

戰略與評估

第七卷第一期
Vol.7, No.1
SPRING, 2016

戰略與評估

第七卷第一期

Vol.7, No.1 SPRING 2016

國防部 國防智庫籌備處

論文

- | | |
|----------------------------------|-----|
| 中共擴張主義下的南海衝突危機與轉機 | 李承禹 |
| 近期亞太國家有關南海之「軍事合作」 | 林柏州 |
| 美軍軍民互動與關係建構之分析 -
以「關鍵領導者交往」為例 | 謝奕旭 |
| 「效能作戰論」對空權影響及近期發展 | 舒孝煌 |

書介

- Strategy: Context and Adaptation from Archidamus to Airpower
- Relentless Strike: The Secret History of Joint Special Operations Command
- Air Power Abandoned



國防智庫籌備處



戰略與評估期刊

第七卷第一期

目錄

論文

中共擴張主義下的南海衝突危機與轉機 李承禹 1

近期亞太國家有關南海之「軍事合作」 林柏州 23

美軍軍民互動與關係建構之分析－以「關鍵領導者交往」為例 謝奕旭 49

「效能作戰論」對空權影響及近期發展 舒孝煌 73

書介 編輯部 99

Strategy: Context and Adaptation from Archidamus to Airpower

Relentless Strike: The Secret History of Joint Special Operations Command

Air Power Abandoned

本刊專文屬作者個人意見，不代表本部政策立場

作者簡介

- 李承禹 國防大學政治學博士、碩士。曾任陸軍官校政治學系助理教授、國安會副研究員（借調）。現任國防大學政治學系兼任助理教授、臺灣戰略研究學會研究員。研究領域為國家安全與軍事戰略、美國國防政策、中共軍事研究等。
- 林柏州 東吳大學政治學碩士。曾任行政院青輔會專案助理，《中央日報》政治組記者、康軒文教事業兼任編輯。現任國防智庫籌備處副研究員。研究領域為比較政治、國際安全、國際情勢研析。
- 謝奕旭 政治作戰學校外文系西班牙文組、淡江大學拉丁美洲研究所碩士、政治作戰學校政治研究所博士。曾任東吳大學商學院兼任助理教授，國防大學政治學系政治研究組組長、《國防雜誌》審查委員、《憲兵半年刊》審查委員。研究領域為戰略與軍事、國際關係、比較政治。
- 舒孝煌 淡江大學國際事務與戰略研究所博士候選人。曾任軍事期刊採訪編輯及專欄作者、臺北市政府觀光傳播局約聘研究員、國會助理。現任國防部國防智庫籌備處副研究員。研究領域為美國國防政策、國防事務、空權、戰略與戰史。

中共擴張主義下的南海衝突危機與轉機

李承禹

國防大學政治學系兼任助理教授

摘 要

當歐巴馬政府提出「重返亞洲」政策，及演變成「亞太再平衡」的戰略思維後，中共由於戰略空間的受限與被壓迫，也更加速與美國在亞太場域的碰撞。中共藉由衝撞美國所建構傳統安全框架，來確保與延伸其發展中的國家利益。中共擴張主義下的南海衝突即是最佳例證，美國所領導的南海安全架構正受到中共國力崛起後的嚴峻挑戰，中共以更綿密多元的手段分別周旋於華府及南海主權爭議的他國間，誘使相關國家進入中共所設定的競逐場域，此已成為南海爭端的顯著特徵，值得持續觀察。

關鍵詞：擴張主義、南海爭端、亞太再平衡、國家利益

壹、前言

當中國大陸持續地崛起與向外爭取更廣泛的國際參與及國家利益時，美國在亞洲所受到的權力挑戰，甚而影響其亞太安全部署與東亞戰略利益亦是無庸置疑。由於百年來國家屈辱歷史的湧現，中共將自己重新定位為一個崛起的大國。中國大陸當然具有發展成大國的潛力，其潛在的擴張主義（expansionism）與愈加自信的外交政策行為相結合，加劇了南海區域安全的不確定性。若站在「中國威脅論」上觀察，毫無疑問的，中共擴張政策在南海所引發的糾紛已經成為該地區最具爭議的安全問題之一。然而過去數十年間，南海傳統勢力是依附在美國所建構的地緣政治規則下來進行，美國一方面要勉強接受中國大陸崛起的事實，另一方面又要維持其領導的亞太安全秩序，在兩個差異目標下的衝突將愈發激烈。

美國總統歐巴馬（Barack Obama）為維持美國在亞太區域內的領導地位，並有助於強化美國國家利益，分別推動「重返亞洲」（Pivot to Asia）對外政策，繼而到「亞太再平衡」（Asia-Pacific Rebalancing）戰略的興起，美國與中國大陸兩強權間的權力賽局似乎越演越烈。一時之間，似乎在「對撞」與「合作」兩難中難以取得平衡，然而基於同為大國利益考量下的理性決策過程（rational decision-making model），要發生正面軍事衝突的可能性也微乎其微。美陸如何取得戰略利益的平衡，特別是在南海此特殊疆域上，仍嚴肅考驗著兩國。

2015 年，正值中國大陸大張旗鼓慶祝對日抗戰暨「世界反法西斯戰爭勝利」70 週年時刻，中共黨媒《人民網》刊登一篇習近平的「中國永遠不稱霸，永遠不搞擴張」重要講話。¹ 習近平宣示：「為了和平，中國將始終堅持走和平發展道路。中華民族歷來愛好和平。無論發展到哪一步，中國都永遠不稱霸、永遠不搞擴張，永遠不會把自身曾經經歷過的悲慘遭遇強加給其他民族。中國人民將堅持同世界各國人民友好相處，堅決捍衛中國人民抗日戰爭和世界反法西斯戰爭勝利成果，努力為

¹ 〈習近平：中國永遠不稱霸 永遠不搞擴張〉，《人民網》，2015 年 09 月 03 日，
<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2015/0923/c1001-27624664.html>

人類做出新的更大的貢獻。」²在此主要對國際發聲的義正辭嚴宣示背後，中國大陸卻在南海所佔有島礁大興土木，填海造陸，甚至建造可停泊大型船艦、飛機的碼頭及跑道，持續建構南海戰略要地以鞏固其南海主權優勢。此說明在其領土主權等首要國家利益主張下，南海擴張政策與「不稱霸」間的矛盾。

當美陸在南海劍拔弩張對峙的 2015、2016 兩年間，美國「戰略暨國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies, CSIS）提出《亞太再平衡 2025》（*Asia-Pacific Rebalance 2025*）的獨立評估，重申美國應朝「能力」、「存在」和「夥伴關係」三方向紮根，重新建構美國在亞太地區的領導地位。報告裡闡述華府及美軍太平洋司令部在 2025 年時應該努力達成的 4 大戰略舉措：³1、華盛頓需要繼續在美國政府內部及與盟國間調整亞洲戰略夥伴關係；2、美國領導人應更努力強化與夥伴間的聯盟能力、能量，及應變和互動能力；3、美國應當維持和擴大美國在亞太地區的軍事存在；4、美國應該加快發展軍事力量的創新能力。

CSIS 的報告指出過去十多年來，美國將國家安全戰略目標投注在全球反恐戰爭中，似乎忽略了將安全重心重新平衡到亞太地區，此對於其全球安全和繁榮至關重要。如何保有華盛頓在亞太地區的存在，致力於國家力量靈活運行於該地區，不僅符合美國東亞傳統利益，亦是東亞地區安全保障的核心。就美國而言，目前影響西太平洋地區安全與穩定的主要挑戰有：中國大陸的崛起、朝鮮的好戰、俄羅斯在太平洋和北極的野心、對歷史領土主張產生的緊張局勢，以及與恐怖主義有關的風險和人道主義災難等。⁴

評估報告中更凸顯美國在南海區域的傳統勢力受到嚴重侵蝕的事實，強烈要求華府須重新制訂政策來因應新的變局，更明確地說，其所指涉的是跟隨中共崛起後的勢力擴張。基此，南海已成為美陸兩國主要

² Ibid.

³ Michael Green, Kathleen Hicks, Mark Cancian, Zack Cooper and John Schaus, *Asia-Pacific Rebalance 2025 Capabilities, Presence, and Partnerships* (Washington, DC.: Center for Strategic and International Studies Press, 2016), p.7.

⁴ Ibid., 2-3.

的角力場域，誰先退卻，就優勢盡失。站在國家利益角度，美國一方面極力阻止避免與中共形成賽局理論（Game Theory）下的零和博弈（Zero-Sum Game），另一方面又要促使中共在南海主權堅持下，願意遵守國際規範而不失其顏面，此高難度的兩強競合正挑戰美陸兩國的智慧與能耐。一場政治、經濟、外交與軍事力量的較勁正在南海區域展開，特別是美陸兩國都將之視為國家重大利益，更容易升高衝突危機。

貳、中共南海擴張政策與軌跡

2015 年 12 月美國海軍拉森號（USS Lassen）飛彈驅逐艦在南沙群島渚碧礁與美濟礁附近 12 海里水域航行，並派出 P-8A 海洋巡邏機配合巡邏。這是華府認為能夠打破中共南海主權宣示的較有效方式，然而也充滿危險。一如所料，中共批評美方「非法進入」有關海域，更在防務上加重對美軍的警告。

在地圖上，中國大陸把南海 350 萬平方公里海域（約佔南海的 90% 面積）用九段虛線劃入中共國界，也就是所謂的「九段線」。「九段線」的前身「十一段線」劃界，最早出現在 1947 年我國政府出版的地圖上，領土涵蓋南沙、西沙群島，中共建政後繼承了這一劃界法，並且表現在所有中華人民共和國出版的地圖上。越南則強烈反對中共對南海主權的聲稱，表示中國大陸在 1940 年之前從來沒有宣稱過對南海諸島擁有主權，聲稱從 17 世紀以來就實際控制南沙（越南稱長沙）、西沙群島（越南稱黃沙），並且有文件為證。⁵

一、中共近期的南海建設

近兩年來，中共持續在南海的珊瑚礁上堆沙建島，直至 2015 年底已建立起 7 座新的人工島，其行動正加劇此區域原本就緊張的地緣政治態勢。中共更在南海新建的人工島上修建跑道和雷達設施，使人工島具有一定的軍事防衛能力。2015 年 CSIS 下設的「亞洲海事透明度倡議組

⁵ 〈新聞焦點：南海主權爭議島礁〉，《BBC 中文網》，2015 年 10 月 27 日，
http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/10/151027_background_south_china_sea_reefs

織」(Asia Maritime Transparency Initiative, AMTI) 負責人胡珀 (Mira Rapp-Hooper) 指出，中共透過挖泥船將海底沉積物吸上來堆在美濟礁 (Mischief Reef) 上，建起港口設施、軍用建築和一條飛機跑道。美濟礁的具體工事已鞏固中共在南沙群島的戰略根基。⁶

南海的南沙群島散佈著眾多具爭議的珊瑚礁和島嶼群，與中國大陸相距超過 500 英里 (約 800 公里)。中國大陸在此海域新造島礁，使得中共可更直接地使用與堅持其主權。儘管，中共不一定是為了該區域蘊藏豐富石油和天然氣資源的經濟目的，但中共卻認為領土主張為各樣利益的根本。面對國際組織指控其造成該區域海洋生態浩劫及鄰近國家的憤怒，中共不顧一切地加快腳步建構島嶼，正是出於主權觀點，難有妥協空間。

相對於越南在敦謙沙洲 (Sand Cay) 的填海造島工程，其他聲索國如馬來西亞、菲律賓和我國於南沙群島的建設，均無法與中國大陸的規模相比擬。其中，永暑礁 (Fiery Cross Reef) 是中共目前最具戰略價值的新島 (中共已稱其為永暑島)。中共造陸後的永暑礁面積約 2.8 平方公里，大過原來南沙的最大島嶼太平島 5 倍，設有一 5,000 噸級運輸補給碼頭、直升機平臺，以及長達 3,000 公尺可以起降所有機種的機場跑道。然而，永暑礁並非南沙第一大島，最大島嶼是中共另一造島後的美濟礁；之前露出水面的陸地幾乎是零的美濟礁，面積已經擴增到 5.66 平方公里。⁷

二、中共南海擴張政策

自習近平上任以來，中共馬不停蹄地建設南海諸島礁來擴大中國大陸在該地區的軍事足跡，一步步將勢力建構在遠離中國大陸本土遙遠的南海海域，成為其國家力量的前哨與延伸。中共不顧鄰國和華盛頓的抗議，以龐大資源挹注在南海主權爭議中的領土主張。

⁶ 〈中國在南海島嶼上的建設工程進展迅速〉，《新浪網》，2015 年 7 月 2 日，<http://finance.sina.com/bg/ws-j-ftchinese/ftchinese/20150702/01501290192.html>

⁷ 〈大陸南沙人工島跑道起碼 3000 公尺 天然太平島只有一半〉，《東森新聞》，2016 年 1 月 28 日，<<http://www.ettoday.net/news/20160128/638856.htm#ixzz475vj2M34>>

就中共戰略利益而言，中共期待建立一個可自由進出該海域的南海新勢力。南海有全世界最繁忙的海上航道，北京希望成為自己可掌控的海域，使其軍艦和海警艦艇可隨意行動，而不再擔心美國或菲律賓、越南、印度的海上力量存在。簡言之，中共期望有朝一日能改變美國在南海的優勢，從圍堵中掙脫出來；甚至在質與量上轉變為反圍堵，迫使華盛頓不再能夠自由航行該海域，進而改變南海安全架構。

中國大陸在南海南沙群島修建人工島，最早始於 2014 年，但自 2015 年開始速度加快，3 座人工島現已符合軍艦及戰機的停靠與降落需求，中共甚而在 2015 年開始部署地對空飛彈系統及雷達設施，以增加其戰術打擊與戰略嚇阻能力。雖然，這些新防禦工事對美軍的威脅不大，發生衝突時，美國很容易將它們擊毀。但是，五角大廈越來越擔心，修建人工島的活動如果不加以控制，將讓中共對一片相當於墨西哥大小的海域擁有實際控制權，並讓中國大陸在與鄰國對該海域的主權競爭上擁有軍事優勢，或是形成另一波南海軍備競賽，增加發生衝突的風險。⁸

2016 年 2 月美國太平洋司令部司令，海軍上將哈里斯（Adm. Harry B. Harris Jr.）在華府參議院軍事委員會的聽證會上警告說，中共的行動「正在改變南海的行動格局」。在一份提交給參議院軍事委員的書面答覆中，歐巴馬政府的最高情報官員克拉珀（James R. Clapper）預測，中共在明年初將會「具有在該地區迅速投射軍事力量的顯著能力」。⁹雖然中共尚未建構完成戰力延伸所需的戰機、地對空飛彈、巡弋飛彈，以及大型軍艦和相當數量的海岸警衛隊船艦，但是，中共在距海南島逾 600 英里，7 個新建人工島礁中最南端的華陽礁（Calderon Reef）部署軍事雷達，實已擴張中共飛彈打擊與情蒐能力，且可追蹤西南數百哩處麻六甲海峽的重要目標。理論上，中共將使所謂「航母殺手」的東風 21D 反艦彈道飛彈具備有效遠距打擊能力，限制美國海軍在該海域的進出。目前，透過衛星照片顯示，中共業已在西沙永興島部署紅旗 9 地對空飛彈，此舉不僅激怒越南，也促使越南民族主義情緒再次升高。

⁸ 傅才德，〈加速軍事部署，中國向實際控制南海更近一步？〉，《紐約時報》，2016 年 3 月 9 日，<http://cn.nytimes.com/china/20160309/c09chinasea/>

⁹ Ibid.

過去很長一段時間，中國大陸始終採取敦親睦鄰的友好政策，意圖改變東南亞及南海鄰國對其窮兵黷武印象。習近平上任後也一再宣稱「中國不稱霸，不搞擴張」，然而，事實卻非如此。現今的南海海域主權爭端，在中共頻頻填海造島與部署遠程投射設施下，情勢愈來愈詭譎多變。換言之，面對汶萊、印尼、馬來西亞、越南、菲律賓及我國的島嶼主權聲張，中共一方面打壓其他國家的主權聲索，另一方面強化既有島礁建設，形成既定事實。華府甚至認為，在菲律賓向海牙國際法庭提交南海島嶼主權聲索仲裁案後，中共可能會以南海防空識別區（ADIZ）的主張來回應仲裁結果的不利。¹⁰

參、南海競局危機與轉機

一、南海衝撞危機

（一）美國堅守的南海政策

1、航行自由行動

傳統上美國在南海海域保有主導優勢，而執行「航行自由行動」是在該區域的最重要利益。¹¹2016 年 4 月間，美國國防部在報告中指出，為維護美國在亞太區域的安全利益，應持續針對中共採取下列措施，包括：挑戰中共海上專屬經濟海域上管轄的空域，以及為飛越中國大陸沿岸防空識別區的飛機企圖施加限制。而此報告同時適用於對印度、印尼、伊朗、利比亞、馬來西亞、馬爾地夫、阿曼、菲律賓及越南等美國傳統軍事力量自由進出的地區。

美軍這些行動涉及派遣軍艦和軍機進入上述國家試圖施加限制的海域和空域，旨在顯示國際社會不接受這些限制。2016 年 4 月，美國

¹⁰ 〈反南海仲裁 北京可能畫設防空識別區〉，《聯合新聞》，2016 年 4 月 17 日，<http://udn.com/news/story/7992/1633866-%E5%8F%8D%E5%8D%97%E6%B5%B7%E4%BB%B2%E8%A3%81-%E5%8C%97%E4%BA%AC%E5%8F%AF%E8%83%BD%E7%95%AB%E8%A8%AD%E9%98%B2%E7%A9%BA%E8%AD%98%E5%88%A5%E5%8D%80>

¹¹ 路西，〈美國去年向中國等 13 國執行航行自由行動〉《BBC 中文網》，2016 年 4 月 25 日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/04/160425_us_china_navigation

空軍 4 架戰機與 2 架直升機在南海地區進行偵察行動，並且飛越中共聲稱擁有主權並實際控制的黃岩島上空。美國太平洋司令部後續發佈聲明表示，4 架美國空軍 A-10C 攻擊機和 2 架 HH-60G 特戰直升機在南海黃岩島附近的「國際領空」進行飛行任務。黃岩島位於菲律賓西部，是南海中沙群島漲潮時唯一露出水面的島礁，目前由中國大陸實際控制。¹²菲律賓及我國都聲稱對黃岩島擁有主權，因而曾引發菲陸一系列的衝突和主權爭議。美方向來認定黃岩島(民主礁)空域屬於國際領空，而此主張對於不具臨海優勢的美國而言具有最大利益。美國期待保有在該空域和海域巡航任務、人員救援和打擊海盜的行動自由。¹³

事實上，美軍的論述是導向以國際法確保國際領空和公海開放，以維持南海的和平穩定。任何個別國家的主權聲張對華府而言，都不利於美軍在該區域保有的自由與彈性，尤其是中國大陸。五角大廈指出：「世界經濟取決於此，自由貿易取決於我們運輸貨物的能力」，這表示華府是將南海主權爭議誘導至國際經濟的自由航行需求面上。

2、重組亞太海軍聯盟

美國企圖重組亞太海軍聯盟，以制衡中共在南海的快速部署。2016 年在美方邀請下，印度海軍艦艇與美國進行聯合巡邏任務，但卻異常保守。美國太平洋司令部司令哈里斯正重啟一個由日本、澳大利亞、印度和美國海軍組成的非正式戰略聯盟。10 年前，迫於中國大陸的外交抗議，曾結束此實驗性的聯盟。印度對加入戰略聯盟相當謹慎，美國已向印度多次提議，希望印度與其他海軍大國一道，平衡中共的海上擴張。哈里斯上將雖沒有具體提到中共，但卻也語意模糊地指出：「一些強國正在試圖用恐嚇和脅迫的手段來欺負小國」。他解釋道，開展廣泛的海軍合作，是避免這種狀況的最好辦法。美國期待以多國海軍聯盟方式，進入南海及相關海域巡邏以衝撞中國大陸的主權聲張。

然而，困難之處在於許多國家必須冒著得罪中共的可能，考量是否實際加入此海上聯盟。自印度總理莫迪（Narendra Modi）上任以來，已

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

經加強與美國的海軍合作。2014 年，中共解放軍 1 艘潛艇停靠在斯里蘭卡可倫坡（Colombo）的一個港口，當時印度給予憤怒的回應。印度也正高度關注習近平的「海上絲綢之路」政策，其中囊括巴基斯坦瓜達爾港（Gwadar）和孟加拉吉大港（Chittagong）等主要港口。此三港口正是美印所認定的中共包圍印度半島的「珍珠鏈戰略」（String of Pearls）重要港口。

美國總統歐巴馬 2015 年訪問印度時，兩國發表了「亞太和印度洋地區」聯合聲明，過去印度曾拒絕發布這種聲明。¹⁴不過，印度仍然擔心失去與中國大陸愈來愈緊密的經貿關係，迄今為止，即便是在反海盜此種較中立的行動，印度也還是沒有表現出與美國開展聯合巡邏的高度興趣。

當前，在中共崛起的勢頭中，美國重組亞太海軍聯盟的成效應是會大打折扣，除非能創造出反陸的集體意識。南海戰略觀察家戈卡萊（Nitin A. Gokhale）務實地指出，「親美的國家可以期待的最好狀況，就是印度在地區內的各種論壇上保持活躍，並為越南和菲律賓等規模較小的海軍提供輿論支持。」¹⁵

3、提升軍事科技層級增進嚇阻能力

美國正試圖在東北亞部署終端高高度區域防禦系統（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD，中共稱「薩德」），對中共的南海擴張政策造成牽制。美國白宮國家安全委員會亞洲政策高級主管康達（Daniel Kritenbrink）曾重申美國關於在韓國部署 THAAD 的立場。「我們表達得很清楚，美國和韓國展開關於 THAAD 的正式磋商，是源自朝鮮對於我們的韓國盟友和美國在韓國駐軍的直接威脅」。他強調 THAAD 是用來應對朝鮮威脅的。然而中共認為 THAAD 的雷達探測範圍覆蓋中共大片領土，將威脅中共國家安全。¹⁶

¹⁴ Ellen Barry,〈美國重提亞太海軍聯盟，制衡中國〉，《紐約時報》，2016 年 3 月 3 日，<http://cn.nytimes.com/asia-pacific/20160303/c03india/>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ 〈南海爭議：白宮稱各國都應接受非軍事化原則〉，《BBC 中文網》，2016 年 3 月 31 日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/03/160331_us_china_sea_military

中國大陸所抗議的 THAAD 系統，是美國飛彈防禦計畫最重要組成部分，為一種機動式的戰區高空層彈道飛彈防禦系統，被稱為戰區高空「超級盾牌」。THAAD 由攔截彈、車載式發射架、地面雷達、指揮控制和通信情報系統等組成，能夠攔截射程 3,500 公里的彈道飛彈。THAAD 攔截彈的作戰高度為 40 至 150 公里，此說明該飛彈既可以攔截大氣層內 40 公里高度的彈道飛彈，也可攔截大氣層外 150 公里以下高度的飛彈，所以號稱是「全球唯一能在大氣層內外攔截飛彈的陸基系統」。THAAD 的射程最遠達 200 公里，意味著整套飛彈系統的有效防禦半徑在 200 公里以內，如部署在韓國中南部，其防衛範圍可以覆蓋朝鮮半島南部的大部分區域。¹⁷

由於 THAAD 主要是針對末段高空攔截，攔截高度 40 到 150 公里，作戰半徑 200 公里，所以反飛彈的性能對中共的洲際彈道飛彈沒有太大威脅，絕大多數從中國大陸內陸或沿海發射的戰略飛彈都在 THAAD 攔截彈的飛行包線外。

中共強烈反對韓國部署 THAAD 系統的主要原因，是針對這種飛彈所配備的 TPY-2 預警雷達，該雷達是一種 X 波段的前進部署雷達，對上升階段飛彈的探測距離可以超過 2,000 公里，甚至更遠。如果在韓國部署，其探測範圍能夠覆蓋中國大陸華北和華東以西內陸的大部分地區，甚至可以遠達新疆烏魯木齊地區。所以中共堅決反對韓國在朝鮮半島南部部署此型飛彈。如朝鮮半島事態激化，韓國的 THAAD 必將成為解放軍首輪打擊的重點目標。¹⁸

不過對美國而言，在南韓部署 THAAD 系統不僅能夠對北韓及俄羅斯造成牽制，對中共亦有雙面警示作用。一方面，要求中共更積極主動地分擔壓制北韓的大國責任；另一方面牽制中共在南海擴張政策，促使逐漸重視其北方的戰略安全議題，稀釋其在南海軍事部署能力。縱使在中共軍力大幅提升的今日，要在相隔遙遠的南北兩處部署足夠的嚇阻戰力，仍是力有未逮。

¹⁷ 〈中國反擊薩德系統最有力手段曝光〉，《文匯報》，2016 年 2 月 1 日，
<http://news.wenweipo.com/2016/02/21/IN1602210021.htm>

¹⁸ Ibid.

此外，美國近期所公布的無人潛艇研發，乃是為嚇阻中共。過去半年來，五角大廈開始公開談論原為機密項目的無人駕駛潛艇研發進程。美國國防部長卡特（Ashton Baldwin Carter）最近在有關亞洲軍事戰略的講話中，特別提到無人駕駛潛艇，並暗示可能將此類潛艇用於南海衝突。據信，美國國防部正研發類似無人潛艇等新軍事科技產品，計劃在2020年之前投入使用。此目的旨在不斷顯示自身的軍事優勢，試圖嚇阻像是中共和俄羅斯這樣的對手。中共與俄羅斯依賴龐大的經濟與軍事投入，挑戰美國在南海的傳統利益，而美國雖無等同經濟優勢挹注，但領先的軍事科技卻可發揮一定的嚇阻作用。美國安全研究中心（Center for a New American Security）布里姆利（Shawn Brimley）表示，「如果我們在南海捲入爭端，中共將不確定美國方面可能的軍力。這可能對潛在的挑釁行為產生一定的嚇阻作用。」¹⁹

（二）中共堅守的南海政策

1、主權不容挑戰

中共對南海主張則完全站在國家主權角度，中共於2016年1月驗收永暑礁機場後，公布派遣軍機到南海爭議島礁上接載人員的照片，而美國國防部據報立即提出抗議。²⁰在此之前，美軍與菲律賓海軍陸戰隊聯合軍演中進行搶灘演習，中共國防部同樣表示抗議，指出美國與菲律賓強化軍事同盟是「冷戰思維」的表現。中共國防部新聞局發布的評論稱，「我們敦促有關方在開展雙邊軍事合作時不針對第三方，不損害第三方利益。」²¹此一來一往，顯示南海情勢的多變，且參雜各方利益的角逐，任何一方的作為都會激發另一方的反擊。在美菲聯合軍演後，美國聲稱其海軍是與菲律賓進行聯合巡邏，並強硬表示爾後還要增加在菲律賓的臨時軍力部署，提升美國在南海爭端事務中的參與度。中共則拉

¹⁹ 〈英媒：美國無人潛艇浮出水面"阻嚇"中國〉，《BBC 中文網》，2016年4月18日，
http://www.bbc.com/zhongwen/trad/press_review/2016/04/160418_press_review_drone_submarine

²⁰ 〈南海爭端：美國抗議中國軍機降落永暑礁〉，《BBC 中文網》，2016年4月19日，
http://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk/2016/04/160419_south_china_sea_us_protest

²¹ 〈國防部：美菲舉行有針對性軍演不利於南海和平穩定〉，《中國新聞網》，2016年04月14日，
<http://big5.chinanews.com/m/mil/2016/04-14/7834897.shtml>

高分貝警示：「中國軍隊將高度關注有關動向，堅決維護國家領土主權和海洋權益。」²²故而，該區域鄰近國家均對中共可能在南海加強主權聲張和影響力表示關注。

中共國防部表示「美菲強化軍事同盟，加強前沿軍事部署，舉行有針對性的聯合軍演，是冷戰思維的體現，不利於南海和平穩定」，隨後要求：「我們敦促有關各方切實尊重地區國家維護南海和平穩定的努力。」²³但美國的反應可以從美國防部長卡特在此前會見菲律賓總統艾奎諾三世（Benigno Aquino III）後的記者會，指出美菲聯合海軍演習是「繼續對該地區水域的安全做出貢獻」。

據此，在美陸的強硬對撞下，未來南海主權爭議勢將難以趨緩。中國大陸在該區域加快建設人工島礁和部署地對空飛彈設施，美國則不時派出軍艦在中共劃定的邊界附近巡航以行使「航行自由權」，且明確表示此類巡航在未來會持續進行。

2、北京的南海軍事化困境

中共面對美軍極力插旗南海，及南海鄰國的主權聲索與美國撐腰，中共一方面憂慮南海軍事化，另一方面卻也促使自身趕上軍事化腳步。然中共亦頻為在南海有爭議島嶼上的擴建舉動辯護，稱中共無意將該地區軍事化。2015 年在馬來西亞首都吉隆坡舉行的東協會議上，中共外交部副外長劉振民指責華府在過去時日派遣驅逐艦前往南海海域。2015 年下旬，美國驅逐艦和巡航飛機多次前往南海地區，美國不僅派出拉森號飛彈驅逐艦到南沙群島渚碧礁與美濟礁附近 12 浬水域航行，且滯留數小時之久，使中共大感緊張。劉振民認為美國是在「測試」中國大陸。他說：「這次美國高調派軍艦來，要進入中國島礁的 12 浬範圍，這實際上已經超越了航行自由的範疇。這是一種政治挑釁，是以航行自由為名，實際上是來檢驗中國會做什麼樣的反應。」²⁴

²² 〈中國國防部：美菲聯合軍演體現「冷戰思維」〉，《BBC 中文網》，2016 年 4 月 15 日，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/04/160415_china_defense_ministry_us-philippine>.

²³ Ibid.

²⁴ 〈中國批評美國挑釁 擔憂南海軍事化〉，《BBC 中文網》，2015 年 11 月 22 日，

美軍適時「測試」中共的 12 項主張外，主要仍與中共積極填海造陸有關，中共欲跳過國際法規而以片面手段變更南海所屬島礁形貌，也激發多數國家的不安。南海爭端出現的緊張局面，使東協國家擔憂美陸之間會擦槍走火，但同時也對中共在此問題上表現出來的強硬作風感到憂慮。

此南海軍事化困境似乎正感染著美陸與周邊國家，中共不斷調整軍事結構，將未來軍事重點置於南海區域，且快速擴建南海艦隊及相關島嶼軍事設施，以因應新一輪的軍備競賽。劉振民強調：「當然在遠離祖國大陸的這些島礁上，保持建設必要的軍事防衛措施，這是國家國防安全的需要，也是保護島礁的需要。我想這個無可厚非，千萬不要把我們在島礁上要建的軍事設施與島礁軍事化，與南海軍事化掛起鉤來。」²⁵問題是，有多少國家會體諒中共的島礁軍事建設的說法？愈加強硬的南海政策正將中共推向更大的危機當中。而美國為首的傳統南海權力結構，也促使美國加緊凝聚各方力量，對抗中共興起的勢力。

3、中共持續擴張性建設

值此南海爭端風起雲湧之際，中共卻計劃為新建人工島上設置的雷達系統、燈塔、軍營、海港和機場等所需的電力供應站，據信這是中共所謂的海上核電站。²⁶北京責令「中國船舶重工集團」公司着手建設一批可為海上石油鑽井平臺和具爭議的人工島嶼等偏遠地區提供電力的船隻。中共發展海上浮動核電站的訊息，曾在黨媒《人民日報》英文網站出現過，詳細設計目前並無法獲知，然而若是朝海上核電站方向進行，則又可能為南海爭端增添變數；中共如何安置此核電廠設施？用何種輸電系統提供所屬島礁所需電力？此核電設施是否會增加南海衝突的可能？是否見容於南海相鄰各國？美國反應又是如何？此類問題均正蓄勢待發，隨時都可能成為熱門議題。

儘管中共始終不承認其南海島礁建設具有一定的攻勢意圖，但事實

http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/11/151122_china_southchinasea

²⁵ Ibid.

²⁶ 傅才德，〈中國計劃在南海建立海上浮動核電站〉，《紐約時報》，2016 年 4 月 25 日，
<http://cn.nytimes.com/china/20160425/c25chinanuclear/>

卻印證中國大陸以具體建設來提升其對南海的控制權。2016 年 4 月，史無前例的中共中央軍委會副主席范長龍率隊前往南沙群島海域進行視察，范長龍以軍方最高階將領身分進入南沙海域，深具指標意義。²⁷似乎意在表明中共的決心：任何針對這些島嶼領土主張的挑戰都會遭到中共的抵制。²⁸中共官方的報導雖解釋范長龍是為慰問駐守官兵和建設工人而來，但仍不忘提及是為要瞭解南沙島礁相關設施建設情況。

近幾年，由於深獲習近平信賴，范長龍常扮演軍事外交的領頭羊角色，范在黨中央及解放軍中的地位無人能及。范長龍所達之處幾乎等同於習近平意志的延伸，范巡視南沙海域也代表中央軍委會對南海局勢的重視，確保牢牢控制東南亞國家所聲稱擁有主權的一些島嶼。

當前，中國大陸對南海海域主權爭議，不僅面對東南亞國家爭鋒相對的領土主張，還有華盛頓及其盟友越來越強的戒心。美國非常擔心，北京把荒礁和露出水面的岩石擴建為人工島，在其控制的島嶼上修建軍事哨所、燈塔、飛機跑道等基礎設施，可能會導致地區矛盾產生危險的升級。²⁹

事實上，范長龍率隊進入南沙海域之前，美國國防部長卡特才剛剛登上美國海軍史坦尼斯號航空母艦（USS John C. Stennis, CVN-74）巡弋南沙海域。³⁰此是否為促成范長龍也來巡視南沙海域的原因，則不得而知，但卻可明顯感受北京的憤怒。中共政府表示華盛頓不應該試圖插手解決南海的領土爭端，並對美國軍艦在中共控制的島嶼附近通行的做法進行譴責。光是 2016 年 4 月，卡特就訪問了 2 艘美國航空母艦，並與印度及菲律賓揭示新的軍事協定。一般咸信，歐巴馬政府決定以更強大的軍事力量來對抗中共的南海領土野心。

²⁷ 儲百亮，〈中國軍委會副主席范長龍視察南海爭議島嶼〉，《紐約時報》，2016 年 4 月 18 日，<http://cn.nytimes.com/china/20160418/c18china/>

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Michael S. Schmidt, "In South China Sea Visit, U.S. Defense Chief Flexes Military Muscle," *The New York Times*, April 15, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/04/16/world/asia/south-china-sea-us-ash-carter.html>

二、中共不易朝「合作」方向前進

美國的南海安全政策至為明確，即是南海非軍事化、自由航行，以及按照國際法和平解決紛爭。2016 年 3 月美國白宮副國家安全顧問羅茲（Ben Rhodes）在華盛頓召開的「核安高峰會」期間表示，南海紛爭各國都應該一視同仁接受非軍事化原則，無論各國的領土主張是什麼。羅茲的表態是在美日韓領導人三邊會談之後，在美陸領導人雙邊會晤之前。

此指出南海爭議是歐巴馬總統與中共國家主席習近平會晤時的重要議題。羅茲說，「我們在加州陽光莊園與東協全部 10 個國家強調了非軍事化、自由航行、按照國際法和平解決紛爭等原則。」³¹ 美國盡力促成習近平認同南海非軍事化原則，也一再呼籲習近平落實「中國在南沙群島的有關建設活動不針對、不影響任何國家，也無意搞軍事化」的承諾。³²

然而，按照國際法和平解決南海紛爭的訴求，對中共而言卻成為放棄對南海主權的主張。針對菲律賓提交海牙常設仲裁法庭的爭議島礁仲裁案，2015 年 10 月 29 日終於有了具體回覆，在荷蘭海牙的「常設仲裁法院」做出裁決，該院認為有權審理菲律賓就南海主權爭議提出的訴訟（中共原是提出海牙仲裁法院無權進行仲裁），³³此致使中共極度不滿。菲律賓表示，菲律賓和中國大陸都是《聯合國海洋法公約》的簽約國，故而應該接受此公約來解決兩國間就南海島礁主權歸屬問題所出現的嚴重爭端。但是，中共拒絕參加在海牙此具有一百多年歷史的國際仲裁法庭所舉行的聽審，並堅持表示該法庭不具對此案件的裁判權。

2012 年中共和菲律賓因黃岩島發生海上對峙之後，中共控制了位於菲律賓專屬經濟區內的黃岩島。此外，中共還進一步在南沙海域進行大規模的填海造陸活動，致使有關國家擔心中國大陸企圖利用這些人造

³¹ 〈南海爭議：白宮稱各國都應接受非軍事化原則〉，《BBC 中文網》，2016 年 3 月 31 日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/03/160331_us_china_sea_military

³² Ibid.

³³ 〈海牙仲裁法院聲稱有權仲裁中菲南海紛爭〉，《BBC 中文網》，2015 年 10 月 29 日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/10/151029_china_philippines_court

島礁，在對立國家的家門口建立軍事基地。海牙常設仲裁法院的裁決對中共而言是一嚴重打擊。2015 年 11 月 25 日中共外交部例行記者會上，發言人洪磊回答有關南海仲裁案的問題時指出：對於菲律賓單方面提起的仲裁，中共已多次闡明仲裁庭沒有管轄權，以及中國大陸不接受、不參與仲裁的立場。中共官方認為，菲律賓單方面提起並執意推動南海仲裁，是透過法律外衣進行政治挑釁，其實質不是為解決爭議，而是妄圖否定中共在南海的領土主權和海洋權益。³⁴

中共的抗議主要指向海牙常設仲裁法院刻意忽略其在 2006 年根據《公約》第 298 條有關規定做出的排除性聲明，否定菲陸雙方通過談判和協商解決爭端的共識，濫用程序而強行推進仲裁。中共指出，在領土主權和海洋權益問題上，中共不接受任何強加於中國大陸的方案，不接受單方面訴諸第三方的爭端解決辦法。³⁵換言之，中共堅持雙邊對話尋求解決之道，然而此也是菲律賓忌諱之處，在國家力量不對稱下，菲律賓實畏懼與中共進行此類談判。

中共在 2006 年 8 月 25 日依《聯合國海洋法公約》第 298 條規定向聯合國秘書長提交的排除性書面聲明，主要指涉：對於《公約》第 298 條第 1 款（a）、（b）和（c）項所述的任何爭端（即涉及海洋劃界、領土爭端、軍事活動等爭端），中共政府不接受《公約》第 15 部分第 2 節規定的任何國際司法或仲裁管轄。³⁶此次，海牙常設仲裁法院認為其具有仲裁管轄權，導致中共強烈抗議及回應。

南海爭端中，美陸兩國基本上都有意願朝「合作」方向前進，然而卻很難找到共同利益的切入點。美國的利益在於確保自由航行，中共的利益其實也在於自由航行，只不過兩國的自由航行均會造成對方的不自由，特別是中共在所屬島礁主權上，若放棄主權聲張，就不可能獲致其

³⁴ 李文，〈觀點：第三方仲裁是解決領土領海爭端的唯一合法手段〉，《BBC 中文網》，2015 年 11 月 27 日，〈http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/11/151127_china_schinasea_resolving_way〉。

³⁵ Ibid.

³⁶ 〈中國依《聯合國海洋法公約》第 298 條規定提交排除性聲明〉，中共外交部，2006 年 9 月 7 日，〈http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/tyfg_674913/t270754.shtml〉。

航行該區域的自由。易言之，兩國關係主導後續發展，美陸兩國在南海的競爭關係遠大於合作關係，甚至，美國已將中共視為其在西太平洋主要競爭對手與敵對勢力，而中共同樣將美國界定為消蝕其國家利益的對抗者，而非具共同利益的戰略夥伴。

在更遙遠的區域，除俄羅斯外，其餘先進國家幾乎一面倒地與美國站在同一陣線，支持美國在南海的自由航行政策。當去年 10 月習近平走訪英國並簽訂總值超過 300 億英鎊的核電及金融經貿合約後，認為英國應會在經濟利益考量下支持中共南海政策。事實卻不然，兼管亞太與北美事務的英國外交部國務大臣斯懷爾（Hugo Swire）稱英國要積極引入中國大陸投資不代表其將在南海問題上噤聲。斯懷爾認為透過荷蘭海牙常設仲裁法院進行仲裁，是菲陸兩國重啟對話的機會。³⁷常設仲裁法院預計將於 2016 年 5 月底至 6 月初作出判決，各界分析普遍認為法院將傾向支持菲律賓。

美國與歐盟於 2 月份曾公開警告中共必須尊重海牙法庭的判決，美國也曾指出，華盛頓擔憂中國大陸有可能因應常設仲裁法院對其作出不利裁決，而在南海劃定防空識別區。斯懷爾說，倫敦將「繼續為支持規矩與反對壓迫而大聲疾呼」，並強調航行與飛越自由「絕對無可爭辯」。面對挾帶充沛經濟資源的中共崛起，英國此老牌民主國家仍是強調依循國際體系所建構的既有秩序而行，要求各方無論海牙如何裁決，都將得到所有相關方遵循，而無論判決結果如何，英國都支持美國所重視的國際海域自由航行權力。³⁸

三、南海持續性風險

在南海爭議水域，美陸兩國持續爭奪著太平洋的主導地位。僅在去年，美國就在該海域進行了 700 多次巡邏。北京方面對則敢於對進入南海的美國軍艦採取跟蹤的做法，也造成美軍極大壓力。³⁹雖然南沙海域

³⁷ 〈英國外交官：南海仲裁有助中菲重啟對話〉，《BBC 中文網》，2016 年 4 月 19 日，〈http://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk/2016/04/160419_south_china_sea_uk〉。

³⁸ Ibid.

³⁹ Helene Cooper，〈危險的寒暄：當中美戰艦在南海遭遇〉，《紐約時報》，2016 年 3 月 31 日，〈<http://cn.nytimes.com/asia-pacific/20160331/c31chinaseas/>〉。

延伸到距離中國大陸 800 多公里遠的地方，但北京卻表示對其擁有大部分主權。⁴⁰

中共立場已愈趨於強硬。中共外交部發言人華春瑩表示，美國的船隻和軍艦越來越頻繁地出現在該地區，中共將不會容忍與接受。⁴¹根據《紐約時報》的評論，美陸兩國關係正處在 15 年來的最低點，除了雙方共同討論如何抑制北韓核武發展外，中共在南海的軍事擴張可能是雙方爭議最大的問題。⁴²北京人民大學國際關係學教授時殷弘說，習近平可以承諾不再進一步使有爭議的島嶼軍事化做為回應，不過美方必須同意停止派遣軍艦和飛機進入中共聲稱擁有主權的地區巡邏，行使其「航行自由行動」。過去幾個月裡，美國海軍已經進行了兩次這樣的巡邏，中共相信五角大廈還會要求展開更多這類型的巡邏。

儘管，卡內基國際和平研究院（Carnegie Endowment for International Peace）南海問題專家包道格（Douglas H. Paal）建議雙方在南海表現克制會有好處。指出：「中國在採取新行動上表現克制，可以導致美國在採取新的大規模或永久性軍事部署上保持克制」，例如，北京同意不使用填海方式修建黃岩島及停止其他造陸行動。然而，此也意味著五角大廈對該地區事務介入愈多，中共可能就愈發感到需要加快自身軍事力量建設，包括在爭議海域填造配備有雷達和飛機跑道的新人工島。

由於，美陸在南海爭端上欠缺互信及共識，雙方除了加深軍事強度以造成對方更大壓力外，實無更有效的辦法。2016 年 4 月當美國國防部長在訪問印度和菲律賓的 6 天時間裡，卡特既做出了高調的展示，也提出了一些具體的倡議。此讓外界幾乎可以肯定，美國意圖加強聯盟，並將更多重型武器和部隊轉移到該地區，以制衡中共日益延伸的軍事觸角。⁴³卡特還首次以國防部長身分參觀 1 艘印度航空母艦，期間並表示

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ 〈中國抗議英官員有關海牙仲裁南海爭端表態〉，《BBC 中文網》，2016 年 4 月 20 日，〈http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/04/160420_south_china_sea_china_reax〉。

⁴² 路西，〈核安全峰會：美中討論朝鮮南海等議題〉，《紐約時報》，2016 年 3 月 31 日，〈http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/03/160331_us_china_nuclear_summit〉。

⁴³ Michael S. Sshmidt，〈美國南海軍事部署是一場怎樣的賭博〉《紐約時報》，2016 年

美印將簽訂新的後勤協議來協助印度航空母艦的升級，⁴⁴顯示歐巴馬政府希望加強美印關係，以對抗中共不斷增長的影響力。

幾十年來，印度做為一個不結盟運動的領導者，一直巧妙地周旋在大國之間，而避免加入任一陣營。然而，莫迪面對中共日益增長的區域影響力，印度政府已逐漸向美國靠近。但印度絕大部分的行動仍是象徵性的，而不直接冒犯中國大陸。⁴⁵

伍、結語

中國大陸不斷增長的軍事及工業力量，很可能會加速其在南海周邊海域採取擴張主義來進行延伸其國家利益的相關建設。此擴張政策勢必嚴峻挑戰美國的軍事優勢，造成南海區域更大的波動。各樣訊息均指出，未來的 20 年間中共可能縮小與美國的軍事能力差距，相關領域包括航空母艦建造和匿蹤載具。與此同時，由於中國大陸與美國及亞洲其他國家在經濟上的相互依存，可能會防止中共與該國發展成新的冷戰關係，特別是在美陸關係上；亦或者是防止中共嘗試使用武力與他國正面對峙。

就亞太政經結構與軍事平衡的本質言，目前的情況是華盛頓的超強霸權正慢慢被中共日益增長的軍事能力侵蝕，此情況下的最大風險是「有限爭端的意外升級」，其中最可能發生的區域像是中共在東海及南海的島嶼爭端。⁴⁶然而，在可預見的將來，中共也不會如同前蘇聯成為美國的全球性對手。相反地，中共可能會將重點放在他認為最為核心的戰略利益上，如南海的領土主權爭端。即便如此，此仍將使其對南海衝突局勢及美國在該區域的影響力造成不小壓力。中共似乎正在建構一個

4 月 18 日，<<http://cn.nytimes.com/asia-pacific/20160418/c18asiamilitary/>>.

⁴⁴ Michael S. Sshmidt, "U.S. and India Agree to Strengthen Military Ties," *The New York Times*, April 12, 2016, <http://www.nytimes.com/2016/04/13/world/asia/us-and-india-with-eye-on-china-agree-to-strengthen-military-ties.html?_r=1>.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Martin Fackler, "China Is Seen Nearing U.S.'s Military Power in Region," *The New York Times*, MAY 1, 2013, <<http://www.nytimes.com/2013/05/02/world/asia/china-likely-to-challenge-us-supremacy-in-east-asia-report-says.html>>.

反嚇阻、反圍堵的戰略優勢，且是從南海開始，朝向更遙遠的區域發展中。

中共意圖建構新的南海反嚇阻、反圍堵戰略，的確已超越華盛頓的亞太安全戰略規劃，中共不僅試圖突破長久以來美國所領導的東亞安全架構，更要持續與美國保持對抗性接觸，達到美國最終讓步而接受中共在南海的主權主張，形成新的共主，與美國重新劃分南海及亞太新安全框架。

對中共而言，這是一長期努力的戰略目標，如同北大國際關係教授時殷弘所言，習近平希望「迫使亞洲的海上鄰國及美國接受新現狀」。⁴⁷這樣的現狀，應是出自中共自身立場，且符合其利益，但亦威脅到周邊國家。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁴⁷ Jane Perlez,〈習奧會聚焦南海，中美走向克制？〉，《紐約時報》，2016年3月30日，<<http://m.cn.nytimes.com/asia-pacific/20160330/c30china-xi/zh-hant/>>.

South China's Crisis and Turning Point

Under the PRC's Expansionism

Cheng-Yu Lee

Adjunct associate professor, Department of Political Science,
National Defense University, Taiwan, R.O.C.

Abstract

US President Barack Obama proposed the “Pivot to Asia” policy, which has developed into the “Asia-Pacific Rebalancing” strategic thinking later. As a result, conflicts between the US and China have intensified since then, given that China senses a constraint on its strategic space. By challenging the traditional security framework created by the US, China aims to ensure and extend its national interests as a developing country. China's expansionism in the South China Sea provides the best example of this trend. Presently, the US-led security framework in the South China Sea is faced with a severe challenge posed by the rising China, which has been adopting a diversity of measures to deal with the US and other South China Sea claimants, inducing relevant countries to take part in the competition set up by China. Such an undertaking has become a prominent and worth-observing trend of the South China Sea issue.

Key Words: Expansionism, South China Sea dispute, Asia-Pacific Rebalancing, National Interest.

近期亞太國家有關南海之「軍事合作」

近期亞太國家有關南海之「軍事合作」

林柏州

國防智庫籌備處 副研究員

摘 要

過去南海局勢穩定，美國做為秩序維護者，與其他各國共同維護地區穩定。不過，隨著中共改革開放，經濟、軍事實力躍升，崛起成為區域霸權，美國區域秩序維護者的地位遭受挑戰。此刻的南海問題逐漸惡化，已成為西太平洋區域可能引發軍事衝突的潛在地區。中共若能控制南海，將成為其晉身大國的重要指標，也因此美國為確保區域秩序，也正面接受區域國家的拉攏，順勢讓美軍「重返亞洲」。對於日本、澳洲、印度等國的相繼介入，南海聲索國也正面看待，認為有助於區域軍力平衡與區域和平穩定。近期中共在南海填海造陸、建設雷達與擴建基地等，長遠的目標是取得南海的有效控制權力，美軍則透過逐步加強區域之軍事活動與部署，試圖維持既有區域影響力；然而，這些努力是否有助於降低區域緊張關係仍有待觀察。本文將對南海周邊國家的區域軍事合作進行觀察，並分析各國在南海的軍事整備，以了解區域安全情勢可能的發展方向。

關鍵字：南海、軍事合作、航行自由、再平衡戰略、防衛裝備移轉

壹、前言

中共於 2013 年起在南海佔有之島礁進行「填海造陸」與軍事化作為，引發各國不同反應，現有區域秩序遭受嚴重挑戰，才使區域外國家高度關注相關情事之可能發展。根據統計，全球 30% 海運貿易量需經過南海；全球 2/3 運載石油船隻需從印度洋抵達太平洋，美國、日本、中共、印度、澳洲等主要大國的經貿運輸與南海更是息息相關，南海在全球商業、經濟成長均位居關鍵地位，¹也因此各國普遍關注此區域的安全情勢。

近年，中共、越南、菲律賓等聲索國加強對南海的經營，各國在其所佔島礁進行填海造陸、資源開發、強化軍事部署及外交合作等，其中中共受益於經濟發展，經營腳步最為積極，填海造陸與軍事化進度最為快速，引發菲律賓、越南、馬來西亞、印尼、新加坡等其他區域國家憂慮，期望藉由加強外交、軍事合作，拉攏大國之介入，對中共進行外交施壓，美、日等區域大國則順應此需求，也加緊與南海國家之軍事合作與交流。本文將各國之軍事合作區分成兩大部分，第一部分討論區域大國所提供之軍事合作；第二部分則探討區域小國的軍事合作，並在最後結論部分，分析相關情勢所具有之意涵。

貳、大國於南海之軍事合作

一、中共：

中共主張擁有九段線內相關權利，在習近平上任之後，開始有積極的作為。從 2012 年下半年開始，中共中央加強海洋維權的戰略部署，成立中央海洋權益工作領導小組，18 大報告更首度納入「建設海洋強國」之主張；2013 年 7 月，「國家海洋局」重組、海警局掛牌，終結「五龍治海」局面，使海警成為海軍之外的第二大海上維權力量。²在 2015

¹ *Asia-Pacific Maritime Security Strategy*, (U.S. Department of Defense, 2015), p. 1.

² 中共 2013 年 3 月 5 日「第 12 屆全國人民代表大會」提出《國務院機構改革和職能轉變方案》，決定組建「國家海洋局」，將原有所謂「五龍治海」，包含國家海洋局

年公布的《中共的軍事戰略》報告，明確要求「必須突破重陸輕海的傳統思維，高度重視經略海洋、維護海權。建設與國家安全和發展利益相適應的現代海上軍事力量體系，維護國家主權和海洋權益，維護戰略通道和海外利益安全，參與海洋國際合作，為建設海洋強國提供戰略支撐。」³希望透過海軍部隊組織和實施常態化戰備巡邏，在相關海域保持「軍事存在」。中共於 2013 年已開始在南海所控制的 7 個島礁進行建設活動，且為強化南海主權立場，希望建立區域軍事部署之優勢，包含建設雷達、機場碼頭設施、軍機艦運補巡弋常態化、派遣海上民兵船隻跟監美艦與穿梭航道，⁴外界多認為在南海地區強化軍事部署，可能為劃設「防空識別區」(ADIZ) 預做準備，⁵亦有利於對該區域之「有效控制」(effective control)。⁶由上述分析，可知中共對海洋主權經營日益重視，因此，希望以實力為後盾進行海上維權，以確保能在長期存在的海上維權鬥爭中獲取優勢。

就中共觀點，南海情勢的複雜化起因於區域外國家插手，中共只是被動反制。面對美、日及東協國家在南海區域採取積極之軍事合作，中共企圖採取經濟手段，拉攏個別周邊國家，突破各國之戰略包圍，包含「一帶一路」政策、「中共—東協自由貿易協定」(China-ASEAN FTA)、「區域全面性經濟夥伴協定」(RCEP) 及「亞洲基礎設施投資銀行」

(中國海監)、公安部(邊防海警)、農業部(中國漁政)、海關總署(海上緝私警察)職能整併，以「中國海警」名義進行海上執法，並隸屬國土資源部，設立「國家海洋委員會」，制定國家海洋發展戰略，統籌協調海洋事務。詳見「關於國務院機構改革和職能轉變方案的說明」，新華網，2013 年 3 月 10 日。

³ 《中共的軍事戰略》(北京：中共國防部，2015 年)

⁴ Christopher Cavas, "China's Little Blue Men Take Navy's Place in Disputes," *Defense News*, November 2, 2015. <<http://www.defensenews.com/story/defense/naval/2015/11/02/china-lassen-destroyer-sprattly-islands-south-china-sea-andrew-erickson-naval-war-college-militia-coast-guard-navy-confrontation-territorial-dispute/75070058/>>.

⁵ Michael Pilger, ADIZ Update: Enforcement in the East China Sea, Prospects for the South China Sea, and Implications for the United States, U.S.-China Economic and Security Review Commission, March 2, 2016.

⁶ 中共的安全觀，是「發展不結盟、不對抗、不針對第三方的軍事關係，...營造有利於國家和平發展的安全環境。」「深化中俄兩軍在兩國全面戰略協作夥伴關係框架下的交流合作」，「構建與中美新型大國關係相適應的新型軍事關係」，「按照親誠惠容的周邊外交理念，鞏固和發展與周邊國家軍事關係」，除「上海合作組織」之外，在經營亞太地區安全和合作新架構並無特殊成果。詳見《中國的軍事戰略》，中共國防部，2015 年 6 月 26 日。

近期亞太國家有關南海之「軍事合作」

(AIIB)等，加強中共與區域國家之經濟整合，藉以削弱領土紛爭產生之緊張關係。其中，「一帶一路」由「絲路經濟帶」及「21世紀海上絲路」組成，途經60多個國家，主要解決能源獲取、消除產能過剩等問題，被含括在內且接近南海地區的國家有泰國、寮國、柬埔寨、緬甸、印度等，與中共仍以外交、經濟合作為優先，中共除在東協等國際平臺，爭取各國替中共發聲，也加強與周邊區域國家在興建鐵路、公路、港口上合作。

二、美國：

美國的南海政策維持一貫，主張各國在南海和平穩定擁有基本的共同利益，雖然不會介入主權紛爭，但認為領土主張應符合國際法，對於以武力、威嚇手段破壞現狀與和平的舉動均表達嚴重關切，支持聲索國依國際法與國際原則解決爭議，要求所有聲索國凍結填海造陸，並且希望確保海空航行自由。⁷美國防部2015年公布的《亞太海事安全戰略》(Asia-Pacific Maritime Security Strategy)報告，即把捍衛「航行自由」、促進國際法與準則設定為主要海上安全戰略目標。⁸

為確保「航行自由」，歐巴馬政府持續派遣機艦進入人工島礁12浬領域（如表一），⁹這表明美國認為中共佔領之渚碧礁，並不具有劃設領海之島嶼地位。依美國對於《聯合國海洋法公約》(UNCLOS)之解讀，渚碧礁屬低潮高地，無法擁有領海，將低潮高地建設為人工島亦無法創造領海。除此之外，美國也鼓勵日、澳及東協國家等盟友加入「航行自由」行動，¹⁰例如2015年12月15日，澳洲1架P-3「獵戶座」(Orion)

⁷ Ashton Carter, "The United States and Challenges to Asia-Pacific Security," 14th Asia Security Summit, THE IISS Shangri-La Dialogue, May 30, 2015. 美國務院亞太事務副助卿福克斯 (Michael Fuchs)，2014年7月11日首度提出南海三項凍結行動建議，要求各國停止在南海島礁之建設。

⁸ Asia-Pacific Maritime Security Strategy (D.C.: Department of Defense, 2015), pp.1-3.

⁹ Matthew Southerland, *U.S. Freedom of Navigation Patrol in South China Sea: What Happened, What it Means, and What's Next*, U.S.-China Economic and Security Review Commission, Issue Brief, November 5, 2015.

¹⁰ Ronald O'Rourke, *Maritime Territorial and Exclusive Economic Zone (EEZ) Disputes Involving China*(D.C.: Congressional Research Service, 2015, December), pp.32-33.

反潛巡邏機即巡弋南海；¹¹2016 年 3、4 月，美菲也共同巡弋南海。¹²

表一、近期美軍機艦於南海之巡弋活動（2015 年 5 月~2016 年 5 月）

日期	巡弋情況
2015 年	
5 月 13 日	沃斯堡號濱海作戰艦巡弋國際海域。(此為消息公布日期)
5 月 26 日	CNN 記者搭乘 P-8 巡邏機飛經渚碧礁、永暑礁。
7 月 18 日	美太平洋艦隊司令史威夫乘坐 P-8 巡邏機接近。
10 月 27 日	美海軍拉森號驅逐艦進入渚碧等礁 12 浬內偵巡。
10 月 28 日~ 11 月 12 日	美海軍羅斯福號航艦打擊群結束中東部署任務，經南海返回美母港聖地牙哥。
11 月 8、9 日	2 架 B-52 轟炸機進入仁愛礁與美濟礁 12 浬偵巡。
12 月 10 日	1 架 B-52 轟炸機「誤闖」華陽礁 2 浬處。
2016 年	
3 月 4 日~	美海軍巡洋艦安提坦號 (USS Antietam)，由日本駛往南海，接替驅逐艦麥康貝爾號 (USS McCambell) 與登陸艦艾希蘭德號 (USS Ashland) 的巡弋任務。
2 月 4 日~ 3 月 9 日 4 月~	美海軍史坦尼斯號 (USS John C. Stennis) 航空母艦打擊群於南海巡弋，艦上為第 9 艦載機聯隊 (CVW9)，伴隨艦包括巡洋艦莫比灣號 (USS Mobile Bay)、驅逐艦史托克代爾號 (USS Stockdale) 與鍾雲號 (USS Chung-Hoon)，係參加關鍵決斷演習後進入南海，3 月 9 日結束巡弋，但 4 月時仍在馬來西亞東部水域。
4 月 19 日	美空軍 4 架 A-10C 攻擊機及 2 架 HH-60G「鋪路鷹」(Pave Hawk) 直升機飛越黃岩島附近國際空域。
5 月 10 日	美海軍驅逐艦勞倫斯號 (USS William Lawrence) 在永暑礁附近執行「航行自由」任務。

資料來源：Kirk Spitzer, "U.S. commander: Patrols over South China Sea islands to

¹¹ "Australia conducting 'freedom of navigation' flights in South China Sea," BBC News, December 15, 2015; David Wroe and Philip Wen, "South China Sea: Australia steps up air patrols in defiance of Beijing," *South China Morning Post*, December 15, 2015.

¹² 「美菲共巡南海 挑動陸神經」，聯合報，2016 年 4 月 15 日。

continue,” *USA Today*, July 22, 2015; Jim Sciutto, “Behind the scenes: A secret navy flight over China’s military buildup,” *CNN News*, May 26, 2015; Helene Cooper and Jane Perlez, “White House moves to reassure allies with South China Sea patrol, but quietly,” *The New York Times*, October 27, 2014; 「美司令：轟炸機飛經南沙為合法權利」，中央社，2015 年 11 月 19 日；GoNavy、「美升高軍事態勢 史丹尼斯號駛進南海」，中時電子報，2016 年 3 月 5 日；「美軍艦在南中國海執行自由航行任務」，美國之音中文網，2016 年 5 月 2 日。

此外，美國積極尋找南海區域之輪調基地，強化海域偵巡活動，例如美菲曾於 1999 年簽訂《軍隊互訪協定》（*Visiting Forces Agreement*）；2014 年又簽訂《強化國防合作協定》（*Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA*），使美軍重新獲得使用菲國境內基地的權利，為期 10 年。2015 年 12 月 7 日，美國與新加坡也簽署《強化國防合作協定》，獲准繼續使用星國基地；¹³另外，美時任國防部長潘尼達（Leon Panetta）2012 年訪問越南，也對使用「金蘭灣」（Cam Ranh Bay）表達興趣；¹⁴在 2016 年 4 月 12 日，美國防部長卡特訪問印度，也與印度國防部長巴里卡同意簽訂《後勤支援協議》。有關進展均說明，美國希望在南海周邊尋找更多可供使用之海外基地，以維持軍事存在之優勢。

最後，在協助提升南海國家海事能力方面，美國在 2015 年宣布將在 2 年內提供菲、越、馬、印尼等 4 個國家 2 億 5900 萬美元，協助建立海事能力現代化，包含菲獲得 7,900 萬美元最多，並移轉海巡快艇、研究船各 1 艘；越南獲得 4,000 萬美元；印尼獲得 2,100 萬美元、馬來西亞獲得 250 萬美元等，¹⁵這些作法顯示，南海周邊國家之海事能力現代化，在美國協助下將逐步取得進展，未來都將對中共構成軍事壓力。

三、日本：

¹³ “Carter, Singapore Defense Minister sign Enhanced Defense Cooperation Agreement,” US DoD Defense media Activity, December 7, 2015.

¹⁴ “Cam Ranh Bay Lures Panetta Seeking Return to Vietnam Port,” Bloomberg, June 4, 2012; “Panetta Tells India to play More Active Role in Afghanistan,” Voice of America, June 5, 2012; “Panetta calls for deep U.S.-India defense ties, more arms trade,” Reuters, June 6, 2012.

¹⁵ 「與陸南海較勁 美扮財神駐東南亞」，中央社，2015 年 11 月 18 日；「美國向亞太盟國提供 2 億 5900 萬美元助其加強海防」，法國國際廣播公司中文網，2015 年 11 月 18 日。

日本為島國，98%石油依賴進口，其中 70%是從中東進口，因此重視海事安全，強調海空航行自由。¹⁶ 1997、2015 年修訂之《美日防衛合作指針》將保護海上交通線（Sea Lines of Communications）列為日本防衛政策，主張依國際法擁有航行自由之權利，有關海事紛爭應依 1982 年《聯合國海洋法公約》與國際法原則和平解決，也對美國近期強化南海巡弋行動表達支持。

至於具體行動上，在日本解禁「集體自衛權」後，已擁有支援美軍執行海外任務更多的空間。2015 年 11 月 19 日，日相安倍晉三在馬尼拉 APEC 會議與歐巴馬會談時稱，「將針對自衛隊於南海執行警戒監視活動進行研究」；¹⁷日防衛大臣中谷元 20 日訪問澳洲，與美軍太平洋司令部司令哈里斯（Harry Harris Jr.）會談，即傳達日本將支援美軍巡弋之立場。¹⁸除此之外，日本也積極尋找南海周邊補給基地，中谷元 2015 年 11 月訪問越南時即獲得同意，未來自衛隊可使用金蘭灣。¹⁹2016 年 4 月 12 日，日本自衛隊「有明艦」、「瀨戶霧艦」即首次停靠金蘭灣，參加印尼海軍於 12-16 日舉辦的「科莫多海上聯合軍演」（MNEK），²⁰該商港在未來可能成為自衛隊之燃料與補給的重要據點。另外，日本正與菲律賓進行《軍隊互訪協定》談判，尋找南海周邊補給碼頭步調積極。

再者，日本也積極與各國洽簽《防衛裝備移轉協定》，以做為向南海國家提供防衛裝備之依據，²¹例如 2014 年同意提供 10 艘海巡艦給菲

¹⁶ 吳明上，〈美日建立海上聯合防衛的決定：以日本的政治決定過程為中心〉，《東吳政治學報》第 20 期（2005），第 147-178 頁。

¹⁷ 安倍與歐巴馬於 11 月 19 日 APEC 峰會期間舉行會談，安倍也當面向歐巴馬說明，正進行相關研究，「詳訊：安倍與奧巴馬會談 將在南海問題上加強合作」，共同社，2015 年 11 月 20 日；「安倍稱將就向南海派遣自衛隊等選項進行充分研究」，共同社，2015 年 11 月 11 日。

¹⁸ 「詳訊：日澳將舉行外長房長磋商 日方將大力推銷潛艦」，共同社，2015 年 11 月 17 日。

¹⁹ “Vietnam agrees to Japanese warship visit, exercise: Kyodo,” *Defense News*, November 6, 2015; 「越南將允許日本自衛隊艦船停靠南海軍港」，日經中文網，2015 年 11 月 6 日；「日越防長會談確認加強合作牽制中國協議」，BBC 中文網，2015 年 11 月 6 日；「日越就海上自衛隊停靠金蘭灣達成共識」，共同社，2015 年 11 月 6 日。

²⁰ 印尼「科莫多」軍演揭幕 37 國海軍大會師，青年日報，2016 年 4 月 14 日。

²¹ 「日美首腦會談議南海問題 日將提供防衛裝備」，朝日新聞中文網，2015 年 11 月 20 日。

國，2016 年 2 月 29 日簽訂《防衛裝備與技術移轉協議》；與印尼在 2015 年 3 月 23 日簽署《防衛合作交流備忘錄》；與馬來西亞在 5 月 25 日簽訂《新戰略夥伴協定》；²²與印度在 12 月 12 日共同發表「日印特殊戰略與全球夥伴 2025 年願景聲明」，同時簽訂《防衛裝備與技術移轉協定》（*Agreement concerning the Transfer of the Defense Equipment and Technology*）及《保護機密軍事情報協定》（*Agreement concerning Security Measures for the Protection of Classified Military Information*），²³並決定參加 2016 年 2 月印度國際艦隊閱兵式；²⁴越南更利用日防相中谷元於 2015 年 11 月訪問越南時，對於安倍提出之「積極和平主義」政策表達明確支持，並稱「非常期待日本發揮作用」，兩國後續將陸續舉行聯合演訓，並展開防衛裝備合作談判，²⁵合作將更形深化。由上分析，現階段日本積極與菲律賓、越南、印度等國洽簽《防衛裝備與技術移轉協定》，以提供轉移防衛裝備的依據，印尼與印度均對 US-2 水上飛機表達合作意向。²⁶

四、印度：

印度總理莫迪（Narendra Modi）自上任後，調整過去「不結盟」（non-aligned）外交政策，積極經營對外關係，除穩固與傳統友邦俄羅斯關係，訪問宿敵巴基斯坦，維持與中共良好經貿交流，亦採取「東向」（Act East）政策，擴展與美、日及東協國家友好關係。莫迪政府將南海議題納入廣泛的「印度－太平洋」（Indo-Pacific region）安全議題，視維護穩定的「印度－太平洋」有助於地區安全與發展，主張和平解決

²² Prashanth Parameswaran, "Japan and Malaysia's New Strategic Partnership," *The Diplomat*, May 27, 2015.

²³ IANS, "India and Japan signs 16 agreements," *Indian Express*, December 12, 2015

²⁴ "Japan and India Vision 2025 Special Strategic and Global Partnership: Working Together for Peace and Prosperity of the Indo-Pacific Region and the World," Japanese Ministry of Foreign Affairs, December 12, 2015; "Fact Sheet: Japan and India, Working Together for Peace and Prosperity," Indian Ministry of External Affairs, December 12, 2015.

²⁵ 「日越就海上自衛隊停靠金蘭灣達成共識」，共同社，2015 年 11 月 6 日。

²⁶ "Japan and India Vision 2025 Special Strategic and Global Partnership: Working Together for Peace and Prosperity of the Indo-Pacific Region and the World," Japanese Ministry of Foreign Affairs, December 12, 2015; "Fact Sheet: Japan and India, Working Together for Peace and Prosperity," Indian Ministry of External Affairs, December 12, 2015.

紛爭與維護海空航行自由，並希望各國在國際法基礎上，確保穩定地區安全。²⁷

印度為加強與區域國家之海事安全合作，也積極與日本、越南發展軍事合作，2015 年 5 月，與越南簽訂《防衛合作備忘錄》及《海巡合作備忘錄》，協助訓練越南之潛艦、飛行人員，提供 1 億美元貸款額度（Lines of Credit, LoCs）給越南採購防衛裝備，例如 4 艘海巡艇（Ocean Patrol Vessel, OPV），兩國將在太空領域展開合作。²⁸12 月，印度與日本簽署《防衛裝備與技術移轉協定》與《保護機密軍事情報協定》，並洽談採購 US-2 水上飛機，同意建立 2+2 會議、國防政策對話、軍事會談、海巡合作及空軍參謀會談；印度與美國也簽署相互支援協定；並決定開啟日印美、日印澳三邊對話與合作，以建構維持「印度－太平洋」地區之安全架構。²⁹

五、澳洲：

澳洲新任總理滕博爾（Malcolm Turnbull）延續前任總理艾伯特（Tony Abbott）政府所採行之親美日政策，積極發展與美國、日本、菲律賓、印度等國家之安全合作關係。關於南海議題，《2016 年國防白皮書》有詳細的政策闡述，報告指出澳洲有近 2/3 出口經過南海，因此區域不穩定將影響澳洲安全利益。澳洲主張依國際法擁有之「航行自由」、合法使用海洋之權利、反對軍事目的之人工設施，特別關注中共在南海的「填海造陸」規模與進程，並認為相關活動應維持透明與公開，聲索

²⁷ “Japan and India Vision 2025 Special Strategic and Global Partnership: Working Together for Peace and Prosperity of the Indo-Pacific Region and the World,” Japanese Ministry of Foreign Affairs, December 12, 2015.

²⁸ Ankit Panda, “India and Vietnam push ahead with strategic security cooperation,” *The Diplomat*, May 26, 2015; Carl Thayer, “India and Vietnam advance their strategic partnership,” *The Diplomat*, December 11, 2014; Dipanjan Roy Chaudhury, “India to supply Vietnam with naval vessels amid China disputes,” *The Economic Times*(India), October 28, 2014.

²⁹ “Japan and India Vision 2025 Special Strategic and Global Partnership: Working Together for Peace and Prosperity of the Indo-Pacific Region and the World,” Japanese Ministry of Foreign Affairs, December 12, 2015; “Fact Sheet: Japan and India, Working Together for Peace and Prosperity,” Indian Ministry of External Affairs, December 12, 2015.

近期亞太國家有關南海之「軍事合作」

國應儘速達成「南海行為準則」(COC)共識。³⁰

澳洲積極深化與區域盟國及夥伴國家合作，對日本方面，每年舉行澳日 2+2 會議，澳洲除支持 (support) 日本解禁「集體自衛權」外，2014 年也與日簽署《防衛裝備與技術移轉協定》；規劃把原有 6 艘潛艦提升為 12 艘，³¹日本「蒼龍」級潛艦曾是考慮合作生產對象，藉此逐步強化美日澳三邊安全合作；對東南亞方面，將與區域夥伴在「五國聯防協議」(Five Power Defense Arrangement, FPDA) 的基礎上，協助東南亞國家發展「海洋覺知能力」(maritime domain awareness capabilities)。³²值得注意的是，在確保航行自由方面，澳洲於 2015 年 12 月派遣 P-3 巡弋南海；³³而與菲律賓所簽訂之《軍隊互訪協定》(Philippines-Australia Status of Visiting Forces Agreement, SOVFA) 也於 2012 年正式生效，³⁴為澳洲軍隊訪問菲國提供依循。

參、小國於南海之軍事合作

一、菲律賓：

菲律賓政府對於南海的主張，由最早的「條約界線」(Treaty Limits)³⁵逐漸轉為「群島基線」(archipelagic baselines) 與「群島水域」

³⁰ 2016 Defence White Paper(Canberra: Australian Department of Defence, 2016), pp. 57-59.

³¹ 2016 Defence White Paper(Canberra: Australian Department of Defence, 2016), pp. 90-92.

³² 2016 Defence White Paper(Canberra: Australian Department of Defence, 2016), pp. 127-135

³³“Australia conducting ‘freedom of navigation’ flights in South China Sea,” *BBC News*, December, 15, 2015; David Wroe and Philip Wen, “South China Sea: Australia steps up air patrols in defiance of Beijing,” *Sydney Morning Herald*, December 15, 2015.

³⁴ “Status of Visiting Forces Agreement with Australia Ratified by the Philippines,” Australian Embassy to the Philippines, July 24, 2015. 該協議於 2007 年 5 月 31 日簽署。

³⁵ 所謂「條約界限」包含部分南沙，但未含黃岩島（民主礁），為菲律賓（原西班牙殖民）領土界限之依據。例如（1）1898 年美西戰爭之後，簽訂《美西巴黎和平條約》，西班牙將菲律賓群島割讓美國，第 3 條以經緯度劃出範圍，範圍內之島嶼全部割讓美國，此即「條約界限」。（2）1900 年《美西華盛頓條約》（亦即美西割讓菲律賓偏遠島嶼條約）。（3）1930 年美英條約（亦即美英間關於菲律賓及北婆羅

(archipelagic waters)，³⁶使菲律賓之領海得以向外擴充。2013 年 1 月 22 日，菲律賓政府引用《聯合國海洋法公約》規定，正式對中共南海九段線主張提交國際仲裁，理由包含：1、中共所謂九段線主張包含整個南海，違反《聯合國海洋法公約》，是不合法的；2、中共於九段線內水域之灘、礁、低潮高地實施佔領及興建設施，部分屬於菲國大陸礁層與國際海床，並非該公約之島嶼；3、中共干擾菲律賓於其合法水域進行合法活動等數項。³⁷2015 年 10 月 29 日，國際常設仲裁法庭(Permanent Court of Arbitration)做出對部分仲裁項目擁有管轄權之裁決，³⁸對中共之南海主張形成挑戰。

在強化自身海上能力部分，總統艾奎諾三世(Benigno Aquino III) 2015 年 11 月 28 日核准總價 440 億披索(約新臺幣 341 億元)的軍購案，包括 2 艘巡防艦、8 輛兩棲突擊車、3 架反潛直升機、2 架長程巡邏機、3 具防空雷達等，³⁹尋求強化海巡能力與監偵能量。2012 年在美國協助下，開始建立「國家海岸監控中心」(National Coast Watch Center)，⁴⁰並轉移 2 艘海巡艦予菲律賓；菲律賓也規劃向南韓採購的 12

洲疆界條約)都認定該界限為菲律賓之領土外界限。此立場在菲律賓 1935 年「憲法」第一條有關「國土」之條文獲得確認。1973 年、1987 年兩度修憲亦繼承上述立場，包含部分南沙(菲稱卡拉揚群島)，但不包含黃岩島(民主礁)。Lowell B. Bautista, "Philippine Territorial Boundaries: Internal Tensions, Colonial Baggage, Ambivalent Conformity," *Jati*, Volume 16, December 2011, pp. 35-53; Lowell B. Bautista, "The Historical Context and Legal Basis of the Philippine Treaty Limits," *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, Volume 10:1, 2008, pp.1-31.

³⁶ 所謂「群島基線」與「群島水域」係依據《聯合國海洋法公約》裡的「群島制度」(regime of islands)而來，其範圍較大，且可納入黃岩島(民主礁)：2009 年菲律賓參議院通過「第 2699 號菲律賓群島領海基線議案」(Senate Bill 2699)及眾議院通過「第 3216 號菲律賓領海基線確定案」(House Bill 3216)，經總統艾若育(Gloria Arroyo)於 3 月批准「第 9522 共和國法」(Republic Act No. 9522)即「群島基線法」，正式引進「群島制度」，成為菲律賓納入南沙與黃岩島(民主礁)之依據。

³⁷ "Notification and Statement of Claim," Department of Foreign Affairs of the Philippines, 22 January, 2013; "Arbitral Proceedings against China," Department of Foreign Affairs of the Philippines, 22 January, 2013.

³⁸ 〈菲律賓訴中國仲裁案新聞稿〉，Permanent Court of Arbitration，2015 年 10 月 29 日；Permanent Court of Arbitration in The Hague, Press Release: Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, October 29, 2015.

³⁹ 「競逐南海!? 菲批准 341 億軍購」，青年日報，2015 年 11 月 29 日。

⁴⁰ "Obama Reaffirms US Commitment to MDT; Vows Support for Phl Defense Initiatives," Department of Foreign Affairs (the Philippines), June 9, 2012.

架 FA-50 戰機，預計在 2017 年完成交機(菲國接受船艦概況詳見表二)。

⁴¹此外，日本除在 2014 年提供 10 艘海巡艦，⁴²於 2016 年 2 月 29 日簽署菲日《防衛裝備與技術移轉協議》，亦正規劃提供 5 架二手的 TC-90 訓練機給菲律賓。⁴³

另外，菲律賓十分積極強化與美、日、澳之安全合作。在美菲合作方面，於 1951 年簽署《美菲共同防禦條約》、2011 年共同宣布《馬尼拉宣言》(*Manila Declaration*)，簽訂《強化國防合作協定》(*Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA*)，兩國將加強各自的國防與集體防衛能力，包含反恐、海上安全與海域覺知 (*maritime domain awareness*)、⁴⁴災防管理、整備與快速回應等能力，並開放菲國境內多個基地供美軍使用。在菲澳合作方面，2007 年兩國簽訂《軍隊互訪協定》(*Visiting Forces Agreement*)，允許日本自衛隊及澳洲軍隊機艦訪問菲律賓，並舉行聯合軍演。在菲日合作方面，也洽簽《軍隊互訪協定》。⁴⁵另外，菲律賓在 2015 年，與越南正式簽訂《戰略夥伴聯合聲明》，同意在海事安全進行合作。⁴⁶由上述可知，菲律賓是南海最積極推展軍事合作與建立海事能力的聲索國。

⁴¹ “PHL’s first 2 FA-50PHs arrive in Clark,” Office of the President(The Philippines), November 29, 2015; 「菲律賓為應對南海局勢時隔十年引進戰機」，共同社，2015 年 11 月 28 日。

⁴² Tim Kelly and Nobuhiro, “Japan may give planes to Manila for South China Sea patrols: Sources,” Reuters, August 6, 2015; 「日本或向菲律賓提供飛機進行南海巡邏」，BBS 中文網，2015 年 8 月 6 日。

⁴³ 「助菲巡南海抗陸 日擬供飛機」，中央社，2016 年 3 月 1 日；「日菲簽署防衛裝備協議 日防長擬 4 月下旬訪菲」，共同社，2016 年 3 月 1 日。

⁴⁴ 海洋覺知 (*maritime domain awareness*) 應指海上監偵系統的建構，美國近年積極協助菲律賓建構此項能力。*National Strategy for Maritime Security: National Maritime Domain Awareness Plan* (D.C.: White House, 2013), p. 2.

⁴⁵ Amando Doronila, “Security deal seals PH-Japan alliance,” *Philippine Inquirer*, June 8, 2015; Prashanth Parameswaran, “Japan, Philippines seeking new pact on military bases,” *The Diplomat*, June 5, 2015; Prashanth Parameswaran, “Japan, Philippines strengthen strategic partnership,” *The Diplomat*, June 5, 2015; “Status of Visiting Forces Agreement with Australia ratified by the Philippines,” Australian Embassy to The Philippines, July 24, 2012.

⁴⁶ “Viet Nam, Philippines issue joint statement on strategic partnership,” *Viet Nam News*, November 19, 2015.

表二、近期菲律賓接收船艦概況（括號內為宣布日期）

美國	日本	南韓	澳洲
■ 2 艘漢彌爾頓級海巡艦(2011 年 11 月 16 日) ■ 1 艘海巡艦、1 艘研究船	■ 10 艘海巡艦（2014 年 6 月 24 日） ■ TC-90 飛機（洽談中）	■ 1 艘浦項級護衛艦（2014 年 5 月 30 日） ■ 1 艘多用途登陸艇 ■ 16 艘橡皮艇	■ 2 艘登陸艇（2015 年 2 月 1 日） ■ 再增 3 艘

資料來源：1. Tim Kelly and Nobuhiro, “Japan may give planes to Manila for South China Sea patrols: Sources,” Reuters, August 6, 2015; 「澳大利亞贈菲律賓兩艘退役登陸艇 稱將用於救災」，聯合新聞網，2015 年 2 月 2 日；「日向菲提供 10 艘海上巡邏艇」，中央社，2014 年 6 月 24 日；「韓贈護衛艦 菲海軍實力提升」，中央社，2014 年 6 月 5 日；「協助南海防禦 美再售菲軍艦」，中央社，2011 年 11 月 17 日。2016 Defence White Paper (Canberra: Australian Department of Defence, 2016) , p. 131.

2. 菲係以 1,000 萬美元低價向美採購，美 2001-2015 年已提供 3 億美元軍事援助。

二、越南：

越南政府對於南海諸島的主張係依據歷史證據，1977 年 5 月 12 日發表《關於越南領海、鄰接區、專屬經濟海域與大陸礁層的聲明》，其大陸礁層主張部分與我傳統 U 型線重疊。從歷史觀察，越南與中共的關係十分微妙，兩國曾在 2014 年因西沙群島「海洋石油 981」鑽油平臺問題關係緊張，也曾有談判解決領土爭議的前例，例如 2000 年簽訂《北部灣漁業合作協定》(Agreement on Fishing Co-operation in the Bac Bo Gulf) 與《北部灣劃界協定》(Agreement on Delimitation of the Bac Bo Gulf)，目前觀察，越南尚未將國際仲裁列為解決領土紛爭之主要手段，加上越南共產黨新領導階層，已不見親美派的總理阮晉勇，越陸雙方在南海議題之紛爭仍有緩解的可能。

在強化海上能力方面，越南向俄羅斯採購 6 艘基洛級 (kilo class) 潛艦，在 2013 年完成第 1 艘交艦；同年向俄羅斯訂購 6 艘獵豹 3.9 型 (Gepard 3.9) 護衛艦和 10 艘閃電型 (Molniya) 快速攻擊艦；向荷蘭

近期亞太國家有關南海之「軍事合作」

訂購的 2 艘西格瑪級（Sigma）輕型護衛艦；⁴⁷2014 年，日本同意低利貸款售予 10 艘巡邏船艦給越南，⁴⁸印度提供低利貸款採購 4 艘海巡艦給越南，以強化其海軍防衛能力；美國也提供 5 艘改裝海巡艦給越南。⁴⁹

再者，越南對於與其他國家之安全合作十分積極。越南與美國在 2011 年簽署《防衛合作備忘錄》、2015 年簽訂《共同展望聲明》，決定建立兩國國防部長經常性對話機制、進行維護海事安全、災難救援、聯合國維和行動及人道援助等合作。2015 年 11 月，越南與菲律賓簽訂《戰略夥伴聯合聲明》，雙方決定進行政治、經濟、海事與海洋事務、科技等領域進行合作；特別是在海事與海洋事務合作方面，兩國同意每兩年召開副部長層級的「國防戰略對話」與「海事合作會議」，持續精進雙邊合作，並願意在規則與法律基礎上，促進海域穩定，雙方同意依據國際法、各自國內法相互合作，確保任何組織或非國家行為者不會佔用、威脅領土主權及政經穩定。⁵⁰並與印度簽訂《防衛合作備忘錄》及《海巡合作備忘錄》。

三、印尼：

印尼雖非南海聲索國，然因屬於東協重要成員國，且那吐納群島（Natuna Islands）專屬經濟海域部分範圍與中共九段線重疊，使印尼在南海議題仍有發言空間。印尼總統佐科威（Joko Widodo）在 2015 年 3 月指出，「中共的主張包含大部分南海區域，在國際法是沒有法律依據

⁴⁷ 「越南增強軍事實力抗衡中國」，華爾街日報中文網，2014 年 5 月 10 日。

⁴⁸ Toko Sekiguchi, “Japan to provide Patrol Vessels to Philippines,” Reuters, June 4, 2015; Scott Cheney-Peters, “Japan to provide Vietnam patrol boats next year,” USNI News, 2 June, 2014.

⁴⁹ 美國所提之「東南亞海事安全倡議」，目前並無完整且具體之內容，根據報導，美國已透過「全球安全應急基金」（Global Security Contingency Fund）協助菲律賓建立國家海岸監視系統（National Coast Watch system）（4000 萬美元），未來將準備提供越南 5 艘改裝海巡艦艇（1800 萬美元），規劃撥款方式為 2016 年（5000 萬美元）、2017 年（7500 萬美元）、2018 年（1 億美元）2019 年（1 億美元）、2020 年（1 億美元），詳見“Expanded U.S. assistance for Maritime capacity building,” Department of State, December 16, 2013; Aaron Mehta, “Carter announces \$425M in Pacific Partnership funding,” Defense News, May 30, 2015.

⁵⁰ “Viet nam, Philippines issue joint statement on strategic partnership,” Viet Nam News, November 19, 2015.

的。」⁵¹印尼政治法律安全統籌部部長胡特（Luhut Panjaitan）稱，「若中共對南海大部分地區，包含印尼，無法通過對話解決，印尼可能尋求國際法院的裁決。」⁵²對此，中共外交部在 2015 年 11 月 12 日已先表明「該群島主權屬於印尼」，⁵³希望降低兩國因南海主權議題衝突之可能性。

不過，在軍事上，印尼持續強化南海軍事部署與聯合軍演，規劃在南海地區建立新的軍事基地，以強化保護領土主權。⁵⁴目前該群島只有一座機場及少量部隊，未來將擴增部署規模，印尼也可能在那吐納群島附近與美國舉行常態性聯合軍演。⁵⁵除此之外，印尼也希望提升海事能力，佐科威與日相安倍晉三於 2015 年 3 月 23 日簽署《防衛合作交流備忘錄》，確認防衛裝備合作意向。⁵⁶12 月 17 日舉行「外交與國防部長會議」（2+2）時，印尼向日方表明希望採購日本 US-2 水上飛機，⁵⁷未來兩國應會在南海議題持續合作。

四、馬來西亞：

馬來西亞做為聲索國之一，外交政策與作法相對低調。過去，馬國雖然重視維持海洋和平、安全及穩定，強調南海「航行自由」；主張所有聲索國應自制，有關海事爭議應依《聯合國海洋法公約》和平解決分

⁵¹ Kanupriya Kapoor and Linda Sieg, "Indonesian president says China's main claim in South China Sea has no legal basis," Reuters, March 23, 2015.

⁵² 「中國：菲 APEC 不宜論南海問題 印尼：不排除尋求國際仲裁」，南華早報中文網，2015 年 11 月 12 日。

⁵³ 「2015 年 11 月 12 日外交部發言人洪磊主持例行記者會」，中共外交部，2015 年 11 月 12 日。

⁵⁴ "Govt to build military base near South China Sea," *The Jakarta Post*, July 10, 2015; Zachary Keck, "Indonesia is building new military base in South China Sea," *National Interest*, July 10, 2015.

⁵⁵ Kanupriya Kapoor and Randy Fabi, "Indonesia eyes regular navy exercises with U.S. in South China Sea," Reuters, April 13, 2015.

⁵⁶ "Japan-Indonesia Joint Statement-Towards Further Strengthening of the Strategic Partnership Underpinned by Sea and Democracy," March 23, 2015, Tokyo; *Memorandum between the Ministry of Defense of the Republic of Indonesia and the Ministry of Defense of Japan on Cooperation and Exchanges in the field of Defense*, March 23, 2015.

⁵⁷ Reiji Yoshida "Japan, Indonesia hold first two-plus-two talks, agree to work toward transfer of defense weapons," *Japan Times*, December 17, 2015.

近期亞太國家有關南海之「軍事合作」

歧；強調有效落實《南海各方行為宣言》(DOC)，儘早完成《南海行為準則》(COC)的重要性。⁵⁸在軍事上，馬來西亞也強化與美、日之安全合作，例如與日本已於 2015 年簽署《戰略夥伴聯合聲明》(*Joint Statement on Strategic Partnership*)，未來日本計劃推動防衛裝備與技術移轉給馬來西亞，兩國將協商簽署協定確認合作架構；在尊重國際法的基礎上，進一步強化災害防救與海事安全合作。⁵⁹

馬國也強化南海軍事部署與海巡能量，於 2013 年即規劃在距離曾母暗沙 (James Shoal) 96.6 公里的賓吐魯 (Bintulu) 建立海軍基地與陸戰隊。⁶⁰日本在《戰略夥伴聯合聲明》下，將協助馬來西亞擴增海事執法局 (Maritime Enforcement Agency) 能量，並建立維和中心 (Peacekeeping Centre)，使其成為災防專家與人員訓練之區域基地。

五、新加坡：

新加坡非南海主權聲索國，在主權紛爭不持立場，⁶¹不過因扼控麻六甲海峽，相當重視海上國際秩序。新加坡總理李顯龍在 2015 年 6 月舉行的「香格里拉對話」(Shangri-La Dialogue) 上對該國的南海立場有清楚的闡述，他指出「星國視南海為主要生命線 (vital life line)，每一個亞洲國家貿易均途經南海，因此在確保主要海空交通線及航行自由之安全方面擁有利益。」⁶²此外，也透過軍事合作，以維持其戰略地位，例如新加坡與美國經協商於 2015 年簽署《強化防衛合作協定》(*Enhanced Defense Cooperation Agreement*)，同意美軍 (在 2018 年之前) 部署 4 艘濱海作戰艦 (LCS) 及 2 架 P-8 A 「海神式」(Poseidon) 海洋巡邏機，⁶³以確保南海主要海空交通線之安全，以及航行自由。

⁵⁸ *Japan-Malaysia Joint Statement on Strategic Partnership*, May 25, 2015.

⁵⁹ Prashanth Parameswaran, "Japan and Malaysia's New Strategic Partnership," *The Diplomat*, May 27, 2015 ; *Japan-Malaysia Joint Statement on Strategic Partnership*, May 25, 2015.

⁶⁰ Zachary Keck, "Malaysia to establish marine corps and South China Sea navy base," *The Diplomat*, October 19, 2013.

⁶¹ "Speech by Singapore Minister for Defence Dr. Ng Eng Hen at the 14th Shangri-La Dialogue on 31 May 2015, 1100HRS, at Shangri-la Hotel," IISS, 31 May, 2015.

⁶² "Keynote speech by Prime Minister Lee Hsien Loong at the Shangri-La Dialogue on 29 May, 2015," IISS, May 29, 2015.

⁶³ David Brunnstrom, "U.S. to deploy spy plane in Singapore amid China tensions,"

肆、觀察重點

一、美軍將採更積極之區域軍事活動與部署，以維持西太平洋南段區域之「軍事存在」優勢：

美國與中共在西太平洋的優勢地位爭奪，南海問題提供絕佳的平臺，中共崛起後，控制南海成為其成為大國的重要指標，美國也因為區域國家的拉攏，順勢讓美軍「重返亞洲」。中共長遠的目標是取得控制南海的權力，美軍則透過逐步加強區域之軍事活動與部署（見表三），雖不致嚇阻中共持續填海造陸與島礁軍事化，但仍構成壓力。例如美國防部副部長沃克（Bob Work）宣示，美海、空軍兵力在 2020 年將有六成部署在亞太地區，⁶⁴包含新加坡、菲律賓將有更多美軍機艦「輪調部署」（rotational deployment），2018 年以前在新加坡部署 4 艘濱海作戰艦（LCS）；⁶⁵太平洋艦隊司令史威夫（Scott Swift）在 7 月表示，正規劃將第 3 艦隊以「前進部署」（operating forward）方式，將作戰任務範圍擴及極不穩定（greatest instability）的西太平洋地區，以國際換日線為管轄區分界的第 7、第 3 艦隊將進行更為緊密的任務合作；⁶⁶美國 2015 年公布的《亞太海事安全戰略》亦透露多項強化亞洲的軍事部署及聯合軍演（如表四）。⁶⁷在 10 月，國防部長卡特（Ashton Carter）在國會聽證也重申，「將依國際法持續海、空航行與活動」，⁶⁸美國將會持續在區域捍衛國際法所賦予之航行自由權，並規劃未來每季前往南海爭議海域

Reuters, December 8, 2015; Mike Yeo, "U.S. to deploy Navy P-8A Poseidon Aircraft to Singapore," USNI, December 8, 2015; "US Navy: 4 LCSs to Operate out of Singapore by 2018," *Defense News*, February 18, 2015.，但美國《亞太海事安全戰略》報告，指在 2017 年底前完成部署 LCA，Asia-Pacific Maritime Security Strategy (D.C.: Department of Defense, 2015), p. 23.

⁶⁴ "A new global posture for a new era," as delivered by deputy secretary of defense Bob Work, Council on Foreign Relations, US Department of Defense, September 30, 2015.

⁶⁵ AFP, "US Navy: 4 LCSs to operate out of Singapore by 2018," *Defense News*, February 18, 2015.

⁶⁶ Tim Kelly, "U.S. admiral signals wider role for powerful Third Fleet in Western Pacific," *The New York Times*, September 26, 2015.

⁶⁷ *Asia-Pacific Maritime Security Strategy* (D.C.: Department of Defense, 2015), pp. 20-25.

⁶⁸ Helene Cooper and Jane Perlez, "White House moves to reassure allies with South China Sea Patrol, but quietly," *The New York Times*, October 27, 2015.

近期亞太國家有關南海之「軍事合作」

執行至少 2 次巡航任務，強化「軍事存在」之餘，勢必影響到中共期望建立之區域軍事優勢。

表三、美軍於亞洲的軍事部署（列舉）

部隊 總額	● 亞太地區總計 36 萬 8000 人 （其中 9 萬 7000 人在國際換日線以西）
規劃 部署	● 2015 年雷根號航艦接替華盛頓號（日本） ● 增加部署 2 艘神盾驅逐艦（日本） ● 前進部署 F-35（日本） ● DDG-1000 驅逐艦 ● 2020 年部署美利堅號兩棲突擊艦 ● B-2、B-52 轟炸機 ● 2015 年部署核動力攻擊潛艦（關島） ● 2018 年部署聯合高速載具（關島） ● 2017 年部署 MQ-4C 無人飛行系統（關島） ● 部署 E-2D 預警機與 P-8A 巡邏機 ● 2017 年完成部署輪調部署 4 艘濱海作戰艦（新加坡）
規劃 演習	● 挑戰爭議海洋主張：35 處（2014 年，19 處在 PACOM 轄區） ● 美韓聯演：關鍵決斷（Key Resolve）、鵝鷹（Foal Eagle）等 ● 美日聯演：反潛演訓（Shin Kame）等 ● 美菲聯演：肩並肩（Balikatan）等 ● 印尼聯演：海洋偵查（SEASURVEX）、（SMASHEX）等 ● 美馬聯演：兩棲演訓等 ● 美越活動：海軍交流活動（NEA）等 ● 印度聯演：馬拉巴爾（Malabar）等 ● 多邊聯演：環太（RIMPAC）、韓美日搜救（SAREX）等

說明：資料非全貌，整理自 Asia-Pacific Maritime Security Strategy（D.C.: Department of Defense, 2015），pp.20-25。美日演習 2014 年場次達 25 場，詳見《日本の防衛》（東京：防衛省，2015 年），第 361 頁。

二、中共進行「島礁軍事化」強化南海主權，並以經濟手段拉攏部分周邊國家，將使聲索國難對中共形成一致性的外交壓力：

過去的中共始終強調未在南海追求軍事化，習近平在 2015 年 9 月訪美期間即公開宣示，「修建工程不針對或影響其他國家，也沒有追求軍事化意圖」。美於巡弋後，再度循外交管道向陸方確認，陸方仍重申立場未變。⁶⁹不過，2016 年 2 月 22 日，美智庫「戰略暨國際研究中心」（CSIS）披露，中共已在華陽礁建立雷達，顯示中共的南海活動已進展到「軍事化」階段，劃設「防空識別區」（ADIZ）之可能性逐漸升高。⁷⁰中共耗費周章大興土木，造港灣、蓋機場、建設施，長遠意圖必然是造成強化「實質管轄」、「有效控制」之既存事實，未來待水到渠成，軍事存在是確保其區域優勢的重要手段。

對此，美國認為《聯合國海洋法公約》第 60 條規定，「人工島嶼、設施和結構不具有島嶼地位。它們沒有自己的領海。」該條約規定人造島（低潮高地或暗沙）得設 500 公尺的安全地帶，但不能主張 12 浬領海。未來中共若持續進行軍事化，恐迫使美與同盟國之軍事活動將更為頻繁，區域國家與美國之安全合作更加緊密，然而，由於與中共的經濟關係緊密，東協區域國家對於南海問題看法不一，仍難產生一致性共識，例如 2016 年 2 月 27 日東協非正式外長會議之主席聲明以較重的措辭，不點名的方式，聲明「嚴重關切近期的活動」，認為「損及互信，加劇區域緊張局勢」。⁷¹此凸顯東協國家考量中共因素，在南海等攸關區域和平穩定之問題，仍難以達成具實質效果的「東協外交立場」，自然無法對中共形成外交壓力，也因此中共依舊消極應對「南海行為準則」雙邊談判，同時以軍事部署做為主要手段。

值得注意的一項發展是，中共外交部長王毅在 2016 年 3 月 8 日記者會提出合作案，如設立「中共—東盟海上合作基金」及 40 多個合作項目；希望推進「南海行為準則」（COC）磋商，制定海上風險管控預防性措施，設立兩個熱線（海上緊急事態外交熱線、海上聯合搜救熱線），預防海上衝突，重申南海的公海航道部分，各國享有航行自由，

⁶⁹ 「獨家：中國政府稱不會將人工島作為軍事據點」，共同社，2015 年 11 月 18 日。

⁷⁰ Michael Pilger, *ADIZ update: Enforcement in the East China Sea, Prospects for the South China Sea, and Implications for the United States*, US-China Economic and Security Review Commission, March 2, 2016.

⁷¹ 「東盟外長會議聲明就南海局勢譴責中國」，共同社，2016 年 2 月 27 日。

近期亞太國家有關南海之「軍事合作」

上述有關談判不涉及主權。此項建議至今各國態度不明，是否有助於區域情勢減緩，恐難樂觀。

三、日本、澳洲、印度等大國於南海區域和平安全擁有利益，未來可能更加積極參與南海事務：

美國主要的區域友盟，日本、澳洲、印度均嚴重關切中共近期在南海的積極作為，也主張對南海和平安全擁有利益。日本方面，自後冷戰時期，維護海上交通線及海事安全即是「美日同盟」的主要目標，在解禁「集體自衛權」之後，日本擁有更大空間支援美軍，日相安倍晉三於2015年11月19日與歐巴馬會談時，稱正針對自衛隊於南海執行警戒監視活動進行研究。防衛大臣中谷元20日訪問澳洲，向美軍太平洋司令哈里斯（Harry Harris Jr.）會談，傳達將支援美軍巡弋，並研究部署「終端高空飛彈防禦系統」（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD）之可能性。⁷²日本正與菲律賓協商《軍隊互訪協定》，並獲越南同意，未來可停泊金蘭灣商用碼頭補給，待相關準備工作完成後，日本自衛隊將成為與澳洲、美國巡弋南海的重要區域國家，自衛隊艦隊足跡也將廣泛出現在區域各國基地。澳洲方面，主張南海為其重要貿易通道，具有重要利益，因此與越南簽署《國防合作計畫》，在海事安全、軍事教育、維和及特戰展開合作，與菲律賓在反恐、海事安全等領域加強合作，並藉「五國聯防協議」及東協架構維持與區域國家之安全合作。印度方面，也積極維護「印度－太平洋」地區和平穩定，與美國簽署《後勤支援協定》，⁷³與越南簽署《防衛合作備忘錄》與《海巡合作備忘錄》，與其他區域國家仍存有許多安全合作之空間，應會持續擴大與深化（詳見表四）。

⁷² “Tokyo considering advanced US air defense systems to counter NKorea,” *Spacewar*, December 5, 2015.

⁷³ Sanjeev Miglani and David Brunnstrom, “India, U.S. closer to pact to share military logistics: officials,” *Reuters*, February 29, 2016.

表四、南海區域國家之軍事合作或協助

	軍事合作	雙邊協議
菲律賓	● 美國：協助菲建立國家海岸監控中心，海岸監視雷達系統；轉移 1 艘海巡艦、1 艘研究船；提供 7,900 萬美元援助 ● 日本：提供 10 艘巡邏船給菲律賓 ● 澳洲：提供 5 艘登陸艦	● 2014 年 4 月 28 日與美國簽署《強化防衛合作協定》，同意美使用菲國基地 ● 2016 年 2 月 29 日與日本簽署《防衛裝備與技術移轉協定》 ● 與日本洽簽《軍隊互訪協定》 ● 2007 年 5 月 31 日與澳洲簽訂《軍隊互訪協定》，2012 年生效 ● 2015 年 11 月 19 日與越南簽署《戰略夥伴聯合聲明》
越南	● 美國：提供 4,000 萬美元，提升海事能量；提供 5 艘改裝海巡艦艇 ● 日本：協商使用金蘭灣商用碼頭；提供低利貸款及 10 艘巡邏船艦給越南 ● 印度：協助越訓練潛艦、飛行人員；提供 4 艘海巡艦	● 2011 年 9 月 20 日與美國簽訂《防衛合作備忘錄》展開對話，2015 年 6 月 1 日簽署《共同展望聲明》 ● 2015 年 5 月與印度簽署《防衛合作備忘錄》與《海巡合作備忘錄》 ● 2015 年與澳洲簽署《國防合作計畫》 ● 2015 年 11 月 19 日與越南簽署《戰略夥伴聯合聲明》
馬來西亞	● 美國：提供 250 萬美元，提升海事能量，如整合海上監視系統（IMSS） ● 日本：啟動《防衛裝備移轉協定》談判	● 2015 年 5 月 25 日與日本簽署《戰略夥伴聯合聲明》 ● 2015 年 11 月 22 日與澳洲發表《戰略夥伴聯合宣言》
印尼	● 美國：提供 2,100 萬美元，提升海事能量，如整合海上監視系統（IMSS）	● 2015 年 3 月 23 日與日本簽署《防衛合作交流備忘錄》
中共	無	無
其他	● 美國獲新加坡同意部署 4 艘濱海作戰艦（LCS）及 2 架 P-8A 反潛巡邏機	● 2015 年 4 月 28 日美國、日本修訂第三版《美日防衛合作指針》 ● 2015 年 12 月 7 日美國、新加坡簽署《防衛合

		作協定》 ● 2014 年 7 月 8 日日本、澳洲簽署《防衛裝備移轉協定》 ● 2015 年 12 月 12 日日本、印度簽署《防衛裝備移轉協定》及《保護機密軍事情報協定》 ● 2016 年 4 月美國、印度簽署《後勤支援協定》
--	--	--

資料：整理自雙邊聯合公報、各報導及 Department of Defense, Asia-Pacific Maritime Security Strategy, August 2015, p. 37；「日印或將就防衛裝備協定達成基本協議」，共同社，2015 年 11 月 28 日；「詳訊：日菲首腦會議就防衛裝備協定達成基本協議」，共同社，2015 年 11 月 19 日；「日本、菲律賓將就日本提供軍事援助的框架達成共識」，路透社中文網，2015 年 11 月 16 日。

四、南海周邊國家積極拉攏區域外大國，藉「多邊合作」牽制中共「單邊軍事活動」：

中共與其他南海聲索國在南海談判問題上，最大的不同是前者主張以雙邊談判解決，後者則希望透過多邊機制解決，差異的根源來自於雙方國力懸殊，也因此，中共持續以單邊軍事手段強化其區域優勢地位，其他聲索國則透過拉攏區域外大國介入，以求取談判地位的平衡，並藉此牽制中共的軍事活動，例如美、菲在 2014 年簽訂《強化防衛合作協定》（*Enhanced Defense Cooperation Agreement*），菲國同意美軍使用境內基地；菲、越於 2015 年簽訂《戰略夥伴聯合聲明》（*Joint Statement on Strategic Partnership*），以強化雙邊政治、經濟、防衛、安全、司法、科技、海洋事務合作。⁷⁴另外，菲國與澳洲已簽訂《軍隊互訪協定》，正與日本洽簽《軍隊互訪協定》，未來菲國境內基地將有美、日與澳洲機艦輪駐，澳洲已於 12 月初派 P-3 巡弋南海；⁷⁵菲律賓、馬來西亞、印尼、印度陸續與日本協商簽訂《防衛裝備與技術移轉協定》或合作備忘錄，作為提供裝備移轉之依循；並菲國也與日本洽簽《軍隊互訪協定》。⁷⁶可

⁷⁴ “Viet nam, Philippines issue joint statement on strategic partnership,” *Viet Nam News*, November 19, 2015.

⁷⁵ “Australia conducting ‘freedom of navigation’ flights in South China Sea,” *BBC News*, December, 15, 2015; David Wroe and Philip Wen, “South China Sea: Australia steps up air patrols in defiance of Beijing,” *Sydney Morning Herald*, December 15, 2015.

⁷⁶ 「日印或將就防衛裝備協定達成基本協議」，共同社，2015 年 11 月 28 日；「詳訊：日菲首腦會議就防衛裝備協定達成基本協議」，共同社，2015 年 11 月 19 日；「日本、菲律賓將就日本提供軍事援助的框架達成共識」，路透社中文網，2015 年 11

觀察，現階段中共及其他聲索國仍在蓄積能量，相關軍備（區域軍備現況如表五）也將持續投入南海區域，軍備競賽的態勢十分明顯。

表五、南海聲索國軍備概況（各國均未公布正確數字，僅屬概估）

軍備		中共	越南	菲律賓	馬來西亞	中華民國	印尼
海軍	航艦（aircraft carriers）	1	0	0	0	0	0
	潛艦（submarines）	68	5	0	2	4	2
	巡防艦（frigates）	48	7	3	2	22	6
	驅逐艦（destroyers）	32	0	0	0	4	0
	護衛艦（corvettes）	26	11	11	6	1	10
	巡邏艦/岸巡艦 （patrol/coast defense craft）	138	23	38	41	51	66
	掃雷艦（mine warfare）	4	8	0	4	4	12
空軍	戰機/攔截機 （fighters/interceptors）	1230	73	0	42	287	35
	運輸機（transport aircraft）	782	161	74	96	189	170
	直升機（helicopters）	802	150	91	79	307	152
	攻擊直升機（attack helicopters）	200	25	0	0	91	5
	訓練機（trainer aircraft）	352	26	22	68	302	108
國防預算 （2014，單位：百萬美元）		216,371	4,251	3,292	4,919	10,244	7,020

資料來源：Naval Power & Air Power, *Global Firepower*（2016 年 3 月 1 日查閱）；*SIPRI Yearbook 2015: Armaments, disarmament and international security*（London: Stockholm International Peace Research Institute, 2015），pp.384-385。

伍、結語

現階段的南海問題在今年將面臨一項重要轉折點，荷蘭海牙的常設仲裁法院（Permanent Court of Arbitration）繼 2015 年 10 月 29 日裁定擁有菲訴陸案部分項目之管轄權後，將陸續舉辦聽證會，以確認是否對中

近期亞太國家有關南海之「軍事合作」

共「九段線」等其他問題擁有管轄權，⁷⁷最快將於 2016 年將做成最終判決。雖然，中共外交部已聲明「不接受、不參與」之立場，並指責菲律賓藉訴訟案否定中共領土主權、海洋權利與利益。不過，未來常設仲裁法院的裁定或審理結果若不利中共，例如確定各島礁屬性（島、礁、低潮高地、人工島），最直接的影響將是使各國在執行「航行自由」任務時有所依循。若此，則中共面對依據國際判決，在各島礁所執行的「航行自由」，是否進行干預？其主權主張遭國際仲裁法庭認定欠缺國際法依據，如何取得國際社會認知？再者，中共軍機加入「校驗試飛」起降永暑礁、⁷⁸陸續部署雷達，採取更為軍事化之作為，消極應對與其他聲索國之談判，恐將迫使更多國家採取國際仲裁途徑，強化與美軍事合作，軍事摩擦雖然不致發生，但中共面對的南海周邊安全環境必然更加惡化。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁷⁷ 〈菲律賓訴中國仲裁案新聞稿〉，Permanent Court of Arbitration，2015 年 10 月 29 日；Permanent Court of Arbitration in The Hague, Press Release: Arbitration between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China, October 29, 2015.

⁷⁸ 「陸永暑礁機場試飛 越南抗議」，中時電子報，2016 年 1 月 4 日；「中機起降永暑礁 越南控侵犯主權」，自由電子報，2016 年 1 月 4 日。

Recent Military Cooperation among Regional Countries on South China Sea Issue

Po-Chou Lin

Associate Research Fellow

Office of Defense Studies, MND

Abstract

Due to United States, the regional rule maintainer, and other parties contribute peace and security for the region, overall situation in the South China Sea was stable in the past decade. However, while China has emerged as a regional hegemony with economic boost and military assertive, U.S. dominant status in West Pacific region has been challenge. As a result, the situation in the South China Sea is worsening and could become a potential hotspot between relevant parties. For China, if it could de facto control South China Sea, it will be seen as a main regional power. In other side, U.S. takes the Rebalancing strategy with some bilateral military frameworks in order to maintain stability in the South China Sea. Simultaneously, ASEAN countries welcome the U.S., Japan, Australia, India provide substantial military cooperations and activities attempt to advance balance of power in the region. In the recent years, China is expanding its scope and range of reclaim and militarize in the South China Sea to ensure its effective control. Meantime, U.S. is seeking strength influence in the region through more security cooperation, military present and activities. The article focuses on military cooperation among regional countries, and discusses how its influence regional security.

Keywords: *South China Sea, Military Cooperation, Freedom of Navigation, Rebalancing Strategy, defense equipment transfer*

近期亞太國家有關南海之「軍事合作」

美軍軍民互動與關係建構之分析： 以「關鍵領導者交往」為例

謝奕旭

國防大學政戰學院政治系兼任副教授

摘 要

美軍在中東地區執行反叛亂任務，經過許多的經驗與教訓之後，得知關係建構對軍事任務成功的重要性，從而發展出許多的概念，其中最為受到重視的是「關鍵領導者交往」（Key Leader Engagement），基此，本研究主要探討美軍此一概念與行動的理則及作用，並援引做為國軍發展相關工作之借鑑。研究發現，美軍發展與執行「關鍵領導者交往」概念處理理念類型的衝突，已經是一種趨勢；其次，這些關係建構的作為，可有效降低或化解敵意，減緩衝突的規模與強度，甚或使任務順利遂行及贏得戰爭；再者，交往活動也可獲取相關的情報資訊，有利指揮官行動的決策；最後，這也是美軍在面對國防預算刪減壓力且須達成任務時的因應作為。

關鍵詞：反叛亂、戰略溝通、關係建構、關鍵領導者交往

壹、前言

自 911 恐怖攻擊事件之後，美國即在中東地區進行十數年的反恐戰爭。反恐戰爭是屬於理念類型的衝突，因此，要剿滅恐怖分子及其組織網絡，光靠軍事武力是不夠的，如何知悉恐怖分子隱身之處，甚或掌握其關係與組織網絡，就必須借助當地民眾的力量；在知悉與瞭解這些特性及重要性之後，美軍除了先前建構的軍民關係「民－軍行動」（civil-military operations）之外，還發展出許多的行動理念，諸如運用女性從事關係建構的「女獅計畫」（Lioness Program）、「婦女交往小組」（Female Engagement Team）、文化支援小組（Cultural Support Teams）等；甚或是更具針對性與深化的「關鍵領導者交往」（key leader engagements, KLE）。在諸多的關係建構理念中，行動與目標對象較為聚焦的「關鍵領導者交往」，殊值分析探討，特別是其中所隱含的理念及發揮的效用。

基上所述，本文旨在探索軍事行動中關係建構的重要性，特別是以美軍的實務經驗作為借鑑，分析與探討關鍵領導者交往之理念與考量，並以此作為國軍部隊與民眾交往互動及推動各項任務的參考。

貳、關係建構相關論點之探討

有關於國家安全威脅與環境變動之趨勢，在美軍聯合作戰準則《民－軍行動》（*Civil-Military Operations*）中有著深刻的描繪：「在 21 世紀的演進戰略環境中，處理國家安全議題逐漸需要全方位的外交、資訊、軍事，以及經濟等領域的解決方案；因為無論是威脅或機會，都來自於任何社會的民間部門。對安全、穩定與和平的潛在性挑戰包括：種族與宗教衝突、文化與社會經濟摩擦、恐怖主義與叛亂、大規模毀滅性武器的擴散、國際的組織型犯罪、偶發與縱容的人口移動、環境安全、傳染性疾病，以及對日漸稀少之天然資源的激烈競逐與開採。前述問題可透過國際政府組織、國家與地方政府，以及非政府與私部門組織的整合即全面性運用來加以處理，特別是這些單位在數量、種類與能力上已經擴

展。」¹也就是說，國家所要面對的安全威脅種類，已經不斷增加，從傳統的國家安全威脅議題，乃至非傳統安全威脅議題的產生，都已經使得世界各國必須動用全方位的力量來加以因應。其實，這也意謂著國家安全的維繫與確保，絕非運用單純的軍事武力即可達成，軍隊在協助維繫國家安全任務時，也必須綜合各種可資運用的力量，因此，在跨單位、機構、組織、人員之間的協調整合運用，就顯得相當重要。然而，我們也知悉，若在不同部門、單位與人員之間，能夠保持著良好的關係，必定能使任務順利完成；反之，若無關係存在，由於單位之間的權責、隸屬關係各異，彼此間容易出現本位主義或爭功諉過之情況，往往使預期的功效大打折扣，無法產生集體力量的整合效果。是故，在面對新的安全威脅與變動的環境時，必須綜合運用各種力量來確保任務達成，此時，如何與不同的單位、人員進行交往互動，即成為當前最為重要的課題。

以當前戰爭或衝突的主要類型觀之，柯恩（Ariel Cohen）博士即認為，對抗伊斯蘭恐怖主義的理念戰爭，是一場爭取心智（*hearts and minds*）的戰爭，這樣的戰爭不會是短時期的戰役，如果不是好幾個世代，也將會是一種持續數十年的延伸性衝突。要在理念戰爭中獲得勝利，需要培育並動員在文化、地理，以及語言等領域的專家，且需要長時期資源與精力的承諾，這也是一場需要理解目標對象並與之進行交往的戰鬥，對象包括：婦女、年輕人、商業團體、藝術家、知識分子，以及少數族群。²亦即，在當代的心智戰爭中，與相關人員進行交往互動是非常重要的，當然，這也是與他們建構關係的活動，顯見相關作為於戰爭中的作用。

在美國的官方文件中，也曾頒布與前述原則或理念類似的法令。2005年11月28日，美國國防部指令第3000.05號（*Department of Defense Directive, Number 3000.05*）－〈軍事支援穩定、安全、轉移與重建行動〉

¹ Joint Chiefs of Staff, *Civil-Military Operations, JP 3-57* (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 2008), p. I-1; Joint Chiefs of Staff, *Civil-Military Operations, JP 3-57* (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 2013), p. I-1.

² Ariel Cohen, "War of Ideas: The Old-New Battlefield," *National Review Online*, March 12, 2003. At <http://www.nationalreview.com/articles/206138/war-ideas/ariel-cohen> (Accessed 2014/08/16)

(Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction Operations) 中陳述道：「整合的民間與軍事部門之合作，是成功穩定行動的關鍵。因此，無論是執行或支援穩定行動，美國國防部將準備好與相關的美國政府部會、外國政府與安全部隊、全球與區域國際組織、美國與外國的非政府組織，以及私部門的個人與公司，進行密切的合作。」

³要與相關單位或人員合作，必先與之打交道建立關係，如此的合作方能發揮較佳效益。

同年12月7日，美國白宮發布國家安全總統指令第44號（National Security Presidential Directive, NSPD-44）－〈有關重建與穩定行動的跨部會管理〉(Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization)，此項指令的目的在為了刻正面臨風險，或從衝突及社會騷動中過渡的其他國家與地區，透過針對重建與穩定援助的協調、規劃以及執行之改善，來促進美國的安全，⁴特別是如何進行跨部會的合作。這也說明美國合作的對象不僅在國內，同時也必須與國外的對象進行交往。而任務的成功與否，交往與合作絕對是其中的關鍵要素。

若以前述指令頒布的時間點與內容觀之，美軍正好在阿富汗及伊拉克從事反恐軍事行動。二份指令皆提及戰爭之後的穩定與重建行動，而此種類型的行動需要美國政府部會與國內、外其他機構、人員的協調、整合與合作。國防部的指令更明白地陳述：「軍－民混合小組（Military-civilian teams）是美國政府關鍵的穩定行動工具，美國國防部將持續領導與協助此種隊伍的發展；這些隊伍的功能包括：確保安全、發展地方治理的架構、促進由下而上的經濟活動、重新建造基礎設施，以及針對此類的任務建立當地本土能力。」⁵

美軍聯合作戰中心（Joint War-fighting Center）的手冊也提及：「每

³ Department of Defense Directive, Number 3000.05, "Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations," November 28, 2005. At https://www.fas.org/irp/doddir/dod/d3000_05.pdf (Accessed 2015/01/05)

⁴ The White House, National Security Presidential Directive/NSPD-44, "Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization," Washington, December 7, 2005. At <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.html> (Accessed 2015/01/05)

⁵ Department of Defense Directive, Number 3000.05, *op. cit.*

一個多國行動都不盡相同，這些不同與差異可以歸因於準則、語言與文化、組織結構以及計劃過程，也因此，在多國行動中，情報的分享可能會是一種挑戰，倘若有『關係』存在，資訊分享會簡單的多。」⁶這不啻說明建立關係的重要，而建立關係的作用是多重的，除資源與力量的動員外，也有情報蒐集的作用，而情報對於「明敵」及因應策略的制訂，都是關鍵及不可或缺的。

前美軍駐阿富汗部隊指揮官裴卓斯 (David Petraeus) 將軍曾言道：「決定性的領域在人類領域，人民是整個行動的重心 (center of gravity)，唯有提供他們安全以及贏得他們的信賴與信任，阿富汗伊斯蘭共和國政府與國際安全援助部隊 (International Security Assistance Force, ISAF) 方可佔優勢。」⁷至於如何贏得信任，曾任 ISAF 指揮官的麥克克里斯托 (Stanley A. McChrystal) 將軍，針對反叛亂 (Counterinsurgency, COIN) 的指導即說道：「阿富汗的文化可以在人際關係中被發現。贏得人們的信任，是我們任務的一大部分，與部族、社群及宗教領袖建立關係即是建立信任的第一步，因為成功需要溝通、關係與合作。」⁸麥克克里斯托將軍的觀點是真實經驗的累積，同時也觸及問題的核心，沒有關係的存在，美軍在中東地區的行動，會是挑戰重重或寸步難行的。

曾於 2010 年海地執行任務的聯合任務部隊－海地觀察團巴西籍指揮官佩伊索托 (Florian Peixoto) 亦曾表示：「關係是武力倍增器。如果你想要得到實在的結果時，關係是非常必要的；你會藉由促進、建立、強化關係來加速達到結果，你必須在組織的每一個層級來建立這些關係。」基本上來說，無論是在承平時或是戰爭時期，我們彼此間必須相互信賴，我們透過建立強固的關係來學習信任彼此，不管是個人的關係還是專業的關係，這是成就一個有效團隊為共同目標而努力的關鍵；

⁶ Joint Warfighting Center, *Handbook for Military Participation in the Interagency Management System for Reconstruction and Stabilization* (Suffolk, VA: Joint Warfighting Center, United States Joint Forces Command, 2010), p. III-12.

⁷ LisaRe Brooks, "Female Engagement Teams," October 28, 2010. At <<https://openanthropology.files.wordpress.com/2011/01/fet.pdf>>.

⁸ Joint Warfighting Center, *Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy*, (Suffolk, VA: Joint Warfighting Center, United States Joint Forces Command, 2010), p. III-7.

以美國的經驗來說，這已經在海地的人道援救任務中被證明，特別是在他的軍隊與跨部會夥伴、非政府組織，以及其他外國夥伴間，當遇上艱難的問題時，強固的關係是可以破除任何藩籬的。⁹有關建立關係重要性論點的，已經不是美軍領導高層而已，這幾乎是所有國家的軍隊在從事戰爭與「非戰爭性軍事行動」(military operations other than war, MOOTW)時，所必須嚴肅思考的問題。

美軍人文領域專家，退役上校麥克法蘭(Maxie McFarlan)指出，與不同文化人士在其家園進行交往，是有關技巧、外交與溝通的問題，而非像是武裝部隊等強制力量的運用。當問題涉及戰士執行的任務，以及他們執行任務的環境時，成功的交往即需要理解個人、社區與社會的行為與規範模式。¹⁰美軍在過去已經長時期地增加海外軍事部署，而海外軍事任務的執行，在相當程度上，須與任務所在地民眾進行接觸及協調，此類的互動及其如何影響軍事行動，顯得非常重要。實際上，與當地民眾交往的順遂與否，已經成為任務成功的關鍵，而任務的成功也經常受到戰士與當地民眾個人與社群互動的能力所影響，學習如何與民眾互動，對戰士、軍事指揮官與平民百姓來說，都是極大的挑戰。¹¹因此，就當代的軍事行動而言，軍隊與民眾之間的互動，以及軍隊與目標對象之間如何交往建立關係，對任務的順利與成功都是相當關鍵的。

從前述許多的文獻與論點得知，現代軍隊若要在各種戰爭或非戰爭性質的任務中獲得成功，所要考量的已然不是單純軍事武力強弱問題，因為任務遂行涵蓋許多面向，而多方的交往與合作是必須的，同時也是關鍵。

參、戰略溝通、告知與影響活動及關係建構

美軍為處理因全球反恐戰爭(Global War on Terrorism)而在阿富汗

⁹ P. Ken Keen, Floriano Peixoto Vieira Neto, Charles W. Nolan, Jennifer L. Kimmey, Joseph Althouse, "Foreign Disaster Response: Joint Task Force-Haiti Observations," *Military Review*, Vol. 90, No. 6, 2010, p. 11.

¹⁰ Maxie McFarland, "Military Cultural Education," *Military Review*, Vol. 85, No. 2, March-April, 2005, p. 62.

¹¹ *Ibid.*

與伊拉克進行的延伸性「反叛亂」行動，故於近年發展許多與溝通相關的概念及理論，如：「戰略溝通」(strategic communication)及「告知與影響活動」(Inform and Influence Activities, IIA)。其目的都是試圖影響目標對象的心智，以有利於美國國家目標的達成。當然，在我們檢視這些概念的時候，直覺上會將之與新聞傳播產生連結，或將之視為資訊戰的一種。其實，這些透過訊息傳遞進行影響的模式，未必是透過大眾傳播媒體，有時候人與人之間面對面的溝通也是一種傳播，反而更能深入影響被設定的目標對象。

一般而言，溝通是透過訊息傳送與接收來分享意義的行動。任何可以被詮釋的符號，無論是行動、文字或意象，都可以被使用來進行溝通。¹²夏農(C. Shannon)與魏偉(W. Weaver)二人即將溝通(communication)界定為：「一個人使用訊息去影響另一個人心智的一種過程。」他們在模型中假定，資訊來源裡頭隱藏著傳達者所編碼的訊息，傳達者將訊息掩蓋於訊號中透過某些管道傳遞出去，在傳達期間訊息會因為噪音而產生某種程度的衰退，當訊號傳達至接收者後，接收者會將之解碼還原成訊息，如此便達到最終目的。¹³溝通須依靠資訊，資訊又有許多種的形式，不同的資訊在傳遞與解讀的過程中，未必能真實呈現原有的樣態與面貌，但不容否認，當代戰爭是相當重視運用資訊去影響目標對象的心智。影響是任何社會互動的普遍與基本形式，是造成合作、競逐或衝突的根本。¹⁴影響更是外交與軍事行動的核心，若與資訊相關能力整合，會對影響提供強而有力的手段。¹⁵基本上，影響是透過各種的溝通來行使，特別是訊息的接收、理解與接受。有效地影響意謂有效地溝通。事實上，所有具目的性的溝通的基本目標是影響，去造成某些所欲的效果，可能是可資觀察的行為或是無法觀察的態度。¹⁶

¹² Department of Defense, *Strategic Communication: Joint Integrating Concept*, p. 5.

¹³ Quoted from Steven R. Corman, Angela Trethewey, Bud Goodall, "A 21st Century Model for Communication in the Global War of Ideas: From Simplistic Influence to Pragmatic Complexity," Report No. 0701, (Consortium for Strategic Communication, Arizona State University), April 3, 2007, p. 3.

¹⁴ Department of Defense, *Strategic Communication: Joint Integrating Concept* (Washington, D.C.: Department of Defense, October 7, 2009), p. 4.

¹⁵ Joint Chiefs of Staff, Department of Defense, *Inform Operations, JP 3-13*, p. II-1.

¹⁶ Department of Defense, *Strategic Communication: Joint Integrating Concept*

加菲爾德（Andrew Garfield）認為，在伊拉克行動的成功需要與伊拉克群眾中的關鍵人物進行有效的交往及對話，要達成的話有部分必須透過全面性的資訊活動，這類型的活動被描繪成不同的形式，如：資訊作戰、宣傳、戰略溝通、感召行動（influence operations）、心理作戰，以及認知管理（perception management），雖然術語上非常不一樣，但內容卻是相同的，也就是透過資訊的有效使用來影響目標對象的心智。¹⁷因此，資訊活動的整體目的在為己方行動獲取協助，或者至少是爭取受影響的民眾。¹⁸從加菲爾德的詮釋中，我們可以得知，在同以資訊影響目標對象的「戰略溝通」及「告知與影響活動」中，都隱含關係建構的成分。

綜合言之，資訊影響的模式已經普遍滲透至美國政府於後 911 時代的公眾外交（public diplomacy）、公共事務（public affairs）、資訊作戰，以及媒體策略思維中。在 2003 年 1 月的時候，小布希（George W. Bush）總統簽署一項行政命令成立白宮全球溝通辦公室，其任務是確保訊息的一致性，以促進美國在海外的利益、預防誤解、在美國的聯盟夥伴間建立支援，以及告知全球目標對象，辦公室會成立資訊小組，針對利益主題向新聞媒體傳送正確與即時的資訊。¹⁹前述作為都是奠基於實際的經驗教訓而來。

沃勒（J. Michael Waller）就如此認為，美國有許多贏得理念戰爭（war of ideas）或心智的秘密武器，這些的武器或能力包括：公眾外交、公共事務、資訊作戰，這些再加上國際傳播與特種作戰，全部被含括在一個更大的概念中，就是所謂的戰略溝通（Strategic Communication）。其主要的意涵是：「描述政府在數個世代中已經使用過的不同種類工具，其

(Washington, D.C.: Department of Defense, October 7, 2009), p. 5.

¹⁷ Andrew Garfield, “Recovering the Lost Art of Counterpropaganda: An Assessment of the War of Ideas in Iraq,” in J. Michael Waller ed., *Strategic Influence: Public Diplomacy, Counterpropaganda, and Political Warfare*, (Washington, D.C.: The Institute of World Politics Press, 2008), p. 181.

¹⁸ *Ibid.*, p. 182.

¹⁹ Steven R. Corman, Angela Trethewey, Bud Goodall, “A 21st Century Model for Communication in the Global War of Ideas: From Simplistic Influence to Pragmatic Complexity,” Report No. 0701, (Consortium for Strategic Communication, Arizona State University), April 3, 2007, p. 6.

作用在瞭解全球的態度與文化，並在人們與制度之間從事理念的對話，針對政策選擇的公眾輿論意涵，提供建議給決策者、外交官與軍事領導者，並透過溝通的戰略來影響態度與行為。」²⁰戰略溝通所涵蓋的軍事概念與作為包括：心理作戰（psychological operations）、公共事務、民一軍行動、資訊作戰...等。基此，在探討關係建構的作為時，必須理解其與「戰略溝通」及「告知與影響活動」之間的關係。

美國國務院反恐協調辦公室戰略溝通顧問古德曼（Emily Goldman）認為：「戰略溝通是將政府的過程與努力聚焦在瞭解以及與關鍵目標對象進行交往，並透過整合的資訊、話題、規劃、計畫，以及行動來與其它國家權力要素的同步運用，藉以創造、強化、或維繫有利於增進國家利益與目標的狀態。」²¹美軍《國防部軍語辭典》（*Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*）認為，「戰略溝通聚焦瞭解目標對象，並致力透過協調程序、計畫、話題、訊息及綜合國力的同步運用來爭取目標對象，以創造、強化或保障美國政府的利益、政策及目標的進程發展。」²²美國國防部 2006 年的《QDR 戰略溝通執行路徑圖》（*QDR Execution Roadmap for Strategic Communication*）將戰略溝通定義為：「聚焦在美國政府的過程及努力，以便瞭解關鍵的目標對象並與之進行交往，透過資訊、話題、規劃、計畫與行動同步化的整合協調，以及其他國家權力要素的使用，來強化或保持達成國家利益與目標的有利狀況。」²³

簡單來說，「戰略溝通」包含美國政府不同部門的溝通事務，例如國務院的公共事務、公眾外交、國際新聞宣傳（international information

²⁰ J. Michael Waller, *Fighting the War of Ideas Like a Real War*, (Washington, D.C.: The Institute of World Politics Press, 2007), p. 15.

²¹ Emily Goldman, *Strategic Communication: Theory and Application*, (Washington, D.C.: Department of State, 2008), p. 3.

²² US Joint Chiefs of Staff, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02, April 12, 2001, (As Amended Through March 17, 2009), p. 524.

²³ Department of Defense, Deputy under Secretary of Defense, *QDR Execution Roadmap for Strategic Communication*, (Washington, D.C.: Department of Defense, 2006), p. 3; Joint Chiefs of Staff, Department of Defense, *Inform Operations*, JP 3-13, (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, Department of Defense, November 27, 2012), p. II-5.

programs)；國防部的資訊作戰、軍隊公共事務、心理作戰，主要是透過有效運用資訊流，去影響目標對象的心智。在國防部階層，戰略溝通包括公共事務、資訊作戰、軍事外交、國防支援公眾外交、視覺資訊（visual information）等範疇。²⁴戰略溝通是政府整體的途徑，藉由聚焦在國家戰略有效溝通的跨部會過程與整合來驅動。²⁵納哥（John Nagl）及羅德（Kristin M. Lord）則將戰略溝通稱為戰略性的公眾交往，也就是透過告知、交往以及影響外國民眾的努力來促進國家利益。²⁶其中與目標對象進行交往的過程，即是關係建構的一部分，如此的關係建構不僅在影響目標對象，更期望目標對象能夠透過其關係網絡去影響更多的人士。

綜上所述，戰略溝通除了是一種傳遞資訊的整體性作為外，也包括與目標對象進行交往的活動，在交往與建構關係的過程中，除了瞭解與知悉對象的背景外，也在傳遞有利於任務遂行的相關資訊，並影響或轉化其態度與行為。

比戰略溝通晚一些出現的概念是「告知與影響活動」（Inform and influence activities, IIA）。美國陸軍野戰教範 FM 3-13 將「告知與影響活動」一詞界定為：「將指定的資訊相關能力（Information-related Capabilities）加以整合，以便將主題訊息及行動與作戰同步化，告知美國與全球目標對象，影響國外目標對象，影響對手與敵人之決策。」²⁷要執行告知與影響活動必須注重「資訊相關能力」，這些能力是指：「運用資訊去影響資訊環境中的任何一種面向（形體、資訊、認知）的能力、技術或活動，以產生所欲結果。」²⁸資訊相關能力可以在決定下達之前

²⁴ Deputy Secretary of Defense, 2006 *Quarterly Defense Review Strategic Communication Execution Roadmap*, (Washington DC: Department of Defense, 2006), p.2.

²⁵ Joint Chiefs of Staff, Department of Defense, *Inform Operations, JP 3-13*, (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, Department of Defense, November 27, 2012), p. II-5.

²⁶ Kristin M. Lord, “Public Engagement 101: What Strategic Communication Is, Isn’t, and Should Be”, *Joint Forces Quarterly*, Issue 56, 2010, p. 7.

²⁷ Department of the Army, *Inform and Influence Activities, FM 3-13*, (Washington, D.C.: Department of the Army, 25 January 2013), p. 1-1.

²⁸ Department of the Army, *Inform and Influence Activities*, p. 1-1; Joint Chiefs of Staff, Department of Defense, *Inform Operations, JP 3-13*, (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, Department of Defense, November 27, 2012), p. I-3.

或之後，去影響目標對象蒐集、發展或傳送資訊的能力。²⁹設計用以協助告知與影響活動的資訊相關能力包括：公共事務行動（public affairs operations）、軍事資訊支援作戰³⁰（military information support operations, MISO）、戰鬥攝影、戰士與領導者交往（soldier and leader engagement）、民事行動（civil affairs operations）、民事與文化的考量、作業安全（operations security），以及軍事欺敵（military deception）等。³¹

若吾人仔細檢視「告知與影響活動」之內涵，其實是與戰略溝通的目的、手段及理則相差無幾，都是運用資訊影響目標對象的活動，要將資訊傳遞至目標對象的方式，除運用大眾傳播媒體之外，尚可透過人際間的溝通與交往進行，上述遂行告知與影響活動的能力，即包括關係建構的「戰士與領導者交往」。

總而言之，美軍在從事反恐戰爭之後所發展出的「戰略溝通」與「告知與影響活動」概念中，均包括關係建構的理念與作為，其目的都在有利於資訊的傳遞，協助達成美國的國家與軍事任務目標。

肆、美軍關係建構中的關鍵領導者交往概念

關係建構的對象並非漫無章法或是毫無篩選地進行，要進行有效的交往並協助國家目標的達成，交往的對象就顯得十分重要了。為此，在關係建構的作為中，美軍發展出「關鍵領導者交往」概念，即是希望能夠藉此達到事半功倍的效果。

美國陸軍準則「告知與影響活動」中，專章探討「戰士與領導者交往」，這是廣泛地描述於行動地區中，在戰士、領導者與目標對象之間的互動，³²也屬於關係建立的一種方式。只要有機會，戰士與領導者交往都可能出現，無論是在街道上的面對面相遇，或是定期性的會議；這

²⁹ Joint Chiefs of Staff, Department of Defense, *Inform Operations*, p. I-3.

³⁰ 其實此一詞彙就是心理作戰（psychological operations）的同義詞。

³¹ Department of the Army, *Inform and Influence Activities, FM 3-13*, p. 1-1.

³² Department of the Army, *Inform and Influence Activities, FM 3-13*（Washington, DC: Department of the Army, 2013），p. 3-3.

樣的互動也可能是透過打電話、視訊會議，或其它影音媒體來進行。³³戰士與領導交往主要是提供資訊，或影響、態度認知與行為；同樣也可以提供管道去建立關係、解決衝突、傳遞資訊、減緩恐懼，以及駁斥謠言、謊言、或不正確的資訊。有效地整合戰士與領導者交往於行動中，可提升指揮官緩減非預期的結果、對抗敵人資訊活動的潛能，同樣也可以增加地方民眾友好力量的協助，以及完成集體的任務。³⁴

曾任美軍參謀首長聯席會主席的穆倫（Michael G. Mullen）上將於2009年時表示：³⁵

是我們要正視戰略溝通的時候了，....如果我們沒有從過去8年的經驗中學到些什麼，那是因為在戰略、作戰與戰術之間的區隔已經模糊不清了，在溝通的世界裡，這是非常真實的，張貼在網頁上面的影片與圖像往往能夠影響國家安全的決策方向，是故，我們必須回歸到基本的問題，....問題不在於我們拙於溝通，或是我們被居住在山洞裡的人所打敗，甚至他們大多數都不見得住在山洞裡，大多數的塔利班與蓋達分子其實是居住在人群當中，他們在人群中進行威脅、控制與溝通，....我們最大問題是可信度。我們的訊息欠缺可信度，因為我們在建立信賴與關係上投資甚少，而且我們並未經常傳達我們的諾言。

從上述的論點中，吾人得知，與目標對象進行有效溝通有利任務目標的完成，有效的溝通必先建立信賴與關係，特別是與重要意見領袖的關係建構。與重要人士的交往或建立關係為何重要，美軍公共事務（Public Affairs）課程內容特別指出：「關鍵領導者交往指的是，單位指揮官與地方民間社群中的關鍵有力人士及影響者的人際互動，因為大多數軍事部署與行動，都需要指揮官及其他領導者與關鍵的地方及區域領

³³ *Ibid.*, p. 8-1 .

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Michael G. Mullen, "Strategic Communication: Getting Back to Basics," *Joint Forces Quarterly*, No. 55, 4th Quarter (August 28, 2009), pp. 2-4; Arturo Munoz, *U.S. Military Information Operations in Afghanistan: Effectiveness of Psychological Operations 2001-2010* (Santa Monica, CA: RAND, 2012), p. 4.

袖進行交往，以便在其任務的遂行上，去影響他們的態度並獲得他們對任務的支持。」³⁶亦即，並非任何一個人都是軍隊的交友對象，找到對的人去做對的事情，對任務的遂行方能順遂與有利。簡而言之，「關鍵領導者交往」，也就是在一個地方民間社群裡，介於單位領導者與關鍵有力人士及影響者之間的人際互動。³⁷

至於關鍵領導者交往的定義，在不同的學者專家眼中，關鍵領導者交往的意義其實是大同小異的，其背後的原理是相近的。胡爾（Jeanne Hull）將關鍵領導者交往界定為：「於任務所在地的國家中，介入部隊與有影響力人士之間的會晤交往，這些群眾通常有能力去影響更多的民眾。」³⁸穆爾德（Andrée Mulder）認為，關鍵領導者交往是一種在作戰地區，和所欲影響的人們與單位間關係的建立，可以發生在任何的層級。在關鍵領導者背後隱藏的意圖為：與有力的地方領袖建立功能性關係，以便有利於任務目標的達成。³⁹古飛（Jason Guffey）與魏斯特法爾（Thomas Westphal）二人認為，「關鍵領導者交往是一種與地方的政府官員建立專業聯繫的持續性過程，其目的在獲取他們的合作，以便完成指揮官的意圖。」⁴⁰綜合言之，關鍵領導者交往是一種美軍於任務所在地與當地人士交友的型態，是指揮官運用系統性或有組織的方式，在作戰地區去運用具有關鍵影響力人物的活動，再透過其關係網絡去影響更多的人，此種活動有利於協助任務目標的達成或增進軍事行動的效能。

然而，關鍵領導者交往並非新鮮的事物。林多弗（Jenny Lindoff）即指出，在數十年前，軍事指揮官以及外交官們即曾經在不同的國家與

³⁶ “Key Leader Engagement,” Public Affairs Qualification Course, The Defense Information School, Fort George G. Meade, Maryland. At <https://dinfos.blackboard.com/bbcswebdav/library/Library%20Content/Public%20Affairs%20-%20PALD/Key%20Leader%20Engagement.pdf>.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Jeanne Hull, “‘Civil’ Warriors: A Study on Military Intervention and Key Leader Engagement in Iraq,” A Dissertation Presented to the Faculty of Princeton University in Candidacy for the Degree of Doctor of Philosophy, April 2014, p. iii.

³⁹ Andrée Mulder, “‘Learning’ Key Leader Engagement?” Thesis of the degree of Master of Arts in Conflict Studies & Human Rights, Utrecht University, August 4th, 2014, p. 16.

⁴⁰ Jason Guffey and Thomas Westphal, “Recognizing Negotiating Traits: A Junior Leader’s Ability to Successfully Conduct KLEs,” *Infantry Magazine*, July 2013. At <http://www.benning.army.mil/infantry/magazine/issues/2013/Jul-Sep/Guffey.html>.

任務地區，與重要的地方官員進行會晤；然而，關鍵領導者的意義並未被普遍理解，也未曾在準則中記載；有些人爭論道，關鍵領導者交往僅由高階軍官執行；也有人認為，任何階層的任何人都可執行關鍵領導者交往。⁴¹

建立關係，甚至是更進一步地運用關係，絕非立竿見影的事務。要將關係建立到有效交往與影響的程度，是需要花費時間的，例如：理解文化系絡、認知取向模式，以及溝通方法，這些對任何的溝通戰略途徑都是非常重要的。⁴² 基此，關鍵領導者交往並不是有關於在危機發生時去與領導者進行交往，而是一種關於長時期以足夠的強度與深度去建立關係，因而能夠讓行為發動者在危機時刻協助其利益的維繫或確保。⁴³

至於那些人才能夠被認定為關鍵領導者，在不同的情境中，情況各異。在一個社會中，誰是有權力的，是依其文化與人格而定。在政府、區域及地方層級，有所謂的官方關鍵行為者，他們擁有合法的權力；同樣地，也有所謂的非官方行為者，他們擁有許多種不同的權力，例如：經濟權力、專家或物質環境的權力（在一個地區能夠提供安全或威脅安全的能力）。關鍵的行為者可能是宗教領袖、村落長老或重要的老闆，但也有可能是和平過程中的叛亂者或破壞者；關鍵領導者也可能和具有相當權力的人士一起執行任務。⁴⁴ 因此，關鍵領導者的界定端視發動者的目標，以及所欲影響的對象而定。

被認定為關鍵領導者的人士，未必要於社會中具有正式領袖職位，例如統治者、主要人士及其他政府官員，因此，可將此一概念延伸到一個社會中所有具有影響力的人，可以包括任何人，從部族長老、部落領袖、或村落長老，乃至宗教領袖、重要的老闆、或地主。⁴⁵ 基此，只要

⁴¹ Jenny Lindoff, Magdalena Granåsen, "Challenges in Utilising Key Leader Engagement in Civil-Military Operations," Paper presented at the 16th International Command and Control Research and Technology Symposium, Canada, June 21-23, 2011, p. 3. At <http://www.researchgate.net/publication/235034260_Challenges_in_Utilising_Key_Leader_Engagement_in_Civil-Military_Operations>.

⁴² "Key Leader Engagement," *op. cit.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Jenny Lindoff, Magdalena Granåsen, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁵ Andrée Mulder, "'Learning' Key Leader Engagement?" Thesis of the degree of Master of Arts in Conflict Studies & Human Rights, Utrecht University, August 4th, 2014, p. 16.

有利於指揮官軍事任務目標達成的正式或非正式領導者，都是必須關照與交往的對象。

伍、關鍵領導者交往的理則與作用

關於交友活動的功效，也有著持續性的論辯，此種活動是英美聯軍部隊與外國平民人士的交往活動，這樣的活動被當作是獲取資訊、影響行為，以及建構一個支持聯軍部隊與政府目標基礎的一種方式。⁴⁶因此，關鍵領導者交往的用意是，將篩選過的資訊與指示物傳送給外國的目標對象，以影響他們的情感、動機、邏輯推理，達到最終影響外國政府、組織、群體，以及個人的行為；⁴⁷不僅如此，關鍵領導者交往對於指揮官在蒐集情報、發展關係，來協助指揮官意圖並獲致相互滿意的結果而言，也是非常有用的工具，特別是在夥伴國家的文化體系裡面既存的限制中；聯軍指揮官在伊拉克獲得的寶貴經驗之一即是，儘早與地方領袖以及有影響力的人士發展關係是非常重要的。⁴⁸至於進行關鍵領導者交往的理則與作用為何？在許多的論述中已有說明。

第一，有效解決衝突的趨勢。當美軍在討論要如何運用新的途徑去應對發生於阿富汗的叛亂時，時任伊拉克多國部隊指揮的裴卓斯將軍，則以自身在伊拉克獲得的經驗說明，必須強化這樣的觀念：「不能使用跳脫叛亂的概念，去進行殺戮或逮捕。」從此一陳述中我們可以認知到，美軍要能夠在反叛亂行動中獲得成功，必須將說服性與強制性方法相互結合，去對付叛亂組織及其支持基礎。⁴⁹也就是軍事與非軍事行動的結合運用，而非軍事性的說服行動，其範圍廣泛，且須考量諸多相關因素，如資訊傳遞的溝通行動、有利於溝通進行的關係建構活動，以及為使溝通有效，進一步分析與瞭解目標對象文化背景的作為。

⁴⁶ Darin J. Blatt, Eric Long, Brian Mulhern and Michael Ploskunak, "Tribal Engagement in Afghanistan," January 31, 2009. At <<http://milnewstbay.pbworks.com/f/TribalEngagement-swmag-31Jan09.pdf>>.

⁴⁷ 此一說法與美軍心理作戰（PSYOP）的定義相似。

⁴⁸ "Key Leader Engagement," *op. cit.*

⁴⁹ Jeanne F. Hull, *Iraq: Strategic Reconciliation, Targeting, and Key Leader Engagement* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute U.S. Army War College, September 2009), p. 1.

第二，軍方預算刪減的壓力。在過去執行十數年的反叛亂行動中，美國陸軍的高階軍官面臨許多的挑戰，其中之一就是關鍵領導者交往過程，在這個過程中，聯合作戰的行動察覺必須與許多不同的地方部族、政府、以及武裝部隊軍官，進行談判並建立關係，即便是美軍終結在伊拉克的軍事行動，或是從阿富汗開始撤出軍隊，依然是可以合理地懷疑，聯合作戰在未來的行動中，還是需要執行類似的關鍵領導者交往活動。在未來，面對預算的刪減，以及大規模的同步承諾，陸軍必須改變方式，因為陸軍領導者會被期待以較少的預算，去做更多的事情；在這樣的情況之下，運用強大關係與軟實力（soft power）去影響當地的族群領袖，將形重要，在未來也只會有增無減。⁵⁰也就是說，美軍有鑑於過往實際行動的經驗以及未來國防預算縮減的壓力，必須採用更多種途徑；其中非軍事武力的關鍵領導者交往，對於關係建構並運用關係去達成任務，是相當有用的。

第三，降低或縮小衝突規模。美軍國防資訊學校（The Defense Information School）的教材中指出，關鍵領導者交往是單位指揮官重要的溝通工具，因為在武裝衝突中，這些人有影響其他人的潛能，以使武裝衝突發生的可能性降低，或者是讓其規模縮小。⁵¹因為在理念的衝突中，如何化解歧見，強化善意並降低敵意，都須要靠關係建立與溝通去傳遞相關的訊息，關鍵領導者是透過與具影響力人士的交往，靠情誼的建立與敵意的消除，去影響更多的關係網絡，如此有助於化解更多的敵意，甚至將衝突規模縮減。

第四，協助軍隊贏得戰爭。在理念戰爭中，關鍵領導者交往對於爭取並影響戰爭重心——民眾，是贏取戰爭的關鍵。如同美軍公共事務課程所提：「大多數軍事部署與行動，都需要指揮官及其他領導者與關鍵的地方及區域領袖進行交往，去影響他們的態度並獲得他們對任務的支持。」然而，從整個歷史觀之，武裝力量也曾經思考將運用影響力作為達成軍事目標的工具。在近幾年，軍隊運用影響力又到達了更為重要的

⁵⁰ Jason Guffey and Thomas Westphal, "Recognizing Negotiating Traits: A Junior Leader's Ability to Successfully Conduct KLEs," *Infantry Magazine*, July 2013. At <<http://www.benning.army.mil/infantry/magazine/issues/2013/Jul-Sep/Guffey.html>>.

⁵¹ "Key Leader Engagement," *op. cit.*

境界，其中的原因是衝突本質的改變，因為軍隊逐漸發現自身是處於不對稱作戰（asymmetric warfare）的情境中；在此種情況之下，民眾成為各方爭取的對象，軍隊與叛亂者在競逐如何影響與控制底層的民眾。當然，贏得民眾心智（hearts and minds）並尋求他們的協助，已經被整合到如何贏得未來戰爭的課題中。在以民眾為中心的戰爭中，咸認未來的軍事戰役，將須要透過影響作戰環境，並聚焦在轉變他人的行為來進行。⁵²這些行動或作戰任務的成功，都必須從建立關係開始著手，以利後續任務目標的達成，當然，若能在關係建立中找到合適的人員，能夠發揮更廣泛的影響力，而關鍵領導者即為當中首選。

第五，獲取情報資訊影響決策。執行關鍵領導者交往的目的，主要是獲取資訊或影響行為。關鍵領導者是正式或非正式的領袖，是一個社會中具有強大影響力的領袖，能夠以一種有利於我方作戰的方式去影響目標對象，其執行的考量要素為：確認誰是目標對象、蒐集資訊、建立關鍵領導者交往計劃與談話要點、為什麼必須溝通、文字與行為、傳達正確的訊息。

綜合前述論點，美軍發展與執行關鍵領導者交往概念，其理則與作用為：這些作為是奠基於實務的經驗，且是處理理念類型衝突的趨勢；而從事這樣的活動，還可有效降低或化解敵意，減緩衝突的規模與強度，甚或使任務順利遂行及贏得戰爭；此外，交往活動也可獲取相關的情報資訊，有利指揮官行動的決策；最後，這也是美軍在面對國防預算刪減壓力下的諸般作為之一。

陸、關鍵領導者交往對國軍建軍備戰之啟示

相較於我國，國軍也有與美軍關係建構類似的作為與理念，即為國軍的民事工作。然而仍為一般性的關係建構活動，尚未發展出較為深化的理念或準則。就我們所知，國軍的民事工作，除與地方民眾建立關係外，還有提升形象的作為，如救災、山海難救援、協助農民助割等，當然還有各種全民國防活動。但是，除此之外，尚需與經過篩選與有目的

⁵² Andrée Mulder, *op. cit.*, p. 16.

的關鍵領導者交往作為，因為關係建立必須是長時期，而且必須深化，如此才能建構深厚的情誼，以及有效地運用目標對象的關係網絡（人脈）。

美軍關鍵領導者的理念與作為，的確值得我國民事工作進行興革的參照。首先，建立關係無非是要進行溝通或傳遞某些資訊，因此，使用的語言文字就顯得重要了。也就是說，在我們能夠影響民眾之前，我們必須與其進行溝通。美軍上尉庫明斯（Michael G. Cummings）以其在阿富汗的經驗指出，與阿富汗民眾的唯一接觸管道是翻譯人員，一般而言，翻譯者做二種事情：第一，純粹將你所說的話翻譯成普什圖語（Pashtun）或達利語（Dari）；第二，他們能將你說的話詮釋翻譯為當地語言，盡可能讓這些話精準與適切。同樣地，翻譯人員也可能扮演文化顧問的角色、阿富汗事務的主題專家、謊言的偵察者、情報來源，以及資訊戰主題的協調者。⁵³倘若關鍵領導者交往的行為主體能夠使用交往對象的語言進行溝通，除可破除溝通的藩籬與障礙之外，還可使對象卸下部分心防，容易與之建議關係。是故，國軍從事民事工作的相關單位與人員，必須熟稔目標對象的語言文字，這樣的交友與溝通才會讓對象覺得是誠意的展現，並有利關係的建立與深化。

第二，關係建構緩慢且須花費時間，效果不易及時展現，容易遭致忽視。在打擊阿富汗叛亂的行動中，美軍的領導者會太過容易聚焦在致命性的行動上，這是因為他們的文化特質，這些特質就是下屬會要求成功，並渴望向上級回報成功；然而，要證明對抗武裝敵人的成功，要比證明在民眾中的成功來得容易多了；在直接的作戰行動中，衡量的標準是明顯的，其反饋也幾乎是同時的；但是在贏取民心的行動中，相關作為的回饋是相當緩慢的，通常也非常不明顯，而且經常要聚焦在獨一無二的部族社群或種族群眾之文化觀點，這也使得要衡量贏取民心的標準幾乎不可能存在，但是，要透過標準去證明成功的壓力，讓許多指揮官將民眾擺在第二順位，而將首要的工作放在如何在行動中擊殺敵人。⁵⁴關

⁵³ Michael G. Cummings, "Influencing the Population: Using Interpreters, Conducting KLEs, and Executing IO in Afghanistan," *Infantry*, May-August 2010, pp. 8-9.

⁵⁴ Joe Curtis, "An Important Weapon in COIN Operations: the Key Leader's Engagement," U.S. Army Infantry School, 2008. At <<http://www.thefreelibrary.com/An+im>

係建構是屬於無形的作為，且不易得到立竿見影之效，但亦有學者提出，說服的力量要比武力的使用更為強大的。⁵⁵因此，各級軍事幹部不能因為要花費時間，或不易看見成效，而將之漠視或忽略。有些作為未必符合立即的軍事效益，但不去做，反而會遭致許多的困擾，會衍生更多問題，因此，具有針對性目的與對象的關鍵領導者交往，值得國軍民事工作興革之參考。

第三，瞭解文化背景有利關係建構。在許多的軍事行動中，也都須要軍隊與特定的人士交往。例如，在和平強制（Peace enforcement）、反叛亂、外國內部防衛（Foreign Internal Defense）、對抗恐怖主義（counterterrorism）、非傳統戰爭（unconventional warfare）、穩定行動（stability operations），以及其它聯合作戰行動，都須要聯軍部隊與關鍵的地方或區域領導者進行接觸，並影響渠等的態度，發展訊息以及發現有效傳達訊息的手段，是一種嚴苛的挑戰，特別是在那些以人際關係為主導的社會中；也因此，將關係建立至有效交往與影響的程度，通常是要花費時間的。⁵⁶瞭解文化背景、認知取向模式，以及溝通方式，對任何文化支援途徑都是必要的；就個人關係而言，可能也必須或理解其文化／社會背景、觀點、能力、強項、弱點、權威、勢力範圍，以及激勵因素；關鍵領導者交往並非在危機發生時如何與關鍵的領袖進行接觸與交往，而是有關於運用時間去建構足夠強度與深度的關係，也正因為如此，這些關鍵人士才能夠在危機時期協助我們利益的確保與達成。⁵⁷這也告訴我們，若要有效進行交往，須針對目標對象的背景進行理解，特別是其文化系絡，基此，國軍民事工作在設定對象之後，必須深入瞭解其所處的文化社會與背景，如此關係建構會較順遂。

portant+weapon+in+COIN+operations%3A+the+key+leader's+engagement.-a0185544170>.

⁵⁵ Jeanne Hull, “‘Civil’ Warriors: A Study on Military Intervention and Key Leader Engagement in Iraq,” A Dissertation Presented to the Faculty of Princeton University in Candidacy for the Degree of Doctor of Philosophy, April 2014, P. 1. At <http://media.proquest.com/media/pq/classic/doc/3301782471/fmt/ai/rep/NPDF?_s=X1RK9d83iWdRsS87mFdiHhV2mTY%3D>.

⁵⁶ Joint Warfighting Center, *Commander's Handbook for Strategic Communication and Communication Strategy* (Suffolk, VA: Joint Warfighting Center, United States Joint Forces Command, 2010), p. III-7~ III-8.

⁵⁷ Joint Warfighting Center, *op. cit.*, p. III-8; “Key Leader Engagement,” *op. cit.*

第四，交友與建構關係必須是重點式的。軍隊與民眾進行關係的建構，不能採取全面式的交往，那樣是無效且浪費人力與資源，因為並非每一位民眾都能發揮關鍵效用。基此，國軍於平時就必須建立各領域有利關係人的聯絡管道，並與之進行交往，如此方能在國軍遂行各種任務時，發揮其關鍵作用，協助任務達成。

柒、結論

一旦受領任務之後，軍隊總是想方設法地達成任務目標。由於每一種類型衝突的本質都不同，也因此不能運用同樣的方式去處理，畢竟不同的戰爭類型，需要不同的手段加以解決。

美軍部隊在 911 事件之後，於中東地區執行多年的反叛亂任務。面對這場迥異於以往的理念戰爭，其關鍵核心就是轉變當地民眾的心智，使恐怖主義份子無法獲取生存的空間與養分；為此，美軍發展出許多吾人耳熟能詳的概念，如「戰略溝通」、「告知與影響活動」，這些都是透過各種管道去傳遞訊息，以提升美國形象或轉變目標對象態度與行為的活動。這些概念也都提及建立信任與信賴關係對溝通的重要性，因為有效的溝通必先建立信任關係，在諸多建立關係的作為中，「關鍵領導者交往」屬針對性的關係建構概念，是希望透過社會中的意見領袖或具影響力的人士，以其聲望及關係網絡去影響更多的民眾。

本研究發現，美軍發展與執行關鍵領導者交往概念的原因在於：有效的關係建構與交友活動，是處理理念類型衝突的趨勢；建立信任關係可有效降低或化解敵意，減緩衝突的規模與強度，甚或使任務順利遂行及贏得戰爭；可透過交友活動獲取相關情報資訊，使指揮官做出有利的決策；同時，這也是美軍在面對國防預算刪減壓力下的諸般作為之一。

所謂「他山之石可以攻錯」。以美國軍力這樣強大的國家，尚且無法以武力及科技優勢於中東地區有效地遂行反叛亂任務，何況是其他國家。而關鍵領導者交往或其他關係建構的作為都值得國軍於相關任務中參考，就此，本文建議：國軍應針對防衛作戰任務發展類似的關係建構概念，絕對不能因為需要耗時長久，會不易看見效能而予以忽視；其次，

交友活動必須有針對性，須於平時建立關鍵人物名冊，並與之進行交往；第三，要進行有效的交友活動，必須瞭解目標對象的文化背景，熟稔其語言文字，以使交友活動及溝通順利。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

An Analysis on U.S. Military's Relation Building Activities- The Case of Key Leader Engagement

Yih-Shiun Hsieh

Adjunct associate professor, Department of Political Science,
National Defense University, Taiwan, R.O.C.

Abstract

Human society was built and constructed by many kinds of relations, thus the interactions between people are almost influenced by these relations. For above reason, if we want to achieve some goals, we will sometimes consider using the proper network of relations, the same in military affairs. After conducting counterinsurgency missions for many years in Middle East, the U.S. military have learned many lessons, especially understood the importance of relation-building in completing military tasks. Based on the lessons learned, the U.S. Army has developed a lot of concepts, the most concerned is " Key Leader Engagement (KLE) ". This paper aims to analyze the logic and effect of KLE, and help the R.O.C. Armed Forces to develop related concepts.

This study found that: it is an inevitable trend to use KLE activities to resolve the war of ideas; second, by using relation-building and KLE actions, the military can reduce tensions and hostilities; third, for winning the hearts and minds of the target audience and the war of ideas, KLE is useful; fourth, KLE can help gathering information and intelligence for the commanders in decision-making process; finally, facing the pressure of defense budget cut

down, the U.S. military must find an effective way to conduct and complete missions.

Keywords: *counterinsurgency, strategic communication, relation building, Key Leader Engagement*

「效能作戰論」對空權影響及近期發展

舒孝煌

國防智庫籌備處副研究員

摘 要

經歷過 1991 年第一次波斯灣戰爭、1999 年科索沃空襲、2001 年阿富汗「持久自由作戰」、2003 年「伊拉克自由作戰」、2010「奧德賽黎明作戰」、以及近期打擊伊斯蘭國作戰，顯示美國空軍新型態作戰概念的成功，此一概念被稱為「效能作戰」(Effective-Based Operation)，也是 20 世紀由機械化轉變至資訊化的軍事事務革命成果。「效能作戰」雖然是空軍有關如何進行作戰的概念，但是近期發展也對美國的軍事戰略產生影響。

近年美軍雖未再使用「效能作戰」一詞，然此名詞已寫入美國空軍最新準則之中，並深深影響美國空軍的作戰模式，且仍在新的美國官方刊物上一再被提出討論。本文擬嘗試討論「效能作戰」理論、其對空中作戰的改變及對空權影響、科技發展及軍事事務革命與「效能作戰」的關係，並檢討「效能作戰」概念的近期發展。

關鍵字：效能作戰（基於效果作戰、效基作戰）、空權、效能途徑

壹、前言

經歷過 1991 年第一次波斯灣戰爭（沙漠風暴作戰）、1999 年科索沃空襲、2001 年阿富汗的持久自由作戰、2003 年第二次波斯灣戰爭（伊拉克自由作戰）的成功，使美國空軍作戰概念產生極大變化。新型態的作戰概念被稱為「效能作戰」（Effective-Based Operation），¹此一作戰概念與「軍事事務革命」（Revolution of Military Affairs）有相當密切的關係，也是 20 世紀由機械化轉變至資訊化的成果，亦為近半世紀來空權論者努力為空中作戰找尋定位的努力。

美軍作戰理論經常推陳出新，「效能作戰」一詞在 2008 年後美軍幾乎不再使用。近年流行的「空海整體戰」（Air-Sea Battle）也在 2015 年被美軍正式以「全球公域聯合介入與機動」概念（Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons, JAM-GC）取代，不過 2013 年《美國空軍雜誌》（*Air Force Magazine*）一篇文章指出，「效能作戰」並未消失，它已融入美國空軍的教範或準則之中。²

本文首先介紹「效能作戰」理論的源起；接著討論從戰略轟炸對空權影響；第三、介紹「效能作戰」的理論家；第四、軍事科技進步對「效能作戰」的影響；第五、軍事事務革命與「效能作戰」；第六、「效能作戰」概念的檢討以及近期發展情況；最後並在結論中作一總評。

貳、「效能作戰」理論

「效能作戰」是美軍新一代的作戰理論，「效能作戰」是指「運用協同、倍增與累積的全範圍的軍事及非軍事能力，在對敵人作戰時獲得預期的戰略結果或效果。」³另一項定義則指出，「效能作戰」是「由一

¹ 「效能作戰」為國軍軍語，坊間出版品譯為「基於效果作戰」或「效基作戰」，見 98 年版國軍軍語辭典，138 頁「Effect-based operation」條目。

² John T. Correll, “The Assault on EBO: The Cardinal sin of Effects-Based Operations was That it Threatened the Traditional Way of War”, *Air Force Magazine*, January 2013.

³ David B. Lazarus, “Effects-Based Operations and Counterterrorism”, *Air Power*, 2007, p148.

系列相互協調的動作組成，用以塑造盟友、敵方及中立國平時、危機及戰時的行為。」⁴這一系列相互協調的「動作」，可能包括空中攻擊，但也包括其他軍事行動，以及除戰鬥之外，其他「平時、危機、戰時」的行動。

美國聯合作戰司令部（US Joint Forces Command）《快速決定性作戰概念》白皮書 2.0 版將「效能作戰」定義如下：「『效能作戰』是透過戰略、戰役及戰術層次，以協調、加強效果及累積方式，運用所有軍事與非軍事力量，獲得期望的戰略效果或對敵人造成期待效果的過程」。⁵白皮書中指出，為了應付未來的作戰環境與威脅，必須改變實施聯合作戰的方式，學習配合運用其他的力量及手段來遂行作戰任務。

「效能作戰」是認知領域的行動，如同約翰鮑依德（John Boyd）的「觀察、定位、決策、行動」（Observe、Orient、Decide、Act cycle loop，OODA loop）循環一般，觀察者要看到某項動作、進行分析，並轉化為對態勢的感知，最後在決定或行為間進行循環。⁶

「效能作戰」有如下幾項特點：

一、「效能作戰」是空權在作戰中運用的進一步發展。「效能作戰」的理論家，也是空軍作戰的計劃者，對空權的運用有新的詮釋。

二、「效能作戰」與軍事事務革命密切相關。一項或許多項軍事技術的革命並不會對軍事產生重大變革，除非改變運用的技術或方法、欲達成的目標、以及此目標與運用手段間的聯結。

三、「效能作戰」改變作戰運用的概念，取代傳統徹底摧毀敵人的殲滅戰，或是拖垮敵人的消耗戰，使戰爭思維改觀。

歷史上，軍事作戰本質一直沒有太大改變，軍事力量的目的在摧毀

⁴ Edward A. Smith, *Effects Based Operations: Applying Network Centric Warfare in Peace, Crisis, and War*, US DoD Command and Control Research Program, November 2002, XIV.

⁵ *A Concept For Rapid Decisive Operations*, U.S. Joint Forces Command J9 Joint Futures Lab, P6.

⁶ Edward A. Smith, *Ibid*, CH.4.

敵人有生力量，克勞塞維茨在《戰爭論》第一章便開宗明義指出，戰爭是強迫敵人遵從我方意志的「力」的行動。⁷如果要贏得一場戰爭的勝利，首先要擊敗敵國的軍隊，其次是佔領敵方國家，再來是擊垮敵人的戰鬥意志。他後來將戰爭分為兩類，一是「為了殲滅敵人，毀滅其政治生存」，另一類則是為了削弱敵人達到足夠程度。⁸

對於一次大戰和二次大戰的血腥消耗戰深惡痛絕的李德哈特認為，戰略的完美境界是要產生決定性戰果，而不要經歷嚴重的戰鬥，若是條件許可，並可達成戰略上的結果，並不需要透過毀滅敵人來完成。⁹為達大戰略的目的，軍事工具只是決策者各種工具的其中一種。孫子兵法主張不戰、慎戰和勝戰，強調先勝、全勝和戰勝，萬不得已開戰時，要使雙方的損失都減少到最低限度。孫子兵法也說「善用兵者、屈人之兵而非戰也、拔人之城而非攻也、毀人之國而非久也」。

德普圖拉准將在討論「效能作戰」時，推崇孫子及李德哈特的戰略觀念，即在有利情況下以更快速度及更小代價來獲得勝利。事實上，「效能作戰」也不是新鮮名詞，歷史上的名將及政治家都嘗試掌控敵人的思維及行動，而不僅僅是擊敗對手。主張間接路線的李德哈特也提到空中攻擊的問題，他曾說一個具有決定性的空中攻擊，對戰敗國的損壞要比延長戰爭要輕。他認為對工業中心的空中攻擊，很難獲得立即具有決定性的效力，只是另一種形式的消耗戰，殺傷力較小但破壞力卻較大，而且今天的敵人可能是明天的盟友，因此應使永久性傷害減到最低程度。¹⁰因此若按李德哈特的看法，空中攻擊也算是一種「間接路線」。

參、由戰略轟炸到「效能作戰」：空權理論的改變

「效能作戰」的出現和空權的進步有極為密切的關係，甚至有人認

⁷ Clausewitz, *On War*, 鈕先鍾譯，《戰爭論》上集，（臺北：軍事譯粹社），1980年3月，頁110。

⁸ 巴芮特，〈戰爭論的淵源〉，收錄於鈕先鍾譯，前揭書，頁57。

⁹ B.H. Liddell Hart, *Strategy: The Indirect Approach*, 鈕先鍾譯，《戰略論：間接路線》，（臺北：麥田出版公司），1996年6月，頁401。

¹⁰ B.H. Liddell Hart, 前揭書，頁444。

為「效能作戰」是過去戰略空權理論另一種型式的復甦。從誕生開始，空權便將在未來戰爭中扮演重要角色。1917 年德國轟炸機轟炸倫敦，1918 年英國率先成立獨立的英國皇家空軍，英國空軍元帥湯申德以及其他戰略轟炸擁護者，都將飛機視為是一種可以直接攻擊敵方心臟的革命性武器，由空軍來執行戰略轟炸，可以減少類似一次大戰那樣的傷亡¹¹。1921 年美國陸軍航空隊在實驗中成功以轟炸機擊沈戰鬥艦；同一年，杜黑的《制空權》出版；1927 年米契爾的《空中國防論》（*Winged Defense*）出版，這些「先知」都預告了空權時代的來臨。

早期空中武力的任務多是為了支援地面作戰，並保護地面部隊不被空中攻擊，於是有空優的出現。但空權先知們並不以保護地面部隊遂行任務為滿足，而希望空軍成為能夠獨力作戰的軍種。因此在空軍尚未成為獨立軍種的年代，空軍是否有能力完成一場戰爭，亦或是成為其他軍種的輔助工具，就一直是爭論的話題。杜黑在其《空權論》中便主張，一、飛機是一種具無比攻擊潛力的工具；二、空中攻擊的目標不是軍事設施，而是人口中心的轟炸，如此才能粉碎平民的士氣。¹²空軍若要獲得勝利，不一定需要擊敗敵人空軍，穿越敵人防空網，攻擊敵方生產、交通及運輸中心，一樣可以獲得戰爭的勝利，這是空權論先驅追求的目標，即以空軍單一軍種獲得戰爭的勝利。不只杜黑、米契爾、英國空軍元帥湯申德等戰略轟炸擁護者，都視飛機是一種可以直接攻擊敵方心臟的革命性武器，減少一戰塹壕戰那樣的傷亡，德國空軍元帥戈林也希望德國空軍能獨立打贏對英國的戰爭，只是當時的技術能力有限，無法達成理想。

由於追求以空中作戰獲致決定性戰果，導致戰略轟炸的出現。不過早期的飛機要執行直接轟炸敵國本土的任務，仍是力有未逮；而戰略轟炸究竟是直接攻擊軍事目標較有效，還是攻擊敵國的工業中心、人口中心較能挫敗敵人，也一直是爭議話題。德國發動大規模空襲的不列顛之戰，無法擊敗英國，而英美對軸心國的轟炸，從僅限於軍事目標擴及到都市，在擊敗敵人民心士氣和作戰意志上也曠日廢時，也造成大量的平

¹¹ Phillip S. Meilinger, *Airwar: Theory and Practice*, (London: Frank Cass, 2003), pp78-79.

¹² 鈕先鍾，《現代戰略思潮》，（臺北，黎明文化事業公司，1985 年 6 月），頁 118-120。

民傷亡，¹³例如二次大戰時盟軍對德國及日本地毯式轟炸造成的血腥殺戮，戰略轟炸難辭其咎。由於轟炸技術差，不得不以數量與集中的方式來減少本身機隊損失，並獲得較大戰果，而且常因選擇目標錯誤而收效有限，聯軍也誤判德國對人民的控制力及抵抗意志，因此在二戰時盟軍打算依賴城市目標進行轟炸來結束戰爭，也成為不可能。後來大君主作戰開始時，對德國交通網及能源設施的攻擊，才在削弱德國抵抗能力上真正產生效果。這已說明一件事，即摧毀目標與產生效果之間不一定成比例。

依據美國戰後的《戰略轟炸調查報告書》，此種對平民目標及工業的轟炸收效並不如預期，反不若切斷海運的效果來得大。¹⁴而在歐洲，諾曼地登陸時對德軍工業目標的轟炸，也還不若直接攻擊交通線所造成遲滯效果來得直接。大範圍的摧毀能力，到原子彈出現時達到極致。直到 1945 年 8 月，美國以 B-29 轟炸機在廣島及長崎各投下一枚原子彈，加上蘇聯正式對日宣戰，才促成日本的投降，同時也宣告核子時代的來臨。¹⁵

在美國空軍成立前的 1945 年，還在戰爭部（Department of War）麾下，由陸軍航空隊（Air Corps）升格為半獨立地位（不歸陸軍參謀長管轄，其司令可參與參謀首長聯席會議，首任司令為阿諾德〔Gen. Henry L. Arnold〕）的陸軍航空軍（US Army Air Force, USAAF），為了在太平洋發揮對日本戰略攻擊的效果，就已在太平洋將原來直接受華盛頓指揮的第 20 航空軍，擴大成立陸軍戰略航空軍（USASTAF）。¹⁶美國空軍成為獨立軍種後，延襲二戰時的作戰模式，戰略空軍與戰術空軍成為美國空軍兩大組成要素，也是其兩大主要任務：戰術空軍的任務是空優及支援，戰略空軍主要則是戰略任務。美國的主要戰略核子武力分三部分，分別是戰略轟炸機、陸基彈道飛彈、以及核子動力彈道飛彈潛艦，前兩

¹³ 鈕先鍾，《第二次世界大戰》，（臺北：黎明出版公司，1979 年），頁 772-782。

¹⁴ *US Strategic Bombing Survey*, 1947, US DoD。

¹⁵ 同前註，頁 791-804。

¹⁶ Bill Yenne, *The History of The US Air Force*, (Greenwich: Bison Books Corp, 1984), p150.

者屬於空軍，後者屬於海軍，陸軍則被摒除在戰略核武之外。¹⁷但由於戰略核武的毀滅力是如此巨大，因此其主要任務變成是「嚇阻敵人」而不是真的去攻擊敵人，¹⁸這也使得戰略空軍成為冷戰時代的重要政治工具，而不是軍事工具。

弔詭的是，武器效力增大到某種極限時，因為人道主義以及對人類文明被摧毀的恐懼，也自動限制了這種武器的使用。冷戰時期戰略空軍的任務是擔負核子打擊任務，但當冷戰結束，長程戰略轟炸機不再需要擔負警戒任務，技術進步使得傳統上對戰略性及戰術性武器的區分不再那麼清晰，而因為大規模毀滅不符人道原則，戰略設計者也得思考和以往不同的武力運用方式。在越戰時，戰略空軍的 B-52 便經常擔任轟炸北越部隊的戰術阻絕任務，而不是原先被賦予的核子穿透打擊任務。¹⁹

肆、空權運用新發展：「效能作戰」理論家

結合資訊科技的精確導引技術出現，使空中戰略攻擊呈現與以往不同的面貌，因為空中攻擊可以精準擊中目標，不需為了增加擊殺率而擴大投彈數量，僅用有限的彈藥就可以擊中設定的目標，不會產生附帶的傷亡，不會傷及平民或非軍事設施，過去需派遣大規模轟炸機隊投擲數百噸彈藥的作戰方式，現在只需數架戰鬥機，投擲數枚雷射或衛星定位武器便能達成摧毀效果。

「效能作戰」改變戰爭的節奏、制定戰爭計畫的方式，替代過去以大規模摧毀為基礎的運用武力概念，重新界定「集中」的概念，改變任務計畫遂行的方式，不再需要大規模兵力的集結與調度，更強調武力投遞及遠征的概念，並且要求部隊組織架構改革，以遂行「效能作戰」。

由於技術的變革、作戰效能的大幅改進，更重要的是，以精確化攻擊取代過去的大規模戰略轟炸，力量的浪費變成力量的節約，有彈性心

¹⁷ Bill Yenne, *ibid.*

¹⁸ 鈕先鍾，《現代戰略思潮》，頁 123。

¹⁹ David R. Mets and William P Head, *Plotting A True Course: Reflections on USAF Strategic attack theory and doctrine*, 趙宏斌譯，《空中用兵紀實》，（臺北：國防部史政編譯室，2005 年 10 月），第 3 章。

靈的戰略家們開始想像和以往不同的空權運用方式。1991 年波斯灣戰爭之前，中央司令部要求空軍制訂一份有關進攻伊拉克的戰略空中計畫，約翰沃登上校及他的小組揚棄原來的「空地作戰」(AirLand Battle) 準則，根據他在 1988 年《論空戰：作戰計畫》的想法，制定一套戰略空中計畫，直接攻擊伊拉克，迫使伊拉克撤出科威特，中央司令部司令史瓦茲科夫及參謀首長聯席會議主席鮑威爾隨即批准這個計畫，只是鮑威爾要求加上對伊拉克地面部隊進行空中攻擊的戰術計畫。迅雷作戰 (Instant Thunder) 隨之成形，²⁰其理念之一就是分階段直接對敵人施加武力，以產生對多國部隊政治及軍事目標有助益的特定效果。但早期計畫仍是基於摧毀，後來改變的方式是基於效果，每個目標以使其停止發揮作用為滿足，而非完全摧毀，這使得空戰計畫因而重擬。不過「效能作戰」的計畫過程很複雜，需要計畫人員和情報人員合作，藉以確定要對何目標打擊才能發揮其效果。

「效能作戰」以及新的空權概念得以出現，有三位重要人物，包括約翰鮑依德、約翰沃登 (John Warden III)、以及德普圖拉准將 (David A. Deptula) 等人，約翰沃登是鮑依德的門徒，德普圖拉在第一次波灣戰爭時是沃登迅雷小組的成員之一，因此他們的思想有連貫及一脈相承的關係：

一、約翰鮑依德與其理論

約翰鮑依德創立空戰的「能量機動性理論」，他也是美國 1980 年代空戰戰鬥機 F-15 和 F-16 的催生者。鮑依德主張透過創造出人意表的作戰及戰略形勢，打垮敵人指揮部的精神及意志；要達到此一目標，便要以比敵人更快的速度或節奏進行作戰，鮑依德認為，人類的理性行為都可以用「觀察、定位、決策、行動」四個不間斷的循環週期 (OODA loop) 來描述，²¹勝利的關鍵在於交戰雙方在 OODA 循環中，以較對手更快的速度及更高的準確性來進行 OODA 循環，並切入敵人的 OODA 循環，

²⁰ John T. Correll, "The Strategy of Desert Storm", *Air Force Magazine*, Jan. 2006, pp26-33, from <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/fogofwar/wargoals.htm>

²¹ John R. Boyd, "A Discourse on Winning and Losing," Air University, August 1987; Edward A. Smith, "Network Centric Warfare: Where's the Beef?" The Information Warfare Site, February 2000. Retrieved Sep. 06 2007, from <http://www.iwar.org.uk/rma/resources/ncw/smith.htm>.

阻斷敵人與外部環境的聯繫，使其做出錯誤判斷，此一混亂便會造成敵方心理及抵抗意志的崩解。

二、約翰沃登三世與其理論

約翰沃登三世是約翰鮑依德的信徒，也是波斯灣戰爭空戰計畫的主持人。他詳細考察癱瘓敵人整套系統的問題，在 1995 年的一篇文章「論空戰」(The Enemy as a Systems) 中提出「五環論」模型，²²將敵人視為有機的系統，在中心為領導階層 (Leadership)，向外依序是有機要素 (Organic Essentials)、基礎設施 (Infrastructure)、人民 (Population)、以及野戰部隊 (Fielded Military Forces)。空中力量的目的在摧毀敵人的精神意志，由於空中作戰能力的精進，空軍可以實施併行作戰，同時或選擇性對這五環目標進行打擊，使其失去作用，從而造成戰略癱瘓。

而繼續打擊或停止打擊目標，主要取決於對目標打擊效果的評估，若系統停止效用，例如發電廠不再運轉，則停止打擊，是否完全摧毀並不重要。為了達成快速主宰，因此在併行攻擊時要運用武力同時攻擊敵人系統中的所有目標，而非依序打擊，如能同時擊中，便可產生控制敵方系統的預期效果。如果不能一次攻擊所有目標，則應先攻擊每個目標群中最有影響力的目標點。

三、德普圖拉准將

德普圖拉 (David A. Deptula) 所提出的「效能作戰理論」，主要重點在於：一、「效能作戰」代替消耗戰及殲滅戰，改變對力量的運用概念；二、「效能作戰」雖傾向使用新科技，也要繼續運用現有的武器系統；三、要開發「效能作戰」的潛力，部隊就要改革組織。²³

他認為，「效能作戰」有如下四個特點：

(一) 攻擊順序變成併行推展

在過去的空戰中，必須順序運用兵力，逐個摧毀目標，以挫敗敵人

²² John A. Warden III, 'The Enemy as a System', *Airpower Journal*, Spring 1995, P42.

²³ David A Deptula, *Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare*, (Arlington, Virginia: Aerospace Education Foundation, 2001), pp17.

的防空力量，再打擊到真正希望打擊的目標，²⁴依序是預警雷達、機場、作戰中心、防空砲火等，為攻擊下一個目標鋪路，價值最高目標也是防禦最嚴密的目標，需要花更多的時間。過去攻擊地面目標時為了減少己方損失，必須先進行防空制壓作戰，攻擊地面目標有其順序性。

為了達成戰略癱瘓（**Strategic Paralysis**）效果，作戰計畫必須改變，為了達成具體的成果，制訂出動架次的計畫需要改變。摒棄傳統兵力集結、部署、逐次推進、最後決戰的順序作戰，採用探測敵情、部隊進入、打擊、奪取或摧毀目標、決戰同時展開的併行作戰。1991 年的波斯灣戰爭，第一天攻擊目標就達到 152 個，包括巴格達的指揮中心掩體、衛星接收站、通訊設施、機場防空飛彈、化學毒氣設施及化學武器庫、儲油槽，美國空軍戰機一共出動 1,300 餘架次，攻擊目標數較二戰時美國陸航軍的第 8 航空軍在 1942—43 年間所攻擊的目標數還多。

在併行作戰中，需充分利用三維來達成，即時間、空間及戰爭層次。在時間軸線上，前 90 分鐘內打擊 50 個目標，前 24 小時有 150 個目標；在空間軸線上，伊拉克全境均納入打擊；在領導層次的軸線上，從國家領導人到作戰部隊的領導人都處於攻擊下。

（二）快速主導戰場（**Rapid Dominance**）

打破戰略、戰役和戰術級軍事行動的區分，儘可能直接獲取戰略效果。使敵人重要節點失去效能，對敵人的重要目標造成大規模的致命癱瘓，而非摧毀敵人。癱瘓敵人的概念並非始於波斯灣戰爭，但過去的空中打擊技術無法達成此一效果，一直到越戰及以阿戰爭，打擊機群都需用大規模編隊以突穿嚴密的防空網，攻擊機群還需搭配擔負電子干擾及防空制壓任務（**SEAD**）的機隊。直到精確導引武器出現，提高成功機率，加上匿蹤戰機的出現，進一步確保作戰效果的達成。²⁵

（三）以效果代替摧毀

從集中兵力及火力轉變成集中效果，優先打擊會對戰爭進程與結局

²⁴ David A Deptula, *Ibid.*, pp3-4.

²⁵ David A Deptula, *Ibid.*, p8.

產生重大影響的時間敏感性目標。過去的戰爭方式是「基於摧毀」，目的在摧毀敵方軍事經濟及政治目標，但在「效能作戰」中，空中攻擊的目標和以往有很大的不同，過去主張空權的「先知」們認為平民的精神是脆弱而不堪一擊，二次大戰時的戰略轟炸常以城市為目標；如今的作戰則是「基於效果」，只要產生能達成作戰目的的效果，空中攻擊任務即算告一段落，毋需再浪費彈藥，或攻擊與作戰任務無關的目標。

（四）把敵人看作系統或整合系統，只需要控制和癱瘓，而不需要消耗和摧毀。

在進行「效能作戰」的計畫時，空軍的計畫人員必須和情報人員合作，確定對敵人系統產生什麼效果，才能有效實現作戰的政治及軍事目標，這取決於實際目標的價值、敵人易受攻擊的程度、目標本身及武器系統的能力，發揮打擊這些目標的預期效果。²⁶

伍、軍事科技與「效能作戰」

《新戰爭論》（War and Anti-War）將戰爭分成三波。第一波戰爭是白刃相見的搏鬥，背景是農業社會²⁷。第二波變動是工業革命所造成，武器裝備可以大量生產，戰爭造成的毀滅也達到空前水準，除了投在廣島及長崎的 2 枚原子彈外，戰略轟炸也造成大量平民傷亡。²⁸克勞塞維茲的「戰爭是推展至極限的暴力行為」在工業時代的戰爭中被實現。工業時代戰爭強調火力，武力是對稱的：例如戰車對抗戰車、飛機對抗飛機、潛艇獵殺潛艇，李德哈特說戰爭中的問題都是二元性的，戰爭是雙方參與的事件，攻擊對方時，一定也要預防對方攻擊。²⁹

資訊時代帶動第三波戰爭，其核心為知識電腦化，³⁰這一波新戰爭

²⁶ David A Deptula, *Ibid.*, pp12-13.

²⁷ Alvin & Heide Toffler, *War and Anti War: Survival at the Dawn of the 21st Century*, 傅凌譯，《新戰爭論》，（台北：時報出版，1994 年 1 月 15 日），頁 44。

²⁸ 同前，頁 49~53。

²⁹ B.H. Liddell Hart, *Strategy: The Indirect Approach*, 鈕先鍾譯，《戰略論：間接路線》，頁 414。

³⁰ Alvin & Heide Toffler, 頁 90。

型態始於 1991 年的波灣戰爭。³¹由於精確導引技術、匿蹤技術，加上資訊化在空中作戰的運用，使與過去戰略轟炸等完全不同面貌的新空戰理論成形。透過對空中的預警管制（AWACS）及對地面的雷達偵測（J-STAR），美軍清楚掌握戰場狀況並進行精確打擊，武器平臺間可以互相鏈結並傳遞資訊，以快速瞄準並標定目標，在第一次攻擊時便可摧毀目標，比過去動輒需出動數百到數千架次，需投下上百噸彈藥才能摧毀一個目標，已是差異甚大。波斯灣戰事成功對美國後來軍事武力的運用影響深遠，科索沃、阿富汗及第二次波斯灣戰爭，美國再度以更先進的空中武力獲得空前的勝利。

「效能作戰」是新一波軍事技術革命與新空權作戰概念的結合，其中的關鍵項目，一是精準導引武器、二是匿蹤技術、三是資訊化技術在戰場的運用、四是網狀化作戰。

一、精準導引武器的出現：

在李德哈特的時代，軍事能力很少能以最小的摧毀達到巨大效果，為了摧毀敵人的抵抗能力及意志，戰爭的進程不得不逐步推進，直到敵人屈從為止。但如果能夠達到控制敵人的目的，不但戰爭的進程可以縮短、戰爭規模可以縮小、毀傷的數量及面積都可以減少。戰爭的終極目的不是摧毀敵人有生力量，而是強制讓情況出現對己方有利的結局，是達成效果而非摧毀系統。

早期空軍無法達成對敵人有效控制的原因，第一，缺乏能夠精準投擲到目標的武器，不得不以大範圍的摧毀能力加以彌補。第二，必須將大量資源用在壓制敵人愈來愈有效的防空，第三，沒有作戰（Operational）層次的概念來集中力量達成有效控制，而非摧毀敵人以達軍事目標。³²

第二次世界大戰時，德國便已在使用運用無線電導引及慣性導引的飛彈。美國空軍在 1965 年時開始秘密研發一種低成本，可以掛載在戰鬥機上的導引炸彈，任務代號為「鋪路」（PAVE）。³³越戰可以說是空軍

³¹ Alvin & Heidi Toffler, 同前註。

³² David A Deptula, Ibid., p17.

³³ PAVE 為美國空軍電子系統發展計畫泛稱的縮寫，全稱為「精確航電導引裝備」

戰略轟炸概念轉變的開始，過去不講究精準、狂轟濫炸式的對地攻擊受到強烈批評，而精準武器的出現也改變空中戰略打擊的方式。第一次使用雷射導引的「鋪路刀」(PAVE KNIFE)系統是 1968 年，第 8 戰術戰鬥機聯隊的 F-4D 戰機從泰國烏汶 (Ubon) 起飛前往越南作戰。最知名戰例是轟炸河內市內跨越紅河的保羅杜莫 (Paul Doumer) 大橋，該橋長一哩以上，有多達 19 個橋孔，由於橋上鐵路是河內到海防唯一的交通線，因此戰略地位重要。在 1967 年中，F-105 戰鬥轟炸機群便轟炸過三次，第一次攻擊架數為 36 架，第二次為 21 架，第 3 次為 50 架，全部使用傳統炸彈，已成功炸垮部分橋樑，但每次都被修復。1972 年 5 月 10 日，16 架 F-4 戰機出擊，8 架配備光電導引炸彈，另 8 架配備雷射導引炸彈，雷射導引炸彈表現良好，直接命中大橋橋孔，使得該橋交通完全斷絕，直到 1973 年停止空中攻擊後，才再度修復通車。³⁴

精確導引武器出現，才使空中攻擊的進程有所變化，戰爭的摧毀力雖然增加，但因為對目標攻擊的精準度也大幅提升，使得過去要以數量優勢來中和敵人抵抗及增加對目標摧毀機率的作戰方式得以改變。在第二次世界大戰期間，美國陸軍航空軍要動用 1,000 架 B-17 轟炸機，裝載 9,000 枚炸彈，才能達到波斯灣戰爭中一架 F-111 戰機和一枚炸彈可以達到的效果，其原因就在於「精確」。二戰時期的傳統炸彈誤差圓周 (CEP) 約 900 公尺，雷射導引炸彈的誤差圓周則僅有 3 公尺，而且還在降低中，這使得空軍在轟炸時得以將損失和傷亡降到最低限度，另外，由於成功概算增加，使得空軍在轟炸時得以高命中率來抵銷對數量的要求。

2003 年的伊拉克自由行動中，精準導引武器的數量大為增加，精準武器的運用更為成熟，打擊效果更精準。³⁵同時由於戰場指揮管制、情報偵蒐等技術的大幅進步、無人機的投入戰場，戰損評估技術的精進，使精準打擊的效能及反應速度要較 1991 年倍增。而且美軍並未承襲第

(Precision AVIONICS Vectoring Equipment)，例如「鋪路」(Paveway) 泛指雷射導引炸彈，「鋪爪」(Pave Paws) 指長程相位陣列預警雷達。

³⁴ Alfred Price, 'Bridge Busting', *Air Force Magazine Online*, Vol. 76, No. 12, at <<http://www.airforce-magazine.com/MagazineArchive/Pages/1993/December%201993/1293bridge.aspx>>.

³⁵ Bob Archer, *US Air Force: The new century*, (Leicester: Midland, 2000), pp140-143.

一次波灣戰爭的做法，在空襲完成後才進行地面戰，而是空地合一，陸空並進，空中攻擊除了打擊重要目標外，也與地面部隊協同，將敵軍部隊殲滅。除了空襲發揮實際摧毀及震懾的效果外，美軍也使用心理攻勢，「打擊」部隊士氣，發揮重大的作戰效果。³⁶

二、匿蹤技術的運用

「效能作戰」成功的關鍵，與航空技術發展一日千里要佔相當分量，首先是戰鬥機載彈量提升，飛機在第一次世界大戰時投入作戰後，技術一日千里，越戰時的 F-4E，載彈量幾乎等於二次大戰的 B-17 轟炸機。1978 年首次飛行的 F-16，原先設計做為輕戰機，後來演變成全功能戰機，其載彈量也幾乎追上 F-4E。

更具革命性的運用當屬匿蹤戰機的出現。雖然欺騙敵人防空網，使我方得以遂行轟炸任務的技術，幾乎是扮隨著雷達的出現而成長，為了欺騙敵人防空系統、但更重要的是匿蹤技術應用在飛機構型的設計上。第一架運用匿蹤技術的戰鬥機是 1978 年服役的 F-117。³⁷從此匿蹤設計成為此後新作戰飛機設計的準則。

匿蹤技術可使我方飛機不易被敵方防空雷達查覺，使原來要投注在防空制壓作戰的兵力可以省略，以攻擊其他更關鍵的目標，使得「效能作戰」中併行作戰的理念得以實現。在 1991 年的波灣戰爭中第一天的空中攻擊中，一次攻擊巴斯拉地區的典型攻擊任務，需要 41 架飛機的編隊，其中實際執行攻擊任務的是 4 架美國海軍的 A-6 和 4 架英國空軍的龍捲風戰機，但為了確保其任務順利，擔任防空火力壓制的任務編隊就需要 29 架飛機，包括擔任誘餌的無人機、偵測敵方雷達的 F-4G、進行隨伴干擾的 EA-6B，以及防空制壓的 F/A-18，又要加上護航的 F/A-18，使得總編隊達到 41 架飛機，攻擊 3 個目標點。但另一批機隊以 20 架 F-117 組成，共攻擊 37 個瞄準點，數量還不到一半，目標覆蓋率卻可達

³⁶ Kevin M. Woods, Michael R. Pease, Mark E. Stout, Williamson Murray & James G. Lacey, *Iraqi Perspectives Project: a View of Operation Iraqi Freedom from Saddam's Senior Leadership*, US DoD, March 24, 2006, pp59-61. At <<http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2006/ipp.pdf>>.

³⁷ Bob Archer, *Ibid*, pp124-125.

到 12 倍。³⁸而且更重要的是，因為實施併行作戰，使得空襲的「效果」得以大符提升。

三、資訊技術的進步；

1991 年的波斯灣戰爭，說明了資訊時代的戰爭開始成形。由海上發射的戰斧巡弋飛彈，由戰機投擲的雷射導引炸彈，以精確的命中率擊中被預先設定的重要陸上目標，但沒有附帶的傷亡，此外，戰場的「前線」概念也在波斯灣戰爭中消失無蹤，美國空軍的戰機及轟炸機、從水面艦艇或水下潛艦所發射的巡弋飛彈，都可進行長程而精確的攻擊，前線可以在敵人的任何地方，敵人的任何行動、任何隱藏的位置，都在美軍先進偵測系統的掌握之中，當然也就在美國空中武力的打擊範圍內。

情報對於「效能作戰」至關重大，結合長距離偵測、無人飛機 UAV 及其他偵測平臺及技術，以及快速的資料鏈傳遞，使過去偵測、發現目標、辨識並標定、攻擊、評估的時間較過去大為縮短，從二戰時的數周到僅需數小時，反應能力更為快速。

四、網狀化作戰的運用

「網路中心戰」(Network Centric Warfare, NCW)，國軍稱為網狀化作戰，與「效能作戰」同為美軍新一代作戰概念，兩者有密不可分的關係。「網狀化作戰」主要指美國國防部或軍隊組織的運作模式，是改進軍事能力，使軍事行動能夠實現某戰略或戰術目標的手段。「效能作戰」則是網狀化作戰此一「手段」的目的，是一種運用力量的方法，將作戰目的是基於對目標（軟目標或硬目標）的摧毀（基於摧毀）轉變為對敵方作戰效果的摧毀（基於效果）。

資訊能力在軍事事務革新上扮演舉足輕重的角色，同時並奠定「網狀化作戰」的基礎，「網狀化作戰」將使未來作戰由「以武器平臺為中心」轉換為「以網路為中心」。「網狀化作戰」確保「效能作戰」的成功，³⁹網狀化作戰指透過資訊科技鏈結偵測系統、武器載臺及指管通情

³⁸ David A Deptula, *Ibid.*, p9.

³⁹ Milan N. Vego, *Ibid.*

(C⁴ISR) 等功能建立情資共享機制，提供部隊共同作戰圖像，建立一致的戰場空間認知，並使部隊作戰指揮管制協同以及且同步化。⁴⁰資訊能力不但大幅提升傳遞及處理訊息的效率外，也強化單位間合作的運作關係，大幅提昇整體運作效能，提供決策與領導階層更精確地掌握狀況與快速遂行指管作為。⁴¹

網狀化作戰為「效能作戰」成功提供四個要素：多樣性、靈活性、協同性、知識動員。多樣性使指揮官將各種不同類型，在地理上極度分散的力量加以「鏈接」(Link)，以準確編排任務，並加強這些任務的衝擊效果；靈活性使可分享感知(awareness)及加快指揮速度的網路化部隊，能適應對手的靈活性；協同性是指對於情資及指揮意圖能同步瞭解，藉以協調不同層次及不同領域的複雜動作，達成整體效果。知識動員則指更充分利用知識及專長，以便為決策提供最快最有效的支持。

陸、軍事事務革命與「效能作戰」

「效能作戰」是真正的「軍事事務革命」(Revolution of Military Affairs)，因為它不僅是技術的轉變，而是引起空軍作戰的基本變革。夏吉爾·里茲文(Sharjeel Rizwan)指出，新的工具和作戰的過程，例如資訊戰、「網狀化作戰」，「指管通情資監偵」系統(C⁴ISR)等基於資訊技術的新戰爭概念，導致新一波的軍事事務革命，戰略設計者在決策時則必須考慮經濟、政治、軍事及資訊等方面。⁴²在未來戰爭中，武器平臺的性能將不再完全以火力來評斷，而需由其所搭載的感測器、通信鏈路、電子系統及監視系統的性能來決定。湯馬士魏區(Thomas J. Welch)也指出，軍事事務革命是由於技術轉變使新的裝備引進，並結合組織及作戰的轉變而引起，從而造成戰爭上的基本變革。對軍事事務革命來說，

⁴⁰ D. S. Alberts J. J. Garstka, & F. P. Stein, *Network Centric Warfare: Developing and Leveraging Information Superiority*, (Washington D.C.: CCRP Publication Series. 1999), p88.

⁴¹ 陳勁甫、邱榮守、舒孝煌、滕昕雲、唐興家，《從現代戰爭中「網狀化作戰」運用與發現－對臺澎防衛作戰啟示》，國防部，2007年12月10日，頁15-44。

⁴² Sharjeel Rizwan, "Revolution in Military Affairs", from <http://www.defencejournal.com/2000/sept/military.htm>

重要的並非革命發生的時間，而是該項轉變的廣度。⁴³

技術的變革並不必然引進軍事事務的革命。美國國防部淨評估辦公室已退休的前主任馬歇爾(Andrew Marshall)曾指出，「軍事事務革命」是先由新技術創新運用改變戰爭本質，並結合軍事準則、作戰、以及組織概念的戲劇性轉變，從基礎改變軍事作戰的本質及指揮。⁴⁴所有成功的科技性軍事事務革命都具有三個要素：科技、準則及組織。即使一種革命性的武器出現，也不足以造成軍事事務的革命，⁴⁵除非將此一項或一系列變革擴展至作戰準則、模式、部隊組織編裝、甚至整個作戰樣貌上的重大變化，才會引發軍事上的重大革命。

成功的軍事事務革命若只是在戰術層次獲得勝利，也不足以產生重大的戰略效果，甚至改變戰爭樣貌，例如雖然戰車是第一次大戰出現在英國，但是二次大戰時卻是德國發展了閃擊戰的概念。軍事事務革命也可能以舊技術配合新的作戰觀念來呈現，如游擊戰或恐怖主義攻擊。⁴⁶

因此，如果只是將精準導引武器運用在戰場、結合資訊科技，但不改變作戰的遂行、運用新一代武力的方式、改變運用武力的技巧、程序、組織等等，不能算是真正的軍事事務革命。若不改變運用精準武器的方式，充其量只是減少彈藥的消耗，並不會發生什麼革命。

在「軍事事務革命」下，戰爭的進行與過去的區別在於：

一、資訊將成為重要的戰略資源

⁴³ Thomas J. Welch, "REVOLUTION IN MILITARY AFFAIRS: One Perspective", Institute for National Strategic Studies National Defense University, at <http://www.ndu.edu/inss/books/Books_1997/Strength%20Through%20Cooperation%201997/stcch6.html>.

⁴⁴ D. O. Maddrell, *Quiet Transformatino: The Role of the Office Net Assessment*. (Washington DC: National Defense University War College, 2003), p5.

⁴⁵ Richard O. Hundley, *Past Revolutions, Future Transformations: What can the history of Revolutions in Military Affairs Tell Us About Transforming the U. S. Military?*，國防部史政編輯局譯，《軍事事務革命與美軍轉型》，(台北：國防部史政編輯局，2001年1月)，頁37-40。

⁴⁶ Edward A. Smith, *Effects Based Operations: Applying Network Centric Warfare in Peace, Crisis, and War*, US DoD Command and Control Research Program, November 2002, xxvi-xxvii

資訊具有快速傳播、多方共用、用之不竭的特性，可操縱和控制戰爭中的物質和能量，大大提高作戰效能。資訊既是戰力倍增器，也是殺傷力量。未來指揮官將首先運用攻勢性資訊戰手段，如精確導引武器、電子干擾飛機、電磁脈衝武器、電腦病毒等攻擊敵方資訊系統，影響或破壞其決策機制和程式，同時保護自己資訊和資訊系統不被對方破壞。資訊戰也將具有戰略嚇阻作用。未來軍隊的計算能力、通訊頻寬及可靠性、即時偵察能力、電腦模擬和訓練等資訊和知識因素，也像陸軍的裝甲旅、海軍的航艦打擊群、空軍的飛行聯隊一樣，成為衡量軍事能力的重要因素。

二、有區別地、精確地運用力量的

近 200 年來，軍方及工程師一直設法提高武器殺傷力，研製出核生化武器等大規模殺傷性武器。但因為政治或人道等諸多理由，擁有這類武器的國家都不願輕易使用，所以武器的發展轉向避免大規模殺傷，追求高精度的和有效的殺傷，並在戰爭中有區別以及精確地使用武力，縮小政治影響，使決策者能夠靈活地使用外交和武力兩種手段，達到政治和戰略目的。

未來精確導引武器與先進的偵察系統、指揮管制系統相結合，精確打擊敵人的武力和要害，在戰爭爆發時用於發動突襲，在快速多變的戰鬥中打擊戰術目標，破壞或阻止敵人組織有效的反擊行動，避免大規模集結兵力和武器進行消耗式的作戰。

三、協同與聯合作戰要求更高

未來戰爭複雜多變，要求建立由多種系統組成的大系統，這是現階段任何單一軍種或兵種都無法做到的。為了協同作戰，各軍種要在更高指參層級上整體化，創立聯合作戰的軍事學說，建立聯合研究中心、聯合武器採購機構，進行聯合訓練和演習。

四、非線性戰場和非接觸式戰鬥

軍事革命將使得未來戰爭變成同時、連續在整個戰區縱深，甚至整個敵國領土上進行，前方和後方的界線模糊，戰場將變成流動、非線性

或無戰線狀態，成為海、陸、空、太空連為一體的多維戰場。時空觀與以前迥然不同，非接觸式戰鬥成為主要作戰模式：在戰場上，兵力部署儘量遠離戰區，從本土、鄰國或海上發動空中和飛彈攻擊；在戰術上，部隊位於敵人武器射程以外，利用 C³I 系統把散布在各地的火力集中到要攻擊的目標上。

五、指揮管制體系網路化

借助 C³I 系統，傳統縱向指揮層次將減少，橫向聯繫增加，由樹狀指揮體系變為網狀指揮體系，利於提高指揮的靈活性，發揮各級指揮官的主動性及創造性，提高協同作戰的能力和效果，並提高生存能力。

柒、最近的發展：效能途徑的作戰

「效能作戰」對美國空軍作戰發生極重大的影響，一篇報告也指出，德普圖拉對美軍作戰理論改變的重要性，堪與米契爾（Billy Mitchell）相比擬。美國在 2001 年「持久自由」作戰、2003 年「伊拉克自由」作戰等多項作戰獲得成功，其聯合目標判定小組及空軍作戰準則都反映了「效能作戰」理論的影響。⁴⁷而在 2011 年以後因阿拉伯之春，在中東發生一系列的基本教義派革命中，北約介入利比亞內戰，但僅動用空中力量保護反抗軍的武裝活動，此項被稱為「奧德賽黎明」（Operation Odyssey Dawn）的作戰幫助推翻格達費政權，僅有極少的附帶毀傷，北約完全沒有部署地面部隊，由精確打擊所累積戰果，協助反抗軍獲致勝利。⁴⁸

然而推翻格達費之後，美國或北約都未能在利比亞扶植一個能有效統治的政府。2014 年伊斯蘭國（ISIS）在敘利亞及伊拉克境內的興起，也是因為伊拉克缺乏強有力的中央政府，以及敘利亞多年內戰形成權力真空地帶所引起，這多少也說明空中作戰的侷限性，以及需要一項「效能戰略」。

近期美國的空權雖然在歷次作戰發揮重大效果，然而空權並非作戰

⁴⁷ Col. Merrick E. Krause(USAF, retired), "Airpower in Modern War", *Air & Space Power Journal*, May-June 2015, pp.42-56.

⁴⁸ "Allies and Airpower in Libya", *Parameters*, Vol.42, Spring, 2012, p.63 & p.71.

的全部，此一以空權為基礎的作戰，也引起其他軍種的反彈；在中東進行的反恐戰爭中，很大一部分是特種作戰。由於「效能作戰」引起不少爭議，2008 年 8 月時，時為聯合作戰司令部司令的陸戰隊詹姆斯馬提斯上將（Gen. James Mattis）宣稱聯戰司令部不再開發此一概念，他認為「效能作戰」概念與電腦模擬軟體及系統化的分析，無法提供他實質的利益。美國空軍曾批評他敵視此一概念，而「效能作戰」的罪過是，它威脅到所有傳統的作戰方式。

不過，2013 年《美國空軍雜誌》（*Air Force Magazine*）一篇文章指出，「效能作戰」並未消失，它已融入美國空軍的教範或準則之中，但新的字眼是「效能途徑的作戰」（Effects based approach to operations，EBAO），這意指一種「思考方式」，而不是被當成一項特定戰略。⁴⁹

例如，2014 年修定的美國空軍準則中有關 Annex 3-60「目標標定」（Targeting）條目中指出，目標標定是考慮作戰需求及能力下，選擇及為目標排定優先順序，並符合相稱性反應的過程，目標標定是空軍作戰藝術的要素。目標標定包含在致命及非致命行動及效果中，空勤人員應該在整個軍事行動的範圍內運用目標標定過程，目標標定需運用「效能途徑的作戰」，尋求實質摧毀之外的第一次效果，與資訊有關的能力，包括在資訊環境下的工具、技術以及活動等，傳統的空軍非致命性作戰，包括人道救援行動，也都會用到相關原則，以獲得所希望達成的效果。

50

2012 年美國空軍準則 Annex 3-0「作戰及計畫」也對「效能途徑的作戰」作了說明，美國空軍計畫人員根據「效能途徑」對國家目標及指揮官意圖進行全盤的計算，指揮官要瞭解，戰場勝利不代表戰爭勝利，要瞭解整體作戰環境，整合所有國家權力工具（Instruments of national power, IOPs）用於軍事努力上，並避免採用機械式或簡化式的途徑來遂行戰爭。「效能途徑的作戰」是一項「作戰被計畫、執行、評估、並採用以影響或改變系統及能力，以達成所希望獲得的效果」。「效能途徑的

⁴⁹ John T. Correll, “The Assault on EBO: The Cardinal sin of Effects-Based Operations was That it Threatened the Traditional Way of War”, *Air Force Magazine*, January 2013, p.54.

⁵⁰ USAF Doctrine Update on Annex 3-60, “Targeting”. February 28, 2014.

作戰」與其他準則所討論的基本戰略或要素具有共通性，它不僅僅是一種計畫的方法論，而是一項對作戰的思考方式，可為整體的設計、計畫、執行及評估提供指引。重要的概念包括：

一、作戰是由達成所望目的而驅動，包括目的或目標國家，這裏必須強調效果，而不是由部隊或是能力來定義。

二、指揮官要瞭解他們必須處理相互作用的問題，不是用工程或清單可以解決的。

三、人為因素、戰爭中的摩擦（friction）、戰爭之霧永遠不可能排除。

四、問題沒有停止的規則，永遠沒有正確的解決方案，指揮官永遠在尋求「較好」或「較糟」的方案，並且解決一項問題，往往導致發生另一個新問題。

五、指揮官企圖將選項最大化，因此思考整合運用所有可用的軍事手段及其他的國家權力工具，以求在一項給定的戰略議題中獲致持續利益。

六、指揮官運用致命及非致命手段，透過擊殺與非擊殺方式，以獲得所望效果。

該準則也指出，不要被「基於效能」字眼所拘泥，這樣很容易被誤會為是要達成某項目標或成果，「基於效能」已廣泛為美國空軍內部所理解，因此這項途徑可用以補足或協助促進對過去軍事作戰或戰略的一般性思考。這項演進使此一概念已不僅是一項作戰的概念，而成為具有「戰略」層級的理論。⁵¹

另外，在未來的作戰中，美國所依賴的高科技優勢正不斷被對手追趕，美國空軍若要維持這種優勢，未來的規劃包括：

一、數量與高科技要有適當的平衡：美國空軍可能會與東亞的對手

⁵¹ USAF Doctrine Annex 3-0 Operations and Planning, “The Effects-Based Approach to Operations (EBAO), November, 09, 2012.

交戰，不僅需要最先進的戰機，也需有一定的數量規模，即使 F-22 具有極高的空戰交換率，但總會有一些陳舊的米格機突破防線，擊敗數量劣勢的美軍，因此最先進的戰機，也需要達到一定數量的規模。

二、情報：情報本身即是一種作戰能力，最先進的武器，若沒有目標的精確數據，也無法發揮戰力，數據鏈及自動決策工具是美軍打擊時間敏感性目標的重要部分，在「作戰雲」(Combat Cloud) 時代，射手本身也會成為感測系統的一部分，要破除現代戰爭的迷霧，就需更準確地分享情報。

三、精確性：包含多種意涵，包括資訊、技術、時機、傳輸、位置、匿蹤、目標標定、武器運用及效果，要設法獲得最精確的訊息，獲得最佳的成功，但要儘量降低自身的風險。⁵²

捌、結論：對「效能作戰」概念的檢討

一、「效能作戰」不會改變戰爭型態

「效能作戰」和網路中心戰不能替代軍事力量，其功用是用以提供軍事力量的效能和作用。未來武器更依賴資訊而非火力的強悍，但不表示火力不再重要。⁵³1991 年的波斯灣戰爭仍是第二波戰爭和第三波戰爭重疊，美軍在伊拉克所投擲炸彈，85%都是傳統炸彈，但在另一方面，F-117 及精準導武器專門對付重要目標，波灣戰爭頭 24 小時的對地攻擊中的 44%作戰目標都由 F-117 負責，說明匿蹤飛機加上精準導引武器所能達到的效果。2003 年的持久自由行動雖有 68%是導引武器，但也有 32%是無導引武器，包括攻擊面目標的 CBU-87 及 CBU-99 集束炸彈、通用彈藥，以及大量的機砲以遂行火力支援。⁵⁴這說明戰場上除了大量運用精準打擊以攻擊重要目標以外，在其他「傳統」的作戰任務中，還是有大規模殺傷或火力支援的需求。

⁵² Col. Merrick E. Krause, *ibid*, pp.51-53.

⁵³ Edward A. Smith, *Ibid*, XXXi-xxxiv

⁵⁴ Anothony H. Cordesman, *The Iraq WarL Strategy, Tactics, and Military Lessons*, 國防部譯，《伊拉克戰爭》，(台北：國防部部長辦公室，2006 年 6 月)，頁 38-42。

在可見的未來，不論「效能作戰」概念如何發展，戰爭的暴力本質並不會改變，戰爭仍是流血的衝突，要屈服敵人的意志，仍需依賴火力以摧毀敵人的戰鬥能力。若軍事事務革命持續進展，可能再改寫未來戰爭型態，例如戰爭不需再流血、未來的導能武器不用讓敵人流血，便使其屈服，或達成「效能作戰」，未來戰爭型態仍將持續改變。

二、「效能作戰」是基於空權的作戰理論嗎？

空權運用的爭論似乎從飛機誕生開始便並未停歇。其爭論在於空權實行的方式，以及空權和其他軍種間的爭議。約翰沃登及羅伯派普（Robert Pape）兩人在 1990 年代便經常論辯運用空權的方式，沃登的「五環論」模型認為要針對敵人五環的重心加以打擊，其關鍵是掌握空優，派普則相信要透過戰區空中武力而非戰略空中武力，與地面部隊同時對敵方施加壓力才能發揮作用。空中武力可以截斷敵方運輸補給體系及預備隊，分割敵人部隊並加以殲滅。

空權與其他軍種之間的歷史爭議，到兩次波斯灣戰爭仍然持續，「效能作戰」將戰場的主角交給空軍，其他軍種包括陸軍、海軍甚至海軍陸戰隊變成陪襯角色，批評者認為該一理論是空權論者的復辟，捍衛者則認為這是快速達成決定性戰果的唯一途徑。德普圖拉認為，在聯合作戰情況下，「效能作戰」理論不是只有空軍才能執行。美軍近年來強調聯合作戰，聯合作戰意指在特定情況下運用最有效的力量，聯合並不是說在每次作戰時一定要用到所有軍種，或是平均使用所有軍種。⁵⁵但絕大部分打擊任務都是由空軍進行。

三、「效能作戰」是否適用每個國家

2003 年美英聯軍在伊拉克是佔有極大優勢的，空中部隊的飛機架數（包含海空軍等軍種）在伊拉克最多時達到 1,663 架，幾乎所有美軍戰機都能投擲精準導引器。而在 1991 年波斯灣戰爭後，美國在伊拉克上執行長達十年的南方監視及北方監視任務，使得 2003 年持久自由作戰時，美英聯軍完全掌握伊拉克的空優，伊拉克空軍幾乎沒有起飛執行

⁵⁵ David A Deptula, *Ibid.*, p23.

過任務，美國的空戰計畫得以排除空優作戰。但是這並不表示美國的空權在未來的戰爭中都能夠無往不勝，其他國家的空軍同樣也都會追求自己的精準打擊能力，或是反制精準打擊的能力，從 2014 年開始的打擊 ISIS 作戰，由於可能遭遇敘利亞配備的先進俄羅斯防空飛彈攻擊，美國首度派遣情況覺知能力極佳的 F-22，雖不具對地打擊能力，然而可以協助友軍戰機對付敵人的先進防空武器。

戰爭是一種敵我雙方二元互動的進程，兩次世界大戰以及冷戰時期敵我雙方的實力是對稱。在冷戰結束後所發生的戰爭，敵我雙方基本上是呈現二元實力不對稱的情況，「效能作戰」所面臨的不對稱，是敵方居劣勢而我方居優勢，不對稱的情況是敵我雙方的二元，兵力呈現不對等的情况。挑戰者也會具有同樣能力，這是一個交互作用，我方獲得軍事上的進展，敵方也會同樣有所作為以改進自己的軍事能力，迫使我方加以因應。飛機導引武器智慧化已是未來空軍的趨勢。美國出售給盟邦的飛機，也幾乎都具有先進精準武器的投擲能力、先進目標標定莢艙，具備或計畫升級為可以合成孔徑模式瞄繪目標區圖形能力的主動電子掃描雷達(ASEA)，例如近年新加坡、韓國及沙烏地阿拉伯獲得的 F-15E 衍生型，或以色列、新加坡、阿拉伯聯合大公國所獲得的 F-16I 或 F-16E/F 等。中共近年在彈道飛彈精準度上有大幅提升，空軍也開始配備長射程型的精準導引武器如巡弋飛彈等，美國空軍已面臨強大挑戰，「效能作戰」在對抗具有同樣能力的對手時是否仍能發揮效果，將很難預料。

四、「效能作戰」是充滿爭議的概念

「效能作戰」遭致許多批評，與「目標」概念相比，「效果」概念是模糊不清的，效果一詞很難寫進準則或教範中，或以一個具體的地理位置予以標示，支持者也沒有區分直接效果及間接效果，而要預測一項實際行動所能產生的效果也有相當困難。⁵⁶批評者也認為，「效能作戰」純粹基於數學的計算，而預測效果及實際戰果間也仍有相當大落差。而目標的重心也不能孤立於其他目標來單獨考量。「效能作戰」對情報的依賴也相當大，甚至攸關其成敗。另外，「效能作戰」和陸上作戰或特

⁵⁶ Milan N. Vego, 'Effects-Based Operations: A Critique', *Joint Forces Quarterly*, Issue 41, 2nd quarter 2006, pp51-53.

種作戰亦難結合。⁵⁷

五、「效能作戰」只能贏得勝利而不能獲致和平

美國前國防部長倫斯斐 2006 年在陸軍學院演講時承認，美國在思想戰爭中的分數只能拿 D 或 D-，美國並沒有全力運用新的傳播工具，如 E-MAIL、BLOG、視訊、脫口秀等等，美國應該改善和全世界溝通的方式，特別是在全力反恐時，美國應該強調這不是西方對回教的戰爭，而是對抗一小撮極端暴力分子的戰爭。⁵⁸

大戰略的目的在謀求戰後的長治久安，空戰雖在波斯灣取得快速且決定性勝利，但是否達成戰略效果，也就是建立長久的和平與穩定，顯有極大爭議。阿富汗至今動盪不已，伊拉克新政府是否能長治久安、甚至成為阿拉伯世界的支柱，仍有待考驗，所以有人認為美國應該實施「效能戰略」(Effects-based Strategy)，運用各種政治、心理、經濟等手段，與國際恐怖主義以及其背後的激進伊斯蘭教義展開意識型態及地緣戰略上的競爭，並爭取絕大多數溫和阿拉伯國家及人民的友誼，此一戰略的重要性將不下於冷戰時期美蘇的競爭。⁵⁹

(本文為作者個人意見，不代表本部政策立場)

⁵⁷ James N. Mattis, “USJFCOM Commander’s Guidance for Effects-based Operations”, *Joint Forces Quarterly*, Issue 51, 4th quarter 2008, p107.

⁵⁸ Donna Miles, “Rumsfeld: U. S. Needs Improvement to Win War of Ideology”, *American Forces Press Service*, March 28, 2006.

⁵⁹ David B. Lazarus, *Ibid.*, p147.

Effective-Based Operation: The Effect to Modern Air Warfare Strategy

Hsiao-Huang Shu

Associate Research Fellow
Office of Defense Studies, MND

Abstract

After being validated in the 1991 Gulf War, the 1999 Kosovo air strikes, the 2001 Operation Enduring Freedom in Afghanistan, the 2003 Freedom Operation in Iraq, the 2010 Operation Odyssey Dawn, and recent operations against the Islamic State, the new type of operation concept of the United State Air Force, namely the Effective-Based Operation, has been proved successful. Marking an achievement of military reform from mechanization to informatization in the 20th century, the Effective-Based Operation is not only an operation concept for the US Air Force but has also influenced the military strategies of the US military as a whole.

Although the term is no longer in use by the US military, the Effective-Based Operation has been written into the latest doctrine of the US Air Force and continues to be mentioned in the latest US official publications, given its profound influence on the service's operational patterns. This article tries to discuss changes in the theory of air power and the theory, foundation, problems and limits, and the recent development of the Effective-Based Operation.

Keywords: *Effects Based Operation, Effects based approach to operations, EBO, EBAO*

書介

Strategy: Context and Adaptation from Archidamus to Airpower

作者：Richard Bailey

ISBN-10：1682470032

ISBN-13：978-1682470039

出版日期：2016 年 4 月 15 日

出版社：Naval Institute Press

如何從事戰略研究？本書指出戰略不僅是關切累積的知識，也在瞭解環境的不完美，並且知悉其難以預測或期待的複雜本質。基本上，最優秀的戰略學者是那些交給以教育培養更全面及更適當思考方式的人。透過這樣的思考，戰略的貢獻者，包括現任或過去的先進航空及太空研究學校的教授，或是美國國防部的各主要戰略研究機構，可提供多樣化戰略思考的方式，包括由歷史到現代網路戰。

以作戰為職的實踐者，也許超過其他的職業，最需運用關鍵性思考，考慮在他們所關切之處運用陸地、空中、海上、太空及網路空間的力量。本書檢視運用權力的不同潛規則，並指引不同的途徑，思考運用權力之後，還有什麼需要實踐。

（譯介／舒孝煌）

Relentless Strike: The Secret History of Joint Special Operations Command

作者：Sean Naylor

ISBN-10：1250014549

ISBN-13：978-1250014542

出版日期：2015 年 9 月 1 日

出版社：St. Martin's Press

在 911 事件後，一個組織已經站上美國軍事反應行動的最前線，這項行動轉變在伊拉克對抗蓋達組織的潮流，也使主謀賓拉登及札卡威伏法，解救被俘的美國船長菲利普，並逮捕伊拉克獨裁者海珊。它的指揮官能導引巡弋飛彈由核潛艦上打擊目標，並在世界各地發動特種作戰。

本書介紹特種作戰司令部的種種密辛，過去十年來秘密軍事行動，包括反恐怖主義行動、無縫結合情報蒐集及作戰技巧，打擊恐怖主義首謀，許多行動現仍未能公開在陽光下。聯合特戰司令部結合各重要的特種單位，包括三角洲部隊、海豹六隊、75 遊騎兵旅，以及美國最秘密的航空與情報單位，因此本書也在述說這些部隊的故事。

本書揭露從五角大廈的戰情室到在伊拉克上空 MH-60 直升機的座艙，到三角洲部隊搭乘 Pinzgauer 突擊車突進目標，那種緊張及汗流浹背的氣氛，作者以他獨特的手法，揭開該一組織從 1980 年代草創初期極其有限的任務，到現在成為美國軍事單位反恐戰爭中最重要成員的轉變。

（譯介／舒孝煌）

Air Power Abandoned

作者：Robert F. Dorr

ISBN-10：0986320013

ISBN-13：978-0986320019

出版日期：2015 年 8 月 18 日

出版社：Robert F. Dorr（作者自刊）

作者警告美國，在機隊數量不斷變動、美國空軍可能難以應付近期對敵意國家隱然浮現的衝突，例如北韓。美國的空權不斷退縮，但美國空軍希望以先進技術加以彌補，F-22 是美國空軍目前最先進戰機，使美國空軍得進入嶄新時代。在新的時代發生新型態的戰爭時，F-22 將是第一線，這曾是 2006 年時羅勃蓋茲（Robert Gates）擔任國防部長前的計畫，但蓋茲上臺後結束 F-22 的生產，並且開除空軍的高層領導人，傷害到美國的空軍力量。蓋茲為何要砍掉 F-22 的生產，開除當時空軍部長韋恩（Michael Wynne）及參謀長莫斯里上將（Gen. Michael Moseley）？

作者警告，美國空中的主導權現正面臨風險，因為美國空軍戰機正持續被消耗中，「傳奇戰機」如 F-15、F-16 機體已逐漸老化，但國會禁止未經授權即淘汰 F-15 及 F-16。作者認為美國至少應需要 381 架 F-22，以便裝備 10 個空軍遠征部隊，但另有人認為，美國應該需要 600 架 F-22，F-35 計畫則是一項大失敗，作者已在書中詳述他的立論。

（譯介／舒孝煌）

撰稿規則

- 一、譯名：使用外來語之中文譯名，請盡量用通行之翻譯，並請於第一次出現時以括號附加原文全稱。
- 二、標點符號：中文標點符號一律以「全形」輸入。引用中文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱，請以《》標記；文章名稱以〈〉標記；外文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱請用斜體字，索引文章名稱加“，”標記。
- 三、數字表示：
 - （一）年月日、卷期等數字及頁碼一律以中華民國年份（本國資料）或西元年份（中共資料）及阿拉伯數字表示。
 - （二）屆、次、項等採用國字表示，如：第一屆、第三次、五項決議。
 - （三）整的數字採用阿拉伯數字，如：50 人；但百位以上整數之數字可以「國字」表示者，以國字表示，如：二億三千萬。
 - （四）不完整之餘數、約數以國字表示，如：七十餘件、約三千人。
- 四、附圖、附表：
 - （一）編號採用阿拉伯數字，寫法如：圖 1、圖 2、表 1、表 2，圖 1-1、圖 1-2 等類推。
 - （二）圖與表之標題在該表上方（置中）。
 - （三）圖表的資料來源與說明，請置於圖表的下方（置中）。

註釋體例

- 一、所有引註均須詳註來源。如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。
- 二、簡、繁體字中文書籍，使用相同註釋體例。
- 三、所有注釋置於正文頁腳。
- 四、時間表示：中文註腳內日期，以西元○年○月○日表示；英

文依序以 month, day, year 表示。

五、專書

- (一) 中文書籍：作者姓名，《書名》(出版地：出版者，年月)，頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文書籍：Author's full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year), p. x or pp. x-x.
- (三) 如引用全書時，可註明該書起迄頁數或省略頁數。

六、專書譯著

- (一) 中文：Author(s)' full name 著，譯者姓名譯，《書名》(書名原文)(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author(s)' full name, *Complete Title of the Book*, trans. Translator(s)' full Name (Place of publication: Publisher, year of publication), Volume number (if any), p. x or pp. x-x.

七、期刊譯著

- (一) 中文：Author's full name 著，譯者姓名譯，〈篇名〉(篇名原文)，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。
- (二) 英文：(略)

八、專書論文或書籍專章

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，編者(群)姓名，《書名》(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author's full name, "Chapter Title," in Editor/Editors' full Name(s), ed(s)., *Complete Title of the Book* (Place of publication: Publisher, Year of publication), p. x or pp. x-x.

九、學術性期刊論文

(請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列)

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》(出版地)，第

x 卷 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。(臺灣出版之期刊無需註明出版地，但若與其他地區出版期刊名稱相同者，仍需註明出版地，以利識別)

(二) 英文：Author's full name, "Title of the article," *Name of Periodical*, Vol. x, No. x, Month Year, p.x or pp. x-x.

十、學位論文

(一) 中文：作者姓名，《學位論文名稱》，學校院或系所博士或碩士論文（畢業年份），頁 x 或頁 x-x。

(二) 英文：Author's full name, "Complete Title of Dissertation/ Thesis," (Ph.D. Dissertation/Master's Thesis, Name of the Department, Name of the Degree-granting University, year of graduation), p.x or pp. x-x.

十一、研討會論文

(一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，發表於○○○○研討會（地點：主辦單位，舉辦年月日），頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's full name, "Paper Title," presented for Complete Title of the Conference (Place of conference: Conference organizer, Date of conference in month day, year), p. x or pp. x-x.

十二、官方文件

（請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列）

(一) 中文：官署機構，〈文件名稱〉（行政命令類）或《文件名稱》（法律類），卷期（案號），日期，頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's Full Name, "Title of the Article," Date, Section or Page Numbers.

十三、報刊、非學術性雜誌

（若為社論、短評、通訊稿或作者匿名，則可不列作者欄）

(一) 中文報紙：作者姓名，〈篇名〉，《報紙名稱》（出版地），年月日，版 x。（一般性新聞報導可省略作者和篇名，臺灣出版之報紙無須註明出版地。）

- (二) 中文雜誌：作者姓名，〈篇名〉，《雜誌名稱》（出版地），年月日，頁 x 或頁 x-x。（無須註明第卷第 x 期。臺灣出版雜誌無須註明出版地）
- (三) 英文報紙：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Newspaper*, Date, Section or Page Numbers.
- (四) 英文雜誌：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Magazine*, Date, Page x or pp.x-x.

十四、網際網路資料

- (一) 請依照個別線上網站實際資訊，詳細臚列。
- (二) 引用網路版報紙的一般報導，無須註明版次，但須附上網址，其餘體例不變。
- (三) 引用電子報紙雜誌評論文章，或電子學術期刊論文，在頁碼後面註明網址，其餘體例不變，無頁碼者得省略之。
- (四) 直接引用機構網站的內容，請註明文章標題、機構名稱與網址。
- (五) 中文：
 - 1. 專書：作者姓名，《書名》（出版地：出版者，出版年），《網站名稱》，〈網址〉。
 - 2. 論文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
 - 3. 官方文件：官署機構，〈文件名稱〉（行政命令類）或《文件名稱》（法律類），卷期（案號），日期，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
 - 4. 報導：作者姓名，〈篇名〉，《網站名稱》，〈網址〉。
- (六) 外文：
 - 1. 專書：Author(s)' full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year) , p. x or pp. x-x, <URL>.
 - 2. 論文：Author(s)' full name, "Title of the article," *Name of the Periodical*, Vol. x, No. x, Date, p.x or pp.x-x,

<URL>.

3. 報導：Author's full name, "Title of the article," *Name of the Newspaper*, Date Month Day, Year <URL>.

十五、第二次引註之格式

首次引註須註明完整之資料來源（如前述各案例），第二次以後之引註可採以下任一格式：

- （一）作者姓名，《書刊名稱》或〈篇名〉，或特別註明之「簡稱」，頁 x-x。
- （二）如全文中僅引該作者單一作品，可簡略為——作者，前引書（或前引文），頁 x 或頁 x-x。
- （三）某一註解再次被引述，簡略為——同註 x，頁 x 或 x-x。
- （四）英文資料第二次引註原則相同：op. cit., p.x or pp.x-x（前引書，頁 x 或頁 x-x。）
- （五）Ibid. p.x or pp.x-x.（同前註，頁 x 或頁 x-x。）

十六、文末之參考文獻

- （一）參考文獻原則上與第一次引述的註釋體例格式相同，惟書籍、研討會論文及博碩士論文無須註明頁數。
- （二）所有文獻依據中文、英文、其他語文先後排列。
- （三）中文著作依作者姓氏筆畫排序，英文著作依作者姓氏字母排序。
- （四）將書籍專章列為參考書目時，依專章作者排序。
- （五）翻譯作品依翻譯語文類別，中文譯作按譯者姓氏筆畫排序，英文譯作按原作者姓氏字母排列。
- （六）同一作者有多篇著作被引用時，按出版時間先後排序。

「戰略與評估」期刊

中華民國一〇五年 春季 出版

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 7, NUMBER 1, SPRING 2016

發行：國防部國防智庫籌備處

主任：李喜明

學術副主任：吳萬教

行政副主任：柏鴻輝

執行長：嚴振國

副執行長：黃惠明

總編輯：陳嘉生

編輯委員：丁樹範、王高成、宋燕輝、林正義、林碧炤、黃介正、蘭寧利
（依姓氏筆劃排列）

執行編輯：舒孝煌

編輯：汪為超、廖美菊、趙繼綸、張立德、林柏州、林子喬、楊雅琪

校稿：王光磊

電話：(02)8509-9405

傳真：(02)8509-9406

電子信箱：thoughts168@gmail.com

I S S N：2223-9413

出版源由

衡諸二十一世紀國防事務發展趨勢，為整合國防政策之專業研究能量，拓展國際交流合作，以提升整體國防思維，建構符合國家發展、最適資源配置之政策建議，國防部參酌各先進國家國防智庫運作與發展經驗，研擬規劃設立「國防智庫」。國防智庫設立宗旨：

- 1、掌握國際趨勢，強化國防研究。
- 2、提供政策建議，強化諮詢功能。
- 3、推動安全合作，維持區域穩定。

本刊係國防智庫籌備處所發行之國防政策綜合性專業期刊，為整合國內軍事與國防政策之研究與分析能量，提供專家與學者專業諮詢與討論為宗旨。

稿約

一、《戰略與評估》為一學術性刊物，以探討國防事務、亞太安全情勢及戰略研究等議題為宗旨，每年三、六、九、十二月出刊。本刊歡迎學有專精之學者、國軍官士兵、同仁踴躍投稿下列議題：

- （一）兩岸和平發展：我國自我防衛之思考。
- （二）中共解放軍軍力發展對西太平洋之威脅。
- （三）區域軍事同盟與區域穩定。
- （四）非傳統安全威脅與我方因應之道。
- （五）亞太地區、中東及印度地區熱點對中共未來可能作為之影響。
- （六）南中國海之中共動向。
- （七）中共解放軍之 C⁴ISR 能力。
- （八）中共解放軍之軍文關係。
- （九）中共解放軍之軍事教育。
- （十）中共解放軍之軍事研究能量。

二、論文請依一般學術論文規格撰寫，使用註解，說明來源，並以另紙書明中英文題目、姓名，兩百字以內之中英文摘要及四個關鍵詞。文長以一至二萬字為宜。來稿請附文字檔磁片。來稿請一併示知服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話。

三、本刊採隨到隨審方式，無截稿日期之限制。來稿均須經本刊正式審稿程序，本刊編著並對來稿有刪改權。

四、請作者自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。來稿一經刊載，除贈送作者本刊外，另依本刊規定致奉稿酬。

五、本刊恕不刊登翻譯著作。

六、凡本刊刊登之論文，版權歸本刊所有；本刊所載文章為作者個人之意見，僅供學術研究發展之參考，不代表本單位及任何機關政策或立場。

七、來稿如有違反著作權法之行為，作者負完全之法律責任，另本刊不接受作者申訴。

八、稿件請以掛號郵寄「10462 臺北市中山區北安路 409 號 3 樓『國防智庫籌備處』編輯部」或 Email 至 thoughts168@gmail.com。