

戰略與評估

第五卷第四期

Vol.5, No.4 Winter

2014

國防部 國防智庫籌備處

戰略與評估

Defense Strategy and Assessment Journal

論文

- 沖之鳥定位爭議與中日戰略競爭與防範準備 沈明室
極端主義的全球化發展評析：上合組織「和平使命
2014」軍演的檢視 李承禹
由戰略觀點檢視美國海軍 P-8 巡邏機遭攔截事件及其
影響 舒孝煌
烏克蘭危機與歐盟對周邊國家外交政策 楊三億

書介

- 21st Century Mahan: Sound Military Conclusions for the Modern Era
- War Comes to Garmser: Thirty Years of Conflict on the Afghan Frontier
- The Wrong Enemy: America in Afghanistan, 2001-2014



國防智庫籌備處



《戰略與評估》 期刊

中華民國一〇三年 冬季 出版

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 5, NUMBER 4, WINTER 2014

發 行	國防部國防智庫籌備處
出 版	國防部國防智庫籌備處
主 任	夏立言
學術副主任	鄭德美
行政副主任	高天忠
執 行 長	嚴振國
副 執 行 長	高嘉濱
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 （依姓氏筆劃排序）
執 行 編 輯	舒孝煌
編 輯	汪爲超、簡燦重、趙繼綸、張立德、林柏州、林子喬、楊雅琪
校 稿	鄭舜元
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，爲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」。設立宗旨爲：

- 一、掌握國際趨勢，強化國防研究。
- 二、提供政策建議，強化諮詢功能。
- 三、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，爲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爲宗旨。

稿約

一、《戰略與評估》爲一學術性綜合期刊，以探討國防事務、亞太安全情勢及戰略研究等議題爲宗旨，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爲之影響。
- （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。文長以一至二萬字爲宜。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，亦不接受一稿多投之文章，違者一年內不予刊登。

六、凡本刊刊登之論文，版權歸本刊所有；本刊所載文章爲作者個人之意見，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爲，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 號博愛樓 3 樓『國防智庫籌備處』編輯部」或 Email 至 thoughts168@gmail.com。

戰略與評估期刊

第五卷第四期

目錄

論文

沖之鳥定位爭議與中日戰略競爭與防範準備	沈明室	1
極端主義的全球化發展評析：上合組織「和平使命 2014」軍演的檢視	李承禹	23
由戰略觀點檢視美國海軍 P-8 巡邏機遭攔截事件及其影響	舒孝煌	41
烏克蘭危機與歐盟對周邊國家外交政策	楊三億	69
書介	編輯部	88

本刊論文屬作者個人意見，不代表本部政策立場

作者簡介

- 沈明室 國防大學政治學博士、國立政治大學東亞研究所碩士。曾任印度國防與研究分析中心訪問研究員。現任國防大學戰略與國際事務研究所副教授、淡江大學國際事務與戰略研究所兼任副教授。研究領域為中共軍事、軍事政治學、國防組織、國家安全、戰略理論。
- 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、佛光大學公共事務學系兼任助理教授、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。
- 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、戰略與戰史等。
- 楊三億 華沙大學國際關係博士。曾任東海大學政治系副教授。現任中興大學國際政治所副教授。研究領域為歐盟整合、中東歐國家外交政策、小國安全政策研究。

沖之鳥定位爭議與陸日戰略競爭與防範準備*

沈明室

國防大學戰略研究所副教授

摘 要

沖之鳥主權爭議與釣魚臺相較似乎單純的多，並沒有歷史上誰首先占領或使用的爭議，但因為島嶼或岩礁在國際法的界定直接影響專屬經濟海域與大陸礁層的延伸範圍，讓積極藉由沖之鳥的定位與附屬權益向南進展的日本，與致力突出第二島鏈，將第一島鏈與第二島鏈間海域視為重要巡弋地區的中共，自然產生地緣戰略利益的競爭。除此之外，中共企圖遂行反介入戰略，並與美國「劃洋而治」，實現分享太平洋海權的目標，不可避免的造成美陸戰略利益衝突，使沖之鳥的權益定位成為美日陸之間的重要議題。

關鍵字：東海衝突、沖之鳥、釣魚臺、美日同盟、海權

* 本文初稿曾發表於 2012 年國防大學戰爭學院亞太情勢與國家安全研討會，並未出版論文集。感謝匿名審查委員提供修正意見。

壹、前言

在陸日兩國有關東海主權的爭議當中，概可區分為東海油田、釣魚臺及沖之鳥¹三個區域的爭議。²這三種不同類型的爭議形成的歷史過程、法律焦點不同，性質各異，而其未來發展與解決方案略有差異。在東海油田爭議方面，陸日兩國基於國境中線的界定標準不同，³對於富涵石油能源的東海議題，兩國互不相讓。（參見圖 1）對日本而言，能源安全的問題主要仰賴石油，進口來源集中在中東，依存度極高。日本若能順利參與東海油田的開發，可直接增加日本石油穩定來源，因而受到日本政府的重視。⁴

雖然如此，因為具有開發價值，兩國也能擱置爭議，並就油田問題進行一系列協商與談判。⁵因此，在東海油田的談判成果較為明顯，除了橫跨中線的春曉油田等少數，陸日在 2008 年北京奧運會舉辦之前，雙方公佈《中日關於東海共同開發的諒解》（又稱東海協議），象徵兩國在東海資源共同開發上達成共識，將共同開發東海資源。然而，當 2013 年中共宣布設置東海防空識別區之後，爭議油田均被劃入識別區之中，使得東海油田資源開發，正面臨重大之變數。

在釣魚臺爭議方面，過去釣魚臺問題爭議呈現的是政府冷靜低調，民間熱衷保釣的現象，但是從臺灣聯合號漁船被撞沉之後，臺灣對釣魚

¹ 為避免陷入島嶼及岩礁的爭議，本文不將沖之鳥界定為礁或島，均簡稱沖之鳥。註釋文獻稱呼則依據作者參考之原文。

² 許德鴻，〈東海海洋爭端芻議〉，《湖南省社會主義學報》，2007 年第 3 期，頁 57-59。

³ 因為東海海域未達四百哩，中日兩國若以陸地領土沿岸為基礎，各自向東海海域延伸二百哩為專屬經濟海域，必然會出現重疊的海域。中方主張依據大陸礁層自然延伸原則，主張東海及黃海海床部分的大陸礁層可以向東延伸至沖繩海槽。日方則主張依據兩國領土做為基線，劃定兩國之間的中間線原則。因為認知不同造成橫跨大陸礁層延伸線及中間線的東海油田，其主要歸屬也有爭議。參見王冠雄，〈中日東海問題談判之發展與現況〉，《戰略安全研析》，2008 年 1 月，第 33 期，頁 32。

⁴ 荊元宙，〈中日東海油田問題之分析〉，《戰略安全研析》，2006 年 4 月，第 12 期，頁 22。

⁵ 蔡增家，〈中日第四輪東海油田談判的戰略意涵〉，《戰略安全研析》，2006 年 4 月，第 12 期，頁 17-25。

臺問題越趨重視及強硬，甚至不惜一戰的用語都出現了。⁶中共與日本之間，則從 2010 年陸日撞船事件之後，兩方都在挑戰 1972 年來對釣魚臺問題冷處理的默契。1972 年 9 月日本首相田中角榮訪陸時，陸日雙方都認為釣魚島主權問題是很小的事情，為顧及建交大局，遂加以冷處理。此種冷處理的態度，被視為默認日本擁有實際管轄權的事實。

然而，從日本東京都知事石原慎太郎提出釣魚臺購島計畫後，為了解決內部政治效應，日本政府將釣魚臺國有化之後，反使釣魚臺爭議更加升高，中共、日本、美國在附近區域軍事活動頻傳，陸日兩國民間示威遊行日趨激烈，因為釣魚臺所衍生衝突可能性增加，陸日兩國在宣示主權及海空巡弋次數增加，與此有關之戰略防範及準備也有升高的趨勢。

相對於東海油田與釣魚臺爭議而言，沖之鳥的主權爭議似乎單純的多。這應稱為礁或島的地方，並沒有歷史上誰首先占領或使用的爭議，但因為島嶼或岩礁在國際法的界定直接影響專屬經濟海域與大陸礁層的延伸範圍，⁷讓積極藉由沖之鳥的定位與附屬權益向南進展的日本，與致力突出第二島鏈，將第一島鏈與第二島鏈間海域視為重要巡弋地區的中共，自然產生地緣戰略利益的競爭。除此之外，中共企圖遂行反介入戰略，並與美國「劃洋而治」，實現分享太平洋海權的目標，不可避免的造成美陸戰略利益衝突，⁸遂使沖之鳥的權益定位成為重要的議題。

面對東海不同性質的主權爭議，可以分別透過不同的方式來談判協商與解決，但是毫無疑問的，在談判協商過程中，軍事武力的運用與準備是最重要的後盾。中共、日本與美國也不斷的透過戰略轉變及部署調整，展現其防範意圖。可見在此區域中，軍事武力的運用，不僅是用來準備最壞狀況的發生，有效因應突發事件的影響，更在累積籌碼，強化

⁶ 沈明室，〈2008-2012 年間政府對釣魚臺爭議處置與經驗學習〉，《止戈為善：釣魚臺爭議的和平解決》，（新北市：淡大國際事務與戰略研究所，2012 年），頁 182。

⁷ 金永明，〈島嶼與岩礁的法律要件論析：以沖之鳥島問題為研究視角〉，《政治與法律》（上海），2010 年第 12 期，頁 99-106。

⁸ 王崑義，〈三個海洋的戰爭：中共海洋戰略的轉向與美中碰撞〉，《2010 展望與探索月刊時評文集》，（新北市：展望與探索，2011 年），頁 196-201。

問題解決的戰略態勢。⁹事實上，陸日兩國基於地緣戰略利益的追求，以及軍事在外交上的工具性價值，也在積極強化戰略、演訓及軍備發展與部署。這些部署，不盡然是針對單一主權爭議的問題，而是涵蓋整個東海主權爭議。¹⁰近期中共海軍積極的超越第一島鏈，也與東海主權爭議有關，也使「沖之鳥」、「春曉油田」與「釣魚臺」等問題，是否成為陸日東海衝突的引爆點，¹¹受到眾多的關注。

國內外學者在東海油田爭議與處理及釣魚臺問題的討論與研究之成果非常熱烈及豐碩，但對於沖之鳥議題的討論並不多。本文雖不認為沖之鳥爭議會引發陸日軍事衝突，但是兩國在第一島鏈與第二島鏈之間的制海權之爭，與此島礁權益的界定有其必然關係。本文先從沖之鳥的爭議談起，進而分析陸日兩國對此衝突戰略想定與防範準備，最後分析其未來發展。

貳、分析架構

探討沖之鳥的主權爭議可以從不同的面向來探討，例如可以從國際法的觀點，尋求《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea）對於沖之鳥本身的定位，以及陸日兩國的主張加以分析及討論，以確認其專屬經濟海域範圍及大陸礁層的延伸。¹²但因陸日兩國各朝對己有利方向認定，往往形成各說各話的辯論情況。¹³

另外，若從合作安全及避免衝突的觀點來看，其實可以採取協商而非對抗，透過對話的方式來確保彼此的安全，並以漸進的方式化解爭議。

⁹ 如美國在 2012 年所公布的國防戰略指導中，強調嚇阻及擊退挑釁，因應反介入及區域拒止的投射能力，明顯的指涉西太平洋的想定。US DoD, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense* (Washington D.C.: U.S. DoD, 2012).

¹⁰ 何思慎，〈從釣魚臺事件看日中海洋利益的競逐〉，《戰略安全研析》，2010 年 10 月，第 66 期，頁 8-12。

¹¹ 王志鵬，〈中國海軍兵力東擴〉，《蘋果日報》，〈<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20120429/34193303>〉。

¹² 參見吳卡，〈中日沖之鳥的國際法分析〉，《雲南大學學報法學版》，2006 年 3 月，第 19 卷第 2 期，頁 111-114。

¹³ 吳卡，〈沖之鳥屬性辨析〉，《浙江師範大學學報》（社會科學版），2008 年第 1 期，第 33 卷，頁 102-106。

¹⁴如同東海其他地區的爭議一樣，如果中共可以冷處理，甚至採取「擱置爭議、共同開發」的政策，同樣可以維持各方的重要利益。¹⁵畢竟，海洋是一個開放的空間，不可能建立柵欄，阻隔他人航行，也不可能永遠駐紮軍艦長期固守，即使能夠建立制海權，也不表示永遠取得海域的控制。¹⁶

基本上，沖之鳥涉及傳統的領土主權的爭議，從歷史或地緣戰略的觀點，都可以解釋陸日兩國在此區域內的意圖與行為。然針對沖之鳥而言，目前尚無油田開採運作，也無主權歸屬的歷史爭辯，而關鍵在於沖之鳥有關島礁權益認定後，將影響中共海軍突出第一島鏈的航行自由，或讓日本在此區域所具備的制海權受到影響。因此，本文則採取制海權的觀點，分析沖之鳥的爭議對雙方制海權的影響，兩方如何準備與爭取，及對未來之影響。

一般人喜歡從字面上的意義去談論制海權，強調制海權就是對某一海域的完全控制。事實上，由於控制工具有限，加上飛機潛艦等武器平臺的使用，完全控制海洋是一種理想化的境界，實際上會有執行上的困難。或許透過海軍武力控制一個湖泊，一條河流是輕而易舉的事，只要擁有足夠的海上及陸上人員與軍備，必能滴水不漏的擁有控制權。但就一個類似太平洋的大海洋而言，在基地偏遠、艦船數量不足，以及效益有限的情況下，制海權定義會有不同的解讀。此種制海的模式與封鎖類似，但不是封鎖港口的近接封鎖，而是講求機動效益的遠距離封鎖，但是這種封鎖所需的兵力規模更大，因而提高遭受敵艦隊襲擊的風險。¹⁷

此外，羅辛斯基（Herbert Rosinski）認為，制海權是「排斥對方使

¹⁴ Gareth Evans, "Cooperative Security and Intra-State Conflict," *Foreign Policy*, No. 96(Fall 1994),pp.1-4.

¹⁵ 曾光強、馮江源，〈略論日本海洋戰略及其對中國的影響〉，《日本問題研究》，2006年第2期，頁44。

¹⁶ 例如英國雖然在七年戰爭中，對法國取得制海權，卻仍無法阻止法國船隻在西歐的活動。參見 Julian S. Corbett, *Some Principles of Maritime Strategy*, (London: Longmans, Green and Co., 1911), pp.104-105.

¹⁷ Bernard Brodie, *A Guide to Naval Strategy*, (Princeton: Princeton University Press, 1944),pp.96-98

用海洋的權力」，¹⁸因為他明白要取得制海權，要控制（command）與掌握（control）的不是海洋，而是敵方或中立國對海洋的運用，唯有使對方對海洋的運用受到排斥（exclusive），才能確保自己取得制海權。制海權本目標有二：除了取得制海權外，就是為了阻止敵人取得制海權。這種觀點會使我們認為如果交戰一方失去制海權，另一方會立即獲得制海權。¹⁹海戰最常見的態勢是雙方都沒有制海權。海域正常狀況不是已經受到控制，而是沒有受到控制。一般而言，海戰的目標是奪取制海權，制海權通常處於爭奪狀態。²⁰

柯白（Julian S. Corbett）認為，海軍的主要任務，就是在尋找出敵人的艦隊而加以摧毀，以獲得制海權。由於海洋價值成為國家之間交通工具的通道，「制海」就成為一種對海上交通線的控制。²¹柯白更進一步強調獲得制海後的海上交通線運用，才是關鍵所在。海權的確保，不僅在保障我方海上交通線的暢通，更在截斷和阻止敵方交通線，因為海上交通線如同地面作戰的補給線一樣，是戰力與後勤供應的生命線。此種觀點受到約米尼（Antoine Henri Jomini）的影響，只不過場域從陸地轉移到海上。如果提升戰略層次，對一個貿易盛行的國家而言，國家經濟發展完全依賴海外貿易，海上交通線成為國家的生命線。例如日本就將臺灣海峽視為國家經濟發展不可或缺的生命線，²²並對臺灣海峽被封鎖的敏感度非常高。

海戰目標必然和制海權有關，除了取得制海權之外，也希望透過優勢武力，阻止敵人取得制海權。但未必是當交戰一方失去制海權，另一方會立即獲得制海權。²³從海戰歷史可以得知，海戰最常見的態勢是雙方都沒有制海權，制海權通常會處於爭奪狀態。制海權的爭奪狀態是海軍戰略最關鍵之處，因為當失去或贏得制海權時，可能即為純粹意義的

¹⁸ Herbert Rosinski, *The Development of Naval Thought: Essays*, B. Mitchell Simpson III ed. (Newport, R.I.: Naval War College Press, 1977), pp.3-4.

¹⁹ John J. Klein, "Corbett in Orbit: A Maritime Model for Strategic Space Theory," *Naval War College Review*, LVII, No. 1 (Winter, 2004), p.67.

²⁰ Julian S. Corbett, op.cit., p.63.

²¹ John J. Klein, op.cit., p.64.

²² 同註 15。

²³ John J. Klein, op.cit., p.67.

海軍戰略必須終結之時。²⁴

另外，著名的學者格魯夫（Eric Grove）曾以布斯（Ken Booth）海軍任務三位一體的概念為基礎，²⁵認為海軍具備軍事、外交及警察性的任務。軍事性任務則包括兵力投射、海洋控制（Sea Control）及海洋拒止（Sea Denial）等任務。²⁶陸日兩國在沖之鳥海域的制海權爭取中，也運用類似的任務。日本主要防禦方向來自西方，小笠原群島等附屬島嶼則被視為後方。當中共以其強大海軍直趨日本遠後方海域，並掌握制海權時，當然會引起日本的強烈反感。

柯白將制海權概念等同於海上交通線，實際包含了艦隊的補給線。海上大部分交通線是交戰雙方共用的，如果無法保護自己的交通線就無法攻擊敵人的交通線。²⁷根據上述的理論，結合沖之鳥的現況，本文以陸日雙方為爭奪西太平洋海上交通線為主要的設想，探討與分析陸日兩國為奪取以海上交通線為主要內涵的制海權，所採取的防範準備。此種為奪取海上交通線所採取的手段則包括正規海戰與海上拒止。本文分析陸日兩國對沖之鳥主權爭議的準備作為時，也是以此兩項手段為主。

參、沖之鳥海洋利益與主權爭議概述

沖之鳥位於第一島鏈與第二島鏈之間的海域，雖未與其他國家發生主權聲索爭議，然其地位及權益已成為重要討論議題。

一、地理環境

沖之鳥位於北緯 20 度 25 分，東經 136 度 04 分，在日本南部太平洋海域，在東京南偏西約 1,730 公里、沖繩東南約 1,070 公里、關島西北約 1,200 公里。沖之鳥是一個細長的東西向橢圓形岩礁，東西約 4.5 公里，南北約 1.7 公里，周圍全長約 11 公里。西端有兩處礁石，稱為

²⁴ Julian S. Corbett, op.cit, p.63.

²⁵ Ken Booth, *Navies and Foreign Policy* (New York: Holmes & Meier Publishers, Inc., 1979), p.16.

²⁶ Eric Grove, *The Future of Sea Power* (London: Routledge, 1990), pp.235-237.

²⁷ Julian S. Corbett, op.cit., p.70.

東露岩及北露岩，東露岩平常露出海平面約 90 公分，北露岩露出海平面約 100 公分。高潮時，東露岩平常露出海平面約 6 公分，北露岩露出海平面約 16 公分。²⁸

日本於 1931 年將沖之鳥列入日本領土，並且將東露岩稱為沖之鳥島，將北露岩稱為北小島，整個納入東京市的行政區，全名為東京都小笠原村沖之鳥島。第二次世界大戰期間，日方原本準備在礁上修建燈塔和氣象觀測站，但由於受到太平洋戰爭的影響，直到戰爭結束，這項工程仍未完工。但也足以證明，在日本的地緣戰略構想中，如果面臨來自東方或南方的軍事威脅，其實沖之鳥可以發揮戰鬥前哨的警戒作用。

二次大戰之後，包括沖之鳥的小笠原群島的行政權力被盟軍移交給美國政府，直到 1968 年，美國將其歸還日本。包括沖之鳥在內的小笠原群島被放在東京都政府管理之下。1987 年，日方開始對該島礁進行加固的工程，並且在 1989 年完成。²⁹1999 年日本在沖之鳥修建新的氣象觀察站，並建立現在仍存在的高腳屋及觀測設施。同時日本內閣決議將沖之鳥納為建設省直接控管的海岸，管理資金由國庫負擔。³⁰

2002 年，日本海上保安廳加強對沖之鳥海域的調查與巡視，以阻止其他國家的船隻進入附近海域。2005 年 6 月，日本國土交通省花費 200 萬日圓，安裝鈦金屬材質的地址標示牌。這些都是在表明日本對該島及海域所擁有的主權。2012 年 4 月，日本宣布其沿海大陸礁層面積，已經獲得聯合國同意延伸擴大 31 萬平方公里，其面積相當於 8.6 個臺灣。這樣的認定使日本可以擁有新增海域的海底礦藏開採權，並等於承認沖之鳥是日本領土島嶼，而非僅只是礁岩，使日本大喜過望。³¹

日本早於 2008 年向聯合國大陸礁層界限委員會提出申請，希望延伸 7 處海域總面積約 74 萬平方公里的大陸礁層。根據日本的說法，沖

²⁸ 劉 華，〈日本為何垂涎沖之鳥〉，《當代軍事文摘》，2005 年 9 月，頁 14。

²⁹ 胡連榮，〈沖之鳥島與海洋法公約〉，《知識就是力量》，2009 年 11 月，頁 24。

³⁰ 朱鳳嵐，〈日本打造之鳥島岩礁〉，《世界知識》，2005 年第 19 期，頁 30。

³¹ 〈日本疆域暴增 8 成 聯合國認沖之鳥島為其國土〉，《蘋果日報》，2012 年 4 月 29 日，〈<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/international/20120429/34193303>〉。

之鳥島北方的「四國海盆海域」(Shikoku Basin Region, SKB)及「小笠原海臺海域」(Ogasawara Plateau Region, OGP)、「沖大東海嶺南方海域」(Southern Oki-Daito Ridge Region, ODR)、「南硫磺島海域」(Minami-Io To Island Region, MIT)等4處大陸礁層已經獲得聯合國認可。經過認可之後，讓日本新增了31萬平方公里的海域，相當於日本本土面積的82%。

未獲准許的部分是沖之鳥南方的「九州南部－帛琉海嶺地區」(Southern Kyushu-Palau Ridge Region, KPR)，到了2008年5月，中共當時外交部發言人洪磊則宣稱，聯合國大陸礁層界線委員會並未認可日本對於沖之鳥是島嶼定位的申請，連帶的使其大陸礁層的認定大幅縮小。³²聯合國基於陸韓兩國的抗議而未完全同意日本所提的大陸礁層界線，但是日本仍堅持己見，積極的以島嶼認定來經營沖之鳥海域的專屬經濟海域及延伸大陸礁層。由此可以看出，日本經營沖之鳥係基於此地的戰略利益。

二、沖之鳥的海洋利益

與東海油田相比，沖之鳥的經濟利益在完成探勘與開發前，經濟利益不明顯。若與釣魚臺相比，除了日本之外，沒有任何一個國家會與日本爭奪沖之鳥的主權。因此，就沖之鳥的爭議而言，由於陸地面積很小，主要在於海洋利益的爭奪，而非爭議性領土的歸屬。對日本而言，這些海洋利益包括政治、經濟、軍事三個層面。

在政治利益方面，海洋權利屬於國家主權的範圍，是國家領土向海洋延伸的權利象徵。不論是領海、專屬經濟海域或連接大陸礁層，都是在宣示擁有海洋主權國家的應有權益，而能夠在國際上擁有更多的發言權，為以後的經濟活動、軍事活動建立新的空間與途徑。另外，國家積極的追求海洋利益與主權，可以呼應國內民族主義的訴求，免於政治競爭者的挑戰及對立。³³未來沖之鳥一旦被認定為島嶼之後，就意味著日本可以增加多40餘萬平方公里的專屬經濟海域權利範圍，無論就國土

³² 〈聯合國否定日本對沖之鳥主張〉，《東方早報》，2012年5月17日，A15。

³³ 陸向陽，〈淺論我國海洋利益的保護〉，《艦船武器》，2004年10月，頁12-13。

利益或是內部政治競爭的利益而言，都是非常重要的。³⁴

在經濟利益方面，經濟利益主要展現在海洋漁業資源和海底礦產資源，尤其是石油與天然氣。沖之鳥周圍蘊藏豐富的海洋漁業資源，其中如墨魚、鰹魚及金槍魚等，都是受到廣泛歡迎的高經濟價值魚類。³⁵另外，在沖之鳥周圍的大陸礁層也經過探明具有儲量豐富的銅、鉻、鎳、錳等礦藏資源，對於缺乏天然資源的日本而言，沖之鳥的豐富資源可以成為國家經濟發展所需的重大挹注。³⁶

在軍事利益方面，主要在地緣戰略空間的爭取與運用。雖然沖之鳥在漲潮時面積不到 10 平方公尺，但是因為於西太平洋的塞班、巴拉望島三角型的頂點，早在 1930 年代當沖之鳥被列為日本國土之後，日本就計畫在此地興建監視哨、水上航空基地以及氣象觀測站、燈塔等軍事設施。³⁷二戰結束後，因為沖之鳥正好位於琉球與關島之間，這兩個地區都有美軍的重要軍事基地，可以有效瞰制兩個重要軍事基地的海空航向。而且沖之鳥隸屬第二島鏈起點的小笠原群島，等於是守護日本東南方海域的重要前哨，使其地緣戰略價值受到重視。

另外，就中共而言，中共海軍屢次突出第一島鏈，繞經沖之鳥後，到關島附近海域進行演習，也證明了在中共海軍邁向第二島鏈之際，甚至在第一島鏈與第二島鏈之間的海域進行演習時，沖之鳥位居重要門戶與觀測點，也形成中共在第一島鏈邁向第二島鏈的跳板。³⁸如果沖之鳥被認定為島嶼之後，以沖之鳥為核心劃為專屬經濟海域及大陸礁層的認定，會大幅限縮或阻隔中共海空軍在西太平洋的活動。作者對此觀點表示認同。

³⁴ 劉建戈，〈沖之鳥島對日本海洋擴張政策的折射〉，《文史月刊》，2012 年 7 月，頁 73-74。

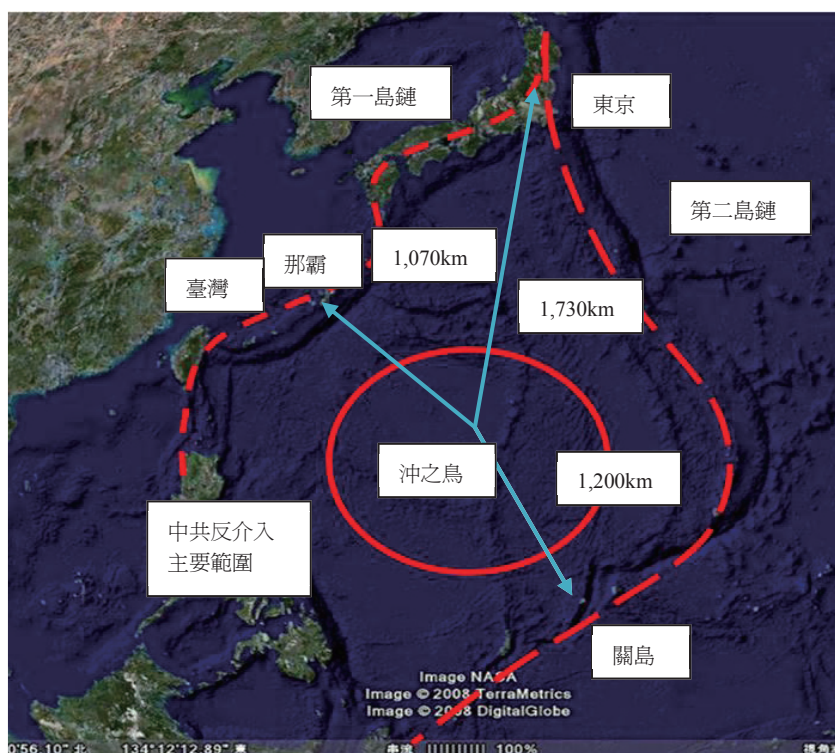
³⁵ 朱鳳嵐，〈日本打造之鳥島岩礁〉，頁 31。

³⁶ 劉建戈，同前註，頁 74。

³⁷ 劉建戈，同前註，頁 74。

³⁸ 中共學者張召忠少將的觀點。引自周邦民，〈日本妄圖用沖之鳥封住中國〉，《世界報》，2012 年 5 月 2 日，版 4。

圖 1：沖之島的軍事戰略價值



來源：作者繪圖

由於中共海軍軍力日益擴大，如何掌控中共海軍侷限於第二島鏈內，是美日關注的議題。如果因為沖之島的認定，讓日本可以劃出 200 哩的專屬經濟海域，中共海軍進出第二島鏈將會受到日本的監控，向太平洋擴展的遠洋戰略勢將受到影響。根據日本《朝日新聞》的報導，中共反介入戰略主要透過無人飛機與反艦彈道飛彈，對可能介入亞太衝突的美日武力加以反制的軍事行動。尤其，擔任反艦彈道飛彈導引作用的無人飛機，其主要活動範圍就是在日本南部的西太平洋海域。³⁹從 2010 年開始，美國衛星就經常發現，中共東海艦隊船艦在沖之島附近 900 公里進行演習。另外，在 2011 年 6 月，由 3 艘驅逐艦、4 艘護衛艦、1 艘情報蒐集艦、1 艘補給艦所組成的艦隊，在沖之島西南方 450 公里進行

³⁹ 周邦民，〈日本妄圖用沖之島封住中國〉，版 4。

射擊訓練，還進行無人飛機與艦載直升機的使用及海上補給訓練，從潛艦救護艦來看，應該也有潛艦參與航行與作戰訓練。⁴⁰而且，附近也有中共潛艦航行的水下航道，如果專屬經濟海域與大陸礁層確定後，中共水面及水下船艦活動範圍受到侷限，不僅水面及水下航道受到限制，戰略運用的行動自由也受到影響。

三、陸日有關沖之鳥定位與權益的爭議焦點

誠如前述，沖之鳥的爭議主要有兩個重點：沖之鳥究竟是岩礁或島嶼，以及由此所延伸的專屬經濟海域與大陸礁層範圍的認定。

（一）島與礁的認定

根據《聯合國海洋法公約》第 121 條規定，島嶼成立的三個要件分別如下：⁴¹

- 島嶼須四周環水，並在高潮線高於水面的自然形成的陸地區域。
- 除第三款另有規定外，島嶼的領海、鄰接區、專屬經濟海域和大陸礁層應按照本公約適用於其他陸地領土的規定加以確定。
- 不能維持人類居住或其本身經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟海域或大陸礁層。

若從第一款來看，沖之鳥的確符合了四周環水、高潮線高於水面與自然形成陸地區域等三個要件。但是否為自然形成，中共學者則持不同看法，並認為日本嚴重違背《聯合國海洋法公約》。⁴²另外，日本擔心由於全球暖化，造成海水上升，淹沒稍高於海平面的島礁，於是在沖之鳥設立了許多人工設施，以及行政管轄地理標誌，中共認為，這些都不能

⁴⁰ 日本防衛研究所編，《中國安全戰略報告 2011》（東京：防衛省防衛研究所，2012），頁 10。

⁴¹ 李明駿主編，《當代國際法文獻選集》（臺北：前衛出版，1998 年），頁 231。

⁴² 管建強，〈日本變礁為島嚴重影響違背海洋法公約〉，《人民論壇》，2010 年 12 月，總 314 期，頁 42-43。

稱為自然形成的條件。⁴³

另外，在第三款中，以人類居住的條件區隔島嶼與岩礁，強調不能維持人類居住或其本身經濟生活的岩礁，不應有專屬經濟海域或大陸礁層。日本雖設立高腳屋，也設立氣象觀察站，並沒有派人長期駐守，甚至有學者認為就算有人類居住應律定基本人數，如 50 人等。⁴⁴因此，中共學者認為這些都無法構成人類居住的條件。

由於沖之鳥沒有淡水、土壤，也無礦藏，不能生長人類所需的食物，整個面積不到 10 平方公尺，並不具備生存條件，可以認定無法維持人類居住，當然不會有經濟生活。日本則依據第一款的三個要件，認定沖之鳥是一座島嶼，所以應該具備島嶼應該要有的專屬經濟海域與大陸礁層。因為認定結果攸關兩國利益，仍存在爭議性。

（二）專屬經濟海域與大陸礁層的爭議

《聯合國海洋法公約》規定，從國土海岸線算起 200 浬（約 370 公里）內的海域屬於沿岸國家的大陸礁層，該國擁有海底資源開發權，若能證明這個範圍外的海底地形和地質與該國領土有延續性，最大可延伸到離岸 350 浬（約 648 公里）。⁴⁵依據第二款的規定，如果確實屬於島嶼，其有關領海、大陸礁層、專屬經濟海域及鄰接區的劃設，則可依照其它陸地領土的規定。換言之，一旦沖之鳥被認定為島嶼，就可劃定領海、專屬經濟海域、大陸礁層及鄰接區等。

日本以沖之鳥為其南部海域，在 2008 年 11 月依照《聯合國海洋法公約》第 76 條第 8 款的規定，申請 200 浬外大陸礁層界線。中共則認為沖之鳥不構成島嶼的要件，所以最多擁有領海及鄰接區，不能擁有專屬經濟海域及大陸礁層。⁴⁶

⁴³ 盧芳華，〈從岩礁概念的確立看沖之鳥的屬性〉，《國際關係學院學報》，2010 年第 5 期，頁 67-75。

⁴⁴ Marius Gjetnes, *The Legal Regime of Islands in the South China Sea*(Oslo: Department of Public and International Law, University of Oslo,2000).

⁴⁵ 〈日本沖之鳥海域主張遭聯合國否決〉，《今日新聞網》，2012 年 5 月 17 日，〈<http://www.nownews.com/2012/05/17/91-2814909.htm>〉。

⁴⁶ 盧芳華，同前註，頁 67-75。

肆、陸日在沖之鳥戰略想定與防範作為的分析

任何軍事行動的準備，均源於戰略構想的指導，陸日兩國對沖之鳥海域的得失，仍有其因應的準備。本文則從制海權的觀點，區分戰略想定與防範準備來加以分析。

一、戰略想定

（一）正規海戰

正規海戰強調海軍艦隊的運用，由於艦隊是爭奪制海權的重心，所以強調在海上找到敵人艦隊的行蹤，運用海戰加以殲滅，或是削弱艦隊，使其無力再戰，是對艦隊加以控制的最佳方法。在沖之鳥海域中，如果要尋求敵艦隊加以毀滅，只有在雙方爆發戰爭狀態時，才會發生。在核子時代或高科技戰爭中，則可能因為海上交通線的爭取時，才會爆發衝突。⁴⁷而沖之鳥位於沖繩、東京與關島之間的海域及航道，成為爭奪制海權的理想作戰海域。

如果日本企圖將沖之鳥幾塊礁石打造成人工島，建立港口甚至起降飛機，那麼它就可以成為連接第一島鏈和第二島鏈的重要跳板，或者可以將之經營成情報蒐集站，監聽中共海空動態，因而可以發揮戰略作用。因此，就日本而言，沖之鳥其實是一個強化防衛與監偵的重要地點，無須派兵駐守，故其象徵意義大於實質的軍事意涵。

2010 年之後，中共戰艦已經多次在此海域出現。2010 年 4 月 10 日，中共一支包括 2 艘現代級飛彈驅逐艦、3 艘巡防艦、2 艘基洛級潛艦和 1 艘補給艦等 10 艘的艦隊，穿越日本琉球及宮古島間海域，11 日在琉球南方海上進行補給演訓，13 日駛抵沖之鳥周邊海域進行水面作戰與海空聯合反潛操演，中共的艦載直升機曾一度接近日本派出監視的海上自衛隊艦艇約 90 公尺。2013 年 1 月到 9 月，中共海軍又有 12 批次的編隊穿越宮古水道、大隅海峽、巴士海峽等海域，艦隊規模與頻率一次

⁴⁷ Geoffrey Till, *Maritime Strategy and the Nuclear Age* (London: The Macmillan Press, 1982), p.185.

比一次要大，突破第一島鏈已成為海軍的例行訓練。這種練兵其實就在從熟悉海上交通線開始，到最後建構例行航道，進行艦隊制海作戰任務訓練，以追求對海上交通線的控制能力。

（二）海上拒止

海上拒止的目的在阻止對方對某個海域的使用權。手段包括封鎖、布雷及存在艦隊的運用。存在艦隊的目的是在以位置機動的劣勢艦隊來警示優勢艦隊，不得進入可能遭受危害的海域，使其擁有最大的威脅效益，存在艦隊往往會成為敵人艦隊的目標。中共船艦的出現除了展現穿越第一、二島鏈遠洋航訓能力外，主要即對國際宣示沖之鳥周遭海域係公海，否認日本擁有主權。除此之外，中共海軍受限於第一島鏈內的黃海、東海海域水深不足，潛艦動態很容易被美國軍事衛星或反潛偵察機發現，所以中共海軍潛艦或是水面艦，多數循第一島鏈的宮古島海域進入西太平洋，並且利用菲律賓海的高深海域進行遠洋作戰訓練。

尤其是反介入戰略，同時需要整合水面的飛彈驅逐艦、護衛艦，水下的核動力潛艦，以及配合由陸地發射的反艦彈道飛彈及無人機導引演練，都須在此海域進行。因為中共，認為對敵人海上交通線與港口實施封鎖與攻擊，是削弱敵海軍作戰能力及奪取制海權的有效手段。⁴⁸

換言之，除了第一島鏈海域內，因為東海油田及釣魚臺問題所引起的軍事衝突之外，中共為了對抗美國從美國本土或是關島西進的艦隊，或者是中共海軍艦隊轉而威脅日本南部海域，位居中心點的沖之鳥及周邊海域，絕對能夠形成戰略要域之條件。中共海軍依據其能力條件及戰略需求，積極經營海戰戰場，達成控制海上交通線的目的。因此，有學者認為，中共海軍計畫以北海及東海艦隊爭奪從朝鮮海峽、琉球群島、臺灣及菲律賓群島周邊海域的控制權，⁴⁹當然也涵蓋了第一島鏈與第二島鏈間的海域。

⁴⁸ 胡孝民、應甫成主編，《聯合火力戰理論研究》（北京：國防大學出版社，2003年），頁114。

⁴⁹ 廖文中，〈中共二十一世紀海軍戰略對亞太區域安全之影響〉，廖文中主編，《中共軍事研究論文集》（臺北：中共研究雜誌社，2001年），頁104。

因此，日本在沖之鳥對海上拒止的運用可望採取遲滯與拖延戰略。因為，沖之鳥沒有港口，也無法部署大型武器載臺。未來日本將持續透過法律戰的方式，希望能夠確立沖之鳥的島嶼地位，並且向聯合國申請認可專屬經濟海域與大陸礁層的延伸範圍，以國際法區隔中共解放軍在第二島鏈內的活動範圍，以限制中共的行動自由，排除對日本行動自由的限制。

其次，則是加強對此海域的監控，前述有關制海權的描述當中，曾提及完全制海的困難度，以及排除他國進入公共海域的不可行。因此，日本將會以琉球與日本本土的海空軍，配合美國駐日軍海空武力，強化對此海域的偵巡，以先期發現中共海空武力的蹤影。

二、防範作為

在戰略構想的指導之下，陸日兩國軍隊會透過軍事演習的方式，落實及演練第一島鏈及第二島鏈間可能發生的衝突想定。例如中共解放軍海軍 91199 部隊公告於 2012 年 7 月 11 日至 7 月 15 日浙江舟山附近的朱家尖至漁山沿線以東海域，進行海空聯合實彈演習。這次演習出動了中共新型的登陸艦、護衛艦、驅逐艦及隱形快艇，配合空軍出動的空中預警機、轟炸機、殲擊機等，南京軍區的雷達、二砲部隊亦有部分參與，進行所謂海空一體戰的聯合作戰演習。

演習科目包括戰地指揮所演習、海上攔截、水下、海上實彈射擊等軍事作戰項目，另外在演習期間，參演部隊可能會以釣魚臺為演習想定，展開如同實戰的飛彈射擊演習。不可避免的，部隊也會演練包括海上打撈、搜救等災損救災課目。⁵⁰

中共國防部雖稱這次演習是根據年度訓練計畫實施，中共海軍進行的演練活動，屬於例行性訓練。由於此次演習的規模要比過去同類演習的規模要大、範圍更廣，在加上適逢日本釣魚臺國有化的說法，雖然演習區域離釣魚臺約 320 公里，多數觀察家仍認為這次演習是針對日本發出警告，企圖警告及阻遏日本在釣魚臺問題的後續動作。事實上，類似

⁵⁰ 〈中國海軍今日起在東海實彈演練〉，《鳳凰網》，2012 年 7 月 10 日，<http://news.ifeng.com/mainland/detail_2012_07/10/15903242_0.shtml>。

的聯合作戰演練，將使用於近海作戰的船艦扣除，其實與遠洋聯合作戰的模式類似，尤其編隊航行的指揮管制，遠距精準打擊武器的試射，潛射彈道飛彈的運用等，與中共反介入作戰，或正規海上作戰類似。

2012 年 7 月 9 日，中共海軍有 3 艘護衛艦從東海經沖繩本島與宮古島的公海水道駛向太平洋。加上 8 日已有 8 艘中共軍艦穿過該海域，2 天內共 11 艘中共軍艦通過沖繩近海，規模之大前所未有。⁵¹2013 年 7 月 14 號包括飛彈驅逐艦和護衛艦在內的 5 艘中共軍艦，在結束陸俄「海上聯合 2013 軍演」後，艦艇編隊按照預定計畫通過宗谷海峽、鄂霍次克海、經西太平洋返回母港，首次實現環繞日本列島航行一周。參加陸俄軍演的另外兩艘解放軍海軍艦艇，則通過對馬海峽返回母港。⁵²

我們可以看出，解放軍海軍經過多次突出第一島鏈，已完成對馬海峽、宗谷海峽、輕津海峽、宮古海峽全面性穿越，也是中共海軍艦艇進入太平洋的重要戰略地道。這些船艦突出第一島鏈之後，不可能穿越第二島鏈，所以多數都南下至東海活動。其實，從 2011 年開始，中共海軍的東海艦隊就超乎尋常的進行大規模集結，浩浩蕩蕩闖入琉球群島，表面看似似乎因為釣魚臺問題或沖之鳥問題向日本示威，但在訓練完成後，突然轉向東海，繼續從事遠航訓練。緊接著，北海艦隊以同樣的方式派遣 7 艘戰艦，穿越沖繩到達東海海域進行長程訓練。

美國曾針對中共反介入作戰所進行的空海整體戰概念，中共在近期海空演習中，也強調要進行空海整體戰，實際上，其內涵也包括遏止美軍的反介入戰略。如果美國介入釣魚臺的衝突，中共所可能對應的海空作戰武力及戰法，也與此次演習類似。如二砲部隊的雷達與飛彈旅的參與，其實就是針對海上目標，更可以證明此點。

值得一提的是，中共空軍在福建省沿海地區的一個基地已經完工。根據衛星照片顯示，中共殲 10 戰鬥機和 Su-30 戰鬥機已經進駐此基地，

⁵¹ 〈中國海軍今日起在東海實彈演練〉，《鳳凰網》，2012 年 7 月 10 日，<http://news.ifeng.com/mainland/detail_2012_07/10/15903242_0.shtml>。

⁵² 〈中國海軍艦艇編隊環繞日本 1 周欲切斷第一島鏈〉，《世界軍事網》，2013 年 7 月 21 日，<<http://big5.3mt.com.cn/g2b.aspx/ido.3mt.com.cn/Article/201307/show3138704c30p1.html>>。

而且 S-300 防空飛彈系統也出現在該基地。這個空軍基地距離釣魚臺僅 380 公里，殲 10 和 Su-30 只要 12 分鐘就可飛臨釣魚臺海域上空。而且，這個空軍基地可能部署一種新型無人飛機，將大為增強中共空軍對東海的監視和進行反介入與海空一體戰的能力。此種無人飛機與前述遂行導引反艦彈道飛彈的無人飛機密切相關。

中共新型航空母艦遼寧號納入北海艦隊序列，象徵中共解放軍已經進入遠洋作戰時代。原本各界預期航艦會部署在南海艦隊，最後卻落在北海艦隊。其主要目的除了在持續的測試與修改外，未來若東海局勢緊張，中共航艦將有能力迅速奔赴東海，或者到第二島鏈海域，發揮強大的嚇阻作用。

根據媒體的報導，中共東海及北海艦隊過去曾從日本海域附近南下，赴東海參加演習。中共常針對東海問題採取輪訓或輪戰的方式，讓東海艦隊與北海艦隊用大迂迴包抄的方式，經過西太平洋向東海進出，以展現其海軍的實力。北海艦隊也可以繞行輕津海峽，繞著日本周邊航行，⁵³必要時可直趨沖之鳥。證明中共海軍艦隊可以從不同方向進出第一島鏈。

伍、未來發展

一、美國戰略調整後的影響

美國前國防部長潘尼達（Leon Panatta）任內決定，美國將在 2020 年前向亞太地區部署一批海軍戰艦，屆時將有 60% 的美國戰艦部署在太平洋，美國戰艦部署數量的格局成為太平洋的 60% 多於大西洋的 40%。⁵⁴而且美國準備在未來幾年內，將太平洋地區部署航空母艦的數量恢復到 6 艘，美國海軍大部分的巡洋艦、驅逐艦、潛艇與瀕海戰鬥艦部署在太平洋。可見美國也預見中共航艦發展、強化反介入作戰能力的威脅，

⁵³ 日本防衛省防衛研究所編，《中國安全戰略報告》（東京：防衛研究所，2011），頁 13。

⁵⁴ “Panetta: U.S. shifting 60% of warships to Pacific by 2020,” *USA Today*, June 1, 2012, <<http://usatoday30.usatoday.com/news/world/story/2012-06-01/panetta-asia-warships-pacific/55337092/1>>.

預先完成防範的作為。

美國仍強調由相關各國和平解決南海爭端的一貫立場，並支持多邊協商，但不會輕易中斷與中共的合作與交流。另外，在美國軍力不足情況下，會設法拉攏其他地區的美國同盟國家，對潛在衝突進行預防性防衛的處理。例如日本可能與美國合作，共同處理東海問題，並分享美國在東南亞如菲律賓及新加坡的軍事基地。透過類似的互動與接觸，其實擴大了第二島鏈或沖之鳥海域的合作縱深。

二、戰略想定仍以海上交通線的爭取為主

就長遠戰略利益而言，中共軍事威脅可能促成聲索東海主權的日本強化與美國同盟與合作，並以中共為假想敵。如此可能形成另一波的「中國威脅論」，對中共和諧周邊環境的政策極為不利。只要中共能夠理性考量戰略利益的得失，釣魚臺與沖之鳥衝突的解決就有協調的空間。中共一向採取務實的觀點，當戰略態勢因為軍力難以匹敵，中共仍採取「鬥而不破」的方式。但在領海島嶼主權要求上，中共會不斷試探性地推進，直到遇到真正阻力，或是面臨美國強硬表態為止。換言之，如果未取得穩定內部政治環境之前，中共對沖之鳥議題會持續高調聲張，甚至還會舉行艦隊編隊航行，但發生正規海戰可能性不高，仍需其他外在條件來配合，多數仍以海上交通線的爭取與運用為主。

三、中共海空作戰武力強化的影響

從中共解放軍數月以來在東海的演習狀況來看，共軍已經具備在沒有其它艦隊支援的情況下搶佔東海制空權、制海權和登陸奪島的能力，⁵⁵甚至已經具有摧毀小國艦隊、近岸機場的小縱深作戰能力。另從資訊戰的觀點來看，共軍具備控制整個東海電磁權的能力。共軍東海作戰思維及程序首先要搶佔電磁權、制海權和制空權。⁵⁶作戰之初，共軍會開始用電磁壓制的戰法，然後對敵軍港、空軍基地進行毀滅性的打擊。要

⁵⁵ 沈明室，〈中共近期東海軍演的內涵、意圖與未來發展〉，《戰略安全研析》，2012年7月，第87期，頁4-12。

⁵⁶ 曾明炎〈解放軍釣魚臺可能軍事行動的分析〉，《尖端科技雜誌》，2010年12月，第316期，頁42-45。

完成這種戰略戰術準備，必須先獲得制海權和制空權，才能完成摧毀敵潛艦、飛機和軍艦的任務。共軍近期在東海所進行的空海整體反潛演習、海軍實彈演習和空軍空中加油空戰演練，就是在落實類似的戰法。足證共軍已經具備基本的海空聯合作戰能力。

陸、結語

陸日兩國要想在沖之鳥海域上掌握制海權，甚至進行軍事準備有其困難度。因為高科技軍事武器系統的發展，使得制海兵力的運用越來越受到挑戰，而且所能保持的時間會越來越短，但是制海的重要性卻與日俱增。基本上，中共與日本之間，雖然在東海油田、釣魚臺及沖之鳥三個地方存在領土或領海的爭議，然而爭議的解決，除了透過資源共享、共同開發，或各自表述擁有主權之外，制海作戰能力的展現，往往會成爲一個不會被高度凸顯，卻又不可或缺的角色。

尤其在沖之鳥爭議中更是如此。因為沖之鳥未來不論是專屬經濟海域或是延伸大陸礁層的認定，不僅只有能源礦藏的利益而已。在中共致力於追求與美國共管太平洋，並以反介入與區域拒止戰略，反制美日軍力介入臺海或其他西太平洋衝突時，位居第一島鏈及第二島鏈間的沖之鳥海域，實具有關鍵性的地位。

然而因為無法駐紮軍隊或建立軍事基地，沖之鳥成爲美日陸爭奪制海權的重要海域重心所在。潛在的正規海戰發生的可能性不高，但是中共用於爭奪海上交通線的海上拒止，或以海空軍事武力暢行重要海域，仍會持續不斷的出現。

Dispute over the Definition of Okinotorishima and the Strategic Competition and Preparedness between Mainland China and Japan

Ming-Shih Shen

Associate Professor
Graduate Institute of Strategic Studies and International Affairs
National Defense University

Abstract

Compared with the Diaoyutai Islands, the dispute concerning the Okinotorishima seems to be relatively simpler, given that it does not involve the issue of which nation occupied or used the geographic feature first. Nevertheless, whether the Okinotorishima is defined as an island or a reef based on the international law has a direct relation to its exclusive economic zone and the extension of its continental shelf. As a result, a competition over geostrategic benefits occurs between Japan, which seeks to push southward through the definition of the Okinotorishima and its auxiliary benefits, and Mainland China, which aims to penetrate the Second Island Chain and cruise in waters between the First and Second Island Chains. In addition, Mainland China attempts to exercise the “Anti-access/Area-Denial” strategy and to “divide and rule” the Pacific Ocean separately from the United States, so as to realize the goal of sharing the sea power in the Pacific Ocean. This has inevitably led to a conflict of strategic benefits between the US and Mainland China, thus making the definition of the

沖之鳥定位爭議與陸日戰略競爭與防範準備

Okinotorishima an important issue among the US, Mainland China and Japan.

Keywords: *East China Sea conflicts; Okinotorishima; Diaoyutai Islands; US-Japan alliance; sea power*

極端主義的全球化發展評析：上合組織

「和平使命 2014」軍演的檢視

李承禹

佛光大學公共事務學系兼任助理教授

摘 要

近年來，由於「極端主義」(extremism)造成部分地區的動盪不安，已影響到國際政治的穩定；尤其是此極端主義有向國際化蔓延之趨勢。2014年8月下旬甫告結束的上海合作組織（簡稱上合組織）「和平使命 2014」聯合軍事演習，即在透過雙邊到多邊的合作框架，企圖展開一次目標明確的多國反恐、反極端主義之非傳統安全軍事行動。綜觀東亞局勢，2013到2014的兩年間，北京在外交及國防上經常性地與華盛頓「重返亞洲」及「亞太再平衡」政策相互碰撞，美俄兩國也因烏克蘭局勢惡化及克里米亞半島歸屬而產生嚴重歧異。然而，此卻讓陸俄的外交及安全利益發生微妙變化，促使兩國更加靠攏來相互取暖，發揮一加一大於二的地緣戰略合作效能，共同面對利益相關的衝突地區，如烏克蘭及克里米亞、東海、南海及中亞等區域。本研究即在此區域安全發展脈絡中，透過上合軍演來檢視極端主義擴散的安全議題，地緣戰略上則聚焦在歐亞交界的極端主義衝突熱區，以及中共所建構的「絲綢之路經濟帶」上，試圖釐清與瞭解和平使命軍演與極端主義全球化的關係及其影響。

關鍵字：上海合作組織、和平使命 2014 軍演、伊斯蘭原教旨、絲綢之路經濟帶

壹、前言

論及當前暴力極端主義的代表，則非伊斯蘭極端主義（Islamic extremism）莫屬。2013 年原來曾是伊拉克基地組織（Al-Qaeda）的伊斯蘭國（Islamic State of Iraq and al-Sham, ISIS）意圖搗毀蹣跚重建的伊拉克政府，扶植另一政教合一的伊斯蘭國家。今日的 ISIS 正和基地組織爭奪世界各地伊斯蘭極端組織的影響力，趨勢顯示，由於敘利亞及伊拉克的局勢險峻，ISIS 有可能超越基地組織，成為伊斯蘭極端主義中最富有及暴力的新群體。

暴力極端主義與恐怖主義的最明顯差別，是極端主義帶有意識型態的政治訴求，而恐怖主義則是強調以恐嚇脅迫手段，或透過大規模破壞、暗殺、綁架來影響政府的行為。兩者之間共同點都是以暴力為手段。俄羅斯、中國大陸和中亞地帶原就存在種族、宗教等文明衝突因子，冷戰時期受到前蘇聯的高壓控制成為共黨陣營的一部分，中亞地帶的各族各裔被迫順服蘇聯的無神論思想與共產意識型態的生活模式，或是選擇離開世居地而遷徙他方。¹蘇聯瓦解，冷戰結束，如杭庭頓（Samuel Huntington）的文明衝突論，中亞地帶從蘇聯的極權控制中再次回歸原有文明結構。事實上，此結構並無法保證如中亞地帶的許多種族及宗教爭議頻發地區，可以長保安定局面，反倒是陷入一次次的暴力衝突，並型塑出居下位（文化弱勢）一方的極端主義思維。

除中國大陸外，上海合作組織成員國正是舊蘇聯時期的附庸國，此中亞地帶的國家在「文明回歸」後所處的景況正如杭庭頓的預言，國家在亟待發展時刻面對外來文明的劇烈衝突，被迫在開放與保守中二選一，且造成保守派與宗教原教旨主義的結合，共同抵抗強勢的他方。此極端主義之生成可能選擇與恐怖主義相同的手段達其訴求，或採溫和的方式號召認同者。所以，極端主義支持者不一定是因貧窮、階級或知識不足而淪落成暴力犯罪者，反而有更多的知識分子、政治偏執狂、民族

¹ Thameem Ushama, "The Phenomenon of Extremism in Religion in Muslim Life: An Analysis of Its Roots, Causes and Nature," *Asian Social Science*, Vol.10, No.14, July, 2014, pp.239-253.

主義者及宗教認同者，因追求特別的意識型態而加入極端主義一方。

近期引起劇烈動亂的極端主義分子或組織，如伊斯蘭國幾乎多採行暴力手段與政府或其他團體對抗，並挾其鮮明意識型態和標誌迅速站穩腳步，吸納源源不絕的參與者。趨勢顯示，一改恐怖組織的成員結構，愈來愈多的女性及西方白種人因認同其意識型態，加入應屬不同文明的極端主義組織，並且願意效忠與爲其捐軀，願意爲「聖戰」（Jihad）生或死。²

然而，上合組織的性質與許多國際合作組織不同，其成員國由於彼此政治價值、國家實力與安全利益需求的不對稱，組織的性質並不是建立在傳統盟國的「盟友」的結構安排，而是與成員國內外情勢相互建構實現的「戰略夥伴」建制，是一種以結伴而不結盟爲核心的新型國家關係，以大小國家共同協調、互利協作爲特徵的新型區域合作模式。³這樣的組織面對地區內的暴力極端主義，勢必難有共同作爲，但上合組織「和平使命」軍演卻又是以打擊恐怖主義爲訴求，企圖透過雙邊或多邊軍事合作來維持相關地區的和平，其特殊性與複雜度不言而喻。

貳、極端主義的近期發展

極端主義一詞意表傾向於採取極端的方式或走向極端，特別是在政治意圖上。⁴所謂的極端方式一般指涉濫用暴力所進行的殺戮或破壞。美國國土安全部將此種暴力極端主義分子定義爲：「個人爲達成其政治目的，支持或犯下以意識型態爲動機的暴力事件者」（individuals who support or commit ideologically-motivated violence to further political goals）。⁵冷戰結束，某些地區由於處於意識型態的真空狀態，引發民族

² Iik A. Mansumoo, "Muslims in Modern Southeast Asia: Radicalism in Historical Perspectives," 《臺灣東南亞學刊》第2卷第2期（2005年10月），頁3-14。

³ 黃秋龍，《非傳統安全論與政策應用》（臺北：結構群文化，2009），頁109-129。

⁴ Random House Webster's College Dictionary (NY: Random House Inc, 2010), pp.1860-65; The American Heritage Dictionary of the English Language (NY: Houghton Mifflin Company, 2009) Fourth Edition, <<https://www.ahdictionary.com/word/search.html?q=extremism&submit.x=48&submit.y=24>>.

⁵ The White House, "Empowering Local Partners to Prevent Violent Extremism in The United States," (Washington DC: US White House office, 2011), pp.1-9.

主義抬頭並產生民族分離意識及極端民族主義，此又促發與該地區保守宗教意識型態的結合，進而產生宗教極端主義。如中亞及中東地區的伊斯蘭極端主義、東南亞的伊斯蘭原教旨主義（Islamic fundamentalism）。此種極端主義的發展雖不等同於恐怖主義，然而部分較激進的極端主義組織採取近似恐怖主義的手段來達其訴求。⁶

根據國際澳洲非營利組織「經濟與和平研究所」（Institute for Economics and Peace, IEP）最新公布的《2014 年全球恐怖主義指數報告》（*2014 Global Terrorism Index*），⁷在過去一年，全世界發生近一萬起的恐怖攻擊事件，比 2012 年增長 44%，17,958 人在恐怖攻擊中喪生，較 2012 年增加 61%（2012 年是 11,133 人）。該報告指出，有 82% 以上的恐怖襲擊死亡人數是發生在伊拉克、阿富汗、巴基斯坦、尼日共和國和敘利亞等五個國家，以伊拉克為最，2012 年到 2013 年全球增加了 3,956 次的恐怖攻擊。統計指出，2013 年主要四個恐怖組織為：塔利班（Taliban），博科聖地（Boko Haram），伊拉克遜尼派民兵的伊斯蘭國，以及基地組織（Al-Qaeda）。而超過 90% 的恐怖襲擊事件發生在嚴重侵犯人權的國家，更駭人的數據指出，比起恐怖攻擊，這些國家有超過 40 倍以上的人慘遭殺害。⁸2013 年，多達 24 個國家經歷了死亡人數超過 50 人的恐怖襲擊事件，較 2012 年增加 60%。其中，伊拉克是恐怖主義影響最大的國家，在去年一年計發生 2,492 起恐怖襲擊事件，造成 6,362 人死亡。⁹

現今分別與敘利亞及伊拉克政府發生衝突並占據伊拉克西北、敘利亞東部的伊斯蘭國乃是最活躍的伊斯蘭聖戰組織，企圖建立迄今仍未被廣泛承認的宗教極端主義國家。換言之，此即造成敘伊兩國被 IEP 列入

⁶ 恐怖主義的定義：非國家行為者經由恐懼、脅迫及恐嚇方式威脅或實際使用非法武力和暴力，達到政治、經濟、宗教或社會的目標。陳明傳，〈恐怖主義之類型與反恐之策略〉，《恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集》，（桃園：中央警察大學，2004），頁 118-120。

⁷ 「全球恐怖主義指數」是一針對直接與間接恐怖攻擊所造成的死亡、傷害、財產損失和心理創傷等影響的綜合性量化研究，乃對佔 99.6% 的世界人口的 162 國家所進行研究。

⁸ Global Terrorism Index 2014, (Sydney, Australia: Institute for Economics and Peace, 2014), pp.2-3.

⁹ Ibid, p.4.

恐怖主義攻擊及傷亡排名在前的主要因素。伊斯蘭國宣稱建立及恢復對整個伊斯蘭世界的權威地位，惟採取的是暴力攻擊及恐怖的殺戮手段。2012 年迄今，伊斯蘭國不僅在中東引起動盪不安，包含非洲東部、黑海東部的南高加索地區、中亞、西亞及南亞印度和巴基斯坦，甚至歐洲西南方的伊比利亞半島（Iberian Peninsula）及中國大陸新疆地區也都受其影響而頻生緊張。

IEP 的執行主席基利亞（Steve Killelea）在《2014 年全球恐怖主義指數報告》中指出，與恐怖主義相關的三個顯著統計因素為：國家資助暴力的程度、集團間衝突及較高的犯罪率。有趣的是，和貧困程度、教育普及率（入學率）及大部分經濟因素並無關聯。易言之，極端主義與恐怖主義攻擊盛行地區，經濟因素和教育水準並非主要問題，區域或國家內部潛藏的衝突因子，如民族、宗教（宗派）、歷史情結等文明議題才是關鍵。基此，必須嚴肅檢討 2001 年「911」恐怖攻擊事件後，美國在全世界所領導的反恐行動其實並不成功，過去十年的恐怖攻擊行動急遽增加，且已與激進的伊斯蘭國連成一線，差別在於伊斯蘭國與其他伊斯蘭恐怖組織也發生劇烈衝突。

將 IEP 報告的地理範圍縮小到歐亞大陸的陸俄及中亞地帶，也可窺見中國大陸自 2008 年起，恐怖主義指標由黃色的輕微轉為紅色的嚴重，在 162 個國家的排名上升至 32，及至 2013 年底一直保持在 20 名上下，顯示中共境內恐怖主義問題趨於嚴重。俄羅斯的指數比中國大陸還要差，2008 年迄今均呈現深紅色指標，排名在前 10 名左右。相較陸俄兩國，中亞五國較為和緩，多呈現橘色或淺橘色。IEP 指數是以發生恐怖攻擊的次數計算，然而「量」並不能完全等同於「質」；換言之，中亞地區的相對次數減少並不代表恐怖主義較趨緩和，中亞地區反而是恐怖主義及極端主義的溫床，經常蔓延至陸俄，且易受到鄰接之伊朗、阿富汗，甚至更遠的伊拉克伊斯蘭極端主義滲入。¹⁰2011 到 2013 年的三年間，全球恐怖攻擊次數大幅上升，大部分是與敘利亞及伊拉克情勢惡化有關，2013 年 ISIS 開始在敘伊兩國發動大規模攻擊，連帶牽動中

¹⁰ Ibid, p.8-9.

東及周邊國家安全局勢，進而影響全球穩定。¹¹ IEP 預測 2014 年敘利亞、伊拉克 IS 極端主義恐怖攻勢將超越 2013 年，且以中東地區成為核心向中亞、南亞及陸俄地界蔓延開來。

參、上合組織地理位置與極端主義的關聯

一、上合組織的反恐合作

冷戰後，全球區域安全環境重新組構。從地緣政治的角度觀察，中共、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克五國為加強睦鄰互信與友好合作關係，先後就邊界地區信任和裁軍問題舉行談判。1996 年到 1997 間，五國元首分別在上海和莫斯科舉行會晤，簽署《關於在邊境地區加強軍事領域信任的協定》和《關於在邊境地區相互裁減軍事力量的協定》，由加強邊境地區信任逐步擴大到政治、安全、外交、經貿、人文等各領域的發展及合作。首次的會晤在上海舉行，該機制後被貫以「上海五國」稱謂。2001 年 6 月原「上海五國」成員國加入烏茲別克，六國元首共同發表《上海合作組織成立宣言》並簽署《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》，宣布在「上海五國」機制基礎上成立「上海合作組織」(The Shanghai Co-operation Organisation, SCO)。¹²

由於地理位置毗鄰，且同時存在地緣戰略思維，加上錯綜複雜的宗教意識型態及安全利益相互重疊，目前「上合組織」已增加阿富汗、印度、伊朗、蒙古及巴基斯坦等國為觀察員國，以及白俄羅斯、土耳其和斯里蘭卡為對話夥伴國。成員國總面積近 3,018.9 萬平方公里，占歐亞大陸的 3/5；人口 15 億，占全世界的 1/4。¹³ 若涵蓋未來可能加入的觀察員國，對歐亞及亞太區域的安全態勢影響深遠，實舉足輕重。

檢視上合組織成立基礎，從軍事互信、邊界裁軍及建立合作關係，其對抗恐怖主義及極端主義的色彩相對濃厚。區域間面對各異的不穩定

¹¹ 2000 年以來，恐怖攻擊死亡人數已增加 5 倍，見 Figure 1 Deaths From Terrorism, 2000–2013, from Global Terrorism Index 2014, p.13。

¹² 邢廣程、孫壯志，《上海合作組織研究》，(吉林：長春出版社，2007)，頁 9。

¹³ 見「上海合作組織」官方網站<<http://www.sectsco.org/CN11/index.asp>>。

因素（中共稱為「三股勢力」：恐怖主義、極端主義、分裂主義），使上合組織朝向打擊恐怖主義的軍事合作前進，亦成為歷次「和平使命」軍演的主要目標，並建立上合組織國防部長會議的定期會晤機制。¹⁴儘管如此，上合組織的軍事合作歷程仍然充滿矛盾。中共雖企圖建立安全多邊性及合作性的「上合組織新安全觀」來統合各國歧異，但安全利益的衝突仍在。例如，烏茲別克一度拒絕參與國防部長會晤和軍事演習，擔心影響其與美國和北約的安全合作關係，此種立場隨著美烏關係惡化才改變；俄羅斯雖贊成打擊「三股勢力」，但不願見到中共在中亞建立明顯的軍事影響力；塔吉克曾明確反對在上海合作組織框架內進行聯合軍事演習，認為軍事上的結盟會遭致上合組織外圍國家的敵意。¹⁵此矛盾在中共國力漸增已成事實及區域內的動盪頻仍，終使各國達成初步協議，同意維持「和平使命」軍演的反恐、反極端主義的特質。而此共識在「和平使命 2014」軍演中達到高峰。

二、極端主義與上合組織

上合組織成員國同時面對著泛伊斯蘭主義、伊斯蘭原教旨主義的安全挑戰。伊斯蘭社會有一種建立在宗教基礎上的社會穩定性，但現代以來，這種穩定性受到西方文明強大衝擊，傳統伊斯蘭社會無力抵抗西方文明滲入，開始透過社會改革走向現代化，然而也引各種反動思潮。其中，民族解放運動及伊斯蘭復興運動（包括伊斯蘭主義、原教旨主義）為代表。

伊斯蘭原教旨主義亦稱「政治伊斯蘭」(Political Islam)，主張政教合一的政治體制和社會伊斯蘭化。這中間的極端派堅決反對世俗主義，反對向西方文明靠攏的現代政府，也反抗一切非伊斯蘭和反伊斯蘭的思想及制度，鼓吹「聖戰」，鼓勵為真主之道而犧牲，主張使用所有方式，包括暴力恐怖手段達到建立政教合一的政權，最終實現一體的伊斯蘭世界。¹⁶

¹⁴ 邢廣程、孫壯志，《上海合作組織研究》，頁 73-92。

¹⁵ 同前註，頁 96。

¹⁶ 白雪芬，〈宗教方面影響我國的幾大熱點問題〉，《承德民族師專學報》第 26 卷第 2 期，2006 年 5 月。頁 97-98。

原教旨主義的根源在中東且主要針對西方，但蘇聯解體後在中亞地區迅速發展並向中國大陸的新疆東漸。加上中亞油氣等戰略資源豐富，各種勢力紛紛介入，布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）稱為「東方的巴爾幹」，為東西兩方利益衝突的戰略要地。蘇聯解體以來，以中亞國家為主體的部分獨立國協（中亞五國的土庫曼已退出）的邊界並不穩定，尤其是伊斯蘭原教旨主義的動亂，甚至影響到俄羅斯的北高加索地區。俄羅斯認為，高加索地區的車臣武裝叛亂未能徹底剿滅的原因之一，就是得益於阿富汗的基地組織和以塔利班為核心的國際恐怖主義持續支持。故此，俄羅斯總統普欽（Valdimir Putin）也把中亞地區視作安全外交的重心之一。

儘管在過去幾年，中亞地區未遭受恐怖攻擊重大安全事故，但環境的不安和不確定性仍在增加中。毗鄰中東，中亞扮演的是中東恐怖主義和極端主義蔓延到世界其他地區的轉進站；資訊顯示，中亞是極端主義藏匿及進入中東的重點地區，各類伊斯蘭運動組織是其主要型式。較受到關注的是「烏茲別克伊斯蘭運動」（Islamic Movement of Uzbekistan, IMU）簡稱「烏伊運」，及中亞接近新疆一帶的「東土耳其斯坦伊斯蘭運動」（East Turkestan Islamic Movement, ETIM）簡稱「東伊運」。

烏伊運成立於 1991 年的伊斯蘭民兵組織，主要意圖為建立政教合一的伊斯蘭原教旨國家，此與當前攻佔敘伊部分領土的 IS 極端主義目標相同，事實上兩者也暗地結合中。東伊運則困擾中共多年，是中共鎖定的恐怖主義與宗教極端主義的主要目標。中共對外宣稱，東伊運是「東突」恐怖勢力中最具危害性的組織之一，2001 年美國「911」事件後，聯合國和美國政府把東伊運列為恐怖主義組織。2014 年 4 月發生在新疆首府烏魯木齊火車南站發生的爆炸襲擊案，中共官方指稱即是東伊運極端組織所策劃和指揮的恐怖主義襲擊。¹⁷華盛頓和北京都指出東伊運與基地組織有所聯繫，現今也證實有東伊運成員參與 IS 在敘、伊的暴力襲擊。¹⁸

¹⁷ 〈中國：新疆爆炸襲擊是「東伊運」所為〉，《BBC 中文網》2014 年 5 月 18 日，<http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/05/140518_xinjiang_etim>。

¹⁸ 〈媒體稱「東伊運」發布上百音視頻煽動恐怖〉，《BBC 中文網》2014 年 5 月 9 日，

此外，根據中共「中國社會科學院」最新發布的《2014 中亞黃皮書》內容，未來一年，在美軍反恐力量退出阿富汗後，該地區的安全局勢將如現今伊拉克一樣迅速惡化，中亞地區的宗教極端主義和恐怖主義威脅亦會同時升高，進入漫長的安全動盪期。¹⁹中共實際擔憂的是，美軍及北約撤出阿富汗後，恐怖主義和極端主義將再次擴散到俄羅斯、中東、南亞和中亞等地區，促發中共早已存在的民族衝突或所謂的極端主義安全威脅。2013 年 12 月第六屆中共軍事科學院與瑞典「安全和發展政策研究所」(Institute for Security and Development Policy) 共同發表一份研究報告，強調阿富汗將成為下一個伊拉克（主要指 IS 作亂），嚴重影響上合組織成員國的安全。報告指出，美國為主的國際安全援助部隊退出阿富汗後，影響阿富汗安全局勢的五大因素分別為：

第一，阿富汗境內政治權力的解體和組構，核心面向是塔利班的政治作用及阿富汗政府政治轉型是否順利。²⁰第二，阿富汗卡札（Hamid Karzai）政府自 2010 年起開始與塔利班反叛團體進行政治和解，並試圖把與塔利班的政治和解排入計畫。然而，由於其政治理念分歧，至今和談所需的相對良好政治氛圍尚未形成，更顯現出塔利班仍具顯赫政治影響力。

美俄兩國是目前仍對阿富汗影響最大的國家；極弔詭的是，俄羅斯將給予北方聯盟更多的支持，而美國已經開始接觸塔利班。從過去到現在，俄、陸、印、巴、伊五國都企圖透過各種方式將勢力伸進阿富汗。在這場競逐中，中國大陸和印度是兩個較新成員，儘管中共的目標是相對有限的。這兩個國家都擔心塔利班的崛起可能會導致國內激進伊斯蘭勢力的抬頭，帶來沈重的安全挑戰。²¹印度和巴基斯坦各自在阿富汗也

<http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/05/140509_east_turkestan_videos>。

¹⁹ Deng Zhime, "Central Asia on alert for rising security threats," *Chinese Social Sciences Today*, September 19, 2014, <http://english.cssn.cn/whatsnew/reports/201409/t20140919_1334682.shtml>.

²⁰ 2013 年 6 月起，美國已經開始與阿富汗塔利班進行政治談判和接觸，然而目前雙方尚未建立談判的良好基礎，第一是撤軍，第二是撤防，第三是斷絕與基地組織的關係，第四是正在接受憲法。

²¹ 張力，〈中國對阿富汗局勢穩定的作用探索〉，《南亞研究季刊》，2010 卷 4 期（2010 年 12 月），頁 1-8。

有不同目標，巴基斯坦正試圖塑造成阿富汗的安全戰略後方，期望獲得穩定的戰略縱深。印度希望阿富汗至少是採取中性策略，得以創造出從兩翼包夾巴基斯坦的戰略形勢。而巴基斯坦和伊朗正積極在該地區尋求影響力，達其建立伊斯蘭世界的戰略野心。²²這些國家都是意圖染指阿富汗的不同競逐群體，試圖塑造對其有利的阿富汗局勢。

第三，在阿富汗人民的政治情感變化，亦即人民的政治選擇；主要觀測指標是社會轉型的順利與否。第四，國際援助的可持續性，主要指標是國際對阿富汗經濟轉型的承諾能否兌現。第五，增長和擴大阿富汗國家安全部隊（ANSF），關鍵要素是他們的防守能力。隨著美軍的撤離，ANSF 將不得不面對日益複雜的安全形勢及各種威脅。目前，ANSF 的缺點仍然是明顯的，部隊欠缺獨立運作能力，要調整此缺點必須大量挹注資源並持續提供訓練。

三、中共透過上合組織欲建立區域新秩序

中共透過上合組織在廣大中亞及歐亞大陸邊界建立新秩序的意圖明確。《經濟學人》（*The Economist*）指出，從西方國家觀點來看，上合組織同意擴大印度、巴基斯坦和伊朗的加入磋商，此已挑戰美國及西方國家的安全利益，特別是美國反恐盟友的印、巴兩國進入以中共為首的上合組織。

2014 年 9 月上合組織在塔吉克首府杜尚別（Dushanbe）舉行第 14 屆年度峰會，同意透過程序進展，優先針對已經是觀察員國的印度和巴基斯坦能否在明年加入進行討論。伊朗目前受到聯合國制裁，並不予考慮。另一位觀察員蒙古已是民主國家，對於加入上合組織此封閉色彩濃厚的俱樂部抱有疑慮。阿富汗則被列為上合組織最終觀察者。

今年 8 月，上海合作組織在內蒙古（Inner Mongolia）舉行動員近 7,000 人的大規模聯合反恐軍事演習「和平使命 2014」，上合組織雖明確指出乃是針對三個敵人（抽象的三股勢力），稱所有上合組織成員國都面臨來自伊斯蘭極端主義的威脅；中國大陸指向新疆東突組織、俄羅

²² 時宏遠，〈後塔利班時代印度在阿富汗的戰略利益〉，《貴州財經學院學報》，2009 卷 3 期（2009 年 5 月），頁 26-31。

斯指向車臣、中亞成員指向在費爾干納盆地（Fergana Valley）²³和阿富汗的邊界基地組織。然上合組織為消除西方國家質疑，乃堅稱此非如北約一樣的軍事聯盟，而是以「夥伴關係」共同面對區域內多變形勢。

杜尚別峰會中，習近平呼籲上海合作組織應「重點打擊宗教極端主義介入和網絡恐怖主義」。中共對近年維吾爾族穆斯林在新疆造成的暴力極端主義惡化甚感憂心。維吾爾族武裝分子（Uighur militants）已承諾在新疆及中國大陸其他地區發動恐怖襲擊，他們也一直爭取與其他聖戰組織合作，如巴基斯坦的部落地區。杜尚別峰會報告裡更指出，維吾爾族人涉嫌參與伊斯蘭國鏈路，某些成員已被拘留在印尼的蘇拉威西島（Island of Sulawesi）。

除了《2014 中亞黃皮書》之外，中共同時發布《上海合作組織黃皮書》，建設性地提出「絲綢之路經濟帶」新合作構想，在過去合作基礎上增加經濟及文化的非傳統安全合作。中共觀點認為，中亞安全逐漸進入風險期，必須以非傳統安全架構來促成各國共同參與及推動中亞安全事務。2013 年阿富汗的罌粟種植面積增加 1/3 以上，達到 29.9 萬公頃，阿富汗地區的毒品產量已占全球毒品交易的 90%。²⁴上合組織正尋求經濟合作領域（如 FTA）的進展，來帶動陸、俄、哈、吉、塔、烏等國間的經濟成長，同時壓抑經中亞地帶並逐漸失控的阿富汗毒品通道。²⁵中共倡議的「絲綢之路經濟帶」將覆蓋 30 億人口，包括上海合作組織所有國家，從太平洋延伸到波羅的海，涉及東亞、西亞和南亞。²⁶

未來數年間，將可更明確地看出中共欲在上合組織廣泛區域內，甚至在影響力所及地區建立其主導的新秩序，上合組織及絲綢之路經濟帶戰略的推行來看，不僅是為發展經濟或反恐作為服務，建構中共為主體的新地緣政治應是其最終目的。

²³ 費爾干納盆地又稱費爾干納谷地，是天山和吉薩爾—阿賴山的山間盆地，位於烏茲別克、塔吉克和吉爾吉斯三國的交界地區。

²⁴ 張甯，〈2014 年中亞黃皮書、上海合作組織黃皮書發布〉，《光明網》，2014 年 9 月 5 日，〈http://chinese.gmw.cn/politics/2014-09/05/content_13066511.htm〉。

²⁵ 廖文儀，〈阿富汗毒品問題〉，《全球政治評論》41 期（2013 年 1 月），頁 133-164。

²⁶ 〈中亞國家發展報告：阿富汗毒品供應全球九成毒品交易〉，《人民網》，2014 年 9 月 5 日，〈<http://world.people.com.cn/n/2014/0905/c1002-25611100.html>〉。

肆、「和平使命 2014」軍演的極端主義針對性

上合組織是迄今唯一在中國大陸境內成立、以中國大陸城市命名、總部設在中國大陸境內的區域性國際組織。與聯合國、東協、獨立國協等國際或地區性組織保有密切聯繫，也是聯合國大會觀察員。其宗旨與任務為：加強成員國的相互信任與睦鄰友好；維護和加強地區和平、安全與穩定，共同打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義、毒品走私、非法販運武器和其它跨國犯罪；開展經貿、環保、文化、科技、教育、能源、交通、金融等領域的合作，促進地區經濟、社會、文化的全面均衡發展，不斷提高成員國人民的生活水平；推動建立民主、公正、合理的國際政治經濟新秩序。²⁷並進一步促進相互間的政治互信乃至軍事互信，以應對不斷複雜化的中亞反恐局勢為目標。²⁸

一、演習規模

「和平使命 2014」軍演於 8 月 24 日至 29 日在中國大陸內蒙古自治區的朱日和訓練基地舉行，演習人數超過 7,000 人。據《新華社》報導，這是自「和平使命 2005」軍演以來，上合組織舉行的最大規模軍演。「和平使命 2005」參演部隊人數近萬人（來自陸俄兩國）。²⁹中共解放軍副總參謀長王寧擔任此次「和平使命 2014」反恐軍演聯合指揮部（中共稱導演部）總指揮，強調聯演乃遵循各成員國領袖的戰略共識，主要針對圍剿「三股勢力」打擊恐怖活動。操演課題區分「聯合反恐戰役準備」與「聯合反恐戰役實施」兩階段，透過六國軍事參演達到情報共享、指揮協同、信息融合、綜合保障等方面的交流合作，期待提升聯合反恐作戰能力。³⁰

就人數及裝備觀察，上合軍演共出動包含 300 名哈薩克空降兵、200

²⁷ 〈上合軍演背景〉，《新華網》，2014 年 08 月 14 日，〈<http://www.chinanews.com/mil/2014/08-14/6493374.shtml>〉。

²⁸ 〈外媒：上合罕見規模反恐軍演 促互信應對複雜局面〉，《中國新聞網》，2014 年 08 月 25 日，〈<http://www.chinanews.com/hb/2014/08-25/6526269.shtml>〉。

²⁹ 〈簡氏：中國辦 05 年來最大上合軍演 俄可藉此拉近中國〉，《環球網》2014 年 08 月 14 日，〈<http://www.chinanews.com/mil/2014/08-14/6491079.shtml>〉。

³⁰ 〈外媒：上合罕見規模反恐軍演促互信應對複雜局面〉，op.cit.。

名塔吉克及 500 名吉爾吉斯作戰人員，以及 1,000 名俄軍和 5,000 名中共反恐特戰部隊。裝備的現代化與多元性是這次軍演的特色之一，計動用各型裝備超過 440 項，包括預警機、戰鬥機、運輸機、直升機、中遠程無人機、衛星、測繪導航、氣象水文和空中、地面遠程精確打擊等「戰略戰役」武器系統，及各類戰車、步兵戰鬥車、裝甲車、火炮、防空飛彈等。

「和平使命 2014」聯合軍演，中共派出被譽為「陸軍王牌」的北京軍區第 38 集團軍，為中共 3 個重裝快速反應部隊之一（其二為瀋陽軍區第 39 集團軍及濟南軍區第 54 集團軍）。38 重裝集團軍配備中共各類最新式武器，如「99 改」主戰戰車、陸航「武直 10」武裝直升機，及具備「偵察—打擊」一體功能的「翼龍」無人機。³¹解放軍參演部隊即以 38 集團軍的 3,000 餘人為主幹，編組裝甲、砲兵、陸航和特種作戰力量的反恐戰力。此次共軍陸航部隊參演直升機全數加裝雷射模擬作戰系統（中共稱激光仿真交戰系統），提升對抗性和實戰性。³²

由於對「阿拉伯之春」反政府運動記憶猶新，加上邊境極端主義騷動愈演愈烈，中共對上合組織聯合軍演的投入也更加急迫。中共不止一次提出質疑，指稱敘利亞及伊拉克的動盪及 ISIS 的跨國作亂，其背後隱藏著西方勢力的介入因素。中共迫切希望上合組織各成員國能擴大互信，團結起來，並預告類似情形很快就會在中國大陸邊境地區上演。³³

二、演習重點

受全球極端主義與恐怖主義威脅升高影響，上合組織所在地的恐怖活動激增。例如，俄羅斯索契冬奧會前夕即發生多起自殺式爆炸襲擊；恐怖組織烏伊運對中亞國家造成巨大威脅，特別是將陸俄列為重要襲擊目標；中共國境內的東突（東伊運）恐怖勢力與境外基地及伊斯蘭國極

³¹ 〈38 集團軍或裝備 99 改戰車亮相和平使命軍演〉，《新京報》，2014 年 8 月 24 日，<<http://big5.s1979.com/site/www.s1979.com/news/china/201408/24129052824.shtml>>。

³² 同上註。

³³ 〈俄媒：西方導致恐怖主義井噴中國先發制人剷除〉，《環球網》，2014 年 08 月 27 日，檢索日期：2014 年 11 月 30 日，<<http://www.chinanews.com/mil/2014/08-27/6535188.shtml>>。

端主義聯繫日益緊密，已接連在新疆邊境製造暴亂。上合組織「和平使命 2014」聯合軍演重點在於壓制恐怖勢力，企圖展現有關國家聯合打擊恐怖主義的決心與能力，實具心理震懾效果。美軍 2014 年底全面撤離阿富汗後，將造成巨大安全真空。與此同時，阿富汗塔利班實力猶存，藏身於阿、巴邊境山區的基地組織也蠢蠢欲動，烏伊運、東伊運等恐怖組織加緊勾連，新近崛起的伊斯蘭國更將中亞、南亞廣大地區劃入其疆域，上合組織擔憂恐怖主義勢力急劇回潮。³⁴

基此，依據聯合指揮部規劃，軍演重點是放在「戰場偵察監視、聯合精確打擊、攻殲外圍要點、城區反恐清剿」四個面向；空降兵演練則是「攻殲外圍要點」中的「垂直截擊行動」等聯合反恐操演項目。³⁵反恐軍演的五國乃採用空地一體的立體作戰方式，並增加情報蒐集作為，採無人機及特種作戰部隊靈活編配運用，使打擊效果更加精準。³⁶

三、演習特色

中共幾乎扮演此次聯合軍演的主戰角色，極其特別地首次從解放軍「預備役電磁頻譜管理中心」派出「頻譜保障分隊」高技術專業部隊，提供演習所需的全方位通訊及資訊網絡。此意表軍演國家願意採取具體有效的軍事合作態度，在單一電磁環境中來進行整合演練。³⁷

其次，演習首次使用中共開發的「陸俄雙語版導調作業系統」，將五方部隊的指令中樞融合在同一指揮平臺上。在聯合偵察方面，也集中使用五方偵察編組，對假想敵實施綜合偵察監視，並匯整在統一的情報整合平臺，提供及時情資共享，達到與以往不同聯合作戰演練，在決策、指揮、情報、通信、火力協同等方面同時深化聯合效能。³⁸

³⁴ 李路、李晶，〈軍報：和平使命軍演震懾恐怖勢力穩定中亞局勢〉，《解放軍報》，2014 年 9 月 05 日。

³⁵ 〈“和平使命”軍演今閉幕中方多款武器首秀旗開得勝〉，《中國新聞網》，2014 年 08 月 29 日，〈<http://www.chinanews.com/mil/2014/08-29/6542243.shtml>〉。

³⁶ 同前註。

³⁷ 董亮、劉萬平，〈解放軍預備役電波衛士首參加中外聯合軍演〉，《解放軍報》，2014 年 9 月 05 日。

³⁸ 〈上合軍演：中方懸浮偵察砲彈實時傳回打擊視頻〉，《解放軍報》，2014 年 9 月 03 日。

新一代模擬交戰系統及無人機的廣泛應用是這次聯合反恐軍演的一大特色。解放軍 38 集團軍陸航旅 26 架參演直升機全部安裝「雷射交戰評估系統」，利用「電子裁判」功能增加飛行員的實戰訓練。而無人機實施「斬首行動」，「發現即摧毀」偵打一體的作戰效能，首次將新最新無人機作戰概念應用於聯合反恐軍演行動中。其他如俄羅斯自走榴彈砲的雷射導引砲彈精確攻擊，及中共視訊懸浮偵察彈的戰果及時訊息顯示，均是第一次應用在聯合軍演上。

習近平上任以來，中共解放軍被要求朝「新質戰鬥力」方向努力，若從「和平使命 2014」聯合反恐軍演來觀察，它強調的應是資訊化的作戰系統與實戰兵力相結合的精密演練，此為西方國家應用多年的 C⁴ISR 戰場資訊化的兵火力指揮系統（或稱網狀化作戰）概念，中共正逐漸將其運用在上合組織的聯合軍演中，概念似新非新，端看整體應用效能。³⁹

伍、結語

從本文探討中可發現，2011 到 2014 年間暴力極端主義盛行，上海合作組織成員國在中共及俄羅斯主導下，感同身受地以「和平使命 2014」軍演來回應此一動盪趨勢。雖然上合組織六國各有盤算，但在打擊極端主義及恐怖主義的道路上漸趨一同，惟仍屬中國大陸較感迫切。中共不僅提出《2014 中亞黃皮書》來闡述對中亞地帶蓄積的極端主義勢力的關切，也積極地以「絲綢之路經濟帶」戰略，透過經濟及文化互助來改變中亞通道的安全，間接降低新疆的極端主義暴力威脅。

不同時期的東伊運與烏伊運極端主義雖已受到抑制，但由於伊斯蘭國暴力極端組織興起，因而使東伊運與烏伊運連帶受到激勵，甚而有轉與伊斯蘭國結合趨勢。中亞與中國大陸莫不戒慎恐懼地嚴密關注，以防止極端主義對其安全利益的衝擊。在這暴力極端主義所造成的動盪不安時刻，上合組織透過各自安全利益的盤算，勢將透過各種方式進行更緊

³⁹ 〈專家：上合軍演表明解放軍探索更高端反恐作戰〉，《人民網》，2014 年 8 月 29 日，<<http://www.chinanews.com/mil/2014/08-29/6544486.shtml>>。

密的磋商，以尋求對自己最有利的安全保障。未來一年的安全局勢更充滿變化，美軍及北約將撤離阿富汗，而阿富汗政府與塔利班業已重新接觸，商討美國撤離後的阿富汗治理。

毫無疑問的，阿富汗局勢勢將急轉直下，由於阿富汗政府治理能力仍是薄弱，塔利班、基地組織及暴力極端主義可能再次坐大而向中亞蔓延。此為上合組織所不樂見，但又不得不預先因應的可能發展。上合組織的不對稱聯合，以及各有謀算的有限合作，此不結盟的合作關係能否有效遏止地界內的恐怖活動及極端主義，實有待觀察。然而，關注極端主義發展的同時，上合組織成員國、觀察員國及對話夥伴國卻也持續透過各樣機制分別在美、俄、陸及北約間穿梭，以增加談判籌碼及確保國家利益，特別是地緣戰略下的安全利益。

上海合作組織雖界定為「不結盟、不對抗、不針對第三方」的區域性組織，但隨著國際恐怖主義蔓延及中東地區局勢轉惡，連帶影響中亞安全態勢。⁴⁰在陸俄兩國強力主導下，未來軍事合作的發展仍充滿可能，此必然影響美國及北約的全球反恐軍力部署，也為上合組織區域安全態勢增添變數。尤其是隨著觀察員國的陸續加入，上合組織面對極端主義及恐怖主義的挑戰也將順勢擴大，此為耐人尋味之處。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁴⁰ 〈和平使命 2014 引關注專家：上合舞劍意在和平〉，《中國青年報》，2014 年 08 月 29 日，〈<http://www.chinanews.com/mil/2014/08-29/6543457.shtml>〉。

Analyzing the Globalizing Development of Extremism: A Review of the SCO Exercise “Peace Mission 2014”

Cheng-Yu Lee

Adjunct Assistant Professor, Department of Public Affairs,
Fo Guang University

Abstract

Extremism has in recent years caused regional instability and affected the stability of international politics; what is more concerning is that it shows a tendency to spillover to the international community. The “Peace Mission 2014,” a joint exercise conducted by members of the Shanghai Co-operation Organization (SOC) and concluded in the end of August, 2014, was a non-traditional security military action taken under the framework from bilateral to multilateral cooperation to fight against terrorism and extremism. In the East Asia, from 2013 to 2014, Beijing’s diplomatic and defense policies have constantly collided with Washington’s “Pivot to Asia,” or “Rebalance toward Asia,” policy. The United States and Russia have also engaged in serious contradiction regarding the deteriorating situation in Ukraine and the issue of the annexation of Crimea Peninsula. However, this has led to a subtle change in diplomatic and security benefits between Mainland China and Russia, thus bringing the two nations closer to exert a geostrategic synergy by cooperating in areas of their common concerns, such as Ukraine, Crimea Peninsula, East and South China Seas and Central Asia. Bearing the regional security development in mind, this paper examines the expansion of extremism through the SCO joint exercise. In

terms of geostrategic issue, this paper focuses on the extremism flashpoints along the borders between Europe and Russia as well as the “Silk Road Economic Belt” proposed by Mainland China. This paper aims to clarify and understand the link between “Peace Mission” exercise and the globalizing development of extremism and its influence.

Keywords: *Shanghai Co-operation Organization; Peace Mission 2014; Islamic Fundamentalism; Silk Road Economic Belt*

由戰略觀點檢視美國海軍

P-8 巡邏機遭攔截事件及其影響

舒孝煌

國防智庫籌備處副研究員

摘 要

美國海軍 1 架 P-8A 多功能海洋巡邏機 2014 年 8 月在海南島周邊國際空域進行例行巡邏任務時，遭到中共 1 架殲 11B 戰機攔截，該事件雖僅是近期東海與南海爭議的插曲，然其背後意義不容小覷。P-8 是美國新式反潛巡邏機，目的在監控中共潛艦部署及海上活動動態。

P-8 遭攔截事件有數項意義，首先，美國對中共沿海水下兵力部署頗為關切，特別是在南海的部署，有利其潛艦活動，美國勢必持續在亞太地區對中共軍事活動進行偵監，然中共亦會進行反制活動，因美國的偵察活動對中共亦為威脅；第二，美國與中共雖圖建立新型軍事關係，然而此事件顯示兩國諸多根深蒂固的矛盾仍待解決；第三，南海衝突雖源於海洋主權爭議，但背後則是美陸的大國角力，中共在南海填海造陸，展現強勢態度，美國則積極調整軍事部署，未來南海情勢將日益複雜難解。

關鍵字：P-8、中共海軍、彈道飛彈潛艦、稜堡戰略、南海

壹、前言

美國海軍 1 架 P-8A 多功能海洋巡邏機在 2014 年 8 月 19 日上午於海南島周邊國際空域進行例行巡邏任務時，遭到中共 1 架殲 11B 攔截，此項危險舉動引發美國官方嚴詞批評。

近期東海與南海衝突與對峙不斷，P-8 遭攔截事件雖僅是其中一項插曲，然其背後意義不容小覷。P-8 是美國對中國大陸進行情報監偵的其中一環節，目的在監控中共潛艦部署及動態，這亦反應美國對中共軍力擴張快速的憂慮，P-8 部署亦顯示美國急欲掌握中共潛艦部署動態，特別是彈道飛彈潛艦。

P-8 遭攔截事件有數項意義，首先，美國顯然對於中共沿海水下兵力部署頗為關切，特別是戰略飛彈潛艦部署，因此對美國核心利益美國本土安全至關重要，據此，美國在亞太地區海上及空中的偵察行動不會停止，而中共的反制作為也將會持續，因美國的抵近偵察同樣亦威脅中共核心利益；第二，美陸兩大強權雖圖建立新型大國關係與軍事關係，然而此事件顯示兩國諸多根深蒂固的矛盾仍待解決；第三，此亦顯示南海衝突雖源於海洋主權爭議，但背後則是兩大強權的對立與抗衡，中共在周邊展現強勢態度，頗有欲將美國趕出第一島鏈之勢。

本文首先敘述 P-8 事件始末，繼之討論中共潛艦兵力發展與部署，特別是彈道飛彈潛艦，及其師承自前蘇聯的「稜堡」部署戰略，接著再探討美國與中共在南海的軍事角力，並討論該事件的衍生意涵，最後做一總結。

貳、美反潛巡邏機遭攔截及美強化亞太偵監

一、美國海軍巡邏機遭中共攔截

美國海軍 1 架隸屬於第 16 反潛巡邏中隊（VP-16）的 P-8A 海神式（Poseidon）多功能海洋巡邏機（Multi-Mission Maritime Aircraft, MMA），8 月 19 日上午 9 時，在距離海南島海岸約 220 公里（約 135 哩）的國

際空域進行例行任務時，遭到中共一架殲 11B（中共仿製 Su-27 並改良之型式）攔截。該架殲 11B 戰機機首編號為藍 24 號，全機為淺灰白色塗裝，顯示該機屬中共海軍航空兵。因 Su-27／殲 11 均不具空中加油管，其作戰半徑應有限制，惟殲 11 若由海南起飛，事件發生區域仍在殲 11 作戰半徑內。

美國國防部發言人柯比少將（John Kirby）指出，事發當時殲 11 接近 P-8 不到 20 呎，先向右滾轉 90 度，展示翼下掛載之 4 枚空對空飛彈，再直接由機首方向通過，距離僅 50 至 100 呎，柯比形容此一動作「極為危險且不專業」。另一名發言人普爾上校（Jeff Pool）則稱，中共飛行員此一動作「極具侵略性，且不尊重美方飛機的飛行安全」；白宮副國家安全顧問羅茲（Ben Rhodes）則稱中共行為「深具挑釁性」。¹

中共國防部發言人楊宇軍指責美國，長期以來美軍機艦對中共進行大範圍、高頻度抵近偵察，嚴重損害中共利益與安全，亦損害美陸戰略互信與雙邊關係，美軍的抵近偵察才是引發海空意外事件的根源。²

時序進入 21 世紀後，中共對接近其領海領空之機艦態度較前強硬。在 2001 年 4 月 1 日，美海軍 EP-3E 與中共海航殲 8IIIM 戰機空中相撞事件的翻版，當時這架美國海軍第 1 空中偵察中隊（VQ-1）所屬之 EP-3E 電子偵察機，在距南海 110 公里處之國際空域飛行時，遭到 2 架中共海航之殲 8IIIM 戰機攔截，其中一架殲 8 因過度接近而擦撞 EP-3E，該架殲 8 墜毀、飛行員殉職，EP-3E 機體嚴重受損，並迫降於海南島陵水機場，24 名機員被中共留置，4 月 11 日始釋放返美，EP-3E 機體則遭拆解，在同年 7 月歸還。³

2013 年 12 月 5 日，南海亦發生中共與美國海軍軍艦海上接近事件，當時一艘美國海軍巡洋艦考本斯號（USS Cowpens, CG 63）追蹤向南海航行的中共遼寧號航空母艦艦隊，中共崑崙山號船塢登陸艦企圖阻止考

¹ “U.S. Sends Second Carrier to Asia: China demands end to U.S. surveillance flights,” *Washington Free Beacon*, August 23, 2014, <<http://freebeacon.com/national-security/u-s-sends-second-carrier-to-asia-amid-tensions-with-china/>>.

² 「美艦機對中共高頻度偵察是引發海空意外根源」，《中央社》，2014 年 8 月 28 日。

³ “Hainan Island Incident,” From *Wikipedia*.

本斯號前進，雙方差點互撞，最近距離僅 500 碼。⁴另外，美國防部指稱，今年至少已發生 3 次中共軍機對美國海軍飛機挑釁的事件。⁵

二、P-8 巡邏機任務在偵測中共潛艦

P-8A 海神式 (Poseidon) 為美國海軍最新的多功能海洋巡邏機 (Multi-Mission Maritime Aircraft, MMA)，係波音公司以 737-800 民航機為基礎改良而來，取代現仍服役中的 P-3C 獵戶座 (Orion) 反潛巡邏機。美國海軍預計將採購 117 架 P-8A，目前已交機 15 架。⁶其他使用國包括印度及澳洲。

P-8A 有兩具 CFM56-7B27A 高旁通比渦輪扇發動機，最大巡航時速約 926 公里，可在海平面 60 公尺高度以時速 333 公里之低速巡邏，可配備 AGM-84 魚叉反艦飛彈、MK54 空射魚雷，並配備一具先進的 AN/APY-10 海洋蒐索雷達，具測繪及標定海上小型快速目標能力，可對目標實施高解析度圖像辨識，並配備先進整合式磁異偵測系統 (Magnetic Anomaly Detection, MAD)，以偵測水下異常磁場變化，並配備其他先進電子光學感測器、電子反制措施、資料鏈、衛星定位系統、拖曳式誘餌等。⁷

美方並未說明該架 P-8A 是否配備武器。P-8A 配備之武器主供執行反艦及反潛任務使用，如魚叉飛彈、魚雷等，不具備空對空作戰能力，因此對中共接近戰機不具威脅。⁸但 P-8 對潛艦則深具威脅，中共《環球時報》報導指出，當時 P-8 正準備投放聲納浮標，因水下潛艦受到威脅而召喚空中掩護。⁹《華爾街日報》報導指，美方迄未說明 P-8 任務

⁴ “U.S., Chinese warships come dangerously close,” *CNN*, 2014, December 4.

⁵ 「美媒稱中國軍機今年至少還曾 3 次異常接近美機」，《共同網》，2014 年 8 月 26 日。

⁶ “Boeing Delivers 15th Production P-8A Poseidon to U.S. Navy,” Boeing Mediaroom, August 6, 2014.

⁷ “P-8A Poseidon Maritime Surveillance Aircraft, United States of America,” Naval Technology, <<http://www.naval-technology.com/projects/mma/>>.

⁸ “Going Maverick: Lessons from China’s Buzzing of a U.S. Navy Aircraft,” *Wall Street Journal*, August 25, 2014.

⁹ 「攔截美機 陸專家：或因潛艦受擾」，《旺報》，2014 年 8 月 28 日。

爲何，然而中共海軍少將尹卓表示，該架 P-8 應在跟蹤中共潛艦。¹⁰

美軍頗關切中共日益成長的潛艦兵力。根據報導，中共至少部署 2 艘晉級核動力飛彈潛艦在海南島的亞龍灣基地，中共並可能在今年進行晉級潛艦的第一次全戰備巡弋任務，美海軍作戰部長格林奈特在參院小組委員會作證時說，晉級核動力飛彈潛艦的部署，將使中共首度獲得可信的核嚇阻能力。美國動用飛機、衛星、水面艦及潛艦，找尋中共的例行航線及操作模式，然此舉將使南海本已繁忙的商業航線及資源開發情勢日益複雜。¹¹

三、美國加強亞太偵監能力監控中共

中共近年軍力快速崛起，其中獲得首艘航空母艦遼寧號、匿蹤戰機殲 20 及殲 31 公開試飛，以及其他新式彈道飛彈、巡弋飛彈、無人機、新型水面艦及潛艦的發展或服役等，都說明其軍事力量的快速進步。然而，潛艦是更具戰略意義的武器，因爲它足以遠離中國大陸本土投射武力，並嚇阻其他國家軍事行動；飛彈潛艦所配備之潛射彈道飛彈，可能直接威脅美國本土安全，因此掌握中共潛艦活動對美國海軍至關重要。

南海的「自由航行權」對美國由太平洋地區調遣部隊進入中東至關重要，若中共強化對南海控制，則將威脅美國海空軍自由通過南海的安全，乃至美國至中東的部署，美國由太平洋進入印度洋便需繞道較安全但較遠的航路。

爲了偵測中共軍事力量發展，美國強化對中國大陸沿海軍事動態的情報、監視與偵察行動，P-8A 的偵察飛行是其中一項。美國在 2013 年時開始在嘉手納部署最新的 P-8A 巡邏機，強化對亞太地區海洋巡邏及空中偵潛能力。今年中共與越南在西沙群島因鑽油平臺導致的衝突中，美國亦派遣 P-8 前往偵察，P-8A 也參與馬航失蹤班機 MH370 的搜尋任

¹⁰ 「美媒稱中國軍機今年至少還曾 3 次異常接近美機」，《共同網》，2014 年 8 月 26 日。

¹¹ “U.S.-China Rivalry Simmers Underseas,” *Wall Street Journal*, August 26, 2014; Chinese Intercepts of U.S. Plane Expose Limits of Warming Ties,” *Wall Street Journal*, Aug, 24, 2014; 「中方攔截美方飛機 兩軍關係改善有限」，《華爾街日報中文版》，2014 年 8 月 23 日。

務。

美國在南海地區並無空軍基地足以掩護或支援其海上活動，美國海空軍的空中戰力主要部署在東北亞，分布在日本及南韓境內。最南端為琉球的嘉手納空軍基地，嘉手納基地除部署美空軍第 18 聯隊，配備 F-15C/D 戰機外，亦為美國海空軍電偵機的主要基地，機種包括美國空軍之 E-3 預警機、RC-135 電子情報機，以及美國海軍之 P-8A、P-3C 反潛巡邏機與 EP-3 電子情報機。

參、中共建構水下戰略打擊能力

雖然中共與周邊國家在東海及南海的島嶼主權爭端有損區域穩定，然而中共軍事能力對第二島鏈尚不足以構成嚴重威脅。除彈道飛彈外，中共解放軍僅能威脅沿第一島鏈部署的美軍或是日本前沿基地。不過近期中共機艦不斷經由日本北部或南部航道進入太平洋空域，12 月時中共北海、東海、南海三大艦隊在日本沖之鳥島礁海域舉行代號「機動 6 號」演習，創下解放軍在第一島鏈外最大規模遠海演習的紀錄。¹²12 月 4 日日本自衛隊 P-3C 巡邏機在日本屋久島以西 140 公里海域發現 5 艘中共軍艦，6 個小時後又有 5 艘軍艦通過，此一演習顯示中共進行遠距作戰的企圖心。¹³另外，由於「機動 6 號」演習包括反潛科目，顯示水下應有潛艦擔任假想敵，因此各國亦派艦蒐集情報，其中最引人注目的是美國海軍音響測定艦無瑕號（USNS Impeccable, T-AGOS-23）。¹⁴

值得關注的是，同時日本自衛隊亦監控中共軍機飛越宮古海峽進入西太平洋，配合北海艦隊訓練，其中包括 1 架運 9 電子偵察機、2 架運 8J 預警機，以及 1 架轟 6G 轟炸機，其中轟 6G 翼下具有 4 具掛架，可掛載鷹擊 83 反艦飛彈或鷹擊 12 超音速反艦飛彈，¹⁵除威脅美、日海軍外，亦可我國在東部太平洋海域部署之艦艇；此外，若是部署改良型的

¹² 「中共海軍機動六號演習 規模創紀錄」，《聯合新聞網》，2014 年 12 月 16 日。

¹³ 「深度：淺析中國軍機為何飛越宮古海峽 可突襲美關島」，《新浪軍事》，2014 年 12 月 7 日，<<http://mil.news.sina.com.cn/2014-12-07/0152814356.html>>。

¹⁴ 「中共海軍機動六號演習 規模創紀錄」，同前註。

¹⁵ 「深度：淺析中國軍機為何飛越宮古海峽 可突襲美關島」，同前註。

轟 6K，則可掛載 6 枚長劍 10 型巡弋飛彈，粗具基本空中戰略打擊能力，¹⁶從而使中共在二砲、戰略潛艦之後，隱然具備類似美俄的「戰略鐵三角」核嚇阻武力。不過轟 6 仍為前蘇聯發展之 Tu-16 噴射轟炸機的仿製版，本身主被動自衛能力不足、不具減少雷達追蹤的匿蹤設計，顯難穿透第一島鏈美、日先進戰機與防空飛彈構成之綿密防空網，構成能真正威脅美第二島鏈甚至夏威夷基地之戰略嚇阻武力。

一、彈道飛彈潛艦部署

海軍任務除確保制海權、在海上與敵艦隊遂行作戰外，海軍科技發展如核子武器及核動力潛艦，使海軍獲得由海洋向陸地的戰略打擊能力，海軍此一打擊能力主要來自核動力彈道飛彈潛艦，其次包括航空母艦、海軍陸戰隊。

自從飛機與潛艦出現後，海軍作戰已呈現其他戰場所未曾出現的真正三度空間化。¹⁷海軍作戰已由單純以海制海擴大到由海制陸，前蘇聯海軍司令高希可夫（Sergey Gorshkov）指出，海軍作戰的戰鬥形式有兩個方向，一是基於海軍艦隊兵力的純粹對抗，目的在獲得海上優勢，奪取並保持戰場上的戰略主動；二為對陸上作戰及確保海上交通線作戰，艦隊配備核武後，海軍對陸上作戰範圍不但大幅擴展，也在戰爭中獲致根本上的重要性，構成戰略上的一項重要因素，此由飛彈潛艦配備於戰略部隊而非一般艦隊可以看出。¹⁸

高希可夫認為，美國在 1970 年代將戰略核武的實質嚇阻戰略轉向海洋，有四項理由：

- （一）部署在海上的戰略核武可構成分散式武器系統，可自任何方向對所有敵國發起攻擊。

¹⁶ 「中國轟 6K 轟炸機戰力揭秘：可向日本發射數百導彈」，《新華網》，2013 年 10 月 5 日。

¹⁷ Peter Dombrowski, *Naval Power in the Twenty-first Century: a Naval War College Review Reader*, (Newport: Naval War College Press, 2005), p.199

¹⁸ Sergey Gorshkov, *The Sea Power and the State*, 朱成祥譯，《國家海權論》，（臺北：黎明文化事業公司，1985 年 4 月），頁 321-323。

- (二) 將戰略飛彈部署於海上，可拆除美國本土的飛彈設施，並大大減少可能成為敵方飛彈目標的數量，也減少直接向美國本土實施核子攻擊的次數。
- (三) 潛艦核子飛彈比在陸上部署的同類型飛彈有較大生存能力，易於隱蔽，且機動力亦強。
- (四) 在海上部署戰略核武兵力，將導致敵人核子攻擊將分散在海上，然飛彈潛艦較不易受戰損，在第一擊開始時亦難以偵察，敵方對海上部署的戰略核武將無法發揮作用，使美國戰略兵力得以保存。¹⁹

核潛艦的隱匿性優異，因此各主要國家如美、俄、中共、英國、法國皆投入資源發展核飛彈潛艦，以及偵測並對付核潛艦的方式。不過核動力飛彈部署方式各國有異，西方國家較採前沿部署，主要依賴其優異的水下靜肅性加以保護，但前蘇聯核動力彈道飛彈則在挪威海及西北太平洋採取「稜堡」(Bastion，或譯要塞)戰略的部署方式，目的在依賴艦隊及岸基航空兵力(前蘇聯一直未能發展一支具實際戰力的航空母艦戰鬥群)，以及自然環境(特別是北極浮冰)的保護。²⁰因此，西方亦發展針對攻擊「稜堡」戰略的作為，例如為戰略目的而以彈道飛彈攻擊其岸上目標，藉以限制前蘇聯海軍艦隊，使其不致跨越大西洋攻擊西方的海上增援或補給活動。

二、中共海軍水下兵力發展

中共海軍過去採取近海防禦戰略，海軍主要目的在保護本土不受他國軍事干預、並威脅其利益；阻止臺灣走向獨立；發展海基核武以支持其核嚇阻戰略；保護海洋貿易航線；保護海洋領土、主權以及資源。近年海軍逐步轉向遠海防衛，嘗試探索遠洋部署及參與國際合作行動，如亞丁灣反海盜任務，以及水面艦與潛艦的長程巡邏任務，不過許多西方

¹⁹ 《國家海權論》，同前註，頁 249-250。

²⁰ Geoffrey Till, *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century* (London: Frank Cass, 2004), pp.215-216.

專家認為，中共仍聚焦於近海，尚未打算發展一支全球投射武力。²¹

中共海軍近年發展快速，其中一項即為水下兵力—潛艦。中共主要潛艦兵力包括柴電動力潛艦、核動力攻擊潛艦，以及核動力彈道飛彈潛艦。在攻擊潛艦方面，已有 2 艘 093 型商級核動力攻擊潛艦服役，將再建 4 艘改良型商級核動力攻擊潛艦，未來將取代舊式的 091 型漢級核攻擊潛艦；下一代 095 型攻擊潛艦可能搭載巡弋飛彈，具備對陸上目標攻擊的能力。

中共核動力攻擊潛艦的主要任務，根據美國海軍情報辦公室指出，主要是用在距中國大陸沿海更遠之處遂行反水面作戰，核攻擊潛艦被中共視為是對抗美航艦戰鬥群及後勤支援艦隊的主要武器。然而若中共新式攻擊潛艦可發射巡弋飛彈，則可扮演如美洛杉磯級潛艦角色遂行對陸地目標攻擊，從而亦使其具備戰略打擊能力。²²

但中共海軍核動力攻擊潛艦數量仍然有限，水下兵力尚大幅仰仗傳統動力潛艦，其傳統動力潛艦總數約 56 艘，其中包括舊式的明級 19 艘；基洛級 (Kilo) 柴電潛艦 12 艘，其中還包括 636 型 2 艘、636M 型 8 艘、877EKM 型 2 艘；宋級 (039 型) 13 艘、元級 (039A，一說為 041 型) 14 艘；元級與宋級類似，但具有絕氣推進系統 (AIP)。²³

中共海軍較舊的柴電潛艦將逐漸退役，其自行設計的宋級潛艦無法滿足需要，將由向俄羅斯採購的基洛級以及自製的元級取代；²⁴但明級也可能續留服役，以做為布雷或誘敵使用。²⁵元級潛艦設計受基洛級的影響極深，也導入不少基洛級的技術及設計，包括靜音技術等，已進入大規模生產，預測該級潛艦已有 20 艘。但元級潛艦許多系統及子系統

²¹ “China’s Naval Modernization and Implications for the United States,” U.S.-China Economic and Security Review Commission, August 26, 2013, pp.2-3.

²² *The Chinese Navy Expanding Capabilities, Evolving Roles*, 國防部譯，《中共海軍：能力擴大，角色演進》（臺北：中華民國國防部，2013 年 12 月），頁 156。

²³ 《海洋安全保障と平時の自衛権》，（東京：東京財團，2013 年 11 月），頁 50；*The Military Balance 2014* 數據與此略有差異，見 *The Military Balance 2014* (The International Institute for Strategic Studies), p.233.

²⁴ “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities-Background and Issues for Congress,” CRS Report for Congress, July 5, 2013, p.12.

²⁵ 《中共海軍：能力擴大，角色演進》，同前註，頁 159。

所用技術仍被嫌過於老舊，若要滿足未來作戰挑戰，中共海軍仍需要最新型潛艦設計。

近年曾傳出中共計畫採購 4 艘俄國設計的新式拉達級（677 型）潛艦，然而該級潛艦似面臨設計瓶頸，從 1996 年首艦安放龍骨後，僅有 3 艘完工，俄羅斯只好繼續建造基洛級潛艦，並且與義大利合作，以求引進西方技術改善其建造工藝。若中共打算獲得拉達級潛艦，即便僅是採購，也說明中共在自製潛艦上仍有瓶頸待突破。然而，至少在公開情況下，中共無法自國際合作獲致西方先進潛艦技術。²⁶

相較於攻擊潛艦，或中共近期重要發展如首艘航空母艦試航、殲 20 及殲 31 等匿蹤戰機推出，彈道飛彈潛艦是更具戰略意義的武器。²⁷因此，中共海軍司令員吳勝利上將 2013 年 12 月在中共一份刊物上撰文談到彈道飛彈潛艦部隊時，稱這是「讓祖國自豪、讓對手害怕的一張王牌。這是象徵大國地位、有利於國家安全的戰略力量。」

美國國防部 2014 年公布之《中共軍事及安全發展》報告中指出，中共海軍置潛艦兵力發展為高度優先，晉級 094 型核動力彈道飛彈潛艦持續建造中，3 艘晉級已在服役，可攜帶巨浪 2 型（JL-2）飛彈，射程達 7,400 公里，另有 5 艘可能在下一代 096 型服役前進入服役。²⁸

巨浪 2 型是一種 3 級固態燃料推進的潛射彈道飛彈，以陸基的東風 31 型飛彈為基礎發展而來，最短射程為 2,000 公里，最長射程可達 7,200 公里，但亦有說法指可達 8,000 公里；其酬載能力約 1,050 公斤至 2,800 公斤，可攜帶 2 至 8 枚多彈頭獨立重返載具（Multiple independently targetable reentry vehicle, MIRV）。巨浪 2 型由晉級彈道飛彈潛艦搭載，

²⁶ “Problems in China’s Submarine Program?” Lowy Institute, April 24, 2013, <<http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/04/24/Problems-in-Chinas-submarine-program.aspx?COLLCC=2338444095&>>.

²⁷ “Deep Threat: China’s Growing Submarines Capability Throws Others Off-Kilter”, *Wall Street Journal*, October 26, 2014, <<http://online.wsj.com/sarticles/as-china-deploys-nuclear-submarines-u-s-p-8-poseidon-jets-snoop-on-them-1414166686?tesla=y>>.

²⁸ US DoD, *Military And Security Developments Involving The People’s Republic of China 2014*, Office of the Secretary of Defense, 2014.

每艘可攜帶 12 枚飛彈。²⁹

另據美國國會「美『中』經濟暨安全審議委員會」(U.S.-China Economic and Security Review Commission)於 2013 年 8 月發布之《中共海軍現代化及對美國影響》(*China's Naval Modernization and Implications for the United States*)報告，認為中共的晉級彈道飛彈潛艦及所配備之巨浪 2 型飛彈在 2013 年底達到初始作戰能力 (IOC)，目前中共已有三艘晉級潛艦，預計至 2020 年時將可達到 5 艘。另外，中共亦已在發展下一代之 096 型彈道飛彈潛艦。

三、中共核飛彈潛艦部署漸成形

雖然近年中共軍力快速發展，然而若在先進軍事科技的運用、有軍事合作協定的海外盟國、前進基地的數量及規模等相比較，中共與美國處於極不對等地位，中共在軍事上要挑戰美國仍有困難。然而，若中共晉級潛艦部署成功，將使中共首度達成可信的戰略嚇阻能力。

美智庫戰略預測公司 (Stratfor) 於 2013 年 11 月 1 日發表〈中共核子能力正在成形〉(*China's Evolving Nuclear Capability*) 報告，簡述中共核彈道飛彈潛艦發展並預判未來部署。該報告指出，中共近期強化南海海軍部署，海南三亞灣為潛艦部署重要基地。³⁰中共至少有 2 艘晉級核動力彈道飛彈潛艦部署在海南，海南的潛艦基地亦已進行擴建，基地設有水下出入口，美國希望確切瞭解中共在海南部署情況，但中共不希望美國偵測其潛艦動態。³¹

該智庫認為，中共「核三角」之一的核動力彈道飛彈潛艦雖獲得重要進展，然其戰力仍受限於地理及技術瓶頸。數週前中共媒體報導中共核潛艦兵力，多名中共軍事專家強調其核動力彈道飛彈潛艦已具嚇阻能力。

²⁹ “Coming Soon? China’s JL-2 Sub-Launched Ballistic Missile,” *The Diplomat*, July 25, 2013, <<http://thediplomat.com/2013/07/coming-soon-chinas-jl-2-sub-launched-ballistic-missile/>>.

³⁰ “China’s Evolving Nuclear Capability,” Stratfor, November 1, 2013.

³¹ 「美中較量由空中延伸至水下」，《華爾街日報中文版》，2014 年 8 月 27 日。

該智庫引述 2012 年「美『中』經濟暨安全審議委員會」報告指出，中共已獲得初步之可信「核三角」能力（Nuclear Triad，指轟炸機、陸基彈道飛彈、彈道飛彈潛艦）。³²中共建立核三角野心，特別是潛射核飛彈能力，可增強對其他核武強權如美、俄、印度之嚇阻能力；建立可信之海基核子能力，意即具備第二擊能力，則可大幅強化其對核第一擊之反應能力。海基核嚇阻能力亦可提升國際聲望，因僅極少國家具此能力。本文前引中共海軍司令員吳勝利近期發表的言論，也反映此一觀點。

然而該智庫認為，中共雖在發展海基核子嚇阻能力已獲顯著進展，不過仍落後於陸基核武，與美國相比差距更大，中共第 1 代潛射彈道飛彈巨浪 1A 射程推估約 2,500 公里，據信仍是主力潛射飛彈之一，美國潛射彈道飛彈射程為其 4 倍以上。作戰半徑 7,000 至 8,000 公里的第 2 代潛射彈道飛彈巨浪 2 型，則要到 2014 年才具備有限作戰能力。

該智庫並稱，中共核潛艦技術落後，核動力彈道飛彈潛艦兵力現由 094 型潛艦（晉級）構成，第一艘於 2004 年下水，估計已完成 3-4 艘。094 型經大幅改良，特別是靜音技術，此為彈道飛彈潛艦存活性之關鍵。據美海軍情報顯示，094 型潛艦甚至較 1970 年之俄三角洲 III 型（Delta III）潛艦更容易被偵測。

除非中共建立一支足以匿蹤進入菲律賓海例行部署，並具良好訓練與支援之核潛艦艦隊，或其潛射彈道飛彈射程足以到達美國本土，否則中共仍需依賴其陸基戰略核子武力做為對抗美國之主要核嚇阻武力。

不論部署在東海、黃海或南海，中共飛彈潛艦飛彈射程均足以威脅俄及印度，從而產生可信的核嚇阻能力。但美國本土距離遙遠，中共核潛艦艦隊仍需超越第一島鏈或進入開放水域，才能對西歐及美國產生海基的嚇阻能力。

四、中共潛艦部署戰略蠡測

儘管中共潛艦建造技術已較早期的彈道飛彈潛艦改進，但晉級潛艦

³² “USCC 2012 Report to Congress,” U.S.-China Economic And Security Review Commission, November, 2012, p.7.

仍需安全通過第一島鏈進入菲律賓海開放水域，才能形成海基核嚇阻能力，若部署在東海或第一島鏈內，其射程不足以打擊美國或西歐。中共潛艦進入太平洋水域最可能之航道，為通過臺灣與菲律賓間之呂宋海峽進入菲律賓海，此航道較臺灣與日本間之海域安全，南海周邊國家反潛戰力均不如日本，美國在南海亦無類似關島、橫須賀或嘉手納等擁有設施完善的大型基地。

技術及地理限制，使解放軍海軍選擇在南海採用修改的「稜堡」戰略。稜堡戰略師承自前蘇聯海軍冷戰時期所發展，目的亦在使中共海軍獲得良好保護。

核飛彈潛艦通常有兩種部署方式，一種如美國一般，直接航行進入深海，運用其匿蹤特性，在大海中要發現一艘潛艦殊為不易；另一種方式則是使其部署在基地附近，依托於基地，並由水面艦加以保護。前蘇聯採行此一方式，以一支水面艦隊在地理上具有限制的海域，即稜堡，以確保彈道飛彈潛艦能發射飛彈攻擊美國、中國大陸或北約目標，並將其飛彈潛艦與美國相較的不利態勢轉而變為有利。過去蘇聯發展多型攻擊潛艦、水面艦及陸基轟炸機，用以在白令海（Bering Sea）、鄂霍次克海（Sea of Okhotsk）等海域，保護彈道飛彈潛艦作業，後來並發展垂直起降機航艦（明斯克級航艦，操作 Yak-36 垂直／短場起降戰機）及傳統起降航艦（使用滑跳甲板，庫茲涅索夫級航艦），目的都在為了確保彈道飛彈潛艦具有安全的第二次打擊能力（遭到敵人核攻擊後仍能存活，並發動還擊的能力）。³³

中共由陸軍所主導的領導階層，面對類似前蘇聯一般的挑戰時，採行的也是類似的戰略，黃海海域水深僅略深於 50 公尺，接近朝鮮半島時增加至 100 公尺，但即使坐底藉海底的混濁海水隱藏，對於彈道飛彈潛艦而言仍太淺，因此中共海軍需以重兵防守黃海，掩護飛彈潛艦進入較深的東海。南海較深的海域則更適合飛彈潛艦部署，由海南島南側基地出海，水深很快會增加至 1,000 公尺，可減少需要水面艦艇掩護的時間，中共的攻擊潛艦在對付美國攻擊潛艦時也會更有效率，並可確保中

³³ Richard Fisher, "Developing U.S.-Chinese Nuclear Naval Competition In Asia," January 16, 2005.

共亦具備安全的第二擊能力。³⁴

南海提供中共核動力潛艦作業的良好環境：與東海及黃海不同，南韓與日本具有優異反潛能力，美國亞太兵力也大部分部署於東北亞，南海周邊國家反潛能力遠不如美、日、韓，中共在南海部署則遠離美、日、韓之反潛兵力，其潛艦部署相對而言較為安全，亦不受干擾。

南海亦提供較多航道進入開放海域，東海限制較多。中共可能以呂宋海峽、蘇祿海（Sulu Sea，位於印尼及馬來西亞之間）或卡里馬塔海峽（Karimata Strait，連接南海及爪哇海）進行突穿作戰。

中共於 2013 年 12 月 5 日首度派遣遼寧號航空母艦部署於南海，國內專家認為，遼寧號部署任務係為掩護潛艦部署，並以其艦載機形成局部空優，保護水下潛艦作業，阻止美國反潛機追蹤潛艦部署。中共航艦除可在南海實施威懾、掩護奪島兩棲作戰及其他實施反介入之兵力外，因中共核潛艦靜音程度不如西方先進潛艦，部署晉級潛艦時需以海、空、潛兵力，構成掩護核飛彈潛艦之稜堡，航艦上起降之戰機可提供空中支援，用以反制美國的先進空中反潛兵力，如 P-3C 或 P-8A。³⁵

此外，中共部署在南海之潛艦，亦具其他戰略意義，若向印度洋航行，可擴展其「海上絲路經濟帶」影響力，保護海上交通線，特別是能源運輸航線。中共潛艦已多次出入印度洋，2014 年 9 月 27 日中共國防部發言人耿雁生證實，中共海軍一艘潛艇近日赴亞丁灣、索馬利亞海域與中共海軍護航編隊執行護航任務。期間，該潛艦停靠斯里蘭卡可倫坡港補給休整，耿雁生稱，此為各國海軍的通行做法。³⁶另據報導，2013 年印度一份機密文件中顯示，由美印共享的水下接觸數據顯示，前一年美印水下接觸「疑似中共攻擊潛艦」的次數達 22 次。

若中共核動力潛艦由海南出海，有 4 條航線可以航向印度洋到達亞丁灣，第一是經海南島出發，向東經巴士海峽進入西太平洋，沿菲律賓

³⁴ Ibid.

³⁵ 蘭寧利先生於國防部整合評估司「解放軍海軍發展趨勢與戰略意涵」研討會中之報告，2012 年 11 月 7 日。

³⁶ 「中國首次派潛艇赴亞丁灣護航 途中停靠斯里蘭卡」，《人民網》，2014 年 9 月 25 日。

東海岸南下，經馬魯古海、班達海和帝汶海進入東印度洋，再沿爪哇島和蘇門答臘島南側轉向西北，經印度半島南端抵亞丁灣，實際航程達 15,400 浬，但若要規避地形及他國海軍追蹤，航程可能長達 2 萬浬；第二條由海南島向南偏東航行，在金蘭灣以東改向西南，從新加坡東部海域折向東南，經卡里馬塔海峽進入爪哇海，經弗洛勒斯海和班達海抵帝汶海後轉取第 1 條航線，航程約 19,700 浬；第 3 條經海南島向東南，經蘇祿海進入蘇拉威西海，再向南穿越望加錫海進入爪哇海東部，接著改採第 2 條航線，全程 18,900 浬；第 4 條則進入蘇拉威西海後向東南航行，經馬魯古海進入班達海，之後與第 3 條航線相同，航程 18,200 浬。其中第 3、4 條雖要經巴拉巴克海峽等狹窄水道，但因水深較深，較有利隱蔽及安全航行。³⁷

彈道飛彈潛艦的全戰備部署時程尚未經證實，美國媒體報導指出，由美國海軍情報處（ONI）資料評估，中共應在 2014 年展開晉級彈道飛彈潛艦的首度巡航任務，若得以完成，標誌大陸首次獲得可靠的海上第二次核打擊能力，但美方仍未掌握晉級動態，因此美海軍強化南海偵巡任務，目的顯在企圖掌握晉級潛艦戰備與部署情況，特別是進出南海之航道。³⁸

肆、美國與中共在南海的軍事角力

近期南海爭議不斷，主要係環繞在島嶼主權與資源競奪上。然而在戰略上，中共若掌握南海，便能在這一廣大海域形成保護其水面與水下潛艦作業之「稜堡」，主要目的在於：一、保護水下戰略潛艦作業，掩護其出海南三亞灣基地，進入可通往大洋之安全通道，以對美形成有效嚇阻力量，同時亦保護其海洋交通線，確保其「海上絲路」航線暢通。特別是由南海通往印度洋及波斯灣的航道。

美國也同樣加強在南海周邊的軍力態勢，例如設法獲得反潛機的理想作戰空域，以及讓潛艦靠泊於附近港口。對美國來說，如同冷戰時期

³⁷ 「解讀中國核潛艇首航印度洋」，《艦船知識》，2014 年 5 月，頁 43。

³⁸ 「陸 094 核潛艦遠洋巡航 美緊盯」，《旺報》，2014 年 8 月 30 日，3 版。

一般，若中共將南海視為保護其水面與水下艦艇作業的稜堡，美國若能直接打擊稜堡，便可打擊其所仰賴的安全第二次核打擊能力，阻止其威脅美國本土，或保護進入印度洋及中東的安全航道。

美國近期強化對中共軍事動態的監控，將增加南海複雜情勢。³⁹媒體推測，此次攔截行動暗示中共可能會在未來宣布劃設南海防空識別區。⁴⁰美國聲稱 P-8 係在國際空域飛行，若中共劃設南海防空識別區，有助其強化空中攔截行為之法理論述。

一、美強化南海軍力相關作為

在歐巴馬訪菲期間，美菲雖在 2014 年 4 月 28-29 日，簽署《強化國防合作協議》(Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA)，然其中並不包括永久駐軍或建立永久軍事基地、美與新加坡、澳洲之軍事部署亦不包括運用空軍基地，美國若要強化在南海區域空中優勢，勢需依賴航空母艦。

在撞機事件後，8 月 23 日時美宣布計畫派遣第 2 支航艦打擊群，以強化在東亞的軍事態勢，該支航艦打擊群為母港在聖地牙哥的卡爾文生號航空母艦 (USS Carl Vinson, CVN 70)，伴隨護衛的艦艇包括 1 艘巡洋艦、3 艘勃克級驅逐艦，亦隨同卡爾文生號部署，巡弋「第 7 艦隊至第 5 艦隊轄區」之間海域，其中第 7 艦隊責任區在太平洋，第 5 艦隊則在中東，其所指意涵不言自明。⁴¹

另外，《紐約時報》9 月 13 日報導，美國已與馬來西亞討論使用馬國沙巴州的空軍基地多時，此基地位於馬國東北部。美國海軍作戰部長格林奈特 (Jonathan W. Greenert) 則表示，馬國已同意美國 P-8 巡邏機在馬國東部以外空域、即南海南部邊緣開展偵察飛行，使美國在南海獲得極大優勢。報導引述一名外交官的說法指出，馬來西亞與中共雖善意掩蓋南海領土爭議，但馬國仍感受中共日益強大的軍事實力，且試圖透

³⁹ 「美中較量由空中延伸至水下」，《華爾街日報中文版》，2014 年 8 月 27 日。

⁴⁰ 「中美軍機對峙引發軍隊控制權猜測」，《華爾街日報中文版》，2014 年 8 月 26 日。

⁴¹ "U.S. Sends Second Carrier to Asia: China demands end to U.S. surveillance flights", *Washington Free Beacon*, August 23, 2014.

過與美國接觸達到平衡。⁴²

另一報導亦指出，葛林奈特表示馬國政府已同意讓 P-8 分遣隊在東馬來西亞外飛行，此處更爲接近南海。在東馬來西亞設立中途站(Staging site)可使美國海軍海洋巡邏機更容易越過南海，並在麻六甲海峽(Strait of Malacca)及巽他海峽(Sunda Strait)等世界上航運最繁忙的海域操作。3月8日馬來西亞航空 MH370 班機失蹤後，馬國也允許美國海軍的 P-3C 及 P-8A 在西馬來西亞執行搜索任務。⁴³

美國曾在今年 6 月 9 日至 20 日與馬來西亞進行「對抗颱風 2014」(Cope Taufan 2014)演習時於馬國部署 F-22，除驗證該型機部署南海能力，以及與馬國 Su-30MKM 進行對抗演練外，亦爲美國空軍最先進戰機進駐此區域先聲。⁴⁴

此次軍機對峙事件暴露美國監控活動痛處，美國一直主張所有船隻有權在一國領海水域外的公海自由航行，根據國際法，一國海岸線向外延伸至 12 浬的水域爲領海，12 浬外爲公海，但中共表示此一權利不適用於軍事監控及地圖描繪，並對美國軍機與艦艇靠近中國大陸海岸表示憤怒。⁴⁵

在南海周邊，美國目前並無良好地理位置能部署戰機進行空巡，爲由嘉手納基地起飛的長程反潛巡邏提供空中掩護。P-8A 亦需空中加油支援，且在該區域部署航艦戰鬥群經費昂貴，因此有專家建議美方應在美菲強化防衛合作協定納入增加美國部署基地項目，使美國海空軍戰機作戰半徑可涵蓋 P-8 之巡邏航線。⁴⁶

二、中共強化南海軍力，反制美軍偵察行動

⁴² "Malaysia Risks Enraging China by Inviting U.S. Spy Flights," *New York Times*, Sep. 13, 2014.

⁴³ "CNO: Malaysia Offers U.S. P-8 Detachment Site," *Seapower Magazine*, September 8, 2014.

⁴⁴ "F-22s land in Malaysia for first Southeast Asian exercise," *Jane's Defence Weekly*, Sep. 26, 2014.

⁴⁵ 「中方攔截美方飛機 兩軍關係改善有限」，《華爾街日報中文版》，2014 年 8 月 23 日。

⁴⁶ "Chinese J-11BH 'aggressive' with USN P-8A, says DoD," *Jane's Defence Weekly*, August 26, 2014.

中共在南海之海空軍力，已較 2001 年 EP-3 迫降陵水機場事件時顯著提升，中共海航所配備之殲 11B 為俄 Su-27SK 之複製版本，但進行許多現代化，包括新雷達，並配備 PL-12 中程空對空飛彈及 PL-8 短程防空飛彈；中共在海南部署新式越地平線雷達，海軍航空隊亦配備空警 200 預警機，中共在南海空中作戰能力已較過去更佳。⁴⁷

南海海域廣大，各群島間東西距離約 1,300 公里，南北距離約 2,400 公里，⁴⁸中共原僅在西沙群島之永興島擁有機場，永興島距廣東遂溪 312 浬、距海南海口機場 230 浬、陵水機場 180 浬，樂東機場 228 浬，距我東沙島則有 350 浬、太平島為 400 浬。⁴⁹近期永興島完成跑道延長，可起降大型機種如 Il-76 運輸機或轟炸機，若可部署戰機，將有助中共強化對南海空域之監控。近期中共擴建永興島機場完工，美智庫詹姆斯城基金會（Jamestown Foundation）指，此能夠擴大對南海的影響力，未來並可能部署殲 11，屆時將有助於攔截美國偵察機，並可能在未來劃設「南海防空識別區」。

永興島跑道延長 400 公尺後，規模便與海南陵水空軍基地相當，除殲 11 外，還可起降大型運輸機，便於投射空中力量。該文章指出，部署在永興島的殲 11，作戰範圍將可全面涵蓋大陸在南海主張的「九段線」，若能長期駐防一支小型戰鬥機編隊，並可反制美國在南海的偵察活動，一旦劃設南海防空識別區，永興島機場便可發揮作用，特別有助於攔截美國偵察機，對美軍蒐集大陸沿海軍事情報，產生警告作用。因此，永興島的地理位置非常重要。⁵⁰另外，若部署空中加油機，更能增加其戰機作戰範圍，不過中共空中加油機數量仍然有限，且海航之殲 11B 並不具空中受油能力。⁵¹

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ 蕭清，《南沙風雲：南沙群島問題的研判與分析》，（臺北：學生書局，2010 年 10 月），頁 19。

⁴⁹ 同前註，頁 29。

⁵⁰ “China’s ‘Eternal Prosperity’: Is Island Expansion a Precursor to South China Sea ADIZ?” *China Brief*, Vol. 14, Issue 20, October 23, 2014.

⁵¹ 殲 11A 係由俄羅斯授權生產之早期型 Su-27，殲 11B 為中共自行仿製，均不具空中受油能力，此可由美國防部所發布由 P-8 拍攝之殲 11B 照片可知；後期型 Su-27、Su-33、Su-30、Su-35 均具空中受油能力，殲 15 亦具與 Su-33 相同之受油能力，其

在南沙群島部分，中共國家主席習近平已批准海軍提出在南海填海的計畫，該填海工程相當龐大，分期進行。據《漢和防務評論》總編輯平可夫指出，中共海軍計畫在兩個島上實施填海工程，總面積達到美軍在印度洋狄亞哥加西亞（Diego Garcia）島 2 倍，狄亞哥加西亞島陸地面積為 27 平方公里，中共填海工程受到該島啟發。平可夫說，中共海軍填海舉動，顯然是希望把美軍太平洋艦隊從南海加以隔離，阻止美軍太平洋艦隊從麻六甲海峽北上，或從太平洋通過西里伯斯海（Celebes Sea）進入南海。

此顯見習近平日益傾向在南海島礁爭端中展示強硬態勢。中共海軍將會在至少一個人工島上建設大型機場，人工島港口建設目標至少要能停泊 50,000 噸級軍用或民用船艦，跑道要求能夠起降轟 6 大型轟炸機，及中共現有各型作戰飛機。此一作戰半徑可輕易封鎖麻六甲海峽，一旦有事，從澳洲北上的美軍將會受到攻擊。報導指出，無論是在美濟礁（Mischief Reef）還是在赤瓜礁（Union Reefs）修建「不沉的航空母艦」，整個越南南部、印尼、馬來西亞及新加坡全境都將進入轟 6 的空射巡弋飛彈攻擊範圍內。另外，中共亦可能在島上部署各類情監偵設施，以監測周邊海空軍事動態。⁵²

伍、P-8 遭攔截事件之衍生意涵

除軍事及戰略意義外，P-8 遭攔截事件亦有其他意涵，此一事件顯示，美國與中共近期雖企圖構建新型軍事關係，兩軍間仍有不少根深蒂固的矛盾糾結，恐難建構美與盟國一般的合作關係；另外，兩國高層雖在建構新型軍事關係，但仍會發生此種不友好的接近事件，也令人懷疑解放軍內部的控管問題。中共不斷強化其軍備，並演練遠程軍事行動，也將增加美國在此區域軍事活動的風險，及相應須付出的代價。

一、美陸新型軍事關係有待考驗

美國與中共間雖聲稱欲建新型軍事關係，然而兩國仍不時發生軍事

受油管位於座艙前風檔左側。

⁵² 「漢和：習近平批准南海填海計畫」，《新浪網》，2014 年 9 月 22 日。

對峙。P-8 遭攔截事件後不久，在 8 月 26-27 日，美陸軍方在華府按原定計畫舉行工作會議，並未因 P-8 事件而受影響，該會目的在推動「公海海域海空軍事安全行為準則」，該會目的在落實 2013 年時歐習會所達成之共識，此為中共與美國軍方第二次磋商，美方提案包括雙方軍機接近時要保持 200 公尺距離、不要以引起對方不安方式接近、使用機體信號增進飛行員之間溝通等。中共國防部發言人楊宇軍指，該會尚無具體結論。⁵³

美國國家安全顧問蘇珊萊斯（Susan Rice）在 9 月 9 日訪問中國大陸安排亞太經合會（APEC）歐習會細節時，與中共中央軍委副主席范長龍會面，據美國官員表示，雙方同意推動「信心建立機制」（Confidence Building Measures, CBM）以減少誤會，不過美方未提供會議詳細內容。⁵⁴另外，范長龍亦告訴萊斯，應停止對中共的偵察行為，中共希望美國以創造性行為促成美陸新型軍事關係健康發展。⁵⁵

中共海軍司令吳勝利則在 9 月 15 日赴美參加第 21 屆「國際海權研討會」（The International Sea Power Symposium）時指出，美國對中共抵近偵察已常態化，不可能停止，但中共必須對美國飛機實施有效識別及查證，只要有國外艦機對中共抵近偵察，中共的識別查證行為也不會中止。⁵⁶

《華爾街日報》認為，該事件破壞美陸兩國軍方的合作關係，突顯雙方對彼此根深蒂固的猜疑，儘管兩國高層軍政領導人都試圖建立良好關係。⁵⁷美海軍軍令部長葛林奈特則指出，他擔心中共這種「不專業行為」還會再發生，但此事件不能定義美陸軍事關係。美陸雙方有必要加強對話，找出彼此都能接受之規範，在兩軍飛機及艦艇遭遇時瞭解如何

⁵³ 「中美協商 盼推動公海安全準則」，《旺報》，2014 年 8 月 29 日，6 版。

⁵⁴ “U.S. and China discuss avoiding military incidents,” *Air Force Times*, September 9, 2014.

⁵⁵ “China Asks U.S. to End Close-Up Military,” *New York Times*, September 9, 2014.

⁵⁶ 「美機不停偵察 陸噙：攔截到底」，《中國時報》，2014 年 9 月 19 日，15 版。

⁵⁷ “U.S.-China Rivalry Simmers Underseas,” *Wall Street Journal*, August 26, 2014; “Chinese Intercepts of U.S. Plane Expose Limits of Warming Ties,” *Wall Street Journal*, August 24, 2014; 2014; 「中方攔截美方飛機 兩軍關係改善有限」，《華爾街日報中文版》，2014 年 8 月 23 日。

因應。他的底線是雙方不能發生誤判，而任務是確保東海及南海平靜，雙方共同努力往正確方向邁進。⁵⁸

日《外交家》雜誌指出，美陸雙方若要建立軍事行動的互信，可以冷戰結束後北約與華約間在 1992 年簽訂之《開放天空條約》（Treat on Open Skies）為藍本，此為美俄兩國信心建立措施的手段之一，目前條約空域僅限於北美及歐洲，若中共與美國簽訂類似條約，將有助增進中共軍事透明度，並藉以增進彼此互信。⁵⁹但中共偵察實力侷限於其領土範圍及近海區域，與美國強大偵蒐能力相去太遠，若中共未在此協定中獲得好處，加入此條約對中共並無意義。⁶⁰

二、習近平掌軍態度強硬 然解放軍內部控管仍有疑慮

由 P-8 及美巡洋艦險與中共軍艦互撞事件顯示，近年中共解放軍擺出從「國土防禦」落實到「攻防兼備」的強硬態勢，顯示習近平接任中共中央軍委主席後，已牢掌兵符，其治軍遠勝江澤民及胡錦濤，直逼鄧小平的霸氣，其所領導的解放軍已轉向「積極有所作為」，使亞太國家備受壓力。⁶¹

美國媒體報導指出，誰控制中共軍隊，一直是外國政府及中共問題專家的疑問，此事件可能是中共解放軍內部管控問題。如今美國國防部再提此問題，暗示氣氛緊張的美陸軍機對峙可能是一名飛行員或一個飛行中隊逞一時之勇所引發。若是飛行擅自行動，則可解釋為何在美陸雙方都表示關係改善時，仍會發生此一情況。但亦有分析師認為，訓練日益精良的中共軍隊不會允許擅自行動，《漢和防務》主編平可夫便認為，這種決定不可能由飛行員作出，而且中共戰管師法前蘇聯，空中攔截行動要受地面嚴格控制。

該報導指出，過去解放軍掌控工廠到政府機構，今日軍方仍是中共政治中極有影響的力量，然雖擁有先進武器裝備，但軍隊腐敗仍是問

⁵⁸ 「潛艦國造 臺美海軍高層曾對話」，《聯合報》，2014 年 9 月 10 日，7 版；「中美協商互信 防重演軍機接近」，《中國時報》，2014 年 9 月 10 日，17 版。

⁵⁹ “Preventing Another ‘Hainan Incident’”, *The Diplomat*, August 27, 2014.

⁶⁰ 「中美協商 盼推動公海安全準則」，《旺報》，2014 年 8 月 29 日，6 版。

⁶¹ 黃介正，「『積極有所作為』的解放軍」，《聯合報》，2014 年 8 月 29 日，19 版。

題，甚至連中共領導人對解放軍備戰水平都有所懷疑。近期事件強化此一觀點，即中共軍事指揮鏈受腐蝕，北京對解放軍控制程度不一，這會對區域穩定帶來風險，並對美國與中共關係構成威脅。⁶²

另外一則報導亦可輔助說明，指出中共解放軍內部控管疑問。在 P-8 遭攔截事件後兩個月，《解放軍報》2014 年 10 月 20 日報導，中共海軍航空兵某部首次在預警機等特種作戰飛機上設立「政工戰位」（政委隨機跟飛），讓戰機飛行訓練中的政治工作，從塔臺升至空中；共軍依實際部隊戰備訓練，訂出《政治幹部跟飛實施意見》，在飛機任務艙設立「政工戰位」，由部隊政工領導和空勤大隊教導員輪流上陣，填補戰機飛行訓練中政治工作空白。飛行訓練結束後，跟飛政治幹部將會把官兵思想、反應、技術或戰術發揮水平等情況登記，並分析不同戰位官兵思想政治工作方式及方法；為提升軍隊中政治幹部實際工作能力，海軍航空兵每月組織兩次政治幹部集體學習，邀請空勤官兵講解飛行理論、各單位設備操作等知識，增強這些政治幹部面對「特別情資」時的應變、處置能力。⁶³這顯示中共軍方似有意強化對基層作戰單位、作戰管制或戰機飛行員控管，以免個人行為再導致無可避免的政治後果或外交危機。

三、中共擬迫美軍退出第一島鏈，美不應讓步：

多位學者專家均指，中共目的在測試美國態度，美不應在此事件上向中共示弱，應展現強硬態度。美前陸戰隊軍官、現特種作戰司令部顧問哈迪克（Robert Haddick）指出，中共要求美停止抵近偵察，然美國勢不可能停止偵察行動，因此中共將會持續在海上議題施壓，此種意外事件將會一再發生。中共軍事力量成長，將對美在亞洲的前向部署基地及海軍航空母艦等水面艦艇造成威脅，美國應發展可部署在戰區之外的新一代長程匿蹤轟炸機，取代要依賴前進基地的短程戰術飛機，並部署更多潛艦以取代易遭攻擊的水面艦。⁶⁴他也指出，中共兩項目標為：1、逐漸中止美國對其軍力的偵察行為；2、透過持續努力強化其對海上領

⁶² 「中美軍機對峙引發軍隊控制權猜測」，《華爾街日報中文版》，2014 年 8 月 26 日。

⁶³ 「萬米高空 預警機上設政工戰位」，《中國軍網》，2014 年 10 月 18 日。

⁶⁴ “Commentary: New Reality in South China Sea,” *Defense News*, Sep. 8, 2014.

土的合法化。其戰略則為增加美國在東海及南海等區域部署的風險，結束在其所宣稱領域內的軍事活動。由此角度看，很難想像此種「流氓」行為會是由低階的指揮官來決定。⁶⁵

新美國安全中心（CNAS）亞太安全計畫資深主任克羅寧（Patrick Cronin）亦指出，中共領導人持續尋求將其影響力向周邊區域以外擴張，使周邊鄰國接受中共霸權，並取代美國勢力。中共會持續測試美國在亞太存在，並設法將美國勢力排除，特別是美國對自由航行權，以及海上、空中、網路及太空活動透明化的承諾。他認為，美國不應寬容，但這需視美國對區域安全以及國際法的立場是否仍然堅定不變，無懼於中共的挑戰。⁶⁶

詹氏防衛周刊特派員、英國諾丁罕大學「中國政策研究所」（China Policy Institute at the University of Nottingham）寇謐將（J. Michael Cole）指出，在 P-8 與中共戰機空中接近事件之後，中共在 8 月 26 日時先後有 2 架運 8 海洋巡邏機侵入我國防空識別區再轉飛南海，並再經由同一航線返航，我分別派遣幻象 2000-5 戰機及 IDF 戰機升空監控。此事件目的除測試我國空軍監視能力及反應機制外，另外有其政治意圖：1、表態要求美停止對其海域進行偵察；2、貶損我主權；3、對南海議題施加壓力。⁶⁷

英國皇家聯合三軍研究所（Royal United Services Institute, RUSI）亞洲問題專家施瓦克（Edward Schwarck）在智庫「戰略暨國際研究中心太平洋論壇」（CSIS Pacific Forum）撰文指出，中共對聯合國海洋法公約詮釋認為他國不得在一國經濟海域（EEZ）內從事軍事活動，美則指中共扭曲該公約原意；中共設立東海防空識別區，目的在尋求強化對空域的主權控制。雖然美國在近期危機中捍衛其遂行軍事行動權利，但卻以「自由航行權」一詞含混帶過，這將使美國失去周邊國家支持，因周邊國家對經濟海域內軍事活動均持保留態度，恐因此遭致「砲艇外交」

⁶⁵ “China Incident with US P-8 Sparks Debate on Pacific Posture,” *Defense News*, August 31, 2014.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ “Chinese Surveillance Aircraft Enter Taiwan’s Airspace,” *The Diplomat*, August 27, 2014.

或威脅其經濟海域資源開採權利。美國對東亞的承諾無法形成全球規範，歐洲應該支持開放在經濟海域內進行軍事活動的立場，鼓勵美國採取更清楚立場，並促使北京亦跟進。⁶⁸

四、P-8 事件反應中共決心阻止美偵察其彈道飛彈潛艦部署：

中共國防大學軍事後勤與軍事科技裝備教研部副主任張召忠談話登上《環球時報》，反映中共決心防止其不斷擴建的彈道飛彈潛艦遭到美國偵察。8 月 19 日在南海遭共機攔截的美軍 P-8 海神式反潛巡邏機，當時可能正偵察海南島三亞基地潛艦，包括 094 晉級潛艦，該級潛艦能發射配備核彈頭的彈道飛彈，可望成為中共核威懾戰略的核心。然而，三亞基地晉級潛艦確實戰備狀況，以及其飛彈發射能力，外界不得而知。香港嶺南大學大陸安全問題專家張泊匯說：「長期而言，這些潛艦是中國大陸構成實質威懾的唯一希望。」他說，彈道飛彈潛艦對中共核威懾的重要性超過其他大國，原因在其「不首先使用核武」政策。共軍若在衝突發生時履行不首先使用核武承諾，體積較大的陸基飛彈將禁不起敵軍第一擊。張召忠說，這時配備能攻擊美國的彈道飛彈，並能在神不知鬼不覺情況下駛向太平洋遠處的潛艦，就成了「可靠核子威懾的唯一希望，因為這能保有還擊能力」。「部署飛彈潛艦會使美國戰略盤算複雜化，而我們可能已經看到了這種影響。」

陸、結論

本文認為，美國海軍最新式的 P-8 反潛巡邏機遭攔截事件，反應的是兩國新一波的軍事角力。首先，美國與中共雖圖建立新型軍事關係，然兩國間缺乏互信，目前對立情勢暫難化解；其二，美國強化亞太軍事偵察，特別是其戰略飛彈潛艦的動態，反應的是對中共軍事發展與部署的疑慮，美若持續偵巡活動，未來此類衝突仍將會發生，成為兩國新型軍事關係中的陰影；其三，相對於美國的軍事壓力，中共亦會強化在南海的軍事部署，改善其戰略地位，勢將增加南海對立局勢。

⁶⁸ Edward Schwarck, "Freedom of Navigation and China: What should Europe do?" *PacNet* #68, Pacific Forum CSIS, August 18, 2014.

一、陸美缺乏互信，「新型軍事關係」暫難化解對立：

近年中共雖強調與美建立「新型大國關係」，發展「新型軍事關係」，並與美國進行各式軍事溝通與交流，「陸美戰略與經濟對話」(US-China Strategic and Economic Dialogue, S&ED)甫於 7 月結束，雙方重申致力發展「新型軍事關係」，深化在反海盜、海上搜救、人道主義援助、減災等涉及雙方共同利益領域的交流合作，並透過加強各層次溝通和聯繫，加深兩軍相互瞭解，並致力於危機管控和防範意外事件，通過加強在亞太地區乃至全球的溝通，促進良性互動。⁶⁹美國並邀請中共參加今年「環太平洋聯合演習」(Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC)；另外，中共與美國軍方 8 月 26 日至 27 日在華府舉行工作會議，推動「『中』美公海海域海空軍事安全行為準則」，然尚未獲具體結論。⁷⁰

然而，成功的協議通常建立在敵意降低的基礎上，美陸雙方軍事能力懸殊、中共偵監能力僅及於第一島鏈內、兩國對彼此軍事發展與部署皆有疑慮，此次空中接近事件顯示，美陸雙方近期軍事交流尚無法化解雙方在東海與南海的衝突與對峙。

二、美若持續偵巡活動，南海仍將潛藏衝突危險：

南海各國雖都在擴張軍備，但菲、越等國都難以獨自與中共對抗，南海對立背後隱含的意義，仍是美國與中共兩大強權的對抗。美國增加 P-8 等巡邏機在南海的偵巡活動，顯係偵察及監控中共在南海之軍事部署或演訓活動，特別是水下。此次事件說明，未來南海仍將是充滿潛在衝突可能性的熱點。

若美國持續進行對南海偵巡行動，可能迫使中共宣布劃設防空識別區，以強化空中攔截之法理主張，此將升高南海衝突對峙，美也可能再度強化南海軍事部署，以因應可能升高之軍事衝突，短期內此一衝突與對抗情勢仍將難化解。

對中共軍備的發展，隱藏水下的戰略核潛艦活動更令美憂心，因東

⁶⁹ 「中美戰略與經濟對話框架下戰略對成果清單」，《新浪網》，2014 年 7 月 12 日。

⁷⁰ 「中美協商盼推動公海安全準則」，《旺報》，2014 年 8 月 29 日，6 版。

北亞國家如日、韓均具良好反潛能力，中共潛艦在東海限制較多，南海則提供較佳潛艦作戰環境，⁷¹因此美國亟欲掌握南海中共潛艦動態。未來美國顯然不可能減少對南海區域的各類監控與偵察活動，此外日本自衛隊亦對中共機艦保持監控，未來東海及南海之海空緊張對峙場景有可能一再重演。

三、中共持續強化南海軍力，勢將增加緊張對峙情勢

中共持續在 5 島礁填海造陸，若建成海空基地，不但將改變南海軍力態勢，也對美國在南海軍事活動造成威脅。為強化南海軍力，美亦設法保護其空中偵潛及海上巡邏能力，如增加與南海國家軍事合作，設法獲得領空飛越權、緊急備降場、停靠港口，亦可能增加部署航艦戰鬥群或輪駐海空軍戰機，以保護美在此區之情監偵活動。美國曾在今年 6 月 9 日至 20 日與馬來西亞聯合演習時部署 F-22，驗證該型機部署南海能力。另有可能要求菲國允許海空軍戰機進駐，以掌握南海空優，未來南海美陸軍事衝突對峙情況恐將加劇。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁷¹ “China’s Evolving Nuclear Capability,” op.cit.

A Strategic Review of the Interception of US Navy P-8 Multi-Mission Maritime Aircraft by PLAN J-11B and Its Influence

Hsiao-Hwang Shu

Associate Research Fellow
Office of Defense Studies, MND

Abstract

In August, 2014, a US Navy P-8A multi-mission maritime aircraft of the US Navy was intercepted by a J11B fighter of the People's Liberation Army Navy (PLAN) when the former was carrying out a routine patrol in international airspace near the Hainan Island. A mere episode of recent East and South China Seas uproars as it might be, this incident bears a significance that should not be overlooked. P-8 is a new type of anti-submarine patrol aircraft of the United States designed to monitor the deployment and movement of PLAN submarines. The interception incident has several meanings. First, the US concerns a great deal about Mainland China's underwater military deployment along its coasts, particularly that in the South China Sea aiming to facilitate its submarine activities. Therefore, the US will definitely continue its monitoring of such activities in the Asia-Pacific. In the meantime, Mainland China will also conduct countermeasures, given that US reconnaissance has posed a threat to it. Second, while the US and Mainland China try to build a new type of military relations, this incident reveals that the two nations still need to solve the deeply-rooted contradiction between them. Third, although South China Sea disputes stem from the struggle over maritime sovereignty among

claimant nations, the US and Mainland China are the two major struggling power behind the disputes. With Mainland China demonstrating assertiveness by reclaiming lands in the South China Sea and the US actively engaged in an adjustment of military deployment, the situation in the South China Sea will become more complex.

Keywords: *P-8; PLAN; ballistic missile submarines; bastion strategy; South China Sea*

烏克蘭危機與歐盟對周邊國家外交政策

楊三億

中興大學國際政治研究所副教授

摘 要

多數研究指出，歐盟整合至今雖偶有困境與挑戰，但整合軌道仍持續前進，歐盟整合對區域穩定與和平有極大影響力量。但近期歐洲大陸出現烏克蘭危機，使得歐洲和平局勢發展出現極大的挑戰，本文認為，烏克蘭危機對歐盟整合與區域穩定至少有以下幾點影響：第一，烏克蘭危機對歐盟對外政策整合產生挑戰，歐盟傳統上對民主化與地緣戰略孰先孰後迭有爭議，然藉由對烏克蘭危機之觀察可發現，歐盟基本上對地緣戰略之重視遠超過對民主化之訴求；第二，烏克蘭危機對歐盟整合與外交政策工具推動產生挑戰，該危機對歐盟外部誘因之行使產生極大衝擊，這對未來歐盟是否繼續使用該種手段作為外交工具，有待釐清；第三，烏克蘭危機同時對歐美俄與中間地帶國家產生極大衝擊，本文關心的中間地帶國家受到更大的影響，危機將影響未來這些中間地帶國家群親歐或親俄走向。本文認為因烏克蘭危機發展，歐盟需要釐清前述幾大挑戰，從而才能使歐盟政策朝更為整合、更穩固的安全環境方向前進。

關鍵字：歐盟、俄羅斯、外交政策、烏克蘭危機、中間地帶國家

壹、前言：烏克蘭危機的地緣衝突

冷戰結束後歐洲局勢似乎相對平和，但實則不然，90 年代巴爾幹半島危機說明兩極體系瓦解後區域性衝突再起，烏克蘭橙色革命、以及高加索地區俄喬軍事衝突等，都說明歐洲局勢仍存在戰爭風險，而烏克蘭地緣競爭在 2013-2014 年更為激烈，當 2013 年 11 月時任總統的亞努柯維奇 (Victor Yanukovich) 決定中止與歐盟簽署聯繫協定 (Association Agreement, AA)，後引起烏克蘭民眾於首都基輔廣場大規模示威抗議，該抗議造成難以預料的後果：示威群眾雖然逼迫亞努柯維奇倉皇逃離烏克蘭遠避莫斯科，但此舉也給俄國總統普欽 (Vladimir Putin) 入侵烏克蘭與併吞克里米亞之藉口。¹這一連串的危機爆發過程中，我們可以從中獲得什麼樣的啟發？

首先，就烏克蘭的地緣位置來看，烏克蘭位處西歐與東歐俄羅斯中間地帶，當歐盟 2004 年完成首次東擴後，烏克蘭一躍成為歐陸兩大強權的交界處，地緣重要性油然而生。從地緣要素來看，烏克蘭土地面積約 60 萬平方公里、人口數量約 4,400 萬人，其與黑海相鄰的地緣位置又使得烏克蘭成為油管的路經地，再加上烏克蘭悠久的西斯拉夫文化傳統，使得烏克蘭在政治、經濟、社會文化、宗教等面向上具有東西歐的中間地帶性格；冷戰時期，由於兩極對立因素使得烏克蘭並沒有太多外交路線可供選擇，然冷戰結束卻使基輔從而能在相對解放的空間裡進行外交路線探索。

其次，因為烏克蘭位處東西強權的交界地帶，所以烏克蘭的安全環境有一種強烈的東西競爭緩衝區特色，這一種特色使得烏克蘭具有高度東西歐強權競爭「過渡」地帶之意涵：因為東西強權的競爭關係，所以位處在中間地帶的小國烏克蘭（從相對性而言，烏克蘭的土地面積或國家綜合實力相對小於歐盟或俄羅斯）需要向西或向東逐步過渡，政策調整才成為可能。但 2013 年年底開啓的烏克蘭基輔廣場危機卻使得此一

¹ “EuroMaidan rallies in Ukraine - Nov. 21-23 coverage”, *KyivPost*, November 25, 2013, <<http://www.kyivpost.com/content/ukraine/euromaidan-rallies-in-ukraine-nov-21-23-coverage-332423.html>, accessed 4 December 2014>.

過渡性格遭到破壞，當總統亞努科維奇決定暫時中止與歐盟簽署聯繫協定，自該時起，烏克蘭內部產生極大衝突，這些衝突率先由西部民眾要求重新回到與歐盟的經濟整合軌道，以及要求亞努科維奇兌現當初競選承諾。² 爾後烏克蘭內部所發生的一連串爭議其實都是烏克蘭中間地帶性格遭遇地緣政治衝突所致。

截至本文寫作之日止，烏克蘭危機仍持續進行中，本文無法預測烏克蘭危機將在何時、以何種形式結束危機狀態，不過本文認為，在危機事件處理過程中，歐盟乃是主導危機發展過程之重要行為者，我們觀察在烏克蘭危機發展過程中，歐盟政策、政策工具推動有效性、地緣競爭、中間地帶國家的安全政策調整等，這一些都是提供我們主要觀察所在。

貳、歐盟對周邊國家外交政策主軸：民主化與地緣戰略優先次序？

不同國家對外政策主軸各有不同，一般而言大國多重視國際結構現狀維持或調整，小國則重視各項生存挑戰之如何因應。歐盟對外政策特殊處在於整合時間未久，會員國仍可根據各自國家利益而保有外交政策偏好，因此要如何統整所有會員國外交政策，便是一大挑戰，這一項挑戰伴隨著歐盟的逐步擴大而面臨新的衝擊，這主要是因為過去單純以「舊歐洲」為組成的歐盟會員國，於 2004 年起納入許多中東歐的「新歐洲」會員國後，歐盟整合與對外政策推動邁入新境界。這個新境界展現了兩種意涵：

一、逐步擴大的安全面向

從歐盟思維及其轉變來看，歐盟的安全轉型有跡可循。首先，2003 年歐盟制訂「歐洲安全戰略」(European Security Strategy)，在這裡歐盟首先回應了國際恐怖主義、大規模武器擴散、區域衝突、國家失靈、組織犯罪等安全面向之威脅，指出當前歐洲最重要安全挑戰來自於外部的傳統安全挑戰；5 年後（2008 年）歐盟重新審視歐洲安全戰略，在該份

² “Ukraine at crossroads after rejecting EU pact,” *AlJazeera*, November 2013, <<http://america.aljazeera.com/opinions/2013/11/ukraine-at-crossroadsafterrejectingeupact.html>>.

檢討報告中，歐盟發現全球化過程帶來的危機與挑戰較前更為嚴峻，也相對重視多面向的安全威脅，提升遏止大規模武器擴散之重要性，另其他如反恐、組織犯罪、網路數位安全、能源安全、氣候變遷等，也都呈現在安全挑戰的範疇之列。³歐盟提升這些傳統與非傳統安全面向之重視，主要在於歐盟內部對於這些安全威脅重視日趨一致，2004 年歐盟「海牙計畫」即是一例，「海牙計畫」(Hague Programme)強化歐盟在移民、邊界管制、庇護提供、打擊組織犯罪、資訊共享等各次議題的合作框架，做為尋求會員國間共識之重要平臺。⁴這裡歐盟展現的安全訴求，是期望將歐洲安全與傳統安全、非傳統安全掛鉤，以求得更穩固的歐洲安全環境、確保歐盟的未來發展。

二、歐盟持續向鄰近地區發揮影響力

2003 年歐盟在發表安全戰略作為指導歐盟對外行動主軸同時，同年 3 月歐盟也發表了「更廣化的歐洲與其鄰邦」文件，該文件指出歐盟東擴後應「尋找新方式向外推動穩定、安全與繁榮」，藉此尋求向外推動歐盟影響力新動力。⁵當時歐盟執委會主席普羅迪 (Romano Prodi) 對揭示了未來歐盟對鄰近地區的政策方向，他認為「我們應該提供（鄰近地區）介於夥伴與會員身分間之關係，但同時不排除（最終）給予後者地位」以協助鄰近國家發展。⁶2003 年 7 月執委會再發布「為新睦鄰工具鋪路」文件，作為強化歐盟制定睦鄰政策 (European Neighbourhood Policy, ENP) 基本立場。⁷2004 年 5 月歐盟正式發表「歐盟睦鄰政策戰略文件」(European Neighbourhood Policy Strategy Paper)，做為推動睦

³ European Union, *A Secured Europe in a Better World, European Security Strategy*, Brussels, December 12, 2003, pp. 7-8; European Union, *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World*, Brussels, December 11, 2008, S407/08, pp. 3-6.

⁴ European Commission, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament," May 10, 2005; "The Hague Programme: Ten priorities for the next five years," COM(2005) 184 final, Official Journal C 236 of 24.9.2005.

⁵ "Wider Europe-Neighbourhood: Proposed New Framework for Relations with the Eastern and Southern Neighbours," COM(2003), 104 final, 11 March 2003, p. 9.

⁶ Romano Prodi, "A Wider Europe: A Proximity Policy as the Key to Stability," Speech to the Sixth ECSA-World Conference, Brussels, December 5-6, 2002, Speech/ 02/619, p. 3, <http://ec.europa.eu/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm>.

⁷ European Commission, "Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument," COM(2003), 393 final, July 1, 2003.

鄰政策重要指針，同時決定在這個睦鄰政策的框架下投入人力與資源物力於政策目標。⁸這項政策期望參考歐盟東擴經驗、發揮積極影響力、與周邊夥伴國推動政治合作、經貿交流、人權保障與法治之治等，將價值共享、政治對話、經濟與社會發展政策、貿易與內部市場、內政司法等面向合作列為優先推動重點事項。⁹因此，夥伴國的民主化與人權保障、經濟改革與社會開放、歐盟與夥伴國的市場開放、區域安全事務與衝突管理等皆是各項子領域的重要政策目標。¹⁰2008 年歐盟革新睦鄰政策，將東部夥伴國納入「東部夥伴」(Eastern Partnership)計畫。東部夥伴從整合歐盟與東邊國家(亞美尼亞、亞塞拜然、白俄羅斯、喬治亞、摩爾多瓦、烏克蘭)角度著手，透過經費支持、邊境管理、便捷通關、締結雙邊自由貿易區等強化雙邊關係。¹¹

上述歐盟安全的兩個層面(擴大的安全觀與積極向鄰近地區發揮影響力)構成了歐盟與鄰近地區國家交往的基本架構，本文所關心的烏克蘭危機即是在此一架構下展開。從上述兩個面向來看，歐盟對烏克蘭的政策目標便是與傳統與非傳統安全、區域穩定與民主法治推廣相關：構成歐盟對烏克蘭政策的基本指導綱領，除 ENP 外，依據 ENP 且按各國國情量身定做的行動計畫(Action Plan)是另一項重要指針。¹²歐盟透過 ENP 與行動計畫推動夥伴國國內政經改革，這些改革可區分為制度、民主與人權改革等，主要精神為向東拓展歐洲和平穩定區，這一概念來自於受到歐盟新會員國加入歐盟、遵循歐盟提供的路徑圖進行政治、經濟與社會多面向改革之啟發，歐盟期望藉由 ENP 推動，能複製烏克蘭

⁸ European Commission, "European Neighbourhood Policy Strategy Paper," COM (2004) 373 final, 12 May 2004.

⁹ Benita Ferrero-Waldner, "The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument," *European Foreign Affairs Review*, No. 11(2006), pp. 139-142.

¹⁰ European Commission, "European Neighbourhood Policy Strategic Paper," op. cit., pp. 12-16.

¹¹ European Commission, "The EU Launches Programme to Forge Closer Ties with Six Countries in Eastern Europe and Southern Caucasus", November 10, 2012, <http://ec.europa.eu/news/external_relations/090508_en.htm>.

¹² 楊三億，〈歐盟睦鄰政策與其對烏克蘭政策實踐〉，《問題與研究》，第 47 卷第 3 期(2008 年 9 月)，頁 105-134。

改革的成功經驗。¹³

但從實際的政策推動過程中來看，歐盟此舉遭遇諸多挑戰，近期烏克蘭危機即是該項挑戰的重要表現。以歐盟所揭櫫的民主化表現來看，歐盟長期以來重視對周邊國家的人權保障與民主法治推動，然烏克蘭近年民主化程度與歐盟政策目標相距甚遠，根據自由之家評比，烏克蘭自2003年起，其得分一直在4-5分之間徘徊，表現最佳的時間也僅在2006-2010年前總統尤申科（Viktor Yushchenko）主政時期；2010年後的民主化表現則又退回10年前的水準，自由之家估計2014年的分數為4.93，創歷史新低。¹⁴

表一 自由之家對烏克蘭民主得分評比

國別	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
烏克蘭	4.88	4.50	4.21	4.25	4.25	4.39	4.39	4.61	4.82	4.86	4.96

資料來源：Freedomhouse.org, <<http://freedomhouse.org/sites/default/files/Data%20tables.pdf>>, accessed 28 August, 2014

烏克蘭的民主化表現不如預期，這也就是說，歐盟的民主化推動政策與烏克蘭民主化經驗沒有正相關表現，從統計資料上看，這主要是因為這段時間烏克蘭國家治理與地方貪腐等問題仍未獲得明顯改善、寡頭統治與貪污仍然影響中央與地方的政治決策過程，2013年-2014年的烏克蘭危機更惡化上述幾個現象、使烏克蘭的民主化進程產生倒退現象。在這個環境因素限制下，歐盟對擴大歐烏雙方交流合作事項也就缺乏動力，歐盟外交對烏克蘭的政策推動不免陷入一個困境，這困境就是面對眾多研究指出，歐盟對烏政策呈現一種「言詞上的道德勸說」而較少「實質行動」的現象，以俗諺來說就是「口惠而實不至」的態度，產生此種困境的主要因素，來自於歐盟對這一類國家態度呈現出一種既希

¹³ Roland Dannreuther, “Developing the Alternative to Enlargement: the European Neighbourhood Policy,” *European Foreign Affairs Review*, No. 11 (2006), pp. 183-201.

¹⁴ “Ukraine, Nations in Transit 2003-2013,” Freedom House, 得分數字越小，代表民主化狀況越佳。

望擴大交流、又判斷夥伴國無法滿足歐盟條件設定所需的各項標準。¹⁵

歐盟對烏克蘭的政策推動有其困境所在，由於 ENP 政策的民主化推動效果不章，因此當烏克蘭首都基輔廣場出現大規模的抗議行動、廣場上的民眾要求時任總統的亞努科維奇撤回拒絕與歐盟簽署聯繫協定的決定、以及亞努柯維奇倉皇逃離時，歐盟對此的回應態度顯示了固守地緣政治戰略利益的重要性，歐盟一方面默認了烏克蘭內部未必完全合憲的彈劾總統程序（根據《憲法》第 111 條規定，國會可因總統叛國而進行彈劾），但實際上，由歐盟所擔任中介角色的三方協議（烏克蘭對立雙方與歐盟）已草擬完成妥協版本，就烏克蘭總統權限進行調整，唯一美中不足處乃是烏克蘭民眾不願接受該項草案。¹⁶另一個歐盟重視地緣政治大於民主化目標的經驗證據是亞努科維奇倉皇逃離烏克蘭時，歐盟相關國家很快的發表聲明指出，烏克蘭當前所當生的事件並非政變，亞努科維奇的去職也是合法的行動，歐盟相關國家的反應顯示了歐盟對地緣政治的重視。

我們如果拋開地緣政治與民主化議題的討論，回顧後冷戰時期的烏克蘭地緣發展，當 2010 年 2 月亞努科維奇贏得總統大選而出任烏克蘭總統，上臺後調整前任總統尤申科的外交路線、並改以親俄路線做為其外交政策的施政主軸，這一項政治發展顯示的不只是選舉路線的調整，同時也是烏克蘭外交政策轉變的前奏。從亞努科維奇的個人特質來看，烏克蘭的路線調整與亞努科維奇的過去從政經驗有關（亞努科維奇成長於頓內茲克省、並在 46 歲時當選該省省長），¹⁷但除此之外，烏克蘭的外交政策選擇也和俄國東部勢力政治版圖的重新整合有關。近年來，烏克蘭與獨立國家國協（Commonwealth of Independent States, CIS）貿易活動漸趨熱絡（這項貿易增溫恰巧與歐烏減少的貿易活動相當）。¹⁸再其次，俄羅斯提出關稅同盟（Custom Union）做為整合歐洲東部的主要手

¹⁵ Giselle Bosse, "The EU's Relations with Moldova: Governance, Partnership or Ignorance?" *Europe-Asia Studies*, Vol. 62, No. 8 (2010), pp. 1291-1309.

¹⁶ Daisy Sindelar, "Was Yanukovich's Ouster Constitutional?" *Radio Free Europe*, February 23, 2014.

¹⁷ Elena Gnedina and Evghenia Sleptsova, "Eschewing Choice: Ukraine's Strategy on Russia and the EU," CEPS Working Document, January 2012, p. 2.

¹⁸ Ukrainian State Statistics Agency for 2000-2010.

段、並藉此深化俄烏雙方關係，俄國一方面透過區內貿易自由化與整合會員國對外關稅的手段誘使烏克蘭加入關稅同盟區，另一方面俄國表示將降低供應烏克蘭的天然氣價格、俄烏共同開發天然氣、協助烏克蘭核電廠建造、推動雙方科技合作等誘因誘使烏克蘭加入俄國陣營。¹⁹

從烏克蘭近期局勢發展來看，民主化推動與地緣戰略的衝突是歐盟外交政策選擇的困境，這困境是當前歐盟自冷戰結束後需要思考的議題：歐盟是否仍應堅持民主化與人權保障為最高標準、持續將東擴經驗擴散到其他更往東部的周邊國家？與這相關的是歐盟是否應將穩固友好盟邦視為最高目標，抑或不計一切代價、持續推動目標國民主化改革？在烏克蘭危機的處理上，我們看見歐盟及其會員國較重視地緣戰略的因素，希望藉由內部反對勢力推翻親俄政權方式穩固雙邊關係，但從事後發展來看，此舉反而埋下俄國與歐盟、美國對立的導火線。

參、歐盟對周邊國家外交政策工具：誘因與制裁的有效性評估

本文第二個討論的重點是當前歐盟外交政策的有效性，眾所周知，在傳統的外交政策工具表現上，誘因與制裁是當前兩種重要政策工具，對歐盟來說尤其是外交政策推動主軸，主因是歐盟強調對外行動主張不以武力解決國際爭端；因為不強調武力的重要性，因此透過協商、談判與其他工具選項解決國際議題的政策導向，是歐盟的外交政策偏好。

根據東擴經驗，歐盟誘因政策推動有相當成效，2004 年之後加入歐盟的新會員國，其內部政經改革具有明顯的路徑依賴效果，多數國家的政治民主化與經濟自由化展現了長足的進步，這個經驗來自於歐盟強而有利的誘因政策；換句話說，歐盟期望複製東擴經驗、擴大其對周邊地區的民主推廣政策，因此歐盟也希望複製這一套誘因政策，希望透過誘因的提供，如物質性誘因（歐盟市場開放與經濟援助）與社會性誘因（回歸歐洲與正是成為歐盟的會員國），誘使周邊國家推動政經制度轉型（2004 年起的一連串東擴過程正好說明此一現象，多數前共黨垮臺

¹⁹ Elena Gnedina and Evghenia Sleptsova, "Eschewing Choice: Ukraine's Strategy on Russia and the EU," op. cit., pp. 13-15.

後的中東歐國家加入歐盟：不需任何武裝衝突過程，包含波蘭、捷克、匈牙利、波羅的海三國等國，徹底改變了國內的政治、經濟、文化及對歐盟最高價值的看法）。歐盟希望將這一套經驗複製到東擴後的周邊國家是很自然的考量，期望將當前歐盟的周邊國家徹底轉型，不過在實際的政策推動過程中可以發現，周邊國家（受援國）的國內政經發展調整狀態是不一致的，在民主推廣、經濟合作、內政與司法事務的議題領域中，民主推廣困難度尤高，歐盟政策受到阻礙最大，政策效果最不明顯。

²⁰另外，相關研究也指出，受援國國內政治制度設計可能使歐盟誘因推廣遭遇更大困難，尤其在烏克蘭的經驗上，烏克蘭或左或右以及親歐親俄的內部政治分裂，使歐盟的誘因政策效果不彰。²¹例如烏克蘭寡頭統治模式（如煤鐵礦開採、國有企業等）經常與執政菁英結合，反對中央政府政策方向，甚而進入政治體系、主導決策過程。²²根據估計，先前執政黨「地區黨」（party of region）資產龐大（超過 3 億美元），多數來自烏克蘭國內大財閥政治獻金；全烏克蘭 14 位財富最多的企業家中，也有一半（7 位）曾為烏克蘭國會議員，這代表政策決定很大程度的受到財團影響，政經改革的分配果實將率先由財團進行分配。政治菁英與財團掛鉤使得歐盟誘因政策具有兩重挑戰：歐盟的誘因要不就是難有效率的分配到烏克蘭境內（執行效率不彰）、要不就是市場開放的誘因受寡頭體制影響，經濟發展的果實仍優先分配至大財團手中、短期內難以分配到一般民眾身上。²³

與誘因效果相當的討論是制裁的有效性，歐盟有無可能因烏克蘭緩步的政經改革而給予取消誘因、甚或提出制裁的可能？從理論架構來看，制裁有效性與受援國國內條件有關，因為誘因政策採取吸引力模式，使受援國趨利而改變政策，但如果援助國改採懲罰方式，透過各式

²⁰ 楊三億，「歐盟對烏克蘭政策之外溢效果」，《問題與研究》，第 53 卷第 1 期（2014 年 3 月），頁 1-34；Andrea Gawrich, Inna Melnykovska, Rainer Schweickert, "Neighbourhood Europeanization through ENP: The Case of Ukraine," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 5, 2010, pp. 1209-1235.

²¹ Geir Flikke, "Pacts, Parties and Elite Struggle: Ukraine's Troubled Post-Orange Transition," *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 3, 2008, pp. 375-396.

²² Michael Emerson, "The Ukraine Question," CEPS Commentary, 4 April 2012, p. 2.

²³ Razumkov Centre, "Political Corruption in Ukraine: Actors, Manifestations, Problems of Countering," Special issue, *National Security and Defense*, No. 7, 2009, pp. 9-10.

制裁手段逼迫受援國調整政策、進而符合原先受援國的期望目標（如威嚇或威脅取消誘因、採取制裁性報復措施如提高關稅或限制配額等）時，對受援國國內的政經發展可能形成重大打擊、同時也可能連帶傷害一般民眾的生活水準。²⁴另外，制裁手段也可能難以迫使受援國妥協，這即是因援助國所提供的外部誘因具取代性，也就是國際環境存在一個競爭性的誘因提供國。假使歐盟無法與其他國家取得一致性的國際作為，那麼對受援國的制裁很容易出現缺口、國際間制裁行動也就無法一致。從實際政治發展過程來看，烏克蘭民主化表現雖不如預期，但歐盟並無採取制裁措施的可能，因為誘因提供的競爭者（俄國）早已提出相對性的報酬供烏克蘭政策選擇補償；另一方面，歐盟誘因政策還存在條件設定原則，也就是「表現越好獎勵越多，反之越少」(More for more and less for less)，因此導致歐盟的誘因獎勵難以分配到需要的目標群眾，減損了原先的政策效果。²⁵

從實際政治發展面向來看，歐盟對烏克蘭外交政策推動的挑戰主要來自於歐盟無法因為受援助國（烏克蘭）表現不佳而取消援助，因為基於烏克蘭地位的重要性與其在歐洲安全的關鍵地位，歐盟無法堅持政策推動之可信度（歐盟還有其餘東部夥伴國家、睦鄰政策夥伴國、其他區域的受援國）而採取一致性立場、在誘因提供上採取一致性標準；歐盟無法條件設定（conditionality）原則，參照東擴過程對候選國採取一板一眼的援助標準來對待烏克蘭。歐盟需要與俄羅斯競爭中間地帶國家的政策偏好、並在傳統安全與非傳統安全各面向上推展合作關係，我們可以在巴爾幹半島地區（如塞爾維亞與馬其頓）、東歐的烏克蘭與摩爾多瓦、或高加索的亞美尼亞、亞塞拜然等國看見此一現象。這區域的唯一例外是白俄羅斯，由於白俄羅斯堅守親俄的政治立場，歐盟當前對白俄的政策乃是「等待」政策，等候白俄羅斯內部政治局勢產生變化。

²⁴ Dursun Peksen and A. Cooper Drury, "Economic Sanctions and Political Repression: Assessing the Impact of Coercive Diplomacy on Political Freedoms," *Human Rights Review*, No. 10, 2009, pp. 393-411.

²⁵ Laure Delcour and Kataryna Wolczuk, "Beyond the Vilnius Summit: Challenges for deeper EU integration with Eastern Europe," European Policy Center, October 31, 2013, <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3889_beyond_the_vilnius_summit.pdf>.

本文認為，當前歐盟誘因政策受到地緣政治的競爭，其有效性獲得減損；歐盟也誘因減損之故而無法堅守條件設定與一致性的基本原則，此等現象將可能減損誘因政策之有效性，短期來看，歐盟在未見夥伴國具備足夠的政經改革表現下而與摩爾多瓦、喬治亞和烏克蘭聯繫協定之簽署，這是一種策略性的誘因政策；但長期來看，歐盟可能需要面對可信度的挑戰，其他夥伴國日後會否對歐盟政策可信度產生質疑、繼而挑戰歐盟相關政策擬定？這些都是未來的觀察方向。

肆、歐盟對周邊國家外交政策的內部決策因素

本文第三個討論烏克蘭危機對歐盟外交政策之影響，是內部決策因素如何影響歐盟與周邊地帶國家的互動關係。從過去歐盟整合經驗來看，歐盟的外交政策整合就是一個值得持續觀察與研究的議題，自 2009 年年底開始爆發並蔓延全歐洲的歐債危機，該危機使得部分歐元區的國家陷入財政困局，亟需歐盟與其他國際組織的經濟援助，其後的歐洲金融穩定基金（European Financial Stability Fund, EFSF）與歐洲金融穩定機制（European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM）、債務重組等都是在這個概念下展開。本文無意在此討論歐債危機如何爆發、歐盟如何回應此一危機、以及這些解決方案的有效性為何；但本文需要在此指出，歐債危機使得過去幾個重要的歐盟合作精神，如會員國共識決（consensus building）、英法德三頭馬車（Troika）、法德共同領導（Franco-German leadership）的決策模式等，都受到相當程度的衝擊，這個衝擊在烏克蘭的危機回應態度上尤其可見。

德國在歐盟整合相關事務扮演益形重要的角色其來有自：第一，歐盟會員國對鄰近地區的關注程度不一，新會員國大抵上對東歐地區的民主化與經濟自由化較感興趣，但南歐會員國對地中海區域投注較多心力，對非傳統安全議題的重視程度也高，因此歐盟政策需要滿足不同國家的不同需求而設計，睦鄰政策即具有高度妥協性（所以對於這些周邊國家未來是否能加入歐盟，歐盟從未以正面方式陳述）。²⁶第二，歐盟與

²⁶ Roland Dannreuther, “Developing the Alternative to Enlargement: the European Neighbourhood Policy,” op. cit., pp. 198.

全球其他強權的互動關係尚未明朗，歐盟未來如何與以俄羅斯為主導的歐亞聯盟互動即是關鍵，歐盟會員國若干國家對俄國時常保持恐懼心態，但其他國家在烏克蘭危機爆發前，視俄國為可以合作的重要夥伴。²⁷由於過去相當長的時間歐盟的外交決策仍保留在各會員國的主權範疇內，所以要達成一致的共識相當不易。

但由於歐債危機之故，德國現階段成為歐盟整合的最重要國家，由於經濟危機仰賴德國提供最大程度的支援，所以使得德國對歐盟內部整合各相關議題（如 EFSF、EFSM、Fiscal Union 等）享有極高的影響力，這項影響力也隨之擴散到外交政策領域。德國在烏克蘭危機的處理過程中，總理梅克爾（Angela Merkel）透過電話與行動方式與俄國互動頻繁（根據非正式統計，梅克爾的電話外交與穿梭外交頻率高過其他會員國，發揮的實質影響力也遠高於歐盟理事會主席與外交政策高級代表）。在這個脈絡框架下，德國一方面兼顧英國與中東歐會員國積極倡議歐盟向東擴張的主張、回應強硬對待俄國的「侵略」烏克蘭行動；另一方面，德國也要關照歐洲會員國能源安全進口需求、與俄國保持友好關係的政策主軸。

我們觀察當前歐盟在烏克蘭危機過程中對俄國的制裁行動，可以發現歐盟採取漸進式的階梯升溫作法，也就是隨情勢升溫而加重制裁力道，此種作為符合國際間制裁行動的一般準則。根據歐盟的制裁方案，歐盟當前的制裁區分為三個階段：

第一階段以暫停歐俄雙方交流措施為主，也就是中止歐俄間協議、簽證制度自由化談判、以及國際會議交流等外交制裁（diplomatic measures）；

第二階段則以個人簽證制裁、凍結官方人士資產等限制性措施（restrictive measures）為主（這裡指的主要是財務或人員的流動）；²⁸

第三階段則是中止部門合作與交流制裁方案（這裡指的主要是財政

²⁷ “Merkel: Ukraine Can Go To Eurasian Union,” *euobserver*, August 25, 2014, <<http://euobserver.com/foreign/125331>>.

²⁸ European Union, Council Decision, 2014/145/CFSP of March 17, 2014, Annex.

部門制裁，但同時也包含軍火商品項目）。²⁹

觀察上述數波制裁在歐盟內外行動協調上，有兩個特色：

第一，第一階段（2014 年 3 月）制裁主要針對俄羅斯併吞克里米亞半島所引發的國際危機。由於俄國併吞克里米亞半島破壞歐盟所認知的主權獨立、領土完整的國際法原則，所以歐盟提出制裁行動以爲因應。第二階段（2014 年 4 月）主要針對烏克蘭東部地區盧甘斯克（Luhansk）升溫的對立局面，肇因俄軍介入烏東戰事、無意緩和烏克蘭的內戰局勢。第三階段（2014 年 7 月）主要針對俄國提高在烏克蘭東巴斯（Donbass）地區內戰規模、馬航遭擊落的重大人道危機事件而提出的制裁。

我們可以發現即便在這些制裁行動研議過程中若干會員國有不同聲音出現，但最終會員國咸妥協出上述制裁措施、在歐盟內部取得共識，這裡主要得力於梅克爾的居中協調，同時也能盡力取得不同會員國的支持，對東歐議題較爲關心的歐陸威瑪三角（Weimar Triangle, Germany, France and Poland），其中波蘭與法國也支持德國對俄國的政策框架，採取回應式的彈性作爲。³⁰

第二，三階段的制裁行動方案原爲歐盟會員國所同意的框架作爲，如今框架已定，隨情勢演變讓制裁廣度保持彈性是當前作法，但假使緊張情勢升高，此時便需所有會員國再次同意更深化的制裁方案。不過當前德國所面臨到的困境是若干會員國反對更升溫的制裁行動，若干國家如匈牙利（俄國是歐盟會員國外最大貿易夥伴、也相當依賴能源進口）、芬蘭（與俄國直接爲鄰的國家、同時也是最重要的貿易夥伴之一）已經表示對未來擴大制裁層次將持反對態度，其他國家（如義大利）也憂心忡忡未來的歐俄發展，對未來的制裁方案也採保守態度。在此種條件下，除非有新一波的衝突局勢，否則要取得會員國下一步外交行動共識，將極爲困難。

²⁹ “EU sanctions against Russia over Ukraine crisis,” European Union Newsroom, <http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm>; European Union, Council Regulation, No 833/2014, July 31, 2014.

³⁰ “Merkel and Poland's Tusk vow help for Ukraine, warn Russia,” DW, <<http://www.dw.de/merkel-and-polands-tusk-vow-help-for-ukraine-warn-russia/a-17492746>>.

伍、烏克蘭危機以外：歐俄中間地帶國家群往何處去？

烏克蘭危機對歐盟鄰近地區的外交政策產生極大衝擊，因為該危機使得歐盟的外交政策核心由民主化轉向了地緣戰略競爭、在關鍵區域強化對目標國的資源競爭；歐盟對外政策工具行使也從誘因與制裁交替使用的雙重途徑，改為偏向單方誘因提供作法以穩固當地政權；烏克蘭危機也顯示了德國在歐盟的領導地位、凸顯了梅克爾在歐洲事務的話語權、隱隱浮現德國單一領導的歐盟層級體系。不過除此之外，我們還可以從烏克蘭危機觀察到歐洲安全哪些可能走向？關於此點，我們認為那些處在歐盟與俄羅斯間廣大的中間地帶國家群，烏克蘭危機對這些國家外交政策走向有相當大的衝擊。因為危機產生之際，多數中間地帶國家被迫反思安全策略，從中小型國家抗衡／扞從角度來看，這一群的國家策略選擇可能需要重新思考先前的政策立場。

如果我們從中小型國家的外交政策出發，我們可以發現，這一群中小型國家面臨危機升溫之際，原先若干採取左右逢源、兩面討好的國家可能被迫修正立場，例如烏克蘭危機讓高加索地區的亞美尼亞外交政策更為傾向俄國，亞美尼亞認為，「克里米亞半島公投自決顯現了人民藉由意見表達方式展現了自決的權力」，展現了亞美尼亞支持俄國的政策立場，這裡的思維模式是，亞美尼亞希望在關鍵時刻爭取俄國、協助解決亞美尼亞與亞塞拜然在 Nagorno-Karabakh 的區域衝突，並已加入俄國領導的歐亞經濟同盟（Eurasian Union）來穩固雙邊關係。³¹另外，由於烏克蘭危機連帶引起關注的能源安全議題也受到影響，原先俄國期望在巴爾幹半島地區強化能源部署，希望藉由南管（South Stream）的鋪設而加快俄國在巴爾幹半島與南歐等國的能源供應鏈，但歐盟已經警告相關國家（如塞爾維亞與馬其頓、以及會員國保加利亞）一旦未能符合歐盟法令規範、強行通過油管計畫，此舉將妨害候選國的入盟前景。³²由於受到歐盟的阻撓，俄國 2014 年 12 月宣布

³¹ “Russian, Armenian presidents exchange opinions on Ukrainian crisis,” *Voice of Russia*, March 20, 2014, <http://voiceofrussia.com/news/2014_03_20/Russian-Armenian-presidents-exchange-opinions-on-Ukrainian-crisis-2646/>

³² “South Stream could stop Serbia joining EU, energy chief says,” *euobserver*, August 10, 2014, <<http://euobserver.com/foreign/125968>>

決定中止南管的建造計畫，這對俄國的巴爾幹半島戰略而言乃是一大挑戰，對巴爾幹半島地區準備加入歐盟的候選國來說，等於間接排除了外部誘因的干擾。³³ 最後，對那些立場原先較溫和的國家，危機也帶來了壓力，例如挪威前總理 Jens Stoltenberg 於 2014 年 3 月出任北約秘書長，這主要是由於挪威的溫和立場素為俄國所接受，但由於烏克蘭危機逐步升溫，Stoltenberg 首要難題便是面對俄國逐步升高的軍事壓力，這讓過去一向在北約內希望採用溫和對話解決與俄歧見的挪威來說，無疑是一項艱鉅的挑戰；其中一例便是因烏克蘭危機而使得俄國與挪威間邊境與水產貿易橫生阻隔，俄挪兩國關係頓生波瀾。³⁴

簡言之，烏克蘭危機對中間地帶國家產生的影響是，一方面危機強化了原先採取親歐或親俄的外交路線，那些國家選擇分別強化與北約或俄國的互動關係、希望能從中獲得更多國家利益；另一方面危機同時也對那些原先採取觀望態度的國家，由於危機帶來安全策略選擇的機會成本增加，危機持續蔓延的代價是這些國家被迫在親歐或親俄的選項中擇一。從烏克蘭危機角度來看，我們可以發現烏克蘭危機逐步強化中間地帶國家的抗衡／扞從政策選項，這對未來的歐洲安全來說，無疑是加深雙方對立的態勢。

陸、結論

本文認為烏克蘭危機對歐盟外交政策推動，以下幾個面向是我們未來可以繼續觀察的地方：

一、歐盟對外政策目標的民主化與地緣利益

在這個問題上，我們觀察到烏克蘭危機的「緊急性」，歐盟在危機事件處理過程中強調應以「和平」(peace)、「主權穩固」(sovereign integrity)、「安全」(security) 等做為烏克蘭危機解決的重要目標，這也就是說當地緣政治競爭日趨激烈、歐盟對外政策主軸改以地緣政治做為

³³ "Putin says will not build South Stream gas pipeline," *euobserver*, February 12, 2014, <<http://euobserver.com/foreign/126749>>.

³⁴ Natalia Golysheva, "Ukraine crisis spells Arctic freeze in Russia-Norway ties," *BBC News*, October 4, 2014, <<http://www.bbc.com/news/world-europe-29465312>>.

最高目標，維持烏克蘭領土完整與主權獨立成為政策主要方向。不過當 2014 年 2 月亞努科維奇與烏克蘭反對派簽署協議、同意恢復 2004 年憲法（限縮總統職權）、特赦反對派人士等作為，³⁵但旋即倉皇逃離基輔致協議未及無法執行，終透過舉行新任總統選舉（2014 年 5 月）來重新確認國內政治秩序。³⁶從這個面向來看，歐盟於危機過程中不僅首重烏克蘭領土完整、同時還積極承認一個親歐政權，政策目標仍以維繫烏克蘭與歐盟的整合軌道、推動簽署原先遭拒絕的聯繫協定。

二、歐盟對外政策推動之可信度

除烏克蘭外，歐盟對其他國家之政策推動還有東部夥伴國家、睦鄰政策夥伴國、其他區域的受援國等。歐盟嘗試在誘因政策面向上採取一致性標準、堅持歐盟的條件設定（conditionality）原則。我們審視歐盟對東部夥伴的誘因提供，主要是在「歐盟睦鄰與夥伴政策工具」（European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI）架構下進行，2007-2013 年東部夥伴所享有的配額分別是亞美尼亞（255.7 百萬歐元，下同）、亞塞拜然（214.5）、白俄羅斯（20）、喬治亞（300.7）、摩爾多瓦（482.8）、烏克蘭（964.1），這 6 國總共享有 ENPI 項下 22.37 億歐元；換句話說，光烏克蘭一國就佔 ENPI 的 43%。³⁷這裡還未加上 2014 年 3 月歐盟執委會允諾的 110 億元援助方案，如果加上此數，歐盟對烏克蘭一國的援助金額將逼近整個 ENPI 項下的東部夥伴規模，換句話說，烏克蘭在歐盟對外政策的重要性不言而喻。³⁸

不過歐盟誘因政策靈活度不足是另一項隱憂，根據估計，援助烏克蘭計畫金額執行率僅有 5-6 成左右，這也就是說歐盟對現階段烏克蘭政治發展影響力並不明顯，當前多數誘因經費多用於緊急狀態，也就是為

³⁵ “Ukraine's Parliament, President Agree To Opposition Demands,” Radio Free Europe, <<http://www.rferl.org/content/ukraine-presidency-agreement-eu-cautious/25272042.html>>.

³⁶ “Ukraine: Election For President, Election Guide, May 25, 2014, <<http://www.electionguide.org/elections/id/2338/>>.

³⁷ “Country Allocation: Ukraine,” Eastern Partnership Community, <<http://www.easterpartnership.org/programmes/country-allocations>>.

³⁸ Štefan Füle, “Making support for Ukraine more effective,” European Commission, SPEECH/14/532, August 07, 2014.

了應付烏克蘭當前混亂的政經體系(即期債務與公務部門支出等)所需。³⁹因此，歐盟對烏克蘭的誘因政策至此出現兩種現象：(一)、歐盟原先期望誘因提供越多、資源投注越大、而使烏克蘭政經改革程度越大的因果關係並未明朗，烏克蘭政經改革處於原地踏步狀態；(二)、為因應緊急狀態與規避歐盟嚴苛的條件限制(conditional)，歐盟利用任務型的援助方案迴避常態性資助管道，希望藉此提升對烏克蘭政經援助力道。

三、歐盟地緣戰略利益共識

歐盟會員國雖然先前達成三階段的制裁共識，但在未來如何回應俄國行動、如何可能達成會員國的普遍共識，當前歐盟會員國的態度是分歧的；這也就是說，德國的領導地位能否繼續領導歐盟、在未來危機與其他國際事務上繼續扮演領導角色，這有賴於德國領導者的決心與其他會員國的合作態度。

從以上討論可知，烏克蘭危機反映當前歐洲安全發展困境：歐盟未能預見亞努科維奇政權遭推翻的後果，以致於烏克蘭危機逐漸升溫；面臨地緣政治挑戰，強權間競爭導致歐盟誘因政策在若干戰略要地的效果並不明顯，讓歐盟的外交政策顯得左支右絀；另外，歐盟會員國對外政策雖有共識，但對於未來危機如何解決、能否就俄國軍事干預進一步凝聚共識則有疑問；最後，烏克蘭危機對中間地帶國家產生權力擠壓，多數中間地帶國家面臨抉擇，未來將可能被迫在親歐或親俄的安全政策路線上進行調整。上述挑戰需要歐盟未來不斷確認歐洲價值與政策目標所在，同時透過會員國間更長時間的說服與共識形成過程，方可能使這些挑戰逐步獲得釐清。

(本文為作者個人意見，不代表本部政策立場)

³⁹ “Support Package for Ukraine,” European Commission, Mar 7, 2014, <http://europa.eu/newsroom/files/pdf/ukraine_en.pdf>.

Ukraine Crisis and EU's Neighbouring Policy

San-Yi Yang

Associate Professor, Graduate Institute of International Politics, National
ChungHsing University

Abstract

The studies of European Union have indicated that two trajectories of integration in European continent are cross-pollinated: the process of EU's integration sometimes appears smoothly in a way of consensus-building method; however, EU's integration can also be challenging when members of EU act not in accord with each other. The crisis in Ukraine since November 2013 has illustrated the importance of sense of European community, the foundation of Union's foreign policy formation. This article argues that since the outbreak of the crisis EU has confronted the priority of policy objectives: democratization and geopolitics. The former, which is the value of EU more than 60-years integration, accompanies with universal legitimacy; while the latter, which serves as collective interests of 28 members, plays a decisive role in EU-Russia strategic relations. In addition to that, the crisis also depicts that the effectiveness of EU's foreign policy tools is shrinking and lead to limited policy outcome due to the existence of external incentive competitor. Finally, the crisis has forced middle ground countries between EU and Russia take a position in the face of harsh competition. Those countries used to accommodate regional powers need to realign neighbouring partners in order to secure external environment. Ukraine crisis leaves no much room for countries dwelling somewhere in between.

Keywords: *European Union, Russia, Foreign Policy, Ukraine Crisis, Middle Ground Countries*

書介

21st Century Mahan: Sound Military Conclusions for the Modern Era

作者：Benjamin Armstrong (美國海軍學院畢業，海軍飛行員，倫敦國王學院戰爭研究所哲學碩士 / 博士)

ISBN-10：1612512437

ISBN-13：978-1612512433

出版日期：2013 年 8 月

出版社：Naval Institute Press

本書作者成功達成他希望讓馬漢思想更平易近人及更具意義的目的，在本書中，他挑戰傳統對馬漢思想的詮釋。與陳腐的舊觀念不同，21 世紀的馬漢被其提倡者視為是敏銳、彈性、創新的思考家。雖然馬漢曾是戰鬥艦的擁護者，認為是海軍戰略的基石，但他的思路是沿著採用一支編組平衡艦隊、面對動盪世界情勢挑戰的軌跡前進。

在政策層面，馬漢曾探討國家經濟目標與潛在國際衝突的連結。作者也指出，馬漢如何認知到全球化的前途以及危險；馬漢相信軍事政策要與經濟及政治情勢協調；馬漢也贊成在辯論政策、戰略及國防預算時，要將對潛在威脅風險進行的誠實評估加以告知。

本書是今日軍事家與戰略研究者必讀的一本書，公共政策及軍事、政治及外交史領域的學生也會發現作者在書中的啟發。作者以他自身的學養重新檢視馬漢思想對亞洲、對衝突準備，以及軍人與文人間緊張關係的重要性，對任職海軍的軍人而言，這更是一本討論海軍戰略及馬漢思想的絕佳讀物。

(譯介／舒孝煌)

War Comes to Garmser: Thirty Years of Conflict on the Afghan Frontier

作者：Carter Malkasian（牛津大學歷史學博士，曾任職海軍研究中心穩定及發展計畫主任，曾以美國國務院官員身分派駐阿富汗戰火最激烈的赫曼德省加姆塞爾地區達 2 年）

ISBN-10：0199973750

ISBN-13：978-0199973750

出版日期：2013 年 5 月

出版者：Oxford University Press

本書作者以他在 2009-2011 年極深入的資深政治官員派駐工作經驗，公正檢視阿富汗南部的加姆塞爾地區。他利用 2 年間埋首於研究該區域歷史及複雜的政治結構，本書是屬已長期缺乏的對阿富汗的詳細研究，大部分派駐此區擔任軍事或發展任務的人員，多是 6 個月或 1 年期。紐約時報推崇該書對塔利班有清楚而公正的描述，以及為何他們在南部獲得許多支持，這是該書作者與其他著作不同之處。

他在此地深獲美國軍事指揮官及阿富汗官員信任，使得這個塔利班游擊隊出沒區域，卻得以保持平靜，不須美國陸戰隊浪費一槍一彈。該書雖然總結阿富汗 30 年來戰爭經驗，同時也反映美國本身，他要傳遞的訊息很清楚：好戰略的核心是深入瞭解他人歷史以及文化。

（譯介／舒孝煌）

The Wrong Enemy: America in Afghanistan, 2001-2014

作者：Carlotta Gall (作者自 1999 年起為紐約時報記者，後來為金融時報及經濟學人工作，在阿富汗及巴基斯坦超過 10 年)

ISBN-10：054046692

ISBN-13：978-0544046696

出版日期：2014 年 4 月

出版社：Houghton Mifflin Harcourt

本書為作者對美國在阿富汗戰爭長時間的調查成果，她對此一黑暗而已成僵局的戰事提供原始、完全揭露的內容。她在 911 事件結束後不久便被派往阿富汗及巴基斯坦，因此得以用最佳視野寫作本書。

本書是作者長時間在外交及軍事領域的訪查，精確處理從北約部隊到阿富汗的真實面、紀錄，以及國家的聲望。她正確地面對並處理有關巴基斯坦兩面手法的事實，雖然她亦指出聯盟的缺憾，這些都來自資訊充足且可信的報導。她的書可與其他權威著作並列，但與不同之處在於她處理一項麻煩的議題，也就是揭露巴基斯坦支持恐怖主義的事實。

作者長期為紐約時報在前線報導阿富汗戰事，生動地重構美國在 2001 年領導的聯軍獲勝後，情況是如何急轉直下。本書也指出美國若離開阿富汗會造成的危險。作者指出，雖然阿富汗國內仍然分裂，然而也看到現代化的跡象，若美國撤出將會鼓舞伊斯蘭極端分子，就如同前蘇聯擊敗聖戰者（Mujahedeen）後撤出的後果一般。與歐巴馬政府做法不同調的是，她認識到絕不能忽視激進伊斯蘭主義，或期待它會消失。

（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。