

戰略與評估

Defense Strategy and Assessment Journal

第三卷第二期
Vol.3, No.2
SUMMER
2012

書介

Obama and China's
Rise: An Insider's
Account of America's
Asia Strategy

The Impossible State:
North Korea, Past and
Future

Why Nations Fail: The
Origins of Prosperity, and
Poverty

曾復生

美「中」日亞太戰略競逐形勢剖析

張登及

中共對美「重返亞洲」戰略的回應
趨勢與展望

馬立德

中共遠洋作戰能力—從亞丁灣護航任
務淺析

陳嘉生

北韓金正恩政權的觀察與未來發展

研究論文

林柏州

英國卡麥隆內閣的國防轉型分析

戰略與評估

第三卷第二期

Vol.3, No.2

Summer

2012

國防部

國防智庫籌備處

ISSN 2223-9413



9 772223 941002

國防智庫籌備處

國防部 國防智庫籌備處 出版

《戰略與評估》期刊

中華民國一〇一年 夏 出版

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 3, NUMBER 2, SUMMER 2012

發行：國防部國防智庫籌備處

出版：《戰略與評估》期刊編輯部

主任：楊念祖

學術副主任：陳永康

行政副主任：熊湘台

執行長：陳遠雄

副執行長：柏鴻輝

總編輯：陳嘉生

編輯委員：明邦道、陳文凡、馬振坤、唐明華、簡燦重

執行編輯：楊雅琪

編輯：史奇良、劉振安、楊于勝、張立德、林柏州

林佳蓉、林子喬、簡佩吟、周容卉

電話：(02)2532-7950

傳真：(02)2532-7387

電子信箱：thoughts168@gmail.com

I S S N 2223-9413

出版源由

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

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

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

稿約

一、《戰略與評估》為一學術性刊物，以探討國防事務、亞太安全情勢及戰略研究等議題為宗旨，每年三、六、九、十二月出刊。本刊歡迎學有專精之國內外學者專家（具備相關領域研究專長）、國防大學教官（含外聘教職）及國防智庫籌備處研究人員等，踴躍投稿下列議題：

- （一）兩岸關係和平發展與安全議題。
- （二）中共與解放軍研究（中共黨政及國家戰略、解放軍軍力發展、C4ISR 能力、軍文關係、軍事教育等）。
- （三）國防與軍事戰略及軍事事務革新。
- （四）區域軍事同盟與區域穩定（亞太地區、東海及南海、朝鮮半島及其他熱點地區）。
- （五）非傳統安全研究（災害防救、能源安全等）。
- （六）我國國防轉型。

二、論文請依一般學術論文規格撰寫，使用註解，說明來源，並以另紙書明題目、姓名，兩百字以內之中文摘要及四個關鍵詞。文長以 7,000 至 15,000 字為宜。來稿請以電腦打字，並告知服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話。

三、本刊恕不刊登翻譯著作，不接受一稿多投，論文轉投者有義務主動提供審稿人員規避名單。

四、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，本刊編輯並對來稿有刪改權。

五、來稿未刊登者，本刊恕不退件。一經刊載，除贈送作者本刊外，另依本刊規定致奉稿酬。

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

七、來稿如有違反著作權法之行爲，作者負完全之法律責任，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 5 樓《戰略與評估》期刊編輯部」或 Email 至 thoughts168@gmail.com。

戰略與評估期刊

第三卷第二期

目錄

美「中」日亞太戰略競逐形勢剖析	曾復生	1
中共對美「重返亞洲」戰略的回應 趨勢與展望	張登及	23
中共遠洋作戰能力——從亞丁灣護航任務 淺析	馬立德	39
北韓金正恩政權的觀察與未來發展	陳嘉生	55
研究論文：		
英國卡麥隆內閣的國防轉型分析	林柏州	73
書介：		
Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy	編輯部	101
The Impossible State: North Korea, Past and Future		
Why Nations Fail: The Origins of Prosperity, and Poverty		
本刊專文屬作者個人意見，不代表本部政策立場		

作者簡介

- 曾復生 加拿大多倫多大學政治學博士，曾任美國大西洋理事會（ACUS）理事，現任國家政策研究基金會國安組顧問及淡江大學國際關係與戰略研究所兼任助理教授。研究領域為兩岸關係、國際關係及中共研究。
- 張登及 國立政治大學東亞所博士，英國雪菲爾大學政治學博士，現任國立臺灣大學政治學系助理教授。研究領域為中共外交、國際關係理論、中國國際關係史、中共黨政與古典社會學理論。
- 馬立德 預校 71 年班，海軍官校 75 年班，情報研究 88 年班，淡江大學國際關係與戰略研究所碩士，在水面艦艇服務 7 年。曾任總部及國防部等單位之作戰官、訓練官、情報官、情參官、情報教官等職務，現任國防大學陸軍學院情報組海軍上校教官。研究領域為中共軍事發展。
- 陳嘉生 陸軍官校 75 年班，美國海軍研究院作業研究碩士班 89 年班，紐約州立大學政治學碩士班 96 年班，紐約州立大學國際關係博士班 98 年班。曾任 168 師步兵連長、234 師營作戰官、參三科訓練教官、國防大學研編室特編官、研究發展室副主任，現任國防部整合評估室國防研究處處長。研究領域為亞太安全及國際關係。
- 林柏州 東吳大學政治學碩士。曾任行政院青輔會專案助理、《中央日報》政治組記者、康軒文教事業股份有限公司兼任編輯。現任國防智庫籌備處副研究員。主要研究領域包括比較政治、國際安全、國際情勢研析等。

專題分析

美「中」日亞太戰略競逐形勢剖析

曾復生

國家政策研究基金會國安組顧問

摘要

美國總統歐巴馬（Barack Obama）在 2012 年國情咨文針對中共的內容，以及國會民主共和兩黨的主流意見，抱持「現實主義論」（Realism）觀點，認為美國必須主導歐洲、波斯灣及東北亞；同時，美國遲早會與中國大陸在亞太地區正面交鋒，角逐亞太霸主地位。美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）於日前表示，展望未來對「中」關係，一個古老的問題已浮出水面，那就是一個公認的大國與崛起的大國相遇時會發生什麼狀況？因此，美國將規劃周詳細緻的應對措施，例如，提出「加強安全穩定、擴大經濟機會、促進民主和人權」三大任務的新亞太政策，以發揮美國在亞太地區的領導作用，並強化美日軍事同盟能量，以及積極參與亞太多邊互動機制，包括「亞太經濟合作會議」（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）、「東亞高峰會」（East Asia Summit, EAS），同時主導建構「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership, TPP）等。此外，美國戰略規劃圈的主流意見認為，美國在決定介入亞太地區戰局時，必須等到最後關鍵時刻，對美國才最有利，這種深謀遠慮的思維，正與美國國防部於 2012 年初公布的國防戰略綱領中，積極在亞太地區部署「海空整體戰」（AirSea Battle）規劃，並強化美日軍事同盟能量的思維保持一致。

關鍵字：海空整體戰（AirSea Battle）、跨太平洋戰略與經濟夥伴協定（TPP）、美日軍事同盟

壹、前言

美國國防部長潘尼達（Leon Panetta）於今（2012）年初公布 2013 會計年度國防預算案，因應美國聯邦政府削減預算和調整全球軍事部署，預算金額從 2012 年的 5,310 億美元，減少為 5,250 億美元。未來美軍將大幅裁減陸軍和海軍陸戰隊兵員近 10 萬人，檢討各軍種重大採購案，同時關閉部分基地，並規劃在未來 10 年內節省 4,870 億美元支出。¹此外，美軍將遵照歐巴馬於 2012 年 1 月初發布的國防戰略綱領（*Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense 2012*），把握減少軍費支出及繼續維持強大軍事嚇阻能量的原則，運用「海空整體戰」規劃，加強海空軍結合特種部隊的機動精準打擊力量，並把戰略部署重點放在亞太地區。因此，未來美軍特種作戰部隊將擴大編制，海軍也將維持 11 個航艦戰鬥群；²此外，美軍將積極開發「全球即時打擊能力」作戰系統，使得美國能夠在 1 小時內精準打擊世上任何一個關鍵的政治軍事目標，其中包括配備雷射武器的新式匿蹤遠距轟炸機、MC-12W 情監偵飛機、X-37B 無人太空戰機、X-47B 艦載無人攻擊機，以及能夠在「近太空」（near space）滑行的「先進極音速武器」（advance hypersonic weapon, AHW）。最後，美國海軍準備把 60% 的核動力導彈潛艦，駐防在亞太地區及印度洋，並以夏威夷、關島、新加坡樟宜港、澳洲達爾文港，以及印度洋的迪雅戈加西亞島為前進基地，形成戰略嚇阻和特種部隊奇襲打擊的關鍵部署。³

目前美國已經進入總統大選競逐升溫階段，歐巴馬在 2012 年 1 月 25 日向國會發表的國情咨文講演中五度提到中共，而且直接挑明要在貿易問題上，對中國大陸採取強硬立場，並準備成立一個特別辦公室，專門監控中共是否有違反公平原則的貿易及商業行為。歐巴馬同時強調美國對重返亞洲的政策態度認真，並認為「美國衰退論」者根本不曉得

¹ US Department of Defense, *DOD Release Fiscal 2013 Budget Proposal*, (Washington, D.C.), February 13, 2012.

² 〈美「中」亞太戰略競逐形勢升溫〉，《大陸情勢雙週報》第 1614 期，2012 年 2 月 8 日，頁 10。

³ US Department of Defense, *Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities For 21st Century Defense 2012*, (Washington, D. C.), January 2012.

自己在說些什麼。此外，美國將積極祭出各項政策措施，吸引美國企業把製造業工廠從亞洲遷回美國本土，預告美「中」之間的經貿互動將會出現競爭性的結構轉變。⁴隨後，美國財長蓋特納（Timothy Geithner）於「世界經濟論壇（World Economic Forum）」砲轟中共刻意低估人民幣匯率，呼籲北京當局讓人民幣對美元、歐元，以及日元等全球主要貨幣升值，以化解中共方面透過有計畫的出口補貼政策，造成全球自由貿易體系的傷害。⁵

現階段，在軍事經貿議題上對中國大陸採取強硬立場，已獲得美國跨黨派支持：民主黨及工會人士希望美國政府對中共更強硬，共和黨及企業主也抱持相同態度，他們普遍認為中共利用不公平手段取得經濟優勢，因此，民主、共和兩黨國會議員都對歐巴馬政府施壓，要求對中國大陸祭出強硬措施。這種政治氛圍與3年前美國國務卿希拉蕊在訪問北京時強調，美「中」兩國必須「同舟共濟」，合力應對全球金融危機，真是不可同日而語。

綜觀歐巴馬在國會發表國情咨文針對中共的內容，以及國會民主、共和兩黨的主流意見，可以發現其中普遍展現「現實主義論（Realism）」的觀點，亦即美國必須繼續主導歐洲、波斯灣，以及東北亞；同時，美國遲早會與中國大陸在亞太地區正面交鋒，角逐亞太霸主地位，因此，美國必須擁有更周詳細緻的應對計畫，例如，提出「加強安全穩定、擴大經濟機會、促進民主和人權」三大任務的新亞太政策，以發揮美國在亞太地區的領導作用，既要強化美日軍事同盟，又要積極參與亞太多邊互動機制，包括「亞太經濟合作會議（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）」、「東亞高峰會（East Asia Summit, EAS）」，以及主導建構「跨太平洋戰略經濟夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）」。

此外，美國在決定介入亞太地區戰局時，必須等到最後關鍵時刻，對美國才最有利，而這種深謀遠慮的思維，正與美國國防部最新公布的國防戰略綱領中，積極在亞太地區部署「海空整體戰」規劃，並強化美日軍事同盟能

⁴ Barack Obama, "The 2012 State of the Union: An America Built to Last," (Washington, D. C.), January 24, 2012.

⁵ Timothy F. Geithner, "US-EU-China Relations : A 21st Century Vision, Annual Meeting 2012," World Economic Forum (Davos, Switzerland), January 24, 2012.

量的思維保持一致。根據前美軍太平洋司令部司令威拉德（Robert Willard）上將表示，隨著美軍在阿富汗與伊拉克的戰爭進入尾聲，美國將把軍事重心重新轉往亞洲。但為了節省開支，美軍無意在亞洲新建永久基地，而是藉著輪駐方式達到擴大駐軍的目標。威拉德上將同時指出，他掌管的美軍太平洋司令部傾向於在澳洲北部設立陸戰隊訓練機構，並輪調戰艦到新加坡，因為南海航道每年有 5 兆美元的商業利益，其中美國利益就佔 1 兆 2,000 億美元，為此太平洋司令部必須履行確保南海航道自由航行安全的重要任務。⁶

2012 年 3 月 9 日，新任太平洋司令洛克利爾（Samuel Locklear）上將在夏威夷佈達，其管轄自美國西岸到印度洋的廣大海域，其中包括駐日與駐韓美軍、第三與第七艦隊，以及環太平洋地區所有美國陸海空軍及陸戰隊。洛克利爾上將表示，太平洋司令部是美國國防戰略新前哨，他上任後「將盡力改善美軍與共軍的軍事關係，並維持美『中』競合關係的良性發展」。不過，洛克利爾亦強調美軍將在亞太地區繼續維持和平，防止並擊敗任何區域內的挑釁行為，以確保美日軍事同盟的穩定和現有國際秩序的基礎。此外，日本政府宣布將採購 42 架 F-35A 匿蹤戰機，作為日本下一代主力戰機。但根據 2012 年 3 月 20 日美國政府審計局（GAO）採購部長蘇利文（Michael Sullivan）向國會軍事委員會報告的內容顯示，洛馬公司（Lockheed Martin）首批 63 架 F-35 戰機的開發生產費用已超過目標預算，達到 10 億美元，飛機交付日期平均推遲超過 1 年。⁷因此日本方面可能在經濟因素考量下，放棄該款戰機。另日本野田首相已決定放寬「武器出口三原則」，並刪除太空研發須以「和平」為目的之規定；與此同時，日本與英國亦達成共同開發新武器的協議，包括艦艇發動機等先進技術。⁸

整體而言，美國雖然想促進中國大陸成為「世界市場」，以增加美國產品的出口能量，同時也想鼓勵中國大陸成為國際間遵守規範的負責

⁶ Robert F. Willard, U.S. Pacific Command: Presence with a Purpose, (Hawaii: U.S. Pacific Command), January 2012.

⁷ 〈最新審計顯示 F-35 項目風險高費用繼續攀升〉，《中國評論新聞》，2012 年 4 月 5 日。

⁸ 張凱勝，〈牽制中國：日決修法擴充軍備〉，《旺報》A10 版，2012 年 1 月 5 日。

任大國。但是中國大陸在經濟、軍事、工業，以及外交等各方面的轉強，又讓美國有顧忌，試圖限制「中國崛起」。兩相矛盾之下，美國對中國大陸的成長既有期待又備感壓力。然而，21 世紀的美「中」日互動關係存在許多共同利益和分歧，因此各方顯然不宜採取「決鬥式」的拚搏，只能用「田徑式」的競逐。同時三國互動都需要在經濟上和軍事上取得平衡點，以避免爆發全面性衝突，造成世界災難。畢竟，美「中」日三國是全球前三大經濟體，也都是軍事大國，而「中」日兩國目前又是美國公債最大買主，合計擁有近 2 兆美元債券，佔美國國債約 14%，再者美國仍須與「中」日共同處理各項全球性重大課題，包括伊朗、北韓核武、地球暖化與氣候異常、新能源開發、網路安全，以及糧食危機。

貳、美「中」日亞太競逐形勢變化

中共國務院總理溫家寶、日本首相野田佳彥及南韓總統李明博，於 2011 年 11 月 19 日在印尼峇里島共同宣布，三國將在 2012 年底前完成「三邊投資條約」，以加速三國協商自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）的進度。就此三個國家的經濟規模而言，「中」日韓 FTA 若生效，將對全球經濟造成長遠影響。三國 GDP 合佔全球的 20%，貿易量佔全球的 18%，是繼歐盟及北美自由貿易協定整合後，全球規模第三大的自由貿易區。

在此之前，美國白宮網站於 2011 年 11 月 13 日發布的美日高峰會談記錄指出，野田首相曾向歐巴馬表示日本的所有商品和服務都會在貿易自由化談判的範圍，以展現日本參與「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」的積極態度。但是，野田首相於 15 日在日本國會參議院卻否認曾經說過此話，強調日本將先與加入「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」談判的國家協商，若有損國家利益，日本可能不加入談判。

與此同時，日本自衛隊於 2011 年 10 月底至 11 月中旬間，先與美國在日本西南海域舉行聯合軍事演習，美國航空母艦「喬治華盛頓號」亦參與其中。隨後日本自衛隊採獨立操作方式進行九州演習，測試自衛隊戍守西南群島的機動能力，以落實新版「防衛計畫大綱」中，將

防衛重心南移，固守鹿兒島到琉球之間西南群島的戰略。根據日本相關人士指出，此次自衛隊演習是為牽制中共在日本周邊海域的行動；中共方面則認為九州演習透露日本正利用「中國威脅論」，實現軍力擴大範圍運用的基礎。

2011 年 10 月，日本重要智庫「東京基金會」(The Tokyo Foundation)，發表《日本對中國大陸的安全戰略：在權力轉移時期的整合、平衡與嚇阻》(*Japan's Security Strategy toward China: Integration, Balancing, and Deterrence in the Era of Power Shift*) 研究報告，文中估計中國大陸的 GDP 將在 2027 年超過美國，成為全球最大經濟體；到 2030 年時，中國大陸的 GDP 將達 34 兆 6,577 億美元，美國則為 28 兆 4,113 億美元，而日本只有 8 兆 4,100 億美元(以 2010 年的匯率為基準估算)；關於國防經費的支出，估計中國大陸支出最高將達 1 兆零 674 億 5,700 萬美元。美國若以 GDP 的 3% 計算，則有 8,523 億 3,900 萬美元，至於日本的國防經費以憲法規定 GDP 的 1% 計算，則只有 841 億美元。換言之，亞太地區美「中」日三國的綜合國力消長變化，在未來的 20 年間(2010-2030 年)將出現明顯的權力轉移，而日本對中共的安全戰略必須正視這項趨勢並預作準備。⁹

美國近年來的戰略規劃圈針對亞太安全形勢變化，尤其是「中國崛起」的趨勢越見明顯，造成亞太主要國家面臨「親美」、「親中」、「平衡策略」或「自主發展」等戰略抉擇。為此美國已經開始規劃另一種深謀遠慮的亞太安全戰略，強調在面對「中國崛起」的趨勢時，最符合美國利益的策略是運用亞太國家減緩中國大陸的發展速度。美國同時應將地面部隊撤離亞太地區，避免與中共發生正面衝突，但必須保持「海空整體戰」的威懾優勢；此外，美國若有必要介入亞太地區的戰局時，最好是選擇在戰爭接近尾聲時才參與，如此既可減少人員傷亡損失，又可藉由優勢軍力主導戰後的各項談判與政治安排。

目前，日本民主黨的野田內閣採取「軍事安全親美，但經濟親『中』」路線，希望能夠從美日軍事同盟得到安全保障，同時又可從日「中」

⁹ “Japan's Security Strategy toward China: Integration, Balancing, and Deterrence in the Era of Power Shift,” The Tokyo Foundation (Tokyo), October 2011.

經貿互動獲利。但是，歐巴馬政府為挽救其 2012 年總統大選聲勢，必須強將日本納入美國主導的「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」，以重振美國在亞太地區的經濟地位，並壓過「中國—東協自由貿易區」的聲勢。對於野田內閣而言，一方面要考量未來 20 年亞太地區權力轉移的客觀現實，另一方面又要依賴美日軍事同盟所提供的協助，處理核電廠災區的重建，同時還要面對日本內部龐大的農民團體，堅決反對納入美日自由貿易協定的政治壓力。就事論事，野田內閣正陷入美「中」戰略競逐形勢的抉擇困境。

「東京基金會」在此刻發布《日本對中國大陸的安全戰略》研究報告，提出多達 15 項戰略選擇方案，主要的核心思維包括逐步與中國大陸整合、對美「中」保持等距平衡策略，以及與美國結合強化嚇阻能量等三層戰略佈局。¹⁰但是日本戰略規劃圈卻一直存有疑慮，認為美國若積極推動「海空整體戰」策略，保持在亞太地區的威懾力量，同時打算在戰局尾聲時才介入，以利於主導戰後的政治安排，卻要日本等亞太國家先面對中共強大的軍力，對日本而言是否公平？

此外，日本對中共勢力擴張的疑懼亦日趨明顯。近年來，中共海軍編組艦隊經過日本海域，進入西太平洋次數已達 7 次。¹¹2010 年雙方因釣魚臺撞船事件釀成巨大外交風波，日本在中共威脅停止出口稀土下被迫讓步，更讓日本深刻體會中共的威脅。因此，日本在 2011 年 8 月間公布的 2011 年《防衛白皮書》(Defense of Japan 2011)，首度以高壓姿態形容中共處理與鄰國主權爭議水域，重申強化西南島嶼防禦，並決定將目前 16 艘潛艦增加到 22 艘，同時準備增加反潛機數量、添購遠程大型運輸機，以及採用美製 F-35 匿蹤戰鬥機，以因應中共殲-20 戰機威脅。¹²同時，日本將增加日美韓、日美澳，以及日美印澳四國的聯合軍事演習，以擴大軍事安全合作的基礎與能量。

整體而言，日本面臨美「中」在亞太地區戰略競逐情勢趨向明顯

¹⁰ 同註 9，頁 7-8。

¹¹ Cameron Steward, "China Raises Tension with Pacific War Games," *The Australian*, November 25, 2011.

¹² Ministry of Defense, *Defense of Japan 2011*, (Japan: Ministry of Defense, 2011).

之際，確實已經陷入抉擇的困境。針對日本是否要加入由美國所主導的「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」，野日首相立場反覆只是冰山一角。今後，最讓日本憂心的是，隨著中國大陸經濟成長趨勢明顯，日本與中國大陸的綜合國力差距將愈來愈大。一旦美「中」競合關係面臨轉折時，日本的親美或親「中」戰略抉擇路線，必將牽動東亞整體的安全情勢。

參、美日高科技禁運中共的戰略意涵

2011年5月30日，美國國會通過修正法案，明文禁止中國大陸政府完全或部分持股企業，提供國防相關用品給美國國防部，以維護國家安全。眾議員迪洛爾（Rosa Delauro）表示，中國大陸國防與航空工業進步快速，美國要確保國家安全，維持這些領域的技術領先地位，避免高科技流到中共手中，這項立法措施可以捍衛美國利益，不只對國防安全有利，同時也有助美國科技的創新與就業，以及維持全球競爭力。

在此之前，第三屆「美『中』戰略與經濟對話」在華府召開。美方同意將有條件放寬對中共高科技產品出口管制，但是仍繼續堅持「1989年天安門事件」以來，對中共實施高科技武器禁運政策的基本立場。¹³

國務卿希拉蕊和國家安全顧問杜尼隆（Thomas E. Donilon）等人士，在華府與中共國務院副總理王岐山及國務委員戴秉國，以及共軍副總參謀長馬曉天等，進行「戰略與經濟對話」時，曾經針對高科技出口管制議題進行深度討論。最後，美國同意有條件放寬對中共高科技出口管制，但是對於是否解除高科技武器禁運中共的政策，仍然三緘其口，未見任何鬆動跡象。因為美國方面認為，中共的新武器開發計畫目標「似乎是針對美國」，同時美國希望能夠多瞭解中共投資建設高科技軍事能力的真正意圖；此外，中共的一黨專政體制，使其政治行為具有高度的不可預測風險，讓國際社會感到不安。

現階段，美日兩國政府對中國大陸所實施的高科技出口管制項目主

¹³ 曾復生，〈美管制高科技輸出中國大陸的意涵〉，《國政分析》，國家政策研究基金會，2010年7月15日。

要包括：(1) 核子武器擴散的相關技術與設備；(2) 彈道飛彈的相關技術、設備，以及主要零組件；(3) 高功能的電腦設備及相關軟體程式；(4) 生物化學戰劑的生產、製造、研究技術及設備；(5) 犯罪控制的技術，例如指紋、聲紋、DNA 辨識系統；(6) 能夠直接而且明顯增強中共軍事能力，其中包括電子戰、反潛作戰、情報蒐集能力、武力投射能力，以及空中優勢戰力等高科技產品與技術。¹⁴

面對美日兩國高科技出口管制政策，中共方面認為中國大陸能否成為世界級的大國，自主性的高科技能力水準將是重要關鍵。因此，中共方面在 2005 年開始，積極重視高科技研發的措施，其所編列的科研支出經費，達到美國同年水準的 1/3，並已超過日本。隨後，中共方面的科研支出經費，以每年成長 15% 的速度增加，到 2010 年時，已經和美國水準大幅拉近。

目前中共方面積極企圖把高科技研發成果，運用在強化軍事能力的目標上，同時仿照美國「軍工複合體」模式，建立多項策略性高科技發展重點項目，包括：(1) 電磁脈衝武器、雷射武器、天氣武器，以及微波武器等新概念科技；(2) 精準制導炸彈、反制隱形戰機和巡弋飛彈武器，以及攻擊航艦及機場的巡弋飛彈；(3) 強化潛射洲際彈道飛彈的打擊能力，例如：垂直發射技術、導彈推進器和導航系統、改變彈道以強化存活率和精準度的技術，以及提升潛艦性能技術和彈頭爆炸威力等。中共軍方領導人強調，潛射洲際彈道飛彈的打擊能力，對於控制戰局、爭取主導性和先發制人的威懾性，將具有關鍵性的效果。

自 2000 年以來，美國的人造衛星科技業者要求政府部門解除對中共限制出口禁令，以利廠商開拓中國大陸人造衛星市場的巨大商機。就在該年 2 月，美國政府宣布只要中共接受反彈道飛彈技術擴散的規範，將同意解除人造衛星技術出口管制。¹⁵同年 11 月，中共同意承諾限制其彈道飛彈技術輸出，藉以換取美國的人造衛星技術及零組件進口。但是美國情報機構發現中共仍然繼續對巴基斯坦輸出彈道飛彈技術，因此，

¹⁴ 曾復生，〈高科技禁運中國還能維持多久〉，《旺報》C6 版，2011 年 9 月 16 日。

¹⁵ 曾復生，《中美臺戰略趨勢備忘錄第一輯》，秀威資訊科技股份有限公司，（臺北，2004 年 10 月），頁 142。

美「中」日亞太戰略競逐形勢剖析

這項對中共的高科技出口禁令至今仍未解除。

據瞭解，中共太空科技發展正積極以隱密的方式，研究攻擊美國人造衛星的能力。換言之，中共方面仍然將美日兩國的太空科技優勢，列為威脅其國家安全的主要來源，而其理由有二，首先，美國與日本共同建構的飛彈防禦系統，在太空科技優勢的支持下，顯然已經在戰略上形成對中國大陸圍堵的態勢；再者，美日兩國的太空科技優勢將會影響中共在臺海地區的戰略地位，一旦臺海爆發軍事衝突，共軍將受制於美日兩國的太空軍力優勢。因此，中共認為有必要發展雷射殺手衛星武器，具體牽制美日兩國執行戰場管理的人造衛星。

美國國防部於 2010 年 2 月發布「四年期國防檢討評估報告」(QDR 2010) 指出，2010 年時，中共的通訊衛星與偵照衛星已經有顯著的能力，至於彈道飛彈、陸攻巡弋飛彈、反艦巡弋飛彈等，也將配合其自主研發的北斗衛星定位導航系統而有所突破；同時，中共方面威脅美國軍民兩用人造衛星系統安全的科技能力，更是美國必須密切關注的重點。¹⁶面對中共軍力及太空技術大幅躍進，日本政府決定放寬相關限制，拉大領先差距。野田首相已著手修法，讓日本能夠研發太空武器，例如建構以衛星為主的飛彈防禦系統。

整體而言，美日戰略規劃圈的主流意見強調，美日兩國對高科技武器禁運中共的政策，不僅不能夠鬆動，反而應該進行更加細緻周密的規劃檢討，一方面可以照顧美日兩國科技業者商業利益的考量；另一方面則是要確保美日兩國關鍵性國防工業的領先優勢；此外，美國還要加強與歐盟及日本等國聯繫，以保持一致的步調措施，防範民主國家的先進軍事科技落入中共手中，進而造成對美國國家安全和亞太地區盟國友邦的具體威脅。

肆、美「中」日太空軍備競賽格局

美國國會研究處於 2011 年初指出，配備精準導引系統的「先進極

¹⁶ “Quadrennial Defense Review Report 2010,” US Department of Defense, (Washington, D. C.), February 2010.

音速武器」，是美軍規劃運用全球快速攻擊計畫的一環，其將使美軍在 1 小時以內，用傳統武器攻擊全球任何地點的目標，同時避免飛越第三國領空。¹⁷隨後國防部在 2011 年 11 月 17 日，成功地試射一枚速度達音速 5 倍以上的飛行炸彈。這枚由 3 節火箭承載的「先進超高音速武器」，以音速 5 倍以上的速度穿過大氣層後，在近太空滑行，然後返回大氣層內直接命中目標。¹⁸

在此之前，中共發射的「神舟八號」無人太空船，於 2011 年 11 月 3-14 日，完成與「天宮一號」目標飛行器的對接任務，顯示「神舟」無人太空船本身可以當做反衛星武器，用來撞擊摧毀目標衛星，而這兩次對接也是在測試反衛星攻擊能力，讓「神舟八號」充當共軌式反衛星武器角色，即可先發射到地球軌道，再高速撞向目標衛星，達到摧毀效果。¹⁹

面對中共在太空軍備突飛猛進的壓力，野田政府於 2012 年初決定修改《宇宙航空研究開發署（Japanese Space Agency, JAXA）設立法》，並在 2012 年 1 月向國會提交修正案。修正案刪除「太空研發須以和平為目的」的條文，未來日本將可研發太空武器。²⁰基本上，日本大力提升太空技術軍事化，是為了應對中共在太空軍力發展的威脅。野田首相在 2007 年擔任國會議員時，受到中共導彈擊毀人造衛星的刺激，一直主張成立「宇宙廳」，讓太空技術為國防服務。

回顧 10 年前，由前美國國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）主持的太空科技發展委員會發布一份報告，指出未來美國及其盟邦的安全與經濟福祉，將視其是否能夠成功地在太空中發揮各項能力；同時，美國維持太空科技優勢是捍衛國家安全的先決條件；此外，美國的經濟活動亦高度依賴太空科技經營各項商業活動。²¹目前美國所建構的全球衛星

¹⁷ 〈美「中」太空科技競賽升溫〉，《大陸情勢雙週報》第 1612 期，2011 年 12 月 21 日，頁 10。

¹⁸ 曾復生，〈美「中」太空軍備競賽興起〉，《旺報》C9 版，2011 年 11 月 17 日。

¹⁹ 同註 18。

²⁰ 同註 8。

²¹ 曾復生，《中美臺戰略趨勢備忘錄第二輯》，秀威資訊科技股份有限公司，（臺北，2004 年 10 月），2004 年 10 月出版，頁 83。

定位系統，除了運用在各種軍事性的導航措施外，亦成為多數航空、航海，以及地面交通的定位機制，同時也是全球主要金融交易活動的聯結樞紐。換言之，美國軍事單位依賴衛星體系進行戰場管理，而工商企業界則是依賴各種衛星體系進行主要商業活動。然而，這種高度依賴人造衛星及太空科技的結果，也造成美國國防安全及經濟安全的脆弱性。

目前中共方面積極發展的太空科技項目有四：（1）加速發展通訊衛星科技，並強化國內與國際通訊衛星網絡建構，進而滿足快速膨脹的衛星通訊市場；（2）積極建構自主的北斗衛星定位、導航、授時、簡訊系統，為先進的精準打擊武器與各項商業活動，提供快速可靠的導航定位，以及聯結功能；（3）發展衛星發射市場，為國際性的客戶提供廉價又可靠的人造衛星發射服務；（4）加速推動太空實驗室的發展，以為增強經濟實力及科技能力基礎做準備。²²

此外，中共的太空科技發展亦以隱密方式，研發攻擊美國人造衛星體系的能力，以具體牽制美國執行戰場管理的能量。根據美國國防部評估認為，現階段中共的通訊衛星和偵照衛星已有顯著發展；導彈、巡弋飛彈，以及反艦導彈和無人攻擊機等，也將配合其自主研發的全球衛星定位系統，而有具體的突破；至於中共方面發展牽制美國軍民兩用人造衛星能力，已經從這次「神舟」太空船與「天宮」目標飛行器成功對接得到驗證。²³

「中國航天科技集團」所屬空間技術研究院長楊保華指出，人才隊伍是「中國空間技術研究院」最大的優勢，是擁有 794 位博士，他同時表示「俄羅斯現在搞航天的年齡偏大，大都是 60 歲以上，美國的也大都 50 多歲，而我們的隊伍平均年齡只有 30 幾歲，這就是我們最重要的戰略資產」。²⁴此外，中共培養航天工業人才的重鎮，是位於北京的航天大學。這所大學目前有 3 萬多名學生，而該校正在進行有關太空技術研究與教育的項目即有上千件，同時中國大陸方面所培養的太空人，也是

²² 〈美「中」太空科技競賽升溫〉，《大陸情勢雙週報》第 1612 期，2011 年 12 月 21 日頁 10。

²³ 同註 22，頁 10-12。

²⁴ 同註 23。

在這所大學裡面接受訓練。目前，北京航天大學所推動的研究工作重點包括「神舟」太空船的相關研究、無人衛星次體系、衛星與基地交通技術研究，以及航天及航空資料通訊中心的設立等。北京航天大學的教授及研究人員表示，他們對於無法與美國麻省理工學院的教授進行交流合作，感到相當挫折。²⁵

由於受限於美日歐盟對中共的高科技出口管制，有關航天工業人員的往來與技術交流，都受到具體限制，同時中共方面對於航天工業的保護亦相當謹慎。不過，最近中共航天部門負責人表示願意在載人太空船的領域，開放與美日歐盟的合作，以進一步強化國際太空站的陣容，此亦顯示中共方面將會更加積極的發展航天工業。

至於如何避免美「中」日陷入太空軍備競賽的惡性循環，三方應增加太空科技發展的透明度，而其具體的步驟包括：（1）軍事部門的接觸與對話；（2）交換太空科技預算資訊；（3）交換太空活動準則、訓練計畫等措施。但是這些太空科技發展透明化的方案，仍然受制於美「中」日三方都把太空科技的發展計畫列為極機密的重點項目，要談到交換關鍵性的預算數字及工作計畫，談何容易。因此，美「中」日為避免出現太空軍備競賽的惡性循環，勢必要在三方國家領導人峰會的層級建立溝通機制。此外，美日歐盟應該積極鼓勵中共參與國際太空站活動，促使各方在國際性合作的架構下，逐漸發展出透明化的太空科技交流模式。

伍、中國大陸組建天軍牽制美日軍事行動

中共國務院新聞辦公室於 2012 年 1 月間發表《2011 年大陸航天白皮書》，指出中國大陸未來 5 年將進行的太空主要任務包括：發射「神舟九號」、「神舟十號」太空船，與已在軌道飛行的「天宮一號」目標飛行器，進行無人或載人交會對接，發展太空實驗室、載人和貨運太空船，突破掌握太空人駐留時間、太空維生系統，以及推進燃料補給等太空站關鍵技術等，為興建太空站進行技術準備。²⁶

²⁵ 同註 22。

²⁶ 曾復生，〈大陸天軍對美軍構成威脅〉，《旺報》C5 版，2012 年 1 月 21 日。

中國大陸的航天發展是一個雄心勃勃的太空計畫，而且是由共軍掌控，並與國際間的合作保持距離。雖然中共方面強調航天工程只是為了和平目的，決不會謀求太空軍事化，但是美、日、俄、法等國專家普遍認為，世界各國發展的軍事衛星、間諜衛星，甚至太空武器，都在使用航天技術，中國大陸也不例外。

美國海軍戰爭學院大陸航天問題專家艾立信（Andrew Erickson）教授表示，中共發射載人太空船、增加火箭推進能力，以及部署應用衛星等項目，是建構航天大國的關鍵；《紐約時報》同時指出，中共宣布新的 5 年航天計畫，但美國航天計畫預算卻在削減，現在甚至依靠俄羅斯向國際太空站運送太空人，如果中共穩步發展航天項目，並實現 5 年計畫目標，將可對美國航天領先地位構成挑戰；此外，艾立信教授亦強調，美國的航天計畫經常受到黨派政治和政府更迭等因素的牽制，而這正是航天計畫的大忌，中國大陸的政治體制決定航天計畫相對穩定，唯一需要克服的是技術障礙。

中共組建天軍是由戰略導彈部隊（二砲）負責，並以代號「九二一工程」為執行單位。共軍在 2011 至 2015 年的「十二五規劃」期間，將進行 100 次火箭發射、100 顆衛星升空，並保持 100 顆衛星在軌道上穩定運行，所以在近 5 年內，平均每年要實施 20 次左右的航天發射活動。根據「中國航天科技集團」宇航部長趙小津指出，2011 年世界航天發射數量以俄羅斯的 36 次稱冠、中國大陸以 19 次排名第二，而美國為 18 次位居第三；此外，中國大陸的太空技術發展部門積極與德國、俄羅斯、法國、義大利、英國、巴西等國，共同研發不同功能的太空技術，包括比美國的全球衛星定位系統更為精準的自主性北斗衛星定位、導航、授時、短訊系統。這項北斗衛星導航系統於 2004 年，開始向中共大陸境內及其周邊地區正式提供試運行服務，²⁷目前北斗衛星的信號已經覆蓋包括香港和澳門在內的亞太大部分地區。根據中共衛星導航系統管理辦公室主任冉承其表示，北斗衛星系統按照「三步走」的發展戰略進行，第一步在 2000 年建成北斗衛星導航試驗系統，使中國大陸成為

²⁷ 〈中國將於 2020 年擁有北斗全球衛星導航系統〉，俄羅斯之聲廣播電臺，2012 年 4 月 18 日。

世界第三個擁有自主衛星導航系統的國家；第二步是建設北斗衛星導航系統在 2012 年左右形成覆蓋亞太部分地區的服務能力；第三步則是在 2020 年左右建構北斗衛星導航系統，形成全球覆蓋能力。屆時，北斗衛星導航系統不僅可以增強，共軍所屬彈道飛彈和巡弋飛彈的攻擊能力與準確度，甚至還可以擺脫美國衛星導航系統的控制，並造成美國製的飛彈及需要美國衛星導航定位的武器，失去在國際軍火市場的壟斷性與競爭力。²⁸

此外，中國大陸的太空科技研究院已經成功開發出「陸基型」和「太空基地型」雷射武器，用來打瞎敵國的人造衛星。由於共軍已能成功把太空人送到太空並安全返回地球，一旦中共天軍能夠把人送上太空軌道上的太空站，或者藉太空船在軌道上運行的時刻，親自操作已經部署在太空船或太空站上的雷射武器，並對敵國的通訊衛星、雷達衛星、偵蒐衛星，或者導航衛星等進行直接攻擊，而其所造成的殺傷力與攻擊效果，將遠遠超過地面上的雷射武器。

整體而言，中國大陸的載人太空船發射成功、「神舟八號」太空船與「天宮一號」目標發行者兩度順利對接，以及各項反衛星武器的相繼露臉，已經顯示中共天軍的作戰能力，將會登上一個新的臺階。這種天軍發展能量，進一步刺激美國，積極從事於兩手的防範措施，一方面提升太空作戰能力的準備，包括發展 X-37B 太空作戰飛機、近太空超高速精準武器，以及運用波音 747 載臺的空中雷射攻擊機等。美國空軍正積極研發部署太空戰機與雷射武器，以及運用全球快速攻擊計畫的「先進超高音速武器」，使美國能夠快速的攻擊與干擾敵國，在地球軌道上的太空站與衛星，並且在 1 個小時內用傳統武器攻擊全球任何一個目標，還可以避免飛越第三國的領空；另一方面則是強力要求歐盟，包括法國、德國、英國、西班牙、義大利等國家，以及日本，禁止對中國大陸輸出先進的太空科技相關武器和技術，以延緩中共在太空軍事能力的發展。

不過從客觀的形勢發展顯示，共軍已把組建太空作戰能力的天軍，

²⁸ 〈大陸組建天軍挑戰美國優勢地位〉，《大陸情勢雙週報》第 1613 期，2012 年 1 月 11 日，頁 12-14。

視為牽制美國在軍事科技上大幅領先優勢的「奇兵」，因此勢必會以更積極的作為繼續推動天軍的發展。現階段共軍運用太空科技發展的軍事能力項目包括：（1）太空資訊戰；（2）太空反衛星戰，以雷射攻擊衛星或運用電磁波摧毀衛星中的電子設備；（3）太空反飛彈武器；（4）運用太空武器攻擊地面、空中或海面的重要軍事目標。現階段共軍正積極規劃在 2015 年完成天軍的組建部署，把太空科技與軍事力量結合起來，打造陸、海、空、天、電磁頻譜，以及網路空間的六維兵力結構。至於歐盟國家和日本是否能夠抗拒美國的壓力，解除對中共的高科技武器和技術禁運措施，並協助中國大陸提升天軍戰力，則是另一個值得密切關注的重點。

陸、美「中」日網軍較勁形勢升溫

美國國防部 2011 年 7 月公布《2011 年中華人民共和國軍事與安全發展報告》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011*），指出去年出現的電腦網路攻擊，包括美國政府電腦系統遭到攻擊，似乎源自中國大陸。²⁹在此之前，國防部副部長林恩（William J. Lynn）亦表示，2011 年 3 月間，國防部承包商的電腦遭到駭客入侵，有多達 2 萬 4 千份機敏文件遭竊，這是美國軍方所受到最嚴重的網路攻擊行動。基此，國防部乃於 2011 年 7 月中旬公布《網路作戰戰略》（*Strategy for Operating in Cyberspace*），除明確要求五角大廈將網路視同作戰領域，並對來自其他國家的網路駭客攻擊認定為已構成戰爭的行為，將比照陸、海、空三軍從被動防禦轉為主動攻擊，以因應日益升高的網路安全威脅，同時計劃與民間企業，以及其他美國盟邦共同發展網路作戰能量。³⁰

現階段，世界主要國家為防範重要基礎建設資訊系統遭遇敵國破壞與入侵，無不制定「網路安全戰略」，採取「攻守一體」的策略措施。在未來的戰爭中，電腦網路本身就是一種武器。美國陸戰隊作戰發展司

²⁹ *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011*, US Department of Defense, Washington, D. C., August 2011.

³⁰ *Strategy for Operating in Cyberspace*, US Department of Defense, Washington, D. C., July 14, 2011.

令部指揮官佛林（George Flynn）表示，網路作戰與防衛能力越來越重要，美軍必須持續投資開發，因為現今的所有戰力都離不開網路，不論是戰場情監偵、目標鎖定，或是聯合作戰，都需要運用網路。根據美國聯邦調查局的報告指出，中國大陸自 1985 年起，就開始發展「網電一體戰」的能量。目前，共軍已經組建一支超過 18 萬人的網路部隊，其目標是在 2020 年建立全球第一支「信息化武裝部隊」。中共國防部發言人耿雁生於 2011 年 5 月間證實，中共已經建立「網路藍軍」，並且強調「組建網路藍軍，就像組建陸軍、空軍一樣。因為我們生活在信息社會，就必須適應這種環境下的新時代戰爭」。2011 年 8 月 9 日，中共國家互聯網安全中心在大連發布《2010 年中國網路安全報告》指出，2010 年中國大陸網站遭受近 50 萬起駭客攻擊，其中有半數來自境外，而美國與印度居前兩位。

基本上，美「中」日等國戰略規劃圈的主流意見認為，積極發展「電腦網路作戰（Computer Network Operations）」能力，是建立「不對稱性戰略優勢」的重要環節，而其中的內涵包括「制信息權」和「制電磁權」，並以「電子對抗」、「通信對抗」，以及「網路對抗」為主要作戰形式。此外，兩國將整體的「電腦網路作戰」能量，隱藏在作戰部隊和非官方的民間公司組織中，並透過電腦網路的連結，可以在世界上各個角落，直接或間接地攻擊目標，進行網路作戰而不易被察覺。這種「不戰而屈人之兵」的作戰型態，已經對相關國家的軍事電腦網路通訊，以及重要機構和設施的電腦網路系統，造成相當程度的威脅。

在面對美「中」兩國網軍鋪天蓋地、無孔不入的活動，世界各國多已策訂相關資訊安全措施。根據國防部《青年日報》專論分析，德國資訊安全局為反制中共網軍行動，特別製作網路安全手冊；英國政府為對抗駭客攻擊，也積極發展一套網路武器系統，同時，在去年的國安戰略會議中，更將網路安全列為第一要務，並決議投入 6 億 5,000 萬英鎊預算。英國國防部軍事副大臣哈維（Nick Harvey）表示，在網路空間採取行動，將成為未來戰爭中的一個環節，儘管網路武器不能取代傳統武器，但卻是武備中不可或缺的部分。美國更因其是駭客組織攻擊的主要目標，國防部每天對其網路進行 600 萬次偵測，並透過定期的「網路風

暴演習」，以期及時發現防禦漏洞，作為增進安全維護的參考；另以美國為主導的英、法、日等約 60 多個國家，亦相繼締結資訊安全合作協定，以防堵中國大陸每天製造且佔全球同類病毒 1/3 的木馬程式。美國網路安全公司邁克菲（McAfee）日前在研究報告中指出，代號「暗鼠行動（Shady RAT）」的網路連環攻擊，5 年來包括臺灣、加拿大、印度、南韓、越南、美國、聯合國，以及各國國防承包商與企業等，全球 72 個組織機構的電腦網路，都是全球大型網路攻擊的受害者。³¹

2011 年 3 月，日本首次舉行網路安全戰略兵推，自衛隊組建網路防護隊徵求民間專家，充實網路安全防護，並與美國合作，提高防禦能力。隨後日本政府在 2011 年 8 月上旬發布的《防衛白皮書》，更強調自衛隊因應網路攻擊的必要性，並指出情報通訊是指揮系統的基礎，資訊技術的進步，將可提升軍隊對通訊網路的依賴程度；此外，針對各國政府和軍隊的網路攻擊，將可能產生重大危安事件，日本必須提高情報系統和網路通訊防護能力。³²顯示日本針對「網路空間」強化攻防能力的重視。

目前，中共發展「網電一體戰」的作戰能量，主要項目包括：透過電腦網路攻擊，來完成長距離的攻擊破壞任務、運用電腦網路攻擊癱瘓對手國的重要經濟活動能量，達到警告嚇阻的效果、運用電腦網路瓦解對手國的 C4ISR 系統、運用電腦網路攻擊，發揮「先發制人」的戰略威懾效果、結合電腦網路和電子戰特種部隊奇襲能量，達到心理威懾戰略目標，並迫使對手國接受政治談判條件、運用電腦網路攻擊破壞美軍的後勤補給系統，以及運用電腦網路攻擊癱瘓對手國的金融、電力運輸與通訊系統等。

根據美國陸軍戰爭學院的研究報告指出，中共執行「網電一體戰」任務的主要機構包括：（1）解放軍總參四部負責電腦網路運作及電子反制能量的組建；（2）解放軍總參三部負責國防信息化保障任務，並執行戰場網路情報蒐集；（3）在中共七大軍區設置戰區聯合作戰指揮部，並

³¹ 〈網路駭客威脅日增，嚴密資安防護確維軍機安全〉，《青年日報》2 版，2011 年 8 月 21 日。

³² *Defense of Japan 2011*, Japan : Ministry of Defense, August 3, 2011.

成立信息對抗中心，負責電子對抗及網路信息體系的防護；（4）中共軍事科學院及國防大學則是負責研發各種「網電一體戰」的作戰指導與準則，並積極培育訓練各項執行任務的軍官和士兵。此外，中共可以運用「網電一體戰」工具包括：駭客、電腦程式病毒、硬體設備破壞、內部滲透破壞攻擊，以及電磁脈衝攻擊等。至於執行任務的平臺則包括：電腦、全球網路連線，以及有能力的操作人員。對於中共軍事科學院及國防大學而言，其當前最重要的任務之一，就是要訓練出能夠成功執行任務的「網電一體戰」軍官與士兵。

整體而言，美「中」日等國積極發展網軍能量，不強調大規模殺傷而重視體系癱瘓；交戰方式由接觸轉向非接觸作戰；行動模式從線性向非線性轉變；兵力組成由規模組合轉為效能融合；作戰指揮從預先計劃變成同步指揮。這種作戰方式，基本上是貫徹「不戰而屈人之兵」的用兵思想，以「不對稱性戰略」創造有利的戰略態勢，減少附帶傷亡數量，並迫使對手國快速進入政治談判階段，接受其所提出的條件。

面對美「中」日網軍較勁升溫的新形勢，國人必須瞭解未來的戰爭中，電腦本身就是一種武器，前線無所不在，奪取戰場控制權將不只是導彈、飛彈和士兵，還包括電腦網路。目前，美「中」日等國積極發展網軍戰力並相互較勁，意味一場看不到煙硝的網路戰，正在進行中。

柒、結語

近來，美國方面接連發布重要亞太政策措施。歐巴馬定調美國「重返亞洲」戰略，首先宣布於 2014 年完成自阿富汗及伊拉克的撤軍行動，隨後運用「亞太經合會」和「東亞高峰會」的場合，展現美國企圖主導亞太地區自由貿易區（Free Trade Agreement of the Asia-Pacific, FTAAP）的氣勢，並邀請各國參與「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」的協商談判，以建立高標準的自由貿易協定；同時，美國在國際安全領域，亦積極展開戰略佈局，包括強化鞏固美日軍事同盟及美韓軍事協防條約、發展美日澳洲戰略夥伴關係，並準備在澳洲北部達爾文港，建立軍事基地，直接派駐美國海軍陸戰隊，以縮短美軍進入南海時間，並有效監控印度洋

與太平洋交界的海上活動；此外，美國對東南亞以及印度洋周邊國家積極展現友善態度，例如，希拉蕊先後訪問菲律賓和泰國，並於 2011 年 11 月 30 日抵達緬甸，進行 50 年來第一次的破冰之旅，為建立美緬外交關係鋪路；同時美國邀請印度參加美日澳聯合軍事演習，並準備出售 F-35 匿蹤戰機給日本，以及神盾級巡洋艦給印度。

根據美國重要智庫「外交關係協會」(Council on Foreign Relations)，2012 年 1 月發行的《外交事務》(Foreign Affairs) 電子報指出，歐巴馬已經開始推動「美國的太平洋世紀」計畫，並準備提出「太平洋憲章 (Pacific Charter)」，其要點有四項包括：第一、保障國際海上航行自由與多邊海上糾紛解決機制；其次是建立亞太自由貿易區；第三是運用國際安全合作力量，應對跨國性的威脅；最後是支持亞太國家與人民的民主人權發展。³³隨後，《紐約時報》針對歐巴馬政府提出「美國的太平洋世紀」計畫，發表看法認為美國重視亞洲，並決定採取積極行動是正確做法，因為中共及印度的快速發展與成長，已經引發亞洲各國的關切與焦慮，而且中共軍力的擴張，正逐漸改變西太平洋地區軍力動態平衡，其間，共軍在亞太地區牽制美日軍隊行動自由的能量，也正在增加當中；面對這種新形勢，美國確實應該提出對策以保持優勢，但是美國自己國內的政治僵局、高失業率與國債難題，恐將牽制歐巴馬政府這項宏圖大計。

馬總統在面對美「中」日亞太地區戰略競逐升溫的新形勢，已經展開全面性戰略佈局與配套措施，並採取「親美、和陸、友日、連結亞太，佈局全球」的平衡策略，以靈活因應挑戰並適時選擇對我國最有利的戰略位置。基本上，我國在亞太地區軍力動態平衡的架構中，擁有影響美、日、中共在西太平洋地區，戰略性優勢消長變化的重要角色；同時我國所發展出的民主價值制度與生活方式，也是美日敦促中共和平演變的重要籌碼。目前兩岸情勢雖然有和緩良性互動發展，但是中共針對性的對臺軍事部署仍在，所以，馬總統才特別強調，中共對臺的軍事威脅，正是臺灣人民對中國大陸保持高度警覺，而且仍有反感的主要原因；不過

³³ 曾復生，〈臺北—北京—華府軍事動態平衡虛實〉，《國家政策研究基金會國政研究報告》，2010 年 4 月 2 日。

臺灣的主流民意已經體認到，兩岸經貿互動關係必須在兩岸和平狀態下，才能夠有所發展。因此，馬總統才會鄭重指出，中國大陸對臺灣來說是一個機會，也是一個威脅，更是一項挑戰。我國需要維持兩岸和緩良性互動，以促進經濟發展；也需要國際民主陣營的支持，以及堅強的華美經濟與安全夥伴關係。

馬總統日前表示，我國向美國採購武器主要是為加強自我防衛力量所需，以及國內自己無法生產的項目，並不是為了要與中國大陸進行軍備競賽；此外，馬總統指出，我國的國家安全三道防線包括：第一，兩岸和解制度化，希望兩岸關係透過貿易、投資、文化、旅遊，以及教育等方面的交流與協商，逐漸形成制度化的和平發展模式，若有任何一方面想要片面改變現狀，就要付出非常昂貴的代價；其次是增加中華民國在國際社會發展上的貢獻，成為「人道援助的提供者」，並建立優良的國家品牌；最後是國防與外交的結合，以「精、巧、強」的國防武力為後盾，發展務實外交及國際安全合作的巧實力。

整體而言，馬總統在應對美「中」日競逐的亞太新形勢時，特別強調兩岸和解制度化的目標，是要鞏固中華民國主權，壯大臺灣實力，引領兩岸關係良性發展，建構臺海長期和平與穩定；在國防安全方面，要建構自我防衛國防武力，結合美日「海空整體戰」規劃佈局，達成「嚇阻威脅、預防戰爭」效果；同時發展兩岸在國際社會良性互動的新模式，針對氣候變遷、環境保護、人道救援、綠色能源、公共衛生、糧食安全等全球性議題，進行交流合作，進而發揮兩岸和平紅利，強化國際社會支持我國參與國際組織活動，以增進國際社會共同福祉；此外，我國計劃在 10 年內加入「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」，使我國能夠與亞太自由貿易區全面整合，成為西太平洋地區和平穩定與經濟發展的貢獻者。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

中共對美「重返亞洲」戰略的回應趨勢與展望

專題分析

中共對美「重返亞洲」戰略的回應 趨勢與展望

張登及

國立臺灣大學政治學系助理教授

摘要

美「中」兩國是全球第一與第二大經濟體，也是最大的軍事支出國。兩國的雙邊關係在美國總統歐巴馬上任之初維持平穩，但歐巴馬執政 1 年多以後，華府用「重返亞洲」調整戰略重心，開始對中共反守為攻，相當程度符合攻勢現實主義（*offensive realism*）的預期。而中共雖然硬實力增強，但面對美國的攻勢，近 2 年在外交領域出現不少挫折。本文以「位置」與「身分」兩個概念為軸心，對「中」美關係近年來的發展做出分析，認為歐巴馬政府執政初期對中共的「戰略再保證」，是為了爭取戰略修整時間，立足地緣圍堵的攻勢戰略正在取代「避險」，以削弱中共位置持續強化的趨勢，逼迫中共無法在「挑戰者」與「負責者」「身分」之間取巧。而中共受「身分」與「位置」逆行問題困擾由來已久，只是美國以往身陷伊阿戰爭，中共外交戰略的缺損不容易暴露。所以中共「位置」上升雖是不爭事實，但回應美國攻勢的關鍵倒不是如何繼續改善「位置」，難產中的「身分」創新才是重點。

關鍵字：重返東亞、中美關係、中共外交、攻勢現實主義

壹、前言

「中」美建設新型合作夥伴關係是一項具有重要和深遠意義的開創性工作，既沒有先例可循，也沒有經驗可鑒，只能「摸著石頭過河」，或者「逢山開路，遇水搭橋」。

— 習近平(2012)：華府歡迎午宴致詞¹

We have an enormous stake in each other's success - we will be more prosperous and more secure when we work together.

～Barrack Obama (2011)²

So I don't think there is any doubt, if there were when this administration began, that the United States is back in Asia. But I want to underscore that we are back to stay.

～Hillary R. Clinton (2011)³

美「中」兩國原本即是亞太地區的主要大國，在國際體系佔據重要地位。由於中共取得政權後一度倒向蘇聯，使兩國關係高度緊張。1970年代以後，雙方又因體系性的因素而合作制衡蘇聯，加上後來中國大陸的「改革開放」需要美歐挹注資金，關係始逐漸緊密。但由於當時兩國國力差距頗大，中共固然重視「聯美」，美國對「中」政策則一定程度附屬於「兩極」的制蘇戰略。蘇聯瓦解後，美國的獨強地位一度無與倫比，中共重視美「中」關係仍大過美國重視美「中」關係。但此一後冷戰趨勢不過維繫數年，即在 1996 年臺海危機開始改觀。只是由於「文明衝突」與「反恐戰爭」，美國在新世紀之初戰略焦點偏移了 10 年，同

¹ 習近平於 2012 年 2 月訪美歡迎午宴之致詞。參閱文匯報(香港)，2012 年 2 月 16 日；<http://sh.wenweipo.com/?viewnews-3547>，檢索日期 2012 年 3 月 16 日。

² 美國總統歐巴馬於 2011 年 1 月胡錦濤訪美時的致詞。參閱 2011 年 1 月 19 日 BBC 報導，“China's Hu Jintao and Barack Obama Pledge Stronger Ties”，<http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-12223965>。檢索日期 2011 年 1 月 20 日。

³ 美國國務卿希拉蕊於 2011 年 11 月發表之談話。參閱《澳洲人報》(The Australian)，2011 年 11 月 14 日，<http://www.theaustralian.com.au>。檢索日期 2011 年 11 月 27 日。

時也期待中共政經分離的模式是否失敗。但到了歐巴馬(Barack Obama)總統上任，美國影響力已遭伊阿戰爭和金融危機連續挫折，中共經濟增長、軍事現代化和外交軟權力則仍持續上升。目前來看，美「中」關係已是雙方對外戰略中最主要的雙邊關係，甚至不可諱言是未來體系中最重要、最穩妥的雙邊關係。可以說，當前美「中」關係已經是兩國外交的「重中之重」。

美國因此用「重返亞洲」調整戰略重心，對中共反守為攻，相當程度符合「攻勢現實主義」的預期。而中共雖然硬實力增強，但面對美國的攻勢，近 2 年在外交領域出現不少挫折。究竟中共整體外交佈局和對美戰略，是否能延續過去 30 年基本穩定且時有斬獲，即便有危機亦能轉危為安的成果？美「中」關係與當年美蘇關係的差異究竟是本質的不同，還是大異其趣，只能「逢山開路，遇水搭橋」？中共對美戰略將如何調整，以維護其持續發展、邁向小康的總體戰略目標？本文以下的分析，即嘗試藉助「位置」與「身分」的分析框架，初步回答這些問題。

貳、分析框架：「位置」與「身分」

本文認為，分析中共對美戰略及外交政策，必需將美「中」關係放在中共全般外交戰略來觀察；美國對華戰略亦是如此。胡錦濤在中共 2009 年第 11 次使節會議提出所謂「大國是關鍵、周邊是首要、發展中國家是基礎、多邊是舞臺」⁴，這四條線也是北大學者王逸舟所謂的「平行四邊形合力」的一部分。中共外交在其中，並不一定拘泥於單一「身分」與「位置」。⁵而某一外交場域的「身分」與「位置」，又是承襲自前一階段的遺緒和格局，且彼此相互牽動。因此，本文採用了筆者過去結合歷史研究與理論得出的「中國外交類型學分析」的模

⁴ 資料指出，此四點首次出現於 2004 年胡錦濤主持的第 10 次使節會議。當時的順序是「周邊是首要、大國是關鍵、發展中國家是基礎、多邊是舞臺」。此會議約 5 年舉行一次，是中共最高領導層提出外交戰略的重要場合，按例所有在京局常委都會出席。薩仁，〈中國外交出現微妙調整〉，《紫荊雜誌》，2009 年 9 月，<http://www.baumag.com.hk/big5/channel3/0909/0935.html>。檢索日期 2012 年 3 月 15 日。

⁵ 王逸舟，《中國外交新高地》（北京：中國社會科學出版社，2008 年），頁 39-40。

型。⁶這一類型學分析同時結合了社會學建構主義所重視的主觀意義賦予行動者的「身分」(identities)，以及結構現實主義所重視的「體系位置」(positions in the system)。而互為主觀的「身分」與相對客觀的「位置」，共同制約了一國的外交政策趨向。這項設計在中共外交研究中並非首創。資深美國學者范乃思(Peter van Ness)是以「身分」研究中國外交的先行者。⁷知名中共外交研究者江憶恩(Iain Johnston)等近期也曾對中國大陸參與國際事務後「身分」認同的變化與影響有嶄新的分析。⁸

簡言之，一國對外戰略與外交政策是由其在國際體系中的「位置」與國際社會中的「身分」共同決定的。首先，「位置」是由行動者在體系中，根據權力分布(distribution of power)的格局及自身的「能力」(capabilities)所規定的。例如在「兩極」體系中居於一極，或者在單極體系中居於霸主等等。其次，如米爾斯海默(John J. Mearsheimer)的「攻勢現實主義」所言，「位置」也取決於「地緣因素」，比如兩國的臨接程度(proximity)。國際政治的行動者(無論是個人或是其他單位)被假定具有能動性(agency)，意思是指能夠做出選擇。但「位置」則限制了行動者的選項，使其無法有無限多的政策可能。此外，行動者被假定至少會防禦性地保衛現有的「位置」不使惡化。「位置」的保衛行為戰略上體現了傳統的安全觀。⁹

「身分」則在有限的政策選項中，依據行動者既往累積的歷史經驗與價值認知，合理化了特定的選擇，使其更易於出線。「身分」也可以包括兩個共構(mutually constructed)方面。首先，「身分」的屬性是心理學上的「歸屬感」，即個體主觀認定「我是誰」的問題。在這方

⁶ 張登及，《建構中國：不確定世界的大國地位與大國外交》(臺北：揚智出版，2003年)。

⁷ Peter Van Ness, "China as a Third World State: Foreign Policy and Official National Identity," in Lowell Dittmer, and Samuel S. Kim ed., *China's Quest for National Identity* (Ithaca: Cornell University Press, 1993), pp. 194-214.

⁸ Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions: 1980-2000* (Princeton: Princeton University Press, 2008).

⁹ 結構現實主義又分為攻勢與守勢現實主義。「守勢現實主義」認為，國家就是位置的保衛者。M. J. Grieco, *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*, (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

面，「身分」也常被稱為「認同」(identity)。其次，「身分」的另一屬性是行動者與他者(others)互為主觀的互動產物。易言之，其屬性是社會學的「資格」(membership)，需要在一個「社會的」(social)情境中得到他者的正面或負面回應，使這個「資格」的內容得到證實。心理層面的歸屬感與社會層面的資格，可以是協調一致的，也有可能是衝突的。如果兩者是衝突的，縱然其「位置」未必受到侵略，行動者的安全感也會陷入危機，而有強大驅力企圖使之復歸協調穩定。追求「身分」的穩定協調，體現了行動者的「本體安全」(ontological security)需求。¹⁰而這一「身分」需求，往往又與國家行動者的統治正當性(legitimacy)有關。也就是說，政權的主導意識型態同樣會限制國家對外「身分」的選項。一國的「身分」在國際間缺乏被認可的「資格」卻又難以調整，往往就是因為事涉統治正當性。

作者因此假定，同時考慮一個特定時空脈絡中，任何一個國家所處的「位置」與可能承擔的「身分」遺產，當可提供研究者詮釋、分析其外交史與政策軌跡重要的跡證。根據「身分」與「位置」的分析框架，1980年代以來，中共對美關係即經歷了以下類型歷程：聯合美國制衡蘇聯霸權的平衡者(1978-1982)、「獨立自主」傾向西方的平衡者(1982-1989)、「韜光養晦」尋求突圍的平衡者(1989-1992)、尋求「大國身分」的平衡者(1992-1996)、發展夥伴關係的負責者(1996-2001)、鞏固周邊的平衡者(2001-2002)、霸權下首極一負責的挑戰者(2002-2009)。¹¹

參、中共對美：「柔性制衡」的負責任挑戰者戰略

胡錦濤在第 11 次使節會議重申了「大國是關鍵、周邊是首要、發

¹⁰ 關於「本體安全」的概念，參閱 Brent J. Steele, *Ontological Security in International Relations: Self Identity and the IR State* (London: Routledge, 2008).

¹¹ 細節參閱張登及，〈外交戰略與國際地位〉，收於王振寰、湯京平、宋國誠編，《中國大陸暨兩岸關係研究》(臺北：巨流出版，2011年)，頁 422-451；Simon Teng-chi Chang, "China's Strategic Partnership Building: An Innovation or an Illusion?" paper presented at *The 39th Taiwan-US International Conference on Contemporary China*, Institute of International Relations (IIR), Taipei, December 9-10, 2010.

展中國家是基礎、多邊是舞臺」的外交戰略指導。在此前後，中共無論是對美俄，或是與中亞、東協等國關係都有重大進展。即便是有釣魚臺問題，在後小泉時代的系列「中」日融冰舉措，加上「六方會談」(Six Party Talks)得分，並換取美國制約臺灣改變「身分」的企圖，也使東北亞與東亞局勢大為緩和。¹²易言之，中共在「位置」的兩方面：物質實力與地緣政治，以及「身分」的兩方面：認同與資格，都遠較 90 年代初與 911 事件時改善很多。似乎胡錦濤要求的「努力使中國在政治上更有影響力、經濟上更有競爭力、形象上更有親和力、道義上更有感召力」已經是可載入史冊的成就。

歐巴馬上任第 1 年，對華政策表現出冷靜與友善的態度，因此甚至被美方與臺灣部分人士誤以為是姑息外交。美軍曾與解放軍海軍發生諸如偵察船衝突與潛艦撞擊聲納儀事件，但雙方國防與外交部門表現高度克制。儘管歐巴馬上任後，美國總體仍維持其在世界權力體系的「霸主位置」，西方各國仍大體保有在國際建制與組織中的領導者地位。但中共亦可說是多少成功地渡過了一連串危機的考驗，站穩了體系中「霸主下首極」(First under the Hegemon)的「位置」。雙方都逐漸認清，美「中」關係的確是新世紀最重要的美國對外關係之一。這也是何以國務卿希拉蕊會用「同舟共濟」與「殊途同歸」等中國成語描述雙邊關係的原因。¹³實際上，希拉蕊在歐巴馬上臺前即於 2007 年 11 月的《外交事務季刊》(Foreign Affairs)撰文「21 世紀的安全與機遇 (Security and Opportunity for the Twenty-First Century)」，直言美「中」關係將是 21 世紀美國在全球最重要的一組雙邊關係，隱約印證了後來流行一時的「G2」論說。¹⁴

中共與美國主宰之現狀秩序間，仍存在許多「身分」與「位置」的矛盾。但彼此經貿關係相互依存的態勢不減反增，中共與美國乃至西方世界，也存在著廣泛的共同利益。新世紀以來，北京對美的外交戰略基

¹² Also see Teng-chi Chang, "Sino-American Geographical Competition in Northeast Asia after the Cold War: A Neorealist Perspective and its Reflection," *Journal of Northeast Asian History*, Vol.5-2, (2009), pp.171-211.

¹³ Hillary Rodham Clinton, "U.S. and Asia: Two Transatlantic and Transpacific Powers," Remarks at the Asia Society, see, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/17333.htm>, accessed on April 22, 2009.

¹⁴ C. Fred Bergsten, "A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China's Economic Challenge," *Foreign Affairs*, Vol. 87-4, pp.57-69.

基本上是回應小布希(George W. Bush)政府前一時期對中國大陸的態度——「威脅性競爭者」(competitor)或「負責任的利害關係人」(responsible stakeholder)。而小布希與歐巴馬前期的對華政策，一方面鼓勵中方融入國際建制，促進其決策透明化，這是「國際社會化」(international socialization)戰略，意在用「資格」誘導中共改變「身分」規範。美國同時也要在亞太地區維持絕對軍事優勢，作為「位置」上避險(hedging)的工具。

相對的，中共則力圖鞏固周邊，在「上海合作組織」、「『中』非合作論壇」、「中國—東協（東協加一）峰會」機制、「『中』日韓三國峰會」機制、「金磚四國」等多邊舞臺，與「中」緬、「中」巴、「中」印等雙邊關係中，適時加碼。應對霸主，北京則將計就計，選擇性地加強制度化的磋商，例如升級「戰略與經濟對話」(Strategic and Economic Dialogue, S&ED)。這些「柔性制衡(soft balancing)」的措施，使得美國即便「重返亞洲」，也無法再訴諸新冷戰包圍中共。¹⁵與此同時，由於美國華爾街治理弊端引發全球金融危機，新自由主義與「華盛頓共識」(Washington Consensus)的全球「身分」論述正當性已經動搖。中共則繼 90 年代「國際政治經濟新秩序」訴求後，又推出「和諧世界」口號，並藉由世界性的「中國熱」，推廣用儒家與孔子包裝的形象工程（如「孔子學院」）。在許多國際民調中，中共的形象一度領先美國而僅次於英、德。美國威望受挫，似乎使中共的「身分創新」漁翁得利。¹⁶

肆、歐巴馬「重返亞洲」的攻勢與中共外交的挫折

2009 年秋季，歐巴馬出席「亞太經合會」(Asia Pacific Economic

¹⁵ 朱鋒，〈中國和平崛起：與單極的關係〉，收於朱鋒與 Robert Ross 編，《中國崛起：理論與政策的視角》（上海：上海人民出版社，2008 年），頁 50-54。各國對美「柔性制衡」的詳細論證，參閱 T. V. Paul, "Soft Balancing in the Age of US Primacy," *International Security*, Vol. 30-1(2005), pp. 46-71.

¹⁶ 統計資料可參閱王怡婷，《美國對中國崛起之認知分析 1992-2009》，政治大學外交系碩士論文，2011 年 6 月。中共發展軟權力對美造成的衝擊，參閱 Joseph Nye 及王緝思，〈中國軟實力的興起及其對美國的影響〉，《世界經濟與政治》，2009 年第 6 期，頁 6-12。

Cooperation, APEC) 新加坡峰會並自許為「第一位太平洋總統」後，從 2010 年接見達賴、人民幣匯率等一系列事件，美「中」關係開始陷入低潮。2010 年 1 月希拉蕊訪問夏威夷的演說中曾提到美國已經重返亞洲，而且不會離開。¹⁷這句包含「美國重返亞洲」的名言，在當時似乎只引起「美國從未離開東亞」的嘲諷。外界對美國究竟如何「重返東亞」懷疑甚多。在 2010 年 3 月時，前中亞事務助卿范珍寶(Evan Feigenbaum) 還在《華盛頓季刊》(Washington Quarterly) 撰文〈美國為何不再瞭解亞洲？〉(Why America No longer Gets Asia?)，文中指出亞洲將不再是「亞太」，其秩序將從海洋轉向大陸。¹⁸然而美國領袖畢竟要受其霸主「身分」和內政正當性的制約，不可能選擇拋棄霸主「認同」。所以中國大陸崛起不僅在體系中構成了「基於能力的威脅」(balance of power)，也構成了「基於意圖的威脅」(balance of threat)。國力衰退的霸主從「新保守主義」(New Conservatism) 迷霧中走出，發現賓拉登畢竟只是「體系」中的漣漪，不是合格的無政府體系主要行動者。漸次脫除伊阿戰爭後，中共的挑戰者圖像就更為明顯。加上選舉壓力，美國世界霸主的正當性更要靠對「中」強硬，才能贏得國內選民的認同。只是這樣的攻勢性戰略調整，需要時機與事件配合。

2010 年 3 月發生的「天安艦事件」，戰略影響有如東亞版的「九一一事件」，提供歐巴馬靜觀 1 年後，實踐「重回東亞」政策很好的理由和著力點。當年 3 月和 5 月，希拉蕊與副卿史坦伯格(James Steinberg) 分別在與戴秉國和馬曉天會晤時聽到中共說「南海是中國核心利益」。此事經由日本媒體首先披露並由希拉蕊證實，更引起東協國家的關切。當年「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF) 期間，希拉蕊一席「南海自由航行是美國『重要利益』(vital interest)」的談話，激怒了中共外長楊潔篪。但楊的強硬回話又火上加油，使部分東協國家更懷疑過去 10 年中共「睦鄰」、「負責」的背後究竟企圖為何。美國「重返東亞」，在「位置」與「身分」上都顯得師出有名。

¹⁷ “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities,” Hillary Rodham Clinton, Department of State, January 12, 2010.

¹⁸ Evan Feigenbaum, “Why America No longer Gets Asia?” *Washington Quarterly*, Vol.34-2 (2011), pp. 25-43.

美國「重返亞洲」對中共周邊外交構成重大挑戰：第一，華府成功地加強美國在日的安保「位置」，阻止日本漂流，挫敗日本民主黨構思和中共認同的「東亞共同體」構想，並以將釣魚臺納入安保範圍對日提出保證。第二，加強美在韓的安保「位置」，重歸東北亞樞紐「身分」。這令經營「六方會談」多年的中共大大失分。中共一時被迫只能支持接班危機嚴重的金正日—金正恩政權，使北京自 2003 年以來經由六方會談取得的「負責任的利害關係人」信用損耗極大。第三，加強東協與大洋洲各方對「東協模式」與中國大陸在其中經營已久的「負責者身分」的質疑。2010 年 ARF 會後，美國又有航艦首次訪問越南，舉行「慶祝美越建交 15 週年」軍演，同時簽署美越《民用核領域合作諒解備忘錄》。截至 2011 年底，不僅越日、越印有軍事交流，澳洲亦同意美國長期派遣 2,500 名陸戰隊員，甚至越緬兩軍也開始互動，菲律賓更是獲得美國軍售與美菲協防的鼓舞，對黃岩島等南海爭議更加強硬。美日介入大湄公河區域，支援寮國與柬埔寨的開發計畫也不容輕忽。¹⁹尤有甚者，美國正穩健改善與緬甸關係，並鼓勵歐盟國家加強投資緬甸，誘使緬甸減少對中共經援的依賴。去（2011）年底希拉蕊訪問緬甸，還被緬甸總統登盛（Thein Sein）描述為「美緬歷史新頁」。²⁰根據中國大陸學者金燦榮的分析，蘇哈托、馬哈蒂、塔信等強人之後，東協已無有雄心的領袖，印馬、星馬、泰柬的衝突已經使「東協模式」名存實亡。²¹第四，建立經濟圍堵，反制中共「東協加一」自由貿易區。美國自去年末起，果決與韓國簽訂韓美自由貿易協定（free trade agreement, FTA），特別是歐巴馬在夏威夷與峇里島出席 2011 年「亞太經合會」和「東亞峰會」（East Asia Summit），遊說日本、澳洲與東協各國參加「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership, TPP），這項作為雖然非一蹴可幾，但已有動搖「東亞區域整合以東協／東協加三為中心」的趨勢，重新使美國成為東亞區域整合的核心，大有將以「國企」為主的中國大陸貿易大軍

¹⁹ 〈中國外交出現微妙調整〉，《紫荊雜誌網路版》，2012 年 4 月 26 日，<http://www.bamag.com.hk/big5/channel3/0909/0935.html>，檢索日期 2012 年 4 月 29 日。

²⁰ “Clinton Pledges Improved Burma Ties of Reforms Continues,” BBC, December 1, 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-15978893>, accessed on March 12, 2012.

²¹ 金燦榮，〈小心亞洲世紀變成亞洲悲劇〉，《環球時報》，2011 年 11 月 29 日。

中共對美「重返亞洲」戰略的回應趨勢與展望

逐出東亞、擊破「東協加一」隊形的氣勢。²²一言以蔽之，「天安艦事件」與「南海重要利益風波」是美國「重返亞洲戰略」的轉捩點，並造成中共周邊睦鄰外交近 15 年（自 1997 亞洲金融風暴）來「身分」與「位置」上最嚴重的損失。

如同紐約時報去年 11 月 16 日所下的標題：〈美國放眼亞洲，所見全是中國大陸！〉（As US Looks Toward Asia, It Sees China Everywhere!），「中國大陸」是「重返亞洲」言外無所不在的幽靈。²³所以美國「重返亞洲」還不僅著墨亞洲，還有全球性兩大戰略佈局配套：退出中東，與美俄關係調整。包括美國積極營造伊阿局勢穩定的印象，以圖根本減輕小布希以來，在中東承受的沈重戰略負擔（從 2003 年迄今，伊戰已經耗費美國 8 千億美元，約合 24 兆臺幣）。美國正規軍已在去年底全部撤出伊拉克，現在發生焚經與士兵濫殺事件，正好加速將絕大部分單位撤出阿富汗。其次，積極改善與俄國梅德維杰夫（Dmitry Medvedev）政權的關係。美國將俄國拉入「東亞峰會」，使其涉足「中國大陸崛起」的後院，中共啞巴吃黃連，只能歡迎。

如果前述初步觀察大致不差，則顯示歐巴馬政府執政初期對中共的「戰略再保證」（strategic reassurance），是為了爭取戰略修整時間。從理論角度來看，立足地緣圍堵的「攻勢現實主義」正在取代「避險」，成為美國對「中」的優勢戰略，目的就是削弱中共「位置」持續強化的勢頭，逼迫中共無法在「挑戰者」與「負責者」的「身分」之間取巧，要周邊與發展中國家「認識」中共的「表裡不一」。如同北京大學國際關係學院院長王緝思的分析，美國的攻勢使美「中」兩強「合作空間將

²² 許多觀察家都不諱言，TPP 旨在從經濟上反制「東協加一」並組建對「中」經濟圍堵。例見英國智庫「戰略暨國際研究所（IISS）」研究：Sanjaya Baru, “America’s New ‘Pacific Offensive’ – A Strategy To Contain China,” November 17, 2011, <http://www.economywatch.com/economy-business-and-finance-news/americas-new-pacific-offensive-a-strategy-to-contain-china.17-11.html>, accessed on March 16, 2012。美方負責「亞太經合會（APEC）」的資深官員特別澄清 TPP 不是圍堵中國大陸，參閱 “US Officials Say Asia Partnership Does Not Contain China’s Rise,” *China Daily*, February 23, 2012, http://www.chinadaily.com.cn/usa/epaper/2012-02/23/content_14677276.htm, accessed on March 16, 2012.

²³ “As US Looks Toward Asia, It Sees China Everywhere!” *The New York Times*, November 15, 2011.

受到擠壓，重大較量將難以避免。」²⁴所以儘管習近平訪美受到隆重禮遇，兩國關係的實質現階段已是「互信稀缺的互賴」，危機與損害管控，遠多於協調合作。²⁵

伍、當前中共對美戰略的困局：「位置」與「身分」的逆行

如同王逸舟、時殷弘、王緝思、朱鋒等評估所綜合顯示，這幾年中國大陸社會的國際觀產生了「財大氣粗、咄咄逼人的虛矯之氣」，「盛世情懷太重」，甚至知識界與外事機構都忘卻謙虛睦鄰，「滿腦子突破封鎖與拔釘子的計算」。²⁶軍方與「新左派」的發言有時也神來一筆，「在在預示危險轉捩點的逼近」。中共無法提供國際社會「身分」話語的公共財，卻忙著用提升的軍力保衛增長與擴大的「位置」利益（例如遠洋資源取得、能源運輸線防衛的部署），這樣「身分」可疑的中國大陸，開始使亞洲及部分發展中國家恐懼，認為中共作風有「新殖民主義」的影子。根據朱鋒與王逸舟的觀察，美國已經重新在中國大陸四周（或許除了中亞）贏得主動，且中共內部對此還茫無頭緒，並無有系統的應對策略出臺。筆者認為，癥結就在於中共國力與「位置」的上升，正與「身分」定位發生逆行現象。「身分」缺位造成「位置」的優越，找不到相適應的國際「認同」與「資格」。以往經營的「負責者」又向現實主義的「制衡者」與修正主義的「挑戰者」形象倒退。「位置」與「身分」兩者的不協調在美國攻勢下暴露，領導層與學界又忙於「十八大」交接，要使兩者重新恢復協調也是有心無力。

也因如此，去年5月中共接待緬甸總統登盛來訪時，急著將「中」緬關係提升為「全面戰略合作夥伴」；7月中共在峇里島趕忙與東協簽署《南海各方行為宣言指針》；10月接待越共總書記阮富仲（Nguyen Phu Trong）時又簽署「『中』越聯合聲明」，推動「『中』越全面戰略合作夥

²⁴ 王緝思，〈「中」美重大戰略較量難以避免〉，《新華網》，2010年8月5日。

²⁵ 習近平訪美的分析，參閱 Simon T. Chang, "Xi Jinping's Visit to the US: A New Start to an Uneasy Sino-U.S. Relationship?" *Prospect Foundation Newsletter*, Issue 3, 2012, <http://www.pf.org.tw/>，檢索日期 2012 年 3 月 10 日。

²⁶ 王逸舟原文可見中國評論新聞，2010年12月25日，<http://www.chinareviewnews.com>。檢索日期 2011 年 12 月 4 日。

伴」，同意開通「中」越領導人與漁業部熱線，簽署「關於指導『中』越海上問題基本原則協議」，要求越南「保持冷靜和克制，不讓任何敵對勢力破壞兩黨、兩國關係」。凡此種種都只是戰術上的退卻，試圖固守地緣「位置」的影響力（勢力範圍），但明確的戰略指針尚未明顯浮現。

其實中共受「身分」與「位置」逆行問題困擾由來已久，只是美國當時身陷伊阿戰爭，中共外交戰略的缺損不容易暴露。中共國務院新聞辦公室（簡稱國新辦）曾在 2005 年 12 月 22 日發布了《中國的和平發展道路》白皮書，時隔近 6 年，去年 9 月 6 日中共國新辦再度發表《中國的和平發展》白皮書，內容頗受重視，並由「高層」親自修改，就是企圖用論述將「位置」的優化與「身分」的不確定重新統一起來。兩版以「和平發展」為名的白皮書，其共同點都是在強調北京選擇「和平發展」國策的三個必然性：邏輯（理性選擇）、歷史必然，以及道德必然。去年版本有兩項相互關連的不同點：明顯更加強調中華文化與文明要素（參閱附表），以及中華文化與文明是使中共選擇「和平發展」的第一因素。去年白皮書的以下論證，顯示中華文化已成為和平發展戰略論述的首要因素，這與中共建政以來黨政各項報告、聯合聲明和白皮書相較，確實是前所未有，更是文革時期內外都要「鬥批改」所不可想像的：

中國基於自己幾千年歷史文化傳統，基於對經濟全球化本質的認識，對 21 世紀國際關係和國際安全格局變化的認識，對人類共同利益和共同價值的認識，鄭重選擇和平發展、合作共贏作為實現國家現代化、參與國際事務和處理國際關係的基本途徑。幾十年來的實踐證明，中國走和平發展道路走對了，沒有任何理由加以改變。

附表：2005 年與 2010 年和平發展白皮書結構及中華文化詞彙頻率表

	2005 版	2011 版
第一章（含前言）	一、和平發展是中國現代化建設的必由之路（2）	一、中國和平發展道路的開闢（2）
第二章	二、以自身的發展促進世界的和平與發展（0）	二、中國和平發展的總體目標（0）
第三章	三、依靠自身力量和改革創新實現發展（0）	三、中國和平發展的對外方針政策（0）
第四章	四、實現與各國的互利共贏和共同發展（0）	四、中國和平發展是歷史的必然選擇（6）
第五章	五、建設持久和平與共同繁榮的和諧世界（1）	五、中國和平發展的世界意義（2）
提及「和諧世界」（含「和諧亞洲」及「和諧整體」）次數	11	9
提及中華文化與文明次數	3	10

*括號內數字係該章節提及中華傳統文化、歷史與文明之次數（作者整理製作）

「和」的概念是中共外交與對美「身分」戰略的支柱。但從中共外交史的發展歷程可知，實際上「和平共處」是服務於冷戰中對第三世界的爭奪。「和平發展」是用來爭取已開發國家對「改革開放」的支持。「和平崛起」是中共國力上升前期用以駁斥「威脅論」的話術。但隨著阿伊戰爭與兩次金融危機造成美歐力量的削弱，使中共影響力相對顯得增強，「前三和」（和平共處、和平崛起、和平發展）已無法滿足中共重新定位「身分」的需要——（1）無法說服西方與周邊國家相信，中國大陸絕不重複近代世界史「國強必霸」的規律；（2）無法指引本國公眾與外交人員在本國實力上升時，保持冷靜平和，抑制民族主義亢奮。

「前三和」的蒼白乏力，自然使大陸各界回頭找尋超越近代世界史

(即西伐利亞體系史)的啟發。與此同時，中共執政正當性的官方教條——馬列毛社會主義——支撐政權的效力也快速退去。以當代世界社會主義、馬列思想繼承人自居，此一「身分」顯然不再能感動世人，甚至可能帶有激起基層群眾批判貧富不均的危險暗示。中共於是將馬列束之高閣，從傳統與歷史的宗廟請出中華文化與孫中山先生，不僅作為新的國際名片，也有助於統治的正當性並開展「管理創新」。

中共與中國大陸各界顯然注意到，僅是持續推銷 80 年代以來帶有階級革命與「左」的色彩的「國際政治經濟新秩序」，雖然可以與「華盛頓共識」對抗於一時，卻不能贏得已開發國家與周邊國家可持續的尊重，反而有被扣上「修正主義」挑戰者標籤的危險。另一個中共堅持已久的「身分」——安理會常任理事國，主要的「身分」規範——和平共處五原則的「不干涉主義」也在利比亞與敘利亞危機中日益貧瘠化。深入研究可以發現，實際上中共早已廣泛參與各種維和與干涉行動。²⁷今年起更首次向南蘇丹派遣重型武裝執行維和。早前北韓金正恩（Kim Jong Eun）再度試射「衛星」，中共也接連表示關切。於是從傳統文化與歷史經驗著手，企圖找尋新的「軟權力資源」來支持「和諧世界」論述，是重新界定「身分」以適應新超強「位置」的重要出路了。

然而，中共欲從中華文化找尋「身分」定位，說服美國與國際社會相信它貢獻「和諧世界」與美「中」合作的誠意，一如 2011 年 2 月「紅旗文稿」刊載中共中央外聯部孫根紅〈國際政治格局的新變化及我國的應對策略〉一文所指，中共還要面對十項矛盾的挑戰。²⁸此文未提及的第十項，也是最關鍵的矛盾，自是社會主義正當性弱化下，無信用的舊話語與建構中的中華文化價值新動力間的根本矛盾。「中國模式」及「中國道路」若不能化解此一根本矛盾，則聲稱植根於「傳統文化」的「和諧世界」，難以有超越「摸著石頭過河」的境界，從而使霸主與周邊鄰邦心悅誠服，自然也難阻止其他國家響應美國的圍堵攻勢。

²⁷ 例見 Allen Carlson, "More Than Just Saying No: China's Evolving Approach to Sovereignty and Intervention since Tiananmen," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross ed., *New Directions in the Studies of Chinese Foreign Policy* (Stanford: Stanford University Press, 2006), pp. 217-241.

²⁸ 孫根紅，〈國際政治格局的新變化及我國的應對策略〉，《紅旗文稿》，<http://theory.people.com.cn/GB/13917561.html>，檢索日期 2012 年 2 月 24 日。

陸、結論

美國維繫全球霸主「身分」與「位置」的決心是確定的，但以何種方式成本較小則是有選擇的。中共「位置」上升雖是不爭事實，但北京尚無相應的全球「身分」戰略，對未來國際秩序想像也沒有定型，內部各類爭辯甚多。其外交關鍵不是如何改善「位置」，但「身分」創新將暫時難產。此時美國要拉攏盟邦，但並不放棄形塑中共戰略發展的可能，使中共的「位置」與「身分」被限制在有利於美國主導的秩序之內。

如同歐巴馬所言，認為美「中」競爭只能導致直接、硬性的敵對（adversary）尚言之過早。相反地，如同美國國防部長潘內塔（Leon Panetta）於去年 11 月 29 日在《金融時報》撰文提到，美國在東亞追求的是「廣泛、持久、靈活」的存在。這與小布希後所宣示的「戰略彈性（strategic flexibility）」和希拉蕊近來提出的外交「前進部署（forward deployed diplomacy）」仍屬一致，亦即重申領導地位與軍事存在，但也要求「盟友」承擔制衡崛起者的責任，而非使美國防衛力量大量暴露於威脅的第一線，這些作法也符合攻勢現實主義有作為、有卸責的特徵。

同時，美國的「重返亞洲」對東亞國家或許是一激勵。但美國是否能順利從中東脫身，變化中的全球伊斯蘭世界究竟是轉向有利美國或其他勢力？美俄關係在普欽接手俄國執政後是否仍和緩友好？凡此都將制約美國真正能投注多少資源在亞洲。不僅美國的東亞戰略將需要很長時間的部署，中共的外交籌碼也並非在減少中。因此，可以先行預判，到「十八大」之前，除非爆發領土爭端問題的惡性事件（例如爭議海域與領土上有傷亡的衝突），中共將以守勢回應美國的亞洲攻勢。尤其對東協國家，可能出現較為溫和的姿態。例如：南海問題作出戰術性讓步（同意航行與開發問題可多邊化，唯主權爭議仍屬雙邊等）；在「東協加一」的框架中給予東南亞國家更多貿易優惠條件；降低、延後海軍在南海活動的能見度，代以海監、漁政單位等的巡航（然東海與西太平洋方面共軍卻有可能維持活躍）。但「十八大」之後，如何克服「身分」與「位置」逆行的外交難題，將是習進平時期對外戰略的根本性挑戰。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

中共對美「重返亞洲」戰略的回應趨勢與展望

專題分析

中共遠洋作戰能力—從亞丁灣護航任務淺析

馬立德

國防大學陸軍學院情報組教官

摘要

中共海軍亞丁灣護航迄今三年餘，以南海、東海艦隊為核心的編組任務共計執行 10 次、北海艦隊 1 次，已屬例行常態性任務，納編艦艇皆是中共自製新式主要作戰、後勤艦，這顯示出一些值得研究的現象，首先，中共海軍在三化、三步走的政策引導下，已積極向遠距投射的戰略目標邁進，並與全球化下非傳統安全接軌，藉由反海盜、護航來驗證其自製新式的海軍艦艇遠洋作戰能力，以及未來航艦戰鬥群護衛能力；復以，中共海軍大型作戰艦的數量少，睽礙整個護航任務，驅逐艦僅 8 艘次，佔執行兵力 24.2%，不足以支撐其「遠海長航」的任務需求，因此須審視其現代化造艦計畫，是否可滿足多元的海上作戰環境；再者，中共經濟的成長依賴海上能源交通線安全日益加巨，必須要有強有力的海軍戰略力量來支撐，以確保海上交通線及海洋權益；終言，兩岸局勢緩和，海軍應逐步建立我國海上（遠洋）整備支援能力，方能在現今預防戰爭下，因應全球化下非傳統安全新形勢。

關鍵字：全球化、遠海長航、海權、非傳統安全

壹、前言

2011 年 12 月 26 日是中共海軍艦艇編隊赴亞丁灣及索馬利亞海域執行護航任務 3 週年，¹也是中共改革開放 30 年後的新里程碑。中共改革開放迄今，在每年 10% 左右的經濟增長率背景下，使得能源對外依存度快速激增，促使中共將目光投向海洋。中共自 1996 起成為原油「進口國」後，2010 年原油對外依存度已達到 55%，²其中 8 成要依靠海運從中東、非洲航經印度洋和麻六甲海峽輸入國內，如海上航線受敵對或恐怖勢力威脅或破壞，經濟損失難以估計。2009 年 1 月 4 日《解放軍報》社論刊載「利益邊疆」說，³指出「國家的利益在那裡，中共人民海軍就到那裡」。基此，研判中共海軍正逐漸成為保護海外經濟利益的防禦武器，其海權思想的演變，正與馬漢的「海權論」中強調：「廣義的海軍戰略，不僅是在戰時，還要在平時建設，維持和加強國家的海權」不謀而合。⁴另美國前參謀首長聯席會議主席穆倫將軍（U.S. Joint Chiefs of Staff, General Lord Mike Mullen）發表新海洋戰略：「新的海洋戰略須體認到一個重點，海洋已不再被單一國家所控制，而是審視有些國家當經濟趨勢好轉時，在海洋上航行安全和自由的行為。」⁵實際上這是美國對自身能力衰弱的暗示，而中共正善用此戰略機遇期，以逐漸強大海軍力量，來作為終結區域或全球霸權的手段，未來中共海軍隨著亞丁灣護航的常態化，將發展出明確國家戰略目標。

貳、海上非傳統安全威脅 - 亞丁灣打擊海盜

2008 年以來，聯合國安理會針對索馬利亞地區海盜問題，先後通

¹ 吳勝利，〈中國海軍護航三週年確保 100% 安全〉，《解放軍報》，2011 年 12 月 26 日，http://www.cnr.cn/newscenter/bzjh/201112/t20111227_508983691.shtml

² 廖永遠，〈中國原油對外依存度首超美國—如何破解「石油魔咒」〉，《新華網》，2011 年 08 月 13 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-08/13/c_121855258.htm

³ 《解放軍報》第 7 版於 2009 年 1 月 4 日發表署名「黃昆侖」的熱點解析專文。

⁴ 史滇生，《中國海軍史概要》（北京：海潮出版社，2006 年 7 月），頁 36。

⁵ 美國新海洋戰略的制定始於 2006 年 6 月，由美國前參謀首長聯席會議主席穆倫上將（Mike Mullen）起草，並於 2007 年 10 月 17 日美國海軍戰爭學院（Naval War College）的國際海上力量研討會上公布。

過第 1816、1838、1846 及 1851 號 4 項決議案，⁶授權各國依據「聯合國憲章」第 7 章採取行動，在索馬利亞境內「採取一切必要的適當措施」，2008 年 12 月 20 日，中共外交部正式對外宣布：解放軍決定派遣海軍艦艇前往亞丁灣、索馬利亞海域執行護航任務。⁷從第 1 批 228 年 12 月 26 日中共赴亞丁灣護航編隊由三亞啟航迄今，仍持續護航行動，護航編隊係由南海艦隊為主、東海艦隊為輔，採輪替納編方式組成（南艦計 6 次，東艦 4 次、北艦 1 次，合計 11 批次 19 艘艦艇），其各批編隊組成任務統計表如後（詳見表 1）：

表 1：中共亞丁灣護航各批艦艇編組任務統計表

批 次	隸 屬	指揮員	參與艦艇	艦型
一	南海 艦隊	南海艦隊參謀長杜景臣少將	武漢號飛彈驅逐艦（169）	052B
			海口號飛彈驅逐艦（171）	052C
			微山湖號綜合補給艦（887）	福池級
二	南海 艦隊	南海艦隊副司令員麼志樓少將	深圳號飛彈驅逐艦（167）	051B
			黃山號飛彈護衛艦（570）	054A
			微山湖號綜合補給艦（887）	福池級
三	東海 艦隊	東海艦隊副司令員王志國少將	舟山號飛彈護衛艦（529）	054A
			徐州號飛彈護衛艦（530）	054A
			千島湖號綜合補給艦（886）	福池級
四	東海 艦隊	東海艦隊副參謀長邱延鵬大校	馬鞍山號飛彈護衛艦（525）	054
			溫州號飛彈護衛艦（526）	054
			巢湖號飛彈護衛艦（568）	054A
			千島湖號綜合補給艦（886）	福池級

⁶ 依據《聯合國憲章》第七章通過聯合國會員國積極參與打擊索馬利亞海盜的行動，詳見聯合國安理會官方網站，<http://www.un.org/>。

⁷ 中共國防部於 2008 年 12 月 23 日 10 時發布新聞，表示解放軍海軍艦艇赴亞丁灣及索馬利亞海域執行護航任務。解放軍海軍南海艦隊的 2 艘驅逐艦和 1 艘補給艦，將於 12 月 26 日從海南三亞啟航前往上述海域實施護航。

中共遠洋作戰能力—從亞丁灣護航任務淺析

五	南海艦隊	南海艦隊副參謀長張文旦大校	廣州號飛彈驅逐艦（168）	052B
			巢湖號飛彈護衛艦（568）	054A
			微山湖號綜合補給艦（887）	福池級
六	南海艦隊	南海艦隊參謀長魏學義少將	蘭州號飛彈驅逐艦（170）	052C
			崑崙山號船塢登陸艦(998)	071
			微山湖號綜合補給艦（887）	福池級
七	東海艦隊	東海艦隊副司令員張華臣少將	舟山號飛彈護衛艦（529）	054A
			徐州號飛彈護衛艦（530）	054A
			千島湖號綜合補給艦（886）	福池級
八	東海艦隊	東海艦隊副參謀長韓小虎大校	馬鞍山號飛彈護衛艦（525）	054
			溫州號飛彈護衛艦（526）	054
			千島湖號綜合補給艦（886）	福池級
九	南海艦隊	南海艦隊副參謀長管建國少將	武漢號飛彈驅逐艦（169）	052B
			玉林號飛彈護衛艦（569）	054A
			青海湖號補給艦（885）	南倉級
十	南海艦隊	南海艦隊副參謀長李士紅大校	海口號飛彈驅逐艦（171）	052C
			運城號飛彈護衛艦（571）	054A
			青海湖號補給艦（885）	南倉級
十一	北海艦隊	南海艦隊副參謀長楊駿飛少將	青島號飛彈驅逐艦（113）	052A
			煙臺號飛彈護衛艦（538）	054A
			微山湖號綜合補給艦（887）	福池級

*作者自行整理製作；指揮員官階為當時指派任務時之官階。

參、中共海軍遠洋作戰能力

如不具備在太平洋及印度洋與大國海軍相抗衡和爭奪制海權的能力，那麼將來解放軍在戰爭及衝突來臨時，將失去海洋戰略的主動權，包括喪失海峽扼控點，對於中共的能源航線甚至長距兵力投射都會形成

嚴重威脅與考驗。基此，中共已開始執行各種強化海軍遠洋作戰的能力，以加快發展海上大型作戰載臺和海軍中遠程精確導引武器為重點，為其後續在海上作戰能力奠定基礎。中共如何組建符合遠洋作戰能力的艦艇，以三方面說明如後：

一、防空作戰能力

防空是中共海軍護航編隊長久以來的弱點，隨著艦艇排水量、性能及續航力的增強，加上作戰任務需求及部署遠離岸基防空體系的情況與日俱增，解放軍已經認真思考其水面艦艇防空系統是否能滿足遠距兵力投射。事實上，中共仍缺乏足夠的區域防空艦，無法有效反制敵方飛機或反艦飛彈的攻擊，僅第一及第六次護航的 052C 型艦裝備有類似美國神盾艦的對空雷達和海紅旗-9 防空飛彈系統，⁸可壓制敵方高空目標的作戰活動，其餘均為裝備 SAN-12、海紅旗-16，以及海紅旗-7 等中、近距離的防空飛彈系統。以在中高空活動的反潛巡邏機為目標，該型艦可有效將其驅離至 100 公里外，如此一來便能提高中共海軍核潛艦、柴油潛艦的中遠洋活動範圍和作戰能力，對提高海軍遠洋作戰編隊的整體攻擊能力和效果非常明顯。復以亞丁灣海域氣象條件上溫差大、乾燥低溼度的變化、雲量少高熱的環境因素，在科學定性上定會影響武器效能，定量上則需進一步研究與探討，上述問題在中共後續的武器發展，對於全球化複雜天氣條件下的適應，須提早因應。

二、水面作戰能力

大部分亞丁灣護航艦艇配備新研發列裝的鷹擊-83 反艦飛彈，⁹強調超視距攻擊能力、飛行控制精確、飛彈命中率、摧毀能力、複雜電磁環境下的目標搜索，以及追蹤能力，且大幅提高驅逐艦及護衛艦的載彈量（驅逐艦提高到 16 枚，護衛艦提高到 8 枚），進而使中共海軍具備飽和攻擊的能力。另 052C 驅逐艦上所裝載的鷹擊-62 反艦飛彈，射程達 250

⁸ 〈海紅旗-9 遠端艦對空飛彈〉，《維基百科》，2009 年 9 月 27 日，<http://www.hudong.com/wiki/>。

⁹ 〈鷹擊-83 反艦飛彈〉，《百度百科》，2006 年 4 月 13 日，<http://baike.baidu.com/view/2079724.htm>。

公里，陸基型更達到 400 公里。¹⁰由於中共在長程海上警戒機、艦載直升機的數量上仍難以滿足實際要求，多數仍依靠水面艦艇雷達系統，在現代級驅逐艦上裝備的米涅拉爾（Mineral）超視距雷達，¹¹可滿足單艦超視距對海攻擊作戰要求，無需依靠偵察機、艦載直升機等外部超視距偵測和引導攻擊，經由數據鏈通信系統，能同時對多個目標進行飽和攻擊，惟多變的天氣型態將影響這種大氣導管效應雷達的精準度，另同上述的地理、氣象條件下，反艦飛彈在接近高度蒸發的水面環境上進行掠海飛行，亦須對於複雜海象下保有較佳的环境適應力。

三、水下反潛能力

護航編隊艦艇的反潛能力有技術、裝備落後等問題，主因其聲納效能差，艦艇使用固定主動中（高）頻聲納，這是種廉價且操作簡易的聲納。加上中共自製海直-9 反潛直升機搭載力有限，影響其整體反潛作戰，¹²而由俄羅斯引進的卡-28 反潛直升機，¹³可完成複雜的對潛搜索和攻擊，通過雷達、聲納浮標、吊放聲納對近 1,000 平方公里的廣闊水域進行搜索和控制，如搭配拖曳陣列聲納使用，將會在編隊外圍海域形成一道安全的反潛防線。被動拖曳式陣列聲納對潛警戒偵測設備，可引導卡-28 或海直-9 反潛直升機使用機載探測設備對潛艦實施精確定位及攻潛，或者透過艦隊數據鏈路，將目標傳至指揮艦或反潛艦進行處理，選擇遠程反潛武器進行攻擊，中共反潛作戰模式已逐漸與美、歐海軍一致，¹⁴如果與固定式聲納配合使用，還可互補並形成多層次、大範圍對潛探測的反潛系統；另中共利用護航編隊 3 年來在亞丁灣海域蒐集的水

¹⁰ 〈鷹擊-62 遠端反艦飛彈〉，《維基百科》，2009 年 8 月 22 日，<http://www.hudong.com/wiki/>，檢索日期：2012 年 1 月 16 日。

¹¹ “PLAN: The Sovremenny-class destroyers”，《日本世界艦船》（東京），2006 年 3 月刊，頁 37。

¹² 〈中國艦艇反潛護衛：直-9C 和卡-28 性能對比〉，《人民網》，2007 年 6 月 16 日，<http://military.people.com.cn>。

¹³ 〈卡-28 反潛直升機〉，《維基百科》，2010 年 9 月 17 日，<http://www.hudong.com/wiki/>，檢索日期：2012 年 1 月 7 日。

¹⁴ 中共海軍 80 年代採「飛、潛、快」近岸防禦，其中「潛」是以潛制潛，21 世紀後積極發展海洋戰略，以漸進方式提升中大型水面作戰艦偵潛裝備與攻潛武器能力，同時三大艦隊於「遠海長航」演訓中，發現採取與歐、美海軍同標準的「水下聽音辨證程式」、「海空協同反潛」、「雙艦、多艦協同攻潛」等模式來實施訓練。

文資料（溫度、鹽度、密度、海水導電度、透明度、層次深度等），建立水下環境資料庫，俾利驗證艦載與機載聲納對於複雜水文條件下的偵蒐效能，以及後續魚雷實施精準攻擊。

肆、興建現代化艦船之戰略涵義

一、加速自製現代化艦艇腳步

中共建政早期除外購蘇俄艦艇，還自力造艦，並於 1991 年蘇聯瓦解後大量吸收俄聯及烏克蘭技術科研人材，進而研改並仿製學習造艦技術，迄 2012 年 3 月已有相當成功亮麗的成績，共計 8 類 26 艘艦艇（如表 2），加上近來第一艘航艦（前瓦雅各號）的海試工作推展順利，顯示海軍加速艦艇現代化的企圖。另共軍不斷藉由各項國際軍火參展與軍事交流機會，逐步吸收新一代艦船知識，以充實高技術艦艇的自製能力，並積極外銷至泰國、伊朗、拉美、非洲等第三世界國家，惟各型艦艇皆有其壽限，研發製造成為持續的工作與投資，加上艦艇建造期程長、數量成長緩慢的特性，須假以時日才能逐步形成具嚇阻或迅速處理突發情況的遠洋作戰能力，惟國防攸關國家安全，因中共堅持艦艇自建國造，現已成為正確發展方向，奠定了自主性國防的基礎。

表 2：中共 21 世紀主要現代化作戰艦艇

類型	北約代號	代號	數量	舷號	艦名	下水時間	任務型態
驅逐艦	旅海	051B	1	167	深圳	1998年	多用途
	旅洲	051C	2	115	瀋陽	2004年	防空
				116	石家莊	2006年	防空
	旅滬	052A	2	112	哈爾濱	1994年	反艦、反潛
				113	青島	1995年	反艦、反潛
	旅洋一型	052B	2	168	廣州	2002年	多用途
				169	武漢	2002年	多用途
	旅洋二型	052C	2	170	蘭州	2003年	區域防空
				171	海口	2005年	區域防空
	現代級	杭州級	4	136	杭州	1996年後	多用途

中共遠洋作戰能力—從亞丁灣護航任務淺析

護 衛 艦				137	福州	1996年後	多用途
				138	泰州	1996年後	多用途
				139	寧波	1996年後	多用途
	江凱一型	054	2	525	馬鞍山	2003年	多用途
	江凱二型	054A	11	526	溫州	2003年	多用途
				529	舟山	2006年	多用途
				530	徐州	2006年	多用途
				568	巢湖	2007年	多用途
				569	玉林	2009年	多用途
				570	黃山	2007年	多用途
				571	運城	2009年	多用途
				548	益陽	2009年	多用途
				549	常州	2010年	多用途
				538	煙臺	2010年	多用途
				546	鹽城	2011年	多用途
				?	?	2012年	?

資料來源：1、作者自行彙整製作。

2、參考維基百科，網址：<http://zh.wikipedia.org/wiki/054A%E5%9E%8B%E6%8A%A4%E5%8D%AB%E8%88%B0>

二、由護航提升遠洋訓練常態化

中共海軍藉赴亞丁灣打擊海盜的機會，遠離母港執行長期海上戰鬥巡弋任務。該項任務是由南海艦隊與東海艦隊依序執行，至第 11 次護航轉由北海艦隊接手執行，隨艦人員要接受長期海上生活並經歷臨戰考驗，大幅提升官兵應戰技能與自信心，對中共海軍由近海防衛改變為遠洋護航作戰，提供重要經驗累積，加上中國大陸在地略上是處於一個半封閉的海洋地理環境，屬濱海地區，在地緣政治上是典型的邊緣海國家，從歷史角度觀察，由陸上國家邁向遠洋海軍的發展過程相當困難，尤其中共海軍九大出海口幾乎全部受制於人，平時受人監控、戰時則易

被封鎖圍堵，可以說在軍事戰略態勢上，是處於極不利的內線作戰，¹⁵隨著中共改革開放成功，經濟持續成長，海外能源依存度日益重要的前提下，中共海軍「遠海訓練例行化、遠洋護航常態化、艦艇出訪經常化」的三化發展，已成各項演訓任務的核心。¹⁶

三、藉參與非戰爭行動履行國際義務

中共近年來積極參與國際安全事務，增加與外軍在非傳統安全領域的合作，藉由聯合國維和行動與外軍進行各項演訓，提升整體參訓官兵的國際能見度，以及最重要的國家、部隊認同感和榮譽心，筆者認為這是現在中華民國國軍所面臨最嚴重的問題之一，主要原因為我國軍長期受中共外交打壓所致，雖然軍方高層與美日往來密切，也有定期的互訪活動、漢光美軍觀察團、智庫研討會等多重管道，惟基層部隊因少有機會與外軍合作演訓，無法培養出高昂士氣與信心，反觀中共海軍的非戰爭軍事行動內容，包括艦艇敦睦出訪、海上聯合軍事演習、天然災害搜救、聯合救援行動、邀請外軍參訪演訓，以及青島海上多國閱兵、北京奧運、上海世博期間海上維安等多種複合式任務型態。中共以漸進方式來履行國際間大國的義務責任，除可藉由各項交流機會有助於學習別人長處，獲取更多經驗循序漸進增加「軍事軟實力」，更能提升國際形象。

四、展現大國海軍企圖

去（2011）年3月1日，參與中共第七次護航任務的徐州號飛彈護衛艦快速通過蘇伊士運河，抵達利比亞海域，與撤離利比亞之僑民所租用的兩艘希臘籍威尼澤羅號和希臘精神號商船會合，執行撤僑護航任務。這是解放軍首次同步派遣空軍4架伊爾-76運輸機、租用2艘外籍大型郵輪，以及1艘海軍護衛艦火速前往利比亞海域，協助中共大使館撤僑行動，顯示中共要在全球化重大區域議題上扮演更積極、重要的角色及發言權，發揮中共海軍主動進行國際海域救援及護僑行動的作用。另外，自去年8月中共航艦首次海試迄今，已進行七次海試，研判今年

¹⁵ 〈中國海軍出海口受美日鉗制-透視中國海軍九大遠洋軌跡〉，《新華網》，2010年4月27日，http://news.xinhuanet.com/politics/2010-04/27/c_1259081.htm。

¹⁶ 〈中國海軍應打造太平洋艦隊〉，《新華網》，2011年12月5日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/herald/2011-12/05/c_131284309.htm。

將是航艦海試高峰期，甚至有可能於 10 月中共召開「十八大」前成軍，由於航艦被認為是軍事大國的象徵，也是現代海軍水面戰鬥艦艇中綜合戰力最強的艦艇，中共海軍若完成整建工程並編成航艦戰鬥群，東可前進至西太平洋的第二島鏈，南可經由南中國海、麻六甲海峽擴張到印度洋，¹⁷將是提升中共海軍全球化的重要標誌。

五、以海洋防衛來捍衛海上能源生命線

根據中共上海社會科學院能源報告指出，2010 年中共原油對外依存度已突破 55%，天然氣依存度也達 31% 的歷史新高，鐵礦對外採購也創下 2006-2010 年世界第一的記錄，預估今後需求量還會不斷增加，中國大陸對外採購原油市場不但面臨嚴重挑戰，且預估 2025 年後，將面臨本身儲油量枯竭的難題，加上原油的生產、提煉及通路主要還是集中於少數國家手中，受到地緣政治因素影響，使得油源問題成為中共能源安全的首要問題。¹⁸這些數字透露出中共要確保海上生命線、捍衛海洋權益，要達成上述戰略目標必須要有強有力的戰略力量來支撐，中共海軍要向南突破麻六甲困局，最重要的就是增強自身力量。只有中國大陸的海外利益越來越多，海外航線日趨穩固安全，以進出口為支柱的外向型經濟才能長久保持興盛，創造出更多的財政收益。在良性循環的刺激下，才能突顯中共的遠洋戰略並強化海軍的重要地位。

伍、政策建議

在面對中共轉變國防戰略，加速調整軍事部署之際，我中華民國海軍是否需建立海上（遠洋）護航能力，以及我遠洋漁船遭海盜劫持時有

¹⁷ 李立德，〈未來中共航母發展對我之影響〉，《海軍學術月刊》，第 42 卷第 5 期，2008 年 10 月，頁 62-70。

¹⁸ 崔民選，〈2006 中國能源發展報告〉，《北京：社會科學文獻出版社》（北京），2006 年 12 月 5 日，頁 81-88；《2020 年中共能源需求分析研究報告》（臺北：國防部整合評估室，2005 年），表 2-8，頁 2~11。另國防部對中共 2020 年石油需求預估數據，係根據國際能源總署（International Energy Agency, IEA）所公布的 2002 年版未來世界能源展望（World Energy Outlook, 2002）所得；〈中共保障進口石油海運安全之探討〉，《2008 年中共年報》，中共年報編纂委員會，（臺北：中共研究雜誌社，2008 年），頁 2-43。

所聞，近來漸成輿論媒體焦點，且我海軍也已完成亞丁灣護航任務整備，靜待國安單位評估後下達遠洋護航指令，¹⁹以筆者淺見，能否成功執行遠洋護航任務主要考量因素，是所需後勤整備事項（補、保、運、衛），其涵蓋面向不僅包括單純的國防事務，還牽涉軍事、外交、交通運輸（海、空運輸能力）的層面，甚至達到國安層級的範疇。以東北亞的日本韓國等鄰國為例，即便擁有強大的海軍，仍得大幅依靠外力（美國中央指揮部第五艦隊成立 151 聯合任務艦隊）協助執行亞丁灣護航任務，顯然在遠洋護航任務與國家整體安全維護上有輕重的抉擇。但對長年缺乏與外軍演訓交流經驗的國軍部隊，卻能建立起一個長期、固定、常態化與外軍部隊交流機會的管道，以及強化我海軍非傳統的護航行動卻是機會有限。因此建議依據我中華民國當前經濟狀況與海軍的能力與任務，緊守國防戰略「防衛固守、有效嚇阻」的守勢戰略原則，²⁰當然這守勢戰略是包含所謂的攻勢作為（不對稱作戰形態），以及馬政府的三道防線的「國防與外交」結合在一起，不論是以防衛或嚇阻何者為先，就是要在「岸置防空與反艦飛彈屏衛下，以海上輕快兵力（光六艇、錦江艦，以及未來的迅海艦）來實施防衛固守；另外加上空中掩護下的海上機動艦隊（基隆級為主力，加上成功級、康定級和濟陽級組成數個戰鬥群），以達有效嚇阻的效果」，如此方能達成現今預防戰爭，確保國家安全之目的，要達成上述的目標，從四個面向說明如後：

一、整建「防衛固守（尋近突穿）、有效嚇阻（長拳打擊）」高、低組合艦隊—國軍兼具濱海與遠洋作戰能力（以小搏大）

美國海軍在整建未來 30 年的作戰艦隊規劃中，提出由神盾級巡洋艦 CG、神盾級驅逐級 DDG 與濱海作戰艦 LCS 三種艦型進行高低搭配組合，第一艘濱海作戰艦 LCS 也將於今（2012）年底部署新加坡，這種組合若未來於西太平洋完成部署，對兩岸而言，其實都面臨了遠洋與濱海作戰的需求與挑戰，尤其中共海軍已經積極朝發展遠洋海軍的目標

¹⁹ 〈陸委會：研究派軍艦護航〉，《中央社》，2009 年 01 月 08 日，<http://n.yam.com/cna/politics/200901/20090108526651.html>。

²⁰ 《四年期國防總檢討》，國防部，2009 年 03 月 16 日，<http://www.mnd.gov.tw/QDR/file/csu.pdf>。

前進，反觀我國海軍建軍過程是被動的被迫跟進，因此發展具備濱海作戰與局部遠洋作戰雙重能力，才是海軍發展的重要戰略目標—「建立一支高、低組合的艦隊」。也就是由 50 艘飛彈快艇（含已成軍的 30 艘約 200 噸光 6 艇）、²¹12 艘錦江級近岸飛彈巡邏艦（原編制 14 艘，今[2012]年除役 2 艘）、加上「迅海案」500 噸級的雙船體匿蹤型濱海飛彈巡邏艦等中、小型輕快兵力，²²平時隱匿在臺灣周邊商、漁港，搭配岸置天弓防空、雄風反艦等飛彈陣地，勤練海上攻防突擊戰法；平時應付低強度、低衝突的臺灣周邊海域運補、查證、巡弋等任務，戰時透過「網路化」的戰場指管通情系統，以資料鏈傳遞作戰訊息及掌握敵情，進行以岸制海、空優勢下的聯合作戰（尋近突穿）；另以 4 艘基隆級驅逐艦為主，²³加上 8 艘成功級、6 艘康定級、8 艘濟陽級巡防艦所組成的海上機動打擊群，²⁴在基隆級艦海上戰場管理與對空長程打擊能力下，形成局部遠洋優勢兵力，達成嚇阻敵人確保制海權之目的（長拳打擊），此一具戰略清晰、高度戰場透明度組合成的兵力結構將越趨完整，使國軍同時具備濱海與遠洋作戰之能力（以小搏大），符合當今建立精巧強國軍部隊。

二、強化 P-3C 長程反潛機預警能力—結合西太平洋美、日、韓等國情傳鏈路

由於臺灣四面環海，適合中共潛艦進行情報蒐集及特種作戰，基此，國軍已採購 12 架 P-3C 反潛預警機，²⁵該機型為美、日等國現役主力機種，日本甚至有世界最龐大的 P-3C 機隊，現今全世界共有 16 個國家使用此型反潛預警機，經過機體翻修與性能提升後，可達服役 20 年

²¹〈光六艇卅艘全數成軍加入戰鬥序列〉，《軍聞社》，2011 年 12 月 2 日，<http://tw.news.yahoo.com/>，檢索日期：2012 年 1 月 30 日。

²²〈迅海計畫〉，《維基百科》，2011 年 10 月 30 日，<http://zh.wikipedia.org/wiki/>，檢索日期：2012 年 1 月 1 日。

²³紀德級驅逐艦是美國海軍已除役的飛彈驅逐艦。最初是針對伊朗在波斯灣的防空需求，依據史普魯恩斯級驅逐艦船體所設計而成的四艘軍艦。2005-2006 年間，美國海軍陸續將這批艦隊交接給中華民國海軍，改稱為基隆級驅逐艦。

²⁴在 1990 年代初，中華民國海軍原向美租借 9 艘諾克斯級巡防艦，但最後美國僅啟封 8 艘，交付我國服役使用，改稱為濟陽級巡防艦。

²⁵〈三項軍購的突破熱點—臺灣的 P-3C 升級選擇〉，《全球防衛誌》259 期，2006 年 3 月，頁 41。

以上之作戰需求，由於是美軍現役飛機，只要臺、美雙方保密器的問題獲得解決，在以 LINK16 為基礎的通聯裝備上，均可與東北亞美、日、韓等國海軍，甚至關島的美軍有更為密切的合作關係，可有效與美日海軍情監偵單位實施海上情報傳遞，執行海空聯合反潛作戰，以及對敵艦船和潛艦執行空對艦魚叉飛彈攻擊，甚至以最新型的 MK48 魚雷實施水下攻擊，尤其是相容於國軍「迅安」系統，具即時自動傳輸和接收戰術資訊的能力，將有利海空聯合監偵，大幅提升早期預警能力，故 P-3C 反潛預警機不僅是優越的防衛武器，亦為積極的反制力量。

三、優先採購或宣示自建潛艦—嚇阻中共「遠海長航」經由我周邊海域進入西太平洋第二島鏈

2005 年迄今，中共海軍以常態性的跨區遠海長航訓練來展示突破太平洋第一島鏈的決心，²⁶以及進入西太平洋與美國爭霸海洋的企圖與能力，我國及日本周邊海域均為中共海軍必經之路，為滿足我國防戰略需求，須積極向美方表明我國購買潛艦之急迫性，或以技術協助我方自製國艦。自主性國防原為我國防安全上既定政策，雖然自行建造近海型潛艦（以小型潛艦部署我西部淺水區）受到風險高、作戰期程短、水下定位易受海流等因素影響，但建造時程短、隱密性佳，若搭配良好的情監偵系統與「狼群戰術」，²⁷將敵兩棲登陸船團截擊於海上，是有效阻止中共航艦進入西太平洋第二島鏈的最佳利器。²⁸另從媒體報導得知，中共在我三項對美軍購中，反應最為激烈的就是潛艦的獲得，顯示潛艦實為臺海衝突中最有效的反制武器，雖然柴電潛艦在深海反潛作戰效能極其有限，但是柴電潛艦的運轉性能高，且啟動電力推動時噪音極低，仍能在限制水域中潛伏於敵方海軍航行通道，執行封鎖任務。

四、逐步完備我國海洋支援機制—以建立我國軍遠洋護航能力

²⁶ 〈中共各艦隊跨區遠海長航訓練頻次〉，《中華民國一百年國防報告書》，2011 年 7 月 12 日，頁 59。

²⁷ 〈狼群戰術〉，《百度百科》，2002 年 1 月 23 日，<http://baike.baidu.com/view/2079724.htm>。

²⁸ 馬立德，〈中共海軍反介入/海上拒止作戰之研究〉，《國防情勢雙週報》，2011 年 05 月 11 日，頁 27-30。

因應非傳統安全以及全球暖化下日趨頻繁嚴重的天然災害，我國應儘早建立遠洋支援整備機制，擴大我國國際事務參與之能見度。2008 年馬政府執政之初，即宣布建立海洋國家，同時成立「行政院海洋事務推動小組」，並預劃成立「海洋事務委員會」，²⁹由於國防部迄今並未列入「行政院海洋事務推動小組」委員名單的機關委員中，建議未來以該委員會為核心，並編入國防部、內政部、外交部、交通部、經濟部、陸委會、海岸巡防署等跨部會有關海事、涉外、航運、漁業、警政、移民等公家單位，結合慈濟、世界展望會等非政府組織及長榮和陽明海運；由於我海軍每年均有例行性區域、跨洲甚至環球的遠航敦睦訓練，其前置的作業包含：受訪國港勤設施、油品食物補給、艦船維修料配件系統建立，甚至衛生、醫療緊急後送體系等，具有在海洋上長期執行工作的實際經驗；未來可在遠洋整備支援機制運作下，擔負起即時的第一線任務，項目包含：遠距護送我國籍的商（貨）輪及漁船，於發生天災時運送援外救濟物質，並支援海事危難搜救等非傳統安全的海洋事務。

陸、結語

拜改革開放與經濟高速成長之賜，中共海軍在整體質與量上已向國際社會展現其可觀、傲人的成果，尤其是在國際全球化的衝擊下，中共非傳統安全及非軍事任務比重將會快速增加，中共海軍將大幅強調「遠海訓練例行化、遠洋護航常態化、艦艇出訪經常化」等三化，在國防三步走的政策帶領下，變成未來演訓任務的核心。³⁰此外，當今兩岸關係在馬政府執政穩定，兩岸互動和緩的環境下，如何找尋武力反獨以外的中共海軍任務與角色，都是中共高層領導在思考的海軍未來，甚至是國家海上安全與海權發展，所須積極面對的嚴肅課題。反觀我國在國際政治特殊處境，須積極面對未來預警短、縱深淺的戰爭特質，若要倚重外援協助，實屬緩不濟急，國軍須充實優質的國防力量，建立「量小、質精、戰力強、反應快」的嚇阻性防衛武力，海軍則須緊密結合國防戰略

²⁹ 「行政院海洋事務推動小組」，2010 年 06 月 22 日，行政院.資訊網，<http://www.cmaa.nat.gov.tw/ch/index.aspx>。

³⁰ 〈國防和軍隊現代化建設實行三步走的發展戰略〉，《2008 年中國的國防》，2009 年 1 月 20 日，http://www.gov.cn/zwgk/2009-01/20/content_1210224.htm。

「防衛固守、有效嚇阻」守勢戰略原則，建構以「在岸置防空及反艦飛彈的屏衛，實施防衛固守的海上輕快兵力，加上空中掩護下有效嚇阻的海上機動艦隊」，達成以質勝量的海上作戰目的，另在全球化以及非傳統安全上，則可發揮與強化遠洋事務海上工作的實質功能。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

中共遠洋作戰能力—從亞丁灣護航任務淺析

專題分析

北韓金正恩政權的觀察與未來發展

陳嘉生

國防部整合評估室國防研究處處長
銘傳大學國際事務研究所兼任助理教授

摘要

北韓自 2011 年 12 月 17 日金正日過世迄今，短短 6 個月的時間，東北亞局勢突然間詭譎多變，從金正恩政權不穩之說，到權力分享或大權在握，以至於最近與美達成「停核換糧」協議後，又堅持發射火箭而令美國與周邊國家大為憤怒，顯示這位新領導人的領導能力與國際交往方式，深受國際社會關注。各界好奇的是，金正恩上任後將採行何種對外策略，他能否獨攬大權，亦或是必須分享權力，這些都將牽動整個朝鮮半島、東北亞乃至於國際的情勢。本文先探討金正恩的權力地位；其次從北韓現階段的對外手段，探討其內部路線選擇的邏輯及其可能的對美策略；再研析以美國為首的周邊國家對北韓這一連串出爾反爾行為之反應，最後歸納北韓對美策略及其路線，並提出後續的可能發展。

關鍵字：金正恩、東北亞局勢、停核換糧、對美策略

壹、前言

北韓自 2011 年 12 月 17 日金正日過世迄今，短短 6 個月的時間，東北亞局勢突然間詭譎多變，從金正恩政權不穩之說，到權力分享或大權在握，以至於最近與美達成「停核換糧」協議後，又堅持發射火箭而令美國與周邊國家大為憤怒，顯示這位新領導人的領導能力與國際交往方式，深受國際社會關注。不可諱言的，他上任後給予國際社會一種期待，希望北韓能融入國際社會，降低朝鮮半島的緊張局勢，更希望將來的北韓能邁向國際合作的一環。但東北亞的變數受制於「六方會談」停滯不前，中共逐漸崛起，加上美國表示重返亞洲，聚焦亞太軍力重整，美日、美韓持續強化同盟關係，北韓何去何從已成為這位少主金正恩能否鞏固政權的一大挑戰。

金正恩上任後將採行何種對外策略令國際社會好奇。對外策略可以顯示出北韓未來的對外路線，以及看出金正恩是否能獨攬大權，亦或是必須權力分享。簡而言之，後金正日時期的東北亞區域局勢將會產生那些變化？區域內國家如何看待這位少主？區域緊張局勢將如同金正日時代一樣此起彼落，抑或逐漸走向和平穩定？國際社會對後金正日的北韓是否抱持希望？是否未來金正恩將走出自己的「金正恩路線」，抑或只是延續其父親的「金正日路線」？本文先探討金正恩的權力地位；其次從北韓現階段的對外手段，探討其內部路線選擇的邏輯及其可能的對美策略；再研析以美國為首的周邊國家對北韓這一連串出爾反爾行為之反應，最後歸納北韓對美策略及其路線，並提出後續的可能發展。

貳、金正恩的權力逐漸鞏固

對美國而言，北韓先前同意「停核換糧」協議，卻又立即以「發射衛星」來挑戰美國的底線，似乎透露出一個端倪，就是這個轉折是經過精心的設計，並非無的放矢朝令夕改，而發人深省之處便是金正恩的權

力鞏固過程似乎大致底定。¹

從國際關係理論的角度來看，無論是現實主義或新自由主義的支持者均認為，一國的外交政策是其國內政治折衝後的綜合決定，²因此，金正恩必須在權力鞏固的條件之下才能有所做為。有幾個面向可以說明這位少主大權在握，或至少目前權力逐漸穩固而不受威脅：第一，掌握經濟主導權。北韓的朝鮮中央通訊社 4 月 12 日報導，北韓勞動黨第四次代表會議中，任命現任咸鏡南道黨委責任書記郭范基為黨書記、黨部長，以及政治局候補委員，負責掌管北韓經濟，取代前經濟書記兼計畫財政部長洪錫亨，此舉顯示金正恩對於北韓的經濟命脈不但有個人的想法，更有人事主導權。³第二，掌握黨務主導權。北韓前勤勞團體書記崔龍海被任命為政治局常委會委員、總政治局首長，以及黨中央軍事委員會副委員長，成為金正恩委任的心腹，掌控政府組織與軍隊。⁴此外，南韓媒體認為，崔龍海能被賦予重責大任，全歸功於張成澤的大力舉薦，⁵此訊息若屬實，更能確認金正恩的權力鞏固，係得自於其姑丈張承澤的協助。⁶第三，鞏固領導中心。自金正恩接任北韓領導人的地位以來，北韓黨政軍及媒體便大力吹捧金正恩的功績，塑造正統地位，不但將他描述為一個全能的領導人，更把他說成為是民族救星。⁷這無非是為鞏固金正恩的權力核心基礎，更顯示後金正日時代的北韓已經渡過

¹ 〈4 個月，金正恩軍權黨權全拿到〉，《朝鮮日報》，2012 年 4 月 12 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/12/20120412000017.html；〈北韓換經濟總指揮 軍方元老退居二線〉，《朝鮮日報》，2012 年 4 月 13 日。

² Hans J. Morgenthau, *Power among Nations*, 3rd ed. (New York: Knopf, 1964); Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (1988), pp. 485-507; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Mass: Addison-Wesley, 1979); Robert O. Keohane, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

³ 〈北韓換經濟總指揮，軍方元老退居二線〉，《朝鮮日報》，2012 年 4 月 13 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/13/20120413000008.html。

⁴ 同註 3。

⁵ 張成澤現任北韓國防委員會副委員長，以及執政黨朝鮮勞動黨行政部長，也是少主金正恩的姑丈，金正日過世後他被認為是金正恩的「攝政王」。張成澤於 2005 至 2006 年間曾被金正日軟禁 2 年，2007 年才真正回到權力核心。

⁶ 同註 3。

⁷ 〈安內擺中間，平壤集體領導輔政〉，《自由電子報》，2011 年 12 月 21 日。

政治動盪期。⁸此外，金正恩於去年 12 月 30 日金正日喪期結束後，被推舉為最高司令官，接着又於 5 月 11 日被推舉為總書記；雖然北韓在 13 日清晨發射「光明星 3 號」衛星失敗，但依舊於同一天召開第 12 屆最高人民會議第 5 次會議，會中擁戴金正日為「永遠的國防委員長」，並推舉勞動黨第一書記金正恩為國防委員會第一委員長。⁹至此，金正恩的權力已經鞏固，或至少沒有權力挑戰者，國防委員長、人民軍最高司令官，以及勞動黨總書記等最高權力基礎，已完成三位一體的結合。

參、「先軍政治」續為主軸

先軍政治是依據主體思想而來的，¹⁰其主要精神是「一切以軍事為優先（Army First Policy）」的政治思維，雖然是由金日成於 1960 年代提出，但直到 1995 年，金正日視察兩江道蟠鬆哨所時才真正提及「先軍」的重要性，簡言之，就是一切以軍事事務為先，以軍事事務為重。2002 年時，金正日明確指示「要將先軍政治變成全國綱領，並對其理論基礎加以擴充」，其後北韓上下才緊鑼密鼓地加緊研究。「先軍」的政治思想到 2009 年時進入另一高潮，北韓高層重新修改憲法，將國防委員會委員長明確定為「國家的最高領導人」，由原來的「領導總體的國防工作」變為「領導國家的總體工作」，這項改變使得軍隊地位又大為提升。¹¹

⁸ 〈擁戴金正恩，北韓電視臺強力宣傳〉，《TVBS》，2012 年 4 月 14 日，http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=nunumt198720120414184618。

⁹ 〈金正恩成國防委第一委員長 三代世襲完成〉，《朝鮮日報》，2012 年 4 月 14 日，http://chn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/14/20120414000005.html。

¹⁰ 主體思想（Juche Idea）是北韓勞動黨思想體系理論基礎，也是政治權力形成的來源，由北韓首任領導人金日成創立，1967 年金日成綜合大學總長黃長燁加以歸納成為一套體系，也稱之為金日成主義（Kimilsungism）；1970 年代初期開始，平壤高層積極地想要去除馬克斯主義與列寧主義，因此於 1972 年將主體思想列入《朝鮮民主主義人民共和國憲法》，更於 1980 年朝鮮勞動黨第六次代表大會通過的新黨章裡，將金日成的革命思想及主體思想作為北韓的唯一指導方針。參考 Seong-Chang Cheong, “Stalinism and Kimilsungism: A Comparative Analysis of Ideology and Power,” *Asian Perspective*, Vol. 24, No. 1 (2000), pp. 133-161。

¹¹ 〈金正恩能走出「先軍政治」嗎？〉，《中評社》，2012 年 4 月 23 日，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1020/8/4/7/102084799.html?coluid=59&kindid=0&docid=10>

先軍政治體現在金正日積極發展核武的態度上。自 1990 年代起美國柯林頓（Bill Clinton）政府即開始就「朝鮮半島去核化」與金正日談判，但進展不大，主要因為平壤規避輕水反應爐的檢查，以及美國延遲糧食補助。美國小布希（George W. Bush）政府上任後，中止柯林頓政府與北韓間之互訪與對話，並檢討「美朝雙邊關係」，小布希政府更於 2002 年 1 月 29 日在國情咨文中指出，北韓、伊拉克與伊朗是「邪惡軸心」。對金正日而言，身為全球超強的美國對北韓的指控已等同於視北韓為敵國，戰爭疑雲逐漸籠罩，當 2003 年 3 月 20 日美軍對伊拉克發動第二次波灣戰爭時，與伊拉克同被列為「邪惡軸心」的北韓當然感受最深，認為戰爭終將爆發，因此發展核武勢在必行，而核武的投射系統如大浦洞洲際彈道飛彈（Taepodong Intercontinental Ballistic Missile）也必須列在研發項目中，¹²因此，先軍政治之所以在北韓逐漸彰顯，有其時空背景與國際安全環境的條件。

金日成可以說是北韓「主體思想」的領航者，而金正日則是「先軍政治」的開啟人，但是甫上任的少主金正恩會延續這個想法嗎？金正恩一上任，平壤主要平面媒體《勞動新聞》便於 2011 年 12 月 24 日發表社論，表示北韓要在金正恩的帶領下繼續走「先軍」道路。¹³金正恩上任至今短短 6 個月，已歷經 2 月 29 日接受停核換糧的協議、3 月下旬宣布試射長程火箭載運衛星進入軌道、4 月 13 日發射長程火箭及發射失敗、4 月下旬揚言對南韓發動毀滅性攻擊，¹⁴以及 5 月上旬準備新一波的核試等事件。這一連串的行為模式似乎與金正日時期的行為模式相去不遠，看來發展核武依舊是北韓的優先選項，金正恩目前可能尚無法發展出自己的一套國際運作模式，因此金正日的「先軍政治」將繼續主宰北韓的政治圈。

2084799。

¹² 參閱國防大學於 2003 年針對第二次波灣戰爭出版的 3 本專書，中華民國國防大學，《二次波灣戰爭專題研究論文專輯（一）》（龍潭：2003 年）；《二次波灣戰爭專題研究論文專輯（二）》（龍潭：2003 年）；《二次波灣戰爭專題研究論文專輯（三）》（龍潭：2004 年）。

¹³ 〈《勞動新聞》社論表示朝鮮將繼續走「先軍」道路〉，《新華網》，2011 年 12 月 24 日，http://news.xinhuanet.com/world/2011-12/24/c_111292092.htm。

¹⁴ 〈李春姬嗆聲，北韓要炸飛首爾！〉，《聯合晚報》，2012 年 4 月 19 日，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/7038542.shtml>。

肆、對外政策路線之分

從 2 月底美朝達成停核換糧的和平協議，到 4 月底北韓與美國及周邊國家就發射火箭議題劍拔弩張的局勢來看，北韓內部似乎出現對外路線之爭。簡而言之，就是北韓領導人間的對美政策邏輯衝突所突顯出的「老路線」與「和美路線」之分。然而，北韓新領導人的對外路線選擇與在旁輔佐的攝政大臣息息相關，對外路線不一致將可能導致平壤的政治風暴。下列的路線分析以賽局理論的邏輯，來探討北韓內部的政權分配及政策走向。

金正日於 2011 年 12 月中旬過世，國際社會並未對他有過苛的評價，但對這位初聞世事的接班人一則抱以希望，期望他能走向改革，與國際社會接軌；另一則替他擔憂，因其政權尚未鞏固，北韓內部又山頭林立，且其叔父張成澤權力過大，恐因此令北韓走向政治動盪期。¹⁵基本上國際社會，尤其是美國，對這位少主有所期待，是因為他曾於瑞士留學 2 年，接觸過西方民主思潮，而且他並未像金正日一樣擔任儲君近 19 年，主政立場與模式尚未固定。但是金正日把大位交給他的時間太匆促，儲君的時間不到 2 年，且軍政大權有可能受制於其叔父張成澤，¹⁶而成為大權旁落的「兒皇帝」。¹⁷因此，北韓的對外關鍵國家—美國—之策略形成一種「和美路線 V.S. 老路線」之爭，¹⁸其中出現幾種情形，就是金正恩可能選擇新的對美策略或延用其父之舊邊緣策略，張成澤也可能有這兩種選項，詳見表 1。

¹⁵ 劉德海，〈變遷中的朝鮮半島新戰略情勢〉，《戰略與評估》，第 3 卷 1 期，2012，頁 1-19。

¹⁶ 〈張成澤穿護衛總局軍服 已執掌最強部隊〉，《朝鮮日報》，2012 年 4 月 30 日，http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/30/20120430000003.html。

¹⁷ 〈姑丈攝政 推手還是對手？〉，《中時電子報》，2011 年 12 月 20 日。

¹⁸ 本文以美國做為北韓對外政策的主要目標國，是因為美國在「六方會」談、糧食援助及東北亞區域安全中，均扮演舉足輕重的地位，中共對北韓的態度相對地沉默，因此美國的立場與美朝關係對區域穩定影響甚鉅。

		張成澤	
		新路線	舊路線
金正恩	新路線	和美策略	內部政爭
	舊路線	內部政爭	邊緣策略

表 1 顯示北韓領導人必須達成某種協議後，才能有一致的對美策略。倘若金正恩與張成澤意見相左，則可能引發一連串政治衝突，因此叔姪二人在對美的態度上可能出現 2 種選項，其一：選擇和美，接受美國的條件，擴大與美國交往，融入國際社會；其二：走向老路線，也就是金正日以往的「邊緣策略」。

第一種可能性（和美路線）有幾個檢視面向可資參考，（1）承諾回歸「六方會談」（Six Party Talks），（2）停止核試與飛彈科技研發，（3）要求國際社會糧食援助，尤其是向美國、日本及南韓提出要求。另外，有幾個後續可觀察面向包含：（1）與美國及其他周邊國家維持現有狀態，（2）與這些國家開始經貿交流，（3）與這些國家開始政治接觸與交流。但就目前這幾個月的发展來看，第一種可能性微乎其微。

另外，第二種可能性（老路線）也有幾個檢視面向可資參考，（1）談停核但不保證執行，（2）同意回到「六方會談」，（3）要求糧食援助，（4）持續對美、日、南韓文攻武嚇。有幾個後續可觀察面向包含：（1）提出更多要求，（2）未獲援助則立即進入「冷戰」階段，（3）展開對峙，企圖升高衝突。這種老路線是金正日慣用的邊緣策略手法，無非只是想藉升高衝突因子來獲得外界援助，無意與國際社會合作。目前北韓的幾項作為顯示，金正恩的權力已逐漸鞏固，張成澤身為攝政王的地位確

北韓金正恩政權的觀察與未來發展

立，¹⁹「邊緣策略」儼然將成為平壤未來的對外策略。

伍、北韓領導人的議題運作

以下列舉幾個例子來看北韓對外路線選擇的可能性。這些可做為觀察北韓的指標性例子，尤其是當北韓與美國及其周邊國家互動時，北韓領導人如何思考其當下利益與可運作的議題及空間。自 2011 年底至今，幾個時序性例子值得研究：

一、暫停核試換取糧食援助

北韓與美國 3 月 1 日在北京進行第 3 輪高層對話中，初步達成「停核換糧」的共識，北韓方面同意接受美國 3 項建議：暫時中止核試、鈾濃縮作業，以及長程導彈試射，並接受國際原子能總署（International Atomic Energy Agency, IAEA）的檢查；美國方面則允諾提供北韓 24 萬噸糧食援助做為交換。²⁰這一突破性的合作協議不但令北京感到驚訝，也讓國際社會發出讚許之聲，認為北韓的合作態度是東北亞走向區域穩定和平的一大進展。

雖然北韓與美國達成暫停核試以換取糧食援助之協議，但合作之路仍然遙遠。首先是「六方會談」仍為變數，北韓既揚言不重返「六方會談」，美國能否真正將 6 個國家再度召集在一起，商討朝鮮半島無核化議題，令人不敢有所期待。²¹但東北亞區域穩定有助美國國家利益，²²也有利於中共經濟發展，因此北韓成為美「中」區域競合的重要棋子。北韓在此時表現出合作態度，令各國無不感到寬心許多，但有些觀察家認為要確認北韓已經轉變先前對美政策的態度為時過早。

¹⁹ 同註 16。

²⁰ 〈北韓中止核試驗，美提供糧援〉，《中央社》，2012 年 3 月 1 日，<http://udn.com/NEWS/BREAKINGNEWS/BREAKINGNEWS5/6932650.shtml>。

²¹ 〈韓高層：北韓不會輕易重返六方會談〉，《中廣新聞》，2012 年 3 月 6 日，<http://www.bcc.com.tw/news/newsview.asp?cde=1704935>。

²² 歐巴馬總統今（2012）年 1 月 5 日公布新的國防戰略綱領，全名為《維持美國全球領導地位：廿一世紀國防的首要重點（Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense）》。

二、撤換砲轟延坪島的司令

北韓政府於 3 月 5 日在中央電視臺主動安排北韓軍官在電視上露面，除了顯示以軍人身分批評南韓總統與軍方之外，也間接傳達了下達砲轟延坪島（Yeonpyeong）的司令遭撤換的訊息。²³前者起因於南韓仁川軍區的營房宿舍門口曾張貼「讓我們做掉金正恩」的標語，這個標語被公布上網之後，讓北韓舉國上下大為憤怒，至少有 15 萬北韓人民與軍人在 3 月 5 日這天走上街頭，高喊要「撕碎李明博」。²⁴後者則是藉機傳達北韓人民軍第四軍團司令金格植已遭撤換，原因眾說紛紜，但主要是因為他是 2010 年 3 月天安艦事件與 12 月延坪島砲擊事件的主導者。

金格植被撤換一直被解讀為北韓為了舒緩朝鮮半島近幾年來的緊張局勢，所做的權宜之計，一方面可獲得美國的「停核換糧」，另一方面可以避免與南韓持續緊張對峙，而逼迫金正恩少主做出強硬決策。金正恩剛接任北韓領導人不久，政權尚未穩固，若對外的決策持續緊繃，而國內出現山頭林立且人民瀕於饑饉之中，則將對政權出現內外夾擊的壓力。因此，北韓撤換金格植不但對南韓有個交代，也可以對美國釋出善意；對中共而言，北韓也不過是換掉一位軍事首長，對「中」朝關係影響不大，因此對北韓而言是一個「三面皆贏」的局面。

而且金格植年齡已屆 72 歲，擔任人民軍第四軍團司令之前，已任第二軍團司令 10 年，軍權大握。這種情形對於甫上任的少主極為不利，因為大部分的軍官人事任命與部隊調動權均集於他一人身上，不容易被掌控，若利用機會排除這號鷹派人物，將有助於軍方內部人事調動，安排金正恩自己的人馬，並可對美、日、南韓釋出善意，所以適時撤換金格植有助於金正恩內外政策的安排。

²³ 〈砲轟延坪島，北韓司令傳遭撤換〉，《中央社》，2012 年 3 月 6 日，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/6943675.shtml>；〈主導砲擊延坪島，北韓司令突遭解任〉，《自由時報》，2012 年 3 月 7 日，<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/mar/7/today-int4.htm?Slots=BIInt>。

²⁴ 〈北韓 15 萬人上街「撕碎李明博」〉，《世界日報》，2012 年 3 月 5 日，<http://udn.com/NEWS/WORLD/WOR3/6941053.shtml>。

三、回應美韓聯合軍演

美韓於今（2012）年3月5日展開聯合軍演，潛在的攻擊對象是北韓；北韓在（2012）3月3日譴責美韓聯合軍演是挑釁行為，並於3月4、5日展開實彈演習，將演習區設在延坪島附近。北韓這次實彈射擊首度邀請美聯社等西方媒體前往採訪報導，尤其開放北韓士兵朝寫有南韓總統李明博字樣目標射擊的過程。

此次北韓實彈演習看似報復性的回應美韓軍演，但從其規模與新聞稿來看，這次實彈演習規模不大，其用意在於「點到為止」，釋出「北韓有能力因應來自南方的攻擊」之訊息，一方面告訴美韓兩國勿輕舉妄動，北韓可以隨時應急作戰；另一方面則告訴北韓人民金正恩實權在握，不怕美國為首的聯盟作戰。綜合而論，北韓對美韓聯合軍演的反應並不似以往來得強烈，也許金正恩在此時的軍演只是要先鞏固領導地位，避免因為剛與美國達成「停核換糧」協議，而被北韓其他政軍領導人認為是向美國示弱。

四、「停核換糧」協議的驟變

美國國防部在2012年初公布國防戰略綱領，²⁵揭櫫新的國家安全戰略，重新審視全球安全環境所產生的機會與挑戰，認為美國的安全重心已到轉移的時間，應自歐洲轉移至亞太地區，²⁶以持續因應反恐作戰與非常態戰爭、嚇阻並擊敗侵略、在「反介入／區域拒止(Anti-access/Area-denial, A2/AD)」狀況下進行兵力投射、反制大規模毀滅性武器、有效的網路與太空作戰、維持安全有效的核子嚇阻、防衛國土並支持文人政府領導、提供穩定的兵力存在、維持區域穩定與反叛亂作戰、從事人道救援與災害防救任務等。簡言之，美國的戰略重心已經轉向亞洲，朝鮮半島無核化是其中一個關鍵目標，美朝今年2月29日達成「停核

²⁵ 同註22。

²⁶ 美軍預劃從駐德國部隊中抽離2個旅級戰鬥部隊，但歐洲國家質疑美國對歐洲放棄軍事部署。Thom Shanker and Steven Erlanger, "U.S. Faces New Challenge of Fewer Troops in Europe," *New York Times*, January 13, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/01/14/world/europe/europe-weighs-implications-of-shrinking-us-troop-presence.html?scp=3&sq=%20defense%20budget%20cut&st=cse>.

換糧」協議，可以說是近幾年來的重要進展。

但是好景不常，這個協議僅維持約 3 個星期，北韓隨後公布發射火箭載運衛星計畫。這個計畫立即引起美國及其周邊國家的撻伐，美、日、南韓均發表強烈指責，揚言若北韓執意發射火箭，將發射飛彈攔截，展現出鮮明的反對立場。

雖然美國總統歐巴馬（Barack Obama）出席 3 月 26-27 日在南韓首爾召開的核子安全高峰會（2012 Seoul Nuclear Security Summit）時，²⁷譴責北韓計劃發射火箭，但北韓仍然宣布發射火箭載運衛星上軌道的計畫不變。美國與其他國家均質疑發射之火箭實為長程彈道飛彈，此舉不但違反聯合國安理會之決議，更是對周邊國家的挑釁行為，美國絕對不會坐視不管。歐巴馬強調，美國在 2 月 29 日協議中早已警告北韓，勿鋌而走險發射火箭載運衛星，北韓卻置之不理。歐巴馬表示北韓用挑釁換取經濟補償的時代早已結束，北韓執意發射火箭的行為，將得不到美國任何援助。²⁸

五、執意發射火箭

自 2011 年底以來，北韓新領導人金正恩就採取一連串手法鞏固政權，但對外方法基本上與其父金正日一樣，在「停核換糧」與「飛彈試射」的兩面策略中輪流轉換。北韓與美國原於今年 2 月 29 日達成「停核換糧」的協議，一時之間國際社會認為北韓這位少主似乎有別於金正日的對外策略，尤其是與美國交手的策略。幾乎 1 個月後，北韓在 3 月 27 日發表聲明，將於 4 月中旬發射火箭載運衛星上軌道，這個訊息在

²⁷ 參考 2012 年南韓首爾核子安全高峰會（2012 Seoul Nuclear Security Summit），主要探討 3 項主軸：研討合作性措施反制核子恐怖主義威脅、核物質與相關設施保護、避免核物質的非法交易；會議時間：3 月 26-27 日，at the website: http://www.thenuclearsecuritysummit.org/eng_main/main.jsp；另參閱〈首爾核安會全會，歐胡分析核安全形勢〉，《中廣新聞》，2012 年 3 月 27 日，<http://news.chinatimes.com/world/110504/132012032701114.html>。

²⁸ 美國與北韓的 2 月 29 日協議指出，北韓終止核武測試，美國提供 24 萬噸糧食援助，但此協議在 3 月下旬終告失敗。Choe Sang-Hun, "North Korea Reaffirms Plan to Launch Satellite," *New York Times*, March 27, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/03/28/world/asia/north-korea-reaffirms-plan-to-launch-satellite.html?scp=6&sq=north%20korea&st=cse>.

西方國家的解讀中就是飛彈試射，不但引發國際間的反感，美、日、南韓等國立即表示要對北韓展開制裁，²⁹假如北韓執意發射火箭，美國將停止對北韓的糧食援助。³⁰然而平壤仍於今年 4 月 13 日 7 時 39 分發射火箭，但幾個小時後便宣告發射失敗。

六、揚言報復南韓

不可諱言的，北韓雖對火箭發射失敗隻字未提，³¹但這必定帶來國際社會的冷嘲熱諷，北韓可以忍受來自大部分國家的嘲諷，但絕不能忍受來自南韓的諷刺。南韓總統李明博 4 月 19 日曾表示，南韓的飛彈科技能力正在提升，並呼籲國際社會懲罰北韓的大膽作為。³²北韓尚未找到發射失敗的出氣筒，李明博的言論似乎成為平壤當局發洩的對象，北韓媒體大肆抨擊南韓的自大立場，並揚言要「炸飛首爾」。³³此後幾天，北韓黨政軍連續發出措辭強硬的挑釁言語，揚言發動比砲擊延坪島更甚的軍事行動，³⁴尤其北韓軍隊最高司令部對南韓政府大肆撻伐，並向金正恩請纓攻打南韓。³⁵平壤這一連串舉動顯示，北韓當局對南韓的嘲諷相當在意，也許這是出於民族性，但李明博的一番戲謔之語，恐怕令南北韓已原本談和不易的局面更加雪上加霜，憑添未來的衝突因素。

此外，北韓最近一連串的惡意電子干擾行為，突顯出金正恩開始對南韓採取嚴厲的報復。自 4 月 28 日起，許多飛往南韓或自南韓起飛的軍民航飛機陸續受到來自北韓的 GPS 衛星定位系統信號干擾，據官方統計，目前已有 674 架次的飛機受到干擾影響，³⁶有數次 GPS 干擾差一

²⁹ 同註 28。

³⁰ 〈北韓預告發射衛星：承諾跳票，美斥挑釁〉，《自由時報》2 版，2012 年 3 月 17 日。

³¹ 〈北韓媒體隻字未提發射火箭失敗〉，《中時電子報》，2012 年 4 月 13 日。

³² “North Korea Slams South Korean President,” *North Korea Times*, April 22, 2012, <http://story.northkoreatimes.com/index.php/ct/9/cid/08aysdf7tga9s7f7/id/205137353/cs/1/ht/North%20Korea%20slams%20South%20Korean%20president/>.

³³ 同註 14。

³⁴ 〈北韓：革命武裝行動將超過延坪島級別〉，《朝鮮日報》，2012 年 4 月 27 日，http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/27/20120427000004.html。

³⁵ 〈北韓放最狠話：將對李明博政府開啟特別行動〉，《朝鮮日報》，2012 年 4 月 24 日，http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/24/20120424000003.html。

³⁶ 受干擾的飛機架次除了韓國飛機（624 架次）之外，還有美國（17 架次）、日本

點釀成大禍而造成墜機，例如 4 月 29 日一架韓國 JIN AIR 客機從日本千葉機場起飛，在準備降落仁川機場前，儀表板受到干擾出現異常，飛機尚未接近跑道就出現「地面迫近警告系統（Ground Proximity Warning System, GPWS）」，險些釀成嚴重飛安事故。北韓這些舉動無疑是對南韓政府的報復，尤其是針對李明博嘲諷的言行而來。

陸、美國與周邊國家的反應

北韓一再強調，以火箭載運衛星進行發射，是做為氣象研究之用，與長程飛彈試射無關，但這個說法無法說服美日等國。³⁷美國已正式要求北韓停止試射，認為此舉將違反聯合國安理會 2009 年的決議，禁止北韓發展長程飛彈科技。³⁸

美國與北韓在 2 月 29 日所達成的「停核換糧」協議，在 3 月下旬已因北韓執意在 4 月中旬進行衛星發射無疾而終。日本防衛省在 3 月 30 日公布，為因應北韓發射的火箭可能朝向日本境內掉落之威脅，已部署飛彈驅逐艦及防空飛彈連，並下達命令準備隨時攔截。防衛省官房長官田中直紀（Naoki Tanaka）指出，為了保護日本國民的生命財產，已下令攔截北韓的試射火箭；南韓也誓言倘若火箭危及南韓領土，將予以擊落。另外南韓媒體引述軍方情報指出，3 月下旬北韓朝西海岸發射數枚短程地對艦攻船飛彈，挑釁意味濃厚；北韓則宣稱火箭將落入日本至菲律賓以東的國際海域。但預料北韓的火箭可能飛越沖繩或東京，日本防衛省在這兩個地方部署數個愛國者飛彈連，並派出 3 艘神盾級飛彈

（10 架次）和中國大陸（6 架次）等外國飛機受到電波干擾。參考〈北韓干擾 GPS 信號，飛機降落引發多起險情〉，《朝鮮日報》，2012 年 5 月 10 日，http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/05/10/20120510000003.html。

³⁷ 美國與周邊國家均認為，北韓發射火箭載運衛星是一種掩飾，該計畫其實是「大浦洞三號」洲際彈道飛彈試射，參閱 Choe Sang-Hun, “North Korea Moves Rocket to Launching Pad,” New York Times, March 25, 2012, http://www.nytimes.com/2012/03/26/world/asia/north-korea-moves-rocket-to-launching-pad.html?_r=1&sq=north+korea&st=cse&scp=7&pagewanted=print.

³⁸ 2009 年 5 月 25 日北韓第 2 次核武測試，隨後聯合國安理會譴責北韓的挑釁行為。2009 年 6 月 12 日安理會無異議通過「1874 號決議案」，緊縮對北韓的武器禁運，並增加對平壤的財政限制；這項決議案給予其他國家一項法源基礎，就是可以在海上對北韓可疑船隻檢查是否有被禁運之武器。

北韓金正恩政權的觀察與未來發展

驅逐艦（Aegis-equipped guided-missile destroyers）為攔截做準備。³⁹

北韓對美態度反覆，從雙邊同意「停核換糧」協議，到北韓單邊堅持火箭發射的強硬立場，不但使美國感到憤怒，也令周邊國家感到緊張，擔心火箭殘骸掉落在自己的領土上而傷及人民生命財產。北韓走回頭路採取邊緣策略，雖然產生一定的威脅與影響，但美國與周邊國家不免開始質疑金正恩是否真有實質掌控北韓政軍的能力。其實，北韓堅持火箭發射引起周邊國家的撻伐，最主要是因為這些國家已有一些前題考量。首先，金正恩不等於金正日，以往金正日大權在握，屢次使用邊緣策略而無往不利，但金正恩的權力必須與其叔父張成澤分享，美、日、南韓強硬的態度可以逼迫金正恩改變對美策略與周邊態度，甚至可造成內部產生激烈的政治鬥爭。

其次，北韓走回老路線是否能成功地要求美、日、南韓等國屈從，端視美國能否藉此機會表達強硬態度。若美國立場軟弱，北韓將此開始走回老路線，持續發展核武及彈道飛彈科技，並將時常藉機要脅所望物資。對此，日本將積極發展先進武器科技，以因應北韓與中共軍事挑釁的威脅；而南韓將對美國感到失望，但美韓聯盟會持續強化，以因應北韓的威脅；另外，中共必須審視北韓內部真正掌握實權的人物，並為求北韓維持穩定，將更深入掌控北韓領導人。因此，美國的立場將直接影響周邊國家的反應及北韓未來的挑釁態度，對北韓的強硬立場較符合保障朝鮮半島和平穩定的前景。⁴⁰

柒、未來發展

一、北韓國際信用盡失，「六方會談」難重啟

2月底北韓與美國達成「停核換糧」協議時，國際社會抱持懷疑態

³⁹ 日本此次展現強硬態度，決心對北韓的火箭進行攔截，雙方的緊張關係逐漸升高。Martin Fackler and Choe Sang-Hun, "Japan Readies in Case Rocket from North Korea Poses Risk," *New York Times*, March 30, 2012, http://www.nytimes.com/2012/03/31/world/asia/north-korea-tests-short-range-missiles.html?_r=1&scp=3&sq=north%20korea&st=cse.

⁴⁰ 同註 15。

度，3月下旬當北韓宣布發射火箭，國際社會的認知是北韓走回老路線，美、日、南韓以強硬的態度回應，接下來就看金正恩的下一步棋如何走，但是北韓的邊緣策略越來越不管用，因其國際信用已在此次用完。

美、日、南韓等國原期待新少主能開創新局，藉由重啟六方會談，將北韓帶入國際體系，儘速將援助的糧食發放給飽受饑饉的北韓人民，並藉此解除北韓核武危機。但金正恩走回「先軍政治」路線，積極發展核武與飛彈科技，⁴¹長程火箭發射失敗後，又立即想要展現霸氣，力圖找回顏面，對南韓發表強硬的報復言語，並實質地以 GPS 衛星定位系統干擾飛航信號。這些舉動已令相關國家氣憤不已，連中共都對北韓的行為表示將配合聯合國的決議，採取制裁行動。⁴²

二、中共因北韓進退維谷

北韓原為中共與西方國家在朝鮮半島上的緩衝器，但近幾年這個緩衝器卻成為壓力來源。北韓屢次核試與飛彈試射對美、日、南韓及其他西方國家造成極大威脅，美國將北韓的行為轉嫁為中共的責任，要求中共拘束北韓的挑釁，一切以區域安全穩定為重。但中共真能拘束北韓嗎？這個問題值得探討，觀察近年來的「中」朝關係，北韓似乎越來越不受中共這個老大哥的管教，但中共又不可能與美日等國站在一起，因此中共面對北韓問題越來越感到棘手。

三、朝鮮半島將更形危險

朝鮮半島未來將因為北韓不被信任；中共約束北韓能力降低；美、日、南韓等國對北韓施加更多壓力，造成衝突的機會大增而越來越危險。這些因素可能會持續一段時間，預料將會對北韓內部的團結產生影響，未來北韓領導人是否會融入國際社會，則需要再觀察。目前南韓對北韓的飛航干擾感到憤怒，朝鮮半島的緊張氣氛不言而喻，南韓認為北

⁴¹ 〈北韓可能兩周內進行第三次核試〉，《朝鮮日報》，2012年4月30日，http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/04/30/20120430000004.html。

⁴² 〈清華教授：北韓若做核試驗中國將「斷奶」〉，《朝鮮日報》，2012年5月3日，http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/05/03/20120503000004.html。

北韓金正恩政權的觀察與未來發展

韓的干擾行為是「恐怖攻擊行為」，⁴³未來軍事衝突可能性大為提升，身為周邊國家的臺灣應密切關注。

捌、結論

縱觀北韓新領導人接掌大權以來，平壤政局似乎相對平靜，雖然金正恩的姑父張成澤可能成為其繼位的挑戰者，但目前張氏已經位高權重，成為北韓一人之下、萬人之上的黨政軍領導人之一，沒有跡象顯示金正日去世至今，平壤出現任何的政治風暴，因此，金正恩得以在短短幾個月內，鞏固其黨政軍的大權。⁴⁴

其次，雖然國際社會對北韓世代交替抱以期待，但是金正恩這幾個月來的表現，已經展現了其父金正日的政治特色，不但強調先軍政治，堅持發展核武與飛彈科技，更在對外政策上顯現典型的反覆心態，令交手的美、日、南韓等國莫不感到扼腕，尤其是當平壤與華府甫於今年 2 月底達成「停核換糧」的協議，又在 3 月下旬宣布試射長程火箭，而惹惱這些國家。北韓出爾反爾的作法失去誠信，不但令「六方會談」難以繼續，也令其中共老大哥騎虎難下，而決定支持聯合國的制裁行動。⁴⁵北韓未來的行為模式可能再度走向「邊緣策略」，而這對區域和平穩定將造成極大的影響，進而促進美韓聯盟與美日安保的強化。

最後，未來是否會有「金正恩路線」出現，目前尚難看出這個趨勢，畢竟整個權力班底的主要成員以張成澤為攝政王，因此決策體系尚未脫離以往金正日的路線。這幾個月來，金正恩唯一真正表達憤怒的一件事，就是日前巡視平壤近郊的萬景臺遊樂園，對於園內器材破舊、雜草叢生而感到憤怒，並當場痛罵管理官員。⁴⁶這件事情透露出金正恩雖然大權在握，但在某種程度上必須與其姑父張成澤分享，因此北韓在短期

⁴³ 〈北韓干擾 GPS 電波是恐怖行為〉，《朝鮮日報》，2012 年 5 月 11 日，http://cn.chosun.com/big5/site/data/html_dir/2012/05/11/20120511000015.html。

⁴⁴ 同註 9。

⁴⁵ 同註 42。

⁴⁶ 〈北韓遊樂園管理差，金正恩視察動怒〉，《TVBS》，2012 年 5 月 11 日，<http://tw.news.yahoo.com/北韓遊樂園管理差-金正恩視察動怒-094113421.html>。

間內不可能出現「金正恩路線」。面對北韓，西方國家必須務實以對，對金正恩本人也許可以有所期待，但這種期待不能放大到整個平壤政治圈，畢竟年輕少主要學的還很多，要克服的內部衝突也很多，但穩定的北韓內部局勢是區域安全環境的利益所在，也是區域大國必須要努力的方向。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

北韓金正恩政權的觀察與未來發展

研究論文

英國卡麥隆內閣的國防轉型分析

林柏州

國防智庫籌備處副研究員

摘要

參與反恐戰事進入第 10 年的時刻，英國面臨空前的財政困難與經濟衰退，2010 年上臺的卡麥隆內閣，即著手規劃國防轉型，並陸續提出《國家安全戰略》、《戰略國防與安全檢討》與《國防改革：國防部結構與管理的獨立報告》等三份國防戰略檢討報告，分就國家安全戰略、兵力調整與組織改造進行規劃。本文指出財政惡化、缺乏高層國家安全機制、計畫過度膨脹與人事規模龐大為其轉型背景，並詳述國防轉型的具體內涵，最後針對轉型進行評估。

關鍵字：英國、卡麥隆內閣、國防轉型、組織再造

壹、前言

政治家經常面臨一種困境：當他們處於或察覺於危險時，就強調軍事安全，結果造成國民經濟過重的負擔；在和平時期，他們壓低國防經費，結果國家利益常會受到其他國家的威脅。

——保羅·甘迺迪（1989）¹

反恐戰爭在即將進入第 10 年的時刻，參戰程度最深的兩個國家——美國與英國，在政治與經濟方面均面臨巨大的挑戰，歐美國家陸續爆發金融危機，引發兩國經濟衰退。

2010 年 5 月，英國舉行國會選舉，大選結果讓執政長達 13 年的工黨政府失去國會多數，由取得多數的保守黨與自由民主黨籌組聯合內閣。²這是英國近半世紀以來，首次由非單一政黨所籌組的內閣。保守黨黨魁卡麥隆（David Cameron）擔任首相的內閣，首要面對的迫切問題就是巨大赤字。他在上任 1 個月後的一場演講中表明，「英國今天所面臨的最迫切議題是巨大赤字與債務」。³

2010 年 10 月由財政部公布《2010 年預算支出檢討》（*Spending Review 2010*）⁴，報告載明政府各部會所必需減少支出的各項方案；同月首相府出版《國家安全戰略》（*A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*），訂定國家戰略指導；國防部另公布該部所欲裁減的細項報告《戰略國防與安全檢討》（*Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*）；2011 年 6 月

¹ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic change and military conflict from 1500 to 2000* (London: Unwin Hyman, 1989)；中譯版，張春柏、陸乃聖譯，《霸權興衰史：一五〇〇至二〇〇〇年的經濟變遷與軍事衝突》（臺北：五南，2008），頁 671。

² 保守黨黨魁卡麥隆與自由民主黨黨魁克里格（Nick Clegg）同意組成聯合政府，並協議 2015 年 5 月前不會退出內閣，逼迫國會改選。克里格現年 44 歲，精通 5 種語言，2005 年首度當選下院議員，2007 年成為該黨黨魁。

³ 原文詳見 David Cameron, “David Cameron: We must tackle Britain’s massive deficit and growing debt,” speech delivered by Prime Minister, June 7, 2010

⁴ HM Treasury, *Spending Review 2010* (London: The Stationery Office, 2010), p. 5.

國防部再針對組織改造出版《國防改革：國防部結構與管理的獨立報告》（*Defence Reform: An Independent Report into the Structure and Management of the Ministry of Defence*），作為推動國防改革的依據，相關報告預告卡麥隆上臺後的未來 10 年內，英國國防部門將在財政、人力結構、組織方面出現劇烈的轉型，國防大臣福克斯（Liam Fox）⁵也宣示，把阿富汗戰事、戰略防衛與安全檢討（Strategic Defence and Security Review, SDSR）報告與國防改革列為三大優先性國防政策。

事實上，英國二次戰後因為財政危機導致的國防改革歷經數次，1957 年珊迪斯檢討（Sandys Review）、1966 年海萊檢討（Healey Review）、1982 年諾特檢討（Nott Review）、1998 年《戰略國防檢討》（*Strategic Defence Review*），均起因於經濟危機所進行的國防政策檢討。⁶由於距離最近一次戰略總檢討已超過 10 年，卡麥隆此次所欲進行的國防戰略轉型相較於過去幾次檢討，牽涉層面更廣泛，更為激烈。

本文將先針對轉型所面臨的財政、人力與計畫及國安機制等轉型背景著手分析；再分就新國防安全戰略、裁軍方案與組織調整進行深入論述，以對英國此次最新的國防轉型提供較為完整的圖像；最後針對轉型的後續發展與觀察重點加以討論。

貳、轉型背景

一、財政嚴重惡化

⁵ 福克斯立場屬於保守黨偏左，在任期間為 2010 年 5 月至 2011 年 10 月，因好友藉勢運用特權，在 10 月 14 日辭職並坦承，「個人未能謹守私人利益與政府公務之界線，深感抱歉」，“British defense chief Liam Fox resigns,” *Washington Post*, October 14, 2011; “Liam Fox quits as defence secretary,” BBC NEWS, October 14, 2011. 首相卡麥隆隨即任命原運輸大臣哈蒙德（Philip Hammond）接任國防大臣，並要求嚴格執行刪減國防預算及 2014 年撤出阿富汗之政策，“‘Robust’ pledge by new defence secretary Hammond,” BBC NEWS, October 15, 2011.

⁶ 這四份檢討報告，分由 Duncan Sandys, Denis Healey, John Nott, George Robertson 四位國防部大臣於任內提出，Ron Smith, *Military Economics: The Interaction of Power and Money* (London: Palgrave Macmillan, 2009), p. 47.

英國中央政府財政預算惡化的狀況，依據財政部所公布的《2010年預算支出檢討》指出，「2009年英國政府赤字是於和平時期最嚴重的一年，有430億英鎊是花在赤字利息上，這相當於年度的學校預算，英國政府每支出4英鎊，就需借貸1英鎊」。⁷根據國際貨幣基金會（International Monetary Foundation, IMF）的報告，2010年的英國是世界預算赤字最高的國家，高於葡萄牙、西班牙，及歐債危機重鎮的希臘。⁸

預算赤字的嚴重性尤其以國防預算項目為最，首相卡麥隆在上任後不久的一場演說中提到，「擔任首相後，我所承接的災難性國防預算是最讓我吃驚的」，⁹國防預算赤字高達380億英鎊。¹⁰主管中央政府預算的財政大臣（Chancellor of the Exchequer）歐斯朋（George Osborne）也指出，「我所看到的預算狀況，國防預算是最混亂、最零亂、過度承諾的項目」。¹¹並規劃於6月提出一項緊縮性財政方案，準備增稅，另要求國防部等其他部會必須大刪預算。

國防大臣福克斯認為預算赤字問題來自於「前任工黨政府所為，其中以國防事務的問題最大」，他認為未來在規劃國防計畫與建案時有必要與經濟現實一併考量。¹²由於，新內閣從工黨內閣所繼承而來的是每年超過GDP 11%的政府赤字（見圖一），這項數字是「20國集團」（G-20）最高的國家，更高於歐盟27個會員國的平均值7.2%，¹³而首相、財政大臣與國防大臣接連對外承認國防預算的問題嚴重性，說明英國政府國防赤字黑洞已經到了新內閣必須面對的首要課題。

⁷ HM Treasury, *Spending Review 2010* (London: The Stationery Office, 2010), p. 5.

⁸ HM Treasury, *Budget 2011* (London: The Stationery Office, 2011), p. 12.

⁹ David Cameron, "David Cameron: Together in the National Interest," speech delivered by Prime Minister, October 6, 2010.

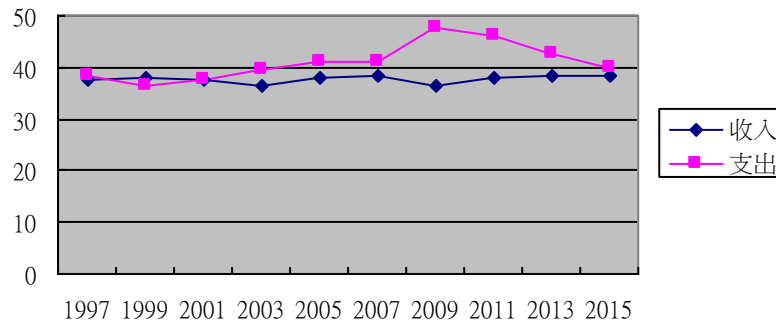
¹⁰ Jonathan Beale and Frank Gardner, "Q&A: Strategic defence and security review," BBC NEWS, October 18, 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11554491>.

¹¹ Liam Fox, "2011/06/27-Reforming Defence," speech delivered by Secretary of State for Defence at the Reform Think Tank, 1 Whitehall Place, London, June 27, 2011. <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/People/Speeches/SofS/20110627ReformingDefence.htm>.

¹² Liam Fox, "2011/06/27-Reforming Defence,"; HM Treasury, *Spending Review 2010*, p. 13.

¹³ "Briefing Radical Britain: The unlikely revolutionary," *The Economist*, August 14, 2010, p. 19.

圖一、英國中央政府預算收入與支出佔 GDP 比重概況



資料來源：HM Treasury, *Budget 2011* (London: The Stationery Office, 2011), p.11.

二、人力與建案過度膨脹

國防預算財政赤字約 380 億英鎊，武器裝備與人事支出所佔的比例最多。武器裝備部分，用於新式裝備與維護保修的赤字大約 200 億英鎊，許多部署、裝備性能、項目與數量之規劃與採購均缺乏清晰的戰略指導，戰場適應性未有精確的預想與評估，且在沒有獲得足夠預算來源的情況下，作成建案決定，¹⁴造成資源排擠與浪費。英國於 2007 年花費在伊拉克與阿富汗戰爭的預算為 29 億英鎊，光是裝備就花費約 10 億英鎊。¹⁵

就人力規模而言，目前英國中央政府在 2011 年的文官總數約為 44 萬 4 千人，國防部佔 15.9%，規模第三大，¹⁶人數龐大所導致的人事支出頗為驚人，例如食物津貼、水電補助與專業加給方面的增加，軍隊士兵人士費用也因為通貨膨脹調升 1-2%。¹⁷由於，英國國防部在武器

¹⁴ HM Government, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review* (London: The Stationery Office, 2010), pp. 3-6, 30-31.

¹⁵ Cabinet Office, *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an interdependent world* (London: The Stationery Office, 2008), p. 46.

¹⁶ 最多文官的單位依序為勞動與年金部（23.1%）、稅務與海關總署（15.9%）與司法部（15.9%），詳見“Civil Service Statistics: Civil Service employment since 1902,” Department of Civil Service, <http://www.civilservice.gov.uk/about/facts/statistics>.

¹⁷ *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, p.

裝備與人事方面的支出原本就可觀，加上美國聯邦儲備理事會推出兩次「量化寬鬆」(QE1, QE2)及各國央行採取低利率政策，致使各國「系統性」通貨膨脹更加嚴重，此情況加速英國國防預算的攀升。

三、缺乏高層國安機制

造成英國預算持續擴大的另一個原因，是缺乏一個由上而下，統合所有政府資源，進行宏觀、戰略、全政府（whole of government）緊密協調的統籌機制，以對國安與國防資源進行最適切的調配與整合工作。

布萊爾（Tony Blair）與布朗（Golden Brown）擔任首相的工黨政府時期，國安機制是由內閣「國安、國關暨發展委員會」（National Security, International relations and Development Committee）負責政策制定與日常事務的決定；緊急危機事件發生透過「內閣辦公室簡報室」，進行中央政府反應的協調工作，國防部另設有「國防危機管理組織」負責部內協調；國家情報與戰略預警則是藉由內閣辦公室的「聯合情報委員會」負責協調事宜，¹⁸另有「安全與反恐辦公室」負責跨部會反恐戰略與政策管理，¹⁹明顯缺乏內閣層級的單一統籌國安機制。

因此卡麥隆上臺後，決定設立「國家安全會議」，集合軍隊、情報官員及有關的閣員，每週定期開會，以「全政府」觀點，審視、確認戰略性與協調性執行有關事務，策定國家安全目標與改革方向，於有限的條件下進行最為適切的資源分配，並督導《國家安全戰略》與《戰略國防與安全檢討》兩份報告的撰寫；²⁰另設置「國家安全顧問」一職，以提供首相國家安全戰略建議。這項學習自美國國家安全制度的新嘗試，將提供英國政府未來於防衛與國家安全機制運作的全新視野。國會也對上述措施表達歡迎，認為內閣是在避免擴充官僚體系的條件

31.

¹⁸ Ministry of Defence, *How Defence works: Defence Framework* (London: Ministry of Defence UK, 2009), p. 8-9.

¹⁹ *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an interdependent world*, pp. 4-5, 25.

²⁰ HM Government, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy* (London: The Stationery Office, 2010), p. 9.

下，所實施的國安機制改革。²¹

參、新國家安全戰略

卡麥隆於 2010 年 5 月，正式設立「國家安全會議」與「國家安全顧問」一職，該會議以首相為主席，成員有副首相、財政大臣、外交與國際發展大臣、內政大臣、國防大臣、國際發展大臣與首相府安全司長，另能源與氣候變遷大臣、國防部參謀首長、情報首長視需要參加會議。²²

國家安全會議統合國防、外交、內政、能源與國際發展等其他部門事務，協調政府的處置作為，提供高階戰略指導（*high-level strategic guidance*），2010 年 10 月，由國家安全會議負責督導，正式出版《國家安全戰略》報告，並確立英國所要捍衛的國家安全與利益，有關內容如下：

一、戰略環境

報告認為，未來美國仍將保有在經濟、軍事方面的世界強權地位。當今世界秩序的最大變動，應是中國大陸與印度因為經濟持續增長崛起成為全球性強權，兩國的經濟與軍事影響力逐漸增加，英國也將加強與兩國的關係發展。報告指出，未來 20 年，國際社會將可能朝向「多極化」、「多邊化」方向發展，例如「八大工業國」（G-8）已被「二十國集團」取代，成為國際經濟合作的舞臺，英國將會透過支持聯合國等現有國際組織機制，維持暨有國際體系。其他諸如全球化、能源安全、生物科技、環境威脅、氣候變遷等發展，將會使安全環境更加複雜。

²¹ House of Commons Defence Committee, *The Strategic Defence and Security Review and the National Security Strategy: Government Response to the Committee's Sixth Report of Session 2010-12*, Ninth Special Report of Session 2010-12, November 10, 2011, pp. 3-6.

²² *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, p. 5; "New National Security Council Established," Ministry of Defence, May 12, 2010, <http://www.mod.uk/DefenceInternet/DefenceNews/DefencePolicyAndBusiness/NewNationalSecurityCouncilEstablished.htm>.

至於反恐戰爭的認知方面，英國面臨真實而迫切的國際恐怖主義威脅，特別是蓋達（Al Qaeda）等組織仍是英國主要的威脅。而處於阿富汗與巴基斯坦邊界、索馬利亞、葉門與伊拉克地區的蓋達組織依舊活躍，恐怖分子試圖藉由顛覆中東國家政府，以建立大一統的極端主義穆斯林帝國，不斷透過恐怖攻擊威脅英國與盟友，削弱西方在中東地區的影響力。因此英國武裝部隊仍將持續在阿富汗遂行反恐任務，以防止計畫性恐怖主義滋生，確保英國免於計畫性恐怖攻擊。另外，英國認為伊朗如果取得核武技術，中東其他國家可能跟進，此一趨勢將導致該區域安全情勢陷入不安，進而嚴重影響中東和平近程。

在削減軍隊規模之餘，英國將加強與北約、歐盟等盟友的「集體安全」（collective security）合作，維持與美國的傳統友誼關係，以維護英國安全與繁榮，確保國家安全與集體安全利益。

二、戰略目標、主要威脅與任務

英國人口雖然只佔世界總人口的 1%，但卻是世界第 6 大經濟體，在科技、醫療、創新產業、媒體、體育領域方面舉足輕重，首都倫敦則是全球金融中心，報告認為英國將持續主動參與全球環境變化的過程，並界定國家安全兩大戰略目標：

- （一）確保安全與繁榮的英國：捍衛英國人民、經濟、財產、領土及生活方式；
- （二）形塑穩定的世界：透過各種工具與影響力形塑全球秩序，消除不穩定因素。

報告認定，「藉由國家整體資源以維持國家富強、擴大英國於國際的影響力與強化安全」為政府未來的國家戰略；而國際恐怖主義、網路攻擊、國際軍事危機與大型天然災害將是未來 5 年英國的主要威脅。²³

國家安全任務則有：（1）指認並持續監視國家安全威脅與機會；（2）消弭危安因素；（3）施加影響力以利用機會與管理危機；（4）落實國內

²³ A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy, pp.9-11, 28-31.

執法並強化國際規範；(5) 因應實體與電子威脅；(6) 協助解決衝突並促進穩定；(7) 使英國具備處理各項緊急事件的能力；(8) 加強聯盟與夥伴關係俾強化反應能力。

另外亦確立七項軍事任務 (military task)，包含：(1) 保衛英國與海外屬地；(2) 提供戰略情報；(3) 提供核子嚇阻；(4) 災害發生時即時支援災害防救任務；(5) 藉遠征兵力投射捍衛國家利益；(6) 維護英國影響力；(7) 鞏固安全穩定。²⁴

國防部另依此指導訂定七大優先任務：(1) 打贏阿富汗戰爭；(2) 實踐承諾 (3) 其他戰事的獲勝，如利比亞、反恐；(4) 促進國防工業出口；(5) 落實《戰略國防與安全檢討》報告計畫；(6) 落實《國防轉型》報告規畫；(7) 追求效率、效能與可負擔性。²⁵

肆、裁軍計畫

一、預算刪減

工黨政府留給新政府的預算收入與支出差距，在 2010 年達 GDP 11 % (詳見圖一)，財政大臣歐斯朋 2010 年 6 月針對整體國家預算狀況所規劃的緊縮性財政建議案，要求國防部至少要刪減國防預算 10-20%，希望藉大幅刪減預算的方式平衡開支。這項全面性削減計畫引發內閣成員的關係緊張，國防大臣福克斯即在國安會議召開前夕，以私人信函方式，向首相卡麥隆說明，認為大幅削減國防預算將嚴重打擊英國軍隊與政府的威信。²⁶

等到 10 月，內閣正式公布總計約 6,970 億英鎊的中央政府預算計畫，其中社會福利為 1,940 億英鎊、健保為 1,220 億英鎊、教育為 890 億英鎊、國防為 400 億英鎊、公共安全為 350 億英鎊、交通為 220 億英

²⁴ HM Government, *The Strategic Defence and Security Review* (London: The Stationary Offices, 2010), pp.11-12

²⁵ Ministry of Defence, *The Strategy for Defence* (London: The Ministry of Defence, 2011), pp. 4-7.

²⁶ “Defence cuts: Liam Fox’s leaked letter in full,” *Daily Telegraph*, September 28, 2010.

英國卡麥隆內閣的國防轉型分析

鎊、住宅與環境為 270 億英鎊、農工為 200 億英鎊，並編列 440 億英鎊預算以作為攤還借貸利息之用（見表一）。新內閣計劃透過包括減稅、稅改、資助研發、鼓勵投資、擴大出口等計畫，²⁷促進就業，提升英國經濟成長，以擴大稅基，進而將赤字（預算收入與支出差距）由 2009-10 年的 GDP 11.1%降至 2015-16 年的 GDP 1.5%。²⁸

表一、英國中央政府總預算（列舉，單位：億英鎊）

年份	社福	健保	教育	國防	公共安全	交通	住宅與環境	農工	貸款利息	總預算
2010	1,940	1,220	890	400	350	220	270	200	440	6,970
2011	2,000	1,260	890	400	330	230	240	200	500	7,100

資料來源：HM Treasury, *Budget 2011* (London: The Stationery Office, 2011), p. 6; “June Budget diagrams,” HM Treasury, http://www.hm-treasury.gov.uk/junebudget_diagrams.htm.

觀察各部門均面臨最多 20% 的刪減幅度，佔中央政府總預算 6% 的國防預算，只刪減 8%。顯然，國防大臣的大聲疾呼確實獲得注意，但這也顯示，新內閣希望藉保有強大的國防武力，來維持既有的英國國際地位。

二、兵力調整

為因應未來英國安全威脅的挑戰，調整過去過度擴張的國防計畫與建案，並確立未來 10 年間的國防改革方向，內閣出版《戰略國防與安全檢討》報告，提出多項裁軍計畫。

首先，將人力集中於支應前線作戰需求，於 2015 年裁減 17,000 名兵力，包括海軍裁減 5,000 名，總數降至 30,000 名；陸軍裁減 7,000 名，總數降至 95,000 名；空軍裁減 5,000 名，總數降至 33,000 名。國防部

²⁷ HM Treasury and Department for Business, *The Plan of Growth* (London: The Stationery Office, 2010); *Budget 2011*, pp. 2-4.

²⁸ *Budget 2011*, p. 2.

文職人員則裁減 25,000 名，總數降至 60,000 名。其中，9,500 名駐阿富汗士兵將不受影響。至於駐直布羅陀、塞普勒斯、迪雅戈加西亞島、福克蘭群島、南喬治亞島與南桑威奇群島（3 島群均位於南大西洋）等海外英軍基地因為具有戰略補給與地緣價值功能將予以維持，另於 2015 年陸續撤出駐德國的 10,000 名士兵，直至 2020 年全數（該島共 20,000 名駐軍）撤出為止。

至於 2020 年的英軍兵力將依據未來衝突預想進行規劃，²⁹目前概分為：（1）進行 1 個以旅級部隊（至多 6,500 名）為基礎的長期維持穩定任務，輔以海空兵力支援；（2）執行 3 場短期作戰任務，避免投入長期作戰任務；（3）投入 3 個旅級兵力（約 3 萬名）的短期干預作戰任務，輔以海空支援等三大型態，三軍兵力規劃（如表二）如下：

在皇家海軍能力設定方面，將維持海上核子嚇阻、維護英國及南大西洋領地海事安全、傳統嚇阻、干預能力與兵力投射等能力，因此將保留三叉戟核子彈道飛彈能力、完成搭載聯合打擊戰機（Joint Strike Fighter）與直升機的 1 艘大型航空母艦成軍、³⁰新建 7 艘「敏銳級（Astute class）」核動力攻擊潛艦、4 艘巡防艦除役、維持 3 個陸戰突擊旅、組建「野貓（Wildcat）」與「梅林（Merlin）」直升機群執行反潛任務、維持 14 艘反水雷艦與 6 艘戰略運輸艦、建造 1 艘冰洋巡邏艦、1 艘海上巡邏艦與建立海上情監偵蒐（intelligence, surveillance, target acquisition and reconnaissance）能力，其中原本計劃建造 2 艘航艦也縮減為 1 艘，另 1 艘無限期延後，且為了增加與美、法盟國軍隊的作業互通性，將改變設計加裝彈射裝置，以便於三國戰機可相互起降於彼此的航艦，成軍服役

²⁹ 英國防部將未來衝突類型設定為：（一）堅定承諾型：攸關英國安全與利益的優先戰事；（二）干預任務型：短期、高度影響的軍事部署；（三）維持穩定任務型：長期、以地面為主的軍事任務。軍事作戰任務又分短期（6 個月以內）與長期（6 個月以上），*The Strategic Defence and Security Review*, p.18.

³⁰ 英國政府於 2007 年 7 月 25 日批准建造「伊麗莎白女皇號」（HMS Queen Elizabeth）與「威爾斯親王號」（HMS Prince of Wales）2 艘航艦建案，2009 年開始建造，提供約 1 萬個工作機會，兩者原計畫於 2014 與 2016 年服役，每艘可搭載 150 架戰機，是現役航艦的 3 倍大。惟卡麥隆決定將第 2 艘航艦無限期延後，現役「皇家方舟號」（HMS Ark Royal）亦於 2011 年 3 月除役，2011-2018 年英軍已無本國籍航艦可用，“MoD confirms £3.8bn carrier order,” BBC NEWS, July 25, 2007.

日期也將由 2016 年延遲至 2020 年。

在陸軍方面，將籌組可實施短期軍事干預的輕裝特戰部隊、可供長期維持穩定作戰或大型干預作戰任務的多功能部隊，以及捍衛英國領土的部隊，並維持 16 個輕裝空降部隊、5 個具有偵查、戰車、裝甲、機械化與輕裝步兵的多功能旅、籌建射程可達 70 公里的「精準定位多發飛彈（Guided Multiple Launch Rocket System, GMLRS）」、籌建「未來高速效能系統功能車（Future Rapid Effects System Utility Vehicle, FRESUV）」之裝甲部隊、建立陸上情監偵蒐能力、採購「阿帕契」與「野貓」直升機與建立「軍事穩定支援群（Military Stabilization Group, MSG）」。

在 2020 年皇家空軍方面，設定組成捍衛英國領土、嚇阻與圍堵戰略之空中兵力、長期性遠征作戰之空中兵力及執行戰略與戰術空中運輸能力等。並計畫籌建「颱風」戰機與聯合打擊戰機（JSF）、1 支 C-17 運輸機、22 架 A400M 運輸機、14 架空中巴士 A330 運輸機隊（VC-10 與 C-130J 運輸機除役）、採購 12 架「奇諾克（Chinook）」、數架「梅林」直升機，提升空中指管能力、建構空中情監偵蒐能力、建立戰略情監載臺、採購「風暴之影（Storm Shadow）」巡弋飛彈及養成核生化放武器監偵能力。其中，1996 年批准採購（升級）21 架第 4 代寧錄型（Nimrod MRA4）長程反潛巡邏機全面終止。³¹

在維持核子嚇阻能力方面，現役「先鋒（Vanguard）」級彈道飛彈潛艦將延至 2020-2030 年除役，每艘潛艦的核彈頭將由 48 枚降為 40 枚；核彈頭總數不超過 180 枚，戰備彈頭數由 160 枚降為 120 枚以下；引進「三叉戟 D5」飛彈系統將延至 2030 年末；首艘新型洲際彈道飛彈核動力潛艦將推遲至 2028 年成軍。

其他方面，將建立「網路作戰部隊（Cyber Operations Group）」、強化無人飛行載具研發，而因應財政困難，將 380 億英鎊採購計畫刪減至 180 億英鎊，規劃延長「美洲豹」直升機服役年限。

³¹ “BAE jobs fears in Woodford after Nimrod axed,” BBC NEWS, October 19, 2010.

表二、2020 年英軍兵力預想

	功能	能力
海軍	■ 海上核子嚇阻 ■ 英國國土及海外屬地海上防衛 ■ 優先區域的傳統嚇阻與圍堵之軍事存在 ■ 艦隊的強大干預能力 ■ 兩棲能力 ■ 統帥英國與盟國海軍	■ 三叉戟核子彈道飛彈 ■ 新建 7 艘敏銳級潛艦 ■ 1 艘航空母艦（與美法共用航艦） ■ 19 艘驅逐艦與巡防艦 ■ 陸戰隊 3 個突擊旅（1,800 名） ■ 野貓與梅林直升機 ■ 14 艘反水雷艦 ■ 6 艘戰略運輸艦 ■ 1 艘冰洋巡邏與 1 艘海上巡邏艦 ■ 1 艘補給艦隊 ■ 海上情監偵蒐（ISTAR）能力
陸軍	■ 短期干預能力 ■ 多功能與彈性的干預能力 ■ 英國國土及海外屬地防衛 ■ 在戰區層級統帥英國與盟國部隊	■ 5 個多功能部隊（6,500 名） ■ 16 個輕裝空降部隊 ■ 精準定位多發飛彈（GMLRS） ■ 1 個重裝車排 ■ 「未來高速效能系統功能車」裝甲部隊 ■ 陸上情監偵蒐能力 ■ 採購「阿帕契」與「野貓」直升機 ■ 建立「軍事穩定支援群」（MSG）
空軍	■ 捍衛英國領土 ■ 嚇阻與圍堵的可信能力 ■ 長期性遠征作戰能力 ■ 戰略與戰術空中運輸能力 ■ 情監偵蒐（ISTAR）能力	■ 籌建「颱風」戰機與聯合打擊戰機 ■ 1 支 C-17 運輸機、22 架 A400M 運輸機 ■ 14 架空中巴士 A330 運輸機隊 ■ 採購 12 架「奇諾克」直升機 ■ 數架「梅林」直升機 ■ 提升空中指管能力 ■ 建構空中情監偵蒐能力 ■ 建立戰略情監載臺 ■ 採購「風暴之影」巡弋飛彈 ■ 養成核生化放武器監偵能力

資料來源：作者整理。

伍、組織改造

為推動國防組織改革，國防大臣福克斯在 2010 年 8 月 13 日任命前國防部採購部門主管，後轉赴民間公司的李維恩（Lord Levene）³²組成「指導小組（Steering Group）」（即國防改革小組〔Defence Reform Unit〕）。小組成員³³另有伊克貝斯科（George Iacobescu）³⁴、麥克維（Raymond McKeeve）³⁵、康維（Bjorn Conway）³⁶、艾倫（David Allen）、博南（Ursula Brennan）³⁷、葛林史東（Gerry Grimstone）³⁸、休頓（Nicholas Houghton）³⁹，及保守黨高層諾阿克（Baroness Sheila Noakes），有關組成企業人士超過半數，顯然希望把民間增加效率與效能的思維方式引入國防部，促使國防部朝向更簡明（simpler）、具成本效益（cost-effective）、責任明確（responsibility）、具權威性（authority）與權責相符（accountability）的組織方向發展。

小組於 9 月 6 日召開首次會議，該小組負責撰寫國防組織改造報告。⁴⁰福克斯在出席首次會議時指出，「期待小組找出能夠讓國防部成為

³² 李維恩為前國防部採購主管，接受任命前為勞伊茲船舶保險公司（Lloyds of London）董事長，該公司 1871 年創立，經營以海上保險和風險評估著稱。“Liam Fox targets waste in Ministry of Defence shake-up,” BBC NEWS, June 27, 2011; Andrew Chuter, “Lloyd’s To Lead U.K. Defence Reform Unit,” *Defense News*, August 12, 2010.

³³ “Defence Reform Unit,” Ministry of Defence, August 13, 2010, <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/PolicyStrategyandPlanning/DefenceReform/>

³⁴ 伊克貝斯科為金絲雀碼頭集團（Canary Wharf Group）總經理，該集團總部大樓為倫敦第一高樓（244m），為著名英國土地開發集團，擁有龐大土地。

³⁵ 麥克維為 Berwin Leighton Paisner 法律事務所合夥人。

³⁶ 康維為永安會計事務所（Ernst & Young，在臺原稱致遠，2007 年更名）航太、國防、安全業務主管，該事務所與資誠（PWC）、安侯建業（KPMG）、勤業眾信（Deloitte）並列全球四大會計師事務所。

³⁷ 艾倫為國防部非執行主任（Non-Executive Director），2011 年 2 月該職由德伊（Jon Day）取代；博南為國防部第二常務次長（Second Permanent Under Secretary）。

³⁸ 葛林史東為英國標準人壽（Standard Life）董事長，標準人壽於 1825 年創立，總部於愛丁堡，全球擁有 9,000 名員工，本集團總資產管理約為 2,000 億英鎊（2011 年 6 月 30 日），資料來源：香港分公司網站。

³⁹ 休頓將軍為英國副參謀總長（Vice Chief of the Defence Staff）。

⁴⁰ 撰擬報告過程，指導小組已向軍中高階將領（2 星、3 星）諮詢，考察美國、法國、德國、加拿大、丹麥、瑞典、以色列、澳洲、紐西蘭等國家的類似改革方案。報告

效率組織與縮減預算的良方」。⁴¹2011年6月,《國防改革》報告正式公布,內容對現有國防組織進行檢討,並提出53項策進建議,詳細內容如下:

一、國防部核心任務

報告設定國防部的核心任務與運作(如圖二)如下:

- (一) 指導(direct):由常務次長(Permanent Under Secretary/Permanent Secretary, PUS)、參謀總長(Chief of the Defence Staff, CDS)負責對戰略、政策與資源的指導;
- (二) 發展(generate and develop):各軍種司令在既定的戰略與預算範圍內,專注於各軍種的發展與調整事務,以肆應未來挑戰,另成立聯合部隊司令部(Joint Forces Command, JFC)以發展聯合作戰;
- (三) 武獲(acquire):由國防物資主任(Chief of Defence Materiel, CDM)與防衛裝備與支援局(Defence Equipment and Support, DE&S)負責獲得裝備、系統等;
- (四) 授能(enable)⁴²:由第二常務次長(Second Permanent Under Secretary, 2nd PUS)負責督導基礎設施工程、科技、研究及商業合作的工作;並成立國防事務服務處(Defence Business Services organization, DBS)與國防工程處(Defence Infrastructure Organization, DIO)強化職能運作,合併國防安全署(Defence Safety Authority, DSA)與軍事航空署(Military Aviation Authority)兩機構;
- (五) 作戰(operate):在大臣與參謀總長的指揮下,由常設聯

末也明定3年後應檢視國防改革的進度與成效,向國防大臣提出報告,並遞交國會。

⁴¹ “Defence Reform Unit starts work,” Ministry of Defence, September 7, 2010. <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/PolicyStrategyandPlanning/DefenceReformUnitStartsWork.htm>

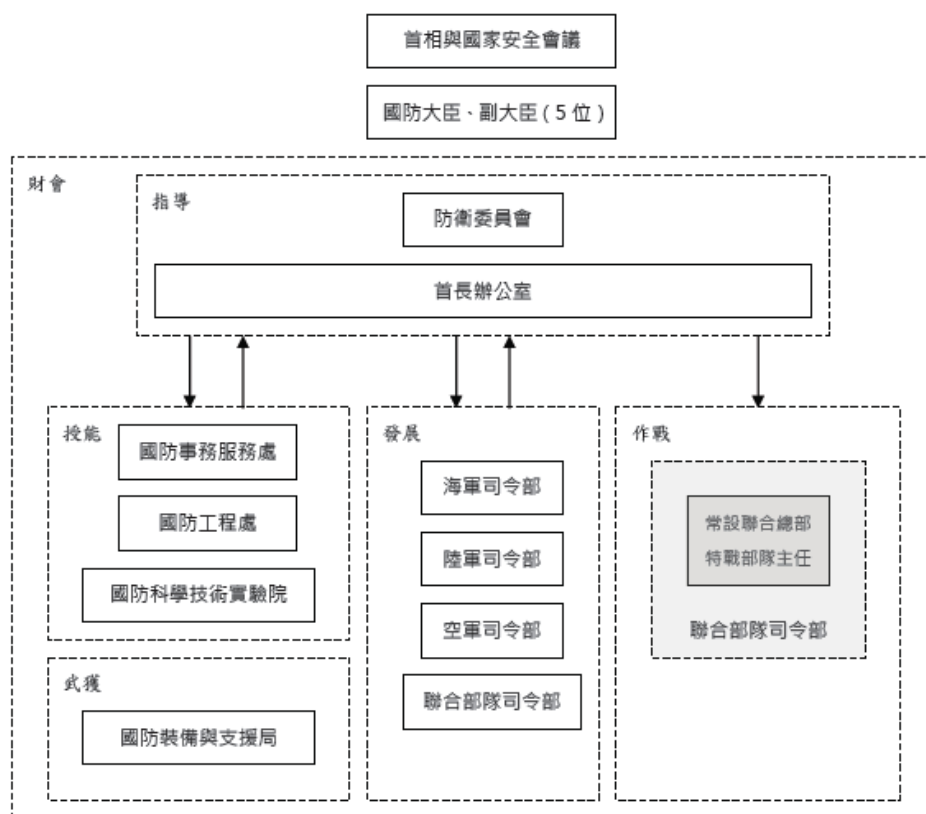
⁴² 授能(enable)的事務主要有工程、科技、研發等。

英國卡麥隆內閣的國防轉型分析

合總部（Permanent Joint Headquarters, PJHQ）負責部隊作戰；各軍種與聯合部隊的指揮權全部移至該總部（詳見圖二）；

- （六） 財會（account）：常務次長負責國防部的審計與監管事務，並對國會與公眾負責有關管理、控制、審計的工作，定期向國會提出報告、答詢、資訊公開與媒體發言等事務，並有財務主任（Director General Finance, DGF）輔佐。

圖二、未來英國國防部運作模式



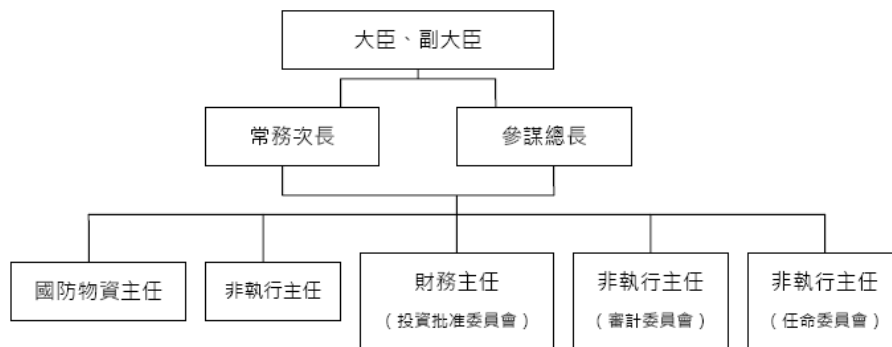
資料來源：Ministry of Defence UK, *Defence Reform: An Independent Report into the Structure and Management of the Ministry of Defence* (London: Ministry of Defence UK, 2011), p. 73. Annex D

二、籌組防衛委員會與建構計畫審核機制

為強化國防部內部決策機制，規劃：（1）籌組以國防大臣為主席的防衛委員會（Defence Board），⁴³此委員會（組織如圖三）成員有常務次長、參謀總長、財務主任、國防物資主任、3 位非執行主任（Non-Executive Directors, NED）⁴⁴，負責戰略指導、財務管理，為決策機關，不涉入指揮、軍令事務，一年集會 10 次，原屬於委員會成員的 3 位軍種司令則不再參加會議。

再者，建立投資批准委員會（Investment Approvals Committee）、審計委員會（Defence Audit Committee）及任命委員會（Appointments Committee）等 3 個次級委員會，並由財務主任、2 位非執行主任分別擔任委員會主席。另有法規會議（Defence Council）則負責法規事宜，出席人員同防衛委員會。

圖三、國防部防衛委員會組織架構



資料來源：作者自繪。

⁴³ 舊制的英國國防部內部會議有：（1）防衛委員會（Defence Board），以常務次長為主席，屬非副大臣級官員會議；（2）參謀首長會議（the Chiefs of Staff committee）：以參謀總長擔任主席，為收集各軍種軍事建言的諮詢會議。How Defence works: Defence Framework, pp. 27-28.

⁴⁴ 非執行主任需為國防部外，或商界人士出任，以提供嶄新思維。How Defence works: Defence Framework, p. 27.

三、檢討高階官員編制與更多的授權

指導小組作成結論認為，國防部應該釐清高階官員責任、強化個人課責。首先，應重新檢討副大臣（Ministers）員額（舊制 5 名）⁴⁵，應依據報告律定的國防部五大核心任務進行調整，惟仍應尊重首相任命政務官的權力。其中常務次長的職責在於透過委員會化解分歧、尋求共識、獲取資源，以確保國防計畫在財力範圍內可負擔。常務次長為首席文官，類似企業的首席營運長（chief operating officer），應帶領文官進行國防轉型，第二常務次長則輔佐之。

參謀總長則是負責部隊運作的首席軍事顧問，應代表各軍種出席國家安全會議與防衛委員會，反映軍隊之意見與思維；並主持參謀首長會議，以獲得各軍種在作戰、運作上的建議。參謀總長為戰略性軍事指揮官（strategic military commander），副參謀總長（Vice Chief of the Defence Staff, VCDS）輔佐之。參謀總長應承大臣之命，專注於戰略性作戰指揮（例如特種作戰、反擴散、核嚇阻、網路作戰等）、訓練與教育政策，至於協調與聯合需求的工作則交由新成立的聯合部隊司令部負責執行。

常務次長與參謀總長兩人應共同負責戰略研擬（參謀總長特別專注軍事戰略），協調外交與安全政策目標，並動員資源，確保戰略得以執行。

另外，應將首長辦公室（Head Office）編制進行有效整合，讓首長辦公室成為國防部副大臣、常務次長、參謀總長的支援單位，縮減規模，朝更小、更強及更為戰略性的方向整合，以處理戰略層級的事務，協調跨部會事務、國際交往，以及軍事外交任務，而非過去軍種微觀管理（micro-manages），以符合戰略、效益需求。

⁴⁵ Minister 依據英國駐北京大使館與英國駐臺代表處官方網站譯為副大臣。英國國防部除國防大臣（Secretary of State for Defence）外，舊制有 5 位副大臣（Ministers），均屬由首相派任之政務官，為具國會議員身分的非內閣層級之副大臣，但與大臣均隨內閣進退，包含軍事副大臣（Minister of State for the Armed Forces）、軍備、支援暨科技副大臣（Minister for Defence Equipment, Support and Technology）、國防人事、福利暨退撫副大臣（Minister for Defence Personnel, Welfare and Veterans）、國際安全戰略副大臣（Minister for International Security Strategy）及次長兼發言人（Under Secretary of State and the Lords Spokesman on Defence）。

報告也建議授權軍種司令，在符合財務效益架構下，擁有更大的管理空間。軍種司令應在嚴格的預算控制機制下，具有預算項目調配的權力，以利計畫的施行。軍種司令應負責甄選、訓練、教育、裝備、維保及整備的功能，維持軍種指揮職權，向總參謀長提供軍種作戰建議，但在戰略、資源獲取與管理的角色應該降低，因此，應將軍種司令編階由 4 星降為 3 星。

四、強化內部財務考成管理機制

報告建議國防部應強化部內財務與考成管理，在防衛委員會的戰略層級上，應負責管理國防部的績效與風險；常務次長應監督高層預算（Top Level Budget, TLB），並扮演會計長（Accounting Officer）的角色。財務管理應單獨著眼於財務現實，首長辦公室應發展一套能夠肆應財務、資訊、訓練的財務管理機制，讓軍種司令在此機制下進行預算花用與調配。計畫與建案經首長辦公室同意後，軍種司令對計畫與預算的細部規劃、執行負有責任。上述有關作為均在確保未來計畫與建案的可負擔與官員課責性。

另外，主要投資計畫與建案經由投資批准委員會（財務主任為主席），考量戰略需求、可負擔性及優先性，以及財政部對國家總體財政的看法、高層預算官的意見，進行案件的嚴格審議。而部內的高層預算資源官（TLB Directors of Resources）必須具備財管能力與歷練，由財務主任與高層預算官共同任命。

五、組織調整

報告認為未來戰場環境愈形複雜，對於聯合作戰的需求日增，因此建議創設 4 星階級將領為首長的聯合部隊司令部（Joint Forces Command, JFC），有關組織應整合現有常設聯合總部（Permanent Joint Headquarters, PJHQ）部分單位、防衛情報參謀部、聯合軍醫司令部、防衛學院、發展概念與準則中心等單位（見圖四），針對聯合作戰能力進行強化。並將現有約 80 個「聯合」組織（“joint” organization）進行全面性的系統性檢討與整併，各軍種中適合聯合的功能應予集中，以增進機構的績效

與效能。而各軍種司令仍保有對各軍種的指揮控制權。⁴⁶

聯合部隊司令應出席參謀首長會議，主要職責在於發展聯合作戰能力、強化總體軍隊戰力，以及整合及支援各軍種作戰能力。以戰略性的視野進行規劃與資源獲得，培養聯合作戰的指揮能力，以因應未來作戰環境。

創建國防工程處（Defence Infrastructure Organization, DIO）與國防事務服務處（Defence Business Services, DBS）確保軍種行動的效率、效能與專業性。

裁廢商業主任一職，⁴⁷功能轉由新設立的「國防物資主任」取代，應在預算與計畫範圍內，負責科技、商業與工業政策事務，並考慮增加有關裝備方面的會計職權。國防物資主任應出席防衛委員會，提出《物資戰略（*Material Strategy*）》，檢視國防裝備與支援局（Defence Equipment and Support, DE&S）組織規模、權限與結構，建立新的採購模式。

創建國防工程處，以統合並強化軍種間的有關工程事務的協調，引進更為專業、有效的成本效益模式，並達成在 2014 年之前裁減 2,500 個職位的目標，讓國防工程預算更加合理化，以適應艱困的預算環境。

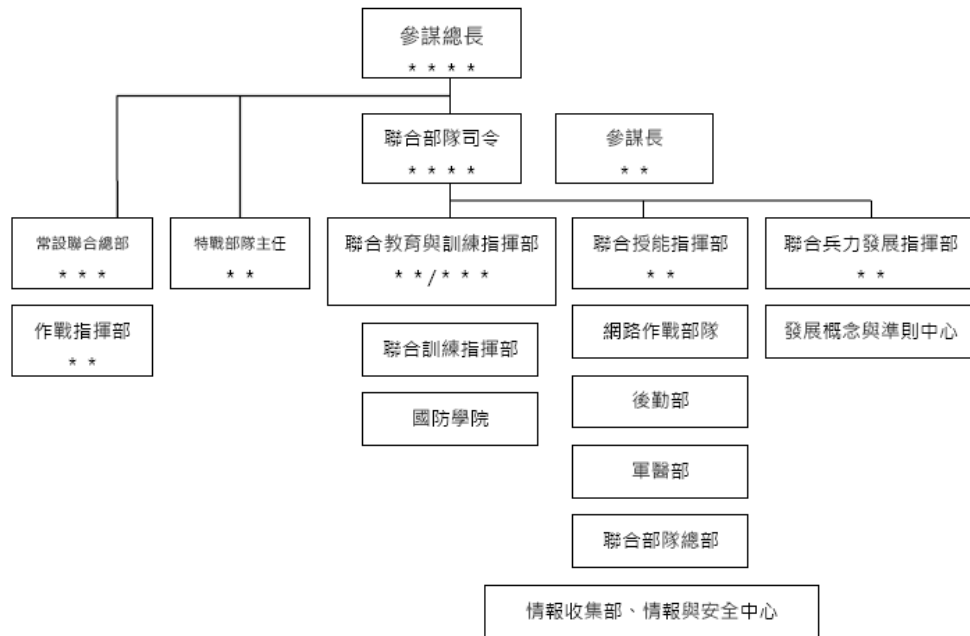
創建國防事務服務處，本處主要負責文官人力資源、商務、財務、調查與資訊等服務（corporate services），以強化軍種間有關事務的協調，引進民間企業更為專業、有效的成本效益模式。本處所配置的文官多數將由其他現有機關移撥，其中人資文官將由 1,000 名降至 600 名（2013 年）；財務文官將由 3,500 名降至 2,700 名；內部審計文官將由 150 名降至 120 名；另移撥 70 名資訊文官到本處。⁴⁸

⁴⁶ 海軍司令（First Sea Lord and Chief of Naval Staff）、陸軍司令（Chief of the General Staff）、空軍司令（Chief of the Air Staff），不譯作軍種參謀長。

⁴⁷ 裁廢的商業主任（Director General Commercial）為 3 星編階，原隸屬首長辦公室。

⁴⁸ “New Defence Business Services organization proposed,” Ministry of Defence, March 22, 2011; “Defence Business Services (DBS),” Public and Commercial Services Union, May 9, 2011, http://www.pcs.org.uk/en/ministry_of_defence_group/mod-news/index.cfm/id/A2B51546-1219-4DD5-B3129C8891CE9F31.

圖四、英國國防部軍令組織調整



資料來源：Ministry of Defence UK, *Defence Reform: An Independent Report into the Structure and Management of the Ministry of Defence* (London: Ministry of Defence UK, 2011), p. 77. Annex F

六、強化人事甄選與考成

考用資深軍官與文官應更為有效率、透明化，重視人力資源在國防事務的角色，國防部應針對未來國防事務的需求，將人力資源與國防計畫及建案進行整合，並且培養未來戰略環境專才。⁴⁹其次，應全面檢討所有非前線人員（上校階層軍官〔OF5〕；第7級文官〔Band B〕）編制，指揮職任期可維持2-3年；但縮減資深官員之人數規模，延長任期至4-5年。第三，首長辦公室仍應掌有制定任期、薪資、訓練與教育的等人事政策，但相關政策的標準與預算等部分則授權聯合部隊司令部負責制

⁴⁹ 這裡所稱未來戰略環境專才（future environmental expert）類似美國淨評估辦公室專做未來環境評估事務的人才。

英國卡麥隆內閣的國防轉型分析

定，至於各軍種的基礎訓練則仍有各軍種司令部各自掌有。

擴大資深官員任命委員會（Senior Appointments Committee, SAC）的權限，以負責批准各軍種、國防部與 2 星、3 星階層的各项人事命令，制定甄選標準，增加人事透明度。參謀總長與第二常務次長應參與該委員會的有關討論，但應降低常務次長在該委員會的影響力。而各單位提出人事建議時，應至少提出 1 名以上的候選人提供圈選。

陸、觀察重點與後續發展

一、財政預算壓力驅動的歐美裁軍政策：

由於近年歐美經濟衰退、歐債與歐元危機重創各國經濟，歐美國家的國防預算規模直接受到影響，⁵⁰英國作為美國於歐洲的主要盟邦之一，10 年間持續派兵參與伊拉克與阿富汗戰事，其中英軍為阿富汗第二大國外駐軍，共計 9,500 名，已有超過 400 位殉職，⁵¹面臨龐大的國防預算負擔。美國亦提出「新戰略綱領」⁵²與「國防預算計畫」⁵³兩份報告，作為戰略修訂與軍事部署調整的依據，並規劃在未來 5 年裁減 2,590 億美元（2013-2017 年）、10 年內裁減 4,870 億美元（2012-2021 年）。

歐洲各國近年均湧現裁軍風潮，法國軍事預算未來 3 年內將刪減約

⁵⁰ 依據瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所(SIPRI)最新一期《2011 年報》(SIPRI Yearbook 2011)的統計，英國 2010 年國防預算為 596 億美金，為 GDP2.7%；法國為 593 億美金，為 GDP2.3%，相較於其他歐洲國家平均 GDP1.6%高出許多；德國為 452 億美元，只佔 GDP 的 1.3%。“SIPRI Yearbook 2010-Military expenditure,” based on extracts from SIPRI Yearbook 2010, June 2, 2010, p.p. 4-7.

⁵¹ 屬阿富汗第二大駐軍的英國，首相卡麥隆 2010 年 11 月 20 日（里斯本高峰會期間）宣布將於 2015 年撤軍；同日，北約秘書長宣布將於 2011 年逐步撤軍，於 2014 年完成移交；加拿大亦宣布將於 2014 年全數撤出。

⁵² Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, U.S. Department of Defense, January 5, 2012.

⁵³ Department of Defense, *Defense Budget Priorities and Choices*, U.S. Department of Defense, January 5, 2012; “Panetta Announces Fiscal 2013 Budget Priorities,” American Forces Press Service, January 26, 2012

50 億美金（平均每年裁 16 億）⁵⁴，裁減 5.4 萬個軍文職缺。⁵⁵德國曾於 2004 年宣布將境內總數約 400 座的基地裁減 100 座，配合募兵制的推動，將進行戰後最大裁軍計畫，2011 年兵力由 25 萬下調至 18.5 萬人，2010 年為 385 億美元，2011 年裁減約 13 億美元，⁵⁶2010-2014 年內將裁減 68.8 億美金（84 億歐元）軍事預算。⁵⁷義大利 2010 年軍事預算約 171.5 億美金，較 2009 年減少 0.4%，約 24 億美金。⁵⁸

面對此一趨勢，面對此一趨勢，北約國家正針對「巧防禦」（Smart Defence）計畫進行討論，⁵⁹歐洲幾個智庫共同提出歐洲國防改革報告，⁶⁰認為歐洲國家應該利用經濟衰退時期，加強各國於國防與安全事務的合作，以共同因應未來的挑戰。但是美國前國防部長蓋茲（R. Gates）就直接批評為「歐洲去軍事化（demilitarization of Europe）」，並認為預算危機是目前北約面臨最嚴重、長期性與系統性的問題。⁶¹放眼未來 5-10 年，在緊迫的財政壓力下，歐美等國的裁軍調整與戰略檢討將成為近 10 年間最重要的國防趨向。

⁵⁴ Pierre Tran, "Slimmer, more Efficient," *Defense News*, October 18, 2010.

⁵⁵ Pierre Tran, "Morin: Reforms could mean \$502M for firms," *Defense News*, October 18, 2010; "France to cut defence budget by 3.5bln Euros-source," Reuters, July 1, 2010.

⁵⁶ "Germany's CDU votes to suspend conscription," *Financial Times*, November 16, 2010; "German military faces drastic budget cuts," UPI, May 27, 2010; David Wroe, "America's key allies slash their defense budgets," *MinnPost*, October 4, 2010.

⁵⁷ IISS, "German armed forces face big changes," *Strategic Comments*, Volume 16, 2010.

⁵⁸ Tom Kington, "Italian military hit by 10% budget cut," *Defense News*, May 27, 2010. 值得一提的是 2008 年的義大利面臨龐大的赤字壓力曾是世界第 3 大公債國、歐洲最大公債國，詳見 Tom Kington, "Italy plans 6.9% defense budget cut," *Defense News*, October 13, 2008.

⁵⁹ "NATO: 'Smart Defence' at the heart of the meetings," The Ministry of Defence, February 22, 2012, [_www.defense.gouv.fr/english/content/view/full/148056](http://www.defense.gouv.fr/english/content/view/full/148056).

⁶⁰ Sophie C. Brune(SWP), Alastair Cameron(RUSI), Jean-Pierre Maulny(IRIS) and Marcin Terlikowski(PISM), "Restructuring Europe's armed forces in of austerity," SWP Comments 28, November, 2010.

⁶¹ 蓋茲指像運輸機、直昇機、空中加油機與戰場用情監偵系統的缺乏，均直接影響到阿富汗戰事的進行，此研討會的結論是提供北約 2010 年 11 月即將制定的《戰略概念文件》（Strategic Concept）具體建議之用，詳見"NATO Strategic Concept Seminar (Future of NATO)," remarks as delivered by Secretary of defense Robert M. Gates, National Defense University, Washington, D. C., February 23, 2010.

二、謹慎對外用兵與強化會計績效管理將可有效抑制國防預算暴增：

觀察本次國防改革小組的組成，任命民間企業績效經營專才佔 5 位（共 9 位），超過半數，首相卡麥隆借重外部績效改革專家，引進企業績效管理概念，對國防部的組織重整與績效管理提供良方。更值得注意的是，計畫審查特別強調：（1）常務次長應監督高層預算，並扮演首席會計長（Principal Accounting Officer）角色；（2）主要投資建案應經由投資批准委員會（財務主任為主席），考量戰略需求、可負擔性及優先性；⁶²（3）考量財政部對國家總體財政的規劃、高層預算官的意見，以對國防投資建案進行嚴格審議，明確授與常務次長監控高層預算的職責，這顯示未來國防部在進行建案規劃時，除在部內應該獲得財務主任與常務次長的預算承諾，在部外也必須考量國家總體財政規劃，特別是財政部應提供意見。

雖然這項制度調整是否有助於杜絕國防部在不考量國家總體財政狀況，任意推出一些無力負擔的建案不無疑問，但層層把關的制度可能無益確認個人的課責性，畢竟每項計畫與建案都是經過逐級審批，責任劃分並不易。⁶³另外，觀察工黨政府時期，最了解國家財政狀況的財政大臣布朗，隨後也接任首相，對伊拉克與阿富汗戰事的支持不遜於前首相布萊爾。而英國國防部於 2007 年之後不斷暴增的國防建案與計畫，應該與參與反恐戰爭的戰略基調有更大的關係。卡麥隆執政的內閣或許可以藉由制度約制國防建案的成案，但更大的理由恐怕仍是保守聯盟政府與工黨政府在對外用兵政策與戰略基調有著根本的差異。因此，卡麥隆的對外用兵戰略更趨謹慎，輔以會計與績效改革措施，方可有效降低未來國防部再度出現龐大建案的可能性。

三、未來英國將更加依賴雙邊安全關係與國際組織合作：

歐洲各國面臨普遍性的財政壓力，多數國家透過降低國防預算支

⁶² 據英國國防部統計 2009 年國防部大概花費 190 億英鎊向民間採購，提供民間 30 萬工作機會。Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review, p. 30.

⁶³ Mike Dunn, Bill Egginton, Nigel Pye, Trevor Taylor and Bryan Watters, *The Defence Reform Agenda*, RUSI Briefing Paper, Royal United Services Institute, June 2011, p. 8.

出，以撙節政府支出，相較而言，英國國防預算仍維持在北約設定的 GDP 2% 標準，國防預算數字規模居全球第 4 大，顯示卡麥隆欲維持英國仍為聯合國五大常任理事國之一的國際地位與影響力，惟其方式將更依賴雙邊安全關係與國際組織的合作。

首先，強化英法安全合作。2010 年 11 月 2 日卡麥隆與法國總統薩柯奇（Nicolas Sarkozy）簽訂《英法國防合作條約》（UK-France Cooperation Treaty），宣布將籌組一支聯合遠征部隊、航艦打擊群的合作、發展聯合準則與演訓計畫、強化網路安全合作與軍事科技研發與採購合作等。⁶⁴再者，鞏固英美傳統同盟關係，2012 年 3 月卡麥隆利用訪問華府期間，與歐巴馬於《華盛頓郵報》（Washington Post）聯名發表〈世界可以倚賴的聯盟〉，強調兩國合作於維護全球秩序的重要性，並強調不會放棄阿富汗任務。⁶⁵

英國也強調未來將與其他地區強權的合作（如印度、日本、法國），並且依賴北約（NATO）、歐盟（EU）等國際組織的安全架構，以維護其安全利益，2011 年 3 月，英國透過與法、美等北約國家合作對利比亞進行空襲，成功推翻格達費政權即是最好的驗證。

四、計畫與建案調整可能影響現有軍隊戰力：

英國國防部在有限的財政資源之下，藉由對現有武器裝備的延長服役年限、升級等方式維持戰力，例如對在阿富汗服役的美洲獅直升機延長服役期；對梅林直升機進行功能升級；將核潛艦數量由 12 艘降低到 8 艘、發射管由 48 個降低到 40 個。但有關計畫在實踐上，已面臨諸多問題，根據英國《每日郵報》（Daily Mail）的報導，卡麥隆政府基於起降試驗所產生的諸多問題，已計劃將皇家海軍航空母艦艦載機的機種採

⁶⁴ “Britain and France to seal defence pact,” *The Guardian*, November 2, 2010; “UK-France Defence Co-operation Treaty announced,” Ministry of Defence, November 2, 2010, <http://www.mod.uk/DefenceNews/DefencePolicyAndBusiness/UkfranceDefenceCooperationTreatyAnnounced.htm>.

⁶⁵ Barack Obama and David Cameron, “An alliance the world can count on,” *Washington Post*, March 12, 2012; “Cameron and Obama – we will not give up on the Afghanistan mission,” UK Ministry of Defence, March 15, 2012..

購，由 F-35C 匿蹤戰機再改回工黨政府時期就決定的 F-35B，這項決定如同否決自己先前決策，⁶⁶也說明當初的決定似乎過於倉卒。

隸屬國會的審計部（National Audit Office）也提出警告，認為裁減預算計畫將導致國防部 15 項大型軍備建案（潛艦、戰機、直昇機、驅逐艦）的成本大幅提高，嚴重影響英國海軍潛艦戰力。⁶⁷參謀總長李察斯（David Richards）也警告，經濟問題將讓英國陷入戰略風險，並成為英國的最大威脅。⁶⁸工黨影子防衛大臣埃恩斯渥（Bob Ainsworth）亦認為，跟上一次耗費 1 年的戰略檢討相比，此次戰略檢討過於急促（僅 6 個月），且完全基於財政困境的檢討。⁶⁹雖然卡麥隆反駁認為，有關調整係維護英國國家利益。⁷⁰但是未來在有限預算的條件下，英國要如何保持既有防衛戰力，將是內閣重要的政策課題。

五、持續觀察新設聯合部隊司令部（JFC）之運作狀況：

英國新設聯合部隊司令，與參謀總長均為 4 星編制的職位（有關組織如圖二），前者負責聯合作戰能力的發展與執行，後者則負責戰略擬定、軍事建言、領導全軍等職責。聯合部隊司令亦承接常設聯合總部聯合作戰指揮官的部分指揮任務，將聯合作戰任務由 3 星指揮官提升為 4 星司令負責，司實際執行作戰任務的指揮工作。由於未來作戰規劃逐漸走向「聯合」模式，英國在三軍司令部之上創設聯合部隊司令，能否有效整合、協調現有軍種，進行更有效率的作戰，發揮應有之聯合戰力，以作為我方發展聯合作戰的參考，宜密切觀察。

⁶⁶ Ian Drury, "Cameron's warplane shot down as cost of converting aircraft carriers to fly them trebles," Daily Mail, March 19, 2012, <http://dailymail.co.uk/news/article-2117391/camerons-warplane-shot-costs.html/>；「大逆轉 英海軍改採購 F-35B」，青年日報，2012 年 4 月 19 日。

⁶⁷ "UK defense cuts will cost money, Audit Office says," AP, November 17, 2011; "Defence cuts 'led to MoD project cost rise'," BBC NEWS, November 16, 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-15749136>; Thomas Herding, "Navy 'will not have enough submarines to protect UK'," *Telegraph*, November 16, 2011.

⁶⁸ James Kirkup, "Eurozone crisis poses military risk, warns defence chief General Sir David Richards," *Telegraph*, December 14, 2011.

⁶⁹ "Speed of defence review 'could put operations at risk'," BBC NEWS, September 15, 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11306982>.

⁷⁰ "Defence review: Cameron unveils armed forces cuts," BBC NEWS, October 19, 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11570593>.

表三、英國國防部重要職稱

職稱	全稱	縮寫
國防大臣	Secretary of State for Defence	Defence Secretary
副大臣	Minister of State	Ministers (5 in total)
副大臣（政務）	Parliamentary Under-Secretary of State	
常務次長	Permanent Under Secretary/ Permanent Secretary	PUS
第二常務次長	Second Permanent Under Secretary	2 nd PUS
參謀總長	Chief of the Defence Staff	CDS
副參謀總長	Vice Chief of the Defence Staff	VCDS
軍種司令（3 名）	First Sea Lord and Chief of the Naval/ Chief of General Staff/Chief of Air Staff	Service Chief
國防物資主任	Chief of Defence Materiel	CDM
財務主任	Director General Finance	DGF
非執行主任	Non-Executive Directors	NED（ 3 in total ）

註：1、大臣為內閣級大臣，由首相任命，參加內閣會議，隨內閣進退。

2、副大臣（5 位）由首相任命，不參加內閣會議，隨內閣進退。

3、常務次長，為常務文官體系的最高層官員，不隨內閣進退。

4、參謀總長、副參謀總長、軍種司令為軍令指揮系統。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

英國卡麥隆內閣的國防轉型分析



Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy

作者：Jeffrey A. Bader

ISBN-10：0815722427

ISBN-13：978-0815722427

出版日期：2012 年 3 月 8 日

出版社：Brookings Institution Press

美國國安會前東亞事務主任、現布魯金斯研究院客座學者貝德（Jeffrey A. Bader）出版新書《歐巴馬與中國大陸的崛起：局內人眼中美國的亞洲戰略（暫譯）》（*Obama and China's Rise: An Insider's Account of America's Asia Strategy*），以一個過來人的角度，分享擔任東亞事務主任一職期間的所做所聞，以及歐巴馬的整體東亞政策，同時針對未來政策提出建言。

本書指出由於中共軍事力量不斷崛起，導致東亞周邊國家緊張不安，歐巴馬政府於是決心擴大美國在該區的影響力，一邊建立穩定的美「中」關係，一邊又加強與區域盟邦的關係，貝德從個人觀點提出具有權威價值及深刻見解的外交政策分析。他認為歐馬巴總統已在與「中」交往和維持美國在東亞的力量方面取得平衡，未來的總統必須朝這個方面努力，找到正確的對「中」政策。本書為欲深入瞭解美國官方對「中」政策的人必讀之作。（譯介/楊雅琪）

The Impossible State: North Korea, Past and Future

作者：Victor Cha

ISBN-10：0061998508

ISBN-13：978-0061998508

出版日期：2012 年 4 月 3 日

出版社：Ecco

封閉、極權、貧窮卻不惜人民苦難而斥資發展核武的北韓，一直是探討東北亞情勢的焦點話題之一，然而這個謎樣共產國家的過往歷史及不確定的未來發展，卻鮮為人所討論，美國國安會前亞洲事務主任暨「六方會談」代表查維德（Victor Cha）本年度新書《不可能的國家：北韓的過去與未來（暫譯）》（*The Impossible State: North Korea, Past and Future*），正是一本萬中一選的北韓議題專書。

本書首先介紹金氏王朝的崛起，以及令其擁有無比權力的個人崇拜魅力；接著描寫這個高壓統治北韓人民的政體錯綜複雜的經濟和文化、駭人的人權紀錄，及與美國之間針鋒相對的關係，另外分析後金正日時代北韓的重大安全議題。此外，西方國家一直無法理解經濟制度瓦解，連年飢荒不斷的北韓，如何靠著領導人的意識形態繼續存在，這個問題亦在本書獲得解答。

本身為韓裔美國人的查維德，以自己在平壤生活的經歷，和擔任白宮顧問的資歷，對北韓情勢提出精彩且一針見血的剖析，同時警告這個國家可能比許多人想得更快因政治制度瓦解而步上亡國之路，屆時無論是美國或區域國家，都將面臨這個令人措手不及的情勢。（譯介/楊雅琪）

Why Nations Fail: The Origins of Prosperity, and Poverty

作者：Daron Acemoglu & James Robinson

ISBN-10：0307719219

ISBN-13：978-0307719218

出版日期：2012 年 3 月 20 日

出版社：Crown Business

同樣位於朝鮮半島的南韓與北韓文化與歷史相近，為何一個落後貧窮，另一個繁榮富庶？而同屬非洲大陸的波紮那，又為何比辛巴威、剛果及獅子山共和國等國家的發展更快速？國家之所以失敗的原因究竟為何？《國家為何失敗：繁榮與貧窮的根源（暫譯）》（*Why Nations Fail: The Origins of Prosperity, and Poverty*）從羅馬帝國、蘇聯、拉丁美洲、英美等國的歷史證據，推論人為的政治及經濟制度，是決定一國成敗與否的重要關鍵。

本書從前述國家的歷史證據為基礎，發展一套新的政治經濟理論，並以此試圖回答當今幾個重大議題：威權體制的中國大陸，會否持續當前的高度經濟成長並超越西方經濟體？美國的輝煌時代是否已經過去？讓數十億人脫離貧窮邁向富裕的最好方法為何？本書將以歷史、政治科學及經濟的角度，層層分析這些讓許多政治經濟研究家汲汲於解答的問題，提供研讀政治學的人一個全盤瞭解政體與經濟對國家發展的影響之機會。（譯介/楊雅琪）

審查要點

- 一、來稿均先由編輯部進行初步審查後始進入正式審查程序，編輯部將自收件日起三個月內通知作者。
- 二、進入正式審查程序之稿件，將送交編輯部建議審查人員。審查作業向匿名單審模式，每篇稿件將由知名學者或學術專家進行審查。
- 三、審查人員依「採用、修改後採用、修改後再審、不採用」等四種分類提出書面審查意見。
- 四、稿件最終刊登與否，由執行編輯根據上述審查標準及當期刊物規劃，並會同編輯委員審議後決定。

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) 表之標題在該表上方（置中），圖之標題在該圖之下方。
- (三) 圖表的資料來源與說明，請置於圖表的下方（置左）。

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，以民國○年○月○日或西元○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日時，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。