

我國參與美國環太平洋 演習之評估與展望

空軍上校 李俊峰

提 要

隨著美國亞太政策的改變(由亞太戰略轉變為印太戰略)，在亞太地區各項由美國發起的軍事演習扮演著各種不同意義，其中尤以環太平洋演習因參與國家最多且操演課目類型最廣而備受矚目。隨著國際局勢的改變，演習類型近年趨向軍事類及非軍事類演習並重，其戰略意涵也由原先冷戰時期對抗蘇聯的同盟軍演，調整為以維護安全、繁榮和自由開放的國際秩序為主的反恐、反海盜及人道救援行動。因此，參與環太平洋演習已被各國視為促進國際合作及多國軍事交流的重要平台。本文以探討環太平洋演習戰略意涵、美國亞太政策的演進以及演習操演模式等要素，從中檢視我國主動爭取或被動受邀參演的多元面向。

關鍵詞：環太平洋演習、亞太政策、非軍事類演習

前 言

由於環太平洋地區的特殊地理環境位置及廣大的海洋利益，已逐漸發展成為世界經濟活動的中心，同時也具有國際貿易重要的海上交通線。美國在為了維持其軍事戰略、國家利益、促進國際合作及穩定亞太地位等諸多因素影響下，不斷地藉由軍事與非軍事交流及合作模式，與印太地區各國建立關係。而該地區諸多軍事演習中，環太平洋演習最受國際間矚目，其主要原因在於參演國眾多、演習內容廣泛且提供多國軍事交流平

台，因而使世界各國爭相參與，藉以發展與美國的夥伴關係。

我國一直以來都在向美方積極爭取參與環太平洋演習的機會，但美方囿於國際政治立場的考量，遲遲未能正面給予回應；然而隨著近期國際情勢改變：2018年第26屆環太平洋演習，美國防部以中共從事南海軍事活動頻繁為由，單方面取消對中共參演的邀請。¹同年7月26日美國聯邦眾議院外委會亞太小組主席Ted Yoho在南海論壇會中表示，臺灣在國際間持續扮演著一個負責任的社會成員角色，美國應該邀請臺灣參加環太平洋

1 WESLEY MORGAN, 〈U.S. kicks China out of military〉, 05/23/2018, 〈POLITICO〉, (2018.10.11)

演習。²以及近期美國川普總統接連簽屬通過對華美軍事交流有利之法案。³依前述國際情事發展評估，美國將來是否會因印太地區局勢的改變，而正面回應我國參與環太平洋演習的機會。面對未來可能的華美軍事交流發展，如何客觀地從我國在國際間扮演的角色，以及華美軍事交流的經驗中，思考當我國獲得參演機會時，所面臨有關國際政治、戰略環境以及軍事能力等層面的挑戰。本文試圖以前述面向延伸，藉由歷史研究途徑，採文獻分析方法，整理出我國軍參演的評析與挑戰。

環太平洋演習發展與轉變

一、演習戰略意涵

在廣大海洋豐富資源的國家利益誘惑下，使世界各國持續發展海權力量，謀略著爭取或享有海洋的使用權及控制權，而對“世界超級強國”美國而言，在受到馬漢《海權論》的軍事思想影響下⁴，試著以建立軍事力量的手段，從獲得海權為初期軍事戰略目標，進而到控制海洋或海上交通要道使用權，達成控制世界貿易及獲取世界財富的國家利益目標。從美國地理環境位置來看，由於受到廣闊的海洋環境影響，在科技、武

器技術發展尚未成熟的年代，太平洋儼然成為美洲、亞洲與大洋洲等地區隔離的天然屏障，但隨著人類科技進步，大幅增加武器性能及載具能力，使所謂的天然屏障已逐漸喪失其地理優越性。因此，自第一次及第二次世界大戰後，美國為考量其國家利益及國家安全的需求，面對逐漸強大的共產國家蘇聯，開始積極經營環太平洋地區軍事同盟的關係，就是為了產生防堵共產國家的戰略布局，企圖使戰爭不在美國本土發生。這種民主國家與共產國家對峙的局勢，在1991年蘇聯共產政權垮台瓦解後，結束冷戰時期的美蘇軍備競賽，美國已成為世界唯一超級強國。然而隨之而來的，卻是面對恐怖主義、核彈國家、中共大國崛起的新威脅⁵，以及近期國際間開始注意的非傳統安全議題，再次使美國不得不重新審視環太平洋地區的戰略布局，並藉由歷屆總統就任的國防政策指導，逐步調整美國在全球的戰略軍事部署，直至2018年印太司令部(原太平洋司令部)已是兵力最大的海外軍事單位。從上述美國在戰略佈局上的調整顯示，無論從經濟貿易或軍事戰略的角度來看，已凸顯出太平洋地區對美國地緣戰略的重要性。

目前美國在亞太地區所舉辦過的軍事演

2 張加，〈美眾院外委會亞太小組主席：美軍應邀台參加RIMPAC〉，《世界日報》，2018.07.26，〈www.worldjournal.com〉，(2018.10.11)

3 2018年3月簽屬《臺灣旅行法》、2018年8月簽屬《2019國防授權法》、2018年12月簽屬《2018年亞洲再保證倡議法》、2019年5月簽屬《2019年臺灣保證法》。

4 馬漢在《海權論》中曾表述：商隊是海上軍事力量的基礎，海上力量決定國家力量，誰能有效控制海洋，誰就能成為世界強國。

5 CONGRESS.GOV, 〈2018亞洲再倡議法，SEC.2國會評估報告〉，<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text>，(2019.02.07)

習共計26種，依地域和演習特性區分為東北亞(9種)、東南亞(10種)及其他(7種)三類，其中環太平洋演習屬於其他類的多國軍事演習。另外，環太平洋演習是美國在亞太地區第二個所舉辦的軍事演習⁶，其演習背景富含之歷史意義甚鉅。環太平洋演習歷年來經歷過9任美國總統的國家戰略指導，從

冷戰時期與蘇聯的對抗到軍備競賽的洗禮，接續受到核彈國家及中共崛起的影響，以及遭受恐怖組織的恐攻威脅，最後面對非傳統威脅的挑戰；一路走來，環太平洋演習的戰略意涵也隨著世界政局的變化而調整改變，在演習發起的初期，其戰略意涵扮演著與蘇聯冷戰對抗的軍事存在，冷戰結束後持續支持美國在亞太地區霸權穩定的角色，接著轉向尋求經濟導向與國家安全導向的區域安全，最後成為迄今強調夥伴關係與安全合作的國家戰略意涵。但無論其演習戰略意涵如何轉變，美國均以國家利益與國家安全為目標，不停的發展及經營亞太地區的軍演，而環太平洋演習在47年的歷史中舉辦了26屆的成績，正恰恰對應了美國歷屆總統對亞太地區經營理念，也成為了實現美國在亞太地區中，獲得國家利益的最佳工具。



圖一 美國對亞太／印太威脅觀的轉變及印太司令部責任區示意圖

資料來源：〈USINDOPACOM〉，<https://www.pacom.mil>, (2019.02.07)

二、演習特性與模式

(一)環太平洋演習的緣起

環太平洋演習(縮寫：RIMPAC，原文：Rim of the Pacific)是美國在太平洋沿岸每兩年進行一次(第1-4屆為每年一次)的大規模多國力量投射以及海上控制演習，一直以來皆由美國印太司令部(原太平洋司令部)的第三艦隊領導進行，是一項多國聯合海上行動演習，從1971年起至2018年已舉辦過26次，演習規模越來越大，參加國也越來越多，已成為迄今世界上規模最大的軍事演習。⁷

首次演習於1971年由美國、加拿大、澳洲及紐西蘭等四國參演，當時美國海軍第三艦隊向司令部提出此計畫，主要是為了提升各國間的軍事合作關係。在冷戰時期，環太平洋演習旨在彰顯西方國家間的團結，同時依美國國防戰略而言，也是以防堵蘇聯

6 林文隆、李英豪著，《鷹凌亞太》(台北：獨立作家，2015.01)，頁197，頁221-224，(2019.03.27)

7 National Defence and the Canadian Armed Forces, 〈Rim of the Pacific(RIMPAC)〉，〈Government of Canada〉，www.forces.gc.ca/en/operations-exercises/rimpac.page, 2018.08.08, (2019.02.07).



圖二 環太演習戰略意涵與美國亞太/印太政策關係發展圖

本研究整理(2019.03.30)

為首的共產主義向太平洋擴張的軍事同盟關係。然在1991年期間，美國同時受到波斯灣戰爭與蘇聯解體的國際局勢衝擊，舉行演習的目的逐漸趨向於各國軍事上的加強相互合作，最終轉變為提高美國海軍與盟國海軍的協同作戰能力，並藉由提高太平洋沿岸國家的綜合行動能力，以確保主要海上交通線(SLOC, Sea lines of communication)安全，同時也提升美國軍事力量面對環太平洋地區發生衝突時解決爭端的應對能力，諸如：中共武力犯台、朝鮮半島情勢、島嶼爭端及南海自由航行之局部軍事衝突。⁸而環太平洋演習發展迄今，就美國軍方說法，最終目標就是提供各國下列的培訓機會：1.加強各國力量

合作的方式，2.加強各國力量與其他國家合作的方式，3.提高對各種可能的軍事行動的準備程度，4.加強軍事夥伴關係。

(二)操演模式

環太平洋演習最近一次為2018年，迄今已舉辦過26屆，就美軍演習類型及定義而言，屬於聯合野

戰訓練演習(FTX)及參謀演習(STAFFEX)⁹，操演區域依課目類型分別在夏威夷和加州舉行。演習流程約區分三個階段進行：海港(Harbour Phases)、部隊整合訓練(Force Integration Training Phases)、自由發揮(Free Play Phases)¹⁰。每個階段都提供不同的學習經驗，每個階段都比上一個更複雜。這種進階模式的訓練，主要是服務各國參演成員，使他們學習承擔各種領導職位。

1.海港階段

此階段主要建立來自其他國家的軍人之間的專業和個人關係，並藉由參演成員們面對面地進行簡報、培訓和說明詳細規劃的方式，讓參與者們獲得下列的效能：結識他們

8 林文隆、李英豪著，《鷹凌亞太》(台北：獨立作家，2015.01)，頁197，(2019.03.27)

9 林文隆、李英豪著，《鷹凌亞太》(台北：獨立作家，2015.01)，頁51.頁197.(2019.03.27)

10 National Defence and the Canadian Armed Forces, 〈Rim of the Pacific(RIMPAC)〉, 〈Government of Canada〉, www.forces.gc.ca/en/operations-exercises/rimpac.page, 2018.08.08, (2019.02.07).

的演習同盟成員，最終確定計劃的細節，以及為專業和成功的演習流程奠定基礎。

2. 部隊整合訓練階段

此階段涉及結構化和詳細的培訓計劃，以及培養參與單位的技能。其目的是使參與者能夠以各工作分組方式，在各自專業領域中開展工作。演習的本身鍛煉了每個國家與其他國家在強大的指揮和控制環境中運作的能力。這一階段還包括地面、水面、水下和空中的各種場景訓練。

3. 自由發揮階段

此階段主要在場景中測試軍事單位技能。各分組指揮官和下屬單位，必須對變得越來越激烈的情景作出及時反應。這些包括各國在環太平洋地區可能面臨的現實情況，包括來自地面、水面、潛艇、空中和恐怖組織的安全威脅。因此，對參與國的軍事單位和成員的經驗來說具有挑戰性及全方位運作的特性。

(三) 環太平洋演習的特性

從歷屆參與國的地緣關係來看，不難發現美國在環太平洋地區中維繫國際戰略夥伴關係的模式。首先我們從中發現，1979年以前僅有美洲及大洋洲的國家參演，當時的軍事同盟主要是為了抵制蘇聯，防止戰爭在美國本土發生，因此僅以北美洲及大洋洲國

家為結盟目標；1980年起因日本的加入使亞洲國家開始參與了演習，接續1990年南韓的加入後，近十年內五屆的演習，亞洲地區陸續另有11個新的參與國加入，使亞洲成為參與環太平洋演習最多國家的地區，也逐漸形成美國所謂島鏈的概念。而從另一個角度來看，歐洲並不在環太平洋地區內，卻從1998年英國加入開始，迄今已有八個國家參與過演習，由此可看出，美國對於環太平洋地區的戰略角度是全方位性的，而非侷限於環太平洋地區內的軍事同盟。

透過前述的概念與綜合的觀察，我們試著藉由國與國之間軍事交流的模式中，歸納出環太平洋演習用來維繫美國與國際夥伴關係中所具有的特性，可包含下列三個面向¹¹：

1. 包容性

環太平洋演習的參演國，由1971年起最初的4個參演國到2018年時已增加到24個參演國，其中2016年參演國最多為26國，匯集了來自北美洲、南美洲、歐洲、亞洲和大洋洲的各個國家。而對其包容性來說，最具代表的國家為俄羅斯及中共，俄羅斯曾於2012年時參與環太平洋演習，然因烏克蘭危機使美國在往後參演的名單中將俄羅斯排除¹²。中共從1998年開始派遣觀察員參加此演習，並於2014年及2016年成為參演國，進行包含火炮

11 U.S. INDO-PACIFIC COMMAND usndopacom, 〈美國太平洋艦隊司令斯科特斯威夫特在珍珠港-希卡姆聯合基地舉行的新聞發布會上談到2016年太平洋運動(RIMPAC)的重要性〉, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/article/828099/pacific-fleet-commander-highlights-rim-of-the-pacific-core-elements-during-open/>, 2016.07.05, (2019.02.14)

12 看看新聞團隊發表, 〈環太軍演, 看美國如何給朋友圈分組〉, 《每日頭條》, <http://kknews.cc/military/p966o2.html>, 2016.07.07, (2018.11.17)

射擊、綜合演習、海上安全行動、水面艦艇演練、軍事醫學交流及人道救援等活動¹³。然因美國不滿中共南海軍事化爭議，於2018年5月23日宣布取消中共參演環太平洋第26屆演習的邀請¹⁴。由此可看出，縱使俄羅斯與中共僅短暫參與，仍說明環太平洋演習的舉行，象徵美國在環繞著國家利益下的絕對包容性。

2. 連續性

RIMPAC已成為美國海軍47年來連續性的軍事活動，成功吸引了該區域更廣泛的參與者和觀察者並建立了夥伴網絡，正因長期以來持續性的舉行，使該區域的各國積極參與環太平洋

演習，而不是選擇其他任何海上演習。自1971年第一次RIMPAC以來，又以澳洲和加拿大的兩個原始參與者為最，迄今參與每一場環太平洋演習，隨著演習的舉行，使參演國認識到各國的

繁榮與軍事能力，直接或間接與維持太平洋地區的安全和穩定有關，也持續提供了環太平洋地區的國際軍事交流平台。

3. 地方性

RIMPAC的活動範圍主要是在海洋區域，大多數的海洋是無國界的，美國強烈認為必須藉由協同合作才能確保區域的和平穩定。因此，藉由演習可以將美國的海軍從亞太連接到印度地區，變成一個巨大的海洋劇場，各參演國在這裡深受其投資效益及有著共同的海洋利益。世界上最大的海上演習區域，選擇在世界上最大和最重要的海洋中心舉辦是最恰當的。保護和駕馭這些共同利益

表一 歷年環太平洋演習參與國與地緣關係

歷屆數	1-6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	環太國家
參演國	1979前	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	
美國	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	●
加拿大	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
智利										●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
秘魯													●	○	○	○	○	○	○	○	○	○
哥倫比亞																	●	○	○	○	○	○
墨西哥																		●	○	○	○	○
日本		●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
南韓							●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
新加坡																●	○	○	○	○	○	○
馬來西亞																	●	○	○	○	○	○
泰國																		●	○	○	○	○
印尼																		●	○	○	○	○
菲律賓																			●	○	○	○
印度																			●	○	○	○
汶萊																				●	○	○
中興																				●	○	○
越南																					●	○
以色列																						●
斯里蘭卡																						●
澳洲	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
紐西蘭	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
東加																		●	○	○	○	○
英國												●		○	○				○	○	○	○
法國																			○	○	○	○
荷蘭																			○	○	○	○
挪威																			○	○	○	○
德國																			○	○	○	○
丹麥																				○	○	○
義大利																				○	○	○
巴西																				○	○	○
韓國																					○	○
參演數量	4	5	5	5	5	4	5	5	5	6	6	7	7	7	8	8	14	22	23	26	24	

本研究整理(2019.03.30)

13 陳光文(國際先驅報導)，〈環太平洋軍演的中國角色：以維護和平形象亮相〉，《每日頭條》，<http://kknews.cc/military/bqqpyyo.html>, 2016.07.01, (2018.11.17)

14 WESLEY MORGAN, 〈U.S. kicks China out of military〉，《POLITICO》，2018.05.23, (2018.10.11)

只能依靠在各參演國的重擔上。每個國家都認識到這裡所代表的一個事實，就是在世界上最具有包容性和最大規模的海軍演習中，期望將各國的差異放在一邊，所有人共同計劃與排練，了解和享受獨特的文化多樣性，使RIMPAC就像在全球國際演習家庭中。這也是為什麼各國願意投資派遣海上力量來參加這一獨特的培訓機會，正是因為參與國都是在太平洋中的一份子，彼此間為了維繫和平而共同努力。

華美軍事交流關係與我國參演效益

一、華美軍事交流發展及軍事外交模式

美國對我軍事交流有關法案，自1971年1月1日終止華美政府間所有正式外交關係後開始出現，首先是1979年4月10日簽屬的《臺灣關係法》，此法案所規範的內容，已成為華美軍關係的基礎，接續簽屬的法案計有：1982年《六項保證》(此項屬政策非法案)、2018年3月《臺灣旅行法》、2018年8月《2019國防授權法》、2018年12月《2018年亞洲再保證倡議法》及2019年5月《2019年臺灣保證法》等，這些法案的通過，確立了臺美夥伴關係，這個夥伴關係可以透過共享的經濟安全、區域安全與區域參與，形塑共同的未來。

而美國在對應與各國間軍事交流的層級，約略區分為軍事層級、國防層級與國家層級等三個層次，一般而言，世界各國主動申請參加美國所舉辦聯合軍事演習的流程，是先由美國軍事層級中相關軍事部門或軍事

單位，在參與國與美方軍事交流會議中提出參演需求後，對該國軍事能力實施初步評估，再向國防層級單位提報評估結果並詢問參演適切性，最後由國家層級單位審視並實施決策；以環太平洋演習為例：美方軍事層級負責單位為印太司令部，因此每屆各國參演名單，均由印太司令部經觀察各國軍力情況及考量後產生，並向國防層級單位的國防部報告，續由美國防部向國家層級單位的國務院提報規劃，最後經由美參、眾議院同意及立法、行政部門審議後通過定案，此時演習參演名單才算正式獲得確定。

而我國為了獲得環太平洋演習的參與機會所做的努力，在對應美方軍事外交層級上也區分軍事、國防及國家三個層級，在軍事層級上，以總長為首，在國防及國家層級上，分別由軍政副部長及國安會秘書長對應美方相關部門，華美兩國之間每年固定有緊密軍事交流會議，在軍政、軍令上包含：蒙特瑞會議(Monterey.talks)、國防安全會議(DRT)以及各軍種層級相關會議，在軍備上則有民間性質的國防工業合作會議，我國一直以來積極透過前述年度各類華美會議中軍事交流研討機制，循官方途徑流程主動表達我國爭取參演的意念，雖然迄今仍未正式獲得美方邀請，但從美方部分眾、參議院重要官員表示，應該邀請我國參演環太平洋演習，以及近期美在2019年國防授權法中所提及，支持推動與我國進行實戰訓練與軍事演習的機會等現象來看，可說明我國在官方軍事外交上已做出極大的努力，並逐漸獲得美官方的認同。

二、其他非軍事外交模式

相較於官方版的軍事交流，在外交模式中尚有許多非官方的溝通管道。外交是一種複雜的國際互動關係，最大的目的是在於追求與維護國家的最大利益，也就是保障與拓展國家的核心利益。為了達成外交的目的，外交操作方式通常與各國間日常運作、報酬的承諾、妥協、威脅與使用武力等有關。而外交模式依代表人員身分區分為一軌外交、一軌半外交及二軌外交等。¹⁵所謂「二軌外交」(或稱二軌對話)，最早由美國前外交官蒙特維爾於1982年提出，泛指從外交行為實踐主體的角度對外交進行的分類，是一種特殊的非官方外交。如果把政府間的官方渠道定義為「一軌外交」，則「二軌外交」是指運用非官方人物，包括學者、退休官員、公共人物、社會活動家、非政府國際組織(NGO.Non-Governmental Organisation)等多種渠道進行交流，通過民間友好往來加強相互信任，待政治氛圍成熟後，進一步將民間成果和經驗向官方外交的軌道轉化，從而推動使真正影響大局的官方外交順利進行，由於方式較靈活、廣泛，常可達到官方渠道難以發揮的作用。例如在亞太地區，第二軌道過往就曾為敏感問題的對話提供場所和機會。在南海問題上、反恐問題上，都是首先在第二軌道對話會議上進行討論和磋商，取得一致意見後，才拿到官方場合認可的。

由於受到中共在國際政治上的迫害，使我在國際間軍事交流上溝通管道受限，因此我國應思考是否可利用協助二軌外交的方式，有效提升我國軍參與環太平洋演習的機會。曾擔任過國安會副秘書長蔡明彥教授曾表示，我國國際處境艱難，面對中共打壓我參與國際組織的政治手段，我國未來應朝向持續深化無邦交國間的二軌安全對話，包括討論區域安全與經貿發展議題，將有助於我國與國際間彼此關切議題進行討論與交流，並了解其他國家最新情勢的發展。¹⁶

在二軌交流模式中，所關注的內容相當廣泛，而其中有助於提升我國參演環太平洋演習的國際形象建立，筆者認為可從人道救援、國際安全及災難救助等面向發展，尤其是在全球性安全合作議題的二軌交流外交領域中，與我們生存發展最息息相關的國際角色方向有兩個：一個是國際安全與和平議題，一個是人權與民主發展議題。在這兩個議題領域，我國充分具備與多邊對話的基本條件。在安全與和平議題方面，由於亞太地區的經濟前景缺乏有效的區域安全合作體制做為屏障，美國現階段正積極營造印太戰略的形成，並於官方文件中提出華美間區域安全夥伴的關係，在此國際安全局勢發展下，我國將成為全球性安全合作議題中重要的一環。而人權民主議題方面，在東亞地區潛在的軍事衝突三個可能引爆點中(朝鮮半島、臺

15 〈二軌外交〉，《華人百科》，<https://www.itsfun.com.tw/二軌外交/wiki-5711587-1807757>, (2019.04.30)

16 李欣芳，〈蔡明彥：深化二軌對話全面與國際交流〉，《自由時報電子報》，<https://www.google.com/amp/s/m.ltn.com.tw/amp/news/focus/paper/1106367,2017.05.30>, (2019.04.22)

灣海峽、南海)，我國直接捲入其中兩個爭端。同時對美國而言，我國不但是東亞地區中擁有可觀軍事武力的國家，也具有亞太戰略位置的優勢，在這些基礎上，我國於全球性的安全合作與和平議題，相信可以享有一定的發言空間，並將成為參與環太平洋演習的重要契機。¹⁷

三、我國軍參演之效益評估

我國在地理位置上屬於亞洲區環太平洋國家的一環，在亞太地區中的環太平洋國家除北韓、柬埔寨及我國外，都曾參與過環太平洋演習，這是由於國際上普遍認為身為參與國的一份子，無論在政治上、軍事上及教育上都可獲得莫大的效益，因此我國一直以來持續積極爭取，而參與演習對我國來說，筆者認為可從扶植國際外交、擷取軍事新知及提升聯戰經驗等三個面向上，解析參演實質上的效益。

(一)扶植國際外交

由於環太平洋演習參與國眾多，相信藉由軍事交流的互動，可以讓各國了解我國軍事上的實力。另一方面，對應美國所提出的印太戰略，臺灣又佔據著重要的地緣戰略位置，相信對各國來說，我國可同時成為軍事上、經濟上以及和平穩定的合作夥伴，因此透過演習的參與，將可凸顯出我國在國際上的存在價值及地位。

在環太平洋演習期間，各國參演人員包

括美國在內，彼此間將進行長達一個多月的軍事交流互動與接觸，曾有分析指出，經過這類長時間與近距離的交流互動，有助於各國之間的軍事互信，尤其是各國作戰人員之間的了解與互信，有利於減少對海上衝突的誤判和解讀。從廣泛的角度來看，環太平洋演習為世界各國提供了解決海上安全問題的合作契機，使世界各國透過參與，共同建立海上聯合防衛機制交流等活動，並藉由在和諧融洽的氛圍中進行的軍事交流，為未來國際間外交與務實合作打下良好基礎。

(二)擷取軍事新知

我國一直希望藉由與友邦及友盟國家在軍事事務上的互動與合作，汲取各國先進軍事科技、建軍規劃理念、作戰經驗及教育訓練等新知，來做為制定國防政策及強化建軍備戰之參據。而從另一方面來說，藉由各國間軍事交流的互動，同時也可獲得其他如情報、資訊、災害救助及軍事醫療等多面向成效，這對我國未來多元化建軍發展是有極大助益的。

(三)提升聯戰經驗

我國軍近年來的軍事演習，均導向聯合作戰模式發展，以精進聯合作戰作業及強化軍種交織歷練等方式，逐步整建防衛作戰基本戰力，另藉由年度國內所舉辦的各類三軍聯合演訓¹⁸，落實平、戰時三軍聯合作戰機制，提升三軍聯合作戰效能，確保整體戰

17 林吉郎，〈非政府組織(NGOs)外交：台灣經驗的戰略思考〉，《全球政治評論》第四期，頁1-24，中興大學國際政治研究所，台灣，2003.10.(2019.04.22)

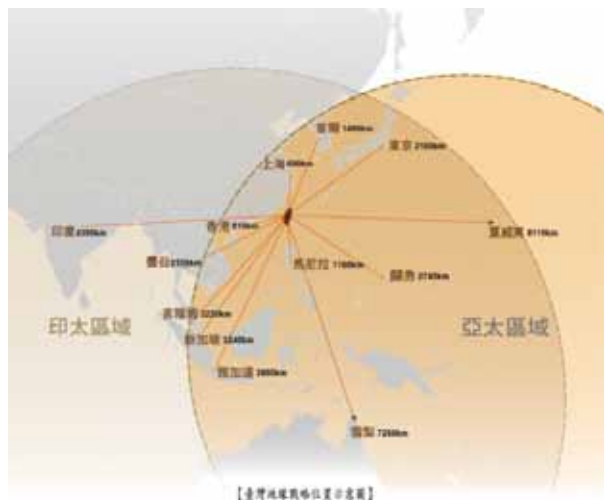
18 中華民國106年國防報告書編纂委員會，〈中華民國106年國防報告書〉，〈中華民國國防部〉，106年12月，頁32計有：漢光、聯勇、聯興、聯雲、聯信、聯翔等六類，(2019.02.07)。

力不墜。然而，據筆者依軍旅生涯中觀察所見，這些聯合作戰訓練所欠缺的場景，便是與他國軍事力量聯合作戰的實作經驗，美國在臺協會某高級官員，曾在108年度年初參加國防大學學術演講會場中表示，我國軍現今所欠缺的是與外國軍隊聯合作戰的演習經驗。

表二 環太平洋地區國家總表

位 置 名		稱	小計	總計
歐 亞 大 陸	俄羅斯		1	42
亞 洲	汶萊、柬埔寨、中華人民共和國、印度尼西亞、日本、北韓、韓國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、中華民國、泰國、越南		13	
美 洲	加拿大、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、薩爾瓦多、厄瓜多、瓜地馬拉、宏都拉斯、墨西哥、秘魯、美國		11	
大洋洲	澳大利亞、東帝汶、斐濟、吉里巴斯、馬紹爾群島、密克羅尼西亞、諾魯、紐西地蘭、尼加拉瓜、帛琉、巴拿馬、東加、吐瓦魯國、萬那杜		17	
附註： 環太平洋地區內尚有許多非主權國家，因未涉及本文論述範圍，筆者未將其納入統整。				

本研究整理(2019.03.30)



圖三 臺灣地緣戰略位置圖

《中華民國106年國防報告書》，P27,(2019.02.07)

驗。試想，在現今兩岸關係發展情況下，我們不得不做好面對未來在臺海發生軍事衝突的可能，如在衝突當下，與我國友好之盟軍提供協助時，我國軍在缺乏多國聯合作戰經驗情況下，能否妥慎發揮實力。而獲得參加環太平洋演習的機會將解決此類困境，並可與經驗豐富的外國軍隊彼此切磋戰技、交流學習，相信參演後能有效提升我多國聯戰能力，對國軍將大有助益。

我國參演評估與展望

一、我國軍可參演型式之態樣

(一)環太平洋演習操演課目類型

我國防部一直希望參加環太平洋演習，期望擷取美軍作戰經驗，提升我聯合作戰能力，更期盼在非軍事領域上，美軍能將我國的合作夥伴關係提升為準同盟夥伴關係，然而我國想要爭取參與前，首先須了解美國在演習規模上所作的參演層次設定，筆者從各類文獻與媒體報導歷屆參演實況中，約略整理歸納出下列三種分類。

1.一般性軍事交流

此類演習規模設定為所有參演國及觀察國均可參演層次，一般從事學術研討、軍事科技新知交流、海上隊列與閱兵、海上通信聯絡等項目，其活動階段大約集中在前章所敘述的海港階段，旨在增加各國間軍事互動，並建立軍人之間的專業交流與友好關係。

2.非傳統安全科目

此類演習規模設定，是針對美國在政治及軍事外交上一般友好程度的國家，主要參

與人道救援、海上搜救、反恐、反海盜等非傳統安全科目，以及敏感性不強的軍事戰術科目。從美國2018年版《國防戰略報告》概要所公布資料來看，這些國家對美國而言，可視為「夥伴關係」或「夥伴國」¹⁹的參演層次，刻意避開核心科目，強調集中在非傳統安全的軍事合作，藉以拓展美國所謂區域性的夥伴關係。

3.傳統軍事安全科目

此類演習規模，設定在與美國具有「聯盟」或「同盟」性質的國家，參演層次一般由美軍與英、日、澳、韓、加等盟國軍隊共同完成，演習科目包含有實戰背景的聯合水面打擊、聯合反潛、聯合防空、反導彈、聯合空中打擊、布雷、聯合兩棲等類型，並以傳統軍事行動為基礎持續深化，至2018年第26屆演習中，已發展成多場域戰爭的內涵，另鑒於美國對印太戰略的推展，相信未來印度將可能在環太平洋演習中加入此一陣容。

(二)我國與演習規模有關之軍事活動

1.傳統軍事科目

長期以來，臺美雙方以《臺灣關係法》作為雙邊關係之準據，美國持續供售我國所需之防禦性武器，確保我維持足夠防衛能力，並建立全方位軍事交流及軍售管道。正因如此，我國軍現階段所使用的武器裝備多為美規製造，有助於提升參加演訓的適切性。而在傳統軍事行動上，參考歷屆環太平洋演習的規模中，較符合參演的國軍編制，

計有海軍的紀德級與拉法葉級軍艦，以及空軍的F-16與P-3C機，至於陸軍編制上，因受限於環太平洋演習多為海上運動之活動之限制，較無合適之參演部隊。另在演訓科目選擇上，海港階段的海上隊列、海上閱兵、海上通信聯絡等項目是必然的科目，而其他部分可能僅有機會參與聯合火炮射擊(海軍軍艦)、聯合區域偵巡(F-16機)及聯合反潛(P-3C機)等類的活動，較屬於核心部分的參演科目(如潛艦作戰、聯合兩棲登陸等)，勢必受到我國國際角色與兩岸關係的影響，大幅降低我操演機率，然而雖說是參與一般性聯合軍事行動科目的機率較高，但其獲得的效益相信是廣大的。

而就軍事訓練方面來說，我國在歷屆漢光演習中，持續性邀請美方AAR小組協助評估我國軍戰力現況，並藉由美軍廣泛作戰經驗的成效，提供適合我國情現況發展的聯合作戰模式，精進國軍戰術戰技；除此之外，因受美國軍售效益的影響，國軍在各軍事領域上不斷派員赴美接受戰術精進訓練及軍事深造教育，因此我國軍對於美軍作戰訓練模式是極為熟悉的，相較於歐亞地區的參演國，我國在此點上佔了極大的優勢。綜上，無論從裝備的相容性或訓練的適應度來看，我國軍是具備參演水準的作戰部隊，唯僅欠缺的就是多國聯合作戰的經驗，而此點即是我國爭取參演的目的之一。

2.非傳統安全科目

19 吳天昊，〈美國2018年版《國防戰略報告》概要全文翻譯〉第四章第二節(鞏固聯盟和吸引新的夥伴國)，《大國策智庫》，<http://www.daguoce.org/article/83/215.html>, 2018.02.23, (2019.04.26)

相較於傳統軍事科目，我國在非傳統軍事行動上的經營也不遺餘力，在國際人道救援及災害救助上，1972年夏天，菲律賓爆發水災，當時我國與菲律賓仍有邦交，我空軍派出25架C-119運輸機，載運24萬噸物資飛往當地。這場稱為「慈航演習」的行動，是國軍投入國際災害救援的首例。此後由於東南亞鄰近國家先後與我國斷交，加上空軍運輸機部隊編裝調整，很長一段時間沒有派軍機載運物資援外的紀錄。至2004年印尼蘇門答臘西部外海發生大地震，造成嚴重海嘯災情，蘇門答臘西部的亞齊省受災極重。外交部與軍方努力之下，空軍於1月初派出兩架C-130運輸機載運物資飛往印尼棉蘭，中途利用新加坡樟宜機場中停加油。「慈航94」行動，再度重啟國軍參與海外救災的例子。2010年1月，加勒比海的友邦海地發生大地震，首都太子港幾乎被毀，罹難人數估計達30萬人。國軍派出一架C-130，經關島、夏威夷、美國本土，飛抵海地的鄰國多明尼加(當時亦為邦交國)，將醫藥等緊急物資下卸，再以陸路送往海地。這次「慈航99」行動創下中華民國空軍遠航距離最長的紀錄。2013年11月，颱風海燕重創菲律賓中部，國軍從11月12日起，在10天內派出18架次的C-130，將物資送往菲律賓宿霧；「慈航102」行動除了空軍，海軍「中和」號登陸艦(LST232)也載運帳篷、組合屋等重建用物資前往菲律賓。在執行完菲律賓任務返台後，中和艦再度奉

命執行「慈航102-2」任務，載運救災物資支援同樣被颱風侵襲的友邦帛琉。受限於外交環境，先前「慈航94」與「慈航99」任務中，C-130都被迫暫時去除機身上的青天白日國徽。但「慈航102」不但參與規模遠大於前兩次，C-130也不必塗銷國徽，中和艦甚至掛著中華民國國旗進入宿霧港，堪稱「尺度」突破。²⁰

除了國際災難救助行動外，在傷患後送及醫療救助上，我國軍曾於2017年7月，由原空軍第四三九聯隊(現更名為空軍第六聯隊)派遣飛行、醫療及後勤專長的聯合編組，由前副司令胡開宏中將率隊，參加美「空運守護者」演習，並實際參與空中傷患後送及地面裝卸載等兩類演習課目，此次大規模的軍事交流活動，成功為我空軍爭取首次空勤組員參演多國聯合演習之創舉，亦成為華美軍事合作交流之重要里程碑。其參演具體成效包含有：1.高階組：高階官員交流、高階會談、實兵觀摩。2.飛行組：參與同乘飛行觀摩，計有指揮所演練、低空空投、空中加油、電腦平板運用、夜視鏡飛行、貨物裝卸載及人道救援行動後分析等。3.醫療組：醫療設備交流、大量傷患後送、航程傷病照料、高傳染病患者運輸、戰場機動及救護作業等。4.後勤組：物品管理追蹤、貨物包裝捆綁作業、飛行貨物裝載作業及大型裝備操作等。演習期間在美方縝密規畫與協助指導下成果豐碩，並期望將演習列為常態交流模

20 程嘉文，〈C-130若赴印尼，將是蔡政府任內國軍首度海外救災〉，《聯合新聞網》，[http://www.google.com/amp/s/udn.com/news/amp/story/10930/3554464,2018.12.24,\(2019.04.26\)](http://www.google.com/amp/s/udn.com/news/amp/story/10930/3554464,2018.12.24,(2019.04.26))

式。由此次空運守護者交流成效可見，我國在人道救援及醫療救助方面，已具有實質上整體運作能力，相信可成為未來我國參與環太平洋演習之有利條件。²¹

二、我國參演機會與挑戰

總結前述各章節所論述，可以發現美國是一個絕對以國家利益優先為考量的國家，如果說環太平洋演習在歷經時代變遷後發展成為美國經營國際與區域安全夥伴關係的工具，在此前提，我國必須從自身在美國戰略經營中，可以扮演甚麼樣的角色方向去思考，在國際情勢的現況下我國具有何種存在價值。而美國在何種條件下將會主動或被動同意我國參與環太平洋演習。經從本文探討面項逐一檢視後可得下列幾項影響因素：

(一)從地緣戰略價值來看

我國位居亞太地區重要戰略位置，具有海上交通線要衝及美國第一島鏈的天然條件，對美國而言，從抑制中共軍事武力擴張來看，為了防止中共投射能力不斷延伸，我國地緣政治的影響力，儼然成為美國戰略夥伴的優先選擇；而另從美國近期提出的印太戰略來看，我國位居印太地區的中心位置，在確保國際海、空域航行安全上，我國因具備監控及預警之地緣戰略位置，也成為美國不可或缺的安全夥伴。由上述可知，從地緣戰略價值來看，在具有參與演習資格條件上是佔有優勢的。

(二)從國際情勢發展來看

在政治層面上，美國歷屆總統的亞太政策絕對是影響我參演的要素之一，而現任川普總統為了美國國家利益，又是個不按牌理出牌的人，雖然現階段川普總統並未明確的為印太戰略做出定義，但同時卻也可能是我國參與環太平洋演習的機會，畢竟在美國正式官方文件中已明確表示出，美國防部長應考慮將臺灣納入美國年度「太平洋夥伴」²²任務之一，並同意華美高階官員交流互動，藉此強化美臺合作關係。因此單就華美國際情勢發展而論，對我國來說可能是優勢條件。但同時未來川普總統的國防策略也可能成為一種阻力，如果在國際政治上美方迫使我國「選邊站」時，勢必將破壞兩岸之間和平互信機制，肇致大幅降低我參演機會；在國際地位層面上，目前我國仍處於被中共在國際外交上打壓的局面，國際地位氛圍低迷，中共的影響力將成為我參演的最大阻力，然而美國在2018年單方面拒絕中共參演的情勢，卻也可能使我國參演機會劇增。再者，由於環太平洋演習宗旨還包含反恐作為，現階段我國反恐作為僅著重在國內反恐，但如果我國未來參與了環太演習中的國際反恐科目，在國際上是否將可能遭受恐怖組織的威脅，這也是負面效應的一環。但是由於我國長年以來，無論在政治上、種族上、宗教上都保有尊重人權的制度，因此至今尚未遭受恐怖

21 筆者於此次演習期間，擔任聯隊作戰科長一職，參與全案規畫及前置訓練作業。

22 即時新聞報導，〈台美軍事再突破！葛來儀：台將參加所羅門群島軍演〉，《自由時報電子報》，[http://www.google.com/amp/s/m.ltn.com.tw/amp/news/politics/breakingnews/2470295,2018.06.27\(2019.04.26\)](http://www.google.com/amp/s/m.ltn.com.tw/amp/news/politics/breakingnews/2470295,2018.06.27(2019.04.26))

組織的攻擊；在非傳統安全作為上，我國持續在人道救援、國際醫療、國際災害救助、非法海上活動等非傳統安全議題上努力，這些國際行為的表現，也成為我參演環太演習的有利條件。

(三)從華美軍事交流現況來看

在華美長期軍事交流下，我國的軍事裝備大多數為美規，且在軍售的流程中，持續派員赴美接受了美方許多軍事上的訓練，未來如有機會參與環太演習，無論在裝備性能及戰術操作上具有相當程度的契合度。且在美國防授權法中提及：請國防部向國會委員提報有關「擴大美國武裝部隊與台灣軍方的高級軍事參與和聯合訓練」評估，可見我國未來與美方軍事演習機會已大幅增加；唯環太平洋演習為多國聯合作戰訓練，參與國中也有不少軍事裝備與美國相異的國家，與這些國家的訓練磨合，正是我國軍所欠缺的經驗，未來藉由環太演習的參與，對我而言將可獲得許多他國的軍事科技及多國聯戰經驗。

三、我國增加參演機會之準備

藉由前述可能發展局勢的評析，以及影響我國參演機會的有關因素，筆者試著從各影響面中發展對應策略，提出增加我參演機會的準備面向。

(一)助長性策略－提振國際形象

針對環太平洋演習的最終目標來說，就是美國希望藉此演習的合作來穩定區域安全，並同時提供各國多國聯合作戰培訓機會。我國在傳統軍事行動上，由於長期受到華美軍售影響，美官方是了解我國軍實力現況的，也因此傳統軍事課目上，我國軍吸引美方注意的機會較少，筆者認為可以在非傳統軍事作為上展現亮點。尤其是國際災害救助及人道救援方面，都是無國界限制的安全議題，我國長久以來在非傳統安全行動上，不吝向國際伸出援手，也成功為我國建立良好的國際形象。在此前提，我國若是能持續積極投入國際間有關非傳統安全之實際行動，並參加與區域安全有關之國際組織、國際會議或學術研討，以實際執行成效增加我國曝光率，相信在環太平洋演習以維護區域安全目標的氛圍下，將有助於提升我國軍參演機會。此外，華美良好關係的維繫也是我國努力的方向，並希望藉此增加循官方管



圖四 增加參演機會策略

本研究整理(2019.04.30)

道爭取雙方軍事安全合作機會。我國所建立的和平、安全及民主形象，一直以來在亞太地區扮演穩定的關鍵因素，美方也於官方文件中肯定我國是由一個代表民主政府管理的事實，這些在非傳統安全議題上我國所呈現出來的形象，將會是影響參演環太平洋演習最佳的要素。

(二)多元性策略－拓展交流管道

除了官方軍事外交之外，我國應可善用許多非官方的溝通管道，例如：運用非官方人物或組織進行多渠道交流。或是多舉辦學術研討會，廣邀學者、知名人士或國際組織參加，提供二軌對話管道。也可主動參加國際知名安全議題研討會議，及派遣官方人員以個人名義出席二軌交流場合等等。另外官方應鼓勵高階文官及現役將領赴國外訪問或交流，經營多元性溝通管道，展現我國參演企圖。

(三)調整性策略－探索參演模式

面對中共在外交上持續的壓力和脅迫，以及中共試圖影響我國參與國際組織條件等等的因素下，我國在申請參演模式的策略，應採漸進式逐步參演的規劃，避免引起中共打壓的意念，可朝向先以官方身分加入觀察國名單為優先目標，再以參演國身分執行一般性聯演課目。另外，爭取參演初期建議迴避敏感性課目，可適切以扮演人道救援，以及國際上朝向「和平的堅定維護者」致力促進臺海和平穩定及亞太區域安全等等的角色，型塑我國是一個自由開放的社會，尊重普遍人權和民主價值觀的國家。以上述身分來申請加入環太平洋演習，將可有效迴避中

共在國際上打壓我的立場，使我國更有機會參與。

(四)防禦性策略－厚植國防戰力

國家安全是國家永續生存發展的憑藉，國防則是國家安全的關鍵核心。我國在國防整備上的政策，依106年國防報告書中表示，是以前瞻未來戰爭型態的方式，評估中共軍力發展與威脅，在有限國防資源條件下，就聯合作戰的需求，訂定戰力發展目標，並持續強化聯合作戰效能。筆者認為，在裝備上可持續與美方建立軍售管道。在軍事上可結合組織結構調整及武器裝備更新，朝向努力強化及整合防空戰和海底戰的非對稱軍事能力發展，積極籌建可恃嚇阻戰力。在經濟上則積極打造國防產業落實國防自主，積極推動國防建設，鞏固國家安全。藉由這些裝備上、軍事上以及經濟上的努力，加深擴大華美夥伴關係，將可促使美國邀請我國參與雙邊或多邊軍事演習。

積極扮演區域安全和平貢獻的角色

綜合我國軍在國際間非傳統安全行動上的諸多貢獻，例如菲律賓水災、印尼海嘯、海地大地震、菲律賓颱風等，此類有關於國際人道救援及災難救助的傑出表現，相信在國際社會上，已肯定我國軍對於維護區域和平的努力。現階段美國已用通過法案的方式，來說明我國是一個由民主政府管理的事實，相信我國也將積極扮演區域安全和平貢獻的角色。而我國軍如能成功參與環太平洋演習，或許將會成為我國在國際社會上，以

官方名義接觸各國的最佳管道。筆者僅針對此議題，提出個人所見與對應策略，期能有效為未來國軍參演懷太演習提供一份心力，有助於開啟國軍與國際社會接觸的另一扇大門。

參考文獻

專書

- 一、中華民國106年國防報告書編纂委員會著，《中華民國106年國防報告書》，中華民國國防部，2017年。
- 二、林文隆、李英豪著，《鷹凌亞太》，台北：獨立作家，2015年。
- 三、楊運忠、馮金平著，《21世紀美國安全戰略與中美關係》，台北，2004年。
- 四、蔡明彥，《21世紀美國東亞戰略與美日中安全關係》，台北，2008年。
- 五、James Stavridis著，譚天翻譯，《海權爭霸/SEA POWER》，新北市：聯經出版公司出版，2018年。
- 六、伊·馬·卡皮塔涅次著，岳書璠譯。《冷戰和未來戰爭中的世界海洋爭奪戰》，台北，2004年。

期刊

- 一、全球防衛雜誌社，《全球防衛雜誌-軍事家》，〈環太平洋演習系列報導〉，第312期(2010年)、336期(2012年)、359期(2014年)、360期(2014年)、384期(2016年)、408期(2018年)，台北。

學位論文

- 一、林吉郎，〈非政府組織(NGOs)外交：台灣經驗的戰略思考〉，《全球政治評論》第四期，中興大學國際政治研究所，2003年。
- 二、林景福，〈美國布希政府亞太戰略轉變之研究(2001-2003)〉，《國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班碩士論文》，2004年。

官方文件

- 一、USINDOPACOM ,<https://www.pacom.mil>
- 二、CONGREE.GOV,<https://www.congress.gov>

作者簡介

李俊峰上校，戰爭學院108年班、空軍指揮參謀學院97年班、空軍官校84年班。曾任松指部基勤隊上校隊長、第二十電戰大隊上校副大隊長、第六聯隊上校作戰科長、反潛作戰大隊中校處長…等職務。

