

疫情下美國國家安全的挑戰與應對

柳惠千

提 要

曾在歐巴馬總統任內擔任美國國務卿的希拉蕊·克林頓(Hillary Clinton)女士，在美國總統大選前投書《外交事務》雜誌，並呼籲美國民眾須重視新型態的國家安全威脅。這是她繼2011年10月時任美國國務卿時在《外交政策》雜誌撰文《美國的太平洋世紀》乙篇文章，同時鼓吹美國「向亞洲再平衡(rebalancing to Asia)」政策之外，又一次對美國國家安全議題公開發表重量級的批判與疾呼。她認為美國政府對一系列的國家安全威脅重視不足，不僅表現在應對當前疫情持續擴散的作為不夠積極，也呈現在面對氣候危機與來自中共與俄羅斯的多層面挑戰缺乏準備。

關鍵字：新冠疫情、國家安全、美國大選、國防現代化、美中關係

前 言

全球新型冠狀病毒(COVID-19)持續肆虐，近百年難得一見的疫情瞬間將全球經濟拖入深淵，聰明的白宮策士們顯然輕忽了疫情的威脅，導致美國國內經濟持續重挫，令已執政三年的川普經濟學(Trumponomics)榮景迅速化為泡影。¹川普總統經常將經濟與股市榮景掛在嘴邊，他讓美國失業率降至3.5%並且追平半世紀以來的低點，同時期的美股

三大指數也齊創歷史新高，從國內各項金融產業統計數字來看，他確實造就了美國近年難得的繁榮經濟。²然而，當下美國卻因未能有效控制疫情的蔓延，反而可能導致美國債務危機，甚至更嚴重的金融危機。

過去幾個月以來，隨著總統大選議題持續在未經證實的爆料之下增溫，美國國內種族歧視引爆的社會衝突與日俱增，選前評論美國國家安全的報導尤為五花八門，造成選民內心的揣測與不安，這些都是直接影響美

1 “Grading Trumponomics, How to judge President Trump's economic record”, The Economist, OCT 17, 2020, <https://www.economist.com/weeklyedition/2020-10-17> (access Oct 26, 2020)

2 Joseph Zeballos-Roig, “US unemployment is the lowest in 50 years. Here's why Wall Street thinks that's actually a bad thing.”, Business Insider, Dec. 6, 2019, <https://markets.businessinsider.com/news/stocks/us-unemployment-rate-50-year-low-why-wall-street-dislikes-2019-12-1028744899#> (access Oct 27, 2020)

國選民投票行為的隱性因素，因此讓美國總統大選的結果在選前特別難以預測。自從近20年前的9/11恐怖攻擊悲劇發生以來，美國的國家安全一直以防範恐怖主義擴散為主軸。被公認為全球唯一的超級強權，很難想像今日的美國竟然必須面對如此複雜的國家安全威脅，它的迫切性是來自於比總統大選更為關鍵的戰略選擇。如今，美國總統大選結果雖然已十分明朗，但未來無論是那一個政黨的國會議員，都必須面對「讓美國再次偉大」(Make America Great Again)的歷史責任。³

曾在歐巴馬總統任內擔任美國國務卿的希拉蕊·克林頓(Hillary Clinton)女士，日前在《外交事務》雜誌投書呼籲美國民眾須重視新型態的國家安全威脅。⁴這是她繼2011年10月時任美國國務卿時在《外交政策》雜誌撰文《美國的太平洋世紀》乙篇文章，同時鼓吹美國「向亞洲再平衡(rebalancing to Asia)」政策之外，又一次對美國國家安全議題公開發表重量級的批判與疾呼。⁵她認為近年的美國政府對一系列的國家安全威脅重視不足，不僅表現在應對當前疫情持續擴散的作為不夠積極，也呈現在面對氣候危機與來自中共與俄羅斯的多層面挑戰缺乏準備。如

今的美國在工業和科技實力上逐漸萎縮，關鍵供應鏈十分脆弱，與他國的聯盟關係不如過往緊密，政府的信譽一再被挑戰。回顧過去，美國也曾遭遇到戲劇性的衝擊，例如經濟大蕭條、日本偷襲珍珠港、蘇聯首發衛星史普尼克號、古巴導彈危機、石油危機、911恐怖攻擊事件…這些衝擊喚醒美國面對新的威脅，也促成重要的國家安全政策轉折。目前的新冠肺炎危機已經造成美國超過20萬人死亡的嚴重程度，絲毫不亞於美國在歷史上所面對的任何一次巨大危機，它應該足以喚醒美國從睡夢中醒來，以便能夠集中力量，迎接當前迫切的挑戰。

當前的國安挑戰

911恐攻事件後，美國政府與軍方對於國家安全的考量過度專注在反恐戰爭，缺乏廣泛監視與應對洲際彈道飛彈和網路攻擊破壞等威脅，另外還包含來自氣候變遷、疾病蔓延、跨國犯罪、走私販毒、非法移民與不斷變化的關鍵供應鏈等威脅。近期更令人痛心的是未能先期掌握與安置受新冠病毒群聚感染的美國民眾，這種非傳統威脅猶如恐怖分子自身植入病原體潛入美國本土一樣可怕。美國政府雖然早已建立了妥善的流行傳染病

3 Donald J. Trump, "Crippled America: How to Make America Great Again", (New York: Threshold Editions, 2015).

4 Hillary Clinton, "A National Security Reckoning, How Washington Should Think About Power", Foreign Affairs, November/December 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-09/hillary-clinton-national-security-reckoning>, (access Oct 15, 2020)

5 Hillary Clinton, "America's Pacific Century", The future of politics will be decided in Asia, not Afghanistan or Iraq, and the United States will be right at the center of the action.", Foreign Policy, OCT 11, 2011, <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (access Oct 15, 2020)

反擴散行動機制，可惜國安團隊僅將注意力放在人與動物之間的生物恐怖主義威脅上，隨後又解散了國安會下轄負責流行疫病預防的專責單位，直接併入大規模毀滅性武器辦公室。雖然預先屯積了大量的炭疽熱和天花的醫療儲備藥物，卻忽視了大規模流行傳染疾病所需要的個人防護裝備(例如手套、口罩、隔離衣、眼睛或臉部護具等個人裝備)。先前還停止了由美國國際開發署(USAID)支持作為檢測全球病毒威脅而投資的專案，並多次試圖削減對疾病控制和預防中心(CDC)的資金，這種誤判的代價已經直接反應在大量美國人民染病身亡的統計數字上。⁶

國安團隊對國家安全的短視也充分顯示在面對危機時的挑戰上，在此次新型冠狀肺炎COVID-19的危機中，其實最迫切需要的就是國際之間的合作抗疫。即便如此，美國政府卻仍然堅持用「冷戰」的角度來看待美中兩國之間的競爭。今年7月美國國務卿龐佩奧(Mike Pompeo)在加州的尼克森總統圖書館發表「新鐵幕」(new Iron Curtain)公開演講，呼籲全球人民和中國人民一起改變中國共產黨。⁷然而，用這種方式來激怒中共或許可以帶給保守的右派民眾一時的快感，卻無助於讓美國民眾瞭解中共與蘇聯是兩個完全不同的全球威脅。當今世界上的競爭不再是傳

統兩極權力的軍事對抗。重新拾起冷戰的劇本，在戰爭與和平的灰色地帶，無助於美國應對二十一世紀的全新競爭對手。特別是當中共利用全球開放式的網際網路和自由經濟作為武器時，不但混淆了美國的民主機制，也暴露出美國許多不合時宜的武器脆弱性。當然，冷戰的思維更無法面對全球化下美中複雜的經貿互賴關係。

隨著新型冠狀肺炎累計確診與死亡人數不斷攀升，研發疫苗作為戰勝病毒的「終極武器」已成為全球共識。然而，國際之間的合作抗疫不僅未能展現在美、中兩國之間，身為全球唯一超級強權並自詡為「民主世界的領導者」的美國，在全球出現緊急情況時，不但未能協調其他國家共同應對疫苗研發的挑戰，反而急著強勢收購其他國家正在研發的病毒疫苗，或透過「高速運轉計畫」(Operation Warp Speed)的獨家合約，加快由美國獨享的疫苗開發和銷售。⁸目前的全球疫苗研製競賽已經形成一種囚徒困境(Prisoner's dilemma)，各國政府在沒有保障與信認的國際環境下，視疫苗開發為展現自己國家科學實力的象徵，與證明政治制度優越性的手段，失去道德的約束並冒著單打獨鬥的風險迴避合作。這種「疫苗民族主義」不僅在道德倫理層面會受到譴責，它事實上也違背了

6 Robbie Gramer, Colum Lynch, "Trump Seeks to Halve U.S. Funding for World Health Organization as Coronavirus Rages", Foreign Policy, FEB 10, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/02/10/trump-world-health-organization-funding-coronavirus-state-department-usaid-budget-cuts/> (access Oct 25, 2020).

7 Michael R. Pompeo, "Communist China And The Free World's Future", The U.S. Department Of The States, JULY 23, 2020, <https://www.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future/> (access Oct 25, 2020).

8 Allisia Finley, "The Captain of Operation Warp Speed", The Wall Street Journal, Oct. 9, 2020, <https://www.wsj.com/articles/the-captain-of-operation-warp-speed-11602278486> (access Nov 2, 2020)

每個國家經濟、戰略和衛生上的利益。美國不應該只有「自掃門前雪」，而是該擔負起責任並採取更全球化的方式應對挑戰。美國曾經是一個慷慨的世界領導者，在全球出現緊急情況時能夠一呼百諾地協調多國應對措施。例如在2003年嚴重急性呼吸道症候群(SARS)疫情以及2014年的伊波拉病毒危機期間，美國承擔起全球應對措施協調者的角色，儘管有時做得並不完美，但得到了盟友甚至敵人的接受和感激。如今全球疫苗需求史無前例地迫切且龐大，但有能力開發疫苗的只有少數國家，供應亦非常有限，如何實現富國和窮國公平分配，美國身為全球的領導者，應該率先站出來協調，擺脫單邊主義，共同努力抗疫。⁹

長期以來兩黨政府忽視經濟政策帶給國家整體產業的重大影響，已經在不知不覺中形成更嚴重的國安問題。錯誤的政策削弱了具有重要戰略意義的製造業，並將至關重要的供應鏈轉移到海外。我們雖然可以理解將外交政策重點放在研究新的貿易協定時，其目的是為了擴大美國在發展中國家的影響力。但是當政府的經濟政策造成勞工權益的損失、打擊企業的永續發展與減少創造就業

的機會時，這不僅傷害美國的經濟發展，而且損及國家安全。例如退出「跨太平洋夥伴關係協定」(TPP)即是對美國維持全球經濟政治事務的影響力和領導地位產生長期的負面影響。它將放慢美國的經濟增長、減少美國的工作機會、削弱美國在亞洲和世界的影響力，而此舉最大的受益者卻是中共。無論是在經濟還是安全的領域，美國將不再被視為可信賴的合作夥伴，而部分國家將因此不得不向中共靠攏。¹⁰另外還包括限縮高技術產業的工作簽證，以及帶有經濟民族主義的貿易保護政策—企業投資國內時就有獎賞，投資海外時就該受處罰。這些限制改變美國的移民系統，只會把投資和經貿活動往外推開，造成經濟成長緩慢和減少就業機會。移民為美國經濟成功貢獻極大，讓美國成為全球科技領袖，事實上，利用新冠病毒疫情作為限制高技術人才赴美的理由，將使美國在全球的競爭力陷入危機。¹¹

美國政府在應對其他非傳統威脅時，也採取了類似的錯誤方式。在2017年《國家安全戰略》中，美國政府並未提及造成巨大生命財產損失的氣候變遷問題，並試圖阻止高級官員向國會作證氣候變化。由美國國會授

9 Steven Erlanger, "Another Virus Victim: The U.S. as a Global Leader in a Time of Crisis", The New York Times, Mar 20, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/03/20/world/europe/trump-leadership-coronavirus-united-states.html> (access Nov 2, 2020).

10 "Will withdraw from TPP, investigate work visa abuses: Donald Trump", Economic Times, Nov 22, 2016, <https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/will-withdraw-from-tpp-investigate-work-visa-abuses-donald-trump/articleshow/55555211.cms?from=mdr> (access Dec 25, 2020).

11 Michelle Hackman, "Trump Moves to Temporarily Suspend New H-1B, Other Visas Amid Covid-19 Pandemic", The Wall Street Journal, June 23, 2020, <https://www.wsj.com/articles/trump-order-would-temporarily-suspend-new-h-1b-other-visas-11592853371> (access Nov 25, 2020).

權頂尖科學家參與撰寫的《國家氣候評估》顯示氣候變遷對於美國經濟、健康以及環境的毀滅性影響。報告指出全球暖化帶來的極端氣候恐將於本世紀結束前降低美國國內生產毛額(GDP)10%，比2008年金融海嘯對美國GDP的影響還要加倍。熱浪引發的死亡將耗費1,410億美元(新台幣4.4兆元)，海平面上升將帶來1,180億美元(新台幣3.7兆元)的災損，基礎建設損毀則須花費320億美元(新台幣9,970億元)。¹²

在與中共的貿易談判中也刻意降低針對網路間諜活動的要求，並且未能就俄羅斯干涉美國大選一案持續追究到底，不出所料，直至現今中俄兩國仍在進行類似干擾、駭客與假訊息的活動。根據美國司法部所處理的外國政府主導的網路盜竊案中，90%的案件涉及中共政府行為，中共使用政府情報機構用來針對外國政府機密所使用的相同工具和技能來盜竊商業機密，以增加自己的產能。除此之外，中共是在全球網路領域最活躍的戰略競爭者，他們對美國政府、企業和盟友實施網路間諜活動，快速提升自己的網路攻擊能力，改變網路上的訊息，引導中共民眾的觀點，也利用假訊息直接影響美國民眾的觀點。¹³

由於美國國內社會嚴重的分裂，嚴重削弱了保護自己及其盟友的能力。前任政府

費盡心思促使伊朗走向談判桌，並且好不容易獲得中共和俄羅斯的被動參與之下，始取得阻止伊朗發展核武的成果。如今美國政府卻突然放棄這項協定，並恢復實施對伊朗的嚴峻經貿制裁。國際制裁制度被硬生生的打破，美國不但背棄了最密切盟友，也背棄美國外交官、科學家、情報專業人士談判達成的協議。美國不斷退出及違反國際上多項協議，大大損害自身公信力。可以預見伊朗未來將越走越遠，並且可能尋求與中共建立新的聯盟關係。

國防現代化的障礙

擺脫冷戰格局所建造的昂貴武器系統，成為美國國防現代化的當務之急。同時能夠提升以國內為基礎的國家力量，支持美國的創新產業，扶助具有重要戰略意義的關鍵產業。國防現代化將會釋放出巨大的商機，可以投資在國內先進的製程和研發。這不僅有助於拉開美國與其競爭對手之間的距離，並且為氣候變化和未來流行傳染病等非傳統威脅做好準備。它也將會減輕一旦遭遇國防預算必須大幅削減後所造成的財源困難，並且有助於美國在一個不確定的國際環境中站穩腳步。

美國所面臨的問題有時不是變化太多，反而是在官僚體系上欠缺改變，例如美國外

12 Bianca Majumder and Kristina Costa, "Congress Must Do More to Counter Trump Administration's Assault on Climate Science", The Center For American Progress, June 19, 2019, <https://www.americanprogress.org/issues/green/news/2019/06/19/471144> (access Nov 11, 2020).

13 Anna Lehman-Ludwig, "Notes from a CSIS Virtual Event: Countering Chinese Espionage", August 17, 2020, <https://www.csis.org/blogs/technology-policy-blog/notes-csis-virtual-event-countering-chinese-espionage>(access Nov 11, 2020).

交政策的軍事化就是一個典型的惡習。源於艾森豪總統卸任時發表的告別演說，曾公開警告美國已豢養出「軍工複合體」這樣的共生巨獸，國防工業對利益的追求已經扭曲了國家的外交政策，國會代表與私人企業之間的盤根錯節，扭曲了國家整體經濟發展。¹⁴素有硬漢性格的馬蒂斯(James Mattis)將軍亦曾在擔任美國中央司令部指揮官時對國會說：「如果你們不提供給國務院全部的預算，那麼我們最終將需要購買更多的武器彈藥。」¹⁵由於許多政客擔心被誣指為國防事務的軟弱派，因此對國防部持續授權膨脹過度的軍事預算，卻讓平民百姓的社福機制陷於預算短缺的窘況。過去幾十年來，在美國右翼團體意識形態的抵制下，嚴重阻礙在外交布局、海外發展和國內創新等領域的重要投資，其中包含許多對外援助的預算，以及國內基礎建設的重要支出。

就像政府其他部門一樣，國防部龐大的官僚機構在適應新威脅方面早已顯得老態龍鐘。回顧美國在阿富汗和伊拉克的戰爭初期，在向前線部隊官兵提供防護力足夠的裝甲悍馬車和防彈背心方面，就曾經造成致命性的延誤。¹⁶如今，美國國防部在面對中共

這樣的戰略競爭對手時，又再一次顯得措手不及。即使組建了來自各行各業的軍文職精英團隊，然而最終提出的改革建議卻仍不時遇到艾森豪總統時代就存在的障礙。美國國會、國防部、民間財團與私人企業的權勢人物，早已穩穩地建立了自己的勢力範圍，持續以某種維持現狀並符合他們既得利益的方式做事。當然，有關軍事戰略和投資採購的決定具有深遠的政經影響。所以美國各地的民意代表必須為許多依賴國防工業生存的社區爭取利益，並且盡可能地保持當地的基地運作和工廠產能，這也是為何至今很難將過時的武器裝備，或已經失去效用的基地或營區合理關閉的主要原因。

今天，這種政治現實的面貌也反映在F-35戰機籌購過程中。從F-35初問世以來，戰機的開發進度就遠遠落後於計畫，研發技術障礙和成本的不斷提升，造成美國軍方很大的困擾，甚至有數回因飛行員報告缺氧問題與發動機燃油供應系統可能導致戰機遇雷擊時爆炸等狀況而全面停飛。¹⁷除此之外，根據媒體《防務新聞》(Defense News)報導指出，F-35的作戰理念是在敵人的戰機發現自己之前就將其擊毀，但這種觀點並不被美國

14 Daniel Wirls, "Eisenhower called it the 'military-industrial complex.' It's vastly bigger now." The Washington Post, June 26, 2019, <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/06/26/eisenhower-called-it-military-industrial-complex-its-vastly-bigger-now/> (access Nov 25, 2020).

15 Kevin Baron, "Brass tone down the ask for foreign aid", Foreign Policy, MAR 6, 2013, <https://foreignpolicy.com/2013/03/06/brass-tone-down-the-ask-for-foreign-aid/> (access Nov 25, 2020).

16 Jon Boone, "US troops in Afghanistan safe but slow in more heavily-protected vehicles", The Guardian, Fri 10 Jul 2009, <https://www.theguardian.com/world/2009/jul/10/mrap-us-military-afghanistan/> (access Dec 28, 2020).

17 Lara Seligman, "Stealth Fighter Jet Grounded Globally After First-Ever Crash - The news will make it harder for the Pentagon to improve flight availability of key tactical aircraft.", Foreign Policy, OCT 11, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/10/11/stealth-fighter-jet-grounded-globally-after-first-ever-crash/> (access Dec 25, 2020).

海軍支持。因為歷史上美國海軍在越戰中吃足了苦頭(誤認為擁有飛彈即可捨棄機炮，亦不須要近戰的纏鬥技巧)，所以到目前為止美國海軍對於這種先發制人的作戰理念並不支持，也認為必須避免有了新的技術就能夠拋棄基本作戰原理的想法。在有紀錄的數次近距離空戰的測試中，F-35戰機反而不敵F-16戰機，軍方事後的解釋是F-35測試時並沒有裝備頭盔顯示系統或者使用完整的隱形塗料，並且強調近距離作戰並不是F-35戰機的主要任務。¹⁸

目前原規劃的各項測試項目一再延期，現在估計每架戰鬥機的成本已經超過了1.2億美元。據可靠估計，在它的服役全壽期之間，美國國防部將花費1兆美元，但它卻被美國朝野各界普遍認為是一件不容干涉的國防採購案。美國空軍在這個項目上投入太多的時間和金錢，已經變成不可能回頭的軍事投資，尤其是因為F-35是目前美國唯一擁有的第五代飛機。而且，這型戰機直接或間接地為全美幾乎各州的數百個國會選區，提供了數十萬個就業機會。它不但在國會中有大批支持者，也是美國現今仍存在的「共生巨獸」。

面對中共的威脅

自1991年波灣戰爭後，美國極力倡導

「軍事事務革命」(Revolution in Military Affairs, RMA)與「軍事轉型」(Military Transformation)概念，在接連幾場局部戰爭對於資訊化作戰理論與軍隊建設成果的試驗，更加深化全球的軍事變革，「資訊化」已成為世界軍事發展的共同趨勢。如今，美國國防部必須應對一種與冷戰或反恐戰爭截然不同的戰略格局。「人工智慧」的新技術正在取代過時的資訊化作戰觀念，並創造出尚未有國家掌握，但許多國家正在尋求的關鍵優勢。¹⁹除此之外，印太地區還有一些特別棘手與複雜的挑戰。當美軍在中東地區猛打代價高昂的地面作戰時，中共正在複製與研發相對低廉的反介入／區域拒止(Anti-Access/Area Denial: A2/AD)戰略武器，例如反艦彈道飛彈、巡弋飛彈與反衛星武器等，這些武器對造價高昂的航空母艦與低軌道衛星構成巨大的威脅。美國政府毋須誇大解放軍的作戰能力，更不該誤解美中的競爭只是一場軍事競賽。

中共透過「一帶一路」戰略在全球各地建設基礎設施的布局中，除了鞏固自身的能源和糧食生命線，更依仗金融脅迫和經濟誘餌來獲得影響力。當前的美國政府似乎反其道而行，保守且現實的外交政策逐漸削弱美國在亞洲和歐洲的同盟關係。此時的中共正把外交預算倍數提升，針對發展中國家所

18 Joe Gould and Valerie Insinna, "House committee targets Lockheed in probe of F-35 parts problems", The Defense News, June 23, 2020, <https://www.defensenews.com/congress/2020/06/23/house-committee-targets-lockheed-in-probe-of-f-35-parts-problems/> (access Oct 25, 2020).

19 "Report on Artificial Intelligence and National Security", U.S. Naval Institute, August 27, 2020, <https://news.usni.org/2020/08/27/report-on-artificial-intelligence-and-national-security> (access Oct 25, 2020).

進行的投資，早已遠遠超過以美國為首的西方國家，而且當今中共在世界各地的外交使館數量亦已超過美國。²⁰從各方面顯示，來自中共的軍事挑戰是真實的，也是與日俱增的。美國不應該因當下所呈現的軍力優勢而產生一種虛假的安全感，也不可被其國防預算仍比中共高出數倍的事實所誤導。如今的美國在印太地區已經逐漸喪失了原有的海空優勢，從近期澳洲與英國智庫陸續發表的報告中指出，美國在亞太地區的軍力恐怕很難協助台灣或日本等盟友抵抗中共的入侵。²¹這不是來自軍事平衡的競爭，而是一種新的不對稱威脅。無論是在阿富汗和伊拉克的沙漠中，還是在亞太地區的空域和海洋上，不對稱作戰對美軍的威脅都已形成致命的打擊。

國防預算的合理配置

推進國防現代化既需要遠見，也需要毅力，這種努力有很大一部分取決於國防預算的大幅調整。藉由汰除不適合未來戰場的傳統武器與訓練基地，將可以在未來10年內節省高達數千億美元的國防預算。當然，在選擇削減哪些開支與增加哪些投資時，必須對國家安全需求進行完整清晰的分析，而不是僅考量短期政治目標的。美國不能再重蹈

2013年國會預算自動減支(sequestration)的覆轍，當時曾迫使國防部在沒有總體戰略評估的情況下，不分輕重緩急地削減國防預算，造成軍隊大幅縮減訓練規模、大砍情報機構開支、取消必要的武器更新計畫，以及暫時解雇眾多文職專員等等災難性的衝擊。²²這項工作需要國家領導人帶頭進行全面嚴格的評估，並與國會和軍方高層進行充分的磋商，同時也要準備好做出艱難的決策。為了減低政治壓力的影響，國會應該同意對國防改革的完整計畫進行直接或間接的公開投票，而不是在每次的國防預算分配上討價還價。

檢討預算分配的目的在於讓美國做好準備，以便與技術先進的對手進行不對稱的衝突。例如，美國的航母在全球軍力快速投射中發揮著關鍵作用，但在中共的反艦飛彈面前卻很脆弱，而且中共的反艦飛彈成本只是美國反艦導彈的零頭。此外，美國海軍維持高達11艘航母服役，通常也只有半數能夠在特定的時間中，隨時部署在海上作戰，其餘航母則定期在港口內進行維護整補作業。與其繼續擴充易受攻擊的水面艦隊，海軍應該在快速修護與下一代潛艇上加大投資。由於中共持續發展反介入／區域拒止武器，迫使美國航母和飛彈巡洋艦必須遠離潛在目

20 “Global diplomacy index 2019, Country Ranking”, Lowy Institute 2016-2019, https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country_rank.html (access Oct 25, 2020).

21 Michael Evans, “US would lose Pacific war with China - America would be defeated in a sea war with China and would struggle to stop an invasion of Taiwan.”, The Australian, Oct 26, 2020, <https://www.theaustralian.com.au/world/the-times/us-would-lose-any-war-with-china-in-pacific/news-story/> (access Dec 26, 2020).

22 Lisa Ferdinando, “Sequestration Poses Biggest Threat to Readiness, Military Leaders Say”, The U.S. Department Of Defense, MAR 15, 2016, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/694480/sequestration-poses-biggest-threat-to-readiness-military-leaders-say/> (access Dec 26, 2020)

標，美國空軍將不得不減少對短程戰鬥機的投資，而將更多資源投注於遠距作戰能力。這意味著它不再需要像原先計畫中那麼多的F-35戰鬥機，反而應該加速B-21轟炸機的取得，它是一種正在研發中的遠程轟炸機，旨在阻止先進的防空系統。²³在具備這些能力的同時，還必須與中共和俄羅斯建立磋商的機制，以減少常規的遠程攻擊被誤認為是核打擊的可能性。對於陸軍而言，美國結束了一段由陸戰主導的時期，並加速應對來自空中、海上和太空的可能衝突，因此陸軍應該接受減少現役地面部隊之後可能產生的風險。一個適度減少服役員額和重型坦克的陸軍將更能符合當前的戰略時刻，並且可以在未來10年節省數百億美元。

核子武器或許是最敏感也是最重要的項目，作為一個戰略嚇阻性的優勢武器，美國需要重新檢討核武器部署運用的方法。首先，它不應該在潛艦或巡航導彈上部署低當量的核子彈頭，這擴大了使用核子武器的範圍，也增加了他國誤判即將升級為全面核戰的風險。除此之外，當今的美國政府還將在未來30年內，持續在其核武裝備上投資1兆美元。事實上，美國應該大幅減少對老式洲際彈道飛彈的依賴，尋求一種「量少質精」

的現代化武器運用方式，重啟限武外交，並延長與俄羅斯的《削減戰略武器條約》(New START treaty)。²⁴

重建美國科技產能

「巧實力」戰略很重要的一部分就是重建國家的工業和技術實力。美國不斷減少的工業產能和投資不足的科學研究，迫使美國在許多方面更依賴中共，欠缺對未來危機的準備。猶記在2000年10月美國海軍戰艦「柯爾號」在葉門亞丁港遇襲之後，美國政府驚訝地發現僅剩一家美國公司生產修理船體所需的特殊鋼材。²⁵二十年後的今天，新冠肺炎疫情再次凸顯出美國對中共和其他國家的重要進口依賴程度，不僅是防護用的醫療用品，還包含許多關鍵性原物料，例如稀土和從電信到武器系統一切提供動力的電子設備。美國以前在先進武器中只使用美國本土產的電子元件，但近十幾年來晶片的生產線已轉移至海外，一旦出現不可控因素，晶片的供應會被中斷。特殊元件的重要性持續快速增加，例如F-35戰機上極為重要的程式設計晶片雖然是由美國西林克斯公司研發，但其生產製造主要都在國外。另外還有5G通信用的無線基帶處理器，其製造技術都掌握在

23 Greg Waldron, "Big USAF B-21 fleet essential for great power conflict", .Flight Global, 23 June 2020, <https://www.flightglobal.com/fixed-wing/big-usaf-b-21-fleet-essential-for-great-power-conflict-think-tank/138952.article> (access Dec 26, 2020)

24 George P. Shultz, William J. Perry and Sam Nunn, "The extension of a nuclear treaty between the U.S. and Russia would be a crucial, responsible step", The Washington Post, Oct. 23, 2020, <https://www.washingtonpost.com/opinions/shultz-perry-nunn-new-start-nuclear-accord-us-russia/2020/10/22/> (access Dec 26, 2020)

25 Sam LaGrone, "USS Cole off Yemen Following Saudi Frigate Attack", U.S. Naval Institute, February 3, 2017, <https://news.usni.org/2017/02/03/23545> (access Dec 26, 2020)

台灣的高科技業手裡。

美國應該加大推動投資創新和製造產業，實施更具誘人條件的「購買美國貨」條款(Buy American Act)，以啟動國內關鍵領域的生產為目標，從鋼鐵、機器人到生物科技等等，讓敏感的供應鏈儘快回流，並擴大基本商品的戰略儲備。此時政府該提出雄心勃勃的產業政策，當美國的對手中共盡其所能地獲取優勢，包括大規模進行工業間諜活動，實施一系列不公平的貿易行為，為國有企業提供無限的資源。美國雖然無需採取欺騙或剽竊的黑手段，但它也承擔不起一隻手被綁在背後的競爭。

全面推行貿易保護主義政策勢必將造成全球經濟秩序極大的影響，但美國仍應在維護國家安全的責任上，合理地針對關鍵性的產業和資源擴大保護的範圍。僅僅考慮武器系統和半導體技術已經不足以確保國家安全的範疇，美國的安全還需要依賴於對藥品、清潔能源、5G網路和人工智慧等等的控制。是時候該檢討與翻轉長期以來聯邦政府在研發預算編列長期不足的劣勢，此外還須加大对基礎科學和醫學研究的投資，它可以產生巨大的經濟收益。麻省理工學院的經濟學家估計，將聯邦的研究資金增加到美國GDP的0.5%，即每年1,000億美元，將創造大約400萬個就業機會。對先進製造和研發的大規模新投資雖然是十分昂貴的，但是對美國的長期經濟和安全利益來說，它卻是必要的，而且在不久的未來就會得到回報。

國防與經濟有效整合

國防現代化和振興國內經濟其實可以有效整合，同時發揮加乘的綜合效力。當政府關閉功能不彰的軍事基地或停止生產過時的武器系統時，確實將造成社區經濟發展的困難與混亂。但是如果聯邦政府與地方社群一起合作，同時對經濟困難的社區進行有針對性的投資，將先進的製造業和研發計畫引導到受影響最嚴重的地區，將是提升地方繁榮與社區再造的大機會。事實上，依據由美國國防部贊助麻省理工學院的經濟學家所進行的研究發現，投資在清淨能源、醫療保健或教育預算上所創造出來的就業機會，遠遠高於相同額度的國防支出。當然轉型的目的並不是要讓所有失業的工廠工人把自己提升為工程師或是高端技術的人才，那樣的轉型只是畫餅充饑，不切實際。但是，美國政府可以做的事是幫助暫時失業的技術工人，和在軍事轉型過程中必須轉業的人才，透過重大的國內新創投資，創造數以百萬的就業機會。

2008年，美國空軍解散了一支位於紐約州漢考克基地(Hancock Field)F-16國民兵中隊，部分國會議員幫助爭取到了資金，將該基地改造為軍方主要的無人機基地之一，從而解決並安置了數百個工作機會。²⁶相同地，如果美國認真對待氣候變化的嚴重問題，政府應著手規劃更多的工廠大量生產潔能電動汽車，特別是近年來美國各地飽受嚴重乾旱

26 “MQ-9 Training Facility Opens at Hancock Field”, Air Force Magazine, May 5, 2015, <https://www.airforcemag.com/mq-9-training-facility-opens-at-hancock-field/> (access Dec 26, 2020)

與野火肆虐的慘痛代價。此時國防部若能將其20萬輛非戰術車輛逐步替換為電動車輛，將可使部分過時的軍需工廠在面臨是否關閉的政治難題時，提供更好的選擇。事實上，在美國的歷史中早已有許多企業、社區和整個產業在必要時期成功轉型的例子，例如第二次世界大戰期間，就有不少從民生轉向軍事生產的大型企業，汽車工業以令人難以置信的速度轉型製造坦克和轟炸機。戰後經濟逐漸富庶，嬰兒潮現象帶動企業向民生轉型，電視、冰箱和洗衣機之類的家電產品為鋼鐵與製造業賦予新的產業動能。如今流感疫情開始肆虐時，它們又迅速轉型生產迫切需要的呼吸器和個人防護設備。

事實證明，透過政府正確的規劃與長期投資，社區可以成功地重塑自我價值，美國民眾與企業也能夠真正達到「購買美國貨、聘用美國人」(Buy American, Hire American)的自給自足目標。特別是許多科技尖端的武器研發與製造，大多是在高技術人才群聚的地方，這些人才應該成為「讓美國繼續偉大」(Keep American Great)的支柱。當然，美國政府也不應該假裝每一份與國防相關的工作都可以保留或替換。未來無論是在軍事基地的整併，或是製造工廠轉型或關閉，將不可避免地給全美各州部分的家庭和社區帶來痛苦的改變。但是，如果政府能夠將這些受影響社區的重大投資結合起來，它就能夠最大限度地減少經濟損失，並增強美國與中共

競爭的能力，為未來的挑戰做好準備。

結語

值此新冠肺炎持續肆虐之際，美國本土所累計的染疫死人數已超過20萬人，這是美國幾十年來最嚴重的公衛危機。美國總統大選後的關鍵時刻，就是必須立即著手應對疫情下的美國所面對的各項國家安全挑戰，而且必須及早掌握歷史的機遇。我們可以預見，堅持「美國優先，美國第一」的跨黨派政治共識，將成為美國朝野現今面對各式國家安全挑戰的主軸。當然，全球政經舞台上十分確定的一件事，即是美中關係已經發生重大轉變，從前的交往與促變手段已被普遍認為不可行。川普總統雖然即將下台，但「川普主義」(Trumpism)的精神不會消失，這種強調「美國人不能再讓別人佔便宜」的美國保守派主流思潮，將會在未來的國家安全戰略與美中關係發展之間，成為決策形成的關鍵因素。²⁷

參考書目

- 一、The 2015 National Security Strategy. 2015. Washington D.C.: The White House .
- 二、Bown, Chad P. 2017. Economics and Policy in the Age of Trump, London: CEPR Press
- 三、Campbell, Kurt M. 2011. Risk and Reward: American Security in an Age of Uncertainty. Washington, D.C.: Center for

27 “Understanding Trump and Trumpism”, The Economist, Nov 5, 2020, <https://www.economist.com/united-states/2020/11/05/trump-and-trumpism>

- a New American Security (CNAS).
- 四、Carter, Ash. 2016. “The Rebalance and Asia-Pacific Security Building a Principled Security Network” , The Foreign Affairs.
- 五、Christensen, Thomas J. 2015. The China Challenge: Shaping the Choices of a Rising Power. New York: W. W. Norton & Company.
- 六、Cordesman, Anthony H. Hess, Ashley & Yarosh, Nicholas S. 2013. Chinese Military Modernization and Force Development: A Western Perspective. Washington D.C.: CSIS
- 七、Davis, Robert T. 2010. U.S. Foreign Policy and National Security: Chronology and Index for the 20th Century, New York: ABC-CLIO.
- 八、Friedberg, Aaron L. 2012. Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia. New York: W. W. Norton & Company.
- 九、Kagan, Robert. 2013. The World America Made. New York : Vintage.
- 十、Liu, Wei. 2014. China In The United Nations. New York: World Century Publishing Corporation.
- 十一、Moore, Stephen. 2018. Trumponomics: Inside the America First Plan to Revive Our Economy, New York: All Points Books.
- 十二、Zakaria, Fareed. 2008. The Post-American World and the Rise of the Rest. New York: W.W. Norton & Company.

作者簡介

柳惠千先生，空軍軍官學校、美國空軍戰爭學院、淡江大學戰略所博士。



CH-47SD運輸直升機(照片提供：葉秀斌)