

編輯報告

隨著習近平治下的中國在對外關係上日益專斷甚至具侵略性，各界對台海爆發武裝衝突的關切日益提升，亦有許多關於戰爭何時爆發的預測。對臺灣及友盟來說，最理想的目標莫過於嚇阻（deterrence），使中國不採取己方不欲的行為，即戰爭。大致來說，嚇阻中國的途徑有二。其一，是「拒止的嚇阻」（deterrence by denial），使中國確信發動戰爭無法達到統一的政治目標；其二，是「懲罰的嚇阻」（deterrence by punishment），亦即使中國確信，即便發動戰爭，其得到的利益將遠不如付出的代價。而無論採取何種途徑，一般認為嚇阻成功的要素有三：嚇阻方需要具備一定的「能力」（capability）、使用這些能力的「可信度」（credibility），以及將能力與決心轉化為可使被嚇阻方接收的訊息，亦即「溝通」（communication）。

本期國防情勢特刊檢視美國與臺灣為嚇阻中國而採取或應採取的策略。鑒於對臺灣與美國來說，最理想的情境莫過於「拒止的嚇阻」，多數文章多著墨於此，兩篇（鍾志東與許智翔）則探討或涉及「懲罰嚇阻」的層面。就嚇阻三要素而言，本期特刊因篇幅的限制與作者群的關切，主要聚焦於「能力」與「可信度」；與「溝通」相關的議題，僅能日後另文處理。

美國無疑是嚇阻中國的最重要因素，本期特刊因此以四篇探討其嚇阻作為。首先，舒孝煌的〈飛彈防禦時代的嚇阻〉著眼於美國發展飛彈防禦的能力，使其與盟友免於中國與俄羅斯的飛彈威脅。發展飛彈防禦的能力有其必要，但也可能引發對手的軍備競賽或升高衝突；俄烏戰爭另凸顯武器與彈藥的消耗問題，是美國與友盟因應台海軍事衝突時需考慮的課題。黃恩浩〈美國建構第一島鏈「嚇阻聯盟」的發展與侷限〉一文，申論美國自 2018 年以來試圖在印太地區建構「嚇阻聯盟」，整合其在第一島鏈的盟友與夥伴之戰略、

作戰概念與能力，以集體力量的強化嚇阻中國發動軍事威脅。儘管如此，「嚇阻聯盟」因東亞的安全架構特色而面臨若干限制，中國則以「灰色地帶」策略並配合經濟脅迫手段反制美國。第三，若說黃恩浩乙文探討美國以聯盟強化軍事嚇阻能力，鍾志東的〈評析台海安全國際化的對中國嚇阻效果〉則探討美國聯盟策略在外交層面的展現。該文回顧美國將台海安全議題「國際化」的作為，讓台海的和平與穩定鑲嵌在歐美民主國家的利益之中，使其藉由支持臺灣發揮嚇阻中國擴張主義的效果。儘管此一策略的成效尚難定論且面臨中國的反制，臺灣至少應避免成為「麻煩製造者」，更應展現抗敵的意識。最後，李俊毅的〈美國的「整合嚇阻」：強化或削弱嚇阻中國的力道？〉檢討美國當前的「整合嚇阻」（integrated deterrence）概念。「整合嚇阻」試圖呈現美國統整各部會、機構與友盟的能力，在各領域與衝突光譜全面嚇阻中國的決心，但在組織與戰略層面猶有不足。更重要的，美國身為軍事超強，應清楚展現使用軍事武力嚇阻中國的意願，強化嚇阻作為的可信度。

本期特刊以兩篇文章探討臺灣的嚇阻之道。美國重要智庫近年來紛紛提出兩岸爆發衝突的兵推報告。這些報告的假定、情境與結果雖各不同，但仍有相當大的參考價值。周若敏的〈從智庫報告來看美台嚇阻中國〉整理與比較美國「戰略與國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies, CSIS）與「海軍分析中心」（The Center for Naval Analyses, CNA）兩份報告，爬梳美方認為有效嚇阻中國的重要條件。該文發現，為嚇阻中國，臺灣需在外交上保持與美國及盟友國家的合作、對內需提升人民防衛意志，軍方則要加強地面部隊訓練。許智翔的〈不對稱作戰能否真正嚇阻中國？〉探討臺灣發展「不對稱作戰」能力的嚇阻效果。該文以俄烏戰爭為前例，肯定「不對稱作戰」的作戰成效，然而戰爭的爆發意味嚇阻的失敗，因此僅憑「不對稱作戰」能力的發展，或不足以達到嚇阻的目的。對資源有限的臺灣來說，以「不對稱作戰」強化

「拒止嚇阻」仍是應有的戰略。但除此之外，與友盟在政治、經濟、軍事的合作，也是強化嚇阻的必要之道。

最後，中國是否可被嚇阻，對臺灣安全至為關鍵。章榮明的〈如何形成對中國的「嚇阻」？〉認為，在中國的能力與決心大幅提升，同時視統一臺灣為核心利益的情況下，美國無論採取「戰略清晰」或「戰略模糊」，恐怕都難有嚇阻中國的效果；臺灣固然有強化國防的必要，但憑此亦有不足。爰此，該文認為民主國家應針對中國的弱點發展嚇阻策略，若可讓習近平與中國共產黨意識到對台動武可能導致其失去政權，或可更有效嚇阻中國。林柏州的〈北韓發展核武對中國的意涵〉探討北韓發展核武與多樣化載具形成核嚇阻的態勢。北韓的目的是抵禦美國的威脅，藉此維繫金氏政權。不過弔詭的是，北韓發展核武對中國未必有利。美、日、韓等國以因應北韓核武威脅為由，強化區域的安全合作與軍力部署，也加大了對中國的壓力。就此來說，擁核的北韓不僅不是中國的戰略資產，反而形成戰略負債。

本期特刊旨在探討上述課題。各篇文章未必能「解決」問題，但自我期許透過坦誠的討論，識別重要或尚待思辨的議題，供各界參考。

飛彈防禦時代的嚇阻

舒孝煌

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

中國軍備快速擴張，持續強化反介入／區域拒止（Anti-Access/Area Denial, A2/AD）能力以長程武器如彈道飛彈及巡弋飛彈，阻止及嚇阻對手干預台海、南海區域衝突，並以其飛彈、新式船艦及飛機，以灰色地帶行動襲擾包括臺灣在內的周邊國家，其挑釁性戰略及對周邊國家的襲擾，也加劇區域緊張情勢。建立飛彈防禦能力可阻止對手的飛彈威脅，美國已將核武與飛彈防禦結合，視為是戰略嚇阻的一體兩面。

美國必須持續調整印太地區部署，強化整合式空防及飛彈防禦能力，保護美國本土，也保護受 A2/AD 威脅的印太區域美軍基地，並與區域國家合作，強化飛彈防禦能力；俄烏戰事表明，現代化的高強度戰爭，除精準武器發揮決定性作用外，需要足夠的精準與防空武器儲備，才可能嚇阻可能爆發的戰爭。若要嚇阻中國，必須朝向強化整合式飛彈防禦能力、調整強化印太區域部署以因應綜合式威脅、增加精準武器與防空武器儲備等三個方向努力。

貳、美國飛彈防禦及嚇阻

美國持續發展飛彈防禦體系，並視為是反制中國 A2/AD 能力的關鍵，除防禦敵方對美國本土飛彈威脅，也與盟國在飛彈防禦上密切合作，強化區域防禦與嚇阻。2022 年《國防戰略》（*National Defense Strategy*）將核武與飛彈防禦並列，整合攻勢與守勢手段，成為事實上的戰略嚇阻。然而飛彈防禦系統可能反而帶來國際情勢不穩定，需要進行某種程度的限制與監督。

一、以飛彈防禦嚇阻攻擊

美國在 1972 年與前蘇聯簽訂《反彈道飛彈條約》（*Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM*），限制反飛彈系統的規模及數量。1983 年雷根總宣布發展「戰略防禦機先」（*Strategic Defense Initiative, SDI*）計畫，挑戰反彈道飛彈條約。冷戰結束，老布希總統在 1991 年縮減 SDI 規模，改發展「對抗有限打擊系統全球保護計畫」（*Global Protection Against Limited Strikes System, GPALS*），對付短程彈道飛彈，1999 年，美國《國家飛彈防禦法案》（*National Missile Defense Act*）通過，宣示要儘快部署國家飛彈防禦系統，2002 年 6 月，美國正式退出 *ABM* 條約，啟動陸基中程防禦系統（*Ground-Based Mid-Course Defense system, GMD*）發展，使俄羅斯也退出第二階段削減戰略武器條約（*START II*）。¹

目前主要的美國飛彈防禦系統，包括 GMD 系統、海軍神盾彈道飛彈防禦系統（*BMD*）、岸基的神盾平台、戰區高空區域防禦系統（*Theater High Altitude Air Defense system, THAAD*）、愛國者 3 型飛彈（*Patriot Advanced Capability-3, PAC-3*）及其衍生型組成。這些系統均使用各自的偵測與射控系統，以及不同的飛彈本體。GMD 系統使用部署於阿拉斯加州及加州范登堡基地的陸基攔截飛彈、神盾系統以標準 3 型 Block 1A 及 1B，以及標準 6 型飛彈作為攔截飛彈，目前標準 3 型 Block IIA 採購數量仍然有限、THAAD 及愛國者系統也都有各自專屬的攔截用飛彈。

目前，GMD 是唯一一種被發展來應付洲際彈道飛彈對美國本土威脅的飛彈系統。美國雖強調分層飛彈防禦系統，但現役中的系統及攔截器，都是針對特定射程的飛彈，跨系統能力仍然有限。²

¹ Andrey Baklitskiy, James Cameron and Steven Pifer, "Missile Defense and the Offense-Defense Relationship," *Brookings Institute*, October 2021, <https://www.brookings.edu/topic/arms-control/>.

² Ankit Panda, "Missile Defense Strategy, Policies, and Programs in Review of the Defense Authorization Request," *Carnegie Endowment*, June 09, 2021, <https://carnegieendowment.org/2021/06/09/missile-defense-strategy-policies-and-programs-in-review-of-defense-authorization-request-pub-84737>.

但 2020 年 10 月時，美國海軍以標準 3 IIA 飛彈成功攔截一枚模擬洲際飛彈的目標。2022 年時，美國飛彈防禦署持續進行以 GMD 及標準 3 IIA 進一步評估分層飛彈防禦系統發展，另外也考慮在國內部署 THAAD 等，以強化本土防禦能力。

THAAD、愛國者系統、標準 3 IIA、標準 6 型飛彈等，除前進部署在戰區，保護美國部隊、海外基地及盟國安全外，美國也與盟國如韓國、日本、北約、澳洲等盟國，在飛彈防禦方面進行廣泛合作，另也包括非盟國如臺灣。美國也一直支持以色列自己的飛彈防禦計畫。

為了強化區域防禦與嚇阻，2022 年的《飛彈防禦檢討》（*Missile Defense Review, MDR*）指出美國與盟友及夥伴合作發展整合式空防及飛彈防禦（Integrated Air and Missile Defense, IAMD）能力，仍具重要優先，也要和盟友合作強化區域飛彈防禦能力，保護美國海外部隊安全、確保行動自由，以及對盟友與夥伴承諾。另外也糾正過去對其他空中威脅的疏忽，包括無人機及國土巡弋飛彈威脅的防護。目前美國陸軍已成為負責反制無人機系統（C-UAS）的主辦軍種。³

新 *MDR* 也納入對流氓國家非核戰略攻擊的防護，美國將檢討各類主動及被動防禦措施，降低巡弋飛彈襲擊關鍵設施的風險。未來的技術討論將把感測器列在首位，因應各類型先進空中及飛彈威脅，還有應對複雜及綜合式的威脅。⁴

二、飛彈防禦與戰略嚇阻

在 2019 年 *MDR* 中，美國原本將「飛彈防禦」的發展目的設定在應付區域威脅，而「核嚇阻」用於應對俄、中的洲際彈道飛彈威

³ “DOD Releases National Defense Strategy, Missile Defense, Nuclear Posture Reviews,” *US Department of Defense*, October 27, 2022, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3202438/dod-releases-national-defense-strategy-missile-defense-nuclear-posture-reviews/>.

⁴ Tom Karako, “The 2022 Missile Defense Review: Still Seeking Alignment,” *CSIS*, October 27, 2022, <https://www.csis.org/analysis/2022-missile-defense-review-still-seeking-alignment>.

脅。但 GMD 系統也會用於抵抗各種對美國本土發動的飛彈攻擊，雖然 GMD 的發展並不順利，也未能成為完全可靠的飛彈防禦系統。⁵

2022 年的 MDR 則提到，拜登政府將繼續依賴戰略嚇阻來阻止對美國國土的大型洲際彈道飛彈威脅，例如俄羅斯及中國。但美國也會運用全面的挫敗飛彈措施（missile defeat approach），這些包括反制各種型式飛彈的發展、獲得、擴散、以及實際運用。持續為 GMD 升級，也是挫敗飛彈措施的主要要素。2022 年的《國防戰略》與《核武態勢》（*Nuclear Posture Review*）及 MDR 並列，某種意義上，是將攻勢（核武）與守勢（飛彈防禦）手段整合，成為事實上的戰略嚇阻。⁶

美國對飛彈防禦重點所傳達的訊息，有時並不一致，2019 年川普總統曾宣布，美國（飛彈防禦體系）目標是要摧毀任何針對美國發射的飛彈，⁷似乎表示美國飛彈防禦系統將追求更廣泛的目標，這可能會刺激軍備競賽，或對原本克制的行為引發升級行動。

對兩個互相實施核嚇阻的國家而言，若軍備競賽穩定及危機穩定同時存在，雙方即存在戰略穩定，相關條件包括在承平時使用攻勢性武器（軍備競賽穩定）及在危機中首先使用核武（危機穩定）。

飛彈防禦體系會與這些戰略穩定的條件互相作用，一方在和平時期對飛彈防禦系統的投資，會使另一方重新評估其部隊規模和態勢，有可能鼓勵對手進一步投資進攻能力，以恢復平衡。例如，俄羅斯和中國都在發展旨在削弱美國飛彈防禦系統或附屬偵測設施的武器與裝備，例如直接能武器、飛彈等，也設法使自己的飛彈更難

⁵ Panda, “Missile Defense Strategy, Policies, and Programs in Review of the Defense Authorization Request”.

⁶ Lieutenant General Daniel Karbler, Tom Karako, “The Role of Integrated Air and Missile Defense for Strategic Deterrence,” CSIS, May 21, 2021, <https://www.csis.org/analysis/role-integrated-air-and-missile-defense-strategic-deterrence>.

⁷ “Remarks by President Trump and Vice President Pence Announcing the Missile Defense Review,” *The White House*, January 17, 2019, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-announcing-missile-defense-review/>.

偵測。

穩定的行為常常不是單方面獲致絕對的優勢，若雙方都無法確保完全摧毀對方武器，就會尋求避免升級。飛彈防禦能力削弱敵方報復能力，可能使一方蓄意升級以設法先摧毀對方，即使部署只是有限的。

美國在 2017 年決定在南韓部署 THAAD 系統，也被認為反將破壞區域軍事平衡。⁸中國承認美國核武力量在質與量上都具有巨大優勢，但也擔心美國的傳統打擊能力，有可能成功摧毀中國陸基核武系統，美國的多重偵測能力也使中國核武活動無所遁形，THAAD 系統的 AN/TPY-2 雷達可能結合美國國土飛彈防禦系統。使中國剩餘的報復能力被美國飛彈防禦系統所抵消。⁹

也有人擔心，飛彈防禦系統發展並未能嚇阻對手發展先進戰略武器，仍可能破壞戰略平衡。美國已明言飛彈防禦系統不僅針對俄、中，還要應付伊朗、北韓等意圖破壞現狀國家，加上烏俄戰事仍未停歇，大國競爭日益劇烈，以及新式武器科技如極超音速飛彈等發展快速，未來恐難恢復強權間的戰略武器談判，從而減緩軍備競賽所可能帶來的危險。

參、重建印太平衡強化對中國嚇阻

中國持續提高其軍事能力，特別是阻止對手向其周邊區域投射武力，並阻止、嚇阻及挫敗潛在第三方干預此區域大規模作戰（例如台海）的能力，其中核心是其短、中及長程的傳統彈頭彈道飛彈及巡弋飛彈，並使用其他武器以補充或強化其傳統飛彈力量，這常被稱為 A2/AD 能力。美國智庫兵推認為，若不快速強化軍力，將無法嚇阻中國在印太區域的野心。因此美國持續推動太平洋嚇阻倡議，調整印太區域部署，增加採購武器，重建印太區域軍力平衡，

⁸ Eric Gomez, "THAAD and the Future of Strategic Stability in East Asia," *The Diplomat*, March 10, 2017, <http://thediplomat.com/2017/03/thaad-and-the-future-of-strategic-stability-in-east-asia>.

⁹ Panda, "Missile Defense Strategy, Policies, and Programs in Review of the Defense Authorization Request".

強化印太區域對中國的嚇阻。

一、中國 A2/AD 威脅

中國的彈道飛彈被認為是對周邊國家的威脅。中國持續提高其軍事能力，特別是阻止對手向該區域投射武力，並阻止、嚇阻及挫敗潛在第三方干預此區域大規模作戰（例如台海）的能力，這被稱為是「反介入／區域拒止」（Anti-Access/Area Denial, A2/AD），其中核心是其短、中及長程的傳統彈頭彈道飛彈及巡弋飛彈，這些武器將可能嚇阻或挫敗潛在第三者干預區域衝突的能力。

另外，中國也使用其他武器以補充或強化其傳統飛彈力量，例如強化整合式防空能力、增加對外太空的運用，如部署衛星、發展反衛星武器，發展反艦彈道飛彈等。¹⁰中國也發展東風 17 等極音速武器，力求突破美國飛彈防禦系統的屏障。中國也持續強化其核武能力，以使其核嚇阻更為「可信」。¹¹另外，攻勢性網路及電子戰能力、反衛星能力等，也被視為是中國更廣泛的 A2/AD 能力的一部分。

中國也在強化各種航空部隊的能力，包括空軍、海軍航空兵等，並配備長程武器。解放軍海軍也被認為是其 A2/AD 能力的一部分，用以拒止美國干預台海或其他衝突，挫敗美軍或削減美軍介入的效果。中國海軍現已是世界最大的海軍，擁有約 340 艘艦，包括主要水面作戰艦、航空母艦、潛艦、兩棲艦、掃布雷艦及輔助艦艇等，並快速淘汰老舊艦艇，以新式、大型、多功能艦艇取代，預計至 2025 年可達 400 艘、2030 年達 440 艘。這些除可能用於針對周邊區域及國家的衝突，例如台海或南海外，也可能用於拒止美軍介入

¹⁰ Frank A. Rose, "Not in my backyard: Land-based missiles, democratic states, and Asia's conventional military balance," *Brookings Institute*, September 10, 2020, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/09/10/not-in-my-backyard-land-based-missiles-democratic-states-and-asias-conventional-military-balance/>.

¹¹ Michael S. Chase, "China's Transition to a More Credible Nuclear Deterrent: Implications and Challenges for the United States," *NBR*, September 15, 2013, <http://www.nbr.org/publications/element.aspx?id=664>.

西太平洋，協助盟友抵抗侵略的軍事行動。

二、強化印太區域嚇阻

美智庫「戰略與國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies, CSIS）曾就台海場景進行 24 場兵推，在今年 1 月公布「下一場戰爭的第一場戰鬥」（The First Battle of the Next War）兵推報告，結論認為美國可以擊敗共軍，但損失極大，因此須強化嚇阻，為中國可能的軍事行動做好準備，這些包括更新及充實武器裝備，並強化作戰能力及部署。

美國 2022 年《美國印太戰略》（*Indo-Pacific Strategy of the United States*）指出，美國要在印太地區嚇阻中國，並阻止其對盟友及夥伴的軍事侵略，包括臺灣在內。¹²美國持續推動「太平洋嚇阻倡議」（*Pacific Deterrence Initiative, PDI*），並建立「聯合全領域指揮管制」架構，支持分散式部署，應對中國在印太區域 A2/AD 能力的挑戰。優先項目包括武裝部隊現代化及加強先進作戰能力；提高後勤維護能力；預儲彈藥物資、演習、訓練、實驗與計畫；改善基礎設施，強化反應及應變能力；建立盟國及夥伴安全能力及合作等。¹³2024 年國防授權法案草案也包括強化印太區域飛彈預警及防禦能力，包括艦隊防空及反艦能力、採購戰斧巡弋飛彈、長程反艦飛彈、標準 6 型飛彈等。¹⁴

也有專家建議，美國應和區域國家合作，相關措施包括：提高區域國家海空打擊能力，部署傳統武器、陸基彈道飛彈巡弋飛彈；另外美國自己也要發展能突破中國先進防空能力，打擊中國關鍵目標的新型巡弋飛彈；發展新巡弋飛彈潛艦，重新考慮發展「武庫

¹² *Indo-Pacific Strategy of the United States* (D.C.: The White House, 2022),

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

¹³ “H.R. 6395 (116th): National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021, section 1251”, *Govtrack.us*, December 15, 2020, <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr6395/text>.

¹⁴ “Eyeing China, Pentagon asks Congress to boost funds for Pacific forces,” *Politico*, March 9, 2023, <https://www.politico.com/news/2023/03/09/china-pentagon-congress-budget-pacific-forces-00086284>.

艦」(Arsenal Ship)；以及強化基礎設施彈性。

不過要在民主國家部署武器，一直都有政治上的挑戰，專制國家則可忽略公眾輿論，不需面對此種挑戰。民主國家需爭取公眾支持，這將導致軍事部署的延誤，即使只是部署飛彈防禦系統應對明確的彈道飛彈威脅，也都會面對可能的政治反彈，日本在 2020 年 6 月決定取消陸基神盾系統的部署，也是由於部署地區對安全及環境問題的反對。¹⁵

肆、精準武器儲備與嚇阻—俄烏戰爭的教訓

烏克蘭戰事說明「新飛彈時代」來臨，這是一場大規模精準火力所決定的衝突，由於容易遭到空中及飛彈攻擊，因此必須儲備精準彈藥，以及應付對手所需要的防空系統，才能嚇阻敵人的侵略。精準武器對烏克蘭反擊俄羅斯攻勢發揮決定性作用，而其防空系統也大幅阻礙俄羅斯空軍及對地攻擊武器所應達成的戰果。然而高強度戰爭也會使彈藥消耗量超過預期，即使美國都難以負荷精準武器的消耗；美國已長期忽略中短程防空系統的投資及發展，但這對缺乏空防的烏克蘭卻具關鍵作用。俄烏戰爭已消耗民主國家大量武器儲備，若不能重建民主武器庫，將無法嚇阻中國在印太地區的野心。

一、缺乏防空武器可能輸掉戰爭

精準武器在戰場上具有重要作用，俄羅斯以精準武器打擊烏克蘭，對其經濟基礎設施、軍事目標及平民人口造成沉重打擊。烏克蘭雖然空軍能力遠弱於俄羅斯，但其地面防空系統大幅阻礙俄國空軍（及遠程武器）在戰場上所應達成的戰果。過去的區域衝突中，包括伊朗、亞塞拜然及亞美尼亞，都在衝突中廣泛使用精準導引飛彈，此外，中國、北韓也都日益依賴精準武器，做為衝突中，或是承平及危機時期用於脅迫與恐嚇鄰國的工具；精準武器也對烏克蘭

¹⁵ Rose, "Not in my backyard: Land-based missiles, democratic states, and Asia's conventional military balance".

反擊俄羅斯的侵略發揮決定性作用，美國提供的高機動性砲兵火箭（HIMARS）對俄軍作戰實施精確有效打擊，結合無人機的情、監、偵支援，雖然僅是短程火力，但也在很大程度上影響戰爭進程。¹⁶

俄烏戰事表明，一方雖強化防空能力，另一方仍會集中努力以抵銷其防空能力帶來的防禦優勢，以重獲攻方的利益。美國雖提供先進的愛國者防空飛彈系統，但俄羅斯也以集中的精準火力，企圖摧毀其防空能力。

由俄烏戰爭的教訓顯示，防空系統雖然無法贏得一場戰爭，但若缺少防空系統，卻可能很快輸掉一場戰爭。研究顯示，美國陸軍在很長一段時間中，已停止其傳統短程防空武器的發展，而長期忽略防空武器發展的結果，導致美國提供給烏克蘭的多是舊式武器，例如刺針飛彈，不論是人攜式，或是由車載的雙聯裝復仇者系統所發射，但其生產時間已是十餘年前。據說美國甚至運送已在 1990 年代退役的鷹式飛彈前往烏克蘭。另外，美國也將用於首都防禦的「挪威先進防空飛彈系統」（Norwegian Advanced Surface-to-Air Missile System, NASAMS）送至烏克蘭，由挪威康斯堡（Kongsberg）公司與美國雷神公司（Raytheon）共同發展，可有效攔截巡弋飛彈、直升機、無人機等武器。美國也擬派遣愛國者飛彈系統至烏克蘭，但僅只有一個營，趕不上俄羅斯用於攻擊烏克蘭的飛彈數量。

烏克蘭總統澤倫斯基一直向美國爭取提供更多防空系統，但美國顯然無法提供更多防空武器。美國陸軍在 2016 年將「防空及飛彈防禦」列為陸軍 5 項現代化的重點之一，以發展針對無人機及巡弋飛彈的系統，但仍需數年時間才能趕上。

¹⁶ Thomas Karako, "Deterrence, Air Defense, And Munitions Production In A New Missile Age," *Hoover Institution*, December 23, 2022, <https://www.hoover.org/research/deterrence-air-defense-and-munitions-production-new-missile-age>.

二、增加精準武器儲備以嚇阻侵略

烏俄戰爭代表新飛彈時代的來臨，其特點是以飛彈為基礎的武力投射系統與反制系統的全球供需大量激增。彈藥短缺對美國國防圈敲響警鐘，最重要的是美國及盟友嚇阻一場與中國之間的主要衝突。若烏克蘭應付俄羅斯攻擊所消耗的彈藥如此快速，那應付一場與中國的衝突，可能需要更大的數量。若傳統武器的生產數量不足以支持藉拒止加以嚇阻（deterrence by denial）的戰略，那麼藉報復加以嚇阻（deterrence by retaliation）的需要將會大幅增加，這將增加核擴散的風險。¹⁷

若不更新傳統彈藥的儲備，以及對抗對手所需的防空系統，就只好依賴主動防禦。中國也在關注烏克蘭衝突，從俄羅斯的失敗記取教訓，藉創造攻擊鄰國的有利態勢來彌補失敗。

烏克蘭戰事表明，美國有可能透過傳統武力，包括長程精準火力及防空系統，可調整嚇阻手段，成為減少依賴核武的有力手段。這需要美國與盟國的合作，目前印太區域國家已意識到中國崛起，日本準備採購 500 枚戰斧巡弋飛彈，並生產 12 式反艦飛彈；澳洲也計畫採購戰斧飛彈及海軍的「標準 6」型防空飛彈，其他國家則增購「高機動性砲兵火箭」（HIMARS），然而仍有大量採購被積壓，美國是否要藉盟友的合作及支持，恢復民主兵工廠的地位，恐怕得謹慎思考。

美國眾議院「美中戰略競爭特別委員會」（Select Committee on Strategic Competition Between the U.S. and China）今年 4 月 19 日閉門舉行兵棋推演，情境設定在 2027 年中國對台動武，由眾議員擔任藍隊，扮演美國總統閣員，智庫「新美國安全中心」（CNAS）擔任紅隊。兵推內容未公開，但媒體揭露若干資訊，包括若美國嚇阻失敗，中國先發制人，美國可以長程武器削弱解放軍兩棲戰力，但也

¹⁷ Karako, "Deterrence, Air Defense, And Munitions Production In A New Missile Age".

會消耗美軍的武器庫存。該項兵推也得到類似的結論，即建議美國要生產更多長程巡弋飛彈、潛艦，並加強對印太地區防空能力的投資。¹⁸因此美國在 2024 年國防授權法案中，準備增加武器儲備，顯然也是得自俄烏戰事所傳遞的警訊。

伍、結論

整合式的多層次防空能力，包括對洲際彈道飛彈、戰區短程彈道飛彈，以及其他新興空中威脅如無人機、巡弋飛彈、火箭或迫砲等，在現代戰爭中受到重視，也具有軍事上的關鍵角色。發展及部署有效的多層次飛彈防禦能力，包括涵蓋不同空層的攔截飛彈，以及偵測來襲飛彈的預警措施，使對手的攻擊手段失效，因而有助強化嚇阻，雖然對手也會因而設法發展各種手段來抵銷敵方的偵測與防禦能力，確保其攻擊手段仍能發揮打擊與威脅對手的效果。

美國建構的飛彈防禦能力，除防禦美國本土外，也保護區域盟友及美國駐外基地及部隊。2022 年美國公布《國防戰略》時，同時公布核武態勢與飛彈防禦，意在整合攻勢與守勢手段，以達成戰略嚇阻。其中攻勢是以傳統的核武確保我方報復的可信性，飛彈防禦能力則是以守勢保護本土免於受到敵方攻擊。整合式空防及飛彈防禦能力，則有助防禦洲際彈道飛彈與短程飛彈威脅。

除美國本土外，中國的 A2/AD 能力，除威脅美國在印太區域部署軍力，介入印太區域的衝突，阻止中國的軍事行動外，也會用以攻擊美國在印太區域的基地，以及美國盟邦與夥伴，美國《印太戰略》指出，若要嚇阻中國，需調整印太區部署，除強化美國基地如關島或夏威夷的飛彈防禦能力外，也要加強與盟國合作建立整合空防及飛彈防禦能力。美國智庫兵推也認為，美國在應對中國需做好準備，需增加更多長程精準武器的生產，加強對印太區域防空能力

¹⁸ “United States Fails to Stop Chinese Invasion of Taiwan in Congressional War Simulation,” *The Washington Free Beacon*, April 21, 2023, <https://freebeacon.com/national-security/inside-the-gops-china-war-games/>.

的投資，才能嚇阻中國野心。

另外俄烏戰爭顯示防空能力對確保守方的態勢具有極重要地位，在高強度戰爭中，防空武器與精準武器消耗驚人，美國是烏克蘭在武器裝備的重要支持者，但也大量消耗美國的武器庫存，另外美國本身也忽略防空武器的發展，從俄烏戰爭顯示，建立多層次防空能力，至少能確保守勢一方不會輸掉戰爭，若能增加武器儲備，也能在嚇阻敵人侵略上發揮重要效益。

本文作者舒孝煌為淡江大學國際事務與戰略研究所博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所副研究員。研究領域為美國國防政策、軍事科技、先進作戰概念、現代戰略問題、中共軍事發展。

Deterrence in the Missile Defense Era

Hsiao-Huang, Shu

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

China is rapidly upgrading its armaments and continues to strengthen its A2/AD capabilities. Its provocative strategies and harassment not only threaten neighboring countries, but also exacerbate regional tensions, and impede the ability of the United States to act to intervene and assist its allies in coping with aggression. Building missile defense capabilities can deter adversaries' aggressive ambitions. The United States views the combination of nuclear weapons and missile defense as two sides of the same coin in strategic deterrence, which will help deter the enemy's aggressive ambitions. The United States needs to continue to strengthen its missile defense capabilities to deter threats from China and Russia's intercontinental ballistic missiles and short-range missiles, establish integrated air defense and missile defense capabilities, defend the homeland and regional allies, and protect US bases and troops stationed abroad. Secondly, increase Indo-Pacific regional defense, precision weapons stockpiles and deployments, and cooperation with Indo-Pacific countries to strengthen deterrence against China; and finally, the war between Russia and Ukraine shows that high-intensity wars consume a huge quantity of weapons, including vital air defense weapons. The United States needs to increase the production of long-range precision weapons and strengthen investment in air defense capabilities in the Indo-Pacific region in order to deter China's ambitions.

Keywords: Deterrence, Missile Defense, Precision Weapons

美國建構第一島鏈「嚇阻聯盟」的發展與局限

黃恩浩

國防戰略與資源研究所

壹、前言

美國國防部在 2018 年的《中國軍力報告》（*Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018*）中，將第一島鏈的範圍明確界定為，「北從千島群島開始，往南經過臺灣，到婆羅洲島，包括黃海、東海、與南海的西太平洋海域。」¹從地緣戰略觀點，「第一島鏈」就是美國在西太平洋遏阻中國擴張的地緣戰略高地。美國學者布羅迪（Bernard Brodie）在 1940 年代出版的《海軍戰略指南》（*A Guide to Naval Strategy*）一書就指出，美國戰時在太平洋的海軍行動規畫必須確保在日本周邊戰區附近軍事基地（指第一島鏈國家），讓從美國西岸投射至東亞地區的兵力可從事船艦補保、補給部隊、進行部隊轉移等，以期能隨時進入備戰或戰鬥狀態。²這個觀點直到 21 世紀的今天仍受到美國海軍支持，因為確保與提升在該地區軍事嚇阻力的確有利於因應中國軍事擴張的威脅。

觀察美國近年實行的「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy），可以發現美國國防戰略規畫目標是強化及深化與前沿地區盟友與夥伴的軍事交流合作，因為美國明白日本、韓國、臺灣、菲律賓等國相當容易受到中國直接的威脅或攻擊。為此，美國近來不僅相當積極在第一島鏈的重要國家強化軍事基地設施並與之深化軍事合作，也積極將美軍兵力分散部署在第一島鏈上，強化對中國的軍事與戰略

¹ Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018* (Department of Defense, 2018), <https://media.defense.gov/2018/Aug/16/2001955282/-1/-1/1/2018-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT.PDF>.

² Bernard Brodie, *A Guide to Naval Strategy* (Westport: Praeger, 1944), pp. 20-21.

嚇阻。³然而，究竟這個由美國主導建構中的「嚇阻聯盟」力量會如何發展？侷限又為何？這議題值得探討。

貳、美國「嚇阻聯盟」的戰略概念

就現實主義「權力平衡」理論命題而言，即有強權與崛起強權雙方實力越相當就越不容易發生戰爭，其中「嚇阻」可以說是一個重要的戰略制衡手段。嚇阻最能夠直接呈現在踏進衝突或戰爭紅線之前的一個危機情勢，在嚇阻者對敵方展現出明顯的威脅態勢時，成功的嚇阻就是能讓敵方在面對危機的升級和緩和兩個抉擇之間，最終選擇以退縮來緩和危機。⁴國關學界或政策界對「嚇阻」的界定很多，⁵但嚇阻戰略要成功基本上必需滿足三個充分必要條件：第一、以「溝通」（communication）展現意圖與意志；第二、使用武力的「能力」（capability）；第三、使用武力的「可信度」（credibility）。⁶再者，嚇阻效益亦會隨著強權與其他國家行為者的「結盟」（coalition）而提升效益，而這正是美國建構第一島鏈嚇阻聯盟的戰略目的，要提高中國動武的後果成本以制衡其擴張威脅。

目前，美國在第一島鏈除了確保在日本、韓國、菲律賓等這些國家的軍事基地設施之外，美國海軍部長德托羅（Carlos Del Toro）認為，美國海軍目標是「在操作上，將美國的盟友和合作夥伴整合

³ Wallace C. Gregson Jr. and Jeffrey W. Hornung, "The United States Considers Reinforcing Its 'Pacific Sanctuary,'" *War on the Rocks*, April 12, 2021, <https://warontherocks.com/2021/04/the-united-states-considers-its-pacific-sanctuary/>; Donald Abenheim, Ryan Gingeras, James A. Russell, James J. Wirtz, Thomas-Durell Young, Christopher Twomey, "American Sea Power in the Contemporary Security Environment," *Comparative Strategy*, Vol. 37, No. 5, 2018, pp. 391-403; Carlos Del Toro, "One Navy-Marine Corps Team: Strategic Guidance from the Secretary of the Navy," *Department of the Navy, Marine Corps*, October 2021, https://media.defense.gov/2021/Oct/07/2002870427/-1/-1/0/SECNAV%20STRATEGIC%20GUIDANCE_100721.PDF.

⁴ Yves-Heng Lim, "The fragility of general deterrence: The United States and China in maritime East Asia," *Comparative Strategy*, Vol. 41, No. 2, 2022, pp. 136-138.

⁵ 季辛吉：「嚇阻是標示出一種危險，使敵人感到得不償失，以使其不採取某種行動路線的企圖。」史奈德：「嚇阻是一方藉由將對某種被禁止行為的履行，施以制裁之暗示或明示威脅；或是藉由承諾該項行為若未履行，則給予報復來嚇阻對方不去履行某事。」美國國防部：「藉由後果的恐懼來阻止行動；嚇阻乃是對令人無法承受的反制行動產生恐懼而滋生的一種心理狀態。」中共軍事大辭典：「倚仗軍事實力，迫使對方認識到可能產生難以承受的嚴重後果，而不敢採取武力抵抗的手段。」

⁶ Robert Jervis, "Deterrence Theory Revisited," *World Politics*, Vol. 31, No. 2, April 1979, pp. 291-302; Christopher H. Achen and Duncan Snidal, "Rational Deterrence and Comparative Case Studies," *World Politics*, Vol. 41, No. 2, January 1989, pp. 143-169.

到戰略和作戰概念中以嚇阻對手。」⁷美國海軍作戰部長吉爾迪（Michael M. Gilday）在《作戰部長海上作戰計劃 2021》（*CNO NAVPLAN 2021*）報告中解釋，這些概念包括「與盟友和合作夥伴合作……發動大量網絡化的武器系統來壓制對手的防禦。」⁸雖然吉爾迪沒有表明特定的敵人（中國）或情景（美中對抗），但這論述相當符合目前西太平洋的地緣戰略環境。由此可知，美國明確的戰略目標就是要在第一島鏈沿線的盟友之間部署分散兵力以嚇阻中國軍事擴張行動，⁹美國國防部在 2022 年《國防戰略》（*2022 National Defense Strategy*）報告就將此行動界定為是對中國「進逼挑戰」（pacing challenge）。¹⁰就此美國島鏈戰略而言，與政治學者曼肯（Thomas Mahnken）在 2022 年美國海軍研究院《議事錄》（*Proceedings*）期刊發表〈因應中國的海洋戰略〉（*A Maritime Strategy to Deal with China*）論文中的觀點一致，也就是認為美國海上戰略應該尋求利用西太平洋的地理優勢，以制約中國海軍在平時或戰時進出公海的企圖與能力。¹¹

儘管美國「海上戰略」（maritime strategy）將印太軍事盟友都納入其中，並期待他們在因應中國擴張方面能夠發揮直接和間接作用，但美國不能保證這些友邦都會接受這些角色的安排，特別是在面對中國強勢的政經軍壓力的狀況下。東亞地區許多國家都已經提

⁷ Carlos Del Toro, "One Navy-Marine Corps Team: Strategic Guidance from the Secretary of the Navy," *Department of the Navy, Marine Corps*, October 2021, https://media.defense.gov/2021/Oct/07/2002870427/-1/-1/0/SECNAV%20STRATEGIC%20GUIDANCE_100721.PDF.

⁸ Chief of Naval Operations, *CNO NAVPLAN 2021* (United States Navy, 2021), <https://media.defense.gov/2021/Jan/11/2002562551/-1/-1/1/CNO%20NAVPLAN%202021%20-%20FINAL.PDF>.

⁹ 鑑於中共近來在東海、台海與南海軍事活動日趨頻繁，美國調整西太平洋島嶼軍事部署，將陸續建立「陸戰隊濱海作戰團」（Marine Littoral Regiment, MLR），提高對中共的嚇阻能力及因應區域衝突的應變能力。參考：呂學仁，〈美組建陸戰隊濱海團嚇阻中共〉，《青年日報》，2023 年 3 月 31 日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1575528&type=forum>。

¹⁰ US Department of Defense, *2022 National Defense Strategy* (US Department of Defense, 2022), <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPRMDR.PDF>.

¹¹ Thomas G. Mahnken, "A Maritime Strategy to Deal with China," *Proceedings, U.S. Naval Institute*, Vol. 148, No. 2, February 2022, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2022/february/maritime-strategy-deal-china>.

高了自身的防衛能力，不僅給予美軍進入的權限（日韓菲），也加強了與美軍的「相互操作性」（interoperability），這是美國印太戰略試圖加深區域軍事合作的趨勢。¹²雖然許多美國盟友或夥伴之間也開始進行軍事合作，但通常是以雙邊合作為基礎的，例如：日菲、韓菲、日韓、美台的雙邊合作，但這些雙邊安全合作大多是面對「中國日益增強的自信和力量的反應」之自發性合作而非完全由美國主導。¹³若要形成一個具有可信度的嚇阻聯盟，美國在第一島鏈盟友與夥伴之間還必須形成多邊軍事合作機制才能強化嚇阻能量。

參、第一島鏈嚇阻聯盟戰略的發展

目前華府尚未明白表示要在第一島鏈實施「嚇阻聯盟」的具體盟友和合作夥伴，但美國印太司令部（INDOPACOM）在2020年向國會提交的〈重獲優勢〉（Regain the Advantage）報告中，已確定了高度優先的國家及其應如何為嚇阻中國侵略做出貢獻。其中最重要的同盟國家都位於第一島鏈（主要是指韓國、日本與菲律賓），該地區是印太司令部聲稱需要「確保進入和機動防衛……的地方。……以阻止我們的對手（中國）進行侵略行為。」為此美國「需要部署一支具有精確打擊網絡的聯合部隊，特別是在第一島鏈沿線地區，以強化其陸基反艦和防空能力。」該報告亦提及，美國在東南亞的軍事投資「主要集中在可替代的設施上，不僅可強化現代化的軍事設施和分散的軍事投射力量，並可藉由加強預置後勤保障的基礎設施以支持前沿部隊能力。」¹⁴

¹² The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (The Department of Defense, 2019), <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>; The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States* (The White House, 2022), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

¹³ Scott W. Harold, Derek Grossman, Brian Harding, Jeffrey W. Hornung, Gregory Poling, Jeffrey Smith, Meagan L. Smith, *The Thickening Web of Asian Security Cooperation: Deepening Defense Ties among U.S. Allies and Partners in the Indo-Pacific* (Santa Monica, CA: RAND, 2019), pp. 348-350.

¹⁴ Department of Defense, “Regain the Advantage: U.S. Indo-Pacific Command’s Investment Plan for Implementing the National Defense Strategy, Fiscal Years 2022-2026,” <https://int.nyt.com/data/documenthelper/6864-national-defense-strategy-summ/8851517f5e10106bc3b1/optimized/full.pdf>.

從美國官方報告可知，美國正積極在第一島鏈建構嚇阻中國的聯盟，但是在第一島鏈中究竟有哪些國家已準備好要按照美國嚇阻戰略的要求去做？哪些國家準備允許美國嚇阻能力可從其領土對中國軍隊發動攻擊？哪些國家願意提供美國進入的通道並在境內部署軍事設施？美國要如何促成第一島鏈國家多邊結盟？這些問題都是政治性的。理論上，要在第一島鏈成立一支能夠對抗中國的嚇阻聯盟力量，不僅需要島鏈沿線大部分國家在外交與國防政策產生集體安全的共識，而且這些國家都願意依美國的戰略規劃進行跨國整合。然而，就目前的發展狀況來看，美國第一島鏈作戰理念和嚇阻戰略的實踐存有四大制約障礙：¹⁵第一、第一島鏈國家之間缺乏安全結盟共識；第二、東南亞區域國家之間強調戰略自主；第三、美國以外的區域國家與臺灣軍事合作相當有限；第四、中國可以透過經濟甚至軍事脅迫削弱美國建構嚇阻聯盟的效益。

肆、嚇阻聯盟在第一島鏈的侷限性

關於美中戰略競爭的場景，似乎可以拿西元前 4 百多年的古希臘時代雅典（崛起的海權國家）與斯巴達（既有的陸權國家）對抗的歷史來做一個對照。希臘歷史學家修昔底德（Thucydides）在《伯羅奔尼撒戰爭》（*Peloponnesian War*）記錄中提到，愛琴海島國米勒斯（Melos）在雅典與斯巴達兩強對抗中陷入不選邊站的兩難困境，遭遇雅典的攻勢時選擇堅持「中立」的理想主義政策，但最後仍被雅典併吞。這段米勒斯歷史表達了，小國在兩強對峙中堅持「中立」或維持「現狀」政策並不能確保國家安全。而「米勒斯困境」（Melian Dilemma）似乎也是第一島鏈國家所面臨的安全困境，儘管各國有其不同的因應作法。而美國近期在第一島鏈推動嚇阻聯盟，並且積極深化並擴大與日韓菲在區域的例行軍演，例如：美日「鐵拳」、美韓「自由之盾」、美菲「肩並肩」等，加上美國

¹⁵ Michael S. Mally and James J. Wirtz, "Maritime Coalitions and Deterrence: Beware the Melian Choice," *The Washington Quarterly*, Vol. 45, No. 4, December 2022, pp. 99-109.

正積極在武裝臺灣，其目的就是要拉攏這些國家站在美方這邊，¹⁶但是目前似乎有兩項現實問題需要去克服，分析如下：

一、區域安全共識難以整合

目前第一島鏈並沒有一個向北約組織（NATO）一樣的集體安全聯盟框架，也沒有產生一個具區域共識的嚇阻戰略，這可謂是對美軍在第一島鏈進行分散兵力部署戰略的薄弱環節。而這可追溯到1950年代美國於二戰結束後在西太平洋地區建構雙邊「軸輻式」安全同盟體系所遺留下的問題，該體系旨在約束與美國簽署雙邊安全條約的盟友，而非將這些盟友與夥伴（日、韓、「中」（臺）、菲、澳、紐等）合併為一支由美國主導的整體力量。¹⁷

今天的問題就在於，這些上述國家相當倚賴美國建立的雙邊安全架構，至於美國盟友或夥伴之間的橫向安全聯繫則是相當缺乏且不穩定的。例如：北韓是該地區最顯著的威脅之一，美國的盟友只有日韓之間有建立強化彼此防禦的機制，但不和諧的日韓關係卻經常阻礙針對北韓威脅的安全合作。此外，因為許多國家考慮到美國在印太地區提出抗衡中國威脅的承諾經常伴隨著不確定性，加上該地區焦慮美國「門羅主義」（Monroe Doctrine）可能再現，所以美國與第一島鍊國家之間缺乏集體安全防禦共識是可理解的。

就東北亞地區而言，臺灣是美國第一島鏈防禦的戰略最前線也是最重要的安全夥伴，但美國並沒有在臺灣部署任何軍事基地。在地緣戰略上，臺灣是美國對中國進行戰略嚇阻最不容忽視的一個部分，共軍要進入東海或南海都必須經過臺海，而經東海則遭遇日本，南海則遭遇東南亞各國。因此一旦臺灣失守狀況發生，直接面

¹⁶ 〈美菲軍演規模空前，小馬科斯對華政策調整方向顯露〉，《BBC 中文》，2023年4月21日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-65345018>；吳憲昌，〈美日「鐵拳」軍演震撼登場，今年首度移師日本〉，《華視新聞網》，2023年3月4日，<https://news.cts.com.tw/cts/international/202303/202303042149567.html>；〈史上最長！韓美11天「自由之盾」軍演今展開，模擬實際戰爭狀況〉，《自由時報》，2023年3月13日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4237742>。

¹⁷ Victor D. Cha, "Powerplay: Origins of the US Alliance System in Asia," *International Security*, Vol. 34, No. 3, 2010, pp. 158-196.

對衝擊的將是日本與南海各國，而日本在 1996 年將臺灣納入《美日安保條約》的「週邊事態法」，就是深刻體會到臺灣在地緣戰略上對日本安全不可分割的重要性，所以日本不斷在戰略戰術方面提供臺灣必要的協助，包括：提供軍事技術、軍文交流和軍事情報等面向。¹⁸

在臺灣安全與第一島鏈安全是唇亡齒寒關係的前提下，目前也只有日本公開明確表態「臺灣有事就是日本有事」，展現出可能參與保衛臺灣的行動；¹⁹近年美國大力支持臺灣安全，但仍舊維持自 1980 年終止《中美共同防禦條約》後所採取的「戰略模糊」政策為主。在印太戰略架構下，美國不僅日本已經開始強化軍事合作，也持續強化臺灣的防禦能力，但仍沒有關於美日軍隊與臺灣軍隊進行整合與聯合軍演的公開信息。

就東南亞地區而言，美國主導下的多邊軍事合作之進展仍是甚微。近年來，美國積極企圖要將該地區的雙邊安全關係朝多邊化方向發展以應對中國威脅，但這些美國努力的進展有限（目前也只有菲律賓願意對美國開放軍事基地並強化雙邊軍演），²⁰因為東南亞國家的安全重點主要聚焦於反恐和救災等合作，並不想涉及與中國對抗且牽涉敏感南海主權、臺海安全與釣魚臺歸屬等議題。²¹

新加坡總理李顯龍曾在 2020 年的《外交事務》（*Foreign Affairs*）發表了一篇名為〈瀕危世紀：美國、中國和對抗的危險〉（*The Endangered Century: America, China, and the Perils of Confrontation*）的文章，對如何處理該地區安全問題提出建議，而這

¹⁸ 筆鋒，〈臺灣第一島鏈攸關美日利益〉，《亞洲週刊》，第 32 卷第 29 期，2018 年 7 月，<https://www.yzzk.com/article/details/筆鋒/2018-29/1531970457746/臺灣第一島鏈%E3%80%80攸關美日利益>。

¹⁹ Bruce Klingner, "Japan's newfound boldness on defending Taiwan," *Japan Times*, July 28, 2021, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2021/07/28/commentary/worldcommentary/japan-adopts-tougher-taiwan-stance/>.

²⁰ 薛小山，〈菲律賓向美軍開放的新基地，在台海和南中國海的可能衝突中將發揮關鍵作用〉，《美國之音》，2023 年 3 月 25 日，<https://www.voacantonese.com/a/counter-china-threats-us-gets-new-philippines-military-bases/7021235.html>。

²¹ Dennis C. Blair and John T. Hanley, Jr., "From Wheels to Webs: Reconstructing Asia-Pacific Security Arrangements," *The Washington Quarterly*, Vol. 24, No. 1, 2001, pp. 5-17.

篇論述似乎也表達了大部分東南亞國家的心聲。他寫道：亞洲國家不想被迫在美中之間做選擇，因為該地區希望與這兩個大國建立良好關係且不能疏遠中國，也明白不能將美國的安全支持視為理所當然。²²

美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）於 2021 年在新加坡演講中，他強調美國對中國行為的擔憂以及加強同盟和夥伴關係的必要性，「正如李總理所建議，美國並不是要該地區的國家在美中之間做出選擇。」²³儘管有美方口頭保證，但美國的嚇阻聯盟戰略卻是要要求盟友和夥伴與美國深化軍事合作。到目前為止，幾乎沒有證據表明東南亞國家的外交與國防政策可能會朝著美國印太戰略理念所期望的方向轉變，儘管菲律賓於今年已同意開放多個軍事基地供美軍使用。²⁴

二、中國積極操作反制措施

與美國一樣，第一島鏈國家都負擔著對抗中國可能會付出潛在經濟或軍事上的成本。東亞國家幾乎都與中國有著廣泛的經貿依賴，這讓中國因此可以操作經濟制裁手段來達成其政治或戰略目的，例如：在 2010 年，日本在東海扣押中國漁船後禁止向日本出口稀土；²⁵在 2012 年，中國在黃岩島（Scarborough Shoal）衝突事件後對菲律賓香蕉出口實施了限制；²⁶在 2021 年，中國限制臺灣鳳梨和其他水果出口，藉此向臺灣施加政治壓力；²⁷在 2020 年迄今，中國

²² Hsien Loong Lee, "The Endangered Century: America, China, and the Perils of Confrontation," *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 4, 2020, pp. 52-64.

²³ Department of Defense, "Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Participates in Fullerton Lecture Series in Singapore," *U.S. Department of Defense*, July 27, 2021, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2711025/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iiiparticipates-in-fullerton-lecture-serie/>.

²⁴ Nancy A. Youssef, Vivian Salama, "U.S. Pushes for Military Sites in Philippines to Counter China," *The Wall Street Journal*, February 2, 2023, <https://www.wsj.com/articles/u-s-pushes-for-military-sites-in-philippines-to-counter-china-11675124248>.

²⁵ 〈中日之爭 稀土“禁運”〉，《BBC 中文網》，2010 年 9 月 24 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/indepth/2010/09/100924_press_week38。

²⁶ 鍾永和，〈中共與菲律賓對黃岩島主權爭議之研究〉，《海軍學術雙月刊》，第 50 卷第 6 期，2006 年 12 月，頁 96-113。

²⁷ 王凡，〈臺灣鳳梨保衛戰：中國禁令下的危機與出口日本帶來的轉機〉，《BBC 中文網》，2021 年 9 月 20 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-58584427>。

限制澳洲大量貨物出口，只因澳洲呼籲中國要對 COVID-19 的起因進行獨立調查讓北京感到不安。²⁸

其實這些中國對特定國家實施的經濟制裁手段，不外乎就是要向美國盟友和夥伴發出一個明確的資訊，即中國有能力讓「抗中」國家付出經濟代價。更值得注意的是，近年中國更傾向操作「灰色地帶」的手段來達成政治或戰略目標，例如：提高海警在釣魚臺海域例行巡邏次數、增加軍機艦對臺灣的海空侵擾，以及強力執行在南海的維權行動等，這些都會對美國嚇阻聯盟戰略能力產生抵銷的效果。在這些情況下，第一島鏈的國家都會去思考，加入美國「抗中」行列的獲利，是否超過中國對本國實施經濟制裁的成本，尤其是東南亞國家。

再者，不可否認的是，北京方面也可能已經認知到，第一島鏈沿線國家對於「抗中」議題缺乏團結，乃是美國建構第一島鏈嚇阻力量的「致命弱點」。事實上，美國在第一島鏈的盟友與夥伴並不會低估中國目前現代化軍事的能力，這些國家會從現實主義的觀點評估自身安全利益。明白來說，嚇阻的目的就是要壓制對方發動攻擊的企圖或行動以避免衝突或戰爭發生。所以美國企圖建構的第一島鏈嚇阻聯盟一旦失效，造成戰爭或衝突危機可能升高的情況下，理論上就會導致區域國家制衡中國的政治決心消退，屆時美國對盟友與夥伴的政治互信、安全承諾與軍事部署將會連帶被削弱。²⁹這第一島鏈國家缺乏團結的弱點，因此讓中國有操作灰色地帶或經濟制裁行動，並反制美國在該區域建構嚇阻能力的空間。

伍、結語

嚴格來說，在美中戰略對抗的印太「準」兩極結構中，美方要

²⁸ 黃啟霖，〈澳中關係現解凍跡象 歧見仍深〉，《中央廣播電臺》，2022年7月26日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2139682>。

²⁹ James J. Wirtz, "The Balance of Power Paradox," in T.V. Paul, James J. Wirtz & Michel Fortmann, ed., *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004), pp. 127-149.

在第一島鏈推動軍事上的團結抗中並非易事。在維持「中立」或「現狀」在該區域越來越沒有空間的情況下，「安全傾美、經濟傾中」的兩手策略幾乎成了許多區域中小型國家的主要安全政策，這同時也讓美國針對中國的嚇阻戰略和作戰概念中的假設條件變得不切實際，例如：美國在戰略思維上要求第一島鏈國家：第一、使用自己的武裝力量保衛另一個國家；第二、即使北京正在攻擊第三國，也允許美國利用其領土來對中國發動攻擊；第三、以攻擊態勢來嚇阻中國，並阻止中國攻擊他們或其他美國盟友和夥伴等，這些想法都是現階段難以執行的。³⁰儘管第一島鏈國家目前都不太可能明確改變其戰略自主而轉向承諾相互防禦，但美國目前應設法務實協助第一島鏈國家面對中國各種軍事或非軍事威脅的脆弱性，來強化第一島鏈國家的政治互信與軍事能力，並向中國展示捍衛區域安全的意志。

本文作者黃恩浩為澳洲墨爾本大學政治學博士，現為財團法人國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員。主要研究領域為：中國海洋戰略研究、國際關係戰略文化、印太區域安全議題等。

³⁰ Mally and Wirtz, "Maritime Coalitions and Deterrence: Beware the Melian Choice".

U.S. Construction of “Deterrence Coalition” in the First Island Chain: Development and Limitations

Paul A. Huang

Division of Defense Strategy and Resources

Abstract

Since the launch of the “Indo-Pacific strategy” by the Trump administration, the United States has actively pursued military exchanges, security cooperation, base leasing, and joint military exercises with countries along the “First Island Chain” in response to China’s expansionist strategies and military actions in the Indo-Pacific region. The “First Island Chain” serves as an important geographical defense line for the US in the region, and its strategic containment role has become increasingly important as China rises rapidly and expands militarily. As strategic competition between the US and China intensifies, Washington is attempting to unite countries along the Island Chain to build a “coalition deterrence” capability under the framework of the Indo-Pacific strategy. Washington has also adopted a “pacing challenge” tactic in its military strategy to jointly counter China’s military and non-military threats in the region. For its part, Beijing is countering the US-led First Island Chain Deterrence Coalition with a “gray zone” strategy and economic sanctions, which constrain the building of the deterrence force that the US is trying to establish in the Island Chain. In addition, China’s actions are causing small and medium-sized countries in the US-China competition framework to fall into the “Melian Dilemma.” Thus, it is worth exploring how the US-led First Island Chain Deterrence Coalition will develop and what its limitations are.

Keywords: Indo-Pacific Strategy, Melian Dilemma, Pacing Challenge,
Deterrence Coalition

評析台海安全國際化的對中國嚇阻效果

鍾志東

國家安全研究所

壹、前言

台海安全國際化對嚇阻中國武力侵犯，有著關鍵性影響。美國國務卿布林肯（Antony Blinken）在 2022 年終記者會上，盤點拜登政府上任來外交績效時表示，美國至少做到了 4 大重要外交成果，包括：一、團結全世界，讓俄羅斯入侵烏克蘭，遭受到了「戰略挫敗」，二、加速美國在應對中國方面，作法趨於一致，三、全球大規模動員，為糧食安全、公共衛生、氣候與能源等全球挑戰，尋求解方，以及四、運用美國的外交實力，推動和平，緩和乃至避免地區衝突。針對台海安全，布林肯特別提到，美國有效地團結了盟邦夥伴，致力於維繫台海和平與穩定。¹事實上，自總統拜登（Joe Biden）上任以來，華府即積極透過外交手段，將台海安全議題國際化，特別是運用其盟邦夥伴關係，在雙邊與多邊架構機制下，促使國際社會採取一致立場與行動，共同關切台海和平穩定，而成功地使得台海議題成為國際關注焦點議題。以 2022 年 12 月為例，在美國與法國、歐盟（EU）、澳洲、以及義大利雙邊互動中，台海議題均成為重要討論議程之一，並一致表達反對以武力片面改變台海現況的基本立場。不過這也自然地引起中國強烈抗議，聲稱此反將破壞台海和平穩定現況。準此，本文將就台海國際化對中國的嚇阻效果，進行分析討論。

貳、台海議題已成國際安全新焦點

台海安全國際化其理念，在於避免兩岸關係中國內政化，透過

¹ 徐薇婷，〈布林肯盤點外交成果 聯合盟友抗中維護台海和平〉，《中央通訊社》，2022 年 12 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202212230013.aspx>。

主動或被動方式，援引外國勢力介入，反制中華人民共和國片面解決臺灣議題的企圖與能力。自 1971 年退出聯合國（UN）以及 1979 年台美終止外交關係以來，中華民國致力於務實外交，希望藉此維持臺灣與國際社會聯繫互動，而不致在北京將台海議題內政化的策略下，遭國際社會孤立。儘管全球化現象下，臺灣經貿蓬勃發展與國際社會關係密切，不過無可諱言地，在北京「一個中國原則」的全方位強力打壓下，因為忌諱中國的影響力與制裁，世界各國對臺灣安全與台海議題多持避諱與敬遠之態度。1995、1996 年台海危機，即是個明顯例子。當時，中國發動前所未有「文攻武嚇」之軍事演習對臺灣進行恫嚇，以表達對臺灣進行總統直選與李登輝總統訪美的不滿。儘管美國強勢地派遣兩個航母戰鬥群到臺灣周遭海域，對中國進行威攝反制，不過國際社會幾乎多持禁聲不語的沉默態勢。明顯地，當時北京在國際社會上，相當程度成功地孤立台海議題，將臺灣議題侷限於兩岸議題之內；而美國柯林頓政府則持續堅持其所謂的「戰略模糊」（strategic ambiguity），因此也不對是否涉入防衛臺灣表態。

不過台海議題國際化的態勢，在美國共和黨總統川普（Donald Trump）上台後，開始有了戲劇性的轉變。隨著雙邊意識形態差異、中國對外擴張主義企圖改變既有國際秩序、以及美中經貿科技競爭關係惡化，美國對中國於其國家安全戰略的角色定位上，在本質發生根本性的負面變化，轉而視北京為美國最主要的戰略競爭對手。在此整體戰略環境轉變下，臺灣地緣戰略角色再次獲得美國重視，而臺灣經貿科技在全球產業供應鏈的關鍵地位，也讓台海安全不再僅是兩岸間的議題，而是印太乃至全球重要的安全議題。這也為台海議題國際化，提供了關鍵性的客觀條件。拜登總統上台後，在美國積極運作下，2021 年七大工業國集團（G7）峰會的卡比斯灣 G7 高峰會公報，聲言維持自由開放印太地區的重要性，更破天荒地將中國視為絕對禁忌的台海議題納入公報，強調台海和平與穩定重

要性，同時鼓勵兩岸問題的和平解決，此也將台海問題國際化議題，正式地端上全球舞台。²此國際化態勢，在中國於2022年8月初為反制美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪台，進行前所未有「圍台軍演」恫嚇臺灣時，更充分展露無遺。此次面對中國軍事脅迫，臺灣得到國際社會空前的聲援支持，這是在1996年台海危機時所完全沒有的現象。其後，2023年4月中國為反制蔡英文總統訪美過境外交與美國眾議院議長麥卡錫（Kevin McCarthy）會晤，再次對臺灣發動大規模的環台軍事演習恫嚇，臺灣也同樣地獲得國際社會大幅聲援。這充分反映當前國際社會對臺灣的同情支持，以及對中國侵略性擴張主義的警覺與不安。實際上，此也讓台海安全，成為當前眾所矚目國際安全的新焦點。

參、美國在台海安全國際化的領頭羊角色

臺灣面臨中國外交孤立下，美國在台海安全國際化上，扮演著最關鍵的角色。而無論在「能力」（capability）、「可信度」（credibility）、「還是「溝通」（communication）的嚇阻要件上，美國對臺灣安全承諾的落實程度與涉入台海軍事衝突的可能性，無疑成為中國企圖片面以武力改變台海現況時，所必須克服的最嚴肅挑戰。《超限戰》作者中國解放軍少將喬良在《臺灣問題攸關國運不可輕率急進》一文就表示，臺灣目前形勢「文統」無望，只能「武統」但不可輕率急進，因為解決臺灣問題的關鍵在於先解決中美實力對比；中美未分高下之前，臺灣問題不可能徹底解決。³美國國防部於2019年6月1日發布首份的《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report*），肯定臺灣是美國「可靠、有能力、與自然的夥伴」（reliable, capable, and natural partner），為美國於區域與全球維護自由開放的國際秩序上，做出重大貢獻。在面臨中國持續對臺灣

² “Carbis Bay G7 Summit Communiqué,” *The White House*, June 13, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/13/carbis-bay-g7-summit-communicue/>.

³ 〈解放軍將領：文統臺灣無望 武統不可輕率急進〉，《中央通訊社》，2020年5月5日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005050115.aspx>。

施壓之際，美國強調將信守《臺灣關係法》（*Taiwan Relations Act*），確保臺灣維持足夠的自我防衛能力。⁴此外值得注意的還有，該報告以「國家」（country）來形容臺灣，創下台美斷交以來於官方戰略報告的首例。

拜登總統上台後，更是四度的公開表態願意防衛臺灣，儘管其後華府官員說明時一再重申，美國並未改變「一個中國」政策，持續反對單方面改變台海現狀，希望維持台海和平穩定。⁵2022年2月拜登在其首份《美國印太戰略》（*Indo-Pacific Strategy of the United States*），持續把臺灣類歸為美國於印太區域的夥伴，並將美國對臺灣的支持，置入於攸關整體區域安全問題的層級來考量。為達成「加強印太安全」戰略目標，《美國印太戰略》表示「將與該區域內外的伙伴合作，維護臺灣海峽的和平與穩定，包括支持臺灣的自衛能力，以確保臺灣的未來能夠符合臺灣人民的意願和最佳利益，並在和平的環境中決定。」⁶在台海安全上，拜登政府屢次表達將在支持臺灣與維持「一個中國政策」間的微妙平衡，這也反映白宮在台海採取雙重嚇阻的「戰略模糊」基調，不過對嚇阻北京企圖以武力片面改變台海現況，則採取更明確表述。於其印太戰略之「十項行動計畫」第三項「提升威懾力」，一開始即以台海為例，表達美國將嚇阻對其盟邦夥伴的軍事侵略。⁷明顯地，記取2022年2月外交嚇阻俄烏戰爭失敗經驗，在拜登政府強調「外交優先」的國際戰略佈局下，華府正全方位地透過外交嚇阻方式，反制中國日趨強硬與冒進的台海政策，而這也成為現今台海議題日趨國際化的最主要驅

⁴ U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (U.S. Department of Defense, 2019), <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>, pp. 30-31.

⁵ 李澄欣，〈拜登四度表態防衛臺灣：美國「戰略模糊」趨清晰與「零成本」嚇阻北京？〉，《BBC 中文網》，2022年9月21日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-62977018>。

⁶ *Indo-Pacific Strategy of the United States* (D.C.: The White House, 2022), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

⁷ 鍾志東，〈外交優先下拜登的「美國印太戰略」〉，《國防安全雙週報》，第49期，2022年3月11日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1854&pid=1085>。

動力。

肆、歐美藉由台海國際化嚇阻中國對外擴張主義

在應對中國於台海安全威脅挑戰上，拜登政府外交嚇阻戰略的關鍵在於，聚焦於結合美國的盟邦夥伴，採取對中國一致立場，共同建構有利國際戰略環境的嚇阻力量。拜登《美國印太戰略》所提 5 項戰略手段與 10 大行動計畫，其主要願景在於形塑一個新的印太戰略環境，以迫使中國不得不為因應新的戰略環境，而接受以規則為基礎的國際秩序，縮短兩者的價值觀歧異，進而嚇阻其在台海的擴張主義。《美國印太戰略》指出，「我們的目標不是改變中國，而是塑造它所處的戰略環境，在國際上建立一個對美國與其盟邦夥伴最有利的環境，以與中國進行負責任的競爭。」但明顯地，國際戰略環境的營造，非美國一己之力所能獨自完成，此有賴於報告中一再強調的集體能力；事實上，美國也無意塑造出與中國單獨對決的國際態勢與形象。⁸2022 年 5 月 23 日拜登與日本首相岸田文雄聯合記者會上，就拿臺灣與烏克蘭相提並論，表達不允許侵略者單方面以武力改變現況情勢發生於台海。拜登還以中共軍機頻繁侵擾臺灣防空識別區為例，批評北京「已經在玩弄危險」，表示「我期望這（武力入侵）不會發生，也期望（中國）不會有這樣的嘗試」，但他同時指出這也取決於「世界如何強硬表明立場，即這樣的（侵略）行動將不被外界認可」。⁹而國際社會如何強硬表態，以嚇阻中國在台海擴張主義，則將取決於台海國際化的廣度與深度。

以美國為首的西方七大工業國家集團，目前已成嚇阻中國在全球擴張主義最主要的國際多邊機制。儘管 G7 主要是以促進全球經濟發展為目的之國際政治論壇，但隨著全球化現象的影響，其關注議題早已超越經濟性而深具多元性。自從 2021 年首開先例關注台海安

⁸ 鍾志東，〈外交優先下拜登的「美國印太戰略」〉。

⁹ “Remarks by President Biden and Prime Minister Kishida Fumio of Japan in Joint Press Conference,” *The White House*, May 23, 2022, <https://reurl.cc/M0Dx4K>.

全以來，G7 外長會與高峰會每年的聯合聲明都表態對台海和平穩定的關切。而美國為避免單獨涉入台海安全下，更是透過雙邊機制，紛紛與 G7 個別國家發表峰會聲明對台海安全表態，建構起由「點」到「線」以至「面」綿密的三維嚇阻安全網絡。在「面」的多邊安全網絡機制上，特別值得注意的還有，向來以關注歐洲安全為主的北約（NATO）與 2021 年新成立的澳英美三邊安全夥伴關係（AUKUS），在維護規則為基礎的國際秩序理念下，紛紛將反制中國擴張主義行為，列為其重要安全議程。2022 年 8 月中國「圍台軍演」威脅臺灣，G7 與歐盟（EU）史無前例地分別透過聯合聲明，關切中國對台軍演恫嚇，並兩次提及它們對維持台海和平穩定承諾。¹⁰北約秘書長史托騰柏格（Jens Stoltenberg）表示，北約需預先準備好因應潛在的台海危機，並稱中國一旦在台海動用武力，將對全球和歐洲的安全、經濟和貿易產生深遠影響。他還強調，優先要務是嚇阻和避免任何衝突發生，要是無法避免衝突發生，北約立場會很堅定，因為「要是真有事情發生，我們站在一起、相互扶持就更加重要了。」¹¹在維護台海和平穩定立場上，美國與其北約盟友立場的日趨一致，無疑也將台海議題國際化，推向另一個新高點。

伍、反制台海國際化已成當前中國外交重點工作

在美國積極運作下，台海議題國際化已成中國處理「臺灣問題」的最大障礙，而如何加以反制，隱然成為北京對外工作的新焦點。中國 2022 年 8 月結束歷史性「圍台軍演」後，隔兩天即發布以「反獨促統」為核心的《臺灣問題與新時代中國統一事業》（以下簡稱：《新時代統一白皮書》）。《新時代統一白皮書》前所未有地運用「外部勢力阻礙中國完全統一必遭失敗」與「堅決粉碎『台獨』分裂和外來干涉圖謀」兩個章節，指稱「外部勢力干涉是推進

¹⁰ 鍾志東，〈中國軍演反將加速台海議題國際化〉，《國防安全即時評析》，2022 年 8 月 8 日，<https://indsr.org.tw/focus?uid=11&pid=410&typeid=26>。

¹¹ 〈中國動武影響全球安全 北約：需準備好因應台海危機〉，《中央通訊社》，2023 年 4 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202304050119.aspx>。

中國統一進程的突出障礙」，認為「外部勢力把臺灣當作遏制中國發展進步、阻撓中華民族偉大復興的棋子」，指控美國「圖謀『以台制華』，處心積慮打『臺灣牌』，刺激『台獨』分裂勢力冒險挑釁……必將導致台海形勢緊張持續升級，給中美關係造成顛覆性的巨大風險。」¹²《新時代統一白皮書》對美國「外部勢力」介入臺灣議題的示警與鬥爭，正顯示北京對台海議題國際化焦慮下，亟欲遏止此一態勢的持續發展。中國在台海耀武揚威以及對美國上綱上線地扣帽指控華府為「『台獨』分裂勢力撐腰打氣」，再次凸顯北京「一個中國原則」與華府「一個中國政策」的本質性歧異，以及中國積極運用武力脅迫統一與美國「和平解決」台海爭端的根本性衝突。

2023年5月8日中國外長秦剛接見美國新任駐華大使伯恩斯（Nicholas Burns）時強調，美方必須尊重中方的底線紅線，停止損害中國的主權、安全、發展利益，尤其要正確處理臺灣問題，停止繼續掏空一個中國原則，停止支持縱容「台獨」分裂勢力，還要美方要「深刻反思一系列錯誤言行」。¹³早在2023年3月7日秦剛在其首次「兩會」記者會上，闡述「中國外交政策和對外關係」時，拿著《中華人民共和國憲法》強調，「解決臺灣問題是中國人自己的事，任何外國都無權干涉。」並藉此嚴詞反駁美國國務卿布林肯2023年2月23日所稱，全球之所以非常擔心台海爆發危機，是因這不是中國宣稱，基於主權的「內政問題」，而是整個國際社會都關切的議題。¹⁴事實上，隨著以美國為首西方國家加大對「台海和平穩定」關注，北京外交部門正大動作地以「堅持尊重各國主權和領土

¹² 〈臺灣問題與新時代中國統一事業〉，《中國外交部》，2022年8月11日，<https://reurl.cc/W11lRx>。

¹³ 楊安，〈秦剛見美國駐華大使 指稱美方要「深刻反思一系列錯誤言行」〉，《美國之音》，2023年5月8日，<https://www.voacantonese.com/a/chinese-foreign-minister-meets-us-ambassador-20230508/7083220.html>。

¹⁴ “Secretary Antony J. Blinken Virtual Conversation on ‘Russia’s War on Ukraine: One Year Later’ With Jeffrey Goldberg of The Atlantic,” *U.S. Department of State*, February 23, 2023, <https://reurl.cc/3OXKKl>.

完整」普世價值，強化其對「一中原則」論述立場。北京陸續發表《關於政治解決烏克蘭危機的中國立場》與《全球安全倡議概念文件》兩份重磅文件，都不約而同地凸顯「尊重主權領土」原則的最優先地位顯示，北京據此夾帶「一個中國原則」論述，抨擊歐美西方國家，不能在領土主權議題上，搞「選擇性適用」與「雙重標準」，挑戰北京的兩岸「一中原則」，並藉著「主權論」預畫紅線，嚇阻臺灣議題國際化趨勢。¹⁵

陸、結語

臺灣議題非中國的內政問題，是台海安全得以國際化的關鍵所在。1971年10月25日聯合國大會第2758號決議文，導致臺灣外交孤立的開始，不過這只處理聯合國的中國代表權，並未處理臺灣主權歸屬與中華民國地位議題。美國國務院亞太副助卿華自強（Rick Waters）2021年10月21日在聯大號決議文即將滿50年之際，罕見公開批評中國「誤用」聯大決議，阻止臺灣有意義的參與聯合國。¹⁶就是藉機凸顯中國阻止臺灣國際參與的不合理性，表達美國「一中政策」與中國「一中原則」的根本差異，並據此正當化其將台海議題國際化的戰略安排。中國以所謂的「一中原則」，阻撓臺灣的國與國外交關係乃至參與國際組織，其目的即在於將臺灣議題中國內政化，進而透過對臺灣外交孤立，反制國際社會介入台海安全的可能性與正當性。

台海安全國際化對嚇阻中國武力侵犯臺灣效果究竟如何，以美國為首西方國家與中國明顯會有不同觀點與判斷；¹⁷不過對臺灣而言，台海安全國際化將避免臺灣單獨面對中國武力威脅與侵略，還將增加中國武力犯台成本，以及彌補臺灣「以小博大」反制中國

¹⁵ 鍾志東，〈習近平第三任期中國外交政策之發展走向〉，《國防情勢特刊》，第26期，2023年5月3日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=13&resid=1948&pid=3918>。

¹⁶ 徐薇婷，〈美副助卿批中國誤用 2758 決議 籲挺台參與聯合國〉，《中央通訊社》，2021年10月22日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110220005.aspx>。

¹⁷ 楊永明，〈時論廣場〉台海議題國際化的戰略與危險〉，《中時新聞網》，2021年8月14日，<https://www.chinatimes.com/opinion/20210814003148-262104?chdtv>。

時，在精神與物質力量上的不利因素。俄烏戰爭即清楚顯示，俄烏戰爭國際化，是烏克蘭得以抗戰迄今不可或缺的關鍵因素。國際化避免了烏克蘭的國際孤立，也讓國際社會的物資與精神援助，得以源源不斷流入烏克蘭，成為烏克蘭持續作戰甚至發動反擊的必要條件。就預防戰爭而言，遭國際孤立下的臺灣，勢將增加中國武力犯台的可能性與成功性。台海安全國際化並不會改變目前習近平掌政下中國統一臺灣的決心，不過可以肯定的是，在國際社會的外交、經濟乃至軍事等相關手段的干預涉入下，台海安全國際化必將增加中國武力犯台的成本與失敗可能性，從而產生相當程度的嚇阻效果。

台海國際化屬外在戰略環境因素。根據過去歷史發展經驗，由於中國影響力與臺灣外交孤立下，台海安全國際化主要受到的是中美關係所影響。對此，臺灣能主動改變此戰略環境的能力有限，不過至少臺灣自己可做、也應做的是，避免在兩岸衝突中，被美國西方盟邦認定為「麻煩製造者」。2023年5月20日蔡英文總統在執政七年記者會上即表示，「台海議題早已從兩岸、區域的層次，成為攸關全球安全及國際繁榮的焦點，全世界都是利害關係者。」她強調，臺灣信守承諾維持現狀，致力台海的和平穩定，在「四個堅持」下，臺灣絕不挑釁、不冒進、也不在壓力下屈服，藉以爭取國際社會支持。¹⁸可理解地，台海安全國際化是臺灣反制中國威脅，在積極展現自我抗敵意志與能力下，額外的籌碼與資源，此也讓臺灣面對中國武力侵略時，透過國際社會援助，擁有更多的生存機會。

¹⁸ 〈總統主持「執政七年，重新定義臺灣，讓世界重新看見臺灣」記者會〉，《中華民國總統府》，2023年5月20日，<https://www.president.gov.tw/News/27594>；〈總統主持「執政七年，重新定義臺灣，讓世界重新看見臺灣」記者會回應媒體提問〉，《中華民國總統府》，2023年5月20日，<https://www.president.gov.tw/News/27595>。

本文作者鍾志東為倫敦政治經濟學院國際關係系博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。主要研究領域為：臺灣國家安全戰略、美中台關係、南海安全、歐洲安全。

Analysis of the Deterrent Effects of Internationalizing Taiwan Strait Security on China

Chih-Tung, Chung

Division of National Security Research

Abstract

The concept of internationalization of Taiwan Strait security aims to avoid China's internalization of cross-strait relations. It means that, through active or passive means, foreign forces are invoked to intervene to counter China's attempt and ability to unilaterally resolve the Taiwan issue. How effective is the internationalization of security across the Taiwan Strait in deterring China from using force against Taiwan? Western countries led by the United States will obviously have different views and judgments from China. However, for Taiwan, the internationalization of security across the Taiwan Strait will prevent Taiwan from facing China's military threats and aggression alone, increase the cost of China's invasion of Taiwan, and supplement Taiwan's spiritual and material strength when countering China amid unfavorable factors. The internationalization of the Taiwan Strait is an external strategic environmental factor over which Taiwan has limited ability to actively construct and influence. However, as Taiwan is actively demonstrating its will and capability to resist the enemy, the internationalization of the Taiwan Strait is an additional bargaining chip and resource, and also gives Taiwan more chance of survival in the face of China's armed aggression.

Keywords: Deterrence, Taiwan Security, Internationalization of Taiwan Strait

美國的「整合嚇阻」： 強化或削弱嚇阻中國的力道？

李俊毅

國家安全所

壹、前言

2021年8月30日，美國國防部長奧斯汀（Lloyd J. Austin III）提出「整合嚇阻」（integrated deterrence）的構想。他認為「整合嚇阻」一方面延續美國的嚇阻戰略，旨在使美國潛在的對手相信「發動侵略的代價與風險高於任何可以想像的利益」，另一方面隨著強權競爭的領域延伸到多個領域，美國的嚇阻需要科技、作戰概念與能力的串連與網絡化，以及軍種間、政府單位間，乃至與友盟的協作。其後於2022年10月12日公布之《國家安全戰略》（*National Security Strategy*）確認「整合嚇阻」為美國國防戰略的核心，也是10月27日公布的美國《2022 國防戰略》（*National Defense Strategy*）的主軸之一。¹

拜登（Joe Biden）政府將中國視為主要的競爭對手，「整合嚇阻」在多大程度上可對中國發揮作用，是值得關注的議題。本文整理「整合嚇阻」在美國《國家安全戰略》與《國防戰略》的角色與意涵，並探討此概念的潛在問題或不足之處。本文認為，「整合嚇阻」在邏輯上當無疑義，然而在執行上，美國需處理如何整合各項能力與友盟的課題；有提出更完整的策略以改變其對手的認知——而不只是嚇阻——的必要；且在實踐上，具備使用武力的能力與決心，仍是嚇阻成功的關鍵。

¹ C. Todd Lopez, “Defense Secretary Says ‘Integrated Deterrence’ Is Cornerstone of U.S. Defense,” *U.S. Department of Defense*, April 30, 2021, <https://tinyurl.com/3n9ukrkv>; The White House, *National Security Strategy* (D.C.: The White House, 2022), p. 22, <https://tinyurl.com/y7ckbk2>; U.S. Department of Defense, *2022 National Defense Strategy* (U.S. Department of Defense, 2022), <https://tinyurl.com/39ae6s9y>.

貳、美國《國家安全戰略》與《國防戰略》中的「整合嚇阻」

2022 年的美國《國家安全戰略》以建構一個「自由、開放、安全與繁榮的國際秩序」為目標，拜登政府並認為威權主義國家——特別是俄羅斯與中國——嘗試塑造對其有利的國際秩序，是民主國家的主要挑戰。為此，民主國家須與威權國家相互競爭，但在共同面臨的挑戰上相互合作。就競爭來說，美國的戰略途徑包含三方面，包含投資有助於美國權力與影響力的潛在資源與工具、建構民主國家間的聯盟，以及現代化與強化美軍。就最後一個層面而言，美軍的角色主要是本土防衛、嚇阻對美國及其友盟的攻擊與侵略，以及當外交與嚇阻失敗，於戰爭中獲勝。為了實現這些目標，美軍的作法有三。首先是「整合嚇阻」，即結合美國的各個強項以達最大的嚇阻效果。其次是以「作戰心態」（campaigning mindset）使用軍事力量，亦即安排邏輯上相關聯的軍事活動以增進和美國戰略相符的優先事項。最後則是建立具韌性的部隊與國防生態系。²

「整合嚇阻」因此是美國國家安全與國防戰略的核心，但非全部。此處的「整合」，則包含作戰領域（陸、海、空、網路、太空、經濟、科技與資訊等）、地理區域或戰區、衝突光譜（即一般所稱之「灰色地帶」行動）、美國政府不同機構，以及友盟等不同層面的整合。「整合嚇阻」的「嚇阻」，則主要針對中俄兩國對美國及其友盟的侵略。

《2022 國防戰略》另討論嚇阻的不同途徑。首先是「拒止的嚇阻」（deterrence by denial），針對潛在對手可能快速佔領領土的侵略，美國國防部以不對稱戰的能力與部隊的最適化部署使對手無法達到目的。其次是「韌性的嚇阻」（deterrence by resilience），亦即面對對手的干擾之承受、作戰與復原能力。在這方面，美軍將特別

² The White House, *National Security Strategy*, pp.12&20.

關注美國及其友盟的重要網路與關鍵基礎設施之防護。第三則是「直接與集體施加代價的嚇阻」（deterrence by direct and collective cost imposition），使對手意識到侵略的代價大於其收益。其中，直接的施加代價主要指美軍的核嚇阻，而亦包含傳統的長程打擊能力、網路攻擊、非常規戰爭（irregular warfare）、強化外國的內部防衛，以及諸如經濟制裁、出口管制與外交手段等跨機構的政策工具。集體的施加代價則指美國政府內部跨機構以及對外與友盟的協作，例如建構關於網路、太空與其他新興科技的國際規範，從而劃定惡意或侵略行為的範圍並增加集體回應的誘因。最後，《2022 國防戰略》亦強調資訊在嚇阻扮演的角色，亦即使競爭者理解美國的意圖與能力。美軍宣示強化在資訊領域的作戰能力，以使訊息的傳達正確且有效。惟此處美軍似僅考量其嚇阻作為可能使對手誤判，而將競爭升高為侵略的可能性，並未論及嚇阻力道不足的問題。

此外，《2022 國防戰略》亦主張以不同的嚇阻邏輯應對特定的問題、競爭者與環境。就嚇阻中國的攻擊來說，「拒止的嚇阻」強調美軍發揮既有與新興的作戰能力、軍隊部署與活動；「韌性的嚇阻」意味強化可能成為中國目標的美國系統；「集體施加代價的嚇阻」則指透過與友盟的協作強化聯合作戰能力，包含多邊軍演、共同發展科技、更多的情資分享，以及針對共同的威脅發展聯合計畫。美軍亦宣示確保科技優勢與美軍的戰力可信度。³

「整合嚇阻」以嚇阻為目的，整合為手段，其潛在問題可從這兩方面來看。以下分述之。

參、美國以國防部主責「整合嚇阻」的可能問題

嚇阻涉及軍事力量的使用，以美國國防部為主責單位殆無疑義，也受到《國家安全戰略》與《2022 國防戰略》的確認。從前述

³ The White House, *National Security Strategy*, p. 20; U.S. Department of Defense, *2022 National Defense Strategy*, pp. 1, 8-9.

「整合嚇阻」在「整合」上的不同層面來看，國防部理當負責不同軍種、作戰領域，與戰區的整合。然而，國防部是否具有整合美國政府其他部門或機構，如國家安全會議、國務院，與商務部等的權責，至乎與美國國會溝通協調的能力，則不無疑問；「整合嚇阻」強調與友盟的合作，而這恐非一國國防部可單獨處理之事。或許因為意識到此一問題，《國家安全戰略》與《2022 國防戰略》在論述「整合嚇阻」時，都始於美軍本身可為之事，其後方延伸至政府內部跨機構的整合，以及美國與友盟的合作。即便如此，論者亦對美國國防部是否可及時落實《2022 國防戰略》、加速發展或自民間企業取得相關科技、權衡既有的兵力部署與未來作戰能力的配置等，抱持謹慎的態度。⁴

智庫「新美國安全中心」（Center for a New American Security）的一份報告，亦間接點出此一問題。該報告大致肯定「整合嚇阻」的概念，但認為美國政府並未明確闡述實踐的問題。鑒於「整合嚇阻」的要項之一是與友盟的合作，而它們可取得的大多是《2022 國防戰略》的非機密版本，一份欠缺具體作法的《2022 國防戰略》將使友盟無所適從，不利美國與對手的競爭。該報告認為，美國國防部與友盟的整合，可分三個層次。首先，最重要但最困難的，是戰略層次的整合，包含依據美國與友盟相重疊的優先事項，提出戰略一致性（strategic alignment）的評估並據此發展進一步整合的計畫；明確提出美國對歐洲與印太的民主友盟之需求與分工；深化與能力較強的友盟之戰略與作戰計畫，以強化因應俄中侵略的多邊回應方式。其次，在制度整合層次，美國國防部應透過情資分享促進與友盟的整合；追求關鍵能力的共同發展與生產，以強化國防產業的能量並提升韌性；為發展中的「聯合全領域指揮管制」（Joint All-Domain Command and Control, JADC2）創造可納入友盟的網路與資料架構。最後，在戰術整合層次，美國國防部應和國會、國安會與

⁴ Valerie Insinna, “The Pentagon’s new defense strategy is out. Now the real work begins, experts say,” *Breaking Defense*, October 28, 2022, <https://tinyurl.com/2863n6nx>.

國務院改革軍售流程，使友盟更快取得嚇阻中俄所需的武器；採納一個多邊軍演的時程表，以展示作業互通性（interoperability）與強化友盟在高端衝突的能力。⁵該報告一方面提示「整合嚇阻」在國際層次上涉及的諸多實務議題；另一方面，其建議對象雖是美國國防部，但多數建議恐非後者可單獨為之。

這個權責不明的問題，也體現於美國最新公布的《競爭的聯合概念》（*Joint Concept for Competition*）。此一報告由參謀首長聯席會議（Joint Chiefs of Staff）提出，闡述在戰略競爭的態勢下，美國的對手試圖「不戰而勝」，美國因此需要積極與之競爭，避免「不戰而敗」。為此，美軍的角色可說有二。其中相對明確的是軍隊的主要職責，亦即嚇阻侵略、抗衡對手的競爭策略，以及在嚇阻與競爭失敗時為武裝衝突作好準備並取勝。美軍的另一個角色，是「偕同跨組織的夥伴支持美國政府保護與促進美國國家利益的努力」。

《競爭的聯合概念》認為戰略競爭是一個需要處理的持續情境，而非可以一次解決的問題，因此美國須動員各種國家力量，建構一個有利的戰略競爭環境，亦即讓美國在與潛在對手的競爭中，將焦點轉向對美國利益有利或對對手不利的領域。然而，儘管《競爭的聯合概念》確認美軍需在這些軍事作戰以外的範疇發揮作用，美軍卻是扮演輔助性質或賦能者（enabler）的角色。「聯合部隊[美軍]無法也不應該具有要求其他跨機構夥伴進行協調、串連或整合其競爭行動的權威或能力」。⁶論者因此檢視美國2024財政年度的預算需求，發現國防部與國務院並無針對國家安全預算、安全援助，以及安全援助與民間部門的結合等領域，發展整合途徑的跡象。⁷簡言之，美國多數的政策規劃，仍是明顯區隔國防部與國務院的活動，尚無整

⁵ Stacie Pettyjohn and Becca Wasser, “No I in Team: Integrated Deterrence with Allies and Partners,” *Center for a New American Security*, December 2022, <https://tinyurl.com/4zjnjtjz>.

⁶ “Joint Concept for Competition,” *U.S. Joint Chief of Staffs*, February 10, 2023, pp. iv-v, <https://tinyurl.com/y3s798sx>.

⁷ Anthony H. Cordesman, “The U.S. Joint Chiefs New Strategy Paper on Joint Concept for Competing,” *Center for Strategic and International Studies*, March 17, 2023, <https://tinyurl.com/5yye2awf>.

合的態勢出現。

綜上，「整合嚇阻」強調美國應結合各軍種、部門與機構的各項工具或能力，並凝聚友盟之力建構對於競爭對手的嚇阻力道，在概念上並無疑義。然而，此一策略的整合機制則猶待強化；僅以美國國防部為主責單位，或將產生力有不逮的困境。

肆、「整合嚇阻」作為國防戰略核心概念的適切性

「整合嚇阻」以嚇阻中俄的侵略為目的，不過這是否適合作為美國國防戰略的核心，容有可斟酌之處。嚇阻的概念本身是消極的，意在使被嚇阻方不採取某些嚇阻方不欲的行動如侵略；至於被嚇阻方是否因為一次或數次遭嚇阻成功而改變其動機，則無關宏旨。由此來看，前述《競爭的聯合概念》認為戰略競爭是一個情境，需要美國不斷的透過實踐將競爭焦點轉向對美有利的領域，在概念上可和「整合嚇阻」相契合，因為這隱含美國透過優勢力量——包括該國的整體能力與友盟的集體合作——干擾或阻礙中俄，使之無法以武力改變現狀，而必須在美國及其盟友定義下的國際秩序行事。

然而，「整合嚇阻」無法處理的，是結構性的改變對手的認知。論者因此認為，「整合嚇阻」即使成功，亦只能使對手不發動侵略，但這無法確保對手改變行為，例如接受美國《國家安全戰略》揭櫫的「自由、開放、安全與繁榮的國際秩序」。就現實面來看，中國縱使不發動武裝侵略，其亦已透過「灰色地帶」行動逐步改變現狀，因此即使嚇阻有效，但仍無法阻止中國以戰爭以外的手段逐步推進其目標。持此觀點者因此主張，美國需要的不只是嚇阻，還需要脅迫（coercion）與說服（persuasion）。此處的脅迫意指「威逼」（compellence），意味促使對手改變行為，而不只是不採取特定行為；說服則是在「棒子」（嚇阻與脅迫）之外的「胡蘿

蔔」，即提供對手接受美國主導的國際秩序之誘因。⁸與此相似的，是亦有論者認為「整合嚇阻」缺乏一個如何成功的理論。它揭示美國的目的（嚇阻）與手段（整合），但卻沒有說明將如何運作。舉例來說，無論是《2022 國防戰略》或諸如奧斯汀等「整合嚇阻」的倡議者，都沒有說明美國將如何攻擊中國的高價值反擊目標，同時避免中國將衝突升級到核戰。⁹

持平來說，從「整合嚇阻」作為《2022 國防戰略》的一環，而國防戰略僅是國家安全戰略之一部的角度來說，提出一個「棒子」與「胡蘿蔔」兼具或發展成功的理論，未必是國防部的權責。當論及美軍在《競爭的聯合概念》中的非軍事任務上僅扮演輔助角色時，有論者認為美國國安會應就戰略競爭提出一個「全體政府」（whole-of-the-government）途徑的概念，作為國防部與其他單位的指引，一如 1950 年的《NSC-68》文件制定了美國與蘇聯競爭的策略。¹⁰

伍、「整合嚇阻」仍應回歸軍事手段的使用

「整合嚇阻」提出以來，中俄乃至其他美國潛在的對手，都無攻擊美國本土或其友盟的情事。因此嚴格來說，尚無實證個案可檢驗「整合嚇阻」的有效性。2022 年 2 月 24 日爆發的俄烏戰爭，則是最接近的個案。烏克蘭非北約成員，也無與美國的安全協定，可說不在「整合嚇阻」的適用範圍內。惟戰爭爆發前，美國的確嘗試以不同手段嚇阻俄國發動戰爭。俄烏戰爭因此仍構成探討「整合嚇阻」的重要、甚至唯一參考案例，儘管因資訊的限制，美軍內部與美國政府跨機構的整合與否，外界尚無法得知；各國對俄國的制裁是否是美國協調的結果，亦難確認。

⁸ Sean Monaghan, "Bad Idea: Integrated Deterrence as Strategy," *Defense 360*, February 27, 2023, <https://tinyurl.com/2cp86tzd>.

⁹ Van Jackson, "What is integrated deterrence? A gap between US and Australian strategic thought," *Australian Journal of Defence and Strategic Studies*, Vol. 4, No. 2, 2022, pp. 266-267.

¹⁰ James Holmes, "Joint Concept for Competing: The Best Way for the Pentagon to 'Compete' with China?" *19FortyFive*, March 19, 2023, <https://tinyurl.com/bdfsdyeef>.

就公開資料來看，俄烏戰爭爆發前，美國約有如下的嚇阻作為。首先是情報的公開。舉例來說，美國海軍陸戰隊司令伯格（David H. Berger）於 2022 年 2 月 8 日，呼籲美國應採取「偵查嚇阻」（deterrence by detection）的策略，藉由公開俄國的一舉一動，展示美國已掌握情勢並做好準備，以嚇阻其可能的侵略。2 月 11 日，美國中央情報局和五角大廈警告北約成員國，稱俄國最快可能於 2 月 16 日侵略烏克蘭。¹¹其次是經濟制裁。2022 年 2 月 21 日，拜登以俄國承認原屬烏克蘭的頓內茨克（Donetsk）和盧甘斯克（Luhansk）地區，從而違反《明斯克協定》（Minsk agreements）並威脅美國的國家安全與外交政策為由，宣布對俄國的制裁。其後，英國與歐盟亦通過制裁俄國的決議，德國另宣布中止「北溪 2 號」（Nord Stream 2）天然氣管線的審核。¹²第三則是部隊的部署。在戰爭爆發前，美國與若干北約盟國紛紛增兵至中東歐與波羅的海國家，暗示俄國一旦發動戰爭，將面臨十分嚴峻的戰略後果。¹³就表面來看，這些舉措顯示美國至少在情報揭露方面有整合不同機構的嘗試，也與友盟有一定程度的協調。

然而，俄國終究發動對烏克蘭的侵略，意味美國與其他民主國家的「整合嚇阻」失敗。或有論者認為，鑒於嚇阻成功的要件是影響對手的認知，拜登政府若能在提出經濟制裁時，提出更多或／與更嚴苛的方案，以展現更堅定的決心，則俄國或可能受嚇阻；就此而言，「整合嚇阻」未必是失敗的，失敗的可能是落實的方式。惟

¹¹ Justin Katz, “Berger calls for ‘deterrence by detection’ in light of Russia-Ukraine tensions,” *Breaking Defense*, February 8, 2022, <https://tinyurl.com/4au3n7wb>; Alexander Ward and Quint Forgey, “Putin could attack Ukraine on Feb. 16, Biden told allies,” *Politico*, February 11, 2022, <https://tinyurl.com/2p9abtpv>.

¹² “Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Continued Russian Efforts To Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine,” *Executive Office of the President*, February 23, 2022, <https://tinyurl.com/bdccam36>; 〈俄承認烏東獨立將出兵進駐 美認定入侵擬大力制裁〉，《中央通訊社》，2022 年 2 月 23 日，<https://tinyurl.com/59dzenf3>。

¹³ David M. Herszenhorn, “NATO sends ships, fighter jets to eastern Europe as Russia tensions simmer,” *Politico*, January 24, 2022, <https://tinyurl.com/p3xkrdjp>; John Haltiwanger, “Biden deploying thousands of troops to Eastern Europe amid tensions with Russia over Ukraine,” *Business Insider*, February 2, 2022, <https://tinyurl.com/3rsk36d8>.

此一見解無法驗證，參考價值較低。相對的，若從嚇阻的本質是軍事脅迫來看，拜登政府在戰爭爆發之前宣示不會派兵援助烏克蘭，以「避免第三次世界大戰爆發」，事實上即可能向普欽（Vladimir Putin）傳遞侵略烏國的代價係可承受的訊號。¹⁴亦有分析認為，俄國自 2008 年侵略喬治亞與 2014 年兼併克里米亞以來，即遭受西方國家的經濟制裁，顯示普欽的決策並不考慮非軍事的嚇阻行動；中國拒絕接受 2016 年海牙國際仲裁法庭就南海主權爭議的裁判結果，並持續在南海的武裝行動與騷擾，亦顯示其並不顧慮各國透過法律與政治手段的施壓。就此來說，「整合嚇阻」在執行上需權衡被嚇阻方的觀點與決策模式，且以中俄的情勢來說，若過於著重非軍事層面，對其嚇阻效果反而降低。¹⁵爰此，「整合嚇阻」以集結美國國力與各國集體行動的方式強化嚇阻的力度，在邏輯上或雖成立，但實踐上不應也無法偏廢使用軍事手段的能力與決心。

陸、結語

自美國提出「整合嚇阻」的概念以來，多數評論與分析持審慎肯定的立場。肯定，係因為隨著中俄對既有國際秩序的威脅日益增加並延伸至不同領域，各界逐漸體認「戰略競爭」的必要。「整合嚇阻」強調集結美國國家力量的工具——軍事、外交、經濟、資訊等——以應對這些威脅，同時串聯美國的盟友與夥伴，符合近年民主國家著重「全體政府」途徑的趨勢，也符合成功的嚇阻所需之三大要素的「能力」。審慎，係因為「整合嚇阻」在執行上有若干困難需要克服。在機制面，美國課以國防部執行「整合嚇阻」之責，此雖理所當然，但國防部是否具有整合不同機構甚至協調國際合作的權威與能力，並不無疑問。在戰略上，「整合嚇阻」僅要求中俄不發動侵略，似稍嫌被動或消極。就美國國防部的權責主要是軍事任務

¹⁴ Cf. Hal Brands, “Putin’s Ukraine Invasion Showed Biden’s Failure at Deterrence,” *Bloomberg*, April 3, 2022, <https://tinyurl.com/9tvzjv2y>.

¹⁵ Thomas Spoehr, “Bad Idea: Relying on “Integrated Deterrence” Instead of Building Sufficient U.S. Military Power,” *Defense 360*, December 3, 2021, <https://tinyurl.com/3tm4jta3>.

來說，其以「整合嚇阻」做為國防戰略的主軸之一具有合理性，但就從美國整體的戰略來看，則或有不足。美國是否由白宮或國安會提出更具戰略指導性質的文件，勾勒在競爭中改變中俄（與其他修正主義國家）的行為之作法，仍待觀察。在執行面，無論嚇阻一詞加上何種形容詞，其本質仍是軍事力量的使用。易言之，美國具備使用武力實現國家安全與外交政策目標的能力與決心，且這些能力與決心能有效地傳遞予被嚇阻方，是任何一種嚇阻的成功要件。

臺灣因此亦應對「整合嚇阻」抱持審慎肯定的態度。若說臺灣身為資源有限的小國，在嚇阻中國武力犯台上不能僅憑恃軍事實力（如發展不對稱戰的能力，請參見本期特刊許智翔文），而不得不綜合政治、經濟、法律與心理等手段以增加嚇阻力道，則美國嚇阻中國的重心應反之。當前，由美國國防部透過「整合嚇阻」的概念主張整合各機構與各國的力量，其本意是凸顯民主國家將致力於嚇阻中國，但此舉亦可能意味美國承認僅憑軍事實力無法實現此一目標，或美國不願付出軍事上的代價。就此來說，「整合嚇阻」欲傳遞嚇阻中國的訊號，可能適得其反。爰此，美國的嚇阻手段應以主從有別的方式呈現。鑒於其具備尚無人能出其右的軍事實力，美國的國防戰略與相關概念，應特別彰顯使用武力的能力與決心；至於其他機構可採的手段以及與友盟的協作等，則應由白宮或國家安全會議為之。

臺灣因此不能認為美國提出「整合嚇阻」後，對中國的嚇阻力道是增加的。在台美的溝通上，相關單位宜適度提醒美方，有效的嚇阻之道，關鍵仍是使用武力的能力與決心。

本文作者李俊毅為英國東英格蘭大學國際關係博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全所副研究員。主要研究領域為：灰色地帶衝突、混合威脅、歐盟與歐洲小國安全與外交政策。

US “Integrated Deterrence”: Strengthening or Weakening the Power of Deterring China?

Jyun-Yi, Lee

Division of National Security Research

Abstract

This paper discusses the concept of “integrated deterrence” put forth by the US Department of Defense (DoD) in August 2021 and contained in both its National Security Strategy and National Defense Strategy. “Integrated deterrence” seeks to integrate all tools of national power across domains, geography, government departments and agencies, and the spectrum of conflict, while working with allies and partners. While its logic is sound, in practice “integrated deterrence” may have several limitations. First, in terms of “integration,” it is questionable whether the DoD has the authority and capability to coordinate with other departments and agencies within the US government as well as allies and partners. Second, in terms of “deterrence,” the concept aims only to dissuade China from taking military action against Taiwan (and other hotspots in the Indo-Pacific), but is insufficient to persuade China to accept the current international order. Third, despite having taken several measures, the US ultimately failed to deter Russia’s invasion of Ukraine. This suggests that resolve to use military power remains the core of deterrence. The paper hence concludes by suggesting that the US DoD should demonstrate its readiness and resolve to use force to achieve the country’s political objectives, while it is the role of the White House or National Security Council to integrate other tools of national power as well as work with allies and partners.

Keywords: Integrated Deterrence, National Defense Strategy, National Security Strategy, Credibility

從智庫報告來看美台嚇阻中國

周若敏

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

嚇阻理論 (Deterrence Theory) 是二戰後從美蘇冷戰中系統性發展出的一種國際關係學術研究，其理論重點為「說服對方使其相信，若是進行某種行為，其『成本』與『風險』會大於獲得的『利益』」，¹造成結果得不償失，並決定不進行行動。近年來，國內外有關討論我國國防戰略嚇阻中國的說法有刺蝟戰術 (Hedgehog Defense)、豪豬戰略 (Porcupine Strategy) 及毒蠍戰略 (Scorpio Strategy) 等概念，而無論是何種戰術或戰略，其核心理論皆強調「以小博大、嚇阻敵人」，²讓中國知道若發動軍事行為，也無法完成統一的目標，並且要付出的代價即面臨的風險，將遠超過於利益成果。而臺灣作為嚇阻方，必須要具備「準備戰爭才能預防戰爭」的「能力」，還有能準確判斷「能力」的使用時機，明確讓中國知道侵略的成本與風險，而要如何嚇阻中國進行軍事行動，則為現在國內外討論及兵推中的重點。本文選擇國內外媒體關注報導過的兵推報告，分別為美國智庫「戰略與國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS) 的「下一場戰爭的第一場戰役」(The First Battle of the Next War) 與「海軍分析中心」(The Center for Naval Analyses, CNA) 的「臺灣兵推：輸給中國時就是贏」(War-Gaming Taiwan: When Losing to China Is Winning)，期望透過這兩份具有社會溝通功能的報告，比較不同的兵推結果，瞭解

¹ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* (US: Longman, 1981), pp. 368-375; 鈕先鍾，《核子時代的戰略問題》(台北：軍事譯粹社，1988年)，頁2。

² 游凱翔，〈解讀刺蝟豪豬毒蠍戰略 專家：不對稱作戰概念〉，《中央社》，2020年9月20日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009200102.aspx>。

美方在兵推中對於嚇阻中國的想法。

貳、兵推內容的分析

兵棋推演可以幫助軍事人員理解問題並規劃因應辦法，推演結果失敗代表發生實際衝突可能存在的潛在失利，讓政府單位有所警惕補強缺失。兵棋推演能讓決策者更加瞭解如何建立威懾力、哪些技術差距可能會阻礙其部隊的行動，也能推測敵方要如何因應我方的行動，以及敵方要發展的能力，從我國的角度來看，這些可能性都會影響臺灣及美國等盟國的軍事投資、採購、編裝訓練等，下面就兩份美國智庫的兵推報告進行分析。

一、下一場戰爭的第一場戰役

美國「戰略與國際研究中心」（CSIS）於今（2023）年1月10日公布「下一場戰爭的第一場戰役」（The First Battle of the Next War）兵推報告（以下簡稱該報告），³想定設定時間為2026年，中國對臺灣發動兩棲攻擊，進行5種想定（Scenarios）及24種作戰場景與結果。這5種想定分別為：

「基本想定」（Base Scenario）：推演3次，在此想定中即使中國有完善的戰略，但面臨臺灣的防衛及美國日本對台協助，解放軍的兩棲部隊仍遭到反艦飛彈的攻擊，其中2次推演無法攻占臺灣主要城市，1次推演中即使占領臺灣南部城市，但卻受美國空襲，並在10天內耗盡物資，中國在此想定最後結果作戰失敗。

「樂觀想定」（Optimistic Scenario）：推演2次，中國艦隊在戰事最關鍵的前三天，受到臺灣的抵禦及美國日本對台協助，無法登陸超過三個兩棲旅，導致解放軍受損嚴重，因此戰事快速結束而失敗。

³ Mark F. Cancian, Matthew Cancian, and Eric Heginbotham, “The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan,” CSIS, January 9, 2023, <https://www.csis.org/analysis/first-battle-next-war-wargaming-chinese-invasion-taiwan>.

「悲觀想定」(Pessimistic Scenario)：推演 19 次，此為有利於中國的設定，其中雖有解放軍佔領台北或超過臺灣四分之一的城市的發展，但交戰雙方更持久的戰鬥和更廣泛的作戰，臺灣港口和機場被解放軍佔領但卻受到美國攻擊破壞受損，台美日也損失慘重，在此想定中有 13 次被判定為「僵局」，即為沒有明確決定性的結果，中國仍無法取得勝利。

「臺灣孤立想定」(Taiwan Stands Alone)：推演 1 次，美國及盟國沒有提供臺灣協助，是衡量美國和合作夥伴對臺灣防禦貢獻的基線。在此想定中，假設沒有其他國家會進行干預，因為對其他國家來說，參與戰事的風險太高，也由於美國一直處於旁觀者的地位，因此，臺灣在遭受攻擊的兩個月後會出現彈藥短缺的情況、三個月後彈藥耗盡迫使砲兵部隊改編為步兵部隊，而解放軍陸續佔領臺灣中南部城市，結局是解放軍佔領了整個島嶼獲得最終勝利，且臺灣政府可能會在慘烈戰爭發生前就投降。

「末日想定」(Ragnarök)：推演 1 次，是為了確定在面對臺灣的抵抗和美國的干預時，中國需要什麼樣的條件才會取得勝利。在此想定中，因日本保持中立，美國戰機無法使用日本基地，造成美國的戰機只能在關島起飛，由於較晚參與戰事，無法充分發揮功能，容易遭受解放軍彈道飛彈的集中攻擊，在臺灣上空的飛行架次不多，從而無法對戰局產生重大影響，最終解放軍勝利。

該報告的想訂時間是在 2026 年，因目前外界普遍認為在 2025 年至 2027 年之間中國會與美國爆發衝突，另外，從 2022 年國防授權法案開始計算，五年一期的「未來年度防禦計畫」(Future Years Defense Program, FYDP)屆時也要到期，美軍計畫與裝備都有完整數據可作為兵推參考。⁴

⁴ Tobin Harshaw, "US Could Defend Taiwan From China-at Great Cost," *Bloomberg*, January 21, 2023, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2023-01-21/what-would-happen-if-china-invaded-taiwan?leadSource=uverify%20wall>.

CSIS 的兵推報告提出，若要擊退中國的入侵有四項要素：⁵

- (一) 臺灣軍方必須堅守防線：加強地面部隊的嚴格聯合武器訓練。由於部分解放軍會在島上登陸，因此臺灣的地面部隊必須能夠遏制任何灘頭陣地，讓地面部隊成為臺灣防禦工作的重點，在中國後勤力量減弱時進行有力的反擊。
- (二) 臺灣不適用「烏克蘭模式」：美國在平時要跟臺灣合作，提供武器給臺灣，若在戰時決定保衛臺灣，則必須迅速直接參與戰鬥。在烏克蘭戰爭中，美國和北大西洋公約組織（NATO）沒有直接派兵作戰，但向烏克蘭運送了大量的設備和物資，因俄羅斯一直無法阻截這種陸路運輸，但因地理環境的不同，臺灣無法複製「烏克蘭模式」，因為中國可以孤立臺灣島嶼數周甚至數個月，導致人力及物資難以進入臺灣，因此臺灣必須在戰爭發生前完成準備。此外，美國若拖延和半途而廢會增加美國的傷亡，使防禦更加困難，提高戰爭的風險。
- (三) 戰事發生時美國必須能夠使用其在日本的基地進行作戰行動：美國其他盟國（澳洲及韓國）雖然在與中國其他領域的競爭中很重要，但在保衛臺灣的軍事活動上，如果美國無法使用在日本的基地，那美國的戰機就不能有效參與戰爭，因此日本基地為美國作戰行動中不可或缺的一部份。
- (四) 美國要能從中國的防禦區外快速大規模的打擊中國艦隊：美國要增加遠程反艦飛彈的庫存，能夠發射對峙、反艦彈藥的轟炸機是美國擊敗中國入侵、減少損失的好方法，採購此類型飛彈和升級現有的反艦能力的飛彈需要成為首要任務。

由於中國對外宣稱不放棄武力統一臺灣，甚至有「留島不留

⁵ F. Cancian, Cancian, Heginbotham, “The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan”.

人」的激烈言論，⁶因此 CSIS 這項兵推等於是讓臺灣與美國知道要做好準備，臺灣需要強化建軍準備，美國決策者也認知到若要阻止中國擴張，軍事協助臺灣、增加相關彈藥庫存、與日本維持密切軍事合作是關鍵的重要政策。此兵推對中國而言也具備嚇阻意義，因從 24 項結果看來，中國發起軍事行動所獲得的「利益」都小於付出的成本與風險，台美日三方聯軍的戰力都能在解放軍登陸前將其摧毀，雖然兵推結果也顯示臺灣與美國的戰損傷亡數量龐大，數十艘艦艇、數百架軍機、陣亡數千人，但仍可戰勝中國，進而降低中國武力犯台的意願；反之，如果中國認為美國不願意付出高成本保衛臺灣，遭到美國與日本打擊的風險不高，那麼中國可能會出兵臺灣。

二、輸給中國時就是贏

美國海軍分析中心（CNA）於 2022 年 4 月 3 日公布「臺灣兵推：輸給中國時就是贏」（War-Gaming Taiwan: When Losing to China Is Winning）兵推報告，提出四個場景，這四個想定的開頭皆為「2030 年北京做出致命決定，不計任何代價武力統一臺灣」，並以此分出不同發展。⁷

第一個場景：2030 年，北京做出了一個致命的決定：不惜一切代價與臺灣統一。網路攻擊使該島陷入黑暗、混亂和恐懼。飛彈雨淹沒了臺灣的防禦系統，摧毀了軍事基地和通訊基礎設施。中國海軍在海上包圍了這個國家，數百艘登陸艇飛快地穿過臺灣海峽。當美國軍艦靠近時，它們被飛彈、魚雷和無人機所淹沒。中國的閃電戰和擊沉美國船隻的影片充斥在網路上。士氣低落的臺灣人拒絕拿起武器抵抗沖向他們海岸的中國軍隊。此為中國在軍事攻擊上優勢，臺灣及美國處於劣勢遭受攻擊，中國的攻擊影片加大宣傳其軍

⁶ 〈胡錫進：實事求是看武統臺灣的選項〉，《環球網》，2020 年 1 月 12 日，<https://taiwan.huanqiu.com/article/9CaKrnKoQls>。

⁷ Jeremy Sepinsky, “War-Gaming Taiwan: When Losing to China Is Winning,” *Foreign Policy*, April 3, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/04/03/taiwan-china-war-game-military-planning-strategy/>.

事力量，可能促使臺灣人民放棄抵抗、美國放棄援助。其攻擊成本及風險較低、利益較高，臺灣與美國無法有效阻擋中國的行動，屬於嚇阻失敗。

第二個場景前半部設定一樣，但在美軍部分開始改變：2030年，北京做出了一個致命的決定：不惜一切代價與臺灣統一。網路攻擊使該島陷入黑暗、混亂和恐懼。飛彈雨淹沒了臺灣的防禦系統，摧毀了軍事基地和通訊基礎設施。中國海軍在海上包圍了這個國家，數百艘登陸艇飛快地穿過臺灣海峽。美國軍艦為受到威脅的美國地區基地提供關鍵的飛彈防禦。遠端轟炸機和制導飛彈摧毀了接近臺灣的登陸艇，給了臺灣一個短暫的空檔來集結防禦力量對抗到達海岸的剩餘中國軍隊。此為中國初期取得優勢，但隨著美國協助臺灣抵擋攻擊，臺灣有能力反擊，中國的攻擊成本低、風險中等、利益中等。臺灣與美國雖無法在初期嚇阻中國，但美國若持續進行飛彈防衛並摧毀中國登陸艇，促使臺灣反擊，有機會嚇阻中國停止或減緩攻擊速度。

第三個場景的基礎不變，但臺灣與美國的防衛改變：2030年，北京做出了一個致命的決定：不惜一切代價與臺灣統一。網路攻擊使該島陷入黑暗、混亂和恐懼之中，在美國的裝備下，臺灣的防禦系統擋住了中國飛彈的第一波攻擊。中國海軍在海上受到成群的無人駕駛潛艇的攻擊，當數以百計的登陸艇在沒有保護的情況下飛過臺灣海峽時，它們被這股看不見的力量消滅了。在連續幾周內，美國軍艦為源源不斷的增援部隊護航，在美國海軍陸戰隊和特種部隊的感測器支援下，遠端轟炸機發射的精密飛彈擊沉了接近該島的剩餘艦隊。臺灣開始修復其基礎設施，調動其儲備，並為長期對峙而蟄伏。此為中國雖同樣取得網路攻擊優勢，但在軍事上無法成功穿越臺灣海峽，且遭受到美軍攻擊，另一方面，臺灣已能修復設施集結部隊，有能力進行長期抗戰，中國的攻擊成本中等、風險高、利益低，臺灣與美國可嚇阻中國近一步的攻擊行動。

第四個場景則與前三個完全不同：2030 年北京做出致命決定，不計任何代價武力統一臺灣。網絡攻擊使中國沿海軍港陷入一片黑暗、混亂和恐懼。數以千百計的登陸艇無法在港口載運部隊而必須等候進一步命令。大部分對準臺灣軍事設施的中國飛彈都被防禦砲台攔截。中國海軍在海上遭到先進移動水雷及極音速飛彈攻擊，美國軍艦帶領地區盟友夥伴來回運送重要的彈藥、補給和軍事能力給臺灣。雖然受到損害，不過臺灣的基礎設施成功地將部隊和補給運輸到防禦地點，讓臺灣準備好擊退下一波攻擊。最後場景為中國雖決定要武統臺灣，但卻受到網路攻擊且部隊無法行動，對臺灣的飛彈攻擊皆被攔截甚至遭到攻擊，美國及盟友都軍事援助臺灣，而臺灣有能力擊退中國部隊，屬於攻擊成本高、風險高、利益低，可嚇阻中國的軍事行動。

CNA 的兵推是美國在四場景的改變，每個場景皆有變因，讓中國從佔有優勢逐漸轉變成無法出擊。雖然此份兵推僅提出想定轉換，並無公開美國、中國、臺灣在兵推中的損失數量，但卻明確指出，若要嚇阻中國，主要重點在於臺灣人民的抵抗意志、保護或修復軍事基地與關鍵基礎設施、美國軍事支援等，可看出若臺灣能抵擋中國第一波攻擊，展現軍事力量，即可與美國其盟友合作，進而嚇阻中國想要進行後續攻擊的想法。

參、兵推結果中的嚇阻中國

從以上兩份兵推內容與結果，可看出美國智庫認為若要嚇阻中國武力犯台，臺灣與美國都要有所準備。臺灣政府在外交上與美國及盟友國家保持密切合作關係，戰時才能獲得協助；國內需加強全民國防教育，提升人民防衛意志，且軍方要加強地面部隊訓練，抵抗解放軍攻擊。簡言之，上至政府下至一般民眾，都能團結一致，人軍一心，無論戰爭如何發展，都必須在戰爭前完成準備，讓中國瞭解若是發動武力，會受到臺灣頑強反擊，增加攻台難度。美國首

先對台軍售的速度需要加快，讓臺灣能在沒有任何直接援助的情況下長期與入侵勢力進行局部戰鬥。其次需加強在關島的防衛能力，並增加飛彈等武器數量，另外與日本等盟國維持軍事合作，美國能在日本的基地展開行動的能力對美國的軍事成功非常關鍵，才能在戰時快速反應，進行補給、防衛、攻擊等活動，明確表達出支持臺灣的意願，願意協助臺灣擊退解放軍攻擊，降低中國犯台的意願。此外，若非必要則無須對中國本土進行打擊，因這會使衝突擴大、損失更大，對美國而言，讓戰事快速停止是重點。而中國若是採取軍事犯台，除了要面對美國及其盟友的政治與經濟反制外，入侵臺灣的軍事活動無論如何發展，都有造成中國政治體系不穩定的風險，即便武力犯台成功，所要花費的人力、經濟、軍事和政治成本也會讓中國卻步，臺灣和美國可利用中國對於「政權不穩定」的擔憂進而牽制中國試圖發動解放軍活動。

肆、結語

臺灣面臨來自中國的經濟和政治脅迫，包括資訊戰以及共機擾台的灰色地帶軍事活動，要有效應對這些挑戰需要政府採取整體調整，包括確保國家的能源、訊息、基礎設施、供應鏈以及軍事準備。時任美國國防部副助理部長海大衛（David Helvey）在 2019 年美台國防工業會議中提到「面對花費更多、部署能力更快、並表示願意使用武力的對手，臺灣必須使用能夠利用地理特性、先進技術、高技能勞動力以及創新和愛國社會等方面的優勢的力量，所有同時利用對手的弱點。這意味著一支分佈式、機動式的分散的力量——大量的小東西——可以在退化的電磁環境中以及在飛彈空襲的攻擊下作戰……。其中包括高度機動的海岸防禦巡防飛彈、近程防空、水雷、小型快速攻擊艇、機動火砲和先進的情監偵系統，所有這些都特別適合臺灣的地理和島嶼防禦任務……。」⁸上述談話顯示

⁸ Helvey, "Keynote Remarks, 2019 US-Taiwan Defense Industry Conference," *The US-Taiwan Business Council*, p. 3, https://www.us-taiwan.org/wp-content/uploads/2020/04/2019_october07_david_helvey_dod_keynote.pdf.

出臺灣在有限的國防資源中，應優先考慮分佈式、負擔得起的防禦系統，其數量足以抵禦最初的打擊，並具有足夠的殺傷力以有效反擊，使人民解放軍入侵臺灣的企圖大大複雜化，從而阻止軍事入侵。而本文的兩份兵推報告，評估解放軍帶來的廣泛挑戰，可成為臺灣和美國政府共同努力的基礎，讓美台建立應對中國挑戰所需的軍事能力，進而達到嚇阻中國的效果。

本文作者周若敏為淡江大學國際事務與戰略研究所碩士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念所政策分析員。主要研究領域為：太空發展研究、氣候變遷與國防科技。

An Examination of U.S. and Taiwan Strategy to Deter China with Reference to the Military Simulation Reports

Juo-Min, Chou

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

In recent years, China has frequently harassed Taiwan with military aircraft and has stated that it will not give up on the option of seizing Taiwan by force. Therefore, how to deter China has been the focus of defense discussions between Taiwan and the United States. SCIS and CAN both released military simulation reports at the beginning of the year, simulating China's force deployment. The conclusion of these reports mentions that the Taiwanese government must be well prepared before China takes action. Distributed weapons will make it more difficult for the PLA to seize beaches. The people of Taiwan must have a high level of willingness to resist China, so that China realizes that if it invades Taiwan, it will be met with strong resistance, thus reducing the possibility of China invading. The United States must maintain relations with Taiwan and Japan and provide military equipment and training to help Taiwan block China in the early stages of conflict. The above measures will achieve the effect of deterring China.

Keywords: Military Simulation, Deterrence, Porcupine Strategy

不對稱作戰能否真正嚇阻中國？

許智翔

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

隨著中國在近 20 年間的龐大軍力成長、兩岸軍力快速失衡，以及習近平上台後、中國對台軍事恫嚇與脅迫等動作日增，戰爭風險大幅增加，能以小搏大的「不對稱作戰」（asymmetric warfare）的概念與其實踐方式之探討，遂成為近年成為各界關注與倡議的焦點。而「不對稱作戰」更因被認為是擊敗兵力與資源占絕對優勢的中國解放軍之關鍵。有論者認為，不對稱裝備的投資，加上地面作戰能力的強化，以及臺灣的高度都市化帶來的艱困城鎮作戰，可以成為阻止中國發動侵台戰爭的重要嚇阻方式。¹

廣義而言，不對稱作戰所涵蓋的範圍極廣，從武器裝備的不對稱，到時間、空間、地形抑或是戰術戰法上，均可以不對稱方式遂行作戰；然近年在臺灣防衛議題上強調的不對稱作戰，則多聚焦於武器系統上的不對稱。觀諸近年各地戰例，包含 2022 年爆發的烏克蘭戰爭在內的多場武裝衝突，可以注意到當前所強調的各種「小型、機動、致命且大量」的「不對稱」武器系統，如大量單兵防空與反戰車武器、或是各式無人航空載具（Unmanned Aerial Vehicle, UAV）等，確實在戰場上發揮相當作用，擊毀大量高價載台（platform）如戰車、戰機與武裝直升機等。

然而就嚇阻而言，烏克蘭長期以來一直保有大量反裝甲武器及

¹ 鄧凱元，〈前參謀總長：臺灣如何以小制大，「嚇阻」中共犯台？〉，《天下雜誌》，2022 年 9 月 20 日，<https://www.cw.com.tw/article/5122853>；〈台美國防論壇 美前陸戰隊司令：確保臺灣不對稱作戰能力〉，《民視新聞網》，2023 年 5 月 3 日，<https://www.ftvnews.com.tw/news/detail/2023503P01M1>；Michael A. Hunzeker, et.al., “A Question of Time: Enhancing Taiwan’s Conventional Deterrence Posture,” *Center for Security Policy Studies at George Mason University*, November 2018, <https://cpsps.gmu.edu/wp-content/uploads/2018/11/A-Question-of-Time.pdf>.

防空系統、加以衝突爆發以前，西方國家更已開始援助烏克蘭大量的先進單兵防空反甲系統如刺針並未能嚇阻俄國總統普欽（Vladimir Putin）發動入侵。是故，儘管「不對稱作戰」在擊敗兵力與資源占絕對優勢的對手，能取得相當效果，然在嚇阻運用上的效果，則似仍有必要重新檢證。因此，本文將嘗試檢視目前臺灣對來自中國的武力威脅、所運用的嚇阻方式，及以 2022 年烏克蘭戰爭為例，檢視目前我國的嚇阻策略，是否可以有效阻止中國的「軍事冒險主義」（Military Adventurism）作為。

貳、目前臺灣對中國的武力嚇阻途徑

一、臺灣以「拒止性」途徑為主要嚇阻策略

就嚇阻的概念而言，大致可由以下 2 個方面探討。首先，嚇阻傳統上主要分為 2 種途徑，分別是：（一）透過讓侵略行動變得不可行、或不太可能成功，讓潛在的侵略者失去達成目標信心，從而阻止其行動的「拒止性嚇阻」（deterrence by denial），以及（二）透過諸如核升級、或是嚴苛的經濟制裁，將地區內發生的戰鬥、與外界的廣泛世界以嚴厲懲罰方式連結，以此種方式阻止潛在侵略者行動的「懲罰性嚇阻」（deterrence by punishment）。²其次，長期以來西方定義嚇阻的組成要素為「能力、可信度與溝通」（capability, credibility, and communication）三者，在成功的嚇阻中、此三要素缺一不可；³換言之，必須讓對手認為己方有此實力對其造成威脅、有遂行前述威脅的意願與能力，以及必須有效傳遞能力與可信度給對手、讓其理解並相信，從而建立有效的嚇阻。

就軍事嚇阻而言，美軍聯參曾在聯合作戰概念中、由於反恐戰

² Michael J. Mazarr, "Understanding Deterrence," *RAND*, 2018, <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE295.html>.

³ Robert Peters, Justin Anderson, and Harrison Menke, "Deterrence in the 21st Century: Integrating Nuclear and Conventional Force," *Strategic Studies Quarterly*, Vol.12, Issue4, November 2018, pp. 15-43; The Development, Concepts and Doctrine Centre, "Deterrence: the Defence Contribution," *United Kingdom Ministry of Defence*, February 2019, <https://www.gov.uk/government/publications/deterrence-the-defence-contribution-jdn-119>.

爭環境變化，進一步針對同時對抗國家與非國家行為者發展嚇阻概念，包含了「以拒止利益來嚇阻」（deterrence by denying benefits）、「以施加成本來嚇阻」（deterrence by imposing costs）以及「以鼓勵對手克制來嚇阻」（deterrence by encouraging adversary restraint）等方式。值得注意的是，美軍強調了規劃與執行嚇阻時所必須考量的四個面向：（一）各潛在對手在政治、文化、意識形態、宗教與特殊價值觀及目標與己方的不同，可能導致相互誤判；（二）利害關係與權力的不對稱，可能會使得對手即使無法對抗美國的軍事優勢，也仍採取行動；（三）美國社會與軍隊的弱點，可能會遭到對手利用，以及（四）多極世界使全球安全動態產生變化。⁴

由於篇幅限制，本文仍將專注於傳統「拒止」及「懲罰」的層面來，探討臺灣以不對稱作戰的嚇阻方式。在「拒止性嚇阻」方面，近年常見的論述是希望臺灣採取俗稱「豪豬戰略」（porcupine strategy）的防衛構想，由提高臺灣在作戰上的殺傷力與武裝部隊的生存能力，讓中國解放軍認為入侵的成本大幅提高，以及提供時間讓美國進行干預，使情勢轉為對臺灣有利；此種方式會使中國取得軍事行動上的主動權，並且在臺灣的國內政治上可能帶來負面影響。而「懲罰性嚇阻」則是可能透過取得更廣泛的長程打擊能力，除了攻擊關鍵軍事目標以外，甚至會以攻擊戰場外的主要目標如對中國黨政高層、經濟及社會穩定造成威脅的方式以進行「懲罰」；然而此種方式則可能會在對手強化風險承受能力並決心入侵時喪失所有嚇阻能力，並且相關長程精準彈藥的數量必須大幅增加。⁵

前述的嚇阻概念，充分反應在臺灣近幾年來的防衛戰略之中。

⁴ “Joint Operating Concept: Deterrence Operations Version 2.0,” *U.S. Department of Defense*, December 2006, https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/joc_deterrence.pdf?ver=2017-12-28-162015-337.

⁵ Eric Chan, “Deterrence by Uncertainty: A New Defense Posture for Taiwan,” *Global Taiwan Institute*, January 12, 2022, <https://globaltaiwan.org/2022/01/deterrence-by-uncertainty-a-new-defense-posture-for-taiwan/>.

自 2017 年開始，我國在各項重要防衛文件如國防白皮書、或是四年期國防總檢討（Quadrennial Defense Review）等，均指出臺灣在防衛作戰上的目的，就是使對手奪取島嶼的目的失敗，明確表示出採取以「拒止」作為發展嚇阻能力主要方向的規劃。

二、資源限制使臺灣必須以「拒止」為主要嚇阻方式

持平而論，臺灣近年致力於加強防衛力量、採購的建軍方向而言，可以注意到同時具備了「拒止」與「懲罰」兩種要素的嚇阻方向，不過資源的限制，仍使臺灣採取了相對效益更高的「拒止」方式進行嚇阻。

近年在「不對稱作戰」概念指導下，臺灣採購了相當數量的精準、機動武器裝備，如 400 枚（100 輛發射車）陸基魚叉 Block II 反艦飛彈（RGM-84L-4 Harpoon Block II）、大量人攜式「刺針」（FIM-92 Stinger）防空飛彈，以及人攜式的「標槍」（FGM-148 Javelin）反戰車飛彈，另外採購了 1,700 枚重型的無線導引「拖式 2B」（BGM-71 TOW-2B RF）反戰車飛彈。這些裝備與原本就保有的機動精準火力裝備，正屬於前述的「拒止性嚇阻」範疇中所強調的武器裝備。

不過，由於我國近年來也逐步取得過往無法申購的長程武器系統，加上自行研發的國產武器，使得國軍將擁有以美製 M142「高機動多管火箭系統」（HIMARS）投射、射程達 300 公里的「陸軍戰術飛彈」（ATACMS），以及用 F-16 投射、射程 270 公里的「增程型距外陸攻飛彈」（AGM-84 SLAM-ER）；此外，我國自行研發的長程精準武器則有包括射程 500 公里的「雄二 E」、超越 1,000 公里射程的「雲峰」飛彈、增程型「雄二 E」巡弋飛彈等。⁶由於其射程與攻擊範圍之故，可以說臺灣實際上也具備了一定程度的「懲罰性」

⁶ 李文馨，〈雲峰飛彈射程超過 1,000 公里 前中科院長：已完成戰術測評〉，《公視新聞網》，2022 年 12 月 14 日，<https://news.pts.org.tw/article/614012>。

嚇阻能力。

然而，臺灣的軍事能力發展，受限於自身資源與預算的限制，不論「拒止性嚇阻」的目的使中國解放軍攻台奪島失敗，或是「懲罰性嚇阻」期望對中國後方重要目標造成傷害，甚至對政經穩定造成嚴重影響，都需要擁有極為龐大的精準彈藥，才能有效遂行。然而有限的資源，在原先保有的部隊維持、裝備更新、換代升級等各種需求競爭之下，能進一步投入建軍強化戰力的資源就更為稀缺；而「不對稱戰力」的投資，及傳統大型載台如大型艦艇、航空器，乃至於重型戰甲車輛等代表的「基本戰力」，在資源上的排擠效應與優先順序的選擇，更是近年在建軍議題上常見之爭論所在。⁷

而在前述的「不對稱戰力」與「基本戰力」的爭論以外，長程精準打擊武器的取得，儘管可以具備一定程度「懲罰式嚇阻」的能力，然其成本造價，實際上也會因為射程的增加與精準攻擊的相關需求，如相對應長程打擊擊殺鏈（kill-chain）能力而大幅上升；相對的，在面對中國這樣的大國對手時，「懲罰性嚇阻」所需要攻擊的目標數量將十分龐大，這使得臺灣的長程精準彈藥數量，可能遠少於有效進行「懲罰性嚇阻」的需求，從而形成「錯置」有限國防資源的嚴重狀況。⁸

誠然，前述的部分例如擊殺鏈的建立，就臺灣近年大幅強化與美國為首的民主盟邦的軍事合作而言，相關能力或許可在未來自盟國取得，然仍無法解決前述資源錯置的問題。相形之下，專注於「拒止性嚇阻」的不對稱投資，以挫敗中國解放軍的侵台野心為目

⁷ 蘇仲泓，〈重磅專訪〉不對稱作戰怎麼打？李喜明剖析整體防衛構想：讓中共奪島失敗就算贏〉，《風傳媒》，2022年9月30日，<https://www.storm.mg/article/4539725?mode=whole>；梅復興，〈整體防衛構想〉是以小制大的可行戰略？——讀《臺灣的勝算》，《報導者》，2022年9月8日，<https://www.twreporter.org/a/bookreview-taiwan-national-defense-overall-defense-concept>；多森（John Dotson），〈臺灣新武器採購與國防戰略爭論不斷〉，《今週刊》，2021年11月5日，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202110050018/>。

⁸ Mark Gunzinger, "Affordable mass: the need for a cost-effective PGM mix for great power conflict," *Air & Space Force Magazine*, November 5, 2021, <https://www.airandspaceforces.com/article/affordable-mass/>.

標，相對上則更可能取得足夠的能力、「抵銷」（offset）共軍優勢。

不過，前述我國近年與友盟國家關係的提升，實際上帶來了另一層面的嚇阻能力強化。從與美國等盟友的軍事合作逐漸升溫開始，倘若未來能持續深化合作，建立與盟軍的互操作性（interoperability）及共同作戰圖像（common operational picture），將對國軍的作戰能力有極為強大的幫助，能對中國的可能軍事行動形成進一步的嚇阻。

2022 年的烏克蘭戰爭爆發後，戰場的案例似乎顯示了友盟國家的高科技軍事力量協助，使得盟軍即使不直接派出武裝部隊參戰，都能大幅強化守方能力；自戰事初期開始，烏軍成功的不對稱防禦作戰案例就不斷展現在世人面前，加上西方提供的對烏軍事、民事、經濟等各種援助與相關軍事合作、對俄制裁等各種作為，不僅一定程度削弱了俄羅斯能力，更重要的是使烏克蘭能持續抵禦國家量體遠較該國為強的俄羅斯全面入侵。烏克蘭戰場的經驗，可以使臺灣與盟友強化關係與軍事合作等作為，提高在台海對中國的嚇阻能力，儘管相關經驗也可能用於改善、強化中國對台侵略的準備。⁹

⁹ Thomas Corbett, Ma Xiu and Peter W. Singer, “What Is China Learning from the Ukraine War?,” *Defense One*, April 3, 2022, <https://www.defenseone.com/ideas/2022/04/what-lessons-china-taking-ukraine-war/363915/>; Robert C. O’Brien, “How to Teach Beijing a Lesson in Ukraine,” *Foreign Policy*, September 1, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/09/01/china-taiwan-ukraine-war-lessons/>; Chris Buckley, “China draws lessons from Russia’s losses in Ukraine, and its gains,” *Japan Times*, April 2, 2023, <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/04/02/world/china-lessons-russia-losses/>; A.B. Abrams, “China Could Learn From Ukraine War – But on the Korean Peninsula, Not Taiwan,” *The Diplomat*, February 24, 2023, <https://thediplomat.com/2023/02/china-could-learn-from-ukraine-war-but-on-the-korean-peninsula-not-taiwan/>; Igor Khrestin and David J. Kramer, “Helping Ukraine Can Deter China,” *The Bulwark*, April 14, 2023, <https://www.thebulwark.com/helping-ukraine-can-deter-china/>.

參、不對稱戰的嚇阻有效性：烏克蘭案例與對台啟示

一、烏國的不對稱戰力與盟國軍援未成功嚇阻俄國入侵

「不對稱作戰」方式展現的拒止能力，的確可能在嚇阻中國具備相當程度的效果，2022 年爆發的烏克蘭戰爭，更展現了在特定狀況下，「不對稱」能力帶給國家量體遠大於對手的俄羅斯巨大損失。然而同時也必須注意到，入侵的爆發意味著戰前的嚇阻已然失敗，這可能顯示前述的「不對稱」嚇阻能力，或國力相對遠弱於對手的一方，在嚇阻的實務上可能出現的限制。

誠然，烏克蘭武裝部隊並非長期以「不對稱作戰」聞名於世，更在 2014 年的衝突中遭遇嚴重挫敗，才引發了隨後數年的軍事改革。然而，如以近年我國在「不對稱」作戰上大力投注的發展方向，即「小型、機動、致命且大量」等要素，檢視烏克蘭武裝部隊的硬體實力，則可以發現在開戰前，烏軍就已擁有相當致命的不對稱戰力。以單兵反裝甲武器而言，外界雖多關注於西方在戰爭開始後提供給烏國的大量裝備，如入侵後僅 1 週時間內、美國及北約就供應了高達 17,000 枚反裝甲武器，而相關數字在 2022 年 4 月、即入侵發動後的 1 個多月後攀升至 60,000 枚。¹⁰然而，烏克蘭的相關儲備並非僅有西方在開戰後的援助，實際上在戰前該國早已保有了龐大的相關裝備庫存，單就烏國自製的新式「Stugna-P」反戰車飛彈而言，單在研發完成後開始量產的 2018 年就已運交烏軍 2,500 枚；換言之，單就此種反戰車飛彈而言，入侵爆發時烏國可能已保有了數以千計的庫存。¹¹事實上，在戰爭危機開始大幅增加的 2021 年底到

¹⁰ David E. Singer, et.al., “Arming Ukraine: 17,000 Anti-Tank Weapons in 6 Days and a Clandestine Cybercorps,” *New York Times*, March 6, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/03/06/us/politics/us-ukraine-weapons.html>; Howard Altman and Joseph Trevithick, “As Ukraine Pummels Russians With Javelin Missiles, Can Production Keep Pace With Demand?” *The Drive*, April 7, 2022, <https://www.thedrive.com/the-war-zone/45132/as-ukraine-pummels-russians-with-javelin-missiles-can-production-keep-pace-with-demand>.

¹¹ David Axe, “Ukraine’s Homemade Anti-Tank Missiles Have Been Blasting More And More Rebel Vehicles,” *Forbes*, January 11, 2022, <https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2022/01/11/ukraines-homemade-anti-tank-missile-has-been-blasting-more-and-more-rebel-vehicles/?sh=cc1c99043ca2>.

2022 年初之間，美國、英國與多個東歐國家，也早就開始陸續提供「標槍」與「刺針」等高性能不對稱精準武器給烏克蘭。

就防空系統而言，儘管烏克蘭保有的裝備性能相對老舊，然而承襲蘇聯陸軍傳統的編制，使得烏克蘭擁有大量從單兵人攜式、中短程防空乃至於早期型 S-300 長程防空飛彈等各式系統，並且地面部隊基層單位也廣泛配備了機動防空武力，如進一步加上在入侵前已開始逐步援助烏克蘭的西方「刺針」飛彈，則烏國在機動防空的不對稱能力上，也具備相當之戰力。

除此之外，近年各國高度強調的 UAV，更是烏克蘭長期以來大量運用的重要關鍵裝備。在 2014 年頓巴斯危機期間，烏國即已出現包含「空中偵察」（Aerorozvidka）在內，多個民間使用無人機協助武裝部隊作戰的單位。這些單位在隨後的數年內，逐漸與烏軍參謀本部，以及指管系統整合。更重要的是，烏克蘭在 2019 年時，與土耳其簽約、採購近年在各地戰場上建立赫赫威名的偵打一體武裝無人機「拜卡旗手式 TB2」（Baykar Bayraktar TB2），並進一步購買授權，在烏克蘭國內自行生產此型機種。¹²烏克蘭的 TB2 在 2021 年 10 月開始投入在頓巴斯地區運用，很快的造成了烏東親俄武裝部隊的慘重損失。¹³是故，相關的軍事能力建立早已開始，並且逐漸形成戰力。

在軟體面上，烏克蘭在 2014 年後，逐漸開始進行武裝部隊的西方化與現代化，借重北約盟國的協助與合作訓練，進一步提升其戰力，同時繼承蘇聯傳統的內務部隊（internal troops）也在 2014 年危機後改組為「烏克蘭國民衛隊」（National Guards of Ukraine），並且建立了國土防衛部隊（Territorial Defense Forces），並與西方國家

¹² Burak Ege Bekdil, "Turkish firm to sell drones to Ukraine in \$69 million deal," *Defense News*, January 14, 2019, <https://www.defensenews.com/unmanned/2019/01/14/turkish-firm-to-sell-drones-to-ukraine-in-69-million-deal/>.

¹³ George Allison, "Ukraine uses Bayraktar TB2 drone in combat for first time," *UK Defence Journal*, October 28, 2021, <https://ukdefencejournal.org.uk/ukraine-uses-bayraktar-tb2-drone-in-combat-for-first-time/>.

進行了包含訓練在內的緊密合作。事實上，在數年的頓巴斯衝突中，烏克蘭曾經進行過 6 次徵兵、投入約 20 至 30 萬兵力至該地區作戰，這些人力遂成為烏國珍貴的無形戰力。¹⁴換言之，在國家因為俄羅斯入侵而動員的時刻，烏克蘭甚至在後備兵力上，擁有較俄羅斯更大量、具備實戰經驗的人力可供運用。這樣的後備戰力強化，同樣是臺灣在進行改革、希望依此強化戰力、韌性並嚇阻中國的重要途徑。

然而就後見之明而言，前述要素似乎都無法真正阻止俄國決策階層下達發動全面入侵的決心。

二、嚇阻失敗的可能因素

在 2022 年 2 月 24 日俄羅斯發動全面入侵，顯示了戰前一連串對俄羅斯進行的嚇阻工作最終仍然遭遇失敗。持平而論，由於烏克蘭與俄羅斯自 2014 年危機迄今，其實是包含烏克蘭、俄羅斯、美國，以及歐陸大國如德法等，多年來漫長的博弈過程，因此在針對俄羅斯發動入侵戰爭的嚇阻上，實際上有多重變因交互影響，如 2014 年以來美國歷任政府對烏克蘭的軍事援助請求，僅採取有限度、避免過度刺激俄羅斯的作法，如歐巴馬（Barack Obama）時期僅同意提供烏克蘭非致命性裝備與物資，而否決了具殺傷性的「標槍」飛彈與阿帕契攻擊直升機，川普（Donald Trump）時期亦僅提供極為有限的「標槍」飛彈，並考慮完全離開北約，而在拜登上台初期，同樣對於提供烏克蘭致命防衛性武器上，採取十分克制的作法；這使得整體而言，美國對俄羅斯入侵烏克蘭的潛在風險，多年來不斷在傳遞錯誤訊號，致使整體上作為西方領頭羊的霸權國美國，長期以來未能真正嚇阻俄羅斯的軍事行動。¹⁵而德法等國在俄羅斯發動入侵前的曖昧不清態度，尤其德國在嚇阻上具備的巨大能力

¹⁴ Liam Collins, "U.S. Deterrence Failed in Ukraine," *Foreign Policy*, February 20, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/02/20/ukraine-deterrence-failed-putin-invasion/>.

¹⁵ Liam Collins, "U.S. Deterrence Failed in Ukraine".

與無法相應的實際作為，同樣造成了西方嚇阻的失敗。¹⁶因此，在俄國發動入侵前的嚇阻失敗，首先的可能因素就來自於整體國際環境中，美歐等大國長時間以來對烏俄間衝突問題，不斷對俄羅斯退讓所造成的結果，導致了俄羅斯在整體情勢上的誤判。

而在實際的作戰上，俄羅斯則是過度低估了烏克蘭的作戰能力，這包括在對於烏克蘭的作戰意志，以及烏克蘭軍的戰力上，這包含了對烏克蘭在 2014 年以後建構的包含大量無人機運用的新形態兵力的輕視。儘管前述美歐大國長時間以來的對俄政策，可能造成了俄國誤判出兵的結果，但這也同樣顯示出，不對稱兵力儘管可能具備相當程度的拒止能力、守軍也具備堅強的抵抗意志，然而這些要素均可能會遭受大國對手低估的可能性。

三、對臺灣的啟示

當前（2023 年 5 月）仍在持續的烏克蘭戰爭，顯示了較成功的嚇阻可能不僅需要建立在自身的良好準備上，還包含了對手對作戰成功機率的評估，以及大國盟友長時間傳遞的政治訊號等，同時儘管具備了能力與決心，然而是否可能造成入侵方的誤解等各方因素。

從前述美軍聯參探討成功嚇阻的 4 個關鍵要素來看，2022 年烏克蘭戰爭的爆發，首先即代表了雙方在政治、文化、意識形態、宗教與特殊價值觀及目標的差異，確實使得嚇阻的「可信度」似乎不足以阻止俄國採取軍事冒險主義行動，而「溝通」也出現了問題。

其中，「利害關係與權力的不對稱」之要素，可能使得俄國在面對國力遠弱於它的烏克蘭時，即使並未低估烏國的嚇阻能力，也認為能以其大國量體優勢，強行發動入侵；而前述的西方國家長期

¹⁶ Jonas J. Driedger, "Did Germany Contribute to Deterrence Failure against Russia in Early 2022?" *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol. 16, Iss. 3, September 2022, pp. 152-171.

對烏克蘭衝突之政策，則可能進一步強化前 2 關鍵要素的誤判。

也因此，就台海方面的嚇阻而言，臺灣仍然必須要強化自身在前述不對稱作戰，以及相關的「拒止性嚇阻」的各項能力。原因有二：1.就資源有限的臺灣而言，此種嚇阻方式確實具備較「懲罰性嚇阻」更好的效益，且 2.倘若不幸嚇阻失敗，則相關的拒止能力也較能搭配我國的海峽天險優勢，挫敗敵人入侵奪島企圖。

不過，烏克蘭的案例顯示，國家量體遠較對手為小的情況下，如何建立嚇阻的「可信度」，將是一大挑戰；此外，在建設自身的相關嚇阻能力的同時，如何「有效溝通」、傳遞臺灣在嚇阻上投注的努力、及其帶來的效果給中國，使其確實認知與理解，更因此成為至關重要的問題。同時，烏克蘭的案例亦顯示，由於雙方的國力量體差距太大，因此相同理念的友盟大國長時間以來展現的態度，可能也相當程度的左右整體嚇阻的成效，亦即前述的嚇阻「可信度」，有相當成放依賴於友盟大國採取的長期政策。

在這種情況下，將自身以不對稱作戰的「拒止性嚇阻」，與美國為首的盟國所發展的、各種更廣泛的嚇阻作為相互整合，成為廣泛的多層次、全面性嚇阻中的一個要素，並在他國各種不同層面的嚇阻作為彼此支持，有其必要性。事實上，考量前述政治、文化、意識形態、宗教與特殊價值觀及目標等各種差異，針對中國在內的極權國家對手時，設計量身打造的嚇阻以求真正取得成效，可能是未來應進一步發展的方向。

肆、小結

結合平均寬度 180 公里的臺灣海峽天險，以及大量多層次的精準打擊武器，建構以「拒止」為主「懲罰」為輔的嚇阻手段，是臺灣目前面對中國日益增加的潛在入侵風險時，所採取的應對方式。然而，2022 年烏克蘭戰爭前的嚇阻失敗，明白顯示了由於大國自 2014 年以來對烏俄間衝突長期採取了遲疑態度，因此儘管烏克蘭本

身具備相當程度的軍力、其中包含了大量不對稱作戰中重視的精準機動武器系統，並且在開戰前已經開始接收西方盟國的軍援，仍然未能嚇阻俄羅斯的入侵。

然而就台海防衛的本質而言，目前發展以不對稱作戰為核心、以「拒止」為主「懲罰」為輔的嚇阻方式，仍是正確的發展方向，因在傳遞嚇阻訊號給對手的同時，臺灣同樣在集中有限資源，提升在最壞狀況下持久抗戰、乃至於戰勝的機率。然而，最終的嚇阻成功，除了自身的儲備、發展實力之外，仍有賴於友盟大國共同強化嚇阻。就此層面觀之，實有需要以軍事能力為根基、建立強大拒止戰力之外，進一步研究為中國「量身打造」的嚇阻；這樣的嚇阻作為，很可能會是與美國等盟國共同協同、多邊、廣泛且在政治、軍事、經濟等不同層面上的整合式作為，才能盡可能把兵禍的風險降到最低。

本文作者許智翔為德國杜賓根大學哲學學院博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。主要研究領域為：德國與歐美軍事、解放軍研究、地面武器裝備、不對稱作戰、戰史、歐盟研究、兩岸關係。

Could Asymmetric Warfare Really Deter China?

Jyh-Shyang, Sheu

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

The warfighting concept of “asymmetric warfare” has become one of the most important topics of Taiwanese defense issues. Several studies suggest that asymmetric capabilities will better deter China from invading Taiwan. As a much smaller country, the idea of “deterrence by denial” is indeed more effective compared with the concept of “deterrence by punishment.” However, the failure of deterrence in Ukraine shows that successful deterrence is not only connected to Taiwan’s defense preparations, but also the posture and deterrence efforts of like-minded allies. Besides keeping focused on asymmetric warfare and “deterrence by denial,” Taiwan also needs to further cooperate with international partners to integrate different aspects of deterrence in order to enhance deterrence credibility.

Keywords: Deterrence by Denial, Asymmetric Warfare

如何形成對中國的「嚇阻」？

章榮明

網路安全與決策推演研究所

壹、前言

面對中國對臺灣持續升高的軍事威脅，及武力犯台的可能性，吾人不禁要問：如何形成對中國的「嚇阻」？從臺灣的經驗來看，自 1950 年 6 月 25 日韓戰爆發後，美國於 6 月 27 日宣布台海中立化、並派第七艦隊巡弋臺灣海峽後，成功地「嚇阻」了中國解放臺灣的軍事行動。隨後的幾十年內，儘管中國對臺灣數次升高台海的緊張情勢，如 1954-55 年的第一次台海危機、1958 年的第二次台海危機、1995-96 年的第三次台海危機，但始終未越雷池一步。我們可以這麼解釋，在上述的幾起案例中，中國的「能力」（capabilities）落後美國甚多，因而中國得以被美國「嚇阻」。然而，今日的中國已非吳下阿蒙，其具備的「能力」與解決臺灣問題的「意圖」（intentions）均較以往數十年大幅增加的情況下，未來僅以軍事實力「嚇阻」中國的困難度將大增，因而如何形成對中國的「嚇阻」成為重要的研究課題。

貳、「嚇阻」中國的困境

「嚇阻」指的是一國阻止另一國採取挑戰現狀的行動，主要的行為者只有「嚇阻國」與「被嚇阻國」兩個國家；而美國跨越其國界，阻止中國武力犯台被稱為「延伸性嚇阻」（extended deterrence），主要的行為者則有「嚇阻國」、「被保護國」與「被嚇阻國」三個國家。「延伸性嚇阻」源自「嚇阻」，屬於一種變形。依照時間的急迫性，「延伸性嚇阻」又可區分為「延伸性一般嚇阻」（extended-general deterrence）與「延伸性立即嚇阻」（extended-immediate deterrence）。過去 70 餘年來，美國基於保護

臺灣而對中共採取的政策屬於後者。¹

「嚇阻」的成功與否通常取決於「能力」（capability）、「可信度」（credibility）與「溝通」（communication）這三個要件。²美國近年來強化臺灣的「能力」便是在增加中國武力犯台的成本，讓中國無法輕易地以武力取得臺灣，也是讓中國在對台開戰前三思而後行。³問題是中國認為收回臺灣是「中國核心利益中的核心」，如中國外交部長秦剛於 2023 年 4 月 21 日在上海舉行的「中國式現代化與世界」藍廳論壇所發表的主旨演講中，重申臺灣自古以來就是中國領土不可分割的一部分，兩岸同屬一個中國是臺灣的歷史、也是臺灣的現狀。⁴因此，僅強化臺灣的「能力」恐不足以「嚇阻」中國。

在「可信度」與「溝通」方面，美國近年來開始了對於台海政策的反思。儘管如上文所述，美國自冷戰時期以來曾經成功地「嚇阻」中國三次，但美國自 1970 年代亦出現了「戰略模糊」（strategic ambiguity）與「戰略清晰」（strategic clarity）的概念。⁵2020 年 9 月海斯（Richard Haass）與賽克（David Sacks）在《外交事務》（*Foreign Affairs*）為文倡議美國政府應揚棄以往的「戰略模糊」，而改採「戰略清晰」。⁶也就是說，美國應該清楚地表明：在臺灣不挑釁中國，而中國卻以武力進犯臺灣的情況下，美國將協助防衛臺

¹ 儘管在美、中、台三角關係下，美國防止中國以武力進犯臺灣的情形屬於「延伸性嚇阻」，為行文方便，仍以「嚇阻」稱之。

² 如前所述，「延伸性嚇阻」是「嚇阻」的變形，因而使「嚇阻」成功的三個要素，亦可應用在「延伸性嚇阻」。

³ Joel Wuthnow, "How to Out-Deter China: Washington Must Make Beijing Understand the Costs of a Conflict Over Taiwan," *Foreign Affairs*, March 24, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/deter-china-taiwan>.

⁴ 〈《兩岸關係》秦剛：二戰後臺灣回歸中國，收回的土地絕不會再失去〉，《鉅亨新聞網》，2023 年 4 月 21 日，<https://news.cnyes.com/news/id/5152249>。

⁵ Ethan D. Chaffee, "Strategic Ambiguity on Taiwan Has Run Its Course," *Proceedings*, Vol. 149, No. 3, March 2023, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2023/march/strategic-ambiguity-taiwan-has-run-its-course>.

⁶ Richard Haass & David Sacks, "American Support for Taiwan Must Be Unambiguous: To Keep the Peace, Make Clear to China That Force Won't Stand," *Foreign Affairs*, September 2, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/american-support-taiwan-must-be-unambiguous>.

灣。然而，中國認為「統一祖國、制止分裂，是中國人民解放軍的神聖使命」。⁷在這樣的情況下，中國恐怕根本不加考慮美國的台海政策到底係「模糊」或「清晰」。因此，以往成功「嚇阻」的三要素面對未來中國可能的武力犯台，恐使不上力。換句話說，過去雖然美國成功以優勢武力「嚇阻」中國不對臺灣採取軍事行動，但未來的情況卻不容樂觀。美國智庫大西洋理事會（The Atlantic Council）的報告，便主張美國需要同時採取軍事以及其他方式，應對中國的軍事威脅。⁸

參、政權的存續恐怕才是中國的「軟肋」

要思考如何形成對中國的「嚇阻」，可能要從中共的「軟肋」著手，才能對症下藥，事半功倍。也就是說，探求中共的弱點，才是「嚇阻」能否對中國有效的前提。

2020年7月，美國四位高級官員接連以演講的方式，發表美國對中國的政策。⁹作為回應，2020年9月3日在紀念「中國人民抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利75周年」的場合上，中國國家主席習近平清楚地表示中國人民絕不答應的五種情形，其中第三種情形便是「任何人任何勢力企圖把中國共產黨和中國人民割裂開來、對立起來，中國人民都絕不答應！」¹⁰從習近平的回應，我們可以觀察得到美國官員一連串的演講內容似乎戳到了中國的痛處，否則根本不

⁷ 李慶桐，〈統一祖國是中國人民解放軍的神聖使命〉，《中華人民共和國國防部》，2022年7月28日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/xwfy/rdjj/4917231.html>。

⁸ Anonymous, *The Longer Telegram: Toward a New American China Strategy* (Washington, D.C.: Atlantic Council, 2021), p.23.

⁹ 這四位官員分別是國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）、白宮國家安全顧問奧布萊恩（Robert O'Brien）、聯邦調查局局長雷（Christopher Wray）與司法部長巴爾（William Barr）。請見：斯影，〈美中新一輪外交衝突彰顯「新冷戰」態勢，專家擔憂兩國可能走向「熱戰」〉，《BBC 中文網》，2020年7月28日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53551743>。

¹⁰ 〈這五種情形，中國人都絕不答應！〉，《人民網》，2020年9月3日，<http://politics.people.com.cn/n1/2020/0903/c1001-31848579.html>。其他四種情形為「任何人任何勢力企圖歪曲中國共產黨的歷史、醜化中國共產黨的歷史和宗旨」；「任何人任何勢力企圖歪曲和改變中國特色社會主義道路」；「任何人任何勢力企圖通過霸凌手段把他們的意志強加給中國、改變中國的前進方向、阻撓中國人民創造自己美好生活的努力」；「任何人任何勢力企圖破壞中國人民的和平生活和發展權利、破壞中國人民同其他國家人民的交流合作、破壞人類和平與發展的崇高事業」。

需要以習近平之尊，親自且強硬地回應。

一、中國在乎的是什麼？

中國共產黨在乎的不外乎政權的維繫。特別是在 2023 年這個時間點，世界上以單一政黨實施專制統治的政權已不多。中國共產黨若不能繼續執政，則將樹倒猢猻散，化為烏有。畢竟，專制體制不若民主體制，失去政權則難有機會東山再起。

特別是中國國家主席習近平在 2022 年 10 月經由第二十屆全國人民大會的選舉，取得了第三個任期（2022 年 12 月至 2027 年 12 月），這是自中共領導人鄧小平執政以來未有之情事。因此，習近平在他的第三任期，勢必要擁有相應的政績，才能對獲得第三任期有所交代，甚至才能藉以得到第四任期。在這樣的時間壓力下，武力犯台的可能性因而愈來愈高。2027 年便成為一個重要的時間點。也就是說，愈逼近 2027 年，中國就愈可能對台發動軍事行動。然而，武力犯台是兩面刃，若中國贏得戰爭，則習近平領導有功；若中國敗戰，則不僅習近平面臨下台的風險，整個中國共產黨垮台的可能性都存在。

二、政權的重要性大於一切

為了維持中共政權，人民的性命從來就不是考量之一。中共於 1949 年 10 月 1 日建國，為了維護「新中國」的國家安全，中國人民志願軍於 1950 年 10 月加入韓戰。之所以說是維護「新中國」的國家安全，其原因在於 1950 年 6 月 25 日北韓南下北緯 38 度線發動韓戰後，同年 10 月由美軍領導的聯合國部隊成功反攻，取回北緯 38 度線並繼續北上佔領北韓首都平壤，並逼近中國與韓國的邊界—鴨綠江。¹¹雖說是維護「新中國」的國家安全，在中國共產黨的一黨專政下，其實就是保護中共的政權。這也凸顯出極權政府與民主政府的

¹¹ Hao Yufan and Zhai Zhihai, "China's Decision to Enter the Korean War: History Revisited," *The China Quarterly*, No. 121, March 1990, pp. 94-115.

差異。戰爭時士兵的傷亡率造成民主政府壓力的可能性高，但對於極權政府的影響可能並不大。因而，可以預見的是若未來台海發生戰爭，解放軍的傷亡將不會成為中共的致命傷。此外，中國學者也向人民預警未來幾年是中國改革開放後，經濟最困難的時期，「中國準備過苦日子」。¹²

三、孤立中共政權或可形成對中國的「嚇阻」

既然中共在意的是政權，美國區分中國共產黨和中國人民便是一個好的嘗試。如前所述，美國白宮國家安全事務顧問奧布萊恩（Robert O'Brien）2020年6月在亞利桑那州鳳凰城發表演講時，強調川普（Donald Trump）政府正在扭轉以往美國錯誤的對華政策，並明確指出中共不等於中國人民，¹³前述習近平明白表示中國人民絕不答應的第三種情形，便是對奧布萊恩演講內容的回應。

反倒是中國內部發生的事件值得注意：2023年4月20日，中國媒體搜狐網報導了中國網友爭相轉傳「開戰絕不上戰場也不會讓孩子去」的反戰文並引發正反雙方的熱議。基本上，維護中共中央的小粉紅主張「國家有難，人人有責」，而不受中國意識形態影響的網友則認為在貧富差距始終無法調和的情況下，兼以中國官場貪腐情形嚴重，人民自然不願意為國犧牲。相關的言論，如：「問題是為誰而戰，如果是為了富人保住他們財產那就讓他們上」、「大官的子女老婆都潤去美利堅了，為啥我等韭菜要拋頭顱灑熱血」。¹⁴顯示出部分中國人民並非一如往昔地堅決擁護中共政權，出現了質疑的聲音。若類似的聲音未來持續出現並蓬勃發展的話，應該會加深中國人民與中共政權的疏離感，並造成後者的孤立。

¹² 〈全文|如何釋放中國經濟的活力？李稻葵：應「重修」政府與市場經濟學〉，《新浪財經》，2021年12月2日，<https://finance.sina.com.cn/hy/hyz/2021-12-02/doc-ikyamrmy6364389.shtml>。

¹³ 〈中美關係：從「接觸」走向「對抗」，華盛頓為何區分「中共」和「中國人民」〉，《BBC 中文網》，2020年9月18日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-54160536>。

¹⁴ 〈北京頻恫嚇武統臺灣 中國網友發文稱不願上戰場〉，《中央社》，2023年4月29日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202304290053.aspx>。

肆、結論

台海情勢已今非昔比，中國武力犯台的可能性大增。往昔美國曾經以「嚇阻」的方式，三次成功防止中國對臺灣本島使用武力。然而，面對中國在「能力」與「意圖」均大幅強化的情況下，僅以軍事手段恐無法在未來有效「嚇阻」中國。

中國之所以難以「嚇阻」的原因在於中國認為收回臺灣是一項神聖的使命。在這樣的思維下，成本與代價都可以忽略。這樣的想法其實存在一個底線——也就是不危及中共政權。如果我們反過來思考的話，讓對台動武危及到中共政權的存續，或可大幅降低中國發動對台軍事行動的可能性。

本文作者章榮明為馬里蘭大學政府暨政治系博士，現為財團法人國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員。主要研究領域為：美中台關係、大洋洲區域研究、國際衝突、量化分析。

Formulating Deterrence Against China

Jung-Ming, Chang

Division of Cyber Security and Decision-Making Simulation

Abstract

Over the past 70 seventy years, the United States has successfully deterred the People's Republic of China (PRC) from attacking Taiwan militarily. However, the PRC's "capabilities" and "intentions" have both increased since. Therefore, a feasible way to deal with the situation in the Taiwan Strait in the near future may not be purely by enhancing weaponry, but through maintaining military capabilities and using other means at the same time.

Keywords: Deterrence, Chinese Communist Party, Regime, Taiwan Strait Crisis

北韓發展核武對中國的意涵

林柏州

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

烏俄戰爭的爆發再度讓人思考核武對嚇阻戰爭的效果。美國前總統柯林頓（Bill Clinton）在烏俄戰爭爆發後曾表示，「假如基輔擁有核武，俄羅斯將不會入侵烏克蘭」，此話凸顯小國擁核對於嚇阻大國侵略所具有的不對稱效果。¹本文以北韓發展核武及對中國的意涵為討論主題，指出北韓以抗衡美國、延續政權為由發展核武，但擁核所帶來的反作用將成為中國的戰略困境，即對中國產生周邊安全威脅，又引發各國加強軍事合作。

貳、北韓核武發展現況

一、參與不擴散機制態度反覆

根據聯合國的資料，北韓2021年國內生產毛額（GDP）163.3億美元，南韓則是1兆6,465.4億美元，²兩者經濟規模差距達100倍，北韓相較於南韓可說是小國，但對比軍事力量，發展核武似乎讓北韓足以與南韓抗衡。³事實上，北韓民用核能研究起源於1960年代中，自1974年加入國際原子能總署（International Atomic Energy Agency, IAEA），1985年12月再加入《核不擴散條約》（Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT），2003年又退出；然至1994年6月退出IAEA，卻又數度參與對美談判及「六方會談」。

¹ Azmi Haroun and Erin Snodgrass, "Bill Clinton says he feels 'terrible' for pushing a 1994 agreement with Russia that resulted in Ukraine giving up its nuclear weapons," *Business Insider*, April 5, 2023, <https://shorturl.at/bmvHQ>.

² "Democratic People's Republic of Korea: Economic indicators," UN data, Retrieved from April 24, 2023, <https://data.un.org/en/iso/kp.html>; "Republic of Korea: Economic indicators," UN data, Retrieved from April 25, 2023, <https://data.un.org/en/iso/kr.html>.

³ Min-hyung Kim, "Why provoke? the Sino-US competition in East Asia and North Korea's strategic choice," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 39, Iss. 7, 2016, p. 992.

⁴在國際強大壓力下，對於不擴散機制，北韓時而參與，時而退出，但發展核武的目標始終未改變。

二、近期積極展示小型化、戰術型核彈頭

北韓在 2021 年勞動黨第八次代表大會公布《國防科學發展及武器系統開發五年計劃》五大優先任務之一，包含小型化、戰術化核彈頭；具備精準打擊能力的長程飛彈；極音速滑翔彈；固態燃料洲際彈道飛彈；搭載核彈的戰略潛艦等，再加上加速研發軍事偵察衛星及無人偵察機。⁵北韓主要核設施場址寧邊（Yongbyon）於 1965 年在前蘇聯的協助下建立 IRT-2000 反應爐，生產民用低濃縮鈾（low-enriched uranium），其後數度擴廠，技術來源則可能是巴基斯坦、伊朗等國。2006 年迄今北韓已進行 6 次核試爆。⁶在小型化核彈頭方面，北韓官媒於 2023 年 3 月釋出領導人金正恩視察新研發的「火山-31」（Hwasan-31）戰術核彈頭的照片。⁷此為迄今首次也是唯一一次公開北韓已擁有小型核彈頭的證據。

三、核載具朝向多樣化：極音速飛彈、潛射彈道飛彈

目前北韓已擁有：（一）洲際彈道飛彈「火星-14」（Hwasong-14）、「火星-15」（Hwasong-15）、⁸「火星-17」洲際彈道飛彈，屬液態燃料。⁹「火星-18」（Hwasong-18）則是 2023 年 4 月首次測

⁴ “Fact Sheet on DPRK Nuclear Safeguards,” *International Atomic Energy Agency*, <https://pse.is/4w2jlt>.

⁵ 〈關於敬愛的金正恩同志所作的朝鮮勞動黨第八次代表大會報告〉，《朝鮮錦繡江山》，2021 年 1 月 9 日，<http://nicedprk.com/show.php?cid=13&id=215>。

⁶ Jeffrey Lewis and Nathaniel Taylor, “North Korea’s Nuclear Year in Review-And What’s Next,” *Nuclear Threat Initiative*, December 20, 2016, <https://shorturl.at/rTU18>.

⁷ Jean Mackenzie, “North Korea asserts first evidence of tactical nuclear weapons,” *BBC News*, March 28, 2023, <https://www.bbc.com/news/world-asia-65085542>.

⁸ 〈詳訊：朝鮮在建黨日閱兵式上公開新型洲際導彈〉，《韓聯社》，2020 年 10 月 10 日，<https://reurl.cc/pxLW8d>。

⁹ 〈朝鮮發射的洲際彈道導彈不是火星-17 型而是火星-15 型……為保障體制穩定剪輯視頻〉，《韓民族日報》，2022 年 3 月 30 日，<https://china.hani.co.kr/arti/northkorea/10993.html>；〈金正恩同志同有成功於成功試射「火星炮-17」型洲際彈道導彈的國防工業部門幹部科技工作者工人合影〉，《勞動新聞》，2022 年 3 月 28 日，http://www.rodong.rep.kp/cn/index.php?strPageID=SF01_02_01&newsID=2022-03-28-0001；〈詳訊：朝鮮發射洲際導彈越「紅線」毀約〉，《韓聯社》，2022 年 3 月 24 日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20220324007000881>；〈朝鮮試射疑似洲際彈道導彈的飛行器，

試，屬固態燃料、三節火箭。¹⁰（二）極音速飛彈：北韓 2021 年 9 月進行「火星-8」極音速飛彈首次試射。（三）潛射彈道飛彈：北韓目前擁有 71 艘潛艦，包含 1 艘「新浦級」（Sinpo-B）飛彈潛艦，配置 1 具彈道飛彈發射管，曾在 2015 年首度測試「北極星 1 型」（Pukguksong-1）潛射彈道飛彈；¹¹2023 年 3 月在北韓潛艦在東海發射兩枚戰略巡弋飛彈；¹²4 月 4-7 日則執行水下核攻擊無人艇「海嘯-2」（Haeil-2）測試，¹³藉此展示多樣核打擊力。

參、北韓核武政策評估

一、抗衡外敵美國的強大軍力

依據《2023 年國防授權法》（National Defense Authorization Act for the fiscal year 2023, NDAA）駐韓美軍（United States Forces Korea, USFK）應維持 28,500 名，¹⁴美軍曾向韓提供核保護傘，並在 1958-1991 年間於韓半島部署核武。¹⁵美國學者華茲（Kenneth Waltz）提出，促使一國發展核武的理由為：避免受到核威脅、核保護傘可靠性不足、對手國擁有核武、發展核武成本低於傳統軍備、為強化國際地位等。¹⁶面對強大韓、美傳統軍力，北韓在缺乏經濟力量的條件下，相較於傳統軍力，發展核武是追求自保最便捷的方式。如同北韓 2023 年 2 月在發射飛彈之後，官媒朝鮮中央通信社表明，「這次

但升空不久便爆炸》，《韓民族日報》，2022 年 3 月 17 日，<https://china.hani.co.kr/arti/northkorea/10938.html>。

¹⁰ 〈顯示朝鮮民主主義人民共和國戰略武裝力量持續不斷發展面貌的威力實體再次出現：敬愛的金正恩同志現場指導「火星炮-18」型新型洲際彈道導彈首次試射〉，《今日朝鮮》，2023 年 4 月 14 日，<https://dprktoday.com/abroad/songun/2036?lang=c>。

¹¹ Missile Defense Project, “Pukguksong-1 (KN-11),” Missile Threat, *Center for Strategic and International Studies*, August 29, 2016, last modified July 31, 2021, <https://missilethreat.csis.org/missile/kn-11/>.

¹² “Underwater Launching Drill of Strategic Cruise Missiles Conducted,” *KCNA*, March 13, 2023, <https://shorturl.at/itRX0>.

¹³ Colin Zwirko, “North Korea reveals Haeil-2 undersea ‘nuclear attack drone’ test for first time,” *NK News*, April 8, 2023, <https://pse.is/4x6jyf>.

¹⁴ Byun Duk-kun, “U.S. defense act requires maintenance of 28,500 U.S. troops in S. Korea,” *Yonhap*, December 7, 2022, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20221207008900325>.

¹⁵ “A history of U.S. Nuclear Weapons in South Korea,” *Nuclear Information*, September 28, 2005, <http://www.nukestrat.com/korea/koreahistory.htm>.

¹⁶ Kenneth N. Waltz, “The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better: Introduction,” *The Adelphi Papers*, Vol. 21, No. 171, 1981, pp. 1-44.

演練再度明確展現北韓核戰部隊的作戰態勢，在各方面增強其對抗敵對勢力的致命核反擊能力」。北韓外交部長崔善姬（Choe Son Hui）4月回應G7譴責北韓發展核武的聲明稱，平壤發展核武主要是為了「抵禦美國威脅」。¹⁷朝鮮勞動黨中央政治局常委、中央軍委會副委員長李炳哲（Ri Pyong Chol）4月17日關於試射洲際彈道飛彈亦稱，係為保衛北韓「免受美國軍事威脅」、遏制戰爭、保護和平生活及加強自衛能力。¹⁸

二、維繫金氏政權生存

北韓發展核武的另一考量，可能來自於領導人恐懼失去政權或性命。¹⁹911爆發後，美國總統小布希（George W. Bush）在2002年1月國情咨文，將北韓、伊朗、伊拉克列為「邪惡軸心」（Axis of evil），2003年3月以擁有大規模毀滅性武器為由發動伊拉克戰爭。掌權42年的利比亞領導人格達費（Muammar Gaddafi）即在同年與英美達成棄核協議，以換取美國將利比亞從「支持恐怖主義國家」名單中剔除，解除經濟制裁。然而2011年利比亞格達費政權遭遇國內「阿拉伯之春」（Arab Spring）民主運動，卻遭美歐支持的革命軍逮捕處決身亡。此兩經驗十分鮮活地給予金正恩一些教訓，即棄核無法確保政權或領導人安全，擁核才能帶來安全、維繫政權生存。²⁰

三、核武運用思維轉變：從戰略核武到戰術核武

2022年，北韓國會通過《國家核武政策法》（The Law on the

¹⁷ “Press Statement of DPRK Foreign Minister” *KCNA Watch*, April 21, 2023, <https://shorturl.at/akpyE>.

¹⁸ “KPA Marshal Ri Pyong Chol on DPRK’s Tough Stand on U.S. Provocation,” *Korean Central News Agency*, April 17, 2023, <https://pse.is/4vddyq>.

¹⁹ Bruce Bennett, “How Kim Jong-un’s Fears Shape North Korea’s Nuclear Weapons Agenda,” *RAND Blog*, April 19, 2023, <https://pse.is/4wrhee>.

²⁰ Fyodor Tertitskiy, “Learning the lessons of Libya: North Korea and Gaddafi,” *NK News*, November 22, 2018, <https://pse.is/4yb836>; Målfrid Braut-Hegghammer, “Why North Korea succeeded at getting nuclear weapons—when Iraq and Libya failed,” *Washington Post*, January 2, 2018, <https://pse.is/4w75fa>; Wyn Bowen and Matthew Moran, “What North Korea learned from Libya’s decision to give up nuclear weapons,” *The Conversation*, May 11, 2018, <https://pse.is/4wxrbg>; Målfrid Braut-Hegghammer, “Giving Up on the Bomb: Revisiting Libya’s Decision to Dismantle its Nuclear Program,” *Wilson Center*, October 23, 2017, <https://is.gd/efpQdO>.

DPRK's Nuclear Forces Policy) 藉以取代 2013 年《鞏固核武器國家地位法》(The Law on Consolidating the Position of Nuclear Weapons State)，兩法差別在於 2013 年的法律授權北韓可以使用核武器「阻止或擊退敵對勢力的入侵或攻擊，並對挑釁的根源進行毀滅性報復打擊」，但新法則擴大核攻擊的條件，「核力量的首要任務是遏制戰爭」，增列額外任務「核力量在嚇阻失敗狀況下，可用於執行擊退敵對勢力侵略與進攻，並取得戰爭決定性勝利的戰術任務」。²¹2013 年的核武思維主要是藉由擁有可靠可信的核武，來嚇阻美國對其發動核攻擊；並用「以核制核，以正面對抗回答正面對抗」原則進行強烈回應；²²但到 2022 年已增加具有戰術運用的核武思維，也就是北韓核武可以用於傳統戰爭衝突中，藉以阻止對手國採取傳統軍事打擊。

肆、對中國的意涵

一、北韓擁核將成為中國的戰略資產或負擔？

在中美戰略競爭、烏俄戰爭當下，中國及俄羅斯亟需國際合作的夥伴，北韓毫無疑問是中俄積極爭取的對象。過去研究指出擁有核武將驅使領導人對外行為採取更約束的立場，降低核武國家間爆發戰爭的可能性，²³亦可能促使擁核國採取更自主的外交路線。²⁴根據評估北韓恐至少保持 45 顆核彈頭，²⁵這似乎是從中國方面學習到以「最小嚇阻」(minimum deterrence) 作為建構核武力量的方針。當北韓擁有核武之後，在國際經濟制裁下，若中俄持續提供北韓經濟援助，北韓與中俄應可保持良好的戰略合作，則成為中國的戰略

²¹ Hwang Ildo, "DPRK's Law on the Nuclear Forces Policy: Mission and Command & Control," *Institute of Foreign Affairs and National Security*, October 12, 2022, <https://pse.is/4vgy1x>.

²² "Press Statement of Spokesperson for DPRK Foreign Ministry Issued," *KCNA*, February 2, 2023, <https://shorturl.at/yEFLY>.

²³ Waltz, "The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better: Introduction".

²⁴ Mark Bell, "Beyond Emboldenment: How Acquiring Nuclear Weapons Can Change Foreign Policy," *International Security*, Vol. 40, No. 1, 2015, pp. 87-119.

²⁵ "Estimating North Korea's Nuclear Stockpiles: An Interview with Siegfried Hecker," *38North*, April 30, 2021, <https://shorturl.at/auBFT>.

資產。反之，若北韓採取更自主的外交行為，中國則可能改變與北韓關係。例如 2013 年 3 月北韓不顧中國反對進行核試，國家副主席李源潮 7 月訪朝曾當面向金正恩表明，「擁核對中國戰略性安全帶來危害」，²⁶官媒則對北韓核試大加批判，呼籲中國應減少對北韓經濟援助。²⁷美國蘭德公司（RAND）2021 年研究也指出，「北韓擁核對中國構成實質威脅」，²⁸北韓恐將成為中國的戰略負擔。易言之，北韓擁核後是否成為中國的戰略資產，取決於北韓的戰略選擇。

二、引發區域戰略合作正惡化中國戰略環境

針對北韓核武威脅，日韓將持續在美國核保護傘下，不致走向擁核之路。值得觀察的是，北韓核武所產生的反作用力，正驅動區域國家更多的軍事合作應對，例如韓國 2016 年同意美軍部署薩德系統（THAAD）；美國在 2021 年 6 月正式解除 1979 年有關韓發展飛彈的技術限制；²⁹美韓在 2023 年 4 月發表《華盛頓宣言》（Washington Declaration），美軍決定增加在韓核資產可見度，包含可攜帶 20 枚「三叉戟 2 型」（Trident II）飛彈的俄亥俄級潛艦；³⁰2022 年日本通過新的《國家安全保障戰略》更將北韓列為僅次於中國的安保環境挑戰，決定發展遠距（stand-off）的反擊能力；日相岸田及韓總統尹錫悅也積極開展「穿梭外交」，推動日韓、美日韓安全合作等，均對中國外部環境形成困境。

伍、結論

²⁶ 〈安理會將不停止制裁……當面給金正恩警告〉，《東亞日報中文網》，2013 年 8 月 2 日，<https://www.donga.com/tw/article/all/20130802/448269/1>；〈中評論壇：朝半島危機影響亞太安全〉，《中國評論網》，2013 年 7 月 30 日；〈朝鮮核爆中國該如何應對？〉，《中國評論網》，2013 年 2 月 13 日；〈王毅表態「不允許在中國家門口生事」〉，《新華網》，2013 年 4 月 7 日；“Kim Jong Un Meets with Vice President Li Yuanchao,” *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*, July 26, 2013, <https://is.gd/KIRFp1>。

²⁷ Wenxin Lia and Ji Young Kim, “Not a blood alliance anymore: China’s evolving policy toward UN sanctions on North Korea,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 41, Iss. 4, 2020, pp. 610-631.

²⁸ Bruce W. Bennett and Diana Y. Myers, “North Korean Nuclear Weapons Pose an Existential Threat to China,” *The RAND Blog*, July 13, 2021, <https://shorturl.at/fQRWZ>.

²⁹ “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” *The White House*, May 21, 2021, <https://reurl.cc/R0njLe>.

³⁰ “Washington Declaration,” *The White House*, April 26, 2023, <https://pse.is/4t7m98>.

由此看來，無論中國如何看待北韓的戰略價值，中國放任北韓發展核武，短期來看，雖可獲得在戰略競爭下的籌碼，但長期來看，區域國家以北韓之名加強軍事合作，無形中也提升區域國家對中國的軍事嚇阻力量。由此看來，北韓擁核對中國的外部戰略環境都是負面影響。

本文作者林柏州為淡江大學國際事務與戰略研究所博士候選人，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。主要研究領域為：印太區域安全、美中台關係、中共軍事、國防軍事。

North Korean Nuclear Weapons Development and Its Implications for China

Po-Chou, Lin

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

North Korea's civilian nuclear development program originated in the 1960s. It joined the International Atomic Energy Agency in 1974 and signed the Nuclear Non-Proliferation Treaty in December 1985. However, it withdrew from the IAEA in June 1994 and continued to negotiate with the U.S. and participate in the Six-Party Talks. Under strong international pressure, North Korea sometimes participates in and sometimes withdraws from the non-proliferation mechanism, but the goal of developing nuclear weapons has never changed. After Kim Jong-un replaced his father Kim Jong-il as leader of North Korea, he accelerated nuclear weapons and missiles development. This article will discuss the current status and intentions of North Korea's nuclear weapons development, so as to understand how a small country counters the threat of a big country. North Korea is developing nuclear weapons, with diversification of vehicles to form a nuclear deterrence posture. At the end, the article discusses a nuclear-armed North Korea, which has caused regional countries to strengthen military cooperation in the name of North Korea and has worsened China's strategic environment.

Keywords: North Korea, Nuclear Deterrence, Kim Jong Un, Nuclear Weapons