

美國重返亞太軍事戰略： 戰略內涵的觀點

沈明室*

美國重返亞太主要透過經濟、政治與軍事三個面向來實踐，並以軍事為主要的核心，因為美國軍事武力在亞太地區的展現，對亞太和平與穩定而言，具有重要影響力。尤其在中共政局正值權力接班變數、北韓在和平接觸與武力展現間反覆無常、南海問題爭議難解之際，美國重返亞太的軍事戰略對某些國家而言，如芒刺在背；對其他國家而言，則又是戰略保證的重要關鍵。因此，探討美國重返亞太，必須對其戰略內涵加以分析。本文透過戰略內涵的觀點，對美國重返亞太軍事戰略加以分析，探討美國在亞太軍事戰略的目標，運用的手段與方法，及可能面臨之風險，並提出軍事戰略層次的政策建議。

美國重返亞太戰略的形成

美國在「九一一事件」發生之後，因本土遭逢前所未有的攻擊，遂對主謀的蓋達恐怖組織發起反恐戰爭，投注國家大量預算與軍隊接連進行阿富汗戰爭及伊拉克戰爭。初期軍事作戰行動很快結束，但因為阿富汗神學士政權及伊拉克游擊隊持續對美國及北約部隊進行破壞性攻擊行動，使美國戰後

* 作者為國防大學戰略研究所助理教授

綏靖工作曠日廢時，造成士兵死亡人數超過軍事作戰狀態，出兵行動的國防預算也拖垮美國的經濟。¹

事實上，在美國正規作戰行動剛結束後的2004年，就有重返亞洲的構想及行動。因為美國發覺中共在美國忙於伊拉克及阿富汗作戰行動之際，已經透過睦鄰政策、和諧世界或西方所稱的魅力攻勢(charming offense)，擴大與東協及其他週邊國家的互動與合作，強化經濟合作關係。美國因反恐合作與菲律賓、印尼、新加坡、泰國等仍維繫正常關係，其他東協國家原本就有自主化的傾向，逐漸排擠美國在亞太的影響力，使美國一直想找機會改變某些國家的疏離態度。當南亞發生大海嘯、菲律賓發生土石流災變、緬甸發生熱帶氣旋災害時，美國運用太平洋部隊的軍力投入救災工作，並提供經濟與物資的協助，藉此重振在亞太的影響力。

即使伊拉克與阿富汗的戰後綏靖與重建工作成效緩慢，美國為了避免陷入長期戰爭泥淖，重蹈越戰覆轍，遂制定從伊拉克及阿富汗撤軍的時限，並逐步的完成撤軍行動。目前美軍已完成伊拉克的撤軍行動，僅留部分支援中央情報局的兵兵，或民間聘僱武力；阿富汗的美軍則在神學士政權實力尚存、屢遭自殺炸彈及路邊炸彈攻擊，和士兵情緒日漸不穩的情況下，亦制定了撤軍時程；美國及北約部隊在2014年底，向阿富汗方面移交全部的保安權責。由於賓拉登已經被擊斃，最初設定戰爭目標已達成，如果沒有突發事件的影響，美國應會依時完成撤軍行動。

¹ 美國在伊拉克的8年時間共陣亡約4,500人，歐巴馬曾言花費超過1兆美元，而民間經濟學家則認為應達3兆美元。而美國在阿富汗戰場10年中共陣亡約1,800人，美國國防部預估花費約3,232億美元。

在亞太地區，從 2009 年開始，中共對領土主權的態度日趨強硬，與菲律賓、馬來西亞等週邊國家多次發生驅趕漁船的事件，並分別在 3 月及 6 月發生中共漁船騷擾美國情報船無暇號 (USNS Impeccable) 事件，以及美國驅逐艦麥侃號 (USS John McCain) 與中共潛艦碰撞事件。從 2010 年 3 月 26 日的南韓「天安艦」事件之後，美國接連與日本、韓國及越南在東海及南海演習，更激化中共與週邊國家的軍事防範態勢；另外由於南海周邊國家對於中共強勢驅趕漁船及伸張主權作為的反制，使中共原有魅力攻勢的成果已然褪色，周邊國家希望透過連結大國或是區域國家合作，防範中共在領土主權的強硬作為。

美國國務卿希拉蕊在 2009 年於東協區域論壇首次提出重返亞太，又於 2010 年 9 月 8 日在紐約外交委員會 (Council on Foreign Relation) 宣告美國重返亞太地區，並確認日本、韓國和澳洲等盟國的關係。2011 年 10 月，她在《外交政策》雜誌 (Foreign Policy) 發表〈美國的太平洋世紀〉(America's Pacific Century) 一文，宣示美國重返亞太區域的政策與決心。文章開宗明義指出，「未來十年，美國最重要的工作之一，必須鎖定於亞太區域，增加在外交、經濟、戰略及其他面向的投入」，歐巴馬也提出美國是太平洋國家，自己是太平洋總統。2011 年 11 月，亞太經合組織 (APEC) 會議在美國夏威夷檀香山舉行。歐巴馬在這次會議不斷強調宣講美國重返亞太的戰略。

由此可以看出，美國希望透過經濟、政治 (外交) 及軍事的三種戰略來重返亞太，希望透過經濟的合作，增加美國與亞太國家的貿易，提振美國經濟復甦；擴大與亞太國家的政治與外交互動，強化週邊國家美國承諾的信任；調整軍事部

署以預防可能發生的重大衝突，提供盟國明確的安全保證。

美國重返亞太軍事戰略目標

根據美國 2011 年出版的《國家軍事戰略》(National Military Strategy) 強調美國國家軍事戰略目標總共有四項，分別是：²

- 反制暴力極端主義
- 嚇阻及打敗外來攻擊
- 強化國際及區域安全
- 形塑未來武力

說明美軍仍以打擊恐怖主義為優先，必須防範潛在敵對國家可能的攻擊行動，並持續國際與區域安全維護者的角色，而且更重要的，因為美國經濟的需求以及戰略環境的改變，美國的軍事武力也必須轉型。

另外，在 2012 年 1 月美國國防部出版的《國防戰略指導》(2012 Defense Strategic Guidance) 最能代表美國近期重返亞太軍事戰略布局的內涵，報告中提及美國軍隊的任務總共有十項：³

- 反制恐怖主義及非常規戰爭
- 嚇阻與擊敗外來攻擊
- 因應反介入及區域拒止兵力投射

² US Joint Chief of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America: 2011 Redefining America's Leadership* (Washington D.C.: US DoD, 2011), p.4.

³ US DoD, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (Washington D.C.: US DoD, 2012), pp.4-6.

- 反制大規模毀滅性武器
- 在太空及網界空間的有效作戰
- 維持防護、保障及有效的核嚇阻
- 保衛本土及給予文人政府支持
- 提供穩定的軍力展現
- 維持穩定與反叛亂作戰
- 進行人道、災害防救及其他任務

按理說，美國軍事戰略承受國家安全戰略及國防戰略的指導，發展出軍事戰略的目標，然從上述兩份報告來說，國防戰略指導的任務比較詳細，具體指出美國軍隊必須執行的目標。

以亞太區域來說，因為涵括了朝鮮半島、西太平洋的東海、釣魚台及南海等可能發生衝突之區域，美國也協助印尼及菲律賓的反恐行動，在亞太地區上述美軍的十項任務都包含在內。但若就其重返亞太的軍事戰略而言，其主要的目標就是在營造因應未來衝突的戰略態勢、強化嚇阻與擊敗外來攻擊的部署、給與亞太區域同盟安全保證，並由此延伸出亞太軍事戰略的方法。

美國重返亞太軍事戰略的方法

依據美國國防戰略指導，美國從要求其軍隊「同時打贏兩場戰爭」轉變為只要求美軍「具備打贏一場大規模常規戰爭的能力」，同時在另一場可能同時發生的突發衝突具備「干擾、破壞、嚇阻」的作用。就亞太地區而言，正因為美國只能打一場大規模戰爭，如果中東或中亞爆發大規模戰爭，美國就必須在亞太地區的衝突採取戰略守勢作為；換言之，如

果美國在亞太地區爆發大規模的戰爭，在中東及中亞地區只能採取守勢。對美國而言，此種選項限制了戰略主動權及彈性。但是，美國就算是採取戰略守勢，並非是閉門守城的被動防禦策略，而是如介入利比亞內戰一樣，雖未直接派遣地面部隊，但會聯合同盟國家以海空武力介入，希望以海空優勢武力改變戰局，但又能夠隨時脫身，不會陷入泥淖。

基本上，美國重返亞太軍事戰略的方法，主要採取軍事戰略調整、戰力預先部署、強化雙邊或多邊軍事演習等。

一、空海一體戰的發展

為了因應中共反介入及區域拒止的戰略，確保美國在亞太航行及行動自由，遂發展出空海一體戰(Air-Sea Battle)的戰略。此戰略強調美國空軍戰機和飛彈應與海軍的航母艦載機以及艦艇發射飛彈進行聯合作戰，原本在維持美國在西太平洋地區的地位，包括防禦性的目標，如保衛美國領土(比如關島)、海外軍事基地及其設施、保衛重要盟國、保護美國及其盟友的海上貿易。但也可以反守為攻的以空海作戰手段，發起先制攻擊，以壓制對方重要能源安全航道，破壞對手之戰略部署、以及在西太平洋地區進行有效的兵力投射。此項戰略必須整合美國在西太平洋的海軍、空軍的武力，廣泛利用太空作戰和網路科技。甚至於必須建立一個整合性的作戰平台，以統一指揮西太平洋地區的海、空軍作戰單位和基地，將區域內國家武力納入作戰系統之中，有效提升作戰效率。

二、軍事武力的部署調整

美日重新評估駐日美軍的整編計畫，美國擬在西太平洋

部署陸戰隊空地特遣部隊 (Marine Air Ground Task Forces, MAGTF) 的三個基地，除目前駐沖繩美軍基地之外，還要在關島及澳洲達爾文港設陸戰隊空地特遣部隊基地。美國的布局乃受到中共積極擴展海權勢力的影響，使美軍考慮增加東海、南海等周邊海域的部署，加強對中共的嚇阻。美國的戰略構想是，美國沖繩的駐軍將負責朝鮮半島、東海等東北亞地區；關島駐軍負責西太平洋全域；達爾文駐軍負責南海、印度洋的緊急應變。美軍前進部署的調整可以對區域衝突立即反應、快速的兵力投射、有效因應軍事衝突。「天安艦」事件使美國向韓國移交軍隊戰時指揮權時間從 2012 年 4 月 17 日延遲到 2015 年底，使美韓之間的軍事關係得到強化，維繫原本美韓之間的作戰指揮架構。

三、強化雙邊及多邊演習

美國基於亞太盟國的需求，原本就常展開例行性演習，如每兩年舉行一次，與太平洋周邊國家進行的「勇者之盾」(Valiant Shield)、「環太平洋演習」(RIMPAC)⁴ 的多邊演習，以及美國與盟國定期舉行的美韓、美泰、美菲、美日聯合演習，早已有多年歷史。另外，針對突發事件或新增突發狀況，美國也會主導舉行針對性的演習。如美國和日本並於 2010 年 12 月在釣魚台水域舉行「離島奪回」聯合軍演，演習的設定是從「敵國」手中收復被占領的小島。美國在 2010 年 8 月與越南舉行首次聯合演習，美韓在 2010 年 7、9 月分別在黃海及日本海舉行聯合演習。

美國曾與菲律賓、印尼、馬來西亞、新加坡、泰國和汶

⁴ 美軍於 2010 實施此兩種演習，預計在今年舉行。

萊六個國家共同在麻六甲海峽舉行聯合反恐軍演，並且將反恐內容擴大至打擊海盜、跨國犯罪和走私等方面。在西太平洋地區，美國不斷與盟國舉行軍事演習，相關國家也積極參與，如韓國願意派遣營級部隊參與今年美泰的「金色眼鏡蛇」演習，為期 11 天的聯合軍演在泰國舉行，於今年 2 月 7 日展開，參加演習國家包括美國、泰國、新加坡、日本、印尼、南韓和馬來西亞，參演總兵力達 1.3 萬多人。

另外，美菲兩國將於 4 月 16 日至 27 日在菲律賓呂宋島和巴拉望島以西海域舉行「肩並肩」2012 聯合軍事演習，大約有 4,500 名美軍士兵和 2,300 名菲律賓士兵將參加軍演，來自其它東南亞國家 20 名代表列席軍演，有些國家也代表參加指揮所兵棋演習。今年選靠近南海的巴拉望島舉行，也兼顧了南海主權爭議問題。

美國重返亞太軍事戰略手段

美國重返亞太軍事戰略的手段，也就是可以運用的軍事資源及武力，大致可以區分傳統武力、新型作戰平台、盟國武力三項。

一、傳統武力

美國在亞太地區的傳統武力及可投射兵力原本就具有優勢，但因為常備機動打擊部隊納入阿富汗作戰輪調任務，除了駐紮在日本、韓國之地面部隊及陸戰隊外，主要以海空力為主。當美軍陸續從伊拉克及阿富汗撤軍後，經過調整與重新訓練之後，將有部分武力駐防亞太地區，以前述的沖繩、關島、澳洲為主。也因為澳洲駐軍地位的強化，未來連結阿

拉斯加、夏威夷及澳洲的第三島鏈防禦型態也將正式成型。

另外，未來幾年，美國派駐太平洋的艦艇佔海軍艦艇總數的比例，將從現在的 52% 增加到 60%，航空母艦也將從 5 艘增加到 6 艘。陸戰隊兵力的調整部署，也與此有關。未來美海軍可能發展新型艦載偵察和無人攻擊機，能夠在 1,500 哩之外攻擊目標，這樣美國海軍的航空母艦就可在遠海展開攻擊行動，相當程度可以抵消中共積極發展的反艦彈道飛彈的優勢。

二、新型作戰平台

美國為了因應中共反介入與拒止戰略，強調維持水下作戰能力、發展新型轟炸機、改善飛彈防禦及強化關鍵基地設施的韌性與效能。除了被動性的防護能力提升之外，攻擊性的作戰平台意為重點之一。例如以目前美空軍的轟炸機數量來看，已擁有 B-2 隱形轟炸機、B-1B 和 B-52 戰略轟炸機，足以對他國目標發動致命打擊。但美軍內部分析認為，現有轟炸機大都在上世紀七八十年代建造，難以適應未來戰場需求，在中俄等擁有強大防空體系的國家面前，美國轟炸機可能將無用武之地。

另外，美國將發展新型遠程轟炸機，以確保能穿透中共防空網。由於中共在東部沿海省份建構綿密的防空網，伊朗在核設施等重要地區部署聯合防空體系，美國空軍需要新型轟炸機來突破中共及伊朗的防空網。因此，發展新型轟炸機成為美國未來保持軍事優勢的重要項目。美空軍已對未來轟炸機提出明確的需求：一是可從美國本土發動遠程打擊，以解決對中俄等潛在敵對國家缺乏前進空軍基地遂行縱深打擊問題；二要具備先進的隱形功能，能成功滲透敵國的防空網；

三要具備超音速飛行能力，以進行全球快速打擊。

三、盟國武力

除了原本美國亞太盟國的武力，如韓國、日本、菲律賓、新加坡、澳洲、紐西蘭等之外，美國也積極強化與其他戰略夥伴國家的軍事合作，如印度、越南、馬來西亞、印尼、汶萊、泰國等。基本上，盟國及戰略夥伴國家武力與美國會有不同等級的合作關係。美軍與盟國之間主要是組成聯合作戰部隊，在既有指揮機構或新編架構下，遂行統一作戰行動；或者在面對突然攻擊行動時，共同進行作戰任務。這些盟國與美國軍隊的演習會在例行架構下進行，但因為衝突事態提升而深化合作關係。戰略夥伴國家如印度、越南等，對於共同聯合作戰型態會有所保留，但是透過軍事演習或密集交流，加強兩國軍事合作的態勢，則是水到渠成。

如果與中共發生軍事衝突，能獲得美軍的協助，自然是這些國家最大的期望，透過合作產生延伸嚇阻的效應也可以，但是共同出兵協助第三國作戰，各國恐怕仍有不同考量，更何況美國承諾，戰爭國與援助國雙邊關係也是關鍵。例如印度與越南關係密切，不需美國要求，可能就會相互支援抗衡中共；但印度未必會支援菲律賓或馬來西亞等國，除非是美國要求或給予承諾。

美國重返亞太軍事戰略風險

一、亞太為重或中東優先

當美國公布新的國防戰略指導時，一般對於美國僅能從事一場大規模戰爭的直接看法就是，美國軍事武力經過縮減之後可能能力有未逮。目前美國將中共及伊朗視為主要威脅來源，

但是如果中共與伊朗因為刻意或巧合因素，同時發動對美國的衝突，美國將以哪場戰爭為優先，恐怕難以取捨。伊拉克、阿富汗等是美國透過長期戰爭所獲得地緣戰略利益的國家，美國不太可能輕易放手，大中東地區仍然是美國關注的重點。換言之，如果此時，亞太因為北韓問題、南海爭議引發衝突，美國有無足夠軍力介入，都是必須考量的問題。尤其北韓、伊朗及中共之間戰略合作關係密切，不能排除三國之間的彼此的戰略策應，以牽制美國的戰略部署。如果以色列在中東伊朗問題持續強硬，甚至獨斷專行，美國可能會被拉下水。屆時美國軍隊能否完全離開大中東地區，轉移至亞太，恐怕還有變數。屆時圍堵或反制中共將心有餘而力不足。

二、美國新戰略、新武器及國防轉型成效難料

因為經濟考量，美國準備將 140 萬規模的軍隊縮減為 100 萬，基於此，許多基地或常備部隊數量、新武器研發計畫等，都會受到影響。根據美國國防戰略指導，美軍要縮減規模、提升裝備，以適應未來戰爭的需要；但是面對中共、伊朗的可能威脅，又不能降低在亞太的軍事戰略部署與準備，沒有足夠的預算與資源將難以兼顧。美軍為了實踐空海一體戰戰略，相對的要發展新型轟炸機、反潛作戰能力、新艦艇發展等，如果進度落後，美國新戰略的落實也會受到影響。而在部隊縮減規模過程中，能否有效提升戰力，仍需經歷一段磨合期，這也成為美軍在亞太執行軍事戰略的風險。

政策建議

一、實質參與美國重返亞太的軍事戰略實踐

就美國的戰略考量而言，台灣是美國重返亞太軍事戰略

不可或缺的一環。但因中共因素，美國必須刻意隱匿低調。然而，台灣應該思考在美國積極在亞太調整戰略部署，並且進行多邊或雙邊的軍事演習過程中，可以扮演及參與何種角色。台灣曾經觀摩日本軍事演習，漢光演習也開放美軍參與，有關單位應該爭取在美國重返亞太的行動中，以觀察、研討或部分參與的方式，了解美軍與其他國家演習與軍事作戰合作模式，藉以調整我國聯合作戰相關想定與戰略指導。

二、掌握美國新戰略及武器系統整合對台影響

美國部隊規模縮減之後，用兵準則及戰略指導必然有所改變。尤其美國在中東及亞太利益難以兼顧，無法進行兩場大規模戰爭時，必須對另一場戰爭進行干擾與破壞性的軍事行動。面對類似情境，我國國防戰略不應抱持堅守一段時間後，可能會有美日援軍介入台海的樂觀期待。另外，我國對美國的軍購環境越來越困難，當美國新武器系統發展日益完備，連帶作戰觀念也調整時，我國軍購的品項及來源，勢必也要有通盤檢討。慎重考量如潛艦等重要武器載台的自力建造及發展，而美國對傳統武器整合經驗，也可對我提供重要參考。