

台灣當前建購潛艦之策略分析

王志鵬*

前言

2008年5月20日馬英九總統上任後，針對潛艦購案至今仍未有進一步明確決策；然而，美國總統歐巴馬上任之後的美中關係變化，對於此高敏感性的軍售項目，也一直是非常低調。不過，近期隨著美中雙方互動的立場與態勢，遭擱置延宕8年的潛艦購案也出現了許多微妙的訊息與變化。

2009年3月9日美國國防新聞周刊指出：由美國企業研究院及2049計畫研究所（Project 2049 Institute）共同組成的智庫：「台灣國防工作小組」（Taiwan Defense Working Group）¹，該智庫成員於2009年2月月底派員到台灣，向國防部提出專案報告：「台灣的國防策略：展望未來」（*Taiwan's Defense Strategy: A Look Toward the Future*）。報告中建議台灣應自行建立有效的防衛能力（effective initial independent defense），而就建購潛艦的問題，則指出美國至今仍無進展，台灣本身又有相當的國防工業潛力，因此台灣應自己先進行研製。石明凱（Mark Stokes）更表示，台灣向美國提出的原有方案既然行不通，台灣不妨採取主動打

開僵局，尋找符合軍事、經濟、政治效益的新方案，如此一方面展現台灣自我的決心與實力，一方面也可以讓歐巴馬政府在思考台海議題時有更寬廣的面向（alternative perspective regarding Taiwan）。

2009年4月13日美國國防新聞周刊再次引述類似說法，台灣政府對於美國前總統布希在2001年批准的8艘潛艦購案，考量美方不願於其國內重建生產線，以及為台灣蕭條的造船工業製造工作機會，決定考量自行建造的可行性。2009年12月15日國民黨立委林郁方公開表示，為降低重開生產線的高價建造費用，美國官方內部經評估建議台灣建購噸位較小的近海型潛艦。

國內重要學者看法之轉變

雖然，目前馬政府與國安會對於潛艦購案仍沒有明確的看法和立場，但從重要學者態度即可窺知其中已出現轉變。國內知名律師陳長文教授，自2002年以來多次於報章媒體公開反對軍購，典型反對觀點如2005年09月08日強調不但3千億的特別軍購立法院要為全民擋下，且應一併檢討每年260億的巨額國防

* 作者現為國立中正大學國家安全研究中心研究助理、中華經略國防知識協會（AMDaS）副研究員。

¹ 該小組成員包括都曾擔任美國國防部主管過台海事務的石明凱（Mark Stokes）、卜大年（Dan Blumenthal）、薛瑞福（Randy Schriver）等人，薛瑞福並且曾擔任美國國務院副助理國務卿。

預算。2005年10月27日以「軍購舊思維 政治新災難」，說明「經濟發展」早已取代「軍事兼併」成為兩岸問題的主要思維。再如2005年9月22日的「告訴美國條約不簽，軍購免談！」、2006年2月15日的「要有不為戰爭準備的勇氣」、10月31日的「該憂心軍購排擠了弱勢」、2007年1月6日的「若你沒飯吃，還會想軍購？」、2008年9月15日的「軍購迷思，洗腦魔曲何時了」與2009年3月17日的「投資戰爭不如投資和平」等論述，均強調花費大筆軍購預算之無用，甚至建議GDP3%國防預算應大幅降低。此外，知名經濟學者高希均教授亦於2009年1月8日撰文呼應，其指出負責國家財經大計的官員，必先要充分了解「機會成本」的重要，才能做對決策上的優先次序，否則就會付出資源被排擠的慘重代價。

不過很令人意外的是，陳長文教授於2009年3月23日發表的一篇「讓國防經費效益極大化」論述，卻出現了非常不同的轉變與見解。陳教授說明過去年度國防預算的六成都花在對外採購與後續維持上，單純的「為買武器而買武器」，既不會提高國內之科技水平，也不會改善台灣的經濟及擴大就業機會。假設8艘潛艦能採取「潛艦國造」的模式，則30%（約750億）的人力費用能擴大本土就業機會，60%的裝備物料費用，國內約可提供40%之品項（約600億）。加上日後維修能量的建立（約150億），將至少有一半的投資1500億可用於國內，如再進而引進投資及相關技轉，則將產生加乘之經濟效益。此論述與之前長期反對軍

購的觀點分析比較可以得知，並非陳教授反對軍購的立場有鬆動或轉變，而是在反對無用的軍購投資中尋找出一條可行合理的途徑，能夠結合其他非軍事領域提升綜合投資效益的方式，而這樣的變化與影響力也確實正逐漸在形成。

建造近海型潛艦的優點

小型潛艦的嚴格定義應該是500至1000噸型的近海型潛艦，而非200噸左右的迷你潛艦。對於台灣國內研究建造近海型潛艦之概念並非近期才有，國內學術與研發單位近十年來早已不乏有對小型潛艦的研究與建議，如國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心即曾於2006年7月提出「國造小型潛艦之策略建議」，其規劃期望能獲得政府約百億元台幣的經費的支持，用以成立專責研發團隊以及公司，由國外潛艦技術人員加入團隊引進技術，以德國206A型潛艦為基本構型自行研發建造五百噸級原型艦，只可惜當時的政府尊重海軍堅持直接軍購的政策未予以重視，否則目前可能已經獲得部份研發成效。

採納近海型潛艦於國內研發或技術轉移建造的策略優點與可行性有九：

- 一、於立法院將獲得跨黨派之支持：2002年立法院跨黨派130位立法委員要求行政院在潛艦採購案，以技術轉移方式在國內建造。
- 二、縱觀台灣未來擬建購的國防武力中能夠達成馬英九總統的國防目標者，潛艦將是可行的兵力之一，潛艦可在毋須獲得海空優勢情況下，秉持隱匿的

特性能深入敵境執行不同的任務。在台海衝突發生之前，可以先行部署進行嚇阻，衝突發生後能產生「序戰首勝」，延長敵之時耗功能。

- 三、潛艦於平時擔任假想敵之責，目前台灣海軍的潛艦戰隊已出現可用數量之窘境，若無足夠潛艦協訓水面作戰艦與空中反潛兵力（12架 P-3C），台灣的反潛戰力將大打折扣。
- 四、過去反對建購潛艦者，主要原因在於兩岸緊張關係和緩不願碰觸敏感軍售，且美方提出建購潛艦需求經費（Independent Cost Estimate, ICE）過於龐大。2006年2月前美國國會議員羅伯·席蒙斯（Rob Simmons）訪台時即指出，依據美國業界的估算約僅需美方提出預算的三分之一至二分之一即已足夠；若建購策略改變為近海型潛艦，所需經費將更低廉。
- 五、面對兩岸情勢與中國未來軍力發展，台灣建購潛艦的研發規劃不在噸位大小，而在於不對稱作戰能力的選擇發展，因此建購近海型潛艦符合「低門檻、低成本、低風險」，可與劍龍級潛艦形成兵力高低配置，經模組化多功能任務型態搭配，能夠於淺水海域以靜制動、執行前進打擊，後續更進而能夠結合前瞻發展（AIP、空中與水下無人載具）。
- 六、技術轉移於國內建造能夠將軍事投資與後續的作業維持轉化為內需，刺激相關產業與提高國民就業，有助民生與國防合一理念的落實。
- 七、研發的啟動與投入可表明台灣長期發展潛艦自我防衛的決心。

- 八、近海型潛艦可以機動進駐大型漁港，分散配置佈署與機動整補方式，可大幅增強導彈攻擊母港（左營與蘇澳）下的存活力。
- 九、除軍事用途外，平時尚有其他非軍事用途之價值，如監偵、情蒐、國土安全、海洋科究【科研？】及護漁與緝毒等（澳洲與加拿大已經分別驗證運用）。

政策建議

一、建購策略與思維宜隨美－中－台三邊之變化彈性調整：

就2009年12月15日國民黨立委林郁方所言分析，美國官方人員之所以提出小型潛艦的考量，自然基於美國目前外部環境與內部利益所做出的妥協之策，一來降低敏感度不致得罪中國，二來給台灣選項不失信用，三來可以弭平核子潛艦社群反彈聲浪。因此，台灣海軍之興建購買策略與思維宜因應此態勢順勢而為。

二、定位為台灣發展不對稱作戰重要兵力之一：

2008年的「國防報告書」與「四年期國防檢討報告」，以及2009年的「國防報告書」都將「非對稱作戰能力」列為未來發展的項目，由於台灣的國防在軍力上無法與中國長期競爭，只能就有限的資源尋求有利的條件發揮最大的整體力量，因此，必須清晰務實考量發展自身可行的「不對稱作戰」能力，此確實是最佳上策。

現任美國國務院東亞助卿康貝爾 (Kurt Campbell) 所創立的華府智庫「新美國安全中心 (Center for a New American Security)」於 2009 年 12 月發表的一篇報告中表示：「美國政府應該採取具體行動支持台海兩岸和解，同時應協助台灣構建『非對稱戰力』。」該報告中亦建議美國歐巴馬政府在軍售議題上，誠如美國國防部助理部長葛瑞森 (Wallace Gregson) 所言，台灣應該發展「非對稱戰力」，使敵人不敢輕舉妄動，因為敵人若要攻擊台灣必須付出更高的代價。該報告亦明確指出，美國 2008 年所同意出售台灣的軍備與台灣要求購買的 F-16C/D 戰機，都未必是能夠提升台灣的非對稱戰力的兵力；而發展非對稱戰力，台灣軍方必須建立新的作戰準則和戰術。且美台應成立聯合分析小組，從財政、政治和軍事等方面通盤考量，於台灣下次 2013 年的「四年期國防檢討報告」中明確提出。不過無論是 2008 年首部「四年期國防檢討報告」或是 2009 年新版的「國防報告書」中並未清楚定位什麼是台灣國防必要的非對稱戰力，因此應該將建購足夠數量之潛艦艦隊明確列為發展「不對稱作戰」的重要兵力之一。

三、基於各社群的利益策略結盟來推動：

目前潛艦建購問題實質的關鍵行為者有四：即「美國國會」與「美國海軍」，以及「台灣立法院」與「台灣海軍」。此四個行為者各自有其獨立意識與利益，再者這四者的背後均有不同的次級團體給予支持，產生有別於一般軍售非常複雜的情況，對於潛艦購案目前最有效的

方法就是「結盟」。結盟可視為達到長短期、特定議題的目標所做的合作性行為，試圖以集體的影響力來達成一定的目標。它有別於同盟 (alliance)，因為同盟是指各成員在條文規定下有明確的責任與義務所做的合作性行為。依據「策略結盟」概念，海軍可基於「落實國造、技術深耕」而與產業界、學術界結盟，台灣產業界、學術界可以「技術轉移、彼此互利」的基礎與美國或國際建造商結盟，台灣海軍可基於「協助台灣建立潛艦能力分擔亞太防務、不影響美核潛政策」的理念與美國海軍結盟，美國國會可以「維持潛艦產業技術存活、增加就業人口」與美國海軍結盟，如此各方共同基於不同層次的利益結盟，由第二層的外圍分別向內圍的四方關鍵行為者推動，潛艦建購問題即會明顯有效的突破，形成四方共贏的最佳情況。

四、台灣擁有近海型潛艦對美國的戰略價值：

近期美國海軍逐漸增加在第一島鏈內的監偵活動，不過噸位龐大的核動力潛艦並不適合於如此淺水海域執行任務，因此多由水面艦艇與空中偵察，但造成的衝突機率也逐漸增加。現行的 3,000 噸型劍龍級潛艦在操作上的顧慮亦然，然而 500 噸級的近海型潛艦則可充分展現靈活，且在此水深 200 公尺以下的海域近海型潛艦無論聲、磁之自我噪音值與聲納反射截面均低於大型潛艦，甚至低於環境噪音因此將更加隱蔽。因此，台灣近海型潛艦是可以銜接美國現行的戰略空隙，對美國而言其地位類似過去的黑蝙

蝠中隊與黑貓中隊，這樣的觀點美國海軍政策部門會更容易接受。

五、展現軍事專業能力，公開面對外界質疑：

潛艦案由於涉及複雜的政治因素與利益，因此應該採取更公開且主動積極的作為，以爭取民間社群的支持。如近期2010年1月26日由民間主辦的「兩岸和平共處法」跨媒體辯論會，就是相當良好的展現論述的典型案列，雖然不見得立即能夠建立共識，但是卻能夠引發迴響逐漸聚焦。因此，海軍與國防部就潛艦建購的戰略觀點，應該要有自信與勇氣提出具備前瞻、符合國際現實以及有限財力的規劃，並能夠公開面對外界之質疑與批評。

六、把握契機，否則將不是全有就是全無：

目前在美國歐巴馬政府以及馬英九政府的中國政策之下，國防部與海軍想要突破建購潛艦的瓶頸，自然要比過去更為艱難許多，但並非全然沒有機會，依據目前國內、外之資訊氛圍分析觀察，海軍與國防部若不能體會此種變化，過度堅持與遲疑，都將可能失去籌獲潛艦的支持與最後的一線希望。