



# 國防情勢月報

## *Defense Situation Monthly*

中國在「一帶一路」倡議之軍事外交觀察：以上海合作組織為例	陳亮智	1
習近平訪日與日中簽署「第五份政治文件」可能性之研判	王尊彥	8
由日本防衛大臣訪中檢視中國對日本的戰略性容忍	楊雯婷	21
美國網路作戰目標標定與效益評估之挑戰	杜貞儀	33
美國海軍的戰略調整	舒孝煌	43

# Defense Situation Monthly

<b>China's Military Diplomacy In BRI: Analysis of Shanghai Cooperation Organization</b>	<i>Liang-Chih Evans Chen</i>	1
<b>Looking Ahead To Xi's Japan Visit And Options For The Anticipated “Fifth Political Document”</b>	<i>Tsun-Yen Wang</i>	8
<b>China’s Strategic Patience Toward Japan: Observations From Taro Kono's Visit</b>	<i>Florence Wenting Yang</i>	21
<b>U.S. Cyber Ops: Challenges for Its Targeting, Assessment</b>	<i>Chen-Yi Tu</i>	33
<b>The U.S. Navy's Strategic Adjustment</b>	<i>Hsiao-Huang Shu</i>	43

# 中國在「一帶一路」倡議之 軍事外交觀察：以上海合作組織為例

陳亮智

國防戰略與政策研究所

## 壹、前言

2020年2月1-3日，美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）訪問了中亞三國——白俄羅斯、哈薩克、與烏茲別克。由於美國即將從阿富汗撤軍，並且希望強化其在中亞的影響力，於是蓬佩奧的中亞之行被認為是華盛頓正準備啟動它的新中亞戰略。然而，因為中亞各國普遍與中國及俄羅斯友好，因此美國恐怕很難在短期內將哈薩克與烏茲別克轉化成自己的堅強夥伴；也因為地理距離遙遠的原因，華盛頓將不易在中亞地區發揮其影響力。<sup>1</sup>

事實上，隨著「一帶一路」倡議逐漸地發展與落實，以及中國在沿線上逐漸取得若干的外國港口與戰略支點，加上解放軍近年來在軍事現代化與遠洋海軍發展上的成就，原本該倡議所強調的「經濟發展」與「商務貿易」重點已逐漸浮現許多「軍事安全」與「軍事戰略」的聲音，甚至是後者與前者並駕齊驅。而這樣的變化似乎正在反映一個趨勢，即「軍事」手段原來是定義為「一帶一路」倡議的「保護者」角色（工具論），後來逐漸轉換成「一帶一路」倡議亦在成就中國的「軍事」企圖（目的論）。換言之，中國人民解放軍原先是「一帶一路」倡議的「保護者」，而後逐漸轉變成「一帶一路」倡議的推動是在

---

<sup>1</sup> Seymour Mammadov, "Why can't the U.S. strengthen its influence in Central Asia?" *CGTN*, February 1, 2020, <https://news.cgtn.com/news/2020-02-01/What-are-the-strategic-goals-of-Pompeo-s-visit-to-Belarus--NITVoX0iSQ/index.html>. 的確，若是將此放在中國此刻正積極推動的「一帶一路」倡議當中，則我們發現，美國的中亞戰略佈局非但起步遠比中國晚，其「印太戰略」的焦點也多放集中在海路的「二十一世紀海上絲綢之路」，而鮮少在陸路的「絲綢之路經濟帶」上進行著墨。就算華盛頓現在開始發展對北京在「一帶」上的戰略反制，中國在此沿線上既有的耕耘基礎恐怕不易為美國所超越、改變。

於實踐中國成為「國際軍事強權」的目標。在此過程當中，北京大量運用「軍事外交」(military diplomacy)的方式以維護其國家利益並落實戰略目標，其中又以「上海合作組織」(Shanghai Cooperation Organization, SCO)做為一個極其重要的平台。其理由可歸類於：第一、做為該組織的領頭國家而言，始於2001年6月的上海合作組織已存在、運作相當長的一段時間，因此利用此一多邊的國際機制，中國可以順勢推動沿線國家的多邊合作以落實當前的「一帶一路」倡議。第二、在安全議題上，上海合作組織原先即因強調反制極端主義(extremism)、分離主義(separatism)、與恐怖主義(terrorism)而有行之多年的聯合軍事演習與軍事合作，這適足讓中國擴大運用到「一帶一路」倡議沿線的國家，藉其軍事外交的發揮而既推動「一帶一路」戰略，同時也扮演軍事領袖大國的角色。

## 貳、中國軍事外交與「一帶一路」倡議的關連性

軍事外交又稱為「防衛外交」(defense diplomacy)，主要是藉由軍事交流、合作、互訪、援助與軍備控制等作為，讓國家彼此降低敵意，解決紛歧，進而建立戰略與軍事互信，以利推動彼此在軍事以及其他領域的合作，而這也已成爲中國在外交與軍事上混合運用的重要模式。<sup>2</sup> 此外，軍事外交的目的是在於維護、促進國家利益，是用於服務國家總體的外交政策與政經戰略。軍事外交是外交與軍事的重疊，是外交在軍事領域的延伸，是軍事在外交場域的運用；軍事外交是外交的一種形式，也是軍事活動的一項。<sup>3</sup> 整體而言，軍事外交的方式十分多元，包括軍方高層官員交流與訪問、軍事教育與訓練計畫推動、軍事援助、軍售、聯合訓練與演習、海軍艦艇港口訪問、軍事工業與科技合作等，甚至也包含若干非傳統的軍事行動，例如海上查緝走私

---

<sup>2</sup> 董慧明，〈中共「一帶一路」的軍事戰略意涵〉，《戰略安全研析》，2018年第151期，頁33。

<sup>3</sup> 劉琳，〈「一帶一路」沿線戰略支點與軍事外交建設〉，《中國與世界》，2017年第15期，頁63。

與打擊海盜、災難救助、與人道救援等等。

在論述有關中國「軍事外交」與「一帶一路」倡議的關連性之前，我們必須先釐清「軍事」與「解放軍」在「一帶一路」倡議中的定位問題，亦即前者是後者的「工具」或「目的」？固然，中國於2013年開始推動「一帶一路」倡議之時，主要是基於安全需要的理由，若干中國戰略學者認為，為了克服「一帶一路」沿線國家與區域因為政治、經濟、與社會的不確定性所帶來的潛在動盪與危險，中國軍隊必須「走出去」，以成為保護「一帶一路」倡議底下相關人力、財物與資產的安定力量。<sup>4</sup> 因此，「軍事」與「解放軍」在「一帶一路」倡議中可謂是屬於「保護者」的角色，是屬於實踐該戰略的「工具」。也因此，軍事外交即是中國服務、保障、與實踐其外交政策與政經戰略的一項工具，而「一帶一路」倡議適足以提供中國軍事外交發揮的一個嶄新舞台，而另一方面「一帶一路」倡議亦敦促中國必須發展其軍事外交的新思路與新作法。<sup>5</sup>

然而，從許多的跡象顯示，「一帶一路」倡議的推動並非只是中國單純的海外基礎建設投資與經濟貿易行為，而是同時參混著藉由讓解放軍「走出去」，進而將中國的軍事力量投射到更遙遠的地方，而這也呼應習近平於2017年所倡議的，要在2049年建成「世界一流軍隊」與成為全球軍事強權的雄心。準此，「軍事」與「解放軍」在世界

---

<sup>4</sup> 李大光，〈「一帶一路」戰略構想下的軍事外交〉，《中國經貿導刊》，2015年第21期，頁78-79；Jonas Parello-Plesner and Mathieu Duchatel, *China's Strong Arm Protecting Citizens and Assets Abroad* (London: The International Institute for Strategic Studies, 2015), pp. 54-60. 此外，軍事外交的推動亦可以滿足對大國關係與對歐盟關係的安全需求。例如中國必須善用軍事外交以強化與美國、日本、菲律賓、與越南等國的關係，因為它們與中國在東海、南海存在著嚴重的主權爭議與領土糾紛。而中國也應該運用軍事外交來穩住北京與莫斯科的友好關係，以共同應對來自於美國與西方民主國家的反制措施，參照：李大光，〈「一帶一路」戰略構想下的軍事外交〉，頁79。

<sup>5</sup> 若干中國的評論認為，中國軍事外交的新格局便是服膺習近平新時代的外交思想，並且接受中國總體國家安全觀與新時代軍事戰略方針的指導。而「一帶一路」倡議則是其服務的一個重大項目。參見：胡欣，〈中國軍事外交的新方位和新挑戰〉，《世界知識》，2019年11月，<http://www.fx361.com/page/2019/1101/5949359.shtml>。此外，在習近平指導之下，北京亦主動在其對外軍事交往中要求「講好中國故事」，傳播中國聲音，以提高中國的軍事軟實力與軍事文化影響力。參見：汪紅偉，〈主動講好「中國故事」：新時代軍事外交的責任擔當〉，《公關世界》，2018年第19期，頁40-45。

上的地位已逐漸轉變成「一帶一路」倡議的一項目的，是要讓中國成為國際上的軍事霸權。尤其值得注意的是，中國在推動「一帶一路」倡議的同時，也悄悄地在海外取得若干外國港口與戰略支點，包括 2015 年獲得巴基斯坦瓜達爾港的經營權，2017 年於吉布地設置軍事基地，同年取得斯里蘭卡漢班托塔港的控股權，以及 2019 年取得柬埔寨雲壤海軍基地部分獨佔使用權等，這些成果皆需要透過軍事外交手段以化解戰略支點國家對中國的戰略疑慮，同時也藉此進而改善、提升中國的國際形象，而後回饋於「一帶一路」倡議的推動，<sup>6</sup> 最終則是將促成中國成為國際軍事強權。準此，軍事外交仍是「一帶一路」倡議的重要、基礎工具，然其最後卻是帶出中國作為世界軍事強權的目的。

## 參、上海合作組織：中國在「一帶一路」倡議中進行軍事外交的平台

對北京而言，其當然可以對「一帶一路」倡議沿線的國家進行雙邊的軍事交流或合作以利於該倡議的推動並且發揮中國的軍事影響力。然而，如前所述，已有相當歷史與運作經驗的上海合作組織恰可是提供中國進行多邊外交的平台，有關安全議題的軍事合作又是該組織的一項重點，因此該組織很自然地成為中國推動軍事外交的重要場域。上海合作組織共有 8 個成員國（中國、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克、巴基斯坦、印度）、4 個觀察員（蒙古、白俄羅斯、阿富汗、伊朗）、與 6 個對話夥伴（亞美尼亞、亞塞拜然、柬埔寨、尼泊爾、斯里蘭卡、土耳其），其分佈跨越了東歐、中亞、中東、西亞、南亞、與東南亞等廣闊的區域，這些區域正是「一帶一路」倡議所經過的路線。在這些成員國、觀察員、與對話夥伴中，只有成員國印度沒有參加「一帶一路」倡議，但新德里的地理位置仍然處於

---

<sup>6</sup> 劉琳，〈「一帶一路」沿線戰略支點與軍事外交建設〉，頁 63-64。

「一路」所經過的路線上。因此，從中國的角度來看，北京確實亟需努力讓軍事外交與「一帶一路」的戰略構想相互搭配，藉此以加強與「一帶一路」倡議沿線國家進行安全與軍事的溝通對話，進而落實、強化彼此的軍事交往與合作。而上海合作組織成員「高比例」地參與「一帶一路」倡議，很自然地促成該組織成為中國積極推動軍事外交的平台。

做為上海合作組織的領導國家，不論是在國家政府高層官員的會晤，或是聯合軍事演習的舉行，不論是政治性議題的對話，或是區域多邊的經濟合作，由北京發起並提倡一系列的外交思維與發言，進而將它們落實在與會員國家的交往當中，這樣的模式預計將會運用到「一帶一路」倡議當中。<sup>7</sup> 因此，以中國推動「一帶一路」倡議的強烈企圖來看，其可仿效上海合作組織的模式以邀集「一帶一路」倡議沿線的國家共同參與討論它們與中國在「一帶一路」上所面臨的安全問題，甚至是擴及到其他政治、經濟、與其他方面的議題。準此，上海合作組織的基礎與經驗對北京如何在「一帶一路」倡議中發揮其軍事外交具有很重要的意義，而「一帶一路」倡議中的軍事外交將依此而延伸。

## 肆、中國在上海合作組織的主要軍事外交作為：「和平使命」聯合軍事演習

安全議題一直是上海合作組織重要的討論議題，也因為安全議題的存在，它提供中國得以發揮其軍事外交的空間。上海合作組織的安全議題主要是源自於成員國起初對有關邊界安全的重視，隨後則發展至有關非傳統安全的議題上，主要是為了對抗極端主義、分離主義、與恐怖主義所帶來的區域安全威脅。另外，為了因應美國與北大西洋

---

<sup>7</sup> Raffaello Pantucci, "The Dragon's Cuddle: China's Security Power Projection into Central Asia and Lessons for the Belt and Road Initiative," in Nadege Rolland, ed., *Securing the Belt and Road Initiative—China's Evolving Military Engagement Along the Silk Roads* (Washington: The National Bureau of Asian Research, 2019), p. 62.

公約組織 (North Atlantic Treaty Organization, NATO) 勢力的東擴所引發的「政體改變」(regime change) 衝擊，上海合作組織成員國亦將此視為是該組織的重要安全議題。從北京的角度來說，面對與處理以上的安全議題，其非但關乎成員國所處的中亞區域安全，同時它也關係到中國如何能達成它的外交政策以及自身的國內安全。

因應上述安全因素的考量，北京在上海合作組織中的主要軍事外交是透過聯合軍事演習的方式來發揮它的軍事與政治外交影響力，而當中又以「和平使命」(Peace Mission) 聯合軍事演習最具代表性。2002-2019 年之間，上海合作組織一共舉行了 13 次的聯合軍演，除了 2002 年的中國與吉爾吉斯反恐聯合軍演、2003 年的五國 (中、俄、哈、吉、塔) 聯合軍演、以及 2006 年中國與塔吉克反恐聯合軍演外，以「和平使命」為名的聯合軍演共有 10 次，分別在 2005、2007、2009、2010、2012、2013、2014、2016、2018、與 2019 所舉行。「和平使命」聯合軍演是上海合作組織成員國針對非傳統安全威脅所進行的反制演練，早先仍為俄羅斯所主導居多，但隨著北京的經濟與政治實力逐漸上升，中國後來逐漸取得主導的地位，同時北京也逐漸派出先進的武器參與演練，包括「轟六」(H-6) 轟炸機與「殲十」(J-10) 戰鬥機等。<sup>8</sup> 由於參與「和平使命」聯合軍演的俄羅斯、哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯等四國均屬於參與「一帶一路」倡議的國家，且位於中亞，是中國通往西亞與東歐的必經之路，因此北京是藉此而與中亞各國建立良好的關係，以促進沿線各國對中國「一帶一路」倡議的支持。

然而，一個有趣也是值得注意的現象是，在上海合作組織裡所進行的「和平使命」聯合軍演當中，我們並未看見「一路」沿線中的國家 (印度、巴基斯坦、斯里蘭卡、柬埔寨) 參與其中，尤其是印度與巴基斯坦兩國在 2017 年成為該組織的正式會員國之後。<sup>9</sup> 由此推論，

---

<sup>8</sup> Pantucci, "The Dragon's Cuddle: China's Security Power Projection into Central Asia and Lessons for the Belt and Road Initiative," p. 63; 劉承宗,〈上合組之歷次「和平使命」軍演之綜合解析〉,《歐亞研究》,2019 年第 6 期,頁 86。

<sup>9</sup> 在「二十一世紀海上絲綢之路」(海路)上,東協國家則於 2018 年 10 月首次與中國在廣東湛



雖然上海合作組織的成員基本上已包含了陸路「一帶」與海路「一路」的國家，然而在該組織裡最重要的「和平使命」聯合軍演當中卻未邀集「一路」的國家與會或參演，這說明了雖然上海合作組織是中國發揮其軍事外交的重要平台，但有關「一帶」與「一路」國家的軍事活動之整合，顯見北京在此仍有未竟之功，而這也是中國在上海合作組織裡推展軍事外交上所面臨極為棘手的部分，特別是中印之間與印巴之間的戰略分歧（strategic divergence）仍是該組織軍事安全整合工作上的最大挑戰。<sup>10</sup>

## 伍、結語

做為實現中國外交政策與政經戰略工具的軍事外交，軍事外交在「一帶一路」倡議實踐中確實扮演著極為重要的角色，而且它是中國各項軍事作為的基礎，包括在海外取得港口與戰略支點。從以上的討論我們發現，事實上中國對「一帶一路」沿線國家的軍事外交在「一帶一路」倡議之前即已發生，從上海合作組織的經驗裡看來，中國對中亞地區與國家的軍事外交已行之多年，並且建立了良好的基礎與關係，而中國亦順勢在「一帶一路」倡議上藉由上海合作組織此一平台推動其軍事外交。雖然美國可能正起步並準備在中亞實施它的新戰略，但華盛頓所面對的挑戰將非常地艱鉅。然而，從上海合作組織的經驗裡看來，中國軍事外交在「一帶」與「一路」國家的軍事活動整合上仍有未能成功的地方，這也是中國在上海合作組織推動軍事外交的一個弱點，未來的發展情況值得保持關注。

（責任校對：黃恩浩）

---

江舉行海上聯合演習，當中並無上海合作組織的成員國，柬埔寨是上海合作組織的對話夥伴。

<sup>10</sup> George Battams-Scott, "How Effective Is the SCO as a Tool for Chinese Foreign Policy?" *E-International Relations*, February 26, 2019, pp. 2-3, <https://www.e-ir.info/2019/02/26/how-effective-is-the-sco-as-a-tool-for-chinese-foreign-policy/>.

# 習近平訪日與日中簽署 「第五份政治文件」可能性之研判<sup>1</sup>

王尊彥

非傳統安全所

## 壹、前言

中國國家主席習近平接受日本政府邀請，預定於 2020 年 4 月以日本國賓身分，赴日進行國是訪問。惟兩國政府迄今尚未正式公布確切之訪日日期，亦未透露行程和議程等相關訊息。

此前，日中政府已於 1 月 14 日在中國西安舉行過第 15 次日中戰略對話，<sup>2</sup>而該次戰略對話理應視為習訪日之行前磋商會議；然而在對話結束之後，日本外務省網站僅輕描淡寫地表示「[日中]雙方...繼續努力使中國國家主席習近平的訪日具有意義，並努力塑造相關的環境」，對於習近平訪日時預定討論之議題幾乎沒有提及，中國外交部網站也同樣沒有觸及習近平訪日安排之細節。<sup>3</sup>由於中國的武漢肺炎疫情未見改善，已影響到預定 3 月全國政協會議和全國人民代表大會（「兩會」）之召開，是否也連帶衝擊習近平訪日，各界均予關注。

對台灣而言，最密切關注之焦點在於，習近平訪日期間日中兩國是否簽署「第五份政治文件」。倘若最終決定簽署，文件內容是否損及台灣的國家利益。在此之前，日中兩國共簽屬過四份文件：《日中聯合聲明》（1972 年 09 月 29 日）、《日中和平友好條約》（1978 年 8

<sup>1</sup> 本文撰寫過程中，承蒙本院龔祥生助理研究員、林彥宏助理研究員、洪子傑助理研究員、王綉雯博士後研究、楊雯婷博士後研究等同仁惠予意見，使本文更為充實豐富，在此謹致謝忱。

<sup>2</sup> 第 15 次日中戰略對話之中方代表為中國外交部副部長，日方代表為外務省事務次官（相當於常務次長）秋葉剛男，中方代表為中國外交部常務副部長樂玉成。由於日中戰略對話在 2012 年舉行過第 13 次之後，因兩國關係陷入低潮而告中止，經過 7 年於 2019 年 8 月 10 日重啟（第 14 次），而僅經過 5 個月又再舉行第 15 次戰略對話，故此次也被視為日中關係加速回溫的象徵，也符合習近平即將訪中背景下的兩國政治氛圍。

<sup>3</sup> 〈日中戰略對話の開催（結果）〉，日本外務省，2020 年 1 月 14 日，[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_008235.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_008235.html)。

月 12 日)、《日中聯合宣言》(1998 年 11 月 26 日)以及《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》(2008 年 5 月 7 日)。至於「第五份政治文件」,日中兩國政府網站與媒體亦無報導。台灣之所以必須對此關注,是因為觀諸過去日中四份政治文件之內容,不乏損及台灣國家利益之處。舉例而言,《日中聯合聲明》即是日本否認中華民國是主權國家之立場。另一方面,即使前述政治文件年代漸遠,而且現在日本政府與民間對於台灣十分友好,但過去的政治文件,仍然繼續限制著現今日台關係的發展。<sup>4</sup>

基於以上對於日中關係影響台日關係之關注,本文試圖分析習近平訪日之國際背景,以及武漢肺炎疫情對習近平訪日之衝擊,同時研判習訪日期間日中兩國簽署「第五份政治文件」之可能內容,以及其內容是否觸及台灣議題。

## 貳、中國在日本對中疑懼與中美戰略競爭下試圖接近日本

日中兩國領導人交替互訪一事,係載明於 1998 年《日中關於建立致力於和平與發展的友好合作或伴關係的聯合宣言》(簡稱《日中聯合宣言》,即「日中第三份政治文件」)。此次習近平訪日,係針對 2018 年 10 月安倍訪問中國之回訪。

習近平執政之初,宣稱重視周邊外交,在 2013 年 10 月的周邊外交工作座談會上,提出「親誠惠容」四字箴言作為之外交原則。但若從其後日中兩國間仍然頻生齟齬、中國對日姿態強硬看來,日本幾乎淪為中國周邊外交原則的例外。儘管日中關係逐漸回溫,例如 2014

---

<sup>4</sup> 例如,2019 年 3 月 2 日蔡英文總統在接受日本《產經新聞》的專訪中,拋出進行台日安保對話之議題,但遭日本政府基於 1972 年《日中聯合聲明》的立場拒絕:官房長官菅義偉在 3 月 8 日記者會上表示:「正如 1972 年日中聯合聲明所記載,日本政府立場是日本與台灣之間維持著非政府間的實務關係...日本政府基於我方才所說的立場,做適當應對。」〈菅義偉長官「非政府間の實務關係を維持」日台安保對話の要請に〉,《產經新聞》,2019 年 3 月 8 日, <https://www.sankei.com/politics/news/190308/pl1903080030-n1.html>。

年 11 月雙方達成有關釣魚台四點共識，使釣魚台的緊張局勢略趨穩定之後，安倍在 2018 年 10 月訪問中國，2019 年 8 月兩國政府恢復戰略對話，但是日本最新（2019 年）版的《防衛白皮書》，即罕見地將有關中國的篇章放在北韓篇之前、緊跟在美國篇之後，關注中國近年軍事發展動向，此反映日本對中國軍事威脅之疑慮有所升高。

此外，美中戰略競爭與日美同盟關係，也使日中關係更形複雜。包含美中貿易戰在內的美中戰略競爭，已使中國承受壓力，中國對美關係前景亦因此難擺陰影。而作為美國在亞洲的堅強盟國，日本在處理對中關係時，自難免於日美同盟以及美國「印太戰略」之影響，某種程度受到美日關係之牽制，日本民主黨執政初期之日美摩擦，即屬此例。

在日中關係改善不易、且好不容易回溫的情況下，習近平訪日可以進一步鞏固日中關係改善的趨勢。換言之，透過最高領導人訪日，北京當局可對內部定調友日之政策方向，同時對日本展現願意改善兩國關係的政治意志，也向國際社會宣傳日中友好、甚至塑造「在美中戰略對抗中，日本未必站在美國那邊」之印象。正因為習近平訪日之背後，北京有前述考量，故中國應是相當期待能夠成行，而此期待也反映在其處理可能影響習訪日的事件上，例如北京當局考慮到可能衝擊習訪日前的政治氛圍，遂釋放遭中國國安部拘捕的北海道大學教授岩谷將。<sup>5</sup>

## 參、 習近平訪日或受到武漢肺炎疫情之衝擊

儘管習近平訪日有前述之重要意義，但受到武漢肺炎疫情持續惡化之影響，尤其在中國政府研議推遲兩會之後，外界已開始臆測習近平訪日或將同樣因此延期。

---

<sup>5</sup> 〈遭中國拘捕 日本北海道大學教授今獲釋返國〉，《自由時報》，2019 年 11 月 15 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2979173>。

中國政府原本預定於 3 月 3 日和 3 月 5 日分別召開全國政協會議和人大會議，但 2 月 17 日中國全國人民代表大會召開委員長會議，提出是否延後全國兩會召開時間，並已在 2 月 24 日在全國人大常委會第 16 次會議中做出延期召開之決議。<sup>6</sup> 對此，日本政府明確表示，邀請習近平如期訪日之立場迄今未變。例如日本外相茂木敏充在 2 月 18 日記者會上表示，現階段「習近平國家主席訪日仍如預定」，但他也同時表示「具體的日程尚在調整中」。<sup>7</sup> 在此同時，日本《共同社》在同日（2 月 18 日）的報導中，不具名引述處理對中外交的日本政府人士指出，「人大相當於日本的國會。如果不能召開，訪日的條件就不完備」；對於中國國務委員楊潔篪預定 2 月底訪日一事，該報導也引述官邸不具名人士披露，「楊潔篪也有可能傳達『目前情況下很難[訪日]』的口信」。<sup>8</sup>

由於 1995 年迄今兩會皆在每年的 3 月 3 日和 5 日舉行，此次將成為因疫情而延期之首例，這也反映目前中國疫情防治情勢相當嚴峻。儘管有評論指出，雖然疫情凸顯習近平在國內治理上嚴重失分，但若成功訪日則可在外交上加分。然而，疫情持續惡化已導致兩會被迫延期，倘若習近平仍不顧疫情如期出訪日本，勢必進一步激發中國國內對習近平之不滿，這應決非北京當局所樂見。據此，在中國疫情未見好轉的情況下，目前仍然無法排除習近平訪日延期之可能性。

## 肆、日中簽署「第五份政治文件」的意涵

### 一、日中迄今四份政治文件的意義

---

<sup>6</sup> 羅印沖，〈疫情嚴峻 大陸兩會延期〉，《經濟日報》，2020 年 2 月 17 日，<https://udn.com/news/story/7331/4351844>；〈受新冠肺炎疫情衝擊 陸「全國兩會」確定延期！〉，《中國時報》，2020 年 2 月 17 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200217003772-260409?chdtv>。

<sup>7</sup> 〈茂木外務大臣會見記錄〉，日本外務省，2020 年 2 月 18 日，[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken4\\_000847.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken4_000847.html)。

<sup>8</sup> 〈日本政府內有推測認為習近平訪日或延期〉，《共同社》，2020 年 2 月 18 日，<https://tchina.kyodonews.net/news/2020/02/c1b0283af7bf.html>。

日中兩國政府簽署政治文件之意義，在於反映兩國政府對於雙邊關係國際關係現況的關注，彰顯雙邊關係的正面發展，同時律定兩國關係的未來走向。1972年《日中聯合聲明》之意義，在於日中兩國建立正式邦交，並確認日中關係中有關台灣的定位，聲明指出，「中華人民共和國政府重申：台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部份。日本國政府充分理解和尊重中國政府的這一立場」。1978年《日中和平友好條約》，互相尊重主權與領土完整、強調互不侵犯、互不干涉內政、和平共處等原則。1998年的《日中聯合宣言》重申以上原則，同時確認對國際形勢與地區問題之認知，並持續推動各種領域的合作。2008年的《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》，則是將日中兩國關係定位為戰略互惠關係，在此基礎上推動政治互信、交流與合作。

雖然習近平與安倍晉三執政迄今，日中關係經歷過不同程度的緊張，但2018年10月安倍訪中，並且與中國政府簽署共52項經貿合作計畫，顯示兩國關係已有初步的回溫；倘若此次習近平不僅能順利訪日，而且共同發表兩國間的「第五份政治文件」，雙方便能對外界昭示，習、安兩人治下的日中關係不僅兩國關係確實已「回到正常軌道」，且實現大幅進展。

## 二、「第五份政治文件」對於習近平與安倍之意義

第一至第四份政治文件，先後簽署於中國第一至第四代領導人時期，分別標誌著當時日中兩國政府對雙邊關係所擁持之願景。習近平既作為中國第五代領導人，同樣尋求與日本簽署一份代表性政治文件，作為其對日外交的成功印記。

在日本方面，若「第五份政治文件」能夠某程度展現安倍迄今主張的外交、尤其是對中國的立場，則不啻為安倍外交的里程碑。大抵而言，安倍面對中國採取政經分離以及議題脫鉤的作法，例如

他在 2018 年 10 月訪中時，雖然與中國簽署多項有關經濟合作的協定，但對於安保或南海議題便僅是觸及而無深入討論，展現出日本對相關議題的堅持，貫徹日本所稱「是是非非」之外交姿態。<sup>9</sup>事實上，從中國政府的反應看來，現階段中方雖不同意、但似乎也接受日本堅持其立場，吾人或可將此視為日中關係的正軌或「新常態」。倘若「第五份政治文件」內容仍能體現日本此等外交風格與「新常態」，則對日本應屬正面的意義。

## 伍、有關日中「第五份政治文件」之想定

本小節針對是否簽署「第五份政治文件」及簽署之可能內容進行可能想定，並分析其對日、中、台各方之意涵。想定 1 討論「未簽署『第五份政治文件』」之可能情況；想定 2 針對在「簽署文件」之前提下，「簽署但內容未提及台灣」的可能情況；想定 3 則針對「簽署文件而且其內容提及台灣」的可能情況。此外，即使文件未提及台灣，作者亦試圖研判可能涵蓋之其他議題，並在想定 2 當中進行討論。

### 一、想定 1：未簽署「第五份政治文件」

無法簽署的原因可能是針對文件部分內容，日中雙方均堅持己方立場不願妥協，雙方均拒絕簽署。倘若習近平訪中卻未能簽署文件，這將是對台灣最有利的想定。然而，對日中兩國而言，未簽署任何政治文件決非正面發展，此對中國尤然。這是因為，儘管這不意味著兩國關係倒退，但反映出兩國間存在的矛盾，巨大到致令雙方無法達成共識。

事實上，日中是否簽署「第五份政治文件」，目前仍未明朗。雖然安倍首相在 2019 年 12 月底赴中國出席日中韓三國高峰會之時，

---

<sup>9</sup> 日文所謂「是是非非」意指「面對諸多不同的議題，該同意就同意、該反對就反對」。

在 12 月 24 日對於記者問及有關「第五份政治文件」時，表達積極態度，但其後在 2020 年 1 月 17 日，日本外務大臣茂木敏充在記者會上卻表示，「現今並無已確定之事項；包含究竟是否要制訂文件在內，都還是今後日中兩國應該充分討論的問題」。<sup>10</sup>此外，也有日媒報導，日本政府部分人士對於簽署政治文件態度有所保留。因此，「第五份政治文件」最終簽署「第五份政治文件」與否，現階段仍存變數。

## 二、 想定 2：簽署但內容未提台灣

如前所述，過去的政治文件仍然限制著現今日台關係的發展。因此，在日本不可能公開表示「台灣是一主權獨立國家」的情況下，文件不涉台灣議題應是相對有利的情況。此外，若未提台灣而仍簽署政治文件，研判其內容應該會同時包含雙方共識、以及各自不同的立場，亦即各說各話、各取所需，2018 年 10 月安倍訪中即是一例。以下即根據近年日中間主要官方聲明與條約，預判「第五份文件」可能涵蓋之內容（參見附表）：

1. 強調「日中關係是最重要的雙邊關係之一」：此說法反映雙方對雙邊關係的注重，而且除過去的政治文件之外，也出現在《外交藍皮書》等政府官方政策文書中，故可能重申此說法。
2. 強調「互為夥伴、互不威脅」：在日中兩國之國防預算皆持續增長之背景下，此說法旨在消弭雙方對彼此之安全疑懼。由於 1978 年的《日中和平友好條約》中有所謂的「反霸條款」，強調日中雙方不謀求霸權，故此說法應係為重申類似意涵，但迴避使用「霸權」一詞。
3. 歷史：中國強調「前事不忘、後事之師」「正視歷史，面向未

---

<sup>10</sup> 〈茂木外相 日中間で新たな政治的文書 外交当局間で必要性を検討〉，《NHK》，2020 年 1 月 17 日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200117/k10012249631000.html>。



來」，日本則較少言及。值得注意的是，安倍首相在 2015 年 8 月 14 日發表戰後 70 年談話時，保釋「不能讓與戰爭毫無關係的子孫後代擔負起繼續道歉的宿命」，此說法令外界質疑，日本政府將拒絕被中國以歷史問題要脅。

4. 朝核問題與日本人遭綁架問題：日本關注北韓試射飛彈以及日本人民遭到北韓綁架之議題，期待中國在相關議題上提供協助。
5. 戰略互惠關係：此係「第四份政治文件」之主題，亦為安倍首次擔任首相期間所倡議，故有可能再次提及。
6. 「兩國關係回到正常軌道」：此說法在〈中日兩國首腦於日中和平友好條約締結 40 周年之際交換賀電〉（2018 年 8 月 12 日）以及中國總理李克強在日中首腦會談早餐會的發言（2019 年 12 月 25 日）中均有提及，判為雙方均可接受的說法，故可能提及。
7. 衛生、氣候與環境等全球性課題：以近期武漢肺炎肆虐為例，新興傳染病危害人類健康與生命，亟需國際間儘速展開合作，2008 年《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》亦涵蓋相關議題，因此可能觸及傳染病等健康議題。在氣候變遷與環保方面，由於極端氣候與環境破壞，招致難以預測的天然災害，往往需要國際社會合作因應，故可能觸及相關內容。
8. 人文交流、青少年交流：《日中聯合宣言》（1998 年 11 月 26 日）和《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》（2008 年 5 月 7 日）均有提及。從歷年有關日中兩國社會對彼此的觀感不佳看來，提倡人際交流進而改善兩國民間關係，應是兩國共識。
9. 日本在聯合國之地位：日本政府長期希冀成為聯合國安理會常任理事國，而 2008 年《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》曾出現「中方表示重視日本在聯合國的地位和作用」之提法，此次亦有可能提及。

10. 普世價值：日本關注香港「反送中」事件，2019 年安倍首相赴中國出席日中韓高峰會時，也不忘向中國表達其關注，故有可能觸及人權與自由等普世價值。此外，由於中國以間諜嫌疑逮捕日本人之案例層出不窮，安倍應會提及保護日本人人身安全之重要性。
11. 東海：釣魚台涉及主權爭議，故應是雙方試圖迴避觸及的議題，但從 2018 年安倍訪中後日本公布之資訊看來，亦有可能採取不提主權、改談「加強溝通以迴避不測事態」、「使東海成為和平合作友好之海」。<sup>11</sup>
12. 南海：日本對中國在南海的軍事動向甚為敏感且持續關注，因此可能談及以法律為基礎的國際秩序。

### 三、 想定 3：簽署且內容提及台灣

若提及台灣，相關描述不太可能正面，例如「肯定台灣是一主權獨立國家」云云。換言之，日中雙方若決定提及台灣，應是依據迄今四份政治文件，重申或調整其內容。

如前言所述，日本在處理對台灣關係時，1972 年的《日中聯合聲明》仍被作為重要依據。1972 年的《日中聯合聲明》有關台灣之部分如下：「中華人民共和國政府重申：台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部份。日本國政府充分理解和尊重中國政府的這一立場」。事實上，除第三份政治文件之外，第二份與第四份政治文件均提及台灣，並重申 1972 年《日中聯合聲明》之立場。

例如，1998 年《日中聯合宣言》有如下表述：「日方繼續遵守日本在日中聯合聲明中表明的關於台灣問題的立場，重申中國只有一個。日本將繼續只同台灣維持民間和地區性往來。」2008 年的

---

<sup>11</sup> 〈日中共同記者発表における安倍総理発言〉，日本外務省，2018 年 10 月 26 日，[https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/c\\_m1/cn/page3\\_002632.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page3_002632.html)。

《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》當中的表述則是：「日方重申，繼續堅持在《日中聯合聲明》中就台灣問題表明的立場」。除此之外，聯合新聞公報等其他官方聲明，亦曾出現類似表述，例如 2007 年 4 月 11 日的《日中聯合新聞公報》即有以下表述「關於台灣問題，日方表示堅持在《日中聯合聲明》中表明的立場」。

以現在台日關係十分友好，尤其是日本政界對台友好、兩國民間情感非常正面的情況下，即使「第五份政治文件」重申 1972 年《日中聯合聲明》之立場，但由於該立場主張台灣是中國的一部份，中國恐將會視此政治文件為外交上以及在對台關係上之得分；而台灣應將其視為影響台灣的國家利益，應擬聲明強調我係主權獨立國家之立場。

在日本方面，安倍政府恐需立刻面對日本國內各界之批評。雖然缺乏正式邦交，但長期以來日本政界存在著友台政治勢力，而且日本民間對台灣之好感居高不下、而對中國的反感持續低迷，在此背景下若日本政府在推動對中國關係時，損及台灣的利益，料將在其國內招致反彈。

## 陸、結語

雖然習近平何時訪日仍未明確，但是即便習近平推遲訪日，吾人仍應關注日中兩國的「第五份政治文件」，尤其當該文件可能影響台灣的利益的情況下。如前所述，對台灣最有利之想定，應是日中不簽署任何文件。然而，由於此對日中兩國將有負面影響，在習近平為國內事務焦頭爛額之際勉強訪日的情況下，此可能性並不大。倘若簽署文件但未提及台灣議題，對台灣可謂鬆了口氣，比起「提及台灣」來說，台灣相對可以接受此可能性。

然而，倘若「第五份政治文件」提及台灣，內容恐將承襲先前政

治文件之論調，亦即 1972 年《日中聯合聲明》之立場，亦即「台灣是中華人民共和國領土之一部份」；儘管日本政府在該聲明中表示對此「理解與尊重」，但迄今從未否定此一說法。若此想定成真，不啻中國面對國際社會再次宣稱「台灣屬於中國」、而日本則再次確認其「理解與尊重」中國之主張，故此應是對台灣最不利之想定。對此，台灣政府應預擬回應，表達台灣是主權獨立國家，希望日中兩國「理解與尊重」此一立場。同時，應提醒安倍政府，日本政界存在著友台的力量，以及日本人民對台灣長期懷有友好情感，這些都將持續成為維持日台友好關係的基礎，敦促日本政府堅持友台之立場。

若進一步研判，在以上三種想定當中，可能性最高者應屬想定 2，亦即「習近平訪日簽署『第五份政治文件』、但文件內容不提及台灣」。可能性次高者應是想定 3，即「習近平訪日簽署『第五份政治文件』、且文件內容提及台灣」。可能性最低者，應是想定 1，亦即「習近平訪日卻不簽署任何政治文件」。

最後，對中國而言，儘管習近平訪日以及可能簽署的第五份政治文件，對於日中台三方各有其政治意涵，對日中關係來說，短期看來屬於正面發展，但長期而言，安全保障和領土主權的問題一日未解，兩國間仍存在著結構性的矛盾。正如同 2008 年《日中聯合聲明》簽署後的事態發展所示，刻意以文件謳歌兩國關係進展，並無法阻止難以預期的關係惡化。2010 年 9 月中國漁船在釣魚台海域衝撞日本海上保安廳巡邏船，導致兩國關係急遽惡化，兩國間的敵意延續到安倍上台之時仍難消解，甚至更加惡化。由此看來，政治文件的象徵意義應是大於實質意義。

附表、出現於日中政治文書之概念與說法

概念	出處
台灣	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「中華人民共和國政府重申：台灣是中華人民共和國領土不可分割的一部份。日本國政府充分理解 and 尊重中國政府的這一立場」(《日中聯合聲明》，1972 年 09 月 29 日。)</li> <li>● 「日方繼續遵守日本在日中聯合聲明中表明的關於台灣問題的立場，重申中國只有一個。日本將繼續只同台灣維持民間和地區性往來。」(《日中聯合宣言》，1998 年 11 月 26 日。)</li> <li>● 「關於台灣問題，日方表示堅持在《日中聯合聲明》中表明的立場」(《日中聯合新聞公報》，2007 年 4 月 11 日。)</li> <li>● 「日方重申，繼續堅持在《日中聯合聲明》中就台灣問題表明的立場」(《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》，2008 年 5 月 7 日。)</li> </ul>
「日中關係是最重要的雙邊關係之一」	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 《日中聯合宣言》(1998 年 11 月 26 日)</li> <li>● 《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》(2008 年)</li> <li>● 日本《外交藍皮書》</li> </ul>
互為夥伴、互不威脅	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「互為合作夥伴，互不構成威脅」《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》(2008 年 5 月 7 日)</li> <li>● 「不行使武力或以武力相威脅」(《日中聯合宣言》，1998 年 11 月 26 日。)</li> </ul>
歷史	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「前事不忘、後事之師」「以史為鑑、面向未來」(習近平在日中友好交流大會上的講話，2015 年 5 月 23 日。)</li> <li>● 「正視歷史、面向未來」(有關處理釣魚台四點共識，2014 年 11 月 07 日。)</li> </ul>
朝核問題；日本人遭綁架問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「共同致力於維護東北亞地區和平與穩定」；「日朝關係正常化對東北亞地區的和平與穩定具有重要意義」(《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》，2008 年 5 月 7 日。)</li> <li>● 日本希望中國理解與支持，日本要求北韓交還被綁架之日本人的立場。</li> </ul>
「戰略互惠」關係	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 2008 年的《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》(2008 年 5 月 7 日)</li> <li>● 〈兩國首腦於日中和平友好條約締結 40 周年之際交換賀電〉(2018 年 8 月 12 日)</li> </ul>
「兩國關係回到正常軌道」	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 〈兩國首腦於日中和平友好條約締結 40 周年之際交換賀電〉(2018 年 8 月 12 日)</li> <li>● 李克強在日中首腦會談早餐會的發言 (2019 年</li> </ul>

	12月25日)
衛生、氣候、環境等全球性課題	● 2008年《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》
人文交流、青少年交流	● 《日中聯合宣言》(1998年11月26日) ● 《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》(2008年5月7日)
日本在聯合國地位	● 「中方表示重視日本在聯合國的地位和作用」(《日中關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》，2008年5月27日。)
釣魚台	● 「加強溝通以迴避不測事態」(日本外務省網站公布安倍訪中資訊，2018年10月26日。) ● 「使東海成為和平合作友好之海」(安倍首相在日中聯合記者會上發言，2018年10月26日。)

資料來源：王尊彥整理自公開資料。

(責任校對：劉蕭翔)

# 由日本防衛大臣訪中 檢視中國對日本的戰略性容忍

楊雯婷

中共政軍研究所

## 壹、前言

2017 年以來中日關係逐漸升溫，2019 年 12 月日本首相安倍晉三赴中國參與中日韓高峰會之際，雙方望促成習近平訪日，雙方可能簽署「第五份文件」的傳聞亦甚囂塵上。以軍事外交的觀點來看，中日軍事交流是否有可能隨之升溫？<sup>1</sup>然而，日方防衛大臣河野太郎在訪中前、後不斷關切、批評中國在南海、東海的軍事行動，為何中方對此不作反擊？本文將從去年 12 月 17-19 日日本防衛大臣河野訪中一事，來檢視中國對日本的戰略性容忍（Strategic Patience）及評估中日高層軍事交流對中方所代表的意涵。「戰略性容忍」這個概念多見於政策圈，例如：美國副總統彭斯（Michael R. Pence）於 2017 年 4 月訪南韓時發表演說曾說「美國對北韓的戰略性容忍時代已經結束」。<sup>2</sup>筆者將「戰略性容忍」定義為「為了達成戰略目的而選擇容忍或淡化對方發言或行為。」

## 貳、日本防衛大臣相隔十年訪中

此次日本防衛大臣訪中，是繼 2009 年 3 月後時隔十年再度訪中。中日兩國自 2012 年 9 月日本國有化釣魚台之後就停止了高層的雙邊交流，包括國防高層的互訪。2014 年 11 月首次習安會之後，2015 年

---

<sup>1</sup> 中方稱為軍事交流，日方則稱為防衛交流，本文為求一致性，以下皆以軍事交流稱之。

<sup>2</sup> 彭斯的發言請見“Pence: US Era of Strategic Patience with North Korea over,” *BBC*, April 17 2017, <https://www.bbc.com/news/world-asia-39618573>. 此外，戰略性容忍的英譯以 Strategic Patience 較為常見，亦有學者採用 Strategic Tolerance。例如，Jin Kai, “A ‘Critical Point’ for US Strategic Tolerance of China,” *The Diplomat*, December 2, 2015, <https://thediplomat.com/2015/12/a-critical-point-for-us-strategic-tolerance-of-china/>。本文採 Strategic Patience 的英譯。

兩國的國防高層交流才恢復，2015年3月相隔四年進行第14次「中日安保對話」，11月中日國防部長在出席東協國防部長擴大會議（ADMM-Plus）之際舉行會談。2019年6月初國防部長魏鳳和與日本防衛大臣岩屋毅在出席香格里拉對話（The Shangri-La Dialogue）之際舉行會談，就日本防衛大臣於年內訪中達成了共識。

## 一、2019年日防衛大臣訪中要點

2019年12月18日河野太郎防衛大臣訪中，與中國國防部長魏鳳和、中央軍委副主席許其亮各自舉行會談。為了增進相互理解、信賴，雙方同意促進國防當局之間的交流。雙方亦肯定「海空聯絡機制」所發揮的重要作用，有助於避免危機，並同意盡快建立熱線。此外，有關北韓情勢，雙方確認北韓完全履行安理會決議的重要性，將韓半島的非核化視為共通目標進行合作。然而，日方亦點出其安全疑慮。首先，在東海問題上，日方強烈關切中國海軍及飛機在釣魚台周邊的活動，希望中方能積極作出回應。再者，在南海問題上，河野大臣指出南海問題是國際社會共同關心的議題，有爭議的領土應該要非軍事化。第三，在香港問題上，日方希望中方能透過和平溝通解決爭端，期待香港能恢復安定。<sup>3</sup>

## 二、中方重視象徵意義勝過實質交流

相對於日方在防衛大臣訪中會議概要中提及日方的安全疑慮，中方國防部的新聞稿則避談細節，著重於兩國領導人已就「共同建設契合新時代要求的中日關係達成重要共識」，並稱兩國將「妥處矛盾分歧」。<sup>4</sup>

從附表1、附表2亦可看出，2019年與中方軍事高層互訪較頻繁

<sup>3</sup> <2019年12月日中防衛相會談（概要）>，日本國防衛省，2019年12月18日，[https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/asia/china/docs/20191218\\_j-chin\\_gaiyo.html](https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/asia/china/docs/20191218_j-chin_gaiyo.html)。

<sup>4</sup> 歐陽浩，〈許其亮魏鳳和分別與日本防衛大臣會見會談〉，中華人民共和國國防部網，2019年12月18日，[http://www.mod.gov.cn/diplomacy/2019-12/18/content\\_4857062.htm](http://www.mod.gov.cn/diplomacy/2019-12/18/content_4857062.htm)。



的國家主要為巴基斯坦（訪中四次，中方訪巴一次）、越南（訪中兩次，中方訪越一次）、俄羅斯（中方訪俄兩次，其中一次為觀摩演習）等國。其中，巴基斯坦為中國的傳統盟國，越南於 90 年代後深化與中國各方面的交流關係，近年則左右逢源於中美之間。俄羅斯於 2014 年克里米亞危機之後，經濟上日漸依賴中國，且在安全領域上兩國的利益本來就較相近。<sup>5</sup>相對於這些國家，日本防衛高層僅在 2019 年年底訪中一次，而且還是十年來的首次訪中。

有鑑於此，中方此次接受日本防衛大臣訪中能促進中日軍事交流的推進力有限，主要仍是象徵意義大於實質意義，其目的在於體現習近平的對日戰略方向變更，即與日本修復關係，且力圖攏絡日本以牽制美國。

## 參、中國對日本的戰略性容忍

### 一、日方對中疑慮甚深

中日國防部長會談時對彼此的批評都比較克制，日本對中國的安全疑慮在其他場合表現地更為直率。訪中之前數天，防衛大臣河野太郎於 2019 年 12 月 14 日在卡達首都多哈發表演說，針對中國在東海、南海的相關活動，他直指中國「依據不符合國際秩序的主張，單方面憑藉權力強行改變現狀」，擔憂中國軍事不但缺乏透明性，還急速地增強軍力。<sup>6</sup>

此外，在訪中之前 12 月 17 日的記者會中，防衛大臣河野太郎提到中國造成的爭議事項比十年前還多，包括中國的軍事力急增、侵犯釣魚台領海、單方面主張對南海的主權。有鑑於此，河野指出要進行

---

<sup>5</sup> 套句中國外交部發言人耿爽的話來說：「新時代中俄全面戰略協作夥伴關係，是當今世界上互信程度最高、協作水平最高、戰略價值最高的一對大國關係。」〈2019 年 12 月 20 日外交部發言人耿爽主持例行記者會〉，中華人民共和國外交部，2019 年 12 月 20 日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/t1726539.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1726539.shtml)。

<sup>6</sup> 〈第 19 回ドーハ・フォーラム における河野大臣スピーチ（仮訳）〉，日本國防衛省，2019 年 12 月 14 日，[https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/multilateral/docs/20191225\\_j-doha\\_all.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/multilateral/docs/20191225_j-doha_all.pdf)。

防衛合作之前，必須先確定中國的軍事透明性，並要求中國對其在東海、南海進行的活動自制。對此，記者問及現階段中日要談防衛合作是否時期尚早，河野則回答「雙方應先就各項問題率直地溝通。」<sup>7</sup>

第三，防衛大臣河野太郎在 2020 年 1 月 14 日於華府戰略國際問題研究所演講時直言：冷戰時擔心蘇聯威脅，現在我們必須擔心中國軍事擴張。他明確指出日本不能且不會忽略中國的侵略性行為，「中國在東海及南海的行動為強勢的、具威脅性的行動，意圖顛覆國際秩序」，如果坐視不管，讓中國持續削弱國際規則及規範，負面的影響不會止於印太地區而會延伸至全世界。<sup>8</sup>

由於河野可能有意角逐下任自民黨黨魁，<sup>9</sup>因此其高聲貝批中可能有其政治意圖，不過不論從近年的日本防衛白皮書對中論述，或者從日本緊密追隨美國印太戰略，皆可看出日本對於中國近年軍事行動十分警戒。

## 二、中方罕見地保持沉默

對於日方的相似批判，中方 2018 年時曾反擊日本在製造「中國威脅論」或為自己擴充軍備找藉口。<sup>10</sup> 然而這次即使河野在訪中前如此高分貝批評中國，中方既沒反唇相譏、也沒取消河野訪中，河野訪中時亦沒冷待河野，甚至之後在中方新聞稿對河野提及東海、南海、香港等敏感議題隻字不提。連一向擅長撩撥民族主義的《環球時報》，雖報導了河野訪中前的演講，但用詞節制。該文標題固然亦指出河野此舉是通過抨擊中國刷存在感，但卻將重點放在批評美國媒體刻意炒

<sup>7</sup> <防衛大臣記者会見>，日本国防衛省，2019 年 12 月 17 日，<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2019/1217a.html>。

<sup>8</sup> <戰略國際問題研究所（CSIS）における河野防衛大臣講演>，日本防衛省，2020 年 1 月 14 日，[https://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/kyougi/2020/0121\\_j-usa\\_speech.html](https://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/kyougi/2020/0121_j-usa_speech.html)。

<sup>9</sup> 於華府的演講中，河野提到「上次來是外務大臣，這次是防衛大臣，明年可能是以首相身份。」

<sup>10</sup> <「中国の脅威」を誇張する日本の「防衛白書」が糾弾される>，《人民網日語版》，2018 年 8 月 30 日，<http://j.people.com.cn/n3/2018/0830/c94474-9495463.html> 及 <2018 年 8 月 28 日外交部發言人華春瑩主持例行記者會>，中華人民共和國外交部，2018 年 8 月 28 日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/t1588848.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1588848.shtml)。

作此事，意在轉移批判對象。內文則稱對於河野的演講「日本媒體當時就未進行大肆報導，且關注度十分有限。」<sup>11</sup>

中方的外交語言向來斧鑿痕跡頗深，而且反映了當下中國國內對日觀感及中國對日政策的戰略考量。當中國國內反日情緒高漲時，則對日交流時不斷強調歷史問題等兩國矛盾；若有求於日本，想要聯合日本以制他國時，則對兩國矛盾輕描淡寫。此次中方受到如此重砲抨擊仍然保持沉默，盡量克制官方及媒體反擊聲浪，可見得當前情勢是中國有求於日本，中方對日本採取戰略性容忍，即使面對防衛大臣對中抨擊，亦選擇容忍此發言且淡化其發言的重要性。

中國採取戰略性容忍的戰略目的主要為聯日制美及分化美日關係。當川普政權動用貿易戰、科技戰及外交手段削弱且圍堵中國在全球的影響力，中方近年在戰略上力圖與日本交好，一方面可在貿易戰上尋求日本的奧援，抵制美國在貿易議題上的單邊主義；另一方面可分化美日同盟，使美國質疑日本對盟約的忠誠度。

下一段將檢視歷年來的中日國防部長會談及其對中國的意涵，其中即可看出當國內反日情勢高漲或戰略上無須日本相助時，即中方不採取戰略性容忍時，中方並不吝惜中斷軍事高層交流。

## 肆、歷年來的中日國防部長會談及其對中國的意涵

### 一、中日國防高層交流模式

雖然從 70 年代末期到 80 年代，中方積極尋求與日方進行軍事交流，但日方一方面擔心刺激蘇聯，另一方面無意與美國以外的國家建立太緊密的安全合作，因此對中日軍事交流態度消極。<sup>12</sup> 1989 年之後日本因「天安門事件」對中制裁，中日之間的交流活動戛然而止。

---

<sup>11</sup> 雁初、陳洋，〈日防衛大臣通過抨擊中國刷“存在感”，美媒隔幾天後炒作讓人疑惑〉，《環球時報》，2019 年 12 月 18 日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKoomE>。

<sup>12</sup> Karol Zakowski, “Failed Attempts at Sino-Japanese Security Cooperation,” in Tomasz Kaminski (ed.), *Overcoming Controversies in East Asia*, (Lodz University Press, 2017), p.57.

直到 1998 年才又打開僵局，雙方防長於 2 月及 5 月進行互訪行程。11 月日本首相小淵惠三與中國國家主席江澤民發表《中日關於建立致力於和平與發展的友好合作夥伴關係的聯合宣言》，其中亦同意兩國將深化安全及防衛領域的交流。

如表 3 所示，從以往的部長級會議可以看出兩個模式：第一，部長級會議動輒因中日關係失和而停辦。較顯而易見的是，1998 年重啟的部長級互訪，隨即因小泉純一郎首相 2001 年到 2006 年期間每年參拜靖國神社，此舉遭到中國政府抗議而中斷軍事交流。小泉下台後，連三任首相安倍、福田康夫、麻生太郎任內中日關係融冰，軍事交流亦逐漸恢復。而 2009 年上台的民主黨政權起初尋求與中國的友好關係，中方亦持續與日本的軍事交流；然而 2010 年及 2012 年兩次與釣魚台相關事件導致中日關係擱淺，尤其 2012 年日本政府國有化釣魚台事件，讓中國單方面中斷一切交流活動，包括軍事交流。

第二，雙方因有安全疑慮而不得不進行會談，但會議的內容亦反映了兩國在安全利益的矛盾點較多，難有深入的軍事交流。就 1998 年之後的中日軍事交流看來，日方態度較中方積極，但動機是促使中國軍事透明度及解決安全領域的爭議點。《防衛白書》中寫到，日本防衛當局對中交流的目標即包括了促進中方對日本防衛政策的理解，且增進中國軍事力及國防政策的透明度。<sup>13</sup>日方的另一個動機為，藉由軍事高層會談來解決中日之間安全領域的懸案。如 2007 年 8 月中日防長會談，日方即關注 2004 年中國核潛艇潛行至日本領海、2007 年中方反衛星飛彈爆破試驗，此後的會談日本則是不斷質疑中國海軍船艦及中國海警局執法船隻在釣魚台附近的行動。相對來說，中方對與日方軍事交流並不積極，甚至將軍事高層會談視為外交籌碼，動輒因歷史問題、釣魚台問題而不惜中斷交流。

---

<sup>13</sup> 《防衛白書（平成 12 年版）》，日本國防衛省，2000 年，[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2000/honmon/index.htm](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2000/honmon/index.htm)。

有鑑於此，對中國而言中日軍事高層交流的意涵主要是作為外交籌碼。此次面對防衛大臣河野在訪中前批評中國、讓中國失了面子，中方卻選擇戰略性容忍，其背後考量為害怕會破壞了中日關係逐漸改善的氣氛，以免有違其戰略目的。

## 二、軍事交流仍未恢復至 2008 年水準

雙邊軍事交流的確在逐漸恢復中。2015 年及 2018 年，雙方防長在參與東協國防部長擴大會議(ADMM-Plus)之際在場邊定期舉行會談，並同意恢復雙邊軍事交流。如上述，2019 年 6 月會談促成 12 月日本防衛大臣相隔十年訪中。此外，2019 年 4 月日本派遣護衛艦「涼月」號參加解放軍海軍成立 70 周年海上閱艦，10 月解放軍海軍「太原」號應邀前往日本參加國際艦隊閱艦式。然而，由表 4 可看出軍事交流水準仍未恢復到 2008 年的水準，次官級會議(日方為防務次官，中方為副總參謀長)仍未恢復。

況且，即使恢復到 2008 年軍事交流的水準，其水準比起中俄或中國與其他國家的軍事交流水準差距甚大，遑論比起美日之間的安全合作等級。雙方在安全領域、領土問題上的根本利益衝突，相互制衡軍事強化的戰略需求，甚或還有歷史問題等深層因素，使其難以有武器互售、情報交換、共同軍事訓練及演習等級的軍事交流。

尤其安倍在 2012 年重新上任以來，鬆綁日本集團自衛權的限制及強化美日安全合作，在「國家安全保障戰略」、近年的《防衛白書》雖避免直言中國為威脅，但也不斷表示東北亞區域及國際社會強烈關注且擔憂中國的軍事力增強及在東海及南海的行動。<sup>14</sup>因此，中方對於日方的警戒姿態了然於心，進行軍事高層交流並非期待與日本能建立深入的軍事交流，目前雖然為了外交目的對日本的批評採取戰略性容忍，之後隨時可能再因外交失和而中斷軍事高層交流。

<sup>14</sup> <國家安全保障戰略について>，日本國內閣官房，2013 年 12 月 17 日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf> 及《防衛白書(令和元年版)》，日本國防衛省，2019 年，<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2019/html/n12202000.html>。

## 伍、結論

在中美相爭的國際體系格局之中，日本作為美國的長期盟友，在安全領域已選擇強化與美國的安全合作以制衡中國；加上，中日關係之間對於釣魚台問題爭議不斷，日本相當警戒中國海軍及海警在釣魚台附近的海上及空中的行動，中日安全競爭格局業已形成。有鑑於此，日方固然迫切想建立危機處理時的聯絡機制，但對於更進一步的雙邊軍事交流態度仍然維持消極。

相對而言，中方近年基於聯日制美及分化美日關係的戰略目的，為了達到改善中日關係、恢復軍事高層交流，對日本採取戰略性容忍。此外，在外交及其他層面塑造對日親善氣氛亦有蛛絲馬跡可循，例如：中媒及中國政府此次特別強調日本各界對武漢肺炎的援助。<sup>15</sup>

附表 1、2019 年中國國防高層接見來訪外賓列表

日期	來訪國家	來訪代表層級	會晤中方代表
2/19	越南	國防部副部長	國務委員兼國防部長 魏鳳和
2/26	柬埔寨	王家軍副總司令兼陸軍司令	中央軍委副主席許其亮、魏鳳和
3/22	韓國	陸軍參謀總長	許其亮
4/10	緬甸	國防軍總司令	許其亮
4/21	巴基斯坦	海軍參謀長	魏鳳和
5/24	柬埔寨	王家軍副總司令兼憲兵部隊司令	魏鳳和
6/18	土耳其	空軍司令	魏鳳和
6/20	尼泊爾	軍隊參謀長	魏鳳和
7/2	紐西蘭	國防部長	許其亮、魏鳳和
7/28	巴基斯坦	參聯會主席	張又俠

<sup>15</sup> 中媒引用由日本寄來的援助物資箱子上題的漢詩，強調中日的文化連結；日本大使孔鉉佑寄稿《人民日報》感謝日本援助；《人民日報》寫了長文分析為何自民黨議員要捐款給中國等。汶川地震時中國政府雖然也曾感謝日本的援助，但主要是視為國際援助其中之一。孔鉉佑，〈大使隨筆：鄰里之道 守望相助〉，《人民日報》，2020年2月13日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0213/c64102-31584322.html>。〈自民党が党所属国会議員に1人5000円ずつ中国に寄付させる理由〉，《人民網日本語版》2020年2月13日 <http://j.people.com.cn/n3/2020/0213/c94474-9657364.html>。

9/11	伊朗	武裝力量總參謀長	許其亮
9/17	孟加拉	空軍參謀長	魏鳳和
10/8	巴基斯坦	陸軍參謀長	許其亮
10/22	越南	國防部長	許其亮
11/6	孟加拉	陸軍參謀長	魏鳳和
11/21	俄羅斯	聯邦安全總局第一副總局長兼 邊防局局長	魏鳳和
12/16~17	印尼	國防部長	魏鳳和、許其亮
12/17	巴基斯坦	空軍參謀長	魏鳳和
12/18	日本	防衛大臣	許其亮、魏鳳和

資料來源：楊雯婷整理自中華人民共和國國防部網站。

附表 2、2019 年中國國防高層出訪列表

日期	訪問國家	會晤對象或活動	高層代表
3/22	阿拉伯聯合 大公國	阿布扎比王儲穆罕默德	魏鳳和
3/25	埃及	總統塞西	魏鳳和
3/27	沙烏地阿拉 伯	國王薩勒曼、王儲穆罕默德	魏鳳和
5/17	古巴	共產黨中央第一書記勞爾	中央軍委苗華
5/29	越南	國會主席阮氏金銀	魏鳳和
5/30	新加坡	總理李顯龍	魏鳳和
5/31	新加坡	美國代理國防部長夏納翰	魏鳳和
6/26	安哥拉	總統洛倫索	許其亮
6/27	莫三比克	總統紐西	許其亮
8/28	巴基斯坦	總統阿里夫·艾維、總理伊姆 蘭·汗	許其亮
9/3	烏拉圭	副總統托波蘭斯基	魏鳳和
9/5	俄羅斯	國防部長紹伊古	中央軍委副主席張又 俠
9/8	巴西	總統波索納洛	魏鳳和
9/21	俄羅斯	率團赴俄觀摩“中部-2019” 演習	魏鳳和
11/15	寮國	人民革命黨中央總書記、國家 主席本揚	魏鳳和
11/17	泰國	總理巴育	魏鳳和

資料來源：楊雯婷整理自中華人民共和國國防部網站。

附表 3、歷年來的中日國防首長會議

	中日國防首長會議	會議內容或矛盾點
1984/7	張愛萍 國防部長訪日	張愛萍在會中表示中國贊成美日共同防衛，各國都有防衛自國的權利，因此強力的防衛力是有必要的 <sup>16</sup>
1987/5	栗原祐幸 防衛廳長官訪中	
因 1989 年天安門事件，日方中斷與中軍事交流		
1998/2	遲浩田 國防部長訪日	同意促進兩國軍事交流。
1998/5	久間章生 防衛廳長官訪中	討論軍事交流的具體內容。
2003/9	石破茂 防衛廳長官訪中	矛盾點：中方質疑日本從美國引進部署導彈防禦系統，擔心導致軍事平衡崩潰，引起軍備擴張。中方提出原日軍遺棄在中國的化學武器問題。
由於小泉純一郎首相參拜靖國神社，2002 年日本防衛廳長官中谷元原訂的訪中行程，遭中國單方面通告延期，至 2003 年繼任的防衛廳長官石破茂才成行。之後又因小泉再次參拜靖國神社，中國中斷原訂的軍事交流計畫。		
2007/8	曹剛川 國防部長訪日	發表聯合新聞公報。 矛盾點：日方質疑中方軍事不透明(包括軍事預算、2004 年核潛艇潛行至日本領海、2007 年反衛星飛彈爆破試驗)。中方則要求美日同盟勿針對第三國。日方向中方說明防衛省由廳升級為省一事。
2009/3	浜田靖一 防衛廳大臣訪中 (防衛廳改制為防衛省以來，首位訪華的防衛大臣)	發表聯合新聞公報。 矛盾點：日方質疑中方軍事不透明、在釣魚台附近的海空行動、持有航空母艦遼寧號目的。
2009/11	梁光烈 國防部長訪日(民主黨政權成立後首次訪日的中國國防部長)	發表聯合新聞公報。 矛盾點：日方質疑中方軍事不透明、持有航空母艦的政策方針。
2010/10	防衛大臣北澤俊美與國防部長梁光烈於東協國防部長擴大會議(ADMM-Plus)會議進行會談。	雙方同意兩國回到原點，推進「戰略互惠關係」。
2011/6	防衛大臣北澤俊美與國防部	希望防衛當局冷靜對話，持續發展雙

<sup>16</sup> 劉星，〈中国から見た日米同盟と日本〉，收錄於加々美光行主編《中国内外政治と相互依存—中国政治研究の新機軸》，(愛知大学国際中国学研究センター，2007 年)，頁 293。



	長梁光烈在新加坡香格里拉對話 (The Shangri-La Dialogue) 與會期間進行會談。	方軍事交流。
<b>因中國抗議日本國有化釣魚台，12年9月後軍事交流停滯。</b>		
<b>2015/11</b>	防衛大臣中谷元與國防部長常萬全於 ADMM plus 會議進行會談。(相隔4年)	雙方同意發展中日軍事交流的重要性。
<b>2018/10</b>	防衛大臣岩屋毅與國防部長魏鳳和於 ADMM plus 會議進行會談。(相隔3年)	雙方希望此次會談成為改善兩國軍事交流的契機。
<b>2019/6</b>	防衛大臣河野太郎岩屋毅與國防部長魏鳳和在新加坡香格里拉對話與會期間進行會談。	雙方同意盡快實現防長互訪。
<b>2019/12</b>	河野太郎防衛大臣相隔十年訪中	矛盾點：日方提及香港、東海、南海議題

資料來源：楊雯婷整理自歷年《防衛白書》及防衛省網站。

**附表 4：歷年來中日將官互訪列表**

	日本將官訪中	中國將官訪日
<b>部長級</b>	1987/5 栗原祐幸 防衛廳長官 1998/5 久間章生 防衛廳長官 2003/9 石破茂 防衛廳長官 2009/3 浜田靖一 防衛廳大臣 2019/12 河野太郎 防衛大臣(相隔十年)	1984/7 張愛萍 國防部長 1998/2 遲浩田 國防部長 2007/8 曹剛川 國防部長 2009/11 梁光烈 國防部長
	2010/10 防衛大臣北澤俊美與國防部長梁光烈於河內、東協國防部長擴大會議 (ADMM-Plus)會議進行會談。 2011/6 防衛大臣北澤俊美與國防部長梁光烈在新加坡香格里拉會談進行對話。 2015/11 防衛大臣中谷元與國防部長常萬全於 ADMM-Plus 會議進行會談。 2018/10 防衛大臣岩屋毅與國防部長魏鳳和於 ADMM-Plus 會議進行會談。 2019/6 防衛大臣岩屋毅與國防部長魏鳳和在參與新加坡香格里拉對話之際進行對話。	

次官級 (事務性談判)	1985/5 夏目晴雄 防衛事務次官 1996/8 村田直昭 防衛事務次官 1999/11 江間清二 防衛事務次官 2000/11 佐藤兼 防衛事務次官 2004/1 守屋守昌 防衛事務次官 2005/3 守屋守昌 防衛事務次官 2008/3 増田好平 防衛事務次官	1978/9 張才千 副總參謀長 1986/6 徐信 副總參謀長 1997/12 熊光楷 副總參謀長 2000/11 熊光楷 副總參謀長 2004/10 熊光楷 副總參謀長 2009/2 葛振峰 副總參謀長 2011/7 馬曉天 副總參謀長
幕僚長、參謀長級	1995/2 西元徹也 統合幕僚議長 1998/3 藤繩祐爾 陸上幕僚長* 2000/6 藤繩祐爾 統合幕僚議長 2000/10 竹河內捷次 航空幕僚長 2004/4 津田藝光 航空幕僚長 2008/2 齋藤隆 統合幕僚長 2009/7 赤星慶治 海上幕僚長，並參訪東海艦隊司令部 2009/11 外藺健一朗 航空幕僚長 2010/2 火箱芳文 陸上幕僚長 2014/4 河野克俊 海上幕僚長 2019/4 山村浩 海上幕僚長(相隔5年)	1986/5 楊得志總參謀長 2000/4 傅全有總參謀長 2001/2 劉順堯 空軍司令員** 2002/10 周伯榮 海軍副參謀長 2008/9 許其亮 空軍司令員 2008/10 吳勝利 海軍司令員 2010/6 範長龍 濟南軍區司令員 2018/11 孫和榮 東部戰區副司令員 (相隔8年)
軍艦互訪	2008/6 海上自衛隊細波號驅逐艦訪問廣東湛江軍港，二戰後首次訪問中國的日本軍艦 2009/11 中國海軍「鄭和」號訓練艦訪問日本廣島 2019/4 日本派遣護衛艦「涼月」號參加解放軍海軍成立 70 周年海上閱艦	2007/11 南海艦隊深圳號驅逐艦訪問日本東京灣，中日建交後首次訪問日本的中國軍艦 2011/12 日本海自護衛艦「霧雨」訪問山東省青島。 2019/10 解放軍海軍「太原」號應邀前往日本參加國際艦隊閱艦式。

\*日本防衛隊的幕僚長相當於參謀長。

\*\* 解放軍的司令員相當於司令官。

資料來源：楊雯婷整理自歷年《防衛白書》及松田康博、家近亮子、段瑞聰編，《岐路に立つ日中關係》，(東京：晃洋書房，2007年)，頁138。

(責任校對：梁書瑗)

# 美國網路作戰目標標定與效益評估之挑戰

杜貞儀

網戰資安所

## 壹、前言

作戰準則之發展是不斷學習精進之過程，亦須反應實戰經驗進行修正。除了權責與角色的劃分，也需包括作戰規劃、協同、執行以及評估。作戰規劃包括目標標定（targeting）問題，尤其在多方協同作戰的情境下，應如何進行整合以發揮最大戰力，並以作戰評估（operation assessment）持續衡量任務執行程度、目標達成過程與實際效益（effectiveness），再以此評估結果支援後續決策。網路作為新興作戰領域，亦對於傳統作戰評估形成挑戰。

美軍《網路作戰聯戰準則》（*Joint Publication 3-12: Cyberspace Operation*）2018年6月8日發布之修訂版中，於第四章「作戰規劃、協同、執行及評估」（*Planning, Coordination, Execution and Assessment*），引述2016年2月參謀首長聯席會議主席鄧福德（Joseph Dunford）的記者會發言，表示美軍於反恐作戰中，曾試圖以網路作戰對伊斯蘭國（Islamic State of Iraq and the Syria, ISIS）奇襲，造成實體與虛擬之孤立，透露此經驗對美軍網路作戰準則形成的重要性。

但由於網路作戰機敏性極高，且有極大部分仰賴情報機關對於目標進行情報、監視與偵察（Intelligence, surveillance and Reconnaissance, ISR），再以此規劃任務，因此大多屬於列密文件。從有限的公開報導中，外界仍舊難以得知美軍對ISIS網路作戰的全貌。不過，自2017年11月以來，美國喬治華盛頓大學（George Washington University）的《國家安全檔案計畫》（*National Security Archive*），持續公布以《資訊公開法》（*Freedom of Information Act*）向美國聯邦政府申請之相關

文件，對 ISIS 網路作戰的部分細節始公諸於世。從文件中，亦可觀察出美軍近年網路作戰的延續性與脈絡，以下則針對作戰目標標定、效益評估與後續影響進行探討。

## 貳、網路領域的反恐作戰

### 一、作戰背景

美國對伊斯蘭國進行軍事干預的「堅定決心行動」(Operation Inherent Resolve)可追溯至 2014 年 10 月的執行命令 (Execute order, EXORD)，正式成立多國聯合特遣部隊 (Combined Joint Task Force, OIR-CJTF) 因應伊斯蘭國在伊拉克與敘利亞的威脅。由於伊斯蘭國透過社群媒體傳遞訊息，招募人馬，進行宣傳戰甚至煽動「孤狼」攻擊 (lone-wolf attack)，以網路空間連結全球之恐怖份子並執行作戰，此在行動初期即引起美軍注意。網路司令部 (USCYBERCOM) 並於 2015 年 3 月 29 日發布《行動命令 15-0055 號》(Operation Order (OPORD) 15-0055: Operation Order in Support of Operation Inherent Resolve) 指示由網路空間支援軍事干預行動。<sup>1</sup>

為因應作戰需求，美軍於 2016 年 5 月成立「戰神」聯合特遣部隊 (Joint Task Force-ARES, JTF-ARES)，主要任務為以研發並使用各式惡意軟體與網路工具以損害或摧毀伊斯蘭國恐怖份子使用之網路、電腦以及行動裝置。JTF-ARES 指管由 USCYBERCOM 負責，而非中央司令部 (USCENTCOM) 或 OIR-CJTF，顯示雖然當時對伊斯蘭國的實際軍事干預行動位於伊拉克與敘利亞，但美軍顯然已認知網路空間的無遠弗屆，將使其作戰範圍擴大至全球。此外，JTF-ARES 亦肩負與友軍及情報機構進行協調作戰及「去衝突化」(de-confliction) 之

---

<sup>1</sup> “USCYBERCOM Operation Order (OPORD) 15-0055: Operation Order in Support of Operation Inherent Resolve, March 29, 2015” *National Security Archive*, February 11, 2019, <https://nsarchive2.gwu.edu/dc.html?doc=5751043-National-Security-Archive-COS-MEMO-11-FEB-19>.

任務，避免不同單位在執行任務期間互相干擾，降低互擊的機率。<sup>2</sup>

針對伊斯蘭國社群媒體使用的「閃亮交響曲」行動（Operation Glowing Symphony）為 JTF-ARES 成立後的首次重要任務。正式執行時間應於作戰核定發布的 2016 年 11 月 8 日前後。在作戰概念簡報中，網路攻勢行動類比為砲擊或是空襲，扮演火力支援（fire support）的角色，並以此進行作戰規劃，列出初步目標清單，但細項並未公開，僅顯示美國與友軍間的目標分配，並透露除美國外，以色列及荷蘭均參與其中。<sup>3</sup>

## 二、作戰目標標定

將網路作戰類比為聯合火力支援，且有多國共同參與，為確保火力集中，以達到最大效益，其進行目標標定（targeting）就成為重要課題。USCYBERCOM 將目標分為以下數類：設施（facility）、個人（individual）、虛擬（virtual）、設備（equipment）、組織（organization）。

<sup>4</sup>以針對 ISIS 網路宣傳的「閃亮交響曲」行動為例，USCYBERCOM 的目標清單中，對單一目標包括執行者的個人真實身分、IP 位置以及所有使用之社群媒體、銀行、電子郵件帳號，以執行「外科手術式的精準打擊」（surgical strike）。但在行動中亦發現，由於目標不斷移動，若攻擊已知的單一伺服器，目標時常會透過快速建立新據點再度出現，因此下令攻擊目標前，必須考慮是否能對於 ISIS 群體造成心理層面衝擊，進而影響其後續行動。<sup>5</sup>

---

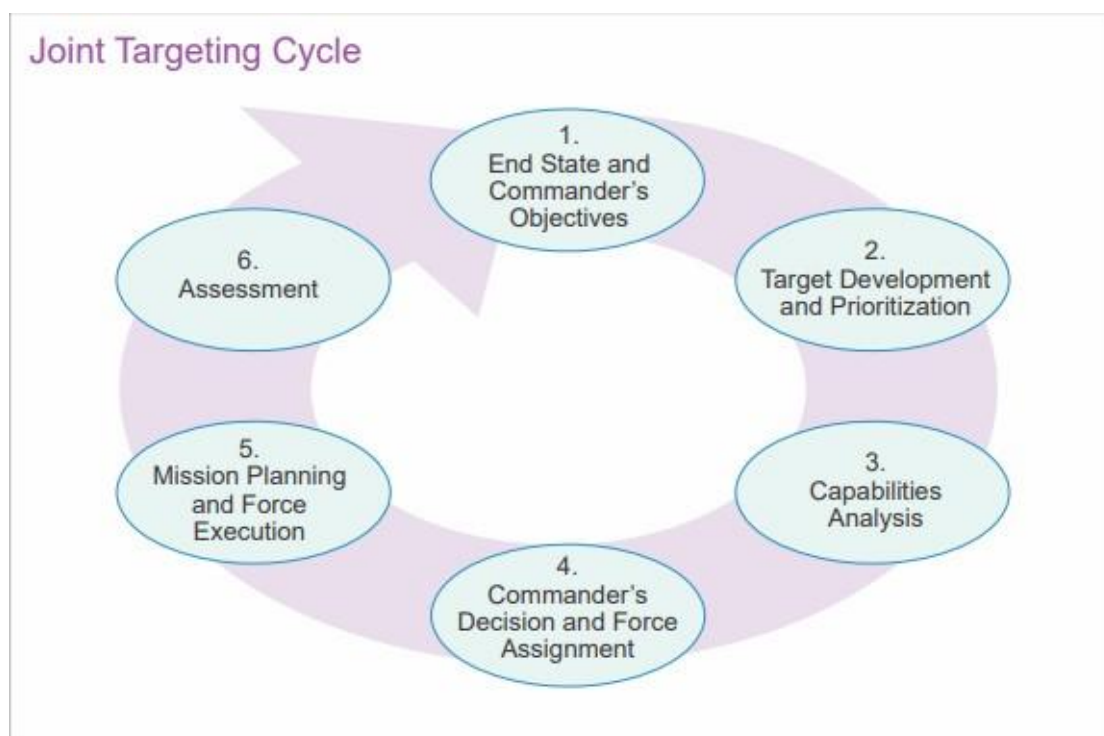
<sup>2</sup> “USCYBERCOM to CDRUSACYBER, Subj: CYBERCOM FRAGORD 01 to TASKORD 16-0063 To Establish Joint Task Force (JTF)-ARES to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL) in Cyber Space, May 5, 2016. Secret/Rel to USA, [Redacted].” *National Security Archive*, <https://nsarchive2.gwu.edu/dc.html?doc=3678213-Document-07-USCYBERCOM-to-CDRUSACYBER-Subj#document/p23>.

<sup>3</sup> “Cyber Vault: Fighting ISIS in Cyberspace,” *National Security Archive*, November 29, 2017, <https://nsarchive.gwu.edu/news/cybervault/2017-11-29/cyber-vault-fighting-isis-cyberspace>.

<sup>4</sup> “USCYBERCOM Joint Intelligence Operations Center, “Improving Targeting Support to Cyber Operations”, November 30, 2016. Top Secret.” *National Security Archive*, <https://nsarchive2.gwu.edu/dc.html?doc=6379795-National-Security-Archive-USCYBERCOM-Joint>.

<sup>5</sup> Dina Temple-Raston, “How the U.S. Hacked ISIS,” *NPR*, September 29, 2019, <https://www.npr.org/2019/09/26/763545811/how-the-u-s-hacked-isis>.

在「閃亮交響曲」行動進行中，USCYBERCOM 聯合情報作戰中心（Joint Intelligence Operations Center, JIOC）曾經對目標標定過程進行檢討。由 2016 年 11 月 30 日的簡報觀察，既有用於動能作戰(kinetic operation)之《目標標定聯戰準則》(Joint Publication 3-60: Joint Targeting)中所述的聯合目標標定循環 (Joint Targeting Cycle)，某種程度上已經應用於網路作戰中。<sup>6</sup>



圖、聯合目標標定循環

資料來源：《目標標定聯戰準則》(Joint Publication 3-60: Joint Targeting)。

然而，對於網路作戰目標標定的檢討亦指出，聯合目標標定循環將單一行動的致命性 (lethality) 進行最大化，可能暗示將其限定於攻勢作為，而無法涵蓋達成目的的其他途徑，包括非致命與暫時性影響。就作戰層面，非致命火力攻擊 (non-lethal fire) 與資訊作戰整合，仍

<sup>6</sup> “USCYBERCOM Joint Intelligence Operations Center, “Improving Targeting Support to Cyber Operations”, November 30, 2016. Top Secret.” *National Security Archive*, September 5, 2019, <https://nsarchive2.gwu.edu/dc.html?doc=6379795-National-Security-Archive-USCYBERCOM-Joint>.

是一項規劃問題。網路作戰群體似乎認為，聯合目標標定循環的主要作用，是在作戰層面將網路攻勢作為同步化，並確保目標與作戰指揮官規劃相符。但由於網路空間的非動能作戰（non-kinetic operation）之效益仍有不確定性，因此在檢討簡報的最後，JIOC 建議於網路作戰中應根據特定行動性質，選擇性而非全面使用聯合目標標定循環。

至於聯合目標標定的潛在問題與未來解法，從簡報中透露，從反伊斯蘭國行動中所學習到的經驗，應進一步納入《目標標定聯戰準則》以及《參謀首長聯席會議主席指導第 3162 號：戰損評估》（*Chairman of Joint Chief of Staff Instruction 3162: Battle Damage Assessment*）。另外，美國歐巴馬總統 2012 年簽署的《總統指令 20 號》（*Presidential Policy Directive 20, PPD-20*），對於網路攻擊的授權，設計一套跨部會之法律與政策程序，但 USCYBERCOM JIOC 簡報中將其列為現行目標標定中「無法改變的部分」，意味著 PPD-20 的繁瑣程序，在實務上可能已對於目標標定有所影響。<sup>7</sup>

### 三、作戰效益評估的挑戰

一般而言，作戰評估包括任務執行以及效益兩部分。其中效益可由所造成之實體物理損害進行評估，即戰損評估（battle damage assessment）。由於網路作戰的公開事例極為有限，也時常針對非實體目標，均增加網路作戰效益評估的困難度。即使是少數已公開、針對實體系統的攻擊，其作戰的實際效益亦尚無定論。著名案例如影響伊朗鈾濃縮設施的「震網」（Stuxnet）病毒，有後續分析顯示，初期評估誇大網路攻擊對於伊朗鈾濃縮設施之影響，並認為實際上僅延後其生產時間，未能從根本影響伊朗發展核武意圖。<sup>8</sup>因此，如何對網路作

---

<sup>7</sup> “Targeting in Cyber Operations: FOIA release discusses considerations of US military targeting doctrine,” *National Security Archive*, September 5, 2019, <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/cyber-vault/2019-09-05/targeting-cyber-operations-foia-release-discusses-considerations-us-military-targeting-doctrine>.

<sup>8</sup> John Glaser, “Cyberwar on Iran Won’t Work. Here’s Why” *DefenseOne*, August 21, 2017, <https://www.defenseone.com/ideas/2017/08/cyberwar-iran-wont-work-heres-why/140369/>.

戰進行效益評估，仍是有待解決的挑戰。

從已公開之「閃亮交響曲」行動作戰評估的相關文件可看出，其整體作戰評估（overall operational assessment）包含兩大架構，即量度作戰執行程度的任務達成架構（task accomplishment framework），以及作戰是否達成預期效益的作戰效益架構（operation effectiveness framework）。但在 2016 年 11 月 14 日的 1.1 版簡報中，僅針對任務達成進行報告，作戰效益部分未有太多著墨，並表示仍需收集資料以及進行情報回顧，始能進行效益評估。不過，單就整體任務達成程度而言，初步報告認為「閃亮交響曲」行動作戰任務執行相當成功，透過量化指標進行評估，確認達成作戰概念所設下的目標，並認為與友軍間的有效合作是成功執行的一項原因。<sup>9</sup>

然而，後續報告仍未提及「閃亮交響曲」作戰之效益評估細節。2016 年 11 月 16 日的 1.2 版簡報，僅針對任務執行部分進行說明，試圖建立一套可持續使用的評估架構，作戰效益的衡量方式則完全移除。<sup>10</sup> 這表示「閃亮交響曲」作戰效益評估，在初期缺乏成本（cost）與效益（effect）兩大要素的適用指標，因而難以進行。一般而言，成本部分，或可包括實際投入作戰的人力、物力，效益則應涵蓋如何定義作戰成功、量化成果、以及了解作戰成功的要件等。

在「閃亮交響曲」行動正式開始後 30 日以及 120 日分別進行的評估，則指出作戰評估挑戰須更長期的投入，並表示在情監偵過程收集到的大量資料，遠超出當時 USCYBERCOM 所能存儲的範圍，是作戰評估所面對的困難之一。<sup>11</sup> 不過，從可公開取得的推特（Twitter）

---

<sup>9</sup> “USCYBERCOM, Operation Glowing Symphony Assessment Framework Briefing Version 1.1, November 14 2016. Top Secret.” *National Security Archive*, January 21, 2019, <https://nsarchive2.gwu.edu//dc.html?doc=6655593-National-Security-Archive-2-USCYBERCOM-Operation>.

<sup>10</sup> “USCYBERCOM, Operation Glowing Symphony Assessment Framework Briefing Version 1.2, November 17 2016. Top Secret.” *National Security Archive*, January 21, 2019, <https://nsarchive2.gwu.edu//dc.html?doc=6655594-National-Security-Archive-3-USCYBERCOM-Operation>.

<sup>11</sup> Michael Martelle, “USCYBERCOM After Action Assessments of Operation GLOWING



資料，顯示在「閃亮交響曲」作戰核定後，伊斯蘭國推特帳號活動頻率有明顯下降趨勢，可能即從側面證實本次作戰應有發揮一定之效益。<sup>12</sup>但進一步研究仍待後續公開資料才能進行驗證。

## 參、後續影響與意涵

### 一、充分授權並建立聯合網路指管與作戰架構

由於 JTF-ARES 組成橫跨 USCYBERCOM、國家安全局 (National Security Agency) 等，還包括友軍單位，「閃亮交響曲」行動的作戰評估顯示其協同作戰仍面臨幾項問題，尤其在「去衝突化」的過程中，不同單位對單一目標可能同時進行情監偵及攻擊兩種截然不同的行動。「閃亮交響曲」行動後，USCYBERCOM 展開一連串作為改善作為。其中最大的變革，為 2018 年美國國家安全會議取消《總統指令 20 號》，以《國家安全總統備忘錄第 13 號》( *National Security President Memorandum 13*, NSPM-13) 取代，授權美軍在低於一般使用武力之行動、或不致於造成人員傷亡、破壞或明顯經濟損失的情況下，不需透過授權程序即自由接戰。<sup>13</sup>這種以充分授權的作法，減少作戰核可所需經過的層級，自行接戰或將目標分享給友軍，一般認為更能反應網路作戰的節奏，提高執行效率。

另一方面，USCYBERCOM 持續建置網路作戰指揮管制系統以及作戰演訓架構，強化其任務執行能量。美國防部作戰測試與評估辦公室 (Director, Operational Test and Evaluation Office, DOT&E) 於《2019 財政年度報告》( *DOT&E FY 2019 Annual Report* ) 中首次指出

---

SYMPHONY,” *National Security Archive*, January 21, 2020, <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/cyber-vault/2020-01-21/uscybercom-after-action-assessments-operation-glowing-symphony>.

<sup>12</sup> Audrey Alexander, “Digital Decay: Tracing Change Over Time Among English-Language Islamic State Sympathizers on Twitter,” The George Washington University Program on Extremism, October, 2017, [https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2191/f/DigitalDecayFinal\\_0.pdf](https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2191/f/DigitalDecayFinal_0.pdf).

<sup>13</sup> Sydney J. Freedberg Jr., “Trump Eases Cyber Ops, But Safeguards Remain: Joint Staff,” *BreakingDefense*, September 17, 2018, <https://breakingdefense.com/2018/09/trump-eases-cyber-ops-but-safeguards-remain-joint-staff/>.

USCYBERCOM 的三項重大計畫，即包括做為聯合網路作戰架構（Joint Cyber Warfighting Architecture, JCWA）一部分的整合平台（Unified Platform）、聯合網路指揮管制架構（Joint Cyber Command and Control）、以及持續網路訓練環境（Persistent Cyber Training Environment, PCTE）。<sup>14</sup>JCWA 的主要目的為建置全軍通用的資訊分享、任務規劃以及執行平台，避免各軍種各自打造工具，不僅有資源重複配置的問題，更無法共用。這項計畫不僅使作戰能力發展有了整體規劃，也能讓其後之作戰評估於同一基礎上進行比較，更能了解其效益。

聯合網路指揮管制架構（Joint Cyber Command and Control）的一個關鍵，為《2019 財政年度報告》中揭露的 IKE 計畫（Program IKE），這項計畫的目標是提供網路作戰與兵力之規劃、發動以及指揮系統，使網路作戰能夠如同實體世界一樣進行。若能提供既有指揮管制體系未具備之網路作戰指管能力，未來或更能比較在多領域作戰（Multi-domain operation）情境下，不同作戰領域的實際作戰效益。

## 二、反伊斯蘭國任務經驗確立美國網路作戰模式

究其核心，「閃亮交響曲」行動原為任務支援性質，於網路空間支援傳統作戰領域。雖然其作戰效益仍不明確，但對於美軍網路作戰群體而言，反伊斯蘭國任務、JTF-ARES 以及「閃亮交響曲」行動的意義，均不僅僅是作為反恐作戰一環的「低強度衝突」（low intensity conflict），而是展示美軍在網路領域的攻勢作戰能力，透過其複雜的整體作戰規劃以及依規劃精確執行，藉此確立美國網路作戰模式

---

<sup>14</sup> 報導見：Mark Pomerlau “Pentagon weapons tester hones in on cyber tools”, *Fifth Domain*, February 4, 2020, <https://www.fifthdomain.com/dod/2020/02/04/pentagon-weapons-tester-hones-in-on-cyber-tools/>；報告全文見：“Director, Operational Test and Evaluation: FY 2019 Annual Report,” Department of Defense Office of the Director, Operational Test and Evaluation, December 20, 2019, <https://www.dote.osd.mil/Publications/Annual-Reports/2019-Annual-Report/>；關於持續網路訓練環境之發展沿革，請另參：杜貞儀，〈美國網路任務部隊與訓練環境發展〉，《國防情勢月報》，第 146 期（2019 年 8 月 30 日），頁 31-40。

(American way of cyber operation)。<sup>15</sup>

這些均可由 USCYBERCOM 「閃亮交響曲」行動的後續作為相互印證。「閃亮交響曲」作戰期間，原先核定僅有 30 日，但從 2017 年 7 月 USCYBERCOM 對國防部其他單位所發出的一般行政訊息 (General Administrative Message, GENADMIN) 可知，「閃亮交響曲」行動期間已獲授權延長，雖可解釋為 USCYBERCOM 初期預估有所誤差，但亦可能表示其認為「閃亮交響曲」行動有持續進行的必要與價值。<sup>16</sup>

另外，從公開文件與報導中，可看出由 JTF-ARES 至近期成立的「俄羅斯小組」(Russia Small Group)，兩者間有明確連貫之發展脈絡。JTF-ARES 的首任指揮官、也是目前 USCYBERCOM 司令的中曾根上將 (Gen. Paul Nakasone)，曾於 2019 年接受採訪中公開發露，為防止俄羅斯干預美國選舉，2018 年前後 NSA 與 USCYBERCOM 共同成立「俄羅斯小組」，即是依照 JTF-ARES 之架構設立，並在此運用反伊斯蘭國任務之經驗。<sup>17</sup>

目前「俄羅斯小組」已對外公開之行動，為 2018 年美國期中選舉期間，藉由中斷俄羅斯網路研究局 (Internet Research Agency, IRA) 連外網路，以防止該局利用社群網路散布不實訊息。此次行動也反映出美國於 2018 年《國防部網路戰略》(Department of Defense Cyber Strategy) 中確立的「前進防禦」(defending forward) 原則，從源頭打擊惡意網路行為。<sup>18</sup> 2019 年 8 月的新聞報導則顯示，「俄羅斯小組」

---

<sup>15</sup> JD Works, “The American way of cyber warfare and the case of ISIS,” Atlantic Council, September 17, 2019, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-american-way-of-cyber-warfare-and-the-case-of-isis/>.

<sup>16</sup> “USCYBERCOM, Subj: USCYBERCOM GENADMIN 17-0093 EXTENSION OF OPERATION GLOWING SYMPHONY,” *National Security Archive*, January 21, 2019, <https://nsarchive2.gwu.edu/dc.html?doc=4638027-USCYBERCOM-Subj-USCYBERCOM-GENADMIN-17-0093>.

<sup>17</sup> Dina Temple-Raston, “Task Force Takes On Russian Election Interference,” *NPR*, August 14, 2019, <https://www.npr.org/2019/08/14/751048230/new-nsa-task-force-takes-on-russian-election-interference>.

<sup>18</sup> Ellen Nakashima, “U.S. Cyber Command operation disrupted Internet access of Russian troll factory

已成為常態性編組。<sup>19</sup> 因此亦可預期「俄羅斯小組」將在 2020 年美國總統大選期間，持續採取行動因應，並藉此釋放美國不容外國干預選舉之信號。

## 肆、結語

自 2018 年提升至聯合作戰司令部以來，USCYBERCOM 實際作戰內容，大多數仍未公開，或如「閃亮交響曲」行動，僅釋出部分經大量刪減後的文件。但從有限資料所觀察之目標標定與作戰效益評估細節，已透露出美國網路作戰模式，無論作戰準則還是裝備建置，均反應其透過實戰經驗進行修正與改善。與公開報導進行對照後，更能了解真正的發展脈絡。從「閃亮交響曲」行動開始至今不到四年，USCYBERCOM 公開的任務重點，亦從反恐作戰逐漸轉移至整體網路防護，以及選舉安全防護，這將會是未來發展的觀察重點。<sup>20</sup>

（責任校對：曾怡碩）

---

on day of 2018 midterms,” *Washington Post*, February 27, 2019, [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-cyber-command-operation-disrupted-internet-access-of-russian-troll-factory-on-day-of-2018-midterms/2019/02/26/1827fc9e-36d6-11e9-af5b-b51b7ff322e9\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-cyber-command-operation-disrupted-internet-access-of-russian-troll-factory-on-day-of-2018-midterms/2019/02/26/1827fc9e-36d6-11e9-af5b-b51b7ff322e9_story.html).

<sup>19</sup> Shannon Vavra, “NSA’s Russian cyberthreat task force is now permanent,” *Cyberscoop*, April 29, 2019, <https://www.cyberscoop.com/nsa-russia-small-group-cyber-command/>.

<sup>20</sup> “DOD Has Enduring Role in Election Defense,” Department of Defense, February 10, 2020, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2078716/dod-has-enduring-role-in-election-defense/>.

# 美國海軍的戰略調整

舒孝煌

先進科技所

## 壹、前言

冷戰結束後，美國成為單一超強，沒有其他國家可以在海上挑戰美國。然而現在軍力提升的中國及復興中的俄羅斯都將挑戰美國海軍，美國海軍為因應未來作戰環境的改變，擬調整海軍戰略，重新恢復制海權。

為重新掌握制海權，美國海軍將重新思考艦隊規模，戰略上則發展應對海權挑戰的新作戰概念。傳統的海權思維需運用海上艦艇，然而在近代科技的發展之下，沿岸國家可以運用彈道飛彈、巡弋飛彈、無人機、飛機等先進武器，在不需派遣船艦的情況下影響近海，新科技擴散使美國海軍愈來愈難控制海洋，因此陸地國的海權理論有其值得研究之處，科白（Julian S. Corbett）的海權思想也有助於制定未來戰略。<sup>1</sup>在面對新興威脅時，美國海軍需重新思考如何再度掌握制海權。

## 貳、海軍戰略調整

### 一、美國海軍的戰略轉變

海權是海上安全的決定因素，也是美國全球霸權的重要支柱。美國同時也是海權理論的起源地，戰略學者認為，美國海軍戰略家馬漢（Alfred Thayer Mahan）對美國海權發展影響巨大。<sup>2</sup>馬漢認為海權是海軍戰略的產物，不同戰略決定海軍的發展方向，只有將強大的海軍與適當的戰略相匹配，才能實現海權。馬漢的海權論有兩個面向：

---

<sup>1</sup> James Holmes, "Dilemmas of the Modern Navy," *The National Interest*, May-June 2013, <http://nationalinterest.org/bookreview/dilemmas-the-modern-navy-8385>.

<sup>2</sup> 鈕先鍾，《西方戰略思想史》，（台北：麥田出版公司，1995年7月15日），頁389至409。

狹義上是通過各種有利力量實現對海洋的控制。廣義上則不僅擁有以武力統治海洋的軍事力量，而且還有與維護一個國家的經濟繁榮密切相關的其他海洋要素。馬漢甚至預言，中國是比俄國更可怕威脅，<sup>3</sup>不過他當然未能預知技術對海權帶來的重要轉變，而且是在海上挑戰傳統的西方海上霸權。

馬漢的主要觀點包括：

- (一) 統御海洋是統治世界的主要因素。控制海洋，特別是控制主要貿易路線，是影響一國實力和繁榮的主要因素。
- (二) 海權包括有利地理位置，可通往主要海洋，在自己的沿海港口中建立的海上貿易基地、現代化的商船隊、強大的海軍、主要航線的據點，以及廣闊的領土、人口、資源和經濟實力。
- (三) 強大的海軍在投射國力上扮演重要角色，海軍是國家政策工具。只有擁有強大的海軍，一國才能繁榮發展並在國際舞台上保持主導地位。
- (四) 海軍的戰略目標是在決定性戰鬥中擊敗敵方艦隊，以取得海上指揮權。無論何時，敵人的艦船和艦隊都是要攻擊的最終目標。戰爭的勝利取決於擊敗敵人的艦隊。為此必須建立一支強大的艦隊以摧毀敵方艦隊或將其封鎖在其基地內，或同時實現兩個目標。
- (五) 美國海軍是美國霸權的基礎。美國必須建立一支可以同時在大西洋和太平洋作戰的強大海軍，以維繫世界主導地位。<sup>4</sup>

英國海軍戰略家科白則代表另一種思想，其重點包括：

- (一) 海洋戰略是陸地戰略的延伸，海洋戰略應與國家政策目標相一致。海軍不能僅憑一場戰爭就取得全面勝利，必須與陸上部隊緊密合作，成功的海洋戰略需考慮陸上武力與海軍的平衡及適當運用。

---

<sup>3</sup> 前揭書，頁 408。

<sup>4</sup> Xie Xiaodong, Zhao Qinghai, "America's Rethinking of Sea Power and Its Policy Impact," China Institute of International Studies, July 27, 2017, [http://www.ciis.org.cn/english/2017-07/27/content\\_39059508.htm](http://www.ciis.org.cn/english/2017-07/27/content_39059508.htm).

(二) 要贏得海上的有限戰爭，只要佔據重要戰略位置，便可迫使敵人談判。

(三) 新技術和武器使海軍能夠藉有限手段達到制海權的目的。擾亂敵人的海上航線會以較小的成本影響敵人的經濟，心理和戰爭潛力。

(四) 制海權 (Command of the Sea) 的確切定義是控制海上交通線，對海上航路的控制可以是全面或是局部，若要完全控制，只能透過決定性的海上作戰來實現。但藉部分成功的行動，也能實現局部控制，防止敵人使用特定區域，這是劣勢艦隊所採用的方法。<sup>5</sup>

兩人的思想都對西方海權理論產生重大影響，馬漢雖更早成名且受歡迎，然而近期科白的理論更受到關注。在後冷戰時代，美國海軍的遠征和沿海行動必須以更合適的海軍戰略為指導。科白強調海軍和地面部隊應進行協調，以影響局勢的發展，若關注近期印太區域的發展以及美中的海上競爭，研究大陸國家海權發展更富意義。

## 二、中國對美國的挑戰

由於中國海權的崛起，以及技術的改變，對美國的全球海上霸權形成新的挑戰。首先，中國的「反介入／區域拒止」(Anti-Access/Area Denial, A2/AD)，企圖以反艦彈道飛彈、長程反艦巡弋飛彈，加上由衛星、越地平線雷達、有人及無人情監偵飛機等構建而成的擊殺鏈 (Kill Chain)，將嚴重挑戰美國海軍在西太平洋的部署，以及武力投射能力，其東風 11 型飛彈及反艦巡弋飛彈可威脅第一島鏈內的軍事部署；東風 21D 反艦彈道飛彈射程可達 1,700 至 3,000 公里，足以威脅第一島鏈至第二島鏈間的海軍部署；東風 26B 射程可達 5,000 公里，可威脅美國在第二島鏈外如關島等地的軍事部署；其二，中國的軍力快速提升，近期首艘國產航空母艦山東號命名並服役，海軍新式作戰艦艇在質與量上均快速提升，增加美國海軍在西太平洋，乃至由

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

東海到南海海域的行動壓力，而其遠洋海軍的逐漸形成，也將增加在其他重要海域與美國海軍遭遇的機會；其三，中國在南海的部署雖然號稱是維護主權，但其填島造陸，以及在永暑、美濟、渚碧等三礁建設機場，跑道長道均超過 2,700 公尺，可起降大型飛機，使南海幾成中國內海，對美國在南海實施「自由航行權」(Freedom of Navigation Operations, FONOPs) 行動，以及經由南海至波斯灣的航線，形成極大壓力；其四，中國戰略飛彈潛艦以海南島三亞灣為基地，可直接航行至深海，對美國本土也構成威脅。

美國海軍戰爭學院的學者霍姆斯 (James Holmes) 認為，在高科技時代，陸基戰鬥機，反艦巡弋飛彈或彈道飛彈及其他武器使沿海國家能夠在不派遣船隻的情況下影響近海局勢。軍力平衡是相對概念，中國過去 20 年來海軍和軍事建設令人印象深刻，如果美國海軍減少投射戰鬥力和軍力到東亞這樣遙遠地區的能力，那麼實際上將加速中國崛起為海權大國。集中決心和資源來維持美國海上優先地位，對於維護遠東軍事平衡至關重要，美國必須為海權重新做出有意識的政治選擇。

### 三、重返制海作戰概念

在面對中國及俄羅斯的海上挑戰時，美國海軍將放棄過去的「由海向陸」，回到制海權的思想。美國海軍原在 2016 年 1 月推出首版《維持海洋優勢的設計》( *A Design for Maintaining Maritime Superiority* )，由於川普總統在 2017 年提出新的《國家安全戰略》( *National Security Strategy* )，接著出版新的《國防戰略》( *National Defense Strategy* )，以及《國家軍事戰略》( *National Military Strategy* )，戰略方向明確走向大國競爭，海軍必須重新評估其軍力，以確保能支持國家戰略；而在第一版之後海軍已完成許多任務，應該進一步定義未來目標。



2018 年海軍推出第 2 版的《維持海洋優勢的設計》，為了重獲戰略動能，並擴大海上優勢，3 項中心議題是：

(一) 海軍要變得更靈敏：海軍將發展新技術及概念，以擴大競爭空間，在聯合部隊架構下，海軍要恢復敏捷性，增加敵人負擔，以我方優勢克服敵方劣勢。

(二) 海軍競爭必須可以持續：長期及短期的擴張，即追求超越手段及方式的目標是自欺欺人的。在當前競爭中，海軍需確保有效第一擊能力，但也需具備防禦與反擊能力，並按我方意願逐步緩解危機，這需要海軍維持後勤能力，以支持作戰所需能力。

(三) 海軍要與聯合部隊及盟友共同控制海上的高層次衝突：海軍是美國各軍種聯合部隊中阻止中國及俄國前進的關鍵力量，海軍將持續保護美國與盟國間的海上交通線順暢。

另外報告也指出美國海軍面臨諸多挑戰，但仍將持續強化海軍能力，包括持續維持水下戰略嚇阻能力、與陸戰隊合作發展更多作戰能力，因應藍水場景的武力投射 (blue-water scenarios far from land and power projection)、擴充電磁機動作戰概念 (Electromagnetic Maneuver Warfare)、發展艦隊編組的適當策略，包括運用動能及非動能武器 (Kinetic and Non-kinetic payloads)，以及有人與無人系統，並發展新式的海軍平台 (platform) 因應未來作戰需要，檢視美國現有艦隊司令部與太平洋艦隊編組，更有效地支持未來作戰。

## 參、艦隊規模問題

### 一、重新評估艦隊規模及型態

美國海軍艦隊的目標有可能再行調整。目前海軍和陸戰隊正合作重新評估用以應付未來衝突的海軍艦隊規模，新的評估首度被稱為「整合海軍兵力結構評估」( *Integrated naval force structure assessment*)，因為這反映首次將陸戰隊納入海軍作戰的思考。這項結

果可能改變艦隊數量及艦種型態。未來艦隊數量可能不減反增，但以仍在研發中的無人水面及水下艦艇加以補充；過去較擔心俄羅斯的威脅，現在則關注中國的發展，因此海軍及陸戰隊的目光集中在太平洋；新的艦隊結構評估的影響力要比艦隊數量更為重要，這有助於瞭解海軍到底需要什麼船艦、何種作戰平台、發展何種武器、需要哪些類型的人員、如何擴大造艦工業基礎等。

另一項轉變是，陸戰隊與海軍在艦隊規模的評估上緊密合作，兩軍種也將在未來的海上作戰進一步整合。另外，海軍需要更多小型艦艇進行分散部署，陸戰隊可能不會只部署兩棲艦，甚至會包括濱海戰鬥艦（Littoral Combat Ship, LCS）及下一代巡防艦，因此陸戰隊可能不會再推動建造 38 艘兩棲艦艇的計畫，如果採行分散式部署，海軍兵力可以更小但更有戰力。<sup>6</sup>

在 2016 年以前，美國海軍的艦隊規模是以 308 艘為目標，2016 年海軍進行長達 1 年的「艦隊結構評估」（*Force structure assessment, FSA*），在該年底宣布結果，認為基於長期國防安全需要，保護美國利益，繼續反恐戰爭，以及與成長的中國及復興的俄國競爭，美國需要一支更大的艦隊，以確保維持全球影響力，根據此一評估，艦隊規模應擴增至 355 艘艦艇，其中主戰艦艇應包括 12 艘航空母艦、104 艘大型水面艦、52 艘小型水面艦、38 艘兩棲艦艇、66 艘潛艦等，這項評估是 2018 年海軍「30 年造艦計畫」的一部分，希望建立一支規模更大的海軍。海軍相信只要資金充足，此一計畫是可行的。<sup>7</sup>此目標且獲得川普支持，並寫入 2018 年國防授權法案（NDAA 2018）中。

然而海軍造艦計畫從未能滿足此一水準，355 艘的數字被視為是

---

<sup>6</sup> Gina Harkins, “The Navy Is Making Big Changes to the Way it Plans for Future Ships,” *Military.com*, January 24, 2020, <https://www.military.com/daily-news/2020/01/24/navy-making-big-changes-way-it-plans-future-ships.html>

<sup>7</sup> “Secretary of the Navy Announces Need for 355-ship Navy,” Office of the Secretary of the Navy, December 16, 2016, [https://www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=98160](https://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=98160); “Executive Summary: 2016 Navy Force Structure Assessment(FSA),” US Navy, December 16, 2016, [https://news.usni.org/wp-content/uploads/2016/12/FSA\\_Executive-Summary.pdf](https://news.usni.org/wp-content/uploads/2016/12/FSA_Executive-Summary.pdf)

上限而非目標。<sup>8</sup> 雖然美國海軍在 2020 年國防授權法案中提出計畫，但被批評無法達到目標。<sup>9</sup> 新的 2021 年度國防預算中，美國海軍要求的造艦預算，由原來的 240 億美元減少至 200 億美元，與造艦計畫背道而馳。中國海軍預計至 2035 年將可達到 420 艘艦規模，美國海軍卻還在捍衛 355 的空泛目標，因此受到國會議員的批評。<sup>10</sup>

## 二、海軍艦隊應維持平衡

海軍艦隊規模是否足以應付未來衝突，是各方關心焦點，2016 年「艦隊結構評估」結果公布後，各智庫評估美國海軍的規模。「新美國安全中心」(Center for a New American Security, CNAS) 報告 (*The Presence Problem: Naval Presence and National Strategy*) 評估認為，美國需要較多數量的中小型艦艇，亦或較小數量的精密艦艇，海軍領導者必需在此兩者間維持精密的平衡。

其他智庫也以不同方式估算美國海軍應有之艦隊規模。「戰略暨預算分析中心」(Center for Strategic & Budgetary Analysis, CSBA) 主張美國海軍應建造輕快型艦艇，如匿蹤巡邏艦、與兩棲突擊艦類似的輕型航空母艦，並將兵力前進部署至可能衝突區域，不需浪費整備時間。米崔集團 (MITRE) 則以較激進方式，認為美國海軍應增至 414 艘艦艇。海軍自己的研究則認為至 2030 年應該擁有 321 艘艦艇。<sup>11</sup>

「傳統基金會」(Heritage Foundation) 的「2019 美國軍力計分表」

---

<sup>8</sup> “30-Year Plan: Navy Puts 355-Ship Cap on Fleet Size; Plans to Introduce Large Combatant, CHAMP Auxiliary Hull,” *USNI News*, March 21, 2019, <https://news.usni.org/2019/03/21/long-range-ship-plan-outlines-355-ship-cap-on-fleet-size-plans-to-introduce-large-combatant-champ-auxiliary-hull>

<sup>9</sup> “Experts Say Navy Has ‘No Foreseeable Solution’ to Build a 355-Ship Fleet,” *USNI News*, February 7, 2020, [https://news.usni.org/2020/02/07/experts-say-navy-has-no-foreseeable-solution-to-build-a-355-ship-fleet?fbclid=IwAR1y\\_a9Twix2cG33BdUDNAZa-eyDbVJNHsxH8YsxJF-Ic2FDg7VepVOA5tQ](https://news.usni.org/2020/02/07/experts-say-navy-has-no-foreseeable-solution-to-build-a-355-ship-fleet?fbclid=IwAR1y_a9Twix2cG33BdUDNAZa-eyDbVJNHsxH8YsxJF-Ic2FDg7VepVOA5tQ)

<sup>10</sup> Megan Eckstein, “UPDATED: Navy’s New Shipbuilding Plan ‘Dead on Arrival,’ Lawmakers Say,” February 10, 2020, [https://news.usni.org/2020/02/10/navys-new-shipbuilding-plan-dead-on-arrival-lawmakers-say?fbclid=IwAR3\\_Sv-z-\\_sGFssaIdmYMov9rQc46W0FNLZHdZKCKlidnqIoPgmi3wUFXpo](https://news.usni.org/2020/02/10/navys-new-shipbuilding-plan-dead-on-arrival-lawmakers-say?fbclid=IwAR3_Sv-z-_sGFssaIdmYMov9rQc46W0FNLZHdZKCKlidnqIoPgmi3wUFXpo).

<sup>11</sup> Megan Eckstein and Sam LaGrone, “Trio of Studies Predict the U.S. Navy Fleet of 2030,” *USNI News*, February 14, <https://news.usni.org/2017/02/14/trio-of-studies-look-to-the-u-s-navy-fleet-of-2030>.

(2019 Index of US Military Strength)，指美國面對 4+1 的挑戰，即俄國、中國、北韓、伊朗以及恐怖主義，該基金會據以評估美國兵力數字，認為陸軍需達到 50 個旅戰鬥隊、海軍需要 400 艘艦艇及 624 架作戰飛機，空軍需要 1,200 架作戰飛機，陸戰隊需要 36 個營，但美國各軍種兵力遠低於此估算數字，其中航空母艦是美國軍力投射的關鍵，傳統基金會認為海軍應該要有 13 艘航空母艦。

美國海軍戰略理論家多關注如何進行海上作戰，即海軍傳統任務，但未曾關切過如何中止一項衝突，美國海軍需在「winning the war」及「preserving the peace」間維持平衡，前者需要大型作戰艦艇，後者則需輕型艦艇。「國際戰略研究所」(International Institute for Strategic Studies, IISS) 指出，美國海軍在面對預算挑戰時，維持 355 艘艦的目標是一大挑戰，較佳方式應是由追求大型水面艦轉向增加小型作戰艦的數量，並將無人艦艇納入艦隊，以更廣泛地分散艦隊，並增加生存力。新的「整合海軍兵力結構評估」將要回答此一問題，美國海軍助理部長葛斯 (James Guerts) 最近在 IISS 演講時強調，未來在創新技術及系統，與傳統的長壽期作戰平台間的採購需要同步化，這將是維持敏捷性的關鍵。<sup>12</sup>

### 三、重建新一代水面艦

作為艦隊規模調整的其中一項，海軍正考慮重建大型水面艦，目前艦型尚未決定，<sup>13</sup>但應會結合現有桑瓦特級驅逐艦 (Zumwart Class) 及勃克級驅逐艦 (Arleigh Burke Class) 的設計元素，擁有更大艦體空間供升級改裝，並擁有足夠電力及酬載能力，以安裝新式武器如電磁軌道砲及雷射武器；另外也放棄戰力貧弱的濱海戰鬥艦，恢復

---

<sup>12</sup> Nick Childs, "Naval fleets: redefining the right balance," IISS, January 10, 2020, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/01/naval-fleets-redefining-right-balance>

<sup>13</sup> Megan Eckstein, "PEO Ships: Future Surface Combatant Hull Still Undecided, But Will Use Flight III DDG-51 Combat System," USNI News, July 11, 2018, <https://news.usni.org/2018/07/11/peo-ships-future-surface-combatant-hull-still-undecided-will-use-flight-iii-ddg-51-combat-system>

建造戰力及感測器平衡的新一代巡防艦。目前勃克級驅逐艦正建造第三批 (Flight III)，以略為縮小的 SPY-6 雷達取代勃克級第 2A 批 (FlightIIA) 的 SPY-1D 雷達，勃克級第 2A 批次包括服役及建造中的數量共達 46 艘，構成目前水面艦主力。2020 年「國防授權法案」中包括準備建造首艘新的飛彈巡防艦，預計第 1 艘造艦預算為 13 億美元，第 2 艘將降至 11 億美元，總平均成本約為每艦 9.5 億美元，表示該艦成本雖比濱海戰鬥艦高，但低於驅逐艦。<sup>14</sup>由於有歐洲造船廠加入競爭，未來新艦很可能會使用非美製零組件，例如德國 MTU 或義大利 Isotta Fraschini 的船用主機。對於新型艦艇的重新規劃，表示美國海軍已進入「重建制海權」的戰略轉型，由過去的「由海向陸」回到傳統的海上作戰思維。

## 肆、海軍的作戰準備

### 一、「分散式作戰」提升至戰略層次

2016 年底，美國海軍水面艦隊司令湯馬斯羅登中將 (Cdr. T.S. Rowden) 簽署《水面艦隊戰略》(*Surface Force Strategy: Return to Sea Control*)，將「分散式殺傷」提升到戰略層面。分散式殺傷概念 (Distributed Lethality) 概念是透過分散而不是集中海軍力量、依賴新科技及新武器、新訓練與新戰術戰法，以擊敗潛在侵略者。分散式殺傷或分散式海上作戰 (Distributed Maritime Operations) 的戰術優勢是在更大空間內稀釋火力及感測能力，目的是在使更多的敵人在更寬廣的地理範圍蒙受更大風險 (holding more adversaries at risk across a wider geography)。這對於享有基於陸上武力達成制海優勢的大國而言，此作戰架構的目的在於反制敵方的反介入／區域拒止能力 (anti-access/area-denial)。相關戰術包括讓艦隊航空武力與水面艦達成更緊

---

<sup>14</sup> Megan Eckstein, "Navy Budgeting \$1.1B for 2nd Frigate as Timeline Slows," *USNI News*, February 14, 2020, <https://news.usni.org/2020/02/14/navy-budgeting-1-1b-for-2nd-frigate-as-timeline-slows>.

密的結合，使一個平台能享受另一平台的利益，水面艦的適合實施進攻性反艦任務，飛機的速度及機動性則可側重於防禦飛彈，這和過去海軍的作戰邏輯相反。

目前此一戰術仍十分簡略，並未考慮到電戰、網路、太空能力等等問題，未來海上作戰可能極度依賴人工智慧、無人系統、電磁或網路作戰等等。目前問題仍然在於以航空母艦為中心的戰術，存在何種缺陷，例如海軍目前艦隊架構仍是以航空兵力擔負最困難的任務，但艦載機已經要擔負外圍戒護、偵察、並防止掠波攻擊威脅，若將航空兵力集中在遠距擊沉敵水面目標，將會給艦載機聯隊極大壓力。<sup>15</sup>

分散式殺傷重點包括：提升個別水面艦的進攻性火力、採用分散式部署、為水面艦配置合適資源，以便能持久作戰。「分散式殺傷」的核心之一是將美國海軍目前以航艦戰鬥群為中心的群體作戰模式，轉變成以水面作戰群為中心的分散作戰模式，而單艦作戰能力強大的大型水面艦，將是水面作戰群的核心。然而這也考驗美國海軍的艦隊編組與計畫，同時意指要採購更多的武器彈藥，也有賴未來更詳細的分析與規劃，然而海軍現況是沒有足夠的船艦執行日益繁複的任務。

分散式海上作戰依賴「海軍整合射控—制空」(Naval Integrated Fire Control-Counter Air, NIFC-CA) 網路，整合水面艦及作戰飛機，延伸海軍標定、分析及攔截目標的範圍，以 E-2D 預警機為核心，使用協同接戰能力 (Cooperative Engagement Capability) 將目標資料以 Link 16 鏈傳至遠方艦艇發射標準 6 型飛彈攔截空中目標，水面目標則依賴 P-8 巡邏機或 MQ-4 大型無人機，未來則將 F-35 納入 NIFC-CA 網路。<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> “How the Fleet Forgot to Fight, PT. 3: Tactics and Doctrine,” Center for International Maritime Security, October 1, 2018<http://cimsec.org/how-the-fleet-forgot-to-fight-tactics-and-doctrine/37740>.

<sup>16</sup> “Navy Expanding NIFC-CA To Include Anti-Surface Weapons, F-35 Sensors,” *USNI News*, June 22, 2016, <https://news.usni.org/2016/06/22/nifcca-expands-sm6-f35>

## 二、提升應付大型海戰能力

美國海軍高層官員在數年前即已意識到，海軍還沒有對下次大戰作好準備。冷戰後美國海軍聚焦在對付小型國家，沒有良好的裝備及訓練。但俄羅斯及中國已變得更具侵略性，並擁有足以擊敗美國艦隊的武器，為了回應此一情勢，美國海軍已開始訓練與新興海權大國如俄羅斯及中國作戰，航艦打擊群開始強化實彈演習及反潛戰訓練，以使艦隊保持良好狀態，應對主要敵人。<sup>17</sup>

美國太平洋艦隊自 2018 年起開始進行新的高層次打擊群訓練，並恢復曾在二次大戰時進行的大型海戰演習，使航艦打擊群有能力應付海上的高層次戰爭。冷戰結束後美國海軍在沒有對手的情況下掌握空權及海權。另外太平洋艦隊也成立一支假想敵部隊，專事研究中國的戰術及理論，並提出對策。美國海軍已進行一系列「艦隊問題」(Fleet Problems) 演習，該演習不若已寫定劇本、嚴格控制的訓練，「艦隊問題」演習是完全隨性進行的演習，目的在應付美國海軍面臨的最棘手挑戰，演習本身不設結果。由演習中驗證的創新作戰概念，過去曾對美國海軍在應付與日本帝國海軍的海戰時發揮重要功能。2017 年美國重新導入「艦隊問題」演習，並重建海軍中的「紅軍」，為艦隊及計劃者提供更現實的對手來進行測試。「艦隊問題」演習並不會取代原本的例行性演習，更早的演習在 2015 年所建立的「捍衛戰士」(Top Gun) 演習，這類訓練使海軍在戰術及戰鬥上接受更嚴格訓練，部署前訓練也較過去紮實。羅斯福號航艦打擊群 (Roosevelt Strike Group) 中一艘巡洋艦在該次部署演習中發射 14 枚飛彈，艦長說在他之前的海軍生涯中只見過一次實彈射擊。<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Alex Lockie, "The US Navy just trained an aircraft carrier for a big fight with Russia or China," *Business Insider*, Apr. 3, 2018, <http://www.businessinsider.com/us-navy-aircraft-carrier-russia-china-big-fight-2018-4>

<sup>18</sup> Steven Stashwick, "US Pacific Fleet Reveals New High-End Strike Group Training," *the Diplomat*, April 5, 2018, <https://thediplomat.com/2018/04/us-pacific-fleet-reveals-new-high-end-strike-group-training/>; Admiral Scott H. Swift, "Fleet Problems Offer Opportunities," *Proceedings*, March, 2018,

### 三、海軍航空聯隊轉型

在二次大戰後，航空母艦一直是美國海軍戰力核心，其機動力與整體戰力對美國在歷次戰爭中獲勝至關重要。但航空母艦也容易成為敵人目標，中國及俄羅斯大量投資遠距偵測能力及武器系統，也部署反艦巡弋飛彈、彈道飛彈及潛艦，威脅美國海軍航艦部署，美國海軍除發展反制擊殺鏈的方法，並維持航艦打擊群的機動，以避免被偵測及標定，同時也要儘可能提升空中戰力，使其能在遠離俄羅斯或中國軍力集結區至少 1,000 哩遠，或是遠離其飛彈陣地至少 500 哩。然而目前美國航艦的航空兵力被批評為容易受損，一些分析人士建議美國海軍應改採水面艦或潛艦發射的飛彈來保護艦隊，不是再發展艦載戰鬥機，但與艦載機的酬載能力及武器多樣化相比，飛彈價格昂貴且數量少，艦艇或潛艦也無法在海上再行裝彈。<sup>19</sup>

海軍未來會用飛彈作為航空兵力的補充戰力，航空母艦會以 4 種方式操作：

- (一) 承平時期在有爭議海域操作，表明對盟國支持。
- (二) 在遠距離進行小規模作戰，打擊敵方防禦力強的目標，並進行電子戰、反潛戰、護航等任務。
- (三) 在大國競爭的海域持續部署，如南海或挪威海。
- (四) 針對伊朗或北韓等缺乏遠程偵測能力國家的全面性作戰。

除強化艦載機聯隊訓練外，未來艦載機武力很可能會由長程多任務無人作戰飛機 (UCAV)、以 UCAV 為基礎發展的無人電子攻擊機、無人空中加油機 (即 MQ-25)、未來長程戰鬥機 (FA-XX)；未來艦載戰鬥機聯隊也要能因應大國競爭，並逐漸使此一編組成為現實。

---

<https://www.usni.org/magazines/proceedings/2018/march/fleet-problems-offer-opportunities>

<sup>19</sup> Bryan Clark, "Rebaining the High Ground at Sea: Transforming the U.S. Navy's Carrier Air Wing," CIMSEC, February 13, 2019, <http://cimsec.org/regaining-the-high-ground-at-sea-transforming-the-u-s-navys-carrier-air-wing/39697>



## 伍、結論

美國《國家安全戰略》聚焦大國競爭，接著《國防戰略》亦延續此一主軸。在新的國家安全戰略指導下，各軍種都重新調整其戰備及武器發展腳步。其中美國海軍聚焦在新的作戰概念、武器發展、核嚇阻、造艦計畫、艦隊規模、作戰與後勤整備上，期能重新強化美國海上戰力，其中主要是因應俄羅斯及中國對美國海軍的挑戰。

為應付俄羅斯與中國，以及其他國家的海上挑戰，美國海軍除擴充艦隊外，也以各種創新方式維繫艦隊戰力，其中包括提升水面艦的殺傷力，因應未來中共和俄羅斯海上的挑戰。另外，艦隊管理、作戰訓練、新的戰術及準則，也與強化艦隊戰力密切相關。2019 年美國發展《海軍船艦長程維護及現代化計畫》(Long-Range Plan for the Maintenance and Modernization of Naval Vessels)，結合高節奏作戰的複雜性、艦隊規模的增加、以及基於維修及戰備的動態支持基礎，這都有助提升艦隊整體戰力。然而，在艦隊規模、結構、戰力編組、乃至航空聯隊的組成，都需要更有創意的方式，才能因應未來的海上挑戰。

表 1：美國海軍 2012 及 2016 艦隊結構評估之艦艇規模比較

型式\級別	2012 年	2016 年
航空母艦	11	12
大型水面艦	88	104
小型水面艦	52	52
兩棲作戰艦	34	38
攻擊潛艦	48	66
彈道飛彈潛艦	12	12

戰鬥後勤兵力	29	32
遠征快速運輸／高速運輸船	10	10
遠征支援基地	3	6
指揮及支援	21	23
總數	308	355

資料來源：Hudson Institute, <https://www.hudson.org/research/13159-a-quick-review-of-the-navy-s-new-force-structure-assessment>.

**表 2：美國海軍與中國海軍艦艇數量比較**

國別\年分	2019 年（單位：艘）
美國	295（包括後勤艦艇）
中國	335（不包括後勤艦艇）

資料來源：“Status of the Navy,” U.S. Navy, February 20, 2020, [https://www.navy.mil/navydata/nav\\_legacy.asp?id=146](https://www.navy.mil/navydata/nav_legacy.asp?id=146); “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress, Congressional Research Service, January 22, 2020, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33153.pdf>.

（責任校對：林柏州）



## 出版說明

「財團法人國防安全研究院」設立宗旨為增進國防安全研究與分析，提供專業政策資訊與諮詢，拓展國防事務交流與合作，促進國際戰略溝通與對話。現設有 7 個研究所、1 個中心，本院研究範圍涵蓋：國家安全與決策、國防戰略與政策、中共政軍、非傳統安全與軍事任務、網路作戰與資訊安全、先進科技與作戰概念、國防資源與產業、量化分析與決策推演等領域。

《國防情勢月報》係由「財團法人國防安全研究院」所發行之刊物，主要探討我國周邊安全、國防安全情勢及軍事等各項議題，前身為國防部「國防智庫籌備處」於 2010 年所創立之部內刊物《國防情勢雙週報》，本院自 2018 年 6 月 1 日復以月報形式持續發行。

本刊各篇文章由本院研究人員撰擬，以 4,000 至 6,000 字以內為度，稿件均經審稿程序，本刊保留修改及潤稿權。本刊刊載文章著作權為本刊所有；未經同意，請勿轉載。

發行人：霍守業 | 總編輯：林正義 | 副總編輯：柏鴻輝

編輯主任：蘇紫雲 | 執行主編：洪瑞閔

助理編輯、責任校對：王綉雯、蔡榮峰

出版者：財團法人國防安全研究院

院址：10048 臺北市中正區博愛路 172 號

電話：(02) 2331-2360 傳真：(02) 2331-2361

Institute for National Defense and Security Research

No.172, Bo-Ai Road, Chongcheng Dist., Taipei City, Taiwan (R.O.C.)

Tel:886-2-2331-2360 Fax:886-2-2331-2361



財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research