

第五章 中華民國對防衛嚇阻之認知與運用

第一節 中華民國對防禦嚇阻的認知

兩岸自 1949 年分離分治後，由於主權認知上的差距，台灣不斷的面對中共武力解放的威脅，兩岸關係長期處於軍事對峙狀態；自 1987 年 7 月台灣宣布解嚴，1991 年 5 月終止動員勘亂時，在實質上即為放棄以往對大陸主權的主張，然中共卻仍不承諾放棄以武力犯台，尤其 1999 年李前總統提出「兩國論」，¹2002 年陳水扁總統「一邊一國論」加上近日提出的公投、制憲之後，中共認為台灣有急獨的傾向，對其統一目標構成嚴重衝擊，引起中共強烈批判，兩岸關係再度陷入低潮，彼此關係更形緊張。更顯示出「台灣問題」是兩岸潛在的軍事衝突導因，隨時都有引發戰爭的可能，為了預防戰爭發生，我們必須建構有效嚇阻之戰略妥為因應。

中共近年來經濟快速成長與所進行的種種軍事力量現代化，為世人所矚目，姑且不論「中國威脅論」是否有其真實性，兩岸在政治上某些議題缺乏互信，在主權爭議上又各有堅持，造成兩岸無法進行溝通、協商、妥協。雖然我們衷心祈求和平，但中共仍堅持不放棄武力犯台，已嚴重的威脅台灣生存卻是不爭的事實，加上美國從冷戰結束後，國內經濟的困境使得美國對外政策更趨向於「現實主義」，且中共為求統一，對我國的軍事恫嚇，與武力進犯的威脅持續增加，所以在此種國際大環境下，兩岸間統一的問題與主權的爭議潛藏爆發戰爭的可能。我國不能期待中共武力犯台時美國必然會挺身干預，所以我國面對可能的戰爭絕不能坐以待斃，需積極建構嚇阻戰略，強化自身的防衛力量對抗其威脅，力求穩定現狀並預防戰爭發生，但強化軍力的動作也有可能刺激兩岸軍備競賽，增大中共對我國的軍事威脅，必須小心因應。

中華民國目前主要的安全威脅是來自中共，台灣防衛政策，是針對中共的威

¹ “Lanzhou Described as War Zone,” South China Post, August 19, 1999; Michael Laris, “China Shows Off Its Military Fight,” Washington Post, August 17, 1999, p. 10.

懼所採行的自保措施，現階段我國防的基本理念是「預防戰爭」、「維持臺海穩定」和「保衛國土安全」。兩岸總體軍力有相當差距，台灣除發揮以質勝量外，亦須藉亞太地區權力互動的均勢，分散中共在此地區的獨佔軍事優勢，可減緩台灣在軍事方面所背負的壓力。由中共對台用兵方式及擁有總數龐大的常備兵力而言，中華民國須充分考量國家防衛能力、中共威脅程度、武器發展趨勢等因素，積極建立「量少、質精、火力強」之總體戰力，期能藉強固防衛，發揮有效的嚇阻作用，確保國家安全和兩岸平穩的政治互動，應屬中華民國應有的安全原則。由於中共對臺文攻武嚇的影響，防衛戰略必須依情勢而有所調整，其中將「防衛固守、有效嚇阻」調整為「有效嚇阻、防衛固守」的考量就是最佳例證。²

在國家安全範疇中，政治與軍事是分不開的，戰略是一種國家政策，是在衝突中為達其政治目的而使用武力或威脅手段的一種藝術，³通常國防與軍事戰略的建構調整緣於政治環境的要求，仰賴國家政治戰略的指導與支持，去達成國家政治目的為其主要目標。所以嚇阻戰略是力求避免他國破壞現狀的政策，亦是一種以武力威脅為後盾的外交政策，不同時間及地點為因應不同之威脅而產生多種類型之嚇阻政策，其目的在力求現狀之維持。

我國目前的整體軍事實力與權力基礎都較中共劣勢，所以我們必須斟酌實力，以追求能力所及的國家目標。我國的國防武力若只是追求純粹的防禦，或只注重在如何打贏戰爭方面，是不能符合我國所需。如果軍事權力並不能符合追求國家安全目標的要求，那就是不適合的方式。目前我國的安全態勢是以穩定現狀為主，雖然我國能清楚本身實力限制，不去追求刺激中共的強制方式，對中共進行挑戰，但卻不能確保中共不會從事軍事冒險行為。所以，雖然我國實力不足以壓迫中共，但仍必須要有比純粹防禦更積極，更有彈性的戰略方式因應。所以我國需要重新思考兩岸的戰略態勢，調整戰略思想不要永遠只停留在如何打贏戰爭

² 國防部，《中華民國 91 年國防報告書》（國防大學增印），頁 76。

³ Colin S.Gray.*Strategic Studies and Public Policy : The American Experience* (Kentucky : The University Press of Kentucky,1982) ,p.5.

的思維上，我們需要一個可以符合預防戰爭需求，並能凝聚共識與團結民心的戰略，以面對中共的武力威脅。

我們知道嚇阻是追求和平、避免戰爭的最佳戰略選項，不過有效嚇阻必須具備相當條件與能力，因為嚇阻的可靠度，難以掌握，所以必須要有萬一嚇阻失敗以後的應變作為。故台灣還是需要加強防衛、阻卻能力，才能提高嚇阻的力度。最有效的嚇阻戰略，基本上是建立一支具有強烈嚇阻意義的力量，包括長程轟炸機、洲際彈道飛彈、潛艇、以及核子與生化作戰部隊。再者，防衛的效果與嚇阻的效果也不同，防衛是在保障領土完整，並對入侵的敵軍造成重大損失。⁴ 嚇阻著眼於懲罰、報復、以及傷害為主軸的發展；防衛則在力求爭取戰爭的勝利及保衛國土為前提。然就力求達成國家安全之目的，兩者均存有保持現狀的期望，但相應的關係卻建立於，藉嚇阻降低防衛需求，以防衛擴張嚇阻效果。

嚇阻著眼於平時，在作為上通常比較積極主動。而防衛則必須思考嚇阻失敗後所要付出的代價。因此，防衛係被動運用於戰時，嚇阻著眼於影響敵人的決策，而軍事力量在嚇阻的價值上，則是用於降低敵人可能軍事行動的意圖，或不得以時用於激烈的「報復」，造成敵人得不償失。防衛則著眼於降低敵人軍事能力及其可能帶來的傷害，而軍事力量在防衛的價值上，則是盡諸般手段削弱敵人軍事行動的影響，避免國家土地的淪陷與戰爭的損失。

在臺海兩岸這種錯綜複雜的「利益」與「安全」問題中，雖然兩岸皆有避免因開啓戰端而受傷害的共識，而試圖尋求雙方最大的共同利益，但因兩岸政治制度及意識型態之差異，雙方統、獨之爭與中共至今仍未放棄以武力解決統一問題，加上近日台灣所提出的公投議題，造成整個戰略環境急遽轉變，更深化了兩岸對立與不安，從嚇阻戰略防止戰爭這個觀點來看，至目前而言，似乎兩岸的相互嚇阻仍具有正面的效益。臺灣應如何避開尖銳對立，以強化對中共的制約能力，同時積極加強國防整建，具有相當的能力使中共不敢輕易挑起戰端，皆是當

⁴ Glenn H. Snyder, *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security*, (New Jersey, Princeton University Press, 1965), pp. 3-5.

前重要之務。

一、何謂「防衛式嚇阻」

防衛性嚇阻(Defensive Deterrence)一詞並非新穎概念。戰略學者史耐德(Glenn H. Snyder)在其所著「防衛與嚇阻」(Defense and Deterrence)一書中指出，「防衛」與「嚇阻」是兩個顯然不同的概念，因而有著不同的手段與目的，國防戰略上難以彼此同時兼顧與兼俱。理論上，防衛是以保障國土、阻擋敵人入侵，降低或避免造成傷害為主；嚇阻是以影響敵人心理意志為主要目標，運用威脅與利誘各種手段，以阻遏敵人從事任何改變現狀的意圖。⁵「防衛」通常是劣勢者的選項，在與敵周旋抗爭之際，可藉地形之利以巧妙之戰略戰術運用，擊敗或擊滅入侵敵軍而收復失土，但本質上是屬於消極的軍力對抗。而「嚇阻」顯得多彩多姿，既可以是積極的鬥智行爲，亦可以是鬥力及報復。此一觀點固然合理地解釋了前述報復與嚇阻的邏輯關係，增強了事前嚇阻的功效，但是理則上，報復屬於事後的行爲，而被嚇阻者的信服與否屬於前段邏輯。嚇阻的妙用並非侷限於軍事力量上的報復而已，而是任何足以影響對手決策因素的綜合運用，其目的仍在對敵產生心理衝擊，從而影響其決策。

「防衛」是一種純粹軍事行爲，不論其決策考量因素係基於本身國力的侷限、外在環境的壓力、或是一種善意自制的表現，從國家決定採行此一國防安全戰略開始，即已明確的對外表達其立場，隨後的建軍發展方向與兵力整建，均以達成保障國土與自身防衛安全為目標。防衛性戰略在本質上雖無可避免地消極與被動的等待敵人，但在兵力與武器的建構上，仍須針對假想敵而定，並非盲目無效率的任意投資。

至於「嚇阻」，則是揉合軍事與非軍事能力的綜合表現。嚇阻者的角色通常十分積極活躍，尤其在對手軍力顯著優勢企圖不明時，種種足以困擾影響對手決策的舉措，將竭盡所能的展現，不僅威脅利誘、軟硬兼施，手段上也常是多管道

⁵陳偉華，〈從『嚇阻戰略』論台灣『國防戰略』發展的兩難〉，《戰略與國際研究》，2卷2期（民國89年4月），頁77-79。

明暗同時進行。惟其如此，方能達到嚇阻效果。⁶理論上，縱然是對手意圖已明，甚至已然出現若干舉動，但在完全付諸侵略行動前，仍須百般勸阻。即使在一切努力罔效之際，藉快速慘烈且無情的懲罰性報復，亦可能達到立即嚇阻之效。儘管在理論上判定嚇阻成敗的觀點不一，但由於嚇阻本意在於預防戰端發生，一但對手發動戰爭，無論事後報復多麼慘烈無情，嚇阻的預防功效與精髓已然喪失。

部份戰略學者指出，懲罰性報復可以是大規模的，也可以是有限度的。一方面須視自身能力所及，另一方面須視敵人入侵程度而定。尤其值得重視的是，報復行為若傷及無辜百姓，特別是使用核子武器時，不僅有違國際性約定及國際法，也是一種無可寬恕的野蠻行為，普為世人所厭惡。因此，杭廷頓 (Sameul P.Huntington)以歐洲的安全戰略建構為例，強調防衛依然可以達成嚇阻，而無須施展不人道的核子報復，何況目前擁核國家泰半承諾不率先使用核武，防衛的空間因而大增。⁷杭廷頓甚且進一步強調，防衛式嚇阻(deterrence by defense)的報復效能在於 (一)快速否定敵人攻擊(defense by denial); (二)直接攻擊侵略者具有高度價值的目標 (三)有能力且有高度意志貫徹報復的決心。⁸由此可知「防衛」與「嚇阻」不是兩個對立的概念，是可以透過手段運用達到互補，甚至合而為一的戰略選擇，更是兩種相輔相成的戰略運用。因此從廣義的角度觀察，防衛應納為嚇阻的理論範疇之一，並在嚇阻對手無效之際，藉實際的防衛手段否定(denial)對手的侵略行為。⁹防衛雖然無法積極地左右對手決策，在適當的戰略運用與防衛條件配合下，依然能夠產生一定程度上的嚇阻效用，維持本身利益避免戰爭的爆發。¹⁰

由上論述可知，防衛在本質上雖是一種消極的作為，但是在注入了報復元素之

⁶ Colin S. Gray, "Deterrence in the 21st Century," *Comparative Strategy*, Vol. 19, No.3, (July-September, 2000), pp. 255-61

⁷ Sameul P. Huntington, "Conventional Deterrence and Conventional Retaliation in Europe," *International Security*, Vol. 8, No. 3 (Winter 1983-4), pp. 32-56

⁸ *Ibid*, pp.37-40.

⁹ Colin S. Gray, "Deterrence in the 21st Century," *Comparative Strategy*, Vol. 19, No.3 (July-September, 2000), p. 261.

¹⁰ Richard Ned Lebow, "Deterrence Reconsidered: The Challenge of Recent Research," *Survival* (January/ February 1985), p. 20.

後，同樣可以產生「準嚇阻」功效。也就是說，防衛性嚇阻其實可以是一種消極中兼俱積極的戰略作為。

二、嚇阻之手段運用

從臺灣目前的國防戰略發展及運用可以看出，「有效嚇阻」的內涵其實具有不同時段運用上的雙重意義，手段上也因時序差距先後有別。

第一種屬「事前嚇阻」(Deterrence ex ante)，是含軍事力量在內的廣義國防戰略運用。從純軍事角度思考，軍事說服力(military persuasion)中的武力展示與示威演習，即是昭告對手武力不可恃，侵略行為將遭致強力反擊，其結果可能是得不償失。¹¹美臺軍售關係加強所促成的聯合演習，意義上，也能收事前嚇阻的功效。此外，非軍事手段的運用，舉凡外交突破、經濟互賴、文化交流、國際宣傳與盟邦聲援，以及國際組織的調解與制約等，均可適切用於降低中共犯臺意圖，有助於達成事前嚇阻的要求。必須注意的是，事前嚇阻的成效仍需視雙向溝通的互動反應而定。以目前中共對臺反應狀況而言，以美國為首的國際干預應是中共軍事行動的主要考量，其次則以臺灣目前防衛能力與中共本身渡海作戰能力亦是重要參考因素。

第二種是採用「立即嚇阻」(immediate deterrence)的方式，制止中共以武力一舉奪取臺灣的意圖。¹²從兩岸整體軍事戰略上觀察，中共目前已逐漸居於主導地位，並因不斷揚言武力犯臺，以及軍事能力的不斷提昇，致使臺灣的事前嚇阻努力充滿變數。因此，建立實際的軍事嚇阻能力，用於強化事前嚇阻的功效，以及彌補突如其來的變數所造成的困境，是國防安全能力不容忽視的關鍵，也是「立即嚇阻」的精神所在。問題是，整體軍力上兩岸懸殊，既然臺灣國防武力的建構與戰略指導，置重點於「有效嚇阻、防衛固守」，則為達成事實上的嚇阻與防衛，採行防衛式嚇阻(Defense-by-Deterrence)，並藉充份的防衛能力快速否定

¹¹ Stephen J. Cimbala, *Military Persuasion: Deterrence and Provocation in Crisis and War* (Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1994), pp. 33-34.

¹² Patrick M. Morgan, *Deterrence: A Conceptual Analysis* (Beverly Hills, CA.: Sage 1977), pp.44-46.

敵人攻擊（Defense-by-Denial）的方式，是較為可行的戰略選擇。¹³換言之，對臺灣而言，如何在中共發動攻臺初動之際，展現快速精準的作戰能力，一舉摧毀中共的先頭部隊使其戰力無以為繼，而收立即嚇阻的效果，是體現「有效嚇阻」的具體作法。若考量美國可能基於臺灣關係法（Taiwan Relations Act TRA）的承諾，以延伸性嚇阻（extended deterrence）方式協防臺灣，亦可收類似的嚇阻效果，而達到第一時間內遏制戰爭擴大的意義，同樣可視為「有效嚇阻」。至於建立所謂的第二擊力量，或是「境外決戰」的戰略指導，意義上都已經是遂行真實的戰爭行為，而非著眼於戰爭預防。

總之，無論採行積極手段以改變兩岸敵對關係，進而消除衝突的因子，或以「嚇阻」手段在事前嚇阻，或以「立即嚇阻」方式阻止戰爭蔓延與擴大，均是以預防和遏阻戰爭為依歸，皆可達嚇阻之目的。值得思考的問題是，無論是著手改善兩岸關係，從而降低戰爭與衝突的風險，或者是以「嚇阻」手段，阻斷戰爭的延續，皆須雙方理性面對。

由兩岸衝突的歷史經驗顯示，雙方爭執的焦點始終落於臺灣主權的定位上，而要能直接有效地解決此一問題實在不易。另一項既存的事實是，臺海兩岸之間雙方的整體實力相差過於懸殊，難免因結構與能力的不對稱，造成溝通上的困難。此亦即，弱勢一方急於尋求與強者關係緩和；而強者一方面不僅頤指氣使地要求弱者屈從，一方面對弱者的示好卻又拒絕折衷妥協。因此，從高層次的戰略角度思考，臺灣不僅應身段柔軟以緩解中共壓力，尤應不斷創造優勢環境與條件，使兩岸折衝過程中，掌握局部的主導權，方不致落入全盤失控的險境中。但是值得警惕的是，臺海兩岸目前已陷入結構性衝突的情境，並無妥協的跡象，況且此一常態性的緊張情勢，難保不會出現嚴重的誤判情形。兩岸可從非政治議題著手深入，逐步擴展至低層次的政治性議題，透過共同利益的追求，平等而不對立，最終是否因經濟或其它因素「統合」而邁向政治「統合」，一方面須視當時

¹³ Sameul P. Huntington, "Conventional Deterrence and Conventional Retaliation in Europe," *International Security*, Vol. 8, No. 3 (Winter 1983-4), pp. 33-50.

環境條件，另一方面則需取決於兩岸人民的自決。也就是說，與其悲觀地坐視兩岸關係因主權問題惡化至武裝衝突，毋寧樂觀主動地以各種間接手段降低敵意。必須重視的是，在尋求兩岸和平的過程中，臺灣在國防戰略中的「立即嚇阻」能力，仍應持續準備，以防中共蠢動。

第二節 建構「防衛性嚇阻戰略」的緣由

臺灣國防戰略的建構、發展和變遷，與政治環境的轉變發生相當程度上的主從關係。從早期的「反攻大陸」至「攻守一體」，爾後轉為「守勢國防」，再轉至近期「有效嚇阻、防衛固守」及「決戰境外」，儘管客觀形勢成之於人，但主觀的國防戰略仍須前瞻未來戰略情勢變化，以預應新形勢的到來。國軍自精實案實施，新一代兵力編成及二代兵力成軍後，戰力已具主動條件有能力遂行反制作戰，可獲致一定程度之嚇阻效果，故將戰略構想調整為「有效嚇阻、防衛固守」並積極規劃及建立量小質精戰力強之現代化部隊，強化有效嚇阻戰力。希望藉由嚇阻戰略，建立能力去阻止侵略，預防戰爭的發生。目前兩岸在某些議題上缺乏互信，在主權爭議上又各有堅持，毫不妥協，但兩岸均企求和平，所以兩岸間嚇阻戰略的運用，與選擇有其積極的面向與效益。對於中華民國而言，兩岸關係的重要性不僅不應置於任何對外關係的考量下，而且由於中共的日益強大，及台灣對大陸經貿上的高度依賴，近年來甚至凌駕於其它對外關係之上，台灣基於國家之安全與發展，應以理性的態度思考未來我們真正需要的價值、戰略方向，且以有限的資源，積極建構防衛性嚇阻戰略建立可恃的國防武力，讓中共面臨勝算不確定，而不敢輕起戰端。

嚇阻戰略通常是弱國做為追求國家安全目標求生存的政策選擇，一般居於相對弱勢的一方，在面對強大的敵國威脅下，為確保國家安全，在國防戰略上都會選擇軍事投資上小於攻勢準備之「防衛」方向發展。¹⁴更重要的是，採取防衛性國防戰略，可大幅降低對敵國的威脅，減緩衝突發生的可能性，也間接地表達了防衛一方的「非挑釁性防衛」¹⁵（Non-Provocative Defense NPD）之善意。台海分

¹⁴ Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980), pp. 78-79.

¹⁵ The Hon. Dato Seri Mohd Najib Tun Razak, "Regional Security: Towards Cooperative Security and Regional Stability.," Army Land Warfare Conference, Darwin, February 1992. See also in Gareth Evans, *Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond* (St. Leonards, Allen and Unwin, NSW, 1995), pp. 1-15; Pauline Kerr, Andrew Mack and Paul Evans, "The Evolving Security Discourse in the Asia-Pacific," Andrew Mack and John Ravenhill, eds., *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region*, Canberra, Allen and Unwin, 1994, pp. 233-55.

治的現況不同於兩個不同民族國家的仇視，我方只要做出正確的政治考量與表現出友善的運作行爲，則中共就無理由犯台。目前中華民國在台灣也因為國軍的存在與軍力的精壯，造成中共不敢輕易武力進犯，所以有效嚇阻的戰略是具有彈性，除了軍事力量外，非軍事的綜合運用亦能達嚇阻的目的亦有其嚇阻成效，我在以小博大的對立型態下，我國採取「防衛嚇阻戰略」的原因有以下諸項：

（一）世界軍事思想改變使然

從過去軍事思想的演進過程顯示，第一次世界大戰，是以陣地戰爲主，以殺傷爲手段，以運動戰結束；第二次世界大戰，以運動、閃電戰開始，以破壞結束。換言之，過去的軍事思想，是著重於指導「進行戰爭」的藝術，因此戰爭大多是武力戰，軍事行動也祇著眼於會戰、作戰和戰役的勝利，屈服敵人意志，澈底殲滅敵人武裝部隊，因而敵對雙方武裝部隊的衝突，遂演變成整個國力總決賽的存亡決鬥。

這種軍事思想，不論是對地大物博的強權國家，或者是寡民小國而言，既使贏得軍事上的勝利，到頭來都使國家資源全毀和民窮財盡，並不能爲國家人民帶來任何福祉，有時甚至得不償失，損及國家長遠的利益。這種軍事思想，到了一九四五年進入核子時代後，逐漸受到核子武器的影響，而產生重大的改變。人類開始感受到核子武器威力的毀滅性，均不敢冒然發動核子戰爭，而處於恐怖平衡狀態，這種由核子武器嚇阻毀滅性戰爭爆發的思想，遂使戰爭有進入，「有限戰爭」的趨向，於是現代戰爭，在本質上也產生了若干變化。

戰爭不再是單純的武力戰，也不再是英雄主義者把國家生存拿來當兒戲的私人放縱行爲，應該是爲達成某些國家目的和福祉，才加以使用的工具。易言之，現代軍事思想，由過去指導「進行戰爭」的藝術，演進爲「平戰兩時發展與運用軍事力量藝術與科學」之觀念，於是軍事概念不只是戰時指導「進行戰爭」，而且更重要的是爲平時指導「準備戰爭」，甚至要指導如何「防止戰爭」。

軍事思想的改變，也蘊釀出新的戰略和用兵目的，這種新的戰略思想包括兩個特點：1、戰略所研究的領域不僅限於戰爭，更不僅限於戰時 2、戰略家所考

慮的問題，也不僅限於軍事權力的使用。對於前者，實際上在現代戰略思想中，和平與戰爭已不可分，而形成一個整合的連續體，甚至可以說傳統的和平與戰爭的界線，無論就觀念或實體而言，都已不復存在。對於後者，戰略家把範圍擴大了，也就把國家整個權力都包括在內，並將其分為軍事與非軍事類，其次也把內容加深了，也就是不但研究權力的使用，而且也研究權力如何分配和發展的問題。總之，現代軍事思想顯示，戰爭或軍事權力只是手段而不是目標，當國家使用戰爭或軍事權力時，應該配合國家政策的目的，如此軍事權力不僅能成為國家可以控制和預測的政策目標，而且當國家為了可能的安全目標或政策目標，需要使用軍事權力時，也能在具體有效的情況下達成。

現代這種軍事思想的這種轉變，對海島防衛顯然能提供相當有用的知識。它使我們在思考海島防衛時，首先想到的不是建立一支強大的軍事力量，防衛敵國的入侵，而是讓我們著眼於如何發展國家的政治、經濟、心理，軍事與科技等各種國力，將其納入平時的戰爭準備體系中，用來支持國家的政策目標，使整個國力在戰前即能發揮制止或嚇阻敵國開啓戰爭的企圖。

（二）中共軍力擴張所帶來的急迫感使然

中共軍事現代化隨經濟力的提昇軍力不斷擴張，對我的威脅感也日益增強，其目的除了將來與美日並列於亞太地區外，另一目的在解決「臺灣問題」，兩岸相對軍力平衡重心已逐漸失衡。中共除了在海峽對岸部署射程涵蓋臺灣本島的導彈之外，並陸續自俄羅斯購進大量尖端武器裝備在大陸自行研發生產，臺灣已逐漸喪失原有質方面的軍力優勢。而引發中共是否有犯臺的意圖的疑問。美國華府布魯京斯研究所研究員歐漢龍(Michael O' Hanlon)指出，中共軍力提昇是事實，但其實際能力在短期內尚不足以支持共軍全面武力進犯臺灣。如進犯臺灣以飛彈威脅與海上封鎖是較為可能的做法。¹⁶另一學者沈大衛(David shambaught) 他認為，2000年以後臺海兩岸目前的軍力差距由質的概等，已逐漸移向質量都對中共

¹⁶ Michael O'Hanlon, "Why China Cannot Conquer Taiwan," *International Security*, Vol.25, No. 2 (Fall 2000), pp. 51-86.

有利，而且時間愈長差距愈明顯，戰爭的風險也愈高。¹⁷美國國防部1999-2000年的評估報告中亦指出，臺灣若無適切軍售支持，臺海兩岸的戰略均勢至2005年後，將由中共取得領先。尤其值得注意的是，中共對美國態度的轉變，加上對兩岸關係遲滯的不耐，解決臺灣問題的壓力已充份反映在擴軍手段運用的急迫感上，而從大陸東南沿海地區的軍力部署的增強已見端倪。換言之，至2005年中共犯臺能力已不只侷限於導彈而已，而是具有整體的海空攻擊能力。相對的，屆時臺灣軍力若無明顯的質量提昇，勢將難以抵銷共軍的入侵。無論究竟緣於臺海兩岸軍力明顯失衡，甚或是「中國威脅論」的發酵，美國對臺軍售的質與量，對提昇臺灣防衛嚇阻能力助益頗大。

(三) 軍事能力提昇已達低度嚇阻標準使然

一九七九年美國與中共建交，該年美軍撤離台海，長期依恃美軍協防的我國國防安全受到嚴重的考驗。在過去50年中，台灣武器約百分之90來自美國，然而，以美國為主且有限度軍售武器並不能滿足國軍的需求，再加上美國嚴格限制我國的核武及中、長程飛彈的研發，及對台軍售，中共均採取強烈干涉的強硬政策，使得國軍在軍備之整建及發展上，一直受到外力的限制。美國近年對台軍售，大幅提升了臺灣制海與反封鎖能力。臺灣將可抗拒中共來自水面與水下的威脅，有效地進行反封鎖與護航任務。¹⁸除紀德艦足以與中共先進的現代艦相抗衡外，潛艦的出售，意義更是非比尋常，潛艦是一種兼具戰略意義與戰術價值的嚇阻武力。不只是單純地運用於反潛作戰與水面監偵，更重要的是，必要時得以運用於封鎖敵人重要港口、襲擊敵方船艦、甚或是在對方要港外佈雷。凡此種種，皆足以造成敵人極大困擾與傷害，而達到嚇阻效果。不惟使臺灣獲取具體嚇阻能力，亦等於同時加大了臺灣的防衛縱深，體現了「拒敵於彼岸」的延伸性防衛，使「決戰境外」不再是空洞的口號，而是具有實際戰力的展示。以臺灣目前處境觀察，近年對台軍售的時機與質量，均能適時強化國防安全無庸置疑，其實某種意義上

¹⁷ David Shambaugh, "A Matter of Time: Taiwan's Eroding Military Advantage," *Washington Quarterly*, Vol. 23, No. 2 (Spring 2000), pp. 119-133.

¹⁸ *New York Times & Washington Post*, April 24, 2001, p. 1.

也等同於宣示了臺灣國防上具備嚇阻能力，所差的只是在軍事上的戰略戰術應用而已。

海峽兩岸在軍事力量發展上的不對稱性。尤以近年來中共武器裝備發展，係以國際尖端武器為藍本，依據「縮短戰線，突出重點」及堅持「自立更生、以我為主」為原則，採「研改自製」與「局部外購」方式，進行高科技武器之換裝與研發，已達到「戰略武器與常規武器相結合」、「先進武器與一般武器相結合」之目的。在我內外受限而中共可自立更生的消長態勢下，中共在軍事上對我的威脅，已由量的優勢，漸次達到質的提高，故採取「有效嚇阻，防衛固守」也是不得不的做法。

(四)預應臺海變局之戰略思維使然

依台灣關係法，美國將盡其所能的協助臺灣防衛，美國並可以依據實際情況，適時決定對臺軍售幅度與質量，有利穩定臺海情勢。¹⁹經由軍售管道美臺的軍事合作關係將更形密切，至於是否因而建立雙方軍事上的「準」(quasi)同盟關係，由於事涉美、中、臺三方利益互動，變數大且敏感性甚高，不宜過份樂觀期待。事實上，維持臺海均勢向來是美國一貫政策，惟其如此，方不致因區域性的不穩定而損及美國自身的戰略利益。從神盾級戰艦的延議，就能體現此一觀點的合理性。由此，自然較易界定臺灣本身的戰略地位，從而追求實質上的最大戰略利益。

此外，中共已然認為美國為其「解放臺灣」的絆腳石，將來因臺灣問題而與美國對峙勢必再所難免，因而建構遏制美軍馳援的戰略佈局遂也次第展開。因此，一旦臺海軍事衝突開啓，在中共刻意阻擾下，美軍縱使擁有較先進的武器裝備，欲在短期內馳援臺灣的構想未必得以實現。再者，屆時若因美「中」關係改善，或中共戰略佈局奏效，則依賴等待外援的企圖落空時，獨立作戰遂成為臺灣對抗中共入侵的唯一憑藉。

¹⁹ *Washington Post*, April 25, 2001, p. 1.

第三節 現階段適用我國的嚇阻觀點

現階段我國國家安全戰略，是透過追求自由、民主、人權、均富的方式，並綜合運用政治、經濟、外交、軍事、心理與科技諸般手段，發揮整體國力，來維護國家利益，以確保國家安全與永續發展為目的。911 事件後為因應國際戰略環境的變遷我國將「維安」的思維亦加入國家安全戰略，中華民國現階段國防政策的基本理念是「預防戰爭」、「維持台海穩定」、「保衛國土安全」；並強調國防整備的目的，在建立足夠防衛能力，以有效嚇阻、防止衝突事件發生。

鑑於中共日益強大的軍事威脅，我國必須維持足夠的防衛能力，才能維持臺海情勢穩定，避免中共貿然對臺動武；另一方面，擁有強大力量才能做為與中共對話協商的堅強後盾。因此，我國積極進行國防整備，純係為求自保與維持和平。

國軍自新一代兵力編成及武器裝備持續獲得更新後，已具「主動」戰略條件，有能力遂行反制作戰，且擁有一定程度之嚇阻效果，故將原採之「防衛固守、有效嚇阻」戰略構想，調整為「有效嚇阻、防衛固守」，積極規劃及建立「量小、質精、戰力強」之現代化部隊及建構有效嚇阻之武力。²⁰

當中可以清楚看出目前我國還是以抗拒性的嚇阻戰略構思為前提，但是對於戰略目標的分類卻感到缺乏。如果不能有效嚇阻敵之蠢動，戰爭一但爆發，其後果不堪設想；因我國無戰略縱深，極不適合戰略持久，更遑論防衛固守；所以我們必須略過戰到最後一兵一卒的「防衛固守」的意識形態，改變以往之思維建立「有效嚇阻」之戰略去預防戰爭發生，才是正確之方向。

所以我們規劃嚇阻戰略目標，必須要將這個被過於簡化的過程給予充實，如此才能真正能達到事先預防戰爭爆發的目的。目前建構我國嚇阻戰略時將暫時排除核子武器的部份，但傳統武器與核子武器有不同的認知範圍，如果我們只從以往的戰略來加以模仿，往往造成「將軍們常在準備上一次的戰爭的批評」。歷史證明，沒有一種單純的戰略可以適用任何時代或任何地區。希望從歷史經驗中學

²⁰ 國防部。《中華民國九十一年國防白皮書》（台北：國防部，民國 91 年 7 月），頁 27。

習更連貫的見解。如此我們才能建構適當之嚇阻武力，有效確保國家安全與永續發展。

一、第一擊能力

第一擊的觀念，是由戰術中「先制打擊」的概念延伸而來。但在此，我們所採用的第一擊觀點是如同孔恩的主張，嚇阻戰略定位中「可信第一擊的能力」。他的立論角度，著眼於有限戰爭中的爭戰雙方，為爭取戰場上的勝利，及避免失敗以便在政治的談判上獲得有利的地位，取得主導的優勢條件。另一方面，能夠使對方得知我方有發動第一擊能力的主導地位，敵方將會畏懼我方第一擊的結果，致使打消任何侵略的意圖，從而放棄戰爭行動的情形。因此，在孔恩對嚇阻的分類中，他所提出的見解就是：「偏重第二擊能力的第一型嚇阻，只能夠抵銷敵方發動直接戰爭的企圖，並無法使其放棄挑釁的行動。若能配合可信的第一擊能力時，才能針對本身第一型的嚇阻可能失敗之處，或者考慮未周之處進行填補空缺的作用」。

值得注意的是，「可信的」第一擊能力並非就代表著要求「充分的」第一擊能力。強調充份第一擊能力時，便又回到戰術意涵濃厚的「先制打擊」部份，優勢兵力與充分時間的重要地位。但從經濟的觀點，要擁有充分第一擊能力，不僅所需要耗費的成本太高，而且準備期間，也可能引起敵方無法忍受這種優勢，反而迫使他遂行發動戰爭。所謂可信的第一擊能力，是指具備的「能力」或者是說能力「運用」的方式。

排除核武大規模毀滅能力的特性外，我國要擁有充分第一擊的能力是較難以達成的。對於可信的第一擊能力，比較恰當的解釋，應該是著重在戰略定位中，「主動空間」的尋求，即使在防禦的「守勢戰略」中，也依然還有許多「攻勢戰術」的運作空間，問題是要如何將純粹的戰術運用考量，融入嚇阻戰略當中，使整體嚇阻戰略能夠發揮功效。在戰術層級上的實際需求中，不必面臨必須先制打擊的抉擇，就可以在事前嚇阻戰爭發生。這個原因所根據的主要事實理由有四點：

- 1、首先，從我國與中共雙方的實力比較，我國不可能像美、蘇的情勢般，希

望由第一擊中便能達到徹底傷害對方的目的。

- 2、其次，即使採用先制打擊，我國也無足夠的優勢與充分的時間，來瓦解對方主要攻擊兵力的能量。
- 3、再者，從本身兵力的考量上看，既然無法徹底傷害對方，也無把握瓦解對方後續的攻擊，那是否有必要將有限的兵力資源消耗在從事第一擊的任務中。
- 4、最後，我國的情勢並非如同美蘇兩強相爭一般。即使相互攻擊後，也尚能維持在世界政治中的權力均勢。因此，不可能透過由先制打擊中來控制彼此相對權力地位的變化。

於是乎，我國也就不可能僅憑第一擊能力就能嚇阻中共積極準備的戰爭行爲。所以，可信的第一擊能力，就如同彈性反應中爲處理嚇阻門檻問題的解決方式般。它是用來應對避開直接攻擊對方行動外，其他的嚴重挑釁行爲，阻止敵方採取跨越了「惡性循環」分界門檻的挑釁行動發生。美國嚇阻戰略發展之初「大舉報復」階段，當時美國仍然在核武技術上與數量上佔了優勢，國家本身的生存還不致遭受直接的威脅。但眼見蘇聯在核武的發展漸漸地迎頭趕上美國時，於是美國國內產生了「預防性戰爭」的論調。認爲應該在蘇聯獲致與美國同等的核武優勢之前，發動「預防性的戰爭」先行將其解除武裝，以免除後患。

在彈道飛彈還未出現的年代，「先制打擊」是近於戰術層次的觀念。當蘇聯企圖運用傳統部隊進行侵略戰爭時，就必須現進行大規模的集結武力動作。以美國當時的情報科技與技術能力，能夠在戰爭發生前就得知相關訊息並判斷出危險。同時期，美國的核子武力技術尚勝過蘇聯許多。即使蘇聯發動攻擊後，也仍然還有足夠的時間來打擊其後續的攻勢。只要解除了蘇聯的核武威脅後，美國依然能以傳統武力來贏得長期戰爭。²¹

在這種「先制打擊」戰術意涵濃厚的觀點中，「充分的時間」與「優勢的兵

²¹ David A. Baldwin *Nuclear Weapons and American Strategy, 1945-1960* (Princeton: Princeton University Press, 1985), p2-58.

力」，便是其中的關鍵。但當長程彈道飛彈出現，蘇聯的核武實力與美國勢均力敵時，這種戰術的先決條件，使產生了技術上實行的障礙。反過頭來，美國是要擔心如何去制止蘇聯從事「先制打擊」的第一擊。

二、第二擊能力

由於傳統武器破壞規模遠不如核武，傳統武器第二擊的能量是否能夠大到如核武般，可以嚇阻敵方先制打擊的企圖？很明顯的，是非常不經濟的而且困難，這便是傳統武器中不適合的地方。換言之，在建構我國嚇阻戰略中，「保證毀滅」的邏輯實現上是有其困難度。對於第二擊能力的功能較佳的解釋，仍然是在於避免敵方能因「先制攻擊」取得軍事優勢。但更進一步解釋，這種是針對可能的政治談判而言，如此「對抗兵力」的論證方式就似乎較適合，第二擊能力應該是從「不能取得優勢」方面來著手。

對於我國的情況來講，只能以戰爭爆發，到取得優勢目標之過程中，將中共先制打擊的動機消滅才有嚇阻的功能。雖然第二擊對抗兵力的推演過程，是企圖達成「反客為主」的優勢，並以城市等價值目標為人質。但是對兩岸的情勢而言，是不可能執行如此的手段，因此必須配合其他能力加以補強。我們所應該考慮的是，預警到對方發動攻擊後，本身所能發揮第一擊的能力及本身第二擊的過程。即使是傳統武器，還是可以讓對抗價值的方式產生部份的效力。不對稱點穴式的重點攻擊還是能讓其重要的運作機能（C4ISR）喪失，而不敢輕易發起戰端。

「第二擊」的概念，在麥納瑪拉任國防部長時，首次出現在美國政府部門的戰略設計中。開始之初，這個觀念的運用是非常簡單而直接的。為了避免給予蘇聯強烈的動機，來攻擊美國的城市與平民目標。由麥納瑪拉所帶領的文人戰略家建議，核子戰略武力的任務應該分為「第二擊對抗兵力」及「部份保留」，也就是希望，假使戰爭真的爆發時，美國的主要目標是要摧毀蘇聯的核子戰略兵力，並盡量避免對平民的傷害。因為美國當時的核子兵力數量依舊大於蘇聯甚多，如果蘇聯發動了奇襲式的戰爭，他的目的決不可能是毫無目標的只是要戰爭。在政治與軍事利益的衡量中，蘇聯不可能把核子籌碼一次用盡，她必定預留部份的核

子兵力作為談判過程中增加賭注的籌碼。

因為美國核子兵力數量較佔優勢，蘇聯發動奇襲的目標若為城市與平民，必會遭致美國方面以核子兵力做毫不妥協的復仇性摧毀。不僅在政治上，因不能進行談判而無利可圖，在軍事上，驟然發生這種瘋狂的屠殺也是沒有意義的。如果蘇聯的攻擊轉為部份攻擊城市平民，部份摧毀美國的核子兵力，其結果也同樣很少有轉圜空間。所以在蘇聯的核武劣勢下，雖然有發動奇襲式戰爭的動機存在。但其目的亦不過是希望藉由奇襲，獲致利益來彌補這種差距。如此推斷，奇襲最可能的目標便是核子兵力，因為無法全數摧毀，所以就必須留下核子預備兵力。同理，美國也希望在戰爭發動後能夠取得談判優勢。所以承受奇襲後，存活的核子兵力將用來打擊那些蘇聯的核子預備兵力。並且藉此扭轉蘇聯方面所打的如意算盤，「反客為主」變成美國留有許多核子預備兵力，並且以蘇聯的城市平民為人質，取得談判優勢。

在核武的層次上，第二擊的觀念從當時起便變成嚇阻戰略中不可缺少的重要觀點。其後，美國一些計畫上所努力的，便是如何確保第二擊能力能夠發揮功效。最後是執行技術的問題，如軍事基地與城市，在核武的大規模毀滅威力下，其分界是很難劃分清楚。即使蘇聯奇襲軍事目標，也同樣會造成美國無法忍受之數百萬的平民傷亡數目。這種可能形成了「保證毀滅」的標準，為第二擊做了一個使用的定位，也就是由「對抗兵力」轉變為「對抗價值」。其目標變為承受第一擊的奇襲後，美國的第二擊能力仍足以摧毀蘇聯的人口、工業能力到蘇聯不可承受的程度。這些因果關係的推斷與設計中，當然是非常強調核子武器大規模破壞力量。不過更值得注意，或者說最有嚇阻戰略意涵的，應該是在戰略設計上，由「對抗兵力」轉變為「對抗價值」的推斷過程與邏輯演變上，主要有兩點應該特別重視：

(一)是對於第二擊的「功能」部份。從第二擊對抗兵力之初一直到「保證毀滅」，麥納瑪拉做作的是針對可能興起戰端的動機。根基在於戰爭發生的動機為了取得優勢的假定。如果可以消滅這種企圖中的動機，便能防止奇襲戰爭發生。

(二)是對於第二擊能力的「使用方式」。針對動機的消除，「對抗兵力」與「對抗價值」的不同，在於使用的過程順序上，對抗兵力是較為細密的安排，預留了更多轉圜餘地，但對抗價值是一下子便把核子攻擊的門檻提高，並無漸次區分。其實就技術而言，兩者仍有爭辯餘地，不過對抗價值卻是較經濟的選擇。

三、安全預備兵力

「安全預備兵力」的更精密詮釋，是要「確保對方不能贏」的最後殺手鑑。但是除了這點之外，我們更不應該忽略了這種體認的來源，還是在於能正視戰爭爆發後種種的可能狀況，對戰爭的預防形成一種「最大嚇阻」的安排所致。其用意不僅顧及到「事前的門檻」，也連續至事後升高過程的「最後門檻」。

就確保敵人「不能贏」的角度，及越過戰爭門檻後的「再規劃」方面來看，「安全預備兵力」對於傳統嚇阻所能提供的建議，在於抵抗能力的應用上。我們可以發現，不論「第一擊能力」或「第二擊能力」都是在使用方式上強調「報復能力」的重要性。從「有限戰爭」的角度來看，軍事手段為實行政策工具，一場政府間戰爭的結束，除了其中一方承認失敗而順從敵方意思支配外，就是要其中一方完全瓦解敵方的反抗軍事力量並佔領其領土，將對方的土地、人民等各種資源、完全置於本身的掌握之中，才算是結束戰爭。

針對戰爭門檻後的再規劃部份，不能贏的最後底線便是行使「抵抗權力」，將侵入領土中的敵人驅逐出去。用「第二擊對抗兵力」的觀點比喻，「安全預備兵力」就是手中最後能夠爭取談判優勢的王牌；一但失去這張王牌後，結果就是一翻兩瞪眼的局面，所以「安全預備兵力」就是著眼於「抵抗性的嚇阻能力」上。

尼克森政府時期爲了解決「保證毀滅」與「有限核子選擇」(limit nuclear options, LNO)間彈性反應的自由度問題。在「史勒辛格主義」中提出安全預備兵力的主張。當時提出這種宣布如同史勒辛格本身所解釋的，保留預備兵力以威脅都市及工業目標，是爲了使「彈性反應」能夠繼續運作並使老百姓的損失大大減

輕。²² 因為將核子戰爭的發生認為可能，所以它偏重的是最後保留人質的部份，而它的目的是要確保除了最後部份外，其他的彈性反應還得以執行運作。「有限核子選擇」是「對抗兵力」，「安全預備兵力」是「對抗價值」。如此一來專門應對奇襲戰爭的第二擊能力範圍也就縮小到對抗價值部份。所以這也是保證毀滅的適用情況再精簡的結果。

「安全預備兵力」的最主要功用，在卡特政府時由布朗所提出的「對等戰略」構想中做了最佳說明。因為「安全預備兵力」是作為「有限核子選擇」的輔助工具，這種類似「彈性反應」措施，在戰術核武的延伸中，是要達成與蘇聯各種規模的攻擊，都能有相對應措施抗衡的目標，使蘇聯瞭解各種侵略行動成功的機會都是很渺茫的。換句話說，美國本身並不再如同過去般，想要在相互攻擊中取得優勢，也不想再有限的核子相互攻擊中贏的勝利。這一連串的目的只是要讓蘇聯明白，它也同樣不能贏得這樣的戰爭。只要蘇聯不能贏，美國就沒有輸，而且蘇聯不能贏，它就根本沒必要再發動戰爭，如此便可以達成預防戰爭發生的目標。

四、保證報復決心

嚇阻戰略的手段就是威脅的運用，「彈性反應」的來源是針對核子嚇阻中，考慮不周延的侵略戰爭部份提出補救之道，漸而形成了「最大嚇阻」中藉由「以牙還牙」的方式，達到能夠嚇阻破壞現狀之侵略行為的目標。因此我們進一步解釋，「保證報復」可說是整個「彈性反應」的總和威脅方式。這威脅的效力依仗著「可信度」的大小而決定，從微觀角度來看，「保證報復」的可信度是來自每次侵略行為發生後，是否能如同先前決定的路徑一般，逕行有效的報復，這種經驗的累積是提供「威脅可信度」的不二途徑。但「保證報復」的有效與否以及可信度的大小，必然來自能有足以對各種規模、層次與不同方式的侵略行為相抗衡的設計上。

當然這也就是主張「最大嚇阻」的「彈性反應」所特別強調，欲經由規劃設

²² Sloss Leon and Marc Dean Millot. "U.S. Nuclear Strategy in Evolution", *Strategy Review* (Winter, 1984), p1-25.

計的完備與連貫，努力將嚇阻光譜中各階段空白盡可能的添補。因為嚇阻戰略設計之初，忽略了「核子門檻」前可能被蠶食的國家利益，為彌補這種手段的欠缺與僵化現象才有「彈性反應」的提出，由於它是一種事後的補救措施，因此它的目標並非是「預防戰爭」，相對的它是要「以戰止戰」的方式打擊已經發生的「侵略戰爭」。唯有當這辦法出現之前的爛攤子收拾乾淨後，樹立了威望、表明了決心，才能對後續的侵略行動產生嚇阻的可信度，達到戰爭預防的要求。

這種戰略的「建立階段」與建立後的「維持階段」，對於嘗試建立嚇阻戰略的我國，極具啓示作用值得加以深思，那就是有關嚇阻的門檻設立的適當位置問題。兩岸的情勢從解嚴後的發展至今，雖然經過多次的起伏與波瀾；但都尚未到達兵戎相見的地步。雖然在現實的兩岸現狀美國的「嚇阻戰略」並不適用於我國，但在求建立國家安全機制的一個前提上，構建「有效嚇阻」戰略，自然希望能建立起最大的嚇阻方式，並建立一可信之嚇阻的門檻。至於此門檻的運作，則採取類似彈性反應的措施，「彈性反應」階段的信用重心，就在於「保證報復」上。「保證報復政策」的宣示是表示本身遂行嚇阻的決心，也是增加嚇阻可信度的必要措施。當嚇阻設計能夠定位完善後。「保證報復」的途徑可以說是這個嚇阻機制得以運作的條件，成為整體機制的總和威脅。²³

嚇阻戰略是為預防戰爭而設立，有了上述嚇阻觀點後更應依此積極尋求避戰之道，講求權力現實中權力平衡的機制是一個不變的原理。不管權力平衡是種政策、體制或是情勢，在我國權力現實的情況下，我們不能排除在本身的嚇阻戰略外更謀求尋找其他權力支援的可能，但是最重要的還在於建構我國嚇阻戰略中，最迫切的嚇阻力量的建立。因為嚇阻戰略的運作是必需透過行使嚇阻的威脅，方能對可能侵犯本國權益的威脅加以對抗，行使嚇阻威脅講求的是可信度的高低，可信度越高嚇阻威脅就有很高的嚇阻功效，足以達到預防戰爭的確保權益效果。若是可信度低，則就會被有意侵犯權益的國家視為虛張聲勢，或者被當作為一種

²³ 莊惠翔。〈中華民國嚇阻戰略之建構〉（淡江大學外交研究所，碩士論文，民國 84 年），頁 127-142。

不自量力的挑釁行爲。影響可信度最直接的要素就是嚇阻的實力。對於我國而言，欲建立我國的嚇阻戰略，在目前基礎中最欠缺的是軍事上的報復能力。若是我國無法建立起可支持嚇阻戰略的報復武力，那我國的嚇阻戰略仍舊停留在以抗拒能力爲主的嚇阻方式。這種以抗拒爲主的嚇阻方式，是無法達到制裁侵略者的積極主動效果。而且純粹防禦式的抗拒性嚇阻，其所能夠建立的嚇阻門檻過高，形成在這嚇阻門檻前我方使用軍事權力，保衛自身權益的運用受到限制。造成中共方面不僅擁有挑戰我國權益的主動優勢，同時在使用軍事權力獲致利益的經驗不斷累積下，會使得中共有更強烈的意願採取軍事途徑作爲其遂行政治企圖的政策工具。抗拒能力爲主的嚇阻方式會造成我國因應時反抗不反抗間的兩難地步，如反應，就可能升高局勢，甚至產生全面戰爭；不因應，權益將不斷受侵犯。因此要使我國的嚇阻戰略完整，除了要將報復的嚇阻武力建立，同時還要將形式上的嚇阻威脅，如「保證報復」的政策確立以強化嚇阻。另外更具體的「作戰目標計畫」也應擬定，如此方足以讓我國達到「不恃敵之不來，正恃吾有以待之」的角色地位上！

同樣地，「保證報復」的觀念也跟「有限的核子選擇」相關，它是由福特政府時期的倫斯斐德所提出。基本上福特政府執政期間很短，而倫斯斐德對於「史勒辛格主義」也大都照單全收。只不過對於在「有限核子選擇」與「安全預備兵力」下，「保證毀滅」的適用做了清晰的界定。前面提到過「安全預備兵力」與「有限核子選擇」是將「保證毀滅」融合了「第二擊對抗兵力」的措施。對於越過戰爭門檻後的規劃再細分的設計，這設計仍舊是在「保證毀滅」的大原則中進行嚇阻；只不過因爲有了「有限核子選擇」後，「安全預備兵力」的構想實質上已經將「保證毀滅」的範圍縮小也更明確了。

倫斯斐德在此提出對其戰略(核武的使用)的觀點，認爲戰略應該有兩種路線，一是原本的「保證毀滅」；二就是「保證報復」方式，進而主張美國對於蘇聯的侵略所應該採取的是後者，對於蘇聯的行爲給予適當的報復，而不是嘗試去毀滅對方。在他的解釋與主張內，「保證毀滅」是一種備而不用的機制。因爲「有

限核子選擇」延伸了「彈性反應」的範圍，所以基本上，美國所應注重的是如何「控制升高」的問題，這種解釋只是在重申麥納瑪拉嚇阻戰略中「彈性反應」的重要性。不過他的解釋容易給人一種錯覺，以為「保證毀滅」已不再重要，這樣的模糊存在遭致如同麥納瑪拉提倡「彈性反應」與「第二擊對抗兵力」時，主張「最小嚇阻」者認為，這種「最大嚇阻」降低了戰爭門檻，避開核戰陰影後，反而容易引起戰爭的爭議。可是支持「最小嚇阻」觀點的論者，忽略了「最大嚇阻」完整與連貫性加強嚇阻效能的努力，所以這種批評並非成立。雖然倫斯斐德的分類是錦上添花，但是這也明白指出「嚇阻戰略」中「彈性反應」階段的信用重心，就在於「保證報復」上。

第四節 建構防衛嚇阻之可行方式

一、「台灣問題國際化」之運用

我們知道在嚇阻戰略發展與運用上，除了軍事力量外亦可藉由非軍事力量而達成嚇阻目的，「結盟」亦是戰略嚇阻的另一項選項，擴大結盟或建立軍事同盟關係，亦將是有效嚇阻手段，一般稱此為「建構同盟體」，常為弱勢一方所選擇來達到延伸性嚇阻之目的；²⁴從權力平衡理論角度看，其除可維持國際體系穩定外，尚可有利弱國夾縫中求取生存。在講求權力現實中，權力平衡的機制是一個不變的原理，不管權力平衡是種政策、體制或是情勢，在我國權力現實的情況下，我們不能排除在本身的嚇阻戰略外更謀求尋找其他權力支援的可能，台灣在以小搏大無奈現況下，如何借力使力，從積極加入國際相關組織，將台海問題國際化，將是可行的思考方向。

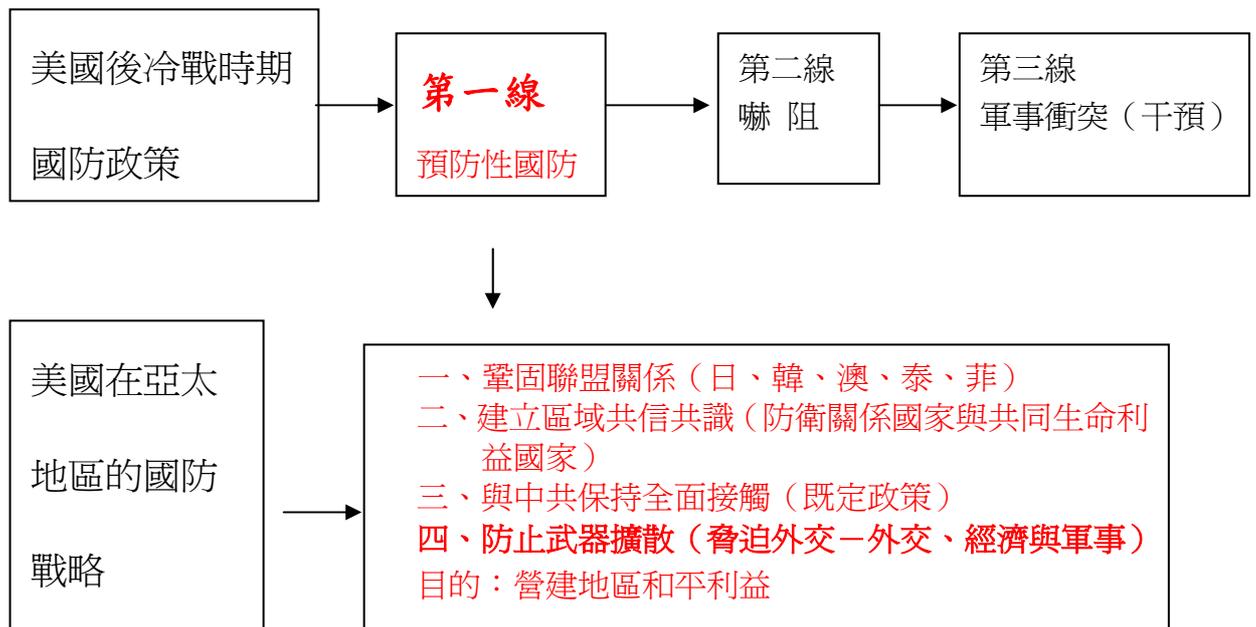
台灣在與中共對峙的這五十多年中，早期由於與美國有外交上的關係，兩國甚且為了有效遏止共產勢力的擴張，於一九五五年訂定「中美共同防禦條約」（如附件一），這些舉動在歷經兩岸幾次台海危機之後，讓中共體驗到對台採取軍事手段的有限性，並因而對中共產生嚇阻的作用。然而由於「政治現實」與「國家利益」的考量，近年來中美台三邊的互動關係已有了相當大程度的改變，這些改變，台灣在面對未來台海可能的危機時，必須更謹慎小心。

美對台政策向來被界定為「戰略模糊」（strategic ambiguity）政策，這是奠基於台灣關係法(Taiwan Relations Act, TRA)和上海公報等文件與相關政策。這項政策反映美國對台政策模糊而彈性的本質，政策內容包含美對台政策最重要的兩個部分：台灣前途和台灣安全。關於「台灣前途」部份，美國「認知」（acknowledge）中共對台灣的立場，但不必然接受之，美國瞭解這必須由兩岸自行解決，美國不會介入或調解，美國只強調解決兩岸問題的方式必須是和平的，因為任何台海的軍事衝突或不穩定，都會影響東亞地區的和平與安全，進而影響美國在此地區的

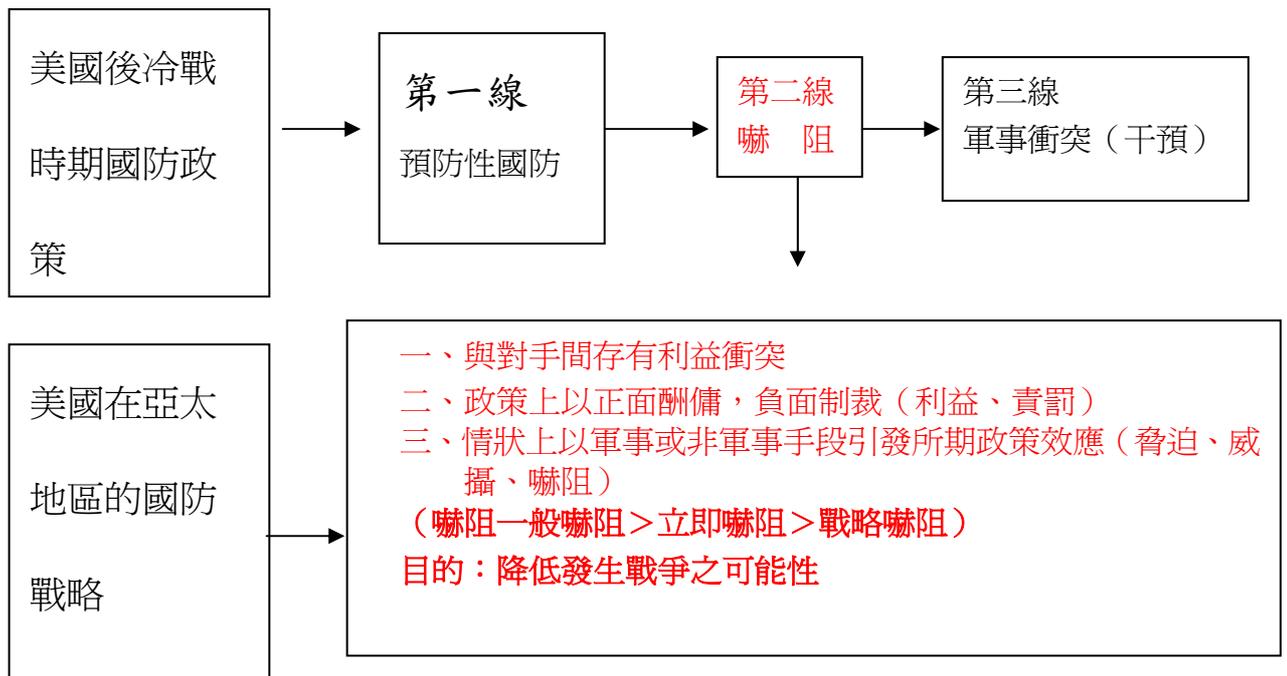
²⁴ 陳偉華，「從『戰略嚇阻』論台灣『國防戰略』發展的兩難」，戰略與國際研究季刊第 2 卷第 4 期，台北，2000 年 10 月，頁 79。

利益。至於「台灣安全」由於台灣關係法並非設計取代中美防衛協定，也不是一項同盟條約，因此台灣關係法僅指出台灣之安全與穩定是美國的重大關切，美國並會提供防衛性武器給台灣面對可能軍事威脅時之自我防衛。因此依據台灣關係法（如附件二），美國對於是否防衛台灣的立場是不明確的，這種模糊性的安全承諾，主要在嚇阻可能的對台軍事攻擊，同時在台灣一旦遭中共攻擊時，使美國得以戰略性運用採取軍事行動介入。（如附圖 5-1、5-2、5-3）。

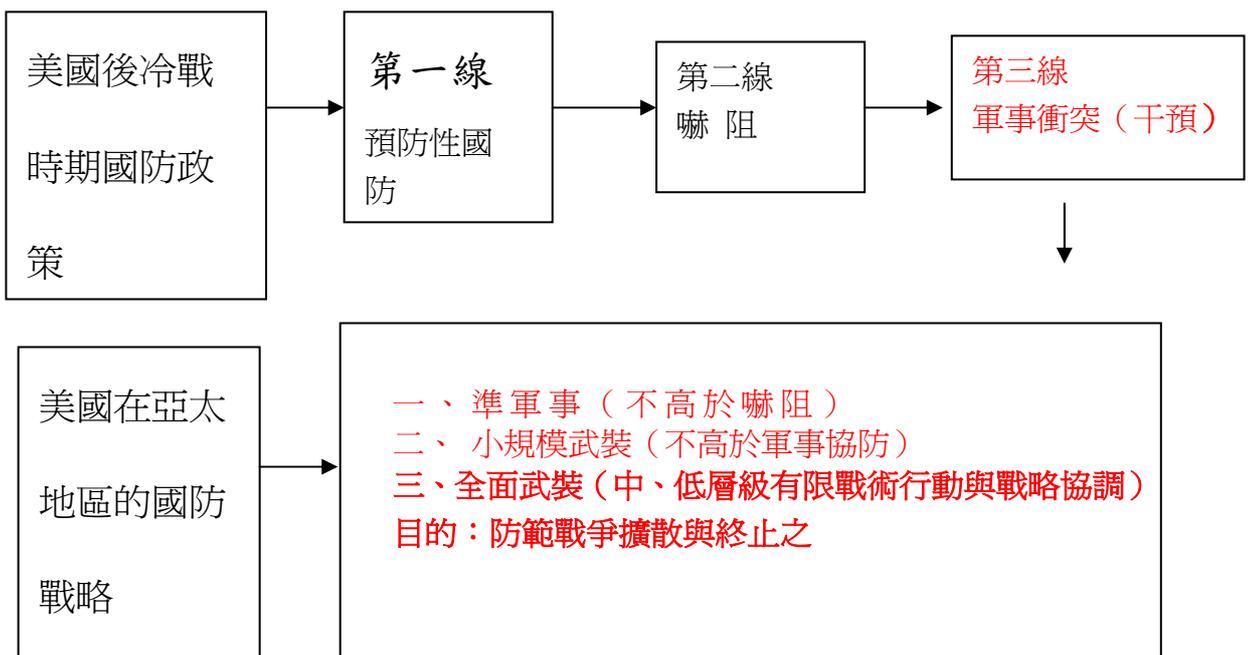
附圖 5-1



附圖 5-2



附圖 5-3



然而，台灣關係法並不是台灣安全的保障書，台灣關係法僅是美國得以使用武力保護台灣安全的一個可能的選項的法律依據。²⁵ 其實重要的是，台灣關係法有關關切台灣安全的用語在作為嚇阻的功能與策略，透過美國國內立法方式將安全承諾法制化，台灣關係法賦予美國防衛台灣的可能性，藉以嚇阻任何對台灣之威脅，台灣關係法也幫助台灣建立自我防衛之軍事能力，以遏止中共的入侵。所以在飛彈試射危機中，柯林頓維持對台之戰略模糊，美國官員引述台灣關係法作為美對台安全之承諾，但拒絕對美國可能採取的特定行動表示意見，陳水扁總統提出公投制憲，引起對岸相繼對台發動文攻，中共批台的聲調持續升高，雙方關係下降，美國展開預防性外交，希以和平方式化解歧見解決台海爭議，國務卿阿米塔吉十八日指台灣關係法不是協防條約，唯依照台灣關係法，美國「有義務提供足夠的防禦性武器給台灣，美國也要在亞太地區維持足夠軍力以維持區域安定」。美國國務院副發言人艾瑞理十九日說的「反對台海兩岸任何一方企圖片面改變現狀」，美國國務院主管台海事務的副助理國務卿薛瑞福廿日表示重申美國立場：「反對中共動武，不支持台獨」，依據台灣關係法，美國要有能力抵抗可能危及台灣安全的行動，這就是所謂「戰略模糊」。²⁶ 「台灣問題的國際化」，僅是嚇阻中共武力犯台的一項有效策略。然而由於事實上的客觀及情勢詭譎多變，目前美國雖然對我友好，台灣方面不能，也不應將所有希望寄託在美國的身上，我仍需積極加強台灣的防衛，以防擦槍走火引發之戰爭，因而努力發展有利於台灣的嚇阻戰略，便是台灣方面所必須努力以赴的方向。

台灣問題的國際化色彩是中共所必須認真面對的現實問題。而在中共的認知裡，「台灣問題的國際化」幾乎就等同於所謂「外力介入中國內政問題」。中共對於涉及主權方面的議題一向極為敏感，外力介入中國內政的陰影是令中共感到

²⁵ Dennis Van Vranken Hickey 指出台灣關係法僅是美國可能對中共武力犯台行為採取軍事行動的一個選項（an option），See Dennis Van Vranken Hickey, *Taiwan Security in the Changing International System* (Boulder, Co. Lynne Rienner Publishers, 1997), p. 40.

²⁶ <從戰略模糊到三不政策：美國對台政策的轉變>《理論與政策》，第十二卷，第四期，1998年12月，頁87-105。

極爲痛苦而難以忍受的，所以中共很痛恨「台灣問題的國際化」，這種心理的極致其實就表現在「反台獨、打台獨」上面。然而中共事實上又極爲不願在其亟需一個穩定環境以維持經濟蓬勃發展的時候，爲了這樣的問題而真正在台海掀起一場戰爭，所以中共可以說是很擔心台灣問題國際化。於是台灣方面在這個議題中，便有著一個彈性空間可供運作拿捏，在這個彈性空間下所運用的搖擺戰略，能夠拿捏在一個中共勉強可接受的臨界點之下時，則台灣的國際化行動，包括追求非正式的同盟關係、追求集體安全途徑等等方式，就會是台灣反嚇阻戰略中具有效果的一環。

雖然台灣的財政及軍事可能難以承擔一場冗長的消耗戰。但是拖長的戰爭也會惡化中共內部的政治、經濟、及社會的不穩定，因而可能導致中共政權的顛覆。因此，假如速戰速決是解放軍的計畫作爲，台灣的軍事力量就應當阻止解放軍有在短期內獲得勝利的可能性，以達到最大的嚇阻可信度。國軍如有這樣的嚇阻能力，除了可以消滅中共對速戰速決及在地緣政治上對其它國家造成既定事實的希望之外，也可讓包括美國在內的國際社會，能有足夠的時間對台灣伸出援手。同時，假如戰爭漫延到香港或上海等地，由於世界強權在這些地方的重要利益，將會導致強權國家的加速介入。

台灣在面對中共如此巨大威脅時，爲了填補有限的國力，當然會考慮引入外來力量以達成台海兩岸勢力的均衡，並藉以產生嚇阻的效應。而在現階段最具合法性權力關切台海局勢的組織應是聯合國，雖然美國因素在逐漸緩退中，但不可諱言的是美國依然是現今台海情勢中最重要影響力量。

以上所述台灣問題國際化的努力，有一個重要的原則需要掌握的就是，隨時要視中共的反應、接受度而做策略上的調整，不能因爲中共的打壓就完全不做，而是要政策上不斷調整、不斷拿捏，一方面維持反嚇阻的態勢，追求和平，另一方面也是在累積日後可能的政治性談判的籌碼。我們並沒有要求世界上任何一個國家爲台灣而戰。假如美國不希望被捲入下一場台海的軍事衝突中，並且希望台灣能夠承擔大部份的嚇阻力量，那麼美國就不應阻止台灣部署攻擊性的嚇阻武

器。而長程的彈道飛彈以及精確導引巡航飛彈使得海峽的軍力平衡較容易維持。如此中共也不會動則威脅以武力解放台灣。

二、運用不對稱思維建構方式

在台灣大選前夕提出的公投入憲議題，涉及統、獨問題，使得「台灣問題」已成為中共檯面上急待處理的問題。目前對我國家安全威脅莫過於中共不肯放棄對台用武，台灣雖具有扼制中共走向海洋發展的戰略地位。但台海之地理縱深過淺，對於新式的視距外武器或現代化空軍攻勢作為行為難以有效防禦，影響我整體國防態勢。而中共目前的犯台能力與模式根據國防部的報告顯示以中共的M族彈道飛彈對台的威脅性最大，其他空軍、海軍、地面部隊及其應急機動作戰部隊，也是以「立足早打、立足武力解決、立足大國介入」三個立足的建軍重點，建構其武力犯台的能力。同時，中共會盱衡未來戰爭的型態發展，發展所謂不接觸性戰爭、不對稱性戰力，再配合以資訊戰為主的高技術局部戰爭，會使其犯台的順序、方式、時機更具靈活與彈性運用的空間，這是我們必須認清的事實與發展趨勢。

所以，我們在中共強大武力威懾態勢下，建構我國未來的國防戰略，必須跳脫以往傳統的戰爭思維與規律，要知己知彼，才能百戰不殆，建構我方之非對稱戰略與作戰能力，俾增加中共對台動武的不確定性因素該是最高戰略思維。首先，在國家安全戰略方面，如何繼續創造有利我國家「生存」、「發展」的有利國際與區域環境，是我們應有的共識，讓台灣的安全成為亞太穩定不可或缺的一環，讓台灣安全國際化成為重要關鍵。

其次，在國防政策方面，除了因應新軍事事務革命的風潮，及早掌握其發展的趨勢，從戰爭理論與軍事思想去徹底改造國軍外，更要加強研究中共的新戰爭思維，了解中共因應未來軍事科技的發展，如何運用戰爭工具以達其政治目的。另外，如何在兼顧國家整體發展架構下，讓國防資源配合非對稱戰略做合理的分配，如何將國防戰備整備和軍事工藝「多樣性」及「不對稱性」發展相互結合，並加強高素質國防人才的吸收與培育工作。

在軍事戰略方面，從非對稱戰略的角度去思考，如何因應中共對我之彈道飛彈的威脅，尋找中共的國防與軍事戰略的弱點，建構能夠制約中共的不對稱作戰手段，例如資訊作戰能力的研發，以達「以小博大」、「避其實，擊其虛」的戰略考量。整合我方現有之新一代武器性能，使其發揮協同作戰能力，以補數量之不足，進而使中共的優勢武力無法發揮作用，以局部優勢制衡中共潛在的武力進犯行動。以靈巧的戰略作為彌補我方數量上的弱勢，對中共造成非對稱的嚇阻效果。

人類進入第三波的資訊社會，國家安全也面臨新的威脅來源。對於我國而言，我們必須先確立生存與發展是我們的第一要務，這些要靠強有力的國防才得以獲得保障。面對中共相較於台灣的先天優勢地位，我方必須創造「局部優勢」，以達到嚇阻中共的非對稱戰略作為。非對稱戰略絕非是新的產物，而是舊有思維被賦予新的定義，只要我們能善於發揮自己的長處，避自己的短處，必能創造對方更多不確定性的因素，而使我方立於有利地位。最後，非對稱戰略的思維及其內涵，不僅可從國防戰略思維上加以運用，對於我國從事外交與國際空間的開拓及未來兩岸關係的走向都存在戰略上可資借鏡之處，總之，非對稱戰略即是發揮「以小博大」、「以弱對強」，發揮我方「相對優勢」的一種戰略思維，我們必須將此思維確實運用，必可發揮建設性效益。²⁷

²⁷ 翁明賢，政策月刊第 56 期，頁 38。

第五節 小結

嚇阻理論的觀點特別強調純軍事性的報復能力，並深信可靠的軍事性報復能力，是增加嚇阻效力的因素。沒有核子武器國家，也必須擁有足以使對方產生心理恐懼的可靠性報復能力，才可以嚇阻侵略者。建立足夠的防衛性武力以使中共不敢侵犯的嚇阻戰略，就是要以強大的現代化國軍力量，做為嚇阻的基礎。基本上這種嚇阻中共侵犯的戰略構想是有必要的，然而這種嚇阻戰略卻也有執行的條件和限制。也可能還無法完全滿足台灣安全防衛的需求。所以就必須從「全方位安全」的角度構思一些嚇阻的「衍生性」概念，以做為思考台灣安全防衛的參考架構。

國軍自新一代兵力編成及武器裝備持續獲得更新後，已有能力遂行反制作戰，可達一定程度之嚇阻效果，故除了調整戰略構想為「有效嚇阻、防衛固守」外，更積極規劃建立「量小、質精、戰力強」之現代化部隊及建構有效嚇阻之武力。²⁸當中可以看出目前我國還是偏重予抗拒性的嚇阻，如果不能有效嚇阻敵之蠢動，戰爭一但爆發，其後果不堪設想；所以我們必須略過「防衛固守」戰到最後一兵一卒的意識形態，朝「積極防衛」方向努力為主，以有限的國防資源，尋求敵之弱點，發展少數深具戰略威脅性且不易為中共超越的優勢項目，形成無法忽視的威脅，集中力量爭取發展並擴大這些優勢項目，才能發揮嚇阻戰略之效果。

由本章之探討我們可以了解，國家安全戰略應以確保國家安全與永續發展為目的，必須綜合運用政治、經濟、外交、軍事、心理與科技諸般手段發揮整體國力，來維護國家利益；國家安全並非單純軍事一環，軍事行為通常是在非軍事手段失敗之後，才得以運用。中華民國在面對中共如此巨大威脅時，為了填補有限的國力，適當運用外來力量以達成台海兩岸勢力的均衡，並藉以產生嚇阻的效應，而在現階段美國依然是現今台海情勢中最重要影響力量，但是事局變化莫測，依賴外援非我能掌握，以台海兩岸關係而言，我必須擁有彈性之嚇阻戰略及

²⁸ 國防部。《中華民國九十一年國防白皮書》（台北：國防部，民國 91 年 7 月），頁 27。

具有最低嚇阻之能力，以此做爲與中共對話協商的堅強後盾，才能維持臺海情勢穩定，避免中共貿然對臺動武。
