

# 中華民國嚇阻戰略之評析\*

陳 劲 甫

(元智大學資訊管理系副教授)

李 樹 幹

(原決策所研究生現任職國防部戰略規劃司)

## 摘要

「有效嚇阻」是我國軍事戰略的基石之一。然而，國內對此概念的看法分歧，導致理論與實際有所落差，產生不利於嚇阻戰略的風險，也影響到後續的兵力規劃、武器獲得、資源分配與軍事準則運用。本文首先釐清嚇阻的意義、類型、構成要素與不定性，接著詮釋台灣嚇阻戰略理論與實際的不同思維，並從報復性與拒止性二個面向及溝通、能力、可信度三個因素，來探討台灣嚇阻戰略的現況、所面臨的兩難與衍生的相關問題。研析結果顯示：雖然在思維上台灣傾向報復性嚇阻，但實際作為上仍趨向拒止性嚇阻，而在溝通、能力與可信度方面則仍有待加強。最後也討論了美國在兩岸嚇阻戰略中所扮演的角色。

關鍵詞：「有效嚇阻、防衛固守」、報復性嚇阻、拒止性嚇阻、嚇阻戰略

\* \* \*

## 壹、前 言

中華民國（以下簡稱台灣）的嚇阻理念首先出現在民國八十一年版的第一本國防報告書。報告中指出國防全盤戰略構想是「在達成防衛作戰所需之限度內，整建空中、海上與陸地防衛力量，同時亦積極發展國防科技、更新武器裝備…以增強整體與持續戰力，建立足以嚇阻敵人侵犯之有效武力」。<sup>①</sup>而「防衛固守、有效嚇阻」這八個字則在民國八十五年版的國防報告書才正式成形。從此「有效嚇阻」即是台灣軍事戰略

\* 作者特別感謝匿名審查者費心提供的修正意見，使本文較趨完整，唯疏漏之處，理當由作者自負。

註① 「國防報告書」編纂小組，中華民國八十一年國防報告書（台北：黎明文化公司，民 81 年），頁 60。

作者曾詢問該版國防報告書的主要執筆者宋文中將，他表示「有效嚇阻」是他在民國八十一年提出的。

構想的基石之一。然而，在國防報告書中「有效嚇阻、防衛固守」的戰略構想，其實包含了嚇阻與防衛兩種不同的概念。而嚇阻戰略又有多種選項，包括報復性嚇阻與拒止性嚇阻都是可能的選項，台灣的嚇阻戰略究竟偏向何種？以及「有效嚇阻」是否真的有效？又該如何使嚇阻奏效？這些問題初看似顯而易見，但又莫測高深，也顯示出這是一種既熟悉又模糊的概念。

在一九九六年間的台海飛彈危機中，台灣陷入若採取反應則擔心衝突升高，若不採取反應則將喪失嚇阻可信度的矛盾當中，此事件讓美國及台灣驚覺到其在戰略規劃上仍存有模糊地帶，也凸顯了台灣嚇阻有效性的疑慮。

台灣的軍事戰略可以有很多種選擇，先不論台灣是基於何種考量，但既然選擇了「嚇阻」作為戰略構想之一環，自然就應對嚇阻有所瞭解。然而，檢視國際間有關嚇阻理論的探討，大多是以冷戰時期的「核子嚇阻」為研究核心。由於台灣已明確宣示不發展核武，同時中共也對外宣稱絕不首先使用核武，因此，「核子嚇阻」的概念並不適用於兩岸間的嚇阻情境，而必須從「傳統嚇阻」的角度加以探討。在台灣藉由傳統武力達成嚇阻的思維未改變的前提下，本文藉由釐清理論與實際間的差距，來探討台灣嚇阻戰略面臨的兩難及所衍生的相關問題。

## 貳、嚇阻理論的概念分析

「嚇阻」的概念是一種介於兩者之間的心理狀態，存在於任何的相對性的行動中，嚇阻是一種戰略關係。<sup>②</sup>例如早期的羅馬人曾說：「想要和平必須準備戰爭！」而戰爭與和平實際上是兩種相互對立的現象。嚇阻的觀念是為了防止戰爭的發生，目的在於追求和平；然而嚇阻的手段卻是威脅隨時準備戰爭，所以構成嚇阻的本質有明顯的邏輯矛盾存在。<sup>③</sup>因此，想要用這種簡單的概念來達到「有效嚇阻」的目的並不是一件簡單的事。因為涉及了博奕理論中所探討的交互決策（interactive decision）的過程，是無法單靠其中一方即可完成。欲進一步對嚇阻戰略的本質和運作有所瞭解，則必須對嚇阻的概念作理論性的分析。

### 一、嚇阻的定義：

何謂嚇阻？嚇阻是意圖影響另一行為者對其利益的評估，使其認為得不償失而不採取我方不認同的行為。<sup>④</sup>戰略學者瓦特金斯（Watkins）用了一個很簡單的模式來說

註② Frank C. Zagare and D. M. Kilgour, *Perfect Deterrence* (Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 2000), xx.

註③ Edward N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987), pp. 3~5.

註④ Richard N. Lebow, “Deterrence: A Political and Psychological Critique,” in P. C. Stern, R. Axelrod, R. Jervis, R. Radner, ed., *Perspectives on Deterrence* (New York: Oxford University Press, 1989), p. 25.

明嚇阻的概念：假設有甲乙兩方，甲方想要阻止乙方採取某種行動（乙方此時尚未採取），於是遂向乙方明白表示如果乙方採取此種行動，甲方必使其「得不償失」。<sup>⑤</sup>嚇阻就像是拉弓（威脅）而不放箭（軍事力量），來達到嚇阻對方的目的，而軍事力量所扮演的角色是用來防止對方使用軍事力量，而非真正動手採取攻擊行動（放箭）。所以「威脅」在嚇阻的邏輯中是一種和平的使用方式，希望達到讓對方知難而退的心理效果，但並不希望與對方爆發衝突或戰爭，因此，一旦嚇阻變成實際的軍事交戰時，既有的嚇阻關係便已不存在，故戰爭的爆發常被視為嚇阻的失敗。

較廣義的嚇阻在方法上還包括提供獎賞等正面行動使對方不採取某種行動。簡言之，嚇阻是促使敵人或潛在敵人相信承受不起某項行動所帶來的巨大威脅，提供利益使其認知到侵略的代價會超過任何既得利益或其行動不會成功，而決定不採取某種行動的理念構想。

陳偉華進一步將嚇阻理論分為結構性嚇阻與決策性嚇阻，結構性嚇阻側重於國際體系的平衡力量，決策性嚇阻則聚焦於嚇阻的決策、嚇阻者與被嚇阻者的互動、衝突行為下的戰略選擇等現象。他並綜合各家說法認為嚇阻「是一種影響敵國決策的行為，其用意在於迫使對手做利益評估，深化對手考慮事後代價的心理衝擊，從而形成決策壓力，使對峙雙方維持和平穩定的現狀，不致出現衝突或爆發戰爭的危險」。<sup>⑥</sup>

本文採取較狹義的立場探討以威脅使用負面的軍事行動來誘使對手不採取侵略行動，在時間上以採取侵略行動為分界點，專注在事前的嚇阻，也就是不要選擇侵略的決策，而不探討一旦嚇阻失敗侵略行動開始後如何以軍事作為說服對手改變決策的作為，這是屬於防衛的問題。

## 二、嚇阻的類型

本研究從嚇阻戰略的不同角度臚列有關兩岸間的嚇阻分類：

### (一) 核子嚇阻與傳統嚇阻

根據軍事力量的類型，可將嚇阻區分為核子嚇阻與傳統嚇阻，以核子武器的威脅來達到嚇阻的目的是核子嚇阻，而以傳統武器來威脅則是傳統嚇阻。由於傳統武器缺乏迫使對方認識到可能產生難以承受的嚴重後果，而影響嚇阻的效果。因此，當核子武器出現之後，由於其大規模毀滅的特性，使核子嚇阻的思維成為嚇阻理論的核心基礎，在美、蘇對峙的冷戰時期，可說是核子嚇阻的黃金時期。然而，核子武器的威脅是否也能嚇阻傳統的戰爭，卻有越來越多的爭論。<sup>⑦</sup>冷戰結束後，隨著科技的發展與國際間使用核子武器的禁忌，傳統武器的重要性日益提高，連帶使得傳統嚇阻有了更大的發展空間。

<sup>註⑤</sup> Sharon Anne Watkins, "Deterrence Theory: Expectations and illusions," *Journal of Strategic Studies*, Vol. 5, No. 4 (Dec. 1982), p. 429.

<sup>註⑥</sup> 陳偉華，「論結構性嚇阻與決策性嚇阻」，問題與研究，第41卷2期（民國91年3、4月），頁24。

<sup>註⑦</sup> 鈕先鍾，核子時代的戰略問題（台北：軍事譯粹社，民國77年），頁24~25。

傳統嚇阻的效果要比核子嚇阻複雜許多，傳統嚇阻理論著重於探討嚇阻者與被嚇阻者之間的互動及對應關係，而與核子嚇阻理論的觀點有兩項顯著的不同：一是嚇阻者與被嚇阻者的關係並非一成不變的；二是嚇阻失敗後的代價問題。<sup>⑧</sup>首先，因為嚇阻者與被嚇阻者之間的互動關係，使得一旦嚇阻失敗而發生戰爭時，被嚇阻者將可能面臨兩難的抉擇。其一是由於嚇阻者無論在情報蒐集或兵力部署上，均係針對被嚇阻者而考量，除了具有警告作用來達到嚇阻的效果之外，另一方面也相對的完成了防止敵方侵略的準備。因此，當嚇阻失敗後，依常理推論，嚇阻者仍應具有反制被嚇阻者的能力，可藉報復反擊和防衛來獲取戰爭的勝利。反觀被嚇阻者之所以選擇採取軍事行動，一定程度上也表示評估之後認為具有相當的勝算。因此，被嚇阻者須面對的第一個抉擇就是「打」與「不打」的問題，因為即使選擇戰爭，雙方仍可能陷入膠著，勝負難定。

此外在嚇阻失敗的代價方面，對嚇阻者而言，嚇阻失敗的補救措施可以選擇報復和防衛。雖然理論上報復的行為是採取非常激烈的手段，但相較於核子武器的大規模毀滅能力，傳統武力所發揮的報復效果顯然相當有限，這也正是傳統嚇阻的報復缺乏可信度的原因。有鑑於此，雖不能因此而否定傳統武力的嚇阻，然而在某種程度上減低了嚇阻的效果，卻是不爭的事實。

## (二) 直接嚇阻與延伸嚇阻

以嚇阻關係中嚇阻者與被嚇阻者為區分，可分為直接嚇阻 (direct deterrence) 與延伸嚇阻 (extended deterrence)。<sup>⑨</sup>直接嚇阻一般是指阻止敵方攻擊我方的領土，而延伸嚇阻則是透過提供安全保護，阻止敵方攻擊受到我方保護的第三國。兩者最大的不同是在於嚇阻者之不同。相較於直接嚇阻，延伸嚇阻的關係是建立在第三國（嚇阻者）和被嚇阻者之間，而非保護國與被嚇阻者之間的關係，因此嚇阻者威脅的可信度較直接嚇阻更為複雜。

## (三) 一般嚇阻與立即嚇阻

摩根依據嚇阻的型態不同，區分為「一般嚇阻 (general deterrence)」和「立即嚇阻 (immediate deterrence)<sup>⑩</sup>」。一般嚇阻強調應付安全環境中一種或數種的威脅，此威脅是長期存在且具有潛在性和普遍性。這種嚇阻是一種長程的政策，是兩個敵對國家藉各自維持軍備來調節彼此間的關係，旨在保持有利於本身的現狀。台灣長期的建軍備戰，以嚇阻中共的武力犯台即屬於一般嚇阻的範疇。

註⑧ 陳偉華在「傳統嚇阻在理論上的辯證」一文當中，列舉了四項傳統嚇阻的主要發現，本研究歸納出兩項與核子嚇阻顯著不同的特性，詳參閱：陳偉華，「傳統嚇阻在理論上的辯證」，《戰略與國際研究》，第3卷2期，（2001年4月），頁154~174。

註⑨ 林正義，*未來台海衝突中的美國*（台北：麥田出版社，民87年），頁42~49。

註⑩ Patrick M. Morgan, *Deterrence: A Conceptual Analysis*, 2nd ed. (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1987), pp. 28~30.

立即嚇阻則是一種較一般嚇阻（保持現狀）更為緊張的情狀。也就是兩個敵對國家之間，起碼有一方認真考慮要採取行動；而另一方則立即表態威脅要作出反應，藉以阻止對方不要作出「改變現狀」的行動。例如，美軍航母戰鬥群例行的巡航屬於一般嚇阻，但一旦有危機升高時則立即派遣或增加派遣軍力至危機衝突地區乃屬於立即嚇阻，旨在嚇阻敵方不要輕舉妄動來制止危機的升高。

上述兩種嚇阻在運用的時間上應有其連續性，一般嚇阻是用於平時，而立即嚇阻是用於危機升高時，當一般嚇阻失效後必須有所行動來實施立即嚇阻，如採取動員或兵力集結的軍事準備來表態，所以立即嚇阻可強化嚇阻可信度的聲望。

#### (四) 拒止性嚇阻與報復性嚇阻

美國戰略學者施奈德首先依不同軍事行動的實施將嚇阻區分為「拒止性嚇阻（deterrence by denial）」和「報復性嚇阻（deterrence by punishment）」<sup>⑪</sup>，也就是威脅使用拒止行動或報復行動來達到嚇阻的效果。所謂拒止行動主要是指使用武力直接對抗敵方對我方的進攻和侵犯，使敵人意識到其攻擊行動將在我方的全力抵抗中遭到挫敗的風險，或付出重大的代價而得不償失，重點在「對抗武力」。而報復行動是指為了懲罰敵方採取的軍事行動所施予的報復性軍事打擊，其目的不在於直接阻止敵方的進攻或突破其防禦，而是對敵人實施戰略報復，使其造成難以承受的損失，是一種「對抗價值」。

在作法上包括了打擊力的選擇是採取先發制人的「第一擊」、報復的「第二擊」或對攻擊者的「反擊（counterattack）」，這三者的準則運用，有著不同的意涵。第一擊是指使用武力去攻擊對方，使其無報復能力，重點在於消滅對方的第二擊能力，因此，目標的選擇通常是軍事設施。反擊則是對攻擊者的攻擊行動進行反制攻擊或防衛。而第二擊的能力是指遭受敵人攻擊後，還能保留足夠的兵力實施報復，由於在數量上往往趨於劣勢可能已不足以摧毀敵國，<sup>⑫</sup>為了達到保證使敵方造成重大損失的目的，因此，通常選擇其城市及工業中心為報復目標。而不管是反擊或第二擊，戰力保存均至為重要。

### 三、嚇阻的要素

所謂嚇阻的要素，是指構成嚇阻效果所必須具備的基本條件。一般戰略學者傾向認同嚇阻的三項要素分別為：溝通（communication）、能力（capability）、可信度

<sup>註⑪</sup> Glenn H. Snyder, *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1961), pp. 3~16; Samuel P. Huntington, "Conventional Deterrence and Conventional Retaliation in Europe," *International Security*, Vol. 8, No. 3 (Winter 1983/84), pp. 36~37. Luttwak 也有相同的論點，他認為嚇阻的方法有二：一是藉「懲罰」為手段（即報復）；另一是藉「實力」以排除對方的勝算（即拒止）。參閱：Luttwak, *op. cit.*, pp. 197~201。

<sup>註⑫</sup> 除非使用大規模毀滅性武器，但這不在本文探討範圍內。

(credibility)，簡稱為嚇阻的「三C」。<sup>13</sup>另季辛吉亦指出：嚇阻包括權力（power）、使用權力的意願以及敵方對上述二者的評估等要素，而且嚇阻力是三者的相乘而不是相加。<sup>14</sup>此處所指的權力在某種意義上應與能力相似，只是範圍較廣，除了軍事能力外也包括政治、經濟等力量。而意願則是透過溝通與可信度傳達給敵方。

嚇阻是一種溝通互動的行為，意在使敵人信服。因此，溝通就是要明確的表達我們使用權力的意圖，運用使對方產生痛苦和挫敗的威脅，來達成所欲阻止敵人行動的勸說工作。在能力方面，嚇阻必須以實力作基礎。嚇阻者的能力越大，則能阻止被嚇阻者行動的成功率也越大，相對的嚇阻力也越大。

其次在可信度方面就是要讓被嚇阻者相信，嚇阻者願意付出代價來對其造成傷害，也就是「有決心」兌現其意圖與威脅。如果嚇阻者有決心也有能力，但被嚇阻者認為嚇阻者實際上並不具備此種決心與能力，則可能會出乎嚇阻者的意料，使嚇阻以失敗收場。因此，可信度取決於被嚇阻者對嚇阻者能力和使用能力的決心之評估。<sup>15</sup>當被嚇阻者對嚇阻者的能力與決心有疑慮時，就可能會挑戰嚇阻戰略，一旦嚇阻者以能力與決心建立了特殊「聲望」，這些不確定感就會降低。以色列雖然強敵環繞，但過去在中東地區建立了為保衛其重大利益不惜一戰的聲望，也建立了其嚇阻的可信度。所以聲望是嚇阻力的一部份，而嚇阻者的可信度是嚇阻是否能發揮效用的關鍵因素。

嚇阻不全是軍事能力的問題，而是政治和心理的問題，也是嚇阻理論最弱的一環，因為嚇阻是否有效，決定權並不在嚇阻者手中，而在被嚇阻者的認知與決策體系中。因此，雖然一般學者大都認同嚇阻的要素包括了溝通、能力、可信度，但本研究認為嚇阻是否能夠奏效，關鍵在於嚇阻者是否將上述三者轉化為一種資訊，並傳遞給被嚇阻者，來影響其所作出的評估、認知及決策。例如在《三國演義》中當諸葛亮駐守西城，驚聞街亭失守的消息，料想司馬懿定會乘勝來攻西城，因為精銳部隊已被遣出，西城空虛、無兵可守，在危急之中，諸葛亮大膽定下空城之計，令老兵打掃街道，大開城門，而他帶著琴童自坐城頭，飲酒撫琴等待司馬懿的大軍到來。司馬懿兵臨城下，見此情形，心生疑惑，他深知諸葛亮素來用兵謹慎，因此不敢貿然進城，竟令部隊倒退四十里。但當司馬懿得知西城是座空城時，又命衆將複奪西城，可是他萬沒想到諸葛亮已將趙雲調回，於是又倉促驚退收兵。這是歷史中有名的「空城計」，也是一透過運用被嚇阻者認知體系嚇阻成功的案例。

因此，嚇阻的效果存在被嚇阻者決策機制的認知體系中，而在嚇阻者本身，但嚇阻者或延伸性嚇阻者可透過各種作為，如能力及決心的展示與溝通來影響被嚇阻者

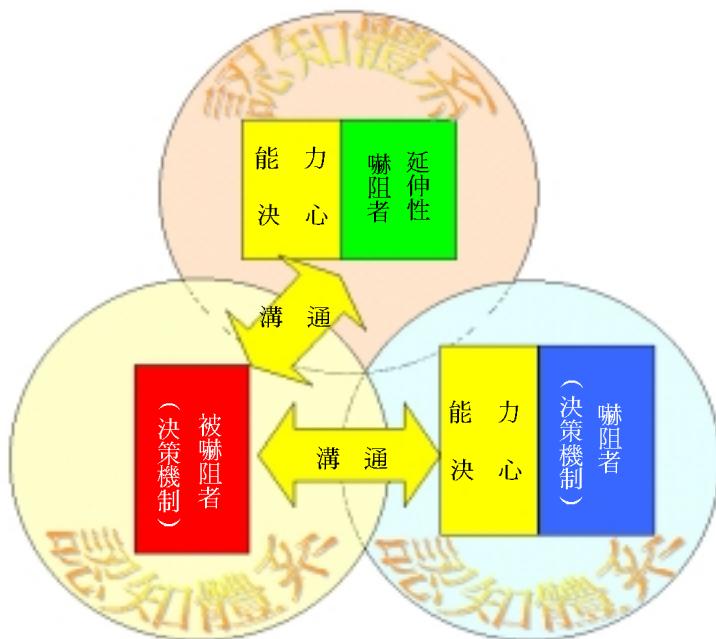
註<sup>13</sup> John Baylis, Ken Booth, John Garnett, and Phil William, *Contemporary Strategy* (London, U.K.: Croom Helm, 1987), pp. 70~75；鈕先鍾，戰略研究入門（台北：麥田出版社，民國87年），頁248。

註<sup>14</sup> James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, eds., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 5th ed. (New York: Addison Wesley Longman, 2001), p. 352.

註<sup>15</sup> Janice George Stein, "Extended Deterrence in the Middle East: American Strategy Reconsidered," *World Politics*, Vol. 39, No. 3 (1986), p. 329.

的認知體系而達到嚇阻的效果，<sup>⑯</sup>如圖一。其中認知體系是受意識型態、戰略文化、價值觀、組織結構、情報收集與評估能力等影響，而決策體系則是由組織決策機制、決策領導群體動態與主要領導者等所構成。例如集權國家與民主國家的決策體系與價值觀不同，同樣一件事的嚇阻效果就不同。美國在索馬利亞因為戰俘被遊街示衆而撤兵，但同樣的作為對共產集權國家可能就沒嚇阻力。

圖一 嘗阻的關係圖



根據上述分析可歸納出嚇阻的要素主要包括：溝通、能力、可信度及被嚇阻者認知體系所作的評估與決策。雖然嚇阻者的作為可影響能力、溝通與可信度等三要素，但主動權操之於嚇阻者的有「溝通」，也就是對使用權力意圖的表達，而「能力」與決心所展現之「可信度」則須被動的由被嚇阻者的認知與評估所決定。

#### 四、嚇阻的不定性

嚇阻和戰略一樣具有許多的構面，都將影響嚇阻的成敗。本文僅提出東西方文化差異、雙方之大小、嚇阻的有效性及嚇阻與防衛進行探討。

首先在東、西方戰略文化上的差異，西方強調展示嚇阻實力以溝通其能力與可信

<sup>⑯</sup> Stern 等學者從溝通與認知討論兩者的差異，詳見 P. C. Stern, R. Axelrod, R. Jervis, R. Radner, “Deterrence in the Nuclear Age: the Search for Evidence,” in Stern, Axelrod, Jervis, Radner, eds., *Perspectives on Deterrence*, pp. 7~8; Lebow 也提出嚇阻常受被嚇阻者心理認知偏誤的影響，Lebow, *op. cit.*, pp. 27, 37~40.

度，因此，美國常在平時或危機初期展示其兵力部署，希望藉此發揮嚇阻效果，<sup>⑦</sup>是一種外顯示的嚇阻概念，例如一九九六年台海飛彈危機時，美國派遣兩個航母戰鬥群到台灣附近海域以展示其能力與決心即是一例。然而，在東方戰略思維上則慣用隱真示假的欺敵方式，來隱藏奇襲的意圖或增加被嚇阻者的不確定性。正如孫子兵法中所云：「兵者，詭道也。故能而示之不能，用而示之不用…」。此外，基於「保密」的傳統觀念，將太多事情告知對方，是否會因此讓對方較容易反制我方的嚇阻能力，反而增加對方不受嚇阻的決心，相對減低了嚇阻的效果。<sup>⑧</sup>因此，什麼資訊應該藉溝通明示於敵，什麼時候又該使被嚇阻者懷疑我方之實力，有不同的文化與思維差異，也因被嚇阻者有所差別，運用之妙存乎一心，故常使運用嚇阻理念者陷入兩難當中。

嚇阻者與被嚇阻者的相對大小與強弱也會影響嚇阻的運用概念。通常大國較傾向展現其能力以嚇阻小國，但小國因整體能力較弱，則必須依賴發展不對稱的能力、決心的展現、或在溝通上以欺敵方式，增加大國的不確定性來達到嚇阻的效果。例如中共採購配備日炙反艦巡弋飛彈的俄製現代級（Sovremenny）驅逐艦或俄製 Kilo 級潛艇，這些能力雖仍不足以和美國對抗，但卻可增加美國派遣航母戰鬥群的風險，而使美國三思其行、延遲其反應時間，產生嚇阻效果。

昨日的嚇阻發揮功效並不表示明日也同樣有效，也很難證實昨日的嚇阻真的發揮了功效。核子嚇阻在冷戰時期發揮了功效，因為東、西方並沒有發生核子大戰。然而，當嚇阻成功時，什麼事情都沒有發生，也就很難歸因於核武或其他因素是造成和平的預期原因。另，嚇阻不是一種線性的關係，例如若 50 枚飛彈被認為是可以達到有效的嚇阻，那麼 100 枚飛彈是否可以達到兩倍的效果？<sup>⑨</sup>凡此，在檢驗上均有其困難性，致使嚇阻的效用遭到質疑。基於上述的分析，嚇阻似乎無法用「有效」和「無效」的二分法。

再者「嚇阻」和「防衛」的概念在傳統嚇阻理論中雖有相關但是不同的概念。<sup>⑩</sup>過去普遍認為更強的傳統防衛等於更有效的傳統嚇阻，因此認為只要加強防衛就會增加嚇阻，但這樣的想法是違反邏輯與戰略思維。<sup>⑪</sup>嚇阻為針對敵之意圖，強調敵對雙方互動的結果以事先阻止侵略，可用於平時的一般嚇阻與危機的立即嚇阻，因此具有較為積極的意義；而防衛的觀點則在思考嚇阻失敗後如何降低本身的風險與代價，也就是對侵略行動的反擊，以降低敵對我造成傷害的能力，所以通常僅能被迫在戰時使用，是一種單向性較為消極的作法。就軍事能力而言，嚇阻的概念同時包含事前運用威脅使用軍事力量來減低敵人採取行動的意圖，以及威脅事後用來執行報復的能力。而軍事能力在防衛上的價值，旨在降低敵人採取軍事行動時可能造成的傷害，以及排

<sup>⑦</sup> Abram N. Shulsky, *Deterrence Theory and Chinese Behavior* (Santa Monica, Calif.: RAND, 2000), p. 33.

<sup>⑧</sup> 鈕先鍾，核子時代的戰略問題，頁 18。

<sup>⑨</sup> Colin S. Gray, "Deterrence in the 21st Century," *Comparative Strategy*, Vol. 19, No. 3 (Jul-Sep 2000), pp. 256~258.

<sup>⑩</sup> Dougherty and Pfaltzgraff, *op. cit.*, p. 352.

<sup>⑪</sup> Huntington, *op. cit.*, p. 36.

除敵人的勝算。如圖二。因此，某些軍事能力具有高嚇阻效果但低防衛價值，而有些武器則有高防衛價值但低嚇阻價值。

圖二 軍事武力在嚇阻與防衛上的差異



### 叁、台灣嚇阻戰略的適用類型與困境

#### 一、嚇阻戰略的適用類型

台灣是否應發展核子武器以增加嚇阻效果，目前仍是許多戰略學者爭議不斷的問題。Huth 和 Russett 研究一九〇〇～一九八〇的個案發現擁有核武對延伸性嚇阻僅有部分邊際效果。<sup>②</sup>依據冷戰時期的經驗，在雙方關係處於緊繩的狀況，核子武器的使用只會使問題更為複雜。其次，從權力轉移的觀點來看，烏克蘭、白俄羅斯和哈薩克

<sup>②</sup> Huth, Paul, and Bruce Russett, "What Makes Deterrence Work? Cases from 1900 to 1980," *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (1984), p. 523.

在蘇聯解體後放棄繼續擁有核武，起因於這些國家和其鄰國俄羅斯之間極度不對稱的傳統武力所致。若他們繼續保有核武庫，在日後的衝突中可能會成為被侵略的藉口。所以，在面臨一個傳統武力優勢上無法超越的潛在敵人時，較小的國家理應選擇放棄核武，因為在衝突中核武只會帶來更悲慘的挫敗。<sup>②</sup>因此，核子武器對相對弱勢的台灣而言，正如刃之兩面，且發展核武後所面臨的兩難將更甚於是是否發展核武的兩難，可說未蒙其利先受其害。由於台灣的國情特殊，兩岸長期以來雖處於對峙狀態，然而雙方並未處於核戰威脅之下，也沒有進行武器管制的談判，所以核子嚇阻的概念並不適用。<sup>③</sup>

其二是當侵略者對敵我雙方的現狀感到不滿時，常會以發動戰爭的方式來達到改變現狀的目的。因此，當侵略者一旦決定發動戰爭，顯然表示已合理評估達成目的所必須付出的成本，同時還必須顧慮遭致失敗後，有可能會危及現有政權繼續執政的合理性，自然不會輕言放棄。此時，被嚇阻者所必須面對的第二個抉擇就是一旦選擇戰爭，將陷入未達目的前不能輕言放棄的困境。若用於兩岸之間，這也可能是中共所必須面對的困境。台灣的嚇阻戰略所應發揮的效用，即在於直接影響中共在第一項抉擇中選擇「不打」，否則一旦進入第二項抉擇時，後果將不堪設想。因此，若依此邏輯推論，當中共基於某種原因而採取武力侵台時，很有可能會陷入未達目的前無法輕言放棄的困境，則即使台灣有再強大的報復能力，可能也無法發揮嚇阻的效用。

對兩岸間處於相對弱勢的台灣而言，嚇阻與防衛都是可能的戰略選擇。當中共面臨第一項「打」與「不打」的抉擇時，台灣採取嚇阻的效用會大於防衛；但在中共面臨第二項「不打不行」的抉擇時，可能只能靠防衛來抑制敵人的侵略了。

台灣如欲達到嚇阻中共的目的，在作法上包含了採行「拒止性嚇阻」，即運用地緣戰略及在地環境的經營來建構防衛性的武力，藉由降低中共所希望獲得的利益與成功公算或增加其不確定性與代價，或採取「報復性嚇阻」，即建立一支具有打擊中共高價值目標而不易傷害國際對我支持或激發中共民族意識的軍事能力，藉由提高中共侵略所必須面對的代價與風險，而達到嚇阻其放棄採取軍事行動的效果。

台灣必須先對發展嚇阻性武力與採取防衛性武力的類型與構想加以評估，因為兩者所相應發展出的兵力結構和武器裝備並不完全相同。換言之，台灣整體的作戰構想與兵力整建計畫，應隨著軍事戰略的調整而改變，而國防資源則必須因應新的戰略選擇，作出適當的分配，以支持戰略構想，確保國防目標的達成。基於上述的分析，本研究的內容將著重於台灣在傳統、單方、直接、一般與立即、拒止與報復的嚇阻理論探討。最後再討論美國在兩岸之嚇阻作為。

---

註<sup>②</sup> Ronald L. Tammen et al., *Power Transition: Strategies for the 21st Century* (New York: Seven Bridges Press, 2000), p. 102.

註<sup>③</sup> 林碧炤，「臺灣的綜合安全」，《戰略與國際研究》，第1卷1期（民國88年1月），頁5~6。

## 二、台灣嚇阻戰略發展的困境

民國八十五年國防部告書中列出「防衛固守、有效嚇阻」的戰略構想，至民國八十九年的國防報告書中指出：由於國軍自「精實案」實施後，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，且可獲致一定程度之嚇阻效果，故將原戰略構想調整為「有效嚇阻、防衛固守」，並建構適當之有效嚇阻武力。<sup>⑤</sup>但反制能力並不等於報復能力，在有效的嚇阻武力尚未籌建完成時，目前的兵力結構仍偏重防衛功能，對中共所能產生嚇阻效果也將相對受到影響。值得注意的是，如果台灣嚇阻能力的建構仍被動的侷限在美國的軍售或對外武器採購上，由於國際間武器汰換的期程日益縮短，將因不斷追求武器的更新，使戰略戰術的發展和人員訓練緩不濟急，造成硬體和軟體之間整合上的落差，而影響整體戰力的發揮。<sup>⑥</sup>如此，則與原欲建構嚇阻能力的旨意相違背。

同時，此一調整不應只是前後順序上的問題，同時還包括了邏輯上的思考。理論上，依循打、裝、編、訓的建軍思維，應先依據環境威脅評估決定國防軍事的目標與戰略構想，然後發展相應的兵力結構與設法獲取所需的武器裝備，最後進行編組與訓練來建立所需戰力。因此，不論是整體的建軍備戰方向或國防資源的分配，自然也會隨著軍事戰略的調整而有所修正。然而，從台灣軍事戰略的調整來看，在某種程度上仍是由於新式武器裝備的獲得後，再從事兵力結構的調整，最後才是找出相應的戰略構想。此種邏輯的思考方式，在實際運作中將造成目的與手段、理想與現實無法配合的困境。以下將從嚇阻理論的觀點，檢視台灣現行「有效嚇阻、防衛固守」的戰略構想所面臨的困境。

以現階段「有效嚇阻、防衛固守」的順序而言，戰略構想應是以嚇阻敵人侵犯為優先，因此，擁有足夠的嚇阻武力是國軍當前最重要的課題，也才能支持嚇阻戰略的達成。所謂嚇阻武力粗淺的說就是：你有能力打我，我也有力量打你，你打我很痛，我也可以讓你受傷不輕；而防衛性的武力只能宣達部分拒止能力及用作承擔嚇阻失敗的後果。簡言之，就是不能單靠防衛的武力來達到嚇阻的效果。果真如此，則在實際運作上，台灣可能將面臨嚇阻兵力在籌建上的困難。因為具備嚇阻效果的武器，多半具攻擊性，除了在研發及採購過程有其爭議性及困難之外，同時在某種程度上又不符合守勢防衛的國防政策，<sup>⑦</sup>這是邏輯上所面臨的矛盾。此外，由於「防衛固守」是一

<sup>註⑤</sup> 「國防報告書」編纂委員會，中華民國八十九年國防報告書（台北：黎明文化公司，民國89年），頁64。

<sup>註⑥</sup> 美國智庫RAND公司在一九九九年發表一篇提供美國國防部長辦公室（Office of Secretary of Defense）

參考，一份名為「台灣的國家安全，國防政策和武器採購過程」的研究報告中即對美國軍售台灣的武器是否能發揮應有的效果提出質疑。其中包括了：武器系統採購過度強調政治上的象徵意義、士官制度推展不成功、軍種間本位主義的競爭、對短期兵役制度的評價等因素。以及許多觀察家普遍認為台灣的軍隊不重視保修、後勤整補、人員訓練和三軍聯合作戰。參閱 Michael D. Swaine, *Taiwan's National Security, Defense Policy, and Weapons Procurement Processes* (Santa Monica, Calif.: RAND, 1999), pp. 70~71.

<sup>註⑦</sup> 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，第2卷4期（民國89年10月），頁86~87。

種近乎於純防禦的思維，依照克勞塞維茲的說法：純粹的防禦與戰爭理念完全違背，因為那無異是只有一邊在進行作戰，戰爭中防禦只可能是相對的。<sup>◎</sup>因此，在戰略上很難同時兼顧嚇阻與防衛。由於兩者的手段與目標的不同，在希望兩者兼顧的情況下，有限的資源在分配時極易導致嚇阻能力不足與防衛固守不易的兩難與衝突。

此外，當台灣進入到防衛固守的純守勢作戰時，依邏輯推論應表示前述的有效嚇阻戰略已經失效。因此，在態勢上雖不至完全對我不利，卻已喪失先機而只能被動反擊，要達成防衛固守的目標勢將面臨嚴峻的挑戰。在地緣因素方面，台灣距離大陸最近的島嶼不超過100海浬，如何以嚇阻確保金、馬等外（離）島的安全，將是首先要面對的難題。若基於現實考量而採取獨立固守，則地緣上處於不利狀況的外（離）島，在防衛作戰中不但容易失守而削弱本島防衛能力，更將對民心士氣造成重大打擊。<sup>◎</sup>而在本島的防衛上，狹長的地形使得部隊只有侷限的機動空間和縱深防禦，在無外援的情況下，將很難作到長期固守。美國在評估台灣防禦能力時指出：由於國軍長期處於孤立，以致對新科技難以掌握，再加上軍種間的本位主義與對立，使得抵禦中共的能力比一般認知的還要脆弱。導致兩岸軍力態勢的天平，正逐漸向中共的方向傾斜。<sup>◎</sup>

盱衡當前台灣所處的內外環境，不難發現想要同時發展嚇阻與防衛的軍事力量，有其實際上的困難。在缺乏大殺傷力武器（Weapon of Mass Destruction, WMD）作為預防與報復前提下，現階段軍事戰略指導的建軍與備戰方向，所能發揮的嚇阻效果非常值得探討。此外，台灣長期的建軍備戰是嚇阻中共的武力犯台，這種一般嚇阻運作，將驅使雙方不斷從事提升能力及抵銷威脅而形成「安全困境」（security dilemma）的現象。在結構性的問題無法解決前，如何在不會有贏方的軍備競賽上力求良性穩定，可說是台灣嚇阻戰略發展的另一項困境。

## 肆、台灣嚇阻戰略之詮釋

隨著國內外環境的改變，尤其自一九九六年台海飛彈危機後，台灣戰略思想起了根本性變化。首先，就建軍走向言，一直存有海空優先，或是以陸制空、以陸制海的政策爭論。將戰略構想由「防衛固守、有效嚇阻」調整為較具主動的「有效嚇阻、防衛固守」，某種含意上等於是贊同海空優先的建軍政策。陳水扁當選總統後在民八十九年陸軍官校校慶致詞中提出以「決戰境外」的觀念做為未來建軍備戰的方向。<sup>◎</sup>國防部長湯曜明亦表示，過去十年的空防支出占國防預算的百分之四十七，未來十年海

<sup>註⑧</sup> Carl Von Clausewitz; Michael Howard and Peter Paret, eds. and trans., *On War* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976), p. 357.

<sup>註⑨</sup> 林正義，*台灣安全三角習題：中共與美國的影響*（台北：桂冠圖書公司，民78年），頁138~139；唐飛，「硬要派軍守東沙、南沙，代價太大」，*中時電子報*，民國88年12月7日。

<sup>註⑩</sup> 「美國華盛頓郵報引述美國國防部的一份機密報告」，*聯合報*，民國89年4月1日，版四。

<sup>註⑪</sup> 民國89年6月16日，陳總統主持陸軍官校76週年校慶致詞，資料來源：「總統府總統講祝詞」，<[http://www.president.gov.tw/php-bin/docset/listC.php?\\_section=4](http://www.president.gov.tw/php-bin/docset/listC.php?_section=4)>。

軍軍費支出將占百分之四十九，國防採購也將潛艇及紀德艦列為優先獲得裝備，<sup>②</sup>可見更加重視海空軍乃是台灣國防戰略演變的一部份。顯示政治決策階層在政策上形成了「積極防禦」的共識，藉以提高嚇阻能力。從此觀點，目前台灣軍事戰略的構想上，可說已調整為朝向以較積極的嚇阻為主。

然陳水扁總統上任後的第一本國防報告白皮書明白指出我國防政策已調整為「預防戰爭、維持台海穩定、保衛國土安全」為基本理念。「國防整備的目的，在建立足夠防衛能力，以防止衝突、預防戰爭…秉持『止戰而不懼戰、備戰而不求戰』之理念，建構『有效嚇阻、防衛固守』之基本武力；若敵強行進犯，將傾全力保衛國土安全」。<sup>③</sup>美國智庫蘭德公司對台灣軍事戰略的解讀為：有效嚇阻係支持籌建和維持足夠的軍事力量，來嚴懲任何威脅或攻擊的力量，並拒止這種力量達到其目標；而防衛固守主要是政策上的宣示，意味絕不放棄防衛台澎金馬的決心。<sup>④</sup>這卻反映出我國防戰略仍以防衛為核心，在嚇阻上主要是採取防衛式的「拒止性嚇阻」為主。此也反映出台灣的軍事戰略在政策面與實際面存有某種程度的差異。以下將從台灣實際面的「守勢防衛」與政策面的「積極防禦」兩派想法作詮釋。

### 一、採取較務實的「守勢防衛」戰略：<sup>⑤</sup>

在缺乏有效的報復性嚇阻武器前，主張宜採「防衛固守」的軍事戰略。其主要觀點是建立非挑釁行為的「平民防衛（Civilian-Based Defense）」及低度嚇阻的「防衛性嚇阻（Defensive Deterrence）」戰略，也就是一種消極中兼具積極的戰略。抱持此觀點的人認為：台灣在「止戰而不懼戰、備戰而不求戰」的原則下，是希望以最低限度的嚇阻來防止中共武力犯台，而不是追求和中共達到「均勢」目的。而國防報告書提出建立「小而精」、「反應快」、「效率高」的各類型部隊以及發展全民國防的政策，<sup>⑥</sup>及國防部長湯曜明於立法院答詢時宣稱國軍願戰到一兵一卒，必要時實施焦土作戰，<sup>⑦</sup>皆反映採取守勢的防衛思維。正因為重視防衛，因此在面對中共的飛彈威脅，如何強化整體的防衛體系變得非常重要。更具體的說，此戰略必須針對反制性武器的更新以及全民國防的落實，才能發揮嚇阻的效果。對小國而言，這種國防比傳統

註<sup>②</sup> 「決戰境外：台灣防衛新戰略」，中央日報（台北），民國 91 年 9 月 6 日，版五；“Gov't shifts military spending to naval fleet,” *The China Post*, August 16 2002, p. 1。

註<sup>③</sup> 「國防報告書」編纂委員會，中華民國九十一年國防報告書（台北：黎明文化公司，民國 91 年），頁 75~76。

註<sup>④</sup> Swaine, *op. cit.*, p. 52.

註<sup>⑤</sup> 相關論點參閱：莫大華，「從『平民防衛』的國防觀論述中華民國的軍事戰略」，戰略與國際研究，第 1 卷 2 期（民國 88 年 4 月）；陳偉華，「建構台灣防衛性嚇阻戰略之研究」，戰略與國際研究，第 3 卷 4 期（民國 90 年 10 月）；林中斌，二〇一〇中共軍力評估（台北：麥田出版社，民國 87 年），頁 207；林碧炤，前引文，頁 5~8。

註<sup>⑥</sup> 「國防報告書」編纂委員會，中華民國八十九年國防報告書（台北：黎明文化公司，民國 89 年），頁 64~67。

註<sup>⑦</sup> 立法院第五屆第一會期國防委員會第四次全體委員會議記錄，頁 94。

的國防更節省國防資源，且能發揮持久的國防作用，更重要的是，這種防衛以不向敵人挑釁為原則，頗適合後冷戰時期的台海情勢及世界潮流。這派觀點較能反映出台灣軍事（兵力結構、武器裝備、人員…）之實際現況。

## 二、採取較為主動的「積極防禦」戰略：<sup>⑧</sup>

另一派認為由於台灣長期以來的建軍備戰過度強調「防衛固守」，大筆國防資源投資在防禦性武器系統，以致國防上處處被動，受制於人，缺乏實質有效嚇阻能力。因此，有人主張採取較為主動的「積極防禦」戰略，某種程度上反應了面對中共與日俱增的飛彈威脅，台灣亦有調整戰略佈局的決心。因此，對台灣調整有效嚇阻的優先順序，解讀為具有嚇阻優先的戰略思維。二〇〇〇年總統大選前宋楚瑜提出「前進防禦」的觀念，<sup>⑨</sup>陳水扁的白皮書則主張「先制防禦，縱深打擊」的概念。連戰的構想是「積極防禦、有效嚇阻」，他認為有效嚇阻就是藉敵國所無法接受的代價來阻止敵國的侵略行動，為使中共不敢犯台，要強化反擊的能力，藉海空部隊的高機動力與遠程地對地飛彈打擊潛力，構成國軍戰術性攻擊力量的基礎，以建立可信的嚇阻兵力。<sup>⑩</sup>民國八十九年國防報告書則正式將「防衛固守、有效嚇阻」改為「有效嚇阻、防衛固守」。顯見當時主要政黨均有「攻擊是最佳防禦」的想法。此外，陳水扁總統提出「境外決戰」亦具戰略政策宣示的意涵，同時被解讀為新政府對軍事戰略方針的重大轉變。這或許表示許多人都已經意識到，台灣不能只採取消極防衛政策，而應該不排除採取先制攻勢的概念和戰略。雖然部分政策在短時期內無法真正落實，但這確實反映出社會大眾對某些國防政策的期望。<sup>⑪</sup>

## 伍、台灣嚇阻戰略構成要素的檢視

本節將從溝通、能力與可信度三個要素來檢視台灣嚇阻戰略的困境。

### 一、溝通

從軍事的角度溝通係指運用國防報告書、軍事演習、準則、公開發言及實際作為等方式，來表明對軍事力量運用的拒止武力以及保證報復的政策宣示等。前國防部長

註⑧ 此處有別於中共所謂的「積極防禦」，中共的「積極防禦」基本原則是：人不犯我，我不犯人，人若犯我，我必犯人，強調在防禦之中有進攻，注重後發制人。立法委員丁守中於民國88年12月13日立法院質詢發言主張建構「積極防禦的台海戰略」。

註⑨ 宋楚瑜提出「前進防衛」戰略構想，中時電子報，民國88年12月10日。

註⑩ 連戰，「台灣安全的前景」，當時副總統出席三軍大學主辦的「跨世紀國家安全與軍事戰略」學術研討會中以「新世紀的軍事戰略與建設」為題作上述發言，遊於藝雙月刊，第十九期，第一版，資料來源：[http://www.hrd.gov.tw/09 DEVELOP/09\\_05\\_monthly/number19/19\\_1\\_02.asp?version=19](http://www.hrd.gov.tw/09 DEVELOP/09_05_monthly/number19/19_1_02.asp?version=19)。

註⑪ 丁樹範，「國防政策共識多於分歧」，民國89年2月24日，<http://www.ccit.edu.tw/~g880401/military/0002/rocdefense.htm>。

湯曜明在擔任參謀總長期間，在立法院接受質詢時指出：「經過慎重考量，第一擊<sup>⑫</sup>這個責任應由總長來背負，不應由第一線部隊長來背負這個責任，同時是為了不願意任何的擦槍走火引起戰端。<sup>⑬</sup>」此一要求在講求速度的空軍特別明顯，空軍的接戰原則既清楚又簡單，「不迴避、也不挑釁；對入侵敵機的攻擊命令，必須來自參謀本部」。換言之，沒有參謀本部下令，我方的飛行員即使遭到鎖定甚至攻擊，均不得發動第一擊。因此，台灣軍事力量的準則運用首在避免意外，而在遭受中共攻擊後，再對其軍事行動或目標實施反擊的作為，其目的在於減低中共在先制攻擊上取得絕對優勢，而非嚇阻戰略中所強調的先發制人的第一擊或報復的第二擊攻擊。

其次，由於傳統武力並無法達到保證毀滅的目的，此亦非台灣嚇阻戰略的目的所在，所以重點在於宣示保證報復及拒止的決心。在保證報復的作法上包括了第一擊的對抗武力，也就是一旦偵知中共欲採取軍事行動，則對軍事目標遂行先制打擊；以及加強可靠的第二擊報復能力，以遂行事後的報復。由於目前台灣並未宣示「保證報復」的政策，而有能力對中共採取第一擊的對抗武力及第二擊的報復能力薄弱，僅限於少數的海、空軍兵力（如潛艦及前沿部署的飛機與飛彈）。因此在溝通的面向上，對中共傳達使用軍事力量進行報復的意圖與能力雖不明確，可考量美國防部「二〇〇四年中共軍力報告書」<sup>⑭</sup>中，針對台灣反制中共行動的戰力所提及，在台灣無法像北京一樣部署攻擊性武器時，若能威脅大陸的都會區和三峽大壩等高價值目標，進而產生影響其經濟社會的效果，此方案無論執行與否，已有嚇阻中共的影響。

而在保證拒止上，如前所述湯曜明於立法院宣稱國軍必要時願實施焦土作戰等決心及反登陸作戰等地面防衛戰力<sup>⑮</sup>來傳達若中共執意武力犯台，必將付出相當大的代價以及只得到殘破的台灣（降低中共的利益）來提高嚇阻的效用。但這樣的訊息也面臨轉變與挑戰。一項由《商業週刊》委託政治大學選舉研究中心進行的〈台海安全認知調查〉中指出，在受訪的民衆當中有超過四分之一表示：若美國不協防，台灣最多撐七天，<sup>⑯</sup>加上國軍在「漢光二十號」兵棋推演中，放出中共解放軍僅歷時一百三十個小時即犯台成功。<sup>⑰</sup>諸如此類所釋放出不一致的訊息，在一定程度上將削弱台灣嚇阻的溝通成效。

註<sup>⑫</sup> 湯曜明所使用的「第一擊」其意涵應該和嚇阻戰略中的「第一擊」不同，而是指「開第一槍的反擊」行動，其重點在避免意外擦槍走火。

註<sup>⑬</sup> 立法院第四屆第三會期國防委員會第五次會議記錄，頁 158。

註<sup>⑭</sup> 美國國防部，「二〇〇四年中共軍力報告書」，頁 43。

註<sup>⑮</sup> 一直有學者批評台灣建軍戰略與兵力結構有大陸軍主義的思維，如李文忠、何敏豪、林濁水、段宜康、陳忠信、湯火聖、蕭美琴，*台灣兵力規模研究報告*（台北：民進黨政策委員會政策研究報告小組，民國 92 年 3 月），p. 5。但這樣的思維也反映台灣的嚇阻思維主要在說服敵人所需付出的高成本。

註<sup>⑯</sup> 「逾 1/4 民衆：若美國不協防，台灣最多撐七天」，《商業週刊》，870 期（民國 83 年 7 月 26 日）。

註<sup>⑰</sup> 「李傑：兵演敵軍戰損高」，《中時電子報》，民國 93 年 8 月 12 日。資料來源：<http://ec.chinatimes.com/scripts/chinatimes/iscstext.exe?DB=ChinaTimes&Function=ListDoc&From=13&Single=1>。

在軍事運用準則上，民國八十八年七月九日前總統李登輝提出「兩國論」後，兩岸進入一緊張的對峙。中共軍方為了展示隨時準備捍衛主權和領土完整的立場，展開一連串的軍事演習，甚至在沿海舉行大規模的諸兵種聯合渡海登陸實兵演習，中共戰機不斷出海，挑戰海峽中線。在台灣方面則由國防部軍事發言人孔繁定少將及金防部在七月十六日一致表示，金門的戰備仍維持在狀況四的一般戰備層級，一切正常。馬防部也表示，馬祖並未對部隊有特殊要求，一切作息、休假都告正常。<sup>⑧</sup>陳水扁總統在民國九十一年八月三日以「一邊一國」定義兩岸關係後，中共透過香港媒體透露將擴大軍事演習。<sup>⑨</sup>而台灣在八月五日由國防部長湯曜明宣布取消海上實彈演習。<sup>⑩</sup>台灣的宣示雖有安撫國內民心與避免擦槍走火的用意，但在溝通上也傳達台灣不立即嚇阻的訊息，使得台灣嚇阻戰略的構想落空。反觀中共在溝通對兩岸立場與動武決心上確實反映更高程度的一致性。

## 二、能力

本研究將軍事嚇阻的能力區分為先制攻擊的第一擊能力、事後報復的第二擊能力與為遂行反擊的戰力保存存活率等。台灣嚇阻戰略的意涵就是希望透過威脅將使用軍事力量增加被嚇阻者的成本與不確定性或減少其利益，來影響中共的決策過程，使其認知到得不償失的後果而不採取武力犯台。在對抗武力上，台灣目前的軍事力量由於欠缺報復性的軍事能力，所以談不上對中共造成難以承受的損失，且準則運用只能算是反擊而非第二擊的報復行動。依此推論，台灣嚇阻戰略所採取的軍事行動應屬於拒止行動。

拒止嚇阻的效果不是由現有反擊兵力的能力來決定，而是由承受中共的第一擊之後所剩餘的能力來決定。換句話說，就是以戰力保存的能力，來增加中共心中的不確定性，即所謂生存戰術的發展。<sup>⑪</sup>然而，若採拒止行動，則表示台灣將使用武力直接反擊中共對我方的進犯；但在承受中共第一擊後，再採取相對弱勢下的反擊，則又將使我方喪失制敵機先，而處於不利的狀況。在作法上包括：1. 盡量將我方警戒戰備時間縮短以及增加預警時間，因此，必須要強化情報監偵與指管通情C4ISR系統等；2. 在敵人攻擊到達之前，使飛機升空並發射飛彈，實施反制作戰；3. 有效的保存戰力，包括疏散配置及加強防護措施。其目的在於迫使中共對於每一個目標攻擊都必須消耗大量武器，以降低其先制攻擊所希望獲得利益的動機。

由上述分析得知，目前台灣嚇阻的能力應建立在保存反擊的戰力上。然而，一

<sup>註⑧</sup> 國防部軍事發言人孔繁定記者會報告詞，民國88年7月16日。

<sup>註⑨</sup> 「中共福建軍演將升級擴大」，聯合報，民國91年8月8日，版十三。「共軍演習：以台灣本島為目標」，聯合報，民國91年8月6日，版二。

<sup>註⑩</sup> 國防部長湯曜明立法院報告詞，民國91年8月5日。

<sup>註⑪</sup> Andre Beaufre 原著，鈕先鍾譯，**戰略緒論**（台北：麥田出版社，民國85年），頁106~107。

般在探討台灣嚇阻所需的軍事能力時，卻時常將維持兩岸的軍力平衡作為追求的目標，<sup>⑫</sup>極易陷入不切實際且追逐軍備的安全困境。因為就算我方付出極大的代價而獲致台海的軍力平衡，中共可能亦無法認知這樣的軍力平衡，或可能對擊敗台灣的能力深具信心；而此種的錯誤認知，並不一定是由於無知，而是使用傳統嚇阻的先天缺陷。在軍事想定上，中共對我第一擊最可能的方式，包括以空中兵力、導彈攻擊或運用小兵力快速突擊。依據美國國防部對台灣承受中共第一擊能力及整體國防戰備所作的評估，認為台灣軍事組織運作、C4ISR 設計難以應付實戰考驗，同時美方近來實地評估我方空軍的佳山、志航洞庫，結果認為抗炸與偽裝均不足。<sup>⑬</sup>因此，未來台灣的國防安全無論是建立一支獨立作戰的軍事力量，或著眼於戰略持久以等待國際的介入，在作法上應朝維持「嚇阻式平衡（Deterrence Balance）」或局部優勢。<sup>⑭</sup>一方面使中共不致產生台灣軍事能力很脆弱的錯誤認知，而輕啓戰端；另一方面又可避免陷入安全困境的軍備競賽中。

### 三、可信度

傳統嚇阻的可信度在於「立即嚇阻」，所以在軍事作為上包括了設立各種戰爭門檻之彈性反應戰略與全民國防所展現的決心等。由前述分析，台灣有效嚇阻所使用的能力不足，因此，在可信度的運用上必須予以增加，以下有兩種方法可以達到這種效果。

一種是建立嚇阻衝突的門檻，也就是運用一連串彈性反應的總和威脅方式，來填補嚇阻戰略光譜中的空白之處，<sup>⑮</sup>一方面達到控制危機升高的目的一方面也明確嚇阻者的底線或紅線門檻。在建立紅線門檻方面，由於核子武器具有的強大殺傷力，因此，雖然只是威脅要使用核武（只說不做），即可構成核子嚇阻。但傳統武器缺乏此種特性，因此，傳統嚇阻的可信度在於「立即嚇阻」，而不能光說不練。而彈性反應就是對敵人的每一種行動，都應明確的做出一種適當的反應，以便對敵人以任何程度的武力挑釁，都能以相對應的反應來支持嚇阻的存在從而建立嚇阻者的聲望與可信度。

依據美國戰略學者康恩（Kahn）對嚇阻所作的分析，將嚇阻分為三種類型：第一型是對直接攻擊的嚇阻，第二型是對重大挑釁的嚇阻，第三型是對輕微挑釁的嚇阻。<sup>⑯</sup>若用於兩岸之間，嚇阻戰爭的門檻設立從高至低可區分為：1. 驚擾治安；2. 漁船刺探；3. 海岸封鎖；4. 空降滲透；5. 導彈震撼；6. 空海作戰；7. 登陸本島。<sup>⑰</sup>彈性反

<sup>註⑫</sup> 陳水扁總統於九十一年一月七日接見「美中安全檢討委員會」訪華團時表示，兩岸關係應該追求「政治平衡、經濟平衡、軍事平衡」的新平衡，國家政策研究基金會國政評論，資料來源：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/091/NS-C-091-019.htm>。

<sup>註⑬</sup> 中國時報，民國 90 年 1 月 14 日，版一。

<sup>註⑭</sup> 丁樹範，「軍火商、軍力平衡與軍備競賽」，中國時報，民國 90 年 3 月 29 日。

<sup>註⑮</sup> 嘗試戰略中「全有或全無」的矛盾，即必須在和與戰兩者之間作一選擇。但在現實情境中許多是介於和與戰之間的灰色地帶。

<sup>註⑯</sup> 鈕先鍾，核子時代的戰略問題，頁 22。

應的作法是對中共任何程度的武力挑釁，我方均能以相對應的反應來支持嚇阻的存在。同時運用連貫的嚇阻方式，可將高門檻的嚇阻效果加諸在低門檻上，以增加嚇阻的效果。<sup>⑧</sup>雖然戰略運用上的行動方案可秘而不宣以保彈性，但在作法上則應以政策公開宣示。

台灣「有效嚇阻、防衛固守」的邏輯表現在嚇阻和防衛兩個面向，由於兩者之間欠缺彈性反應的連結，致使當台灣的嚇阻失去效用後，危機將可能直接升高到全面戰爭的防衛作戰。在一九九六年間台海的飛彈危機中，當時由於台灣並無足以對付中共戰術彈道飛彈的防衛系統，同時為避免衝突逐步升級而自我克制，未採取積極主動的反應措施，使得台灣的嚇阻戰略受到嚴重的挑戰，幸賴美國派遣兩個航母戰鬥群提供延伸性嚇組，適時彌補了嚇阻的洞隙。也正突顯出台灣嚇阻戰略在政策制訂上仍存有模糊地帶，以致於在飛彈危機中陷入採取反應則擔心衝突升高，若不採取反應，則將詆毀嚇阻可信度的矛盾當中。

另一種建立可信度的作法是造成敵人心理的衝擊。由於台灣不易發動足以使中共感到害怕的報復性的攻擊，因此，可能的作法就是當局部衝突發生時，以升高賭注的威脅，展現願意付出極大代價讓中共無法得逞的能力。簡單的說就是動員全民國防來遂行有效防衛，展現寧為玉碎不願瓦全的決心態度，以增加其武力犯台所付出的代價。目的都是希望對中共的決策產生一種得不償失的效果，以阻止其使用武力。但一九九六年飛彈危機造成台灣人民因恐懼戰爭的發生，而引起股市重跌、大量資金外流、及部分移民熱潮，在某種意義上顯示了台灣民心的抗壓程度與決心不足。此外，目前為配合時下所稱的「草莓族」進入軍中，在人性化的考量之下，訂定了當氣溫超過攝氏三十三度不得在室外操課訓練的規定，使得國軍的戰力堪慮，<sup>⑨</sup>反應在民意上，調查顯示有近六成的民衆認為台灣沒有抵抗中共的能力。<sup>⑩</sup>這些數字背後所透露出的訊息，很容易使中共及國際認為台灣一旦遭受攻擊時，欠缺奮戰到底的決心而誘使中共誤判而採取「一舉攻下台灣」的戰術。<sup>⑪</sup>

綜合上述的分析得知，台灣的軍事戰略思維上雖傾向採取較為積極的嚇阻戰略，然而，在作法上仍侷限在以防衛為主的思維，在嚇阻戰略的溝通、能力與可信度上均有理想與現實的落差與矛盾，此種現象反映了政策與手段的不一致。以純軍事力量而言，一般分析認為目前台灣對中共還未具備有效的嚇阻能力與可信度，而軍事戰略、兵力結構、武器裝備的發展也未完全因應「有效嚇阻、防衛固守」的

<sup>註⑦</sup> 林中斌，「中共軍事現代化及其對台灣之意義」，*國防外交白皮書*（台北：業強出版社，民國81年），頁191～192。

<sup>註⑧</sup> 有關高、低嚇阻的戰爭門檻之間，台灣報復能力的運用，參閱：莊惠翔，*中華民國嚇阻戰略之建構*，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文（民國85年），第四章。

<sup>註⑨</sup> 「『草莓族』上戰場後果誰敢想」，*商業週刊*，850期（民國93年3月8日）。

<sup>註⑩</sup> 同註⑨。

<sup>註⑪</sup> 美國五角大廈對台灣立委訪問團表示質疑台灣之防禦決心並警告台灣盡快提升防衛能力，否則未來中共可能會採取「一舉攻下台灣」的戰術。*中國時報*，民國92年7月2日，版六。

戰略構想而調整。⑫

## 陸、美國扮演的嚇阻角色

在兩岸之間由於美國因素的介入太深且太久，其中有歷史因素，也有現實的利害，因此，想完全拋棄美國因素解決兩岸問題是不切實際的，⑬自然也就不能不考慮美國在我國「有效嚇阻」思維中所扮演延伸性嚇阻的角色。國內學者吳秀光曾以「延伸嚇阻」的賽局模型來分析台海安全，⑭在此模型中有三個參與者：中共為侵略國，美國為保護國，而台灣為被保護國，並得出以下幾項推論，包括：資訊掌握的周全性對於衝突的產生有很大的影響。只要兩岸間衝突的勝負不是事先就已絕對分明的，則再大的風險也無法全然排除衝突的發生。

而在美國介入將造成何種影響上，若以「延伸嚇阻」作為一種影響的變數，必須考量到衝突的兩個面向：一是衝突發生的頻率，二是衝突的大小或嚴重性，以及兩者間產生之替換效果（Trade-off）。換句話說，美國對兩岸使用「延伸嚇阻」的結果，可能有助於兩岸間衝突頻率的降低，但卻連帶使得一旦衝突發生，將產生更為嚴重與難以控制的後果。美國為預防難以控制的局面出現，乃希望透過經濟、外交與嚇阻手段等防禦性國防（preventive defense）⑮作為來維持兩岸與東亞的穩定。以下將從嚇阻理論中的能力、可信度與溝通三個構面來討論美國的嚇阻作為。

Huth等學者指出影響「立即延伸性嚇阻」的成功主要來自於保護者與被保護者間密切的經濟與政軍關係，尤其是在全球經濟系統上的共同利益關係。在軍事能力與聯盟上，嚇阻效果主要來自地區性的能力而不是保護國的整體戰略能力，而且軍事同盟如果沒有前述實質的連結關係往往對嚇阻有負面效果。⑯在能力方面，美國普遍認為美國在東亞維持一個強大的兵力展示符合其國家利益也屬必要。⑰羅斯則認為只要台灣不宣佈獨立則美國有能力嚇阻中共不對台灣使用武力。⑱在綜合國（軍）力方面，無疑間的目前美國具有高能力，除非美國軍力受到全球各地危機所牽制，造

註⑫ 陳偉華，「從『戰略嚇阻』論台灣『國防戰略』發展的兩難」，頁91。

註⑬ 楊開煌，*嶺嶸—兩岸關係之鬥爭與對策*（台北：海峽學術出版社，民90年），頁II～III。

註⑭ 由於「延伸嚇阻」的賽局模型涉及三個參與者，因此，無論在序列的展開與狀況的推演，均較「膽小鬼賽局」及「囚徒困境」來得複雜，本研究並不打算針對數學推導的過程加以說明，而僅運用其所獲致的結論。詳請參閱：吳秀光，*政府談判之博奕理論分析*（台北：時英出版社，民90年），頁145～157。

註⑮ 有關防禦性國防之理念請參閱Ashton B. Carter and William J. Perry, *Preventive Defense* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1999).

註⑯ Huth and Russett, *op. cit.*, pp. 523～524.

註⑰ Donald S. Zagoria, "Cross-Strait Relations: Breaking the Impasse," an Interim Report on U.S.-China Policy and Cross-Strait Relations, *National Committee on American Foreign Policy*, (Oct. 2000), p. 10.

註⑱ Robert S. Ross, "Navigating the Taiwan Strait," *International Security*, Vol. 27, No. 2 (Fall 2002), p. 49.

成分身乏術以致所能投入兩岸衝突的軍力明顯不足。<sup>⑩</sup>因此美國的延伸性嚇阻必須強化其在太平洋地區的軍力，並協助與強化和台灣在政治、經濟、軍事上的共同利益與合作關係。

在可信度方面，美國是否會介入與介入的程度取決於幾個因素之認知。通常介入者可能介入的動機應符合以下兩個條件：第一，介入者必須認為介入會對其利益產生影響。如果介入後有可能產生負面的影響，則第三者不會有介入的動機。其二，介入者必須認知其介入之行動有改變原有賽局結果的可能。若介入者對賽局結果之改變無能為力時，則第三者亦將缺少介入的動機。若依上述兩個變項分為四個類型，可得出美國介入的動機強度依序為：第一是高利益、高能力，第二是低利益、高能力，第三是高利益、低能力，第四是低利益、低能力。<sup>⑪</sup>目前美國具有高能力，因此，可推論出未來美國介入兩岸賽局的動機與程度，主要是受其介入利益與成功率的高低所影響。<sup>⑫</sup>

在利益方面，台灣普遍從民主、自由、經濟與地緣戰略<sup>⑬</sup>上來強調其重要性，認為維持現狀最符合美國國家利益，因此美國不會輕易放棄台灣，也不樂見台灣成為中

註<sup>⑩</sup> 依據二〇〇〇年底美國陸軍部（U.S. Army）與「塔虎托大學佛萊契爾法律與外交學院」（The Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University）共同舉辦的「變遷世界中的國家戰略與能力」研討會中，美國學者 Michael O'Hanlon 針對未來中共犯台的想定，研判整個衝突可能需要用到三或四個航母戰鬥群、大約相當一個主要戰區戰爭的海、空軍兵力，方能因應整個作戰。參閱：Hornbarger and Kearn, ed., “National Strategies and Capabilities for a Changing World,” IFPA/Fletcher Conference 2000, pp. 27-28, <<http://www.ifpa.org/confwrkshp/ifpafletcher2000.htm>>。目前美國有十二個航母戰鬥群（按海軍正常 333 準則運用：三分之一在維修、三分之一在訓練、三分之一執行戰備），美國航母戰鬥群目前有四艘在維修保養，一艘在任務交換，七艘在執行戰備或訓練任務。其中一艘在日本海域，主要因應緊張的北韓問題，其餘六艘要應付波灣局勢、美國本土防衛及其他。可見美國軍力負荷過重，將不易如一九九六年一樣可迅速派遣兩個或三到四個航母戰鬥群來應付台海危機。美海軍航母部署現況請參閱：<http://www.globalsecurity.org/military/ops/where.htm>。

註<sup>⑪</sup> 吳秀光，前揭書，頁 63~66。

註<sup>⑫</sup> 本文加入「介入成功率」的觀點，因為從理性決策的選擇角度，光從利益大小仍不足以預測決策者的選擇，而必須考量獲得該利益的機率，其期望利益是決策選擇行為的較好指標。

註<sup>⑬</sup> 主要論點是台灣位於第一島鏈的中心位置對牽制與圍堵中共的勢力處於關鍵地位。例如，歐錫富指出，近年來臺美的軍事交流與合作大幅改善，主要得力於臺灣地緣地位的提升，「從軍力報告看中共對台威脅」，行政院大陸委員會大陸工作簡報，民國 92 年 9 月 10 日，頁 9。但台灣地緣戰略對美國的價值仍受到美國國家安全戰略的影響。如果美國將中共視為戰略競爭者（小布希總統一度宣稱），採取圍堵策略則台灣的地緣戰略價值則相對增加，但如果美國將中共視為戰略伙伴（柯林頓總統一度宣稱）採取擴大交往的策略，則台灣的地緣戰略價值也相對降低。而美國實際國家安全戰略則往往在這兩者之間擺動。另台灣對大陸的戰略利益也非常的大，參閱中共「海軍軍事研究所」所長姜志軍撰文宣稱，中共面臨的海洋安全挑戰，第一個來自台灣問題，只要解決台灣問題，大陸所有海上安全的戰略問題就都迎刃而解，資料來源：<http://archive.udn.com/2004/1/2/NEWS/WORLD/WOR1/1769706.shtml>。因此要大陸放棄台灣誠屬不易，一旦中共認為台灣終將走向台獨，則美國的延伸嚇阻將難奏效。有關美國嚇阻中共不易之觀點可參考 Shulsky, *op. cit.*, pp. 35~54。

國大陸的一部份。而中共則從國際現實主義著手，增加其在國際上舉凡區域衝突、反恐行動、經濟貿易、大規模毀滅武器擴散等議題的影響力來強化其對美國利益的著力點。但從美國的觀點，美國的國家利益為何？依據美國國家利益委員會在二〇〇〇年七月的報告指出美國在東亞的國家利益有關兩岸的利益可分三個等級依序為核心（vital）利益為「和美國在東亞的主要潛在戰略對手—中國—建立建設性的關係」；非常重要利益為「維持台海和朝鮮半島的和平」；而重要利益則為「促使中國往民主與自由市場的方向發展」。<sup>⑧</sup>可見美中台對美國介入的利益有不同的解讀，而中共對美國的國家利益的影響顯然高過台灣。

在介入成功率方面，則取決於雙方的目標、相對能力、不對稱性等錯綜複雜的互動關係。美國普遍認為中共短期內並無能力挑戰美國的軍力，而中共則宣稱其不對稱能力可遲緩美軍反應，獲得足夠時間迅速解決台灣問題。<sup>⑨</sup>因此在嚇阻上，不管美中如何看待其成功率，有一先決條件就是台灣必須展現與說服美國及中共「台灣有能力承受中共的第一擊，並支撐足夠時間讓美國及國際得以有效介入」。<sup>⑩</sup>否則美國總統縱使有意願及利益介入，其行動選項將大為減少。類似伊拉克入侵科威特時，美國登高一呼號召各國一舉擊敗伊拉克，恢復科威特國家完整的狀況將不太可能出現，除非美國願意冒著與中共全面戰爭的風險，再者科威特與台灣兩者狀況與對美利益均不相同。

在溝通上，過去美國在兩岸間採取「戰略模糊」的策略。有時候美國甚至會傳遞出模稜兩可的訊息，來確保兩岸之間對峙的狀況持續下去。例如美國一方面向中共承諾支持「一個中國」的政策，同時也強調遵循美中三公報與台灣關係法。所以當台灣向大陸靠攏時，美國就會不斷釋放消息，支持對大陸採取強硬的路線。<sup>⑪</sup>而在兩岸之間如果台灣問題在短時間之內不會有重大變化而威脅到中共內部的穩定時，中共將降低以武力處理此問題的急迫性。而當美國介入過深卻可能引起中共重大疑慮以及迫切感增強，反而加強了中共處理台灣問題的動機。可見美中台三角關係的互動關連性。

註<sup>⑧</sup> The Commission on American's National Interests, *American's National Interests* (2000)，資料來源：<http://www.nixoncenter.org/publications/monographs/nationalinterests.htm>。此報告主要是由哈佛大學的Graham Allison和Robert Blackwill主筆，委員會的成員包括現任國安會顧問Condoleezza Rice，副國務卿Richard Armitage等重要政府官員。

註<sup>⑨</sup> 參閱華盛頓時報發行的「洞察」雜志引述中共中央軍委會一份內部文件說，北京在對台作戰包括擬對台發動閃電戰攻擊，使台灣軍隊在第一擊後喪失抵抗能力，並在美國干預台海戰事前控制台灣，以便集中精力對美作戰。某種程度上也印證了美國的「延伸嚇阻」戰略並無法用來嚇阻中共的對台用兵，[http://www.strait-bridge.net/Big5/Yuanwang/YW140\\_15.htm](http://www.strait-bridge.net/Big5/Yuanwang/YW140_15.htm)。

註<sup>⑩</sup> 美國RAND公司Swaine指出面對中共的武力進犯，台灣軍方希望最多能維持90天，以讓美國有時間反應，參閱Swaine, *op. cit.*, p. 55。美國不具名的資深官員則曾要求台灣必須有「自己撐十四天的準備」，黃創夏、楊蕙菁，「二〇〇五年後中共有能力發動閃電戰」，《商業週刊》，第840期（民國92年12月29日），頁44。而清華大學鍾堅教授則分析指出，台灣如受圍，資源遭封鎖，島內僅能撐半個多月而已，鍾堅，爆心零時（台北：麥田出版社，民國93年2月），頁141~143。

註<sup>⑪</sup> 石之瑜，「美國，台灣民主鞏固的障礙」，《聯合報》，民國91年5月1日，版十五。

另一方面，美國的戰略模糊在兩岸關係中有時候也會有反效果。當中共或台灣有一方不滿足於現況時，則會試探甚至挑戰對方及美國的底線，採行邊緣政策（brinkmanship）而引起台海的不穩。一九八九年中共發生天安門事件受到國際的譴責與圍堵，美中關係陷入低潮，但美台關係穩定的成長，美國在一九九二年出售台灣F-16戰機到一九九五年的李登輝訪美達到高潮，使得中共的極度不安，乃引起中共在一九九五、九六年的飛彈試射危機，試探美國的立場。

一九九六年是美中台戰略的一個分水嶺。飛彈危機使美國瞭解到台海兩岸的不穩與潛在危機。在台灣方面，台灣在一九九六年舉行第一次的民選總統，對於國際地位與尊嚴的渴望更加殷切。中共則採取解決台灣問題必須從美國著手的間接路線，因此一方面加強其經貿與軍備等綜合國力，一方面強化與美國及周邊國家的關係，並加強對台灣的國際圍堵，甚至讓美國柯林頓總統在一九九八年六月三十日在上海公開講出「三不支持」，<sup>⑦</sup>使得台灣感受到美中台三方關係不平衡的壓力，而提出兩國論以為因應。

二〇〇〇年美國小布希政府上台後，一方面顯現小布希總統對台灣民主經濟發展的支持，<sup>⑧</sup>一方面也擔心台灣軍力不足，<sup>⑨</sup>造成兩岸軍力失衡而誘使中共躁進，對兩岸間的嚇阻政策乃逐漸朝向「戰略清晰」<sup>⑩</sup>「戰術模糊」的方向發展，因此在其談話及對台軍售等政策上，某種程度較清楚的表示了對台灣的支持與對中共的延伸嚇阻，但實際會採取何種戰術作為則仍保持模糊的彈性。美國此種看似強化我國「有效嚇阻」的因素，對兩岸之間也產生副作用。

台灣在美國強烈的支持下，加上二〇〇四年的總統大選，從陳水扁總統當選時的「四不一沒有」到「一邊一國」到「公投制憲」到「防禦性公投」到「四不一沒有」早就不存在了，<sup>⑪</sup>這些論點雖有其邏輯性但也挑戰兩岸敏感神經的發展，使得美國擔

註⑦ 「不支持兩個中國或一中一台、不支持台灣獨立、不支持台灣參加以主權國家為會員資格的國際組織」。

註⑧ 小布希任職滿一百日時，在接受美國廣播公司（American Broadcast Corporation, ABC）專訪時明確表示，美國將「竭盡所能」協助台灣自衛（Whatever it took to help Taiwan defend herself），以及批准了包括八艘潛艦在內的對台軍售的舉動以展現對台防衛的政策決心。參閱：Steven Mufson, “President Pledges Defense of Taiwan,” *Washington Post*, April 26, 2001, p. A01.

註⑨ Swaine, *op. cit.*, p. 53 指出「臺灣的防禦作戰，陸海空三軍各行其事，缺乏有效整合；防禦戰略並非依據聯合作戰（Joint Operation）的概念制訂」等有關戰力整合結構性的問題。「美國專家看台灣戰備，以為是以色列卻看到巴拿馬」，聯合報，民國 90 年 4 月 26 日，版二。另筆者在與前參謀總長劉和謙上將晤談中他也傳達類似的擔憂。

註⑩ Zagoria, *an Interim Report on U.S.-China Policy and Cross-Straits Relations*, 建議美國明確表示反對台獨以及在台灣未挑釁情況下若中共使用任何形式的武力犯台美國定會介入。另美國 RAND 公司 2000 年 11 月 13 日發表報告建議，美國新任總統當選人應該考慮修改以往的「建設性模糊（Constructive Ambiguity）」策略，即接受「一個中國」政策，同時對台灣防務不作明確的保證，報告建議新政府應該採取「戰略清晰」策略，資料來源：<http://forums.chinatimes.com.tw/special/usa/89112004.htm>。唐開太，「亞太安全與中共對台戰調整」，政策報告（中華歐亞基金會，民國 92 年）。

憂局勢的失控。在此同時，美國認為台灣因種種因素在美國同意的軍售項目採購及國防改革上進度緩慢，產生台灣不願投資建軍而要拖住美國的疑慮，而有美國對台灣的支持不是空白支票<sup>⑧</sup>之說。接著美國小布希政府在透過私下、公開甚至派遣白宮國家安全會議亞太事務資深主任莫建帶來小布希的親筆信溝通其對公投的關切後，仍沒受到台灣的正視或正確的解讀，使得華府在溝通其意圖上受到挫折，乃引起「台灣的守護天使」<sup>⑨</sup>美國小布希總統在會見溫家寶時指出「美國反對任何由台灣領導人及中國片面改變現狀的決定，而台灣領導人最近的言論及行動，顯示他可能已經決定要片面改變現狀，這也是美國所反對的。」因此，美國政策強調反對任何一方片面改變台灣海峽現狀的意圖，也無法接受使用武力解決兩岸歧見，並更加明確敦促兩岸避免升高或使對話更難達成的言行，可說是美國從過去「戰略模糊」的「希望」到進一步「戰略清晰」的「要求」中共不武、台灣不獨的一種「雙嚇阻」戰略。

然美國的嚇阻溝通必須要透過被嚇阻國的認知體系加以解讀。這方面常因政治、誤判、組織文化或人對資訊處理會選擇有利於己而淡化不利於己的資訊來加以解讀而產生偏差。中共會強調美國反對台獨的立場，而台灣則會強調美國反對使用武力。<sup>⑩</sup>因此兩岸在解讀美方的相關言論時，必然朝有利於己的角度來解讀，卻忽略了美、中、臺三方各自利益不同點的變數。此種矛盾的現象，是美國在其嚇阻戰略上能否奏效的一大隱憂。

弔詭的是，正如魯瓦克（Luttwak）戰爭與和平的邏輯，以美國對台軍售而言，台灣在財政困難之下，仍提出六千一百億的軍購特別預算案，此舉雖然旨在強化本身的安全，但某種意義上亦具有配合美國的延伸嚇阻，以達到嚇阻中共武力犯台的意含。然而，台灣不論是靠自己或外援，若真的成功的嚇阻了中共的對台動武，是否會讓中共認為統一無望，而終究要使用武力來解決？<sup>⑪</sup>因此，不能單從狹隘的強化軍事嚇阻來看台灣的國家安全戰略，儘管軍事因素是兩岸情勢中最廣為討論的重點，但並不是最重要的一環，軍事的重要性應在於使各方都可接受的非軍事選項的發展過程得以順利進行。同時，在思考兩岸之間的嚇阻賽局中，除了美國試圖嚇阻中共採取軍事行動及台灣進行挑釁外，中共也試圖嚇阻美國的介入及台灣宣布獨立，此種複雜的情勢將使任何一方的嚇阻都變得極為困難，因此，台灣「有效嚇阻」思維中對美國扮演的角色

註<sup>⑧</sup> 陳水扁在民國九十一年八月三日宣示兩岸「一邊一國」的關係；九十二年十月民進黨黨慶提出要在二〇〇六年「公投制憲」；九十二年十一月二十九日表示將援引公投法第十七條規定於九十三年三月二十日總統大選時舉辦「防禦性公投」；九十二年十二月十五日接受英國金融時報亞洲版總編輯萊汀等人專訪時表示若中共試射飛彈「四不一沒有」就不存在了，並在十二月二十二日表示中共的擴充軍備讓「四不一沒有早就不存在了」。

註<sup>⑨</sup> 美國安會亞太事務主任莫建專程赴台北轉交布希親筆函是要以行動表達美國對台灣的安全承諾非台北可以隨意填寫的「空白支票」，聯合報，民國 92 年 12 月 3 日，版三。

註<sup>⑩</sup> 美國在台協會理事主席夏馨在陳水扁 92 年 11 月訪問美國時說「布希總統是台灣的守護天使」。

註<sup>⑪</sup> 楊開煌，前揭書，頁 168。

註<sup>⑫</sup> Shulsky, *op. cit.*, p. 40。江澤民認為不使用武力的承諾反倒將使得和平統一成為不可能的事，而導致最後終究要使用武力來解決此一問題。

色應採取審慎的態度，不宜過度的依賴。而美國也必須認知到縱使美國不願意介入兩岸問題僅想督促兩岸「不獨、不武、交流對話」也反對任一方片面改變現狀的言行，但美國的言行、立場都牽動兩岸敏感的平衡神經。

## 柒、結論

台灣軍事戰略在一九九六年台海飛彈危機後起了很大的變化，許多人意識到台灣不能只採取消極防衛政策，而應該不排除先制與攻勢的概念和戰略，雖然落實到政策上還有一段差距，但卻也反映出社會大眾對國防政策的期望。綜合前述理論與實際的分析得知：我國在思維上雖然傾向於積極的報復性嚇阻，然而在實際的作為上仍侷限在保守的拒止性嚇阻，此種現象反映了政策與執行的落差。

政策上，台灣將戰略構想從「防衛固守、有效嚇阻」調整為「有效嚇阻、防衛固守」的作法，不應只是順序上的改變，某種意義上也是回應了將採取更為積極的戰略，以便有效嚇阻日益強大且懷有敵意的中共之武力侵犯。然而，若進一步從嚇阻理論的觀點來審視台灣的嚇阻戰略，其實仍存有若干的盲點。基於嚇阻的概念分析，有效嚇阻取決於對手的認知大過於我方的付出，故嚇阻是否有效並非單方面所能決定。其次，「有效嚇阻、防衛固守」的戰略構想其實包含了嚇阻與防衛兩種概念，前者傾向於報復性嚇阻，後者則多採取拒止性嚇阻，兩者所需的兵力結構迥然不同，在政策制訂時若只調整兩者的前後次序，而未能明確界定兩者優先順序的核心問題，在資源有限的情況下，很難同時滿足所需的兵力，若是將有限的資源同時投入此兩種選項，則難免顧此失彼。

在實際的戰略規劃上，台灣「有效嚇阻、防衛固守」的戰略構想對於先嚇阻後防衛的邏輯存有矛盾不足之處：其一是尚未建立嚇阻為主的兵力結構，其二是有限的國防資源同時用於嚇阻與防衛，將因而產生不利於嚇阻戰略的風險，其三，在此戰略構想下，一旦嚇阻失敗，可能直接進入以防衛固守的戰爭，中間缺乏處理危機的運作空間。

本研究的目的不在於建構一套新的「有效嚇阻」戰略，而是藉檢驗台灣嚇阻戰略在理論與實際面的落差，來探討衍生出可能面臨的困難與挑戰。在嚇阻理論的運用方面，是以台灣嚇阻中共的角度，從嚇阻理論在冷戰期間實際運用的經驗，抽繹出適用於兩岸之間的嚇阻概念，來釐清嚇阻與防衛的差異。台灣若採取傳統嚇阻的戰略，應將思考的重點放在傳統武力所產生的報復威脅或抑制敵人行動的效果，考量哪一種比較容易達到嚇阻中共武力侵犯的目的。用於兩岸之間，台灣嚇阻戰略所應發揮的效用在於影響中共決策當局在對台動武的抉擇中選擇「不打」，否則一旦進入「不打不行」的抉擇時，再大的軍事力量也難以發揮嚇阻效果，而必須付出慘痛的代價。美國的延伸嚇阻則需強化其可投入台海衝突的軍力及和台灣發展更密切的政治、經濟與軍事共同利益與合作關係。並更加明確採取「戰略清晰」的「要求」中共不武、台灣不獨的一種「雙嚇阻」戰略。

總之，若將兩岸間的對峙視為一場賽局，則在此架構下有許多相關的變數（如參與者的多寡及彼此互動、認知的過程）和面向（如政治、經濟、心理等戰略的選擇）仍待後續研究，如此才有可能拼湊出接近真實的狀況。軍事戰略的規劃，應藉由對未來兩岸情勢的預判，推演出可行的戰略目標，同時宜採取「想定」的方式，針對各階段中共可能採取的武力侵台行動來預設作戰的場景，以避免陷入單方面一廂情願的思考模式。此外，兩岸間長期且持續的嚇阻運作，亦應避免雙方不斷從事提升能力及抵銷威脅而形成「安全困境」。

\* \* \*

（收件：92年7月22日，初審畢：92年10月28日，複審畢：93年3月1日，接受：93年4月20日）

# Theory and Practice of ROC's Deterrence Strategy

*Ching-pu Chen*

Associate Professor,

Department of Information Management,  
Yuan Ze University

*Shu-kan Lee*

Fellow, National Defense University

## Abstract

“Effective deterrence” is a corner stone in the Republic of China's (ROC's) military strategy. Divided opinions and incongruent strategic thinking among domestic experts have affected the effectiveness of deterrence strategy. It also affects the subsequent forces planning, weapon acquisition, resources allocation, and military doctrine. This study first examines the meaning, category, and elements of deterrence. It then investigates ROC's different deterrence concepts with a focus on the existing gap between theory and reality. Finally, the authors discuss the current status and problems of ROC's deterrence strategy from the viewpoints of punishment and denial and the three constructs of deterrence--communication, capability and credibility. This study shows that while ROC intends to develop a more punishment-oriented deterrence strategy, while in reality, it is closer to a denial one.

**Keywords:** Effective Deterrence and Resolute Defense; Punishment Deterrence; Denial Deterrence; Deterrence Strategy



## 參 考 文 獻

- 林中斌（1992），「中共軍事現代化及其對台灣之意義」，《國防外交白皮書》，台北：業強出版社，173~218。
- （1998），《二〇一〇中共軍力評估》，台北：麥田出版社。
- 林正義（1989），《台灣安全三角習題：中共與美國的影響》，台北：桂冠圖書公司。
- （1998），《未來台海衝突中的美國》，台北：麥田出版社。
- 林碧炤（1999），「臺灣的綜合安全」，《戰略與國際研究》，1，1~15。
- 「國防報告書」編纂小組（1992），《中華民國八十一年國防報告書》，台北：黎明文化公司。
- （2000），《中華民國八十九年國防報告書》，台北：黎明文化公司。
- （2002），《中華民國九十一年國防報告書》，台北：黎明文化公司。
- 李文忠、何敏豪、林濁水、段宜康、陳忠信、湯火聖、蕭美琴（2003），《台灣兵力規模研究報告》，台北：民進黨政策委員會政策研究報告。
- 吳秀光（2001），《政府談判之博奕理論分析》，台北：時英出版社
- 陳偉華（2000），「從『戰略嚇阻』論台灣『國防戰略』發展的兩難」，《戰略與國際研究》，2，71-96。
- （2001），「傳統嚇阻在理論上的辯證」，《戰略與國際研究》，3，153~175。
- （2001），「建構台灣防衛性嚇阻戰略之研究」，《戰略與國際研究》，3：4，80~104。
- （2002），「論結構性嚇阻與決策性嚇阻」，《問題與研究》，41：2，23~42。
- 莫大華（1999），「從『平民防衛』的國防觀論述中華民國的軍事戰略」，《戰略與國際研究》，1：2，110-124。
- 鈕先鍾（1988），《核子時代的戰略問題》，台北：軍事譯粹社。
- （1998），《戰略研究入門》，台北：麥田出版社。
- 莊惠翔（1996），《中華民國嚇阻戰略之建構》，台北：國立淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文。
- 楊開煌（2001），《崙嶸－兩岸關係之鬥爭與對策》，台北：海峽學術出版社。
- 鍾堅（2004），《爆心零時》，台北：麥田出版社。
- 歐錫富（2003），「從軍力報告看中共對台威脅」，《行政院大陸委員會大陸工作簡報》。
- Beaufre, Andre 原著，鈕先鍾譯（1996），《戰略緒論》，台北：麥田出版社。

Baylis, John, Ken Booth, John Garnett, and Phil William (1987), *Contemporary Strategy*, London, U. K.: Croom Helm.

Carter, Ashton B. and William J. Perry (1999), *Preventive Defense*, Washington D. C.: Brookings Institution Press.

- Calusewitz, Carl Von, (1976) Michael Howard and Peter Paret (eds. and trans.) *On War*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Dougherty, James E. and Robert L. Pfaltzgraff, Jr. (2001), *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 5th ed., New York: Addison Wesley Longman.
- Gray, Colin S. (2000), "Deterrence in the 21st Century," *Comparative Strategy*, 19: 3, 255-352.
- Huntington, Samuel P. (1983/1984), "Conventional Deterrence and Conventional Retaliation in Europe," *International Security*, 8: 3, 32-56.
- Huth, Paul and Bruce Russett (1984), "What Makes Deterrence Work? Cases from 1900 to 1980," *World Politics*, 36: 4, 496-526.
- Lebow, Richard N. (1989), "Deterrence: A Political and Psychological Critique," in P. C. Stern, R. Axelrod, R. Jervis, R. Radner (eds.), *Perspectives on Deterrence*, New York: Oxford University Press, 25-51.
- Luttwak, Edward N. (1987), *Strategy: The Logic of War and Peace*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Morgan, Patrick M. (1987), *Deterrence: A Conceptual Analysis*, 2nd ed., Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Ross, Robert S. (2002), "Navigating the Taiwan Strait," *International Security*, 27: 2, 48-85.
- Shulsky, Abram N. (2000), *Deterrence Theory and Chinese Behavior*, Santa Monica, Calif.: RAND.
- Snyder, Glenn H. (1961), *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Stein, Janice Grorge (1986), "Extended Deterrence in the Middle East: American Strategy Reconsidered," *World Politics*, 39: 3, 326-352.
- Stern, P. C., R. Axelrod, R. Jervis, R. Radner (1989), "Deterrence in the Nuclear Age: the Search for Evidence," in P. C. Stern, R. Axelrod, R. Jervis, R. Radner (eds.), *Perspectives on Deterrence*, New York: Oxford University Press, 3-24.
- Swaine, Michael D. (1999), *Taiwan's National Security, Defense Policy, and Weapons Procurement Processes*, Santa Monica, Calif.: RAND.
- Tammen, Ronald L. (et al.) (2000), *Power Transition: Strategies for the 21st Century*, New York: Seven Bridges Press.
- The Commission on American's National Interests (2000), *American's National Interests*.
- Watkins, Sharon Anne (1982), "Deterrence Theory: Expectations and illusions," *Journal of Strategic Studies*, 5: 4.

- Zagare, Frank C. and D. M. Kilgour (2000), *Perfect Deterrence*, Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- Zagoria, Donald S. (2000), "Cross-Straits Relations: Breaking the Impasse," an Interim Report on U.S.-China Policy and Cross-Straits Relations, National Committee on American Foreign Policy.

