發佈：2008-10-01, 週三 01:02
點擊數：21010

壹、前言

馬政府現任國安會秘書長蘇起在擔任立委時期便極力反對民進黨政府發展雄二E巡弋飛彈與向美採購潛艦，2007年在美台國防工業會議時蘇更倡言「國民黨不會思考能打到中國大陸的武器」。2008年總統大選時，馬英九團隊在更提出「守勢國防」的國防政見，強調以台灣本島要塞防禦來取代民進黨政府的「有效嚇阻、防衛固守」。

因此，在馬政府就任後，是否會繼續推動潛艦與F-16 C/D戰機採購案與其他幾項在民進黨政府時期已發展有成的雄二E巡弋飛彈的部署與後續研發以及IDF戰機的升級量產（即「翔昇案」之雄鷹戰機），便引起各界的關切。在這幾項武器裝備的採購背後，代表著台灣遠距精準打擊之嚇阻戰力的發展，若依馬政府在選前的主張，嚇阻戰力的建立將妨礙與中國傾斜親善的大戰略目標，所以F-16 C/D戰機、雄二E巡弋飛彈與雄鷹戰機之類的武器裝備也就並非必要。

馬政府選前的主張是否能在就任後徹底落實為具體的國防軍事政策得持續觀察兩岸關係、台美關係與政軍關係等多面向上的互動結果，但「守勢國防」所寓含的反動思想，極可能對於台灣國防軍事安全產生諸多不利的影響。本文即從提出台灣應建立遠距精準打擊之嚇阻戰力的必要性，來駁否「守勢國防」思想。限於篇幅，以下的討論主要將聚焦在軍事層面。

貳、制空：台灣防衛的勝負關鍵

現代傳統戰爭中，制空權對任何地面與水面作戰之遂行至為重要。制空，為利用天空為介質而不受干擾執行軍事行動的程度。在軍事上，光憑制空，或許無法獨立贏得戰爭；但失去制空，很難不輸掉戰爭。島嶼防衛更復如此，攻守雙方以制空權的爭奪為始：當攻方無法取得制空，為避免更大的損失，往往選擇知難而退，如日本對中途島的攻擊（1942年）；而且，在攻方掌握絕對的制空權之前，縱能登陸成功，亦往往得承受重大的損失，如美國對沖繩島的攻擊（1945年）、英國對福克蘭群島的攻擊（1982年）。同時，島嶼防衛雖有空防、海防與地面防衛的時序，然而失去空防後，海防與地面防衛難逃失敗命運：一旦守方喪失制空，水面艦隊即無安全可言，或被迫離開戰場，或任人宰割。等到攻方掌握制空、制海之後，或可選擇有利之時地進行登陸攻擊，或以連續之火力打擊瓦解守方軍民抵抗意志，而無論是哪一種攻擊型態，除非守方憑藉已力或依賴外力重新奪回制空，如英國在馬爾他島的防禦（1942年），否則在海空合圍下，島嶼防衛的潰敗只是時間的問題。

制空作戰分為兩類：一為攻勢性制空作戰，即以攻勢作戰摧毀、阻擾敵人的空中與飛彈威脅，理想中的攻勢制空作戰，即為源頭打擊，在打擊敵方在地戰機、防空系統、飛彈發射器、指管節點、機場與其他支援之基礎設施。二為守勢性制空作戰，即為防空作戰，旨在保護我方戰力與設施免受敵方空中與飛彈之攻擊，其手段復分為兩種，以戰機或地對空飛彈攔截來犯敵機或飛彈者為積極性防空作戰，以偽裝、隱匿、疏散或強化保護來降低敵方打擊效果者為消極性防空作戰。傳統上，西方空權的鼓吹者──特別是美國──認為空軍是攻勢軍種，強調攻勢性制空作戰，如果受限無法進行源頭打擊，也傾向以戰機而非地對空飛彈來執行守勢性制空作戰。

早期台灣防衛作戰構想也是如此。當時，台灣空軍的空中巡邏（combat air patrol, CAP）以中國大陸沿海一線為基準，除提供金馬外島制空保護外，也執行強勢的防空作戰，防堵解放軍戰機出海。1958年8月，台海爆發第二次危機，中國以火砲急襲金門，我空軍更加強中國大陸沿海的空中巡邏，以保護運補金門之機艦。為此，台、中兩方在大陸沿海一帶爆發不下七次的大型空戰，我空軍以30：1的戰績，牢牢掌握金馬前線的制空，使得海空運補物資得能源源不斷抵達

Phoca PDF

金門，終使解放軍知難而退。

參、台灣將越來越難以被動防禦手段保有空優

1980年代起，台海制空態勢開始轉而對我不利，在我方無法持續自美國接收新式戰機與中國加強地對空飛彈之部署兩項限制下，我空軍空中巡邏線從沿海一線向東撤至海岸線外10海浬。日後，更於1995、96年台海危機後，在美方的「建議」下，空軍巡邏線再退至海峽假想中線。至此，假想中線以西成為解放軍空軍有效控制之空域。

台灣海峽寬約70至140浬，可供預警的時間相當短，解放軍戰機約8至15分鐘即可飛臨台灣本島上空。因此，在空中巡邏線一再向東退縮而使得原本即已短淺之戰略縱深更漸壓縮之際，在陸軍將領郝柏村的主導下，採「以陸制空、以陸制海」的構想，開始將制空作戰的重點轉向防禦性—甚至是消極性—的方向。郝柏村力主節約、保存空軍戰力，反對空軍進行攻勢性制空作戰，也不鼓勵空軍與敵進行早期決戰，除了部署高密度防空飛彈網之外，1985年動工、1993年完工的佳山基地，可說是郝柏村此派思想的代表。一旦敵人發動攻擊，依照郝柏村的構想，空軍應儘速儘量將戰機保存於此類的地下化基地中，等候防空飛彈逐次削弱敵機後，待進行反登陸之灘岸決戰時，再自佳山基地出擊迎敵。

姑不論郝伯村「以陸制空、以陸制海」構想中的大陸軍本位主義與其論點相互矛盾之處，台灣軍事均勢的轉變，旋即使得此一想法陷入危殆。1990年代起，原具有濃厚的國土防衛型兵力取向的解放軍加速進行軍事現代化工程，並轉型向擴張性、積極防禦的境外作戰之兵力取向發展。其重點在配合中國國力之發展向海洋延伸其防衛範圍，解放軍規劃在2020年將其防衛線擴及到太平洋第一島鏈（指阿留申群島、千島群島、日本、台灣、菲律賓、印尼一線）與第二島鏈（指日本、小笠原群島、硫磺島、馬里亞納群島、帛琉、關島一線）之間，並在2050年之間以航空母艦為核心，與美國競逐區域霸權。目前中國的海空軍力頻密進出日本與台灣之間水域，即在逐步突破第一島鏈。在對台軍事準備方面，2005年中國制訂《反分裂國家法》後，即積極挾其經濟快速發展所累積的財富加速整建犯台戰力，解放軍規劃在2010年達成「質量超越台軍」的目標，建構對台大規模聯合火力打擊與重點海空封鎖能力，並在2020年具備大規模對台作戰決勝能力。就軍事上，這些發展意味著郝柏村這種要塞防禦的構想很難能夠達成預期的目標。

解放軍陸續引進俄製SU-27與SU-30戰機，2007年起並開始於當面部署自製的J-10，這幾款戰機除具有優異的性能足以與我空軍F-16戰機匹敵外，它們都具備深遠的作戰半徑（SU-27約1500公里、SU-30約1100公里並可空中加油、J-10約1250公里並可空中加油），即便部署於南京軍區內陸二線基地（如距台250浬的連城基地）仍足可迂迴對我本島東部進行攻擊，顛倒了國軍傳統之前線與後方的區別，直接威脅到我空軍佳山基地。目前，可用於攻台的SU-27、SU-30與J-10等新式戰機約500架，其空優戰力已略勝我一籌，這也就是國防部估算台海制空戰力已在2007年開始向中國傾斜的評估依據。日後此一空優戰機數量差距將持續擴大，估計在2020年前後，解放軍可用於攻台的新式戰機數量將可達610架，雙方空優戰力失衡之比例將更形擴大，我恐難掌握台海制空。

除了解放軍戰機的威脅之外，解放軍在1990年代中葉起大幅提升其戰術地對地導彈的質量，就數量上，現以年增150枚速度增加，判解放軍目前針對台灣已部署各式戰術彈道飛彈1100枚、巡弋飛彈200枚，可對台發動九波次、持續十二小時的飽和攻擊。在彈道飛彈方面，以東風十一型（射程300公里）、東風十一甲型（射程600公里）、東風十五型（甲、乙兩型，射程800公里）等幾款短程飛彈為主力，輔以中程的東風廿一型（有各種不同型式，射程在1650公里以上），不僅飛彈的數量增加，精準度也有大幅提升，其主力彈種的圓周誤差概算值（CEP）為實際

Phoca PDF

射程之0.1%，以500公里射程計，估計準確度在500公尺以內，對我空軍基地一類的面目標構成直接威脅。解放軍戰術彈道飛彈多採機動部署，偵測不易。一旦發射後，我方目前雖可接近即時偵知，但預警反應時間亦只有5分鐘。在飽和攻擊下，空軍各基地將承受重大打擊，除少數在空巡邏機與緊急升空機外，在跑道搶修完畢前，我空軍大部分戰機將被癱瘓於地面。

除了戰術彈道飛彈外，解放軍最近量產部署了新開發的東海十號巡弋飛彈，該型彈射程高達1800公里，攜有與戰術彈道飛彈重量接近的彈頭，破壞力不容忽視。而且，該型彈CEP值僅10公尺，具打擊點目標能力，對我指管節點與重要雷達觀通設施威脅鉅大。此外，解放軍已於當面部署了300具以上自以色列購入的哈比無人攻擊載具，這型載具具有反輻射飛彈功能，能追蹤攻擊任何雷達天線系統，CEP值小於3公尺，嚴重威脅我防空雷達與飛彈陣地。最後，解放軍亦已於當面部署S-300 PMUII防空飛彈，該型彈為高空遠程地對空飛彈，最大射程達200公里，及於我本島桃園、新竹一帶上空，可直接壓制干擾我空軍在台灣海峽上空的活動。

一旦中國決定武力進犯台灣，解放軍為達成「首戰即決戰」與「速戰速決」的戰役目標，必然會傾其全力快速爭取台海空優，以利其後續軍事行動之遂行。屆時當會併用彈道飛彈、巡弋飛彈、無人攻擊機、戰機等多重手段，以摧毀我指管與雷達設施、破壞我機場、壓制我防空飛彈陣地，達成擊滅或癱瘓我空軍機隊戰力之目標，獲致制空權。若依要塞防禦構想，為避免早期決戰，空軍向東部基地進行戰力保存，形同放棄台海假想中線以東全部或大部空域之制空權，而一旦敵機配合導彈打擊大舉臨空進犯，留守西部接敵之少數戰機與防空飛彈極易遭敵突破，我本島西部重要政軍設施必將受到沈重打擊，特別是我空軍戰機所依賴之西部機場設施、跑道與指管系統恐難倖存。我於東部行「戰力保存」之機隊，或容令敵轟炸蹂躪西部政軍要地，自成無效兵力；或被迫於更加不利之指管條件下應戰；前者，我空軍戰機雖然獲得保存，但戰力實已癱瘓，中國「速戰速決」已達成所欲之決定性。後者，在敵有指管，我缺（甚至無）指管的條件下，敵戰機之數量優勢可以發揮，我原居數量劣勢之機隊，將逐次為敵所消耗或於極為不利之條件下被迫與敵決戰。且空軍戰力保存於東部兩處基地，目標集中，更有利敵集火打擊，且中國現已粗具有打擊我東部空軍基地之海、空戰力，佳山與石子山基地作為戰機庇護所之價值可說與日俱減。

肆、反制作戰的本質、時點、目標與效能

民進黨政府執政期間，除了堅持「防衛固守」的傳統建軍備戰構想之外，更突出以「反制作戰」為核心的「有效嚇阻」。反制作戰為戰術性反擊，所強調者在「制」，所「制」者為解放軍「遠戰速勝、首戰決勝」為之戰役目標，乃在中國武力進犯後，運用等各類戰術反制攻勢作為，打擊敵當面高威脅度之關鍵軍事目標，遲滯敵作戰節奏，迫敵分兵防守，向前爭取縱深，由敵討回時間。一方面支援「國土防禦」的作為，另一方面避免衝突向上升級為軍民傷亡高、設施破壞大之本土地面決戰。反制與先制不同，前者為受攻擊後的反擊，概念上是第二擊，後者則為標準的第一擊。

在戰術運用上，反制作戰對空軍而言即為攻勢制空作戰，打擊目標為對爭取空優及全般作戰有重大影響者，如解放軍作戰指揮中心、空軍飛機、機場跑滑道、戰管系統、油彈庫、戰略飛彈基地、防空飛彈陣地、飛機製造廠及重要修護、補給中心等等。易言之，乃在藉由摧毀地面之敵機（彈）或阻止敵機（彈）升空，排除敵機（彈）成為在空兵力，達成驅逐敵使用所望空域，從而使我獲得制空。反制作戰強調制敵於「地」，利用敵機（彈）在地，其戰力為零之原理，故具有戰力倍增器的效能。

空軍反制作戰具政治與軍事雙重效能。一方面解放軍必須分出兵力與注意力在其國土防禦作戰，無法全心全力對台攻擊。且我反制作戰一旦獲得部份或全面成功，在軍事上能化解解放軍

Phoca PDF

快速奪取台海制空之迫切威脅，並扭轉戰略被動不利之勢，打亂敵作戰節奏與計畫。並能藉反制作戰展現防衛決心，激勵部隊士氣，激發民眾同仇敵愾，達成政略目標。民進黨政府也曾一再重申，反制乃在破解解放軍犯台策略，意不在殺傷、殲滅對方軍隊，更非以中國人民或民生設施為報復對象，發展反制武器乃基於防衛性之目的，敵不犯我，我絕不主動使用；是敵人升級衝突之後，我為避免敵人進一步將衝突升級為全面進犯的反升級因應措施；在目標選擇上，以對我危害最大之關鍵性軍事目標為主，絕不會針對城市、民生設施或無辜百姓。反制性武器是自我防衛所需之戰術性第二擊戰力，不是用來與中國人民搞「恐怖平衡」，搭掛彈頭為傳統彈頭，也保證將嚴守絕不發展核子武器、生化武器等大規模毀滅性武器的原則。

伍、反制戰力的成形

反制作戰為對敵境內之攻勢作戰，除訓練、準則、指揮、管制、計畫、目標獲得等一般性問題外，對當前我空軍最大的特殊困難為解放軍綿密之地面防空火網與我無適當之戰機以遂行反制任務。敵防空火網以俄製S-300系列長程防空飛彈對我威脅最大，該系列飛彈具多目標打擊與抗干擾功能，前述之最新型S-300 PMUII性能不亞於我自製之天弓二型防空飛彈。我空軍現有戰機既缺乏反制作戰先期所需之防空壓制能力，也缺乏遠距對地攻擊能力（幻象2000與IDF均僅能搭掛傳統炸彈，而F-16對地攻擊能力雖然稍強，但所搭掛之小牛飛彈AGM-65B射程也僅有23公里）。是故，在面臨中國沿海高密度、射程遠之防空火網，我現有戰機均難以突穿，抵達攻擊位置以遂行反制任務。

民進黨政府於執政期間致力於兩項方案以解決此一特殊問題：除了使用長程反制武器（如雄二E巡弋飛彈）執行此類戰術反制任務外，目前我中科院雖已自行成功研發出多種用於反制作戰之武器（如天劍二A型反輻射飛彈或萬劍遙攻散撒彈），但因介面整合困難或美、法兩國不願協助，故我現役戰機F-16與幻象2000均無法搭掛中科院自製之反制武器。所以，方案二為翔昇專案（IDF研改）與鳳隼專案（外購F-16C/D及加購聯合直攻彈藥JDAM、反輻射飛彈HARM）。

雖然國防部迄今並未公佈這些反制作戰戰具的性能諸元，一般認為：雄二E巡弋飛彈具有600公里以上射程，精準度可比美美國戰斧巡弋飛彈，可打擊解放軍南京軍區內重要關鍵目標。萬劍遙攻散撒彈內裝百餘枚子母彈，用於攻擊機場等大範圍目標。萬劍遙攻散撒彈亦較美製同級產品AGM-154來得優異，AGM-154不具自身動力，射程只有64公里；而萬劍遙攻散撒彈具自身動力，並可藉內建電腦改變飛行途徑，射程更達300公里，是我反制作戰之利器。而天劍二A型能剋制敵防空飛彈對我戰機之威脅，大幅增加我突穿敵防空火網之機會，對達成反制作戰任務助益甚大：具射後不理能力，可大幅提高戰機存活度。射程約100公里，亦較美製反輻射飛彈AGM-88優異。

一旦雄二E巡弋飛彈與雄鷹戰機（含所搭掛之萬劍遙攻散撒彈、天劍二A型反輻射飛彈）完成量產部署，加上自美購入F-16 C/D（含加購之聯合直攻彈藥、反輻射飛彈），台灣即擁有長短兼具與美製、自製相互搭配的反制戰力，更大幅提昇反制作戰成功公算與有效嚇阻之效度。

反制戰力在發展的過程中遭到美方相當大的質疑，主要的質疑包括：一、台灣擁有該類武器，可能使台灣於軍事危機中魯莽使用，致使危機升級；二、台灣擁有該類武器，可能有害於美方介入台海危機；三、台灣擁有該類武器，可能裝配大規模殺傷彈頭，或甚至核彈頭，危及台海穩定；四、台灣擁有該類武器，可能會誘使中國採取預防性先制攻擊；或會刺激中國，加速導彈部署，並將該類武器列入首波打擊目標等四項。

Phoca PDF

這四項質疑許多基於不相關、不必然的邏輯上，例如：危機升級主導權在中國，而非台灣。即令中國導彈對我非軍事目標攻擊，我再三重申不用該類武器於非軍事目標，亦即排除跟隨中國進行危機垂直升級。台灣以該類武器用於中國內地軍事目標，亦係針對中國對台灣本島攻擊之對等反擊，也難謂台灣是造成危機水平升級之元兇。台灣擁有或使用該類武器不必然代表中國會以此為理由對介入部署之美軍進行報復，且若台灣使用該類武器先行消除中方威脅來源，更可避免美方使用同類武器而導致中方報復之機會。中國本以穩定成長速度擴大導彈部署，台灣即便未擁有該類武器，中國也不會減緩導彈部署。最後，中國對台動武必對我重要政軍設施進行攻擊，若中國轉而攻擊我反制戰力，反而可降低台灣其他重要政軍設施遭攻擊之強度。同時，對於反制戰具的使用上，民進黨政府當時也積極釋出善意，願意就動用時機與打擊目標，事先與美國諮商，化解美方疑慮。

在技術的突破與外交的折衝下，在民進黨執政的八年期間，有效嚇阻的戰略構想逐漸成形，反制戰力逐漸備便，美方質疑逐漸釋懷，這是民進黨政府交給繼任馬政府重要的國防成績單之一。

陸、不確定的未來

馬政府就任後，在軍事戰略思維上可說是大幅度地恢復郝柏村時期的要塞防衛想法。因此，對於民進黨政府所交出的這張成績單，當然是興趣缺缺。雄二E巡弋飛彈停止進一步的研發，就地結案進行部署。雄鷹戰機的翔昇案也受到若干干擾，最後始在輿論壓力下放行。9月底，向美採購F-16 C/D已形同觸礁。當時民進黨政府的全般反制戰力之規劃至此橫遭支解。

馬政府積極尋求兩岸關係解凍與和解，這並不是件壞事，但重點是：馬政府為此將付出什麼樣的代價、承受什麼樣的風險與預期什麼樣的收益。未來，兩岸關係在政經上是否會有所收益還很模糊，但在軍事上，解放軍在五二○之後仍不放鬆對台軍事準備，則是事實。而整個高風險的大戰略，國防安全是代價。

本文作者陳文政為英國蘭開斯特大學政治與國際關係博士，淡江大學國際事務與戰略研究所兼任助理教授，前國安會諮詢委員

（本文僅代表作者個人觀點，不代表本智庫之立場）

版權所有 ©2008 台灣新社會智庫 Taiwan SIG. All Rights Reserved

Phoca PDF