發佈：2015-07-13, 週一 10:06
點擊數：7137

五月底，中國政府公佈第九本年度軍事戰略白皮書（以下稱《白皮書》）。同月美國國防部也公布2015年度對中國軍力的評估《中國軍事與安全發展態勢報告》（以下稱《評估》）。

《評估》焦點：解放軍要作為共產黨繼續執政穩定內部、增加對台灣等有爭議島嶼領土主張的保障。《評估》繼而指出解放軍在戰術層面發展遠距軍力投送能力，亦即沒有美軍強大，解放軍也要能在全球各地運作。

《白皮書》則側重解放軍「遠海護衛」，要從印度洋起保護海上航線的藍海新使命，這在白皮書尚屬首見－－由此或可推估中美兩國在特定區域的未來互動；因為解放軍更要保衛共產黨政權，但《白皮書》、《評估》對台灣情勢論述差別甚大－－由此可以揣摩美中對台灣問題立場。
中國外交部發言人華春瑩對2013、2015《評估》兩次記者會對美國關切的制式反應、以及中國國防部發言人楊宇軍大校在第八、九兩本《白皮書》兩次記者會的問答說明，顯示《白皮書》、《評估》屬例行公事，相關人員行禮如儀，可見中美對雙方可能反應，老早互有準備。果然，對照五月民進黨公布的「國防政策藍皮書」（以下稱《藍皮書》）來比較認知差距，對台灣國防或具意義。

一、中美「軍對軍」關係的進展

第八本《白皮書》係習近平主席上台後四個月公布，乃就陸海空各軍種任務加以說明，並強調中國和平發展過程中解放軍的角色，內容與以往差異不大。第九本《白皮書》則反映習近平執政兩年後，解放軍除了繼續效忠黨的領導之外的新歷史任務：在「中國夢」各種傳統與非傳統安全挑戰下「打贏信息化局部戰爭」，其新意則在於走出藍海，擁有維護海上航路安全、打擊海盜行為、維和任務、撤僑以及人道救援等等的軍事投射能力。上述使命與藍海任務反映出中國身為航海大國、經貿大國在中國境外必須保護經濟利益的軍事實力。

《評估》定義解放軍任務為「整合主要軍力，以強化執行時間短、強度高的地區戰爭能力」，顯示美國認知，美中兩國的藍海實力尚有巨大差距，但基於中國軍力的現代化有損美國軍事科技領先地位，而同時美國面臨軍費裁減，使美國的再平衡能確保亞太地區長期和平繁榮，遂創造以美日為戰略核心架構，但中國認為日本要趁機得利，非但挑戰中國的主權（如釣魚台列島），美日軍事同盟遂也成為中國的重大安全挑戰。由此可知《評估》對解放軍任務認知，係在於解放軍走出藍海時對挑戰其主權以及敵對軍事同盟的認知與準備。

中國的藍海新戰略，起因於世界經濟重心轉至亞洲，各國依賴中國市場，但亞洲各國對中國有安全顧慮。因此美國採取輪軸策略 (hub-and-spoke approach) ，亦即以美國為中心，環以美

Phoca PDF

日、美韓、美澳、美星等關係，美國像車軸居中，協力韓澳星越台等同步各自出力，在整體視角經營各自範圍，分擔義務，以此制衡中國新藍海戰略，美中兩國態勢於焉對峙。

以南海爭議為例：美國認為有此海域維持航海自由的國家利益，建議以沒有強制的合作外交程序(collaborative diplomatic process)來解決各國爭議，反對任何一方使用武力解決爭議。果然，似乎落實中國對美國暗地圍堵中國擴張，不願中國實現領土主張的指控。但其實美國固然宣稱重視航海自由，但小心翼翼，不願因為中國和南海各國的爭執，造成中美兩造劍拔弩張，影響到兩國在其他地方的全面利益。所以美國一方面不碰主權問題，另一方面鼓吹多邊談判，甚至表白願意促成談判。

美中雙方「戰略不信任」（strategic distrust）相當強烈，由美國力促中國軍費透明化可見端倪，但軍費透明多半存在於軍事同盟，美中關係並非如此。因此美國十年來對促進與解放軍的軍對軍關係十分用心，《評估》甚至列有專章說明，從雙方高層互訪、軍艦參加演習、到中高級軍官短期交流、基層院校武藝競技，在所多有。因為軍事面向只是美國再平衡的政經軍諸多關係其中一環，而兩國關係從全球性可以合作的地方太多，也有許多共同利益 - 兩國都希望全球貿易暢旺、全球經濟復甦、中東核武蔓延、北韓核武威脅、伊朗海峽公開通暢、原油問題等等 - 在在需要美中攜手合作。軍對軍的關係提升，有助於彌補改善利害衝突，提供合作契機。亦即加大合作，減低衝突，是雙方利益所在，軍對軍關係改善，對兩國全面關係穩定與提升大有裨益。

二、「台灣問題」

美中兩國在全球確有許多共同利益，但地區性則也存在許多矛盾。解放軍目前雖然尚無法與美軍抗衡，但中國經濟正在擴張，需要中東原油，所以航海海路越顯重要，《白皮書》當成解放軍使命任務來確保，中國航空母艦遼寧號目前以軍事外交、訓練為主，但日後再建的新航母，任務導向會依作戰任務為重，因此中國周遭各國雖然經濟上高度依賴中國市場，中國崛起只會讓他們更加依賴美國所提供的安全保障，但台灣由於主權問題而使美中軍對軍關係更加複雜。

中共建政後一面倒向蘇聯，1960年代雙方交惡，武器來源斷絕，1990年後開始軍事現代化轉向世界，以往大陸軍主義現在開始改變。空軍，海軍已有世界水準。1991波灣戰爭，伊拉克武器精良，但被美軍摧枯拉朽擊敗；95、96台海危機，克林頓總統命令兩艘航母示威，危機消除無形。這兩次刺激給解放軍的反思是—如果軍事上與美國對峙，解放軍要能解決問題—解放軍遂開始發展反介入戰略 (counter intervention capability， 即西方所謂"anti-access and area denial")，讓其他軍事強權覺得在中國沿海作戰既昂貴又危險，而把敵軍阻絕在外。

解放軍反介入戰略把美國視為唯一假想敵，美國對此最為在意，《評估》著墨也最多：中

Phoca PDF

國繼續增設短程彈道飛彈至1200枚（包括東風16）瞄準台灣、中程飛彈、東風21航母殺手持續增長；ICBM的聯繫能力大增—DF5配置多彈頭再返載具（MIRVs）；DF41可能也有上述能力；彈道飛彈核潛艦、及其遠航；許多飛彈更瞄準美國基地—集合起來就不是單一系統，而是多系統產生綜效，二炮部隊洲際彈道飛彈已經頗有威力，現在埋在深海更具威力。這些對美軍決策者當然會產生影響，因而產生對策，所以《評估》大篇幅說明解放軍諸多作為，並以專章說明台灣問題，原因在此。

《白皮書》認為解放軍要作為共產黨繼續執政的保障，但在描述台灣問題，只提台獨是兩岸和平發展的最大威脅，與《評估》長篇幅論述截然不同。分析箇中道理如下：中共成立以來一向黨指揮槍，解放軍接受政治局的政治見解，理所當然；如果「買台灣」比「打台灣」成本較低，中共建軍規畫者自不會以實力相差懸殊的台灣作為假想敵，否則必大力建構兩棲作戰能力，《白皮書》對此並未多談顯示對台有種某種程度把握。另一方面，美國以雙重嚇阻（double deterrence）保持台海現狀，緊緊掌握「現狀」最高解釋權，絲毫沒有放鬆跡象。《評估》長篇幅凸顯台灣問題，或許正因為美國察覺到，在全球或地區上，與中國將有諸多利益衝突，與合作事項，此時雅不願載明《評估》主動挑釁，甚至飾以軍對軍關係活絡形象。以台灣牽制中國軍事注意力，或可減輕中國在其他地區可能產生的軍事壓力，或可避免中國強加「挑釁者」與美國身上的可能。

美國與亞洲關係自裴利黑船打開日本門戶至今，美國在此有龐大經濟利益，根本沒想過，也不曾離開亞洲。美國的整體利益，是要繼續成為亞洲安全穩定繁榮秩序的管理者。這與中國洗刷鴉片、甲午百年羞恥，復興中華並主宰「亞洲人的亞洲」夢想大相逕庭。在中國亟欲進入藍海，美國亟欲予以遲滯情況下，《評估》與《白皮書》對台灣問題表達重點之所以不同，原因或許在此。

三、台灣的因應

《評估》或《白皮書》係從大國為基點，論述問題指點政策方向。《評估》確認解放軍藍海戰略，殊值台灣體認；但如果認為中共軍事現代化的使命目標只是解決台灣問題，因為實力懸殊而專在裡面找對策，則失之見樹不見林，因為《評估》對習近平的新型大國關係沒有太多著墨；對美國再平衡以符合成本，不冒進的做法來遂行對亞洲國家的保證，《白皮書》也沒有詳加說明；台灣如果不想在中國崛起的情況下，變成美中關係的不穩定因子，就不能不在變動的國際秩序中找到善解願配合（accommodating manner）的定位、在國內找到整合寶貴資源以提升實力（accountable approach）的定策。

當前習近平提出一帶一路，亞投行，李克強提出「互聯網＋」及「中國製造2025」，顯示中國經濟發展有成，亟欲奔馳藍海；美國在亞洲政、軍、經各方面都涉入極深，亦即歐巴馬的再平衡，是全政府全方位的作法，而不單單只是軍事面向而已。因為涉及兩個人口眾多，尤其在經

Phoca PDF

濟上互相依賴的大國，所以兩國加強軍對軍的原因，厥在防範軍事意外事件（unplanned encounters）、達到軍事嚇阻效果。這也是美國力邀中國參加RIMPAC、香格里拉會談的主因。

美台之間軍事會談，從國安層級的「蒙特利安全對話」，到各軍種的軍事建案，種類頗多。雖然以協助台灣自我防衛為主軸，但兩軍之間戰備觀念的一致化，其實才是各種會談的重點：如果台灣無法說服或消除美國彼此在安全與戰備觀念的差距，就得不到美軍或國務院支持。亦即會談重點，在於透過雙方充分的溝通，消除彼此的分歧。從這個觀點，看民進黨藍皮書提出的項目，在正式成為民進黨國防白皮書、成為美國可以接受的支持項目之前，或應尚有若干精進空間。

台灣位處第一島列中央，美軍相當重視，實務上給予國軍人員駐美人員若干優遇，但美軍解放軍之間雖然囿於戰略不信任，但軍對軍交流仍源源不斷進行，可見美中兩國關係千絲萬縷，勢頭（dynamics）強勁。值此關鍵時刻，台灣對於如何拓展台美軍對軍關係，也要提出建設性論述或做法，並以實力贏得尊重。許多例行性活動，其實立意旨在增加交流，以增加見識（exposures）為出發點。比如美國西點軍校「聖赫斯特比賽」（The Sandhurst Military Skills Competition），比賽目的係鍛鍊參賽軍校學生的個人戰技、團隊默契，和激勵士氣，陸軍官校參加過一次，因故不再參加。目前日、韓，中國陸續被邀請參加，台灣如果繼續選擇不參加，只會越發被邊緣化而已，對下一代國軍素質絕無好處。

解放軍進入藍海，對台海地區平衡當然影響更大。台灣的因應之道端賴對美中兩國軍事態勢、目標要能善解，對兩國文人領袖如何使用這些武裝力量的時機與底線，更要充分配合。國際政治衝突點（flashpoints）永遠不會消失，爭端（issues）會永遠冒出來，意外（incident）也會層出不窮，台灣身處關鍵戰略位置，美中兩國對台灣去向絕不會坐視，台灣趨吉避凶之道，無非攘外必先安內，在民主化進程上，領先中國繼續精進；在建軍規劃上，落實國防二法精神，讓參謀本部發揮聯合作戰中綜效火力，嚇阻敵人來犯，以此「兩眼」在詭譎多變的賽局裡，讓台灣立於不敗。

作者朱文章陸軍官校政治系助理教授

Phoca PDF