



政策報告

Policy Paper

《No. 109008》

2021 年臺海安全環境之展望

Taiwan Security Environment 2021

亞太和平研究基金會
Foundation on Asia-Pacific Peace Studies

《No. 109008》

2021 年臺海安全環境之展望

Taiwan Security Environment 2021

主 持 人：馬振坤 亞太和平研究基金會中共軍事及非傳統安全小組召集人
國防大學中共軍事事務研究所所長

撰 稿 人：(按姓氏筆劃排列)

林穎佑 國立中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授
陳亮智 國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員
楊太源 國防大學中共軍事事務研究所助理教授
閻鐵麟 國立政治大學臺灣安全研究中心副主任

編 輯：黃引珊 亞太和平研究基金會助理研究員

中華民國 109 年 12 月

序

美國大選落幕後，面對美政權輪替可能衍生的情勢波動、美「中」戰略對峙格局、兩岸緊張情勢及未來臺灣安全環境是否出現轉變，遂成外界關注焦點。鑑此，本會特研擬「2021年臺海安全環境之展望」專題，並邀請學者專家深入研討，嗣後撰寫政策報告，以作為各界人士之參考。

本報告由本會中共軍事及非傳統安全小組召集人暨國防大學中共軍事事務研究所所長馬振坤負責綜整，並邀請國立中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授林穎佑、國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員陳亮智、國防大學中共軍事事務研究所助理教授楊太源及國立政治大學臺灣安全研究中心副主任閻鐵麟，分別就「美國新政府上任對我國防政策之意涵」、「美國新政府對中共亞太軍事戰略之影響」、「中共對臺可能軍事作為」及「我政府因應之道」子項議題，進行座談與報告撰述，期能有助於國人對「2021年臺海安全環境之展望」的瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 109 年 12 月

目 錄

提要.....	4
壹、 前言	1
貳、 美國新政府上任對我國防政策之意涵.....	3
參、 美國新政府對中共亞太軍事戰略之影響.....	7
肆、 中共對臺可能軍事作為.....	13
伍、 對我安全環境之意涵.....	19
陸、 結語	25
【亞太政策報告系列】	29

《2021 年臺海安全環境之展望》

政策報告

提要

壹、美國新政府對我國防政策之意涵

一、拜登陣營兩岸政策立場

- 拜登早期強調美國宜採取戰略模糊之兩岸政策

拜登 1999 年時反對眾院通過《臺灣關係加強法案》，2001 年抨擊小布希竭盡全力協助臺灣自我防衛之臺灣政策。歐巴馬時期拜登遵循民主黨一貫立場，與中共保持接觸，旨為促中共成為遵行國際規範及責任之利害關係人。

- 中共漸轉激進及民主黨思維變化，促拜登轉為強硬對「中」

隨中共在國際上作為更加自我及激進，歐巴馬政府對「中」政策雖不偏離交流合作主軸，然亦推出「重返亞太與轉向亞洲戰略」以維持亞太區域穩定。川普政府期間，強硬對「中」已成美國兩黨共識，2020 年民主黨大會新黨章更將「遵守一『中』政策」字樣刪除，反映拜登政府仍以反「中」為主軸，並透過多邊主義聯合盟友採取一致行動，維持與中共接觸。

二、拜登政府對我國防政策之影響

- 拜登政府對臺軍售將轉趨保守，但不致全然拒絕

川普任內允售臺灣攻擊性作戰武器系統，反映過去臺美軍事交流有助於建立雙方互信；近兩年臺灣「整體防衛作戰構想」成形，亦有助於減少美軍對我疑慮。因此，未來拜登政府雖可能較川普執政時期保守，但在臺美互信已有所累積下，美國不致全然拒絕或大幅縮減已允售的裝備。

貳、美國新政府對中共亞太軍事戰略之影響

一、拜登的對「中」政策

- 國防

拜登視中共為「對美國和亞洲、歐洲盟友的最大戰略挑戰」，主張執政後將以可承受的代價遏制俄羅斯及中共，國防投資具

交技術和創新的智慧投資，包括網路、太空、無人系統和人工智慧領域。

- **外交**

重返全球化、修復和重構盟友關係、重返亞太、增加美國在亞太地區軍事部署，重振美國亞太主導地位；恢復美國在國際間領導作用，重返「巴黎氣候協定」及「世界衛生組織」等。

- **貿易**

拜登政府會與盟國進行緊密合作，持續推動雙邊貿易同時亦主導多邊貿易框架，重返「跨太平洋夥伴全面進步協定」及支持「美墨加貿易協定」等。美「中」經貿摩擦短期會有所緩和，但長期拜登將透過聯合盟友、制定國際規則制衡中共。

- **科技**

美國各界已意識到中共高科技發展的影響，拜登政府應會聯合其他國家制定行業標準，打壓中共高科技。

- **人才交流**

拜登政府應會放寬文化教育、公共衛生等非敏感領域的人才交流項目，但在科技等敏感領域可能繼續限制或監督。

二、對中共亞太軍事戰略的影響

- **共軍現代化建設未脫離「兩步走」國家發展方針**

習近平推動軍改適逢川普推動「印太戰略」圍堵中共，美國貿易戰及科技戰雖對中共造成影響，但共軍現代化建設仍沿著戰略規劃目標前進。中共「十四個五年規劃和 2035 年遠景目標的建議」清楚指出：「確保 2027 年實現建軍百年奮鬥目標」，且其中關於加快國防和軍隊現代化論述中，仍維持「經濟與國防」並舉，仍未脫離「兩步走」國家發展方針。

- **國防政策及軍事戰略未受美「中」博弈而放慢腳步**

中共「十四個五年規劃和 2035 年遠景目標的建議」中，「裝備列裝」自原本的「研制定型及小批量建設」轉為「備戰能力即放量建設」，反映武器裝備研製轉向量產的步伐，並未受美「中」對抗而放緩建設腳步。

參、中共對臺可能軍事作為

一、對臺軍事作為的基本原則

● 積極經營對臺戰場環境

共軍當前積極運用「灰色地帶」戰略，藉此掌握臺灣周邊水下環境及情監偵系統死角，同時壓縮臺灣戰略反映時間，甚至藉此執行消耗戰，拖垮臺灣部隊後勤保修。

二、對臺可能方案

● 不戰而屈人之兵

此階段共軍手段主要為宣示主權，並透過密集行動做戰場經營，此類「灰色地帶」作法也會結合其他非軍事管道對臺包圍。

● 小戰而屈人之兵

倘「以灰逼統」無法達到對臺脅迫目的，共軍可能製造低強度衝突，藉由圍困或佔領外離島等手段對臺威懾，同時針對臺灣外離島防衛弱項搭配三戰應用，建立臺灣人民厭戰求和心戰。

● 封鎖

若無法以有限動武逼迫臺灣，中共或以海空封鎖的方式切斷臺灣海上交通線，影響臺灣能源及經貿，動搖臺灣抗敵意志。

肆、對我安全環境之意涵

一、2021年臺海安全幾項重點

● 2021年臺海安全環境是2021年美國對「中」政策作為及重要之一部分

對華盛頓而言，2020年美國固然以「軍事展現」方式讓美艦美艦在臺海出現，然其效果恐十分有限。因此，2021年美國必須思索如何回應北京在臺海出現的軍事動作、威脅及挑釁。

● 2021年臺海安全環境變化必須關注美國印太戰略發展

拜登政府上任後是否會延續川普「印太戰略」，若延續則內容是否有所變化；若沒有延續，則美國會採取什麼戰略應對中共挑戰。

二、臺灣因應臺海安全情勢的作為

● 以更經濟方式應對共機「繞臺」與「擾臺」

臺灣空軍可採取「不進行攔截」、「由在空機攔截」、「由緊急升空攔截」及「由防空飛彈鎖定跟監」等方式進行不同的單獨或複數組合與以應處。

● **掌握中共軍事動態的先機以及詮釋的主動權及話語權**

臺美雙方宜聯合主動公布共軍在臺海及西太平洋軍事動態，並進一步說明前述活動的意圖，藉此掌握對共軍在臺周邊活動之詮釋權及話語權，以向國際社會傳達中共片面改變區域秩序之作為。

壹、前言

美國總統大選結果初期混沌未明，拜登（Joe Biden）預告當選，川普總統拒絕敗選並訴諸司法。在喬治亞州及亞利桑那州等搖擺州重新驗票完成，確認拜登贏得該州選舉人票後，拜登勝選之局方才逐漸明朗，但川普陣營仍未公開接受敗選事實。雖然依據美國聯邦憲政慣例，美國總統選舉人應履行其在總統大選第一階段各州選民投票時即明確表態未來在第二階段選舉人投票時會將選舉人票投給哪位總統候選人之投票意向，但聯邦亦無法律約束選舉人不可改變其承諾將選舉人票投給其它總統候選人。再者，美國新任參眾兩院於 2021 年 1 月 6 日將舉行第一次聯席會議，進行總統選舉人投票之計票作業，並且由擔任參議院議長之現任副總統彭斯（Mike Pence）宣布第 46 任總統與副總統當選人。屆時倘若有參眾議員對選舉結果提出質疑並且出示重要具體事證，便可能阻礙新任總統副總統人選之宣布。依據美國聯邦憲政規範，倘若新任總統副總統無法在 1 月 6 日順利產生，將由國會進行投票，由眾議院投票選出新任總統、參議院選出副總統，如此就能因為參議兩院分由不同政黨掌握出數席次的情況下出現總統副總統分屬不同政黨，例如拜登與彭斯之特殊組合。

在美國總統大選最終結果和川普總統在剩餘兩個月任期內是否對中共採取更為強硬行動皆屬未明之際，中共明顯選擇避險，以靜候下一屆美國總統最終結果，作為眼前之對美政策主軸。因此即便中共前國臺辦副主任王在希 11 月 7 日在北京《人民政協報》發表「以戰促和、以武促統解決臺灣問題」文章，主張「和平統一解決臺灣問題機會已失，必須採取『北平模式』以武迫統」。中共國臺辦主任劉結一在北京紀念「馬習會」五週年座談會上仍明白指出「和平統一」是解決臺灣問題的最佳方式；中共海協會副會長孫亞夫也在「國家統一與民族復興」研討會中強調此時中共「要冷靜，要有戰略定力」；中共鷹派喉舌胡錫進更罕見表達憂心中共此刻成為川普選戰「出氣包」，呼籲此時中共「不要刺激川普」。

另一方面，由於中共在美國總統大選前針對美臺關係日趨密切發展，其反制行動之基本方針已成形，針對「臺獨」為「堅決遏制、迎

頭痛擊」，針對外部勢力為「高度警惕、堅決抵制」；倘若川普總統在本任剩餘任期中進一步提升美臺關係，包括「派遣聯邦政府部長級官員訪臺」、「美軍機艦逼近「中國」大陸沿岸進行抵近偵察」，或「派遣美軍機艦進入臺灣領海領空」等，從中共角度視之極為挑釁之舉動，中共應不會對美國採取報復措施，或對美軍機艦進行直接反制，以避免美「中」直接衝突，而是會以「遏制臺獨活動」之名義，對臺灣採取相對應之軍事壓迫及恫嚇行動，作為對於美臺關係提升之報復。

展望 2021 年拜登就任美國總統後之美「中」臺新局，川普總統四年任期對「中」強硬政策形塑出之「川普主義」應會逐漸退潮。但民主黨對「中」政策上傳統奉行之「季辛吉學派」在受到「川普主義」浪潮衝擊下，亦不可能完全捲土重來。拜登政府在國際事務上將採取多邊主義模式與各國密切合作以解決問題，在對「中」政策上亦可能逐步由川普政府的以軍事及貿易手段強硬施壓，轉而採取政、經、軍、社軟硬兩手全方位互動，以期一方面降低美「中」關係之緊張程度，另一方面逼迫中共放棄改變現狀之擴張意圖，接受並遵守既有之國際社會規範。

貳、美國新政府上任對我國防政策之意涵

一、前言

近期美國大選選後之發展基本上已大勢底定，多數國家預判民主黨總統副總統候選人拜登與賀錦麗（Kamala Devi Harris）可確認將於明（2021）年 1 月入主白宮。就競選期間雙方陣營的政策宣示，可以預測拜登團隊就任後，其全球之外交國防政策將與川普政府的政策大不相同，因此對我國目前各項政策之推動勢必產生相當之影響。本文僅就我國在國防政策方面，因應美國民主黨新政府就任後可能的兩岸政策提出建議，以追求雙方更緊密之合作，強化自我防衛能力，創造臺美雙贏。

二、拜登陣營兩岸政策立場

拜登擁有擔任兩任副總統以及 40 年參議院外交關係委員會的經驗，可以說是民主黨外交事務最有經驗的政治人物。在拜登參院的紀錄中可以看出他一貫支持「一中政策」與《臺灣關係法》，但在 1999 年眾院通過《臺灣關係加強法案》時，拜登則表達反對，最後該法案在參議院中未能進入議程。2001 年拜登抨擊小布希的竭盡全力協助臺灣自我防衛（...whatever it took to help Taiwan to defend herself）的臺灣政策，強調美國應該採取戰略模糊的兩岸政策，保留軍事介入兩岸的權力但不說明。在擔任副總統期間拜登是歐巴馬總統最主要的外交事務代理人，曾有相當多與中共領導人會談之經驗，包含習近平。歐巴馬政府執政期間的「中國」政策，原則上遵循民主黨一貫立場，與「中國」保持接觸（engaging China），促使「中國」成為一個遵行國際規範負責任的利害關係人（responsible stakeholder）。2009 年歐巴馬宣稱美國歡迎一個強大，繁榮及成功的「中國」（The United States welcomes China's rise as a strong, prosperous and successful member of the community of nations），然而隨著「中國」逐漸在國際上展示更為自我與激進（assertive and aggressive）的作為時，歐巴馬政府推出「重返亞太與轉向亞洲策略（Pivot to Asia and Rebalancing Strategy）」。2015 年當習近

平以國家元首身分訪問美國時，歐巴馬則改變口吻改稱美國歡迎一個和平，穩定及繁榮的「中國」（the United States welcomes the rise of a China that is peaceful, stable, prosperous, and a responsible player in global affairs）。這些政策的改變，拜登均參與其中。

簡而言之，拜登在擔任歐巴馬副總統期間，在「中國」政策上協助歐巴馬總統強化與「中國」之交流與合作，即便在人權，南海與軍事議題上雙方仍有歧見，但基本上不偏離接觸與合作的方針，特別是在北韓，伊朗與氣候變遷等議題上，美國希望與「中國」攜手一起合作。兩岸政策上則堅持依「一法三公報」架構，在「一中政策」之下，維持臺灣海峽的和平。

此外，拜登在反對臺灣安全法案時所說的一句話值得我們品味與深思：Taiwan's security, is based on its democracy, its growing interactions with China, and the United States' "abiding commitment to a peaceful resolution of the Taiwan question."

然而在川普政府期間，美國對「中國」的政策逐漸從共和黨的傳統思維，將「中國」視為戰略競爭對手（strategic competitor）改變成為視「中國」為戰略敵手（strategic adversary），在貿易，科技與軍事上進行全方位的對抗，同時積極聯合日本，澳洲與印度建立反中安全同盟，朝向全面與「中國」脫鉤（decoupling China），建立印太地區新冷戰的格局。時至今日已將反中塑造成美國對「中」政策的主流共識。拜登在競選初期（2019年5月），雖然曾經說過「中國人」是好人（good folks），「中國」不是競爭對手，但也強烈批判中共在新疆與香港的作為，其後隨著大選的激化，拜登在候選人的辯論中也直接指稱習近平是惡棍（Thug）。另一值得後續觀察的是在今年民主黨大會提出的新黨章已經將遵守一中政策的字樣刪除，這項發展會對於美國新政府之「中國」政策會產生何種影響不得而知。因此，我們也不能完全放棄拜登的反中共情結不會演變成如川普執政期間相對親臺立場的可能，意即支持對臺軍售及加碼雙方軍事交流等。

三、對我國國防政策之影響

我國防政策長期受美國影響，特別是在建軍方面，自 2000 年以來我國飛彈防禦系統之建立，整合三軍作戰系統的博勝專案，F-16 戰機的性能提升與新購，以及近期 M1A2 主戰車，各種反艦飛彈火箭與 MQ-9 無人機之允售，在在顯示美國隊國軍建軍與現代化向來扮演關鍵性的角色。特別是川普政府任內改變對臺軍售政策，對於具有攻擊大陸本土能力之作戰系統均不吝出售。顯見我國長期與美軍之交流與對話已經展現成效，終能讓華府決策圈對我國未來在軍備上的使用與軍事科技安全的維護感到放心，建立了雙方的互信。然未來拜登政府是否能持續對我國軍售品項鬆綁，我們不宜有太高之期待，主要原因在於拜登仍視「中國」為處理北韓與氣候變遷等議題之合作夥伴，對我軍售難免會先考慮中共可能之反應。

在備戰方面，華盛頓向來關切我國長程精準打擊系統之運用，以及在危機時使用該種武器的指導，由於過去雙方之溝通未見成效，不及建立互信，也直接影響我國過渡型戰機 F-16C/D 的採購。2019 年我國獲得 66 架 F-16C/D Block70 的允售，實際上已經拖延了將近 15 年。這兩年我國「整體防衛作戰構想（ODC）」的成型，已經獲得美國國防與安全人士的普遍認同與信任。ODC 強調近海決戰與灘岸殲敵，對於過去所謂拒敵彼岸源頭打擊的構想也已略過不再著墨，想必是美軍釋懷的主因。在這一立場上相信拜登政府也將樂見的。

四、對我國防政策發展之建議

未來 5 至 10 年將是兩岸關係發展的關鍵時期，近期中共高調紀念「臺灣光復」以及習近平韓戰 70 週年講話等，恐都在進行塑造和平統一可能性已經喪失的全民共識，為可以使用非和平手段解決臺灣問題創造條件鋪平道路。加上 2022 年底到 2023 年初，中共第 20 屆代表大會以及第 14 屆人大會議中，習近平將尋求連任，中共領導班子也將全面或局部換血，倘若中共經濟不見起色，屆時恐造成內部不穩，中共或將決定對我動武以轉移國內危機。對此，我們宜及早因應，做最壞的打算以及最好的準備。同時考量美軍反制中共「拒止及反介

入戰力（A2AD）」屆時尚未成熟，美軍陸戰隊與海軍因應中共在亞太地區之威脅所籌建的戰力，最快也必須到 2030 年方能初具規模。因此在因應此一可能之突發狀況，臺美雙方勢必將緊密合作方能將傷害降至最低。茲建議以下事項供我政府參考，期能發拋磚引玉之效，以激勵更具建設性之具體作為。

- （一）將整體防衛構想之建軍與備戰之指導列入即將出版之四年期國防總檢討之中，並編列適當預算積極推動，以整合全民意識，以及增進臺美雙方之信任。
- （二）深化臺美軍事交流：近年來臺美雙方已經建立從戰略到戰術階層各層級的對話機制，此一機制不會因為政黨輪替而改變，我方應善用此一機制，有效溝通國軍建軍備戰需要美方協助之事項，不論軟硬體均需列出優先等級，並堅持爭取。
- （三）盤整國內民間力量，建立戰時後勤支援體系，以支應國軍發揮持續戰力。

參、美國新政府對中共亞太軍事戰略之影響

一、前言

美國總統大選，隨著賓州和內華達州等搖擺州選舉人票由拜登獲得，渠累計獲得 306 張選舉人票（川普獲得 232 張選舉人票），11 月 23 日，美國密西根州正式認證拜登勝出，美國總務署（General Services Administration）正式通知拜登可以開始進行交接，代表拜登當選美國第 46 任總統。世界各國領導人以不同方式向拜登和賀錦麗表達祝賀。面對美國拜登新政府，世人目光將聚焦於國安團隊及對外政策，目前已知國務卿布林肯（Antony Blinken），國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan），國防部長可能人選達克沃斯（Tamy Duckworth）、佛洛諾伊（Michele Flournoy），擇一出任。上述人選多屬鷹派，將影響拜登政府對中共的政策走向。

二、拜登的對「中」政策

拜登擔任公職時間長達 40 年，在外交政策方面擁有豐富經驗，在渠擔任參議院外交關係委員會主席期間，強調渠為「北約和自由貿易」的支持者，主張美國積極發揮全球領導者的作用。雖然拜登傾向尋求美國國際事務上發揮更傳統的角色，但亦可能採取民主黨對「美國參與國際事務」的態度。換言之，拜登與川普均將「中共的崛起」視為對美國的挑戰，惟雙方對中共的策略上有區別，核心關鍵在於拜登反對川普的單邊遏制、逆全球化的思想，期望透過聯合盟友制衡中共。僅梳理拜登於競選期間，對國防、外交、貿易、科技、人才交流等主張列述如下：

（一）國防

拜登在選舉期間曾指責川普，在國防開支方面根本不考慮財政問題，雖然他並未暗示「當選後將大削減國防開支」，但他將面臨縮減國防開支的壓力。拜登視中共為：「對美國和亞洲、歐洲盟友的最大戰略挑戰」，同時主張執政後將以可承受的代價遏制俄羅斯和中共，國防投資聚焦於技術和創新的智慧

投資，包括網路、太空、無人系統和人工智慧領域，及強化非軍事投資。

（二）外交

歐巴馬執政時期推行多邊外交，加強與歐洲、日本等盟友協調合作，雖多次宣稱「美國歡迎中共崛起」、「美『中』關係是 21 世紀最為重要的雙邊關係」，惟同時又將亞洲作為美國戰略「首要任務」，透過政治、軍事、經濟、外交等多重手段全方位重返亞太，推動「亞太再平衡」戰略，企圖達到遏制新興經濟體，特別是針對中共的快速發展。拜登是歐巴馬的追隨者，任內應該會延續歐巴馬時期外交政策，重返全球化、修復和重構盟友關係、重返亞太，增加美國在亞太地區軍事部署，重振美國亞太主導地位。競選期間，拜登強調；「上任後，將儘快修復與各盟友之間關係，恢復美國在國際間的領導作用，就職後將立即重返「巴黎氣候協定」和「世界衛生組織（WHO）」，重塑美國領導地位。

（三）貿易

拜登曾表示「中共應該對不公平的貿易政策負責」，尤其是補貼、傾銷、匯率操縱、強制技術轉讓和智慧財產權保護等領域。但亦反對川普任內的關稅戰、及美「中」達成的「第一階段貿易協定」。執政後，美「中」經貿摩擦短期應會有所緩和，長期則美國透過聯合盟友、制定國際規則制衡中共。換言之，拜登政府會與盟國進行緊密合作，制定協調一致的方式與中共交往，對中共人權問題將採強硬立場，與中共保持競爭關係外，亦會與中共在某些領域進行接觸與合作。

拜登將持續推動雙邊貿易協定，同時主導多邊貿易框架。換言之，美國將重返「跨太平洋夥伴全面進步協定（CPTPP）」、「跨大西洋貿易與投資夥伴協議（TTIP）」談判，支持「美墨加貿易協定（USMCA）」，推動世界貿易組織進行改革。

（四）科技

美國已意識到中共高科技發展的影響，拜登政府應會聯合其他國家制定行業標準，打壓中共高科技。拜登在競選時曾表示：「不允許「中國」大陸公司在美參與能源、金融服務、通訊等關鍵基礎設施，同時將限制人工智慧、5G等技術的出口」。

（五）人才交流

川普總統任內逮捕或解聘華裔學者，限制各種學術交流，對科學、技術、工程、數學等領域的「中國」大陸留學生不再簽發學生簽證等作為，導致美「中」人才交流停滯。拜登政府應會放寬文化教育、公共衛生等非敏感領域的人才交流項目，惟在科技等敏感領域可能繼續限制或監督。再者，科技公司在川普封鎖「華為公司」供應鏈的行動中，遭受一定程度的損失，科技公司可能對拜登施壓，要求放寬科技領域人才的工作簽證發放、人才交流等。

三、對中共亞太軍事戰略的影響

2019年7月24日，中共對外公布《新時代的中國國防》白皮書，表示新時代軍事戰略方針，堅持「防禦、自衛、後發制人」原則，實行「積極防禦」，堅持「人不犯我、我不犯人，人若犯我、我必犯人」，強調戰略上防禦與戰役戰鬥上進攻相統一。同時，根據國家面臨的安全威脅，做好軍事鬥爭準備，全面提高新時代備戰打仗能力，構建立足防禦、多域統籌、均衡穩定的新時代軍事戰略布局。要求全軍深入貫徹習近平強軍思想與軍事戰略思想，堅持政治建軍、改革強軍、科技興軍、依法治軍，聚焦能打仗，打勝仗，推動機械化、信息化融合發展，加快軍事智慧化發展，構建「中國」特色現代軍事力量體系，完善和發展「中國特色社會主義」軍事制度。白皮書明確指出新時代「中國」國防和軍隊建設的戰略目標：「2020年，基本實現機械化，信息化建設取得重大發展；2035年，基本實現國防和軍隊現代化；2050年前，把人民共軍全面建成世界一流軍隊」。

習近平要求共軍現代化目標與中共國家戰略要求一致，由「強軍夢」實現「中國夢」（包括 2021 年和 2049 年的兩個百年里程碑，以及 2035 的階段目標）。換言之，軍隊現代化建設應與「國家現代化建設同步推進。共軍 2020 年基本實現機械化，信息化建設取得重大發展，要與建黨百年目標「小康社會」相結合。2021 年後，共軍的主要現代化目標將遵循黨的「兩步走」國家發展方針，旨在實現 2049 年的民族偉大復興。2021 年至 2035 年的第一階段，共軍基本實現國防和軍隊現代化，屆時中共將基本達到黨對「偉大的現代社會主義國家」的初步要求。2035 年至 2049 年的第二階段，共軍完成向「世界一流軍隊」的轉型，以支持中共達成國家現代化建設並全面實現「偉大的現代社會主義國家」復興的目標。

2020 年 10 月 29 日「中國」共產黨第十九屆中央委員會第五次全體會議通過：「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標的建議」，其中在「加快國防和軍隊現代化，實現富國和強軍相統一」指出：「貫徹習近平強軍思想，貫徹新時代軍事戰略方針，堅持黨對人民軍隊的絕對領導，堅持政治建軍、改革強軍、科技強軍、人才強軍、依法治軍，加快機械化資訊化智慧化融合發展，全面加強練兵備戰，提高捍衛國家主權、安全、發展利益的戰略能力，確保 2027 年實現建軍百年奮鬥目標」。同時要求：「提高國防和軍隊現代化品質效益」¹及「促進國防實力和經濟實力同步提升」²。

川普執政時期，正是習近平推動軍隊體制改革，中共與美國從貿易戰打到科技戰，軍事上推動「印太戰略」圍堵中共，雖對中共經濟、科技發展造成影響，惟共軍現代化建設仍沿著戰略目標前進。中共在

1 加快軍事理論現代化，與時俱進創新戰爭和戰略指導，健全新時代軍事戰略體系，發展先進作戰理論。加快軍隊組織形態現代化，深化國防和軍隊改革，推進軍事管理革命，加快軍兵種和武警部隊轉型建設，壯大戰略力量和新域新質作戰力量，打造高水準戰略威懾和聯合作戰體系，加強軍事力量聯合訓練、聯合保障、聯合運用。加快軍事人員現代化，貫徹新時代軍事教育方針，完善三位一體新型軍事人才培養體系，鍛造高素質專業化軍事人才方陣。加快武器裝備現代化，聚力國防科技自主創新、原始創新，加速戰略性前沿性顛覆性技術發展，加速武器裝備升級換代和智慧化武器裝備發展。

2 同國家現代化發展相協調，搞好戰略層面籌畫，深化資源要素共用，強化政策制度協調，構建一體化國家戰略體系和能力。推動重點區域、重點領域、新興領域協調發展，集中力量實施國防領域重大工程。優化國防科技工業佈局，加快標準化通用化進程。完善國防動員體系，健全強邊固防機制，強化全民國防教育，鞏固軍政軍民團結。

「十四個五年規劃和 2035 年遠景目標的建議」清楚指出：「確保 2027 年實現建軍百年奮鬥目標」，分析中共「十四五建議」中，有關加快國防和軍隊現代化論述顯示，中共依然維持「經濟與國防並舉」的發展方向，亦未脫離「兩步走」的國家發展方針。惟「國防政策」，刻由「強軍目標穩步推進」向「備戰能力建設」轉變。另「裝備列裝」，亦由「研制定型及小批量建設」向「備戰能力即放量建設」，突顯共軍現代化建設和軍事戰略，未受美「中」對抗而放緩建設腳步。拜登政府執政後，雙方仍將維持「鬥而不破」的局面，對中共亞太軍事戰略推進影響有限，達成國防與軍隊現代化建設目標。

四、結語

習近平期望在 2050 年前，實現「中國夢」及「中華民族偉大復興」，軍隊則達成「強軍夢」及「建成世界一流軍隊」的發展目標。川普政府藉「印太戰略」建構軍事圍堵中共的合作連線，惟川普在國防、外交、貿易、科技等方面採行單邊主義，與中共打貿易戰、科技戰，同時要求友盟國家接受美國要求條件，導致關係不睦。

中共面對美國一波又一波的制裁之際，「新冠狀病毒疫情」從「中國」大陸襲捲全世界，疫情中斷美國經濟發展勢頭，也打亂川普的制裁中共節奏。拜登在競選期間被形塑為「與中共友好、親中」，惟從渠在競選期間對中共的言論，及任命閣員分析，拜登政府仍以美國利益為根本，不論拜登政府是否推出「亞太再平衡 2.0 版」，或是續推「印太戰略」，在地緣政治上不會放棄圍堵中共政策。換言之，不論川普政府或拜登政府均認知「中共的崛起」是美國霸權穩定的挑戰，因此拜登不會放棄圍堵政策，但在操作上會與川普不同，川普期望憑美國一己之力可以改變中共，拜登則主張團結力量大，與友盟合作聯手圍堵中共，並利用國際規範改變中共，讓中共在規範中發展。拜登也好，川普也罷，均體認中共正在快速崛起，已威脅到美國在全球的利益，打壓中共崛起應是兩任政府的共識，惟能否改變中共崛起之勢，仍有待觀察。

肆、中共對臺可能軍事作為

一、前言

2020年11月美國大選結束，雖離正式完全定案還有時間，但許多觀察都認為未來美「中」關係會有所調整，但從日前兩軍在空域與水下的行動來看，戰場經營以及許多軍事作為，都透過軍演或是以暗渡陳倉的方式，逐漸拓展自身的行動自由。雖說自古知兵非好戰，我國不會輕啟戰端，但軍改後的共軍已非昔日吳下阿蒙，北京是否會在內外壓力的交集下，選擇對臺動武？這自然是我軍必須防範的方向。即便當前中共多半以灰色地帶戰略作為騷擾我國的主要手段，¹但我方不能排除行動升級的可能，或是在無任何作為的情形之下，讓共軍逐漸縮減我國的反應時間。戰史上，無論是波斯灣戰爭中的科威特、越戰時的南越政府、贖罪日戰爭中的以色列，都一再說明了「忘戰必危」的道理。

二、對臺軍事作為的基本原則

對共軍而言，首戰即決戰（或首戰即終戰）是其對臺作戰的口號，也是其目標。最早出現在《解放軍報》，²其意涵主要在強調臺海戰事的拖延只會讓國際介入的變數與中共內部情勢的變化增加，因此時間就是影響臺海戰事的關鍵。

孫子兵法說過：「不戰而屈人之兵，善之善者也」、「上兵伐謀，其次伐交，其次伐兵，其下攻城」。³中共對臺作戰首先當然是期望能不用直接動用武力，便能統一臺灣。但若「和平統一」難以在短期達成，如何在不動用大規模兵力的情況之下來威懾臺灣，這便是可能的選項。這或許也是共軍當前積極運用灰色地帶戰略，期望藉此經營戰場（如對於水下環境的掌握、我國情監偵系統死角的掌握）並同時

1 關於灰色地帶戰略可參考：國防安全研究院，《灰色地帶衝突特輯》（臺北：財團法人國防安全研究院，2020年6月）。

<<https://indsr.org.tw/Download/%E5%9C%8B%E9%98%B2%E6%83%85%E5%8B%A2%E7%89%B9%E5%88%8A-2.pdf>>

2 趙栓龍，〈首戰即決戰與新時期軍事鬥爭準備〉，《共軍報》，1998年8月18日，頁6。轉引自林中斌，《核霸》（臺北：學生書局，1999年），頁21。

3 鈕先鍾，《孫子三論》（臺北：麥田出版社，1996年），頁335。

壓縮我國戰略反應時間，或以消耗戰的方式來拖垮我國部隊後勤保修。若依然無法「以武逼統」，這時便有可能再次升高情勢，開始進行海空封鎖，甚至嘗試對我國外島實施圍困或封鎖，或以「圍點打援」的方式套用在我國離島（如太平島、東沙島）。若上述的作為依然無法完成其目標，才會進行對本島的攻擊。

在上述的想定中，北京在威懾階段雖會集結兵力，但仍然希望能夠在有限動武的模式之下完成統一，是否能達成會與我國的民意有關。民眾是否有足夠的抗敵意志支持國軍？，這也是為何近期中共會利用各種「代理人」或不實訊息與輿論戰、認知戰的方式分化我國，讓共軍在有限動武的情況之下，便能輕易的利用我國內部矛盾所造成的分裂，在第一擊後立即鼓吹投降，達成首戰即決戰的目的。因此首戰即決戰的關鍵不是在於國軍的戰力，而是在於後方的民眾是否願意對抗中共，國軍是服從憲法體系的國家軍隊，但若無後方民眾的支持，自然無抗敵的可能，這也與中共可能會運用的「以戰逼和」模式類似。攻臺首選自然是不戰而屈人之兵，其次則會希望不用大張旗鼓，但以灰色地帶戰略或小規模的軍事行動，輔以軟硬兩手策略在心理上威懾懼怕臺海戰爭的部分臺灣政治人物和民眾，並進而在臺灣內部對民進黨政府形成壓力，同時讓臺灣社會放棄在軍事上和中共對抗，這就是中共當前的主要戰略。⁴

三、對臺可能方案

（一）和統！？

雖說對臺作戰是其中一個想定，但也代表和平統一也是一個選項，特別是相較於中共鷹派學者的發言，真正在學術界的聲音其實並未放棄和統的可能。事實上，中共也一直在調整對臺政策，從「三中一青」到「一代一線」，以及各省地方的對臺交流政策，都說明了武統之外的其他可能。⁵

4 吳明杰，〈共軍奪台「首戰即終戰」？台灣軍民抗敵意志是關鍵〉，《聯合新聞網》，2020年08月17日<<https://opinion.udn.com/opinion/story/120906/4787663>>。

5 最具代表的就是中共大陸廈門大學資深學者陳孔立對李毅的批評。詳見：〈和統不變 陸泰斗

當前為何在媒體間普遍看到武力犯臺的說法？有可能的原因除了一般常見到的軟硬兩手策略應用之外，也與習近平的政策有關。自中共「十九大」後，中共政府開始出現回歸組織任務工作的型態。過去中共所提的「全國一盤棋」，卻經常在具體實作上出現爭功諉過的問題，這也出現在對臺政策上。但在「十九大」後，各單位開始回歸其本務，對共軍而言對臺作戰就是其主要任務，統戰與和平互動是中共國臺辦、統戰部與其他單位的工作。軍方的研究是要圍繞在作戰與武力解放的本務。此種回歸組織任務的方式，可能是當前中共對臺的基本運作模式。

（二）不戰而屈人之兵

需注意的是，中共對我之威脅雖然不一定會採取武力直接攻擊，但許多的威懾是依據共軍的實力作為後盾所採取的「超軍事手段」，其中最常出現在臺海的就是近期經常出現的「灰色地帶」戰術。灰色地帶戰略除了透過低強度的軍事運用外，也應用其他次軍事組織（或是具有公務身分的組織）作為逼近週邊國家的利器。

在此階段，共軍的軍事手段，雖然仍有所克制並無開火，但這些行為最主要的目的，除了宣示主權之外，透過平時密集的行動來進行戰場經營。此外，此類作法也會結合其他非軍事管道對臺包圍，如在外交領域，除持續在國際組織打壓我國之外，也會利用「三戰」以及其他國際手段來對臺。如在 2020 年 10 月中旬，中共利用香港飛航情報區阻擾我國對東沙島的運補，或是利用海上民兵或海警船來圍困我國離外島，以及運用快慢機種、有人無人載具的混搭都可以達到騷擾我國的目的。

（三）小戰而屈人之兵

若上述依然無法達到脅迫我國的目的，共軍有可能會升高情勢，以製造「低強度衝突」的軍事手法，期望達到「以戰逼統」的目的

學者一鏈定音 >，《旺報》，2020 年 07 月 23 日
<<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200723000137-261701?chdtv>>。

的。在此階段，共軍較有可能以圍困我國外離島，甚至直接以優勢兵火力佔領島嶼，或是藉由演習圍困島嶼（上一想定主要是著重在非共軍的其他武裝力量，此階段是直接以共軍實力來威脅），以威懾的方式來脅迫我國。威懾與嚇阻有極大的差異，威懾是透過有限度的軍事行動來迫使對方順從己方行動，如 1996 年臺海飛彈危機便是明顯的例子。⁶

（四）封鎖

若依然無法逼迫我國，北京有可能會再升級手段，以海空封鎖的方式切斷我國海上交通線（SLOC）。我國係海島國家，許多重要能源與經濟仰賴貿易，特別是當前數位金融與電子商務的應用，都仰賴穩定的能源供應。在缺電的情形之下，我國是否還能保有抗敵意志？社會民心的穩固是否依然支持國軍，這些都是值得思考的方向。固然在敵軍封鎖之下，我國可能會嘗試反封鎖作戰，倘若至此，也代表全面戰爭的開打。這又是另一層面的議題了。

四、結語

毛澤東曾說「不打無準備之仗，不打無把握之仗」因此，如何讓北京無法下達開戰決心，便是避免臺海戰爭的首要目標，這也是我國建軍與全民國防的目標。我國防安全上若能具備打不下來的意志、打不過來的戰略，最後則是建構打不起來的環境，才能先立於不敗之地。打不起來的環境除了兩岸的互動協商之外，更需要的是打不下來的意志與打不過來的建軍，這也是營造打不起來環境的前提。畢竟若無國防實力作為後盾，只會讓對手更有把握能在短時間內結束戰爭。若將安全確立在兩岸關係的穩定，而無足夠的實力自然不可能有效嚇阻對手，只將和平寄望在對方的行動，如此的和平並不等於安全，是本末倒置的思維。如同墨子在應對其弟子禽滑厘所問小國的防守之道時，便說：「我城池修，守器具，樵粟足，上下相親，又得四鄰諸侯

⁶ 關於威懾的定義可參考：陳崇北、壽曉松、梁曉秋，《威懾戰略》（北京：軍事科學出版社，1989年）。趙錫君，《懾戰：導彈威懾縱橫談》（北京：國防大學出版社，2003年）。

之救，此所以持也。且守者雖善，而君不用之，則猶若不可以守也。若君用之守者，又必能乎守者，不能而君用之，則猶若不可以守也。然則守者必善而君尊用之，然後可以守也。」⁷其中第一點就提到城池與器具就是備戰防禦，而上下相親便是國內的團結，得四鄰諸侯就是外交互動，這些都是能形成有效嚇阻的條件。

⁷ 墨翟及其門徒，〈備城門〉，《墨子》，《中共哲學書電子化計劃》，
<<https://ctext.org/mozi/fortification-of-the-city-gate/zh>>。

伍、對我安全環境之意涵

一、前言

經過幾個禮拜的餘波蕩漾，2020 年美國總統大選最近應該算是有相對較為明朗的結果，而挑戰的民主黨候選人拜登則被媒體視為「推定當選人」。也因此，國際媒體與政治觀察家開始討論有關拜登新政府的「印太政策」、「對中政策」、以及負責該政策推動的國安團隊人選。的確，在討論以上議題之餘，不論是北京或是臺北，都十分關心美國在這些方面的發展。展望 2021 年的臺海安全環境與情勢，其可以從以下兩點作為觀察的開始，同時也是在美國「印太政策」的脈絡裡進行觀察。(1)2021 年的臺海安全環境是 2021 年美國對「中」政策與美國應對變動之印太區域秩序當中極重要的一部份。(2)觀察 2021 年的臺海安全環境變化必須同時關注美國新政府對既有的印太戰略之態度是否出現變化。

二、觀察 2021 年臺海安全的幾項重點

本文認為，觀察 2021 年的臺海安全有以下兩大部分，以及每個部分當中所涵蓋的若干問題。

(1)2021 年的臺海安全環境是 2021 年美國對「中」政策與作為極為重要的一部份，而 2021 年美國的對「中」政策與作為則是美國面對與處理變動之印太區域秩序當中最重要的一部份。而在臺海議題上，其對北京、華盛頓、與臺北則又分別具有若干的挑戰。對北京而言，2020 年中共已做出大量的戰機逾越海峽中線以及侵入我國西南防空識別區的「繞臺」與「擾臺」動作。若是如此，2021 年北京是否會在此一基礎之上加大對臺的軍事侵擾與恫嚇？若是，其型態模式會是什麼？或是北京會延續 2020 年的作法，繼續以戰機進行「繞臺」與「擾臺」？或是北京會降低或取消戰機「繞臺」與「擾臺」的方式，但卻改採其他的方式對臺進行軍事侵擾與恫嚇？對華盛頓而言，2020 年美國固然持續

地以「軍事展現」(military presence)的方式讓美機與美艦在臺灣海峽出現，然其效果恐怕十分有限，因為此舉並無法阻止北京持續地進行戰機擾臺。因此，2021年美國必須在2020年的基礎與經驗裡，思索如何回應上述北京可能在臺海出現的軍事動作、威脅、挑釁。對臺北而言，臺北所面臨的課題與華盛頓極為相似，旨在如何回應上述北京未來可能在臺海出現的軍事動作，而本質上臺北所面臨的衝擊與挑戰又比華盛頓更直接，反應時間更為緊迫。

(2) 觀察 2021 年的臺海安全環境變化必須關注美國新政府在既有的印太戰略裡是否出現變化。這當中觀察的重點包括：川普政府的印太戰略是會被延續或是中斷？若是延續，則拜登政府是否會加大對「中國」的對抗？或力度只是與川普政府相仿？又或拜登政府是否會以不同的方式對「中國」進行制衡？例如重新回到與同盟、夥伴國家的合作，而非川普政府所側重的單邊主義形式；例如重新回到世界衛生組織與重新加入巴黎氣候變遷協定，為了試圖找回美國過往的世界領袖地位而展開與「中國」在國際組織中的影響力競逐；例如不會全面性地與「中國」進行對抗，而會在若干領域（全球氣候變遷與公共衛生等）尋求與北京合作。若是沒有被延續，則美國會採取什麼樣的戰略以應對「中國」的挑戰？或是美國有可能走向「戰略退縮」(strategic retrenchment)？

三、臺灣因應臺海安全情勢的作為

為了因應 2021 年臺灣海峽的安全情勢，本文認為臺灣應該努力的有以下幾點：

(一) 臺美軍事合作共同應共軍軍機「繞臺」與「擾臺」

有關 2021 年臺海的安全情勢，本文認為如何有效反制當前共軍軍機「繞臺」與「擾臺」的問題實為當務之急。本文建議我國政

府可以採取以下作法：首先，臺灣（國防部）與美國（以美國在臺協會名義，如果為了降低政治與軍事敏感性）雙方聯合公佈共軍軍機艦逾越海峽中線與入侵臺灣防空識別區的作為。其次，再以國軍機艦搭配美軍機艦，一前一後或一後一前的方式巡弋海峽中線附近，抑或是一方沿海峽中線以西（近中線），另一方沿海峽中線以東（近中線），由南向北或由北向南進行巡弋，抑或是針對共軍軍機艦所走過的航線軌跡，國軍機艦搭配美軍機艦，一前一後或一後一前地在走過一遍。如此逐漸增加此操作的次數與頻率，同時向外予以公開。

這樣的操作方式有兩個意義：(1)向北京傳達「既是軍事也是政治」的訊號，即臺灣與美國在軍事上與政治上具有充分的共同立場與合作，雙方共同向北京展現他們反對具有改變臺海現狀的軍事動作。(2)國軍機艦搭配美軍機艦的戰術性共飛（伴飛）與共航（伴航）（co-fly and co-sail）是「友軍型態」的戰術性作為，不同於國軍機艦與共軍軍機艦的跟飛與跟航，是屬於「敵軍型態」的戰術性作為。此外，國軍與美軍可建立「週期不等的海空相遇」。所謂的「週期不等」（有時一週一次，有時一週兩次，有時兩週一次等等）乃是不為共軍掌握臺美雙方戰術合作的「規律性」；所謂的「海空相遇」係指前述國軍與美軍機艦在空中與海上「友軍型態」的戰術性共飛與共航。對此，本文再次強調，臺美雙方應該尋求同步將行動訊息予以公開發佈，以向北京傳遞清楚與強烈的訊息。

（二）以更經濟的方式應對共軍軍機「繞臺」與「擾臺」

根據我國國防部與空軍的統計，截至 2021 年 11 月 21 日為止，共軍軍機入侵我國西南防空識別區已達 310 架次，而我國空軍的後勤維保預算則從 2016 年的新臺幣 94.9 億，增加到 2021 年的新臺幣 159.8 億，採購預算則從 2016 年的新臺幣 92 億增加到 2021 年的新臺幣 106 億。這顯示北京正在對臺實施某種程度的消耗戰，因此臺灣必須運用更經濟的方式以應對目前的情況。

本文建議我空軍可採取各式不同的方式予以處理—就「不進行攔截」、「由在空機攔截」、「由緊急升空攔截」、與「由防空飛彈鎖定跟監」等方式進行不同的單獨或複數組合予以應處，另外再輔以電腦隨機抽樣的方法選擇某一單獨或複數組合予以回應，其目的亦是不讓對方掌握我方的「規律性」。然有幾項原則則是必須留意的：首先，面對只是慢速機或攻擊企圖低的共軍軍機，則我方亦採取相對低成本的方式以為應對（例如「在空機攔截」與「防空飛彈鎖定跟監」）；面對快速機或攻擊企圖高的共軍軍機，則我方採取相對高成本的方式以為應對（例如「在空機攔截」與「緊急升空攔截」）。其次，面對數量多的大批次共軍軍機，則我方採取相對高成本的方式以為應對（例如「在空機攔截」、「緊急升空攔截」、與「防空飛彈鎖定跟監」）。

（三）掌握中共軍事動態的先機以及詮釋的主動權與話語權

臺美雙方聯合主動公布中共在臺灣海峽與西太平洋的軍事動態，掌握中共軍事動態的先機以及詮釋其行動的主動權與話語權。仿效近期中共的「南海戰略態勢感知計畫」(South China Sea Strategic Situation Probing Initiative, SCSPI) 的作法，主動公布並說明共軍在臺灣海峽與西太平洋的軍事動態與意圖，藉由掌握中共軍事動態的先機以及詮釋的主動權與話語權，向國際社會傳遞中共單方面藉由軍事力量改變區域秩序的作為。

（四）強化與美國新政府國安團隊的戰略溝通（strategic communication）

臺灣必須保持、加強與美國及國際社會進行戰略溝通。不論美國是採取「戰略模糊」或是「戰略清晰」，美臺之間應該要有充分的戰略互信與合作。當美國是採戰略模糊的時候，臺灣應該極力說服美國往戰略清晰移動；當美國是呈現戰略清晰的時候，臺灣應該極力說服美方固守戰略清晰。持續的戰略溝通具有以下幾個意義：一則讓美國意識到臺灣並非只是想依賴美國免費的軍事援

助與協防，而是臺灣有強烈自我防衛的決心及行動；二則幫助美國更加精確地計算其協防臺灣的可能成本，並且是讓美方所必須承擔的成本與風險越低；三則促成美臺共同合作以捍衛臺海和平，因為美臺雙方的合作將比只有任何一方的獨行更具強大的嚇阻作用。

四、結語

在美國新舊政府隱約出現交替之際，原先臺灣所擔憂之新政府的抗「中」態度與對臺政策可能有所生變，拜登政府會出現與川普政府大相徑庭的政策轉彎，目前總體來看依然是有利於臺灣。臺灣應該把握在川普執政下所奠立的基礎，積極與美國新政府進行溝通與對話，希冀在美國新政府的「印太政策」與「對中政策」當中，穩固並擴大臺美雙方的共同利益。而本文亦認為，在華盛頓與臺北同樣面臨來自北京日益嚴峻的軍事挑戰與威脅，兩者在抗衡中共軍事威脅上可謂具有「極極高度」的共同利益。然而，美臺雙方卻在共同嚇阻中共武力犯臺上出現不完全一致的奇怪現象——華盛頓認為臺北展現自我防衛的決心不足，臺北則對華盛頓是否會出兵協防感到存疑。問題關鍵是雙方為何不往正面的態度來看待彼此？換言之，臺北必須展現強烈且具體的自我防衛決心與實力，而華盛頓應該明確實踐其對臺灣安全的承諾與協防。這是美臺雙方因應「中國」最新軍事威脅應該努力的戰略溝通目標。

陸、結語

拜登就任第 46 任美國總統後，就臺灣問題在國家主權層面應會回歸戰略模糊政策，但在臺海軍事安全層面則會走向戰略清晰。主因在於美「中」兩國軍事實力日趨接近，美國必將逐漸失去在第一島鏈內側水域對共軍之絕對軍事優勢，必須改以戰略清晰政策明確劃設美國在臺海安全問題上之紅線，並以此為基礎持續對臺軍售現代化武器，以嚇阻中共武力犯臺。

拜登在長達半世紀的從政生涯中，作為堅定的民主黨員，其對「中國」政策思維呈現出典型民主黨傳統之季辛吉路線。季辛吉路線以建立美「中」兩國正常關係為主軸，臺灣問題則是依附於此主軸之下，形成「兩大一小」之三角架構。民主黨在兩岸問題尤其是臺灣主權地位問題一貫採取模糊戰略，以不挑戰中共「一中原則」為前提。但此模糊戰略並非立場模糊，而是在不挑釁中共對臺主權主張的前提下，提供臺灣必要的支持。雖然目前美國社會抗「中」氛圍濃厚，但拜登就任後應會停止在軍事、經貿等領域進一步壓迫中共的行動，展開對中共的談判協商。對中共而言，只要能夠和拜登政府就美「中」兩國關係恢復協商對話，即存在改善美「中」關係之機會，因此必然對開展美「中」兩國對話協商抱持積極正面態度，換言之，拜登上任後美「中」兩國應該會逐步恢復對話協商管控分歧，即便協商進度由於共和黨在國會之影響力可能較預期緩慢，但最終拜登政府應會回到過去民主黨之對「中」交往政策，在對臺灣主權問題上回歸以往之戰略模糊。

與此同時，拜登就任後在臺海軍事安全問題上，則應會逐漸趨向戰略清晰，主因在於中共軍事力量在歷經 30 多年現代化工程後，其向境外投射海空作戰力量之能力日趨強化，不僅可覆蓋「中國」大陸周邊海域，甚至具備向第一島鏈以東之西太平洋投射部分作戰力量之能力。共軍境外海空現代化作戰力量漸趨成熟使得美軍兵力要投射至第一島鏈周邊海域及「中國」大陸沿海，變得愈趨困難與不安全。美軍雖然在整體作戰力量上相對於共軍仍具絕對優勢，但是在愈接近「中國」大陸之戰場空間，尤其是第一島鏈內側距離「中國」大陸沿

岸 400 公里以內之黃海、東海、臺海以及南海北部海域，共軍已能夠憑藉各類陸基型防空、制海導彈及戰機，以及大量中小噸位機動靈活適合近岸作戰之海軍艦艇，取得濱海水域之海空優勢。這也讓美軍機艦進入第一島鏈內側水域所冒之風險趨高。

因此在美「中」兩國軍事實力日趨接近之下，美國必將逐漸失去在第一島鏈內側水域對共軍之軍事優勢，在嚇阻中共當局採取軍事手段解決臺灣問題上，將逐漸無法維持傳統之戰略模糊策略。在美「中」建交，美臺之間不再有共同防禦條約後，美國對待臺海安全問題即採取戰略模糊，不明確承諾當中共武力犯臺時，美國是否會軍事介入派出軍隊援助臺灣抵抗共軍侵略。美國之所以能夠採取戰略模糊作為嚇阻中共武力犯臺之策略，是憑藉美國軍隊作戰實力遠在共軍之上，尤其在臺海防衛作戰所需之海空作戰中，美國擁有全球最先進之海空軍作戰兵力，共軍則是長期處於以陸軍地面作戰兵力為主之部隊，在美軍掌握絕對制海制空權下，共軍根本無法跨越臺灣海峽登陸臺灣作戰。因此美國根本無需明白警告中共若武力犯臺美國一定會軍事介入，藉由迷霧一般的戰略模糊，讓中共當局無法確認美國的真實意向，在畏懼美軍現代化作戰能力遠在共軍之上和擔憂美軍有可能援臺之考量下，不冒然對臺採取軍事行動，以和平手段達成兩岸統一之目的，成為中共要解決臺灣問題之最佳也是唯一可行方案。

在共軍對近海逐漸具備投射海空作戰兵力之能力後，對美軍進入臺海南海等戰場構成安全威脅，且在共軍具備地緣優勢之戰場空間如臺海及南海北部，美「中」兩國軍事作戰力量差距逐漸縮小，美國對中共在此等區域用兵之軍事嚇阻能力逐漸縮減，若繼續採取戰略模糊，不但無法嚇阻中共擴張企圖，更可能讓中共誤判美國之意志與決心，進而採取了軍事冒進行動。因此美國必須改以戰略清晰政策明確劃設美國在臺海安全問題上之紅線，並以此為基礎持續對臺軍售現代化武器，以嚇阻中共武力犯臺。

中共「十九屆五中全會」公報就兩岸關係僅提「推進兩岸關係和平發展和祖國統一」15 字，未再贅言。此言簡意賅並非意味兩岸嫌隙就此煙消雲散，而係中共因應美國總統大選後之美「中」、美臺關

係可能變化，預留對臺政策操作空間。五中全會公報公布於美國總統大選前，尚不知川普或拜登誰能夠當選下一任總統，拜登和川普對「中」政策連帶影響其對臺政策，故在美國尚未選出下一任總統之前，中共在五中全會公報所列有關臺灣者，自然只有「和平發展」和「祖國統一」兩句了。但此也呈現出中共已保留美國大選無論誰勝誰敗，北京當局皆能夠靈活調整因應之空間。

【亞太政策報告系列】

No. 109001 「新冠肺炎」疫情對兩岸及全球經濟影響及我因應之道

No. 109002 「新冠肺炎」疫情下中共黨政情勢觀察

No. 109003 疫情國際擴散與經濟危機衝擊下中共外交動向

No. 109004 中共援助國際疫情成效及西方「究責」問題動向研析

No. 109005 當前東北亞情勢及其對區域穩定之影響

No. 109006 中共「兩會」後社會政策及社會穩定動態觀察

No. 109007 2020 下半年中共對臺可能作為與因應

No. 109008 2021 年臺海安全環境之展望



和平發展

Peace Development

宏觀視野

Macro-Perspective

政策導向

Policy-Orientation

10087臺北市中正區汀州路三段60巷1號

No. 1, Lane 60, Sec. 3, Tingzhou Rd., Zhongzheng Dist., Taipei City, 10087, Taiwan, R.O.C.

TEL : 886-2-2362-6599 FAX : 886-2-2362-8363

WEB : <http://www.faps.org.tw>