

飛彈時代台灣安全的兩難——嚇阻或防禦為主？

陳世民

台灣大學政治學系副教授

摘要

「嚇阻」與「防禦」何者應優先著重，及較能有效因應中國以飛彈為主的威脅，乃近十年來台灣安全政策上持續的爭論。2000年陳水扁上任後，將原本「防衛固守、有效嚇阻」的戰略改為「有效嚇阻、防衛固守」，「嚇阻」思維顯然是扁政府的優先考量。然而，維持以中國武力為主的「嚇阻」目標，是否能達到「有效嚇阻」？而此方式顯然是將其嚇阻之成功寄托於美國的軍力介入，然而在中國二代核武威脅美國本土之能力快速提昇下，是否會中立化美國對台的安全承諾？美國發展的飛彈防禦足以維繫此安全承諾的可信度嗎？若否，則台灣是否應建構以中國大城市「價值」目標為主的嚇阻力量？這均在此時期引起不少爭議。

2008年馬英九上任後，又改回「防衛固守、有效嚇阻」的戰略，提出「守勢國防」之政策，希望建構「固若磐石」的國防力量。此一強調「防禦」的政策主張應以防禦性武器為主，尋求國土上的「防禦優勢」，以降低彼此的威脅感，並藉由「信心建立措施」建立起彼此的相互信任。然而面對一個不願放棄使用武力且不斷提昇其攻擊性武力的中國，以致近年來台海軍力逐漸失衡下，此戰略能否提供日益處於弱勢的台灣足夠的安全保障呢？「嚇阻」與「防禦」何者應優先著重，均有其利弊得失，這亦是台灣安全政策上的兩難選擇。馬政府的「守勢國防」乃奠基於其兩岸和解政策，然而，台灣未來如果堅持自己要有決定自身前途的權利，則可能終將須發展一「有效的獨立嚇阻能力」。

關鍵詞：台灣安全、台灣軍事戰略、有效嚇阻、守勢國防、美國對台安全承諾

壹、前言

「嚇阻」與「防禦」何者應優先著重，及較能有效因應中國以飛彈為主的威脅，乃近十年來台灣安全政策上持續的爭論。2000年陳水扁上任後，將原本「防衛固守、有效嚇阻」的戰略改為「有效嚇阻、防衛固守」，「嚇阻」思維顯然是扁政府的優先考量。然而，維持以中國武力為主的「嚇阻」目標，是否能達到「有效嚇阻」？而此方式顯然是將其嚇阻之成功寄托於美國的軍力介入，然而在中國第二代核飛彈威脅美國本土之能力快速提昇下，是否會中立化美國對台的安全承諾？美國發展的飛彈防禦足以維繫此安全承諾的可信度嗎？若否，則台灣是否應建構以中國大城市「價值」目標為主的嚇阻力量？這均在此時期引起不少爭議。

2008年馬英九上任後，又改回「防衛固守、有效嚇阻」的戰略，提出「守勢國防」之政策，希望建構「固若磐石」的國防力量。此一強調「防禦」的國防政策主張應以防禦性武器為主，尋求國土上的「防禦優勢」，以求降低彼此的威脅感，並藉由「信心建立措施」建立起彼此的相互信任感，以避免現實主義「最壞情境分析」所易導致的「安全兩難困境」。然而面對一個不願放棄使用武力且不斷提昇其攻擊性武力的中國，以致近年來台海軍力逐漸失衡下，此戰略能否提供日益處於弱勢的台灣足夠的安全保障呢？本文將探討近十年來台灣安全政策上的此一爭論。

貳、核武及飛彈強權威脅下的台灣安全處境

即使尋求兩岸和解的馬英九上任，仍持續視中共為台灣之威脅¹。中共目前可說是亞洲近代歷史上最大規模的攻擊性軍力的建軍行動，對我國及東亞區域安全的影響日益加劇。中共對台之軍事戰略已逐漸放棄過去尋

¹ 馬總統認為：中國是仍是一威脅，但亦是機會，我們應尋求將威脅極小化，將機會極大化。

求武力登陸台灣並加以佔領的方式，而改採脅迫性戰略（coercion），亦即強調迫使台北早日投降而不須登陸的作戰方式。此一戰略成功的關鍵在於中共須有足夠的「不對稱作戰」能力，以遲滯美國的干預，使之來不及在台北投降前介入台海衝突。

此一可能戰略有兩個面向，一是針對台灣，一是針對美國。就對台方面，中共可能在戰事開打階段，以先發制人，奇襲、欺敵、和震懾效果，迫使台灣很快放棄抵抗。具體方式包括採用資訊戰、空中及飛彈攻擊或海上封鎖。並可能在沒有預警的情況下，藉兩棲或空降等特種部隊，甚至包括在台灣內部的「第五縱隊」，迅速佔領或破壞台灣的幾個重要關鍵設施，以使台灣軍隊失去抵抗能力。另一方面中共亦可能認為台灣若出現新的領導班子，會採取對北京較為有利的政策。因而採取「斷頭策略」，以求一舉消除當時的台灣政治和軍事領導階層。

當然，此一脅迫性作戰方式仍可能無法成功，因此中共可能須隨而尋求軍事登陸佔領台灣。對此一佔領能力，在 2015 年以前，中共仍將遭遇甚多阻礙。然而中共如果成功排除第三國干預，而且北京願意接受渡海侵台所將付出的鉅大政治、經濟、外交和軍事代價，則此一渡海佔領仍有成功的可能性。第二次波灣戰爭在美國「震懾」戰略及「斷頭」策略的運用下，伊拉克的慘敗，可能更加增高中共使用此一「脅迫性」戰略成功的自信。

此一脅迫性戰略之能否成功，其最重要的因素乃在於國際，尤其是美國支持台灣的程度。因此此一戰略的另一重要面向，乃在如何遲滯美國的干預，使美國來不及在台北投降之前介入台海衝突。北京可能會就對台使用武力一事發起宣傳攻勢，並製造出一種國際氣氛以求將之視為是國內內政事務的衝突事件，來阻止國際的中介或干涉。倘若仍無法阻止美國的干預，則中共可能採取「不對稱戰略」，以反制美軍的科技優勢及遲滯美國的干預，尤其是擊敗美國的航空母艦。

在中共至今仍幾乎不公開其戰略及武器之資訊情況下，有關中共是否改採此一脅迫性戰略的最重要證據，便是中共軍力的發展方向。此一發展

是否使台海的軍事平衡逐漸有利於中共，並使美國在東亞的干預能力大受威脅以致難以履行其安全承諾，而此一可能發展是否使中共在未來幾年逐漸獲得一自信，認為能夠成功以武力解決兩岸問題，這均是未來備受爭論與擔憂的議題。

中共對台灣的脅迫性軍力，主要是以目前上千枚部署於對岸的短程飛彈為主，且可能每年增加 50 至 100 枚的部署。對於此一被稱為「世界上最高密度的飛彈威脅」，台灣至今的防禦能力仍非常薄弱。即使日後加入美國的 TMD，是否就足以因應此一威脅，仍甚令人質疑。至於海、空軍方面，目前我方或許仍具質的優勢，但主要是由於俄國軍售而獲致的中共海、空軍的快速現代化，使得此一優勢逐漸減弱。

另一方面，中共脅迫性軍力之發展的另一重要面向，乃在阻絕美國軍事干預的能力的上升及「反介入」戰略。在目前台灣仍乏足夠實力自行抵禦中共的軍事威脅時，美國對台之安全承諾至今仍為我方之國家安全的一關鍵要素。面對近年來台海軍力平衡似乎逐漸對中共有利，一旦中共攻台，若無美國之馳援，台灣恐難自保。2007 年 11 月 28 日國防部長李天羽在立法院備詢時便坦承，每次漢光兵棋推演，如果沒有美軍馳援，國軍與解放軍作戰，國軍最後都戰敗²。尤其是近年來中共向俄國的軍購，很明顯的是為了使美國航空母艦喪失作戰能力，無論是裝置有日炙飛彈的現代級驅逐艦，或是基洛級潛艦。此外，中共足以威脅美國本土遠程核武飛彈的發展亦備受關注，令人擔憂在未來是否會影響美國對台之安全承諾。

台灣目前所面臨的軍事威脅來自一個具有長程核武攻擊能力的中共，其現今約略二十枚足以攻擊美國本土的洲際飛彈的實力，可說是美國對台踐履其安全承諾時的一大顧慮。在 1960、1970 年代中共核武已可威脅美國在亞洲的軍事基地時，由於美國向來十分重視核門檻（nuclear threshold）的象徵意義，因此對美國予其亞洲盟國之安全承諾的「可信度」多少已有

² 李天羽亦言：「但解放軍至少也有百分之六十至七十的戰損，解放軍就算贏也是慘贏。」（王焜華，2007）。

所影響³ (Liu, 1972: 58)。然而到了 1980 年進而逐漸得以威脅到美國本土，並逐漸獲致日益可信的核武報復能力之後⁴，此一影響更形加大，這使美國的亞洲盟邦亦有需要如西歐國家般思考一個問題：當中共與其作戰時，美國是否願用紐約或夏威夷被摧毀的代價，來保護東京、漢城呢？這對在安全上依賴美國甚深的台灣而言，更具意義。最明顯的例子即 1995-96 年的台海飛彈危機時，面對美國派遣兩艘航空母艦至台海，據傳中共負責和美國軍事交流的副總參謀長熊光楷，當時便曾告訴前往北京訪問的美國前國防部官員傅立民 (Charles Freeman)：美國不會在與中共的任何衝突中防衛台灣，因為它「對洛杉磯的關切甚於對台北的關切」。這自然是指中共核武對美國本土的威脅，而此威脅似乎亦為華盛頓所明顯認知到，此段話曾被美國一些官方報告引用，如 1998 年的飛彈威脅評估及 1999 年的『寇克斯報告』(Cox Report) (Central Intelligence Agency, 1998; Cox, 1999: 193)。另外據傳 2002 年 12 月美國國家安全會議顧問萊斯亦曾面告來訪的中共副總參謀長熊光楷：美國無法接受他 1995 年以核武威脅洛杉磯的說法 (王綽中, 2002: 7, 引自 *Washington Times*)。美國對台安全承諾的可信度，多少受中共此一得以攻擊美國本土的核武實力的影響，這實為目前美、中、台安全關係之既定架構⁵。在短期內似乎都難見美國戰略性飛彈防禦成功有效部署之情況下，核子時代盟邦間安全承諾的局限性，實亦是

³ 韓戰及越戰乃明顯的兩個例子，美國在此二次戰爭中，均避免將軍事行動擴大到有核國 (蘇聯、中共) 的領土，即使深知他們對其敵軍之補給有重大作用。

⁴ 中共對自身所擁有的可殘存於敵人第一擊的核武報復能力的自信，最具權威的證據或許是 1983 年 11 月 29 日鄧小平在會見外賓時所提到的一段話：「我們有一點核武器，法國也有一點，這本身就是壓力作用。你有，我也有，你要毀滅我們，你自己也要受到點報復。」(張進喜、王顯存, 1988: 5)。而中共在 1982 年一般視之為「可信的第二擊武器」的潛射導彈 (SLBM) 試射成功後，不論是西方或中共，大多已評估中共之核武已具有可存活性。因此倘若我們認為中共在 1980 年代初，已逐漸擁有或被認知擁有可殘存於敵人第一擊的核武報復能力，這應是可以接受的。此一能力的獲致，使中共脫離其核武發展初期所易遭致敵人對其核武做預先手術攻擊的「誘惑時期」。

⁵ 有關核武影響下的美、中戰略關係，請參見 Roberts (2001)、Lewis (2007)、以及朱明權等人 (2005)。

台灣在思考安全問題時所不應忽略的⁶。

參、民進黨政府時期以「嚇阻」為主的戰略選項

2000年陳水扁上台後的第一份國防白皮書（2002年版），便將之前「防衛固守、有效嚇阻」戰略構想，調整為「有效嚇阻、防衛固守」。此一更為重視「有效嚇阻」戰略的思維及準備，顯然仍是奠基在美軍終將馳援我國之基礎上。然而隨著中共軍力之快速現代化所致對美國威脅的日益加深，及其「反（美軍）介入」戰略之發展下，未來我國能否繼續將國家安全如此高度依賴於美國模糊的安全承諾上呢？這實為未來戰略思維上不容忽視的一議題。而一旦缺乏友邦之軍援下，我國未來「有效嚇阻」戰略應如何獨力因應中共的威脅呢？

對於中共此一飛彈威脅，TMD似乎是民進黨政府時期的主要因應方式。然而目前TMD之軍事效用日益受到質疑，它或許能有效做到「點」

⁶ 過去幾年來對此一兩岸安全關係既定架構造成影響的，主要是來自小布希總統上台後美國安全政策之轉變，它有可能因美國2002年退出『反導彈條約』，並積極研發部署飛彈防禦而有所轉變。長期以來，中共所擁有的約四百枚彈頭的核武，面對美、俄上萬枚彈頭的核武實力，北京之所以仍自認能建構出一支可信的嚇阻能力，主要乃是由於「反導彈條約」的約束，使美、俄本土對彈道飛彈幾乎處於不設防狀態。由於中共目前約20枚能攻擊到美國本土的洲際導彈可能大半被飛彈防禦所抵銷，如此將使中共擔心美國是否將因飛彈防禦的部署，而重新獲致對中共發動「第一擊」的實力，使中共再度須面對其核武發展初期「預先手術式清除其核武」之威脅的可能性，這對中共和美國的戰略關係將造成重大衝擊。中共若要避免此一戰略威脅，似乎只有增加其核武數量一途而已。長期以來大陸具官方色彩的專家學者便多次指出，美國飛彈防禦將使中共增加其核武數量及研發多彈頭導彈，而多項研究亦認為以中共目前的經濟能力及核原料儲量，北京其實可以輕易地二、三倍其核武數量。雖然不少美國學者指出美國即使不部署飛彈防禦，中共亦將繼續其核武現代化。然而中共長期以來的核武發展政策乃重質不重量，倘若因飛彈防禦而改採質量並進的政策，其核武數量的增長對美國予台灣之安全承諾的可信度當然也會造成影響。然而，若美國日後部署飛彈防禦能大幅抵銷中共核武對美本土威脅，這亦能使美在履行其對台之安全承諾時，較不受北京的核訛詐，而有助提昇美對台之安全承諾的可信度。上述中共核武實力繼續現代化，和美「延伸嚇阻」之安全承諾的可信度、飛彈防禦，及不擴散機制之間的關連，未來將如何互動發展及影響東亞戰略格局和兩岸安全關係，實為日後不容忽視的問題。

的保護，如美軍基地，但要達到「面」的保護實為不易(Kim, 2002: 119-220)。TMD 對民進黨政府的重要性似乎主要在於其所提昇的美台安全關係。

然而面對中共此一核武強權，美國會爲了台灣和中共打仗嗎？從近年來北韓核武危機及台灣公投爭議過程中觀察，美國顯然是以其國家利益爲優先考量。從現實主我角度，美國當然不望見到台灣被中國拿去，以致使中國得以進入第二島鏈挑戰其東亞既得利益及海洋霸權，不過美國和中共合作之利益，一旦高過爲了台灣和中共打仗所須損失的利益，美國是有可能犧牲台灣的，回顧過去半世紀的歷史教訓更明顯可見。

美國對台之安全承諾有其可質疑性，可能連美國學者自己都難以相信美國會爲了台灣和中共打仗，但又想不出台灣有何其他能真正有效嚇阻中共的方式。不少美國學者提出台灣或許應思考發展一「有限攻擊能力」來嚇阻中共，而核武或許是一些外國學者認爲唯一能令此一嚇阻真正「有效」的關鍵，因而持續有些外國學者提出台灣未來只要堅持自己要有決定自身前途的權利，則終將發展一「有效的獨立嚇阻能力」。畢竟美國即使難以爲了台灣和中共打仗，但顯然極不願見到台灣被中共拿去，在目前新局勢下是否會默許台灣強化自身的嚇阻實力，以減輕爲了避免台灣被中共拿去所須付出的代價呢？

冷戰時期，台灣多次傳出有意發展核武，當時最大的阻力明顯來自美國，當時中共難以獨力應付蘇聯軍事威脅，以致需要美國的間接保護，因此 1970 年代制定的「一中政策」(One China Policy)之重要前提，即美國不太相信中共有意圖及能力攻打台灣，以致破壞和美國的關係，則台灣當然不需發展核武，以免導致東亞核擴散骨牌效應。然而，目前蘇聯已瓦解，中國周邊環境不存在重大威脅下，其國防預算仍每年二位數的成長。現在美國對中共攻打台灣的能力及意志的評估已大爲提昇，因而須考量爲了台灣和中共開戰的可能。

1988 年張憲義事件美國強力反對台灣發展核武的主因之一，乃在擔心引起東亞核擴散骨牌效應。然而在多年來北韓核武危機之衝擊下，目前東

亞核不擴散機制已日益動搖。倘若 1988 年張憲義事件出現於日後核武化的東北亞，美國是否仍像冷戰時那樣因應？或將改採「以色列模式」，默許台灣強化自身的嚇阻能力，減輕爲了避免台灣被中共拿去所須付出的代價呢？這亦是日後值得持續關注之發展⁷。一旦缺乏友邦之軍援下，我國未來的「有效嚇阻」應如何獨力因應中共的威脅，這實亦是我國未來不容忽略的戰略議題。

台灣「有效嚇阻」戰略之評估與探討

依據中華民國 95 年國防報告書，我國現階段「有效嚇阻」的戰略構想係「建立具備嚇阻效果的防衛戰力，並積極研發、籌建遠距縱深精準打擊戰力，俾能有效瓦解或遲滯敵攻勢的兵火力，使敵人在理性的戰損評估下，放棄任何採取軍事行動的企圖。」因此，顯然中共發動「攻勢的兵火力」乃我國嚇阻軍力之攻擊目標。如此「反武力」（counter-force）目標之戰略是否足以對中共企圖產生「有效嚇阻」？這乃此一戰略最令人質疑之處。

就中共的戰略文化思考，中國人多、地廣，而且人口又不像西方高度集中於大都市，它大約六成人口在農村。此外工業重地亦不如他國之集中，而且其經濟結構較初級，因此在遭毀滅後，其復甦遠較爲快。因此沒有西方那種「牽一髮而動全身」的脆弱性，這些都使中共在面對戰爭之摧毀威力時，有較高的忍受能力。此外，中共紅軍自 1921 年成立以來，歷經二萬五千里長征、抗日、國共內戰等多次重大犧牲、損失與流竄後，仍能加以忍受，並迅速重建，贏得最後勝利。此一革命經驗多少在中共的戰略文化中留下難忘的痕跡，而使其學會如何忍受重大損失，感到只要維持軍、

⁷ 2005 年美國較傾向藍軍的國防部發表的中共軍力報告，明顯刻意提及「由於台灣（傳統防禦能力）難以趕上中共攻擊能力的發展，台灣內部有人認爲若是發展可信之能力威脅中國大都市或高價值目標，如三峽大壩，這將嚇阻中共的攻擊。」這是否有其隱含之意義呢？

政指揮中樞的存在，堅定必勝意志，則勝利就是可能的。這多少影響它對戰爭損害之忍受程度的看法。因此，僅僅配備傳統彈頭，而且目標在打擊中共之軍隊或軍事設施，是否足以使中共感到「難以忍受的損害程度」，而得以被我方「有效嚇阻」？

以台灣之地緣環境思考，台灣地窄人稠，人口及工業高度集中於西部，如此之環境實難承受戰爭之蹂躪。面對一個核武與飛彈強權的威脅，我們實應將戰略思考集中於「戰爭前的嚇阻」階段，採取力求「無戰爭的嚇阻」（deterrence of no war）。憑藉配備傳統彈頭的嚇阻力量，代表採取一種二次世界大戰之前傳統的「抵制性嚇阻」（deterrence by denial），亦即願意在一場長期的相互攻、防戰爭中，藉著實戰（war-fighting）能力，攻擊敵人的軍隊或軍事設施，來尋求贏得戰爭勝利。這是一種邊打邊嚇阻的「戰爭中的嚇阻」（intra-war deterrence），象徵在準備或願意承受一場持久戰爭，然而這顯然不適合於台灣地窄人稠之地緣環境，畢竟即使戰勝了，台灣也成戰爭廢墟了。

法國的「最低嚇阻」（minimum deterrence）或「比例嚇阻」（proportional deterrence）模式，長期以來一直是台灣在思考嚇阻戰略時，經常被提及但也備受爭論的模式。然而如果我們假設未來美國軍援缺乏之可能性是存在的，則法國發展其「獨立嚇阻力量」的經驗便有其參考價值。法國的「比例嚇阻」強調發展足以造成敵人「無法忍受之損害」的威脅的有限度能力，以嚇阻敵人，這乃指破壞敵國數個主要城市。因此著重於發展潛射飛彈，以增進其報復及殘存的第二擊能力。只要發展適量的核武，便足以當做一可靠之嚇阻，因為重要的並非損害大小的絕對量，而是一方所施之嚇阻與另一方所保護事物的價值之間的關係，才是重要的，因此敵國不成比例地遠為強大，彼此所可施予之損害在程度上亦不成比例，但其強大敵國仍無法承受此一損失，而不敢貿然侵略。因此強調殘存的報復能力，且其力量須使侵略者受到不可接受程度的損害。因實力有限，不足以滿足「反武力」目標的需求，因此它採「反城市」（counter-cities）準則。此外，亦不重

視減少本國受損程度的防禦措施，以增強其不惜本國被毀而仍然會報復的「可信度」。所以它強調報復之「自動性」和「立即性」，以增強其嚇阻之「意志能力」。

當然，我國長期以來一再宣示：「我國一貫堅持核生化武器的「五不政策」，絕對不會發展、生產、取得、儲存戰使用核生化武器。」然而為求擁有足以造成中共「無法忍受之損害」的嚇阻能力，顯然擁有但堅不承認的「以色列模式」，或日本的「核武邊緣政策」，或許仍有其參考價值。

目前台灣發展攻擊性獨立嚇阻力量可能遭遇的壓力可能主要來自國內。不同於 1988 年張憲義事件發生時的來自美國。目前台灣應否發展核武之問題，可能主要來自台灣內部之意願與共識之欠缺。自從 2005 年國民黨、親民黨主席相繼訪問中國，會見中共黨總書記胡錦濤，大改對中國共產黨之態度後，大力倡導「兩岸和平架構」，難以想像其會主張發展核武。馬英九總統在 2007 年 11 月公布的國防政策書，便明言「絕不發展核武或大規模毀滅性武器，主張台海非核化，也支持東亞非核化（馬英九，2007）。」至於民進黨，其黨綱中有「非核家園」條款，陳水扁總統時期亦一再公開宣示決不發展核武。不過仍持續有人質疑堅持主張台灣自己要有決定自身前途權利的民進黨，面對中共日增的軍力，在傳統武力無法有效嚇阻，而美國安全承諾又難以完全依賴下，有可能會思考核武嚇阻一途。2007 年 10 月 19 日立委蘇起便言：「根據他對國際事務的觀察與瞭解，推理到最後就是這個結論」（民進黨政府將發展核武）（施曉光、陳詩婷、許紹軒，2007）。

台灣目前缺乏共識的社會，以及能否有一位像戴高樂將軍那樣，擁有高度權威與聲望，並以其堅決之意志，說服法國人民接受如此形同「自殺性嚇阻」的戰略⁸，這些均是影響我國未來是否可能採此嚇阻戰略的變數。

⁸ 在 1960 年代的高度爭論後，法國自 1970 年代以來至今，接受此嚇阻戰略的民意一直高於八成。

肆、馬英九上任後以「防禦」為主的戰略選項

自 2008 年 5 月馬英九先生接任中華民國總統後，其國防政策理念已有相當程度的改變。馬政府提出「守勢國防」之政策，將之前「有效嚇阻，防衛固守」的戰略，更換為「防衛固守，有效嚇阻」，強調建構一個「固若磐石」的國防力量。9 月國防部亦宣布我自行研製的雄二 E 巡弋飛彈不再精進射程，將按「防衛固守」政策指導，來發展「國土防衛」防衛性武器，且不攻擊非軍事目標。凡此皆可看目前我國之國防政策均朝向以「防衛固守」為主的方向發展。然而馬政府上任以來，其奠基於「防衛固守」的「守勢國防」政策似乎仍未明確。從之前美國學者莫瑞（William S. Murray）的文章，所引起的國安會與軍方的爭論，便可明顯看出此一「守勢國防」政策仍處於摸索階段。在上述背景下，如何建構一能有效應付大陸威脅的「守勢國防」政策，已成目前政府研究我國安全的重要議題。

「守勢國防」之理念在西方已有不少之發展，尤其 1980 年代上半葉，因「歐陸飛彈危機」而在西歐出現的反核及和平運動，便是對以「相互保證摧毀」所維持的「恐怖和平」的反彈上，反對以「確保攻勢嚇阻力量」及「強化威脅的可信度」為核心的西方「攻勢國防」政策。在 1980 年代上述背景下，「守勢國防」概念在西歐有相當多的研究成果⁹。「守勢國防」（defensive defense）又稱為「非攻擊性國防」（non-offensive defense）、「非挑釁國防」（no-provocative defense）、或是「另類國防」（alternative defense）（Alternative Defense Commission, 1987），試圖以非攻擊性的國

⁹ 1990 年代初冷戰結束以來，不少人認為 1980 年代在西歐（尤其是在歐安會議的平台上）所發展的一些新的安全理念，如「共同安全」、「守勢國防」、或類似歐安會議的「區域性集體安全體系」，對冷戰的結束做出了相當的貢獻。因而 1990 年代初以來，不少研究希望發展歐洲的此一經驗，以求解決其他區域的安全問題。國內近十幾年便有相當多對「共同安全」、「區域性集體安全體系」及「信心建立措施」的研究。英國一些反核及和平主義的學者，在 1980 年代曾組成「另類國防委員會」（Alternative Defense Commission），並主張英國應單方面廢核。

防姿態，向對方表達沒有進犯的意圖。不過，防禦性國防是要讓對方了解，若膽敢來侵犯，絕對要付出沉重的代價；因此，防禦性國防並非要自我繳械，而是要建立有備無患的國防體系。

然而，「守勢國防」是否足以提供安全保障，自 1980 年代以來便備受爭議，至今亦頂多只在一些中立國或安全無虞的北歐國家，或許有採納其一些想法。1980 年代支持當時和平及反核運動的西歐兩大在野黨：英國工黨及德國社民黨，在野十幾年後在 1996 及 1997 才上台執政，但也仍延續之前「攻擊是最好的防禦」的現實主義安全思維。

馬政府奠基於「防禦」的「固若磐石」國防，如何能有效遏制中共發動戰爭，這的確是近來備受爭論的議題，包括美國學者莫瑞主張的「棄守海空，加強陸軍」，以「防禦」為主的豪豬戰略¹⁰（porcupine strategy）。然而回顧歷史，鮮少有「防禦」得以戰勝「攻擊」的。尤其台灣面對的乃是一個快速在發展攻擊性武器的中國，「守勢國防」若要有效，一個基本前提乃是彼此均採用此政策，以維持「相互防禦優勢」的安全保障。中國雖然近年來倡言「新安全觀」，然而其國防政策仍明顯是「攻勢武器至上」的現實主義思維，更何況北京至今仍不願承諾不對台灣用武。

馬政府的「守勢國防」主要乃奠基於其兩岸和解政策，然而未來兩岸關係若未如北京之意而再度緊張，如何因應「威脅未極小化」的中國軍力呢？而到時候台灣的國防因應能力是否會因「守勢國防」政策之實施而鬆弛呢？這尚待馬政府提出更具說服力的政策細節，以避免上述狀況之出現。

¹⁰ 莫瑞所提的純守勢國防觀點，認為台灣必須要重新思考並設計自己的國防戰略，強調本身做為防衛者的不對稱優勢，尋求拒止中共的戰略目標，而不是要嘗試著摧毀共軍的武器系統。這將能讓台北更有效地嚇阻北京使用武力；能在嚇阻失效時，給予台灣更好的方法來抵抗中共的攻擊；也能給予美國額外的時間來決定介入台海是否合乎其國家利益。參見 Murray（2008）。

伍、結論

「嚇阻」與「防禦」何者應優先著重，及較能有效因應中國以飛彈為主的威脅，乃近十年來台灣安全政策上持續的爭論。何者應優先著重，均有其利弊得失，這亦是台灣安全政策上的兩難選擇。而二者是否得以如過去那樣相輔相成的並用，這亦有其可再探討處。和台灣地緣條件相似的英國，在其 1957 年版的國防白皮書便承認在核子及飛彈時代，「防禦是無用的」。法國的嚇阻戰略甚至認為「防禦」可能會損及嚇阻意志的「可信度」。

馬英九上台兩年多來，面對中國快速成長的攻擊性武力的威脅，其兩岸和解政策對台灣安全引起另一新的關注問題，即美國對台之安全承諾的可能質變。美國官方人士雖然在公開場合均肯定馬總統的兩岸和解政策及其帶來的兩岸關係和緩，然而美國一直有些學者或退休官員對此一發展感到擔憂，甚至主張美國應及早準備，及思考『台灣關係法』中的對台安全承諾是否該做調整。2009 年 1 月，曾在美國政府服務 33 年的喬治城大學教授沙特（Robert Sutter）曾指出「他個人支持馬總統的兩岸政策，也希望行得通，但這仍是片面善意，馬總統在外交、經濟與國防各方面的讓步，更確認了中國的全面主導權，形成不對稱的賽局，未來兩岸關係發展未必符合美國利益，甚至有可能出現最壞的狀況。台灣如果不再成為美國執行針對中國的避險戰略的盟友，美國自有其他手段。如果兩岸過於緊密，危及美國利益，美國或許將提早修正戰略，排除台灣，直接與中國或日本來協商東亞議題。」（林芥佑，2009）2010 年 1 月美國學者季禮（Bruce Gilley）亦在美國深具影響力的期刊《外交事務》（*Foreign Affairs*）上指出，台灣配合北京來換取自身的發展和生存，正快速「芬蘭化」（Finlandization）當中，美國應廢除『台灣關係法』，逐漸撒手台海事務，並剔除台灣的參與美國的軍事計劃，以改善美中關係（Gilley, 2010）。而馬總統 2010 年 5 月接受 CNN 專訪時說出「我們永遠不會要求美國為台灣而戰」（We will

never ask the Americans to fight for Taiwan）（尹德瀚、呂昭隆，2010），這引起不少關注。雖然馬總統之後解釋這只是為顯示台灣自我防衛的決心，然而即使軍事實力排名全球前五名、且現今亦無面臨何威脅的英國及法國，都不致如此說。如此發展對未來美國對台安全承諾有如何之影響，實為日後應持續關注探討的。

馬政府的「守勢國防」乃奠基於其兩岸和解政策，然而「和解」不必然等同於「和平」（有尊嚴、非投降式的）。台灣未來如果堅持自己要有決定自身前途的權利，則可能終將須發展一「有效的獨立嚇阻能力」。

參考文獻

- 尹德瀚、呂昭隆。2010。〈CNN連線專訪 馬總統：永不要求美國為台而戰〉《中國時報》5月2日 (<http://www.haixiainfo.com.tw/102662.html>) (2010/6/30)。
- 王綽中。2002。〈萊斯：核武威脅美國談話 令人無法接受〉《中國時報》12月11日，頁7。
- 王焯華。2007。〈李天羽：台海戰 無美援，我必敗〉《蘋果日報》11月29日 (http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/30021344/IssueID/20071129) (2010/3/30)。
- 朱明權、吳尊思、蘇長和。2005。《威懾與穩定——中美核關係》。北京：時事。
- 林芥佑。2009。〈美學者建言：歐巴馬政府應儘速檢討台灣政策〉《中央社》1月30日 (<http://n.yam.com/cna/international/200901/20090130256856.html>) (2010/6/30)。
- 施曉光、陳詩婷、許紹軒。2007。〈蘇起推理爆料，張揆嚴正澄清「我絕不會發展核武」〉《自由時報》10月20日 (<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/oct/20/today-fo1.htm>) (2010/2/3)。
- 馬英九。2007。〈國防政策——打造精銳新國軍 確保台海無戰事〉《馬英九的部落格》11月7日 (<http://blog.udn.com/maying9/1355023>) (2010/2/3)。
- 張進喜、王顯存。1988。〈毛澤東軍事思想與我國的核戰略理論〉《軍事知識》5月，頁5。
- Alternative Defense Commission. 1987. *The Politics of Alternative Defense: A Role for A Non-Nuclear Britain*. London: Harper Collins.
- Central Intelligence Agency, National Intelligence Council. 1998. *Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States* (<http://www.fas.org/irp/threat/missile/rumsfeld/toc.htm>) (2010/2/3).
- Cox, Christopher. 1999. *Report of the Select Committee on U.S. National Security and Military/Commercial Concerns with the People's Republic of China (Cox Report). House of Representatives Report: 105-851*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office (<http://www.access.gpo.gov/congress/house/hr105851/index.html>) (2010/2/3).
- Gilley, Bruce. 2010. "Not So Dire Straits: How the Finlandization of Taiwan Benefits U.S. Security." *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 1. pp. 44-60.
- Kim, Taeho. 2002. "East Asian Reactions to U.S. Missile Defense: Torn between Tacit Support and Overt Opposition," in Andrew Scobell, and Larry M. Wortzel, eds. *China's Growing Military Power: Perspectives on Security, Ballistic Missiles, and*

- Conventional Capabilities*, pp. 119-220. Carlise, Pa.: Strategic Studies Institute, US Army War College
- Lewis, Jeffrey G. 2007. "U.S. Nuclear Posture and the Logic of Restraint," in Jeffrey G. Lewis, ed. *The Minimum Means of Reprisal: China's Search for Security in the Nuclear Age*, pp. 141-70. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Liu, Yueh-Yun. 1972. *China as a Nuclear Power in World Politics*. London: Macmillan Press.
- Murray, William S. 2008. "Revisiting Taiwan's Defense Strategy." *Naval War College Review*, Vol. 61, No. 3. pp. 13-38.
- Roberts, Brad. 2001. *China-U.S. Nuclear Relations: What Relationship Best Serves U.S. Interests?* Alexandria, Va.: Institute for Defense Analysis.

Dilemma of Taiwan's Security in the Missile Age: Based on Deterrence or Defense?

Shih-Min Chen

Associate Professor, Department of Political Science

National Taiwan University, Taipei, TAIWAN

Abstract

“Deterrence” and “defense” what priority focus, and a more effective response to China's missile-based threats, is nearly ten years ongoing controversy on Taiwan's security policy. During Chen Shui-bian's age, Taiwan adopted a deterrence-oriented strategy called “credible deterrence and resolute defense.” After Ma Ying-Jeou taking office in 2008, Taiwan changed the priority to a defense-oriented strategy called “resolute defense and credible deterrence” and wanted to construct a rock-solid and impregnable defensive force. “Deterrence” and “defense” what priority focus, has its pros and cons, is Taiwan's security policy dilemmas. Ma Ying-Jeou's “defensive defense” is to lay a foundation in its cross-strait conciliatory policies. However, if Taiwanese insisted that they should have the right to decide their own future, they may eventually need to develop an “effective independent deterrence capacity.”

Keywords: Taiwan's security, Taiwan's military strategy, credible deterrence, defensive defense, U.S. security commitment to Taiwan