

评论 台湾 深度

梅复兴：2022年台海军事总评——中共“胁迫性”威胁，台美如何因应？

台湾不可能光靠一己之力长期抵御中共军事威胁，最合乎美台双方战略利益逻辑的，就是构建可恃的军事分工。



2022年8月9日，屏东举行的年度实弹军事演习，弹砲在空中飞。摄：Ann Wang/Reuters/达志影像

梅复兴 | 2022-12-21

不对称战力 梅复兴 台海局势 军事分析

（梅复兴，台海安全研析中心主任）

今年8月初，美国国会众议院议长佩洛西访台引发台海紧张急剧升高，更加深了许多观察家对中共对台动武的严峻预判。

10月间，美国海军作战司令吉尔迪（Michael Gilday）甚至还将前美军印太司令戴维森上将去年3月所提出的“2027年前武力犯台”的可能性，进一步提前至2024年之前。但台湾面对的真正威胁会是未来几年内的共军大规模进犯吗？又该如何应对？



2022年8月2日，台北龙山寺的电器店播放佩洛西访台的新闻。摄：陈焯 / 端传媒

中共8月军事演习

与其将共军多达十余枚的弹道飞弹试射视为展现其“封锁”台湾的能力，还不如说更是展现其对台用兵形式与手段之多样化与战略弹性。

中共认为定佩洛西访台祭天又政府在中共二十大前的政治敏感时刻挑衅习处干，进而引发今年8月以来的危机，倒不如说本次紧张的肇因，是北京日益忌惮过去数年来（在川普以及拜登政府任内）以切香肠方式渐次削减所谓“一个中国”的定义，从而导致台海政治均衡上的质变。中共对此高度惊觉，并果断采取行动防微杜渐。

事实上，中共欲以佩洛西访台为借口，采取改变台海现状的行动（军事演习，跨越台湾海峡中线，迫近甚至意图侵犯台湾领海线）以图恢复其对台美政策红线威信，甚至塑立所谓的“新常态”（new normal），似已成为许多西方专家们解读此次台海紧张情势之主流共识。也就是说，北京寻找合适时机对美台发难已有一段时间了，即便没有佩洛西访台，也会蹭上别的借口。

在军事层面上，中共8月初在台湾周边进行的军事演习明显旨在恫吓，以达成前述目的。但与其将共军多达十余枚的弹道飞弹试射视为展现其“封锁”台湾的能力，还不如说更是展现其对台用兵形式与手段之多样化与战略弹性。

譬如说，美国近年来不断强力建议台湾采取“不对称防卫”（asymmetric defense）以抗阻共军之三栖进犯／攻占的威胁，而这也是拜登政府目前强势执行的对台安全协助政策主旨。台湾的看法虽有所不同，但碍于美方的强势主导，且自身底气薄弱，负责主事者亦缺乏足够经验与相关专业，基本上只能迎合美方的指导。



战略辩证

北京透过演习来展现其“胁迫性”军事能力，用以弱化台海的吓阻、并颠覆台湾的战略韧性。

7月间在华府知名智库举办的桌上兵推（Table Top Exercise/TTX）中，依据原本场景规划，防守方选用了主办单位提供的三种可能兵力结构中的“豪猪”兵力方案（“Porcupine” Force Package）。也就是，以所谓不对称兵力（包括HIMARS机动多管火箭系统、鱼叉岸防飞弹，中短程防空飞弹，刺针人员便携式防空飞弹，标枪反装甲导引武器，爱国者三防空系统、攻击型无人机、强韧C4ISR能力等）为核心的战力。另外两种兵力结构方案为“侦察／打击网路”（“Recon/Strike Network” Force Package）与“均衡反应”（“Hedged Response” Force Package）。

第一天的推演按照原定剧本（以不对称战力抵御三栖进犯）都很顺利，但第二天时突然攻击方有人脱稿演出，改以持续飞弹打击摧毁台湾关键政军经设施，并佐以海空封锁窒遏台湾能源与经贸命脉。这就令该日兵推大乱，显然也颠覆了主办单位原本期望的验证结论——即仅靠不对称防卫就足以有效抗阻共军登陆威胁。

而中共8月的军演，几乎就是把7月这个兵推所凸显的范畴弱点以实体行动展现，其目的显为借此震慑台美。甚至还可能有打乱国军建军备战方针，或至少进一步分化美台对防卫构想暨军事分工之战略协作共识。

也就是说，北京深明美国希望藉积极构建“不对称防卫”来巩固台海吓阻、削弱中共区域威慑力之意图。故很可能是利用佩洛西访台的借口，透过演习来展现其胁迫性（coercive）军事能力，以反制美国所独沽的“制阻战略”（strategy of denial）。藉显示“不对称防卫”无法有效抗阻此类胁迫性军事威胁，用以弱化台海的吓阻、并颠覆台湾的战略韧性。

倘若真是如此，那就非常值得台湾密切关注其成效、影响与应对选项了。





2022年7月26日，苗栗，汉光演习期间，士兵在海边演练。摄：Lam Yik Fei/Getty Images

“胁迫性”军事手段的威胁

不对称防卫基本上只对“歼灭性”威胁有效；胁迫性的军事威胁虽然不见得能快速致命，却可以形成慢性窒息的效果。

中共对台湾可用的军事手段不仅限于全面进犯的“歼灭性”（annihilation）威胁，也包括光谱广泛的封锁窒息等“胁迫性”（coercion）威胁。然因中共与台湾国力落差巨大，且美国长期以来碍于政治顾忌而对台湾建军能力限制甚多，再加上台湾政府与军方本身历年来的一些政策选择与不积极性，才致使有今日的两岸军力严重失衡局面。而美国在面对此迫切威胁下，也只得强推台湾构建相对成本较低、需时较短、又对中共较不挑衅的“不对称防卫”以为因应。这是个以确保台湾不至于在中共的大规模三栖进犯下迅速沦陷的“固本”方略，以仅有的资源（尤其预算与时间、但也包括政治资本）优先防范中共攻占台湾、消灭中华民国政权的“最致命”威胁。

但以挫败敌方有生战力为主的“不对称防卫”基本上只对“歼灭性”威胁有效，但普遍缺乏反制“胁迫性”威胁所需之制空、制海载台等战力。

陆海空三军协同作战能力不足，难以形成有效威慑，且缺乏反制“胁迫性”威胁所需之制空、制海载台等战力。

胁迫性的军事威胁虽然不见得能快速致命，却可以形成慢性窒息的效果。譬如说，中共不断的升高台湾的军事紧张，已造成台湾地缘政治风险的显著提高。这对于全球企业对台湾的投资优先顺序、融资成本、产业链布局等都有相当的影响。

事实上，在8月军演与中共二十大之后，连许多台湾的大企业都对其投资决定在进行重新思考与评估了。假如因为这样就能造成台湾明后年经济成长受到有感的损失，那就表示胁迫性的军事威胁，也有其中短期内必须应对处理的紧迫性。



MH-60R 直升机。图：Official U.S. Navy

台美军事分工

台湾不可能光靠一己之力长期抵御中共单一性质的军事威胁，最合乎美台双方战略利益逻辑的，就是构建可恃的军事分工。

乌克兰战争迄今的教训虽然印证了许多美方所倡导的不对称防御概念，但也同时凸显了保障对外补给线的

关键性、空中战力的不可或缺性，以及远程精准火力对于打击敌方后勤节点的重要性。是以，台湾该做的是一方面增加投入国防资源（不仅是预算经费，也包括人力／役期、政策配套、政治资本加持、民意舆论支持等），同时也应该在有限的资源下，针对如何均衡国军的传统 vs. 不对称战力建立共识。

而既然台湾不可能光靠一己之力长期抵御中共单一性质的军事威胁，或有效反制中共所有形态的军事威胁，那最合乎美台双方战略利益逻辑的，就是构建可恃的军事分工（military division of labor）。有部分能力可以（或不得不）自行筹建，但其他部分能力则必须仰赖美国（暨或其他区域盟邦）配合提供。台湾负责哪些部分的防卫作战（如：反登陆、滩岸后纵深防御），美国负责提供哪些能力（如：共同作战图像／COP、局部制海／运补护航、即时情资与目标获取、电子作战支援等），这些都需在战前就建立共识与合作机制，予以验证。这也是台湾务须积极向美国争取的最低限度承诺清晰（commitment clarity）。

而要如何说服美国同意提供这些援助，就必须提出一套美国人听得进去的论述。事实上，早在将近70年前，时任台湾国防部长俞大维所主张的ACNAD构想就奠定了后来数十年美国协防台海的战略分工。也就是，台湾陆军以独立作战为目标（No American Doughboys，无需美军派地面部队），而海空军则担任西太平洋美军侧翼（Navy as Adjunct to the 7th Fleet; Air Force as Component to USAF Pacific）。ACNAD Program从美军全球战略布局思考，强调台湾的关键地位为当时“不沉的航空母舰”，以及必须建立台湾足够的自卫能力，维持台海两岸均势，避免发生美国不预期的战争，才是对美国最有利的作法。虽然如今时空与军事技术都已有了很大的改变，但台湾还是可以、也应该参考俞大维部长当年的睿见。





DMS双联装刺针飞弹实弹射击。图：军闻社

拜登政府之政策调整

在美国国防厂商对拜登政府对台军售新政策的普遍负评以及国会压力下，美国国务院与国防部也已开始重新考虑在政策执行上适度放宽弹性。

11月中拜习会后，一般研判美中均有意将关系逐渐稳定，故今年台海的军事紧张不无可能双方是“（将冲突先）升级以求降级”（escalate to de-escalate）的运作结果。但美国并未因此而松懈对台军事援助的姿态。美国国会在12月中旬通过的“2023年度国防授权法”（NDAA 2023），嵌入了包括“外国军事融资”（FMF）的无偿援助与贷款额度，授权动用“总统拨款权”（presidential drawdown authority）每年从国防部库存挪用10亿美元的防卫物资或服务给台湾，并使台湾有资格参与“区域应急储备计划”（regional contingency stockpile program），优先把美国“超额防卫物资”提供给台湾等条款，展现对台湾大力战略加持的用意明显。

于此同时，拜登政府显然也发现今年3月正式推出的对台安全协助政策有其执行面上的务实局限。譬如，美方发现，要推翻台湾规划筹建多年的建军投资案（如：[MH-60R直升机](#)）很容易，但要重新建一个案子却同样需要相当的作业时间，远超出美方制定新政策时所想像。

此外，后冷战时期以来，美国国防产业界的工业基础（产能）与美军的库存也都明显缺乏与中共这样大国对抗所需之能量，亟需重大调控。这也就是诚如国防部长邱国正日前在立法院证实，美国国防部继去年秋天成立（负责研究对台军事协助新政策的）“老虎小组”（Tiger Team）后，今年8月起又组建了一个“老虎小组”来检视美国对外军售长期效率欠佳的原因。但这个被华府政策圈戏称为“老虎队2.0”（Tiger Team 2.0）的单位，其目的不仅在简化流程以加速向盟邦交付军备，也会涉及到跟美国国防产业界的沟通与协作。同时，鉴于美国国防厂商对拜登政府对台军售新政策的普遍负评（取消了好些台湾申购的案子，但替代的新案却跟不上，过度局限于“不对称装备”）以及国会压力下，美国国务院与国防部也已开始重新考虑在政策执行上适度放宽弹性。

事实上，在10月初的美台国防工业会议致辞时，美国国防部的首席印太安全事务助理部长罗伊尔（Jedidiah Royal）和国务院政军局区域安全与武器移转办公室主任克雷西（Laura Cressey）都分别表

示，新政策并不排除提供台湾包括载台在内的作战能力，并将原先对“不对称战力”的定义，除了“量多、低成本、机动、存活性佳、致命”等传统描述外，也低调的添加了“射程较长”一项。



2022年7月27日，军方于台湾新北市八里海岸进行“联合反登陆作战”演习。摄：陈焯 /端传媒

且战且走下的因对策略

拜登政府对台湾的强力政策可能只是暂时的，旨在透过震撼效应促使台湾优先正视中短期威胁所需的即战力需求。

拜登政府对台湾的强力政策可能只是暂时的，旨在透过震撼效应促使台湾优先正视中短期威胁所需的即战力需求。过去半年来，美方官员一再私下对笔者表示，倘若台湾能先针对一些美国认为应属最优先的方面（如：妥善率、弹药、后勤、训练、后备部队装备、国土自卫队筹建、不对称作战能力、C4ISTAR等）做出指标性投资，那一年后再重新检讨采购载台性装备，甚至包括目前被拒绝的项目，美方届时应该是会愿意讨论的。台方显然也是明白美方的这个立场，所以近来积极展现配合的作为，且战且走，以待美方政策转机。

最明显的例证就是，国防部军备副部长王信龙上将10月初在美台国防工业会议上的专题演讲，基本上复诵了今年6月底美台双方在华府举行的“蒙特瑞会谈”（Monterey Talks）时美方所强调的重点。其中包括了：审慎评估传统 vs. 不对称战力需求、军民整合、后备战力／全民动员、中央与地方政府协调、平战／军民资源转换、战争储备（粮油弹）能量、能源／资源使用优序、社会强韧性（强化防护关键基础设施建设）、网路攻防、构建强韧C4ISR能力、即时预警与目标获得动态分享机制等。

而在实际施政上，国军也采取了一系列的具体措施来落实这些对美方的承诺。其中包括今年度优先投资5亿8千余万元采购后备部队所需的班用机枪、120公厘迫击砲等武器装备；2023年度国防预算作业维持费规划增加25.4%。而空军甚至还在2022年度开始编列预算研究“（战机）滑跳板短场起飞”，这是军方高层将近五年前指示评估的创新、不对称战法之一，如今才终于获致军方重视推动研究。可见美方的强势主导多少还是对台湾军方有了些正面影响。

而中共8月的军演应该也是有利于台湾所望见的美方政策调整的。那就是，共军的弹道飞弹试射、军机跨越海峡中线空域、甚至舰艇迫近至（距台湾24海浬）邻接区海域，都在在凸显出对台湾仍亟需能用于对海空域执行控制任务之兵力，以及可提供整合式情报、监控、目获与侦察（ISTAR）能力之高存活性系统的事实。



台湾的因应立场

美方不愿意出售或不认为台湾目前应该优先筹建的战力，那就有必要对台方做出适当承诺，如果美方无法承诺提供，那就必须同意协助台湾自行加速建构。

美国如欲台湾更放心的接受以不对称作战为防卫构想主轴，那也必须与台湾针对合理可恃的军事分工（viable military division of labor）积极建立共识。譬如说，台湾是个高度仰赖对外贸易的海岛，战时无论军需还是关键民生物资（尤其难以强固化方式大量储存的能源）都需靠海运交通取得，故局部制海战力是不可或缺的。就算美军或区域盟邦可确保海上交通线（SLOC）畅通，或可从附近的友好国家地区（如：冲绳、与那国岛）运补，台湾仍会需要至少短程的海道清扫与护航的能力。而战时在共军全面攻击下如何构建并维持共同作战图像（COP），也是必须事先就与美方达成共识的。

是以，美方不愿意出售或不认为台湾目前应该优先筹建的战力（如预警机或反潜兵力），那就有必要对台方做出适当承诺，战时将打算如何提供这些能力，或会由谁来负责执行这些任务？如果美方无法承诺提供，那就必须同意协助台湾自行加速建构。

此外，美国国防产业往往缺乏适合台湾需要的装备，而必须其他国家厂商配合供应包括雷达、声纳、甚至战斗管理系统等产品的现实。而美军近年来甚至还因不断扩展与盟邦合作研发或产制武器装备，以至于现在有很多美军的制式装备因为含有欧洲国家或以色列的关键技术而对台出口发生问题。台湾亟需跟美国就此类问题进行达成协议，并尽快透过美国与其盟邦商议解决。

最后，台美双方也都必须设法增进彼此的互信，才可能解决一些关键的问题。譬如说，美方一再提出希望台湾能在自制飞弹方面有更多的透明度，甚至允许美方技术人员参与测试验证等等，以确认台湾自制武器的作战效益。但台方却因担心美国可能会借此机会限制台湾透过特殊管道取得的技术或能力，所以始终相当排斥。

智慧水雷方面的合作也是如此。美方前几个月曾派技术人员来台，希望能较深入了解台湾的水雷发展状况并讨论合作议题，但台方仍旧相当敏感保守，不愿透露细节，这都让美方不满，也使得合作进度顿挫。而这也不仅局限于技术合作层面。

笔者去年跟对台非常友好支持的前美方国防部高级官员谈到潜舰案与反制作战能力时，他就直言不讳的指出，双方一个主要争议点是所谓的海域管理（water room management，即台美双方各自负责之水下作战海域与兵力位置等），而那说穿了就是互信的问题。这个必须在台美双方高层、甚至最高层有所共识，才可能突破。而假如双方都真正认为台海的安全以迫在眉睫，那这种互信也就必须在彼此互让一步的前提下尽速建立了。