

焦點評析

沒有「安全困境」但只有「安全挑戰」的台海：台灣國防下一步

No Security Dilemma, but Only Security Challenge over the Taiwan Strait: The Next Step for Taiwan to Deal with the New Reality

姚宏旻 *Hon-Min Yau*

國防大學國際安全研究所副教授

*Associate Professor of Graduate Institute of International Security
National Defense University*

一、前言

2022 年 2 月「俄烏戰爭」爆發，俄羅斯就烏克蘭東部以執行人道救援行動為名，發起所謂「特殊作戰行動」，期間除造成歐洲能源、糧食及難民等危機，更連帶牽動全球秩序。安全研究學者沃爾弗（Arnold Wolfers）在 1952 年時便將「安全」定義為「客觀安全」及「主觀安全」兩種；¹ 其中「客觀安全」代表未遭到「物質性」暴力攻擊，而「主觀安全」則代表未感受到「恐懼」威脅。也因此當俄羅斯恣意以「北約東擴」與「烏克蘭政府去俄羅斯化」等「主觀安全」為藉口，大肆使用軍事武力造成烏克蘭的「客觀安全」問題，這樣行為除造成冷戰後各國立基於聯合國憲章「不得使用威脅或武力」解決爭端或侵害他國權利的國際秩序受到挑戰，而未具充沛資源的中小型國家行

¹ Arnold Wolfers, "'National Security' as an Ambiguous Symbol," *Political Science Quarterly*, Vol.67, No. 4 (1952).

為體更人人自危，擔心國際社會逐漸惡化為「強權即公理」的大國權力法則。

其後，2023 年 10 月中東更爆發「以哈衝突」，加薩地區巴勒斯坦人以哈瑪斯武裝團體為首向以色列發動襲擊，雖然「以哈衝突」為以巴安全問題的歷史衝突延續，但也造成試圖在全球安全局勢維持適度配比的歐美國家被迫調整戰略布局，西方安全學者更擔心由於民主陣營國家疲於應接各地危機，隨著軍事實力急遽成長、軍事行為更加專斷的中共於印太崛起，將為全球安全帶來更多不確定因素。

二、日益迫切的印太安全

事實上傳統國際關係安全理論視「俄烏戰爭」與「以哈衝突」為學理上不同衝突形式；「俄烏戰爭」由被視為「理性行為體」的主權國家所發起的「客觀安全」問題，但「以哈衝突」則由具強烈意識形態主導的「非理性行為體」，亦即恐怖組織所造成「客觀安全」問題。然而前述學理分析卻忽略，理應被歸為「理性行為體」的俄羅斯，由於其政治體制為普丁個人強力壟斷的極權體制，也因此即便 2022 年 2 月前多數戰略學家研判俄烏衝突將未能為俄羅斯帶來任何經濟獲利，卻仍因普丁個人意志左右而爆發。換言之就極權體制國家而言，解讀所處外在國際環境而決定其國家政策，仍將主要歸結於其領導人的「動機」；而當一國領導人意圖擴張時，便可能藉任何「主觀安全」理由為名義，製造「客觀安全」問題，而這樣的國家行為模式在學理上便被稱為「貪婪」國家。² 因此即便兩岸人民如同 2022 年以前俄烏民間社會間沒有怨懟，但當中國大陸自過去中共「一黨領政」的威權治理，轉變為現時習近平治下「一人領政」的極權體制，其追求個人成功的世界觀將成為印太地區安全局勢的主要變數。

基此，長久身為印太地區主要區域穩定者的美國，顯然感受到習近平極權治理下擴張行為的急遽變化；也因此即便是身為民主黨的拜登，仍然延續

² Randall Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (Columbia University Press, 1998).

前任共和黨川普政府的「印太戰略」。不過隨著中共不斷在軍改後於印太地區擴張軍事實力，包含航母、潛艦、無人機、戰機與導彈持續發展，但相較之下美國印太地區軍事實力似乎力有未逮；俄烏戰爭顯示當區域安全嚇阻策略失效，隨之而來將是更為昂貴的戰爭風險，也因此部分印太地區國家也逐漸體認到必須加強自身防衛實力，來進一步補足民主陣營於印太區域軍事嚇阻的不足。

三、台海面臨「安全挑戰」而非「安全困境」

印太地區面臨因中共崛起所產生的中美兩強競爭結構態勢，周邊國家試圖擺脫過去對中採取扈從（Bandwagon）或平衡（Balancing）兩種傳統，進而採取避險（Hedging）或大國等距的第三選項，不過避險策略的外部環境前提是所涉大國對小國並無擴張意圖並能予以容忍其抉擇，且所涉小國因諸如地理距離等客觀條件能獨立於大國競爭外；³ 也因此除東南亞國家因地理位置距中較遠尚能採取避險政策，但日本、菲律賓與印度等國近年則迫因中共持續擴張勢力與申索其於東海、南海與中印邊境利益，進而造成這些國家不得不趨向平衡策略回應；及至 2022 年時，日本已修訂包含《國家安全保障戰略》、《國家防衛戰略》、《防衛力整備計畫》等 3 份文件，後續將大幅增加國防預算；印度並於 2023 年 8 月 11 日與四方安全對話（QUAD）的美、日、澳等國首次於澳洲海域執行為期 10 天的「馬拉巴爾 2023」聯合海軍演習（Exercise Malabar 2023），顯示印度對於維護印太安全態度的逐漸調整；而 2023 年 11 月由於中共海警與菲律賓補給船於仁愛礁產生激烈衝突，故因應中共擴張軍事現實，小馬可仕執政下的菲律賓更逐漸遠離過去杜特蒂時期「親中遠美」政策。換言之當面臨對我有併吞野心的中共，且我國又位居中美競爭結構下印太地區重要地緣戰略位置時，我國將難以對中採取避險，但扈從

³ Alexander Korolev, "Shrinking Room for Hedging: System-Unit Dynamics and Behavior of Smaller Powers," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.19, No. 3 (2019).

又代表喪失主權；故就國防而言，最合理選項似乎仍為平衡策略。

不過，我國持續強化國防實力追求自身安全，往往遭人詬病造成台海「安全困境」，亦即台灣方面的增加國防將造成中共視為威脅，由於惡性循環而造成雙方競相擴充軍備。不過，國際關係學者布恩（Ken Booth）曾主張「安全困境」需細分為「解讀動機困境」（*dilemma of interpretation*）與「發展政策困境」（*dilemma of response*）兩層次，並須同時存在才成立。⁴ 但就台海而言這兩前題卻都不成立；首先就第一層次「解讀動機困境」而言，由於我國軍事戰略早已明確宣示防衛固守為主，故中共對我國防武力之強化難以其本土受到威脅解讀，相反的由於中共大肆擴張軍備並為主張「不放棄武力犯台」的「貪婪」國家，故台海安全並無「解讀動機困境」，而我國可明確判明中共對我之敵意；就第二層次「發展政策困境」而言，由於中共持續採取擴張政策，於 2023 年公開軍備支出為我國「11 倍」，⁵ 因此中共並不視我國國防實力為威脅反而慣常戲謔為「螳臂擋車」，⁶ 然中共急遽的軍備成長與頻繁入侵海空域政策卻已對我產生明確威脅，致使我國在防衛政策回應上陷入「國防困境」；由上分析，台海顯然無「安全困境」問題，卻只有中共對台灣的「安全挑戰」。

四、台灣國防的下一步

面對台海「安全挑戰」，誠如孟子曰：「我城池修，守器具，樵粟足，上下相親」，我國必須同時兼顧強化國防實力以增加嚇阻的「內部平衡」（*internal balancing*），以及達成「又得四鄰諸侯之救，此所以持也」的與聯合理念相近國家合作的「外部平衡」（*external balancing*），透過多元策略維繫台海安全。

⁴ Ken Booth and N. Wheeler, *Security Dilemma: Fear, Cooperation, and Trust in World Politics* (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007), pp.4-5.

⁵ 陳鈺馥，〈中國軍費 6.8 兆為台灣 11 倍 較去年大增 7.2%〉，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4229539>

⁶ 謝守真，〈國造原型艦海鯤軍艦下水 陸國防部批：不過是螳螂當車〉，《聯合報》，<https://udn.com/news/story/7331/7471796>

⁷ 不過僅僅仰賴「嚇阻戰爭」的理性計量，對台海安全而言的最大風險，仍然是習近平「一人領政」的獨斷世界觀。

事實上中共於印太軍事擴張就經濟層面而言未能為其帶來實質收益，但卻已造成負面效應；迄 2024 年 1 月，中共不但未停止共機共艦擾台，更頻繁施放空飄氣球飛越本島上空，而國際企業由於擔心在中經營戰爭風險，相較於歐美國家去風險化效果有限，中共的軍事擴張性政策反而促成外國對中投資急遽下降。或許習近平之於我國所稱「絕不承諾放棄使用武力」的不法企圖，正如同普丁之於烏克蘭的擴張意圖，未來極可能棄兩岸經濟福祉於不顧而衝擊區域和平，也因此當我國無法寄望中國大陸內部體制牽制習近平個人意志，亦無法預測習近平個人武斷時機，故為應對前述台灣「國防困境」，在試圖「嚇阻戰爭」同時，也更需進一步達成孫子所說的「先為不可勝，以待敵之可勝」。換言之無論兩岸溝通是否順遂，當面對習近平執政下的中共，我國需既不示弱也不挑釁的堅定捍衛主權，而最佳策略不只在於「嚇阻戰爭」，但也需努力發展應對台海戰事的「防衛韌性」能力，這包含維繫戰時指管、阻止共軍渡海與戰力永續發揚等關鍵能力，方能建構「不可勝在己，可勝在敵」的戰略條件。

五、我國強化作為

未來習近平主政下中共對台可能場景，除持續以灰色地帶策略透過文攻武嚇、資訊操弄、經濟治術與文化統戰等伎倆煽動對立與分化我國內部，以削弱我國民主治理能力；即便如此，兩岸自 1987 年交流軌跡顯示，中共極權體制對台灣人民缺乏政治誘因，也因此中共未來若意決處理「台灣問題」勢必將涉及使用武力，無論是中共黨媒宣稱「首戰即決戰」場景，或是西方觀察家擔憂的「對台封鎖」(blockade) 而言，⁸ 兩者之軍事行動廣度與強度皆

⁷ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (California: Addison-Wesley Publishing House, 1979), pp.168.

⁸ Atlantic Council, "A Maritime Blockade of Taiwan by the People's Republic of China: A

必須產生「震撼與威懾」(Shock and Awe)效果。

顯然我國需強化社會韌性以面對中共不斷之心理壓迫，更應落實軍事訓練與動員機制以應對可能之高強度軍事衝突；由於未來兩岸之軍事作戰可能起於台海周邊海空域之運動戰，並延續至台灣本島近岸之陣地戰，我國除持續與友盟國家強化戰略預警機制，更應深化戰時情監偵資料之永續情傳。強化基礎設施韌性與作戰載台機動化以增加生存力，俄烏戰爭亦顯示戰事發起後不但是作戰能力(capability)也是作戰能量(capacity)的較量，換言之除遠距武器發展，對我損小效高(如無人機等載具)也是相較中共資源較匱乏的我國，戰力延續的契機；由於戰時難以獲得外部零附件補給，故處於內線作戰態勢的台灣，戰略物資預存與國防自主也是都是我國生存發展的必要考量。

六、結語

「君子和而不同」，我國期望在對等尊重前提下兩岸和諧共處，但習近平不斷以「丟掉幻想，勇於鬥爭」的權力邏輯，⁹ 與侵台擾台擴張作為持續威脅台海和平。2023 年亞太經濟合作會議(APEC)於舊金山召開時，美國總統拜登致力與習近平建立雙方競爭護欄顯示，中美競爭早已進入白熱化；故在中美競爭結構性因素下，台海安全已不再是單單兩岸關係的紛擾，而是中共全球崛起的一部分。俄烏戰爭與以巴衝突顯示，任何的理性的學理推估都可能錯失極權領導人野心而誤判，換言之我國沒有懈怠的空間，並必須充分準備以應對各種突發場景；正如 112 年國防報告書所述，我國「沒有公平決定戰與和的權力，但至少我們應該有阻止天秤向戰爭端傾斜的實力」，而最關鍵的國防下一步便是，持續調整戰略來應對新的安全環境，確保「讓敵人

Strategy to Defeat Fear and Coercion," Atlantic Council,
https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2023/12/strategy-paper_naval-blockade-of-Taiwan.pdf

⁹ 〈習近平中共黨校講話強調「丟掉幻想、勇於鬥爭」為何引發關注？〉，《BBC News》，
<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-58435149>

考慮戰爭的代價而不願意發動戰爭。」¹⁰

責任編輯：蘇君璦

¹⁰ 國防部，《中華民國 112 年國防報告書》(台北：國防部，2023 年)，頁 4。

