

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

- ▶ 從美國海外軍事干預準則預判美國在台海軍事衝突的角色（一九九七～二〇一五年）

Cross-Strait Military Conflicts and the United States's Military Intervention Doctrine (1997~2015)

doi:10.30390/ISC.199706_36(6).0002

問題與研究, 36(6), 1997

Issues & Studies, 36(6), 1997

作者/Author：莫大華(Ta-Hua Moh)

頁數/Page：15-27

出版日期/Publication Date：1997/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199706_36\(6\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199706_36(6).0002)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



從美國海外軍事干預準則預判 美國在台海軍事衝突的角色 （一九九七～二〇一五年）

莫大華

（政治作戰學校政治研究所博士班研究生）

摘 要

在一九九六年飛彈危機中，再度呈現了美國在台海兩岸的關鍵角色，本文擬從美國海外出兵的軍事干預準則，來預判在未來二十年內（一九九七～二〇一五），一旦台海發生軍事衝突，美國是否會繼續進行軍事干預？其干預方式又為何？

關鍵詞：美國、軍事干預、「台灣關係法」、台海軍事衝突

* * *

壹、前 言

中共是否會橫越台灣海峽，以武力方式完成「中國統一」的任務，始終是亞太地區國家關注的安全議題，對台灣地區的人民而言，這更是攸關生命與生存的議題。只要台海兩岸仍是分屬兩個政治實體統治，台海兩岸發生軍事衝突的可能性就始終存在。中共始終不放棄以武力解放台灣的立場，不論何黨執政都必須面臨此問題，況且就客觀的軍事力量而言，隨著中共經濟快速發展及國防建設現代化，中共的軍事力量必然日漸增強，縱使我國二代兵力整建計畫完成，軍事力量仍是不足以應付台海軍事衝突之後的長期耗損。

本文的主旨是在「料敵從寬」的考量下，想定台海兩岸發生軍事衝突時，單憑我國的軍事力量不足以應付戰事的長期耗損，若無美國的軍事干預，^①我國勢必無法將

註① 所謂軍事干預指涉的是基於支持國家利益需要，而引入或部署新增的武裝戰鬥部隊到特定目的區域，而非例行的訓練或定期軍力展示。這包括出兵海外以武裝部隊對抗他國及其部隊，以對抗侵略、拒絕他國控制另一國家、摧毀新興的軍事力量；也包括以武裝部隊影響他國內部狀況或政治。Richard N. Haass, *Intervention: The Use of American Military Force in the Post-Cold War World* (Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1994), p. 20.

台海軍事衝突予以國際化，而引起國際的干預與調停，促使台海兩岸恢復和平狀態或不致爆發更激烈的戰爭。當然，本文也不是主張我國唯有仰賴美國的軍事干預，才能繼續生存。但不容諱言，若沒有美國提供或銷售先進的防衛武器，以及希望台海兩岸和平解決問題的主張，台灣海峽是不會這麼「風平浪靜」的。

至於台海兩岸軍事衝突的發動者，本文假定中共因「台灣主權問題」（台灣獨立或外國勢力介入）而決定以武力方式解決「中國分裂」的問題，加上我國現今戰略指導原則是「防衛固守、有效嚇阻」，不會以武力反攻大陸而引發台海軍事衝突，因此可推論中共會是台海未來軍事衝突的實際發動者，也不排除中共會以我國挑釁「一個中國」主權為出兵之名，而怪罪是我國引起軍事衝突。當然本文並不意味著台海兩岸一定會發生軍事衝突，特別是中共運用武力解放台灣，除了涉及其艦載能力之外，亦將在其國內與國際上引起不少負面反應，中共是否會以軍事方式處理台海兩岸對主權認知的衝突，仍是值得商榷之事。然而中共以武力侵犯台灣的可能性仍然存在，不可輕忽。^②

無論如何，有必要探究一旦台海發生軍事衝突之際與之後，美國軍事干預的可能性與方式（當然美國會先採取外交干預，希望中共或我國停止採取更進一步的敵對行動），此正是本文關切的重點。基本上，本文是假定在未來二十年內（1997~2015），^③美國的基本軍力仍是足以嚇阻中共進行台海長期軍事衝突的力量，^④這也是過去台海兩岸得以維持和平狀況的嚇阻戰略，^⑤但此嚇阻戰略在一九九〇年代面臨的不確定趨勢之一，就是美國對中共用兵台灣的反應難以預判。^⑥

本文主旨即在嘗試預判美國對於台海發生軍事衝突的反應，不論是中共或我國都在

註② Dennis Van Vranken Hickey, *Taiwan's Security in the Changing International System* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1997), pp. 186~187.

註③ 根據美國國防大學出版的一九九七年戰略評估指出，中共軍力仍落後美國二十年，故作此假定，Institute for National Strategic Studies, National Defense University, *Strategic Assessment 1997* (Washington D. C.: National Defense University Press, 1997)；另外美國新任國防部長 William Cohen 於一九九七年五月十九日在發布的「四年一度國防檢討報告」(Quadrennial Strategy Review)，就美國未來廿一世紀軍力提出報告，據他指出，在二十年內，美國仍是世界上的唯一強國，*中國時報*，民國八十六年五月二十一日，版十。

註④ 有關美國在亞太地區的兵力結構與部署可參考：Office of International Security Affairs, Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (Washington: Department of Defense, 1995), pp. 23~32. 對於美國未來的軍力規模可參考：Les Aspin, *The Bottom-Up Review: Forces for A New Era* (Washington D. C.: Department of Defense, September 1, 1993)；馬振宇譯，「通盤檢討下的美國未來軍事藍圖」，*國防譯粹*，第二十一卷第五期，民國八十三年五月一日，頁二六~二七。

註⑤ Patrick M. Morgan, "Assessing the Republic of China's Deterrence Situation," *SCPS Papers*, No. 4 (Kaohsiung: National Sun Yat-sen University, Sun Yat-sen Center for Policy Studies, April 1991).

註⑥ Martin L. Lasater, "Principles of Deterrence in the Taiwan Strait," in Parris H. Chang (張旭成) and Martin L. Lasater, eds., *If China Crosses the Taiwan Strait: The International Response* (Maryland: University Press of America, Inc., 1993), pp. 155~164.

預判美國的反應，特別是中共更會以軍事行動來測試美國的反應及反應程度。想當然爾，美國本身也想定了台海兩岸發生軍事衝突的各種反應狀況，只是不能公開罷了，^⑦美國只能一再強調希望台海兩岸以和平方式解決問題，這立場在「台灣關係法」第二條第B項中明白指出，但並未說明如果台海真的發生軍事衝突，美國會怎麼做，也就是所謂的「戰略模糊」（strategic ambiguity）原則，美國以此嚇阻台海兩岸採取冒進的軍事挑釁行動，而採取和平方式解決台海問題。

本文秉持著學術思考的立場，從美國近年來三任總統進行海外軍事干預的準則，想定台海發生軍事衝突時，美國進行軍事干預的可能性與方式。換言之，本文即假設美國軍事干預台海軍事衝突的軍事能力是足以勝任的，在此基礎上，藉由想定台海軍事衝突的情境，循著美國海外軍事干預準則，而不是從「台灣關係法」，^⑧推論美國軍事干預台海軍事衝突的意願與方式，也不是在分析影響美國反應的因素。^⑨

貳、台海軍事衝突的想定

中共始終聲明不放棄以武力解放台灣，並不時舉行軍事演習，民國八十五年及八十六年更在台灣附近海域進行飛彈演習，尤其民國八十五年三月的飛彈演習，造成美國必須以兩個航空母艦戰鬥群航行台灣東部海域，以及邀請兩岸重要人員（中共劉華秋與我國丁懋時）赴華府，告知雙方要自我節制，方能防止狀況惡化，^⑩因此，我國始終面臨中共武力威脅與武力展示的情境。

在理論上，我們可就武力運用的程度，區分出下列的武力運用層次表（表一）。以此武力運用層次表，我們可將中共對我國採取的軍事行動區分成不同的層級，就武力威脅層次而言，其層級包括了聲明不放棄以武力解決台灣問題、威脅在台澎金馬地區進行軍事演習與封鎖；就武力展示而言，其層級就有將部隊集中在東南軍區、動員

註⑦ 美國參謀首長會議就曾在1958年的台海危機之前，應國家安全會議祕書長格萊（Gordon Gray）要求，研擬中共對台灣採取行動時，美國可採取的行動方案，其想定狀況計有六種，美國的行動方案則甚至包括實施原子攻擊，參閱國防部史政編譯局譯，一九五八年臺灣海峽危機（台北：國防部史政編譯局，民國七十四年十二月），頁四一～五三。

註⑧ 國內學者多從此方面探討美國軍事干預的可能性，但未能就美國整個海外出兵原則探討，如孫光民，「台灣關係法中美國對台海安全之設計」，美歐月刊，第十一卷第三期，民國八十五年三月，頁五三～六八；林郁方，「台灣關係法對我國安全承諾之探討」，美歐月刊，第九卷第五期，民國八十三年五月，頁九一～一〇五；陳毓鈞，「台海危機與美國干預」，美歐月刊，第十卷第一期，民國八十四年一月，頁四～二三。

註⑨ 這方面的文章，可參閱吳玲君，「美國對中共升高軍事威脅台灣之反應」，美歐月刊，第十一卷第四期，民國八十五年四月，頁九二～一〇五。

註⑩ 有關此二次的危機狀況情形，請參閱林正義，「美國國會在一九九五～一九九六年台海危機所扮演的角色」，裘兆琳「一九九五～一九九六年台海危機：華府、北京與台北之決策失誤檢討」，發表於民國八十六年六月六日中央研究院歐美研究所主辦之中美關係專題研究：一九九五～一九九七年學術研討會。

表一：武力運用層次表

武力威脅

- 威脅使用武力：一國威脅將以其常備部隊向他國武裝部隊或領土開火
- 威脅封鎖：一國威脅利用船艦或部隊封住他國領土，以禁止進出
- 威脅占領領土：一國威脅利用軍事武力占領他國全部或部分領土
- 威脅宣戰：一國威脅發布向他國宣戰的正式聲明

武力展示

- 警戒：一國常備部隊集中向他國增加軍事備戰
- 動員：一國將其原先未活躍的武裝部隊予以活躍化
- 展現武力：一國集中向他國公開展示其軍事能力，不包括作戰

武力使用

- 封鎖：一國利用船艦或部隊封住他國領土，以禁止進出
- 占領領土：一國利用軍事武力占領他國全部或部分領土，至少二十四小時
- 軍事武力的其他使用方式：一國利用常備部隊向他國武裝部隊、人口或領土開火，或是進入他國領土不到二十四小時
- 奪取：一國從他國奪取物質或人員，至少二十四小時

資料來源：Charles S. Gochman & Zeev Maoz, " Militarized Interstate Dispute, 1816~1976: Procedures, Patterns, and Insights," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.28, No.4 (Dec.1984), p. 588.

後援部隊、進行攻台軍事演習（包括飛彈演習）；就武力使用而言，就有出兵攻擊（封鎖）或占領我國軍駐守之離（外）島、海空聯合封鎖台灣海空域、出兵攻擊（突襲）台灣本島。在各層級內，又可就中共武力運用的規模、時間及對台距離而區分出不同程度，規模大、時間長、對台距離近就是較高的程度。衡諸以往台海兩岸的軍事衝突，民國三十八年古寧頭戰役及民國四十七年的八二三砲戰的武力運用程度就高於以後的民國八十四、八十五年的飛彈演習危機，因為中共實際動員集中部隊攻擊我外（離）島。

若根據國防部的看法，中共犯台的軍事行動可能有下列方式：

- 一、以駐防在台灣當面機場之戰機，突然出海至海峽中線以西空域活動，甚至向台灣迫進，造成我防空處理之困擾。
- 二、以其部署之 M 族飛彈向台灣西岸地區突襲，雖其準確度有限，但對軍民心理上會造成震撼。
- 三、有計畫地在台灣海峽製造兩岸漁事糾紛或搶奪我漁場，再藉口護漁，以海軍艦艇、公安船拘捕、驅離我漁船，以逐漸攫取海峽主控權。
- 四、運用機漁船、艦艇或飛機對我局部海域，特別是我外島運補航線襲擾，或迫我採取自衛行動，藉機擴大事端。
- 五、在不動用大部隊原則下，對我東沙、烏坵、馬祖島群或金門島群遂行突襲作戰進而奪取。
- 六、對台灣地區發動大規模正規與非正規全面攻擊。^①

註① 國防部「國防報告書」編纂小組，中華民國八十二至八十三年國防報告書（台北：黎明文化公司，民八十三年三月），頁六三。

順著中共所採取的軍事行動，就我國家利益而言，若是面臨台海軍事衝突，根據我國國防部的規畫，我國的軍事戰略就是依「戰略持久」、「戰術速決」的戰略指導，集中兵力及火力攻擊中共，依灘岸擊滅、要點固守及強力之連續機動打擊，逐次殲敵於陣地之內，並動員全民力量聯合作戰，困陷消耗敵軍，爭取最後勝利。^②此戰略的背後意義是在等待中共內部發生變化及國際（美國）的軍事干預（包括外交干預），以避免台海軍事衝突危及國家生存。然而，美國是否有軍事干預的意願呢？其干預的方式又如何？這則可從美國以往的軍事干預準則中，推論出某些可能的趨勢。

叁、美國的軍事干預準則

美國政府近年來的出兵海外準則，可從前國防部長溫伯格（Caspar W. Weinberger）在一九八六年春季號的**外交事務**（*Foreign Affairs*）提出所謂的「溫伯格準則」（Weinberger's Doctrine）開始觀察，文中指出美國軍事干預的考量是：除非美國（包括盟國）的重大利益受到威脅，否則不應承諾出兵；若一旦決定出兵，就應給予足夠的承諾與支持，以求勝利；若一旦決定出兵，就必須有明確的政治與軍事目標；目標應與出兵規模、部署及組成，必須不斷重覆評估及做必要的調整；應獲得美國人民及國會議員合理支持的保證；派兵作戰是最後的手段。^③

另外，前總統布希在一九九三年一月五日於西點軍校演說中亦提出美國軍事干預的準則，雖然他並不同意設定某些特定的法則（formula）決定用兵時機及地點，但他也知道軍事干預問題必須有所判斷，他認為使用軍力須在能確保利得、能有效運用軍力、没有其他有效政策、用兵範圍及時間有限、可能利益與可能代價及犧牲相稱時，派兵政策才有意義。一旦各項要求都符合，則應獲得最大的可能支持而用兵，美國也應該能夠居於領導地位，也願意與其他國家共同行動；但國際支持並不是美國軍事干預行動的先決條件，美國有時必須獨立行動。但任何軍事行動應有明確可行的任務、達成任務的務實計畫、任務達成後的撤軍基準。^④

美國參謀首長聯席會議前任主席鮑威爾將軍（Colin L. Powell）則在**外交事務**發表文章表示，對使用軍力設立固定原則是危險的，首先它會摧毀我們所要在敵人心中心建立的模糊性，除非戰略目標就是要摧毀此模糊性，否則，保持不變通常是有利的；

註② 國防部「國防報告書」編纂小組，**中華民國八十五年國防報告書**（台北：黎明文化公司，民八十五年五月），頁六三。

註③ Caspar W. Weinberger, "U. S. Defense Strategy," *Foreign Affairs*, Vol. 46, No. 4 (Spring 1986), pp. 686~687. 此六點是他在一九八四年十一月二十八日於「全國新聞記者俱樂部」（National Press Club）演說中所提出，同日國防部新聞發布演說全文（News Release No. 609~684），由於發布後引來相當的批評，故他在此文中再度闡述。

註④ George Bush, "Remark at the United States Military Academy in West Point, New York," in *Public Papers of the Presidents of the United States: George Bush, 1992~1993, Book II* (Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 1993), pp. 2228~2233.

其次，這會喪失用兵的靈活彈性。然而，當戰火一起，則需要衡量情勢，探究所尋求達成的政治目標是否重要、明確及為人所理解？是否其他非軍事手段已失敗？軍事力量會達成政治目標？代價又如何？是否分析利得與風險了？要如何改變情勢？一旦以軍力改變情勢，結果又如何？^⑤鮑威爾的出兵準則也深深影響到後來的柯林頓總統的出兵準則。^⑥

接著柯林頓政府在其國家安全戰略中，詳細明述其決定軍事干預的時機與方式：基於美國國家利益的影響程度而使用軍力，首先是重大的國家利益（vital national interests），攸關美國生存、安全與持續的國家利益時，必要時美國會單方面並決定出兵保衛；其次是重要的國家利益（important national interests），不會威脅美國生存，但嚴重影響美國經濟福祉及生活世界的特質時，軍力的使用是有選擇性與限制的，以反映其利益的相對顯著性；最後是涉及基本的人道利益（humanitarian interests），在特定條件下出兵協助人道工作，如天災或人禍難民安全協助。

至於決定美國是否要出兵及何時出兵時，則必須有所考量。首先，若是涉及重大的國家利益時，美國使用軍力將是具決定性的，必要時，美國將單方面出兵；若是涉及其他較不立即威脅的情況，美國的軍事介入將有選擇性的，以最影響美國國家利益的區域為標的，例如對美國有可觀的經濟利益或對盟國有承諾的區域，以及可能會造成大量難民流亡到美國及盟國的區域。其次，必須衡量美國軍事介入的代價與風險，美國較傾向有理由相信其行動會持續改善現狀而介入，若其他區域或多邊（國）行動者較有立場行動時，美國將視狀況而定，將以主動的外交介入為主；在承諾使用武力之前，也將考量是否有合理成功的非軍事手段？任務是否明確及可達成？介入的風險環境為何？達成目標所需為何？介入的可能損失（人命與財務）為何？美國人民與民意代表合理支持的可能性？可有判斷介入成敗與否的時間點與里程碑？可有介入成敗後的撤出戰略？^⑦

至於使用軍力的方式，首先，美國派兵至海外將給予明確的任務，使其軍事能力得以審慎地符合政治目標；其次，儘可能尋求盟國友邦或相關國際組織協助，若是涉及美國最重要的利益時，美國將準備單獨行動，但若是直接涉及盟國利益，則必須獲得盟國適當的承諾，共同行動可增加各國行動的效力，並分擔責任；再其次是美國人民對海外派兵的支持，美國部隊若沒有公眾的支持及國會的密切諮詢是不能長期在外作戰，特別是涉及人道主義及其他非傳統的軍事干預。當以美國國家利益決定軍事干預時，應對目標有堅定的承諾；在任何軍事行動展開後，應不斷評估其代價與風險及各種可能方案；若在傷亡增加之際，就決定提早撤離部隊將危害到美國的目標及部

註⑤ Colin L. Powell, "U. S. Forces: Challenges Ahead," *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 5 (Winter 1992/93), pp. 37~38.

註⑥ Charles A. Stevenson, "The Evolving Clinton Doctrine on the Use of Force," *Armed Forces and Society*, Vol. 22, No. 4 (Summer 1996), pp. 511~535.

註⑦ William J. Clinton, "Preface," in The White House, *National Security Strategy of the United States 1995~1996* (Washington D. C.: Brassey's Inc., 1995), pp. 18~19.

隊，並促使狂妄國家的領導人攻擊美軍並迫使美國撤出利益所在的區域。^⑩

前國防部長培利（William Perry）也指出，美國處置後冷戰威脅的基本國防方針是：預防威脅出現、嚇阻已出現的威脅、若兩者失效則動用軍事力量擊敗危害國家安全的威脅。^⑪使用兵力是確保美國利益的最後手段，也會謹慎地比較利益與其涵蓋的風險和代價。美國出兵海外會考量是否增進美國利益、是否可能達成美國目標、風險和代價、是否與美國瀕臨危險的利益相稱、是否已無他法達成美國目標。^⑫培利在一九九五年的國防報告書也明確道出美國海外用兵標準，就是在評估風險、利益及代價後，在決定出兵之前，應考量下列特定因素：現有條約承諾；相同看法國家的意願與能力，特別是受到衝突所影響的國家；在沒有同盟伙伴參與下，美國片面行動是否恰當；明確的軍事目標支援政治目標；判斷作戰期間與作戰代價，即是在適當時間內，是否能以可接受的資源損耗達成任務，並以可接受的方式結束戰鬥；承諾投入充足的部隊達成既定目標的意願；美國國會與人民支持介入程度；在多國部隊作戰時，美軍指揮與管制提議的接受度。同時所承諾投入的部隊規模、組成及部署間的關係，以及美國的目標，都必須不斷重新評估，必要時，應予以調整。^⑬

接替鮑威爾將軍擔任參謀首長聯席會議主席的沙利卡西威里將軍（John M. Shalikashvili）指出，在戰爭中，美國運用武力的原則是：一、設定明確目標與運用決定性武力；二、投射必要的軍力至戰場；三、與盟國及友邦協同作戰，整合各軍種所需的軍力；四、藉由資訊戰的勝利而協助主要戰鬥進行；五、以嚇阻反對大舉毀滅的武器，以及改善在被大舉毀滅的武器污染的環境中的軍事運作的能力；六、在第一場區域衝突之初，即先行兵力準備以處置第二場主要的區域意外事件，以嚇阻可能的侵略者；七、藉由從較低優先順序的任務撤除武力及動員主要後備武力產生所需武力；八、在衝突之始，即開始計畫贏得和平。^⑭

海外軍力展示最足以明確顯示美國防衛全球重要區域內，其與盟國利益之承諾。也確實能嚇阻潛在敵國之冒進與脅迫、使友邦放心、增進區域穩定及強調作戰戰略、強化美國在重要區域事務的角色。海外（軍力）展示包括永久性駐留部隊、定期及暫時部署部隊、盟國演習、港口訪問及其他兵力訪問、預置軍事裝備、人道救援、派遣安全援助小組、國家支援、軍事部門交往、派遣軍事武官。^⑮軍力投射則是將美軍國內軍力運輸至海外衝突的區域，可靠且有效的投射能力、快速與戰略的機動力可使國

註⑩ *Ibid.*, p. 19.

註⑪ William F. Perry, "Defense in an Age of Hope," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 6 (November/December 1996), pp. 64~79.

註⑫ 三軍大學譯，一九九六美國國防報告書（台北：三軍大學，民國八十五年），頁二～八。

註⑬ William F. Perry, *Annual Report to the President and the Congress* (Washington D. C.: Government Pressing Offices, 1995), Chap. 4.

註⑭ John M. Shalikashvili, *National Military Strategy of the United States 1995* (Washington D. C.: Government Printing Office, 1996), pp. 18~19.

註⑮ 三軍大學譯，一九九六美國國防報告書，頁四二。

家決策者有多餘時間思考因應措施，加強軍力投射能力要增加空運能力、額外在艦上與陸上的重裝備之預置、增加海運載運能力、改善的快速打擊部隊之備戰與反應。^②

從上述之中，我們可以約略地歸納出美國軍事干預的準則模型，就是基於美國國家利益的影響程度而決定使用軍力的時機與方式，首先是重大的國家利益，使用軍力是具決定性的；其次是重要的國家利益，軍力的使用是有選擇性與限制的，以反映其利益的相對顯著性；最後是涉及基本的人道利益，在特定條件下出兵協助人道工作。然後再衡量美國軍事干預的代價與風險，而傾向有理由相信其行動會持續改善現狀而干預。至於使用軍力的方式，美國海外出兵的軍事能力會是符合政治目標，並儘可能尋求盟國友邦或相關國際組織協助，若是涉及美國最重要的利益時，美國將準備單獨行動，並希望取得大眾支持及國會密切諮詢而能長期在外作戰。在任何軍事行動展開後，美國將不斷評估其代價與風險及各種可能方案；並在傷亡增加之際，即決定提早撤離部隊以防止危害到美國的目標及部隊。

肆、美國軍事干預台海軍事衝突的可能性與方式

一旦台海發生軍事衝突，根據我國國防部的看法是「中共若悍然出兵犯台，美國應該會依據台灣關係法保障台灣安全之精神，衡量中共對台灣構成之威脅將對美國利益造成何種程度之傷害，而採取適當之干預行動。」^③所謂的美國「『適當』之干預行動」，正是呈現出我國官方預判台海軍事衝突中，美國軍事干預的可能性；觀諸一九九六年的飛彈危機，都似乎說明美國是會採取「『適當』之干預行動」。學者孫光民、林郁方也認為「台灣關係法」對台海安全提供了階梯式的機制設計，及安全承諾的法律基礎（雖然不穩固）；^④也有認為「台灣關係法」對美國出兵台海的議題是個精緻的政治策略。^⑤然而，難就難在，隨著中共犯台的軍事行動或武力運用層次增高，美國軍事干預的方式與程度是否也隨之增高呢？這也正是各方關切的重點。

以軍事干預作為外交政策的工具，向來就引起美國國內的爭論，^⑥軍事干預會對美國產生許多困境（paradoxes），^⑦尤其在後冷戰時期，軍力在外交政策的功用是有限的。^⑧學者糜尼克（James Meernik）分析美國從第二世界大戰以後到一九九〇年，

註② John M. Shalikashvili, *op. cit.*, p. 7.

註③ 國防部「國防報告書」編纂小組，中華民國八十二至八十三年國防報告書，頁六四。

註④ 孫光民，前引文，頁五三～六八；林郁方，前引文，頁九一～一〇五。

註⑤ 翟國瑾譯（Robert L. Downen 原著），台灣關係法析論（台北：黎明出版公司，民國七十年四月），頁八四。

註⑥ Richard N. Haass, *op. cit.*, pp. 1~18. 個人認為該書是軍事干預探討的佳作，值得讀者詳閱。

註⑦ 如理想主義困境、道德困境、歐洲困境、勝利困境、正義戰爭困境、認知困境、戰鬥困境等等，William H. Mott, IV, "The Paradoxes of Intervention," *Defense Analysis*, Vol. 12, No. 2 (August 1996), pp. 189~204.

註⑧ Michael H. Shuman and Hal Harvey, *Security Without War: A Post-Cold War Foreign Policy* (Boulder: Westview Press, 1993), Chap. 2.

以提倡民主政治為名出兵海外，發現對當地民主並無重大改變，也就是並未增加當地民主程度；^②國際關係學者阿特（Robert J. Art）也指出提倡民主不應成為美國軍力的首要目標之一，否則提倡民主就太容易成為美國永無止境地出兵海外介入他國內政的執照，然而他也認為軍事力量效果有限，應以其他和平方式提倡民主^③。

阿特指出美國在冷戰結束後的國家利益及安全威脅與海外派兵的關係(如表二)，特別是在後冷戰時期所發生的武力衝突多是國內衝突；^④米爾尼克和瓦特曼（James Meernik and Peter Waterman）統計分析一九五三～一九八〇年美國總統出兵海外的影響因素，指出國內情勢並無多大影響，而是基於美國國家安全考量、美國身為霸權的責任及危機的特質三個主要因素而出兵。^⑤

表二：美國國家利益、威脅與海外兵力展示關係表

國家利益	首要威脅	海外兵力展示 主要目的	贊成海外兵力展示 主張本質
1.保護美國本土不受毀滅	核武擴散	選擇性地擴展嚇阻以 滯緩	基於低發生率事件 （核武）的高代價
2.以開放的國際經濟 為基礎而保持繁榮	經濟民族主義	降低他國相對利得的 憂慮而保持穩定	
3.確保波灣石油航路	區域霸權近乎獨占的 控制	嚇阻他國的攻擊或征 服	單純嚇阻
4.防制特定戰爭	歐洲與遠東強權征服 以色列和韓國	嚇阻他國的攻擊或征 服	增加最低發生率事件 的信心
5.海外可行的與可提 倡的民主制度及特 定的人道價值	其他政府大規模屠殺 人民	介入他國內政	人道主義的動機

資料來源：Robert Art, A Defensible Defense: America's Grand Strategy After the Cold War, " *International Security*, Vol.15, No.4 (Spring 1994), p. 8.

以阿特及米爾尼克和瓦特曼的觀點來探究台海軍事衝突，美國的國家利益是在防制特定戰爭的性質，其目的在嚇阻中共入侵台灣。循此概念推論，假定美國若是在一定條件與時間下，即基於美國重大利益而完全支持我國從而軍事干預台海軍事衝突，如同第二次世界大戰時支持同盟國一般，其軍事力量的投注將會是全面的（如圖一所

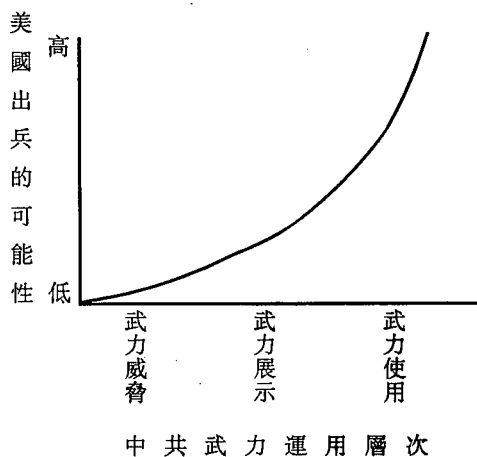
註② James Meernik, "United States Military Intervention and the Promotion of Democracy," *Journal of Peace*, Vol. 33, No. 4 (1996), p. 395.

註③ Robert J. Art, "A Defensible Defense: America's Grand Strategy After the Cold War," *International Security*, Vol. 15, No. 4 (Spring 1994), pp. 42~50.

註④ Peter Wallenstein and Margareta Sollenberg, "The End of International War? Armed Conflict, 1989~1995," *Journal of Peace Research*, Vol. 33, No. 3 (1996), pp. 353~370.

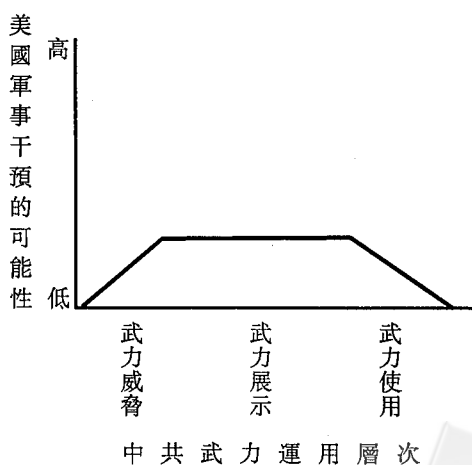
註⑤ James Meernik and Peter Waterman, "The Myth of the Diversionary Use of Force by American Presidents," *Political Research Quarterly*, Vol. 49, No. 3 (September 1996), pp. 573~590.

圖一：美國軍事干預台海軍事衝突的「理想」狀況圖



示），會隨著中共的增高武力運用層次而增高，這也正是我國在面臨台海軍事衝突時，希望美國全面軍事干預支持我國防衛中共的入侵。但實際而言，台灣尚不足以等同於美國的歐洲盟國或具有美國所需的戰略物質（如石油），也就是說，台灣對美國的國家利益而言是重要利益，然而，美國基於國家安全、霸權責任及危機性質又必須注意台灣的生存，有必要降低中共入侵台灣的衝擊與風險，因此美國會選擇有限度的軍事干預，也就會隨著中共用兵的程度而採取不同的干預方式，若台海軍事衝突情況惡化或長期未能解決，美國將會降低干預意願如圖二所示，本文將在後述其實際不同狀況。

圖二：美國軍事干預台海軍事衝突的「實際」狀況圖



至於美國軍事干預方式，排除使用核子武器後，^⑤就其武力運用層次而言，可有

註⑤ 美國在一九五八年台海危機曾將使用原子武器攻擊中共列為其因應危機的行動方案，但自從中共擁有核子武器之後，美國此行動方案就不太可行行了。

下列方式：

- 一、提升我國現有武器系統性能與放寬原先的技術限制（如 F-16 的空中加油、硬體修改 E-2T 的戰情資料傳輸連結）
- 二、銷售或緊急運送先進防衛武器（如反飛彈、反潛武器、先進雷達）
- 三、提供中共軍事行動情報（如飛彈航向與落區、航艦航向、對岸部隊動員狀況）
- 四、在台灣附近海空域進行軍力展示（如派遣航艦作非例行航行）
- 五、在台灣附近海空域進行軍力投射（如派遣航艦停駐）
- 六、協助我國攻擊來犯共軍或中國大陸（如宣布某海空域為禁航區、或是美國原油海運戰略區、默許我空襲或砲襲大陸）
- 七、直接與中共犯台軍隊交戰（如擊落中共軍機及擊沉中共艦艇）

對照於中共的犯台軍事行動的程度與方式，依據美國海外軍事干預準則模式，我們想定下列各種狀況（scenario），來預判美國軍事干預的意願及方式。

狀況一：中共在台灣附近海空域進行飛彈演習

美國軍事干預意願：基於「台灣關係法」第二、三條規定與亞太戰略，此舉動會破壞台灣地區的和平、安全與穩定，而影響美國的重要利益，經考量利益與風險之後美國勢必會嚴重關切。除了外交干預之外，美國會採取有選擇性的使用軍力之下述軍事干預方式：

- (一)提升我國現有武器系統性能與放寬原先的技術限制
- (二)銷售或緊急運送先進防衛武器
- (三)提供中共軍事行動情報
- (四)在台灣附近海空域進行軍力展示

此狀況最明確的例子，就是民國八十五年三月的台海飛彈危機，美國派遣兩個航空母艦戰鬥群，非例行地航經台灣東部的太平洋公海。

狀況二：中共出兵封鎖或突擊我外（離）島

美國軍事干預意願：美國考量仍如上述，但中共此舉動增加了美國的代價與風險，美國會審慎考量干預的程度與範圍，而將戰略考量置於台灣本島，會擴大加深其干預的範圍與程度，以嚇阻中共進一步行動。除了外交干預之外，美國會採取有選擇性的使用軍力之下述軍事干預方式：

- (一)提升我國現有武器系統性能與放寬原先的技術限制
- (二)銷售或緊急運送先進防衛武器
- (三)提供中共軍事行動情報
- (四)在台灣附近海空域進行軍力展示
- (五)在台灣附近海空域進行軍力投射

此狀況的近似例證是一九五八年的台海危機，然而由於我國與美國並不再有協防條約之便利，若我國決定保衛外（離）島時，美國是不會協助護航運補，而是可能會將航空母艦戰鬥群航行於台灣海峽而非台灣東部的太平洋海域，藉以嚇阻中共採取入

侵台灣本島的軍事行動。

狀況三：中共宣布台海禁航區，以海空聯合軍力封鎖台灣本島

美國軍事干預意願：美國考量仍如上述，但中共此舉動更大大地增加了美國的代價與風險，美國會面臨了與中共直接交戰的危機。也由於我國並非聯合國會員國，美國勢必無法獲得聯合國協助而必須自行處置此危機，轉而需要諮詢美國國會意見審慎考量干預的程度與範圍，但干預的重點將置於外交干預而非提升軍事干預的程度與範圍。但除了外交干預之外，美國會採取有選擇性的使用軍力之下述軍事干預方式：

- (一)提升我國現有武器系統性能與放寬原先的技術限制
- (二)銷售或緊急運送先進防衛武器
- (三)提供中共軍事行動情報
- (四)在台灣附近海空域進行軍力展示
- (五)在台灣附近海空域進行軍力投射
- (六)協助我國攻擊來犯共軍或中國大陸

此狀況的近似例證仍是一九五八年的台海危機，然而由於我國與美國並不再有協防條約之便利，美國只能基於「台灣關係法」，而會將航空母艦戰鬥群停駐於台灣海峽觀望未來發展，若外交干預失敗，美國會撤出此航空母艦戰鬥群，但仍會提供我國防衛需要的武器系統與情報資訊，留待戰爭結束之後，再行處置。

狀況四：中共對台灣地區進行大規模正規與非正規全面攻擊

美國軍事干預意願：美國的考量仍如狀況三的所述，美國面臨與中共直接交戰的危機，但美國仍不會決定與中共直接交戰，其處置的軍事干預方式如下：

- (一)提升我國現有武器系統性能與放寬原先的技術限制
- (二)銷售或緊急運送先進防衛武器
- (三)提供中共軍事行動情報
- (四)在台灣附近海空域進行軍力展示
- (五)在台灣附近海空域進行軍力投射
- (六)協助我國攻擊來犯共軍或中國大陸

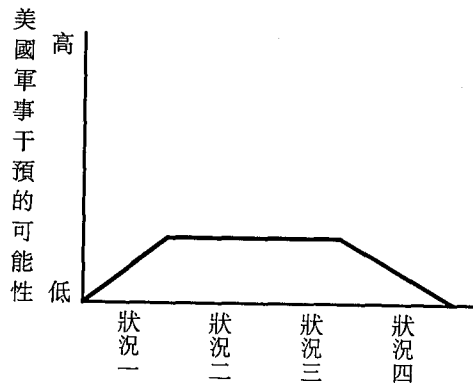
最為特殊的是中共若以特種部隊（特工人員）突襲台灣本島重要政治、軍事及經濟設施，作為全面攻擊的前哨戰，引發台灣內部的紊亂，並以此為出兵攻台的理由，則美國是否能以「台灣關係法」為軍事干預的依據，就值得進一步探討了。

並沒有符合此狀況的例子，但可以明白的是美國絕不會為了台灣而直接與中共交戰，美國是會提供我國自我防衛的武器系統與情報資訊，以使我國能在第一時間內完全逐退來犯共軍，以避免美國與中共直接交戰的危機。同樣地，中共要能在軍力上取得大幅領先美國所能提供我國軍力之時，才有可能發動此狀況的軍事行動。

若以圖三來表示台海軍事衝突中，美國軍事干預與中共犯台軍事行動間各種不同的想定狀況，就更能理解美國在台海軍事衝突中的角色，也正是我國必須認知到國際現實的一面，而積極強化國防力量，以防止台海軍事衝突爆發，並能在發生軍事衝突

的第一時間內，將中共逐退而避免軍事衝突升高。當然，若能以非軍事方式，防止軍事衝突會是更好的。

圖三：美國軍事干預台海軍事衝突的「想定」狀況圖



伍、結 語

我們絕不希望台海爆發軍事衝突，然而中共始終不放棄以武力解放台灣，因而台海爆發軍事衝突的可能性是始終存在的。在可預見的將來，我國仍須仰賴美國依據「台灣關係法」所提供的自我防衛力量，以及美國對於是否出兵軍事干預的「戰略模糊」的嚇阻力量，藉以維持現有的台海兩岸和平均勢。甚至，一旦台海發生軍事衝突，美國的軍事干預會是防止軍事衝突惡化的決定因素，因而有必要探討美國軍事干預的可能性與方式。

依據美國近年來三任政府所衍生而出的海外軍事干預準則，我們可以知道美國是以其國家利益為考量使用軍力的時機與方式，並在利益與風險衡量之下，決定是否長期干預。台海軍事衝突是涉及美國的重要利益而不是重大利益，因此，美國會有選擇性的使用軍力干預，但尚不足以全面性地與中共直接交戰，因而針對中共犯台軍事行動而有不同的干預方式。就我國而言，在一九九七～二〇一五年之間，若能維持美國現今所提供的安全機制，是可以有效嚇阻中共冒然地發動軍事衝突，但重要的還是要以非軍事行動來促成台海兩岸的和平發展。同樣地，在此同時，我們不能疏忽強化國防力量的建設，唯有足夠的自我防衛的能力，方能防止中共誤判而發動戰爭。

*

*

*