

從「入聯公投」看中國對台灣安全的威脅

●王崑義／台灣戰略學會秘書長、台灣海洋大學通識中心兼任教授

自從蔣介石代表在1971年被聯合國驅離之後，多年來我國一直透過各種策略向聯合國叩關，試圖重回聯合國。雖然過去的行動一再遭到挫折，但台灣入聯的意志並未因此消弭，2007年以後我國政府採取和以往不同的入聯策略，首度以「台灣」的名義申請加入聯合國，這和過去都是以「中華民國」的名義申請「重返」聯合國的作法並不一樣。

然而，聯合國秘書處在中國的壓力下，兩度以違反《聯合國2758號決議》為由退回我國以「台灣」名義申請入聯的提案。為了反制中國處處打壓我國的國際生存空間，我國政府於是提出「入聯公投」的行動以抗衡中國在國際間對我進行的法律戰。

在我國政府拋出「入聯公投」的議題以後，立即引起美中台之間的一陣波瀾，許多人擔心因而觸碰到《反分裂國家法》的底線，不過這次中國的反應並未像1996年3月一樣，對台灣進行大規模武力恫嚇的舉動。只是，表面上台海關係看似風平浪靜，但中國對台灣的軍事威脅並沒有減緩，反而隨著解放軍的急速現代化與資訊化，對台灣的軍事威脅正與日劇增。本文將從中國對台灣國家安全威脅的角度來分析未來兩岸關係的演變。

壹、胡錦濤時期的中國對台戰略

中國國家主席胡錦濤掌權以後的對台戰略，一般都認定是採取「軟更軟、硬更硬」的手段。「軟更軟」指的是對台灣民間交往上逐步釋出利多，希望透過拉攏台灣民眾降低對中國的戒心，藉以模糊台灣民眾的「敵我意識」。

「硬更硬」指的是中國面對一些國家或非國家行為體對中國國家主權、領土完整構成的軍事或非軍事威脅，包括民族分裂主義、國際恐怖主義等勢力的威脅等，必要時將採取強硬的態度進行處理。中國在2003年3月所制定的《反分裂國家法》授予解放軍在必要時刻以「非和平」的方式來解決國家分裂的問題，就是「硬更硬」原則的表現。

由於中國把台灣的「入聯公投」界定在涉及「法理台獨」的範疇，所以對部分中國

鷹派份子來說，台灣「入聯公投」的舉動等於是踩在《反分裂國家法》底線的邊緣，因此他們認為有必要採取更強烈的手段逼迫台灣打消「入聯公投」的意圖。但中國官方卻只是在許多公開場合嚴厲警告與批評台灣「入聯公投」的作為，最多也只是透過美國不斷的對我進行施壓，並沒有採取類似1996年3月的飛彈試射模式對台灣進行大規模軍事恫嚇，讓中、台之間得以持續維持一種冷和的關係。

中國之所以在「入聯公投」議題上採取維持冷和的態度，一方面是試圖建立「負責任大國」的形象，這幾年來中國因為蘇丹達富爾及緬甸問題，讓中國飽受國際批評，國際社會更是不時傳出抵制北京奧運的聲浪。而台灣的安全問題向來也是為備受國際關注，中國在北京奧運舉辦之前更必須保持冷靜、維持良好的國際形象，以免如同1980年莫斯科奧運因為蘇聯入侵阿富汗，而遭到國際社會抵制的惡例。

二方面，中國改革開放後社會貧富差距過大，使得社會不和諧的事件層出不窮，這已經導致中國民眾質疑共產黨執政的合法性。為了解決社會不和諧的狀態，中國在十六大時就已確立2020年以前要達到全面建立小康社會的目標，為了達到這個目標，屆時中國經濟發展必須翻兩番，如果這時貿然對台動武將導致沿海經濟受損，因此在鄧小平所指示「發展是硬道理」的原則下，中國必須暫時先將台灣問題擱置一旁。

三方面，中國在1996年3月台灣總統大選期間舉行飛彈試射與軍事演習，希望藉由嚇阻台灣民眾來影響選情，反而產生了反效果。明年初台灣的大選在即，為了避免重蹈覆轍，使得中國不敢繼續「鋌而走險」。

雖然如此，中國並沒有因此減緩對台的各項軍事準備，胡錦濤在2007年8月的中央內部會議上就強調，解放軍的工作只有一項，就是對台作戰，他也不斷的要求解放軍必須「加強對台軍事鬥爭的準備」。¹ 特別是2007年10月份所召開的中共十七大會議，多位曾經服役於南京軍區的將領獲得提升擔任中共軍委會委員，南京軍區是中國負責對台作戰的主要軍區，南京軍區的將領多半對於對台作戰擁有一定程度的認識。由此不難看出中共新的中央軍事委員會體制形成的最大的特徵，就是為了應付台灣緊急狀況發生而加強部署。²

貳、中國對台軍事威脅

以往兩岸軍力對比重質不重量，雖然中國解放軍在軍備數量上具有壓倒性優勢，但先進武器不足、缺乏兩棲作戰能力，讓台灣在武器質量方面仍佔有優勢。過去我方屢次遏阻中國方面的武力犯台，海空軍質量上的優勢是一大主因。

但是過去十餘年來，解放軍的銳意現代化與資訊化，近年來諸多國內外的相關研究報告都指出，兩岸的軍力平衡已經逐漸向中國方面傾斜，中國終將取得台海軍事優勢，這勢必對台灣的國家安全構成嚴重威脅。面對中國對台軍事威脅的加劇，大致可以分為

幾個面向來進行觀察：

一、中國對台「三戰」不停歇

中國當局並沒有因為近年來兩岸經貿的密切交流，而減緩對台統戰的腳步。2003年12月，中共中央軍委會更正式將「三戰」，列入修正的《中國人民解放軍政治工作條例》之中，並開始在解放軍各級單位中積極進行研究、宣傳及教育，讓兩岸的戰爭模式從此進入軟戰爭的「三戰時代」。

所謂的「三戰」是指「輿論戰」、「心理戰」及「法律戰」所總和而成的戰爭法則。「輿論戰」主要是「面對大眾」，通過造勢、震懾、離間等策略，為心理戰、法律戰提供有利於己方的輿論環境。「心理戰」則是「面向敵軍」，側重於影響敵方情感和意志。法律戰主要是「面向世界」，它對戰爭的性質、戰爭的合法性等的判定具有重要作用，也是為輿論戰、心理戰提供法理基礎。

中國對台灣「入聯公投」所採取的「三戰」策略，一方面是在外國領導人訪問北京時，要求發表反對「入聯公投」的聲明，另一方面又要求美國不斷提高層級對台進行施壓，試圖利用外交輿論戰與心理戰手段逼迫台灣妥協；其次是，中國將台商視為政治操作工具，在「入聯公投」的議題拋出之後，開始對重點台商施壓，要求公開表態反對台灣「入聯公投」活動。³ 這個目的就是希望藉由「以商逼政、以民逼官」的心理戰手段，控制台灣政治發展。

二、中國應急作戰能力的加強

中國近來對台的軍事威脅，也表現在強化應急作戰的能力上。「應急作戰」指的是為應付各種緊急或意外情況而進行的作戰。「應急作戰」的特點在於面對戰場上充滿諸多不確定性所做的因應之策，如作戰對手、作戰時間、作戰地點、作戰手段等各方面的不確定性。

後冷戰時期，美國對伊拉克進行的兩場戰爭令中國相當震撼，中國戰略決策者體會到毛澤東時期的「人民戰爭」戰略，已經難以在現代的時空背景中表現，為了維護國家安全與統一，江澤民遂在1990年12月舉行的全軍軍事工作會議上，確定了加快組建應急機動作戰部隊的戰略方針。

目前解放軍應急作戰戰力主要包括：南京、廣州兩個對台作戰軍區，可立即投入對台應急機動作戰部隊約十八萬人、二個陸戰旅及各型艦艇一百四十餘艘，共約兩萬八千多人、各型作戰飛機約八百餘架，兵力約四萬人、以及二炮部隊的一千枚對台導彈。

近年來，解放軍也積極的進行對台應急作戰準備為主軸的演訓，2005年共計二十餘次、2006年增加為三十餘次，2007年更加強電子反制演練，目的為累積快速登島的作戰經驗，為日後武力犯台預作準備。而中國也正在建造兩艘航空母艦，預估2015年左右下

水，2020年左右解放軍將擁有第一個航空母艦戰鬥群。屆時可增加中國對台應急作戰能力。根據我國國防部的研判，共軍將於2007年完成對台應急作戰能力整備，2010年完成對台大規模作戰準備，2015年完成具備決戰能力。

三、中國對台與日遽增的軍事威脅

當前中國對台灣最大的威脅，首先莫過於在對岸部署有針對性的飛彈。目前中國在台灣對岸部署約一千枚彈道飛彈，並以每年一百枚的速度增加，同時為了增加台灣飛彈攔截的困難度，中國目前更積極進行巡弋飛彈的相關研發工作。雖然中國彈道飛彈的準確度、妥善率未如想像中高，但是如果能以七成的飛彈進行攻擊，依舊能對台灣的民心士氣造成嚴重打擊。

其次是，中國不斷發展的潛艇部隊，對台海周邊可以構築包圍的戰術，依照2007年12月「詹氏防衛週刊」的報導，十年來中國潛艇部隊的規模有所減少，但是質量得到了提高。報導還說，1996年時，中國的潛艇部隊最大的特點就是龐大，它具有當時世界上最大規模的常規動力潛艇部隊以及少量的核動力潛艇，但是技術相對落後。在後來的十多年中，中國人民解放軍接收了三十三艘常規動力潛艇，未來一段時間中國潛艇將維持在四十到五十艘的水平，這對台海軍力的平衡將造成巨大的改變。

第三是，中國在海洋戰略上的擴張，依照解放軍長遠的戰略構想，未來中國有意把東海艦隊改成「太平洋艦隊」，把南海艦隊改成「印度洋艦隊」，而「太平洋艦隊」將與「印度洋艦隊」對台灣進行南北夾擊，並在西太平洋上構成廣闊的戰略合圍態勢，以對台灣造成強大的軍事壓力。

這項戰略構想似乎已經逐步在測試與推動中，2007年11月中國的南海與東海艦隊曾舉行聯合演習，演習地點有的說是在東沙和西沙海域之間，有的則說是在台灣島以東、菲律賓群島以北的海域，其目的就是想從海上包抄夾擊台灣。不管目的與地點在何處，中國兩大艦隊進行對抗性質的演練，以實現未來在海上包圍台灣的戰略構想，卻是一項不爭的事實。

參、反介入戰略的實行

中國對台作戰能否成功，除了取決於對台軍事上的優勢外，能否降低美國介入的意願更是至為關鍵，因此「反介入」戰略，變成也是中國威脅台灣安全的重要戰略思考。

一、「反介入戰略」的意含

所謂的「反介入戰略」指的是透過攻擊美軍的指揮中心、切斷美軍的通訊能力、切斷美軍海上補給線、實施重點打擊等手段，提高美國的作戰代價，藉此降低美軍進入台海戰區的意願。

這項戰略是由美國智庫蘭德公司在2007年9月發表一份名為《深入龍潭：中國反介入戰略及其對美國的意義》的研究報告所提出，報告中指出解放軍十分清楚自身在傳統武力上的劣勢和美軍的優勢，如果採取硬碰硬方式與美軍對決，目前解放軍幾乎沒有勝算，要成功對付美軍必須改採較為迂迴的「不對稱戰略」。因此解放軍不會選擇與美軍正面交鋒，而是採取「反介入戰略」來阻止美軍介入台海戰事。

「反介入」戰略能否成功，前提是必須洞悉敵人的弱點。在中國的各大軍事月刊與軍事教科書當中，不難發現中國對於美軍弱點的廣泛研究。主要包括兩大關鍵，一是美國無法承受大量人員傷亡的脆弱性，依據美軍過去在越南與索馬利亞的經驗顯示，美國民眾對於前線軍人的傷亡數具有一定的容忍度，一旦美軍的傷亡超過這個容忍度時，美國行政部門在媒體、民意與國會的龐大壓力下，往往會被迫從前線撤軍。

二是降低美國盟邦對戰爭的支援意願。在美軍抵達戰區前後都必須仰賴盟邦的支援。中國可以透過外交活動，改善中國與美國亞太盟邦的關係，化解這些國家對中國的敵意，讓美軍的軍事行動無法獲得盟邦的支持，或是透過武力威脅，對美國在東亞地區的盟友，尤其是日本進行施壓，降低盟邦支持美國軍事行動的意願。⁴

二、「反介入戰略」的具體作為

中國「反介入戰略」的具體作為，可從2007年1月獵殺衛星與跟蹤美軍航空母艦小鷹號中嗅出端倪。

目前太空中約略有八百多顆人造衛星，有半數是美國所發射，目前美軍軍事通信、導航定位、氣象資訊，以及軍事情報資訊，主要來自於這些部署於太空中的人造衛星提供。甚至是建構中的飛彈防禦系統，以及發展中的無人戰機計畫，也都高度仰賴人造衛星所提供的即時資訊。

在伊拉克戰爭期間，海珊的部隊曾試圖干擾美軍的衛星導航系統，不過因為伊拉克軍事技術有限，所以成效不彰。中國在2007年1月成功獵殺一枚運行於低軌道的氣象衛星，美國多數的間諜衛星和此次被摧毀的氣象衛星在差不多的高度運行，中國很顯然是發現了美軍這方面的罩門。

雖然中國目前並沒有摧毀美國所有衛星的能力，但是一旦中國對台海上空的美軍衛星進行獵殺，偵察與通信能力的衰退意味介入戰爭的風險提高，勢必會降低美軍作戰的意願。

另外，航空母艦除了是美國國力的象徵，更是美國海軍主要打擊平台，因此擊沈航空母艦就能夠有效限制美國在海上發動空中打擊的能力。

從第二次世界大戰的經驗得知，對抗航空母艦，主要有兩種方法，一是發展航空母艦相抗衡，不過目前中共的航空母艦還在規劃階段，預計2020年才能成軍服役，況且要

發展並保持與美軍相當的航母力量，對目前的解放軍海軍可謂沈重的負擔。

二是利用潛艇來獵殺航母，與其強大的防空能力相比，航空母艦的反潛能力相對薄弱，很難全天候、全方位對活動海域進行警戒。根據美國國防部的作戰模擬評估報告指出，潛艇與航母交換率為5：1，也就是損失五艘潛艇即可擊沈一艘航空母艦。中共潛艦近來屢次在太平洋上與小鷹號「不期而遇」，極有可能是在試探美軍航母戰鬥群的反潛能力。另外，中國近年來以「擴大海洋研究」為由，派遣海洋探測船在台灣與日本周邊海域密集活動，其實主要目的是利用聲納蒐集海底的地形資訊，以供日後潛艦作戰之用。⁵

結論

雖然中國在發展經濟的前提下，暫時將台灣問題擱置一旁，使得台海之間並沒有立即爆發軍事衝突的可能性，不過隨著兩岸軍力的逐漸失衡、中國「反介入戰略」能力的大幅提升，一旦中國認為對台動武擁有極大勝算，極有可能不顧國際反對，貿然對台動武。

若中國成功控制台灣之後，為了搜刮能源勢必會加速向西太平洋擴張的腳步，2007年在美軍太平洋司令吉廷訪問中國，外傳中國方面曾要求跟美國在太平洋上「劃洋而治」，希望美國把西太平洋「割讓」給中國來治理的傳聞，或許也是反映中國一直不願意放棄台灣的主要因素。因此，中國對台灣與西太平洋越來越具有野心，此舉將對亞太地區的和平與穩定帶來更為不利的影響。

【註釋】

1. 「胡錦濤：共軍唯一工作 對台作戰」，聯合報，2007年8月27日。
2. 「日媒：中共新中央軍委組成針對台灣部署」，中央社，2007年10月24日。
3. 「反入聯公投 中國逼重量級台商低頭」，自由時報，2007年12月3日。
4. 馬準威，「中國『反介入戰略』及其對美國的影響」，參閱：<http://www.fics.org.tw/issues/subject1.asp?sn=2275>
5. 「中國潛艦戰力急速擴張 衝擊亞太安全形勢」，青年日報，2007年11月25日，3版。◆