

## 凱達格蘭基金會


 新台灣國策智庫  
Taiwan Brain Trust

為全球政經挑戰下的台灣開創願景


[首頁](#) | [關於智庫](#) | [陣容介紹](#) | [新聞/活動](#) | [評析焦點](#) | [多媒體](#) | [出版品](#) | [NTPF](#) | [ICDT](#) | [友站連結](#) | [活動報名](#)

## 電子報

- [TBT 電子報第 82 期](#)
- [TBT 電子報第 81 期](#)
- [TBT 電子報第 80 期](#)
- [TBT 電子報第 79 期](#)
- [TBT 電子報第 78 期](#)
- [TBT 電子報第 77 期](#)
- [TBT 電子報第 76 期](#)
- [TBT 電子報第 75 期](#)
- [TBT 電子報第 74 期](#)
- [TBT 電子報第 73 期](#)

請選擇 ▼

首頁 &gt; TBT 電子報

我要訂閱電子報： Email  

## 新台灣國策智庫電子報第81期

2016年3月1日發行

## 本期目錄

作者介紹.....	2
中客來台人數縮減的警示.....	3
阿富汗安全局勢難維持 美延緩撤軍.....	5
傳統安全威脅的再增溫，從美國海軍談起.....	8

## 作者介紹

## 張靜芸 Ching-yun Chang

東吳大學政治系碩士，曾任東吳大學政治學系教學助理、政治大學國關中心研究助理、台灣國際法學會辦公室主任，現為智庫助理研究員。本人表示沒有專長，只有關懷，兩岸議題、國內政治、國族認同、青年世代議題。

專文（節選）

港台學運的深層意涵

因應食安危機台灣仍處前現代社會

統獨已經不是藍綠的切割線

關於《愛琳娜》的世代隨想 從反課綱抗爭看國家認同

## 黃惠華 Hwei-hua Huang

淡江大學俄羅斯研究所碩士，曾任台灣智庫助理、國防部智庫籌備處副研究員，現為智庫助理研究員。主要研究領域為國際政治經濟、國際衝突與合作、城市發展等議題。

專文（節選）

俄羅斯遭制裁轉向拓展亞太市場

中俄戰略合作對美中俄三邊關係的影響

朴槿惠的北韓政策與朝鮮半島局勢觀察

越南新的對外政策：覬覦南海之心

安倍晉三的戰略意圖

## 王悅年 Yueh-nien Wang

國立台北大學法律系學士，該校法學院國際法暨外交事務學分學程結業，曾任海岸巡防署小組長（司法警察第210期結訓），現為後備軍法少尉、智庫研究助理。主要研究領域為國防戰略與政策、軍事、以及海巡議題。

專文（節選）

澳洲的新政府與新挑戰

大憲章八百，習近平訪英，何不諷刺乎？

傳統安全威脅的再增溫，從美國海軍談起

太平島，台美合作再升級潛力

印亞太的升格—馬拉巴爾2015

## 中客來台人數縮減的警示

張靜芸

早自去年就傳出中國政府因應台灣政局可能發生的變化，有意限縮中國觀光客來台人數。然而隨蔡英文贏得總統大選後，近日更傳出，中國將自三月廿日起，主動限縮來台人數，從十六萬六千多人銳減到四萬多人，自由行旅客也從原本開放的四十七個城市，減少到剩下四個城市民眾。儘管中國國台辦發言人安峰山對赴台觀光人數變化表示，此乃市場行為，但「下一步將根據『兩岸關係形勢發展』和兩岸旅遊市場需求變化，視情況處理。」

由此可知，中客來台從來不是單純的觀光議題，而是事涉複雜的政治問題。藉由操作「觀光外交」，此一中國特有的經貿武器，一方面對即將上台執政的蔡英文與民進黨

發出警示，闡明坦若到520上任前，或是就職演說中，對於中國所堅持的「九二共識」沒有積極善意的回應，將還會有下一波的縮減，以示懲處。

中客來台觀光人數做為對台政策工具之一，極具戰略意義與指標性，台灣因應不可掉以輕心。中國透過計畫性的精算操控來台客人數，無可避免的對於台灣民心與經濟勢必造成衝擊與影響，但也提醒政府應該正視目前觀光產業過度依賴中國觀光客的現象，正由於中國可以單方面的控制來台人數，我們更應該藉此時機，重新審視台灣觀光產業政策，甚至藉此契機進行產業優化與轉型。特別是當前中客來台的所謂「一條龍」產業鏈，獲利的多是特定旅行社與商家，台灣業者大多退出中客市場，正面效益被壟斷，反之，一般民眾普遍感受到的確是環境破壞與旅遊品質下降等問題。

中客來台人數縮減對產業造成衝擊，但對台灣整體觀光產業而言或許不是壞事。如同經貿與政治往來，我們會憂慮過度傾中將受制於中國一般，在觀光旅遊方面，也應有同樣的警覺。基於分散風險原則與避免對單一市場的過度依賴，面對中國可以隨時透過控制來台觀光人數對台灣加以施壓，政府除積極擬定相關因應措施，協助受衝擊產業走過難關，除此之外，更應積極拓展國際觀光客，尤其是日本、東南亞等地理上鄰近國家，增加對這些國家的行銷與招攬，甚或鬆綁相關國家申請來台旅遊的條件等，透過擴大、爭取其他國家來台觀光客源，以稀釋或彌補中國觀光客遭到限縮所造成的經濟損失。另外，強化高端旅遊品質，甚至是推廣國內旅遊，都是可以同步推動的政策。觀光產業是全球最大的產業，對於世界各國包含來自中國的觀光旅客，台灣都相當歡迎，但不該因政治因素而遭受制肘，如何將中客來台人數縮減的危機，轉化為國內觀光產業重新動能，值得深思。

## 阿富汗安全局勢難維持 美延緩撤軍

黃惠華

2015年12月底，駐阿富汗美國與北大西洋公約組織（NATO）盟軍表示，難以應付塔利班動亂。阿富汗美軍司令康貝爾表示，將要求美國政府留下更多兵力，協助阿富汗。然而大多數專家們認為，只要塔利班等恐怖組織持續攻擊，沒有美國支持的阿富汗政府就無法獨力維持國家穩定，這是一場永無止境的戰爭。

### 阿富汗塔利班死灰復燃

據調查，阿富汗全國37個省份，其中27省份面臨高度安全威脅，塔利班等恐怖組織佔領戰略要地、攻佔占領政府單位、發動多起炸彈攻擊事件，國家陷入動盪不安。根據統計，自2001年以來約近3500名軍事人員陣亡，其中包括2210名美軍。2014年美國及北約聯軍死亡人數比2001年還高出兩倍之多。美國國防部報告指出，「2015年下半年在阿富汗的總體安全局勢有所惡化，傷亡比率比2014年同期成長27%，塔利班仍是主要的安全威脅」。

目前阿富汗政府軍與塔利班在西南部戰略要地赫爾曼德省桑金爆發大規模武裝衝突，塔利班若全面控制桑金，代表更具活動力。除了塔利班，「伊斯蘭國」（IS）有計畫在阿富汗、中亞及其他一些國家建立「伊斯蘭哈里發國」，與阿富汗相鄰的中亞國家備感威脅，為了因應挑戰，2015年獨立國協國家召開元首理事會議討論成立聯合邊防部隊的可能性。

### 國際安全援助部隊未能達預期目標

評估美國領軍的阿富汗國際安全部隊（ISAF）任務未能成功的幾點觀察：一、阿富汗尚未民主化：2009年歐巴馬公布阿富汗新戰略表示，「美國將與阿富汗、巴基斯坦建立夥伴關係，增派軍隊協助強化經濟建設，全力打擊蓋達組織，保衛美國與該地區人民」。

2014年9月阿富汗新總統尼加（Ashraf Ghani）就職，這是阿富汗首次進行民主權力轉移。歐巴馬認為：「阿富汗總統選舉是一項重要的里程碑。這是落實民主制度及獲得國際支持的要素」。

美國阿富汗反恐戰爭的最主要目標之一就是在阿富汗成立一個民主國家，實際上阿富汗內部存在派系鬥爭、行政機構部門空轉、民族隔閡等問題無法解決，因此一個可持續發展的強大中央政府，還未能實現。

二、無法有效打擊毒品走私：近年來阿富汗毒品產業發展超過農業、工業發展，每年毒品走私獲利約500億美元，是恐怖組織的主要收入來源。毒品走私嚴重威脅阿富汗、周邊地區及整個世界安全與穩定。阿富汗當局努力打擊毒品，加上缺乏緝毒警察培訓，成效有限，等同於無法打擊塔利班等恐怖組織。

三、阿富汗維安部隊能力不彰：2014年歐巴馬表示：「目前駐紮阿富汗32000名美軍，到2015年初只保留9800人，2016年完全撤離。美軍只負責訓練任務，不再協助作戰」。

由於阿富汗局勢惡化，2015年10月歐巴馬又宣布，「延緩撤軍直到2017年1月會留下約5500名美軍」。2016年1月1日起，美國與北約盟軍啟動「堅定支持」（Resolute Support）計畫，其任務目標是培訓阿富汗安全部隊，提供援助及相關諮詢。但若從2015年「堅定支持」計畫來檢視，阿富汗維安部隊存在軍備、培訓不足、阿富汗執法機構與地方政府無法合作協調等狀況。

### 結語

事實上，美國北約盟軍延緩撤軍最主要的目的是為了自己的國家利益，確保自由貿易以獲取自然資源，避免留下權力真空以維持影響力。至於阿富汗，國際社會都希望看到阿富汗政局穩定、安全形勢得以控制、經濟持續發展，願意持續提供相關援助，只是面對內部政經問題，阿富汗當局也必須下定決心負起責任。

(原文刊登於2016年1月23日 *青年日報*)

## 傳統安全威脅的再增溫，從美國海軍談起

王悅年

2015年12月14日，美國國防部部長Ashton Carter以一份備忘錄指示海軍，將濱海作戰艦(Littoral Combat Ship, LCS)採購數量由52艘減至40艘。這項新聞並未獲得廣泛矚目，僅被當成一則軍事消息處理，但背後所引申的涵義，隱約代表了美國對於傳統安全與非傳統安全的重新審視，台灣身為美國盟邦的一員，亦應同時注意如此的戰略動態。

### 蘇聯垮台下的LCS研發背景

1991年蘇聯垮台，美國成為全世界唯一超強國家。俄羅斯海軍無力繼續與美軍對峙；但同時，許多無法預測之非傳統安全威脅漸漸增溫，舉凡恐怖組織、海盜、極端氣候造成的天災異變皆是如此。在此之下，冷戰時期設計之派里級巡防艦(Oliver Hazard Perry Class Frigate)，面對非傳統安全與不對稱威脅時，噸位過大、機動性不足、維護成本過高等問題接踵浮現，也因為其壽期即將屆滿，讓濱海作戰艦的研發概念開始受到海軍重視。

LCS堪稱是美軍劃時代的重要研發，最大特色為採用模組化設計，每艘艦搭配三種任務模組選用：反水面作戰、水雷反制作戰與反潛作戰，讓LCS在不同情境下扮演不同角色。其次要任務可協助情報偵察、海上攔截、運輸與特種作戰支援等等勤務。除此之外，濱海作戰艦採用高度自動化以降低人員編制、設計航速更來到驚人的45節等等，皆可看得出來LCS功能多元化與機動性，正是因應非傳統安全威脅下之選擇。

### 局勢轉變—俄羅斯再起與中國崛起

濱海作戰艦曾經給予美軍極高期待，惟全球局勢瞬息萬變，2016年的世界與90年代至2000年代中期相差甚遠，也讓LCS在今日的適用性打上一個大問號。

前幾年，俄羅斯在國際能源價格飆漲背景之下，利用其國內富饒的天然資源賺取許多外匯，甚至以此作為外交與談判籌碼，搭配普欽(Vladimir Putin)鐵腕作風，讓莫斯科在許多國際議題上開始採取積極介入的態勢，時而讓北約感到芒刺在背。俄軍現代化程度或許落後於西方國家，但憑藉蘇聯時期打造的軍工基礎，三軍仍然在近年來發展出包含T-14 Armata主力戰車、北風之神(Borei)彈道飛彈潛艦與五代戰機T-50在內許多值得關注之現代化武器。更甚者，莫斯科透過中亞「集體安全條約組織」(Collective Security Treaty Organization)、歐亞經濟共同體(Eurasian Economic Community)與上海合作組織(Shanghai Cooperation Organization)等等管道，不斷擴張俄方勢力，以期往多極化世界發展。

歐亞大陸另一端的中國，野心勃勃地想要取得更大話語權，在許多區域熱點上頻頻展現挑戰現有秩序，南海填海造陸即是一例，今年1月6日，兩架民用客機順利往返海南與永暑礁機場，更為南海現狀添上不確定因素。

此外，人民解放軍這五、六年內大量成軍各式裝備，早已不是新聞，雖然北京官方宣傳異於武器研發的常軌，再加上中國資訊封閉，許多人認為北京「吹牛」的機率似乎比較大。但不可否認的是，今日的解放軍和十五年前相比，確實是更不可忽視的威脅。

### LCS計畫終遭減產

LCS最被大家詬病的方面在於，該艦強調了機動性，卻忽視了傳統作戰能力，以其與派里級巡防艦綜合比較即可發現端倪。

派里級研發背景是1970年代初期，那時海軍有大量老舊軍艦準備退役，在面對蘇聯威脅時仍然需要維持足夠龐大的艦隊數量，同時美國深陷越戰泥淖的兩難，導致美軍新建案軍費受到壓縮。嚴格來說，派里級有諸多缺點遭受批評，但以她非主戰的護航角色來看，在有限經費限制下能夠取得的相關配備，即使在今天，仍然足以該擔當許多中、小型國家之主戰需求。

派里級巡防艦，這艘為經過完整升級，預計出售台灣的USS GARY (FFG-51)

圖片來源：維基百科<http://ppt.cc/HWoz2>

反觀濱海作戰艦，雖然有三種任務模組可以選用，以扮演多種角色，但其防空飛彈數量變少，射程更只剩下標準一型的25%左右；艦砲口徑也從76mm縮小為57mm；固定武裝不配備魚雷與反艦飛彈；防空雷達偵蒐範圍腰斬；聲納甚至要選擇反潛模組時才有。如此全面下降的作戰能力，確實讓人對其戰場生存性有所存疑。

或許因為這樣的憂慮，加上華盛頓關注莫斯科與北京日益上升的傳統軍事威脅，一直以來質疑LCS計畫的聲浪就沒有小過。2014年2月，時任美國國防部部長Chuck Hagel表示考慮將濱海作戰艦的產量由52艘下修為32艘，但這個計畫尚未完成，Hagel便去職。直到去年底才由繼任的Carter宣布減產計畫。

### 傳統安全再增溫的未來

濱海作戰艦確定減產後，Carter是否會比照Hagel原先希望以LCS為研發基礎，設計一款正規作戰能力較強之巡防艦以彌補數量上落差，是下一個關注的焦點。

的確，近年來非傳統安全情勢已獲得各國國安高層的重視。包含美國《2014年四年期國防總檢討》(《Quadrennial Defense Review 2014》)與我國《104年國防報告書》皆開宗明義對非傳統安全情勢，舉凡經濟衰軟、恐怖主義、傳染疾病、氣候變遷、能源安全、資訊安全等領域均加以分析。但有論者認為，美國是否過度強調非傳統安全，而某種程度忽略了傳統安全？

北京在2015年推出《中國的軍事戰略》白皮書，特別強調海軍「戰備巡邏遠海訓練」與空軍「遠程暨海洋飛訓」，開始論及「海外利益攸關區」，並主張「積極防禦」概念，在在顯示中國欲突破島鏈封鎖的企圖；另外，解放軍也透過建構反介入／區域拒止(Anti-Access/Area Denial, A2/AD)相關戰術，結合海軍、空軍與改組後的火箭軍（前二砲部隊），以確保其核心利益在關鍵時刻不受他國軍力的介入。

上述北京企圖，明顯與美國重返亞洲戰略直接衝突；重返亞洲戰略勢必需要強大海軍作為後盾，美軍宣示在2020年將佈署於亞洲之軍艦數量提高至60%。在「量」增加的同時，「質」也勢必要加強，正規作戰能力可以提供艦隊防空保護傘、反潛偵蒐與A2/AD突破，絕對是再平衡戰略能成功與否的主軸之一。

結語

美國總統Barack Obama在1月12日發表期八年任內最後一次國情咨文(State of the Union)，不僅強調美國是全世界最強大國家(*the most powerful nation*)，也表示每當有國際議題發生時，世人會尋求美國協助，而非北京或莫斯科；除此之外，Obama更說，藉由跨太平洋戰略經濟夥伴關係(TPP)，讓美國成為區域規則制定者，而非中國(*With TPP, China doesn't set the rules in that region, we do.*)，這樣的論點，與近年來一系列政策承繼有所呼應，也是美國面對未來世界局勢的戰略轉變。

身為美國盟邦的台灣，我國《104年國防報告書》第三章「國防策略」一文中，反覆提及發展「創新／不對稱」戰力，漸漸成為海軍顯學。近年來，包含光華六號飛彈快艇、沱江級巡邏艦與各式飛彈都是此政策落實之研發成果。惟上述艦艇或許能在海上完成奇襲任務，但她們缺乏餘裕空間以提供高端的防空與反潛戰力卻是事實。因此在面對解放軍威脅時，我們決不可忘記：「創新／不對稱」應與正規作戰能力同時進行。汲取美軍在這方面的思維與作法，融入台灣的獨特需求，才是更加完整且負責之國防戰略。

(原文刊登於2016年1月19日 [洞見國際事務評論網](#))

---

 讚 0

 Tweet

 G+

 Share