

出國報告（出國類別：進修）

美國2049計畫研究所智  
庫研習共軍艦機擾臺議  
題

服務機關：國防部海軍司令部姓名

職稱：劉書彰少校

派赴國家：美國

出國期間：111.9.1 - 112.8.31

報告日期：112.9.1

## 摘要

首先，由衷感謝國家與海軍提供此一寶貴之研習機會，職自111年9月1日至112年8月31日於美國「2049計畫研究所 ( Project 2049 Institute )」智庫進行交流。美國「2049計畫研究所」位於維吉尼亞州阿靈頓市，鄰近「美國在台協會華盛頓總部 ( American Institute in Taiwan / Washington )」與「美台商業協會 ( US-Taiwan Business Council )」，此智庫以關注美中臺三方國防與經濟安全為經、連結日、韓、澳等印太友盟協同合作為緯。智庫成員大多通曉中文、有過在臺生活經驗，而每一成員的名片均印有繁體中文名字，職於此研習期間，深刻感受到智庫同仁真誠支持臺灣之心意；同時，這一年也深受軍事代表團學長姊的照顧，在此致上深深感謝。

在此次派訓之前，職已選定以共軍艦機擾臺為主要研習議題，期間得以聽取相關領域之專家學者觀點、或與相關人士交換意見，並嘗試傳達我方立場與理解美方角度。時值今際臺美安全合作愈趨緊密，於此研習期間，希能提出臺美雙方共同應對是類共軍灰色地帶/威懾行動-艦機擾臺可合作之面向，期得在我方企圖持續優化應處，抑止共軍擾臺舉措之時提供參考。

針對共軍艦機擾臺，由公開報導可見各應處單位除一貫謹慎應對外，亦持續精進應處作為。此次研習職主要聚焦在臺美雙方可共同合作之面向，以公開資源、聽取相關智庫、學校舉辦之講座，或在不同場合與相關人士交換討論為資訊來源；惟因「公務出國報告」網站為公開平臺，本報告僅以職於這一年間針對此議題之研習體認及美方人士大致立場，作原則性摘述。

## 目次

壹、目的

貳、過程

參、心得及建議

# 本文

## 壹、目的

自111年9月1日至112年8月31日職有幸獲國防部整合評估司派訓至美國「2049計畫研究所 ( Project 2049 Institute ) 」智庫進行交流。美國「2049計畫研究所」位於維吉尼亞州阿靈頓市，鄰近「美國在台協會華盛頓總部 ( American Institute in Taiwan / Washington ) 」與「美台商業協會 ( US-Taiwan Business Council ) 」。雖然規模不及其他大型智庫，然「2049計畫研究所」以關注美中臺三方國防與經濟安全為經、連結日、韓、澳等印太友盟協同合作為緯，積極提倡各項臺美安全防務合作，立場堅定；團隊成員亦皆熱切友臺，大多通曉中文、有過在臺生活經驗，而每一成員的名片均印有繁體中文名字，因此規模雖小，但卻是華府研究美中臺安全事務領域中，聲名卓著之智庫。

近年共軍除每日例行性派遣機、艦於我周邊海空域侵擾，地理空間上，自我防空識別區西南角突穿開始，近期更進一步跨越中線、或延伸至我東部海空域；另共軍亦針對臺美外交、國防合作等重大時機透由聯合軍演、飛彈試射或海上封控等手段，企圖威懾臺美雙方決策階層；共軍艦機擾臺除了影響臺海安全情勢，亦企圖干擾國際視聽與認知領域。因此，在此次派訓之前，職已選定以共軍艦機擾臺為主要研習議題，期間得以聽取相關領域之專家學者觀點、或與相關人士交換意見並嘗試傳達我方立場與理解美方角度。時值今際臺美安全合作愈趨緊密，於此研習期間，希能提出臺美雙方共同應對是類共軍灰色地帶/威懾行動-艦機擾臺可合作之面向，期得在我方企圖持續優化應處，抑止共軍擾臺舉措之時提供些微參考。

國軍在應對共軍對我各種灰色地帶/威懾作為上，對於艦機擾臺可謂是重中之重，由公開報導可見國軍各應處單位除一貫謹慎應對外，亦持續精進應處作為。此次研習以公開資源、聽取相關智庫、學校舉辦之講座，或在不同場合與相關人士交換討論為資訊來源；惟囿於「查達姆研究所規則（Chatham House Rule）」，本報告將不提及研習期間進行討論之人士身分，另亦因「公務出國報告」網站為公開平臺，本報告僅摘述職於這一年間針對此議題之研習體認及美方人士大致立場。以下將由共軍艦機擾臺行動之意圖及對我之影響切入，陳述美方對此認知上與我方之差異，並扼要提及雙方可合作之面向。

## 貳、過程

派訓之初，職先嘗試自近年臺、美與中共戰略態勢之變化進行瞭解，而對於過去二年中，臺美軍事合作深化之進程，於華府當地接受到之公開資訊，感受頗為深刻，而美方為遏止中共威脅，官方於去（111）年公布《國家防衛戰略》（National Defense Strategy）並通過《2023財政年度國防授權法案》（Fiscal Year 2023 National Defense Authorization Act），其中可見「整合嚇阻」（Integrated Deterrence）已成為美國主流抑制中共之共識。惟美國政、軍、學界對我防衛支持之討論仍多集中於應對中共全面進犯之面向，而在中共對我之持續性威懾或灰色地帶行動上，則較少受到關注；又或即使有相關討論，多數仍是以美國單方面如何應對為主。

然而，中共持續性、跨領域之威懾或灰色地帶行動對我政治、外交、國防、經濟、社會及民生等均有所影響，而國軍針對中共各項軍事威

懾之應處作為亦受到國人高度重視。其中，共軍艦機擾臺除了與我國防安全、戰略考量及戰備整備直接相關，亦牽涉國際視聽、社會觀感、民心士氣等認知領域及海空航運、能源輸送與供應鏈等層面。

中共解放軍憑藉其巨額國防經費持續提升質與量，自2012年籌獲遼寧號航空母艦、2015年成立火箭軍兵種及2016年起實施軍事改革並側重聯合作戰。約自2016年起，中共海、空軍於跨區、遠海實施演訓之頻率增加，約略同時，因美中臺政局因素，共軍對我防空識別區、海上應變區之侵擾行為之頻率也隨之增加；簡言之，共軍艦機擾臺一方面可歸因於其海空軍著眼於訓練場域、實戰化演訓之需，另一方面，則企圖威懾我方及國際視聽。

從近幾次美中臺三方重大事件來看，一旦美國展現對我大力度之外交或國防支持時，中共即採取對應之軍事威懾，並且嘗試逐步侵蝕以往均勢之兩岸現狀。去(111)年8月3日美國前參議院議長裴洛西訪問後，共軍隨即實施數日之導彈、封鎖演習，除了展現其威懾目的，更進一步揚棄以往兩岸默認之中線概念；美國總統拜登同年12月23日簽署2023年國防授權法案之後，共軍再次實施大規模空中兵力演習，隨後數日其戰機、無人機進一步進逼我24浬鄰接區空域。更遑論近年來每當美海軍於臺灣海峽實施自由航行任務(Freedom of Navigation Operations)之艦艇穿越，共軍即派遣對應兵力跟監、同時侵擾我海空域。

因國軍捍衛主權、守衛領空及領海之職責，反制共軍企圖片面改變臺

海現狀，加之即使是處於平時低強度之場景中，共軍艦、機仍有突發、進逼侵擾之可能，因此，國軍採派遣等比或趨近等比之常規兵力於第一線對應侵擾之共軍機、艦。然美方人士多認為宜採「不固定」方式配置兵力，目的在對共軍造成「不確定性」，比如在低強度之共軍艦機擾臺場景中，國軍針對執行例巡之共艦，可採取某段時間不接近監控、某段時間派遣兵力監控；又或針對侵擾我防空識別區西南角之共機，採取不固定方式派遣架次升空應對，以增加對方在此項行動上用兵之疑慮、不確定性與任務計算複雜度；另美方人士亦提及在國軍陸續加入更多無人載具服役後，嘗試以無人載具輪替常規兵力執行監控任務，目的同樣在於減輕常規兵力之任務負荷，同時增加對方用兵之不確定性。

以上為美方人士較普遍之觀點，然對於詳細應如何執行，則仍有賴單一情況之大環境態勢、情報分析及早期預警等情資，方能有適切判斷；而於討論中，則嘗試向美方解釋其觀點仍存在無法及時應對共軍艦、機現場突發性進逼行動之問題，而單純以無人載具監控亦可能存在共軍主動反制無人載具之風險。綜上，美方人士觀點與我方之差異主要在於雙方風險管控認知程度上之不同，但渠等觀點仍是可作為我方持續精進應處作為之參考。

### **參、心得及建議**

在心得方面，職在與美方人士討論中，雖對於我單方面可如何應對共軍艦機擾臺持不同觀點，然大多肯定臺美之間可就情報分享增加互通性；而臺美共同應對是類威懾行動之討論必已在雙方軍事高層交流時機時機密進行，如能持續就情報分享機制深入研討如何落實，對於短

期之兵力派遣，或是中、長期之系統互通性、預警機制之建立或強化聯合威懾態勢，相信均多有助益。另一方面，經雙亞戰爭、俄烏戰爭所揭示之無人機在戰場上各種可能性，無人載具已成為各國軍隊，包含國軍今後建軍備戰之重點項目之一，而烏克蘭得使用海王星反艦飛彈擊沉俄羅斯於黑海的莫斯科號巡洋艦，歸結於烏克蘭得益於美軍提供之情報，並靈活使用無人機先行干擾莫斯科號巡洋艦目標掌握能量，此可謂將無人載具搭配常規武器或載具之成功範例，此一面向亦是國軍已積極籌獲並持續研究如何應用於平日與戰時任務，美方亦深肯定之。

若可提及任何建議事項，則職建議可將前、後屆交流訓期給予5日左右之重疊時間，相信可有助於前、後屆之經驗分享，並利用短短幾日安排介紹熟識之智庫或其他領域之專家學者，亦有助於智庫研習主題之延伸或拓展。

派駐美國2049計畫研究所交流實屬難得經驗，職深為感激得有此一珍貴機會，在此期間與美方智庫學者或現、退役軍官，甚至是一般在校學生或美國民眾談論相關話題時，均可感受到臺美關係緊密之連結，在安全合作上長足之進展；然而，近年美國政、軍、學界關注中共威脅時大多僅以其自身角度為出發點，縱亦相當支持協助我方加強防衛態勢，仍多集中在應對中共全面進犯之議題，而較為忽略當前中共對我持續性威懾或灰色地帶之侵擾。因此，於此交流期間，職以共軍艦機擾臺作為主要研習重點，並期於回到海軍工作崗位後，依派任職務連結在此研習之所學，持續累積實務經驗，盡己棉薄之力。