

## 台海戰力失衡的過程與後果 (台海空軍戰力失衡，美國協防受挑戰)

陳文政

### 台海軍事均勢失衡已是共識，也是事實

美國智庫蘭德 (RAND) 公司研究員習拉帕克 (David A. Shlapak) 日前在美國經濟安全評估委員會就台海兩岸軍力狀況作證，再次提到台海軍事均勢失衡的問題，表示：隨著解放軍各領域能力的提升，其防止、減緩或鈍化美國向東亞沿岸地區投射力量的能力也有所增強。而且，隨著中國地對地導彈武器庫規模日益擴大，空中力量也日益現代化，中國解放軍對台灣自保，甚至美國協防台灣，構成了嚴重挑戰。

習拉帕克的講法並不新鮮，2000 年前後，早就有人評估：依照中國人民解放軍的軍事現代化進程，台海戰力均勢將逐漸失衡，轉向有利於中國發展。但問題在於：10 年之後的今天，台海戰力失衡已經不再僅止於某人某家的說法，而是共識，也是事實。

### 在過去，質的優勢是台灣保持台灣軍事均勢的重要砝碼

評估台海戰力均勢，基本上中國一直具有數量上的優勢；而台灣則以保持質上的領先來中和掉中國在量上的優勢，這是過去台灣維持台海軍力均勢的模式。以關鍵性的制空戰力為例，1980 年中國人民解放軍雖然在帳面擁有 3900 架以殲 5 (仿自米格 17)、殲 6 (仿自米格 19)、殲 7 (仿自米格 21) 為主的空優戰機，但這些戰機分配到 11 個軍區後，數量稀釋了，部署在台海當面的約在 500 架上下；而且即便是解放軍當時最先進的殲 7 戰機，其實也是 1950 年代設計的產品。而當年，台灣約有 350 架空優戰機 (包括 90 架 F-100、200 架 F-5 以及 63 架 F-104 戰機)，其中 F-100 與 F-104 在性能上約可與解放軍殲 7 平分秋色，而且當時我國空軍主力戰機正積極換裝為 F-5E，該機具有 1970 年代的科技水準，在性能上要比解放軍殲 7 略勝一籌。除了飛機素質處於上風外，台灣的飛行員訓練時數高，戰技上也有明顯優勢，而 1950 年代幾場空戰大捷後，台灣飛行員士氣也高，台灣防禦前沿——也就是空軍戰鬥巡邏線是貼著中國大陸海岸線。最後，再加上台灣防空飛彈的高密度部署，包括勝利女神力士型長程高空防空飛彈 (射程 140 公里)、鷹式中程中高空防空飛彈 (射程 40 公里) 與檳榔樹短程低空防空飛彈 (射程 5 公里)，更構成解放軍空軍犯境的極大阻礙。換句話說，在 1980 年，一個解放軍飛行員要飛出大陸沿海穿越台灣空軍戰機外層警戒線，並突防層層防空飛彈防禦圈，而後又能擊退台灣戰機的內層防線，最後抵達台灣陸境上空的機率相當渺茫。這是 1980 年，當美國剛剛與台灣斷交、風雨飄搖的年代，是台灣在軍力素

質上的領先，提供了「處變不驚」的軍事安全基礎。

中國軍事的現代化大約從 1990 年代初期展開，1996 年，解放軍的空優戰機帳面上有 4000 餘架，但超過 90% 依然是老舊的殲 5、殲 6、殲 7（雖然經過若干改良與升級）等款戰機，只有極少數的殲 8（約 100 架）與蘇愷 27（37 架）戰機具有可觀的性能，足能與台灣空軍戰機一搏的勝算，特別是後者，性能上超越台灣當時任何一款戰機，可說是解放軍空軍跨越世代的指標戰機（1992、93 年間成軍），不過也正由於蘇愷 27 戰機躍進式進步的特質，也造成解放軍飛行員一時之間尚難吸收與適應，失事率高，補保也有相當的問題，故蘇愷 27 戰機整體戰力尚難完全發揮。而同一期間，台灣戰機主力雖仍以 F-5E 與 F-104 為主，也只有少數（42 架）IDF 服役，單以戰機性能，確實難以與蘇愷 27 戰機抗衡，故有將此一時期稱為台海制空戰力的「空窗期」。

然而，當時這種「空窗期」的講法是有些誇張的：蘇愷 27 戰機性能固然耀眼，但該型機數量過少。而且中國當時的地對地彈道飛彈用以恫嚇台灣人心可以，但要拿來打擊台灣的軍事目標，既數量不夠（約僅有 190 枚）也欠缺點打擊所須的精準度。1996 年後，空軍戰鬥巡邏線固然從中國大陸海岸線退至海峽中線，但台灣自製的先進天弓 1、2 型長程中高空防空飛彈已開始部署，使得海峽中線以東的制空權仍足以牢牢掌握在台灣手中。因此，在 1996 年前後，解放軍空軍犯境的難度仍與 1980 年代相當。無法確實掌握台海全境的制空，解放軍任何跨海的進犯都只是紙上談兵。也正是解放軍無法在軍力素質上獲得明顯的領先，在 1996 年的飛彈危機中，台灣能夠在危機得以管控的信心基礎上順利地進行了第一次總統民選。

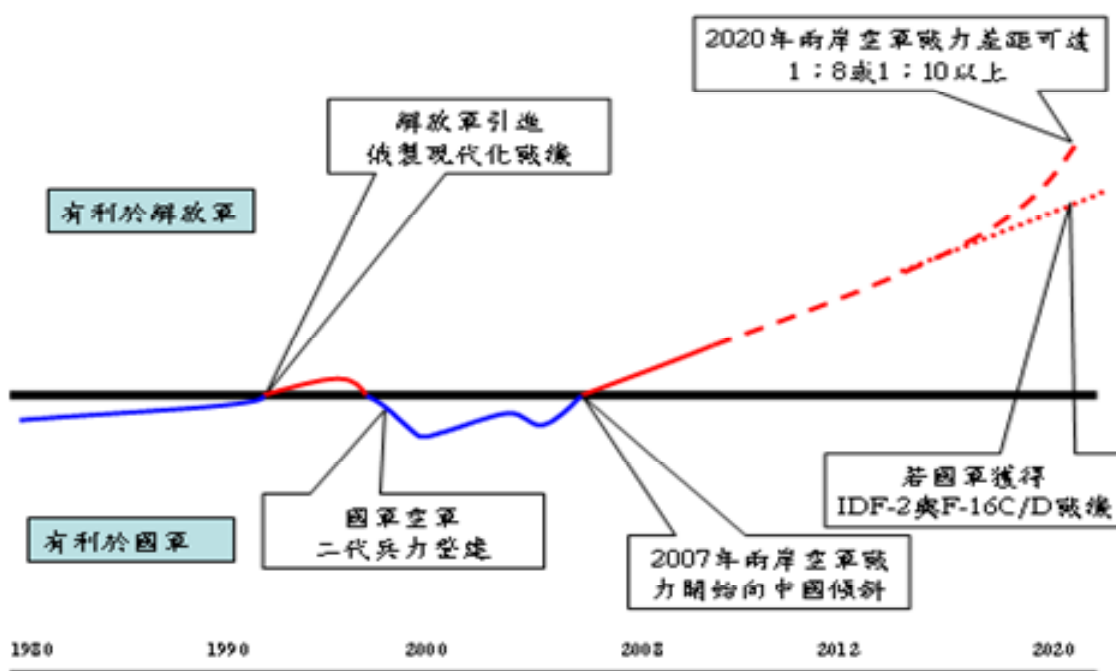
### 台灣在 1996 年後軍事現代化的腳步趨慢，而解放軍則穩定成長

1996 年之後，兩岸的軍事現代化腳步同時加快，解放軍空軍持續增加殲 8 與蘇愷 27 戰機的部署數量，而台灣除同時增加 IDF 戰機數量外，自 1997 年起開始引進幻象 2000 與足能與蘇愷 27 戰機匹敵的 F-16 戰機，也開始了愛國者飛彈部署，在台灣此波二代兵力整建中，台灣新一代戰機的迅速到位與成軍，使得兩岸軍力均勢在 1996 年之後六、七年間大抵均有利於台灣。然而，台灣空軍在二代兵力整建之後，除了在 2003 年前後引進 AIM-120 中程空對空飛彈之外，並無進一步機隊更新的前瞻作法，而中國則（18）在新一代戰機的部署數量上持續增長，加速縮小兩岸在制空戰力的差距。同時，解放軍也引進輪駐輪戰的制度，各軍區空軍部隊均有機會輪調至台海當面基地，以熟悉台海空域，戰時可以立即前進部署支援。使得對台的解放軍空軍威脅將不再僅止於南京軍區的編制部隊。

以 F-16 戰機交換率略當於解放軍蘇愷 27 戰機（及中國仿製的殲 11）與於

2000 年前後引進的蘇愷 30 戰機及中國自製的殲 10 戰機，而 IDF 與幻象 2000 戰機交換率略高於殲 8 戰機等計，概略估算台灣與中國在空優戰機上的戰力比：在 2000 年，略當於 1：0.7，台灣仍居上風；2002 年，戰力比縮小至 1：0.95；2004 年，戰力比幾乎為 1：1；2006 年，為 1：1.65，台灣已轉居下風；2010 年，戰力比擴大至 1：1.84。除了空優戰機的戰力均勢變化外，解放軍在導彈的質量俱增，對於台灣制空均勢產生極大的影響。在 2000 年，據估計中國所擁有的常規地對地短程彈道飛彈已從 1996 年的 190 枚增加到 400 枚。2004 年，據我國防部估計，已達到 610 枚。2008 年約有 1300 枚，在 2010 年應可突破 1500 枚。此外，除解放軍常規地對地短程飛彈精準度有明顯提昇外，更為精準的長程地對地巡弋飛彈在 2006 至 2007 年間服役，並維持 100 枚上下的年增量。這些飛彈都具有相當的第一擊突防能力，目標在打擊台灣的空軍基地與相關指管設施，以癱瘓台灣的空優戰機於地。

因此，在加計解放軍在地對地導彈與空管能力的進步以及軍長程防空導彈（如 S-300 PMU2）或反輻射無人攻擊載具的助攻等等因素，在整體制空戰力方面，可以認為已在 2007 年開始向中國傾斜，而在 2009 年兩岸制空戰力差距將擴大至 1：3 以上。估計此一失衡狀態，在未來 10 年間持續擴大，極可能在 2020 年擴大至 8：1 到 10：1 的狀態，即便國軍在 2014 年後陸續獲得 F-16C/D 與 IDF-2 戰機的升級，也只能微幅改善兩岸制空戰力比嚴重失衡的狀態。下圖為推算台海兩岸自 1980 年以來至 2020 年整體制空戰力比的趨勢圖。



## 台海軍力失衡的內外部成因

從過去兩岸的軍事現代化的過程，可以看出：解放軍雖然起步較早，但台灣在國軍二代兵力整建時，一鼓作氣追上來。然而，在此之後，台灣並未能維持領先，自 1990 年代中葉迄今，台灣未引進任何新機型、數量也未有增加，反飛彈的部署更是嚴重不足與延宕。當解放軍在 2000 年前後完全吸收了蘇愷 27 戰機，進一步地引進蘇愷 30 戰機，也推出自製的殲 10 戰機後，開始加速反追，在質與量上突飛猛進，造成今日台海制空戰力嚴重失衡的狀態。

究其原因，中國的高經濟成長是重要的因素，它為解放軍現代化的腳步提供的互為因果的動力：一方面，經濟成長提供軍事現代化的資金，而另一方面，經濟成長讓中國有區域大國或甚至世界大國的自我期待，產生追求與其經濟地位相匹配的軍力的動機。再加上中國一向是軍事力量為「反獨促統」的重要工具，對此戰略機遇期當然會加以掌握。

而台灣在此期間則進展有限，台灣自滿於新引進的美、法戰機，在 10 年間既無法取得外國供售更為先進戰機，在自製 IDF 戰機的升級上也一度裹足不前；同時，台灣也過於低估解放軍先進戰機與地對地導彈突防能力的增長，空軍機隊無法跨出對易毀性高的基地跑道之依賴。2000 年後，藍綠政爭外擴至國防事務領域，嚴重影響建軍期程。2006 年國防預算更創下史上佔政府總預算最低的紀錄。台灣在國防治理上陷入僵局之際，華府對台的政治氛圍也有所變化，除了對中國崛起的幾份忌憚，台灣在消化 2001 年軍售清單的延宕也給了華府反對對台軍售的人士前所未有的彈藥，華府在 F-16 C/D 的供售案讓台灣吃盡排頭，其來有自。而這些內外部因素加乘的結果，就是今天的軍力失衡的局面。

## 台海軍力失衡的政軍後果

台海軍力失衡的直接後果是台灣的軍事安全。二次世界大戰名將隆美爾在北非戰場曾喟然歎道：「失去制空權，我會輸掉這場戰役，而且輸得很快。」制空戰力是台灣嚇阻中國犯台的關鍵戰力，當制空戰力開始明顯失衡之際，中國的決戰決勝能力逐漸成形，當解放軍將領具有對台大規模決戰有速戰速勝的自信時，也就是台灣對中國犯台的嚇阻失敗之際。

而中國決戰決勝能力的成形，也會直接影響美國延伸嚇阻的可信度與危機處理的空間。習拉帕克在作證時提到：目前，美軍能與解放軍空軍的蘇愷 27、蘇愷 27 或殲 10 戰機等相比敵，只有諸如 F-22 戰機與 F-35 戰機等最新式美國戰機能夠保證技術優勢，但即便如此，這些戰機也有可能會深陷中國戰略的蜂群戰術當中。

姑先不論中國的反介入戰略對馳援美軍所帶的風險，重點在於習拉帕克所評估的：如果解放軍可以數小時內重創台空軍基地，並據有決定性的空中優勢，那麼美國就需要承擔獨立防台的任務。對於美國而言，這一任務是十分艱巨的，甚至是不可能的。換句話來說，如果台灣喪失了制空權，將嚴重打擊美軍馳援的意願，因為美軍得冒極大的風險來挽回很難挽回的局面。

台海軍力失衡的間接政治後果，輕者，將使得台灣在面對可能的對中政治談判中流失籌碼。重者，當台灣沒有可恃戰力以嚇阻中國時，可能誘使中國越來越沒耐心以和平方式處理台海問題，北京採取戰爭邊緣（brinkmanship）脅迫的動機大增，以迫使台灣接受城下之盟或甚至不戰而降。

誠如習拉帕克在作證時的結論，台海戰力失衡的問題將成為未來美台安全合作關係的重大議題，也會牽動台海兩岸在未來的關係發展。回顧 1980 年迄今台海關鍵的制空戰力消長趨勢，重新評估台灣防衛需求並在戰略上做出果斷回應將是台灣政軍高層無從逃避的課題，而遺憾的是：這一點卻正是馬政府執政以來最被詬病的單門。(19)