

「中程飛彈條約」失效 對國際戰略格局之衝擊

楊宗新 先生

提 要：

- 一、2019年8月2日美國以俄羅斯違反條約、中共不受條約規範為由，退出《中程飛彈條約》，為國際戰略格局投下震撼彈。對中共而言，在過去31年來，利用美、俄的自我克制，大力發展中程飛彈，雖無法對美國本土構成威脅，卻可對美國的東亞盟友形成間接嚇阻，並拉近與美國間核實力的不對稱性。條約失效後，中共將面臨美國在軍事對抗及軍售市場上的競爭；另對俄羅斯來說，中程飛彈的射程原本就無法到達美國，且對歐洲國家也可使用地面武力，因此攻勢上的影響有限，惟一旦美國開始在歐洲部署中程飛彈，將不利俄羅斯的防禦。
- 二、目前美國面臨的困難是冷戰時期曾願意在國境內部署中程飛彈的盟友，均與美國不睦，使其必須尋找新的盟友。短期而言，美國加強在歐、亞部署中程飛彈，可能造成全球性軍備競賽；長期來說，軍備競賽的結果若非走向戰爭，便是軍備管控。就美國行動背後的邏輯來看，退約的理由既然是為了控管中共的中程飛彈發展，那麼退約的目的，就不會是放任局勢惡化；相反的，是希望建立新的軍備管控機制，後續發展值得關注。

關鍵詞：中程飛彈、國際戰略、軍備競賽、軍備管制

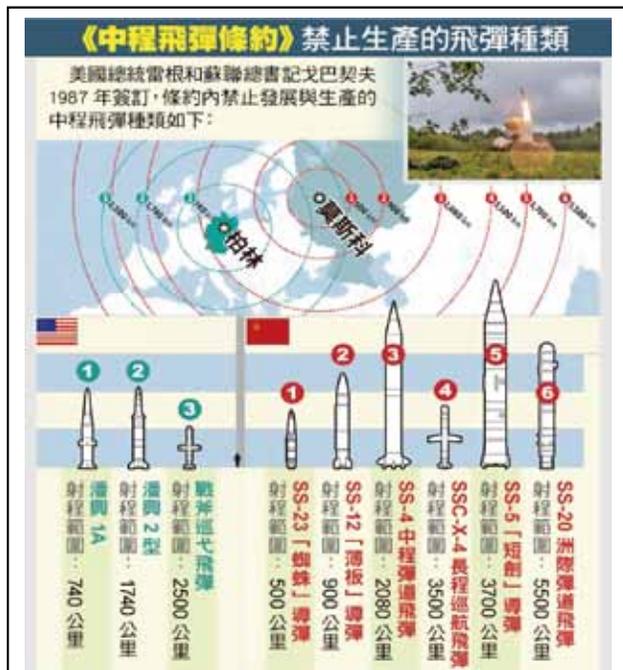
壹、前言

美國與前蘇聯於1987年簽署《中程核武力條約》(Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF, 中文多譯為中程飛彈條約，或中導條約)¹，主要用以限制雙方中程飛彈的發展及數量(如圖一)，然在條約生

效31年後，美方於2019年8月2日卻片面宣布退出，致條約失效²。美國所持理由是，俄羅斯研發的「9M729」陸基巡弋飛彈違反條約，經敦促其銷毀而未果；俄羅斯則聲稱，該型飛彈射程僅480公里，尚未在條約禁止射程500至5,500公里的範圍內。除了這項明擺著的理由外，另一項促使美國退約的原因

註1：簽署者為時任美國總統雷根及蘇聯總書記戈巴契夫。當時蘇聯因長年與美國進行軍備競賽，經濟已逐漸不堪負荷，戈巴契夫為推動經濟改革，並緩和與美國之間的關係，乃主動倡議美、蘇簽署控管中程飛彈的條約，雷根亦欣然接受。

註2：美國早在2019年2月就表示將片面退約，並提供了6個月的緩衝期，試圖與俄羅斯談判，惟因後者認為條約並無修訂之必要，致使美國於半年期滿後，正式退約。



圖一：中共「東風三型中程飛彈」

資料來源：〈美國正式退出《中程飛彈條約》俄羅斯：被迫自行尋求安全保障〉，上報，2019年2月2日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=57130，檢索日期：2019年10月31日。

，則是近年中共在不受條約約束下，為拉近與美國軍事差距，積極發展中程飛彈，美國希望能透過重訂新約，將中共納入控管。現在美國退約已是既成事實，緊接著要做的便是針對俄羅斯及中共重新部署中程飛彈，然這有賴於歐、亞盟國協助開放領土，供飛彈部署架設。

我國與中國大陸隔海峽相望，無疑是美國欲針對中共部署飛彈的最佳位置之一；因此，在可預見的未來，我國的戰略地位勢將水漲船高。撰寫本文主要目的即試圖分析美

國退約之意涵、此舉動對歐、亞戰略格局之衝擊，以及未來可能的發展態勢，最後提出我國在這樣的態勢下，如何自處方能取得最大國家利益，期有助高層主政者思考國家長遠發展與戰略，俾能確保國家安全。

貳、美國退出《中程飛彈條約》之意涵

美國對《中程飛彈條約》內容早有修訂之意(發展概要，如附表)，然因俄羅斯並未回應美方訴求，而片面宣布退出條約後，預判美方除將加速發展中程飛彈外，也期盼以此做為將中共納入協議的條件，相關意涵分析如後：

一、美國將加速發展中程飛彈

條約失效後，美國將迫不及待的以「急起直追」方式，加速發展中程飛彈，彌補過去30年來因條約限制，致呈現出中程飛彈數量不足的劣勢。美國國防部發言人鮑丹薩(Michelle Baldanza)於2019年3月11日表示：「我們將開始支持研發、測試新型飛彈的相關活動。」這是自1988年代以來，美國再次研發中程飛彈³。新型飛彈可能有兩種，一種是低空飛行巡弋飛彈，射程約1,000公里，另一種是高空飛行彈道飛彈，射程介於3,000~4,000公里之間⁴。至於美國發展新型中程飛彈的目的，主要因為在歐洲及亞洲分別遭遇來自俄羅斯及中共的威脅。

(一) 歐洲方面

註3：“US begins work on new missiles after pulling out of arms control treaty with Russia” CNN, 2019/3/12, <https://edition.cnn.com/2019/03/12/politics/pentagon-development-missile-treaty/index.html>, visited date: 2019/10/5。

註4：“US begins work on new missiles as Trump scraps treaty with Russia,” Foreign Policy, 2019/3/14, <https://foreignpolicy.com/2019/03/14/u-s-begins-work-on-new-missiles-as-trump-scraps-treaty-with-russia/>, visited date: 2019/10/5。

附表：美、俄《中程飛彈條約》發展概要表

日期	發展內容
1986年10月	美國總統雷根與蘇聯總書記戈巴契夫在冰島會晤時，雙方同意取消部署於歐洲的所有中程飛彈。
1987年11月	美、俄兩國外交部長在瑞士日內瓦擬定條約草案。
1987年12月8日	雷根與戈巴契夫在華盛頓簽署條約。
1988年6月1日	條約正式生效。
2007年10月	俄羅斯火箭軍司令聲稱將重啟生產中程飛彈。
2018年10月20日	美國總統川普宣布，因俄羅斯長期不遵守條約，美國將退出條約。
2018年12月4日	美國要求俄羅斯在60天內重新遵守條約，期限至2019年2月2日。
2019年2月2日	美國國務卿龐佩奧宣布，將於隔日暫停履行條約義務，並啟動為期180天的退出條約程序；俄羅斯總統普丁回應，將暫停履行條約義務，重啟生產中程飛彈。
2019年8月2日	美國正式退出條約、俄羅斯亦跟進。

資料來源：作者自行整理。

美國與西歐國家之間有大西洋相隔，原本就鞭長莫及，遂透過北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO, 以下稱「北約」)將觸角伸進歐洲。面對與歐洲直接接壤的俄羅斯威脅時，一旦雙方兵戎相見，在中程飛彈數量不足下，只能使用地面武力；相較下，俄羅斯則可能將地面武力與部署於東歐領土境內的中程飛彈搭配使用，使美國在戰術靈活性上落居下風。

(二) 亞洲方面

主要係應對中共的威脅。美國新任國防部長艾斯培(Mark Esper)於2019年8月3日在出訪亞太的行程中表示：「希望在未來幾個月內，美國能在亞洲部署中程飛彈，…中共的飛彈有百分之八十以上射程在500公里到5,500公里之間，我們也想發展相同的能力，他們不應對此感到吃驚。」⁵這番談話，明白指出未來在亞洲部署的中程飛彈，不會放在其他地方，就是圍繞於中國大陸周邊。

二、美國盼將中共納入新協議

美國總統川普(Doanld Trump)在條約失效的同日表示：「希望與俄羅斯及中共簽署新的核武器協議，…儘管中共在核武數量上要低得多，與美國、俄羅斯不在同一個水準，但仍希望未來的新約能將中共也納入。」並稱在過去幾次國際場合，包含2019年6月底甫結束的「20國集團高峰會」(G20)中，都曾與俄羅斯總統普丁(Vladimir Putin)及中共總書記習近平提及此事，2人均表示願意達成協議⁶。

川普所謂的「中共與美國、俄羅斯不在同一個水準」，係指中共在核彈頭的數量上，遠落後於美、俄，然而在中程飛彈的數量上，中共則占有優勢。根據美國國會所屬「美中經濟與安全審查委員會」(US-China Economic and Security Review Commission)公布的一份報告指出：「中共有超過2,000枚的巡弋飛彈及彈道飛彈，倘若中共

註5：“US defense secretary wants INF-range missiles in Asia” VOA, 2019/8/3, <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/us-defense-secretary-wants-inf-range-missiles-asia>, visited date: 2019/10/5。

註6：“US says it will test new missile now that arms treaty with Russia is done” The Associated Press, 2019/8/, <https://globalnews.ca/news/5721398/us-missile-test-inf-treaty/>, visited date: 2019/10/5。

是條約締約國，那麼其中便有百分之九十五的飛彈屬於違約的。」⁷儘管中共在中程飛彈的數量上居於優勢，卻並不代表這些飛彈均可搭載核彈頭。核彈頭必須做到小型化，才能載入中程飛彈內；而中共目前僅有少數較新型號的中程飛彈具備此能力，其餘則搭載於車載式洲際彈道飛彈或潛射飛彈⁸。因此，以中程飛彈搭載核武器的能力而言，中共目前對美國尚不構成威脅，充其量只稱得上「潛在對手」。

然而，隨著近年中共軍事現代化發展迅速，為拉近與美、俄之間在核武器上的不對稱，極可能利用其在中程飛彈數量上的優勢，將核彈頭大量搭載其中做為目標，此自非美國所能容許。尤其，中共在東南沿海部署了上千枚射程覆蓋我國的飛彈，在東北亞及東南亞也都有部署射程涵蓋日本、韓國及印度的飛彈，甚至還擁有可突破「第二島鏈」關鍵點—關島的飛彈，對美國及其盟友產生嚴重威脅⁹，這些均構成川普認為未來新約必須納入中共的背景條件之一。

參、條約失效如何影響亞太戰略格局

中共對於美國退約之舉，是加以批判的，主要原因在於，這將使其過去利用美國自

我克制所建立的局部性優勢頓失利基。而對於日本、韓國等周邊國家而言，則將面臨在美國與中共之間選邊站的兩難抉擇，分析如后：

一、中共的回應

美國在2019年2月表態將退出條約時，中共曾明確表示反對立場。當年6月，中共透過與俄羅斯簽署的〈關於加強當代全球戰略穩定的聯合聲明〉亦對此議題表態：「美國決定退出《中程飛彈條約》，將破壞戰略穩定，加劇緊張和不信任，驟增核導領域不確定性，引發軍備競賽，並使世界多個地區衝突風險上升。中、俄兩國主張條約當事方通過對話與磋商解決分歧，恢復條約活力，防止事態朝上述方向發展。破壞《中程飛彈條約》體系對將於2021年2月到期的《俄美關於進一步削減和限制進攻性戰略武器措施的條約》前景同樣構成不利影響。」¹⁰

在條約失效前一刻，中共外交部發言人華春瑩於7月30日記者會中，對此議題表示：「中方對美國單方面退約導致《中導條約》可能被廢棄，表示關切和反對。…中國大陸始終奉行防禦性國防政策，發展中導等能力完全出於防禦目的，無意也不會對任何國家構成威脅。美方退約的真實目的是給自己鬆綁，卻拿中國大陸說事，毫無道理，中方

註7：China's missile program and potential U.S. withdrawal from the Intermediate-Range Nuclear Forces (IMF) Treaty” US-China Economic and Security Review Commission, 2019/1/28, <https://www.uscc.gov/Research/chinas-missile-program-and-potential-us-withdrawal-intermediate-range-nuclear-forces-inf>, visited date: 2019/10/5。

註8：盧伯華，〈美核武專家：中國核武庫估計至少280枚核彈頭〉，中時電子報，2018年7月3日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20180703004195-260417?chdtv>，檢索日期：2019年10月31日。

註9：“Is China's 'Guam killer' missile too hyped up?” Asia Time, 2019/2/4, <https://www.asiatimes.com/2019/02/article/is-chinas-guam-killer-missile-all-its-hyped-up-to-be/>, visited date: 2019/10/6。

註10：〈中共和俄羅斯聯邦關於加強當代全球戰略穩定的聯合聲明(全文)〉，新華網，2019年6月6日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/06/c_1124588720.htm，檢索日期：2019年10月5日。



圖二：中共「東風三型」中程飛彈

資料來源：塵世無情，〈中國東風3號中程彈道飛彈是如何賣到沙特去的呢？〉，每日頭條，2017年3月29日，<https://kknews.cc/military/qy4rxp8.html>，檢索日期：2019年10月25日。

也不會接受。…中方主張全面禁止和澈底銷毀核武器，但核裁軍應遵循『各國安全不受減損』這一國際公認的軍控基本原則。美國是世界上最大的核武器國家，在核裁軍方面負有特殊優先責任。」¹¹

中共抱持這樣的立場，其實不難理解：條約尚未失效前，美國與俄羅斯這兩個全球軍事排名位居前茅的國家，受限於條約規範，不得發展中程飛彈，而中國大陸卻在這31年的時間，大量擴充中程飛彈，數量早已在美、俄之上。這些飛彈，除了自用外，還可供外銷。例如做為近年世界最大武器進口國的沙烏地阿拉伯，便曾在1986年斥資35億美

元向中共採購「東風三型」中程飛彈(如圖二)，此事至2014年始由沙國對外承認¹²。至於一旦條約失效，美、俄兩國在不受限制下將加速發展，不僅軍事上對中共產生威脅，經濟上也將與中共爭奪軍售市場。

二、條約失效將使中共喪失局部利基

在《核不擴散條約》保障的5個合法擁核國家中¹³，美國及俄羅斯無論在核彈頭數量、核武載具(地面飛彈、水面潛射飛彈、空中戰略轟炸機)的質與量上，均遠優於英國、法國及中共。中共欲拉近與美、俄間之差距，大量生產及部署中程飛彈是一項能立即見效的選項。雖然中程飛彈無法對美國本土或俄羅斯的歐俄核心區域構成直接威脅，卻可對美國在東亞的盟友(如日本、韓國等)或俄羅斯的遠東區域形成間接嚇阻，有效拉近彼此之間核實力的不對稱性。

正因中共欠缺足夠的遠程軍事打擊能力(如航空母艦、海外駐軍)，積極發展飛彈即成為一種另類的替代方案¹⁴。2015年底，中共將共軍「第二砲兵」部隊改制為「火箭軍」，用意即是為了強調飛彈在軍隊中的核心地位¹⁵。美國主張將中國大陸納入管制，其考量點或許也是因為意識到中共正逐漸利用這種局部優勢，讓美國在東亞地區的嚇阻能

註11：〈2019年7月30日外交部發言人華春瑩主持例行記者會〉，中共外交部，2019年7月30日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1684475.shtml，檢索日期：2019年10月5日。

註12：元樂義，〈揭密：沙烏地阿拉伯購買中國中程飛彈〉，風傳媒，2014年4月30日，<https://www.storm.mg/amparticle/30593>，檢索日期：2019年10月31日。

註13：《核不擴散條約》於1968年簽署、1970年生效，條約保障已擁有核武器的美國、俄羅斯、英國、法國及中共為合法持有國。參見〈聯合國裁軍事務-相關裁軍條約-不擴散核武器條約〉，聯合國官方網站，<https://www.un.org/chinese/peace/disarmament/t5.htm>，檢索日期：2019年10月30日。

註14：“China’s calculus after the INF treaty” International Peace Institute, 2019/5/8, <https://theglobalobservatory.org/2019/05/chinas-calculus-after-inf-treaty/>, visited date: 2019/10/6。

註15：“China won’t join the INF Treaty- But can it forever dodge arms control?” The Diplomat, 2019/2/25, <https://thediplomat.com/2019/02/china-wont-join-the-inf-treaty-but-can-it-forever-dodge-arms-control/>, visited date: 2019/10/6。

力降低。一個足以說明中共將中程飛彈做為軍事利基的案例，是在1996年臺海危機中，中共遭美國的兩艘航空母艦戰鬥群震懾，從而停止對臺海周邊水域試射飛彈¹⁶，往後逐年在東南沿海增加飛彈部署，盼能利用這種不對稱性，取得看似與美國旗鼓相當的軍事平衡。

條約失效後，美國已揚言將研發新型飛彈，並部署於中國大陸周邊，一旦此項政策落實，將使中共頓失局部優勢，唯有加速發展遠程海軍，方能與美國一較高下。惟這種「硬碰硬」的真功夫，考驗國家的技術及研發能力，所需投入的人力及預算，將遠在部署飛彈之上。

三、日、韓等周邊國家將面臨兩難選擇

為了迫使中共走向談判桌，美國在此之前必須增加交涉籌碼，亦即在中國大陸周邊部署中程飛彈，讓其感受到壓力，進而願意坐下來談。這個過程並不容易，首先是因為美國在30年前主動銷毀了近3,000枚中程飛彈，其後也沒有再生產新品，導致未來恐需要10年時間，才能在數量上追上中共¹⁷。

其次則是飛彈部署地點的問題。美國必須在東亞地區尋找盟友，才能部署射程範圍涵蓋中國大陸的中程飛彈，但環顧各國，願意配合美國政策者，恐怕不多。2016年間，美國在韓國部署「薩德飛彈防禦系統」

(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)¹⁸，引發中共制裁韓國企業的教訓歷歷在目，使得許多亞太周邊國家，在與中共經貿相互高度依賴下，均表明不願配合，如菲律賓、澳大利亞；至於日本，則尚在觀望中。對美國而言，最壞的打算，恐怕是得將飛彈部署於自家位於太平洋上的關島¹⁹；然而，關島與中國大陸最近的垂直距離為4,747公里，已接近中程飛彈上限5,500公里，這將讓中共有更多反應及攔截時間，嚇阻效果大減。

肆、條約失效如何影響歐洲戰略格局

俄羅斯對於條約的失效，持被動態度，未來，美國若在歐洲部署中程飛彈，將衝擊俄羅斯的軍事防禦。然而如同在亞洲般，美國在歐洲的傳統盟友亦無意配合，以致美國必須尋找新的幫手。影響分析如后：

一、俄羅斯的回應

早在2018年10月，美國率先拋出將退出條約的風向球後，俄羅斯總統普丁(Vladimir Putin)即表示：「我們恐將被迫做出同樣的事。」美、俄隨即就此議題展開談判。2019年2月，談判因無共識而破局，美國宣布將於2月2日退出條約，半年後正式生效；俄羅斯表示，雙方的歧見將迫使俄羅斯為了

註16：1996年3月我國總統選舉前夕，中共頻繁在臺海水域試射飛彈，直到美國先後派出「獨立號」、「尼米茲號」兩個航空母艦戰鬥群至臺海巡弋，中共方始停止行動。

註17：張國威，〈美中程飛彈戰略 需10年方能超陸〉，《旺報》，2018年10月25日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20181025000149-260301?chdtv>，檢索日期：2019年10月31日。

註18：鍾永和，〈中共針對南韓部署『薩德』系統之立場與因應作為〉，《海軍學術雙月刊》，第52卷，第3期，2018年6月1日，頁76-90。

註19：同註17。

保障自身安全，而採取對應措施²⁰。5月，川普致電普丁提議由美國、俄羅斯及中共三方簽署代替條約的新協議，普丁仍不為所動；6月6日，俄羅斯在與中共簽署的《關於加強當代全球戰略穩定的聯合聲明》中，亦對此議題表態²¹；7月3日普丁簽署法律，宣布俄羅斯也將暫停履行條約²²。2019年8月2日美國正式退出條約後，普丁表示：「假如我們發現美國不再遵守條約、製造更多中程飛彈，俄羅斯將別無選擇，只能跟進製造飛彈。」²³從前述行為來看，俄羅斯在此議題上，係採取「敵不動，我不動」的消極被動態度，亦步亦趨的跟隨美國步伐，不主動發球。

二、條約失效對俄羅斯的攻勢影響有限、守勢影響大

冷戰期間，美國與蘇聯相隔數千公里，若要對彼此施以核攻擊，若非使用戰略轟炸機、潛射彈道飛彈，便只能仰賴洲際彈道飛彈。洲際彈道飛彈因飛行距離遙遠，過長的飛行時間，提供了對手反應機會，甚至可利用反飛彈系統加以攔截；所幸，美、蘇雙方都有盟國，只要將中程飛彈部署於靠近對方的盟國，即可迅速打擊。然而雙方的盟國，在地理區域的分布上並不對稱，美國的盟國主要集中於靠近蘇聯的西歐地區，蘇聯在東歐雖也有大量盟國，但這裡距離美國過於遙遠，除非有位於美洲地區的盟國，否則便無



圖三：俄羅斯「S-400反飛彈系統」

資料來源：“Russia’s S-400 Is the Best Missile System All-Around, U.S. Firm Says,” 2019/6/16, The Moscow Times, <https://www.themoscowtimes.com/2019/07/16/russias-s400-is-best-missile-system-all-around-us-intel-firm-says-a66429>, visited date: 2019/10/5。

法部署任何針對美國的中程飛彈。

這種盟國所處地理位置不對稱的態勢，延續到後冷戰時期。退出條約後的美國，可以繼續在西歐盟國部署中程飛彈，但俄羅斯也並非沒有反擊之力，因為它還可以直接調動地面武力。因此，中程飛彈條約失效，對俄羅斯的攻勢影響相當有限，畢竟中程飛彈原本就不是其攻勢武器；倘若它設定的對手是美國，中程飛彈的射程並不足以跨越大西洋；若它設定的對手是歐洲各國，中程飛彈確實可對特定目標發揮精確打擊效果，但也並非無法採取其他地面作戰方式。況且，目前西歐國家需要俄羅斯的天然氣、俄羅斯需要西歐國家資金的互相依賴狀況來看，很難想像俄羅斯會將這些國家視為打擊目標。

註20：〈美國正式退出《中程飛彈條約》俄羅斯：被迫自行尋求安全保障〉，上報，2019年2月2日，https://www.upmedia.com/news_info.php?SerialNo=57130，檢索日期：2019年10月31日。

註21：同註6。

註22：季晶晶，〈普丁簽署法律 正式中止『中程核飛彈條約』〉，聯合新聞網，2019年7月4日，<https://udn.com/news/story/6813/3908767>，檢索日期：2019年10月31日。

註23：〈美退條約 普廷警告：未來可能會製造中程核飛彈〉，自由電子報，2019年8月5日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2875158>，檢索日期：2019年10月31日。

比較嚴重的影響，是在俄羅斯的守勢層面。美國退出條約後，已揚言將在歐洲部署中程飛彈，屆時可能直接瞄準俄羅斯的歐俄菁華地帶，直接對俄羅斯國家安全構成威脅。面對這樣的威脅，俄羅斯近年積極就現有的「S-400反飛彈系統」(如圖三)加以改善，盼能迅速攔截飛彈。

三、北約分裂下，美國在歐洲將另尋新盟友

如同在亞洲尋找盟國部署中程飛彈般，美國欲部署針對俄羅斯的中程飛彈，除了自家的阿拉斯加州與俄羅斯遠東聯邦隔白令海峽相望，是一個可行的選項外，要想針對俄羅斯的核心區域，即莫斯科、聖彼得堡等大城市所處的歐俄地區部署中程飛彈，就必得仰賴歐洲盟國的支持。

冷戰時期，美國聯合歐洲盟國組成針對俄羅斯前身蘇聯的「北約」，並於1961年在最接近蘇聯的北約盟國土耳其部署15枚射程2,400公里的「朱比特彈道飛彈」(PGM-19 Jupiter, 如圖四)。該型飛彈擁有在10分鐘內摧毀蘇聯歐俄地區各大主要城市的能力，大大激怒蘇聯，導致蘇聯於隔(1962)年欲在剛完成共產革命的加勒比海盟國古巴部署針對美國的中程飛彈，引發國際關係史上著名的「古巴飛彈危機」；最後美、蘇雙方達成：「美國撤除在土耳其的飛彈、蘇聯不在古巴部署飛彈的交換條件。」1983年，美國意圖在北約部署剛研發完成，射程1,800公里、精準率極高(命中精度在目標物40公尺內)的「潘興二型彈道飛彈」(Pershing II, 如圖五)，再次引發蘇聯不安，促使雙方開始



圖四：美國「朱比特彈道飛彈」

資料來源：“Chrysler SM-78/PGM-19 Jupiter,” 2002/1/22, Dictionary of U.S. Military Rockets and Missiles, <http://www.designation-systems.net/dusrm/m-19.html>, visited date: 2019/10/5。



圖五：美國「潘興二型彈道飛彈」

資料來源：“Time to Put China’s Rocketeers on Notice,” 2017/2/8, The National Interest, <https://nationalinterest.org/feature/time-put-chinas-rocketeers-notice-19372>, visited date: 2019/10/5。

《中程飛彈條約》談判。

相較於冷戰時期，西歐各國在蘇聯龐大軍事威脅下，願意接受美國在此部署飛彈的提議；今日美國欲在歐洲尋找能配合的盟友，並不容易。首先是距離俄羅斯最近的土耳其，在古巴飛彈危機中，美國未經知會土耳其，便同意蘇聯要求撤除朱比特飛彈的條件



圖六：美國「愛國者防空飛彈系統」

資料來源：風林火山，〈美軍愛吹噓愛國者防空飛彈命中率達90%，實際上大都被假目標騙了〉，每日頭條，2018年1月31日，<https://kknews.cc/military/mev3ea2.html>，2019年10月25日。

，令土耳其感到遭盟國背叛，加以在後來的賽普勒斯爭議，及近年的敘利亞內戰中，美國與土耳其對於是否支持庫德族民兵對抗敘利亞政府軍不同調，雙方澈底分裂。2019年初，土耳其拒絕美國提議採購「愛國者防空飛彈系統」（如圖六）的要求，改用造價僅三分之二的俄羅斯「S-400反飛彈系統」，美國則以終止100架「F-35戰機」做為報復；土耳其則回應將改用俄羅斯的「Su-57戰機」²⁴。雙方你來我往的交鋒，加以土耳其在武器系統選擇上日趨向俄羅斯靠攏，與北約的關係名存實亡，當然不可能同意美國在自家部署飛彈。

再來是北約的核心成員法國與德國。美國在川普總統上任後，要求歐洲盟國提高分

擔軍費比例，對於法、德而言，北約原本就是冷戰時期針對蘇聯威脅而成立的組織，在後冷戰時期早已失去存在價值。過去美國願意負擔主要軍費，尚可勉強接受，現今若要自行負擔軍費，就沒有必要了。所以，法國總統馬克宏(Emmanuel Macron)於2018年11月表示：「隨著俄羅斯及中共軍力日益強大，而川普主政下的美國，對歐洲的防衛政策搖擺不定，使歐洲有建立聯合部隊的需求。」²⁵德國總理梅克爾(Angela Merkel)也隨後在歐洲議會演說時幫腔，強調「建立歐洲部隊並非為了取代美國領導的北約，而是為了彌補它的不足。」²⁶在這樣的態勢下，也很難期待法國與德國接受美國在其境內部署中程飛彈。

在與土耳其、法國、德國等傳統盟友鬧得不可開交下，美國若欲在歐洲部署針對俄羅斯的中程飛彈，就必須另尋新盟友。好消息是冷戰結束後，在「北約東擴」浪潮下新加入的盟友—波蘭與羅馬尼亞，因為在歷史上多次被俄羅斯侵略形成的世仇關係，已表態願意接受美國的中程飛彈²⁷。但這些位於東歐的新盟友，經濟發展遲緩、基礎設施不足、政治情勢不穩，能給予美國多大的幫助、配合到什麼程度，仍是未定之數。

伍、未來可能的發展態勢與影響

註24：楊宗新，〈川普忙抗中北約後院失火〉，風傳媒，2019年9月4日，<https://www.storm.mg/article/1651394>，檢索日期：2019年10月31日。

註25：“French president Emmanuel Macron calls for a “European Army” to defend against China, Russia and the U.S.” TIME, 2108/11/7, <https://time.com/5446975/emmanuel-macron-european-army-russia-us/>, visited date: 2019/10/10。

註26：“Germany’s Merkel calls for a European Union military” REUTERS, 2018/11/13, <https://www.reuters.com/article/us-eu-politics-merkel/germanys-merkel-calls-for-a-european-union-military-idUSKCN1N11UQ>, visited date: 2019/10/10。

註27：賴岳謙，〈北約組織持續擴張 中俄邁向軍事同盟〉，中時電子報，2019年8月24日，<https://www.chinatimes.com/opinion/20190824000017-262115?chdtv>，檢索日期：2019年10月31日。

條約失效後，短期內可能加速大國之間新一輪的軍備競賽，但長期而言，在彼此於經貿領域仍相互依賴下，可能展開新的談判。這一方面說明，當前中共的軍事實力已「大到不容不受控」，另一方面也意味著，國際權力格局將被重新定義。

一、未來發展態勢

(一)短期而言，將加速美、俄、中軍備競賽

1. 以往受限於條約約束，美國政府在民主體制下，受到國會、媒體、非政府組織及民意監督，較難暗中發展違約軍備；俄羅斯雖可能秘密生產中程飛彈，但數量也不致於太多，並且不會堂而皇之的部署；中共雖不受限制，但在美、俄中程飛彈數量無多下，就算飛彈數量逐年增加，也不會卯足全力生產。

2. 條約失效後，美國國防部已表示將研發新型中程飛彈，並在歐洲及亞洲部署。至於由其號召組成的北約組織，也在2019年8月2日發表聲明，支持美國指控俄羅斯違約的說法，但同時也表示條約失效後，將極力避免局勢失控²⁸；至於俄羅斯被美國指責在檯面下進行生產的中程飛彈，倘若屬實，此後也將理所當然的走向檯面。普丁總統對此議題表示：「我們對美國的行為會給予等價

回應，他們要重啟飛彈研究，我們也會這麼做。」²⁹中共在美國急起直追的壓力下，可能利用新條約倡議尚未出爐的過渡期，盡速加強中程飛彈的數量與品質。在這樣的態勢下，三方之間的軍備競賽勢將再起，甚至可能造成全球性軍備競賽(在條約失效後，包括印度、巴基斯坦等國都表態將增加中程飛彈數量)³⁰。

3. 聯合國秘書長古特雷斯(Antonio Guterres)在條約失效的第一時間表示：「隨著中程飛彈條約失效，世界將失去對於核子戰爭重要的制約。…各方應避免破壞穩定的事態持續發展，並就國際軍備控制達成共同協議。在未來6個月的緩衝期內，我強烈鼓勵美、俄兩國延長條約，以提供穩定時間來談判未來的軍備控制措施。」³¹對於軍備競賽重啟的擔憂，溢於言表。

(二)長期而言，三方將進行新一輪談判

1. 一般認為，美國退出條約的目的，除了表面上指控俄羅斯違約，更重要的考量，是中共不在條約規範內，若欲控管中共的中程飛彈發展，就必須先終止現行條約，再另謀研擬新的協議。在此推論下，退出條約的目的，並非放任局勢發展，相反的，是希望掌握局勢、避免惡化³²。因此，儘管就短期而言，條約失效後，各國在不受束縛下，可

註28：“Secretary General: NATO response to INF Treaty demise will be measured and responsible” NATO, 2019/8/2, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_168177.htm, visited date: 2019/10/6。

註29：李靖棠，〈繼美國之後、俄國亦退出《中程飛彈條約》 普京：我們將重新研發新式飛彈〉，上報，2019年2月3日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=57166，檢索日期：2019年10月31日。

註30：“RIP INF: China, Russia and America may enter into a deadly arms race” The National Interest, 2019/2/2, <https://news.yahoo.com/rip-inf-china-russia-america-091700781.html>, visited date: 2019/10/5。

註31：“World will lose brake on nuclear war with end of INF treaty: UN chief” CAN, 2019/8/2, <https://www.channelnewsasia.com/news/world/world-will-lose-brake-on-nuclear-war-with-end-of-inf-treaty-un-11773844>, visited date: 2019/10/5。

註32：劉必榮，〈大國重啟軍備競賽〉，中時電子報，2019年2月3日，<https://www.chinatimes.com/opinion/20190203002287-262104?chdtv>，檢索日期：2019年10月31日。

能如脫韁野馬般積極擴充軍備；然長期而言，終究要坐下來研擬新協議。

2. 美國國務卿蓬佩奧(Michael Pompeo)曾表示，美國過去已先後3次尋求說服中國大陸加入中程飛彈條約，但都以失敗告終³³。由此可知，中共是俄羅斯之外，美國欲管制中程飛彈的唯一目標；然事實上，國際社會中包括印度、巴基斯坦、以色列、朝鮮等國，也被認為是擁有中程飛彈的核武國家，理應被納入新協議中，唯在美國政府官員相關發言中，卻從未提及這些國家。

據此推論，新一輪談判可能陷入協議究竟是三邊抑或多邊的爭論，持三邊協議者，可能會以美國、俄羅及中共占據全球絕大多數核武器及中程飛彈做為主要論述依據，認為只需針對此三國進行管制，即可穩定全球局勢；持多邊協議者，則可能會以任何國家都有機會崛起，做為主要論述依據。倘若當年的條約，是因為忽略了中共，導致現在必須重談，那麼若不將所有具備此能力的國家都納入，是不是未來又要再次重談呢？

3. 站在美國的觀點，中共是立即且嚴重的威脅，必須納入管控，且多邊協議曠日廢時，因此可能偏向贊同三方協議。歐盟雖反對美國退約之舉，但做為組織主要領導國的德國總理梅克爾，卻也曾在2019年2月「慕尼黑安全會議」中，力倡應將中國大陸納入

管制³⁴；而站在中共的觀點，目前本身軍事實力與美國落差仍大，比起蘇聯當年係在與美國勢均力敵情況下簽署條約，其處境完全不同，必須爭取更多的戰略機運期。因此，勢將反對三方協議，而力主將所有國家納入，以便拖延協議的談判過程。

二、影響

(一)說明中共的軍事實力已「大到不容不受控」

1. 隨著中共軍事實力日益強大，已愈來愈不能期望在軍備控制中置身事外³⁵。冷戰時期的歷次裁軍、限武談判，參與者均為美國與蘇聯，原因是這兩個國家的軍事實力遠超過其他國家，只要能對之加以管控，即可確保不致發生大規模戰爭。如今中共的軍事實力，雖與美、俄仍有顯著差距，卻正以驚人的速度縮小中，若放任中共持續擴張軍力，未來將難以收拾。

2. 美國退出條約的目的，並不在於讓中程飛彈管制體系「崩潰」；相反的，是試圖讓它「擴大」³⁶，那麼，何以能篤定中共在可預見的未來，必然將參與軍備管控呢？畢竟，軍備競賽是一場成本極其高昂，最後卻很難看到贏家的遊戲。採取合作措施，提高軍事穩定性及可預測性、抑制戰略競爭，才是一般理性國家的選擇³⁷。中共在「以經濟建設為中心」的總體發展策略下，即使談判

註33：〈美退出中程核飛彈條約 動搖中國悶聲造彈局面〉，聯合新聞網，2019年2月2日，<https://udn.com/news/story/6809/3629285>，檢索日期：2019年10月31日。

註34：“China won't join the INF Treaty-But can it forever dodge arms control?” The Diplomat, 2019/2/25, <https://thediplomat.com/2019/02/china-wont-join-the-inf-treaty-but-can-it-forever-dodge-arms-control/>, visited date: 2019/10/5。

註35：“Why China is worried about the end of INF Treaty?” Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy, 2018/11/7, <https://carnegie-tsinghua.org/2018/11/07/why-china-is-worried-about-end-of-inf-treaty-pub-77669>, visited date: 2019/10/6。

註36：同註24。

註37：同註25。

過程會有波折，但預判最後仍將走進體系，接受規範。

(二) 重新定義國際權力格局

1. 當國家認為既有條約不合理，卻又難以另訂新約時，選擇退出條約是國際關係上是一個常見的做法。例如，德國在一次大戰戰敗後，被迫簽署限制軍備、巨額賠款的《凡爾賽和平條約》³⁸，威瑪政府雖多次向英、法等戰勝國表達修約訴求，卻皆未獲理會³⁹。待納粹黨執政後，逕行宣布條約無效，反而迫使英、法與德國重簽新約。

2. 如今美國雖處於優勢地位，然而在欲藉廢除舊約達到另訂新約的考量上，與當年處於劣勢地位的德國並無不同。至於條約失效後，儘管許多人憂心將引發軍備競賽；然若從歷史發展的長遠角度看，當參與競賽的各方均無力負擔時，若非走向戰爭，便是採取軍備管控。以當前國際關係發展的趨勢來看，較無爆發大規模戰爭之可能，所以軍備管制將是最後選擇。

3. 若要在歷史上尋找類似案例，第一次世界大戰後的《華盛頓海軍協議》（又稱《五國關於限制海軍軍備條約》）頗值得用以

對照。當時隨著歐洲國家在戰爭中實力耗損，日本在戰後躍升為新的海上強權，為限制日本持續造艦，美國、英國會同法國、義大利，共同迫使日本與前述4國於1922年在美國華盛頓簽署該條約。該條約中，對於各國造艦類型、噸位做出明確規範⁴⁰，有效延後日本發展海軍的時間。該協議與未來可能研擬的新版本中程飛彈協議之不同處，在於當年的日本，受迫於其他4國壓力，不得不簽署條約。而如今的中共，雖面臨美國與歐盟的極力呼籲，但俄羅斯顯然是站在反對方；因此，要想讓中共接受新約，恐怕還得經過一番波折。

陸、結語

自1996年臺海危機以來，美國在中、長程飛彈系統上，幾乎沒有對我國提供任何支援，甚至還會反對我國發展相關飛彈；尤其，中共在東南沿海部署了約達2,000枚飛彈瞄準我國⁴¹，對我國家安全而言，猶如芒刺在背。然我國在沒有外力奧援下，透過中科院的努力，仍歷盡艱辛研發出射程達2,000公里的「雲峰飛彈」（如圖七），並已於近年

註38：一次大戰參戰國於1918年簽署該條約後終止戰爭。其中的內容，對於戰敗之德國極其嚴苛，尤其是賠款部分，遠超其財政負荷。德國雖多次表態盼能減輕賠款，均遭英、法等戰勝國拒絕。〈凡爾賽和約全文中文版〉，百度文庫，<https://wenku.baidu.com/view/0a11cc7cd4d8d15abf234e0a.html?re=view>，檢索日期：2019年10月30日。

註39：德國在一次大戰戰敗後，於1918年11月在威瑪(Weimar)召開國民會議，並通過憲法成立民主政體，直到1933年納粹黨建立獨裁政權為止，這段時間被後世稱為「威瑪政府」或「威瑪共和」。

註40：主要內容為：締約國主力艦單鍵排水量不得超過3.5萬噸；主砲口徑不得超過16英吋；英、美主力艦噸位總和不得超過52.5萬噸和16艘，日本不得超過31.5萬噸和9艘，法國、義大利不得超過17.5萬噸和5艘。〈華盛頓海軍條約〉，百度百科，<https://baike.baidu.com/item/%E5%8D%8E%E7%9B%9B%E9%A1%BF%E6%B5%B7%E5%86%9B%E6%9D%A1%E7%BA%A6>，檢索日期：2019年10月25日。

註41：依據美國國防部2018年公布的「中國軍力報告」，中共對臺部署的洲際飛彈約75到100枚、長程飛彈16到30枚、中程飛彈200到300枚、短程飛彈1,000到1,200枚、可在公路機動發射的中程飛彈200到300枚，若均以最大值計算，總數約達2,000枚。羅添斌，〈2018中國軍力報告-中國飛彈精準打擊 能癱瘓臺政軍據點〉，《自由時報》，2018年8月18日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1225418>，檢索日期：2019年10月31日。



圖七：中華民國「雲峰中程彈道飛彈」

資料來源：林彥臣，〈射程2000公里！國軍地對地「雲峰飛彈」啟動量產〉，ETTODAY，2019年8月10日，<https://www.ettoday.net/news/20190810/1509799.htm>，檢索日期：2019年10月25日。

投入量產，實屬不易⁴²。而未來，美國欲在亞太地區部署中程飛彈，我國必然是其中一個重要選項；且在東亞各國因與中共經貿互動密切，唯恐經濟帶遭破壞，自然對美國的倡議興趣缺缺，在此條件下，我國地位的重要性將更形突出。

現階段《中程飛彈條約》失效後，美國可能一改常態，積極邀請我國加入由其主導

的戰區飛彈防禦系統。這套系統可能包含三大部分：用以對中共還以顏色的攻擊性飛彈系統、攔阻中共飛彈的反飛彈系統，以及反飛彈系統運作所必具的雷達預警偵蒐系統。面對這樣的局勢的轉變，我國若選擇全盤接受，必然引起中共全面提高軍事威懾；反之，若選擇僅接受部分，則可能有礙美、臺其他層面的軍事合作關係，其中分寸應如何拿捏，實屬不易。如若高層主政者能善用我國特殊之戰略地位，從國家長遠發展與戰略方向思考，方能周旋於大國間，左右逢源、游刃有餘，並取得國家最大的利益，確保整體安全。



作者簡介：

楊宗新先生，東吳大學政治系90年班、政治大學外交研究所(戰略暨國際安全組)碩士96年班，曾任南華大學國際事務與企業學系業界專家教師，現為《展望與探索》雜誌研究員。

註42：林彥臣，〈射程2,000公里！國軍地對地「雲峰飛彈」啟動量產〉，ETTODAY，2019年8月10日，<https://www.ettoday.net/news/20190810/1509799.htm>，檢索日期：2019年10月31日。

