

# 美國退出「中程核飛彈條約」 之戰略意涵分析

荊元宙\*

## 前言

冷戰時期美蘇兩大強權競相發展中程彈道飛彈甚或飛彈防禦系統以達到嚇阻效果，其目的雖是為獲得安全上的保障，但同時也造成兩種情形出現。一方面歐洲大陸由於地理臨接蘇聯，成為美蘇衝突的前線。由於不希望歐洲成為烽火戰場，北大西洋公約組織於1979年通過德國總理施密特(Helmut Schmidt)的提議，要求美國儘快與蘇聯舉行軍武談判。另一方面，美蘇已陷入軍備競賽的泥沼中，雙方基於本身政治、經濟因素考量皆有意從中跳脫。鑑於以上情形，美蘇雙方於1981年開始進行協商，在經過多年反覆折衝後，當時美國總統雷根(Ronald Reagan)和蘇聯總理戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)於1986年10月在冰島見面，雙方表示同意撤除部署於歐洲的所有中程飛彈，最終美蘇於1987年簽署「美國及蘇聯關於銷毀中程與短程導彈條約」(Treaty between the U.S.S.R. and the U.S.A. on the Elimination of Their Intermediate range and Shorter-range Missiles)，簡稱「The Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty，中程核飛彈條約」(以下簡稱INF)，為軍備控制史立下新的里程碑。

---

\* 作者為國防大學政治作戰學院助理教授。

INF 規定美蘇兩方必須將其射程範圍在 500 到 5,500 公里的所有陸基巡弋導彈 (GLCM)、陸基彈道導彈 (GLBM) 及其發射裝置和輔助設施全部銷毀；雙方也不得生產或測試中、短程導彈；雙方都擁有實地查核的權利。該條約為二戰後美蘇裁軍談判中達成的第一個真正減少核武器數量的條約，也是目前最有效的軍控措施，其主要目的在於降低北約與華約組織在歐洲地區因導彈所造成直接衝突的可能，而此條約之所以能夠成功簽訂在於美蘇雙方在內政和外交上各有所需而相互妥協所致。

2018 年 10 月，美國總統川普宣佈由於俄羅斯長期不遵守 INF，且中共擁有大量中、短程導彈卻未受到 INF 限制，美國將退出此一條約。隨後於 2019 年 2 月，國務卿蓬佩奧 (Michael Pompeo) 宣佈，美國將暫停履行 INF，並啟動為期 180 天的退出條約作業。與此同時，俄羅斯總統普丁亦宣佈俄國也將暫停履行條約做為反擊，並表示將加速研發陸基超音速巡弋飛彈。至 8 月份時雙方皆正式退出條約。INF 遭到廢止，為全球軍備控制進程中的一大挫敗，未來美、蘇、中三大強權的軍備競賽將更加缺乏約束而愈形激烈，此對全球戰略態勢的影響得吾人關注。

### 一、美國退出「中程核飛彈條約」原因

美國之所以退出 INF 有其歷史背景，美國國務院在 2014 年發表的「軍備管控報告」(arms control compliance report) 中指控俄國違反 INF 的規定，然而並未說明細節。<sup>1</sup> 但一般推測

<sup>1</sup> Adherence to and Compliance With Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments, *US State of Department*, <https://2009-2017.state.gov/t/avc/rls/rpt/2014/230047.htm>.

所指的是俄國試射射程超過 5,500 公里的 RS-26 (Rubezh) 洲際彈道飛彈，以及射程超過 500 公里的 R500 (Iskander-K) 陸基巡弋飛彈。而其中美方特別關注的是 R500，估計其實際射程應在 2,000 公里以上。<sup>2</sup> 另外，自 2014 年以來，美方證實俄國開始試射部署 9M729 巡弋飛彈 (北約代號 SSC-8)，此飛彈不只已經實戰化，其數量更遠高於西方想像。目前 9M729 飛彈已組成 4 支飛彈營，每個營目前編有 4 輛發射車，每輛發射車備有 4 枚 9M729 飛彈，這代表俄國至少已部署 64 枚可投射傳統或核子彈頭的 9M729 巡弋飛彈。<sup>3</sup> 在射程數據方面，報導宣稱 9M729 最大射程可達 2,350 公里，遠高於俄國聲稱的 480 公里，若從俄羅斯境內發射則幾乎大部份歐洲都會區包括柏林、巴黎與倫敦等，甚至中東地區皆涵蓋在其射程內，這已對北約形成重大威脅。9M729 的狀況明顯違反 INF 的限制，顯示俄國已無意遵守該條約，雖然美國亦曾於 2016 年召開 INF 的「特別查核委員會」，試圖協調解決此一問題，然未獲俄方正面回應。其實不僅只有俄方被控違約，相反地多年來俄方也指控美方亦秘密發展中程飛彈之中。果然，美國國防部證實在美國退出條約後不數日，美軍即使用「MK 41」發射器試射「戰斧巡弋飛彈」，此顯示俄方指控是有所本，因此美國事實上只是利用俄國為藉口，希望解除 INF 對其本身飛彈發展之限制。

<sup>2</sup> Russian INF Treaty Violations: Assessment and Response, CSIS, October 16, 2014, <https://www.csis.org/analysis/russian-inf-treaty-violations-assessment-and-response>.

<sup>3</sup> Report: Russia Has Deployed More Medium-Range Cruise Missiles Than Previously Thought, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, February 10, 2019, <https://www.rferl.org/a/report-russia-has-deployed-more-medium-range-cruise-missiles-than-previously-thought/29761868.html>

另外，在中共的導彈問題上，美國國會屬下的美中經濟和安全審查委員會（USCC）在其提出報告中表示，「因為不受 INF 限制，中國近年來積極研發導彈，目的是用來打擊美國和盟軍在亞太地區的軍事力量。」「美國決定要退出，其中一個重要原因是中國的態度和做法」。另現任駐韓大使、前美軍太平洋司令部司令哈里斯（Harry Binkley Harris Jr.）表示，由於中共九成以上的地面導彈超出條約限制範圍，使美國在地面導彈發展上落後於中共，對美十分不利，此點更加強美國退出的決心。中共始終是此一條約的受惠者，由於條約僅僅約束美俄兩國，除了中共陸基中、短程導彈發展不受條約限制外，意外也使得中共成了冷戰末期全球唯一能出口中程導彈的國家，因此中共得以售予沙烏地阿拉伯射程 2,800 公里的中程彈道飛彈「東風 3 號」（北約代號 CSS-2），是全球唯一一筆中程導彈跨國軍售交易。

## 二、俄羅斯及中共之反應

### （一）俄羅斯

由於俄國多年來與北約協商有關美國於歐洲部署陸基神盾系統（Aegis Ashore），都未獲得滿意答案。為反制飛彈防禦系統對其所造成之威脅，俄國當然需要中程導彈來強化其嚇阻能力，但一旦再加上美軍在歐洲重新部署攻擊性導彈，對俄國反制能力形成嚴重挑戰。因此俄方採取強硬態度回應，甚至揚言俄國不排除在靠近美國後院地區例如古巴和委內瑞拉等地方部署導彈作為反制，俄國認為只有當美國領土受到真實威脅後，美國才可能採取妥協態度。

### （二）中共

北京「環球時報」社論稱：「中國的經濟實力能夠支持比

現在大得多的國防預算，美國不要開啟一條新的雙輸戰線，讓亞洲軍備競賽像當年歐洲一樣失去控制。那樣的結果只能是逼中國建立一個超級武器庫，它肯定不符合美國的長遠利益。想想看，如果中俄把大量導彈部署到拉丁美洲去，那麼將會發生什麼？美國的陸基中程導彈向亞洲部署，會引發相似的連鎖震蕩。」；李松在曾發言表示：「中方對美方不顧國際社會反對，<sup>4</sup>執意退出《中程導彈條約》深感遺憾，並堅決反對。」「美方在退出《中程導彈條約》的同時，宣稱美俄雙邊核裁軍時代業已終結，並再次提出所謂中國與美俄一道參加多邊核軍控談判問題。美方有關主張完全是在轉移國際視線，中國無意也不會參加這樣的核軍控談判。」綜合中共的反應分析如下，首先即是反對美國退出 INF，其次，至少短期之內，中國仍將堅持一貫拒絕考慮對其飛彈及核武器加諸任何限制的立場。未來即使美國尋求與俄、中簽署是類條約，中共將採取消極抵制之態度。

### 三、戰略意涵分析

#### (一) 中、俄飛彈威脅程度愈益加劇

冷戰時代結束，美俄在歐洲大陸上的軍事對峙已不若以往那般強烈，然而 INF 的廢除，使得過往美蘇相互毀滅的氣氛頓時再度浮現。然而不僅於此，中國的迅速崛起，使得美國剎時又多出一個強力對手，而對峙的地區則在亞洲。2017 年 12 月川普發表任內首份「國家安全戰略」(National Security Strategy) 報告，其中指出「中國與俄羅斯挑戰美國的權力、影響力與國家利益，企圖削弱侵蝕美國的安全與繁榮。」。川普

<sup>4</sup> 李松在為中共特命全權裁軍事務大使

政府認為中、俄這二個「修正主義強權」(revisionist powers)正削弱美國主導國際秩序能力，希望取得對其他國家的經濟、外交和安全決策的否決權，將世界改造成符合他們的威權模式。這正好反應在川普政府退出 INF 的兩個立足點上，第一是俄國未遵守條約規定，第二是中國竟不受條約束縛，這將使美國在與中俄的競爭上屈居弱勢。

2014 年俄國併吞克里米亞半島，美國及歐盟等國家對俄國擴張的野心開始心生警惕，因此對諸如 9M729 導彈所造成對歐洲的威脅亟思反制之道；而對中共方面，INF 簽訂時，當時中共的導彈能力仍在起步階段，因此並未考慮納入，如今大多數專家皆相信中共導彈實力已非吳下阿蒙，必須納入管制。中共火箭軍目前短程彈道飛彈以 DF-11 和 DF-15 為主，數量在 750 到 1500 枚之間，一般判斷約 1200 枚(見表 1)，主要以臺灣為瞄準目標。另外，中程彈道飛彈方面目前主要為 DF-16、DF-21 和 DF-26 等系列，非核中程導彈的數量約為 150-450。<sup>5</sup> 另有長劍 10/20 中遠程巡弋飛彈可由陸基或轟 -6K 轟炸機掛載執行發射任務，這些導彈已對美國在亞太的軍事基地及活動構成嚴重威脅。美國此時退出 INF，即可恢復自由身全力研發及部署導彈，因應來自俄中的挑戰。

<sup>5</sup> DoD, *ANNUAL REPORT TO CONGRESS, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*, p.47. [https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019\\_CHINA\\_MILITARY\\_POWER\\_REPORT.pdf](https://media.defense.gov/2019/May/02/2002127082/-1/-1/1/2019_CHINA_MILITARY_POWER_REPORT.pdf)

表一 中國配備的 SRBM 數量變化

年份	導彈數量
2001	350
2002	350
2003	500
2004	650 ~ 730
2005	710 ~ 790
2006	900
2007	990 ~ 1,070
2008	1,050 ~ 1,150
2009	1,050 ~ 1,150
2010	1,000 ~ 1200
2011	1,000 ~ 1,200
2012	1,100+
2013	1,000+
2014	1,200+
2015	1,000 ~ 1,200

資料來源：2017 年中國安全戰略報告，日本防衛研究所，頁：45。

## (二) 從軍備控制走向軍備競賽

由於不受條約束縛，目前中共、伊朗與北韓亦正毫無顧忌地在發展中程彈道飛彈，並且疑似同時進行核武研發，影響區域安全穩定。在美國方面，國防部長艾斯柏 (Mark Esper) 表示，美國將儘快在亞洲部署新的中程導彈；同時，美軍也將在歐洲部署新型移動發射巡弋飛彈，以反制來自俄羅斯威脅。美國在退出 INF 後即立即試射射程破千的陸基巡弋飛彈，後續也將測試射程 3,000 到 4,000 公里的陸基中程導彈，若測試成功，且能找到願意部署的國家，將可以在 18 個月內完成部署，這顯示美國已開始積極重建其中程導彈的戰力。此外在俄國方面，其除正在發展前述 RS-26 (Rubezh)

洲際彈道飛彈及 R500 (Iskander-K) 陸基巡弋飛彈外，亦證實日前使用核潛艇試射名為「布拉瓦」(Bulava) 和「輕舟」(Sineva) 之潛射彈道飛彈，兩者射程皆在 8,000 公里以上，<sup>6</sup> 此再度顯示俄國在導彈發展上之積極態度。INF 失效後，美俄間的軍控條約僅存 2010 年簽署的「新削減戰略武器條約」(Strategic Arms Reduction Treaty, 簡稱 New START)，該條約對美俄部署的彈道飛彈及核彈頭數量皆作出限制。與 INF 不同處，專家們普遍認為俄羅斯事實上相當遵守「新削減戰略武器條約」，執行效果良好。雖然如此，但因此條約效期將於 2021 年屆滿，一般評論認為，依目前川普政府安全政策幕僚的思維，其也將與 INF 同樣遭到廢除的命運，軍備控制機制將再度遭到破壞。

美國目前所作廢除條約及導彈試射部署等動作，事實上已是驅動著軍備競賽的進行。國務卿蓬佩奧曾表示：「美國繼續致力於一個有效的軍備控制制度，將謀求一個不再是雙邊條約的武器控制新紀元」「美國將敦促俄羅斯和中國與美國一道把握時機、為我們的國家和整個世界帶來真正的安全。」因此，美國也可能考量將所有有能力發展中程導彈的國家，整合進入軍備控制的多邊機制。從現實面上分析，即使美國有心建立中短程導彈多方軍控機制，目前至少即有美、俄、中共、伊朗及北韓等成員必須納入，這些國家大多抱持排斥態度。例如蓬佩奧曾先後三次向中共提出加入 INF 的建議，都遭到拒絕。其實中共的反應可以理解，因為軍備控制條約的有效性來自於查核所產生的透明度，對中共而言，隱諱能夠

<sup>6</sup> 俄羅斯成功試射兩款潛射彈道飛彈，中時電子報，2019 年 8 月 24 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190824002804-260408?chdtv>.

帶來戰略優勢，透明度正是他們最不需要的，因此中共對於簽訂任何軍備控制條約的意願皆不高。在成員複雜且態度消極的情況下，建立多方導彈軍控機制可謂是漫漫長路。在達成協議之前的漫長空窗期中，各方自是強化軍備確保自身安全，軍備競賽趨勢已在所難免。

### （三）同盟信任關係薄弱造成部署困難

川普的決策模式與新現實主義中「相對獲利」(relative gains) 角度相符，亦即經由計算自己與他人的獲利來進行決策。川普信仰「美國優先」主義，注重美國的國家利益，不容許美國的利益受到不公平的待遇及約束，對中共發動貿易戰即肇因於此。然特別為人詬病的是，川普即使對於盟邦亦復如此，這從要求檢討盟國增加分擔駐軍軍費可明顯看出。川普將利益考量置於盟邦安全合作關係之上，對盟邦間最重要的「信任」關係已造成潛在傷害。而退出已經簽署的「巴黎氣候議定書」則是顯示其重己更甚於國際利益的另一個具體例子。

美國希望盟邦配合美軍廣布中程導彈基地，欲圍堵中、俄的戰略意圖非常明顯。美國防部出版的「飛彈防禦評估」(Missile Defense Review) 中也提到在亞太區域中，美國正與日、韓、澳合作或商討構建飛彈防禦系統的工作，<sup>7</sup> 然實際上，從部署中程導彈的例子來看，可看出各國仍有本身利害考量，並未積極配合美國。例如日本方面，日本目前正積極改善與中共關係之中，與俄羅斯又有「北方領土」問題，若同意部署導彈對其與中俄關係的損害付出代價太高，故十分謹

<sup>7</sup> DOD, *Missile Defense Review*, p.16, [https://www.defense.gov/Portals/1/Interactive/2018/11-2019-Missile-Defense-Review/The%202019%20MDR\\_Executive%20Summary.pdf](https://www.defense.gov/Portals/1/Interactive/2018/11-2019-Missile-Defense-Review/The%202019%20MDR_Executive%20Summary.pdf)

慎猶豫。南韓方面，在之前部署薩德系統事件上，已領教過中共的反彈壓力，將不致輕易同意。而澳大利亞官方則表示並沒有得到部署導彈的要求，排除美國在澳洲部署導彈的可能性。而歐洲方面，美國雖然希望加速北約組織在臨近俄羅斯邊境的波蘭、羅馬尼亞等國進行前沿部署，但德國官方已經表達反對立場，因為不希望未來衝突戰場位於歐洲。美國盟邦的負面消極態度，一部份當然是基於本身政治經濟利益上的考量，另有一部份實來自於對與美國安全關係的不信任感，深怕付出卻遭到背叛犧牲。

#### 四、未來觀察

首先，解放軍近來以美軍航母戰鬥群及基地為主要目標，發展出「反介入／區域拒止」(A2/AD)的戰略，換言之，中共正積極從事準備，一旦臺灣海峽、南海或東海發生軍事衝突，其將具備足夠阻止美方進出該地區執行武力干預的能力。美國國防專家安德魯·柯平涅夫(Andrew Krepinevich)提倡「群島防禦」(Archipelagic Defense)戰略，亦即美國應與日本、菲律賓和臺灣形成群島防禦的聯盟，在此一島鏈線上沿線部署可以執行長程攻擊的飛彈及火炮，或以攔截系統截擊中共導彈或戰機，如此一旦美軍航母戰鬥群前往中共近海區域執行任務時，可以大幅減低裝備及人員遭受攻擊損傷的可能性。而美國欲於亞太地區部署導彈的計畫似乎正是以「群島防禦」戰略做為藍本進行規畫。

然而由於第一島鏈國家態度消極，因此未來美軍中程導彈最可能部署的地點仍是第二島鏈中關島，事實上在中共的A2/AD戰略中，美軍關島基地早已被設定為攻擊目標。中共於2018年宣佈DF-26中程導彈正式列裝使用，其射程高達

5000 公里可直接攻擊關島，並能搭載核彈頭，號稱「關島快遞」(Guam Express)，DF-26 未來將美國中程導彈形成對峙嚇阻之態勢。另外，中、俄在官方反應中皆曾言及在美國後院中南美洲國家部署導彈做為反制，若一旦成真，美、蘇、中之對峙將從歐、亞擴散到美洲，世界局勢更加複雜。

其次，川普認為美國利益重於同盟關係甚至普世價值的思維，其後遺症是，在心理上，美國正失去其他國家對其堅定履行安全承諾的「信任」。在能力上，中共藉由發展導彈這類不對稱戰力，逐步縮短美中軍事差距，這也讓其他國家對美國處理國際衝突的能力逐漸失去「信心」。當做為世界領導者的美國失去其他國家對其「信任」與「信心」這兩項重要價值時，以美國為尊的思維也將悄悄轉變，未來將反映在其他重大事件上。

最後，日本於 1980 年代竄升為世界第二大經濟體，美日貿易逆差問題嚴重，日本同意簽訂「廣場協議」解決逆差問題，但也因此造成日本經濟泡沫化，出現了「失落的十年」，元氣大傷。如今歷史重演，在中國竄升為世界第二大經濟體的此時，同樣以減少逆差的理由，美國再度發動貿易戰，只是雙方纏鬥至今仍未告終，同樣的模式並未得到預想同樣的結果，顯示中共從當年日本慘痛經驗上學得教訓，因此不願輕易妥協。在軍事上，美國靠軍備競賽拖垮蘇聯的模式是否同樣可套用在中共上，亦是一個大哉問，但從貿易戰的例子來看，中共似乎並沒有那麼容易擊倒。至少就眼前所及，即使沒有軍備競賽的刺激，中共對於發展軍備也毫不手軟，美中未來在亞太地區的軍備競賽其強度只會有增而無減。