

以退為進：美國退出《中程核武條約》 的戰略意圖與影響

沈明室

（國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所研究員）

摘 要

對於美國 2019 年退出《中程核武條約》可能造成核武擴散之議題，本論文採戰略視角指出，美國此舉是對於中國與俄羅斯中程飛彈威脅的反制作為。美國認為俄羅斯不遵守條約規範，反而限制美國中程飛彈發展，遂藉機表達出對條約不滿，並有意迫使中國也加入《中程核武條約》，進而發展對中國威脅的反制手段。本文認為，美國退出《中程核武條約》實際上是一種「以退為進」策略，藉由升高衝突，重走美、俄、中三國核武設限的老路。

關鍵詞：中程核武條約、軍備競賽、核武裁減、中程飛彈、飛彈防禦

壹、前言

2019 年 2 月 2 日，美國以俄羅斯違約在先為由，宣告暫停履行《中程核武條約》(*Intermediate-range Nuclear Forces Treaty, INF*)。美國時任國務卿蓬佩奧(Michael Richard Pompeo)表示，若俄羅斯不恢復全面履行該條約，條約會在六個月後終止。¹ 俄羅斯總統普丁(Valdimir

1. Shannon Bugos, "U.S. Completes INF Treaty Withdrawal," September 2019, *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2019-09/news/us-completes-inf-treaty-withdrawal>>.

Putin)之後採取同等回應，並於3月4日簽署命令，宣示俄羅斯於七月正式暫停履行《中程核武條約》的義務，直到美國停止違反條約或者條約失效為止。美國前總統川普(Donald Trump)於2019年8月正式簽署退出，²使過去以裁減中程飛彈數量為目標的理想性協議，等於名存實亡。

許多觀察者認為美俄相繼退出《中程核武條約》，會造成中程飛彈及核武的軍備競賽，轉而形成核武危機，³使這項議題受到高度的關注。⁴事實上，這項由前蘇聯及美國在1987年所簽署的協議，本來就有其時代因素及目的。戰略格局的轉變與國家利益優先性考量不同，會改變原有各國共同遵守此機制的意願。尤其對美國而言，如遵守條約與機制反讓自己陷於被動時，當然會設法爭取戰略主動權。

冷戰結束後，雖然民主與共產國家兩極對立態勢已經不再，但是部分國家原有彈道飛彈能力及核彈頭的數量仍然存在，因為區域衝突或利益競爭爆發戰爭，讓投入核武器與擴散的可能性不能輕忽。尤其是伊朗、北韓等國持續發展核武，本身又具一定飛彈投射能力，將中程飛彈攜帶核武用於戰爭的可能性日益升高，成為威脅他國的主要武力。⁵類似危機應透過有效的軍備控制機制加以管理，因既有管理機制並未產生重大效果，反而造成中程飛彈擴散，北韓及伊朗競相製造

2. Alex Ward, "The US Just Withdrew from An Important Nuclear Arms Treaty with Russia. Don't Panic Yet," *Vox*, August 2, 2019, <<https://www.vox.com/world/2019/8/2/20750158/inf-treaty-trump-russia-withdraw>>.

3. "INF Nuclear Treaty: US Pulls Out of Cold War-era Pact with Russia," *BBC*, August 2, 2019, <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-49198565>>.

4. 荊元宙，〈美國退出「中程核飛彈條約」之戰略意涵分析〉，《戰略安全研析》，第157期，2019年8月，頁7-17。

5. Jeffrey Lewis, "How Trump Got Suckered by Iran and North Korea," *Vox*, January 8, 2020, <<https://www.vox.com/world/2020/1/8/21057011/trump-iran-speech-response-foreign-policy>>.

核武。

美國前總統川普上任之後，鑑於美國國力衰退，對中國邁向全球強權之路，以及前任政府對區域安全威脅的軟弱態度不以為然，遂提出「美國優先」(America First Foreign Policy)、⁶「讓美國再度偉大」(Make America Great Again)等口號，⁷從戰略、經濟、外交等不同面向，阻止中國超越美國成為全球強權。尤其是對中國以軍備擴張威脅印太區域國家，美國必須防範中國對美的反介入軍事行動，尤其是中程飛彈。遂有媒體認為，美國退出《中程核武條約》的目的在促使中國加入，如果中國不願意加入，反而賦予美國發展更先進中程飛彈的正當性。⁸

俄羅斯 2020 年 6 月所公布的《俄羅斯聯邦核嚇阻國家政策的基本原則》(*Basic Principles of State Policy of the Russian Federation on Nuclear Deterrence*)提出採取核武報復的四項條件，⁹比以往的條件多了兩項，只要有國家向俄羅斯發射彈道飛彈，就可以發動報復性核打擊，明顯針對美國的中程飛彈威脅。事實上，美國任何戰略行為

6. "US Election 2016: Trump Details 'America First' Foreign Plan," *BBC*, April 28, 2016, <<https://www.bbc.com/news/election-us-2016-36152947>>.

7. Colin Campbell, "Donald Trump Trademarked a Ronald Reagan Slogan and Would Like to Stop Other Republicans from Using It," *Business Insider*, May 13, 2015, <<https://www.businessinsider.com/donald-trump-trademarked-make-america-great-again-2015-5>>.

8. "INF Nuclear Treaty: US Pulls Out of Cold War-era Pact with Russia."

9. 四項條件分別是：一，獲得的可靠信息顯示，攻擊俄聯邦或其盟國領土的彈道飛彈已經發射；二，敵人對俄聯邦或其盟國領土使用核武器或其他大規模殺傷性武器；三，敵人對事關俄核反擊能力存亡的關鍵政治及軍事目標施加影響；四，敵人用傳統武器攻擊俄聯邦並威脅俄國家的生存。請見 Shannon Bugos, "Russia Releases Nuclear Deterrence Policy," July/August 2020, *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2020-07/news/russia-releases-nuclear-deterrence-policy>>。

或政策，不會只有單一目的，政策形成初期可能有多重的利益考量，一旦情勢發生變化，會因為利益優先性調整而改變政策。在美中戰略對峙下，美國基於反制中國戰略威脅的總體思考，採取「以退為進」的策略，退出一個讓美國自我設限的冷戰時期條約，增加用以反制中國與俄羅斯的作戰手段與主動權。

這些新發展促使美國、俄羅斯及中國競相發展新一代的中程飛彈，以加強在預想衝突的戰略優勢。美、俄、中三國透過這樣的行為，反而讓衝突風險增加。¹⁰因此，本論文採取戰略研究途徑，針對美國「以退為進」的選擇退出《中程核武條約》的戰略考量，包含退出因素、區域國家的反應與動向、戰略影響，以及臺灣可能的契機加以分析。

貳、相關論點與分析架構

當美國宣布準備退出《中程核武條約》時，媒體普遍報導這個訊息，並加以評論。尤其因為美中戰略對峙，很容易將美國特定戰略視為對中國針對性的反制或因應的對策。在一些以時事議題為主的刊物中，常常以兩、三千字的篇幅進行媒體性的評論。例如有學者從美國退出原因、俄羅斯與中國反應、戰略意涵等進行描述，但未提及俄羅斯新型超音速中程飛彈發展與威脅，¹¹可惜未對美蘇《中程核武條約》形成與發展歷程深入分析。

另外，有學者專注分析美俄退出《中程核武條約》影響及我國因應策略，認為美國退出因素，除了中國之外，還有包含其他五大因

10. Maryann Cusimano Love, "A New Nuclear Arms Race? How the U.S. Withdrawing from a Treaty with Russia Increases the Risk," *The Jesuit Review*, August 21, 2019, <<https://www.americamagazine.org/politics-society/2019/08/21/new-nuclear-arms-race-how-us-withdrawing-treaty-russia-increases-risk>>.

11. 荊元宙，〈美國退出「中程核飛彈條約」之戰略意涵分析〉，頁 7-17。

素：俄國發展短、中程飛彈對歐洲國家威脅；俄羅斯對伊朗、敘利亞、土耳其出售S-300及S-400防空飛彈；美國欲重啟歐洲的戰區飛彈防禦；伊朗、巴基斯坦與北韓的核武及彈道飛彈威脅；主導飛彈科技及武器軍售等因素。¹²上述文章基於篇幅限制及時事議題研究的屬性，選擇戰略意涵及因素分析等主題，希望說明與解釋美國退出《中程核武條約》，但對於和《中程核武條約》有關相關軍控與裁減成果，甚至對於美國因應中國及俄羅斯軍事威脅的戰略考量，並未加以探討。

有學者以抵銷戰略(Offset Strategy)的概念指出美國在企圖針對特定戰略競爭對手，追求傳統戰力的非對稱優勢強化，藉此抵銷假想對手在軍力數量的優勢。¹³因此認為美國是藉退出《中程核武條約》，發動另一次抵銷戰略。美國艾森豪總統時期(President Eisenhower administration)，曾提出過一些類似戰略，被稱為前瞻戰略(New Look Strategy)，力圖抵消蘇聯以大量戰車為主的傳統軍事能力，以核武軍事能力嚇阻蘇聯，以減少美國國防支出，必要時可以在衝突時戰勝蘇聯。當時主要將美軍轉型成為空中核打擊為主的部隊，以反制前蘇聯地面軍力優勢。¹⁴前瞻戰略後來被稱為第一次抵銷戰略。第二次抵銷戰略則是在1970年代和1980年代，美國大量發展精準導引武器、遠程／隱型戰機、情報，偵察和監視載臺，¹⁵這樣的發展，奠定後來1990年美國

12. 彭群堂，〈美俄退出中程核彈道飛彈條約(INF)的影響及我國的因應策略〉，《戰略安全研析》，第156期，2019年7月，頁34-35。

13. Robert Martinage, "Toward a New Offset Strategy: Exploiting U.S. Long-Term Advantages to Restore U.S. Global Power Projection Capability," CSBA, October 27, 2014, <<https://csbaonline.org/research/publications/toward-a-new-offset-strategy-exploiting-u-s-long-term-advantages-to-restore>>.

14. Richard Leighton, *History of the Office of the Secretary of Defense: Strategy, Money, and the New Look, 1953-1956, Vol. 3* (Washington, D.C.: Historical Office; Office of the Secretary of Defense, 2010), pp. 205-230.

15. Chuck Hagel, "Reagan National Defense Forum Keynote Address," November

發動第一次波灣戰爭的勝利基礎。

美國其實在 2014 年就已提出第三次抵銷戰略，而美國對於戰略優勢強化除了科技層面之外，還包括組織結構和戰略、戰術戰法的調整變化。翁明賢認為美國退出《中程核武條約》就是一次抵銷戰略的具體實踐。當美國與俄羅斯相繼退出《中程核武條約》，鬆綁兩國限制核武對峙的「緊箍咒」，未簽署此條約的中國，雖不受「限制」，但會面臨美國各種形式「抵銷戰略」。¹⁶在反制與因應假想對手威脅時可以運用攻勢及守勢，當軍力與科技不如對手國時，要先採取守勢，防護自己的利益。但是單純採取守勢，只能挫敗對手，不能戰勝對手，仍需要採取攻勢作為。抵銷戰略其實就是以自己優勢與轉型，抵銷對手優勢，以伺機超越對手優勢轉守為攻。

美國退出《中程核武條約》某種程度在擺脫抵銷戰略的束縛，以美國既有指管通資情監偵科技(Command、Control、Communications、Computers、Intelligence、Surveillance、Reconnaissance, C4ISR)與人工智慧，結合既有數位化武器系統與飛彈，超越潛在對手的優勢。¹⁷資訊科技發展不僅改變戰爭型態，如何反制抵銷戰略已經與資訊科技結合，因而發展出第四次抵銷戰略的觀點。¹⁸以此觀點而言，美國退出

15, 2014, *United States Department of Defense*, <<http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606635>>.

16. 翁明賢，〈美國「抵銷戰略」的具體實踐〉，2019年2月9日，《臺灣戰略研究學會》，<<https://taiwan-strategy.com/news/2019-02-09/49-%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E3%80%8C%E6%8A%B5%E9%8A%B7%E6%88%B0%E7%95%A5%E3%80%8D%E7%9A%84%E5%85%B7%E9%AB%94%E5%AF%A6%E8%B8%90>>。

17. Octavian Manea, "The Role of Offset Strategies in Restoring Conventional Deterrence," *Small Wars Journal*, January 4, 2018, <<https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/role-offset-strategies-restoring-conventional-deterrence>>.

18. Edward J. Horres, "Towards a Fourth Offset Strategy," *Small Wars Journal*, November 8, 2016, <<https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/towards-a-fourth->

《中程核武條約》，只能算是第三次抵銷戰略的延伸，當美國透過優勢資訊科技，發展出更強反制作為時，將會出現第四次抵銷戰略的實際例證。

美蘇之間核武問題一直是許多學者研究的議題，主要在分析兩國核武器運用與戰略、核武談判過程等，¹⁹ 與討論美蘇軍備核武裁減的歷程與影響。另外，有學者延續研究美國核武政策，²⁰ 或進一步討論美國核武戰略對中國影響等。²¹ 但是美國退出《中程核武條約》的理由，並非在促進軍備裁減或迫使對方談判，而是藉退出的行為，一方面給對方納入裁減管制的壓力。然而，在各國競相發展情況下，除了返回核武條約的可能性不高，美國乃借力使力地讓自己擴大發展中程飛彈合理化。

易言之，儘管美國在巡弋飛彈數量超越中、俄兩國，但是在區域戰爭的議題，如烏克蘭、太平洋海洋權益爭議上，都可能面對中國及俄羅斯在中程武器系統的威脅，尤其可以攜帶核武彈頭及傳統彈頭的中程飛彈，不僅具備嚇阻效果，也因為多功能彈頭發展，使其更難攔截，美國除強化飛彈防禦系統之外，必須加強攻擊性反制武力。

以美國軍事科技而言，不論在核彈頭、航空母艦數量，聯合作戰與海空遠距精準打擊能力，皆遠超過中國能力與科技。然而在中美軍事對峙中，如果中國以海空不同形式武力突襲美國海外基地或航行中

offset-strategy>.

19. 李雪舫，〈美蘇核武實力評估與核武問題談判〉，《問題與研究》，第 22 卷第 1 期，1982 年 10 月，頁 30-44；趙學功，〈核武器與美蘇冷戰〉，《浙江學刊》（杭州），2006 年第 3 期，2006 年 5 月，頁 101-107。
20. 陳文賢，〈柯林頓政府的核武政策〉，《問題與研究》，第 37 卷第 5 期，1998 年 5 月，頁 1-16。
21. 丁樹範，〈美國飛彈防衛與核武態勢評估對中國核武政策影響〉，《問題與研究》，第 44 卷第 3 期，2005 年 6 月，頁 93-123；陳世民，〈冷戰後美中戰略關係演變：邁向「戰略穩定」的核關係？〉，《全球政治評論》，第 39 期，2012 年 7 月，頁 63-86。

艦隊，將造成美國對介入西太平洋的行動有所遲疑，甚而改變計畫，讓美國對西太平洋盟國的戰略承諾與戰場主動權受到影響。²²

1996年臺海危機後，中國加強各種反介入武器系統的研發與購置，尤其是中程飛彈的發展，形成如東風15、東風21、東風26等系列飛彈的服役，其數量與部署已經對美國西太平洋駐軍與關島等基地造成威脅。²³美國前任總統歐巴馬(Barack Obama)對於中國反介入戰略未採取積極主動的反制策略，僅提「空海一體戰」(Air Sea Battle)戰略，對中國並未產生顯著嚇阻效果，²⁴反而衍生出南海島礁軍事化的爭議。

美國過去慣用遠程轟炸機、航母戰鬥群來展現軍事能力，確保國家利益。若因為中國反介入戰略而受到限制，必須改變軍事介入方式。因此，美國除了飛彈防禦等被動措施外，美國以其人之道還治其人之身，採取先制攻擊或報復行動，以嚇阻中國的反介入。²⁵因為這樣的動機，讓美國必須透過積極性作為，以反制中國中程飛彈對美國的威脅。

22. Sebastien Roblin, "A2/AD: The Phrase That Terrifies the U.S. Military (And China and Russia Love It)," April 9, 2019, *National Interest*, <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/a2ad-phrase-terrifies-us-military-and-china-and-russia-love-it-51597>>.

23. Bate Gill, "Exploring Post-INF Arms Control in The Asia-Pacific: China's Role in The Challenges Ahead," *IISS*, June 29, 2021, <<https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2021/06/post-inf-arms-control-asia-pacific-china>>.

24. David W. Kearn Jr., "Air-Sea Battle, the Challenge of Access, and U.S. National Security Strategy," *The Journal of the National Committee on American Foreign Policy*, Vol. 36, Issue 1, March 2014, pp. 34-43.

25. Grzegorz Kuczyński, "The Collapse of the INF Treaty and the US-China Rivalry," January 3, 2020, *Warsaw Institute*, <<https://warsawinstitute.org/the-collapse-of-the-inf-treaty-and-the-us-china-rivalry/>>.

參、美俄《中程核武條約》的歷程

一、美俄《中程核武條約》協議談判

冷戰時期，美蘇兩大集團軍事武力對峙，使得全球局部區域衝突激化為兩個世界強權為主的世界大戰。²⁶尤其在核武器發展之後，美蘇強權都希望藉由核武器嚇阻對手。但因「相互保證摧毀」(Mutual Assured Destruction, MAD)的顧慮，²⁷除了雙方不首先使用外，美蘇之間開始思考如何禁止核武擴散。²⁸因為國際間製造中程飛彈科技的擴散，特別是中國及北韓對外輸出飛彈科技，使得具備中程飛彈製造能力的國家日益增加，不僅軍備控制更趨向困難，戰爭風險也隨之增加。²⁹

1970年代中期，前蘇聯軍事能力逐漸趕上美國。之後，前蘇聯開始用新的中程飛彈SS-20取代舊有的中程SS-4和SS-5飛彈。因為5,000公里的SS-20可以機動部署，可以隱藏與重新部署並攜帶三個彈頭，射程涵蓋美國及盟國在西歐、北非、中東的目標；如果從前蘇聯領土東部發射，也可涵蓋亞洲、東南亞和美國阿拉斯加的大部分地區，不論對美國在歐洲或亞洲的安全利益都造成影響。

美國及北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)為了反制前蘇聯飛彈，採取了兩種策略：首先美國於1983年12

26. David R. Mets, *A Companion for Aspirant Air Warriors: A Handbook for Personal Professional Study* (Maxwell: Air University Press, 2010), pp. 113-116.

27. Alexander Velez-Green, "We Need Mutually Assured Destruction," *National Review*, May 1, 2017, <<https://www.nationalreview.com/2017/05/mutually-assured-destruction-obsolete-and-could-be-very-bad/>>.

28. Klaus Knorr, "Controlling Nuclear War," *International Security*, Vol. 9, No. 4, Spring 1985, pp. 79-98.

29. Seth Cropsey, "The Only Credible Deterrent," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2, March/April 1994, p. 17.

月開始在西歐部署 464 顆美國陸基發射巡弋飛彈(Ground Launch Cruise Missile, GLCM)和 108 顆潘興二型(Pershing II)彈道飛彈；其次美國要求與前蘇聯之間進行軍備控制談判，以降低中程飛彈的數目。原本前蘇聯要求北約撤銷部署潘興二型飛彈，否則拒絕參加談判。1980 年 7 月，因前蘇聯立場發生變化，而於 1980 年秋天在日內瓦進行一系列的協商，³⁰ 開啟漫長協議歷程。

因為中程飛彈製造科技擴散，具研發製造能力國家增加，此種可以攜帶核武彈頭的飛彈，增加核武衝突可能性，使美國防範中程飛彈攻擊更為艱難。美國思考如何避免核武使用，又能強化中程飛彈管制，轉而將強大傳統武力的攻擊列為報復手段，³¹ 以避免使用核武。例如，以巡弋飛彈攻擊敵人軍事戰略指揮中心、戰備物資儲備設備、軍港及機場等。³² 當美國發展出足夠巡弋飛彈，發揮有效軍事作戰功能時，美國對中程飛彈的需求自然降低。此種策略轉變，使美國可攜行核彈頭的巡弋飛彈科技，遠超乎中國及俄羅斯。中國及俄羅斯致力發展中程飛彈，美國依賴大量巡弋飛彈，陸基洲際彈道飛彈，聚焦發展義勇兵飛彈(LGM-30 Minuteman)與潘興二型飛彈系統。

美國還認為前蘇聯的中程核子武器對歐洲安全最可能造成威脅，一旦北約與華沙公約組織(Warsaw Pact)國家爆發軍事衝突時，使用中程核武機率非常高。³³ 前蘇聯在戈巴契夫(Mikhail Gorbachev)於 1985

30. U.S. Department of State, "Treaty Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Elimination Of Their Intermediate-Range And Shorter-Range Missiles (INF Treaty)," December 8, 1987, *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>>.

31. 陳文賢，〈柯林頓政府的核武政策〉，頁 1-16。

32. Seth Cropsey, "The Only Credible Deterrent," pp. 18-20.

33. Jack Mendelsohn, "NATO's Nuclear Weapons: The Rationale for 'No First Use'," July 1999, *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/1999-07/features/natos-nuclear-weapons-rationale-first-use>>.

年成為最高領導人之後，為改革國家困境，同步進行政治與經濟改革，與美國關係趨於和緩。為了消弭核戰風險，美蘇兩國在裁減戰略核子武器方面陸續達成協議。在 1987 年由雷根(Ronald Reagan)及戈巴契夫簽署《中程核武條約》，內容主要是雙方須撤除部署於歐陸的中程飛彈，同時承諾兩國不再保有、生產或試驗射程在 500 到 5,500 公里的陸基巡弋飛彈或彈道飛彈。³⁴

此協議強調美蘇的飛彈射程（500-5,500 公里）與種類（巡弋與彈道飛彈）的界定。其中有關中、短程飛彈定義出現在第 17 條：雙方須銷毀射程介於 500 到 1,000 公里的短程飛彈，以及 1,000 到 5,500 公里的中程飛彈。³⁵ 這個協議是美蘇擁有核武器以來，第一個真正落實裁減核武的協議，對促進美蘇關係和緩及爾後核武談判具有重要的意義。³⁶

有媒體認為，美蘇《中程核武條約》稱得上是第二次世界大戰後，美蘇談判史上第一個具體達成減少核武數量的條約。³⁷ 由於當時研

34. United States Congress House, Committee on Foreign Affairs, *The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty and Its Implications for US Arms Control Policy* (Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1988), pp. 174-180.

35. U.S. Department of State, "Treaty Between The United States of America And The Union of Soviet Socialist Republics on The Elimination of Their Intermediate-Range And Shorter-Range Missiles (INF Treaty)."

36. 趙學功，〈核武器與美蘇冷戰〉，頁 101-107。

37. 軍控協會認為《中程核武條約》是第一個成功裁減案例，因為 1972 年美國和前蘇聯第一次戰略武器限制對話(Strategic Arms Limitation Talks I, SALT I)，簽訂《反彈道飛彈條約》(*Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM*)及《美蘇戰略攻擊性武器限制中期協議》(*Interim Agreement Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on Certain Measures with Respect to the Limitation of Strategic Offensive Arms, Interim Agreement or SALT I*)雖達成管制與限制，並未具體裁減。Arms Control Association, "Strategic Arms Limitation Talks (SALT I)," May 1972, *Arms Control Association*,

發製造中程飛彈國家以美蘇兩國最先進，兩國簽訂不僅具象徵性意義，同時對北約或其他國家具示範性作用。但因為時過境遷，預期的功能與影響降低。

事實上，從《中程核武條約》簽署，到各階段裁減戰略武器條約的談判，其實都是美國與前蘇聯，以及後來美國及俄羅斯基於解決核武擴散，避免發生核武衝突所簽訂的協議或規範。《中程核武條約》減少美蘇之間互相以核武「先發制人」或第一擊的風險。因為《中程核武條約》限制締約國發動核武攻擊選項，只能依賴預警時間更長的洲際彈道飛彈發動進攻，反讓被攻擊方有更多時間進行核武報復。這些協議對當時蘇聯瓦解後處於經濟劣勢的俄羅斯而言，並無嚇阻美國或遏止軍事威脅的迫切性，讓美俄相關談判較順利，可順利解決在前蘇聯體系的烏克蘭、哈薩克等國儲存核彈頭的轉讓問題。³⁸

然而為了防範冷戰後急於發展核武或中程飛彈國家所造成威脅，美國不願意受到相關機制與協議的約束，因而透過盟國或聯合國國際原子能總署(International Atomic Energy Agency, IAEA)檢查來強加約束。如果違反相關協議，則由聯合國安理會通過決議，對相關國家進行經濟制裁或更強烈的制裁行動。例如，伊朗、北韓、伊拉克、印度、巴基斯坦等國，³⁹都曾因為發展核武而受到聯合國安理會決議的制裁。即使如此，並未成功遏止核武發展的效果，讓印度、巴基斯坦及北韓先後成為核武國家。⁴⁰

<<https://www.armscontrol.org/treaties/strategic-arms-limitation-talks>>。

38. Arms Control Association, "Chronology of U.S.-Soviet-CIS Nuclear Relations," June/July 1997, *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/1997-06/arms-control-today/chronology-us-soviet-cis-nuclear-relations>>.

39. Ankit Panda, "New U.S. Missiles in Asia Could Increase the North Korean Nuclear Threat," *Foreign Policy*, November 14, 2019, <<https://foreignpolicy.com/2019/11/14/us-missiles-asia-inf-north-korea-nuclear-threat-grow/>>.

40. Timothy S. Rich, Madelynn Einhorn, & Parker Cohen, "Which Is the Bigger

另外，由於《中程核武條約》本來就是美國對飛彈及核武裁減的主要國際條約，未簽署國家陸續執意發展中程飛彈，卻未受到有效制裁情況下，鼓勵那些存在區域衝突的國家競相發展中程飛彈。這些中程飛彈的科技來源，主要來自中國、北韓、伊朗等，如果飛彈科技輸出源頭不斷絕，發展中程飛彈國家越來越多，將對美國及區域安全造成影響。美國如果繼續堅守飛彈科技管制協議，等於自我受限，陷於戰略被動的狀態，⁴¹ 必須設法改變這樣的戰略情勢。

二、美俄《中程核武條約》的中止

冷戰時期，美國原本採取「大規模報復戰略」(Massive Retaliation Strategy)，以核武的質量優勢嚇阻敵方，避免發生大型戰爭。因核武使用可能引起核武戰爭，美國遂提出有限戰爭(Limited War)的概念，以有限戰爭工具達到政治目的。⁴² 在此情況下，各國對於傳統武力發展，以及低當量戰術性核武的發展，也不遺餘力。由於中程飛彈可以在戰役中當作戰術性武力使用，裝上低當量的核武彈頭，可以進行局部性的攻擊，遂成為適用於局部戰爭的核武工具選項。

這種趨勢造成戰略性核武的投射工具，如轟炸機、潛艦、遠程地對地飛彈等，因為核戰爆發後遺症考量，使用可能性降低。但中程飛彈等武器系統，則因為精準度良好，機動性高容易部署，反而成為戰

Nuclear Threat, Iran or North Korea?" *The Diplomat*, September 27, 2019, <<https://thediplomat.com/2019/09/which-is-the-bigger-nuclear-threat-iran-or-north-korea/>>.

41. Donald Kirk & Christopher Dickey, "The Nuclear Threats From Iran and North Korea, Working Together, Grow by the Day," *The Daily Beast*, January 6, 2020, <<https://www.thedailybeast.com/the-nuclear-threats-from-iran-and-north-korea-working-together-grow-by-the-day>>.

42. Robert E. Osgood, *Limited War: The Challenge to American Strategy* (Chicago: University of Chicago Press, 1957), pp. 1-2.

爭擴大的變數。⁴³中程飛彈可以裝配傳統彈頭，當作傳統武器使用，又可以在必要時裝配核武彈頭，使各國致力發展中程飛彈能力，形成大國的安全困境。

俄羅斯總統普丁上臺後，在經濟與政治上採取強勢作為，⁴⁴使得俄羅斯國力日趨強大，致力發展軍備，中程飛彈發展日有進展。由於北約東擴，俄羅斯亟思反制，積極爭取中程飛彈的優勢，過去所簽《中程核武條約》規範形同具文。俄羅斯為獲取經濟利益，將飛彈科技轉移給中國，中國軍備能力得以提升，在中程戰術飛彈的發展推陳出新。⁴⁵後來中國將中程飛彈運用成為「反介入與區域拒止」戰略(Anti-Access/Area Denial)的主要武器，⁴⁶以嚇阻美國介入西太平洋的衝突，造成美國必須面對來自中國的飛彈攻擊。

美國前總統川普退出《中程核武條約》後，相關限武協議恐怕無法達成。對俄羅斯而言，發展戰術型核武及網路武器，屬於有利選項，不會輕易放棄。美國不會在意因退出《中程核武條約》所引發的

43. Ankit Panda, "After the INF Treaty: US Plans First Tests of New Short and Intermediate-Range Missiles," *The Diplomat*, March 14, 2019, <<https://thediplomat.com/2019/03/after-the-inf-treaty-us-plans-first-tests-of-new-short-and-intermediate-range-missiles/>>.

44. Stephen Blank, "After the INF: Russia's Propaganda and Real Threats," *Real Clear Defense*, September 10, 2019, <https://www.realcleardefense.com/articles/2019/09/10/after_the_inf_russias_propaganda_and_real_threats_114732.html>.

45. Shahryar Pasandideh, "The End of The 'INF Treaty' and the US-China Military Balance," *The Nonproliferation Review*, Vol. 26, Issue 3-4, August 23, 2019, pp. 267-287.

46. Pranay Vaddi, "Leaving the INF Treaty Won't Help Trump Counter China," *Carnegie Endowment for International Peace*, January 31, 2019, <<https://carnegieendowment.org/2019/01/31/leaving-inf-treaty-won-t-help-trump-counter-china-pub-78262>>.

國際社會質疑。退出協議表面針對俄羅斯反制，實際則針對中國。美國期望建構更多中程飛彈，反制中國對美國在關島、日、韓等軍事基地的飛彈攻擊。中國在亞太區域，如東海、臺海及南海等地，一方面採取反介入戰略，以中程飛彈嚇阻美國介入；⁴⁷另一方面，中國大力發展彈道飛彈，對比超過美國中程飛彈的科技優勢與數量，擴大在西太平洋軍事作戰的主動權。

此種發展，使中國極力鞏固在西太平洋的主導地位，嚇阻美國海軍前進部署，美國因受限於《中程核武條約》，無法部署新型武器因應。由於中國不是條約簽署國，不受限制。⁴⁸美國希望在美中戰略對峙過程中，有效反制中國，希望重新研發中程飛彈成為戰略嚇阻的彈性靈活工具。但是從俄羅斯的撤出、中國的拒絕參與，以及其他國家的反應來看，《中程核武條約》的功能已經消失。

肆、美國退出《中程核武條約》的因素

一、決策者對現實戰略需求的反應

美國在不同時期戰略發展，往往成為武器系統發展的指導方針。在大規模報復戰略時期，美國仰賴大量核武，以及攜帶核武的不同載臺，如轟炸機、核潛艦及洲際彈道飛彈等。⁴⁹美國傳統的大規模報復戰

47. 2020年8月7日，中國分別從青海及浙江發射飛彈至南海，就是在演練反介入戰略。Kristin Huang, "Chinese Military Fires 'Aircraft-Carrier Killer' Missile into South China Sea in 'Warning to the United States'," *South China Morning Post*, August 26, 2020, <<https://amp.scmp.com/news/china/military/article/3098972/chinese-military-launches-two-missiles-south-china-sea-warning>>。

48. Jesse Johnson, "China's Missile Buildup: A Threat to U.S. Bases in Japan," *The Japanese Times*, October 22, 2018, <<https://www.japantimes.co.jp/news/2018/10/22/asia-pacific/russia-blamed-china-real-reason-u-s-inf-exit/#.Xjty4Kh-Wcw>>.

略，需要以數量優勢的核武器嚇阻敵方。⁵⁰因為核武使用的恐怖後果，奧斯古德(Robert Osgood)與季辛吉(Henry Kissinger)等人認為全面核戰爭是一種災難，因而提出「有限戰爭」的概念，以「有限戰爭」的工具達到政治目的。⁵¹「有限戰爭」主張採取傳統或可控制的戰略武力，獲得戰爭與衝突的優勢，迫使對手接受條件。中程飛彈發展可在戰役中當作戰術性武力使用，可裝上低當量的核武彈頭，在戰役行動中進行局部性的攻擊。在此情況下，各國致力發展傳統武力及低當量戰術性核武。

美國前總統小布希 2002 年為了履行競選承諾，退出《反彈道飛彈條約》後，⁵²大力發展飛彈防禦系統，使美俄兩國達成適度的限武協議，各自縮減核武總數。⁵³美國前總統川普上任後，陸續公布官方的戰略報告。如 2017 年《美國國家安全戰略》(*National Security Strategy*) 列出四項美國的「非常重要國家利益」(vital national interests)：保障美國人民、促進美國繁榮、透過實力維護和平與提升美國影響力，在保衛國土上強調要採取多層飛彈防禦系統，保證美國防範飛彈攻擊。⁵⁴

49. Anthony W. Buzzard, "Massive Retaliation and Graduated Deterrence," *World Politics*, Vol. 8, No. 2, January 1956, pp. 228-237.

50. Samuel F. Wells Jr., "The Origins of Massive Retaliation," *Political Science Quarterly*, Vol. 96, No. 1, Spring 1981, pp. 31-52.

51. Henry Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy* (New York: Harper, 1957), pp. 114-144; Robert Osgood, *Limited War: The Challenge to American Strategy*, p. 4.

52. Wade Boese, "U.S. Withdraws From ABM Treaty; Global Response Muted," July/August 2002, *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2002-07/news/us-withdraws-abm-treaty-global-response-muted>>.

53. 丁樹範，〈美國飛彈防衛與核武態勢評估對中國核武政策影響〉，頁 93-123。

54. The White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, 2017), p. 4.

《2018年國防戰略》(2018 *National Defense Strategy*)強調達成國土防衛、維持在全球軍事優勢、確保關鍵區域內之權力平衡有利於美國、與促進有利於美國安全與繁榮的國際秩序，以維護美國利益。⁵⁵

美國在《2018年核態勢檢討》(2018 *Nuclear Posture Review*, NPR)報告中，提及美國不僅面臨來自俄羅斯、中國等傳統對手的核武競爭，也面臨來自伊朗、北韓核武及飛彈的威脅，中國軍事現代化快速發展，傳統用於反介入的武器，如遠程反艦彈道飛彈，這些使美國必須重新強化核嚇阻。報告認為應擴大美國核嚇阻的適用範圍，為盟友及夥伴提供安全保證，以應對未來不確定戰略環境。此報告指責俄羅斯違反《中程核武條約》發展遠程巡弋飛彈，也拒絕美國《新削減戰略武器條約》(*New Strategic Arms Reduction Treaty*, New START)進行另一輪協商，以削減非戰略核武器的工作。美國將提高核嚇阻各項武器發展選擇，以確保潛在敵國無法在有限核武具備優勢，減低使用核武器的可能性。⁵⁶

在《印太戰略報告》(*Indo-Pacific Strategy Report*)中指出中國尋求取代美國在印太地區的地位，擴大國家推動的經濟發展模式的範圍，以及重新塑造此一地區的秩序朝其有利的方向發展。俄羅斯則尋求重新恢復大國的領導地位，建立其周遭地區的勢力範圍，意圖削弱美國在世界上的影響力，以及分化美國與盟邦及夥伴國家的關係。⁵⁷中

55. U.S. Department of Defense, *2018 National Defense Strategy*, January 19, 2018, *National Security Strategy Archive*, <<http://nssarchive.us/national-defense-strategy-2018/>>.

56. U.S. Department of Defense, *2018 Nuclear Posture Review*, February 2018, *U.S. Department of Defense*, <<https://dod.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx>>.

57. U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*, June 1, 2019, *U.S. Department of Defense*, <<https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/>>.

國及俄羅斯要達成這些目標都必須要具備足夠的政治、經濟與軍事實力。

由此可以看出，美國前總統川普退出各種國際建制，主要目的在以退為進，反應對現實利益的需求。然而，在美國退出《中程核武條約》後，相關限武協議無法重新恢復，必須另起爐灶。對於俄羅斯而言，仍然會繼續發展戰術核武及網路武器，使美國必須追求中程飛彈優勢的發展，以確保應對中國及俄羅斯戰略主動權的需求。

二、因應俄羅斯中程飛彈的擴張

俄羅斯總統普丁上臺後，亟欲恢復俄羅斯光榮傳統，大力整軍經武，強化國力。⁵⁸ 尤其軍備發展不僅可強化戰力，也可成為俄羅斯軍售利益的來源。⁵⁹ 當初前蘇聯願意簽訂此條約，係基於國力衰退，不願意與美國升高軍備競賽，加上其他國家尚未具備類似的高科技能力，此項條約簽訂確實有時代性意義與功能。但在現今環境中，許多國家如中國、印度、北韓、巴基斯坦、伊朗、英國、法國等國，不僅具備中程飛彈研發及部署能力，也擁有數量不等的核彈頭，這些國家又沒有加入《中程核武條約》，如果國際情勢緩和，衝突可能性不高，《中

-1/1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF>; U.S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, November 4, 2019, p. 3, U.S. Department of State, <<https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacificadvancing-a-shared-vision/>>.

58. Dmitri Trenin, "Russia's Breakout from the Post-Cold War System: The Drivers of Putin's Course," December 22, 2014, *Carnegie Moscow Center*, <<https://carnegie.ru/2014/12/22/russia-s-breakout-from-post-cold-war-system-drivers-of-putin-s-course-pub-57589>>.

59. Elias Götz, "Putin, the State, and War: The Causes of Russia's Near Abroad Assertion Revisited," *International Studies Review*, Vol. 19, Issue 2, June 2017, pp. 228-253.

程核武條約》已無實質作用。

俄羅斯認為過去蘇聯簽署協議作用已經降低，為提升軍力，刻意發展強化嚇阻與威脅能力的中程飛彈。相對而言，美國謹守條約限制，將失去飛彈科技的優勢。⁶⁰ 俄羅斯積極部署高超音速(Hypersonic)飛彈，此舉明顯不受現行限武協定的約束，⁶¹ 美國亦缺乏對此有效的飛彈防禦科技。另外，美國曾在2014年指責俄羅斯測試9M729陸基巡弋飛彈，⁶² 2017年美國又指出俄羅斯已經部署這類武器。⁶³ 2018年10月，「北大西洋公約組織」宣稱俄羅斯違反條約，呼籲展開會談。⁶⁴ 俄羅斯則否認違反條約，反而要求美國拿出證據，俄羅斯甚至指控美國在歐洲部署的飛彈防禦系統違約。美俄交相譴責目的在鋪陳發展中程飛彈的正當性。俄羅斯中程飛彈能力提升的威脅，刺激美國掙脫既有的規範，以因應俄羅斯中程飛彈的擴張。

60. Andrew E. Kramer, "Russia Pulls Out of INF Treaty in 'Symmetrical' Response to U.S. Move," *The New York Times*, February 2, 2019, <<https://www.nytimes.com/2019/02/02/world/europe/russia-inf-treaty.html>>.

61. Mark B. Schneider, "Russia's Hypersonic Missile Threat to the U.S. National Command Authority," *Real Clear Defense*, September 11, 2019, <https://www.realcleardefense.com/articles/2019/09/11/russias_hypersonic_missile_threat_to_the_us_national_command_authority_114736.html>.

62. "US Believes That Russia Tested 9M729 Missile for Range Beyond 500 Km," *TASS*, January 24, 2019, <<https://tass.com/defense/1041549>>.

63. Steven Pifer, "The Blame Game Begins over the INF Treaty's Demise, and Washington is Losing," *Brookings*, January 25, 2019, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/01/25/the-blame-game-begins-over-the-inf-treatys-demise-and-washington-is-losing/>>.

64. Ulrich Kühn & Anna Péczeli, "Russia, NATO, and the INF Treaty," *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 11, No. 1, Spring 2017, pp. 66-99.

三、反制中國中程飛彈的威脅

根據美國國會美中經濟與安全審查委員會(U.S.-China Economic and Security Review Commission)公布的報告，中國庫存超過 2,000 枚彈道飛彈和巡弋飛彈，大約有 95% 的飛彈違反《中程核武條約》。⁶⁵ 另外，中國在研發高超音速飛彈方面取得長足進展，現役高超音速飛彈能夠以超過五倍音速的速度飛行，令美國飛彈防禦能力捉襟見肘。⁶⁶ 另中國在不同亞太區域，如東海、臺海及南海等地，以中程飛彈嚇阻美國介入，限縮美國中程飛彈的科技優勢與數量，無法對中國產生嚇阻效益。

根據美國前印太司令部司令哈里斯(Harry B. Harris Jr.)上將的證詞，中國飛彈科技與能力已經嚴重威脅美國海外基地與本土。他指出：

中國軍事科技進步最顯著的地方是彈道飛彈。解放軍正迅速擴充所有飛彈系統的數量、形式與水準，尤以中程彈道飛彈的科技最顯著。解放軍 95% 的飛彈部隊部署中程彈道飛彈，且中國媒體定期吹捧飛彈科技發展現況，又宣稱中國飛彈未瞄準任何特定國家。實際上，只要拿地圖比對飛彈射程即可推知中國飛彈最有可能的瞄準目標在哪裡。短程彈道飛彈指向臺灣及美國海上航母戰鬥群；中程彈道飛彈是瞄準駐日美軍基地和關島；洲際彈道飛彈則是朝往美國本土。⁶⁷

65. The U.S.-China Economic and Security Review Commission, "China's Advance Weapons," February 23, 2017, *The U.S.-China Economic and Security Review Commission*, <<https://www.uscc.gov/sites/default/files/transcripts/China's%20Advanced%20Weapons.pdf>>.

66. David Axe, "Wait, China Has Two Hypersonic Missiles?" December 3, 2019, *The National Interest*, <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/wait-china-has-two-hypersonic-missiles-101422>>.

67. Harry B. Harris Jr., "Statement of Admiral Harry B. Harris Jr., U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command," February 14, 2018, *House Armed*

依據哈里斯上將的說法，中國極力鞏固在西太平洋地區的主導地位，遏止美國海軍的前進部署，美國卻要受制《中程核武條約》，無法部署新型武器有效因應中國。面對中國在西太平洋中程飛彈的軍事威脅，美國並不在意違背《中程核武條約》所引發的國際社會質疑。美國認為中國發展與部署更多戰術飛彈，已經壓迫美國軍事安全，必須加以有效反制。⁶⁸ 甚至在中美戰略對峙過程中，中程飛彈可以做為彈性靈活的政策工具。

美國雖然在巡弋飛彈發展及數量具有優勢，甚至在歷次高科技戰爭中展現絕佳的作戰效益。但在面對中國及俄羅斯各種不同形式中程飛彈威脅，其實在武器庫可用反制武器選擇性並不多。藉由退出《中程核武條約》讓美國可以加速研發各類中程飛彈，一方面可以在危機或衝突時反制中國飛彈威脅，一方面可以套用冷戰時期美俄對抗模式，藉由發展龐大軍備所需預算拖垮中國經濟實力。⁶⁹

尤其在美中貿易戰當下，美國前總統川普退出《中程核武條約》作為，堪比雷根總統拉住前蘇聯陷入軍備競賽的星戰計畫。⁷⁰ 一旦美國退出後，得以順勢發展更多更精準的地對地戰術飛彈及巡弋飛彈，對中國形成戰術制壓能力，將遠超過中國本身飛彈科技實力對印太區域的影響。

Services Committee, <<https://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20180214/106847/HHRG-115-AS00-Wstate-HarrisJrH-20180214.pdf>>.

68. Kerry K. Gershaneck 著，周茂林譯，〈強化美日軍事合作支持印太戰略〉(Enhancing Japan-U.S. Military Cooperation To Support the Indo-Pacific Strategy)，《國防雜誌》，第34卷第1期，2019年3月，頁1-42。

69. Kelley M. Saylor, "Hypersonic Weapons: Background and Issues for Congress," *Congressional Research Service*, No. R45811, December 1, 2020, pp. 1-25.

70. Nigel Hey, *The Star Wars Enigma: Behind the Scenes of the Cold War Race for Missile Defense* (Washington, D.C.: Potomac Books Inc., 2006), pp. 105-119.

更何況，中國在亟思反制美國軍事武力之餘，如果帶動另一波的中程飛彈軍備競賽，在美國仍然掌握關鍵科技下，中國將難以超越。⁷¹ 中國越想投入更多預算，將大幅增加中國國防預算，一旦在經濟與國防預算分配不均，或者因為美中貿易戰或新型冠狀肺炎引發中國經濟萎縮下，與美國進行軍備競賽，對中國不利。

四、國內經濟與軍工複合體的利益

美國共和黨與軍工複合體的關係非常密切，這些軍工複合體努力遊說國會，促成國會對美國政府武器系統研發及對盟國的軍售。一般對美國退出《中程核武條約》的評論提及造成軍備競賽。但軍備競賽對於經濟實力較弱且軍事科技能力較落後的小國而言，可能造成惡性循環效果。換言之，努力追求軍事上優勢，但是因經濟衰退，反而排擠國防以外預算，造成民窮財盡。前蘇聯因為與美國之間的軍備競賽，促成經濟下滑，無力控制東歐共黨國家，導致「蘇東波」效應。

美國在中程飛彈發展鬆綁之後，可以針對不同需求，如陸基巡弋飛彈、超高音速飛彈等加強發展，在急需超越中俄中程飛彈實力情況下，初期需要較多數量，爭取在短時間內完成。但是美國國防部在川普政策指導下，將投入大量預算。⁷² 除此之外，對於一些在東歐或印太區域一線國家而言，美國部署中程飛彈，或是出售或援助研發中程飛

71. Eric Heginbotham, Michael Nixon, Forrest E. Morgan, Jacob L. Heim, Jeff Hagen, Sheng Tao Li, Jeffrey Engstrom, Martin C. Libicki, Paul DeLuca, David A. Shlapak, David R. Frelinger, Burgess Laird, Kyle Brady, & Lyle J. Morris, *The U.S.-China Military Scorecard : Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996-2017* (Santa Monica: RAND Corporation, 2015), pp. 45-67.

72. 例如在 2019 年美國通過國防預算，投入 4,800 萬美元發展中程飛彈；Kingston Reif, "Trump to Withdraw U.S. From INF Treaty," November 2018, *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2018-11/news/trump-withdraw-us-inf-treaty>>。

彈，對於美國軍工複合體或是美國整體經濟有很大的助益。對於希望擴大美國就業率，賺取更多經濟效益的川普而言，出售中程飛彈與科技，也是一門好生意，可以強化歐洲及印太盟國的軍事能力，也促進國家經濟成長。

伍、中、俄及北約國家對美國退出《中程核武條約》的反應與美方的政策動向

一、中、俄與北約國家之反應

部分國家基於美中之間戰略對峙，可能影響區域安全及經濟發展，採取穩定及平衡的期待，不希望因為美國退出，升高區域衝突。對於身處美國與俄羅斯、中國對峙之間的國家而言，美國退出《中程核武條約》有助於美國強化飛彈攻勢能力，增加在印太區域飛彈部署。⁷³換言之，可提供這些國家更多延伸嚇阻能量，以確保自己的安全。與美國同盟國家希望既有集體安全合作機制能夠繼續存在，透過協議縮減戰術飛彈數量，持續減少戰術飛彈研發及部署。

(一) 中國

美國前國務卿蓬佩奧 2019 年 7 月 29 日曾提議中國參與美俄《中程核武條約》的戰略對話。中國外交部發言人華春瑩回應稱，中國不同意該條約多邊化，並指這是美國單方面退出的藉口。華春瑩代表中國表示，《中程核武條約》多邊化涉及一系列政治、軍事、法律等複雜問題，中國不會同意加入。因為中國始終奉行防禦性的國防政策，發展中程飛彈完全出於防禦目的，中方無意亦不會對任何國家構成威脅。她更強調：中國主張全面禁止和徹底銷毀核武器，但核裁軍應遵

73. Jesse Johnson, "U.S. Looks to Deploy New Missiles to Asia, Defense Chief Says Amid Tensions with China," *The Japanese Times*, August 4, 2019, <<https://www.japantimes.co.jp/news/2019/08/04/asia-pacific/u-s-looks-deploy-new-missiles-asia-defense-chief-says-amid-tensions-china/#.XlPyxah-Wcw>>.

循「各國安全不受減損」這一國際公認的基本原則。她反指美國是世界最大核武國家，在核裁減方面負有特殊優先責任，美國應先大幅削減核武器，而不是向別國推卸責任。⁷⁴

中國學者進一步分析認為，因為美國不願與俄羅斯在國際核武管制體系平分秋色，而想掌控更大的話語權與決策權。因此，美國對國際核武管制體系，以及對《中程核武條約》的偏見，根源於美國並未透過《中程核武條約》取得戰略優勢與特殊利益，反而使俄羅斯及中國得以發展各種新型彈道飛彈。⁷⁵造成美國與俄羅斯的核目標朝著兩個相反的方向發展。美國安全戰略目標在降低核武器的作用，俄羅斯則是追求擴大核武器作用的新理念與新能力。⁷⁶從小布希政府到川普政府，美國一直指責俄羅斯違約發展各種新式中程彈道飛彈，形塑出美國因為遵守條約而陷於不利戰略態勢的狀態。

美俄相繼退出《中程核武條約》後，不論造成美俄軍備競賽或是核武衝突，在兩強相爭下，中國樂於坐收漁翁之利。但美、俄如競相發展高科技的中程飛彈，若中國科技無法趕上，將會失去中程飛彈科技的優勢。基於此，中國必然會投入大量預算，進行中程飛彈的研發。美國雖以中國未加入為由，退出中程核武條約，然中國一向對於國際軍控機制，有不同的遵守標準，⁷⁷即便加入軍備控制機制，未必落

74. 李福源，〈中國外交部：北京拒絕加入《中程導彈條約》戰略對話〉，《香港01》，2019年7月31日，<<https://www.hk01.com/%E5%8D%B3%E6%99%82%E5%9C%8B%E9%9A%9B/358222/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%A4%96%E4%BA%A4%E9%83%A8-%E5%8C%97%E4%BA%AC%E6%8B%92%E7%B5%95%E5%8A%A0%E5%85%A5-%E4%B8%AD%E7%A8%8B%E5%B0%8E%E5%BD%88%E6%A2%9D%E7%B4%84>>。

75. 許海雲、白雲天，〈中導危機下的國際安全走向與中國應對〉，《國際展望》（上海），2020年第2期，2020年3月，頁62。

76. National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds* (Washington, D.C.: Director of National Intelligence, 2012), p. 69.

實與執行。

中國警惕防範美國再度發展武器，表示退出條約將引起「多種負面效應」。但是中國內部經濟問題紛陳、軍改因為軍隊反貪進度遲緩下，可能無法採取立即反制行動，然而針對反介入所需武器系統，如反艦彈道飛彈、⁷⁸地對地戰術飛彈、太空武器等，仍會投入高額預算研發，不會示弱。因為中國目的在藉反介入或軍事演習顯示戰力，有可能在美國退出後，中國刻意凸顯戰術飛彈的能力與數量，先於美國展現嚇阻能力。例如中國在2019年10月1日建政七十周年閱兵展示的高超音速飛彈，就有這樣的意涵。⁷⁹如果中國在貿易戰及軍事能力略遜美國一籌，不排除將來先暫居守勢，避開美國鋒頭，不會形成美國與中國的軍備競賽。⁸⁰

基於此，中國學者認為在國際層面，中國應該大力推動國際社會的多邊合作，維護聯合國主導的國際安全秩序與規則，以多邊主義抵制單邊主義，以合作主義對抗孤立主義，充分發動國際社會所有愛好和平的進步力量，制約美國單邊主義行為，以更多的平等協商、務實合作，以及共同安全行為，大幅降低川普政府退出《中程核武條約》行為的影響，使其無法產生效果。中國的多邊主義理念有助於推動國際安全體系不斷趨於平面化，有利於冷戰後國際安全秩序建構，而且

77. 袁易，〈中國與飛彈建制：國際規範之挑戰與遵循〉，《問題與研究》，第43卷第3期，2004年6月，頁97-133。

78. Andrew S. Erickson, *Chinese Anti-Ship Ballistic Missile (ASBM) Development: Drivers, Trajectories, and Strategic Implications* (Washington, D.C.: The Jamestown Foundation, 2013), pp. 10-26.

79. Ian Williams, "More Than Missiles: China Previews Its New Way of War," *CSIS Briefs*, October 16, 2019, <<https://www.csis.org/analysis/more-missiles-china-previews-its-new-way-war>>.

80. 王信力，〈川普能重構亞洲權力平衡？一解析美國印太戰略的虛實〉，《臺灣國際研究季刊》，第15卷第2期，2019年4-6月，頁67-102。

可以最大限度抵消美國單邊主義對國際核武軍控體系造成的損害，推動國際社會就核武進行談判與對話。⁸¹

在區域層面，中國要廣泛聯合各種區域組織或者大國力量，共同抵制美國退出《中程核武條約》的影響。美國是退出的始作俑者，俄羅斯雖然是危機的當事方，但不會因為美國退出《中程核武條約》遭受更多損失。⁸²因此，中國會積極爭取俄羅斯，以避免單獨面對美國的壓迫。為制止美國沿襲冷戰思維，中國應該阻止美國的利己主義、霸權主義及單邊主義行為，提出中國的安全理念、話語，以及規則，以彌補國際社會在核武架構的理論與手段，推動各方展開對話與合作，謀求互利共贏，使中程飛彈問題獲得解決，避免美國將國際核武控制體系帶入危險境地。

中國學者認為如果能夠讓美歐等國接受中國的話語、規則，有助於削弱或打破歐美各國對國際安全事務的話語與規則壟斷，將對中國有利。鑑於歐洲各國或組織的戰略訴求與美國差異，中國認為完全有可能與歐盟、北約，以及歐洲國家展開直接對話，求同存異，尋找安全的最大公約數，集體反制美國退出的行為。⁸³

除了上述拉攏俄羅斯、北約及歐盟外，中國學者認為應該在軍事上進行全面的反制：第一，增強對相關戰略方向的戰略偵察能力和手段，對美國駐亞太基地的各種動向，特別是中程飛彈的動向瞭若指掌；第二，向美國部署中程飛彈的方向加強軍事部署，增強軍事反擊力量；第三，加速發展和提升自身防護、反制的作戰能力和手段，進

81. 許海雲、白雲天，〈中導危機下的國際安全走向與中國應對〉，頁 75。

82. Evgeny Buzhinsky & Alexander Khramchikhin, "Russia Will Not Lose From the Denunciation of the INF Treaty," *Valdai Club*, June 28, 2017, <<http://valdaiclub.com/a/highlights/russia-will-not-lose-from-the-denunciation-of-INF/>>.

83. 楊承軍、楊晨，〈美退出《中導條約》後中國應如何應對？〉，《祖國》，2019 年第 17 期，2019 年 10 月 14 日，《過期雜誌閱讀平臺》，<<http://m.fx361.com/news/2019/1014/5818379.html>>。

行針對性的演習，加強反飛彈和反衛星武器部署；第四，作好各種實戰準備，對同意美國部署中程飛彈國家進行有效威懾和火力覆蓋；第五，舉行全民性演練演習，形成人民戰爭的防護壁壘。中國學者認為，面對美國中程飛彈威脅，須根據國家安全需要，繼續發展精度高、反應快、靈敏高效的中程飛彈，以有效維護國家核心利益和國家安全。⁸⁴

(二) 俄羅斯

美國採取退出行動，主要針對俄羅斯，可能使俄羅斯發展中程飛彈的行為公開化，不會產生任何約束作用。但是美國爭相研發的結果，俄羅斯對於中程飛彈研發及部署更加針對性。原本隱晦的研發與部署行為轉而公開化，使得歐洲北約與俄羅斯之間的對立公開化，甚至北約國家更需要強化飛彈防禦科技及能力，以反制可能來自俄羅斯或伊朗的威脅。⁸⁵

事實上，即使美國不退出，俄羅斯同樣會採取各種研發及部署中程飛彈的行動，照樣會成為北約的隱憂。但就個別國家如德國及法國而言，俄羅斯對其直接威脅不高，中程飛彈也不會刻意針對德、法等國，卻可能因為身為北約國家而捲入成為俄羅斯的反制目標。在此情況下，北約一些與美國簽訂同盟的國家，認同美國退出以有效反制俄羅斯的飛彈威脅。

俄羅斯的反應與北韓如出一轍，總是要求別人符合自己條件後，才會改變自己。俄羅斯對川普退出《中程核武條約》的反應不意外，但對於美國如何反制仍無法有效掌握。⁸⁶ 根據俄羅斯剛出版的《國家核

84. 楊承軍、楊晨，〈美退出《中導條約》後中國應如何應對？〉。

85. Robin Emmott & Phil Stewart, "NATO Weighs Options to Deter New Russian Missile Threat," *Reuters*, June 27, 2019, <<https://www.reuters.com/article/us-russia-usa-missiles/nato-weighs-options-to-deter-new-russian-missile-threat-idUSKCN1TR2V3>>.

嚇阻基本政策》，俄羅斯對於美國退出《中程核武條約》，致力發展飛彈科技有所不安，將採取措施警告美國、嚇阻周邊具有美國反飛彈系統國家，並為未來談判做準備。⁸⁷

(三) 北約國家

美國退出《中程核武條約》可能造成歐洲安全紛擾不安，尤其俄羅斯與北約之間的戰略對峙，升高北約飛彈防衛的壓力。北約國家會謹慎觀察美國退出以後的動向，如果美國退出後並未採取激進行動，宣示性的意涵較高，或許仍會繼續觀察。德國憂心軍備競賽再起而反對美國退出，其他中型國家如法國、義大利、捷克等國，會希望建構自己的中程飛彈，以戰術性攻擊行動強化嚇阻能力。畢竟川普有意退出《中程核武條約》讓德國感到不安。因為如果歐洲發生核戰，德國將成為原爆點，德國在冷戰時期就是位於強權對抗的前線。法國也認為這項條約對維持歐洲安全與戰略平衡的重要性。⁸⁸但如果美國退出後積極提升戰術飛彈及反飛彈能力，北約國家應該也會跟進。尤其是現在處於美國飛彈防禦第一線的波蘭、烏克蘭等國，應該會強化與美國的合作。

86. "Russia Vows Response to US' Withdrawal from INF Treaty -Diplomat," TASS, February 2, 2019, <<https://tass.com/politics/1042917>>.

87. 汪哲仁，〈俄羅斯公布新版「國家核嚇阻基本政策」評析〉，2020年6月8日，《國防安全研究院》，<https://indsr.org.tw/tw/News_detail/2194/%E4%BF%84%E7%BE%85%E6%96%AF%E5%85%AC%E5%B8%83%E6%96%B0%E7%89%88%E3%80%8C%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E6%A0%B8%E5%9A%87%E9%98%BB%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%94%BF%E7%AD%96%E3%80%8D%E8%A9%95%E6%9E%90>。

88. Katarzyna Kubiak, "The INF Treaty: European Perspectives on the Impending U.S. Withdrawal," December 2018, *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2018-12/features/inf-treaty-european-perspectives-impending-us-withdrawal>>.

二、美方的政策動向

川普提出的各種政策，或對國際建制出爾反爾，例如美國相繼退出伊朗核協議或亞太的《跨太平洋夥伴協定》(*Trans Pacific Partnership Agreement, TPP*)、要求盟國支付防務費用等，初期看來爭議性非常高，⁸⁹結果卻可能是神來一筆的絕招，得以擴大美國利益，但容易因為情勢轉變而變更風向。如果美國退出《中程核武條約》屬於美中戰略對峙下，軍事圍堵策略的一環，此種策略短期不會改變，而且會因為美中貿易戰與政治戰的成功，加快或加大對中國的施壓速度及影響力。

美國退出而使此項機制名存實亡，俄羅斯得以加快及公開研發中程飛彈，讓俄羅斯升高為美國主要威脅，對美國及北約造成威脅，除被動性飛彈防禦部署，加大軍事演習外，必須進一步研擬反制方案，主動發展新型中程飛彈，強化在東歐部署的可能性非常高。⁹⁰

當美國積極強化中程飛彈研發，數年後發展出新式戰術飛彈，可能迫使中國必須追上，引發兩國軍備競賽，使美中關係更加惡化。美方正發展可反制中國中程核武的武器，在過渡期間，美方則改良戰斧飛彈等現有武器，並先部署在亞洲，如日本或關島。此種趨勢最後讓兩國必須正視飛彈互相瞄準及部署產生的危機，使美國、中國及俄羅斯重新檢視《中程核武條約》，但要求其他國家也要加入，成為更多國家參與的機制，維持一定的平衡。⁹¹但也可能如《飛彈技術管制協

89. Saeed Kamali Dehghan, "What Is the Iran Deal and Why Does Trump Want to Scrap It?" *The Guardian*, May 9, 2018, <<https://www.theguardian.com/world/2018/may/08/iran-nuclear-deal-what-is-it-why-does-trump-want-to-scrap-it>>.

90. Peter Dunai, "No Alternative to Ballistic Missile Defense in Central Eastern Europe," *Ain Online*, June 20, 2019, <<https://www.ainonline.com/aviation-news/defense/2019-06-20/no-alternative-ballistic-missile-defense-central-eastern-europe>>.

議》(Missile Technology Control Regime, MTCR)一樣，無法達成實質管制的效益。

中國學者則認為《中程核武條約》失效後，美國受限制生產和部署中程飛彈，未來將引發新一輪軍備競賽，對全球戰略穩定、歐洲和印太區域和平與安全、國際軍控造成負面影響。⁹²中國外交部曾明確表示，不允許其他國家在「家門口」部署陸基中程飛彈。如果美國在亞洲部署陸基中程飛彈，中國將被迫採取反制措施。中國外交部也斷然拒絕美國把中國拉近美俄核軍控談判進程的企圖，明確表示不會加入美國與俄羅斯核武軍控談判。⁹³中國拒絕加入及反對美國在西太平洋部署中程飛彈，將形成美中之間對立升高的變數。也因為如此，中國學者多數抱持強硬態度面對美國，強調強大而有效的軍事反制手段是捍衛國家安全的基石。⁹⁴

對於《中程核武條約》未來發展，中國學者在美國未退出前認為未來將取決於美俄雙邊政治動態演變及其對兩國安全環境的影響。從短期看，美俄仍將重點解決《中程核武條約》問題，從長期來看，美俄很有可能再度推動條約多邊化。⁹⁵但是從美國後續反應來看，中國無

91. Aaron Mehta, "Is the US About to Test a New Ballistic Missile?" *DefenseNews*, November 13, 2019, <<https://www.defensenews.com/space/2019/11/13/is-the-us-about-to-test-a-new-ballistic-missile/>>.

92. 張業亮，〈中程導彈：中美戰略博弈的新焦點〉，《世界知識》（北京），2019年第17期，2019年9月，頁51-53。

93. 〈外交部：中國不會坐視美國部署陸基中程導彈〉，《鳳凰網》，2019年8月6日，<<http://m.us.sina.com/bg/international/phoenixtv/2019-08-06/detail-ifzmsucz7140537.shtml>>。

94. 楊承軍、楊晨，〈美退出《中導條約》後中國應如何應對？〉。

95. 蔣翊民，〈美俄《中導條約》履約爭議及其未來走向〉，《現代國際關係》（北京），2015年第2期，2015年7月，頁25-31；張冬青、朱愛平、蘇鑫鑫、何煦虹，〈美俄圍繞中導條約的爭議及其未來走向〉，《戰術導彈技術》（北京），2015年第1期，2015年1-2月，頁1-6。

法旁觀美俄之間的爭議，因為美國將中國視為中程飛彈的主要威脅。

陸、影響

一、戰略武器裁減與區域軍備競賽

美俄相繼退出《中程核武條約》後，既有戰略武器裁減機制能否發揮作用，以及是否形成區域軍備競賽，成為後續關注議題。除了《中程核武條約》外，美國所參與的其他戰略武器裁減機制依然存在，並繼續適用或進行持續性談判。既然其他相關機制仍然存在，美俄退出《中程核武條約》不必然造成核武軍備競賽或核武戰爭。例如，持續進行的美俄 2010 年《新削減戰略武器條約》在 2021 年到期，美國持續與俄羅斯展開新的核武限武談判，證明美國不會退出此項條約。⁹⁶ 只要持續談判，自然會產生局部的約束作用。

比較悲觀地是，其他具備核武能力的國家，在沒有適當的誘因與約束機制下，不會主動加入美俄裁減談判機制。美俄是否會以此為藉口，不願意繼續遵守條約，甚至不參與裁減戰略武器的談判？事實上，不盡然會如此發展。因為發展新式中程飛彈源自於軍事威脅，如果潛在敵國具備優勢中程飛彈威脅，而本身或盟國缺乏有效反制能力，自然產生發展反制武力的動機，而非希望以自我裁減，獲取對方善意。俄羅斯與美國已於 2021 年 1 月底續簽新裁減核武條約，美俄同意續簽後，《新削減戰略武器條約》可以延長到 2026 年，⁹⁷ 核武裁減機制仍存在，雖不致產生退出機制的問題，美俄是否遵守持續裁減，

96. Shannon Bugos & Kingston Reif, "U.S. Seeks 'New Era of Arms Control'," November 2019, *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2019-11/news/us-seeks-new-era-arms-control>>.

97. Kingston Reif & Shannon Bugos, "U.S., Russia Extend New START for Five Years," March 2021, *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2021-03/news/us-russia-extend-new-start-five-years>>.

仍待觀察。

美國正式退出《中程核武條約》後，立即進行新型中程核武的試射行動，證明面對中國中程飛彈的威脅，必須增加多重反制武力。這讓美國可以從現實利益的角度，發展有效反制中國及俄羅斯的武力。如美國目前正在發展將海軍艦艇發射的戰斧巡弋飛彈改裝為陸地發射，將來可以部署在海外基地或盟國。針對俄羅斯與中國高超音速飛彈威脅，美國也試射音速五倍的飛彈加以反制。⁹⁸美國也計畫發展射程2,900到4,000公里的新型機動陸基彈道飛彈，預計五年後部署。⁹⁹美國加州范登堡空軍基地(Vandenberg Air Force Base)近年也在進行飛彈測試，飛行距離超過500公里。¹⁰⁰美國國防部2019年8月測試一枚射程逾500公里的陸射巡弋飛彈。¹⁰¹美國研發這些飛彈主要用在傳統作戰，也是在潛在敵國發展中程飛彈後的反制措施，未必會無限擴張形成軍備競賽，或因為擦槍走火，而造成重大衝突。

98. Anthony Capaccio, "Pentagon to Test Hypersonic Missile at Five Times Speed of Sound," *Bloomberg*, January 28, 2020, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-28/pentagon-to-test-bombs-to-glide-at-five-times-the-speed-of-sound>>.

99. Aaron Mehta, "Watch the Pentagon Test Its First Land-Based Cruise Missile in a Post-INF Treaty World," *DefenseNews*, August 19, 2019, <<https://www.defensenews.com/pentagon/2019/08/19/pentagon-tests-first-land-based-cruise-missile-in-a-post-inf-treaty-world/>>.

100. "US Tests Nuclear-Capable Ground-Launched Ballistic Missile After INF Treaty Exit," *EURACTIV*, December 13, 2019, <<https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/us-tests-nuclear-capable-ground-launched-ballistic-missile-after-inf-treaty-exit/>>.

101. Idrees Ali, "U.S. Tests First Ground-Launched Cruise Missile After INF Treaty Exit," *Reuters*, August 20, 2019, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-pentagon-missiles-russia/after-inf-treaty-exit-u-s-tests-ground-launched-cruise-missile-idUSKCN1V91IV>>.

更值得注意地是，美國陸軍原本受到 500 公里射程的影響，不論是遠程火炮或是火箭的發展，射程最多到 499 公里。但是在退出《中程核武條約》後，美國陸軍不論是在彈道飛彈或是巡弋飛彈的研發，射程都已超過 500 公里。¹⁰² 而在拜登上臺之後公布的《太平洋嚇阻倡議》(Pacific Deterrence Initiative)預算中，也將發展極音速飛彈的預算列在其中。¹⁰³ 證明退出《中程核武條約》讓美國拜登政府可以強化反制中俄飛彈威脅的能力。

二、印太區域美中對峙與同盟建構

美國基於對中國中程飛彈的威脅退出《中程核武條約》，連帶影響其他面對中國軍事擴張直接威脅的印太國家。從小布希總統開始，對於中國、北韓等國飛彈威脅採取飛彈防禦的作為，希望連結印太區域的國家，構成綿密的飛彈防禦網，建構拒止中國的群島防禦網。¹⁰⁴ 日本、韓國、臺灣、澳洲等國都具備愛國者三型飛彈，甚至美國在韓國部署薩德(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)終端高空飛彈防禦系統，希望有效防範來自中國或北韓飛彈威脅，引起中國關切。¹⁰⁵ 美國部署薩德飛彈防禦系統和陸基神盾系統(Aegis Ashore)，以反制中程和長程彈道飛彈。但是飛彈防禦屬於被動防護作為，只能避

102. Andrew Feickert, "U.S. Army Long-Range Precision Fires: Background and Issues for Congress," *Congressional Research Service*, No. R46721, March 16, 2021, p. 7.

103. Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *Pacific Deterrence Initiative* (Washington, D.C.: Office of the Under Secretary of Defense, 2021), p. 10.

104. Andrew F. Krepinevich, Jr., *Archipelagic Defense: The Japan-U.S. Alliance and Preserving Peace and Stability in the Western Pacific* (Tokyo: The Sasakawa Peace Foundation, 2017), pp. 102-110.

105. Sukjoon Yoon, "Are China's THAAD Fears Justified?" *The Diplomat*, February 20, 2015, <<https://thediplomat.com/2015/02/are-chinas-thaad-fears-justified/>>.

免或降低本國的傷亡，卻無法產生有效嚇阻能力。在短程彈道飛彈反制方面，美國正在改良愛國者三型飛彈。

相對應的戰術武力也是美國的選項，美國陸軍希望 2024 年部署射程 600 公里的 MGM-140 陸軍戰術飛彈系統(ATACMS)，以及射程可達 140 公里的新式重型火箭砲。¹⁰⁶ 預計可以提升美國軍隊本身的主動攻擊能力，並增強與盟國的合作。這些作為都是在增強美國及盟國防禦飛彈攻擊的能力。

如果要產生有效的嚇阻能力，美國除了強化本身軍武庫的能力之外，也需要盟國共同建構與部署能主動攻擊的中程飛彈。為了提升嚇阻能力，美國投入多種陸基、海基和空射型高超音速飛彈與武器專案的研發。但在部署方面，美國本身具有海外基地，在印太區域盟國駐守軍隊，有可能在這些國家部署中程飛彈。但實際部署時可能要考量當地國的政治氛圍、是否攜帶核子彈頭、是否引起中國及俄羅斯的抗議，不能單就地緣部署的作戰效益來論斷。美國國防部已在研發新一代的核武，以趕上及抗衡中國部署的軍力，但將需時數年，還有時間讓各國仔細評估。攻勢性中程飛彈要結成飛彈聯盟考量因素較多，如果中國及俄羅斯軍事威脅對周邊國家造成迫切性影響，仍可能在美國要求下部署中程飛彈。

如韓國部署薩德系統雖是防禦性質，但其高性能雷達卻引起中國方面的緊張，受到中國的外交與經濟抵制。¹⁰⁷ 如果中國升高中程飛彈對美國盟國與海外基地的威脅，為了確保盟國的安全，美國海外軍事

106. Ankit Panda, "Report: US to Conduct Army Tactical Missile System Test on Okinawa in 2019," *The Diplomat*, January 15, 2019, <<https://thediplomat.com/2019/01/report-us-to-conduct-army-tactical-missile-system-test-on-okinawa-in-2019/>>.

107. Michael D. Swaine, "Chinese Views on South Korea's Deployment of THAAD," *China Leadership Monitor*, No. 52, February 14, 2017, *Carnegie*, <<https://carnegieendowment.org/files/CLM52MS.pdf>>.

基地或盟國飛彈部署的政治後遺症不會成為首要顧慮。有部分評論指出美國在退出《中程核武條約》後，會把這些飛彈前推到東亞各國並加以部署，如部署在關島其射程足夠涵蓋中國沿岸目標。

美國國防部準備先著手改良現有武器，包括未攜載核武的戰斧巡弋飛彈。¹⁰⁸ 美方可能在亞洲部署戰斧巡弋飛彈，地點可能為日本或關島，¹⁰⁹ 因為美國在兩地都有大型基地，且不會引發政治層面的反彈。問題是，日本、韓國及美國的關島這些基地都在中國中程飛彈的射程之內，如果對中國構成高度威脅，反而會成為中國第一擊的目標。這也讓相關國家反對或不願意承認美國的部署計畫。美國是否要將中程飛彈部署到臺灣，目前並非急迫性議題。¹¹⁰

三、俄中同盟的強化

美國透過退出《中程核武條約》的作為，希望納入中國及俄羅斯進入新的中程核武協議。另外，美國希望英國及法國能夠同時參與，但看起來並沒有成功。問題是，如果要確實達成裁減的效果，新的戰略核武裁減條約必須是多邊的，側重包括防範飛彈危機、新型武器研發透明與資訊共享等。不過，新的國際多邊限武條約談判勢必面臨艱鉅挑戰，仰賴國際社會的共同努力。中國及俄羅斯在面對美國的壓

108. Kyle Mizokami, "After Leaving Treaty, U.S. Tests Ground Launched Cruise Missile," *Popular Mechanics*, August 20, 2019, <<https://www.popularmechanics.com/military/weapons/a28750743/ground-launch-missile/>>.

109. Jesse Johnson, "U.S. Test of Previously Banned Missile Raises Fears of New Nuclear Arms Race," *The Japanese Times*, August 20, 2019, <<https://www.japantimes.co.jp/news/2019/08/20/asia-pacific/u-s-test-previously-banned-missile-raises-fears-new-nuclear-arms-race/#.Xjynn6h-Wcw>>.

110. 尤里安，〈美國退出「中程核武條約」重演美蘇冷戰對峙？〉，《ETtoday》，2019年9月16日，<<https://forum.ettoday.net/news/1536297#ixzz6CZA1EFTf>>。

力，希望同時裁減戰略武器時，基於中俄兩國的共同利益，有可能促成俄中結為軍事同盟。俄羅斯與中國多次在國際重大議題上，如伊朗、北韓或是中東問題上與美國唱反調。如果要反制美國發展新型中程飛彈的威脅，可能催化中俄軍事合作的強化，包括軍事科技移轉、聯合軍事演習等。

尤其中國與俄羅斯每年定期進行海上聯合演習，從 2018 年開始分別有解放軍參與俄羅斯東方及中央軍區的大型軍事演習，已經成為例行性的軍事合作議題。¹¹¹ 媒體報導，俄羅斯正在為中國建構飛彈防衛預警系統，¹¹² 這和美國發展中程飛彈有關。中俄兩國的轟炸機第一次在黃海進行聯合巡弋，也是不尋常的跡象。¹¹³ 中國及俄羅斯也正在進行同盟文書內容的討論，希望能規範及準備當一方受到攻擊時另一方可以提供支援的項目。¹¹⁴

過去兩國雖有密切的軍事合作，但尚未形成軍事同盟。當美國以退為進，企圖將中俄同步拉進《中程核武條約》的建制時，可能在軍

111. Thomas Grove & Jeremy Page, "China Joins Russian Drill in Sign of Growing Military Ties," *The Wall Street Journal*, September 11, 2018, <<https://www.wsj.com/articles/china-to-join-russian-drills-in-sign-of-growing-military-ties-1536595659>>.

112. Dmitry Stefanovich, "Russia to Help China Develop an Early Warning System," *The Diplomat*, October 25, 2019, <<https://thediplomat.com/2019/10/russia-to-help-china-develop-an-early-warning-system/>>.

113. Franz-Stefan Gady, "The Significance of the First Ever China-Russia Strategic Bomber Patrol," *The Diplomat*, July 25, 2019, <<https://thediplomat.com/2019/07/the-significance-of-the-first-ever-china-russia-strategic-bomber-patrol/>>.

114. Tom O'Connor, "Russia and China Seek No 'Military Alliance,' Instead A 'Strategic Partnership' of the Most Powerful Kind," *Newsweek*, December 20, 2019, <<https://www.newsweek.com/russia-china-no-alliance-powerful-partnership-1478556>>.

事演習、軍售飛彈科技轉移、印太區域重大利益採取同步與合作的作為，也讓中俄軍事合作逐漸深化。尤其是在極音速飛彈發展、區域大型聯合演習與重大區域議題的合作，仍會持續加深。

柒、臺灣的戰略契機

一、把握獲得關鍵飛彈科技機會

自從 1996 年臺灣海峽危機以來，臺灣已發展部署若干戰術反制武力，美國並無任何支援，甚至監督發展過程。美國退出《中程核武條約》主要目的是在考量美國的武裝部隊和國家利益，除了本身能力提升之外，美國應慎重檢討盟邦和夥伴取得飛彈嚇阻戰力的需求。基於此，美國智庫學者費學禮認為，美可能挺臺取得長程飛彈嚇阻戰力，修正印太戰區飛彈部署的失衡局面，為臺灣提供獲取關鍵科技的機會，促使美國接受、甚至支持臺灣取得長程飛彈嚇阻能力的政策。¹¹⁵ 此種樂觀期待，短期難以實現，但若中國飛彈威脅升高，可能性仍然存在。

如果美國願意與區域國家結成中程飛彈防衛同盟，可由美國提供愛國者飛彈、標準飛彈、薩德等系統，在印太地區連結日本、韓國、臺灣、菲律賓、印尼、馬來西亞、澳洲等國，形成飛彈防衛網，有效反制來自俄羅斯、北韓及中國的戰術飛彈威脅。¹¹⁶ 美國退出《中程核武條約》後，積極發展其飛彈科技能力，期望中國因為軍備競賽及經

115. 費學禮，〈中程核飛彈條約壽終正寢對臺灣是個好消息〉，《自由時報》，2019年8月11日，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1309812>>。

116. Kingston Reif, "U.S. and Allied Ballistic Missile Defenses in the Asia-Pacific Region," January 2019, *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/factsheets/us-allied-ballistic-missile-defenses-asia-pacific-region>>.

濟衰退而崩潰，但是印太周邊卻可能因為美中競相發展中程核武而受到影響。例如將激勵上述日本、韓國、臺灣、菲律賓、印尼、馬來西亞、澳洲各國強化與美國的飛彈防禦與合作，投入研發飛彈科技能力。

部分國家可以在美國協助下，發展自己的中程飛彈，使美國不用花費自己預算，但是可以聯合其他國家在圍堵中程飛彈威脅上形成聯合反制武力。臺灣可能成為此種趨勢的受益者。因此，可以建造本身的飛彈防衛系統，¹¹⁷或是要求美國協助突破研發中程飛彈的技術瓶頸，使臺灣可以具備中程飛彈能力，但又不受條約的限制。

二、融入印太區域多邊嚇阻與反飛彈機制

另一方面，為因應中國的軍事威脅，臺灣可以美國為核心，連結盟邦合作建構嚇阻體制。¹¹⁸美國希望促使中國和俄羅斯加入未來核武器管制協議，除自身能力投入外，可以連結其他民主國家建立一定程度的嚇阻能力，讓中俄兩國相信，其核武和飛彈戰力會危害他們的外交政策目標。臺灣直接面對中國軍事威脅，位居印太區域中心，在臺灣防衛及印太區域安全上，扮演重要的角色。退出《中程核武條約》讓美國深入發展更精密的中程飛彈，對中國沿海各重要戰略目標造成威脅，大幅抵銷中國對臺反介入戰略的運用空間。對臺灣而言，當美國區域反制中國武力更多元且具彈性時，臺海安全可以獲得更多保障。

媒體曾報導，臺灣正在發展機動遠程戰術反制武力，以及機動發

117. 彭群堂，〈美俄退出中程核彈道飛彈條約(INF)的影響及我國的因應策略〉，頁 33-42。

118. “Former American Defense Official to Address Taiwan-US Relations in Taipei,” *The Taiwan News*, February 18, 2020, <<https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3877858>>.

射地對地飛彈。¹¹⁹ 在時機適當的情況下，也可對外公布相關性能，可連結印太區域其他國家的多邊嚇阻與反飛彈機制。臺灣過去建構的飛彈防禦能力，如愛國者三型飛彈及天弓三型等，應投入預算擴大規模與增加部署，或引進更先進的薩德系統。¹²⁰ 藉由臺灣地利之便，形成中程飛彈的預警與攔截網，確保西太平洋海空域安全。

捌、結語

美國退出《中程核武條約》後，進行更多、更精準的地對地戰術飛彈及巡弋飛彈的研發部署，對中國反介入軍事威脅所展現的反制能力，將超過中國現有飛彈科技實力。中國面對美國軍事優勢之餘，可能會極力發展反制武力，帶動中程飛彈的軍備競賽。¹²¹ 當雙方在飛彈實力接近時，有可能反而促成美國與中國之間的軍武控制。¹²² 美國掌握關鍵科技優勢，中國難以全面超越。中國想追趕美國軍事科技而投入研發，必須大幅增加自己的國防預算。一旦中國經濟與國防預算分配不均，或者因為美中貿易戰引發經濟萎縮，對中國整體軍事發展不利。

119. 朱明，〈台灣首款打擊中國戰略性武器2年內研製射程逾1千公里「戟鋒」中程地對地飛彈〉，《上報》，2021年1月6日，<https://www.upmedia.com/news_info.php?SerialNo=103856>；費學禮，〈中程核飛彈條約壽終正寢對臺灣是個好消息〉。

120. Dario Leone, "Taiwan Really Wants to Buy the THAAD Missile Defense System and F-35 Stealth Fighters," *The National Interest*, August 22, 2019, <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/taiwan-really-wants-buy-thaad-missile-defense-system-and-f-35-stealth-fighters-75431>>.

121. 荆元宙，〈美國退出「中程核飛彈條約」之戰略意涵分析〉，頁7-17。

122. Tong Zhao, "Opportunities for Nuclear Arms Control Engagement With China," January/February 2020, *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2020-01/features/opportunities-nuclear-arms-control-engagement-china>>.

美國退出《中程核武條約》之後，美國致力發展中程飛彈與極音速武器，並擴大核武發展，順利與俄羅斯簽訂新核武協議，新總統拜登目前為止並無改弦易轍的跡象。而且因為美中戰略競爭情勢的升高，美國必須營造不同領域的戰略優勢，以反制中國軍事威脅。如果謹守條約限制等於讓美國在綁住手腳情況下，與實力相當的對手決鬥，陷於不利態勢。職是之故，美國前總統川普退出條約雖非先見之明，但至少是與中國戰略競爭時，面對不利戰略態勢下的務實改變作為。拜登指出中國將於 2035 年控制美國，¹²³ 基於此，美國必須致力拉大與中國在軍事、經濟等國力的差距。從 2022 年國防授權法的預算趨勢可以看出，美國正全力發展超越中國軍事能力的科技與武器系統。表面退出，實則進一步取得戰略主動的彈性。

印太周邊國家可能因美中軍備競賽影響，強化與美國飛彈防禦的合作，甚至研發部署本國的中程飛彈。印太部分國家如能在美國協助下，發展自己的中程飛彈，或由美國提供關鍵性科技，建立有限的戰術飛彈攻擊能力，使美國聯合區域盟國，防範來自中國、北韓及俄羅斯的中程飛彈威脅，形成聯合區域性反制武力。由此而言，如何善用美國退出《中程核武條約》的形勢，建造自己的飛彈防衛系統，或是要求美國協助，突破研發中程飛彈的技術瓶頸，強化飛彈攻防能力，是印太區域國家面對中國中程飛彈威脅，可以進一步妥善規畫與縝密推動的策略。

美國原本就具備成熟的中程飛彈科技，恢復研發生產並非從零開始。¹²⁴ 在科技及數量上，比中國更具備更多優勢。對臺灣而言，當美

123. Morgan Phillips, "Biden: China Thinks It Will 'Own America' by 2035," *Fox News*, May 28, 2021, <<https://www.foxnews.com/politics/biden-china-own-america-2035>>.

124. Kyle Mizokami, "The U.S. Is on the Verge of Testing a New Ballistic Missile," *Popular Mechanics*, November 13, 2019, <<https://www.popular-mechanics.com/military/weapons/a29787414/new-ballistic-missile/>>.

國以更多元且具彈性手段，反制中國中程飛彈，臺海安全將可獲得更多保障。與此同時，也應該思考，在美中俄等國相關軍武科技研發積極開展之際，如何掌握本身能力與優勢，強化對於中國飛彈威脅的被動防衛及主動反制的能力。

（收件：2020年3月2日；修正：2021年1月18日；採用：2021年6月3日）

參考文獻

中文部分

期刊論文

- 丁樹範，2005/6。〈美國飛彈防衛與核武態勢評估對中國核武政策影響〉，《問題與研究》，第44卷第3期，頁93-123。
- 王信力，2019/4-6。〈川普能重構亞洲權力平衡？—解析美國印太戰略的虛實〉，《臺灣國際研究季刊》，第15卷第2期，頁67-102。
- 李雪舫，1982/10。〈美蘇核武實力評估與核武問題談判〉，《問題與研究》，第22卷第1期，頁30-44。
- 荊元宙，2019/8。〈美國退出「中程核飛彈條約」之戰略意涵分析〉，《戰略安全研析》，第157期，頁7-17。
- 袁 易，2004/6。〈中國與飛彈建制：國際規範之挑戰與遵循〉，《問題與研究》，第43卷第3期，頁97-133。
- 張冬青、朱愛平、蘇鑫鑫、何煦虹，2015/1-2。〈美俄圍繞中導條約的爭議及其未來走向〉，《戰術導彈技術》（北京），2015年第1期，頁1-6。
- 張業亮，2019/9。〈中程導彈：中美戰略博弈的新焦點〉，《世界知識》（北京），2019年第17期，頁51-53。
- 許海雲、白雲天，2020/3。〈中導危機下的國際安全走向與中國應對〉，《國際展望》（上海），2020年第2期，頁58-77。
- 陳文賢，1998/5。〈柯林頓政府的核武政策〉，《問題與研究》，第37卷第5期，頁1-16。
- 陳世民，2012/7。〈冷戰後美中戰略關係演變：邁向「戰略穩定」的核關係？〉，《全球政治評論》，第39期，頁63-86。
- 彭群堂，2019/7。〈美俄退出中程核彈道飛彈條約(INF)的影響及我國的因應策略〉，《戰略安全研析》，第156期，頁33-42。

趙學功，2006/5。〈核武器與美蘇冷戰〉，《浙江學刊》（杭州），2006年第3期，頁101-107。

蔣翊民，2015/7。〈美俄「中導條約」履約爭議及其未來走向〉，《現代國際關係》（北京），2015年第2期，頁25-31。

期刊論文譯著

Gershaneck, Kerry K.著，周茂林譯，2019/3。〈強化美日軍事合作支持印太戰略〉(Enhancing Japan-U.S. Military Cooperation To Support the Indo-Pacific Strategy)，《國防雜誌》，第34卷第1期，頁1-42。

網際網路

2019/8/6。〈外交部：中國不會坐視美國部署陸基中程導彈〉，《鳳凰網》，<<http://m.us.sina.com/bg/international/phoenixtv/2019-08-06/detail-ifzmsucz7140537.shtml>>。

尤里安，2019/9/16。〈美國退出《中程核武條約》重演美蘇冷戰對峙？〉，《ETtoday》，<<https://forum.ettoday.net/news/1536297#ixzz6CZA1EFTf>>。

朱明，2021/1/6。〈台灣首款打擊中國戰略性武器2年內研製射程逾1千公里「戟鋒」中程地對地飛彈〉，《上報》，<https://www.up-media.mg/news_info.php?SerialNo=103856>。

汪哲仁，2020/6/8。〈俄羅斯公布新版「國家核嚇阻基本政策」評析〉，《國防安全研究院》，<https://indsr.org.tw/tw/News_detail/2194/%E4%BF%84%E7%BE%85%E6%96%AF%E5%85%AC%E5%B8%83%E6%96%B0%E7%89%88%E3%80%8C%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E6%A0%B8%E5%9A%87%E9%98%BB%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%94%BF%E7%AD%96%E3%80%8D%E8%A9%95%E6%9E%90>。

李福源，2019/7/31。〈中國外交部：北京拒絕加入《中程飛彈條約》戰略對話〉，《香港01》，<<https://www.hk01.com/%E5%8D%B3%E6%99%82%E5%9C%8B%E9%9A%9B/358222/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%A4%96%E4%BA%A4%E9%83%A8-%E5%8C%97%E4%BA%AC%E6%8B%92%E7%B5%95%E5%8A%A0%E5%85%A5-%E4%B8%AD%E7%A8%8B%E5%B0%8E%E5%BD%88%E6%A2%9D%E7%B4%84-%E6%88%B0%E7%95%A5%E5%B0%8D%E8%A9%B1>>。

翁明賢，2019/2/9。〈美國「抵銷戰略」的具體實踐〉，《臺灣戰略研究學會》，<<https://taiwan-strategy.com/news/2019-02-09/49-%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E3%80%8C%E6%8A%B5%E9%8A%B7%E6%88%B0%E7%95%A5%E3%80%8D%E7%9A%84%E5%85%B7%E9%AB%94%E5%AF%A6%E8%B8%90>>。

楊承軍、楊晨，2019/10/14。〈美退出《中導條約》後中國應如何應對？〉，《祖國》，2019年第17期，《過期雜誌閱讀平臺》，<<http://m.fx361.com/news/2019/1014/5818379.html>>。

費學禮，2019/8/11。〈中程核飛彈條約壽終正寢對臺灣是個好消息〉，《自由時報》，<<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1309812>>。

英文部分

專書

Erickson, Andrew S., 2013. *Chinese Anti-Ship Ballistic Missile (ASBM) Development: Drivers, Trajectories, and Strategic Implications*. Washington, D.C.: The Jamestown Foundation.

Heginbotham, Eric, Michael Nixon, Forrest E. Morgan, Jacob L. Heim, Jeff Hagen, Sheng Tao Li, Jeffrey Engstrom, Martin C. Libicki, Paul DeLuca, David A. Shlapak, David R. Frelinger, Burgess Laird, Kyle

- Brady, & Lyle J. Morris, 2015. *The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996-2017*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Hey, Nigel, 2006. *The Star Wars Enigma: Behind the Scenes of the Cold War Race for Missile Defense*. Washington, D.C.: Potomac Books Inc.
- Kissinger, Henry, 1957. *Nuclear Weapons and Foreign Policy*. New York: Harper.
- Krepinevich, Jr., Andrew F., 2017. *Archipelagic Defense: The Japan-U.S. Alliance and Preserving Peace and Stability in the Western Pacific*. Tokyo : The Sasakawa Peace Foundation.
- Leighton, Richard, 2010. *History of the Office of the Secretary of Defense: Strategy, Money, and the New Look, 1953-1956, Vol. 3*. Washington, D.C.: Historical Office; Office of the Secretary of Defense.
- Mets, David R., 2010. *A Companion for Aspirant Air Warriors: A Handbook for Personal Professional Study*. Maxwell: Air University Press.
- Osgood, Robert E., 1957. *Limited War: The Challenge to American Strategy*. Chicago: University of Chicago Press.

期刊論文

- Buzzard, Anthony W., 1956/1. "Massive Retaliation and Graduated Deterrence," *World Politics*, Vol. 8, No. 2, pp. 228-237.
- Cropsey, Seth, 1994/3-4. "The Only Credible Deterrent," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2, pp. 14-20.
- Götz, Elias, 2017/6. "Putin, the State, and War: The Causes of Russia's Near Abroad Assertion Revisited," *International Studies Review*, Vol. 19, Issue 2, pp. 228-253.
- Kearn Jr., David W., 2014/3. "Air-Sea Battle, the Challenge of Access,

- and U.S. National Security Strategy,” *The Journal of the National Committee on American Foreign Policy*, Vol. 36, Issue 1, pp. 34-43.
- Knorr, Klaus, 1985/Spring. “Controlling Nuclear War,” *International Security*, Vol. 9, No. 4, pp. 79-98.
- Kühn, Ulrich & Anna Péczeli, 2017/Spring. “Russia, NATO, and the INF Treaty,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 11, No. 1, pp. 66-99.
- Pasandideh, Shahryar, 2019/8/23. “The End of The ‘INF Treaty’ and the US-China Military Balance,” *The Nonproliferation Review*, Vol. 26, Issue 3-4, pp. 267-287.
- Wells, Jr., Samuel F., 1981/Spring. “The Origins of Massive Retaliation,” *Political Science Quarterly*, Vol. 96, No. 1, pp. 31-52.

官方報告

- Feickert, Andrew, 2021/3/16. “U.S. Army Long-Range Precision Fires: Background and Issues for Congress,” *Congressional Research Service*, No. R46721, pp. 1-37.
- National Intelligence Council, 2012. *Global Trends 2030: Alternative Worlds*. Washington, D.C.: Director of National Intelligence.
- Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), 2021. *Pacific Deterrence Initiative*. Washington, D.C.: Office of the Under Secretary of Defense.
- Sayler, Kelley M., 2020/12/1. “Hypersonic Weapons: Background and Issues for Congress,” *Congressional Research Service*, No. R45811, pp. 1-25.
- United States Congress House, Committee on Foreign Affairs, 1988. *The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty and Its Implications for US Arms Control Policy*. Washington, D.C.: US Government Printing Office.

The White House, 2017. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: The White House.

網際網路

2016/4/28. “US Election 2016: Trump Details ‘America First’ Foreign Plan,” *BBC*, <<https://www.bbc.com/news/election-us-2016-36152947>>.

2019/1/24. “US Believes That Russia Tested 9M729 Missile for Range Beyond 500 Km,” *TASS*, <<https://tass.com/defense/1041549>>.

2019/2/2. “Russia Vows Response to US’ Withdrawal from INF Treaty -Diplomat,” *TASS*, <<https://tass.com/politics/1042917>>.

2019/8/2. “INF Nuclear Treaty: US Pulls Out of Cold War-era Pact with Russia,” *BBC*, <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-49198565>>.

2019/12/13. “US Tests Nuclear-Capable Ground-Launched Ballistic Missile after INF Treaty Exit,” *EURACTIV*, <<https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/us-tests-nuclear-capable-ground-launched-ballistic-missile-after-inf-treaty-exit/>>.

2020/2/18. “Former American Defense Official to Address Taiwan-US Relations in Taipei,” *The Taiwan News*, <<https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3877858>>.

Ali, Idrees, 2019/8/20. “U.S. Tests First Ground-Launched Cruise Missile After INF Treaty Exit,” *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/us-usa-pentagon-missiles-russia/after-inf-treaty-exit-u-s-tests-ground-launched-cruise-missile-idUSKCN1V91IV>>.

Arms Control Association, 1972/5. “Strategic Arms Limitation Talks (SALT I),” *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/treaties/strategic-arms-limitation-talks>>.

Arms Control Association, 1997/6-7. “Chronology of U.S.-Soviet-CIS Nu-

clear Relations,” *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/1997-06/arms-control-today/chronology-us-soviet-cis-nuclear-relations>>.

Axe, David, 2019/12/3. “Wait, China Has Two Hypersonic Missiles?” *The National Interest*, <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/wait-china-has-two-hypersonic-missiles-101422>>.

Blank, Stephen, 2019/9/10. “After the INF: Russia’s Propaganda and Real Threats,” *Real Clear Defense*, <https://www.realcleardefense.com/articles/2019/09/10/after_the_inf_russias_propaganda_and_real_threats_114732.html>.

Boese, Wade, 2002/7-8. “U.S. Withdraws From ABM Treaty; Global Response Muted,” *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2002-07/news/us-withdraws-abm-treaty-global-response-muted>>.

Bugos, Shannon, 2019/9. “U.S. Completes INF Treaty Withdrawal,” *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2019-09/news/us-completes-inf-treaty-withdrawal>>.

Bugos, Shannon, 2020/7-8. “Russia Releases Nuclear Deterrence Policy,” *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2020-07/news/russia-releases-nuclear-deterrence-policy>>.

Bugos, Shannon & Kingston Reif, 2019/11. “U.S. Seeks ‘New Era of Arms Control’,” *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2019-11/news/us-seeks-new-era-arms-control>>.

Buzhinsky, Evgeny & Alexander Khramchikhin, 2017/6/28. “Russia Will Not Lose from the Denunciation of the INF Treaty,” *Valdai Club*, <<http://valdaiclub.com/a/highlights/russia-will-not-lose-from-the-denunciation-of-INF/>>.

- Campbell, Colin, 2015/5/13. “Donald Trump Trademarked a Ronald Reagan Slogan and Would Like to Stop Other Republicans from Using It,” *Business Insider*, <<https://www.businessinsider.com/donald-trump-trademarked-make-america-great-again-2015-5>>.
- Capaccio, Anthony, 2020/1/28. “Pentagon to Test Hypersonic Missile at Five Times Speed of Sound,” *Bloomberg*, <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-28/pentagon-to-test-bombs-to-glide-at-five-times-the-speed-of-sound>>.
- Dehghan, Saeed Kamali, 2018/5/9. “What Is the Iran Deal and Why Does Trump Want to Scrap It?” *The Guardian*, <<https://www.theguardian.com/world/2018/may/08/iran-nuclear-deal-what-is-it-why-does-trump-want-to-scrap-it>>.
- Dunai, Peter, 2019/6/20. “No Alternative to Ballistic Missile Defense in Central Eastern Europe,” *Ain Online*, <<https://www.ainonline.com/aviation-news/defense/2019-06-20/no-alternative-ballistic-missile-defense-central-eastern-europe>>.
- Emmott, Robin & Phil Stewart, 2019/6/27. “NATO Weighs Options to Deter New Russian Missile Threat,” *Reuters*, <<https://www.reuters.com/article/us-russia-usa-missiles/nato-weighs-options-to-deter-new-russian-missile-threat-idUSKCN1TR2V3>>.
- Gady, Franz-Stefan, 2019/7/25. “The Significance of the First Ever China-Russia Strategic Bomber Patrol,” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2019/07/the-significance-of-the-first-ever-china-russia-strategic-bomber-patrol/>>.
- Gill, Bate, 2021/6/29. “Exploring Post-INF Arms Control in The Asia-Pacific: China’s Role in The Challenges Ahead,” *IISS*, <<https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2021/06/post-inf-arms-control-asia-pacific-china>>.

- Grove, Thomas & Jeremy Page, 2018/9/11. "China Joins Russian Drill in Sign of Growing Military Ties," *The Wall Street Journal*, <<https://www.wsj.com/articles/china-to-join-russian-drills-in-sign-of-growing-military-ties-1536595659>>.
- Hagel, Chuck, 2014/11/15. "Reagan National Defense Forum Keynote Address," *United States Department of Defense*, <<http://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606635>>.
- Harris Jr., Harry B., 2018/2/14. "Statement of Admiral Harry B. Harris Jr., U.S. Navy Commander, U.S. Pacific Command," *House Armed Services Committee*, <<http://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20180214/106847/HHRG-115-AS00-Wstate-HarrisJrH-20180214.pdf>>.
- Horres, Edward J., 2016/11/8. "Towards a Fourth Offset Strategy," *Small Wars Journal*, <<https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/towards-a-fourth-offset-strategy>>.
- Huang, Kristin, 2020/8/26. "Chinese Military Fires 'Aircraft-Carrier Killer' Missile into South China Sea in 'Warning to the United States,'" *South China Morning Post*, <<https://amp.scmp.com/news/china/military/article/3098972/chinese-military-launches-two-missiles-south-chinasea-warning>>.
- Johnson, Jesse, 2018/10/22. "China's Missile Buildup: A Threat to U.S. Bases in Japan," *The Japanese Times*, <<https://www.japantimes.co.jp/news/2018/10/22/asia-pacific/russia-blamed-china-real-reason-u-s-inf-exit/#.Xjty4Kh-Wcw>>.
- Johnson, Jesse, 2019/8/4. "U.S. Looks to Deploy New Missiles to Asia, Defense Chief Says Amid Tensions with China," *The Japanese Times*, <<https://www.japantimes.co.jp/news/2019/08/04/asia-pacific/u-s-looks-deploy-new-missiles-asia-defense-chief-says-amid-tensions-china/#>>.

XlPyxah-Wcw>.

Johnson, Jesse, 2019/8/20. "U.S. Test of Previously Banned Missile Raises Fears of New Nuclear Arms Race," *The Japanese Times*, <<https://www.japantimes.co.jp/news/2019/08/20/asia-pacific/u-s-test-previously-banned-missile-raises-fears-new-nuclear-arms-race/#.Xjynn6h-Wcw>>.

Kirk, Donald & Christopher Dickey, 2020/1/6. "The Nuclear Threats From Iran and North Korea, Working Together, Grow by the Day," *The Daily Beast*, <<https://www.thedailybeast.com/the-nuclear-threats-from-iran-and-north-korea-working-together-grow-by-the-day>>.

Kramer, Andrew E., 2019/2/2. "Russia Pulls Out of INF Treaty in 'Symmetrical' Response to U.S. Move," *The New York Times*, <<https://www.nytimes.com/2019/02/02/world/europe/russia-inf-treaty.html>>.

Kubiak, Katarzyna, 2018/12. "The INF Treaty: European Perspectives on the Impending U.S. Withdrawal," *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2018-12/features/inf-treaty-european-perspectives-impending-us-withdrawal>>.

Kuczyński, Grzegorz, 2020/1/3. "The Collapse of the INF Treaty and the US-China Rivalry," *Warsaw Institute*, <<https://warsawinstitute.org/the-collapse-of-the-inf-treaty-and-the-us-china-rivalry/>>.

Leone, Dario, 2019/8/22. "Taiwan Really Wants to Buy the THAAD Missile Defense System and F-35 Stealth Fighters," *The National Interest*, <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/taiwan-really-wants-buy-thaad-missile-defense-system-and-f-35-stealth-fighters-75431>>.

Lewis, Jeffrey, 2020/1/8. "How Trump Got Suckered by Iran and North Korea," *Vox*, <<https://www.vox.com/world/2020/1/8/21057011/trump-iran-speech-response-foreign-policy>>.

Love, Maryann Cusimano, 2019/8/21. "A New Nuclear Arms Race? How

the U.S. Withdrawing from a Treaty with Russia Increases the Risk,” *The Jesuit Review*, <<https://www.americamagazine.org/politics-society/2019/08/21/new-nuclear-arms-race-how-us-withdrawing-treaty-russia-increases-risk>>.

Manea, Octavian, 2018/1/4. “The Role of Offset Strategies in Restoring Conventional Deterrence,” *Small Wars Journal*, <<https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/role-offset-strategies-restoring-conventional-deterrence>>.

Martinge, Robert, 2014/10/27. “Toward a New Offset Strategy: Exploiting U.S. Long-Term Advantages to Restore U.S. Global Power Projection Capability,” *CSBA*, <<https://csbaonline.org/research/publications/toward-a-new-offset-strategy-exploiting-u-s-long-term-advantages-to-restore>>.

Mehta, Aaron, 2019/8/19. “Watch the Pentagon Test Its First Land-Based Cruise Missile in a Post-INF Treaty World,” *DefenseNews*, <<https://www.defensenews.com/pentagon/2019/08/19/pentagon-tests-first-land-based-cruise-missile-in-a-post-inf-treaty-world/>>.

Mehta, Aaron, 2019/11/13. “Is the US About to Test a New Ballistic Missile?” *DefenseNews*, <<https://www.defensenews.com/space/2019/11/13/is-the-us-about-to-test-a-new-ballistic-missile/>>.

Mendelsohn, Jack, 1999/7. “NATO’s Nuclear Weapons: The Rationale for ‘No First Use,’” *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/1999-07/features/natos-nuclear-weapons-rationale-first-use>>.

Mizokami, Kyle, 2019/8/20. “After Leaving Treaty, U.S. Tests Ground Launched Cruise Missile,” *Popular Mechanics*, <<https://www.popularmechanics.com/military/weapons/a28750743/ground-launch-missile/>>.

Mizokam, Kyle, 2019/11/13. “The U.S. Is on the Verge of Testing a New Ballistic Missile,” *Popular Mechanics*, <<https://www.popularmechanics.com/military/weapons/a28750743/ground-launch-missile/>>.

com/military/weapons/a29787414/new-ballistic-missile/>.

O'Connor, Tom, 2019/12/20. "Russia and China Seek No 'Military Alliance,' Instead A 'Strategic Partnership' of the Most Powerful Kind," *Newsweek*, <<https://www.newsweek.com/russia-china-no-alliance-powerful-partnership-1478556>>.

Panda, Ankit, 2019/1/15. "Report: US to Conduct Army Tactical Missile System Test on Okinawa in 2019," *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2019/01/report-us-to-conduct-army-tactical-missile-system-test-on-okinawa-in-2019/>>.

Panda, Ankit, 2019/3/14. "After the INF Treaty: US Plans First Tests of New Short and Intermediate-Range Missiles," *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2019/03/after-the-inf-treaty-us-plans-first-tests-of-new-short-and-intermediate-range-missiles/>>.

Panda, Ankit, 2019/11/14. "New U.S. Missiles in Asia Could Increase the North Korean Nuclear Threat," *Foreign Policy*, <<https://foreignpolicy.com/2019/11/14/us-missiles-asia-inf-north-korea-nuclear-threat-grow/>>.

Phillips, Morgan, 2021/5/28, "Biden: China Thinks It Will 'Own America' by 2035," *Fox News*, <<https://www.foxnews.com/politics/biden-china-own-america-2035>>.

Pifer, Steven, 2019/1/25. "The Blame Game Begins over the INF Treaty's Demise, and Washington is Losing," *Brookings*, <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2019/01/25/the-blame-game-begins-over-the-inf-treatys-demise-and-washington-is-losing/>>.

Reif, Kingston, 2018/11. "Trump to Withdraw U.S. From INF Treaty," *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2018-11/news/trump-withdraw-us-inf-treaty>>.

Reif, Kingston, 2019/1. "U.S. and Allied Ballistic Missile Defenses in

the Asia-Pacific Region,” *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/factsheets/us-allied-ballistic-missile-defenses-asia-pacific-region>>.

Reif, Kingston & Shannon Bugos, 2021/3. “U.S., Russia Extend New START for Five Years,” *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2021-03/news/us-russia-extend-new-start-five-years>>.

Rich, Timothy S., Madelynn Einhorn, & Parker Cohen, 2019/9/27. “Which Is the Bigger Nuclear Threat, Iran or North Korea?” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2019/09/which-is-the-bigger-nuclear-threat-iran-or-north-korea/>>.

Roblin, Sebastien, 2019/4/9. “A2/AD: The Phrase That Terrifies the U.S. Military (And China and Russia Love It),” *National Interest*, <<https://nationalinterest.org/blog/buzz/a2ad-phrase-terrifies-us-military-and-china-and-russia-love-it-51597>>.

Schneider, Mark B., 2019/9/11. “Russia’s Hypersonic Missile Threat to the U.S. National Command Authority,” *Real Clear Defense*, <https://www.realcleardefense.com/articles/2019/09/11/russias_hypersonic_missile_threat_to_the_us_national_command_authority_114736.html>.

Stefanovich, Dmitry, 2019/10/25. “Russia to Help China Develop an Early Warning System,” *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2019/10/russia-to-help-china-develop-an-early-warning-system/>>.

Swaine, Michael D., 2017/2/14. “Chinese Views on South Korea’s Deployment of THAAD,” *China Leadership Monitor*, No. 52, *Carnegie*, <<https://carnegieendowment.org/files/CLM52MS.pdf>>.

Trenin, Dmitri, 2014/12/22. “Russia’s Breakout from the Post-Cold War System: The Drivers of Putin’s Course,” *Carnegie Moscow Center*, <<https://carnegie.ru/2014/12/22/russia-s-breakout-from-post-cold-war>>.

system-drivers-of-putin-s-course-pub-57589>.

The U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2017/2/23.

“China’s Advance Weapons,” *The U.S.-China Economic and Security Review Commission*, <<https://www.uscc.gov/sites/default/files/transcripts/China's%20Advanced%20Weapons.pdf>>.

U.S. Department of Defense, 2018/1/19. *2018 National Defense Strategy, National Security Strategy Archive*, <<http://nssarchive.us/national-defense-strategy-2018/>>.

U.S. Department of Defense, 2018/2. *2018 Nuclear Posture Review, U.S. Department of Defense*, <<https://dod.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx>>.

U.S. Department of Defense, 2019/6/1. *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region, U.S. Department of Defense*, <https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/1/DOD_INDO_PACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF>.

U.S. Department of State, 1987/12/8. “Treaty Between the United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Elimination Of Their Intermediate-Range And Shorter-Range Missiles (INF Treaty),” *U.S. Department of State*, <<https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/102360.htm>>.

U.S. Department of State, 2019/11/4. *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision, U.S. Department of State*, <<https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacificadvancing-a-shared-vision/3>>.

Vaddi, Pranay, 2019/1/31. “Leaving the INF Treaty Won’t Help Trump Counter China,” *Carnegie Endowment for International Peace*, <<https://carnegieendowment.org/2019/01/31/leaving-inf-treaty-won-t-help-trump-counter-china-pub-78262>>.

- Velez-Green, Alexander, 2017/5/1. "We Need Mutually Assured Destruction," *National Review*, <<https://www.nationalreview.com/2017/05/mutually-assured-destruction-obsolescent-and-could-be-very-bad/>>.
- Ward, Alex, 2019/8/2. "The US Just Withdrew from An Important Nuclear Arms Treaty with Russia. Don't Panic Yet," *Vox*, <<https://www.vox.com/world/2019/8/2/20750158/inf-treaty-trump-russia-withdraw>>.
- Williams, Ian, 2019/10/16. "More Than Missiles: China Previews Its New Way of War," *CSIS Briefs*, <<https://www.csis.org/analysis/more-missiles-china-previews-its-new-way-war>>.
- Yoon, Sukjoon, 2015/2/20. "Are China's THAAD Fears Justified?" *The Diplomat*, <<https://thediplomat.com/2015/02/are-chinas-thaad-fears-justified/>>.
- Zhao, Tong, 2020/1-2. "Opportunities for Nuclear Arms Control Engagement with China," *Arms Control Association*, <<https://www.armscontrol.org/act/2020-01/features/opportunities-nuclear-arms-control-engagement-china>>.

“One Step Back, Two Steps Forward”: U.S. Strategic Intent and the Effects of Withdrawal from the INF

Ming-shih Shen

(Research Fellow,
Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts,
Institute for National Defense and Security Research)

Abstract

This paper assesses the U.S.’ sudden withdrawal from the *Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty* in 2019 from a strategic perspective, positing that the decision constituted a countermeasure to the threat of medium-range missiles from China and Russia. The U.S. believes that Russia has failed to abide by the treaty and that continued adherence restricts the U.S.’ ability to develop its own medium-range missiles. Withdrawal gave the U.S. an opportunity to express its dissatisfaction with the treaty while intentionally forcing China to join the INF, thereby providing countermeasures against the threat from China. This paper argues that while U.S. withdrawal from the INF escalated conflicts, it can also be understood as a U.S. strategy of “one step back, two steps forward,” in which the U.S. is seeking to reconstruct a tripartite treaty so that it can hold China and Russia in check.

Keywords: INF, Arms Race, Nuclear Weapon Reduction, MRBM, Missile Defense

