

強軍圍中

——美國面對灰色衝突之軍事轉型與聯盟體系

蔡裕明

實踐大學會計暨稅務學系副教授

黃惠華

中山大學政治所博士生

摘要

美國總統拜登的國家安全戰略旨在維護「基於規則的國際體系」優勢地位，又要在「灰色區域」面對競爭者或潛在對手的不對稱優勢。本研究認為美國尋求維護現有的基於規則規範與原則，包括軍事轉型與強化基礎建設之外，國際層面上涉及提升軍力與強化與建立聯盟之均勢作為，以及與包括中國在內的各種政府（無論為民主亦或者極權國家）達成協議的傳統外交途徑，從軍事轉型之「強軍」作為，在印太地區建構以整合嚇阻為基石之「圍中」戰略架構，與盟國及合作夥伴朝向建構軍事聯盟相互操作性之目標。惟在俄羅斯入侵烏克蘭後，需要再關切中國在美俄之間所扮演角色與轉變，以及美國是否修正對於中國的認知與政策。

關鍵詞：大國競爭、軍事轉型、灰色區域、整合嚇阻、軍事轉型

壹、前言

2018 年美國《國家軍事戰略》(National Military Strategy) 當中闡述美軍應如何保衛國土並保持其競爭優勢，以嚇阻競爭對手並擊敗對手，包括中國、俄羅斯等大國競爭及其他競爭者之挑戰等 (Department of Defense, 2018)。該份文件與 2001 年九一一事件之後的其他版本國家軍事戰略有著根本不同，後者側重於反叛亂、擊潰暴力極端主義組織。究其本質，美國 2018 年國家軍事戰略顯見將武裝部隊重心從打擊反叛亂、暴力極端組織與恐怖組織，轉向打擊、對抗並擊敗俄羅斯或中國軍隊。

更進一步而言，2018 年《國家軍事戰略》代表著美國軍事戰略從基於能力的戰略 (capability-based strategy)，轉向基於威脅的戰略 (threat-based strategy)。在基於能力戰略方面，美國要透過「優勢」戰略預防單一威脅。但在美國前總統川普 (Donald Trump) 時期的國防部部長馬蒂斯 (James Mattis) 的規劃下，美國預擬「4+1 情境」，即美國面對來自俄羅斯、中國、伊朗與北韓及恐怖主義之威脅。此一架構後來演變成爲「2+3 情境」，即俄羅斯的復興主義與中國崛起的優先威脅，其次是伊朗、北韓與恐怖主義，轉型成爲「與中國或俄羅斯競爭、嚇阻戰爭並在嚇阻失敗時擊敗中國或俄羅斯」(Cohen, 2021)。

拜登政府已在多場演講、及 2021 年 3 月拜登政府公佈《暫時性國家安全指南》(Interim National Security Guidance) 當中，提出美國的戰略願景 (White House, 2021)。該份文件指出，「外交、發展與經濟應是美國外交政策的主要工具」，而「強大軍隊乃是不得已而爲之的工具」。此外，美國政府對於國家安全採取更廣泛觀點，其中國內政策與外交政策則爲密不可分。換句話說，「美國將首先以外交爲主導，重振與盟友和合作夥伴網絡，並就國防和負責任地使用軍隊做出明智及有紀律選擇」。隨著拜登就任美國總統，美國國防部長奧斯汀 (Lloyd Austin) 於 2021 年夏季首次使用「整合嚇阻」(integrated deterrence) 一詞，來描述拜登政府提出避免軍事侵略之新概念。

近年來中國在具有爭議的水域與領土上獲得更大之實際控制，同時經由灰色區域 (grey zone) 挑戰「基於規則的規範與原則」。而美國卻尚未能訂

定強制性戰略或訂定一致性灰區衝突之戰略，遂引起印太國家質疑美國維護國際秩序、將中國融入國際秩序以及維護安全聯盟之能力與意願。因此，美國戰略規劃者戮力擘劃新方式對應來自灰區衝突之強制作為。鑑於美國自由主義式霸權的衰退，本文認為華府尋求維護現有的基於規則之規範與原則，然而，華府的作法仍相當傳統，包括美國本身的軍事轉型與強化國內的基礎建設，國際層面上涉及提升軍力與強化與建立聯盟之均勢(balance of power)作為，以及與包括中國在內的各種政府（無論為民主亦或者極權國家）達成協議的傳統外交途徑。拜登政府正強調與盟國建立足夠的軍事力量，讓潛在的競爭者懷疑是否可以透過軍事武力達到戰爭的目標。

貳、灰區衝突之挑戰

學界與媒體現多將當代的國際事務的局勢描述為新冷戰（new cold war）、或大國競爭（great competition）（*Asia News Monitor*, 2020）。競爭是一個可被觀察到的現象，並以灰色地帶的衝突來描繪低於武裝衝突門檻之競爭（Stashwick, 2019）。隨著 2014 年俄羅斯侵入烏克蘭的克里米亞半島（Crimea）與 2022 年入侵烏克蘭本土，以及混合戰爭（hybrid warfare）與混合威脅（hybrid threats）一詞之出現，各國越來越關注在灰色區域之戰爭水平以下的準戰爭或類戰爭型態。在美國官方文件中，灰色區域概念始於 2010 年的《四年期國防評估報告》（Quadrennial Defense Review Report）當中。該份報告指出，戰爭與和平狀態造成之歧義或模糊性將挑戰戰略安全環境，並在灰色區域光譜當中，指涉國家或非國家組織，使用有限武裝力量並低於宣戰門檻之侵略行為。

一、灰色區域與衝突之本質

在許多文獻中，灰色地帶並未有實際定義或界定，而只概述其主要特徵。其原因在於這些文獻多探究實際案例，主要集中於中國與俄羅斯之作為與政策（蔡裕明，2020），而非將灰色區域本身進行理論化。灰色區域既非和平關係也非實際的武裝衝突。在灰色區域衝突當中，兩個或多個國家

間之戰略競爭發生於低於戰爭門檻下。衝突基本上非暴力性質，除非涉及使用有限暴力衝突，或是特定一方有意為之的衝突。而且灰區衝突主要避免跨過可能引起軍事升級紅線，進而造成不可預見之結果。此外，刻意將衝突侷限在戰爭門檻之下，行為者可以根據穩定－不穩定悖論 (stability-instability paradox)，有計畫或刻意挑戰另一個擁有更強軍事力量之行為 (Jordan, 2020; James, 2019)。1965 年學者史耐德 (Glenn Synder) 在〈權力的平衡與恐怖的平衡〉(Balance of Power and Balance of Terror) 一文提到穩定－不穩定悖論概念，「可以說，在戰略層面上沒有發生戰爭與對抗，但卻對於較低層次的暴力行動提供空間」(Steabury, 1965)。但李德哈特 (Basil Liddel Hart) 認為，隨著核子武器之使用，傳統武器的有限戰爭與游擊戰將成為較為可行之政策選擇 (Karim, et al., 2017)。

這些工具之有效性取決於世界經濟與政治領域的相互關連性與依賴性，以及國家利用此種環境來創造對自身有利之機會 (Belo, 2020)，進而挑戰基於規則的自由國際秩序 (rules-based liberal international order, RBLIO)。在國際關係理論學者的論述當中，多將中國與俄羅斯描繪成破壞或規避基於規則的國際秩序，並且從 2008 年美國金融風暴過後美國的相對衰退與中國所啟動的「戰狼外交」及俄羅斯佔領克里米亞半島與悍然入侵烏克蘭 (Kim, 2020)，更加劇此種戰略焦慮。

二、灰色區域戰略與嚇阻

灰區戰略 (grey zone strategy) 更指超越嚇阻的努力或一系列政策作為的結合，試圖在不訴諸直接使用武力的情況下實現自身安全目標。而在參與灰色地帶衝突時，行為者會試圖避免跨越戰爭門檻。有關於灰色區域之界定，需結合意圖與工具進行判斷。更值得予以關注的是，灰色區域戰略可以採行多種手段來接近「直接或大規模」軍事行動門檻，包括代理人戰爭、秘密軍事行動、或準軍事活動，此類活動可以發生在任何衝突領域－從陸地、空中、海上、網絡和太空到經濟、法律、演習和相關活動，部分學者亦將灰色地帶戰略稱為混合策略 (hybrid strategy)。學者們將兩者區分為相關詞彙但非同義詞。混合戰略為結合核子、傳統和/或非傳統之軍事戰

術。由於灰色區域戰略不訴諸直接和大規模使用武力，因此這種灰色區域戰略通常會採用混合戰術的一部分，並不涵蓋使用核武或大規模的武裝攻擊等傳統手段。這些定義都顯見，一個可識別的門檻進而區隔戰爭與和平。然而，克勞塞維茨（Carl von Clausewitz）卻提醒著，「戰爭只是政策通過其他方式的延續」；因此，克勞塞維茨認為，「絕對戰爭」（absolute war）僅是一種理想類型，因為戰爭為「規避使用極端武力的嚴格理論要求，戰爭可從各種程度的重要性和強度，從滅絕戰爭到一般的武裝衝突進行觀察」（von Clausewitz, 1989）。

為限制衝突的提高，至少有一方行為者必須選擇不升級，因此，這通常包括努力避免跨越升級門檻。這種避免門檻之做法利用「謝林點」（Schelling point），即「戰爭擴大或參與變化的有限步驟」。格林等學者（Green, et al., 2017）則認為，在以下的條件下，國家可能採取灰色區域戰略：挑戰者擁有改變現狀的某些條件，並且，這個挑戰者認為其對手在更高層次領域具有優勢。前者確認利益與衝突的挑戰者改變現狀之期望，後者則是挑戰者避免情勢升級門檻。其結果成為，在較高衝突領域之穩定會激勵挑戰者在較低衝突領域挑戰，此種狀況被稱之為「穩定—不穩定悖論」。挑戰者或者透過非傳統戰爭、低強度衝突、不對稱戰爭、非戰爭軍事行動和小規模戰爭來挑戰既存強權。

三、在「基於規則國際體系」之灰區衝突

以規則為基礎之國際體系肇始於第二次世界大戰結束，由民主國家所建構與認同，並隨著時間推移進行深化與擴展。這套體系以一系列與全球安全、經濟和治理有關規範與原則為基礎，包括，鼓勵國家間和平、可預測與合作行為規則，這些行為規則符合自由價值觀原則；結合正式機構，例如聯合國、北約，讓這些規則合法化並維護這些規則，以及提供討論與解決爭端之論壇，進而發揮民主國家在協助維護與捍衛制度方面之作用。在安全領域方面，該體系之特點是在歐洲、亞洲建立正式聯盟，此外還具有保護國家主權和領土完整、限制使用武力及約束大規模殺傷性武器擴散之規則。在經濟領域方面，基於規則的體系有助於促進基於自由市場、開

放貿易與金融的互聯互通全球經濟。在治理領域，則以規則為基礎之制度促進民主價值觀與人權（Cimmino & Kroenig, 2020）。

為發揮基於規則的全球安全秩序，有時需要採取實際行動恢復秩序。在聯合國範圍，目前處於重要發展階段的「保護責任」（responsibility to protect）原則認為，各國有責任保護本國公民免受大規模暴行，國際社會應鼓勵和協助各國行使該權力（Lowy Institute, 2022）。基於規則的秩序概念也被用來連接美國區域全球利益：這些戰略利益則以地理術語呈現，作為一個層次結構，反映從國防規劃的角度來看行動的相對優先事項，也顯見藉由使用軍事力量的現實能力。

在理論上，進攻性現實主義（offensive realism）較能解釋灰色區域的衝突。如同前所述，灰色區域衝突的文獻較少提及結構性起源，多探究大國間之競爭，這是結果於非原因，因此，米爾斯海默（John Mearsheimer）的進攻性現實主義理論可解釋灰色區域的衝突。結構現實主義（structural realism）認為兩項因素決定國際體系，分別是國際無政府狀態（anarchy），並且缺乏保障國家安全的超國家權威，以及國家間相對權力的分配。華爾茲（Kenneth Neal Waltz）認為，國家重視權力平衡以防止霸權的出現，破壞平衡的國家會使得權力較少國家聯合起來恢復平衡。因此，目的實現霸權的戰略最終會適得其反，因為它會促使其他行為者充當制衡者。米爾斯海默將華爾茲稱之為「防禦性現實主義」（defensive realism）並以「進攻性現實主義」提出另一種解釋。他將重點置於對於國際體系具有較大影響國家。根據米爾斯海默的說法，大國指涉的是擁有足夠軍事實力的國家，可在戰爭當中對抗世界上最強大的國家，擊敗它或嚴重削弱它。在確認分析單位後，米爾斯海默提出五項原則：

1. 國際體系為無政府狀態，然而，並非混亂或無序的同義詞，而是指沒有位於不同國家之上的中央集權機構；
2. 根據界定，大國擁有進攻性的軍事能力，它們可運用這些能力對其他大國造成嚴重傷害；
3. 各國並不瞭解其他國家的意圖。這些意圖可能並非敵對，但難以避免不確定性。此外，友好意圖可能在一段時間過後改變；

4. 任何大國基本目標皆是求生存，特別是維護其領土完整與政治主權；
5. 大國皆為理性的行為者，它們可意識到環境中發生什麼事情，並戰略性進行計算以其在其中生存的能力與方式。

美國的國防戰略和國家安全戰略，已將印太地區確定為優先戰區（Stashwick, 2019; White House, 2022）。從美國與亞太國家從冷戰時期建立「樞紐－輻條」（hub-and-spoke）雙邊聯盟體系以來，美國將日本、南韓、泰國、澳洲與紐西蘭等國視為重要合作伙伴，特別是日本、南韓成為亞太地區美國霸權秩序的關鍵推動者，華府並在這兩個國家部署大規模部隊。

冷戰結束之後，中國挾其政治經濟與軍事之優勢，選擇性的挑戰該地區國際秩序。為維護既有「基於規則的國際體系」，大國傾向擴大霸權體系成員來面對這些挑戰，並藉由整個地區雙邊國防關係範圍之多樣化，以及促進非軍事關係的合作與多邊安全制度達成此目標，讓不同安全與經濟合作形成網絡化之安全架構。近年來，中國、俄羅斯的行動重新喚起美國學界與政界關注灰色區域概念。例如 2010 年四年一度的國防審查（Quadrennial Defense Review, QDR）呼籲關注和平與戰爭之間的衝突，指出存在「模糊的灰色地帶」（ambiguous gray area），是「既非完全戰爭、也非完全和平」的世界（Department of Defense, 2020）。

四、美國在灰區衝突之戰略原則

美國在評估與規劃因應灰色區域衝突之際，已訂一項總體戰略，使華府的政策能夠超越針對個案的反應，整合各個行定以實現美國的長期利益。蘭德公司（RAND）研究員莫里斯等人（Morris, et al., 2019）針對灰色區域的突提出美國戰略原則。包括：第一，美國不僅應尋求減輕在灰色區域之損失，更應著眼於獲得主動的戰略優勢。華府已將中俄視為灰色領域主要的競爭者，美國現在「基於規則的國際體系」擁有道德與物質優勢，更需以實際性行動避免中俄兩國形成聯盟，並擴張各自勢力範圍。第二，成功灰色區域戰略需要對於新型挑戰作出快速反應能力，美國與其盟國或合作伙伴需要迅速並果斷回應潛在的灰色區域衝突。該項政策要求訂定有效

的危機管理機制，以及在灰色區域衝突前預擬各項場景的重要性。

第三，美國應該透過多邊機制來主導國際體系，並要做好獨自因應灰色區域衝突之準備。此時，美國之作爲應與當地盟國或合作伙伴保持一致性與共同利益，然而歐洲與亞洲的許多國家對俄羅斯和中國構成的威脅程度、以及願意進行的對抗程度以及威脅程度皆有不同看法。第四，灰色區域衝突爲美國潛在競爭國家目標與處理特定之威脅，華府不應透過新戰術來解決中國或俄羅斯在灰色區域衝突之根本緣由，例如，具有爭議的領土主權。最後，灰色區域的威脅並非相同也應有不同的反應作爲，部分灰色區域威脅需採取立即性行動，另一些則需採取政治或外交溝通工具與長期性勸阻（Morris, et al., 2019）。

灰色區域的衝突相當複雜。一般而言，灰色區域的衝突是權力過度反應，認爲新興國家藉由挑戰由既存強權的現狀，來推進自身的利益，這爲某些國家行爲提供解釋。從另一方面而言，崛起中的強權之所以善用灰色地帶衝突，這是因爲在制訂國際權力的規則的代表性不足，於是說，有利於以自身利益方式解釋規則，或在灰色的區域當中實踐漸進主義。同樣的，當情況變得不利於主導國時，也會重新解釋有利於該國之規則，並創造出模糊的空間，以強制性手段遏制崛起中大國。換句話而言，既存強權與崛起的強權會採取灰色地帶的策略。一般而言，灰色地帶的活動是在缺乏行爲準則的區域所進行，通常涉及有限的、漸進的、受到約束的衝突形式。

參、印太海洋地緣政治的轉變與擴大美國聯盟體系

當代地緣政治的競爭與現代戰爭之轉變，不僅透過軍事行動或傳統的威脅與嚇阻，還包括以「混合威脅」作爲標誌，結合網絡攻擊、數據盜竊、假訊息、宣傳、外國干涉、經濟脅迫、攻擊關鍵基礎設施或破壞供應鏈等。並且新冠肺炎所帶來全球供應鏈的脆弱性讓各國重新思考建立主權技術能力（sovereign technological capability），而在一個將貿易視爲外交工具的世界當中，各國亦將注意力集中於結合志同道合的合作伙伴，倘若與潛在敵對國家之供應鏈遭中斷，合作性聯盟體系即能填補這段空白（Hanson &

Cave, 2021)。美國的海洋地緣架構包含四方安全對話 (QUAD) 與澳英美安全協議 (AUKUS)，及構建中的「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework)，標誌著「實現全面戰略技術夥伴關係」(comprehensive strategic technology partnership) 的重要一步。

一、「整合嚇阻」概念

美國國防部長奧斯汀 (Lloyd Austin) 於 2021 年 4 月首次使用「整合嚇阻」一詞來描述拜登政府提出的避免軍事行動的新概念。奧斯汀將整合嚇阻描述為不僅能夠利用軍隊能力，還能夠利用「聯邦機構、夥伴國和盟國」的能力，美國的國防戰略將建立在所有軍事領域的網路化優勢上 (Austin, 2021)。他將這種方法總結為「與盟友和合作夥伴同步使用所有軍事和非軍事工具」。更是一種接近嚇阻的新方式，美國並將推動在高超音速 (hypersonics)、網絡、海底戰爭、人工智慧和其他領域的現代化 (Bertuca, 2021a)。華府希冀美國聯繫盟友與合作伙伴國家，以期擴大與加深嚇阻效果 (Kahl, 2021)。

整合嚇阻涵蓋兩個部分：整合與嚇阻。整合意味著跨領域之整合，包括傳統、核子、網路、太空與資訊領域，並整合競爭與潛在衝突的各種領域以及從高強度爭到灰色地帶各種衝突當中。在這種情況下，整合嚇阻也意味著整合所有國家權力。最為重要的是，整合美國的盟友與合作伙伴，這是美國相對於任何其他競爭者或潛在對手的真正不對稱優勢。此外，美國必須使自身之系統和網路以及關鍵基礎設施 (critical infrastructure) 更有彈性，以便能夠抵禦針對這些網路之先期攻擊 (Garamone, 2021)。此外，奧斯汀希望將新技術整合到傳統嚇阻中，認為，電腦與人工智慧的進步正在改變戰爭本身——「使我們不僅能夠在大海撈針中找到一根針，還可以在 10 個大海中找到 10 根針，並在現場與其他平台共享它們的位置」(Gallagher, 2021)。

整合嚇阻並非新的概念。在最近的每一屆美國政府中，五角大樓都提出新的流行語彙。從歐巴馬時期的第三次抵消 (Third Offset)，川普時代的動態部隊部署 (dynamic force employment)，再到目前的整合嚇阻。冷戰時期的嚇阻概念更涉及估算核武與傳統武器對於前蘇聯在工業能力和人口造成認為不可接受的程度的影響 (Trachtenberg, 2012)。這項概念還涵蓋人們

所熟知的透過懲罰（對於侵略行為施予難以接受的報復代價）、透過阻絕（防止對手在可接受成本或風險下，利用侵略來實現其目標）與透過結合（使用各種軍事或非軍事來說服或勸阻，或透過多邊建制）來進行嚇阻。2018年美國的國防戰略即包括這些嚇阻的歷史發展，並將其發展為「整合國家權力多項要素與盟國之綜合行動」，以「積極與可靠使用聯合部隊與靈活的戰區態勢」（Department of Defense, 2018），這已類似目前拜登政府所使用之語言與概念。更為重要則是，印太地區未來的嚇阻與反制能力取決於兩項無可取代的戰略因素：地理與聯盟（Evans, 2021）。

二、聯盟與建構戰略合作伙伴關係

美國「整合嚇阻」的概念更為重視強化與盟邦間之合作關係。根據拜登政府對於整合嚇阻之願景，盟國或合作伙伴可能根據其意願與能力嚇阻提出作法，進而對共同安全目標作出貢獻。從拜登就任迄今，華府已說服菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）保留為美軍提供准入的『訪問部隊協議』（*Visiting Forces Agreement*），以及建構澳英美的三邊防務技術協定以及強化四方安全對話。

2021年9月英國、美國、澳洲宣布建立澳英美的三邊防務技術協定的亞太安全協議，這被視為對抗中國的努力¹。雖然這三個國家的領袖沒有直接提到中國，但三位領導人一再提到地區安全問題「顯著增加」（grown significantly）（BBC, 2021）。將使英國、美國為澳洲提供部署核動力潛艇的技術與能力。該協議涉及在多個領域共享訊息和技術，包括情報和量子技術以及採購巡航導彈（Suranjana Tewar, 2021）。此外，該聯盟還將專注於人工智慧、量子等關鍵技術。實現這一目標的關鍵將是努力促進與安全和國防相關的科學、技術和工業基礎以及供應鏈的更深入整合，這些基礎與設施越來越容易受到破壞和脅迫（Hanson & Cave, 2021）。

¹ 該防禦協議迫使堪培拉放棄與法國簽訂的660億美元合約，以開發12艘傳統動力潛艇；包括俄羅斯和印尼在內的一些國家擔憂該種夥伴關係，並呼籲遵守『不擴散核子武器條約』（*Treaty on Non-proliferation of Nuclear Weapons*）（Chaudhury, 2021）。

雖然 AUKUS 之重點在於提供澳洲核動力潛艇。這需要來自美國更爲堅實的承諾，藉由更爲深入之長期國防物資和技術整合來增強澳洲國防能力。2021 年澳美部長級會議（Australia-US Ministerial Consultations）上宣布加強澳美部隊態勢倡議磋商，其中包括新的空中、陸地、海上輪換，以及在澳洲領土上的聯合維持設施，加速長期的雙邊防務一體化議程，更爲期望達到建立相互操作性（interoperability）之目標。

在軍事上，互操作性系指不同軍事組織進行聯合行動之能力（蔡裕明，2021）。這些組織可以來自不同的國籍或不同武裝部隊（地面、海軍和空軍），或兩者兼而有之。互操作性允許部隊、單位或系統協同運作，並共享共通之準則和程序、相互基礎設施和基地設備，並能夠相互交流，以及減少資源重複挹注（NATO, 2006）。在政治上，互操作性更有利於美國所強調的「整合嚇阻」概念。首先，互操作性有助於提高區域國家之軍事認同，各個國家之高階軍事官員可建立整合嚇阻的概念；其次，多邊軍事會議與交流有助於國家間相互瞭解，可傳遞集體訊息與目標之一致性；再者，國家間可進行高階軍事外交活動，向潛在競爭者傳達可信度與決心；最後，國家間可進行複雜的軍事演習，強化各個作戰平台之協同性（Hardy, 2021）。

2021 年 10 月 27 日，美國拜登總統在參加東亞峰會（East Asia Summit）上表示，美國將與合作伙伴探討制訂印太經濟架構（Indo-Pacific Economic Framework），該架構將確定圍繞貿易便利化、數位經濟、技術標準、供應鏈彈性、低碳和清潔能源、基礎設施、工人標準和其他共同感興趣的領域，藉此展示美國對印太地區經濟戰略輪廓。儘管如此，美國國防部長奧斯汀表示不與中國尋求對抗，「讓我講明確一點：作爲國防部部長，我致力於與中國建立建設性、穩定的關係，包括與中國人民解放軍加強危機溝通」，「大國需要樹立透明度和溝通的榜樣。我們希望我們可以與北京合作應對共同挑戰，尤其是氣候變化的威脅」（Bertuca, 2021b）。

美國面對中國的戰略困境即是，美軍優勢在戰爭光譜的絕對戰爭，而解放軍的優勢在有限戰爭或在戰爭門檻下的衝突領域。中國所塑造的南海戰略、南太平洋島嶼戰略乃至於攻臺戰略，均符合其所建構的「地理優勢」以及「反介入/區域拒止」戰略。中國與美國這兩大核武國家與經濟大國，

之間的絕對戰爭已接近不可想像的程度。也因此，中國正思考是否將自身的戰爭能力與戰略升高到美國無法接受的程度。

肆、美國因應灰色區域衝突之軍事轉型

美國前國防部部長倫斯斐 (Donald H. Rumsfeld) 曾指出，軍事轉型與革命並非僅是製造高科技武器，還包含新的思維與新的作戰方式，並且為整合已有的技術與新型的戰法 (Rumsfeld, 2002)。「大國競爭」不同於「準備與大國的戰爭」。建構整體性之國家安全戰略，必須瞭解灰色區域已是大國間競爭場域 (Stires, 2020)。在 2021 年 3 月，拜登政府公佈暫時性國家安全指南，就承諾將國防預算從「傳統」武器系統轉向「尖端技術」。該份文件亦指出，在「面對日益自信的中國和不穩定的俄羅斯帶來之戰略挑戰，我們將評估部隊之適當結構、能力和規模，並與國會合作，將重點從不需要的平台和武器系統轉移到將資源用於投資先進技術與能力，這將決定我們未來的軍事和國家安全優勢」，從而建構「整合嚇阻」戰略 (Bertuca, 2021c)。

美國國防部並於 2021 年 11 月 29 日發佈《2021 年全球態勢評估報告》(2021 Global Posture Review, GPR)，其中在印太地區的部分指出，將強化與印太地區的軍事合作活動與區域准入 (regional access)，強化關島防衛與基礎設施，並優先考量整個太平洋島嶼的軍事建設，包括美國在澳洲的輪流飛機部署與後勤合作，並在南韓駐紮先前輪換的攻擊直升機中隊和炮兵師總部 (Garamone, 2021; Department of Defense, 2020)。

而相較於美國的「整合嚇阻」戰略，中國也戮力建構綜合性戰略嚇阻能力。其中包括核武的現代化與確保報復能力、提高傳統武器之精準打擊能力、發展反太空武力防止對手在衝突期間利用太空資產，並藉由閱兵、網路訊息與武器試驗等機制來展示這些能力，並結合自身的網路宣傳能力與經濟實力 (Davenport, 2016)，近來更藉由對於東加的災難外交驗證解放軍的兵力投射能力 (蔡裕明, 2022)。為強化美國中國刻正出現的競逐關係，美軍已先在陸軍與海空軍一體化進行轉型。

一、陸軍朝向多領域作戰之轉型

美國陸軍現已保持高度準備狀態，並且從過去 20 年的反恐戰爭，轉向到能夠適應中國威脅與俄羅斯挑戰的陸軍。2020 年 5 月美國陸軍訂定《瞄準點部隊架構機制》(AimPoint Force Structure Initiative) 與《匯流計畫》(Project Convergence) 等，並於 2021 年年底公布《路線圖 2028-2029》(Waypoint 2028-2029)，這三份文件概述軍事改革路線，被視為拜登政府軍事變革的「起手勢」。

2021 年美國的《陸軍多域轉型：準備好在競爭和衝突中取勝》(Army Multi-Domain Transformation: Ready to Win in Competition and Conflict) 再指出，「美國國家利益面臨著前所未有之挑戰」。其中，中國與俄羅斯挑戰以規則為基礎的國際秩序，更希冀在全球範圍內取代美國。美國更預測到 2040 年之際，中國、俄羅斯會將國家權力工具予以武器化，用以破壞美國、盟國和合作夥伴的集體意願，同時建立自己安全夥伴關係，這將導致衝突與和平之間的界限模糊不清的非結構化國際環境 (Department of the Army, 2021)。

美國陸軍參謀長麥康維爾 (James McConville) 表示，「在大國競爭的時代，陸軍必須時刻準備好競爭，積極保護我們的國家利益」。嚇阻仍是美國陸軍參謀長最強調的要點之一。為達此目標，美國需要有強大且有能力的部隊來阻止衝突，並與全球各地有能力的盟友與伙伴建立合作關係。麥康維爾認為，「我們必須繼續轉變準則，建立新的組織，改變訓練、開發和部署新武器系統的方式，並實施 21 世紀的人才管理系統，以便陸軍在正確的時間讓合適的人從事合適的工作」(Association of the United States Army, 2021; Department of the Army, 2021)。

冷戰期間，美國陸軍主要是一支以師為中心 (division-centric) 的戰鬥部隊，其中涵蓋專業旅、營和連組成的師為主要的作戰組織。在師級單位內，指揮官掌控各種戰鬥資產，例如火砲、工程與後勤部隊，這些戰鬥資產可以根據戰術情況分配給步兵旅或裝甲旅。師為軍 (corps) 的一部分，軍亦有自身的建制，如砲兵和工程單位，軍級指揮官可將其配屬給師來支

持軍事作戰。在 2000 年代初期，隨著陸軍開始致力於伊拉克和阿富汗的長期反叛亂 (counterinsurgency) 作戰行動，陸軍開始進行軍事變革。2003 年 9 月，美國陸軍開始從以師 (10,000~18,000 名士兵) 為中心的組織轉變為以約 4,000 名士兵的旅戰鬥隊 (brigade combat teams, BCTs) 為基礎之部隊，這種以旅為中心的新部隊，亦被稱為模組化部隊 (modular force)，為新組建的 BCT 而得到原本屬於師級作戰資產，從而減少師級的作戰和戰術角色 (Congressional Research Service, 2020)。此種轉變，主要在於下述特徵。

首先，多領域作戰 (Multi-Domain Operations, MDO)。按照美國陸軍之教範，目前傳統作戰準則主要仍基於 1981 年的空陸一體戰 (Air-Land Battle) 概念，以對抗歐洲的華沙公約 (Warsaw Pact) 組織的部隊。顧名思義，空地一體戰主要以空域和陸域作戰為基礎。然而，美軍的競爭對手正擁有越來越強大的反介入 (anti-access) 和區域拒止 (area denial) 戰略，旨在從實體與功能上區隔聯部隊與政治上的聯盟。此外，近乎旗鼓相當的競爭對手 (near-peer competitor) 已有能力透過與美國及其盟國的武裝衝突以外的手段來確保戰略目標，例如，混合威脅或混合戰爭。更為重要的是，陸軍不再能保證美國幾十年來一直保持的優勢，因此，多域作戰不同於空陸戰。多域作戰試圖面對競爭和衝突發生在多個領域 (陸地、空中、海洋、網絡和太空) 的概念，並且在未來的作戰環境中，整個競爭連續狀況將存在多種威脅。隨著多域作戰概念的完善和更新，可能會推動陸軍現代化和部隊結構。另再根據多域作戰概念，美國陸軍將擁有靈活部隊結構，並針對俄羅斯與中等裝備精良的民族國家的大規模戰役，並由於歐洲與太平洋戰區的地理差異，瞄準點部隊 (Aim Point) 架構可能因戰區而異 (Congressional Research Service, 2020)。

作為瞄準點部隊架構的一部分，美國陸軍於 2020 年 2 月 11 日宣布啟動第四軍總部，指定為第五軍 (V 軍)，該司令部位於肯塔基州諾克斯堡 (Fort Knox)，任務是加強美國歐洲司令部之部隊指揮能量。第二，美國陸軍還計劃在瞄準點部隊架構下發展新戰區火力司令部 (Theater Fires Commands)，旨在協調陸軍導彈和遠程火炮系統以及目前正在開發的單位的遠程火力。第三，為促進多域作戰，在瞄準點部隊架構下，美國陸軍目前正在建構三

個多域特遣部隊 (Multi-Domain Task Forces, MDTF)。該部隊以野戰砲兵 (Field Artillery, FA) 旅為基礎，並配備情報、資訊作戰、網絡、電子戰和太空 (intelligence, information operations, cyber, electronic warfare and space, I2CEWS) 分隊，目的在突穿敵方環境，破壞或影響對手的 A2/AD 能力與以敵方網絡為重點 (Congressional Research Service, 2020)²。

《匯流計畫》則是美國陸軍的「戰場學習」(campaign of learning)，目的是進一步整合陸軍整合與聯合部隊，希冀讓陸軍在聯合全域指揮與控制 (Joint All Domain Command and Control, JADC2) 中發揮作用，進一步連接來自所有軍種的傳感器和武器系統，包括空軍、陸軍、海軍陸戰隊、海軍、和太空部隊與特種作戰部隊 (Special Operations Forces, SOF) 組成一個單一網絡，理論上，該網絡可以更快、更有效地應對來自同行競爭對手威脅。該計畫項目圍繞五個核心要素：士兵、武器系統、指揮和控制、資訊和地形。美國陸軍未來司令部 (United States Army Futures Command) 計畫每年實施《匯流計畫》項目 (Andrew Feickert, Congressional Research Service, 2021)。

美國陸軍 2021 年《路線圖 2028-2029》為在多領域作戰 (Multi-Domain Operations) 架構當中作戰與勝利的連慣性與整體方法，提供陸軍在競爭、危機或衝突當中如何作戰與取得勝利建構出架構鞏固成果。目標是設計在 2028 年陸軍保持超強實力，同時為陸軍未來司令部在 2035 年根據瞄準點部隊架構的未來多域能力創造條件。

在陸軍組織部分方面，美國陸軍成立陸軍未來司令部 (United States Army Futures Command)，其任務是監督部隊的現代化，以應對未來的挑戰³。陸軍在「整合嚇阻」的角色上，將利用其遠程與精準打擊能力，形成針對潛在敵對國家關於陸上與海上資產的火環 (Ring of Fires)，強化四邊安全對話與 AUKUS 的角色，以及結合可能的四邊安全對話+2 (英國與法國) 國家 (Evans, 2021)。遠程精確打擊能力傳統上原為屬於美國海軍與空軍之

² 美軍第三支多域特遣部隊，將置於印太司令部下，應對太平洋與印度洋區域可能狀況。

³ 美國陸軍未來司令部將與陸軍裝備司令部 (Army Materiel Command)、陸軍部隊司令部 (Army Forces Command) 以及訓練和準則司令部 (Training and Doctrine Command) 處於平等地位 (Courtney, 2018)。

範圍，2020 年美國陸軍增加對遠程海上打擊領域的投資，計劃購買海軍 SM-6 增程型標準飛彈與戰斧飛彈，包括海上打擊版本，以及精確打擊飛彈 (PrSM) 遠程地對地飛彈與新型海上導引彈頭 (Freedberg, 2020)。

二、海軍之軍事轉型

美軍海上部隊之首要職責是做好戰鬥和贏得戰爭的準備 (Stires, 2020)。不同於傳統認知概念，「距離的障礙」(tyranny of distance) 不一定有利於中國而非美國的軍隊。實際上，中國囿於漫長且脆弱的海上交通線 (SLOC)，中國在海洋領域相較於美國或四方安全對話之其他國家具有明顯劣勢。中國的能源、重要自然資源、製造業供應鏈和出口貿易皆需經過印度洋、太平洋。更為重要的是，中國海軍、商船必須通過馬六甲海峽 (Malacca Strait)、巽他海峽 (Sunda Strait) 與龍目海峽 (Lombok Strait) 進入南海，或當中國的船艦或後勤基地途經荷姆茲海峽 (Straits of Hormuz)、亞丁灣 (Gulf of Aden)、好望角 (Cape of Good Hope)，極易受到攻擊，中國也承認這些咽喉點 (choke point) 限制中國海軍的擴張。第二次世界大戰期間盟軍控制太平洋與大西洋，也已顯示控制海洋之重要性 (Evans, 2021)。

戰略上，美國應具備有能力阻止中國在第一島鏈上的海上盟國或合作伙伴進行高強度的戰爭。華府應擁有反介入 / 區域拒止和遠程打擊能力、作戰部署的創新概念以及提供海空軍的彈性與快速的後勤部隊 (Stires, 2020)，美國與盟國應提高發動戰爭的成本來降低軍事冒險主義。為達此目標，美國從前總統川普任內即積極進行遏制並圍堵中國的戰略作為與努力。2020 年 12 月 17 日美國海軍、陸戰隊、和海岸警衛隊共同發表一份報告〈海上優勢：以整合式全領域海權致勝〉(Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power) (US Navy, Marine Corps and Coast Guard, 2020) 即指出，美國是一個海洋國家，其安全和繁榮取決於海洋。自從第二次世界大戰結束以來，美國透過與盟邦和夥伴的共同承諾，建立、領導和推動一個基於規則的國際體系。同時，美國海軍、海軍陸戰隊、和海岸警衛隊 (統稱為海軍部隊 Naval Service) 的前沿部署部隊確保該體系之安全，並且美國海軍和海軍陸戰隊已啟動「超越計劃」(Project Overmatch)，

使用自動化、人工智慧協調與鏈結來自多個平台火力，簡化瞄準敵對目標週期。在國際戰略領域方面，美國正重新計畫與日本、澳洲、菲律賓與其他主要盟國達成基地協議，並有效利用中途島（Midway Atoll）和威克島（Wake Island）等美國領土的計畫。

然而，僅是高強度的戰爭準備尚不足保護美國或盟國在灰色區域衝突當中的利益。必須建構全面性的嚇阻與防禦架構，這在聯合作戰理論當中被視為「競爭連續體」（competition continuum）的上下層。美國所面臨之挑戰是如何在這兩者間取得適當平衡，讓盟國與合作伙伴認為華府有能力且有意願維護基於規則的國際體系，同時確保嚇阻力量並與盟國與合作伙伴進行協調，有效整合軍事與非軍事工具。並且需要維持自身的戰略嚇阻能力，強化在各個地區的部隊作戰與韌力，減少對於易受攻擊的資訊系統的依賴。美國還需要通過就戰略嚇阻與穩定問題等開展更廣泛的美中對話，建立兩國共識。即使中國進一步強化其綜合戰略嚇阻能力，華府也不得不採取不同管道與方式向盟友保證，它將繼續保持在危機中支持這些國家的能力和決心。就某種程度而言，拜登政府所提出的軍事轉型到整合嚇阻概念，仍陷於以美國安全問題來看待安全問題的陷阱。也就是將經濟制裁、國際的道德譴責或法律制裁等非軍事手段視為支持傳統軍事的有效工具。儘管這些手段可強化美國的整合嚇阻能力，但僅依靠這些工具說服對手的軍事侵略仍有隱患，實際上，嚇阻仍是一項軍事工具，只有突出軍事能力以及表現使用這些軍事工具的意願，才有能力在對手心理製造懷疑，也就是潛在的競爭者是否可以接受相當的成本才能夠實現目標。

歸根究底，美國面對灰區衝突的軍事轉型的聯盟體系的建構，現已結合經濟能力、國防工業的研發能力與關鍵基礎設施的韌力等，國家安全戰略更應滿則這些要求，才能夠符合弗里德曼爵士（Lawrence Freedman 對戰略的定義，即「從某種情況中獲得比開始的權力平衡所暗示的更多的東西，這是創造權力的藝術」（Freedman, 2017），創造權力則是大戰略傳統所關注之焦點。

伍、結語

美國前總統林肯 (Abraham Lincoln) 曾言道,「預測未來的最好方法就是創造它」(The best way to predict your future is to create it.) (Brown, 2014)。美國在面對「灰色區域」尚未建構一致性的國家戰略與軍事戰略。目前,拜登政府的嚇阻方法以及美國盟友和合作夥伴揭示兩個新興主題。一項是美國與盟國更為深化之協同作戰,藉此強化美國戰略優勢之認知和物質基礎。另一方面,即以「整合嚇阻」為基礎之美軍軍事轉型,結合對於美國國家基礎設施與競爭力之投資提升美國的競爭優勢,來證明民主與人權是優越的戰略。實際上,拜登需要一場戰爭來挽救日漸下滑的支持度,並為其高額軍事預算進行解釋,以及透過「外部威脅」來整合國內的分歧。實際上,拜登才剛剛於去年年底簽署總預算約 7,780 億美元的 2022 年國防授權法案,這些預算內容包括造船、發展太空能力、導彈預警以及彈道導彈潛艇、轟炸機和陸基導彈的現代化,以及陸海軍空軍的軍事轉型等高達 900 個在美國海外的軍事設施之安全。如此高額的軍事預算,正需要在國外有著假想敵之存在。

美國中情局負責東亞任務中心 (East Asia Mission Center) 的副助理主任柯林斯 (Michael Collins) 在 2018 年的阿斯彭安全論壇上提及,「他們對我們發動的基本上是冷戰。冷戰不像我們在冷戰期間看到的那樣,而是定義上的冷戰。一個利用所有合法和非法、公共和私人、經濟、軍事的權力途徑來削弱對手相對於你自己的地位,而非訴諸衝突的國家」(Riechmann, 2018)。多數學者與專家一致認為,印太地區已是未來全球安全秩序的支點,因此受到美國新政府的高度關注。正如 2018 年美國國防戰略所警告,「中國……在短期內尋求印太地區霸權,並在未來取代美國以實現全球領先地位」。但拜登政府正面臨修正主義的中國與俄羅斯復興主義之挑戰,即通過脅迫或武力威脅達成區域霸權目標。

印度太平洋司令部 (Indo-Pacific Command) 前司令戴維森 (Phil Davidson) 警告說,中國可能在未來六年內入侵台灣 (自由時報, 2021)。倘若這個假定之時間表為正確的,那麼關注未來的軍事變革恐無助於解決

立即性危險。並且美國國防部有關於台灣兵棋推演中經常失敗，2021年5月拜登總統簽署『改善國家網路安全總統行政命令』（*Executive Order on Improving the Nation's Cybersecurity*）（White House, 2021b），亦顯示華府尚未準備好相關計畫。日本防衛大臣岸信夫引用2021年度《防衛白皮書》內容表示，「中美軍事均衡出現變化，很可能對印太地區的和平與穩定帶來影響」（藍孝威，2021），這將削弱長期以來對戰略穩定性的假設。美國國防部部長奧斯汀曾說，「美國也在與台灣合作，以增強其自身的能力，並增加其嚇阻能力，從而面對來自中國之威脅與脅迫」（Bertuca, 2021b）。

灰色區域的衝突風險可能趨於惡化。正如美國前總統歐巴馬在放棄伊拉克並接受伊朗核協議後之問題，誤判低優先地區之聯盟結構可能會造成混亂，從而破壞較高優先區域（即印太地區）之行動。美國過去民調較高的總統多用容易的口號來表達威脅。例如，雷根總統將前蘇聯描述為「邪惡帝國」（Evil Empire），小布希總統將伊朗、伊拉克和北韓描述為「邪惡軸心」（Axis of Evil）。拜登再與川普進行選戰之際，也將川普描繪成自負、道德錯亂並將「美國第一」的戰略視為美國戰略的災難，而把拜登作為川普的對立面，尊重秩序與強調與盟友關係。雖然白宮現利用大規模的基礎建設計畫與稅制改革來贏得選民的信任，但成效仍須時間驗證。於是說，除軍事轉型的「強軍」作為外，美國正積極在印太地區建構以整合嚇阻為基石之「圍中」戰略架構，與盟國及合作伙伴朝向建構相互操作性之目標。而至於這套戰略是否能發揮確實發揮作用或是加深區域緊張關係，仍待考驗。並且在俄羅斯攻打烏克蘭後，美國國防部以評估俄羅斯已非與美國實力接近的對手，中國仍是美軍的「持續與長期的頭號挑戰」。

在冷戰時期，當中國與前蘇聯交惡時，美國曾經推動「聯中制俄」的戰略，拜登就任之初本想推動「聯俄制中」的構想，後來才轉變成為建構一種「技術民主國家聯盟」。因此在俄國入侵烏克蘭後，中國所扮演角色則顯然尷尬與微妙。在當東歐因俄羅斯入侵烏克蘭所導致區域安全架構重整之際，需要再觀察中國是否緩進式調整其戰狼外交模式。北京現支持莫斯科安全要求，包括俄國所堅持北約不要進一步東擴之主張，北京也批評西方國家對於俄羅斯的制裁行動，指責華盛頓製造恐懼與恐慌，並將歐洲緊

張局勢歸咎於北約，但也強調不支持莫斯科對於基輔的軍事行動。因此可以持續關注中國有否可能在美俄之間扮演調停者或平衡者的角色，再獲得一段「戰略機預期」，以及美國是否因此修正對於中國之認知與政策。

參考文獻

- 自由時報，2021。〈憂 6 年內恐現「台灣突發事態」，美前印太司令：中國將付出巨大代價〉12月12日 (<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3776360>) (2022/2/28)。
- 蔡裕明，2020。〈細看解放軍的「非常規戰爭」〉《自由時報》6月21日 (<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1381213>) (2022/2/28)。
- 蔡裕明，2021。〈英國印太戰略意圖，跟著美國來台灣？〉《中國時報》9月17日 (<https://www.chinatimes.com/opinion/20210916005556-262110?chdtv>) (2022/2/28)。
- 蔡裕明，2022。〈解放軍的災難外交與兵力投射〉《中國時報》2月9日 (<https://www.chinatimes.com/opinion/20220209000016-262110?chdtv>) (2022/2/28)。
- 藍孝威，2021。〈中國軍事實力增強，岸信夫：日本正在探討對敵攻擊能力〉《中國時報》9月8日 (<https://www.chinatimes.com/newspapers/20210908000309-260118?chdtv>) (2022/2/28)。
- Asia News Monitor*. 2020. "United States/China: US vs China: A New Cold War in the Making?" May 29.
- Association of the United States Army. 2021. "Army Continues Modernization, Transformation Push." (<https://www.ausa.org/news/army-continues-modernization-transformation-push>) (2022/2/2)
- Austin, Lloyd J. III. 2021. "Secretary of Defense Remarks for the U.S. INDOPACOM Change of Command Ceremony." US Department of Defense, April 30 (<https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/2592093/secretary-of-defense-remarks-for-the-us-indopacom-change-of-command/>) (2022/2/2)
- BBC*. 2021. "Aukus: UK, US and Australia Launch Pact to Counter China." September 16 (<https://www.bbc.com/news/world-58564837>) (2022/2/2)
- Belo, Dani. 2020. "Conflict in the Absence of War: A Comparative Analysis of China and Russia Engagement in Gray Zone Conflicts." *Canadian Foreign Policy*, Vol. 26, No. 1, pp. 73-91.
- Bertuca, Tony. 2021a. "Austin Pushes 'Integrated Deterrence' against China." *Inside the Pentagon's Inside the Army*, Vol. 33, No. 49 (<https://www.proquest.com/trade-journals/austin-pushes-integrated-deterrence-against-china/docview/2609297380/se-2?accountid=13838>) (2022/2/2)
- Bertuca, Tony. 2021b. "Austin Calls for 'Integrated Deterrence' to Block China."

- Inside the Pentagon's Inside the Army*, Vol. 33, No. 30 (<https://www.proquest.com/trade-journals/austin-calls-integrated-deterrence-block-china/docview/2557198866/se-2?accountid=13838>) (2022/2/2)
- Bertuca, Tony. 2021c. "Biden Sets Broad Defense Budget Priorities." *Inside Defense*, March 3 (<https://insidedefense.com/daily-news/biden-sets-broad-defense-budget-priorities>) (2022/2/28)
- Brown, Paul B. 2014. "The Best Way to Predict the Future." August 29 (<https://www.inc.com/paul-b-brown/the-best-way-to-predict-the-future.html>) (2022/2/2)
- Chaudhury, Dipanjan Roy. 2021. "Aukus a Security Alliance unlike Quad's Broader Agenda: Shringla [Pure Politics]: By Terming Quad a Non-military Alliance, India Trying to Smoothen Ruffled Feathers in Asia." *Economic Time*, September 22 (<https://www.proquest.com/docview/2574931486/fulltext/D283CBF0DC554C16PQ/1?accountid=10534>) (2022/2/28)
- Cimmino, Jeffrey, and Matthew Kroenig. 2020. "Strategic Context: The Rules-based International System." Atlantic Council Strategy Paper Series, December 16 (<https://www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/strategic-context-the-rules-based-international-system/>) (2022/2/2)
- Cohen, Raphael S. 2021. "It's Time to Drop 'Competition' in the National Defense Strategy." *RAND Blog*, May 18 (<https://www.rand.org/blog/2021/05/its-time-to-drop-competition-in-the-national-defense.html>) (2022/2/2)
- Congressional Research Service. 2020. "The Army's AimPoint Force Structure Initiative." May 8 (<https://sgp.fas.org/crs/natsec/IF11542.pdf>) (2022/2/2)
- Davenport, Kelsey. 2016. "China's Evolving Approach to 'Integrated Strategic Deterrence.'" *Arms Control Today*, Vol. 46, No. 5 (<https://www.proquest.com/scholarly-journals/chinas-evolving-approach-integrated-strategic/docview/1795672529/se-2?accountid=13838>) (2022/2/2)
- Department of the Army. 2021. "Army Multi-Domain Transformation: Ready to Win in Competition and Conflict." March 16 (<https://api.army.mil/e2/c/downloads/2021/03/23/eeac3d01/20210319-csa-paper-1-signed-print-version.pdf>) (2022/2/28)
- Department of Defense. 2018. "Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge." (<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>) (2022/2/28)
- Department of Defense. 2020. "DoD Concludes 2021 Global Posture Review."

- November, 29 (<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2855801/dod-concludes-2021-global-posture-review/>) (2022/2/28)
- Evans, Carol V. 2021. “Providing Stability and Deterrence: The US Army in INDOPACOM.” *Parameters*, Vol. 51, No. 1, pp. 25-37.
- Feickert, Andrew. 2021. “The Army’s Project Convergence.” *Congressional Research Service* (<https://sgp.fas.org/crs/weapons/IF11654.pdf>) (2022/2/28)
- Freedberg, Sydney J., Jr. 2020. “Army Picks Tomahawk and SM-6 for Mid-Range Missiles.” *Breaking Defense*, November 6 (<https://breakingdefense.com/2020/11/army-picks-tomahawk-sm-6-for-mid-range-missiles/>) (2022/2/28)
- Freedman, Lawrence. 2017. *Strategy, A History*. New York: Oxford University Press.
- Gallagher, Mike. 2021. “The Pentagon’s ‘Deterrence’ Strategy Ignores Hard-earned Lessons about the Balance of Power.” *Washington Post*, September 29 (<https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/09/29/pentagons-deterrence-strategy-ignores-hard-earned-lessons-about-balance-power/>) (2022/2/28)
- Garamone, Jim. 2021a. “Concept of Integrated Deterrence Will Be Key to National Defense Strategy, DOD Official Says.” *DOD News*, December 8 (<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2866963/concept-of-integrated-deterrence-will-be-key-to-national-defense-strategy-dod-o/>) (2022/2/28)
- Garamone, Jim. 2021b. “Department of Defense. Biden Approves Global Posture Review Recommendations.” *DOD News*, November 29 (<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2856053/biden-approves-global-posture-review-recommendations/>) (2022/2/28)
- Green, Michael, Kathleen Hicks, Zack Cooper, John Schaus, Jake Douglas. 2017. *The Theory and Practice of Gray Zone Deterrence Countering Coercion in Maritime Asia*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170505_GreenM_CounteringCoercionAsia_Web.pdf) (2022/2/28)
- Hardy, Jane. 2021. “Integrated deterrence in the Indo-Pacific: advancing the Australia-United States Alliance.” United States Studies Centre, October 15 (<https://www.ussc.edu.au/analysis/integrated-deterrence-in-the-indo-pacific-advancing-the-australia-united-states-alliance>) (2022/2/28)
- James, Kevin R. 2019. “India and Pakistan: Making the Stability/Instability Paradox Go One Way.” *The Strategist*, April 18 (<https://www.proquest.com/blogs-podcasts-websites/india-pakistan-making-stability-instability/docview/2253862029/se-2?acc>

- ountid=13838) (2022/2/22)
- Jordan, Javier. 2020. "International Competition below the Threshold of War: Toward a Theory of Gray Zone Conflict." *Journal of Strategic Security*, Vol. 14, No. 1, pp. 1-24.
- Kahl, Colin. 2021. "Keynote Address: Colin Kahl 2021 Carnegie International Nuclear Policy Conference." Carnegie Endowment for International Peace, June 23 (https://ceipfiles.s3.amazonaws.com/pdf/Colin+Kahl+Keynote_transcript.pdf) (2022/2/28)
- Karim, Asia; Farooq, Sadaf; Ahmed, Manzoor. 2017. "Nuclear Issues, Escalation Control and Stability-Instability Paradox: Case Study of South Asia." *Journal of Security and Strategic Analyses*, Vol. 3, No. 1, pp. 112-37.
- Mahnken, Thomas G. Travis Sharp, Billy Fabian, and Peter Kouretsos. 2019. "Tightening the Chain: Implementing a Strategy of Maritime Pressure in the Western Pacific." CSBA, May 23 (<https://csbaonline.org/research/publications/implementing-a-strategy-of-maritime-pressure-in-the-western-pacific>) (2022/2/28)
- Matteo, Dian. 2020. "Japan, South Korea and the Rise of a Networked Security Architecture in East Asia." *International Politics*, Vol. 57, No. 2, pp. 185-207. doi:<http://dx.doi.org/10.1057/s41311-019-00194-8>.
- McBride, Courtney. 2018. "Army Futures Command will be a Major Command." *Inside the Pentagon's Inside the Army*, Vol. 30, No. 13 (<https://www.proquest.com/docview/2020469408/fulltext/3C00754CFA0A4FE5PQ/2?accountid=10534>) (2022/2/28)
- Morris, Lyle J., Michael J. Mazarr, Jeffrey W. Hornung, Stephanie Pezard, Anika Binnendijk, and Marta Kepe. 2019. *Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression below the Threshold of Major War*. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation.
- NATO. 2006. "Interoperability for Joint Operations." (https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120116_interoperability-en.pdf) (2022/2/28)
- Riechmann, Deb. 2018. "CIA: China Is Waging a 'Quiet Kind of Cold War' against US." *AP News*, July 21 (<https://apnews.com/article/fd5f4fbaf7de4256b9974db432b7459b>) (2022/2/28)
- Rumsfeld, Donald H. 2002. "Transforming the Military." *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3 (May-Jun., 2002), pp. 20-32. Stashwick, Steven. 2019. "A More Assertive US 'Gray Zone' Strategy." *The Diplomat*, May 2 (<https://www.proquest.com/magazines/more-assertive-us-gray-zone-strategy/docview/2218154152/se-2?accountid=13838>) (2022/2/28)
- Steabury, Paul. 1965. *The Balance of Power*. San Francisco: Chandler.

- Stires, Hunter. 2020. "Win Without Fighting." *U.S. Naval Institute Proceedings*, Vol. 146, No. 6 (<https://www.usni.org/magazines/proceedings/2020/june/win-without-fighting>) (2022/2/28)
- Tamaki, Nobuhiko. 2020. "Japan's Quest for a Rules-Based International Order: The Japan-US Alliance and the Decline of US Liberal Hegemony." *Contemporary Politics*, Vol. 26, No. 4, pp. 384-401.
- Tewar, Suranjana. 2021. "Aukus: UK, US and Australia Pact Signals Asia-Pacific Power Shift." *BBC*, September 16 (<https://www.bbc.com/news/world-asia-58540808>) (2022/2/28)
- Trachtenberg, David J. 2012. "US Extended Deterrence: How Much Strategic Force Is Too Little?" *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 6, No. 2, pp. 62-92.
- U.S. Department of Defense. 2010. "Quadrennial Defense Review Report." (https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/quadrennial/QDR2010.pdf?ver=vVJYRVwNdnGb_00ixF0UfQ%3d%3d) (2022/2/28)
- US Department of Defense. 2018. "Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge." (<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>) (2022/2/28)
- US Navy, Marine Corps and Coast Guard. 2020. "Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power." (http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2020/12/TriServiceStrategy_Advantage-at-Sea_202012.pdf) (2022/2/28)
- Von Clausewitz, Carl. 1989. *On War*, trans. Michael Eliot Howard and Peter Paret. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- White House. 2021a. "Interim National Security Strategic Guidance." March (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>) (2022/2/28)
- White House. 2021b. "President Signs Executive Order Charting New Course to Improve the Nation's Cybersecurity and Protect Federal Government Networks." May 12 (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/12/fact-sheet-president-signs-executive-order-charting-new-course-to-improve-the-nations-cybersecurity-and-protect-federal-government-networks/>) (2022/2/28)
- White House. 2022. "Indo Pacific Strategy of the United States." (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>) (2022/2/28)

Strengthening Military and Encircling China: The U.S. Military Transformation and Alliance System in the Face of Gray Conflict

Yu-Ming Tsai

Associate Professor, Department of Accounting and Taxation, Shih Chien University (Kaohsiung Campus), Kaohsiung, TAIWAN

Huei Hua Huang

*Ph.D. Student, Institute of Political Science, National Sun Yat-sen University
Kaohsiung, TAIWAN*

Abstract

U.S. President Joe Biden's national security strategy aims to preserve the dominance of the "rule-based international system" while confronting the asymmetric advantages of competitors or potential adversaries in the "gray area." This article argues that the U.S. seeks to uphold existing rule-based norms and principles, including military transformation and infrastructure strengthening. The U.S. is strengthening its "strong military" approach to military transformation, building a strategic framework in the Indo-Pacific region with integrated deterrence as the cornerstone, and cooperating with allies and partners toward building interoperability in military alliances. However, after the Russian invasion of Ukraine, we need to pay more attention to China's role and changes between the U.S. and Russia, and whether the U.S. will revise its perception and policy toward China.

Keywords: great power competition, military transformation, gray area, integrated deterrence, military transformation