



# 國防情勢月報

## *Defense Situation Monthly*

「川金會」後的亞太區域情勢觀察	1
「川金會」後美中關係的評析	14
第 17 屆「香格里拉對話」會議觀察	21
中日「海空聯絡機制」發展及其意涵	32
德國《聯邦國防軍概念》文件草案評析	37
美國加強網路攻勢作戰的意義	45

## 出版說明

「財團法人國防安全研究院」設立宗旨為增進國防安全研究與分析，提供專業政策資訊與諮詢，拓展國防事務交流與合作，促進國際戰略溝通與對話。現設有 7 個研究所、1 個中心，本院研究範圍涵蓋：國家安全與決策、國防戰略與政策、中共政軍、非傳統安全與軍事任務、網路作戰與資訊安全、先進科技與作戰概念、國防資源與產業、量化分析與決策推演等領域。

《國防情勢月報》係由「財團法人國防安全研究院」所發行之刊物，主要探討我國周邊安全、國防安全情勢及軍事等各項議題，前身為國防部「國防智庫籌備處」於 2010 年所創立之部內刊物《國防情勢雙週報》，本院自 2018 年 6 月 1 日復以月報形式持續發行。

本刊歡迎來稿，各篇文章以 1000 至 6000 字以內為度，來稿須經審稿程序，本刊將保留修改及潤稿權。本刊刊載文章著作權為本刊所有；未經同意，請勿轉載。本刊各篇文章內容觀點僅屬作者個人意見，不代表本院或政府機關立場。

發行人：馮世寬 | 總編輯：林正義 | 副總編輯：李瓊莉  
編輯主任：歐錫富 | 執行主編：林柏州 | 助理編輯：周若敏

出版者：財團法人國防安全研究院

院址：10048 臺北市中正區博愛路 172 號

電話：(02)2331-2360 傳真：(02)2331-2361

Institute for National Defense and Security Research

No.172, Bo-Ai Road, Chongcheng Dist., Taipei City, Taiwan (R.O.C.)

Tel:886-2-2331-2360 Fax:886-2-2331-2361

---

# 「川金會」後的亞太區域情勢觀察

國防安全研究院

李哲全、舒孝煌、陳蒿堯、謝沛學

## 壹、「川金會」的現況與進展

全球矚目的「川金會」已於 2018 年 6 月 12 日落幕，川普與金正恩在會談後簽署《聯合聲明》，內容有四點：一、美國與北韓將建立新的雙邊關係；二、雙方將共同合作在朝鮮半島建立持久穩定的和平機制；三、北韓承諾將實現朝鮮半島的「完全無核化」；四、雙方將致力於尋找戰俘與作戰失蹤人員之遺骸，並立即歸還身分已獲確定的人員遺骸。由於這份聯合聲明主要是大方向、原則性的宣示，缺乏具體細節、實施步驟，沒有廢核路線圖或時間表，也並未涵蓋美方多次強調的「完全、可驗證、不可逆的無核化」(Complete, Verifiable, Irreversible Denuclearization, CVID) 概念，僅提到「完全」棄核的字眼。不過，雙方仍取得朝核問題和平解決的基本共識，避免衝突升高，這是值得肯定之處。

### 一、朝核問題：

- (一) 分階段廢核：關於朝核問題，除了北韓宣示朝鮮半島的「完全無核化」外，目前尚無具體進展。多數人相信，作為北韓政權的護身符，要平壤快速廢核難度極高。過去川普堅持北韓必須立即、全面去核，但他在峰會前已經讓步，並表示用一個步驟達成無核化是相當困難的。美方原先主張的「先廢核、後補償」，已轉變為國務卿龐佩奧 (Mike Pompeo) 所說，希望在川普第一個任期結束前，能有重大的棄核行動，顯見「分階段廢核」似較被接受。
- (二) 制裁解除時點迄無共識：美國對北韓採取「極限壓力」(Maximum Pressure) 政策，美方多次重申在北韓未達成「完全、可驗證、不

可逆的無核化」目標之前，將貫徹制裁與對話雙軌並行，是否將解除對北韓的經濟制裁，川普迄今並未鬆口。美國安顧問波頓（John Bolton）在訪俄後釋出無核化期限為 1 年。但北韓提出以解除經濟制裁為重點，並研擬具體保障北韓安全體制的方案，會後聲明內容中並未提及如何達成政策目標，也未呈現落實無核化的路線圖。

- （三）緩步推進結果難料的無核化進程：北韓棄核絕非一蹴可及，所需時程恐怕相當漫長，且充滿變數。川普在會後記者會上，宣布將暫停美韓軍演。6 月 19 日，南韓國防部發出聲明表示，南韓和美國已同意暫停 8 月的乙支自由衛士軍演。《韓聯社》報導指出，此次韓美雙方暫停聯合軍演，北韓將以關閉洲際彈道飛彈（intercontinental ballistic missile, ICBM）發動機試驗場做為交換。惟過去平壤廢核紀錄不佳，擅長以「製造危機、妥協讓步、獲取報酬、推翻承諾」戰爭邊緣策略進行反覆操作，極大化自身在談判桌上的利益。研判北韓將在朝鮮半島和平進程及無核化進程兩大軸線下，可能選擇和平進程、較容易的議題緩步推進，並主張「階段性的同時措施」，以爭取經濟援助、要求解除聯合國對北韓經濟制裁。

## 二、美國與北韓雙邊關係：

- （一）從抗衡轉向對話交往：金正恩掌權後延續「先軍政治」道路，對美國等周邊國家採取抗衡手段，並持續發展核武、試射彈道飛彈，藉以抗拒大國的壓力，導致美國與北韓針鋒相對關係緊張，並遭致國際經濟制裁。在中國加入制裁行列後，造成北韓經濟重大危機，使金正恩不得不轉向與國際對話。2018 年以來朝鮮半島局勢發展迅速，「川金會」後，北韓在政治上由原本抗衡美國為首的西方國家，轉變成願與各國對話交往；在經濟上則由原本高度依賴

中國的情況，變成積極尋求與各國的經濟往來與投資。

(二) 華府與平壤的各自盤算：對美國而言，川普以「美國優先」處理國際事務，讓美國民眾很有感。「川金會」後，有 51% 的受訪者肯定川普應對北京的方式，<sup>1</sup> 川普政府也試圖以實現無核化、結束韓戰對峙狀態，取得超越歷任政府之外交成就，讓共和黨在 11 月期中選舉加分。研判美國將持續打「朝核牌」，扮演東北亞安全情勢的主導者，凸顯美國和平締造者的角色。對金正恩而言，宣布棄核選擇對話的主要原因，是北韓亟需擺脫國際制裁的困境及北韓希望調整國家發展路線，轉向經濟改革。<sup>2</sup> 因此，短短幾個月從「習金會」、「文金會」到「川金會」，金正恩已經讓北韓從孤立中走出，快速擴大與其他各國領導人的聯繫，對北韓發展有實際助益。但金正恩也很清楚，經濟發展對北韓而言猶如雙面刃，畢竟開放程度的分寸拿捏有其難度，一旦開放過了頭形成反撲，恐對金正恩政權造成威脅，因此中國或越南改革開放的模式或許是北韓的參考範本。

### 三、中國在「川金會」的角色：

(一) 中國仍對平壤有相當影響力：北韓與外界的貿易額中，中國佔比重高達近 90%，石油也絕大部分來自中國，雖然過去幾年與中國關係不睦，但北京對北韓仍有一定影響力。2017 年中國加入了聯合國史上最嚴厲的對北韓制裁之後，確實對平壤當局造成極大的壓力，中國與北韓關係也一度出現言詞交鋒。

---

<sup>1</sup> 易普索 (Ipsos) 集團在 2018 年 6 月 12 -13 日在美國進行的民調。Mary Milliken, Chris Kahn, "Exclusive: Half of Americans back Trump's handling of North Korea - Reuters/Ipsos poll," *Reuters*, June 14, 2018.

<sup>2</sup> 2018 年 4 月 20 日金正恩在朝鮮勞動黨第 7 屆中央委員會第 3 次全體會議定調，將北韓政治方針轉為發展經濟。

- (二)「川金會」過程中，北京扮演一定角色：2018 年年初金正恩改變策略，走向談判桌後，平壤與北京的關係也出現重大的轉變。中國擔心在北韓問題上被邊緣化，因此極力影響金正恩。從 3 月到 6 月，金正恩三度訪問中國（3 月 25 至 28 日訪北京、5 月 7 至 8 日到大連、6 月 19 至 20 日再訪北京）。討論內容除了習近平可能與金正恩交換「川金會」相關議題的策略與看法外，中國也表態願意協助平壤推動經濟改革開放。4 月間一支北韓高層代表團訪問北京，目的就是「學習中國國內經濟建設經驗」。協助北韓擺脫孤立地位，並發展經濟，成為更正常、更開放的國家，可能更為符合中國的長期戰略利益。
- (三)終止韓戰、朝鮮半島無核化上，中國角色將更重要：對北京而言，最重要的是朝鮮半島要維持和平穩定的局面。一旦發生戰事或動亂，北韓政經體制崩潰或大批難民潮湧入邊境等，對中國東北都將產生嚴重衝擊。中國為 1953 年韓戰停戰協定的締約方、北韓的最大經貿對象國，甚至傳言中資助北韓發展核武的主要國家，可預期在後續終止韓戰、簽署和平協議，及北韓廢核議題上，中國將扮演更重要角色。
- (四)北京在經援北韓與制裁的博弈：對平壤而言，基於地緣關係的現實考量，不論是政治或經濟，北韓都不能沒有中國的支持。外交操作上，金正恩可能試圖在美中兩大國間周旋，尋求國家利益最大化，包括近期傳出金正恩借力使力，試圖說服中國放鬆對北韓的制裁，並提供經濟援助。中方在藉經濟改善與北韓關係，以及遵守聯合國制裁決議、考量美方廢核的談判策略間將如何回應，仍待進一步觀察。

## 貳、「美韓同盟」的調整

「美韓同盟」及駐韓美軍是維繫東亞數十年穩定的基礎，「川金會」牽動美韓軍事合作，川普與金正恩簽署聯合聲明後，表示將暫停美韓軍演，未來美軍可能撤離南韓等，外界擔憂美國削弱駐亞洲軍力，將牽動亞洲地緣政治版圖。目前除韓國軍隊，駐韓美軍有：美陸軍第 8 軍團，19,755 人；空軍第 7 航空軍，8,815 人；海軍第 7 艦隊，274 人；陸戰隊：242 人。兩國主要聯合演習則有：(一)「關鍵決斷」(Key Resolve) 與「鷓鴣」(Foal Eagle)：前者屬電腦兵棋推演，通常伴隨「鷓鴣」一同進行，該演習持續兩個月，有超過 20 萬南韓士兵和約 3 萬美軍參與；(二)大雷霆 (Max Thunder)：大規模空軍演習，持續兩週，2018 年 5 月動員 F-22 參加，平壤曾強烈抗議這場演習，還揚言取消「川金會」；(三)乙支自由衛士 (Ulchi Freedom Guardian)：8 月展開，電腦兵棋推演或實兵等形式。

### 一、「美韓同盟」的可能發展：

- (一) 朝鮮半島具有地緣戰略利益：朝鮮半島位於陸權國家和海權國家中間，可牽制中國，也間接保護日本，對日本的安全尤具意義。南韓官員 6 月 2 日表示，南韓希望美軍續留，萬一中國與日本等周邊國家發生衝突，美軍可以發揮調停作用。<sup>1</sup>
- (二) 駐軍經費分攤：兩國 1991 年起共同談判分擔駐軍費用，第 9 次協定將於 2018 年底到期。5 月 3 日《紐約時報》曾報導川普主張美軍主要是保護日本，美軍駐紮南韓也未能阻止北韓的核威脅，要求美軍將撤離韓國作為選項，<sup>2</sup>另川普也說，除非南韓願負擔更多經費，否則應考慮減少美國駐軍規模。目前，兩

<sup>1</sup> 「朝鮮半島和談 駐韓美軍淪為俎上肉？」，《中時電子報》，2018 年 5 月 6 日。

<sup>2</sup> “Trump Orders Pentagon to Consider Reducing U.S. Forces in South Korea,” *New York Times*, May 3, 2018.

國對駐軍經費分攤已進行第 4 輪談判(6 月 26 日)，雙方經費分攤仍談不攏。

- (三) 美韓部長會談強調同盟關係穩固：美國國防部長馬提斯 (James Mattis) 甫結束中國訪問便趕往首爾，6 月 28 日與南韓國防部長宋永武會談，討論轉移戰時作戰指揮權、停止聯合演習等議題。宋永武指出，美韓決定暫停「乙支自由衛士」、「海軍陸戰隊聯合演習」(Korean Marine Exchange Program, KMEP) 等部分聯合演習，為朝鮮半島和平創造良好氛圍。如果北韓能持續以實際行動落實無核化，美韓會依據日前「川金會」達成的共識，實施相關援助措施，進而建立互信與和平機制，並澄清「美韓同盟」空前穩固，正朝成熟、強大與互補的方向發展；馬提斯則表示，美國保護南韓安全決心依舊堅定，將維持駐韓的兵力規模與戰鬥力。美軍將與南韓等夥伴密切支援外交部門，實現朝鮮半島棄核。<sup>3</sup>

## 二、縮減駐韓美軍的可能性：

- (一) 駐韓美軍可維持嚇阻力量：北韓近年持續試射飛彈，並進行核試，2017 年試爆氫彈，並威脅攻擊關島，安理會多次制裁都無效果，朝鮮半島幾乎到達戰爭邊緣，2017 年 9 月金正恩預告要發射飛彈後，美國立刻派 F-35B 及 B-1 轟炸機進行實彈射擊演習，並且也開始部署薩德系統 (Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)。過去只要美韓聯合演習，北韓必定嚴詞批評，顯示北韓擔心演習會轉變成入侵北韓的軍事行動，或以斬首行動瓦解北韓政權，所以對美軍的行動戒慎恐懼，這顯示美韓聯合演習對北韓仍具震懾力。

---

<sup>3</sup> 「美韓防長會談 磋商移交作戰指揮權」，《青年日報》，2018 年 6 月 29 日。



(二) 減少駐韓美軍並非「川金會」籌碼：《紐約時報》報導引述美國官員的話說，南北韓簽訂和平條約將降低維持駐韓美軍目前規模的必要性，但已被在美國訪問的南韓官員否認。文在寅早在 5 月已說明，兩韓協議與駐韓美軍無關。<sup>4</sup>文在寅 6 月 14 日表示，北韓無核化若真誠，南韓願檢討與美韓聯合軍演立場，但駐軍茲事體大。

(三) 暫停軍演以避免干擾會談進行：川普 6 月 12 日宣布將暫停原訂秋季舉行的乙支自由衛士聯合軍演；國務卿龐佩奧於 13 日隨即訪問南韓，澄清有意暫停美韓聯合軍演是有前提的，即雙方正在進行富成效且真誠的談判。<sup>5</sup>不過，川普在「川金會」後說的「不是軍演 (Military Exercises)，而是兵棋推演 (War Games)」，<sup>6</sup>是否有特殊涵意不得而知，眾所周知，美韓聯演有些是兵推方式進行，或許是在暗留伏筆。

## 參、北韓對外關係的改變

### 一、對韓國雙邊關係：

現兩韓依據《板門店宣言》之共識，優先推動涉及人道的軟性議題，包括 6 月 18 日舉行板門店體育會談，商討共同參加 8 月份亞運會。6 月 22 日在舉行金剛山紅十字會會談，討論離散家屬團聚問題。倘未來雙方對此欲有實質性突破，應可望朝「定期」舉行與「常態性」交流，做為促進雙邊深化友好關係的基礎。

為延續和平協商氛圍，《板門店宣言》中提及南北韓將採取多種軍事保障對策，促進互相合作交流、往來接觸。為了及時迅速討論並

<sup>4</sup> 「朝鮮半島和談 駐韓美軍淪為俎上肉？」，《中時電子報》，2018 年 5 月 6 日。

<sup>5</sup> 「『川金會』後續談判？龐培奧：預計下周與北韓接觸」，《世界日報》，2018 年 6 月 13 日。

<sup>6</sup> 蔡亦寧，「《金正恩長驅直入，青瓦台措手不及》川普這項震撼彈決策，連駐韓美軍也狀況外！」，《風傳媒》，2018 年 6 月 13 日，[www.google.com.tw/amp/www.storm.mg/amparticle/448514](http://www.google.com.tw/amp/www.storm.mg/amparticle/448514)。

妥善處理雙方之間的軍事問題，兩韓 6 月 14 日舉行自 2007 年 12 月以來中斷的將領級軍事會談，但結果遠不如預期，雙方僅對「通訊」的技術性議題達成協議（全面修復東西海岸的軍事通訊線路；雙方海軍艦艇在西部海域使用國際無線通訊網路進行通訊聯絡）。此部分僅達到 2017 年 7 月 17 日南韓國防部向北韓提出停止軍事分界線上的敵對作為，並在不預設前提下舉行雙邊軍事會談的善意回應。<sup>7</sup>

另一方面，美國與南韓國防部 6 月 19 日議定暫停 8 月舉行的「乙支自由衛士」聯合軍演。<sup>8</sup>未來如果美朝之間持續透過高層會談商討無核化問題，是否進而影響來年 3 月例行的「關鍵決斷」與「鷓鷹」等聯合軍演也隨之暫停，將考驗美韓間的同盟互信，以及兩韓如何在朝鮮半島和平機制與美韓調整同盟互動關係的利害矛盾中取得平衡發展。

## 二、與日本雙邊關係：

北韓與日本仍北韓綁架人質問題、北韓彈道飛彈威脅、落實「完全、可驗證、不可逆的無核化」的方式、朝日關係正常化、雙邊經濟合作等議題亟待解決。安倍政府因心繫人質綁架與北韓彈道飛彈威脅問題，已與北韓在 6 月 14 至 15 日於蒙古召開的「烏蘭巴托對話」（Ulaanbaatar Dialogue）舉行非正式會商。日本亦透過非正式管道釋放訊息，表達希望在 2002 年經雙方領導人共同發表《平壤宣言》的善意協商基礎下，與金正恩當面協商懸而未決的北韓綁架日本人問題。

日本外務省另決定 7 月 1 日新設「東北亞第二課」，專責協調與

---

<sup>7</sup> 2017 年 7 月 17 日南韓國防部向北韓提出停止軍事分界線上的敵對作為，並在不預設前提下舉行雙邊軍事會談的善意提議，要求北韓恢復西海地區軍事通訊線路，進而對軍事會談提案作出回應。李哲宰，「文在寅政府首次韓朝軍事會談告吹」，《韓國中央日報》，2017 年 7 月 22 日，[http://chinesejoins.com/big5/article.aspx?art\\_id=169523](http://chinesejoins.com/big5/article.aspx?art_id=169523)。

<sup>8</sup> 部分媒體報導，是習近平要金正恩向川普提出停止美韓軍演，川普此舉其實是在落實中方「雙暫停」倡議。但川普在 6 月 17 日推文表示，暫停美韓軍演是他的主意，若與北韓談判失敗，軍演就會立刻恢復。

北韓會談及處理綁架日本人等問題。此外，核武與飛彈議題雖攸關日本的國家安全，中共亦釋放出放鬆制裁的訊息，現階段日本考量在北韓履行無核化承諾前，將配合國際社會履行安理會決議，並致力將與北韓協商解決人質問題列為首要。

### 三、與俄羅斯雙邊關係：

北韓與俄羅斯間的關鍵議題有經濟合作、無核化進程、軍事科技交流、國際制裁等，2017年6月俄羅斯政府對提出三階段調節北韓核武問題的「路線圖」。<sup>9</sup>「川金會」後，俄羅斯邀請金正恩出席9月11日至13日，在海參崴舉行促進遠東經濟發展與國際合作的「東方經濟論壇」，亦獲金正恩回信，可望拉近雙邊關係。

由於南韓、日本、中國亦將出席「東方經濟論壇」，據上述「路線圖」研判北韓參與經濟論壇將提高多邊對話復談的可能性，由於普丁曾經提議建設連接俄羅斯遠東地區和朝鮮半島間的天然氣管道和鐵路，後續俄羅斯與北韓的經濟合作，亦將影響俄羅斯與兩韓之間的三邊關係，同時牽動國際對北韓的制裁強度，以及後續無核化協商是否重回「六方會談」的談判模式。

### 四、與中國雙邊關係：

中國對北韓潛在政經影響，以及牽制對美國推動無核化進程不容小覷，且在終戰協定、無核化進程、國際制裁、經濟援助仍有合作空間。中國外長王毅2017年3月8日針對因應北韓發展核武議題提出「雙暫停」（北韓暫停核武與飛彈活動、美國及南韓暫停軍事演習）與「雙軌並行」（朝鮮半島無核化與建立和平機制），以建立朝鮮半島和平機制的方案，之後再與俄羅斯外長拉夫羅夫（Сергé й Вiкторович Лаврó в）於7月4日在莫斯科發表聯合聲明，以「雙暫停」

---

<sup>9</sup> 第一階段：「雙暫停計劃」內容為一方面北韓放棄彈道飛彈和核試，另一方面，美國及其盟邦暫停軍演，藉以減緩雙方帶來的軍事緊張局勢。第二階段：在華盛頓、平壤和首爾之間啟動直接談判。第三階段：在東北亞地區就建立和平與安全機制展開多邊談判。

和「分步走」為基礎制定「無核化路線圖」，更將「川金會」歸功於「雙暫停」倡議的成果。

金正恩在「川金會」前，分別在 3 月 25 至 28 日、5 月 8 日赴北京與大連與習近平會面，「川金會」後的 6 月 19 日更三度訪問中國，與中國重申分階段同步行動的無核化方案，研判後續雙方將在相關議題上進行策略結盟，中國將在兩韓終止韓戰與簽署和平協議，以及美方施壓北韓廢核上，直接加入參與談判，或積極扮演調和各方利益的角色。北韓亦將善用「無核化」做為與相關利益當事國的談判籌碼，尋求放寬經濟制裁，並增進對北韓的經濟往來投資，以減緩對中國的依賴。

## 肆、北韓改革開放趨勢

「川金會」後國際社會冀望能夠透過經濟利益引導金正恩實現其棄核的承諾，北韓的經濟改革是除了無核化的進程，另一個備受矚目的焦點。相較於對此次無核化協議不高的評價，輿論普遍對於北韓未來將進行改革開放抱有樂觀的看法。

### 一、北韓改革開放的目的仍是「富國強兵」，而非融入西方體系：

金正恩除了在 2018 年 4 月宣佈北韓將告別過去「同時發展核武與經濟」的「並進政策」，轉為以經濟發展優先的國家方針，近幾次的出訪中，金正恩亦表達希望學習中國與越南的經濟改革經驗，與 2017 年以來的新制裁不無關係。當金正恩表達對中國經濟改革成果的讚許與學習之意，可預期北韓領導人真正羨慕的是中國將巨大的經濟成果轉化為軍事與政治實力，達成所謂的「富國強兵」，並延續其對北韓社會的掌控，而非融入西方自由經濟體系。這或可從此次「川金會」的會前協商，北韓代表團被賦予不得將「改革、開放」列為談判條件的任務看出，這都顯示了北韓領導人對於國際社會以經

濟交流促成北韓和平轉變與棄核的策略是存有戒心。

## 二、中國將試圖維持其對北韓的掌控：

當北韓越開放，與世界經濟的聯繫越深，日後平壤違反無核化的承諾，國際所施加的經濟制裁將越有效果。畢竟當北韓的對外貿易額85%以上由中國獨佔，只要北京持續對平壤輸送經濟利益，即使其它國家嚴格遵守制裁協議，北韓依然能度過經濟危機。此外，當經濟改革進行到一定階段，非民主政體無可避免將面臨政治改革的抉擇，這也是國際社會所冀望以經濟利益促使北韓全面開放，達成和平轉變並一勞永逸解決朝核危機。若北韓改革開放，加強與世界經貿體系的聯結，能大幅降低平壤透過走私、販毒、販賣軍火等非法經濟活動換取資金的動機。同時，當北韓與美國等西方國家關係正常化，並建立經貿連結，中國對北韓的影響力勢必大幅下降。因此我們可以預見北京將加強其對平壤的控制，特別是維持中國對北韓經貿的獨佔優勢。此外，中國仍會基於地緣政策考量支持北韓經濟開放，可以預見重點地區將會在中-俄-朝邊境的經濟特區，如「新義州國際經濟區」、「黃金坪與威化島經濟貿易區」與「羅先經濟特區」等，特別是連結中-俄-朝的羅先特區的方案，最可能獲得俄羅斯的支持。

## 三、南韓與新加坡將大幅得益於北韓的開放：

基於民族、語言、地緣等因素，再加上文在寅於此次金正恩的外交勝利上所扮演的積極角色，南韓預期將成為除了中國之外，北韓改革開放最直接的受益者之一，得以北韓廉價的勞動力與豐富的礦藏挹注南韓的經濟，並成為在北韓開放後的主要經濟援助者之一。

新加坡除了透過「川金會」，再度突顯該國舉辦國際高峰會的能力，也有助於其發展大型會展經濟，並讓新加坡與北韓領導人關係獲得進一步提升。北韓處於國際孤立，新加坡一直與平壤維持密切的關係，新加坡在2016年前曾是北韓人少數擁有免簽的國家，是北韓精

英的熱門購物、娛樂和醫療場所，也是北韓官員訪問東南亞國家必訪之地。未來可以預期新加坡在進入北韓市場將獲得特殊待遇。

#### **四、北韓人權議題或將成為美國期中選舉議題：**

相較於對無核化議題的聚焦，此次「川金會」美國政府傾向將人權與無核化脫勾處理。當華盛頓也認知到無核化目標不可能一蹴而得，設定優先順序，避免北韓以美國拿人權議題相逼為由而撕毀協議是可以理解的。然而，以近期美國民主黨及自由派媒體抨擊川普不人道的移民政策的氛圍，反對黨與媒體在此次期中選舉，是否會攻擊川普政府對於北韓違反人權的不作為，並要求華盛頓將人權狀況作為解除經濟制裁的條件，也是值得觀察的重點。

#### **五、解除北韓經濟制裁恐於平壤摧毀洲際彈道飛彈基地後方啟動：**

雖然川普表示對平壤的制裁將於北韓無核化進程完成後，才開始解除，然而我們可以預期真正的解除會採逐步式，而非一到位。畢竟在雙方互信尚不足的情況之下，一次性到位的方案，對美、朝雙方而言就有如囚徒困境，彼此都會擔心萬一我先履行承諾，而對方事後反悔的情況發生。特別是對金正恩，他所要放棄的是向來被視為攸關政權存續的核武，一旦放棄，而川普不願信守承諾，他將面臨毀滅性的結果。逐步性方案的優點在於，將無核化與制裁解除轉換成重複賽局，雙方可以透過每個階段的目標達成，來建立互信。由於美方已經先踏出暫停聯合軍演的第一步，我們可以預期制裁的放鬆會以金正恩履行其摧毀平安北道洲際彈道飛彈試射基地為開端。

#### **六、日本對北韓開放將持保留態度：**

由於北韓強烈的仇日情結以及兩國之間未解的人質問題，預料日本對於推動北韓開放及後續的援助事宜將不若他國積極。不過由於日本國內有為數不少的在日朝鮮人、在日韓國人團體，過去也有不

少在日韓國人企業回南韓投資，建立日、韓經貿連結的例子，如樂天（Lotte）集團，這或許是未來日本打入北韓市場所採取的模式。

## 伍、對台灣的意涵

美朝關係正常化，建立直接溝通管道，中國將難以再利用北韓作為與美國對弈的籌碼，試圖以施壓北韓來換取美國在其它關鍵議題上的讓步。美國在制衡中國上將少了朝核危機這個後顧之憂，對台灣的安全仍有意義。

北韓開放後，南韓不可避免將成為最大受益者之一。北韓便宜的人力與豐富的礦藏將可挹注南韓經濟，對於在國際經貿競爭者的各國將會有一定影響。

# 「川金會」後美中關係的評析

量化分析暨決策推演中心

謝沛學

## 壹、情勢提要

雖然過程幾經波折，甚至一度瀕臨破局，美國總統川普與北韓最高領導人金正恩之間的會談最終於今（2018）年6月12日在新加坡舉行。雙方會後發表聯合聲明，宣佈將打造「新的美國-北韓關係」，並攜手「在朝鮮半島建立一個持久、穩定的和平機制」。北韓則重申2018年4月27日所簽署的《板門店宣言》，並將「致力於朝鮮半島完全無核化進程」。兩國亦將合作進行「韓戰戰俘與作戰失蹤人員遺骸的協尋與返還工作」。<sup>1</sup>

此次歷史性會晤是首次美國現任總統與北韓最高領導人的會談，不僅緩解了過去一年以來朝鮮半島瀕臨戰爭的風險，亦代表美國與北韓之間建立正常化關係的契機。然而，這份簡短的聯合聲明並未觸及北韓無核化的「可驗證與不可逆轉」(verifiable and irreversible) 機制，川普甚至據報在未告知日、韓盟友的情況之下，單方面宣佈將暫停八月份的美、韓聯合軍演。<sup>2</sup>多數的評論認為，北韓與中國不僅以最小的外交成本暫時化解了美國軍事介入的正當性，中方歷來要求的「雙暫停」方案亦得到執行，更引發美國與日、韓盟邦關係可能生變的憂慮。<sup>3</sup>因此輿論普遍對於「川金會」是否如川普所宣稱達成重大成果持保留看法，最嚴厲的評論甚至認為「川金會」的結果代表了川普乃至美國

---

<sup>1</sup> Jonathan Marcus, "Trump Kim summit: What did it actually achieve?" *BBC*, June 14, 2018.

<sup>2</sup> Tara Copp, "President Trump has ordered the Pentagon to cancel military exercises with South Korea — what happens next?" *Military Times*, June 12, 2018.

<sup>3</sup> Bonnie S. Glaser and Oriana Skylar Mastro, "The Big Winner of the Singapore Summit: How China Ended Up Getting the Best Deal," *Foreign Affairs*, June 15, 2018.



的失敗，中國將得以利用「川金會」所引發的後續效應，逐漸將美國勢力排除於東北亞。<sup>4</sup>

綜觀過去北韓核武談判的歷史，吾人確實不應對北韓無核化進程過分樂觀。然而，「川金會」是否因此將造成美、中在東北亞勢力的消長，讓中國成為最大贏家，仍有待商榷。本文試圖提供另一個角度來分析美中於「川金會」後在東北亞的角力。

## 貳、美中得失評析

### 一、金正恩單方面作出的讓步遠比川普宣示暫停美韓軍演來得多：

當世人皆聚焦於探討美方的讓步如何讓平壤與北京輕易地獲得想要，及如何傷害美國的亞太盟邦與利益時，忽略了一個重要的事實，即金正恩在「川金會」前就已單方面作出一連串「讓步」。如在 2017 年 9 月與 11 月份後，北韓就沒有再進行核試與飛彈測試。2018 年 3 月份時。金正恩甚至告知南韓國家安保室長鄭義溶，他能理解美韓於 4 月 23 號舉行的「關鍵決斷」軍演的必要性，並於 4 月份單方面宣佈北韓將中止核試與飛彈測試，努力發展經濟。<sup>5</sup>在新加坡會談上，金正恩更大膽向美國總統川普承諾將炸毀位於平安北道的飛彈試驗場。<sup>6</sup>如果說川普於會談後單方面宣示暫停美韓軍演是朝、中的大勝利，金正恩在會談前所作出的讓步不正也是華盛頓的重大外交成果？當金正恩願意作出讓步，為了讓互信不足的雙方能繼續談判並朝無核化進程邁進，川普以一定程度的讓步來回應，就外交運作的觀點來看，亦屬合理的作法。

雖然外界質疑金正恩承諾銷毀核試基地的意義不大，因為北韓已

---

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Soyoung Kim and Cynthia Kim, "North Korea says will stop nuclear tests, scrap test site," *Reuters*, April 21, 2018.

<sup>6</sup> 任敏赫，「金正恩用炸毀 ICBM 發射場代替棄核說服特朗普」，《朝鮮日報中文網》，2018 年 6 月 14 日。

經成功試射洲際彈道飛彈，但北韓目前的核武研發還在初期階段，仍需進行後續的測試。更重要的是，平壤中止核試並承諾銷毀洲際彈道飛彈，等於是對直接打擊美國本土的能力進行自我限制，再加上美國並沒有因此停止反彈道飛彈的研發，一來一往美國對北韓的核武優勢差距更大。在完全無核化前，北韓即使還保有核武，只要沒有持續升級，對美國的直接威脅不大，美國的核保護傘亦能提供日本與南韓防禦。完全無核化是長期的進程，美國第一階段的目標應該是解除北韓核武對美國的直接打擊能力，川普團隊亦透過此次會談獲得這項承諾。

## 二、川普的「讓步」同樣不具「可驗證性」與「不可逆轉性」：

即便如此，外界仍質疑當「川金會」的決議並沒有對北韓無核化進程設立「可驗證性」與「不可逆轉性」的機制，川普便主動釋出暫停美韓聯合軍演的善意，等於是滿足中國在朝核議題上的「雙暫停」要求。言下之意，「川金會」的進展一切在北京的掌控之中，習近平以最小的成本就獲得中方最大的利益。然而，川普的暫停美韓聯合軍演同樣是不具「可驗證性」與「不可逆轉性」，當平壤不願兌現無核化進程的承諾，華盛頓可以隨時恢復針對性的聯合軍演，駐韓美軍的訓練仍舊照常。此外，川普於6月22日宣布朝鮮仍然對美國構成「極大威脅」，並將朝鮮核武器構成的「國家緊急狀況」延長一年，再次授權對朝鮮進行經濟制裁。<sup>7</sup> 所以即便川普在會後作出了符合中國要求的雙暫停，但這也是操之在美方，隨時可以撤回。能否因此而稱之為中國的大勝利，值得商榷。

## 三、美國與北韓的新關係將使東北亞國際角力出現結構性的變化：

---

<sup>7</sup> Agence France-Presse, "Donald Trump says North Korea still poses 'extraordinary threat' as he extends sanctions for a year," *The Telegraph*, June 23, 2018.

過去美國在朝核危機處理上的無奈與挫折，很大程度來自於美國與北韓之間沒有正式的對話管道，華盛頓對平壤的施壓必須透過北京來傳達。作為北韓最大貿易伙伴與 90% 資源提供者，中國對北韓的影響力無人能及。然而北京過去對平壤核訛詐的不作為，不論是有意默許或者如中國領導人宣稱的心有餘而力不足，是朝核危機惡化的一個主因。如今美國與北韓建立直接溝通管道，中國將難以再利用北韓作為與美國對弈的籌碼，試圖以施壓北韓來換取美國在其它關鍵議題上的讓步。

當北韓作為中國唯一正式的軍事盟邦，及中國與美國勢力的緩衝區，美國與北韓開始正式交往，其衝擊效果不下於當年美國打破鐵幕，成功分化中、蘇關係。作為當年這個三角關係的一方，北京不會不清楚美、北韓建立正式交流管道的戰略意義。也因此「川金會」期間，中國官方刻意淡化相關報導，並以舉辦上海合作組織青島高峰會來打對台。<sup>8</sup>《環球時報》亦發出警告，要求美國與南韓不得繞過中國，就韓戰終戰與北韓簽署任何協定。<sup>9</sup>從這些反應可以看出北京對美國、北韓建立正常關係的焦慮，而非如外界普遍認為，習近平是如何好整以暇地利用金正恩向川普榨取外交勝利的果實。

更重要的是，削弱中國的控制，並與美國建立合作關係對北韓有很大的誘因。北韓與中國之間的關係並非如外界想的那麼密切，兩國之間除了有領土糾紛，金正恩近年來屢次處決與暗殺高官或親人，據信是為了清理北韓國內的中國代理人。北韓亦非常不滿中國近年來開始配合聯合國的制裁，甚至罕見地透過官方媒體攻擊北京，<sup>10</sup>但基於對中國經濟上的高度依賴，金正恩仍無法擺脫中國對北韓的介入。相

---

<sup>8</sup> 葉兵，「上合組織青島峰會閉幕專家指未來擴大趨勢明顯」，《美國之音》，2018 年 6 月 11 日。

<sup>9</sup> 「美朝韓或簽終戰宣言 《環時》：沒中國參與就無效」，《美國之音》，2018 年 6 月 11 日。

<sup>10</sup> 羅佳蓉，「北韓官媒罕見嗆中國 警告衝突後果嚴重」，《上報》，2017 年 5 月 5 日。

對地，美國除了能提供經濟發展的幫助，對北韓更沒有領土野心，還能扮演制衡中國勢力的角色，如果華盛頓願意遞出橄欖枝，平壤沒有理由不接受。

#### 四、「川金會」與美中貿易戰是川普用來制衡中國的兩張牌：

華盛頓在「川金會」後隨即發佈新一波對中關稅制裁，並揚言如果北京不改善其經濟掠奪行為，反而採取關稅反制，美國將會加大打擊力道，不惜全面升級貿易戰。川普政府向北京領導人釋出一個重要的訊息，即美國已經建立與北韓直接的對話管道，過去中國那套以協助施壓北韓來換取美國在其它議題上讓步的模式已經行不通。

換言之，華盛頓以「川金會」抵銷北京手中的籌碼，如此美國就可以在與中國的貿易戰上，少掉朝核危機這個後顧之憂，全力對付中國。反過來地說，川普亦可以透過對中國的貿易制裁，大幅降低日後北京違反對北韓經濟制裁的禁令，對平壤私下經濟援助的能力。畢竟中國本身國內環境嚴峻，除了經濟發展速度減緩，由於北京透過量化寬鬆政策來渡過 2008 年金融危機，造成過度投資、國內產能過剩，結果就是債務比超大幅上升。中國的債務占 GDP 比率預計在 2019 年上升至 300% 以上，<sup>11</sup>經濟情勢危險，非常仰賴外國資金的挹注，這也讓中國在面對美國金融制裁更為脆弱。日後如果中國違反聯合國禁令，在北韓沒有遵循無核化承諾時，仍私下提供援助，美國則可以透過阻斷中國銀行進入美國市場融資，還可以《美國愛國者法》(USA Patriot Act) 第 311 條來制裁中國銀行，增加中國取得融資的成本，甚至還可援引《國際緊急經濟權力法》(International Emergency Economic Power Act)，阻止中國企業於美國投資並沒收其在美國的資產，給

---

<sup>11</sup> Tom Orlik Fielding, Chen Qian Wan and Justin Jimenez, "Sizing Up China's Debt Bubble," *Bloomberg Economics*, February 9, 2018.

予急需資金填補債務缺口的北京施加壓力。

## 五、對美國撤軍的憂慮突顯美國在亞太的價值與重要性：

由於川普國安團隊充斥對中鷹派人士，且美國國會 2018 年通過包括《台灣旅行法》(Taiwan Travel Act) 在內數項友台法案，不惜在中國最敏感的台灣議題上與北京正面對抗，華盛頓遏制中國挑戰的態勢非常明顯，所以認為川普暫停軍演的決定等於是美國將亞洲讓給中國是過度簡化的看法。無論如何，川普暫停聯合軍演所引發後續一連串的憂慮，代表了亞太國家渴望美國持續在區域發揮影響，正突顯美國在亞太安全上的價值與重要性，而非如某些評論所言，美國的影響力將會被中國取代。

正如同川普上任之初，大肆抨擊北約盟國不願承擔相對應的防衛成本，長期以來搭美國的便車，又經常批評美國的外交政策，因此不願意公開重申《北大西洋公約》(North Atlantic Treaty) 第 5 條條款，即美國對於盟邦遭受攻擊時有防衛的義務。川普當時的作法在歐洲同樣也引起一連串的批評與憂慮，但這正突顯了北約盟國深怕美國與北約漸行漸遠，讓盟國必須獨自面對可能的俄羅斯入侵。隨後在 2017 年，北約盟國便增加其國防開支達 4.8%，總計近 140 億美元。這是過去逾 25 年來，北約的歐洲盟國和加拿大的國防預算增幅最大的一年。此外，在 2018 年底，預計將有 8 個成員國達到北約要求的 2% 的標準，15 個盟國到 2024 年將會達到這一目標。<sup>12</sup>

因此，川普暫停軍演的決定，除了能作為與金正恩談判上的誘因，亦給予華盛頓重新確立美國在亞太地區地位的機會。

## 六、「川金會」為日後美、北韓關係與無核化進程提供彈性運作空間：

---

<sup>12</sup> Joe Gould, "Trump: NATO allies who miss spending defense targets will be 'dealt with'," *Defense News*, May 17, 2018.

最後，多數的評論認為「川金會」後的決議沒有設立明確的無核化進程，是川普的外交失敗。然後，這些分析很大程度上，有意或無意地，忽略了川普團隊在會前所進行的外交協商與談判。更忽略了一個重要的事實，即「川金會」只是一個起點，為接來下的兩國關係正常化與無核化進程鋪下基礎。過去六方會談失敗的一個重要因素，就是會談為北韓無核化設下了數個階段的明確執行期程，並要求「行動對行為」原則。然而這樣的模式，在美、北韓雙方互信極度不足的情況下，就變得缺乏彈性，只要任何一方對於原先的承諾稍有遲疑，就會淪入相互指責並以終止相對應承諾來報復的情況。作為開端，「川金會」的決議只確立大原則，不設明確細節的方向是正確的，畢竟接下來美、北韓雙方必定還會有一連串的外交工作。多一點彈性空間，對於剛建立正式管道但互信仍不足的雙方的互動是有幫助的。

## 參、結語

當年的美、蘇限武、裁核進程，亦是曠日廢時，數十年才有一定的成果。歐巴馬政府與伊朗的核協議花了2年，甚至沒有涉及實質的核武議題。因此目前多數對於「川金會」後美中得失的分析有偏頗之處。吾人應該從多方角度，更全面、客觀的看待「川金會」，或許會發現，美國沒有外界想像的失分，中國也沒有如分析所言的大勝利。

# 第 17 屆「香格里拉對話」會議觀察

國家安全與決策研究所

李哲全

## 壹、前言

始於 2002 年的「香格里拉對話」(Shangri-La Dialogue)，又名「亞洲安全會議」(Asia Security Summit)，由英國國際戰略研究所 (The International Institute for Strategic Studies, IISS) 籌辦，是印太地區重要的一軌半多邊安全合作對話機制。本會議邀集印太安全領域之官員、學者專家，探討區域與國際安全問題，其規模與影響日益擴大，已成為區域防衛對話交流合作的重要平臺。2018 年「香格里拉對話」邁入第 17 屆，有 40 多名部長級官員出席，比 2017 年多出將近一倍，並有來自 43 個國家的學者專家共聚一堂，討論區域安全議題。謹彙整相關討論情形與簡要觀察如后。

## 貳、會議概況

### 一、議程安排：

本屆會議於 6 月 1 日舉辦歡迎晚宴，由印度總理莫迪 (Narendra Modi) 發表專題演說。次日起召開 5 場全體會議，前 3 場聚焦亞太安全形勢的變化與潛在風險，主題分別是「美國領導角色與印太地區安全挑戰」、「緩解北韓危機」、「塑造變化中的亞洲安全秩序」；另兩場為「恐怖主義及反恐怖主義的新面向」、「提高地區安全合作標準」。

大會議程也另安排同步進行的 6 場主題研討 (Special Sessions)，討論「新戰略科技與未來衝突的形式」、「強化海事安全：行為準則與信任建立機制」、「緬甸若開邦的安全與人道危機」、「印度洋地區的競爭與合作」、「亞太軍事能力發展的戰略意涵」、「區域安全合作的競爭管理」。此外，6 月 1 日下午，大會也發布《美國對中戰略報告》(US

*Strategy on China Report*)，以及《亞太地區安全評估報告》(*Asia-Pacific Regional Security Assessment Report*) 兩份年度報告。

## 二、主要國家與會情形：

美國代表團由國防部長馬提斯 (James Mattis) 率隊，包含美國印太司令部司令戴維森 (Philip Davidson) 上將、海軍部長史賓塞 (Richard Spencer)、美國國務院政軍事務首席副助卿凱達諾 (Tina Kaidanow)、3 位參議員為 Dan Sullivan、Cory Gardner、David Perdue，5 位眾議員，包括眾議院軍事委員會主席 Mac Thornberry 及 Michael Conaway、Henry Cuellar、Vicky Hartzler、Carol Shea-Porter 議員等。

馬提斯依例在第一場全體會議上發表演說，<sup>1</sup>主題是「美國的領導和印太安全挑戰」。會議期間，美國代表團也舉行多場雙邊與多邊會談，如 6 月 1 日上午與東協各國國防部長非正式會議；6 月 2 日下午與日本防衛大臣小野寺五典、澳洲國防部長佩恩 (Marise Payne) 舉行三邊會談；分別與韓國國防部長宋永武 (Song Young-moo)、菲律賓國防部長羅倫沙納 (Delfin Lorenzana) 舉行雙邊會談。

中國代表團團長仍為軍事科學院副院長何雷中將，層級與 2017 年相同，成員有國防部國際軍事合作辦公室安全中心主任周波、軍科院戰院外國軍事研究所研究員劉琳、趙小卓、國防大學國家安全研究院戰略諮詢中心副教授張弛等。何雷在 6 月 1 日與紐西蘭防長、新加坡防長、韓國防長、澳洲國防部長副秘書長、越南戰略研究院院長也分別舉行會談。

由於未獲安排在全體會議發表專題演說，何雷只能在 6 月 2 日下午的小組討論「亞太軍事能力發展的戰略意涵」場次中，闡述中國官方立場。何雷講話重點在介紹習近平關於構建「人類命運共同體」、「新型國際關係」等理念，以及中國為確保亞太地區長治久安、繁榮

---

<sup>1</sup> James Mattis, "US Leadership and the Challenges of Indo-Pacific Security: 17<sup>th</sup> Asia Security Summit-The IISS Shangri-La Dialogue," *IISS*, June 2, 2018.



昌盛提出的幾點主張，包括創新安全理念（共同、綜合、合作、可持續的安全觀、以合作共贏為核心的新型國際關係、結伴不結盟、共建、共用、共贏的亞太安全之路），跟上時代發展步伐；促進共同發展，夯實亞太和平穩定的經濟基礎（宣揚「一帶一路」倡議）；完善地區安全架構，築牢亞太長治久安的根基；妥善處理分歧矛盾，維護亞太和平穩定的良好環境等。

印度總理莫迪應邀在歡迎宴中發表專題演說，他是首位在「香格里拉對話」發表主題演講的印度總理。莫迪談到印度與俄羅斯、美國、中國、東協各國的關係，闡述印度「東進」（Act East）和「所有區域國家安全與成長」（Security and Growth for All in the Region, SAGAR）願景，也指出尊重國際法、維持開放自由的海洋，則區域各國將穩定與繁榮，另外印度保有戰略自主，與俄羅斯保持特殊夥伴關係、與美國是全球戰略夥伴關係、與中國的合作也不斷擴大，印度將持續與各國維持交往，不會排除任何地方。<sup>2</sup>

日本代表團由防衛大臣小野寺五典率領，並在第二場全體會議「逐步降低北韓危機」中，與南韓國防部長宋永武、加拿大國防部長石俊（Harjit Singh Sajjan）共同主持。小野寺也在6月2日與美國防長馬提斯、澳洲防長佩恩舉行三邊會談，表達日本希望與美國、澳洲在自由開放的印太戰略下，維持自由開放的海洋秩序，三方也決定制訂「戰略行動議程」方針，內容包含美、日、澳三方合作因應中國試圖透過武力改變現狀的回應。<sup>3</sup>同日，小野寺也與英國防衛大臣威廉森（Gavin Williamson）、德國國防部長馮德琳恩（Ursula von der Leyen）、菲律賓國防部長羅倫沙納舉行會談，討論北韓問題。

## 參、討論焦點

---

<sup>2</sup> Shri Narendra Modi, “Keynote Address: The 17th Shangri-La Dialogue,” *IJSS*, June 2, 2018

<sup>3</sup> “Japan, U.S. and Australia agree on maritime security cooperation at Singapore summit,” *Japan Times*, June 3, 2018.

## 一、印太戰略：

2018年「香格里拉對話」的重點是「印太戰略」。就在「香格里拉對話」舉行前夕，美國宣布將美軍太平洋司令部（U.S. Pacific Command）更名為印太司令部（U.S. Indo-Pacific Command），此舉更吸引各界對「印太戰略」的關注。

在6月1日晚宴演講中，印度總理莫迪呼籲印太地區支持自由航行、領土完整和尊重不論規模大小的所有國家；印度主張一個自由、開放與包容的印太地區，在印太地區的各國與參與者都應在不受歧視下，同樣被允許在共同的海域與空域獲益。雖沒有點名中國，但莫迪這段言論被視為是批評北京在南海爭議地區對其較小鄰國日益強硬的行為。

但莫迪也表示，「印度並不認為印太地區是一個戰略或一個成員有限的俱樂部，也不是一個要支配別國的組織」，「我們從不認為它是針對某個國家」。莫迪重申印度幾十年來堅持不結盟主義的立場，表示它不會在世界大國之間選邊站，並警告不要「重返大國對抗」。他堅信，只要印度與中國以互信進行合作，且照顧對方利益，亞洲和世界就會擁有美好的未來。

美國防部長馬提斯在6月2日上午的專題演講中，提到美國在印太戰略中扮演的領導角色，鋪陳美國對印太戰略的構想藍圖，並表示要同時加強和區域的友邦、盟國和夥伴合作，積極推動區域和平。馬提斯說，「我們的印太戰略對我們與中國的關係產生影響。我們明白，中國在未來幾年將面臨一連串的挑战和機會，我們準備支持中國的選擇，如果這些選擇促進這一動態地區所有國家的長期和平與繁榮」。馬提斯並表示：「美國將持續追求與中國建立具建設性、成果導向的關係，可能的話將合作，必要時將強力對抗...我們當然也認定，任何可持續發展的印度—太平洋秩序，都有中國的角色。」

## 二、北韓無核化：

馬提斯在演講中，談到朝核問題，稱美國的立場一致且堅定，就是通過外交努力實現「完全、可驗證、不可逆的無核化」。他也表示，駐韓美軍都是基於韓國的邀請，且經過韓美雙方討論，與美國、北韓之間的談判毫無關係。在與北韓的談判和討論中，並未提到軍事問題和美國駐軍問題。

第二場全體會議以「逐步降低北韓危機」為主題。日本防衛大臣小野寺五典指出，北韓的彈道飛彈可能會襲擊到包括美國本土等國和地區，對國際社會構成嚴重威脅。由於國際一致的壓力，2018年以來北韓言論和行為發生了變化。為維持壓力，日本有必要與美國、加拿大和澳洲合作，繼續執行對北韓在海上交易物資的監視活動。也希望「川金會」可促成北韓在終止所有大規模毀滅性武器，包含核武、生化武器及所有射程的彈道飛彈，並在綁架問題有所進展，以實現「完全、可驗證、不可逆的解武」，且不應僅憑對話就給予北韓回報。<sup>4</sup>

加拿大防長石俊也表示，不能單憑北韓的口頭承諾，北韓必須採取具體舉動，證明完全無核化的誠意，才能達到區域和全球和平。

南韓國防部長宋永武則主張，各界應該姑且相信金正恩，並呼籲各方支持與平壤對話，以協助北韓加入國際社會。他承認關於金正恩應該同意的北韓無核化程度和範圍還有爭議，但如果只把重點放在不同意見上，而不往前邁步，對話永遠不會有進展。

宋永武指出，朝鮮半島在超越了幾十年的軍事對峙後，正在走向無核化的和平建設。4月的韓朝峰會通過板門店宣言，標誌著兩國在半島無核化上邁出了第一步，也預示著東北亞將迎接一個新的外交時代。5月26日，文在寅總統再次和金正恩會面，兩人就美朝峰會相關問題和板門店宣言後續措施的實施，進行深入的交談。

---

<sup>4</sup> Itsunori Onodera, "De-escalating the North Korea Crisis: The 17th Shangri-La Dialogue," *IJSS*, June 2, 2018.

宋永武表示，韓國的目標是實現整個朝鮮半島無核化，並建立半島地區的持久和平，為實現此目標，韓國將繼續執行以下原則：為韓朝和解做出最大努力；逐步緩解非軍事區的對立，主動創造和平；不要求北韓崩潰、不要求強權統一、也不要求通過人為手段謀求統一；與國際社會密切合作，以得到國際社會對半島和平統一的支持。

### 三、南海問題：

這次「香格里拉對話」未將南海爭端列入議程，而是在「強化海事安全：行為準則與信任建立機制」特別會議中，針對行為準則與信任建立機制，討論如何提升海事安全。不過，美中仍針對南海議題擦出火花。

馬提斯指出，中國在南中國海人造島礁上的軍事化，包括部署反艦飛彈、地對空飛彈、電子干擾系統，及最近轟炸機在永興島的降落，「部署這些武器系統與軍事用途有直接聯繫，目的是恐嚇和威脅」。「中國在南沙群島的軍事化，與習近平 2015 年在白宮公開宣稱的不會採取這些行動的說法恰好相反」。5 月 23 日，美方取消中國海軍參加 2018 年環太平洋軍演（Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC）的邀請，因為中國行為與該演習的原則及目的相悖。是該讓他們承擔後果的時候了。「但這相對來說只是個小的後果，相信未來還會有更大的後果」。

馬提斯表明，美國將繼續推行向中國在南海修建的人工島周邊派遣美艦的航行自由行動（Freedom of Navigation Operations, FONOPs）。根據國際仲裁法庭認定，南海水域對美國來說是自由和開放的太平洋。「我們並不認為通過傳統上是國際水域的舉動是軍事化，我們認為這是重申基於法制的秩序。」

但馬提斯仍表示「美國將持續奉行與中國發展建設性的、以結果為導向的關係，在可能的時候進行合作，在必要時激烈競爭。」馬提

斯也在演講中強調「無壓迫的和平爭端解決」(peaceful dispute resolution without coercion)和「無掠奪的經濟」(do not practice predatory economics)的重要性；各國「沒有必要在中國和美國之間做出選擇」，他也呼籲敦促中國遵守國際法並尊重各國主權。

在馬提斯抨擊中國後，越南國防部長吳春歷(Ngo Xuan Lich)也強調，侵犯他國主權、推動軍事化、彰顯軍事強勢之舉，都不符合國際法，呼籲各方恪遵「南海各方行為宣言」(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)，並儘快制定「南海行為準則」(Code of Conduct on the South China Sea, COC)。

法國國防部長帕利(Florence Parly)6月3日在香格里拉對話會上表示，法國和英國軍艦將在南海聯合執行「自由航行行動」。法國一支海上任務大隊(maritime task group)和英國派出的直升機和軍艦，近日將在新加坡會合，隨後駛入南海的「爭議水域」，巡航任務中，也會有德國觀察員隨行。<sup>5</sup>英國國防大臣威廉森也表示，英國2018年將向亞太地區派出3艘軍艦，向該地區「航行自由」的重要性發出「最強烈信號」，呼籲各國遵守規則。<sup>6</sup>

馬提斯演講完後，何雷接受媒體採訪表示，在南海島礁駐軍和部署武器，是中國主權範圍內的事情，是國際法所允許，其他任何國家說三道四都是對中國內政的干涉，不值得一駁；真正在南海造成軍事化的，是口喊著「南海軍事化」的國家。中國政府和中國人民堅決反對這種行徑，也會採取必要措施和手段堅決予以制止。<sup>7</sup>

北京香山論壇秘書處辦公室主任趙小卓在「香格里拉對話」會議

---

<sup>5</sup> Liu Zhen, "France, Britain to sail warships in contested South China Sea to challenge Beijing," *South China Sea Morning Post*, June 4, 2018.

<sup>6</sup> 英國目前已部署於東亞的皇家海軍兩棲攻擊艦「海神之子(HMS Albion)」、反潛巡防艦「蘇瑟蘭號(HMS Sutherland)」，並加派另一艘反潛巡防艦「阿蓋爾號(HMS Argyll)」開往東亞，Nicola Smith, "UK sends 'strongest of signals' on free navigation in South China Sea," *The Telegraph*, June 3, 2018.

<sup>7</sup> 「中國代表團團長何雷：提升中美兩國兩軍關係有利世界和平與穩定」，《新華社》，2018年6月2日。

間隙對媒體表示，美國過去的航行自由行動主要在南沙海域，但最近已經進入西沙海域，軍艦也從一艘增加到兩艘，從驅逐艦發展到巡洋艦，從公海發展到中國島礁 12 浬之內。最近美國在南海航行自由行動的頻率加快、將太平洋司令部改名為印太司令部，以及美國提出的美、日、印度和澳大利亞的「四國集團」，這些舉措都不是孤立的，而是其整體戰略的一部分，目的是制衡中國的崛起。<sup>8</sup>

在馬提斯演講後，《解放軍報》隨即發文稱，美方長期以來所秉持的冷戰式遏制和對抗思維，嚴重損害了兩國兩軍關係；需要正告美方的是，無論你說什麼、無論你來多少次，都改變不了南海諸島自古以來就是中國領土這個事實。<sup>9</sup>

#### 四、臺灣問題：

馬提斯在演講中重新確認美臺關係的重要性，並表示美國將繼續向臺灣提供防衛裝備和服務，以確保臺灣有足夠的自我防衛能力。同時馬提斯重申美國對兩岸關係的政策：「美國反對任何一方片面改變現狀的行為，並堅持任何解決兩岸分歧的方式必須符合兩岸人民的意志」。

由於北京當局加緊在臺灣附近的海空軍操演及加速孤立臺灣，馬提斯明白警告中國，切勿破壞臺海現狀。對於中國最近強制美商更改臺灣屬性的作為，馬提斯也表達反對立場，強調反對任何不尊重海峽兩岸人民意願進行的改變。

對於馬提斯的發言，何雷強調臺灣是中國的核心利益，是不容觸碰的底線和不能挑戰的紅線。中國人民、中國政府決不允許任何人、任何政黨、任何組織以任何名義、在任何時候、以任何手段將中國的任何領土從中國版圖割裂出去，並指解放軍「有決心、有信心、有能

---

<sup>8</sup> 「馬提斯：中國要為在南中國海島礁的軍事化承擔後果」，《美國之音》，2018年6月2日。

<sup>9</sup> 龐清杰，「平靜的南海 躁動的美國」，《解放軍報》，2018年6月2日。

力維護祖國的主權安全、統一和發展利益」。<sup>10</sup>

我方與會的前國防部長楊念祖表示，美國將臺灣納入其印太戰略範圍之內，所以才會跟臺灣加強防衛合作。雖然馬提斯防長沒有具體說明美國和臺灣合作的細部專案，但他把臺灣納入印太戰略構想的一部分，這對臺灣來說也是一個好的發展。<sup>11</sup>

## 肆、觀察與分析

### 一、「印太戰略」逐步形成，有效落實仍需具體配套：

「印太戰略」、「以規則為基礎的秩序」是 2018 年「香格里拉對話」的兩大關鍵詞。川普上任一年多來，美國的亞太安全戰略逐步形成，在 2017 年底發布《國家安全戰略》(National Security Strategy)、2018 年的《國防戰略》(National Defense Strategy)、《核態勢評估》(Nuclear Posture Review) 等報告的脈絡下，可能作為美國亞太安全戰略基石的「印太戰略」輪廓也日益清晰。太平洋司令部更名為印太司令部，彰顯美國落實「印太戰略」的意向，馬提斯在「香格里拉對話」中也花了相當篇幅闡述「印太戰略」的願景，可說「印太戰略」已逐漸脫離概念形成與倡議的階段，而進入形成具體機制的建構階段。

「印太戰略」的成敗，在很大程度上取決於參與各國的配合意願與力度。不可諱言，過去歷任美國政府的亞太戰略均有相關經濟戰略配套，而目前揭露的「印太戰略」，仍以政軍戰略為主，甚少見到經濟戰略的闡述。<sup>12</sup>若要作為抗衡中國「一帶一路」的戰略，「印太戰略」

<sup>10</sup> 「何雷：提升中美兩國兩軍關係有利世界和平與穩定」，《新華網》，2018 年 6 月 2 日

<sup>11</sup> 「馬蒂斯：中國要為在南中國海島礁的軍事化承擔後果」，《美國之音》，2018 年 6 月 2 日。

<sup>12</sup> 美國國防部長馬提斯 6 月 15 日在紐約美國海軍戰爭學院畢業典禮致詞時指出，目前世界局勢已進入大國競爭階段，中國、俄羅斯、北韓和恐怖組織對美國構成三種不同類型的威脅，直指中國試圖改寫現行國際秩序，挑戰美國的政治意願。現在的中國用一種更強悍的方式，來打造明朝的朝貢模式，要讓其他國家都成為他的藩屬國，讓他們對北京磕頭，試圖在國際舞臺上恢復其國內實施的威權模式，並將南海軍事化，利用掠奪性的經濟手段讓其他國家累積鉅額債務。James N. Mattis, "Remarks by Secretary Mattis at the U.S. Naval War College Commencement," *U.S. Department of Defense*, June 15, 2018.

不能缺少經濟規劃。此外，川普政府的「美國優先」與單邊主義作風，也令其盟國和合作者有所瞻望。印度總理莫迪的演講，表明印度不欲捲入美「中」對抗的審慎態度，也相當程度反應了區域國家的立場。「印太戰略」要有效落實，還需要相當配套。

## 二、川普南海政策趨於強硬，是否形成南海「新常態」尚待觀察：

川普政府上任以來，美方持續表態反對南海軍事化、批判中國的南海主張與擴權作為、強化與東協各國往來，並持續在南海執行「航行自由行動」<sup>13</sup>，但中共當局仍持續在南海舉行大規模軍演、在南沙永暑礁與美濟礁部署電子干擾設備、在永興島進行轟-6K 戰機起降訓練，並在南沙三大人工島部署反艦彈道飛彈、中遠程地對空飛彈系統等多項軍備。惟根據相關報導可看出，美方船艦執行自由航行，與中方船艦遭遇時，雙方仍能保持安全與專業的通訊互動。

觀察近期美方公佈的南海相關報告、頻率升高的航行自由行動，以及川普與高階官員的南海言論（包括馬提斯此次警告，如果中國對其南海作為不找出合作之道，未來美國將採取可能造成更大後果的行動），可發現川普政府的南海政策似有趨於強硬的態勢。若中方依然故我，美方是否將採取更強的反制措施？或者南海將形成「各自作為、各自表述」的「新常態」？相關發展仍須進一步觀察。

## 三、美方重視臺灣戰略重要性，我需妥慎因應美中大國競逐：

馬提斯連續兩年在「香格里拉對話」重申美國在「臺灣關係法」下對臺灣的安全承諾，並且反對任何片面改變現狀的行為，充分顯示美方對區域情勢變化的掌握及對臺灣安全的重視。

此外，值得注意的是，此次美方參與「香格里拉對話」的成員中，兩位參議員 Cory Gardner(參議院外交委員會亞太小組主席)與 David

---

<sup>13</sup> 自 2017 年 5 月至今短短 1 年當中，川普政府已執行 7 次的「航行自由行動」，相較之下，歐巴馬政府 8 年執政期間，僅執行 6 次「航行自由行動」。



Perdue（參議院軍事委員會成員）也在訪星前，分別在 5 月 26 日及 6 月 1 日順訪我國，晉見蔡總統並拜會外交部，表達對我國的堅定支持。

蔡總統曾明確表達臺灣願積極參與印太戰略相關概念及具體作為，也會與印太戰略有關國家有更緊密討論。2018 年以來，川普簽署《臺灣旅行法》；美國聯邦眾議院、參議院通過年度國防支出法案時，也要求國防部強化與臺灣的傳統、非傳統安全合作。但近期中共也在政治、軍事方面升高對區域與兩岸安全威脅，臺灣作為區域間負責任一員，除持續強化國防外，應如何與友邦提升安全合作，維護區域和平穩定，仍需審慎研議因應。

# 中日「海空聯絡機制」發展及其意涵

中共政軍研究所

龔祥生

## 壹、前言

中日「海空聯絡機制」經過多年協商，至 2017 年底才完成大致內容協商，於 2018 年 5 月中日領袖高峰會完成簽署，並於 6 月 8 日開始正式實施，但內容中未明確記載適用範圍，將可能導致未來中日雙邊在實務執行上的爭議，本文以下分析此機制之發展與執行。

## 貳、情勢重點

中日雙邊在東海區域之領海、領空範圍存在歧異，究其主要原因即出於釣魚台列嶼（日稱尖閣諸島，以下統稱釣魚台）的主權歸屬，以及就此衍伸所謂「東海中間線」認定、海上油氣田開發等問題，並導致多次的軍警公務船隻在此區域的緊張對峙，為避免將來擦槍走火，於是在政府層級醞釀建立常態化的聯絡機制，涵蓋海、空軍和執法單位，以下簡介情勢演變之重點。

### 一、安倍訪中達成初步共識但後續不順：

2007 年 4 月安倍晉三為紀念中日建交 35 周年訪問中國，溫家寶提議建立戰略互惠關係，並建議兩國應「建立防衛當局間的聯絡機制，以防海上意外發生」，<sup>1</sup>隨即於 2008 年 4 月展開第一次防衛當局間的雙邊協商，但未有結果。該年底由 4 艘中國軍艦組成的艦隊通過日本東北方的津輕海峽進入太平洋再往南行駛至沖繩外海，後向西返回大陸，此為中國公務船首次侵入日方宣稱的釣魚台周邊「領海」，情勢

---

<sup>1</sup>「溫家寶總理同日本首相安倍晉三會談」，《中國外交部》，2007 年 4 月 11 日，  
<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t310523.shtml>。

轉趨緊張使聯絡機制談判陷入停擺。

## 二、東海緊張局勢升高使中日談判陷入停滯：

繼 2008 年底中國軍艦繞行後，連續發生的海空事件代表中日之間在東海的緊張情勢增加，且中國軍機在此期間頻繁進入日本領空，日軍對應緊急升空次數從 2010 年僅 100 次左右，至 2013 年次數迅速增長到 400 多次，<sup>2</sup>導致復談契機消失。實際緊張對峙的案例如 2012 年國家海洋局所屬的海監 51、海監 66 等 6 艘公務船陸續前往釣魚台附近海域「巡航」，與日本海上保安廳船隻對峙，相互宣告主權並勸離對方船隻，這也是海洋局飛機首次進入釣魚台領空，被認為是對日本收購釣魚台的直接回應。2013 年 1 月先後發生日本「大波」護衛艦甲板上起飛的直升機、「夕立」護衛艦被共軍射控雷達鎖定事件。<sup>3</sup>由於，射控雷達鎖定為武器射擊發射的前置動作，故被視為極具攻擊性和挑釁的軍事行動，雙方在當時距離正式交火衝突僅剩最後一步，雖然國際法上允許雷達鎖定做為警告，但事後日本防衛大臣小野寺五典稱雷達射控事件是明確的武力威脅行為，並在《防衛白書》裡載明中方有意挑起在這區域內的「不測事件」。<sup>4</sup>2014 年 6 月又發生中國 Su-27 軍機和日本 OP-3C 偵察機異常接近，險些造成擦撞的事件，<sup>5</sup>使得歷經海上和空中對峙的中日雙邊開始審慎思考衝突管理的可能性。

## 三、中日與美達成協議成為中日重啟談判契機：

中國為防止發生海洋上的意外衝突，先與美日等 20 個國家 2014 年 4 月在青島舉行的西太平洋海軍論壇共同達成《海上意外接近準

---

<sup>2</sup> 日本防衛省，「平成 26 年版防衛白書」，《日本防衛省》，2014 年，第 44 頁  
[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2014/html/n1132000.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2014/html/n1132000.html)。

<sup>3</sup> 童倩，「安倍抗議中國軍艦雷達鎖定日艦」，《BBC 中文網》，2013 年 2 月 6 日，  
[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2013/02/130206\\_japan\\_china.shtml](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2013/02/130206_japan_china.shtml)。

<sup>4</sup> 「射控雷達事件成中日『羅生門』糾紛」，《BBC 中文網》，2013 年 2 月 8 日，  
[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2013/02/130208\\_japan\\_china\\_dispute.shtml](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2013/02/130208_japan_china_dispute.shtml)。

<sup>5</sup> 「中国軍機がまた異常接近 自衛隊機に 30 メートル」，《日本經濟新聞》，2014 年 6 月 11 日，  
[https://www.nikkei.com/article/DGXNASFK1102C\\_R10C14A6000000/](https://www.nikkei.com/article/DGXNASFK1102C_R10C14A6000000/)。

則》(Code for Unplanned Encounters at Sea, CUES)，之後中國與美國國防部就「重大軍事行動相互通報機制」和「海空相遇安全行為準則」達成共識；中日以此為契機，在歷經同年6月軍機異常接近事件的衝擊後，於該年底終於達成四項共識，包含啟動「海洋事務高層協商」，重新與日本進行「海空聯絡機制」協商。<sup>6</sup>中日國防部門於2015年1月也重啟相關磋商，2016年中日外長會議後，中國外交部長王毅表示：「中日可以醞釀下一輪高級別海洋事務磋商，盡快啟動預防不測事態的海空聯絡機制」，故在雙邊共識逐漸增加的氣氛下，終於在2017年12月上海召開中日第8輪「海洋事務高層協商」中，兩國就「海空聯絡機制」設置草案達成基本共識。2018年中日高峰會完成正式簽署後，日本首相安倍晉三在記者會上強調：「為避免偶發性衝突，雙方同意建立『海空聯絡機制』，以緩解緊張情勢，讓東海成為和平之海」，<sup>7</sup>至此底定歷時11年之久的中日海空聯絡機制，具體條文內容如下：<sup>8</sup>

(一) 協定目的：

1. 增進中日兩國理解與相互信賴，並共同防衛合作。
2. 避免不測之意外衝突。
3. 防止因海空域的意外事件演變成軍事衝突，甚至政治外交事件。

(二) 主要條文：

1. 兩國防務部門定期舉行局長級、科長級會議，就機制內容改善進行磋商。
2. 日本海上、航空自衛隊和中國海、空軍官員間設置專用聯絡熱線。

---

<sup>6</sup>「周邊海上維權五年：中國做了哪些事」，《新華澳報》，2017年8月7日，<http://www.waou.com.mo/newsxxhp/shownews.php?lang=cn&id=22344>。

<sup>7</sup>「日中の海空連絡メカニズム 適切に運用し衝突回避を」，《毎日新聞》，2018年5月11日，<https://mainichi.jp/articles/20180511/ddm/005/070/034000c>。

<sup>8</sup>「日中防衛当局間の海空連絡メカニズムの概要」，《日本經濟新聞》，2018年5月9日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO30263850Z00C18A5905M00/>。

3. 確定日本自衛隊和中國軍艦、飛機等一旦相互接近時，直接通訊所採取的無線電頻率以及使用英文聯絡。

## 參、研析重點與建議

### 一、避免中日意外衝突：

協議之倡議起於 2007 年，並自 2008 年展開談判，但因為在東海尤其是釣魚台區域主權分歧，使談判無法達成協議，甚至一度停擺。直到 2013 年時曾發生日本艦艇在東海被中國軍艦射控雷達鎖定後被迫走避的事件，2014 年日本海上自衛隊「霧澤號」又在同海域遭到中國艦艇射控雷達鎖定，使得雙方更具有加速協商以避免發生軍事衝突的決心，自此後雙邊協商逐年進展，希望早日完成協定以避免意外衝突發生，並充分顯示在協定目的第 3 點中。

### 二、配合中日友好氣氛：

2018 年為《中日和平友好條約》簽訂 40 周年，雙邊力求重新使中日關係回溫，走出自 2012 年日本宣布釣魚台收歸國有化後的雙邊關係低谷。先是在 2018 年初安倍拋出願意參與中國「一帶一路」建設的善意後，再以中日韓高峰會作為契機，使中國時隔 7 年後再度派出總理訪日，並會晤天皇和約定安倍回訪等關係進展，在如此友好氣氛升溫下，實質合作機制也進展迅速，例如此次李克強訪日還達成了在峰會上雙方簽署 10 項文件，包括社會保障協定、中日合拍電影協定、服務產業、日本米輸出中國、中日企業合作拓展第 3 方市場等合作備忘錄。<sup>9</sup>而將東海打造成「和平之海」更是具有切合主軸的指標性意義，故在此時確認簽署 2017 年底以來就接近完成的海空聯絡機制協議，就顯得順理成章。

### 三、條文迴避中日領土主權爭議埋下隱憂：

---

<sup>9</sup>「李克強訪日 盼日企挺『一帶一路』」，《聯合新聞網》，2018 年 5 月 11 日，<https://udn.com/news/story/7331/3135931>。

關於此協定通報的適用範圍，在 2017 年的「海洋事務高級別磋商」中，原本中方主張擁有釣魚台的領土主權，要求在可「直接通訊」的指定地區中，明確記載釣魚台的「領海、領空」等文字；日方則希望可以聯絡不用寫明指定地區的妥協方案，故未達成協議共識。<sup>10</sup>理由在於日本認為此區域屬於日本主權固有領土，不存在任何爭議，故無論通報與否皆不得進入，所以主張此區不屬於通報物件也不需於條文中明示；但中方則認為若將此區排除在外，等於承認此區是日本領土領海範圍，故無論如何皆不能同意。兩國最終以不明示釣魚台周邊「領海、領空」是否包括在聯絡通報範圍內的方式達成共識，可說是中方做出讓步換取協定簽署。如此權宜迴避雖加速協議達成，但卻為日後的執法實踐埋下隱憂，因為日方不可能因為中國軍機或軍艦事先連絡告知就任其進入釣魚台周邊領海範圍內，尤其在中國將海警併入武警造成軍警界線模糊的現況下，日方會如何因應宜持續觀察。

#### 四、應爭取在台日漁業協定內納入海空聯絡機制：

台日雙方自 2013 年 4 月 10 日簽署「台日漁業協議」後，設置的台日漁業委員會，原則上每年一次輪流在台北與東京召開會議。但目前召開的七次會議中，除劃定合作區域和排除法令適用範圍外，尚未達成雙邊聯絡機制。<sup>11</sup>而在此期間我方漁船被日本執法船於合作範圍內騷擾狀況時有所聞，雖然已逐漸減少，但仍凸顯出在協議內制定並落實類似中日海空聯絡機制之必要性，更重要的是能藉此建立起台日之間新的制度化合作機制，擴展雙邊務實外交領域。

---

<sup>10</sup> 「中日海空聯絡機制磋商取得『進展』」，《日經中文網》，2017 年 12 月 7 日，  
<https://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/politicasociety/28250-2017-12-07-08-56-41.html>。

<sup>11</sup> 「台日漁業會議閉幕 修正協議水域作業規則」，《經濟日報》，2018 年 3 月 17 日，  
<https://money.udn.com/money/story/5641/3036701>。

# 德國《聯邦國防軍概念》文件草案評析

非傳統安全與軍事任務研究所

許智翔

## 壹、前言

德國媒體於 2018 年 5 月初報導，該國國防部在其先前提出的新《聯邦國防軍概念》(Konzeption der Bundeswehr) 草案表明，希望改變過去數十年來以海外任務為德軍主要任務之建軍構想，再次將「國土與盟邦防衛」(Landes- und Bündnisverteidigung) 置於其軍隊任務的核心地位；而針對可能的情勢改變，德國軍方早先也展開組織變革規劃。本文嘗試由各方報導重點與近年發展評析現狀與預期發展。

## 貳、改革規劃

### 一、德國聯邦國防軍調整核心任務背景：

冷戰結束後，新生的統一德國不再位於兩大陣營對抗的中心位置，為此德軍在戰後經歷多次定位的轉型與組織變革。媒體日前所揭露之新構想草案裡，徹底改變了先前十餘年來將海外部署與任務為主的定位：德國國防部重新將國土防衛與盟邦防衛此二任務、與現在做為重心的「國外部署」任務並列置於同等之最優先地位，可以視為柏林方面對於近年逐漸升高的俄羅斯威脅之回應。此一構想並不代表德國國防部推翻了過去以海外部署為核心任務的構想，而是重新開始重視國土與盟邦防衛任務。

現階段聯盟「集體防衛」則是回到北約和歐盟框架下進行，包含了對抗傳統或非對稱等各種攻擊、以及如恐怖攻擊及類似的非國家行為者之行為。此外，網路安全與防護同樣是德國聯邦國防軍此次核心概念的重點之一；此處除了同樣在北約框架下進行網路安全工作之

外、也包括了更進一步的數位化跟資訊化整合。<sup>1</sup>網路防衛被認為是首要的工作，並在傳統的陸海空三個行動領域/軍種之外，太空同樣成為可能的行動空間、以防衛與保護人造衛星等行動為主。<sup>2</sup>

此概念書可視為《2016 年安全政策白皮書》(Weißbuch 2016 zur Sicherheitspolitik)之進一步延伸，而在接下來正式聯邦國防軍概念文件推出後，其中將包含更多細節如兵力規劃與所需資源等。透過任務概念的更新，國防部長馮德琳恩 (Ursula von der Leyen) 希望藉此整建德國軍隊，以恢復建立德軍在冷戰時期的堅強戰力，事實上德國國防部內部單位也曾提出類似建議報告。

## 二、德軍結構可能將再次進行調整

2017 年，德國國防部規劃司針對可能的相關需求提出一份報告：《聯邦國防軍未來能力輪廓之初步概念方針》(Vorläufigen konzeptionellen Vorgaben für das künftige Fähigkeitsprofil der Bundeswehr) 文件，載明德軍面對未來可能威脅所需進行的兵力轉型規劃。

報告指出，到 2032 年為止德國將會背離原本的規劃；<sup>3</sup>為應對接下來可能的歐陸安全挑戰，德國陸海空三軍的實力都將得到擴充，並在陸海空以及太空和網路進行防衛任務。此外，有鑑於其歐陸核心之地理位置、集體防衛中的核心戰力等因素，德國將對其他西方盟國部隊

---

<sup>1</sup> Kursänderung mit neuer “Konzeption der Bundeswehr,” *Bundeswehr-Journal*

<http://www.bundeswehr-journal.de/2018/kursaenderung-mit-neuer-konzeption-der-bundeswehr/>

<sup>2</sup> Von der Leyen will in den Weltraum, *RT Online*, [https://rp-online.de/politik/von-der-leyen-will-in-den-weltraum\\_aid-22410943](https://rp-online.de/politik/von-der-leyen-will-in-den-weltraum_aid-22410943).

<sup>3</sup> 在德國國防部 2011 年推出的「聯邦國防軍新方向」(Neuausrichtung der Bundeswehr) 中，德國聯邦國防軍將本世紀以來以海外派遣為重心的軍隊方向往前更推進一步，企圖打造更具靈活性、機動性，以及更具干預能力的部隊；同時也進一步減少軍隊員額、關閉基地以及取消徵兵制。見德國聯邦政府網站說明：

[https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Jahresbericht\\_2011\\_2012/9-Innere\\_und\\_aeu%C3%9Fere\\_Sicherheit/Neuausrichtung\\_der\\_Bundeswehr/2012-10-05-bundeswehr.html](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Jahresbericht_2011_2012/9-Innere_und_aeu%C3%9Fere_Sicherheit/Neuausrichtung_der_Bundeswehr/2012-10-05-bundeswehr.html).



往東部署時提供協助。<sup>4</sup>

報告要求，德軍在 2023 年底時應確保執行目前任務的能力，並在 2019-2023 年間承擔額外責任；<sup>5</sup>在 2027 年時，應進展到能全面進行「國土與盟邦防衛」任務，初步整備完成所需裝備，並在 2031 年前整建完成所有現役、部分現役及備役單位(Aktiv/Teil-aktiv/nicht-aktiv)任務所需裝備，以期在 2032 年所有部隊均有能力執行各種任務。此外原先的陸海空三軍則有以下之規劃：

- (一) **陸軍**：應從原先 7 個旅與德法混合旅之德軍單位，擴編為 8 到 10 個裝備齊全的旅，分屬 3 個裝備齊全、兵力約 20000 名的重裝師。在此規劃中砲兵實力將大幅提升，同時也將需要大量增購 Boxer 輪型裝甲車及其他如新式美洲獅(Puma)步兵戰鬥車以及火炮系統等。
- (二) **空軍**：空軍應在接下來 15 年內有能力領導多國聯合單位在每日進行 350 架次的戰鬥與攻擊任務，其中的四分之三應由德國空軍負責。此概念要求德國空軍能獨立負責德國的空優以及協助盟國在任務區域上的優勢；為此須替換舊式裝備如龍捲風戰機、CH-53 運輸直升機等，並且增購無人機、新式運輸機(如 A-400M 與新的 C-130 等)和新式重型運輸直升機。
- (三) **海軍**：計畫中在將來應至少有 15 艘船艦能同時運用，為此應在未來數年內替換原本的 6 艘支援艦(Tender)、4 艘巡防艦與

---

<sup>4</sup> Tobias Pflüger, "Drehscheibe Deutschland," *Junge Welt*, June 15, 2018, <https://www.jungewelt.de/artikel/334211.drehscheibe-deutschland.html>.

<sup>5</sup> 德國長久以來參與多個國際任務以及北約框架內的聯合部隊，近來由於西方陣營與俄羅斯關係再次緊張之故，德國在新成立的數個聯合單位中扮演重要角色，例如北約將成立專職後勤的聯合支援與賦能司令部(Joint Support and Enabling Command)並預定設置在原有「多國作戰領導司令部」(Multinationales Kommando Operative Führung, MN KdoOpFü)的德國伍爾姆市(Ulm)；此外，針對烏克蘭危機所成立之北約聯合快反部隊高度準備聯合特遣部隊(Very High Readiness Joint Task Force) 2019 年開始該部隊將以德國陸軍第九裝甲教導旅(Panzerlehrbrigade 9)作為其陸上兵力之核心。

掃雷艦等。海軍的任務也將有所改變，並恢復過去也能從空中<sup>6</sup>進行海上作戰的能力。<sup>7</sup>

## 參、評析重點

### 一、德國政府希望修訂國防政策，反映對外安全觀的改變：

目前德國國防部的計畫在國會遭遇的最大困難，即是包含執政聯盟中的社民黨在內的數個主要政黨的反對、傾向從外交途徑上解決安全困境。事實上在冷戰結束後，德國不再直接與立即安全威脅接壤、同時德國與俄羅斯也在能源等各種議題上廣泛合作，不過普丁長期執政之後，除在烏克蘭危機扮演重要角色、與 2014 年更兼併克里米亞外，在外交與軍事採取更積極的政策，促使德國開始檢討對外安全觀，更加重視傳統安全威脅、並考慮調整國土防衛與國防政策。

### 二、重新強調國土與同盟防衛，說明俄羅斯對歐陸威脅日趨嚴重：

兩德統一與冷戰結束使得德國安全環境產生極大變化。自 1998 年紅綠聯合政府上台之後，<sup>8</sup>德國即開始積極負擔其在後冷戰時期大幅增加之「國際責任」並開始派兵前往海外執行任務；<sup>9</sup>在 2002 年時，2002-2005 年間擔任德國國防部長的施特路克（Peter Struck，德國社民黨籍）即將德國的國家安全與海外派兵任務緊密連結，<sup>10</sup>然而過往

<sup>6</sup> 德國海軍航空隊過去同樣有裝備 F-104 戰鬥機與龍捲風（Tornado IDS）戰鬥轟炸機之飛行聯隊，然在冷戰結束後裁撤。

<sup>7</sup> 此份報告之整合報導請見德國聯邦國防軍協會網頁資訊：Bundeswehr-Pläne: Heer soll drei volle Divisionen bekommen, April 19, 2017, <https://www.dbwv.de/aktuelle-themen/politik-verband/beitrag/news/bundeswehr-plaene-heer-soll-drei-volle-divisionen-bekommen/>.

<sup>8</sup> 1998-2005 年間，德國由社會民主黨與綠黨的聯合政府執政，故一般以該二政黨之代表色代稱當時的德國聯邦政府。

<sup>9</sup> 冷戰結束後德國聯邦國防軍在國內爭議中開始海外任務，首先是 1990 年時派遣掃雷艇與防空飛彈部隊間接參與沙漠風暴行動，而後則是派遣醫療團前往柬埔寨金邊、亞得里亞海、巴爾幹（科索沃等）執行任務；在 1994 年釐清德國基本法（憲法）在海外任務上的可能疑慮後正式開始海外任務。<sup>911</sup> 恐宮發生後海外任務更逐漸成為德國聯邦國防軍的最主要任務。

<sup>10</sup> Struck 在 2002 年表示：「德意志聯邦共和國的安全今日也在興都庫什山得到保衛。」（Die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland wird heute auch am Hindukusch verteidigt），<http://www.afghanistan-connection.de/struck/>.

的變革在目前重新面臨來自東方的可能威脅時顯得捉襟見肘，而這亦可從北約組織近年之作為中看出。

北約與俄羅斯雙邊關係是近來焦點，針對烏克蘭危機後北約所產生的安全疑慮，2014年北約威爾斯峰會即已同意籌組快速反應部隊、<sup>11</sup>並訂定各國在國防預算須達GDP的2%，其中20%應用於主要裝備投資（包含研發）。<sup>12</sup>此外，2017年北約部隊之強化前進存在（Enhanced Forward Presence）行動將德、英、法等盟國部隊推進至波羅地海各國，這不僅是第一次整建戰鬥部隊前往東歐新成員國，也顯示其戰略重點「回歸」集體防衛、而非先前集中在遠離歐美地區的阿富汗與伊拉克等地之危機管理與安全合作。<sup>13</sup>

因此，不論從整體戰略思維的轉變，還是實際上重新增加軍力的考量來看，德國的規劃都反映了北約的整體戰略考量改變，其中針對俄羅斯的戰略考量即是其核心。

### 三、德國國防預算長期處於低點，國防建軍有待重建：

鑑於歐陸國家與俄羅斯之間逐漸升高的緊張情勢，德國重新檢討國防安全與聯邦國防軍的角色、定位已歷時數年；<sup>14</sup>不過，除了重新研議德軍的轉型及組織變革之外，同時軍方必須在執行面上面對各種難題：（一）北約歐盟各國在戰略上（包含難民等各種議題上）的歧見，而德國本身在制定新戰略時仍盡可能必須維持在歐盟區域框架內、甚至顧慮跨大西洋夥伴關係等；（二）資源問題，包含預算與2011年

---

<sup>11</sup> 即註5中所述之北約聯合快反部隊高度準備聯合特遣部隊（Very High Readiness Joint Task Force）。

<sup>12</sup> “Wales Summit Declaration,” *NATO*, September 5, 2014, [https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_112964.htm).

<sup>13</sup> “NATO’s Shaky Return to Collective Defense,” *Carnegie Europe*, October 26, 2017, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/73551>.

<sup>14</sup> 2014年的第五十屆慕尼黑安全會議的新方向以及兩年後、2016年的白皮書可以視為德國近年安全政策轉折的開始。見：Wilfried von Bredow, “Sicherheits- und Verteidigungspolitik: vor einer Neudefinition?” *Zeitschrift für Staatsbund Europawissenschaften*, vol. 15 (February/ March 2017), p.364.

結束徵兵制度後，兵力來源的獲取、運用與訓練等問題。<sup>15</sup>後者的影響尤其深遠，在冷戰結束後新生的統一德國大幅削減國防預算，儘管在近二十年來多次進行軍隊轉型、裁軍以及關閉基地，預算問題仍然對裝備妥善率產生嚴重影響。

**表 1、德國國防預算占 GDP 百分比變化**

年	1990	1991	1993	1996	1999	2002	2005	2008	2011	2014	2017
GDP %	2.7	2.1	1.8	1.6	1.5	1.4	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2
百萬 歐元	34960	33530	31459	29998	30603	31168	30600	32824	34663	34749	39509

資料說明：從國防預算變化可以注意到，在 1991 年底蘇聯解體與冷戰結束之後，德國的國防預算即已大幅削減、並快速減少至 GDP 的 1.3% 左右。資料來源 *SIPRI Yearbook 2018*( Stockholm: SIPRI, 2018)

**表 2、德國裝備妥善問題（節錄）**

日期	事件	狀況
2014/9	直升機部隊妥善問題	31 架虎式 (UHT Tiger) 攻擊直升機中僅 10 架、33 架 NH-90 運輸直升機中僅 8 架具作戰能力。
2015/12	空軍妥善問題	66 架運用中之龍捲風 (Tornado IDS) 戰機中僅 29 架具作戰能力。
2017/10	潛艦 U35 受損入塢	潛艦部隊 6 艘均無法執行任務。
2017/11	戰車部隊妥善問題	244 輛豹 2 (Leopard 2) 戰車中僅 95 輛具作戰能力
2018/2	空軍妥善問題	14 架先進 A400M 運輸機妥善率欠佳，有時全部無法操作。
2018/5	空軍妥善問題	128 架歐洲戰機 (Eurofighter EF-2000) 中僅 4 架具作戰能力。*

資料來源：筆者自行整理

\* 根據 2018 年 6 月 13 日報導，德國空軍第 73 Steinhoff 戰術聯隊之 24 架 EF-2000 戰機中有 16 架具作戰能力，顯見部分戰機完成保修恢復操作。

<sup>15</sup> Ibid., pp.362-363.

#### 四、德國國防政策仍以守勢為主軸，但安全威脅更趨多元：

當前的這些新戰略規畫可看出德國的主要任務守勢為主，並可注意到近年來各種新作戰領域在德國軍方受到相當重視：由於北約東擴使其不再作為對抗東方威脅的最前線，因此在傳統的軍事任務範疇中，主要仍將以配合盟邦的軍事行動為主。這包含德國部隊在北約東部盟國的運用及協助盟邦執行任務為目前的規劃重心；以及由於其地理位置的緣故、成為其他北約盟國派兵前往東部盟國的重要轉運站、並加強其運輸能力與後勤補給。

另外，由於近年來網路作戰與無人機等各種新技術概念與作戰領域受到重視，德國軍方近期亦通過透過租借獲得以色列製可攜帶武裝之高性能無人機 Heron TP，<sup>16</sup>以更換先前舊型裝備；網路作戰則在2017年4月即已成立「網路與資訊司令部」(Kommando Cyber- und Informationsraum, KdoCIR)以加強網路與資訊作戰領域(Cyber- und Informationsraum)之指揮管理，並納編通訊部隊等相關兵科單位至該司令部麾下。太空領域雖同樣被提及，但仍以防護為重心；這些守勢作為除增加盟國的重視與信心外，也可看出德國仍盡力避免增加與俄羅斯的緊張關係。

#### 五、德國大聯合政府內部在政策上立場不一，仍待國內支持：

目前德國國防部之規畫在國會遭遇的最大困難，是執政聯盟內社民黨等部分政黨在國防問題上意見不一、傾向於透過外交手段解決當前安全問題。由於冷戰結束，德國不再直接與安全威脅有土地接壤、同時基於德國與俄羅斯在能源等領域仍維持密切合作，雙邊關係未處劍拔弩張的態勢中，故此項改革方案是否能獲得國會支持仍有變數。

---

<sup>16</sup> 有鑑於以搭配武裝之無人機之作戰行動在德國國內仍有爭議，德國國會先行通過建購此型無人機之預算案、是否搭載武裝則在日後再行討論。

而軍隊接連發生問題（包含裝備妥善率低落與 2017 年發現極右年輕軍官偽裝成難民身分並規劃對政要的攻擊行動等各種醜聞），也傷及軍方在民間的聲望，進而損及部隊士氣，因此改革能否獲得社會支持仍待觀察。

## 六、德國近年改革規劃對我之意涵

對台灣而言，德國軍方同樣面對預算問題、募兵困難以及裝備、組織之更新以及須強化對新作戰領域如無人裝備與網路、太空等之關注等類似情況，特別是近年來在資訊網路上的重視、甚至整合通訊與地理資訊等通訊單位所成立之「網路與資訊司令部」等作為；考量德國在北約與歐盟中的核心地位與各種新領域在未來作戰之重要性，應宜持續關注具體執行的概況。

而就國際戰略角度觀察，川普政府上臺後美歐俄中的大國互動關係產生變化，川普政府在戰略上傾向緩和與俄羅斯的關係、並要求北約盟國加強防衛責任與能力，以減輕美國處理印太事務的戰略負擔。德國總理梅克爾在 2017 年 G7 高峰會後提及歐洲人需掌握自己的命運、走自己的路，但目前的政策走向仍是在北約框架內強化自我防務，並與美國在內之北約盟國共同加強集體安全工作。

# 美國加強網路攻勢作戰的意義

網路作戰與資訊安全研究所

曾怡碩

## 壹、前言

美國國防部在 2018 年授權美國網路司令部（USCYBERCOM）採取更具「攻勢性」（offensive）途徑防禦網路攻擊。美國網路司令部此前一貫的做法是採取「防禦性」姿態，在對手進入美國網路系統時進行攔截，而此次網路司令部獲得更多反制手段之權利，將可以讓美國的駭客幾乎每天都可以對外國網路系統進行刺探、在對手的網路武器得以使用前將其解除，從襲擊源頭附近實施對抗。迫使他們增加國防資源，並減少襲擊。<sup>1</sup>

「美國之音中文網」轉引上開報導，並引述美國情報專家毛文杰（James Mulvenon）指出，與關注和提高防禦系統能力不同，五角大樓的新網路戰略強調「報復性」活動，以迫使中國及俄羅斯等敵人重新審視發動襲擊的價值。美國國務院前網路問題協調員佩恩特（Christopher Painter）最近在華盛頓一次演講中說，中國目前沒有興趣對其他國家進行網路破壞，但如果臺灣海峽和南中國海等衝突地區局勢發生變化，中國有可能發動網路打擊；媒體也指出中國針對臺灣政府網路系統攻擊正變得更加難以追查。<sup>2</sup>

值得注意的是，《紐約時報》的報導原本是強調美國網路作戰部隊任務由「防禦性」轉為「攻勢性」，或是對源頭實施打擊。但經「美國之音中文網」轉引後，「攻勢性」改譯為「報復性」網攻。然兩者

---

<sup>1</sup> David E. Sanger, "Pentagon Puts Cyberwarriors on the Offensive, Increasing the Risk of Conflict," *New York Times*, 17 June, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/17/us/politics/cyber-command-trump.html>.

<sup>2</sup> 葉林，「美國網軍任務升格 五角大樓『鼓勵』網路報復」，《美國之音》，2018年6月19日，<https://www.voachinese.com/a/pentagon-cyber-20180618/4444744.html>。

的內涵與戰略意涵截然不同；具體而言，是「預防性攻擊」與「嚇阻」路線區別。

## 貳、「預防性攻擊」與「嚇阻」之差異

「預防性攻擊」是在敵對威脅滋生興起期間，即予以破壞摧毀，冀以避免衝突發生、或防止衝突進一步擴大。因此，「預防性攻擊」之所以具有取代傳統嚇阻或強制外交的態勢，就是建立在以較低成本，避免大規模衝突爆發。應用在網路作戰的先發制人，則以潛伏性秘密軍事任務為先行，且可事後可否認，大幅地降低接戰的成本與風險，使得運用此法的戰略誘因相對提升。然而，其後遺症是當一國自認為受到「預防性攻擊」的網路威脅，即可能採取較先前更激烈的網路行動與政策，形成網路武器擴散與網路軍備競賽。<sup>3</sup>

「嚇阻」則源自冷戰時代的核嚇阻，核心意識是以戰止戰，以具備核武報復打擊能力，阻止第一波的核武攻擊。憑藉核武的大規模毀滅能力，讓有意發動核武攻擊的國家必須三思，能否承受核武報復性反擊。「嚇阻」其實是利用彼此理解對方保證具備反擊能力，彼此均足以相互毀滅，進而打消攻擊的念頭。因此，保存第二波反擊能力，成為維繫嚇阻態勢的先決要件。運用在網路作戰時，可能遭遇的困境，如網路打擊難以達到全面毀滅性的震懾，追查確認發動打擊之對象，並鎖定報復反擊時，也有相當難度。<sup>4</sup> 因此，網路作戰在遂行嚇阻戰略時，往往是針對特定目標群量身訂製的精準打擊，達到有限度嚇阻的效果。<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> John Arquilla, “An Ounce of (Virtual) Prevention?” in *Understanding Cyber Conflict: Fourteen Analogies*, ed. George Perkovich and Ariel E. Levite (Washington D.C.: Georgetown University Press, 2017), pp.99-102.

<sup>4</sup> Steven E. Miller, “Cyber Threats, Nuclear Analogies? Divergent Trajectories in Adapting to New Dual-Use Technologies,” in *Understanding Cyber Conflict: Fourteen Analogies*, pp.168-170.

<sup>5</sup> *Defense Science Board Department of Defense Task Force on Cyber Deterrence* (Washington D.C.: Office for the Undersecretary of Defense for Acquisition, Technology, and Logistics), pp.10-12.



## 參、美國網路戰略路線及接戰授權之爭議

### 一、美國網路戰略路線的變動：

2018年美國國防部內部報告強調，要讓美軍「盡可能接近對手活動的源頭可以擴展我們的影響範圍、從而暴露對手的弱點、瞭解他們的意圖和能力，並從襲擊源頭附近實施對抗。迫使他們增加國防資源，並減少襲擊。」<sup>6</sup>在虛擬世界網路作戰中，這樣的手法類似實體情境情報戰裡的滲透潛伏，<sup>7</sup>搭配精準打擊式「預防性攻擊」——運用進階式持續威脅（Advanced Persistent Threat, APT），一路順藤摸瓜到威脅源頭，並在取得授權後，埋伏一旁紀錄回傳敵之動向，藉此掌握敵之意圖與能力，冀能於敵發動攻勢前，搶先一步在源頭就解除威脅。<sup>8</sup>

其實，美國國防部早在2015年《網路戰略》（*Cyber Strategy*）報告中，即已制定以反情報手法反制網路入侵，類似上述網路作戰之攻勢作為。<sup>9</sup>但在歐巴馬政府時代，因為設置白宮「網路安全協調員」（cybersecurity coordinator），類似的行動必須先獲得歐巴馬的批准授權，<sup>10</sup>並需回報進展，其中攻擊伊朗提煉核武鈾離心機的 Stuxnet 蠕蟲，就是最著名的一役，網路作戰也因而被一些國安人士視為核武等級的武器。<sup>11</sup>

只是，把網戰提昇到核武等級的武器，難道不是更具毀滅性？自由派《紐約時報》大張旗鼓，所謂何由？若回顧核嚇阻思維，核武所要形塑形成的，是相互全面毀滅的嚇阻力，而如同前述，嚇阻戰力的形成，關鍵要素就是具備反擊報復能力，以及嚴密的武器管控及啟動

---

<sup>6</sup> David E. Sanger, "Pentagon Puts Cyberwarriors on the Offensive, Increasing the Risk of Conflict."

<sup>7</sup> Michael Warner, "Intelligence in Cyber—and Cyber in Intelligence," in *Understanding Cyber Conflict: Fourteen Analogies*, ed. George Perkovich and Ariel E. Levite (Washington D.C.: Georgetown University Press, 2017), pp.17-26.

<sup>8</sup> John Arquilla, "An Ounce of (Virtual) Prevention?" pp.107-109.

<sup>9</sup> The Department of Defense, *Cyber Strategy* (Washington D.C.: Department of Defense, 2015), p.24.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p.5.

<sup>11</sup> John Arquilla, "An Ounce of (Virtual) Prevention."

程序。<sup>12</sup>如檢視美國的網路作戰能力，2015年美國國防部《網路戰略》報告中，除要求預先反制攻擊，還要求檢視網路作戰嚇阻能力；<sup>13</sup>但是到了2017年國防部發布的《國防部國防科學委員會任務小組論網路嚇阻》（*Defense Science Board Department of Defense Task Force on Cyber Deterrence*）報告，則宣告建立網路作戰嚇阻路線。<sup>14</sup>這個網路戰略路線的變動過程，顯示在戰力上，美軍不論是要遂行前述第一波「預防性攻擊」，還是要遂行「量身訂製」的報復，都不會是問題。但真正的癥結所在，是誰有權對網路作戰接戰進行授權。

## 二、美國網路接戰授權爭議：

歐巴馬時期，白宮倚重網路政策議題協調辦公室，直接掌控網路接戰。川普改弦易張，採納國安顧問波頓（John Bolton）建議，廢除白宮「網路安全協調員」乙職，<sup>15</sup>並將網路接戰下放給網路司令部。觀察目前新任網路司令部司令中曾根保羅（Paul Nakasone）仍身兼國家安全局局長，使外界擔憂網路司令部仍需依賴國家安全局的網路偵蒐滲透能量，並質疑過去國家安全局曾有未守住對外滲透與對內監控界線的問題，讓人也因此為網路司令部捏把冷汗。凡此種種，《紐約時報》均予大加撻伐，強調若任由網路司令部主導接戰，而且遂行「預防性攻擊」，很可能釀成對手國的恐慌，而競相投入網路武器競賽，恐將造成網路衝突不斷，未來恐有衝突升級失控之虞。<sup>16</sup>

## 三、美國加強因應中國網路威脅：

---

<sup>12</sup> Steven E. Miller, "Cyber Threats, Nuclear Analogies? Divergent Trajectories in Adapting to New Dual-Use Technologies," pp.169-171.

<sup>13</sup> The Department of Defense, *Cyber Strategy*, pp. 25-26.

<sup>14</sup> *Defense Science Board Department of Defense Task Force on Cyber Deterrence*.

<sup>15</sup> 「博爾頓整頓國安會？白宮網路安全協調員職位被砍」，《美國之音》，2018年5月18日，<https://www.voacantonese.com/a/us-cyber-strategy-20180516/4399974.html>。

<sup>16</sup> David E. Sanger, "Pentagon Puts Cyberwarriors on the Offensive, Increasing the Risk of Conflict."

對於川普政府調整網路戰略，媒體解讀各有不同，「美國之音」以「報復」手段形容，《紐約時報》則採「攻勢性」手段描述。「美國之音中文網」的閱聽對象，當然是指向中國。「美國之音中文網」在強調報復的成份之外，對於管控要素的想像，刻意藉下台的前國務院網路問題協調員佩恩特的演講內容，指出中國目前雖未採網路攻勢路線，但未來可能對衝突對手下手，藉此一方面描繪美中外弛內張的相互嚇阻態勢；另一方面，則藉佩恩特過去曾是白宮國安會網路協調代理主任的身分，對中國暗示：嚇阻性網路作戰仍屬於白宮層次所管控的戰略層級，中國暫時毋須過度反應，可以先維持現狀，避免不必要的衝突。

面臨中國藉由網路竊取高科技機密等國家安全威脅，美國國防部在 2015 年《網路戰略》報告中，還在強調與中國加強網路對話以維繫戰略穩定；<sup>17</sup>而美國國防部 2017 年《國防部國防科學委員會任務小組論網路嚇阻》裡，也僅將中國與俄羅斯、伊朗、北韓並列為嚇阻對象之一。<sup>18</sup>相較之下，此次對國防部內部報告的各式解讀仍可顯示，川普則希望藉強化網路攻勢手段，以更積極的途徑防禦及嚇阻來自中國的網路攻擊。

## 肆、結語

對於川普政府調整網路戰略，媒體解讀雖然各有不同，但仍可顯示，面臨中國藉由網路竊取高科技機密等國家安全威脅，川普政府則希望藉強化網路攻勢手段，以更積極的途徑預防及嚇阻中國的網路攻擊。

---

<sup>17</sup> The Department of Defense, *Cyber Strategy*, p. 28.

<sup>18</sup> *Defense Science Board Department of Defense Task Force on Cyber Deterrence*, p. 4.

美國的國防部內部報告宣稱網路作戰任務轉向，透露的訊息是：川普與白宮國安顧問波頓一方面讓網路作戰司令部擺出「預防性攻擊」的攻勢態勢；另一方面，又對中國釋放白宮維持「嚇阻」路線的訊號。

據此研判，美國對中國的網路作戰路線，目前採「戰略模糊」（strategic ambiguity）態勢，若現下要斷定美軍捨「嚇阻」、改採「預防性攻擊」，仍言之過早。但目前可以斷定白宮，而非網路司令部，仍在主導網路作戰戰略路線。其中，波頓將是最關鍵角色。

## 月報撰寫格式準則

### 壹、標題

請依篇名、所名、執筆人之順序排列，並各起一行。

- 一、篇名：置中對齊；標楷體 22，粗體；  
數字與英文 Times New Roman 22；另請注意題目若太長，  
請依意涵適當斷句分為兩行，並注意斷句位置。
- 二、所別：置中對齊；標楷體 14；各所名依規定簡稱。
- 三、作者名：置中對齊；標楷體 14。

### 貳、內文

- 一、大標題（新聞重點、安全意涵、趨勢研判）：標楷體 18，粗體。
- 二、小標題：標楷體 14，粗體；數字與英文 Times New Roman 14。
- 三、主文內容：左右對齊，各段開頭空兩格，括號用全形。  
中文標楷體 14，英 Times New Roman 14。
- 四、內文請設定固定行高 26 點。

### 參、註腳

- 一、註腳部分中文標楷體，字形 10；  
英文 Times New Roman 10，以上皆為凸排數值 0.91 字元。
- 二、只需加註必要的註釋即可，數量原則不需超過 3-5 項。  
註釋內容需完整，與加上訊息來源網址。如 Edward White,  
“Taiwan Hit by Jump in Cyber Attacks from China.” *Financial Times* June 25, 2018. <https://ft.com/content/8e5b26c0-75c5-11e8-a8c4-408cfba4327c>

### 肆、用詞

- 一、專有名詞：提及專有名詞第一次使用請用全銜，如 U.S.-China Economic and Security Review Commission (USCC)；人名第一次提及時，請用全名。
- 二、台灣：使用「台」，而非「臺」。  
中國：黨的單位可稱中共，政府部門可稱中國國務院。
- 三、避免使用「去」、「今」年、月、日，請直接標示 2018 年、7 月、2 日。



財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research