



國防情勢月報

Defense Situation Monthly

美中印太戰略競爭之分析	1
評析近期美、中兩國在臺灣議題的軍事較量	8
中國海軍在印度洋活動的觀察	15
從兩次「中央外事工作會議」觀察習近平的外交思想	22
日本自衛隊在救災系統角色之檢討	32

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

美中印太戰略競爭之分析

國防資源與產業研究所

蘇紫雲

壹、前言

印太區域的安全情勢在 2018 年 5 月後呈現嶄新架構，美國國防部將印度洋、太平洋軍力重新整編，並將「太平洋司令部」(Pacific Command, PACOM) 更名為「印太司令部」(Indo-Pacific Command, INDOPACOM)，做為美國正式回應中國的戰略手段。

美中的關鍵矛盾在於價值觀的異質性、貿易摩擦、地緣政治等問題。讓「中國威脅論」有了新面貌，不只侷限在軍事崛起、經濟壯大，其價值觀的差異，強調威權治國更為有效的「中國模式」恐顛覆西方價值體系，更可能成為民主國家的最大挑戰。凡此都促使雙方的競逐白熱化，印太戰略則為目前焦點所在。

貳、關鍵利益衝突

一、北京過度依賴對美順差

貿易摩擦肇因於中國的鉅額貿易順差，依照美國商務部普查統計局 (Census Bureau) 結算，2017 年美國對中的逆差達 3,750 億美元，原本即為川普競選時主張「美國優先」力圖平衡貿易之議題，對照中國商務部公布的資料，等同北京年度外貿順差的 86 % 及 GDP 的 3% 都仰賴美國單一市場，¹無異華府擁有對中的經濟核彈。

此點令北京極為不安，其著手推動的「一帶一路」的主要背景，就是為了開拓新市場，以逐步降低對美國的依賴。但不利的是，一帶一路沿線國家的消費能力不足，主要為基礎建設的進口。東協市場亦

¹ 中國對美貿易依賴有不同說法與統計，但都在 65% 以上。本文依照中國商務部公告 2017 年全年對外貿易順差為 2.87 萬億元人民幣。以 2017 年美元對人民幣匯率換算，約為 4,147 億美元。對照美中兩國官方資料予以還原，中國對美依賴度為 86%。

為全球製造鏈一環，經濟結構與北京的產業競爭關係愈為激烈，美國仍為全球最大的消費型產品市場，北京籌碼有限。2017 年開始企圖藉由增加美國液化天然氣（Liquefied Natural Gas, LNG）進口，²以兼顧能源安全與貿易平衡，但購買數量太少，故成效有限。

二、印太的地緣政治

中國在 2009 年已被認為開始發展「兩洋戰略」（two-ocean strategy），³之後習近平於 2013 年提出一帶一路，則為結合政治、外交、軍事、經濟的複合型戰略。美國本身即為兩洋戰略的奉行者，以往是「大西洋-太平洋」（Transatlantic Partnership-Trans-Pacific Partnership, TAP-TPP）的兩洋架構歷經數載，在提出印太戰略（Indo-Pacific Strategy）後等同美國國際政治與海軍的重點轉至印太地區。⁴美中兩國的焦點包括中國核戰略-部署印度洋的戰略核潛艦，被視為威懾印度的「三位一體」核戰略之一。以及海上運輸線（sea lane）的控制，海上運輸線是中國的戰略生命線，因其原油的 72% 需仰賴海上運輸，因此在紅海的吉布地設立軍事據點、於印度洋開闢接收站可降低其對麻六甲海峽的依賴風險。

三、川金會拉攏北韓

川金會的主要戰略意義，除了約制北韓的核武擴展外，更重要的目標是針對中國，以完善對中國的戰略圍堵。這可由下列幾點說明。

- （一）制約北韓核武發展：核武發展需經 6-7 次的實際試爆，方能確認設計與組件的可靠性，北韓現階段已經驗證大當量（high-yield）戰略核彈的發展，除非要繼續發展小當量（low-yield）的戰術核武才需進行第二輪的發展試爆，此即為金正恩願意承

² 此為北京投資巴拿馬運河拓寬的主因，以利大型 LNG 船通行。並見機導致巴拿馬與我斷交。

³ Robert Kaplan, "China's Two-Ocean Strategy," in Abraham Denmark and Nirav Patel(eds.), *China's Arrival: A strategy Framework for a Global Relation* (D.C.: Center for a New American Security, 2009).

⁴ 美國海軍在冷戰結束後，原先構想是將兵力逐步轉移至亞太。

諾拆除核試場與美方談判的基礎。

- (二) 美國的目標則是以保證北韓政權的安全，換取其停止發展戰術核武的計畫（嚇阻南韓傳統兵力），也就是默認北韓既有的核武力量為「有限核武國家」（limited nuclear power）。
- (三) 美國的主要戰略，應是拉攏北韓，如同藉由拉攏越南（與中國在南海存有軍事競爭關係），或至少使北韓及越南改採較為中立之立場，以弱化中國在東北亞之影響。

四、印太區域的資源爭奪

印太區域的安全受到中國的挑戰，其背後安全利益的衝突主要為：

- (一) 能源安全：中國至 2020 年中期仍有 73% 倚賴原油進口，北京企圖於印度洋航線打開新海線。
- (二) 水資源爭奪：中國控制恆河、湄公河上游，威脅印度、越南。
- (三) 軍力競爭：解放軍海軍於印度洋常態部署水下艦隊（1 艘核潛艦、7 艘傳統潛艦）。主要目的在對印度進行核威懾（與陸基彈道飛彈搭配），並維繫印度洋的海線安全。
- (四) 經濟競爭：中國推展一帶一路的經濟戰略，主要目的在於分散對前述對美國市場的過度依賴，力圖開拓新市場，以消耗中國國內多餘的產能，同時藉興建基礎建設，包括通信、電力等裝備的特殊規格，鞏固中亞國家的掌握與依賴。
- (五) 鐵道戰略：中歐鐵路持續建設發展，以減輕對海線運輸之依賴，並可在川金會結束南北韓關係改善後，順勢連接朝鮮半島鐵路網，成為橫跨歐亞大陸、連接太平洋、大西洋的鐵路運輸線。

參、美國印太戰略解析

美國印太戰略的源起，最早是由印度前海軍軍官、現任國防分析

研究院 (Institute for Defence Studies and Analyses) 研究員古拉納 (Gurpreet S. Khurana) 於 2007 年倡議，⁵日本首相安倍晉三 2007 年往訪印度時亦提及此概念，主因是針對中國於印度洋的軍事活動增加。川普總統當選後，美國 2017 年《國家安全戰略》(National Security Strategy) 將「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy) 構想正式列入官方文書，指稱是「自由與高壓的國際秩序在地緣政治的競爭」。具體而言，就是針對中國在印太區域的經濟、軍事、外交等複合型的威脅快速增加，因此期望聯合印度洋、太平洋沿岸國家進行反制。

一、外線包圍 (環印度洋、太平洋國家)

利用海洋的地緣環境，發展外線戰略 (strategy of exterior line)，以圍堵中國勢力的擴張，並在必要時截斷中國的海上交通線 (sea lines of communication, SLOC)。

二、促進北韓越南化

此與前述的川金會戰略意涵一致，但在軍事作為將更為細膩，包括美韓軍演暫停、駐韓美軍的數量、戰時作戰管制權 (operational control, OPCON) 的移交，都可能進行戰略協商，並視與北韓戰略對話的狀況進行。

三、多元合作

除了既有的雙邊協防條約外，美方也透過更多元的方式與盟國合作，以減輕本身負擔，並擴大實質影響。包括澳洲提供貸款給南太平洋島國、與台灣人道合作的「全球合作暨訓練架構」(Global Cooperation and Training Framework, GCTF) 等案。以更細膩的方式鏈結印太盟國的夥伴關係。

四、重整海軍

⁵ Gurpreet S Khurana, "Security of Sea Lines: Prospects for India-Japan Cooperation," *Strategic Analysis*, Vol. 31, No. 1 (January 2007), pp.139-153.

美國川普總統就任後，明確認知海軍的戰略重要性，因此將美國海軍的整備計畫由現役 274 艘擴大至 350 艘，包括啟用封存艦隊。未達此目標，並同步增加國防預算至 7,000 億美元（2018 財年），其目的就在於擴大印太司令部的主戰兵力，以壓制中國海軍。

肆、中國針對印太戰略的回應

中國身為印太地區的主要威脅來源，面對美國印太戰略、兵力部署的強化，並無官方的正式回應，但由其軍備部署與發展，可以看出幾項重點，主要包括：

一、善用內線機動優勢

中國為陸權國家，其一帶一路實為麥金德（Halford Mackinder）地緣戰略的「新月帶」(marginal crescent)及馬漢(Alfred Thayer Mahan)海權論的海上交通線的戰略訴求。因此，中國得以運用地緣上的內線戰略 (strategy of interior lines)，發揮戰略機動的優勢，用以拒止外線的圍堵。

二、強化海洋戰略

中國的海洋戰略確保海線安全，同時基於前述的海上交通線為中國的生存命脈，其最重要的戰略要地可簡稱「海洋戰略 123」，亦即是「一線兩洋三峽」，包括東南亞海運線、印度洋及太平洋、麻六甲、巴士、台灣三大海峽。此一生命線在戰時極易遭到截斷，可說是中國的潛在弱點，因此包括南海人工島、遠洋艦隊的發展，主要目的都是為減輕其風險。

三、擴大兵火力投射

在兵火力投射方面，包括兩艘航艦、東風 41 洲際飛彈、海外基地（吉布地等）都是其投射能力的戰略工具，承平時用以威懾競爭

對手，必要時則做為執行外交任務，甚至區域衝突的主要工具，目標是用以確保中國的國家利益及影響力。

伍、結語

川金會可視為美國印太戰略的首部曲，後續可能有更大規模的軍力調整。另一方面，印太區域的安全挑戰並非表面的主權、邊界、領海爭議，而是更深層的安全利益之矛盾。這些安全利益的脈絡也決定美國印太戰略的走向，以及中國回應的發展方向。此為台灣在進行前瞻戰略規劃時可以掌握的趨勢。

近年來，國內對中國經濟發展的解讀過於單向，多採中國官方或媒體的片面說詞，忽略雙方統計的基礎事實，以致誤判。實際上中國已意識過度對美依賴及東南亞製造業的崛起，故藉由推動「一帶一路」、「內需導向」、「中國製造 2025」等配套釋壓，惟轉型尚在起步階段即遭逢貿易戰，此亦為習近平加速非洲經濟攻勢的原因。但川普政府恐不會給中國喘息機會，若北京因應失敗，其經濟發展「保 6」防線恐將失守，造成經濟、政治衝擊。此一事實，宜適度予台商更為全面的評估，並平衡對中國傾斜之錯誤輿論。

相對而言，以經濟促進「和平演變」是上世紀 60 年代艾森豪（Dwight Eisenhower）政府之後的美國國策之一，藉經濟、軍事的兩手戰略，期待北京政治改革及走向民主，為美政府過去對北京貿易失衡採取容忍立場之主因。川普對北京挾經濟力量的軍事擴張不再戰略容忍，企圖透過重整美軍、重返太空、以貿易戰勒住北京要害，與以往建制派（Establishment）的路線不同，被稱為「政界巴頓將軍」。展望未來，可能走向包括：（1）穩固印太戰略第一道防線，截斷中國對外的地緣政治擴張及戰略海上運輸線。（2）美歐可望建立「科技版北約」反制北京由「中國價格」走向「中國規格」的經濟競爭。（3）持續弱化北韓與北京的戰略關係，藉經濟改革，力促北韓「越南化」。

(4) 聯俄制中，雖具高度爭議，但由美方近兩年的實際政治走向、克里米亞問題的降溫，乃至俄羅斯對中國的防範，此一趨勢將更加明朗。

印太戰略的趨勢與背後的因素，可提供一個戰略機遇期。無論是「中國威脅」、「中國式冷戰」等論述，在新的國際政治、戰略架構的改變，我方都應佔有一席之地。首先，在外交、經濟、軍事等要素中，軍事力量的強化是我方最能掌握的優先選項，可快速提高我國在區域安全的戰略夥伴價值，進而開創外交空間；其次，則是經濟合作，我國推動綠能需更多天然氣，可評估由美國進口，以平衡貿易逆差，並提高能源安全。最後，科技經濟一體化的現象越為明顯，對科技安全的需求也成為歐美國家的主流，此有利台灣製造業及科技業的商機，也是中國產品難以取代的市場價值。凡此都可增加我方籌碼，確保國家生存與利益。

評析近期美、中兩國在台灣議題的軍事較量

國防戰略與政策研究所

陳亮智

壹、前言

在 2018 年 7 月，美國與中國正因為台灣議題而進行若干的軍事較量，而雙方軍事力量的展示，不論是對美台關係，抑或是對美中關係與兩岸關係，皆有重要的戰略意涵。基本上，此一情況可謂是華盛頓與北京在西太平洋進行軍事較量的一部份。整體而言，由於中國海、空軍不斷地突破第一島鏈進行遠航訓練，在南海持續擴大人工島礁與軍事化工程，以及對台灣進行軍機與軍艦繞行，因此美國對中國展開一系列的反制措施，而中國亦對美國的軍事作為進行輿論與軍事的回應。未來美、中兩國在台灣海峽與第一島鏈上的軍事動作與較量將越趨明顯。而隨著台美關係的提升，以及美國軍事力量在台灣海峽的展現，台灣正在經歷難得的「戰略機遇期」(period of strategic opportunity)。但是，相對地，來自北京更強大與更複雜的壓力也將為台北帶來新的「戰略挑戰期」(period of strategic challenge)。

貳、近期美、中在台海之軍事較量

過去 3 個月來，美、中兩軍在台海與東海的軍事力量展現有其脈絡可循。美國國防部 5 月 23 日宣布取消邀請中國參加本年度的環太平洋軍事演習 (RIMPAC 2018, 6 月 27 日至 8 月 2 日舉行)，其理由乃是北京對南海存有爭議的島礁持續進行軍事化，美國認為這樣的作法將增加區域的緊張與不穩定。就此而論，雖然華盛頓並未表示將永不邀請北京參加環太軍演，但中國能否重返環太軍演將視其在南海的作為而定。美方的作法固然在此議題上留給中方一道「機會之窗」，

但中方真會因為希望重返環太演習而停止它在南海所取得的成果？此一發展有待續關注。

7月7日，美國海軍兩艘配備神盾系統的伯克級驅逐艦馬斯廷號（USS Mustin）與班福特號（USS Benfold）航行通過台灣海峽，並於7月8日在台灣東部海域與雷根號（USS Ronald Reagan）航空母艦戰鬥群會合。對此，美國稱這是「例行性的過境」（routine transit），而非是「定期的巡邏台灣」（regular Taiwan patrol）。美國防部亞太助理部長薛瑞福（Randall Schriver）於7月18日表示，台灣海峽是國際水域，美國軍艦擁有航行通過的權利。就此，華盛頓以其實際的軍事行動向北京傳達了清楚的政治意義，即台灣海峽為國際公海，美國與其他國家的船艦皆享有自由航行與通過的權利。而就軍事意義而言，美國海軍以兩艘先進的神盾級驅逐艦通過台灣海峽，並於稍後在台灣東部海域與雷根號航艦戰鬥群會合，這說明美國海軍並非是以單薄的兵力來執行此任務，同時也展現其出其不意與靈活機動，但卻又不對北京構成過於強烈的刺激。

針對美國海軍通過台灣海峽一事，中國官媒《環球時報》在7月8日則批評，美國此刻正在對中國進行心理游擊戰，而其行為只會加劇台海的緊張局勢。中國隨即宣布，7月18-23日在東海實施例行性的實彈軍事演習。雖然該次演習最後因為颱風的因素而提早結束，但其所具備的政治與軍事意義則依然存在。在政治意義上，一則向華盛頓警示不要違反其所謂之「一中原則」，二則向台北傳達不要引進美國勢力以干預兩岸事務。在軍事意義上，依中方所宣稱，演習規劃之禁航區與禁漁區的面積相當於一個完整的台灣，其含意不言可喻。相較於2017年6月和8月在東海的例行實際使用武器訓練，本次軍演主要是以艦隊編隊（湘潭艦與徐州艦）之防空、反潛、與飛彈和火炮射擊為主要演練科目；演習的規模，包括時間、區域範圍、參加兵力、

與使用武器等，皆超過以往的格局。很明顯地，中國軍演不只是在於恫嚇台灣，同時也是向甫發生的美艦通過台海表達不滿。

7月26日，美國眾議院以359票對54票的表決結果，通過《2019年國防授權法草案》。8月1日，美國參議院則以87票對10票，也通過該法案。稍後該法案將交由川普總統簽署生效。其中有關台灣的部分，要求美國國防部長應與台灣相關部門進行諮商，並在法案生效後一年內提交報告，尤其是針對「擴大美台高階軍事交流與聯合軍事訓練」，以及「支持對台軍售及其他軍備轉移，特別是發展不對稱作戰能力」等項目（法案第1257條）。而該法案也要求美國應與台灣進行實地訓練與軍事演習，並根據《台灣旅行法》，促進雙方高階與一般國防官員的交流。美台雙方也應該擴大人道主義援助與救災合作，建議派遣醫療船訪問台灣，以做為年度「太平洋夥伴」（Pacific Partnership）任務的一部分（法案第1258條）。雖然法案第1258條屬「國會意見」（sense of Congress）之條文，且法案最終刪除要求美軍參加「漢光演習」的文字，但是來自美國國會方面對美台雙邊安全合作提升的重視是極為地明顯。（美、中在台灣議題的軍事較量參見下頁表）

此外，在外交上，雖然美國政府並未正式對外宣布，但是若干報導指出，華盛頓方面有意派遣海軍陸戰隊進駐即將在9月開館的美國在台協會台北內湖新館。若是，這是美台斷交近四十年來，美方首次比照海外使領館等級的安全維護措施。跡象顯示，台美關係的確有長足的進展，但中國仍將持續對台灣進行國際空間打壓。

表、近期美、中在台海與東海的軍事較量

時間		中國	美國
1月	5日	遼寧號航艦編隊 通過台海（向南）	
3月	20日	遼寧號航艦編隊 通過台海（向南）	
4月	1日		羅斯福號航艦駛過南海爭議島嶼
	11-13日	南海演訓	
	18日	泉州灣演習	
	25日		兩架 B-52 轟炸機飛進南海東沙群島
5月	22日		兩架 B-52 轟炸機飛越台灣南部海域
	23日		取消邀請中國參加環太軍演
	31日		B-52 轟炸機飛經台灣附近空域， 進入南海
7月	7-8日		兩艘驅逐艦通過台灣海峽， 後與雷根號航艦會合
	18-23日	東海實彈軍事演習	薛瑞福 18 日指台灣海峽是國際水域
	26日		眾院通過《2019 年國防授權法草案》
8月	1日		參院通過《2019 年國防授權法草案》

資料來源：作者自行整理

參、美、中在台灣議題之軍事較量的戰略意涵

2018 年下半年伊始，美、中兩國即在台灣議題上呈現軍事較量的態勢，這顯示華盛頓與北京的「戰略分歧」(strategic divergence) 已從南海問題延伸到台海問題。雖然北京於 7 月所實施的軍事演習是在東海，但某種程度上仍反應了它對台海局勢與美艦通過台海的立場。因此，美、中雙方近期在台海安全的軍事動作是具有重要的戰略意涵。

一、美國的行動意涵

首先，華盛頓之軍事力量在台海的呈現，以及美台雙邊安全合作關係的提升，其具有以下重要的戰略意義：

(一) 藉軍事行動突顯美重視台海安全與台美關係

華盛頓因為重視台海安全日益受到解放軍的威脅，因此促其提升台美之間的軍事與外交關係；因為華盛頓與台北雙邊之軍事、外交關係的提升，如此用以嚇阻解放軍的進逼並確保台海安全。以上兩者為相互的因果關係。以此次美國海軍驅逐艦通過台灣海峽為例，美方是意識到台海安全日益受到中國以軍事力量進逼、施壓，因此美國以具體的軍事行動展現其對台海安全的重視。而美艦通過台灣海峽的行動亦可視為是《台灣旅行法》及《國防授權法》(2018年與2019年)對強化台灣安全的另一個呈現方式。雖然美國海軍經常在東海、台灣東部海域及南海航行巡弋，然而穿越台灣海峽卻是具有「直接而強烈」的政治意涵，即反對北京片面以軍事手段破壞台海的安全與和平；美國也以此對中國近期軍機與軍艦繞台行動表達關切。

(二) 展現美國軍力在台海仍具有優勢地位

美國軍事力量在台灣海峽的呈現與其在南海海域的展現有一共通且重要的精神及法理基礎，即「開放與自由的航行」，而這恰好也正呼應美國此刻正在倡議的「印太戰略」。不論是對美國而言，抑或是對整個國際社會來說，台海與南海皆是國際公法上的公海與國際水道。既是公海與國際水道，則任何一個國家的船艦與航空器(包括軍艦與軍機)皆有航行的自由。一如美國在南海的立場一樣，美國對台海安全的重視與軍事行動是在防止台灣海峽變成中國可以片面、獨斷發揮其軍事影響力的海域。

二、中國的行動意涵

其次，北京一方面以軍事演習的方式予以回應；另一方面也以媒體宣傳方式回應華盛頓的軍事行動。中國的動作則具有以下重要的戰略意義：

(一) 藉輿論釋放美國影響力在台海已弱化的心理效果

北京的策略是批判華盛頓大打「台灣牌」以制衡中國，因此呼籲台灣方面不要配合美國的行動以致於損及自己的利益。同時，北京也警告華盛頓不要輕易地破壞中美關係的重要基礎，也就是其所謂的「一中原則」；若是美國以軍事力量的方式介入、協助台灣，中國絕不會坐視不管。由此顯示，中國此時此地或無意與美國進行軍事上的抗衡，而是採取訴諸「民族情感」的方式，以爭取台灣的民心與歸向，進而化解美國以台灣議題做為制衡中國的工具。而在中國軍事力量尚不足以超越或勝過美國之時，北京一方面表示批判並留意華盛頓可能的進一步的作為，另一方面則再次重申其反對美國軍事介入台海的立場。另外，《環球時報》6月5日的社論即對美艦可能通過台海的傳聞表達立場。其中論及，雖然台灣海峽為國際水道，但是美艦從此經過卻是具有特殊的地緣政治含意，是釋放與台灣議題有關的訊號，中國對此是不滿的。在6月7日的社論亦稱，美國一連串的友台措施正是在對中進行施壓與震懾、美國才是台海穩定的破壞者；當美軍出現在台海與台灣之時，解放軍也會出現在相同的地方。

（二）以軍事演習回應美國友台措施

事實上，中國在台海與東海的軍事演習未曾停歇，這顯示北京欲在此兩海域保有一定的軍事影響力。4月份，解放軍即在台灣海峽北部、泉州灣一帶進行「實彈射擊軍事訓練」。由於當時是蔡英文總統赴海軍蘇澳基地視導，加以演習區域十分接近金門，因此引起相當的關注。而在7月18-23日所舉行的「東海海域實際使用武器訓練」，雖然中國宣布此次軍演為例行性的演習，但其時程就在美艦通過台灣海峽之後不久，因此其所欲向美方（與台灣）傳達的訊息不言可喻。另外，雖然本次演習最後因為颱風的關係而提早結束，但其本身所具備的意義則依然存在。例如：此次演習所劃設的禁航區與禁漁區之面積相當於整個台灣，其所隱含的意義自是十分清楚。而演習之強調防

空、反潛、與對海及對地的打擊能力，意在向美國展現其在東海區域的制空與制海作戰能力，展向其能阻撓美國對台海進行軍事干預。又例如：此次參演的 054A 型導彈護衛艦，本身即具有遠程的警戒和防空作戰能力；052D 型導彈驅逐艦則具有完整的防空、反艦、反潛、與對地打擊能力。北京藉由此一武力展示與操演，一方面向台北進行恫嚇，另一方面則向華盛頓反制其軍艦通過台海。

肆、台灣的「戰略機遇期」與「戰略挑戰期」

一方面，由於美國對台海安全的重視，並且以實際軍事行動予以落實，另一方面，因為中國持續地進行軍事現代化與軍事擴張，因此未來美、中兩國在台灣海峽與第一島鏈的軍事較量將日趨明顯。從近期的發展看來，華盛頓的諸多友台行動確實是為了反制北京近年來在南海的軍事擴張，對第一島鏈的突破，以及向台灣所施加的軍事壓力等。隨著台美關係的提升，以及台海安全的受到美國進一步的重視，台灣正在經歷難得的「戰略機遇期」。為此，台灣的外交與安全將有許多機會與美國及國際社會相互呼應、對話與合作。但是，在另一方面，來自北京更強大與更複雜的威脅，這些將構成對台灣外交與安全更為嚴峻的挑戰。除了軍事上的軍機與軍艦繞行台灣之外；政治上則是持續地批判台灣拒絕接受「一中原則」與「九二共識」。在外交上，除了先前所奪走的台灣 4 個邦交國家（聖多美普林西比、巴拿馬、多明尼加、與布吉納法索）之外，北京更強迫諸多外國航空公司必須改變官網有關台灣名稱，並且突然間取消由台中市所主辦的 2019 年第一屆東亞青年運動會，加以其他的網路攻擊與假新聞等等。因此，來自北京的壓力也將為台北帶來新的「戰略挑戰期」，這是正在經歷台美關係提升之台灣所必須注意的。

中國海軍在印度洋活動的觀察

先進科技與作戰概念研究所

歐錫富、周若敏

壹、前言

中共中央軍委會主席習近平 2018 年 6 月 11 日視察北部戰區海軍，要求鍛造海上精兵勁旅，抓緊推進軍事鬥爭準備；4 月 12 日在南海閱兵習近平強調，努力把海軍建成世界一流海軍。現階段中國海軍戰略為實現「近海防禦型」向「近海防禦型與遠海護衛型」結合轉變。常態化遠海長訓實例是中國海軍的反海盜護航與和諧使命任務，以及在吉布地建設保障支援基地。

貳、反海盜護航與和諧使命任務

中國自 2008 年底派遣護航編隊赴亞丁灣、索馬利亞海域開展護航行動，至 2018 年 5 月底共派遣 29 批護航編隊（附表 1）。¹由導彈護衛艦濱州艦、徐州艦和綜合補給艦千島湖艦組成的第 29 批護航編隊，4 月 4 日自浙江舟山出發，5 月 2 日接替第 28 批護航編隊執行護航任務。其中濱州艦 6 月 15 日抵達德國基爾，進行友好訪問並參加基爾周活動。²

除了護航外，護航編隊執行兩次撤僑行動。中國 2011 年 2 月 23 日開始從動盪的利比亞撤僑，聯合海空行動總計撤出 35,860 人。³第 7 批護航編隊徐州艦 2 月 24 日啟程經過蘇伊士運河前往利比亞附近

¹ 「亞丁灣十年：中國海軍深藍航跡」，新華網，2018 年 4 月 23 日，http://news.xinhuanet.com/mil/2018-04/23/c_129857246.htm。

² 「海軍濱州艦抵達德國參加基爾周活動」，新華網，2018 年 6 月 16 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2018-06/16/c_129895316.htm。

³ 「利比亞撤離行動提升中國國家形象」，新華網，2011 年 3 月 6 日，http://news.xinhuanet.com/mil/2011-03/06/c_121153943.htm。

海域，3月1日開始為撤離客輪提供伴隨護航。⁴第19批護航編隊2015年3月26日暫停護航任務，前往陷入內戰的葉門撤僑，共撤出約670名僑民與280名外國人士。⁵

到目前為止，和平方舟醫院船共執行7次和諧使命醫療服務任務。其中在印度洋活動的有3次。2010年8月31日至11月26日首次執行，訪問吉布地、肯亞、坦尚尼亞、塞席爾、孟加拉。2013年6月10日至10月12日以訪問南亞國家為主，包括汶萊，馬爾地夫、巴基斯坦、印度、孟加拉、緬甸、印尼、柬埔寨。2017年7月26日至12月28日進行環非洲訪問，包括吉布地、獅子山、加彭、剛果共和國（Republic of the Congo）、安哥拉、莫三比克、坦尚尼亞及亞洲東帝汶。⁶

參、吉布地是珍珠鏈的一顆珍珠

吉布地是中國第一個海外基地，中國稱為保障基地。駐吉布地基地成立暨部隊出征儀式2017年7月11日在廣東湛江軍港舉行，保障基地兩棲船塢艦井岡山艦、半潛船東海島船隨即起航。⁷根據觀察中國護航編隊歷次任務，艦上官兵在國外整備及食品原料補給均面臨諸多困難，吉布地多次為護航艦隊提供後勤保障。保障基地成立後，除了便利護航與人道主義救援等任務，更讓中國在西印度洋擁有一個據點。⁸

⁴ 「中國海軍徐州艦返回亞丁灣繼續執行護航任務」，新華網，2011.3.12，http://news.xinhuanet.com/mil/2011-03/12/c_121180138.htm。

⁵ 「中國海軍恢復在亞丁灣執行護航任務」，新華網，2015年4月2日，http://news.xinhuanet.com/mil/2015-04/02/c_127651553.htm。

⁶ 「一圖了解和平方舟六次和諧使命任務」，中華人民共和國國防部，2017年10月4日，http://www.mod.gov.cn/diplomacy/2017-10/04/content_4793902.htm。

⁷ 「中國人民解放軍駐吉布提保障基地成立暨部隊出征儀式在湛江舉行」，新華網，2017年7月11日，http://news.xinhuanet.com/world/2017-07/11/c_1121302146.htm。

⁸ 「外交部發言人談中國軍隊在吉布提建設保障基地的考慮」，新華網，2017年7月12日，http://news.xinhuanet.com/mil/2017-07/12/c_129653828.htm。

中國為了保護印度洋東西海上交通線安全、海外利益與維持和平行動，恐不會以吉布地基地為滿足。目前中國常態性派遣艦艇 4-5 艘至印度洋，未來可能增為 20 艘水面艦與潛艦，因此需要一個完整補給基地網。中國在印度洋擴張海上勢力，勢必面臨印度的反對。斯里蘭卡漢班托塔（Hambantota）位於印度洋北部，中國以「債務外交」取得經營權，外界擔心在無力還債壓力下，漢班托塔淪為中國基地。馬爾地夫群島位於印度洋中部，長期以來處於印度勢力範圍，但中國積極以經濟援助拉攏。中國屬意馬爾地夫南部的甘島（Gan island），過去曾是英國海空基地，接近美軍迪亞哥加西亞（Diego Garcia）基地。緬甸實兌（Sittwe）是另一個好地點，在此設基地可威脅印度在孟加拉灣（Bay of Bengal）的海上優勢，並保護從孟加拉灣到麻六甲海峽交通線。中國在緬甸皎漂（Kyaukpyu）興建港口，皎漂也是通往雲南油氣管道印度洋起點。⁹中國在海上絲路沿線國家大力投資港口建設（附表 2），目的在擴張政治影響力與軍事存在，最後重新形塑印太地區戰略態勢。¹⁰中國透過一帶一路經濟開發計畫，隱藏政軍野心，¹¹擴充其地區影響力。

肆、研析重點

中國海軍在印度洋活動，以反海盜護航與建立吉布地海外基地為主，護航編隊與海外基地特點包括：

- 一、護航編隊三艦組成：護航編隊通常以兩艘驅逐艦與一艘補給艦搭配，搭載 2-4 架艦載直升機與部分特戰人員，整個編隊約在

⁹ David Brewster, "China's Play for Military Bases in the Eastern Indian Ocean," *The Interpreter*, May 15, 2018, <http://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/china-s-play-military-bases-eastern-indian-ocean>

¹⁰ Devin Thorne and Ben Spevack, "Harbored Ambitions: How China's Port Investments Are Strategically Reshaping the Indo-Pacific," *Center for Advanced Defense Studies*, April 17, 2018, [file:///G:/Harbored+Ambitions\(belt%20and%20road%20initiative\).pdf](file:///G:/Harbored+Ambitions(belt%20and%20road%20initiative).pdf)

¹¹ Austin Bay, "On Point: China's Belt and Road Initiative, Camouflaged in Silk," *Strategy Page*, May 30, 2018, https://www.strategypage.com/on_point/20180530112627.aspx

700-800 人。大批新型艦艇執行護航任務，展現中國海軍現代化成果。另有 3 批派遣船塢登陸艦，吉布地保障基地派駐兩棲船塢艦井岡山艦，這也是井岡山艦第 2 次赴印度洋值勤。

- 二、北東南戰區艦隊輪流派遣：平均每年派遣 3 次護航編隊。早期派遣以南部戰區艦隊、東部戰區艦隊為主。北部戰區艦隊直到 2012 年初才開始派遣，可能與當時缺乏新型護衛艦有關。南部戰區艦隊共派遣 12 次，派遣次數最多。東海艦隊 10 次，北海艦隊 7 次。
- 三、綜合補給艦一度不足：早期綜合補給艦多連續執行兩批護航任務，凸顯中國海軍補給艦數量不足。在趕造多艘後，綜合補給艦才改為單一批次護航。
- 四、友好訪問與撤僑行動：除第 1 批外，其他所有護航編隊在完成任務後，都會前往其他國家親善訪問。其中執行利比亞、葉門兩次撤僑行動，甚至參與聯合軍演、友好國家慶典活動。
- 五、潛艦不定期加入：中國還不定期派遣核潛艦與柴電潛艦加入護航行列，加深周邊國家對中國勢力伸入印度洋疑慮。
- 六、提升中國軍事外交與國家形象：和平方舟醫院船執行和諧使命醫療服務任務，打著人道主義救援的旗號，在受訪國當地進行簡單醫療服務，有助於提升中國軍事外交與國家形象。
- 七、吉布地是珍珠鏈（String of Pearls）戰略的另一顆珍珠：印度認為吉布地就像緬甸、巴基斯坦、斯里蘭卡等國一樣，意在包圍印度，新德里非常關切中國的一舉一動。

附表 1、中共海軍 29 批護航編隊一覽表

批次	啟航時間	執行艦艇	啟航港口
1	2008 年 12 月 26 日	導彈驅逐艦武漢艦、海口艦 綜合補給艦微山湖艦	海南三亞
2	2009 年 4 月 2 日	導彈驅逐艦深圳艦 導彈護衛艦黃山艦 綜合補給艦微山湖艦	廣東湛江
3	2009 年 7 月 16 日	導彈護衛艦舟山艦、徐州艦 綜合補給艦千島湖艦	浙江舟山
4	2009 年 10 月 30 日	導彈護衛艦馬鞍山艦、溫州艦 綜合補給艦千島湖艦	浙江舟山
5	2010 年 3 月 4 日	導彈驅逐艦廣州艦 導彈護衛艦巢湖艦（2012 年 2 月改名衡陽艦，避免與綜合補給艦巢湖艦撞名） 綜合補給艦微山湖艦	海南三亞
6	2010 年 6 月 30 日	導彈驅逐艦蘭州艦 船塢登陸艦昆崙山艦 綜合補給艦微山湖艦	廣東湛江
7	2010 年 11 月 2 日	導彈護衛艦舟山艦、徐州艦 綜合補給艦千島湖艦	浙江舟山
8	2011 年 2 月 21 日	導彈護衛艦溫州艦、馬鞍山艦 綜合補給艦千島湖艦	浙江舟山
9	2011 年 7 月 2 日	導彈驅逐艦武漢艦 導彈護衛艦玉林艦 綜合補給艦青海湖艦	廣東湛江
10	2011 年 11 月 2 日	導彈驅逐艦海口艦 導彈護衛艦運城艦 綜合補給艦青海湖艦	廣東湛江
11	2012 年 2 月 27 日	導彈驅逐艦青島艦 導彈護衛艦煙台艦 綜合補給艦微山湖艦	山東青島 膠州灣
12	2012 年 7 月 3 日	導彈護衛艦益陽艦、常州艦 綜合補給艦千島湖艦	浙江舟山
13	2012 年 11 月 9 日	導彈護衛艦黃山艦、衡陽艦 綜合補給艦青海湖艦	廣東湛江
14	2013 年 2 月 16 日	導彈驅逐艦哈爾濱艦 導彈護衛艦綿陽艦 綜合補給艦微山湖艦	山東青島
15	2013 年 8 月 8 日	兩棲船塢登陸艦井岡山艦 導彈護衛艦衡水艦 綜合補給艦太湖艦	廣東湛江

16	2013年11月30日	導彈護衛艦鹽城艦、洛陽艦 綜合補給艦太湖艦	山東青島
17	2014年3月24日	導彈驅逐艦長春艦 導彈護衛艦常州艦 綜合補給艦巢湖艦	浙江舟山
18	2014年8月1日	兩棲登陸艦長白山艦 導彈護衛艦運城艦 綜合補給艦巢湖艦	廣東湛江
19	2014年12月2日	導彈護衛艦臨沂艦、濰坊艦 綜合補給艦微山湖艦	山東青島
20	2015年4月3日	導彈驅逐艦濟南艦 導彈護衛艦益陽艦 綜合補給艦千島湖艦	浙江舟山
21	2015年8月4日	導彈護衛艦柳州艦、三亞艦 綜合補給艦青海湖艦	海南三亞
22	2015年12月6日	導彈驅逐艦青島艦 導彈護衛艦大慶艦 綜合補給艦太湖艦	山東青島
23	2016年4月7日	導彈護衛艦湘潭艦、舟山艦 綜合補給艦巢湖艦	浙江舟山
24	2016年8月10日	導彈驅逐艦哈爾濱艦 導彈護衛艦邯鄲艦 遠洋補給艦東平湖艦	山東青島
25	2016年12月17日	導彈護衛艦衡陽艦、玉林艦 綜合補給艦洪湖艦	廣東湛江
26	2017年4月1日	導彈護衛艦黃岡艦、揚州艦 綜合補給艦高郵湖艦	浙江舟山
27	2017年8月1日	導彈驅逐艦海口艦 導彈護衛艦岳陽艦 綜合補給艦青海湖艦	海南三亞
28	2017年12月3日	導彈護衛艦鹽城艦、濰坊艦 綜合補給艦太湖艦	山東青島
29	2018年4月4日	導彈護衛艦濱州艦、徐州艦 綜合補給艦千島湖艦	浙江舟山

附表 2、中國投資的 15 個「一帶一路」港口

	港口	國家
1	吉大港 (Port of Chittagong)	孟加拉
2	可倫坡港 (Colombo Harbor)	斯里蘭卡
3	高龍新港 (Koh Kong New Port)	柬埔寨
4	達爾文港 (Darwin Port)	澳大利亞
5	多拉萊 (Doaleh Multipurpose Port)	吉布地
6	杜古姆港 (Al Duqm Port & Drydock)	阿曼
7	瓜達爾港 (Port of Gwadar)	巴基斯坦
8	漢班托塔港 (Magampura Mahinda Rajapaksa Port or Hambantota Port)	斯里蘭卡
9	關丹港 (Kuantan Port)	馬來西亞
10	皎漂港 (Kyaukpyu Deep Sea Port)	緬甸
11	皇京港 (Melaka Gateway)	馬來西亞
12	穆阿拉港 (Port of Muara)	汶萊
13	佩拉港 (Port of Payra)	孟加拉
14	丹戎不祿港 (Port of Tanjung Priok)	印尼
15	巴生港/實兌港/索納迪斯港 (Port Klang/Sittwe Port/Sonadia Port) 為失敗案例	馬來西亞/緬甸/ 孟加拉

從兩次「中央外事工作會議」觀察習近平的外交思想

中共政軍研究所

黃宗鼎

壹、前言

2018年6月22-23日，中共中央總書記、國家主席習近平主持「中央外事工作會議」，並在會議上發表重要講話。這是習近平自2012年掌權以來第二次的「中央外事工作會議」。儘管十九大於習的外交方略已經著墨不少，惟鑒於北京幾次透過「中央外事工作會議」調整外事方針，致使本次會議頗具研究價值。

本文擬以2014年及2018年兩次「中央外事工作會議」會議要點作為討論標的，藉由比較習近平兩次會議之講話要點，觀察其外交思想，以及今後中國外交戰略之主調。

貳、召開「中央外事工作會議」之意旨

「中央外事工作會議」的前身為「全國外事工作會議」。就歷來幾次外事工作會議來看，其舉辦時間大抵是在個別中共領導人接班後兩到四年之際，會議目的在於確立中共中央的外事基調或宣示新時期的外交方針。

1991年7月21-26日，中共中央為加強各級領導幹部和外事工作人員對國際形勢及中國對外政策的瞭解，乃召開「全國外事工作會議」。時中共總書記江澤民與國務院總理李鵬於會上強調，在當前新

舊格局交替之下，國際新秩序應以「和平共處五原則」為基礎。¹此說最終成為江澤民外交論述「新安全觀」的核心概念，²俾利中國走出冷戰時期的兩極對抗框架及「六四」以降的艱困國際環境。

2006年8月21-23日，北京當局召開「中央外事工作會議」。與「全國外事工作會議」相較，2006年的會議因中共中央政治局常委全員出席而備受矚目。時中共總書記胡錦濤與國務院總理溫家寶於會中強調，「新世紀新階段的外事工作，要高舉和平、發展、合作的旗幟，堅持獨立自主的和平外交政策，並善用戰略機遇期，為維護國家利益、推動社會主義現代化建設，以及建設持久和平、共同繁榮的『和諧世界』作出貢獻」。³透過是會，胡錦濤得以強化其「和諧世界」的外交論述，藉由孔子學院等「軟實力」手段提升中國的國家形象。⁴

2014年11月28-29日，中共中央舉辦了習近平上台後的首次「中央外事工作會議」。鑒於胡錦濤執政後半以來，中國與日本、東協等周邊國家關係惡化（包括2012年日本釣魚台國有化、2013年中國設置三沙市並於南海「填海造島」），習近平決意改變鄧小平時代便已推行的「大國外交」方針，意圖藉由一帶一路、亞投行等創制，強化中國與周邊國家的關係。⁵職是之故，習近平於2014年「中央外事工作會議」特別提出了「周邊命運共同體」的概念，而2013至2016年中國商務部對外援助的支出預算，亦隨之攀升至211-220億人民幣的水

¹ 「全國外事工作會議（1991年7月21-26日）」，中國共產黨新聞網，<http://dangshi.people.com.cn/GB/151935/176588/176597/10556431.html>

² 「新安全觀」係以互信、互利、平等、協作為核心，以平等為基礎的談話、協商和談判作為解決爭端、維護和平的正確途徑，進而呼籲各國攜手處理軍事威脅及非傳統安全等問題。

「江澤民闡述中國的新安全觀」，華聲報，1999年3月27日，

<http://news.sina.com.cn/richtalk/news/world/9903/032785.html>

³ 「2006年8月21日 中央外事工作會議舉行」，中國共產黨新聞網，2006年8月21日，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64165/68640/68661/7239850.html>

⁴ 施子中，〈從「大國外交」到「和諧世界」中共外交戰略之轉變〉，《展望與探索》，第5卷第1期（2007年1月），頁8-12；楊惟任，「中共外交戰略之變遷與十八大後的走向」，《展望與探索》，第11卷第8期（2013年8月），頁83。

⁵ 「閻學通：我為什麼給習近平點讚」，日經中文網，2015年2月26日，<https://zh.cn.nikkei.com/columnviewpoint/viewpoint/13250-20150226.html>

準（2017 年降至 208 億，2018 年再降至 197 億）。⁶

2018 年 6 月 22-23 日，習近平召開了第二次「中央外事工作會議」。鑒於中國認定中美關係仍是其最重要的對外關係，是故習近平在會議講話中提出所謂「大國關係深入調整」的重要概念，很大程度與美國將中國視為「戰略競爭者」（2017 年美國《國家安全戰略》報告）有著直接關係。此外，包含美國在南海行使自由航行權、對中國進口商品大幅加稅、暫停邀請中國參與環太平洋軍演，乃至對中國侵害美國智財權之調查，皆可能是習以「走入盤整階段」看待大國關係之近因。

值得注意的是，習近平上台後「中央外事工作會議」之規格有著明顯提升。除了中央政治局常委之外，2014 及 2018 年兩次會議之與會成員，還包括了最高人民法院院長、最高人民檢察院檢察長、全國政協領導、中央軍委、中聯部、國家發展改革委、外交部、商務部、文化部、中央管理企業和金融機構、駐外大使總領事、駐國際組織代表和駐香港、澳門公署特派員等，以及各省、自治區、直轄市和新疆生產建設兵團等單位。換言之，在習的「新時期」中國對外關係的經營面向更廣，官方的涉外業務亦隨之膨脹。

參、兩次中央外事工作會議要點之比較

擔任中共中央外事工作機關辦公室主任的楊潔篪，相繼在兩次

⁶ 「商務部 2012 年部門預算」，中國商務部財務司，<http://www.mofcom.gov.cn/article/cwgongzuo/feiyqr/201204/20120408084863.shtml>；「商務部 2013 年部門預算」，中國商務部財務司，<http://cws.mofcom.gov.cn/article/n/201304/20130400094676.shtml>；「商務部 2014 年部門預算」，中國商務部財務司，<http://www.mofcom.gov.cn/article/cwgongzuo/feiyqr/201404/20140400552592.shtml>；「商務部 2015 年部門預算」，中國商務部財務司，<http://www.mofcom.gov.cn/article/cwgongzuo/feiyqr/201504/20150400943825.shtml>；「商務部 2016 年部門預算」，中國商務部財務司，<http://www.mofcom.gov.cn/article/cwgongzuo/feiyqr/201604/20160401297358.shtml>；「商務部 2017 年部門預算」，中國商務部財務司，<http://www.mofcom.gov.cn/article/cwgongzuo/feiyqr/201704/20170402553384.shtml>；「商務部 2018 年部門預算」，中國商務部財務司，<http://file.mofcom.gov.cn/article/gkml/201804/20180402732064.shtml>

「中央外事工作會議」上為習近平的講話做出總結。按楊之總結可知，習近平在 2014 年會議的講話，乃是黨中央外交理論和實踐創新的最新成果，對當前和今後一個時期中國對外工作具有極其重要的指導意義；至於習近平在 2018 年會議的講話，進一步被認定是「以習近平同志為核心的黨中央治國理政思想」在外交領域的重大理論成果。質言之，習的外交論述已從指導文件升級為治外思想。茲將 2014 及 2018 年兩次會議之要點予以比較分析（請參見附表），並歸納出當前習近平外交思想的五項意涵：

一、從「戰略機遇期」邁入「歷史交匯期」

儘管兩次「中央外事工作會議」同樣以實現「兩個一百年」及中華民族偉大復興中國夢為目標，但相較 2014 年中國尚處於所謂「戰略機遇期」，2018 年則已邁入了中共「兩個一百年」奮鬥目標交疊的「歷史交匯期」。綜觀習的兩次講詞，實銳意對外傳遞以下訊息，即中國既已脫離了於前段承平時時期爭取內部發展、企求「化危為機、轉危為安」的守成心態，進而提升至得以兼顧「社會主義現代化」與「世界轉型過渡」的進取狀態。

二、凸顯外交大權歸於黨中央

相對於 2014 年僅是依例點明黨於外交事務的指導性立場，2018 年則標舉了黨於外事上的決定性地位。相關重點包含加強黨對對外工作的集中統一領導（第一項強調的第一個堅持）、要根據黨中央統一部署抓好工作（一項指出的第一個要）、要圍繞黨和國家工作重要節點推動對外工作（一項指出的第二個要）、必須堅持外交大權在黨中央、同黨中央保持高度一致、確保黨中央對外方針政策和戰略部署落到實處（第三項強調），並且要根據黨中央統一部署，落實對外工作體制機制改革，加強駐外機構黨的建設（第四項強調）。

三、周邊國家與發展中國家於中國對外關係比重下降

在 2014 年「中央外事工作會議」上，習近平對於同大國、周邊及發展中國家之間三種國際關係重視的程度可謂相當。對照之下，2018 年習近平於周邊及發展中國家的國際關係論述比重顯有下降。以周邊關係而言，新講詞不再看到親誠惠容、與鄰為善、以鄰為伴以及睦鄰、安鄰、富鄰等特殊用語，僅是採用「要做好周邊外交工作，推動周邊環境更加友好、更加有利」（一項指出的第六要）等簡單描述。以發展中國家關係而言，2014 年的會議原期許中國以發展中大國角色自居、為發展中國家發聲，以及同發展中大國合作（對外工作的第八堅持；深化外交布局的第二、三、四要；李克強講話），惟這等說法不復見於 2018 年的會議，加以習近平使用「中國天然同盟軍」來形容發展中國家，一定程度說明習有意使中國跳脫傳統發展中國家領袖的角色，從而進駐「全球治理體系改革理念引領者」的大國位置。（一項指出的第七要；第一項強調的第八堅持）

四、以「戰略自信」面對「深入調整的大國關係」

以大國關係來看，中國已由 2014 年所謂「構建新型大國關係」之階段，進入「大國關係深入調整」（歷史交匯期的第一變貌）之階段；另以應對世局之態度而言，2014 年會議的習近平原來著眼於時代脈動的五個「不變」，2018 年會議轉而重視歷史交匯的四個「變貌」，這等轉折反映出中國不論是在經營外事之自信心，還是主導世局之企圖心，俱已大幅提升。尤其 2018 之會議，習不再言及「要堅持國際關係民主化」（對外工作的第五堅持），不復見到「反對動輒訴諸武力或以武力相威脅」（對外工作的第十四個堅持）等 2014 年會議之說詞；乃至於以「維護世界和平」（第一項強調的第三堅持）取代「堅持和平共處」（對外工作的第六堅持），進而提出「堅持戰略自信」的新概念（第一項強調的第四堅持），皆可視為端倪。此外，2018 年會議習近平在所謂「歷史觀」、「大局觀」的論述之外，又帶出了「角色觀」之

新說法，顯示習認定中國已能具體掌握其於「世界中的地位和作用」，換言之，操之在己的比重，已高於操之在人者。

五、中國夢由強調「國家利益」轉而重視「全球治理」

儘管習近平在兩次會議上皆強調實現中華民族偉大復興中國夢的理想目標，但仔細觀察，可以發現其中國夢成分的改變。關於中國夢的實現方式，2014年習重在中國單方面軟實力的提升，也就是「講好中國故事，做好對外宣傳」，2018年時則強調不同思想文化相互激盪的現實（第二項強調的第四變貌），以及在深入推動中國同世界深入交流之際「互學互鑒」（一項指出的第九要）的必要性；在推動「一帶一路」上，亦由「共商共建共用」（第一項強調的第五堅持）取代了早先較為一廂情願的「共贏」說法（對外工作的第九、十堅持；深化外交布局的第五要）；有關於「共同體」之論述，相較於2014年會議僅關注於「周邊命運共同體」之打造（深化外交布局第一要），2018年會議則進一步聚焦於「人類命運共同體」之構建（第一項強調的第三堅持；一項指出的第三要）；在國家利益上，2018年習僅作一般性之宣示，而2014年時諸如「要切實維護我國海外利益，不斷提高保障能力和水準，加強保護力度」（深化外交布局第七要）等現實主義色彩強烈的敘述已不復見，相對地，2018年習標榜了全球夥伴關係（新時代特色外交第七堅持）及全球體系之公正治理（第一項強調的第八堅持；一項指出的第三要）。惟習近平的中國夢新論，儘管意圖「偉大」的成分超越了「復興」，但其以「理想主義」來包裝「現實主義」的本質並未改變。

附表、2014年2018年兩次中央外事工作會議要點之對照表

2014年中央外事工作會議之要點	2018年中央外事工作會議之要點
習近平強調，我國發展仍然處於可以大有作為的重要 戰略機遇期 。我們最大的機遇就是自身不斷發展壯大，同時也要重視各	習近平強調，我們要深入分析世界轉型過渡期國際形勢的演變規律，準確把握 歷史交匯期 我國外部環境的基本特徵，統籌謀

<p>種風險和挑戰，善於化危為機、轉危為安。</p>	<p>劃和推進對外工作。</p>
<p>對外工作的十四個「堅持」：</p> <p>習近平強調中國必須有自己特色的大國外交，對外工作應有鮮明的中國特色、中國風格、中國氣派，據此提出了十四個堅持，諸如：</p> <p>(一)要堅持中國共產黨領導和中國特色社會主義。</p> <p>(二)堅持中國的發展道路、社會制度、文化傳統、價值觀念。</p> <p>(三)要堅持獨立自主的和平外交方針。</p> <p>(四)堅持把國家和民族發展放在自己力量的基點上，堅定不移走自己的路，走和平發展道路，同時決不能放棄我們的正當權益，決不能犧牲國家核心利益。</p> <p>(五)要堅持國際關係民主化。</p> <p>(六)堅持和平共處五項原則。</p> <p>(七)堅持國家不分大小、強弱、貧富都是國際社會平等成員。</p> <p>(八)堅持世界的命運必須由各國人民共同掌握，維護國際公平正義，特別是要為廣大發展中國家說話。</p> <p>(九)要堅持合作共贏，推動建立以合作共贏為核心的新型國際關係。</p> <p>(十)堅持互利共贏的開放戰略，把合作共贏理念體現到政治、經濟、安全、文化等對外合作的方方面面。</p> <p>(十一)要堅持正確義利觀，做到義利兼顧，要講信義、重情義、揚正義、樹道義。</p> <p>(十二)要堅持不干涉別國內政原則。</p> <p>(十三)堅持尊重各國人民自主選擇的發展道路和社會制度。</p> <p>(十四)堅持通過對話協商以和平方式解決國家間的分歧和爭端，反對動輒訴諸武力或以武力相威脅。</p>	<p>第一項「強調」：新時代特色外交的十個「堅持」：</p> <p>習近平藉由十八大以來外交工作理論與實踐的創新，總結出「新時代中國特色社會主義外交思想」。該思想涉及了以下十個堅持：</p> <p>(一)堅持以維護黨中央權威為統領，加強黨對對外工作的集中統一領導。</p> <p>(二)堅持以實現中華民族偉大復興為使命，推進中國特色大國外交。</p> <p>(三)堅持以維護世界和平、促進共同發展為宗旨，推動構建人類命運共同體。</p> <p>(四)堅持以中國特色社會主義為根本，增強戰略自信。</p> <p>(五)堅持以共商共建共用為原則，推動「一帶一路」建設。</p> <p>(六)堅持以相互尊重、合作共贏為基礎走和平發展道路。</p> <p>(七)堅持以深化外交布局為依託，打造全球夥伴關係。</p> <p>(八)堅持以公平正義為理念，引領全球治理體系改革。</p> <p>(九)堅持以國家核心利益為底線，維護國家主權、安全、發展利益。</p> <p>(十)堅持以對外工作優良傳統和時代特徵相結合為方向，塑造中國外交獨特風範。</p>
<p>深化外交布局的七個「要」：</p> <p>在論及新形勢下不斷拓展和深化外交戰略布局之際，習近平提出了七個要，包</p>	<p>一項「指出」：對外工作的九個「要」：</p> <p>關於涉外人員之教育，習近平標舉了對外工作的九個要，包括：</p>

括：

(一) 要切實抓好周邊外交工作，打造周邊命運共同體，秉持親誠惠容的周邊外交理念，堅持與鄰為善、以鄰為伴，堅持睦鄰、安鄰、富鄰，深化同周邊國家的互利合作和互聯互通。

(二) 要切實運籌好大國關係，構建健康穩定的大國關係框架，擴大同發展中大國的合作。

(三) 要切實加強同發展中國家的團結合作，把中國發展與廣大發展中國家共同發展緊密聯繫起來。

(四) 要切實推進多邊外交，推動國際體系和全球治理改革，增加中國和廣大發展中國家的代表性和話語權。

(五) 要切實加強務實合作，積極推進「一帶一路」建設，努力尋求同各方利益的匯合點，通過務實合作促進合作共贏。

(六) 要切實落實好正確義利觀，做好對外援助工作，真正做到弘義融利。

(七) 要切實維護中國海外利益，不斷提高保障能力和水準，加強保護力度。

(一) 要根據黨中央統一部署，加強謀篇布局，突出工作重點，抓好工作。

(二) 要圍繞黨和國家工作重要節點，推動對外工作不斷開創新局面。未來5年第一個百年奮鬥目標要實現，第二個百年奮鬥目標要開篇，其中有一系列重要時間節點和重大活動。對外工作要以此為座標，通盤考慮，梯次推進，既整體布局又突出重點，既多點開花又精準發力，發揮綜合積極效應。

(三) 要高舉構建人類命運共同體旗幟，推動全球治理體系朝著更加公正合理的方向發展。

(四) 要堅持共商共建共用，推動「一帶一路」建設走實走深、行穩致遠，推動對外開放邁上新台階。

(五) 要運籌好大國關係，推動構建總體穩定、均衡發展的大國關係框架。

(六) 要做好周邊外交工作，推動周邊環境更加友好、更加有利。

(七) 要深化同發展中國家團結合作，推動形成攜手共進、共同發展新局面。廣大發展中國家是中國在國際事務中的天然同盟軍。

(八) 要堅持正確義利觀，做好同發展中國家團結合作的大文章。

(九) 要深入推動中國同世界深入交流、互學互鑒。

把握時代脈搏的五個「不會改變」：

習近平針對中國要發展，提出了關於把握時代脈搏，於表象之下發現本質，往長遠之處看準趨勢的五個不變，包括了：

(一) 要充分估計國際格局發展演變的複雜性，更要看到世界多極化向前推進的態勢不會改變。

(二) 要充分估計世界經濟調整的曲折性，更要看到經濟全球化進程不會改變。

(三) 要充分估計國際矛盾和鬥爭的尖銳

第二項「強調」：要重視「歷史交匯期」的四個「變貌」：

習近平認定，從黨的十九大到黨的二十大，是實現「兩個一百年」奮鬥目標的歷史交匯期，而中國在此間應當要重視以下四個變貌：

(一) 既要把握世界多極化加速推進的大勢，又要重視大國關係深入調整的態勢。

(二) 既要把握經濟全球化持續發展的大勢，又要重視世界經濟格局深刻演變的動

<p>性，更要看到和平與發展的時代主題不會改變。</p> <p>(四)要充分估計國際秩序之爭的長期性，更要看到國際體系變革方向不會改變。</p> <p>(五)要充分估計中國周邊環境中的不確定性，更要看到亞太地區總體繁榮穩定的態勢不會改變。</p>	<p>向。</p> <p>(三)既要把握國際環境總體穩定的大勢，又要重視國際安全挑戰錯綜複雜的局面。</p> <p>(四)既要把握各種文明交流互鑒的大勢，又要重視不同思想文化相互激盪的現實。</p>
	<p>第三項及第四項「強調」：</p> <p>這兩項強調雖分涉外交大權與對外工作機制體制兩部分，但都在昭示中共黨中央的主導地位。</p> <p>(一)習近平強調：「外交是國家意志的集中體現，必須堅持外交大權在黨中央。要增強政治意識、大局意識、核心意識、看齊意識，堅決維護黨中央權威和集中統一領導，自覺在思想上政治上行動上同黨中央保持高度一致，確保令行禁止、步調統一。對外工作是一個系統工程，政黨、政府、人大、政協、軍隊、地方、民間等要強化統籌協調，各有側重，相互配合，形成黨總攬全域、協調各方的對外工作大協同局面，確保黨中央對外方針政策和戰略部署落到實處」。</p> <p>(二)習近平強調：「對外工作體制機制改革是推進國家治理體系和治理能力現代化的內在要求。要根據黨中央統一部署，落實對外工作體制機制改革，加強駐外機構黨的建設，形成適應新時代要求的駐外機構管理體制」。</p>

肆、結論

習近平時期「中央外事工作會議」之重要性，與胡錦濤時期相比顯然更加提升。2014及2018年會議之要點既經比較分析，吾人得以歸納出當前習近平外交思想的五項意涵：從「戰略機遇期」邁入「歷史交匯期」、凸顯外交大權歸於黨中央、周邊國家與發展中國家於中

國對外關係比重下降、以「戰略自信」面對「深入調整的大國關係」，以及中國夢成分的修正：全球治理多於國家利益。

綜觀該等意涵，筆者得一簡述如後：在以習近平外交思想為依歸的中國外交新局之下，中國已由「戰略機遇期」之守成心態，轉至「歷史交匯期」之進取狀態。據此，中國對內將透過中共黨中央嚴控涉外機構機制；對外將淡化發展中國家意見領袖的傳統意象，藉以塑造全球治理體系改革理念引領者的大國形象；在揚棄舊有和平共處的自保戰略之際，中國不僅意圖修正甚或挑戰與美國等大國之間的既存戰略關係，更將以往「利益維護」之範疇，從主權公義擴大至「世界和平」；為了降低美國等大國在「大國關係盤整期」有關反制中國之力道，中國一面以「互學互鑒」或「共商共建共用」等詞藻來柔和「一帶一路」的線條與輪廓，另一面將其理想關照面由「周邊命運共同體」抬升至「人類命運共同體」，企圖美化「中華民族偉大復興」的論述。

質言之，習近平透過 2018 年「中央外事工作會議」之講話，不僅將中國外交戰略之主調，由「周邊外交」拉回「大國外交」，還有往「全球外交」鼓吹之傾向。

日本自衛隊在救災系統角色之檢討

非傳統安全與軍事任務研究所

王尊彥

壹、前言

全球極端氣候日益頻繁且難以預測，時為人類帶來災害事件，災害規模與災損也呈現持續增加之趨勢。大規模災害發生時，亟需大量人力與物力投入救助；為遂行迅速有效的救災工作，軍隊往往必須扮演重要的角色。

以 2018 年 7 月上旬日本西部雨災為例，日本政府將其指定為「極嚴重災害」，在豪雨釀災之後，自衛隊隨即在第一時間出動救災，總人數不滿 25 萬的日本自衛隊，此次共投入 3 萬餘人執行救災任務，而且日本政府罕見地召集預備部隊「緊急應變預備自衛官」，與現役自衛官共同救災。

本文試圖透過此次日本西部水災案例，研析自衛隊的救災角色和救災部隊召集機制，以及預備部隊投入救災所反映的人力問題。

貳、情勢重點

一、救災為日本自衛隊重要任務

災害發生後，日本通常是由地方政府消防單位以及海上保安廳的保安本部，擔任第一線救災人力，如此仍無法因應時，方出動自衛隊。

¹自衛隊的人員訓練、裝備機具等救災能量，以及海內外救援經驗，確實使自衛隊的救災角色不可或缺。舊《自衛隊法》規定自衛隊主要任

¹ 陳維浩，〈日本自衛隊災害派遣機制之分析〉，《戰略與評估》第五卷第二期（2014 年），第 30 頁。

務是「抵禦侵略」，次要任務為維持公共秩序，而未包含救災；後經修正，救災才被納為自衛隊的次要任務之一。根據現行《自衛隊》法第 83 條規定，除非事態緊急，原則上災害發生後由地方首長向防衛大臣（或防衛大臣指定者）提出要求，再由防衛省命令自衛隊出動；惟倘若事態緊迫，駐地位於災區附近的自衛隊可不待上級指令逕行救災。

此次日本西部兩災，最早是由陸上自衛隊第七普通科（即一般所稱之「步兵」）連隊於 7 月 6 日凌晨收到京都府知事要求後，出動進行強化堤防的作業，其後高知、福岡、廣島等縣府知事亦陸續提出自衛隊救災之需求，自衛隊三軍遂陸續出動因應各地災情。除前述水防作業、以及解救遭大水或土石流圍困之災民等災救任務之外，自衛隊也協助供水、供食、物資運送、提供衛浴、道路開通，甚至提供災民電風扇等民生物品。²

二、「緊急應變預備自衛官」亦投入救災

除現役自衛官之外，日本政府於 7 月 11 日從民間召集 300 名自衛隊預備部隊「緊急應變預備自衛官」投入救災。這是繼 311 地震以及 2016 年熊本地震之後，戰後日本政府第三次投入自衛隊預備部隊執行救災任務。

「緊急應變預備自衛官」屬於民間人士，目前約有 8 千人，編制上隸屬陸上自衛隊，通常是具備一年以上自衛隊服役經驗，且離役後未滿一年，已經在民間公司上班者，每年須接受自衛隊教育訓練 30 天，而政府則需向其雇主每月固定支付 42500 日元（正式名稱為「緊急應變預備自衛官雇用企業給付金」）。必要時，「緊急應變預備自衛

² 「平成 30 年 7 月豪雨に係る自衛隊の災害派遣について」，日本防衛省，2018 年 7 月 28 日，<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2018/07/28a.pdf>.

官」必須接受政府召集執行任務，召集前先由自衛隊方面與「緊急應變預備自衛官」聯繫，詢問能否應召，倘若係因其上班的公司阻止而無法應召，日本政府將會要求該公司退還迄今所領之給付金並需附加利息。³

「緊急應變預備自衛官」既然是具有自衛隊經歷且定期受訓者，在執行任務時與常備自衛官之間的合作，自然比與一般民間人士之間的互動較為順暢協調。然而，動員「緊急應變預備自衛官」一事也反映出，日本政府在面對大規模災害時，確保充足的救災人力是必須面對的挑戰。在熊本地震救災行動中，自衛隊共動員 81 萬 4200 人次，而在 311 地震救災行動中，更動員達 1066 萬人次，動員時間長達 291 天，⁴此等均顯示大規模救災任務需要消耗大量人力與物力。

除了「緊急應變預備自衛官」，屬於自衛隊預備部隊者尚有「預備自衛官」，係由曾服役一年以上之自衛隊離役者、或毫無自衛隊經驗之民眾經教育訓練後組成。與「緊急應變預備自衛官」相同，平時從事民間行業，政府召集時則須應召。在救災任務方面，亦有接受召集參與救災之義務（見附表）。⁵

參、情勢研析

一、日本自衛隊將進一步提升救災能量經驗並加強國際合作

極端氣候已成為全球「新常態」，所造成災害之程度與規模屢屢

³ 例如，311 地震發生後，自衛隊共向 2163 位「緊急應變預備自衛官」詢問能否擔任救災任務後，最終僅向其中 1374 人發出召集令。其餘人員或因其公司亦受災而需人力救災，或因救災時期適逢公司業務繁重，表示無法應召，自衛隊遂未召集渠等。「衆議院議員赤澤亮正君提出即応予備自衛官に関する質問に対する答弁書」，日本衆議院，2012 年 2 月 28 日，http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b180080.htm。

⁴ 「数字で見る防衛省・自衛隊」，日本防衛省，2017 年 12 月，http://www.mod.go.jp/j/publication/book/pamphlet/pdf/sujidemiru_h2912.pdf。

⁵ 「我が国の、3 つの予備自衛官制度」，日本防衛省，<http://www.mod.go.jp/gsd/reserve/yobiji/>

超越預期，實難防範與因應。在此種情形下，具備高度機動性、救災人力物力的質與量均優於民間的自衛隊，必須肩負起救災的前鋒角色，保護民眾生命財產安全，而日本社會對於自衛隊救災角色的期待，也會隨之升高。預期未來日本政府在強化國民防災意識之同時，也會進一步重視並完備自衛隊的救災機能。

此外，國際合作已是近年自衛隊發展的特徵之一。311 地震發生後，美軍發起代號「友情作戰」(Operation Tomodachi) 行動，與日本自衛隊共同救災，被視為日本與他國合作救災的成功案例，而日本《國家安全保障戰略》以及《防衛計畫大綱》等核心政策文件，也都表達對於日美共同因應災害的重視。為提升救災的經驗與能量，今後自衛隊在國際合作方面將會持續強調防災救災。事實上，2018 年「環太平洋」(Rim of the Pacific, RIMPAC) 軍演的人道救援項目，自衛隊即是與美軍共同實施。

二、日本藉動員後備部隊以減輕現役部隊的救災任務負擔

此次日本政府動員預備部隊，反映出大規模救災時可能出現的人員不足問題。此問題的背後固然存在日本社會少子化、以及日本經濟改善導致加入自衛隊誘因降低等因素，但救災部隊「應當何時換手、交棒給其他部門進行後續處理」的「退場時機」和「官軍民分工」問題，對於救災的具體規劃恐怕更為緊要。

過去自衛隊在救災部隊進退場時機方面，往往採取「最早挺進災區、最晚退出災區」(First in, last out)。然而，隨著氣候極端變化，災害程度與範圍呈現擴大之勢，長期且大規模救災對自衛隊日常戰備的影響恐將益趨突顯，因此有必要轉為「最早挺進災區、最早退出災區」(First in, first out) 的進退場原則，儘快尋求適當時機，改由其他權責部門或民間機構承接救災，判斷今後日本政府會針對相關法制與作

業規範進行討論。

附表、自衛隊「緊急應變預備自衛官」與「預備自衛官」制度

	緊急應變預備自衛官	預備自衛官
任務	在第一線與現役自衛官共同執勤	第一線部隊出勤時擔任駐地營區之警備或後勤補給等。
訓練	每年接受 30 天訓練	每年接受 5 天訓練
招收對象	1. 前自衛官(自衛隊服役 1 年以上且離役未滿 1 年者) 2. 預備自衛官(限自衛隊服役 1 年以上者)	1. 前自衛官(自衛隊服役 1 年以上者) 2. 曾受候補預備自衛官教育訓練之國民
待遇	<ul style="list-style-type: none"> ● 緊急應變預備自衛官津貼：每月 16000 日元 ● 訓練召集津貼：每日 10400 ~14200 日元 ● 全勤獎金：每任期 120000 日元 ● 雇用企業給付金：每人 42500 日元 	<ul style="list-style-type: none"> ● 預備自衛官津貼：每月 4000 日元 ● 訓練召集津貼：每日 8100 日元

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