



國防情勢月報

Defense Situation Monthly

美國國防部公布《中國擴大全球介入對美國國防意涵的評估》之研析	1
美國國防情報局《中國軍力》報告簡析	12
美國《飛彈防禦檢討》報告評析	17
從新《防衛計畫大綱》與《中期防衛力整備計畫》觀察日本防衛政策轉變	24
近期中國应急管理體系變革之觀察	34

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。

本刊各篇文章以 3000 至 6000 字以內為度，稿件須經審稿程序，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。

發行人：馮世寬 | 總編輯：林正義 | 副總編輯：柏鴻輝

編輯主任：歐錫富 | 執行主編：林柏州

助理編輯、責任校對：許智翔、周若敏、古博瑜

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

美國國防部公布《中國擴大全球介入對美國國防意涵的評估》之研析

先進科技與作戰概念研究所

林柏州

壹、前言

美國國防部 2019 年 1 月 14 日公布《中國擴大全球介入對美國國防意涵的評估》(*Assessment on U.S. Defense Implications of China's Expanding Global Access*，以下簡稱《報告》)，報告指出中國的主要國家戰略發展目標是堅持共產黨領導、維持內部穩定、維持經濟成長與發展、維護主權與領土完整、捍衛中國的大國地位、爭取區域優勢及捍衛中國海外利益，並詳細分析中國在全球進行軍事及經濟擴張對美國的國防意涵。¹該報告係依「2018 財年國防授權法」(*FY 2019 National Defense Authorization Act*) 要求發布，顯示美國國會十分關切近期中國的全球影響力。

貳、內容重點

一、中國的長期戰略目標是取代美國的區域地位

《報告》引述習近平上任後，所提出「中國夢」及「兩個一百年」，來說明中國在全球進行擴張的目標。中國希望在 2021 年全面建成小康社會、2049 年要建成富強、民主、文明、和諧、美麗的社會主義現代化強國，進而實現中華民族偉大復興的中國夢。「十九大報告」又設定要在 2035 年基本實現社會主義現代化。對此，美國 2017 年《國家安全戰略》報告指出，「中國做為修正主義國家，積極與美國及其盟友競爭，並希望在印太地區取代美國，擴大『國家主導的經濟模式』

¹ *Assessment on U.S. Defense Implications of China's Expanding Global Access*, US Department of Defense, December 20, 2018, <https://media.defense.gov/2019/Jan/14/2002079292/-1/-1/1/EXPANDING-GLOBAL-ACCESS-REPORT-FINAL.PDF>

(state-driven economic model)，重新形塑有利於中國的新秩序」。美國 2018 年《國防戰略》報告也指出，美中兩國軍事關係應「朝向透明及非侵略性的方向發展」，美國已將中國及俄羅斯視為長期的戰略競爭者。

二、北京進行全球的經濟擴張希望增強國際影響力

近年中國在全球貿易及投資活動急遽增加，自 2013 年提出「一帶一路」倡議，透過國家銀行與國企加強對外基礎設施建設與融資。2015 年國務院成立「推進『一帶一路』建設工作領導小組」，強化中央政策指導。2016 年更發起成立亞洲基礎設施投資銀行 (AIIB)，提供發展中國家基礎設施建設融資。2018 年成立「國家國際發展合作署」，以推進及落實對外援助政策。習近平在 2018 年「中非合作論壇」宣布 3 年內將提供 300 億美元，支持非洲產業、貿易與環保等建設。這些努力凸顯中國積極進行全球性經濟擴張，以利於區域及發展中國家建立國際影響力。

三、推展「數位絲綢之路」將有利中國成為科技霸權

習近平在 2017 年「『一帶一路』國際合作高峰論壇」指出，「加強在數位經濟、人工智慧、奈米技術、量子運算機等先進領域合作，推動大數據、雲端運算、智慧城市建設，連接成『21 世紀的數位絲綢之路』。」²北京透過華為、中國聯通、中國移動、中興等企業，積極參與各國的 5G、光纖、海底電纜、移動式偵測系統等產業建設，《報告》認為這些作為將「有助於後續技術規格建立、潛在可能的政治監控」。近期，中國企業成功取得菲律賓馬尼拉都市監控系統招標案，但引來菲國國會對安全資料外洩之疑慮。³另外，中國對外直接投資

² 〈習近平在『一帶一路』國際合作高峰論壇開幕式上的演講（全文）〉，《一帶一路國際合作高峰論壇》，2017 年 5 月 14 日，<http://www.beltandroadforum.org/n100/2017/0514/c24-407.html>。

³ “Alejano warns of possible 'security disaster' in CCTV deal with Chinese firm” Phil Star, January 16, 2019, <https://www.philstar.com/headlines/2019/01/16/1885575/alejano-warns-possible-security-disaster-cctv-deal-chinese-firm#X0qRWZEEV8YVcvv2.99>; “Alarm raised over DILG's CCTV deal with Chinese firm,” Phil Star, December 13, 2018, <https://www.philstar.com/headlines/2018/12/13/1876773/alarm-raised-over-dilgs-cctv-deal-chinese-firm#0bgt05JjoOH5RkQB.99>

(outbound FDI) 攀升，多數屬於「一帶一路」計畫，同時透過「十三五規畫」及「中國製造 2025」加強研發領域投資，藉由「千人計畫」擴大吸引高科技專家常駐中國大陸，希望在量子運算、奈米科技等關鍵領域核心技術取得創新突破，步入世界先進科技大國，進而落實「十九大報告」所擘劃的「科技強國」目標。

四、解放軍活動範圍不斷擴張希能維護海外利益

中國致力於建設與中國國際地位相稱、與國家安全和發展利益相適應的鞏固國防和強大軍隊。依據中國國防部公布的《2015 年中國的軍事戰略》，中國軍隊主要擔負以下戰略任務：「應對各種突發事件和軍事威脅，有效維護國家領土、領空、領海主權和安全；堅決捍衛祖國統一；維護新型領域安全和利益；維護海外利益安全等」。中國海軍戰略由「近海防禦」轉型為「近海防禦與遠海護衛」，活動範圍不斷擴充，2017 年在吉布地設立第一個海外基地，未來可能加強輪調部署軍隊、軍民兩用、軍隊後勤設施等作為。中國可能在長期友好或有共同戰略利益的國家建立其他新的海外基地，例如巴基斯坦、柬埔寨及萬那杜，近期與中國軍事關係均有所提升跡象，是可能的重點。

五、中國海外軍事任務經常夾帶遠海作戰訓練

中國持續在東海及南海等周邊區域採低強度壓迫手段，雖避免升高成為軍事衝突，但同時也擴大主權主張，企圖增加有效控制區域。外界關注近期中國在渚碧礁、永暑礁及美濟礁進行填海造陸，並建立跑道及軍事設施的進展，《報告》認為這將「有助於提供未來發展戰機起降的空間」。隨著「海外利益攸關區」的擴大，中國正擴大海外港口發展，以提供遠海任務的必要後勤支援，也在世界各重要海上節點的民用港擴大經濟投資；解放軍活動範圍也擴大到其他地區，在更遠的範圍執行任務，以保護國民、投資及海上交通線 (Sea lines of communication, SLOC)。再者，解放軍也透過常態性反海盜任務，或與他國舉行聯合軍演，演練防空、反潛等訓練，並在遠海地區執行軍

事任務；中國也在其他島礁建設跑道、部署機動反艦飛彈、通訊及保障設施，使整個南海軍事化，不利區域穩定。《報告》認為上述措施顯示，中國可能「試圖在印太地區執行高強度行動」。

六、解放軍藉軍售與軍事交流展示軍事實力

根據瑞典斯德哥爾摩研究所（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）武器轉移資料庫，中國穩居全球第五大軍售國。⁴交易金額達 200 億美元，其中巴基斯坦、孟加拉、緬甸等印太地區約為 80 億美元。出售項目包含元級潛艦、明級潛艦、S26T 柴電潛艦，並出售軍用 UAV 予北非、中東國家。中國捐助 1 艘護衛艦給斯里蘭卡，該國漢班托塔港現已租借中國 99 年。交流方面，北京透過高階軍官互訪以增加赴國外學習軍事專業的機會，參與「阿中巴塔」四國軍隊反恐合作協調機制（阿富汗、中國、巴基斯坦及塔吉克，簡稱四國機制）軍隊高級領導人會議，舉辦「中國-拉丁美洲高級防務論壇」，並透過專業軍事教育交流拉攏台灣在南美洲的邦交國。在 2017 年間，軍艦訪問次數達 20 國，遍及亞、歐、非洲及太平洋島國；解放軍海軍「和平方舟號」醫療船也出訪太平洋島國、中南美洲等國，展現人道救援能量。解放軍與尼泊爾、俄羅斯、巴基斯坦、柬埔寨、印尼、美國、法國、馬來西亞、泰國、澳洲等國舉行雙邊或多邊聯合演訓，學習並展示中國軍事實力。

七、北京透過大量投資媒體企圖塑造正面形象與輿論氛圍

美國注意到中國的官方媒體在海外的擴張情形，《報告》指出《中國日報》、中央電視台、中國國際廣播電台分別在美國等海外設置分社或分台，新華網在 2017 年已設置 162 個海外分局，規劃在 2020 年前新增至 200 個。中國透過直接投資民營媒體的方式，影響媒體獨立性；藉由提供招待或獎學金等方式，拉攏媒體經營者，並建立與特定

⁴ “SIPRI Arms Transfers Database,” Stockholm International Peace Research Institute, March 12, 2018, <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>

記者互動關係，以爭取中國在國際場域的「話語權」。立場親中的媒體有助於形塑正面的中國形象及輿論。中國也在全球 154 個國家或地區設立 548 個孔子學院及 1193 個孔子課堂，透過推展華語的途徑包裝中國的正面形象。另外，中國利用其他工具企圖影響他國政策，例如旅遊、貸款及承建基礎設施工程等，美國特別關注中國「運用在關島、天寧島等戰略區域的工地監視美國國防部活動」。

表 1、中國擴張全球介入的概況

	手段	計畫項目
軍事	軍事介入	南海填海造陸及島礁軍事化、常態訓練、建立海外保障基地、維和行動、反海盜任務
	軍事合作	聯合軍演、軍售、軍事外交、軍艦互訪
非軍事	基礎建設投資	一帶一路、數位絲綢之路、亞洲基礎設施投資銀行
	技術收購	軍民融合、十三五規畫、中國製造 2025
	媒體與影響力	孔子學院、中國媒體廣設海外分支機構、海外收購媒體
	其他壓制手段	限制旅遊、禁止稀土出口、限娛令、非關稅手段、聯合國安理會否決權

資料來源：整理自 *Assessment on U.S. Defense Implications of China's Expanding Global Access*, US Department of Defense, December 20, 2018, <https://media.defense.gov/2019/Jan/14/2002079292/-/1/1/EXPANDING-GLOBAL-ACCESS-REPORT-FINAL.PDF>

八、美國將採取「整體政府途徑」協調合作應對中國的全球擴張

針對中國在全球的擴張（如上表 1），美國《國防戰略》已將中國視為美國的長期戰略競爭者，美國將持續進行國防軍力現代化，強化核戰力、太空、網路戰力、C4ISR 及飛彈防禦等工作。⁵《報告》指出，美國政府將採取跨部會主導（interagency-led）、「整體政府途徑」（whole-of-government approach），國防部也會與其他部門分工合作，應對中國的全球擴張，不會只侷限在軍事手段。美國應依據「自由與

⁵ *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*, Department of Defense, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

開放的印太」戰略理念，加強盟國與吸引新夥伴國的互惠互利合作，以建立戰略優勢及反抗脅迫，共同應對中國的全球擴張。

參、研析重點

一、美國行政及立法部門均高度關注中國國際擴張的現況

自白宮於 2017 年底公布《國家安全戰略》(National Security Strategy)，國防部公布《國防戰略》(National Defense Strategy) 之後，美國聯邦政府除國防部持續公布《中國軍事與安全發展年度報告》(Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018)，白宮於 2018 年 6 月公布《中國的經濟侵略如何威脅美國與全球技術與智慧財產報告》(How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World)，國防部於 9 月發布《評估與強化美國製造業與國防產業基礎及供應鏈韌性》(Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States)、12 月發布《中國擴大全球介入對美國國防意涵的評估》，國防部及國防情報局於 2019 年 1 月再發布《飛彈防禦檢討》(Missile Defense Review) 與《中國軍力》(China Military Power) 報告，2 月發布《太空安全挑戰》(Challenges to Security in Space) 及《人工智慧戰略》(Artificial Intelligence Strategy)。各項官方報告(如附表)均詳述中國對美國安全的影響，其中部分報告為美國國會立法要求公布，部分為政府部門主動公布，此情顯示美國行政或立法部門均高度關注中國的全球擴張及未來可能發展，更關切美國的因應政策。

二、報告關切中國尋求關鍵國防科技突破將威脅美國霸權地位

中國於 2015 年提出「中國製造 2025」及「十三五規畫」，其中鎖定在數位經濟、人工智慧、奈米技術、量子運算機、大數據、雲端運算、智慧城市建設等各領域核心技術尋求突破。美國總統川普(Donald trump) 2018 年 5 月認為此舉將重傷美國與全球產業，並批評中國企

圖取得美國敏感性技術，違反公平互惠貿易原則，更傷害美國利益。⁶依據美國國防部在 9 月發布《評估與強化美國製造業與國防產業基礎及供應鏈韌性》指出，「中國透過網路竊密、挖角、合資及准入市場等手段，取得美國國防產業領域核心技術」，⁷中國追求「製造強國」的目的，除在避免產業發展受制於外國，更重要的是透過「加快重點領域軍民融合發展」，推進重要領域和關鍵環節取得突破，將侵蝕美國國家安全創新基礎，進而成為挑戰美國保有的軍事科技優勢。

三、中國軍事擴張將削弱美國維護區域和平穩定的主導性

中國自 2008 年開始派遣第 1 批赴亞丁灣執行反海盜任務後，迄今已派出 31 批次。這除讓中國常態性演練遠海任務，也展現中國的遠海軍事能力。隨著海外利益不斷擴大，中國擴大印太地區以外的軍事存在，例如在吉布地建立第一個海外後勤保障基地、「和平方舟號」醫療船定期執行環球訪問行程、海軍定期編隊執行遠海長航訓練、與俄羅斯、東協、印度舉行聯合海上軍演、參加環太軍演（Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC）等；據此顯示中國海軍已逐漸落實其《2015 年軍事戰略》報告有關「遠海護衛」的戰略需求，未來可能朝向「藍水海軍」（Blue Navy）邁進。至於空軍則朝「戰略空軍」發展。⁸這些軍事進展均增加美國未來使用武力的代價，使美軍捍衛世界和平穩定的主導性面臨挑戰。

四、中國將可採行更多元的外交政策工具施壓他國

隨著綜合國力提升，北京為確保他國採取有利於中國的政策，可採行的政策槓桿也越來越多，例如運用債務施壓斯里蘭卡、蒙古；運

⁶ “President Donald J. Trump is Confronting China’s Unfair Trade Policies” White House, May 29, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-confronting-chinas-unfair-trade-policies/>

⁷ Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment and Office of the Deputy Assistant Secretary of Defense for Industrial Policy, *Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2018).

⁸ 〈中國空軍公佈建設強現代化空軍路線圖〉，《新華社》，2018 年 11 月 11 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2018-11/11/c_129991031.htm。

用「旅遊禁令」施壓台灣政府；運用「限娛令」施壓南韓暫停部署「終端高空區域防禦系統」(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)；運用片面禁止出口稀土施壓日本；運用限制進口香蕉施壓菲律賓部隊退出黃岩島；運用聯合國安理會派駐維和部隊否決權施壓海地等。⁹中國在 2019-2021 年聯合國預算將取代日本成為第二大貢獻國，在國際性組織將有決定性地位。¹⁰北京藉經濟、外貿及政治手段，懲罰或迫使他國讓步，已成為其外交政策的常態。由於北京透過官媒強調，債務「有借有還再借不難，有借無還再借免談」，¹¹債務國除須償還債務，可能造成主權減損，在對外政策恐須順從北京。

五、基於國安理由禁用中國製資訊產品的國家有增加的趨勢

鑑於中國製造的 5G 及資訊產品存有國安風險的可能性，美國國會已通過「2019 財年國防授權法」明文禁止聯邦政府採購華為及中興等中國資訊企業的設備。美國、英國、紐西蘭、澳洲、加拿大共享情報的「五眼聯盟」(Five Eyes) 在 2018 年召開會議確認在此議題採取一致行動。¹²我國政府及國軍單位早已禁用中國製通訊資訊產品，行政院正研擬政府機關禁用的範圍。¹³美國正透過外交管道要求盟友拒用華為等中國製造的通訊產品，國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 2 月訪問匈牙利、斯洛伐克和波蘭，也特別關切中國資訊產品在東歐的影響力。¹⁴未來日本，以及德國、義大利、比利時等歐盟、北約國家在

⁹ “UN peacekeeping mission in Haiti faces possible Chinese veto,” Deutsche Presse Agentur, January 29, 2007；〈兩岸外交較量 海地維和任務受影響〉，《BBC 中文網》，2005 年 5 月 29 日，http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_4590000/newsid_4590800/4590877.stm。

¹⁰ “Japan to sink to third-largest contributor to U.N. as China rises” Kyodo, January 23, 2018, <https://www.japantimes.co.jp/news/2018/12/23/national/politics-diplomacy/japan-sink-third-largest-contributor-u-n-china-rises/#.XE7jTlwzaUk>

¹¹ 〈欠中國錢不想還，還有多少國家要學東加？〉，《環球網》，2018 年 8 月 22 日，<http://world.huanqiu.com/article/2018-08/12795160.html>

¹² David E. Sanger, Julian E. Barnes, Raymond Zhong and Marc Santora “America Pushes Allies to Fight Huawei in New Arms Race with China” *New York Times*, January 26, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/01/26/us/politics/huawei-china-us-5g-technology.html>

¹³ 〈公務資通訊禁中國產品 政院：國安無灰色地帶〉，《中央社》，2019 年 1 月 24 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/201901240160.aspx>。

¹⁴ “Previewing Secretary Pompeo's Upcoming Trip to Budapest, Bratislava, Warsaw, Brussels, and Reykjavik,” U.S. Department of State, February 8, 2019, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2019/02/288922.htm>

禁用華為等中國製產品上，正研討採取相同立場，須持續關注。¹⁵

表 2、各國禁用華為等產品立場

立場	國家
禁止使用	美國、捷克、澳洲、紐西蘭、日本
研討中	德國、英國、法國、挪威、中華民國、波蘭、加拿大、南韓
開放使用	斯洛伐克、泰國

資料來源：林柏州整理自各新聞網站。

六、各國應持續要求中國海外活動需尊重他國主權及維持透明

中國的對外擴張活動仍維持不透明，斯里蘭卡因債務問題，將漢班托塔港及周圍 15,000 英畝土地，出租 99 年予中國，目前該港已成為中國潛艦停靠基地。外媒也報導，部分「一帶一路」計畫存有賄絡、談判不透明等問題。¹⁶根據亞洲開發銀行（Asian Development Bank）預估，印太地區發展中國家到 2030 年基礎建設投資需求約為 26 兆美元。印太地區基礎設施對其經濟發展有其必要，但《報告》特別強調，「美國並不反對中國進行海外基礎設施的投資，但認為應尊重他國主權與法制、過程維持透明」。此立場可避免鄰國疑慮，對區域各國及貸款國而言，應是最符合利益的。

七、台灣應持續強化與美、日、印、澳等國的印太合作

川普上任提出「自由與開放的印太」戰略理念，宣示美國將與友盟國家共同努力，在以下領域進行合作：（一）共享繁榮：增進公平

¹⁵ “EU, NATO should agree on joint position towards Huawei: Poland,” *Reuters*, January 12, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-poland-security/eu-nato-should-agree-on-joint-position-towards-huawei-poland-idUSKCN1P60FV>; Michael Peel, “EU eyes tougher scrutiny of China cyber security risks,” *Financial Times*, January 2, 2019, <https://www.ft.com/content/3d13c208-0545-11e9-99df-6183d3002ee1>; Stefan Nicola, Thomas Seal, Helene Fouquet, and Marie Mawad, “Huawei Hemorrhages Allies in Europe on Growing Security Concerns,” *Bloomberg*, December 15, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-15/huawei-hemorrhages-allies-in-europe-on-growing-security-concerns>

¹⁶ Maria Abi-Habib, “How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port,” *New York Times*, June 25, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>

互惠貿易、促進經濟關係、尊重主權自主，包含提供 600 億美元開發基金、1.4 兆美元企業投資、投資基礎設施、發起「數位連結與網路安全夥伴」(Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership)、「基礎設施業務與協助網絡」(Infrastructure Transaction and Assistance Network)、「強化能源的發展與成長」(Enhancing Development and Growth through Energy) 等倡議、強化人員連結及重新洽談雙邊自由貿易協定；(二) 支持良善治理與公民社會：兩年內要投入 4 億美元，以促進開放、透明、法治、保護人權與自由價值，提出「印太透明倡議」(Indo-Pacific Transparency Initiative)，加強區域打擊貪腐；(三) 確保和平安全區域秩序：提供 3 億美元援助海事安全與覺知系統、人道援助及維和行動，持續軍售及安全援助、捍衛東海與南海航行自由、防範恐怖主義與暴力極端主義。¹⁷ 台灣與美國、日本等國共享自由、民主及人權價值，對上述戰略應持續支持與參與。

附表、美國政府有關中國的官方報告

報告名稱	發布單位	發布日期	對中國的論述
《國家安全戰略》(National Security Strategy)	白宮	2017 年 12 月	中國與俄羅斯挑戰美國強權、影響力及利益，企圖弱化美國安全與繁榮。
《國防戰略》(National Defense Strategy)	國防部	2018 年 1 月	中國是戰略競爭者，將南海軍事化，並運用掠奪性經濟手段威脅鄰國。
《中國軍事與安全發展年度報告》(Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018)	國防部	2018 年 5 月	中國企圖運用經濟、外交及軍事力量建立區域優勢與擴大國際影響力。
《中國的經濟侵略如何威脅美國與全球技術與智慧財產	白宮	2018 年 6 月	中國透過侵略性活動、政策形塑全球規

¹⁷ "Advancing a Free and Open Indo-Pacific Region," U.S. Department of State, November 18, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/11/287433.htm>

報告》(<i>How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World</i>)			則，中國經濟侵略不只威脅美國經濟，也危及全球經濟。
《評估與強化美國製造業與國防產業基礎及供應鏈復甦性》(<i>Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States</i>)	國防部	2018年9月	外國競爭國產業政策，特別是中國主要目標，在削弱美國製造業競爭力及全球化。中國也不時施壓美國企業，以研發為代價交換進入中國市場。
《中國擴大全球介入對美國國防意涵的評估》(<i>Assessment on U.S. Defense Implications of China's Expanding Global Access</i>)	國防部	2018年12月	中國進行廣泛的全球活動，有助於形塑影響力。
《飛彈防禦檢討》(<i>Missile Defense Review</i>)	國防部	2019年1月	中國試圖取代在印太美國及重塑區域秩序，中國已有125枚核彈可威脅美國。
《中國軍力》(<i>China Military Power</i>) 報告	國防情報局	2019年1月	中國長期軍事現代化是成為強權的基礎。有強大的軍力才能在區域施展影響力。
《太空安全挑戰》(<i>Challenges to Security in Space</i>)	國防情報局	2019年2月	中國持續改善反太空武器能力，有效整合到聯合作戰能力。
《人工智慧戰略》(<i>Artificial Intelligence Strategy</i>)	國防部	2019年2月	中國與俄羅斯正投資人工智慧於軍事用途，將削弱美國技術優勢與國際規則。

資料來源：林柏州整理自各報告。

(責任校對：周若敏)

美國國防情報局《中國軍力》報告簡析

先進科技與作戰概念研究所

歐錫富

壹、前言

美國國防部國防情報局（Defense Intelligence Agency, DIA）於2019年1月15日發布《中國軍力》（*China Military Power*）報告；五角大廈在1月14日發布《中國擴大全球介入對美國國防意涵的評估》（*Assessment on U.S. Defense Implications of China's Expanding Global Access*）；1月17日也發布《2019年飛彈防禦檢討》（*2019 Missile Defense Review*）報告，三份報告接連公布似乎呼應國防部代理部長夏納翰（Patrick Shanahan）認為五角大廈最關注焦點應擺在「中國、中國、中國」說法。

關於軍力報告，美國國防部在1981年發布第1份非機密《蘇聯軍力》（*Soviet Military Power*）報告，並譯為8種語言提供全球各國參考。其中停頓一陣後，國防情報局有感應再對當前面臨主要外國軍事威脅發布情報概述。2017年發布《俄羅斯軍力》（*Russia Military Power*）報告；2018年發布《全球核態勢》（*Global Nuclear Landscape*）報告；2019年發布《中國軍力》報告。該報告分析解放軍過去如何從一支以地面部隊為主，僵化且僅有防禦能力的部隊，轉型為具備聯合、機動、投射與遠征能力的現代化部隊。

貳、台灣是中國軍事現代化的驅動力

根據《中國軍力》報告，中國軍事現代化的驅動力並非準備打世界大戰，而是圍繞在以台灣為主的局部戰爭，其他局部戰爭還包括南海、東海。對付台灣主要以短程飛彈為主，在其他戰場短程飛彈並不適用。目前解放軍在訓練、準則、備戰等方面準備仍不充分，全面犯

台能力尚有不足。中國國防預算從 2000 年到 2016 年每年平均增加 10%，2017 年至 2018 年稍微減緩，只有增加 5-7%。過去 10 年國防預算約佔國內生產總值 (gross domestic product, GDP) 的 1.2%-1.4%，使得解放軍陸、海、空、天、信息 (即資訊) 等戰力獲得迅速擴充。中國在吉布地擁有基地，未來可能向更遠的海洋發展。雖然不知道何時是中國軍力發展的臨界點，或者有一天解放軍信心滿滿地向中央軍委主席習近平報告，認為他們可用武力輕易奪取台灣，這是最令人擔心的事。

參、首度證實發展兩型轟炸機

《中國軍力》報告首度證實解放空軍針對區域與全球目標，研發中程與長程轟炸機，同時融入匿蹤、第 5 代戰機技術，可能在 2025 年部署。¹西安飛機公司轟-20 已經廣為人知，一般相信轟-20 機翼設計與美國 B-2 相似，作戰半徑 4,000-5,000 英里，裝備主動相控陣列雷達 (active electronically scanned array, AESA) 與精準導引彈藥 (precision-guided munitions)。精準導引彈藥包括傳統或核彈頭的長劍-10K 或長劍-20 攻陸巡航飛彈，一旦成軍將使中國擁有完整「三位一體」核嚇阻力量 (空中轟炸機、陸基洲際彈道飛彈與海上戰略核潛艦)。裝備攻船飛彈的轟-20 更對美國航空母艦戰鬥群形成嚴重威脅，無疑強化解放軍的反介入能力。²

中程轟炸機，或稱為中型轟炸機、戰術轟炸機或戰鬥轟炸機，這款由瀋陽飛機公司研發的中程轟炸機，美國國防情報局稱為殲轟-XX。網路出現殲轟-XX 模型顯示，它擁有後掠翼、雙尾翼、雙引擎，雙進氣口在機身座艙後面，機腹有一主彈艙，兩側有長程空對空飛彈艙，與轟-20 同樣裝備主動相控陣列雷達與精準導引彈藥。估計最大

¹ Defense Intelligence Agency, *China Military Power* (Washington D.C.: Department of Defense, 2019), p.85.

² Tyler Rogoway and Joseph Trevithick, "Intel Report Confirms China Developing Stealthy Tactical Bomber in Addition to Strategic Bomber," *The Drive*, January 16, 2019, <http://www.thedrive.com/the-war-zone/25989/intel-report-confirms-china-developing-stealthy-regional-bomber-in-addition-to-strategic-bomber>

起飛重量 60-100 噸，而 60 噸比較可能，最大航程 1,000-2,000 英里。殲轟-XX 概念與 2006 年取消的美國洛克希德馬丁 (Lockheed Martin) 公司 FB-22 與諾斯洛普格魯曼 (Northrop Grumman) 公司 FB-23 相似，尤其與 FB-23 尾翼與後機身幾乎完全一樣。FB-22 是 F-22 擴大版，執行匿蹤作戰任務攜彈量約 15,000 磅，若不考慮匿蹤連外部彈架可攜帶 30,000 磅彈藥。F-22 使用二維向量噴嘴，FB-22 則裝備低沉本、低匿蹤的固定式噴嘴。匿蹤戰機航程較短，需要匿蹤加油機配合，美國因為成本過高而取消匿蹤加油機計畫。從殲轟-XX 發展來看，中國密切觀察美國各式戰機的發展狀況。³

至於中國有關殲轟-XX 報導，全國人大代表、中國航空研究院副院長、殲-20 總設計師楊偉 2018 年 3 月 20 日在 13 屆全國人大 1 次會議閉幕會前表示，殲-20 可能衍生雙座型、艦載型系列化發展。楊偉這項表示，似乎透露殲轟-XX 信息。⁴2019 年 1 月中央電視台與媒體提及殲-20 雙座機將提上發展日程，配套發動機 WS-15 也進入關鍵攻關階段，可能在 2020 年左右設計定型。⁵

肆、其他多型新武器

除了兩型轟炸機，解放軍其他先進武器主要有：一、新一代戰略彈道飛彈：裝備機動重返載具與突穿誘餌 (penetration aids) 的獨立多彈頭戰略彈道飛彈，在面臨美國或俄羅斯威脅時可確保和嚇阻能力。二、高超音速武器 (hypersonic weapons)：2018 年 8 月中國成功試射星空 2 號 (Starry Sky-2) 高超音速乘波者載具，速度達 5.5 倍音速，目前幾乎所有反飛彈系統都無法攔截，被認為是可以改變遊戲規則的武器。三、航天與反航天：中國持續改善天基情報、監視、偵察、通訊衛星、導航衛星、氣象衛星以及載人航天與機器人航天探險活動。

³ Ibid.

⁴ 〈殲 20 要系列化發展？專家：或衍生雙座型、艦載型〉，《環球網》，2018 年 3 月 21 日，<http://mil.huanqiu.com/world/2018-03/11681290.html>。

⁵ 〈殲 20 將出現重大的改型，是雙座型轟炸機，還是艦載機？〉，《搜狐網》，2019 年 1 月 13 日，https://www.sohu.com/a/288695103_750898?spm=smpc.content.huyou.10.154733760011pKu4FZc。

2015年12月成立的战略支援部队，在中国空天作战方面扮演重要角色。中国不断发展各种反航天武器，企图限制或阻止对手在危机时使用天基装备，最显明案例是2014年7月7日试射反卫星武器。四、核子武器：中国维持一定数量的核弹头，并通过中国工程院负责研发生产新型核武，中国核工业集团有限公司在三处工厂运转数个浓缩铀设施。五、地下长城：中国地下长城被形容为「固若金汤」，足以保护指管通电信以及飞弹的安全。

伍、網路作戰

中国利用网路能力在三个领域支援军事作战：一、执行网路侦察，以利未来网路攻击；二、在冲突初期建立信息优势，限制敌人行动或延滞信息作战行动；三、在冲突中配合传统作战，网路可成为战力倍增器。中国网军同时指向敌人运输系统的环节。中国战略支援部队企图建立一支类似美国网路司令部（US Cyber Command）的网路作战部队，整合网路侦察、网路攻击与网路防御，减少官僚层级以及统一指挥。

外界很难评估中国网军实际战力，美国国防情报局评估重点摆在解放军战时网战能力与平时网路商业间谍行为的差异。

陸、研析重點

美国国防情报局提出首次《中国军力》报告，认为解放军现代化主要驱动力是对付台湾，证实中国发展两型轰炸机、多型新型武器与网战能力。

一、科技發展無法「彎道超車」

近年來以技術換取市場方式，讓中國軍工產業發展迅速，中國形容武器研發成果像「井噴」，艦艇下水像「下餃子」一樣，但中國仍面臨一些技術瓶頸。例如，戰機發動機可靠性不足，高超超音速載具

遭遇材料、目標瞄準等困難。這些技術瓶頸無法「彎道超車」，何況美國科技發展並非原地踏步等待中國趕上。

二、解放軍過度自信

過去西方國家用朝代來命名中國潛艦級別，暗酸其裝備更新像朝代更替的緩慢。目前解放軍武器裝備不僅數量增加，同時質量大幅提升，有些甚至不比西方國家遜色。解放軍大量裝備新型武器，可能讓解放軍高層過度自信，認為可以輕易打下台灣。台灣因而要與時間競賽，建構可恃不對稱戰力，讓中國無法過度自信而動武。

三、缺乏實戰經驗

解放軍從 1979 年懲越戰爭以來，40 年來未打過仗。《解放軍報》承認「和平病」是戰鬥力的腐蝕劑，是練兵備戰的頭號大敵，因此強調實戰化訓練。⁶此外，中國軍事改革聯合作戰指揮體系還有待完善，要發揮聯合作戰成效需要一點時間磨合。

四、台灣全力發展網戰能力

中國戰機、艦艇、飛彈等數量均超越台灣，台灣不對稱戰法之一是網戰。網戰特點是在質不在量，台灣資通信產業蓬勃發展，人才濟濟，具備雄厚競爭力，網戰可成為台灣「豪豬戰略」的利刺。

（責任校對：林柏州）

⁶ 南正軒，〈掐掉「虛花」結「實果」——從反對形式主義入手糾治「和平病」〉，《解放軍報》，2018 年 1 月 4 日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2018-01/04/node_7.htm。

美國《飛彈防禦檢討》報告評析

先進科技與作戰概念研究所

許智翔

壹、前言

2019年1月17日，美國國防部發布2019年《飛彈防禦檢討》（*Missile Defense Review*, MDR）報告，為繼2010年《彈道飛彈防禦檢討》（*Ballistic Missile Defense Review*, BMDR）後，再次審視美國當前之飛彈威脅，及自身飛彈防禦政策。本次報告與過往的最大不同，在於美國明確指出俄羅斯與中國為其潛在對手；由於威脅的多樣與複雜化，在本次《飛彈防禦檢討》中，美國認為不僅應強化現有飛彈防禦系統如陸基中段防禦系統（Ground-Based Midcourse Defense, GMD）、陸海基神盾系統等裝備外，甚至更提出加強於太空部署飛彈防禦系統、及發展定向能武器（雷射）等作為。美國並應在探討強化裝備反制方式之餘，加強與盟邦的飛彈防禦合作。¹

貳、內容重點

一、美國飛彈防禦政策轉變

（一）明確強調俄中飛彈威脅

2019年《飛彈防禦檢討》強調俄中兩大強權對手在美國飛彈防禦上的威脅。回顧2010年《彈道飛彈防禦檢討》中，提到美國本土對洲際彈道飛彈（intercontinental ballistic missile, ICBM）之防禦能力有限，以及敵對勢力可能發展長程飛彈等安全問題，當時美國的主要威脅為北韓及伊朗等區域行為者。2010年《彈道飛彈防禦檢討》提到除了技術上加強飛彈防禦系統，如強化愛國者飛彈、終端高空區域防禦

¹ *Missile Defense Review*, US Department of Defense, January 17, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>

系統 (Terminal High Altitude Area Defense, THAAD, 可稱薩德系統)、太空感測器、海基反彈道飛彈能力 (如標準 3 型飛彈) 外, 亦將透過整合地區能力、與加強各種多邊及雙邊的國際合作, 控管敵對區域行為者帶來的飛彈威脅。對於俄中的彈道飛彈威脅, 美國則主要希望透過如與嘗試俄羅斯共享飛彈發射早期預警、技術合作, 甚至作戰合作, 以及與中國進行進一步飛彈防禦對話等方式以控制其風險。

在 2019 年《飛彈防禦檢討》的情況則有所不同, 其描述不若以往隱晦, 而是明確指出來自俄中的飛彈威脅, 並直接將俄中與北韓伊朗等國共同列為美國的潛在對手 (potential adversaries)。儘管就硬體上來說, 用於國土防衛的陸基中段防禦系統, 能有效防範北韓與伊朗等區域性對手攻擊, 但對抗俄中等潛在大國對手之手段, 主要仍透過傳統核嚇阻方式進行。

(二) 技術進展與大國對抗使飛彈威脅更勝以往

由於美國明確將俄中等大國列為潛在對手, 且目前安全環境潛在對手正在大幅提升其飛彈實力, 而變得更加不穩。新的彈道飛彈系統具有「多目標重返大氣層載具」(multiple independently targetable re-entry vehicle, MIRV)、「機動重返載具」(maneuverable reentry vehicle, MaRV), 並有誘餌與干擾裝置; 俄羅斯與中國更投入研發先進巡弋飛彈及極音速滑翔載具 (hypersonic glide vehicle, HGV) 等裝備, 後者的高速與不可預測之飛行路徑將成為攔截系統的重大挑戰。針對 HGV 的威脅, 美國已具備在其終端階段的有限防禦能力, 並開始投入預警及追蹤的新能力。值得注意的是, 2019 年的報告名稱從「彈道飛彈防禦」改為更廣泛的「飛彈防禦」, 並提到俄羅斯、中國、北韓、伊朗等潛在對手皆建立了其飛彈防禦系統及反衛星 (anti-satellite, ASAT) 能力, 對美國的太空部署與飛彈防禦系統造成多樣化威脅。

(三) 飛彈防禦政策與戰略轉向主動並強調靈活性與適應性

由於前述戰略環境與技術上出現的重大變化, 使本次報告中呈現

的飛彈防禦政策有所調整。歐巴馬時期公布《彈道飛彈防禦檢討》重視藉由國際合作建立一個國際環境，以嚇阻區域對手研發、採購、部署或運用彈道飛彈。硬體上強調各項飛彈防禦計畫的管理，以及財政、成本上的控制，同時促進區域整合，針對不同對手的威脅設計以分階段，適應性方式解決該地區的飛彈防禦問題。

經過9年，2019年《飛彈防禦檢討》在戰略上強調三個要素：

- 1、強調整合性：透過整合嚇阻、主動與被動飛彈防禦、及在敵方飛彈發射前發動攻擊行動等方式，形成防禦飛彈攻擊的全面途徑。
- 2、靈活性與適應性：2019年《飛彈防禦檢討》要求美國飛彈防禦需具備靈活性與適應性，以面對飛彈技術擴散之下所需面對的多樣化狀況。除了研發與反應的靈活性與適應性外，需更加強化攻防整合與作業互通性，以在反介入/區域拒止（A2/AD）環境下迅速部署及運作。
- 3、強化太空運用：美國將強化飛彈防禦在太空的運用，強化效能、彈性及適應各種可能的威脅。部署於太空的飛彈防禦系統不但能有效擴展偵測範圍、增加反應彈性，當對手發射飛彈時，也能在敵國領土上擊毀其飛彈。

在美國飛彈防禦的角色上，2019年《飛彈防禦檢討》除了如同過往般強調，維持保護美國本土、美國海外軍力、盟國、夥伴之飛彈防衛能力外，制止對手的強制攻擊與威脅，保證對盟國的安全承諾，支持美國外交政策，對抗未來意料之外的攻勢性飛彈（offensive missile）威脅，以及維護美國藉軍事任務保護自身利益時的行動自由等，皆將透過飛彈防禦系統加以支持。

二、美國大幅強化飛彈防禦能力

美國國防部在報告中提出多項方案，以強化美國現有防禦網，其中除了提升現有裝備性能外，針對新型攻勢性飛彈的威脅，美國將研

發新式裝備加以對抗，並以加強與盟國合作方式。

(一) 強化現有飛彈性能與研發新式裝備

在負責國土防衛的陸基中段防禦系統上，美軍將改良部署在本土的「陸基攔截器」(Ground-Based Interceptor, GBI)：包括強化其推進段及大氣層外攔截載具(Exoatmospheric Kill Vehicle, EKV)。美國將在阿拉斯加州增設 GBI，使目前的 44 套到 2023 年時增加到 64 套。針對先進巡弋飛彈與 HGV，美國亦將透過強化、改良飛彈防禦系統的感測器嘗試因應。北美防空司令部(North American Aerospace Defense Command, NORAD)也正在推行計畫以加強偵測先進巡弋飛彈。

區域及跨區域飛彈防禦上，美國尋求更多與盟國的合作，整合飛彈防禦與攻擊行動。在裝備作為方面，則是改良薩德系統、SM-3/SM-6 等飛彈，使所有「神盾艦」皆具備飛彈防禦能力，美國陸軍也將繼續發展「間接砲火防護能力」(Indirect Fire Protection Capability, IFPC) 系統。同時，與盟國部署之反飛彈系統如日本與東歐將配備的陸基神盾(Aegis Ashore)等配合。另外，更重要的則是研發對抗 HGV 在內新形態威脅所需裝備，改進並調整現有系統，包括運用 F-35 戰機攔截先進巡弋飛彈、及發展陸基中段防禦系統的下一代攔截器「多目標擊殺載具」(Multi-Object Kill Vehicle)等，美國也將評估發展藉由定向能(雷射)武器在敵方飛彈加力飛行階段(boostphase)將其摧毀，除了機載平台外，也可能將雷射武器裝載於無人載具上執行飛彈防禦任務。

美國在 2019 年《飛彈防禦檢討》另一個重視的項目，則是藉由組織的調整、整合以加速飛彈防禦計畫進行與其效率，確保裝備研發、測試與部署的靈活性，讓美國軍方能面對未來快速變化的飛彈威脅。

(二) 以加強盟國合作方式強化整體防禦能力

除了硬體方面的能力提升外，報告中並提到，美國將與盟國共同擴大飛彈防禦計畫、強化與盟國飛彈防禦的作業互通性、互相協助分擔飛彈防禦負擔等，並且合作限制先進攻擊型飛彈在技術與零組件上的擴散。美國鼓勵盟國與夥伴投資、發展與美軍裝備有相互操作性的自製飛彈防禦系統，及優先考慮購買美國裝備的需求；藉由強化與各地盟國的合作，美國的飛彈防禦將更能對抗對手的 A2/AD 戰略。值得注意的是，美國在印太地區的新重點項目包含對先進飛彈威脅的探討，同時也因為南亞部分國家正在研發不同的先進彈道飛彈或巡弋飛彈，美國加強與印度探討可能的飛彈防禦合作。

參、評析重點

一、大國的先進飛彈威脅成為目前重中之重

2019 年《飛彈防禦檢討》列舉了多個潛在對手國家，除了前述俄羅斯、中國、北韓與伊朗外，尚包括敘利亞、真主黨 (Hizballah)、葉門、「青年運動」(Houthi) 組織等國家或武裝團體。²然對美國較具飛彈威脅者，仍是以俄、中、北韓及伊朗為主。在 2010 年《彈道飛彈防禦檢討》最重視的區域對手如北韓及伊朗等，近年在飛彈方面取得相當程度進展。北韓在持續研發、試驗中長程彈道飛彈 (IRBM) 並取得進展，已有核武攻擊美國本土的能力；伊朗除了持續研發高精密度的短程 (SRBM) 與中程彈道飛彈 (MRBM) 外，並發展了反艦彈道飛彈與陸射巡弋飛彈 (LACM) 等。然而，俄中兩國將是更危險的對手，在近年來與美國競爭對抗態勢逐漸激烈下，兩國因其飛彈部隊在數量以及技術上遠高於其他潛在對手，成為本次 2019 年《飛彈防禦檢討》的核心。

2019 年《飛彈防禦檢討》指出，俄中兩國皆正在擴增其戰略飛彈部隊，持續進行現代化、並發展先進技術。針對俄羅斯，認為其錯估威脅使用核武即可威脅美國與北約，並在衝突與危機中形成有利俄羅

² 「青年運動」即葉門反政府團體，又譯作「胡塞武裝」。

斯的結果。2010 年的《新戰略武器裁減條約》(New START) 允許俄羅斯部署 700 個戰略投射系統，³並部署 1550 枚戰略核彈頭；俄方並宣稱已擁有 HGV，可突穿美國的飛彈防禦系統。

2019 年《飛彈防禦檢討》更認為中國意圖在印太地區取代美國、重塑區域秩序，其飛彈部隊扮演重要角色。據估計中國目前有 75-100 枚洲際彈道飛彈，並有一新式機動系統及一種新型地窖發射型、具 MIRV 之洲際彈道飛彈。此外中國擁有 4 艘先進「晉級」戰略核潛艦、⁴每艘均有 12 枚 CSS-N-14 潛射彈道飛彈 (SLBM)。總的來說，報告認為中國目前約有 125 枚核子飛彈，部分屬多彈頭，預估在未來幾年將持續增加。中國也正在研發包含 MaRV 以及 HGV 等先進技術。

從技術層面或是數量來看，俄中兩國對美的飛彈威脅將遠超過其他國家，特別是在中國持續努力為其 ICBM 更新 MIRV、以及開發 MaRV 的情況下，將使美國對中的飛彈防禦能力遭到嚴重挑戰，而俄中兩國皆在發展的 HGV，更是目前難以防禦攔截的對象。⁵是故，2019 年《飛彈防禦檢討》強調美國對於俄中之威脅，仍主要藉傳統的核嚇阻方式應對。

二、飛彈防禦政策由被動轉為主動

技術上，美國將透過提升飛彈防禦系統性能、增加 GMD 數量等方式，甚至考量在雷射武器服役後裝配於無人機上進行飛彈防禦任務。這些硬體面上的強化作為，與加強盟國合作等皆透露出美軍將採取更主動的作法，以對抗日漸嚴重的飛彈威脅。

由於俄中的大量戰略核武、持續進步的技術、先進巡弋飛彈的部署，甚至目前極難防禦的 HGV 等，不論數量和技術，皆在可預見的未來將持續壓迫美國的飛彈防禦系統。在對手的矛可能大幅壓倒美國的盾的情況下，迫使美國仍以傳統核嚇阻對抗俄中大國，而非藉由飛

³ 包含洲際彈道飛彈 (ICBM)、潛射彈道飛彈 (SLBM) 與核子戰略轟炸機。

⁴ 即 094/094A 型戰略核潛艦，「晉級」(Jin-class) 為北約賦予之代號。

⁵ 舒孝煌，〈極超音速武器競賽恐將展開〉，《國防安全週報》，第 33 期，2018 年 8 月 17 日。

彈防禦系統有效阻止敵方飛彈攻擊。正因此，2019年《飛彈防禦檢討》中提到的在飛彈發射前及發射時發動攻擊、擊毀來襲飛彈的方式，將會成為美國接下來對抗潛在對手飛彈的最重要途徑。

美國將飛彈防禦政策轉為主動之作為，可與退出《中程飛彈條約》（Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF）相互印證其戰略變化。由於地理因素，中程飛彈能對美國本土造成的威脅有限，但在退出該條約後，美軍為強化其中程飛彈效力，可能在各地進行前進部署，進一步主動抗衡敵對勢力飛彈威脅。此亦可從美國加強與盟國飛彈防禦合作中看出。

2019年《飛彈防禦檢討》裡的國際合作不再如2010年《彈道飛彈防禦檢討》般，重視多邊合作管理（包含邀請俄中對話甚至參與）區域對手的飛彈威脅，而是更實際在軍事層面上與美國盟友進行更緊密的合作。美國國防部並藉由更緊密的飛彈防禦合作、包括裝備上的互通及作業互通性，互相協助分擔飛彈防禦的責任。另外，加強在太空的部署也同樣能加強在情報、預警上、甚至攔截的能力。2019年《飛彈防禦檢討》認為至關重要的要素為資訊、情報的互相流通，強化早期預警，這些作為使得美軍能夠更有餘力發起先期打擊，及早消除敵人飛彈威脅。

（責任校對：周若敏）

從新《防衛計畫大綱》與《中期防衛力整備計畫》觀察日本防衛政策轉變

國防戰略與策略研究所

林彥宏

壹、前言

2018年12月18日，日本政府正式通過新版的《防衛計畫大綱》（以下簡稱：防衛大綱）及《中期防衛力整備計畫》（以下簡稱：中期防）。新《防衛大綱》指出：「中國急速擴張，是造成區域權力平衡變化加速的原因之一，並使得該區域的安全秩序充滿不確定性。中國的軍事動向及其國防政策及軍事能力的不透明性，讓國際社會在安全保障上存在重大的隱憂，必須持續強烈關注」。¹

2019年1月18日，日本統合幕僚長河野克俊在印度新德里舉行「瑞辛納對話」（Raisina Dialogue）中亦指出：「在東海議題上，日本與中國是對立的。中國仍然維持一個月2~3次的頻率進入釣魚台12浬海域。不僅如此，中國空軍與海軍在印太地區活動的範圍擴大且頻率增加。在日美同盟的基礎下，日本認知到，目前國內經濟狀況稍有好轉的情況下，必須在軍事上擔負更多的責任，共同維護區域的安全」。²

綜觀上述的現實因素，安倍政府罕見在其任內修改兩次《防衛大綱》，³希望透過增加防衛預算，採購F-35戰機，來提高防衛能力。並新編制網路防衛、太空兩部隊，發展跨領域作戰能力，將日本自衛隊

¹ 〈平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，《日本防衛省》，2018年12月18日，<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>。

² “Indo-Pacific: Ancient Waters and Emerging Geometries,” *Raisina 2019*, Jan 18, 2019, https://www.youtube.com/watch?time_continue=3&v=C5oWaK-HdYA

³ 日本政府曾發表過五次的防衛計畫大綱。1976年三木武夫政權，1995年村山富市政權，2004年小泉純一郎政權，2010年菅直人政權，2013年安倍第一次政權。

打造成為「多次元統合防衛力」。⁴此外，日本在「和平憲法」架構下，將貫徹「專守防衛」的基本原則，闡明不朝向軍事大國發展、確保「文官統治」和堅守「非核三原則」等防衛政策，並再度重申「日美同盟」為安保體制的基礎。

貳、研析重點

在這次新《防衛大綱》，日本首次把中國列為首個關注重心，認為中國的威脅已經高於北韓。近年來，中國經常利用軍事行動，企圖破壞國際秩序。例如在東海的軍事活動更趨活躍、擴大太平洋與日本海的軍事活動，以及將南海軍事化。中國擴張已經危害到日本國民生命財產的安全且破壞和平，嚴重影響到整個區域的安全，甚至影響全球的安定。

一、日本防衛預算呈現連續 7 年成長趨勢

從新公布的《中期防》來看，2019~2023 年度所需防衛預算編列就高達 27.47 兆日圓（約 2,482 億美元，以目前 1 美元=110.71 計算），創日本歷史新高。較上次《中期防》26.67 兆日圓增加 11.35%。⁵安倍政府上台以來，已經連續 7 年增加防衛預算。本次規劃的預算除採購相關裝備以外，其中最受矚目就是計畫採購 105 架 F-35 戰機（A 型 63 架、B 型 42 架）提升日本的防空作戰能力，此採購案估計約至少花掉 1.26 兆日幣。加上先前已經確定採購的 42 架，日本將擁有 147 架 F-35 戰機。⁶以這個數字來看，日本所擁有 F-35 戰機的數量將僅次於美國，在世界上排名第二。

二、日本調整防衛政策以因應中國擴張威脅

⁴ 所謂「多次元統合防衛力」意旨：不單只是包含陸海空三軍，必須統合網路、太空、電磁波等領域，達到合縱連合的新策略。

⁵ 2014~2019 年《中期防》的預算約 24.67 兆日幣（約 2,228 億美金，以目前 1 美元=110.71 計算）。

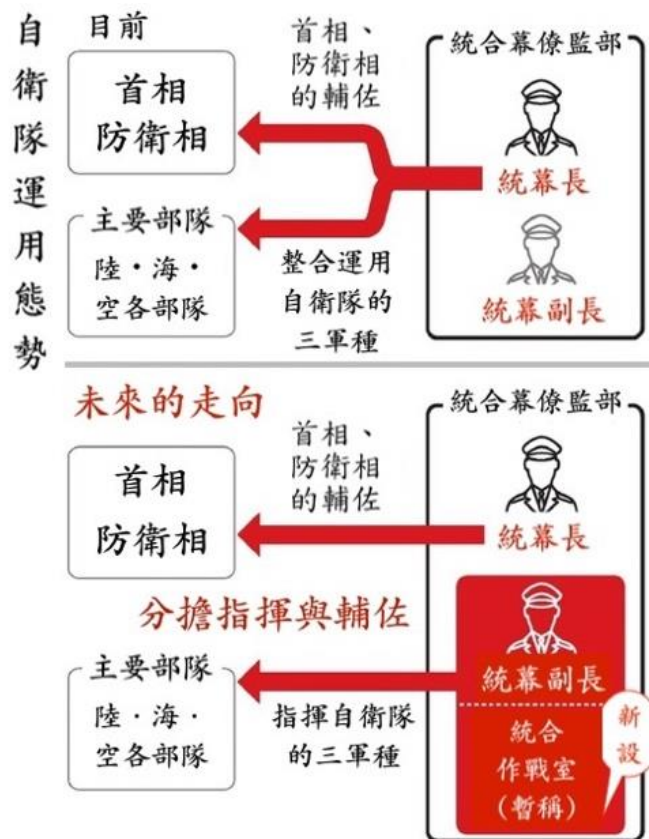
⁶ 〈F-35A の取得数の変更について〉，《日本防衛省》，2018 年 12 月 18 日，<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/f35a.pdf>。

面對來自周邊國家的多重威脅，在平時國防上將強化多層次的防衛。特別是陸上自衛隊，預計新編列地對空及地對艦飛彈防衛部隊、島嶼防衛用高速滑空彈部隊，並採購兩座陸基神盾系統（Aegis Ashore），提升整體飛彈防禦能力。另外，日本自衛隊將強化水陸機動團（陸戰隊）等機動運用部隊，透過平時的演習與訓練加強與艦隊的連結，佈署自衛隊部隊至西南諸島，從過往的「島嶼奪回」戰略，轉變成「島嶼防衛」戰略。再者，也將確立與海上自衛隊及航空自衛隊的網路連結，提升拒止能力和危機處理能力。

三、加強太空、資通電等新興領域投資

在提升防空能力方面，日本將從美國購買防空飛彈（SM-3Block 1B 及 SM-3Block 2A），研發島嶼防衛用及超音速飛彈、島嶼防衛用反艦飛彈及超音速反艦飛彈。在新《防衛大綱》的內容，可看到日本自衛隊新增加「跨領域作戰」項目。將於陸海空三軍，新加入宇宙（太空）、網路、電磁波等新領域。關於自衛隊指揮權方面，為了能夠與美軍緊密配合，朝向指揮一元化，並設立「統合作戰室」，以強化部隊聯合指揮功能。（如下頁圖）

關於日本周邊的領空安全方面，航空自衛隊將改變目前的偵搜方式，導入新式設備，利用航空自衛隊新型空中預警機（E-2D）的高性能電子設備，結合海上自衛隊「神盾艦」收集的雷達情報資訊，迅速傳送給相關作戰部門，進行圖像分析，處理立即的威脅。更重要的是，日本自衛隊將導入新型艦對空飛彈，結合地上、海上、空中的能力，以期能迅速應對來襲的飛行器及飛彈。



圖、自衛隊的指揮權

資料來源：土居貴輝，〈オール自衛隊で防衛力を底上げ 米との意思決定は円滑化〉，《日本朝日新聞》，2018年12月31日，<https://www.asahi.com/articles/ASLDG460XLDGULZU00K.html>。

四、日本與美國的「雙邊軍演」正擴及第三國合作

該新《防衛大綱》，開宗明義提到與美國合作的重要性，認為美國除為日本盟國，也是綜合國力最強的國家。鑑於中國和北韓的威脅日益加劇，鞏固「日美同盟」變得比往更加重要。另外，積極與他國在軍事上的合作亦是日本調整防衛政策之一，其具體作為便是加強與第三國舉行各類型軍演合作。

除了美國以外，近年來日本與英國軍事交流趨於頻繁。2016年10月，首次有英國空軍的颱風戰機（Typhoon）飛抵日本航空自衛隊

三澤基地，與航空自衛隊員進行首次的聯合軍演。在同時期，陸上自衛隊富士學校的特種部隊在英國軍事基地與英國陸軍、美國海軍陸戰隊進行聯合偵查的訓練。2017年5月，陸上自衛隊、英國陸軍、美國海軍陸戰隊、法國海軍等，舉行首次的四國共同軍演。2018年英國陸軍首次派遣部隊至日本富士山下的自衛隊練習場，與日本陸上自衛隊進行軍演。2017年8月31日，英國首相梅伊（Theresa May）率團訪日，與安倍首相進行高峰會談，並發表《關於安全保障合作的日英共同宣言》。⁷雙方在安全保障領域上，希望從「夥伴關係」提升到「全球安全夥伴關係」的新階段，全方位強化兩國安全合作。1923年「日英同盟」關係解除後，雙方首次在正式場合互稱「同盟國」。未來日英雙方將透過各種軍事交流合作，共同維護印太地區之安定。

五、日本積極參與區域多邊聯合軍演

從海上自衛隊所公布的資料來看，日美印三國在2018年6月8日所舉行的「馬拉巴爾2018」（Malabar 2018）共同演習後，日美兩國在2018年下半年度起，計進行多達10次的共同演訓。在這10次演訓內，7月18~30日印度海軍有4位人員加入日美部隊，針對魚雷戰及掃雷等進行特別訓練。11月18~28日，澳洲海軍2艘掃雷艦艇與日本海上自衛隊掃雷業務支援隊、美國海軍艦艇參與共同演訓。這次也是日本海上自衛隊首次與美國海軍以外的軍艦進行魚雷戰及掃雷的特別演訓，具有特別意義。⁸印度、澳洲的海軍相繼加入日美魚雷戰及掃雷共同演習之目的，不外乎就是試圖透過聯演，讓參與國能夠更有效地在海上進行軍事合作，確保印太地區的自由及開放。

2018年12月18日，日本海上自衛隊與美、英兩國海軍於日本本州南方海空域實施首次的聯合軍演。⁹這次的演訓，其宗旨主要在於

⁷ 〈安全保障協力に関する日英共同宣言〉，《日本外務省》，2017年08月31日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000285660.pdf>。

⁸ 〈日米共同訓練（2018年下半年期）〉，《日本防衛省》，2018年12月05日，http://www.mod.go.jp/msdf/operation/training/h2_2018/。

⁹ 〈日米英共同訓練の実施について〉，《日本防衛省》，2018年12月18日，<http://www.mod.go.jp/msdf/release/201812/20181218.pdf>。

提升海上自衛隊的戰術能力，強化與美、英兩國海軍的連結，並加深彼此間軍事合作與交流的默契。該演訓的最終目的乃試圖透過軍演合作來牽制中國擴張，抑止中國發展海洋實力。在太平洋上所舉辦的日美英三國演訓是以接近實戰的形式進行，英國首度派遣巡防艦阿蓋爾號（HMS Argyll）參加，其訓練內容，把美軍潛艇當作中國假想敵，三國交換情報並展開搜索訓練。美國潛艇指揮官皮茲（James Pitts）表示：「這次演習提供了前所未有的機會，來支持美日所提出的印太戰略，同時透過合作加深對彼此軍事系統的了解，讓美日英三方在太平洋上更有效能地合作」。¹⁰「出雲號」指揮官本山勝善指出：「我們都有共同的願景，即是提高我們海上作戰的能力與效能」。¹¹

參、未來趨勢

一、日本積極擴展與印太國家的安全互動與交流

在「日美同盟」的基礎下，日本期待擁有共同價值與利益的印太國家，能夠進一步擴展安全連結。日本統合幕僚長河野克俊在印度「瑞辛納對話」中亦指出：「東協國家、斯里蘭卡、印度、澳洲、紐西蘭、太平洋島國等亦是日本的重要夥伴，日本將與各國進行更緊密的軍事交流合作」。¹²在防衛合作及交流上，日本與澳洲之間，希望活絡外交及國防安全對話，實施共同訓練，提升防衛裝備及技術交流。日本與印度之間，特別在海洋安全保障上，擴大合作範圍。日本與東協之間，日本將主動支持並維護東協的一體性，推動雙邊及多邊的聯合軍事演習。在區域安全機制上，日本將更重視「東亞高峰會議」（East Asia Summit, EAS）、「東協國防部長擴大會議」（ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus, ADMM Plus）、「東協區域論壇」（ASEAN Regional Forum,

¹⁰ “Maritime Forces from Japan, UK, U.S. practice Submarine Hunting in Philippine Sea,” *Stripes Japan*, December 25, 2018, <https://japan.stripes.com/community-news/maritime-forces-japan-uk-us-practice-submarine-hunting-philippine-sea>

¹¹ 同上。

¹² “Indo-Pacific: Ancient Waters and Emerging Geometries,” *Raisina 2019*, Jan 18, 2019, https://www.youtube.com/watch?time_continue=3&v=C5oWaK-HdYA

ARF) 等，鞏固區域間國家間的合作及信賴關係。

二、日本將更重視與美國及其盟國的軍事合作

「日美同盟」向來是日本防衛政策支柱。日本在 2017 年 1 月 26 日與英國也簽訂《相互提供物資與勞務協定》(Acquisition and Cross-Servicing Agreement, ACSA)，加強雙邊在聯合演訓、人道救災活動、緊急事態等互相提供食品、燃料和彈藥的合作。一旦發生可能威脅日本安全的重大情況時，英國即可提供後勤支援。日本希望未來能與英國強化安全保障合作，共同牽制中國擴張。目前，除了有美國、英國和澳洲與日本自衛隊締結 ACSA 條約之外，法國及加拿大也和日本簽署 ACSA。另外，日本也擬加強與歐洲各國、北約、歐盟等合作。日本與加拿大及紐西蘭之間，持續實施共同訓練及演習，並推動與第三國的合作，希望透過這些努力，共同維護印度太平洋地區海洋秩序的安定。

三、升級「出雲級」護衛艦將可強化戰時的制海與制空權

目前海上自衛隊擁有兩艘「出雲級」直升機護衛艦，分別是「出雲號」及「加賀號」。日美英三國在 2018 年 12 月舉行聯合軍演，具有爭議性的「出雲級」直升機護衛艦也直接參與演訓，而新《防衛大綱》提到在 5 年內將對自衛隊「出雲級」直升機護衛艦進行改裝和升級，成為「多功能護衛艦」，未來勢必扮演更多防衛功能。因為日本領土在太平洋方面可提供使用的基地較少，改造海上自衛隊的「出雲級」直升機護衛艦讓它成為可使用短場起降、垂直降落型戰機的多功能、多用途護衛艦，有助提升自衛隊在戰時的海上拒止能力。

四、新「防衛大綱」與「中期防」有助於日本承擔更多區域責任

日本在 2013 年通過「國家安全保障戰略」宣示將一貫堅持「和平國家」的道路，貫徹「專守防衛」基本方針，並依循「國際協調主義」及「積極和平主義」理念，承擔更多區域責任。部分國家基於以

下理由：第一，是否違反日本憲法第九條及「專守防衛」原則；第二，該護衛艦升級可搭載短場起降 F-35B 戰機，是否成為具攻擊性的航空母艦，而對升級計畫抱有相當大的疑慮。然而，防衛大臣岩屋毅反駁：「這次的升級將不會抵觸日本憲法精神，仍屬『專守防衛』方針範圍內，並稱所謂『攻擊性航艦』，需搭載各種類型的艦載機，才具有攻擊的能力。升級後的『出雲級』護衛艦，並沒有『攻擊型』的特徵」。¹³再者，日本政府已宣布，將要採購 42 架可短場起降的 F-35B 戰機，並表明「出雲級」護衛艦，除非有特殊任務、災害等必要狀態，在平時將不會搭載短場起降戰機。應有助於化解有關疑慮。

最後，相較於舊版的《防衛大綱》所定義的「離島防衛」，這次「出雲級」的升級，不僅可解決日本在太平洋欠缺航空基地的問題，也可提升海空的監視能力，對延伸琉球島鏈基地，進而擴大自衛隊巡航範圍至第二島鏈海域，進而承擔更多區域防衛責任將有所助益。

¹³ 〈岩屋防衛大臣閣議後会見〉，《日本防衛省》，2018 年 12 月 21 日，<http://www.mod.go.jp/j/pr/ess/kisha/2018/12/21a.html>。

附表 1:自衛隊的編制

部隊名稱	組成		數量
共同部隊	網路防衛部隊		1 個防衛隊
	海上運輸部隊		1 個輸送群
陸上自衛隊	編制人員		15 萬 9 千人
	常備自衛官		15 萬 1 千人
	預備自衛官人數		8 千人
	基本部隊	機動運用部隊	3 個機動師團
			4 個機動旅團
			1 個機甲師團
			1 個空挺團
			1 個水陸機動團
1 個直升機團			
區域配置部隊			5 個師團 2 個旅團
地對艦誘導彈部隊	5 個地對艦飛彈聯隊		
島嶼防衛用高速滑空彈部隊	2 個高速滑空彈大隊		
地對空誘導彈部隊	7 個高射特科群/聯隊		
彈道飛彈防衛部隊	2 彈道飛彈防衛隊		
海上自衛隊	基本部隊	水上艦艇部隊	4 個群 (8 個隊)
		護衛艦部隊	
護衛艦・掃雷艦艇部隊		2 個群 (13 個隊)	
潛艇部隊		6 個潛水隊	
海洋巡邏機部隊		9 個航空隊	
主要裝備	護衛艦 (搭載神盾級系統護衛艦)	54 隻 (8 隻)	
	潛艇部隊	22 隻	
	海洋巡防艦	12 隻	
	作戰用航空機	約 190 隻	
航空自衛隊	基本部隊	航空警戒管制部隊	28 個警戒隊
		戰機部隊	1 個警戒航空團 (3 個飛行隊) 13 個飛行隊
空中加油・運輸部隊		2 個飛行隊	
航空運輸部隊		3 個飛行隊	
地對空誘導彈部隊		4 個高射群 (24 個高射隊)	
宇宙領域專門部隊		1 個隊	
無人機部隊		1 個飛行隊	
主要裝備	作戰用航空機	約 370 架	
	戰機	約 290 架	

資料來源：〈平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について〉，《日本防衛省》，2018 年 12 月 18 日，<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>。

附表 2：自衛隊預計新增加的裝備

區分	種類	裝備規模
陸上自衛隊	機動戰鬥車	134 輛
	裝甲車	29 輛
	新多用途直升機	34 架
	運輸用直升機 (CH-47JA)	3 架
	地對艦誘導彈	3 個中隊
	中距離地對空誘導彈	5 個中隊
	陸上配置型神盾系統 (Aegis Ashore)	2 座
	戰車	30 輛
	火炮 (迫擊砲除外)	40 輛
海上自衛隊	護衛艦	10 艘
	潛艇	5 艘
	巡防艦	4 艘
	其他	4 艘
	預計建造自衛艦 (噸數)	23 艘 (約 6.6 萬噸)
	海洋巡防機 (P1)	12 架
	警戒直升機 (SH-60K/K(進階型))	13 架
	艦載型無人機	3 架
	掃雷・運輸直升機 (MCH-101)	1 架
航空自衛隊	空中預警機 (E-2D)	9 架
	戰機 (F-35A)	45 架
	戰機 (F-15) 能力升級	20 架
	空中加油機・運輸機 (KC-46A)	4 架
	運輸機 (C-2)	5 架
	提升地對空愛國者誘導彈的能力 (PAC-3 MSE)	4 個群 (16 個高射隊)
	全球鷹無人偵察機 (Global Hawk)	1 架

資料來源：〈中期防衛力整備計画（平成 31 年度～平成 35 年度）について〉，日本防衛省，2018 年 12 月 18 日，http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/chuki_seibi31-35.pdf。

(責任校對：林柏州)

近期中國應急管理體系變革之觀察

非傳統安全與軍事任務研究所

洪銘德

壹、前言

根據 2018 年 2 月中共十九屆三中全會通過的《深化黨和國家機構改革方案》及 2018 年 3 月第十三屆全國人民代表大會第一次會議通過之《國務院機構改革方案》，透過整合 13 個部門之應急資源與救援力量，中國成立應急管理部，俾利於針對災害採取全面的應變措施。由於中國各項自然環境災害頻傳，人民的生命財產常受到嚴重威脅。同時，災害發生時，常因相關資訊分散於各個部門而不利於整合，不僅增加救災難度，亦連帶影響救災效率。因此中國針對災害應變體系進行改革並於 2018 年 3 月成立應急管理部，本文將針對近期中國應急管理體系變革進行說明。

貳、中國應急管理體系之建設

一、SARS 時期的應急管理體系

中國應急管理體系並非一成不變，2003 年 SARS 疫情發生前，中國採取「單災種」的應急管理體系，即由不同專責部門管理不同類型的災害或突發事件，例如民政部負責自然災害、消防部門負責火災事故，衛生部門負責公共衛生事件處置等。然而，SARS 事件不僅暴露出中國在應急管理工作上的不足，亦突顯出「單災種」應急管理方式已無法因應突發事件帶來的安全威脅。2003 年 7 月，胡錦濤即在「全國防治非典工作會議」上指出：「要大力增強應對風險和突發事件的能力，經常性地做好應對風險和突發事件의思想和準備、預案準備、機制準備和工作準備，堅持防患於未然」。¹同年 10 月 14 日，中

¹ 胡錦濤，〈在全國防治非典工作會議上的講話〉，《人民網》，2003 年 7 月 28 日，<http://cpc.peo>

共十六屆三中全會所通過之《中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》也強調，「要建立健全各種預警和應急機制，提高政府應對突發事件和風險的能力」。²因此，中國透過「一案三制」（應急預案、應急管理體制、應急管理機制及應急管理法制）來建構應急管理體系。在應急管理過程中，應急管理預案係指根據各種突發事件而事先制定的行動計畫或方案，³目的在於指引方向，規避在應急管理過程中可能存在的不合理因素與問題，而有助於提高應急管理能力。應急管理體制有助於劃分各單位的權責關係，排除許多應急管理工作中的干擾因素，並提高工作效率。應急管理機制用於應急工作的管理運作，避免各單位發生衝突；應急管理法制則能為落實應急管理工作提供法律保障。⁴

二、後 SARS 時期的「一案三制」方案

SARS 後，中國推動「一案三制」作為因應突發狀況的主要架構。儘管 2008 年 3 月 5 日在第十一屆全國人民代表大會第一次會議上之國務院政府工作報告中，溫家寶指出全國應急管理體系已基本建設完成，但分別於同年 1 月及 5 月發生的南方雪災與汶川大地震再次為中國應急管理體系帶來挑戰，顯示出透過一案三制所建構之應急管理能力仍有所不足，無法因應非常規性突發事件帶來的安全威脅。首先是應急預案，儘管中國已制定因應各種突發事件之應急預案，但總體預案缺乏可行性，且適用於單一突發事件之地方或部門應急預案無法有效整合跨部門之間的合作。更重要的是，多數應急預案並未進行事前演練，導致真正需要時卻派不上用場，更遑論能有效發揮實際效用。其次是應急管理體制，儘管中國宣稱已建立統一領導、綜合協調、分類管理、分級負責、以及屬地管理為主的應急管理體制，但因國務院

ple.com.cn/GB/64184/64186/66691/4494648.html。

² 〈中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2003 年 10 月 14 日，http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62494.htm。

³ 應急預案包含總體應急預案、專項應急預案、部門應急預案、地方應急預案、企業事業單位應急預案以及重大活動應急預案。

⁴ 宋英華，《國家應急管理戰略工程》（北京：人民出版社，2017 年），頁 104。

應急辦公室層級過低，導致無法協調更高層級的議事協調機構。同時，地方政府應急指揮機構因未能常態化、專職化與實權化，導致指揮救災失靈，無法及時且有效整合相關資源投入救災工作。再者是應急管理機制出現缺失，例如缺乏危機預警機制以及應急聯動機制協調能力不足。最後則是應急管理法制不足，相關法律內容因未能與時俱進，導致無法及時採取有效因應措施而延誤救災時機。

汶川地震後，為提升自身應急管理能力，中國採取以下相關政策與作為，例如 2008 年 12 月修訂《中華人民共和國防震減災法》，針對防震減災規畫、地震監測預報、災害預防、應急救援以及震後恢復重建等進行修改，新增過渡性安置和監督管理等內容。2009 年 9 月發布《突發事件應急演練指南》，加強指導應急演練工作以及增強因應突發事件能力，俾利於落實《中華人民共和國突發事件應對法》與《國家突發公共事件總體應急預案》。2011 年 10 月藉由修訂《國家自然災害救助應急預案》，針對四個自然災害救助應急回應等級啟動條件作出更詳細的規定。2012 年 8 月修訂《國家地震應急預案》，設置國務院抗震救災指揮機構置，並於必要時成立國務院抗震救災總指揮部，以及於地震災區成立現場指揮機構；規定地震應急四級響應機制，並明確規定各級政府的職責。2013 年 10 月發布《突發事件應急預案管理辦法》，以期有助於增強應急預案的針對性、實用性與可操作性，並提升因應突發事件的應急能力。

參、中國成立應急管理部

根據 2016 年 7 月習近平在唐山的談話以及同年 12 月所發布之「中共中央國務院關於推進防災減災救災體制機制改革的意見」，中國提出要「堅持以防為主、防抗救相結合，堅持常態減災和非常態救災相統一，努力實現從注重災後救助向注重災前預防轉變，從應對單一災種向綜合減災轉變……，全面提升全社會抵禦自然災害的綜合防範能力」。因此，為提升自身的應急管理統籌協調與專業能力、整合

災害救援資源、有利於災情訊息的統一收集與發布以及提升全面防減災能力等，中國再次進行改革，透過整合 13 個單位之應急管理職能而成立應急管理部（關於 13 個單位職能整併情形請見表 1）。同時，公安消防部隊及武警森林部隊轉制後，⁵與安全生產等應急救援隊伍合併成為應急管理部之綜合性常備應急核心力量。

表 1、13 個單位職能整併情形

編號	單位	職能整併情形
1	國家安全生產監督管理總局職責	改由應急管理部之安全生產基礎司、危險化學品安全監督管理司、安全生產執法局以及安全生產綜合協調司負責。
2	國務院辦公廳的應急管理職責（應急管理辦公室）	不再保留應急管理辦公室，改設應急管理部應急指揮中心。
3	公安部消防管理職責	改由應急管理部之火災防治管理司與消防救援局負責。
4	民政部救災職責	改由應急管理部救災和物資保障司與救援協調和預案管理局負責。
5	國土資源部地質災害防治相關職責	改由應急管理部地震和地質災害救援司負責，必要時與自然部進行合作。
6	水利部水旱災害防治相關職責	改由應急管理部防汛抗旱司負責，必要時與水利部進行合作。
7	農業部草原防火相關職責	改由應急管理部火災防治管理司負責，必要時與國家林業和草原局合作。
8	國家林業局森林防火相關職責	改由應急管理部火災防治管理司與森林消防局負責，必要時與國家林業和草原局（原稱為國家林業局）合作。
9	中國地震局震災應急救援職責	改由應急管理部地震和地質災害救援司負責。

⁵ 根據《深化黨和國家機構改革方案》，武警部隊不再領導管理武警黃金、森林、水電部隊。首先，武警黃金部隊轉為非現役專業隊伍後，併入自然資源部，承擔基礎性公益性地質工作任務和多金屬礦產資源勘查任務，原有的部分企業職能劃轉中國黃金總公司。其次，武警森林部隊轉為非現役專業隊伍後，現役編制轉為行政編制，併入應急管理部，承擔森林滅火等應急救援任務。最後，武警水電部隊轉為非現役專業隊伍後，承擔水利水電工程建設任務，成立中國安能建設總公司這一國有企業，由國務院國有資產監督管理委員會管理。請參閱〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，《新華社》，2008 年 3 月 21 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm。

10	國家防汛抗旱總指揮部職責	原由水利部承擔該部業務，國家防汛抗旱總指揮部辦公室仍設在水利部，必要時應急管理部與水利部進行合作。
11	國家森林防火指揮部職責	原由國家林業局承擔該部業務，國家森林防火指揮部改名為國家森林草原防滅火指揮部，辦公室改設在應急管理部。
12	國家減災委員會職責	原由應急管理部民政部承擔該委員會業務，國家減災委員會辦公室改設在應急管理部。
13	國務院抗震救災指揮部職責	原由中國地震局承擔該部業務，國務院抗震救災指揮部辦公室設在中國地震局（中國地震局改由應急管理部負責）。

資料來源：洪銘德整理自公開資料。

依據《應急管理部職能配置、內設機構和人員編制規定》，應急管理部下設 23 個單位，且併入原屬於 13 個單位之相關應急職能。同時，設部長 1 名、副部長 4 名、政治部主任（副部級）1 名、司局級領導職位 96 名、以及 546 名機關行政編制人員。⁶在 2018 年 3 月國務院機構改革中，有三個機構出現「雙首長制」領導結構，應急管理部為其中之一，⁷黃明與王玉普分別擔任黨組書記（兼任副部長）與部長，前者原為原公安部黨委副書記與副部長（正部長級），後者則為國家安全生產監督管理總局局長、黨組書記。在 11 人所組成的領導班底中，黃明、王玉普及尚勇等 3 位為正部級官員（關於應急管理部領導班底請見表 2）。同時，應急管理部已於 2018 年 11 月 9 日成立「中國消防救援隊」，有助於整合多種應急救援資源與力量，並提升中國的災害應對與救援能力。另外，依據《組建國家綜合性消防救援隊伍框架方案》，透過更名中國人民武裝員警部隊警種學院，2018 年 12 月 29 日中國消防救援學院正式掛牌成立，設置消防指揮、消防工

⁶ 洪銘德整理自〈應急管理部職能配置、內設機構和人員編制規定〉，《搜狐網》，http://www.sohu.com/a/247075841_720220。

⁷ 此次改革中，另外兩個「雙首長制」領導結構之機關為司法部（部長傅政華、黨組書記袁曙宏）與國家市場監督管理局（局長張茅，黨組書記畢井泉）。〈中共機構改革後的「雙首長」制 突出黨領導一切〉，《多維新聞網》，2018 年 3 月 23 日，<http://news.dwnews.com/china/news/2018-03-23/60047747.html>。

程、飛行器控制與資訊工程以及思想政治教育 4 個本科專業。

表 2、應急管理部領導班底一覽表

編號	人名	現職職稱	前一任職單位與職稱
1	黃明	應急管理部黨組書記、副部長	公安部副部長、黨委副書記、中央政法委員會委員
2	王玉普	應急管理部部長、黨組副書記	國家安全生產監督管理總局黨組書記、局長
3	付建華	應急管理部黨組副書記、副部長	國家安全生產監督管理總局黨組副書記、副局長，直屬機關黨委書記
4	孫華山	應急管理部副部長、黨組成員，國家安全生產應急救援指揮中心主任、黨委書記	國家安全生產監督管理總局黨組成員、副局長，國家安全生產應急救援指揮中心主任、黨委書記
5	鄭國光	應急管理部副部長、黨組成員，中國地震局黨組書記、局長	中國地震局黨組書記、局長
6	黃玉治	應急管理部副部長、黨組成員，國家煤礦安全監察局黨組書記、局長	國家安全生產監督管理總局黨組成員、副局長，國家煤礦安全監察局局長
7	許爾鋒	應急管理部政治部主任、黨組成員	寧夏回族自治區政府副主席，區公安廳廳長、黨委書記
8	葉建春	水利部副部長、黨組成員，兼應急管理部副部長、黨組成員，國家防汛抗旱總指揮部秘書長	水利部副部長、黨組成員，國務院三峽工程建設委員會委員，國家防汛抗旱總指揮部秘書長
9	尚勇	應急管理部副部長(正部長級)、黨組成員	國家食品藥品監督管理總局副局長(正部長級)、黨組成員
10	艾俊濤	中央紀委國家監委駐應急管理部紀檢監察組組長，應急管理部黨組成員	中央紀委駐國家安全生產監督管理總局紀檢組組長，國家安全生產監督管理總局黨組成員
11	王浩水	應急管理部黨組成員	國家安全生產監督管理總局黨組成員、總工程師

資料來源：洪銘德整理自中華人民共和國應急管理部網站，http://www.chinasafety.gov.cn/jg/ldxx_yjgl/。

肆、中國應急管理體系運作概況

2018 年國務院機構改革方案通過後，透過單位整併與整合優化分散在各部門的應急力量與資源，應急管理部、公安部、國家衛生健康委員會成為中國應急管理體系的三大支柱，分別負責自然災害與事故災難、社會安全事件以及公共衛生事件。⁸同時，根據《深化黨和國家機構改革方案》及《中華人民共和國突發事件應對法》，中國建立統一領導、綜合協調、分類管理、分級負責、屬地管理為主的應急管理體制。應急管理部擔負特別重大災害指揮工作，地方政府則負責重大、較大及一般災害。可見，應急管理部與地方政府間保持著分工合作的關係，當發生特別重大災害時，應急管理部扮演著統一指揮協調的角色，其餘時間則扮演著支持與援助的角色。

隨著國務院機構的改革，各省（區、市）省級機構亦同步進行改革，針對對應國務院之組成部門進行調整，故 31 個省級機構掛牌成立應急管理廳（局），且不再保留安全生產監督管理局（簡稱安監局）；同時並整合安監局的職責及其他與國務院部門相對應地方部門的相關職責，例如四川省，透過將安監局職責、省政府辦公廳應急管理職責、公安廳消防管理職責、民政廳救災職責以及相關機構的地質災害防治、水旱災害防治、森林防火、草原防火、震災應急救援等進行整合，成立應急管理廳。⁹同時，並依據《國家突發公共事件總體應急預案》與《省（市、區）人民政府突發公共事件總體應急預案框架指南》，地方政府制訂屬於自身層級的突發公共事件總體緊急預案。

另外，就相關法律規定來看，協助救災為解放軍任務之一。¹⁰當國務院組織有所需要時，由國務院提出申請後，中國人民解放軍總參謀部依規定辦理。當縣級以上地方政府組織有所需求時，由縣級以上

⁸ 王宏偉，〈提升非常規突發事件的應對能力：應急管理體制改革成敗的「試金石」〉，《公共管理與政策評論》，第 6 期（2018 年），頁 48。

⁹ 〈四川省應急管理廳正式掛牌〉，《四川省應急管理廳、煤礦安全監察局》，2018 年 11 月 7 日，http://www.scsafety.gov.cn/Detail_4468ab98-c199-4f2c-a869-e5977b62909d。

¹⁰ 關於解放軍協助救災之主要法律規定，可參閱《中華人民共和國國防法》第 58 條、《軍隊參加搶險救災條例》以及《中華人民共和國突發事件應對法》第 14 條等。

地方政府透過當地同級軍事機關提出申請，當地同級軍事機關依規定辦理。當災情緊急的話，地方政府可直接向駐軍部隊提出請求，駐軍部隊依規定派兵協助並向上級報告。同時，若情況緊急的話，駐軍部隊可依相關規定立即協助救災並向上級報告。可見，解放軍協助救災分為申請協助與主動協助兩種方式，當有中央或地方有需要時，向解放軍提出申請；當災情緊急的話，解放軍則可主動協助地方政府救災，惟必須符合緊急性，並依相關規定向上級通報。

應急管理部成立至今，2018 年累計啟動 47 次應急回應，召開 102 次視訊會議，派出 60 餘個工作組赴地方指導防災救援救災和事故處置工作。其中，關於因應金沙江堰塞湖事件，依據《國家突發公共事件總體應急預案》與《國家自然災害救助應急預案》，應急管理部與中國國家減災委員會啟動四級救災應急回應。除了建立與自然資源部、水利部、能源局等部門的聯合會商與協同響應機制外，應急管理部亦與軍委聯合參謀部建立軍地應急救援聯動機制，派遣聯合工作組到現場統籌協調救援工作，並配合地方黨委政府的指揮。¹¹同時，根據「國家金沙江 1103 堰塞體處置指揮部」提出的需求，解放軍西部戰區聯合作戰指揮中心指揮西藏軍區、第 77 集團軍以及四川省軍區投入救災工作。另外，武警四川總隊甘孜支隊、西藏總隊昌都支隊、雲南迪慶支隊以及中國安能建設總公司（原中國武警水電部隊）亦依應急管理部要求投入救災行列。

此外，根據 2019 年 1 月 22 日召開的首場記者招待會，指出「2018 年全國自然災害因災死亡失蹤人口、倒塌房屋數量和直接經濟損失同比近 5 年來平均值分別下降 60%、78%和 34%，安全生產事故總量、較重大事故、重特大事故同比實現『三個下降』」。¹²儘管可以明顯看出

¹¹ 〈新聞辦就應急管理部組建以來改革和運行情況舉行發佈會〉，《中華人民共和國應急管理部》，2019 年 1 月 22 日，http://www.chinasafety.gov.cn/xw/bbgz/201901/t20190122_223992.shtml。

¹² 〈新聞辦就應急管理部組建以來改革和運行情況舉行發佈會〉，《中華人民共和國應急管理部》，2019 年 1 月 22 日，http://www.chinasafety.gov.cn/xw/bbgz/201901/t20190122_223992.shtml。

應急管理部欲藉此機會宣揚成功協調指揮救災的成果，因為副部長鄭國光在回應記者之提問時，除了指出「天幫忙」外，更重要的是成立應急管理部這一「人努力」。儘管無法全盤否定上述說法，惟重大災害發生時，應急管理部能否真正發揮角色與作用，值得後續高度關注。

伍、結論

中國成立應急管理部充分體現國際趨勢，為有效整合應急能力與資源，並提升因應突發事件的處置能力，世界各國早已成立緊急應變的專責部門，如 1979 年美國成立聯邦緊急事務管理署（Federal Emergency Management Agency, FEMA），911 事件後並將該機構併入美國國土安全部。1994 年俄羅斯成立聯邦民防、緊急情況及消除自然災害後果部，簡稱為緊急情況部（Emergency Control Ministry, EMERCOM）。

然而可預期的是，應急管理部將面臨諸多挑戰。由於整合了 13 個部門的應急職能，未來首要面臨的挑戰將是如何有效地整合多個部門職能與資源，進而真正有助於提升中國的應急管理能力。例如當發生洪水乾旱災害時，雖能夠透過國家防汛抗旱指揮部來協調水利部進行救災，但因兩者擔負相同職能，則可能出現權責不清的問題。其次儘管已透過整併相關部門而有助於解決疊床架屋的問題，並大幅提升應急管理統籌能力，但當重大突發事件發生時，因扮演神經中樞角色而須與外部單位進行協調與合作。因此未來亟須強化與其他單位的合作關係，如國家衛生健康委員會、解放軍、武警以及國務院國有資產監督管理委員會等，並建立彼此應急合作與協調機制，以利於後續救災工作。再者，現階段中國國家預警資訊發布中心設在中國氣象局，但依《應急管理部職能配置、內設機構和人員編制規定》，該部必須建立災情報告系統並統一發布災情，故有必要釐清兩者之間的權責。對此，應急管理部宣布將建置中國應急信息網，平常扮演風險預報預警和科普知識宣傳的角色，緊急情況時則負責發布救災和災情相關資

訊。同時，該部並與相關部門洽談協商中，以期建立緊急訊息傳遞機制，俾利於重大災害發生時能快速對相關地區和人群發布預警訊息。¹³最後則必須加快相關法律修訂工作，以利於全面建設应急管理法律制度體系，如啟動關於《應急管理法》、《自然災害防治法》與《應急救援組織法》的論證工作；以及修訂《安全生產法》、《消防法》與《國家突發事件總體應急預案》。¹⁴

附表 1、應急管理部內部機關一覽表

編號	單位名稱	職責
1	辦公廳（黨委辦公室）	<ul style="list-style-type: none"> ● 負責應急管理部日常運作。 ● 承擔資訊、安全、保密、信訪、政務公開、重要文稿起草等工作。
2	應急指揮中心	<ul style="list-style-type: none"> ● 承擔應急值守與政務值班工作。 ● 擬訂事故災難和自然災害分級應對制度。 ● 發布預警和災情資訊。 ● 銜接解放軍和武警部隊參與應急救援工作。
3	人事司（黨委組織部）	<ul style="list-style-type: none"> ● 負責應急管理部與直屬單位幹部人事、機構編制、勞動工資等工作。 ● 指導应急管理系統思想政治建設和幹部隊伍建設工作。
4	教育訓練司（黨委宣傳部）	<ul style="list-style-type: none"> ● 負責应急管理系統幹部教育培訓工作。 ● 指導應急救援隊伍教育訓練。 ● 負責所屬院校、培訓基地建設和管理工作。 ● 組織指導应急管理社會動員工作。
5	風險監測和綜合減災司	<ul style="list-style-type: none"> ● 建立重大安全生產風險監測預警和評估論證機制。 ● 承擔自然災害綜合監測預警工作。 ● 組織開展自然災害綜合風險與減災能力調查評估。
6	救援協調和預案管理局	<ul style="list-style-type: none"> ● 統籌應急預案體系建設組織。 ● 編制國家總體應急預案和安全生產類、自然災害類專項預案，並負責各類應急預案銜接協調。 ● 承擔預案演練的組織實施和指導監督工作。 ● 承擔應對特別重大災害指揮部的現場協調保障工作。 ● 指導地方及社會應急救援力量建設。

¹³ 〈新聞辦就應急管理部組建以來改革和運行情況舉行發佈會〉，《中華人民共和國應急管理部》，2019年1月22日，http://www.chinasafety.gov.cn/xw/bbgz/201901/t20190122_223992.shtml。

¹⁴ 〈開創新時代應急管理事業改革發展新局面〉，《中華人民共和國應急管理部》，2019年1月22日，http://www.chinasafety.gov.cn/xglj/fj/201901/t20190121_223955.shtml。

7	火災防治管理司	<ul style="list-style-type: none"> ● 組織擬訂消防法規和技術標準並監督實施。 ● 指導城鎮、農村、森林、草原消防工作規劃編制並推進落實。 ● 指導消防監督、火災預防、火災撲救工作。 ● 擬訂國家綜合性應急救援隊伍管理保障辦法並組織實施。
8	防汛抗旱司	<ul style="list-style-type: none"> ● 組織協調水旱災害應急救援工作。 ● 協調指導重要江河湖泊和重要水工程實施防禦洪水抗禦旱災調度和應急水量調度工作。 ● 組織協調颱風防禦工作。
9	地震和地質災害救援司	<ul style="list-style-type: none"> ● 組織協調地震應急救援工作。 ● 指導協調地質災害防治相關工作。 ● 組織重大地質災害應急救援。
10	危險化學品安全監督管理司	<ul style="list-style-type: none"> ● 負責化工（含石油化工）、醫藥、危險化學品和煙花爆竹安全生產監督管理工作。 ● 依法監督檢查相關行業生產經營單位貫徹落實安全生產法律法規和標準情況。 ● 承擔危險化學品安全監督管理綜合工作。 ● 組織指導危險化學品目錄編制和國內危險化學品登記。 ● 指導非藥品類易制毒化學品生產經營監督管理工作。
11	安全生產基礎司 （海洋石油安全生產監督管理辦公室）	<ul style="list-style-type: none"> ● 負責非煤礦山（含地質勘探）、石油（煉化、成品油管道除外）、冶金、有色、建材、機械、輕工、紡織、煙草、商貿等工礦商貿行業安全生產基礎工作。 ● 擬訂相關行業安全生產規程、標準。 ● 指導監督相關行業企業安全生產標準化、安全預防控制體系建設等工作。 ● 承擔海洋石油安全生產綜合監督管理工作。
12	安全生產執法局	<ul style="list-style-type: none"> ● 承擔非煤礦山（含地質勘探）、石油（煉化、成品油管道除外）、冶金、有色、建材機械、輕工、紡織、煙草、商貿等工礦商貿行業安全生產執法工作。 ● 依法監督檢查相關行業生產經營單位貫徹落實安全生產法律法規和標準情況。 ● 負責安全生產執法綜合性工作。 ● 指導執法計畫編制、執法隊伍建設和執法規範化建設工作。
13	安全生產綜合協調司	<ul style="list-style-type: none"> ● 指導協調和監督有專門安全生產主管部門的行業和領域安全生產監督管理工作。 ● 組織協調全國性安全生產檢查以及專項督查、專項整治

		<p>等工作。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 組織實施安全生產巡查、考核工作。
14	救災和物資保障司	<ul style="list-style-type: none"> ● 承擔災情核查、損失評估、救災捐贈等災害救助工作。 ● 擬訂應急物資儲備規劃和需求計畫，組織建立應急物資共用共享和協調機制，組織協調重要應急物資的儲備、調撥和緊急配送。 ● 承擔中央救災款物的管理、分配和監督使用工作，會同有關方面組織協調緊急轉移安置受災群眾、因災毀損房屋恢復重建補助和受災群眾生活救助。
15	政策法規司	<ul style="list-style-type: none"> ● 組織起草相關法律法規草案和規章。 ● 承擔重大政策研究工作。 ● 承擔規範性檔的合法性審查和行政覆議、行政應訴等工作。
16	國際合作和救援司	<ul style="list-style-type: none"> ● 開展應急管理方面的國際合作與交流，履行相關國際條約和合作協定。 ● 組織參與國際應急救援。
17	規劃財務司	<ul style="list-style-type: none"> ● 編制中國國家應急體系建設、安全生產和綜合防災減災規畫並組織實施。 ● 研究提出相關經濟政策建議。 ● 推動應急重點工程和避難設施建設。 ● 負責部門預決算、財務、裝備和資產管理、內部審計工作。
18	調查評估和統計司	<ul style="list-style-type: none"> ● 依法承擔生產安全事故調查處理工作，監督事故查處和責任追究情況。 ● 組織開展自然災害類突發事件的調查評估工作。 ● 負責應急管理統計分析工作。
19	新聞宣傳司	<ul style="list-style-type: none"> ● 承擔應急管理和安全生產新聞宣傳、災情應對、文化建設等工作。 ● 開展公眾知識普及工作。
20	科技和資訊化司	<ul style="list-style-type: none"> ● 承擔應急管理、安全生產的科技和資訊化建設工作。 ● 規劃資訊傳輸管道，健全自然災害資訊資源獲取和共用機制。 ● 擬訂有關科技規劃、計畫並組織實施。
21	政治部	<ul style="list-style-type: none"> ● 協助開展共產黨的建設、思想政治建設和幹部隊伍建設工作。 ● 日常工作由人事司、教育訓練司等承擔。
22	機關黨委	<ul style="list-style-type: none"> ● 負責機關和在京直屬單位的黨群工作。
23	離退休幹部局	<ul style="list-style-type: none"> ● 負責離退休幹部工作。 ● 指導應急管理系統離退休幹部工作。

資料來源：洪銘德整理自《應急管理部職能配置、內設機構和人員編制規定》，《搜狐》，
http://www.sohu.com/a/247075841_720220。

附表 2、應急管理部成立前後之中國災害專責部門

突發事件		改革前之專責部門	改革後之專責部門
自然 災害	地震	國務院抗震救災指揮部 (中國地震局)	應急管理部
	洪水、乾旱	國家防汛抗旱指揮部 (水利部)	
	地質災害	國土資源部(不再保留)	
事故 災難	生產安全事故 災難	國務院安全生產委員會(國家安 全生產應急救援指揮中心)	應急管理部
	環境突發事件	環境保護部	
	火災	公安部消防局	
	森林火災	國家森林防火指揮部 (國家林業局)	交通部、鐵道部總 公司、民航局
	道路、鐵路、 航空安全事故	交通部、鐵道部總公司、 民航局	
	大面積停電事 件	國家能源局	
核事故	國家核事故應急協調委員會 (由國家國防科技工業局承辦)	生態環境部 (對外稱為國家核 安全局)	
公共 衛生	傳染病疫情	國家衛生和計劃生育委員會 (改名為國家衛生健康委員會)	國家衛生健康委員 會
	食品安全	國家食品藥品監督管理總局 (不再保留)	國家市場監督管理 總局
	重大動物疫情	農業部 (改名為農業農村部)	農業農村部
社會 安全	群體性事件、 恐怖襲擊	公安部	公安部
	金融事件	中國人民銀行	中國人民銀行

資料來源：洪銘德修改自夏保成，〈中國應急管理的歷史機遇〉，《理論探討》，第 5 期
(2018 年)，頁 54-55。

(責任校對：周若敏)

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、註腳部分中文細明體，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。
(一) 英文：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>
(二) 中文：〈中國國防預算增至 5.1 兆〉，《聯合新聞網》，2018 年 3 月 7 日，<https://udn.com/news/story/7332/3016687>。

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