



中華民國 108 年 4 月 30 日

第 142 期

國防情勢月報

Defense Situation Monthly

讓「好的募兵制」行穩致遠	1
歐盟發展戰略自主性之作為	13
從北京推動媒體融合政策看中共的政治宣傳和輿論控制	22
紐西蘭總理訪中與紐中關係觀察	38
近期委內瑞拉局勢觀察（未公開）	

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

讓「好的募兵制」行穩致遠

國防戰略與政策研究所

江炘杓

壹、前言

儘管軍官、士官多係招募而來，但判別一個國家或地區兵役制度為徵兵制或募兵制，是以現役士兵的來源為主，¹因此，我國在全面停止徵集義務役男入營服常備兵役之前，理所當然為徵兵制。隨著最後一批義務役士兵在2018年底全部退伍，實施六十七年的徵兵制走入歷史，由募兵制取而代之。我國推動募兵制的客觀因素，包括戰爭型態改變、徵兵役期影響、人口結構變動、體察社會民意及世界兵制趨勢等。²國軍面對戰略安全環境變化，與時俱進的目的不是追求世界潮流，而是要打贏戰爭，確保國家安全。

立法院於2000年通過《兵役法》修訂案，並在時任總統陳水扁兌現競選政見承諾下，³國防部成立「志願役士兵專案小組」。2003年立法院通過《志願役士兵服役條例》，確立了志願兵制度，此為我國募兵制的濫觴。接任總統的馬英九先生亦將推動募兵制納入競選政見，惟2011年因兵員招募不足，募兵制有跳票之虞，引發民意強烈抨擊。⁴2012年1月，行政院核定國防部提交的《募兵制實施計畫》，並計畫於2017年達成全志願役士兵目標。⁵

跌跌撞撞的募兵制最終延遲到2018年1月1日正式實施，最後一梯次服役一年的義務役士兵退伍後，除去聊備一格的役男服四個月軍事

¹ 鄧允光、王丹丹：〈台灣兵役制度改革評析〉，《現代台灣研究》，2011年5期，頁61。

² 詹中一，〈我國推動募兵政策暨志願士兵服役調查〉，《海軍學術雙月刊》，第50卷第4期（民國105年8月），頁37-38。

³ 監察院監察調查處，〈監察院97年度專案調查研究報告〉，民國98年3月16日，頁38。

⁴ 民進黨立法院黨團臉書，2011年3月29日，<https://is.gd/vs74a4>。

⁵ 國防部新聞稿：〈國防部有關「募兵制」推動宣導說明資料〉，<https://reurl.cc/5KmZ6>。

訓練役，國軍的兵力結構完全由志願役官兵組成。「平時募兵，戰時徵兵」(平募戰徵)的兵役型態，既異於徵兵制，亦非全然的募兵制，國防部稱其為「轉型的募兵制」。⁶徵兵制和募兵制各有其優缺點，論者各有觀點，顯得仁者見仁，智者見智。有趣的是支持徵兵制者多透過網路和媒體發表看法，擴大了反對募兵制聲浪，而支持募兵制的主張則比較能夠在文獻期刊上見到科學論述。

「轉型的募兵制」施行以來，確實存在許多大大小小的問題，輿論多有反對聲音。1999年開始，志願役士兵從倡議、論證到試行，迄2017年底歷時十九年，儘管曾因招募成效不彰而一再推遲，新制最終在2018年正式上路。反對者多以募兵缺失為由主張恢復徵兵，然而任何制度的轉型更迭，無可避免地存在新舊體制的磨合期，實施新制的效益並非一朝一夕可臻完善。醞釀近二十年的募兵制全面實施才剛滿周年，此時此刻爭論徵兵制和募兵制孰優孰劣顯得於事無補。當前的重點應該是思考如何讓新兵役制度走好，走穩，而非因為它出現許多缺失就一概否定。

貳、募兵制獲得初步成效

國軍於2003年開始試行招募指職士兵，初期招募成效不彰，執行「精進案」後，士兵員額需求降低，在可以選擇服役兵種職類的條件下，從2004到2007年的招兵成果都取得亮麗成績。2008年起戰鬥部隊和艱苦單位的志願兵需求增加，卻連續六年見不到成效，迄2013年募兵達成率平均僅及61.51%。此一現象到了2014年，服勤加給大幅提升後，戰鬥部隊和艱苦單位的募兵情況終於得到改善；⁷歷年志願兵需求與招募成果如下表。

⁶ 前揭註。

⁷ 2014年4月22日，各大媒體報導。

附表 國軍歷年志願役士兵需求與招募成果統計表

年份	目標需求員額	實際招募員額	目標達成率
2003	647	328	50.70%
2004	10,550	15,024	142.31%
2005	14,000	18,550	132.50%
2006	15,000	16,763	111.75%
2007	15,260	17,224	112.87%
2008	14,000	9,267	66.19%
2009	14,370	10,303	71.70%
2010	25,000	15,000	60.00%
2011	11,490	6,500	56.57%
2012	15,310	11,069	72.30%
2013	28,530	8,603	30.15%
2014	10,560	15,024	142.27%
2015	14,000	18,550	132.50%
2016	15,000	16,880	112.53%
2017	15,000	16,084	107.20%

資料來源：江焯杓整理自公開資料。

上表顯示，募兵試行十五年間，士兵人力的獲得雖經波折，最終仍趨向穩定。在募兵成效露出曙光後，從2020年起，想當兵的年輕人可能需要先向募兵單位登記排隊等候；或者必須具備特殊專長才有機會。國防部主管人力業務的官員表示，募兵是先求量，等量夠了再求質，預估在2020年起開始追求質的提升，國軍採「先求有，再求好」的策略，在困難與阻力並存的社會氛圍下取得了募兵成效，很不容易，應予肯定。

募兵制最為人詬病的方面，一個是招募單位為了達標，降低招募標準，導致士兵素質參差不齊，連帶影響部隊管教，甚至戰力；另一個是軍方擔心訓練太嚴，導致新兵意志不堅，也憂慮會影響義務役男轉服志願役意願。軍隊留人唯恐不及，自然不敢勤訓苦練；部隊缺乏精實訓練，不免讓外界感到戰力堪憂。這些現象反映募兵試行階段的

兩難困境，可望在兵源穩定的情況下逐漸得到改善。

留營率是檢視募兵制成效的重要指標，根據監察院調查委員尹祚芊、孫大川和劉德勳在2006年的調查報告顯示，2005年上半年屆退志願役士兵的留營率為68.2%。為改善低留營率，國防部實施包括強化領導與人性化管理、逐年改善營區環境等若干配套措施後，2017年志願兵的留營率已達77%，超過國防部訂定70%的留營目標，也因此從2018年起達到停徵義務役士兵的條件，⁸1994年1月1日以後出生的役男僅需接受四個月軍事訓練，國軍正式進入募兵制時代。該年國軍的編現比達82.86%，憑藉著對募兵成效的信心，國防部提高2019年的編現比目標為85%，並預計在2020年達到90%的規模。以目前穩定的招募率和留營率觀察，達標問題不大。

受到退伍金改革的影響，在退伍者多而入營者少的情況下，志願役軍官和士官缺員的現象反而顯得相對嚴重。為改善基層幹部不足問題，國防部多管齊下，獲得不錯效果，2018年國軍基層軍官中、少尉編現比為77%，估計2019年達80%，有利緩解國軍基層幹部荒。而優秀志願兵經相關班隊培訓，亦可充實士官階層人力。2018年11月5日，國防部長嚴德發於立院答詢指出，國軍志願役人員招募非常順利，預定2020年可以達標。⁹顯見，國軍募不到人的問題基本得到解決，接下來的重點應該是提升軍人專業素質。

參、正視募兵制的問題

一、可能造成軍隊與社會脫節

反對募兵制者稱，沒有義務役男的新陳代謝，原本就有保守特色的軍隊，不出一代就會成為一個自外於公民社會的「國中之國」，在

⁸ 2017年10月7-9日，中央社及各大媒體報導。

⁹ 2018年11月4-5日，國內各大平面與廣播媒體報導。

封閉、孤立的環境中，培養出與民間格格不入的次文化，軍民不但不再是一家，兩者由隔閡到衝突可以預期。¹⁰另有學者指出，民眾從軍從「義務」變成「職業」，隨著這群特殊「上班族」的出現，「全民皆兵」的社會意識也將逐漸從島內淡出。¹¹識者之憂不無道理，國軍應監看長期實施募兵制可能衍生的問題和缺點，防微杜漸，妥為預應，以確保募兵制健壯地走向長遠。

二、可能產生社會階級化現象

募兵制的另一個隱憂是可能產生社會階級化現象，「好男不當兵」的心態仍深植社會，中上階級的子弟是否願意投身士兵的行列也讓人懷疑，若當兵被視為是社會最底層的窮苦子弟來擔任時，軍人自然很難獲得應有的社會地位。¹²類似觀點來自世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)常任大使朱敬一，他在2009年的一篇專欄文章指出，募兵來源既然是機會成本低者，渠等屬於社會底層的機率較高，萬一主政者輕率開戰(指美發動伊拉克戰爭)，這些底層士兵的家屬可能不太有社會影響力，故其子弟因一場不明不白的戰事而戰死異域，也無力發聲抗議。反之，徵兵制的結果可能大不相同。徵兵兵源來自各階層，有可能是立委之子、部長朋友之子、總統親戚，一旦這些人莫名其妙地命喪沙場，「檢討戰事」的聲浪將會排山倒海而來，很可能因此終止一場爛仗。¹³其意係指基層士兵來源多元，較有利於促使執政當局審慎用兵；另一個角度的意思則是志願役士兵大多是窮苦子弟，談不上什麼社會影響力。

¹⁰ 王玉麒，〈徵兵乎？募兵乎？〉，《尖端科技月刊》，293期（2009年1月），<http://www.aaapoe.net/Columns005-017.html>。

¹¹ 同註1，頁62。

¹² 周明輝，〈實施募兵制對軍民關係的影響〉，《國防雜誌》，第25卷第6期（2010年11月），頁116。

¹³ 朱敬一，〈全募兵制真的那麼好嗎？〉，《中央研究院》轉引自《中國時報》「掌握財經關鍵專欄」，2009年6月8日，<http://idv.sinica.edu.tw/cyrusweb/articles/79.pdf>。

三、誤解低學歷高專長的需求

高科技武器裝備對於士兵具備專業技能和素養的需求度和依賴度大增。志願役士兵是一種職業化路線，是與社會各行各業爭奪人才。為此有人認為國防部開放食勤兵、駕駛兵、木工等部分專長志願兵僅需國中畢業學歷，是降低招募標準，從而認定士兵素質低窳。然而，以學歷做為素質高低的評判標準，不僅陷入了高學歷的迷思，也曲解了素質的真義。若一名低學歷士兵能夠在他的本職專業上發揮作用，我們如何還能夠看輕其素質？當然，大學畢業生若對食勤、駕駛、木工及其他不需要高學歷卻需要高專長的兵科感興趣，也具備相關的專長背景，軍方沒有不歡迎的道理。

四、錯誤理解留營意願的因素

根據張毓騰和吳杰修對空軍志願役人員留營意願的研究結果發現，影響國軍志願役軍人留營意願的關鍵因素包括個人、家庭、同儕、組織和生涯發展等因素中，以「組織因素」類型中的「組織期望」因素最高，其次為同類型的「同儕關係」，第三是「家庭因素」類型中的「經濟因素」，影響最低的是「個人因素」類型中的「健康因素」和「生涯發展因素」。可見，影響留營的最大原因是個人對組織的貢獻度和同儕的支持度。此外，滿足家庭經濟所需及符合外界期望，亦佔極大原因。換言之，留營主要動機在於貢獻所學及兼顧家庭照顧。¹⁴兩位作者建議部隊應營造團結向心力，塑造每位成員的價值感，部隊主官和政戰主管對此顯然責無旁貸。

肆、落實募兵制的建議

士兵的素質包括身體素質和科學文化素質。身體素質是發揚戰力

¹⁴ 張毓騰、吳杰修，〈應用層級分析法探討空軍志願役人員留任的因素之研究〉，《管理資訊計算》，第5卷第2期（2016年8月），頁83-84。

的根本，戰力必須包括兵力、火力和體力，兵力指的是軍隊的數量；火力是指武器和彈藥；而體力反映的就是身體素質。科學文化素質也是現代軍隊不可忽視的重要因素。採行募兵制的目的是為了培養專業素養的士兵，使其具備嫻熟操作高科技武器裝備的能力，以利在防衛作戰任務中大顯身手。我國募兵制經過近二十年的探索和試行，儘管屢經波折，呈現出來的卻是一個不斷精進和優化的過程，最終取得了向好的發展。下列一些建議提供軍方參考，期待募兵制行穩致遠，做好還要更好。

一、擴大教育訓練投資

國軍全年軍事教育預算額度還不如台灣大學一個學院的年度預算，顯見國軍對軍事教育投資還有很大成長空間。軍事教育預算應占軍事總預算的固定比例，其比例以能夠逐步達成軍事教育目標為設定依據。擁有足夠的軍事教育預算，才可能讓軍事教育得到更好的發展，也才會有更多的資源挹注到志願役士兵教育，有效提升軍人素質。具體投資方案包括高中畢業士兵服完役期，若考上大學可提供四年學費，並於大學畢業後繼續服役四年。對於無意軍旅而願意升學者，可採補助部分學費方式，協助渠等強化社會競爭力。

二、擴展士兵發展空間

士兵服役期間應考慮其成長和未來發展空間。大學畢業士兵服役兩年後，經考核合格者，可依其志願選送軍官學校短期班隊訓練後提升為軍官任用。對於高中畢業生，服完四年役期後，可依其志願選擇就讀三軍軍官學校或國防大學所屬院校，接受四年制軍官基礎養成教育，畢業後以少尉任官。具備大學畢業學歷服完役期願意留營及報考碩士班者，提供全額學費，並於取得碩士學位後，以碩士班就學時間的兩倍為續服役期。就讀博士班者比照辦理。

三、提供士官兵住宅優待

參考地方政府實施「青年住宅」方案，運用閒置營區興建「軍人住宅」，擴大婚姻家庭的士官兵住宅配購和租房優待。此項措施既可活化廢舊營區，照顧士官兵生活，對於提高士兵續服現役意願亦將產生激勵作用。另鑒於以往「軍人住宅」的使用存在若干弊端，給社會產生不好的印象，軍方業管部門應合理規範，嚴格落實；對於違規者依法給予懲罰，避免國軍形象因類案一再受到傷害。

四、拓寬退伍工作出路

為退役士兵提供就業訓練機會是退輔會的責任之一，我國為長年服役的退伍軍人安排工作的占比極低，可以鳳毛麟角形容。以往只有退役將領享有短期安置機會，近年來退輔會開始對退役校級軍官開放職缺，儘管數量不足，毋寧是個好的開始。可參考國外士兵退休享受安置待遇的條件：美國、俄羅斯士兵服滿現役20年，英國服滿現役22年且年滿40歲，法國和印度服役滿15年，中國是26年。¹⁵我國志願役士兵的除役年齡為45歲（《志願士兵服役條例》第5條第3項），設定士兵服役滿20年退伍可享安置工作待遇，應屬合理。

五、強化全民國防教育

提高全民國防意識的根本條件在於全體國民對國家面臨的安全威脅都有充分的理解。因此，有必要將國防教育納入大學和高中教育體系，設置課程列入成績計算，使國防和軍事相關知識成為學生的必修課。國軍人才招募中心亦應結合教育部軍訓處編成講師團，定期巡迴至各校上課，培養學生愛國從軍和保衛國家的思想意識。青年日報社和漢聲電台等軍方傳媒向來對促進國人瞭解全民國防與重視國防

¹⁵ 李建海、楊慶、袁飛林，〈「徵兵難」問題研究〉，《國防雜誌》，第12期（2017年），頁45。

貢獻良多，今後應聯合其他傳媒賡續加強宣教工作，使國人普遍具備全民國防概念。

六、多元人才招募方式

軍校招生與募兵廣告可從平面看板走向網路，透過生動的視頻往往能夠打動人心，形成較好的招募作用。也可以在臉書和LINE及各重要入口網站刊登國軍人才招募廣告，方便意者查詢和瞭解。或者運用營區開放時間，各校軍訓室應主動編組學生成立「軍事觀察團」，營區預留視野良好的座席或區域給「學生軍事觀察團」觀看部隊展演，並提供專人說明導覽和裝備體驗，培養軍事愛好，強化軍事熟悉度。至於特殊專業技術兵的補充作法，可從以往的「普遍性招募」改變為「指向性招募」。國軍人才招募中心應走進校園「選兵」，鎖定具網路、資安、駭客、電子、電工等專長的高中生和大學生。對於有意願的學生先實施專業基本能力鑑定，只錄取合格者。很重要的配套就是提供優於一般兵的待遇，給予較高的特種專業加給，當然，其他軍人應享的福利待遇一樣也不應該少。

七、明確人才招募責任

國軍人才招募工作是國軍人才招募中心的責任。如果是招募人力不足，就應該擴編員額；如果是招募經費不夠，就應該增列預算；如果是招募方法的問題，就應該多一點創意。對軍隊而言，除了戰鬥，沒有任何事情能比得上與社會爭奪人才的問題更具迫切性。即便如此，國防部也不能因為招募壓力大，就將招募責任轉嫁到各級部隊主官身上，這種作法有推卸責任之嫌。部隊主官的責任是要想辦法提高部隊戰鬥力，不應讓他們分散精力到處去「招兵買馬」；一旦部隊主官扛負著招募業績和提高留營率的壓力，我們如何還能夠期待他們會把全副心思都放在戰訓本務上面。

八、完善心理衛生輔導

軍隊是講求紀律、強調階級服從的組織，多數研究結果，軍人的工作壓力不比平常人來得少。尤其國防部實施縮編專案，使軍人承受的工作壓力高於往常。¹⁶管理階層應加強官兵心理衛生輔導工作，瞭解並減少其工作壓力源，提供紓解壓力管道，使其適應軍隊環境，以正向心態面對工作壓力。休閒活動對官兵身心健康具有相當的重要性，部隊應給予官兵正常休假，提倡正常休閒活動的價值。

九、嚴肅軍紀修養品德

軍民關係轉變的原因，包括戰爭、國內外環境、當時社會背景、政府制度以及軍隊紀律等。軍民良好關係的建立並非一朝一夕，亦非靠單方面塑造，而是軍民雙方共同維持。因此，國軍與人民必須相互扶持，軍隊尤須表現積極作為，重整軍紀營規，強化道德倫理觀念，以獲得全民信賴。¹⁷軍人在軍法和軍紀面前沒有犯錯空間，應要求行為舉止內化成修養品德，期以嚴肅的軍紀與良好的品德展現國軍專業，以贏得民眾信任與支持，塑造良好國軍形象。¹⁸

十、提升軍人社會地位

台灣退伍軍人被社會視為「米蟲」，被當成「社會負擔」，退伍軍人被社會邊緣化，確實給募兵製造了障礙。應該重塑軍人形象，以「具有特殊經歷和素質優勢的專業人才」對待，提升軍人社會地位。當然，維護軍人社會地位最有力的還是制度性的政策保障，但根本還是要靠軍人自己，做不好、老是違紀犯法，就得不到社會的尊敬。所以，提升軍人社會地位的前提條件還是要靠軍人自己。

¹⁶ 謝奇任，〈軍人休閒滿意之影響因素研究：志願役與義務役比較〉，《復興崗學報》，第 108 期（2016 年 6 月），頁 28。

¹⁷ 同註 12，頁 113-114。

¹⁸ 同註 12，頁 117。

伍、結論

由於軍隊作戰型態改變，部隊人數多寡不再是影響戰爭成敗的關鍵，人員素質、武器精良、部隊士氣才是戰場決勝的主要因素。¹⁹資訊化軍事型態對軍人作戰技能、專業素質的要求不斷提高，募兵制以軍隊職業化、專業化為目標，顯然更符合資訊化戰爭的需要。因此，募兵制取代徵兵制正逐漸成為現代軍事潮流。²⁰兵役制度並無絕對的良窳，唯有能夠適應時代的需要才是好的制度，絕非板上釘釘，一成不變。國軍兵役制度從徵兵制向募兵制轉型過渡，正是因應社會變化、戰爭需要以及兵力結構，不斷調整優化的結果。

現代作戰中，兵力不等於火力，人多未必勢眾。²¹2003年，前北約秘書長羅伯特森勳爵（Lord George Robertson）在柏林一場以《北約在廿一世紀的角色》為題的演講中認為徵兵制是冷戰時期產物（按：徵兵制最早起源於十八世末的法國大革命時代。²²），志願役軍隊較有利於部署和運用，也具備更強的戰力。²³北約國家普遍認為在現代化作戰條件下的徵兵制已經過時，紛紛採取若干措施，包括改善軍人待遇、招募方法、退輔制度、工作環境、職涯發展管道、軍人及其眷屬生活品質、招募少數族群等策略向募兵制轉型。²⁴北約國家作法與我國大同小異，基本符合募兵制必須具備的條件。

我國實施募兵制既針對國情需要，也適應趨勢發展方向。美軍素有「把民間優秀青年招募到軍隊，把軍隊優秀人才提升到將軍」的文

¹⁹ 詹中一，〈我國徵兵制與募兵制之成本分析與態度調查〉，《海軍學術雙月刊》，第49卷第5期（2015年10月），頁20。

²⁰ 同註1，頁62。

²¹ 同註1，頁63。

²² 趙學東、楊潔，〈近代西方兵役制度變革的歷史回顧〉，《軍事歷史》，第5期（2009年），頁37。

²³ *The Role of NATO in the 21st Century*, Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson at the "Welt am Sonntag Forum," Nov. 3rd, 2003, <https://www.nato.int/docu/speech/2003/s031103a.htm>

²⁴ Cindy Williams, *From Conscripts to Volunteers: NATO's Transitions to All Volunteer Forces*, BiblioGov, Nov. 21st, 2012, pp. 16-23

化，從精神層面看，兵役制度應該強化事業性，弱化職業性；把具有獻身國防事業熱忱的人才招募到軍中，也要讓具有軍旅歷練的人才得到社會重用。²⁵國軍從徵兵制向募兵制轉型，有利於滿足軍隊專業化人才需求。但是，如何做到「募得來、留得住、訓得好、能打仗、打勝仗」應該是政府和國軍必須繼續共同思考的方向。

兵役的職業性有三個條件：一是存在社會分工；二是長期從事某項活動；三是通過從事此項活動獲取維持生計的報酬。軍事活動成為職業是社會生產力發展和分工程度提高，一部分人可以離開日常的生產勞動，長期從事軍事訓練和戰爭活動的結果。²⁶政府開放外勞來台，除了降低企業成本之外，很高程度是受到國人排斥工作的報酬與負荷不相稱的影響，這也是國軍有幾年招募情況不理想的原因之一，但在國軍提高相關配套措施後，募兵即見到成效。這就是人性，不論何種職業，但凡能夠從人性的角度思考，問題往往迎刃而解。兵役的職業性是支撐募兵制的要素之一，提供比一般社會分工更優裕的報酬吸引優秀青年，是永續經營募兵制的必要條件。

2018年4月10日，蔡英文總統接受年代電視台《新聞面對面》節目訪問時強調：「募兵制不一定好，但『好的募兵制』一定比單純的徵兵制好。」²⁷總統的態度既認可了我國的新兵役制度，也展現了落實募兵制的決心。國軍應在捍衛國防安全的前提下，積極致力於人力素質提升，充實專業素養，強化防衛能力。國軍的兵役制度為了肆應國內外發展與戰爭需要，歷經多年轉型優化，取得了好的開始，應該致力促其走好、走穩、走遠。

（責任校對：林柏州）

²⁵ 周月星，〈推進兵役制度改革應重點把握的幾個問題〉，《國防雜誌》，第7期（2017年），頁69。

²⁶ 姬娜，〈募兵制演進歷史述評〉，《西安政治學院學報》，第26卷第4期（2013年8月），頁84。

²⁷ 歐陽夢萍，〈總統：好的募兵制勝過單純徵兵制〉，《中央廣播電台》，2018年4月10日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/404871>。

歐盟發展戰略自主性之作為

非傳統安全與軍事任務研究所

李俊毅

壹、前言

2019年3月4日，法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）投書歐盟28國媒體，提倡「歐洲復興」（European renaissance）。馬克宏先指出，歐盟正處於危險與危機之中，而英國脫歐（Brexit）即是此一危機的象徵，因為它意味歐洲無法回應其人民在面臨重大衝擊時尋求保護的訴求。馬克宏倡議謹記歐盟是個需要不斷創造的「計畫」，並以「自由、保護與進步」作為歐洲復興的基石。就安全層面而言，他提議歐盟對內應重新省視各國維繫申根區（Schengen area）邊境安全的義務，並成立共同邊境警察與歐盟庇護辦公室；歐盟對外的防務議題，則應簽訂一個防衛與安全條約以定義與北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）的合作及歐洲各國的義務，具體內涵則包括增加防衛支出、提出可操作的相互防衛條款，與一個包含英國在內的歐洲安全委員會。¹

3月9日，德國基督教民主黨（Deutschlands Christlich-Demokratische Union, CDU）主席、同時也是被視為總理梅克爾（Angela Merkel）接班人的克蘭凱倫鮑爾（Annegret Kramp-Karrenbauer）亦投書呼應馬克宏的論點。在安全與防衛方面，她提倡歐盟應「維繫跨大西洋夥伴關係，以更歐洲的方式行動」（remaining Transatlantic, acting more European）。具體的主張則包含歐盟應在聯合

本文部分內容曾宣讀於「2019年第一次臺灣歐盟論壇」，2019年1月18日，台北：國家圖書館。

¹ Emmanuel Macron, “Dear Europe, Brexit is a lesson for all of us: it’s time for renewal,” *Guardian*, March 4, 2019, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/mar/04/europe-brexit-uk>

國安全理事會擁有一個常任席次；歐盟並應在德國與法國既有的合作基礎上，發展歐洲航空母艦以傳達歐盟在確保安全與和平的全球角色。²

馬克宏與克蘭普凱倫鮑爾的投書，是近三年來歐盟在安全與防衛政策上日趨積極的最新例證。歐盟對美國川普（Donald Trump）政府單邊主義與中國崛起懷有疑慮，並擬發展有別於美國（及其領導之北約）的防衛能力。由於歐盟任一成員國皆無法單獨因應這些挑戰，歐洲統合的深化因此仍需持續，並發展機制以促進成員國的合作與協調。本文以下將回顧近期的重要機制與運作，並以作者出席 2018 年 11 月 27-28 日「柏林安全論壇」（Berlin Security Conference）的觀察為佐證。³

貳、歐盟追求戰略自主性的訴求

北約自 1949 年成立以來，即是歐洲安全的重要保障。迄今，歐盟 28 個成員國裡有 22 個同時是北約成員。⁴ 然而，由於川普自 2016 年起即幾度批評北約裡的歐洲盟國軍事支出不足，指責這些國家將自身安全的責任推卸給美國承擔，甚至曾表示不介意北約的解體，導致歐盟及其成員國逐漸懷疑美國在北約架構下對歐洲安全的承諾。⁵ 在

² Annegret Kramp-Karrenbauer, "Getting Europe Right," CDU, March 9, 2019, <https://www.cdu.de/artikel/getting-europe-right>. 「維繫跨大西洋夥伴關係，以更歐洲的方式行動」則是 2018 年「柏林安全論壇」的會議主軸。

³ 「柏林安全論壇」由德國報紙 *Behörden Spiegel* 於 2001 年發起，每年 11 月底-12 月初於柏林舉行，並吸引 1000 多名來自歐盟與非歐盟的國家、歐盟機構、與北約人士參加，其身分則含括議員、政治人物、軍方、安全組織與國防產業等，是歐洲最大的安全與防衛政策的論壇之一。該論壇以歐洲安全與防衛、跨大西洋合作、後冷戰時期的歐洲安全體系、以及歐盟的鄰近地區為主題。該論壇每年選擇一個夥伴國家，邀請其重要官員（如外交部長、國防部長、高階軍事將領等）出席參與對話。2018 年的伙伴國為荷蘭，2019 年則是義大利。可參“Berlin Security Conference: Congress on European Security and Defense,” <https://www.euro-defence.eu/>。

⁴ 奧地利、芬蘭、愛爾蘭、瑞典與馬爾他以「和平夥伴」（Partnership for Peace, PfP）身分參加北約。賽普勒斯非「和平夥伴」成員，亦無與北約之協定，僅能部分參與非正式會議。

⁵ Richard Fontaine, "Trump Gets NATO Backwards," *The Atlantic*, November 15, 2018, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2018/11/trump-wrong-criticize-us-presence-europe/575935/>

此脈絡下，復由於 2014 年俄羅斯兼併烏克蘭之克里米亞並介入烏東兩省的分離主義，歐盟亦因幾次恐怖攻擊而將外部安全（如伊斯蘭國的威脅）視為其內部安全的一環，而使增加歐盟自主性的呼聲漸大。

「戰略自主性」(strategic autonomy) 的概念首見於 2016 年 6 月歐盟提出之《全球戰略》(*The EU Global Strategy, EUGS*)，意味追求歐盟自身利益而不受其他國家限制的能力，唯當時並未受到太多（特別是美國）的關注。⁶ 其後，隨著川普領導下的美國與歐盟漸行漸遠，法國總統馬克宏宣揚歐盟「戰略自主性」的呼聲乃日漸受到矚目，其亦成為主要的倡議者。2017 年 9 月 26 日，馬克宏於巴黎索邦大學 (Sorbonne University) 的演說中申言歐盟缺乏共同的戰略文化，因此提出「歐洲干預倡議」(European Intervention Initiative, EI2) 的構想。此一倡議獨立於北約與歐盟的體系之外，並在成員國既有的結構之基礎上展開諸如戰略前瞻、情報分享、情境發展與規劃等防衛關係的合作，以便在面臨災害或危機時能快速反應。該倡議於 2018 年 6 月 25 日由 9 國以簽訂意向書 (letter of intent) 的方式成立，迄 2019 年 1 月已有 10 國加入。⁷ 2018 年 8 月 27 日，馬克宏在一場演說中主張「歐洲不能再將其安全單獨委託給美國」；並進而於 8 月 30 日在與芬蘭總理席比拉 (Juha Sipilä) 共同召開的記者會中，倡議仿效《北大西洋公約》第五條之「集體防衛」原則，建構歐洲版的防衛合作協定。惟馬克宏亦強調，此舉並非削弱北約的重要性，後者仍是「重要與戰略性的同盟」。⁸ 此一主張引起美國的批評，部分歐盟成員國如波羅的海三國亦持保留態度，但得到德國外交部長馬斯 (Heiko Maas) 與丹麥首

⁶ Sven Bishop, "Letting Europe Go Its Own Way: The Case for Strategic Autonomy," *Foreign Affairs*, July 6, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-07-06/letting-europe-go-its-own-way>

⁷ 法國、德國、丹麥、比利時、荷蘭、西班牙、愛沙尼亞、葡萄牙與英國為創始的成員國；芬蘭於 2018 年 11 月 7 日加入成為第 10 個成員。

⁸ "Macron proposes EU collective defence plan," *Euractiv*, August 31, 2018, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/frances-macron-proposes-eu-collective-defence-plan/>

相拉斯穆森 (Lars Løkke Rasmussen) 的正面響應。2018 年 11 月 6 日，馬克宏參加第一次世界大戰終戰 100 周年的紀念活動時，復重提其組建「歐洲軍」的構想。此一倡議再度引來川普的批評，德國總理梅克爾表示支持，而包括歐盟執委會發言人席納斯 (Margaritis Schinas) 在內的若干人士則認為難以在數年之內成形。⁹

雖然馬克宏的構想或倡議未必皆能實現，其提升歐盟戰略自主性的想法的確獲得部分歐盟領袖的支持，特別是德國。由於在英國脫歐後，德國與法國在歐盟的主導地位更加鞏固，因此只要德國支持歐洲統合此一自第二次世界大戰結束後即延續至今的政策走向不變，而法國亦維持以統合提升其地位的立場，德、法兩國強化歐盟共同安全與防衛政策以期能與美、中鼎立的態勢可望持續。儘管如此，此一理想目前仍難實現；在俄羅斯對歐盟（部分國家）構成真實與迫切之威脅的情況下，北約仍是歐洲安全不可或缺的支柱。強化歐盟的能力與自主，同時確保美國（北約）的安全承諾，於焉成為當前歐洲安全的論述主軸。

參、「永久結構化合作」之現況與前景

自 2016 年以來，歐盟在共同安全與防衛政策上的進展，已不再局限於戰略與政策層面的討論，而具體落實在計畫層次之「永久結構化合作」的提出與落實。「永久結構化合作」因此也是「柏林安全論壇」最受注目的議題。本文以下先整理與「永久結構化合作」相關的立法與倡議，其後則以「柏林安全論壇」與會人士的見解為基礎，從正反兩方分析「永久結構化合作」的前景。

⁹ Maïa de La Baume & David M. Herszenhorn, “Merkel joins Macron in calling for EU army to complement NATO,” *Politico*, November 13, 2018, <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-emmanuel-macron-eu-army-to-complement-nato/>; “Macron calls for ‘true European army’ to defend against Russia, US, China,” *Euractiv*, November 7, 2018, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/macron-calls-for-european-army-to-defend-against-russia-us-china/>

一、歐盟架構下的「永久結構化合作」

2009 年生效的《里斯本條約》(*Treaty of Lisbon*) 修改《歐盟條約》(*Treaty on European Union*, TEU)，於後者第 42(6)條、第 46 條、與第 10 號議定書設立「永久結構化合作」的機制以進一步落實歐盟之「共同安全與防衛政策」(Common Security and Defence Policy, CSDP)。「永久結構化合作」旨在使軍事能力較高且有意願的成員國透過具拘束力的承諾以增進其防衛合作，特別是在聯合發展防衛能力、投資共享計畫、增進行動準備、以及貢獻其武裝部隊等領域。然而直至 2017 年為止，此一構想並未得到落實。2017 年 11 月 13 日，23 個成員國簽訂成立 PESCO 之共同通知書；12 月 7 日，愛爾蘭與葡萄牙表明參加意願。歐盟理事會乃於 12 月 8 日決議成立 PESCO 並列出 25 個成員國；12 月 11 日，理事會同意 17 項 PESCO 計畫，而於 2018 年 3 月 6 日正式通過。¹⁰2018 年 11 月 19 日，歐盟理事會復通過另外 17 項 PESCO 計畫，使總計畫數達到 34 件。¹¹

這些防衛能力建構與行動的計畫包含建立歐洲醫療指揮部 (European Medical Command)、歐盟訓練任務能力中心 (EU Training Mission Competence Centre)、網路快速回應小組 (Cyber Rapid Response Teams)、網路安全互助 (Mutual Assistance in Cyber Security)、直升機訓練 (Helicopter Training)、歐盟聯合情報學校 (EU Intelligence School)、災害救援軍事能力 (Military Disaster Relief Capability)、軍事流動性 (Military Mobility) 等。其中，軍事流動性計畫由荷蘭與德

¹⁰ Council Decision 14866/17 establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States, December 8, 2017, <https://www.consilium.europa.eu/media/32000/st14866en17.pdf>; Declaration on PESCO projects. December 11, 2017, <http://www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf>. PESCO 成員國為歐盟 28 個成員國扣除丹麥、馬爾他、與英國。

¹¹ 這 34 項計畫的名稱、參與國家、內容簡述與聯繫窗口，可參 “Updated list of PESCO projects – overview,” European Council, November 19, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/media/37028/table-pesco-projects.pdf>

國主導，共計 24 國參加，在「柏林安全論壇」中被與會人士數度援引為歐盟安全與防衛合作的典範。該計畫旨在簡化與標準化跨境軍事運輸的程序，以加速軍隊在歐洲境內移動的速度，也有利海外行動之調度，又被稱為是軍事版的申根計畫（military Schengen）。

PESCO 並非單獨運作，而是和其他歐盟的政策與機制構成一個更完整的圖像。圖 1 呈現它們之間的層次與關係，惟在這些政策與機制之上更有《歐盟全球戰略》（The EU Global Strategy, EUGS）的指引。

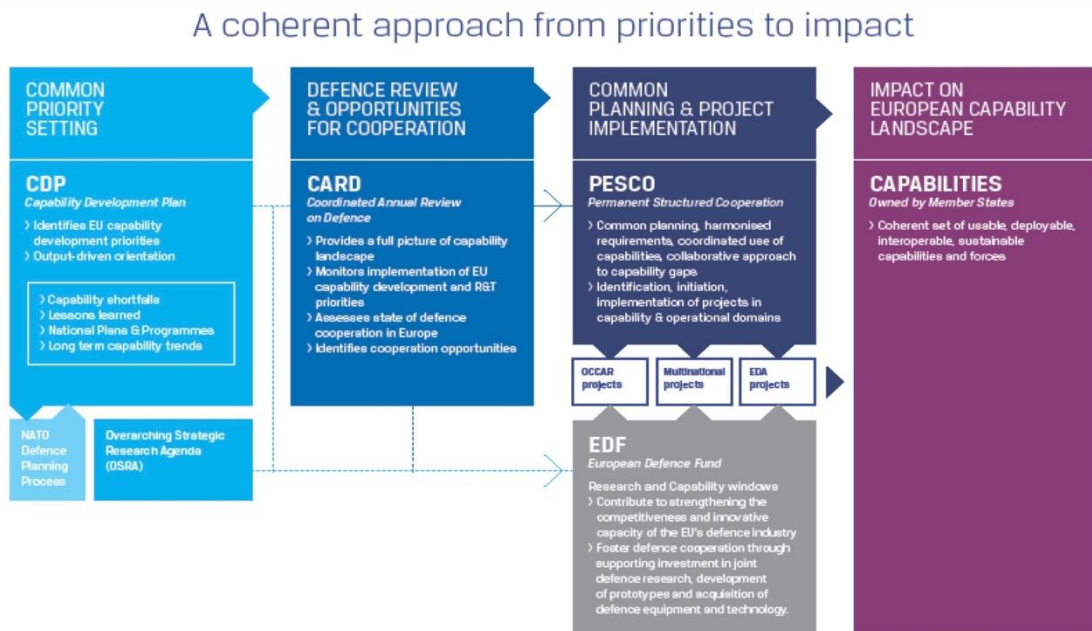


圖 1、PESCO 與歐盟相關倡議之關係

資料來源：European Defence Agency, “Coordinated Annual Review on Defence (CARD),” <https://eda.europa.eu/webzine/issue16/in-the-spotlight/card-from-trial-run-to-first-full-cycle-starting-in-2019>

以下簡要分述相關倡議與機制之內涵。

1. 《歐盟全球戰略》（The EU Global Strategy, EUGS）：由歐盟外交暨安全政策高級代表、歐盟執委會副主席、與歐洲防衛局局長（European Defence Agency, EDA）之萊格里尼（Federica）

Mogherini) 於 2016 年 6 月提出，指引歐盟整體發展方向。EUGS 在安全與防衛領域呼籲推動成員國之國防規劃週期與能力發展實踐的同步化與相互調適，以促成彼此之間的戰略趨同與防衛合作。

2. 《能力發展計畫》(Capability Development Plan, CDP)：在《歐盟全球戰略》的大方向指引下，歐洲防衛局透過與成員國、歐盟軍事委員會 (EU Military Committee)、以及歐盟軍事參謀團 (EU Military Staff) 的合作，制定 CDP。CDP 自 2008 年啟動，主要功能在於識別出短、中、長期的能力發展趨勢、安全議題的挑戰、以及當前歐盟能力不足之處，最後提出能力發展的優先議題 (priorities) 供成員國國防規劃參考。2018 年的 CDP 即提出 11 項優先議題，包括網路回應行動、以太空為基礎的資通訊服務、資訊優越性、地面戰鬥能力、後勤與醫療支援能力、海軍適航性 (naval manoeuvrability)、水下控制、空優、空中流動性、軍事空中能力的整合、跨域能力等。¹²
3. 「年度國防協調評估」(Coordinated Annual Review on Defence, CARD)：2017 年 5 月 18 日，歐盟理事會認可建立「年度國防協調評估」的模式並啟動 CARD 的首度試行 (CARD Trial Run)。CARD 以歐洲防衛局為秘書處。其目標是在成員國自願的基礎上，透過其透明度、政治可見度與承諾，發展一個結構化的方式以產生一組經鑑別的能力。具體來說，CARD 是一個監督與評估的流程，涵蓋事前資料的匯集與分析、與成員國的雙邊對話、相關資訊的分析，以及報告的產製等四個階段。其功能在於提供一個能

¹² European Defence Agency, “EDA Factsheet: Capability Development Plan,” June 28, 2018, https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087ef0f; EDA, “Capability Development Priorities: 2018 CDP Revision,” <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/eda-brochure-cdp>

力地景的全貌、監督歐盟在能力發展及研究與技術（research & technology, R&T）優先議題的落實、評估歐洲防衛合作的現況、以及識別合作的機會。完整的 CARD 試行週期將於 2019 年完成。

4. 「永久結構化合作」(PESCO)：在前述優先議題與能力評估的基礎上，成員國共同規劃與協作，以縮小在安全威脅與能力之間的差距。PESCO 在治理上為雙層的結構：PESCO 的整體政策走向與決策主要由理事會決定，由理事會中參與 PESCO 的成員國代表以共識決的方式決定（成員身分的中止或新成員的加入則採條件多數決）；在個別計畫層次，則由參與的成員國負責管理，但受理事會的監督。PESCO 的祕書處由歐洲防衛局與歐盟對外事務部（European External Action Service, EEAS）共同組成。
5. 「歐盟防禦基金」(EDF)：由歐盟執委會主席容克（Jean-Claude Juncker）於 2016 年 9 月宣布成立，於同年 12 月獲理事會支持，執委會則於 2017 年 6 月宣布以每年 55 億歐元的規模促進歐洲的防衛能力。EDF 提出的背景是歐盟 80% 的武器採購與超過 90% 的研究與技術都是以國家為基礎展開，造成資源的重復配置。報告指出，歐盟有 178 種不同的武器系統，相較於美國的 30 種；歐盟有 17 種戰鬥坦克而美國只有 1 種；歐盟直升機的種類亦多過成員國可採購的能力。以此，若成員國的採購能共同為之（pooling），則可省下高達 30% 的國防支出。¹³ EDF 因此旨在促進成員國之技術與設備合作、鼓勵國防產業之投入與創新，藉由擴大市場與投資規模增進歐盟的能力並促進戰略自主。

簡單來說，《歐盟全球戰略》提供戰略指引，CDP 指出應關注的

¹³ European Commission, “A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe’s defence capabilities,” June 7, 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_en.htm. 歐盟坦克種類多過美國一事，也在「柏林安全論壇」中被引為支持整合國防資源的論據。

領域，CARD 提出現況與未來發展步驟的回顧，PESCO 提供合作的選項與具體的計畫，而 EDF 則做為資金上的支援。歐盟希望藉由這些方式，使成員國發展出可使用、可部署、可相互操作、以及永續的防衛能力與部隊，從而增進歐洲整體的能力。

二、「柏林安全論壇」對 PESCO 與相關倡議的討論

PESCO 的 34 個計畫甫於 2018 年 3 月及 11 月通過，尚無法得知其成效。作為歐盟安全與防衛合作的具體進展，PESCO 與 CARD 頗受到關注，在「柏林安全論壇」許多場次反覆被提及。各方對 PESCO 的看法大概可分從兩方來看。

正方的觀點大致有四。首先，多數與會者肯定 PESCO 是近兩年來歐盟採取的重要措施。雖然就長遠目標－歐盟的戰略自主性－來看，PESCO 僅是一個過程或環節，但卻是小而具體的實踐。如荷蘭國防造船企業 Damen 集團旗下的皇家海軍造船廠(Damen Schelde Naval Shipbuilding)總經理范阿梅丹(Hein van Ameijden)所述，歐盟的共同外交政策終需共同的部隊，而歐盟軍隊的整合需要透過許多步驟為之，PESCO 即是一個例子；荷蘭外交部政治事務主任(Director General Political Affairs)哈斯珀斯(Andre Haspels)亦認為歐盟軍隊的成立需要小而具體的行動累積。其次，PESCO 整合各國的資源投入重點領域，在消極面來說可避免重複投資，在積極面來說則可以聯合研發增加市場規模，進一步吸引產業投入。在這方面，歐盟執委會透過 EDF 提供資金以鼓勵成員國聯合發展技術或購置防衛裝備，其預計在 2020 年後，每年提供 10 億歐元，並藉此吸引成員國聯合出資，目標是創造 5 倍的加乘效果，即帶有槓桿的概念。¹⁴ 第三，PESCO 的成功因此不能僅憑歐盟與成員國的投入，也需要產業的投入。德國歐洲議會

¹⁴ European Commission, “A European Defence Fund: €5.5 billion per year to boost Europe’s defence capabilities”

議員蓋勒 (Michael Gahler) 主張歐洲戰略文化的形成涉及軍、民兩方的結合，只要各方能聯合在一起聰明地投資，就可實現歐盟的領導地位。第四，PESCO 在政治上也具有歐盟自主性的象徵意涵，如蓋勒稱之為「歐盟自己的敘事」。

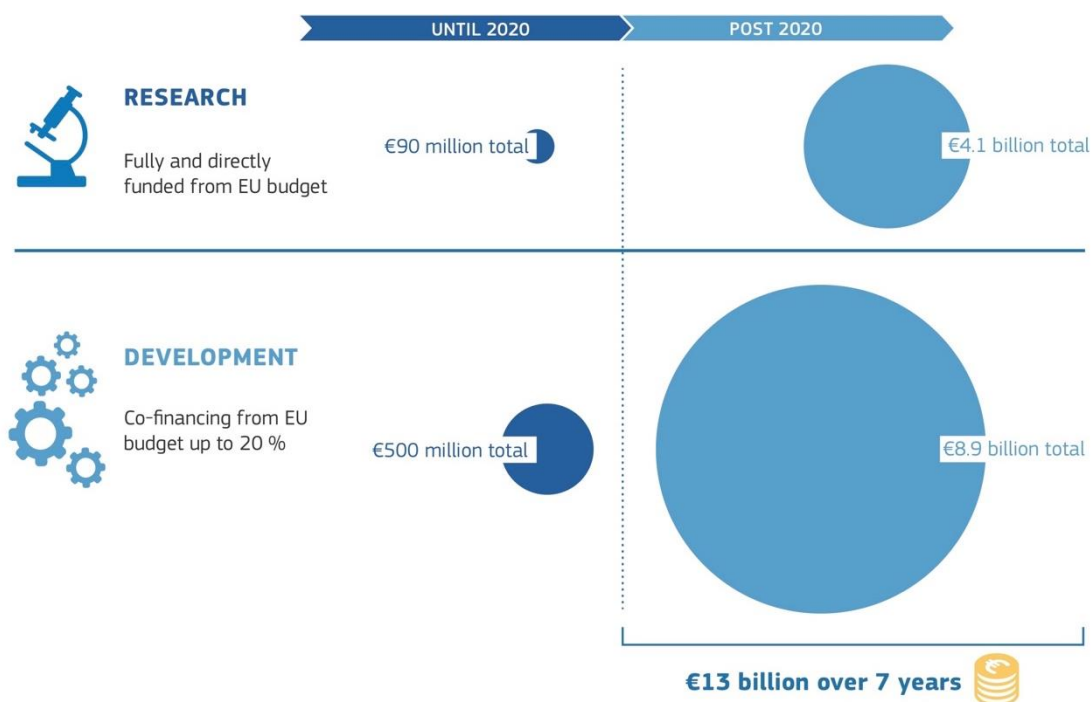


圖 2、EDF 預算分配概況

資料來源：European Commission, “EU Budget for the Future,” May 2, 2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-proposals-defence-may2018_en.pdf

反方意見亦有四。首先，EDF 的預算就絕對值來說仍不足。據執委會的規劃，EDF 在項目上分「協作的防衛研究」與「與成員國共同出資之協作的的能力發展計畫」(如軍備採購)，在時程上可分 2018-2020 年與 2021-2027 年兩個階段 (分別如上圖 2 之深藍色與淺藍色部分表示)。法國籍的歐洲議會議員東讓 (Arnaud Danjean) 即指，以規模較大之 2021-2027 年的預算來看，7 年的總預算為 130 億歐元 (即圖 2

右半部，研究與發展之預算加總)，每年平均不到 20 億。¹⁵

其次，PESCO 與相關機制的成效，仍需各國政治意志的支持，而歐盟成員國陸續將面臨下一輪的大選。東讓及另一位荷蘭官員指出，許多歐盟的倡議與計畫需要時間落實，但大眾與盟國傾向在短期內看到具體的成果，而這未必可能。政治上的支持因此構成 PESCO 成敗的關鍵，需要持續的溝通以確保此類機制的正當性。

第三，各國預算投入的差異甚大，容易導致成員國之間的鴻溝。德國國防部長范德賴恩指出歐盟 2017 年整體的防衛投資達到 470 億歐元，然而這些投資的來源國並不平均。據歐盟執委會的報告，81% 的歐盟防衛投資來自於 12 個成員國；95% 的歐洲防衛研究與技術支出係出自 8 個成員國。這顯示成員國間的資金能力差異極大。

最後，PESCO 對於小國來說是否有利，則見仁見智。以非歐盟成員國的挪威來說，其國防部國際安全政策主任霍特（Tom Holter）表示 PESCO 對歐盟與挪威有利，因為挪威具有蓬勃的產業，可和歐盟展開多邊的安全合作；但對波蘭來說，其國防部國際安全主任卡茲米爾斯基（Marcin Kazmierski）則認為像 PESCO 此類的多邊合作平台並不適合推動能力建構，而應僅是輔助的角色。他主張 PESCO 不應成為數字的競賽，讓成員國在計畫數目與金額競爭，同時 PESCO 也應和北約的發展相調和。這顯示出以波蘭此類發展程度稍微落後的中東歐國家來說，美國與北約仍是安全保障的主要來源，其亦擔憂與歐盟較先進的成員國間展開不言而喻的競爭。此外，由於挪威非歐盟成員，加上英國即將脫歐，霍特與卡茲米爾斯基亦都對第三國參與

¹⁵ 相較之下，美國國防部（不計其他部會）的科研（science and technology, S&T）預算於 2018 財政年度達到 148 億美元，粗估折合約 129 億歐元。參見 Matt Hourihan, “Defense in the FY 2018 Omnibus: Increases for Research, DARPA,” American Association for the Advancement of Science (AAAS), March 27, 2018, <https://www.aaas.org/news/defense-fy-2018-omnibus-increases-research-darpa>。惟此處僅比較美國政府與歐盟，尚不計歐盟個別成員國的國防研發預算。美國與歐盟在「科研」或「研究與技術」涵蓋的項目與計算基準亦可能不同。

PESCO 的管道表示關心。

肆、歐盟與美國之間的防衛支出爭議

「維繫跨大西洋夥伴關係，以更歐洲的方式行動」的訴求牽涉美國（及其領導之北約）與歐盟的關係，而近年來此一關係的緊張，主要是川普指責北約裡的歐盟成員國國防支出不足。川普的批判源自於北約於 2014 年《威爾斯高峰會宣言》（*Wales Summit Declaration*）的結論，成員國同意各國的年度國防支出應達其 GDP 的 2%，其中 20% 的預算應用在主要的軍備，包含與此相關的研發；北約成員裡已達此目標者應持續為之，未達者則應停止其防衛支出下滑的趨勢，並在 10 年內（2024 年）達成目標。¹⁶ 經查，至 2016 年為止，歐盟（乃至歐洲）除愛沙尼亞與希臘之外，皆無法達到此一目標（請參下圖 3）。就德國而言，其 2018 年的國防支出約占其 GDP 的 1.2%，該國國防部長范德賴恩則強調將於 2024 年使國防支出達 GDP 之 1.5%；針對川普的批評，她則主張僅以經費論對北約的貢獻並不公平，更重要的是對相關任務的參與，如德國即是北約第二大派遣部隊投入聯合國與北約行動的國家，並願意在波羅的海地區的防衛擔任領導角色。¹⁷

「2%」的議題也是「柏林安全論壇」不時被提起的概念，也可說是歐盟成員國普遍面臨的困境。一方面來看，這是各國自己的承諾，在主張「以更歐洲的方式行動」時，也必須要有足夠的資源與能力。尤有甚者，在若干場次中，與會者亦數次提及一旦英國脫歐而不再劃屬為歐盟成員國後，北約超過 80% 的經費將由非歐盟國家支出。對歐盟及其成員國而言，這是頗為難堪的窘境。然而另一方面，在歐洲經

¹⁶ “Wales Summit Declaration,” NATO, September 5, 2014, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

¹⁷ Joshua Posaner, “German defense minister strikes back on NATO spending target,” Politico, July 4, 2018, <https://www.politico.eu/article/german-defense-minister-ursula-von-der-leyen-strikes-back-on-donald-trump-nato-spending-target/>

濟長期不振的情況下，要在 2024 年達成 2% 的目標幾乎不可能；德國即以 1.5% 作為新目標。就此來看，國防支出將持續構成美國與其歐洲盟友的爭點之一。

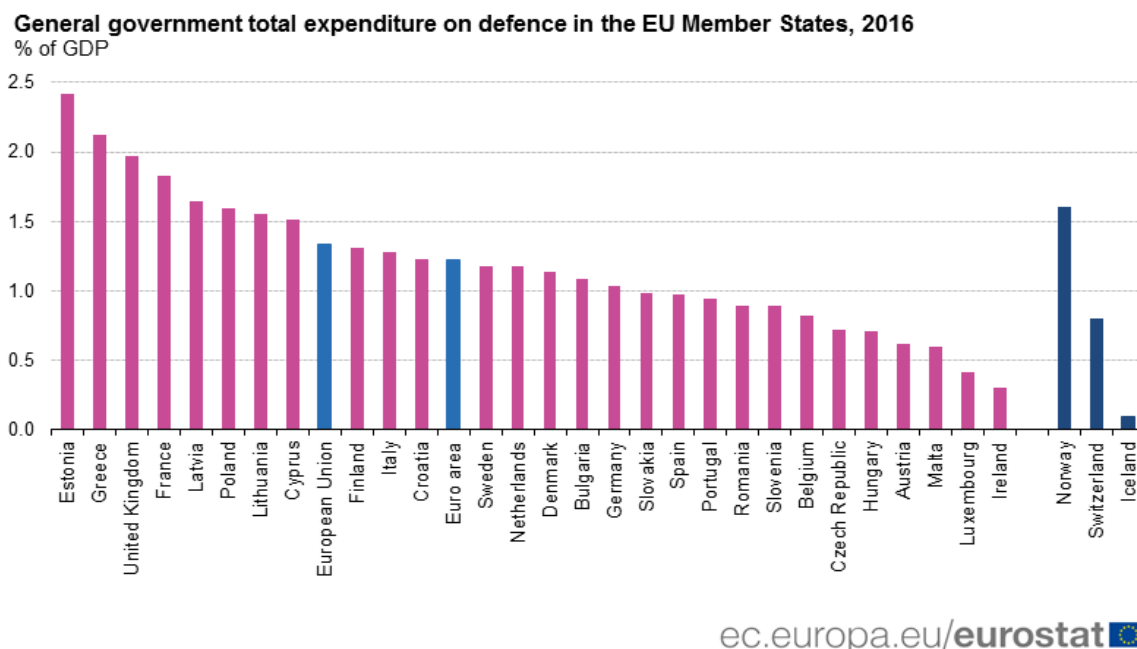


圖 3、歐盟成員國 2016 年政府國防支出占其 GDP 之比重

資料來源：“How much is spent on defence in the EU?,” Eurostat, May 18, 2018,
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20180518-1?inheritRedirect=true>

在此議題上，EDA 執行長多梅克（Jorge Domecq）的見解頗有可參考之處。其指出，雖然英國脫歐後，80% 的北約預算不出自歐盟國家，但這不等於所謂 80% 的經費是用在歐洲的防務。言下之意，美國的國防支出雖高，但有一定比例係用於其他地區或部署；僅以國防支出的比重衡量對歐洲安全的貢獻，恐有失真之虞。此一論述可和范德賴恩的見解結合，在論述上構成對川普的回應。

五、結語

歐盟從事安全與防衛的整合由來已久，法國總統馬克宏的「歐洲

軍」構想亦非原創，但總因各國欠缺共同的政治意志而失敗。當前的歐盟在安全方面有氣候變遷、難民、俄羅斯的「混合威脅」，與恐怖攻擊等問題，在政治層面亦不總是能取得共識。在此情況下，藉由如 PESCO 等功能性高於政治意涵的機制著手，為日後的進一步統合邁出務實且具體的一小步。當然，任何合作的機制，最終都需政治意志的支持。PESCO 等機制會否像國防預算占 GDP2%的承諾一般，因種種主客觀因素而失敗或遭放棄，則猶未可知；歐盟主要國家如德國與法國的共同領導、其他有經濟與安全需要的國家如荷蘭、北歐與波羅的海國家的支持、以及歐盟及其成員國對其議會與公民的溝通，是 PESCO 乃至歐盟戰略自主性的必要條件。

（責任校對：周若敏）

從北京推動媒體融合政策 看中共的政治宣傳和輿論控制

網路作戰與資訊安全研究所

劉姝廷

壹、北京的媒體融合政策

2019年3月16日，中共出刊第6期《求是》雜誌，發表習近平重要文章，題為「加快推動媒體融合發展，構建全媒體傳播格局」。¹這顯示中共為強化意識形態的宣傳與控制，將關鍵指向媒體的融合。1月25日，中共中央政治局舉行第十二次集體學習，主題為「全媒體時代與媒體融合發展」。此為中共2019年首次集體學習，亦是自十八大以來，罕見的出訪調查。習近平參觀《人民日報》轄下的數位傳播公司、「中央廚房」與新媒體中心，瞭解報社微博、微信公眾號發展狀況，以及新媒體產品的展示。²這展現出中共中央對媒體融合發展之重視，以及進一步對政治宣傳方式和輿論控制手段創新的期待。

綜觀北京推動媒體融合發展，是一緊扣政治宣傳與輿論控制的歷程（詳見表一）。2013年8月19日，習近平在全國宣傳思想工作會議上發表重要講話，強調要創新媒體傳播方式，以利政治宣傳工作，首次開啟中共推動傳統媒體與新興媒體融合的先聲。2014年8月18日，中共中央全面深化改革領導小組第四次會議審議通過《關於推動傳統媒體和新興媒體融合發展的指導意見》，將媒體融合概念，正式寫入官方文件中，並點出媒體輿論控管的重要性。2016年2月19日，

¹ 習近平，〈加快推動媒體融合發展 構建全媒體傳播格局〉，《求是》，2019年3月16日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-03/16/c_1124241424.htm?spm=zm5062-001.0.0.1.P3Mp4v。

² 〈推動媒體融合向縱深發展 鞏固全黨全國人民共同思想基礎〉，《人民日報》，2019年1月26日，<http://politics.people.com.cn/n1/2019/0126/c1024-30591056.html>。

習近平於黨的新聞輿論工作座談會上表示，將進一步打造具國際影響力、對外宣傳的新主流媒體平台，藉此強化北京的國際話語權。2017年3月22日，時任中共中央政治局常委、中央書記處書記劉雲山，在考察《人民日報》時表示，要學習、貫徹習近平主張之媒體融合精神，替黨的十九大營造良好的輿論氛圍。2018年8月21日-22日，習近平在全國宣傳思想工作會議上重申，要加強傳播手段與話語方式的創新，並建立縣級融媒體中心。

習近平強調媒體融合的原則，即「正能量是總要求，管得住是硬道理，用得好是真本事」，藉此「牢牢掌握輿論場的主動權與主導權」。³總結來說，北京推動媒體融合政策的涵義有二：一是強化政治宣傳的傳播力。例如中共利用傳統媒體如《人民日報》等官媒之公信力、權威性基礎，融合新興媒體如微博、微信等網路平台的社群力、多元性特質，加強官方意志的宣達。二為掌握媒體輿論的主控權。例如中共推動新舊媒體資源整合與管理，從而建立受眾資料庫，透過大數據分析等方式，進行輿情監控。鑒此，本文對北京推動媒體融合發展概況做一梳理，觀察中共的政治宣傳與輿論控制，提供政府因應參據。

貳、北京推動媒體融合強化政治宣傳

一、中共中央主導、官媒配合、網路平台加持的政治宣傳機制

北京透過中央政策主導、宣傳部門推動，以及官媒的配合，形成中共媒體融合的政治宣傳機制。根據《2018 中國媒體融合傳播指數報告》，中央級的官媒融合傳播力最高，例如《人民日報》被列為中國媒體融合傳播指數的首位。⁴以《人民日報》為例，其一方面利用第三方平台（如微博、微信、今日頭條等網路平台）傳播能力，加快傳播

³ 同註 1。

⁴ 〈2018 中國媒體融合傳播指數報告發布〉，《人民日報》，2019年3月26日，<http://media.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0326/c120837-30994743.html>。

速度、拓展宣傳範圍，並藉由平台社群特性，設置議題、引導輿論。例如《人民日報》海外版微信公眾號「俠客島」，為評論時政的專欄，憑藉《人民日報》海外版的品牌優勢，以及微信平台的傳播強度，目前已擁有超過 1000 萬個用戶，並獲得 2018 年中國新聞獎首設的媒體融合獎項。此外，「俠客島」經常發表對台時政的批評，既帶有官媒的愛國意識，又具備新媒體的彈性與創意，吸引大量年輕受眾，亦成為習近平表態經常關注的重要新媒體平台。

另一方面，傳統媒體打造自有的網路平台，是中國媒體融合發展趨勢。例如 2018 年 6 月 12 日，《人民日報》「人民號」上線，藉由內容資訊的聚合服務，提升媒體傳播能力，增加政治宣傳效果。此外，傳統媒體在新興網路平台的拓展，亦值得關注。例如近年短影音平台的興起，替傳統媒體開闢了新的輿論戰場。就目前中國最大短影音平台「抖音」而言，根據統計，截至 2019 年 2 月，《人民日報》抖音帳號的粉絲量超過 1000 萬，《央視新聞》、《浙江衛視》等皆擁有超過 500 萬的粉絲，短影音平台已成為中共政治宣傳的工具。⁵值得注意的是，在對外的政治宣傳上，《人民日報》於 2013 年加入推特 (Twitter)，並於臉書 (Facebook) 開設粉絲專頁。由此觀之，中國官媒利用國際網路媒體平台，試圖擴大政治宣傳範圍，對外營造有利中共執政的國際輿論氛圍，進而建立國家形象。

二、中共致力媒體內容、形式與技術的政治宣傳創新

北京推動媒體融合，不僅著力於宣傳機制的使用，亦關注傳播內容與形式的創新。2015 年 12 月 25 日，習近平在視察解放軍報社時表示，推動軍事媒體發展，促進新舊媒體融合，關鍵是內容的創新。在傳統媒體與新興媒體融合的傳播場域中，文章取材是否貼近生活、

⁵ 同註 3。

表達方式是否引發興趣、內容觀點是否深入人心，是現今中共政治宣傳的重點。2018年12月27日，中國國務院辦公廳發布《關於推進政務新媒體健康有序發展的意見》，⁶要求政務新媒體運用生動、通俗的語言，以及圖表、影音等易讀、易懂的形式，提升政策宣達效果。以「俠客島」為例，其跳脫以往傳統制式的新聞評論，以聊天方式陳述議題觀點，營造輕鬆的閱讀氛圍，貼近以年輕世代為主體的網路生活空間。這顯示內容的經營，是現今中共宣傳工作的重要一環。

北京為加強政治宣傳效果、掌握輿論戰場的主動權，藉由傳播技術的創新，提升媒體的融合傳播能力。其一為體驗式傳播。傳統媒體採用新技術，融合新媒體優勢，豐富新聞報導形式。例如2019年中共兩會期間，《人民日報》聯合「人民網」網路平台推出「AR看兩會」，採用擴增實境技術（AR），賦予民眾身歷其境的臨場體驗。⁷其二是互動式傳播，新興媒體平台借用新科技，強化媒體傳播能力。例如《人民日報》海外版微信公眾號「學習小組」，內容以挖掘習近平相關動態、新聞資訊為主，其利用HTML5技術，直接透過網頁瀏覽器播放多媒體，如「學習小組」曾發布〈習近平走過的路〉五則微信報導，以文字、圖片、聲音、動畫、影音等多媒體互動，生動呈現習近平的政治生涯，達成中共政治宣傳創新之目標。

參、北京利用媒體融合進行輿論控制

一、官媒建立「中央廚房」以利輿論引導和輿情監測

北京媒體融合政策的核心，在於「中央廚房」。「中央廚房」的運作概念，一為整合管理。過去中國同一媒體集團內的報紙、網路、微

⁶ 〈國務院辦公廳印發《關於推進政務新媒體健康有序發展的意見》〉，《新華網》，2018年12月27日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/27/c_1123914763.htm。

⁷ 〈人民網推「AR看兩會」讓《人民日報》「動」起來〉，《人民日報》，2019年3月4日，<http://media.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0304/c14677-30955982.html>。

博與微信新媒體平台，以及 App 客戶端皆各司其職，媒體集團透過建立「中央廚房」，推動媒體編輯指揮系統的轉型，整合傳統媒體與新興媒體的人力與資源，帶動內容生產線的改革。以《人民日報》「中央廚房」為例，其為《人民日報》策劃、採訪、編輯、發稿的指揮中樞。其中，「總編調度中心」負責宣傳任務統籌、重大選題策劃、採訪資源、人力的指揮，每週定期召開「總編協調會」，定調當週議題方向。二是數據分析。例如《人民日報》「中央廚房」結合大數據技術，分析新聞時事脈動，追蹤新聞傳播效果，以利「總編調度中心」新聞調度與判斷，做為內容產出的基礎。⁸

北京推動媒體設立「中央廚房」，強調整合管理與數據分析，實則透過機制層層把關，進行輿論控制。首先是控制新聞的選題與內容。北京的媒體融合，是藉由建立具「信息航母」之稱的「中央廚房」資料庫，掌控受眾的議題取向，並推出符合中共政治要求的題材與內容。例如《人民日報》的「總編協調會」，其為《人民日報》的日常運作最高決策單位，把持重大報導議題的主控權，管控內容生產流程，將產出之不同形式的內容產品，透過不同平台傳播給受眾。其次為監測輿情趨勢。媒體透過建立受眾的反饋機制，進一步了解受眾需求，並追蹤、監控傳播效果。例如《人民日報》透過大數據分析平台，了解受眾所在區域、從事職業與性別等，所產生不同之使用需求、關注領域，以及議題反映，以利監測輿論動向。⁹

二、地方政府建立縣級融媒體中心控管基層輿論

縣級融媒體中心的建設，是目前中共推動媒體融合的重要趨勢。2018年11月14日，中共中央全面深化改革委員會第五次會議審議

⁸ 〈獨／70年老字號 直擊人民日報「中央廚房」〉，《ETtoday新聞雲》，2018年6月19日，<https://www.ettoday.net/news/20180619/1191468.htm>。

⁹ 同註7。

通過《關於加強縣級融媒體中心建設的意見》，2019年1月15日，中宣部與國家廣電總局聯合發布《縣級融媒體中心建設規範》，以回應習近平所言之「要扎實抓好縣級融媒體中心建設，更好引導群眾、服務群眾」。¹⁰縣級融媒體中心即整合縣級報刊、廣播、電視等傳統媒體，以及新興媒體資源，負責全縣的資訊發布服務，包括媒體訊息、政務新聞，以及民生資訊，如天氣預報、醫療交通、社區服務等。¹¹中共推動縣級融媒體中心的建設，一來融合傳統媒體與新興媒體，藉此管制多元消息來源，二來統籌地方資訊，提供民眾過濾後之內容。

縣級融媒體中心被中共視為黨與基層人民之間的資訊溝通管道，以及治國理政的新平台。北京除控制民眾接收到的來源與訊息，亦利用縣級融媒體中心平台，蒐集民眾回饋資訊，第一線掌握民眾需求。由此基礎上，進一步鞏固輿論的主導權，控制基層的輿情。

肆、結語

在北京媒體融合政策中，政治宣傳與輿論控制，可謂一體兩面、互為表裡。本文針對北京推動的媒體融合政策，從政治宣傳與輿論控制的角度進行觀察，綜整發展趨勢。

首先，以政治宣傳而言，從宣傳機制來看，官媒透過第三方平台，打造出新型主流媒體，此舉成為中共政治宣傳的重要手段。其中，建立國際一流的新型主流媒體，更是北京未來將持續關注的重點。中共一方面建立「防火長城」，限制中國境內人民「翻牆」註冊與使用國際新媒體平台，另一方面，卻鼓勵官媒利用國際新媒體，進行對外宣傳。以《人民日報》臉書粉絲專頁為例，從其僅獲42萬讚的關

¹⁰ 〈扎實抓好縣級融媒體中心建設〉，《人民網》，2018年11月8日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/1108/c64093-30388144.html>。

¹¹ 〈縣級融媒體中心建設全面啟動〉，《新華網》，2018年9月21日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/21/c_1123466267.htm。

注數量來看，宣傳成效尚顯不足。然而，中國境內官媒與新興媒體相融運作下，所形成之新主流媒體平台，反而呈現出更大的對外宣傳效果。例如關注「俠客島」的媒體，除港台等中文地區範圍，亦涵蓋全球英文媒體，其中，首位關注的外媒便是新加坡《聯合早報》，隨後追蹤關注有英國《金融時報》等，這顯示中共未來將可能以此，繼續擴大國際輿論影響力。

其次，北京推動媒體融合政策，創新官媒與受眾之間的溝通模式，利用直白的語言文字，以及多元的傳播形式，增加新聞的易讀性與趣味性。此宣傳效應自官媒擴散，亦延伸至較為保守與嚴肅的軍方媒體，甚至是軍方單位新媒體。長此以往，官媒的嚴謹度是否會鬆動、長期宣傳影響為何，值予密切關注。

再者，就輿論控制而論，「中央廚房」可視為媒體內部的輿論操作和輿情監控機制。未來中共勢必加強利用媒體「中央廚房」，掌握內容生產流程，要求媒體平台提供數據，加強控制新聞輿論。此外，縣級融媒體中心亦肩負中共輿論控制的地方管理責任，近年中共在全中國縣市，大力推動縣級融媒體中心的建設，能否真正落實媒體融合，整合與分析技術是否到位，組織機構能否達成改革，目前尚未可知，值得長期關注。就中共對縣級媒體的輿論控管，以及民眾輿論風向掌握而言，縣級融媒體中心勢將為未來中共社會控制之重要手段。

表一、中共推動媒體融合之重要表述

時間	名稱	表述內容
2013年8月19日	全國宣傳思想工作會議	宣傳思想工作創新，重點要抓好理念創新、手段創新、基層工作創新，努力以思想認識新飛躍打開工作新局面，積極探索有利於破解工作難題的新舉措新辦法，把創新的重心放在基層一線。
2013年11月12日	《中共中央關於全面深化改	健全堅持正確輿論導向的體制機制。整合新聞媒體資源，推動傳統媒體和新興

	革若干重大問題的決定》	媒體融合發展。推動新聞發布制度化。嚴格新聞工作者職業資格制度，重視新型媒介運用和管理，規範傳播秩序。
2014年8月18日	《關於推動傳統媒體和新興媒體融合發展的指導意見》	推動傳統媒體和新興媒體在內容、管道、平台、經營、管理等方面深度融合，着力打造一批形態多樣、手段先進、具有競爭力的新型主流媒體，建成幾家擁有強大實力和傳播力、公信力、影響力的新型媒體集團，形成立體多樣、融合發展的現代傳播體系。
2015年3月31日	《關於推動傳統出版和新興出版融合發展的指導意見》	推動傳統出版和新興出版融合發展，把傳統出版的影響力向網路空間延伸，是出版業鞏固壯大宣傳思想文化陣地的迫切需要，是履行文化職責的迫切需要，是自身生存發展的迫切需要。
2015年12月25日	習近平視察《解放軍日報》	新形勢下辦好解放軍報，必須堅持創新為要。要順應互聯網發展大勢，勇於創新、勇於變革，利用互聯網特點和優勢，推進理念、內容、手段、體制機制等全方位創新，努力實現軍事媒體創新發展。對新聞媒體來說，內容創新、形式創新、手段創新都重要，但內容創新是根本的。要多深入基層、深入一線、深入官兵，瞭解第一手材料。要善於觀察，在眾多材料中發現好材料，找到反映時代精神、反映官兵面貌、能夠引起廣泛共鳴的材料。
2016年2月19日	黨的新聞輿論工作座談會	要推動融合發展，主動借助新媒體傳播優勢。要抓住時機、把握節奏、講究策略，從時度效著力，體現時度效要求。加強國際傳播能力建設，增強國際話語權，集中講好中國故事，同時優化戰略布局，着力打造具有較強國際影響的外宣旗艦媒體。

2016年7月18日	《關於進一步加快廣播電視媒體與新興媒體融合發展的意見》	用深度融合戰略謀劃，推動廣播電視媒體和新興媒體在內容創新、管道拓展、平臺運營、流程再造、組織重構、安全保障等各個環節的協同演進和一體化發展，通過雙向驅動、並行並重、資源分享、此長彼長，實現廣播電視媒體與互聯網從簡單相「加」邁向深度相「融」的根本性轉變。
2017年4月5日	《關於深化群眾性精神文明創建活動的指導意見》	加強新聞傳播能力建設，推進傳統媒體與新興媒體深度融合，牢牢把握正確輿論導向，弘揚主旋律，傳播正能量，大力宣傳精神文明建設先進經驗和有效做法，加強對社會普遍關注的道德熱點問題的引導，有力抨擊背離主流價值的錯誤言行和醜惡現象，切實發揮新聞輿論團結人民、鼓舞士氣，成風化人、凝心聚力的作用。
2018年8月21日-22日	全國宣傳思想工作會議	要把握正確輿論導向，提高新聞輿論傳播力、引導力、影響力、公信力，鞏固壯大主流思想輿論。要加強傳播手段和話語方式創新，讓黨的創新理論「飛入尋常百姓家」。要扎實抓好縣級融媒體中心建設，更好引導群眾、服務群眾。
2018年9月20日-21日	縣級融媒體中心建設現場推進會	加強縣級融媒體中心建設，是加強和改進基層宣傳思想工作、推動縣級媒體轉型升級的戰略工程。各地各有關部門要聚焦更好引導群眾、服務群眾，着力打造基層宣傳思想工作和精神文明建設的重要平台，打造為民排憂解難、做群眾思想政治工作的重要平台，把基層百姓所需所盼與黨委政府積極作為對接起來，把服務延伸到基層、問題解決在基層，切實推動基層宣傳思想工作強起來。
2018年11月14日	《關於加強縣級融媒體中心建設的意見》	組建縣級融媒體中心，有利於整合縣級媒體資源、鞏固壯大主流思想輿論。要深化機構、人事、財政、薪酬等方面改革，調整優化媒體佈局，推進融合發展

		，不斷提高縣級媒體傳播力、引導力、影響力。要堅持管建同步、管建並舉，堅持正確政治方向、輿論導向、價值取向，堅守社會責任，把社會效益放在首位。
2019年1月15日	《縣級融媒體中心建設規範》	縣級融媒體中心應整合縣級媒體資源，鞏固壯大主流思想輿論，不斷提高縣級媒體傳播力、引導力、影響力、公信力，總體要求如下： 1、應按照移動優先的原則，利用移動傳播技術，形成管道豐富、覆蓋廣泛、傳播有效、可管可控的移動傳播矩陣； 2、應按照「媒體+」的理念，從單純的新聞宣傳向公共服務領域拓展，增強互動性，從單向傳播向多元互動傳播延伸，將媒體與政務、服務等業務相結合，提供多樣化綜合服務，滿足使用者多樣化需求，開展「媒體+政務」、「媒體+服務」等業務； 3、應開展綜合服務業務，面向使用者提供政務服務、生活服務、社交傳播、教育培訓等服務。
2019年1月15日	《縣級融媒體中心省級技術平台規範要求》	省級技術平台應覆蓋全省，與省域內縣級融媒體中心實現互聯互通、資訊共用、協同互動。具體定位如下： 1、為省域內縣級融媒體中心的業務開展提供雲端服務和技術能力支撐； 2、為省域內縣級融媒體中心的業務開展提供基礎資源支援； 3、為宣傳管理部門提供宣傳管理和內容監管的技術支撐。
2019年1月25日	中共中央政治局第12次集體學習	推動媒體融合發展、建設全媒體成為我們面臨的一項緊迫課題。要運用資訊革命成果，推動媒體融合向縱深發展，做大做強主流輿論，鞏固全黨全國人民團結奮鬥的共同思想基礎，為實現「兩個一百年」奮鬥目標、實現中華民族偉大復興的中國夢提供強大精神力量和輿

		論支援。
2019年3月16日	第6期《求是》 〈加快推動媒體融合發展 構建全媒體傳播格局〉	要全面把握媒體融合發展的趨勢和規律。要堅持一體化發展方向，加快從相加階段邁向相融階段，打造一批具有強大影響力、競爭力的新型主流媒體。要堅持移動優先策略，讓主流媒體借助移動傳播，牢牢佔據輿論引導、思想引領、文化傳承、服務人民的傳播制高點。

資料來源：劉姝廷整理自公開資料。

（責任校對：周若敏）

紐西蘭總理訪中與紐中關係觀察

國家安全與決策研究所

李哲全

壹、前言

自 2017 年 10 月組成聯合內閣執政迄今，紐西蘭總理艾爾登（Jacinda Ardern）一波三折的訪中之行終於落實。2019 年 3 月 31 日晚間，艾爾登抵達北京，4 月 1 日上午會晤中國國務院總理李克強，下午會晤中國國家主席習近平，當天深夜即搭機返回紐西蘭。外界不免關切這趟出訪為何延宕多時？艾爾登此訪主旨為何？紐西蘭與中國關係是否惡化？本文將針對上述問題做簡要分析。

貳、紐中關係與「一帶一路」合作

相較於一般西方先進國家，紐西蘭與中國有相當特殊的關係。紐西蘭是第一個就中國加入世貿組織（WTO）與中國結束雙邊談判（1997 年 8 月）、第一個承認中國完全市場經濟地位（2004 年 4 月）、第一個與中國啟動自由貿易協定談判（2004 年 12 月），並簽署自由貿易協定（2008 年 4 月）的西方先進國家。紐中兩國的政治關係也相當緊密。

一、紐中政經關係

習近平上任後，中國與紐西蘭互動更趨頻繁。2014 年 11 月 19 至 21 日，習近平赴紐進行國是訪問，並與紐國簽署建立全面戰略夥伴關係的聯合聲明。2015 年 11 月，習近平在馬尼拉 APEC 領導人非正式高峰會與紐西蘭總理凱伊（John Key）會談；同年，李克強總理也在吉隆坡出席東亞系列高峰會期間會晤凱伊總理。2016 年 4 月，凱伊訪中；10 月，紐西蘭眾議院議長卡特（David Carter）、工黨領袖利特

爾 (Andrew Little)、外長麥卡利 (Murray McCully) 3 人同在該月分別訪中。2017 年 3 月，李克強訪紐，會見紐國總督邁特帕里 (Jerry Mateparae)，與總理英格利希 (Bill English) 會談。11 月，李克強出席東亞系列高峰會，與紐西蘭總理艾爾登會談。2018 年 5 月，紐國副總理兼外長皮特斯 (Winston Peters) 訪中，會見中共中央政治局委員、中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪、國務委員兼外交部長王毅。

經貿方面，2008 年 4 月 7 日，紐中簽署自由貿易協定 (Free Trade Agreement)。這是中國簽署的第一個全面自由貿易協定 (涵蓋貨物貿易、服務貿易、投資等領域)。中國商務部資料顯示，自紐中自貿協定實施以來，兩國貿易年平均成長率在 15% 以上，2013 年起中國已成為紐西蘭最大貿易夥伴與最大出口市場。依據中國海關統計，2017 年紐中雙邊貿易額為 144.8 億美元 (同比增長 21.6%)，其中中國對紐出口 51.0 億美元 (同比增長 7.0%)，自紐進口 93.8 億美元 (同比增長 31.3%)。2018 年紐中雙邊貿易額為 168.6 億美元，其中中國對紐出口 57.8 億美元 (同比增長 13.3%)，自紐進口 110.8 億美元 (同比增長 18.1%)，紐西蘭享有貿易順差 53 億美元。中國對紐出口主要商品為機電產品和服裝，自紐進口商品主要為乳製品、木材、紙漿、羊肉、羊毛等。

為進一步推動經貿關係與合作，雙方在 2014 年決定進行自貿協定升級談判，惟整體進展緩慢。2016 年 11 月升級談判宣布啟動，2017 年 4 月才進行首輪談判。至第五輪升級談判 (2018 年 9 月)，雙方完成政府採購章節；第六輪升級談判 (2018 年 11 月 28-30 日)，實質完成原產地規則章節談判。目前還有技術性貿易壁壘、海關程序與貿易便利化、服務貿易、電子商務、環境等多個議題尚未達成共識。¹

¹〈中國-紐西蘭自由貿易協定第五輪升級談判在北京舉行〉，中國商務部新聞辦公室，2018 年 9 月 17 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201809/20180902787558.shtml>；〈中國-紐西蘭

二、紐西蘭與亞投行及「一帶一路」

2015 年 1 月，紐西蘭成為亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank, 以下簡稱亞投行）意向創始成員國，是第一個加入亞投行談判的西方先進國家。同年 11 月，經國會批准，紐西蘭成為亞投行創始成員國。2017 年 3 月 27 日，兩國簽署《中華人民共和國政府和紐西蘭政府關於加強「一帶一路」倡議合作的安排備忘錄》，紐西蘭成為第一個與中國簽署「一帶一路」合作文件的西方先進國家。

在具體合作方面，2017 年 8 月 14 日，紐西蘭與中國檢驗認證集團紐西蘭公司簽署關於紐國第一個「一帶一路」產業園的戰略合作協議。合作內容包括對園區內的乳品、肉類、水果、海產品等進行檢驗、鑑定、認證、測試，提供倉儲物流監管、跨境交易、產品展示、電子商務等。產業園分為空港物流園區和海港物流園區，第一期投資金額為 1 億美元。

對於中方舉辦的「一帶一路」活動，紐西蘭也積極參與。例如，2017 年 5 月，紐西蘭派遣高等教育、培訓和就業部長戈德史密斯（Paul Goldsmith）赴中參加「一帶一路國際合作高峰論壇」；2018 年 11 月，紐西蘭由貿易與出口增長部長派克（David Parker）率團赴中出席首屆中國國際進口博覽會。

參、中國的滲透與紐西蘭反制作為

2017 年 9 月，紐西蘭坎特伯里大學（University of Canterbury）中國問題專家安琳（Anne-Marie Brady）教授發表報告〈神奇武器：習近平統治下中國的政治影響力〉（Magic Weapons: China's Political

自貿協定第六輪升級談判舉行〉，中國商務部新聞辦公室，2018 年 12 月 4 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201812/20181202813408.shtml>。

Influence Activities under Xi Jinping)，詳述中國如何在紐西蘭進行滲透，發揮政治影響力，並揭露數名紐西蘭國會現任華裔議員（包括國家黨國會議員楊健、工黨國會議員霍建強）與中共當局的密切聯繫，以及來自中國富商、華商協會等統戰組織的巨額政治獻金，引發紐國輿論關注。2018 年，艾爾登政府對中國的滲透威脅開始採取反制作為。

一、中國對紐西蘭的滲透威脅

2017 年 10 月，紐西蘭國會選舉後，由工黨（Labour Party）的艾爾登偕同紐西蘭第一黨（New Zealand First）、綠黨（Green Party of Aotearoa New Zealand）組成聯合政府。主打反移民的紐西蘭第一黨，對近年中國炒房移民大舉進入紐國抱持疑慮，該黨也擔心中國會藉由硬體投資與大筆政治獻金，滲透影響紐國政局。

2018 年 5 月，美國中央情報局（CIA）前分析師馬提斯（Peter Mattis）在華府國會聽證會中指出，紐西蘭總理艾爾登所屬的工黨接受中共政治獻金，北京當局可能已滲透紐國政治網絡，直言應重新檢討紐國是否有資格繼續留在五眼聯盟（Five Eyes）。² 5 月底，加拿大國家安全情報局（Canadian Security Intelligence Service, CSIS）發表〈中國及戰略對抗時代〉（China and the Age of Strategic Rivalry）報告指出，中國顯然樂於運用經濟影響力，干涉夥伴國家的政治。紐西蘭正深受中國政府外力干涉，政治影響已達關鍵階段。

因中國在太平洋地區影響力日增，紐西蘭國防部於 2018 年 7 月 6 日公布的《戰略性防衛政策聲明》（Strategic Defence Policy Statement）中指出，中國軍力現代化及在南海採取軍事化的作為正在破壞區域秩

² 五眼聯盟（Five Eyes）是一個情報分享夥伴網絡。成員包括美國、英國、加拿大、澳洲、紐西蘭。近期他們關注全球關切的中國活動問題，特別是間諜案與網路滲透問題。

序，威脅紐西蘭的國防安全。³在這份 40 頁的報告中，提到中國 33 次。紐西蘭國家廣播電視台評論稱，這是紐西蘭政府第一次將所謂的「中國威脅」寫入正式報告。過去，紐西蘭政府一直避免批評中國。同年 10 月，紐西蘭國家黨成員羅斯（Jami Lee Ross）指責該黨領導人布里奇斯（Simon Bridges）試圖將 6.6 億美元的捐款偽裝為小額匿名捐款（依紐西蘭法律，低於 1.5 萬紐西蘭元（9,900 美元）的捐款，捐助者可保持匿名）。資金來源牽涉一名中國商人張乙坤（曾在人民解放軍服役，2000 年移居紐西蘭前，曾擔任共產黨省級政協委員），引起另一波輿論的關注。

二、紐西蘭採取資安反制作為

2018 年 11 月 28 日，紐西蘭最大的電信供應商 Spark 宣佈，它將加入禁用華為 5G 設備的行列。該公司援引紐國情報機構「政府通訊安全局」（Government Communication Security Bureau, GCSB）的建議稱，華為 5G 設備將帶來「重大的國家安全風險」。紐西蘭一改過去避免將中國列入違反國際網路遊戲規則名單的作風，以「國家安全」為由，加入以美國為首的「華為包圍網」。針對華為的質疑，GCSB 主管部長利特爾於 2019 年 1 月 14 日回應表示，中國《國家情報法》是該國禁止華為的「眾所周知」原因。

2018 年 12 月 20 日，美國司法部公布受雇於中國政府的駭客組織「APT10」在過去幾年入侵多個國家、竊取智慧財產權和其他機密資訊的消息。次日，紐西蘭響應美國的指控，GCSB 局長漢普頓（Andrew Hampton）表示，有證據顯示，全球服務供應商在紐西蘭的子公司，已遭到中共駭客入侵，GCSB 並指名中國國安部是中方透過

³ “Strategic Defence Policy Statement 2018,” New Zealand Ministry of Defense, July 6, 2018, <https://www.defence.govt.nz/assets/Uploads/Strategic-Defence-Policy-Statement-2018.pdf>

網路竊取商業智慧財產權的核心。

三、紐西蘭外交政策調整？

艾爾登上任後，中國政府不時以紐中自貿協定升級、觀光客與經貿投資為籌碼，強力要求紐西蘭當局更進一步參與「一帶一路」計畫。但對中國戰略目的抱持疑慮的紐西蘭政府態度消極，反而偕同澳洲、日本與美國，遏制中國在南太平洋的戰略投資布局。⁴例如，2018年12月4日，紐國副總理兼外長皮特斯對媒體表示，政府面對中國時已經睜大眼（The government has its eyes wide open when it comes to China），並表示紐西蘭將增派14名外交官前往薩摩亞、東加、斐濟、萬那杜、巴布亞紐幾內亞、索羅門群島、吉里巴斯與美國夏威夷州等。此舉顯在抗衡中國在太平洋島國影響力的擴張。

2018年12月15日，外長皮特斯在美國華府演講中更公開表示，紐西蘭毫不保留希望美國與太平洋地區國家多多往來。此番表態，反映紐國的太平洋區域政策立場可能將偏離中國，更朝美國傾斜。隔週，總理艾爾登表示，她並未在事前看過皮特斯的演講內容。⁵

肆、中國反擊暨紐國修補關係

歷年紐西蘭總理上任後，大多在第一年內就出訪中國。但至2018年底，就任已超過一年的艾爾登總理，雖多次表示已收到中方邀請將訪問中國，但遲遲沒有下文。在艾爾登政府政策方向漸趨明朗後，北京當局在2019年初開始採取一系列的反擊與報復行動。包括紐西蘭航空（Air New Zealand）班機折返事件、「紐西蘭觀光年」宣傳活動無

⁴ Bryce Edwards, "Political Roundup: The Story of the Chinese blowback against New Zealand," *New Zealand Herald*, February 14, 2019,

https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=12203959

⁵ "PM never saw Peters' pro-US speech before delivery," *Scoop*, December 17, 2018, <http://www.scoop.co.nz/stories/BU1812/S00477/pm-never-saw-peters-pro-us-speech-before-delivery.htm>

限期推遲、《人民日報》刊登紐國前總理署名文章、華為在紐國發動廣告心戰、部分出口商品在中國港埠出現清關延遲(clearance delays)，及中國媒體報導旅客前往紐西蘭旅遊遭取消等，都是相關事例。⁶

一、中國的反擊行動

2019年2月10日，一架紐西蘭航空波音787客機NZ289航班，在從奧克蘭飛往上海途中，突遭中方航管以「文件申請無效」為由拒絕降落，NZ289只得半途返航。中方不符常態且理由不詳的「拒降令」，引發國際矚目。部份紐西蘭媒體認為，NZ289被拒降落是因為航管文件中缺少「把台灣列為中國一部分的相關說明」。紐航發言人在郵件中表示，原因是該機「尚未獲得中國備案註冊」飛行當晚航線。艾爾登總理也表示，被迫返航事件係因該航班未在入境中國前進行登記，此事不會影響兩國外交關係。但有專家質疑，上海機場航管應可給出嚴厲警告後，允許這架飛機落地。

數日後，原定2月第3周在紐西蘭威靈頓國家博物館舉行的「紐西蘭觀光年」宣傳活動，突然遭到中國政府無限期推遲。紐國媒體指出，這是2017年由兩國總理商定的重要活動，並經過雙方觀光部門共同規劃，「推遲」顯有不尋常原因。艾爾登對媒體表示，她相信中國的解釋，即活動係因「排程問題」而不得不取消。此外，2月13日，華為在紐西蘭最大的兩家報紙刊登全版廣告，援引紐西蘭在橄欖球運動中的國際地位，稱「沒有華為的5G網路，就像沒有紐西蘭的橄欖球賽」。華為人士並稱，沒有證據顯示華為有做錯任何事，這道禁令扼殺了紐西蘭使用最佳網路設備的機會。

⁶ “New Zealand’s Ardern Visits China as Countries Look to Reset Relations,” *Bloomberg*, April 1, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-04-01/nz-s-ardern-visits-china-as-countries-look-to-reset-relations?srnd=economics-vp>

正當艾爾登不斷出面滅火，甚至釋出「尚未真正決定封殺華為」發言，試圖緩和兩國緊張的同時，2月17日《人民日報》刊登了一篇紐西蘭前總理希普利（Jenny Shipley，國家黨籍，1997年12月至1999年12月擔任總理）的署名文章〈我們必須學著聽中國的話〉。希普利在文中以第一人稱表示，中國已成為世界強國，並透過「一帶一路」回饋國際「共享共榮」，大力讚揚並支持該計畫的希普利並呼籲紐西蘭人民：「應該學著聆聽中國，與中國合作，一同迎向更繁榮的未來！」此文引發紐西蘭舉國譁然。2月19日，紐國外長皮特斯在記者會上抨擊希普利的文章「根本是賣國！」。希普利則澄清，此一署名文章原是2018年12月的專訪稿，內容是針對中國改革開放40年的感想與期待，沒想到在紐中外交緊張期間，被改寫成第一人稱的「頌詞」。

二、艾爾登修補紐中關係

2019年2月13日，艾爾登總理承認，紐西蘭與中國的關係面臨挑戰，但否認兩國關係惡化。同日，紐西蘭警方發表聲明表示，已經完成對安琳教授騷擾案的調查。國際刑警組織（INTERPOL）和紐西蘭間諜機構都參與了這項長達一年的調查，但未能確定是誰闖入安琳教授的家和辦公室，破壞她的車或撥打恐嚇電話。

2月18日，《金融時報》披露，英國國家網路安全中心（National Cyber Security Center, NCSC）已認定，有辦法在未來的5G網路裡，限縮使用華為設備的風險。英國軍情六處（MI6）處長楊格爾（Alex Younger）也暗示，英國對華為可能採取較美國溫和的態度。次日，艾爾登總理表示，她的政府仍在考量，若Spark能化解GCSB的疑慮，華為就仍能參與紐國的5G建設，目前尚未做出最後決定。對於紐西

蘭的外交政策路線，亦有紐國媒體直指聯合政府第一年處理紐中關係失當，外交政策過度由紐西蘭第一黨主導。⁷

在紐西蘭政府釋出修補關係的善意後，中方也迅速回應艾爾登訪中的規劃。3月25日，艾爾登表示，她將於31日飛往北京訪問，並於次日會晤中國國家主席習近平。她並透露，這次訪問是「數週前」的計畫，最初規畫是率領紐西蘭企業代表團拜訪3個城市，訪問時間為1週，但在3月15日基督城（Christchurch）發生清真寺恐攻槍擊案後，中國方面已同意她縮短行程為1天。在重大事件尚待後續處置的時刻，艾爾登仍堅持訪中，亦可見對此行的重視程度。⁸

伍、艾爾登訪中

短短一天的訪問，不可能解決紐中之間所有問題，但澄清誤解、確認共同關切及可合作議題，是合理的預期。⁹ 出訪前艾爾登表示，她將向北京說明華為5G案的決定過程，澄清相關錯誤報導，並將強調紐西蘭是獨立做出決策，不受五眼聯盟其他國家影響。¹⁰ 依據中外媒體報導，艾爾登此訪的重點如下：

一、艾爾登解釋華為事件並關切人權議題

4月1日，艾爾登在會見習近平時表示，她本人並未參與新情報機構GCSB的決定，並指出紐西蘭「還在使用華為產品」，部分媒體稱「華為在紐西蘭被禁」並非事實。紐西蘭有獨立自主的外交傳統，

⁷ “Editorial: PM makes a good start on the China repair,” *New Zealand Herald*, April 3, 2019, https://www.nzherald.co.nz/nz/news/article.cfm?c_id=1&objectid=12218661

⁸ Charlotte Graham-McLay, “10 Days After Christchurch Shootings, Jacinda Ardern Announces a Trip to China,” *New York Times*, March 26, 2019, <https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20190326/jacinda-ardern-new-zealand-china/zh-hant/dual/>

⁹ Stacey Kirk, “Rushed but not hurried: Jacinda Ardern makes most of single-day visit to China,” *Stuff*, April 1, 2019, <https://www.stuff.co.nz/national/politics/111713298/rushed-but-not-hurried-jacinda-ardern-makes-most-of-single-day-visit-to-china>

¹⁰ “New Zealand's Ardern visits China as countries look to reset relations,” *The Star Online*, April 1, 2019, <https://www.thestar.com.my/business/business-news/2019/04/01/new-zealand-ardern-visits-china-as-countries-look-to-reset-relations/#YjiYwEybcIfaqM1W.99>

在重大問題會獨立做出符合自身利益的決定，不會受「五眼聯盟」或其成員影響。¹¹艾爾登也向習近平提及新疆人權議題，對維吾爾族穆斯林遭大規模拘留問題表達關切。

二、中方關切「一帶一路」並促加速 FTA 升級談判

在與艾爾登的會談中，李克強強調中國願就「一帶一路」與紐西蘭發展戰略對接，推動兩國經貿合作發展；習近平除對紐西蘭不久前的嚴重槍擊事件，表示慰問之外，也表示歡迎紐西蘭積極參與「一帶一路」建設。習李二人均表示，應加快中紐雙邊自貿協定升級談判，推動兩國經貿合作升級；兩國應共同為雙方企業營造公平、公正、非歧視的投資環境。李克強稱則進一步表示，兩國應深化農牧業、財政、金融、稅務、基礎設施建設等領域合作，擴大旅遊和人文交流。

三、簽署合作協議發表共同聲明

會見李克強時，艾爾登表示紐方高度重視紐中關係，堅定奉行「一個中國」政策。會談後，雙方簽署取消雙重徵稅及預防逃稅、關於科學和研究合作備忘錄、關於雙邊金融對話備忘錄、促進農業合作戰略計畫協議等 4 項協議，雙方並發表紐中領導人關於氣候變化問題的聲明。艾爾登也表示，紐西蘭將派遣高階代表團至中國出席第二屆「一帶一路國際合作高峰論壇」，深化共建「一帶一路」合作。¹²

陸、結語

藉由上述分析，本文試圖觀察紐西蘭艾爾登總理上任後，如何因

¹¹ 〈新西蘭總理訪華主動談華為 習近平提出要求〉，《多維新聞網》，2019 年 4 月 1 日，<http://news.dwnews.com/global/big5/news/2019-04-01/60126716.html>。

¹² 2019 年 4 月 25 至 27 日，第二屆「一帶一路國際合作高峰論壇」於北京舉行，紐西蘭代表團由該國貿易與出口增長部長派克（David Parker）率領。依據中方安排，他將在該論壇其中一個場次發表演講，並與中方官員討論紐中自由貿易協定升級等相關議題。請見 Wenfang Li, “NZ trade delegation seeks BRI dividend,” *China Daily*, September 24, 2019, <http://global.chinadaily.com.cn/a/201904/24/WS5cbfb6faa3104842260b7eed.html>。

應中國的滲透威脅，及中國對紐西蘭反制策略，所採取的壓迫性報復作為。在外界看來，艾爾登訪中之行在雙方行禮如儀，各自表達關切下，波瀾不驚地結束了。會談後，艾爾登表示，紐中關係仍然強健且富建設性，可繼續向前發展。共同因應氣候變遷就是一例，雙方也都表示將持續推動自貿協定升級談判。但誤會或可冰釋，結構性的問題卻難以解決。

正如新美國安全中心（Center for a New American Security）資深研究員哈瑞爾（Peter Harrell）指出，近年中國經濟實力擴張，北京方面開始對採取悖離中國利益作為的國家，施加隱而不宣的經濟性壓迫手段。例如，2010年劉曉波獲諾貝爾和平獎後，中國禁止挪威鮭魚進口；中菲南海爭端期間，北京以限制進口菲律賓香蕉作為報復手段；2017年韓國同意部署薩德反飛彈系統（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD）後，同意轉讓旗下高爾夫球場用於部署薩德的樂天零售集團，遭到中國全面抵制，最終退出中國市場，連韓國娛樂界也遭「限韓令」波及。¹³ 隨著綜合國力增長，北京這種壓迫性報復的頻率與範圍恐將持續擴大。由於中國的影響已難以迴避，紐西蘭與諸多依賴中國市場的中小型國家，過去信奉「政經分離」，策略性操作「經濟依賴中國，安全依賴美國」的難度恐怕越來越高。

（責任校對：周若敏）

¹³ Peter Harrell, Elizabeth Rosenberg and Edoardo Saravalle, “China's Use of Coercive Economic Measures,” Center for a New American Security, June 11, 2018, https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/China_Use_FINAL-1.pdf?mtime=20180604161240

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