



# 國防情勢月報

## *Defense Situation Monthly*

習近平式「黨指揮槍」之研析：以 2019 上半年實踐為例	龔祥生	1
中英在香港與南海角力的戰略思維	鍾志東	16
中國運載火箭發展與太空戰韌性	許智翔	27
中共網軍組織、任務變遷與對我影響	未公開	
土耳其國防自主政策之評估	洪瑞閔	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。

本刊各篇文章由本院研究人員撰擬，以 3,000 至 6,000 字以內為度，稿件均經審稿程序，本刊保留修改及潤稿權。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

---

# 習近平式「黨指揮槍」之研析： 以 2019 上半年實踐為例

龔祥生

中共政軍研究所

## 壹、前言

中共中央總書記兼中央軍委主席習近平藉由 2015 年正式啟動的軍事改革，配合思想教育以及反腐作為，逐步建立起具備其個人特色的「黨指揮槍」模式，並貫徹至今。在軍事制度改革方面，2019 年上半年中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組（以下簡稱：中央軍委深改組）密集召開了 4 次會議，次數之頻繁頗不尋常。而近期於 2019 年 6 月 17 日，中共解放軍中展開了「不忘初心、牢記使命」主題教育工作會議，要求學習貫徹全黨主題教育工作會議精神，特別是習近平重要講話精神，對軍隊進行動員部署，<sup>1</sup>此即為貫徹「黨指揮槍」的大規模思想教育實踐。該主題教育是在 2019 年 5 月 13 日中共中央政治局會議時決定，<sup>2</sup>顯見對於解放軍的思想教育，被包含在習近平對黨、政、軍全面覆蓋的政治戰略當中。2019 年 7 月 24 日公布的《新時代的中國國防》白皮書中，也不斷反覆強調「始終把思想政治建設擺在軍隊各項建設首位。牢固確立習近平強軍思想的指導地位，堅決維護習近平總書記黨中央的核心、全黨的核心地位，堅決維護黨中央權威和集中統一領導，貫徹中央軍委主席負責制」，凸顯出習個人及其思想在軍隊教育和政治建設中的重要性。<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 尹航，〈軍隊「不忘初心、牢記使命」主題教育工作會議在京召開〉，《中國軍網》，2019 年 6 月 17 日，[http://www.81.cn/jwzb/2019-06/17/content\\_9545742.htm](http://www.81.cn/jwzb/2019-06/17/content_9545742.htm)。

<sup>2</sup> 〈習近平主持中共中央政治局會議〉，《新華網》，2019 年 5 月 13 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-05/13/c\\_1124488724.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-05/13/c_1124488724.htm)。

<sup>3</sup> 〈《新時代的中國國防》白皮書全文〉，《中國軍網》，2019 年 7 月 24 日，[http://www.81.cn/big5///jmywyl/2019-07/24/content\\_9567323\\_4.htm](http://www.81.cn/big5///jmywyl/2019-07/24/content_9567323_4.htm)。

## 貳、習近平式「黨指揮槍」

中共「黨指揮槍」的內涵，乃是隨著中共領導工農革命的歷程逐步發展充實，從國共鬥爭中吸收經驗後萃取而來。1928年古田會議決議中，界定「紅軍是一個執行革命的政治任務的武裝集團」，並警示「脫離群眾、以軍隊領導控制政權、離開無產階級領導的危險」，以此要求黨對軍隊的「絕對領導」。<sup>4</sup>中間歷經長征和中共黨內對於抗日戰爭的領導權爭辯，強調中共黨對軍隊的「絕對領導」已在各會議和文件中出現了十多次。<sup>5</sup>但總結出「黨指揮槍」此一名詞，要等到毛澤東在1938年撰寫《戰爭和戰略問題》一文，有感於長征時中共黨內張國燾擁兵自立，故文中強調「每個共產黨員都應懂得這個真理：『槍桿子裡面出政權』。我們的原則是黨指揮槍，而決不容許槍指揮黨」，把軍從屬於黨的關係概念更加明確化。

1949年中共建政後亦持續維持此原則，1954年第一屆全國人民代表大會通過中華人民共和國第一部《憲法》，毛澤東獲選為中華人民共和國主席並依此憲法統率全國武裝力量，同時在中共中央政治局和中央書記處之下成立中共中央軍事委員會，使得毛實際上仍是從黨組織系統掌控軍權。後續也明確將「黨指揮槍」規定在憲法中，如1978年版憲法「中華人民共和國武裝力量由中國共產黨中央委員會主席統率」。即便1982年憲法增設了國家的中央軍事委員會，但在當中規定讓黨的中央軍委主席經過全國人大選舉出任國家的中央軍委主席，使得黨的中央軍委和國家的中央軍委實際上是「一個機構兩塊牌子」，讓黨日後得以持續藉由憲法賦予人大的職權，肯認中共對於軍權的領導。

---

<sup>4</sup> 曹子洋，〈人民軍隊初創時期黨對黨軍關係的認識與實踐〉，《中國延安幹部學院學報》，第10卷第4期（2017年7月），頁118-120。

<sup>5</sup> 張喜德，〈黨對軍隊「絕對領導」概念提出過程的考察〉，《中國延安幹部學院學報》，第10卷第4期（2017年7月），頁132-133。

## 一、習與江、胡之異同

中共建政後的第一、二代領導人（毛澤東、鄧小平）皆具備第一線作戰的軍事經驗，從國共內戰和對日抗戰過程中，同時汲取黨政和軍事威望，在實行「黨指揮槍」的原則時顯得得心應手。故從江澤民擔任第三代領導人起，中共的黨軍關係才正式進入文人領軍（civilian control）時期，且因為不具備實際的軍事經驗，使得黨政領導人不得不將實際的軍務完全委託於具軍職的中央軍委副主席代為處理，形成「委託-代理」關係並同時必須面對相應的弊病。<sup>6</sup>第四代領導人胡錦濤也面臨同樣的困境，且與江一樣，都因為前一任領導人保留中央軍委主席職位，以「扶上馬、送一程」為藉口拒絕裸退交棒給下任領導人。這導致文人領軍時期的領導人，不能夠在自己的第一任期內即完全掌控中央軍委人事布局，加上「委託-代理」關係隔閡，使得江和胡在自己首任五年期間時，於「黨指揮槍」的掌控程度上皆打了折扣。

而第五代領導人習近平與江澤民、胡錦濤之最大不同之處，從先天條件上有以下二點。首先，前任的胡錦濤選擇裸退，使得習近平一上任即可掌握軍政大權，甚至能在十八大換屆之前，於十七屆七中全會就將范長龍、許其亮增補為軍委副主席，罕見的提前形成接班時任軍職副主席郭伯雄和徐才厚的態勢。郭、徐二人皆為江澤民所提拔，故長期以來被外界視為替江架空胡軍權的代理人，因此習在接班前大動作布局，充分顯示胡和習之間掃除障礙的默契。

習與江、胡之間的第二點不同在於，習個人歷練資歷具有軍事經驗。習近平從清大化工系畢業後，就以現役軍人身分擔任中央軍委辦公廳耿飭的秘書，耿也是習的父親習仲勛的好友，在職期間可參與地方到中央軍事事務及外事工作，使其在從政初期就能夠累積江和胡所

---

<sup>6</sup> Chien-wen Kou, "Xi Jinping in Command: Solving the Principal-Agent Problem in CCP-PLA Relations?" *The China Quarterly*, No. 232 (December 2017), pp. 866-870.

沒有的軍事經驗以及人脈。<sup>7</sup>即便不如第一、二代領導人般，屬於第一線軍事經驗，但總是較江和胡有更多的軍事事務歷練，或多或少有助克服「委託-代理」問題（principal-agent problem）。<sup>8</sup>

## 二、習掌控軍權措施

習近平為避免如胡錦濤般被軍方架空，展開了一連串的措施，分別從軍事改革、反腐派系鬥爭和政治思想教育等三方面著手。特別是在軍事改革和鬥爭軍方高層方面，做到江和胡所達不到的深度，營造出具有習近平個人特色的「黨指揮槍」模式。

### （一）軍事體制改革

習自 2012 年十八大成為第五代領導人的隔年起即開始構思軍改措施，於 2013 年 11 月中共十八屆三中全會提出「要深化軍隊體制編制調整改革，推進軍隊政策制度調整改革，推動軍民融合深度發展」。2014 年正式設立中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組，由習近平親自出任組長，並在該年內連續展開三次小組會議，定調《深化國防和軍隊改革總體方案建議》，決定了軍改的大致方案。2015 年 10 月中共中央軍委常務會議審議通過了《領導指揮體制改革實施方案》；同年 11 月中央軍委改革工作會議召開，並由中央軍委印發《關於深化國防和軍隊改革的意見》，代表習近平式軍改正式啟動。其主要目的在於實踐「脖子以上的改革」，將原本解放軍居統帥領導機關的總參謀部、總政治部、總後勤部、總裝備部等 4 大總部，改為 7 個部（廳）、3 個委員會、5 個直屬機構共 15 個職能部門。原本 4 大總部自主性強大到使中央軍委難以掌控，故分拆後利於直接由中央軍委管轄，以此落實「中央軍委主席負責制」，將軍權的指揮權回歸到軍委

<sup>7</sup> 寇健文、蔡文軒，《瞄準十八大：中共第五代領導菁英》（台北：博雅書房，2012），頁 283-285。

<sup>8</sup> 「委託-代理」問題：委託人將事務託付給代理人之後，往往會因代理人自身的意圖，以及代理人與委託人的利益不一致而產生問題。

主席習近平的手中。

另一方面，習也在 2014 年 1 月正式成立了「中共中央國家安全委員會」，將軍事安全鑲嵌在整體國家安全之中，藉由設在黨內的跨部會的制度安排，將軍事安全事務置於黨政協調機制之內，既降低其特殊性，又能保證國家安全事務統籌在黨中央的層峰組織中。

## （二）嚴打軍老虎

習藉由反貪腐之名嚴打在解放軍中高階「軍老虎」，甚至前所未有地以此將前中央軍委兩名副主席郭伯雄和徐才厚拉下馬，其他被嚴打的解放軍上將還包括空軍前政委田修思、中央軍委聯合參謀部前副參謀長王建平、中國人民解放軍國防大學前校長王喜斌、中央軍委聯合參謀部前參謀長房峰輝、中央軍委政治工作部前主任張陽等 5 人。經中共內部調查，認為這幾人皆有密切交集，屬於郭伯雄、徐才厚二人在軍中的「遺毒」。<sup>9</sup>因此習近平任內遭到整肅的上將多達 7 人，此前具上將階級者，只有在文革年代的黃永勝和謝富治 2 上將，被列入「林彪、江青反革命集團案」而被究辦判刑，可見習近平對於解放軍高層下手規模至大至重。另根據 2019 年 7 月公布的數據顯示，2012 年以來共審計 3.9 萬個（次）單位（部門）、1.3 萬名團以上領導幹部，可看出習查緝貪腐的深度和範圍都比前述領導人都來得大。<sup>10</sup>

而查辦這批「軍老虎」的背後原因，很明顯在於掃清由江澤民所提拔的軍中派系，並藉此空出重要的軍職以安插習自身人馬，例如與習關係密切的張又俠出任中央軍委副主席，以及銳意提拔一批南京軍區出身的將領等，使新進重要軍職者，多為習的世交或曾在地方政府工作時共事過的「自己人」。

<sup>9</sup> 〈「軍老虎」房峰輝被判無期，另外六個落馬上將都有啥問題〉，《上觀新聞》，2019 年 2 月 21 日，<https://www.shobserver.com/news/detail?id=134106>。

<sup>10</sup> 〈《新時代的中國國防》白皮書全文〉，《中國軍網》，2019 年 7 月 24 日，[http://www.81.cn/big5///jmywyl/2019-07/24/content\\_9567323\\_4.htm](http://www.81.cn/big5///jmywyl/2019-07/24/content_9567323_4.htm)。

### (三) 強軍思想與政治教育

習近平推行其「強軍思想」做為解放軍政治教育的主軸，如 2013 年 3 月習首次出任中國國家主席的第十二屆人大時，於解放軍代表團致詞中提出「聽黨指揮、能打勝仗、作風優良，是黨在新形勢下的強軍目標」；2014 年 10 月召開被稱為「新古田會議」的「全軍政治工作會議」，習在致詞中強調「革命的政治工作是革命軍隊的生命線。實行革命的政治工作，保證了我軍始終是黨的絕對領導下的革命軍隊，為我軍戰勝強大敵人和艱難險阻提供了不竭力量，使我軍始終保持了人民軍隊的本色和作風」。

2015 年習近平正式開啟軍事改革，在 2016 年 1 月習接見了 15 個由原本軍委 4 大總部改組完成後的機關代表，提出要以「四鐵精神」建設「具有鐵一般信仰、鐵一般信念、鐵一般紀律、鐵一般擔當的軍委機關，為實現中國夢強軍夢作出貢獻」，並強調「軍委機關的領導幹部講政治是第一要求，必須堅守黨性原則，堅定政治信念，增強政治意識，站穩政治立場，嚴守政治紀律，做政治上的明白人」。<sup>11</sup>這顯示習不允許軍隊在政治立場上有任何曖昧，無論強軍思想或四鐵精神，其目的皆不脫離堅持黨尤其是習對軍的絕對領導。2019 年 5 月經中共中央軍委批准的《習近平強軍思想學習綱要》正式推展至全解放軍，此為目前習思想政治教育的總結性讀本。其內容納入中共黨委中心組學習、幹部理論、部隊思想政治教育和院校政治理論課教學，並以近期「不忘初心、牢記使命」、「傳承紅色基因、擔當強軍重任」主題教育，引導解放軍人員用習強軍思想武裝頭腦、指導實踐、推動工作。

<sup>12</sup>從上述脈絡觀察，貫穿軍改前後，習上任後即在軍隊教育上延續強

---

<sup>11</sup> 〈習近平：講政治謀打贏搞服務作表率 努力建設「四鐵」軍委機關〉，《新華網》2016 年 1 月 11 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2016-01/11/c\\_1117739283.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2016-01/11/c_1117739283.htm)。

<sup>12</sup> 〈《習近平強軍思想學習綱要》印發全軍〉，《人民網》，2019 年 5 月 21 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0521/c419242-31094556.html>。



調黨對軍的絕對領導，而在習的強軍思想越趨完整後，則依託於此將對習的人崇拜融合入原有的「黨指揮槍」原則當中，試圖內化至解放軍的思想內。

## 參、2019 上半年之實踐及其意涵

上述習近平式「黨指揮槍」持續於 2019 年上半年得到實踐，但其中嚴打軍老虎的部分看似暫告一段落。原因在於，這段期間僅公告了前中央軍委聯合參謀部原參謀長房峰輝被宣判無期徒刑的消息，其實他早在 2018 年 1 月就已被公告受調查落馬。<sup>13</sup>在這之後，中共中央紀律檢查委員會就並未再公告任何解放軍高階將領因腐敗受調查懲處的消息。但仍有許多未獲官方證實的查處傳聞，例如同為解放軍西部戰區副司令許林平和何清成，陸軍副司令員兼副政委刁國新，北部戰區副司令兼參謀長王西欣、中央軍委後勤保障部政委張書國、東部戰區副司令兼參謀長楊暉、東部戰區陸軍政委廖可鐸、戰略支援部隊副司令饒開勳、空軍副政委趙以良、武警部隊副司令潘昌杰、軍備發展部副部長錢衛平等人，<sup>14</sup>故難以提供外界判斷嚴打軍老虎的實際進度。而在軍事改革和政治教育方面則不斷持續著，以下接續介紹及分析。

### 一、中央軍委深改組第五至八次會議於 2019 上半年密集召開

2014 年中央軍委深改組創立後不到一年內，曾為了軍改方案密集召開前三次會議。但第四次會議卻是在相隔多年後才於 2018 年 12 月召開，該次會議對軍改第三階段關於政策制度改革實施工作進行制

---

<sup>13</sup> 〈共軍前參謀長房峰輝受賄行賄 判無期徒刑〉，《中央社》，2019 年 2 月 20 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201902200341.aspx>。

<sup>14</sup> 〈【軍老虎】房峰輝案牽連甚廣 傳六名軍隊高層已被查受懲處〉，《香港 01》，2019 年 2 月 22 日，[https://www.hk01.com/議事廳/325757/解放軍高層現四大空缺-政治主官調整幅度最大；中國軍隊內部低調整肅 「隱形」將領引揣測\[圖\]](https://www.hk01.com/議事廳/325757/解放軍高層現四大空缺-政治主官調整幅度最大；中國軍隊內部低調整肅 「隱形」將領引揣測[圖])〉，《多維新聞網》，2019 年 7 月 9 日，<http://news.dwnews.com/china/big5/news/2019-07-09/60140570.html>。

度規劃，內容包括組織領導、機構設置、任務分工及運行機制。第三和第四次會議相隔如此之久的原因，可能與軍改第一階段「脖子以上的改革」和第二階段「脖子以下的改革」所需時間較久有關，待完成前兩階段軍改後，才能進入第三階段並召開第四次會議處理總體規劃事宜。

而 2019 年上半年又密集召開了中央軍委深改組第五至八次會議，基本上延續第四次會議的方向針對第三階段軍改所需的制度環境進行完備性審定。這四次會議一共通過了 28 項要點規章條例，內容橫跨軍人待遇福利、黨組建設、裝備管理等多元面向，顯示此階段軍改特色在於延伸政策制度向下、向細部的覆蓋面。上述近期會議中，以解放軍福利待遇的制度改善方面最值得關注，被通過的 28 項條例辦法中，多達 8 項與福利改善有關。因 2017、2018 年先後於北京、江蘇鎮江等地發生大規模退役軍人群體抗爭事件，皆與軍人待遇衰退有關。故為了因應此類事件並重振解放軍士氣，特別重視福利制度的建立。

**表 1、2019 上半年中央軍委深改組會議簡表**

日期	會議	審定條文
1/22	第五次	《中央軍委深化國防和軍隊改革領導小組 2019 年工作要點》、《關於調整重大非戰爭軍事行動任務津貼審批發放辦法的通知》、《戰區機關軍官選調交流暫行辦法》、《關於改革期間現役幹部轉改文職人員崗位等級調整等有關問題的通知》、《關於做好改革期間士官參謀人員選拔配備工作的通知》、《中國人民解放軍軍事訓練監察條例（試行）》

2/21	第六次	<p>《關於做好改革期間作戰部隊部分營主官崗位配備和培養使用工作的通知》、《關於改革期間專業技術幹部職級管理有關事項的通知》、《關於改革期間軍隊科技人才分類評價有關問題的通知》、《關於改革期間調整駐高原、海島部隊相關政策的通知》、《關於做好改革期間自主擇業軍隊轉業幹部安置工作有關問題的通知》、《關於改革期間調整明確原非現役公勤人員生活待遇經費保障有關問題的通知》、《軍隊院校聘請普通高等學校師資管理暫行辦法(草案)》、《軍隊表彰發放獎金獎品暫行辦法》、《關於軍隊全面停止有償服務後進一步加強新聞出版管理有關工作的通知》、《關於改革期間部分類型黨組織設置有關問題的通知》、《軍隊演習訓練活動信息披露管理暫行規定》、《關於調整部隊基本伙食費標準的通知》、《軍隊油料管理暫行規定》、《關於加強和改進軍隊科學技術獎勵工作的意見》</p>
4/11	第七次	<p>《關於調整軍人及其家屬醫療保障有關事項的通知》、《關於調整部分被裝供應標準》、《關於加強軍隊科研誠信建設的指導意見》</p>
6/21	第八次	<p>《關於改革生長軍官學員畢業分配制度的意見建議》、《關於調整優化生長軍官來源結構的意見建議》、《關於加快推動國防領域國家科技重大專項組織實施的意見》、《國防科技卓越青年科學基金項目管理辦法(試行)》、《軍隊建設</p>

資料來源：龔祥生整理自公開資料。

## 二、新媒體「學習軍團」啟用

習近平十分注意各種政治學習的推廣，並加強掌控新媒體宣傳，例如「學習強國」APP的推出，將其使用在黨員政治教育上，並要求每天點閱量要達到一定分數。而在2019年1月也針對解放軍推出「學習軍團」，這是中共中央軍委批可的軍事時政新聞官方微信公眾號，由解放軍新聞傳播中心時政部主辦，從「解放軍報記者部」微信公眾號更名而來，主要在於提供現役軍人所需之習近平活動、時事新聞和政治學習內容。<sup>15</sup>2019年2月春節期間，軍委副主席張又俠巡訪解放軍新聞傳播中心時，特地考察學習軍團的運作現況，並指出「解放軍新聞傳播中心作為黨和軍隊的重要思想輿論陣地，要堅持軍媒姓黨，堅持正確政治方向和輿論導向，讓黨的主張成為時代最強音」。<sup>16</sup>代表軍媒如黨媒一般是黨的喉舌，應接受黨的絕對領導，隨時要保持與黨一致，以作為軍內政治教育的主要窗口。

## 三、習視察部隊及會見解放軍人大及黨代表

習近平自2013年兩會時就任國家主席至今，連續7年於中國兩會期間皆會下團組訪視解放軍及武警部隊人大代表團，從無例外。2019年3月兩會期間也持續此傳統，在下團組期間發表講話，此次在政治教育的重點在於「要求全軍堅持以新時代中國特色社會主義思想為指導，深入貫徹新時代黨的強軍思想，深入貫徹新時代軍事戰略方針，聚力備戰打仗」、「全軍要深入把握黨中央決心意圖，落實軍委

<sup>15</sup> 〈軍事時政新聞官方微信號「學習軍團」上線〉，《中國軍網》，2019年1月22日，[http://www.81.cn/jwsj/2019-01/22/content\\_9411114.htm](http://www.81.cn/jwsj/2019-01/22/content_9411114.htm)。

<sup>16</sup> 〈張又俠：牢固確立習近平強軍思想的根本指導地位 為強軍興軍提供有力文化輿論支援〉，《新華網》，2019年2月3日，[http://www.xinhuanet.com/2019-02/03/c\\_1124083815.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-02/03/c_1124083815.htm)。

軍事工作會議部署」。習的發言表明，一再要求軍方必須能夠掌握中共黨中央的意旨，並以習所提出的強軍思想作為建軍備戰的心理武裝，配合前述的各項政治教育和新媒體傳播，希望能夠深入軍心，由內而外的達成「黨指揮槍」的實踐效果。此外，在習近平 6 月 12 至 16 日出國訪問中亞國家並出席上海合作組織峰會後，甫一回國即於 6 月 18 日接見解放軍空軍第十三次黨代表大會全體代表，此舉也展現出習近平對於軍方的重視。

此外，從 2019 上半年習的視察部隊行程中可見（表 2），與政治教育最為相關的軍隊活動為 5 月前往江西考察的行程，習當時視察陸軍步兵學院時看演訓並參觀紅色資源研究中心，其目的在於藉當地長征紀念碑等紅色記憶，喚起「新長征精神」，使軍方及黨內幹部能作好隨時面對內外部挑戰的心理建設準備。而另一方面，解放軍海軍成立 70 周年閱兵，不但展示目前解放軍目前的實力外，還邀到來自 61 個國家的海軍代表團共同檢閱，以及 13 國派艦參與閱兵。可說是習展開軍事外交以來的一大進展，有助其持續宣揚強軍思想和個人威望。

**表 2、2019 上半年習視察部隊行程表**

日期	參訪單位及目的	陪同高層官員
1/22	慰問駐京部隊老幹部	許其亮、張又俠、魏鳳和、李作成、苗華、張昇民
2/2	視察北京衛戍區	許其亮、張又俠、魏鳳和、李作成、苗華、張昇民
4/23	出席慶祝人民海軍成立 70 周年海上閱兵	許其亮、丁薛祥、魏鳳和、王毅
5/21	考察江西並視察陸軍步兵學院	張又俠等

資料來源：龔祥生整理自公開資料。

#### 四、「不忘初心、牢記使命」學習會

2019年6月17日中共解放軍召開「不忘初心、牢記使命」主題教育工作會議後，隨即開展深入基層的政治教育活動。此次重點可由習近平2019年5月於政治局會議的發言中掌握，他特別提到要「牢記紅色政權是從哪裡來的……我們正在進行實現中華民族偉大復興的新長征，廣大黨員幹部必須牢記黨的理想信念和根本宗旨，必須弘揚偉大的長征精神，必須發揚革命戰爭年代那種敢於戰鬥、不怕困難的奮鬥精神，勇於戰勝各種艱難險阻、風險挑戰」。<sup>17</sup>故此次在軍中的教育內容也是致力於喚醒紅軍面對風險挑戰的傳統，尤其重視黨員幹部在尋找問題和解決問題方面的探討。

根據《解放軍報》對基層實踐方式的報導，他們十分重視並要求黨員幹部持續跟進學習，除了各級黨委和機關會進行學習研討會之外，也配合《強軍網》開辦專題網頁，以及在公眾號平台設立主題教育專欄，分享交流學習經驗，以及在各平台宣導楷模人物典範。實行方式主要是由政治工作部的幹部推進，他們帶領機關幹部在支委會、黨小組會和黨員大會等各層級，展開黨內批評和問題解決的討論。

#### 肆、結論與建議

中共傳統的「黨指揮槍」原則自建政前即已建立，在第一、二代領導人時，一直藉由思想教育和領導人個人軍事經驗所維繫著。到第三代領導人起進入文人領軍時期，故必須在思想教育之外尋求正式制度的配合，但仍難以避免政軍關係的隔閡疏離。第五代領導人習近平除了自身早期軍事經驗和前任領導人配合等先天條件外，透過軍事改

---

<sup>17</sup> 習近平，〈在「不忘初心、牢記使命」主題教育工作會議上的講話〉，《求是網》，2019年6月30日，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-06/30/c\\_1124689879.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-06/30/c_1124689879.htm)。

革、強軍思想教育和反腐人事鬥爭三管齊下，強化「黨指揮槍」的實踐，並較前二任文人領導人更進一步的將軍權掌握在軍委主席手中。2019 年上半年的各項實踐也不脫上述三項措施範疇，但在新媒體的滲透應用，以及軍事制度的細部規範上都更加的深化，使習得以更加向基層延伸掌控程度，並配合軍改下一階段的政策制度改革，建立起無孔不入的覆蓋範圍。

最後，對於習近平式「黨指揮槍」的觀察與分析，可以為吾人理解其如何掌握軍權，進而為其鞏固個人權力地位。建議後續觀察重點首先可放在解放軍基層幹部可能產生的不滿上，因自上而下的各項反腐及取消軍隊有償服務，使得從軍者的額外經濟利益受到重大影響，又是否能夠從軍隊福利待遇的改善重拾解放軍人的尊崇形象，將遇到嚴重挑戰。其次，習積極於黨內和軍中推行政治思想教育，並設法透過各種新媒體和巡視組加強滲透性，避免基層虛應敷衍。然而，所謂上有政策，下有對策，各種新媒體或 APP 都已可發現協助使用者增加點閱量的外掛程式，<sup>18</sup>故真正的宣傳效果也不見得如高層所想像有效。綜上所述，即便短期內難有可在黨內或軍中挑戰習近平權力地位者，但不意味著習近平式「黨指揮槍」牢不可破，日復一日的重複洗腦和表忠過程，過度動員帶來的政治疲乏，可能使基層幹部走向消極怠政。反而可能更經不起目前中國所面對國內外風險的衝擊，意即過度強調防範風險卻適得其反，甚至更引起人人自危的跳船心態，成為政治轉型的突破口。

（責任校對：林柏州）

---

<sup>18</sup> 黃彥鈞，〈對中共宣傳 App 的另類反擊，Github 出現「學習強國」刷分工具〉，《科技新報》，2019 年 3 月 8 日，<https://technews.tw/2019/03/08/fuck-xuexiqiangguo/>。

# 中英在香港與南海角力的戰略思維

鍾志東

國家安全與決策研究所

## 壹、前言

近來因「新仇」香港爭端與「舊恨」南海歧見，中共與英國關係顯得十分地不平靜。針對香港民眾示威抗議《2019年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例（修訂）條例草案》，外交大臣韓特（Jeremy Hunt）2019年6月26日在下議院表示，「香港發生的事情，我認為對我們所有人來說，都是一塊試金石，看中國會朝哪個方向發展。」隨著香港民眾與政府衝突升高，韓特在7月3日《第四頻道》（*Channel 4*）獨家專訪中，警告中國不要壓制香港民主，他表示「英國想成為中國最好的朋友，也想與中國進行貿易，但英國期待所有國家都應信守國際間的協議（agreement），假如中國不能信守中英間的協議（1984《中英聯合聲明》），這將會有嚴重後果（serious consequence）」。<sup>1</sup>7月4日韓特對《英國國家廣播公司》（BBC）解釋他所謂的「嚴重後果」時表示，「雖然有近日的分歧，中英關係（近年來）總體發展良好。未來也沒有理由不能很好發展。但對英國來說，最重要的是一國兩制的承諾必須遵守」，但他拒絕說明有什麼樣的具體措施。<sup>2</sup>對英國積極涉入中國視為內政的香港議題，中國外交部罕見地以「沉浸在昔日英國殖民者的幻象」、「對他國事務指手畫腳的惡習」、「自作多情」、「痴心妄想」、「厚顏無恥」、「信口雌黃」、「顛倒黑白」、「不要再自不量力」等直白

---

<sup>1</sup> “Exclusive: Jeremy Hunt warns of ‘serious consequences’ if China fails to honour Hong Kong agreement,” *Channel 4*, July 3, 2019, <https://www.channel4.com/news/exclusive-jeremy-hunt-warns-of-serious-consequences-if-china-fails-to-honour-hong-kong-agreement>

<sup>2</sup> 〈英國外相談香港：對 BBC 解釋警告中國的「嚴重後果」是什麼〉，《BBC 中文網》，2019年7月4日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-48870160>。



用語，點名韓特對英國進行嚴詞批判。<sup>3</sup>

就像對英國涉入香港抗議事件「不自量力」的批評，中共對英國派艦於南海巡弋的「舊恨」，其實也持相同輕蔑英國的看法。隨著美國與中國在印太區域競爭態勢的升高，近年來英國海軍也逐漸在南海活躍起來（請參閱附表：中英南海爭端大事記），以聲援其「最重要的盟邦」美國。時任國防大臣威廉森（Gavin Williamson）在2019年2月11日針對英國的全球戰略佈局表示，將抓住脫歐帶來的機遇，重新進行戰略定位，「英國將展現硬實力，派遣最新的航空母艦到那些不遵守國際法的國家地區，包括南海」。<sup>4</sup>對此，北京取消英國財政大臣韓蒙德（Philip Hammond）原定的訪華計劃以示抗議。中國駐英大使劉曉明則於2019年3月21日在《電訊報》（*The Telegraph*）發表〈「炮艦外交」無法促進和平〉署名文章，嚴詞批評英國以「自由航行」為名，派遣軍艦到南海是「公然侵犯中國主權和海洋權益，蓄意挑撥中國與地區國家關係，刻意製造地區緊張局勢，完全是赤裸裸的『冷戰思維』」。<sup>5</sup>

## 貳、中國對英國的戰略思維

### 一、中國不把英國當「旗鼓相當」的戰略對手

<sup>3</sup> 〈2019年7月3日外交部發言人耿爽主持例行記者會〉，中國外交部，2019年7月3日，[https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/t1678143.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1678143.shtml)。

<sup>4</sup> “Defence in Global Britain,” Ministry of Defence, February 11, 2019, <https://www.gov.uk/government/speeches/defence-in-global-britain>. 國防大臣威廉森因「華為洩密案」於2019年5月1日離職，繼任者摩丹特（Penny Mordaunt）基本上亦支持“Defence in Global Britain”的內容論點，主張英國要積極參與全球與南海事務，同時強調要注意崛起中國所帶來的挑戰，請參見 “Defence Secretary Penny Mordaunt speaks about the Royal Navy and Global Britain,” Ministry of Defence, May 15, 2019, <https://www.gov.uk/government/speeches/defence-secretary-keynote-speech-at-the-sea-power-conference-2019>; “Defence Secretary speech at the Shangri-La Dialogue in Singapore,” Ministry of Defence, June 1, 2019, <https://www.gov.uk/government/speeches/defence-secretary-speech-at-the-shangri-la-dialogue-in-singapore>; “In quest for bigger military budget, UK’s new defense chief speaks of Russian, Chinese threats,” *Press TV*, May 16, 2019, <https://www.presstv.com/Detail/Fr/2019/05/16/596086/UK-Russia-China-Mordaunt>。

<sup>5</sup> Liu Xiaoming, “‘Gunboat diplomacy’ does not promote peace,” *The Telegraph*, March 21, 2019, <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/03/20/gunboat-diplomacy-does-not-promote-peace/>

隨著中國的崛起，為抗衡美國的單極霸權主義，中共在國際社會上，積極鼓吹多邊全球主義與美國競爭。在北京眼中的多邊國際秩序，其實基本上主要是由美國、中國、歐盟、與俄羅斯等四個具關鍵影響力的行為者所構成。在國際社會上，英國雖是聯合國安理會五大常任理事國，也是全球七大工業國（G7）之一，但在實際上早就失去足以建構多邊國際秩序中一邊的客觀國力。大陸深具影響力的國際關係學者閻學通及他領導的清華學派，在 2013 年出版《下一個十年：全球變局大預測》，書中甚至喊出 2023 年世界將成 G2 格局。換言之在未來國際社會秩序，就是中、美兩強的「兩極體系」。閻學通等人的兩極國際秩序論，雖與中共目前倡導的多邊國際秩序論相違背，但此也透露隨著中國強勢崛起，在信心滿滿的北京眼中，只有美國才是中國在國際上真正的競爭對手。

習近平在 19 大的報告中，在對外關係上，強調要在「中國特色大國外交」下，「形成全方位、多層次、立體化的外交布局，為中國發展營造了良好外部條件」。<sup>6</sup>英國雖是中共在進行「大國外交」的主要對象之一，但在其戰略考量上，不論從經濟、軍事、還是外交角度，英國其實早已不被視之為能與中國旗鼓相當的戰略對手。2015 年 10 月習近平訪問英國時，《英國國家廣播公司》的「新聞之夜」（*BBC Newsnight*）節目，在習近平來訪前專訪中國駐英大使劉曉明，針對中國預備投資興建英國核能電廠案時問到，「中國〔同樣地〕會允許英商在中國建核電廠嗎？」沒想到竟遭劉曉明反問，「首先你們有錢嗎？有技術嗎？有專家嗎？」<sup>7</sup>在經濟上，中國對英國此種高調的姿態，成

---

<sup>6</sup> 〈習近平在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告〉，《中國共產黨新聞》，2017 年 10 月 28 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。

<sup>7</sup> “UK 'needs Chinese investment', ambassador says,” *BBC News*, October 18, 2015, <https://www.bbc.com/news/business-34566652>；〈反送中後英首相熱門人選籲挺香港 專家：英國將重返南海設基地〉，《信傳媒》，2019 年 6 月 27 日，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/16251>。

為習近平訪英的媒體關注焦點。在軍事上，針對英國要部署航艦於印太區域、巡弋南海乙事，中國官媒則引述英國《衛報》(*The Guardian*)專欄作家詹金斯爵士(Sir Simon Jenkins)分析，嘲諷「伊麗莎白女王號」這種笨重的大型航艦在南海將無事可做，在衝突情況下只會淪為活靶子，「中國軍艦在 1 小時內就能擊沉它」。<sup>8</sup>在外交上，中國外交部以「不自量力」等輕蔑字語，強勢回應英國外交大臣韓特對中國的警告：如違反《中英聯合聲明》將有「嚴重後果」。這些都再再展現出，中國在處理中英關係時，其所自認具有的優勢與自信。

## 二、北京對倫敦「和而不同」的戰略定位

習近平在 2015 年 10 月的英國國事訪問時，中英發表共有 29 點的《面向 21 世紀全球全面戰略夥伴關係》聯合宣言，展示了北京對中英關係的戰略基調，宣言中強調「雙方高度評價進一步發展兩國關係對促進世界和平、穩定與繁榮的全球性、戰略性重要意義」。<sup>9</sup>英國首相梅伊(Theresa May)於 2018 年 1 月 31 日出訪中國時，中共官媒《環球時報》發表〈特雷莎·梅訪華，中英從未離開邏輯線〉的社評指出，「中英關係大體有兩條主線，一是英國對發展與中國合作逐年上升的強大需求，特別是英國脫歐之後中國對英國的重要性進一步在戰略上突出出來。二是英國是典型『西方國家』，西方世界對中國有偏見，它們對解決彼此間問題的思維方式很相近，其所導致的副作用在英國對華關係中也會不斷發作」。<sup>10</sup>中英關係雖在經貿利益與價值理念兩條主線上博弈競爭，但北京認為，中英雙邊加強經貿利益合作的

---

<sup>8</sup> Simon Jenkins, "British 'lethality'? Gavin Williamson's brain has gone absent without leave," *The Guardian*, February 11, 2019, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/feb/11/gavin-williamson-defence-policy-uk>

<sup>9</sup> 〈習近平訪英：中英發布 29 點聯合宣言〉，《BBC 中文網》，2015 年 10 月 22 日，[https://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2015/10/151022\\_uk\\_china\\_jointstatement?fbclid=IwAR1rUU78tfHc\\_hhel83e1DlG84TzpEGvRZhMIVqwxFTeqp0t0txz-c\\_cWes](https://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2015/10/151022_uk_china_jointstatement?fbclid=IwAR1rUU78tfHc_hhel83e1DlG84TzpEGvRZhMIVqwxFTeqp0t0txz-c_cWes)。

<sup>10</sup> 〈社評：特雷莎·梅訪華，中英從未離開邏輯線〉，《環球時報》，2018 年 1 月 31 日，<http://opinion.huanqiu.com/editorial/2018-01/11569060.html?agt=15422>。

真實需求在繼續膨脹；而英國對中英間價值理念這一線的不同，就像鬧情緒般，最後仍將服從於大國戰略的理性——經貿利益先於價值理念。這主要是因為，「英國並沒有重整這條邏輯線的力量和意願，它顯然不想做當今世界格局一個決定性的顛覆者，它更想做的是順勢而為，實現本國發展利益最大化」。<sup>11</sup>基於中國一直致力於推動中英關係穩健發展，因此中英關係完全有可能在國際社會樹立出「和而不同」的戰略關係。此種「和而不同」的中英戰略關係基本面，是建構在經貿利益「相和」，但價值理念「不同」的一種「求同存異」雙邊關係。基於中共判斷英國終將置經貿利益於優先的戰略思維，因此中共勢將把「中英關係經貿化」，以充分發揮中國目前所擁有的經貿優勢，藉此掌握中英關係的主動權與話語權，進而將中英關係置於可管控的範圍，以遂行其具「中國特色的大國關係」，建構全球化下的多邊國際體系，以抗衡以美國為首維持的現行單邊國際秩序。

## 參、英國對中國的戰略思維

### 一、「經濟安全」優先的國家安全戰略觀

英國在其《2015 國家安全戰略、戰略防禦、與安全評估》(*National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015, SDSR*) (以下簡稱：《2015 國家安全戰略評估》) 開宗明義地揭示，「國家安全有賴於經濟安全，反之亦然。因此國家安全戰略的首要任務，在於確保與維持國家經濟的強盛」。<sup>12</sup>此經濟優先的國家安全戰略觀，契合《2015 國家安全戰略評估》的戰略願景：「安全與繁榮的英國，透過（英國在）全球的延伸與影響」，也顯示英國務實而不強調意識形態

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> “National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015,” Prime Minister Office, November 23, 2015, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/478933/52309\\_Cm\\_9161\\_NSS\\_SD\\_Review\\_web\\_only.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf)

的國家安全基本立場。《2015 國家安全戰略評估》設定有三大國家安全戰略目標：第一、捍衛人民。在於透過對領土、經濟安全、基礎設施、和生活方式的保障；第二、捍衛英國於全球影響力。在於減低「可能威脅」的具體化，及其對英國國家利益與盟邦的影響；第三、促進繁榮。在於掌握機會、致力創新、與支持英國工業。而上述三項戰略目標的達成，攸關「安全與繁榮的英國」戰略願景的落實。英國是全球第五大的經濟體，穩定的國際環境、以規則為基礎的國際秩序、及全球化下自由貿易經濟體系，是英國尋求經濟繁榮發展的關鍵所在，因此也是英國國家安全戰略與對外政策的關注焦點。

## 二、正面看待英中的「全球全面戰略夥伴關係」

面臨中國強勢崛起，英國雖有警覺，但視之為促進英國經濟發展的機緣而非威脅，並將中國視為其全球夥伴，而不似美國將中國視為戰略競爭對手。英國是第一個西方主要國家，加入與「一帶一路」倡議息息相關的「亞洲基礎設施投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)，也是第一個與中國建立「全球全面戰略夥伴關係」的歐盟國家。前英國首相卡麥隆(David Cameron)執政下的英中關係水乳交融，被形容為「黃金年代」，其任內提出的《2015 國家安全戰略評估》，提及中國有 23 次，毫無負面表述，多集中於中英雙邊的經貿關係，且希望中國在全球與區域議題上，能做出更多貢獻。值得特別注意的是，該評估無隻字片語提及台灣、南海、香港。為因應變動下國際環境的最新發展，在根據《2015 國家安全戰略評估》所臚列的戰略願景、目標、與計畫下，英國政府每年都會出版《國家安全能力評估》(National Security Capability Review, NSCR)。在梅伊政府 2018 年版 NSCR 中，儘管美國與中國全球對抗格局已大致形成，英國仍以正面態度看待中國。長達 52 頁的《2018 國家安全能力評估》，僅提及中國 2 次，且都是強調要建立並深化中英間的「全球戰

略夥伴關係」(global comprehensive strategic partnership)。在該評估中，提及南海一次，主要是該區域內國家間的競爭有提高趨勢，此將對以規則為基礎的國際秩序產生負面影響，但未點名中國於該區域的擴張行為，對台灣與香港，仍是隻字未提。<sup>13</sup>當 2019 年 2 月國防大臣威廉森表示，「英國將展現硬實力，派遣最新的航空母艦到那些不遵守國際法的國家地區，包括南海」。引起中國強烈抗議，而保守黨前財政大臣奧斯本 (George Osborne) 不滿地表示，「很難弄清楚英國政府目前的對華政策是什麼」。隨著英國軍艦在南海活動頻率與力道的增強，加上中英雙方在香港議題上歧見的升高，將來隨著英國新首相的產生，在 2019 年《國家安全能力評估》中，對中國或將有較多而直白的批評與論述。

### 三、英美戰略同盟思維下的「全球展現」

英國強調其於全球的影響力，對促進英國國家安全與經濟繁榮至關重要。在國際角色的認知上，英國也以全球強權自居，而不以區域強權為滿足。國防大臣威廉森於 2019 年 2 月 11 日在智庫「英國皇家三軍聯合研究所」(Royal United Services Institute, RUSI)發表以《全球英國的防務》(*Defence in Global Britain*)為題，概述英國軍事力量於全球佈局的目標、角色、與任務，從其標題即可知，英國的自我定位是全球的英國，而非歐洲的英國，更非孤立主義的英國。威廉森在該次演講中，特別強調英國於全球角色與英軍在世界各地存在的重要性，以及盟邦對全球英國防務的關鍵角色。在軍事盟邦中，威廉森特別標舉同北大西洋組織與美國合作對全球英國防務的重要性。《2015 國家安全戰略評估》中描述美國，「是世界經濟和國際領域的領導者，世界繼續視之為國際安全的保證，美國能夠領導因應危機的國際行

---

<sup>13</sup> “National Security Capability Review,” Cabinet Office, March 28, 2018, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/705347/6.4391\\_CO\\_National-Security-Review\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/705347/6.4391_CO_National-Security-Review_web.pdf)

動。」《2018 國家安全能力評估》則強調，美國是英國在國際上「單一最重要的盟邦」(the single most important international partner)。美國國防部於2019年6月1日發布首份的《印太戰略報告》(Indo-Pacific Strategy Report)，<sup>14</sup>強調美國於區域內長久以來的安全同盟與夥伴，是美國印太戰略的「基石」(bedrock)所在，也是在印太地區沒有任何競爭對手所能匹敵的「不對稱戰略利益」(asymmetric strategic advantage)。其整合盟邦的具體計畫就是「推動鏈結化區域」(promotion of a networked region)，建構以美國為核心的多邊組織機制。透過擴大既有之盟邦與夥伴關係，基於「有目的之夥伴關係」(partnerships with purpose)，建立網絡化安全架構，以達成嚇阻侵略行為、維護區域穩定、確保海空自由航行權，進而鞏固既有之國際規範性秩序。《印太戰略報告》特別提及英國對「推動網絡化區域」的重要角色與貢獻。英國逐漸積極涉入南海事務，基本上將不會單獨為之，而是將在英美戰略同盟下，透過「偕同互助」(interoperability)的思維，積極配合美國的印太戰略，一方面落實其「全球展現」(global presence)戰略規劃，另一方面可彌補英國軍力上不足因應的現實挑戰。英國積極涉足南海，雖被英國媒體質疑嚴重「脫離現實」，但英國以確保海空自由航行權，間接挑戰中國的南海主權，其實有著濃重的英美戰略同盟因素。

## 肆、結語

2019年1月21日，習近平於「省部級主要領導專題研討班」上，首度示警中共在「政治、意識形態、經濟、科技、社會、外部環境、黨的建設」七大領域存在巨大風險。<sup>15</sup>隨著香港與南海議題的國際化，

---

<sup>14</sup> “Indo-Pacific Strategy Report,” U.S. Department of Defense, June 1, 2019, [https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD\\_INDOPACIFIC\\_STRATEGY\\_REPORT\\_JUNE\\_2019.PDF](https://media.defense.gov/2019/May/31/2002139210/-1/-1/1/DOD_INDOPACIFIC_STRATEGY_REPORT_JUNE_2019.PDF)

<sup>15</sup> 〈習近平：提高防控能力著力防範化解重大風險保持經濟持續健康發展社會大局穩定〉，《新華網》，2019年1月21日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-01/21/c\\_112402171](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-01/21/c_112402171)

為中國的「外部環境」投下未知變數，特別是對中英間的「全球全面戰略夥伴關係」。而英國脫歐事件，也將複雜化中英戰略關係。中國基本上希望英國能繼續留在歐盟的，這也如北京所稱「始終堅定支持歐洲一體化進程，希望看到一個團結的歐洲」。因為英國脫離歐盟，會降低歐盟整體實力與歐盟在國際社會的影響力，此將不利於中國想建構的多邊國際秩序。此外英國脫歐後的歐盟，其內部將由原本的英德法三強鼎立，變為德法雙雄並立的局面，此也將增加中國對歐盟「分而治之」(divide and rule) 策略的困難度。不過對中英關係而言，英國在脫歐後，中國對英國的重要性將增加，特別是經貿的雙邊關係上。利益之所在，即弱點之所在。當英國基於現實考量，將經貿利益置於國家利益的優先地位時，中國正可順勢發揮其對英國經貿優勢地位，在「和而不同」邏輯下，加強其對英國的影響力。

英國執政的保守黨於 2019 年 7 月 23 日，選出以「無協議脫歐」(No Deal Brexit) 立場著稱的前外交大臣強生 (Boris Johnson) 為新任英國首相暨該黨黨魁，他並於 24 日宣誓就職。對英國而言，在脫離歐盟後，在經貿、外交、與軍事上，將有著更多彈性的選擇。不過由於盟邦美國仍是當今在經貿與軍事上，無可匹敵的超級強國，基於現實利益與價值理念的考量，英國傾美的立場將更趨明顯。以支持自由航行權與基於規則的國際秩序為理由，英國正逐漸加強其在南海的活動，但其背後更重要的理由，是基於英美盟邦思維下，為支持現行以美國為首的國際秩序，此勢將與中國及歐盟所支持的多邊國際秩序相衝突。英國雖然強調將繼續在全球扮演重要角色，但其已不具備建構新國際秩序的能力與意願。但即便如此，英國身為聯合國安理會常任理事國與全球第五大經濟體的國家實力，將使之在美中博弈國際體系下，有著重要角色可扮演。香港社會與北京當局的衝撞，有著反中



化、常態化、全面化、與激烈化的發展趨勢。隨著美中在全球戰略競爭態勢的升高，英中雙邊對香港議題各有立場堅持，加上英國日趨積極在南海區域的軍事活動，香港與南海議題不僅將會是影響英中戰略關係的「黑天鵝」，其對印太區域乃至全球政治，也投下更多不確定且深遠的因素。

#### 附表、中英南海爭端大事記

時間	事件概述
2017年7月27日	時任外交大臣強生（Boris Johnson）表示，英國2艘最新航空母艦一旦開始服役，首項任務之一就是到南海巡航。
2018年2月13日	時任國防大臣威廉森（Gavin Williamson）訪問澳洲時，邀請澳洲一同巡航南海。
2018年6月5日	英國與其北約盟邦法國，派艦共同巡弋南海。
2018年6月下旬 （日期未公布）	英國海軍巡防艦「薩瑟蘭」號（HMS <i>Sutherland</i> ）經過大陸宣稱的南海主權領海範圍，遭到16艘中國海軍艦艇的「圍堵」。
2018年7月20日	英國與澳洲進行國防與外交部長的二加二會談時，英國計劃將新航艦「伊莉莎白女王」號（HMS <i>Queen Elizabeth</i> ）派往南海，同時進行兩軍在南海的聯合行動。
2018年8月31日	英國海軍兩棲攻擊艦「白島」號（HMS <i>Albion</i> ）穿越西沙群島爭議水域，這是英國首次直接挑戰中國對此戰略性水道的不斷擴大掌控，中國對此表達強烈抗議。
2018年12月30日	時任國防大臣威廉森於《電訊報》專訪時透露，英國計劃在脫離歐洲之後選擇在東南亞與加勒比海兩處設置軍事基地，以實踐讓英國成為真正的全球性強國。
2019年1月11-16日	英國海軍護衛艦「阿蓋爾號」（HMS <i>Argyll</i> ），更與美國驅逐艦「麥康貝爾號」（USS <i>McC Campbell</i> ）在南海舉行了為期6天的聯合演習，這也是自從中國在引發主權爭議的南海島礁建立軍事基地以來的頭一遭。

2019年2月11日	時任國防大臣威廉森在針對英國的全球戰略佈局表示，「英國將展現硬實力，派遣最新的航空母艦到那些不遵守國際法的國家地區，包括南海」。
2019年5月15日	時任國防大臣摩丹特（Penny Mordaunt）提點，「崛起中國」對英國的「挑戰」，並重申英國在全球與南太平洋的參與角色。

資料來源：鍾志東彙整自公開資料。

（責任校對：古博瑜）

# 中國運載火箭發展與太空戰韌性

許智翔

先進科技與作戰概念研究所

## 壹、前言

2019年6月5日，中國宣布長征11號火箭海上發射成功。這是中國方面首次成功進行從海上發射運載火箭，不但成為繼美俄後第三個成功從海上發射火箭的國家，也為其太空計畫提供了更進一步的運用彈性。儘管目前能量與能力仍落後美國，中國仍致力發展運載火箭，除了其太空計畫與民族主義緊緊相連外，運載火箭的發展實際上也使中國能強化其太空戰力的韌性、以因應未來可能的大國衝突。

## 貳、運載火箭發展具深厚政軍意義

### 一、長征11號火箭海上發射反映中國運載火箭技術成長

2019年6月在海上發射成功的運載火箭為「長征11號海射型固體運載火箭」<sup>1</sup>，由2015年首度發射成功的「長征11號」發展而來，「長征11號」採用全固體燃料，並有四節火箭，為中共「長征」系列火箭中唯一採取全固態燃料設計者，技術來自「東風-31型」洲際彈道飛彈。<sup>2</sup>

在2019年6月的海上發射中，「長征11號」成功將7枚衛星送入軌道，達成「一箭七星」紀錄。此次火箭發射的最大意義即在於成功海上發射。海上發射火箭擁有不受火箭發射基地及各種地理限制，可直接向任何軌道與目的地進行發射之優點，中國不僅可以藉由海上

---

<sup>1</sup> 胡喆、蕭海川，〈我國首次固體運載火箭海上發射技術試驗取得成功〉，《中華人民共和國國防部》，2019年7月6日，[http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2019-06/05/content\\_4843083.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2019-06/05/content_4843083.htm)。

<sup>2</sup> Carlos Niederstrasser, "Small Launch Vehicles – A 2018 State of the Industry Survey," Small Satellite Conference, July 19, 2018, <https://digitalcommons.usu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4118&context=smallsat>

平台機動方式，將火箭發射平台移至接近赤道的地帶發射，透過較大的地球自轉速度節省燃料、增加酬載量，進而強化成本優勢之外，對於火箭發射基地皆位於內陸的中國而言，海上平台亦有避免發射後、火箭各節脫離時落在人口稠密區風險之優點。「長征 11 號」的全固態燃料設計更使擁有發射成本較短及成本較低等優點，中共並宣稱此型火箭能在命令下達後 24 小時內完成發射準備，<sup>3</sup>這種機動性讓「長征 11 號」可以在必要時如緊急災害和重大突發事件等，快速發射應急用的衛星，而海上發射成功更使其強化機動性與運用彈性。

總而言之，2019 年 6 月的海上發射成功，顯示中國的運載火箭技術已有相當進展，可以一定程度擺脫發射位置的地理限制，並加強了同時投放多顆衛星的能力，不論在商業/民間用途上和軍事上皆極具意義。

## 二、中國運載火箭發展反映其彈道飛彈技術能力

運載火箭技術與彈道飛彈向來息息相關，各種技術均能相互移轉並互相提升技術發展，長久以來更有多種運載火箭直接以彈道飛彈修改而來。而載運並投放多枚衛星的技術（即中共所謂之「一箭多星」），也與洲際彈道飛彈的多目標重返大氣層載具（multiple independently targetable re-entry vehicle, MIRV）技術密切相關；隨著中國近年「一箭多星」技術的成長，近年服役的新式「東風-41 型」洲際彈道飛彈已具備投射 10 枚核子彈頭的 MIRV，<sup>4</sup>「長征 11 號」在本次海上試射中也成功投放七枚衛星。換言之，運載火箭與彈道飛彈技術之發展其實具備強烈的軍民兩用及融合性質在內，而此類技術的發展也正因此充滿模糊性、並能以民間及商業用途為藉口、掩護技術在軍事上應用。

---

<sup>3</sup> 付毅飛，〈長征火箭從這裡崛起〉，《中國軍網》，2019 年 5 月 5 日，[http://www.81.cn/big5/hkht/2019-05/05/content\\_9495450.htm](http://www.81.cn/big5/hkht/2019-05/05/content_9495450.htm)。

<sup>4</sup> Hans M. Kristensen and Robert S. Norris, “Chinese nuclear forces, 2018,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, June 25, 2018, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00963402.2018.1486620?needAccess=true&>

由此觀之，具備運載火箭研發能力的國家如日本，自然也被認為具有研發彈道飛彈的技術能量，而北韓試射運載火箭如「銀河-3」時，更會被認定與其彈道飛彈計畫有密切關聯。

同前所述，「長征 11 號」火箭技術可能來自「東風-31 型」洲際彈道飛彈，在此次試射中，亦可明確見到其採取由發射筒進行冷發射之設計，這些特徵相當程度的保留了原本彈道飛彈的特性；就運載火箭而言，採用發射筒冷發射的方式，一旦火箭沒有成功點火即意味該次發射完全失敗，而熱發射則有機會中止、減低損失，但「長征 11 號」的發射筒及冷發射卻也在海上發射時對發射平台要求較低的優點。

### 三、太空計畫為中國民族主義象徵

自中國在毛澤東主政時期開始「兩彈一星」計畫以來，其太空計畫即與民族主義形成緊密連結，並在近年幾次《中國的航天》白皮書等多項對太空事業發展之規劃、並開始組建北斗系統，可見得中共對太空之重視。習近平於 2013 年上任後更大力推動太空計畫，首先在 2013 年時即於酒泉強調「發展航天事業，建設航天強國，是我們不懈追求的航天夢」目標，中共發表《2016 中國的航天》白皮書，強調其願景為「全面建成航天強國」，並「為實現中華民族偉大復興的中國夢提供強大支撐」。時至今日，中國方面已藉「嫦娥 4 號」登月開啟其月球計畫、預計在 2020 年前後開始其火星探測計畫，並考慮將人送上月球等遠大目標；<sup>5</sup>但在這些龐大計畫外，運載火箭的持續發展及技術突破也同樣因為太空計畫與民族主義的關聯受到矚目，而當前與「中國夢」連結的「一帶一路」倡議中的北斗衛星導航系統建設，亦有賴運載火箭技術的發展與持續投放。此外，海上發射能力也或可能成為中國宣示其南海主權的方式之一，藉由南海的海上平台發射運載

---

<sup>5</sup> 蔡語嫣，〈「航太強權」中國夢」「嫦娥奔月」之後，中國 2020 年要發射火星探測器！〉，《風傳媒》，2019 年 1 月 15 日，[https://www.storm.mg/article/827579?srcid=7777772e73746f726d2e6d675f36623139643538353632623636616232\\_1563263878](https://www.storm.mg/article/827579?srcid=7777772e73746f726d2e6d675f36623139643538353632623636616232_1563263878)。

火箭，不但可藉由距離赤道較近的距離得到前述的海上發射優點，並可趁機加強其南海主權論述。

#### 四、火箭技術的軍民兩用性成為「軍民融合」良好平台

當前中共重視的「軍民融合」發展，可追溯回 2007 年胡錦濤時期，中共十七大中的報告，並於 2012 年十八大報告中再次得到強調，並在習近平時期成為國家戰略中之重要項目、載明於中共的「十三五（第十三個五年計畫）規劃」中，<sup>6</sup>而運載火箭技術的軍民共通性，使太空成為軍民融合之重要場域，中共官方並強調此次五年計畫將是「航天事業發展之戰略機遇期」。<sup>7</sup>

除了中國開始全力投注於軍民融合領域外，商業上的需求也是促進民間公司發展的因素，全球太空商業市場從 2006 年的 1,760 億美元，進展到 2018 年的 3,450 億美元，僅在 2017 年就有 120 個投資公司投入了 39 億美元進入商業太空公司，一年之內即增加 40%，並主要集中在太空旅行、商業研究設施及小型衛星等領域，<sup>8</sup>而美國的民營火箭公司如 SpaceX 與 BlueOrigin 的成功，也成為激起中國資本投入各民間火箭公司的重要動力之一。

通常來說，私部門能展現出官方單位所沒有的靈活性，達成較高的規模及效率，在「軍民融合」的政策指導下，進一步提升軍事科技成長。根據評估，私部門期待軍方退出部分運載火箭的開發與生產角色，轉成為民間公司的顧客，支持「長征 9 號」、重型火箭及登月計畫等大型太空計畫的發展。解放軍也可能藉由「軍民融合」的模糊空

---

<sup>6</sup> 鍾新，〈深入實施軍民融合發展戰略〉，《人民網》，2017 年 11 月 16 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1116/c40531-29649330.html>。

<sup>7</sup> 〈「十三五」是中國航太發展的戰略機遇期〉，《中國國務院新聞辦公室》，2016 年 4 月 23 日，<https://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/33978/34436/zy34440/Document/1475400/1475400.htm>。

<sup>8</sup> “The Emerging Commercial Marketplace in Low-Earth Orbit,” NASA, February 28, 2019, [https://www.nasa.gov/mission\\_pages/station/research/news/b4h-3rd/ev-emerging-commercial-market-in-leo](https://www.nasa.gov/mission_pages/station/research/news/b4h-3rd/ev-emerging-commercial-market-in-leo)

間，透過民間公司取得國外重要技術。<sup>9</sup>

目前，「星際榮耀」、「零壹空間」與「藍箭航天」等中國民間航太公司開始投入研發火箭，其中「星際榮耀」在2018年9月5日成功發射了第一枚「雙曲線1號」(SQX-1Z)探空火箭，然而這些民間火箭公司目前能量仍然有限，目前仍未成功發射運載火箭。

與美國相比，中共的運載火箭及「一箭多星」技術仍然相對有限，而民間公司雖然在「軍民融合」政策下能得到資源及技術進行發展，但技術仍待進一步突破，才具備進入國際太空市場的競爭力。

## 參、太空戰韌性在未來戰場扮演重要地位

### 一、太空軍事化程度加劇

近年太空軍事化成為各國關注之議題。由於當前軍事行動極大幅依賴衛星，目前美國、俄羅斯及中國等國皆在大力發展極音速武器，同時此三國皆已取得反衛星作戰的能力，使得太空成為未來大國衝突的重要場域，太空資產可能成為未來軍事衝突的第一擊目標。<sup>10</sup>

美國川普總統於2019年2月19日簽署「第4號太空政策指令」(Space Policy Directive-4)，成為美國籌建太空軍及列入美軍第6軍種的第一步。<sup>11</sup>此外，法國在2019年7月也宣布將成立太空司令部，<sup>12</sup>土耳其2018年12月成立太空局(Turkey Space Agency)，<sup>13</sup>北大西洋公約組織面對俄羅斯與中國持續增強的太空能力，可能將在2019

---

<sup>9</sup> Lorand Laskai, "Building China's SpaceX: Military-Civil Fusion and the Future of China's Space Industry," U.S.-China Economic and Security Review Commission, April 25, 2019, <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Lorand%20Laskai%20USCC%2025%20April.pdf>

<sup>10</sup> 許智翔，〈中國太空戰力發展之評析〉，《國防安全週報》第8期，2018年8月10日。

<sup>11</sup> Valerie Insinna, "Trump officially organizes the Space Force under the Air Force ... for now," *Defense News*, February 19, 2019. <https://www.defensenews.com/space/2019/02/19/trump-signs-off-on-organizing-the-space-force-under-the-air-force-for-now/>

<sup>12</sup> 馬凱，〈繼美國之後，法國也將組建太空司令部〉，《金融時報》，2019年7月15日，<http://www.ftchinese.com/story/001083615?full=y>。

<sup>13</sup> "Turkey formally establishes its national Space Agency," *Daily Sabah*, December 13, 2018, <https://www.dailysabah.com/defense/2018/12/13/turkey-formally-establishes-its-national-space-agency>

年底的倫敦北約高峰會中制定其第一個太空戰略；<sup>14</sup>各國的動作顯示太空戰將是下一個各國競爭的焦點領域。

## 二、現代軍事行動極度仰賴衛星

現代戰爭受到資訊及電子科技極大的影響，其中人造衛星即扮演重要角色，在此革新下美軍獲益良多，並藉此大幅增加了其軍事實力的領先程度。不論是軍隊極度依賴的 C4ISR，還是 GPS 及與其高度相關的精準導引武器等，皆有賴軌道上為數龐大的衛星運作，中國在 2015 年 5 月發表的《中國的軍事戰略》白皮書中亦明確提及「太空和網絡空間成為各方戰略競爭新的制高點，戰爭形態加速向信息化戰爭演變」，並將「應對太空、網絡空間等新型安全領域威脅，維護共同安全」，<sup>15</sup>可知太空戰與資訊戰對中國國防戰略的重要性，而衛星正因此成為關鍵節點。

近年來，中共持續強化其軍力，在習近平「強軍夢」的目標下，中共解放軍將其目標設定為「建設信息化軍隊、打贏信息化戰爭，全面深化國防和軍隊改革，努力構建中國特色現代軍事力量體系，不斷提高軍隊應對多種安全威脅、完成多樣化軍事任務的能力。」<sup>16</sup>事實上，從解放軍近年的發展方向來看，不論是開始嘗試建設強大遠洋海軍如建造航艦、發展匿蹤戰機、以北斗系統輔助精確導引武器精度等，皆可說以美軍為師，在這種情況下解放軍將更加仰賴衛星的運用。中國所發射之「遙感 30」系列衛星即為一明證，此種衛星用途類似美國海洋監視衛星，透過電磁與光學技術、嚴密監控包含美軍在內，各敵對武裝部隊的全球動向。換言之，這些透過衛星技術亦將是其正積極建構之 A2/AD 能力的重要基石。

---

<sup>14</sup> 《〈第 4 號太空政策指令〉中國和俄羅斯的「空間威脅」促使北約推出太空戰略》，《BBC 中文網》，2019 年 6 月 26 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-48775040>。

<sup>15</sup> 〈中國的軍事戰略〉，《中華人民共和國國防部》，2015 年 5 月 26 日，[http://www.mod.gov.cn/big5/affair/2015-05/26/content\\_4588132.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/affair/2015-05/26/content_4588132.htm)。

<sup>16</sup> 同前註。



### 三、運載火箭發射能力關係太空戰韌性

在以美軍為師的情況下，過往中共可作為不對稱手段對抗美軍的方式，自然也將成為其可能之弱點，而前述這些衛星正是在未來衝突中，敵手在交戰初期就會進行干擾使之失效，甚至成為首要打擊的目標。在這種情況下，擁有能快速補充必要衛星的能力，正代表其太空戰韌性、也是持續作戰的重要基礎。

在此種前提下，不論運載火箭的發展—包含機動性的提升（如固態火箭帶來的縮短準備時間），海上發射技術的取得，以及軍民融合並引入民間火箭公司等，對共軍其增強太空戰的韌性、保護相對弱點上，均有正面幫助。

（責任校對：周若敏）

# 土耳其國防自主政策之評估

洪瑞閔

國防資源與產業研究所

## 壹、前言

在 2019 年 6 月的巴黎航空展（The Paris Air Show）中，土耳其展出用以取代 F-16 的第五代戰鬥機 TF-X 開發計畫的原型，此計畫已投入 8.4 億美金，繼美、俄、中之後，土耳其也成為具備生產第五代戰機能力的可能國家之一。<sup>1</sup>包含 TF-X 在內的各項國防自主計畫是土耳其近年來的政策主軸。2019 年 1 月 13 日，隸屬於正義與發展黨（The Justice and Development Party, AKP）的土耳其總統艾爾段（Recep Tayyip Erdogan）指出 AKP 自 2002 年執政以後，土耳其的武器載台自製率已從 25% 提升 65%，進口國外軍備的比例已經從 80% 降至 35%。<sup>2</sup>本文的主旨在於介紹土耳其國防自主的發展狀況，將分別就土耳其發展國防自主的動機、手段、成果等面向進行討論。

## 貳、土耳其發展國防自主的動機

### 一、對國家安全的擔憂

從地緣政治的觀點來看，位處歐亞交界地帶的土耳其身處四戰之地，一方面，土耳其與希臘的關係自鄂圖曼土耳其帝國（Ottoman Empire）時期開始便已不睦，近代更因為賽普勒斯（Cyprus）的問題長期處在低點。<sup>3</sup>另一方面，中東地區持續不斷的緊張局面也使土耳其

---

<sup>1</sup> “La Turquie présente son premier avion de combat au Salon de l’Aviation du Bourget,” *Red Action*, June 18, 2019, <https://www.redaction.media/articles/turquie-presente-premier-avion-de-combat-salon-de-laviation-bourget/>

<sup>2</sup> “Turkey’s homegrown defense industry receives booming overseas demand,” *Daily Sabah*, January 13, 2019, <https://www.dailysabah.com/defense/2019/01/14/turkeys-homegrown-defense-industry-receives-booming-overseas-demand>

<sup>3</sup> 賽普勒斯由占多數的希臘裔（約佔 80%）與少數的土耳其裔（約佔 20%）所組成，自 1960 年

備感憂慮，伊拉克與敘利亞的動亂是近年來安卡拉當局關心的重點。因此土耳其希望成為區域事務的重要強權，在包括巴爾幹半島、中東與高加索地區發揮影響力，確保其國家利益。此外，在土耳其內部，安卡拉則面臨少數族群庫德族（Kurds）的問題，庫德斯坦工人黨（Kurdistan Workers' Party, PKK）使用恐怖攻擊的手段追求庫德族獨立，成為土國政府的棘手難題。上述這些內外部問題均使土耳其的國家安全遭受威脅，因此需要堅強穩定的國防實力作為後盾來因應。

## 二、對西方世界的不信任

對於土耳其來說，國防自主的必要性更來自於現代土耳其立國以來的歷史經驗。第一次世界大戰鄂圖曼土耳其帝國戰敗被迫簽署極為苛刻的《色佛爾條約》（Treaty of Sèvres），激起了由凱末爾（Mustafa Kemal Atatürk）等民族主義者所領導的土耳其獨立戰爭，在經過與英國、法國、義大利等歐洲列強 4 年的戰鬥之後取得勝利，推翻了《色佛爾條約》並建立了現代的土耳其共和國。

然而，凱末爾等人的勝利並未使土耳其人對西方的疑慮消失，「色佛爾症候群」（Sèvres Syndrome）作為一種西方國家始終希望且嘗試讓土耳其分裂的陰謀論依舊繼續存在。儘管土耳其在 1952 年加入了北大西洋公約組織（The North Atlantic Treaty Organization, NATO）成為西方陣營的一員，但在接下來的多項歷史事件——無論是 1963 年 10 月的古巴飛彈危機，美國單方面撤回部署在土耳其的飛彈系統，或是 1974 年土耳其對賽普勒斯的軍事行動，安卡拉遭到華盛頓為期 4 年的武器禁運使得土軍的運作幾乎癱瘓——都強化了「色佛爾症候群」

---

賽普勒斯共和國（Republic of Cyprus）獨立以來雙方便屢有衝突，1974 年在希臘策動賽普勒斯的政變後，土耳其便軍事介入賽普勒斯的內部衝突，最後導致 1983 年北賽普勒斯土耳其共和國（Turkish Republic of Northern Cyprus）的成立，並與希臘支持的賽普勒斯共和國相對峙。

的感受，認為歐美國家始終在破壞與出賣土耳其，而不把安卡拉當作是真正的盟友。<sup>4</sup>

因此，2017年12月起圍繞在土耳其購買俄製地對空防空飛彈系統 S-400 的爭議，<sup>5</sup>其中固然包含艾爾段總統利用此事件激發民族主義與反美情緒以穩固其統治地位，但不可否認的是，這種懷疑西方的心態自現代土耳其於 1923 年立國以來便存在於政治菁英與一般人民的心中，透過西方的援助來取得武器是不可靠的，獨立自主的國防才能夠避免色佛爾的歷史悲劇重演。

## 參、土耳其發展國防自主的手段

### 一、國家強勢的主導

土耳其政府成立了許多專責機構來推動國防自主。首先，土耳其政府透過 1963 年成立的「土耳其科技研究委員會」(Turkish Scientific and Technological Research Council, TÜBİTAK) 來結合產業界與學界人士。TÜBİTAK 除了負責提供相關科研政策的制定建議以外，其也與土耳其的重要大學如中東科技大學 (Middle East Technical University) 與伊斯坦堡科技大學 (Istanbul Technical University) 合作成立數個研究中心負責國家重點項目的研究。

第二，1985 年土耳其國會通過促進國防產業發展與土耳其軍隊現代化的《3238 號法律》(Law No. 3238)，在國防部下設置「國防產業發展與支援局」(Defense Industry Development and Support Administration, SaGeB) 負責國防產業政策的政策協調與各項武器裝備研發計畫的制定與執行。1989 年 SaGeB 改名為「國防產業署」

---

<sup>4</sup> 其他代表性事件尚包括土耳其迄今仍未能加入歐洲聯盟(其在 1987 年就提出申請)，1999 年德國總理施洛德 (Gerhard Schröder) 領導的德國政府要求土耳其不可以將其所出售的豹 2A4 戰車 (Leopard 2A4) 用於鎮壓內部反對勢力，並且要求土耳其改善其國內人權狀況。

<sup>5</sup> 美國對此計畫表示反對且以凍結 F-35 軍售計畫作為威脅艾爾段政府取消此項軍購案的手段。

(Under-secretariat for Defense Industries, SSM)，並在 2017 年改隸總統府直轄單位 (Presidency of Defence Industries, SSB)，顯示出土耳其政府對國防產業的重視度不斷提升。

此外，在 1987 年設立「土耳其三軍基金會」(Turkish Armed Forces Foundation, TSKGV)，TSKGV 幾乎在全部的土耳其重要國防企業都有持股，目前擁有 6 家土耳其國防企業的主導權，在超過 29 家的企業擁有股份，包括 Aselsan、TAI、Roketsan、Havelsan 等都有持股，2016 年擁有 64 億美金的資產與 26 億美金的銷售額，其中出口的部分佔 31%。<sup>6</sup>TSKGV 的主要領導人物由退役高階將領出任，扮演軍方與產業界的聯繫與調和角色，確保作戰需求與裝備生產的一致。

「土耳其科技研究委員會」、「國防產業署」與「土耳其三軍基金會」成為土耳其推動國防自主的三大骨幹，「土耳其科學技術研究委員會」逐漸發展成為土國軍方、產業界人士和學界人士了解彼此需求的一個互動場合，「國防產業署」負責研發計畫的一致性與產品的海外推廣；「土耳其三軍基金會」則透過重要國防企業的持股來負責土耳其國防產業的經濟管理。

在執政黨 AKP 的主政之下，我們可以觀察到一個由國家所領導的政軍產學集團形成。一方面，TÜBİTAK 下屬研究中心的預算大幅增加，如表 1 所示，在 2006 年至 2012 年成長了 3 倍，土耳其國防自主的相關研究計畫幾乎都落入 TÜBİTAK 掌握中，利用分配預算的方式，政府能夠爭取產業界與學界人士對國防自主的支持。

---

<sup>6</sup> “Turkish Armed Forces Foundation Celebrating its 30th Establishment Anniversary,” *Defence Turkey*, June 13, 2017, <https://www.defenceturkey.com/en/content/turkish-armed-forces-foundation-celebrating-its-30th-establishment-anniversary-2858>

表 1、TÜBİTAK 下屬研究中心預算概況（單位：百萬土耳其里拉）

研究中心	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
國防產業研究	24.1	31.1	58.9	91.1	70.1	56.3	83.9
航太科技	12.5	16.7	21.6	22.2	27.8	30.8	36.2
電子與密碼學	72.8	90.2	99.7	125.0	-	-	-
信息與資訊安全	-	-	-	-	157.8	199.6	208.4
總計	109.4	138.1	180.2	238.3	255.6	286.7	328.5

資料來源：Nurhan Yentürk, “Measuring Turkish Military Expenditure,” *SIPRI Insights on Peace and Security*, No. 2014/1 (March 2014), p. 9, <https://www.files.ethz.ch/isn/177543/SIPRIInsight1401.pdf>

另一方面，如同土耳其政治界，土耳其的國防產業界也有親西方與親伊斯蘭的派系之分，主要可分為親西方的「土耳其工商協會」（Turkish Industry and Business Association, TÜSİAD）與親伊斯蘭的「獨立工商協會」（Independent Industrialists and Businessmen Association, MÜSİAD）。然而，AKP 政府透過 SSB 與 TSKGV 等機構來決定國外訂單與國內合約的分配，因此並非意識形態而是與當權政治菁英的個人連結決定國防產業資源的分配，政治意識形態的分野被打破，不同派別的產業界人士都能夠為政府所用。

在這樣的強勢國家主導之下，土耳其內部逐漸形成一批有共同目標的政軍產學菁英集合體，無論成功與失敗他們都堅定支持土耳其國防自主計劃的推行，因為計畫的持續推行是他們最重要的共同利益。

## 二、財政與政策的支持

土耳其的國防自主受益於政府大量的財政資源投入，如同圖 1 所示，在蘇聯解體冷戰結束後，土耳其並未跟隨「和平紅利」（peace

dividend) 概念的世界潮流大幅削減國防開支，國防支出相對穩定的成長，在 2018 年土耳其的國防支出達到 190 億美金，相較去年成長了 24%，是世界前 15 大國防支出國家增加幅度最高的。<sup>7</sup>同時，如圖 2 所示，土耳其的國防支出佔比在冷戰後儘管有下降之趨勢，但大多數時間都維持在北約的指導原則 2% 以上，遠優於大多數的北約國家。此外，土耳其政府也設法從國防預算外尋找財源支持，例如由國防產業署管理負責協助軍事採購的「國防產業援助基金」(Defense Industry Support Fund, SSDF)，其年度預算達到 10 億美金，財源主來自於博弈產業的稅收及免除兵役的規費。<sup>8</sup>

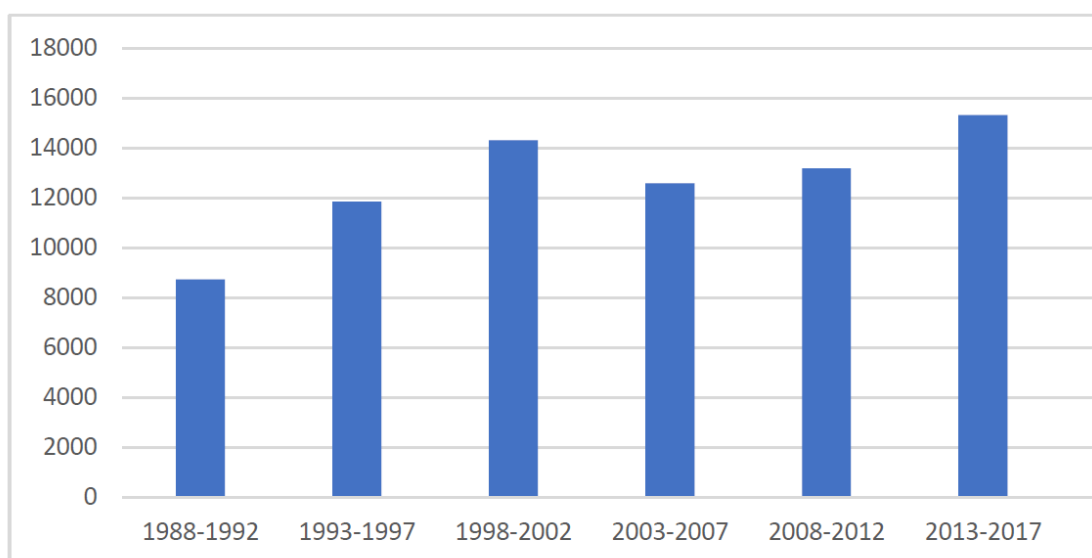


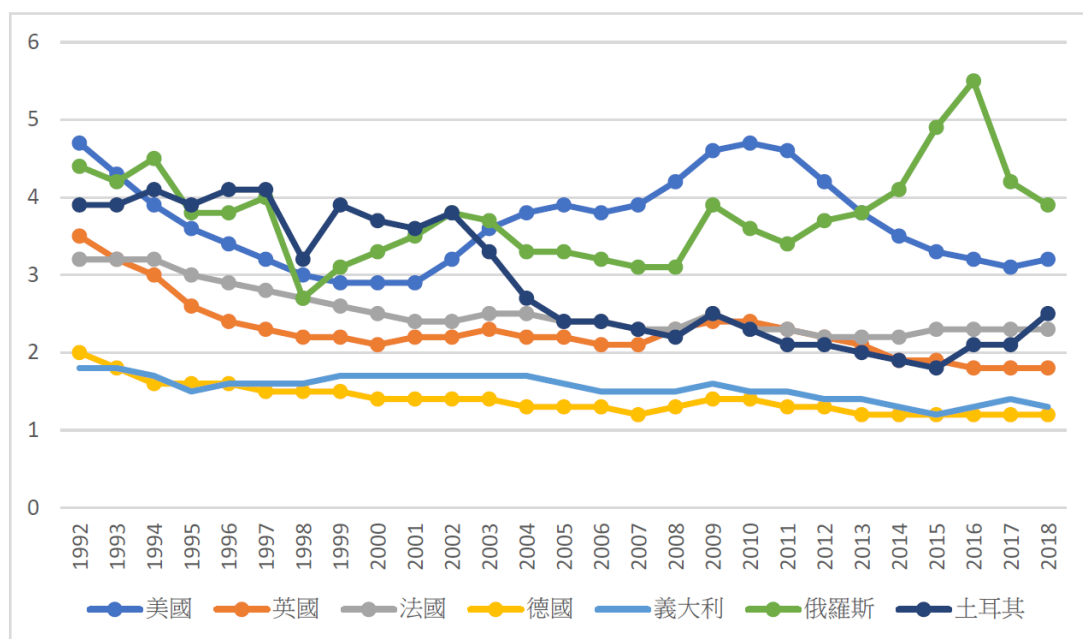
圖 1、土耳其五年期年度國防平均支出 (單位：百萬美金)

資料來源：洪瑞閔整理自斯德哥爾摩國際和平研究所軍事開支資料庫 (SIPRI Military Expenditure Database)，<https://www.sipri.org/databases/milex>。

<sup>7</sup> “World military expenditure grows to \$1.8 trillion in 2018,” Stockholm International Peace Research Institute, April 29, 2019, <https://www.sipri.org/media/press-release/2019/world-military-expenditure-grows-18-trillion-2018>

<sup>8</sup> 土耳其法律允許達到法定年齡的男性能夠以繳交規費的方式免除其服兵役的義務，惟細部規定每年皆有所不同。根據 2019 年 6 月的最新規定，年滿 20 歲的土耳其男性可以繳交約 5,380 美金來免除其兵役義務。此項收入已成為 SSDF 的重要構成部分。2008 年此項規費的收入在達到 29 億美金的歷史新高後，接下來每年均維持在 10 餘億美金的收入。

圖 2、土耳其與主要西方國家軍事預算佔 GDP 比例趨勢（單位：%）



資料來源：洪瑞閔整理自北大西洋公約組織資料庫，  
[https://www.nato.int/cps/em/natohq/topics\\_49198.htm](https://www.nato.int/cps/em/natohq/topics_49198.htm)。

除了預算與財源的支持以外，土耳其政府也透過其他政策積極協助國防產業發展。在採購政策方面，土耳其政府優先向本地企業採購，特別是國家擁有股份的土耳其國防企業為重點對象。針對土耳其現有技術無法生產而必須要進口的採購案，安卡拉採取「補償」（offset）政策，超過 5 百萬美金的對外採購案至少須將總金額的 70% 回饋到土耳其的地方產業上，補償的方式可以以 4 種方式來進行，包括在土耳其既有的企業進行生產、在土耳其開設新企業進行生產、土耳其當地生產並進行技術轉移與協助土耳其產品的出口等等，目的在促使土耳其獲得新的技術與確保一定程度的出口以帶動地方產業的發展。<sup>9</sup>1983 年土耳其向美國採購的 160 架 F-16 即是「補償」政策的範例，除了前 8 架以外，後面的都交由新成立「土耳其航太工業公司」（Turkish Aerospace Industries, TAI）在土耳其製造，TAI 也在其後組

<sup>9</sup> Sophie Lefeez, "L'industrie de défense turque : un modèle de développement basé sur une volonté d'autonomie stratégique," *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, April 2017, pp.6-7.



裝了埃及訂購的 46 架 F-16 以及約旦與巴基斯坦的 F16 機隊升級案。此外，土耳其透過租稅誘因而獎勵高科技投資，在研發領域所產生的所得稅、關稅、印花稅、營業稅都有不同程度的減免或免除。<sup>10</sup>

### 三、向外積極的合作

1980 年代土耳其的國防企業便開始與歐美先進國家合作以求國內廠商的技術提升，主要的合作方式包括授權生產、合資公司（見表 2）、技術轉移、全球產業鏈參與等 4 種。

表 2、土耳其國防廠商與國外廠商主要合資公司開設情況

年度	合資公司	土國參與廠商	海外參與廠商	業務範圍
1988	FNSS	Nurol Holding	BAE System	裝甲車與武器系統
1985	TEI	TAI, TSKGV	General Electric	飛行器引擎
2010	Kale Pratt&Whitney	Kale Group	Pratt&Whitney	F135 渦輪扇發動機生產
2017	Turkish Air Engine Company (TAEC)	Kale Group	Rolls-Royce	飛行器引擎

資料來源：洪瑞閔整理自公開資料。

此外，1990 年代後期起，土耳其也開始與新興的國防工業國家進行合作，希望能夠降低對歐美國家的依賴，其中最有代表性的是與韓國的合作。土韓兩國都面臨重大安全威脅使得國防產業的投資變得必要，由於雙方都是使用美製的武器系統，因此不須額外訓練與適應成本，再加上雙方在尋求區域性的合作皆遭遇到困難，這些共通之處便

<sup>10</sup> 根據 2016 年 6 月 26 日公佈的 6676 號法案(Law No. 6676)，研發與創新活動所產生的企業收益與個人薪資收入至 2023 年前可免免除包括所得稅在內的相關賦稅。此外，研發計畫所進口的設備與機具也都可以免除關稅，同時最高可享有 50%的機具採購補助。

成為兩國在國防產業合作的基礎。<sup>11</sup>雙方合作的動機除了為彼此的國防產業提供海外市場以外，對韓國來說土耳其的採購也有助於打開韓製武器的國際名聲，能夠在國際市場帶來招攬效果，對土耳其來說，除了需要可靠國防產業合作夥伴，韓國裝備與其所提出的技術轉移計劃也具有價格上的競爭優勢。

在 1999 年 11 月安卡拉與首爾簽訂國防產業合作協定意向書開始科技與後勤方面的合作之後，2006 年 5 月雙邊開始定期的軍事交流，並在 2012 年 2 月建立全面性的戰略夥伴關係。土韓雙方除了透過軍售進行技術轉移以外，<sup>12</sup>韓國也參與第三代主力戰車「阿勒泰」(Altay) 的開發計畫，提供包括次系統在內的技術開發支援。

## 肆、土耳其發展國防自主的成果

### 一、軍備出口的成長

在歷經數十年的投入之後，土耳其國防自主已有一張不錯的成績單，除了自製率提升與對外進口比例降低以外，近年來安卡拉在武器的出口上大有斬獲，這代表著土耳其製造的軍備水平受到國際肯定。根據 SIPRI 的資料，土耳其是 2014-2018 年間的全球第 14 大武器出口國，與 2009-2013 年間相較，出口成長了 170%，是前 15 大出口國當中成長幅度最大的國家。<sup>13</sup>同時如表 3 所示，土耳其除了國防工業龍頭 ASELSAN 與航太廠商 TAI 的國際排名不斷提升以外，武器製

---

<sup>11</sup> Engin Akman, "Emerging Trade Partnership between the South Korea and Turkey: The Case of Defense Industry," *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 2016.

<sup>12</sup> 具體的案例包括 2001 年韓國向土耳其出售以其 K-9 榴彈砲 (K9 Thunder) 為基礎的 T-155 榴彈砲 (T-155 Fırtına)，這份總價 10 億美金的合約，除了首批的 8 台榴彈砲在韓國製造以外，後續的 300 台都在土耳其生產。土耳其國防供應商 Havelsan 則在 2002 年向韓國出售 CN-235 運輸機模擬器，又在 2009 年出售相關的電子作戰訓練系統 (electronic warfare training system)。

<sup>13</sup> "Trends in International Arms Transfers, 2018," *SIPRI*, March, 2019, [https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs\\_1903\\_at\\_2018\\_0.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018_0.pdf)

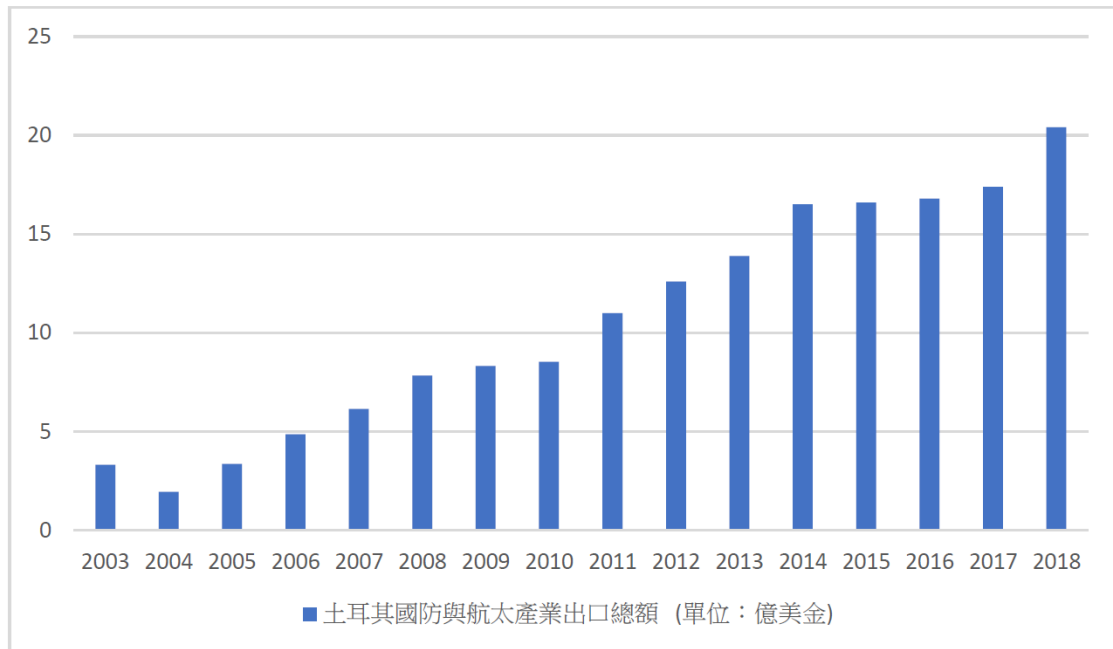
造商 Roketsan 與系統後勤廠商 STM 在這兩年也首度躍居全球百大國防供應商之一。

表 3、土耳其主要國防供應商全球表現情形（單位：排名）

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ASELSAN	86	80	76	74	67	62	58	57	55
TAI	-	-	83	85	80	78	72	61	64
Roketsan	-	-	-	-	-	-	-	98	96
STM	-	-	-	-	-	-	-	-	97

資料來源：洪瑞閔整理自「國防新聞」（Defense News）網站資料庫，  
<https://people.defensenews.com/top-100/>

圖 3、土耳其國防與航太產業出口總額（單位：億美金）



資料來源：洪瑞閔整理自土耳其出口商協會（Turkish Exporter Assembly）網站，  
<http://www.tim.org.tr/en/default.html>

## 二、產業能力的提升

在空軍方面，土耳其已經具有一定競爭力。TAI 設計出的教練機 Hürkuş 在 2013 年首飛並在 2016 年投入生產。此外，在無人機領域也有許多斬獲，無人機 Anka 在 2010 年完成首飛並在 2013 年投入生產，該機引起埃及、沙烏地阿拉伯、巴基斯坦等國的興趣。在直升機方面，T-129 Atak 被外界認為能夠與空中巴士直升機公司（Airbus Helicopter）的「虎式直升機」（Tiger）競爭，但尚未大量投入生產。然而，戰鬥機與發動機是土耳其的弱勢部分，在英國廠商貝宜系統（BAE Systems）與歐洲噴射渦輪公司（EuroJet Turbo）的協助下，第五代戰鬥機 TF-X 計畫正在進行當中，預計 2025 年首飛。

在海軍方面，土耳其已有多項出口紀錄，主要集中在巡邏艦、護衛艦、補給艦與掃雷艦等項目，埃及、土庫曼、卡達與巴基斯坦是土耳其船廠的主要客戶。同時，儘管需要原廠提供零件與材料，土耳其已經能夠承包海外潛艦維修與更新的合約。然而，潛艦、艦體設計、發動機與系統整合是其較為弱勢的領域。自 2009 年起，土耳其在德國船廠 HDW 的協助之下，<sup>14</sup>在土耳其 Gölcük 船廠進行 6 艘 214 型潛艦的生產，預計 2020 年完成首艘潛艦的建造。

在陸軍方面，土耳其多年來已經能夠滿足自身陸軍的大部分需求，亞洲與中東國家是其陸軍裝備主要的出口市場。然而，主戰戰車、引擎與傳輸系統是土耳其有待強化的項目，2009 年開始的第三代主戰戰車「阿勒泰」（Altay）開發計畫在韓國現代樂鐵（Hyundai Rotem）的技術支援下預計在 2021 年投入運作。

---

<sup>14</sup> HDW 在 2002 年便與蒂森克虜伯（Thyssen-Krupp）合併，並於 2012 年改名為蒂森克虜伯海事系統（ThyssenKrupp Marine Systems）。

## 伍、土耳其經驗的啟示與探討

與美英法等國防產業發展的第一級國家相較，土耳其從依賴美國逐步走向自主的發展過程，有與台灣更多的相似與值得借鏡之處。

首先，國家強勢的主導毫無疑問是土耳其國防自主能有所成就的關鍵，這來自於土國上下經過歷史教訓而得其發展國防的堅定決心，無形之中為相關政策形成掃除障礙。台灣如何透過全民國防等方式爭取人民對國防自主理念的支持值得各方努力。

再者，武器的研發需要大量資金的投入，儘管在台灣在 2019 年度國防預算已達到 GDP 的 2.16%，但仍應積極尋找其他的財源支持。<sup>15</sup>土國在國防預算以外仍力求透過其他方式成立基金支援產業發展值得參考。

此外，在雙邊合作方面，台灣與土耳其近年來在國防產業領域的交流漸趨頻繁，「土耳其科技研究委員會」自 2015 年起曾派員數次訪台，而中科院自 2017 年起也開始參加在伊斯坦堡（Istanbul）舉行的國際軍事防衛展（International Defence Industry Fair），土國對中科院研發的飛彈渦輪扇引擎與「銳鳶無人機」系統具有高度興趣，<sup>16</sup>雙方對於彼此技術能力發展已有一定程度的熟悉與了解，惟至今雙邊的合作項目受限於中共壓力，仍侷限在學術界的互動。<sup>17</sup>由於安卡拉與北京之關係始終有新疆維吾爾族議題的矛盾，故台灣仍有與土耳其進一步在國防產業合作之可能性。

---

<sup>15</sup> 〈國防部：108 年增加國防預算 展自我防衛決心〉，《中央通訊社》，2018 年 8 月 17 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip1/201808170121.aspx>。

<sup>16</sup> 〈密赴中科院 土耳其相中台製無人機與飛彈引擎〉，《自由時報》，2015 年 10 月 5 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1465625>。

<sup>17</sup> 目前合作較多領域仍在集中太陽能等光電領域，如 TÜBİTAK 轄下的信息與資訊安全中心和國內包括工研院、交大與成大等等機構已有許多交流。

## 陸、結論

土耳其的國防產業在經過多年的發展之後已非吳下阿蒙，已經跳脫過去大量依賴西方國家的時代，自 2000 年代開始蛻變成為國家產業的重心。出自於對國家安全的擔憂以及對西方國家的不信任使得多數土國菁英有堅定的國防自主信念。透過政府強勢主導、財政與政策支持與積極向外合作等手段，土耳其的國防自主已有長足發展，不但持續在外銷市場上攻城掠地，國防產業的自主能力也不斷提升。

土耳其的國防自主發展顯示出一個正向的循環，政治菁英的國防自主信念使國家願意投入大量資本，長時間的發展後土國整體國防能力有顯著的進步，使得人們更加認為自主目標是可達成的，外銷出口的增加進一步強化上述觀點，這樣的成功使得政治菁英得到名聲與廣泛支持，回過頭來強化其在國防產業上進行投入的意願。在台灣大力推動國防自主的時刻，土耳其的發展歷程值得學習與反思。

（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