中華民國 110 年 9 月 29 日

第 12 期

國防情勢特刊

中共的脅迫作為

中國的外交脅迫作為及其態樣分析	李哲全	1
中國的經濟脅迫	李俊毅	11
中共科技治理之脅迫	曾怡碩	20
中國在東海、南海的「灰色地帶」脅迫行動	林柏州	28
中國對台軍事脅迫:能力與效果的觀察	許智翔	37
中共對外言論自由的脅迫	劉姝廷	48
比荷盧國家對中共脅迫作為的應處	洪瑞閔	58

⊙ SEPTEMBER 29, 2021 ⊙

The Chinese Communist Party's Coercive Behavior

China's Diplomatic Coercive Behavior and Pattern Analysis	Che-chuan Lee	1
China's Economic Coercion: A Necessary Tool with Mixed Results	Jyun-yi Lee	11
China's Ways of Coercion in Technology Governance	Yisuo Tzeng	20
China's "Gray Zone" Coercive Operations in the East and South China Seas	Po-chou Lin	28
China's Military Coercion of Taiwan : Observation of Capabilities and Results	Jyh-Shyang Sheu	37
Chinese Communist Party's Use of Coercion to Restrict the Freedom of Speech in the Outside World	Shu-Ting Liu	48
The Management and Response of Benelux Countries vis-à-vis China's Coercive Behavior	Jui-Min Hung	58

編輯報告

1970 年代以來,中共擴大參與國際社會已超過 40 年,但北京並未如美國預期逐步邁向民主自由開放。相反地,中共的銳實力與「脅迫外交」(coercive diplomacy)¹已成為各國高度關注的議題。為呈現中共脅迫作為的整體輪廓,本期特刊以《中共的對外脅迫作為》為題,七篇專文均採用脅迫(coercion)的基本定義——使用明示或暗示的暴力威脅、報復或其他恫嚇行為,使對手對可能後果感到恐懼,進而採取違背其意志的行動,²分別探討中共在外交、經濟、產業與科技標準、軍事與準軍事、言論自由等面向,對其他國家、組織甚至個人的脅迫作為,並分析其威脅模式、目標與影響;最後以比利時、荷蘭、盧森堡三國為個案分析。

各章作者對中共脅迫作為均有精彩的分析。編輯報告僅指出幾點 各章已經觸及,但因篇幅限制未能進一步闡述的觀點。首先,各篇僅 就較具代表性的個案進行分析。因中共對各國的脅迫作為案例極多, 本期特刊無法也無意完全呈現,各篇也不強調脅迫案例的數量或國別 與區域的分布。

其次,近年中共脅迫之目的已逐漸脫離防衛性質,而越來越具有侵略性。捍衛「核心利益」是中共採取脅迫作為最常見的理由。³但習

¹ 學界對「脅迫外交」並未形成普遍的定義。傳統觀點認為「脅迫外交」是為避免發生武力衝突而採取的防衛性作為,近年對中共的「脅迫外交」,則有從軍事、政治、經濟分別進行探討,但似較少見到整體性的分析。請見 *Alexander* L. George and William E. Simons (Eds.) *The limits of coercive diplomacy*. 2nd ed. Westview Press, Oxford, 1994, pp. 7-8; Robert J. Art and Patrick M. Cronin, *The United States and Coercive Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC 2003, p. 6; Fergus Hanson, Emilia Currey and Tracy Beattie, "The Chinese Communist Party's coercive diplomacy," Policy Brief, Report No. 36/2020, ASPI, August 2020, https://reurl.cc/2rkegr。

² 脅迫之目的可分為:威逼(compellence),即透過勒索或脅迫,迫使對手依己方意志採取行動,或停止、撤回已採取的行動,以及嚇阻(deterrence),即迫使對手不去做還沒做的事。請見Thomas C Schelling, *Arms and Influence*, New Haven, Yale University Press, 1966。

³ 依據 2011 年《中國的和平發展》白皮書,中國的「核心利益」包括:國家主權、國家安全、領土完整、國家統一、中國憲法確立的國家政治制度和社會大局穩定,與經濟社會可持續發展的基本保障等。Jinghao Zhou, 'China's core interests and dilemma in foreign policy practice,' *Pacific Focus*, 2019, 34(1), p.33。

近平上任後,「核心利益」指涉的範圍不斷擴大。在國家主權、領土完整、國家統一的範疇下,舉凡新疆、西藏、台灣、香港、東海、南海等,均被納為核心利益。在國家安全、政治社會穩定、經濟社會可持續發展的範疇下,更幾乎可涵蓋任何議題。好萊塢影星稱台灣為國家,外國大學教授的學術文章、授課內容,甚至網路的一則發言,都可能被視為對中共的威脅。

強化區域優勢、擴大全球影響力,也是中共脅迫作為的目的。台海、南海、東海的情勢與十年前已完全不同。在中共各種手段脅迫下, 兩岸現狀已明顯改變。台灣面臨的已不只是外交孤立的壓力,而是如 日本防衛大臣岸信夫呼籲各國應關注的「台灣生存」問題。

第三、近年中共的「脅迫作為」已公開化,但北京仍堅稱「從不 搞脅迫外交」。以中共的邏輯,外國對新疆維吾爾人權問題、香港實 施「國家安全法」的譴責,是干涉其內部事務。但中共官員卻能以 「核心利益」為由,公開脅迫外國領袖不得與台灣往來,外交官持續 恫嚇駐在國媒體不得刊載「不利於中國」的報導,而這些都無關脅迫 作為。

第四、脅迫作為是中共熟練慣用的「治術」(statecraft)。中共經常綜合運用各種脅迫,多管齊下向其對象施壓。例如,對南韓準備部署薩德反飛彈系統,北京禁止韓國藝人在中國演出,拒絕韓國電影與綜藝節目在中國上映、停止民眾赴韓旅遊、抵制韓國樂天集團,並停止中韓軍事交流與高階戰略對話。對於捷克議長規劃訪台,中方除向捷克總統府施壓,並以議長家人安全及捷克企業商業利益為要脅。此外,正面的政策手段,也可能被用來進行負面操作。例如以外援、投資製造台灣邦交國的相對剝奪感,或以疫苗迫使烏克蘭及土耳其對維吾爾議題噤聲、脅迫台灣邦交國與台灣斷交。

中共脅迫作為雖然未必奏效,但也沒有收斂的跡象。各國各自採

行的反制作為,可收到一定的嚇阻效果;國際間加強協調相互支援,可降低中共脅迫的成效,達到阻卻(dissuade)的效果;而分享中共脅迫案例與威脅模式、分散企業風險等作為,則可提升應對脅迫作為的韌性。這些都是有待各國進一步努力的議題。

中國的外交脅迫作為及其態樣分析

李哲全 國家安全所

壹、前言

中國在對外事務採取脅迫作為由來已久。隨著國力漸盛,特別是習近平上任後,北京的對外脅迫作為明顯增加,手段轉趨強勢高調,官方直接介入比例升高,甚至出現灰色地帶或軍事脅迫的作為。身為面對中國外交脅迫經驗最豐富的國家,中華民國外交部官網,提供了自 2002 年起,每年中國打壓台灣國際空間的相關事例。¹本文依據習近平上任後對台脅迫案例,併同其他國家的相關案例進行對照,探討中國外交脅迫作為及其態樣、意涵與影響。

貳、案例與態樣

中國政府、官員與官媒對外國實施外交脅迫的案例頗多,本文僅 彙整 18 個較具代表性的案例(如附表),並區分為簽證脅迫、疫苗脅 迫、人質外交、戰狼外交等四個範疇,簡要分析如下。

一、簽證脅迫

中國以拒絕核發入境簽證,脅迫對方配合北京當局要求做出讓步,是近年中國外交脅迫態樣之一。例如,2018 年 7 月起,香港政府持續要求台灣駐港辦事處人員簽署「一個中國承諾書」,以換取續留香港或前往香港赴任的簽證。由於台灣官員一致拒絕,導致 2021 年 6 月至 7 月間,台灣駐港辦事處已無任何派駐人員,駐澳門辦事處代理處長也因此被迫返台,港澳兩個辦事處均面臨關閉命運。2

¹ 〈中國阻撓我國際空間事例〉,中華民國外交部,https://reurl.cc/rgjVkb。

 $^{^2}$ 〈我方堅拒港府對我香港辦事處派駐人員簽證所提「一中承諾書」條件,並因應情勢調整港處業務 辦 理 方 式 , 堅 守 崗 位 為 民 服 務 〉,大 陸 委 員 會 新 聞 稿 , 2021 年 6 月 20 日 , https://reurl.cc/Gm0OK3;賴言曦,〈駐澳門代處長簽證期滿返台 當地剩 4 名派駐人員〉,《中央社》, 2021 年 6 月 29 日,https://reurl.cc/bX34Kv。

2019年10月,美國聯邦眾議院馬洛尼(Sean Patrick Maloney)組團訪問兩岸,遭中方以訪中簽證為要脅,企圖迫使訪團取消訪台行程。馬洛尼拒絕後,中方又要求他發表認同「一中原則」的聲明,以削弱台灣的政治合法性。3 2020年2月,中國駐南非大使發布聲明稱,因史瓦帝尼和台灣維持外交關係,拒絕承認「一中原則」,史國公民欲前往中國只能到中國駐約翰尼斯堡總領事館申請簽證,史國也得不到北京提供給其他非洲國家的發展紅利。4

二、疫苗脅迫

中國推出新冠肺炎疫苗後,以大量出售及小量捐贈方式爭取東南亞、中南美洲、非洲與一帶一路沿線國家的支持,但北京也沒有放過利用疫苗對台灣及台灣邦交國施壓的機會。52021 年 5 月 26 日,蔡英文總統指出,台灣與德國 BNT/輝瑞疫苗原廠一度幾乎完成簽約,但因中國介入而無法完簽取得疫苗。次日,衛福部長陳時中在記者會說明,經過數月磋商,台灣政府與 BNT 原廠在 2020 年 12 月確認最後合約,但 2021 年 1 月初,BNT 內部人士(其後經媒體揭露為中國籍人士)以對外新聞稿用詞為由要求台方修改,台方配合修改後,BNT 仍不斷要求重新討論新聞稿,致使採購案無疾而終。6

另一方面,2021年2月,中國也利用疫苗,迫使原已同意台灣前

³ Sean Patrick Maloney, "Beijing Tries To Bully Congress," Wall Street Journal, October 13, 2019, https://reurl.cc/VEvxqQ °

⁴ 顧荃,〈中國限縮簽證 史瓦帝尼重申支持台史邦誼〉,《中央社》, 2020 年 2 月 2 日, https://reurl.cc/1YaVNm; "People's Republic of China (PRC) Press Statement on Eswatini VISAs issue," *Swaziland News*, February 1, 2020, https://is.gd/ElZMlb。

⁵ 除本文案例外,中共也利用疫苗壓迫烏克蘭退出聯合國人權聲明、迫使土耳其政府降低對維吾爾問題的批評聲浪。但因篇幅限制,本文不作討論。Jamie Keaten, "AP Exclusive: Diplomats say China puts squeeze on Ukraine," *Associated Press*, June 26, 2021, https://reurl.cc/mLVpYl; Ragip Soylu, "Covid-19 vaccine: Turkey suggests Uighur issue damaged procurement from China," *Middle East Eye*, May 6, 2021, https://reurl.cc/7rgEkl。

⁶ 上海復星醫藥集團擁有 BNT 疫苗在中國、香港、澳門、台灣的獨家代理權。關於中國介入情形,請見 鄒景 雯 ,〈內幕》 BNT 內的中國細胞〉,《自由時報》,2021 年 6 月 21 日,https://reurl.cc/dGZlvy; 蔡慧貞,〈【內幕】台積電、鴻海 10 日已與復星簽約 我政府到民間洽BNT疫苗總掺「中國因素」〉,《上報》,2021 年 7 月 11 日,https://reurl.cc/XWnyWg。

往設立「台灣辦公室」(Taiwan Office)的蓋亞那(Guyana)終止與台灣的協議,並自 3 月起陸續傳出北京透過代理人壓迫巴拉圭、宏都拉斯、海地等三個台灣邦交國,若欲取得中國疫苗,必須和台灣斷交,與中國提升關係甚至建交。7

三、人質外交

人質外交是挾持或監禁標的國公民(通常為無辜或微罪),甚至予以判刑,藉以脅迫標的國依其要求作出讓步。習近平上任後,逐步加強國家安全法制,⁸以國家安全理由抓捕台灣與外國人士的案例明顯增加。在台灣方面,自 2016 年 5 月以來,有李明哲、李孟居、蔡金樹、施正屏,及曾在捷克任職的台籍學者鄭宇欽等台灣公民遭到中共拘捕或判刑,並至少有數十人下落不明。⁹

歐美方面較為知名的案例,包括 2018 年 12 月,加拿大應美國引渡 要求逮捕華為創辦人之女孟晚舟後,中國逮捕加拿大前外交官康明凱 (Michael Korvig)和商人斯帕弗 (Michael Spavor);以及 2019 年扣留 華裔澳洲公民楊恆均、女主播成蕾、禁止澳洲籍小男孩與母親出境 等。對於涉及「危害國家安全」的案例,過去中方一向諱莫如深,否 認拘捕人員之目的在脅迫爭端國讓步。但 2020 年 6 月,中國外交部發 言人突然公開表示,若加拿大政府釋放孟晚舟,將可改變遭北京以

⁷ 吕伊萱,〈中國以疫苗挖我友邦 吳釗燮:中承諾空洞、疫苗未經認證〉,《自由時報》,2021年3月24日,https://reurl.cc/GmR22W;Ernesto Londoño, "Paraguay's 'Life and Death' Covid Crisis Gives China Diplomatic Opening," *New York Times*, April 16, 2021, https://reurl.cc/YOrKAa; Michael Stott, Kathrin Hille, and Demetri Sevastopulo, "US to send vaccines to Latin America after Taiwan ally warns of pivot to China," *Financial Times*, May 19, 2021, https://reurl.cc/5rynkz;〈台灣邦交國面臨中國「疫苗外交」誘惑中台外交角力不停〉,《BBC中文網》,2021年5月14日,https://reurl.cc/0j8NoY;徐薇婷,〈美駐聯大使批中國拿疫苗要脅他國施壓台友邦海地〉,《中央社》,2021年6月17日,https://reurl.cc/7rvGxN。

⁸ 例如,2014年11月公布施行《反間諜法》,2015年7月頒布《國家安全法》,2017年1月,又實施《境外非政府組織境內活動管理辦法》。

^{9 2019}年9月,海基會發言人受訪表示,自2016年5月20日以來,該會共受理149件國人在中國失聯陳情案。其中82件獲致具體處理結果,包括當事人已返家或與家人取得聯繫者54件,因案遭關押或已進行司法程序者28件;其餘67件則無法取得具體行蹤訊息。〈台灣近3年赴陸失聯149人已知2案涉國安〉,《自由亞洲電台》,2019年9月19日,https://reurl.cc/qgj7xy。

「間諜罪」起訴的兩名加拿大人的命運。此舉形同將「人質外交」公開化,承認中國正脅迫加國遵從其「綁匪」規則。¹⁰

四、戰狼外交

中國從未賦予戰狼外交明確定義,但在戰狼外交當道下,中國外交官的發言與作為明顯變得更具挑釁性與攻擊性。¹¹例如,2020 年 11 月,中國外交部發言人針對五眼聯盟外長要求中國撤回港府撤銷 4 名議員資格的聯合聲明稱,「不管他們(五眼聯盟)長五隻眼,還是十隻眼,只要膽敢損害中國主權、安全、發展利益,小心他們的眼睛被戳瞎」。2020 年初,中國駐捷克大使館致函捷克總統府,以即將訪台的參議院議長柯佳洛(Jaroslav Kubera)的家人安危及捷克企業利益為要脅,恫嚇其不得訪問台灣。同年 8 月,中國外長王毅也公開脅迫率團訪台的捷克新任參院議長「挑戰一個中國原則,就是與 14 億中國人民為敵」,「一定要讓其付出沈重代價」。¹²

2020年11月,一位中國官員向澳洲媒體表示,「要是把中國當成敵人,中國就會成為敵人」,並提供中國駐澳大使館文件,將中國對澳洲14項「反中」行為的不滿公諸於世。2021年2月,中國駐法大使致函法國參議院友台小組主席暨參議員李察(Alain Richard),脅迫他取消訪台計畫。稍後除公開信件內文,並與法國學者筆戰,辱罵法國學者「無恥」、「流氓」等語,引發法國各界強烈不滿。13

^{10 〈}中國變相承認「人質外交」要求釋放孟晚舟換取兩名加國公民自由〉,《自由亞洲電台》,2021 年 6 月 25 日,https://reurl.cc/rgjEXy。

¹¹ 《路透社》報導,有兩名中國外交官證實,習近平在 2019 年曾親筆下達書面指示,要求外交官面對中美關係惡化等國際挑戰,必須立場強硬展現「鬥爭精神」,此事或與戰狼外交崛起有關。請見 Keith Zhai, Yew Lun Tian, "In China, a young diplomat rises as aggressive foreign policy takes root," *Reuters*, March 31, 2020, https://reurl.cc/AgVYXj。

¹² Raphael Satter and Nick Carey, "China threatened to harm Czech companies over Taiwan visit: letter," *Reuters*, February 19, 2020, https://reurl.cc/Nr7dgx;安德烈,〈捷克參院議長訪台前猝逝 遺孀指控中國大使威脅是主因〉,《法廣中文網》,2020年4月28日,https://reurl.cc/YOAaGD;〈王毅:挑戰一中原則必將付出沉重代價〉,中華人民共和國外交部,2020年8月31日,https://reurl.cc/1Y5AMm。

 $^{^{13}}$ 曾婷瑄,〈法國學者遭中使館辱罵流氓 各界不滿盼外長出面〉,《中央社》, 2020 年 3 月 20 日, 13 https://reurl.cc/zedaLa。

參、特點與意涵

近年來中國採取的外交脅迫作為,展現以下特點與意涵。

- 一、敢於以強硬手段捍衛核心利益:中國政府為捍衛其核心利益,採行的政策手段遠超過絕大部份國家。其脅迫作為,不但包含外交、經濟、軍事與準軍事、產業與科技標準、言論自由等,本文所述四種外交脅迫也非各自獨立,而是交互運用。例如,為遏制各國與台灣提升關係,在蓋亞那案是透過疫苗脅迫,使其終止與台灣的協議;對於荷蘭提升駐台機構名稱,則是以停止提供防疫物資為要脅;為阻止捷克國會議長、法國與美國議員訪台,則採取戰狼外交與簽證脅迫的手段。
- 二、中國外交脅迫作為具有兩面性:從前述案例可以看出,中國的外交脅迫不僅限於直接的言詞或行動脅迫,也針對原本屬於正面的政策手段,進行間接或暗示性的負面操作。例如疫苗脅迫、簽證脅迫,或以拒不提供投資援助等方式,對台灣的邦交國操作「台灣成本」(Taiwan Cost),使標的國政府或個人感受到高昂的機會成本或相對剝奪感,¹⁴以迫使對方在台灣與中國間進行零和的選擇。
- 三、日漸公開化的國家暴力特質:在中國國力未盛,且有鄧小平「韜光養晦」政策指導的時代,中國外交官常給人溫和謙恭的印象,對於駐在國政府或政治人物若有不滿,通常採取檯面下低調的溝通或施壓。這些作為通常隱而不宣,許多受脅迫國家即使做出讓步,也選擇不公開,因而往往讓中國達到「各個擊破」的目的。但近年中共已逐漸將過去的檯面下操作,轉為措辭激烈高調,甚

¹⁴中共操作的「台灣成本」,是讓台灣邦交國面臨為維繫與台灣邦交,而失去中國可能提供的貸款、投資或援助機會的窘境。請見 Tom Long and Francisco Urdinez, "Status at the Margins: Why Paraguay Recognizes Taiwan and Shuns China," *Foreign Policy Analysis*, 17:2, January 2021.

至將內容公開的外交脅迫作為。人質外交、簽證脅迫及部分戰狼 外交,均係以高度不對稱的國家高權,脅迫外國公民,充分凸顯 中共政權的暴力特質,並引發國際社會的強烈反感。

四、兩岸統一進入收官階段或將出現變局?經過中國數十年封鎖打壓,台灣已被排除在聯合國及大多數國際組織之外。2016 年民進黨執政以來,北京也將台灣的邦交國從22個減少到15個,在非邦交國的駐外館處名稱有「中華民國」或「台灣」者,也在過去幾年紛紛被迫更名為「台北」,15似乎北京政府追求的兩岸統一已進入收官階段。但這幾年中國在台海、東海、南海甚至各國的滲透與脅迫作為,已引起國際矚目,台海安全也成為各國高度關注的區域安全議題。北京的強硬策略是否能加速讓台灣「回歸祖國」或反而讓統一更為推遲,短期內難有定論。

肆、結語

近年中國的外交脅迫作為無法讓各國屈服,甚至導致強烈的負面效果。美國皮尤研究中心(Pew Research Center)的跨國民調顯示,加拿大民眾對中國的負面觀感,在 2018 年底「人質外交」事件後快速上升(從 2018 年的 45%暴增到 2019 年的 67%)。遭中國大使持續發出威脅郵件的瑞典,對中國的負面觀感也迅速成為歐洲最高,及皮尤調查的 17 個先進經濟體中,僅次於日本,最厭惡中國的國家(從 2018 年52%,增加到 2019 年 70%,2020 年 85%)。16

2021年2月15日,加拿大發起《反對在國與國關係中任意羈押宣言》(Declaration Against Arbitrary Detention in State-to-State Relations) 倡議,呼籲阻止中國、伊朗、俄羅斯、北韓等國家,為外交籌碼而拘

¹⁵ 自 2017 年至 2019 年,台灣在奈及利亞、厄瓜多、杜拜、巴林、巴布亞紐幾內亞、約旦、斐濟的代表處或商務辦事機構,名稱中的 ROC 及 Taiwan,均被迫更名為 Taipei。

¹⁶ Laura Silver, Kat Devlin, and Christine Huang, "Large Majorities Say China Does Not Respect the Personal Freedoms of Its People," Pew Research Center, June 30, 2021, https://reurl.cc/Nrmvpe.

押外國公民的作為。參與此倡議的國家高達 58 個。¹⁷拜登政府的多邊外交,也迅速取得歐洲民主國家與印太區域盟邦夥伴的支持,五眼聯盟、四方安全對話、歐盟、北約等組織,都對中國違反普世價值與國際法的作為表達譴責與關切。

雖然北京成功迫使蓋亞那終止台灣在該國設立「台灣辦公室」的協議,立陶宛與台灣宣布互設官方辦事機構,又成為北京當局的另一「挑戰」。¹⁸大約同時,中國法院也連續兩天針對遭羈押的加拿大公民案定罪宣判,試圖施壓加國。美國等 25 國與歐盟聲援加拿大,並抨擊中方作為。中國政府是否將持續強硬的外交路線或做出若干調整,仍待持續觀察。

本文作者李哲全為美國南卡羅萊納大學國際關係博士,現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員兼所長。主要研究領域:美中台關係、兩岸關係、區域安全。

¹⁷ "Declaration Against Arbitrary Detention in State-to-State Relations," Government of Canada, February 12, 2021, https://reurl.cc/MAxzx3.

^{18 2021} 年 7 月 20 日,外交部長吳釗燮宣布將在立陶宛設立「駐立陶宛台灣代表處」(The Taiwanese Representative Office in Lithuania),立陶宛也將在 2021 年來台設立商務代表處。中國外交部已宣布召回駐立陶宛大使,並要求立陶宛召回駐中國大使。相關事態持續發展中。

附表、近年中國外交脅迫作為案例

脅迫	脅迫	脅迫	ו, חלה פור ו
態樣	對象	手段	相關案例
簽證脅迫	外公與府	限制 / 拒簽 證	2020年2月1日,中國駐南非大使林松添發布聲明稱,史瓦帝尼公民 只能在中國駐約翰尼斯堡總領事館申請前往中國的簽證,因為史國 和台灣維持外交關係,拒絕承認一中原則,並稱史國若繼續維持與 台灣邦交,將被國際社會孤立,也得不到中國提供的發展紅利。 2019年10月,蔡英文總統在寓所接見訪台的美國聯邦眾議院馬洛尼 (Sean Patrick Maloney)。數日後馬洛尼投書《華爾街日報》,指出中 國以簽證作為要脅,企圖迫使其訪問團取消訪台行程,馬洛尼明確 拒絕後,中方又要求他發表認同「一中原則」的聲明,以削弱台灣 政治存在的合法性,並孤立2400萬台灣人民。
疫苗脅迫	外政國府	新疫援冠苗助	2021 年 6 月,美國駐聯合國大使葛林斐德(Linda Thomas-Greenfield) 在聯邦眾議院外交委員會聽證會表示,中國長期在聯合國以挑釁、脅迫方式運作,若他國不聽中國的話,就用疫苗作為要脅,台灣邦交國海地因而承受龐大壓力。 2021 年 5 月,宏都拉斯總統葉南德茲(Juan Orlando Hernandez)表示,為取得 COVID-19 疫苗,宏國可能在中國設立商務辦事處,並指墨西哥、智利、阿根廷或薩爾瓦多可幫助宏都拉斯獲得中國疫苗。宏都拉斯總統府部部長馬德羅(Carlos Alberto Madero)也表示希望避免破壞與台灣的長期邦誼,不過取得疫苗比什麼都緊要。「現況肯定會造成外交政策的變化」。 2021 年 3 月,巴拉圭外交部指出,有自稱中國代理人的單位提出以「和台灣斷交」作為疫苗採購條件。巴國外長受訪表示,正透過中間國談判取得科興疫苗,並向中國表示「希望兩國關係在經濟和文化領域展開另一層面的合作」。4 月,巴拉圭總統表示,將自印度採購 200 萬劑疫苗,不接受中國用疫苗進行外交勒索。 2021 年 2 月 3 日,中華民國外交部宣布將在蓋亞那(Guyana)設立台灣辦公室(Taiwan Office)。中國外交部稱「希望有關方面恪守一中原則,切實採取措施糾正錯誤,消除負面影響」。中國駐蓋大使館人員當日「進駐」蓋國外交部。次日,蓋國外交部聲明強調「一個中國」政策及與中國邦交不變,與台灣協議因「溝通失誤」而終止。再次日,蓋國外長宣布中國捐贈 2 萬劑疫苗。 2020 年 4 月,荷蘭駐台機構由「荷蘭貿易暨投資辦事處」更名為「荷蘭在台辦事處」(Netherlands Office Taipei)。中國駐荷大使館向荷蘭外交部提出交涉,敦促荷方恪守「一個中國」原則。《環球時報》稱中國網民,包括中國外交學院教授率海東,均建議「考慮停止對荷蘭的醫療物資援助」。
人質外交	外公與府	拘禁判刑	2020 年 8 月,澳洲外交部透露接獲中方通知,中國環球電視網 (CGTN)澳洲籍華裔女主播成蕾 (Cheng Lei) 遭中方扣留調查。9 月 8 日,中國外交部發言人趙立堅證實,有關部門以「涉嫌從事危害中國國家安全的犯罪活動」為由,對她採取強制措施。2021 年 2 月 5 日,中方正式逮捕成蕾並控以「非法向海外提供國家機密」罪名。 2019 年 7 月,澳洲籍維吾爾男子阿布杜薩拉穆(Sadam Abudusalamu)接受多家國際媒體訪問,指兩歲的澳洲籍兒子與持有澳洲有效簽證的中國公民妻子遭困於新疆,中方以「內政問題」為由,拒絕讓他與家人團圓。

			2010 年 1 日 中国从土和水上工程主业协会 增加公口旧户工业区
			2019 年 1 月,中國外交部發言人華春瑩證實,澳洲公民楊恆均涉嫌「從事危害中國國家安全活動」,遭北京市國家安全局採取強制措
			一
			局於8月23日以涉嫌間諜犯罪對楊恆均執行逮捕。2020年10月,楊
			被正式指控涉嫌「間諜罪」。10月12日,中國外交部表示,檢察機
			關已對楊提起公訴,北京市第二中級人民法院已正式審理。
			2018年12月,加拿大配合美國逮捕華為財務長孟晚舟,北京隨後逮
			捕前加拿大前外交官康明凱(Michael Kovrig)與商人史佩弗(Michael
			Spavor)。次年 5 月,中方證實兩人被捕。2020 年 6 月,兩人被以間
			謀罪起訴。2021 年 3 月,美中阿拉斯加對話前夕,中方以兩人涉嫌
			危害中國國家安全罪進行一審。8月11日,史佩弗遭宣判境外刺探、
			非法提供國家機密罪成立,處有期徒刑 11 年,沒收個人財產人民幣
			5萬元,並驅逐出境。
			2015年10月,中國政府綁架以出版敏感中國政治書籍聞名的瑞典公
			民桂民海。之後,桂民海被控「從事非法業務」,並在未審判下將其
			關押多年。2020年,中國法院稱桂民海在2018年自願放棄瑞典公民
			身份,並判處他 10 年徒刑。瑞典政府表達強烈不滿,但交涉無果。
			2021年4月,瑞典自由記者奧爾森(Jojje Olsson)收到中國駐瑞典大
			使館電郵威脅,警告他停止對中國不實評論,否則將「面臨嚴重後
			果」。無國界記者組織也收到相同電郵。瑞典多家媒體指,2017年9
			月中國駐瑞大使桂從友到任後,就頻繁收到中國使館的威脅郵件。
			瑞典的基督教民主黨、瑞典民主黨因而要求驅逐中國大使桂從友。
			2021 年 2 月,中國駐法大使盧沙野向法國參議院友台小組主席李察
			(Alain Richard)發出措辭尖銳的信函,脅迫他取消訪台,並要他未
			來避免「與台灣當局進行任何形式的官方接觸」。中國大使館隨後
			公開信件內容,並與法國學者邦達茲(Antoine Bondaz)激烈筆戰,接
			連辱罵邦達茲「無恥」、「流氓」等語。
			2020年11月,中國外交部發言人趙立堅在記者會上,針對五眼聯盟
	ᆈᅖ		外長聯合聲明要求中國撤回人大授權香港撤銷四名議員資格決定一
प्रथा	外國		事稱:「不管他們(五眼聯盟)長五隻眼,還是十隻眼,只要膽敢
戦	政	言詞	損害中國主權、安全、發展利益,小心他們的眼睛被戳瞎」。
狼	府、	恫嚇	2020 年 11 月,中國外交部發言人趙立堅在記者會上列舉澳洲的「涉
外	組織	與威	華錯誤言行」,稱澳洲應予正視,認真反思。澳洲媒體揭露,一位
交	與公	脅	不具名中國官員受訪時表示,「要是把中國當成敵人,中國就會成
	民		為敵人」,並提供一份來自中國駐澳洲大使館的檔案,列舉 14 項澳
			2020 年 10 月,中國駐加拿大大使叢培武在線上記者會中,警告加拿
			大不要向香港民主抗議人士提供庇護,並稱這樣做只會危害在香港
			的 30 萬名加拿大公民和商界人士安全。
			原擬 2020 年 2 月訪台的捷克參議院議長柯佳洛(Jaroslav Kubera)於 1
			月底驟逝。3月初,捷克總理巴比斯 (Andrej Babis) 與新任參院議長
			維特齊 (Milos Vystrcil) 均證實: 中國駐捷大使曾就柯佳洛訪台事發
			信威脅捷克政府,並點名 Skoda 汽車等捷克企業將因柯佳洛訪台付出
			「慘痛代價」。4月底,柯佳洛遺孀與女兒揭露,中國駐捷大使館曾
			不斷脅迫其取消訪台,不僅寄出內容涉及家人安危的威脅信給捷克
			總統府,柯佳洛死前3天也曾與中方進行「很不愉快的密室會談」。
			-

資料來源:李哲全整理自公開資訊。

China's Diplomatic Coercive Behavior and Pattern Analysis

Che-chuan Lee

Associate Research Fellow

This article collects and organizes 18 cases of China's diplomatic coercion in recent years. By their nature, they are divided into four types, namely, visa coercion, vaccine coercion, hostage diplomacy and wolf warrior diplomacy. The similar experiences of coercion of Taiwan are compared with the aforementioned 18 cases and the patterns and characteristics of the Chinese Communist Party's coercive behavior are analyzed. This article points out that China under Xi Jinping dares use strong measures to protect its core interests. Its diplomatic coercive behavior is two-sided and increasingly exposes the country's characteristic of violence. It is not certain, however, that this behavior can speed up reunification across the Straits. China's high-profile, strong and even public coercive behavior has allowed international society to widely see its aims and has aroused a fierce response. In early 2021, Canada proposed an anti-hostage diplomacy initiative and 58 countries have participated. The multilateralism of the Biden administration has gradually won the support of allies in Europe and the Indo-Pacific region. The Chinese Communist Party's diplomatic coercive behavior will face a bigger and bigger challenge in future.

Key Words: hostage diplomacy, vaccine coercion, wolf warrior diplomacy, coercive diplomacy

中國的經濟脅迫: 必要但效果不一的工具

李俊毅

國家安全研究所

壹、前言

澳洲戰略政策研究所(Australian Strategic Policy Institute)的報告指出,中國近十年來對 27 個國家與歐盟發動 152 起脅迫外交,2018 年後更是快速增加。其脅迫作為包含國家發出的威脅(state-issued threats)、任意拘禁或處刑、限制官方旅遊、投資限制、貿易限制、旅遊限制、民間抵制與施壓企業等八類,其中六項涉及經濟脅迫。1這顯示中國經濟的快速與持續發展使它和許多國家產生不對稱的經貿關係,控制商品與人員的跨國流動從而成為脅迫手段。

本文沿著脅迫者是否應該發動經濟脅迫的視角,探討中國近十年來的經濟脅迫。中國的經濟脅迫不總是成功,但由於經濟脅迫有助於習近平鞏固其正當性,加上中國的戰狼外交、宣傳與軍事脅迫等成效不彰或無法適用,在將打擊面局限於對中國影響較小的產業或企業之前提下,仍將是中國對外政策的重要工具。民主國家宜做好面臨更多經濟脅迫之準備。

貳、經濟脅迫之意涵與研究取徑

國家透過其經濟實力實現其政治目標的方式,統稱為「經濟治術」(economic statecraft)。「經濟治術」包含正面的誘因提供如攏絡(co-optation)與合作(cooperation),以及負面的施壓如制裁(sanction)與脅迫(coercion)。²經濟脅迫大抵意指一國或多國政府威

¹ Fergus Hanson, Emilia Currey and Tracy Beattie, "The Chinese Communist Party's coercive diplomacy," Australian Strategic Policy Institute, August 2020, https://tinyurl.com/42n6vdvk ∘

² David Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985), p. 3. 近年隨著中國的經濟實力漸增,學者復關注中國的「經濟治術」與成效,而脅迫僅是其一。參見 William J.

脅或實際干擾慣常的經濟交流,迫使目標國順從某一要求。脅迫的方式包含貿易、金融、貨幣與其他手段,透過對一國政府與企業之施壓,使目標國不採取脅迫者所不欲之政策,或改變已發生的行為。3經濟脅迫和經濟制裁有別,但研究多不嚴格區分兩者。惟誘因的提供往往不被視為經濟脅迫,儘管脅迫者實際上可能採取「棒子與胡蘿蔔」之兩手策略。

經濟脅迫的本質是脅迫者利用經濟關係以實現政治目標。相關研究常聚焦於脅迫的有效性,特別是爭辯量化研究得出經濟脅迫成功率偏低的結論是否存有偏差。4然而論者指出,決策者關心的不只是經濟制裁是否有效,而是該選項相對於其他選項的成本與效益,並據此決定應否採取經濟脅迫。易言之,決策者的政策目標往往不只一個,即使其知道脅迫無法使目標國改變行為,仍會因此舉能滿足其他目標而發動脅迫;經濟脅迫的「成功」不能僅以目標國行為的改變作為唯一依據,而須衡量相較於其他選項在政治、經濟乃至人員等方面的代價;脅迫的成效亦取決於目標國的評估。5

参、中國經濟脅迫的特質

沿著上述觀點,本節探討中國經濟脅迫之目標、手段與對象。

一、經濟脅迫旨在實現積極與消極目標

中國脅迫外交的目的是捍衛其「核心利益」。2011 年《中國的和平

Norris, Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2016); Mingjiang Li (ed.), China's Economic Statecraft: Co-optation, Cooperation and Coercion (Singapore: World Scientific, 2017); Audrye Wong, "How Not to Win Allies and Influence Geopolitics: China's Self-Defeating Economic Statecraft," Foreign Affairs, May/June 2021, https://tinyurl.com/8jk8ss8w.

³ Danial W. Drezner, "The Hidden Hand of Economic Coercion," *International Organization*, Vol. 57, No. 3 (2003), p. 643; Murray Scot Tanner, *Chinese Economic Coercion against Taiwan: A Tricky Weapon to Use* (Santa Monica, CA.: RAND, 2006), pp. 11-12.

⁴ Cf. Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliot, *Economic Sanctions Re-considered* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990, 2nd edition); Robert A. Pape, "Why Economic Sanctions Do Not Work," *International Security*, Vol. 22, No. 2 (1997), pp. 90-136.

David Baldwin, "The Sanctions Debate and the Logic of Choice," *International Security*, Vol. 24, No. 3 (1999/2000), pp. 80-107; Jonathan Kirshner, "Economic Sanctions: The State of the Art," *Security Studies*, Vol. 11, No. 4 (2002), pp. 160-179.

發展》白皮書揭橥「核心利益」的六項原則,包括國家主權、國家安全、領土完整、國家統一、中國憲法確立的國家政治制度和社會大局穩定,與經濟社會可持續發展的基本保障。6習近平主政後,「核心利益」成為中國外交政策的指導原則。其曾表示:

我們要堅持走和平發展道路,但決不能放棄我們的正當權益,決不 能犧牲國家核心利益。任何外國不要指望我們會拿自己的核心利益 做交易,不要指望我們會吞下損害我國主權、安全、發展利益的苦 果。7

其後「核心利益」指涉的對象不斷增加與具體化,迄今除台灣與西藏 外,尚包含釣魚台、香港、東海、南海和網路安全等。

「核心利益」意指不容妥協的事物。當它指涉的對象越多,越反映中國對身為強權並具有捍衛這些利益的意願與能力之自我認知。習近平的對外政策乃日益專斷甚至具侵略性,其脅迫作為的頻率與態樣也隨之增加。由於中國龐大的市場與經濟實力,經濟脅迫從而成為主要的工具。

然而,捍衛「核心利益」並非經濟脅迫的唯一目標。習近平上任後持續鞏固權力與地位,導致捍衛「核心利益」成為其正當性之重要來源。設若中國在某一「核心利益」議題不採取作為或被視為軟弱,責任都將指向習近平與中國共產黨。中國經濟脅迫的目標因此至少有二:就積極面而言是捍衛「核心利益」並改變目標國的行為;消極面則是滿足中國內部的民族主義且避免中共內部以此發動鬥爭。經濟脅迫即使未能實現前項目標,亦有助於達致後項目標。

二、中國偏好非正式的經濟脅迫手段

⁶ Jinghao Zhou, "China's Core Interests and Dilemma in Foreign Policy Practice," *Pacific Focus*, Vol. 34, No. 1 (2019), pp. 31-54.

⁷ 〈習近平:任何外國不要指望中國拿核心利益做交易〉,《中國新聞網》,2013 年 1 月 29 日, https://tinyurl.com/4576ta32。

中國的經濟脅迫仰賴非正式或法律以外的途徑,亦即在外交爭議和脅迫作為之間,往往缺乏直接關聯。如中國自 2020 年 5 月起對澳洲多項農畜產品與煤礦課徵高額關稅甚至禁止進口,但兩國爭端並無涉這些產業,而源於中國的 14 項「不平」(grievances)。8這有別於美歐國家的經濟制裁是公開、直接與正式的,如美國、歐盟、英國和加拿大以侵犯新疆人權為由,於 2021 年 3 月制裁特定中國官員和實體。9中國具體的脅迫手段,則體現於鼓動民間抵制、以技術性問題如關稅查驗、安全或衛生標準限制進口,以及限制旅遊等(參下表)。10

表、中國經濟脅迫的主要事例

7 1 1 1 2 1 7 1 1 1									
	手段								
爭議事由		進口	出口	施壓	旅遊	投資			
	抵制	限制	限制	企業	限制	限制			
1. 2010 年 9 月,中國漁船和日本									
巡邏艇於釣魚台海域衝撞,日									
方扣留中國漁船船長	•		•						
2. 2012 年 9 月,日本「國有化」									
釣魚台									
2010年,中國民主人士劉曉波獲頒									
諾貝爾和平獎									
2012 年中菲黃岩島衝突		•			•				
1. 2016 年 1 月起,中國因蔡英文									
勝選而限制陸客來台									
2. 中國自 2021 年 3 月起,宣布禁		•	•	•	•				
止台灣鳳梨進口									
2016年7月,韓國宣布部署終端高									
空區域防禦(薩德)系統									
2016年11月,達賴喇嘛訪問蒙古		•				•			
2018 年 12 月,加國拘留華為副董									
事長兼財務長孟晚舟		•			•				
2020 年,澳洲排除華為參與該國									
5G 建設,並呼籲國際展開新冠	•	•		•	•				
	1. 2010 年 9 月,中國漁船和日本 巡邏艇於釣魚台海域衝撞,日 方扣留中國漁船船長 2. 2012 年 9 月,日本「國有化」 釣魚台 2010 年,中國民主人士劉曉波獲頒 諾貝爾和平獎 2012 年中菲黃岩島衝突 1. 2016 年 1 月起,中國因蔡英文 勝選而限制陸客來台 2. 中國自 2021 年 3 月起,宣布禁 止台灣鳳梨進口 2016 年 7 月,韓國宣布部署終端高 空區域防禦(薩德)系統 2016 年 11 月,達賴喇嘛訪問蒙古 2018 年 12 月,加國拘留華為副董 事長兼財務長孟晚舟 2020 年,澳洲排除華為參與該國	抵制 1. 2010 年 9 月,中國漁船和日本 巡邏艇於釣魚台海域衝撞,日 方扣留中國漁船船長 2. 2012 年 9 月,日本「國有化」 釣魚台 2010 年,中國民主人士劉曉波獲頒 諾貝爾和平獎 2012 年中菲黃岩島衝突 1. 2016 年 1 月起,中國因蔡英文 勝選而限制陸客來台 2. 中國自 2021 年 3 月起,宣布禁止台灣鳳梨進口 2016 年 7 月,韓國宣布部署終端高空區域防禦(薩德)系統 2016 年 11 月,達賴喇嘛訪問蒙古 2018 年 12 月,加國拘留華為副董事長兼財務長孟晚舟 2020 年,澳洲排除華為參與該國	 抵制 限制 1. 2010 年 9 月,中國漁船和日本 巡邏艇於釣魚台海域衝撞,日 方扣留中國漁船船長 2. 2012 年 9 月,日本「國有化」 釣魚台 2010 年,中國民主人士劉曉波獲須 諾貝爾和平獎 2012 年中菲黃岩島衝突 1. 2016 年 1 月起,中國因蔡英文 勝選而限制陸客來台 2. 中國自 2021 年 3 月起,宣布禁止台灣鳳梨進口 2016 年 7 月,韓國宣布部署終端高空區域防禦(薩德)系統 2016 年 11 月,達賴喇嘛訪問蒙古 2018 年 12 月,加國拘留華為副董事長兼財務長孟晚舟 2020 年,澳洲排除華為參與該國 	 爭議事由 民間 進口 出口 限制 1. 2010 年 9 月,中國漁船和日本 巡邏艇於釣魚台海域衝撞,日 方扣留中國漁船船長 2. 2012 年 9 月,日本「國有化」 釣魚台 2010 年,中國民主人士劉曉波獲頒諾貝爾和平獎 2012 年中菲黃岩島衝突 1. 2016 年 1 月起,中國因蔡英文 勝選而限制陸客來台 2. 中國自 2021 年 3 月起,宣布禁止台灣鳳梨進口 2016 年 7 月,韓國宣布部署終端高空區域防禦(薩德)系統 2016 年 11 月,達賴喇嘛訪問蒙古 2018 年 12 月,加國拘留華為副董事長兼財務長孟晚舟 2020 年,澳洲排除華為參與該國 	爭議事由 民間 進口 出口 施壓 限制 企業 1. 2010 年 9 月,中國漁船和日本 巡邏艇於釣魚台海域衝撞,日 方扣留中國漁船船長 ● 2. 2012 年 9 月,日本「國有化」 釣魚台 ● 2010 年,中國民主人士劉曉波獲頒 諾貝爾和平獎 ● 2012 年中菲黃岩島衝突 ● 1. 2016 年 1 月起,中國因蔡英文 勝選而限制陸客來台 ● 2. 中國自 2021 年 3 月起,宣布禁止台灣鳳梨進口 ● 2016 年 7 月,韓國宣布部署終端高空區域防禦(薩德)系統 ● 2016 年 11 月,達賴喇嘛訪問蒙古 ● 2018 年 12 月,加國拘留華為副董事長兼財務長孟晚舟 ● 2020 年,澳洲排除華為參與該國 ●	 争議事由 民間 進口 出口 施壓 旅遊 限制 1. 2010年9月,中國漁船和日本 巡邏艇於釣魚台海域衝撞,日 方扣留中國漁船船長 2. 2012年9月,日本「國有化」 釣魚台 2010年,中國民主人士劉曉波獲頒 諾貝爾和平獎 2012年中菲黃岩島衝突 1. 2016年1月起,中國因蔡英文 勝選而限制陸客來台 2. 中國自 2021年3月起,宣布禁止台灣鳳梨進口 2016年7月,韓國宣布部署終端高空區域防禦(薩德)系統 2016年11月,達賴喇嘛訪問蒙古 2018年12月,加國拘留華為副董 事長兼財務長孟晚舟 2020年,澳洲排除華為參與該國 ● 			

⁸ Jonathan Kearsley, Eryk Bagshaw and Anthony Galloway, "If you make China the enemy, China will be the enemy': Beijing's fresh threat to Australia," *The Sydney Morning Herald*, November 18, 2020, https://tinyurl.com/ybunmvu5.

14

.

⁹ "US, EU, Britain, Canada Impose Sanctions on Chinese Officials Over Uyghurs," *VOA News*, March 22, 2021, https://tinyurl.com/4sa2twtv.

¹⁰ 中國於2020年9月發布《不可靠實體清單規定》、2021年1月公布《阻斷外國法律與措施不當域 外適用辦法》、6月10日通過《反外國制裁法》,反映經濟脅迫法制化的意圖。此一途徑不致取代 既有之非正式與法外途徑,其使用頻率與效果則猶待觀察。

	(武漢)肺炎的起源調查					
立陶宛	2021年7月,允許台灣以「台灣代					
	表處」為名設處					

資料來源:李俊毅整理自 Peter Harrell, Elizabeth Rosenberg, and Edoardo Saravalle, "China's Use of Coercive Economic Measures," Center for a New American Security, June 2018, https://tinyurl.com/76e44bcb, p.18; Fergus Hanson, Emilia Currey and Tracy Beattie, "The Chinese Communist Party's coercive diplomacy," Australian Strategic Policy Institute, August 2020, https://tinyurl.com/42n6vdvk;"Beijing stops approving new permits for Lithuanian food exports to China – service," *Baltic Times*, August 22, 2021, https://tinyurl.com/2y78vj52。

由上表來看,中國主要憑藉其廣大的市場、眾多人口與消費力, 以進口限制與旅行限制為主要脅迫手段,民間抵制與施壓企業則次 之。由於其脅迫的對象多為民主國家,而後者往往又是成熟經濟體, 投資限制的適用空間較小。

非正式的途徑使中國享有以下好處。第一,中國一向認為脅迫或「長臂管轄」是美國的工具,「『脅迫外交』這頂帽子顯然美國最適合戴,而絕不是中國」。¹¹非正式的手段使其可公開否認以經濟脅迫為治術,維繫其有別於西方、且處於道德制高點的身分建構。第二,目的與手段之間的關聯不明,使中國可轉嫁脅迫的責任,並有彈性決定升級或降低相關作為。2021年3月,服裝品牌H&M拒絕使用新疆棉而遭中國抵制。中國外交部發言人華春瑩稱這是因「中國老百姓不允許一些外國人一邊吃著中國的飯,一邊砸著中國的碗」。迄今(8月初)H&M 仍遭抵制,但力道已漸減弱;中國於向外傳遞政治訊息後,亦無持續脅迫的必要。¹²第三,間接的手段亦可降低目標國向世界貿易組織(WTO)申訴的機率。

三、經過計算的打擊對象與力度

就脅迫的對象與程度來說,中國的行為反映理性計算的特質。首

 $^{^{11}}$ 〈2021 年 3 月 22 日外交部發言人華春瑩主持例行記者會〉,中華人民共和國外交部,2021 年 3 月 22 日, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1863088.shtml。

¹² 繆宗翰,〈H&M 遭中國抵制 華春瑩:老百姓不允許外國人吃飯砸鍋〉,《中央社》,2021 年 3 月 26 日,https://tinyurl.com/8d3yay;〈新疆棉事件重挫 H&M 第二季中國營收年減近 3 成〉,《中央社》,2021 年 7 月 4 日,https://tinyurl.com/aw64p7b2。

先,中國避免全方位干擾或破壞兩國經貿關係。2010 年挪威將諾貝爾和平獎頒給中國異議人士劉曉波,中國以限制挪威鮭魚進口作為反制;2016 年韓國宣布部署薩德系統,中國發動民間抵制提供土地的樂天(Lotte)集團。然而中國並未將這些限制措施升級為中止雙邊經貿關係。這顯示中國擔心雙邊經貿關係的破壞將對自身不利、藉此提供目標國修復對中關係的誘因,也保留進一步脅迫的空間。

其次,中國的脅迫對象局限於對其衝擊有限之產業或企業。為降低對自身經濟的影響,中國脅迫的對象通常是可替代或非必要性的,例如挪威的鮭魚、菲律賓的香蕉、台灣的鳳梨、加拿大的油菜籽(canola)等。相對的,事關自身產業發展所需的原物料,則鮮受影響。中國未曾限制澳洲鐵礦(iron ore),即是因為其製造業仰賴鐵礦的進口,其中澳洲的產量占總進口量之 60%。同樣的,中國亦視其需要調整脅迫作為。例如其於 2019 年年底解禁加拿大豬肉的進口,即是因中國境內非洲豬瘟肆虐,導致供不應求。13

肆、中國經濟脅迫的成效

經濟脅迫的成效是多面向的,難以一概而論。首先,產業與企業 之損失不一。有受到嚴重損失者,如韓國的旅遊業和樂天集團以及澳 洲的紅酒;但也有透過替代市場而抵銷衝擊者,如澳洲的大麥、棉花 與煤炭。其次,目標國的整體經貿影響亦不一。受嚴重打擊者如韓 國,其因中國的限制措施而約損失近 1%的 GDP;但也有總體影響不大 者,例如挪威對中的漁業出口雖於 2011-13 年下跌 13 億美元,但這僅 占該國年度總出口之 0.3%;中國限制加拿大農畜產品的進口,使後者 2019 年對中出口減少 35 億美元,但相較於加國當年度 4,470 億美元的

-

Rachel Pupazzoni, "Record iron ore prices boost Australia's economy, but will the China trade war end the boom?" ABC News, May 27, 2021, https://tinyurl.com/826mns6v; Luke Patey, "China Is an Economic Bully—and Weaker Than It Looks," Foreign Policy, January 4, 2021, https://tinyurl.com/ykjhnv5v.

總出口值,其影響甚微。14

最後,經濟脅迫亦未必能改變目標國的行為。挪威、菲律賓、韓國、與蒙古都因做出某種程度的妥協,在象徵層次上滿足中國的「核心利益」,而使中國終止經濟脅迫。但日本、加拿大、澳洲、台灣與立陶宛(迄 2021 年 8 月底)則未退讓。經濟脅迫的目標國往往需權衡經濟利益與政策自主孰輕孰重,一旦其評估中國的要求為不可妥協,中國的脅迫便難有作用。

經濟脅迫並不總是成功,但這不意味中國將減少脅迫作為。對中國來說,在「主權、安全、發展利益」議題上採取作為是必須的,問題是可用的政策工具。當代國際政治不再視武力的使用或威脅使用為正當手段,大幅限縮軍事脅迫的適用範圍。中國近年來屢屢因「戰狼外交」與「大外宣」而招致民主國家反彈,常態的政策工具如外交協商、公共外交與軟實力(soft power)的作用亦有限。因此,中國雖似占據發動經濟脅迫的優勢地位,但經濟脅迫亦可說是少數可得的手段。只要習近平有政治上的需求—不論是捍衛其「核心利益」或回應內部期待與壓力,便很可能以經濟脅迫為手段;至於此舉能否有效鞏固習的正當性,乃至於經濟脅迫的成效,則屬次要考量。

伍、代結語:民主國家的因應之道

沿著上述討論,包含台灣在內的民主國家應做好中國持續發動經濟脅迫之準備,並從三個層面著手。由於中國的脅迫往往兼具外交、經濟與言論等多重層面,這些準備未必能嚇阻或改變中國的脅迫,但可減少其經濟脅迫的傷害。首先是培養企業的風險意識,使其有(在中國)經商風險應由企業而非國家承擔的意識。此舉可使中國在脅迫特定產業或企業時,不致在目標國內製造太大的政治壓力。其次,民

Peter Harrell, Elizabeth Rosenberg, and Edoardo Saravalle, "China's Use of Coercive Economic Measures," Center for a New American Security, June 2018, https://tinyurl.com/b9b6s98; Luke Patey, "China Is an Economic Bully—and Weaker Than It Looks."

主國家應鼓勵產業與企業分散市場以降低風險。這在實務上或雖不易且難有即時成果,但此舉本身已可向中國傳達明確的政治訊號。最後則是國際合作機制的建構。該機制的要旨是成員受中國經濟脅迫時,其他成員可相互援助或採取協同反制措施。此一機制增加中國發動經濟脅迫的成本、抵銷其衝擊,並展現集體的意志,進而使經濟脅迫成為中國可用但作用有限的工具。

本文作者李俊毅為英國東英格蘭大學國際關係博士,現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所副研究員。主要研究領域:混合威脅、灰色地帶衝突、歐洲小國安全與外交政策。

China's Economic Coercion: A Necessary Tool with Mixed Results

Jyun-yi Lee

Associate Research Fellow

Abstract

This article discusses China's economic coercion and puts forward two arguments. First, economic coercion has become an important policy tool for China. The explicit objective of economic coercion is to change specific behavior of the target country, but implicitly economic coercion can also consolidate Xi Jinping's legitimacy. Even if the former objective can't be achieved, the latter may still be sustained. In addition, China's economic coercion tends to use informal approaches, limit the target of attack to a certain industry or enterprise(s), and avoid comprehensively disrupting bilateral relations, rendering the costs of coercion relatively low. Second, the results of China's economic coercion are mixed, both in terms of economic losses and policy change of the target country. Yet it remains one of the few tools at China's disposal, as other instruments such as wolf diplomacy, propaganda and military coercion are ineffective or inapplicable. Democratic countries therefore need to prepare for China's constant use of economic coercion, and should focus on raising the risk awareness of industry, formulating a strategy of market diversification, and enhancing international cooperation.

Key words: economic coercion, informal approaches, legitimacy

中共科技治理下的脅迫型態

曾怡碩

網路安全與決策推演所

壹、前言

本文按照本期特刊對於脅迫的認定,根據韋氏字典所述,脅迫(coercion)是使用明示或暗示的暴力威脅、報復或其他恫嚇行為,使對手對可能後果感到恐懼,進而採取違背其意志的行動。受到 2020 年下半年中國藉由貿易制裁脅迫澳洲的影響,以美國為首的印太友盟2021 年以來,開始關注中國的脅迫行徑。2021 年 3 月 3 日由自宮發布的《國家安全戰略暫行指南》(Interim National Security Strategic Guidance)指出,「將支持中國的鄰居和貿易夥伴保護自身權利,做出免於受脅迫的自主性政治決定」。1在 2021 年美日領袖峰會共同聲明中,針對中國採取經濟與其他形式脅迫行為這類不符國際秩序的活動,拜登與菅義偉表達共同關切。2

在外界目光聚焦在中國運用武力、外交、經貿以及輿論等脅迫手段之際,近年來備受關注的中國科技產業生態系發展,出現一些新的變化,中共運用各式科技治理手法威脅逼迫國內外科技業者、研發人員、中國公民,除藉此達到其限制/鼓勵科技產業發展效果,並可讓國內外科技業者不得不配合北京管治維穩目標。

鑒於中共藉由科技治理之脅迫型態迄今尚屬發展階段,隨之而來的問題就是:中共現今如何假科技治理之名而行脅迫之實? 為回答該問題,本文將首先嘗試臚列將科技治理主張轉具脅迫性的手法樣態;其

¹ 原文為「We will support China's neighbors and commercial partners in defending their rights to make independent political choices free of coercion or undue foreign influence.」,見 *Interim National Security Strategic Guidance*, White House, March 2021, pp.20-21, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf。

² 江今葉,〈美日聯合聲明 52 年來首提台灣 強調台海穩定重要性、關切中國脅迫行為〉, 《中央社》,2021年4月17日,https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202104170028.aspx。

次分別針對技術移轉與滲透洩密、資料主權與長臂管轄兩項實務領域 中的脅迫樣態進行探討;最後則將針對中共反制外國制裁以及標準制 定兩項議題對於科技業可能之影響,提出未來研究建議。

貳、中共科技治理主張之脅迫性質

中共所有科技治理主張,亦即各項科技發展戰略以及其相關管制措施,均需服膺四個堅持中的一黨專政(堅持共產黨領導),必須有利於共黨持續執政與擁護領導核心,並預先消弭可能分裂黨國社會的任何禍端。一旦執政團隊或領導核心認定為禍端,即可運用科技政策主張予以徹底制壓,迫使國內外之個人、企業或他國政府改絃易張,以符合共黨持續執政利益。

與科技相關的治理主張中,最受西方先進國家忌憚的,首推中共高舉的科技民族主義。其強調要追趕先進國科技並形成自主創新,不斷體現在「科技強國」、「中國製造 2025」與「中國標準 2035」。基於主權不容受損且必須伸張的特性,科技主權的主張體現在對於外來投資技術審查、外商技術移轉等產業政策。此外,中共科技產業戰略主張可以憑藉中國廣大市場自主制定標準,但要成為國際主流標準,甚至具備主宰性質,就必須進一步主導國際標準組織。3

科技主權延伸擴張到數位時代的網路主權概念,除了必須能自主控 管實體設施,還要將境內外公民所生成的資料予以納管運用,因此衍 生資料主權與資料安全相關主張。不論是基於資料驅動的經濟誘因使 然,還是一黨專政下言論控管與國家安全的考量,中共科技治理循此 加強網路安全監管規定,並對各類外商科技廠加強黨組設置俾利進行 人為監控。

³ 黄健群,〈「中國標準 2035」戰略解析〉,中華民國全國工業總會《產業雜誌》,110 年 6月,http://www.cnfi.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=magazine11006-615-7。

網路安全標準的制定,將是中共瞄準的新戰場。華府智庫新美國安全中心(Center for a New American Security)學者 Elsa Kania 即指出,制定標準對塑造技術未來的競爭和格局有重要影響,不僅會決定商業後果,也會塑造出對企業有利或不利的架構。4此外,據業界人士指出,中共有意透過標準制定獲取關鍵資料,中共定義的技術和技術標準越多,相關資料就越會受到中共各種資料在地化的制約。5

參、中共科技治理議題之脅迫籌碼與手段

一、技術移轉與渗透洩密過程對國家、業者與洩密者的脅迫

(一) 以市場進入作為脅迫技術移轉籌碼

科技發展除自主研發,中共還意圖以其國內廣大市場為誘因,要求外商進行技術移轉。對於嚴守智慧產權或營業秘密而不肯就範的業者,則施以非關稅障礙,輒以國家安全或產品安全檢查為由,要求釋出原始碼及程式設計演算法,俾利多層次檢視審核。尤其是 2016 年《網路安全法》實施要求開放程式原始碼供官方檢核,更引發數十家科技業者聯合反彈,經歷多年抗爭與往返交涉,跨國科技業者訴諸國際貿易法制與美歐多國政府出面談判,才在堅持非歧視性等原則之下,換取中共在技術安全產品檢測標準逐步與國際標準趨同,保障科技廠赴中國大陸營運或銷售之權益。6

(二) 以人身安全脅迫專業人員竊密

面對美中科技可能脫鉤的衝擊,科技供應鏈安全議題日益受到歐美

⁴ Arjun Kharpal, "Power is 'up for grabs': Behind China's plan to shape the future of next-generation tech," *CNBC*, April 26, 2020, https://www.cnbc.com/2020/04/27/china-standards-2035-explained.html.

⁵ 林楓,〈《中國製造 2025》走後,又來了《中國標準 2035》〉,《美國之音》,2021 年 4 月 28 日, https://www.voachinese.com/a/china-standards-2035-20200428/5395187.html。

⁶ 楊緣,〈中國《網路安全法》衝擊跨國公司〉,《金融時報》,2017 年 5 月 31 日,https://big5.ftchinese.com/story/001072794?archive。最近以市場進入要脅的顯著例子,就是蘋果公司對北京的妥協,但讓步的不是技術移轉,而是將資料留在中國境內,請見 Jack Nicas, Raymond Zhong, Daisuke Wakabayashi,〈審查、監控與利潤:為做生意,蘋果向中國政府妥協〉,《紐約時報中文網》,2021 年 5 月 18 日,https://cn.nytimes.com/technology/20210518/apple-chinacensorship-data/zh-hant/。

日各國政府嚴格檢視,技術出口到中國的管制更趨嚴格,也讓科技廠商與中共交涉之際有所依恃。另一方面,這也意謂技術移轉與授權可能愈趨緊縮,恐讓中共加強訴諸其他管道獲取技術。這其中一個重要的管道,便是經由提供研發資金或高素質研究人力,或明或暗地資助國外學研人才、單位與實驗室,從中擷取累積技術經驗。過去幾年美國聯邦調查局全面清查千人計畫人員清單,就是反情報單位在為科技洩露進行止血。7

中共同時也汲取傳統諜報手法,吸收當地國人擔任經濟間諜,或藉當地人設立科技公司、以該公司資助學研實驗室、甚而贊助實驗室人員創立科技公司,種種行徑儼然已成為進行滲透收購或盜取科技營業秘密的模式。8前述不論是千人計畫還是經濟間諜,不論當事人是否為中國海外公民,一旦成為中共從犯成為叛國罪嫌,即為中共國安相關單位要脅而難以脫身。如從犯為中國海外移民,除留在國內家人可能淪為人質,自身若成為汙點證人控訴中共間諜行徑,中共國安部恐複製類似中共公安部的海外「獵狐行動」,透過監視、恐嚇等秘密行動,迫使這些汙點證人海外噤聲、甚至返國受刑。9

除傳統人員情報手法,中共或受美中科技脫鉤壓力使然,其行之多年的網路竊密手法,在近年規模大幅提升。美國司法部在 2021 年起訴中共駭客名單,已不同於過去為解放軍網路部隊或國安部特工,而是中共國安部委外資助的民間駭客團體。¹⁰鑒於 2020 年新冠肺炎疫情爆發後,全球多處遭受網路勒索駭侵頻率與規模都增加,然而網路駭侵難以明確究責,且民間駭侵團體或有其自主鑽營空間,通常難以連結

⁷ Ellen Barry, Gina Kolata, 〈美國執法部門緊盯中國「千人計劃」〉, 《紐約時報》 中文網, 2020 年2月7日, https://reurl.cc/rgzjiOy。

 $^{^8}$ 劉晊華,〈中國大陸招攬臺灣人才趨勢評析〉,《展望與探索》第 18 卷第 7 期, 109 年 7 月, https://reurl.cc/mLWjzV。

⁹ 劉孜芹編譯,〈涉嫌中共「獵狐行動」 美起訴 9 名特務〉,《青年日報》,2021 年 7 月 24 日, https://reurl.cc/6ap3KO。

¹⁰ 徐薇婷, 〈對 12 國進行網攻 4 名受雇中共國安部駭客遭美國起訴〉,《中央社》,2021年7月20日, https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202107200003.aspx。

政府牽涉唆使責任,¹¹這樣的灰色模糊地帶,也創造出讓中共得以藉機 要脅他國政府與企業的空間,形成一種新脅迫型態。

二、以資料落地與長臂管轄脅迫科技業者

鑒於歐盟推出數位主權戰略,加上美國推動乾淨網路倡議,讓中 共刻意將其網路主權觀與歐美並列,並於 2021 年陸續推出《個人資訊 保護法》和《數據安全法》中,強調中國境內蒐集之資料應在地存 放,境外輸出資料須經中共網信辦審理核准。該法第 36 條規定非經主 管機關批准,境內的組織、個人不得向外國司法或者執法機構提供存 儲於境內的數據。另一方面,《數據安全法》的監管適用範圍包括在境 外的資料處理活動,藉此確立長臂管轄原則。依據該法第 2 條第 2 款的 規定,即使在大陸境外開展資料處理活動,舉凡任何以電子或者其他 方式對資料的記錄,如損害中國之國家安全、公共利益或者個人、組 織之權益,將依法追究法律責任,故具有域外管轄效力。12

北京高舉網路安全資料落地的大旗,刻意以資訊安全相關法規脅 迫網路科技業者配合管制言論,進而達到其維穩目的。中共網信辦以 網路安全法不當蒐集資料以及資料不當傳輸境外之國安疑慮,先對美 國特斯拉電動車設限—2021 年 3 月中共人大通過「十四五規劃」並將 電動車列入重點發展項目之後,就陸續傳出解放軍擔心特斯拉電動車 的攝影鏡頭與偵測雷達蒐集軍事設施或政府機關大樓情資。中共即以 造成國安疑慮為由,限制軍方、涉及敏感工業的國企,以及國家機關 人員駕駛、或者在辦公處停車位停放特斯拉電動車。13中共藉此影響市

¹¹ 例如:中共外交部發言人趙立堅在 2021 年 7 月 20 日否認中國政府背後指使駭客行徑,強調「中方堅決反對並打擊任何形式的網路攻擊,更不會對駭客攻擊進行鼓勵、支持或縱容。」詳見:〈2021 年 7 月 20 日(中國)外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉,中國外交部官網,2021 年 7 月 20 日,https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt 673021/t1893709.shtml。

¹² 蔡步青,〈大陸《數據安全法》對台商的影響與因應策略〉,《工商時報》, 2021 年 6 月 28 日, https://view.ctee.com.tw/legal/30277.html。

¹³高鋒,〈輿論圍剿下被迫就範? 特斯拉在中國設立資料中心〉,《自由亞洲電台》,2021年5月 26日,https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/jingmao/gf0526a-05262021065527.html。

場消費意願後,進而收保護扶植國內電動車廠商之效;後又以類似理由對阿里集團之「滴滴出行」在美上市之舉下重手,以達到打壓異己、殺雞儆猴的維穩效果。¹⁴

港府也效法北京脅迫科技業者之行徑,意圖收管治維穩之效。在2021 年對網路「起底」祭出《個資條例》修訂案,將「起底」行為之相關「法人」(person) 列為刑事究責對象。此舉無異於將相關網路科技服務業在香港從業人員予以匡列究責,圖藉此逼迫科技業者主動偵測審查並下架「起底」相關內容。科技業者為保香港員工免受刑罰,反成北京及港府打壓言論自由的幫兇。包括谷歌、臉書和推特在內的「亞洲互聯網聯盟」(Asia Internet Coalition, AIC)於6月25日致函香港個人資料私隱專員鐘麗玲(Ada Chung Lai-ling),表示「……避免科技公司受到這些制裁的唯一辦法就是避免在香港投資和提供服務,從而使香港企業和消費者得不到服務,同時也創造了新的貿易壁壘」。15

肆、結論—未來研究建議

總結前述分析,中共在科技領域的脅迫手法與樣態,多為效法美國制裁手段、俄羅斯滲透手法或冷戰時期美蘇制裁行徑。事實上,迄今中共對外脅迫行徑有很大一部分是針對外國議論其人權迫害所為,這相當程度呼應先前所提之維護共黨執政地位動機,也構成中共脅迫作為的特色。

就科技治理之下的脅迫行徑而論,目前雖尚未見到科技業者在中國域外管轄下被迫進行網路言論審查,但已逐漸看到科技業者借鑒中共對於澳洲、加拿大、台灣受到脅迫的前例,開始對於自身言行遂行自

 $^{^{14}}$ 〈陸媒:滴滴赴美上市先斬後奏 令監管震怒〉,《中央社》,2021 年 7 月 5 日,https://www.cna.com.tw/news/acn/202107050052.aspx。

¹⁵ Newley Purnell, "Facebook, Twitter, Google Threaten to Quit Hong Kong Over Proposed Data Laws," Wall Street Journal, July 5, 2021, https://www.wsj.com/articles/facebook-twitter-google-warn-planned-hong-kong-tech-law-could-drive-them-out-11625483036. AIC 將信函全文公布於官網,請參閱:https://aicasia.org/wp-content/uploads/2021/07/Industry-Response-on-the-Proposed-Amendments-to-Hong-Kongs-Personal-Data-Privacy-Ordinance-and-Request-for-Virtual-Meeting.pdf。

我審查,不願因此得罪中共官方並引來粉紅或戰狼圍剿,進而導致在中國市場的挫敗。¹⁶在中共鑑於近年接連遭遇華為孟晚舟事件與後續個別企業及官員遭受美歐制裁,而於 2021 年頒布《反外國制裁法》後,外國科技業者是否會被迫進一步限縮自身以及網路言行,值得密切觀察研析。

中共多年經營科技標準制定,已經開始在主導國際相關標準制定組織,以及藉由帶路倡議進一步擴大標準適用市場規模這兩大領域受到矚目。美國積極圍堵華為 5G 系統布建,甚至不惜祭出脫鉤路線,就是明顯例證。然而,美歐等國也是從自身過去數十載掌控技術標準話語權,從而深切瞭解中共藉由標準制定而造成脅迫的潛在威脅。如今美國亟思重掌國際科技標準組織主導權,積極鑽研國際組織運作規則,¹⁷並同時從科研人員反情報下手,對於中共運用在歐美科研人員為其發聲效力,進行堅壁清野。美國能否藉此收釜底抽薪之效,中共能否/如何運用科技標準制定進行脅迫,勢將為未來研究的重要課題。

作者曾怡碩為美國喬治華盛頓大學政治學博士,現為財團法人國防安全研究院網路 安全與決策推演研究所助理研究員兼所長。主要研究領域:軍隊與網路安全、中國 資訊作戰、中國數位監控。

_

¹⁶台灣科技廠的例子,請見:謝文哲,〈在中國官網嘲諷 MIC 惹議 技嘉致歉產品遭多平台下架〉, 《鏡週刊》, 2021 年 5 月 11 日, https://www.mirrormedia.mg/story/20210511edi058/。

¹⁷ Kristen Cordell, "How to Win at the International Telecommunication Union," *CSIS Commentary*, May 20, 2021, https://www.csis.org/analysis/how-win-international-telecommunication-union.

China's Ways of Coercion in Technology Governance

Yisuo Tzeng

Assistant Research Fellow

Abstract

In recent years, the Chinese Communist Party has used various means to coerce technology operators, research and development personnel and Chinese citizens at home and abroad, demanding foreign companies carry out technology transfer with the lure of the huge domestic market. The flag of localization of Internet security information has also been waved, deliberately using information security related regulations to force Internet technology operators to cooperate by controlling speech. This is used to achieve the objective of restricting/ encouraging the development of the technology industry and it also leaves foreign and domestic technology operators with no choice but to cooperate with Beijing's objectives of governance and maintenance of stability.

There has yet been no case of a technology operator being forced to censor online speech outside China's area of jurisdiction, however, self-censorship by technology operators of their actions and behavior has gradually begun. Also, the Chinese Communist Party is attracting attention in two areas because, after engaging in technology standard formulation for many years, it has begun to lead international related standard formulation organizations and use the Belt and Road Initiative to expand the scope of the market to which standards apply. China's ability to use, and the ways it uses formulation of technology standards to carry out coercion is sure to become an important topic of study in future.

Key words: technology governance, coercion, cyber sovereignty, data localization

中國在東海、南海的「灰色地帶」脅迫行動

林柏州

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

對中國來說,東海與南海是主權問題,也是睦鄰問題。由於周邊鄰國眾多、建政初期國力有限,自毛澤東所奠定的周邊外交原則,保持和平穩定一直是重要內涵,甚至藉放棄一些領土,以改善周邊安全態勢。1 鄧小平提出「韜光養晦」;胡錦濤奉行「和平發展」,基本延續此路線。不過,自 2012 年《十八大報告》,首度提出建設「海洋強國」,做為提高海洋資源開發能力,發展海洋經濟,維護國家海洋權益進行重大戰略部署。2 並由習近平親任同年成立的「中央維護海洋權益工作領導小組」組長,納入「五龍治水」的海關、海巡、邊防海警、海監、漁政等執法機構、外交部和軍方等。3 後續又將整併後的海警、海上民兵收歸中央軍委會統一領導。4 由此即可觀察北京加大「灰色地帶」戰術的運用,輔以經濟、外交與「準軍事」(quasi-military)等措施,做為維護領土主權的模式,已成為當前自由、開放的印太秩序挑戰。

¹ 黃慶、張萍,〈毛澤東周邊外交思想的內涵與啟示〉,《學術前沿》,總第92期(2016年2月), 頁 86-94, https://reurl.cc/2r9RqE;沈志華,〈事與願違:冷戰時期中國處理邊界糾紛的結果〉,《二十一世紀雙月刊》,總第144期(2014年8月),頁52-61;沈志華,〈冷戰年代中國處理陸地邊界糾紛的方針〉,《二十一世紀雙月刊》,總第143期(2014年6月),頁52-61;張清敏,〈中國解決陸地邊界經驗對解決海洋邊界的啟示〉,《外交評論》,第4期(2013年),頁1-16;徐焰,〈解放後我國處理邊界衝突危機的回顧和總結〉,《世界經濟與政治》,第3期(2005年),頁16-21。

² 《胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告》,新華網,2012 年 11 月 8 日, http://www.xinhuanet.com//18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm。

³「中央維護海洋權益工作領導小組」 到 2018 年併入「中央外事工作委員會」所設維護海洋權益工作辦公室。「中國海警局誕生記」,中國人民公安出版社,2013 年 7 月 31 日, https://reurl.cc/O0NKK3;「新設海警司,統一海上執法」,人民網,2013 年 7 月 10 日, https://reurl.cc/5rWZYG。

 $^{^4}$ 〈國防部:7月1日零時起,預備役部隊全面納入軍隊領導指揮體系〉,新華網,2020年7月1日,http://www.xinhuanet.com/politics/2020-07/01/c 1126184460.htm。

貳、「灰色地帶」行動特徵

一、對周邊主權問題採「邊打、邊談、邊穩」

中國始終主張南海、東海主權爭議應通過談判協商和平解決。 對不利於己的周邊態勢,運用「灰色地帶」手段,以民間活動為包 裝應對,預留政府處理空間,隨情勢調整應對步伐,但又可維護友 好的雙邊關係,此模式可以「邊打、邊談、邊穩」策略來解讀。5 在東海方面,「邊打」是中國持續派遣公務船「巡航」釣魚台「領 海 > 持續片面在日中海域主張重疊爭議區附近增設油田(已達 16 處);「邊談」是日中在 2018 年達成建立「海空聯絡機制」共識,包 含防衛部門工作會議、溝通熱線等; 6 「邊穩」是雙方同時也呼籲 克制,避免激化緊張情勢。在南海方面,「邊打」是 2014 年「海洋 石油 981 | 事件,該深海鑽井平臺赴西沙群島中建島南方 16 浬海域 執行任務,中國組織「海上民兵、海警、海軍」三層進行護衛,越 南則派遣大量漁船、水下蛙人、釋放漁網及障礙物等強行干擾,營 造國際力量進行施壓;「邊穩」是中國外交部當時呼籲,「保持中越 之間的溝通管道,希望越方以南海和平穩定大局出發」,妥善處理當 前事態。7 「邊談」是 2015 年,雙方恢復高層對話及互訪; 2016 年 簽署《中國海警局與越南海警司令部合作備忘錄》,每年舉行工作會 議,以推進海上執法合作,並建立三級聯絡窗口,應處海上漁業突 發事件。

⁵ 此語出自毛澤東 1952 年 8 月 4 日在中國人民政治協商會議第一屆全國委員會常務委員會第三十八次會議上有關描述韓戰期間戰略的講話,詳見 "Let us united and clearly distinguish between ourselves and the enemy," *Selected Works of Mao Tse-tung*, August 4, 1952, https://reurl.cc/W3QMr9。

⁶ "The Current Status of China's Unilateral Development of Natural Resources in the East China Sea," Ministry of Foreign Affairs of Japan, March 31, 2021, https://reurl.cc/gWypgV; "Premier of the State Council of China Li Keqiang Visits Japan Japan-China Summit Meeting and Banquet," Ministry of Foreign Affairs of Japan, May 9, 2018, https://reurl.cc/R0NL19.

⁷ 〈「981」鑽井平臺作業:越南的挑釁和中國的立場〉,中國外交部南海問題,2014年6月8日, https://reurl.cc/noKqn8。

二、藉由「民船先行,公船在後」方式以利操作運用彈性

若觀察 2009 年美國海軍「無瑕號」(USNS Impeccable) 測量船 在海南島南方 64 浬海域遭 2 艘中國漁船近距離騷擾,3 艘中國公務 船隻則隨側在後。8 2012年4月,12艘中國漁船於黃岩島(我稱民 主礁) 潟湖內遭菲律賓「皮爾號」巡防艦 (Gregorio del Pilar PF-15) 實施巡檢,中國則陸續派出「海監 75」、「海監 84」、「漁政 303 、「漁政 310」至該海域與菲艦對峙,期間中國加強對菲國進口 香蕉檢疫,迫使菲國船艦於 6 月 5 日撤離。自此中國開始常態化巡 航,實質掌控該島礁。9 最近的案例為 2021 年 3 月,約 220 艘中國 漁船群聚南沙牛軛礁(Whitsun Reef/Julian Felipe Reef)海域,據菲 國官方單位「西菲律賓海國家任務小組」(National Task Force for the West Philippine Sea, NTF WPS) 聲明,同時間數百艘船隻分別停泊南 沙各島礁。引發中國將推進牛軛礁建設的質疑。10 但中國駐菲大使 館回應係海況原因在牛軛礁附近「避風」,同時也立即捐助中國疫苗 予菲國,有意削弱反中意識。11 上述三案可知,中國於初階段先運 用漁船(疑海上民兵)作業,視對手國反應,再由中國派遣公務船 進行反制或形成對峙,最終順勢強化該區域行政管理 (administrative control),藉「民船先行,公船在後」方式,可保有 操作運用彈性。

_

⁸ "USNS Impeccable Harassed by Chinese Vessels," Youtube, March 26, 2009, https://www.youtube.com/watch?v=hQvQjwAE4w4.

⁹ 王穎,〈黃岩島海域環境與戰略地位分析〉《亞太安全與海洋研究》,第 3 期(2017 年),頁 18-28;〈我國最先進漁政船 20 日抵達黃岩島海域巡航執法〉,中國人民政府網,2012 年 4 月 20日,https://reurl.cc/VE905b。

¹⁰ Priam Nepomuceno, "Keep all Chinese ships off WPS: gov't task force" *Philippine News Agency*, March 31, 2021, https://www.pna.gov.ph/articles/1135532; Andrew S. Erickson and Ryan D. Martinson, "Records Expose China's Maritime Militia at Whitsun Reef," *Foreign Policy*, March 29, 2021, https://reurl.cc/kZY3mq.

Patricia Lourdes Viray, "China's vaccine donations 'soften blow' while maritime militia swarms Julian Felipe Reef — Carpio," *PhilStar*, March 24, 2021, https://reurl.cc/IRbVRA;〈中國駐菲律賓大使館 發言人關於所謂中國海上民兵船在牛軛礁附近聚集的聲明〉,中國駐菲律賓大使館,2021 年 3 月 22 日,https://reurl.cc/9rl6r8。

三、因地制宜的「海警對日、民兵對菲越」模式

中國採取的「灰色地帶」手段,策略上略有差異。在東海面臨強大海空軍力、情監偵能力的「美日同盟」,且日本已擁有釣魚台實質的管轄權,使中國漁船進入該島「領海」作業均遭取締,例如2010年中國漁船「閩晉漁 5179」因數度撞擊日本海上保安廳船隻遭扣,¹²中國為施壓日本釋放船長,對日本實施稀土制裁,最終迫使日方釋放船長。其後,中國海警船成為對日主要力量,經常性實施「巡邏」。在南海方面,越、菲佔領部分島礁,其中菲國海洋管轄能力薄弱,中國漁船「化整為零」進出其他聲索國管轄海域,並藉漁事糾紛「被動」派遣公務船進入爭議區「維權」,或以長期對峙的方式,加大過程的不確定與對手國決策者不安,特別是對民主國家採漸進(gradualism)、「切香腸」策略(salami tactics)可在短時間對執政者形成決策壓力。

参、「灰色地帶」戰略目的

一、在南海擴大有效管轄

鄧小平推動改革開放,亟需和平穩定的外部環境,對外政策強調和平發展,避免主動生事;習近平上任後,積極推動「中國夢」、建設「海洋強國」,國家利益與範圍不斷擴大,也希望加強對南海聲索國的經濟軍事施壓、監控活動與襲擾。中國藉由「灰色地帶」事件,以了解各國態度、試探鄰國底線,蒐集他國可能的反制作為,於南海派遣數以百計的漁船、定期派遣公務船巡弋爭議區域、或填海造陸、「蠶食鯨吞」建設島礁,以「溫水煮青蛙」的方式,最終打破海洋現狀(status quo)與秩序。2017年《十九大報告》,即特別對

^{12 〈}尖閣ビデオが流出か 中国漁船が衝突の映像 Senkaku〉,《產經新聞》Youtube, 2010年11月5日, https://www.youtube.com/watch?v=sVVM2AmvD5U。

南海島礁建設積極推進的成就表達肯定。13

二、在東海創造紛爭事實

中國公務船最早一次「進入」釣魚台 12 浬海域,應屬「海監 46」和「海監 51」於 2008 年 12 月執行的「維權巡航」, ¹⁴ 類似行動 自 2012 年開始戲劇性升高(如圖)。而中國「侵入」日本「防空識 別區」(ADIZ) 致使 2011 年自衛隊起飛攔截 156 次,至 2016 已達 851 次歷史新高。¹⁵ 中國似乎有意運用數量規模龐大的軍機、海警 等公務機艦進行海空襲擾,目的除了試探執法模式,消耗日本防衛 資源能量,更重要的是創造紛爭事實。

由國際法來看,日本對釣魚台主權的依據,向來主張為無主地(res nullius),再由日本先占(occupation),並由國家持續行使行政管轄的有效(effective)佔領。¹⁶ 若只是國家暫時性的措施或私人行為均不構成先佔。中國主張先民最早發現釣魚台,因此運用海警船持續巡弋「領海」,即可主張持續行使有效管轄,也讓他國無法另以「時效」(prescription)為憑取得主權。¹⁷ 所謂「時效」是針對已屬他國的領土,經另一國國家權力長期地繼續、和平的展現主權而取得(acquired by continuous and peaceful display of State authority during a long period of time),但若原領土持有國抗議則無法以「時效」為理由取得該地主權。¹⁸

13 《習近平:決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告》,新華網,2017年10月27日,https://reurl.cc/xGM49z。

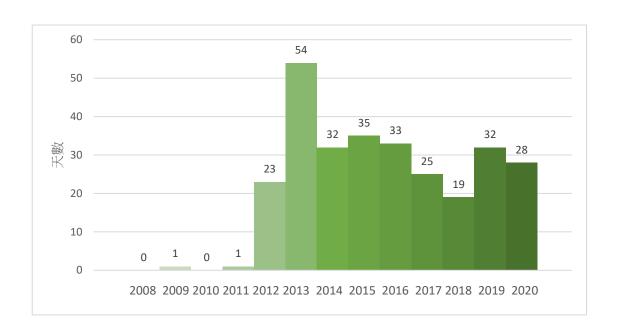
^{14 「}外交部發言人劉建超就中方海監船進入釣魚島海域活動答記者問」,中國駐日本大使館, 2008年12月8日,https://reurl.cc/bX8A66。

 $^{^{15}}$ 防衛省,《 令和 3 年防衛白書》(東京:防衛省,2021 年),頁 37, https://reurl.cc/vqMpea。

¹⁶ 日本外務省資料,詳見 https://reurl.cc/zeREyk。

¹⁷ 中國主張古代先民在經營海洋和從事海上漁業的實踐中,最早發現釣魚島並予以命名,詳見《釣魚島是中國的固有領土》白皮書,中國國務院新聞辦公室,2012 年 9 月 25 日,https://reurl.cc/rgG4Qr。

¹⁸ 著名的國際案例有美荷帕瑪斯島案例 (Sovereignty over the Island of Palmas), 詳見 https://legal.un.org/riaa/cases/vol II/829-871.pdf, p869。



圖、中國海警局船隻進入釣魚台周邊「領海」天數

資料來源:《令和 3 年版防衛白書》(東京:防衛省,2021 年),頁 37, https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2021/pdf/R03010202.pdf。

三、將紛爭維持在非軍事面向,迴避與美軍爆發軍事衝突

中國能否於南海使用武力解決紛爭,首先會涉及到美軍是否對菲律賓提供軍事協助。根據 1951 年《美菲共同防禦條約》(The U.S.-Philippines Mutual Defense Treaty) 第 4 條,締約國承認「任何一方在太平洋區域(Pacific area)遭受武力攻擊,均危害自身和平與安全,在符合憲法程序下,將採取行動以對抗共同危險」;第 5 條指明這類武裝攻擊包含締約國在太平洋所管轄的本土或島嶼領土、軍隊、公務船或航空器。1999 年,美國駐菲律賓大使 Thomas C. Hubbard 致函時任菲律賓外長 Domingo L. Siazon稱,「美國認為南海是太平洋地區的一部分」,歐巴馬政府也多次重申此一立場。19 由此,觀察 2012年黃岩島事件期間,中國因未對菲律賓實施武裝攻擊,而避免觸動《美菲共同防禦條約》及美軍介入,透過非軍事船隻包圍黃岩島及

¹⁹ "Statement of Secretary del Rosario regarding the Philippines-U.S. Mutual Defense Treaty, May 9, 2012," Official Gazette, May 9, 2012, https://reurl.cc/7rQmry.

菲律賓公務船,斷絕補給,逐步取得該島礁管轄權,被視為典型 「灰色地帶」手段。

肆、觀察啟示

一、聲索國難以合作應對「灰色地帶」脅迫,凸顯對中立場不一

理論上,各個聲索國應對中國「灰色地帶」手段的最佳方式應 是合作應對,不過現實上,各國主張相互重疊,遇事件往往各有所 圖。中國採取「灰色地帶」手段,除因需維持睦鄰友好雙邊關係, 不破壞周邊和平大局,若遇到情勢升溫則會呼籲對手國回歸談判。 首先,中國在面對領土紛爭,向來主張應由「雙邊」談判解決,反 對大國干預或將領土爭議「國際化」。再者,若對手國是民主國家, 更可廣泛拉攏不同政治人物進行統戰運用。且基於綜合國力優勢, 中國亦可搭配外交、經濟制裁等多重手段應對,消磨對手國內部對 抗意志,如 2012 年對日本的稀土制裁、2014 年對菲的香蕉檢疫; 2021 年牛軛礁事件利用疫苗捐助,均有激化對手國內部對中矛盾情 緒之意。

二、區域外國際勢力在解決領土問題的角色甚微

美國對於領土爭議,向來採中立立場,支持以對話談判解決爭議,即便美國國務卿蓬佩奧(Michael Pompeo)曾於 2020 年 7 月利用「南海仲裁案」做出判斷 4 周年發表聲明,指責中國「九段線」主張未提出清楚法律依據,其聲索「完全沒有法律依據」, 20 但也從未表示菲律賓或越南主張完全合法。再者,美國雖與日本、菲律賓保有同盟關係,但美軍出動仍依同盟協定規範,而多數「灰色地帶」事件均無美軍角色,導致傷害美國威信。美國現任國防部印太助理部長 Ely Ratner 在任職前參與的一份智庫報告建議,當務之急是

Michael Pompeo, "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea," Department of State, July 13, 2020 https://reurl.cc/Nrd9RQ.

協助同盟國提升應處能力。²¹ 另外,美國也持續尋求日本、澳洲、德國、英國等盟友與夥伴國軍事合作及軍事存在,並持續派遣軍艦實施「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operations, FONOP),以挑戰不合法的領土主張。在區域組織方面,東協與中國雖已達成2002年《南海各方行為宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)等共識,但歷次文件均未處理領土議題。在國際法院途徑方面,2013年菲律賓向常設仲裁法院(Permanent Court of Arbitration)提請仲裁,但法庭決定仍無法阻止中國持續在南海擴張。綜觀之,這些國際上的努力都只在確保各方不使用武力,對於壓制「灰色地帶」活動的作用甚微。

作者林柏州現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究 員,淡江大學國際事務與戰略研究所博士候選人,曾任國防部戰略研究中心研 究員。

⁻

Patrick M. Cronin, Ely Ratner, Elbridge Colby, Zachary M. Hosford and Alexander Sullivan, "Tailored Coercion: Competition and Risk in Maritime Asia" Center for a New American Security, MARCH 21, 2014, https://reurl.cc/1YaL6D.

China's "Gray Zone" Coercive Operations in the East and South China Seas

Po-chou Lin

Assistant Research Fellow

Abstract

In the Report to the 18th National Congress of the Chinese Communist Party in 2012, China first mentioned "building China into a strong maritime power", and stressed it was a major strategic arrangement to enhance China's capacity to exploit marine resources and develop the marine economy. Since then, China has used "gray zone" operations to make surrounding countries nervous and gradually strengthen its jurisdiction, such as the Scarborough Shoal standoff in 2012, the Hai Yang Shi You 981 standoff in 2014, and the Whitsun Reef incident in 2021. These incidents were all caused by China's private marine economic activities. China then dispatched public vessels to enter the disputed area to create a standoff and expand the scope of administrative jurisdiction with a gradual approach. Furthermore, China adopted "Coast Guard against Japan" and "Militia against the Philippines and Vietnam" approaches to create the facts of disputes in the East China Sea and expand effective jurisdiction in the South China Sea. China adopts a strategy of "manipulating disputes, holding negotiations and working towards stability" to skillfully maintain the disputes on a non-military level to avoid the outbreak of military conflict with the US. At present, it is difficult to cooperate to cope with "gray zone" operations, and international forces play little role in reducing such coercive activities.

Key words: gray zone operations, South China Sea, East China Sea, China Maritime Militia, maritime power

中國對台軍事脅迫:能力與效果的觀察

許智翔

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

2019 年 6 月,美國國防部在其所發布之《印度—太平洋戰略報告》(Indo-Pacific Strategy Report)中,視中國為「修正主義強權」 (revisionist power),認為崛起、自信的中國願意接受摩擦以追求更廣泛的政經及安全利益,並在南海、與台海等地進行軍事脅迫 (military coercion)。1

環顧印太地區,雖然中國與多個鄰國長久有領土糾紛,然以武力投射、軍事行動來釋放政治信號的作為,及其施加壓力的對象,仍以台灣為主,其規模與力度遠超過針對其他國家與區域的行動。

貳、軍事力量為中國對外脅迫重要工具

「灰色地帶」(grey zone) 行動以介於軍事與非軍事間的模糊手段,強制改變現狀至可能引起傳統軍事回應(conventional military response)之門檻,特徵一般為:1.攻方在連續作為後,維持一定時間安靜以緩解區域之擔憂;2.逐步展開行動、以「切香腸戰術」(salami tactics)削弱守方反應與嚇阻能力;3.攻方在大部分行動中掩飾其身份;4.使用廣泛政治法律理由(如歷史文件)強化正當性;5.通常不會威脅守方切身利益或生存;6.以衝突升級風險作為槓

¹以本文所述之「強制作為」而言,可進一步細分「脅迫」及「嚇阻」(deterrence) 兩種作為,皆是操作目標對採取行動的成本、利益與風險的觀點;「嚇阻」的重點在維持現狀、預防尚未發生的事情,並涉及武力威脅,而「脅迫」則旨在改變已經發生的行為,可能包含使用武力及經濟行動等方式。然為使探討聚焦,本文嘗試將此二作為均以意涵較廣泛之「脅迫」一詞概括分析。資料來源:Emma Ashford and Erica Borghard,"A mom's guide to coercion and deterrence," Atlantic Council, March 16, 2021, https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-moms-guide-to-coercion-and-deterrence/. "Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region," Department of Defense, June 1, 2019, pp. 7-8, https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF.

桿,以更強大力量施壓;7.通常以非軍事行動展開;8.針對目標之特定脆弱性,如政治、社會分裂或缺乏能力(如軍事)。²蘭德公司(RAND Corporation)更認為,儘管工具手段改變,軍事嚇阻信號仍是中國政治脅迫的一種基本形式。³軍事脅迫手段取決於守方對於攻方「可信度」(credibility)與「說服力」(persuasiveness)的認知,即是否相信攻方會執行其威脅,及相信其威脅之程度。4

對台軍事脅迫並非近年獨有,1995/96 年的第三次台海危機,正是中共在李登輝前總統訪美後,發動的強力脅迫。中共於周邊地區多採軍事與準軍事(paramilitary)混合脅迫作為,但對台則主要由解放軍進行;而對台軍事脅迫雖是灰色地帶一環,但未完全符合前述特性,顯示其獨特性,不過整體目的與形式仍相仿,即在避免引發武裝衝突下、強制對手作為。

參、習近平時代的積極軍事活動與脅迫

《印度—太平洋戰略報告》提及中國軍事能力發展及近年作為,如強化權力投射(power projection),核武現代化,網路、太空與電子戰等領域的複雜行動,廣泛的反介入/區域拒止(Antiaccess/Area denial, A2/AD)能力、以阻止各國在周邊地區行動;作為上,則有南海軍事化、派執法船隻與飛機進入釣魚台附近海域、進行多工具協調之低層級灰色地帶脅迫、強調針對台灣方面突發事件持強化武力運用能力等。軍事能力的成長,為傳遞訊號及脅迫作為的基礎,而作為面上,則顯示中國近期在印太地區全面性的主動作為。

² Lyle J. Morris, et. al., "Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War. Santa Monica," RAND, 2019, pp. 7-12, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2942.html.

Nathan Beauchamp-Mustafaga, et. al., "Deciphering Chinese Deterrence Signalling in the New Era An Analytic Framework and Seven Case Studies," RAND, 2021, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1074-1.html.

⁴ Patrick C. Bratton, "When Is Coercion Successful?," *Naval War College Review*, Vol. 58, No.3, 2005, p. 101, https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2050&context=nwc-review.

一、中國近年的積極軍事活動與施壓

承前所述,軍事脅迫為中國總體而言,近年受矚目的中國軍事行動可簡單分為「機艦演訓」及「軍事演習」兩類,近年常見的「機艦遠航」等活動,約在2015/16年左右開始,這些共軍活動與脅迫作為,可分為以下部分:

(一)海空兵力擾台逐漸常態化

中共空軍兵力自 2015 年 3 月 30 日開始進行「遠海長航」訓練,派遣轟 6K、Su-30 等軍機穿越宮古及巴士海峽進入西太平洋。5此後共軍長程演訓次數大增,2020 年時已達 2,900 餘架次。6此外,中國海軍也曾多次編組進行遠航等訓練;在釋放訊號上,共軍可展現投射兵力至台灣過往相對安全的東部,或將兵力推進至西太平洋拒止美軍增援等能力。

表 1、中共軍機擾台路徑

北方空域	沿宮古海峽進入西太平洋,或轉入接近台灣 ADIZ
西南空域	沿 ADIZ 西南邊緣飛行。
南部空域	由巴士海峽進入西太平洋。
西部空域	在海峽中線旁、接近或跨越中線。
海峽中線	沿 M503 航線飛行。

資料來源:許智翔整理自公開資料。

共機在台周邊主要活動路徑有五(見表 1),可同時運用,出動 軍機則隸屬東部/南部戰區的空軍及海軍航空兵;繞台時則多以大型 機(如轟6、運8等)由南北方向繞行,戰機伴隨至中途返航。2020

5 李建文、張汩汩,〈空軍"神威大隊"激發新動力奮飛新時代〉,中華人民共和國國防部,2018年3月30日,http://www.mod.gov.cn/big5/power/2018-03/30/content 4808304.htm。於

⁶ 洪子揚,〈空軍:去年共機擾臺 2900 餘架次 積極應處請國人放心〉,《青年日報》, 2021 年 4 月 2 日, https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1353542。

年初 COVID-19 疫情於中國蔓延之際,類似作為並未因此削減,於小年夜(1月24日)再次派遣轟-6 與空警 500 進行遠訓。

海軍方面,共軍在台周邊活動主要可分為:1.航艦活動;2.部分護航編隊通過台灣東部海域;3.遠航訓練。航艦雖為核心發展項目,然在「山東號」(CV-17)於2019年12月交付前、共軍僅有「遼寧號」(CV-16)可供運用,相對捉襟見肘,然仍有由宮古海峽進入西太平洋、或南下進入台灣東部海域,及海峽中線航行等模式,至今在台灣周邊活動約 10 次(見表 2),包含往關島方向深入演訓作為,常有訓練與釋放政治訊號雙重用意,其可運用手段更隨能力成長進一步提升:中國在2020年9月於渤海灣進行雙航艦演練時,《環球時報》立即發動文宣攻勢;2021年4月更近一步針對遼寧號編隊在台海附近之訓練作為,宣稱將「常熊化」。10

表 2、中共航艦近年於台海周邊之活動

日期	船艦	路徑
2013/11/26-	遼寧號	青島-海峽中線以西—三亞
2014/1/1		

 $^{^{7}}$ 根據國軍的定義,海峽中線的座標為「北緯 27 度、東經 122 度,北緯 23 度、東經 118 度」。 資料來源:游凱翔,〈事隔 15 年 國防部再公布台海中線座標〉,《中央社》,2019 年 7 月 30 日,https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201907300060.aspx。

⁸ 江今葉,〈共軍越海峽中線 美官員:目的在恐嚇台灣〉,《中央社》,2019 年 4 月 3 日, https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201904030359.aspx。

⁹ 游凱翔,〈嚴德發:49 架次共機逾越台海中線 30 年來最多〉,《中央社》,2020 年 10 月 7 日, https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010070130.aspx。

¹⁰ 邱國強、游凱翔,〈遼寧艦開赴太平洋 共軍:台海周邊例行訓練〉,《中央社》,2021年4月5日,https://www.cna.com.tw/news/acn/202104050210.aspx。

2016/12/25-	遼寧號	穿越宮古海峽—沿台灣東部防空識別區—三亞
2017/1/12		
2017/6/25-	遼寧號	青島-海峽中線以西-香港(參加香港主權轉
2017/7/16		移紀念活動)
2018/1/4-	攻容贴	生自 自1自 七治,口仰时从1日17日勘翻
2018/1/4-	遼寧號	青島-舟山島-南海,回程時於1月17日駛離
2018/1/17		台灣 ADIZ 北上
2010/1/17		D 1/3 11212 502
2018/3/20-	遼寧號	台灣東北 ADIZ-海峽中線以西—南海閱兵—巴
2018/4/26		 士海峽—與那國島南方—宮古海峽—青島
2010/4/20		工
2019/6/10-	遼寧號	宫古海峽—西太平洋—超過沖之鳥礁接近關島
2019/6/25		- - - - - - - - - - - - - - - - - - -
2019/11/14-	002/山東號*	海試:大連—台灣海峽—三亞,12/26 通過台
2020/1/2		灣海峽北上—2020/1/2 回到大連
2020/4/40	, b, who mb	
2020/4/10-	遼寧號	東海-宮古海峽-台灣東部外海/西太平洋-巴
2020/4/22		士海峽—南海—巴士海峽
2021/4	遼寧號	在台灣海峽附近及南海進行演練

*002 航艦在同 2019 年 12 月 7 日命名為「山東號」,海試時仍未命名故以「002」表示之。資料來源:許智翔整理自公開資料。

(二)2020年中開始加強侵擾台灣西南空域

自 2020 年 6 月開始,台灣西南海空域成為襲擾的主要目標,呈現多架次、大規模且多機種等態樣,並開始經常僅投入反潛機、電債機等慢速機。密集於此區襲擾之可能效益有:1.海峽中線未延伸至該區、共機可在未挑戰中線狀況下,威脅東沙,並消耗我國空軍戰力;2.該區位處台海、巴士海峽與南海間,為適宜潛艦活動之樞紐要地,常態化活動可宣示主權,亦可強化與潛艦協同演練,及嘗試掌握美軍動態、並警告其水下兵力活動。

2021 年共機更頻繁進入台灣西南空域,根據我國公開資訊顯示,至6月30日已有352架次、計112天侵擾,而所運用的機型則有戰機、轟炸機、電戰、反潛等13種,¹¹甚至曾派出舊式殲7戰機,然其運用目的仍待進一步分析探討。¹²

(三)軍事演習

中共在台灣周邊進行之軍演通常有登島演練、海空聯合演練、 實彈射擊(如火砲、飛彈等)等多種,內容則隨近年「實戰化」方 向、針對需求與情境規劃,整合、組織多兵科、機種、裝備,甚或 大型聯合軍種演習(如「聯合」系列演習),以加強「體系化作戰」 能力。近年共軍在各方面的軍事活動,均以此為發展方向,如在台 灣西南空域之演習,可說是在適合潛艦活動之水域,派遣反潛機、 電戰機與戰鬥機進行演練、甚至進一步與海軍偕同操演。地點、想 定、投入兵力「擬真」的實戰化演訓,不僅可強化訓練,也可進一 步加強宣傳戰及脅迫力道。

二、密集軍事活動可作為對突發事件之強硬回應

在近年中國對台政策「反獨促統」方針下,不論藉此積極整軍 強化演訓、發動宣傳攻勢等,皆可為「反獨」重要部分,而前述頻 繁軍事活動、演訓以及透過媒體配合之宣傳攻勢,從前面的定義出 發,更可說是廣泛性的對台軍事脅迫。

近年網路媒體、社群網站與通訊軟體等新媒介發達,中國更可 藉此進一步強化共軍活動之脅迫力道,這些「攻勢」更能以假新聞 強化效果,如發布造假擾台影片及照片配合宣傳攻勢。¹³

 $^{^{11}}$ 吳鳳山,〈數字會說話!上半年共軍機擾台 352 架次 運-8 最常來、殲-16 最多架〉,《新頭殼 newtalk》,2021 年 7 月 1 日,https://newtalk.tw/news/view/2021-07-01/597621。

¹² 游凱翔,〈共軍殲 7 殲 16 與遠干機齊現蹤 學者:測試抗干擾〉,《中央社》,2021 年 6 月 17 日, https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202106170320.aspx。

¹³ 小山,〈解放軍震懾台灣文武齊上 遭揭 3 次造假〉,《法廣》, 2020 年 9 月 27 日, https://reurl.cc/95ol5a。

在大幅增加的頻繁軍事活動所強化的脅迫力道外,部分更進一步成為中國針對特定之政治事件之加強回應,而由於台灣與美日等友盟近年關係大幅深化,使得中共的密集軍事活動經常成為對相關突發事件之強硬回應。(見表3)

表 3、中國針對特定突發事件進行的強化脅迫行為(部分)

~~~		
日期	作為	針對之突發事件
2018/3/21	遼寧號航空母艦穿越台灣海峽。	2018/3/16 美國通過《台灣旅
		行法》。
2020/8/10	殲 10、殲 11 戰機短暫越過海峽中	2020/8/9 時任美國衛生部長阿
	線, ¹⁴ 激進黨媒《環球時報》警告	札爾(Alex Azar)率團訪台,
	共軍將可能進行實彈演習。 ¹⁵	成為 1979 年斷交以來訪台層
		級最高的官員。
2020/9/18	18 架中國戰機越過海峽中線,宣	時任美國副國務卿克拉奇
	布東部戰區在台海附近組織實戰	(Keith Krach) 訪台。
	化軍演。 ¹⁶	
2021/4/14	宣布在台灣西南海域進行實彈射	美國拜登政府代表團訪台。
	擊演習。	
2021/7	與解放軍有關之網路軍事頻道影	重要官員如副首相麻生太郎
	片中,揚言如日本干預中國對台	(Taro Aso) 及防衛副大臣中
	戰事,將全面開戰並對日發動核	山泰秀(Yasuhide Nakayama)
		等,發表親台言論、甚至提及

^{1/} 

 $^{^{14}}$  陳韻聿,〈 共機越海峽中線 空軍地面防空飛彈全程監控〉,《中央社》,2020 年 8 月 10 日, https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202008100142.aspx。

¹⁵ 鍾辰方,〈北京對美衛生部長訪台發出警告,魯比奧:盼更多美台高層交往〉,《美國之音》, 2020 年 8 月 11 日, https://www.voachinese.com/a/rubio-scott-applauded-azar-visit-to-taiwanexpert-says-chinas-aggressive-reaction-expected-20200810/5538593.html。

 $^{^{16}}$  黃麗玲,〈美副國務卿克拉奇訪台第二天 中國解放軍發動台海軍演恫嚇〉,《美國之音》, 2020年9月18日, https://reurl.cc/2oMnZE。

武攻擊,雖隨後刪除影片,仍可 視為「虛擬的核脅迫」。¹⁷ 日本在台灣議題應扮演更積極 角色。

資料來源:許智翔整理自公開資料。

儘管軍事活動頻繁為中國進行脅迫施壓的工具,然在實際情勢發展來看,美國自川普以來屢次與中國針鋒相對,拜登總統上台後、更有多次如捐贈疫苗、甚至直接讓國會議員在訪台行程中搭乘美軍 C-17「全球霸王 III」(Globemaster III) 戰略運輸機,降落松山機場等作為,日本也多次捐贈台灣疫苗,以及重要官員發表友台言論,顯見在美中競爭白熱化、美台關係升溫情況下,就「脅迫對手做/不做某件事」的目的而言,似乎無法確實收到實效。

## 肆、中國軍事脅迫能力與效果的再檢視

前述脅迫效果之問題,首先可歸因於美國在競爭白熱化後、圍堵中共的堅定立場,與支持盟邦的效果,此外也可能顯示,中國目前的軍事能力限制,在一定程度上削弱其釋放政治訊號之「說服力」。

就軍事能力面而言,回顧兩岸衝突與對峙,可注意其強度、手段、投射距離與威脅皆隨解放軍現代化而逐步上升:前兩次台海危機與 50 年代衝突,主要圍繞金門及中國近岸島嶼;1995/96 年台海飛彈危機,則因短程彈道飛彈戰力而延伸至台灣本島;當前的軍事脅迫,更進一步到達台灣東部外海,甚至穿越第一島鏈。不過共軍近年將發展重心置於大型、長程載台與加強權力投射能力的趨勢,並進行高科技現代化,可視為一定程度上之「美軍化」作為,然其能力仍與美軍有相當差距。

44

Richard D. Fisher Jr., "Richard D. Fisher, Jr. On Taiwan: China's turn to nuclear coercion must be countered by more missiles," *Taipei Times*, July 26, 2021, https://taipeitimes.com/News/editorials/archives/2021/07/26/2003761455.

以海軍而言,航艦等大型水面艦為中國重點發展方向,整體已成為規模最大的海軍兵力。¹⁸然中國目前航艦戰力仍有限,蘇聯舊艦改裝的遼寧號,與後續建造之山東號,主要應仍用於發展、驗證技術與概念,強調訓練用途;僅具備滑跳甲板,也限制了殲 15 艦載戰機之戰力。換言之,投射能力與艦隊規模雖逐漸加強,然就權力投射角度而言,脅迫對手決策層的效力仍因能力受限。

類似問題也發生在中共空軍:在擾台過程中,可注意到一旦嘗試「繞台」或穿越島鏈,主要參與者即為轟 6 與運 8 等大型機種,戰機則在中途折返、無進一步護航。主因為空中加油能力受限,購自俄羅斯的 Su-30MKK/35 及逆向研發的殲-16 僅能以為數 3 架的俄製 II-78 Midas 進行空中加油,與中國於 80 年代取自英國的技術不相融。同樣的,投射能力的問題在此亦使脅迫效力受限。

與此同時,中美競爭白熱化,使美軍能以強大戰略投射能力, 積極在印太地區展現軍事存在。充足能力也使美國海空軍能用「動 態兵力運用」(Dynamic Force Employment, DFE)等方式,展現戰術 上的多種可能及不可預測性、以「模糊」方式搭配本身強大軍事能 力,製造更強大嚇阻力。美軍的作為如 B-1B 轟炸機的關島部署、飛 入中國 ADIZ,多次偵察機抵近中國大陸沿岸,及 2021 年 4 月,神 盾驅逐艦「馬斯廷號」(USS Mustin DDG-89)在南海抵近中共航艦 編隊、近距觀察遼寧號等均是。在這種情況下,共軍能力受限處, 及美國在強大軍事能力下的積極作為,致使中國的軍事脅迫其在 「可信度」與「說服力」兩方面均受影響。

不過,中共對外大量軍事活動,尤其艦隊穿越第一島鏈往關島方向前進、及大量海空兵力在周邊活動等作為,其目標或許並不僅

¹⁸ Office of the Secretary of Defense, "Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020," U.S. Department of Defense, September 2020, p.44, https://reurl.cc/L7jEme.

限於強制周邊國家在行為上遂行中共意志,事實上亦符合中國近年強調之「強軍夢」敘事,成為內宣重要部分;而在台灣周邊的頻繁軍事活動與施壓,如 2019 年軍機開始逾越海峽中線等,類似行動在 2020 年達到高峰,並在 2021 年繼續大規模進行,考量中國在美中貿易戰及 COVID-19 疫情等近年諸多內外問題下遭受之壓力,可說脅迫行動在對周邊國家或許無法完全收到實效,卻在對內強化宣傳及 置 政權上,收到更大效果。

## 伍、小結

回顧過去數年印太地區的情勢發展,能明白看見中共對外的軍事脅迫行動,隨著習近平第二任期的開始到達新的高峰,然而國際局勢與能力的限制,使中共在軍事脅迫上無法確實達成其目的,而使相關作為在內宣上取得更大效果。然而從台灣的立場來看,共軍龐大且頻繁的機艦擾台行動對我國防務上的確造成壓力,並使我國海空軍人員及裝備承受相當的消耗戰耗損,同時面對中國宣傳攻勢上,也遭受相當壓力,這些都是台灣當前在安全問題上必須審慎面對、謀求更好應對之道的最重要議題。

本文作者許智翔為德國杜賓根大學哲學學院博士,現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。主要研究領域:歐美軍事,兩岸軍事,不對稱作戰。

# China's Military Coercion of Taiwan: Observation of Capabilities and Results

Jyh-Shyang Sheu

Assistant Research Fellow

#### **Abstract**

As a basic form of China's external political coercion, in China's current policies for Taiwan, military coercion still plays an important role. China's military activities near the Taiwan Strait have been more and more frequent since President Tsai took up office, reflecting China's actions to enhance long-range military projection capability, high-tech and other modernization and have become an important tool for Beijing to continue putting pressure on Taiwan. Moreover, if a certain incident suddenly occurs, they can be used to quickly launch military coercion against Taiwan. However, observing developments over the last two years, it can be seen that when there is a sudden incident in the progress of Taiwan-US or Taiwan-Japan relations, China's military coercion has not achieved obvious results. This can probably be attributed to China's limited capabilities and the strong actions of the US against the background of US-China competition, causing the credibility and persuasiveness of China's military coercion to be limited.

**Key words**: gray zone, military coercion, harassment by planes and ships, cross-straits

# 中共對外言論自由的脅迫

劉姝廷

國防戰略與資源所

## 壹、前言

中共壓迫中國人民的言論自由已眾所周知,近年其面臨內、外形勢的挑戰,為鞏固執政地位無所不用其極,將脅迫黑手伸向世界,衝擊並顛覆國際政治的想像。本文探討中共對外言論自由的脅迫,聚焦中共對外籍人士與外部意見的脅迫行為,除了理解中共如何運用法律工具控制境內外籍人士的言行,更關注中共藉由何種策略向全球言論空間施壓。

有別於其他脅迫如軍事脅迫、經濟脅迫等,言論自由的脅迫不 單是強硬的威嚇,亦可能涉及金權結構下的監視與審查;具脅迫的 行為如壓制或威脅,不一定造成特定的效果如噤聲或屈服,反之亦 然。鑒於言論自由脅迫的概念尚在發展中,亦鮮少有針對中共對外 言論脅迫面向之研究,本文透過揭露中共的脅迫手法與目的,援引 國際反制經驗,提供施政參考。1

## 貳、行為特徵:法律制裁、網路霸凌、金權施壓

本文梳理中共脅迫樣態(參見附表),歸結有三點行為特徵:

## 一、專斷執法製造寒蟬效應

中共劃設三條法律紅線,箝制境內外籍人士的言論自由:

## (一)以法律制裁驅逐異議

「無國界組織」(Reporters sans frontières)指出,中共對不符政治要求並損害中共利益的境內外媒,吊銷記者證、撤銷執照或直接

本文採廣義的言論自由概念,即不受檢查與限制的表意自由,如說話、著述及利用各式媒介 找尋、傳遞訊息或想法的自由,涉及言論、講學、著作、出版、思想與價值等範疇。

屏蔽新聞網站,如疫情期間中共吊銷《華爾街日報》、《紐約時報》等外媒記者證,甚至禁播《英國廣播公司》;中共另阻礙外籍 異議人士簽證核發或拒絕延長其簽證效期,如制裁歐洲最大中國研究智庫「墨卡托中國研究所」(Mercator Institute for China Studies)及 長期關注新疆問題的外籍學者,藉此限制異議人士入境。²

#### (二)藉法定資格操控思想

中共要求境內外籍人士恪守中國法律,更進一步操控其思想。 2020年7月21日,中國教育部發布《外籍教師聘任和管理辦法(徵求意見稿)》,要求外籍教師必須通過歷史、國情與文化等思想培訓作為聘任條件;中共亦建立外籍教師信用紀錄制度,嚴密審查外籍教師的課程內容與生活言行,一旦出現有損中共利益之情事,將直接解聘並驅逐出境。³

#### (三)以行政監控威逼言行

根據「駐華外國記者協會」(Foreign Correspondents' Club of China)報告,中共對境內外媒監視、跟蹤、約談和拘留,疫情期間更透過國家防疫監控系統,防堵外籍記者前往敏感地區採訪,並藉強制隔離等行政措施作為威脅。2021年3月31日,《英國廣播公司》特派北京記者沙磊(John Sudworth)證實因關注新疆人權議題,長期受中共監視、阻礙與騷擾而被迫離開中國。4

#### 二、官僚系統帶頭網路霸凌

中共的言論脅迫越趨極端,更蔓延網路空間,操作層次有三:

 $^{^{22}}$  「無國界組織」說法,參見〈無國界記者組織譴責中國 疫情間頻騷擾外國記者〉、《中央社》, 2021年3月5日,https://reurl.cc/6aREjd;中共法律制裁,參見〈報復歐盟制裁 中國宣布反制 歐洲 10 人 4 機構〉,2021年3月22日,https://reurl.cc/Q9lnKb。

³中共藉法定資格限制,參見〈教育部關於《外籍教師聘任和管理辦法(徵求意見稿)》公開徵求意見的公告〉,中華人民共和國教育部,2020年7月21日,https://reurl.cc/XWbdvR。

⁴ 「駐華外國記者協會」報告,參見〈外國記者評中國媒體自由下滑 疫情成限制採訪工具〉,《中央社》,2021 年 3 月 1 日,https://reurl.cc/O0oAM9;《BBC》特派北京記者沙磊說法,參見 "BBC China correspondent John Sudworth moves to Taiwan after threats," *BBC*, 31 March,2021, https://reurl.cc/pgR1Xx.

#### (一)戰狼外交挑釁威脅

中共官僚系統對外言論脅迫,已從私下恐嚇進一步躍上檯面。 中國外交官利用電話或電子郵件威脅當地媒體或記者,壓制不利中 共的報導,近年更以「戰狼外交」之姿,在社群媒體上公開點名與施 壓。如 2021 年 3 月 19 日,中國駐法大使盧沙野致函阻撓法國參議 員訪台未果後,中國駐法使館持續透過社群媒體出言恐嚇,甚至辱 罵持相反意見的法國學者邦達茲(Antoine Bondaz)為「小流氓」。5

#### (二)中共官媒群起施壓

前述中共官僚系統攻擊法國學者「小流氓」之例,中共官媒與之交相呼應、分進合擊。如《環球網》唱和稱用詞準確,並引發其他官媒群起追蹤報導。此外,澳洲戰略政策研究所(Australian Strategic Policy Institute)研究員許秀中亦因揭露新疆問題,遭中共官媒網路霸凌,如《新華社》等數十家中共官媒批其為「學術造假的偽君子」,更以「妖女」、「女漢奸」等用語進行人身攻擊。6

#### (三)網路民族主義霸凌

上述許秀中事件在中共官媒推波助瀾下,掀起狂熱的中國網路 民族主義。中共黨組織如共青團以愛國為名,在社群媒體上出征、 圍剿異見人士,成為近年極端的手法之一。2021 年 7 月 27 日,「駐 華外國記者協會」指出,多家駐中外媒在採訪河南水災的過程中受到 騷擾與恐嚇。如河南共青團在微博上號召公布《英國廣播公司》記 者的個資與行蹤,外媒記者在中國招致暴力和死亡威脅。⁷

⁵ 中共辱罵法國學者,參見〈法新社:中國駐法使館暴怒對法一學者開罵〉,《法廣》,2021 年 3 月 22 日,https://reurl.cc/4aDd2L。

⁶ 中共羞辱智庫研究員,參見〈談新疆遭批漢奸 許秀中:寫到強制勞動結束為止〉,《中央社》, 2021 年 4 月 8 日, https://reurl.cc/5ryEqM。

⁷ 本文論及網路民族主義,聚焦中共發動的網路霸凌行為,不涉及中國網友自發性出征,如奧運期間中國網友圍剿與斥責奧運選手或藝人的發文等,中共官媒發聲切割中國網友並稱行為「不夠理性」,參見〈民進黨在小S的事上煽風點火很不道德〉,《海峽之聲》,2021年8月4日,https://reurl.cc/a9YW53;外媒遭騷擾攻擊,參見〈FCCC 控外媒遭騷擾威脅 趙立堅:不實報導引發民憤〉,《中央廣播電台》,2021年7月30日,https://reurl.cc/2rkvrv;共青團公布外媒記者行蹤,參見〈外媒「抹黑」? 德國記者鄭州被圍堵〉,《德國之聲》,2021年7月26日,

#### 三、隱而未顯的金權施壓

中共藉不同途徑與協力者建立金權關係,向外擴張言論脅迫:

#### (一)文化推廣包裹脅迫意志

中共長期在全球廣設孔子學院,與各國教育機構簽訂協議,資助中國文化課程的經費與師資。而孔子學院披上軟實力的外衣,卻被發現暗中施壓合作對象,要求其對中共敏感議題緘默。「人權觀察」(Human Rights Watch)批評孔子學院為中共的延伸,以政治理由審查教材、視政治忠誠度為聘任考量;美國國務院也指出,孔子學院經常利用撤資等脅迫方式,監視師生言行與課堂對話。8

#### (二) 國際合作加強控制外媒

中共對人民言論自由受政府限制的國家,提供經濟利益,使其為中共服務,藉此消弭當地不利言論。「國際記者聯盟」 (International Federation of Journalists)指出,中共利用「一帶一路」等國際投資項目,將言論審查制度嵌入當地媒體生態。2021年7月14日,中共官媒啟動「東協夥伴」合作機制,出資與東協33家媒體交換新聞素材與合拍節目,亦被認為暗藏脅迫的隱憂。9

#### (三)市場機制綑綁紅色審查

「自由之家」(Freedom House)報告顯示,中共透過中資企業或代理人,以收購、控股或下廣告方式,施壓外媒編輯與記者,阻止不利新聞見報。美國國務院指出,中共利用市場與資本優勢操控娛樂產業,以政治理由干預片商與電影工作者言論自由。中共亦扶植

8 「人權觀察」批孔子學院,參見〈孔子學院:防範與爭議中改頭換面的中國文化機構〉,《BBC中文網》,2020年7月6日,https://reurl.cc/AkezKQ;美國國務院說法,參見〈中美關係:美國認定孔子學院為外國使團 與中國官媒同等待遇〉,《BBC中文網》,2020年8月13日,https://reurl.cc/pgG3Kr。

https://reurl.cc/vqOqXL •

^{9「}國際記者聯盟」報告,參見〈國際記者聯盟報告:中國趁新冠疫情試圖操控全球輿論給自己貼金〉,《美國之音》,2021年5月13日,https://reurl.cc/6a3eLZ;中共官媒啟動「東協夥伴」合作機制,參見〈中國與東盟媒體擴大合作學者:恐藏隱憂〉,《德國之聲》,2021年7月19日,https://reurl.cc/bXMReM。

中國科技公司向全球擴張,推出如 WeChat、Tiktok 等具世界影響力的產品,藉企業之手審查平台內容,侵害全球使用者的言論自由。¹⁰

## 參、脅迫目的: 鞏固執政權威

#### 一、尋求內部穩定

前揭中共以鮮明且趨嚴密的法律紅線,恫嚇外籍異見人士,反映中共極權體制的維穩邏輯。習近平上台後,中共將輿論控制視為政治工作的「重中之重」。綜觀觸發中共脅迫行為的導火線,集中於新疆、香港與台灣等攸關中共核心利益的討論;涉及如新冠肺炎疫情等天災人禍的治理問題;以及有關中共領導班子的隱私醜聞等。這顯示中共唯恐敏感議題動搖執政權威,動用嚴法威逼噤聲。

中共不僅壓制網路異見,更策動官僚系統在網上發動言語霸凌。在習近平主張對外須具「鬥爭精神」的基礎上,中共面對國際異見挑戰,動員外交系統與宣傳機制遂行公開且帶攻擊性的恐嚇言論,煽動中國民眾的仇外情緒,更因此擴大為全國上下偏激的政治動員運動。中共如此誇張且脫序的表現,實際目的在於激發中國民眾的愛國意識,藉此轉移中共的內政壓力與社會矛盾。

#### 二、創造有利環境

觀察近年中共明示的脅迫行為,制裁次數越加頻繁,霸凌態度 趨於極端,脅迫範圍更逐漸擴大。尤其在美中、澳中及印中等國際 既有爭端脈絡下,這股脅迫壓力逐漸擴及歐洲。近年中國駐外使館 威脅歐洲記者、學者似成常態且影響程度逐年劇烈。2021 年 8 月 4 日,《新蘇黎世報》揭露瑞士聖加侖大學(University of St. Gallen) 博士生格博(Gerber)因於推特批評中共,指導教授收中共警告並

¹⁰ "Chinese Communist Party's Media Influence Expands Worldwide," Freedom House, January 14, 2020, https://reurl.cc/e5NW8K.

懼怕無法獲中國簽證而與其斷絕往來,其亦被校方註銷學籍。11

全球化下中共另一隱而未顯的脅迫行為亦值得注意,其透過國際合作與資本優勢,在各地扎根金權協力機制與扶植代理人藉此施壓。如此胡蘿蔔加大棒的脅迫手法,不僅在國際投資合作的協議中隱然浮現,且藏在資本主義市場機制運作中而不易被揭露。中共將脅迫意識注入全球內容生產鏈,並影響內容輸出端廣大的使用者,藉此消弭中共有關的負面言論,創造有利其政權的國際輿論環境。

## 肆、國際反應:民主反制與公民意識

#### 一、民主國家的反制

中共對外言論的脅迫,已引起國際警覺。以孔子學院為例,美國、英國及澳洲等民主國家透過公布調查報告、舉辦聽證會及推動立法等民主程序進行反制。如美國參議院通過《孔子法案》確保對學術自由的保護。2020年8月14日,美國國務院宣布將境內孔子學院比照中共官媒,列為「外國使團」(foreign embassies),要求孔子學院按規定向其提供僱員名單與人事變動等。12

#### 二、國際聯盟的合作

針對中共對全球言論自由的威脅,國際社會展開溝通與合作。 2020年6月4日,由美國、英國、澳洲、捷克等十八個不同國家及 歐洲議會,超過170位各國跨黨派國會議員組成的「對華政策跨國 議會聯盟」成立,旨為加強全球民主國家在中共施壓下的合作。跨 國聯盟有利國際團結對抗中共的脅迫,如發動全球挺澳洲葡萄酒運

¹¹ 中共威脅瑞典記者,參見〈中國大使威脅記者 瑞典在野黨要求驅逐出境〉,《中央社》,2021 年4月10日, https://reurl.cc/4az9NK; 中共威脅瑞士學者,參見 "A tweet cost him his doctorate: The extent of China's influence on Swiss universities," *Zürcher Zeitung*, August 4, 2021, https://reurl.cc/VExV7Z.

^{12 《}孔子法案》全名為《對各國資助美國大學校園機構的關切法案》,參見〈美參院一致通過限制孔子學院法案,擬削減聯邦院校撥款〉,《法廣》,2021年3月6日,https://reurl.cc/vqjm51;孔子學院被列為外國使團,參見〈美列孔子學院美國中心為外國使團〉,《德國之聲》,2020年8月14日,https://reurl.cc/ZG51Xp。

動、力挺台灣參與世界衛生大會等。13

#### 三、公民組織的揭露

除了民主國家的反制與合作,來自第三部門公民組織的呼籲, 不僅是聲援受脅迫者團結對抗的關鍵力量,也是激發全球民主意識 的重要機制。如「自由之家」、「人權觀察」聚焦於中共對言論自由的 迫害;「國際記者聯盟」關注各國媒體記者受中共脅迫的處境;「駐華 外國記者協會」肩負遭中共噤聲的第一線外媒記者對外發聲的任務, 以集體力量對抗中共的威脅,揭露受迫的真相。

#### 四、網路社群的串連

對中共言論脅迫的警覺,也可能來自全球民間的網路聯合行動。2020年4月,「奶茶聯盟」(#MilkTeaAlliance)社群媒體主題標籤在泰國、香港與台灣等國網友的自主串連下,形成對抗中共威權的跨國民主運動象徵。各國公民藉由參與網路化社會運動,從中獲取資訊、學習知識並互相了解,突破中共囿限的世界觀,作為全球現代公民理解中共言論脅迫、凝聚民主意識的新興途徑。

## 伍、結論

本文探討中共對外言論自由的脅迫。中共目的在於維護執政權 威,其脅迫策略為:一貫強勢的法律制裁、近年興起的網路霸凌, 以及持續在全球生根著床的金權施壓。本文發現只要觸及中共的底 線,如領土主權、內政治理及領導人隱私等,其即發動相應的言論 脅迫行為。然而,隨著中共的底線不斷擴大,中共近年的脅迫也隨 之增多、面向越廣,外界的批評亦激化了中共的態度。

隨著中共極端的脅迫行為成為常態,影響無所不在且深入人

 $^{^{13}}$  「對華政策跨國議會聯盟」,參見〈「跨國議會對華政策聯盟」一致應對中共挑戰〉,《法廣》,2020 年 6 月 6 日,https://reurl.cc/ 9 rYVxO;〈對華政策跨國議會聯盟合力發聲 力挺台灣參加WHA〉,《中央社》,2021 年 4 月 27 日,https://reurl.cc/ 0 Q9k4DZ。

心。本文梳理國際社會展開的反制行動:就民主國家而言,對內推動民主反制、對外開展國際合作;以民間力量來看,第三部門喚起全球公民意識,網路社群有助民主意識的凝聚。對台灣而言,面對眼前中共多重的脅迫手段,參酌國際反制經驗,建置民主防護網,形塑強韌的公民社會,可謂因應之道。

本文作者劉姝廷為政治大學東亞所碩士,現為財團法人國防安全研究院國防戰略與資源所政策分析員,主要研究領域:數位內容產業、傳播科技、中國媒體與社會。

附表、中共對外言論自由脅迫之樣態

<b>内衣、干共到介占硼白田有边之依怨</b>			
脅迫手段	脅迫目標	近期代表案例	
14 /	立仁 日日 1.廿 瓜曲	2021 年 3 月 18 日,《華爾街日報》、《紐約時	
法律制裁	新聞媒體	報》、《華盛頓郵報》三家記者報導中國肺炎疫	
		情,遭中共要求交還記者證。	
		2021年2月12日,《英國廣播公司》報導新疆人	
		權迫害議題,遭中共以違反規定處以禁播懲罰。	
		2021年3月31日,《英國廣播公司》特派北京記	
		者沙磊因關注新疆議題,其與家人長期受中共監	
		視和騷擾。	
	组织排	2021年3月22日,中共對歐洲最大中國研究智庫	
	學術機構	「墨卡托中國研究所」及長期研究新疆人權問題的	
		外籍學者實施制裁。	
網路霸凌	新聞媒體	2021年4月9日,中國駐瑞典使館向瑞典自由記	
附   日   日   日   日   日   日   日   日   日	州州然胆	者與爾森寄發恐嚇電子郵件,要求他停止批評中	
		共,否則後果自負。 	
	學術機構	2021年3月19日,中國駐法使館透過社群媒體出	
	子們视得	言恐嚇,辱罵持相反意見的法國學者邦達茲為「小	
		流氓」。	
金權施壓	新聞媒體	2021年5月12日,「國際記者聯盟」指出,中共利	
亚作加生	州州欢应	用「一帶一路」等投資項目,將言論審查制度嵌	
		入當地媒體生態。	
		2020年1月14日,「自由之家」指出,中共透過中	
		資企業等,以收購、控股或下廣告方式,施壓外	
		媒機構,並控制編輯與記者,阻止不利新聞見	

	報。
學術機構	2020年11月20日,美國國務院指出,孔子學院 利用簽訂協議和資助經費等方式與美國教育機構 建立合作關係,並以撤資作為威脅,監視師生在 校言行與課堂對話。

資料來源:劉姝廷整理自公開資料。

# Chinese Communist Party's Use of Coercion to Restrict the Freedom of Speech in the Outside World

Shu-Ting Liu Policy Analyst

#### **Abstract**

This article discusses the use of coercion by the Chinese Communist Party (CCP) to restrict the freedom of speech, focusing specifically on the coercive behavior towards foreigners within China as well as opinions outside its jurisdiction. The CCP's use of coercion aims at the maintenance of its regime legitimacy. The characteristics of its behavior include strong legal sanctions, cyber bullying that emerges in recent years, and putting pressure on people globally through money and power.

This article finds that when the CCP finds its bottom lines such as territorial sovereignty, internal affairs, and leaders' privacy being crossed, corresponding coercive behavior usually follows. As the list of the CCP's bottom lines continues to expand, its coercion has increased in recent years and the scope widened. Criticism from the outside world also intensifies the CCP's reaction.

Several international countermeasures and cooperation experiences can serve as references for policy making. Internally, democratic countries may counter the CCP's coercion through legal actions such as investigation, hearing and law-making; externally they can form international alliances. Democratic countries should also utilize the expertise of the third sector and work with online communities, so that the global awareness of the CCP's use of coercion to restrict the freedom of speech can be raised.

**Key words:** freedom of speech coercion, legal sanction, cyber bullying, money and power pressure, governing authority, international countermeasures

# 比荷盧國家對中共脅迫作為的應處

洪瑞閔

國防戰略與資源所

## 壹、前言

相較於大型國家,各項資源與能力較為不足的中小型國家如何應對中共脅迫作為是一大挑戰。本文選擇比荷盧國家(Benelux countries),也就是比利時、荷蘭與盧森堡等 3 國作為中小型國家的研究案例,主要的考量有二:一方面,比荷盧國家具備相當豐富的大國應對經驗,如何在強權爭鬥的夾縫中生存是其外交政策的重點。另一方面,比荷盧國家截至 2018 年底為止都與北京保持相當友好的關係(參見附表),然而其後的發展卻產生了歧異,其中,比、荷兩國與中國關係趨向緊張,而盧則持續強化與中關係。本文以下將就三國面對中共脅迫作為的應處進行分析,探究這些國家選擇挑戰或扈從背後之關鍵要素。

## 貳、比荷盧國家所遭遇的中共脅迫作為的樣態與目的

比荷盧國家主要遭遇的脅迫作為可分為兩種類型(參見附表)。第一種是外交脅迫。2020年4月27日,荷蘭駐台機構的名稱變更被北京認為是干預中國內政的舉措,中國駐荷蘭大使館提出嚴正交涉,環球時報則揚言對荷蘭商品採取禁運並呼籲立即中止援助荷蘭的醫療物資出口。¹在中國提出抗議後,荷蘭駐台代表在臉書上所發布的相關影片也隨之下架,儘管荷蘭在台辦事處表示影片下架時間乃是依照原定計畫,²但這樣的發展仍不免令人將其與先前北京的恫

^{1 &}quot;Netherlands lands in crossfire in US-China trade war," *Radio France Internationale*, May 4, 2020, https://www.rfi.fr/en/science-and-technology/20200504-the-netherlands-lands-in-crossfire-in-us-china-trade-war-coronavirus-asml-superconductor.

² 張緒華,〈中國曾施壓 荷蘭駐台代表處改名短片下架〉,《中央廣播電臺》,2020年4月30日, https://www.rti.org.tw/news/view/id/2062198。

**嚇聯結。** 

第二種則是言論自由與價值脅迫。2020年10月3日,比利時法語布魯塞爾自由大學(Université Libre de Bruxelles, ULB)的研究員方文莎(Vanessa Frangville)撰文指出中國駐比利時大使館對其所進行的新疆維吾爾研究進行威脅,要求更正其研究中的錯誤觀點並接受北京駐比利時大使館所提出的「客觀事實」,同時方也披露比利時學界以及當地華人留學生長期受到中國大使館的威脅利誘,要求協助監控有關西藏與新疆等議題學術活動。3此外,北京在2021年3月22日宣布對嚴重損害中國主權、利益與惡意傳播謊言的10個歐洲人士與4個組織實施制裁。4其中包括比利時與荷蘭籍的國會議員以及比荷盧籍的歐盟機構成員。這些人員與其家屬被禁止進入中國,其相關企業與機構也被禁止與中國往來。

就其背後之目的,我們可以觀察到自 2019 年起(參見附表), 台灣參與國際組織與新疆人權問題開始成為比利時與荷蘭國會聚焦 之重點,因此北京的目標乃是希望透過此些作為產生恫嚇效果,壓 制對台灣參與國際組織與新疆維吾爾族人權的聲援。

## 參、比荷盧國家對中共脅迫作為的回應

若選擇中共對比荷盧國家最全面的脅迫作為為分水嶺,也就是以 2021 年 3 月 22 日對歐盟國家所進行的制裁為起點,我們可以觀察到比荷盧國家有著相當不同的發展(參見附表):

## 一、比利時與荷蘭

除了可預期的召見大使表達抗議以外,我們可以觀察到比利時

Vanessa Frangville, "La chronique de Carta Academica – «Liberté académique sous pression en Belgique: le long bras de Pékin»," *Le Soir*, October 3, 2020, https://plus.lesoir.be/328813/article/2020-10-03/la-chronique-de-carta-academica-liberte-academique-sous-pression-en-belgique-le.

^{4 〈}外交部發言人宣佈中方對歐盟有關機構和人員實施制裁〉,《中華人民共和國外交部》,2021 年 3 月 22 日,https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt 673021/t1863102.shtml。

與荷蘭在新疆與台灣議題上的回應變得更加積極。在比利時方面,在 2021 年 7 月 8 日比利時聯邦眾議院通過有關新疆的譴責決議後,比利時的 7 個主要議會已有 6 個通過相關譴責決議案,荷蘭方面則有政府背景的退休基金決定停止對侵犯人權中資企業之投資的反制作為。5儘管幾乎每一次比利時與荷蘭採取的譴責或反制行動,北京方面均會經由政府或媒體管道予以嚴厲譴責,甚至揚言採取具體行動進行反擊,但荷比兩國的動作並未因此停歇。

#### 二、盧森堡

相較於比利時與荷蘭的快速回應,盧森堡外交部長艾索柏恩(Jean Asselborn)遲至制裁發布 3 天後才召見中國駐盧森堡大使,當中除了表達對制裁的遺憾以外,僅表示願意和中國就人權議題加強對話。6事後面對記者提問中國大使的回應也僅表示「無可奉告」。7這樣的差異可以用歐洲議會議員與會員國的聯結一般而言不如國家國會議員來的深來解釋,也就是有別於比利時與荷蘭,盧森堡沒有個別國會議員直接遭受制裁,只有在歐洲議會人權分委會(European Parliament Subcommittee on Human Rights)與歐盟理事會政治與安全委員會(Political and Security Committee of European Council)當中 3 位盧森堡籍委員因為這兩個單位被制裁的關係被「拖累」,但明顯地與比利時和荷蘭相較,盧森堡相對淡化對中國制裁的回應。

值得注意的是,盧森堡與中國雙邊關係在制裁之後反而更形強

Tuba Raqshan, "our Dutch pension funds divest from Chinese companies over Xinjiang links," Asset News, May 25, 2021, https://www.assetnews.com/asset-owners/four-dutch-pension-funds-divest-chinese-companies-over-xinjiang-links

^{6 &}quot;Jean Asselborn spoke with H.E. Mrs Yang Xiaorong, Ambassador of the People's Republic of China in Luxembourg, about human rights," *The Luxembourg Government*, March 26, 2021, https://gouvernement.lu/en/actualites/toutes_actualites/communiques/2021/03-mars/26-asselborn-entrevue-ambassadrice-chine.html

⁷ Bernard Thomas, "« Très regrettable »," *Lëtzebuerger Land*, April 2, 2021, https://www.land.lu/page/article/908/337908/FRE/index.html

化。中國建設銀行與中國銀行的綠色債券先後於 2021 年 5 月與 6 月 在盧森堡證券交易所 (Luxembourg Stock Exchange, LuxSE) 上市。8

## 肆、比荷盧國家應對中國態度不同之原因

## 一、比利時與荷蘭

比利時與荷蘭敢於挑戰中國立場的原因主要可分為三方面:

首先,在安全面向上,近年來比利時與荷蘭兩國不斷發生與中國有關的間諜活動與網路攻擊(參見附表),已經引起兩國安全部門的高度重視,比利時內政部下的國家安全情報部門(Veiligheid van de Staat - Sûreté de l'État, VSSE)在 2018 年的年度報告就指出中國情報部門透過智庫、媒體、公營企業的活動已經損及比利時與歐洲的利益,92020 的年度報告則直接將中國學生在大學的活動、新納粹、反伊斯蘭極端暴力份子並列為比利時的主要威脅。10荷蘭國家安全情報部門(Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AVID)在 2021年 2 月所發表的報告指稱中國在銀行業、能源與基礎建設的網路間諜活動是荷蘭經濟「迫在眉睫的威脅」。11儘管上述指控都為北京所否認,但許多比利時與荷蘭政治人物與資安專家均將其指向是中國所為。12這也顯示出兩國對於中態度的警戒與憂慮日深。

再者,在經濟面向上,如表所示,比利時與荷蘭在出口上並不

⁹ Julien Balboni, "La Sûreté de l'Etat se met à nu dans un rapport offensif," L'Echo, November 30, 2018, https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/federal/la-surete-de-l-etat-se-met-a-nu-dans-un-rapport-offensif/10074694.html.

¹¹ "Netherlands, Finland, Canada concerned over China's espionage, influence," *Business Standard*, February 19, 2021, https://www.business-standard.com/article/international/netherlands-finland-canada-concerned-over-china-s-espionage-influence-121021900112 1.html.

⁸ "LGX welcomes EUR 800m green bond by China Construction Bank," *Luxembourg Stock Exchange*, May 7, 2021, https://www.bourse.lu/pr-luxse-new-green-bond-from-ccb; Jean-Michel Lalieu, "Une nouvelle obligation verte pour Bank of China," *Paperjam*, June 3, 2021, https://paperjam.lu/article/nouvelle-obligation-verte-bank

Fabrice Gerard, "Le terrorisme d'extrême droite au cœur des préoccupations de la Sûreté de l'Etat," *rtbf.be*, July 1, 2020, https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_le-terrorisme-d-extreme-droite-au-c-ur-des-preoccupations-de-la-surete-de-l-etat?id=10534298.

Jean-Pierre Stroobants, "En Belgique, le système informatique du ministère de l'intérieur a été piraté depuis deux ans," Le Monde, May 26, 2021, https://www.lemonde.fr/international/article/2021/05/26/en-belgique-le-systeme-informatique-duministere-de-l-interieur-a-ete-pirate-depuis-deux-ans 6081570 3210.html.

依賴中國,相反的,中國每年從比利時與荷蘭賺取高額的貿易順差,這使得兩國在貿易上反而具備談判的籌碼。此外,由於比利時與荷蘭擁有如安特衛普(Antwerpen)與應特丹(Rotterdam)等歐陸水運樞紐,再加上歐盟內部貨物自由流通免關稅的特性,使得這兩國與中國的貨物貿易很大一部分會「再出口」至歐陸的德國、法國與瑞士等地,導致雙邊貿易關係被高估。以比利時為例,根據比利時國家銀行(Banque nationale de Belgique)的分析,這樣的「中轉」貨物約占 2018 年比利時對中進出口貿易總額的 25%-50%。13這些特徵都降低了中國以雙邊貿易作為脅迫手段的空間,使得兩國有更大的操作空間。

比利時 荷蘭 盧森堡 總計 對 161.23 總額(億美元) 74.57 2.10 237.90 占比(%) 3.69% 2.92% 1.56% 2.76% 出 口 排行 第 10 位 第8位 第13位 對 總額(億美元) 111.20 504.61 6.72 622.53 中 占比(%) 3.26% 2.50% 10.45% 7.74% 進 口 第6位 第2位 第7位 排行 貿易餘額(億美元) -343.38 -37.63 -4.62 -385.63

表、比荷盧國家 2020 年對中國貨物貿易情況

資料來源:作者整理自 UN Comtrade Database 與 The Observatory of Economic Complexity 網站。

最後,在國內民意的面向上,比利時與荷蘭內部也呈現出越來越懷疑中國的傾向。從皮尤研究中心(Pew Research Center)跨國民意調查報告也可看出,比利時與荷蘭人民對於中國的負面觀感在這兩年達到高峰,超過 67%的民眾均對中國不滿,其中有關新冠肺炎疫情的處理、人權與自由的尊重以及侵略性外交最受抨擊。14此外,

¹³ " La menace qui pèse sur l'économie belge est plus belge que chinoise," *L'Echo*, March 7, 2020, https://www.lecho.be/lecho/general/la-menace-qui-pese-sur-l-economie-belge-est-plus-belge-que-chinoise/10213137.html.

Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, "Large Majorities Says China Does Not Respect the Personal Freedoms of Its People," *Pew Research Center*, June 30, 2021,

在比利時與荷蘭的穆斯林族群對於新疆維吾爾族議題的影響力不能 夠被忽略,2016年該族群在總人口的占比據估計已經分別達到 7.6% 與 7.1%,居歐洲國家中的第五與第六位,¹⁵透過協助維吾爾族取得 政治庇護與提供聲援,間接也促成兩國國會通過譴責中國的提案。

#### 二、盧森堡

相較於比利時與荷蘭所遭遇的安全挑戰,盧森堡並未有重大的 間諜與網路攻擊事件傳出。在民意面向上,雖然近年來並未有針對 中國事務的民意調查,但盧森堡傳統上被歸類為歐洲政策「追隨 者」,不願意對相關議題做太多表態。¹⁶

然而,經濟面向則扮演了盧中關係的核心角色。自 2010 年代起,中國資本便不斷地進入盧森堡的包括貨運、銀行與能源等重要產業部門(參見附表)。在其中,盧森堡對於中國的需求主要表現在金融服務(Financial services)領域上。作為全世界的主要金融中心之一,盧森堡的銀行業在其經濟中扮演舉足輕重的角色,如以 2017年為例,盧森堡金融服務的出口總值 801.47億美元,其中對中國(包含香港在內)的金融服務出口總值為 12.72億美元,約占 1.59%。17雖然所占比例不高,但我們可觀察到盧森堡一直希望能夠成為歐洲的離岸人民幣中心,18盧森堡除了是許多中國銀行的歐洲總部,更是歐

https://www.scribd.com/document/513640941/EMBARGOED-Until-6-30-2021-10AM-ET-Global-Views-of-China-Pew-Research-Center#from_embed; Véronique Kiesel, "71% des Belges ont une opinion défavorable de la Chine: la faute au Covid et à une diplomatie très agressive," *Le Soir*, October 7, 2020, https://plus.lesoir.be/330152/article/2020-10-07/71-des-belges-ont-une-opinion-defavorable-de-la-chine-la-faute-au-covid-et-une

Conrad Hackett, "5 facts about the Muslim population in Europe," Pew Research Center, November 29, 2017, https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/11/29/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/

John Fox and François Godement, "A Power Audit of EU-China Relations," European Council on foreign relations, April, 2009, https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR12_-A POWER AUDIT OF EU-CHINA RELATIONS.pdf

¹⁷ 作者查詢自 UN Comtrade Database 網站,網址為 https://comtrade.un.org/data。

Alex Irwin-Hunt and Sebastian Shehadi, "Luxembourg strengthens status as offshore renminbi centre," *Financial Times*, September 15, 2020, https://www.ft.com/content/9ac5f2c2-3ab0-4d77-8b49-4eb266767610.

洲基金投資中國的主要入口(占比達80%)。19

目前盧森堡正大力推動綠色金融(Green Finance)的發展,盧森堡希望得到中國資金協助,中國銀行在2016年7月於盧森堡證券交易所發行總值達28億美元綠色債券,是中國金融機構在歐洲發行的首支綠色債券,在一帶一路協定簽署後,盧森堡在綠色金融領域的發展獲得北京的大力支持,相關綠色債券不斷地在盧森堡證券交易所掛牌交易與發行,藉由成為中資境外債券發行的首選之地,將有助於盧森堡的金融產業鏈蓬勃發展,強化其在全球金融體系的競爭力。

因此,在希望發展成為離岸人民幣中心與借助中國資金發展綠 色金融的考量下,盧森堡在金融產業上發展相當程度地依靠中國, 這無形中使得盧森堡政府的對中立場較為保守。

#### 伍、結論

我們可以看出過往對中關係友好的比荷盧國家近年來開始有了 差異,主要受到三國不同的國內發展特色之影響。一方面,安全威 脅與民意負面觀感使得比利時與荷蘭政府必須有所回應,經濟上的 低度依賴也賦予前者更大的操作空間,使其能夠不畏懼中國的脅迫 持續採取批判立場。另一方面,中國幾乎不構成盧森堡任何安全上 的問題,然而盧森堡經濟自 2010 年起已與中國多有連結,重要產業 金融業又將中國市場與人民幣離岸中心視為發展重點,自然使得盧 森堡不願意挑戰中國,而這樣的順從立場也得到北京的正面回應, 獲得資金的挹注。換言之,它們對脅迫作為的回應能力更加取決於 平時自身的安全挑戰、經濟政策建構以及民意形塑。

的確,就中共在全球針對中小型國家所採取的脅迫作為而言,

Romil Patel, "China-Luxembourg: West to East fund processes," Funds Europe, 2021, https://www.funds-europe.com/luxembourg-report-2021/china-luxembourg-west-to-east-fund-processes.

相較於正在「風頭」上的澳洲與加拿大,或是歐盟內部的捷克與瑞典,比荷盧國家所遭遇到的案例不算太多,²⁰然而,北京現今所帶來的安全挑戰以及其對人權等自由民主價值的壓迫,某種程度已經迫使中小型民主國家——即使是那些過往對中友好避免衝突的比荷盧國家——到了一個不得不作出決定與回應的時刻。此外,包括澳洲戰略政策研究所(Australian Strategic Policy Institute, ASPI)與歐洲外交關係協會(European Council on Foreign Relations, ECFR)都強調各國合作反制脅迫作為的必要性,²¹因此有必要未兩綢繆將這些不是脅迫作為「主角」的國家一併納入考量,隨著認知到中共脅迫作為風險的中小型國家數量增加與團結一致,方能提高北京日後採取脅迫作為的成本與減損其有效性。

本文作者洪瑞閔為比利時法語魯汶大學政治學博士,現為財團法人國防安全研究院國防戰略與資源研究所助理研究員。

附表、2014-2021 年比荷盧國家與中國關係大事記

		1 1 1 1 2 2 2 3 3 1 1 2 3 3 1 2 3
時間	事件性質	主要事件
		2014 年
0121	關係強化	河南航投以 1.2 億美元收購全歐最大貨運航空企業盧森堡
		國際貨運航空(Cargolux Airlines International)35%的股
		權,成為第二大股東。
0223	關係強化	中國贈送比利時兩隻大熊猫「星徽」和「好好」
0323	關係強化	荷蘭與中國發表《開放務實的全面合作伙伴關係聯合聲
		明》

²⁰ 如以澳洲戰略政策研究所在 2020 年 8 月所發表報告《中國共產黨的脅迫外交》(The Chinese Communist Party's coercive diplomacy)為例,其所蒐集中共針對政府的 100 個脅迫案例中,澳洲與瑞典分別占 17 例與 7 例。

²¹ 參見 Fergus Hanson, Emilia Currey and Tracy Beattie, "The Chinese Communist Party's coercive diplomacy," *Australian Strategic Policy Institute*, September 1, 2020, https://www.aspi.org.au/report/chinese-communist-partys-coercive-diplomacy; Romil Patel, "Measured response: How to design a European instrument against economic coercion," *European Council on Foreign Relations*, 23 June, 2021, https://ecfr.eu/publication/measured-response-how-to-design-a-european-instrument-against-economic-coercion/

		2017 年
0701	關係強化	聯想控股以 15.3 億歐元收購盧森堡前 20 大企業盧森堡國
		際銀行(La Banque Internationale à Luxembourg) 89.936%
		的股份,取得經營權。
		2018 年
0408	關係強化	荷蘭總理呂特 (Mark Rutte)率領史上最大經貿團訪問中
		國
0731	關係強化	中國南方電網以 4 億歐元收購盧森堡能源供應管理企業
		Encevo 25.48%的股份。
1017	關係強化	比利時總理米歇爾(Charles Michel)與中國國務院總理李
		克強簽署民用核能、運輸、港口多項合作協定
		2019 年
0327	關係強化	盧森堡與中國簽署共建「一帶一路」合作諒解備忘錄
0411	間諜與網	荷蘭媒體指稱中國竊取半導體設備製造商艾司摩爾
	路攻擊	(ASML)的技術機密。
0516	間諜與網	AVID 指控華為在電信業者的網路中安裝後門竊取資料。
	路攻擊	
1009	反制作為	荷蘭眾議院通過「支持台灣參與國際組織」決議案
1030	間諜與網	比利時荷語布魯塞爾自由大學 (Vrije Universiteit Brussel,
	路攻擊	VUB)孔子學院院長宋新寧因涉及間諜行為被禁止入境。
1117-	間諜與網	比利時公主艾思特瑞德(Astrid)所率領的經貿團訪問中
1122	路攻擊	國期間遭到大量網路攻擊,最高達每小時135次
		2020 年
0417	間諜與網	華為被指控竊取使用其技術的荷蘭運營商 KPN 的通訊數據
	路攻擊	資料,其中包括前首相巴克南德(Jan Peter Balkenende)
		的通話紀錄。
0427	脅迫作為	荷蘭在台辦事處更名引起中國外交部強烈抨擊,環球時報
0.7.1.7	22 M. A. 10	宣稱將對荷採取禁運以及中斷醫療物資出口作為反制。
0515	間諜與網	VSSE 指稱中國涉嫌透過協助翻修馬爾他駐布魯塞爾大使
0716	路攻撃	館裝設間諜裝置監控鄰近歐盟機關的運作
0716	反制作為	比利時聯邦眾議院通過「支持台灣有意義參與國際組織」
1002	办以儿女	决議案
1003	脅迫作為	研究員方文莎揭露中國駐比大使館對新疆維吾爾問題的比例時四次人员從行用社工於原與你做提工式發到活出以與
		利時研究人員進行恐嚇、施壓學術機構、威脅利誘當地學
		生與海外華人協助調查與監控。
0125	石出化为	2021年 比利時沙特爾瓦克(Charlarai)議会通過「后點新疆西數
0125	反制作為	比利時沙勒羅瓦市(Charleroi)議會通過「反對新疆再教
		育營與對維吾爾人的虐待」決議案

0225	反制作為	荷蘭參議院與眾議院通過「中國處理境內維吾爾人的方式
		為種族滅絕」決議案
0303	反制作為	比利時佛拉蒙大區議會通過「支持台灣參與國際組織」決
	- , , , ,	議案
0322	脅迫作為	中國對歐盟有關機構和人員實施制裁,其中包含:(1)比
	,, - , ,	利時與荷蘭國會議員各一名。(2)歐洲議會人權分委會的
		比利時籍委員三名、荷蘭籍委員一名、盧森堡籍委員兩
		名。(3)歐盟理事會政治與安全委員會三國委員各一名。
0323	反制作為	比利時副首相兼外交部長威爾梅斯 (Sophie Wilmes ) 召
		見中國駐比大使曹忠明表達抗議
0323	反制作為	荷蘭外交部長卜洛克 (Stef Blok) 召見中國駐荷大使談踐
		表達抗議
0325	反制作為	盧森堡外交部長艾索柏恩召見中國駐盧森堡大使楊小茸表
		達抗議
0326	反制作為	比利時聯邦參議院通過加強台灣國際社會地位決議案
0331	反制作為	比利時瓦隆大區議會通過「譴責對新疆維吾爾等少數民族
		使用暴力」決議案
0421	反制作為	比利時法語區議會通過「譴責對新疆少數民族的拘留、使
		用強制勞動、強制絕育和其他暴力行為」決議案。
0426	反制作為	比利時列日市(Liège)議會通過「譴責中國對維吾爾人和
		其他穆斯林少數民族的迫害」決議案
0505	間諜與網	比利時內政部長范奎肯柏(Vincent Van Quickenborne)表
	路攻擊	示阿里巴巴集團在列日(Liège)機場所經營的物流中心可
		能被中國情報部門利用以獲得敏感情報
0507	關係強化	中國建設銀行 8 億歐元綠色債券在盧森堡上市
0521	反制作為	比利時聯邦參議院通過「譴責剝削新疆維吾爾等少數民族
		的強迫勞動系統」決議案
0525	反制作為	荷蘭四大退休基金削減對涉嫌侵犯新疆維吾爾族人權的中
		國公司投資
0526	間諜與網	比利時內政部資訊系統疑似被中國駭客入侵至少2年
	路攻擊	
0603	關係強化	中國銀行 5 億歐元與 5 億美元綠色債券在盧森堡上市
0708	反制作為	比利時聯邦眾議院通過「認定新疆維吾爾族面臨種族滅絕
		的高度風險」決議案
0723	反制作為	荷蘭阿納姆市(Arnhem)因中國侵犯維吾爾族人全而宣布
		中止與武漢姊妹市關係

資料來源:洪瑞閔整理自公開資料。

# The Management and Response of Benelux Countries vis-à-vis China's Coercive behaviors

Jui-Min Hung

Assistant Research Fellow

#### **Abstract**

This article, taking the Benelux countries as study subject, discusses how small-medium sized countries can handle the coercive behavior of the Chinese Communist Party. The study finds that there has been a change in recent years in the friendly relations between the three countries and China. The relationship of Belgium and the Netherlands and China is becoming more tense, while Luxemburg continues to enhance its relations with China. This difference mainly stems from different domestic development characteristics. Their response capability to the Chinese Communist Party's coercive actions is decided by the three factors of security, economics and public opinion. Compared to Australia and Canada which are currently in the "cross-hairs" or the EU's Czech Republic and Sweden, there haven't been many cases of coercive behavior by the Chinese Communist Party against the Benelux countries. However, the security challenge that Beijing poses today and the suppression of free and democratic values such as human rights are issues that all small-medium countries must consider and face up to. Taking into account that unity is the only way to effectively counter the Chinese Communist Party's coercive behavior, an analysis of the cases involving the Benelux countries can increase the risk understanding and coordination and cooperation of medium-small countries, and increase the costs and decrease the effectiveness of coercive behavior adopted by Beijing in the future.

**Key words**: Benelux countries, coercive behavior, Chinese Communist Party

#### 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 4 個研究所,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。

本刊各篇文章由本院研究人員、以及外部學者、專家撰擬,以 5,000 字以內為度,稿件均經審稿程序,其著作權為本刊所有,未經 同意,請勿轉載。

※本特刊內容及建議屬作者意見,不代表財團法人國防安全研究院之立場。

發行人:霍守業 | 總編輯:林成蔚 | 副總編輯:嚴振國

編輯主任:蘇紫雲 | 專題主編:李哲全 | 執行主編:洪瑞閔

責任校對、助理編輯:陳亮智、林彦宏、江炘杓、劉姝廷、陳力綺

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

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



## 財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research