

國防安全週報

第 46 期

習近平生態文明思想與挑戰	陳穎萱	1
中共網路內容審查的升級	劉姝廷	6
假訊息對安全與產業的影響	王綉雯	10
美國視中國海警及海上民兵等同於海軍的觀察	江忻杓	15
美國海防隊通行台海展現印太新思維	歐錫富	19
美國 2019 年迄今執行南海政策的觀察	李寧吟	23
中俄「海上聯合-2019」軍事演習之意涵	劉勇男	28
斯里蘭卡恐怖攻擊事件之觀察	洪銘德	33

臺北市博愛路 172 號
電話 (02) 2331-2360
傳真 (02) 2331-2361

2019 年 5 月 10 日發行



財團法人國防安全研究院
Institute for National Defense and Security Research

(本頁空白)

習近平生態文明思想與挑戰

中共政軍所

陳穎萱

壹、新聞重點

據《新華社》報導，習近平於 2019 年 4 月 28 日出席「2019 年北京世界園藝博覽會」開幕式表示，生態文明建設已納入中國國家發展總體布局，建設「美麗中國」成為中國人民的奮鬥目標。習近平亦提出「五個追求」（追求人與自然和諧、追求綠色發展、追求熱愛自然情懷、追求科學治理精神，及追求攜手合作應對），並提及 4 月 27 日閉幕的第二屆「『一帶一路』國際合作高峰論壇」，表示「一帶一路」是一條開放發展之路，亦必須是一條綠色發展之路。¹本文整理習近平生態文明思想的主要內涵，及簡述中國生態文明建設所遭遇的挑戰與回應。

貳、安全意涵

一、保障生態文明就是保障環境與政治安全

習近平一直以來都非常強調生態文明建設，2012 年上台後更將其列為「五位一體」（經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設與生態文明建設）的總體戰略布局。2018 年 5 月，習近平在「全國生態環境保護大會」上表示，生態環境是人類生存和發展的根基，要確保綠水青山常在、各類自然生態系統安全穩定。同時，習近平也認為「不能一邊宣布全面建成小康社會，一邊生態環境品質仍然很差，這樣人民不會認可，也經不起歷史檢驗」。²總結來說，中國生態文明建設的根本目的在於「保障民生」，透過保護環境來持續滿足

¹ 〈習近平在 2019 年中國北京世界園藝博覽會開幕式上的講話（全文）〉，《新華社》，2019 年 4 月 28 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-04/28/c_1124429816.htm。

² 〈習近平出席全國生態環境保護大會並發表重要講話〉，《新華社》，2018 年 5 月 19 日，http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2018-05/19/content_4814579.htm。

人的生態需要與維護人的生態安全，這也反映了當代中國面臨過往以犧牲環境為代價的經濟發展，造成人民非但無法享受經濟發展帶來的紅利，反而要承擔環境惡化所帶來的後果。習近平擔心人民對現狀不滿的積累，進而導致對政府產生不信任感。故此，習近平企圖逐步完善生態文明建設的頂層設計與法治建設，並且不斷宣示要解決人民最關心、最直接、最現實的利益問題，讓人民產生「獲得感、幸福感與安全感」，確保中共統治的績效合法性。

二、中國生態治理與地方經濟發展相互矛盾

據中國國務院於 2019 年 4 月 21 日發布的《國務院關於 2018 年度環境狀況和環境保護目標完成情況的報告》表示，中國全國地級市及以上城市 PM2.5 濃度繼「十三五」以來下降 22%，地表水、海水等水質皆超出年度改善標準，森林覆蓋率達到 21.66%，是同期全球森林增長最快與最多的國家。雖然目前中國的生態治理看似取得部分成效，但觀察 2016 年起習近平的相關論述，除持續強調綠色發展外，更不斷提及各級幹部必須要「堅決摒棄破壞環境的發展模式，不能以破壞環境換取經濟增長」，2019 年「兩會」期間甚至表明「不能因為經濟發展遇到一點困難，就開始動鋪攤子（擺地攤式無序投資）上專案、以犧牲環境換取經濟增長的念頭」。這顯示中國的環境治理進入「陣痛期」，亦即地方政府維持既有經濟發展思維，對中央下達的制度「做選擇、搞變通、打折扣」。如 4 月 17 日綠色和平組織（Greenpeace）發布報告稱，即便中央發布了《土壤污染防治法》等法規，但中國大部分的省市對土地財政的依賴相當高，立法趕不上土地出讓的速度。³中央法令的權責劃分未完善，且提供的發展基

³ 中國省會城市對於土地出讓金的依賴嚴重，絕大多數省會城市土地依賴度屬於中度依賴（20%-35%）和高度依賴（35%以上）。且在公開的 174 塊污染地中，僅 2 成完成修復，2 成 5 已出讓，其金額高達人民幣 1049.6 億元。〈中國城市污染地塊開發利用中的問題與對策〉，綠色和平，2019 年 4 月，<https://tinyurl.com/y4xhjwy8>。

金遠少於維持既有經濟發展模式帶來的利益，造成地方官員面對經濟成長與施政績效雙重壓力下，往往對破壞環境的開發項目睜一隻眼、閉一隻眼，使生態文明建設淪為政治宣傳口號，生態文明實際上是「生態不文明」。

三、國際社會詬病「一帶一路」破壞沿線生態

國際社會對中國處理環境問題的能力與決心亦抱持懷疑態度。近期隨著中國推行「一帶一路」，更加劇外界對中國為了資源開發造成環境破壞的質疑。《法新社》於 2019 年 1 月報導《當代生物學》(*Current Biology*) 刊文指出，「一帶一路」恐在全球層級帶來原生物種滅絕的生態浩劫；環保組織 Third Generation Environmentalism (E3G) 於 4 月公布針對印尼、巴基斯坦等 6 個「一帶一路」沿線國家的調查，結果顯示中國燃煤電廠計畫很不受歡迎。2019 年 4 月 9 日，哈薩克媒體報導在該國境內阿特勞地區 (Atyrau) 的烏拉爾 (Ural) 河上出現大量死魚，當地居民指責罪魁禍首係在該地區進行探勘和礦業開採的中國公司；同月 22 日，數千名緬甸人走上街頭，抗議緬甸政府計劃重啟有中資背景的密松水電站項目。國際社會對中國的批評，逐漸從已開發國家蔓延到「一帶一路」的沿線開發中國家，對中國持續推行「一帶一路」形成衝擊與挑戰。

參、趨勢研判

一、習近平將持續以生態文明為藉口加強黨的領導

5 月 5 日中共中央生態環保督察組公布第一輪督察第二批「回頭看」的結果報告，發現大部分省市沒有徹底落實整治改革。⁴同月 7 日，《人民日報》發布評論文章，批評少數地方搞起「土政策」，必須及時阻止，還應嚴肅問責、追責，對在政策落實過程中打折扣、

⁴ 〈首輪中央生態環保督察即將結束，整改將持續〉，《新京報》，2019 年 5 月 5 日，<https://news.sina.com.tw/article/20190505/31171460.html>。

搞變通、亂加碼的行為「零容忍」。根據生態環境部資料表示，截至 2017 年底，已經有超過 18,199 位官員因環境治理執行不力與管理不到位等問題遭到問責。該部表示，預計 2019-2021 年執行中國全域的例行督察，再用一年時間完成第二輪督察「回頭看」，並將配合衛星遙感、紅外線識別與無人機等高科技技術，持續監督地方政策落實情形。未來中共中央將加大對地方政府的控制，維持派遣各類中央督察組與紀檢組「下巡」的模式，透過黨的力量約束地方政府，確保其與中央政策保持高度一致。

二、中國生態環境治理威脅台商生存

雖然本次中央環保督察組主要監督對象為東北與內陸 10 個省市，並非台商較為密集的上海、江蘇、福建與廣東等沿海地區，但隨著中央監控範圍與力度增加，勢必迫使地方政府加強執法。據生態環境部統計，2019 年 1-2 月在環境行政處罰與配套執法案例數量上，廣東省及江蘇省名列前茅。各地政府也紛紛發布更為嚴苛的公告，針對不符合相關環保規範的企業祭出重罰，讓中國的台商備感壓力。特別是珠三角一帶的台商，仍有多數從事鞋業、紡織等傳統產業，造成的衝擊更大，如 2018 年 1 月《商業周刊》報導，中國昆山、天津、廣東等地，接連傳出因汙染超標，工廠被無預警勒令停工。被要求停工的 270 家昆山企業中有 118 家為台商，該事件甚至波及台灣股市。⁵未來隨著中國所有地區加強生態文明建設，官員的績效指標從 GDP 轉變為空氣品質指標（Air Quality Index, AQI），台商可能無法如過往「避風頭」等待時機，僅能增加成本以符合法規規範，或甚至關廠離開中國，對台商形成巨大挑戰。

⁵ 〈中國環保追殺令 終結台商〉，《商業周刊》，第 1574 期（2018 年 1 月 10 日），https://www.businessweekly.com.tw/magazine/article_page.aspx?id=34417。

三、北京對外宣傳生態文明建設成果

習近平表示，生態文明建設有助於建立中國特色社會主義，反之則會成為「別有用心的勢力」攻擊中國的藉口。因此，習近平屢次在國際場合中展現中國在生態環境治理上的成果。北京透過二軌外交，積極參與國際生態交流合作，亦從體制內部影響國際環境政策及爭取國際組織的要職。近年來，北京更企圖將有中國特色的生態文明理念與具體作為，透過「一帶一路」傳遞給沿線各國。雖然現今中國面臨外界強力抨擊，但其推展「一帶一路」的腳步並不會因此停止。中國在對外回應與政策推行上將會更加精緻化與小心謹慎，並將透過各種手段增加在全球環境治理體系中的影響力，消弭國際社會的疑慮。

（責任校對：龔祥生）

中共網路內容審查的升級

網戰資安所

劉姝廷

壹、新聞重點

2019年4月26日，中國商用圖片平台「視覺中國」因版權問題遭中共官方勒令整改。「視覺中國」發布聲明，表示正與「人民網」展開合作，以「提升自身內容質量和合規服務的能力」。¹3月11日，中共濟南市委與「人民網」簽訂戰略合作協議，於濟南成立「人民網信息技術有限公司」，²將濟南納入中共網路內容審查的產業布局中。

值得關注的是，「人民網」是《人民日報》的網路平台，不僅做為黨的喉舌，現今更化身為中共審查之手。1月30日，「人民網」發布公告，顯示2018年的內容審核業務為「人民網」業績成長最快速的項目，其業務收入較2017年同期增加166%。³綜上所述，「人民網」監管能力的展現，以及策略合作的布局，標誌著中共網路內容審查，正進一步朝向專業性與產業化升級。

貳、安全意涵

一、中共網路內容審查工作專業性的提升

中共網路內容審查是以維護北京政權穩定為核心，在中共嚴行輿論控制的層層壓力下，不斷擴張且漸趨專業的新興領域。進一步而言，目前中共網路內容審查的專業性特徵有三。其一是審查業務的擴張。中共以文字內容為主的網路審查，正因應中國網路時代之

¹ 〈視覺中國宣布與人民網合作 網評：成功上岸〉，《中央社》，2019年4月27日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201904270030.aspx>。

² 〈中共濟南市委與人民網簽署戰略合作協定〉，《人民網》，2019年3月11日，<http://politics.people.com.cn/n1/2019/0311/c1001-30970516.html>。

³ 〈人民網2018年淨利潤預計同比增長1倍-1.4倍〉，《人民網》，2019年1月30日，<http://finance.people.com.cn/n1/2019/0130/c1004-30600354.html>。

資訊圖像化與碎片化趨勢，逐步強化對網路多媒體的關注。例如 2019 年 4 月 26 日，中國網信辦、國家版權局、工信部與公安部，推出「劍網 2019」專項行動，將規範重點指向圖片市場、直播和影片等，這顯示多媒體內容，成為中共嚴控之焦點。以「人民網」與「視覺中國」合作為例，中共試圖透過監管圖片平台，達到審查與控制圖片市場之目的。

其二為審查技術的突破。中共目前主要透過網路審查人力，搭配人工智慧（AI）技術，進行網路內容審查。例如「人民網」的內容審查平台，利用人工智慧過濾及刪除敏感資訊，機器根據中共宣傳部指示，以監督式學習（supervised learning）方式，⁴隨時調整審查關鍵字，憑藉記憶新聞內容，不斷學習新字、累積數據資料，以進行判斷。

第三是審查模式的轉變。中共以往針對已發表內容進行審核，現今則升級為預警式審查。例如「人民網」於濟南建立審查基地，內容在發表之前，就會先傳送到濟南，待該地平台審查通過後，再傳播至全中國。

二、中共網路內容審查朝產業化推進

中共網路內容審查的專業性基礎，以及北京要求企業配合箝制輿論的政策，產生龐大的市場需求。網路內容審查成為蓬勃發展、成長快速的潛力行業，並在中共的政治考量下，打造出策略性的產業化格局。這首先表現在審查產業基地的建立。中共不僅著眼於中國二線城市濟南，亦於天津、武漢、西安、重慶、成都等中國新一線城市進行試點。中共一方面利用當地資源，推動網路內容審查產業，另一方面藉由發展網路內容審查產業，帶動地方經濟。例如濟

⁴ 監督式學習是一種機器學習的方法，從給定的數據中，學習或建立一個模式，並依此模式推測新的實例。

南作為中共網路審查重鎮，擁有熱衷時政的文化特色、充足穩定的畢業人流與媒體密集的產業環境，成為孕育網路內容審查產業之有利條件。

其次是內容審查產業的群聚。中共在具有潛力或基礎的地區建立審查基地，帶動更多企業的加入，形成產業群聚效應。例如「人民網」與濟南市委簽署協議前，網路公司「字節跳動」、「鳳凰網」、「一點資訊」等，已在濟南落腳。「人民網」的設點，顯示濟南在中共網路內容審查產業布局的戰略與經濟意義，進而吸引更多網路內容審核平台的進駐與集聚，利於中共發展出具產業規模的社會控制工具。

參、趨勢研判

一、中共將形成政令要求、官媒主導、企業配合的審查運作機制

中共致力於網路內容審查的專業化，不僅擴大審查範疇、提升審查能力，並革新審查模式。就此一發展而言，可從中觀察中共網路內容審查的運作趨勢。一是政令的要求。依據《中華人民共和國網絡安全法》，第 47 條要求網路平台負起平台內容管理責任；第 50 條主張政府對網路平台違法訊息的強制處置作為。此外，網信辦亦發布《互聯網信息服務管理辦法》與《互聯網新聞信息服務管理規定》，制度化推動網路內容審查，進一步要求網路平台業者建立自我審查機制。

二是官媒的主導。由於官媒具備精準掌握政策風向的優勢，能確保合作客戶的網站內容符合黨意。例如「人民網」積極開發內容審核業務，未來勢必擴大招募審查團隊，為更多網路平台提供外包的審查服務，主導中國網路內容審查市場的發展。

三為企業的配合。例如「人民網」不僅與圖片平台如「視覺中國」與「兄弟媒體」合作，進行平台監管和資源分享，亦和科技公

司如「北京世紀奧通科技」等簽訂協議，研發審查技術。

二、中共將持續以產業化包裝網路內容審查以達政治目的

中共一方面突破以往對網路審查的態度，宣揚由政府監管的網路願景，例如習近平提出「網路主權」，為中共網路管制與審查辯護；另一方面，卻對中國網路審查產業布局三緘其口，例如 2019 年 4 月 19 日，中國媒體《南方周末》刊登一篇題為《濟南：崛起的互聯網審核之都》的文章，該文刊出不久即遭中共封殺。⁵由此觀之，中共對於網路內容審查產業，尚未有明確定位。但以目前中共網路審查產業格局來看，中共企圖以濟南等城市做為點，各點再連成線，例如濟南與天津為北方兩大基地，重慶和成都則負責西南地區。中共正透過產業化的糖衣，包裝網路審查對人民言論之壓制，以利持續建構更為嚴密的網路內容審查體系，達成中國網路審查全面覆蓋之目的。

（責任校對：吳俊德）

⁵ 〈曝濟南成網路審查重鎮 南方周末遭刪文〉，《中央社》，2019 年 4 月 22 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201904220091.aspx>。

假訊息對安全與產業的影響

國防產業所

王綉雯

壹、新聞重點

根據瑞典哥德堡大學 (University of Gothenburg) 「民主多樣性」 (Varieties of Democracy, V-DEM) 研究，我國遭受外國假訊息攻擊之程度，在所調查的 179 個國家中排名第一。陸委會亦指出，中國恐以多元形式操作假訊息，如：透過內容農場、假帳號、假群組，以及 PTT、臉書、Line、YouTube 等社群媒體平台，影響臺灣內部輿論和干預選舉，以腐蝕癱瘓我國民主政治之運作。¹

貳、安全意涵

一、假訊息對政治安定和政策穩定造成衝擊

假訊息多以真假混雜的內容，挑動人們內心的負面情緒，特別是對執政者和政府施政之不滿。其效應包括「立即而明顯的危險」的衝擊、以及減損公私部門、甚至個人之公信力與人格權之影響，既破壞民眾對政府之信任，也阻礙政策之推展和穩定性。例如 2018 年 2 月的「衛生紙搶購」、同年 8 月的「農產價格崩盤」，乃至「救災士兵攜帶槍械」或「外交官殉職」等事件，都是假訊息打擊特定政策，企圖影響國家總體安定的實質案例。

二、假訊息威脅經濟金融秩序與穩定

總體經濟乃至私經濟也是假訊息的威脅對象。如股市因其「資訊不對稱」特性，向來是真假訊息的試煉場。假訊息散布者往往利用當事人澄清前之時間差，操縱股價而牟利。單一假訊息雖容易造

¹ 參見 Varieties of Democracy (V-Dem), <https://www.v-dem.net/en/analysis/MapGraph/>; 繆宗翰，〈陸委會示警：中共恐以 AI 干預 2020 年大選〉，《中央社》，2019 年 5 月 2 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201905020261.aspx>。

成股市震盪，事實澄清後多可恢復正常。例如 2013 年 10 月美國「白宮遭炸彈攻擊」的假新聞，華爾街股市在數分鐘內損失千億美元市值；台灣被動元件大廠國巨、光電大廠中環在 2018 年 5 月的股價，也遭假訊息影響而嚴重受害。此外，2013 年的「老年津貼」擠兌也是明顯案例。若駭客計畫性地攻擊金融機關、傳播媒體或通訊基礎設施並發布假訊息，更可能引發銀行擠兌、影響金融秩序並造成社會不安。

三、假訊息產業已建立全球產業鏈

事實上，假訊息製造業從俄羅斯網軍開始，伴隨社群媒體（Social Network Service, SNS）之發展，早已建立全球產業鏈。北馬其頓、墨西哥、巴西、印尼、馬來西亞、印度等地都有假訊息產業聚落，並以全球為市場接单分工。業者通常收購並掌握許多假粉絲專頁和成千上萬的機器人帳號，提供內容製作、網路按讚、打壓攻擊、帶風向、衝高聲量、飽和攻擊（洗版）等一條龍服務，並設有各項收費標準。²由於其服務受益人多為名人、意見領袖或政治人物，隨著民主國家相繼舉行大選，假訊息產業之商業收益將非常可觀。

四、假訊息之滲透和擴散速度超越現行規制

面對假訊息產業利用人性和高科技快速發展之現狀，以及其影響美、法等國總統大選等之教訓，各國為了保障民主政體紛紛提出對策。其內容主要為：（一）立法規範：在法定時限內審查或裁決，加以罰鍰、移除或暫停服務；（二）建置事實查證平台：建立第三方查核機制，供民眾查證該訊息是否屬實；（三）提高民眾數位素養：強化民眾獨立判斷和辨識假訊息之能力；（四）增加平台業者管理責任：要求平台業者加強管理和廣告買主透明化等。但是，管制假訊

² 劉致昕，〈和你交朋友、拉你上街頭！假訊息「產業」如何在世界點火？〉，《報導者》，2018 年 9 月 27 日，<https://www.twreporter.org/a/disinformation-manufacturing-consent-worldwide>。

息容易被誤導為「抵觸言論自由」，現有規制又多屬長期措施或事後處置，對散布速度為事實真相 20 倍、擴散力為 100 倍的假訊息，效果可能有限。³

參、趨勢研判

一、假訊息產製技術將結合高科技持續進化

運用人工智慧，假訊息之產製技術已可造出聲音影像逼真的「深度假造」(Deep Fake)。⁴例如，民眾可在 YouTube 觀看歐巴馬說出他實際沒說過的話，或是依據偽造的衛星影像看到在現實中找不到的橋或道路等。換言之，假訊息製造技術已顛覆「有圖有真相」與「眼見為憑」等信念，未來更能創造出「真相」內容，以假亂真。這不僅更快速摧毀社會信任，也將增加各國「打假」之難度。

二、假訊息防制將促成新興產業之出現

相對地，假訊息防制的需求可能將誘發新一波高科技創業風潮。針對各種假造的訊息、聲音或影像，美國大學已開發出多項生物體識別指標，如：虹膜辨識、血流、脈搏跳動、音波等，以區別影像中是否為真人。此外，對應假訊息運用大數據分析和機器人等科技，臉書和 Google 也結合機器學習或自然語言分析等人工智慧技術，提高假訊息檢出率。如國外的“Facebook Like Checker”，輸入臉書粉絲頁網址，可迅速查出按讚帳號之數量和國籍，瞭解是否被國外網軍灌水。Line 台灣也開發出「美玉姨」等自動對話機器人 (chatbot)，將其加入群組後，可在一至兩秒內判讀訊息是否為假。未來應可形成由社群媒體平台、高科技新創公司、民間組織、政府、新聞媒體和終端用戶共同組成的「反假訊息聯盟」。

³ Soroush Vosoughi, et al., “The spread of true and false news online,” *Science*, Vol. 359, No. 6380, March 9, 2018, <https://science.sciencemag.org/content/359/6380/1146.long>

⁴ 假訊息結合「深度學習」(deep learning) 和「生成對抗網路」(generative adversarial network, GANS)，可製造出聲音和影像近乎完全逼真的「深度假造」。

附表一、假訊息影響國內外股市和社會安定之例

時間	內容和效果	後續發展
2011.3	中國流傳「鹽可防範日本311大地震之輻射污染」，結果民眾爭相買鹽，鹽價格大漲10倍以上。	
2013.4	美聯社官方推特帳戶遭駭，發布「白宮發生兩次爆炸，歐巴馬總統受傷」消息。美國股市立即暴跌，三分鐘市值蒸發1360億美元。	白宮發言人立即澄清，美國股市迅速反彈，恢復正常。
2015.8	大立光發布7月營收創高峰之訊息，當晚有人以Line散布「大立光主動通知媒體記者，宣布下修8月接單與營收數據」訊息。隔日大立光股價大跌9%，跌破3000元大關。	大立光出面澄清，恢復正常。
2018.2-3月	大潤發發布新聞稿，指衛生紙3月將大漲30%。媒體大幅報導後，引發全台消費者搶購熱潮，造成衛生紙銷量達數倍之多。	公平交易委員會審議此案，大潤發以違反《公平交易法》第25條，遭處新台幣350萬元罰鍰。
2018.5.21	有人在21日晚上以Line群組發布「國巨將購併中環光電」之消息，造成22日中環開盤跳空大漲，股價創2008年6月以來新高。	金管會6月將此假訊息案移送檢調。12月，證交所與櫃買中心建置兩個訊息監控平台。
2018.9.	9月5日燕子颱風侵襲大阪關西機場，聯外道路損壞造成旅客受困。網路謠傳中國大使館派巴士接中國人離開機場，引發網友、政治人物、名嘴追究我國駐日官員責任。	駐日本大阪辦事處處長蘇啓誠9月14日上午在寓所自殺身亡。
2018.11	有人發布訊息，指央行總裁楊金龍表示新台幣圖案將改版，費用500億元。	央行11月29日聲明，新台幣鈔券無改版計畫。
2019.4	418地震後，有人以Line群組發布台北市松仁路地面照片，指稱該地路面裂開，引發住在附近的鴻海董座郭台銘前往勘查。	發布者被警方移送法辦。

資料來源：王綉雯整理自網路公開資訊。

附表二、我國之假訊息對策

對策型態	內容	具體措施
立法規範	在法定時限內需審查或裁決，並罰鍰、移除或暫停服務。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政院擬修正《災害防救法》、《糧食管理法》、《農產品市場交易法》、《傳染病防治法》、《食品安全衛生管理法》和《核子事故緊急應變法》，針對散布相關領域假訊息處以重罰。 2. 未來擬修正《選罷法》，增訂選舉罷免廣告須資訊透明。
建置第三方事實查核平台	供民眾查證該訊息是否屬實。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民間成立非營利的「台灣事實查核中心」；公民組織 g0v 和沃草有事實查核機制；Line 開發自動對話機器人「美玉姨」。 2. 政院擬修正《廣播電視法》，要求媒體落實事實查證。
提升民眾數位素養	培養公民獨立判斷能力、辨識假訊息能力。	<ol style="list-style-type: none"> 1. Google 發布新聞倡議，並在台舉辦新聞傳播業與學生之「事實查核」訓練。 2. 臉書在其新聞中加入提示，建議用戶如何辨識假新聞。
增加平台業者管理責任	要求平台業者加強訊息管理和廣告買主透明化。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政院擬在《數位通訊傳播法》草案中，建立平台業者責任。 2. 臉書提升安全措施，以機器學習自動移除假帳號，且每季發布安全執行報告。

資料來源：王綉雯整理自網路公開資訊，感謝本院龔祥生博士提供部分資料。

(責任校對：蘇紫雲)

美國視中國海警及海上民兵 等同於海軍的觀察

國防策略所

江旻杓

壹、新聞重點

美國海軍軍令部長李察遜（John Richardson）警告，美方不會對中國海警（China Coast Guard, CCG）或海上民兵（全稱為「人民武裝力量海上民兵組織」，People's Armed Forces Maritime Militia, PAFMM）與解放軍海軍區別對待，因為他們被用來推進中國的軍事野心。美方將以對付中國海軍的方式回應中國海警和漁船的挑釁，遏制北京在南海咄咄逼人的行為。美國喬治城大學教授兼美中全球議題對話項目執行主任韋德寧（Dennis Wilder）稱，中國海警在2018年納入中共中央軍委直接指揮，讓海警與海軍都隸屬於中央軍委，改善了戰時對海上力量的協調與控制。另在涉及美、越、菲的事件中，中國漁船衝撞他國船隻、封鎖環礁進出航道，並參與奪取珊瑚礁和淺灘的行動。對此，美國海軍戰爭學院教授艾立信（Andrew Erickson）呼籲美國海軍應該全面對付中國的海上力量。¹

貳、安全意涵

中國海上民兵通常會接受物資裝卸載、制定航行計畫、執行海上搜救、參與海上運補、策應海警與掩護友船、海上偵察作業、漁業資源保護、海洋維權與警戒、救生筏操作等相關訓練，他們既能以捕魚安生，也能夠協助遂行「海洋糾紛中的低強度對抗」行動。

一、美軍政策勢必需要改弦更張

以往美國海軍面對中國海上民兵的低強度行動，總是顯得左支

¹ 迪米、席佳琳，〈美國將把中國海警及海上民兵視同海軍〉，《金融時報》，2019年4月29日，<http://big5.ftchinese.com/story/001082553?ccode=LanguageSwitch>。

右紬；由於應對目標為民船，應處的態度比較謹慎，因此每每給予 PAFMM 可乘之機，最後被迫中止任務。2019 年 5 月 2 日，美國國防部提交國會的《2019 中國軍事與安全發展報告》（*Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*，簡稱《中國軍力報告書》）指出，PAFMM 在實現政治目標而不引起軍事衝突的強制行動中發揮著重要的作用。² 儘管 PAFMM 屬於非正規武裝力量，但他們總是被部署在第一線，接著才是 CCG，做為正規部隊的 PLAN 反而殿後。美國智庫和學者稱 PAFMM 為 PLAN 和 CCG 之外的「第三海軍」（the third sea force），期期以為對這支「準軍事部隊」不可掉以輕心。從美國國防部向國會的年度報告內容以及李察遜把 CCG 和 PAFMM 視同 PLAN 的決定顯示，PAFMM 的力量和發展備受關注，美國海軍實際面臨了若不改變以往應對中國海警和海上民兵的政策，將一直處於不利的態勢。因此，勢必需要改弦更張，另行籌謀對策。

二、目標定位清楚有利處突應對

兼具民兵身分的中國漁民配合海軍和海警，不僅從事海上巡邏、海上對峙和逼退外國船隻等行動，形成對海上威脅的「灰色地帶」（gray zone），³這不僅給美艦帶來航安顧慮，也讓非作戰艦艇無法順利執行任務。例如，2015 年 10 月，美驅逐艦「拉森號」（*USS Lassen, DDG 82*）在南沙渚碧礁 12 浬內遭中國漁船「搶船頭」，製造碰撞危機；2009 年 3 月，測量艦「無瑕號」（*USNS Impeccable, T-AGOS 23*）

² “Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019,” Office of the Secretary of Defense, May 2, 2019, <https://tinyurl.com/y2evaudd>

³ 近年來，「灰色地帶」（gray zone）一詞在美國的戰略研究界日益引起重視和討論。美國 2010 年提出的《四年國防評估報告》（*Quadrennial Defense Review Report*）最早提出「模糊的灰色地帶」（ambiguous gray area）的說法，指既不完全是戰爭、也不完全是和平的安全挑戰。美國特種作戰司令部於 2015 年發布題為「灰色地帶」的白皮書，將「灰色地帶」挑戰定義為發生在「國家或非國家行為體之間和內部的、處於戰爭與和平傳統二元對立之間的競爭性互動」。參考 “The Gray Zone,” *United States Special Operations Command White Paper*, September 9, 2015, <https://info.publicintelligence.net/USSOCOM-GrayZones.pdf>, p. 1.

在海南島南方 75 哩（約 140 公里）處遭中國海監船和漁船騷擾，佈放的拖曳式聲納被漁民撈起，任務被迫中斷；同年 5 月，「勝利號」（*USNS Victorious, T-AGOS 19*）在黃海從事海底調查亦遭兩艘漁船迫近干擾，雖嘗試以水柱驅離，卻引來 30 幾艘漁船包圍，最後不得不透過海事頻道 CH-16 呼叫 CCG 前來解圍，任務同樣無法繼續執行。PAFMM 如法炮製干擾美艦的類情，在過去 10 年期間不斷上演，取得了一定程度的效果。美方正式宣告將 CCG 和 PAFMM 視同 PLAN，目標定位清楚之後，遭遇類情即束手無策的情況可望得以避免，爾後美方對於 PAFMM 的干擾行動也將不至於陷入被動因應的局面。

參、趨勢研判

一、美國應對中國海上力量的態度將更強硬

美國揚言將「以對付中國海軍的方式回應中國海警和漁船的挑釁」，然以往並無「對付中國海軍」的具體事例。因此，究係將以何種方式應對干擾美艦航行的中國海警和海上民兵，仍待觀察。但為了有效遏制 CCG 和 PAFMM 對美艦執行「航行自由行動」（freedom of navigation operations, FONOPs）以及海洋科學調查研究等任務的干擾，美方把 CCG 和 PAFMM 當作是 PLAN 的態度，必須在爾後的海上相遇事件中付諸具體行動，以劍及履及的強硬態度展現決心，才可能使其宣示取得信而有徵的效用。

二、美艦將採軍事手段因應中國漁船的干擾

對美艦而言，最困難的就是很難辨識出那些是屬於中國海上民兵的漁船。因此，必須預先設想，凡符合下述想定情況之一者，一律視為 PAFMM 的漁船。第一，試圖接近包圍美艦的漁船；第二，試圖穿越美艦艦艙迫使停船的漁船；第三，試圖干擾美艦從事海洋調查作業的漁船。中國海上民兵既被視為海軍，其漁船即可不以民船視之，但凡 PAFMM 對美艦形成的任何干擾，都可以視做一種

「軍事挑釁」行為；應處的對象就是「軍事目標」，理所當然必須以「軍事手段」回應。

（責任校對：黃恩浩）

美國海防隊通行台海展現印太新思維

先進科技所

歐錫富

壹、新聞重點

美國海岸防衛隊（US Coast Guard）緝私艦「巴索夫號」（*USCGC Bertholf WMSL 750*）和海軍導彈驅逐艦「柯蒂斯·魏柏號」（*USS Curtis Wilbur DDG-54*），2019年3月24日穿越台灣海峽，除了體現美國對「自由開放的印度太平洋」承諾，這也是美國海防隊艦艇多年來首次公開穿越台海。¹美國海防隊任務已從在美國周邊海域執法任務，逐漸轉向針對中國。儘管海防隊隸屬國土安全部（Department of Homeland Security），但「巴索夫號」部署在亞太地區時，卻受美國海軍第7艦隊管轄。另1艘海防隊緝私艦「史崔頓號」（*USCGC Stratton WMSL 752*）也將部署在亞太地區，協助訓練越南、斯里蘭卡等夥伴國家巡邏領海。²

貳、安全意涵

中國利用海上民兵與海警船在周邊海域伸張主權，這種灰色地帶（gray zones）手法頻頻得逞，導致美國派遣海防隊緝私艦前往印太進行反制。

一、海上民兵是中國額外軍事力量

在涉及南海美國、越南及菲律賓的衝突，中國漁船衝撞別國船舶、封鎖環礁湖進出通道、騷擾船隻，還參與奪取珊瑚礁和淺灘。這些漁船是中國的海上民兵。中國海上民兵估計有300多艘漁船以

¹ Idrees Ali, "U.S. Navy, Coast Guard Ships Pass through Strategic Taiwan Strait," *Reuters*, March 25, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-taiwan-military-idUSKCN1R50ZB>

² Dan Lamothe, "To Help Counter China, U.S. Turns to the Coast Guard," *Washington Post*, April 20, 2019, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2019/04/20/help-counter-china-us-turns-coast-guard>

及4,000多名人員，實際數量可能被低估。海上民兵在中國海軍指揮下，定期接受軍事訓練並獲得補助。大部分民兵船隻沒有武裝，但對船艙進行強化，必要時可撞擊其他船隻，並配備高功率水砲，可以對付其他小型船隻。大多數漁船裝備可用於監偵行動的精密通信設備，因而在軍事指揮管制下，可迅速進行編組和部署。³

二、海警是中國第二海軍

中國海警是北京的第二海軍。中國海警是世界上最大的隊伍，數量超過周邊國家總和。中國海警裝備 225 艘 500 噸以上海警船，可在近海活動。另有 1,050 艘較小的海警船，可在接近海岸的近海活動。中國海警共有 1,275 艘海警船，而且建造的新船可以航行更遠海域，停留更久。新型海警船裝備包括直升機、攔截小艇，高性能水砲與艦砲。⁴

三、美海防隊緝私艦相當海軍巡防艦

美國海防隊裝備 80 艘大型緝私艦，以及數百艘較小緝私艦。「巴索夫號」是傳奇級 (*Legend class*) 緝私艦首艦，亦稱國家安全緝私艦 (*National Security Cutter*) 或大型海上安全緝私艦 (*Maritime Security Cutter, Large*)。該艦全長 418 呎，排水量 4,600 噸，相當 1 艘海軍巡防艦。武裝有 1 座 57mm 艦砲、1 座方陣快砲與數挺機關槍，1 架 MH-65 直升機以及至少 1 架偵察鷹 (*Scan Eagle*) 無人機。美國海岸防衛隊擁有 6 艘「巴索夫號」同級緝私艦，另有 5 艘在測試或建造中。

四、美國放話強硬對付中國海警與漁船

美國警告中國，其將以對付中國海軍方式來回應中國海警及漁

³ Jonathan Manthorpe, "Beijing's maritime militia, the scourge of South China Sea," *Asia Times*, April 28, 2019, <https://www.asiatimes.com/2019/04/article/beijings-maritime-militia-the-scourge-of-south-china-sea>

⁴ David Axe, "China Don't This: The U.S. Coast Guard Just Sailed through the Taiwan Strait," *National Interest*, March 25, 2019, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/china-wont-us-coast-guard-just-sailed-through-taiwan-strait-49077>

船挑釁，以遏制北京在南海的侵略行為。美國海軍軍令部長李察遜上將（Admiral John Richardson）表示，他已在2019年1月告知中國海軍司令員沈金龍，美國不會對海警或海上民兵—與軍方合作的漁船—與中國海軍區別對待，因為他們被利用於推動北京軍事野心。⁵

參、趨勢研判

相較灰色艦體的驅逐艦或巡洋艦，白色艦體的美國海防隊緝私艦不會導致緊張情勢升高，派遣緝私艦前往印太地區顯示印太戰略新思維。

一、美國創新思維挑戰中國灰色地帶

中國近年來加強利用海上民兵在周邊海域伸張主權，並以海警船作為海上民兵後盾，這加深美國對中國有意在傳統戰爭模式之外的灰色地帶挑戰地區安全格局的擔憂。美國派緝私艦到台海和印太地區巡邏，不僅顯示美國與中國海警船象徵性一比高下的意圖，而且反映美國應對中國灰色地帶挑戰的新思維。

二、美國扭轉中國以下駟對上駟不利情勢

中國大量動用海上民兵，是因為漁船不可能引起美國軍事回應。美國放話將海警船與漁船和軍艦等同對待，希望中國海軍、海警與漁船都遵守國際規則。美國把海警船與漁船視同為軍艦，可能造成衝突風險升高，但也使美國因應中國挑釁不會綁手綁腳，更具多元與靈活性。

三、台灣海巡與海軍應密切合作

美國派遣海防隊緝私艦前往台海執行巡邏任務，直接納入海軍管制，顯示海巡與海軍是一體兩面。中國海軍、海警、海上民兵是三位一體，還將海警隸屬中央軍委，以收統一指揮之效。台灣海軍、

⁵ Demetri Sevastopulo and Kathrin Hille, "US Warns China on Aggressive Acts by Fishing boats and Coast Guard," *Financial Times*, April 28, 2019, <https://www.ft.com/content/ab4b1602-696a-11e9-80c7-60ee53e6681d>

海巡應屏除門戶之見，互相密切合作。海軍、海巡必須建立互通性（interoperability），海巡也可執行低強度海軍任務，將有限國家安全資源利用極大化。

（責任校對：林柏州）

美國 2019 年迄今執行南海政策的觀察

國家安全所

駐點學官 李寧吟

壹、新聞重點

2019 年 4 月 29 日，美海軍軍令部長李察遜（John Richardson）於接受英國《金融時報》（*Financial Times*）專訪時表示，針對中國海警和海上民兵船隻的挑釁性行為，美國將採取和對待中國海軍同樣的相遇準則。他在 2019 年 1 月訪問中國時，向中國海軍司令員沈金龍傳達了這一訊息。而美國國防部印度太平洋安全事務助理部長薛瑞福（Randall Schriver）4 月 30 日在馬來西亞吉隆坡舉行的媒體圓桌會議上表示，美國代理國防部長夏納漢（Patrick Shanahan）將於 2019 年 5 月底在香格里拉對話會（The Shangri-La Dialogue）中公布新的印度太平洋戰略。薛氏並就美國的航行自由任務（Freedom of Navigation Operations, FONOPs）與東南亞海上安全倡議（Maritime Security Initiative, MSI）予以說明。¹ 5 月 6 日，美國飛彈驅逐艦「普瑞布爾號」（*USS Preble*）和「鍾雲號」（*USS Chung-Hoon*）在南沙群島的南薰礁（Gaven Reef）和赤瓜礁（Johnson Reef）12 浬內航行，執行 2019 年第 3 次 FONOPs。

貳、安全意涵

一、美國首度回應中國南海「灰色地帶」作為

2019 年 3 月 25 日，美軍驅逐艦「柯蒂斯·魏柏號」（*USS Curtis Wilbur*）及海岸巡邏艦「巴索夫號」（*USCGC Bertholf*）穿過台灣海

¹ Demetri Sevastopulo & Kathrin Hille, “US warns China on aggressive acts by fishing boats and coast guard,” *Financial Times*, April 28, 2019, <https://www.ft.com/content/ab4b1602-696a-11e9-80c7-60ee53e6681d>; Dzirhan Mahadzir, “U.S. Will Unveil New Indo-Pacific Strategy Next Month,” *USNI News*, April 30, 2019, <https://news.usni.org/2019/04/30/u-s-will-unveil-new-indo-pacific-strategy-next-month>

峽，「巴索夫號」並首度部署於第七艦隊。3月30日，裝備 F-35B Lighting II「閃電 II」式隱形戰機的美國海軍兩棲攻擊艦「黃蜂號」（*USS Wasp*）抵達菲律賓，參加美菲年度「肩並肩聯合軍事演習」（Exercise Balikatan），演練反恐暨人道救援，亦是 F-35B 戰機首度參演。4月29日，李察遜首度公開宣示將中國海上民兵與海警船視同海軍。

美國海軍上開3個首度，應係因應中國2017年12月27日，北京頒發《中共中央關於調整中國人民武裝員警部隊領導指揮體制的決定》，自2018年1月1日零時起，武警部隊由黨中央、中央軍委集中統一領導。武警部隊歸中央軍委建制。其後，2018年3月21日，北京頒發《深化黨和國家機構改革方案》第6章「深化跨軍地改革」第58點規定，海警隊伍轉隸武警部隊。將國家海洋局（中國海警局）領導管理的海警隊伍及相關職能全部劃歸武警部隊。2000年，中共中央批准中國民兵劃入中國人民解放軍。依《中華人民共和國國防法》第22條規定，中國的武裝力量由人民解放軍、武警、民兵組成，由中國中央軍事委員會領導並統一指揮。²

因為北京將民兵、武警、海警俱歸中央軍委領導、指揮的體制改革，讓美國相應調整將中國的海警、民兵視同海軍，亦即因應此前中國利用非海軍的武裝漁船，在南海爭議水域執行官方命令，以避免與美國軍方發生衝突的戰術。

二、川普政府持續執行東南亞海上安全倡議

MSI 的執行，始於歐巴馬總統時期《2016 會計年度國防授權法案》（*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016*,

² 〈中共中央決定調整中國人民武裝員警部隊領導指揮體制〉，《新華網》，2017年12月27日，http://www.xinhuanet.com/2017-12/27/c_1122175909.htm；〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，《中國政府網》，2018年3月21日，http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1；中國民兵是指不脫離生產的群眾武裝組織。是常備軍的助手和後備力量。全中國民兵達數萬人，在軍事活動中具後備軍的作用。

2016NDAA) 法案第 1263 條條文，執行期間至 2020 年 9 月 30 日止，所需經費為 4.25 億美元，分配方式為 2016 年 5000 萬、2017 年 7500 萬，2018-2020 年各 1 億元。MSI 的本質為建立盟友和合作夥伴的海上能力，以印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國和越南等 5 個東南亞國家為主。³依薛瑞福 2019 年 4 月 30 日發言，MSI 下的已知計畫包括菲律賓在 2018 年收到美國資助的 6 架掃描鷹無人機 (Scan Eagle 2)、馬來西亞安排在 2019 年 9 月，印尼則排在 2022 年。

2019 年 4 月 9 日，北京大學海洋研究院啟動「南海戰略態勢感知計畫」平臺，並發表《南海局勢：回顧與展望》報告，指出在南海問題上，美國加大對盟國及南海周邊國家的拉攏和施壓，要求盟國配合美國，提升在該地區的力量存在和行動力度。2018 年 12 月 28 日，薛瑞福表示，為對抗中國，希望美國盟國增強在南海的行動。除了繼續強化 MSI 之外，美國加強與越南和印尼等國的軍事和情報合作，並支持它們提高應對海洋安全的能力。

參、趨勢研判

一、美國持續於南海擴增軍事行動範圍與強度

2019 年初，美國智庫「外交關係協會」(Council on Foreign Relations, CFR) 將南海爭端列為一級警戒；2 月 6 日李察遜在美國智庫「大西洋理事會」(Atlantic Council) 的演講中指出，如果中國不遵守《海上意外相遇規則》(*The Code for Unplanned Encounters at Sea*, CUES) 相關內容的話，美國將會採取適當的方式讓中國嘗到苦果；2 月 12 日，美國印太司令部司令戴維森上將 (Philip Davidson) 在參院聽證會中表示「南海環境變化如此劇烈，在許多情況下需要新思路。需重新評估在該地區的存在」；國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 3

³ “Section 1263 South China Sea (SCS) Maritime Security Initiative (MSI),” Defense Security Cooperation Agency, <https://www.dsca.mil/programs/section-1263-south-china-sea-scs-maritime-security-initiative-msi>

月 1 日表示，美菲《共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty) 範圍及於南海；3 月 27 日「巴索夫號」穿越台灣海峽後將部署至第七艦隊；4 月初「黃蜂號」參與美菲肩並肩演習，艦載 F-35B 由 6 架增加為 10 架，大幅強化對中國的戰略威懾等作為。

除 MSI 經費外，川普政府另於 2018 年 8 月 4 日由蓬佩奧在東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum) 宣布援助印太區域 3 億元，包含外國軍事融資計畫 (Foreign Military Financing, FMF) 2.9 億元及用於打擊跨國犯罪的國際麻醉品和執法基金 850 萬美元。2019NDAA 要求美國國防部長提交《印度-太平洋穩定倡議》(Indo-Pacific Stability Initiative) 5 年計畫，為在印太地區規劃和提供必要的軍隊和軍事基礎設施，以及後勤能力；將海上安全倡議 (MSI) 的授權再延長 5 年，將《東南亞海上安全倡議》重新定義為《印度洋-太平洋海上安全倡議》(Indo-Pacific Maritime Security Initiative)，包括孟加拉和斯里蘭卡，作為援助和培訓的受援國，並增加印度為受涵蓋國家，旨在增加南海和印度洋的海上安全和海域警覺性；要求制定有具體基準的戰略，以加強印度作為美國主要國防夥伴的地位，強化與印度的國防和安全合作。⁴ 2019 年 3 月 27 日薛瑞福於國會聽證時表示，中國於南海持續軍事化島礁，並部署海基巡航飛彈和長程地對空飛彈系統，對美及友國盟邦威脅更增。研判美國新印太戰略，將正式提出印太版 MSI，除區域範圍較前擴大外，投入經費亦可望相應增加。

二、美國將調整彈性適當的兵力因應未來南海挑戰

未來美國為應對可能的區域性衝突，又需避免高價值神盾驅逐

⁴ See Subtitle E—Matters Relating to The Indo-Pacific Region SEC. 1252. Redesignation, Expansion, and Extension of Southeast Asia Maritime Security Initiative in *H.R. 5515 - John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, *Congress.gov*, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text#toc-HBD32BC080F2A48ECA1F2120819073F10>

艦受損，須調整現行南海航行軍艦配置，加入海岸巡防艦，⁵則需調派更多的海巡船艦與兵力，亦可能部署較小噸位軍艦，以便滿足隨時有輕快兵力，迅速機動靈活的應處中國海警船與民兵機漁船所需。此外，美國將更強調與南海的盟邦與夥伴國家的合作，可能的作法為與周邊國家簽署協議、接受周邊國家委託執行南海海上維安任務，同時訓練友國盟邦海上執法能力，隨著印太版 MSI 的執行，逐年提高周邊國家區域情、監、偵能力，改善區域海洋領域意識，合作應對各種海上挑戰，共同應處中共大量運用灰色地帶作為。

(責任校對：陳鴻鈞)

⁵ 另 1 艘海防隊緝私艦「史崔頓號」(USCGC Stratton WMSL 752) 也將部署在印太地區，協助訓練越南與斯里蘭卡等夥伴國家巡邏領海。

中俄「海上聯合-2019」軍事演習之意涵

決策推演中心

駐點學官 劉勇男

壹、新聞重點

中共海軍成立 70 周年海上大閱兵甫於 2019 年 4 月 23 日在青島落幕，緊接著中俄又在青島舉行軍演。兩國海軍於 4 月 29 日至 5 月 4 日，舉行代號為「海上聯合-2019」(Joint Sea 2019) 的聯合軍事演習，此次演習強調「聯合海上防衛行動」。雙方海軍共派出潛艦 2 艘、水面艦 13 艘、定翼機 7 架、直升機 4 架和陸戰隊員 80 人參演。演習分為兩部分，港岸部分於 4 月 29 至 30 日進行軍事競賽、軍艦開放、文化體育交流等活動；海上部分於 5 月 1 至 4 日在東海和黃海區域進行海上實兵操演。中俄雙方出動潛艦、水面艦、定翼機等兵力，將兩國參演部隊混編成紅藍兩隊，針對聯合援潛救生、聯合反潛、聯合防空等 10 餘個項目進行對抗演練，並實施海上實彈射擊課目，以增強中俄兩國共同應對海上安全威脅的能力。¹

貳、安全意涵

一、聯合演習旨在遏制美、日在東亞的海上力量

中、俄兩國「海上聯合」系列演習始於 2012 年，由兩國每年輪流在該國附近海域舉行，² 僅在 2018 年 4 月，中共因朝鮮半島問題情勢趨緩，暫停海上實兵演練，延至 2019 年舉行。從歷次操演的地點與演訓課目（詳如附表），可看出中、俄兩國之間的「全面戰略協

¹ Franz-Stefan Gady, "China, Russia Kick Off Bilateral Naval Exercise 'Joint Sea'," *The Diplomat*, April 29, 2019, <https://thediplomat.com/2019/04/china-russia-kick-off-bilateral-naval-exercise-joint-sea/>

² "China, Russia start 'Joint Sea 2019' naval exercise in eastern China," *CGTN*, April 29, 2019, <https://news.cgtn.com/news/3d3d414d77597a4d34457a6333566d54/index.html>

作夥伴」關係，係藉著軍事演習以模擬因應未來可能的戰爭，並對外傳達捍衛領土主權與維護國際和平的能力。此次軍演返回到青島，在黃海及東海區域實施艦隊海空操演及實彈射擊訓練，除配合中共海軍建軍 70 周年的時程，也是意在警告日本，更是對美國「印太戰略」布局的回應，展現中、俄軍事交流遏制美、日在東亞第一島鏈的海上力量。

二、歷次演習地點皆突顯地緣政治意涵

綜觀中俄「海上聯合」系列演習，其演習的地點包含西太平洋、地中海、大西洋等地區，均與兩國有密切的地緣政治關係，中俄兩國透過軍演回應區域情勢變化。歷次軍演地點分析如下：

（一）東海與黃海海域：「海上聯合-2012」、「海上聯合-2014」、「海上聯合-2019」軍演，選在東海與黃海區域，主要這個區域有朝鮮半島及釣魚台等爭議問題，並展現中、俄軍事交流對抗美、日在東亞的勢力。

（二）南海海域：「海上聯合-2016」軍演，移師廣東湛江以東的南海舉行，主要是中共回應 2016 年 7 月南海仲裁案，否定其在南海領土範圍的主張後，強調兩國軍事戰略夥伴關係，並突顯中共在南海地緣政治的重要性。

（三）日本海海域：「海上聯合-2013」、「海上聯合-2015（II）」、「海上聯合-2017（II）」軍演在日本海舉行，主因為俄、日在南庫頁島與南千島群島（日本稱「北方四島」）之領土爭端。「海上聯合-2017（II）」首次穿越日本海，進入鄂霍次克海域演訓，該處接近日、俄領土爭議島嶼，已突破第一島鏈東北端，也提升中共軍艦在北太平洋海域的軍事行動力。軍演表明中、俄在聯合作戰的能力，以影響美、日在東北亞的海上力量，並形成威懾作用。

（四）地中海海域：「海上聯合-2015（I）」軍演在地中海舉行。

兩國選擇此處演習，旨在強調中、俄強化軍事防務的合作。俄國在敘利亞危機時，利用地中海運送武器支援敘國，地中海對其具有重要戰略意涵。對中共來說，此處為「21 世紀海上絲綢之路」的範圍，有助於中共展現遠洋突發事件的危機處理能力、海上作戰效能與補給的即時性。

（五）波羅的海海域：「海上聯合-2017（I）」軍演在波羅的海舉行。此處為俄國與北約各國長期對峙的地區，彼此持續加強軍事部署，頻繁舉行軍演，相互威懾。而中共軍艦可以深入歐洲腹地與俄軍波羅的海艦隊演習，旨在讓中共海軍瞭解大西洋海域與高緯度作戰的方式，並向北約傳達中、俄軍事交流防務的作戰能力。

參、趨勢研判

一、中俄兩國逐年增加實戰課目以強化聯合作戰能力

中、俄兩國的海上聯合軍演每年都有新的實戰課目。「海上聯合-2012」首次以 051C、052 型導彈驅逐艦參加演習。「海上聯合-2014」首次實施海空聯合作戰課目演練，中共將 Su-30、殲 10 等戰機納入演練，雙方參演軍艦採混合編組、進行超視距攻防、潛艦與水面艦進行對抗演練。「海上聯合-2015」首次進行「海空聯合登陸作戰」。「海上聯合-2016」首次演練「聯合立體奪控島礁」課目。「海上聯合-2017」第 1 階段在波羅的海舉行，俄軍波羅的海艦隊首次參演，兩軍首次演練反潛作戰由水面艦、定翼反潛機與艦載直升機共同協同作戰，並首次使用中共解放軍研發的海上聯演專用指揮系統；第 2 階段軍演首次在日本海海域進行「聯合救援遇險潛艇」課目。

本次兩國「海上聯合-2019」首次採用自行研發搜救技術，對深海潛艦實施救援等演練，也首次使用艦隊防空飛彈對空中目標實施接戰，並擊落兩架靶機，這也是中共海軍第一次與外國軍隊展示水

面艦實際發射防空飛彈的聯合作戰課目。³兩國多年逐次增加的實戰項目，除強化兩軍聯合作戰能力，並持續在國際上扮演海上強國的角色。

二、中俄藉聯合軍演抗衡以美國為首的同盟

中、俄分別面對來自美、日、歐盟的國際圍堵，驅使兩國戰略利益更趨攸關。俄國海軍急於恢復後冷戰時期一度被忽視的地位，中共則欲積極拓展海上發展空間，雙方在各自戰略利益考量下，藉由軍演強化聯合作戰及擴大安全戰略的防務合作。

從中、俄兩國自 2012-19 年歷次的「海上聯合」軍演觀察，可發現雙方演練課目，從護航、反劫持、搜救、補給等非傳統安全的項目，轉換至實彈射擊、登陸、對海突擊、立體奪島等接近實戰綜合訓練，以提升各自在演習地區的戰略影響力，並擴大訓練效益，且作戰半徑已突破太平洋第一島鏈，具有遠海作戰的能力。中共解放軍藉由「海上聯合」軍演展示其護衛攸關利益的「21 世紀海上絲綢之路」航線安全能力，俄國則能以較小的成本擴大其在北約及印太地區的影響力，並轉移西方的政經壓力，故兩國後續軍演的地區值得持續觀察。

³ 〈中俄海上聯演來了：貼近實戰化潛艇參演引關注〉，《環球時報》，2019 年 4 月 29 日，<http://mil.huanqiu.com/world/2019-04/14809052.html?agt=15422>；〈中俄海上聯合軍演，首度以艦空導彈擊毀靶機〉，《世界日報》，2019 年 5 月 4 日，<https://www.worldjournal.com/6266821/article-中俄海上聯合軍演-首度以艦空導彈擊毀靶機/>。

附表、中俄歷年「海上聯合」系列軍事演習

名稱	時間	演習重點	地點	備註
海上聯合-2012	2012年 4月22-27日	首次舉行中俄海上聯合防衛行動演習	山東青島 (黃海海空域)	
海上聯合-2013	2013年 7月5-12日	中共海軍第一次向國外派出兵力最多的中外聯合演習	日本海彼得大帝灣附近海空域	
海上聯合-2014	2014年 5月20-26日	雙方參演艦艇採混編，首次組織水面艦編隊進行超視距攻防演練，首次安排潛艦與水面艦自主對抗，並實施海空聯訓	中國長江口以東的東海附近海空域	
海上聯合-2015	2015年 I. 5月17-21日 II. 8月20-28日	區分兩階段，第一階段中俄兩國在地中海附近實施海上訓練，第二階段在海參崴附近實施海上及登陸訓練，首次在俄境內組織中俄海軍聯合立體登陸演習	I. 地中海海空域 II. 海參崴至日本海附近的海空域	
海上聯合-2016	2016年 9月12-19日	雙方採紅藍對抗，並啟用「海上聯合」軍演專用指揮通信系統，演練聯合立體奪控島礁科目	廣東湛江以東的海空域	
海上聯合-2017	2017年 I. 7月22-27日 II. 9月13-29日	區分兩階段，第1階段中俄兩國在波羅的海附近實施海上訓練，第2階段中共深潛救生艇與俄國海軍演練「失事」潛艦對接，本次對接是中共海軍深潛救生艇首次成功與國外潛艦進行實艇對接	I. 波羅的海海空域 II. 日本海彼得大帝灣至鄂霍次克海南部的海空域	
海上聯合-2018	2018年4月	原中共國防部發布4月舉行，因朝鮮半島情勢趨緩，暫停實施	山東青島	未實施
海上聯合-2019	2019年4月29日至5月4日	俄國和中共採用先進搜救技術對兩國潛艦人員實施救援等聯合演練；俄羅斯和中共艦艇首次聯合使用艦隊防空武器	山東青島 (東海與黃海附近海空域)	

資料來源：劉勇男整理自公開資訊。

(責任校對：曾偉峯)

斯里蘭卡恐怖攻擊事件之觀察

非傳統安全所

洪銘德

壹、新聞重點

根據 2019 年 5 月 3 日《海峽時報》(The Straits Times) 報導，斯里蘭卡自殺爆炸事件凸顯了婦女在伊斯蘭暴力事件中扮演的角色。2002 年進行峇里島爆炸事件的伊斯蘭祈禱團等恐怖組織曾一度避開婦女，但現在伊斯蘭國等恐怖組織卻對她們表示歡迎，認為保護伊斯蘭教是兩性的工作。由於恐怖組織能夠分裂和縮小成家庭單位，使得安全部門更難以防範其滲透。同時，5 月 1 日《美國有線電視新聞網》(CNN) 報導，此次恐怖攻擊事件顯示出小型伊斯蘭組織若沒有外界協助就無法進行如此複雜的攻擊，而極端主義團體的組織和後勤能力正在快速提升當中。¹

貳、安全意涵

2019 年 4 月 21 日復活節當天斯里蘭卡發生連環恐怖攻擊事件，八起爆炸事件至少造成 257 人死亡、500 多人受傷。事件發生後，4 月 22 日斯國總統席瑞塞納 (Maithripala Sirisena) 宣布進入緊急狀態並實施宵禁，並追查是否有外國恐怖組織協助此次攻擊行動。對此，聯合國安全理事會亦發表聲明強烈譴責此次攻擊事件，強調必須對肇事者、組織者、資助者和贊助者進行問責並將他們繩之以法，並呼籲所有國家與斯里蘭卡政府合作。經完成 DNA 比對後，斯里蘭卡政府公布 9 名 (8 男 1 女) 自殺炸彈犯的身分，確認他們是被該國境內的伊斯蘭極端組織「國家神教團」(National Thowheeth Jama'ath,

¹ Jeffrey Hutton, "Mothers emerging as new radical Islamist foot soldiers," *Straits Times*, May 3, 2019, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/mothers-emerging-as-new-radical-islamist-foot-soldiers>; Tim Lister, "Destroyed on the battlefield, ISIS begins new chapter of terror," *CNN*, May 1, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/04/28/world/isis-sri-lanka-international-threat-intl/index.html>

NTJ) 與「伊布拉欣真信會」(Jammiyathul Millathu Ibrahim) 吸收。

2

一、政爭降低斯里蘭卡國家風險管理意識

根據 4 月 23、24 日《路透社》(Reuters) 報導，早在 4 月 20 日斯里蘭卡警方就已接獲來自印度的情資，指出一個默默無聞的國內伊斯蘭組織可能發動恐怖攻擊。同時，爆炸事件發生前 2 個小時，該國情報部門官員亦被告知伊斯蘭武裝分子即將發動攻擊。³這顯示此次悲劇的發生係因相關預警情報未受重視。然而，情報被忽略的根本原因是 2018 年年底的憲政危機，總統席瑞塞納以「有人要暗殺我」為由而開除了總理威克瑞米辛赫 (Ranil Wickremesinghe)，同時拔擢前任總統拉賈帕克薩 (Mahinda Rajapaksa) 接任總理。儘管最終在被憲法法庭判定違憲後，此次內部政爭宣告落幕，但卻因總統與總理之間的合作與溝通發生問題而埋下危機的種子。2018 年政治鬥爭不僅破壞斯里蘭卡對於危機的反應機制，亦嚴重影響該國的國家安全，因為總理被排除國家安全會議之外，導致無法收到機密的安全簡報而對相關預警資訊一無所知，甚至事發後國家安全會議成員拒絕參加總理召開的會議。

二、斯國緊急應變作為著重維持秩序與防範宗教衝突

斯里蘭卡政府未在事件發生前採取預防措施，但事後為了避免危機持續擴大，採取兩階段緊急應變作為。第一階段應變作為的主要目的是維護秩序。斯里蘭卡當局立即採取關閉學校兩天、實施宵禁以及關閉 Facebook、Instagram、YouTube、WhatsApp、Viber 以及

² Ben Otto, "Sri Lanka Identifies All Nine Easter Bombers," *Wall Street Journal*, May 1, 2019, <https://www.wsj.com/articles/sri-lanka-identifies-all-9-easter-bombers-11556745074>

³ "Indian early warnings to Lankan officials were based on information gathered from ISIS suspect," *Sunday Times*, April 23, 2019, <https://tinyurl.com/y4zd5wy8>; Shihar Aneez, et al., "Exclusive: Sri Lanka was warned of threat hours before suicide attacks - sources," *Reuters*, April 23, 2019, <https://tinyurl.com/y6a6ghm4>; Shihar Aneez & Sanjeev Miglani, "Suicide bombing intelligence row stokes political tension in Sri Lanka," *Reuters*, April 24, 2019, <https://tinyurl.com/yy2rnhy>

Snapchat 等社群媒體的措施。由於斯里蘭卡內部長久以來存在著宗教衝突問題，2009 年內戰結束後，該國發生的暴力事件大都與宗教摩擦有關。例如，2018 年 3 月就因佛教徒對穆斯林發動襲擊而使該國總統宣布緊急狀態；2018 年發生 86 起針對基督徒的歧視、恐嚇及暴力個案，而此次攻擊事件發生在復活節當天且針對教堂進行攻擊，在在顯示斯里蘭卡內部的宗教緊張局勢。在採取維持秩序之相關作為後，該國政府採取第二階段應變作為，以期能夠防範宗教衝突進一步激化，確保國家安全。例如 4 月 28 日頒布罩袍 (burqa) 禁令，禁止穆斯林穿著從頭包到腳的罩袍。惟此舉恐引發歧視伊斯蘭教之疑慮，引起穆斯林反彈。

參、趨勢研判

一、新型態恐怖主義將帶來更大的安全威脅

舊型態恐怖主義的影響力有限，且活動範圍大都侷限在一國境內或是區域內。就此次攻擊事件的規模、協調與同步性來看，連內戰時期時常發動恐怖攻擊的「塔米爾猛虎組織」(Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE) 也無法辦到；激進組織「國家神教團」之所以能夠成功發動此次連環攻擊事件，主因在於外在勢力的介入。這顯示出新型態恐怖主義的影響力已透過社群網路擴散，鼓勵或直接援助各地激進組織進行恐怖攻擊。此次事件可以看出《彭博社》(Bloomberg) 所稱之「恐怖主義 3.0 版」(Terrorism 3.0) 的展現，亦即伊斯蘭國透過提供裝備、後勤、技術指導與訓練，讓地方激進組織「升級」而具備發動連續攻擊的能力。⁴同時，伊斯蘭國發展所

⁴ 關於恐怖主義 1.0、2.0 與 3.0 的差別，恐怖主義 1.0 出現在 1980 年代，包含義大利「赤軍旅」(Red Brigades)、德國「巴德-邁因霍夫幫」(Baader-Meinhof gang)、秘魯共產黨、巴勒斯坦解放軍 (PLO) 等，他們活動局限在一國境內。恐怖主義 2.0 包含「蓋達」(al-Qaeda)、索馬利亞「青年黨」(Al-Shabab)、博科聖地 (Boko Haram) 等，屬於有限影響力的區域性組織。恐怖主義 3.0 則以 IS 為代表，屬於一個全球化、致命性、財源充足以及深度創新的組織，並轉型為以網路為基礎的組織，持續進行高度複雜攻擊與在全球各地吸收成員。請參閱 James Stavridis, "Sri Lanka Attacks Mark the Birth of Terrorism 3.0," *Bloomberg*, April 24, 2019,

謂的「加強版轉包模式」(sub-contracting plus model)，將恐怖攻擊計畫「發包」給獲得新戰力的組織，例如 2016 年孟加拉達卡襲擊事件以及 2019 年 1 月菲律賓教堂爆炸事件皆屬此種案例。⁵可見，儘管伊斯蘭國已喪失其所建立的「哈里發國」(caliphate)領土，但是透過網路號召與提供相關協助，仍將為世界各國帶來極大的安全威脅。

二、中國「一帶一路」推動可能受衝擊

斯里蘭卡係為中國推動「一帶一路」的重要節點國家，此次連環爆炸事件可能導致中國推動「一帶一路」相關政策時面臨更大的政治與安全風險。儘管此次連續攻擊事件係因 2018 年憲政危機造成的總統與總理分歧所導致，但更重要的是突顯出總統與總理分屬之「自由黨」與「統一國民黨」兩大政黨間的長期政治鬥爭。加上 2019 年 12 月即將舉行總統大選，可預期若斯里蘭卡政局變化或政治鬥爭持續下去，中國「一帶一路」推動可能會因該國政局變化而受到影響與衝擊。另外，由於南亞地區為「一帶一路」的核心範圍，且區域內國家普遍存在嚴重的宗教、教派與種族衝突；加上又因新型態恐怖主義的出現，未來若各國存在之衝突逐漸激化，導致境內極端組織與恐怖主義組織相互結合的話，將會嚴重威脅區域安全，不僅影響外國投資意願，亦可能對中國推動「一帶一路」造成衝擊。

(責任校對：劉蕭翔)

<https://tinyurl.com/yy4hhjup>

⁵ Jason Burke, "Scale of Sri Lankan attacks suggests Isis 'sub-contracted' bombings," *Guardian*, April 23, 2019, <https://tinyurl.com/y3tl6wca>

發行人/馮世寬

總編輯/林正義

主任編輯/王尊彥

執行主編/劉蕭翔、李俊毅、洪銘德 助理編輯/溫康迪