

國防安全雙週報

第 44 期

美國召開「民主高峰會」的理念與實踐	鍾志東	1
科技與拜登的「民主復興總統倡議」	李哲全	7
美俄於烏克蘭議題陷入「嚇阻困境」	李俊毅	15
日本如何提高「不對稱作戰能力」	王綉雯	21
美國國安民調的「台海安全」意涵	李冠成	25
解放軍軍政幹部分工問題簡析	洪子傑	31
從「依法治國」觀察中共強化治理能力的部署	梁書瑗	35
中共利用學術合作進行軍事現代化	陳穎宣	41
習近平「新發展理念」的建構與挑戰	龔祥生	47
索羅門群島暴動之評析	章榮明	53
「敵威脅區內部隊」、「偵察嚇阻」與美陸戰隊的轉型	謝沛學	57

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

2021 年 12 月 24 日發行



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

本雙週報內容及建議，屬作者意見，不代表財團法人國防安全研究院立場

國防安全雙週報

第 44 期

- | | | |
|-----------------------------|-----|----|
| 建構「可恃戰力」：以美日「堅毅之龍 2021」演習為例 | 江旻杓 | 63 |
| 2021 年新喀里多尼亞獨立公投後的法國印太戰略布局 | 洪瑞閔 | 71 |
| 澳洲與英美簽署《海軍核動力推進資訊交換協議》之觀察 | 黃恩浩 | 77 |
| 中共強化亞非拉媒體關係宣傳民主觀點 | 劉姝廷 | 83 |

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

2021 年 12 月 24 日發行



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

Contents

Concept and Practice of America's Hosting 'The Summit for Democracy' <i>William Chih-Tung Chung</i>	1
Technology and Biden's Initiative for Democratic Renewal <i>Che-chuan Lee</i>	7
The Deterrence Dilemma of the U.S. and Russia on the Ukraine Crisis <i>Jyun-yi Lee</i>	15
How does Japan Promote Its Asymmetric Combat Capability <i>Daphne Shiow-wen Wang</i>	21
Security Implications from Reagan National Defense Survey for Taiwan Strait <i>Kuan-Chen Lee</i>	25
Problems of the Division of Work between PLA's Political Cadres and Military Officers <i>Tzu-Chieh Hung</i>	31
What Are The Purposes of China's 'Rule by Law' ? <i>Shu-Yuan Liang</i>	35
China Manipulates International Academic Cooperation for Its Military Programs <i>Ying-Hsuan Chen</i>	41
The Construction and Challenges of Xi Jinping's 'New Development Philosophy' <i>Shan-Son Kung</i>	47
An Analysis of Riots in Solomon Islands <i>Jung-Ming Chang</i>	53
Stand-in Forces, Deterrence by Detection, and U.S. Marine Corps' Transformation <i>Pei-Shiue Hsieh</i>	57

Contents

Constructing Dependable Power: A Case Study of the U.S.-Japan ‘Resolute Dragon 2021’ Exercise <i>Hsinbiao Jiang</i>	63
The Layout of France’s Indo-Pacific Strategy after the 2021 New Caledonian Independence Referendum <i>Jui-Min Hung</i>	71
Observations of the Signing of the Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information Agreement between Australia, Britain and the United States <i>Paul An-Hao Huang</i>	77
The CCP Strengthens Media Relationships with Asia, Africa, and Latin America to Promote Its View of Democracy <i>Shu-Ting Liu</i>	83

美國召開「民主高峰會」的理念與實踐

鍾志東

國家安全研究所

壹、新聞重點

為對抗全球威權主義影響力擴張，由美國舉辦的首屆「民主高峰會」(The Summit for Democracy)，特別選在「國際人權日」，於2021年12月9日至10日以線上虛擬會議召開，共有110個包括國家領袖和組織機構代表共襄盛舉。此次高峰會設定「對抗威權」、「打擊貪腐」及「促進對人權尊重」3大主題，藉以討論當前全球民主所面臨挑戰與可能因應之道。「民主高峰會」的召開，落實美國總統拜登(Joseph R. Biden Jr.)在大選期間承諾，旨在提供一個國際平台，團結志同道合的民主國家與組織，共同商討對抗專制威權主義的崛起與威脅。拜登在12月9日開幕致辭表示，世界正處於民主與專制競爭的「轉捩點」(inflection point)，「我們此刻的選擇，將從根本上決定我們的世界在未來數十年的走向。」¹華府為首召開的全球民主高峰會，其主要理念與實踐，勢將對國際政局發展，投入新的變數。

貳、安全意涵

一、建立「民主韌性」與「民主革新」的良性循環

此次「民主高峰會」的核心理念在於，對內透過民主的韌性(resilience)，積極進行「民主革新」(democratic renewal)以自我改革，對外呼籲理念相近的民主夥伴團結一致，共同因應來自威權主義的威脅。拜登總統表示，民主高峰會召開最主要的動機是，「民主

¹ “Remarks By President Biden At The Summit For Democracy Opening Session,” U.S. White House, December 09, 2021, <https://reurl.cc/Q60Nk5>.

與人權正遭受持續而令人擔憂的挑戰，而民主在全世界都需要捍衛者。」拜登強調，「民主高峰會」不在於定義民主，但民主理念是植基於「民有、民治與民享」普世價值，有自我更正的內建能力。華府認為，歷史與資訊都在顯示，「尊重和捍衛民主制度、法治、人權和基本自由以及性別平等的社會，更加穩定、繁榮與安全，並且更有能力應對全球挑戰。」²

民主有其優越性但並不完美，因此需要與時俱進地不斷予以改革與更新。拜登以美國民主問題為例承認，「我們和大家一樣都明白，修復我們的民主，加強我們的民主機構，還需要不懈的努力。」他表示：「美國民主仍不斷地奮鬥著，其目的是為實現我們的最高理想與彌合我們的分歧，並重新致力於落實在《獨立宣言》所揭示的建國理念。」拜登同時引用「國際自由組織」報告指出，全球自由（global freedom）程度已連續 15 年出現倒退現象，而有超過一半的民主國家，包括美國在內，在過去 10 年中經歷「民主衰退」的現象。對此拜登強調，民主不應只是一種「願景」（vision）或「狀態」（state），需要不斷地以自我檢討與具體行動，發揮「民主內在的韌性」，克服在實踐上所面臨的缺失。白宮發言人莎琪（Jen Psaki）則解釋，受邀參與此次「民主高峰會」的國家，不代表對「這些國家民主治理的認可」，而是藉這機會「要大家繼續努力做得更好。」

二、凸顯美國在全球民主國家領導地位

拜登倡議召開「民主高峰會」，除討論如何強化民主體制以增進「民主韌性」外，也藉此建構「全球民主安全網」，凸顯美國在民主聯盟的領導地位。美國在前總統川普（Donald Trump）任內，推行「美國優先」的國際單邊主義，嚴重打擊美國在西方民主同盟國家

² “Why is the President Hosting This Summit Now?” U.S. Department of State, <https://www.state.gov/further-information-the-summit-for-democracy/>.

間的領導威望。拜登矢言糾正此錯誤政策，一上台即提出「外交回來了，美國回來了」的全球戰略，透過外交手段，積極鞏固美國盟邦夥伴的同盟關係，企圖重建美國在國際社會的領導地位。拜登政府視盟邦夥伴為美國在國際戰略上最重要的資源，也是主要競爭對手中國與俄羅斯所無法比肩的戰略力量。「民主高峰會」的召開與運作，即是華府為落實「外交回來了，美國回來了」、強化美國盟邦夥伴關係的具體實踐。

拜登以全球民主正遭受專制威權主義威脅為訴求，試圖以民主之名，建立與全球盟邦夥伴與利益相關者，在國家治理、科學技術、經濟金融與軍事安全等領域的「統一戰線」，共同抗衡專制威權主義的外來挑戰。拜登在高峰會致辭中示警，專制政府「尋求增強自身力量，在世界範圍內輸出和擴大影響力，並以更有效地應對當今挑戰為藉口，將其壓迫政策和行徑正當化。」他表示，他們能夠這樣做，「靠的是煽動世界人民對民主政府的不滿情緒，因為這些人民自身需求未能得到滿足。」也因此，拜登在「民主實踐」上，一方面進行國內「民主革新」，另方面對外糾集志同道合盟友共抗專制政府的擴張主義。對此，國務院提出《民主復興總統倡議》（Presidential Initiative for Democratic Renewal）行動綱領，設定包括「支持自由與獨立媒體」、「打擊貪腐」、「支持民主改革」、「促進科技支援民主」以及「跨領域快速反應計劃」等 5 大主題，以推動全球民主的實踐。³拜登在民主高峰會上，正式宣布此倡議，並提供 4.24 億美元資助，以外交方式提高對「民主韌性」與人權的國際支持。國際「自由之家」（Freedom House）主席阿布拉莫維茨（Michael Abramowitz）肯定美國在全球民主的領導角色，因為「沒有美國的參與和領導，民

³ “U.S. Department of State Announces Initiatives to Bolster Democracy & Defend Human Rights in Support of the Presidential Initiative for Democratic Renewal,” U.S. Department of State, December 10, 2021, <https://reurl.cc/YjLQQo>.

主事業就不能得到推進」。⁴

參、趨勢研判

一、美中意識形態之爭將日趨激烈嚴峻

美中緊張關係持續僵持與新冠疫情（COVID-19）在國際持續蔓延下，拜登召開「民主高峰會」對抗專制威權主義的擴張，勢將深化雙邊既存意識形態與國際治理歧異。就如過去「美蘇冷戰」，民主與威權意識形態的南轅北轍，也將加深美中彼此間的威脅認知。拜登就任之初，即以意識形態定位「美中關係」，視中國為「美國的最大競爭對手」，意圖挑戰美國民主價值觀。此次「民主高峰會」沒有邀請中國參加，但也未在會中點名攻擊中國，不過高峰會指控專制國家（autocrats）崛起與擴張，對民主開放社會的嚴重威脅，無異於是對中國進行的不點名批判。針對「美中關係」，國務卿布林肯（Antony Blinken）曾稱，中國是「美國本世紀面臨的最大地緣政治考驗」，對中國「該競爭時要競爭，可合作時合作，如果一定要敵對就敵對。」⁵如今華府升高美中意識形態對峙，這勢將升高雙邊的競爭態勢，降低彼此的合作空間，而朝敵對的趨勢邁進。

對中國而言，民主意識形態之爭，已不僅是國際政治博弈，而是攸關共產政權存亡與習近平專政統治正當性。在中共歷史與政治文化中，意識形態鬥爭，不論是黨內路線還是對外關係上，向來是你死我活的鬥爭，不可能退讓，也沒有妥協的空間。因此，為反制美國「民主高峰會」，北京於高峰會前，先是發布《中國的民主》白皮書，強調民主理念的多樣性與中國式「全過程民主」的優越性。其後再發布《美國民主情況》報告，嚴詞批判美式民主的三重弊害：

⁴ 〈拜登「民主峰會」開幕：「艱難時期」的美國如何捍衛民主〉，《紐約時報中文網》，2021 年 12 月 10 日，<https://reurl.cc/RbADmZ>。

⁵ 〈布林肯首場外交演說 將抗中列入 8 大優先工作〉，《中央通訊社》，2021 年 03 月 04 日，<https://reurl.cc/oxlXbM>。

「制度痼疾積重難返」、「民主實踐亂象叢生」、「輸出所謂民主產生惡果」。⁶然後搶在「民主高峰會」前，以「人民至上與全球治理」為主題，在北京舉辦「南南人權論壇」，討論「構建人類衛生健康共同體與人權保障」、「反貧困與發展權的實現」、「多邊主義與全球人權治理」、「全球人權治理中的發展中國家角色」等 4 項議題，與美國互別苗頭較勁。⁷中美未來在民主意識形態的敘事（narrative）之爭，勢將日趨激烈而嚴峻。

二、美國將持續協助台灣有意義地參與國際活動

美國「民主高峰會」此次邀請台灣，而將中國拒之門外，除表達對「民主台灣」的肯定外，也是對「專制中國」在台海的擴張主義釋出警訊。為避免引起北京強烈反彈，在台美默契下，相較於絕大多數國家都是元首與會，台灣降低出席官方代表層級，由行政院政務委員唐鳳和駐美代表蕭美琴與會。不過中國在高峰會首日，刻意運作尼加拉瓜與台灣斷交，針對性十足地藉此給台灣與美國下馬威。美國國務院在第一時間發表聲明支持台灣外，國務卿布林肯在高峰會首日「強化民主韌性」場次，公開肯定台灣與美國等多國一同支持「全球反貪集團」（Global Anti-Corruption Consortium, GACC）。唐鳳在高峰會第二天「對抗數位威權主義及肯定民主價值」場次發表演說，並播放預錄影片《國家聲明》（National Statement），分享台灣成功的民主故事。此充分顯示，儘管中國竭盡所能地封殺台灣的國際參與，但美國仍將在維持「一中」政策與支持台灣民主下，尋求兩者間「微妙而危險」平衡關係，持續協助台灣有意義的參與國際活動，台北也可藉此增加台灣在國際舞台的能見度。

⁶ 《中國的民主》白皮書，中國國務院，2021 年 12 月 4 日，<https://reurl.cc/9584QO>；《美國民主情況》，中國外交部，2021 年 12 月 5 日，<https://reurl.cc/Q6vnRq>。

⁷ 〈2021 南南人權論壇〉，南南人權論壇，2021 年 12 月 6 日，<https://reurl.cc/L7E3x7>。

科技與拜登的「民主復興總統倡議」

李哲全

國家安全所

壹、新聞重點

2021 年 12 月 9 至 10 日，美國首度召開「民主高峰會」(Summit for Democracy)，邀請了全球 110 個國家及區域領袖、公民社會組織代表，以視訊方式與會。美國總統拜登 (Joe Biden) 在致開幕詞時指出，「自由之家」2020 年的報告指出，全球自由度已連續十五年倒退，包括美國在內。民主與普世人權面臨持續的挑戰，民主國家必須捍衛共同的民主價值，捍衛正義與法治、言論自由、集會自由、宗教自由，與固有人權。

拜登並宣布啟動《民主復興總統倡議》(Presidential Initiative for Democratic Renewal)，以捍衛全球民主與人權。該計畫提供 4 億 2,440 萬美元 (約台幣 118 億元) 至五大領域，包括：支持自由獨立的媒體、打擊貪腐、支持民主改革者、促進有助民主的科技、捍衛自由公平的選舉與政治過程。¹以美國國際開發總署 (U.S. Agency for International Development, USAID) 為首的各部會，也在相關場次中提出具體的規劃。本文謹針對科技與民主復興的連結，包括拜登政府上任以來的相關作為，以及此次民主高峰會期間揭露的行動方案，並分析其意涵與未來可能發展。

貳、安全意涵

近年以中俄為首的威權國家，在世界各地散布錯假訊息、進行網路駭侵、對民主社會進行滲透分化、監控本國公民、破壞人權等

¹ “Remarks By President Biden At The Summit For Democracy Opening Session,” U.S. White House, December 9, 2021, <https://reurl.cc/mvedAj>.

作為，儼然已成「新常態」，「混合威脅」、「銳實力」也成為國際關係與安全研究的熱門語彙。美國在川普（Donald Trump）執政時期，開始公開呼籲被動挨打的民主國家應團結反制。美中貿易戰升高後，為反制北京的脅迫技術轉移、智財權與營業機密竊取，對中興、華為等公司展開制裁，也為科技戰揭開序幕。新冠肺炎疫情爆發，對全球供應鏈造成巨大衝擊，更反映各國產業高度依賴中國製造的風險與脆弱性。面對這些挑戰，英國首相強生（Boris Johnson）在2020年5月提出「民主十國」（D10）的構想，同年12月，美國智庫專家也提出「科技民主12國聯盟」（T12）的倡議。²

一、民主國家集結以行動反制威權

在上任前，拜登的國務卿布林肯（Antony Blinken）就在國會聽證會中表示，對確保科技民主國家更有效地團結在一起非常感興趣。印太事務協調官坎貝爾（Kurt C. Campbell）也表示，美國計畫在不同領域組織不同的聯盟。2021年2月，拜登在他的第一場外交政策演說中也表示，將修復聯盟關係，與世界重新往來，以因應當前與未來的挑戰；美國作為全球的領導者，必須正視以中俄為首的威權主義進逼。這次的民主高峰會就是具體的回應行動。

美方宣布此次高峰會三大主題為：對抗威權主義、打擊貪腐、促進對人權的尊重。可見這次高峰會並非單純宣揚民主理念，而要更進一步探討如何因應威權主義的威脅，捍衛並振興民主體制。為

² 2020年5月，英國《泰晤士報》（*The Times*）報導，首相強生已向美國提出「民主10國聯盟」（下稱D10）的構想，由七大工業國組織（G7）成員國—美國、加拿大、英國、法國、德國、義大利、日本，加上澳洲、南韓和印度等10國組成聯盟，建立5G設備等技術的替代供應商網路，以降低對中國的依賴。同年12月，Google旗下智庫Jigsaw的執行長科恩（Jared Cohen）與新美國安全中心主席方丹（Richard Fontaine）也投書《外交事務》期刊，提出「科技民主12國聯盟」（T12）的倡議（美國、英國、法國、德國、加拿大、澳洲、日本、南韓、芬蘭、瑞典、印度、以色列），以與中國俄羅斯為首的「科技專制」相抗衡。請見 Lucy Fisher, “Downing Street Plans New 5G Club of Democracies,” *The Times*, May 29, 2020, <https://reurl.cc/WXjGny>; Jared Cohen and Richard Fontaine, “Uniting the Techno-Democracies: How to Build Digital Cooperation,” *Foreign Affairs*, November/December 2020, <https://reurl.cc/DZaAaE>.

此，美方顯然已做足準備。針對拜登所提《民主復興總統倡議》的 4.2 億美元預算，白宮在發布的事實清單中，逐一說明多達 24 項的計畫內容與相關經費額度（如附表）。高峰會也明白指出，各項捍衛及強化民主的措施或倡議，將在 2022 行動年落實後，在下一屆民主高峰會提報成果。

二、美國已建構多個反制威權的民主科技聯盟

2020 年以來，美國已就各領域與許多國家展開科技聯盟的對話合作。根據美國與歐盟官員的透露，可能有美國與歐洲、日本、澳洲、南韓、台灣組成的「半導體產業聯盟」；與芬蘭、瑞典、日本、南韓、台灣等夥伴成立的 5G 與 6G 聯盟；與以色列、七大工業國（G-7）成員組成的「AI 聯盟」；與 G-7、歐盟及印度成立的出口管制聯盟等。³ 雖然美國並未如 D-10 或 T-12 倡議般，公開參與各聯盟的國家名單，但從此次高峰會議程與文件，仍可看出民主科技聯盟的進展。

例如，我國由駐美代表蕭美琴、政務委員唐鳳與會。唐鳳在會中發表國家聲明（national statement），並擔任「科技與民主」場次的「對抗數位威權主義及肯定民主價值」（Countering Digital Authoritarianism and Affirming Democratic Values）分組討論的與談人，凸顯台灣在民主科技聯盟中的角色。此次高峰會也宣布「出口管制與人權倡議」（Export Controls and Human Rights Initiative）。其聯合聲明雖然只有美國、丹麥、挪威、澳洲四國領銜，但該倡議的事實清單（fact sheet）指出，美國也與其他盟邦夥伴，包括「四方安全對話」（QUAD）、歐盟、日本、南韓合作，在關鍵新興科技領域強化民主價值與民主體制。顯然已有許多國家沉默低調地參與了各項

³ 相關報導頗多，可參考 Bob Davis, “U.S. Enlists Allies to Counter China’s Technology Push,” *Wall Street Journal*, February 28, 2021, <https://reurl.cc/1oDreX>; Mark Scott and Jacopo Barigazzi, “US and Europe to forge tech alliance amid China’s rise,” *Politico*, June 9, 2021, <https://reurl.cc/Mkrnj4>.

科技民主聯盟的合作。⁴

參、趨勢研究

今（2021）年 2 月 24 日，拜登簽署《美國供應鏈行政命令》（Executive Order on America's Supply Chains），針對半導體、先進電動汽車電池、醫藥、稀土等四類產品的供應鏈韌性進行百日調查，並致力進行相關產業的風險評估與對策。美國也透過各個領域的民主科技聯盟，打造更為安全強韌的供應鏈，並阻止中國參與技術標準的制定。全球產業鏈建構，已由過去的地理位置及貿易成本驅動，轉變為理念價值與國安成本的連結。隨著反制威權的共識升高，拜登政府已採取了更具聯盟導向、更高強度的科技競爭策略。

一、各國將透過科技行動計劃拓展數位民主

科技的突破帶來經濟發展並造福人群，但也讓許多國家運用大數據、人工智慧、社群媒體及網路監控等手段，取得前所未有的監視、審查及壓迫人民的能力。此次高峰會希望透過對科技的駕馭，避免人民隱私遭到侵害，或政府藉科技加強對民眾的監視偵蒐，並希望透過與會國家的合作，讓民主原則滲透到所有數位科技領域，建立對數位民主的全球願景。因此，美國國際開發總署在高峰會中提出深化民主的三大科技行動計畫。首先是拓展數位民主，即協助各國使其民主與人權獲得數位科技帶來的利益；其次是推動肯定民主的各種科技，例如提升隱私權的科技；⁵以及透過管制敏感科技出

⁴ “Fact Sheet: Export Controls and Human Rights Initiative Launched at the Summit for Democracy,” U.S. White House, December 10, 2021, <https://reurl.cc/2o1nZa>; “Joint Statement on the Export Controls and Human Rights Initiative,” U.S. White House, December 10, 2021, <https://reurl.cc/q17EKq>.

⁵ 12 月 8 日，美國與英國宣布合作，針對提升隱私的技術（privacy-enhancing technologies, PETs），提供創新挑戰獎勵。該倡議將在 2022 年春天啟動，並在 2022 年「民主高峰會」分享其初步成果。目前 PETs 的運用從金融犯罪到 Covid-19，主旨在使資料的運用能兼顧隱私權保護。請見“US and UK to Partner on Prize Challenges to Advance Privacy-Enhancing Technologies,” GOV.UK, December 8, 2021, <https://reurl.cc/Gb86Wv>。

口等手段，防制數位威權主義對民主體制的威脅。⁶

二、美國將繼續對科技威權主義實施制裁

過去美國已針對中共的半導體企業及迫害人權等作為，發布多次制裁命令。高峰會期間，美國國際開發總署署長鮑爾（Samantha Power）透露，美國已針對開發並提供最不負責任的監控工具的公司採取行動。美國在 11 月間禁止了四家公司與美國企業往來，包括以色列的 NSO Group 與 Candiru（出售間諜軟體給壓迫運動人士、記者、學術界的政權）、俄羅斯的 Positive Technologies 及新加坡的 Computer Security Initiative Consultancy（這兩家公司都開發危險的網路入侵工具）。財政部長耶倫（Janet Yellen）在 12 月 9 日根據《全球馬格尼茨基人權問責法》（Global Magnitsky Human Rights Accountability Act），宣布制裁非洲、中美洲等共 15 個實體與個人。12 月 10 日，因認定在中國發展「人臉辨識技術」的商湯科技（SenseTime Group Limited）所開發的技術為中國政府用來監控新疆維吾爾族人，美國財政部也宣布將商湯科技列入投資限制的黑名單，禁止任何美國企業參與涉及該公司的相關投資。這些例證都顯示，拜登政府將持續其對科技威權主義的反制行動。

附表、美國《民主復興總統倡議》五大工作領域與計畫內容

五大領域	子計畫	計畫內容
支持自由獨立的媒體	支持獨立媒體	(1) 美國國際開發總署將提供 3,000 萬美元給「公益媒體國際基金」(International Fund for Public Interest Media)，促進獨立媒體的獨立性與永續發展。 (2) 國際開發總署將提供 500 萬美元，啟動「媒體可行性加速器」(Media Viability Accelerator)計畫，改善中低度發展媒體市場中，獨立媒體的財務能力。

⁶ 請見“Administrator Power at the Summit for Democracy Event: Countering Digital Authoritarianism and Affirming Democratic Values,” USAID, December 10, 2021, <https://reurl.cc/Gb8g73>.

	從人身、數位、法律角度保護新聞從業人員	(1) 國際開發總署將提供 900 萬美元支持全球性的「新聞記者誹謗防禦基金」(Defamation Defense Fund for Journalists)。 (2) 國務院將提供 350 萬美元建立「新聞保護平台」(Journalism Protection Platform)，為面臨風險的記者提供數位與人身安全訓練、心理照護、法律與其他方面協助。
打擊貪腐	支持反貪腐變革組織	(1) 國際開發總署將提供 500 萬美元，開展「反貪腐變革組織賦權計畫」(Empowering Anti-Corruption Change Agents Program)，強化對吹哨者、公民社會運動人士、記者及其他因反貪腐而面臨風險的人士的保護措施。 (2) 國務院將提供 600 萬美元，支持「全球反貪腐聯盟」(Global Anti-Corruption Consortium, GACC)，以協助 GACC 強化媒體與非政府組織間的連結、揭露非法利得，並支持各種追求反貪腐目標的法律或政策變革。
	透過策略法規行動掃除貪腐	國務院將與財政部合作，提供 1510 萬美元，開展「民主政體打擊安全庇護所倡議」(Democracies Against Safe Havens Initiative)，建立夥伴國政府能力，透過反洗錢措施，讓貪腐者無法隱藏非法利得，鼓勵理念相近夥伴採取反貪制裁與簽證限制措施，並偵知打擊貪腐集團。
	透過創新與結盟打擊貪腐	國際開發總署將提供 1570 萬美元，建立「打擊跨國貪腐大挑戰賽」(Combating Transnational Corruption Grand Challenge)夥伴平台，以向企業界、技術人員、慈善事業與其他行為者徵求創新方案。
	強化反貪腐生態系	(1) 國際開發總署將提供 1150 萬美元，開展「全球課責計畫」(Global Accountability Program)，增進夥伴國家對掠奪者政權(kleptocracy)與非法金融的韌性，包括支持揭露實益擁有權(beneficial ownership disclosure)、加強政府締約及採購規範、改善反貪腐調查與偵查工作。 (2) 國際開發總署將提供 1760 萬美元給「反貪腐行動基金」(Anti-Corruption Response Fund)，加強過渡時期的打擊貪腐行動，例如出現政治空缺時。 (3) 國務院將提供 650 萬美元，建立「激勵私部門成為打擊貪腐夥伴全球倡議」(Global Initiative to Galvanize the Private Sector as Partners in Combatting Corruption)，以激勵並將既有公部門與企業界的反貪往來制度化。
支持民主改革人士	賦權歷史上遭邊緣化的團體，以確保民主社會中人人都有發言權	(1) 國際開發總署與國務院將提供 3,350 萬美元，開展「推進婦女公民與政治領導倡議」(Advancing Women's and Girls' Civic and Political Leadership Initiative)，協助提升婦女完整且安全行使其權利與代表性，進而促進婦女的公民暨政治領導地位。 (2) 國務院將提供 500 萬美元，開展「全球 LGBTQI+ 包容民主與賦權基金」(Global LGBTQI+ Inclusive Democracy and Empowerment Fund)。這是在全球平等基金(Global Equality Fund)下，致力促進民主體制中 LGBTQI+ 社群成員的參與及領導的新計畫。

	支持運動人士、相關工作者與具有改革意識的領袖	(1) 為因應全球各地對人權捍衛者與運動人士日增的威脅，國務院將提供 1,000 萬美元給「生命線：支持處境危急的公民社會組織援助基金會」(Lifeline: Embattled CSOs Assistance Fund)。這個多邊倡議致力支持因從事民主與人權工作而遭到威脅的公民社會組織。 (2) 國務院將提供 100 萬美元，建立「連結民主理解、廉正與合法性倡議」(Bridging Understanding, Integrity, and Legitimacy for Democracy (BUILD) Initiative)。該倡議將為身處封閉政治體制下的人士，提供適時探索民主開端的專業技能與資源等奠基工程。 (3) 國際開發總署將提供 1,500 萬美元，開展「人民賦權」(Powered by the People)倡議，透過交流、培育種子、與年輕世代支持民主的行動者強化協調，協助非暴力社會運動。 (4) 勞工部、國務院、國際開發總署將提供 1.22 億美元，建立「組建、賦權與工人權益多邊夥伴關係」(Organizing, Worker Empowerment, and Rights (M-POWER))，透過強化民主獨立的工人組織、支持勞工法律改革與執法，協助全球工人主張其權利、改善薪資與工作條件。
促進有利民主的科技發展	擴大數位民主計畫	國際開發總署將提供 2,030 萬美元，建立支持開放、安全與包容的數位生態系的計畫，協助夥伴國家實現支持民主價值、尊重人權的數位科技的好處。
	推進肯定民主的技術	國家科學基金會、國家標準與技術研究院(National Institute of Standards and Technology)、開放技術基金會(Open Technology Fund)與其他國際夥伴將提供 375 萬美元給一系列「肯定民主的技術國際大挑戰賽」(International Grand Challenges on Democracy-Affirming Technologies)以激勵各種有利民主價值與治理的技術創新。
	防制數位威權主義威脅	國務院將提供 400 萬美元，建立「反審查多邊技術激盪與持續基金會」(Multilateral Surge and Sustain Fund for Anti-Censorship Technology)，讓更多使用者可以連結到不受審查的網際網路，在最需要的時候維持這些網路連結，並邀請理念相近的夥伴，共同致力反制威權主義對網路的審查。
捍衛自由公平選舉與政治過程	強化選舉廉正性	國際開發總署將提供 250 萬美元，開展「確保選舉廉正聯盟」(Coalition for Securing Electoral Integrity)，這將有助於集結國際選舉廉正社群內的政府與非政府夥伴，共同發展關於選舉廉正優先議題的典則、指導原則與行為準則，並促進基本標準遵循，以在全球推進廉正選舉。
	探索衡酌捍衛民主選舉的創新途徑	國際開發總署將提供 1,750 萬美元，建立「捍衛民主選舉基金」(Defending Democratic Elections Fund)，以在全球探索衡酌並採取以證據為基礎的回應，反制對選舉廉正與相關政治程序的威脅，並與「確保選舉廉正聯盟」相輔相成。
	展現民主的好處	國際開發總署將提供 5,500 萬美元，開展「民主夥伴計畫」(Partnerships for Democracy)，協助各國進入民主轉型，展現民主可見的好處。

	推動民主復興議程	國務院將提供 1,000 萬美元，開展「民主復興基金」(Fund for Democratic Renewal, FDR)，推進各項全球民主優先項目，例如加強法治、打擊貪腐、支持平民安全，與倡導人權等。
--	----------	---

資料來源：李哲全譯自“Fact Sheet: Announcing the Presidential Initiative for Democratic Renewal,” U.S. White House, December 9, 2021, <https://reurl.cc/q1yovD>.

美俄於烏克蘭議題陷入「嚇阻困境」

李俊毅

國家安全所

壹、新聞重點

烏克蘭與俄羅斯的緊張關係自 2021 年春季以來再起，並自 10 月底逐漸升高。12 月 3 日，美國情報機構指俄羅斯正在烏俄邊境部署軍隊，研判其最快可能於 2022 年 1 月從多個陣線侵略烏國，規模可達 100 個「營戰術群」(battalion tactic groups)，兵員 17 萬 5 千人。這導致美國總統拜登 (Joe Biden) 與俄羅斯總統普欽 (Vladimir Putin) 於 12 月 7 日召開視訊會議，但無具體成果。拜登稱向普欽警告，俄國若入侵烏國，將面臨前所未有的經濟後果。惟拜登亦於 8 日表示，在烏國境內部署軍隊並非美國的選項。12 日的七大工業國集團 (G7) 外交部長會議聲明重申，俄國對烏國的軍事侵略將有「嚴重後果」(massive consequences and severe cost)。俄國則於 15 日分別對美國和北約提出「歐洲安全條約」草案，要求以條約的形式確認於蘇聯瓦解後加入北約的國家 (即中東歐與波羅的海國家)，不在其境內部署俄國視為威脅的軍隊與武器，北約另需保證不接納烏克蘭與喬治亞等國。¹

從當前局勢來看，不排除俄烏——以及由此而來的俄國與北約——爆發軍事衝突的可能。中國或藉機尋釁，整體局勢需持續關

¹ 俄國於 12 月初的軍事行動，參見 Shane Harris and Paul Sonne, "Russia Planning Massive Military Offensive Against Ukraine Involving 175,000 Troops, U.S. Intelligence Warns," *The Washington Post*, December 3, 2021, <https://tinyurl.com/2p8ts3mv>; 拜登與普欽的對話與美國的立場，參見 "Biden Vows Sanctions on Russia if Ukraine Conflicts Escalates," *DW*, December 7, 2021, <https://tinyurl.com/2p9832yy>; Jeff Mason, "Biden Says Putting U.S. Troops on Ground in Ukraine is 'Not on the Table'," *Reuters*, December 8, <https://tinyurl.com/3k7kpmeb>; G7 部長會議聲明，參見 "G7 Foreign Ministers' Statement on Russia and Ukraine," U.S. Department of State, December 12, 2021, <https://tinyurl.com/yckvuda5>; 俄國的要求，參見 "Russia Ukraine: Moscow Lists Demands for Defusing Ukraine Tensions," *BBC News*, December 18, 2021, <https://tinyurl.com/2p9bmwx3>。

注。

貳、安全意涵

一、俄國升高局勢之作為難獲美國與北約妥協

俄羅斯的真實意圖難以確定，但可從兩方面來看。首先，國際社會須假設俄國的確可能動武，後者於 2014 年兼併原屬烏克蘭之克里米亞，即是前例。其次，多數觀察家認為俄國意在升高局勢以迫使西方國家的讓步。持此論者往往從俄國的「戰略嚇阻」(strategic deterrence) 概念出發，主張俄國因自認面臨西方的威脅，其行動旨在尋求西方的安全保證，而非佔領烏國土地。「戰略嚇阻」意指「使用武力與非武力措施的協調體系，這些手段可被一方接續或同時使用，以確保另一方無法對其發動將產生或可能產生戰略規模的危害之軍事行動」。此一概念適用於戰時和平時，包含軍事與非軍事、核子與非核子、以及防守與攻擊性質的嚇阻手段。由此觀之，俄國在俄烏邊境的軍事部署與相關作為，是嚇阻北約持續東擴與避免烏國傾向西方的政治手段；動武則是這些作為失敗後的選項。²

這兩種可能性構成俄國行動的上下限。一旦動武，俄國可能尋求建立一個親俄的烏克蘭政府。普欽於 2021 年 7 月發表的長文，即指雙方同屬「一個民族」(one people)、控訴烏國政府落入「反俄」的計畫，並稱其相信「烏國的真正主權只有在與俄國結成夥伴關係方有可能」；相對的，若俄國旨在嚇阻烏國，其目標是尋求烏國某種程度的「中立」與北約的保證。然而無論俄國的意圖為何，問題在於其當前的舉動如軍事部署、發放護照予超過 50 萬名居住於烏東兩省的俄語人口、將烏國政府描述為失能且受「納粹」影響的輿論操

² David Lewis, "Russia's 'Strategic Deterrence' in Ukraine," The George C. Marshall European Center for Security Studies, April 2019, <https://tinyurl.com/yps7kww9>; Valeriy Akimenko, "Russia and Strategic Non-nuclear Deterrence: Capabilities, Limitations and Challenges," Chatham House, July 2021, <https://tinyurl.com/ywmzwbvtv>.

作、以及將烏國對烏東的俄語人口之作為比擬為「種族屠殺」(genocide)等，既可視為軍事行動的準備，也可解讀為對烏國(與北約)的脅迫。後兩者因此須假設俄國有動武的可能。在烏國面臨生存威脅，而美國與北約須防止重蹈克里米亞覆轍的情況下，對俄國的要求勢難退讓。³

二、美國與北約面臨「嚇阻困境」

相對的，美國與北約當前的作為似亦無法有效嚇阻俄國。理論上，若美國與北約評估俄國的目標是有限的，而讓步的政治代價是可接受的，雙方的妥協即有可能，儘管需承受誤判或姑息(appeasement)——俄國日後以相同手法持續進逼——的風險；在現實上，美國與北約已拒絕俄國的訴求。北約秘書長史托騰柏格(Jens Stoltenberg)於12月1日強調「俄國無否決權……俄國無權建立勢力範圍並試圖控制其鄰國」；面對俄國提出的「歐洲安全條約」草案，北約則於16日發出聲明，表示願意對話，但重申各國有不受外部干預而決定其未來與外交政策的權利，且北約與烏克蘭的關係僅是烏國與北約30個成員國之間的事務。

另一方面，若美國與北約評估俄國確有可能發動軍事攻擊，其必須展現強硬的姿態以使嚇阻具可信度。除了克里米亞的前車之鑑，美國撤出阿富汗導致其信譽受損，亦使其維持可信度的難度與迫切程度更高。然而當前拜登排除於烏國部署美軍的選項，僅稱俄國若進犯烏國則將對之發動經濟制裁，恐難對俄國形成有效的嚇阻。有鑒於歐洲國家對俄國能源的依賴，對俄國的制裁亦可能傷害歐洲國家。報載的措施如迫使俄國銀行體系無法將盧布匯兌為美

³ 普欽的文章，參見“Article by Vladimir Putin ‘On the Historical Unity of Russians and Ukrainians’,” President of Russia, July 12, 2021, <https://tinyurl.com/33b9hd4a>。俄國對烏國的看法與作為，參見 Robyn Dixon, “Six Ways Russia Views Ukraine — and Why Each Should Worry the West,” *The Washington Post*, December 11, 2021, <https://tinyurl.com/nhk2j79b>; “Russia Ukraine: Putin Compares Donbas War Zone to Genocide,” *BBC News*, December 11, 2021, <https://tinyurl.com/2vpjtpmz>。

元，或施壓德國暫緩批准歐俄之間的「北溪二號」(Nord Stream 2)天然氣管線之運作，其可行性與持續性皆不無疑問。⁴

參、趨勢研判

一、俄烏爆發戰爭的可能性仍在

俄國與北約雖表達協商的意願，但因雙方皆面臨嚇阻的困境，仍有爆發武裝衝突的機率。就俄羅斯來說，無論其軍事部署與其他相關作為之本意是「戰略嚇阻」或是為軍事行動做準備，都不足以迫使烏國、美國與北約退讓。在此情勢下，俄國提出難以令北約接受的「歐洲安全條約」草案，其目的固然是升高對北約的壓力，但此舉也限縮自身的轉圜空間。因俄國若單方面降低對峙，恐使普欽在國內、外被評為軟弱或誇張聲勢，將不利其統治。俄國動輒以軍事威脅作為外交政策的手段，讓危機升高乃至衝突爆發的可能性增加。

就北約來說，其無意向俄國的要求讓步，經濟制裁則難以對俄國可能的軍事行動形成有效嚇阻。在俄國發動軍事衝突的情境下，北約可能以烏國並非北約成員國為由，拒絕出兵協助烏國，僅強化對波羅的海與波蘭等國的防衛。惟此舉將嚴重傷害北約（特別是美國）的聲望與可信度，更可能鼓勵中國對周邊國家採取挑釁的行動。另一個可能，是北約為鞏固其聲望而採取軍事行動，但如何控制衝突而不升高至大戰，將是難題。因此，在其他條件不變的情況下，北約因烏國而和俄國發生軍事衝突的可能性漸增。為避免此一結果出現，北約將提出更多嚇阻手段並提升強度，但具體作法取決

⁴ 史托騰柏格的發言，參見“Closing Press Conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg Following the Meetings of NATO Foreign Ministers in Riga, Latvia,” NATO, December 2, 2021, <https://tinyurl.com/4hrpc46>；北約的聲明，參見“Statement by the North Atlantic Council on the Situation In and Around Ukraine,” NATO, December 16, 2021, <https://tinyurl.com/mr2sh4sw>；西方可能的制裁措施，參見“Biden Vows Sanctions on Russia if Ukraine Conflicts Escalates”。

於各國意志與共識。⁵

二、中國或藉機製造事端以侵蝕美國聲望

俄烏緊張局勢的升高使俄國重新成為美國外交政策的重心。由此而生的一個議題，是中國可能的動向。12月7日美國白宮的記者會上，美國國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）被問及美國對俄國入侵烏克蘭而中國武統台灣的準備，僅回應美國將從嚇阻與外交的觀點，採取一切行動以避免此一情境發生。有鑒於美國是中國追求「統一台灣」必須納入考量的因素，中國勢將尋求自歐洲的局勢得利，其對台發動軍事衝突涉及解放軍的準備程度、部隊的集結與投射能力，以及台灣的防衛意志與能力等，或許尚不至於發生；然而中國卻有藉烏克蘭危機宣傳美國（與北約）捍衛夥伴的可信度不足，從而削弱台灣對美國的信心之動機。2021年8月美國倉促撤離阿富汗，中國即以此操作美國霸權衰退的敘事，並搭配沿海的多場軍事演訓恫嚇台灣。類似的宣傳與心理戰，是可預期之事。⁶

⁵ Cf. Jonathan Marcus, “Putin-Biden Talks: What Next for Ukraine?” *BBC News*, December 8, 2021, <https://tinyurl.com/bdcmjzu4>.

⁶ 蘇利文的回應，參見“Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan, December 7, 2021,” U.S. White House, December 7, 2021, <https://tinyurl.com/2p9cuhh9>；中國藉阿富汗事件的操作，參見 Nectar Gan and Steve George, “Chinese State Media Sets Sights on Taiwan as US’ Afghan Retreat Stokes Nationalism,” *CNN*, August 18, 2021, <https://tinyurl.com/2p838wck>。

日本如何提高「不對稱作戰能力」

王綉雯

中共政軍所

壹、新聞重點

日本防衛省在 2021 年 12 月初透露，鑑於亞太地區新型飛彈之開發競爭，為了強化嚇阻力，擬將研發中的巡弋飛彈射程由現行的 100 多公里延伸至 1,000 公里，並在陸基型之外發展艦載型或機載型，預定 2020 年代後半配備使用。另一方面，日本防衛大臣岸信夫在 11 月視察航空自衛隊基地時表明，將在 2022 年度成立「第二宇宙作戰隊」，負責監視妨礙日本人造衛星和地面通訊之電磁波。這是繼 2020 年 5 月成立旨在監測威脅日本衛星之太空碎片的「第一宇宙作戰隊」後，日本再次強化太空作戰能力。日本正在努力建設其太空、網路和電磁等新興領域之軍事能力，並同步增強飛彈等遠程武器之射程，以期建立直接摧毀敵軍飛彈基地之「對敵攻擊能力」。¹

貳、安全意涵

一、日本「不對稱作戰能力」蓄積於民間

儘管受「和平憲法」和社會反戰心理之限制，戰後日本仍將軍工研發製造能力保留在三菱重工、川崎重工等民間大企業內。生產汽車、冷氣機、摩托車、發電機組等民間大廠，同時也是日本主要的武器製造商。目前日本可自製之武器種類，包括：飛彈、裝甲車、戰機、軍用艦艇、火炮等，其艦艇建造水準更被公認為世界翹楚。另一方面，戰後日本高度重視科學基礎研究，許多領域都有傑出的

¹ 〈防衛省、ミサイル射程 1000 キロ超に 20 年代後半に配備、抑止力を強化〉，《日本經濟新聞》，2021 年 12 月 02 日，<https://reurl.cc/WXedr9>；〈山口に「第 2 宇宙作戰隊」 22 年度新設、衛星妨害監視〉，《日本經濟新聞》，2021 年 11 月 14 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODE1426Q0U1A111C2000000/>。

研究成果。從 1949 年湯川秀樹開始至 2021 年真鍋淑郎等人為止，諾貝爾科學獎項之日籍得主高達 25 人。換言之，日本在汽車、家電、半導體、光電、機器人、材料等產業應用領域之先進技術，加上大學和獨立法人等研究機構之基礎科學研究能力，成為日本對應中國、俄羅斯和北韓軍事威脅之「不對稱戰力」基礎。

二、防衛省注重軍民兩用技術之「破壞式創新」

鑑於科技在未來戰爭之重要性，日本近年以舉國之力推動科技創新。在此背景下，防衛省在 2014 年提出《防衛生產、技術基礎戰略》，2016 年又提出《防衛技術戰略》和《中長期技術評估》，指出日本未來 20 年應發展的軍事能力。²2019 年，為了鼓勵具「破壞式創新」(disruptive innovation) 性質、「足以改變遊戲規則的最先進技術」(game-changing technology) 之研發，防衛省提出《技術開發願景——實現與發展多領域綜合防衛能力》，聚焦在電磁波、太空監視、網路防禦、水中防禦、「距外防衛能力」(standoff) 等領域之先進技術。2021 年底，防衛省已公開發表電磁脈衝彈 (EMP)、車載型電磁砲、極音速燃燒衝壓引擎 (scramjet engine)、水中無人機等裝備之試驗和早期應用成果。³

同時，防衛省模仿美國國防先進研究計劃署 (DARPA) 模式，在 2015 年建立「安全保障技術研究推進制度」，由防衛省負責出題和出資、民間企業和大學等學研機構負責解題，加速符合軍事需求

² 這些軍事能力共 13 項，分別是：警戒監視、情報收集、運輸、指揮通訊、保證附近海空域安全、對島嶼受攻擊之應處、對彈道飛彈攻擊之應處、對游擊和特殊部隊攻擊之應處、太空領域之應處、網路領域之應處、對大規模災害之應處、對國際維和活動之應處、研究開發效率化。請參考 防衛省，〈防衛生產・技術基石戰略～防衛力と積極的平和主義を支える基石の強化に向けて～〉，2014 年 6 月，http://www.mod.go.jp/j/approach/others/equipment/pdf/2606_honbun.pdf；防衛裝備庁，〈防衛技術戰略、中長期技術見積り、研究開発ビジョンの概要〉，2018 年 8 月，<https://www.mod.go.jp/atla/soubiseisaku/plan/senryaku.pdf>；防衛裝備庁，〈防衛技術戰略〉，2018 年 8 月，https://www.mod.go.jp/atla/soubiseisaku/plan/zentai_gaiyo.pdf。

³ 參見〈防衛技術シンポジウム 2021〉，防衛省防衛裝備廳，2021 年 12 月 7 日，<https://www.youtube.com/watch?v=bIRgH2ZCiM>。

的軍民兩用技術之研發。⁴此外，防衛省也實施「新技術短期實證事業」，分為「構想設計」和「試作實證」兩階段，先由自衛隊提出課題、蒐集民間企業先進技術之資訊，再設計將應用在軍事裝備上的試作品，其後經過驗證、實演等階段，儘速落實其防衛應用。⁵由此可知，日本正全力爭取民間先進技術在極短時間內轉化為軍事應用，以快速擴充其「不對稱作戰能力」。

參、趨勢研判

一、日本將以民間技術強化其「對敵基地攻擊能力」

目前日本媒體討論的「對敵基地攻擊能力」，主要包括：(1) 引進新一代隱形戰機，加強空中打擊能力；(2) 改造「出雲號」級護衛艦為航空母艦，形成遠海打擊能力；(3) 研發遠程巡弋飛彈，擴大飛彈防禦系統。⁶這些都是短期內可快速精進的傳統武器作戰能力，若以中長期而言，日本防衛省認定的關鍵技術，包括：支援決策和武器性能的軟體及模擬系統、提高監視警戒能力的感測器及數據處理、少子化時代的機器人及人工智慧，以及能使武器小型化和輕量化的新材料技術。這些中長期關鍵技術是新網路戰、電子戰和太空戰等新型態戰爭之必備技術，防衛省必須大量依賴民間在人工智慧、大數據、量子運算、自主性系統及無人載具等領域之先進技術。⁷由此可預測未來民間技術在日本對敵基地攻擊能力之占比將越來越高。

二、日本將增加防衛裝備研發產製之國際合作

由於新型武器裝備之研發製造需要花費龐大的經費和時間，基於成本考量，日本未來應會增加和他國共同開發及生產新型武器裝

⁴ 〈安全保障技術研究推進制度〉，防衛省防衛裝備廳，<https://www.mod.go.jp/atla/funding.html>。

⁵ 〈新技術短期實証事業〉，防衛省防衛裝備廳，<https://www.mod.go.jp/atla/rapid.html>。

⁶ 遠程飛彈和飛彈防禦系統，參見林彥宏，〈日本防衛省計畫打造射程超過 1,000 公里飛彈之意涵〉，《國防安全即時評析》，2021 年 12 月 13 日，<https://reurl.cc/0xLj0k>。

⁷ 參見”Preparing Japan's Multi-Domain Defense Force for the Future Battlespace Using Emerging Technologies,” RAND, July 2021, <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PEA1157-1.html>。

備。這方面已有許多前例可循，例如：日本在 2014 年和英國進行化學、生物和核防護之共同開發以及中程空對空飛彈之共同研究；和美國合作開發下世代迎擊飛彈、F2 戰機，並於 2016 年起和美國共同開發生產 F-35 戰機等。⁸更甚者，日本從 2021 年起主導下世代隱形戰機之美日共同開發，負責開發引擎和機身等主幹部分。這意謂日本在未來主要防衛裝備之開發和改裝上具有較大的自由度，並可持續發展下世代隱形戰機之相關技術，如：有人戰機與無人戰機之「一體化作戰」、機載雷射武器、迎擊彈道飛彈等。這些與前述防衛省指定的關鍵技術相符，也可推進日本國內防衛產業從武器設計、製造、保修和改造等全壽期各階段之「數位轉型」。同時，藉由主導國際共同開發，日本在國際武器供應鏈之地位也將顯著提升，有利於其國產武器裝備或相關技術之出口。

⁸ 鈴木通彥，〈防衛裝備の国際共同開発・生産と日本の防衛産業の方向性〉，三井物産戰略研究所報告書，2016 年 2 月，<https://reurl.cc/q1yg1R>；〈防衛裝備品とは 海外との共同開発が主流に〉，《日本經濟新聞》，2021 年 11 月 21 日，<https://reurl.cc/Q609j0>。

美國國安民調的「台海安全」意涵

李冠成

中共政軍所

壹、新聞重點

美國「雷根總統基金會暨研究所」(The Ronald Reagan Presidential Foundation & Institute)長期透過「雷根國防調查」(Reagan National Defense Survey)追蹤美國民眾對國防、軍事與外交議題的觀點及變化趨勢，該調查在美國學界與政策界具有一定權威性。該智庫於2021年12月1日釋出最新民調發現，多數美國民眾首次表示「中國是美國最大的安全威脅」，此外報告也指出這種跨黨派與人口背景的觀點反映了美國人對於中國軍事建設、經濟活動、技術進展與人權記錄的擔憂。在有關「若中國入侵台灣，美國採取何種方法防衛台灣」的問題上，民調發現儘管美國民眾支持「派遣軍隊」的比例有上升，但「對中國實施政治或經濟制裁」的選項比「採取軍事行動」更受到青睞。¹整體而言，美國社會「抗中挺台」的氛圍不變，但對採取什麼方式協助台灣防衛仍有分歧。瞭解美國民意在台海問題上的看法，有助於台海安全趨勢之研判。鑒此，以下根據這份最新的民調，探討美國防衛台海之民意對我國安全的意涵。

¹ “Reagan National Defense Survey,” The Reagan Presidential Foundation & Institute, December 1, 2021, <https://reurl.cc/MkeMOM>。該民調是由「雷根總統基金會暨研究所」委託「畢肯研究所」(Beacon Research)透過電話與網路混合調查模式(mix-mode design)，於2021年10月25日至11月7日間執行，總計完成2,523份成功樣本。加權後，樣本足以代表美國公民，在95%的信心水準下，抽樣誤差為±1.96。國內相關新聞露出請見〈民調：多數美國人認為中國是最大威脅 憂美中開戰〉，《中央社》，2021年12月1日，<https://reurl.cc/zWVQEk>；周辰陽，〈美國最新國安民調 過半數受訪者視中國大陸為頭號威脅〉，《聯合新聞網》，2021年12月1日，<https://reurl.cc/xERW8z>。

貳、安全意涵

一、美國民眾加深對中國威脅及挑戰的理解

過去的民調顯示，自「美中貿易戰」開打至今，美國民眾對中國的好感極速下滑，對「中國崛起」的威脅感則一路飆升；不過，美國民眾的「中國威脅」認知存在明顯黨派分歧。²最新釋出的雷根國防調查（圖 1 左），不但首次發現超過半數的（52%）美國民眾將中國視為對美國威脅最大的國家；更重要的是，「中國威脅」幾乎成為跨黨派的共識（64%的共和黨認同者將中國視為最大威脅，在中立選民與民主黨認同者中，認為「中國是最大威脅」各占 44%）。另外，民調進一步詢問受訪者「對中國何種行徑最感到顧慮」，其中 20% 表示對「中國竊取技術或不公平貿易的經濟行為」感到憂心；

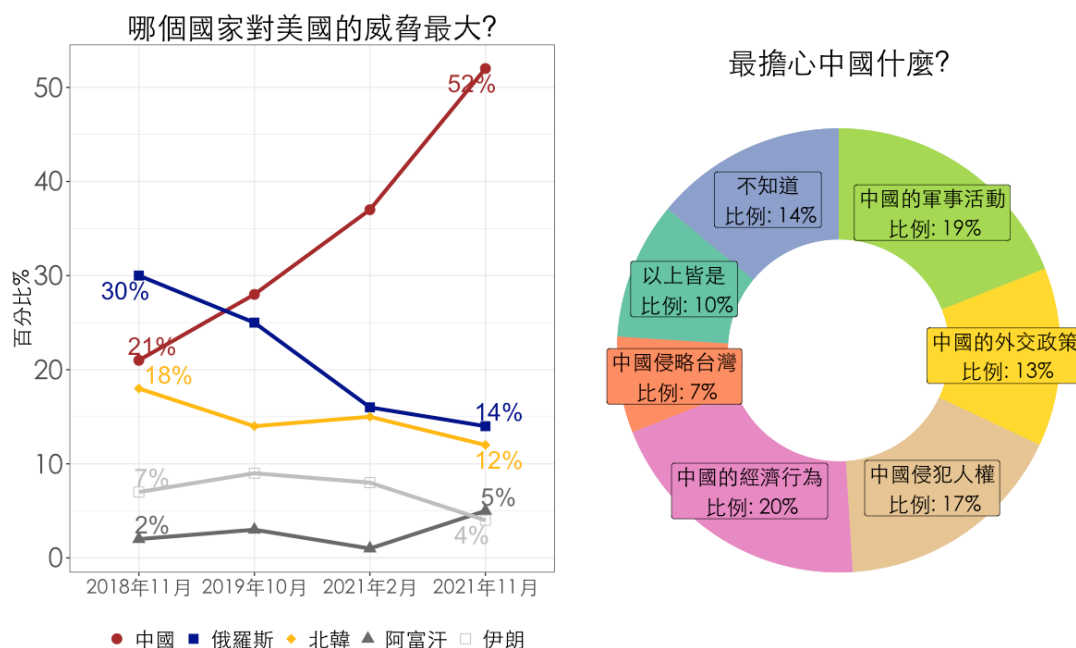


圖 1、美國民眾認知的中國威脅

資料來源：李冠成整理自雷根國防調查民調報告。

² 相關民調如芝加哥全球事務委員會（Chicago Council of Global Affairs）發布的報告，詳見 Craig Kafura and Dina Smeltz, “Republicans and Democrats Split on China Policy,” Chicago Council of Global Affairs, December 10, 2020, <https://reurl.cc/dxNOKq>。對該民調的評析請見，李冠成，〈從美國智庫民調看美國民眾對中政策的偏好〉，《國防安全雙週報》，第 18 期（2020 年 12 月 16 日），頁 7-11，<https://reurl.cc/OkZzXR>。

19%擔憂「中國的軍事擴張活動」；另分別有 17%和 13%憂慮「中國侵害人權與強制外交」（圖 1 右）。可見美國社會愈趨明瞭「中國崛起」對美國經濟、軍事和政治上所構成的威脅和挑戰。

二、美國民眾偏好以「政治或經濟」手段回應「中國入侵台灣」

過去觀察發現，如果中國侵略台灣，美國民意贊成「協防台灣」的比例有增加的趨勢。驅動美國民意支持防衛台灣背後的力量，與美國社會的抗中氛圍相關。³然而，美國政府可用以回應中國侵略台灣的方式相當多元，一般民眾對於美國採取何種手段幫助台灣可能也有不同的意見。下圖 2 是這次雷根國防調查中，美國民眾面對中國入侵台灣時，各種回應手段的支持狀況與跨年的百分比變化情形。x 軸由左至右依序是回答「反對」、「不知道」和「贊成」的百分比，y 軸是美國政府回應中國犯台的方式，綠色圓點為 2019 年 10 月的調查結果，紫色圓點則是 2021 年 11 月的數字。

在各種回應中國入侵台灣的方式中，民調顯示美國民眾最支持以政治或經濟手段來回應中國侵略台灣，包括官方承認台灣獨立及對中國實施經濟制裁，其贊成的百分比分別是 71%和 66%。其次是派遣航母或在台海周遭設立禁航區，支持的比例分別為 55%和 50%。相對而言，支持度較低的是增加對台軍售和派遣地面部隊，贊成比例各為 44%和 40%。整體來說，如果中國侵犯台灣，美國民眾較傾向以政治或經濟的方式進行回應。由於軍事行動存在風險且台灣並非美國正式盟友，因此儘管部分民眾支持美國派兵助台，但尚不是

³ 芝加哥全球事務委員會（Chicago Council of Global Affairs）於 2021 年 8 月公布的民調發現，如果中國入侵台灣，52%的美國民眾贊成派遣美軍防衛台灣，見 Dina Smeltz and Craig Kafura, “For First Time, Half of Americans Favor Defending Taiwan If China Invades,” Chicago Council of Global Affairs, August, 26 2021, <https://reurl.cc/95eQxY>；同年 9 月歐亞集團基金會（Eurasia Group Foundation）的民調顯示，如果台灣遭中國攻擊，42.2%的美國受訪者認為美軍應保衛台灣，見 Mark Hannah et al., “Inflection Point: Americans’ Foreign Policy Views after Afghanistan,” Eurasia Group Foundation, September 28, 2021, <https://reurl.cc/Rb5QDg>。關於上述民調的研析請見，李冠成，〈解讀美國民意的對台支持〉，《國防安全雙週報》，第 39 期（2021 年 10 月 15 日），頁 17-21，<https://reurl.cc/ZjKzmg>。

主流民意。

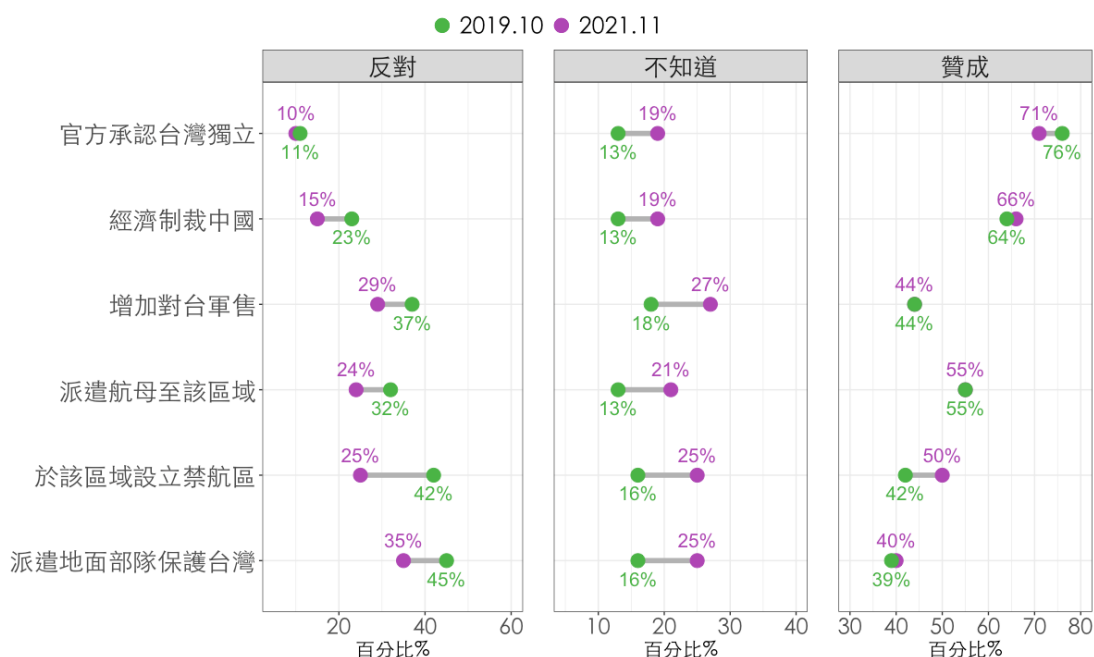


圖 2、支持美國應對中國入侵台灣時的手段與百分比變化

資料來源：李冠成整理自雷根國防調查民調報告。

參、趨勢研判

一、「中國威脅」的民意共識將有助於美對中的戰略布局

雖然民意只是參考性質，政治領袖未必全然以民意為依歸進行決策，但卻也不會完全不關注民意的變化。⁴事實上，在民意支持的基礎上，政府政策的制定和執行將更靈活、更有彈性。從地緣政治的角度與「美中競爭」的格局來看，美國社會將持續關注中國這個熱點威脅，反映在這次的民調上可觀察到，相對多數民眾表態希望美國把軍力重心轉移至東亞，增強美軍在科技、技術與能力各層面的領先優勢，藉此嚇阻中國擴張的野心，並避免美中之間的軍事衝突。本文認為這樣的民意趨勢將有助於美國對中國的軍事與戰略布局。

⁴ 事實上，大量證據顯示政策制定者擬定外交政策時會考量民意，見 John H. Aldrich et al., "Foreign Policy and the Electoral Connection," *Annual Review of Political Science*, Vol. 9 (March 2006), pp. 496。

二、美國以軍事手段防衛台灣尚有民意轉圜空間

在「美國是否以軍事手段介入台海戰爭」的問題上，固然民調顯示美國民眾較傾向「以政治或經濟制裁」來作為回應「中國入侵台灣時」的方案；不過，圖 2 也可觀察到在軍事回應手段上（如派遣航母、設立禁航區或派遣地面部隊），和 2019 年的調查結果相比，這次調查受訪者回答「反對」的比例明顯下降，選擇「不知道」的比例則顯著提升。這個結果意味美國民眾對於與台灣在地緣戰略及全球半導體供應鏈等之價值，不太瞭解，也影響「採取軍事行動協防台灣」的態度。其中影響美軍協防台灣民意走向的關鍵因素，取決於「台灣的價值」、「抵抗意志」和「美軍行動的風險」。當然，美國民意的轉圜空間不代表台灣應一廂情願地說服美國協防台灣；相對地，提升台灣自身的防衛能力與決心、加強與美軍之間的交流與防務合作，並運用智慧和緩兩岸關係，才是維繫台海和平穩定的首要工作。

解放軍軍政幹部分工問題簡析

洪子傑

中共政軍所

壹、新聞重點

近期中共持續宣傳政工幹部軍事作戰能力的重要性，不論是強調基層教導員「軍政兼通」的角色或是強調過去優秀政工幹部李延年的「軍政榜樣」，都在凸顯政工幹部作戰能力的重要性。¹ 回顧2021年初中共公佈新修訂《軍隊政治工作條例》（以下簡稱《政工條例》）時特別強調對「政治幹部實施組織指揮、提高軍事素質、成為政治工作和軍事工作『兩個行家裡手』」的要求。² 未來解放軍部隊裡政工幹部與軍事領導之間的角色，值得進一步的觀察。³

貳、安全意涵

一、軍政主官過去權責之轉變仍無法解決彼此問題

有關解放軍軍事政治分工，可回溯至過去紅軍時期。早期中共強調「軍政分工不分家」，「政工幹部學打仗」，「軍事將領學黨務」，⁴有關「軍政分工」問題常體現於「最終決定權」上。解放軍政治工作制度雖然仿效過去蘇聯紅軍而來，但早期黨代表制度雖然有監督軍事主管權責，並不具有最後決定權。⁵1930年10月中共所公佈的《中國工農紅軍政治工作暫行條例草案》規定政治委員有「監督一

¹ 郭晨，〈「軍政兼通」政治幹部活躍任務一線，「看他指揮，還以為是連長！」〉，《中國軍網》，2021年12月8日，http://www.81.cn/big5/yw/2021-12/08/content_10113355.htm；馮嬌輝，〈《能文能武李延年》啟示政治幹部：樹立軍政兼優的好形象〉，中國國防部，2021年11月18日，http://www.mod.gov.cn/big5/jmsd/2021-11/18/content_4899065.htm。

² 〈中央軍委政治工作部領導就新修訂的《軍隊政治工作條例》答記者問〉，中國國防部，2021年2月9日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2021-02/19/content_4879381.htm。

³ 解放軍所謂的政工幹部包括團級以上的政治委員、營級的政治教導員以及連級的政治指導員。

⁴ 范文，〈爭做「兩個行家裡手」〉，《中國軍網》，2021年3月17日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2021-03/17/content_284937.htm?ivk_sa=1024320u。

⁵ 劉魁、邱小雲，〈工農紅軍政工制度的變遷〉，《中國共產黨新聞網》，2017年7月24日，<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0724/c40531-29424063.html>。

切軍事行動軍事行政的權力」與「有停止軍事指揮員命令之權」後，使得政治委員的權責高於軍事主官並擁有「最終決定權」，但中共在後續實踐上，逐步將政治委員的權力限縮，最後將作戰方面的決定權歸屬於軍事主官而非政治委員。⁶進而形成解放軍「軍政分工互不干涉」的狀況。

解放軍的軍事政治分工經過長年的運作，雖然看似運作順暢，但實際上彼此仍存在問題。例如內部政治與軍事主官各司其職、各謀其政，「軍政分工」過細造成彼此不會相互配合；當部隊中軍事或政治工作一方發生問題時，另一方通常亦不會支援進行補救；基層主官不團結，爭功諉過與爭權奪位情況，影響部隊的運作。⁷也因為分工過於明確，使得軍政幹部各自難以獨立領導部隊。這都將不利解放軍作戰。

二、中共強化政工幹部作戰能力以利備戰打仗

針對政軍過度分工問題，過去不少中國專家學者亦提出相關建言，包括「強化政工幹部的軍事指揮能力」、「軍政主官統一指揮」、「強化軍政合成演練」、「實行軍政指揮文書一體化」、「軍事主官應提高政治工作能力」、「在黨委統一領導作戰下，軍事指揮員只負責執行黨委決策」等。⁸這些過去的建議其實不少都在強化軍政主官彼此的合作、熟悉對方的業務以及確立「黨指揮槍」原則下的軍政指揮體系。解放軍為改善軍政分工之問題，亦持續在基層部隊部分職務進行軍政輪調測試，例如 2014 年第 27 集團軍的某一旅進行基層

⁶ 王建強，〈關於紅軍時期政治委員「最後決定權」的歷史考察〉，《軍事歷史》，第 6 期，2020 年，頁 34-41。

⁷ 夏學民，〈淺談基層主官的團結〉，《求實》，第 1 期，2012 年，頁 46-47。

⁸ 李禎盛，〈高技術戰爭中政治工作同軍事行動合成指揮初探〉，《西安政治學院學報》，第 12 卷第 4 期，1999 年 8 月，頁 13-19；門相國，〈政工幹部繼續教育要重視軍事指揮能力的提高〉，《繼續教育》，第 2 期，2004 年，頁 48-50；劉丹鳳，〈軍事指揮幹部應提高政治工作能力〉，《軍隊政工理論研究》，第 7 卷第 1 期，2006 年 2 月，頁 53-54。

軍政主官「換崗試點」。⁹但過去規模並不大、層級亦不高，也使得成效並不明顯。

儘管目前官方並未公佈新修訂《政工條例》全文，但就所發布的新聞重點來看，包括「強調政工幹部面向實戰的訓練與指揮能力」、「保證作戰中政治工作與作戰行動有機融合」、「政治工作必須聚焦備戰打仗主責主業」等，不少皆為前述所提之重點相符。中共要強化政工幹部的作戰能力，除了考量強化「黨指揮槍」以及解決「軍政分工」問題外，一旦作戰產生戰損時，政工幹部亦可擔負起帶兵打仗的能力。

參、趨勢研判

一、「軍政分工」議題可能增加未來軍政幹部的嫌隙

在習近平不斷強化「黨指揮槍」的機制下，由於解放軍單位黨委書記一般仍由政委擔任，在增加政工幹部軍事作戰能力的要求後，使得軍政幹部分工的界線更加模糊。從人性的角度來看，當政治委員懂軍事作戰，又能夠掌握黨委的情況下，若與軍事主官產生意見不合時，在平時是可能插手軍事工作，增加彼此之間的隔閡與嫌隙，在戰時則有能力推翻軍事主官有關軍事作戰指揮之決定。當然後者在現代戰爭中，僅限「指管通情系統」中斷的情況下才可能產生。

此外，儘管 2021 年已有兩位擁有軍事歷練的高階將領轉任政委，包括戰略支援部隊司令員李鳳彪於年中轉任西部戰區政委以及國防大學校長鄭和轉任國防大學政委，但近期尚無從政委轉任軍事高階職位的指標個案，代表目前政委作戰能力普遍不具備帶兵打仗之能力，故僅能從基層政工幹部開始培養其作戰能力。未來若軍事主官改任政委的情況持續，其結果亦可能是軍政主官彼此間另一波

⁹ 〈第二十七集團軍推行基層軍政主官換崗的調查與思考〉，《新華網》，2017 年 3 月 22 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2017-03/22/c_129515275.htm。

明爭暗鬥的開始。

二、「軍政分工不分家」短期仍難達成

習近平軍改後，原本的「總政治部」改為「軍委政治工作部」，其職權大幅縮水，原本紀檢與政法的職能分由「軍委紀律檢查委員會」與「軍委政法委員會」，部分政委職權和級別亦有縮編的情形。¹⁰這對政工幹部的職權來說著實是一大打擊。而軍事主官轉任政委的背後意義在於防止黨委書記多被過去政工體系上來的官員壟斷，也是防止過去郭伯雄與徐才厚各自壟斷軍政兩個系統的情形再度發生。然而，通常吃虧的一方本位主義的反應會比較強烈，中共在宣傳「軍政分工不分家」的同時，內部仍應會有抗拒之壓力，而影響實際的成效。總結目前中共從基層要求政工幹部軍事作戰能力的趨勢來看，未來解放軍軍政幹部彼此之間的職位互通情況的確可能會增加，但短期內仍難普及，亦可能僅限於中低層級的職位，長期「軍政分工不分家」的實際情況仍待後續觀察。

¹⁰ 傅靈澈，〈軍改後政工部門職能首披露 縮權責防徐才厚式弊端再現〉，《香港 01》，2016 年 12 月 31 日，<https://www.hk01.com/中國/51766/軍改後政工部門職能首披露-縮權責防徐才厚式弊端再現>。

從「依法治國」觀察中共 強化治理能力的部署

梁書瑗

中共政軍所

壹、新聞重點

對中共而言，「依法治國」與「全面建成小康社會」、「全面深化改革」、「全面從嚴治黨」三者並列，屬中共「十八大」後各項工作的戰略目標——「四個全面」的一環。今（2021）年12月6日中共政治局舉行第35次集體學習，以「建設中國特色社會主義法治體系」為題。該場集體學習會上，習近平出席講話，並由出身法學者後轉任政法官員的徐顯明（現任「中國法學會」副會長、「全國人大常委會」委員）負責講解及提出工作建議。¹下文將闡釋中共為何在邁向「第二個百年奮鬥目標」的關鍵時刻，追求「依法治國」與側重「中國特色社會主義法治體系」。

貳、安全意涵

一、「依法治國」彰顯中共藉制度化改善治理品質的企圖

2014年10月中共十八屆四中全會提出〈中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定〉（以下簡稱〈依法治國的決定〉）後，中共便以推進「第五個現代化」——「完善國家治理體系與治理能力現代化」為主軸部署「依法治國」。「依法治國」企圖解決的從來就不是防堵政府對人民權利的侵奪，而是欲藉制度化規範幹部作為，提升政府行為的可預測性，以提升國家整體的治理品質與治理績效。就中共來看，中國並不存在「黨大還是法大」的問題。中共身為執

¹ 〈堅定不移走中國特色社會主義法治道路 更好推進中國特色社會主義法治體系建設〉，《人民網》，2021年12月8日，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/1208/c1024-32302040.html>。

政群體，「依法治國」本就設計用以解決執政黨治理國家的問題。

當中共邁向「第二個百年奮鬥目標」——建立中國特色社會主義現代化強國之際，中共中央除了推出關於經濟、社會發展的「十四五規劃與願景目標」外，也旋即召開中央全面依法治國工作會議（2020 年 11 月 16 日），著眼於「依法治國」如何將「中國特色社會主義制度優勢轉化為國家治理效能」，王滬寧並於全國黨內法規工作會議（2021 年 12 月 20 日）上轉達習近平指示時再度重申之。這顯示中共仍持續推進以「制度」管理國家的目標，達到習近平於第 35 集體學習上所稱「固根本、穩預期、利長遠」的目標，為中共長期執政與國家發展提供制度層面上的保障。

二、「依法治國」朝要求深化「善治」的方向演變

自 2014 年〈依法治國的決定〉提出後，中共欲憑「依法治國」推進治理效能的方向不變，惟在進入「十四五時期」後，將持續深化對幹部「善治」的要求。從〈法治中國建設規劃（2020-2025 年）〉（2021 年 1 月）相較於〈依法治國的決定〉新增的內容，吾人可知中共日後部署「依法治國」應側重於：「強化立法工作」；「確保制度規範一致」；「從內外部保障法治方向不偏離中共的掌握」；將探索「一國兩制台灣方案」視作「依法治國」的一環等四個方向。其要點如下所述。

首先，單獨列出建設法律規範體系（屬立法工作的範疇）的內容，並豐富、細化之。（一）總結提出由黨委領導、人大主導、政府依託、各方參與的立法格局；（二）須補強金融監管、資訊監督技術等領域的法律規範，強化政府於法有據地管理經濟、科技事務；（三）在立法工作上，著重法規之間的協調性；（四）2015 年起，雖授權地方主導部分立法工作，但新增要求地方立法不與上位法牴觸的原則。其次，將依法執政、司法改革、普法運動與社會綜理機制等政策領

域以「法治實施體系」為名包裹起來，並單獨條列成點。該部分的内容突出制度間互不牴觸、制度合憲性與否，以及在實踐面上是否可確保一致性的重要性。第三，新增法治監督體系與法治保障體系，前者表示從外部發揮監督法治運行的方式；後者則彰顯中共對內部要求務必在政治與組織上保障法治運作，以及相關從業人員的「純潔性」。最後，則新增探索「一國兩制台灣方案」，從制度層面規範兩岸交流合作、融合發展與保障台灣人福祉。

三、「依法治國」為促進政府提高回應性的手段

雖然中共試圖利用「依法治國」保障其「善治」的道路不變，但吾人可從今年政治文件與談話裡觀察到，中共實施「依法治國」除確保執政群體的「善治」外，也視「提高政府對社會的回應性」為「依法治國」的目標。²中共此舉顯示，在邁向建設社會主義現代化國家之際，「依法治國」下一階段的政策部署，除黨中央所關注的議題外，也應緊扣經濟社會發展的狀況與人民需求的變化。

中共早已觀察到中國人民的需求隨著經濟、社會發展已產生變化，習近平欲藉「滿足人民群眾對『民主』、法治、公平、正義、安全、環境等日益增長的需求」，倒逼出「中國特色社會主義法治體系」完備的程度。從〈法治中國建設規劃（2020-2025年）〉（2021年1月）側重的内容看來，中共預計從法治實施、監督與保障體系等三方面入手，慎防經濟社會發展程度與人民需求演變相互牽引後，所產生的後座力。例如：人民因行政執法不公（法治實施體系），但司法管道（法治實施體系）與社會綜合治理體系（法治實施體系）無力解

² 〈中共中央印發《法治中國建設規劃》（2020-2025年）〉，《人民網》，2021年1月11日，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0111/c1001-31995033.html>；習近平，〈堅定不移走中國特色社會主義法治道路 為全面建設社會主義現代化國家提供有力法治保障〉，《求是網》，2021年2月28日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-02/28/c_1127146541.htm；〈堅定不移走中國特色社會主義法治道路 更好推進中國特色社會主義法治體系建設〉，《人民網》，2021年12月8日，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/1208/c1024-32302040.html>。

決官民糾紛，官員也缺乏監督法治實施體系的作為（法治監督體系），後續引爆群體事件，引起維權律師介入（法治保障體系），不僅恐釀成社會維穩事件，處理不慎可能又使中共添上一筆迫害人權的紀錄。

參、趨勢研判

一、中共以「限縮各級官員裁量空間」為目標

習近平在中央全面依法治國工作會議上，指出中共藉「依法治國」可解決下述三項「黨的領導」的問題：（一）黨領導「依法治國」的方式；（二）黨的領導如何制度化與法治化；（三）黨如何透過法治保障其政策、路線、方針、政策落實，提升國家依法執政的程度。

³本文認為，前述表示中共欲打擊從經濟改革外溢至其他政策領域的改革與治理模式：「摸著石頭過河」——邊走邊修正的改革模式；以及「不管黑貓、白貓，會抓老鼠的就是好貓」——各級官員在中央所提的「負面表列清單」之外尋求「彈性」的治理方式。

改革開放初期，中國啟動經濟轉型，中共高層雖鬆綁了意識形態的束縛，但也只確定了全黨工作重心轉向經濟發展，對於經濟轉型具體的改革設計與政策規劃並不明確。由於中央對於改革的立場曖昧，使各級官僚一方面反覆採取「試錯法」，測試中央容忍改革的程度；另一方面，由於中央標準、政策不明確，故各級官僚在實際執行政策時擁有廣泛的裁量空間。

不可諱言，中國雖得益於此，在最短的時間內取得高速發展的成績，卻也累積了大量的「非正式行動準則」。這些「非正式行動準則」帶來制度不穩定的病灶，已開始為中共的治理帶來負面影響，不只弱化官僚系統的治理績效，也易帶來社會不滿。除了「非正式

³ 習近平，〈堅定不移走中國特色社會主義法治道路 為全面建設社會主義現代化國家提供有力法治保障〉，《求是網》，2021年2月28日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-02/28/c_1127146541.htm。

行動準則」的負面影響外，「摸著石頭過河」與「不管黑貓、白貓，會抓老鼠的就是好貓」帶給政策實際執行者極大的裁量權，地方保護主義與部門利益的陰影將侵蝕中央掌握「頂層設計」的權威，以及政策實踐面上的一致性。

中共於 2021 年針對「依法治國」的論述裡，持續將「限縮官僚體系裁量權」視為政策要點之一。一是要求在立法層面上推出制度規範，明確制度邊界；二是高舉「依法行政」，將其重要性提升至國家治理體系現代化一環的高度；最後則從監督法規執行與審查法規是否彼此牴觸的角度要求制度統一性。此外，在具體的政策部署上，甫落幕的十九屆第 23 次中央全面深化改革委員會（2021 年 12 月 17 日），審議通過四項法案，其中包含《關於加快建設全國統一大市場的意見》、《關於進一步提高政府監管效能推動高品質發展的指導意見》。前者為推動省際貿易，解決省際貿易壁壘與市場制度各地分殊的問題；後者則著眼於前端理順各部門、地方的監管權責，以及後端追究官僚監管的缺失，提高政府管理市場的能力。⁴

二、「依法治國」下一階段的目標應為保障制度延續性

「中國特色社會主義法治體系」的內涵包含四組環節。（一）建立制度提供規範的來源：立法工作；（二）實施法治的體系：追求司法公正裁決（司法改革）、全民守法（普法工作）與依法行政等目標；（三）監督法治體系：合憲審查、監督司法實踐與行政作為；（四）培育法治人才工作，確保中共的政治意志透過「正確的」法律工作者傳遞下去。從「中國特色社會主義法治體系」目前的規劃看來，顯然缺少保障制度延續性的機制。若中共目前「制度化」的努力都是為了保障黨的長期執政，那麼如何使習近平在任內一手擘劃的各

⁴ 〈加快建設全國統一大市場提高政府監管效能 深入推進世界一流大學和一流學科建設〉，《人民網》，2021 年 12 月 18 日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2021-12/18/nw.D110000renmrb_20211218_1-01.htm。

項「深化改革」之制度力量存續，將是中共未來重大的挑戰。

中共利用學術合作促進軍事現代化

陳穎萱

中共政軍所

壹、新聞重點

美國捍衛民主基金會（Foundation for Defense of Democracies, FDD）12 月 9 日發布報告，即便美國已宣布拒絕數百名中國留學生與學者入境資格，以及將南京航空航天大學等 18 所中國大學列入實體清單（entity list），中國依舊與美國數十所大學之間維持姊妹校或「孔子學院」等聯繫，且持續透過學術合作蒐集敏感情報和專有技術，發展其軍事力量。¹《華爾街日報》（*The Wall Street Journal*）亦於 12 月 10 日刊登美國企業家麥戈文（Patrick Joseph McGovern）的繼女貝瑟爾（Michelle Bethel）署名之文章，表達其對麻省理工學院麥戈文腦科學研究所與中國大學合作，助長中國軍事現代化的憂心。²

近年來，中共大力推行「軍民融合」政策，並將國內數十所大學納入其戰略共建計畫中。中國學術界與企業透過人才交流或學術合作，在航太科技、量子計算，生物和高超音速武器等各種領域，進行情蒐工作。其中，與解放軍關係密切的「軍工大學」扮演重要角色。據中共說法，中國「軍工大學」每年為國防事業輸送大批優秀人才，並對國防科技發展做出「很大貢獻」。而隨著國際對中國透過學術交流名義，竊取先進技術的疑慮逐漸升高，各國紛紛開始採取反制作為。美國司法部於 2018 年開啟「中國行動計劃」（China Initiative），避免科技被中國盜竊；2020 年 12 月，日本《共同社》也

¹ Craig Singleton, "The Middle Kingdom Meets Higher Education," Foundation for Defense of Democracies, December 9, 2021, <https://bit.ly/3EUI9mu>.

² Michelle Bethel, "Is MIT's Research Helping the Chinese Military?", *The Wall Street Journal*, December 10, 2021, <https://on.wsj.com/3GG7Vv5>.

曾報導，日本有 45 所大學與中國 7 所「軍工大學」締結學術與學生交流，引發尖端技術外流疑慮，超過三成日本大學表示將調整相關協議。本文討論中國「軍工大學」如何透過人才培育與國際交流，促進中國軍事現代化，以及相關交流可能產生的風險。

貳、安全意涵

一、「軍工大學」承載人才輸送與研發任務

「軍工大學」泛指國防科技工業、軍事工業相關系統所屬的高等學校。1993 年，在經歷多年的部門整併與改制後，隸屬於中國人民解放軍「國防科學技術委員會」（「國防科工委」）的 7 所大學，被稱為「國防七子」，成員包含哈爾濱工業大學、哈爾濱工程大學、北京航空航太大學、北京理工大學、西北工業大學、南京航空航太大學、南京理工大學。2008 年，「國防科工委」業務改納入新成立的「工業和信息化部」，「國防七子」則改由「工信部」管轄。

這些軍工院校皆是中國的「雙一流大學」（世界一流大學、一流學科建設），且多為「985 工程」、「211 工程」重點大學，³擁有多個國家重點實驗室、多位院士與數百億政府預算，每年向中國國營企業與軍工集團輸送數千名畢業生。「國防七子」皆有其專精領域，如哈爾濱工業大學專長於航天領域，曾成功發射過 20 顆小衛星；北京航空航天大學掌握全國衛星、導彈、飛彈技術；西北工業大學直接掌握和操作酒泉衛星發射基地與羅布泊核試驗基地。另外，哈爾濱工業大學是製造東風飛彈的大學；南京航空航天大學在 2020 年嫦娥五號探月任務中扮演重要角色。由這七所大學參與研製的軍隊裝備，也屢屢出現在歷次中國閱兵的方陣之中。

³ 1990 年代中期，中國為「面向 21 世紀打算重點建設約 100 所左右的大學」，遂從各地挑選約 100 所大學列為國家的培育重點，優先給予補助經費，即是所謂的「211 工程」；1998 年 5 月 4 日，江澤民在北京大學百年校慶中，提出中國需要具有世界水準的一流大學，「985 工程」便因此產生。所有「985 大學」都是「211 大學」，但「211 大學」卻不一定是「985 大學」。

二、「軍工大學」強化國際交流有其政治目的

大專院校與研究單位為推動國際化與國際對接，以人才交換、簽署合作備忘錄或舉辦國際研討會等方式進行互動，實屬稀鬆平常，但中國民間大學在「軍民融合」戰略中，被官方賦予「加強學術界與國防及安全單位的整合」之任務。習近平在「十九大」上強調，「要堅定實施軍民融合發展戰略，形成軍民融合深度發展格局，構建一體化的國家戰略體系和能力」。中國至少有 50 所大學加入「軍民融合戰略」共建計劃，相繼設立「軍民融合戰略研究中心」或開設「軍民融合研究院」，部分大學亦接受中央軍委會裝備發展部或科學技術委員會的專案補助、代訓軍校生，或是成立國防實驗室、與解放軍建立夥伴關係，俾便達成上述目標。雖然各國皆會利用學術單位與私部門提升自身軍力，但誠如美國喬治城大學外交學院安全與新興技術中心訪問研究員拉斯凱（Lorand Laskai）所言，中國「軍民融合的野心和觸及範圍已超越美國」。而在澳洲智庫 ASPI「中國國防類大學追蹤器」（China Defence Universities Tracker）資料庫當中，針對各大學、學院是否涉及間諜活動或不當行為的風險評級，「國防七子」皆被列為「高風險」（very high），顯示中國大學的作法已遠遠超出正常學術交流的合理範圍。

參、趨勢研判

一、各國著手因應中國科研合作爭議

早在 2018 年，ASPI 就曾發表題為《異國採花，中華釀蜜》（*picking flowers in foreign lands to make honey in China*）的專題報告，揭露中共長期派遣軍事院校學生、學者到西方竊取軍事技術和機密。2020 年，美國胡佛研究所（Hoover Institution）亦曾發布報告，揭示多達 115 家美國大學和政府資助的研究實驗室與中共軍方關係密切。該報告發現，美國的研究人員與「國防七子」的研究人

員曾聯合撰寫過 254 篇科學研究的學術論文，而這些中國籍研究者，部分參與過中共秘密武器研究計劃。且為了掩蓋其與中共國防計劃之間的聯繫，多半使用「國家重點實驗室」等中性字眼，從而掩蓋與中共軍方之間的隸屬關係。2020 年，美國商務部工業與安全局（Bureau of Industry and Security）決定將 77 個中國實體列入「實體清單」，中國先後共有 18 所大學被列入，「國防七子」也都在名單之中。2021 年 6 月，日本政府發布 2021 年《增長戰略實施計畫方案》，該方案規劃未來將強化對赴日留學的學生與研究者的審查，還將強化《外匯法》等法規，防止可用於武器的重要技術外流。美國政府亦於 7 月以影響國家安全為由，不斷收緊對中國留學生的簽證限制。

二、各國陷入國家安全與言論自由的兩難

雖然民主國家對中共竊取先進技術已經有所警覺，但是相關反制作為都是雷聲大、雨點小，加上當地政府對相關行為執法力度依然薄弱，以及中共巧妙地將相關行為包裝成文化與學術交流，導致相關竊取行為依舊層出不窮。而民主國家的大學或科研單位，為求經費補助或招生利基選擇繼續與中共合作。美國有不少「孔子學院」被關閉後，轉換成不同的研究專案或補助方式。對美國大學來說，與中國大學締結姊妹校，有助於招攬對中文感興趣或想前往中國發展的學生。如普渡大學（Purdue University）於 2019 年關閉「孔子學院」，但仍保持與上海交通大學（SJTU）的學術合作伙伴關係，上海交通大學擁有三個國防實驗室，與中國軍隊軍事科學院簽訂了聯合軍事研究協議，其信息安全學院院長和首席教授也曾為中國軍隊工作。

此外，美國在打擊中國間諜上也遭遇反對聲浪，部分民權人士批評相關做法將加劇美國政府對亞裔的歧視。史丹佛大學、加州大

學柏克萊分校和普林斯頓大學等機構的 2,000 多名學者在 2021 年 11 月聯合簽署致美國司法部長加蘭（Merrick Garland）的公開信中，表達對「中國計劃」過多針對華裔研究人員的擔憂，並敦促終止該計劃。澳洲也有不少大學，表達中國留學生減少，導致科研資金被大幅削減，甚至可能有跌出世界大學排名的風險。在政府執法效力不彰，再加上未有相關配套措施的情況下，中國利用「軍工大學」與美國學術單位的交流合作，竊取先進技術的情形，恐怕仍令行不止。

習近平「新發展理念」的建構與挑戰

龔祥生

中共政軍所

壹、新聞重點

2021 年 12 月 2 日，習近平主持中共中央在中南海召開的黨外人士座談會，就 2021 年經濟形勢和 2022 年經濟工作聽取各民主黨派中央、全國工商聯負責人和無黨派人士代表的意見。習近平於會中致詞強調：「明年將召開中共二十大……堅持穩中求進工作總基調，完整、準確、全面貫徹新發展理念，加快構建新發展格局，全面深化改革開放，推動高品質發展」。¹隨後於 12 月 8 日至 10 日召開的中共中央經濟工作會議也總結了 2021 年的中國經濟發展並呼應「新發展理念」，這代表中共為邁向二十大及後續的整體發展，將習近平的「新發展理念」作為下個階段的最高指導思想，本文將闡述其建構目標和可能的未來挑戰。

貳、安全意涵

一、「新發展理念」顯露出改革開放以來長久弊病

2021 年 11 月 8 日至 11 日召開的中共第十九屆六中全會通過的《中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》（以下簡稱《百年決議》）中，也從中共重要歷史文件的高度對「新發展理念」特別著墨，強調：「貫徹新發展理念……不能簡單以生產總值增長率論英雄，必須實現創新成為第一動力、協調成為內生特點、綠色成為普遍形態、開放成為必由之路、共用成為根本目的的高品質發展，

¹ 〈徵求對經濟工作的意見和建議中共中央召開黨外人士座談會〉，《人民網》，2021 年 12 月 7 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/1207/c1024-32301095.html>。

推動經濟發展品質變革、效率變革、動力變革」。²這代表中共建黨百年後的下個階段，會從克服過去的「唯 GDP 論」弊病出發，試圖扭轉過往犧牲環保和品質，僅求大量生產製造的問題，認為未來引領中國的「新發展方向」必須全面多元，不再以經濟成長為唯一的成敗或政績標準。

此外，2021 年 12 月 8 日至 10 日召開的中共中央經濟工作會議中強調「四個必須」，包括：「必須堅持黨中央集中統一領導」，「必須堅持高品質發展」，「必須堅持穩中求進」，「必須加強統籌協調」；另對於新形勢發展要求「不能穿新鞋走老路，不能再走大呼隆、粗放型發展的路子，必須完整、準確、全面貫徹『新發展理念』，構建新發展格局，推動高品質發展」。³如上所述，中共當局看出過往的長期弊病為粗放型發展，只為了增長而盲目投入資源造成浪費，故必須在經濟事務上經過中共集中和協調分配資源，以突破積習已久的不均衡發展弊病。

二、「新發展理念」面向多元但過於發散

中共官媒《人民日報》近期的專文重點且具歷史縱深的介紹了習近平的「新發展理念」，為貫穿經濟、社會等各領域發展的行動指導思想，目的在統籌保障「五位一體」和「四個全面」的戰略布局。⁴此概念由習近平在 2015 年 10 月中共十八屆五中全會上提出，包含了「創新」、「協調」、「綠色」、「開放」、「共用」等五個面向，強調堅持「新發展理念」是關係中國發展的一場深刻變革，其內涵包括：

² 〈中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議〉，《人民網》，2021 年 11 月 17 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/1117/c1001-32284266.html>。

³ 〈中央經濟工作會議上，習近平總書記這些話擲地有聲〉，中央紀委國家監委網站，2021 年 1 月 11 日，https://www.ccdi.gov.cn/toutun/202112/t20211211_157778.html。

⁴ 「五位一體」：全面推進經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設、生態文明建設；「四個全面」：全面建設社會主義現代化國家、全面深化改革、全面依法治國、全面從嚴治黨的戰略布局；汪曉東、李翔、王洲，〈關係我國發展全域的一場深刻變革——習近平總書記關於完整準確全面貫徹新發展理念重要論述綜述〉，《人民網》，2021 年 12 月 8 日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2021/1208/c64387-32302202.html>。

⁵ (一)「創新」：解決發展動力問題；(二)「協調」：解決發展不平衡問題；(三)「綠色」：解決人與自然和諧問題；(四)「開放」：解決發展內外聯動問題；(五)「共用」：解決社會公平正義問題。故從這五點內涵來看，「新發展理念」面相十分多元，幾乎涵蓋了自改革開放以來中國發展的各種長期問題。

然而，一再強調中共統一領導和統籌協調，而非藉市場經濟自行修復，恰恰暴露其動機是政治考量為主，避免經濟不穩衝擊到政治層面，因無論是區域發展不平衡或是社會公平等議題，其實都深深和中國社會不滿以及政權穩定有關，其處理思維也應和強調創新以及內外循環聯動的經濟問題有所不同，但現在卻全都包含在「新發展理念」之下，反而越強調統籌卻越難以專注處理個別問題，因過度發散而造成顧此失彼。例如 2021 年 9 月大規模「拉閘限電」的能源危機，就是在綠色發展方面過度急於求成的後果，而未考量經濟生產現實。

參、趨勢研判

「新發展理念」即便成為習近平主導未來中共發展的引導思想，但仍有難以克服的客觀現實和內外限制，本文分別從根本性的發展不平衡和 2022 年經濟展望二方面探討。

一、「發展不平衡」問題最久遠也最難克服

鄧小平在改革開放初始，即以「讓一部分人先富起來」的策略，讓沿海地區和特定容易吸引外資技術的產業優先發展，也由於計畫經濟的遺緒，使得中國經濟再從公有制逐步轉換到私有制的轉軌過程中，造就了一大批「先富起來」的既得利益者和地區，並逐漸形成了「三差問題」(城鄉差距、貧富差距、東西差距)。因此，「新發

⁵ 〈習近平：聚焦發力貫徹五中全會精神 確保如期全面建成小康社會〉，《中國共產黨新聞網》，2016 年 1 月 18 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0118/c64094-28064766.html>。

展理念」特別以「協調」作為對應此問題的主要理念，而中共近期的政策實踐則是以「三次分配」、「共同富裕」等方式解決上述各種差距的問題。雖然習近平在 2021 年 8 月 17 日中共中央財經委員會第十次會議時指出「共同富裕」的目標是要全體人民在物質生活和精神生活共同富裕，以及促進農民農村共同富裕等，⁶想要同時解決發展不平衡和社會公平正義等問題。但實際上中共仍須拿出更具體和長遠的辦法，例如目前鼓勵中國私有企業「自願性樂捐」，但這樣的道德勸說勢必要有其他政府檯面下的如查稅、安檢、整改等方式相配套，這些遊走在灰色地帶的手段若從短期效果變成長期政策，勢必會造成私有企業特別是外資對於中國市場的疑慮，增加投資諸國的隱形成本。如此將更不利於「新發展理念」中第四項的「開放」理念，引起外界對其開放誠意的質疑和進入中國市場的躊躇。

此外，中國目前的「官僚資本主義」和「國進民退」已經證實了中共就是最大的資源掌控者，也是目前改革開放果實的既得利益者和收割者。但身為最大既得利益者的中共和其黨員在掌管一切的誘惑下，如何能夠迫使官僚或大型國企與中國一般人民「共同富裕」，絕對不是靠著反貪腐或是整改就能完成，因為既有的財富分配模式已是「大者恆大」的不可逆狀態，更可從改革開放 40 年的實踐中理解「先富幫後富」的不切實際。故中共僅僅憑藉著漂亮的理念和口號，以及半強迫式的短期措施，未來難解決最長久也最困難的發展不平衡問題。

二、2022 中國經濟工作展望僅能以「求穩」為主

習近平在 2021 年 12 月的中共中央經濟工作會議定調 2022 年經濟工作的總體要求為「穩字當頭、穩中求進」，這代表中共當局了解

⁶ 〈習近平主持召開中央財經委員會第十次會議強調 在高質量發展中促進共同富裕 統籌做好重大金融風險防范化解工作〉，《人民網》，2021 年 8 月 17 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0817/c1024-32197305.html>。

自 2020 年新冠疫情之後經濟雖然已逐漸在復甦中，但僅能說比去年同期進步而未能有過高的期望，且疫情不斷隨著變種病毒出現而難言何時可真正趨穩。另一方面，這次會議還提出「房住不炒」的原則和堅持租購並舉，推進「保障性住房」建設，這代表 2021 年恆大這種大型房地產開發商出現財務危機，暴露出中國房地產市場的脆弱以及可能的骨牌效應，迫使中共面對這種可能影響國內甚至世界資本市場的金融危機是如履薄冰。特別要指出的是隨著歐美國家在疫情危機中逐步發展出逆轉全球化和生產在地化的方向，促使原本大幅依賴中國製造產業鏈的斷鏈、重組和轉移，這對於中國經濟而言也充滿了不確定因素。此外，會議中也直白表示另一原因是要在 2022 年召開中共二十大，故可合理推論未來無論從經濟上或政治上而言，中共都認知到不宜有過大的動作，平穩中求取進步即可。

索羅門群島暴動之評析

章榮明

網路安全所

壹、新聞重點

2021 年 11 月 24-26 日，索羅門群島（Solomon Islands）首都荷尼阿拉（Honiara）發生幾乎推翻現任蘇嘉瓦瑞（Manasseh Sogavare）政府的暴動，造成 3 人死亡，超過 6,700 萬美元的財產損失。這次暴動始於索國馬萊塔（Malaita）省的民眾前往首都所在的瓜達康納爾島（Guadalcanal）進行示威，隨後與警方爆發衝突並造成情勢失控所導致。在暴動期間，暴民曾試圖燒焚燒蘇嘉瓦瑞的官邸，但為警方的催淚瓦斯與鳴槍示警所擊退。其他地方的運氣則沒那麼好，暴民四處掠奪，甚至縱火，包括了索國議會的餐廳、1 間警察局、1 間銀行與數十間商店。位於首都鬧區的中國城受到重創，據估計 90% 中國人在索國經營的商業活動受到了嚴重波及。¹

貳、安全意涵

一、對中國「掠奪式經濟」的反撲

表面上看來，這次暴動的主因係馬萊塔省的民眾不滿該國於 2019 年 9 月 16 日與台灣斷交、並於同日與中國建交，因而前往首都抗議，並演變成暴動。深層一點來看，索國與中國建交的決策過程不透明，使得部分索國民眾心生不滿。且中國經濟勢力進入後，剝奪了索國民眾的工作機會，產生了經濟剝削感，因而形成一股反中

¹ Yan Zhuang, “Protests Rock Solomon Islands : Here’s What’s Behind the Unrest,” *The New York Times*, November 25, 2021, https://www.nytimes.com/2021/11/25/world/asia/solomon-islands-riot.html?_ga=2.117930766.609857539.1639448305-629010412.1632286551; Edward Cavanaugh, “Australia Deploys Troops to Solomon Islands as Riots Continue,” *Aljazeera*, November 25, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/11/25/rioters-defy-curfew-in-solomon-islands-as-pm-faces-calls-to-quit>.

國的浪潮。²一張記錄此次暴動的照片令人印象深刻：一個店家在其門口懸掛了三幅中華民國國旗而得以免於暴徒破壞（請見附圖）。很明顯的，在這場隱含著反中國的暴動中，我國國旗庇護了該商家，使其不成為暴動者的目標。再更進一步來看，馬萊塔島與瓜達康納爾島的民眾本就存在多年的族群衝突，因中國的「掠奪式經濟」而使得馬萊塔島的居民前往瓜達康納爾島進行抗議，乃至演變成暴動。

二、澳洲仍是維護南太平洋區域安全的主力

在索國發生暴動之後，蘇嘉瓦瑞依照 2017 年與澳洲簽署的安全協議，要求澳洲派員協助維持和平。澳洲隨即派遣了超過 100 人的警察與軍人趕赴索國。此番情景令人回想起 2006 索國發生暴動時，澳洲亦曾派出部隊維持該國的和平。此次暴動，除了澳洲派出的兵力外，紐西蘭（New Zealand）於 11 月 25 日宣布派出 65 名「維持和平」人員；斐濟（Fiji）於 11 月 29 日在推特（Twitter）公布將派 50 名兵力；巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea）則為 34 名。³此外，澳洲援助索羅門群島的金額較美國還來得高，顯示出美國雖然推出「印太戰略」，卻未投入同等的金額，表示直到今日澳洲仍是維護南太平洋區域安全的主力。

參、趨勢研判

一、索羅門群島將繼續維持與中國邦交

在索國國內發生暴動後，該國議會於 12 月 6 日對總理蘇嘉瓦瑞

² “Solomon Islands PM Survives No-confidence Vote After Unrest,” *BBC*, December 6, 2021, <https://www.bbc.com/news/world-asia-59501054>.

³ “Australia Sends Troops and Police to Solomon Islands as Unrest Grows,” *The Guardian*, November 25, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/nov/25/honiaras-chinatown-targeted-as-violent-protests-break-out-for-second-day-in-solomon-islands> ; “Solomon Islands unrest: New Zealand to send dozens of peacekeepers,” *The Guardian*, December 1, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/dec/01/solomon-islands-unrest-new-zealand-to-send-dozens-of-peacekeepers>; “Fiji Sends 50 Peacekeepers to Solomon Islands,” *The Guardian*, November 29, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/nov/29/fiji-sends-50-peacekeepers-to-solomon-islands>.

進行了不信任投票，最終以 15 票支持、32 票反對，2 票棄權而未通過。因此，蘇嘉瓦瑞的總理地位不受影響，仍將繼續在位。此次不信任投票是否會促使蘇嘉瓦瑞調整其對中國的外交政策呢？在其他條件不變的情況下，目前的研判是不會。蘇嘉瓦瑞的外交立場堅定，一方面宣稱與中國維持正式邦交，是採取與索國的友盟（如美國、日本、澳洲……等）一致的外交政策。也就是說，索國的友盟皆與中國有邦交，索國只是跟隨友盟的腳步；另一方面主張索國的外交政策乃中央政府的權限，不受地方政府（即馬萊塔省）利益的影響。⁴注意到，馬萊塔省省長蘇達尼（Daniel Suidani）曾於今（2021）年 6 月來台就醫，顯示渠與台灣關係之密切。⁵綜上所述，在蘇嘉瓦瑞繼續執政的期間，索羅門群島將繼續維持該國與中國的正式外交關係。

二、澳洲在南太平洋將繼續扮演重要角色

從最近的發展來看，澳洲於今（2021）年 9 月 15 日與美、英兩國建立「澳英美三邊安全夥伴」關係（「AUKUS」），並購買 8 艘核動力潛艦。澳、英、美三國復於 11 月 22 日簽署《海軍核動力推進資訊交換協議》（*The Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information Agreement*），澳洲因而在傳統武力上得到相當程度的強化。此次索羅門發生幾乎推翻政府的暴動，索國政府第一時間便向澳洲請求出兵平亂，顯示澳洲作為區域大國的重要性。澳洲不僅派出的兵力最多，更直接肩負此次「維持和平行動」的領導責任。結合以上兩點，

⁴ Georgina Kekea, "Solomon Islands PM Survives No-confidence Vote After Weeks of Protest," *The Guardian*, December 6, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/dec/06/solomon-islands-pm-survives-no-confidence-vote-after-weeks-of-protest>; 蘇嘉瓦瑞在不信任投票前曾表示，該國之暴動乃受到台灣「代理人」之策動，我國外交部曾以新聞稿嚴正駁斥。請見〈有關索羅門群島總理蘇嘉瓦瑞（Manasseh Sogavare）於本（12）月 6 日不信任案辯論中指出，日前索羅門群島首都的動盪是受到台灣「代理人」（agents）所策動，外交部回應如下〉，《中華民國外交部》，2021 年 12 月 6 日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&sms=73&s=96901。

⁵ 石秀娟，〈索羅門馬萊塔省長抵台就醫 中國以一中原則反彈〉，《中央社》，2021 年 6 月 1 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202106010305.aspx>。

未來澳洲將繼續在區域事務扮演重要角色。⁶

附圖、懸掛我國國旗而未受暴動波及的店家



資料來源：Aap and Shayne Bugden, “Why this building was one of the few NOT attacked during anti-Chinese riots in the Solomon Islands - and the reason will infuriate China as Australian police arrive to help restore order,” *MailOnline*, November 26, 2021, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-10244343/Why-building-one-NOT-attacked-anti-Chinese-riots-Solomon-Islands.html>.

⁶ 請見章榮明，〈澳英美三方安全夥伴對南太平洋之衝擊〉，《國防安全雙週報》，2021年10月15日，頁41-44，https://indsr.org.tw/Content/Upload/files/biweekly/39/8_JungMingChang.pdf；亦請見本期國防安全雙週報，黃恩浩，〈澳洲與英美簽署《海軍核動力推進資訊交換協議》的觀察〉，2021年12月24日；美國有識之士已對此情況提出建言，請見 Alexander Gray and Cleo Paskal, “The Solomon Islands Crisis Shows America Needs a New Pacific Strategy,” *The Diplomat*, December 17, 2021, <https://thediplomat.com/2021/12/the-solomon-islands-crisis-shows-america-needs-a-new-pacific-strategy/>。

「敵威脅區內部隊」、「偵察嚇阻」 與美陸戰隊的轉型

謝沛學

網路安全所

壹、新聞重點

美國海軍陸戰隊於 2021 年 12 月 1 日發佈最新的文件——《「敵威脅區內部隊」之概念》(A Concept for Stand-in Forces)，根據新文件所示，美陸戰隊計劃轉型為「以較現行編制規模更小的分隊」，在更廣的範圍進行「分散式作戰」。更重要的是，有別於過去從外圍朝對手防區逐漸推進的作戰模式，《「敵威脅區內部隊」之概念》要求美陸戰隊在衝突正式爆發前即駐留在對手火力打擊範圍內，擔任後方友軍的「哨兵」，提供持續不斷的戰場情監偵訊息，並協助美軍及友盟因應潛在對手所施加的「灰色地帶威脅」。這是繼 2020 年 3 月發佈的《2030 年兵力設計白皮書》(Force Design 2030，以下簡稱《2030 白皮書》)與 2021 年 4 月所公佈的《遠征前進基地作戰暫行手冊》(Tentative Manual for Expeditionary Advanced Base Operations，以下簡稱《暫行手冊》)之後，美陸戰隊對於新作戰概念與未來角色轉換的又一次重大闡述。¹

貳、安全意涵

一、以「偵察嚇阻」加強「第一島鏈」防禦縱深

根據美陸戰隊的規劃，「敵威脅區內部隊」將會是一支「輕型、自給自足、機動性強」武力，其主要的任務係長期留駐在可能遭受直接火力攻擊區域的前線，通常是敵人的領土週邊，執行偵察和反

¹ Eric Flanagan, "Marine Corps Publishes New Document Titled a Concept for Stand-in Forces," USMC, December 01, 2021. <https://www.marines.mil/News/Press-Releases/Press-Release-Display/Article/2858309/marine-corps-publishes-new-document-titled-a-concept-for-stand-in-forces/>

偵察任務 (reconnaissance and counter-reconnaissance)，為後方友軍部隊提供關鍵的目獲能力，包括尋找和持續追蹤對手高價值作戰載台與設施等，為後續可能的反制打擊作準備。

此外，《「敵威脅區內部隊」之概念》要求美陸戰隊必須具備因應對手發動「非致命性脅迫行為和其它惡性干擾活動」之能力。近年來，中國與俄羅斯頻繁使用通常由偽裝民兵、駭客攻擊等非軍事組織或代理方執行的不對稱手段，分別在烏克蘭、中東與南海擴大利益，造成區域的不穩定以挑戰美國所建立的秩序。此類不對稱手段刻意將衝突強度控制在觸發目標國的軍事打擊的門檻下，讓目標國缺乏進行直接軍事報復的理由及有效應對措施。儘管此種行徑尚未達到傳統戰爭門檻，卻具有為正式軍事行動作準備的可能性，讓平戰之間的界線漸趨模糊，故又被稱為「灰色地帶衝突」(Gray-Zone Conflicts)。²

由於「嚇阻」(deterrence)成功的首要條件係「歸因」(attribution)，也就是防衛方必須有能力識別「灰色攻擊」的行徑，並揪出背後的始作俑者。因此，近來華府的國安重要智庫如「戰略與預算評估中心」(The Center for Strategic and Budgetary Assessment, CSBA)開始強調「偵察嚇阻」(Deterrence by Detection)的概念，即透過持續、不間斷的監視，嚇阻潛在進攻方發動攻勢；即便在嚴密監控下，對手仍執意挑起衝突，不間斷的偵察也能提供防守方立即反制所需的情資。³《「敵威脅區內部隊」之概念》亦納入了「偵

² 謝沛學，〈攻擊是最佳的防禦：美國在網路領域的先發制人態勢〉，《國防情勢特刊》，第2期，2020年6月5日，<https://reurl.cc/V5yAKb>。

³ Thomas G. Mahnken et al., "Deterrence by Detection: A Key Role for Unmanned Aircraft Systems in Great Power Competition," *Center for Strategic and Budgetary Assessment*, April 14, 2020, <https://csbaonline.org/research/publications/deterrence-by-detection-a-key-role-for-unmanned-aircraft-systems-in-great-power-competition>; Thomas G. Mahnken et al., "Implementing Deterrence by Detection: Innovative Capabilities, Processes, and Organizations for Situational Awareness in the Indo-Pacific Region," *Center for Strategic and Budgetary Assessment*, July 14, 2021, <https://csbaonline.org/research/publications/implementing-deterrence-by-detection-innovative-capabilities-processes-and-organizations-for-situational-awareness-in-the-indo-pacific-region>.

察嚇阻」模式，強調美陸戰隊未來將扮演持續監視敵方對美國盟國與合作夥伴所施加的「灰色地帶壓力」之角色，阻斷中、俄等國透過「灰色地帶衝突」在軍事上造成「既定事實」(*fait accompli*)的企圖。美陸戰隊的規劃以各式無人載具作為「偵察嚇阻」的手段，形成由「無人載具、人機搭配及大型有人載台」所組成的三道防線，將有助美軍增強在「第一島鏈」的「海上防禦縱深」(*maritime defense-in-depth*)。⁴

二、美陸戰隊以擴大任務角色來增加自身重要性

由前述可得知，美陸戰隊此次對未來角色轉型的闡述，最大的特點在於增加了「被動防禦、非暴力型」任務的執行。根據《2030白皮書》與《暫行手冊》原先的規劃，印太地區衝突一旦爆發，美陸戰隊將肩負起向「第一島鏈」快速部署，在中國的「區域拒止防線」上打開缺口，為後方友軍主力開路的艱難任務。而最新的《「敵威脅區內部隊」之概念》則是強調美陸戰隊如何長期留駐在「敵直接火力威脅區域」，發揮長時間、不間斷警戒的功能。更重要的是，《「敵威脅區內部隊」之概念》要求美陸戰隊將「灰色地帶威脅」此種未達到傳統戰爭門檻的行為也納入其任務範圍，並希望協助區域友盟以非暴力手段回應北京的行徑。⁵此種轉變除了反映「灰色地帶威脅」係印太地區主要挑戰的現實，一定程度也代表美陸戰隊試圖在軍種競爭下，最大化自身能扮演的角色，以增加其話語權。特別是美陸戰隊向來在國防預算的爭取上處於劣勢，唯有強調自身具有協助美軍與友盟應對「灰色地帶威脅」的能力，才能凸顯美陸戰隊的存在價值。⁶

⁴ Justin Katz, "Marines' New Warfighting Concept Focuses on Small, Agile Forces with an Eye on China," *Defense News*, December 01, 2021. <https://breakingdefense.com/2021/12/marines-new-warfighting-concept-focuses-on-small-agile-forces-with-eye-on-china/>.

⁵ *ibid.*

⁶ Stephen Losey and Megan Eckstein, "Berger: I'll Accept a Smaller Marine Corps to Make Light

參、趨勢研判

一、無人機可能成為衝突升級的導火線

在《「敵威脅區內部隊」之概念》的規劃下，無人載具將成為串聯所有合作夥伴的軍事力量，在「第一島鏈」形成對中國海空軍作戰力量包圍網的關鍵。例如，日本正尋求引進 RQ-4 全球鷹以及 MQ-9B 無人機。澳洲除了 MQ-4C 海神無人機，亦考慮部署 MQ-9B。印度則是編列緊急預算採購 30 架 MQ-9B。當然，為了執行 24 小時不間斷的偵察任務，「偵察嚇阻」所需的無人載具必須有高低搭配的機制，即除了 MQ-9B 此類大型的遠程無人機，還必須有「大量、低成本、可消耗」的中、小型無人載具，延伸目獲能力與韌性。

雖然 CSBA 等智庫主張，刻意以大型、非匿蹤的無人機進行偵查任務，足以讓對手知道美軍及其友盟正在監視其一舉一動，從而降低對手採取冒險政策的可能性。⁷ 惟此種大量仰賴無人載具在鄰近敵人領域進行情監偵任務，也為危機升級種下可能的變數。畢竟在對手領域週遭執行全天候實時、不間斷的偵察任務，極可能被視為挑釁的行徑，而採取擊落美軍及其友盟無人載具的手段回應。特別是擊落無人載具不會造成人員傷亡，卻會給操作方的決策者帶來「是否反擊的兩難」。正如同 2019 年 6 月，伊朗在阿曼灣擊落一架美軍 RQ-4A 全球鷹無人機，川普雖曾下令對伊朗軍事打擊作為報復，但在最後時刻以不符比例原則為由取消任務。倘若美軍無人機再次被伊朗擊落，川普是否還能頂住壓力而不以軍事手段還擊？⁸ 倘若屆時北京擊落美軍無人機，反而是將球丟回給華盛頓；如果美軍不

Amphibs Happen,” *Defense News*, December 09, 2021. <https://www.defensenews.com/naval/2021/12/08/berger-ill-accept-a-smaller-marine-corps-to-make-light-amphibs-happen/>.

⁷ Thomas G. Mahnken et al., “Deterrence by Detection: A Key Role for Unmanned Aircraft Systems in Great Power Competition”.

⁸ 謝沛學，《MQ-9B 無人機是對中包圍網的關鍵拼圖》，〈國防安全即時評析〉，2020 年 11 月 5 日，<https://reurl.cc/xEzX95>。

還擊，則「偵察嚇阻」的效果被削弱；若美軍還擊，則可能讓衝突升級。

二、政治因素是美陸戰隊新角色能否成功執行的關鍵

美陸戰隊規劃未來將以「敵威脅區內部隊」的角色，在「第一島鏈」執行全天候實時、不間斷的警戒任務，以達成「偵察嚇阻」的效果。雖然美軍現階段尚缺乏執行此種新概念所需的技術，隨著「低軌道衛星」(Low Earth Orbit Satellite)、由無人機所組成的「感測器網格」(UAV Sensor Grid)，以及「優勢計劃」(Project Overmatch)、「輻湊計畫」(Project Convergence)等支撐「全領域作戰」的指管新系統逐漸成熟，實現「敵威脅區內部隊」與「偵察嚇阻」的技術問題遲早會解決。⁹ 惟影響美陸戰隊新任務概念運行的真正關鍵在於「政治因素／阻礙」是否能夠順利排除。首先，倘若要在第一島鏈執行全天候實時、不間斷的警戒任務，美陸戰隊必須能夠在友盟的領土／水域、空域範圍自由的行動。其次，美陸戰隊如何「說服」其它軍種支持此新作戰概念也是個問題。特別是，《「敵威脅區內部隊」之概念》強調，依據不同狀況，除了美國陸戰隊外，「敵威脅區內部隊」亦可能由海軍、海岸防衛隊、特種部隊、跨部會人員，以及盟友與安全合作夥伴的相關單位共同組成。雖然美陸戰隊與日本陸上自衛隊正透過「堅毅之龍 21」(Resolute Dragon 21)演習驗證新的作戰概念，要在第一島鏈完整發揮「敵威脅區內部隊」的效果，還需要台灣、南韓、菲律賓、越南等友盟的合作。¹⁰ 屆時的溝通協調與整合的挑戰，不會比克服軟硬體技術來得小。最後，

⁹ Thomas Hamilton and David Ochmanek, "Operating Low-Cost, Reusable Unmanned Aerial Vehicles in Contested Environments," RAND, 2020. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR4407.html.

¹⁰ Himaja Ganta, "USMC and JGSDF commence Resolute Dragon 2021 exercise," *Naval Technology*, December 06, 2021. <https://www.naval-technology.com/news/usmc-jgsdf-commence-resolute-dragon-2021/>.

偵察與識別雖然是嚇阻成功的要件之一，但偵察不會自動產生嚇阻力，必須在偵獲對手的威脅行徑後，立即執行反制措施，防守方所宣稱的嚇阻手段才有可信度（credibility）。因此，即便前述幾項問題都排除，美陸戰隊以「敵威脅區內部隊」的模式執行全天候實時、不間斷的警戒任務，並偵獲在「第一島鏈」的「灰色地帶威脅」，倘若華盛頓及其友盟缺乏政治決心出手反制，也無法達到「偵察嚇阻」的效果。

建構「可恃戰力」： 以美日「堅毅之龍 2021」演習為例

江旻杓

國防戰略與資源所

壹、新聞重點

2021 年 12 月 1 日，美國海軍陸戰隊（U.S. Marine Corps）發表以《「敵威脅區內部隊」之概念》（*A Concept for Stand-in Forces*）為主題的作戰運用構想。這份文件勾勒出美國海軍陸戰隊在未達戰爭門檻的戰略競爭環境中，建構美國「可恃戰力」的目的（ends）、手段（means）與方法（ways）。文件描述美國海軍陸戰隊「敵威脅區內部隊」部隊（Stand-in Forces）從競爭階段到危機形勢，再到衝突狀態的快速轉變過程，在具有爭議的前哨地區創造戰略優勢條件。

《「敵威脅區內部隊」之概念》也解釋美國海軍陸戰隊如何在爭端海域與盟友和夥伴採取聯合行動應對事態變化；「敵威脅區內部隊」可依不同情況，由美國海軍陸戰隊、海軍（US Navy）、海岸防衛隊（US Coast Guard）、特戰部隊（Special Operations Forces）、跨部門（interagency）共同組成，以小部隊形式派到前方與盟友和夥伴并肩作戰，並秘密、快速、分散配置於重要水道附近島嶼，運用各種偵蒐手段當作友盟部隊的耳目，並建立軍兵種的「擊殺網路」（kill webs），提供建立「綜合嚇阻」（integrated deterrence）的選項。¹

2021 年 12 月 4～17 日，美國海軍、美國海軍陸戰隊和日本陸上自衛隊（Japan Ground Self-Defense Force）在日本多地舉行為期兩週

¹ USMC, *A Concept for Stand-in Forces* (Pentagon, Virginia: USMC, December 2021), p. 4, https://www.hqmc.marines.mil/Portals/142/Users/183/35/4535/211201_A%20Concept%20for%20StandIn%20Forces.pdf?ver=EIdvoO4fw_I2OaJDSB5gDDA%3d%3d。「擊殺網路」是聯合岸置飛彈陣地、砲台、和水面艦艇，透過聯合指揮、管制與協同程序，運用三角定位法，鎖定海上目標，並給予火力協同打擊的一種防禦網路。

的「堅毅之龍 2021」(Resolute Dragon 2021)演習，尋求在不同的地理環境，透過完善的指揮、管制與協調程序，提高美日雙邊裝備的互通性、一體化、擊殺效率與戰備程度，加強美日同盟的防禦能力。美軍以第三陸戰遠征軍(3rd Marine Expeditionary Forces, MEF III)和第一陸戰飛行聯隊(1st Marine Aircraft Wing, MAW)為主，出動 2,650 名陸戰隊以及 MV-22B 魚鷹(Ospreys)運輸機、KC-130J 大力士(Hercules)加油機、F/A-18E 大黃蜂(Hornets)戰鬥機、CH-53E 種馬(Stallions)、AH-1Z 蝮蛇(Vipers)、UH-1Y 猛毒(Venom)直升機和 M142「海馬斯」高機動火箭炮系統(High Mobility Artillery Rocket Systems)。日本陸上自衛隊則由東北軍第九師出動 1,400 名部隊與 88 式「岸置攻船飛彈中隊」(Surface to Surface Missile Forces, SSM-1 Forces)。²美日軍這次基於「遠征前進基地作戰」(Expeditionary Advanced Base Operations)為構想的大規模軍演，是美日聯合軍演一甲子以來，首次共同分享與驗證尚在發展中的準則概念與作戰構想；在對手積極從事「灰色地帶活動」(gray zone activities)之下，通過陸海協同、快速機動與分散配置等方法，展現美日安保同盟對周邊海域的制約力量，俾利反應中國日益增加的海上活動。³

貳、安全意涵

一、聯合演習以陸制海的目的很明確

美日「堅毅之龍 2021」聯合演習主要目的有二：一是驗證「敵威脅區內部隊」的可行性；二是測試兩軍聯合遂行「遠征前進基地

² Todd South, "A mix of 4,000 Marines and Japanese soldiers will run a series of firsts in this two-week exercise," *Marine Times*, December 7, 2021, <https://www.marinecorpstimes.com/news/your-marine-corps/2021/12/06/a-mix-of-4000-marines-and-japanese-soldiers-will-run-a-series-of-firsts-in-this-two-week-exercise/>.

³ "USMC and JGSDF commence Resolute Dragon 2021 exercise," *Naval Technology*, December 6, 2021, <https://www.naval-technology.com/news/usmc-jgsdf-commence-resolute-dragon-2021/>.

作戰」的協同性。「堅毅之龍 2021」是第一個針對「敵威脅區內部隊」和「遠征前進基地作戰」概念實施的聯合演習：前者的目的是驗證「敵威脅區內部隊」的隱密機動部署能力；陸海協同定位、追蹤和打擊能力；兩軍武器裝備互通和互操能力。後者的目的是測試美日聯合保護偏遠島嶼（釣魚台）的能力；聯盟作戰聯合指揮、管制與通信協同能力；聯合後勤保障能力。美國海軍陸戰隊設想的「敵威脅區內部隊」是一支小型、無明顯特徵、戰力強、機動性高、能秘密快速分散配置於重要海峽的遏制點（choke point）以及容易維護和維持的小部隊。其組建目的是為了執行海上縱深防禦的前哨任務，在爭議海域破壞潛在或實際對手的計畫和圖謀；而「遠征前進基地作戰」則是根據旅級部隊編裝規模所制定的一種聯合作戰行動。承平時期，二者通過美國陸軍、美國海軍、美國海軍陸戰隊、日本陸上自衛隊以及日本海上自衛隊（Japan Maritime Self-Defense Force）的聯合行動拒止海上威脅，「以陸制海」的作戰構想與目的很明確。

二、聯合兵種濱海作戰的手段很多樣

美國海軍陸戰隊與日本陸上自衛隊透過聯合演習評估與驗證創新作戰構想的可行性，顯示美日兩國在共同安保基礎上的高度戰略互信。毫無疑問，美日兩軍在未來可能的軍事行動中，必須起到積極的聯合作用，才能應對實力增長的解放軍。「堅毅之龍 2021」除了部隊正常編組的聯合操演之外，亦將美國海軍陸戰隊和日本陸上自衛隊編成執行海上拒止（sea denial）任務的小規模部隊，協助美國海軍和日本海上自衛隊對抗中國艦艇編隊針對日本的示威性航行。為了測試在不同地理環境下的聯合指揮、管制與協調程序，「堅毅之龍 2021」演習的位置散布於日本各地的九個訓練場。演習課目的安排是為了驗證美國海軍陸戰隊的「敵威脅區內部隊」以及美日同盟執行「遠征前進基地作戰」的構想，包括聯合目標偵察、指定、

分配與打擊；聯合火力協同；武裝直升機對海攻擊；聯合部隊空中機動和突擊；城鎮步兵戰鬥；聯合空中加油；傷患救護與空中後送等。這些操演課目反映聯合軍兵種遂行濱海作戰（littoral warfare）手段的豐富多樣性，有利於建立聯合「海上拒止」能力——既能夠封鎖中國艦隊進出日本群島的國際海峽，也能夠應對其他對手在日本周邊活動的海上編隊。

三、通過演習驗證構想的方法很實際

2021 年 2 月，美國海軍陸戰隊司令部對所屬單位發布《遠征前進基地作戰暫行手冊》（*Tentative Manual for Expeditionary Advanced Base Operations*）。首先尋求艦隊陸戰部隊（Fleet Marine Forces）對遂行「遠征前進基地作戰」任務的經驗回饋，並將在未來兩年內廣徵其他陸戰部隊、學界、智庫及個人的評估和分析意見。儘管根據建軍發展計畫，美國海軍陸戰隊建立一支完全有能力制變應變部隊的時間點設定於 2030 年；但柏格上將於 2021 年初下達指令：美國海軍陸戰隊必須在 2023 年以前建構一套新的作戰構想，以利於爭議地區應對中國日益升高的挑戰。「堅毅之龍 2021」聯合軍事演習編組「敵威脅區內部隊」從沖繩嘉手納空軍基地（Kadena Air Base）到富士營區聯合部隊訓練中心（Combined Arms Training Center Camp Fuji）執行機動部署的距離超過 1000 公里，充分顯示「敵威脅區內部隊」的遠程機動能力；而「海馬斯」與「岸置攻船飛彈中隊」透過陸海協同三角定位實彈射擊，亦可展示聯合火力精準打擊威力。演習的主要方法是將兵力、裝備、火力和行動整合起來，建構「綜合嚇阻」力量的高可恃性——「敵威脅區內部隊」應變機制組成的可靠性、適切性和互操作性以及執行「遠征前進基地作戰」任務的效益性——皆可望通過「堅毅之龍 2021」得到驗證。此外，通過「堅毅之龍」系列亦可證明美國海軍陸戰隊是一支「有能力執行包括

『遠征前進基地作戰』在內各項任務的部隊」，而不只是一支「『遠征前進基地作戰』部隊」。

參、趨勢研判

一、理論創新是準則發展的依據

2020年4月，美國「戰略與預算評估中心」（Center for Strategic and Budgeting Assessment）初步提出「偵查嚇阻」（deterrence by detection）的概念，⁴美國海軍陸戰隊司令柏格上將（Gen. David Berger）認為，靠傳統嚇阻方法應對中國挑釁根本無濟於事，因此支持「偵查嚇阻」概念，⁵此一概念很高程度被駐日美軍（U.S. Forces Japan）用在應對中國海軍編隊抵近日本的「灰色地帶活動」，按照「發現、嚇阻、打擊」理論，思考美國海軍陸戰隊「遠征前進基地」（expedition advanced base）的功能與「敵威脅區內部隊」應具備的嚇阻與打擊能力。首先，將無人載具（unmanned vehicle）與人工智慧（artificial intelligence, AI）整合運用，建構無明顯特徵的水面、水下、陸上與高空密切整合的情報、監視與偵察（intelligence, surveillance, and reconnaissance）系統，提供「敵威脅區內部隊」完善的偵知體系，對敵取得先期「發現」；其次，「敵威脅區內部隊」透過快速、秘密、機動部署，對敵形成有「嚇阻」態勢；最後，對敵海上編隊採取聯合「打擊」行動，維護日本領土及周邊地區安全。科技發展促使武器性能提升，而武器性能則促使作戰概念改變；作戰準則亦必須相應調整，方能應對新的作戰形態。國防智庫對科技

⁴ Thomas G. Mahnken, Travis Sharp, and Grace B. Kim, *Deterrence by Detection: A Key Role for Unmanned Aircraft Systems in Great Power Competition* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, April 14, 2020), pp. ii-iii.

⁵ 柏格上將此後在2021年4月間，陸續以〈為未來做準備：海軍陸戰隊支持在具爭議的濱海地區採取聯合行動〉（Preparing for the Future: Marine Corps Support to Joint Operations in Contested Littorals）為題投書美國陸軍大學期刊《軍事評論》（*Military Review*），以及在眾議院撥款委員會（House Appropriations Committee）就陸戰隊的防衛態勢提出的聲明，皆強調必須改變以往作法，建構「偵查嚇阻」的能力。

發展與武器性能一向具有敏銳的感知力，往往能夠在裝備運用的概念上啟迪軍事理論創新，可望成為作戰準則發展的依據。

二、通過演習驗證構想發展準則

美國海軍陸戰隊司令柏格上將是「敵威脅區內部隊」概念的倡導者，其理念可以概括為三點：（一）「敵威脅區內部隊」的主要任務是發現並監控對手在相關海域活動的武器裝備、偵測系統以及艦艇編隊，提供聯合部隊武器追瞄，直到目標消失；（二）「敵威脅區內部隊」快速秘密機動，使對手難以捉摸，造成敵人猝不及防，可以獲得奇襲效果；（三）利用對目標的精確掌握，採取聯合火力打擊，迫使敵海上編隊轉移至其他「敵威脅區內部隊」或艦隊優勢的海域。這些措施將給對手構築多重難以克服的障礙，因此可以達到嚇阻敵人的目的。不過，這些構想必須在地主國的密切合作之下才可能順利遂行。儘管「敵威脅區內部隊」的概念尚未成為美軍正式的作戰構想，但在經過「堅毅之龍 2021」之後，勢將會在爾後的聯合兵棋推演及實兵演習中不斷進行測試和驗證，並從中得到各種修訂的參數和確實的資訊，然後進一步將《一個敵威脅區內防區內部隊的概念》轉化為以《「敵威脅區內部隊」作戰準則》為題或類似主題準則的編纂依據；而《遠征前進基地作戰暫行手冊》經過實際試行檢驗及進行必要的增刪後，亦將成為正式的《遠征前進基地作戰手冊》。這些準則和手冊有利於承平時期的陸海協同、以陸制海，聯合應對來自海上的威脅。

三、作戰需求引領編裝革新發展

目前圍繞日本的立體情報、監視與偵察系統已經建置完備，有利於掌握目標動態，但基於嚇阻和打擊的需求，美國海軍陸戰隊一方面組建能夠快速機動反應的陸戰濱海團（Marine littoral regiment），該團由一個戰鬥隊、防空營和後勤營編成。另一方面著手測試遠征

部隊「遙控操作地面單元」(Remotely Operated Ground Unit for Expeditionary)與「火力車」(Fires Vehicle)組成的海軍陸戰隊「遠征艦艇攔截系統」(Navy Marine Expeditionary Ship Interdiction System)。該系統是以一輛具備高酬載力，能夠在惡劣地形機動的「聯合輕型戰術載具」(Joint Light Tactical Vehicle)，配備多功能的超視距巡弋飛彈——一種足以摧毀海上和陸上目標的海軍打擊飛彈(Naval Strike Missile)——形成一套無人駕駛和機動打擊的攔截系統，從而保障「敵威脅區內部隊」的安全。美國海軍陸戰隊通過兵火力編裝的創新發展，採取戰術與技術交替運用，致命與非致命武器火力結合的方法，經過演習反覆驗證，「敵威脅區內部隊」和「遠征艦艇攔截系統」極有可能於短期內成為美國海軍陸戰隊遂行「遠征部隊前進基地作戰」的正式編裝，有希望在2023年以前具備初步作戰能力(Initial Operational Capability)，實現美國海軍陸戰隊司令柏格上將對於中國海上編隊進出島鏈向美日進行軍事示威給予有力反制的殷切期待。

2021 年新喀里多尼亞獨立公投後 的法國印太戰略布局

洪瑞閔

戰略資源所

壹、新聞重點

2021 年 12 月 12 日，法國在南太平洋的「特殊行政區」（collectivité sui generis）新喀里多尼亞（New Caledonia）完成了自 2018 年的第三次獨立公投，如表 1 所示，新喀里多尼亞獨立在 96.49%反對與 3.51%支持的情況下未能通過。針對這樣的結果，法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）表示「法國因為新喀里多尼亞決定留下變得更美麗。」¹

然而，由於 2021 年 9 月新喀里多尼亞的新冠肺炎（Covid-19）疫情大爆發，獨派政黨認為在這樣的條件下無法進行公平的競爭而呼籲將公投日期推遲至 2022 年，但並未被法國中央政府所接受，是以獨立派陣營便呼籲其支持者抵制此次公投，造成三次公投當中最低投票率（43.90%），與前兩次公投相較減少了將近一半。因此，相較於留法派主張此次公投結果已經確立新喀里多尼亞將留在法國，獨立派人士則認為此次公投不具法律與政治正當性，一切又將回到原點需要重新協商。²本文針對此次公投後新喀里多尼亞的情勢發展進行檢視並分析其所牽動的法國印太戰略布局。

¹ “« Ce soir, la France est plus belle car la Nouvelle Calédonie a décidé d’y rester. » Déclaration du Président Emmanuel Macron suite au troisième vote sur l’accession à l’indépendance de la Nouvelle-Calédonie.” *Élysée*, December 12, 2021, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/12/12/troisieme-vote-sur-accession-independance-nouvelle-caledonie>.

² “Référendum en Nouvelle-Calédonie : victoire massive et sans surprise du « non » à l’indépendance, sur fond d’abstention record,” *Le Monde*, December 12, 2021, https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/12/12/les-bureaux-de-vote-pour-le-referendum-sur-l-independance-de-la-nouvelle-caledonie-ont-ouvert_6105720_823448.html.

表 1、新喀里多尼亞歷次獨立公投結果

公投時間	2018 年 11 月 4 日	2020 年 10 月 8 日	2021 年 12 月 12 日
支持獨立	43.33%	46.74%	3.51%
反對獨立	56.67%	53.26%	96.49%
投票率	81.01%	85.69%	43.90%

資料來源：作者整理自新喀里多尼亞政府網站，網址：<https://ppt.cc/f9c6qx> 與 <https://ppt.cc/fv42qx>。

貳、安全意涵

一、新喀里多尼亞的未來依舊不明朗

第三次獨立公投的未通過並不代表新喀里多尼亞將永久投入法國的懷抱中。一方面，1998 年由法國政府與新喀里多尼亞各方所簽署《努美阿協定》(Noumea Accord) 只規定在 20 年的過渡期結束後新喀里多尼亞將舉行三次獨立公投。在第三次獨立公投也未能通過的情況下，「相關各方將協商討論由此造成的局勢，並提出新的政治組織方案，在新方案未出爐的情況下，《努美阿協定》的相關規範將持續有效。」因此，本次公投結果雖然看似代表獨立運動的再次受挫，但從法律上來說新喀里多尼亞的未來仍有待各方討論。另一方面，前述提到由於受到疫情干擾，獨立派人士已主張對投票結果的異議，並表示他們會針對此次公投的有效性向聯合國提出申訴。³ 綜合而言，留法派與獨立派在這個過程中的力量拉鋸依舊是法國印太戰略的不安定因素。

二、法國在印太地區的話語權得以維繫

對於法國來說，新喀里多尼亞的重要性除了其所生產的鎳礦

³ Françoise Tromeur, “« Référendum en Nouvelle-Calédonie : ce qu’il faut retenir après la consultation du 12 décembre 2021, » *Franceinfo*, December 13, 2021, <https://la1ere.francetvinfo.fr/nouvellecaledonie/referendum-en-nouvelle-caledonie-ce-qu-il-faut-retenir-apres-la-consultation-du-12-decembre-2021-1179067.html>.

(Nickel) 在法國國防產業鏈所扮演的關鍵角色以外，⁴其地理位置也具有高度戰略價值，在第二次世界大戰時期，日軍便希望取得該地以做為控制與進取澳洲的跳板，1942 年起美軍則將新喀里多尼亞作為太平洋戰場反攻日本本土的重要後勤補給基地。⁵ 因此，獨立公投未過確保了法國以「局內人」自居的印太戰略論述，特別是在「澳英美三邊安全夥伴」(簡稱：「AUKUS」) 於 2021 年 9 月 15 日成立以後，面對在印太地區所形成的盎格魯撒克遜 (Anglo-Saxon) 反中聯盟，法國透過新喀里多尼亞仍能在該區保有高度影響力。

三、北京在美拉尼西亞的影響力將持續以「經濟滲透」為主

中國與新喀里多尼亞獨派陣營長期進行交往，並透過經濟利益吸引獨立派人士的支持，主要動機除了鎳礦是北京正大力發展的電動車產業重要原料以外，新喀里多尼亞若能獨立將有利於中國擴張其在美拉尼西亞 (Melanesia) 的影響力，特別是新喀里多尼亞擁有美拉尼西亞諸島中最為接近澳洲及紐西蘭的地理位置。若美中於印太地區發生軍事衝突時，亦可以擔任壓制紐澳作為美國在南太平洋地區主要中繼站的角色。因此，作為新喀里多尼亞獨立後的主要尋求援助對象，獨立公投未過暫時遏制了中國在該區進一步擴大政治影響力的可能，但在新喀里多尼亞依舊相當依賴中國作為主要出口市場的情況下，「經濟滲透」將是北京持續在該區保持影響力的主要手段。

參、趨勢研判

一、巴黎將強化對新喀里多尼亞的經營

由於此次獨立公投失敗主因乃是獨派的抵制所導致，並不代表

⁴ 洪瑞閔，〈中國在新喀里多尼亞的影響力建構〉，《國防安全雙週報》第 38 期，2020 年 6 月 3 日，頁 33 至 37。

⁵ Hugues Eudeline, “La Chine convoite la Nouvelle-Calédonie,” *Le Figaro*, December 2, 2021, <https://www.lefigaro.fr/vox/politique/la-chine-convoite-la-nouvelle-caledonie-20211202>.

獨立勢力有所消退，因此在新政治組織方案提出前的「後《努美阿協定》時代」，巴黎勢必將聚焦新喀里多尼亞的經營，以消弭依舊相當高漲的獨立聲浪。法國過去已經對新喀里多尼亞挹注大量財政資源，巴黎當局每年皆投入 20 億歐元進行補助，相當於新喀里多尼亞國內生產毛額（GDP）的 19%。在新冠肺炎爆發以後，法國中央政府也給予 8.6 億歐元的稅務減免以因應疫情所帶來的衝擊。⁶此外，為了防備中國軍事力量大幅增加所帶來的印太情勢變化，在新喀里多尼亞推動進一步基礎設施建設與防衛能力提升計畫將是可以預期的。

二、強化與擴大印太夥伴合作將是法國印太戰略的短期目標

儘管法國作為印太地區局內人身分得以維繫，然而考量到法國在印太地區的能力無法在短時間內有效提升，強化該區的夥伴關係是必要的，包含日本與印度的戰略夥伴關係將持續增強。此外，巴黎依舊需要 AUKUS 協助捍衛其在印太地區的利益，透過「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue，簡稱 QUAD）來建立雙方的實質合作，換言之，「QUAD+」可望是法國與「AUKUS」成員的主要互動機制。

三、在地觀點的加入將影響法國印太戰略的成敗

法國印太戰略的盲點在於過度的「國家中心」或是「從巴黎看天下」，這反映出其歷史上多以「強權政治」或「歐洲—大西洋」來看待與處理印太事務，這除了造成包括新喀里多尼亞、法屬玻里尼西亞（French Polynesia）、瓦利斯和富圖那群島（Wallis and Futuna）以及法屬印度洋諸島（Scattered Islands in the Indian Ocean）等印太地區人民在認同上難以對巴黎產生信任，也讓強調反殖民與雙贏論述

⁶ Sandrine Teyssonneyre, “Nouvelle-Calédonie : un troisième référendum après quarante ans d'impasse,” *Asialyst*, November 13, 2021, <https://asialyst.com/fr/2021/11/13/nouvelle-caledonie-troisieme-referendum-independance-quarante-ans-impasse/>.

的中國有機可趁，因此，如何「在其印太戰略中加入更多的當地觀點」以增加正當性，將決定馬克宏希望避免捲入美中衝突的印太戰略是否能夠走出成功的「第三條路」之關鍵。

澳洲與英美簽署 《海軍核動力推進資訊交換協議》之觀察

黃恩浩

戰略資源所

壹、新聞重點

根據美國海軍學會新聞 (USNI News) 報導，澳洲與美國以及英國於 2021 年 11 月 22 日簽署《海軍核動力推進資訊交換協議》(The Exchange of Naval Nuclear Propulsion Information Agreement, 以下簡稱《核動力交換協議》)。這是澳洲 (AU) 英國 (UK) 美國 (US) 三方安全合作夥伴關係 (簡稱 AUKUS) 成員國所簽署的首份協議，意味著澳洲在英美兩國的協助下，已經開始朝建設一支核子動力潛艦艦隊跨出了重要的一步。對此，澳洲國防部長杜登 (Peter Dutton) 強調，發展核動力潛艦不代表澳洲有意尋求核武，澳洲未來的核子動力潛艦將只安裝傳統武器並不會裝載核武。¹ 《核動力交換協議》是「AUKUS」的關鍵核心部分，讓澳英美三國首次交換機敏的海軍核子推進資訊。依據該協議，澳洲將在接下來的 18 個月內，針對交付核子動力潛艦展開密集且全面地審核。

杜登聲明《核動力交換協議》絕對符合澳洲的國際義務，包括《禁止核子擴散條約》(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT)，而該協議只規範三方彼此共享關於海軍核子推進知識，關於海軍核子推進的相關設備、材料或技術轉讓，仍有待後續協議展開磋商，並不包括轉讓任何核武設備。在結束 18 個月的評估期後，一旦了解澳洲海軍對核子動力潛艦的需求與承諾後，就會再

¹ Dzirhan Mahadzir, "Australia Signs Nuclear Propulsion Sharing Agreement with U.K., U.S.," USNI News, November 22, 2021, <https://news.usni.org/2021/11/22/australia-signs-nuclear-propulsion-sharing-agreement-with-u-k-u-s>.

進一步談判協議並提交澳洲國會的條約聯合常務委員會（Australian Parliament's Joint Standing Committee on Treaties, JSCT）進行審議。

貳、安全意涵

目前美國印太戰略規劃下，在印太地區中由美國主導因應中國軍事擴張與威脅的聯盟或戰略伙伴，除了「美日」、「美澳」、「美印」等雙邊安全關係之外，還包含「四方安全對話」（QUAD）、「五眼聯盟」（Five Eyes）。在 2021 年 9 月 15 日，由美國總統拜登（Biden）、英國首相強森（Boris Johnson）與澳洲總理莫里森（Scott Morrison）三方聯合宣布成立「澳英美三方安全伙伴，以下簡稱 AUKUS」之後，印太戰略就形成了以二、三、四、五為支柱的安全架構，而其中以美澳關係為印太戰略架構中的最大安全公約數。「AUKUS」在《核動力交換協議》簽署之後已經朝成為先進武器研發平台跨出了關鍵的一步，「AUKUS」在印太戰略中究竟有何安全意涵？此議題因此值得探究。

一、「AUKUS」是國防技術合作的夥伴關係

儘管澳英美對於「AUKUS」稱謂的解釋各有不同，澳方稱「三邊安全夥伴關係」（an enhanced trilateral security partnership）、英方稱「新三方防務夥伴關係」（a new trilateral defense partnership），美方稱「三方安全合作新階段」（a new phase of the trilateral security cooperation），²但三方成立「AUKUS」的目的是一致的，主要是要藉「深度整合安全與國防相關科技、產業基礎和供應鏈」，以深化三方在「安全和國防能力領域的合作」。³他們同時間宣布該計畫的第

² Thomas Wilkins, "AUKUS Trilateral Security Partnership and what It Means for Australia," The Sasakawa Peace Foundation, November 15, 2021, https://www.spf.org/iina/en/articles/thomas_03.html.

³ "Joint Leaders Statement on AUKUS," U.S. White House, September 15, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>.

一項倡議將是英美雙方向澳洲承諾提供技術協助打造 8 艘具「匿蹤」(stealth) 能力的核子動力潛艇 (SSN)。

嚴格來說，澳英美三方都沒有使用「同盟」(alliance) 一詞來描述 AUKUS 的「結盟」(alignment) 關係是相當明智的，因為其低於真正的軍事同盟的門檻（軍事同盟以簽署「共同防禦條約」為必要條件，例如：北約第 5 條規定），⁴可以避免被視為針對中國。由於國防技術合作是「AUKUS」的核心，它可以被稱為廣義的「防禦協定」(defense pact)，但僅限在軍事技術合作的意義上，而不是建立在對傳統共同防禦條約 (mutual defense treaty) 的理解上。

再者，「AUKUS」的成立亦反映出國際間「非同盟」(non-alliance) 的「結盟」日益增加之現象，例如：各種以建構安全為主軸的「戰略夥伴關係」、「戰略對話」或「安全對話」等。雖然「AUKUS」也是一種結盟，但其特殊之處是基於共同的歷史、語言、文化、價值觀和國家利益，將這三個國家間早已存在但褪色許久的「盎格魯圈 (Anglosphere) 俱樂部」提升到結盟的一種最新狀態。

二、提升澳洲水下戰力有助提升印太安全

澳英美成立「AUKUS」背後的動機各有不同。對澳洲而言，「這種新的伙伴關係確實是合作的重要一步，將有利於澳洲未來的安全。」⁵就美國方面，因為美國積極將其國際安全的焦點轉向印太，以因應中國的軍事擴張，加上從中東與阿富汗撤軍之舉處理不當，此結盟可說是美國直接表明對其盟友澳洲的安全承諾不變。就脫歐後的英國來說，該結盟在戰略上不僅可以展示「全球英國」(Global Britain) 的雄心，並且可以藉此參與印太區域安全事務。⁶

⁴ Thomas Wilkins, op cit.

⁵ Marise Payne, "Paul Keating is Wrong, AUKUS Doesn't Turn Australia's Back on Asia," *Sydney Morning Herald*, September 27, 2021, <https://www.smh.com.au/world/asia/paul-keating-is-wrong-aukus-doesn-t-turn-australia-s-back-on-asia-20210926-p58usz.html>.

⁶ Rahul Roy-Chaudhury, "Understanding the UK's 'tilt' Towards the Indo-Pacific," *Analysis*, IISS, April

儘管動機不同，但「AUKUS」的成立與《核動力交換協議》的簽署，可以說是澳洲增強與英美安全互信關係，並提供軍事安全最為直接的方式。在印太戰略架構下，「AUKUS」協助澳洲打造核子動力潛艦，不僅可以強化澳洲本身潛艦部隊的延伸力與投射力，亦有助對中國形成戰略嚇阻並壓縮中國的軍事威脅。雖然「AUKUS」僅是侷限於國防技術合作的結盟不涉及軍事同盟，但卻間接有助於強化澳洲與美國之間《澳紐美安全條約》(ANZUS)，以及澳洲與英國之間「五國聯防」(Five Power Defence Arrangements)中的戰略部署以維持區域安全。

三、澳洲當局偏好美規核子動力潛艦系統

澳洲政府派出參與「AUKUS」技術分享談判的前國防官員貝比吉(Ross Babbage)，在《澳洲金融評論》(*The Australian Financial Review*)的專欄指出，澳洲正在考慮的兩大潛艦選項，分別是美國「維吉尼亞級」(*Virginia-Class*)潛艦，或者是英國「機敏級」(*Astute-Class*)潛艦，其中以維吉尼亞級對澳洲最具有吸引力。⁷貝比吉提到，不論是維吉尼亞級還是機敏級，都能夠達到嚇阻中國的戰略目的。但由於維吉尼亞級潛艦技術較為成熟也已知造價，不僅可以升級配備「垂直籌載模組」(*Vertical Payload Module*)，升級版維吉尼亞級的價格僅較未升級版多出 15%；而升級版除了配備「垂直籌載模組」之外，更可裝載 40 枚彈道飛彈，是未升級版的 3 倍火力。貝比吉因此建議，「AUKUS」即將協助澳洲建造的核動力潛艦艦隊，宜採用美國維吉尼亞級潛艦的設計。

15, 2021, <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/04/uk-indo-pacific-tilt>.

⁷ Ross Babbage, "How Australia Can Inject Speed into its Submarine Plan," *The Financial Review*, September 20, 2021, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/how-australia-can-inject-speed-into-its-submarine-plan-20210919-p58t09>.

參、趨勢研判

澳英美在「AUKUS」架構下簽署《核動力交換協議》之後，對國際的影響有下列兩項研判：

一、澳洲撤銷法國潛艦合約可能影響美國抗中布局

今年 9 月澳洲與美國、英國成立「AUKUS」，要為澳洲打造核子動力潛艦，以及涵蓋人工智能、量子技術和網絡安全方面合作，此舉的代價是讓澳洲背棄與法國高達約 900 億澳幣的傳統動力潛艦合約，同時激怒法國。由於法國慘遭盟友美國與澳洲雙重背叛，而罕見以召回駐美大使此等強硬舉措表示譴責。於 11 月《核動力交換協議》簽署後，法國更強硬表示，澳洲片面撤銷訂製法國傳統動力潛艦合約，轉與美、英國結盟，並接受協助建造核動力潛艦的作法，已破壞兩國之間的互信關係。

從本質上來說，這場外交風暴也是一個跨國商業問題，也就是法國軍工產業的損失，意味著美國軍火公司的受益。近期法國與「AUKUS」之間的矛盾情緒短期很難平息，也預示著美國和歐洲在對抗中國問題上的不協調可能會被放大，並會重新改變全球抗中的戰略地圖。⁸

二、澳洲在印太的影響力將會因「AUKUS」而擴大

印太地區國家對成立「AUKUS」的接受程度並非一致。日本方面表示大力支持，因為這「盎格魯圈」的結盟顯然是要藉擴大盟國軍事科技合作以提升在該地區的軍事能力，並且有助改善整體印太戰略的抗中態勢。而印度和新加坡這兩個與澳洲相對緊密的戰略夥伴也對「AUKUS」抱持相對積極的態度，菲律賓也是如此。就印太其他區域國家而言，越南與菲律賓可能會看好它，但是馬來西亞、

⁸ Roger Cohen, "In Submarine Deal with Australia, U.S. Counters China but Enrages France," *The New York Times*, November 9, 2021, https://www.nytimes.com/2021/09/16/world/europe/france-australia-uk-us-submarines.html?_ga=2.98920926.1528870965.1637745861-850974042.1588150294.

泰國和印尼可能考慮到中國當局的反應而採取保留態度。

儘管「AUKUS」的成立並非未明指是針對中國，但中國自習近平掌權以來，解放軍在西太平洋的軍事擴張行為（尤其是對第一島鏈附近海域），實已引發區域上不同程度的軍備競賽，像是刺激區域國家強化軍事現代化、武器裝備採購更新，以及投資最新軍事科技等，而「AUKUS」成立動機當然與這中國因素脫離不了關係。無論如何，除保密軍事技術以外，「AUKUS」並不排除澳洲與志同道合的印太國家密切的安全合作。未來在「AUKUS」的支持下，澳洲在印太區域將會更具政治與軍事的影響力。

中共強化亞非拉媒體關係宣傳民主觀點

劉姝廷

戰略資源所

壹、新聞重點

2021年12月9至10日，美國召開「民主高峰會」(Summit for Democracy)視訊會議，邀請台灣在內約110個國家、地區領袖與公民社會組織等，其中，中國與俄羅斯被排除在外，巴基斯坦於會議召開前數小時宣布不參與。作為反制，中共12月4日發布《中國的民主》白皮書，高舉中國特色的「全過程人民民主」制度，強調民主「不是少數國家的專利」。12月7至8日，中共邀集近百個發展中國家與組織舉辦「2021·南南人權論壇」，主題為「人民至上與全球人權治理」，習近平發表書面賀詞，與美分庭抗禮。¹

中共此舉無疑是要與美國抗衡，但此競爭策略著眼於連結第三世界，意即拉攏亞非拉等發展中國家，企圖在意識型態與價值層次上，建立新的國際秩序。例如「2021·南南人權論壇」邀請如敘利亞、古巴等國家代表與會，凸顯與西方有別的中國民主價值。²在此戰略目標下，為利中國觀點向外推展，中共近年強調「講好中國的故事」，更力圖建立「媒體的世界新秩序」，外宣機制因而被賦予重要任務。本文關注中共強化亞非拉媒體關係的趨勢，探討中共鎖定亞非拉國家宣傳民主觀點的論述策略與傳播機制。

¹ 美國召開「民主高峰會」，參見〈首屆「民主峰會」舉行：中美針鋒相對的「民主」之爭〉，《BBC 中文網》，2021年12月10日，<https://reurl.cc/2o1DWv>；中共舉辦南南人權論壇，參見〈習近平向 2021·南南人權論壇致賀信〉，《新華網》，2021年12月8日，<https://reurl.cc/oxke8q>；〈中國辦南南人權論壇與拜登對壘？〉，《法廣》，2021年12月8日，<https://reurl.cc/2o1DWv>；中共發布《中國的民主》白皮書，參見〈國務院新聞辦發表《中國的民主》白皮書〉，《新華網》，2021年12月4日，<https://reurl.cc/jgz1jy>。

² 中共邀請亞非拉國家代表參與人權論壇，參見〈中國：突然成了「民主國家」？〉，《德國之聲》，2021年12月15日，<https://reurl.cc/vgrQll>。

貳、安全意涵

一、中共拉攏第三世界的論述策略

首先，中共賦予民主新定義，爭取亞非拉政府支持。例如中共主張「全過程人民民主」新論述，其實現的前提為「堅持黨的領導」，切中亞非拉多數開發中國家的政治現實及其專制政府的統治邏輯；而《中國的民主》白皮書所闡述「各國民主植根於本國的歷史文化傳統」，因此「民主道路不同，民主形態各異」，並強調「實現民主有多種方式，不可能千篇一律」，更彰顯「中國特色民主」的包容性，樹立有別於西方主流價值的中國民主觀點，提供了亞非拉威權政府自圓其說的彈性空間，有利中國民主論述在第三世界的推展。³

其次，中共批判西方的民主，團結亞非拉共同意識。中共與亞非拉國家在民主問題上長期受外界所詬病，雙方在擺脫以美國為首的西方國家干預上有共同的訴求。中共不僅訴諸連結亞非拉政府，更透過外宣機制影響第三世界的社會。例如在「2021·南南人權論壇」落幕後，持續於外宣機制片面引述親中專家說法，以美國對尼加拉瓜、委內瑞拉等國的軍事干預為例，舉出統計數據與國際公約進行論述，直指美國民主的「虛偽」本質；或以亞非拉民眾現身說法，化身為中共故事主角，環繞著當地因美國介入所造成的慘痛歷史。⁴

二、金權關係打造的宣傳機制

中共除了在價值層次上操作論述策略，更以國際合作計畫、協

³ 中共推出《中國的民主》白皮書，參見〈國務院新聞辦發表《中國的民主》白皮書〉，《新華網》，2021年12月4日，<https://reurl.cc/jgz1jy>。

⁴ 中共引述專家說法，參見〈全球連線 | 人權律師揭露「美式人權」虛偽本質：戰爭幌子 謀利工具〉，《新華網》，2021年12月8日，<https://reurl.cc/yed87q>；〈「這段歷史很痛，但不容忘卻」——美軍入侵巴拿馬遇害者家屬的追思〉，《新華網》，2021年12月9日，<https://reurl.cc/35gnp8>。

助亞非拉國家發展為由輸送經濟利益，拉攏當地官員並滲透媒體生態，以利向亞非拉社會傾銷中國式的民主。例如 2021 年 12 月 2 日，中共外宣機制《中國環球電視網》(CGTN)，聯合拉美地區 30 多家官方與主流媒體發布《中拉媒體行動》倡議，透過合作拍片、製作青年訪談與開辦論壇等方式，增進雙方的了解與共識。在此之前，中共已被揭露正透過「疫苗外交」、「一帶一路」等模式改變全球媒體的格局，藉由金權強化亞非拉媒體關係，宣傳中國的故事。⁵

中共不僅改造亞非拉國家媒體的生態，建置有利中共宣傳的機制，藉此大量散布中共融媒體稿件，為確保政治意志的傳達，中共更調派記者深入亞非拉國家採訪。在尼加拉瓜於美國「民主高峰會」召開之際與中建交後，中共於 12 月 11 日籌組中國記者團進入該國採訪，並宣傳當地國家警衛隊對中國的善意。此外，中共意圖直接控制亞非拉國家記者的個人意志，例如中共自 2016 年起每年開辦媒體獎學金項目，發放給亞洲、非洲等主流媒體的上百名記者，作為中共對亞非拉國家宣傳網路中的重要節點。⁶

參、趨勢研判

一、中共將推出更多元的敘事包裝

中共藉由創造新辭、批判西方等論述策略，進一步對亞非拉國家與社會實施精準傳播，並在金權控制的傳播管道與節點上，生產多元型態的融媒體產品，以利向第三世界兜售中國民主觀點。例如 12 月 9 日，中共在美國召開「民主高峰會」之時，《中國環球電視

⁵ 中拉媒體行動倡議，參見〈中央廣播電視總台 CGTN 與拉美地區媒體共同發佈《中拉媒體行動》倡議〉，《央視網》，2021 年 12 月 3 日，<https://reurl.cc/Gb8243>；中共打造世界媒體格局，參見“China: The Covid-19 Story: Unmasking China’s Global Strategy,” International Federation of Journalists, May 12, 2021, <https://reurl.cc/GdW3qW>。

⁶ 中國記者團採訪，參見〈全球連線 | 速度！復交後首批中國記者抵達尼加拉瓜〉，《新華網》，2021 年 12 月 12 日，<https://reurl.cc/q17Wn0>；中共設置媒體獎學金，參見〈中國大外宣：收買亞非媒體記者〉，《自由亞洲電台》，2018 年 11 月 26 日，<https://reurl.cc/r1pY2O>。

網》播出「起底『美式民主』」專題紀錄片，利用媒介本身的寫實特性為包裝，強調「用事實說話」，直指美國民主造成的內部亂象及對國際的失信與式微，假真實的敘事煽動受眾的情緒與認知，並以西班牙語、法語、阿拉伯語及俄語等多語言輸出，擴大中國式民主的敘事體系。⁷

二、亞非拉國家或將投入中共領導的國際秩序之爭

亞非拉國家可能接受、繼而仿效中共的論述策略，作為對西方國家與國際組織要求改革的回應與反制。例如世界銀行（World Bank）提供援助或借貸時，常以要求借貸國的政治改革為條件，而過往亞非拉國家往往缺乏足夠的論述。中共的民主宣傳恰好為亞非拉國家提供回應甚至反制西方國家的論述工具，如此的論述更進一步連結中共與亞非拉國家共同的利益，有利習近平所主張「人類命運共同體」的推動，更促進中國與亞非拉國家更加緊密的關係。由此而言，環繞在民主的敘事之爭，將會是國際秩序形貌之爭的重要觀察面向。

⁷ 中共推出民主專題紀錄片，參見〈民主峰會將登場 中國官媒製播紀錄片批美式民主〉，《中央社》，2021年12月9日，<https://reurl.cc/95emDv>。

發行人 / 霍守業

總編輯 / 林成蔚

主任編輯 / 唐從文 執行主編 / 章榮明

助理編輯 / 杜貞儀、汪哲仁、洪嘉齡、
、曾怡碩、曾敏禎、謝沛學