

國防安全雙週報

第 56 期

- | | | |
|-------------------------------|-----|----|
| 俄國修復對日關係：烏克蘭危機後的日俄能源供應鏈 | 王彥麟 | 1 |
| 評析日本防衛研究所新版《東亞安全戰略概觀》 | 王尊彥 | 7 |
| 「印太戰略」的推進：戰略環境面評估 | 李哲全 | 13 |
| 近期斯里蘭卡「經濟危機」之評析 | 林佳宜 | 19 |
| 土耳其是否邁向無人機技術大國？ | 楊一達 | 23 |
| 日澳「乾淨氫能」合作趨勢 | 劉翎端 | 31 |
| 拜登於台海「戰略模糊」與「戰略清晰」間的思辯 | 鍾志東 | 35 |
| 從《2022 民主認知指數》調查談民主與威權陣營的民意輪廓 | 李冠成 | 41 |
| 疫情下的中國經濟與政治情勢 | 梁書瑗 | 47 |
| 烏俄戰爭可能陷入僵局 | 歐錫富 | 57 |

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

2022 年 6 月 17 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 56 期

- | | | |
|-----------------------------|-----|-----|
| 澳洲發展水下載具之評析 | 鄭國森 | 61 |
| 太平洋島國拒簽中國「全面協議」之觀察 | 章榮明 | 67 |
| 「印太經濟架構」中的數位連結與分流 | 曾怡碩 | 71 |
| 跨國貿易集團中的關鍵資料因素 | 詹祥威 | 75 |
| 韓國海軍大規模參加 2022 環太軍演的意涵 | 江炘杓 | 81 |
| 關於日本「台灣有事」民調之分析 | 林彥宏 | 85 |
| 中國海軍造艦近況之追蹤：在烏克蘭戰爭爆發以後 | 陳亮智 | 91 |
| 德國拒售中國艦用主機之觀察 | 翟文中 | 97 |
| 恐嚇或溝通：中國國防部長參加「香格里拉對話」的戰略意圖 | 沈明室 | 101 |
| 美國防長奧斯汀在「香格里拉對話」與東協國家互動觀察 | 李哲全 | 109 |

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

2022 年 6 月 17 日發行



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

Contents

Russia Offers Olive Branch to Japan: Russia’s Energy Pivot to Northeast Asia <i>Yen-Lin Wang</i>	1
Japan’s NIDS’ East Asian Strategic Review 2022 Watches China <i>Tsun-Yen Wang</i>	7
Recent Development of the Indo-Pacific Strategy: An Assessment of Strategic Environment <i>Che-chuan Lee</i>	13
Commentary on the Recent Sri Lankan Economic Crisis <i>Chia-Yi Lin</i>	19
Is Turkey Heading Toward a Drone Power? <i>I-Kwei Yang</i>	23
Clean Hydrogen Energy Cooperation between Japan and Australia <i>Ling-Tuan Linda Liu</i>	31
Biden’s Dialectical Thinking between ‘Strategic Clarity’ and ‘Strategic Ambiguity’ in the Taiwan Strait <i>William Chih-Tung Chung</i>	35
An Observation on the Profile of Public Opinion in the Democracy and Authoritarian Camps from the 2022 ‘Democracy Perception Index’ Survey <i>Kuan-Chen Lee</i>	41
What are Happening in China’s Recent Economic Slump and Political Gossip? <i>Shu-Yuan Liang</i>	47
The Ukrainian-Russian War May Be Drawn into Stalemate <i>Si-Fu Ou</i>	57

Contents

An Assessment of the Development of Underwater Vehicles in Australia <i>Kuo-Sen Cheng</i>	61
Pacific Island States’ Refusal of Signing a Comprehensive Agreement with China <i>Jung-Ming Chang</i>	67
Digital Connectivity and Decoupling in the Indo-Pacific Economic Framework <i>Yi-Suo Tzeng</i>	71
The Critical ‘Data’ Factors in International Trading Groups <i>Siong-Ui Tsiam</i>	75
What Does It Mean for S. Korea to Send Its Largest Naval Ships to RIMPAC Exercise 2022 <i>Hsinbiao Jiang</i>	81
An Analysis of Japanese Polls on ‘Taiwan Strait Crisis’ <i>Yen-Hung Lin</i>	85
Tracking the Current Situation of the PLAN’s Shipbuilding: After the Outbreak of the Ukraine War <i>Liang-Chih Evans Chen</i>	91
An Observation on Germany’s Refusal to Sell Naval Engines to China <i>Wen-Chung Chai</i>	97
Intimidation vs. Communication: China’s Defense Minister’s Strategic Intent at the Shangri-La Dialogue 2022 <i>Ming-Shih Shen</i>	101
An Observation on US-SE Asian Defense Leaders’ Meetings at the Shangri-La Dialogue 2022 <i>Che-chuan Lee</i>	109

俄國修復對日關係：烏克蘭危機後的日俄能源供應鏈

王彥麟

國家安全研究所

焦點類別：能源安全、國際情勢

壹、新聞重點

俄國對烏克蘭進行「特別軍事行動」後，日本追隨歐美國家對俄實施多項經濟制裁，俄國亦以強硬態度回應，日俄關係急速降溫。6月3日，日本完成《基礎建設出口支援戰略修訂案》，刪除日俄能源合作規劃。同日，俄國外交部卻突對日本釋出善意，表達願在「庫頁島2號」等能源開採事業上與日本維持協力關係。¹在日俄關係看似惡化之際，俄國卻對日本採取柔性態度，其真實意圖為何，殊值關注。

貳、安全意涵

一、日俄於能源供應鏈中地位逆轉

烏克蘭危機爆發後，歐美日諸國雖未直接涉入，惟頻在外交及經濟領域與俄國隔空角力，使全球能源市場不透明性漸增。在歐洲能源市場方面，俄國以付款爭議為由暫停對部分國家供給能源。在東北亞能源市場方面，中俄、日俄能源供應鏈仍穩定運作。在此同時，日本政府亦多次表態不願放棄「庫頁島1、2號」及「北極LNG2（Arctic LNG 2）」等能源開發案，²然此現象亦引發俄國政界不滿。5月25日，俄國國家杜馬主席沃洛金（Vyacheslav Viktorovich

¹ 〈政府、対ロシア經濟協力を凍結 インフラ戰略改定、記述削除〉，《共同社》，2022年6月3日，<https://news.yahoo.co.jp/articles/84ea7b591f5d799e6720e733b67ec458a1b9aa06>。；〈ロシア外務省「日本と協力続ける用意ある」 サハリン2開発巡り〉，《每日新聞》，2022年6月3日，<https://mainichi.jp/articles/20220603/k00/00m/020/376000c>。

² 〈不理會西方制裁 日本繼續俄羅斯天然氣項目〉，《中央社》，2022年5月2日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202205020301.aspx>。

Volodin) 發言稱，鑒於日、英等國對俄國採取非友好態度，不應讓上述國家持有俄國能源開採基地之股份及權益。³

6月3日，日本於新版《基礎建設出口支援戰略》中刪除與俄國進行能源合作之規劃後，俄國外交部發言人沙卡洛娃(Maria Zakharova)卻一改強硬態度，於記者會中稱「在能源議題上，將與日本維持具建設性之合作關係」及「俄國深切體認維持能源穩定供給之責任」。⁴上述發言係俄國政府首度在能源議題上對日本採取軟性姿態，與過去立場迥異，顯示在國際社會(尤以歐美國家)制裁措施催化下，日俄在能源供應鏈上或已由對等地位逐漸轉化為「買方市場」。

二、凍結基礎設施投資影響日俄能源供應鏈走向

日本雖位居世界第三大經濟體，實則為資源小國，為確保長期經濟發展基礎，於2013年起推動《基礎建設出口支援戰略》，支援日資企業赴海外參與基礎建設，確保日本取得能源及礦物資源開採權。⁵日本前任首相安倍晉三改善對俄關係後，俄國即在《基礎建設出口支援戰略》中扮演要角，無論在減碳技術、電力基礎建設、能源開採及天然氣貿易等範疇，日本均將俄國視為重點投資對象。烏克蘭危機爆發以來，日本政府迫於國際形勢，不得不對俄國採取若干制裁措施，惟仍設法維持日俄能源供應鏈穩定運作。然而日本在新版《基礎建設出口支援戰略》中刪除與俄合作規劃，影響深遠。

其一，油氣供應鏈概可分為探勘、開採、精煉、運輸及消費等階段。國際社會多將目光聚焦於運輸及消費制裁，然俄國在探勘、

³ 〈ロシア下院議長、日英の権益問題視 サハリン2〉，《日本經濟新聞》，2022年5月25日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR25DHB0V20C22A500000/>。

⁴ 見註1。

⁵ 〈経協インフラ戦略会議の開催について〉，《内閣官房》，2013年3月12日，<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/pdf/konkyo.pdf>。

開採及精煉方面實則高度依賴外資企業。⁶日本修訂《基礎建設出口支援戰略》後，意味不再對俄提供開採資金及技術，長期而言將對俄國能源出口事業帶來負面影響。

其二，日本推行該戰略旨在加強對能源供應鏈上游之掌握，必然優先將資源投入對日輸出能源國。換言之，日本若將資源轉投其他國家，未來或排擠俄國對日能源出口總量。

其三，俄國開展「特別軍事行動」以來，日本陸續迎來《外交藍皮書》、《基礎建設出口支援戰略》及《能源白皮書》等政策文件修訂。日本雖欲維持日俄能源供應鏈長期運作，然在國際社會壓力下仍須與俄國保持距離。而隨烏克蘭危機長期化，前述政策文件之修訂亦意味制裁舉措已逐漸制度化，將一定程度影響日俄能源供應鏈之發展。

參、趨勢研判

一、俄國：為烏克蘭戰事落幕後影響力衰退預做準備

俄國對烏克蘭實施「特殊軍事行動」後遭受數波經濟制裁，然而制裁作為並未在國際社會形成普遍共識，尤其亞洲新興國家及歐美國家對此意見分歧。如英國石油巨頭殼牌宣布將撤出「庫頁島 2 號」天然氣開採項目後，中國及印度等國卻持續以低價自俄國進口能源，俄印、俄中能源貿易量更創歷史新高。

4 月 23 日，殼牌石油與中國交涉「庫頁島 2 號」股權轉讓事宜，引發高度關注。5 月 27 日，外媒再度報導殼牌石油與印度企業商議買賣事宜。⁷由以上市場動向可得知，西方國家自俄國撤資後之空白

⁶ 〈ロシアが原油・天然ガスの新たな供給先を開拓し EU 制裁の影響を相殺するのは難しい〉，《野村総合研究所》，2022 年 5 月 10 日，<https://reurl.cc/OAgpdg>。

⁷ 〈サハリン 2 中口結束懸念 英シェルが中国企業と権益売却交渉〉，《日本経済新聞》，2022 年 4 月 23 日，<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO60272830T20C22A4EA2000/>；〈英シェルのサハリン 2 権益、インド企業連合と売却交渉か〉，《日本経済新聞》，2022 年 5 月 27 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR26FDX0W2A520C2000000/>。

地帶對能源市場仍極具吸引力，惟考量國際情勢，當前僅有中印等「對俄友好國家」得以承接。

中俄兩國比肩為鄰，俄國能源出口市場受限，中國則亟需能源維持經濟發展，雙方能源貿易看似出現唇齒相依之勢。然而俄國政經影響力若因烏克蘭戰事衰退，且過度將能源出口集中於中國，中俄能源供應鏈屆時可能產生「套牢（Hold-up Problem）」情境，⁸使中國之話語權凌駕俄國。由俄國曾主張應由中國支付油氣管線建設費用，⁹以及殼牌石油「庫頁島 2 號」股權轉讓持續遭擱置等動向，亦可發現俄國對過度依賴中國市場之憂慮。而在此背景下，日本作為亞洲第二市場之重要性遂逐漸上升。

二、日本：日俄能源供應鏈之存續取決於國際制裁力道

國際社會對俄制裁作為迄今多由歐美國家主導，日本則處於被動追隨地位，此現象於能源供應鏈方面尤為顯著。¹⁰其主因在於日本能源自給率極低，能源供應牽動國家安全及經濟發展，故該國對能源制裁議題抱持審慎態度。自烏克蘭危機爆發以來，無論在政府文書或政要發言中，日本政府譴責俄國之邏輯必定以「企圖以力量更改現狀」作為立論基礎。考量中國近年漸有突破第一島鏈態勢，上述觀點實則隱含對中國之憂慮，並為日後國際聲援日本建立理論基礎。換言之，日本雖已承諾減少自俄國進口能源，然其最終目的僅在為日後「臺海有事」預做因應。

⁸ 塩原俊彦，〈アナリシス パイプラインの分析アプローチをめぐる諸問題 権力関係に注目する立場からの一視点〉，《石油・天然ガスレビュー》，第 43 卷第 5 号（2009 年 9 月），頁 33-45。

⁹ 資源貿易產生「套牢」之條件在於，資源輸出（入）國間由管線相互連接，且管線上不存在第三國，資源輸出國因管線建設成本已成為「沉沒成本」，不得不屈就資源輸入國之要求。俄國對中國之要求參見〈俄官倡華出資建天然氣管道〉，《東方日報》，2021 年 11 月 12 日，https://orientaldaily.on.cc/content/兩岸國際/odn-20211112-1112_00180_024/俄官倡華出資建天然氣管道。

¹⁰ 〈G7 がロシア産原油の輸入禁止で合意。いずれ天然ガスも輸入禁止か〉，《野村総合研究所》，2022 年 5 月 9 日，https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/lst/2022/fis/kiuchi/0509_2。

然而國際能源市場近期漸趨緊繃，天然氣發電成本居高不下，且核電運用仍受限制，使日本瀕臨缺電危機。上述情況若遲未緩解，今年冬季恐有 110 萬戶以上家庭陷入缺電。¹¹而由 2022 年版《能源白皮書》仍續強調「庫頁島 1、2 號」之重要性，可得知日本政府仍欲長期維持日俄能源供應鏈運作。然而日俄能源供應鏈之存續，最終仍需視烏克蘭危機是否及早落幕，以及國際社會是否放緩對俄能源制裁而定。

¹¹ 〈電気不足、冬に110万世帯分 原発動かず節電頼み限界〉，《日本經濟新聞》，2022 年 6 月 6 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA290QC0Z20C22A5000000/>。

評析日本防衛研究所新版 《東亞安全戰略概觀》

王尊彥

國家安全研究所

焦點分類：印太區域、台海情勢、國際情勢

壹、新聞重點

2022 年 5 月 31 日，日本防衛省智庫「防衛研究所」(National Institute for Defense Studies) 發表年度刊物《東亞安全戰略概觀》(東アジア戰略概觀 2022；以下簡稱《概觀》)。¹該刊物自 1997 年首度刊行至今已 26 年，每期均分析日本周邊國家以及有關東亞的域外主要國家過去一年的主要安全動向，並以日文和英文公布。其中，每期內容幾乎均列有「中國」專章，論述中國的政治、軍事或社會等多元議題。

中國向外擴張引發國際憂慮，日中關係緊繃也無改善跡象，而過去十年日本致力強化防衛力、著手具有針對中國的防衛規劃，此等情事均令國際社會關注日本對中國的立場。在這情況下，《概觀》遂成為外界瞭解日本防衛部門對中立場的重要資訊來源之一（按：防衛省另一研究中國的重要刊物為《中國安全戰略報告》）。「防衛研究所」隸屬日本防衛省，是日本政府唯一國防智庫，其見解向獲日本政府內外人士參考重視。《概觀》本身雖然不是日本防衛政策，但某種程度反映日本防衛政策之方向，值得吾人予以分析。

本文聚焦在新版《概觀》的第三章「中國」，並與其他篇章論及中國部分比較分析，以理解日本防衛省智庫對中國內外安全動向的觀察視角。此外，第八章「日本」關注中國與台海情勢，並且主張

¹ 《東アジア戰略概觀 2022》，《日本防衛研究所》，2022 年 5 月 31 日，<http://www.nids.mod.go.jp/publication/east-asian/j2022.html>。

強化日本防衛力，故本文亦加以分析。

貳、安全意涵

《概觀》每期發行後，日本國內外媒體每年均多所報導，而我國防部更將1997和2001年度版內容譯為中文。2022年新版《概觀》由以下各章構成，各章內容由不同作者執筆：

第一章：美軍撤退阿富汗後的大國政治

第二章：阿拉伯國家與以色列邦交正常化的進展

第三章：中國：強化統制的中國共產黨

第四章：朝鮮半島：南北兩韓各有進展的飛彈多樣化

第五章：東南亞：政變後的緬甸情勢與區域安全

第六章：俄國：新「國家安全戰略」與準軍事組織的發展

第七章：美國：對中「戰略競爭」的各種樣態和國際領導權走向

第八章：日本：大國競爭時代所需要的政治抉擇

究其章節安排，自2017年之後「中國」均列在每期第三章，今年度版亦同。而「中國」→「朝鮮半島」→「俄國」之專章先後順序，也反映日本對於外來威脅嚴重程度的認知。換言之，在防衛省智庫眼中，中國仍然是日本最大威脅，而侵略烏克蘭、與日本有領土爭議的俄國威脅僅在其後。

一、「中國」專章反映對中國政軍發展動向之警戒

新版《概觀》第三章聚焦中國近期國內政局發展、國際關係以及軍事現代化動向。在國內政局發展方面，該章關注習近平政權強調「兩個百年」的奮鬥目標，並在第14個五年規劃（簡稱「十四五規劃」）下推動經濟的努力，指中國提出的經濟政策，具有「內向化」的傾向。該章亦關注北京強化對香港的管治。

在國際關係方面，該章認為中國與民主主義國家之間的對立日

深，不僅持續與美國對立，與歐盟和歐洲主要國家間的不和，同樣有增加趨勢。對於這種對外關係的齟齬，中國採取「擴大夥伴關係」以作為因應，而這方面中國最重要的夥伴便是俄國。該章並指出，中、俄兩國在國際社會上的外交言說，刻意展現諸多理念相通的面向，來向對國際社會展現，兩國緊密合作有其意識型態或理念之基礎。²

在軍事發展方面，該章認為習近平透過提出「思想」（例如，習近平的強軍思想）與整備「法制」（例如，修訂《中國國防法》、《中國退役軍人保障法》等法規），來鞏固中國共產黨的領導，同時強化中國的軍力發展。

整體而言，儘管新版《概觀》第三章多是對中國靜態敘述，但內容凸顯北京當局對內強化管治，對外展現強硬並重視與俄國合作，對軍隊則以思想和制度加強掌握。對該章作者而言，中國內外政軍情勢相當緊繃，其對中觀點並不樂觀。

二、「俄國」專章亦透露對「中俄聯手」疑慮

《概觀》除第三章之外，「俄國」專章（第六章）亦觸及中國，除闡述俄國《國家安全保障戰略》等戰略文件、俄國對戰略環境的認知、軍隊現代化與準軍事組織強化等議題外，也論述中俄兩國在日本周邊合作的動向，例如兩國在日本海舉行「海上合作 2021」聯合軍演（2021 年 10 月），以及演習結束後兩軍環繞日本一周。此外，該章指出，美國、英國、澳洲三國組成美英澳安全聯盟（AUKUS），中俄兩國對此皆同持反對立場，也警惕歐洲國家陸續制定「印太戰略」，以及日益關切印太和平。³

² 《東アジア戦略概観 2022》頁 76，《日本防衛研究所》，2022 年 5 月 31 日，<http://www.nids.mod.go.jp/publication/east-asian/j2022.html>。

³ 《東アジア戦略概観 2022》頁 171，《日本防衛研究所》，2022 年 5 月 31 日，<http://www.nids.mod.go.jp/publication/east-asian/j2022.html>。

三、「日本」專章主張提升防衛費、關注台海並強調對中嚇阻

「日本」專章（第八章）比較 2000 年和 2020 年之數據，指日中兩國在東北亞四國（日本、中國、南韓、台灣）的軍事支出總額占比，出現明顯的消長現象：2000 年四國軍事支出總額中，日本占 38%、中國占 36%、南韓占 11%、台灣占 15%；到了 2020 年，日本占 17%、中國占 65%、南韓占 13%、台灣占 5%。該章據此主張，日本應將防衛經費增加至約 10 兆日圓，亦即約日本 GDP 百分之二。⁴

此外，該章用約兩頁之篇幅闡述「台灣海峽課題和強化嚇阻力」，指近年美日兩國的「2 加 2（兩國外交部長和國防部長間的）會談」以及元首峰會，屢屢強調台海和平穩定的重要性，其背後的危機感來自於中國升高對台軍事壓力，以及儘管美國全球軍力優於中國、但中國在短期決戰方面漸佔優勢之事實。再者，在中美戰略競爭之大背景下，中國不僅對付台灣，其官方船隻在釣魚台列嶼（日本稱尖閣諸島）也動作頻頻，而且台海若生戰端戰火亦可能波及日本，故日本其實也是當事者，應該強化對中國的嚇阻力量。

最後，《概觀》的用詞和詞彙出現頻率，也顯示新版特別聚焦中國。前述已指出除「中國」專章外，就連「日本」專章也關注中國。若計算用詞頻率，發現「中國」一詞在「日本」專章裡出現高達 69 次，遠多於去年版的 16 次。⁵

參、趨勢研判

一、《概觀》反映防衛省智庫認為中國威脅嚴峻

此外，日本政府部門或其外圍機構對於公開發行之刊物內容，

⁴ 《東アジア戦略概観 2022》頁 248-253，《日本防衛研究所》，2022 年 5 月 31 日，<http://www.nids.mod.go.jp/publication/east-asian/j2022.html>。

⁵ 〈第 7 章 日本——ポスト・コロナの安全保障に向けて〉，《東アジア戦略概観 2021》頁 218-241，《日本防衛研究所》，2021 年 4 月 1 日，<http://www.nids.mod.go.jp/publication/east-asian/pdf/eastasian2021/j07.pdf>。

向來用詞謹慎且字斟句酌，呈現觀點但表述方式並不尖銳。然而在這方面，今年版《概觀》卻罕見地明確表示，日本周邊安全情勢嚴峻，而日本身為當事者，應提升防衛預算以增強對中嚇阻力。

再者，如前所述，2017 年版《概觀》首度調整章節順位，將「中國」專章列在「朝鮮半島」之前，而《防衛白皮書》到 2019 年版才將「中國」篇放在「朝鮮半島」篇之前。防衛省《防衛白皮書》顯然係參考《概觀》後進行調整。今年版的《防衛白皮書》目前正進行編制，從《概觀》內容與立場看來，可推測今年版《防衛白皮書》，甚至修訂中的《國家安全保障戰略》、《防衛計畫大綱》和《中期防衛力整備計畫》，其針對中國的部分將可能出現較過往強硬的表述。

二、俄烏戰爭長期化恐加深日本對「中俄聯手」疑慮

近年來，日本政府持續關注中俄兩軍在日本周邊海空域的各自單獨或共同行動，尤其警惕兩軍行動間的連動關係，並認為是針對日本的合謀。從新版《概觀》觀察中國和俄國的角度看來，日本防衛省智庫顯然與日本政府秉持相同認知，直視中國和俄國軍事聯手對付日本的可能性，並透過《概觀》提出警告。

以俄烏戰爭來說，北京當局不斷遭國際社會質疑，暗地裡支援俄國侵略烏克蘭。事實上，媒體披露中國政府引導輿論支持俄國，⁶民調也顯示多數中國民眾認為支持俄國符合中國利益，⁷而中國也的確在聯合國等國際組織中力挺俄國，例如對聯合國大會在今年 4 月投票決定暫停俄國在人權理事會資格，中國即投下「反對」票。⁸

⁶ 儲百亮，〈中國引導民間輿論支持俄羅斯，放大對西方敵對情緒〉，《紐約時報中文網》，2022 年 4 月 6 日，<https://cn.nytimes.com/china/20220406/china-russia-ukraine/zh-hant/>。

⁷ 〈調查：75%中國線民認為支持俄羅斯符合中國利益〉，《德國之聲》，2022 年 5 月 11 日，<https://reurl.cc/LmLAge>。

⁸ 〈聯大表決通過人權理事會將俄停權 各方反應一次看〉，《中央社》，2022 年 4 月 8 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202204080170.aspx>。

《概觀》質疑中俄持續友好關係，並非沒有理由。

此外，從《概觀》的論述看來，對中俄兩軍同時出現在日本周邊一事，日本政府至今仍將其解讀為「中俄欲合謀對付日本」。今後隨著俄烏戰爭膠著長期化，日本可能也會認為這與「中國擁護俄國」有關。因此，未來日本對於「中俄聯手對付日本」的疑慮，勢將進一步加深。近期內日本對於中國、俄國的相關政策，吾人應當密切觀察持續注蒐。

「印太戰略」的推進：戰略環境面評估

李哲全

國家安全研究所

焦點類別：印太區域

壹、新聞重點

2022年5月，美國拜登政府採取一系列行動推進其「印太戰略」。包括5月12至13日在華府舉行「美國與東協特別高峰會」(U.S.-ASEAN Special Summit)、5月20至24日拜登(Joe Biden)訪問韓國與日本，並於23日宣布啟動「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF)，24日出席在東京舉辦的「四方安全對話」(Quad)高峰會。5月26日，國務卿布林肯(Antony Blinken)在喬治華盛頓大學發表對中政策演說。短短半個月內，美國與「印太戰略」下的多數國家交換了意見，並推出一系列「聯合聲明」與「事實清單」(fact sheet)，龐大訊息量令人目不暇給。而未在這一系活動中的太平洋島國，則成為5月26日至6月4日中國外交部長王毅出訪的對象。¹

今年2月拜登政府公布《美國印太戰略報告》，並提出10項行動計畫。但要落實行動計劃之前，該報告指出，美國要「塑造戰略環境(to shape the strategic environment)，使其最有利於美國及美國盟友和夥伴……」；布林肯對中政策演說中也強調要「塑造北京所處的戰略環境，以推進我們……的願景」。本文將檢視近期拜登政府的

¹ 王毅訪問七個南太平洋島國(索羅門群島、吉里巴斯、薩摩亞、斐濟、東加、萬那杜、巴布亞紐幾內亞)及東帝汶。最為外界矚目的《區域安全與經濟發展全面協議》，因未獲得太平洋10國的一致同意，而未完成簽署。

活動與文件，在「塑造戰略環境」上有何斬獲與侷限。²

貳、安全意涵

5月間，拜登政府一連串的活動進一步完備了「印太戰略」的架構。例如，IPEF 做為「印太戰略」的經濟支柱，已吸引了 14 國參與。³韓國新任總統尹錫悅承諾加強與美國傳統安全及經濟安全合作，強化了「印太戰略」在東北亞，特別是因應北韓核武與彈道飛彈威脅的力量。但東協國家與印度不願在美中之間選邊或與中國對立的立場，大致仍無改變。

一、「印太戰略」經濟支柱初具雛形

多數區域國家期待「印太戰略」能像歐巴馬政府「重返亞洲」(Pivot to Asia) 與「亞洲再平衡」(Asia Rebalancing) 那樣，除外交與安全支柱之外，也建構像「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP) 那樣的經濟支柱。雖然近年美國民意不支持強調「關稅減讓」與「市場准入」的傳統區域自由貿易機制，但拜登政府仍推出了「印太經濟架構」。美方官員多次強調，IPEF 並非傳統自由貿易協定。目前 IPEF 僅揭露四大主要領域及原則性敘述：(1) 數位貿易、勞動與環境等議題之公平有彈性的貿易規範；(2) 「供應鏈韌性」；(3) 基礎建設與綠色技術；(4) 稅收與反貪腐。具體內容要等今年夏天參與國開展協商後才能確定。⁴

² 《美國印太戰略報告》的措辭是「美國的目標不是要改變中國，而是要塑造一個戰略環境……使其最有利於美國及美國盟友和夥伴及共同享有的利益和價值觀」，布林肯對中政策演說則稱「我們不指望北京改弦更張。因此，我們將塑造北京所處的戰略環境，以推進我們建構開放與包容的國際體系的願景」。請見“Indo-Pacific Strategy of the United States,” *The White House*, February 11, 2022, p. 5, <https://reurl.cc/loXXld>; Antony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” *U.S. Department of State*, May 26, 2022, <https://reurl.cc/b2xxey>。

³ 已表態參與印太經濟架構的國家除美國外，有日本、韓國、印度、澳洲、紐西蘭、越南、泰國、菲律賓、馬來西亞、新加坡、印尼、汶萊、斐濟等，共計 14 個國家。

⁴ 楊明珠，〈美貿易代表戴琪：今夏正式協商印太經濟架構〉，《中央社》，2022 年 5 月 29 日，<https://reurl.cc/9GyQ5O>；“Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” *The White House*, May 23, 2022, <https://reurl.cc/GxDlkp>。

二、韓國積極回應「印太戰略」建構

拜登到訪前，韓國已宣布「韓美聯合師」成立阿帕契武裝直升機部隊；在 2025 年前採購約 40 架美國教練直升機，部署到陸軍與海軍；韓國國家情報院加入北約「卓越聯合網絡防禦中心」(NATO Cooperative Cyber Defense Centre of Excellence, CCDCOE)，成為第一個加入該網路防禦中心的亞洲國家。

拜登到訪後，雙方重新確認對《美韓共同防禦條約》的承諾；同意在最短時間重啟高階「延伸嚇阻戰略暨諮商組」(Extended Deterrence Strategy and Consultation Group, EDSCG)；同意擴大朝鮮半島周邊聯合演訓的「範圍」(scope)與「規模」(scale)；大幅擴大對抗北韓網路威脅；強調美、日、韓三方合作在應對北韓挑戰的重要性。兩國也承諾擴大深化在「關鍵新興科技」(包括先進半導體、電動車電池、人工智慧、量子科技、生物科技、生物製藥與自主機器人)、網路安全、供應鏈、能源安全、核能、太空科技等方面的合作。韓國表示將參與 IPEF，拜登也歡迎尹錫悅參與「四方安全對話」(Quad)的意願。

三、東協與印度仍是相對保守的夥伴

如同過去東協外長會議及領袖高峰會的聲明均未直接點名中國，此次美國與東協特別高峰會《聯合願景聲明》及《成果清單》，也都未提到中國。考慮到與中國密切的經貿關係，多數東協國家對於靠攏美國仍維持審慎態度。同樣地，過去印度不願表明「印太戰略」係針對中國，並拒絕譴責俄羅斯入侵烏克蘭、拒絕對俄實施制裁，此次《「四方安全對話」(Quad)高峰會聯合聲明》，也未點名中國在區域內的擴張，僅稱這是四國憂心的問題，僅稱烏克蘭戰爭為「一場悲劇性的衝突」。這些相對溫和的文字，顯然是出於印度的堅持。

參、趨勢研判

布林肯對中政策演說指出，拜登政府要與中國展開競爭，但不尋求衝突或新的冷戰，也不尋求阻止中國作為大國發揮作用、不尋求阻止中國發展經濟或促進人民利益，而是要保護讓各國得以「和平共存」發展的國際法、協定、原則與機構機制。要達到這個目的，就必須進行戰略環境的建構，才能遏制中國以政策扭曲市場機制、強迫跨國公司技術轉移、對各國進行「經濟脅迫」，或以「海上民兵」干擾周邊國家海上經濟活動，並捍衛「以規則為基礎」的國際秩序及普世價值體系。這些經濟、安全層面的合作，也正逐步建構美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）所說的「綜合嚇阻」（integrated deterrence）。

一、強化「供應鏈韌性」是經濟戰略環境的核心

美國 5 月各項活動幾乎都與「供應鏈」有關。5 月 12 日美國商務部長表示，美國正尋求與東南亞夥伴國家合作深化「供應鏈韌性」；韓國同意與美國強化「供應鏈」合作；日本主張半導體「供應鏈」需爭取韓國與台灣支持；美國與台灣啟動「台美 21 世紀貿易倡議」（U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade），主旨除推動雙邊貿易、加強技術出口管控外，改善「供應鏈」也是重點。

「供應鏈」也是 IPEF 四大支柱（貿易、「供應鏈」、綠色能源、稅制與反腐）中最重要的一環。IPEF《事實清單》指出，IPEF 將提供前所未見的「供應鏈」承諾——更能預期並預防「供應鏈」斷鏈，藉此創造更具「韌性」的經濟，並防備價格飆漲而導致家庭支出增加。建立「韌性經濟」的具體作法包括：建立「供應鏈」中斷早期預警系統、繪製關鍵礦產「供應鏈」、提升關鍵部門可追蹤性、進行協調以提升多樣化等。今年 5 月「美國—歐盟貿易技術委員會」（U.S.-EU Trade and Technology Council）第二次會議已宣布將進行

為期兩個月的先導研究，為半導體「供應鏈」中斷發展一套「預警系統」，⁵可見美國的多方布局。

此外，將生產基地遷回或從他國獲取敏感產業原料，如製藥原料和關鍵礦物，可增強「供應鏈」的安全與「韌性」。IPEF 雖不提供「市場准入」或「關稅優惠」，但能協助會員國免於「供應鏈」斷鏈；在「供應鏈」重組中，也可能出現廠商離開中國外移到東南亞，例如因近期的蘋果（Apple）「供應鏈」調整，而使越南獲利。

二、將強化反制北韓與中國的安全威脅

5月間各項活動加強了對北韓與中國安全威脅的反制。在東北亞安全上，《美韓領袖聯合聲明》首度載明：「在韓國面對朝鮮核攻擊威脅時，美國將動用包括核武在內的所有防禦力量為韓國提供防禦」。在《美日領袖聯合聲明》中，拜登也重申美國對日本的安全承諾，並表示將使用所有軍力，包括核武，以協防日本。⁶

關於台海情勢，美日領袖聯合聲明重申台海和平穩定的重要性，是國際社會和平繁榮不可或缺要素。美韓領袖聯合聲明除重申維持台海和平穩定的重要性，也新增「台海和平穩定為印太安全與繁榮的重要元素」（essential element）。此外，拜登與岸田會談後召開聯合記者會，對於媒體詢問若台灣發生與烏克蘭同樣狀況，美國是否會軍事介入時，拜登回答：「是的……，這就是我們做過的承諾」。雖然事後白宮再度澄清美方政策不變，但這已是拜登上任一年多來第三度就此議題明確表態。箇中原因令人玩味。

關於東南亞海上安全，Quad 聯合聲明提出「印太海域覺知夥伴關係」（Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness,

⁵ “U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council,” *U.S. Department of Commerce*, May 16, 2022, <https://reurl.cc/VDlnyn>.

⁶ “United States-Republic of Korea Leaders’ Joint Statement,” *The White House*, May 21, 2022, <https://reurl.cc/7DlmOy>; “Japan-U.S. Joint Leaders’ Statement: Strengthening the Free and Open International Order,” *The White House*, May 23, 2022, <https://reurl.cc/QLDx0q>.

IPMDA) 旨在分享商用資訊及追蹤非法海上情事，並透過「數位科技」、「衛星技術」與「資訊共享」等作法，建立「共同作戰圖像」(common operating picture)，以應對中共「海上民兵」的威脅，防止「灰色地帶」衝突。這是美、日、澳、印首度以具體措施回應中共「海上民兵」威脅。布林肯在對中政策演說中也強調，透過 IPMDA 可使區域合作夥伴能更好地監控沿岸水域，解決非法捕魚問題，並保護其主權與海洋權利。在《美國—東協特別高峰會成果清單》中，也指出美國將斥資 6,000 萬美元推動海上安全合作，並在東南亞與大洋洲部署一艘海岸防衛隊 (USCG) 的巡邏艇，執行安全合作與訓練。

三、逐步收緊的美中戰略對抗

從公布《美國印太戰略報告》到近期一連串的行動，不論是否意在「戰略圍中」，拜登政府已大致完成「印太戰略」的戰略環境建構，並為即將公布的《國家安全戰略》報告做好準備。相對地，當拜登在東京參加 Quad 高峰會時，中俄戰機在日本周邊海域上空實施例行性聯合空中戰略巡航。王毅太平洋島國之行雖然未能與南太十國簽訂多邊協議，但南太已成中美競逐的戰場。中國在柬埔寨南部投資興建泰國灣北部的雲朗海軍基地 (Ream Naval Base)，已於 6 月 8 日由中、柬雙方共同破土奠基；中國也宣布與中亞五國的外長會談層級將提升到元首層級。⁷顯見美中戰略對抗並不侷限於「第一島鏈」，新的長期競爭格局已逐步形成。

⁷ Simone McCarthy, "China and Cambodia Break Ground at Naval Base in Show of 'Iron-clad' Relations," *CNN*, June 10, 2022, <https://reurl.cc/d21K3D>；〈王毅談“中國+中亞五國”外長第三次會晤的成果和共識〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 6 月 8 日，<https://reurl.cc/QLG8rZ>。

近期斯里蘭卡「經濟危機」之評析

林佳宜

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

斯里蘭卡（Sri Lanka）2022年4月單月的通貨膨脹率高達29.8%，食物價格暴漲，較去年同期劇增46.6%。目前斯國財政赤字已達其國內生產毛額（GDP）的13%，已陷入「經濟危機」，燃油及醫藥物品不足，外匯儲備幾乎見底，斯國政府陷入混亂之際，預計以提高燃料和公用事業價格彌補財政赤字，令當地民眾對政府更加不滿。¹

2022年5月19日，斯里蘭卡發生獨立後首次主權債務違約，本次未付債務利息達7,800萬美元。²斯里蘭卡已經暫停償付外債，國際信用評等公司於此前已將斯里蘭卡債券評等降為違約等級。

中國及印度分別在過去15年的期間內，持續謀求與斯里蘭卡建立發展對自身更加有利的外交和經貿關係，主要原因就是斯國在印度洋所處的特殊戰略位置。截止到2019年底，中國持有之債權佔斯里蘭卡外債餘額10%以上。2021年初，斯國經濟持續惡化危機，政府另外從中國獲得100億元人民幣的貨幣互換基金，以解決外匯短缺問題，³此種治標不治本的方式，促使該國財政情形更加惡化。

貳、安全意涵

一、「一帶一路」政策間接促使中國成為斯里蘭卡最大債權國

¹ 〈前總理回鍋 斯里蘭卡危機化解前恐面臨更多痛苦〉，《中央社》，2022年5月19日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202205190422.aspx>。

² 〈斯里蘭卡經濟危機：前因、後果、中國元素等你需要了解的五件事〉，《BBC 中文網》，2022年5月19日，<https://reurl.cc/jlyxoq>。

³ 〈中國印度競爭：斯里蘭卡經濟危機背後的大國影響力角逐〉，《BBC 中文網》，2022年5月21日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-61520914>。

斯里蘭卡位處連接亞非、輻射南亞次大陸的重要支點，又稱「東方十字路口」，亦是中國「珍珠鏈戰略」及「海上絲綢之路」計劃重要環節之一。斯國長達 25 年的內戰期間（1983-2009 年），中國是主要武器供應國，中國賣給斯國的武器金額高達 18 億美元。

斯國內戰結束後，中國透過「一帶一路」在斯里蘭卡深耕布局多年，2010-2015 年時任斯國總統拉賈帕克薩（Mahinda Rajapaksa）採親中路線，同意中國提供斯國 50 億美元協助推動各項基建，例如在斯國首都可倫坡要塞海岸附近填海建造商業中心等，這讓北京當局掌握了斯國戰略地位的印度洋資源。⁴

此外，各種基礎建設，最著名的是中國金援協助興建之漢班托塔港（Hambantota）⁵的債務黑洞等，導致斯里蘭卡陷入鉅額的「中國債務循環」。斯里蘭卡目前自中國借款總額累積已達 110 億美元，⁶中國已成為斯國最大債權國，雙方正在談判如何進行債務重組。⁷

二、斯里蘭卡外債違約顯示財政惡化劇烈

斯里蘭卡是亞洲最大的高收益債券發行國，目前斯國積欠國際債務餘額達 510 億美元，債權人包含中國、日本及其他債券持有人。

8

2022 年 5 月 19 日，斯里蘭卡央行表示該國無力償還於同月 18 日到期的 7,800 萬美元債券利息，⁹並表示在債務重組之前無法償還外國負債。

⁴ 〈一帶一路養套殺！日媒踢爆斯里蘭卡被中國吃乾抹淨〉，《自由時報》，2022 年 5 月 14 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3926070>。

⁵ 漢班托塔港是斯里蘭卡的第二大港口，由於建設該港係由中國大量貸款，斯國無力償還，故 2017 年將該港租借給中國抵債，租期 99 年。

⁶ “China's Global Image Under Strain as Sri Lanka Faces Debt Trap,” *VOA News*, April 25, 2022, <https://reurl.cc/g211GR>。

⁷ 〈中國印度競爭：斯里蘭卡經濟危機背後的大國影響力角逐〉，《BBC 中文網》，2022 年 5 月 21 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-61520914>。

⁸ “Crisis-hit Sri Lanka Braces for Debt Default as Dollars Run Out,” *Financial Times*, May 18, 2022, <https://www.ft.com/content/89dea1c0-0b01-42c5-82ce-e27ac3eb410d>。

⁹ 〈斯里蘭卡首見主權債違約 無力還 7,800 萬美元利息〉，《經濟日報》，2022 年 5 月 20 日，<https://money.udn.com/money/story/122229/6326367>。

國際信用評等機構穆迪 (Moody's) 早前已於 4 月 18 日下調斯里蘭卡的長期信用評級，由「Caa2」降為「Ca」，另於 5 月 19 日確認宣告斯里蘭卡政府於國際債券寬限期屆滿後拖欠支付債息導致主權違約。¹⁰惠譽 (Fitch) 亦於 5 月 20 日將斯里蘭卡的「長期外幣發行人違約評級」(Long Term Foreign Currency Issuer Default Rating) 從「C」下調至「限制性違約」(Restricted Default)。¹¹

長期以來，斯國以「借新債還舊債」的方式持續向外國發債或貸款，並非創造實質經濟收益，加以政府體系貪汙情況嚴重，且「新冠」疫情造成最大收入來源的觀光業無法支撐，最終導致此種「以債養債」的方式陷入無力償還的窘境。

參、趨勢研判

一、中國持續藉由債務問題牽制斯里蘭卡之發展

中國推動「一帶一路」政策，企圖利用資金挹注「一帶一路」上經濟較差的國家，藉以取得該國相關戰略資源及債權國地位，斯里蘭卡首當其衝。

2004 年起，親中的斯國前總理馬欣達陸續擔任總理及總統，為推動斯國基礎建設，其在任 10 年期間陸續從中國獲得金援及貸款。2017 年，時任總理威克瑞米辛赫 (Ranil Wickremesinghe) 稱難償還建設貸款，同意中方以約 9.74 億美元代價收購股份 (以債轉股後中國取得 70% 股權) 加上承諾投資 1.46 億美元，將漢班托塔港出租給中國合資企業，租期 99 年，¹²此事亦暴露出中國資助斯國的最終目的——「以經濟手段控制斯里蘭卡，取得戰略性資源」。

2022 年初斯里蘭卡政府瀕臨破產，公開向中國請求提供紓困資

¹⁰ "Sri Lanka, Government of Rating Action," *Moody's*, May 19, 2022, <https://reurl.cc/41n8QR>.

¹¹ "Correction: Fitch Downgrades Sri Lanka to 'RD'," *Fitch*, May 20, 2022, <https://reurl.cc/EreDXn>.

¹² 〈一帶一路債務陷阱 斯里蘭卡深水港租給中國 198 年 要不回〉，《自由時報》，2021 年 2 月 25 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3449375>。

金，企圖以「借新還舊」或「延後繳款期限」的方式度過難關，但中國並未正面回應。斯里蘭卡雖然同時向「國際貨幣基金組織」(IMF)、「世界銀行」(World Bank)等機構請求援助貸款及協商借貸條件等相關事項，然因斯國已於2016年向IMF要求緊急資金，故IMF要求斯國提出可持續的償債計畫始考慮援助，¹³因此斯國目前財政僵局於短期內仍無法打破。

二、印度以經濟手段強化印斯關係制衡中國勢力

自古以來，斯里蘭卡對印度的態度始終忌憚，過去15年來，由於斯里蘭卡位於印度洋的戰略位置，印度和中國一直在與斯里蘭卡爭奪有利的外交和貿易關係。¹⁴

近年來，中印在斯里蘭卡的競爭因中國「一帶一路」政策的過度放款已持續加劇。早前中國以承租方式控制漢班托塔港，再度引發印度擔憂，該港位於印度洋上重要航道，可能成為中國海軍前哨站，促使印度加快腳步強化印斯兩國關係。

印度於此前並未與斯國有鉅額貸款往來，此次趁2022年初中國未正面回應斯里蘭卡的紓困請求時，印度承諾提供斯國19億美元緊急貸款，並考慮額外增貸15億美元。除貸款援助外，再舉一例：印度緊急運送6.5萬噸化肥和40萬噸燃料給斯國，斯國則以允許印度石油公司進入斯國的亭可馬里油罐區開發一座100兆瓦的發電廠作為對價回報。¹⁵在斯國瀕臨破產之際，印度援助雖有如杯水車薪，僅能解決燃眉之急，且企圖明顯，然斯國情急之下暫時別無選擇。此種中印在印度洋的角力局勢，將隨斯國內政紊亂程度持續加深。

¹³ 楊智傑，〈斯里蘭卡瀕破產！中國坐等以債轉股〉，《今日新聞》，2022年4月27日，<https://reurl.cc/NANZ95>。

¹⁴ “India Seeks to Win Public Trust in Crisis-hit Sri Lanka,” *BBC News*, May 19, 2022, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-61490635>.

¹⁵ 〈中國印度競爭：斯里蘭卡經濟危機背後的大國影響力角逐〉，《BBC中文網》，2022年5月21日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-61520914>。

土耳其是否邁向無人機技術大國？

楊一達

國家安全研究所

焦點類別：軍事科技、國防產業、國際情勢

壹、新聞重點

土耳其（Republic of Turkey）的「拜拉克塔 TB-2 無人機」（Bayraktar TB-2，以下簡稱 TB-2），透過俄烏戰爭正在形塑新的戰爭型態。目前任職於「密契爾航太研究所」（The Mitchell Institute for Aerospace Studies）的美國女飛官潘奈（Heather Penney）認為 TB-2 讓烏克蘭重現《聖經》（Bible）中大衛（David）爭戰歌利亞（Goliath）的經典案例，以小搏大的對俄反擊震撼人心。¹現今多數文獻認為土耳其正透過 TB-2 之輸出，提升其國家的地位與影響力，邁向「無人機大國」（Drone Power）。²本文將透過探討 TB-2 在土國擴張影響力的過程，來檢視土耳其是否邁向無人機技術大國。

貳、安全意涵

一、土耳其利用 TB-2 擴張軍事影響力

TB-2 係一款最大起飛重量約 650 公斤，有效負重約 55 公斤以下，機身長 6.5 公尺，翼展 12 公尺，滯空時間可達 24 小時，且航程可達 150 公里，並可配戴偵蒐、雷射指示器與「雷射半自動引導空對地炸彈」（Mini Akıllı Mühimmat，簡稱 MAM）等設備的無人機（Unmanned Aerial Vehicle，以下簡稱 UAV）。³烏克蘭武裝部隊總司

¹ “UAVs and Allies: It’s Time to Reform Export Policies,” *The Mitchell Institute*, April 23, 2022, <https://mitchellaerospacepower.org/episode-73-uavs-and-allies-its-time-to-reform-export-policies/>.

² James Jeffrey, “Has Turkey Become an Armed Drone Superpower?” *The Australian Strategic Policy Institute*, April 19, 2022, <https://www.aspistrategist.org.au/has-turkey-become-an-armed-drone-superpower/>; David Axe, “Turkey Has Quickly Emerged As a Drone Power,” *The National Interest*, December 1, 2021, <https://nationalinterest.org/blog/reboot/turkey-has-quickly-emerged-drone-power-197251>; Ash Rossiter, “Turkey’s Rise as a Drone Power: Trial by Fire,” *Defense & Security Analysis*, Vol. 38 No. 2 (2022), pp. 210-229.

³ “Baykar,” *Cosmic Ray Division*, May 16, 2022, http://crd.yerphi.am/files/Baykar_catalog_eng.pdf;

令扎盧茲尼 (Valeriy Zaluzhnyi) 表示 TB-2 在俄烏戰爭中展現協助烏克蘭抵抗俄國入侵的能力，可有效擊毀俄國的車輛與船艦。⁴ TB-2 所屬「貝卡爾科技公司」(BaykarTech) 的執行長、同時也是土國總統艾爾段 (Recep Tayyip Erdogan) 女婿的拜拉克塔 (Haluk Bayraktar) 表示，土國國防武器出口於 2021 年首次超越 30 億美金大關，當中 TB-2 的出口不僅可以帶來經濟上之收益，在外交布局上更強化土耳其與戰略相關國家的信任關係及邁向進一步合作。⁵

近年來土耳其的軍事影響力隨著 TB-2 的對外輸出，逐漸形成擴張態勢。舉例來說，土國於 2020 年 3 月開始以「春之盾行動」(Operation Spring Shield) 為名，透過 TB-2 介入敘利亞內戰，藉著掃蕩敘利亞境內的「庫德族」(Kurds)，間接削弱土國境內「庫德工人黨」(Kurdistan Workers' Party, PKK) 的影響力。⁶為了維護土國在利比亞的經濟與能源利益，TB-2 亦介入利比亞內戰，協助「全國團結政府」(Government of National Unity)，打擊盤據東部大城班加西 (Benghazi) 的軍閥哈夫塔 (Khalifa Haftar)。⁷調查顯示 TB-2 的介入是協助「全國團結政府」保護下的黎波里 (Tripoli) 關鍵。⁸

作為亞塞拜然 (Azerbaijan) 最大的貿易與天然氣出口國，土國 TB-2 同樣介入亞塞拜然與亞美尼亞於 2020 年 9 月「納戈爾諾—卡拉巴赫地區」(Nagorno-Karabakh，以下簡稱「納卡地區」) 的衝突，

“Bayraktar TB2,” *Military-Today*, May 16, 2022, http://www.military-today.com/aircraft/bayraktar_tb2.htm.

⁴ “Ukraine Claims It Destroyed Russian Vessels Using Turkish Drones,” *The Cradle*, May 3, 2022, <https://thecradle.co/Article/news/9900>.

⁵ “Turkish Defense Industry Thrives as Akıncı UCAV Inks 1st Export Deal,” *Daily Sabah*, January 23, 2022, <https://www.dailysabah.com/business/defense/turkish-defense-industry-thrives-as-akinci-ucav-inks-1st-export-deal>.

⁶ Scott Crino and Andy Dreby, “Turkey’s Drone War in Syria – A Red Team View,” *Small Wars Journal*, April 16, 2020, <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/turkeys-drone-war-syria-red-team-view>.

⁷ Murat Sofuoglu, “How Turkish Drones are Changing the Course of the Libyan Civil War,” *The World*, May 22, 2020, <https://www.trtworld.com/magazine/how-turkish-drones-are-changing-the-course-of-the-libyan-civil-war-36544>.

⁸ Alex Gatopoulos, “Largest Drone War in the World’: How Airpower Saved Tripoli,” *Aljazeera*, May 28, 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/5/28/largest-drone-war-in-the-world-how-airpower-saved-tripoli>.

迫使亞美尼亞於兩個月內簽署停火協議，放棄占領近 30 年的土地。⁹土耳其與亞塞拜然的外交關係於「納卡地區」衝突停火後來到歷史高峰，巴庫（Baku）於 2022 年計劃展開與安卡拉在輕型攻擊飛機項目的合作，並致力讓亞塞拜然的空軍系統與土耳其的武器設備可以兼容並蓄。¹⁰

土國的 TB-2 同樣輸出非洲，不僅改變非洲地緣政治生態，更強化土國與非洲國家的軍事合作，挑戰非洲武器供應最大國俄國的地位。TB-2 之引進於 2021 年 12 月 15 日第 3 屆「土耳其—非洲關係夥伴峰會」（The third Turkey-Africa Partnership Summit）中成為焦點，多數非洲國家都預計進口土國的 TB-2。¹¹

二、TB-2 關鍵零組件與機載裝備仰賴進口

土耳其雖可藉由 TB-2 之輸出提升國家影響力，然多數文獻較少揭露 TB-2 的關鍵零組件與機載裝備並非由土國獨立研發生產，而是大幅仰賴進口，形成土國之軟肋。以引擎為例，TB-2 於 2020 年底以前的引擎供應主要來自加拿大「龐巴迪娛樂產品公司」（Bombardier Recreational Products, BRP）旗下分公司「龐巴迪羅德克斯」（BRP-Rotax）生產的「Rotax」引擎。¹²然而當 TB-2 在「納卡地區」戰場上傷及亞美尼亞裔平民時，TB-2 的輿論成為人道爭議的外交事件。亞美尼亞總理帕辛揚（Nikol Pashinyan）公開呼籲國際社會施壓加拿

⁹ “The Role of Turkish Drones in Azerbaijan’s Increasing Military Effectiveness: An Assessment of the Second Nagorno-Karabakh War,” *Insight Turkey*, 2021, <https://www.insightturkey.com/article/the-role-of-turkish-drones-in-azerbajjans-increasing-military-effectiveness-an-assessment-of-the-second-nagorno-karabakh-war>; “Azerbaijan,” *The Observatory of Economic Complexity*, May 19, 2022, <https://oec.world/en/profile/country/aze>; Archana Rani, “Turkey Signs Deal to Import Natural Gas from Azerbaijan,” *Offshore Technology*, October 18, 2021, <https://reurl.cc/3oWqyl>.

¹⁰ “Azerbaijan May be Seeking to Expand Air Force with Turkish Aircraft – Analyst,” *Ahval*, January 31, 2022, <https://ahvalnews.com/azerbaijan-turkey/azerbaijan-may-be-seeking-expand-air-force-turkish-aircraft-analyst>.

¹¹ “Armed with Drones, Turkey Explores African Arms Sales,” *France 24*, December 15, 2021, <https://www.france24.com/en/live-news/20211215-armed-with-drones-turkey-explores-african-arms-sales>.

¹² Levon Sevunts, “Bombardier Recreational Products Suspends Delivery of Aircraft Engines Used on Military Drones,” *Radio Canada International*, October 25, 2020, <https://www.cbc.ca/news/politics/turkey-armenia-azerbaijan-drones-bombardier-1.5775350>.

大，禁止出口軍事設備至土耳其。¹³「美國亞美尼亞國人民委員會」（Armenian National Committee of America）亦發起遊說運動認為亞塞拜然利用 TB-2 觸犯戰爭罪。¹⁴ TB-2 傷及平民的爭議讓「龐巴迪娛樂產品公司」於 2020 年 10 月 28 日宣佈停止出口「Rotax」引擎至用途不明的國家（包括土耳其）。¹⁵

TB-2 的光學偵蒐儀與目標鎖定系統同樣來自加拿大的供應商「L3 Harris WESCAM」。¹⁶這些讓 TB2 可有效偵蒐與打擊的設備於 2020 年 10 月份時亦被禁止出口至土耳其。¹⁷土國總統女婿拜拉克塔於禁令確定後試圖以談判式言語喊話，希冀加國考量到未來可能需要使用土國 TB-2 的情況，重新恢復出口許可。¹⁸土國總統艾爾段也致電加拿大總理杜魯道（Justin Trudeau），表達加國對土國的無人機技術出口禁止違背同盟精神。¹⁹從技術面觀察，土耳其國防工業龍頭「Aselsan」所產的光學偵蒐儀較加國供應商的設備多出 20 公斤，使 TB-2 可搭載的設備受到限制，加上產品缺少實戰經驗與數據，不確定的風險偏高。²⁰因此加國在無人機引擎與監偵關鍵系統的輸出禁令，可能嚴重影響土國 UAV 的發展。

¹³ Levon Sevunts, "Armenia Claims It Found Canadian Tech on Downed Turkish Drone," *Radio Canada International*, October 20, 2020, <https://www.cbc.ca/news/politics/armenia-turkey-azerbaijan-nagorno-karabakh-drone-champagne-1.5770144>.

¹⁴ "Tell comant: Selling Antennas to Turkey Kills Armenian Civilians," *Armenian National Committee of America*, May 19, 2022, <https://anca.org/comant/>.

¹⁵ "Foreign Affairs Minister Says He'll Stop Arms Exports to Turkey If Rights Abuse Uncovered," *The Canadian Press*, October 2, 2020, <https://www.cbc.ca/news/canada/hamilton/wescam-turkey-human-rights-1.5747747>.

¹⁶ "Foreign Affairs Minister Says He'll Stop Arms Exports to Turkey If Rights Abuse Uncovered," *The Canadian Press*, October 2, 2020, <https://www.cbc.ca/news/canada/hamilton/wescam-turkey-human-rights-1.5747747>.

¹⁷ "Foreign Affairs Minister Says He'll Stop Arms Exports to Turkey If Rights Abuse Uncovered," *The Canadian Press*, October 2, 2020, <https://www.cbc.ca/news/canada/hamilton/wescam-turkey-human-rights-1.5747747>.

¹⁸ Levon Sevunts, "Turkey Claims It No longer Needs Canadian Military Drone Tech," *Radio Canada International*, April 21, 2021, <https://www.cbc.ca/news/politics/turkey-drone-armenian-nagorno-karabakh-1.5996570>.

¹⁹ "Erdogan Tells Trudeau Suspension of Drone Exports is Against Alliance Spirit," *Reuters*, October 17, 2020, <https://www.reuters.com/article/uk-armenia-azerbaijan-canada-turkey-idAFKBN27209K>.

²⁰ 同註 28。

TB-2 的「蜂式飛彈發射架」(Hornet Missile Rack)自 2016 年開始是由英國廠商「EDO MBM」所供給。²¹該公司於 2006 年已完成開發「微型無人機懸掛系統」(Miniature UAV Carriage System)，重量不超過 14 公斤，可配置單滑架或雙滑架，還可負載 589 公斤的輕型武器與感測設備。²²換言之，若無武器懸掛系統與支架，TB2 很難發揮破壞力。TB-2 可能傷及無辜平民的爭議發酵後，「貝卡爾科技公司」與英國供應商都轉為低調，拜拉克塔更公開否認使用英國發射架之技術。²³然英國國際貿易部 (Department for International Trade) 於 2020 年 8 月公開的文件卻顯示從 2014 年至 2020 年，英國飛彈發射架供應商共提出 18 次向土國輸出「蜂式飛彈發射架」與「蜂式飛彈發射器」(Hornet missile Launchers) 的出口申請。²⁴土耳其外交部次長凱馬克徹 (Faruk Kaymakci) 於 2022 年 2 月 23 日更表示英國已解除部分對土國的武器設備出口禁令，恢復原先通過的「出口許可」。²⁵土耳其的 TB-2 似乎在武器懸吊系統上持續仰賴該英國廠商的技術。

參、趨勢研判

一、土國需持續超前部署無人機引擎進口之供應鏈

土耳其深知無人機引擎高度依賴進口的風險與脆弱性，因此超前部署無人機的引擎供應鏈。早在 2019 年 10 月時，土國彷彿預期加拿大引擎供應商將遭受禁止出口的壓力，而藉著輸出 TB-2 至烏克

²¹ Dan Sabbagh and Bethan McKernan, "Revealed: How UK Technology Fuelled Turkey's Rise to Global Drone Power," *The Guardian*, November 27, 2019, <https://reurl.cc/3oWo6l>.

²² Chris Pocock, "Aircraft-weapons Interface more Complex Than Ever," *AIN Online*, December 12, 2006, <https://www.ainonline.com/aviation-news/defense/2006-12-12/aircraft-weapons-interface-more-complex-ever>.

²³ "Turkish Drone Maker Denies Using UK Technology," *Duvar English*, November 27 2019, <https://www.duvarenglish.com/diplomacy/2019/11/27/uk-technology-helped-turkey-become-leading-user-of-armed-drones-report>.

²⁴ "Turkish Drone Maker Denies Using UK Technology," *Duvar English*, November 27 2019, <https://www.duvarenglish.com/diplomacy/2019/11/27/uk-technology-helped-turkey-become-leading-user-of-armed-drones-report>; "Ceri Gibbons Request-673401-14428efa@whatdotheyknow.com," *Department for International Trade*, August 19, 2020, <https://reurl.cc/QLgLRM>.

²⁵ Levent Kenez, "Turkish Deputy Foreign Minister Reveals UK Lifted Ban on Arms Aales to Turkey," *Nordic Research and Monitoring Network*, February 23, 2022, <https://reurl.cc/ZAgAZW>.

蘭時，接洽烏克蘭的「馬達西奇」(Motor Sich)引擎公司。²⁶在加國供應商於2020年10月時停止輸出「Rotax」引擎後，土耳其順利於2021年2月份時正式與烏克蘭「馬達西奇」子公司「伊夫琴科—進步設計局」(Ivchenko-Progress)合作，引進該公司的引擎，打造土國下一代重型軍事無人機「遊騎兵」(Akinci)。²⁷

目前並無揭露資訊顯示「貝卡爾科技公司」在加國供應商於2020年10月停止輸出「Rotax」引擎後是否還可靠庫存持續製造TB-2，或直接採用烏克蘭公司的引擎組裝TB-2。但可確定「貝卡爾科技公司」自2019年開始就與烏克蘭公司展開合作，雙方更於2021年9月29日公開簽署長期合作協定，穩定「貝卡爾科技公司」無人機引擎的供應來源。²⁸換言之，烏克蘭在俄烏戰爭中使用的TB-2可能裝配的係烏克蘭企業自製的引擎。烏克蘭的以小搏大，靠的不完全是土耳其的無人機，而是自身關鍵的引擎技術。這也凸顯土國無人機在引擎技術依賴進口的脆弱性，與未來需持續超前部署引擎供應鏈預防「斷鏈」之風險。

二、掌握核心零組件自主能力係邁向無人機技術大國之關鍵

土國現階段因其無人機關鍵零組件技術無法獨立自主，距離成為無人機技術大國仍有一大段差距。根據「亞美尼亞調查記者組織」(Hetq)的調查，大量裝配在TB-2的零組件與設備均進口自美國與歐洲等西方供應商，其中又以美國廠商為主要技術供應來源(如附表)。這些零組件與裝備在製造TB-2的過程當中缺一不可，也都可能成為西方抑制土耳其邁向無人機技術大國的利器。土耳其近年來透過TB-2主動介入各種國際衝突，反映其邁向無人機大國之意圖，

²⁶ Bilal Khan, "Turkey's Baykar Delivers Second TB2 UAV Batch to Ukraine," *Quwa*, October 23, 2019, <https://quwa.org/2019/10/23/turkeys-baykar-delivers-second-tb2-uav-batch-to-ukraine/>.

²⁷ "Turkey Seems to Have Solved Its Drone Engine Problem," *Meta-Defense.Fr*, February 23, 2021, <https://www.meta-defense.fr/en/2021/02/23/turkey-seems-to-have-solved-its-drone-engine-problem/>.

²⁸ "Motor-Sich has Signed a Long-Term Cooperation Deal with Turkey's Baykar Makina," *Defense Express*, September 29, 2021, <https://reurl.cc/q525rq>.

然在其能力與關鍵技術、零組件與裝備的掌握上仍有很大進步的空間。

附表、TB-2 自國外進口的核心零組件

零組件	供應商國籍與名稱
「熱電池」	美國「Advanced Thermal Battery」
「機載接收設備」	美國「Viasat」
「現場可程式化邏輯閘陣列」	美國「Xilinx」
「天線」	美國「Comant Industries」
「五接口盒式耦合器」	美國「Infinite Electronics」
「無線電發射機」	加拿大「Microhard」
「燃油泵」	英國「Andair」
「飛行器剎車系統」	法國「Beringer Aero」
「雷達測高儀」	德國「Smartmicro」
「燃油過濾器」	德國「Hengst」

資料來源：楊一達整理自 Vahe Sarukhanyan, “American Parts on Turkish Bayraktar Drones: U.S. Congressmen Urge Biden Administration to Examine the Evidence,” *Hetq*, August 26, 2021, <https://hetq.am/en/article/134966>.

日澳「乾淨氫能」合作趨勢

劉翎端

國家安全研究所

焦點類別：印太區域、國際情勢、能源安全

壹、新聞重點

澳洲於 2022 年 5 月下旬舉行聯邦大選，由艾班尼斯（Anthony Albanese）所領導的澳洲工黨勝出，結束保守派 9 年以來的執政。¹ 近年來澳洲各地屢受極端天氣事件重創，前任保守派政府因應災情作為不力，被認為是此次政壇變天的要因之一。新任總理艾班尼斯承諾，將終結野火、高溫、洪患等「氣候戰爭」，讓澳洲成為「再生能源」強權，並於當選隔日即飛抵日本東京參加「四方安全對話」（Quad）會議，表達澳洲將採取更強力的氣候行動，包含推動國內 2050 年「淨零碳排」立法、更積極的「國家自定貢獻」（Nationally Determined Contributions, NDCs）「減碳」目標，以及進行「乾淨氫與氫燃料」國際合作。² 此外，澳洲亦將與日本繼續推動「氫能供應鏈試驗計畫」（Hydrogen Energy Supply Chain (HESC) Pilot Project），該計畫已於 2022 年 4 月完成全球首次液態氫海運與卸載任務，預計 2030 年間將擴大商業化。³ 茲探討日澳氫能合作意涵與趨勢如下：

¹ Byron Kaye and Lincoln Feast, “Australia Ousts Conservatives after Nine Years, Albanese to be Prime Minister,” *Reuters*, May 22, 2022, <https://reurl.cc/NA2Yn6>.

² “Read Incoming Prime Minister Anthony Albanese’s Full Speech after Labor Wins Federal Election,” *ABC News*, May 21, 2022, <https://reurl.cc/o1mD1M>；“QUAD JOINT LEADERS’ STATEMENT,” *PRIME MINISTER OF AUSTRALIA*, May 24, 2022, <https://reurl.cc/6Z92xd>.

³ 〈川重など、日豪間の水素運搬実証成功 神戸市で式典〉，《日本經濟新聞》，2022 年 4 月 9 日，<https://reurl.cc/b2q7NE>；“Hydrogen Energy Supply Chain – Pilot Project,” *CSIRO*, January 26, 2022, <https://reurl.cc/k1kXKK>；Sanja Pekic, “HySTRA Marks Completion of world’s 1st LH2 Carrier Voyage,” *Offshore Energy*, April 11, 2022, <https://reurl.cc/VDqny6>.

貳、安全意涵

一、「乾淨氫能供應鏈」對日澳、印太乃至全球能源安全之必要性

自 2022 年 2 月俄國入侵烏克蘭以來，各國紛紛盤算如何降低對俄國化石燃料的依賴，遏止獨裁政權勢力。身為民主盟國，且擁有豐沛煤礦與天然氣的澳洲，自然成為填補需求空缺的要項。對日本而言，除了表態階段性降低、最終零進口俄國煤炭，以及原則上禁止進口俄國石油之外，基於去（2021）年 4 月在「氣候領袖高峰會」宣佈，2030 年前須達成較 2013 年排放基準低 46% 的「減碳」目標、2050 達到「淨零排放」，日本因此亟需進口低碳的「乾淨能源」，才能配合國家整體的「能源轉型」計畫，而澳洲則為極佳的選擇。⁴ 「日本貿易振興機構」（JETRO）雪梨事務所所長高原正樹（Masaki Takahara）即表示，澳洲與日本有著長期且信賴的雙邊關係，政治經濟穩定，投資環境佳，地理位置亦鄰近，是日本達成 2050「淨零排放」目標的重要夥伴。⁵

另一方面，澳洲新政府則極欲擺脫氣候行動後段班形象，轉化高碳排放量的化石產業為乾淨出口能源，在印太地區乃至全球建立「乾淨氫能供應鏈」版圖。在 2022 年「四方安全對話」會議上啟動的「四方氣候變遷調適與減緩方案」（Quad Climate Change Adaptation and Mitigation Package, Q-CHAMP）內容即指出，樂見澳洲針對「乾淨氫能供應鏈」能力進行研究，並研擬印太地區發展該能源的最佳途徑。⁶

二、以「減碳」及「乾淨能源」輸出增進南太平洋氣候外交

⁴ 〈菅總理大臣の米国主催気候サミットへの出席について（結果概要）〉，《日本外務省》，2021 年 4 月 22 日，<https://reurl.cc/j1aW3p>。

⁵ “AJBCC Webinar | August 2021 | NSW Panel: Australia - Japan Hydrogen Supply Chains,” *Australia Japan Business Co-operation Committee (AJBCC) YouTube Channel*, August 11, 2021, <https://reurl.cc/1ZMqyQ>.

⁶ “Quad Cooperation in Climate Change and Launch of the Quad Climate Change Adaptation and Mitigation Package (Q-CHAMP),” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, May 24, 2022, <https://reurl.cc/Rr8obn>.

除了承諾終結國內的「氣候戰爭」外，澳洲新政府力推「減碳」與「能源轉型」之另一個重要目的，則為改善受海平面上升威脅的太平洋諸島國對澳洲碳排大國的負面形象，找到進行「氣候變遷」減緩與調適合作的利基點，從而強化澳洲在該地區的支持度。檢視澳洲工黨於 2021 年所發布，旨在「減碳」、創造就業機會、提供可負擔「再生能源」價格之「驅動澳洲計劃」(Powering Australia Plan)，提出 2030 年前將碳排放量降至比 2005 年水準低 43%，以確切實踐澳洲 2050 年「淨零排放」目標，而「乾淨氫能」可成為達成此目標的重要助力。⁷

此外，澳洲新政府亦擬邀請太平洋島國，一同爭取 2024 年舉辦「聯合國氣候變化綱要公約」第 29 屆締約方大會 (UNFCCC COP26)，然而亦有太平洋島國正觀望澳方能否落實「能源轉型」，並期待澳洲新政府能重新加入「綠色氣候基金」(Green Climate Fund, GCF)，協助受「氣候變遷」影響最劇烈的各島國及開發中國家，進行減緩及調適行動，但目前澳洲新政府對此仍未表態。⁸

參、趨勢研判

一、「乾淨氫能供應鏈」之國際合作機會將增加

「乾淨氫能供應鏈」的國際合作機會，預計將隨著日澳兩國執行更積極的「減排」目標，穩定國內能源安全，以及鞏固印太地區盟邦勢力等戰略考量而增加。具體案例包含近期日本環境省核可，由日澳雙方企業合作，輸出澳洲生產之「乾淨氫能」至南太平洋地區的兩案例：其一為双日株式會社於 2021 至 2023 年度間，將澳洲昆士蘭州太陽能所製之「綠氫」輸往帛琉；其二為丸紅株式會社自

⁷ “Powering Australia - Labor’s Plan to Create Jobs, Cut Power Bills and Reduce Emissions by Boosting Renewable Energy,” *Australian Labor Party*, December 3, 2021, <https://reurl.cc/Kbqdpe>.

⁸ Richie Merzian, “Australia Excels at Exporting the Climate Problem. Now It Can Finally Export Solutions,” *Climate Home News*, May 23, 2022, <https://reurl.cc/q54lZp>.

2022 年起，將南澳「再生能源」剩餘電力所製「綠氫」輸往印尼爪哇島，未來亦規劃將此模式應用至印尼其他島嶼及其他太平洋島國。⁹

二、日本主導「乾淨氫能」船運技術以擺脫中韓勢力

2022 年 4 月日澳合作完成全球首次液態氫海運與卸載任務，負責造船的川崎重工業株式會社表示，全球造船產業主要是由中、韓兩國以大型貨輪、油輪及液化天然氣載運船稱霸，日本造船企業生存不易，此次液態氫海運首航的實現，未來可望成為國際液態氫造船標準，從而降低中韓造船企業之勢力。¹⁰

⁹ 〈“双日、豪州でグリーン水素製造、太平洋島嶼国で利活用”〉，《双日株式会社》，2022 年 1 月 12 日，<https://reurl.cc/RrE9Vg>；〈豪州・インドネシア間のグリーン水素製造・輸送・利活用に関する実証事業開始について〉，《丸紅株式会社》，2022 年 1 月 12 日，<https://reurl.cc/9GLKXn>。

¹⁰ 〈「液化水素運搬船」先駆者の川崎重工 河野一郎常務に聞く「韓国や中国がまねできない技術」〉，《ITmedia ビジネスオンライン》，2021 年 5 月 7 日，<https://reurl.cc/yr4qra>。

拜登於台海「戰略模糊」與「戰略清晰」間的思辯

鍾志東

國家安全研究所

焦點類別：台海情勢、印太區域、美中戰略

壹、新聞重點

2022年5月23日在美日高峰會聯合記者會上，針對記者提問：「美國在俄烏戰爭沒有武力保衛烏克蘭，如果中國發動入侵，美國是否會在軍事上保衛台灣？」美國總統拜登（Joe Biden）回答說：「會的……我們對此有承諾。」他接著表示，「用武力可以奪取（台灣）的想法……就是不合適。它將讓整個地區陷入混亂，並成為又一個類似於在烏克蘭發生的事情。」這是拜登繼2021年10月21日在美國電視節目後，再次明確表態美國有「承諾」（commitment）軍事防衛台灣抵抗中國攻擊。¹拜登屢次明確承諾軍事防衛台灣，引起國際社會關注美國在台海安全上，是否將以「戰略清晰」（strategic clarity）取代之有年的「戰略模糊」（strategic ambiguity）。對此，華府兩次均出面解釋，美國的台灣政策並未改變，拜登在2022年5月24日也公開否定其將改變現行「戰略模糊」政策，儘管他拒絕進一步加以解釋。²本文將檢視在拜登明確表達軍事防衛台灣意願下，其對「戰略模糊」與「戰略清晰」兩者關係的理解與可能影響。

貳、安全意涵

一、凸顯華府「一個中國政策」與北京「一個中國原則」的歧異

¹“Remarks by President Biden and Prime Minister Kishida Fumio of Japan in Joint Press Conference,” *The White House*, May 23, 2022, <https://reurl.cc/M0Dx4K>; 〈拜登：若中國武統台灣美國將信守承諾出手防衛〉，《BBC 中文網》，2022年5月24日，<https://reurl.cc/NADmY6>。

²“U.S. President Biden: No Change to Policy of Strategic Ambiguity on Taiwan,” *Reuters*, May 24, 2022, <https://reurl.cc/7DlvWb>.

拜登明確而重複地表達美國有防衛台灣的承諾，卻同時說美國「戰略模糊」政策並未改變，這看似矛盾的表述，正凸顯美國對台灣主權定位所採取的刻意模糊立場。具體說就是，華府的「一個中國政策」(one China policy)不同於北京「一個中國原則」(one China principle)。其主要差異在於，儘管美中關係正常化後，美國承認中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府，但對於所謂「台灣是中國一部分」說法，美國相關聲明是用「認識」(acknowledge)，而不用「承認」(recognize)表達此立場。美國在台協會(AIT)前主席卜睿哲(Richard C. Bush)即指出，「事實上，從1950年6月以來，沒有一個美國政府說過台灣是中國的一部分，無論我們承認中華民國或中華人民共和國。」³

美國國務院在2022年5月5日更新官網「美台關係」說明，刪除舊版關於1979年《美中建交公報》中「台灣是中國一部分」等相關敘述，於闡述美國「一個中國」政策時，並將《台灣關係法》改置於美中三個《聯合公報》之前，顯示美台「堅若磐石」的非官方關係。⁴拜登政府近來拉高聲調否認北京「一個中國原則」，美國駐華領事館5月22日就在「推特」(Twitter)上用簡體中文刊出國務院發言人普萊斯(Ned Price)21日的表述：「PRC繼續公開錯誤描述美國的政策。美國並不同意PRC的一個中國原則。」他強調華府「一個中國政策」與北京「一個中國原則」彼此不一樣，並表示「我們仍然致力於我們長久以來、不分黨派、在《台灣關係法》、三個《聯合公報》和《六項保證》指引下的一個中國政策。」⁵華府「一個中

³ 鍾辰芳，〈美國務院更新美台關係網頁，未再提“台灣是中國一部分”及“美國不支持台灣獨立”〉，《美國之音》，2022年5月10日，<https://reurl.cc/d28jYz>。

⁴ 徐薇婷，〈「台灣是中國一部分」被刪 美國務院：反映美台關係堅若磐石〉，《中央通訊社》，2022年5月11日，<https://reurl.cc/KbDnVn>。

⁵ 蔡語嫣，〈美國公開否認中共「一中」原則：澄清數十年打壓台灣的混淆手段，代表什麼？〉，《新新聞》，2022年5月23日，<https://reurl.cc/GxDykG>。

國政策」下刻意模糊台灣主權地位的立場，也讓美國在落實對台灣安全「承諾」上，能有較明確的發揮空間與正當性。

二、展現「和平解決」台灣議題的美國底線

美中關係正常化過程中，美國一再表達和平解決「台灣問題」對美中關係的關鍵性，並在《台灣關係法》中以條文將此具體呈現，這也是拜登認為美國對防衛台灣有「承諾」的主要依據。《台灣關係法》第二條第二款中，美國表明與中國建交「是基於臺灣的前途將以和平方式決定這一期望」，還提到「任何企圖以非和平方式來決定臺灣的前途之舉——包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視為對西太平洋地區和平及安定的威脅，而為美國所嚴重關切」。⁶不過美國對此是否將使用武力加以因應，則留有彈性運用的空間並未明確表態，這也導致其後如何維持台海和平的「戰略模糊」與「戰略清晰」的討論。⁷拜登當時是投票贊成《台灣關係法》的85名參議員之一，他對「和平解決」台灣議題的立法旨意知之甚詳，因此拜登在過去即不斷重申信守《台灣關係法》的必要性，而「和平解決分歧」也成為他處理台海議題的基本立場。

值得注意的是拜登將台灣與烏克蘭相提並論，表達不允許侵略者單方面以武力改變現況情勢發生於台海。拜登以中共軍機頻繁侵擾台灣防空識別區為例，批評北京「已經在玩弄危險」，表示「我期望這（武力入侵）不會發生，也期望（中國）不會有這樣的嘗試」，但他同時指出這也取決於「世界如何強硬表明立場，即這樣的（侵略）行動將不被外界認可。」⁸不意外地，北京對拜登總統有關保衛

⁶ 《臺灣關係法》（中譯版），美國在台協會，2022年6月9日，<https://reurl.cc/g2lyzX>。

⁷ 學界對有關「戰略模糊」與「戰略清晰」討論，在定義上兩者主要區別在於，美國是否明確表態將以軍事介入維持台海和平，請參見林正義，〈「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重明確」：美國預防台海危機的政策辯論〉，《遠景基金會季刊》，第8卷第1期，2007年1月，<https://reurl.cc/Q9mkp2>。

⁸ “Remarks by President Biden and Prime Minister Kishida Fumio of Japan in Joint Press Conference,” *The White House*, May 23, 2022, <https://reurl.cc/M0Dx4K>.

台灣的言論表示強烈不滿和堅決反對，聲稱在涉及主權和領土完整的核心利益問題上，中國沒有妥協退讓的餘地。⁹拜登的武力保台說，可視為華府正重申其長久以來「和平解決」台海議題的底線，嚇阻中國擴張主義「武統台灣」企圖，以達成預防戰爭的目標。

參、趨勢研判

一、拜登將採「雙重明確」兩手策略維持台海和平

拜登對台海和平的安全「承諾」，不是無條件的，它是植基於華府「支持台灣」與「一中政策」兩者間的平衡考量，這也將使拜登對台安全「承諾」具有「雙重明確」(dual clarity)下的二元性。¹⁰經由「雙重明確」，拜登政府一方面警告北京武力攻擊台灣將面臨美國介入後果，另一方面則明示台北美國在「一中政策」下「不支持台獨」，藉此兩手策略達到維持台海和平與穩定的戰略目標。

「雙重明確」與「戰略清晰」主要的不同在於，華府明確表達反對兩岸任何一方改變美國所認知的台海現況，因此美國對台灣的支持與軍事協防是有條件的。這也解釋 2022 年 5 月 23 日在拜登總統表達將軍事防衛台灣後，美國國務院在 5 月 28 日再次修改其官網上的《美國對台關係之雙邊關係事實清單》(U.S. Relations with Taiwan: Bilateral Relations Fact Sheet)，恢復原本已刪除的「不支持台灣獨立」表述，藉以展現華府對支持台灣與所謂的「台灣獨立」明確區隔。美方理解北京所稱「台灣獨立」將破壞台海和平的危險性，但也警覺北京對台日趨高漲的武統企圖，因此透過「不支持台

⁹ 〈外交部發言人汪文斌主持例行記者會〉，《中國外交部》，2022 年 5 月 23 日，<https://reurl.cc/QLDAZ0>。

¹⁰ 林正義認為，美國共和黨小布希 (George W. Bush) 總統在提到將「使用一切辦法」協助台灣防衛後，小布希政府傾向以「雙重明確」取代「戰略明確」，一方面清楚表明「反對中國動武」，另一方面明確表達「不支持台灣獨立」。「雙重明確」在政策上有「雙重嚇阻」效果，「這意味在臺灣未挑釁之下遭攻擊時，美國將協助臺灣防衛，但同時也向北京作出美國不支持台獨的政治再保證。」有關「雙重明確」討論，請見林正義，〈「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重明確」：美國預防台海危機的政策辯論〉，頁 1、26-36。

獨」與軍事防衛台灣表態，以維持兩者間微妙的平衡關係。拜登對台灣明確但有條件的安全「承諾」，也將使得華府採取「雙重明確」的兩手策略日趨明顯而具體。

二、華府將深化對美台「戰略協調」的著力

拜登表達將協防台灣對抗北京武統的意願下，華府勢將強化美台間的「戰略協調」，並採取更積極態度在台灣的國防、外交與兩岸等議題與台北進行合作交流，盡可能地確保台海安全情勢發展能與美國「印太戰略」相契合，以避免意外擦槍走火而迫使美國倉促陷入兩岸軍事衝突。「雙重明確」將使中國不致誤判美國軍事介入台海的「承諾」，但此「承諾」如只是口頭威嚇中國而無具體行動配合，也將有損美國的「可信度」(credibility)。此外，如何防止台灣過度依賴美國的「安全承諾」，以致鬆懈自我防衛能力與意願的建構，甚至因此產生有恃無恐的政治冒進挑釁北京，這也將會是華府「雙重明確」下所需克服的課題。

拜登明確表達對台灣「安全承諾」，是落實美國「印太戰略」通盤考量下的需要，也是對蔡英文總統「遇到壓力不屈服，得到支持不冒進」維持台海現況政策的肯定。美國國務卿布林肯 (Antony Blinken) 在 2022 年 5 月 26 日以《政府對中華人民共和國的做法》(The Administration's Approach to the People's Republic of China) 為題演講中直指，中國是「國際秩序所面臨最嚴重的長期挑戰」，在台海「我們的政策沒有改變，變化來自北京日益增加的脅迫」。¹¹隨著中國侵略擴張主義對台灣威脅不斷提高，華府在「雙重明確」策略下，美台間的「戰略協調」也將朝更趨緊密合作方向發展。

¹¹ "The Administration's Approach to the People's Republic of China," U.S. Department of State, May 26, 2022, <https://reurl.cc/6ZkObd>.

從《2022 民主認知指數》調查談民主與威權陣營的民意輪廓

李冠成

中共政軍與作戰概念所

焦點類別：國際情勢、美中戰略

壹、新聞重點

國際非營利組織民主聯盟基金會（Alliance of Democracies Foundation）和德國民調機構 Latana 於今（2022）年 3 月 30 日至 5 月 10 日針對全球 53 國共 52,785 位受訪者進行「民主認知指數」（Democracy Perception Index）調查，並於 5 月 30 日發布調查報告。¹就其涵蓋的國家與受訪者數目而言，「民主認知指數」屬超大規模調查且每年執行，調查結果不僅可追蹤世界各國民眾民主認知的發展趨勢，且具有跨國可比性，有一定程度的參考價值。俄羅斯揮兵入侵烏克蘭至今戰火未停歇，反映在民調上，全球多數民眾認為戰爭和暴力衝突是目前最嚴重的全球挑戰。在接受調查的國家中，有 31 國的民眾贊成斷絕與俄羅斯的關係。值得注意的是，若中國入侵台灣，也有 26 國的人民贊成斷絕與中國的經濟聯繫。從上述最新的全球民意來看，民主和威權陣營對抗的民意輪廓浮現，這樣的發展趨勢也和日前美國國務卿布林肯（Antony Blinken）在對中政策演說中提及「塑造中國周邊的戰略環境」相呼應。²

¹ 民主認知指數是由民主聯盟基金會和德國調查機構 Latana 共同進行的一項研究，旨在追蹤全世界民眾的民主態度。此波調查於 3 月 30 日至 5 月 10 日進行，透過網路訪問來自 53 個國家合計 52,785 位受訪者，每個國家的平均樣本數約為 1,000。各國樣本皆根據該國官方公布的性別、年齡與教育程度之人口統計數據進行加權，具有一定程度的代表性，所有國家平均的抽樣誤差約為±3.2%。相關報導請見魏之，〈民調：北京若犯台 半數受訪國家支持切斷與中國經濟聯繫〉，《美國之音》，2022 年 6 月 1 日，<https://reurl.cc/1ZlyvX>，完整調查報告請見 Democracy Perception Index Report 2022, Latana, May 30, 2022, <https://latana.com/democracy-perception-index-report-2022>。

² Antony Blinken, "The Administration's Approach to the People's Republic of China," *U.S. Department of State*, May 26, 2022, <https://reurl.cc/A7a2rY>.

貳、安全意涵

一、多數人對歐盟、聯合國和美國持正面看法

民主認知指數調查問受訪者「整體而言，請問您對歐盟／聯合國／美國／中國／俄羅斯的看法為何？」圖 1 顯示全世界多數民眾正面看待歐盟（+32）、正面評價聯合國（+30）、對美國也持正面看法（+21）。然而，當談到對中國的看法時，世界各地人們的態度分歧，持負面態度的比例略高於持正面態度的比例（-4）。最後，由於俄羅斯入侵烏克蘭，絕大多數國家的受訪者對俄羅斯抱持負面觀感，淨值為-32。

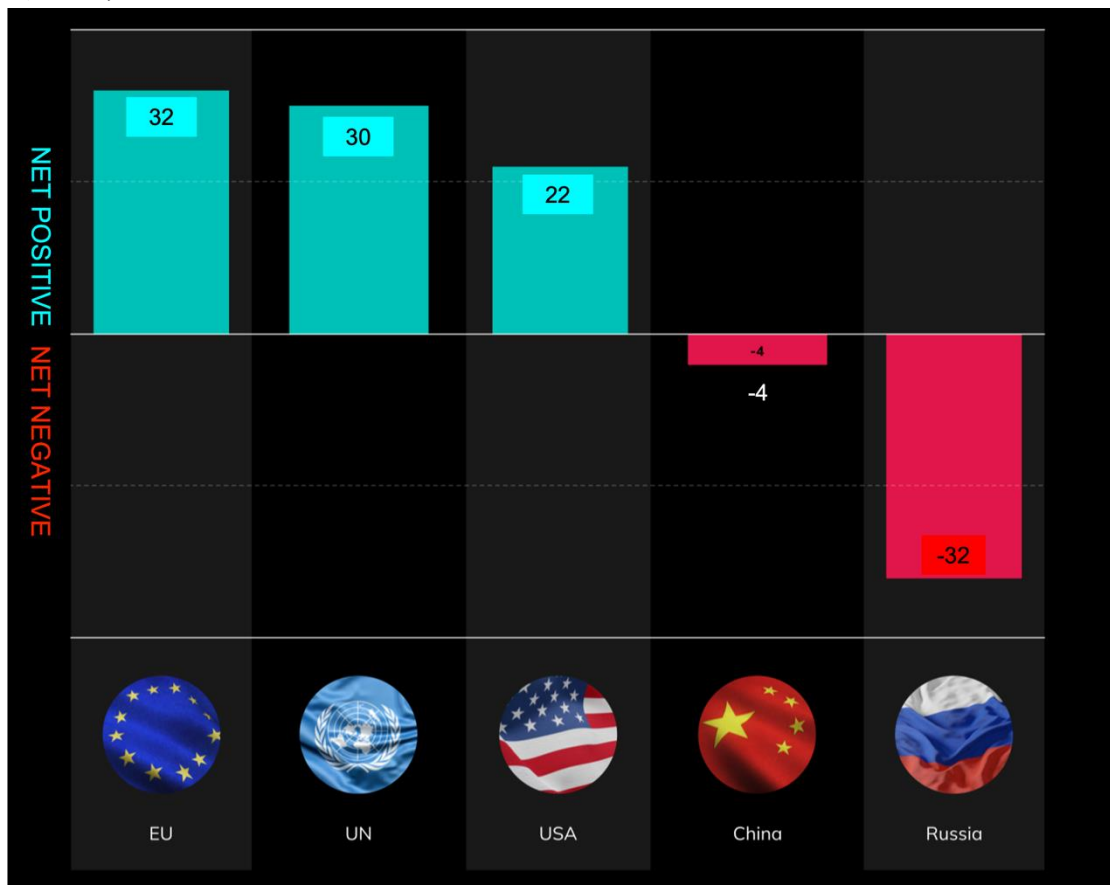


圖 1、民眾對全球大國的看法

說明：問卷題目為「整體而言，請問您對歐盟／聯合國／美國／中國／俄羅斯的看法為何？」正面包括「非常正面」和「有點正面」。「淨正面」(net positive)的計算方式為回答正面的%減回答負面的%。圖中綠色直條表示正面%大於負面，紅色直條表示負面%大於正面。

資料來源：“Democracy Perception Index Report 2022,” *Latana*, May 30, 2022, <https://latana.com/democracy-perception-index-report-2022>。

另外，就個別國家民眾對上述組織或大國的看法而言；首先，在調查涵蓋的 53 國中，僅中國和俄羅斯的受訪者對歐盟持負面態度的比例高於正面。在針對聯合國的評價中，中國民眾對聯合國看法正面比例多於負面；俄羅斯人民則相反，對聯合國持負面態度的比例較高，兩國民眾看待聯合國的態度不同。不過當評價的對象為美國時，俄羅斯和中國的民眾又口徑一致，絕大多數負面評價美國。有趣的是俄羅斯和中國民眾分別對彼此持正面觀感、互相支持。

二、美國正在贏回友盟的支持

民主認知指數調查進一步請受訪者評估美國對全世界民主的影響。結果顯示在調查涵蓋的 53 個國家中，平均而言有 48% 的受訪民眾認為美國對全世界的民主有正面的影響，34% 則認為美國的影響是負面的。就區域或個別國家來看（圖 2），在許多發展中國家中，特別是拉丁美洲、東歐和印度，美國的影響獲得壓倒性的正面評價（深綠色）。然而，在俄羅斯和中國，絕大多數民眾負面評價美國對全球民主的影響力（深紅色）。在大多數西歐國家、加拿大和澳洲等國，雖然民眾正面評價美國的影響，但意見較為分歧（淺綠色），使得美國全球影響力的正面評價強度不及上述發展中國家。不過，從 2021 年到 2022 年，歐洲民眾和被自由之家評比為自由國家的民眾，其對美國全球影響力的評價比去年上升了 10%，可見這些國家對美國影響力的看法明顯改善。

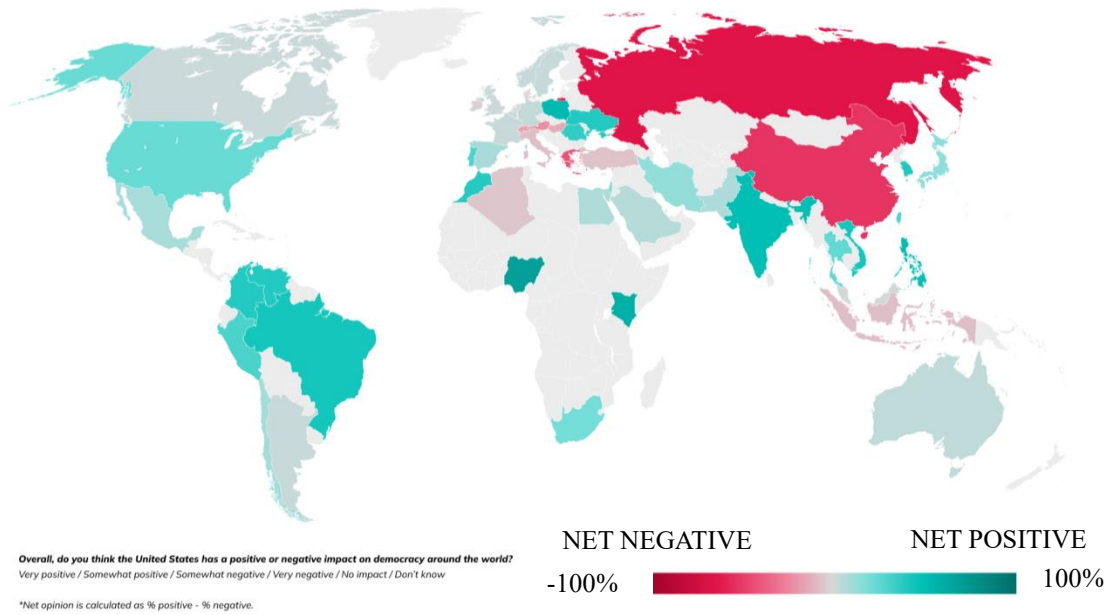


圖 2、各國民眾評估美國對全世界民主的影響

說明：問卷題目為「整體而言，請問您認為美國對全世界民主的影響是正面還是負面？」正面包括「非常正面」和「有點正面」。「淨正面」(net positive)的計算方式為回答正面的%減回答負面的%。圖中綠色表示正面%大於負面，紅色表示負面%大於正面，顏色愈深代表淨值愈高、態度愈強。

資料來源：同圖一。

三、俄羅斯、中國組成的威權陣營不受歡迎

調查除了詢問美國的全球影響力外，也探測民眾是否贊同他們的國家斷絕與俄羅斯或中國的經濟關係。首先，當受訪者被問到其國家是否應就俄羅斯入侵烏克蘭的問題，切斷與俄羅斯的經濟關係時，在接受調查的 52 國中，³有 31 國的民眾贊成切斷與俄羅斯的經濟聯繫。在與中國的經濟聯繫部分，52 國⁴中有 26 國的民眾表示，如果中國入侵台灣，他們傾向斷絕與中國經濟關係，這些國家包括美國、日本、韓國、澳洲和德國等中國的主要貿易夥伴（圖 3）；換言之，若中國武力犯台，恐將面臨與俄羅斯一樣嚴重的經濟制裁。最後，在這兩道題目上，俄羅斯和中國的受訪民眾再度互相力挺，71%的中國人支持中國維持與俄羅斯的經濟關係，60%的俄羅斯民眾

³ 扣掉俄羅斯。

⁴ 扣掉中國。

支持該國維持與中國的經濟關係。

(1) 斷絕與俄羅斯經濟關係

(2) 斷絕與中國經濟關係

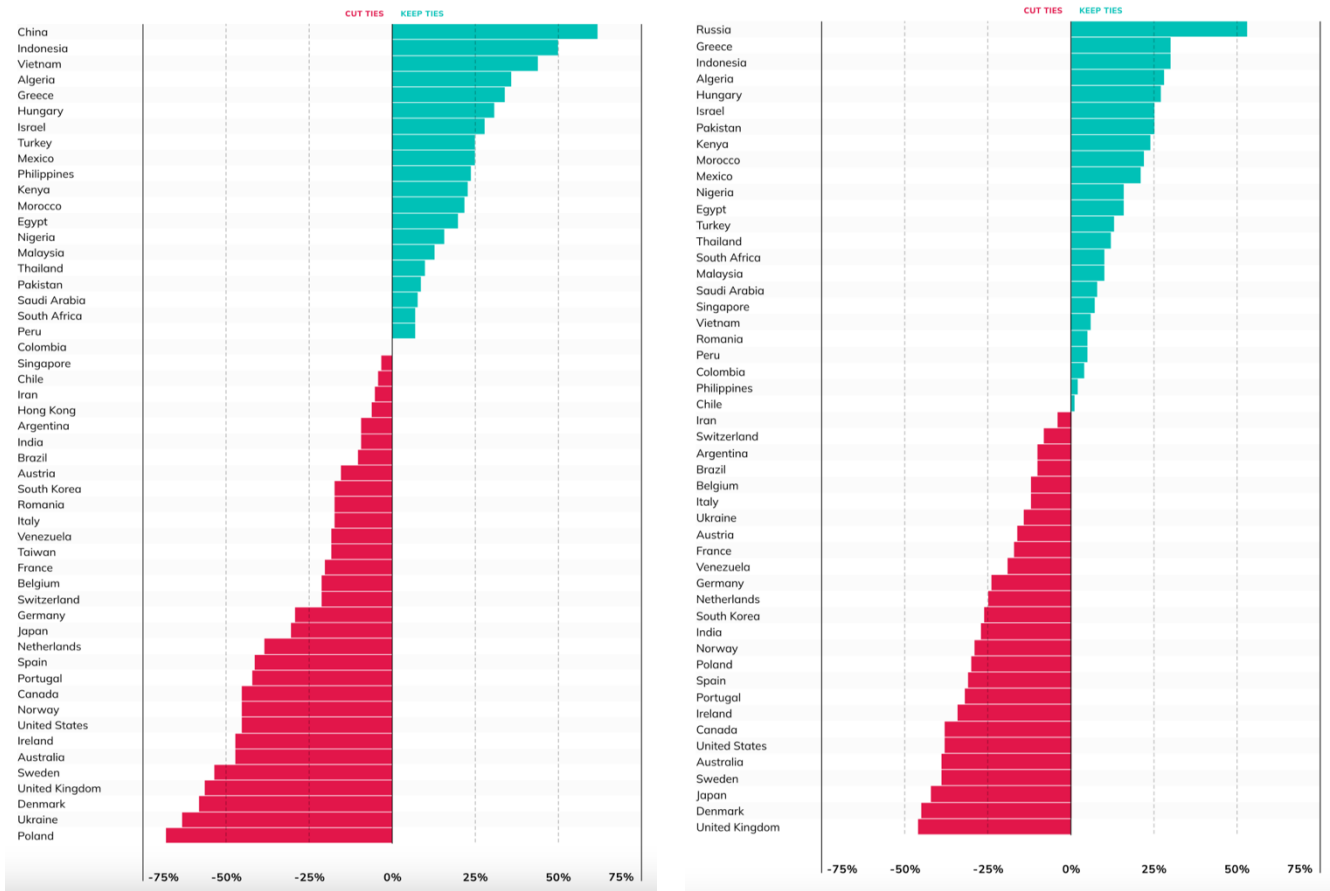


圖 3、各國民眾對俄羅斯/中國經濟關係之態度

說明：問卷題目分別是「請問您認為您的國家是否應該因為俄羅斯入侵烏克蘭而斷絕與俄羅斯的經濟聯繫？」及「如果中國武力入侵台灣，請問您認為您的國家是否應該斷絕與中國的經濟聯繫？」。圖中綠色橫條表示贊成維持聯繫，紅色表示贊成斷絕聯繫。

資料來源：同圖一。

參、趨勢研判

一、全球民主與威權陣營的民意輪廓將逐漸清晰

根據「自由之家」(Freedom House) 今年 2 月的報告，全球自由程度連續 16 年呈現衰退，並警告「全球秩序接近轉變臨界點，若民主國家不共同捍衛並保障所有人的自由，威權模式 (authoritarian

model) 將取代民主。」⁵俄羅斯入侵烏克蘭猶如一記警鐘，敲醒全球民主社會同心協力遏制威權擴張。近期的民調的確顯示，俄烏戰爭爆發後，美國民眾視俄羅斯為敵人的比例不但大幅上升，同時對中國持負面觀感的比例也達歷史新高。⁶此外，在中國進行的民調亦發現，中國公眾力挺俄羅斯，並認為以美國為首的西方國家與北約擴張才是導致戰爭的主因。⁷而這次民主認知指數的大規模調查更清楚地呈現了民主和威權國家之間，對於全球威脅與國際秩序等議題的態度分歧。受到俄烏戰火持續因素的影響，與美中地緣政治長期競爭的脈絡下，預料民主和威權陣營間的民意分歧將愈趨擴大。

二、東南亞國家對美國之觀感將成為影響美對中政策的關鍵因子

上(5)月美國總統拜登(Joe Biden)與東協(ASEAN)8國領袖，於華盛頓舉行「美國與東協特別峰會」(U.S.-ASEAN Special Summit)。在會後的聯合聲明中，美國與東協的關係提升至更密切的「全面戰略夥伴關係」(Comprehensive Strategic Partnership)，此外白宮也宣布將提供東協1.5億美元的發展資金，美國積極聯合東南亞國家、推動「印太戰略」的企圖明顯。⁸事實上，從前述民主認知指數公布的調查結果來看，儘管美國的全球影響力在日本、韓國、台灣、菲律賓等國獲得好評，但在印尼、馬來西亞和新加坡等東南亞國家中負面評價較高，顯見亞洲國家對美國的影響和領導仍有不同的聲音。本文預期未來拜登政府將持續增進與東南亞國家之間的關係，藉此形塑對其有利的戰略環境。

⁵ Sarah Repucci and Amy Slipowitz, "Freedom in World 2022: The Global Expansion of Authoritarian Rule," *Freedom House*, February, 2022, <https://reurl.cc/41Op4V>.

⁶ Christine Huang, Laura Silver, and Laura Clancy, "China's Partnership with Russia Seen as Serious Problem for the U.S.," *Pew Research Center*, April 28, 2022, <https://reurl.cc/A7a7aZ>.

⁷ "Chinese Public Opinion on the War in Ukraine," *U.S.-China Perception Monitor*, April 19, 2022, <https://reurl.cc/vd0pRa>.

⁸ 〈美國與東協關係升級 拜登政府仍須積極拉攏東南亞國家〉，《央廣》，2022年5月18日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2133302>。

疫情下的中國經濟與政治情勢

梁書瑗

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

2022 年 5 月下旬以來，上海市統計局陸續釋出一系列今（2022）年 4 月的經濟數據。一如外界預期，從上海在規模以上工業企業生產、固定資產投資、外貿進出口與社會消費品零售總額等方面看來，上海的經濟表現的確因為「動態清零」而承受莫大的壓力。¹為此，國務院總理李克強自清明節後，連番透過一連串的經濟相關會議，一方面對外傳達官方對於「穩經濟」的憂慮；二方面則要求各中央、地方部門加緊腳步、加快力度地推出各項刺激經濟的政策舉措。²下文將闡釋中國官方此時推出一連串「救市」舉措的意涵，以及與近期中共黨內高層對於防疫或經濟孰先孰後是否存在分歧的討論。

貳、安全意涵

一、「穩疫情」後換「穩經濟」登場

中國自 2022 年開春以來，疫情多地、多點散發，並於 3 月開始進入嚴峻的態勢，4 月因上海疫情蔓延，月新增本土病例數達 623,690 例，2022 年截至目前 5 月為止，中國的本土病例數如下圖 1 所示。自 2019 年武漢爆發疫情以來，因疫情發展、防疫作為、產業

¹ 上海市最新的相關數據可參閱：〈2022 年上海市統計局、國家統計局上海調查總隊統計數據信息發布〉，《上海市統計局》，<https://tjj.sh.gov.cn/sjfb/index.html>。

² 這些會議包含：自清明節過後的歷次國務院常務會議、經濟情勢專家和企業家座談會（2022 年 4 月）、經濟形勢部分地方政府主要負責人座談會（2022 年 4 月於江西召開）、穩增長穩市場主體保就業座談會（2022 年 5 月於雲南召開），以及全國穩住經濟大盤電視電話會議（2022 年 5 月）。

性質及政治條件不同，各地「復工復產」的進度也快慢不一。³但對中共而言，即使是上海，「穩經濟」的前提在於「穩疫情」。

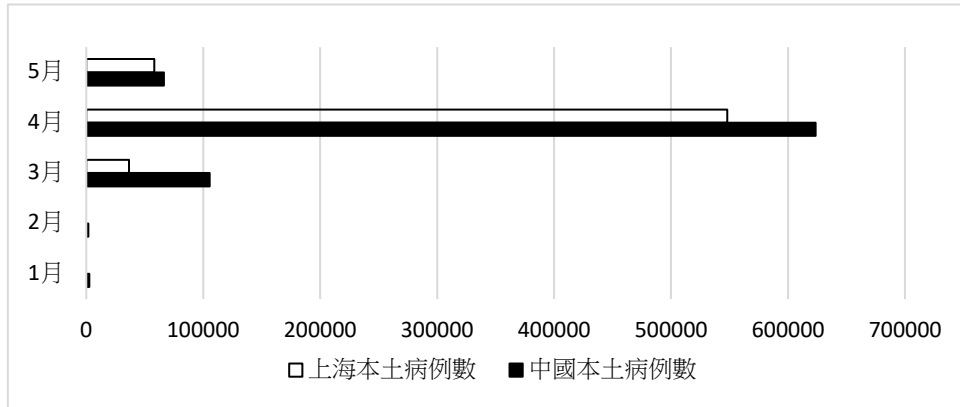


圖 1、中國（含全國與上海）新冠肺炎本土病例數
（2022 年 1 月至 5 月）

說明：中國官方的疫情統計將本土病例數分為，確診病例（有症狀）、無症狀病例與原本無症狀病例轉歸有症狀的確診病例。由於相較於確診病例（有症狀）與無症狀的病例數，無症狀轉歸有症狀的確診病例數極低，並不影響疫情發展趨勢。因此，圖 1 的本土病例數僅計算確診病例（有症狀）與無症狀病例的總和。

資料來源：梁書瑗整理繪製。〈疫情通報〉，《中華人民共和國國家衛生健康委員會》，http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqtb/list_gzbd.shtml；〈疫情通報〉，《上海市衛生健康委員會》，<https://wsjkw.sh.gov.cn/yqtb/index.html>。

隨著此波疫情於 2022 年 5 月中旬趨緩，不僅是上海，中共中央也相應地調整經濟生產在整體政策裡的位置，並加速推出各項「穩經濟」的政策。上海也於 6 月 1 日宣布全面「復工復產」，取消企業生產白名單制。⁴中共自 3 月份以來，針對防疫與經濟的相關政策整

³ 張弘遠、張娟瑄、林雅鈴，〈防疫與經濟發展：中國大陸政策目標矛盾下地方治理模式的多樣性〉，《中國大陸研究》，第 64 卷第 4 期（2021 年 12 月），頁 1-36。

⁴ 〈上海 6 月 1 日起取消企業復工復產白名單制〉，《東方網》，2022 年 5 月 29 日，<https://j.eastday.com/p/1653807954036790>。

理如下圖 2，從中可知，高層對於先防疫、再拚經濟的共識，下文將分階段闡述之。

第一階段，3 月中旬至清明節，一方面中央堅持「動態清零」，上海進入「全域靜止管理」；但另一方面，李克強也於 4 月上旬對外傳達對經濟表現的憂慮，並尋求產業界與各地方的建議。

第二階段，在歷經 4 月整月份的疫情延燒，中共高層首度透過政治局會議（4 月 29 日）做出疫情對經濟已造成衝擊的共識，並要求「扎實穩住經濟，努力實現全年經濟社會發展預期目標」。在此階段，全面「復工復產」不可得。因此，在防疫優先的情況下，官方主要透過審查企業能否在「全封閉」或「半封閉」的環境之下生產，以建立特定產業復工白名單。

第三階段，進入 5 月上旬，中央在承受經濟衰退的壓力下，仍捍衛「動態清零」的立場。中共政治局常委會（5 月 5 日）指出，堅持不對「為保正常生活、經濟生產而與病毒共存」的論調妥協。這顯示，中共雖深知防疫手段已放大疫情蔓延對經濟造成的負面影響，但不影響「動態清零」的要求，力求在疫情發展的最後一個階段全力衝刺。

最後，進入 5 月中旬後，疫情曲線持續向下（如下圖 3），「動態清零」取得階段性成果。中央透過官媒（《人民日報》、《新華社》）刊出〈中國經濟發展前景一定會更加光明—習近平總書記引領統籌推進高質量發展和高水平安全述評〉（5 月 25 日）一文，釋出中央開始突出經濟工作優先性的訊號。同一天，國務院召開全國穩住經濟大盤電視電話會議，除了表達對於經濟表現「滑出合理區間」深切的憂慮外，也透過派出督察組赴 12 個省份的方式，強烈要求各地落

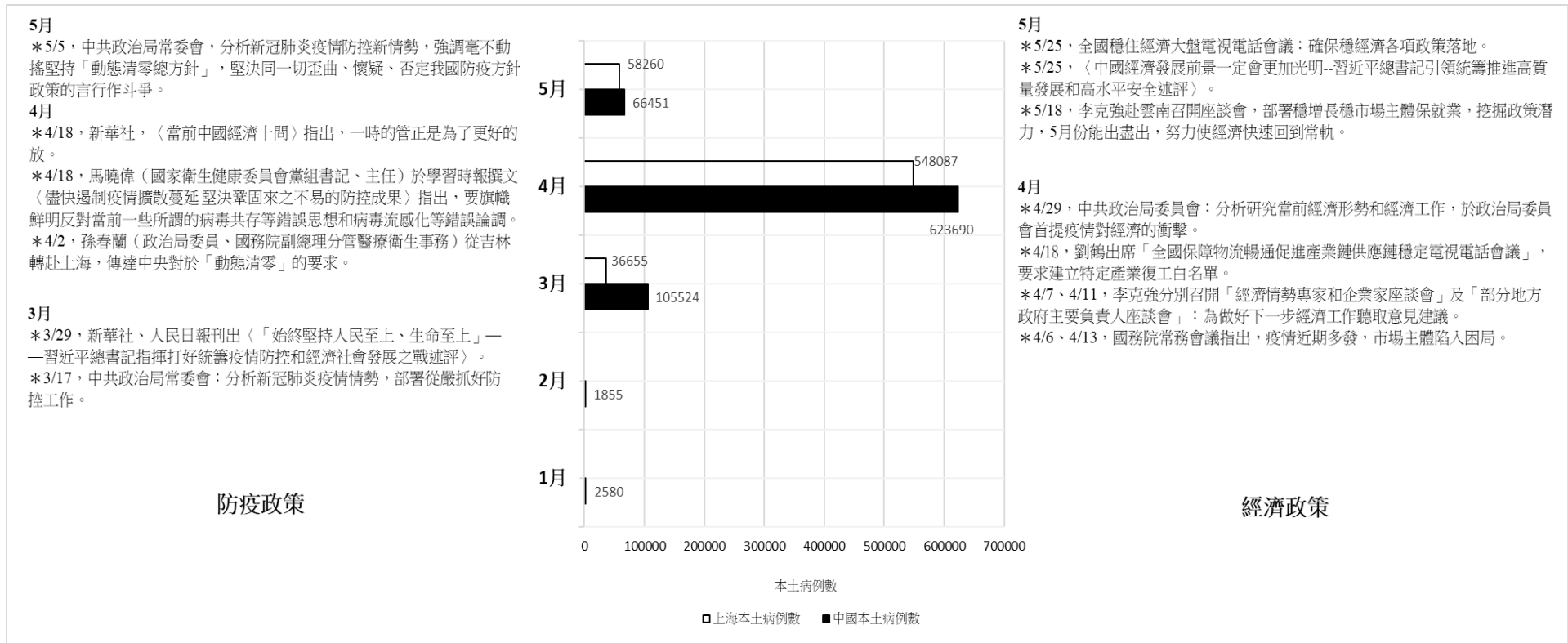


圖 2、中國防疫、經濟政策與新冠肺炎本土病例數對照圖

說明：中國新冠肺炎本土病例數的統計方式如上圖 1 之說明。

資料來源：梁書瑗整理繪製。〈疫情通報〉，《中華人民共和國國家衛生健康委員會》，http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqtb/list_gzbd.shtml；

〈疫情通報〉，《上海市衛生健康委員會》，<https://wsjkw.sh.gov.cn/yqtb/index.htm>。

實「救市」政策。除了各地方政府外，官僚「系統」也紛紛從業管範圍內協助企業在疫情下的經營困難。如多地台辦系統於 5 月中旬疫情穩定後，紛紛以「穩台資、安台商」為目的走訪各地代表性台資企業。

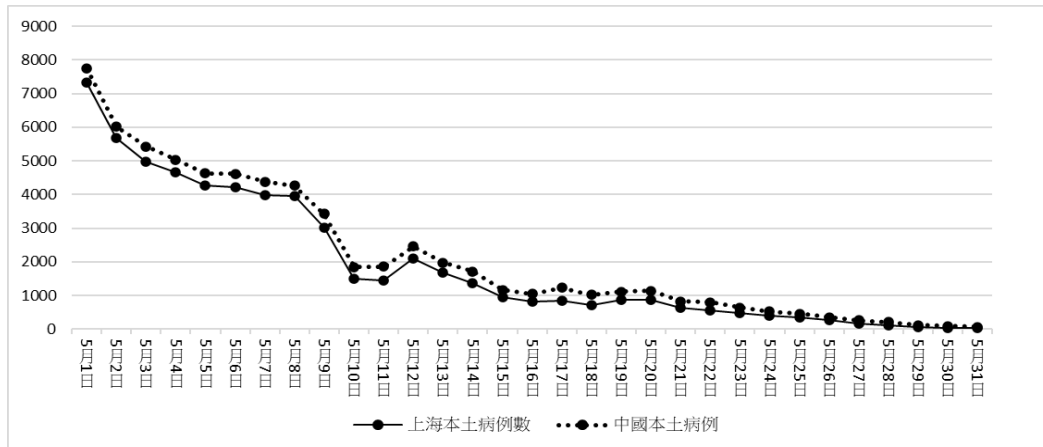


圖 3、中國全境與上海新冠肺炎本土病例數趨勢圖
(2022 年 5 月)

說明：中國新冠肺炎本土病例數的統計方式如上圖 1 之說明。

資料來源：梁書瑗整理繪製。〈疫情通報〉，《中華人民共和國國家衛生健康委員會》，http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqtb/list_gzbd.shtml。〈疫情通報〉，《上海市衛生健康委員會》，<https://wsjkw.sh.gov.cn/yqtb/index.html>。

二、疫情下的「穩經濟」以「保就業」為重中之重

中共已透過多次壓制疫情的經驗，對外傳達「動態清零」決不動搖的立場。各地方政府為實現「動態清零」的目標，各類手段「能出盡出」，「封城」也是選項之一。如此一來，對企業而言，何時「封城」便成為不可測的變數。「動態清零」將對企業經營蒙上一層不確定的風險，尤其是對資金流動性普遍不夠的中小微企業更是如此。面對不穩定的獲利前景下，企業恐在招聘上趨向保守態度。根據官方資訊，2022 年 3 月城鎮青年（16 歲至 24 歲）失業率高達

16%。¹此外，畢業季已迫在眉睫，今（2022）年中國大學畢業生將破千萬人，失業率恐持續攀升。

一旦就業率狀況不佳，不僅消費面會出問題，也會持續影響到生產面與投資面的動能；另一方面則恐埋下社會不安定的因素，種種延伸性的影響均不為官方所樂見。李克強與習近平分別於今年 5 月、6 月份赴雲南、四川時，均以考察當地大學（雲南大學及宜賓學院）就業輔導工作為重點之一，顯示青年就業困境已不容中央忽視。

2

承上述，吾人可觀察到，自 4 月份開始，中國經濟振興的重點圍繞著「保就業」為主軸。在「保就業」的主軸下，經濟部門強調：（一）著眼於「穩企業才能穩崗位」著手企業紓困，透過減稅降費、低利貸款等方式設法維持企業資金流動性；（二）降低企業雇用員工的成本，針對特定產業緩繳養老、失業、工傷保險費；（三）保障重點群體，如農民工、大學畢業生；（四）開拓就業管道，如培訓電商創業平台，擴大電商可吸納的就業人口。

參、趨勢研判

一、中國將探索出一條平衡防疫與經濟生產的道路

二十大即將於 2022 年秋天召開，疫情管控與經濟發展，無可避免地都將成為本屆領導班子的政績。中共政治局會議（2022 年 4 月 29 日）首提：「要根據病毒變異和傳播的新特點，高效統籌疫情防控和經濟社會發展」。從中可知，在疫情反覆不定的情況下，中央呼籲

¹ 〈當前中國經濟十問〉，《新華網》，2022 年 4 月 19 日，<http://www.xinhuanet.com/money/20220419/f16917e7072d4384a933f64cb3823196/c.html>。

² 〈李克強在雲南考察時強調 上下齊心協力 加大市場主體紓困力度 切實穩就業保基本民生〉，《新華網》，2022 年 5 月 19 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2022-05/19/c_1128666555.htm；〈習近平在四川考察時強調 深入貫徹新發展理念主動融入新發展格局 在新的征程上奮力譜寫四川發展新篇章〉，《新華網》，2022 年 6 月 9 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2022-06/09/c_1128728015.htm。

各地記取上海疫情爆發的經驗，設法探索出一條平衡管控高傳染變異株，以及維持經濟生產的道路。本文認為，各地方政府日後為達疫情管控的指標與「穩經濟」，將會採取以下政策方向。

第一，由於因新冠肺炎而致死的死亡率為考核地方政府防疫政績的指標，³但中國各地醫療公衛資源普遍不足且城鄉差距極大，因此以「核酸檢測為中心擴大預防」將是最可行的防疫策略。⁴根據國家衛生健康委員會的意見，Omicron 變異株的特點（輕症化），使早期感染者不易被發現，而核酸檢測則是迅速發現感染源，進一步管控疫情的基礎。⁵為提高監測靈敏度，發展出兩種方式：（一）除了強化既有的高風險人群定期核酸檢測以外，也鼓勵省會級、千萬級人口因地制宜，探索如何實施常態化核酸檢測的方式，例如廣州、天津等地建立的「步行 15 分鐘核酸採樣圈」。（二）調降病例數的容忍值，一旦出現病例聚集的現象，則調升該地理區域的風險值，並展開該區域的全員核酸檢測，例如北京。

第二，在「穩經濟」方面，每個月各地的經濟數據更是一刻不能放鬆，因此各地將採落實區分風險的管理邏輯。各地不僅以前述的核酸檢測作為分區管控人流的標準，尋求降低「全域靜態管理」為經濟生產所帶來的風險。同時，核酸檢測的實施強度也將依據各地理區域的疫情風險等級，而有所區別，避免盲目地擴大核酸檢測的範圍。⁶

³ 〈當前中國經濟十問〉，《新華網》，2022年4月19日，<http://www.xinhuanet.com/money/20220419/fl6917e7072d4384a933f64cb3823196/c.html>。

⁴ 然而，中國中央與地方政府也開始追查核酸檢測的亂象。〈北京一核酸檢測機構被立案偵查〉，《新華網》，2022年5月29日，http://www.news.cn/local/2022-05/29/c_1128694800.htm；〈核酸檢測常態化，多地嚴管協力廠商檢測機構〉，《鳳凰網》，2022年5月25日，https://ishare.ifeng.com/c/s/v002bJE1nXoJyTdr1EDHjY79MZtknYsM9zYk7ZuLBTkmHC0__。

⁵ 〈核酸檢測六問——國家衛健委醫政醫管局負責人回應熱點問題〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022年5月22日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-05/20/content_5691388.htm。

⁶ 〈國務院聯防連控機制權威發布〉，《中國政府網》，2022年6月9日，<http://www.gov.cn/xinwen/gwylflkjz201/index.htm>。

二、李克強頻頻露面應與黨內權鬥無涉

近期外界將李克強頻頻露面談經濟問題解讀為，習、李兩人之間存在是否以經濟為代價堅持「動態清零」的分歧，甚至延伸為中共黨內恐有「兩個太陽」的問題。然而，本文認為，李克強出面談經濟工作應與黨內權鬥無涉，原因如下。

第一，自 2020 年下半年後，黨中央堅持「動態清零」的目標並未動搖，因而中國「動態清零」的經驗不少，差別僅在防疫手段因地制宜。早期從「全域靜態管理」、「瓷器店裡抓老鼠」的精準防控，再到以大規模全員篩檢為基礎的分區管理、建立常態化篩檢機制等手段均共同存在。

其次，在疫情下，控制疫情後再全力推動「復工復產」，一直是中國官方應對防疫、經濟「兩不誤」的基本邏輯。吾人可藉此波疫情觀察到，此次黨中央、行政部門的立場與作法也是如此，並未出現分歧。在黨中央反對「與病毒共存」，堅持「動態清零」的立場下，由《新華社》記者群採訪各經濟事務相關部門所撰寫之〈當前中國經濟十問〉（4月19日）一文，也可證明經濟系統當時並未反對彼時的防疫政策。一方面仍然持「一時的管是為了更好地放」的立場；另一方面也承認「世界局勢複雜演變，疫情多發，有些突發因素超出預期，新的下行壓力進一步加大」，並從不同面向（就業、外貿、內需、物價、產業鏈、企業紓困、房地產、糧食能源保供）提出解方。即使是引起媒體一些爭論的〈全面辯證看待當前經濟形勢〉（5月26日）一文，⁷也與〈當前中國經濟十問〉（4月19日）——短期經濟雖受到衝擊，但中國經濟「長期向好」的口徑並無二致。

第三，4月中下旬後，除李克強外，其他中共高層也紛紛出面談

⁷ 李春，〈北京觀察／兩篇文章捕風 三大熱詞篤定〉，《聯合新聞網》，2022年5月31日，<https://udn.com/news/story/7331/6352459>。

疫情下如何恢復經濟的問題。除了中共政治局會議（4月29日）以研究當前經濟形勢和經濟工作為主題外，另有習近平的頭號財經智囊劉鶴（中央政治局委員、國務院副總理、中央財經委員會辦公室主任）與韓正（中央政治局常委，分管經濟工作）等主管經濟事務的領導人紛紛出面，突出「穩經濟」的重要性。例如：劉鶴提出審查企業防疫規劃，建立「復產白名單」的方式，以保障產業鏈供應鏈；⁸韓正也接連安排赴福建、遼寧調研，並同樣以關注當地「穩住經濟大盤」為主軸。⁹

綜上述，李克強出面談經濟工作反映出：（一）並非為了撼動「動態清零」，而是為了如何在堅持「動態清零」的旗幟下，摸索出一條既能兼具防疫又能兼顧經濟生產的方式；（二）中共高層對於在疫情趨緩全力「救經濟」存在共識。

⁸ 〈劉鶴出席全國保障物流暢通促進產業鏈供應鏈穩定電視電話會議並講話 部署十項重要舉措 要求努力實現「民生要托底、貨運要暢通、產業要迴圈」〉，《新華網》，2022年4月18日，http://www.news.cn/politics/leaders/2022-04/18/c_1128570184.htm。

⁹ 〈韓正在福建調研時強調 高效統籌疫情防控和經濟社會發展 不斷推動高品質發展邁出新步伐〉，《新華網》，2022年5月25日，http://www.news.cn/politics/leaders/2022-05/25/c_1128684172.htm；〈韓正在遼寧調研時強調 深化改革創新 推動高品質發展 奮力開創東北老工業基地全面振興新局面〉，《新華網》，2022年6月7日，http://www.news.cn/politics/leaders/2022-06/07/c_1128721416.htm。

烏俄戰爭可能陷入僵局

歐錫富

中共政軍所

焦點類別：軍事科技、戰爭模式、作戰概念

壹、新聞重點

美國是烏克蘭安全援助最多的國家，從 2014 年俄羅斯第一次入侵烏國以來，美國援助烏國武器裝備價值 83 億美元。若從 2022 年 2 月 14 日俄國再度入侵烏國到 6 月 15 日為止，美國安全援助烏國高達 56 億美元。其中包括 4 套海馬士火箭系統（High Mobility Artillery and Rocket Systems, HIMARS）與 48 枚火箭、1,400 多枚刺針（Stinger）防空飛彈、6,500 多枚標槍（Javelin）反坦克飛彈與 20,000 多枚反坦克武器、121 多架鳳凰幽靈（Phoenix Ghost）與 700 多架彈簧刀（Switchblade）無人機、126 門 155mm M777 榴砲與 25.6 萬枚砲彈、3 套魚叉飛彈系統、20 架 Mi-17 直升機、數百輛悍馬車、200 輛 M113 裝甲運兵車、7,000 多支輕兵器與 5 千萬多顆子彈、雷射火箭以及通信與情報等非致命性裝備。¹以美國為首的西方國家，提供援烏武器以守住戰線為主，既不會打輸，也無法打贏。

貳、安全意涵

西方國家存在「正義派與「和平派」的矛盾，然而提供烏克蘭武器以守住戰線為主，讓戰場陷入僵局而營造談判有利條件。

一、海馬士火箭足以扭轉戰局

美國提供 4 套海馬士輪型火箭系統，英國提供 3 套 M270 履帶火箭系統，火箭射程都在 70 公里，排除攻擊俄國境內目標能力。烏克

¹ Christina L. Arabia, et al., “U.S. Security Assistance to Ukraine,” *Congressional Research Service*, June 6, 2022, <https://s3.documentcloud.org/documents/22054098/us-security-assistance-to-ukraine-june-6-2022.pdf>.

蘭總統顧問阿列斯托維奇（Oleksiy Arestovych）表示，火箭系統是能夠改變戰局武器，但友盟提供數量還不足以扭轉戰局。阿列斯托維奇指出，「要是我們能取得 60 套系統，那麼俄軍就會完全失去推進能力，他們將走上死路。若是 40 套系統的話，他們仍能推進，但速度緩慢且蒙受重大傷亡。若只有 20 套，他們就會持續推進，傷亡則會比現在高」。目前美陸軍有 363 套海馬斯和 225 套 M270 火箭發射器，英國則有 35 套 M270。²

二、「正義派」與「和平派」互相矛盾

對於烏俄戰爭的最終結局，西方國家主要分為「和平派」（peace party）與「正義派」（justice party）。「和平派」認為戰爭應該趕快結束，和平談判愈早愈好。「正義派」則認為，一定要讓莫斯科付出侵略的代價。雙方觸及包括烏國失土、拖延戰爭風險與報酬、未來俄國地位與歐洲秩序等議題。目前「和平派」正大聲疾呼，德國呼籲停火，法國表示未來和談不能羞辱俄國，義大利提出政治解決的四軌計畫。「正義派」包括波蘭、波羅的海國家，領頭羊為英國。烏克蘭最大支持者美國，同樣沒有明確目標。華盛頓最早提出讓基輔在談判桌上處於最有力地位，不過美國國防部長奧斯丁（Lloyd Austin）說法不一。奧斯丁訪問基輔時表示，西方國家將協助烏克蘭贏得戰爭並弱化俄羅斯，在與俄國國防部長紹依谷（Sergei Shoigu）通話時卻呼籲立即停火。基輔擔心某些歐洲國家可能會「烏克蘭疲乏」（Ukraine fatigue），最終逼迫基輔投降。³

² Dan Sabbagh, "Ukraine Needs Many More Rocket Launchers from West, Says Adviser," *The Guardian*, June 6, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/06/ukraine-needs-many-more-rocket-launchers-from-west-says-adviser>.

³ "When and How Might the War in Ukraine End?" *Economist*, May 26, 2022, <https://www.economist.com/europe/2022/05/26/when-and-how-might-the-war-in-ukraine-end>.

三、西方國家只提供穩住烏國戰線武器

烏國軍民以小搏大全力抵抗俄軍，甚至想要贏得戰爭勝利，不過目前西方國家僅援助烏國穩住戰線的武器，而不是提供打贏的武器。第一階段的標槍與刺針飛彈，只是抵抗武器。第二階段的榴炮與火箭系統，也是隨著敵情威脅程度而相對調整火力。面對俄國龐大作戰機器，西方國家擔心戰爭最後無法收拾。目前俄軍只是狂轟濫炸，下一步可能動用化學甚至核子武器。換句話說，西方國家意在維持戰場不輸不贏的僵持局面。⁴

參、趨勢研判

未來烏俄戰爭可能結局包括「消耗戰」、「普欽片面停火」、「戰場僵局」、「烏克蘭勝利」與「俄羅斯勝利」等五種選項。

一、消耗戰

戰爭可能會持續數月——若不是數年的話——因為俄烏部隊都在相互消耗。雙方互有得失，也都不願意放棄。俄國總統普欽認為他可通過戰略耐心來獲得利益，他賭西方國家會感到疲乏而放棄；然而西方國家展示決心，繼續向烏國提供武器。戰爭可能逐漸成為一場「凍結衝突」（frozen conflict），一場「永遠戰爭」（forever war）。

二、普欽片面停火

如果普欽片面停火，將佔領領土收入口袋並宣布勝利。普欽聲稱特別行動已經完成。俄國支持頓巴斯分離份子受到保護，通往克里米亞陸上走廊已經建立。普欽站在道德高地，向烏國施壓以停止戰鬥。

⁴ Kevin Baron, “Does the West Want Ukraine to Win or Not?” *Defense One*, May 11, 2022, <https://www.defenseone.com/ideas/2022/05/does-west-want-ukraine-win-or-not/366820>.

三、戰場僵局

烏俄軍隊已經筋疲力盡，人員和軍火短缺。俄國軍事和經濟損失無法持續。烏國人民厭倦戰爭，不再為一個虛浮勝利而犧牲更多人命。未來戰場將出現僵局，因為任何政治解決都是非常困難，尤其烏克蘭對俄羅斯缺乏信任。和平協議不會持久，可能隨時發生更多戰鬥。

四、烏克蘭勝利

烏國總統澤連斯基表示，烏克蘭一定會贏得戰爭，並收復失土。西方國家制裁打擊俄國戰爭機器，烏軍利用遠程火箭轉守為攻，奪回被佔領土地，可能回到開戰前狀況，甚至包括克里米亞。

五、俄羅斯勝利

西方國家相信，俄國在第一階段受挫，然而攻佔基輔目標仍未放棄。俄羅斯除了鞏固頓巴斯成果，同時轉移兵力到其他目標，俄國能夠動員的兵力，就讓人難以承受。烏國人民可能分裂，有些人想提出和平訴求。⁵

⁵ James Landale, "Ukraine War: Five Ways Russia's Invasion May Play Out," *Economist*, June 2, 2022, <https://www.bbc.com/news/world-europe-61674469>.

澳洲發展水下載具之評析

鄭國森

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：軍事科技、作戰概念、印太區域

壹、新聞重點

2022年5月5日澳洲時任國防部長達頓（Peter Dutton）宣布，將斥資20億澳幣，研發「先進匿蹤」、「多功能」、「可遠距離攜帶」各種軍事設備的無人水下載具，增加澳洲海軍的水下戰力，幫助維護印太地區的穩定。¹早在3月初，澳洲即宣布將斥資超過100億澳幣於東部建造核動力潛艦基地，時任總理莫里森（Scott Morrison）稱，此計畫將進一步增強澳洲國防實力，以應對未來國際安全情勢。²另外為強化其海防與遠洋戰略能力，澳洲已於2021年11月加入英美「AUKUS」研發計畫，將投注約900億澳幣採購8艘核動力潛艦，³此為近年來這三國之間達成最重量級的防衛夥伴機制，主要應對中國在印太地區日益增長的實力和軍事存在。⁴澳洲如此積極強化水下載具戰力投資及相關設施整建之行為，其意涵殊值探究。

貳、安全意涵

一、中國勢力已進入南太平洋

2022年3月30日，中國與南太平洋島國索羅門群島正式簽署雙邊安全合作框架協議，依合約索國可根據自身需求，要求中方派遣警察、武警、軍事人員等執法及武裝力量赴索羅門群島協助維護

¹ “China is Australia's ‘Biggest Security Anxiety’: Marles,” *Sky News*, June 1, 2022, <https://reurl.cc/9GaNmv>.

² Andrew Greene, “PM Says No Nuclear Submarine Decision Before Election, as New Subs Base Planned for Australia’s East Coast,” *ABC News*, March 7, 2022, <https://reurl.cc/XjyMnE>.

³ Andrew Greene, Andrew Probyn and Stephen Dzedzic, “Australia to Get Nuclear-powered Submarines, Will Scrap \$90b Program to Build French-designed Subs,” *ABC News*, September 16, 2021, <https://reurl.cc/KbRYap>.

⁴ Andrew Greene, “Australia’s Embrace of Nuclear Submarine Technology Cements Role as Regional Foil Against China,” *ABC News*, September 16, 2021, <https://reurl.cc/NA9d7n>.

社會秩序。⁵索羅門群島位於澳洲、美軍關島基地之間，若中國在此建立軍事設施，恐直接威脅美澳的聯繫。⁶時隔 2 個月後，中國外長王毅閃電出訪太平洋島國並舉行視訊峰會，希望將此類安全合作擴及其他島嶼國家，藉以擴大戰略影響力。⁷另外中國在 2021 年 5 月也準備整建位於吉里巴斯坎頓島（Kanton Island）由美軍二次大戰遺留下的廢棄機場跑道，並於薩摩亞（Samoa）興建大型碼頭，後因該國政府換屆遭擱置。⁸ 2019 年 10 月，中國的一家公司與所羅門群島的中部省簽訂協議，讓中方可獲得圖拉吉島（Tulagi）75 年的開發權，然此契約為地方單獨簽訂未經中央批准，在該國引發紛爭。⁹由上述事件可知，中國運用金援手段假協助國家建設、經濟發展名義，把觸角延伸至太平洋島國，藉此「搶佔戰略要地」，除可就近監控美國與盟國軍隊動態，亦對澳洲造成「芒刺在背」之威脅。

二、中國水下軍力明顯提升

潛艦因具「匿蹤」、「隱密」、「奇襲」等作戰特性，可監控重要水域、航道，並執行「布雷」、「伏襲」、「攻擊陸上目標」等作戰任務，亦為各國都想爭取另一具戰略威懾的水下戰力，而中國一直在穩步對其潛艇部隊進行現代化改造。根據美國國會研究處（Congressional Research Service）2022 年 1 月發布《中國海軍現代化：對美國海軍能力的意義》報告，預估到 2030 年，中共柴電及核

⁵ 〈中所外長正式簽署兩國政府間安全合作框架協議〉，《中國外交部》，2022 年 3 月 31 日，<https://www.ettoday.net/news/20220331/2220292.htm?from=mwebtaglist&redirect=1>。

⁶ 賴怡忠，〈中國與索羅門群島簽署安全合作協議，擺明在南太牽制美澳援台的戰略意圖〉，《關鍵評論網》，2022 年 4 月 30 日，<https://www.thenewslens.com/article/166119/fullpage>。

⁷ 〈中國外長閃電出訪 拉攏島國恐改變太平洋戰略版圖〉，《中央社》，2022 年 5 月 28 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202205280168.aspx>。

⁸ Jonathan Barrett, “Samoa to Scrap China-backed Port Project under New Leader,” *Reuters*, May 20, 2021, <https://reurl.cc/Xjy8kg>; Jonathan Barrett, “China Plans to Revive Strategic Pacific Airstrip, Kiribati Lawmaker Says,” *Reuters*, May 5, 2021, <https://reurl.cc/zZEab6>。

⁹ Jonathan Barrett, “Solomon Government Says Chinese Company’s Lease of Island ‘Unlawful,’” *Reuters*, October 25, 2019, <https://accounts.google.com/b/0/AddMailService>。

攻擊潛艦數量恐擴增至 76 艘。¹⁰反觀美國現擁有攻擊潛艦與彈道飛彈潛艦等計 68 艘，輔以屆壽除役與新艦建造規劃，至 2030 年僅能維持現有數量。¹¹日本自新型潛艦「大鯨號」於 2022 年 3 月正式服役後，潛艦數量增至 22 艘，已達成 2018 年《防衛大綱》所明定目標，考量舊型的親潮級 9 艘潛艦將依序除役，未來可能以每年一艘的建造速度來補足除役艦數，¹²潛艦數量仍與中共產生極大差距；中共積極發展軍事武裝力量，其潛艦數量至 2030 年時可躍升世界之冠，其水下戰力規模明顯提升，將對整個印太區域造成巨大威脅。

三、無人潛艇可填補水下戰力缺口

依澳洲與英國、美國達成的「AUKUS」協議，英、美將協助澳洲建造 8 艘核動力潛艦，但從設計、建造到交付使用，預估至 2040 年才可服役。¹³目前，澳洲水下戰力仍以 1990 年代建造的 6 艘柯林斯級（Collins class）潛艦為主，澳洲軍方為使潛艦多服役 10 年，亦規劃為潛艇實施「延壽」，包括 2 次的重建並更換發電機，然這可能產生「艦體疲勞」等風險。¹⁴另為加強水下監視能力，澳洲政府 2022 年 5 月規劃向美國軍火商 Anduril Australia 採購 3 艘大型無人潛艇，希望 3 年內完成原型艦，提供澳軍靈活、強悍的新型海底戰力，¹⁵依其續航力可部署至澳洲北部重要海域執行「偵查」、「監

¹⁰ “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities — Background and Issues for Congress,” *Congressional Research Service*, March 8, 2022, <https://sgp.fas.org/crs/row/RL33153.pdf>.

¹¹ H. I. Sutton, “U.S. Navy Submarine Fleet To Be Overtaken By China Before 2030,” *Naval News*, December 13, 2020, <https://www.navalnews.com/naval-news/2020/12/u-s-navy-submarine-fleet-to-be-overtaken-by-china-before-2030/#prettyPhoto>.

¹² 〈日本海上自衛隊大鯨號潛艦服役 達 22 艘潛艦目標〉，《中央社》，2022 年 3 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202203090178.aspx>。

¹³ 同註 3。

¹⁴ 吳賜山，〈「時間」考驗 AUKUS！等到新核潛報到 澳洲柯林斯級潛艦得「延壽」2 次？〉，《newtalk 新聞》，2021 年 10 月 28 日，<https://newtalk.tw/news/view/2021-10-28/658073>。

¹⁵ Clare Armstrong, “Peter Dutton Turns to Unmanned Subs and New Missiles to Counter China’s Expansion in the Pacific,” *Courier Mail*, May 4, 2022, <https://www.couriermail.com.au/news/national/federal-election/election-2022-live-peter-dutton-turns-to-unmanned-sub-and-new-missiles-to-counter-china-moves/news-story/84625f995da9b815fc86456faf62f45a?amp>.

控」、「情蒐」及「海底測繪」等任務，亦可為當前水下戰力窘境提供因應之道。

參、趨勢研判

一、從區域防衛進入遠洋巡弋

澳洲透過「AUKUS」安全聯盟極力爭取的核動力潛艦，有別於一般的柴油潛艦，具「更隱蔽」、「航速更快」、「續航力大」等優勢，可以執行遠洋部署，具有嚇阻敵方核武部署的戰略意涵。因此澳洲若獲得核動力攻擊潛艦，其海軍任務可以大幅擴展及延伸，不再僅是守護南太平洋海域的區域型海軍，而是可至其他海域執行遠洋任務，並進行重要的獵殺戰略飛彈潛艦任務，¹⁶澳洲海軍可藉核動力潛艦優秀性能部署於南海或臺灣周邊海域，除了對中共水面（下）的船艦造成威嚇外，亦對中國在印太地區海上交通線形成威脅。¹⁷讓澳洲軍事戰力往前推進至第一島鏈，有助於平衡中國於印太的戰略態勢，以呼應美國印太戰略及盟國（如澳洲）共維印太安全的目標。¹⁸

二、潛艦仍以本地製造方式為優先

依照白宮對於啟動「AUKUS」的正式聲明，美國、英國、澳洲三方聯盟會展開為期 18 個月的研究，擬定協助澳洲建立核能攻擊潛艦的最佳策略；而澳洲打算獲得 8 艘核子動力攻擊潛艦，並希望在南澳的阿德雷德（ASC 船廠）建造。在 2022 年 6 月宣布將支付 8 億

¹⁶ 〈美國與英澳共同結盟，聯合抵抗中國海洋擴張威脅〉，《聯合報》，2021 年 11 月 10 日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120902/5879461>。

¹⁷ “U.S. Navy Submarine Fleet To Be Overtaken By China Before 2030,” *Naval News*, December 13, 2020, <https://reurl.cc/p1Ae8l>.

¹⁸ 澳洲作為美國追隨者，該國戰略目標深受美國「印太戰略」影響，由美國主導結盟共同防範中國勢力擴張，並支持美國印太戰略 3 項戰略作為：(1)在衝突中拒止中國在第一島鏈內的持續海空優勢地位；(2)保衛第一島鏈國家，包括台灣；以及(3)主導第一島鏈以外的所有領域。“U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific,” *The White Houses*, January 5, 2021, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>.

3,500 萬澳幣給法國用於賠償潛艦轉單損失；¹⁹早在 2 月，澳、英、美的聯合團隊已造訪澳洲多個地點，以了解其「核管理」、「基礎設施」、「勞動力」及「工業能力和要求」；另外為確保擁有專業技能、學術研究及作業能量，澳洲政府已指派人員接受核科學和工程方面的高等教育和培訓，藉以培養造艦、操作和維持核動力潛艇能力。²⁰時任澳總理莫里森 3 月宣布，在澳洲東部興建潛艇基地，以支持未來核動力潛艇的基地和部署。²¹澳洲政府為獲得核動力潛艦，已開始啟動本國潛艦製造的相關措施及作為，為國外技術轉移、本地造艦創造有利條件。

三、兼顧潛艦建造與核不擴散原則

澳洲 1985 年簽署《南太平洋無核區條約》（*South Pacific Nuclear-Free Zone Treaty of Rarotonga*），²²積極參與南太平洋無核活動，自 2021 年宣布「AUKUS」協助建造核潛艦以來，聯盟三方都特別強調：美、英兩國只針對潛艦核能動力系統方面實施「技術輸出」，澳洲不會發展核武，新造的核子潛艦也不會擁有「發射核彈」的能力，而且澳洲特別增派外交及法律專業人員組成專責團隊，除應付涉及的國際法律、監管和政治反彈等問題外，²³也聯合美、英積極與國際原子能總署（International Atomic Energy Agency, IAEA）就非核擴散進行諮商。該署總幹事格羅西（Rafael Mariano Grossi）2022 年 3 月 7 日曾向該署理事會報告說，澳洲、英國和美國將「致

¹⁹ Matthew Doran, “Australian Government Agrees to Pay \$835 million to French Submarine Contractor Naval Group over Cancelled Contract,” *ABC News*, June 11, 2022, <https://reurl.cc/OAnKz3>.

²⁰ “FACT SHEET: Implementation of the Australia – United Kingdom – United States Partnership (AUKUS),” *The White House*, April 5, 2022, <https://reurl.cc/zZEn5p>.

²¹ 同註 2。

²² “Treaty of Rarotonga,” *NTI*, November 30, 2020, <https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/south-pacific-nuclear-free-zone-spnfz-treaty-rarotonga/>.

²³ “Readout of AUKUS Joint Steering Group Meetings,” *The White House*, December 17, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/17/readout-of-aukus-joint-steering-group-meetings/>.

力確保嚴格的非核擴散的制度和保障標準」。²⁴可以見得澳洲正與國際組織合作，為爭取國內人民及周邊國家支持，以讓後續造艦任務順利推行。

²⁴ “IAEA Director General’s Introductory Statement to the Board of Governors,” *IAEA*, March 7, 2022, <https://reurl.cc/M0VKLv>.

太平洋島國拒簽中國「全面協議」之觀察

章榮明

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：印太區域、國際情勢

壹、新聞重點

2022年5月25日至6月4日，中國外交部長王毅出訪南太平洋，為其任內第二次出訪該區域。原本規劃5月30日在斐濟（Fiji）出席第二屆「中國—太平洋島國外長會」的視訊時，與各國外長共同簽署關於警察、安全、貿易的「全面協議」。事與願違，薩摩亞（Samoa）總理兼外長馬塔法（Fiame Naomi Mataafa）拒絕在缺乏事先溝通的情況下，簽署內容包含甚廣的協議。在太平洋島國強調「共識決」的傳統下，與會各國最後並未共同簽署該協議，因而成了王毅此行的一大敗筆，也是中國企圖大舉擴張在南太平洋勢力的一大挫敗。¹

貳、安全意涵

很明顯地，中國在南太平洋的走向已經由經濟邁向安全。中國雖然無法與太平洋十國簽署「全面協議」，但王毅仍在此次出訪與南太各國簽署了為數不少的雙邊協議，不能說是無功而返（請見附表）。在這些雙邊協議中，中國在吉里巴斯（Kiribati）的收穫可能最多，兩國是否已就中國漁船在「鳳凰群島」的漁捕權達成協議但未公布，值得後續觀察。² 下面就此次中國外交上的失利進行分析。

¹ Christian Shepherd, "China Fails on Pacific Pact, but Still Seeks to Boost Regional Influence," *The Washington Post*, June 1, 2022, <https://www.washingtonpost.com/world/2022/06/01/china-influence-pacific-deal-wang/>; Kirsty Needham, "Pacific Needs to Meet on Proposed China Pact - Samoa PM," *Reuters*, June 2, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/chinas-foreign-minister-heads-papua-new-guinea-amid-tensions-over-election-2022-06-02/>.

² Nick Perry, "China's Foreign Minister Visits Kiribati, Where Fishing Ground Is at Stake," *The Diplomat*, May 27, 2022, <https://thediplomat.com/2022/05/chinas-foreign-minister-visits-kiribati-where-fishing-ground-is-at-stake/>.

一、中國欲速則不達，反倒失去外交成果

俄烏戰爭以來，中國屢遭施壓不得支援俄羅斯。為了走出被俄羅斯牽連的局勢，王毅不斷出訪爭取友邦支持，以擺脫西方國家的糾纏。然而，在時間的壓力下，密集的出訪顯得倉促、準備不周。從這次太平洋島國拒絕與中國簽署「全面協議」的情形來看，若薩摩亞總理馬塔法所言：「事前並未進行諮商」屬實，中國外交人員的行事顯得匆促而未依照正常程序。此外，第一屆「中國—太平洋島國外長會」於2021年10月20日舉辦，相距半年即舉行第二屆會議，亦嫌倉促。細究其原因，應該是欲以外交突破擺脫目前世局對中國的不利形勢。然而，「欲速則不達」！急切地企圖取得外交成果反倒使與會國產生戒心，造成此次共同簽署協議的破局。

二、美澳被動因應中國外交攻勢

因應王毅出訪太平洋島國，美國與澳洲也各自施展身手。美國歡迎斐濟加入「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)，為太平洋島國之首例。³美國海岸巡防隊的巡邏艦(Myrtle Hazard Cutter)應索羅門群島(Solomon Islands)之邀，代為巡邏該國北方「專屬經濟區」(exclusive economic zone)之海域。⁴除此之外，5月23日甫上任的澳洲外長黃英賢(Penny Wong)，於5月27日訪問斐濟，以鞏固澳洲與太平洋島國的關係。⁵

參、趨勢研判

美中在南太平洋的競逐早已是現在進行式，無須贅述。美國及

³ “White House Welcomes Fiji to Its Indo-Pacific Economic Plan,” *Reuters*, May 27, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/white-house-welcomes-fiji-its-indo-pacific-economic-plan-2022-05-27/>.

⁴ Brad Lendon and Simone McCarthy, “While China Makes Pacific Islands Tour, US Coast Guard is already on Patrol,” *CNN*, June 2, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/06/02/asia/us-coast-guard-pacific-islands-china-intl-hnk-ml/index.html>.

⁵ “China Says It Has ‘No Intention’ of Building Military Base in Solomon Islands, Penny Wong Visits Fiji as Part of Pacific Reset,” *ABC News*, May 26, 2022, <https://www.abc.net.au/news/2022-05-26/penny-wong-visits-fiji-as-wang-yi-touches-down-in-solomons/101101216>.

區域大國，如澳洲與紐西蘭，在此次「拒簽事件」後，增加在南太平洋地區的影響力亦屬必然。因此，以下僅就中國在此次事件後的可能做法進行研判。

一、中國或將以雙邊協議取代多邊協議

承上，中國基於各種原因，迫切地希望在南太平洋取得外交成果；此次未能與太平洋島國簽署「全面協議」，極可能係因缺乏溝通。反過來說，若溝通充分，解除了太平洋島國的疑慮，則「全面協議」未嘗不能簽署。若然，中國將在下一屆「中國—太平洋島國外長會」時，再度以多邊方式推動。但從今（2022）年3月媒體披露中國與索羅門群島簽署安全協議，乃至中國4月承認確有其事，中國在南太平洋的外交走向益趨明顯，也就是從經濟議題邁向安全議題。此次欲與各國簽署的「全面協議」亦包含了安全議題在內，雖然極有可能是在匆促之間推出的產物，但其內容與走向已昭然若揭。因此，中國或將加強對太平洋島國的遊說力道，可能以類似與索羅門群島的雙邊方式簽署安全協議。

二、中國不對抗「氣候變遷」則無法贏得太平洋島國的人心

「經貿議題」與「傳統安全議題」並非太平洋島國最關切的問題，「氣候變遷」（climate change）才是「迫切的危機」。這是因為「氣候變遷」已經逐漸造成海平面上升，太平洋島國的海岸線也逐漸被海水淹沒。如果國家的存在都成問題，奢言國家發展或國家安全。從王毅此行與南太八國所簽署的雙邊協議觀之，關於因應「氣候變遷」所占的比例並不高。若不能協助太平洋島國對抗「氣候變遷」，就無法贏得太平洋島國的人心，則任何的雙邊合作都將如空中樓閣，搖搖而欲墜。反觀澳洲則採取截然不同的方式，如澳洲外長黃英賢在訪問斐濟時做出的宣示：「澳洲將傾聽太平洋島國領導人關於對抗「氣候變遷」的聲音，並承認澳洲政府過去『忽視』並『不

尊重』這些聲音」。⁶究竟澳洲會如何協助太平洋島國對抗「氣候變遷」，仍屬未知並有待觀察，但其方向應屬正確。而中國「急功近利」的方式，恐怕只會重蹈這次太平洋島國集體拒簽「全面協議」的覆轍。

附表、2022年5-6月王毅之南太八國訪問行程與成果

時間	國家	成果
5月26日	索羅門群島 (Solomon Islands)	未簽署任何文件
5月27日	吉里巴斯 (Kiribati)	簽署共建「一帶一路」、防災減災、基礎設施、旅遊、民生等合作文件
5月28日	薩摩亞 (Samoa)	簽署經濟與科技合作、移交藝術與文化中心及薩一中友誼公園等文件
5月29日	斐濟 (Fiji)	簽署三份經貿文件
5月31日	東加 (Tonga)	簽署防災減災、農漁業、衛生等合作文件
6月1日	萬那杜 (Vanuatu)	簽署經濟技術、醫療衛生、海洋經濟等合作文件
6月2-3日	巴布亞紐幾內亞 (Papua New Guinea)	簽署抗疫、防災減災、綠色發展等合作文件
6月3-4日	東帝汶 (Timor-Leste)	簽署民航、農業以及擴大經濟和技術合作等議題之一系列文件

資料來源：章榮明整理自中國外交部網站，<https://www.mfa.gov.cn/>。

⁶ 同註5。

「印太經濟架構」中的數位連結與分流

曾怡碩

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：印太地區、數位發展

壹、新聞重點

美國總統拜登（Joe Biden）在 2021 年亞太經合會高峰會上宣布「印太經濟架構」（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）的政策理念之後，美國商務部於 2022 年 5 月 23 日公布「印太經濟架構」四大主軸：公平與堅韌性的貿易、堅韌性的供應鏈、基礎設施與去碳化、稅賦與反貪腐。其中第一項劃分給貿易談判總署負責，其他則歸商務部主管，貿易談判總署負責的項目包括勞工、環境、數據、貿易、農業、市場競爭與貿易便捷化。第一輪 13 個創始會員國是美國、日本、印度、南韓、澳洲、紐西蘭、越南、菲律賓、泰國、印尼、新加坡、馬來西亞，以及汶萊，總共約佔全球 40% GDP。¹雖然台灣未在在第一輪進入 IPEF，但不排除後續加入，而數位供應鏈安全與韌性議題對台灣影響最大，本文特此予以分析。

貳、安全意涵

一、印太經濟架構強調價值與韌性的數位連結

不同於過去或由美國國防部提出印太戰略的安全面向倡議，或由國務院提出印太戰略碰觸基礎建設、數位連結、資安威脅分享，再留予相關部門接續提案，這次由商務與貿易部門規劃與發佈的「印太經濟架構」，強調其起手式為一原則性框架，後續實質協議將由美國與個別國家量身打造。如此一來，將為美國未來對各國的

¹ “Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” *The White House*, May 23, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/statement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>.

雙邊貿易談判，創造出更大的彈性空間，避免淪於發起TPP多邊貿易協議後，才發現對自己不利而抽身的難堪前例。正因如此，美國才會一再強調「印太經濟架構」不是多邊區域貿易協議。與歐盟「全球門戶」及中共「帶路倡議」相較之下，「印太經濟架構」應該比較接近經濟戰略倡議。

「印太經濟架構」雖強調非排他性與包容性，但畢竟北京藉由「帶路倡議」中的基礎建設，布建海外航港營運與5G通訊系統；這些舉措的戰略與軍事情報性質，引起美國嚴密注目與警覺。川普政府時代積極以「印太戰略」作為因應對策，其中「藍點倡議」即突出數位基礎建設。拜登政府上任迄今才端出「印太經濟架構」，其隱形對手還是中共的「帶路倡議」。「印太經濟架構」中，數位經濟角色顯眼，強調連結性經濟，但側重供應鏈安全與韌性，且需符合綠色環保、透明反貪腐及民主自由價值。有鑑於此，數位貿易將不僅止於電信通訊、電子商務，除了牽涉數位主權的資料跨境傳輸與資料安全保障，²必須符合自由與人權價值之外，對於數位軟硬體標準的制定，也會要求符合前述價值。因此，有一股聲浪提議，或可單獨切割出數位貿易協議，期能及早讓數位貿易談判塵埃落定。³

二、美國「印太經濟架構」與歐盟「全球門戶」分進合擊

在美、中兩強之外，歐盟是唯一具有空間與實力提出類似「印太戰略」、「帶路倡議」戰略層級的政治實體。但受英國脫歐、歐盟決策冗長的影響，歐盟在經過數年謹慎觀察與評估之後，才在2018年先提出「歐洲與亞洲連結戰略」（Connecting Europe and Asia – Building blocks for an EU strategy）；時隔近3年，才又在美國拜登

² 周鉅原，〈印太經濟架構下的數位貿易協定與台灣的機會〉，《風傳媒》，2022年6月8日，<https://www.storm.mg/article/4361421?mode=whole>。

³ 沈榮欽，〈數位經濟是印太經濟架構的重頭戲〉，《風傳媒》，2022年6月2日，<https://www.storm.mg/article/4358149>。

政府多邊合作戰略架構下，於2021年4月提出《歐盟印太合作戰略》（EU strategy for Cooperation in the Indo-Pacific）。

針對《歐盟印太合作戰略》鏈結的部分，尤其是基礎建設發展議題，G7在2021年6月提出的《Build Back Better World（B3W）夥伴倡議》，歐盟則緊接著在2021年7月12日發布「全球連結的歐洲」（A Globally Connected Europe），並在2021年12月推出「全球門戶」（Global Gateway），接續在2022年2月擬定「全球門戶夥伴關係歐洲戰略」（European Strategy of Global Gateway Partnerships）計畫，承諾向非洲提供1500億歐元，用於布建通訊基礎建設，顯見歐盟有意在「印太戰略」與「帶路倡議」之外，提供另一個戰略路徑選項。

「全球門戶」側重數位化轉型、綠能可持續性、基礎交通、通訊產業以及金融貿易等，特別強調須符合歐盟民主、法治和人權價值觀，這部分在IPEF以及G7的B3W都被明顯突出，且刻意不點名的與「帶路倡議」做出區別。此外，IPEF鎖定在印太區域，而Global Gateway則可以在全球與「帶路倡議」競合，可與IPEF收分進合擊之效。

參、趨勢研判

一、全球數位陣營將加速分流盤整

中共理解IPEF潛藏的針對性，其官方對於IPEF採質疑暗諷方式回應，中共外長王毅就強調「三個應該與三個不應該」：「一是應該推進自由貿易，不應該搞變相保護主義；二是應該有助於世界經濟復甦，不應該破壞產業鏈穩定；三是應該促進開放合作，不應該製造地緣對抗」。中共學界則較為明白地指責美國以冷戰思維，藉IPEF搞科技聯盟，意圖加緊與中共數位科技產業之脫鉤分流。⁴

⁴ Tang Xinhua, "A Look at IPEF's Technology Alliance," *China & US Focus*, May 30, 2022,

若置於全球脈絡觀察，在新冠疫情後與俄烏戰爭爆發後，美國IPEF、歐盟Global Gateway相對於中共「帶路倡議」之數位絲路，無論在網路主權之人權、民主、法治價值，還是供應鏈安全之乾淨網路連結，美歐相對於中共存有極大之差距。未來若數位分流形成分別以美、中為首的兩大陣營，如此態勢應不至於令人意外，而此刻IPEF強調數位經貿，即可能產生加速分流的效應。

二、台灣供應鏈調整動向可望具關鍵作用

台灣雖不在IPEF第一波會員國之列，但美國國務卿布林肯先前也明白指出並不排除台灣加入。然而，台灣身為數位供應鏈關鍵角色，相關供應鏈廠商未來勢必也要符合人權與反貪腐價值。這與台商在中國大陸營運實務環境，往往有所扞格，故必須謹慎思考下一步是否需主動調整供應鏈架構，而非被動被要求配合後再來修正，屆時恐怕要付出更高的代價。

<https://www.chinausfocus.com/peace-security/a-look-at-ipefs-technology-alliance>.

跨國貿易集團中的關鍵資料因素

詹祥威

網路安全與決策推演所

焦點類別：數位發展

壹、新聞重點

2022年5月24日，美國總統拜登（Joe Biden）訪問亞洲，第一站停留日本東京並正式對外公告了「印太經濟架構」（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）。按白宮日前提出的說法，相較於「跨太平洋夥伴全面進步協定」（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP），IPEF並不強調成員國間的關稅調整以及市場放寬等，亦即並不會看到針對各產業項目分年走向零關稅的要求，而是從四個支柱面來促進區域內的經濟發展，分別是：（資料）連結經濟、（供應鏈）彈性經濟、（能源）清潔經濟，以及（稅制與政治）公平經濟。¹其中，（資料）連結經濟是當前歐美與日本等先進國家最為重視的跨國貿易與經濟活動要素之一。據此，本文將討論（資料）連結經濟中的「資料流通」（data flow）。

貳、安全意涵

一、資料三大集團規範逐漸成形

無論是CPTPP或是IPEF，在當前高度數位化時代，自由、民主國家對於個人隱私的保護越趨重視，並體現在各國對於跨境「資料流通」的不同理解與政策上。資料的流動與保護仍屬相當新興之議題，在2019年的G20工業國大阪會議中，日本就提出了「基於信任的資料自由流通」（Data Free Flow with Trust, DFFT）的概念，其重

¹ “FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” *The White House*, May 23, 2022, <https://bit.ly/3x0MPWi>.

點聚焦在各國數據治理框架的談判與偕同一致，而本質則是鼓勵數據開放，並在「適當的保護措施下的跨國自由流動」，從而實現數據貿易及繁榮，促進尊重「數位人權」(digital rights)和基本網路數據自由，同時支持改善、推動電子可轉讓紀錄使用等措施。²

相較於日本，歐盟則有自己的「一般資料保護規則」(General Data Protection Regulation, GDPR)。GDPR 可說是當前世界最嚴格的個資保護規範；歐盟將自身定義為「個資蒐集者」、「個資使用者」，以及「個資提供者」三方之間的中介保護角色，用以監管三方間的權利義務平衡。甚至該法賦予個資提供者，亦即使用服務的一般民眾，在獲知服務提供者，同時也是數據蒐集者可能握有其個人資料時，有權要求其刪除個人資料內容，而業者亦有義務公開揭露數據蒐集、提供與運用的政策。2021年9月，Facebook 旗下的通訊軟體 WhatsApp 就因為未能符合該規範針對數據保護的「透明揭露」，而遭到歐盟監管單位裁罰 2.7 億美元。³

相較於歐盟與日本，美國對於個資保護的法律則是相對寬鬆且零散，這與其聯邦體制有相當關聯。英國倫敦出版社 *Global Legal Group* 旗下的《國際法律比較指南》(*International Comparative Legal Guides, ICLG*) 就針對 2021 至 2022 年美國數據保護法規進行了深度的研究。⁴ 該研究直指，美國針對資料保護相關的法規並沒有一部國家層次的專法，而是散落在聯邦與州的不同法條間，例如可見於《聯邦貿易法》(15 US Code §41 et seq.) 中的消費者信用保護 (Consumer Credit Protection)，抑或「商業與貿易法典」(15 US

² 針對國內的個資保護，日本有《個人情報保護法》作為規範；該法強化了當事人的權利以及服務提供者的義務。“G7 Digital and Technology - Ministerial Declaration,” *Department for Digital, Culture, Media & Sport (UK)*, April 28, 2021, <https://bit.ly/3x0cWvc>。

³ Adam Satariano, “Facebook’s WhatsApp Is Fined for Breaking the E.U.’s Data Privacy Law,” *The New York Times*, September 2, 2021, <https://nyti.ms/3M6bhKa>.

⁴ F Paul Pittman and Kyle Levenberg, “Data Protection Laws and Regulations USA 2021-2022,” *ICLG*, July 6, 2021, <https://bit.ly/3z6osYC>.

Code §6802(a) et seq.) 中對於個人資訊披露之義務等；至於業者將資料做跨境轉移或傳輸，當前似無相關法律禁止及規範。

二、適當防護下的資料自由流通為主要形式

資料的自由流通與保護機制，當前已逐漸成為各國雙邊或多邊貿易，以及各貿易集團間談判的重點之一；現行的 CPTPP 基本明文禁止「數位關稅」(digital customs duties)，以防止對成員間跨境支付的阻礙。CPTPP 還最大程度的減少對於「資料在地化」(digital localization) 的要求，並禁止將「強制技術轉讓」列為進入一方市場的條件，以及保護「商品原始碼」不會被強制揭露等。當前美國新推出的 IPEF 針對「連結經濟」部分，雖尚未有更詳盡的進一步規範與資訊揭露，但由於先前已有 CPTPP 的前車之鑑，還有歐盟與日本相關倡議與規範作為對照，故在強調跨境資料鏈結的 IPEF 框架下，資料流動的自由度要求與保護機制的完善，應可期待會以上述二大集團的規範作為參照範本。

在世界經濟論壇的報告中，點出資料跨境流通促成了全球 GDP 高達 2.8 萬億美元的增長，而若對其徵收歧視性關稅，則相對造成 1.7% GDP 的負成長。⁵ 雖說如此，基本跨境資料規範本身是相當繁雜的談判過程——就如同民主國家間本身對於「國家安全」的定義與項目認知皆有不同，所謂「敏感資料」的認定與取得，也有其做法上之差異。但無論上述何種貿易機制，都一致趨向強調更為自由、開放以及最少限制的資料流通。

三、趨勢研判

一、影響層面不僅止於網際網路產業

無論哪一個行為體都無法否定資料已成為當前數位時代的「新

⁵ “DFFT: Paths towards Free and Trusted Data Flows,” *World Economic Forum*, June 10, 2020, <https://bit.ly/3MnC5FV>.

石油」，而當這些資料掌控在跨國巨擘的手中時，國家的監管與規範，甚至在何種情形下得以「取得資料」的角色與作為，將直接左右當代經濟與金融的發展，以及跨國貿易的成敗。包含「機器對機器」(machine-to-machine) 連結、「物聯網」(IoT)、5G 或 6G 通訊，甚至當前產生變動的供應鏈等，事實上背後都涵蓋了資料的流動與交換機制。前述的網際網路服務，僅是眾多領域中的一環，卻也是當中產值與影響最為廣泛之部分；其他則涵蓋了金融經濟、機械與製造、物流或其他相關領域等。簡言之，當前跨國企業或出口導向之企業基本上都難以跳脫受此議題之影響。

二、價值觀對規範之影響形成集團差異

在上述的情形發展之下，未來民主與威權專制陣營間，針對資料政策與法規的區隔與分化將更加明顯。例如前文提及針對「資料在地化」、「強制技術轉讓」以及「商品原始碼」強制揭露等，都是過去數年間，西方跨國資料持有企業在進入中國市場後所面臨的各種監管與要求；又例如中國要求汽車大廠特斯拉 (Tesla) 將中國使用者之資料留在中國當地，後者為此於上海建立了資料中心等。⁶

此外，強調「數據主權」的中國多年來嘗試構築其數位長城，並且更加強調他國企業進入本地市場後，必須接受其監管、並在「國安需求」之下提供必要資訊。這種作法顯見將進一步形成與自由世界的不同差異，最後形成以價值觀為導向的集團差異。

台灣近年來積極爭取加入 CPTPP，未來也將爭取加入 IPEF，但針對上述「資料流通」尚未有專法規範，而政府之監管角色亦未釐清。在數發部成立的當前，我政府似可先思考，欲加入上述貿易集團前，是否能就此議題達成內部共識並完成立法，因相關規範建立

⁶ Sebastian Moss, "Tesla Opens Data Center in Shanghai, China," *Data Centre Dynamics*, October 25, 2021, <https://bit.ly/3xmyBiO>.

與否，恐關係到我加入該等經貿組織 / 框架之進程。

韓國海軍大規模參加2022環太軍演的意涵

江旻杓

國防戰略與資源研究所

焦點類別：作戰概念、印太區域、戰爭模式

壹、新聞重點

2022年5月31日，韓國海軍馬羅島艦（LPH 6112）、世宗大王艦（DDG 991）、文武大王艦（DDH 976）和申弔石艦（SS 082）於濟州基地啟航前往夏威夷，編隊搭載兩架山貓（Lynx）直升機、9輛兩棲裝甲突擊車（KAAV）、1個海軍陸戰連和4個特種作戰群，共計1000多名官兵，隨後1架P-3海上巡邏機亦飛往檀香山希肯空軍基地（Hickam AFB），參與2022年環太平洋軍事演習（RIMPAC 2022）。韓國海軍指揮官由安祥敏准將擔任，演習期間將進駐美國埃塞克斯艦（LHD 2），負責指揮八個國家共13艘兩棲作戰艦艇以及九個國家1000多名海軍陸戰隊員進行兩棲登陸作戰演習。¹

貳、安全意涵

環太平洋軍事演習自1971年舉辦以來，隨著參與國家越來越多，逐漸發展成規模最大、演習課目眾多、期程長達一個月的多國聯合海上軍事演習。2022年環太軍演相較於以往亦不遑多讓，參與的國家多達26個，水面艦艇38艘、潛艦4艘、各型飛機170架以及2.5萬人。主要演習類型包括聯合兩棲作戰、聯合反潛作戰、聯合水面作戰、聯合防空作戰、聯合制空作戰以及聯合海上臨檢和聯合搜救，包括槍、炮、魚雷和飛彈等各型武器實彈射擊。

一、韓美先熱身象徵兩國軍事關係非常密切

北韓於拜登（Joe Biden）訪問韓日前後，持續向日本海發射多

¹ 〈韓軍將參加環太軍演，規模創歷屆新高〉，《韓聯社》，2022年5月31日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20220531002300881>。

枚各型飛彈示威。2022環太軍演於6月29日才在夏威夷開訓，韓國海軍演習編隊提早近一個月出發進入太平洋，顯然是為了與美軍進行雙邊軍演，回應北韓的挑釁。6月2至4日，韓軍馬羅島艦編隊於琉球群島東部海域與美海軍雷根號航艦（CVN-76）打擊支隊進行雙邊演習。美國航艦睽違四年七個月後再與韓國軍演，既為環太軍演熱身，亦凸顯韓美兩國的軍事關係非常密切。

二、韓軍指揮官升高位階有利聯盟作戰指揮

韓國海軍於1990年開始參加兩年一度的環太軍演，以往的指揮官不是由一名艦長兼任、就是由上校階層的戰隊長擔任。2022年環太軍演輪由韓軍擔任陸戰遠征團團長，負責指揮多國聯合兩棲部隊，因此派遣海軍准將擔任指揮官，既凸顯韓軍對這次環太軍演的重視，亦較能適應多國共組陸戰遠征團的指揮位階，更能夠藉此機會磨練及提高聯盟作戰指揮效能（command effectiveness）。

三、韓軍派出主力艦參加既爭面子也爭裡子

各國軍艦靠泊珍珠港岸訓期間，往往會開放參觀，互相交流。韓國海軍派出兩棲攻擊艦馬羅島號（輕載排水量14,500噸）、神盾級驅逐艦世宗大王號（7,500噸）、直升機驅逐艦文武大王號（4,400噸）以及214型潛艦申彗石號（1,800噸），在參與各艦中，不論是噸位和火力都是相當吸引眼球的目標，韓軍藉由參與多國聯合演訓機制既彰顯了海上作戰力量的面子，亦可展示其訓練成果的裡子。

參、趨勢研判

一、韓軍參演指揮官層級視實際需要派遣

韓軍因應擔任2022年環太軍演多國聯合兩棲登陸作戰演習指揮官的需要，派遣海軍准將領隊，成為韓軍參加是項軍演以來層級最高的指揮官。實際上，韓國參演的軍艦不論是從艦型和噸位來看，由一名准將擔任編隊指揮官亦屬合理適切。韓國海軍未來仍將繼續

參與環太軍演，指揮層級雖未必一定由將官擔任，但應會視演習動次行動指揮官（Tactical Action Officer, TAO）的重要性及其參與艦艇的規模，指派相應階層的軍官擔任編隊指揮官。

二、韓軍將持續派主力戰艦參與多國演習

觀察韓國軍隊參與國際聯合軍事演習，雙邊以韓美為主，亦曾進行韓英聯合軍演以及於港口訪問時與受訪國海軍的演訓交流；三邊演習則有韓美日、韓美澳等等；而參加多國除了以美國為主與東南亞相關國家聯合軍演之外，主要就是環太軍演。參與多國聯合軍演可以展現國家的軍事力量，也可以透過「參與」交流互鑒，掌握國際軍事行動發展趨式，更新軍事行動準則，提高聯盟部隊指揮能力，當然亦可近距離瞭解其他國家海軍力量發展情況等具多項優點。因此，韓軍必將持續派遣主力戰艦和飛機參與多國聯合軍事演習。

三、韓軍擴大國際參與實現藍水海軍目標

2010年，韓國海軍「十年建軍規劃」確立於2020年達成「藍水海軍」目標，希望擁有至少20艘KDX 2、KDX 2A以及KDX 3等級的大型驅逐艦，以及數艘獨島級兩棲攻擊艦，以利兼顧國防安全與海外利益。顯然韓國海軍的任務既要能夠因應朝鮮半島的安全情勢，也要能夠擴大國際參與。執行海外任務包括反恐、反海盜、人道救援、維和行動、聯合軍演等；長期保持海外軍事存在是「藍水海軍」的重要指標。馬羅島艦先與雷根號航艦操演，再赴夏威夷參加環太軍演，從啟航到返回濟州島，海外部署時間長達三個月，並不影響維護國防安全所需的兵力配置，看起來韓國海軍已經具備走向「深藍」的條件。

關於日本「台灣有事」民調之分析

林彥宏

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國防戰略、印太區域

壹、新聞重點

2022年5月27日起至29日止，《日本經濟新聞社》進行日本民意調查。其中一項提問：「日本應該如何為中國入侵台灣的緊急情況做好準備？」，有50%表示：「我們應該在現行法律的範圍內盡可能地做好準備。」；有41%表示：「我們應該提高包括修改法律在內的應對能力。」該項調查結果有超過91%的日本人認為需要對「台灣有事」做好準備，只有4%認為不需要。¹當前，日本國內的氣氛與民眾的想法，已與過往不同。近期中俄軍機、軍艦對日本繞島、北韓試射導彈，日本民眾的危機意識似乎逐漸提高，尤其是「台灣有事」即是「日本有事」的氛圍正在日本國內發酵中。

貳、安全意涵

一、日本民眾盼修法以因應危機前的準備

近年，中國軍事擴張已對日本國家安全造成嚴重的威脅。因此，日本和美國透過平時的軍演及巡邏，對解放軍進行警戒與監視，日美間共享相關資訊，來防止解放軍可能的奇襲行動。這次俄羅斯入侵烏克蘭前，俄羅斯軍隊事先於邊境地區逐步集結兵力，才向烏克蘭發動攻擊行動。假設台灣附近發生緊急情況，美中有可能在衝突發生前，向周邊地區集結派兵。根據目前日本《安保法》的規定，假設日本周邊發生緊急危機，且該緊急危機被認定為「重要影響事態」，自衛隊才可對美軍實施後方支援，進行彈藥及燃料的補給。假

¹ 〈台灣有事への備え「現行法内で」50%「法改正を」41%〉，《日本經濟新聞社》，2022年5月30日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA273SX0X20C22A5000000/>。

設該「緊急事態」尚未被認定為「重要影響事態」，尚屬平時狀態時，日本則無相關法令規定，要求自衛隊從平時就得開始儲存大量燃料和彈藥，在發生「緊急事態」前，對美軍進行相關的軍事支援補給。因此日本民眾盼日本政府能進行修法，在危機發生前，先擬定好相關法律的準備工作，以防患於未然。²

二、日本民眾贊成保有「反擊能力」及「增加國防預算」

該民調針對日本擁有「反擊能力」進行調查。有 60% 的日本民眾贊成日本應該擁有「反擊能力」。目前自民黨內，為了提升日本的「威懾力」，對於攻擊敵方飛彈發射陣地及指揮部的能力，逐步進行檢討。日本民眾贊成擁有「反擊能力」的原因在於：隨著彈道飛彈技術進步，僅靠攔截飛彈能力，將無法對日本進行整體的防衛，因此日本需要重新考慮國防戰略，以因應威脅。然而在維持「專守防衛」的原則上，日本政府盼在年底前相關修訂的國防文件內，能明確記載擁有「反擊能力」，以建立遭受攻擊後能有效打擊敵方軍事基地的「嚇阻」戰力。

有 56% 的日本民眾贊成將國防預算提高至 GDP 的 2%。其中可能最大的因素在於：由於俄羅斯入侵烏克蘭，北約成員國及其它國家，紛紛宣布將陸續增加國防預算，例如，德國、瑞典、澳洲。因此日本被鼓動要將國防預算提高至 2% 的政治需求不斷提高。另外一個原因，可能是近期日本周邊的情勢相當不安定，例如，「中俄的軍機艦艇頻繁繞島」、「北韓的飛彈威脅」、「建立反擊『嚇阻』戰力」、「增加日本在印太地區軍事存在及影響力」等，亦是提高國防預算的主要考量。

按照目前日本國防預算的編列，2021 年度約 6.9 兆日幣（約 532 億美金），差不多 GDP 的 1.24% 左右。倘若要提升至 GDP 的 2%，將

² 同註 1。

會高達約 11.2 兆日幣（約 864 億美金），必須得增加 4.3 兆日幣（約 332 億美金）。³國防預算一次增加至 2% 勢必排擠政府其他預算，並造成財政負擔，歐洲各國亦是如此，可預判日本政府將逐步調整預算幅度，達成制定的目標。

參、趨勢研判

一、日本政府將加強對中國情勢的關注

根據日媒報導從今（2022）年 4 月左右，日本外務省亞洲太平洋局中國蒙古第一課內成立「戰略班」，⁴主要的目的在於美中矛盾越演越烈，日本有必要從中長期角度分析習政權的動態，並對中國的「政治」、「經濟」及「外交」等進行更深入的分析。

日本亦擔心習近平第三任上任後，對台政策可能更加強硬。根據前美軍印太司令戴維森（Philip Scot Davidson）於去（2021）年預測，中國可能在 2027 年或者更早的時間對台發動武力攻擊。⁵如果該預測成真，這將對日本是一大災難。因此，日本政府在安全方面加強與美國合作的同時，外務省成立「戰略班」加強對中國情勢發展的關注，有助於事先對各種情勢進行分析，並向高層提供最新資訊，以因應急速變化的區域情勢。

二、日本對台海關注提高並進行政策調整

從民調內容統計顯示，有超過 9 成的日本人，盼在「台灣有事」前，先做好相關準備。解放軍的海空軍不斷對日本的挑釁行為，已經讓日本不堪其擾。假設台海發生戰事，日本要 100% 避免被捲入是相當困難，因為安全不可分割。從地緣政治學角度來看，日本西南

³ 〈日本の防衛費は「対 GDP 比 2%」へ倍増できるのか安全保障戦略と経済・金融・財政の深い関係〉，《東洋經濟》，2022 年 4 月 25 日，<https://toyokeizai.net/articles/-/584243>。

⁴ 〈外務省中国課に「戰略班」新設 中国情勢を中長期分析〉，《日本經濟新聞社》，2022 年 5 月 30 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA3025B0Q2A530C2000000/>。

⁵ 〈估 2027 中國攻台！美前印太司令「評估不變」〉，《Yahoo!新聞》，2022 年 5 月 19 日，<https://reurl.cc/GxOYyA>。

諸島的「與那國島」距離台灣才 110 公里，戰火延伸至日本島嶼的可能性相當高。不僅如此，台灣海峽每天往來的船舶相當多，若被封鎖，將對日本及全世界的經濟造成嚴重的威脅。

因此，2022 年 5 月 25 日，日本自民黨外交部會長佐藤正久於黨內的會議表示，為了反擊中俄轟炸機聯合繞日等軍事壓力，正檢討讓海上自衛隊的軍艦通過台灣海峽，並要求海上自衛隊在鄂霍次克海域附近進行軍事演練。佐藤議員表示：「日本不應該成為煮熟的青蛙」。他亦批評，中國不應該與入侵烏克蘭的俄羅斯進行聯合軍事活動，中國本身除了是一個「權力追隨者」外，更像是一個「流氓國家」。⁶對於中國軍事挑釁的行為，日本政府將研擬因應措施。

根據日媒報導，日本政府將在今年夏天派遣防衛省「現役」的職員前往「日本台灣交流協會」進行長期駐點，派遣的人員並不是自衛隊員，而是俗稱「西裝組」的文官。⁷目前，「日本台灣交流協會」負責安全及蒐集情報的只有一位退役的自衛隊將領，職務名稱為「負責安全保障主任」。隨著日本對台海軍事情報需求不斷增加，增加一員文官來分攤其工作量有其必要性。日本政府內部曾經檢討過，派遣現役的自衛隊員到台駐點，但考慮到日中關係，且為避免刺激到中國，這次僅派遣「文官」。今後是否派遣現役的自衛隊員，將會逐步檢討。

綜合來說，日本政府已意識當前台海危機的緊張程度已不可同日而語，G7 亦不斷強調「台海和平與穩定的重要性」。日本政府為避免「1996 年台海危機」對於相關軍事情報蒐集的不足，近期調整相關對台政策，將有助於維護區域和平與穩定。可預期未來台日間

⁶ 〈台灣海峽、自衛隊航行を 自民・佐藤正久外交部会長〉，《日本經濟新聞社》，2022 年 5 月 25 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA253MC0V20C22A5000000/>。

⁷ 〈〈独自〉台湾に現役防衛省職員派遣へ 今夏にも常駐 情報収集強化〉，《産経新聞》，2022 年 6 月 4 日，<https://reurl.cc/6ZMnn6>。

的交流將會越寬越廣。

中國海軍造艦近況之追蹤： 在烏克蘭戰爭爆發以後

陳亮智

國防戰略與資源研究所

焦點類別：印太區域、國防戰略、解放軍

壹、新聞重點

2022年5月22日，香港《南華早報》(*South China Morning Post*)報導，從最近拍攝的衛星圖像所顯示，曾經一度因新冠肺炎疫情影響而延宕的中國海軍造艦工程，近期已有再恢復進行的跡象。根據一張衛星影像顯示，位於上海長興島的江南造船廠已經在4月下旬重啟003型航艦的建造，根據另一張衛星影像顯示，位於上海長興島的江南造船廠已經在4月下旬重啟003型航艦的建造，¹而該艦則是在6月17日正式下水，命名為「福建號」，舷號為18。²另一張衛星照片則顯示，位於遼寧省葫蘆島的造船廠，有兩艘潛艦正在建造中，一艘是094型晉級核子動力彈道飛彈潛艦，另一艘是093型商級核子動力攻擊潛艦。另有至少五艘更進階的052D型旅洋級驅逐艦也正在此建造中。《南華早報》指出，烏克蘭戰爭讓北京企圖使用武力統一台灣的急迫感大幅增加，因為俄羅斯在烏克蘭戰場上所暴露的缺點確實帶給解放軍海軍莫大的壓力。北京試圖恢復原來的海軍造艦計畫以應付未來的台海局勢發展。³

貳、安全意涵

從最近解放軍海軍重啟因疫情影響而延宕落後的造艦進度來看，

¹ Minnie Chan, "Ukraine War Lessons Spur China Military Shipbuilding Surge: Experts," *South China Morning Post*, May 22, 2022, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3178508/ukraine-war-lessons-spur-china-military-shipbuilding-surge>.

² GT Staff Reporters, "China Launches EM-catapults-equipped 3rd Aircraft Carrier in Shanghai," *Global Times*, June 17, 2022, <https://www.globaltimes.cn/page/202206/1268368.shtml>.

³ Chan, "Ukraine War Lessons Spur China Military Shipbuilding Surge: Experts."

北京似乎是跨越疫情等阻礙海軍造艦計畫的屏障，重新回到尋求實現「2035 年建立軍隊現代化」與「2049 年建成世界軍事強權」之雙重目標的「步調」(pace) 上，由慢轉快。⁴此外，海軍造艦速度的回復是印證中國在追求成為世界軍事強權時，其最主要依循的途徑是國際關係理論現實主義學派的「內部制衡」(internal balancing) 策略，亦即對內加強整軍經武，建立足以與戰略競爭對手抗衡的軍事力量。⁵而此策略反映在海軍便是在量與質上建立一支能夠對抗美國海軍的艦隊。

一、烏克蘭戰爭經驗催促中國回復海軍造艦計畫

雖然許多國際評論指出，因為俄羅斯在烏克蘭戰場上的挫敗，北京可能會調整並延後其原訂的攻台計畫。但在觀察近期中國海軍造艦情況的變化之後，烏克蘭戰爭經驗很明顯地並未讓中國海軍的造艦進度繼續延宕。相反地，解放軍海軍決意將重新啟動並加快追趕原來的造艦計劃。就此，一個合理的解釋是，若中國因為烏克蘭戰爭的教訓而往後推遲原訂的侵台計畫，並順勢讓已經落後的海軍造艦工程繼續延遲下去，則解放軍攻台的優勢可能會進一步地流失，而中國海軍與美國海軍對抗的潛力亦將無法得到更進一階地提升。於是北京遂回復到原定的海軍造艦計畫。

針對中方在此議題上的反應，台灣與美國、日本、澳洲等相關國家則必須留意本國海軍發展是否也面臨相似的狀況，特別是因為「新冠肺炎」疫情而受波及。事實上，美國國會於 2020 年所發布的《海軍兵力結構與造艦計畫》(Navy Force Structure and Shipbuilding Plans) 即指出，美國必須注意 COVID-19 疫情是否會衝擊到美國海

⁴ 本文認為中國始終是在追求上述雙重目標的「軌道」(track) 上，差別是在不同階段因為不同因素的影響(例如疫情或工程技術問題)，因而反映在「步調、速度」上有所差異。

⁵ 有關「內部制衡」的相關理論探討，請參照：Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979), p. 168; Joseph M. Parent and Sebastian Rosato, "Balancing in Neorealism," *International Security*, Vol. 40, No. 2 (Fall 2015), pp. 61-64.

軍的造艦計畫與進度，因為這攸關新一代海軍的船艦發展與艦隊規模。⁶

二、中國海軍造艦同時追求量變與質變

從最新獲得的訊息顯示，中國海軍造艦計畫持續追求量與質兩方面的提升，其既反映解放軍海軍過去的成長軌跡，也顯示未來的發展趨勢。就數量而言，此次公開資料有航艦1艘，潛艦2艘，及驅逐艦5艘。而根據2022年美國國會的專題報告，截至2020年，中國海軍的戰鬥船艦數量約是360艘，已超越美國的297艘；⁷在過去的10年間（2010-2020），中國海軍戰鬥船艦增加的數量是140艘，美國海軍則是9艘；在未來的10年裡（2020-2030），中國海軍船艦預計將增加71艘，美國海軍則是未知。⁸這說明不論是過去或是未來，中國海軍船艦所增加的數量確實多於美國海軍。此外，一個值得注意的現象是，解放軍海軍一方面大量建造新式船艦，另一方面則是將汰除的舊艦移交給海警使用，如此也趁勢讓中國海警實力擴大。⁹

就質量而言，此次公開的003型航艦預計將採用電磁彈射起飛，093型核子動力攻擊潛艦將配備艦載垂直發射系統，而052D型驅逐艦則是甲板加長，雷達系統更先進。美國即評估中國海軍非但在船艦載台與系統上做了大幅地提昇，其在相關的保養維修、後勤補給、人員教育及演習訓練各方面也皆有所進步。¹⁰這反映出中國海軍的發展不只集中在數量上的擴增，亦同時兼顧船艦品質的提升。

對此，船艦的量與質都是評估海軍實力的一部分，而量除了

⁶ Congressional Research Service, *Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress*, June 3, 2020, <https://fas.org/sgp/crs/weapons/RL32665.pdf>, pp. 25-28.

⁷ Ronald O'Rourke, *China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress*, March 8, 2021, <https://sgp.fas.org/crs/row/RL33153.pdf>, p. 9.

⁸ *Ibid.*, pp. 9-10.

⁹ 據公開消息指出，中國有多達 22 艘的 056 型導彈護衛艦，在經過改裝後已移交給海警使用。參照：Kristin Huang, "How Does Converting a Chinese Navy Ship into a Coastguard Vessel Aid Beijing's Maritime Mission?" *South China Morning Post*, February 20, 2022, <https://reurl.cc/p12Opl>.

¹⁰ "How is China Modernizing its Navy?" *China Power Project of Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, June 8, 2022, <https://chinapower.csis.org/china-naval-modernization/>.

「數目」外，「噸位」亦是另一個指標，而在噸位數上，美國海軍則具有大幅的優勢。對台灣與美國相關戰略夥伴而言，其必須考量的重點是，它們與中國海軍船艦的數目差距是否不可逆，而且還會持續擴大。若是，則它們勢必將重心放在艦隊再造、船艦品質、戰略戰術、人員素質與高科技發展等方面的精進，藉此以彌補在數量上的劣勢。

三、中國海軍造艦反映出中國造艦的能量

有關近期中國海軍造艦情況的變化，中國除了汲取俄羅斯在烏克蘭戰場失利的教訓，並克服受「新冠肺炎」疫情影響之外，其本身的造船技術與能量亦是關鍵。透過與日韓等外國造船公司的合資與技術合作，再配合過去改革開放以來的經濟成長與國際市場需求，中國造船產業逐漸在全球船舶需求市場取得最大市佔比例。值得注意的是，中國造船的重心既注重民用商船發展，也鼓勵軍用船艦建設。這一方面擴大了中國造船產業的市場規模，另一方面也強化造船公司的生產能量與條件。以中國最大的兩家造船公司（中國船舶重工集團公司與中國船舶工業集團公司）為例，它們既分擔中國大部分的造船份量，也生產解放軍海軍主要的艦艇，¹¹而「軍民兩用」的產業型態更能滿足解放軍海軍的造艦需求。此外，從位於法國巴黎的《海軍新聞》（*Naval News*）所公布的消息亦可看出，若干持續擴張的造船廠正是中國海軍急速發展的證明。這些廠區包括江南造船廠（主要生產航艦、驅逐艦、護衛艦與潛艦）、武昌造船廠（主要生產潛艦）與葫蘆島造船廠（主要生產潛艦與驅逐艦）。¹²從這些軌跡可以窺見中國海軍的造艦進度與發展。

台灣與美國相關戰略夥伴很難削弱中國造船造艦的能量。美方

¹¹ *Ibid.*

¹² H. I. Sutton, "Chinese Naval Growth: Massive Expansion of Important Shipyard," *Naval News*, March 15, 2022, <https://www.navalnews.com/naval-news/2022/03/chinese-navy-growth-massive-expansion-of-important-shipyard/>.

或可從已在進行的科技戰與產業鏈重組入手，讓中方無法取得或突破可用於軍艦及武器系統的關鍵技術與原料。另外則是針對生產海軍軍艦的兩大中國造船公司實施制裁，以牽制它們在造艦上的動能。台灣則必須保持並提升本身新一代海軍船艦製造的技術與能量。

參、趨勢研判

一、中國將依循「內部制衡」策略持續加速造艦

根據前述「內部制衡」策略的邏輯，中國未來將加速海軍造艦的速度，因為與美國相較，中國在印太區域與世界上的軍事盟國幾乎沒有。換言之，在「外部制衡」(external balancing)(軍事結盟)上，中方並無美方的優勢，因此「內部制衡」(整軍經武)仍會是它主要的發展策略。從過去發展軌跡來看，航艦、驅逐艦、護衛艦、巡防艦、兩棲攻擊艦與核子動力彈道飛彈潛艦是解放軍海軍造艦的重心，預計未來仍以此為重而逐漸形成完整的航艦打擊群規模。此外，對海外軍事基地(特別是海軍基地)的取得，未來也是中國軍事發展的重點。

二、美中兩國海軍軍備競賽將更趨激烈

針對中國海軍的發展與造艦情形，美國十分嚴肅地看待此一情勢的發展。美國行政與立法部門已多次提出加速美國海軍新式作戰船艦的建造，並且調整海軍的戰略戰術，以避免讓中國海軍平起平坐，甚至是超越。美國國會在預算上亦支持美國海軍的新造艦計畫，以2020財政年度為例，美國海軍提出的預算是238億美元，但國會建議的預算則是提高至240億美元。¹³在中國積極挑戰美國的軍事霸權地位，而美國努力維持其在西太平洋的軍事強權優勢之下，兩國未來的海軍軍備競賽將更趨激烈。

¹³ Congressional Research Service, *Navy Force Structure and Shipbuilding Plans: Background and Issues for Congress*, pp. 20-21.

德國拒售中國艦用主機之觀察

翟文中

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國際情勢、解放軍

壹、新聞重點

2022 年 4 月 3 日，《曼谷郵報》（*Bangkok Post*）報導指出，泰國皇家海軍將與中國船舶工業集團有限公司（China Shipbuilding & Offshore International Company, CSOC）就德國 MTU 公司拒絕提供中方主機進行會談，此型主機係中國出售泰國皇家海軍潛艦配備的重要裝備。2015 年，中泰兩國簽訂採購三艘 S26T 潛艦（中國 039 型潛艦出口版）草約。2017 年，雙方簽署首艘潛艦製造合約，預計 2024 年時交付泰國皇家海軍。由於德國 MTU 公司主張，中國不能私自將該公司主機販賣給第三國，因此拒絕提供中國該項裝備。¹對此，「綠色和平」組織的裁軍事務專家盧爾茨（Alexander Lurz）指稱：「德國政府應該收緊軍火出口，凡有可能被用於戰爭或者製造武器的物資都應當被禁止」。²

貳、安全意涵

一、歐盟國家曾是中國先進軍事裝備的提供者

1989 年 6 月，中國以武力鎮壓天安門學運，歐盟基於人權對中國實施武器禁運。由於歐盟並未採取統一立場，加上各國對武器禁

¹ 江飛宇，〈大陸售泰國 S26T 潛艦交易出問題，德國不願提供引擎〉，《中時新聞網》，2022 年 3 月 1 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220301004829-260417?chdtv>；吳賜山，〈中國售泰國 S26T 潛艦交易「吹了」！因德國拒提供引擎〉，《Newtalk 新聞》，2022 年 4 月 5 日，<https://newtalk.tw/news/view/2022-04-05/734626>；Wassana Nanuam, “Navy Says China Sub Deal not Stalled but Insists on German-made Engines”, *Bangkok Post*, April 3, 2020, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2289282/navy-says-china-sub-deal-not-stalled-but-insists-on-german-made-engines>.

² 〈軍民兩用不受管制，中國大陸軍艦裝配德國柴油機〉，《聯合新聞網》，2021 年 11 月 6 日，<https://udn.com/news/story/6809/5871818>。

運的定義不同，遂依各自的國內法規與貿易政策對輸往中國的軍事物資進行管制。由於歐盟並未通過對中國武器禁運的正式決議，在這種鬆散情況下，中國遂利用各國法規漏洞和不同商業利益考量，由歐盟國家輸入了大量軍事裝備。除前述新聞揭露的 MTU 船用主機外，法國製的船用主機、聲納系統、防空飛彈與反潛直升機被用於中國海軍作戰艦艇；英國製的噴射引擎與空中預警雷達被用於中國空軍戰機；法國「歐洲直升機公司」(Eurocopter) 對中國攻擊直升機的設計亦提供了協助；³義大利製「白頭」(Whitehead) 魚雷被中國裝配於海軍作戰艦艇。在人民解放軍現代化的初期，歐盟國家對中國輸出的各項先進軍事裝備，對提升其作戰能力做出一定程度貢獻。

二、軍民兩用科技成為武器管制漏洞

根據瑞典斯德哥爾摩和平研究所 (Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI) 統計資料顯示，德國 MTU 公司通過「軍民兩用」許可證為中國海軍 052 系列驅逐艦提供柴油主機、做為推進之用，整個系列驅逐艦服役數量超過 30 艘。此外，中國海軍 056 型護衛艦使用兩台法國 SEMT Pielstick 公司設計、並授權中國廠商製造的 PA6 型柴油主機做為動力，這家法國企業則是德國企業 MAN 的子公司。德國 MTU 公司就此起事件回應外界詢問時表示，該公司長期以來遵守出口管制規定，已徹底結束為中國海軍 039 型柴電攻擊潛艦供應柴油主機的 cooperation。根據統計資料顯示，1993 至 2020 年，僅德國 MTU 一家公司，就為中國海軍潛艦與驅逐艦提供總數超過百部的柴油主機。⁴對此，主管軍火出口審查的德國聯邦經濟部表示，鑒

³ David Lague, "Corrected-Special Report-Chinese Military's Secret to Success: European Engineering," *Reuters*, December 19, 2013, <https://www.reuters.com/article/breakout-submarines-special-report-pix-g-idINL4N0JJ0FM20131219>.

⁴ Zsombor Peter, "Thai-China Submarine Deal Runs Aground on EU Arms Embargo," *VOA News*, March 31, 2022, <https://www.voanews.com/a/thai-china-submarine-deal-runs-aground-on-eu-arms-embargo-/6509026.html>.

於當前法律對某些物資「根本不可能執行出口許可審批制度」。⁵因此，除非修訂軍民兩用物資出口管制法規，或是對軍民兩用科技進行更為嚴格定義，否則軍民兩用科技此一「灰色地帶」，將成為武器管制的一大缺口，特別在存有巨大商業利益時為然。

參、趨勢研判

一、德國拒售主機對中國海軍建軍的影響有限

過去，中國海軍潛艦與水面艦船採用了大量 MTU 柴油主機作為推進，當德國拒售中國主機時，中國海軍的軍隊建設與現代化是否受到影響，就成為戰略社群關注焦點。當前，中國海軍新造艦船均已採用國產主機，例如：055 型驅逐艦使用的 QC-280 燃氣渦輪機係由哈爾濱電氣集團生產。此外，瀋陽發動機設計研究所（606 所）已完成具中間冷卻器的 QC-280I 大功率燃氣渦輪機開發，此型發動機可作為中國海軍航空母艦與兩棲突擊艦等大型艦船推進之用。⁶就潛艦推進言，1980 年代初期，中國由瑞典考克姆潛艦系統（Kockums Submarine System）公司引進史特林引擎技術。其後，中國仿製成功將此系統安裝於新造的 041 型（元級）柴電動力潛艦。2021 年 12 月，中共《環球時報》報導，中國船舶集團有限公司（China State Shipbuilding Corporation Limited, CSSC）的 711 研究所已成功完成全球最大功率史特林引擎運轉測試，未來相關技術可運用於潛艦推進系統。⁷由於中國在艦用推進系統已具有自製能力，德國或是其他國家拒絕向其提供主機，均不會對中國海軍的未來建軍構成實質性影

⁵ 同註 2。

⁶ 〈中國研燃氣輪機功率世界第一，兩台就能帶動 7 萬噸航母〉，《新浪軍事》，2018 年 6 月 11 日，<http://mil.news.sina.com.cn/jssd/2018-06-11/doc-ihcufqif7282583.shtml>。

⁷ Liu Xuanzun, “China Develops World’s Most Powerful Stirling Engine,” *Global Times*, December 22, 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202112/1243157.shtml>; Timothy L. Lontz, Justin Pelkowski, and William Petrone, “Design and Analysis of a Stirling Engine and Practical Application,” *Worcester Polytechnic Institute*, April 29, 2008, pp. 12-3, https://web.wpi.edu/Pubs/E-project/Available/E-project-042308-162109/unrestricted/MQP_final_BJS_SE_08.pdf.

響。

二、歐盟與西方國家未來將對中國進行更嚴格的出口管制

由於中國長期以不法手法竊取西方國家的先進科技，並將其轉化用以支援解放軍的現代化計畫，這種發展已引發國際社會的高度關切。為防範高科技為中國不法取得，並降低中國運用此等技術強化軍備發展，美國為首的西方國家未來將對高科技輸往中國進行更嚴格的管制作為。然而，以歐盟為例，仍存在著下列問題亟待克服：例如，明知一項產品輸往中國後，可能被用於軍事領域，各國政府如何對這些產品進行必要的管制？由於各國法律規章對出口管制的項目與定義存有不同的見解，可能形成法律漏洞導致管制效果不彰，這些問題需要修改法律，或由歐盟通過一項共同決議，方能有效解決。此外，軍民兩用科技界限日漸模糊，加上各國對商業利益與國際安全孰輕孰重考量不同，亦是影響軍事科技出口管制成敗的關鍵性因素。當前國際社會對中國擴張軍力的疑慮加深，未來除對輸往中國的軍事科技加強管制外，亦可能配合產業政策與商業審查等不同措施，杜絕中國購併或取得可資提升軍事力量的企業與軟硬體技術。

恐嚇或溝通：中國國防部長參加「香格里拉對話」的戰略意圖

沈明室

國家安全研究所

焦點類別：印太區域

壹、前言

因為疫情而停辦的「香格里拉對話」(Shangri-La Dialogue)，2年後於2022年6月10日重新召開實體會議，參加人數從以往的千人規模，降低為五百人左右。「香格里拉對話」本意在促進印太各方的對話。卻因為多國元首及國防部長的參與及雙邊對話，受到各界注目。尤其俄烏戰爭之後，國際關注中國軍事擴張印太區域情勢及美國未來的反制政策，使得美中國防部長的雙邊對話、美國國防部長奧斯汀的演講、中國國防部長魏鳳和的演講受到注目。(議程參見附表)

由於新加坡與英國國際戰略研究中心(Institute for International Strategic Studies, IISS)合作舉辦「香格里拉對話」多年，使這個論壇已經成為年度討論全球與區域安全議題的主要平台。從議程觀察，開幕演講邀請日本首相岸田文雄，印太主要國家國防部長踴躍參與，都可以看出對此論壇的重視。也因為如此，主要國家國防部長，尤其是美中兩國國防部長分別擔任一場次主題演講，自然有其預想目標。尤其在國際關注烏克蘭戰爭及台海情勢的背景下，美國、中共與這兩個議題息息相關，未來的政策與發展亦值得關注。

貳、中國國防部長魏鳳和發言與問題回應內容

根據中共《國防網》的報導，魏鳳和以逐稿宣讀的方式，就「中國對區域秩序的願景」議題發言。要點如下：

一、強調多邊主義解決區域安全議題

魏鳳和指出，「人類社會正經歷歷史上罕見的多重危機，出路在於維護和踐行多邊主義，推動構建人類命運共同體。」雖然中共不論在東海、台海或南海議題採取強勢單邊主義的灰色地帶行動，但中共仍意有所指地認為印太地區威脅來源來自美國的單邊主義，而中共是以多邊主義維護和平。另外，魏鳳和又批評美國對中共進行抹黑，其實就是典型「作賊喊抓賊」的伎倆。魏鳳和又強調「中國堅定奉行防禦性國防政策，中國軍隊始終是和平之師，也必將堅決捍衛國家主權、安全、發展利益。」類似用語在中共國防報告書都可以看到，魏鳳和很用力的在「香格里拉對話」透過講稿說出來，對印太國家其實並沒有甚麼說服力。

二、對台灣問題的底線與堅定立場

魏鳳和強調，「台灣是中國的台灣，台灣問題是中國的內政，祖國統一是絕對要實現的，搞「台獨」分裂是絕對沒有好下場的，外部勢力干涉是絕對不會得逞的。和平統一是中國人民最大的願望，我們願付出最大的努力，但如果有人膽敢把台灣分裂出去，我們一定會不惜一戰、不惜代價，任何人都不要低估中國軍隊的決心意志和強大能力。」¹

然而，如果對照《香格里拉對話論壇》網站的影音資料來看，魏鳳和其實用了更強硬的語言，例如：「如果有人膽敢把台灣分裂出去，中方一定會不惜一戰、不惜代價，一定會打到底。」、「在此，我要正告『台獨』分子及其背後勢力：搞『台獨』，死路一條，妄想！挾洋自重，不會得逞，休想！」這些語言並未出現在中國《國防部官網》及《人民日報》的報導，反而出現在香港的《文匯報》，²足

¹ 〈魏鳳和在第 19 屆香格里拉對話會上作大會發言〉，《國防部網》，2022 年 6 月 12 日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2022-06/12/content_4912761.htm。

² 〈中國防長：若有人膽敢把台灣分裂出去 中方一定打到底〉，《文匯網》，2022 年 6 月 13 日，

見其警告性及恐嚇性意味相當高，並非中共即將武力犯台，或決心與美國對抗。若仔細對照其內容，仍然是老調重彈。

三、對台灣背後勢力的針對性

魏鳳和特別提及「……正告『台獨』分子及其背後勢力」，主要就是針對美國及日本而言。面對美國想要拉攏東協國家，以及宣示對印太區域重要安全的關注，主要採取柔性的反制作為。甚至當日本首相岸田文雄開幕演講之後，解放軍何雷中將提問有關中日關係發展時，有點以中日建交五十年應該促進中日關係發展，而非升高對立來質疑岸田文雄。對於其他鄰近國家潛在衝突的問題，魏鳳和在回答現場提問時，強調與越南是兄弟鄰國；2020年中印邊界衝突問題誰非非常清楚；對於核武問題則是不首先使用核武；發展高超音速武器是很自然的事情等。這顯示中共在此次論壇對自己強硬行為加以辯解。

美國國防部長奧斯汀不論在論壇之前與魏鳳和的電話會議，或在雙邊會談及主題演講，都不斷強調美國「一中政策」未變，反對片面改變台海現狀，並無明確支持台灣的說法。看起來有意營造與中共國防部長戰略對話的友善氣氛，但是中共國防部長魏鳳和在「香格里拉論壇」的美中雙邊對話中，警告美國「如果有人膽敢把台灣分裂出去，中國軍隊必將不惜一戰，不惜代價，堅決粉碎任何「台獨」分裂圖謀，堅決維護國家主權和領土完整。」此種態度相對美國態度而言有點突兀，只能研判中共是蓄意如此。

四、中俄只是夥伴關係而非同盟關係

魏鳳和在回答現場提問有關近期中俄戰略巡航問題時，提到中俄關係將持續成長，但是中俄兩國是夥伴關係而非同盟關係，中共也絕對沒有援助俄羅斯任何軍事物資。從魏鳳和回答的表情來看，

<https://www.wenweipo.com/a/202206/13/AP62a686d2e4b033218a51cd2c.html>。

真實性不高，中共應該有援助俄羅斯一些非軍事性物資，否則難以應對烏克蘭戰前的中俄聯合聲明內容。然從兩國合作的趨勢來看，將來中共在印太區域面對美日澳等國的反制，當然需要俄羅斯的支持，或者顯示兩國的密切合作，增強對周邊國家的嚇阻能力。尤其在中共與俄羅斯聯袂否決安理會有關烏克蘭戰爭的決議後，將來在印太的相關議題，兩國合作可能性很大。此種合作可以發生在外交、經濟與後勤物資議題，但不太可能提升到足以讓兩國並肩同盟作戰。

參、中共戰略意圖

一、以嚴詞恐嚇應對美國的戰略溝通

即使曾經歷許多失敗的教訓，以美國人的觀點來看，維持暢通的對談管道，可以消弭戰爭或者緩和衝突。因此，美國拜登政府不斷希望與中共建立戰略溝通的管道，以管控戰爭風險，避免因為突發狀況而發生戰爭。當中共忙於其他國內外事務，不想面對美國壓力時，中共會回絕這樣的戰略溝通與對談。一旦會談壓力無法避開時，中共則會採取兩種作為來因應。首先，虛以委蛇的以「假大空」的語言回應各種質疑；或者以敷衍的好話，迷惑對方的邏輯與判斷力。其次，當中共不想爆發衝突，但是因承受國內或黨內民族主義壓力時，則會表達各種狠話，對外宣示強硬立場，對內則展現勇敢抗衡外國勢力的形象。

魏鳳和在「香格里拉論壇」的表現，類似於第二種，因為在美國總統拜登三次「講錯話」，強調介入台海是美國的「承諾」之後，在與美國開會或接觸的場合，絕對不能示弱，必須強硬表態。為了避免這種強硬表態引起內部政治風波，中共官媒反而會低調，並未報導強硬字眼內容，足以證明中共對外面對強敵色厲內荏的本質未變。尤其當美國國防部長奧斯汀在會議中表現得過於理性時，相對襯托中共國防部長的強勢。尤其在美中國防部長雙邊會議之後，魏

鳳和面對記者詢問會議是否順利時，大聲地回答順利，也表示中共在雙邊會議的目的，就是要與美國各說各話，以展現強硬立場。

二、中共對外強勢與軍備擴張已經是理所當然

中共歷年國防報告書或是國防部發言人在遇到國外政府，或媒體質疑中共軍備擴張時，總會不斷強調不首先使用核武、採取防禦性國防政策、軍備發展在維護和平等。此種振振有詞的表達，無法遮掩中共在區域內以灰色行動改變現狀的企圖。就魏鳳和第二次參加「香格里拉對話」的自信程度而言，已經逐漸顯露中共將對外強勢行為與軍備擴張視為理所當然。魏鳳和在回應中共彈道飛彈部署的問題時，提及 2019 年的大閱兵已經展現中共飛彈的能力，未來仍將繼續發展。看起來，中共有關軍備發展的自我論述，已經不在乎是否會引起新一波的「中國威脅論」。

因為美國從阿富汗撤退，以及在烏克蘭戰爭軍事援助的保留，都讓中共增加強勢主導印太區域情勢的自信，不斷採取擴張作為。例如，在柬埔寨設立軍事基地、與太平洋國家簽訂合作協議等，都顯示中共希望在 2027 年建軍百年之際，能夠在軍力上趕上美國，讓美國對介入行動產生遲滯或猶豫。

三、拉攏東協國家，分化美國與東協國家關係

「香格里拉對話」期間，中共也與新加坡簽訂合作協議，除了讓新加坡部隊可以在中國大陸場地訓練之外，也可強化兩軍之間的交流。新加坡是東協國家中唯一表態支持制裁俄羅斯的國家，但是新加坡總理李顯龍過去曾說過，不願意在美中兩國之間表態。此次「香格里拉對話」，中國派遣龐大的解放軍代表團，各軍種的副司令員也參與，顯示經過與新加坡密集協調與充分的準備。如果印太區域發生衝突，不論是東海、台海及南海的問題，因為衝突地理位置及爆發原因的不同，印太國家在無同盟條件下，不太可能相互支援。

魏鳳和曾提及說，中共和東協去年建立全面戰略夥伴關係，這是雙方關係史上新的里程碑。「只要我們不斷增進互信、凝聚共識，就沒人能破壞我們的團結。那些挑撥離間、煽動對立、強迫別人選邊站隊的行為注定會失敗。」另外，在南海議題上，魏鳳和批評「有的大國長期以『航行自由』之名行『航行霸權』之實，派艦機到南海橫衝直撞、耀武揚威」；「我們域內國家是搬不走的鄰居，必須共同警惕和防止域外國家插手攪局、搞亂南海。」³從這些言詞看來，明確地在分化美國與東協關係。

未來如果美國要求不同區域國家援助某一衝突國家，例如，要求韓國協助處理南海問題，未必能夠獲得應允。如果東海及台海爆發衝突，東協國家基於對中共的顧忌，也無法聲明支持或介入。這也讓中共希望可以透過參與香格里拉論壇的機會，防止東協國家因為奧斯汀訪問而被美國拉攏，分化東協國家與美國的關係，降低美國在印太區域的領導權威。

肆、政策建議

一、強化台灣在「香格里拉對話」的參與

因為疫情使得今年「香格里拉對話」降低規模，使台灣僅有少數智庫獲得邀請參加。但是在魏鳳和場次演講時，美、日、印、澳四國學者都踴躍提問，越南、韓國、歐盟、英國也針對區域重要議題表達。但身為議題核心的台灣，卻沒有適當機會表達意見或提問，非常可惜。既然中共國防部長都有一組對台強硬的標準套話，台灣方面應該立即反應。雖然每位與會者參加各場次演講或議題的提問，都須先報名，且由大會主持人決定，台灣即使有代表參與，無法在現場提問。相關政府部門也應該在掌握訊息之後立即做出反應。況

³ “Fifth Plenary: China’s Vision for Regional Order,” *The IISS Shangri-La Dialogue*, June 13, 2022, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2022>.

且會前就可以預測出魏鳳和的陳腔濫調，完成先期準備與快速回應並非難事。

二、會議之後兩國互動才是重點

相對於中國國防部長魏鳳和的狠話，美國國防部長奧斯汀（Lloyd J. Austin III）過於理性。但這樣的理性是否會讓中共覺得美國已經示弱，或者對於印太區域問題分身乏術而缺乏信心，這也正是中共最想看到的。正如前述中共國防部長在「香格里拉對話」主要在恐嚇及宣示立場，實際作為如何仍有變數。近日，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）在中國政策演說中批評中共挑釁，以及美國國家安全顧問蘇利文（Jacob Sullivan）與楊潔篪 6 月 14 日在比利時近 5 小時的閉門談話等，都顯示兩國對於印太區域重要議題仍有歧見。雖然兩國都不願意見到衝突發生，但是中共強勢作為與軍事威脅準備都讓美國及區域國家，擔憂中共會趁烏克蘭戰爭導致國際情勢動亂，對台灣發動突襲行動。在奧斯汀的理性呼籲之後，美國也必須持續明確表態，以收警告中國之效。

附表、2022「香格里拉對話」議程

日期	場次議程	參與發表者及重要提問者
2022.06.10	開幕演講	日本首相岸田文雄（Kishida Fumio）；解放軍何雷中將提問中日關係的長程設想，岸田簡單回答
2022.06.11	第一場次美國印太戰略的下一步	美國國防部長奧斯汀（Lloyd J. Austin III）
	第二場次多極區域地緣政治競爭的管理	印尼國防部長蘇比安托（Prabowo Subianto）、法國國防部長李可孛（Sébastien Lecornu）、日本防衛大臣岸信夫（Kishi Nobuo）
	第三場次發展安全合作的新形式	馬來西亞國防部長西沙慕丁（Dato' Seri Hishammuddin Tun Hussein）、卡達副總理兼國防部長阿緹亞（Khalid bin Mohammad Al Attiyah）、澳洲副總理兼國防部長馬力斯（Richard Marles）

	第四場次軍事現代化與新防衛能力	菲律賓國防部長羅倫佐那 (Delfin Lorenzana)、越南國防部長潘文江 (Phan Văn Giang)、柬埔寨副總理兼國防部長提班 (Tea Banh)
	特別演講 (線上)	烏克蘭總統澤倫斯基 (Volodymyr Zelenskyy)
2022.06.12	第五場次演講：區域秩序的中國視野	中共國防部長魏鳳和：11 位提問 (法國、菲律賓、澳洲、日本、美國、越南、日本、印度、韓國、歐盟、愛爾蘭)
	第六場次印太與歐洲防衛的共同挑戰	韓國國防部長李鐘燮 (Lee Jong-Sup)、荷蘭國防部長歐倫格蘭 (Kajsa Ollongren)、英國前國安顧問與內閣秘書長希德維爾爵士 (Lord Sedwill)
	第七場次確保區域安全的新思維	加拿大國防部長安娜 (Anita Anand)、斐濟國防部長西魯拉圖 (Inia Batikoto Seruiratu)、新加坡國防部長黃永宏 (Ng Eng Hen)

資料來源：沈明室根據公開資料製表。

美國防長奧斯汀在「香格里拉對話」與東協 國家互動觀察

李哲全

國家安全研究所

焦點類別：印太區域

壹、前言

美國國防部長奧斯汀（Lloyd J. Austin III）於 2022 年 6 月 10 日抵達新加坡，參與 10 日至 12 日舉行的第十九屆「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue, 正式名稱為亞洲安全會議，以下簡稱「香會」），與印太區域重要防務領袖見面，促進美國與區域國家的防衛夥伴關係。會後，奧斯汀將訪問泰國，推進美泰同盟關係現代化。

本屆香會有來自 42 個國家的 500 多名政府高層、軍事將領及安全專家。由部長級官員率領的代表團達 37 個。這是奧斯汀擔任防長以來，第四度訪問印太地區。在香會場上與場邊，奧斯汀的行程頗多，本文僅針對與東協各國有關部分，做簡要觀察與分析。

貳、奧斯汀東協相關行程與發言

2022 年 6 月 10 日，奧斯汀先與新加坡防長黃永宏在場邊會面。接著會見東協九國防長（緬甸未與會），討論如何深化合作，處理區域安全挑戰。之後再與越南防長潘文江將軍、印尼防長普拉伯沃分別進行會談。6 月 11 日上午，奧斯汀在香會發表演說。茲就相關會談與演講重點及意涵，分析如下。

一、美國提出與東協盟邦夥伴強化合作的三種方式

奧斯汀在演說中除重申對東協中心地位的尊重之外，最重要的應是提出與印太，包括東協國家合作往來的三種方式：

（一）協助能力建構：美國願協助區域盟邦夥伴確保其擁有捍衛利

益所需的能力、嚇阻侵略，並以自己的方式蓬勃發展。關於能力建構，奧斯汀列舉了美國國防部 2021 年底提出的快速防禦試驗儲備（Rapid Defense Experimentation Reserve, RDER）、願與各國共同測試改變戰局的科技，並指 AUKUS 不僅致力於核動力潛艦，也積極發展新興關鍵科技，如人工智慧與高超音速武器；印太經濟架構（IPEF）則有助維持供應鏈安全。

（二）強化演習與訓練：美國將強化與各國演訓的複雜度、共同性（jointness）及聯合演習規模，以深化「相互操作能力」（interoperability），進而協助捍衛彼此共享的原則。奧斯汀特別強調美國與印尼的「格魯達之盾」（Garuda Shield）雙邊演習，¹2022 年 8 月將首度擴大到 14 國參與。6 月底的環太平洋軍演也將有 26 國，38 艘艦艇，將近 25,000 人參與。

（三）以創新方式進行合作：美國將以創新、有彈性且量身訂做的方式，與盟邦夥伴合作，建構靈活彈性的安全網絡，以捍衛共同原則，促進區域穩定。奧斯汀列舉的例子包括：美日印澳就海事安全問題進行合作；2022 年 4 月首度舉行的日本與菲律賓及 2021 年 9 月舉行的澳洲與印度的 2+2 對話；美澳日三邊防務合作。奧斯汀也希望透過「東協防長擴大會議」（ASEAN Defense Ministers' Meeting (ADMM)-Plus），強化與東協各國的防務合作。

二、新加坡、印尼與越南是防務合作重點國家

奧斯汀在香會演講中指出：「美國正在將與新加坡、印尼及越南的國防合作提升到更高層次」，星、印、越恰恰也是奧斯汀此行與東

¹ 2022 年 4 月 7 日，印尼陸軍發布新聞稿指出，美國與印尼間的第 16 屆「哥魯達盾 2022」演習，將於 8 月 1 日至 14 日舉行，屆時會有來自英國、澳洲、日本、馬來西亞、新加坡、加拿大等國家的部隊參演。參演國家總數達 14 個，演習科目包括實彈演習、特別行動和航空部分以及其他訓練科目。

協國家三場雙邊會談的對象。至於提升到更高層次，主要指協助區域國家國防現代化與區域安全合作。

新加坡防長黃永宏在雙邊會談中，感謝美國支持新加坡武裝部隊在美國訓練、支持新加坡空軍購買及啟用 F-35B 型戰鬥機（採購 4 架短程起飛-垂直降落的 F-35 改良型已獲美批准，選購 8 架 F-35B 型機將於 2026 年開始陸續交機）；雙方也討論如何強化兩國在網路防禦等方面的合作。印尼防長在雙邊會談中，討論美印防務合作及印尼國防現代化優先議題。美方公布的資料中並未提到先前印尼表達興趣的 F-15 採購問題，僅揭露美國將協助印尼強化海事自衛能力；²今年印尼首度有軍官依據「國際軍事教育暨訓練計畫」（International Military Education and Training, IMET），進入美國三軍院校就讀；雙方也討論到印尼有意參與的兩個倡議——網路安全訓練及 5 月「四方安全對話」（Quad）峰會提出的「印太海事領域覺知夥伴關係」倡議（the Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness, IPMDA）。

越南在雙邊會談中相對審慎。雙方在會中探討強化美、越緊密夥伴關係防衛層面的機會，至於具體防務合作問題，僅提到共同處理戰爭遺留問題、新冠疫情因應，及強化人道援助能力。雙方也討論區域安全發展，包括對於東南亞海上秩序的挑戰。

三、美國與東協海事安全合作是最重要議題

美國與東協國家的海事安全合作，是貫穿 5 月份美國東協特別峰會及 Quad 峰會的新倡議，也是奧斯汀此行反覆強調的核心議題。

² 2021 年，印尼海岸防衛隊與美國海岸防衛隊在巴淡島（Batam）聯合建立海上培訓中心，旨在提高印尼海事安全局（Indonesian Maritime Security Agency, BAKAMLA）的執法能力。2021 年印尼海事安全局發起首屆東協海岸防衛隊論壇（ASEAN Coast Guard Forum, ACGF），以促進東協國家間之海岸防衛隊的合作。2022 年 2 月，該局邀請汶萊、馬來西亞、菲律賓、新加坡和越南參加海岸防衛隊的合作會議。

在與東協九國防長會談中，奧斯汀也凸顯海事安全合作及美國海岸防衛隊（United States Coast Guard）的角色。與會的各國部長則重申要共同合作處理區域挑戰，並將在 11 月的「東協防長擴大會議」繼續相關對話。

奧斯汀在香會演講中進一步闡明，與東協的海事安全合作主要是拜登（Joe Biden）在 Quad 峰會提出的「印太海事領域覺知夥伴關係」（IPMDA），美國將提供更多的海域覺知訊息（應以衛星情資為主），強化區域資訊中心的管控，與各國建立共同作戰圖像（common operational picture），共同處理非法捕魚及其他灰色地帶活動。此外，已在印太區域默默耕耘數年的美國海岸防衛隊，也在此次峰會正式浮上檯面。奧斯汀在演講中介紹了首度出席「香格里拉對話」會議的美國海岸防衛隊新任指揮官費根上將（Admiral Linda Fagan），並宣示美國將加大海岸防衛隊對印太區域的投入，與盟邦夥伴共同因應「灰色地帶行動」，2023 年海洋防衛隊也將有一艘巡邏艇部署到東南亞與大洋洲。

參、結語

2022 年 2 月公布的《美國印太戰略報告》指出，海岸防衛隊將是海上安全戰略的核心；美國將擴大海岸防衛隊在東南亞、南亞和太平洋島嶼的存在與合作。5 月 Quad 峰會推出的「印太海事領域覺知夥伴關係」倡議，是延續此一脈絡的發展。在該倡議下強化區域國家海域覺知的能力，確實具有相當的積極性，也可能對中共海上民兵產生一定的反制效果。但始終不願在美中之間選邊的東協各國，對美國各項倡議的回應仍然相當審慎。

離開新加坡後，奧斯汀繼續前往泰國，爭取美泰同盟關係的深化。這個行動也一定程度反映出美國落實「印太戰略」的侷限。強調「價值」、「理念」與「規則」的「印太戰略」，能否與重視現實經

貿利益的東協成員，特別是南海周邊國家形成更緊密的合作建構，
仍需進一步觀察。

發行人 / 霍守業

總編輯 / 林成蔚

主任編輯 / 唐從文 執行主編 / 汪哲仁

助理編輯 / 杜貞儀、吳宗翰、洪嘉齡、陳姝蓓、章榮明

曾怡碩、曾敏禎、賀增原、詹祥威、謝沛學