

國防安全雙週報

第 24 期

- | | | |
|------------------------|-----|----|
| 拜登與習近平首次通電話之觀察 | 陳鴻鈞 | 1 |
| 馬祖地區近年水情與用水需求探討 | 劉翎端 | 5 |
| 中國疫苗外交之地緣戰略影響與意涵 | 蔡榮峰 | 11 |
| 從美國智庫報告看拜登政府對中政策走向 | 林柏州 | 19 |
| 中國情緒辨識科技發展引發國際社會反思 | 吳宗翰 | 27 |
| 比較中美飛彈防禦系統 | 歐錫富 | 31 |
| 五國退出太平洋島國論壇之研析 | 章榮明 | 37 |
| 美國拜登總統《慕尼黑安全會議》演說的安全意涵 | 黃恩浩 | 41 |

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

2021 年 3 月 19 日發行



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

Contents

Observations on President Joe Biden’s first official phone call with China President Xi Jinping <i>Hung-Chun Chen</i>	1
Recent rainfalls and water demand in Matsu Islands <i>Ling-Tuan Liu</i>	5
The Geostrategic Influence and Implications of China’s Vaccine Diplomacy <i>Oddis Jung-Feng Tsai</i>	11
Viewing the trend of Biden’s China policy from the reports of think tank <i>Po-Chou Lin</i>	19
China’s development in emotion recognition technology draws international concern <i>Tsung-Han Wu</i>	27
The Comparison of Sino-U.S. Missile Defense Systems <i>Si-Fu Ou</i>	31
An Analysis of Five Member States’ Withdrawal from the Pacific Islands Forum <i>Jung-Ming Chang</i>	37
The Security Implications of U.S. President Biden’s Remarks at the 2021 Virtual Munich Security Conference <i>Paul An-Hao Huang</i>	41

拜登與習近平首次通電話之觀察

陳鴻鈞

國家安全所

壹、新聞重點

2021 年 2 月 10 日（美國時間），白宮公布美國新任總統拜登（Joe Biden）在中國農曆年前夕首度與中國國家主席習近平通電話，並簡要公布其會談內容。同日，中國外交部也證實，習近平與拜登通電話，討論雙邊、區域及全球議題。事後，拜登對外表示，他與習近平進行了約莫長達 2 小時的電話會談。¹透過拜登與習近平首次通話，有助了解兩國關係的未來發展。

貳、安全意涵

一、拜習通話象徵開啟雙方正式互動

一般而言，高層互動是觀察國家之間關係的重要標準，如兩國領袖間是否進行通話、是否有雙邊會面等。在歐巴馬（Barack Obama）政府時期，美國追求與中國發展正向關係，因此時任副總統拜登與習近平至少有 8 次公開會面，反映雙方都有意保持良好關係。拜登在 2021 年 1 月 20 日就任美國第 46 任總統後，華府曾示意拜登並不急著與習近平通電話。根據公開資料，拜登就任總統後，已經先後與加拿大、墨西哥、英國、法國、德國、北大西洋公約組織、俄羅斯、日本、南韓、澳洲、印度等 11 個國家和國際組織領袖或負責人通過電話，習近平則是拜登第 12 位通話的外國領導人，凸顯兩人通話是華府刻意安排後的結果。白宮的資料提及，拜登承諾

¹ “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with President Xi Jinping of China,” White House, February 10, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/10/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-xi-jinping-of-china>; 〈習近平同美國總統拜登通電話〉，中華人民共和國外交部，2021 年 2 月 11 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1853679.shtml>。

將追求務實且結果取向的交往，特別是有助美國及盟邦人民利益時，意味拜登不排除與中國合作的可能性和機會。類似的，中國外交部公布的談話內容也顯示，習近平亦呼籲中美進行合作。這代表拜習通話對發展雙邊關係具有指標作用。

二、雙方公布通話內容仍有所保留且存在分歧

根據白宮所公布的資料，拜登選擇在中國農曆年前夕與習近平進行首次通話，帶有釋放正面態度的意涵。拜登向習近平解釋其政策優先順序：保護美國人民的安全、繁榮、健康，並確保自由且開放的印太地區；關切北京恫嚇且不公平的經濟行為、對香港的鎮壓、侵犯新疆的人權，以及在區域中逐漸武斷的行為，包括針對台灣的部分。白宮資料亦指出，拜登另與習近平交換有關因應新冠肺炎、全球健康安全、氣候變遷及防止大規模毀滅武器擴散等看法。不過，白宮提供的簡短說明，與拜登事後對外透露他與習近平進行將近 2 小時的電話會談，顯然不成正比。相較之下，中國外交部提供的說明較白宮的版本略多，除相互祝賀牛年快樂之外，習近平更訴求中美關係的合作，包含進行外交、經濟、金融、執法、國防等互動與恢復相關對話機制，並管控分歧，另觸及新冠肺炎、經濟復甦、區域安全等議題，也表明台灣、新疆及香港是中國的核心利益，呼籲美國尊重中國的立場。²儘管如此，雙方公布的内容都屬概略簡述，且各自宣示立場的成分居多。此外，白宮資料顯示，拜登有提及防止大規模毀滅性武器擴散的議題，但這部分卻沒有明確出現在中國外交部所提供的內容之中。

²“Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with President Xi Jinping of China,” White House, February 10, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/10/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-xi-jinping-of-china>.

參、趨勢研判

一、美國將聯合全球民主盟邦與夥伴因應中國挑戰

拜登在競選與就職時都表明，其外交政策的主軸是重新恢復美國在世界的領導地位，也把中國視為美國的戰略挑戰。正如前述，拜登在與習近平通話之前，已經和 11 個國家和國際組織的領袖或負責人通過電話。這當中，拜登公開談及將與相關國家共同因應中國問題及挑戰的國家有英國、法國、德國、日本、澳洲等 5 國。³這意味拜登政府正逐步落實其政策主張，在國際上與重要的民主國家共同合作，應對中國崛起所帶來的威脅。

二、中國訴求改善及穩定中美關係

中國對於川普（Donald Trump）政府的對中政策多抱持負面評價。隨著拜登上台，北京顯然寄望華府改變對中國的立場，促進兩國關係正面發展。2月2日，中共中央政治局委員、中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪便與美國美中關係全國委員會進行視訊會議，直言批評川普政府推動的反華政策，強調中美合作才是正道，既能解決問題，更有助世界和平穩定發展。楊潔篪也表達希望新上台的拜登政府能夠調整對中政策，恢復兩國的交往互動，管控分歧，並追求互利合作的機會及政策。2月6日，楊潔篪又和美國國務卿布林

³ “Readout of President Joseph R. Biden Call with Prime Minister Boris Johnson of the United Kingdom,” White House, January 23, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/23/readout-of-president-joe-biden-call-with-prime-minister-boris-johnson-of-the-united-kingdom>; “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with President Emmanuel Macron of France,” White House, January 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/24/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-emmanuel-macron-of-france>; “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with Chancellor Angela Merkel of Germany,” White House, January 25, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/25/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-chancellor-angela-merkel-of-germany>; “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with Prime Minister Yoshihide Suga of Japan,” White House, January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/27/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-prime-minister-yoshihide-suga-of-japan>; “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with Prime Minister Scott Morrison of Australia,” White House, February 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/03/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-prime-minister-scott-morrison-of-australia>.

肯（Antony Blinken）通電話，重申中美合作所帶來的巨大好處及利益，呼籲華府能採取合作立場，共同促進兩國關係的和平穩定。⁴換言之，北京仍希望中美關係能夠和平穩定，才符合中國的國家利益。

⁴ 楊潔篪，〈在同美中關係全國委員會舉行視頻對話時的講話〉，中華人民共和國外交部，2021年2月2日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1850360.shtml>；楊潔篪，〈楊潔篪應約同美國國務卿布林肯通電話〉，中華人民共和國外交部，2021年2月6日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1851936.shtml>。

馬祖地區近年水情與用水需求探討

劉翎端

國家安全所

壹、新聞重點

根據《中央社》2021年3月12日及2月25日之報導，自2020年冬季馬祖地區進入枯水期以來，水情吃緊，各鄉海水淡化廠刻正增產中。其中東莒島因無海淡設備，日前已由連江縣自來水廠與軍方啟動首次「西水東運」計畫，由西莒以船舶運水至東莒。⁵

馬祖地區因島嶼分散、地形崎嶇而集水不易，用水來源除湖庫水與地下水外，尚仰賴海水淡化廠支援。隨著當地人口漸增與觀光人數顯著成長，用水需求亦上升。又馬祖因地緣位置特殊，降雨不均及降雨量偏低等極端氣候現象，已成為地方政府及島上駐軍未來將面臨之用水課題。本文檢視馬祖近年降雨、用水需求變化，以釐清水資源管理現況。

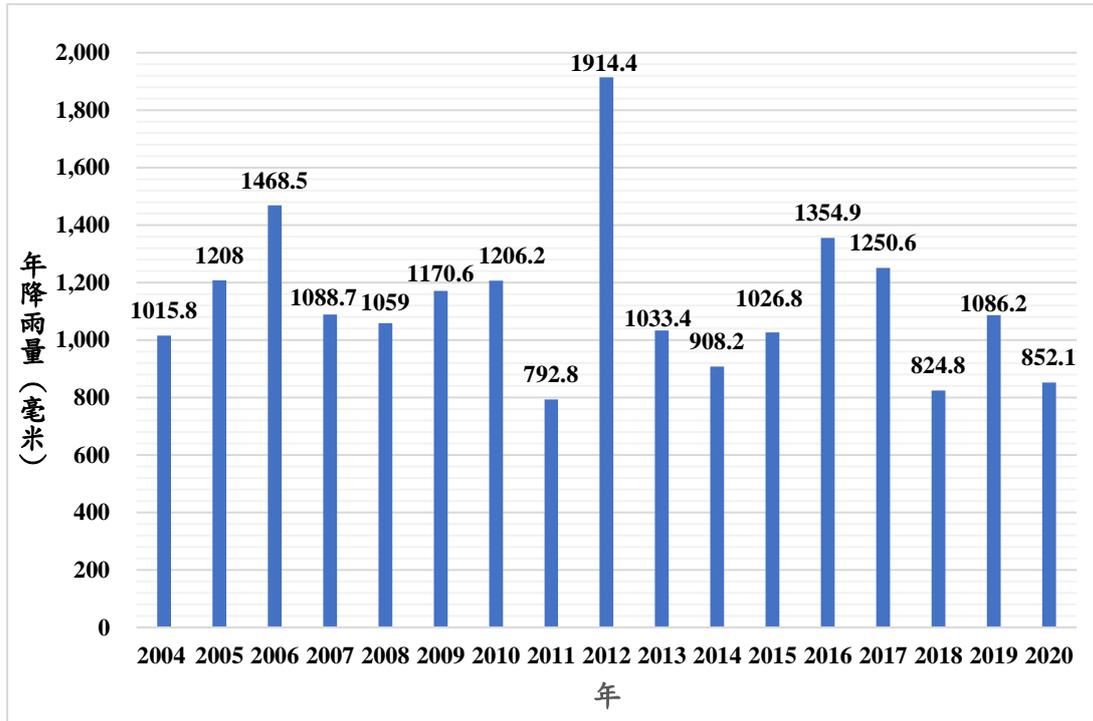
貳、安全意涵

一、馬祖地區降雨趨向極端氣候模式

首先觀察位於連江縣南竿鄉、隸屬中央氣象局之馬祖測站自2004年設站以來年降雨量變化，可發現2011、2014、2018、2020等四年年降雨量均不及1,000毫米，而2020年實為過去17年當中降雨量排名倒數第三的乾旱年，年累計雨量僅852.1毫米（圖一）。此外，在降雨日數偏低、分別為70日與95日的2004與2020年，年最大單日降雨量都明顯偏高，分別達到155毫米與117毫米（圖二、圖三），亦即佔各自全年雨量的15%與14%，顯示馬祖地區趨向「降雨

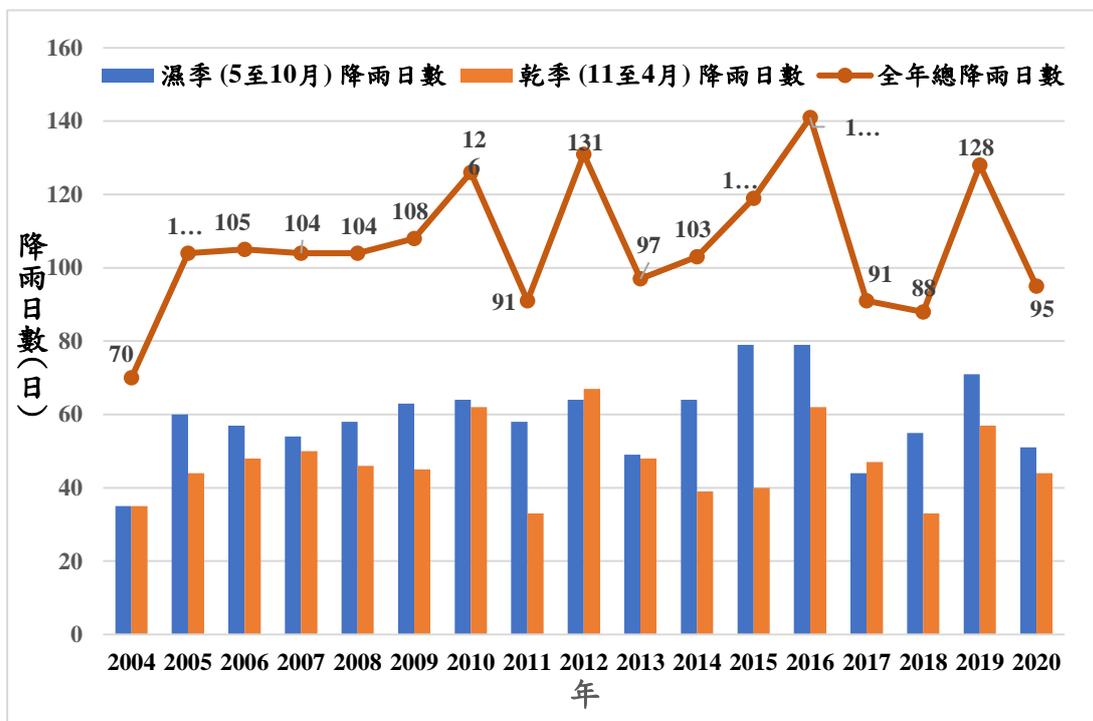
⁵ 〈馬祖東莒水情告急 軍民首度西水東運度旱〉，《中央社》，2021年3月12日，<https://reurl.cc/qmKkWy>；〈降雨偏少水情吃緊 各縣市節水抗旱共度難關〉，《中央社》，2021年2月25日，<https://reurl.cc/4yJz4D>。

日數減少，降雨強度增加」之極端氣候模式。



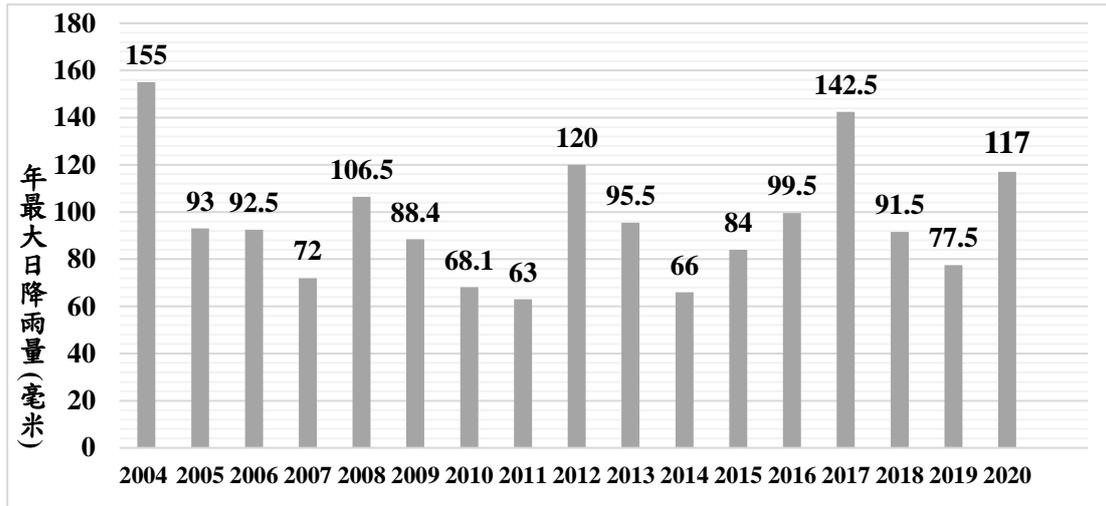
圖一、2004~2020 馬祖測站年降雨量變化

資料來源：中央氣象局觀測資料查詢 CODiS、劉翎端繪製。



圖二、2004~2020 馬祖測站乾濕季及全年降雨日數變化

資料來源：中央氣象局觀測資料查詢 CODiS、劉翎端繪製。

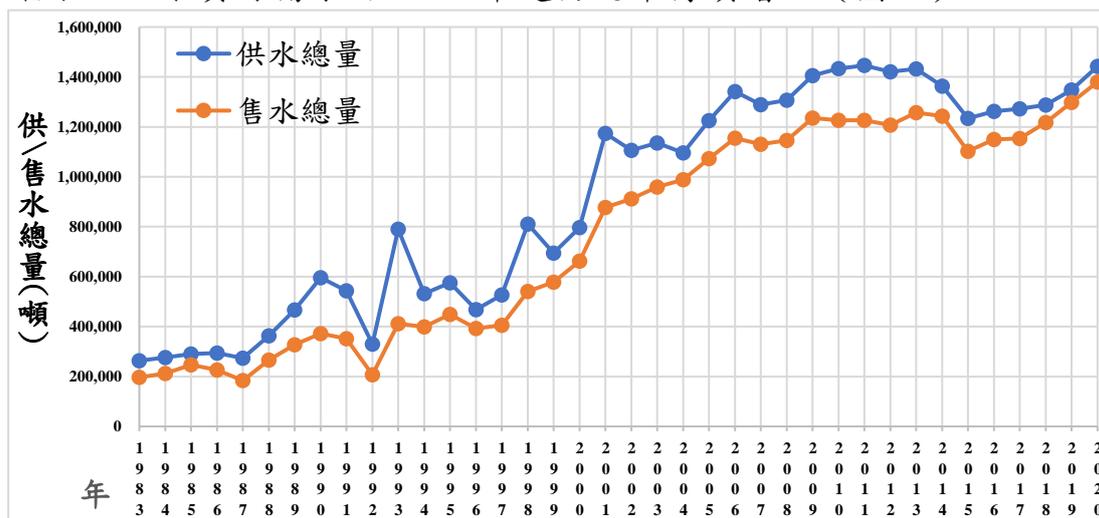


圖三、2004~2020 馬祖測站年最大日降雨量變化 (毫米)

資料來源: 中央氣象局觀測資料查詢 CODiS、劉翎端繪製。

二、馬祖用水需求重返近十年高峰

檢視水資源需求面，可觀察到馬祖自 2000 年以來，用水量快速增長，2011 年達近年最高峰，總量幾乎翻倍成長。雖然 2013 至 2015 一度下滑，2020 年又再度攀升至近十年的高峰。有鑒於此，經濟部水利署、連江縣政府及自來水廠已著手進行馬祖地區供水改善計畫，實施管線漏水改善、安裝智慧水表措施，亦使供水量與售水量間距縮小，但水資源需求自 2015 年起仍逐年持續增加 (圖四)。⁶

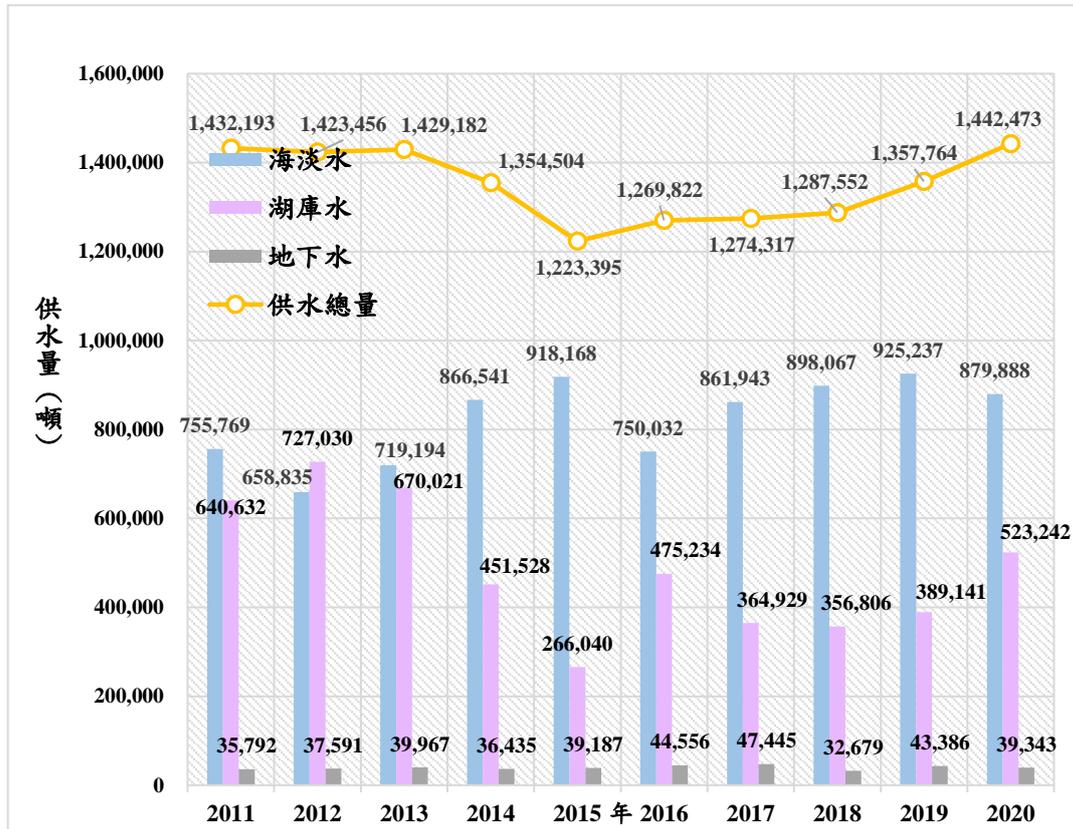


圖四、1983~2020 馬祖地區供水及售水總量

資料來源: 連江縣自來水廠、劉翎端繪製。

⁶ 售水量定義為由用戶可收取水費之水量。《政府統計資訊網》，<https://reurl.cc/v5Kkya>。

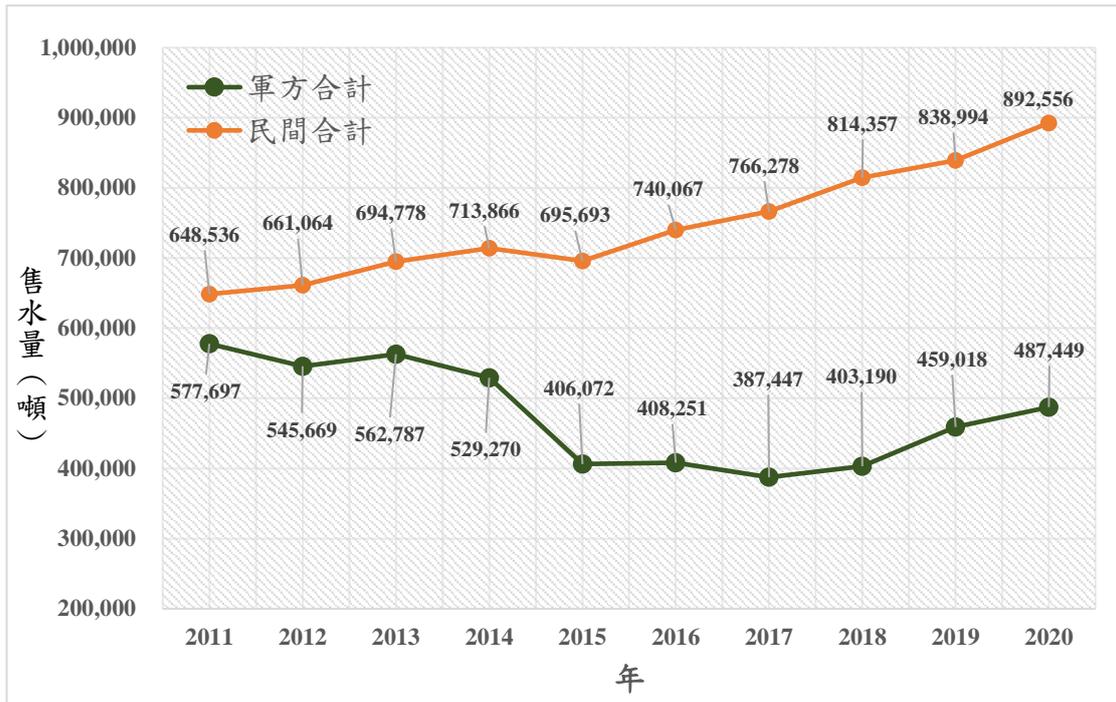
在供水量來源方面，可以發現馬祖地區來自海水淡化廠及湖庫的供水量從 2014 年以降兩者出現明顯差距，過去十年間湖庫水佔供水總量比例降了快一成，由 2011 年的 44% 降至 2020 年的 36%。目前馬祖供水最大宗來源為海水淡化廠，地下水供水則量少持平（圖五）。



圖五、2011~2020 馬祖地區供水量來源變化

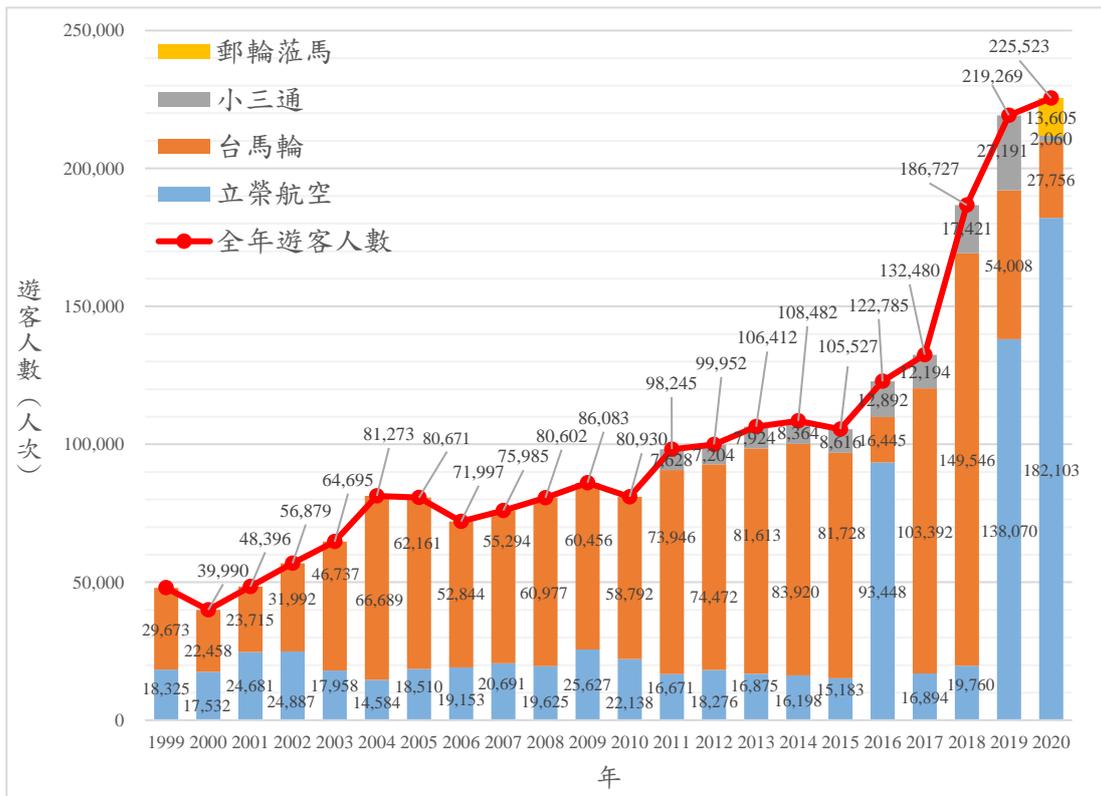
資料來源: 連江縣自來水廠、劉翎端繪製。

進一步檢視連江縣自來水廠自 2011 年至 2020 年售予軍方與民間的水量變化，可發現民間售水量逐年增加，並於 2020 年達到最高峰（圖六）。主因為馬祖自 1990 年代解除戰地政務、發展觀光，政府產業補助使人口漸漸回流，近年則因開放小三通、藍眼淚奇景，觀光人數急速成長，2020 年更因後疫情國內旅遊風潮，達到 223,523 人次（圖七）。相較於民間售水量增長，軍方售水量 2011 年起逐漸下滑，2017 年達最低值，此後亦逐年增加。



圖六、2011~2020 軍方與民間售水量比較圖

資料來源：連江縣自來水廠、劉翎端繪製。



圖七、1999~2020 馬祖地區遊客人數統計圖 (人次)

資料來源：交通部觀光局馬祖國家風景管理處、劉翎端繪製。

參、趨勢研判

一、極端氣候將使馬祖地區更加仰賴高耗能海水淡化廠

由於馬祖地區降雨受到極端氣候影響，再加上地形限制而蓄水不易，以及部分湖庫水質優養化，未來仍將持續仰賴海水淡化廠作為主要供水來源。然而，海淡廠除了設備老舊需進行備援系統計畫、提升產能，亦存在高耗能及機組維修費用高昂之問題，皆需納入整體水資源管理一併考量。

二、觀光人數遽增考驗馬祖用水安全

觀光人數的急速成長，將衝擊原本水資源即不充裕的馬祖地區。特別是馬祖地區島嶼分散的特性，使得供水系統各自獨立，水資源調度相當受限。未來馬祖地區的民生及軍方供水若要降低風險，則有賴更多「開源節流」措施，長期需增加供水來源的多元化程度，短期則持續降低漏水率。舉凡增加雨水與再生水回收、定期監控並改善湖庫優養化與海水入侵地下水層造成的水質鹽化情況，皆有助提升馬祖供水的質與量。

（責任校對：蔡榮峰）

中國疫苗外交之地緣戰略影響與意涵

蔡榮峰

國家安全所

壹、新聞重點

中國全國政協 13 屆 4 次會議發言人郭衛民於 110 年 3 月 3 日的會前記者會表示，截至 2 月底，中國累計接種 COVID-19 疫苗 5,200 多萬劑次，總人口接種率尚不足 4%，並抨擊「質疑中國是想利用疫苗出口來擴大地緣政治影響力」的指控過於狹隘。郭強調疫苗是防控並戰勝疫情的重要手段，也是當前國際社會抗疫合作的重要內容，且中國已宣示將疫苗作為「全球公共產品」。同日《金融時報》（*Financial Times*）報導「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）成員國美國、日本、印度、澳洲正在制定印太區域疫苗分配計畫，希望藉此抗衡中國的疫苗外交。¹

貳、安全意涵

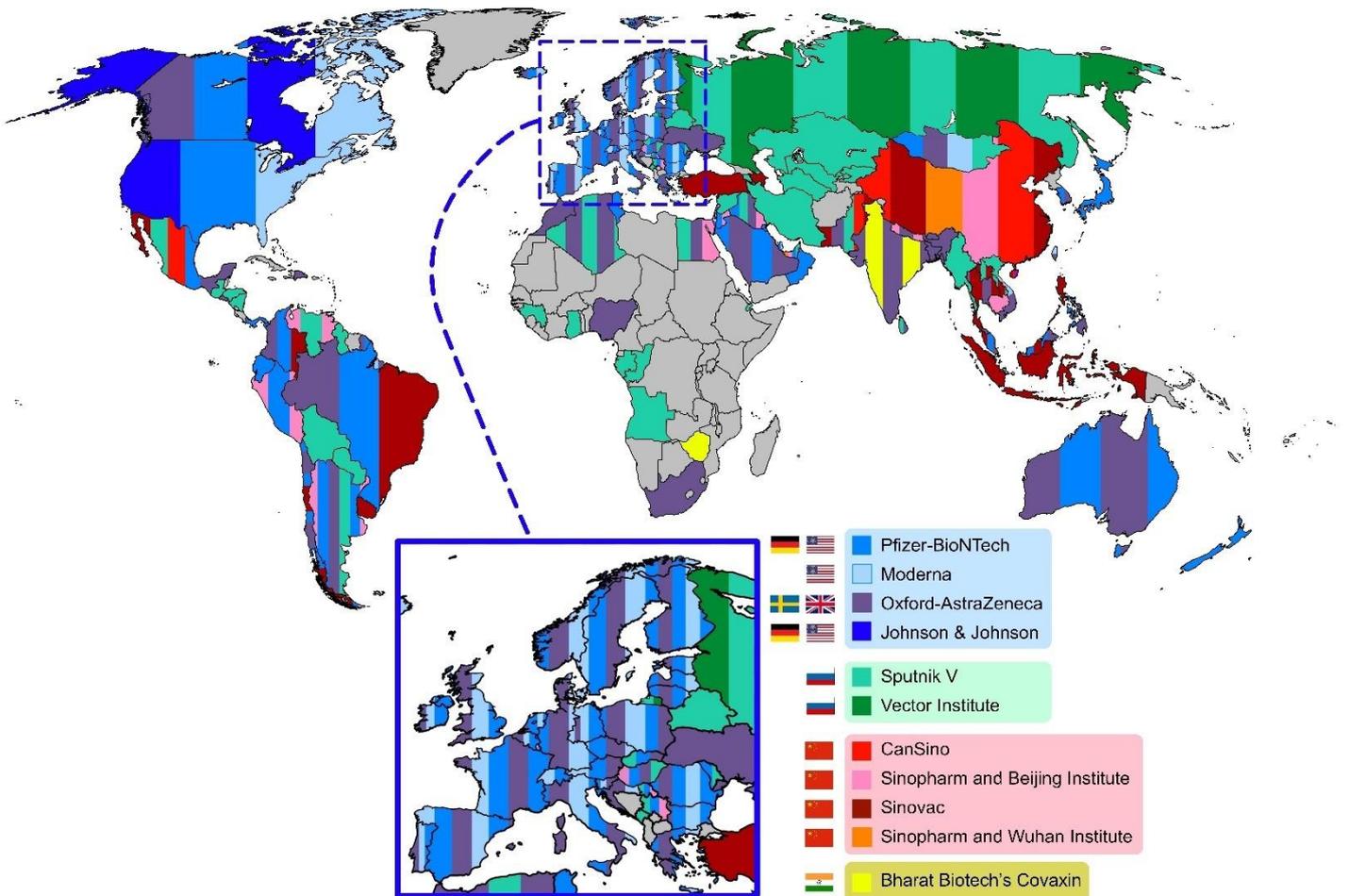
一、中國疫苗分布成為地緣戰略顯影劑

根據中國外交部發言人汪文斌的發言，截至 2021 年 2 月 23 日為止，中國提供 COVID-19 疫苗（以下簡稱疫苗）援助的接收國已達 53 個，疫苗訂購則達 27 國。²從全球現有疫苗批准與投入使用的整合資訊來看（圖 1），包括康希諾（CanSino）、科興（Sinovac）、國藥集團北京（Sinopharm）、中國生物武漢生物製品研究所

¹ Gabriel Crossley & William Maclean, “Concerns over China vaccine diplomacy ‘narrow-minded’: political advisory body,” *Reuters*, March 3, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-china-parliament-vaccine-idUSKCN2AV0V6>; Demetri Sevastopulo & Amy Kazmin, “US and Asia allies plan Covid vaccine strategy to counter China,” *Financial Times*, March 3, 2021, <https://www.ft.com/content/1dc04520-c2fb-4859-9821-c405f51f8586>; 繆宗翰，〈中國施打疫苗逾 5200 萬劑 接種率不足 4%〉，《中央社》，2021 年 3 月 3 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202103030233.aspx>。

² 邱國強，〈打疫苗外交 中國：無償援助 53 國 售予 27 國〉，《中央社》，2021 年 2 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202102230281.aspx>。

(Sinopharm -Wuhan) 在內的四種疫苗，已涵蓋「一帶一路」兩大市場區域的東南亞與拉美。在歐洲，則由國藥集團承諾向「中國-中東歐 17+1 合作」成員國匈牙利、塞爾維亞、北馬其頓和蒙特內哥羅提供超過 700 萬劑；其中塞爾維亞 2021 年 1 月 16 日成為全歐洲第一個接收中國疫苗的國家，1 月 29 日匈牙利跟進成為歐盟第一個批准該疫苗的成員國。³



圖一、全球 COVID-19 疫苗施打/緊急批准概況

圖片說明：更新至 2021 年 3 月 5 日。

資料來源：蔡榮峰彙整《紐約時報》疫情地圖、更新東協成員國與台灣的資訊後重繪，Carl Zimmer, Jonathan Corum and Sui-Lee Wee, “Coronavirus Vaccine Tracker,” *New York Times*, updated March 5, 2021,

³ Bojan Pancevski, “China’s Covid-19 Vaccine Diplomacy Boosts Its Influence in Europe,” *The Wall Street Journal*, February 13, 2021, <https://www.wsj.com/articles/chinas-covid-19-vaccine-diplomacy-boosts-its-influence-in-europe-11613221201>.

<https://www.nytimes.com/interactive/2020/science/coronavirus-vaccine-tracker.html>。

疫苗分布地圖反應某種程度上反映了美、中、俄等首批疫苗生產國的戰略布局，除了前述的中國佈局以外，美國疫苗覆蓋美洲大陸以及歐亞盟邦，形成「包圍」中國的分布；俄羅斯疫苗向中亞、中南半島、歐盟與拉美擴散，且明顯成為「一帶一路」亞太區域內中國疫苗的競爭者。值得一提的是，北約成員國、拉美等美國傳統影響力範圍已經出現了中俄「侵蝕」的現象，並產生了一系列疫苗外交競爭的節點國家，如蒙古、菲律賓、巴基斯坦、匈牙利、塞爾維亞、阿根廷、墨西哥。相較之下，越南則是東協唯一未接受中國製疫苗的成員國。

二、疫苗技術與運輸條件影響普及速度

全球相關疫苗已進入第三期臨床試驗的種類主要有 mRNA、腺病毒、滅活病毒、病毒蛋白四種（表一）。輝瑞（Pfizer）和莫德納（Moderna）兩家公司使用較先進精準的 mRNA 技術，透過注射病毒的遺傳因子來產生抗體。然此類技術運輸需要極低溫冷藏，如莫德納條件達零下 20 度以下，輝瑞則為零下 70 度。這類設備對於部分發展中國家來說成本過高。相較之下，中國的科興和國藥集團使用失去活性的病毒製作疫苗來刺激人體免疫系統產生抗體，雖然屬於早期發展的技術，可使用不耗電的冷藏設備保存。在非洲熱帶地區，這兩種疫苗的運輸成本差異可達 15 倍之譜。此外，中國在非洲、東協等新興市場所建立的產銷網路完整，使其擴散速度比歐美疫苗快上許多。⁴

⁴ Guest Blogger for John Campbell, "Vaccine Diplomacy: China and SinoPharm in Africa," Council on Foreign Relations, January 6, 2021, <https://www.cfr.org/blog/vaccine-diplomacy-china-and-sinopharm-africa>.

表一、全球 COVID-19 疫苗（達第三期試驗階段）

種類	載體	疫苗
基因疫苗	mRNA	(美國) Moderna (美國/德國) 輝瑞 Pfizer/BioNTech
病毒載體疫苗	腺病毒	(英國/瑞典) 牛津大學/阿斯特捷利康 Oxford/AstraZeneca (中國) 康希諾生物 CanSino (美國) 嬌生 Johnson & Johnson (俄羅斯) Gamaleya Research Institute
滅活疫苗	滅活病毒	(中國) 科興生物技術公司 Sinovac (中國) 國藥集團北京 Sinopharm (中國) 國藥集團武漢 Sinopharm -Wuhan (印度) 巴拉特生物科技 Bharat Biotech
蛋白質疫苗	病毒蛋白	(俄羅斯) Vector (美國) Novavax

說明：更新至 2021 年 3 月 5 日。

資料來源：蔡榮峰整理自 Carl Zimmer, Jonathan Corum and Sui-Lee Wee, “Coronavirus Vaccine Tracker,” *New York Times*, updated March 5, 2021, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/science/coronavirus-vaccine-tracker.html>。

三、疫苗外交競爭成為影響發展中國家接種率的關鍵因素

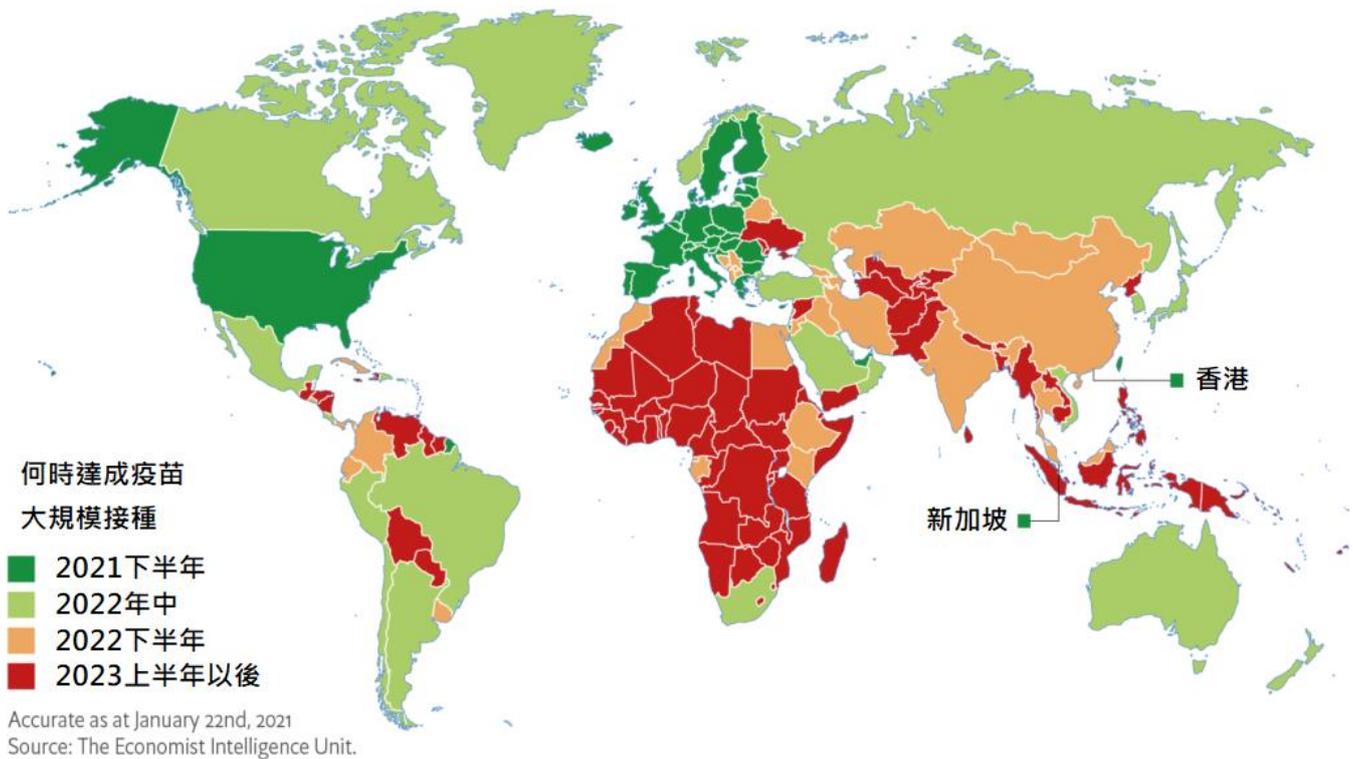
目前國際間流行病學家多認為，一國需要其總人口的 70% 至 90% 注射疫苗或有效痊癒，方達群體免疫之效果。⁵ 然而基於供應鏈各階段成本差異、西方過度依賴市場機制使疫苗供需失衡、全球運輸受到疫情影響以及各國在國際生醫供應鏈的位置等各種因素，全球疫苗分配當前呈現極度不均的狀況。根據杜克大學全球健康创新中心統計截至 2021 年 3 月 1 日為止，由 172 國依人口比例 3% 分配的聯合國 COVAX 第一階段機制約為 11.2 億劑，然而全球高收入國家卻達 46 億劑，低收入國家僅為 6.7 億劑。⁶ 其中，加拿大疫苗總數為其人口 5 倍之多、英國為 3.6 倍、歐盟為 2.7 倍、澳洲為 2.5 倍、美國則為 2 倍。⁷

⁵ Donald G. McNeil Jr., “How Much Herd Immunity Is Enough?” *The New York Times*, updated March 9, 2021, <https://www.nytimes.com/2020/12/24/health/herd-immunity-covid-coronavirus.html>.

⁶ Duke Global Health Innovation Center, The Speedometer Initiative, March 1, 2021, <https://launchandscalefaster.org/covid-19>.

⁷ 貝琦·戴爾(Becky Dale)、納索斯·斯泰利亞諾(Nassos Stylianou), 〈新冠疫苗：世界各地和你所在地方疫苗接種進展到什麼程度？〉,《BBC 中文網》, 2021 年 2 月 19 日,

前述因素雖導致達成群體免疫的疫苗覆蓋率時間表大相逕庭，但是對於發展中國家來說，是否為美中俄疫苗外交競相拉攏的對象，將大幅影響接種進程（圖二）。第一波達成的美國與歐盟預計為2021年下半年。第二波2022年中旬除了其餘富國以及有能力製造疫苗的俄羅斯之外，還有前述受惠於疫苗外交競爭的國家。第三波為中國、印度等人口大國，以及僅依賴單一國家疫苗援助的發展中國家。最後一波則是僅依賴聯合國 COVAX 的發展中國家，預計在2022年下半年。



半年。

圖二、全球大規模疫苗接種預期時間概況

說明：數據基礎更新至2021年1月22日。

資料來源：蔡榮峰中文化整理自“More than 85 poor countries will not have widespread access to coronavirus vaccines before 2023,” *The Economist Intelligence Unit*, January 27, 2021, <https://www.eiu.com/n/85-poor-countries-will-not-have-access-to-coronavirus-vaccines/>。

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/science-56084055>。

參、趨勢研判

一、北京藉疫苗混淆疫情責任的追究對象

為了改善中國日漸遭到孤立的困境，並擺脫「武漢爆發疫情」的國際責任，北京將當前國際社群的危機化作自身的轉機，透過疫苗外交遂行國際統戰、爭奪道德高地，以期最終「顛倒疫情責任的追究對象」。中國一方面以簡化歸因、製造對比的方式，不斷強調中國不同於歐美「獨善其身」，所有片面的對比訊息不斷在各國際場域以並陳方式出現；另一方面利用聯合國系統進行國際統戰。

例如在 2020 年 11 月中旬歐美疫苗開始展現第三期試驗階段成果，相較之下中國疫苗實驗數據不透明、效力備受質疑，中共總書記習近平利用 11 月 21 日 G20 高峰會宣示中國將「努力讓疫苗成為各國人民用得上、用得起的公共產品」，將焦點導向了生產能力而非防護效力。⁸2021 年 2 月 10 日 WHO 武漢調查結果公布後的一週內，不斷有 WHO 專家抨擊中國拒絕提供相關資訊，中國外交部長王毅隨即於 2 月 19 日出席聯合國安理會疫苗問題部長級會議時，高調抨擊疫苗產能與分配雙赤字，暗指富國是「疫苗鴻溝」的原因，並主張 COVAX 分配應以「發展中國家優先」。⁹中國每遭國際咎責，就會引導國際輿論轉移焦點，而掩蓋疫情以及搜刮全球醫療物資之責任卻隻字未提。

二、疫苗成為美中爭奪多邊主義與供應鏈重組主導權的一環

中國將藉著不斷宣揚「人類健康共同體」概念，對美爭奪全球化領導話語權。此一中共國際統戰詞彙實為 2012 年中共十八大提出的「人類命運共同體」最新的變體。擔任聯合國安理會非常任理事

⁸ 〈習近平在二十國集團領導人第十五次峰會第一階段會議上的講話〉，《新華網》，2020 年 11 月 21 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-11/21/c_1126770364.htm。

⁹ 中華人民共和國外交部，〈王毅出席聯合國安理會新冠疫苗問題部長級公開會〉，2021 年 2 月 27 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1854586.shtml>。

國的愛沙尼亞，其情報局在 2021 年 3 月 4 日的內閣會議上公布的報告《2021 年國際安全與愛沙尼亞》（*International Security and Estonia 2021*）指出，這些屬於中共政宣的「共同體」詞彙不斷在諸多外交場域出現，其最終目標都是希望導向由中國領導世界、改變當前秩序的願景。¹⁰ 隨著拜登政府《國家安全戰略暫定指南》（*Interim National Security Strategic Guidance*）的公布，包括健康、氣候變遷等議題的「人類安全」，其詮釋權將可能是美中接下來的競爭焦點。

「人類安全」詮釋權競爭的本質將是民主與威權制度之爭，而供應鏈重組與經濟復甦情況將為其具體表徵。疫苗生產與施打背後代表的是一整個生醫供應鏈供需設備的未來規格之爭，以及經濟復甦的時間點。中國藉著快速拓展海外實驗室合作的方式來推廣自家規格，並進一步與「一帶一路」沿線國家形成供應鏈上下游、提早復甦中國出口市場以最大化自身利益。¹¹

相較之下，美國的布局則在 2021 年 3 月 12 日「四方安全對話」高峰會（QUAD Summit）後明朗化，美、日、印、澳四國將設置專家工作小組，盼 2022 年底前供應印太地區 10 億劑疫苗；日本將向印度提供優惠日元貸款，以擴大疫苗出口，澳洲則將提供 7,700 萬美元援助用於東協疫苗運送的「最後一哩路」（“last-mile” delivery support），以及 4.07 億美元確保疫苗接種覆蓋南太區域。美國也承諾投入 1 億美元協助印太區域。

從中國停止輸出疫苗實驗用猴、冷鏈產業成為駭客攻擊目標這

¹⁰Scott Abel, Tekstikoda OÜ, ed., *International Security and Estonia 2021*, Estonian Foreign Intelligence Service, March 4, 2021, pp.70-71, <https://www.valisluureamet.ee/en.html>; “Minister: Estonia continues to keep Security Council focused on the security of its region,” *the Baltic Times*, March 4, 2021, https://www.baltictimes.com/minister_estonia_continues_to_keep_security_council_focused_on_the_security_of_its_region/.

¹¹The White House, “Fact Sheet: Quad Summit,” March 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/fact-sheet-quad-summit/>.

些情況來看，¹²疫苗及其周邊產業已成戰略供應鏈競爭的一環，美中雙方勢必在相關出口管制與關鍵技術相互制肘。華盛頓未來可能藉著進一步協調「四方安全對話」成員國的供應鏈互補優勢發揮「高低配」的效果，以民主國家為主的市場復甦為優先目標，在南美、南亞、南太、東南亞等區域抵銷中國疫苗外交的影響力，借此降低疫情所導致的威權擴散效應。

(責任校閱：王尊彥)

¹² Sui-Lee Wee, “Future Vaccines Depend on Test Subjects in Short Supply: Monkeys,” *The New York Times*, March 16, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/02/23/business/covid-vaccine-monkeys.html>; William Booth, “Hackers try to penetrate the vital ‘cold chain’ for coronavirus vaccines, security team reports,” *The Washington Post*, December 3, 2020, https://www.washingtonpost.com/world/coronavirus-vaccine-hackers-phish-ibm-cold-chain/2020/12/03/27a5b0b2-355d-11eb-9699-00d311f13d2d_story.html..

從美國智庫報告看拜登政府對中政策走向

林柏州

中共政軍所

壹、新聞重點

美國作為民主大國，外交政策受綜合國力、外交對手、國會、總統等不同因素影響而調整。共和黨從二戰後擺脫孤立主義後，政策立場雖有保守主義傾向，但不同總統採取的策略仍有平衡派（艾森豪）、現實主義（尼克森）、理想主義（雷根、布希）、新保守主義或介入主義（小布希）等差異。民主黨政策立場偏向自由主義，但現階段黨內對中思維亦存在競爭派（坎博、拉特納 Ely Ratner）、中間派、樂觀派（氣候特使凱瑞、國內政策委員會主任萊斯）等不同觀點。¹目前拜登已在 2020 年 3 月發布《國家安全戰略暫行綱要》（Interim National Security Strategic Guidance），並已兩次公開演講闡述對中思維，但具體外交作法仍視美中互動才會逐步確認。本文挑選美國進步中心（Center for American）、新美國安全中心（Center for a New American Security）、大西洋理事會（Atlantic Council）、外交關係協會（Council on Foreign Relations）及蘭德公司（Rand Cooperation）等知名智庫於 2019-2021 年間所出版的五份報告，前四份報告屬歐巴馬政府、小布希政府前任官員撰擬，看法較偏建制派，許多作者也進入拜登政府任職，第五份報告則是彙整克制派思維，看法偏向學術，其建議亦未提供具體政策細節，希望以此來了解拜登可能的外交政策走向。

¹ Josh Rogin, "Opinion: Biden is rebranding but not reinventing Trump's China policy," *Washington Post*, November 27, 2020, <https://reurl.cc/V31kzN>; Colin Dueck, *Hard Line: The Republican Party and U.S. Foreign Policy since World War II* (Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2010).

貳、安全意涵

一、建制派的調適：《限制、槓桿及競爭》、《崛起的中國挑戰》

由美國進步中心中國政策主任哈特（Melanie Hart）及國安與國際政策副總裁馬格莎曼（Kelly Magsamen）在 2019 年共同撰寫《限制、運用及競爭》（Limit, Leverage, and Compete: A New Strategy on China），報告認為本世紀的核心競爭是美國與中國在政經發展模式的競爭，若中國勝出，則全球的自由、繁榮與安全將被削減，美國無須重回冷戰零和交往，但應以約束（constrain）代替圍堵（contain），採取限制（針對中國對美國社會的干預）、運用（鼓勵中國貢獻人道救援、協助區域開發）及競爭（發展亞太區域安全機制網絡、共同捍衛民主）措施應對中國。在對台政策上，也認為美中建交係基於對臺灣前途應以和平方式解決的認知，故美國應全面及務實的重新評估中國是否違反上述原則，並評估「如何落實《台灣關係法》，調整對台軍售與官員互訪的政策方針」。²

新美國安全中心執行副總裁拉特納等人受國會《2019 年國會授權法》（2019 National Defense Authorization Act）委託撰寫的《崛起的中國挑戰》（*Rising to the China Challenge: Renewing American Competitiveness in the Indo-Pacific*），作者群如新任國安會國際經濟與競爭資深主任哈洛（Peter Harrell）、前參議員麥肯（John McCain）外交顧問范堤（Richard Fontaine）、歐巴馬時代財政部恐怖主義與金融情報次長資深顧問羅森柏格（Elizabeth Rosenberg）、前國防部政策次長室亞洲資深顧問克里曼（Daniel Kliman）、杜如松（Rush Doshi）等人反映主流建制思維，報告認為中國企圖在印太建立缺乏自由的秩序，提出維持傳統軍事嚇阻、保護科技優勢、提升經濟領

² Melanie Hart and Kelly Magsamen, “Limit, Leverage, and Compete: A New Strategy on China,” Center for American Progress, April 3, 2019, <https://reurl.cc/ynMxnq>.

導力、強化外交實力、迎接意識形態及論述競爭、促進數位自由及反高科技非自由主義、培養應對中國的專才等具體建議，並主張強化台美外交與安全關係，包含簽訂《自由貿易協定》(Free Trade Agreement)、檢討高階官員訪問限制、雙邊海空聯合演訓等，³建議偏向務實及可行。

二、競爭派的構想：《更長的電報》、《美中台：預防戰爭的戰略》

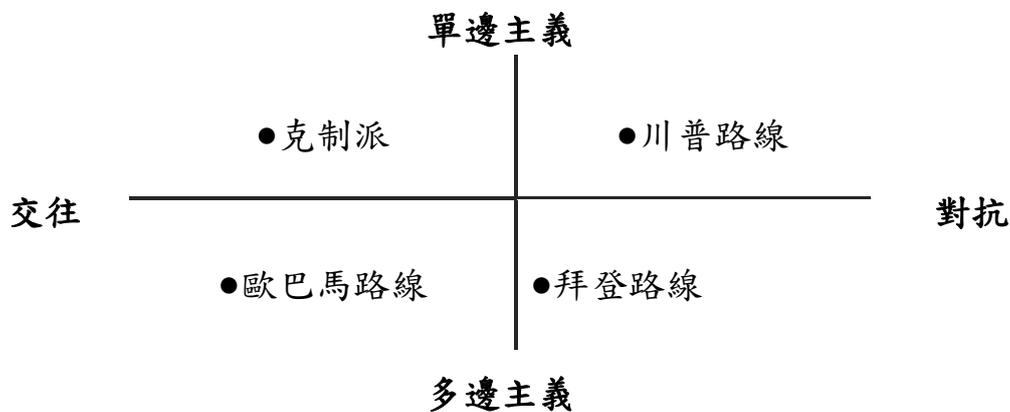
由大西洋理事會出版的《更長的電報》(*The Longer Telegram: Toward A New American China Strategy*)，出自一位曾經處理中國政策的前任匿名官員，報告試圖釐清美國在 21 世紀遭遇的最大單一挑戰本質，即習近平統治下的威權中國崛起，建議美國戰略應聚焦習本人、決策內圈人士及政治脈絡。中長期戰略目標應設定在促使中共領導階層改變其戰略路線，讓中國菁英領導人認知到中國的最佳利益應是在美國主導的自由秩序下，成為不同於習所設想的全球大國，⁴回到 2013 年之前的「和平崛起」路線。報告指出，習上台後帶中國重回毛澤東時代，強化對內控制，對美戰略則是希望超越美國在科技、經濟及金融地位，拒止美軍及友盟介入台海、南海及東海戰事等。對此，美國應保持共同的經濟與科技優勢；維持全面性傳統軍事嚇阻及防範核平衡變化；防止任何中國領土擴張特別是迫使台灣統一；鞏固與擴大盟國與夥伴關係等。報告特別點出防範中國跨越紅線的清單，如任何對台灣及離島的軍事攻擊、經濟封鎖及重大公共設施機構網路攻擊行動，但也認為除非中國對台採取敵對

³ Ely Ratner, Daniel Kliman, Susanna V. Blume, Rush Doshi, Chris Dougherty, Richard Fontaine, Peter Harrell, Martijn Rasser, Elizabeth Rosenberg, Eric Sayers, Daleep Singh, Paul Scharre, Loren DeJonge Schulman, Neil Bhatiya, Ashley Feng, Joshua Fitt, Megan Lamberth, Kristine Lee and Ainikki Riikonen, "Rising to the China Challenge: Renewing American Competitiveness in the Indo-Pacific," Center for New American Security, January 28, 2020, <https://www.cnas.org/publications/reports/rising-to-the-china-challenge>.

⁴ Anonymous, "The Longer Telegram: Toward A New American China Strategy," Atlantic Council, January 28, 2021, p.p. 6-11, <https://reurl.cc/xgvymb>.

行動，否則美國在「一中政策」上不應有任何改變。⁵

外交關係協會出版由前美國駐印大使卜威爾（Robert Blackwill）與前國務卿助理澤立克（Philip Zelikow）轉寫《美中台：預防戰爭的戰略》（*The United States, China, and Taiwan: A Strategy to Prevent War*）指出，台灣非美國重要國家利益，美國應避免藉台灣議題脅迫中國，美國應協助台灣自我防衛，但對台灣不負直接防禦責任，故應維持戰略模糊，同時應支持簽署美台貿易協定及《跨太平洋夥伴協定》，支持台灣參與國際，可派遣衛生、貿易及環境部會內閣層級官員訪台，強化與友盟國家在台灣政策的協調，作者認為美國與友盟可在競爭中勝過中國。⁶不過，此份報告未提及對台軍售，主張台美官員互訪維持次長層級，似乎在避免藉台灣過度刺激中國，但也讓人懷疑要如何在顧慮中國不反對的前提下，支持台灣簽署區域自由貿易協定。



圖一、各派立場關係圖

資料來源：林柏州繪製。

⁵ Anonymous, “The Longer Telegram: Toward A New American China Strategy,” p.p. 12, 79.

⁶ Robert Blackwill and Philip Zelikow, *The United States, China, and Taiwan: A Strategy to Prevent War*, Council on Foreign Relations, February 26, 2021, <https://www.cfr.org/report/united-states-china-and-taiwan-strategy-prevent-war>.

參、趨勢研判

一、拜登政府重視強化自身實力及持續對中競爭

美國對中政策的立場，兩黨菁英並不存在結構性差異，對台支持亦為兩黨共識，上述報告多名作者已進入拜登政府任職，如曾任國防部首席副助理部長的馬格莎曼，現任國防部部長參謀長；拉特納進入國防部部長辦公室擔任特別助理，兩人料將在拜登指示國防部成立「中國工作小組」(DOD China Task Force) 扮演關鍵角色，該小組由 15 位專家組成，將在 6 月提出美國對中軍事評估與建議；⁷哈洛則是新任國安會國際經濟與競爭資深主任；羅森伯格也擔任財政部副部長顧問，他們對中國的立場均認同競爭關係；對強化美台關係，也支持依《台灣關係法》持續深化安全與經濟關係。從民意上來看，根據美國皮尤研究中心 (Pew Research Center) 發布的民調，美國過半民眾支持在經濟、人權議題對中國採取強勢立場，約束中國影響力，且指出 2018 至 2021 年間，美國民眾對中國的看法大幅轉向負面，至於兩黨民眾在中國議題最大的差異是美中經濟關係應否維持或強勢立場。在關切的議題順序上，共和黨支持者認為中國議題居第 5、民主黨居於第 12，主要仍是疫情或就業問題居首。⁸顯見，美國拜登政府應會順從主流意見將政策重點置於強化美國自身經濟、科技、軍事及外交實力及競爭力，對外政策則求穩，安定與重視友盟關係，美台關係則依循「三公報」、「臺灣關係法」及「六項保證」，建置派多支持官方關係應檢討，維持對台軍售、強化台美經貿關係 (詳見表)。

⁷ Jim Garamone, "Biden Announces DOD China Task Force," Department of Defense, February 10, 2021, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2500271/biden-announces-dod-china-task-force/>.

⁸ 此次民調在 2021 年 2 月 1-7 日進行，有效樣本數 2,596，詳見 Laura Silver, Kat Devlin and Christine Huang, "Most Americans Support Tough Stance Toward China on Human Rights, Economic Issues," Pew Research Center, March, 2021, <https://reurl.cc/kVyRGx>.

表一、美國智庫五份報告對台主張

	美國進步中心《限制、運用及競爭》	新美國安全中心《崛起的中國挑戰》	大西洋理事會《更長的電報》	外交關係協會《美中台：預防戰爭的戰略》	蘭德公司《落實克制》
美中關係	競合不圍堵	競爭關係	競爭關係	競爭關係	合作關係
對台軍售	依法軍售	強化安全合作	依法軍售	-	降低/終止
官員互訪	定期檢討	檢討互訪限制	-	次長層級	-
台美貿易	-	優先簽署協定	-	FTA, CPTPP	-
聯合演訓		雙邊演訓	支持駐軍	-	-

資料來源：林柏州整理。

二、美對中的克制派戰略仍居相對弱勢位置

儘管美國內兩黨對美中戰略競爭具高度共識，但仍有一派對美國戰略環境基本結構與主流意見存有基本差異。美國蘭德公司在 1 月出版《落實克制：改變美國區域安全政策以實踐克制的現實主義大戰略》（*Implementing Restraint: Changes in U.S. Regional Security Policies to Operationalize a Realist Grand Strategy of Restraint*），即試圖引介「克制的現實主義大戰略」（realist grand strategy of restraint）或離岸平衡（offshore balancing）戰略思維。克制派認為俄羅斯經濟力與軍力弱於冷戰時期的蘇聯，因此並未對美國重要（vital）利益構成重大威脅，反而是後冷戰政策產生反效果，例如西方國家在俄羅斯周邊擴展民主，不但造成其不安，也分化美國心力，促使俄中加強合作，建議終止這類政策換取俄羅斯停止干預內政，讓北約自己處理區域問題，降低美軍區域部署，只在極端狀況下才進行干預。⁹再者，克制派不相信中國現有可主導印太區域，所以傾向於認定中國影響力侷限在亞太地區，此類觀點主張美國與區域國家

⁹ Anonymous, “The Longer Telegram: Toward A New American China Strategy,” pp. 27-38

現有軍力足以平衡中國威脅，美國雖支持藉武力防禦日本，但對南韓則應有條件防禦，也不相信台灣被併吞會讓中國主導區域，至於美台軍售關係有部分人主張降低，有部分人認為應完全停止，以徹底消除美中緊張的來源。¹⁰在後面，報告也承認這類主張與現行政策存有很大落差，且未對如何落實有較為具體的建議，例如美國如何回應俄羅斯假訊息及干預選舉？美軍如何撤出歐洲？是否維持對中經濟依賴？是否鼓勵兩韓統一？如何修正對台承諾？

需注意的是，該份報告由蘭德公司美國大戰略分析中心承接，其主要使命在評估不同戰略途徑的邏輯、確認每個選項的辯論內涵，該中心最初資助來自於長年倡議不干預（non-interventionist）外交政策的察爾斯科氏研究所（Charles Koch Institute），其偏向將國際體系定位為多極而非單極結構，反對美軍全球部署，近年對中國的看法，則是挑戰美中大國競爭的假定。¹¹察爾斯科氏亦是知名自由派智庫卡托研究所（Cato Institute）創辦人之一。

附表、《更長的電報》戰略內涵

政策項目	主要內容
國家利益	保持共同的經濟與科技優勢 保護美元地位 維持全面性傳統軍事嚇阻及防範核平衡變化 防止任何中國領土擴張特別是迫使台灣統一 鞏固與擴大盟國與夥伴關係 處理持續性全球威脅包含氣候變遷
對中手段	重建經濟、軍事、科技、人力資本為主的長期國力 劃設一些可行的政策紅線

¹⁰Anonymous, “The Longer Telegram: Toward A New American China Strategy,” pp.55-56, 68-69,79-80.

¹¹“Foreign Policy Research Grants | Managing US Relations with China,” Charles Koch Institute, <https://www.charleskochinstitute.org/how-to-partner-with-us/foreign-policy/foreign-policy-research-grants-managing-relations-with-china/>.

	<p>設置一些「主要國家安全利益」及報復措施</p> <p>經由美中競爭以指認一些重要家利益</p> <p>列出與中國持續戰略合作領域，如氣候變遷、全球疫情、核安全實行全面性、全球意識形態戰爭及捍衛政治、經濟、社會自由，以對抗中國威權國家資本主義模式</p> <p>與主要亞、歐盟國共同捍衛美國領導的自由國際秩序</p>
紅線領域	<p>對抗美國及友盟的任何核生化武器行動</p> <p>任何對台灣及離島的軍事攻擊、經濟封鎖及重大公共設施機構網路攻擊行動，但除非中國對台採取敵對行動，否則美國在一中政策上不應有任何改變</p> <p>任何對捍衛日本釣魚台主權、專屬經濟海域的兵力攻擊行動</p> <p>任何南海進一步填海造陸及島礁軍事化敵對行動</p> <p>對其他聲索國兵力部署及對美國與友盟海上兵力航行自由行動</p> <p>任何攻擊美國同盟國家軍事設施及主權領土</p>
合作領域	<p>與中國協商核武控制</p> <p>北韓議題合作</p> <p>洽談網路戰雙邊協定</p> <p>和平使用太空雙邊協定</p> <p>洽談限制 AI 自主武器機制</p> <p>G20 總體經濟合作</p> <p>多邊機制與雙邊協商處理氣候變遷問題</p> <p>AI 基礎醫藥研究合作</p> <p>全球疫情預警與管理機制合作</p>

資料來源：Anonymous, “The Longer Telegram: Toward A New American China Strategy,” Atlantic Council, January 28, 2021, pp. 6-17.

中國情緒辨識科技發展引發國際社會反思

吳宗翰

網路安全所

壹、新聞重點

長期致力於數位權利（digital rights）的英國組織 ARTICLE 19 於 2021 年 1 月 25 日發布報告，指出中國在國家政策大力支持人工智慧（artificial intelligence, AI）科技發展、社會維穩目標以及企業依市場邏輯競逐市場等因素相互作用下，「情緒辨識」科技（emotion recognition technology）已經有豐碩成果，並被廣泛運用於公私部門各領域。其中，中國政府在公共安全層面主要將情緒辨識系統運用於預警、對潛在威脅人員的監控與審訊等用途。另一方面，基於認定情緒辨識科技存在理論預設與技術上的缺陷，恐有違反基本人權之虞，ARTICLE 19 主張相關技術的設計、發展、部署、銷售、移轉等均應該被禁止，也呼籲關注中國是否挾其技術優勢擴大影響力。¹

貳、安全意涵

一、情緒辨識科技存在資料偏差性爭議

情緒辨識科技在這裡指的是一種透過人工智慧系統檢視人類在特定時刻的生理特徵而判讀出被檢視者當下情緒狀態的技術。這些被檢視的生理特徵包括人類面部表情變化、語調高低以及生理反應（如心跳、血壓、呼吸頻率）等，可視為三大途徑。個別來看，這三種途徑分別與人臉辨識、語音聲紋辨識以及生理辨識技術高度相關。隨著人工智慧、大數據資料庫與演算法科學的快速演進，情緒

¹ “Emotional Entanglement: China’s Emotion Recognition Market and Its Implications for Human Rights,” ARTICLE 19, <https://www.article19.org/emotion-recognition-technology-report/>; Avi Asher-Schapiro, “China growing use of emotion recognition tech raises rights concerns,” *Reuters*, January 27, 2021, <https://www.reuters.com/article/china-growing-use-of-emotion-recognition-idUSL8N2K2500>.

辨識與相關產品已大量問世並被應用於日常生活，例如，企業應用於人才招聘與偵測顧客對產品的態度而調整行銷策略；在教學場域，學校教師透過辨識系統即時掌握學生學習動態；醫護人員可以透過系統設備辨識病患狀態，於適當時機採取措施；汽車產業也將相關技術導入自駕車用軟體。

儘管如此，有關情緒辨識科技的爭論仍然不休，核心莫過於人類情緒是否真的可以被完全辨識。立足於「普遍情緒理論」(Basic Emotion Theory)者主張理論上可行，但現行科技可能仍有未逮之處，需要精進。但另有一派論者認為人類情緒多元，且受到不同文化與社會情境脈絡影響，難以建立普遍性原則。基於此，論者主張需要謹慎看待情緒辨識技術，尤其考量從資料庫建立到人工智慧機器學習與演算法設計，每一階段都可能產生偏差(bias)，以及隱私權等議題，均難以解決。倘若情緒辨識系統被政府機關用於執法或決策，上述問題勢將被進一步放大，甚至危害基本人權。²

二、中國具主導 AI 技術國際標準能力

ARTICLE 19 組織透過中國案例闡述其對情緒辨識科技的整體看法，著眼於中國在市場規模與技術領域已儼然是最重要的觀察標的之一。自中國國務院 2015 年 3 月提出「中國製造 2025」計畫以來，人工智慧、網路科技等創新產業即被視為重中之重的項目，獲得政府傾極大資源挹注建設，相關計畫亦多與「十三五」經濟計畫、「十四五」經濟計畫結合。2020 年 3 月中國再提「中國標準 2035」，進一步定下積極參與國際標準制定的戰略目標，在此之後在國內外陸

² Niraj Chokshi, "How Surveillance Cameras Could Be Weaponized With A.I.," *The New York Times*, June 13, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/06/13/us/aclu-surveillance-artificial-intelligence.html>; Taylor Telford, "'Emotion detection' AI is a \$20 billion industry. New research says it can't do what it claims.," *The Washington Post*, August 1, 2019, <https://www.washingtonpost.com/business/2019/07/31/emotion-detection-ai-is-billion-industry-new-research-says-it-cant-do-what-it-claims/>; Christoffer Heckman, "AI can now read emotions – should it?," *The Conversation*, January 8, 2020, <https://theconversation.com/ai-can-now-read-emotions-should-it-128988>.

續有集合廠商制定標準與企圖介入聯合國下屬的國際電信聯盟（International Telecommunication Union, ITU）與國際電機電子工程師學會（Institute of Electrical and Electronics Engineers, IEEE）的消息。總體而言這些對中國人臉辨識科技與情緒辨識科技均有正面助益。

與此同時，有關生物識別資料的資安議題與人權問題近年來觸發中國國內外憂慮與反彈。首先，政府借助與企業合作之力，而迅速更新、擴張其監控能力，例如透過「雪亮工程」等關鍵基礎建設，政府於各地城鄉安裝監視設備。新冠肺炎（COVID-19）爆發以來，各地政府更在抗疫大旗下積極部署監控器材、整合資料庫，這又進一步推波助瀾政府持續建構的「天網」與「社會信用體系」。近年來，國際媒體多有揭露中國政府與軍方部署人臉辨識與情緒辨識系統於新疆、西藏等少數民族地區，甚至相關系統也被香港政府引入應付反送中運動抗議者。面對這些批評，中國政府堅持系統用於公共安全目的具正當性，更聲稱在個資隱私權利已做出極大努力，並在2020年10月下旬公布《個人資訊保護法（草案）》，但有關政府以國安或公安為名義收集個資的立場仍不容挑戰。簡言之，上述爭議基本無損中國政府企圖藉由科技稱霸的決心。³

參、趨勢研判

一、中國案例激發國際社會反思技術監管倫理

就當前情緒辨識科技與應用在發展速度與範圍遠超過法規制定能及狀況下，全面禁止相關技術近乎不可能。然而，隨著國際社會

³ Sue-Lin Wong and Qianer Liu, “Emotion recognition is China’s new surveillance craze,” *Financial Times*, November 1, 2019, <https://www.ft.com/content/68155560-fbd1-11e9-a354-36acbbb0d9b6>; Yuan Yang and Madhumita Murgia, “China sets up national laboratory for advanced policing,” *Financial Times*, February 11, 2020, <https://www.ft.com/content/5cc651a4-48fd-11ea-ae2-9ddbdc86190d>; Zak Doffman, “Hong Kong Exposes Both Sides Of China’s Relentless Facial Recognition Machine,” *Forbes*, August 26, 2019, <https://www.forbes.com/sites/zakdoffman/2019/08/26/hong-kong-exposes-both-sides-of-chinas-relentless-facial-recognition-machine/?sh=3f169ffc42b7>; Huang Lanlan and Lin Xiaoyi, “China leads in emotion recognition tech, reinforces privacy rules to tackle abuse,” *Global Times*, March 3, 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202103/1217212.shtml>.

紛紛表達對中國新疆維吾爾族人議題、西藏與香港狀況的重視，包括美國拜登總統（Joe Biden）亦在其首份《國家安全戰略暫行指南》（*Interim National Security Strategic Guidance*）中重申對上述地區的支持，全球對中國政府藉助科技手段損害人權的討論將更為熱烈頻繁。預料這將會激化近年來國際社會對情緒辨識、人臉辨識技術的反思，將維吾爾族人等案例納入考量，促使歐盟、英國與美國等國家在人工智慧與新興科技相關的倫理規範建構，成為未來制定或修改數位隱私權、資料權與智慧城市的參考。部分國家也可能在此過程中發動制裁參與中國政府行動的科技廠商，限制或禁止本國廠商與中國廠商在貿易或技術上的往來。在此趨勢下，中國政府也極可能相對應的採取強硬態度回應，堅持對少數民族的「中國化」政策與對各地人權運動的打壓，並投入更多資源加速中國技術的自主性。

4

二、數位威權主義輸出重塑國際關係權力平衡

除了關注中國國內的狀況，有關中國對外輸出監視系統與數位威權主義（digital authoritarianism）也預料將會是國際社會持續注目的焦點，特別是近來中國在緬甸軍事政變、泰國政府鎮壓學運中可能扮演的角色，或是該國政府會否應用中國產品偵測辨識異議者。外界亦將關注上述威權政府與中國政府在其他領域的合作動態，例如，當中國積極介入國際標準制定時相關國家的態度。在此狀況下，國際電信聯盟或相關國際標準制定場域可能會是首要戰場。

⁴ Joseph R. Biden, “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>; Michael Standaert, “Smile for the camera: the dark side of China's emotion-recognition tech,” *The Guardian*, March 3, 2021, <https://www.theguardian.com/global-development/2021/mar/03/china-positive-energy-emotion-surveillance-recognition-tech>.

比較中美飛彈防禦系統

歐錫富

中共政軍所

壹、新聞重點

中國國防部 2021 年 2 月 4 日晚間宣布，在境內進行一次「陸基中段反導（即反飛彈）攔截」技術試驗，試驗達到預期目的。這一試驗是防禦性的，不針對任何國家。這是解放軍第五次對外公開宣佈中國進行陸基反飛彈技術試驗，此前四次分別發生在 2010 年 1 月 11 日、2013 年 1 月 27 日、2014 年 7 月 23 日以及 2018 年 2 月 6 日。

1

貳、安全意涵

中段反飛彈攔截為飛彈防禦核心，X 波段雷達有助識別真假彈頭，美國擁有齊全的多種反飛彈系統。

一、陸基中段飛彈防禦系統

陸基中段飛彈防禦系統（Ground-Based Midcourse Defense System, GMD），即從陸地發射平台對敵方來襲彈道飛彈進行偵測和追蹤，然後發射攔截飛彈，在來襲飛彈中段飛行時將其攔截摧毀。彈道飛彈飛行分為三個階段。依靠火箭發動機推力發射到飛出大氣層之前，為上升段（ascend），也叫作助推段（boost）。之後飛出大氣層，發動機關閉依靠慣性飛行，是中段（midcourse）。而後重返大氣層，到達目的地區域上方，是末段（terminal）。反飛彈攔截技術主要是針對三個飛行階段進行攔截。按發射載體則可分為陸基、海基、空基。攔截越早，效果越好。但助推段飛行時間非常短，且通常在本土發射，攔截系統難以及時靠近目標。而在中段，飛彈完

¹ 〈中國深夜宣布陸基中段反導成功！國防部：不針對任何國家〉，《新華網》，2021 年 2 月 5 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2021-02/05/c_1211012765.htm。

全依靠初始速度和高度勢能進行飛行，其時間約佔總時間 80% 至 90%，且在中段時彈道相對平穩和固定，最適合進行攔截。中段反導攔截就是利用探測到飛彈火箭發動機關機點的最後方向和速度，計算出飛彈飛行彈道，然後在其再入大氣層前，發射攔截飛彈在大氣層外實施攔截。²

在中段攔截階段，為了突破攔截系統，來襲飛彈會釋放誘餌以迷惑攔截彈頭。因此對目標進行精確追蹤和識別，是中段反導攔截的一大關鍵。在中段施放誘餌，通常是與彈頭外觀類似的特製氣球。為增強逼真效果，誘餌氣球表面塗有能反射雷達信號金屬錫箔塗層，內部還有加熱裝置，製造酷似真彈頭的熱紅外特徵，讓射控雷達和攔截飛彈紅外導引頭難辨真假目的。要識別這種誘餌，可使用 X 波段雷達。X 波段雷達發射和接收一個狹窄波束，能夠精確偵測炮彈、火箭、飛彈、干擾彈、有人機、無人機以及太空碎片、太空梭等各種移動目標的速度和移動軌跡。X 波段另可穿透大部分氣球薄壁，從而識別出真彈頭，引導攔截彈頭有效攔截。³

二、美國擁有齊全反飛彈系統

美國擁有最齊全的反飛彈系統。例如陸基中段飛彈防禦系統、海基神盾飛彈防禦系統（Sea-Based Midcourse or Aegis Ballistic Missile Defense System, Aegis BMD）、終端高空區域防禦系統（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD）和愛國者三型系統（Patriot Advanced Capability-3, PAC-3）。目前美國部署陸基中段飛彈防禦系統有兩型：（一）陸基中段防禦。未來美軍將擴大陸基中段飛彈防禦系統部署規模，可能方案包括在阿拉斯加陸基中段攔截

² 〈空天防禦/陸基中段反導天外截敵核武〉，《大公網》，2021 年 2 月 8 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2021/0208/550705.html>。

³ 〈X 波測量識別真假彈頭〉，《大公網》，2021 年 2 月 8 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2021/0208/550711.html>。

系統從 60 套增至 100 套。或者在美國本土新建一個陸基中段攔截系統新基地，地點可能在美國本土東岸。（二）陸上神盾（Aegis Ashore）。陸上神盾飛彈防禦系統在歐洲部署，配置標準三型攔截飛彈，與部署在阿拉斯加的攔截飛彈協同互補，從東西兩個方向應對飛彈威脅。至於海基方面，美國發展海基中段攔截系統，其方式是神盾系統攜帶標準三型攔截飛彈（SM-3），在大氣層外攔截來襲彈道飛彈。由於部署在海軍艦艇，能夠在全球範圍內機動部署。⁴

美軍末段攔截武器系統分為末段高層和末段低層系統。前者以 THAAD 系統為代表，可攔截近程及中遠程彈道飛彈。後者以愛國者三型為代表，可攔截戰術彈道飛彈、巡航飛彈及作戰飛機。THAAD 是一級固體火箭助推器加動能攔截戰鬥部，為了應對中俄新型高超音速武器威脅，洛馬公司 2013 年開始研發增程型 THAAD（THAAD extended-range, THAAD-ER）系統，增加一級助推，戰鬥部可獲得更大初速及機動性，以攔截彈道飄忽不定的滑翔彈道飛彈，從而讓 THAAD-ER 具備攔截高超音速目標和臨近空間目標的能力，兼顧中段和末段高層反導。⁵愛國者三型是經過實戰的擊殺式攔截導彈，目前有包括台灣在內的多個國家採購愛國者三型分段強化構形（PAC-3 MSE, Missile Segment Enhancement），以因應未來更精確飛彈威脅（發射影像見圖）。

參、趨勢研判

中段反飛彈與反衛星技術互通，中國藉中段反飛彈技術試驗掩護反衛星試驗，東風-19 可攔截中程與中遠程導彈。

⁴ 〈美“宙斯盾”系統全球加速部署〉，《大公網》，2021 年 2 月 8 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2021/0208/550717.html>。

⁵ 〈美“薩德”升級對付高超音速武器〉，《大公網》，2021 年 2 月 8 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2021/0208/550715.html>。

一、中段彈道飛彈攔截與反衛星一體兩面

「陸基中段反導攔截技術試驗」是在山西太原衛星發射中心舉行，中國沒有公布任何相關細節或導彈型號。五角大廈評估中國正在研發動能撞擊攔截飛彈。稍早一架美國空軍 RC-135S 偵察機飛臨黃海，蒐集遙測與其他電子情報。只要有任何飛彈測試跡象，RC-135S 即會適時出現。事實上，中段攔截飛彈與反衛星武器只有一線之隔。美國過去指控中國利用反飛彈試射作掩護，其實在發展反衛星武器。中國中段攔截飛彈是動能系列反衛星武器的延伸，動能系列使用東風-11 飛彈作為加力器。在 2018 年的一項測試，動能-3 攔截一枚東風-21 中程彈道飛彈（medium-range ballistic missile, MRBM）。動能-2 是另一種攔截飛彈，亦稱 SC-19，是以開拓者-1 固體運載火箭改良而成。中國同時研發地對空飛彈，據報導東風-19 擁有某種程度的大氣層外（exoatmospheric）攔截能力，東風-19 由東風-9 改良而成，東風-9 是俄製 S-300 的國產型。⁶毫無疑問，北京將持續改進其陸基中段反飛彈攔截與反衛星能力。

二、東風-19 攔截中程與中遠程彈道飛彈

美國情報社群將東風-19 稱為 CH-AB-X-02，X 表示為實驗型。東風-19 最適合攔截射程 620-1,865 英里的中程彈道飛彈，或者能夠攔截射程 1,865-3,420 英里的中遠程彈道飛彈（intermediate range ballistic missile, IRBM）。中國周邊擁有這兩型彈道導彈國家包括印度、南韓甚至日本。美國在 2019 年 8 月退出《中程核武條約》（*Intermediate Range Nuclear Force Treaty, INF*）後，計畫在中國周邊部署中程或中遠程彈道飛彈，中國進行「中段反導攔截」意在應

⁶ Joseph Trevithick, “China Claims It Has Conducted a New Midcourse Intercept Anti-Ballistic Missile Test,” *The Drive*, February 4, 2021, <http://www.thedrive.com/the-war-zone/39093/china-claims-it-has-conducted-a-new-midcourse-intercept-anti-ballistic-missile-test>.

對這些外部威脅。但中國陸基中段攔截飛彈，仍然無法攔截美俄洲際彈道飛彈（intercontinental ballistic missile, ICBM）。⁷



圖、中美中段反飛彈攔截系統發射畫面

圖片說明：左圖為中國「陸基中段反導攔截技術試驗」網路畫面，右圖為美國愛國者三型分段強化構型（PAC-3 MSE）發射瞬間。

資料來源：歐錫富取自網路公開資料。

（責任校對:許智翔）

⁷ Liu Zhen, “China declares success in latest anti-missile intercept test,” *South China Morning Post*, February 5, 2021, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3120636/china-declares-success-latest-anti-missile-intercept-test>.

五國退出太平洋島國論壇之研析

章榮明

網路安全所

壹、新聞重點

2021年2月4日，太平洋島國論壇（Pacific Islands Forum，以下簡稱論壇）選出來自玻里尼西亞的庫克群島（Cook Islands）前總理普納（Henry Puna）為新任秘書長。隔日，帛琉宣布退出該論壇，理由是新任秘書長人選未能遵循由次區域（sub region）（密克羅尼西亞、馬拉尼西亞、玻里尼西亞）輪流擔任秘書長的君子協定。12月8日，帛琉、諾魯、密克羅尼西亞聯邦、馬紹爾群島和吉里巴斯等五個屬於密克羅尼西亞次區域的國家舉行視訊會議，並於會議後發表聲明，宣布集體退出論壇。²整起事件並非臨時起意，2020年10月初，上述五國便已支持馬歇爾群島駐美國大使札基歐斯（Gerald Zackios）為新任秘書長人選，並表示若下屆秘書長無法由密克羅尼西亞次區域的代表出任，將退出該論壇。³

貳、安全意涵

一、帛琉的能動性不容忽視

2020年8月27日，在美國前總統川普（Donald Trump）任期的尾聲之際，帛琉前總統雷蒙傑索（Tommy Remengesau Jr.）曾於美國國防部長艾斯培（Mark Esper）造訪時邀請美軍使用帛琉的軍事基地；艾斯培當時未置一詞。拜登（Joe Biden）就任美國總統後，雖以中國作為競爭對手，並宣示將以聯合盟邦的方式應對中國日漸擴

¹ 〈秘書長人選爭議 帛琉退出太平洋島國論壇〉，《中央社》，2021年2月5日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202102050187.aspx>。

² “Five countries to abandon Pacific forum over leadership vote,” *Reuters*, February 9, 2021, <https://www.reuters.com/article/uk-pacific-forum-idUKKBN2A906K>.

³ “Micronesian leaders draw battlelines over next Pacific Islands Forum Secretary General,” *ABC Radio Australia*, October 2, 2020, <https://reurl.cc/Gd54mx>.

大的影響力，但對於中國在太平洋向下扎根的影響力，卻尚未顧及。此次，帛琉總統惠恕仁（Surangel Whipps, Jr.）首先發難，退出論壇，繼以發動其它四國退出，再次顯示帛琉主導議題的能力。

二、次區域國家間嫌隙難解

依照原始的規定，論壇設秘書長一人，由論壇會員國之領導人（forum leaders）任命。自 1988 年至 2020 年，秘書長的任期大致上維持一任三年，連選得連任的情形。但從秘書長所屬次區域來看，美拉尼西亞選出四任、玻里尼西亞三任、密克羅尼西亞兩任。此次秘書長宜由密克羅尼西亞次區域出任，結果選出的新秘書長卻來自玻里尼西亞，不免讓人不平。更有甚者，來自密克羅尼西亞的秘書長，曾於 1992 至 1998 年間任職，距今已有 22 年（請見附表）。換句話說，密克羅尼西亞人士無緣論壇秘書長一職，已有 22 年之久，這是近果。而作為密克羅尼西亞次區域，長期受到另外兩個次區域的漠視，應該是此次密克羅尼西亞五國集體退出之遠因。

三、太平洋島國的話語權將減弱

屬於密克羅尼西亞的五國若退出論壇，必然造成該論壇的分裂，不僅該論壇的口號：「18 個國家，一個藍色的太平洋大陸」無法延續，論壇揭櫫的和平、和諧、安全、社會包容、繁榮的「太平洋方式」（Pacific Way）也將不存。特別是在新冠肺炎（COVID-19）肆虐下，太平洋島國的經濟如何恢復，以及氣候變遷與海洋健康（ocean health）所帶來的挑戰，都需要區域內的國家團結一致，任何分裂都將削弱太平洋島國的話語權。根據論壇的規章，會員國退出論壇的書面文件送達秘書處滿一年始生效。⁴因此，帛琉等五國最終是否退出該論壇目前仍屬未知。換言之，帛琉等五國是否撤回退

⁴ “Agreement Establishing the Pacific Islands Forum,” Pacific Islands Forum Secretariat, October 27, 2005, <https://reurl.cc/g8erqp>.

出論壇的決定、該論壇是否重行選舉秘書長都有可能影響最後的結果。未來的發展仍有待觀察。

參、趨勢研判

一、美國更加需要聯合太平洋次區域

面對中國在太平洋擴張影響力，美國本就需要聯合區域內的國家。在這次五國退出論壇的情況下，顯示出儘管美國推動印太戰略，但對於太平洋次區域國家的影響力，仍有不足之處，也凸顯出美國未來在太平洋區域外交工作的重要性。從美國國務院於 2020 年 10 月 1 日公布的「2020 太平洋承諾」(2020 Pacific Pledge) 來看，巴布亞紐幾內亞、帛琉、馬紹爾群島及密克羅尼西亞聯邦四國得到的援助名列前茅。除巴布亞紐幾內亞屬於美拉尼西亞外，於三國皆屬於密克羅尼西亞。相較之下，美拉尼西亞及玻里尼西亞所屬國家得到的援助較少。

密克羅尼西亞等國與美國的關係本就密切，即便帛琉等五國退出論壇，對美國的影響不大；但與美國關係本來就不密切的美拉尼西亞與玻里尼西亞，未來與美國的關係可能漸行漸遠。在此次五國退出論壇後，美國國家安全會議於 2021 年 3 月 3 日公布拜登政府的《國家安全戰略暫行指南》(Interim National Security Strategic Guidance)，對於五國退出事件未有著墨，僅指出美國將促進與太平洋島國的夥伴關係，基於共享的歷史與犧牲。⁵未來美國將採取何種實質性的作法仍待觀察。

二、中國更有機會在南太平洋擴展影響力

儘管此次五國退出論壇的背後，並未看到中國的身影，這並不表示中國的勢力從太平洋消失。2020 年 12 月，中國欲投資巴布亞紐

⁵ “Interim National Security Strategic Guidance,” White House, March 3, 2021, <https://reurl.cc/YW4mMo>.

幾內亞的達魯（Daru）漁港，興建綜合性多功能漁業工業園區的事件殷鑑不遠。2021年2月再傳出，中國甚至打算投資相當於8,529億新台幣，在達魯島建設新城市。⁶注意到，巴布亞紐幾內亞屬於南太平洋的美拉尼西亞，與玻里尼西亞均為美國「2020太平洋承諾」中援助較少的次區域，將使得中國更有機會在南太平洋擴張影響力。

附表、太平洋島國論壇歷任執行長一覽表

任期	姓名	就任	離任	所屬國家	所屬次區域
1	奈薩利 (Henry Naisali)	1988	1992	吐瓦魯	玻里尼西亞
2	塔拜 (Ieremia Tabai)	1992	1995	吉里巴斯	密克羅尼西亞
3	塔拜 (Ieremia Tabai)	1994	1998	吉里巴斯	密克羅尼西亞
4	雷偉 (Noel Levi)	1998	2001	巴布亞紐幾內亞	美拉尼西亞
5	雷偉 (Noel Levi)	2001	2004	巴布亞紐幾內亞	美拉尼西亞
6	厄文 (Greg Urwin)	2004	2008	澳洲	澳洲
	迪歐 (Feleti Teo)	2008	2008	吐瓦魯	玻里尼西亞
7	史雷德 (Tuiloma Neroni Slade)	2008	2011	薩摩亞	玻里尼西亞
8	史雷德 (Tuiloma Neroni Slade)	2011	2014	薩摩亞	玻里尼西亞
9	泰勒 (Meg Taylor)	2014	2017	巴布亞紐幾內亞	美拉尼西亞
10	泰勒 (Meg Taylor)	2017	2021	巴布亞紐幾內亞	美拉尼西亞
11	普納 (Henry Puna)	2021	~	庫克群島	玻里尼西亞

資料來源：章榮明依照公開資料製表。

說明：第六任澳洲籍秘書長厄文於任內病故，由玻里尼西亞出身的迪歐代理秘書長一職，補足第六任秘書長之任期。

（責任校對：汪哲仁）

⁶ “Scott Morrison says China's bid to build a new \$39billion city on Australia's doorstep is ‘speculative’ and he doubts the PNG prime minister will agree to the idea,” *Daily Mail*, February 7, 2021, <https://reurl.cc/dVajlk>.

美國拜登總統《慕尼黑安全會議》演說的 安全意涵

黃恩浩

戰略資源所

壹、新聞重點

美國總統拜登（Joseph R. Biden Jr.）於 2021 年 2 月 19 日參與以視訊會議舉行的慕尼黑安全會議（Munich Security Conference），針對跨大西洋兩岸關係發表演說並接受提問，這是美國現任總統首次與會。由於之前歐洲與美國關係在美國前總統川普任內已有惡化之趨勢，拜登上任前曾表達要與歐洲盟國修復關係，探討共同合作因應中國威脅挑戰之意願，因此拜登在歐洲的這場演說備受全球矚目。¹再者，拜登上任後不僅立即停止美國退出世界衛生組織，亦決定重新加入在 2017 年退出的《巴黎協定》（*Paris Agreement*），這不僅是向歐洲盟國遞出了橄欖枝，也對全球對抗氣候變遷議題打入了強心劑。²

拜登在該會議演說的有幾個重點，包括：第一、強調重建跨大西洋（trans-Atlantic）聯盟關係與對北約的集體安全承諾，共同合作因應伊斯蘭國（ISIS）威脅，以確保美國與歐洲的安全。第二、強調要與歐洲捍衛民主價值，共同對抗獨裁。第三、強調美國和歐洲將共同與中國進行「長期戰略競爭」（long-term strategic competition）做準備，全力反制北京當局對國際經濟體系基礎的「濫權與脅迫」（abuses and coercion）。第四、強調要重視俄國的威脅，俄國一直想要削弱歐洲和北約的能力，所以美國和歐洲更要建構一個跨大西洋

¹ 林育立，〈拜登將在慕尼黑安全會議演說創美國總統首例〉，《中央社》，2021 年 2 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202102130013.aspx>。

² 曾依璇，〈拜登上任一個月美國正式重返巴黎氣候協定〉，《中央社》，2021 年 2 月 19 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202102190305.aspx>。

共同體。³值得強調的是，上述部分觀點也都呈現美國白宮在 3 月 3 日公布的《國家安全戰略臨時綱要》（*The Interim National Security Strategic Guidance*）內容中。

貳、安全意涵

這次美國拜登總統在慕尼黑安全會議演講中，除了表達要與歐洲盟國重修舊好之外，還要聯合盟國力量對付中共的威脅。在美中競爭的主軸下，結合志同道合的歐洲盟國將使美國立於與中國競爭的有利位置。就該演講而言，其所呈現的國際安全意涵有下列幾點：

一、宣示美國要重返西方領導地位

美國總統拜登在 2 月 4 日首次發表以「美國的世界地位」（*America's Place in the World*）為題發表外交政策演講，強調美國將重新發展與盟友合作的習慣，重建外交聯盟的力量。在這次慕尼黑安全會議的演說中，拜登表示「過去幾年的跨大西洋關係相當緊張且備受考驗，但現在美國決心要恢復與歐洲的關係，掙回美國受信賴的領導地位。」⁴在 2019 年的慕尼黑安全會議上，拜登就曾已與時任川普總統的政策切割，相當重視美國與歐洲的北約軍事同盟關係，所以當時承諾歐洲，美國在川普下台後就會回來。⁵因此，這次的會議相當適合剛上任美國總統的拜登向歐洲盟友就跨大西洋關係發表首次演說，宣示美國回歸跨大西洋聯盟這個堅實的集體安全與繁榮基礎。

二、恢復美歐之間的安全多邊主義

美國在川普時代施行美國優先政策，退出或停止了多項國際協

³ “Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference,” The White House, February 19, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>.

⁴ Ibid.

⁵ 張筠青、達揚，〈G7 與慕尼黑安全會議：美歐關係新起點〉，《聯合新聞網》，2021 年 2 月 19 日，<https://udn.com/news/story/6809/5261887>。

議與組織，例如：《太平洋戰略經濟夥伴關係協議》、《巴黎協定》、《伊朗非核協議》、聯合國人權理事會、聯合國教科文組織，以及世界衛生組織等，甚至威脅退出北約。拜登上台後，勢必延續前政府歐巴馬時期所維持的國際多邊主義，傾向採取靈活外交途徑而非強硬軍事手段，以協商方式取代川普時代的國際單邊主義，積極與加拿大和歐盟修復關係並推動參與多邊國際組織。為落實上任之前的主張，拜登上任後乃陸續宣布重新加入《巴黎協定》和世衛組織，並且將以觀察員身分重返聯合國人權理事會等。因此 2021 年可視為美國活化志同道合同盟與夥伴之間關係，⁶推動國際多邊主義的轉捩點。

三、呼籲對中國進行長期戰略競爭

拜登政府在上任之初，就將中國形容為對美國國家安全形成挑戰的國家，並釋出要對中國採取強硬路線的訊息與作為。在可預見的未來，拜登政府將以多邊主義處理中國問題，同時強調將持續對台灣的承諾堅若磐石，將台灣視為重要夥伴，警告中國停止施壓台灣。⁷

拜登在首次外交政策演講中，直接稱中國是美國「最嚴峻的競爭對手」(most serious competitor)，美國會強化自身實力與中國競爭，同時連結盟國和夥伴，並更新美國在國際組織的角色，重建美國的信用和道德力量。⁸拜登在 2 月 7 日接受《哥倫比亞廣播公司新聞網》(CBS News) 專訪時明白強調，美國要與中國進行「激烈競爭」(extreme competition)，而非發生「衝突」(conflict)。⁹

⁶ “Renewing America’s Advantages: Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

⁷ 江今葉，〈特派專欄：拜登政府對台政策，承諾堅若磐石但有所微調〉，《中央社》，2021 年 2 月 3 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1427164>。

⁸ “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” The White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

⁹ Agence France-Presse, “Joe Biden foresees ‘extreme competition’ with China, not ‘conflict,’” *South*

在慕尼黑安全會議演講時，拜登提到美國將和歐洲將共同與中國進行「長期戰略競爭」。在《國家安全戰略臨時綱要》亦提到，要贏得與中國的競爭並確保由美國而非中國制定國際議程等。¹⁰從上述拜登對中國的形容可知，不是「對抗」，更不是「敵人」，而是「競爭」兩字已經為未來美中長期的關係定下了「鬥而不破」之基調。

參、趨勢研判

針對拜登在慕尼黑安全會議的演講文內容，本文有兩點趨勢研判：

一、美歐之間的安全方向仍需要一段時間協調

歐盟國家目前的最為迫切問題，不是處理外部威脅，而是處理內部的經濟利益與社會發展問題。舉德國為例，德國是跨大西洋關係最有政治和經濟影響力的國家，經濟與能源安全是其目前的主要考量，但從美國川普總統上任以來雙方在經濟、政治、外交和軍事安全等諸多領域的關係就持續惡化。當時川普對德國從俄國運輸天然氣的「北溪二號」(Nord Stream 2)天然氣管工程計畫、華為 5G 電信設備的爭議問題、德國在北約的國防預算不足，以及德國總理梅克爾訪中等議題施壓德國，最終造成雙邊關係惡化。

再者，就目前歐洲與中國關係而言，中國政策是美歐關係之間最為敏感及關鍵的一環。中國在 2020 年已超越美國而成為歐盟最大貿易夥伴，2020 年 12 月 30 日，中國國家主席習近平與德國總理梅克爾 (Angela Merkel)、法國總統馬克宏 (Emmanuel Macron) 與其他歐洲國家領導人等舉行會晤，共同宣布完成中歐投資協定談判，並簽署《中歐全面投資協定》(China-EU Comprehensive Agreement on

China Morning Post, February 8, 2021, <https://www.scmp.com/news/world/article/3120922/joe-biden-foresees-extreme-competition-china-not-conflict-between>.

¹⁰ “Renewing America’s Advantages: Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

Investment)。¹¹

由上述了解到，在追求務實經濟利益的前提下，歐洲與中國的經貿互賴程度越來越高，也越來越需要俄國的能源進口，因此為了歐洲本身的利益之故，歐洲不會成為凡事皆須扈從美國的附庸（英國另當別論），所以拜登政府要恢復與歐洲的全面關係仍需要一段時間重建互信。

二、拜登短期仍會維持川普對北京的強硬態度

傳統上，歐洲國家在中國政策方面大多是依循歐盟的「務實」、「溫和」且「戰略自主」的態度與作法。¹²拜登在慕尼黑安全會議所提到，要與歐洲共同捍衛民主價值以因應來自中國的挑戰，然而究竟會有多少歐洲國家願意加入美國號召的抗中民主聯盟仍有待觀察。在印太區域則不同，從地緣政治的角度，該區域自二戰結束以來就是美國（及其民主盟國與夥伴）與中國在政治、經濟與軍事領域的競技場。

美國歐巴馬時期提出「重返亞洲」與「亞洲再平衡」及川普時期的「印太戰略」都是為了因應中國在區域擴張所擬定的政策，所以川普政府對於在印太地區對中國採強硬的軍事行動短期將不會有重大的轉變，仍會依循成歐巴馬到川普的戰略途徑，其中印太戰略的「四方安全對話會」機制，將會持續扮演重要的平衡中國的重要角色，反對片面試圖以武力改變區域現狀。¹³而台灣的角色也將越來越重要，如同在《國家安全戰略臨時綱要》中，美國就特別強調要支持台灣這個重要的經濟與安全夥伴（a critical economic and security partner）。而至於未來拜登政府會是否會提出新版的印太戰略構想則

¹¹ Steven Erlanger, "Will the Sudden E.U.-China Deal Damage Relations with Biden?" *The New York Times*, January 6, 2021, https://www.nytimes.com/2021/01/06/world/europe/eu-china-deal-biden.html?_ga=2.68206609.1845472159.1614152844.444695888.1611726241.

¹² Ibid.

¹³ 徐崇哲，〈四方安全對話會議登場，美日印澳籲緬甸回歸民主〉，《中央社》，2021年2月19日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202102190004.aspx>。

有待後續觀察。

(責任校對：陳亮智)

發行人 / 霍守業

總編輯 / 林成蔚

主任編輯 / 曾怡碩 執行主編 / 吳宗翰

助理編輯 / 杜貞儀、洪嘉齡、謝沛學、

汪哲仁、章榮明、曾敏禎

本雙週報內容及建議，屬作者意見，