

國防安全雙週報

第 19 期

日本內閣關於飛彈防禦與發展之決議及其對中意涵	王尊彥	1
政權交替之際看美國對中政策作為	李哲全	7
中國對澳洲的脅迫外交及其限制	李俊毅	15
俄羅斯於北方四島部署 S-300V4 防空系統之戰略意涵	劉蕭翔	21
評析美國《2021 財年國防授權法案》之「太平洋威懾倡議」	鍾志東	27
北韓軍隊的不對稱能力	林柏州	33
2020 年王毅訪日後中日關係發展	龔祥生	39
人工智慧武器之評析	王綉雯	43
駐日美軍預算談判之觀察	楊雯婷	47
中國網路巨頭擴張媒體版圖的啟示	劉姝廷	53

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

2020 年 12 月 31 日發行



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

Contents

Japanese Cabinet's Approval of New Missile Defense and Development and Its Implications upon China <i>Tsun-Yen Wang</i>	1
An Analysis on US Policy towards China before Transition of Power <i>Che-Chuan Lee</i>	7
China's Coercive Diplomacy against Australia and Its Limits <i>Jyun-Yi Lee</i>	15
Deployment of S-300V4 Air Defense Systems on the Kuril Islands <i>Shiau-Shyang Liou</i>	21
An Analysis of NDAA FY21's Pacific Deterrence Initiative <i>William Chih-Tung Chung</i>	27
North Korea's Asymmetric Military Capabilities <i>Po-Chou Lin</i>	33
Development of Sino-Japan relations after Wang Yi's visit to Japan in 2020 <i>Shan-Son Kung</i>	39
On AI Weapons <i>Daphne Shiowwen Wang</i>	43
The Observation of Japan-U.S. Negotiations over U.S. Forces Cost Sharing <i>Florence Wen-Ting Yang</i>	47
The Implications of Chinese Internet Giants Flourishing in the Media Sector <i>Shu-Ting Liu</i>	53

日本內閣關於飛彈防禦與發展 之決議及其對中意涵

王尊彥

國家安全所

壹、新聞重點

日本政府於 2020 年 12 月 18 日召開內閣會議，並通過數項決議案。其中〈有關整備新型飛彈防禦系統以及強化防區外防衛能力〉一案，決定建造兩艘配備神盾飛彈防禦系統的專用軍艦，以及發展新型「遠攻飛彈」(standoff missile) 以強化「從敵攻擊範圍外應處敵威脅」之「防區外防衛能力」等兩項政策。¹此兩項政策迄今經過日本黨政官民各界討論，並由此次內閣會議敲定，成為未來自衛隊建軍整備之重點方向。

首先，建構艦載神盾系統政策之提出，係因原本之「陸基神盾」(Aegis Ashore) 案，無法消弭飛彈發射後，其助推器(booster)可能落在民宅的風險，而且耗費不貲，日本政府終在今年 6 月由時任防衛大臣之河野太郎宣布取消，並以「將陸基神盾系統建置在護衛艦」方案取代之。預定執行時間為 8 年，成軍後交由海上自衛隊運用，惟所需經費金額不明。

其次，有關研發遠攻飛彈一案，規劃將日本國造、2012 年即開始部署的「12 式」地對艦飛彈的射程延長。該飛彈原射程約 150 公里，前述內閣會議之決定未寫明延長距離，但外界推測約 1,000 公里。²此外，內閣會議亦決定使該飛彈能從多樣化載台（亦即從陸

¹ 議案名稱為「有關整備新型飛彈防禦系統以及強化防區外防衛能力」。〈新たなミサイル防衛システムの整備等及びスタンド・オフ防衛能力の強化について〉，日本防衛省，2020 年 12 月 18 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/stand-off_20201218.pdf。有關英文 standoff missile 之翻譯，有「遠射飛彈」、「遠攻飛彈」、「戰區外飛彈」、「防區外飛彈」等不同譯語，本文採用《美華軍語辭典》之譯語「遠攻飛彈」。

² 〈敵の射程圏外から攻撃できる巡航ミサイルの開発 閣議決定〉，NHK，2020 年 12 月 18 日，https://www3.nhk.or.jp/news/html/20201218/k10012770871000.html?utm_int=news-

上、海上和空中)發射。預計執行時間為5年,2021年度(2021年4月至2022年3月)編列相關預算達335億日圓。

由於前述兩項政策之意圖,恰是分別強化日本防衛之「盾」與「矛」。在日本「專守防衛」原則尚未廢除、以及中國威脅升高的情況下,兩項政策之意涵頗值得分析。

貳、安全意涵

一、飛彈增程使日本國防進一步偏離「專守防衛」

如前述,建構艦載神盾系統,旨在於提升日本對於飛彈攻擊之防禦能力,強化日本防衛之「盾」的意涵不言而喻。相較於此,飛彈增程計畫則有強化日本防衛之「矛」之意義。近年日本國內對於應否擁有「對敵基地攻擊能力」時有辯論,支持者認為具備「對敵基地攻擊能力」,可收對敵嚇阻之效;反對者則質疑,該能力恐違背「專守防衛」原則,甚至有違憲之虞。儘管前首相安倍晉三在卸任前曾表示,在今年內日本政府要針對應否擁有「對敵基地攻擊能力」做出決定,但前述閣議決定卻未對「對敵基地攻擊能力」表達明確立場,此應係考慮到同屬執政聯盟之公明黨黨內反對聲浪。³

只不過,光是飛彈增程政策本身,即讓日本國防偏離「專守防衛」之方向性益加明確。⁴歷經數次政策調整,自衛隊行動範圍以及日美同盟適用之地理範圍,早已超越日本本土及其周邊而擴大至全球。日本政府此次規畫之地對艦飛彈增程距離甚遠,倘若未來也研發出攻陸型飛彈,其意義將無異於「發展對敵基地攻擊能力」。另

politics_contents_list-items_026。此外,關於「12式」飛彈原射程以及增程之距離,至今眾說紛紜。原射程曾有150到200公里等不同說法,近來甚至有媒體索性使用「一百數十公里」之模糊寫法;而增程距離則從400公里、900公里至1000公里之說法均有。

³ 〈「敵基地」結論、越年へ 衆院選にらみ公明に配慮—政府〉,《時事通信》,2020年11月4日, <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020110300439&g=pol>。

⁴ 日本官房長官加藤勝信在2020年12月9日記者會上,也宣稱「12式」飛彈之增程,「目的並非要攻擊敵人基地」。〈新ミサイル「敵基地攻撃用でない」加藤官房長官〉,《時事通信》,2020年12月9日, <https://www.jiji.com/jc/article?k=2020120900733&g=pol>。

外，艦載神盾系統本質上雖屬飛彈防禦，但未來神盾艦上亦可能搭載攻陸武器，而成為攻守兼備、攻勢意涵的武器系統。

據此，自衛隊所具有的攻擊能量將顯著提升，歷來美日同盟的「矛」「盾」分工（亦即美、日兩國在戰時分扮攻、防之角色）進一步模糊。這也意味著未來美日兩軍對於防衛日本，可同時擔任攻守之角色。

二、日本持續強化「西南防衛」以因應中國威脅

有關艦載神盾系統取代陸基神盾系統，日本政府迄今相關政策論述，多稱其主要目的在因應北韓彈道飛彈威脅。然而，在艦載神盾系統具有原陸基神盾所沒有的可移動性（mobility）之情況下，自然也可機動因應可能來自中國的導彈威脅。至於「12 式」飛彈之增程方針，迄今多以防衛日本西南離島為主要目的，前述內閣會議決議也明白指出，將用以強化島嶼防禦。

眾所周知，日本的「西南防衛」規畫主要針對中國，故兩項政策雖未指名中國，但其因應中國軍事威脅之目的，已不言而喻。而台、日兩國同樣面對中國威脅，日本這兩項政策的實施目的，雖非在捍衛台海安全，但在「可對中國海軍東向進出太平洋之行動構成壓力甚至威脅」之意義上，亦具有助益我國安全之效果。

參、趨勢研判

一、日本將持續強化攻勢型國防規劃

日本對中國軍事急速發展以及對外擴張行動深感威脅，僅以近兩年而言，去年中國閱兵展示「東風 17」型飛彈，以及今年 8 月解放軍在南海試射射程 4000 公里之「東風 26」型飛彈，均震撼日本各界。日本的威脅認知反映在防衛省年度《防衛白皮書》當中，該書的內容安排，已連續兩年將「中國」一節置於「俄國」之前，顯示日本視中國為最大安全威脅，吾人亦可據此理解日本強化國防背後

的危機感。

以「12 式」地對艦飛彈增程而言，至去年為止均傳增程至 400 公里，現在卻一轉長達 900 甚至 1000 公里，火力涵蓋範圍擴大而攻勢意涵轉強。而在飛彈增程政策方向確定後，日本防衛省除「12 式」地對艦飛彈以外，是否也將其他類型飛彈（對空、對地）之增程納入研發，值得持續觀察。

對於長期宣稱恪守之「專守防衛」原則，日本政府顯然決定捨名取實。發展攻勢國防，強化對敵嚇阻，成為既定的建軍方向，在前述威脅的認知之下，未來應會持續推動。5 日本政府雖稱仍會繼續討論是否要建構「對敵基地攻擊能力」，然從其飛彈發展規畫看來，相關論辯已無太大實質意義。

二、日本西南諸島持續為防衛部署之重點

日本近十年《防衛白皮書》均強調西南地區離島的安全形勢，反映該地區在日本防衛規劃中之重要性。防衛大臣岸信夫在前述內閣會議結束後的記者會（2020 年 12 月 18 日）上，即針對發展「遠攻飛彈」一事表示，「遠攻飛彈能確保自衛隊員安全並對敵展開攻擊，這在西南地區島嶼的防衛上乃是必要之裝備」。⁶

另據《讀賣新聞》2020 年 10 月底也曾披露，陸上自衛隊預定在 2021 年實施大規模演習，動員人數多達 14 萬人，該演習即是以「西南防衛」為主要想定。2020 年 11 月 14 日，行政改革大臣河野太郎在有關審查新一代戰機開發預算的會議上，亦難捨過去對防務之關注，表示日本政府應向民眾說明，「如何因應台灣有事或釣魚台[日本稱為尖閣]有事，係基於何種想定而研發此戰機」。⁷

⁵ 前述內閣決議也提及「強化嚇阻力量」，惟僅止於表示日本政府將「繼續檢討」。

⁶ 〈防衛大臣記者会見〉，日本防衛省，2020 年 12 月 18 日，<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2020/1218a.html>。

⁷ 〈日本陸上自衛隊擬動員 14 萬人 演習預設中國武力犯台〉，《中央社》，2020 年 11 月 1 日，

從以上日本防衛構想、武器發展之目的說明、甚至非管防務的政府要員發言內容看來，地理上與台灣鄰接的日本西南島嶼地區，持續是日本防衛構想之焦點，而針對「西南防衛」的武器研發整備，應是日本今後防衛規劃的重點。

（責任校對：劉蕭翔）

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010310134.aspx>；〈〔安保60年〕第4部 同盟のこれから＜1＞南西諸島 14万人演習…陸自「台湾有事」波及を警戒〉，《讀賣新聞》，2020年10月30日，<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20201030-OYT1T50067/>；〈元防衛相の河野氏「台湾、尖閣有事にどう備えるか」 次期戦闘機の行政レビュー〉，《產經新聞》，2020年11月14日，<https://www.sankei.com/politics/news/201114/plt2011140007-n1.html>。

政權交替之際看美國對中政策作為

李哲全

國家安全所

壹、新聞重點

2020 年 12 月 14 日，全美各州選舉人團進行投票，拜登（Joe Biden）確定勝選，川普政府的任期進入尾聲。如無意外，2021 年 1 月 20 日，拜登將宣誓就任成為下一任美國總統。一般而言，進入看守階段的政府，多會力求內外穩定，避免作出重大或爭議性的決策，但川普政府不然。

12 月 18 日（美東時間）及 21 日，美國商務部先後宣布將 59 家中國公司及 1 家香港公司納入貿易「實體清單」、將 58 家中國企業列入「軍事終端用戶」清單，因這些企業或與中國解放軍有聯繫，或為解放軍運用美國技術的終端用戶，因此將對其限制美國產品與技術輸出。¹ 12 月 20 日，川普簽署《外國公司問責法》（*Holding Foreign Companies Accountable Act*）成為正式法律。未來外國公司若連續 3 年不遵守美國主管機關的審查，將禁止在美國證交所掛牌交易。軍事方面，12 月 19 日，第七艦隊飛彈驅逐艦馬斯廷號（*USS Mustin*, DDG-89）由北向南通過台灣海峽，為美艦 2020 年第 12 度通過台海；12 月 22 日，驅逐艦馬侃號（*USS John S. McCain*, DDG-56）在南沙島礁鄰近海域執行「航行自由行動」。² 本文將針對川普卸任

¹ “Statement from Secretary Ross on The Department's 77 Additions to the Entity List for Human Rights Abuses, Militarization of the South China Sea and U.S. Trade Secret Theft,” Press Release of the U.S. Department of Commerce, December 18, 2020, <https://reurl.cc/Z7pnMg>; “Commerce Department Will Publish the First Military End User List Naming More Than 100 Chinese and Russian Companies,” Press Release of the U.S. Department of Commerce, December 21, 2020, <https://reurl.cc/Q30qqq>.

² 吳書緯，〈今年第 12 次 美神盾艦通過台海〉，《自由時報》，2020 年 12 月 20 日，<https://reurl.cc/5qYgay>; “USS John S. McCain conducts freedom of navigation operation in South China Sea” U.S. 7th Fleet Public Affairs, December 22, 2020, <https://reurl.cc/A8o1DZ>; 〈美艦擅闖南沙島礁臨近海域現場曝光，南部戰區已警告驅離！〉，《新浪科技》，2020 年 12 月 22 日，<https://reurl.cc/6lrgk6>。

前的對中政策作為、拜登可能的對中政策及北京的恢復對話呼籲，做簡要分析。

貳、安全意涵

隨著川普時代進入尾聲，拜登政府即將上台，未來美中關係將持續緊張或趨緩，是各國高度關注的議題。11 月大選後，美國對中貿易戰仍未告終，5G 與高科技領域反制措施持續推出，針對中共對香港、新疆的壓迫，川普政府也持續宣布各種制裁作法，美國軍艦也繼續通過台海、在南海實施「航行自由行動」，並與區域國家持續互動。現階段美國對中政策可說「將變未變」，但哪些部分將繼續，哪些部分將趨緩，仍未明朗。當中牽涉的，不但是川普的臨去秋波、拜登的蓄勢未發，也包括北京的呼籲與謀略。

一、川普力圖鞏固對中政策遺產

雖然任期僅剩最後幾周，川普政府仍持續強化其「對中國硬起來」(Tough-on-China) 的策略，深化其對中強硬的政治遺產(詳如附表)。在區域交往與安全合作方面，11 月 20 日，美國與台灣舉行首次「台美經濟繁榮夥伴對話」(Taiwan-US Economic Prosperity Partnership Dialogue)，並簽署合作備忘錄。12 月 19 日，美國海軍導彈驅逐艦馬斯廷號航經台海。11 月底到 12 月初，美國國家安全顧問歐布萊恩(Robert O'Brien)、空軍部長巴瑞特(Barbara Barrett)、國防部代理部長米勒(Christopher Miller)密集訪問菲律賓，加強美菲防務關係，並贈與菲國 6,200 萬美元的防衛與武器裝備、移交掃描鷹(ScanEagle)無人飛行載具系統。歐布萊恩也訪問越南，米勒兼訪印尼並同意出售 F-15、F-18 戰機給雅加達。12 月 22 日，美國驅逐艦馬侃號在南沙島礁鄰近海域執行「航行自由」任務。

在科技管制方面，11 月 30 日，川普宣布 2021 年起將禁止美國投資人購買具有解放軍背景公司的股票。12 月 3 日，國防部增加 4

家認定為中國解放軍擁有或控制的中國企業（中芯國際、中海油、中國建設科技集團公司、中國國際工程諮詢公司），連同先前已被納入的華為、中國移動、中國電信、海康威視等，被美國國防部制裁的中企已累積至 35 家。另一方面，美國商務部在 12 月 18 日將中芯國際、大疆創新科技、無錫中德美聯生物技術、中國科學器材，及光啟集團等 60 家中國及香港企業列入貿易「實體清單」；在 21 日將 58 家中國企業列入「軍事終端用戶」清單，以對其限制美國產品與技術的輸出。商務部長羅斯（Wilbur Ross）透露，美國的「實體清單」上已有將近 700 家公司，其中有 296 家是總部位於中國的公司或關係企業。³ 12 月 18 日，川普簽署的《外國公司問責法》則規範未來外國公司若連續 3 年不遵守「美國上市公司會計監督管理委員會」的審查，將禁止該企業在美國證交所掛牌交易。

針對中共迫害人權部分，12 月 2 日，美國國務院宣布，將限制中共黨員及其直系親屬赴美旅行，其旅行簽證最長有效期限為單月單次入境。12 月 7 日，財政部宣布制裁中國全國人大常委會 14 名副委員長。這些人及其直系親屬將禁止入境美國，在美資產也將被凍結。12 月 9 日，財政部制裁三合會頭目暨中共人民政協委員尹國駒（Wan Kuok Koi）及其主導的 3 個實體。12 月 10 日，國務院公告制裁的 17 名外國官員中，包含迫害法輪功的福建省廈門市公安局官員黃元雄（Huang Yuanxiong，音譯）。

二、拜登與川普的對中路線無重大歧異

雖然拜登抨擊川普的「美國優先」與退出國際組織及條約，使美國失去國際領導地位及盟邦夥伴的支持，並主張美中可在氣候變遷、全球公衛和核不擴散等領域合作；但拜登也認為遏制中國事屬

³ Megan Henney, "US to blacklist dozens of Chinese companies, Wilbur Ross says," *Fox Business*, December 18, 2020, <https://reurl.cc/ygzyXl>.

美國核心利益，也是民主、共和兩黨的共識。在意識形態方面，拜登視中國為對手，在其他方面則視中國為真正的競爭者（serious competitor）。

經貿方面，12月2日拜登接受《紐約時報》專訪時表示，上任後不會立即取消川普對中國加徵的25%關稅或美中第一階段貿易協議，將與盟友共同制衡中國。輿論也認為拜登提名華裔律師戴琪（Katherine Tai）為貿易代表，反映拜登將對北京走強硬路線。在科技領域，為保持美國對中國的領先優勢，拜登政府可能延續川普的強硬作為，持續對北京採取科技管制與圍堵策略。一貫重視人權議題的拜登，將比川普更關注新疆、香港、西藏的人權與治理議題，惟相關呼籲與批評或不易收效。

軍事安全方面，拜登一貫主張裁減海外駐軍，且國防預算可能減少，是印太國家較為憂慮之處。雖然拜登與其左右手強調多邊主義，可望在上任後加強與日本、印度、澳洲、歐盟、北約的合作，聯手對抗中共。但各國利益不盡相同，安全方面各有考量，要能有效聯合盟邦與夥伴反制中國，仍有相當難度。

參、趨勢研判

一、中國呼籲對話但仍持續強勢作為

美國大選情勢底定後，北京方面多次表示，希望能與拜登政府重啟美中關係新局。11月25日，習近平致電拜登祝賀其當選時表示，希望美中「秉持不衝突不對抗、相互尊重、合作共贏的精神」，聚焦合作，管控分歧，並強調美中關係健康穩定發展的重要性。⁴中國外長王毅對美國的喊話，則是軟硬兼施。

12月7日，王毅稱美中應開啟各層級對話，任何問題都可以談，

⁴ 〈習近平致電祝賀拜登當選美國總統〉，《新華網》，2020年11月25日，<https://reurl.cc/pyODo4>。

但 11 日就指稱「美國國內的反華勢力...對中國進行不擇手段的造謠抹黑，毫無理智的打壓制裁...，這些人的倒行逆施該收場了」。12 月 18 日，王毅在美國亞洲協會（Asia Society）視訊會議時表示，拜登所提新冠肺炎防疫、經濟復甦、氣候變遷、族群平權 4 大優先要務中，防疫、氣候變遷與經濟 3 項，美中都有合作空間，希望雙方共同努力，使下一階段中美關係重啟對話、重回正軌、重建互信。但王毅也抨擊，許多美國人士在形塑「麥卡錫主義」氛圍，忽略中美兩國共同利益。⁵

在中方強調和解與對話的同時，解放軍在台海的軍事恫嚇、在中印邊境的對峙威脅沒有絲毫改變；藉由香港國安法起訴民主派人士的動作沒有停止；在南海的強勢維權也沒有退讓的跡象。看來除了幕後的溝通協調之外，北京可能試圖在拜登上任前，以強硬態勢形塑談判局勢，並作為磋商的籌碼。

二、美中關係的起手式為各國關注焦點

拜登至今拋出的對中政策，是既競爭又合作的立場。拜登曾表示，他的當務之急是處理美國疫情與經濟復甦，美中關係並非最緊迫議題。綜合目前情勢，美國的外交關係協會（Council on Foreign Relations, CFR）高級研究員易明（Elizabeth Economy）認為，川普在卸任前的各種對中「最後一分鐘」的行動，事實上墊高了未來拜登與北京折衝的基礎，讓拜登團隊握有更多的籌碼與中國交涉。⁶換言之，雖然拜登尚未就任，但美中雙方的談判折衝，已在檯面下展開。

反制中共是民主、共和兩黨及美國民意的共識。各國都高度關

⁵ 〈王毅同美國亞洲協會舉行視頻交流〉，中華人民共和國外交部，2020 年 12 月 18 日，<https://reurl.cc/r8Mlob>；〈經濟氣候防疫 中國喊話拜登 4 要務有 3 項可合作〉，《中央社》，2020 年 11 月 19 日，<https://reurl.cc/5qYgVy>。

⁶ 方冰，〈拜登入主白宮首日如何面對中國挑戰〉，《美國之音》，2020 年 12 月 17 日，<https://reurl.cc/OqdKr3>。

注拜登上任後，美中關係的起手式是先禮後兵，或按部就班，逐步推進各項議題的溝通對話。中共的經濟總量已接近美國（依實質購買力衡量已超越美國），但科技與軍事實力與美國相較，仍有相當大的差距。北京仍需要爭取時間，繼續壯大其綜合國力。以雙方過去幾年的爭端與分歧，美中關係不會在一夕間徹底改觀。拜登上任後的美中關係，可能是一場長時間的拉鋸與競爭。

附表、2020 年 11 月以來川普政府有關中國之言論與作為

時間	內容	備註
11 月 12 日	美國國務卿蓬佩奧接受電台專訪表示，「台灣不是中國的一部分」，並稱這是自雷根政府時就承認的對台政策。	14 日，美國國務院發言人表示：「美國長久以來採行一個中國政策...美國對台灣的主權不採取立場」。
11 月 20 日	西藏流亡政府領導人洛桑森格（Lobsang Sangay）訪問白宮。	60 年來藏人行政中央首度獲邀訪問白宮。
11 月 20 日	美台在華府舉行首次「台美經濟繁榮夥伴對話」（Taiwan-US Economic Prosperity Partnership Dialogue）。	雙方簽署一份為期 5 年，並得延長 5 年，涵蓋衛生、技術和安全的合作備忘錄。
11 月 22-23 日	國家安全顧問歐布萊恩（Robert O'Brien）訪問越南、菲律賓。	強化國際社會對中國在南海擴張行為的反制，贈與菲律賓價值 3,300 萬美元的武器。
11 月 25 日	空軍部長巴瑞特（Barbara Barrett）訪問菲律賓。	移交掃描鷹（ScanEagle）無人飛行載具系統給菲國海軍。
11 月 30 日	川普發布行政命令，2021 年起禁止美國投資人購買具有中國解放軍背景公司的股票。	2020 年 6 月，美國防部首度編列黑名單，海康威視、中國電信、中國移動等 31 家中企即被列入。
12 月 2 日	國務院發言人表示，美國將限制中共黨員及其直系親屬赴美旅行。其旅行簽證最長有效期限為單月單次入境。	此前中共黨員和其他中國公民一樣，可獲得最長 10 年的赴美旅遊簽證。此一政策可能影響約 2.7 億人的旅行——中國約有 9,200 萬共產黨員。
12 月 3 日	國防部增加 4 家認定為中國解放軍擁有或控制的中國企業。除中芯國際、中海油外，另兩家是中國建設科技集團公司、中國國際工程諮詢公司。	遭制裁的中企增至 35 家。此行動係依據 1999 財政年度國防授權法第 1237 條規定，列出解放軍擁有或控制的企業清單。
12 月 5-8 日	美國國防部代理部長米勒（Christopher Miller）訪問菲律賓、印尼。	米勒贈與菲國約 2,900 萬美元的國防裝備，同意出售 F-15、F-18 戰機給印尼。
12 月 7 日	財政部宣布制裁中國全國人大常委會 14 名副委員長：蔡達峰、曹建明、陳竺、白瑪赤林、丁仲禮、郝明金、艾力更·	蓬佩奧表示，國務院係制裁涉入制定、實施港區國安法的中國全國人大常委會 14 名副委員長。這 14 人

	依明巴海、吉炳軒、沈躍躍、萬鄂湘、王晨、王東明、武維華、張春賢。	與其直系親屬將被美國禁止入境，在美資產也將被凍結。
12 月 9 日	財政部對中國犯罪集團三合會頭目、也是中共人民政協委員尹國駒（Wan Kuok Koi）及其主導的 3 個實體實施制裁。	尹國駒及其主導的柬埔寨世界洪門歷史文化協會、香港洪門集團、帛琉的帛琉中國洪門文化協會，在美國司法管轄下的所有財產與公司都將被凍結。
12 月 10 日	國務院公告，制裁 17 名外國官員及其直系家屬，包括迫害法輪功的福建省廈門市公安局官員黃元雄（Huang Yuanxiong，音譯）。	制裁原因為相關人員涉及嚴重侵犯人權。
12 月 18 日	商務部工業與安全局（BIS）公告，將 77 家公司列入貿易「實體清單」。其中包括中國晶圓代工龍頭中芯國際、無人機製造商大疆創新科技公司、無錫中德美聯生物技術、中國科學器材，及光啟集團等 60 家中國及香港企業。	美國已將 275 家中企列為黑名單。被納入實體清單的公司，係採取違反美國國家安全或外交政策利益的行動，如在中國侵犯人權、支持南海軍事化和非法海事主張、為支持解放軍計劃取得美國原創物件、盜竊美國商業機密等。
12 月 18 日	川普簽署「外國公司問責法」成為正式法律。未來外國公司若連續 3 年不遵守「美國上市公司會計監督管理委員會」的審查，將禁止該企業在美國證交所掛牌交易。	中國當局以國家安全為由，長期拒絕讓外國監管單位檢查本國公司的帳目。「外國公司問責法案」2020 年在國會中以大比數的表決結果獲得通過。
12 月 19 日	美國海軍勃克級導彈驅逐艦馬斯廷號（USS Mustin, DDG 89）由北往南航經台灣海峽後，持續向南行駛。	2020 年美國軍艦第 12 度通過台灣海峽。
12 月 21 日	商務部將 58 家中企、45 家俄羅斯企業列入「軍事終端用戶」清單，限制美國企業與這些公司貿易往來。清單包括中國航空發動機集團及其下屬 8 個機構、中國航空工業集團及其下屬 7 個機構、上海飛機設計研究院等。	商務部工業暨安全局將修改《出口管理條例》，增列「軍事終端用戶」（Military End User）清單，透過與全球企業夥伴關係，打擊中國與俄羅斯將美國技術用於破壞穩定的軍事計畫。

資料來源：李哲全彙整公開資料製表。

中國對澳洲的脅迫外交及其限制

李俊毅

國家安全所

壹、新聞重點

2020 年 12 月 16 日，澳洲政府宣布將要求世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）調查中國對該國大麥課徵懲罰性關稅之舉。這是澳洲針對 2020 年以來中國種種脅迫（coercive）之首度回擊，因為中國自 5 月 19 日對澳洲大麥課徵 80.5%、為期 5 年的關稅後，又陸續針對澳洲牛肉與羊肉、酒、棉花、龍蝦、木材與燃料煤（thermal coal）等，課徵高額關稅甚至暫停進口。

中國政府限制澳洲出口之舉，往往以傾銷與補貼等為由，但澳洲與國際社會咸信真正的原因是政治因素。11 月 17 日，中國駐澳使館的官員提供數家澳洲媒體一份文件，其上列出中國對澳洲的 14 項「不平」（grievances），舉其要者：將華為排除在澳洲的 5G 建設之外；通過禁止外國干預的法律以針對中國；呼籲調查新冠肺炎（COVID-19）的起源；非聲索國卻針對南海主權議題向聯合國表示意見；恣意干涉中國的新疆、香港與台灣事務；立法使聯邦政府得以否決地方政府參與「一帶一路」之協定；資助反中的智庫使之散布不實的報告；國會議員蠻橫譴責中國的執政黨等。該名中國官員並表示，「中國生氣了。如果你將中國視為敵人，中國將變成敵人」。澳洲總理莫里森（Scott Morrison）於 11 月 19 日表示不會妥協其國家安全與主權；美國前國家安全顧問波頓（John Bolton）則於 12 月 17 日表示，中國對澳洲的脅迫是未來發生在世界其他地方的一個訊號。¹

¹ 中國對澳洲的經貿脅迫，參見 Kath Sullivan, “China’s list of sanctions and tariffs on Australian trade is growing. Here’s what has been hit so far,” *ABC News*, December 17, 2020, <https://tinyurl.com/y7ayq3w9>；中國的 14 項「不平」，參見 Jonathan Kearsley, Eryk Bagshaw and

貳、安全意涵

一、中國藉由脅迫外交鞏固習近平之正當性

中國近年來標榜自身為全球化與多邊主義的捍衛者，而有別於川普（Donald Trump）治下的美國。此次中國以經貿與外交手段脅迫澳洲改變其對中政策，反映習近平對其統治正當性的追求，與所欲呈現的中國形象存有相當的矛盾。習近平上任以來不斷集中權力，並在 2018 年 3 月的修憲中取消國家主席任期的限制而實現「黨、政、軍『三位一體』領導體制的一致性」。權力的集中需要一套合理化的論述，在馬列思想與中國民族主義這兩大中國共產黨的正當性來源中，習近平偏向後者，並體現於「中華民族的偉大復興」之主張。由此而來的後果，是「三位一體」固然強化習的權力與地位，也導致黨、政、軍任何一方的失敗，都等同習個人的失敗，反之亦然。中國民族主義的展現，因此漸趨侵略性。中國認為其實力與體制優勢應得到國際尊重，而在對外事務上被視為軟弱或退讓，則是對習近平的威脅。英國倫敦大學曾銳生（Steve Tsang）乃認為，習更加安全也更脆弱。²

中國對澳洲的脅迫因此充斥民族主義式的傲慢。這體現在 14 項指控，也反映於其「戰狼外交」。2020 年 11 月 30 日，中國外交部發言人趙立堅針對澳媒批露澳洲士兵屠殺阿富汗平民一事，在推特（Twitter）推文表示震驚與譴責，並附上一幅由中國畫家合成、內容為澳洲士兵以刀抵住一名懷抱綿羊的阿富汗兒童之圖片。此舉引

Anthony Galloway, “‘If you make China the enemy, China will be the enemy’: Beijing’s fresh threat to Australia,” *The Sydney Morning Herald*, November 18, 2020, <https://tinyurl.com/ybunmvu5>；莫里森與波頓的回應，參見 Jason Scott, “Australia PM Defiant After China Airs 14 Grievances,” *Bloomberg*, November 19, 2020, <https://tinyurl.com/ycn6b3q7>；Latika Bourke, “China’s treatment of Australia is a ‘sign of things to come’ for world, says John Bolton,” *The Sydney Morning Herald*, December 17, 2020, <https://tinyurl.com/ybg5fzsr>。

² “Xi’s Own Campaign to Stay in Power Pits China Against the World.” *Bloomberg*, July 24, 2020, <https://www.bloombergquint.com/politics/xi-s-own-campaign-to-stay-in-power-pits-china-against-the-world>.

起澳洲強烈不滿，莫里森要求中國道歉但被拒絕。論者多認為，趙立堅此舉與中國外交部的後續反應，都是對澳洲的刻意攻訐。³

二、澳洲內部分歧因中國影響力而更形複雜

澳洲作為民主國家，其內部對於澳中關係的前景，自有不同看法。至 12 月中，莫里森政府大致維持堅守主權與安全的立場，儘管對於趙立堅推特的爭議，其言詞似有降溫的態勢。相對的，部分政治菁英如前外交部長伊凡斯（Gareth Evans）、自由黨參議員布拉格（Andrew Bragg）、工黨參議員卡爾（Kim Carr）與前議員鄧森（Sam Dastyari）、直接受衝擊的農業部門與若干商業鉅子，則對中國的主張持同情甚至退讓的立場。在這兩個立場中間，另有大致支持莫里森政府，但呼籲應採取更多外交手段的中間立場者，如前總理陸克文（Kevin Rudd）與《澳洲人報》（*The Australian*）的主編凱利（Paul Kelly）。

值得注意的是，在中國滲透澳洲的傳聞屢見不鮮的情況下，意見的對立究竟是民主的常態，或受到中國影響力行動的介入，容易產生疑義。論者認為澳洲輿論出現「凡是主義」（whateverism）的傾向，亦即「不論中國做錯什麼，美國與澳洲也是，甚至更糟」的論點。因此在中國提出 14 項指控後，部分人士主張承認為數不等的指控，其中多有接受中國外交官、商人與其他人士之拉攏者。此類分析的真實性或嚴重程度難以有直接與清楚的證據，但卻顯示中國脅迫外交的成效，部分亦取決於其製造澳洲內部分歧的程度。⁴

³ 對中國正當性來源的分析，參見 The Policy Planning Staff, Office of the Secretary of State, “The Elements of the China Challenge,” U.S. Department of State, November 2020, <https://tinyurl.com/y44otvhh>; Alan Dupont, “Fighting the Dragon: We’re Doing It Wrong,” *The Australian*, December 11, 2020, <https://tinyurl.com/ybvr5soq>；趙立堅的推文爭議，參見鍾錦隆，〈趙立堅推文意在激怒澳洲！中方狂批阿富汗人的命也是命〉，《中央廣播電台》，2020 年 12 月 1 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2085958>。

⁴ 對澳中關係的不同看法，參見 David Speers, “Coronavirus crisis has driven a wedge between Australia and China. Difficult times lie ahead for Scott Morrison,” *ABC News*, May 3, 2020, <https://tinyurl.com/y83hqhf2>; Stephen Kuper, “There needs to be some compromise in the relationship: Paul Kelly,” *Defense Connect*, September 16, 2020, <https://tinyurl.com/y7eqqjsw>; Su-Lin Tan and

參、趨勢研判

一、澳中僵局或以中國片面妥協落幕

面對澳中關係的惡化，澳洲政府妥協的可能性不高。首先，中國的貿易限制對澳洲整體經濟的影響不大。2020 年 11 月初《南華早報》(*South China Morning Post*) 報導中國將禁止澳洲七種貨品（木材、糖、銅、羊毛、龍蝦、大麥與酒）進口，論者認為這些貨品僅占 2019-2020 財政年度澳洲對中出口的 4%，占總出口的比例不到 2%，中國製造業相當倚賴的鐵礦則不在名單中，顯示中國脅迫的本質是心理戰。其次，澳洲民意對中國的信任度在兩年間急遽下降。2018 年有 52% 的受訪者相信中國是負責任的國家，但 2020 年僅 23% 持此看法。這也導致民眾傾向支持對中強硬。最後，中國並未提出具體的主張可茲回應。趙立堅在 11 月 18 日的記者會上，針對澳方試圖接觸中國但未果，表示澳方屢屢「採取錯誤言行」，是雙邊關係困難的原因，澳洲應「採取實際行動改正錯誤...創造良好的氛圍和條件」。這顯示中國採取「聽其言，觀其行」的策略，試圖對兩國關係的良窳保有最後的話語權；對澳洲來說，這意味中國隨時可指控澳洲「犯錯」而「懲罰」之，妥協因此無益兩國關係的根本緩解。

然而空泛的要求也使中國有較大的迴旋空間。若澳洲堅持主權，但使用較緩和的辭令或做出象徵性的舉動，中國可能片面逐步解除限制。一如 2016 年 11 月中國對韓國部署「終端高空區域防禦」（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD）而宣布之「限韓令」，隨著 2017 年文在寅政府提出於韓國無損之「三不」政策（不

William Zheng, "China-Australia relations: what could bring their bilateral battle to an end?" *South China Morning Post*, December 2, 2020, <https://tinyurl.com/yxhmhsco>; Bhavan Jaipragas, "To deal with China, Australia should learn from Japan and 'put away the megaphone': former PM Kevin Rudd," *South China Morning Post*, December 2, 2020, <https://tinyurl.com/y3dfcpvl>；對中國影響力與「友中」觀點的批判，參見 Rowan Callick, "China playing mind games in the grey zone," Australian Strategic Policy Institute, December 11, 2020, <https://tinyurl.com/yalb3g3r>。

追加薩德系統、不加入美國反導彈體系、不發展美日韓軍事同盟) 後，逐步鬆綁。⁵

二、國際社會更關注相互依賴的武器化

支持全球化或自由貿易者往往相信，國際經貿的深化使各國國家利益鑲嵌在共同的網絡中，國際關係將會更和平。然而中國近年來脅迫挪威、韓國、加拿大、瑞典、捷克與澳洲等國，顯示相互依賴 (interdependence) 程度的增加未必帶來國際關係的和緩，不對稱的關係反而容易被特定國家作為武器使用。以中國來說，其憑恃的不僅是龐大的市場與經濟實力，也在於威權國家的體制使之可以透過法律與政策脅迫他國。相形之下，澳洲在雙邊關係中雖然亦有部分優勢，例如其鐵礦占中國進口總額的 60%，但民主與法治使之較難以此作為還擊的武器。

面對此一結構性的弱點，澳洲與其他受脅迫國家可能的做法有三。在國際層次，國家間的相互支援與合作因中國的脅迫而增強。據報導，川普政府曾考慮組建非正式的同盟，使其中一國受中國脅迫時，其他成員國可購買該國受影響產品，藉此抵銷中國的衝擊。在國家層次，產業轉型或產業鏈的重組雖非一蹴可幾，但中國的脅迫恐促使更多國家加速此一變遷。在國內層次，各國政府或將加強相關產業的風險評估能力，藉由增進產業的風險意識，降低中國以經濟脅迫達成政治目的的效果。莫里森在 5 月 26 日的演說即強調，和中國經貿往來的風險隨產業而異，且時高時低，因此政府機構固然可針對個別部門提供建議，但決定權仍取決於個別企業，而不是

⁵ 中國經濟脅迫的衝擊，參見 James Laurenceson, “There’s no need for panic over China’s trade threats,” *The Conversation*, November 7, 2020, <https://tinyurl.com/y8qtlv5w>；澳洲民眾對中觀感，參見 Natasha Kassam, “Lowy Institute Poll 2020,” Lowy Institute, June 2020, p. 6, <https://tinyurl.com/ya7ox366>；趙立堅的回應，參見〈2020 年 11 月 18 日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，中華人民共和國外交部，2020 年 11 月 18 日，<https://tinyurl.com/y8933jzs>。「限韓令」的經過，參見王凡，〈「限韓令」下的韓流產業能否重回中國市場？〉，《BBC 中文網》，2017 年 12 月 14 日，<https://tinyurl.com/y8loe6ql>。

政府。⁶

（責任校對：劉蕭翔）

⁶ 相互依賴的武器化之理論基礎，參見 Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol. 44, No. 1 (Summer 2019), pp. 42–79；川普政府的構想，參見 Bob Davis, “White House Weighs New Action Against Beijing,” *Wall Street Journal*, November 23, 2020, <https://tinyurl.com/ycotjbts>；莫里森的主張，參見 Andrew Tillett, “Businesses need to weigh up China risks: PM,” *Financial Review*, May 26, 2020, <https://tinyurl.com/yb5evcpm>。

俄羅斯於北方四島部署 S-300V4 防空系統之戰略意涵

劉蕭翔

國家安全所

貳、新聞重點

俄羅斯國防部紅星電視台（Channel Zvezda）2020 年 12 月 1 日報導，S-300V4 防空系統已部署於北方四島（Southern Kuril Islands，俄稱南千島群島）之澤捉島（Iturup，俄稱伊圖魯普島）。當地此前即駐有 Tor-M2 短程防空系統，而 S-300V4 大型防空系統的部署則形同防空重砲進駐，可攔截敵方巡弋飛彈與中程彈道飛彈，以及旋翼機與定翼機。¹ S-300V4 係 S-300 防空系統最新型號，其進駐可說是繼 2018 年蘇—35（Su-35）戰機常駐澤捉島後，當地防空能力的再提升。日本對此自是強烈抗議，但俄羅斯一夜之間於澤捉島部署先進防空系統之舉亦令人玩味。俄方宣示主權之意自然不在話下，惟背後的戰略意涵更值得深入探究。

貳、安全意涵

俄羅斯與日本因北方四島歸屬問題，自二戰終結迄今仍未簽署和平友好約。²儘管日本國內對於應先收回色丹島（Shikotan，俄稱

¹ Мария Герман, “Абсолютно новое соединение: на Курилы прибыли зенитно-ракетные комплексы ЗРК С-300В4,” *Звезда*, 1 декабря, 2020, <https://tvzvezda.ru/news/opk/content/2020121914-86WZS.html>; 俄軍事專家穆拉霍夫斯基（Viktor Murakhovsky）接受採訪時表示，S-300V4 乃世上最先進的機動防空系統。藉由 9M82M 與 9M83M 兩種飛彈，其能高命中率地擊落 400 公里內的空中目標與包括中程彈道飛彈在內的彈道飛彈，同時能追蹤數百個目標，並向數十個目標攻擊。參見 Роман Захаров, “Военный эксперт оценил размещенные на Курилах ЗРК С-300В4,” *Звезда*, 2 декабря, 2020, <https://tvzvezda.ru/news/forces/content/20201221652-xLQ7r.html>. 因國人泰半不諳俄文且對日人對北方四島稱謂較為熟悉，故行文主要以日人對北方四島的稱謂為主，俄人稱謂為輔。

² 二戰期間蘇聯與日本簽訂《蘇日中立條約》（*Soviet-Japanese Neutrality Pact*），但蘇聯於日本投降前卻毀約，並攻下時為日本統治之庫頁島南部與千島群島，北海道以北之澤捉、國後（Kunashir，俄稱庫納施爾島）、色丹與齒舞等島嶼因而由俄方實質統治迄今。日本雖於《舊金山和約》（*Treaty of San Francisco*）放棄庫頁島與千島群島，卻認為前述四島為其既有領土並應歸還。1956 年蘇日談判建交時，雖於《蘇日共同宣言》第 9 條同意和約簽訂後，蘇聯將

希科坦島)與齒舞群島(Habomai Islands, 俄稱哈伯邁群島), 抑或一次收回四島意見分歧, 但北方四島目前皆處於俄羅斯實質控制下, 故俄方其實握有主導權。俄羅斯一直不願應日本要求歸還島嶼, 除認為北方四島併入蘇聯版圖係二戰結果而擁有主權外, 北方四島無與倫比的戰略價值恐怕才是箇中關鍵。

一、俄羅斯於北方四島的戰略考量

俄羅斯甫自蘇聯獨立不久, 軍方《紅星報》(*Красная звезда*)即刊文提醒北方四島的戰略價值, 以免眾人沉迷於和解氛圍而將戰略據點拱手讓人。其指出在北方四島的監偵系統能使偵察範圍從陸地向外沿伸 800 至 1,000 公里, 故能有效攔截敵方戰機與船艦。失去北方四島, 將使俄羅斯失去對葉卡捷琳娜海峽(Ekaterina Strait, 日稱國後水道)、弗里茲海峽(Friz Strait, 日稱澤捉水道)與布索海峽(Bussol Strait)的控制, 俄屬遠東薩哈林州(Sakhalinskaya oblast)門戶將因而大開, 國防安全將出現漏洞, 太平洋艦隊亦將一分为二, 一部分在日本海, 另一部分在堪察加(Kamchatka)。一旦北方四島為日本掌控, 在美日安保架構下, 這些島嶼將可能被對方做為海軍基地前哨。³

北方四島除攸關俄國東疆安危外, 亦為俄羅斯進出太平洋的門戶。目前構成俄日北方國界的蘇維埃海峽(Sovetskiy Strait, 日稱瑤瑯水道)與伊茲美納海峽(Izemeny Strait, 日稱野付水道)深度較淺又不利航行, 反觀由俄羅斯掌控的葉卡捷琳娜海峽與弗里茲海峽係深水海峽, 足以讓任何噸位的水面船隻通行, 而前者的深度更足以讓潛艇通過。若失去北方四島, 俄羅斯則將失去對前述兩條深水海峽戰略要道的控制, 日本可挑戰俄國領海與經濟區, 而美國軍

歸還色丹與齒舞兩島, 然而在美國介入與美日安保的影響下, 縱使蘇聯解體改由俄羅斯繼承其國際權利與義務, 俄日迄今仍未就北方四島領土爭議達成共識。

³ Г. Мехов, “Военный аспект ‘территориальной проблемы’,” *Красная звезда*, 22 июля, 1992, с. 3.

艦亦能以航行自由為名進入鄂霍次克海（Sea of Okhotsk）中間的國際海域。倘若東京依1956年《蘇日共同宣言》（*Soviet–Japanese Joint Declaration of 1956*）獲得色丹與齒舞兩島，美軍軍艦雖仍無法隨意進入鄂霍次克海，而俄羅斯依舊掌控前述深水海峽，但美軍若於色丹島部署海岸防禦系統，將能掌控葉卡捷琳娜、弗里茲與布索海峽等三條戰略要道，可對俄太平洋艦隊進行一定程度的封鎖。⁴（參見圖一）由此可知，擁有北方四島，鄂霍次克海將形同俄國內海；反之，俄國東疆將門戶大開，其太平洋艦隊亦可能遭美日兩國封鎖。



圖一、北方四島與周邊海峽示意圖

資料來源：劉蕭翔製圖。

二、俄羅斯旨在因應美國亞洲中程飛彈部署計畫

北方四島對俄國東疆安全至關重要，但俄羅斯是否有必要升級此間防空系統，挑動美日敏感神經？畢竟日本對俄國在此的軍事動作向來極為敏感。俄羅斯科學院院士，前國家杜馬（State Duma）國

⁴ Александр Шарковский, “Проблемы обороны Дальнего Востока по-прежнему существуют,” *Независимая газета*, 18 января, 2019, https://nvo.ng.ru/nvo/2019-01-18/1_1030_islands.html.

防委員會副主席阿爾巴托夫（Alexei Arbatov）以為日本顯然不會以武力奪取北方四島，而美國也不會為了日本與俄羅斯交戰。俄方此舉反倒可能與美國計劃於亞太地區部署中程飛彈有關，但目前仍不清楚美國會於何處部署何種飛彈，故俄方部署 S-300V4 防空系統之舉象徵意義居多。前獨立國家國協（Commonwealth of Independent States, CIS）綜合防空副總司令比熱夫（Aytech Bizhev）中將亦認為此舉係針對美國的亞太地區中程飛彈部署計畫，但仍解釋 S-300V4 防空系統是防禦性而非攻擊性武器，其並非伊斯坎德爾飛彈（9K720 Iskander，北約代號 SS-26 Stone），亦非高精度打擊飛彈。正因為外人對北方四島的領土要求，故俄羅斯有必要提升此間的防空能力，以鞏固主權並強化立場。⁵有趣的是，俄羅斯向來認為美國於其周邊部署反彈道飛彈系統居心叵測，蓋因其認為美國的攔截飛彈亦能轉化為攻擊性武器，故俄方說法顯然昨非今是。

2019 年 8 月，美國宣示將於亞太地區部署中程飛彈，以遏制中國的飛彈威脅。雖然美國友盟均冷淡以對，但即便美國最後不得已將飛彈部署於關島基地，俄屬遠東仍於飛彈射程內，依舊面臨美國的威脅。

參、趨勢研判

一、俄羅斯料將伺機證明已於亞太地區的分量

冷戰後俄羅斯於亞太地區戰略收縮，儘管其影響力不復過往，卻從未忘懷蘇聯時期的榮光。對俄羅斯而言，2020 年新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）不啻為其再起的難得機遇。俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）即直言新冠肺炎疫情可能是世界秩序轉變的起點。蓋因美國將不再一枝獨秀，其他西方大國國力對比亦正重組，

⁵ “Рожденные на Курилах,” *Интерфакс-Россия*, 7 декабря, 2020, <https://www.interfax-russia.ru/view/rozhdennye-na-kurilah>.

而中國又正迅速成為超級大國。疫情下的世界秩序顯然有利於俄羅斯，故美中之外的第三大國非俄羅斯莫屬。⁶普欽所言儼然已自許俄羅斯為世界秩序的平衡者。

烏克蘭危機（Ukrainian crisis）後，俄羅斯被迫加速轉向東方，面臨中國「一帶一路」在歐亞大陸的挑戰，俄羅斯則推出「大歐亞夥伴關係」（Greater Eurasian Partnership）因應。故自詡為平衡者的俄羅斯將不免涉足亞太地區。俄羅斯現階段在經濟上尚不足以左右亞太情勢，然而其於極音速武器領域的領先優勢，復以俄中兩國與軍事同盟僅一線之隔的軍事合作，在在顯示俄羅斯具備成為亞太安全格局平衡者的條件。俄羅斯今日於北方四島部署 S-300V4 防空系統僅是開端，未來俄羅斯料將伺機證明其於此間不容忽視的重要性。

二、俄日北方四島領土爭議短期難見曙光

鑑於北方四島無與倫比的戰略價值，若為安全考量，俄羅斯歸還日本這些島嶼的可能性極低，即便是最小的兩個島嶼——色丹與齒舞亦然。其因在於日本始終無法對俄羅斯保證，未來美國不會在北方四島部署軍事基地。回顧兩國過往的交涉，俄羅斯的立場時而強硬，時而和緩，不外就是為了讓日本於其亟待開發的遠東區進行更多的投資。日本也認為俄羅斯會因此在島嶼問題讓步，但日本的籌碼卻可能因而逐漸流失。一旦俄屬遠東經濟得以發展而不再需要外援，日本在北方四島的談判將更處於劣勢。

俄羅斯目前並無與日本和解的迫切性。俄日和解固然有助於俄中關係平衡，但俄羅斯卻更需要聯合中國制衡美國，何況日本又為美國的盟友。在美國因素的影響下，俄羅斯顯然寧願偏向中國，而

⁶ “Владимир Путин принял участие в XVII Ежегодном заседании Международного дискуссионного клуба «Валдай». Стенограмма пленарной сессии,” Валдай Международный дискуссионный клуб, 22 октября, 2020, <https://ru.valdaiclub.com/events/posts/articles/vladimir-putin-v-xvii-ezhegodnom-zasedanii-kluba-valday-stenogramma/>.

非日本。2020 年修憲後，俄羅斯已於憲法明訂禁止割讓領土，實際管轄北方四島的薩哈林州州長利馬連科（Valery Limarenko）更直言此將使北方四島歸屬問題不復存在。同年 12 月，普欽另簽署相關法律，規定對割讓國家領土或意圖破壞國家領土完整的行為究責，並可處以 6 至 10 年的監禁，而對於公然號召割讓國家領土的行為，最高可處 50 萬盧布罰款。

對俄羅斯而言，北方四島的戰略價值無疑高於俄屬遠東的經濟開發，而掌控北方四島主權又能引誘日本於其遠東區經濟投資，故俄羅斯更有必要鞏固此間主權。升級北方四島軍事能力與國內修法，既能顯示俄羅斯於亞太地區的份量，亦能展示其主權不容置喙的決心，更為俄羅斯對日本軟硬兼施的配套手段。從客觀環境或俄羅斯的主觀意願觀之，俄日北方四島領土爭議仍難見曙光，短期內恐仍為兩國磋商卻無實質結果的重複循環。

（責任校對：王尊彥）

評析美國《2021 財年國防授權法案》之 「太平洋威懾倡議」

鍾志東

國家安全所

壹、新聞重點

美國《2021 財年國防授權法》(H.R. 6395 – *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021, NDAA FY21*) 在 2020 年 12 月 11 日完成國會立法程序並送交白宮簽署。但川普 (Donald Trump) 總統於 12 月 23 日正式否決該法案，他譴責該法案與本屆政府將美國置於國家安全和外交政策行動首要位置的努力相矛盾，同時「是送給中國和俄羅斯的禮物」。由於參眾兩院均以超過三分之二絕對多數通過本案，因此即將卸任的川普總統能否成功否決該案，各界多持懷疑態度。《2021 財年國防授權法》相關經費達 7410 億美金，法案中第 1251 條律定美國將推動「太平洋威懾倡議」(Pacific Deterrence Initiative, PDI) 計畫，並撥款 22.3 億美金執行該計畫，該倡議的主旨有三：強化美國在印太區域的威懾與防禦態勢、確保盟友和夥伴、並提高在印太地區的能力和戰備狀態。¹ 本文擬就「太平洋威懾倡議」的主要內容及其對印太地區的可能影響提出評析。

貳、安全意涵

一、建構戰略守勢的威懾力量

「太平洋威懾倡議」是守勢而非攻勢的戰略規劃，威懾目的在於維護印太地區既有的國際秩序，反對任何擴張性修正主義企圖改

¹ “H.R. 6395: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021,” *CONGRESS.GOV*, December 20, 2020, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-116hr6395enr/pdf/BILLS-116hr6395enr.pdf>; 〈特朗普否決《2021 國防預算法案》〉，《美國之音》，2020 年 12 月 24 日，<https://reurl.cc/KjN81y>; 〈川普發文宣示將否決《國防授權法案》批「中國是最大贏家」〉，《自由時報》，2020 年 12 月 14 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3380974>。

變印太現況的野心。其論點主要植基於，美國對印太區域的安全認知。「太平洋威懾倡議」的提出顯示印太地區對美國的重要，美國也將堅定地捍衛其在印太既有的利益。此呼應 2019 年美國《印太戰略報告》(Indo-Pacific Strategy Report 2019) 所說，美國不僅是印太區域國家，無論就經濟、軍事、歷史與地緣政治而言，印太地區是「攸關美國未來發展最重要的區域」。換言之，印太區域可視之為美國的核心利益所在。

儘管「太平洋威懾倡議」在戰略上採取守勢，但在戰術上則是採取積極的作為。該倡議訂定五項優先執行目標，以改善當前美軍於印太地區聯合戰力的規劃與態勢 (design and posture)：(一) 現代化並加強包括先進能力的美國武裝部隊在印太區域之存在；(二) 改善後勤和維護能力，以及對裝備、彈藥、燃料等物資的前置部署；(三) 進行美軍聯合戰力的演習、訓練、實驗和創新計劃；(四) 改善基礎設施，以增強美軍的反應能力和彈性；(五) 建構盟友與夥伴在防禦和安全上的能力與合作。此戰術規劃即體現透過軍事整備，建構美軍聯合作戰能力的優勢，以嚇阻對手的軍事挑戰，落實「和平透過實力」的現實主義思維。

二、美國主要威懾對象是中國

儘管《2021 財年國防授權法》第 1251 條文「太平洋威懾倡議」中未直接點名中國，但授權法內涉及中國或與中國有關的條款有近 40 項。該法案於副標題「事涉印太區域」(Matters Relating to the Indo-Pacific Region) 的章節內文中，指控中國對台灣的脅迫挑釁行為、在中印邊境的侵略行為、對南海與東海和不丹等地進行沒有根據的領土聲索，這些行為不僅不符合國際法，更造成印太區域局勢的不安。除此之外，於軍事、太空、科技、學術、經貿、金融、人權等跨地域性的議題，該法案指出中國的不當與競爭行為，正對美

國構成嚴重挑戰。《2021 年國防授權法》要求國防部在 2021 年 2 月提報為達成「太平洋威懾計劃」目標所需資源，並於此後每年提交年度報告。

《2021 財年國防授權法》對中國挑戰的各項因應措施顯示，中國是美國在印太區域的主要競爭對手，而法案也反映出美國國會跨黨派對中國的負面評價。參議院軍事委員會在法案摘要中指出，「『太平洋威懾計劃』將向中國和任何潛在對手，以及我們的盟友和夥伴，發出強有力的信號，美國將致力於捍衛我們在那個地區的利益」。參議院多數黨領袖麥康奈（Mitch McConnell）在法案投票前表示，「法案將讓我們的部隊做好威懾中國的準備，並在印太地區展現強有力的姿態」。國會議員則表示，法案內對中國的相關防範條款，例如要求總統制定「全政府戰略」（whole-of-government strategy），以向中國施壓，其目的即在於全方位地威懾中國的「惡意行為」，以保護美國免遭中國滲透，確保美國的戰略競爭優勢地位。²

參、趨勢研判

一、美國為確保軍事優勢將加速美中軍備競賽

「太平洋威懾倡議」是個以軍事整備為核心的規劃，強調要建構具威懾可信度的軍事力量，以確保美國在印太地區的軍事優勢，特別是為因應中國急起直追的軍事挑戰。參議院軍事委員會共和黨籍主席殷荷菲（Jim Inhofe）和民主黨資深參議員利德（Jack Reed）即表示，「太平洋威懾計劃」目的是警示北京：你們在軍事上不可能贏，所以根本試都不要去試。他們同時認為，該計劃重點在於確保美國軍事優勢，將資源集中於關鍵的軍事要項，例如陸基遠程打擊能力、戰區導彈防禦、遠征機場和港口基礎設施、以及燃料和彈藥

² 〈美國會通過國防授權法，啟動威懾中國新計劃〉，《美國之音》，2020 年 12 月 12 日，<https://www.voachinese.com/a/ndaa-confronts-a-rising-china/5696197.html>。

儲備等，以此實現作戰平台的現代化，強化美國在印太地區對中國的威懾能力。³

美國參謀首長聯席會議主席麥利（Mark Milley）在 2020 年 12 月 8 日於《華爾街日報》提到中國強軍野心時表示，中共 19 大報告設定 2035 年目標為「基本實現」國防和軍隊現代化，並在本世紀中葉將解放軍「全面建成世界一流軍隊」，此即是以軍事衝突中擊敗美國為目標。密利預估，解放軍如果照這樣發展下去，未來將能與美國平起平坐，並對美國構成「重大安全挑戰」。美國國家情報總監雷克里夫（John Ratcliffe）則指控中國有統治世界野心，是第二次世界大戰以來全球民主自由的最大威脅。⁴「太平洋威懾倡議」以確保美國軍事優勢為目的，但此無可避免的，也將加速美中之軍備競賽。

二、美國將強化與印太國家的戰略合作

確保美國盟邦和夥伴安全，是「太平洋威懾倡議」的主旨之一，因此美國除了將深化與既有盟邦夥伴之戰略關係，還將擴大建立與印太其他國家的戰略夥伴關係。例如基於共同利益與目標，鼓勵美國與越南間由全面夥伴關係（comprehensive partnership）提升至戰略夥伴關係（strategic partnership），以促進印太區域之和平、繁榮與安全。法案中第 1061 條授權成立印太地區之太平洋移動協調中心（A Movement Coordination Center Pacific），讓盟邦夥伴國家得以參與美軍之空中運輸與空中加油相關計畫（ATARES program）。除此之外，「太平洋威懾倡議」還建議加強與盟邦夥伴間的作業互通性（interoperability）、情報分享、雙邊或多邊的聯合軍事演習以及安全合作，藉以協助增強盟邦夥伴的軍事能力，共同反制具惡意的敵對國家。就台灣而言，《2021 財年國防授權法》點名支持台灣的「整體

³ 同註 2。

⁴ 〈美參聯主席：中國積極強軍欲 2035 年追上美國〉，《中央社》，2020 年 12 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202012090017.aspx>。

防衛構想」(Overall Defense Concept, ODC)，要求白宮依據《台灣關係法》與《六項保證》，繼續向台灣出售所需武器，以維持台灣的自我防衛能力。

《2021 財年國防授權法》提及 2014 年為協助北約盟友應對俄羅斯的「歐洲威懾計劃」，因此「太平洋威懾倡議」可視為「歐洲威懾計劃」的印太版，但這項新威懾計劃目標則是中國。美國企業研究所 (AEI) 庫珀 (Zack Cooper) 認為，這項威懾計劃可能是近年來美國有關亞洲最重要的一項立法，民主與共和兩黨在國會透過此法案，表明美國全球戰略重心轉向亞洲的開始，而這是一個非常重要的長期訊號。⁵因此，美國總統當選人拜登 (Joseph Biden) 即使將採取與川普不同的外交政策，但面對美國國會兩黨對中國採強硬路線的共識，拜登政府將不致大幅改變美國對中國強硬的基調。但拜登政府對美國與印太區域盟邦夥伴的具體合作方式，是否將做調整，其中台灣就是項指標，則須進一步的觀察。

(責任校對：陳鴻鈞)

⁵ 同註 2。

北韓軍隊的不對稱能力

林柏州

中共政軍所

壹、新聞重點

美國新任總統拜登（Joe Biden）曾於 2020 年 10 月 29 日投書韓國媒體宣示，他的北韓政策將採取「原則外交」（principled diplomacy），透過制裁迫使金正恩朝向無核化及統一目標。¹事實上，北韓為確保生存發展，積極發展核武、生化放武器（chemical, biological, and radiological, CBR weapons）、網路戰（cyberwarfare）等不對稱能力，例如在 2020 年 10 月 10 日凌晨舉行建黨 75 周年閱兵式，即展示一款改良自火星-15（Hwasong-15）的新型洲際彈道飛彈（intercontinental ballistic missile, ICBM），其運載車輛高達 22 個輪胎，彈體大於中國的東風-41 及俄羅斯的 RS-24 兩型飛彈，惟性能諸元不明。以下僅就其不對稱思維進行分析。

貳、安全意涵

一、北韓軍事戰略聚焦於奇襲、速戰及混合戰術

北韓擁有 120 萬部隊，是全球最大傳統兵力，1990 年代自金正日上任後積極發展不對稱戰力，其軍事戰略聚焦於奇襲、速戰及混合戰術（mixed tactics，正規戰與非正規戰混合運用）。²北韓革命事業與建設一貫強調主體（Juche）思想，即政治、經濟及國防應獨立自主。在 1992 年修憲，將國防政策納入《北韓憲法》條文，第 58 條強調實行「全民全國防衛體系」，第 60 條「國家在從思想政治上武裝軍

¹ Mathew Ha, "Biden must not give in to North Korea's demand for early sanctions relief," *Japan Times*, December 4, 2020, <https://reurl.cc/j5NK7q>; "Special contribution by U.S. Democratic presidential candidate Joe Biden," *Yonhap News*, October 30, 2020, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20201030000500325>.

² Bruce E. Bechtol Jr., "Maintaining a Rogue Military: North Korea's Military Capabilities and Strategy at the End of the Kim Jong-il Era," *International Journal of Korean Studies* (Spring 2012), Vol. 16, No.1, pp. 160-191.

人和人民的基礎上，貫徹以全軍幹部化、全軍現代化、全民武裝化和全國要塞化為內容的自衛軍事路線。」，將發展核武視為國家生存象徵。2012 年修憲將「北韓為擁核國家」增列於序言中；2019 年增訂「社會主義企業責任管理制」及「革命性經營方式」等內容，刪除第 59 條「先軍（Songun）政治」，改成「北韓武裝力量的使命是誓死捍衛以偉大的金正恩同志為首的黨中央、維護勞動人民的利益」等內容。³這凸顯金正恩上任後，將經濟發展與軍事發展並列，更重視藉由發展經濟累積提升軍力的能量，以朝向「強盛大國」目標邁進。

表、北韓軍隊不對稱能力型態

性質	型態	案例
戰略性奇襲	核武	2006
戰略性奇襲	生化放武器	-
戰略性速戰	讓首爾化成一片火海	2010, 2015, 2017
混合戰術	彈道飛彈	次數頻繁
混合戰術	戰略潛艦	2019（金正恩視察）
混合戰術	微型潛艇	2010（天安艦事件）
混合戰術	網路攻擊	2009, 2011, 2013 等
混合戰術	GPS 干擾	2012
混合戰術	滲透	1996（江陵潛艦）
混合戰術	政治心理作戰	-

資料來源：修改自 Eleanor Albert, “North Korea’s Military Capabilities,” Council for Foreign Relation Backgrounder, November 16, 2020, <https://www.cfr.org/backgrounder/north-koreas-military-capabilities>; Kim Duk-ki, “The Republic of Korea’s Counter-asymmetric Strategy,” *Naval War College Review*, Vol. 65; No. 1(2012), p. 61.

所謂不對稱軍事戰略，依美國《1999 年聯合戰略檢討》（*Joint Strategy Review 1999*）定義是「採取創新、非傳統戰術、武器或技術，且被運用於戰略、戰術及作戰等各層級戰事」，⁴北韓的不對稱思維是企圖投注較多資源於某些部隊建設，除長期所重視的特戰部隊執

³ Minnich, James M., “North Korean Military Tactics,” (May 31, 2001). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3476144> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3476144>

⁴ Steven Metz, “Strategic Asymmetry,” *Military Review*, July-August (2001), pp. 23-31, <https://www.hsdl.org/?view&did=3690>.

行滲透任務，1999 年設立飛彈指導局（Missile Guidance Bureau），負責長程火箭、飛彈及生化武器政策、研發及指揮部署。⁵1992 年與南韓達成《朝鮮半島無核化聯合宣言》（*Joint Declaration of South and North Korea on the Denuclearization of the Korean Peninsula*），1993 年隨即拒絕國際原子能總署（International Atomic Energy Agency, IAEA），威脅撤出《不擴散條約》（Non-Proliferation Treaty, NPT），2006 年 10 月開始迄今已進行 6 次核試，致使半島無核化遙遙無期。2009 年設立朝鮮人民軍總參謀部偵察總局（Reconnaissance General Bureau），與 121 部隊、朝鮮電腦中心（Korea Computer Centre）等單位被視為網路戰力單位。有關科技人才從高中階段即開始培養，部分人員更隱身民間公司，派駐他國相互搭配執行外國機構網路及資訊機密竊取、勒索、攻擊任務有關任務，⁶包含各國政府部門、核電廠、媒體或國防企業等機構均是北韓網軍重要目標。

二、外界認為其不對稱技術獲益於中國、俄羅斯、伊朗及敘利亞

北韓發展不對稱戰力，以核武及飛彈較受到外界關注，雖然歷經六方會談、兩韓峰會，聯合國安理會更通過 1718、1874、2087、2270、2321、2371 及 2379 號限制北韓核武與飛彈活動、能源進口等多項制裁案。但北韓相關發展腳步未見停歇，部分國家也以權宜方式提供技術支持。根據聯合國在 2018、2019 年發布〈第 1874(2009)號決議所設專家小組的報告〉，認定北韓與伊朗、敘利亞、緬甸和埃及等國技術人員存有不同型態的往來與聯繫。2017 年試射火星-14 號洲際彈道飛彈的運輸-起豎-發射車（transporter erector launcher, TEL），經比

⁵ Daniel A. Pinkston, *The North Korean Ballistic Missile Program* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College, 2008), p. 48, <https://reurl.cc/5qYepG>.

⁶ Jenny Jun, Scott LaFoy and Ethan Sohn, “North Korea’s Cyber Operations,” CSIS, December 30, 2015, <https://www.csis.org/analysis/north-korea%E2%80%99s-cyber-operations>; Nir Kshetri, “Cyberwarfare in the Korean Peninsula: Asymmetries and Strategic Responses,” *East Asia*, Vol 31, No. 3(2014), pp. 183-201, <https://doi.org/10.1007/s12140-014-9215-1>; Bruce E. Bechtol Jr., “Understanding the North Korean Military Threat to the Security of the Korean Peninsula and Northeast Asia: Declined or Evolved?” *Korea Observer*, Vol. 40, No. 1, Spring 2009, pp. 115-154.

對與中國湖北三江航太萬山特種車輛有限公司生產的車輛相似，該公司隸屬於中國航太科工集團有限公司，為中國固態運載火箭之特種越野車及底盤研發生產單位。2019 年試射短程彈道飛彈及多管火箭，也與俄羅斯「伊斯坎德爾」(Iskander) 短程飛彈性能、外型相似，可能獲益於有關國家的啟發或輸入。⁷

另外，能源輸入方面，聯合國安理會的調查報告也稱，北韓仍透過船對船 (ship-to-ship) 方式走私精煉油、煤炭，藉由銀行及虛擬貨幣交易所網路攻擊或勒索，取得外匯達 20 億美元。這種種均顯示北韓持續透過變通手段，獲取能源、技術、經濟協助，且多削弱西方國家制裁施壓北韓放棄發展核武與飛彈的效果。由於遭指控的中國、俄羅斯、伊朗及敘利亞等國近期也與美國關係交惡，因此有充足理由讓外界懷疑這些國家與北韓核武及飛彈發展具有一定關聯。

參、趨勢研判

一、北韓問題將是美中走向競爭或合作的主要觀察點

拜登競選期間已宣告將採取「原則外交」，透過多邊及大國合作加強對北韓的制裁，以期施壓北韓朝向「無核化」，使外界普遍認為北韓議題將成為美、中兩強持續處在競爭或走向合作的觀察點。⁸過去，北韓主要盟友為俄羅斯與中國，負擔主要經濟發展與軍事援助責任。

⁷ “Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009),” *United Nations*, August 30, 2019, <https://undocs.org/en/S/2019/691>, pp. 22, 26 ; 〈第 1874(2009)號決議所設專家小組的報告〉，《聯合國》，2019 年 8 月 30 日，<https://undocs.org/zh/S/2019/691> ; 〈第 1874(2009)號決議所設專家小組的報告〉，《聯合國》，2019 年 2 月 21 日，<https://undocs.org/ch/S/2019/171>，頁 22、26 ; “Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009),” *United Nations*, March 5, 2018, <https://undocs.org/zh/S/2018/171>，頁 41-42, 47-48 ; Eric Talmadge, “Experts see Russia fingerprints on North Korea’s new missile,” *The Associated Press*, May 10, 2019, <https://www.apnews.com/20afeca785634442b8300ba2fab0c002>; Michael Elleman, “North Korea’s Newest Ballistic Missile: A Preliminary Assessment,” *38 North*, May 8, 2019, <https://www.38north.org/2019/05/melleman050819/>; James Pearson & Jack Kim, “North Korea appeared to use China truck in its first claimed ICBM test,” *Reuters*, July 4, 2017, <https://reurl.cc/d5Eg3V>.

⁸ Seong-Chang Cheong, “Why Should the Biden Administration Reset Negotiations with North Korea?” *Wilson Center*, November 24, 2020, <https://reurl.cc/Ez3N5n>.

在歐巴馬（Barack Obama）時代，美國希望透過與中國維持緊密合作，藉由國際施壓北韓促其放棄發展核武，但未取得成效。川普兩度與金正恩會面，也未打消北韓發展核武的念頭。美國即將卸任的副國務卿畢根（Stephen Biegun）在 2020 年 12 月初訪問南韓時表示，「美國外交新團隊將迅速到位，我們也將分享與北韓交手的經驗與建議」。⁹再加上過去這段時間美國與中國、俄羅斯交惡，北韓正可提供中俄兩國作為對美的外交槓桿。觀察北韓自 2017 年以來密集展示或測試洲際彈道飛彈、戰術長程火箭、核武小型化及潛艦等不對稱戰力，研發進度快速一日千里，中國、俄羅斯與北韓的外交、經貿及軍事關係更形緊密。主張國際合作的拜登在上任後，如何加強協調處理北韓議題，以實現「半島無核化」，將是後續東北亞和平安全的主要焦點。

二、外國對北韓軍事科技研發協助已化整為零走向「地下化」

北韓位處美韓、美日同盟戰略壓抑的劣勢地位，加上綜合國力不如周邊各國，應是促其發展不對稱武器與戰略的主因。現階段，北韓軍隊的不對稱軍力在外國的協助下，日益朝向多樣化發展，其中長程火箭、飛彈、生化放、核武及網路戰等不對稱手段，即是混合運用的重點，同時也發展電磁脈衝（electromagnetic pulse, EMP）、GPS 干擾裝置等武器，這些都將對南韓等周邊國家產生心理震懾效果，更可嚇阻美國與南韓不敢輕易動武，最終達到北韓金氏政權存續發展之目標。另外，北韓軍事戰略亦採行「攻勢性」作為，加快核武彈頭微型化、輕量化、實戰化，並頻繁測試各式飛彈、長程火箭及核武，同時更積極對各國國防企業、金融機構、關鍵基礎設施進行網路攻擊、竊密或勒索。

⁹ Ellen Mitchell, "State Department No. 2 hits North Korea over lack of negotiations, acknowledges Biden win," *The Hill*, December 10, 2020, <https://reurl.cc/OqIYZR>; Kylie Atwood, "Biden team weighs North Korea policy as the era of Trump's 'love' letters with Kim ends," *CNN*, December 3, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/12/03/politics/biden-north-korea-challenge/index.html>.

綜合觀察，各國發展飛彈或核武歷程，上述各式不對稱軍事科技研發涉及各國工業水準及關鍵原料來源，北韓與他國透過不同權宜方式的經濟與軍事援助，已逐漸化整為零走向「地下化」，未來國際社會要追蹤有關活動將難上加難。

（責任校對：周若敏）

2020 年王毅訪日後中日關係發展

龔祥生

中共政軍所

壹、新聞重點

2020 年 11 月 24、25 日中國國務委員兼外交部長王毅訪日，先後拜會日本外相茂木敏充、內閣官房長官加藤勝信、首相菅義偉、前首相福田康夫和自民黨事長二階俊博，此行王毅是代替習近平完成因新冠肺炎疫情延宕的訪日之旅，一方面重啟受疫情干擾的中日互動，但另一方面也讓釣魚台（日方稱為尖閣諸島）主權爭議再次浮上檯面，並延續至雙方漸趨頻繁的雙邊接觸中。12 月 14 日中國國務委員兼國防部長魏鳳和與日本防衛大臣岸信夫視訊通話，雙方對於保持高層交往、推進務實合作、加快海空聯絡機制建設具有共識，但魏鳳和特別強調「在東海和釣魚島問題上，中國維護領土主權和海洋權益的決心堅定不移，雙方應著眼大局和長遠，加強磋商，妥處分歧，真正使東海成為和平、合作、友好之海」，日方則表示會持續溝通雙方關心議題。¹ 12 月 15 日中國全國人大常委會委員長栗戰書以視訊方式和日本眾議長大島理森舉行會談，雙方強調中日相互支援，攜手抗疫，並願加強包括兩國立法機構在內的各方面交流，栗戰書也不忘重申中方在釣魚島等問題上的原則立場。²

貳、安全意涵

一、中日加強防疫和經濟合作

日本當下正值第 3 波新冠肺炎疫情影響，目前感染確診總數已超過 19 萬人，十分需要和具有大規模防疫經驗和已經發展出疫苗的

¹ 〈魏鳳和同日本防衛大臣視頻通話〉，《中國軍網》，2020 年 12 月 14 日，http://www.81.cn/yw/2020-12/14/content_9952378.htm。

² 〈栗戰書同日本眾議長大島理森舉行會談〉，《人民網》，2020 年 12 月 16 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2020/1216/c1024-31967540.html>。

中國進行合作，在王毅訪日當下和之後的雙邊接觸中，也不斷強調兩國在疫情爆發初期的相互支持，以及往後攜手抗疫之重要性。另一方面，由於中日兩國先前已在 11 月 15 日完成了「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 的簽署，基於打鐵趁熱的思維，這也是中日之間可擴大經濟合作的契機，後續更有希望在此基礎上簽訂中日和中日韓之間耗時已久的自由貿易協定。

二、王毅發言引起日本輿論反彈

王毅訪日時在中日外長共同記者會上對於中方頻繁以公務船進入釣魚台周邊海域表示：「日方一些來歷不明的漁船反覆頻繁進入釣魚島敏感海域，中方不得不作出必要反應。對於這個問題，中方立場是明確的，我們將繼續堅定維護自身主權」、「要避免在敏感海域採取使事態複雜化的行動」。³王對釣魚台主權的言論引起了日本輿論的反彈，除了對王毅發言內容不滿外，對於當時在他身旁的日本外相茂木敏充未加以反駁更為不滿。有些日本人認為茂木在那樣的場合不應微笑以對，這種無視日本國民反應的處置方式可能使釣魚台變成「第二個竹島」，也有論者認為包括首相在內都應對王毅的「詭辯」立即表示憤怒，並促其反省。⁴中日外長會後，有記者直接詢問茂木為何不對中國外長的發言立即反駁，茂木則是回答因發言順序的關係無法立即回應，並在該次共同記者會後的閉門會談時當面強調日方對尖閣諸島的立場，但仍遭其他記者追問是否會讓中方

³ 〈王毅談釣魚島問題〉，《新華網》，2020 年 11 月 25 日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-11/25/c_1126786363.htm。

⁴ 加瀬英明，〈茂木外相が中国・王毅外相に気軽に聞けばよかった質問 「どうして中国は 1960 年代末まで尖閣を日本領土と認めていた？」〉，《夕刊フジ》，2020 年 12 月 17 日，<https://news.yahoo.co.jp/articles/3bb09845de0b2a624acbc9d8283ec1fe01a6b310>；〈【主張】王毅外相の来日 「甘言」に乗っては危うい〉，《産経新聞》，2020 年 12 月 26 日，<https://www.sankei.com/column/news/201126/clm2011260001-n1.html>。

認為已接受其立場，⁵顯現出日本輿論對於外務省回應不足的擔憂。上述釣魚臺爭議持續延燒至 12 月 14 日中日防長視訊會時，迫使日本防相岸信夫必須強調無法接受王毅訪日時的發言，並強烈要求勿再採取會升高事態的行動。⁶

由此可知，日本輿論無法忍受茂木外相當時的不作為，這已反映在 NPO 組織「東京北京論壇」（「東京—北京フォーラム」）於 11 月 30 日至 12 月 1 日的民調中，日本民眾對中國印象不好的比例高達九成，⁷並要求日本政府必須採取更強硬的表態，但當前日本政府試圖修復因疫情而受到阻擾的中日關係，使其立場十分尷尬，並可能破壞目前雙邊的良好氣氛。

參、趨勢研判

一、東奧前中日關係穩中有變

原本預定在 2020 年舉辦的東京奧運因新冠肺炎疫情影響而延至 2021 年，作為東道主的日本當然希望將延期所造成的參與人數和經濟衝擊降至最低，而鄰近的中國將是可在這兩方面給予巨大支持的重要關鍵。目前的菅內閣極力加溫中日關係，希望藉由各領域的合作深化維持實質進展，但在 2021 年夏季奧運開賽之前，除了前述的釣魚台爭議外，尚有幾項變數可能影響到中日關係穩定。首先是美國新任總統拜登（Joe Biden）上任後是否會導致原本的「印太戰略」改變尚在未定之天，連帶的美日關係和美中關係都可能因此必須重新調整，考驗夾在美中之間的日本自處能力。其次，目前的菅義偉首相支持度已經從 2020 年 11 月的 56%，至 12 月已驟降至 39%，

⁵ 〈茂木外務大臣会見記録（令和 2 年 11 月 27 日 15 時 53 分）〉，日本外務省，2020 年 11 月 27 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken6_000064.html#topic2。

⁶ 〈ホットライン、合意に至らず 日中防衛相協議〉，《朝日新聞》，2020 年 12 月 14 日，<https://digital.asahi.com/articles/DA3S14730943.html>。

⁷ 〈中国外相「日本の認識に偏り」 悪印象 9 割で報道に注文〉，《朝日新聞》，2020 年 12 月 4 日，https://digital.asahi.com/articles/ASND33JHPNCZUHB102Y.html?iref=pc_ss_date_article。

雖然主要原因可能是有 79%的人認為其推廣的「Go To Travel (Go To トラベル)」政策失當引起疫情反彈所導致，⁸但不可否認可能有部分原因來自於王毅訪日後的釣魚台爭議發酵。故後續若菅義偉的支持度持續滑落，可能造成自民黨內部對其逼宮或面臨外部的在野黨要求重新改選的壓力，進而影響日本當前對中政策的延續性。

二、釣魚台爭議將在管控中持續延燒

即便王毅的發言引爆日本輿論反彈，且中國公務船持續進入釣魚台周邊海域的事實以及相關發言立場不變，但就中日兩國的彼此需要而言，雙方如前所述在防疫、經濟等議題都需要彼此加強合作，2021 年又分別有日本主辦東京奧運以及中共建黨百年等重大活動，故尚不至於因此撕破臉。有鑒於此爭議可能影響正加速進展的中日關係，故雙方在後續會晤中皆強調要加強既有的海空聯絡機制等溝通管道和安全合作，中方甚至呼籲將東海打造成友好之海，即希望不要因此而擦槍走火，即便短時間之內日本民眾的主觀情緒不會緩減，中國公務船也可能不會減少前往該海域活動，但在中日雙方政府努力之下，此爭議將在有限度的範圍內延燒而不至於失控，以免破壞當前既有的雙邊合作氣氛。

(責任校對：洪銘德)

⁸ 〈内閣支持率 39%に急落 GoTo 停止「遅すぎ」79%〉，《朝日新聞》，2020 年 12 月 20 日，<https://news.yahoo.co.jp/articles/a53bac731f057e71012da90ff3f611061b01013a>。

人工智慧武器之評析

王綉雯

戰略資源所

壹、新聞重點

被稱為伊朗「核武之父」的科學家法克里薩德（Mohsen Fakhrizadeh），2020 年 11 月 27 日在德黑蘭郊外高速公路上遇刺身亡。伊朗軍方認為，該暗殺行動是透過衛星遙控裝設在一台日產卡車上、具備先進攝影機和人工智慧的自動機關槍所進行。法克里薩德的臉部被開了 13 槍，身旁 25 公分之距的妻子卻毫髮無傷，且現場未發現任何人影。兩天後，伊朗革命衛隊（IRGC）高級指揮官沙赫丹（Muslim Shahdan）乘坐車輛，在伊拉克和敘利亞邊境附近的加伊姆地區遭無人機空襲，沙赫丹和同車 3 人當場喪生。這是繼 2020 年 1 月 3 日伊朗革命衛隊指揮官蘇萊曼尼（Qassem Soleimani）在巴格達機場被美軍 MQ-9 無人機發射飛彈襲擊致死之後，人工智慧武器接連刺殺成功之行動。¹

貳、安全意涵

一、人工智慧武器提高各國對無人精準襲擊之警戒

人工智慧（Artificial Intelligence, AI）已被世界主要國家視為國家戰略，並投入大量資源加強發展（見附表）。美國視人工智慧為強化國家安全、支援第三次抵銷戰略的新興軍事技術，並努力保持相對於俄羅斯和中國的領先優勢。² 具備人工智慧的致命型自主武器

¹ “Mohsen Fakhrizadeh: ‘Machine-gun with AI’ used to kill Iran scientist,” BBC, December 7, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-55214359>; 〈核武之父命案 伊朗：遭衛星 AI 遙控機關槍暗殺〉，《中央社》，2020 年 12 月 7 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202012070031.aspx>；邱立玲，〈伊朗「核武之父」遭暗殺身亡 傳革命衛隊高級指揮官也遭無人機斬首〉，《信傳媒》，2020 年 12 月 1 日，<https://www.cmmmedia.com.tw/home/articles/24633>。

² 美國的 6 大新興軍事技術，分別為：人工智慧、致命型自主武器（Lethal Autonomous Weapons）、極音速武器（Hypersonic Weapons）、導能武器（Directed-energy Weapon）、生物技術（Biotechnology）、量子技術（Quantum Technology），見 Kelley M. Sayler, “Emerging

(Lethal Autonomous Weapons, LAWS)，除了可獨立偵察、收集和分
析情報之外，其自主導航、感測、辨識等能力，使其發現目標之同
時，就能立即瞄準與發動攻擊。又因其建造成本較導彈、航空母艦
或潛艦等相對低廉，成為不對稱作戰之利器。目前各國已開發出
的人工智慧武器，包括：智慧無人機、智慧無人艦船、智慧火炮、智
慧炸彈、智慧水雷等，美國、俄羅斯和中國等 AI 先進國家也已開發
出各式各樣自主程度不一之戰鬥機器人。正如伊朗核武科學家被暗
殺之例所展示，未來透過衛星定位和網路遙控，輔以人工智慧的人
臉辨識技術和自主判斷能力，無人化精準襲擊對各國政治或軍事領
袖，將構成重大的安全威脅。

二、中國積極發展無人作戰能力

中國將人工智慧視為引領未來的關鍵性技術，並大量投資在機
器人、蜂群作戰等人工智慧應用方面。中國發展 AI 之最大優勢在於
可輕易收集到大量數據，加速機器學習和演算法疊代。中共預計以
軍民融合戰略將民間企業之 AI 先進技術，如言語處理、視覺認識、
音聲認識等應用於全部的軍事領域。

中國發展人工智慧武器，最主要是 AI 與無人載具之結合。目前
中國在小型無人機自主飛行、無人船編隊航行和無人飛彈艇之試射
等都已完成驗證，其他如自主型坦克、潛艇與水面艦艇、轟炸機、
戰鬥機等正引進人工智慧之應用。同時，中國也運用蟻群、鯊群、
蜂群等概念來發展陸海空無人作戰能力。³ 例如：2020 年 10 月中印
邊界衝突時，中國在該處部署多種無人裝備，如：無人偵察機、無
人障礙物破拆船、用以攻擊和運輸的無人戰車等。隨著中國第三代

Military Technologies: Background and Issues for Congress,” *Congress Research Service*, November 10, 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/details?prodcode=R46458>。

³ 參見石劍琛，〈無人系統在未來海戰場中的應用構想〉，《微文庫》，2018 年 2 月 24 日，
https://www.luoow.com/dc_hk/105473545。

北斗衛星導航系統在 2020 年 7 月底完成基本部署，解放軍導彈和無人載具之攻擊能力將大幅增進，加深我國國防安全之威脅。

參、趨勢研判

一、自主武器系統成為各國發展人工智慧必須處理之問題

人工智慧武器自 2013 年在聯合國人權會議（United Nations Human Rights Council）首度被討論以來引發了種種疑慮。例如：自主武器系統之操作可能有風險，包括系統失敗、被駭客攻擊、被敵方蒙蔽或欺騙等，導致人類無法控制之局面；或是因具有獨立決策、情報分析和自主行動等能力，自主武器系統可在無人類參與之下發動戰爭或攻擊己方士兵。⁴ 特別是對民主國家的 AI 技術研發者、民間企業和社會大眾而言，人工智慧武器之倫理問題受到高度重視。當人工智慧危害人類生命或發動戰爭時，應以什麼機制適時制止，也考驗軍用 AI 研發者和政策決定者之智慧。

二、人工智慧武器之反制對策將同步發展

隨著人工智慧武器之發展，各國也發展出種種反制對策。例如：運用電磁砲或電磁脈衝波，使人類得以保全性命，但是受攻擊地區之電子機器全部停擺或故障；或是同樣運用 AI 無人機，甚至如法國訓練老鷹去捕捉敵方無人機等。⁵ 其他還有駭入敵方電腦系統改變程式碼、運用深度偽裝（Deep Fake）等欺騙電腦做出錯誤感知或決策等。換言之，人工智慧武器不斷進展，其反制對策也將同步增進。

⁴ “Regulation of Artificial Intelligence: International and Regional Approaches,” *U.S. Library of Congress*, <https://www.loc.gov/law/help/artificial-intelligence/international.php>; 徐子軒，〈AI 武器未來戰（上）：「殺手機器人」的禁令謬誤？〉，《轉角國際》，2018 年 12 月 17 日，https://global.udn.com/global_vision/story/8663/3514698。

⁵ AFP News Agency, “French army grooms eagles to down drones,” *Youtube*, 2017 年 2 月 24 日，<https://www.youtube.com/watch?v=TseOHDBZ8MA>; Mark Minevich, “How To Combat The Dark Side Of AI,” *Forbes*, February 28, 2020, <https://www.forbes.com/sites/markminevich/2020/02/28/how-to-combat-the-dark-side-of-ai/?sh=30052c16174b>.

附表、世界主要國家發展人工智慧之國家戰略

國名	時間	具體名稱
美國	2016/10	《國家人工智慧研究與發展戰略計劃》(<i>National Artificial Intelligence Research and Development Strategic Plan</i>)
中國	2017/7	《新一代人工智慧發展規劃》
俄羅斯	2019/10	《2030 年前俄羅斯國家人工智慧發展戰略》(<i>Developing Military Robotics Through the Year 2025</i>)
英國	2017/10	《在英國發展人工智慧》(<i>Growing the artificial intelligence industry in the UK</i>)
加拿大	2017	《泛加拿大人工智慧戰略》 (<i>Pan-Canadian Artificial Intelligence Strategy</i>)
歐盟	2018	《歐洲人工智慧發展策略》 (<i>European AI Strategy</i>)
法國	2017/03	《有意義的人工智慧：走向法國和歐洲戰略》(<i>For A Meaningful Artificial Intelligence: Towards A French and European Strategy</i>)
德國	2018/7	《聯邦政府人工智慧戰略要點》(<i>Key points for a Federal Government Strategy on Artificial Intelligence</i>)
日本	2017/3	《人工智慧技術戰略》(<i>Artificial intelligence technology strategy</i>)
南韓	2018/5	《人工智慧發展戰略》
印度	2018/6	《人工智慧之國家戰略》(<i>National Strategy for Artificial Intelligence</i>)
以色列	2019/11	《AI 國家計劃》(<i>National AI Plan</i>)
新加坡	2017/5	《新加坡人工智慧戰略》(<i>AI Singapore</i>)

資料來源：Tim Dutton, “Building an AI World: Report on National and Regional AI Strategies,” *CIFAR*, December 6, 2018, <https://www.cifar.ca/cifarnews/2018/12/06/building-an-ai-world-report-on-national-and-regional-ai-strategies>.

駐日美軍預算談判之觀察

楊雯婷

戰略資源所

壹、新聞重點

美日政府於2020年11月9—10日開始在日美軍駐留費用進行談判。12月11日日本政府決定不在2020年底就在日美軍之駐留費用，與美國達成協議。12月中旬內閣通過的2021年度預算案暫時定為2,029億日圓。¹日本政府負擔的美軍駐留費用在日文又被稱為「思いやり予算」（體貼預算）。日本從1978年開始負擔美軍基地日本員工的福利費用，1987年美日簽定特別協定，日本另外負擔員工的基本薪資、部分水電費、美軍移地受訓費。目前日本負擔的費用包括：（1）美軍基地日本員工的薪資（勞務費）；（2）美軍的宿舍等的建設費（設施整備費）；（3）基地的水電費；（4）美軍移地訓練時所需費用。本文將分析日本目前的美軍駐留費用負擔情況，以及美日兩國可能的談判走向。

貳、安全意涵

一、川普政府過度要求駐軍負擔費造成同盟國極大困擾

原本美日之間談判美軍駐留費用的慣例為在12月底前達成協議，未能達成協議算是少見的特例。歸根究柢，還是因為美國總統川普（Donald Trump）要求盟國大幅增加負擔美國駐軍的費用，使得談判僵持。川普要求部分先進國盟友接受「Cost Plus 50」方案，即該國不但要補助美國駐軍當地的所有費用，還要額外再付五成。²南韓

¹ 〈米駐留費、年内合意見送り 来年度は暫定予算計上へ〉，《日本經濟新聞》，2020年12月11日，<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO67223040Q0A211C2PP8000/>。

² Stacie L. Pettyjohn, “‘Cost Plus 50’ Could Damage U.S. Alliances. Here’s What You Need To Know,” *Washington Post*, March 15, 2019, <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/03/15/cost-plus-could-damage-us-alliances-heres-what-you-need-know/>; Rick Berger, “‘Cost Plus 50’ and Bringing U.S. Troops Home: A Look at the Numbers,” *War on the Rocks*, March 15, 2019,

首當其衝，2019 年美韓兩國談判美軍駐留費用時，川普政府提出要南韓負擔比前一年超過 5 倍的費用（50 億美元），談判因此陷入僵局。

川普政府亦要求日本政府大幅增加駐軍負擔費。前白宮國安顧問波頓（John Bolton）在《事發之室：白宮回憶錄（*The Room Where It Happened: A White House Memoir*）》書中披露，他 2019 年 7 月訪日時，要求日本每年分攤 80 億美元（約 8,400 億日圓），約為目前費用的四倍。有鑑於此，日本政府有意避開與川普政權談判在日美軍駐軍負擔費用。《日本經濟新聞》報導便引用日本政府高官的說法：「比起要求大幅增加駐軍負擔費的川普政權，還是跟重視同盟國的拜登（Joe Biden）談才是上策」。³

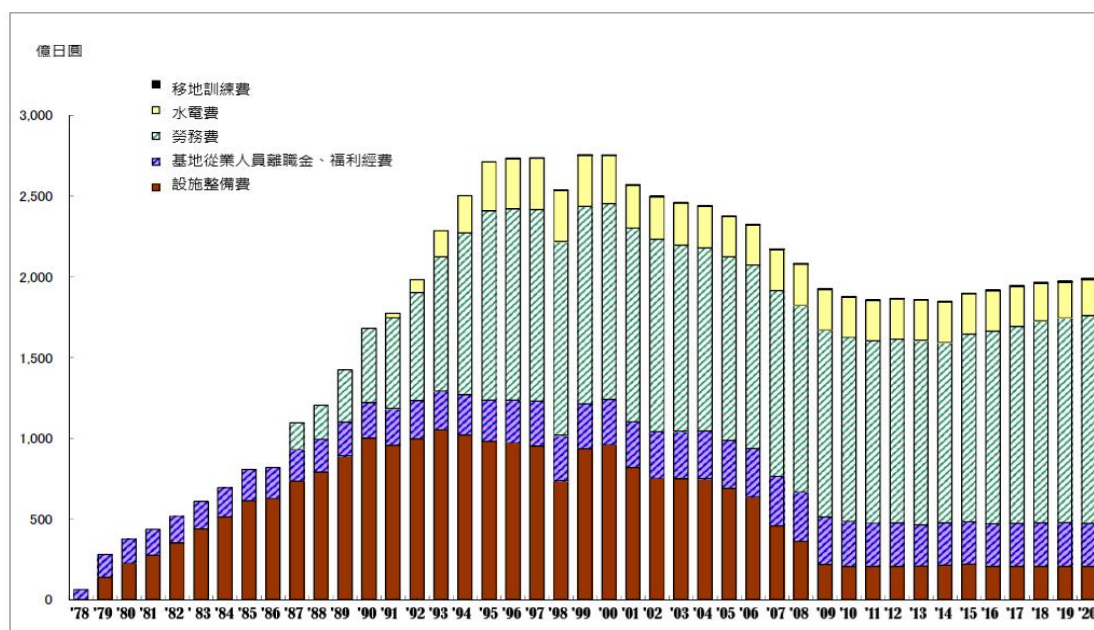
二、日本負擔比例比其他同盟國高

談判陷入僵局的另一個原因為，日本在美國盟友中，向來已是負擔駐軍費用比例偏高的盟友。日本去年所支出的負擔額已高達 20 億美元，且如圖 1 所示，這十年來都維持在 1,850 億~2,000 億日圓程度。圖 2 為 2004 年（之後美國國防部沒有公布官方的統計資料）美國國防部的統計資料，各盟國負擔的駐日美軍費用比例中，日本名列前茅，負擔近 75% 的費用。此外，日本防衛省曾於 2017 年在眾議院預算委員會中公布，其試算的日本負擔比例約 84.4%。該年美軍駐留總費用為 2,210 億日圓，而日本支出約 1,910 億日圓。⁴連美國前國防部長馬提斯（James Norman Mattis）於 2017 年訪日時，都曾讚揚日本是負擔駐留美軍經費的「模範」。因此美國若仍要日本付出更高比例，日本政府及社會都難以接受，將引起極大反彈。

<https://warontherocks.com/2019/03/cost-plus-50-and-bringing-u-s-troops-home-a-look-at-the-numbers/>.

³ 同註 1。

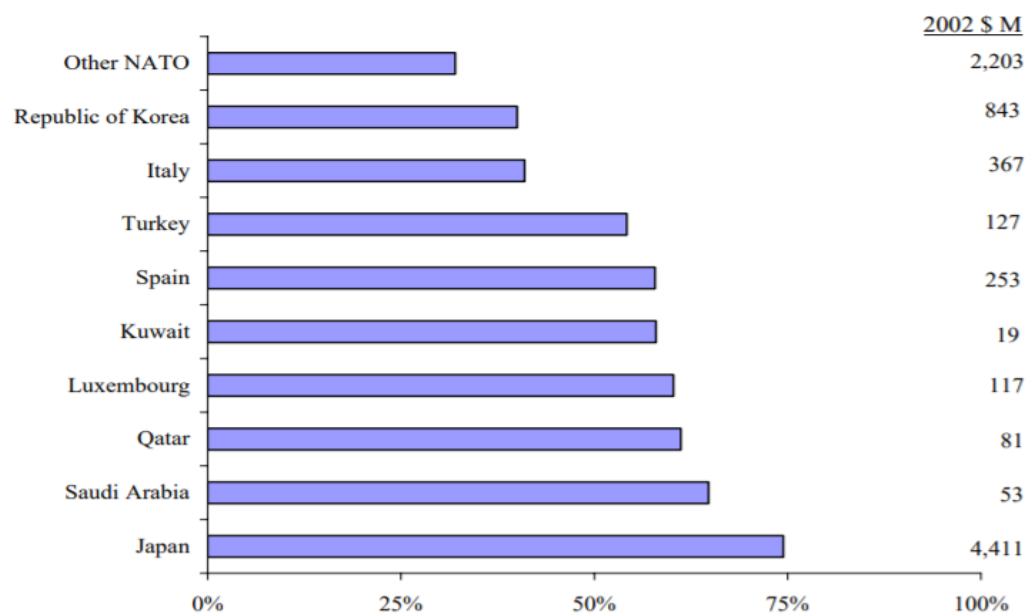
⁴ 〈在日米軍駐留經費、日本負担は 86% 防衛省試算〉，《日本經濟新聞》，2017 年 1 月 26 日，https://www.nikkei.com/article/DGXLASFS26H64_W7A120C1PP8000/。



圖一、日本負擔的駐日美軍費用（1978年~2020年）

資料來源：防衛省，〈在日米軍駐留經費負擔の推移〉，https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us_keihi/suii_table_r02.html。

Share of U.S. Overseas Stationing Costs Paid by Selected Allies



圖二、各盟國負擔的駐日美軍費用

資料來源：U.S. Ministry of Defense, *Statistical Compendium on Allied Contributions to the Common Defense*, 2004, https://archive.defense.gov/pubs/allied_contrib2004/allied2004.pdf

參、趨勢研判

一、拜登政府對日談判態度可看出對同盟國立場

由於目前規定日本負擔美軍駐留費用的協定，為 2016 年到 2020 年五年期，此協定將在 2021 年 3 月底到期，因此在明年 3 月底之前勢必要與美國達成新的協議。由於美日的美軍駐留費用談判，應是拜登上台之後首個與同盟國間的協定談判，為了表現重視同盟國的姿態，拜登政府可能不會為難日本，依日本編列的 2,029 日圓預算（實質上亦為近年最高）達成協議。⁵

不過，雖然川普之前已經獅子大開口要求日本負擔四倍費用、80 億美元，但是拜登政府基於美國是新冠肺炎的重災區、經濟大受影響，還是有可能要求日本負擔比目前編列的預算更高的費用。

不論如何，各同盟國都等著看拜登所謂的「重視同盟國」立場，到底是為了抨擊川普政府因駐軍費用與盟國爭執不下，還是真心想修復美國與同盟國的關係。

二、談判若不順將影響美軍基地從業人員的生計問題

之前美韓國就美軍駐留費的談判觸礁，結果就是在美軍基地工作的韓國員工遭受衝擊。2020 年 4 月協定期限過期，部分韓國員工只好被迫放無薪假，直到 6 月兩國決定由南韓負擔所有勞務費用才解決此問題。有鑑於此，美駐留軍工會沖繩地區本部執行委員長與那霸榮藏便擔憂萬一明年 4 月還沒辦法談判出新的協定，基地的員工生計堪慮。目前日本國內在美軍基地工作的日本員工有 3 萬 5 千人，若明年 4 月未能達成協議，則這些人的生計將受到極大影響。⁶

⁵ 例如：拜登曾投書南韓的《韓國聯合通訊社》，批評川普政府因駐韓美軍負擔費用問題，威脅要撤回在南韓的美軍，並主張應強化同盟。〈バイデン氏、同盟国軽視を批判 韓国・聯合に寄稿〉，《日本經濟新聞》，2020 年 10 月 31 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO65713380R31C20A0NNE000/>。

⁶ 〈思いやり予算交渉、気をもむ沖縄 米軍雇用は人気職種〉，《日本經濟新聞》，2020 年 12 月 17 日，www.nikkei.com/article/DGXZQOJC0951P0Z01C20A2000000/。

(責任校對：江旻杓)

中國網路巨頭擴張媒體版圖的啟示

劉姝廷

戰略資源所

壹、新聞重點

2020年12月11日，中共中央政治局召開會議，定調「強化反壟斷和防止資本無序擴張」的核心主張。其中，藉資本擴張介入宣傳領域，尤其是中共不容觸碰的底線。在此之前，11月19日中共中宣部副部長徐麟出席「2020中國新媒體大會」，便直言「堅決防範資本操縱輿論的風險」，亮起中國媒體姓黨不姓資的紅燈。

近年來中國網路巨頭挾其資本與技術優勢，早已稱霸媒體市場。除中國三大網路巨頭BAT（百度、阿里巴巴、騰訊）已布局多年，字節跳動在今日頭條與抖音等產品加持下，成為媒體市場的後起之秀。以近期百度重金收購直播平台、字節跳動頻繁投資網路文學為例，顯示中國網路巨頭正持續將觸角伸向文化娛樂性新興媒體。¹

貳、安全意涵

一、中國網路巨頭以科技優勢掌握媒體市場

中國網路巨頭競逐媒體市場，並擴張媒體版圖，有以下特徵。一是擁有技術資本。中國網路巨頭利用自營發展的技術優勢，再透過戰略投資，排除或併吞競爭對手，鞏固其壟斷地位，形成大者恆大的媒體寡佔局面。以百度為例，其以搜尋服務起家，掌控中國媒體用戶的入口（如百度搜索），並擁有一條涵蓋內容生產（如百度新

¹ 中共中央政治局召開會議，參見〈中共中央政治局召開會議 習近平主持〉，《新華網》，2020年12月11日，<https://reurl.cc/d5NYnz>；徐麟出席「2020中國新媒體大會」，參見〈中共中宣部：堅決防範資本操縱輿論〉，《中央社》，2020年11月19日，<https://reurl.cc/x05Raz>；百度收購直播平台，參見〈百度36億美元買了一張直播入場券〉，《新華網》，2020年11月20日，<https://reurl.cc/7ogNAN>；字節跳動投資網路文學，參見〈投資加快 字節跳動進攻網路文學〉，《世界新聞網》，2020年10月5日，<https://reurl.cc/Ez3y50>。

聞)、通路平台(如百家號)的完整自營媒體產業鏈。此外,百度透過戰略投資,另拓點於網路影音(如愛奇藝),近期更嘗試跨足直播產業。

二是貼合市場需求。中國網路巨頭得以在競爭激烈的媒體市場獨佔鰲頭,深諳市場用戶的思維,著力於人工智慧與大數據等應用技術,掌控用戶的數位習慣與偏好。例如字節跳動將人工智慧技術大範圍應用於資訊內容的分發,旗下產品今日頭條的成功,便是奠基於演算法的推薦機制。與此同時,字節跳動亦嗅到短影音市場的商機,推出以音樂、特效著稱,強打「紀錄美好生活」口號的中國版抖音及國際版 TikTok,將媒體產品與用戶的日常娛樂生活密切的結合。

二、中共既仰賴又防範中國網路巨頭

中國網路巨頭的媒體產業特徵,對於中共治理具雙面刃意涵。從正面來看,中共扶植網路巨頭的動機,是著眼其豐厚的技術能量,中共仰賴網路巨頭的先進技術,建置數位威權治理系統,進行大規模的網路社會控制。此外,中國網路巨頭即代表巨量的數據資源,中共透過掌握媒體用戶資訊,進行國家數位監視,藉此實現中央的集權統治。例如中共透過政策及內建黨支部指導方式,扶植騰訊發展成為中國的網路巨擘,旗下的微信無法掩蓋其協助中共政治審查的痕跡。

以反面而言,中共壓制網路巨頭的主要理由,在於忌憚因資本擴張形成的寡頭勢力及其強大的經濟力量,轉化成向中共政權挑戰與抗衡的政治力道。不僅如此,由於中國網路巨頭藉掌握媒體數據以利行銷等市場逐利性,進而出現資本干預輿論熱度的現象。中共最敏感的是,一旦網路巨頭可操弄輿論,或將可能進一步操控政治。中共近期壓制阿里巴巴擴張及其上市,並藉反壟斷之名向其開

鋤，在此之前，更以微博干擾網路輿論秩序為由，約談阿里巴巴要求整改。

參、趨勢研判

一、中共以入股方式強化對網路巨頭的控制

中共意識到資本擴張已不受控，更將積極介入控制網路巨頭。過去中共以國家計畫和資金重點扶植網路科技公司，使其迅速累積技術資本，以期為中共所用。除此之外，中共與網路巨頭經營者保持密切關係，除向其施以統戰思想教育，更要求公司內部設立黨支部，以確保網路巨頭確實服從黨意。然而，中國網路巨頭頻踩中共紅線，甚至傳出抵制向中央提交數據。對此，中共研擬法規並祭出罰則示警，緊縮中國網路巨頭的發展空間。

值得注意的是，中共除以法規限制網路巨頭擴張，更鼓勵政府機構以入股方式，進行更積極的滲透控制。例如 11 月 26 日中國國家廣播電視總局印發《關於加快推進廣播電視媒體深度融合發展的意見》，支持廣電機構以控股或參股網路科技公司，並鼓勵其透過「合資合作、兼併重組、利用多層次資本市場融資上市」，打造具競爭力的新型主流媒體。由此可見，中共為牢握輿論主導權，並牽制網路巨頭發展，正欲集中火力壯大以官媒為主體的融媒體敘事機制。²

二、中共藉網路巨頭向外滲透執行特定任務

中共限制中國網路巨頭在境內發展，卻樂見其向外拓展勢力。中共深知網路巨頭對其集權統治利弊兼有，除加強控制收編，並將其推向國際作為政策工具。以字節跳動為例，其透過龐大的資本、

² 中共支持廣電機構入股網路公司，參見〈國家廣播電視總局印發《關於加快推進廣播電視媒體深度融合發展的意見》的通知〉，中國國家廣播電視總局，2020 年 11 月 26 日，<https://reurl.cc/VXrgdy>。

新穎的技術，打造出具世界級競爭力、高市佔率的產品-Tiktok。中共藉網路巨頭對外的鋪展，以便利性、人性化特色獲國際用戶的青睞，以此取得用戶數據並審查干預內容。值得關注的是，在科技服務背後所暗藏的玄機，如優先推薦機制等，恐提供中共日後輿論操作的空間。

在中國網路巨頭為中共所控、為中共所用的政策脈絡下，其持續向海外市場挑戰，並鎖定「泛娛樂」媒體產業。由此可見，中國網路巨頭向外擴張的行為，恐是中共所默許，成為執行特定任務的利器。11月24日「百度搜索」及「百度地圖」兩款生活資訊 App，被揭露具個資洩漏及追蹤定位問題。此例對台灣更深層的警示是，如百度為彰顯其服務的競爭力，在 App 中內建使用經驗或回報修正等功能，恐利於中共更精細地掌握台灣的實際狀況與人民的生活習慣，或使台灣民眾在毫無警覺的科技制約中，提供對中共有利的資訊。³

（責任校對：洪瑞閔）

³ 「泛娛樂」指以智慧財產權為核心，發展遊戲、文學、動漫、影視、戲劇等多領域的娛樂生態；百度 App 個資洩露事件，參見〈百度怎麼都知道？因為 Android 版 App 有 600 萬個資全外洩〉，《科技新報》，2020 年 11 月 25 日，<https://reurl.cc/Ld8gY7>。

發行人 / 霍守業

總編輯 / 林成蔚

主任編輯 / 曾怡碩 執行主編 / 杜貞儀

助理編輯 / 吳宗翰、陳汝信

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。