

國防安全週報

第 13 期

- | | | |
|-------------------------------|-----|----|
| 從「第十次僑代會」觀察近期中國
僑務體系變革 | 洪子傑 | 1 |
| 從人民銀行跨足區塊鏈觀察加密貨幣
在中國的發展前景 | 曾怡碩 | 5 |
| 中非合作論壇北京高峰會評析 | 劉蕭翔 | 9 |
| 栗戰書代表習近平出席北韓國慶之
觀察 | 陳蒿堯 | 13 |
| 從韓國運載火箭看印太國家火箭發展 | 林柏州 | 17 |
| 「東方 2018」聯合戰役演習的戰略
涵義 | 江忻杓 | 21 |
| 美國海軍推動 MQ-25 無人加油機
計畫之戰略意涵 | 舒孝煌 | 24 |
| 北美自由貿易協定重新談判最新
進度探討 | 謝沛學 | 28 |

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

2018 年 9 月 14 日發行



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

(本頁空白)

從「第十次僑代會」觀察近期中國 僑務體系變革

中共政軍所

洪子傑

壹、新聞重點

中國「第十次全國歸僑僑眷代表大會」(「第十次僑代會」)於 2018 年 8 月 29 日至 9 月 1 日在北京舉行，習近平、王岐山及其他 6 名政治局常委皆出席祝賀。中紀委書記趙樂際於會議上致詞，會議期間萬立駿當選「中華全國歸國華僑聯合會」(中國僑聯)主席。¹閉幕則由政治局常委王滄寧、中央統戰部部長尤權等人出席。共有 1700 名代表及 700 名海外華僑及中國有關部門共 3000 多人參與此次代表大會。由於中國僑務發展與中國推動在一帶一路、中國夢、統戰、精準脫貧及吸引投資等策略時皆息息相關，相關作為又直接涉及銳實力，使得近期中國僑務體系之變革格外引人注目。

貳、安全意涵

一、修改《中國僑聯章程》扣緊習核心及未來統戰作為

「第十次僑代會」除了確立中國僑聯的領導階層外，亦修改了組織章程。其中在總則及任務將「習近平新時代中國特色社會主義思想」、「四個意識」、「四個自信」、「兩個堅決維護」等表述列入，以符合以習近平的思想及其領導核心的價值觀，並加強中國僑聯的政治建設。此外，值得注意的是過去留學生並不屬於中國定義中的華僑，但此次

¹ 中國僑聯主席為正部級。有媒體引述中南海知情人士指出，政治局常委全員參加歸僑僑眷代表大會有點「小題大作」，表示全員同台係為習近平的自救行動。事實上，中國僑聯為中國全國性的一級人民團體，亦是政協的組成單位，和共青團、中華全國工商聯合會、中華全國婦女聯合會等相同，依過去慣例，全員出席係屬正常，媒體相關言論應為過度解讀。有關媒體解讀請參閱〈習近平率 7 常委齊現身 北戴河會議後首度同框〉，《上報》，2018 年 9 月 3 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=47385；中紀委書記在僑代會 62 年歷史首次致詞，亦為趙樂際自 2018 年兩會期間出席港澳委員聯組會議後再度涉及港澳台僑事務。

修改章程仍將「留學人員及其社團」納入海外工作聯繫交流的對象，除了因為中國察覺近年中國海外留學生畢業後滯留國外情形嚴重外，亦顯示僑務系統未來將加強對留學生的統戰及海外滲透力，以加強對外銳實力的手段。

二、「中國僑聯」重要性獲得提升

中共 2018 年公布的《深化黨和國家機構改革方案》(《改革方案》)中，將國務院僑務辦公室(國僑辦)併入中央統戰部，統戰部對外保有國僑辦的牌子。僑務工作由中央統戰部負責，但原屬國僑辦的海外華人華僑社團聯誼等職責則交由中國僑聯執行，以「發揮中國僑聯作為黨和政府聯繫廣大歸僑僑眷和海外僑胞的橋樑紐帶作用」。雖然統戰部負責指導中國僑聯，但在執行面上亦使中國僑聯的重要性提升。事實上，原本中國僑聯即肩負海外交流、吸引僑資等工作，但對於已歸國的歸僑及其僑眷的著力更深。中國僑聯組織龐大，在中國各地設有下屬辦事單位，²除提供法律諮詢服務等權益性質服務外、並肩負歸僑僑眷相關思想教育、參與政治協商、動員歸僑參與經社活動、公益活動等工作。《改革方案》加強中國僑聯對海外華僑社團的交流工作，更能完善在對外交流、吸引外僑、歸僑和僑眷管理上的「一條鞭」處理方式。

三、僑務體系納入統戰部有利中國僑務發展

中國涉及僑務的機關組織眾多，如教育部、外交部、致公黨、全國工商聯、中國僑聯等。過去統戰部與國僑辦業務重疊面廣泛，尤其統戰部的涉外組織接觸對象常與華僑有關，涉僑組織亦比國僑辦多，造成單位競合、僑務政策相關的協商成本提高。³僑務體系納入統戰部

² 在縣及共有縣以下設有 2 萬 1 千個僑聯基層組織。詳見〈中國僑聯 5 年工作回眸:貫徹新思想建功新時代〉，《中國網》，2018 年 8 月 29 日，http://news.china.com.cn/2018-08/29/Content_60902275.htm。

³ 范世平，〈中國大陸僑務政策與工作體系之研究〉(臺北:秀威資訊,2010 年 2 月)，頁 188-189。

後，統戰部負責統一領導海外統戰、僑務工作，以降低相關成本。此外兩位過去長期在國僑辦任職的副主任許又聲與譚天星，皆轉任統戰部副部長。其中許又聲除了統戰部副部長外、亦兼任國僑辦主任頭銜及中央外事工作委員會委員，⁴參與相關決策。顯見許又聲為統戰部實際上主掌中國僑務工作的主要負責人。這也使得國僑辦與其說是被納入統戰部，倒不如說未來僑務工作可以充分利用統戰系統的資源。

參、趨勢研判

一、統戰部海外的外圍組織可能進入重整期

短期內，由於除了原僑務系統與統戰部下屬組織外，更有許多外圍組織及海外個人，而這些組織及個人很多作為皆是靠著中國金援支撐，因此整併後的這段期間，在組織預算分配上亦會因效益評估、組織重整、機關本位主義等因素而產生排擠效應，造成所屬及外圍組織資金分配的變動，進而在短期內可能使部分組織及個人運作遲緩甚至停擺。但整體而言，由於中國海外統戰組織「百家爭鳴」之特性，部分組織及個人的問題並不會影響中國僑務系統及海外統戰的整體運作。

二、未來中國海外滲透力應會再增強

從長期的角度來看，僑務系統雖然對外原本就負有統戰任務，但在國僑辦納入中央統戰部領導後，除可解決組織競合的問題，亦可增加僑務系統的統戰作為。使得原本統戰部涉外組織如中華海外聯誼會、歐美同學會、中國和平統一促進會，原僑務系統如中國海外交流協會、海外僑團等組織密切合作的可能性增加，提升組織動員能力。因此未來中國海外滲透力應會再增強。而這幾年中國海外活動頻繁，華僑的角色已受到西方國家的關注，相關反制作為亦陸續提出，也將使未來

⁴ 許又聲以國僑辦主任頭銜於2018年5月進入該委員會。中央外事工作委員會由習近平所領導，為外交、僑務政策最高的決策單位。

雙邊角力加劇。

三、統戰部對中國的暨南大學之後續作為仍待觀察

國僑辦下位於福建泉州的華僑大學與廣東廣州的暨南大學，是否隨著國僑辦納入統戰部曾引起討論。但 2018 年 6 月底統戰部副部長許又聲訪暨南大學並表示「中央統戰部、國務院僑辦將會進一步加強與教育部、廣東省的聯繫合作，更大力度支持暨南大學的改革發展」。顯示暨南大學仍歸屬中央統戰部領導。由於暨南大學台灣學生人數眾多，該校台生常成為統戰目標。⁵在被歸屬統戰部後，2018 年 9 月初亦以高額獎學金獎勵台生，更加引起暨大成為對台生統戰大本營之想像。惟統戰部對暨大及其台灣學生之後續作為仍待觀察。

⁵ 2016 年 9 月廣州暨南大學指出，該校台灣留學生為 886 名，為全中國台生最多的大學；暨南大學台灣校友會秘書長及執行長於 2018 年 7 月底因違反《國家安全法》之發展組織未遂罪、《兩岸人民關係條例》等罪嫌被台北地檢署起訴。詳見〈廣州暨大台灣校友涉替中國蒐情資 北檢起訴〉，《中央社》，2018 年 7 月 30 日，<http://www.cna.com.tw/news/asoc/201807300233-1.aspx>。

從人民銀行跨足區塊鏈觀察加密貨幣 在中國的發展前景

網戰資安所

曾怡碩

壹、新聞重點

由中國人民銀行（簡稱中國人行，為中國的央行）主導的「灣區貿易金融區塊鏈（blockchain）平台」於2018年9月4日在深圳正式上線試運行。平台上可進行包括應收帳款貿易融資等多種場景的貿易和融資活動，可為監管機構提供貿易金融監管系統，實現對平台上各種金融活動的動態即時監測。中國人行數位貨幣研究所成立的深圳金融科技公司主要參與貿易金融區塊鏈等項目開發。中國人行其他下屬機構，包括數位貨幣研究所、中國印鈔造幣總公司等，已先後布局區塊鏈，成立數位票據交易平台實驗性生產系統、中鈔區塊鏈技術研究院等單位。其中，數位票據平台於1月在上海票據交易所成功上線並試運行，是全球首次在數位票據交易平台完成基於區塊鏈技術的數位票據簽發、承兌、貼現和轉貼現業務，象徵中國人行率先將區塊鏈技術實際用在貨幣發行。¹

貳、安全意涵

數位貨幣（digital currency）若要實現法定貨幣的功能：交易的媒介、記賬的單位、儲存價值，需具備以區塊鏈為基礎的加密貨幣（cryptocurrency）性質，以其演算法背後的雜湊（hash）技術，計算區塊鏈的加密難題，確保紀錄不會被竄改，才不會有雙重支付的問題（一塊錢被拿來付給很多人）。區塊鏈相當於加密貨幣交易的帳本，

¹ 李仲維，〈人行跨足貿易金融區塊鏈〉，《經濟日報》，2018年9月6日，<https://money.udn.com/money/story/5603/3351258>，其中所謂灣區，是指粵港澳大灣區，包括：深圳、香港、澳門、廣州、惠州、珠海、東莞、中山、佛山、肇慶、江門。

由所有參與者所組成的分散式用戶節點生成、驗證並貯存。²

一、中國為將來可能發行加密貨幣預做準備

在許多國家表態不開放使用加密貨幣之際，中國雖也分別在 2017 與 2018 年公布禁止使用加密貨幣，但同時大力推動區塊鏈技術發展與應用，並從 2017 年開始推動數位貨幣研究項目。前中國人行行長周小川在 2018 年 3 月兩會期間曾指出，「數位貨幣需經過充分測試，確保可靠後再行推廣。(中國) 人行就數位貨幣的推廣應用進行技術實驗與原型測試，並選擇票據市場此一相對封閉的應用場景先行先試。數位貨幣的發展既是有技術發展上的必然性，未來來講可能傳統的紙幣、硬幣這種形式的東西會逐漸縮小，甚至可能有一天就不存在了，這種可能性也是存在的」。³

鑒於區塊鏈「帳本」(ledger) 本身即具備即時 (real-time) 監管功能，不需要交易第三方的中央機構的監管和背書，可以省去中介，讓使用者直接交易，降低交易成本。這也是促成中國人行布局金融區塊鏈平台以及數位票據交易平台的主要誘因。中國人行從 2017 年以來的積極佈局區塊鏈，也展現中國人行將為發行以區塊鏈為基礎的加密貨幣預先做好準備。

二、北京藉中國人行跨足區塊鏈鞏固對貨幣發行權之壟斷

當初在 2008 年金融危機後，第一個加密貨幣「比特幣」(Bitcoin) 藉著區塊鏈技術，緊接著就在 2009 年問世，為的就是表達對政府與央行的不信任，並打破其壟斷貨幣發行權。加密貨幣也藉區塊鏈去中心化的特質，讓政府、央行無法操縱和干預其金融系統。然而，發行貨幣一向是國家政府的主權象徵。因此，除土耳其、巴西、加拿大與

² Ning K,〈比特幣的經濟哲學：去中心化技術是世界金融危機的解藥或另一個泡沫？〉，《Bla Bla Block》，2018 年 2 月 13 日，<https://blablablock.asia/archives/128>。

³ 李佩珊、張雨，〈周小川：傳統的紙幣、硬幣未來可能將不復存在〉，《人民網》，2018 年 3 月 9 日，<http://lianghui.people.com.cn/2018npc/BIG5/n1/2018/0309/c418389-29858471.html>。

法國外，中國人行與大多數國家央行一樣，為維護貨幣發行權的壟斷性質，禁止加密貨幣以首次代幣發售（initial coin offering, ICO）為開發、維護、交換相關產品或服務項目進行融資。中國也與多數國家一致，暫將加密貨幣視為投機性投資標的，而非投資性資產，更不是用以交易、記帳、儲值的貨幣。另一方面，誠如周小川先前所披露，中國不排除實體貨幣消失的可能性，為了預做準備，中國人行研究發行以區塊鏈為基礎的加密貨幣，方能在未來繼續維持對於貨幣發行權的壟斷局面。⁴

參、趨勢研判

一、中國人行將藉監管加密貨幣進行金融維穩

按照費雪（Irving Fisher）的古典貨幣數量學說，加密貨幣的發行與流通，一方面將影響央行對貨幣政策以及物價的調控能力，另一方面則因演算法限制，加密貨幣預設固定的發行數量，這除將造成通貨緊縮的疑慮，也可能產生貧富差距懸殊的隱憂。⁵貨幣發行、流通與交易量攸關匯率、利息與物價的穩定，一向都是金融監管重中之重。因此，在發行加密貨幣之前，監管的各種準備措施必須先行。然而，一旦發行以區塊鏈為基礎的加密貨幣，透過區塊鏈監管科技，各種實體貨幣流通時出現的洗錢、地下匯兌等逃避監管行徑，不但無所遁形，也將無從竄改。換言之，未來中國人行若發行加密貨幣，其金融維穩的範圍與力道，將藉助金融監管科技，獲得大幅增強。

二、中國人行將營造他國加密貨幣獲中國採納的外溢效果

加密貨幣的出現，除為抗衡央行對貨幣發行的壟斷，更是對美元霸權的直接抗議。雖然多數國家不接受加密貨幣的發行與流通，但同

⁴ “How Cryptocurrencies Split Global Central Banks,” *Bloomberg*, January 8, 2018, <https://economictimes.indiatimes.com/markets/stocks/news/how-cryptocurrencies-split-global-central-banks/articleshow/62715511.cms>

⁵ 同註 3。

時也密切關注、研究由國家發行加密貨幣的可行性。一國貨幣能否在國際間流通作為交易媒介與外匯準備儲值貨幣，攸關該國金融主權的伸張與國際地位的漲落。中國受制於美元霸權地位，自然不會放過任何能伸張中國金融主權的契機。對於各種加密貨幣而言，如能獲准在中國境內被採用為通貨，中國龐大的國內生產毛額不啻為該加密貨幣獲得擴大承認採用的保證。相對而言，中國人行未來發行加密貨幣後，也可藉由承認及採納其他國家發行之加密貨幣，營造金融大國的形象，收割外溢的貨幣政治經濟效應。

中非合作論壇北京高峰會評析

非傳統安全所

劉蕭翔

壹、新聞重點

中非合作論壇北京高峰會於 2018 年 9 月 3 日至 4 日召開（歷屆會議參見表 1），中國國家主席習近平宣布將打造更加緊密的「中非命運共同體」，並對非洲推動涵蓋產業促進、基礎建設、貿易便利、生態援助、社會發展、衛生醫療、教育交流與和平安全等面向的「八大行動」。中國承諾未來三年再出資 600 億美元協助非洲發展，而且不附帶任何政治條件，另將免除與中國有邦交的非洲窮國，於 2018 年底到期仍未償還的政府間無息貸款債務。南非總統拉馬福薩（Cyril Ramaphosa）則駁斥中國於非洲推動「新殖民主義」之說，強調非洲國家歡迎「帶路倡議」，但認為應平衡中非貿易結構，也敦促中國勿僅專注於自然資源開發，並表示習近平已表達改善問題的決心。

貳、安全意涵

一、「發展和平」模式暫時居上

中國自 2009 年起超越美國成為非洲主要貿易夥伴，雙邊貿易額急速攀升，惟 2015 年後因非洲主要出口商品—原物料價格下跌，致使雙邊貿易額驟降（參見表 2）。中國 2017 年對非投資總額超過 1,000 億美元，分別是 2007 年和 2010 年的 100 倍和 50 倍，亦為對非貸款第一大國。中國在非洲勢力的迅速擴張，被西方認為是以資金、基礎建設換取自然資源的「新殖民主義」。中國則另有說詞，認為應尊重非洲戰後重建國家的選擇，並專注其能力建設。中國的參與以提供基礎建設和後勤支援為主，而非西方國家的人道主義和政治重建干預。

中國與西方在非洲的競爭，隱然為「發展和平」(development peace)

與「自由和平」(liberal peace)之爭，¹然而中國的援助規模遠甚於西方，又標榜不干涉非洲國家內政，「發展和平」因而暫時居上，而且備受非洲威權國家歡迎。非洲現已是中國的勢力範圍，此次論壇除了我國友邦史瓦帝尼外，全非洲幾已全員到齊。

二、中國以「帶路倡議」遂行其銳實力

「設施聯通」僅是「帶路倡議」優先推動項目，側重軟實力面向的「民心相通」亦為倡議一環。「帶路倡議」曾一度贏得欠缺基礎建設的非洲國家好感，有益中國的軟實力，但非洲民眾對中國的反感卻與日俱增。蓋因中國在非洲的開發，非但未惠及當地民眾，反倒引發諸多負面效應。如中國人在迦納即被批評踐踏當地採礦法，大批中國人至贊比亞淘金也遭抨擊無視當地移民法。中國在納米比亞開採鈾礦，卻無助於改善該國居高不下的失業率，更遑論中國人逃稅、洗錢與盜獵等醜聞。

中國此回刻意免除非洲窮國若干債務、擴大對製造業投資、側重軟實力，以及讓非洲國家元首出面澄清之舉，不外為消除世人對「帶路倡議」等同「債務陷阱」的疑慮。但此卻正如沃克(Christopher Walker)與路德維克(Jessica Ludwig)所言，中國大舉擴張其全球經貿利益，以有影響力的倡議為掩護，並盡可能壓制境外的批評，此即銳實力(Sharp Power)核心目標：分散注意力及操縱輿論。是故，中國此舉無異以「帶路倡議」遂行其銳實力，分散世人對其於非洲推動「新殖民主義」的關注，從而消弭外界對中國的負面評論。

¹ 相關論述請參見 Chris Alden and Daniel Large, "On Becoming a Norms Maker: Chinese Foreign Policy, Norms Evolution and the Challenges of Security in Africa," *The China Quarterly*, Vol. 221, March 2015, p. 135.

參、趨勢研判

一、非洲國家短期間恐仍依附中國

非洲國家選擇發展與穩定優先於民主的「發展和平」，僅反映此符合其正值工業化起步階段的經濟發展需求，而無關模式優劣。對非洲威權統治者而言，民眾與中國企業的關係緊張倒在其次，但中國有別於西方的援助卻至關重要，蓋因此有利其統治與局勢穩定。

非洲國家已警覺不可過度依賴中國，其產業必須升級，此即為何於論壇提出相關要求之故。中國是否願意改善對非投資與雙邊貿易問題，仍有待觀察，畢竟此將有礙中國對非洲的影響力。即便中國履行承諾，非洲國家亦須能發揮後發優勢迎頭趕上，抑或西方再與中國競逐非洲，現況方可能轉變。在此之前，非洲國家短期間恐仍依附中國。

二、中國有落入「保羅·甘迺迪陷阱」之虞

隨著中國崛起，世人亦期許中國承擔更多的國際責任。中國外交學院院長秦亞青則借鑒保羅·甘迺迪（Paul Kennedy）在《大國的興衰》裡，強權過度擴張導致自我衰亡之說，認為中國雖是世界第二大經濟體，卻仍是發展中國家，故應避免戰線過長而耗盡資源，以免陷入「保羅·甘迺迪陷阱」（Paul Kennedy trap），重蹈蘇聯覆轍。

中國推動「帶路倡議」絕非只為善盡國際責任，目前已有不少參與國擔憂遭倡議債務拖累。由於中國境內勞動成本上升，外資早已逐漸轉移至他處，中美貿易戰又引發另一波外資悄然出走。長此以往，中國經濟成長可能趨緩，未來能否支撐「帶路倡議」堪虞。今日中國卻又對非洲大舉投資，此無異又將自己推近「保羅·甘迺迪陷阱」一步。

表 1、中非合作論壇歷屆會議

時間	會議名稱	地點
2000 年 10 月	第一屆部長級會議	中國北京
2003 年 12 月	第二屆部長級會議	衣索比亞 阿迪斯阿貝巴
2006 年 11 月	北京高峰會暨第三屆部長級會議	中國北京
2009 年 11 月	第四屆部長級會議	埃及 沙姆沙伊赫
2012 年 07 月	第五屆部長級會議	中國北京
2015 年 12 月	約翰尼斯堡高峰會 暨第六屆部長級會議	南非 約翰尼斯堡
2018 年 09 月	北京高峰會暨第七屆部長級會議	中國北京

資料來源：綜整自〈歷屆會議〉，《中非合作論壇》，
<https://www.focac.org/chn/ljhy/dyjbzjhy/hyqk12009/>。

表 2、中國與非洲貿易額（2000 年至 2018 年 6 月）

年分	貿易額
2000	106
2011	108
2002	124
2003	185
2004	295
2005	397
2006	555
2007	736
2008	1068
2009	911
2010	1269
2011	1663
2012	1986
2013	2013
2014	2217
2015	1788
2016	1490
2017	1000
2018（截至 6 月）	988

單位：億美元

資料來源：整理自《中華人民共和國商務部》，<http://www.mofcom.gov.cn>；《國家數據。中華人民共和國國家統計局》，<http://data.stats.gov.cn/index.htm>；《中非合作論壇》，
<https://www.focac.org/chn/>。

栗戰書代表習近平出席北韓國慶之觀察

國家安全所

陳蒿堯

壹、新聞重點

金正恩 2018 年 3 月 27 日首度訪問北京會晤習近平時，即邀請習近平出訪並獲首肯。¹8 月 14 日傳出北韓官員告訴南韓記者，中國國家主席習近平將應邀出席北韓建國 70 周年觀禮。新加坡媒體「海峽時報 (Strait Times)」(8 月 18 日) 與「日本放送協會 (NHK)」(8 月 23 日) 先後引述權威消息，盛傳習近平將親自出席祝活動。8 月 20 日，有記者在中國外交部例行記者會上，確認習近平是否訪問平壤，外交部發言人陸慷回應「沒有消息可提供」。²9 月 4 日，中共中央對外聯絡部宣布，中央政治局常委栗戰書，將以習近平特別代表的身分率團訪問平壤。栗戰書此行除轉交習近平親筆信函給金正恩，習近平再於 9 月 9 日以個人的名義致賀電，引發外界關注中朝關係發展及美中朝三邊博弈。

貳、安全意涵

一、習近平迴避出席北韓國慶以免擴大美中嫌隙

美國國家安全顧問波頓 (John Bolton) 8 月 19 日接受美國廣播公司 (ABC News) 訪談，川金會後北韓仍持續發展核武。川普 (Donald Trump) 8 月 24 日在個人推特上連發 3 則推文表示，美國在貿易戰上對中國採取強硬立場，將美國與北韓的無核化談判鮮有進展，歸咎於中國未提供協助。美國近期內將宣布再對中國 2000 億美元商品加徵

¹ 〈時機特殊的快速訪問：金正恩訪華邀請習近平訪朝〉，《BBC 中文網》，2018 年 3 月 28 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-43564574>。

² 〈2018 年 8 月 20 日外交部發言人陸慷主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2018 年 8 月 20 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1586521.shtml。

關稅，研判習近平在未能充分掌握北韓是否具體落實無核化，乃採避險策略，避免因北韓問題與美中貿易戰形成連鎖效應，進一步惡化中美關係。

北韓每逢重要節日皆會舉行閱兵展示戰略意圖，本次國慶閱兵僅展示光明星 3 型 (Kumsong-3) 反艦巡弋飛彈和閃電 5 型 (Pongae-5) 地對空飛彈，未若 2 月慶祝建軍 70 週年閱兵，展示聲稱射程涵蓋全美的火星-15 型洲際彈道飛彈，習近平迴避出席閱兵儀式，即可避開一旦北韓展示具有核武意涵的新型戰略武器，陷入幫北韓背書與壓制無核化不力的尷尬。

二、栗戰書代表習近平出席有助提升中朝關係

中國國家領導人到訪具鞏固雙邊關係重要意涵，中國江澤民（1990 年 3 月、2001 年 9 月）和胡錦濤（2005 年 10 月）曾訪問平壤，北韓 2006 年啟動核試後，僅習近平 2008 年以國家副主席身分和 2009 年國務院總理溫家寶，便未曾有領導高層再訪（詳參表 1）。此前曾考慮專責黨政外交的中央政治局常委王滬寧或國家副主席王岐山代表習出席北韓國慶。³中國 2015 年 10 月指派常委中排名第 5 的劉雲山，出席北韓勞動黨 70 週年黨慶閱兵，本次未循例再派位階相符的王滬寧，而由常委排名第 4 的汪洋出席 9 月 6 日北韓駐北京使館的國慶酒會，國家副主席王岐山於 9 月 7 日出席中國人民對外友好協會和中朝友好協會舉辦的北韓國慶 70 週年招待會，再加碼由身具第 3 把手與習近平親信雙重身分的栗戰書（2015 年亦曾任訪俄特使）出席北韓國慶，並轉交習近平親筆信函給金正恩。一來不僅可收拉抬雙

³ 「韓聯社」和「朝鮮日報」指出，過往中國國家領導人江澤民和胡錦濤赴北韓訪問前，會在出訪一週前發布相關消息，但北京直到 9 月 3 日都尚未對外發布消息，研判習近平親自出訪的機會不高。《東亞日報》則表示，中方考量與北韓關係的重要性，可能改派金正恩前 3 次訪中，負責接待的中國中共中央政治局常委、中央書記處書記王滬寧代替出訪。「香港經濟日報」則指出，王岐山目前不具黨職，只具國家級的政府職務職稱，由其代表習出席北韓國慶活動，在禮節上略顯不足。

邊關係之效，化解金正恩對習近平未實現回訪平壤承諾的不滿；二來栗戰書以習近平特使的身分，可清楚表明中方對北韓關切恢復經濟援助與放寬制裁的態度，傳達給北韓關於中國在無核化議題上的立場與考量。

參、趨勢研判

一、中國力保在朝鮮半島無核化問題上不失分

栗戰書為金正恩上任以來訪問平壤的最高層級中國官員，北韓出動崔龍海、李洙墉、金與正親自接機迎接，金正恩則未在國慶發表挑釁談話，亦未展示戰略核武，栗戰書稱職為習近平穩住中朝關係，更讓美國指責中方對北韓無核化未盡全力的說法無法發酵，同時換取中方可利用北韓議題，爭取與美方商談暫緩或停止升高貿易戰的談判空間。文金三會將於9月18至20日舉行，川普9月4日透過熱線，請文在寅擔任「首席談判代表」(Chief Negotiator)，轉達美方立場，但由栗戰書與金正恩在閱兵典禮上的肢體語言互動，顯示即使美朝韓啟動新一輪談判，緊密的中朝關係，使中國不會被排除在外，仍將在後續終止韓戰、簽署和平協議，及北韓廢核上，扮演關鍵角色。

二、習金四會與川金二會的可能性仍存在

川普要求國務卿蓬佩奧(Mike Pompeo)取消8月底訪問平壤時，表示蓬佩奧再訪，將待美中貿易戰告一段落後再議，並對二度川金會持開放態度，同時保留與習近平共同商討解決貿易問題的可能性。習近平未出席北韓國慶，證明中朝仍能維持良好關係，也間接回應川普，中國不在北韓問題上另闢戰場與美國對抗，為美中貿易戰降溫預留協商的談判空間。栗戰書訪朝期間，金正恩要求川普採取相應作為，共同推動半島無核化，川普9月9日則推文對北韓國慶未發起挑釁行動表示認同，並透露金恩致函要求舉行川金會。美國處理北韓問題特使畢根(Stephen Biegun)於9月10-15日依序訪問韓日中三國協調無核

化，倘金正恩能落實 9 月 5 日接見韓國特使團時，承諾 2021 年 1 月前完成無核化的正面宣示，川金二會可能在 9 月聯大會後或美國期中選舉前進行，習近平亦將視美中貿易戰發展，於川金二會前再安排與金正恩會面。

表 1、金正恩上任以來北京官員訪問平壤一覽表

時間	中國官員	目的
2013 年 7 月 25-28 日	中共中央政治局委員、國家副主席李源潮	出席韓戰停戰 60 周年紀念活動
2015 年 10 月 9-12 日	中共中央政治局常委、中央書記處書記劉雲山	出席北韓勞動黨成立 70 周年慶祝活動
2015 年 10 月 24-29 日	民政部部長李立國	出席中國人民志願軍入朝作戰 65 周年紀念活動
2017 年 11 月 17-20 日	中共中央總書記習近平特使、中聯部部長宋濤	說明中共 19 大概況
2018 年 4 月 14-17 日	中聯部部長宋濤	率中國藝術團參加金日成 106 週年冥誕暨「四月之春」國際友誼藝術節
2018 年 5 月 2-3 日	外交部長王毅	表達支持半島終止戰爭狀態、實現停和機制轉換，支援北韓戰略重心轉向經濟建設
〔註〕：中國自 18 大以來，習近平與李克強皆尚未訪問平壤		

資料來源：筆者整理繪製。

從韓國運載火箭看印太國家火箭發展

先進科技所

林柏州

壹、新聞重點

韓國科學技術資訊通信部（Ministry of Science and ICT）和航太研究院（Korea Aerospace Research Institute）2018年9月3日宣布完全由韓國自主研發的韓國運載火箭（Korea Space Launch Vehicle-2, KSLV-2）被命名為Nuri（韓文語意：世界），計劃於2021年發射。該火箭將可運載1.5噸衛星送入近地軌道，現已有130多家廠商共同參與研發，訂於10月試射液態燃料引擎，以檢驗關鍵零組件性能。¹若韓國成功發射，將成為僅次於美國、中國、日本及印度之後，第5個擁有運載火箭自主研發技術的印太國家。

貳、安全意涵

一、韓國自主研發運載火箭即將取得階段性成果

韓國航太研究院在1989年成立後即開始發展探空火箭，並於1993年首次試射KSR-I探空火箭（Korea Sounding Rocket）、1998年成功試射2節式KSR-II火箭、2002年成功試射KSR-III火箭，使韓國逐步累積系統整合、液態燃料引擎設計、定位與感應控制等能力。在運載火箭部分，KSLV-I火箭係與俄羅斯共同研發，與搭載0.1噸小型衛星，在歷經2次試射失敗後，於2013年試射成功。目前正自主研發可搭載1.5噸重衛星、3節式KSLV-2火箭，現已完成7噸液態燃料引擎地面測試、運載火箭細部設計等前2階段研發，正進行第3階段計畫，計劃在2021年進行發射任務。²

¹ 〈韓自研運載火箭定名Nuri三年後發射〉，《韓聯社》，2018年9月3日。

² “Korea Space Launch Vehicle KSLV-II,” *Korea Aerospace Research Institute*, https://www.kari.re.kr/eng/sub03_03_01.do; “Introduction to Space Activities of Korea,” *Korea Aerospace Research*

二、美國、中國、日本及印度具備運載火箭自主研發能力

美國運載火箭技術居全球領導地位。中國自 1956 年以民族主義做為號召，展開太空事業，除創造出「兩彈一星」(核彈、飛彈和人造衛星)、載人及探月任務，建立自主導航衛星系統(北斗)，更協助尼日、土耳其、阿根廷、盧森堡等國衛星製造或發射，其運載火箭長征系列技術成熟。日本自 1970 年成功發射 Lambda 火箭運載第 1 顆日本人造衛星大隅號，現有 H-IIA、H-IIB、Epsilon 等 3 型火箭仍依需要執行發射任務。印度技術較為成熟的 PSLV 火箭 (Polar Satellite Launch Vehicle) 自 1993 年開始執行任務已達 40 次。

三、運載火箭與洲際彈道飛彈研發技術相通

各國多將火箭研發經費置於科學預算項下，但火箭研究可同步提升飛彈科技研究水準。中國踏入航太即與軍事戰略有關，研發可威懾美國、俄羅斯的洲際彈道飛彈，也可同步提升火箭技術。北韓以和平用途名義，於 2012、2016 年 3 度試射銀河 3 號火箭 (Unha-3)，但實際上外界認為是測試大浦洞 2 號飛彈 (預估 3 節、射程可達 9,000 公里)。另外，由於日本堅守「和平憲法」立場，自我限制不發展具攻擊性的飛彈。觀察中國、印度、北韓等國家已具有洲際彈道飛彈能力的國家中，多同時發展運載火箭，兩者技術相通，關鍵在於研發的目標設定。若能克服推進系統及衛星等技術，跨入太空領域並非難事。

參、趨勢研判

一、運載火箭研究正由官方主導轉為官民合作

2002 年於美國創立的太空探索技術公司 (SpaceX)，以研發低成本太空載具為任務，獵鷹 9 號 (Falcon 9) 1.0 型發射 5 次、1.1 型發射 15 次之後退役，除全推力型 (Full Thrust) 及 Block 4 型外，Block

5 型則可多次使用，展現民間企業的高績效研發能量。日本 H-IIA 及 H-IIB 兩型火箭由日本宇宙航空研究開發機構 (JAXA) 與三菱重工合作開發，Epsilon 也是 JAXA 與 IHI 航太公司共同合作研發，惟星際科技公司獨立研發的 MOMO 火箭則在 2017 年、2018 年兩度試射失敗。中國國務院公布《2016 年中國的航天》白皮書，也鼓勵民間資本和社會力量參與航太研究、太空基礎設施建設、衛星營運等服務，2015 年成立的零壹空間科技公司已在 2018 年 5 月成功發射 OS-X 型「重慶兩江之星」運載火箭。印度運載火箭多由印度太空研究組織 (Indian Space Research Organisation, ISRO) 負責研發，但也替印尼、加拿大、英國、美國及日本發射衛星，爭取商業效能。

二、台灣應持續投資航太產業以確保太空科技自主性

韓國航太研究院致力於自主運載火箭研究，日本未停止火箭研究腳步，澳洲也於 2018 年 7 月 1 日成立澳洲太空局 (Australian Space Agency) 展現發展太空能力的企圖。美國、中國、印度及俄羅斯等先進航太國家早已跨入商業火箭服務。台灣自 1991 年啟動「第一期國家太空科技發展計畫」，2005 年國家太空計畫室更名國家太空中心，2019 年將開啟「第三期國家太空科技發展計畫」，雖不發展運載衛星，但預計 10 年投入 259 億元發展 9 顆自製衛星。³觀察未來太空領域的應用必將更加廣泛，例如國防、農業、氣象、交通、海洋、地理及救災等將更加依賴太空。台灣可透過強化國際太空合作，持續在太空科技領域及軍事應用方面投注資源，以確保太空科技仍具備一定的自主性，而不會受到他國控制。

³ 台灣的「第一期太空科技發展長程計畫」(1991~2006 年)，成功執行福衛一、二、三號衛星計畫，經費合計 191 億元。第二期「太空科技發展長程計畫」(2004~2018 年)執行福衛五號遙測衛星、福衛七號台美氣象掩星系二大主軸計畫，經費合計 259 億。「第三期太空科技發展長程計畫」(2019~2033 年)，經費合計 259 億元。

表 1、印太主要國家（排除美國）現役運載火箭概況

國家	火箭名稱	首次發射	燃料	節數	酬載噸數	發射成功次數
日本	H-IIA	2001	液態	2	4-15	38
	H-IIB	2009	液態	2	8-19	6
	Epsilon	2013	固態	4	0.5-1.2	3
	SS-520	2016	固態	3	0.14	2
中國	長征 2 號丙	1975	液態	2	1.2-4	48
	長征 2 號丁	1992	液態	2	1.3-4	36
	長征 2 號 F	1999	液態	2	8.6	13
	長征 3 號甲	1994	液態	3	2.6-6	24
	長征 3 號乙	1996	液態	3.5	5-11.5	10
	長征 3 號丙	2008	液態	3.5	3.8-9.1	15
	長征 4 號乙	1999	液態	3	2.3-4.2	28
	長征 4 號丙	2006	液態	3	1.5-4.2	24
	長征 5 號	2016	液態	2.5	5-15	1
	長征 6 號	2015	液態	3	1	1
	長征 7 號	2016	液態	2.5	5.5-14	2
	長征 11 號	2015	固態	4	0.5-0.75	4
韓國	羅老 KSLV-1	2009	液態	2	0.1	1
	世界 KSLV-II	2021	液態	3	1.5	研發中
印度	SLV-3	1979	固態	4	0.04	2
	PSLV	1993	固態	4	1.4-3.8	40
	GSLV	2001	液態	3	2.7-5	7
	GSLV-MarkIII	2017	液態	2	4-10	2
北韓	銀河 Unha-3	2012	液態+固態	3	0.1	2

說明：日本 Interstellar Technologies 公司獨立研發 MOMO 2 號小型火箭在 2018 年 6 月 30 日試射第 2 次失敗；中國零壹空間科技公司在 2018 年 5 月成功發射 OS-X 型「重慶兩江之星」運載火箭。

「東方 2018」聯合戰役演習的戰略涵義

國防策略所

江旻杓

壹、新聞重點

2018 年 9 月 11-15 日，俄羅斯於外貝加爾邊疆區（Zabaykalsky krai）楚戈爾（Tsugol）訓練場進行代號「東方 2018」（Vostok 2018）聯合戰役演習；海上演習區位於澤捉島（Iturup Island）以北，堪察加半島東部海域。包括 3.6 萬戰鬥車輛、千餘架戰機和無人機，並動員中部、東部軍區和空降部隊、北方和太平洋艦隊 40 艘軍艦，加上中國和蒙古部隊，參演兵力號稱 30 萬人，為 40 年來最大規模軍事演習。¹

貳、安全意涵

俄蒙中共同設置戰役指揮機構演練聯合戰役行動，包括機動防禦、火力打擊、轉入反攻、飛彈和反飛彈集火射擊、戰場檢閱等。本次軍演俄軍出動 26.2 萬人；蒙古有近千人後勤部隊；中國首次獲邀參加俄國戰役階層戰略演習，由北部戰區派出 78 集團軍一個合成旅約 3200 人、各式戰鬥車輛 900 台及包含直升機在內的各型戰機 30 架，其象徵意涵值得關注。

一、俄透過軍演向美國釋放信號

自 2014 年俄國併吞克里米亞及入侵烏克蘭東部以來，與北約關係日趨緊張；美國陸續在烏克蘭、波羅的海和挪威進行針對性軍演，並持續對俄經濟制裁。俄國在地中海進行高強度海空軍演力挺敘利亞，

¹ “Russia launches biggest war games since Cold War,” *BBC NEWS*, September 11, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-europe-45470460>。另據法廣《世界之聲》9月4日報導，28艘俄艦穿過鄂霍次克海，引起日方關注。北方和太平洋艦隊共有40艘艦艇參與「東方2018」海上演習。

緊接著又在遠東地區進行冷戰以來最大規模演習，對美釋出兩個信號：

- (一)「東方2018」雖定位於「抵禦外部侵略」與「不針對第三國」的軍事演習，但實際上是應對美國施壓的一種回應，劍指美國的強烈意涵不言而喻。
- (二)類似軍演向來只邀軍事友邦參加，本次納入中國，顯示俄已從「防中」向「聯中」戰略轉變；雙方雖無軍事同盟之名卻有軍事合作之實，具「盟友」意涵。

二、中國參與突顯雙邊關係密切

美於朝鮮半島部署終端高空區域防禦（terminal high-altitude area defense, THAAD）系統、倡議印太戰略、派機艦巡航南海等皆被中國視為安全威脅，在尚無實力抗衡美軍之下，中對俄邀請參加聯合戰役演習反應積極。分析共軍參演的戰略意圖有三：

- (一)強化雙邊軍事交流：除藉此檢驗自製軍備與展示性能外，亦藉機與俄軍互別苗頭，顯示俄中既聯合又競爭的軍事關係。
- (二)磨練遠程作戰能力：該軍演對共軍而言係訓練大部隊重裝遠程輸送機會，共軍透過參演意圖使其大部隊境外訓練成為常態。
- (三)聯俄對抗印太戰略：俄中透過聯合軍演及軍事比賽形成密切軍事聯繫關係，顯示俄中安全互賴程度升高。俄國似乎成為中國抗衡印太戰略重要籌碼，亦是中國必須聯合的重要大國。

三、蒙古為外交利益而參與軍演

蒙古礙於經濟發展疲軟，軍事現代化進展較慢，長期接受俄國保護，軍力規模較小；為突破聯外交通受制中國及國際政治被中國孤立局面，選擇與美保持良好外交關係。除非是與美、俄、中雙邊的聯合反恐操演，對參與具「排美」性質軍演，態度始終審慎。蒙古處於俄中之間往往必須在夾縫中求生存，如何不得罪美俄中三邊顯然是蒙古的思考方向。本次參加三邊都能接受的後勤任務，在戰略意圖上維護

了自身的外交利益。

參、趨勢研判

一、俄中關係仍將維持良好局面

從俄中經濟合作愈趨密切及聯合軍演和軍事比賽頻繁觀察，雙邊「全面戰略協作夥伴關係」相當鞏固。更因俄中在敘利亞和伊朗的立場漸趨一致，衝擊美國的中東政策，美《2017年國家安全戰略報告》及《2018年國防戰略報告》都指明俄中為修正主義政權，是區域穩定的破壞者，也是美國的戰略競爭者。若美對抗俄中情勢不能舒緩，俄中關係勢必深化，對印太戰略將形成不利的對峙態勢。

二、美國擴大聯合印太制衡俄中

美對俄併吞克里米亞、前俄諜遭俄製神經毒劑殺害、俄插手敘國事務早已不耐，亦不能坐視中國「帶路倡議」對他國經濟掠奪。俄中進行冷戰以來最大規模軍演，自然被美視為安全挑釁，勢須加強聯合印太國家制衡俄中對印太區域可能構成的安全威脅；此一情勢對鞏固印太戰略及強化台美安全關係相當有利。

三、日本將維持高防衛預算因應

2019年度日本防衛預算編列5.29兆日圓（約台幣1.46兆）為近六年最高。面對北韓和中國威脅，日本提高國防預算有其必需性，加以日俄存在「北方四島」爭端，俄中卻在日本頭上進行高強度軍演，難免挑動日本安全神經，勢需維持較高防衛預算因應俄中軍事合作的可能情勢，此形勢對印太戰略發展及台日安全關係有利。

美國海軍推動 MQ-25 無人加油機計畫 之戰略意涵

國防產業所

舒孝煌

壹、新聞重點

美國海軍 2018 年 8 月 30 日決定選擇波音 (Boeing) 做為 MQ-25 艦載無人加油機的發展廠商，合約金額 8 億 5 百萬美元，包括設計、發展、組裝、測試及移交 4 架原型機，預計第一架 2021 年首飛，2024 年達初始戰力，最終將生產 72 架，總成本估計為 130 億美元。¹這不僅是波音的勝利，MQ-25 計畫推動也代表海軍空中戰力的大幅躍進。

貳、安全意涵

一、MQ-25 減輕海軍航艦面對 A2/AD 威脅

美國國防部將注意力轉至加油機原因是海軍戰機短缺，發展無人加油機成本比修改現有機種如 V-22 或 E-2 擔負加油任務，成本更低且更有效率，另外也可減輕航艦面對的「反介入／區域拒止」(Anti-Access/Area Denial, A2/AD) 威脅，因海軍艦載機航程不足，而美國敵人普遍擁有射程超過 300 海里以上距離的反艦飛彈，使海軍航艦需與岸際至少保持此一距離，造成所謂 300 海里魔咒。²無人加油機可延伸艦載機的作戰航程，並減輕出勤負荷，因美國航艦現無空中加油機，以艦載機為僚機進行夥伴加油的飛行時數會佔掉總飛行時數 20~30%。海軍計畫讓 MQ-25 搭載 1 萬 4 千磅燃油，可在離航艦 500 海里遠距離，為 4 至 6 架戰機進行空中加油，這樣可讓 F/A-18E/F 超級大黃蜂

¹ “Navy Picks Boeing to Build MQ-25A Stingray Carrier-Based Drone,” *USNI*, August 30, 2018, <https://news.usni.org/2018/08/30/navy-picks-boeing-build-mq-25a-stingray-carrier-based-drone>

² “Restoring American Seapower: A New Fleet Architecture for the United States Navy,” *CSBA*, February 9, 2017, p.39, <https://csbaonline.org/research/publications/restoring-american-seapower-a-new-fleet-architecture-for-the-united-states->

戰機作戰半徑從目前的 450 海里延伸至超過 700 海里。

二、海軍改變政策朝向艦載無人加油機方向發展

美國海軍發展艦載無人載具一波多折。原本海軍和空軍計畫合作發展聯合無人戰鬥空中系統 (J-UCAS)，後來兩軍拆夥，海軍單獨發展無人戰鬥空中系統展示載具 (UCAS-D)，即 X-47B。接著在 2011 年決定發展一種無人情監偵平台，即「無人艦載彈射空載情監偵打擊」 (Unmanned Carrier-Launched Airborne Surveillance and Strike, UCLASS)，然而計畫爭議不斷，2016 年美國防部政策再轉彎，取消 UCLASS 計畫，改發展野心較低的艦載空中加油系統 (Carrier-Based Aerial Refueling System, CBARS)，³後來被賦予正式編號為 MQ-25「紅魚」 (Stingray)。

三、X-47B 自動艦上起降技術是 MQ-25 計畫關鍵

MQ-25 雖為重新招標，但其飛控系統將以前述的 X-47B 實驗機為基礎。2011 年 5 月，X-47B 首次飛行，2013 年 5 月在喬治布希號 (USS George Bush, CVN 77) 航艦上完成自動起降測試，2015 年完成艦上操作整合測試，包括自動空中加油。其關鍵技術之一是精確關聯 GPS 定位導航，可對移動中航艦進行精確定位補償，參考航艦艦位進行導航。機上和艦上分別裝置 3 套嵌入式 GPS／慣性導航系統，航艦的速度和運動透過「戰術目標網路技術」 (Tactical Targeting Network Technology, TTNT) 資料鏈傳輸至機上，精確算出飛機與航艦的相對位置，沿一條精確航線飛行到接觸甲板。X-47B 為全翼設計，匿蹤性極佳，然設計者諾斯洛普格魯門 (Northrop Grumman，簡稱「諾格」) 認為全翼構型不適合作為加油機，退出競爭，不過美國海軍將

³ “Good-Bye, UCLASS; Hello, Unmanned Tanker, More F-35Cs In 2017 Budget,” *BreakingDefense*, February 1, 2016, <https://breakingdefense.com/2016/02/good-bye-uclass-hello-unmanned-tanker-more-f-35cs-in-2017-budget/>

協助發展資料鏈及地面控制站，並整合 X-47B 技術至 MQ-25 上。⁴

參、趨勢研判

一、選擇波音平衡美國航空產業健全發展

海軍的決定對波音公司是一大鼓舞，波音雖努力爭取作戰飛機訂單，然而除以民航機發展的大型軍用機如 KC-46 加油機、P-8 反潛機等之外，在「聯合打擊戰鬥機」(JSF) 計畫失利後，在作戰飛機上，近年波音幾無新產品，美國航太產業界曾指出，若波音再無法為美軍生產軍機，恐將退出市場，這對美國航空產業的健全發展不利。

二、波音公司技術成熟受美國海軍重視

雖然選擇波音公司多少有平衡美國航空工業發展考量，然而波音公司在艦載機及空中加油系統上的成熟經驗，也是受美國海軍青睞主因。原本發展 X-47B 的「諾格」呼聲最高，然「諾格」2017 年退出競標，波音成為唯一推出實際飛機的公司，另兩家連原型機都未完成。波音未採用全翼設計，仍具備「機身」、V 型尾翼、隱匿的背部進氣口，可能是為 UCLASS 計畫所發展。另由其起落架等配置顯示，波音 MQ-25 已具備航艦操作的條件，有助降低海軍發展風險及成本。

三、確立 MQ-25 發展方向將使美國海軍航空戰力大幅邁進

相較於美國空軍，海軍一直未發展完整的無人機作戰體系，即使決定發展 UCLASS，美國國會、國防部及海軍內部皆對其角色有所質疑，例如任務、航程、匿蹤、酬載能力等。海軍內部辯論更為深入，包括戰場為何？未來艦載機聯隊形態為何？是否不再發展有人戰機？此次美國防部決定改發展無人加油機，至少可平息相關爭議，先解決海軍戰鬥機短缺、延伸 F/A-18E/F 作戰半徑，並可爭取時間，作為與

⁴ “Navy Prioritizing Speed to Field Over Price for MQ-25A Stingray Program,” *USNI*, April 9, 2018, <https://news.usni.org/2018/04/09/navy-prioritizing-speed-field-price-mq-25a-stingray-program>

未來 F/A-XX 戰機發展的橋樑。⁵

⁵ “Pentagon to Navy: Convert UCLASS Program into Unmanned Aerial Tanker, Accelerate F-35 Development, Buy More Super Hornets,” *USNI*, February 1, 2016, <https://news.usni.org/2016/02/01/pentagon-to-navy-convert-uclass-program-into-unmanned-aerial-tanker-accelerate-f-35-development-buy-more-super-hornets>

北美自由貿易協定重新談判最新進度探討

決策推演中心

謝沛學

壹、新聞重點

雖然過程幾經波折，甚至一度瀕臨破局，歷時 1 年多的「北美自由貿易協定」(North America Free Trade Agreement, NAFTA) 的重新談判，有了最新進展。美、墨雙方於 2018 年 8 月 27 日達成協議，在備受矚目的汽車業上形成共識，除了鼓勵製造商使用北美生產的材料，同時美墨也都同意設定汽車廠勞工的時薪底限。而這項新協定將生效 16 年，每 6 年重新審視 1 次。

兩國雖然邀請加拿大加入會談，但也表示不排除以美、墨雙邊協定取代已有 24 年歷史的 NAFTA 的可能性。加拿大外長方慧蘭 (Chrystia Freeland) 聞訊隔日即兼程回國，展開與美國的貿易談判，美、加雙方同意即使原訂最後期限過後，仍將繼續談判。

貳、安全意涵

一、川普以雙邊談判迫使對手陷入相互出賣的「囚徒困境」

川普上任以來，在對外關係上不惜退出多邊合作機制，並試圖以雙邊談判來重構現有體系。這樣的策略雖然引發諸多批評，並且造成華盛頓與傳統盟友之間的分歧，若從賽局的角度來看，以雙邊談判取代多邊合作確實最符合美國的利益。由於美國的整體實力仍然遠勝於加拿大與墨西哥，若 NAFTA 的重新談判仍然以三方聯合的方式同時進行，其結果必然是加、墨聯合起來制衡美國，對華盛頓而言是最吃虧的。當川普堅持與加、墨個別談判時，等於將 NAFTA 重談進程轉化成「囚徒賽局」，迫使加、墨兩國面臨互相出賣的「囚徒困境」。眾多弱者獨自面臨一個強者的時候，弱者必須擔心其他人已經私下與

強者妥協，從而換取較好的條件。由於越晚妥協所能換取的利益越少，因此會陷入競相與強者妥協，以免自己成為唯一一個沒有任何好處的輸家。

因此，當加拿大堅持不肯讓步，結果就是被墨西哥率先出賣，使夾在中間的加拿大落到了兩頭落空的下場。而墨西哥願意妥協的原因很明顯，由於不論在整體經濟實力或對美依賴程度上，墨西哥都比加拿大更沒有本錢與美國抗衡。此外，2018年3月南韓與美國達成自由貿易協定，雖然在汽車與鋼鐵業上作出讓步，但也因此換得美國在鋼鐵稅上對南韓的永久豁免。到了2018年8月，雖然歐盟與美國達成初步共識，在貿易戰上停戰，並願意就相互讓步上繼續談判，但歐盟已經無法獲得鋼鐵稅永久豁免的利益。川普的策略所釋放的訊息非常強烈且明確，越晚與美國妥協的國家，獲得的利益越少。比加拿大弱勢、更沒有談判本錢的墨西哥自然不願落於加拿大之後，而提早與美國達成共識。

二、主打「貿易逆差」牌符合川普的談判風格

雖然要求貿易夥伴縮減對美順差是川普最主要的經貿訴求，此次的美、加貿易談判，華盛頓卻沒有針對造成每年美國對加國巨額逆差的能源業有太多著墨。由此可看出，「鎖定貿易逆差」是川普用來迫使貿易夥伴上談判桌的工具，當對方願意談判時，可以選擇性地針對某些特定關鍵產業，收起貿易逆差大棒。

相較於歷任美國總統，川普特別偏好以「貿易逆差」牌向對手施壓。這樣的談判手法與貿易順逆差的數字簡單明瞭，容易化約成「公平 vs 不公平」貿易關係的特性有關，適合川普偏好透過推特等管道直接向民眾訴求的風格。

參、趨勢研判

一、美、加貿易協議預計最晚可於 2018 年 11 月前達成

儘管加拿大總理杜魯道(Justin Trudeau)與外長方慧蘭一再強調，加拿大只會簽署對加國有利的協定，並暗示正在與其它國家洽談 FTA，試圖突顯渥太華不會受制於川普施壓的堅定立場。然而，加拿大是 NAFTA 體制，特別是對美貿易的最大受益者。美國是加拿大的最大貿易夥伴及出口市場，以 2017 年為例，美加雙邊貿易達 580 億美元，其中加拿大享有 170 億美元的順差，NAFTA 的重新談判對加拿大的重要性不言可喻。¹ 因此當近期與美國關係生變的墨西哥都願意率先與美國完成自由貿易協定談判，加拿大可說是承擔了維繫 NAFTA 存續的壓力。即使加國正在與其它貿易夥伴洽簽 FTA，短期內要能找到美國市場的替代選項誠屬不易。若失去一年帶來上百億美元貿易順差的市場，對杜魯道與其內閣的連任之路會有相當衝擊，這也是為何當美、墨傳出達成貿易協議後，正在歐洲訪問的加國外長方慧蘭便緊急取消行程，兼程回國處理與美貿易談判事務。

除了加拿大，川普本身也有儘速完成與渥太華談判的壓力。由於川普以完成美、加、墨三邊自由貿易協定為由，宣佈啟動「貿易促進授權」(Trade Promotion Authority, TPA)，讓 NAFTA 重新談判的成果在國會能得到「快速審批」(fast-track)的優待。如果川普最終仍將加拿大排除在外，美、墨雙邊自由貿易協定能否適用 TPA，仍是一大疑問，可能造成川普第一任期內都無法通過國會批准的後果。更不用提已有數名美國國會議員警告，將不會批准沒有加拿大的貿易協定。這也是為何川普在 8 月 31 日的最終期限過後，仍願意與加拿大進行磋商。

由於美、加雙方皆有達成協定的壓力，再加上美墨協定需在 11 月

¹ 過去加拿大對美的貿易順差最高甚至超過 700 億元美金。

底前完成簽署，而 11 月亦是美國期中選舉季。因此，美、加的協定有很大機會在 11 月前完成談判。

二、NAFTA 2.0 在川普第一任期內批准的困難度不小

由於美、加談判沒能趕在 8 月 31 日達成共識，包含美、加、墨三方的新 NAFTA 2.0 確定無法在 2018 年底前完成國會批准。北美三國 2019 年起皆面臨政府換屆的情況。以就美國而言，NAFTA 2.0 將由期中改選後的新國會批准，由於民主黨有可能取得眾議院控制權，將增加新協議獲得批准的難度。雖然墨西哥的總統當選人歐布拉多（Andres Manuel Lopez Obrador）曾經承諾，願意協助新協定在其所屬政黨聯盟「國家復興運動」（MORENA）佔多數的國會獲得批准，但其依靠左派民意上台的事實，仍可能在上任後反悔。至於加拿大，NAFTA 現行制度容許加拿大保留奶類產品配額及關稅制度，為川普所極力反對。但這議題在加拿大極度敏感，特別是有分離傾向的魁北克省視奶品保護措施為不可退讓的底線。加拿大將於 2019 進行大選，若杜魯道讓步過多，除了連任將面臨挑戰之外，新的協定能否獲得加國國會的批准，也是未定之數。

發行人/馮世寬

總編輯/林正義

副總編輯/李瓊莉 主任編輯/李哲全

執行主編/陳鴻鈞、陳蒿堯、鍾志東 助理編輯/陳彥廷