

國防安全雙週報

第 26 期

- | | | |
|---------------------------------|-----|----|
| 中共 2021 年中央一號文件指導加速農村現代化脫貧工作之評析 | 李安曜 | 1 |
| 美中阿拉斯加會談之觀察 | 陳鴻鈞 | 9 |
| 中共 2021 年最新《軍隊政治工作條例》之意涵 | 林政榮 | 13 |
| 美國空軍尋求 F-16 及未來戰機方案 | 舒孝煌 | 19 |
| 中共頒布《中國共產黨組織處理規定》之分析 | 龔祥生 | 25 |
| 解讀法國參加「QUAD Plus」聯合軍演之訊號 | 周越 | 31 |
| 中國近期在南海推進軍事基地化之觀察 | 陳亮智 | 37 |

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

2021 年 4 月 16 日發行



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

本雙週報內容及建議，屬作者意見，不代表財團法人國防安全研究院立場

Contents

Analysis on the No. 1 Document of the CCP in 2021 to Accelerate the Work of Poverty Alleviation in the Countryside Modernization <i>An-Yaw Li</i>	1
Observations on the U.S.-China Meeting in Alaska <i>Hung-Chun Chen</i>	9
The Implications of the CCP’s Latest “Regulations on Political Work in the Army” in 2021 <i>Cheng-Jung Lin</i>	13
U.S. Air Force Seeks F-16 Successor and Next Generation Fighter Plan <i>Hsiao-Huang Shu</i>	19
Analysis of the Promulgation of the “Trial Regulations on the CCP Organizational Punishment” <i>Shan-Son Kung</i>	25
Decoding the Signal from France’s Participation in the “QUAD Plus” Joint Naval Exercise <i>Yueh Chou</i>	31
Observations of China’s Recent Military Base-Constructions in the South China Sea <i>Liang-Chih Evans Chen</i>	37

中共 2021 年中央一號文件指導加速農村現代化脫貧工作之評析

李安曜

國家安全所

壹、新聞重點

2021 年 2 月 21 日中共發布指導「三農」工作的中央一號文件《中共中央國務院關於全面推進鄉村振興加快農業農村現代化的意見》(以下簡稱《意見》)，內容包括「總體要求」、「實現鞏固拓展脫貧攻堅成果同鄉村振興有效銜接」、「加快推進農業現代化」、「大力實施鄉村建設行動」和「加強黨對『三農』工作的全面領導」等 5 大部分 26 條文。¹此文件係中共連續 18 年以「三農」為主題於年初發布的第一份文件，藉以凸顯中央重視農業、農村、農民的問題(中共歷次發布以「三農」為主題之中央一號文件，如附表)。²習近平接續於 2 月 25 日「全國脫貧攻堅總結表彰大會」中宣告，現行標準之下的 9,899 萬農村貧困人口全部脫貧、832 個貧困縣全部摘帽、12.8 萬個貧困村全部出列，解決了區域性整體貧困，並自誇創造了「彪炳史冊的人間奇蹟。」³

《意見》中強調「三農」工作的「兩個決不能、兩個開好局起好步、一個全面加強」。兩個決不能，指在鞏固脫貧攻堅成果及糧食安全，決不能出問題，同時脫貧成果要設立銜接過渡期並振興鄉

¹ 新華社，〈中共中央國務院關於全面推進鄉村振興加快農業農村現代化的意見〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2021 年 2 月 21 日，http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/21/content_5588098.htm。

² 中共中央第 1 份關於「三農」的中央一號文件，是改革開放後於 1982 年 1 月發布的《全國農村工作會議紀要》，指出農業生產責任制，必須堅持土地集體所有制等有關農業生產工作的指導。1982 年至 1986 年連續發布 5 份對農業與農村問題有關指示，之後至 2004 年起迄今每年均續以「三農」為主題發布一號文件。

³ 新華社，〈全國脫貧攻堅總結表彰大會隆重舉行，習近平向全國脫貧攻堅楷模榮譽稱號獲得者頒獎並發表重要講話〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2021 年 2 月 25 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content_5588866.htm#allContent。

村，「確保守住不發生規模性返貧底線」，各省市區要穩定糧食播種面積、提高農糧產量穩定在 1.3 萬億斤以上；兩個開好局起好步，指在農業和農村的現代化，要開好局起好步，以現代鄉村產業、農業經營體系進行發展，整合農村基礎建設、公共服務、消費活動與城鄉融合發展的行動；一個全面加強，指的就是加強黨對「三農」工作的全面領導，「強化黨對農村基層組織建設和鄉村治理」。⁴《意見》圍繞在強調實現民族偉大復興必先振興鄉村的重要性，面對「三農」，首要解決發展不平衡、不充分的問題，迫切需要補齊農業農村短板弱項、加速農業現代化的建設。

貳、安全意涵

2020 年是中國大陸脫貧攻堅戰的收官之年，以消除「絕對貧困、全面建成小康社會」為目標。中共「脫貧攻堅」的指導是習近平在 2015 年《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》中提出以精準扶貧、精準脫貧手段，在 2020 年底前在現行標準下(人均純收入人民幣 4,000 元)實現農村貧困人口脫貧、貧困縣全部摘帽、解決區域性整體貧困。⁵《意見》的發布，高調宣揚達成歷史性的跨越、打贏脫貧攻堅戰，如期實現中共第一個百年奮鬥目標，並作為大力宣揚習近平有能力解決建政後長期以來的農村貧困問題，內容除對「三農」工作進行全般指導，也強調必須加強黨機制的運行、治理與責任制度。

一、推升領導人聲望、形塑救世主形象

習近平自 2012 年接任國家領導人之後，提出實現中華民族偉大

⁴ 中國網財經，〈國新辦就全面推進鄉村振興加快農業農村現代化有關情況舉行發布會，發布會文字實錄〉，《中國消費新聞網》，2021 年 2 月 22 日，http://www.xjche365.com/2021/0222/022021_59386.html。

⁵ 習近平，〈關於「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議」的說明〉，《中國共產黨新聞網》，2015 年 11 月 15 日，<http://theory.people.com.cn/n1/2015/1231/c83845-28001269.html>。

復興的「中國夢」奮鬥目標，是繼毛澤東思想、鄧小平理論後，以「新時代中國特色社會主義思想」論述納入《中國共產黨章程》，在國家政策與意識形態上樹立了絕對權威。《意見》宣稱歷經過去 8 年的奮鬥，取得「脫貧攻堅」的重大勝利後，已將中國大陸推進成所謂的「全面建成小康社會」，成為實現百年奮鬥目標的基礎，並提前 10 年實現聯合國 2030 年可持續發展議程中的減貧目標。《意見》接續以「鄉村振興戰略」來鞏固「脫貧」成果及包裝尚未實際完成的農村脫貧，⁶向輿論展現為人類社會消除貧困作出貢獻的「中國方案、中國經驗和中國貢獻」。⁷整體突出在習近平領導下解決民困，創造「奇蹟」與達成全國農村脫貧「大躍進」的神聖形象。

二、中國特色的扶貧、脫貧政治政績宣傳

雖然中共在極有限的時間內，號稱達成中國大陸脫貧，但其「貧困」的認定標準卻與聯合國或世界銀行的定義不同。⁸習近平為打贏「脫貧攻堅戰」自 2015 年起召集過 7 次專題會議，在 2020 年全球新冠肺炎爆發之際，於 3 月 6 日出席決戰決勝脫貧攻堅座談會時，才指出全國還有 52 個貧困縣未摘帽、2,070 個貧困村未出列、建檔立卡貧困人口未全部脫貧，剩餘建檔立卡貧困人口中的老、病、殘等人的比例達 45.7%，受肺炎影響外出務工的勞農受阻、收入減少，且扶貧產品銷售和產業扶貧困難，造成貧困地區農畜牧產品賣不出去、農用物資運不進來，生產和消費下降，並使扶貧項目

⁶ 洪銘德，〈中國脫貧攻堅面臨的威脅與挑戰〉，《2020 中共政軍發展評估報告》，2020 年 12 月 16 日，

<https://indsr.org.tw/Download/2020%E4%B8%AD%E5%85%B1%E5%B9%B4%E5%A0%B1%E4%B8%8A%E7%B6%B2%E7%89%88.pdf>；新華社，〈國家鄉村振興局正式掛牌〉，《人民網》，2021 年 2 月 25 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0225/c1001-32036996.html>。

⁷ 唐任伍，〈脫貧攻堅：中國方案、中國經驗和中國貢獻〉，《中國共產黨新聞網》，2020 年 4 月 10 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0410/c40531-31669335.html>。

⁸ 〈中國脫貧創造「人間奇蹟」三個關鍵數據透露的玄機〉，《BBC 中文網》，2021 年 2 月 27 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-56209160>。

停工，無法按計畫推進等現象。⁹同年5月28日，國務院總理李克強在中共十三屆全國人大三次會議閉幕記者會回答提問時，亦述及中國大陸人均年收入是3萬元人民幣，但有6億人每月收入僅1,000元，在中等城市連租房都困難，尤其疫情衝擊，將會有一些人返貧。¹⁰然雖如此，中共為達政治與宣傳目的，仍堅決地宣告農村貧困人口全部脫貧，《意見》更指導各部門工作，不只在脫貧攻堅要做得好，而且要講得好，對攻擊、放大或影響脫貧工作大局的，要堅決依法制止。

參、趨勢研判

2020年底的中央農村會議中習近平指示：「脫貧攻堅取得勝利後，要全面推進鄉村振興，這是『三農』工作重心的歷史性轉移」，¹¹黨中央並決定從脫貧之日起設立5年過渡期。《意見》要黨政機關在過渡期內，持續保持主要「幫扶政策總體的穩定，對現有幫扶政策逐項分類進行優化調整」，旨在清理過去不同單位對於脫貧、扶貧所制頒雜亂的指示作為，目的也用於統一粉飾號稱「全面脫貧」的現況與矛盾。¹²

一、持續爭取底層民眾的廣泛支持

習近平在「全國脫貧攻堅總結表彰大會」發表的演說，內容指出中共在「農村貧困人口全部脫貧」、「脫貧地區經濟社會發展大踏步趕上來」、「脫貧群眾精神風貌煥然一新」、「黨群幹部關係明確改

⁹ 人民日報，〈習近平：在決戰決勝脫貧攻堅座談會上的講話〉，《中國共產黨新聞網》，2020年3月6日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0307/c64036-31621224.html>。

¹⁰ 王禕，〈李克強：多策並舉，有把握完成今年決勝脫貧攻堅任務〉，《中國新聞網》，2020年5月28日，<http://www.chinanews.com/gn/2020/05-28/9197401.shtml>。

¹¹ 孫志剛，〈加快發展鄉村產業(深入學習貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想)〉，《人民網》，2021年2月25日，<http://opinion.people.com.cn/n1/2021/0225/c1003-32036128.html>。

¹² 新華網，〈習近平在中央農村工作會議上強調，堅持把解決好「三農」問題作為全黨工作重中之重，促進農業高質高效鄉村宜居宜業農民富裕富足，李克強主持，栗戰書汪洋王滬寧趙樂際韓正出席〉，《人民網》，2020年12月29日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1229/c1024-31983292.html>。

善」、「創造了減貧治理的中國樣本」等部分，重點亦在進行群眾與黨群幹部的鏈結。

由於中國大陸農村基層普遍對黨政組織缺乏主動、行動能力不足、服務方式落後等現象有所評批，¹³《意見》要求「強化五級書記抓鄉村振興的工作機制」、「地方各級黨委和政府要扛起糧食安全的政治責任」與「持續糾治形式主義、官僚主義，減輕村級組織不合理負擔」，脫貧政績的說法上一再緊扣民瘼、爭取民心，以維繫與強化中共的群眾基礎與統治合法性。¹⁴

二、以脫貧政績部署連任態勢

習近平年輕時有過下鄉蹲點的經歷，清華大學博士論文主題為《中國農村市場化研究》，在意大陸「三農」與現代化，以及農村經濟發展中「貨往哪裡賣、錢從哪裡來、人到哪裡去」的現實難題。¹⁵但在社會主義體制上要獲得全面性改善，仍顯困難重重，僅能在「貧困」的定義上自訂標準、自我解釋，降低脫貧標準、美化數據，¹⁶採精準扶貧、脫貧的手段，使部分地區先有起色，才能遏制部分農村持續衰敗的現象。習近平對黨政推動脫貧工作上做表面文章、「灑胡椒面」和搞不符實際的「面子工程」，對官僚於有限資源運用和配置的亂象亦有所不滿。¹⁷惟中國大陸城鄉與貧富差距問題的

¹³中國農村雜誌社，〈朱啟臻：關於鄉村建設行動的幾點思考〉，《中國社會科學院農村發展研究所》，2020年12月2日，http://rdi.cass.cn/gzsn/202012/t20201202_5227954.shtml。

¹⁴鄧聿文，〈鄧聿文觀點：為什麼習近平特別在意中國全面脫貧〉，《風傳媒》，2021年3月3日，<https://www.storm.mg/article/3508990?mode=whole>。

¹⁵習近平，《中國農村市場化研究》（清華大學法學博士學位論文），2001年12月，<http://yhcw.net/books/%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%86%9C%E6%9D%91%E5%B8%82%E5%9C%BA%E5%8C%96%E7%A0%94%E7%A9%B6%E2%80%94%E2%80%94%E4%B9%A0%E8%BF%91%E5%B9%B3.pdf>。

¹⁶〈中國貧富差距：經濟學家新書「月經貧困」爭議和官僚貪腐〉，《BBC NEWS 中文》，2020年9月13日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-54106773>。

¹⁷「撒胡椒面」意指分散有限資源，而無法解決問題的平均主義作為，詳參林奇樺，〈習近平當機3秒後突喊「撒胡椒面」，中國網友也傻了〉，《SETN 三立新聞網》，2021年2月26日，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=902534>；洪培英，〈「中國脫貧大會」習近平默認3秒脫口說了「撒胡椒麵」李克強的一席話也很經典〉，《信傳媒》，2021年2月26日，https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/26046?fbclid=IwAR0kv-p_pwCd3Lt9dtV8KxPht6-MkBKkEJPCm0910eG50eL1_HdtkH4ni4s。

根本，在於社會制度的優劣，現行的改革即便是對最低收入有所提升，也只是達到基本生存的「兩不愁、三保障」，並無嚴謹、可靠的量化指標做為依循。¹⁸

近期習近平多項脫貧政績的宣傳並有政治安全與維穩的效果，除樹立個人歷史地位、表明已能快速有效調動行政資源、政治動員，同時藉脫貧、防止返貧的名義，要求加大對農村非法宗教活動和境外滲透活動進行打擊，¹⁹以考核、約談機制等進行政商企業的督察，將既有的扶貧福利政策深化為社會控制的維穩與生活監控，並積極為 2022 年中共二十大的連任預先部署。

附表、中共歷次發布以「三農」為主題的中央一號文件

項次	發布時間	發布主題
1	1982 年 1 月 1 日	《全國農村工作會議紀要》
2	1983 年 1 月 2 日	《當前農村經濟政策的若干問題》
3	1984 年 1 月 1 日	《關於 1984 年農村工作的通知》
4	1985 年 1 月 1 日	《關於進一步活躍農村經濟的十項政策》
5	1986 年 1 月 1 日	《關於 1986 年農村工作的部署》
6	2003 年 12 月 31 日	《中共中央國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見》
7	2004 年 12 月 31 日	《中共中央國務院關於進一步加強農村工作提高農業綜合生產能力若干政策的意見》
8	2005 年 12 月 31 日	《中共中央國務院關於推進社會主義新農村建設的若干意見》
9	2007 年 1 月 29 日	《中共中央國務院關於積極發展現代農業紮實推進社會主義新農村建設的若干意見》
10	2008 年 1 月 30 日	《中共中央國務院關於切實加強農業基礎建設進一步促進農業發展農民增收的若干意見》
11	2008 年 12 月 31 日	《中共中央國務院關於 2009 年促進農業穩定發展農民持續增收的若干意見》
12	2009 年 12 月 31 日	《中共中央國務院關於加大統籌城鄉發展力度進一步夯實農業農村發展基礎的若干意見》

¹⁸ 梁書瑗，〈中共農村工作轉向？中國成立國家鄉村振興局之意涵〉，《國家安全雙週報第 23 期》，2021 年 3 月 5 日，https://indsr.org.tw/Download/bi_Vol23.pdf。

¹⁹ 林則宏，〈以防疫為名，北京宣布排查農村「非法」宗教活動〉，《聯合報》，2021 年，1 月 9 日，<https://udn.com/news/story/7332/5160273>。

13	2010年12月31日	《中共中央國務院關於加快水利改革發展的決定》
14	2012年2月1日	《中共中央國務院關於加快推進農業科技創新持續增強農產品供給保障能力的若干意見》
15	2012年12月31日	《中共中央國務院關於加快發展現代農業進一步增強農村發展活力的若干意見》
16	2014年1月19日	《中共中央國務院關於全面深化農村改革加快推進農業現代化的若干意見》
17	2015年2月1日	《中共中央國務院關於加大改革創新力度加快農業現代化的若干意見》
18	2015年12月31日	《中共中央國務院關於落實發展新理念加快農業現代化實現全面小康目標的若干意見》
19	2016年12月31日	《中共中央國務院關於深入推進農業供給側結構性改革加快培育農業農村發展新動能的若干意見》
20	2018年1月2日	《中共中央國務院關於實施鄉村振興戰略的意見》
21	2019年1月3日	《中共中央國務院關於堅持農業農村優先發展做好「三農」工作的若干意見》
22	2020年1月2日	《中共中央國務院關於抓好「三農」領域重點工作確保如期實現全面小康的意見》
23	2021年2月21日	《中共中央國務院關於全面推進鄉村振興加快農業農村現代化的意見》

資料來源：彙整《中華人民共和國中央人民政府》(<http://www.gov.cn/zhengce/wenjian/zhongyang.htm>)、《中華人民共和國農業農村部》(<http://www.moa.gov.cn/>)、《中國農網》(<http://www.farmer.com.cn/xbpd/zc/wj/list.shtml>)等網站資料。

美中阿拉斯加會談之觀察

陳鴻鈞

國家安全所

壹、新聞重點

2021年3月18日（美國時間），美國國務卿布林肯（Antony Blinken）與國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）和中共中央外事委員會辦公室主任楊潔篪及中國外交部長王毅在美國阿拉斯加進行首次會談，為期2天，共3場次的會議。然而，雙方在開場致詞時，就針對致詞時間與內容相互批評，引發關注。¹透過此次會談及互動，有助分析美中關係的最新變化及發展。

貳、安全意涵

一、美國首次以國務卿與國家安全顧問共同出席破除北京分化策略

3月10日（美國時間），美國國務院預告，布林肯與蘇利文將在布林肯訪問日本、韓國之後，再和楊潔篪與王毅會面。這是拜登（Joe Biden）政府上台後，美中國安高層首次面對面的會談。對於阿拉斯加會談，美國國務院強調，美國國務卿與國家安全顧問過去不曾以共同參加的方式和中國代表進行會面，此次是第一次以這種方式進行。華府採取這種方式的原因是，北京以往會試圖分化美國行政部門對中國的立場，特別是國務卿和國家安全顧問之間。因此，華府此次以這種方式與北京代表會面，用意在於破除中國的伎倆，表

¹ Lara Jakes, "In First Talks, Dueling Accusations Set Testy Tone for U.S.-China Diplomacy," *New York Times*, March 18, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/03/18/us/politics/China-blinken-sullivan.html>; Antony Blinken, "Secretary Antony J. Blinken, National Security Advisor Jake Sullivan, Chinese Director of the Office of the Central Commission for Foreign Affairs Yang Jiechi And Chinese State Councilor Wang Yi At the Top of Their Meeting," U.S. Department of State, March 18, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-national-security-advisor-jake-sullivan-chinese-director-of-the-office-of-the-central-commission-for-foreign-affairs-yang-jiechi-and-chinese-state-councilor-wang-yi-at-th/>; 〈楊潔篪在中美高層戰略對話開場白中闡明中方有關立場〉，中華人民共和國外交部，2021年3月19日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1862521.shtml>；〈王毅在中美高層戰略對話開場白中闡明中方有關立場〉，中華人民共和國外交部，2021年3月19日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1862523.shtml>。

明行政部門對中國的立場是團結一致的，且會彼此協調，共同制定華府的對中政策。²

二、美中對會談定位不同

美國國務院聲明，此次會談只是一次性的會面（one-off meeting），不代表特定對話機制的重啟。同時，這次會面後也不會有聯合聲明等文件。相對地，楊潔篪與王毅對外聲明，此次會議是依據拜登及習近平 2 月首次通話的指示而舉行，宣稱是「中美高層戰略對話」（China-U.S. High-level Strategic Dialogue）。面對外界質疑「中美高層戰略對話」的定位，中國外交部強調此對話是美國提議，中國同意後參加此對話機制。³

三、開幕致詞的強硬表態帶有宣傳作用

在阿拉斯加會談之前，美國國務院對此次會談之目的進行解釋，聲明拜登政府將以實力地位（position of strength）與中國進行互動，而美國實力的來源之一就是美國的盟邦體系，包括日本和韓國，相關的行程安排就具有這樣的意涵；另一個實力來源就是普世價值，美國將會根據普世價值的標準，關切並譴責中國對香港、新疆與台灣的作為。但同時，美國不會排除與中國合作的機會。相對地，中國外交部也在會前表示，中國不認同布林肯訪問日韓、制裁中國官員等作為，強調中國將會堅定維護主權、安全及核心利益的立場。在開幕致詞時，楊潔篪與王毅強調，中國是應美國邀請而來，卻受

² “Secretary Blinken and NSA Sullivan’s Meeting with PRC Counterparts,” U.S. Department of State, March 10, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinken-and-nsa-sullivans-meeting-with-prc-counterparts/>; “Senior Administration Officials Preview of National Security Advisor Jake Sullivan and Secretary of State Antony J. Blinken’s Trip to Anchorage, Alaska,” U.S. Department of State, March 16, 2021, <https://www.state.gov/senior-administration-officials-preview-of-national-security-advisor-jake-sullivan-and-secretary-of-state-antony-j-blinkens-trip-to-anchorage-alaska>.

³ “Senior Administration Officials Preview of National Security Advisor Jake Sullivan and Secretary of State Antony J. Blinken’s Trip to Anchorage, Alaska,” U.S. Department of State, March 16, 2021, <https://www.state.gov/senior-administration-officials-preview-of-national-security-advisor-jake-sullivan-and-secretary-of-state-antony-j-blinkens-trip-to-anchorage-alaska>; 趙立堅，〈2021年3月19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，2021年3月19日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1862625.shtml。

到不公平對待，包括華府批評中國在國內民主、香港、新疆與台灣議題上的作法、在雙方會談前針對香港問題對中國官員再度進行制裁等，呼籲美國應該放棄霸權心態及干涉中國內政，共同促進雙邊的合作。楊潔篪更以「美國沒有資格居高臨下同中國說法，中國人不吃這一套」等說法展現強硬立場，滿足中國國內的聽眾。⁴

四、美中有意在伊朗、北韓、阿富汗、氣候變遷等議題進行合作

儘管雙方在此次會議的公開場合出現言詞上激烈交鋒，並陷入相互指責。然而，在整個會議結束後，布林肯與蘇利文都表示，美國與中國進行坦誠且艱困的對話，包括討論分歧的議題及可能合作的範圍，達到舉辦此次會議的目的；美國仍將尋求與中國對話及合作的機會。相似地，北京亦給予此次會議正面評價。3月22日，中國外交部解讀兩國在會議期間針對各自內政、外交、雙邊、區域及國際議題進行建設性溝通，有益於相互瞭解，並表示將繼續此種對話模式。同時，中國外交部也指出，雙方在設立氣候變遷聯合工作組、替外交領事人員接種新冠疫苗等議題上達成共識，重申追求不衝突不對抗、相互尊重、合作共贏的立場。⁵有關美中在此次會議的對談概述見下表。

⁴ Ned Price, "Department Press Briefing – March 11, 2021," U.S. Department of State, March 11, 2021, <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-march-11-2021/>; 趙立堅，〈2021年3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，2021年3月18日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1862274.shtml；〈楊潔篪在中美高層戰略對話開場白中闡明中方有關立場〉，中華人民共和國外交部，2021年3月19日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1862521.shtml>；〈王毅在中美高層戰略對話開場白中闡明中方有關立場〉，中華人民共和國外交部，2021年3月19日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1862523.shtml>。

⁵ Antony Blinken, "Secretary Antony J. Blinken and National Security Advisor Jake Sullivan Statements to the Press," U.S. Department of State, March 19, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-national-security-advisor-jake-sullivan-statements-to-the-press/>; 華春瑩，〈2021年3月22日外交部發言人華春瑩主持例行記者會〉，中華人民共和國外交部，2021年3月22日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1863088.shtml。

表、美中對阿拉斯加會談結果概述

美國說法	中國說法
<p>1. 美中就國內外政策優先議題進行說明及討論。</p> <p>2. 討論分歧議題，包括中國在新疆、香港、西藏、台灣、人權與網路空間等作為，得到防衛性回應。</p> <p>3. 討論可能合作議題，包括<u>伊朗、北韓、阿富汗、氣候變遷、經濟、貿易、科技等</u>。</p>	<p>1. 兩國就各自內政外交政策、雙邊關係及共同關心的國際區域問題進行討論；強調兩國合作共贏。</p> <p>2. 中國堅持共產黨領導；堅守中國特色社會主義民主，反對外國以人權為由，干涉中國內政；堅守和平發展、以聯合國為主的多邊主義；中美可合作共贏，議題包括因應新冠肺炎、氣候變遷、推動世界經濟復甦、重大國際區域問題加強溝通協調、雙邊人文交流、對話交往機制等。</p> <p>3. 中國聲明台灣、香港、新疆與西藏等問題是中國內政，不容美國干涉。</p> <p>4. 中美都希望繼續高層戰略溝通；<u>加強氣候變遷領域合作，設立氣候變遷聯合工作組</u>；討論外交領事人員接種新冠疫苗、領事人員及媒體互動、簽證與人員往來正常化；討論經貿、兩軍、執法、人文、衛生、網路安全、<u>氣候變遷、伊朗核、阿富汗、朝鮮半島、緬甸</u>等相關問題，並加強溝通協調；加強在二十國集團、亞太經合會等多邊活動的協調。</p> <p>5. 美國重申在台灣問題上堅持一個中國政策。</p>

資料來源：陳鴻鈞整理自公開資料。底線是雙方皆表達可以合作的議題。

參、趨勢研判

由此次會議觀察，美中將維持鬥而不破的局面。在此次會議之前，布林肯已經先訪問日本、韓國，並因香港問題制裁中國官員，之後才與楊潔篪與王毅舉行會談。在此次會議之後，布林肯又飛往歐洲，與北約成員國進行會談，同時協調如何因應中國問題，符合拜登政府聯合民主盟邦與夥伴應對中國威脅的策略。

另一方面，王毅也在會議之後與俄羅斯外長見面，並批評美國的相關作法。也就是說，美中持續在國際上進行合縱連橫的動作，維持既競爭又合作的關係。

中共 2021 年最新《軍隊政治工作條例》之意涵

林政榮

中共政軍所

壹、新聞重點

日前中共發布最新修訂的《軍隊政治工作條例》(以下簡稱《條例》)，距離上一次修訂已經間隔 10 年。這項攸關中共政治建軍與以黨領軍的法條調整，再次引發各國的關注與研究。自 1930 年《中國工農紅軍政治工作暫行條例(草案)》被制定頒布以來，政工條例一直是作為軍隊政治工作的基礎，目前歷經 12 次的修訂，共 10 章 74 條。政治工作被稱為解放軍的生命線，執行思想上、政治上、組織上的工作，更是負責鑄牢軍魂任務。¹ 以下就最新中共《軍隊政治工作條例》之意涵進行研析。

貳、安全意涵

中共軍隊政治工作，為 1927 年效法蘇聯紅軍而創立。毛澤東制定黨委統一集體領導下的首長分工制，也就是「三灣改編」，成為黨對軍隊絕對領導的開端。² 1929 年，中共召開「古田會議」奠定黨與軍隊的關係，以「思想建黨、政治建軍」為方針，確立黨領導軍隊的基本原則和制度，強化黨對軍隊的集中統一領導。古田會議後，先後頒布《政治工作綱領》、《中國人民解放軍政制工作條例》，促使政治工作走向制度化，確立「黨指揮槍」原則，使政治工作成為解放軍之生命線。³ 1930 年中共中央頒布「中國工農紅軍政治工作暫行

¹ 〈經黨中央、中央軍委批准 新修訂的《軍隊政治工作條例》頒布〉，中華人民共和國國防部，2021 年 2 月 18 日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2021-02/18/content_4879290.htm。

² 〈三灣改編：建設新型人民軍隊的重要開端〉，中華人民共和國國防部，2021 年 3 月 3 日，http://www.mod.gov.cn/big5/jmsd/2021-03/03/content_4880278.htm。

³ 〈思想建黨政治建軍的不朽文獻〉，中華人民共和國國防部，2019 年 12 月 18 日，http://www.mod.gov.cn/big5/jmsd/2019-12/18/content_4856999.htm。

條例(草案)」，這是中共第一部《政工條例》，使其政治工作走向規範化方向發展。⁴

中共解放軍必須在黨的絕對領導下，而最高指揮權屬於中共中央委員會和中央軍事委員會；在團以上部隊設立政治委員，與同級軍事主官同為部隊的首長，形成兩位首長共同管理。中共政治工作著重於黨的建設、組織工作、政治教育、軍事人力支援管理、軍事宣傳等任務，構成解放軍戰鬥力的重要因素，以實現黨對軍隊絕對領導和軍隊履行職能使命的根本保證。⁵由此可知，中共政治工作可有效執行黨的使命與同步掌握解放軍所有動向，以因應局勢瞬息萬變。而此次頒布《條例》，研判主要是因應軍事改革，可分為以下三點：

一、解放軍改革體制與整飭貪腐行動以實現強軍目標

從國防戰略角度觀察，於 2016 年中共解放軍已完成「深化國防和軍隊改革」，建構「中央軍委—戰區—部隊」的作戰指揮體系，從中央軍委機關由 4 個總部改為 15 個職能部門、7 大軍區調整劃設為 5 大戰區，形成「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」之變革，使得脖子以上軍委職能部門、戰區指揮機構與軍種管理機關，以及脖子以下軍級單位及新體制下的旅營連級，軍隊組織架構和力量體系產生大幅度重塑，形成扁平化指揮，加快解放軍機動能力與靈活運用空間。⁶同時中共內部推動反貪腐行動，對於違紀違法人員進行查處，整飭軍風紀，以維繫政權穩定。⁷歷經 5 年軍事變革後，調整原有的《條例》，從法規層面作出設計和規範的修正，企圖能夠與時俱進，

⁴ 〈紅軍政治工作條例〉，中共軍網，2014 年 9 月 9 日，http://www.81.cn/2014gthy/2014-09/09/content_6129140.htm。

⁵ 〈法務部調查局展望與探索雜誌社編印，《中國大陸綜覽（2018 年版）》（台北：法務部調查局展望與探索雜誌社，2019 年），頁 144。

⁶ 《新時代的中國國防白皮書全文》，中華人民共和國國防部，2019 年 7 月 24 日。

⁷ 《越反越腐 習近平加碼打貪》，《自由時報》，2021 年 1 月 24 日，<https://bit.ly/3fX3Okh>。

根據時代需要更新內容，以提升解放軍聯合作戰效能。

二、聚焦備戰打仗提升作戰能力

從軍事戰略角度，習近平曾指出：「能打仗、打勝仗，始終能夠召之即來、來之能戰、戰之必勝為目標。」⁸《條例》以黨的方向就是解放軍政治工作的方向，黨和軍隊的中心任務決定政治工作的基本任務，特別強調政治工作必須聚焦備戰打仗為主要任務，堅持圍繞黨和軍隊中心任務發揮服務保證作用。另外，提出組織開展作戰中政治工作的原則和要求，保證作戰中政治工作與作戰行動有機融合、一體聯動，提高戰時政治工作質量效益。⁹中共 2016 年將原來的總政治部分為 3 個部門，成立「軍委政治工作部」、「軍委紀律檢查委員會」及「軍委政法委員會」，同時將政治工作的部分職能分工，藉軍改達到「軍委管總」的目標，包括調整軍委總部體制、實行軍委多部門制，以鞏固中央軍委權力。¹⁰此外，使原本身兼具解放軍「公、檢、法」的總政治部，在改革後政治工作部的職能轉變成為「參謀服務機構」，取代原有的「領導機構」，使職能朝向黨的建設、組織工作、政治教育等範疇。

除此之外，在執行三戰負責單位也進行調整，從以往由總政治部管理「三戰」的單位，轉為分工專業部門執行，¹¹使負責「三戰」單位轉向專業化及信息化，進而達成軍改目標，強化解放軍在聯合指揮作戰能力，方可發揮「三戰」的最大效能，如下表。

⁸ 〈鍛造召之即來來之能戰戰之必勝的精兵勁旅〉，中華人民共和國國防部，2017 年 10 月 11 日，<https://bit.ly/3dGRLjq>。

⁹ 〈中央軍委政治工作部領導就新修訂的《軍隊政治工作條例》答記者問〉，中華人民共和國國防部，2021 年 2 月 19 日，<https://bit.ly/3pP0Csn>。

¹⁰ 〈新時代的中國國防白皮書全文〉，中華人民共和國國防部，2019 年 7 月 24 日。

¹¹ 陳津萍、張貽智，〈軍改後中共「中央軍委政治工作部」組織與職能之研究〉，《軍事社會科學專刊》，第 15 期，頁 27-50 (2019 年 8 月)，<https://bit.ly/39ZPvYu>。

表、「中共三戰」軍改前後負責單位之轉變

時間 戰法	軍改前執行單位	軍改後執行單位	差異
心理戰	總政治部聯絡部	戰略支援部隊 (311 部隊)	異
輿論戰	總政治部宣傳部	網絡輿論局 (新增)、宣傳局 (由政治工作部負責)	同
法律戰	總政治部軍事法院	軍委政法委 (新增)	異

資料來源：作者整理自陳津萍、張貽智，〈軍改後中共「中央軍委政治工作部」組織與職能之研究〉，頁 27-50。

三、透過掌握兵權鞏固習近平權力

習近平於 2012 年接任 18 大領導者，為鞏固自己的地位，積極推動「反腐肅貪」，將異己都一一剷除，並打造「習家軍」。¹²中共領導人習近平為有效確實掌握中共解放軍實權，在最新《條例》強調貫徹習近平強軍思想，堅持黨對解放軍的絕對領導，落實成為「軍委主席負責制」，體制上明確中央軍事委員會負責軍隊中黨的工作和政治工作，反映了軍隊改革後的中央軍委履行管黨治黨責任的現實需要，以鞏固政治工作生命線地位作用。此外，檢視《條例》著重加強黨對軍隊政治工作的領導，全力推動軍隊增強「四個意識」、堅定「四個自信」、做到「兩個維護」，實現新時代的強軍目標。¹³因此，可發現修改後的《條例》，不斷強化黨對解放軍政治工作的領導，以黨領軍，確保在各方面掌握部隊行動。¹⁴

綜合上述，習近平藉由修訂《條例》，為了軍改後的政治工作，落實依法治軍，透過政治工作掌握軍隊運作，加強黨對軍隊的領導，以達到「黨指揮槍」，其最主要目的就是鞏固習近平權力的一項利器，利於掌控兵權。

¹² 〈王岐山出馬 中共高層色變〉，《天下雜誌》，2015 年 3 月 31 日，<https://www.cw.com.tw/article/5066305>。

¹³ 〈中央軍委政治工作部領導就新修訂的《軍隊政治工作條例》答記者問〉，中華人民共和國國防部，2021 年 2 月 19 日，<https://bit.ly/3pPOCsn>。

¹⁴ 〈經黨中央、中央軍委批准 新修訂的《軍隊政治工作條例》頒布〉，中華人民共和國國防部，2021 年 2 月 18 日，<https://bit.ly/2Nyc7ao>。

參、趨勢研判

一、為 20 大布局利器之一

本文判斷《條例》修訂是習近平為布局 20 大手段之一。運用思想教育、法規制度、行政管理等多種手段，綜合治理解放軍，使其仍可繼續穩坐領導者的地位，然而，由於這衝擊之前中共內部原有的「接班梯隊模式」，為避免政治局勢變化，預判習近平無論如何不會輕易卸任軍委主席，將持續掌控兵權控制一切資源。這一點從軍改新增「網絡輿論局」¹⁵機構同樣可以得到印證，預判中共會持續加強對內部與對外網路訊息控管，以法治網，為黨喉舌，有效掌控解放軍網路之動向與對外操控輿論之話語權。

二、解放軍更聚焦軍事現代化與聯合作戰

中共《條例》「變與不變」，變的是：「新增強化聯合作戰能力，聚焦備戰做好準備，專業分工調整，一切以能打仗、打勝仗為目標，以確保 2027 年實現建軍百年與 2035 年軍隊現代化」。不變的是：「黨指揮槍」的原則，決不容許槍指揮黨，也無法達成軍隊國家化，所以解放軍可說是一支黨軍，受共產黨控制的(習領導)。除此之外，中共後疫時代軍事力量擴張，也是值得我們關注，解放軍密集加強軍隊建設，採取一連串的制定或修改法令規章，建設完整軍事政治制度，走向依法治軍，依法強軍，使解放軍指揮扁平化，並在最短時間展開動員與總體戰，不斷透過軍演，驗證實戰化，大幅提升解放軍戰鬥力，邁向「強軍夢」、「強國夢」為目標，如 2020 年《聯合作戰綱要(試行)》提升強化備戰能力；2021 年《國防法》新增發展利益；2021 年《海警法》新增使用武器等。由此可知，面對中共積極軍事現代化布局，更引發周邊國家與世界各國的疑慮與擔憂，特別是兩岸關係、釣魚台周邊海域、南海各諸島礁爭議等，增加東亞

¹⁵ 〈軍改成績單，政治工作部 5 局亮相〉，《旺報》，2017 年 2 月 6 日，<https://bit.ly/3mzWHzj>。

區域安全更多變數。

美國空軍尋求 F-16 及未來戰機方案

舒孝煌

中共政軍所

壹、新聞重點

美國空軍正在尋求 F-16 戰機的后繼方案，原本傳聞空軍將續購 F-16，後來美國空軍表示，其後繼機並無特定方案，目前仍在討論中。如果順利推動，美國空軍將形成「高低配」—即高成本的第 5 代戰機，包括 F-22 及 F-35，以及低成本的「5 代減」(5th-Gen Minus) 戰機，包括 F-15EX 及另一型戰機，媒體解讀這形同承認 F-35 計畫失敗。¹ 但空軍參謀長布朗 (Gen. Charles Q. Brown) 上將隨後表示，F-35 是美國空軍的基石，他仍支持 F-35 計畫。

貳、安全意涵

繼美國空軍在 2018 年決定採購 144 架 F-15EX，取代老舊的 F-15C/D 機隊後，布朗上將在 2021 年 2 月表示，美國空軍希望能尋求一種輕型戰機，用以取代目前仍在服役的數百架 F-16 戰機，作為 F-35 的備援機種。媒體認為這形同空軍承認 F-35 計畫失敗。不過布朗將軍隨後在美國空軍協會 (Air Force Association) 年度會議中為 F-35 辯護，指 F-35 是空軍戰鬥機核心能力的基石，空軍採購 1,763 架的計畫不變，也未將經費移轉至發展「下一代空中優勢」(Next Generation Air Dominance, NGAD) 計畫。²

一、美國空軍對 F-35 成本上揚及生產延遲感到不滿

對美國空軍而言，F-22 及 F-35 應該組成「高低配」。1990 年代

¹ “The U.S. Air Force Just Admitted The F-35 Stealth Fighter Has Failed,” *Forbes*, February 23, 2021, <https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2021/02/23/the-us-air-force-just-admitted-the-f-35-stealth-fighter-has-failed/?sh=417a0d121b16>.

² “U.S. Air Force: F-35 is the ‘Cornerstone,’” *Breaking Defense*, March 15, 2021, <https://breakingdefense.com/2021/03/u-s-air-force-f-35-is-the-cornerstone/>.

「聯合打擊戰鬥機」計畫（Joint Strike Fighter, JSF）推動時，目的是發展一種海空軍通用的共同型可負擔輕型戰鬥機，然而後來因過度追求共通性，以及納入先進科技，使 F-35 成本大幅上揚。

現已形同是「高端」的 F-35，因生產成本昂貴，系統至今仍無法穩定，雖然具備匿蹤設計，以及高科技感測系統，但也需要大量維護工作，問題多，而且仍不可靠。2021 年 1 月，代理國防部長米勒（Christopher Miller）還曾稱 F-35 計畫為「爛攤子」。

目前洛克希德馬汀公司（Lockheed Martin，以下簡稱洛馬）已經遞交 620 架 F-35，而現有 F-35 機隊的總飛行時數也已達到 36 萬 5 千小時。F-35 計畫創造了 25 萬 4 千個高收入的就業機會，F-35 團隊包括近 1,900 個供應商，其中超過 1 千個是小型企業供應者，分布在美國 45 個州，以及波多黎各。目前洛馬正以每年 48 至 60 架的速率進行生產，約至 2040 年代中期可全部完成，然而這無法滿足取代現役機隊的要求。美空軍在 2018 年時，原本希望生產數字可以提高到每年 110 架，可將交機時程提前至 2030 年完成。但目前每年僅能生產 48 架，一直到 2020 年才提升至 60 架。

二、美空軍採購 4 代半戰機填補戰力空隙

由於 F-35A 遲遲無法全面替換現有戰機，美國空軍戰術飛機平均機齡已達到 29 年，為替代機齡已老舊的現役戰機，維持足夠機隊數量，展望未來 10 至 15 年，美國空軍需以一種成本較低的「四代半」或「五代減」戰機，來取代目前的 F-15 及 F-16 機隊。因此美國空軍開始進行「戰術空優」（TacAir）研究，著眼未來需要何種系統進行補充。³

美國空軍在 2018 年時決定採購 144 架 F-15EX，用以接替空軍

³ “TacAir Study Will Determine If F-35 Production Surge Needed,” *Air Force Magazine*, February 25, 2021, <https://www.airforcemag.com/tacair-study-will-determine-if-f-35-production-surge-needed/>.

原 F-15C/D 退役後的戰力空檔。國防部目的在為 F-35 創造競爭對手，以壓低價格。F-15EX 完全採用目前波音公司為中東客戶所發展的成熟科技，美國空軍不用負擔研發成本及風險，在採購定案後兩年即獲得新機，並且已在 2021 年 2 月試飛首機，節省時間及金錢。F-15EX 每架 8,770 萬美元，相比之下，F-35A 雖已降至 7,790 萬美元，但除採購成本之外，其機體壽限及操作成本，也使其全壽期成本（life cycle cost）居高不下。F-35 機體壽限僅 8,000 小時，F-15EX 達 2 萬小時；在操作成本上，F-35 每小時 4 萬 4 千美元，F-15EX 則僅為 2 萬 9 千美元。⁴

F-15EX 不但是汰換 F-15C/D 的便捷選項，也代表不同的戰術思維。空軍需要如 F-35 的匿蹤戰機執行穿透敵方防空網任務，F-15EX 則是以載彈量彌補其不具匿蹤外觀的缺點。F-15EX 中線武器掛載能力達 7,500 磅，可以掛載大型的極超音速飛彈；而新增的外側掛架及四聯裝掛架，使一架 F-15EX 可掛載 22 枚 AIM-120 中程空對空飛彈，是名符其實的「飛彈卡車」，也使 F-15EX 在戰場上擁有與 F-35A 完全不同的戰術價值。

三、F-16 後繼機重新考慮非匿蹤戰機

美空軍考慮的 F-16 後繼機選項中，亦包括繼續採購 F-16。美空軍 2018 年推動「戰術空優」研究，代表美空軍重新思考非匿蹤戰機的價值，可能會因此重新規劃空軍採購計畫。過去 20 年，美空軍持續推動將機隊轉化為全匿蹤戰機，但目前看來，仍可能增加新購 F-16、可消耗型無人機，而 F-35 的採購數字則減少至 1,050 架。

美空軍在 1996 年採購最後一批 F-16C/D Block 50/52，2004 年交機，總採購數量達到 2,230 架，目前仍有 1,200 餘架在空軍、預備役

⁴ “The F-15EX may be the baddest 4th-gen jet on the planet,” February 04, 2021, *The Mighty*, <https://www.wearethemighty.com/mighty-tactical/f-15ex-baddest-4th-gen-jet/>.

及州國民兵單位服役中。《美國航空太空技術周刊》(*Aviation Weet & Space Technology, AWST*) 報導指出，美空軍認為 F-16 的可操縱性、作戰範圍超越其它空中對手，並具備視距外精準投遞武器能力。2019 年時，洛馬已將生產線由德州渥斯堡 (Fort Worth) 遷移至南卡羅萊納州格林維爾 (Greenville)，最新生產批次是 F-16C/D Block70/72，將配備 APG-83 主動電子掃描雷達。較舊的 F-16 也可使用 APG-83 進行性能提升，不需修改機體結構，使用原有電源及冷卻系統即可升級。未來使用 APG-83 雷達的 F-16 都稱為 F-16V，包括性能提升與新生產飛機在內。

今年 1 月離任的前美國空軍採購後勤助理部長羅伯 (Will Roper) 曾指出，F-16 的性能提升值得美國空軍思考。不過 2 月時，布朗將軍說，空軍正進行「成本估算及計畫評估」(Cost Assessment and Program Evaluation, CAPE) 應會提出以全新設計的「四代半」或是「五代減」戰機來取代 F-16，這項研究將於 2023 年完成。⁵

參、趨勢研判

目前美國空軍進行中的「戰術空優」研究，目的在研究未來空中力量的正確組合，美國空軍除維持生產第 5 代戰機，同時維持「低端」的作戰能力，但仍需發展一種未來戰機，以確保美軍的競爭優勢。這項研究將可向拜登政府新上任的國防部長奧斯汀 (Lloyd Austin) 所進行「全球部隊態勢」(Global force posture) 研究，提供未來戰術空軍發展的訊息。

一、美空軍重新思考未來空中優勢

前助理部長羅伯在其任內不僅改變美國空軍採購方式，同時也思考不同的空優概念，例如稱為「天空堡壘」(Skyborg) 計畫的可

⁵ “The Air Force May Build a 4.5-Generation Fighter Jet to Replace the F-16,” *Popular Mechanics*, February 18, 2021, <https://www.popularmechanics.com/military/aviation/a35551260/air-force-may-build-new-fighter-jet-f-16-replacement/>.

消耗式自動化無人機。羅伯認為，由於負擔能力問題，美國空軍必需考慮其他選項，同時也提供航空產業競爭選擇；他也認為，美國空軍應該分散風險，不能「將雞蛋放在同一個籃子裏」。

空軍的「戰術空優」研究案，提出 4 種機種的可行性，包括 F-35、F-15EX、F-16 Block70/72，以及一種下一代戰機，並呼籲將 F-35 採購數字由 1,763 架減少至 1,050 架。⁶這份報告無異重新引起空軍內部對未來非匿蹤機隊的考慮，並重建非匿蹤戰機的戰鬥價值。

二、「數位世紀」系列成為美國空軍新一代戰機發展方向

美空軍另一選項則是目前仍是機密的 NGAD，高層官員證實美國空軍已在進行秘密試飛，目前仍無從得知其為全尺寸原型機、或是縮小比例的實驗機，但可能會在 2026 會計年度開始生產。

美空軍參謀布朗希望以全新和不同的方式來製造一種飛機，這是基於波音 T-7 紅鷹（Red Hawk）教練機應用美「數位工程」（Digital Engineering）的經驗。⁷。目前空軍秘密研發中的 NGAD，將使用三位一體（Holy trinity）概念，即數位工程（digital engineering）、靈敏軟體發展（agile software development），以及開放架構（open architecture），在戰機設計過程中引進新技術，針對不同任務進行優化，降低壽期成本，將成本分散在生產、研究、開發、測評、操作及維持上。⁸

換言之，NGAD 不會成為全面取代 F-22 或 F-35 的第 6 代戰機，而是沿用 1950 年代發展「世紀系列」戰機發展經驗，分散採購戰機。不過，目前 NGAD 發展細節仍屬機密，美國空軍未評論有多少機種

⁶ “U.S. Air Force Talks New F-16 Orders In Latest Acquisition Shake-Up,” *Aviation Week*, January 21, 2021, <https://aviationweek.com/defense-space/aircraft-propulsion/us-air-force-talks-new-f-16-orders-latest-acquisition-shake>

⁷ “Clean Sheet’ F-16 Replacement In The Cards: CSAF Brown,” *BreakingDefense*, February 17, 2021, <https://breakingdefense.com/2021/02/clean-sheet-f-16-replacement-in-the-cards-csaf-brown/>

⁸ “The US Air Force has built and flown a mysterious full-scale prototype of its future fighter jet,” *Defense News*, September 15, 2020, <https://www.defensenews.com/breaking-news/2020/09/15/the-us-air-force-has-built-and-flown-a-mysterious-full-scale-prototype-of-its-future-fighter-jet/>.

正在試飛、哪些廠商參與，以及相關技術細節如極超音速能力、匿蹤設計、有人機或無人機等。

三、未來 NGAD 戰機需滿足印太及歐陸作戰環境要求

美國空軍雖持續採購 F-35 以及 4 代半戰機，但仍需如 NGAD 的全新飛機以因應未來作戰環境需求。NGAD 可能會有兩種型式，一種在歐洲部署，作戰半徑較小；另一種則用於印太地區，作戰半徑較大。為因應中國崛起，以及俄羅斯在歐洲構成的新威脅，空軍需將區域衝突特性納入考量，部署在義大利的戰機需飛行 1,000 哩才能打擊俄羅斯境內目標，而從關島起飛的戰機也得具備最大航程，才能攔截中國轟炸機。

在此一戰略想定下，F-35 若執行遠距打擊，必須攜帶外部油箱，使其失去匿蹤性。故美國空軍需要比 F-16 更大的飛機，具備類似 F-35 的戰力，如電子掃描雷達，360 度情況覺察能力，以及共享情資能力。將可使戰區指揮官有更多彈性選擇，因應各式威脅。

中共頒布《中國共產黨組織處理規定》 之分析

龔祥生

中共政軍所

壹、新聞重點

本文針對 2021 年 3 月 28 日中共中央辦公廳印發並向各地公告之《中國共產黨組織處理規定（試行）》（以下簡稱《組織規定》）進行評述分析。中共中央組織部發言人在發布當天記者會時，強調過往中共組織處理在方式、程式、要求等方面缺少統一規定，所以此次中共中央頂層設計目的主要有四點考量：「一是鮮明體現全面從嚴治黨要求。深入貫徹習近平總書記關於從嚴管理監督幹部的重要指示精神，貫徹落實新時代黨的組織路線，堅持嚴的主基調，突出政治監督要求，堅決處理對黨不忠、從政不廉、為官不為、品行不端的幹部。二是突出重點，以領導幹部為主，著眼解決幹部隊伍存在的突出問題。三是堅持精準科學、規範有效，力求做到界定清晰，要求明確，便於執行。四是注重制度銜接，與有關法律法規相協調」。

¹《組織規定》的新頒布對中共的內部監督法制化有其階段性的意義，以下分析將就其意涵加以分析，並整理過往相關法規的相互關係和互補性。

貳、安全意涵

一、補強處理中共幹部之法治缺漏

回顧習近平任內的治黨法規，2018 年印發的《中國共產黨黨內監督條例》（以下簡稱《監督條例》）和 2019 年印發的《中國共產黨問

¹〈用好組織處理措施 督促領導幹部始終忠誠乾淨擔當——中央組織部負責人就印發《中國共產黨組織處理規定（試行）》答記者問〉，《人民網》，2021 年 3 月 29 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0329/c1001-32063057.html>。

責條例》(以下簡稱《問責條例》)提及到「組織處理」的部分不多,前者僅在第 37 條提到「有關國家機關發現黨的領導幹部違反黨規黨紀、需要黨組織處理的,應當及時向有關黨組織報告」,沒有其他相應的詳細規範和程序。²後者就組織處理作為對中共黨員幹部問責的方式被提及,例如第 8 條規定包含停職檢查、調整職務、責令辭職、免職、降職等措施;第 13 條規定程序要在 1 個月內完成並應當以適當方式公開,造成整體在法制上的缺漏和各級黨組織執行上的各行其是。³從上述內容看來,本次《組織規定》的頒布,更進一步的補強詳細內容,包括應受到組織處理的情形、執行程序和各處分措施的期限,至此才有了明確的規定,而不再是過往籠統的看實際調查情況和政治效應大小而定。

二、《組織規定》擴張問責適用範圍

《組織規定》從適用對象和情形兩方面擴張了原本其他中共法規的適用範圍。首先在適用對象上,《組織規定》第 5 條第 1 款顯示該條例適用於「各級黨的機關、人大機關、行政機關、政協機關、監察機關、審判機關、檢察機關以及事業單位、群團組織中擔任領導職務的黨員幹部」,基本上是以 2019 年《問責條例》第 5 條為基礎,加上對事業單位和群團組織的適用,並在《組織規定》第 5 條第 2 款規定「對以上機關、單位中非中共黨員領導幹部、不擔任領導職務的幹部,以及國有企業中擔任領導職務的人員進行組織處理,參照本規定執行」,等同擴大其適用範圍於非黨員幹部身上,充分顯示出「黨管一切」的全面高壓掌控特質。

在適用情形方面,《問責條例》第 7 條對於應問責情形列出了 11

² 〈中國共產黨黨內監督條例(全文)〉,《旗幟網》,2018 年 12 月 4 日,<http://www.qizhiwang.org.cn/BIG5/n1/2018/1204/c422545-30442299.html>。

³ 〈中共中央印發《中國共產黨問責條例》〉,《旗幟網》,2019 年 9 月 5 日,<http://www.qizhiwang.org.cn/BIG5/n1/2020/0629/c433032-31763108.html>。

項之多，到 2021 年《組織規定》第 5 條更高達 17 項須處理情形（詳見附表）。扣除掉部分分拆列點的部分，《組織規定》第 5 條特別之處在於另增加 4 點《監督條例》所未提及的情形，分別是：「違規參加宗教活動、信奉邪教」、「無正當理由拒不服從黨組織根據工作需要作出的分配、調動、交流等決定的」、「誣告陷害、打擊報復他人，製造或者散佈謠言，阻撓、壓制檢舉控告」及「違背社會公序良俗」造成不良影響或者嚴重後果。第一點干涉幹部宗教信仰自由的私領域；第二點是直白地針對違抗中共組織命令者；第三點旨在遏止相互批評和舉報時可能出現的惡意黑函文化；第四點則是幾乎無限上綱了道德標準，要求黨員幹部時刻警醒自身操守形象，故這次的規定造成黨組織的處理範疇大幅擴張至各公私領域。

參、趨勢研判

一、中共未來將持續細部化規劃「從嚴治黨」相關法規

梳理近期中共增修相關法規的趨勢觀察，《監督條例》規範了中共全黨從中央到各級黨委（組）、巡視組在黨內監督的職責和機制；《問責條例》規範了需被問責的對象和情形，採終身問責制；2020 年 4 月中共中央辦公廳印發《關於持續解決困擾基層的形式主義問題為決勝全面建成小康社會提供堅強作風保證的通知》（以下簡稱《通知》），點出形式主義和官僚主義典型問題，並成為後續查核中共幹部的重要依據；⁴最後到本次《組織規定》細部的規範了組織處理的對象、情形和程序。從這樣的脈絡可知，中共將逐漸細部規劃「從嚴治黨」、「依法治國」的相關規範，從上到下、從組織到個人逐步釐清責任歸屬、執行程序和適用範圍。

⁴〈中共中央辦公廳印發《關於持續解決困擾基層的形式主義問題為決勝全面建成小康社會提供堅強作風保證的通知》〉，《中國政府網》，2020 年 4 月 14 日，http://www.gov.cn/zhengce/2020-04/14/content_5502349.htm。

二、強化中共領導和政黨利益將反造成治理邏輯矛盾

從本次《組織規定》的內容觀察，延續了《監督條例》、《問責條例》的重點，積極配合黨的政治建設，以跟從黨和領導人的政治路線作為評估需問責與否的第一優先標準。例如「黨的基本理論、基本路線、基本方略沒有得到有效貫徹執行...給黨的事業和人民利益造成嚴重損失，產生惡劣影響」的類似情形，多次在各條文中被提及。但矛盾的例子是，新冠肺炎疫情初期的下情上達受阻，導致疫情擴散到全中國乃至全世界的重大災害過程，卻恰恰是因中國地方官員貫徹了中共黨的方針，即未經過中共中央審批不得公開疫情資訊所造成。故現在的制度矛盾在於，從問責角度判斷是否嚴重影響人民利益之前，若仍先以中共中央的政治路線和政黨利益做衡量，將使這兩者持續產生矛盾，在兩者拉扯過程中若維持優先擁護中共中央利益的前提下，勢必將導致中國人民利益被犧牲，造成治理制度上的矛盾。

附表、適用情形比較表

項次	《問責條例》第7條	《組織規定》第5條
1	黨的領導弱化，「四個意識」不強，「兩個維護」不力，黨的基本理論、基本路線、基本方略沒有得到有效貫徹執行，在貫徹新發展理念，推進經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設、生態文明建設中，出現重大偏差和失誤，給黨的事業和人民利益造成嚴重損失，產生惡劣影響	在重大原則問題上不同黨中央保持一致，有違背「四個意識」、「四個自信」、「兩個維護」錯誤言行
2	黨的政治建設抓得不實，在重大原則問題上未能同黨中央保持一致，貫徹落實黨的路線方針政策和執行黨中央重大決策部署不力，不遵守重大事項請示報告制度，有令不行、有禁不止，陽奉陰違、欺上瞞下，團團夥夥、拉幫結派問題突出，黨內政治生活	理想信念動搖，馬克思主義信仰缺失，搞封建迷信活動造成不良影響，或者違規參加宗教活動、信奉邪教

	不嚴肅不健康，黨的政治建設工作責任制落實不到位，造成嚴重後果或者惡劣影響	
3	黨的思想建設缺失，黨性教育特別是理想信念宗旨教育流於形式，意識形態工作責任制落實不到位，造成嚴重後果或者惡劣影響	貫徹落實黨的基本理論、基本路線、基本方略和黨中央決策部署不力，做選擇、打折扣、搞變通，造成不良影響或者嚴重後果的
4	黨的組織建設薄弱，黨建工作責任制不落實，嚴重違反民主集中制原則，不執行領導班子議事決策規則，民主生活會、「三會一課」等黨的組織生活制度不執行，領導幹部報告個人有關事項制度執行不力，黨組織軟弱渙散，違規選拔任用幹部等問題突出，造成惡劣影響	面對大是大非問題、重大矛盾衝突、危機困難，不敢鬥爭、不願擔當，造成不良影響或者嚴重後果的
5	黨的作風建設鬆懈，落實中央八項規定及其實施細則精神不力，「四風」問題得不到有效整治，形式主義、官僚主義問題突出，執行黨中央決策部署表態多調門高、行動少落實差，脫離實際、脫離群眾，拖逡敷衍、推諉扯皮，造成嚴重後果的	工作不負責任、不正確履職或者疏於管理，出現重大失誤錯誤或者發生重大生產安全事故、群體性事件、公共安全事件等嚴重事故、事件的
6	黨的紀律建設抓得不嚴，維護黨的政治紀律、組織紀律、廉潔紀律、群眾紀律、工作紀律、生活紀律不力，導致違規違紀行為多發，造成惡劣影響的	工作不作為，敷衍塞責、庸懶散拖，長期完不成任務或者嚴重貽誤工作
7	推進黨風廉政建設和反腐敗鬥爭不堅決、不紮實，削減存量、遏制增量不力，特別是對不收敛、不收手，問題線索反映集中、群眾反映強烈，政治問題和經濟問題交織的腐敗案件放任不管，造成惡劣影響的	背棄黨的初心使命，群眾意識淡薄，對群眾反映強烈的問題推諉扯皮，在涉及群眾生產、生活等切身利益問題上辦事不公、作風不正，甚至損害、侵佔群眾利益，造成不良影響或者嚴重後果
8	全面從嚴治黨主體責任、監督責任落實不到位，對公權力的監督制約不力，好人主義盛行，不負責不擔當，黨內監督乏力，該發現的問題沒有發現，發現問題不報告不處置，領導巡視巡察工作不力，落實巡視巡察整改要求走	形式主義、官僚主義問題突出，脫離實際搞勞民傷財的「形象工程」、「政績工程」，盲目舉債，弄虛作假，造成不良影響或者重大損失

	過場、不到位，該問責不問責，造成嚴重後果的	
9	履行管理、監督職責不力，職責範圍內發生重特大生產安全事故、群體性事件、公共安全事件，或者發生其他嚴重事故、事件，造成重大損失或者惡劣影響	違反民主集中制原則，個人或者少數人決定重大問題，不執行或者擅自改變集體決定，不顧大局鬧無原則糾紛、破壞團結，造成不良影響或者嚴重後果
10	在教育醫療、生態環境保護、食品藥品安全、扶貧脫貧、社會保障等涉及人民群眾最關心最直接最現實的利益問題上不作為、亂作為、慢作為、假作為，損害和侵佔群眾利益問題得不到整治，以言代法、以權壓法、徇私枉法問題突出，群眾身邊腐敗和作風問題嚴重，造成惡劣影響	在選人用人工作中跑風漏氣、說情干預、任人唯親、突擊提拔、跑官要官、拉票賄選、違規用人、用人失察失誤，造成不良影響或者嚴重後果
11	其他應當問責的失職失責情形	搞團團夥夥、拉幫結派、培植個人勢力等非組織活動，破壞所在地方或者單位政治生態
12		無正當理由拒不服從黨組織根據工作需要作出的分配、調動、交流等決定
13		不執行重大事項請示報告制度產生不良後果，嚴重違反個人有關事項報告、幹部人事檔案管理、領導幹部出國（境）等管理制度，本人、配偶、子女及其配偶違規經商辦企業
14		誣告陷害、打擊報復他人，製造或者散佈謠言，阻撓、壓制檢舉控告，造成不良影響或者嚴重後果
15		違反中央八項規定精神、廉潔從政有關規定
16		違背社會公序良俗，造成不良影響或者嚴重後果
17		其他應當受到組織處理的情形

資料來源：龔祥生整理自公開資料

（責任校對：洪子傑）

解讀法國參加「QUAD Plus」聯合軍演之訊號

周越

戰略資源所

壹、新聞重點

《印度斯坦時報》（*Hindustan Times*）日前報導，法國於4月5日在孟加拉灣與「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, 以下簡稱 QUAD）的美國、日本、印度和澳洲等4國海軍展開為期三天的海上聯合軍演，參演兵力包含航母打擊群、驅逐艦和潛艦等，在波斯灣到麻六甲海峽海域展示其海軍實力及對海灣航行自由的承諾。¹

本次演習緣起為2019年由法國海軍主導的「拉佩魯茲」（La Pérouse）的海上聯合軍演，當時參與各方有法國海軍戴高樂號航母（*Charles de Gaulle R91*）、美國第七艦隊、日本海上自衛隊及澳洲皇家海軍，2020年因為新冠疫情而取消演習，2021年備受注目的新發展則是印度海軍首次參演，形成「QUAD 加一」組合。法國駐印度大使館隨後也發表聲明指出，這次軍演「提供機會予五個志同道合且先進的海軍部隊，以建立更緊密連結、提高技能，並在自由開放的印度太平洋上促進海洋合作」。²本文將針對法國與QUAD成員國實施海上聯合軍演透露之訊號實施評析。

¹ Smriti Sinha, "Quad navies join France-led drills in Indian Ocean," *Hindustan Times*, April 05, 2021, <https://www.hindustantimes.com/india-news/quad-navies-join-france-led-drills-in-indian-ocean-101617621554810.html>.

² "Two French Navy ships make a port call in Kochi before joining France-led 5-nation naval exercise, La Pérouse," French Embassy in New Delhi, March 31, 2021, <https://in.ambafrance.org/Port-call-in-Kochi-by-French-Navy-ships-before-La-Perouse-exercise>.

貳、安全意涵

一、法國藉「QUAD Plus」聯合軍演維護其印太區域利益

印太地區對於法國來說在地理上具有重要意義，法國是歐洲唯一在印度洋和太平洋都擁有海外領地的歐洲國家，除此之外，法國 93% 的專屬經濟區（EEZ）也位於印太之內，並且還有 150 萬法國人及 8,000 名士兵駐紮在此區域。³自 2017 年 5 月馬克宏（Emmanuel Macron）總統上任後，對於印太地區的關注便逐漸增強，2019 年 6 月於新加坡舉行的「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue）中，法國國防部長帕莉（Florence Parly）所發表的《法國在印太地區的國防戰略》（*la stratégie de défense française en Indo-Pacifique*），其中便指出強化在此區的軍事力量與主權展現是未來的重點方向。

另一方面，世界 5 大武器出口國之一的法國，探究其近 10 年來的武器出口對象（如附表所示），其中有超過半數是中東國家（亦是法國進入印太地區的門戶）或是印太區域國家，如此一來法國的印太策略就越發清晰了；首先，透過參加「QUAD Plus」聯合軍演，爭取並表達對印太地區國家的認同與支持，其次，法國是經由年度的「拉佩魯茲」軍演任務結合本次「QUAD Plus」4 國海上軍演，軍演除了是法國先進武器裝備的展示機會，也替未來新的軍售案帶來商機，此外，法軍在前往印太地區時，也能獲得使用法製武器的印太地區國家，陸上或是海上的後勤補保支援並可確保任務順利執行。如此的正向循環下，法國在印太地區的利益與影響力則與日俱增了。

二、法印戰略利益交集使雙邊夥伴關係持續升溫

中國在推行「一帶一路」倡議的戰略布局及實現遠洋作戰能力的「藍水海軍」發展目標下，近年愈來愈多的軍艦和潛艦常態部署

³ “The Indo-Pacific region: a priority for France,” Ministère de l’europe et des affaires étrangères, August 2019, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/the-indo-pacific-region-a-priority-for-france/>

在印度洋活動，以經營印度洋並確保海上生命線。而中國、印度這兩個人口數位列世界前二的國家，⁴兩國關係深受歷史情結、地緣競爭及自 1962 年邊境戰爭後產生的敵意所影響，因此印度對於愈來愈多中國軍艦在自家門口活動，企圖削弱自己在印度洋的影響力產生了不安與焦慮，並逐漸增加武器軍購以強化軍事抗衡力量。

除了印度洋外，中國在遠海長征的目標下也將海上力量擴張到了歐洲，如與俄國的「海上聯合-2015」、「海上聯合-2017」聯合軍演，演習地點就分別位於地中海與波羅的海，這使得北約國家對中俄軍演的意圖感到憂心。

由於法國在印太地區擁有專屬經濟區及領地，在武器軍售等利益下，法國更是歐洲國家第一個提出印太戰略的國家。另外，為了對抗中國在印度洋增強的軍事力量，印度則是法國在印太地區武器出口市場排名第一的國家，如颶風（Rafale）戰機、鮫魚級（Scorpene class）潛艦等。今年是印度海軍首次經由「QUAD Plus」平台與法國海軍一起實施軍演，法國也積極強化與印度的安全合作，看得出來兩國的合作夥伴關係正持續升溫中。

參、趨勢研判

一、全球聚焦凸顯印度戰略樞紐地位

繼法、德兩國公布了自己的印太政策後，荷蘭也於 2020 年 11 月推出了該國的印太地區準則，德國的印太戰略以「多邊主義」及「合作」為核心，避免在兩極對抗中被迫選邊；⁵法國版的印太戰略重心在協調、包容及地區安全穩定，荷蘭則以經濟繁榮、安全合作為主。而剛脫離歐盟的英國在今年 3 月 16 日公布的外交與國防政策革新報告「競爭時代的全球化英國」（*Global Britain in a Competitive*

⁴ “U.S. and World Population Clock,” The U.S. Census Bureau, April 12, 2021, <https://www.census.gov/popclock/>.

⁵ “Deutschland – Europa – Asien: Das 21. Jahrhundert gemeinsam gestalten: Bundesregierung beschließt Indo-Pazifik-Leitlinien,” Auswärtiges Amt, September 1, 2020, <https://reurl.cc/odQxng>.

Age) 中，強調俄羅斯是最直接的威脅外，也在對 2030 年的願景中提到，因為中國逐漸增強的國際地位與影響力，地緣政治與經濟重心將向印太地區移動。⁶

此外，今年 1 月 12 日白宮提前解密了川普政府 2018 年制定的美國《印太戰略框架》(United States Strategic Framework for the Indo-Pacific) 文件，文中除了表明保衛台灣在內的第一島鏈國家外，也詳述了一個強大的印度將是制衡中國的重要力量，美國要幫助「印度崛起」，「幫助(印度)應對中國的挑戰，諸如與中國的邊境爭端和獲取水資源問題」，顯示印度在印太地區中扮演了關鍵的角色。⁷

二、「QUAD Plus」可能引發中國尋求對外合作

就在 3 月 12 日美國總統拜登透過視訊與日本、印度、澳洲領導人舉行最高層級的四方安全對話高峰會後，中國在外交上也動作頻頻。3 月 22 日中國外交部長王毅在廣西桂林與俄羅斯外長拉夫羅夫(Sergey Lavrov) 會面，會議中呼籲國際社會應加強合作，維護世界和平與地緣戰略穩定，並認為美國應盡快無條件重返伊核問題全面協議並撤銷對伊朗單邊制裁；⁸3 月 24 日王毅更一口氣出訪了沙烏地阿拉伯、土耳其、伊朗、阿拉伯聯合大公國、巴林及阿曼等中東 6 國，除了創下中國外長一次訪問最多中東國家的紀錄，在德黑蘭也與伊朗外長簽署了一份長達 25 年的「中伊全面合作計劃」。⁹

在國際關係的「戰略三角」(strategic triangle) 分析中，其中的

⁶ The UK Cabinet Office, *Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, March 16, 2021, <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>.

⁷ “U.S STRATEGIC FRAMEWORK FOR THE INDO-PACIFIC,” White House, January 12, 2021, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>.

⁸ 〈王毅會見俄羅斯外長拉夫羅夫〉，《中華人民共和國外交部》，2021 年 3 月 22 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb_673089/xghd_673097/t1863141.shtml.

⁹ 〈王毅同伊朗外長扎里夫舉行會談〉，《中華人民共和國外交部》，2021 年 3 月 28 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb_673089/xghd_673097/t1864822.shtml

一種假設是「敵人的敵人是朋友」，¹⁰俄羅斯與美國這兩個大國長期處於競爭與不信任的狀態，美國與中東各國關係也是分分合合，2018年5月美國退出「伊朗核協議」(Iran nuclear deal)並實施經濟制裁，導致兩國關係交惡。因此，以美國為首的「QUAD Plus」勢必會再次刺激中國對外尋求合作。

附表、法國於印太暨中東地區軍備出口概況（2010至2019年）

總排名	國家	出口總金額 (單位：百萬 歐元)	項目
中東地區			
2	卡達	11,054	颶風戰機
3	沙烏地 阿拉伯	10,733	凱撒 (Caesar) 自走榴彈砲
4	埃及	7,687	颶風戰機、追風級巡防艦
5	阿拉伯聯合 大公國	4,736	追風級巡防艦
9	科威特	1,756	EC725 超級美洲獅直升機
印太地區			
1	印度	13,380	颶風戰機、鮎魚級 (Scorpene class) 潛艦
8	新加坡	1,869	超級美洲獅 (Super Cougar) 直升機
10	馬來西亞	1,721	追風級 (Gowind class) 巡防艦
11	南韓	1,651	H155 長程通用直升機
12	印尼	1,622	AS565 黑豹直升機
17	澳洲	1,181	短鰭梭魚級 (Shortfin Barracuda class) 柴電潛艦

資料來源：轉引自洪瑞閔，〈以遠航訓練與軍售為骨幹的法國印太戰略〉，《國防安全研究院即時評析》，2021年2月20日，https://indsr.org.tw/tw/News_detail/3328/以遠航訓練與軍售為骨幹的法國印太戰略。

¹⁰ 吳玉山，《抗衡或扈從-兩岸關係新詮》(台北：中正書局，1997年)，頁176。

中國近期在南海推進軍事基地化之觀察

陳亮智

戰略資源所

壹、新聞重點

《BBC NEWS 中文網》於 2021 年 2 月 25 日報導，根據若干人造衛星圖片顯示，中國目前正在南海南沙群島（Spratly Islands）為其所控制的美濟礁（Mischief Reef）上進行軍事化工程。¹ 該報導主要是依據美國科技公司 Similarity 的〈南海快速警報報告〉（*South China Sea Rapid Alert Reports*）而來。此報告指出，從去（2020）年 5 月 7 日追蹤至今（2021）年 2 月 4 日為止，北京已經在美濟礁上進行了多項的基礎設施建造，而這些基礎建設預計將做為雷達與天線所使用。報告也指出，中國的舉措正在讓該島走向「完全軍事基地化」（full-blown military bases）。²

貳、安全意涵

雖然中國曾在 2019 年 3 月宣稱，其在南海的填海造陸活動已經告一段落，³但是國際社會對北京在南海之作為的觀察重點已不再是它在此海域「製造了多少人工島嶼」與「增加了多少土地面積」，而是它在這些島嶼與土地上「進行了什麼建設」，尤其是「進行了多少的或什麼樣的軍事化設施」。⁴有關中國在南海所進行的軍事基地化

¹ 〈衛星圖片「顯示美濟礁新變化」 中國被指推進「完全軍事基地化」〉，《BBC NEWS 中文網》，2021 年 2 月 25 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-56198339>；“South China Sea: Satellite images show China building ‘full-blown military bases’ on artificial islands,” *nzherald.co.nz*, February 21, 2021, <https://www.nzherald.co.nz/world/south-china-sea-satellite-images-show-china-building-full-blown-military-bases-on-artificial-islands/DAM22R4VYYCKYAZRPRION7ISXU/>.

² 有關〈南海快速警報報告〉，請參照：<https://similarity.com/south-china-sea-rapid-alert/> [and](#) “New Construction on Mischief Reef,” <https://similarity.com/feb-2021-new-construction-on-mischief-reef/>.

³ 詹寧斯，〈北京南中國海造島行動暫告一段落〉，《美國之音》，2019 年 3 月 16 日，<https://www.voachinese.com/a/china-south-china-sea-disputes-islands-20190315/4830839.html>.

⁴ 陳亮智，〈中國在南海的軍事化作為：一個「面」的「戰略支點」之觀察〉，《國防情勢月報》，第 146 期（2019 年 8 月 30 日），頁 14。

作為，請參照附圖與附表。對美國與南海周邊國家而言，北京在南海島嶼上的軍事建設與軍事基地化是對南海安全造成威脅的關鍵所在；而島嶼佔有與填海造陸則是實施軍事化作為的重要基礎。由於中國對這些島嶼擁有事實上（*de facto*）的佔領與支配優勢，其可對這些人工島嶼進行「民生」與「軍事」之相互轉換的建設，這是美國與國際社會目前無法遏止北京在此進行軍事化作為的根本原因。當中國在南海的「軍事建設」越多或「軍事基地化」程度越高之際，美國與周邊國家對其所引發的安全威脅感受也就越強。⁵

一、中國在南海的持續軍事基地化作為凸顯其對該區域的企圖與自信

中國在南海持續的軍事基地化建設突顯出北京對控制該片海域的強烈企圖心與自信心。而此軍事基地化作為的基礎有二：其一為對天然島礁的事實佔有與後續的填海造陸，這為中國在南海建立軍事基地提供重要的前提條件；其二為自身軍事力量的壯大，特別是解放軍近年發展遠洋海軍有成，這一方面促成北京既有意願也有能力對所控制的南海島嶼進行軍事化建設，另一方面這些未來的軍事基地也將協助中國在南海，甚至是更遠的區域（印度洋與大洋洲）投射其軍事力量。更重要的是，中國在南海的持續軍事化作為乃是在於捍衛其這片廣袤的「海外固有疆域」，其所建之軍事基地與後續實施的武力部署將對美國及其盟邦與夥伴國家在此之主張與行動構成嚴重的挑戰。另一方面，既有的南海海上交通線（Sea Lines of Communication, SLOCs）也可能因此而完全暴露在解放軍的武力威脅之下。如此對南海周邊主權爭議聲索國家而言，它們將更沒有條件與北京爭論其所主張的南海權利與利益。⁶

⁵ Ronald O'Rourke, *U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress*, March 18, 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42784/129>, pp. 11-12.

⁶ Derek Grossman, "Military Build Up in the South China Sea," *RAND Corporation*, January 22,

二、南海島嶼的軍事基地化嚴重衝擊區域的安全與穩定

中國持續在南海島嶼上進行軍事建設的結果即是嚴重地衝擊該區域的安全與穩定。原來，當此片海域仍無軍事基地出現之時，中國、國際社會、與南海主權爭議聲索國雖多有齟齬爭執，但未見任何一方具有絕對的「常駐」(standing)兵力優勢足以影響另一方的安全。但是，當北京在這些島嶼上修築港口碼頭、機場跑道、飛機機庫、地下化儲藏設施、雷達、與傳感列陣(sensor array)等工事後，繼而又安置反艦巡弋飛彈(anti-ship cruise missiles, ASCMs)、地對空飛彈(surface-to-air missiles, SAMs)、與反艦彈道飛彈(anti-ship ballistic missiles, ASBMs)等武器系統，這無疑將對美國及其盟邦在此水域的船艦與航空器構成巨大的威脅。⁷另外，這些中國海外的軍事基地也成為解放軍海軍、海軍航空兵力(naval aviation)、空軍、中國海警總隊(China Coast Guard, CCG)、與海上民兵(maritime militia)在南海活動時的重要補給與維修據點。一如其他軍事設施一樣，它們亦兼具著提供情報蒐集、監視、與偵察的功能。⁸準此，中國在西沙與南沙群島等處的軍事基地將構築一個「面」的「戰略支點」(a strategic strong point on fronts)，即以海南島三亞市的海軍基地為一端點，再連結西沙與南沙兩個端點的軍事基地，進而形成一個大面積的南海戰略與軍事控制場域。⁹如此將強烈地衝擊並限縮美國與其他國家在此的活動安全與自由。

2020, https://www.rand.org/pubs/external_publications/EP68058.html。對北京而言，除了在軍事上可對其所控制的南海島嶼進行軍事建設與軍事基地化之外，其在民政上則可以對所控制的南海島嶼設立行政區並實施有計畫性的「移民」，如此透過設置行政管轄、住民移入、以及造鎮建設，中國將更加具體落實它對南海主權的聲張。

⁷ Office of the Secretary of Defense, Annual Report to the Congress: *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020* (Washington, D.C.: The Department of Defense, 2019), p. 100.

⁸ Grossman, "Military Build Up in the South China Sea," pp. 3-7.

⁹ 陳亮智，〈中國在南海的軍事化作為：一個「面」的「戰略支點」之觀察〉，頁 18-21。

參、趨勢研判

一、中國將繼續加快與加大在南海的軍事建設

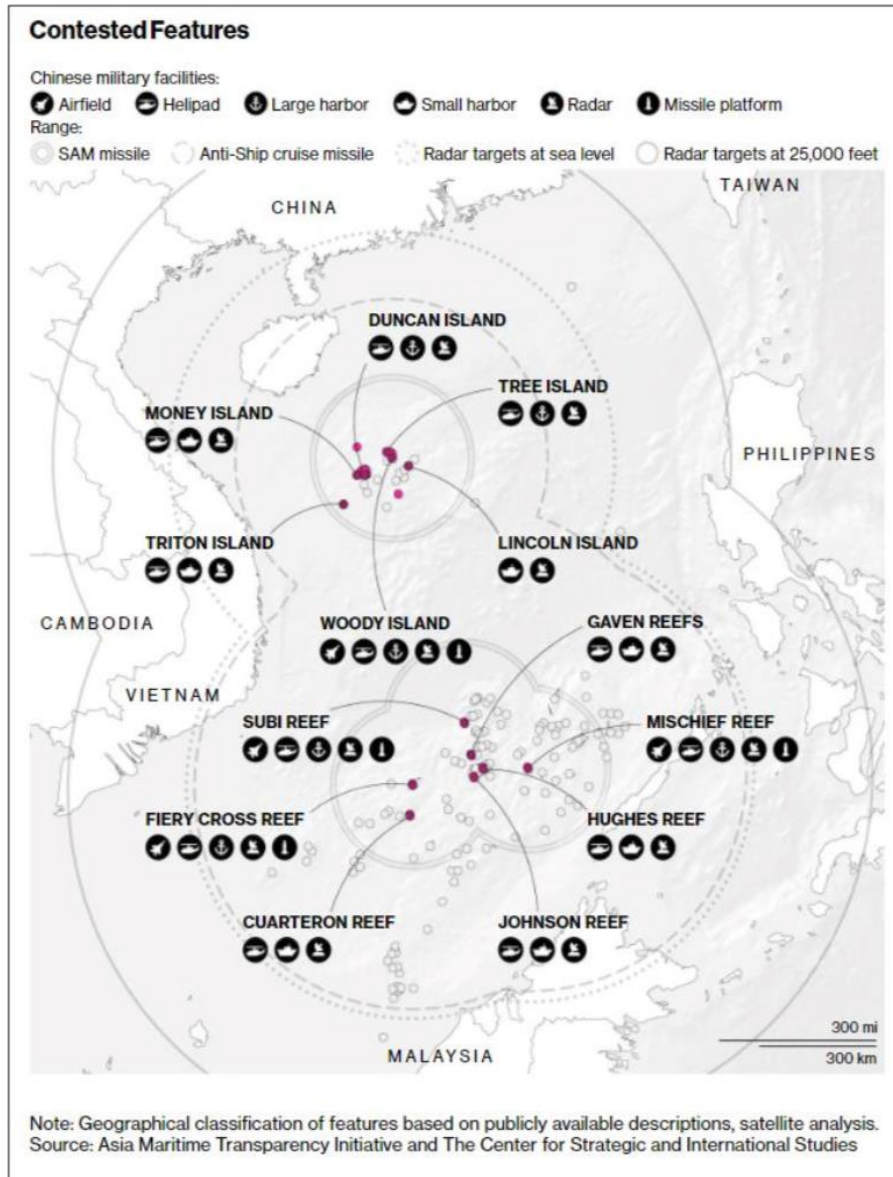
從美國科技公司 Similarity 的〈南海快速警報報告〉看來，中國不只是在美濟礁上進行軍事化工程，其亦在渚碧礁（Subi Reef）、永暑礁（Fiery Cross Reef）、與西沙群島的永興島（Woody Island）進行軍事設施建造，¹⁰ 而且速度之快與建設之具體至為明顯。¹¹ 研判未來北京將在這些基礎下，持續加速、加大對其所佔有的南海人工島礁進行軍事化工程，並逐步部署相關武器設備與系統。

二、南海區域的軍備競賽與軍事衝突可能性愈加升高

面對北京在南海的軍事化作為，預計華盛頓將繼續並強化其在此的「自由航行任務」（Freedom of Navigation Operations, FONOPs），並可能邀請其同盟國家或夥伴國家共同參與。除此之外，以美國為首的美國與盟邦、夥伴國家在南海的聯合軍事演習也將持續並可能擴大舉行，如此也將引發各國在南海區域的軍備競賽以及它們與北京之間的軍事抗衡，這也將促使南海爆發軍事衝突的可能性更加提高。

¹⁰ 2020 年版的《有關中華人民共和國軍事與安全發展》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*）報告書便指出，中國在 2016 年初便在赤瓜礁（Johnson Reef）、南薰礁（Gaven Reef）、東門礁（Hughes Reef）、與華陽礁（Cuarteron Reef）等四處修築了海岸的基礎設施，包括行政辦公建築、武器陣地、以及感應設施等。2018 年初則是在永暑礁、渚碧礁、與美濟礁等三處完成了軍事基礎建設，包括航空設施、港口設施、固定式武器陣地、營房、行政辦公建築、與通訊設施等。從 2018 年初到 2019 年末，北京則是定期地利用這些位於南沙群島的前哨來支持其海軍與海警總隊在南海的行動。參照：Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to the Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2020*, pp. 101-102.

¹¹ 根據〈南海快速警報報告〉的人造衛星照片所顯示，中國在西沙群島永興島的工程建設速度仍是相當地快速。2020 年 8 月至 2021 年 3 月之間，北京在此即進行了海岸穩定防護、2.4 公頃的土地開發、與新的雷達罩安置等工程。在南沙群島渚碧礁上，人造衛星圖片顯示，2020 年 11 月至 2021 年 3 月之間，渚碧礁出現明顯的地貌重塑與可能的工程作業地點。這些變化可能是處於工程早期的準備階段，看得出明顯的工程材料與供輸移動。參照：<https://similarity.com/south-china-sea-rapid-alert/>.



附圖、中國在南海主要的軍事設施概況

資料來源：“Troubled Waters: Where the U.S. and China Could Clash in the South China Sea,” *Bloomberg*, December 17, 2020, <https://www.bloomberg.com/graphics/2020-south-china-sea-miscalculation/>.

附表、中國在南海主要的軍事基地化概況

島嶼名稱	地理位置	主要軍事建設
西沙群島 (Paracel Islands)		
永興島 (Woody Island)	16° 50' 4" N, 112° 20' 23" E	飛機跑道、飛機庫、防護港口、紅旗-9 地對空飛彈發射架
南沙群島		

(Spratly Islands)		
美濟礁 (Mischief Reef)	09° 54' 00" N, 115° 32' 00" E	港口、地下儲存建築、行政建築、雷達天線、感應器陣列、飛機跑道、機庫、地對空飛彈主體建築、飛彈掩體
永暑礁 (Fiery Cross Reef)	09° 32' 45" N, 112° 53' 15" E	港口、地下儲存建築、行政建築、雷達天線、感應器陣列、飛機跑道、機庫、地對空飛彈主體建築、飛彈掩體
渚碧礁 (Subi Reef)	10° 55' 25" N, 114° 5' 5" E	港口、地下儲存建築、行政建築、雷達天線、感應器陣列、飛機跑道、機庫、地對空飛彈主體建築、飛彈掩體
華陽礁 (Cuarteron Reef)	08° 51' 45" N, 112° 50' 15" E	港口、行政建築、雷達天線、直昇機停機坪

資料來源：作者整理自“China Island Tracker,” Asia Maritime Transparency Initiative (AMTI), April 15, 2021, <https://amti.csis.org/island-tracker/chinese-occupied-features-zh-hant/?lang=zh-hant>。

(責任校對：黃恩浩)

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