

國防安全週報

第 49 期

習近平重提毛時代路線之政治意圖	龔祥生	1
中共將國防義務納入社會信用系統之觀察	劉勇男	6
中國 OTT 影音平台來台之爭議	劉姝廷	12
中國建造 094 型飛彈核潛艦的戰略企圖	黃恩浩	16
美國複合貿易戰抑制中國擴張	蘇紫雲	22
川普提前「登月計畫」的挑戰	周若敏	28
美國「印太戰略」在南太區域之發展	陳蒿堯	32
以色列「後方司令部」於緊急應變的角色	李俊毅	38

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

2019 年 5 月 31 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)

習近平重提毛時代路線之政治意圖

中共政軍所

龔祥生

壹、新聞重點

2019 年 5 月 20 至 22 日，習近平前往江西考察調研，全程由丁薛祥、劉鶴、何立峰等中央大員陪同。習第一站前往視察江西金力永磁科技股份有限公司，了解可能在中美貿易戰中用來反制美國的中國稀土產業分布和技術水準。接著習到長征集結出發地贛州市於都縣，向中共中央紅軍長征出發紀念碑敬獻花籃和參觀長征出發紀念館，會見於都縣紅軍後代與革命烈士家屬代表，其後到梓山鎮潭頭村看望老區民眾了解脫貧成效。5 月 21 日，習視察陸軍步兵學院並聽取紅色資源研究中心介紹；同日下午，習在南昌主持召開推動中部地區崛起工作座談會。5 月 22 日，習聽取江西省委和省政府工作彙報。¹習近平於此時重踏中共革命時代的「紅色足跡」，其用意在以行動和毛時代政治路線相呼應。

稍早之前，中共中央政治局在 2019 年 5 月 13 日召開會議，決定從 6 月開始，在全黨自上而下分兩批開展「不忘初心、牢記使命」主題教育，會議強調：「開展這次主題教育，要堅持思想建黨、理論強黨」、「要堅持以人民為中心，把群眾觀點和群眾路線深深植根於思想中、具體落實到行動上，不斷鞏固黨執政的階級基礎和群眾基礎」。²由此可見，該主題除要求黨員加強思想教育外，更要求重拾毛時代的「群眾路線」，藉鞏固基層民心及政治基礎以因應內外壓力。

¹ 〈習近平考察江西的「紅色足跡」背後有何深意〉，《人民網》，2019 年 5 月 22 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0522/c1001-31097938.html>。

² 〈習近平主持中共中央政治局會議〉，《新華網》，2019 年 5 月 13 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-05/13/c_1124488724.htm。

貳、安全意涵

近期習更加強調毛時代路線及其所對應的毛思想理論根源，目的是因應當下來自內外部的政治挑戰，具有對未來風險提前打預防針的用意。

一、習重提毛「群眾路線」以深入掌控民心

6月即將在中共黨內展開全面的「不忘初心、牢記使命」主題教育，該主題早在習的十九大報告當中就曾一再被強調：「中國共產黨人的初心和使命，就是為中國人民謀幸福」。再從中共傳統溯源近期重新強調的階級基礎和「群眾路線」，毛澤東在1943年〈關於領導方法的若干問題〉一文中，特別強調此方式的重要性，認為「在我黨的一切實際工作中，凡屬正確的領導，必須是從群眾中來，到群眾中去。這就是說，將群眾的意見（分散的無系統的意見）集中起來（經過研究，化為集中的系統的意見），又到群眾中去做宣傳解釋，化為群眾的意見，使群眾堅持下去，見之於行動，並在群眾行動中考驗這些意見是否正確。然後再從群眾中集中起來，再到群眾中堅持下去。如此無限循環」。³毛藉反官僚專業主義式操作，讓中共各級領導和群眾相互學習而互相支持。

2013年政治局會議曾組織過「黨的群眾路線教育實踐活動」並設立「黨的群眾路線教育實踐活動領導小組」，由時任政治局常委劉雲山擔任小組長，但大張旗鼓運作不到2年就未再有其他公開活動。對照當前中共的處境，中國內外部風險帶來政治動盪，若未能重新走入群眾當中，中共將難以掌控基層民意變化，因此強調黨幹部重新走入基層，乃是防微杜漸的最根本之道。例如2019年3月22日，共青團中央印發《關於深入開展鄉村振興青春建功行動的意見》，共青團希望藉此促進知識青年返家治鄉，協助鄉村振興工作，但其用

³ 毛澤東，〈關於領導方法的若干問題〉，《毛澤東基本著作選讀》，2001年，頁495-496。

意也可說希望增加基層治理的年輕活力及優秀幹部。雖然輿論擔心，如毛時代知識青年被迫下鄉，將成為「新上山下鄉運動」，但習近平仍積極保持中共黨組織在群眾當中的組織力和號召力，並期望藉此加強基層滲透工作。

二、習喚醒「長征精神」因應中美貿易持久戰

習前一次考察江西老區是在 2016 年，於視察中共革命根據地井岡山時說：「回想過去那段崢嶸歲月，我們要向革命先烈表示崇高的敬意，我們永遠懷念他們、牢記他們，傳承好他們的紅色基因」。⁴ 習這次考察也特別造訪長征出發紀念館，強調：「要在中央蘇區和長征途中，黨和紅軍就是依靠堅定的理想信念和堅強的革命意志，一次次絕境重生，愈挫愈勇，最後取得了勝利」、「今天，在新長征路上，我們要戰勝來自國內外的各種重大風險挑戰，奪取中國特色社會主義新勝利，依然要靠全黨全國人民堅定的理想信念和堅強的革命意志」，一再加強當下處境與長征和對日抗戰等持久作戰經驗的連結。

習近平的目的或與尚不見盡頭的中美貿易戰有關。2018 年中美貿易戰開打後不久，於該年 10 月前中共中央黨校進修部副主任楊信禮所著的《重讀〈論持久戰〉》一書十分熱賣，上市僅 3 個月就印到第 3 版。此現象反映了中共欲借重 1938 年毛澤東《論持久戰》著作中的智慧，與當前中國在貿易戰中的劣勢做對比。該著作教導如何從強弱大小、進步退步、多助寡助等層面客觀判斷敵我實力，並指出持久戰是綜合政治、軍事、經濟、文化多層面的犬牙交錯戰爭。其勝敗關鍵在於「戰爭過程中，只要我能運用正確的軍事的和政治的策略，不犯原則的錯誤，竭盡最善的努力，敵之不利因素和我之

⁴ 王政淇，〈習近平考察江西的「紅色足跡」後有何深意〉，《人民網》，2019 年 5 月 13 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0522/c1001-31097938.html>。

有利因素均將隨戰爭之延長而發展，必能繼續改變著敵我強弱的原來程度，繼續變化著敵我的優劣形勢。到了新的一定階段時，就將發生強弱程度上和優劣形勢上的大變化，而達到敵敗我勝的結果」，並充分掌握主動性、靈活性和計畫性。爰此，不難發現目前中共當局在貿易戰以拖待變的策略，並時時提醒黨內外做好持久戰的準備，並訴諸民族主義加強心理建設。

參、趨勢研判

一、中共官僚主義與「群眾路線」矛盾難解

自改革開放後至今，中共黨政官僚早已重新自成專業群體的新「階級」，且因不受民間監督使思維和行事風格更與社會民間疏離，故習一再於各政治改革講話中呼籲要克服官僚主義。習 2012 年接大位後，即不斷強調重拾「群眾路線」，希望藉此克服積重難返的官僚主義，但始終成效有限，因此只能一再透過由上而下的政治學習強推。然而，在黨國體制的根本未改變下，黨政幹部的官老爺心態難以改變，更可從秦嶺別墅案為例，看出其官僚主義嚴重到連習近平的多次直接批示都能敷衍以對，突顯習未能將其影響力貫徹到地方基層的窘境。為因應類似狀況，中共陸續於 2018 年 9 月頒布《關於貫徹落實習近平總書記重要指示精神集中整治形式主義、官僚主義的工作方案》、2019 年 3 月頒布《關於解決形式主義突出問題為基層減負的通知》。綜上所述，習再次重提「群眾路線」，也不乏拉攏民心並打破僵化官僚體制的用意，但因官僚所具有的專業性與群眾路線的草根性對於政策平衡各有益處，在實行上仍相互矛盾難解。

二、習將持續借重毛思想遺緒因應內外部風險

習近平因其成長求學過程大半在文革時期完成，成為中共領導人後的行事作風大多仿效毛澤東而來，例如強調群眾路線和鼓吹個人崇拜等方面（詳見附表），都較之前的江澤民和胡錦濤等前任領導

人更向毛時代倒退。因此，在習任內仍將持續援引毛思想做為戰略思考依據，並以政治學習的方式持續在中共黨內推廣和落實。未來中共強化和毛連結的重點，可能在於持續對習近平個人崇拜的造神運動，以及持續將毛民族解放和戰略思想，融入對美競爭當中。然而，毛時代的思想生長於其所相應的時代背景，是否能夠適用於當代仍頗多疑問。

附表、毛澤東與習近平思想理論與作風對照

毛澤東	習曾強調或援引傳承	備註
階級鬥爭	✓	階級基礎
群眾路線	✓	
論持久戰	✓	
個人崇拜	✓	全民學「習」
統一戰線	✓	
人民民主專政	✓	
批評與自我批評	✓	民主生活會
矛盾論	✓	
實踐論	✓	
馬克思主義中國化	✓	習近平新時代中國特色社會主義思想
民族解放	✓	中華民族偉大復興
三個世界		一帶一路
新民主主義革命		官僚資本主義
人民戰爭		科技強軍

資料來源：龔祥生整理自公開資料。

中共將國防義務納入社會信用系統之觀察

決策推演中心

駐點學官 劉勇男

壹、新聞重點

中共國防部於 2019 年 5 月 16 日以一篇名為〈企業履行國防義務情況納入社會信用體系〉的文章，報導山東省威海軍分區動員處與威海市社會信用系統建設管理部門，將藉民兵整組工作，把符合編組民兵條件的 678 家非公有企業納入社會信用系統評鑑。其擬運用個人信用積分規定做出之相對應的獎懲措施，對提升企業編組民兵積極性與提高民兵組織整頓的質量，達到積極推動的作用。¹

山東省威海市創造「海貝分」一詞，利用社會信用積分方式，對全體的公民與企業展開評鑑，鼓勵全民珍愛信用紀錄。「海貝分」為威海市於 2018 年 11 月以票選方式，將社會信用系統積分定為標準名稱。海貝是中國古時流通的錢幣，貝類是海洋的寶貝，信用是人類的寶貝，主要是凸顯信用價值。這是繼 2019 年 4 月，該市將個人履行國防義務（範圍涵蓋國防動員、後備力量建設、兵役徵集和國防教育等方面）能力納入社會信用系統的評鑑的作法後，5 月再將企業納入，並受中共國防部大力推薦。²

貳、安全意涵

一、中共獨特的社會信用系統已逐步開展建置

社會信用徵信制度的建立，原為企業、人民與銀行間往來借貸所採用信用徵信的依據。在歐美及台灣的信用評鑑機構多為民間公司，並以特別立法監管。

¹ 〈山東威海：企業履行國防義務情況納入社會信用體系〉，《中國軍網》，2019 年 5 月 16 日，http://mil.gmw.cn/2019-05/16/content_32837722.htm。

² 〈個人「國防信用」納入社會信用體系建設〉，中華人民共和國國防部，2019 年 4 月 10 日，http://www.mod.gov.cn/big5/mobilization/2019-04/10/content_4839169.htm。

中國大陸改革開放後，經濟發展快速，不少企業及個人出現呆債問題。1990 年中共國務院發布《關於在全國範圍內開展清理「三角債」工作的通知》，開始減債和催收的債務清理工作，並由民間成立的信評公司或擔保公司處理，但爭議及紛爭不斷。到了 2006 年中國人民銀行才建構企業與個人的信用徵信系統，直接由政府主導，迥異於歐美各國的徵信系統。³

2014 年 6 月中共國務院制定《社會信用體系建設規劃綱要（2014—2020 年）》，由國家發展與改革委員會（以下簡稱國家發改委）與人民銀行負責，利用現代科技與警監控系統，重新建立社會信用制度。該制度由各級黨、政部門依據國務院所頒綱要制訂相關辦法，對所屬城市（城區）的企業與公民實施社會信用行為評分，信用良好者賦予其行動便利或相關優惠，信用不良者則限制其住居、旅行或借貸等的權利。自 2015 年 8 月起，中國大陸在各地試辦社會信用系統的城市（城區）計 43 處，並由國家發改委與人民銀行，針對試行的城市（城區）進行評鑑與評估（詳如附表 1），遴選優良示範單位計 12 個城市（見圖），並預劃於 2020 年起，逐步在中國大陸各地實施。

³ 〈誰在給你打分數？淺論中國的社會信用體系〉，《聯合新聞網》，2019 年 1 月 7 日，https://opinion.udn.com/opinion/story/11678/3573949#sup_2。



圖、中國社會信用體系 12 個優良示範城市

資料來源：劉勇男整理自公開資料。

二、威海市「海貝分」作法增強國防動員能力

山東省威海市自 2016 年 4 月開辦社會信用系統以來，已累計蒐集企業及個人信用資料 2.31 億筆，為社會信用積分累積基礎，而威海市也成為中國大陸首批評選為執行社會信用系統優良示範的城市。

2019 年 3 月起，威海軍分區參考國防動員法規，協調該市社會信用系統管理部門，將國防動員工作納入該市社會信用系統，區分 AAA 級到 D 級 6 級標準，建立加、扣分辦法（詳如附表 2），對該市符合編組民兵的企業及公民，實施動態監管考評。人民武裝部隊則做綜合監管評鑑，對履行民兵義務不重視與編組任務不力者等行為給予扣分，相對執行力良好者給予加分。

威海軍分區司令員鄒積軍表示，引入「海貝分」作法之目的，係為了「一手抓懲戒，一手抓獎勵」，加強國防動員工作的規範監管作為，提高企業與人民履職盡責的意識，以求達到工作落實，並積極推動國防動員、組織民兵及兵役徵集等成效。

參、趨勢研判

一、解放軍將加速推廣「海貝分」至各地區強化動員整備作為

威海市是國家發改委於 2018 年 1 月評鑑為優良的示範城市，該市於 2018 年 11 月實施「海貝分」的作法，並於 2019 年 2 月被刊登在中共官媒「學習強國」的平台，表示其執行評鑑成果良好。⁴

中共國防部於 2019 年 4 月及 5 月連續報導，山東省威海市將國防義務納入「海貝分」的作法，向全國解放軍部隊實施宣傳。主要推廣各省（市）軍分區加強國防動員工作規範監管，並結合中共國務院試行的社會信用系統評鑑，落實各軍分區增強與地方社會各界參與支持國防建設的責任感和積極性，以強化國防動員的能力。

二、中共社會信用系統覆蓋層面將愈來愈大

自 2015 年起，中共國務院制定社會信用系統已於 43 個城市（城區）試行。政府及共產黨各部門利用警監控系統，監控地方人民與企業相關行為，以社會信用系統實施評鑑計分。這些單位對於積分不良者，向國家發改委提報為黑名單，採取禁止搭乘飛機或火車、出國旅行、禁止就讀名校、禁止相關工作及向銀行借貸等懲罰性的作為，對於支持政府作為者，也給予相對的獎勵，這些作法不斷引起各界批評。⁵

這套信用系統在中國大陸各地已試行約 3-4 年，現在山東威海再將國防動員相關義務納入其「海貝分」積分作法，顯見中共社會信用系統不僅只有黨、政運用來限制人民的相關自由，解放軍動員部門也參與評鑑，而信用系統規劃於 2020 年逐步全面實施，其相關爭議與作為，值得我們再觀察。

⁴ 〈威海「海貝分」宣傳登上「學習強國」平台〉，《半島網》，2019 年 2 月 26 日，<http://news.bandao.cn/a/191796.html>。

⁵ 〈中國將實施「社會信用系統」，對民眾的行為進行監控與獎懲〉，《明日科技》，2018 年 9 月 18 日，<https://tinyurl.com/yatj5udy>；〈「江蘇小哥」母親被抓 他也是中國「社會信用系統」受害者〉，《信傳媒》，2019 年 2 月 23 日，<https://tinyurl.com/y32vptfo>。

附表 1、中共建設「社會信用體系」示範城市歷程一覽

項次	時間	歷程概要
1	2015 年 8 月	瀋陽、青島、南京、無錫、宿遷、杭州、溫州、義烏、合肥、蕪湖、成都等 11 個城市為首批試行城市。
2	2016 年 4 月	北京市海淀區，內蒙古自治區呼和浩特市、烏海市，遼寧省大連市、鞍山市、遼陽市，黑龍江省綏芬河市，上海市浦東新區、嘉定區，江蘇省蘇州市，浙江省台州市，安徽省安慶市、淮北市，福建省福州市、廈門市、莆田市，山東省濰坊市、威海市、德州市、榮成市，河南省鄭州市、南陽市，湖北省武漢市、咸寧市、宜昌市、黃石市，廣東省廣州市、深圳市、珠海市、汕頭市、惠州市，四川省瀘州市等 32 個城市（城區）為第二批試行城市。
3	2016 年 11 月	國家發改委、人民銀行委託中國改革報社、中國人民大學、北京大學三個評估組分別赴瀋陽市、青島市、南京市、無錫市、宿遷市、杭州市、溫州市、義烏市、合肥市、蕪湖市、成都市、濰坊市、威海市、德州市、榮成市、廣州市、深圳市、珠海市、汕頭市、惠州市等 20 個城市實施現場調研，並對試行城市情況進行第三方評估。
4	2017 年 8 月	國家發改委、人民銀行制定《社會信用體系建設示範城市評審指標（2017 年版）》的驗收標準。
5	2017 年 9 月	對首批申請社會信用體系建設示範城市的創建城市進行評審打分。
6	2017 年 10 月	國家發改委、人民銀行委託中國改革報社、中國人民大學、中央財經大學、西安交通大學四個評估組分別赴北京市海淀區、鄭州市、南陽市、福州市、莆田市、呼和浩特市、烏海市、安慶市、淮北市、瀘州市、大連市、鞍山市、遼陽市、綏芬河市、上海市嘉定區、台州市、武漢市、咸寧市、宜昌市、黃石市等 20 個城市（城區）實施現場調研，並進行第三方評估。
7	2018 年 1 月	核定首批社會信用體系建設，優良示範城市包括杭州市、南京市、廈門市、成都市、蘇州市、宿遷市、惠州市、溫州市、威海市、濰坊市、義烏市、榮成市等 12 個城市。

資料來源：劉勇男整理自公開資訊。

附表 2、中共威海市「海貝分」信用積分計算標準說明概要

項次	說明概要
適用範圍	信用積分適用於威海市行政區域內年滿 18 歲，具有完全民事行為能力的常住人口
級別劃分	個人信用積分評價採用千分制，初始分數為 1000 分，設定為 AAA、AA、A、B、C、D 六個等級別： 1. 1150 分以上為 AAA 級（誠信模範等級） 2. 1050-1149 分以上為 AA 級（誠信優秀等級） 3. 1000-1049 分以上為 A 級（誠信等級） 4. 950-999 分以上為 B 級（較誠信等級） 5. 801-949 分以上為 C 級（誠信警示等級） 6. 800 分以下為 D 級（不誠信等級）
計算標準	1. 個人基本信息不納入信用積分計分 2. 縣、市、省、國家級表彰及立功受獎情況分別加 20,30,60,100 分，國家道德、勞動模範家 150 分 3. 慈善捐助根據金額分別加分 10-60 分 4. 經有關部門認定見義勇為信息加 40 分 5. 黨紀、政計處分信息分別扣 30-150 分 6. 拒不履行國防義務、履行國防義務不力、危害國防利益、擾亂國防動員工作秩序等，分別扣 30,50,70 分條款規定，對該企業扣減 30 分信用積分 7. 稅務領域失信根據嚴重程度分別扣 40-80 分 8. 主觀故意刑事判決根據嚴重程度分別扣 200-300 分 9. 不履行法定義務或影響司法者扣 200 分 10. 拖欠水、電、暖、氣、醫藥等費用，經 2 次催繳，經有關單位認定失信者扣 10-30 分 11. 考試作弊、學術造假扣 60 分，被監管單位列為金融借貸不良扣 100 分 12. 騙取信用惠民政策、偽造材料等扣 200 分 13. 個體工商戶信用，計入法定負責人信用積分，企業獲得重大榮譽（縣 20 分、市 30 分、省 40、國家 60 分）納入法人代表信用積分
評價期限	信用積分評價有效期限自信用行為發生或事件終止之日起計算。良好信息評價期限為 5 年，失信信息評價期限 3 年

資料來源：劉勇男整理自公開資訊。

（責任校對：曾偉峯）

中國 OTT 影音平台來台之爭議

網戰資安所

劉姝廷

壹、新聞重點

2019 年 5 月 12 日《中央社》報導，中國 OTT 影音平台「騰訊 WeTV」，透過香港子公司「Image Future Investment (HK) Limited」名義，在台灣 App 平台上架。¹無獨有偶，2016 年 11 月 28 日，中國 OTT 影音平台「愛奇藝」申請來台設立子公司，遭經濟部投審會駁回，²但「愛奇藝」仍透過台灣代理商「歐銻銻」宣傳與經銷，以「愛奇藝台灣站」之名，在台營運至今。

值得注意的是，「騰訊 WeTV」、「愛奇藝台灣站」等中國影音平台，類屬 OTT (Over The Top) 新媒體，意指透過網路提供內容、服務與應用之平台，具跨境傳輸特性。中國 OTT 影音平台來台，其目標不僅著眼於市場收費獲利，更抱持政治考量目的，對台擴張政治、文化與經濟影響力，引發台灣國安疑慮和違法爭議。

貳、安全意涵

一、中共藉 OTT 影音平台對台統戰

首先，就中共戰略布局而言，2018 年 8 月 22 日，習近平於全國宣傳思想工作會議上強調，要加強提升國際傳播能力。在此指導方針下，作為中國 OTT 影音平台的主管機關的中國國家廣電總局進一步提出「走出去內容扶持計畫」，以擴大中國文化影響力。此外，2019 年 1 月 2 日，習近平於《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上，重申以文化推進兩岸和平統一的政策主張。由此觀之，中國

¹ 〈騰訊旗下影音平台 WeTV 悄登台收費 客服問題藏隱憂〉，《中央社》，2019 年 5 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201905120135.aspx>。

² 〈愛奇藝不准來台 投審會列 3 大理由〉，《中央社》，2016 年 11 月 28 日，<https://www.cna.com.tw/news/afe/201611280363.aspx>。

OTT 影音平台在中共政策支持下，已然成為對台統戰的新工具。

其次，以平台運作來說，目前中國 OTT 影音平台巨頭有三，分別是「百度集團」的「愛奇藝」、「騰訊集團」的「騰訊視頻」，以及「阿里巴巴集團」的「優酷土豆」。這些中國 OTT 影音平台背後的集團，皆具鮮明的官方色彩，甚至負有執行中共使命的政治任務。依此脈絡，「愛奇藝台灣站」和「騰訊 WeTV」在台營運，顯示出中共正透過「百度集團」、「騰訊集團」作為代理人，對台施行統戰。

再者，就中共內容輸出而論，中國國家廣電總局在嚴厲的內容審批基礎上，進一步針對境外影集、自製網劇等 OTT 影音平台內容，實行「先審後播」的規定。以「愛奇藝台灣站」OTT 影音平台為例，其內容有別於中國境內的「愛奇藝」，「愛奇藝台灣站」在中共嚴格的審查和挑選下，為迎合台灣觀眾的閱聽口味，大量購置台劇，並與台灣製作方合作推出自製劇，加強對台的文化宣傳。

二、中共 OTT 影音平台違法登台

中國 OTT 影音平台輪番來台，涉及以下爭議。一為開放投資的設限。中共厲行言論審查並嚴控產業發展，不僅對台灣影視內容要求審批，也未開放台灣 OTT 影音平台進入中國市場；根據《台灣地區與大陸地區人民關係條例》、《大陸地區人民來台投資許可辦法》，台灣亦未將 OTT 影視產業列入中資可投資的「正面表列」開放項目中。

二是第三方的代理。由於上述台灣法規明令中國 OTT 影音平台禁入台灣市場，這些平台便繞過法規，轉而利用第三方代理的方式，在台營運及收費，從而引發政府課稅與消費糾紛等問題。以「騰訊 WeTV」為例，其在台 App Store 和 Google Play 上架，並招募收費會員，但台灣政府僅能對 App 銷售平台間接課稅。此外，由於「騰訊 WeTV」在台透過香港子公司代理經銷，台灣用戶若遇消費糾紛，卻

無台灣客服電話，僅能透過社群媒體聯繫，難以保障消費者權益。

三為跨境傳輸的管制。網路無國界特性造成政府監管的難題。台灣面對中國 OTT 影音平台的強勢登台，尚無專責機關與專屬法規因應，目前僅能針對中資設限規範。例如「愛奇藝」為提供服務品質，遭質疑租用台灣內容傳遞網路（content delivery network, CDN）服務，違反《台灣地區與大陸地區人民關係條例》第 40-1 條規定「大陸地區之營利事業，非經主管機關許可，並在台灣地區設立分公司或辦事處，不得在台從事業務活動」。「愛奇藝」若在台租用網路服務，便超出許可營業範圍外之業務，台灣可祭出罰款，最重甚至可直接撤除「愛奇藝台灣站」。³

參、趨勢研判

一、中國 OTT 影音平台資安問題將是台灣國安一大隱憂

基於 OTT 產業特性，中國 OTT 影音平台之用戶個資安全問題，將是一關注焦點。OTT 產業服務型態多元，包含影音平台、通訊服務、雲端服務、遊戲、搜尋引擎、社群媒體、網路多媒體內容、電子商務及 App 應用服務等。因此，OTT 產業必須整合包括內容、網路平台、電信、終端設備、技術標準，甚至是電子支付等多方機制。除此之外，OTT 新媒體隨地、隨時、隨選、跨境、跨業傳輸之特性，皆涉及用戶個資的收集、儲存、處理與利用，進而引發資安疑慮。以「愛奇藝台灣站」為例，其「用戶隱私保護聲明」指出，平台在用戶使用服務時，將收集、保存、使用並共用用戶個資。在中共嚴行科技監控的背景下，官方勢必要求 OTT 影音平台業者配合提供用戶個資，進一步以 OTT 之名，將監控之手伸向台灣與世界。

³ 〈涉違法在台租伺服器 愛奇藝恐遭罰〉，《中央社》，2019 年 4 月 16 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201904165006.aspx>。

二、西方國家將加強對中共紅色資本滲透的反制

中國 OTT 產業挾其龐大的資金與規模強勢壓境，其不僅著眼台灣市場的經濟利益，更著重藉由壟斷市場，達到全面操控台灣輿論的目的。中共正憑藉對台灣媒體平台與閱聽市場的掌握，利用開放自由的台灣社會作保障，從而對台進行不對稱的滲透與影響。與此同時，這股紅色資本勢力亦正向全球滲透及蔓延，西方國家如美國、澳洲等，皆意識到中共的對外宣傳戰略，正侵蝕其國家安全、政治，乃至社會，從而強化反制措施。例如 2018 年 9 月 18 日，美國司法部依據《外國代理人登記法》(*Foreign Agents Registration Act, FARA*)，下令中共兩大官媒《新華社》和《中國環球電視網》在美分支機構登記為「外國代理人」，⁴此舉被視為對中共紅色滲透的反擊。

(責任校對：吳俊德)

⁴ Kate O’Keeffe and Aruna Viswanatha, “Justice Department Has Ordered Key Chinese State Media Firms to Register as Foreign Agents,” *Wall Street Journal*, September 18, 2018, <https://www.wsj.com/articles/justice-department-has-ordered-key-chinese-state-media-firms-to-register-as-foreign-agents-1537296756>

中國建造 094 型飛彈核潛艦的戰略企圖

國防策略所

黃恩浩

壹、新聞重點

根據《外交家》(*The Diplomat*) 在 2019 年 5 月 9 日的報導，中國已經建造 6 艘 094 型「晉級」(*Jin-class*) 彈道飛彈核潛艦 (SSBN)，目前有 4 艘已經進入服役階段，包括：2 艘 094 型 (長征 9 號 409、長征 10 號 410) 與 2 艘 094A 型 (長征 11 號 411、長征 12 號 412)；而另外 2 艘正在遼寧省葫蘆島渤海造船廠進行舾裝。¹美國國防部在《2019 年中國軍力報告》(*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*) 中提及，該型潛艦已經配備巨浪-2 型潛射洲際彈道飛彈 (submarine-launched ballistic missile, SLBM)，²每艘 094 型潛艦可搭載 12 枚，每枚可攜帶 1-3 個核彈頭，最遠射程達 10,000 公里。該艦水面排水量約 8,000-9,000 噸 (水面航速約 20 節)，水下排水量約 11,000 噸 (水下航速約 26 節)，是中國的首款萬噸級潛艦。此外，該型潛艦亦配備 6 個 533 公釐魚雷發射管，可攜帶 12 枚魚-3 型 (SET-65E) 魚雷、尾流自導魚雷和線導反潛魚雷。

貳、安全意涵

中國積極發展第二代 094 型潛艦是為了取代過時的第一代 092 型「夏級」(*Xia-class*) 潛艦，該艦的建造主要以 093 型「商級」(*Shang-class*) 攻擊核潛艦 (SSN) 的平台為發展基礎，由中國船舶

¹ Ankit Panda, "China Has Constructed Six Ballistic Missile Submarines," *The Diplomat*, May 9, 2019, <https://thediplomat.com/2019/05/china-has-constructed-six-ballistic-missile-submarines/>

² Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019* (Washington DC: Department of Defense, May 2019), p. 36.

重工集團公司的武漢第二船舶 719 所設計，並與渤海造船重工業公司共同建造，建造地點在葫蘆島渤海造船廠。首艘 094 型潛艦在 1999 年開始建造並於 2004 年完工，經過一系列測試後交付中國海軍使用，該艦在 2006 年首次公開亮相。目前中國已經建造了 6 艘該型潛艦，有 4 艘部署在南部戰區海軍潛艦基地，或稱「解放軍海軍潛艇第二基地」（位於海南省三亞市），其他兩艘預計部署在北部戰區海軍潛艦基地，或稱「解放軍海軍潛艇第一基地」（位於山東省青島市）。中國研發 094 型潛艦對區域形成的安全意涵如下：

一、戰略核潛艦是習近平的強軍夢表徵

2019 年 4 月 23 日，中國舉行海軍 70 週年海上閱兵，曾在閱艦式中展示最新 094A 型潛艦，證實中國海軍最新型的核動力洲際彈道飛彈潛艦已經服役，而 094 型系列潛艦對於中國維護其「領土邊疆」與「利益邊疆」將構成強大的嚇阻力量。³簡單說，戰略飛彈核潛艦的威脅在於「你知道我的存在，但你不知道我在哪裡」。這種核潛艦的戰術特性，從過去到現在未曾改變，對各國的心理與國安層面的威脅一直是不言而喻的。就中國而言，戰略核潛艦在平時是扮演核大國的象徵並對其他國家形成威懾，在戰時則可進行三維空間打擊，當危機升級時，可對敵方實施有效嚇阻，還可以成為第二次核打擊的殺手鐮，這些是中國積極研發該型潛艦的原因。戰略飛彈核潛艦因此是中國建構核大國地位與實現強軍夢的重要戰略支柱。

二、094 型潛艦鞏固中國海洋戰略縱深

為確保海洋利益邊疆與擴大戰略縱深，進入服役階段的中國海軍新型 094 型潛艦，和航空母艦入列服役一樣，標誌著中國海軍建設與現代化發展已經具備遠洋作戰的能力。大型水面艦隊（例如：

³ 周平，〈中國應該有自己的利益邊疆〉，《探索與爭鳴》，2014 年第 5 期，2014 年 5 月，頁 22-26。

航空母艦、055/052D 型驅逐艦）與大型飛彈核潛艦（例如：094 型）的組合，同時擁有海基二次核反擊能力，使中國海軍成為一支真正具嚇阻能力的藍水海軍。⁴ 094 型潛艦的匿蹤能力與靜音效果較 092 型更強且優，長期在水下巡航和遂行核打擊的能力更佳，於 2014 年起已經展開帶彈（巨浪-2 型飛彈）戰備巡航。這顯示中國已經具備真正意義的全球海上核打擊能力，中國海洋戰略縱深因此得到鞏固。

三、中國的海上核打擊能力更具威脅性

陸基洲際彈道飛彈、長程戰略轟炸機，以及戰略飛彈核潛艦被稱為核戰略三元（從陸海空投送戰略核武之能力），其中戰略飛彈核潛艦因良好的匿蹤性、生存率高、機動及獨立作戰能力皆強，而最具威脅性。中國為了提升戰略核潛艦的「海基核嚇阻」（sea-based nuclear deterrent）能力，⁵ 094 型如「龜背」般的飛彈發射艙設計，主要為了裝備巨浪-2 型飛彈。094 型與 094A 型艦相比，主要性能數據的差別並不大，最大差異就是 094A 型的「龜背」進一步加高，為的是要裝載體積更大且射程更遠的巨浪-2A 型飛彈，而這種非流線型的外觀會影響其水下航速。雖然 094 型潛艦可裝載的洲際彈道飛彈數量較美、法、英、俄的戰略飛彈核潛艦少，例如美國「俄亥俄級」（Ohio-class）有 24 枚、法國「凱旋級」（Le Triomphant-class）、英國「先鋒級」（Vanguard-class）、俄國「北風之神級」（Borei-class）各有 16 枚，而 094 型艦只能裝載 12 枚，但其扮演的全球戰略嚇阻角色仍不容小覷（美、中、法、英、俄戰略飛彈核潛艦比較，請參考附圖）。

⁴ Mike Yeo, "China completing more ballistic missile subs, with plans for a new version," *Defense News*, May 6, 2019, <https://tinyurl.com/y429m7fe>

⁵ "Does China have an effective sea-based nuclear deterrent?" China Power Project, Center for Strategic and International Studies (CSIS), May 2, 2019, <https://chinapower.csis.org/ssbn/>

參、趨勢研判

一、中國正以 094 的構型為基礎研發 096 型艦

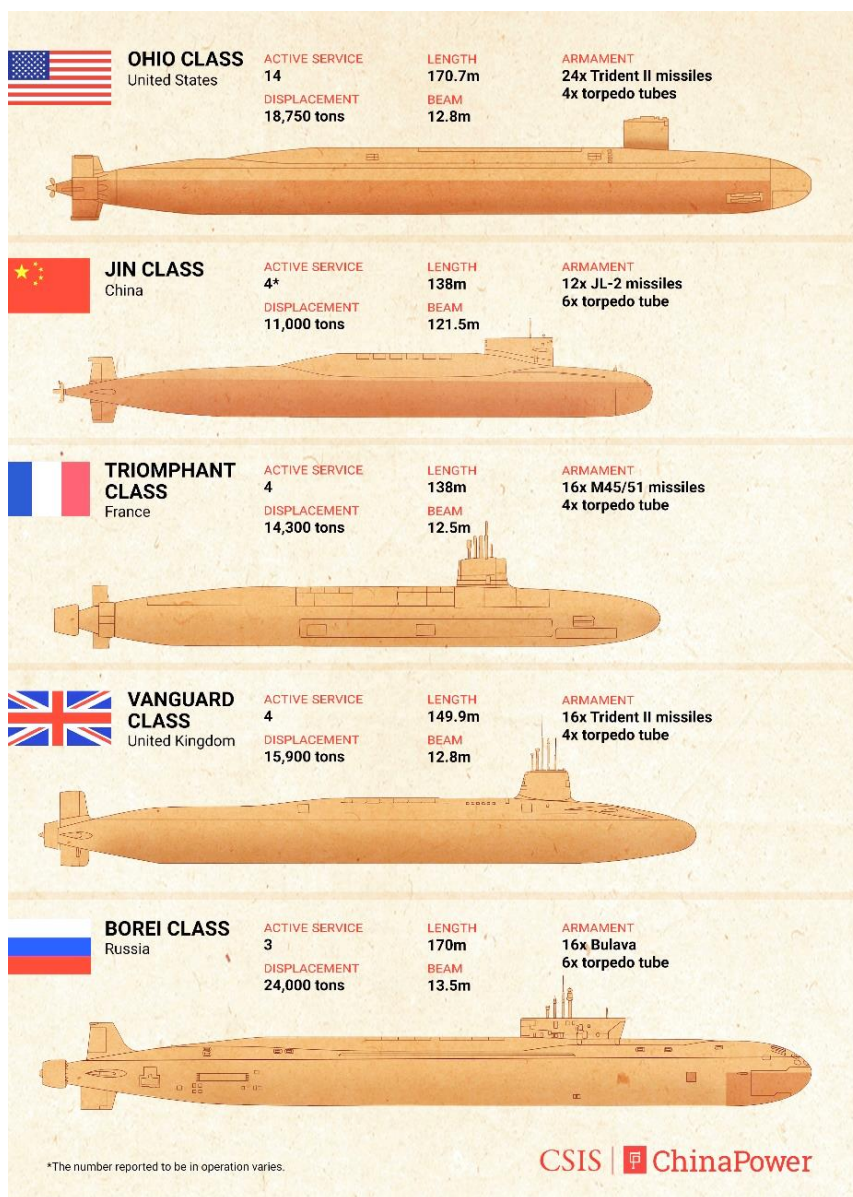
中國正在研發與建造第三代 096 型潛艦，這是 094 型的後繼款，可能是由 094A 的構型繼續發展，該型戰略潛艦的北約代號為「唐級」(Tang-class)。096 型潛艦最大排水量約 16,000 噸，降噪能力更佳，設計可攜帶 24 枚巨浪-3 型多彈頭洲際彈道飛彈，可一次攻擊 240 個目標，每枚飛彈可以攜帶 8 至 10 個核彈頭，射程可達 12,000 公里，整體性能接近上述美俄的戰略核潛艦，並具備在極地冰層覆蓋下突破冰層發射飛彈的能力（中國已在 2018 年《中國的北極政策》表達對極地戰略的重視）。⁶由於打擊精度和毀傷能力更強的巨浪-3 型飛彈已於 2018 年 11 月 24 日確定測試成功，意味 096 型潛艦的發展已經趨近成熟，可能已經完成研發，甚至可能已經在進行水下測試。美國《2019 年中國軍力報告》預測，096 型可能於 2020 年初開始建造。儘管這款戰略潛艦在研發時間上與技術上仍落後美俄等國，但並不影響中國核武大國形象的提升以及對全球安全的威脅（092、094 與 096 型的比較請參考附表）。

二、中國的核武戰略思維可能正面臨轉變

中國是《核不擴散條約》(Nuclear Non-Proliferation Treaty, NNPT) 中五個擁核國家之一（江澤民在 1992 年批准該條約），也是其中唯一承諾「不首先使用」核武的國家。中國在 1998 年發布的首份國防白皮書至 2011 年的歷次國防白皮書中也都明確提到這一原則，然而最新 2015 年《中國的軍事戰略》內容並沒有重申這一點，習近平自十八大掌權以來的相關軍事談話也都沒有提及，這顯示中國核戰略思維可能正在調整中，這也可能讓中國在與大國競爭之間（主要是

⁶ “Strategic Weapons: How China Weaponized Patience,” *Strategy Page*, January 12, 2019, <https://www.strategypage.com/htmw/hticbm/20190112.aspx>

美國及其同盟國家)，運用 094 或 096 型戰略核潛艦的策略更為靈活。



附圖、美、中、法、英、俄戰略飛彈核潛艦比較

資料來源：“Does China have an effective sea-based nuclear deterrent?” China Power Project, Center for Strategic and International Studies (CSIS), May 2, 2019, <https://chinapower.csis.org/ssbn/>

附表、中國 092、094、096 型戰略飛彈核潛艦之比較

諸元/型號	092 型（夏級）	094 型（晉級）	096 型（唐級）
下水服役	1983 年迄今	2008 年迄今	未知
建造數量	1 艘	6 艘（4 艘服役、2 艘下水艤裝）	1 艘正建造中
水上排水量	6,500 噸	8,000-9,000 噸	16,000-18,000 噸
潛航排水量	8,000 噸	11,000-12,000 噸	18,000-20,000 噸
水面速度	20 節（最高）	20 節以上	20 節以上
潛行速度	22 節（最高）	26 節以上	約 32 節
下潛深度	最多 300 公尺	超過 300 公尺	300-600 公尺
艦深長度	120 公尺	133 公尺	150 公尺
艦深寬度	10 公尺	12.5-13 公尺	20 公尺
人員編制	100 員	120 員	120-160 員
動力系統	1 座核子反應爐，採用單軸驅動	1 座核子反應爐，採用單軸驅動	1 座核子反應爐，採用單軸驅動
魚雷系統	533 公釐魚雷發射管*6，可攜帶魚-3 型（SET-65E）魚雷*12	533 公釐魚雷發射管*6，可攜帶魚-3 型（SET-65E）魚雷*12	533 公釐魚雷發射管*6，可攜帶魚-3 型（SET-65E）魚雷*12
飛彈系統	巨浪-1A 或巨浪-2 型飛彈*12	巨浪-2 或巨浪-2A 型飛彈*12	巨浪-2A 或巨浪-3 型飛彈*24

資料來源：黃恩浩整理自公開研究報告與新聞資料。

（責任校對：江旻杓）

美國複合貿易戰抑制中國擴張

國防產業所

蘇紫雲

壹、新聞重點

美國政府宣布，總統川普（Donald Trump）於 2019 年 5 月 15 日簽署行政命令，美籍企業不得向華為提供研發的技術與產品，此總統行政命令全稱為《確保資通科技與服務供應鏈安全行政命令》（*Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain*），下簡稱《資通安全命令》。¹其法律依據包括《國際緊急狀態經濟權力法》（*International Emergency Economic Powers Act, IEEPA*）、《國家緊急法》（*National Emergencies Act*）、以及《1974 年貿易法》（*Trade Act of 1974*）之 301 條款，賦予總統管制商業、財政、金融等權限，以在美國遭遇國家緊急狀態時採取行動限制美國企業可能危害國家安全的經濟活動。此一行政命令將由商務部（Department of Commerce）與其他政府機構合作，在 150 天內擬訂細部計畫並予執行。

綜合觀察，川普政府 2017 年就任後，為壓制中國侵略性擴張，先後調整戰略重心為印太戰略、並啟動懲罰性關稅、以及限制科技輸出，整合軍事、貿易、科技「三戰」遏制中國，軍事戰略為限制其擴張，貿易戰壓制軍費投資、科技戰則弱化其軍備升級，並同時達到制約中國綜合國力的戰略效果。

貳、安全意涵

總體來看，在貿易戰開打前，白宮對中國威脅便已有全盤的戰略思考，且超越傳統的地緣、軍事安全層級，而是更深層的科技與

1 Donald J. Trump, *Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain*, The White House, May 15, 2019, <https://tinyurl.com/y2nmzjqr>

經濟安全，並可能對北京進行全面的戰略壓制，主要內涵分述如下。

一、貿易戰壓制軍費

美中的貿易戰由美國川普總統於 2018 年 3 月 22 日簽署備忘錄揭開序幕，²要求美國貿易代表（US Trade Representative, USTR）對中國進口產品的關稅及智財權（intellectual property）的狀況進行聽證與調查。³其後於 2018 年 7 月 6 日正式啟動第一波行動，對價值 500 億美元的商品加徵關稅。第二波加稅則於同年 9 月 24 日對 2,000 億美元的商品課徵 10% 關稅。⁴第三波於 2019 年 5 月 10 日對 2000 億美元的進口商品加徵 25% 關稅。美政府考量除平衡貿易逆差外，更重要的是影響中國財政，以抑制軍力成長與「一帶一路」之進展。

二、科技戰限制軍備升級

美國國防部於 2018 年 10 月 5 日公布名為《評估並強化美國國防產業的製造基礎與供應鏈韌性》（*Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States*，下簡稱《強化美國防產業》）之報告。該報告提出明確警訊，中國對美軍各式裝備所需關鍵零組件、原物料的供應構成巨大且日漸升高的風險。該報告明確列舉近 300 項可能影響美軍裝備的關鍵原物料、零組件供應造成的安全威脅與漏洞。《2019 年國防授權法》（*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*）也明文指出中國的華為、中興、海康威視、大疆等高科技公司之產品存在資安風險，要求美國政府部門停止採購與後續使用。後續效應也將使中國科技公司取得相關技術更為困難，阻斷其產業升級。

2 “Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation of China’s Laws, Policies, Practices, or Actions Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation,” *Federal Register*, Vol. 83, No. 59, March 27, 2018, pp. 13099-13101

3 Jeremy Diamond, “Trump hits China with tariffs, heightening concerns of global trade war,” CNN March 23, 2018, <https://tinyurl.com/y3s78wz9>

4 〈美中第二波貿易戰開打〉，《經濟日報》，2018 年 9 月 24 日，<https://tinyurl.com/y5umjguf>。

三、軍事戰略限縮共軍擴張

面對中國在南海的擴張以及「一帶一路」的地緣戰略，美國將印度洋、太平洋兵力重新整編並新設「印太司令部」(United States Indo-Pacific Command, USINDOPACOM)、通過《亞洲再保證倡議法》(*Asia Reassurance Initiative Act of 2018*)、並大幅修補、增強與台灣的安全合作。同時，美國參院 2019 年 5 月 22 日通過《國防授權法 2020》(*FY 2020 National Defense Authorization Act*) 將國防預算增加至 7 千 5 百億美元，⁵而訂出的「優先競爭戰略」(*Prioritizing Strategic Competition*) 全都指向印太區域，包括 (1) 支持陸軍在印太區域的「多領域任務部隊」(*Multi-Domain Task Forces*) 作戰概念與能力，以重拾美軍在印太區域的軍事優勢。(2) 增加印太區域態勢評估以加速美軍轉型為小型、分散、彈性、動態的佈署。(3) 要求美國防部提出在印太區域的需求報告，包含美軍 2022-2026 年所需的充分資源、態勢、以及防禦計畫。(4) 修訂《中國軍力報告》(*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*) 需包含中國海外投資與相應的軍事、安全目標之評估。

參、趨勢研判

一、華為恐成科技孤島

目前的 5G 爭議只是科技衝突的序曲，冷戰時期的科技管制著重軍用技術或產品，但因科技進步，若干商規、工規產品也具有軍事潛力。以 Google 停止對華為服務為例，其於簽訂商業授權時，合約內容皆載明相關限制條款，例如 Google Earth，其下載時的服務條款第 5 條便載明「美國政府的限制權利」、第 6 條則載明「出口限制法規」，⁶在必要時可以單方終止服務。其所依據的主要法規，主要為

5 *FY 2020 National Defense Authorization Act*, May 2, 2019, <https://tinyurl.com/yy23ee43>

6 〈Google 軟體條款與細則〉，Google，<https://earth.google.com/intl/zh-TW/licensepro.html>。

美國商務部（Department of Commerce）「產業安全局」（Bureau of Industry and Security）所制定的「出口管理規則」（Export Administration Regulations, EAR），以及基於國家安全考量，將華為及所屬 68 家事業體列入貿易黑名單之稱的「實體清單」（Entity List），⁷美籍企業與個人都有遵守此行政措施的法律義務。

實際上，軟體部分不只 Google，微軟、Oracle 的所有產品，以及與 Android 作業系統高度關連的 Java，乃至企業服務等軟體也將陸續禁止出口給華為及相關企業。硬體則包含晶片大廠安謀（ARM）、高通（Qualcomm）、英特爾（Intel）、賽靈思（Xilinx）、美光（Micron）、SD 卡協會、WiFi 協會等也陸續停止對華為供貨、除名。這將使華為手機失去主要的網路服務功能。若情勢惡化，美國尚可進一步藉由手機內建的 IMEI 碼，停止華為手機在美國與相關國外通訊業者登入，則華為手機將連最基本的語音通話功能都將受限。

二、中國反擊籌碼薄弱

依照美國普查統計局（Census Bureau）結算，對照中國商務部 2017 年公布的資料，2017 年美國對中的逆差已達 3,750 億美元，等同北京年均外貿順差的 86 % 以及 GDP 的 3% 都仰賴美國單一市場，形同戰略弱點。北京雖已宣布針對美國 600 億美元貨品採取相應的加徵 25% 關稅，但相較中美間的鉅額逆差，效果有限。

中方後續可能採行的措施，包括（1）重啟 2010 年的「稀土戰爭」、（2）拋售美債、（3）操作人民幣貶值等戰略手段。其中的稀土被寄予厚望，前述的《強化美國防產業》特別提到中國對一系列被廣泛使用的金屬和特殊金屬、合金以及其它材料，包括稀土礦物和

⁷ “Entity List Additions of Huawei and 68 non-US Affiliates in Effect,” *Federal Register*, Vol. 84, No.98, May 21, 2019, p. 22961

永久磁鐵的控制。中國控制了全球大部分稀土礦物的供應，而稀土礦物被廣泛使用於軍事裝備與安全設備。2013 年至 2016 年，美國從中國進口的稀土材料佔據其總需求的 78%。同時，也是彈藥與火箭活性推進劑的獨家或主要供應者。不過，由於澳洲將在美國本土設置稀土精煉廠，因此後續影響有限。

而拋售美債也將使北京損失鉅額外匯，恐不利其日益窘迫的財政。最後則是人民幣貶值以增加出口競爭力，不妙的是此為雙面刃，因為將導致原油等輸入成本增加，更重要的是美國商務部正在研擬新對策，對操縱貨幣使其對美元匯率貶值的國家徵收「反補貼稅」（countervailing duty），北京若令人民幣貶值恐使美國對中國商品加徵更高關稅。因此，北京目前可用的反擊籌碼可說極為有限。

三、台積電對華為出貨可能受衝擊

華為面對主要硬體供應商停止出貨，台灣相關硬體供應商也可能受衝擊，其中最受矚目的為台積電，台積電雖立即表示將持續供貨給華為的海思公司，並公開對外表示是基於「盡職調查」（Due-Diligence），也就是確認出貨符合貿易規範。同時，台積電於中國南京的「晶圓 16 廠」於 2019 年開始提供先進的 16 奈米製程，為中國 IC 設計公司提供晶圓成品的製作服務。但必須注意的是，（1）美國商務部給予華為緩衝期僅有 90 天、（2）台積電 16 奈米製程晶片於 2018 年 11 月獲得美國防部認證供應美國軍事晶片，台積電南京廠是否替中國軍備公司代工晶圓恐將受關注、（3）台積電股東結構，依照台積電 2018 年報，其負責人為美國籍，且外資比例達 78%，美籍法人後續恐將影響經營方向。因此，身為國際重要供應鏈的台積電，後續能否繼續對華為供貨，恐有變數。

附表、美中科技戰後續評估

國別	主要籌碼	可能效應
美國	藉 IMEI 碼禁止華為手機登入基站	進一步孤立華為
	加徵反補貼稅	擴大打擊中國製造商
	封鎖中國領頭羊公司，各個擊破	海康威視、大疆無人機等，遭停止供貨
中國	發動稀土戰爭	對美造成短期衝擊
	拋售美債	北京外匯存底量縮
	人民幣貶值	美國加徵「反補貼稅」
台灣	掌握部分關鍵供應鏈，高科技產業回流。	如「01 科技」、「奇偶科技」可遞補監視器市場。 除美方技術超過 25% 外，股本結構為美籍外資法人超過 50% 之公司，對中國黑名單企業供貨恐受影響。

資料來源：蘇紫雲自行整理。

（責任校對：王綉雯）

川普提前「登月計畫」的挑戰

先進科技所

周若敏

壹、新聞重點

美國國家航空暨太空總署（NASA）署長布萊登斯坦（Jim Bridenstine）曾於 2019 年 2 月時表示要在 2028 年派太空人登上月球，之後又於 2019 年 5 月 14 日正式宣布將「阿提米絲」（Artemis）登月計畫提前至 2024 年執行，此外美國總統川普（Donald Trump）推文提出追加 16 億美元的經費給 NASA「大步重返月球」（return to Space in a BIG WAY），¹登月計畫提前顯示美國依然重視關於月球的活動及發展，希望維持太空霸權。

貳、安全意涵

一、外界對於 NASA 登月計畫的預算與期程有疑慮

NASA 的 2019 會計年度預算約 215 億美元，約有 100 多億美元登月行動的項目，包含深空探勘系統、探勘科技、46 億的低地球軌道與太空飛行行動。2020 會計年度 210 億美元預算中，約有 100 多億美元用於勘探太空以及載人登月的設備，其中包含太空發射系統的重型運載火箭、月球軌道平台（Lunar Gateway）、低成本商業發射技術、月球登陸器、國際太空商業合作等。

除了原先的 210 億美元預算，川普又於 2019 年 5 月 14 日推文表示會向國會提出修正案，要求再增加 16 億美元給 NASA 使用，以便讓美國「重返太空」。NASA 署長布萊登斯坦形容追加的預算為投資登月計畫的「頭期款」，將用來研發精進與登月計畫相關的技術與

¹ Bettina Inl  n, "NASA Highlights Moon 2024 Mission with FY 2020 Budget Amendment," NASA, May 14, 2019, <https://tinyurl.com/yyxom9b6>; Kenneth Chang, "The Trump Administration Wants Astronauts on Moon by 2024. But What's the Plan?" *New York Times*, March 26, 2019, <https://tinyurl.com/y6qsnrel>

載具。²但川普所提追加的 16 億美元是從聯邦培爾助學金（Federal Pell Grants）計畫中的盈餘轉移來的，而該計畫旨在幫助低收入學生支付大學費用。美國眾議院民主黨及教育界皆反對利用計畫補助金餘額支付登月計畫的費用，認為會壓縮到低收入學生的權益。除此之外，NASA 尚未提供 2024 年登月的總預算，只表示預計在未來幾年內預算成本會上升，也被認為在經費不明的狀態下追加預算將可能無法達到預期的目標。³

除了要求追加 16 億美元外，川普政府還宣布將 2028 年的登月計畫提前至 2024 年執行，但依照 NASA 目前所提出的 2020 會計年度預算摘要報告，得運用研發中的獵戶座太空船（Orion）和太空發射系統達到 2028 年的目標（如附圖），倘若計畫提前，NASA 必須要加快進度。美國副總統彭斯（Mike Pence）在 3 月的美國國家太空委員會（National Space Council）中表示現在美國正處於如同 60 年代的國際太空競賽中，希望 NASA「用任何必要方法」加快腳步完成延宕的太空發射系統建設。雖然距離 2024 年還有 5 年，但 NASA 必須對提前的登月計畫進行調整，才可能完成任務。

二、太空軍事化與登月行動皆為國際太空競賽

登月是國家太空實力的重大展現，目前全球只有美國完成人類登陸月球，成功發射月球登陸器並著陸的三個國家是美國、俄羅斯跟中國。太空競賽從 60 年代的國家科技、國家意識形態與形象較量轉變成為現代工商業發展、軍事戰略的比賽。美國國防情報局 2 月公布的《2019 太空安全挑戰》指出中國、俄羅斯、伊朗、北韓皆在發展太空軍事化，其中俄羅斯和中國擁有飛彈、反衛星的太空軍事能力，企圖挑戰美國在太空領域的地位，美國為此宣布成立太空軍

² Joey Roulette, "Trump seeks extra \$1.6 billion in NASA spending to return to moon by 2024," *Reuters*, May 14, 2019, <https://tinyurl.com/yy874nyt>

³ Natasha Bach, "Trump Wants Astronauts Back to the Moon by 2024. Here's How He Plans to Pay for It," *Fortune*, May 15, 2019, <https://tinyurl.com/yy2jesw9>

應對威脅。即便目前全球共識要和平利用太空，但仍不停強化太空軍力與技術，太空軍備競賽依然持續。

除了太空軍事化外，深空探勘（月球與火星）也是發展重點，據信月球上有礦產與氦-3 可以用於核聚合反應且可能不具有放射性，雖然開採的經濟成本過高，但太空國家仍不放棄探索。對於美國而言，中國與俄羅斯是其主要太空競賽對手，這讓川普在「讓美國再次偉大」價值觀與國際競賽壓力下，希望透過提前登月計畫、預算加碼等努力下讓美國重回月球，在太空競賽中再次領先，利用登月計畫穩固美國在太空中的戰略存在地位。

參、趨勢研判

一、美國國會是否同意追加預算將影響 NASA 的進度

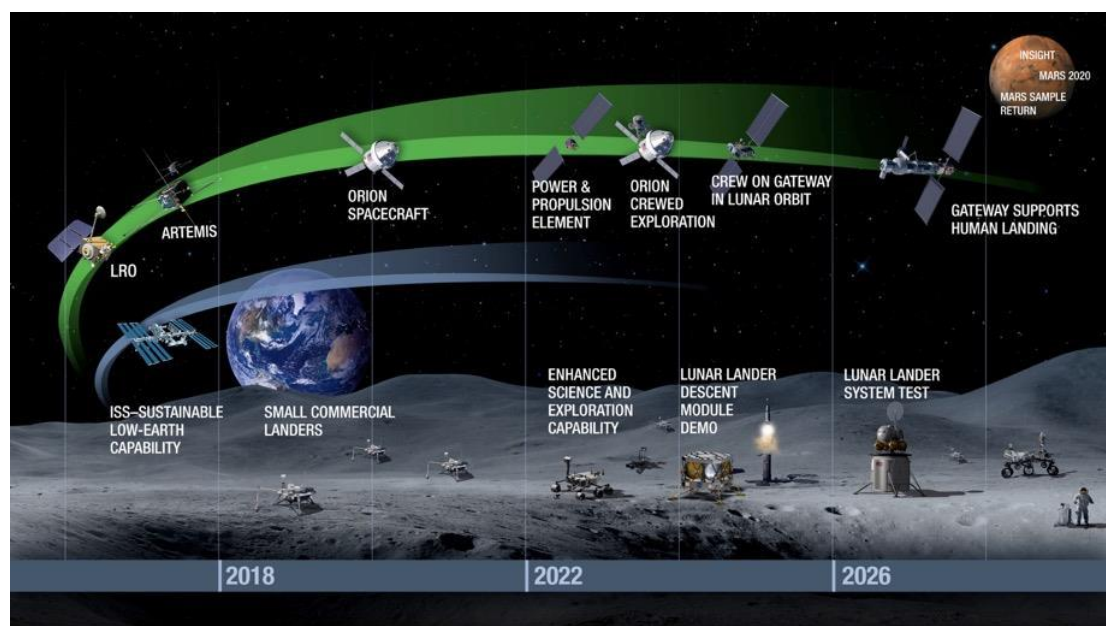
NASA 署長布萊登斯坦在聽證會上表示可在兩年內實現太空發射系統的飛行，但眾議院仍要求 NASA 提出預算說明，除此之外，目前還有缺乏合適月球探勘太空衣、貨物運輸太空船、中繼站（Gateway）等技術困難要克服。若川普這項預算追加修正案沒能通過，恐影響 2024 年登月期程，回歸到 2028 年甚至於延期。面對外界的質疑，NASA 於 5 月 16 日宣布將與波音（Boeing）、洛克希德馬丁（Lockheed Martin）、太空探索技術（SpaceX）以及藍色起源（Blue Origin）等 11 間民間企業合作，在未來半年內從「下一代太空探索科技夥伴關係」計畫（Next Space Technologies for Exploration Partnerships）項目提供 4,550 萬美元的資金共同研發月球著陸器，⁴ 試圖以民間開發成本較低的商用載具合作達成目標。若 NASA 未來提出預算資金詳細規劃，且國會批准預算追加修正案，或許 NASA 在努力追趕進度的情況下能達到目標，讓「阿提米絲」登月計畫成

⁴ Mariella Moon, "NASA teams up with SpaceX, Blue Origin to design a human lunar lander," *engadget*, May 17, 2019, <https://tinyurl.com/y2m33vdv>

為人類太空探索史上的重要里程碑；但若國會未批准追加預算，NASA 要趕上 2024 期限將非常困難。

二、「探索月球、放眼火星」是太空競爭的長期目標

人類對於太空的探索不只滿足於月球，NASA 署長布萊登斯坦在聽證會上表示預計在 2033 年到達火星。除了美國，中國也將目標放在火星，除了預計在 2019 年年底發射「嫦娥五號」，完成中國首次月球採樣返回的任務外，也規劃將於 2020 年發射火星探測器，完成環繞、著陸與巡視探測等火星任務。由於從地球到火星的距離與時間較長，因此美國現在所提出的構想是要讓月球會成為人類移動到火星的轉運站，樂觀推估若能在 2024 年登陸月球，那也可能完成 2033 年的火星目標，太空大國的競爭將從大氣層外的地球軌道往外延伸，飛到月球甚至於火星。



附圖、NASA 2028 年登月計畫時程

資料來源：“FY 2020 Budget Summary Briefing,” NASA,
<https://tinyurl.com/y34mkk3y>

（責任校對：林柏州）

美國「印太戰略」在南太區域之發展

國家安全所

陳嵩堯

壹、新聞重點

2019 年 5 月 18 日，積極響應美國「印太戰略」的盟友——現任澳洲總理莫里森（Scott Morrison）領導的保守派執政聯盟，在選前民調不看好的情況下，逆勢擊敗倡議與中國建立緊密關係的工黨候選人索頓（Bill Shorten），贏得國會大選。5 月 21 日，美國總統川普（Donald Trump）首度於白宮會晤南太平洋三個「自由聯繫邦」（Freely Associated States, FAS）¹的國家領導人，包括密克羅尼西亞聯邦（Federated States of Micronesia）總統潘魯羅（David W. Panuelo）、馬紹爾群島（Republic of the Marshall Islands）總統海妮（Hilda C. Heine）以及帛琉（Republic of Palau）總統雷蒙傑索（Tommy E. Remengesau, Jr.），商討緊密的安全連結、對民主和法治的共同承諾，以及維護自由開放太平洋的共同利益。訪美期間三國領袖亦會見美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）、國防部代理部長夏納翰（Patrick Shanahan）以及內政部長柏恩哈德（David Bernhardt），商討強化「印太戰略」合作，防範中國藉「一帶一路」擴展地緣影響力。²

¹ 密克羅尼西亞聯邦、帛琉及馬紹爾群島在成為獨立國家之前，依據與美國簽署的《自由聯合協定》，屬於美國的託管地（trust territory），1947 至 1951 年間由美國海軍管理，1951 至 1986 年間則由美國內政部管理（帛琉的託管持續到 1994 年），託管期間每年由美國內政部的島嶼事務辦公室（Office of Insular Affairs, OIA）提供財政援助，並負責防衛與安全。而上述 3 個「自由聯繫邦」國家中，帛琉跟馬紹爾群島為台灣的邦交國，密克羅尼西亞聯邦則與中國建交。

² “2019 Australia election: Morrison celebrates ‘miracle’ win,” *BBC News*, May 18, 2019, <https://tinyurl.com/yxzxqwtv>; “Statement from the Press Secretary Regarding the Upcoming Visit of the Presidents of the Freely Associated States,” The White House, May 15, 2019, <https://tinyurl.com/y6kffenc>; Louella Losinio, “U.S. presence, COFA commitments raised in FAS Whitehouse meeting,” *Pacific News Center*, May 24, 2019, <https://tinyurl.com/ykfl8fp>

貳、安全意涵

美國自提出「印太戰略」以來，呼籲建立一個「自由開放」的印度—太平洋地區，其策略願景主要聚焦在三大核心領域：促進經濟共同繁榮，支持善治與公民社會、以及確保和平安全的區域秩序。2019 年 3 月 27 日，美國國防部印太安全事務助理部長薛瑞福（Randall Schriver）與印太司令部司令戴維森（Philip Davidson）在眾議院軍事委員會聽證會上表示，美國在印太地區最大的長期戰略威脅是中國，未來美方在因應包括中國在內的印太挑戰時，將增強軍事能力和投入，同時強化與盟友合作並吸引新夥伴加入。近期美國除以實際行動強化與南太國家關係外，也透過澳洲、台灣等盟邦與夥伴，強化在南太之區域作為。

一、美國與南太區域「自由聯繫邦」國家軍事合作密切

本次受邀訪問華府的帛、馬、密三國地緣戰略位置重要，過去依據美國與三國簽署的《自由聯合協定》（*Compact of Free Association, COFA*），長期接受美國經濟援助與社會福利，同時讓渡國防權力，允許美軍控制其空域及周邊水域，並允許「自由聯繫邦」的公民在美軍服役，已成為美國太平洋軍事戰略不可或缺的重要支柱。³

隨著中國在南太區域的影響力與日俱增，美國為強化第二島鏈的戰略部署，俾利其在印太區域因應中國的挑戰，乃提升與「自由聯繫邦」國家之軍事合作關係。2017 年 8 月，美國宣布增加經濟援助，擴大在太平洋島國上的外交派駐機構，在帛琉、密克羅尼西亞

³ 美方考量中國自 2014 年起大幅增加對帛琉投資，美國國防部 2017 年 5 月完成中國在「自由聯繫邦」經濟援助對美國國防和外交政策利益的影響評估後，國會於同年的《2018 年度國防授權法案》（*2018 National Defense Authorization Act for Fiscal Year, NDAA*），通過 2024 年美帛《自由聯合協定》期滿前，編列 7 年總計 1.239 億美元的預算經援帛琉，履行美國 2010 年與帛琉達成之續約協定（*Compact Renewal Agreement, CRA*）。另一方面，美國與馬、密兩國於 1986 年簽署《自由聯合協定》，2003 年再重新簽署延長至 2024 年。目前國會已要求國防部於 2023 年底前完成對密國與馬國的資助研究。

聯邦與斐濟增加外交人員與僱員人數。2019 年 4 月，美國夏威夷州聯邦眾議員凱斯（Ed Case）於眾院軍事委員會審議《2020 年度國防授權法案》（*2020 National Defense Authorization Act for Fiscal Year, NDAA*），呼籲美方應更重視萬那杜（Republic of Vanuatu）、密克羅尼西亞及帛琉在印太地區的戰略地位。2019 年 4 月 14 至 19 日，美國自 1982 年以來，時隔 37 年，美國陸軍太平洋司令部（U.S. Army Pacific, USARPAC）動員 200 名美軍，在帛琉與 50 名帛琉警察進行「太平洋通道」（Pacific Pathways）軍事演習。5 月 28 日，美國海岸防衛隊第 14 區在密國進行航道評估，為強化海事安全預作準備。⁴

二、澳洲強化與南太國家關係有助「印太戰略」穩定發展

近年來中國對密克羅尼西亞進行大量的經援與投資，並透過關鍵基礎設施債務貸款，企圖在南太平洋搶占包括巴布亞紐幾內亞的莫爾茲比（Moresby）和曼奴斯島（Manus Island）、薩摩亞的阿皮亞（Apia）和阿紹（Asau）、斐濟的蘇瓦（Suva）、萬那杜的盧甘維爾（Luganville）等重要據點，建立戰略樞紐港與深水軍事基地（詳參附表）。在澳洲與美國分別與萬那杜及巴布亞紐幾內亞簽署防衛協定，連同澳洲大舉投資巴布亞紐幾內亞，搶先中國一步拿下開發曼奴斯島（Manus Island）的隆布魯海軍基地（Lombrum Naval Base）建設計畫，以及資助斐濟的納迪（Nadi）黑岩營地（Black Rock Camp）轉型為南太軍隊的區域培訓中心等因應作為下，阻止中國佔據戰略節點，避免澳洲東海岸到美國的貿易路線受到威脅，有效防範中國將其軍力投射到太平洋北部，延伸到密克羅尼西亞、關島和夏威夷。

隨著中國對太平洋地區影響力日增，澳洲保守派總理莫里森贏

⁴ “Secretary Zinke Praises President Trump and Congress for Authorizing Palau Compact Agreement in FY 2018 NDAA,” U.S. Department of the Interior, December 13, 2017, <https://tinyurl.com/y32dkfqq>; Wyatt Olson, “US soldiers return to Palau for exercise after 37-year hiatus,” *Stars and Stripes*, April 7, 2019, <https://tinyurl.com/y5rvhdd7>; “Coast Guard Supports U.S. Pacific Fleet Navigation Initiatives in Federated States of Micronesia,” *Sea Power*, May 28, 2019, <https://tinyurl.com/y2zh4l56>

得連任後，將南太地區列為澳洲的戰略優先重點（top strategic priority），並選定索羅門群島作為連任後的首度出訪，繼陸克文（Kevin Rudd）2008 年訪問索羅門群島已相距 11 年。莫里森同時將國際發展與太平洋事務部（Ministry for International Development and the Pacific）由助理部長提升為部長級，任命霍克（Alex Hawke）擔任國際發展與太平洋部部長兼國防部助理部長，強化周邊與南太各國的互動聯繫。澳洲以實際行動彰顯對南太國家的重視，有助於美國在南太地區推動「印太戰略」穩定發展。

參、趨勢研判

一、美中在南太地區的競爭將更趨白熱化

美國國務院亞太事務首席副助卿墨菲（Patrick Murphy）5 月 24 日訪問澳洲時表示，美國將協助太平洋國家捍衛主權，找到滿足發展和基礎設施建設需要的可行替代方式和選擇。此番發言，將使因貿易戰爭、美國制裁，以及中國在南海日益強硬的軍事態勢而惡化的美中關係再度升高緊張情勢。帛琉總統雷蒙傑索 5 月 17 日投書《國會山報》（*The Hill*）表示，美國將在 5 月 31 日至 6 月 2 日的新加坡「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue）公布新版「印太戰略」，包括帛琉在內的自由聯繫邦國家，都將協助美國在南太地區遏制中國推動島嶼軍事化，帛琉已開始與美國海軍和海岸防衛隊確認美方的戰略需求並尋求合作，並歡迎美軍扮演穩定區域的力量。據美密兩國官員 2018 年 12 月的官方防務會議紀錄，未來雙方將在密國新建海軍基地與擴建機場跑道，並舉行聯合軍演。美國國防部亦將自 2019 年起，以每年例行的「太平洋通道」軍演規模為基礎，在太平洋地區部署 5,000 至 10,000 名可供輪調的機動兵力。⁵可預見未來美

⁵ Tommy Remengesau Jr., “Pacific defense pact renewal vital to the US amid rising tension with China,” *The Hill*, May 17, 2019, <https://tinyurl.com/y5bsuqgl>; Ben Kesling, “U.S. Military Refocuses on Pacific to Counter Chinese Ambitions,” *The Wall Street Journal*, April 3, 2019,

中在南太地區的競爭，將隨著美國增加軍事存在遏制中國擴張更趨白熱化。

二、美國在南太地區拉抬台灣聲勢深化「印太戰略」合作

在美中貿易戰角力不斷，以及美國在南太地區強化印太戰略夥伴合作的關鍵時刻，美國將以「價值同盟」(value alliance)為核心，進一步拉抬台灣扮演「印太戰略」的關鍵角色，並協助台灣深化與南太區域間國家之關係。2019 年 2 月 19 日，美國國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 在「密克羅尼西亞總統高峰會」(Micronesia Presidents' Summit) 發表專題演說，盛讚台灣民主，是可信賴的夥伴與世界上向善的力量。3 月 3 日，白宮國安會亞洲資深主任博明 (Matt Pottinger) 在索羅門群島，會晤我外交部次長徐斯儉，討論台美雙方如何強化在太平洋地區的合作。國安會秘書長李大維 5 月 13 至 21 日前往美國華府，期間與美國國家安全顧問波頓 (John Bolton) 舉行台美斷交後首次雙邊國安顧問會晤，另與美國高階官員和台灣邦交國官員共同舉行會談。無獨有偶，5 月 24 日，美國國務院亞太事務首席副助卿墨菲表示，中國企圖對削減台灣對外邦交「下重手」(heavy handed)，呼籲南太國家應繼續與台灣維持外交關係，同時申明美國與索羅門群島有「強大的外交關係」(strong diplomatic relations)，警告中國若對我南太友邦採取作為，將改變現狀並加深衝突發生的可能性。⁶台灣亦在南太區域積極做出貢獻。例如，吳釗燮部長 2018 年於「太平洋島國論壇」(Pacific Islands Forum, PIF)，宣布成立總額 200 萬美元的「台灣/中華民國—太平洋島國論壇國家特別醫療基金」；蔡總統 2019 年 3 月訪問南太友邦期間，致贈帛琉、諾魯、馬紹爾群島各一艘海巡艇，提升其近海巡護

<https://tinyurl.com/y45t78qq>; Todd South, "Thousands more soldiers will deploy to Pacific to increase Army footprint," *Army Times*, March 20, 2019, <https://tinyurl.com/y5k74gqr>

⁶ Stephen Dziedzic, "Top US official accuses China of 'heavy-handed' destabilisation in the Pacific," *ABC News*, May 24, 2019, <https://tinyurl.com/y2kfxp74>

能量；同時與帛琉、諾魯簽署《海巡合作協定》（2018年7月已與馬紹爾完成簽署），與區域友邦共同強化海上執法、人員交流，並協助友邦進行人員訓練。

附表、近期美澳與中國競爭南太地區戰略樞紐一覽

新聞日期	國家/地點	戰略位置	備註
2018.6.15	萬那杜/ 盧甘維爾 (Luganville)	二戰時美軍掌握之 軍事基地	澳洲與萬那杜簽署防衛 協定
2018.9.7	斐濟/ 納迪 (Nadi)	「黑岩營地」所在地	澳洲擊退中國，資助該 設施轉型南太軍隊的區 域培訓中心
2018.10.4	斐濟/ 蘇瓦港 (Suva)	南太航運中心	尚未定案
2018.11.15	巴布亞紐幾內亞 /莫爾茲比 (Moresby)	二戰時曾被盟軍徵用 為空軍基地	美國與巴紐簽署防衛協 定 澳洲為巴紐最大投資國
2018.11.15	巴布亞紐幾內亞 /曼奴斯島 (Manus Island)	「隆布魯」 海軍基地所在地	澳洲搶先中國一步資助 該港口開發重建計畫
2018.11.26	薩摩亞/ 阿紹 (Asau)	鄰近美國掌握最大島 嶼薩瓦伊的簡易機場	尚未定案
2019.1.1	薩摩亞/ 阿皮亞 (Apia)	南太海底電纜站據點	尚未定案

資料來源：陳蒿堯自行整理製表。

（責任校對：李哲全）

以色列「後方司令部」於緊急應變的角色

非傳統安全所

李俊毅

壹、新聞重點

第 64 屆歐洲歌唱大賽（Eurovision）的半決賽與決賽於 2019 年 5 月 14-18 日在以色列台拉維夫（Tel Aviv）舉辦。本次大賽攸關以色列適合旅遊與度假的國際形象，其維安問題頗受關注。該國與巴勒斯坦武裝團體哈瑪斯（Hamas）甫於 5 月 3-5 日間爆發嚴重衝突；雙方後來雖協議停火，但巴勒斯坦方面於大賽期間發動攻擊的機率仍在。5 月 14 日為美國將其大使館由台拉維夫遷往耶路撒冷的一週年，15 日則為以色列的國慶日，也是巴勒斯坦人的災難日（Nakba Day），皆可能發生意外或衝突，美國大使館即為此發布安全警告。無獨有偶，15 日傍晚以國發生芮氏規模 4.6 的地震；雖無傷亡傳出，但該國全境皆感到震動並有房屋損毀。¹

本次歐洲歌唱大賽平安落幕，以色列國防軍「後方司令部」（Israel Defense Force Home Front Command）扮演隱而不顯卻相當重要的角色。面對恐攻的威脅，「後方司令部」的舉措包含：禁止以色列南部若干地區的部分公共活動如農業與公共聚集的人數；預備動員；評估並保證歐洲歌唱大賽活動的安全；部分國家使館亦公布「後方司令部」提供之緊急應變措施。15 日地震發生後，該司令部亦於社群媒體推特（Twitter）公告民眾應採取之應變措施。歌唱大賽之後，該司令部宣告於 20 日在以色列北方進行演習，測試新型的火箭攻擊警報系統。²

¹ Isabel Kershner, "Eurovision Arrives in Tel Aviv, in Range of Rockets and the Focus of Protests," *New York Times*, May 14, 2019, <https://tinyurl.com/y3t9qluj>; "Security Alert – U.S. Embassy Jerusalem," U.S. Embassy in Israel, May 13, 2019, <https://tinyurl.com/y4pt99sy>; "Earthquake Rocks Israel," *Israel Today*, May 16, 2019, <https://tinyurl.com/yydfrfyy>

² "Over 400 rockets shot from Gaza since Saturday morning, IDF says," *Times of Israel*, May 4, 2019,

貳、安全意涵

一、新型態威脅催生「後方司令部」

以色列國防軍於 1992 年 2 月在既有的 3 個前線司令部之外成立「後方司令部」，並依照以國區域（districts）的劃分，下轄北方、海法（Haifa）、耶路撒冷（Jerusalem）、中央、但（Dan，即台拉維夫都會區）以及南方等 6 個分區。「後方司令部」被賦予專責民間大後方的防務、紓解其他區域軍事指揮部的壓力以及更有效地協調其他民間緊急應變單位等職責。

該司令部成立的主因，是波斯灣戰爭期間曾有 39 枚伊拉克飛毛腿飛彈波及以色列後方，造成零星傷亡，也改變以國公眾認為戰爭僅發生在邊境或前線的認知。惟「後方司令部」成立之初，並不受國防軍高層之重視。2006 年黎巴嫩戰爭期間，真主黨（Hezbollah）對以色列發動包含傳統武裝攻擊、不規則與游擊戰術、心理戰、恐怖攻擊，甚至犯罪活動等混合戰爭（hybrid warfare），使以國大後方蒙受嚴重威脅。此一事件凸顯當時「後方司令部」因應緊急情況的應處機制之不足，後續該司令部乃針對預警系統的建置與革新、庇護處所的相關指導、搜救、有關風險的公眾教育以及非常規戰爭（如面臨化學武器威脅）的應變等方面持續轉型與發展。當前以國面臨哈瑪斯、黎巴嫩真主黨與伊朗的威脅，並常以同時因應兩個或以上的對手做為想定。對該國來說，即使軍事方面的防守甚至攻勢取得勝利，但若公民社會無法維持其正常運作，則此一成果也難謂成功。近年來以國也將天災（如地震）與極端氣候（如暴風雪）的應處納入緊急應變的環節中。³

<https://www.timesofisrael.com/may-4-2019/>; Aya Chajut, "Tel Aviv Eurovision Preparations Still Underway Despite Gaza Escalation," *Haaretz*, May 4, 2019, <https://tinyurl.com/yy3gggp4>; Tzvi Joffe, "Minor Earthquake Felt in Israel and Surrounding Areas," *Jerusalem Post*, May 16, 2019, <https://tinyurl.com/yxbkfvvg>; "Home Front Command to Hold Drill in North," *Jerusalem Post*, May 19, 2019, <https://tinyurl.com/y5loeo7a>

³ Meir Elran, "The Israeli Home Front Command: Missions, Challenges, and Future Prospects," *Military*

二、「後方司令部」透過演習提升以國應急的準備

由於 2006 年黎巴嫩戰爭對以國的社會衝擊頗鉅，以色列除調整「後方司令部」的發展方向，並透過多種演習強化全國對緊急事件的準備（preparedness）。其中最重要的，莫過於 2007 年起每年舉行之名為「轉折點」（Turning Point）的演習。該演習為期 5-7 天不等，通常包含兩個以上的部分。首先是針對部會的桌上演習，亦即召集各部會與軍方的決策者，要求其在困難與複雜的緊急情況下做出決策。其次則是對公民社會的演習，例如在空襲警報響起後，不同都市的公民需於 1-3 分鐘不等的時間內抵達避難所或安全的處所。第三則是「後方司令部」、國家緊急應變機關（National Emergency Management Authority）、警察、地方政府、安全與搜救機構、學校、社會服務系統、照護系統、通訊系統與其他公私組織等的演習。第四則是警報系統的測試。前述活動在 2018 年則以不同代號區分，例如以國參謀部執行「拱心石 2018」（Keystone 2018）的閉門桌上演習，測試其在 100 名以國平民於攻擊中死亡，以及以軍的行動引發該國民眾大量傷亡時的決策能力；「後方司令部」與其他單位則針對公民社會進行名為「堅定立場」（Solid Stand）的演習，內容包含大規模疏散、對化學物質外洩的應變，與搜救演練等；這兩項全國性的演習亦伴隨著以國和美國聯合舉行之「杜松眼鏡蛇」（Juniper Cobra）飛彈防空演習。⁴

and Strategic Affairs, Vol. 8, No. 1 (July 2016), pp. 59–74. Meir Elran 為台拉維夫大學國家安全研究中心（Institute for National Security Studies）之資深研究員、國土安全計畫主任與軍民關係計畫主任，有多篇針對後方司令部之功能與挑戰的分析報告。《青年日報》曾將前揭文章以〈以色列後方司令部的任務、挑戰與未來展望〉為題，於 2016 年 12 月 13-15 日由李華強分 3 期節譯。

⁴ 公開資料對於「轉折點」演習的介紹，以 2010 年與 2015 年的演習最為詳盡。參見 Joel Leyden, “Israel Defense Forces IDF Home Front Command Exercise Turning Point 4,” *Israel News Agency*, May 24, 2010, <https://tinyurl.com/y2rfufoo>; “Nationwide ‘Turning Point 8’ Exercise: Israel Preparing for War,” *Yeshiva World*, May 31, 2015, <https://tinyurl.com/y68dat8v>。本段另以作者與以色列學者 Eyal Ben-Ari 於 2019 年 5 月 7 日的訪談做為佐證與補充。2018 年的演習，參見 Judah Ari Gross, “In war games, 100 Israelis ‘killed’ as army preps for attacks on multiple fronts,” *Times of Israel*, March 15, 2018, <https://tinyurl.com/yyomfgsv>。

此類演習受大眾關心與配合參與的程度或雖下降，甚至被部分人士批評為是一種恐嚇戰術，但卻使各相關單位與民眾知道危難時應採取的行動，從而對政府的應變能力抱有信心。

參、趨勢研判

一、「後方司令部」以科技強化公民社會的應變能力

有鑒於以國長年面臨火箭或飛彈攻擊的威脅，讓民眾能即時得知警報發布並採取相關作為，確有其必要。「後方司令部」乃開發名為“Home Front Command”的手機應用程式，讓使用者可勾選收到警報的地區、公告緊急應變的訊息，並根據使用者的位置計算到安全處所的時間。此外，該款應用程式亦整理了「保護區域」(protected zones)的地圖、聽到警報時的正確行為、室內「保護空間」(protected space)的選擇指引、家庭的準備、緊急裝備清單、危險物質事件的行為指引、地震的行為指引等資訊。歐洲歌唱大賽決賽期間，以國亦鼓勵外國遊客使用該款應用程式。

由於「後方司令部」能取得最完整的資訊並具公信力，此一應用程式是許多民眾的首選，但其誤報以及較早的版本僅允許民眾選擇3個（現為10個）收到警報的地區，仍於2019年1月引起爭議，並使「後方司令部」改進此應用程式。此外，該司令部亦持續改善其警報系統，如以不同聲音顯示攻擊的種類，以便民眾採取相應措施，並研擬使警戒範圍更加精確的方法等。透過科技使緊急應變的資訊更快速與精確的傳播，是以色列（與其他國家）的發展趨勢。

二、軍方與民防之權責仍有待釐清

儘管以色列在防衛準備與動員的成就受許多國家肯定，該國對現有的全民防衛與緊急應變體制仍不乏檢討聲浪，特別是其國防軍在後方防衛應有的角色。論者主張，在制度安排上，由軍方負責防衛動員殆無爭議，但緊急情況發生之前、之時與之後對於百姓以及

民用基礎設施的應處，則應屬民政機構（各級政府）的權責，且後者具備足夠的規劃、資源配置、水平與垂直聯繫等能力，亦是國防安全不可或缺的一部分。爰此，以國將緊急應變的權責歸屬於國防軍（及其「後方司令部」），恐面臨若干困難問題，如國防軍是否應決定公民防護系統的資源配置（如避難所的設置）？是否有權制定公民、地方政府與民用基礎設施的準備標準？是否應負起協調警察與救火等單位之責？對民主國家來說，國防軍是否在緊急事變時負有對公民的責任，如宣布停課？對這些問題的不同解答，將進一步影響「後方司令部」的任務、運作模式以及人事關係等複雜議題。以國於 2011-2014 年設有「後方防衛部」（Home Front Defense Ministry），該部自成立伊始，即和國防部陷入權責之爭。2014 年以國取消該部並將其職掌劃歸為國防部與「後方司令部」，此舉雖能減輕軍民機構間權責區分的問題，但未能完全解決。⁵如何建構一個整合傳統軍事攻擊與非傳統安全議題的緊急應變體系，仍有待以國（與其他國家）持續試驗與調整。

（責任校對：劉蕭翔）

⁵ Meir Elran & Alex Altshuler, “Closing the Home Front Defense Ministry,” *INSS Insight*, No. 545 May 7, 2014, <https://tinyurl.com/y3wwt3y5>; Meir Elran, “Management of the Civilian Front by the Home Front Command: Significance and Implications,” *INSS Insight*, No. 1066, June 13, 2018, <https://tinyurl.com/y2k6j9tk>

發行人/馮世寬

總編輯/林正義

主任編輯/王尊彥

執行主編/劉蕭翔、李俊毅、洪銘德 助理編輯/溫康迪