

國防安全雙週報

第 48 期

北京「制裁」立陶宛的政經邏輯	李哲全	1
四種「陰謀論」與中國眼中的哈薩克政治動盪	侍建宇	9
俄羅斯在烏克蘭「混合戰」作為對台灣之啟示	劉蕭翔	21
簡析近期中國製造業轉移政策	方琮嫻	29
2022 年「四方安全對話」外長會議觀察	林柏州	35
檢視二十大前中共紀檢工作的部署	梁書瑗	41
簡析中共新規強化網路及數據管理之意涵	洪嘉齡 曾敏禎	47
烏俄戰事爆發前烏克蘭面臨的「認知戰」攻勢	吳宗翰	53
密克羅尼西亞聯邦暫緩退出「太平洋島國論壇」之評析	章榮明	57
對中國加速核武器部署之研析	翟文中	61
緊急時期能源電力韌性	蘇紫雲	65

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

2022 年 2 月 25 日發行



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

Contents

Political and Economic Logics of Beijing's 'Sanctions' against Lithuania <i>Che-chuan Lee</i>	1
Four Conspiracy Theories and Kazakhstan's January 2022 Unrest in Beijing's Eyes <i>Chien-yu Shih</i>	9
The Revelation of Russia's Hybrid Warfare in Ukraine for Taiwan <i>Shiau-Shyang Liou</i>	21
Analysis of China's Recent Policy to Promote Manufacturing Relocation <i>Christina Fang</i>	29
Observation on Quad 2022 Foreign Ministerial Meeting <i>Po-chou Lin</i>	35
Daunting Tasks of Controlling Bureaucracies ahead of China's 2022 Party Congress <i>Shu-Yuan Liang</i>	41
Analysis of the Implications of the CCP's New Regulations to Strengthen Network and Data Management <i>Chia-Ling Hung and Min-Chen Tseng</i>	47
Ukraine Facing A Cognitive Warfare on the Eve of Russia-Ukraine War <i>Tsung-Han Wu</i>	53
Federated States of Micronesia Temporarily Rescinds Withdrawal from the Pacific Islands Forum <i>Jung-Ming Chang</i>	57
An Analysis of PRC's Speeding up Nuclear Weapons Deployment <i>Wen-Chung Chai</i>	61
Enhancing the Resilience of Energy and Electricity Supply in Times of Emergency <i>Tzu-Yun Su</i>	65

北京「制裁」立陶宛的政經邏輯

李哲全

國家安全所

壹、新聞重點

2022 年 2 月 9 日，中國海關總署宣布暫停接受即日起啟運的立陶宛牛肉進口申報。次日，立陶宛國家糧食和獸醫服務局表示，中國海關總署已通知立國，由於「缺少文件」將停止立國牛肉輸入中國。此舉顯示北京對立陶宛的「制裁」尚未告終，但立陶宛從 2021 年 12 月初起，就沒有再向中國出口包括牛肉在內的任何食品。¹

2021 年立陶宛與中國關係快速惡化。²2021 年 5 月，立陶宛宣布退出中國——中東歐「17+1」合作機制、7 月同意台灣在其首都設立「駐立陶宛台灣代表處」(Taiwanese Representative Office in Lithuania)，雙方相互撤回大使，外交關係降至「代辦處」層級，北京也對立陶宛祭出多項經濟脅迫作為，爭端至今仍未落幕（相關歷程請見附表）。本文簡要分析北京「制裁」立陶宛的手段，並探討其企圖與可能影響。

貳、安全意涵

2021 年立、中第一波爭端與中東歐與中國的「17+1」合作機制有關。2 月 9 日，立陶宛僅派部長級官員出席習近平主持的中國——中東歐國家領導人視訊峰會。3 月，立陶宛國會同意退出「17+1」

¹ 〈中國暫停進口立陶宛牛肉 官方未說明原因〉，《中央社》，2022 年 2 月 10 日，<https://reurl.cc/3jbLlM>；〈立陶宛：去年 12 月就停止食品出口中國〉，《中央社》，2022 年 2 月 10 日，<https://reurl.cc/VjmXOy>。

² 近年立陶宛與中國關係變化，可回溯至 2019 年。2019 年 1 月，立陶宛國家安全部在國家威脅評估報告中，首度將中國列為國家安全威脅。同年 7 月，總統瑙塞達（Gitanas Nausėda）表示，中國投資立陶宛的克萊佩達港（Port of Klaipėda）建設，可能損害立陶宛國家安全。11 月，國防部長卡羅布利斯（Raimundas Karoblis）表示，若中國控制克萊佩達港，將對經過的美軍與北約軍隊帶來戰略風險。

機制，5 月立國正式宣布退出。同月 20 日，立陶宛國會通過決議，譴責中國對新疆維吾爾人實施「種族滅絕」，呼籲聯合國調查再教育營、促請中國廢除《港區國安法》。5 月起，立陶宛在中國的文化藝術活動，即陸續遭到取消或暫停。³這是中國對立陶宛的第一波施壓。7 月，立陶宛同意台灣設立代表處後，兩國關係進一步惡化，北京的脅迫也從外交關係降級迅速擴大到經濟脅迫作為。

一、強力施壓但不斷交的外交脅迫策略

2021 年 7 月 20 日，立陶宛同意台灣在其首都維爾紐斯（Vilnius）設立「駐立陶宛台灣代表處」，成為在歐洲第一個以「台灣」之名成立的代表處。與立陶宛交涉未果後，8 月 10 日北京宣布召回駐立陶宛大使；9 月 3 日，立陶宛應中方要求召回大使，館務由臨時代辦署理。11 月 18 日，「駐立陶宛台灣代表處」正式設立。21 日，中方將立、中關係降為代辦級。25 日，中國駐立大使館領事業務暫停。次日，中國駐立大使館更名為代辦處，並要求立方相應更名。

12 月 15 日，立陶宛駐中人員及眷屬全數撤離北京，對中事務改採遠距方式運作。值得注意的是，雖然北京迅速召回大使、降低兩國外交關係層級，但在立陶宛撤離外交官後，北京卻不與立國斷交。對此，中國外交部發言人與駐法大使盧沙野的說法一致，均稱希望立陶宛認識錯誤，「採取行動糾正製造『一中一台』的錯誤行徑，回到『一個中國』原則的軌道上來」。換言之，北京不會與立陶宛斷交，旨在避免台、立建交，讓「一中原則」受到更大的挑戰。

二、首度脅迫他國企業共同施壓並分化歐盟

召回大使後，北京很快展開經濟脅迫作為。首先是中國國鐵集團「中鐵集裝箱」（CRCT）取消 8 月底至 9 月上旬的多列中國貨運。

³ 這是立陶宛駐中國大使館文化參贊伊萬納斯卡斯（Tomas Ivanauskas）向立陶宛國家廣播電視（LRT）所透露的。請見 Stephanie Chiang, “Lithuanian Art, Cultural Events Suspended in China Amid Tension,” *Taiwan News*, September 3, 2021, <https://reurl.cc/dXq9Lk>。

12 月 1 日起，中國海關系統更將立陶宛刪除，使立國貨品無法進入中國。經立陶宛求助歐盟後，中國海關系統於 12 月 7 日恢復。但立國商品又面臨冗長的報關手續與程序延宕，導致立國企業蒙受許多損失。不過，雖然全面封殺立國貨品，導致 2021 年 12 月立陶宛對中出口較前一年同期衰退超過 91%，但立陶宛對中國市場依賴程度頗低——對中出口僅佔總出口 1%，自中進口佔總進口 5%——因此，立陶宛的經濟並未「傷筋動骨」。⁴

2021 年 10 月底起，陸續傳出中國要求德國大陸集團（馬牌輪胎）等多家跨國企業，若持續使用立陶宛的零件和產品，將停止該企業在中國市場銷售產品或取得供應。⁵德國、法國、瑞典等國企業都因貨品含有立陶宛製造的零件與機械，而無法通過中國海關。德國—波羅的海商會（German-Baltic Chamber of Commerce）也致函立陶宛外交部長與經濟部長，稱從中國進口機械與零件及從立陶宛出口產品到中國都已被迫暫停；敦促立國修補與中國關係，否則將撤離立陶宛。2021 年 12 月到 2022 年 1 月，立陶宛總理席莫尼特（Ingrida Simonyte）、總統瑙塞達（Gitanas Nauseda）會見企業高層時，也被告以若不解決與中國爭端，情況將繼續惡化。這是中國首度挾其龐大市場與經濟實力，要求歐洲多個跨國企業斷絕與立國關係。原屬歐洲單一市場的其他國家企業，在北京壓力下反過來對立陶宛施壓，不但造成立國龐大壓力，也使歐盟團結遭到分化。

三、中國全盤否認經濟脅迫以規避 WTO 制裁

⁴ 立陶宛統計顯示，2020 年，立陶宛出口 3.58 億美元貨品到中國，並從中國進口 13.4 億美元貨品。根據中國海關的統計，2020 年中國對立陶宛出口 18.08 億美元，進口 4.88 億美元，中國對立陶宛的順差達 13.2 億美元。

⁵ 2021 年 12 月 9 日，立陶宛外交部副部長阿頓梅納斯（Mantas Adomenas）向《路透社》表示，中國向跨國公司發出訊息，若使用立陶宛零件與供應的用品，他們將不准再向中國市場銷售或獲得中國供應商品。已有一些公司取消與立陶宛供應商的合約。請見 John O'Donnell and Andrius Sytas, "Exclusive: Lithuania Braces for China-led Corporate Boycott," *Reuters*, December 9, 2021, <https://reurl.cc/12OE7G>。

與外交報復或降級須由官方致發照會不同，北京在施加經濟脅迫時，一貫採取隱晦難辨的手法。2021 年 12 月 24 日，中國外交部發言人趙立堅稱，有關中方將立陶宛從報關系統中清除、暫停立國進口貿易許可、施壓跨國企業不得使用立國生產的零件等消息均非事實，並宣稱中方一貫按照世界貿易組織（WTO）規則行事。12 月 27 日，《環球時報》也引述中國海關與業內人士說法稱，北京絕對沒有阻止立陶宛商品，而是因為國內呼籲懲罰聲浪升高，才導致中國企業斷絕與立陶宛企業的往來。

中國試圖透過經濟脅迫手段，迫使對象國改變立場。在操作上，卻極力避免將相關手段檯面化或以官方措施實施，其目的即在規避世貿組織的約束與制裁。因為 WTO 若缺乏強而有力的事證支持，將很難對中國施加制裁。此一惡質行徑也提醒各國，與中國威權體制往來，必須做好承擔不可預期風險的準備。

參、趨勢研判

立陶宛外長雖仍堅定支持台灣，並表示沒有修改台灣代表處「正式名稱」的計畫，但立國總統在今年 1 月兩度提出台灣代表處更名問題，顯示立國面臨的龐大壓力。⁶雖然歐盟宣示力挺立陶宛，但多數歐洲國家並未明確表態。來自斯洛伐克的歐洲議會議員萊克斯曼（Miriam Lexmann）在議會發動聯名函，敦促歐盟以具體行動反制中國。但這封信件在 700 名歐洲議員中只獲得 40 人簽署，支持比例僅 5.7%，⁷顯示，歐盟追求的「一致的外交政策」極為艱難，甚

⁶ 立陶宛內部仍有意見認為台灣代表處更名，將有助改善立中關係，但《環球時報》今年 1 月 26 日的社論指出，改名無法解決問題，立中關係止損至少要做到以下四點：一、讓「臺灣代表處」從名稱到從事的活動及活動的性質和方式，都回到中、立建交時立方承諾的框架內；二、就此前的錯誤向中方公開道歉，宣佈立、台關係是民間關係；三、重申一個中國原則，以可信方式確保絕不挑戰此政治底線；四、以實際行動消除已在歐盟和國際社會產生的惡劣影響。請見〈社評：立陶宛正放出政治投機的探測氣球〉，《環球時報》，2022 年 1 月 26 日，<https://reurl.cc/02Wl6b>。

⁷ Mindaugas Laukagalys, Justina Ilkevičiūtė, “‘What Have You Done?’ Why the EU is Slow to Shield Lithuania from Chinese Pressure,” *LRT*, January 24, 2022, <https://reurl.cc/AK3Lr3>.

至反讓中國有機可乘分化歐洲。

一、歐盟制裁或「反脅迫工具」立法緩不濟急

2022 年 1 月 27 日，歐盟在世貿組織對中國提訴，強調中方採取的「歧視性貿易作為」已影響整個歐盟供應鏈，且違反關稅暨貿易總協定（GATT）等多項國際協定。目前美國、澳洲、英國、加拿大、日本、台灣都已宣布將參與訴案，但要通過 WTO 爭端解決機制處理，必須經過雙邊諮商、爭端解決小組等程序，前者期限 30 天，後者可能長達 9 個月，相關程序頗為耗時。即使歐盟贏得初步裁決，中國也可提出上訴，全案可能遷延數年之久。

有鑒於歐盟需要有效的工具對抗經濟脅迫，歐盟執行委員會在 2021 年 12 月提出「反脅迫工具」（Anti-Coercion Instrument, ACI）法案，以反制非歐盟國家對歐盟成員的脅迫。⁸但該案需要歐洲議會和歐盟理事會批准與歐盟 27 國多數同意，從審議到完成立法，很難在短期內完成。2022 年上半年的歐盟輪值主席國法國表示，將在「反脅迫工具」完成立法前採取行動反制，但具體作法目前無法得知。

二、自助人助與「指名羞辱」或為有效的反制之道

面對中國的強力脅迫，立陶宛國會與政府除透過外交管道協助受困企業外，也研議設立基金，保護本土公司不受中國報復，並與受到影響的公司討論政府可提供的金融援助，立陶宛企業也著手開發新的進出口市場。⁹

美國與立陶宛達成 6 億美元的出口信用合作協議，並多次宣示對立陶宛的強力支持。台灣也透過派遣經貿訪問團、購買遭中國拒

⁸ 2021 年 12 月 8 日，歐盟執委會提出「反脅迫工具」法案。內容包括加徵關稅和配額、暫停市場准入、阻斷智財權、逐出歐盟金融市場等 12 項反制措施，以期迅速應對或嚇阻中國、俄羅斯等第三國對歐盟任一會員國的經濟脅迫。請見“EU Strengthens Protection Against Economic Coercion,” Press Release, European Commission, December 8, 2021, <https://reurl.cc/akMzeG>。

⁹ John O'Donnell and Andrius Sytas, “Exclusive: Lithuania Braces for China-led Corporate Boycott,” *Reuters*, December 9, 2021, <https://reurl.cc/12OE7G>。

收的立陶宛黑色蘭姆酒與一貨櫃的立陶宛奶水、設立 2 億美元的「中東歐投資基金」與 10 億美元融資基金等方式，力挺立陶宛。美國、澳洲、英國、加拿大、日本、台灣加入歐盟對中國的訴訟行動，也是對中國卑劣的經濟脅迫作為進行「指名羞辱」。唯有強力的反制作為，才可能團結理念相近國家，並遏制北京當局在未來重施故技。

附表、2021 年以來立陶宛、中國關係惡化歷程表

時間	重要事件	相關內容
2021 年 2 月 9 日	習近平主持召開中國—中東歐國家領導人視訊峰會（「17+1」合作機制峰會）。	立陶宛僅派部長級官員出席。
3 月	立陶宛國會同意退出「17+1 合作」。	
3 月	立陶宛國會同意台灣開設駐立陶宛代表處。	
5 月 20 日	立陶宛國會通過決議，譴責中國對維吾爾人實施「種族滅絕」、呼籲聯合國調查新疆再教育營、促請中國廢除《港區國安法》。	立國駐中大使館文化參贊伊萬納斯·卡斯卡斯（Tomas Ivanauskas）指出，5 月起，在中國的文化藝術活動陸續遭取消或暫停。
5 月 22 日	立陶宛外交部長正式宣布退出「17+1」合作機制。	24 日，中國外交部稱，「中國-中東歐國家合作……成立 9 年來成果豐碩，不會因個別事件受影響」。
7 月 20 日	立陶宛同意台灣設立「駐立陶宛台灣代表處」（The Taiwanese Representative Office in Lithuania），成為在歐洲第一個以「台灣」之名成立的代表處。	中國外交部稱，「中方堅決反對建交國同台灣進行任何形式的官方往來，反對建交國同台灣互設所謂『代表處』」。
8 月 10 日	中國外交部宣布召回駐立陶宛大使，並要求立國召回駐中大使。	立陶宛外交部表示遺憾，重申決心在一個中國原則下與台灣發展互利關係。
8 月 17 日	媒體披露中國國鐵集團「中鐵集裝箱」（CRCT）將中斷 8、9 月直達立陶宛的鐵路貨運。	立陶宛國鐵證實，8 月底至 9 月上旬的多列中國貨運被取消。
9 月 3 日	立陶宛宣布應中方要求召回大使，大使館正常運作，外交事務由臨時代辦署理。	
9 月 23 日	立陶宛國防部國家網路安全中心報	

	告指出，中國小米的旗艦手機內建言論審查功能，華為的 P40 5G 手機存有資安漏洞，建議使用者丟棄上述手機，消費者避免購買。	
10 月底起	中國要求德國大陸集團等多家跨國企業斷絕與立陶宛關係。若持續使用立國零件和產品，中國將停止該企業在中國銷售產品或取得供應。	德國、法國、瑞典等國企業先後通報貨物在中國港口被攔截、無法通關，原因是內部含有立陶宛製造的零件與機械。
11 月 18 日	「駐立陶宛台灣代表處」於立陶宛首都維爾紐斯（Vilnius）正式設立。	19 日，中國外交部表示強烈抗議和堅決反對，並稱立方「咎由自取，必將自食其果」。
11 月 21 日	中方將中、立兩國外交關係降為代辦級。	
11 月 25 日	中國駐立大使館暫停領事業務。次日，中國駐立大使館更名為代辦處，並要求立方更改駐中外交機構名稱。	
12 月 1 日	中國海關已將立陶宛從系統中刪除，實質上禁止了立陶宛的貨品出口到中國。	媒體於次日揭露此事。中方海關系統在 4 天後悄悄回復。
12 月 15 日	立陶宛駐中 19 名外交人員及其家屬全數撤離北京，包括臨時代辦契雅佩涅（Audra Čiapienė），對中事務改採遠距方式運作。	
12 月間	傳出中國海關拒絕清關立陶宛貨物，拒絕立陶宛的進口申請。	台灣菸酒公司買下漂流海上的 2 萬瓶立陶宛萊姆酒，甘田食品科技買下 1 貨櫃奶水。
2022 年 2 月 9 日	中國海關總署以「缺少文件」為由，通知立陶宛，將停止受理 2 月 9 日起啟運的立陶宛牛肉進口申報。	

資料來源：李哲全依據公開資訊彙整製表。

四種「陰謀論」與中國眼中的 哈薩克政治動盪

侍建宇

國家安全所

壹、新聞重點

這次哈薩克「一月騷亂」事件的導火線表面上是「液化石油氣漲價」造成。哈薩克政府早於 2019 年 1 月就啟動液化天然氣交易價格的市場化改革，計畫逐步取消政府補貼，開始由市場供需定價。2022 年 1 月油氣價格突然大漲翻倍，群眾聚集抗議。並且從哈薩克西部接近裏海油氣產區的曼吉斯套州的扎瑙津市，很快蔓延到其他城市。由於首都努爾蘇丹安全防衛嚴謹，並未造成騷亂。但是在前首都，南部最大城市的阿拉木圖，示威者衝入並焚燒阿拉木圖市政府和檢察院，同時傳出槍聲，騷亂擴大，甚至不同程度禍及十個城市。¹1 月 5 日哈薩克總統托卡耶夫宣佈進入緊急狀態，同時內閣集體辭職，全國網路被切斷，示威群眾要求前總統納扎巴耶夫離任國家安全會議主席。隨即 1 月 6 日「集體安全條約組織」(Collective Security Treaty Organization, CSTO，本文以下簡稱「集安組織」)由俄羅斯軍隊為主體，亞美尼亞、白俄羅斯、塔吉克為輔助，向哈薩克派遣「維和部隊」。²

¹ 哈薩克人在社交媒體上報導與討論騷亂情勢的發文頗多。國際媒體只集中注意大城市，但騷亂蔓延頗廣。例如 <https://www.facebook.com/100026828062397/posts/984204039150522/?d=n>。

² 哈薩克「一月騷亂」事件相關的採訪報導，例如“Sharp Energy Price Hike Triggers Protests In Kazakhstan,” *Radio Free Europe/Radio Liberty*, January 3, 2022, <https://www.rferl.org/a/kazakhstan-energy-price-protests-zhanozen/31637647.html>；Kumenov, Almaz; Lillis, Joanna “Kazakhstan Explainer: Why Did Fuel Prices Spike, Bringing Protesters Out onto the Streets?” eurasianet.org, January 4, 2022, <https://eurasianet.org/kazakhstan-explainer-why-did-fuel-prices-spike-bringing-protesters-out-onto-the-streets>；“Kazakh President Accepts Resignation of Government Amid Nationwide Protests,” *TRT World*, January 5, 2022 <https://www.youtube.com/watch?v=tb-7X38bpVo>。

到現在為止，我們並無法看清哈薩克這次騷亂的全貌，這是一場社會運動、政變或政治內鬥、還是「顏色革命」，眾說紛紜。³各種無法證實的訊息四處流竄，出現各種「陰謀論」⁴，成為國內與國際政治勢力在前臺互相較量的音線。於是，「陰謀論」此時成為戰略性的言論，而非單純誤導或動員群眾政治宣傳；有著特定的受眾，並埋下日後某些勢力再次突圍而出的伏筆。也因此不同的「陰謀論」或描述，也從不同角度勾勒出哈薩克「一月騷亂」的不同畫面與情境，討論著哈薩克這次騷亂背後的謀劃者，還是有外部勢力干預，以及目的為何，最後真的成功得利了嗎？

中國作為哈薩克鄰國，事關邊境安全，又是怎麼「陰謀地」理解這次騷亂，抑或是吃了悶虧，意欲掩蓋？中國「陰謀論」內容的受眾重點決非哈薩克人民，反而更像一種地緣政治的表態，說給華語世界的閱聽者，以及相關的國際勢力來聽。

貳、安全意涵

只要有一些政治競爭空間的政體，都有操弄陰謀論的空間與不同的方式。⁵對於「專制集權」的國家，由於媒體作為政治喉舌的功能太過明顯，社會普遍對官方說法有著極大的疑慮，官方或握有權力者在這樣的情況下，更喜歡操弄「陰謀論」為自己謀利。同時面對傳統大眾傳媒不再佔有主導輿論的優勢，耳語形式的資訊可以透

³ 〈哈薩克斯坦騷亂：自發抗議、顏色革命還是政治內鬥〉，《BBC 中文網》，2022 年 1 月 11 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-59949911>。

⁴ 現有關於哈薩克「一月動盪」的「陰謀論」，無法進行一手的調查，很多「陰謀論」只是公開的傳言，甚至不確定是否為「陰謀」。另外，「陰謀論」當然有可能是「計中計」，不一定能夠清楚分辨真正的發話者，所以有時候也很難確切分辨意圖傳播的受話者，不能完整確切預期陰謀意圖導致的效果。這裡純粹對現有的說法進行描述，不能完全確認「陰謀論」真的是「陰謀論」，因此「陰謀論」加上引號。

⁵ 對於前蘇聯地區玩弄「陰謀論」的模式，探討政治人物如何透過人民對內政與地緣政治的認識，去操弄「陰謀論」。尤其是第七、八章，檢討「陰謀論」的效用；人們相信甚麼樣的「陰謀論」，背後的原因是甚麼，以及人們又怎麼樣傳述討論「陰謀論」內容。本文限於篇幅，無法詳加介紹並討論，請參考 Scott Radnitz, *Revealing Schemes: The Politics of Conspiracy in Russia and the Post-Soviet Region* (Oxford: Oxford University Press, 2021), pp. 131-72。

過社交媒體的演算法，能夠瞬間凝聚的灌入各種層次社群的操作形式，使得陰謀論的操弄更加多樣。既然是陰謀論，就意味著沒有足夠的證據，只能捕風捉影地進行聯想臆測，不僅滿足群眾好奇的心態，更可趁機抹黑攻擊對手，鞏固原有支持者的信念，甚至重設議題，分散注意力。

這次哈薩克「一月動盪」發生後，出現並匯集大致四種「陰謀論」。本文對四種講法大致的內容進行說明，描述並分析它們的發話者可能是何方勢力、內容大致為何、又得到社會那些群體的支持、以及最後可能意圖達到的效果。

「陰謀論」一、「顏色革命」

中國官方對於哈薩克今年一月初發生的騷亂事件，看法其實是紛亂的。2022 年 1 月 6 日之後數天，中國政府只強調「不干涉他國內政」的原則，並願提供支持與協助。從官方言論無法得知中國政府是否清楚哈薩克究竟發生何事。中國外交部發言人在騷亂發生數天後，1 月 10 日才正式定調哈薩克發生的是「暴恐事件 / 三股勢力作亂」、是「外部勢力」發動的「顏色革命」，並肯定「集體安全條約組織」（「集安組織」）派出「維和部隊」穩定局勢的功能；並不忘強調「上海合作組織」（「上合組織」）同「集安組織」應該「加強協調配合」。⁶

但是官方定調後，研究中亞頗具影響力、蘭州大學中亞研究所的楊恕，卻強調國內「政治內鬥」可能才是這次哈薩克動盪的主因。

⁶ 從 2022 年 1 月 6 日至 20 日，中國外交部發言人在例行記者會就哈薩克「一月騷亂」事件發表六次評論。參見
https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202201/t20220106_10479459.shtml ；
https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202201/t20220107_10479922.shtml ；
https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202201/t20220110_10480649.shtml ；
https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202201/t20220111_10481018.shtml ；
https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202201/t20220112_10481425.shtml ；
https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202201/t20220120_10631036.shtml 。

他認為雖然不能排除有外部勢力干預，但是任何干預也需通過哈薩克境內政治勢力裡應外合，否則不可能造成這麼大規模的騷亂。哈薩克總統托卡耶夫公開強調這次騷亂有「外部勢力」、「恐怖分子」參與，楊恕認為可能是因為托卡耶夫想要求「集安組織」派兵進行軍事援助的說辭。⁷

哈薩克自 1992 年獨立後，納札巴耶夫長期執政，直到 2019 年卸任。總統職位交由一般咸認是作為過渡期「傀儡」的托卡耶夫，最後目的是為安排納札巴耶夫的女兒進行「權力接班」。政府重要職位依然由老總統納札巴耶夫親信在掌握實權。中國官方強調這次動盪是一場「顏色革命」，但也不否認托卡耶夫「借力使力」，將老總統人馬拔除。⁸

中國官方強調「顏色革命」的講法當然是為了內政，尤其在中美關係異常緊繃的此刻，所有發生在中國地緣周邊的動盪，都與美國及其盟邦脫不了干係，但也不排除中國誤判哈薩克局勢的可能。

「陰謀論」二、俄羅斯鞏固中亞勢力範圍

一些親政府的土耳其知識份子與媒體認為哈薩克「一月動盪」事件背後操弄的是俄羅斯。⁹土耳其總統埃爾多安近年大力推動、並組織「泛突厥國家」會議。再加上中亞國家，尤其是哈薩克前總統納札巴耶夫願意全面配合中國「一帶一路」的投資與貿易項目，哈薩克與中國的關係越來越親近，威脅到俄羅斯在中亞的獨佔地位。甚至傳出普欽這次出兵協助哈薩克平亂還提出幾個恢復「俄羅斯大

⁷ 楊恕的訪談文字稿已經無法從《觀察者網》點閱，但是內容已經為眾多網站轉帖，例如可參見〈專訪中國學者楊恕：哈薩克斯坦騷亂不排除外部勢力，但主要原因在國內矛盾〉，2022 年 1 月 13 日，https://sahabatrakyatmy.blogspot.com/2022/01/blog-post_15.html。

⁸ 盧伯華，〈哈薩克總統通中文 演出本世紀全球最精彩宮鬥劇〉，《中國時報》，2022 年 1 月 11 日。<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220111000638-260407>。

⁹ 例如 <https://www.durusthaber.com/son-dakika-kazakistan-rusya-isgalini-resmen-kabul-etti/197108/>，或例如推特上突厥民族主義者的貼文 https://twitter.com/omerkul_61/status/1478811906509090818。

歐亞主義」的條件：那就是，第一、承認俄羅斯在克里米亞的主權；第二、俄羅斯語應該成為哈薩克國家語言之一；第三、給予哈薩克北部俄羅斯人自治權。¹⁰

哈薩克當地傳出的消息，在阿拉木圖示威爆發的第一晚就傳出槍聲，有人流血傷亡。在透過媒體公佈哈薩克官方正式決議之前，1月6日傳出小部分俄羅斯軍隊已經開入哈薩克。據傳當天最後完整進入哈薩克境內的則有俄羅斯派出的第九十八空降旅3,600人，亞美尼亞70人與塔吉克200人，吉爾吉斯則聲明沒有多餘的軍力可以出兵。¹¹而官方說法是「集安組織」總共派出2,030名特遣「維和部隊」。

俄羅斯「出兵平亂」儘管得到頗多哈薩克的俄裔知識份子與社會專業人士支持¹²，但是對當地哈薩克普通人民其實是一種冒犯。從蘇聯獨立後，納札巴耶夫好不容易建立起來的民族自尊，就在一夕就被羞辱與踐踏。哈薩克社會庶民普遍對俄羅斯干預內政的行動不滿，甚至有哈薩克駐外人員直接質疑為何不動用自己的軍隊進行鎮壓平亂，需要向外求援？¹³這樣的社會認知很可能對哈薩克未來政局發展埋下導火線。

「陰謀論」三、失敗的政變

哈薩克官方則強調一開始群眾在西部油氣產區的示威抗議是和平的，但擴散到阿拉木圖後，情勢丕變，變成暴力衝突。其中有很多不明的勢力參雜其中，包括黑社會與宗教極端主義犯罪成員，甚至不排除有安全情報體系的人員，共同密謀推翻政府，奪取政權。¹⁴

¹⁰ 土耳其伊斯坦堡大學歷史系教授透過社交媒體進行的訪談說法。這些要求邏輯上符合俄羅斯普欽政權近年來推動的周邊擴張策略，但是否真有提出這些要求，真偽無法核實。

¹¹ 土耳其媒體聘請哈薩克當地記者進行報導，該記者在推特上傳出的訊息，請見 <https://twitter.com/nazgulkenzhetay/status/1479055022344351744?s=24>。

¹² 筆者與國立哈薩克大學、納札巴耶夫大學教授透過社交媒體討論的心得。

¹³ 筆者私下透過電話取得的訊息，受訪者已經公開遭到不明人士警告，故須完全匿名。

¹⁴ 這是哈薩克檢查總長的說法，參見 “Kazakhstan Protests Used by ‘Different Forces’: Prosecutor General,” *TRT World*, February 8, 2022, <https://www.aa.com.tr/en/world/kazakhstan-protests-used-by-different-forces-prosecutor-general/2496549>。

哈薩克當地媒體傳出這次在阿拉木圖的暴力衝突主要發動者是黑幫組織與伊斯蘭主義恐怖組織。由 Diki Arman 帶頭（影片左邊較高者）¹⁵，搶劫燒車，攻擊政府建築，企圖打擊現任政府威信。據說 Diki Arman 將一些自動步槍分發給在阿拉木圖的示威群眾。而且也傳出進行暴力攻擊的人來自鄰國吉爾吉斯與烏茲別克。他們哈薩克語腔調不純正，可能有伊斯蘭主義的背景，甚至不排除曾在阿富汗或中東地區有實戰經驗。¹⁶流血事件大多發生在 1 月 6 日下午到晚上。之後 Diki Arman 也被以恐怖份子與黑幫份子的名義被逮捕。¹⁷至於 Diki Arman 是誰策動的，如果從哈薩克官方現在逮捕的人士推估，則矛頭指向情報安全單位高官，甚至更大膽一點，也有評論者認為是與老總統納扎巴耶夫關係親密的人士。¹⁸

托卡耶夫在這次行動中表現出不再對納扎巴耶夫言聽計從，趁機引入俄羅斯勢力，對自己的權力進行鞏固。也傳出消息說這些暴動參與者是由納扎巴耶夫弟弟所策動，因為納扎巴耶夫正在安排他侄兒出任哈薩克斯坦總統。¹⁹逼使現任總統托卡耶夫必須立即採取行動，對納扎巴耶夫家族進行有效反制。

「陰謀論」四、自導自演的政爭

儘管托卡耶夫貴為哈薩克總統，但是老總統納扎巴耶夫等於是一個「太上皇」。老總統擁有「國安會主席」的終身職位，同時又擁有「國家領袖」的尊號，享有法律豁免權。在他的長期設計與庇蔭

¹⁵ 影片中間者為土耳其黑幫老大叫做 Setad Pekar，據說藏匿在東歐國家，土耳其政府想將他引渡回國。身材最矮小的應該是納扎巴耶夫的一個貼身侍衛。參見 https://www.youtube.com/watch?v=W_FWyzDkLTY。

¹⁶ 筆者私下透過電話從土耳其採集的訊息，以及參見報導“Özel haber! Kazakistan'da yaşanan isyanda Sedat Peker ayrıntısı: Provokatör arkadaşı mı?,” *SonDakika.com*, 6 January 2022, <https://www.sondakika.com/dunya/haber-ozel-haber-kazakistan-da-yasanan-isyanda-sedat-14648168/>；以及 <https://www.facebook.com/groups/1915368298676527/permalink/3049172111962801/>。

¹⁷ 哈薩克官方電視台 Qazaqstan TV 的報導，<https://www.youtube.com/watch?v=6qWwQKLutqQ>。

¹⁸ “Kazakhstan: Prosecutors Offer Their Account on Bloody January,” *Eurasianet*, February 8, 2022, <https://eurasianet.org/kazakhstan-prosecutors-offer-their-account-on-bloody-january>。

¹⁹ 筆者的哈薩克朋友所描述的陰謀或猜測。

下²⁰，家族裙帶利益集團的權力，腐敗又富可敵國，新總統完全無法撼動，無法進行改革。騷亂時示威民眾的口號直指納札巴耶夫，對他的整個家族與勢力不滿。叫「老人滾蛋」，而油氣加價與通貨膨脹只是導火線。

一般哈薩克菁英私下看法，都認為哈薩克「一月事件」是總統托卡耶夫結合俄羅斯總統普欽，對老總統納札巴耶夫進行的奪權政爭。²¹2022 年 1 月 5 日晚，托卡耶夫沒有遇到任何阻撓，宣布取代老總統納札巴耶夫接任國安會主席。1 月 6 日隨即要求「集安組織」協助哈薩克處理「恐怖主義威脅」，也獲得普欽閃電般的批准，派出軍隊。同日解雇了國安會秘書長馬西莫夫，以及副手納扎爾巴耶夫侄子的職務。1 月 8 日以叛國罪逮捕馬西莫夫和其它他的兩名副手，認為他們暗中姑息或協助「恐怖份子」作亂。然後老總統新聞秘書在推特上突然澄清納扎巴耶夫的行蹤，稱過去三天他一直在首都，並呼籲全國團結支持托卡耶夫。

從哈薩克國安會做出決議，俄羅斯軍隊幾乎同時開入，無需動員，「無縫接軌」。一切安排都太井然有序，而且有效率，好像事先排演過，太過順利。

參、趨勢研判

群眾假設政治充滿陰暗、不透明，他們只能透過「陰謀論」的拼湊，才能理解一種「萬花筒」式的真相，並同時肯定或重塑自己的政治信念。所以不管有多少「陰謀論」的說法，不管誰「借力使力」，重點絕對是要討論誰是那個最聰明的「陰謀論」發動者？誰獲得最大的好處？哈薩克現任總統托卡耶夫真的能夠藉機拔除舊勢力，

²⁰ 納札巴耶夫透過國內政制設計、幹部拔擢、與各個大國外交交換利益的手段、Sally N. Cummings, "Kazakhstan: an Uneasy Relationship – Power and Authority in the Nazarbaev Regime," in Sally N. Cummings ed. *Power and Change in Central Asia* (New York and London: Routledge, 2002), pp.59-73。

²¹ 哈薩克城市居民在社交媒體上發表此類對政爭的評論，例如 https://fb.watch/bjJoluOs_u/。

穩固權力嗎？美國與歐盟在中亞現在淪為旁觀者了嗎？²²中國經營中亞三十年，從創建「上合組織」謀求區域安全，到推進陸上「絲綢之路」經濟帶，透過貿易與基礎建設投資進行擴張，中國在中亞的影響力是否依然遜於俄羅斯？俄羅斯藉哈薩克恢復歐亞主義的光榮，是否羞辱了世界其他有意參與中亞事務的列強？

一、上海合作組織短期內不會對中亞進「軍事干預」

北京對哈薩克高層政治活動掌握有限，而且被動。外界總以為俄羅斯與中國在中亞地區有一個「不成文」的分工；俄羅斯負責安全，中國負責經濟發展。²³北京相信經濟投資總會蠶食、並逐漸增加在當地政治的影響力，但是在情報與外交回應的細節上，現在應對俄羅斯的表現，明顯地相形見绌。

在哈薩克「一月動亂」過程中，習近平在 1 月 7 日才向托卡耶夫傳遞口頭信息，表示支持，這個時序已經晚了一天，俄羅斯領導的「集安組織」軍隊 1 月 6 日已經開始在哈薩克「鎮壓平亂」。更甚者，傳遞習近平口頭訊息的中國駐哈薩克大使張霄，在局勢緊張的時刻，卻沒有見到托卡耶夫總統，只見到哈薩克斯坦外長。²⁴

也傳出哈薩克現任總統托卡耶夫不僅向俄羅斯領導的「集安組織」求助，也向中國領導的「上合組織」求援，但是中國沒有確切的回應。中國現代國際關係研究院院長袁鵬曾就疫情後的世界格局進行分析，他認為儘管大國勢力繼續重組，俄羅斯有可能「乘亂謀

²² Svante E. Cornell, "Kazakhstan's Crisis Calls for a Central Asia Policy Reboot," *AFPC*, January 24, 2022, <https://www.afpc.org/publications/articles/kazakhstans-crisis-calls-for-a-central-asia-policy-reboot>.

²³ 這樣的分工論以及變異的合作與競爭關係，在過去多有文獻討論，例如 Paul Stronski and Nicole Ng, "Cooperation and Competition: Russia and China in Central Asia, the Russian Far East, and the Arctic," *Carnegie Endowment for International Peace*, February 28, 2018, <https://carnegieendowment.org/2018/02/28/cooperation-and-competition-russia-and-china-in-central-asia-russian-far-east-and-arctic-pub-75673>。

²⁴ 中國駐哈薩克大使張霄會見哈薩克外長的報導，請見〈外交部長會見中國駐哈大使〉，《哈薩克國際通訊社》，2022 年 1 月 8 日；以及〈哈薩克外交部：中國駐哈大使轉達習近平的支持〉，《香港 01》，2022 年 1 月 10 日，https://www.inform.kz/cn/article_a3882637；<https://reurl.cc/9O0ebd>。

勢，地位有所提升」，而中國似乎沒有這樣的意願與能力。²⁵上海社科院上合組織研究中心主任潘光也描述，過去不輕易採取行動的「集安組織」，近年態勢轉為強硬。2021年「集安組織」與「上合組織」在塔吉克召開聯席會議時；「集安組織」表態，如果阿富汗塔利班侵犯塔吉克，「集安組織」一定出兵。中國真正的擔心反而是這些騷亂會否蔓延到中國境內，也就是新疆與穆斯林聚居區域。潘光認為只有在特定的情況下，也就是由聯合國委託「上合組織」，中國才可能向中亞派遣「維和部隊」進行干預，「上合組織」不會主動出擊。²⁶目前來論，中國在中亞進行「軍事干預」的能力依然有限，可能性也不高，還停留在討論的階段，主要的重點還是維護境內安全不要受到境外政治動盪的干擾。

於是，中國官方高調宣示這是一場「顏色革命」，可能有兩個意味：第一、「先射箭再畫靶」：中國外交系統很可能長期都回報北京符合「國情」的信息，太過強調歐美在中亞當地的活動能力，尤其是資助教育機構與非政府組織的內容。顯現中國外交系統對哈薩克當地高層政治鬥爭與草根活動，掌握有限；第二、既然現階段中國不可能透過「上合組織」進行直接干預，盲咬歐美在當地製造社會混亂，也符合現階段中國外交的口徑。在訊息不清的緊急狀況下，中國官方做出一個符合自己內政或「邊疆安全」需要的說法。

二、俄羅斯庇蔭下的托可耶夫總統的地位是否穩固待觀察

俄羅斯為首的「集安組織」迅速派兵平亂，宣示哈薩克現任托卡耶夫總統是普欽認可背書的國家領導人。也等於詔告哈薩克境內仍為納札巴耶夫政商裙帶控制的警察執法部門、安全情治人員與軍

²⁵ 袁鵬，〈新冠疫情與百年變局〉，《研究與參考》，第2期（總第95期），2022年，頁59-72。
<https://www.sias.org.cn/uploadfiles/2020/09/20200904150746746.pdf>。

²⁶ 〈潘光：哈薩克斯坦暴亂背後有沒有「三股勢力」，會不會外溢？我們必須警惕〉，《觀察者網》，2022年1月7日，https://www.guancha.cn/PanGuang/2022_01_07_621338.shtml。

隊，各種武裝力量收斂，與托卡耶夫總統為敵就是與普欽、與「集安組織」為敵。

過去老總統納札巴耶夫曾經扶植過幾個可能的接班人，最值得一提的是努藍哈帕洛夫(哈薩克語 Нұрлан Жамбылұлы Қаппаров，英文拼音則為 Nurlan Djambululy Kapparov)。他在九零年代末期，不到三十歲的年紀就被拔擢主管哈薩克國家油氣公司，然後接連擔任工業與礦業資源部、以及環保與水資源部長，完整歷練哈薩克財經與內政重要部門。最後擔任哈薩克原子能公司(Kazatomprom)董事會主席，2015 年出訪北京時心臟病發死亡。對於他的真正死因充滿陰謀論，廣為流傳的一種政治化說法：因為他從哈佛大學取得公共政策碩士，政治態度上又太過親美，不符合俄羅斯理想的哈薩克政治接班人，於是被密謀毒害。由此可見俄羅斯干預前蘇聯勢力範圍的企圖，以及一般人對這種陰謀論的認知。

現任托卡耶夫總統則為職業外交官，從基層幹起，最後被拔擢擔任聯合國副秘書長，常駐日內瓦辦事處。他應該非常能掌握國際政治運作的脈動，但是對哈薩克內政涉入不深，並非老總統納札巴耶夫裙帶勢力的核心人物，更像是一個「政治花瓶」。也可能是因為這個背景，俄羅斯普欽願意與他結盟，也等於把哈薩克納入勢力範圍，在圖謀發展。

托卡耶夫總統受到俄羅斯的庇蔭後，能否對反對者進行有效「清洗」，去除老總統納札巴耶夫裙帶權力周邊人物的職位、流放、甚至處決？又清洗到甚麼規模？影響托卡耶夫最後是否能在國內鞏固權力基礎。換句話說，托卡耶夫總統現在對政敵進行的「清洗」似乎只是到達「形式警告」的程度，只是有限度的逮捕一些國安幹部，並摘除老總統的「國安委員會主席」的職務。他現在依舊無法從政商勾結的權力集團掏出已洗出境外的錢財資源，更遑論進行

「全面奪權」式的「清洗」。托卡耶夫總統和老總統也有千絲萬縷的私交與公務往來關係，短期未來的哈薩克政局應該仍不確定。

俄羅斯在烏克蘭「混合戰」作為 對台灣之啟示

劉蕭翔

國家安全所

壹、新聞重點

2022 年 2 月 21 日，俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）宣稱烏克蘭為俄羅斯「不可分割的一部分」，並簽署命令承認頓內茨克人民共和國（Donetsk People's Republic）與盧甘斯克人民共和國（Luhansk People's Republic），且呼籲基輔當局停止對上開兩國的敵對行為，否則必須負起後續可能流血衝突的一切責任。¹俄軍隨後以「維和」為名進駐烏東地區，美國觀望後則認定此乃入侵行動。俄羅斯隨即又宣布與烏東兩國建交。衝突的升溫顯示危機暫時難見曙光。

自 2021 年 10 月再度升溫的烏克蘭危機可溯源至 2014 年的俄烏戰爭。彼時俄羅斯兵不血刃併吞克里米亞，又促成烏東地區頓內茨克人民共和國與盧甘斯克人民共和國宣布獨立，造成烏克蘭分裂現況。惟戰事未就此告一段落，俄羅斯迄今仍持續對烏克蘭發動「混合戰」（hybrid warfare）。鑒於共軍受俄軍思維影響甚深²、兩岸關係與俄烏關係一定程度的相似，以及產生連鎖效應的可能性，我們有必要盤點俄羅斯在烏克蘭的混合戰作為，從而防患未然。

貳、安全意涵

俄羅斯對烏克蘭的「混合戰」是長期且持續的作為。在製造 2014 年克里米亞危機與介入頓巴斯戰爭（Donbas War）前，俄羅斯

¹ “Обращение Президента Российской Федерации,” *Президент России*, 21 февраля 2022, <http://kremlin.ru/events/president/news/67828>; Ilya Tsukanov, “Russia Recognises Donbass Republics’ Independence,” *Sputnik International*, February 21, 2022, <https://sputniknews.com/20220221/russia-recognises-donbass-republics-independence-1093241178.html>.

² 中俄軍演十餘年來運用俄軍指揮體系聯合指令碼，並以俄語進行，雙方已形成一定默契，大量的解放軍官員更曾負笈俄國，吸收俄軍的傳統、戰略與戰術。

即醞釀已久，之後仍持續對烏克蘭發動「混合戰」。以下將梳理重要且能與兩岸情勢類比之處。

一、「灰色地帶」戰術

俄羅斯對烏克蘭的「混合戰」作為，最廣為人知者莫過於運用小綠人（little green men）——身著綠色軍服卻無身分識別的秘密武裝人員，配合演習、「人道救援」物資運輸等掩護手法，實施「戰略欺騙」以併吞克里米亞。俄羅斯亦運用此一「灰色地帶」戰術於烏東地區，並對外界的指控一貫否認到底，還以民間保安公司名義掩護其軍事介入之實。2022 年 2 月 21 日，俄羅斯更以「維和」為名派兵進入烏東親俄地區，以掩飾其軍事行動。

現階段中國「軍機繞台」與俄國此類作為最為類似。中國「軍機繞台」既能對我施壓，又能刺探我空防虛實，尚有「戰場經營」之效，必要時更能實施「戰略欺騙」，越界轉為軍事入侵行動。2022 年 2 月 5 日又出現以「運十二」民用型運輸機迫近我東引防區事件，顯示中國「灰色地帶」戰術手段已不僅止於軍用飛行器。

二、「資訊戰」

世人今日多認為「混合戰」係俄羅斯對烏克蘭的非常規與常規作戰的行動，然而「混合戰」一詞最早卻出自美國，並被俄羅斯視為在前蘇聯地區推動「顏色革命」（color revolution）圍堵俄羅斯之舉。惟從「顏色革命」此起彼落地爆發，即能得知俄羅斯在前蘇聯地區雖有政經軍上的相對優勢，在制度吸引力與號召力卻遠遠不及。俄羅斯在 2008 年與喬治亞的高加索戰爭還被西方塑造為侵略者，故俄羅斯於 2014 年烏克蘭危機期間改組國家宣傳機器並成立《俄羅斯衛星通訊社》（Sputnik International），強力對外發動反基輔與反西方的「資訊戰」，散播「假訊息」醜化烏克蘭當局、指控西方國家背後操控與俄羅斯受「北約東擴」迫害，以爭取烏克蘭人民與

世人的認同支持。此一基調更是延續迄今。此外，俄羅斯亦擅於製造散布真假難辨的資訊，混淆外界視聽。例如在 2014 年克里米亞危機時即表示係受流亡的前烏國總統亞努科維奇（Viktor Yanukovich）之邀而派兵保護烏克蘭；2021 年 5 月在俄烏邊境參演軍隊留下重裝備返回駐地製造風波平息假象；近期部分參演軍隊返回駐地時，普欽則公開表示不希望戰爭之意，儼然又是故技重施。

中國對台灣的「資訊戰」亦有相似之處。習近平主政後持續推動「大外宣」，以提升中共與中國的國際正面形象；在涉臺事務仍延續「一個中國」原則與「反獨促統」基調。在操作上除持續醜化我執政當局外，亦以「三中一青」（中小企業、中南部、中下階層、青少年群體）為重點宣傳對象，並欲借助台媒為己宣傳，以達「借船入島」目的。對台宣傳統戰之際，中國亦不忘散播「假訊息」，擾亂我民心士氣。例如 2020 年 11 月，我 F-16 戰機訓練時失聯之際，網路即出現降落於廈門機場的假訊息。

三、「統戰」分化

俄羅斯併吞克里米亞與分裂烏克蘭國土後仍持續「統戰」分化對方，對烏國公民發放護照即為重要手段，並於 2019 年 4 月簡化烏國公民入俄籍程序且允許雙重國籍。外國人士入俄籍的門檻相當地高，不僅要掌握俄語，更得放棄原國籍。俄羅斯大開方便之門，不外為強化在烏境內分離主義勢力，日後更能藉此動武干涉。2022 年 2 月 21 日，俄軍即以保護此間俄人為由，派軍進駐烏東兩國。蓋因俄羅斯向來主張保護境外俄羅斯人，其對象涵蓋俄國公民、俄裔人士、說俄語者與東正教徒。烏東地區的親俄傾向便成為俄羅斯「統戰」分化烏克蘭的利基。

中國對台亦有類似作為，但因國情不同而有所調整。2018 年 2 月的「惠台 31 條」與 2019 年 11 月的「26 條措施」，即提供在中國的

台灣人士同等待遇，「26條措施」更是前者的強化版。中國近期更擘劃新一波攻勢，策動事業重心移往中國而在台灣有一定知名度人士，大動作宣示入籍中國，並放棄台灣身分與健保，欲藉此分化台灣社會。

四、扶植代理人

扶植代理人乃俄羅斯「混合戰」的重點之一，2014年烏克蘭危機期間出走的前總統亞努科維奇即為著名之例。俄羅斯扶植代理人的目的在於擴大對烏克蘭的影響力，必要時更能成為己方裡應外合的第五縱隊。2022年1月20日，美國務院即宣布制裁4名現任及前任烏克蘭官員，指控他們受俄指使散布「假訊息」以破壞烏克蘭穩定。

中國同樣利用臺灣民主社會的開放性扶植親中勢力。我國為此於2019年6月修訂《國安法》，填補法規漏洞，規定我國人民不得為中國發展組織。2020年1月實施《反滲透法》，以防範境外敵對勢力的滲透干預。惟「混合戰」的隱蔽性與證實不易，復以我國為民主法治社會，如何防堵外來滲透對我仍是一大挑戰。

五、「網路戰」

2014年烏克蘭危機前後，俄羅斯對烏克蘭公部門的網路攻擊未曾停歇，外界咸信此與俄國駭客及情報部門有所關聯。此外，俄國傳媒和社交軟體在親俄的烏克蘭東部與南部廣受歡迎，此無形間亦助長俄國「混合戰」攻勢。一來傳媒報導可對受眾進行「認知作戰」，再者烏國民眾使用社交軟體則能充實俄方資料庫，有助於認知與偏好的大數據分析，進而再輔助對烏克蘭的「認知作戰」。烏克蘭當局因而於2017年5月禁止上開傳媒訊號落地與民眾上網瀏覽這些網站，以抵禦俄方的「網路戰」。

在兩岸關係亦有類似情形，由於交流與在大陸的生活工作需求，

台灣民眾並不乏使用中資資通訊產品與造訪大陸網站，台灣因此也和烏克蘭同樣成為對手網路戰的實驗場。我國因而於 2019 年 1 月公布公部門禁用中資資通訊產品原則，並且禁用微信與瀏覽百度網站；2021 年年底公部門更全面禁用中資資通訊產品。

中國對台灣的網路攻擊亦層出不窮，不僅是對公部門，也涵蓋與公部門有關的學者或民間人士，目的則在於竊取機密。解放軍軍改後成立戰略支援部隊，但由於其不透明性，故真實狀況不易得知。已曝光的福建福州 311 基地，咸信係以台灣為攻擊對象。我國亦重視網路戰並成立「資通電軍」，然而中國實施網路言論控管，而我國為民主國家，上述限制與在網路空間環境的不對等，都不利於我國在網路戰的反制。

參、趨勢研判

經由類比對照可知，俄羅斯在烏克蘭的「混合戰」對中國有一定的啟發作用，未來中國不無可能精進俄方混合戰模式後再運用於台灣。以下為各種可能的推論探討，期能從中窺得端倪，從而未雨綢繆。

一、中國對台「灰色地帶」戰術將多樣化與擴大範圍

「混合戰」係不宣而戰的作為，而「灰色地帶」戰術即是其間精髓，能讓受害國降低戒心而猝不及防。當前中國對我的「灰色地帶」戰術作為以軍機繞台最具威脅性，因為其能隨時轉換為軍事入侵行動。近期「運十二」運輸機迫近我東引防區證明中國已開始試驗以軍事用途以外的飛行器或船隻，對我進行全面與多樣的灰色地帶戰術，意圖使我如同今日基輔民眾慣於俄軍壓境氛圍而鬆弛戒心。目前共軍兩棲登陸作戰能力仍未成熟，若在台海進行海、空戰亦無絕對把握勝過美國，故中國並無絕對把握攻下台灣本島。惟我外離島卻籠罩於「灰色地帶」戰術陰影，風險更有因中國內部不穩欲轉

移焦點而升高之虞。

二、「混合戰」將成為未來衝突趨勢

俄羅斯對烏克蘭發動「混合戰」不僅是阻止烏克蘭加入北約，更期待烏克蘭有朝一日能重返俄國版圖，此即俄羅斯既打壓又籠絡烏克蘭之故。就目的而言，中國與俄羅斯可謂極為相近。綜觀俄烏衝突的長年演變，背後實有俄羅斯反思西方國家對其發動「混合戰」（顏色革命），進而蛻變出以「混合戰」反制的思維脈絡。西方國家遭遇俄國進化版的「混合戰」戰術後，亦亟思如何反制。以近期烏克蘭危機為例，美國揭示俄羅斯可能進攻烏克蘭的時點，除可能為擾敵手段，亦可能為反制之道——以「假訊息」破解「灰色地帶」戰術。時值中國不斷以「灰色地帶」戰術侵擾臺灣，在「混合戰」將成為未來衝突趨勢之際，我亦可思索如何以彼之道還施彼身。

三、中國運作入籍攻勢或能分化我團結，惟難藉此軍事干涉

我國不允許人民領有中國身分證與持用中國護照，違反者將被註銷台灣戶籍、身分證與護照。故即令中國直接對我國民發放中國身分證或護照，亦無從師法俄羅斯藉此干涉他國內政或製造軍事介入的藉口。惟中國仍將持續以提供同等國民待遇的經濟利誘手段，分化我社會團結。此外，在台灣的中國居留與定居人士據移民署2021年12月的統計約有2.1萬人，³而陸配在2019年6月的統計則約34.5萬人，⁴兩者占我國總人口比例甚低，難與烏克蘭俄裔人數相比。中國居留人士與陸配若要歸化，則必須放棄中國國籍。故中國顯然無從效仿俄羅斯發放護照與允許烏人雙重國籍，以及保護境外

³ 110年大陸地區來台居留、定居人數計7,422人；港澳地區來台居留與定居人士計13,810人。

詳見〈大陸地區人民、港澳居民、無戶籍國民來臺居留、定居人數統計表 11012〉，中華民國內政部移民署，110年12月31日，<https://www.immigration.gov.tw/media/74903/大陸地區人民-港澳居民-無戶籍國民來臺居留-定居人數統計表 11012.xls>。

⁴ 「國情通報（第152號）」，中華民國統計資訊網，108年8月14日，<https://www.stat.gov.tw/public/Data/9814162455MKFO31MR.pdf>。

俄人的模式。

四、中國料將持續尋覓扶植代理人與擴大「網路戰」攻勢，我亟需思索反制之道

中國於他國扶植代理人，在美國民主基金會（National Endowment for Democracy）與若干國家眼中，被視為是「銳實力」（sharp power）的展現，此與俄羅斯「混合戰」的手段實無二致。我國亦警覺中國於此間威脅，而修訂《國安法》與制定《反滲透法》，惟法律訴訟程序曠日廢時，極可能喪失防堵先機。2021 年我國雖有意再度修法，但隨即被親中媒體抨擊，此即民主國家面臨外來威權勢力滲透的難處，亦為中國持續在台灣尋覓與扶植代理人的利基。就此而言，我除訂定相關法律規範防制外，亦須培養全民意識與正確認知，方可有效遏制扶植代理人手段。

另由俄羅斯「混合戰」作為可知，「網路戰」不僅是發動常規軍事攻擊的前置作業，亦為正式攻擊階段的輔助手段。我國未來無疑也將面臨同樣威脅。我國現已採取與烏克蘭類似的資安措施，防範中國對公部門的「網路戰」攻勢，惟此目前僅及於公部門，若要全民推廣則需適時契機，更需國人有此資安意識。

簡析近期中國製造業轉移政策

方琮嫻
中共政軍所

壹、新聞重點

中國工業和信息化部、國家發展和改革委員會等十部門在 1 月 14 日聯合發佈《關於促進製造業有序轉移的指導意見》(簡稱《意見》)，要求地方部門要推動並且落實製造業由東向中西及東北部的有序轉移。《意見》中指出，勞動密集型產業、技術密集型產業、高載能行業和生產性服務業應分別向符合其發展條件的地區轉移，並且提出建造產業供應鏈上下游合作、區域共建產業園區、在中西部地區建造科技孵化中心等數種區域合作模式來推動轉移。《意見》強調在 2025 年之前要推動中國區域的產業政策，並提高中西部與東北地區承接產業的能力。¹

貳、安全意涵

一、中共欲改善區域間發展不均的問題

中國區域間經濟的差距一直是中共自改革開放後所面對的重大問題。改革開放後，位居沿海的東部地區因先行開放引進外資而快速發展，但中西及東北地區的經濟成長卻遠落後於東部。鑒於區域發展差距以及後續的貧富不均問題會帶來龐大的社會問題和衝突，進而影響中共政權，為此中央分別在 2000 年及 2006 年推動兩波「西部大開發」，引導製造業往中西部遷移，更在 2012 年批復「西部大開發十二五規劃」，宣告中西部地區為重要戰略資源接續地。《意見》的推出表示區域之間經濟發展的落差依然存在，因此需要延續中西部的開發戰略來引導工廠移到東部以外的地區。

¹ 〈關於促進製造業有序轉移的指導意見〉，中華人民共和國中央人民政府，2021 年 12 月 25 日，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/15/content_5668321.htm。

二、中共欲重返「世界工廠」的位置

《意見》內提到將勞力密集型製造業引導到中西部，技術性密集型產業則引導到中西部及東北部的城市中心。中國曾經以低成本優勢成為世界主要的加工中心，也因其「世界工廠」的地位帶動內部經濟的快速成長，幫助中國成為世界主要經濟體。但中國自 2012 年後面臨了製造業離開中國的挑戰，雖然有部分企業從東部轉移到了中西部，但整體來說企業離開的數量遠多於中西部引進的數量。²而東部也面臨了「騰籠換鳥」後的「鳥去樓空」問題：勞力密集的传统製造業離開了東部，但技術性密集的高端製造業即便進駐了也無法填補留下的空缺。³即使中共仍致力於推動產業升級，也意識到傳統製造業對目前的中國經濟仍舊重要，因此想藉由政策來引導製造業轉移至營運成本相對較低的中西及東北地區。此舉除了緩解區域間發展不均外，也可讓中國經濟脫離停滯，甚至使中國重返世界工廠的位置。

三、藉產業轉移的經濟效應維護邊境穩定

中國與 14 個國家有邊境接壤，而這當中幾個國家(如：哈薩克、蒙古、印度等)與少數民族居住的地區接壤，這使得中共極度在意邊境區域——一旦邊境有衝突，不及時處理的話很可能帶來連鎖效應，引發其他邊境地區的反抗與衝突，嚴重的話甚至會導致領土分裂。為此中共對於邊境實施嚴格控管，不惜投注大量的「維穩」資源在中西部邊境(如附圖)。以 2020 年各地地方政府的財政公共安全支出為指標，西藏、新疆、青海(青海有約 25% 的藏人)這些種族「敏感」地區的人均公共安全支出佔全中國各省級政府的前六名，

² 方琮嫻，〈中國市場光環褪色：跨國企業因不同原因離開〉，《國防安全即時評析》，2022 年 1 月 17 日，<https://reurl.cc/44LgLD>。

³ 〈「騰籠換鳥」：危機年代的奢侈？〉，《BBC 中文網》，2009 年 3 月 16 日，<https://reurl.cc/Vj7glR>。

且西藏的支出為首都北京支出約 1.6 倍。⁴西藏及新疆的支出都高於上海、天津等一線城市。中共面對這些邊境區域內的少數民族傾向以強硬的手段治理，甚至在近幾年越來越嚴厲，被西方社會指控犯了種族滅絕之罪。這並不代表中共不使用兩手策略：中共除了採用「棍棒」外，也希望藉由製造業轉移這樣的「胡蘿蔔」來促使當地經濟發展。這可能帶來兩種影響，第一是幫助這些區域的少數民族提高收入，進而提高少數民族對中共治理的支持，第二則是吸引更多的漢人來到這些區域定居及工作，讓區域內更多的漢人來弱化少數民族的影響力。不論是哪一種影響都可幫助中共達到邊境的穩定。

參、趨勢研判

一、產業轉移在執行上將遇到重重挑戰

此次製造業轉移因強調區域之間的分工及合作來引導企業及工廠遷移，將會考驗到地方政府之間的協調能力。從過去的經驗看來，中央曾建設國家級的產業轉移基地，而中西及東北地區政府也曾試圖改善當地的投資環境，但並未看到東部地區政府在此當中扮演積極主動的角色。⁵因此很難判定東部地區政府會如《意見》內提到的認真實行「託管、共建形式支持中西部、東北地區」。改革開放後中央實施分稅制，使得地方政府有財政上的負擔、上級也以 GDP 還有工業增加值作為地方官員的考核指標，種種因素造成了地方政府為了招商引資而相互競爭。如今，多數地方政府又面臨財政困難的問題，因此將更難看到東部地區的地方政府會轉變態度而支持與其他地方協調合作。

⁴ 依照我們對新疆的觀察會覺得新疆在 2020 年的支出過低。不過新疆政府在 2017-2019 年的人均公共安全支出分別為 2,358、2,280 及 2,258 人民幣，這代表新疆政府在 2020 年之前已投入大量的資源打造再教育營等打壓維吾爾族人的措施，而 2020 年則減少支出讓這些措施持續進行。

⁵ 李孔智，〈中國大陸產業轉型政策與內陸台商的企業轉型〉，2017 年 5 月 5 日，<https://reurl.cc/Zr4nNW>。

地方政府在執行政策上可能會遇到另外一個問題。如前面提到的，經濟與工業的成長依然是地方政府需要在意的目標，但《意見》內特別提到要堅決遏制「兩高」（高耗能高排放）項目盲目發展。同時要滿足 GDP 及「環保」、「節能」指標對多數的中西及東北區域地方政府來說有很高的難度，畢竟到目前為止近 60% 的中國經濟仍舊靠煤炭發電。⁶筆者認為，財政窘迫的地方政府極可能會選擇先滿足 GDP 指標而犧牲環保指標，進而達到吸引企業工廠進駐的目標，而財政較為寬裕的地方可能會傾向避免「兩高」企業及工廠，在促進產業轉移上反而較不積極。

二、產業轉移的效果有限，台灣應把握契機

美中貿易戰引發了全球供應鏈的重整。以製造業來說，很多原來在中國的工廠在貿易戰後將部分或全部產能移到越南或其他國家。疫情的蔓延雖讓部分廠商在 2021 年間將一些產能移回中國，但中國的環境仍存在許多不確定——疫情的變化隨時可能會擾亂工廠的生產，加上政府強勢的監管過度介入市場運作，都會讓企業遲疑是否要留在中國並且將產能移轉至中西部或東北地區。因此，筆者認為產業轉移的政策環境或許會在 2025 年前有一定程度的完成，但對企業及工廠來說吸引力有限，所以轉移的效果恐怕不大。

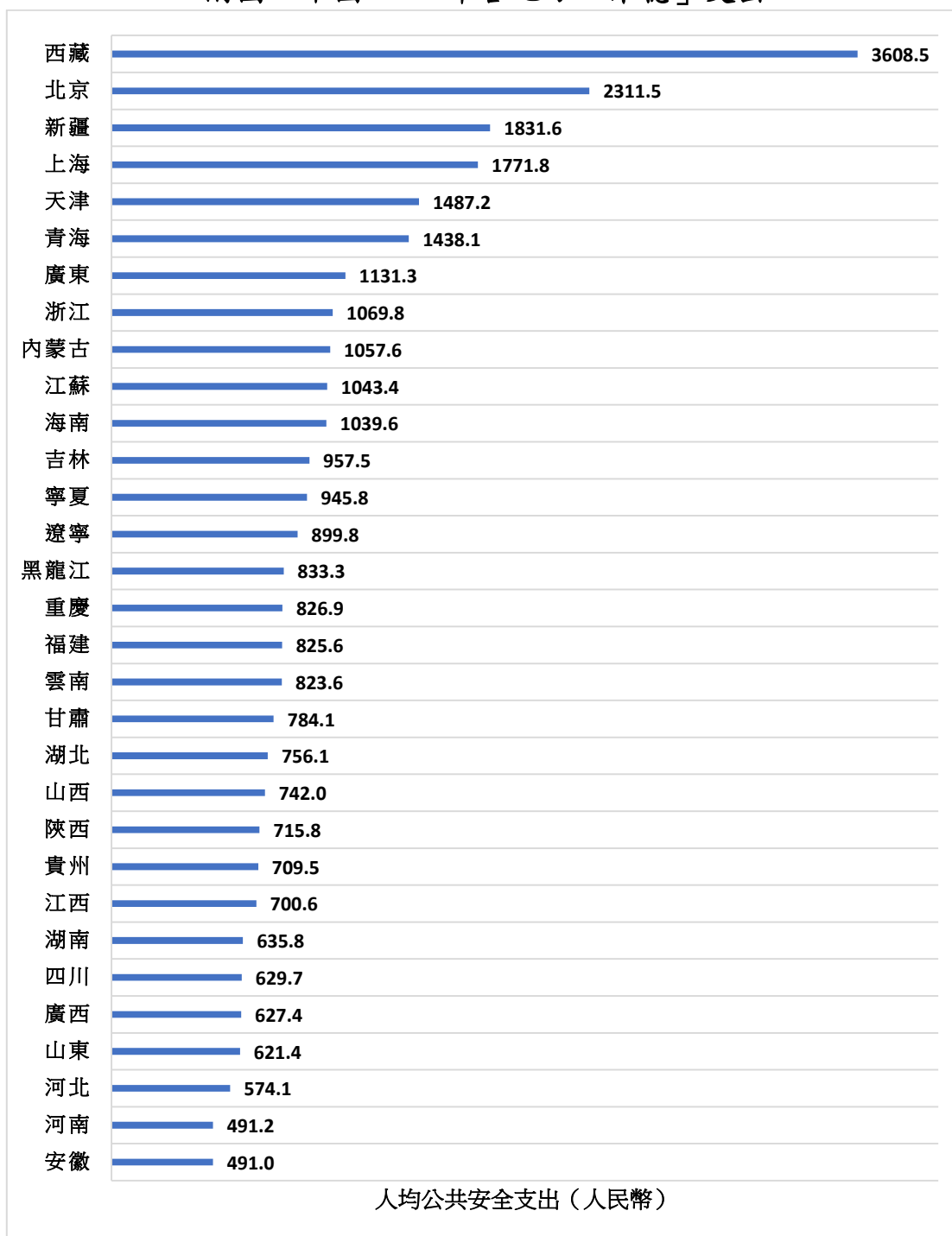
中國的市場環境變化也促使不少企業來台。台灣對疫情的有效控制造就了一個穩定的市場環境，加上我國政府在 2019 年推出了「投資台灣 3 大方案」，提供大型及中小企業優惠融資、土地取得便利及稅務減免的優惠方案，而根據經濟部的統計，三大方案推出至 2021 年 12 月底共吸引 1,144 家企業投資逾新台幣 1 兆 6,000 億元，並且創造超過 12 萬 8,000 個工作機會。⁷因此，我國政府應

⁶ “Why China is Struggling to Wean Itself from Coal,” *Strait Times*, September 3, 2021, <https://reurl.cc/QjmgZ2>.

⁷ 〈投資台灣 3 大方案—第一階段成果〉，行政院，2022 年 1 月 7 日，<https://reurl.cc/rQo25b>。

當趁勝追擊，延續並強化目前的優惠方案，創造比中國甚至東南亞更穩定及有利的市場環境，吸引更多製造業回台。

附圖、中國 2020 年各地方「維穩」支出



資料來源：方琮熾整理自中國國家統計局，《中國統計年鑑 2021》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2021/indexch.htm>。

2022 年「四方安全對話」外長會議觀察

林柏州

中共政軍所

壹、新聞重點

2022 年 2 月 11 日，由美國、日本、澳洲及印度組成的「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD) 舉行第 4 次外交部長會議，並於會後發布《印太合作聯合聲明》(*Joint Statement on Quad Cooperation in the Indo-Pacific*，以下簡稱《聯合聲明》)，¹有別於過去各自發布新聞稿的形式，《聯合聲明》顯示四國在「全球衛生」、「關鍵技術」、「打擊假訊息」、「反恐」、「海上安全」、「網路安全」、「人道主義／災害防救」、「氣候變化」等議程上具有一致合作意圖。另外，四國也各自在會外舉行雙邊會談，強化雙邊合作關係，這些發展應有助於建構自由、開放的印太區域。

貳、安全意涵

一、「四方安全對話」強化合作以營造抗衡脅迫的基礎

「四方安全對話」始於 2007 年，其後因四個國家對中國立場不一，過去 10 年來未能形成「常態性」合作機制，僅維持形式上的中階官員會面，欠缺具體合作成效。不過，隨著中國脅迫在各國蔓延，四邊對中國的態度也逐漸趨向一致。2018 年，美國國防部公布《國防戰略報告摘要》(*Summary of the 2018 National Defense Strategy*)，將中共定位為「戰略競爭對手」(strategic competitor)，宣示強化印太同盟、夥伴關係，「四方安全對話」成為印太區域合作的主要機制。國務卿布林肯 (Antony Blinken) 接受澳洲媒體專訪強調，「中國政府的戰略野心不只是在軍事、經濟、外交與政治力量主

¹ “Joint Statement on Quad Cooperation in the Indo-Pacific,” U.S. Department of State, February 11, 2022, <https://www.state.gov/joint-statement-on-quad-cooperation-in-the-indo-pacific/>.

導區域，而是整個世界」，²凸顯拜登（Joe Biden）政府對中看法與川普（Donald Trump）政府具一貫性，並強調友盟合作的重要性。日本與中國因東海爭議長年處在低潮，希望藉此機制拉攏四國在東海及南海的安全合作。澳洲與中國關係也在 2018 年轉壞，中國駐澳大使館 2020 年 11 月更向澳洲當地媒體透露不滿清單計有 14 項，³澳洲外交部長潘恩（Marise Payne）對此會議表示，「此機制是自由民主國家承諾務實合作與確保所有印太國家，無論大國小國，均可不受脅迫地自由做出戰略決定」。⁴至於，印中關係在 2017 年洞朗事件（Doklam standoff）、2020 年拉達克邊界紛爭（Ladakh standoff）轉趨惡化，參與此機制態度也開始積極，印度外交部長蘇傑生（Subrahmanyam Jaishankar）即強調，四國合作是「對事不對人」（for something, not against somebody），⁵澄清四國合作並非對抗中國或俄羅斯的立場，且外長會議《聯合聲明》裡雖強調抗衡脅迫，但通篇未點名中國。對此，中國外交部發言人趙立堅指出，該機制「實質是遏制圍堵中國、維護美霸權的工具」，中國「反對構建各種封閉排他的小圈子、群中群，反對製造陣營對抗」，⁶顯然十分關注四國合作的潛在戰略意圖。

二、四國在部分安全議題取得共識，但避談烏克蘭、台海

四國在部分安全議題取得有限進展，《聯合聲明》裡除提到打擊

² “‘World Domination’: US Secretary of State Offers Fresh Warning Over China,” *News.Com*, February 11, 2022, <https://reurl.cc/AK357p>.

³ Jonathan Kearsley, Eryk Bagshaw and Anthony Galloway, “‘If You Make China the Enemy, China will be the Enemy’: Beijing’s Fresh Threat to Australia,” *Sydney Morning Herald*, November 18, 2020, <https://reurl.cc/g0nqjN>.

⁴ “Australia to Host Fourth Quad Foreign Ministers’ Meeting,” Australian Foreign Minister, February 22, 2022, <https://reurl.cc/l9Y62d>.

⁵ “Secretary Antony J. Blinken and Australian Foreign Minister Marise Payne, Indian External Affairs Minister Dr. Subrahmanyam Jaishankar, and Japanese Foreign Minister Yoshimasa Hayashi At a Joint Press Availability,” U.S. Department of State, February 11, <https://reurl.cc/2DljN9>; Sachin Parashar, “Quad: Focus on China, Russia but India Steers Clear of Ukraine,” *The Times of India*, February 12, 2022, <https://reurl.cc/LpnOMx>.

⁶ 〈2022 年 2 月 11 日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，中國外交部，2022 年 2 月 11 日，<https://reurl.cc/mGYggj>；〈2022 年 2 月 9 日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，中國外交部，2022 年 2 月 9 日，<https://reurl.cc/8W9kgM>。

「假訊息」、「網路犯罪」及「確保海洋規則、和平與安全」、譴責孟買（Mumbai）和帕坦科特（Pathankot）恐攻事件，也嚴重關切緬甸人道問題、呼籲「重回民主道路」，並譴責北韓違反聯合國決議，重申北韓「完全無核化」（見表1）。面對烏克蘭、台海等敏感議題，四國各有顧慮。首先，在當前烏克蘭情勢方面，美國、澳洲及日本均關切俄羅斯在烏克蘭邊境的軍事部署，然印度自冷戰時期即與俄羅斯保持密切軍事合作、軍售關係，因此在此次會議拒絕批評俄羅斯。⁷印度已在2022年1月聯合國安理會辯論是否集會討論烏克蘭時投下「棄權」，⁸本次會議的《聯合聲明》也未見烏克蘭危機的文字，印度外長蘇傑生並以非印太議題為由迴避烏克蘭問題提問，凸顯印度對俄羅斯存有顧慮，雖參與區域合作，但仍維持不結盟的政策。

在中國議題上，日本岸田內閣關注人權問題，除啟用前防衛大臣中谷元擔任內閣總理大臣補佐官（負責國際人權問題），外務大臣林芳正在會談亦提及香港、新疆、台海議題基本立場，⁹不過並未載入《聯合聲明》。印度與中國在2021年11月18日舉行「中印邊境事務磋商和協調工作機制」第23次會議，並持續籌備第14輪軍長級會談，¹⁰雖然並無共識結論，但印度為確保未來持續談判，應會避免在台海等其他領土主權問題「刺激」中國，故2021年9月《四方安全對話領袖聯合聲明》（*Joint Statement from Quad Leaders*）及本次對

⁷ Stephen Dziedzic, “Melbourne Quad Meeting Discusses Security, Pandemic Recovery as India Diverges on Ukraine Invasion Threat,” *ABC News*, February 12, 2022, <https://reurl.cc/I9Yjnv>.

⁸ Yoshita Singh, “Russian Diplomat Thanks India, China for being ‘Brave’ to ‘Withstand US Hand-twisting’ Before UNSC Vote on Ukraine,” *The Print*, February 1, 2022, <https://reurl.cc/Mb2dmn>; Dipanjan Roy Chaudhury, “India Abstains from Ukraine Vote in UNSC; Calls for Protecting Legitimate Security Interests of All Countries,” *The Economic Times*, January 31, 2022, <https://reurl.cc/yQOgdE>.

⁹ “The Fourth Japan-Australia-India-U.S. (Quad) Foreign Ministers’ Meeting,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, February 11, 2022, https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page6e_000274.html.

¹⁰ 〈中印舉行邊境事務磋商和協調工作機制第23次會議〉，中國外交部，2021年11月18日，<https://reurl.cc/AK3rIE>。

話《聯合聲明》，內容均未觸及「台海和平」等文字。¹¹顯見，四國已逐漸強化安全議題的共識，並刻意避開敏感議題。

表 1、2019 至 2022 年「四方安全對話」外長會議研討議題

時間/主辦國/地點	討論議題（資料來源）
2019 年 9 月 26 日 美國主辦/紐約	海上安全合作、高品質基礎設施、支持以法治為基礎的區域秩序、反恐、網路安全、區域災害反應（各自新聞稿）
2020 年 10 月 6 日 日本主辦/東京	全球疫情、數位經濟、高品質基礎設施、海上安全、反恐、網路安全、人道救援 / 災害防救、教育與人力資源發展、北韓、東海及南海（各自新聞稿）
2021 年 2 月 17 日 美國主辦/視訊	反假訊息、反恐、海上安全、緬甸民主、高品質基礎設施、網路安全、人道救援 / 災害防救、教育與人力資源發展、中國《海警法》改變現狀、北韓、全球疫情、氣候變遷（各自新聞稿）
2022 年 2 月 11 日 澳洲主辦/墨爾本	全球衛生、關鍵技術、打擊假訊息、反恐、海上安全、網路安全、人道主義 / 災害防救、氣候變化、嚴重關切緬甸危機、譴責北韓與綁架（聯合聲明）

資料來源：“Joint Statement on Quad Cooperation in the Indo-Pacific,” U.S. Department of State, February 11, 2022, <https://reurl.cc/dXa42g>; “Japan-Australia-India-U.S. Foreign Ministers’ Telephone Meeting,” Japan Ministry of Foreign Affairs, February 18, 2021, <https://reurl.cc/WkOK1L>; “The Second Japan-Australia-India-U.S. Foreign Ministers’ Meeting,” Japan Ministry of Foreign Affairs, October 6, 2020, <https://reurl.cc/MbzKN3>; “Japan-Australia-India-U.S. Ministerial,” Japan Ministry of Foreign Affairs, September 26, 2019, <https://reurl.cc/7eVzpQ>.

參、趨勢研判

一、對話「機制化」、「常態化」仍是發展合作關係的關鍵

對於俄羅斯、中國等安全議題，美日澳印的態度不一，印度外交部長蘇傑生在墨爾本強調，參與「四方安全對話」的態度，「重視合作而非對抗」，¹²但都同意持續深化區域議題的合作，本次外長會議更首度發布《聯合聲明》，均同意擴大合作，根據美國 2022 年 2 月

¹¹ “Joint Statement from Quad Leaders,” The White House, September 24, 2021, <https://reurl.cc/EpQ5rK>.

¹² Sachin Parashar, “Quad: Focus on China, Russia but India Steers Clear of Ukraine,” *The Times of India*, February 12, 2022, <https://reurl.cc/LpnOMx>.

12 日最新公布的《印太戰略報告》(*Indo-Pacific Strategy of the United States*)，將「四方安全對話」視為處理印太事務的「首要區域團體」(premier regional grouping)，並將在全球衛生（特別是疫情所帶來的疫苗供應）、氣候變遷、關鍵與新興科技、供應鏈、基礎建設、網路、教育、潔淨能源議題上深化合作，共同朝向自由與開放的印太。¹³雖然美國歷來支持「東協組織」(ASEAN)團結與「東協中心性」(ASEAN Centrality)，也常態性參與周邊會議，但美國作為「四方安全對話」成員國之一，對此對話的重視程度顯然高於東協組織，美國也重視此機制在促進四方合作的建設性成果，希望持續機制化、常態化舉行高峰會與部長會議，四國未來仍須避免因為政黨輪替等內部因素左右合作進程，將是深化合作的關鍵。

二、強化海上安全合作將有助於國際社會對台海和平的支持

中俄元首在 2022 年 2 月 4 日發布《關於新時代國際關係和全球可持續發展的聯合聲明》(*Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development*)，除將兩國關係定義為「新型大國關係」(new kind of relationships between world powers)，也強調「兩國友好沒有止境，合作沒有禁區」，¹⁴雙方合作從價值、政治、外交、經濟等各領域，毫無界限。反觀，四國合作仍處於起步階段，軍事與安全領域卻仍待擴展。

事實上，近期四國各自的雙邊關係持續緊密發展（見表 2），例如日本與澳洲 2022 年 1 月正式簽署《互惠准入協定》(*Reciprocal Access Agreement*)，使兩國軍隊的合作更加深化；¹⁵澳洲與印度洽談

¹³ *Indo-Pacific Strategy of the United States*, The White House, February 12, 2022, p. 9, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

¹⁴ 〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於新時代國際關係和全球可持續發展的聯合聲明（全文）〉，中華人民共和國中央人民政府網，2022 年 2 月 4 日，<https://reurl.cc/9Ob62Y>。

¹⁵ “Japan-Australia Reciprocal Access Agreement,” Ministry of Foreign Affairs of Japan, January 6, 2022, https://www.mofa.go.jp/a_o/ocn/au/page4e_001195.html.

《全面性經濟合作協定》(Comprehensive Economic Cooperation Agreement) 及研擬 580 萬澳幣 (413 萬美元) 的「孟加拉灣連通夥伴」(Bay of Bengal Connectivity Partnership) 等基礎設施倡議，¹⁶然而，四國在印太地區的安全合作，特別是擴大海上安全合作已逐漸取得有限成果。除重申以規則為基礎的海洋秩序；藉由建立能力與技術援助深化區域夥伴國合作；強化「海洋覺知」(maritime domain awareness) 能力；確保海空航行自由權；打擊非法、未報告與不受規範漁撈作業 (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, IUU)；並保護海上交通線安全等。未來在軍事合作方面，例如自 1992 年開始的多國「馬拉巴爾」(Malabar) 軍演，直到 2020 年才涵蓋四國，未來能否持續擴大，並成為維護自由、開放的印太主要安全支柱，以形塑東海、台海及南海和平環境，仍有賴四國政府的努力。

表 2、四國雙邊關係定位

	美國	日本	澳洲	印度
美國	-	條約同盟	條約同盟	主要防衛夥伴
日本	條約同盟	-	特殊戰略夥伴	特殊戰略與全球夥伴
澳洲	條約同盟	特殊戰略夥伴	-	全面性戰略夥伴
印度	主要防衛夥伴	特殊戰略與全球夥伴	全面性戰略夥伴	-

資料來源：“Foreign Minister Hayashi’s Visit to Melbourne and Honolulu (February 10-13, 2022),” Japan Ministry of Foreign Affairs, February 12, 2022, https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page3e_001169.html; Indo-Pacific Strategy of the United States, U.S. White House, February 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

¹⁶ “Strengthening Our Ties with India,” Australian Foreign Ministry, February 14, 2022, <https://reurl.cc/GoN06x>.

檢視「二十大」前中共紀檢工作的部署

梁書瑗

中共政軍所

壹、新聞重點

中共第二十次全國代表大會（以下簡稱「二十大」）前最後一次中央紀律檢查委員會（第十九屆中央紀律檢查委員會第六次全體會議，以下簡稱「十九屆中紀委第六次全會」）於 2022 年 1 月 18 日至 20 日召開，除了循往例總結前一年紀檢、監察工作外，也須因應中共「二十大」召開做出一系列工作部署。¹ 下文將結合中共在召開十九屆中紀委第六次全會前發布的首部《中國共產黨紀律檢查委員會工作條例》，以及一系列共 5 集的反腐紀錄片《零容忍》，說明中共在召開「二十大」前夕黨內紀律檢查工作的重點。

貳、安全意涵

習近平於第十八屆一中全會後（2012 年 11 月）的中外記者會上，指出中共黨內貪腐問題嚴重，並強調「黨要管黨、從嚴治黨」。²

「黨要管黨、從嚴治黨」背後的理論基礎在於，中國社會一如「績效困境」的理論預期，並不具備區隔於「執政當局支持度」的「政權支持度」。³ 對此，中共相較於民主國家領導人面臨更嚴峻的績效問題。一旦中共執政績效下降，將影響社會對執政當局的支持度，進一步侵蝕共黨政權的支持基礎。當中央戮力整頓官僚體系，中共紀律檢查系統（紀委）作為中共推動「黨要管黨、從嚴治黨」時最重要的力量，每年年初的中紀委全會便是外界觀察當年度中共整頓

¹ 〈中國共產黨第十九屆中央紀律檢查委員會第六次全體會議公報〉，《人民網》，2022 年 1 月 21 日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-01/21/nw.D110000renmrb_20220121_1-01.htm。

² 〈習近平：自豪而不自滿 決不躺在過去的功勞簿上〉，《人民網》，2012 年 11 月 15 日，<http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1115/c350821-19590502.html>。

³ 黃信豪，〈解析中國社會的政治支持：「績效困境」觀點的檢驗〉，《遠景基金會季刊》，第 16 卷第 2 期，2015 年 4 月，頁 41-94。

官僚體系的窗口。

一、官僚體系內的「團夥」問題是「二十大」前整頓的焦點

中共幹部的貪腐問題盤根錯節，不僅貪腐的樣態多元，牽連的範圍也很廣泛，因此為中紀委每年都需關注的老問題，也會釋放出新的查處重點。值得注意的是，今年中共紀檢系統查處重點，在於官僚體系內存在「團夥、小圈子、利益集團」的問題。據中紀委第六次全會的會議公報，以及習近平在十九屆中紀委六中全會上的表態，「防範形形色色的利益集團成夥作勢」首次成為黨內紀律檢查公開宣示要打擊的對象。⁴

於中紀委第六次全會前公開的反腐紀錄片《零容忍》首集，便以孫力軍（前公安部副部長）如何藉職務之便形成「團夥」的內容揭開影片序幕。⁵對中共而言，幹部間若結成「團夥」，極易造成「七個有之」的問題。⁶在「二十大」前除了是黨務人事換屆高峰外，也是習近平謀求連任的關鍵時刻，若官僚體系內存在有別於中央的偏好，小則導致黨內組織路線（「菁英甄補」）出現偏誤，更有甚者也會危及中央權威，形成政治隱患。

二、中共藉反貪持續追擊「資本無序擴張、平台壟斷」的問題

2020年末至2021年上半年，中共藉監管部門之力，打擊眾多大型民營企業、一千民營企業家，後續影響了這些民營企業的經營布

⁴ 〈中國共產黨第十九屆中央紀律檢查委員會第六次全體會議公報〉，《人民網》，2022年1月21日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-01/21/nw.D110000renmrb_20220121_1-01.htm。
〈堅持嚴的主基調不動搖 堅持不懈把全面從嚴治黨向縱深推進〉，《人民網》，2022年1月19日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-01/19/nw.D110000renmrb_20220119_1-01.htm。

⁵ 孫力軍被控以「在黨內大搞團團夥夥、拉幫結派、培植個人勢力，形成利益集團，成夥作勢控制要害部門，嚴重破壞黨的團結統一，嚴重危害政治安全」。〈公安部原黨委委員、副部長孫力軍嚴重違紀違法被開除黨籍和公職〉，《中共中央紀律檢查委員會、中華人民共和國國家監察委員會》，2021年9月30日，https://www.ccdi.gov.cn/scdc/zggb/djcf/202109/t20210930_251652.html。

⁶ 「七個有之」意指：搞任人唯親、排斥異己的有之，搞團團夥夥、拉幫結派的有之，搞匿名誣告、製造謠言的有之，搞收買人心、拉動選票的有之，搞封官許願、彈冠相慶的有之，搞自行其是、陽奉陰違的有之，搞尾大不掉、妄議中央的也有之。

局。除此之外，中共也打算進一步處理支持「資本無序擴張」的政治力量。2021 年 8 月官方發布周江勇（前杭州市委書記）接受紀律審查和監察調查，經半年調查後，果不其然中紀委國家監委指控周江勇「對黨中央決策部署陽奉陰違，與資本勾連，支持資本無序擴張」。⁷然而，本文認為，根據十九屆中紀委六中全會會議公報所指，中共並不打算止步於周江勇，「著力查處資本無序擴張、平台壟斷等背後腐敗行為，斬斷權力與資本勾連紐帶」為今年中紀委新訂立的查處標的。⁸

三、中共迴避共黨體制造成的貪腐問題

習近平上任後雷厲風行地「從嚴治黨」，不可諱言地紀檢系統在調查、立案、公布案情的程序漸漸上軌道，且較之以往也揭露更多案件細節，如透過一系列「反貪腐大片」讓外界得以窺見中共黨內紀律、貪汙問題的嚴重性。如此一來，中共如何減緩人民質疑其統治正當性、「制度優勢」的風險？細究《零容忍》的影片內容可知，中共將官員腐敗主要歸因於個人層次的問題，如道德、家風、親族紐帶關係，以及黨內監督不足，迴避一黨專政下因缺乏政治競爭、司法獨立、媒體監督等體制性問題。

參、趨勢研判

一、政治監督為日後中共紀檢系統第一要務

紀檢系統自中共「十二大」（1982 年）修改黨章以來，便肩負整風肅紀與檢查各級官僚落實中央政策的職責。從習的兩屆任期來看，「十八大」期間（2012 年至 2017 年）紀檢系統多側重於處理幹部腐

⁷ 〈浙江省委原常委、杭州市委原書記周江勇嚴重違紀違法被開除黨籍和公職〉，《中共中央紀律檢查委員會、中華人民共和國國家監察委員會》，2022 年 1 月 26 日，https://www.ccdi.gov.cn/scdcn/zggb/djcf/202201/t20220126_167205.html。

⁸ 〈中國共產黨第十九屆中央紀律檢查委員會第六次全體會議公報〉，《人民網》，2022 年 1 月 21 日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-01/21/nw.D110000renmrb_20220121_1-01.htm。

敗的問題，但紀檢系統於十九大期間，從反腐利器轉而側重「政治監督」——「檢查黨的理論路線方針政策和黨中央重大決策部署落實情況」，成為「健全黨中央對重大工作領導體制」及「中共自我革命」的一部分。值得注意的是，「政治監督」雖然也強調「檢查」幹部是否與黨的意識型態一致，但在實務上為兼顧「檢查」的可操作性，以及標準化可複製的程序，故將中央的工作部署細化成各個可供量化或質化分析的監督項目，據以評鑑。⁹

2019 年 1 月十九屆中紀委三中全會召開，從習的講話與趙樂際（政治局常委、中紀委書記）的工作報告中可知，中共開始重視紀檢系統檢查各級官僚落實政策部署的角色，¹⁰習並於隔年（2020 年的十九屆中紀委四中全會）正式提出「要強化政治監督保障制度執行」。¹¹其後，若從趙樂際十九屆中紀委五中全會的工作報告、十九屆中紀委五中、六中全會會後公報或習近平出席中紀委五中與六中全會的談話中均可知，其中論及「政治監督」的篇幅日益增加，甚至「政治監督」最後成為紀檢系統的頭號工作項目。此外，中共也會透過中紀委全會指出來年需強化「政治監督」的政策領域。如此一來，吾人除了可從兩會等傳統政治活動中觀察中共的政策布局以外，中紀委全會也是另一個觀察的窗口。更甚者，中央要求中紀委

⁹ 孟祥夫，〈聚焦『兩個維護』 強化政治監督〉，《人民網》，2022 年 1 月 13 日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-01/13/nw.D110000renmrb_20220113_5-01.htm。

¹⁰ 習近平談話中提及，「各級黨組織要旗幟鮮明堅持和加強黨的全面領導，堅持黨中央重大決策部署到哪里，監督檢查就跟進到哪里，確保黨中央令行禁止」。〈習近平在十九屆中央紀委三次全會上發表重要講話〉，《新華網》，2019 年 1 月 11 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-01/11/c_1123979062.htm。趙樂際在十九屆中紀委三次全會上的工作報告也在回顧 2018 年紀檢系統的工作時指出，「另一方面堅守職能職責，把檢查黨的路線方針政策和黨中央重大決策部署落實情況作為重中之重，緊緊圍繞貫徹新發展理念、實現高品質發展、打好三大攻堅戰等加強監督檢查，確保黨中央政令暢通」。〈趙樂際在十九屆中央紀委三次全會上的工作報告〉，《中共中央紀律檢查委員會、中華人民共和國國家監察委員會》，2019 年 2 月 21 日，https://www.ccdi.gov.cn/xxgkn/hyzl/201902/t20190221_40525.html。

¹¹ 〈一以貫之全面從嚴治黨強化對權力運行的制約和監督為決勝全面建成小康社會決戰脫貧攻堅提供堅強保障〉，《人民網》，2020 年 1 月 14 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2020/0114/c1024-31546697.html>。

關注的政策項目恐是中共眼下最在意之處。

二、「抓大抓早」為中共紀檢體系整頓幹部的平衡點

「十八大」習甫上任，一連串「打虎拍蠅」，震懾官僚系統。經過兩年雷厲風行的整肅後，2015 年 9 月時任中紀委書記的王岐山藉福建考察行，提出「四種形態」，強調紀律檢查工作的目標為「懲前毖後、治病救人」，須改變不是「好同志」就是「階下囚」的現象。

¹²王岐山提出「四種形態」，顯示中共開始思考日後黨內執紀如何在整肅幹部與黨內批評之間取得平衡點。為利「從嚴治黨」長期運作下去，若不規範其目標、手段，確立犯行與處理方式的層次，長此以往，恐致中共官僚體系「傷筋動骨」。

當中共奠定以「四種形態」為治黨最主要的目標與手段後，下一個規範的就是整頓的對象。本文認為，「抓大、抓早」將是日後中共紀檢體系整頓幹部的平衡點。首先，在「抓大」的面向上，「關鍵少數」與「一把手」將是紀檢系統核心的重點。自十八屆中紀委六中全會（2016 年 1 月）始，中共透露要「看住關鍵少數」，首次將目光投向「關鍵少數」。¹³十九屆中紀委五中全會（2021 年 1 月）再進一步提出監督「一把手」的困境，須「著力破解對一把手監督的難題」，¹⁴並於 2021 年 6 月公布〈中共中央關於加強對『一把手』和領導班子監督的意見〉。其次，年輕幹部違法違紀的問題也於 2021 年

¹² 「四種形態」：1.黨內關係要正常化，批評和自我批評要經常開展，讓咬耳扯袖、紅臉出汗成為常態；2.黨紀輕處分和組織處理要成為大多數；3.對嚴重違紀的重處分、作出重大職務調整應當是少數；4.嚴重違紀涉嫌違法立案審查的只能是極極少數。〈王岐山：把握運用監督執紀『四種形態』〉，《新華網》，2015 年 9 月 26 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-09/26/c_1116687031.htm。

¹³ 〈中國共產黨第十八屆中央紀律檢查委員會第六次全體會議公報〉，《人民網》，2016 年 1 月 15 日，<http://fanfu.people.com.cn/n1/2016/0115/c64371-28055443.html>。

¹⁴ 〈中國共產黨第十九屆中央紀律檢查委員會第五次全體會議公報〉，《中共中央紀律檢查委員會、中華人民共和國國家監察委員會》，2021 年 1 月 24 日，https://www.ccdi.gov.cn/special/sjj5cq/sjj5cq_h_yw/202101/t20210124_234640.html。〈趙樂際在十九屆中央紀委五次全會上的工作報告〉，《中共中央紀律檢查委員會、中華人民共和國國家監察委員會》，2021 年 3 月 15 日，https://www.ccdi.gov.cn/special/sjj5cq/sjj5cq_h_yw/202103/t20210316_237958.html。

首次進入紀檢系統的視野，「高度關注年輕幹部違紀違法的問題」成為 2021 年紀檢系統的新任務。¹⁵習近平今年出席十九屆中紀委六中全會時，特別指出「要加強年輕幹部教育管理監督」，「扣好廉潔從政的第一粒扣子」。對中共而言，「抓大、抓早」兩頭抓的意義在於可提升監督的效率：從上先抓「一把手」，並透過要求「一把手」層層往下管控；年輕幹部則因年齡之故，多位居基層，若要解決鞭長莫及的問題，就先從年輕幹部下手，慎防「帶病提拔」。

¹⁵ 〈中國共產黨第十九屆中央紀律檢查委員會第五次全體會議公報〉，《中共中央紀律檢查委員會、中華人民共和國國家監察委員會》，2021 年 1 月 24 日，https://www.ccdi.gov.cn/special/sjj5cqh/sjj5cqh_yw/202101/t20210124_234640.html。

簡析中共新規強化網路及數據管理之意涵

洪嘉齡、曾敏禎

網路安全所

壹、新聞重點

中共國家互聯網信息辦公室（「網信辦」）與其他 12 個部門聯合修訂發布《網路安全審查辦法》（以下簡稱《辦法》），¹全文 23 條，自 2022 年 2 月 15 日起施行，將網路平台運營者處理資料時會影響或可能影響國家安全等情形納入網路安全審查範圍。「網信辦」亦會同工業和信息化部（「工信部」）、公安部、國家市場監督管理總局等聯合發布《互聯網信息服務算法推薦管理規定》（以下簡稱《規定》），全文 35 條，自 2022 年 3 月 1 日起施行，重點在要求科技企業運用「大數據演算法」須遵守商業道德和公平原則，如不得用於創建虛假使用者帳戶或製造其他假象、所有資料要在 10 個工作日內向中共當局備案等。²

貳、安全意涵

一、嚴審網路平台赴海外掛牌上市

中共「網信辦」2017 年 5 月原印發名為《網路產品和服務安全審查辦法（試行）》，2019 年發布《辦法（徵求意見稿）》，至 2020 年 4 月正式頒布該法，³聚焦「關鍵資訊基礎設施」（Critical

¹ 12 個部門包括：國家發展和改革委員會、工業和信息化部、公安部、國家安全部、財政部、商務部、中國人民銀行、國家市場監督管理總局、國家廣播電視總局、中國證券監督管理委員會、國家保密局、國家密碼管理局。〈國家互聯網資訊辦公室等十三部門修訂發佈《網路安全審查辦法》〉，《中國網信網》，2022 年 1 月 4 日，https://www.12377.cn/wxxx/2022/295c592b_web.html。

² 〈互聯網資訊服務演算法推薦管理規定〉，《人民網》，2022 年 1 月 4 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0104/c1001-32323657.html>。

³ 〈《網路安全審查辦法》規定 超過百萬用戶網路平台赴國外上市須先申報安全審查〉，《中時新聞網》，2022 年 1 月 4 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220104001732-260409?chdtv>。

Information Infrastructure, CII) 法規，涉及範圍較為單一。後為配合 2021 年 9 月 1 日施行《數據安全法》，僅間隔 15 個月再次對該法進行修訂。揆諸新版《辦法》新增「網路平台運營者」與「關鍵資訊基礎設施運營者」一同並列成為兩大重點審查對象，提出 3 個「應當」與 1 個「必須」（如附表），強調「擁百萬用戶資料平台海外上市須『網安審查』」。尤其針對企業赴國外上市前、後的核心重要數據或大量個人信息，被外國政府影響、控制、惡意利用的風險，「影響或可能影響國家安全」等情形特別納入構建數據防護網。鑒於新法並未明確訂定哪些產業，審查範圍界線模糊，幾乎適用於所有中共境內大型網路、技術等相關企業，無論是在法律法規、業務場景層面，判斷是否影響國家安全均較以往花費更長時間審查，對擬赴國外上市的網路平台運營企業已風聲鶴唳。

二、嚴控「大數據演算法」商業模式控制網路輿論

當世界經濟逐漸變成以「網路平台為中心」運轉，中共鑒於當前網路平台利用「大數據演算法」筆生屏蔽信息、過度推薦、操縱干預熱搜、榜單與瀏覽結果排序，或實施虛假點讚、轉發等流量造假，嚴重影響網路輿論等問題屢見不鮮。為遏制上述亂象，中共頒布《規定》，監管輻射範圍廣泛，包括餐飲外賣、叫車、電商等各類提供「大數據演算法」推薦服務的網路公司，要求上述平台企業不能再輕易以「技術中立」為由，規避監督管理責任。⁴另要求網路平台以顯著方式告知用戶其提供網路推薦服務情況，並針對「具輿論屬性」或「社會動員能力」的平台將相關情況予以備案，透過此種「普遍公開」加「部分備案」方式，有助解決長期不透明偏差情

⁴ 第二章「資訊服務規範」《第 6 條》提出大數據運算推薦服務提供者應當「堅持主流價值導向積極傳播正能量」；《第 7 條》「明確演算法推薦服務提供者主體責任」構建平台問責體系；《第 9 條》「建立健全用於識別違法和不良信息的特徵庫」。

況，⁵惟中共宣稱此次頒布新法係基於推動網路推薦服務公正公平、規範透明，規定網路供應商應「堅持主流價值導向」，向資訊終端接收者的閱聽大眾「積極傳播正能量」，實則係警告網路媒體企業應避免傳播不利國家輿論，操控影響民眾決策判斷，視同間接挑戰「意識形態安全」擾亂公共秩序，衝擊中共執政權。

參、趨勢分析

一、中企在中美對抗態勢下腹背受敵

2021 年上半年共有 35 家中企在美股市場上市，融資金額為 123 億美元，達歷史新高，⁶然中共當局自 2021 年 7 月份便以「國家安全」為由接連對「滴滴出行」、「滿幫集團」（貨車匹配資訊平台）和「BOSS 直聘」（招聘網站和手機應用程式）進行網路安全審查。在中共壓力之下，下半年「小紅書」（網路購物和社交平台）、「哈囉出行」（共用單車服務提供商）、「七牛雲」（雲計算企業）、「Keep」（健身應用程式）撤回赴美 IPO 計劃（亦稱籌資、募股或「上市」），「喜馬拉雅」（在線音頻分享平台）、「貨拉拉」（物流業務）則直接取消赴美 IPO，而此次《辦法》更加凸顯中共監管部門對赴境外上市企業限制阻撓態度。鑒於中共數據收集方式與國外不同，且部分條例更與他國衝突，在中共嚴厲數據安全監管框架下，海外企業亦被迫面臨抉擇，如 2021 年 10 月人才社交網站領英（LinkedIn）、搜尋引擎雅虎（Yahoo）相繼以「經商環境變化」為由退出中國市場或轉換業務方向。⁷

⁵ 第四章「監督管理」要求，具「輿論屬性」或「社會動員能力」大數據運算推薦服務提供者應當在提供服務之日起 10 個工作日內向中共當局填報備案信息，並「配合」有關部門開展「安全評估」和「監督檢查工作」《第 24 條》。

⁶ 〈在美中概股 掀赴港二次上市〉，《經濟日報》，2021 年 7 月 8 日，<https://money.udn.com/money/story/11038/5585910>。

⁷ 〈領英將關閉中國服務，美國主要社交網站「絕跡」中國〉，《紐約時報中文網》，2021 年 10 月 15 日，<https://cn.nytimes.com/technology/20211015/linkedin-china-microsoft/zh-hant/>。

中共在收緊強化數據掌控權同時，美國亦對來美上市之中企愈發嚴苛，美國證券交易委員會（Securities and Exchange Commission, SEC）2021 年 12 月 2 日正式宣布落實《外國公司問責法》（*Holding Foreign Companies Accountable Act*, HFCAA），規定在美上市的外國公司須向 SEC 提交文件證明該公司不受外國政府擁有或掌控。⁸而中企在國外上市時愈接受國外監管機構的管轄和調查，愈有可能被中共監管部門以「影響國家安全」為由，將相關企業納入網路安全審查範圍，如此又將進一步影響該等企業在海外被信任度，形成惡性循環。預估新法施行後，中企（尤以網路產業）今後要至紐約證交所（NYSE）和那斯達克（Nasdaq）等交易所上市幾乎寸步難行。加之 2021 年 11 月 15 日由中共國家主席習近平欽定成立的北京證交所正式開市，意圖敦促中企離開美國轉而就地上市，催化中美金融脫鉤，藉機打造「中國版納斯達克」。⁹而此次新法並未禁止到香港上市，鑒於香港在「一國兩制」下不被視為外國當局，中共大量科技巨頭或將優先考慮赴港上市豁免網安審查，在此種監管政策下，預期將促使更多陸企選擇留陸或赴港掛牌，惟如今香港已非往昔，中國科技巨頭是否真能逃脫當局審查仍有待觀望。

二、首部「大數據演算法」規定監管成效有待評估

網際網路公司透過精妙複雜的「大數據演算法」，利用數以億計的網路用戶資訊，推薦產品產生巨大商業利潤，係當今應用最廣泛的人工智慧（AI）技術之一。近年來包括美國和印度在內部分國家政府，試圖制定監管措施以防濫用，但多陷入立法僵局，且多數國家深怕施加懲罰性監管有礙經濟成長與科技創新，迄今不敢出手。

⁸ 〈《國際經濟》SEC 敲定外企問責法 滴滴出行宣布從美國下市〉，《中時新聞網》，2021 年 12 月 3 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20211203001677-260410?chdtv>。

⁹ 〈北京證交所開張 81 家企業首批交易〉，《法國國際廣播電台》，2021 年 11 月 15 日，<https://www.rfi.fr/tw/中國/20211115-北京證交所開張-81家企業首批交易>。

歐洲曾是數據監管政策先行者，對來自美國大型科技企業進行監管，然目前歐盟各國源於不同經濟約束條件與監管理念分歧，針對人工智慧技術監管尚停留在探討階段。與此同時，中共當局自 2020 年底起針對網路企業進行一連串打擊整治行動，包括金融業務、叫車服務、數據管理等全納入監管範圍，2021 年 9 月起著手規劃管控「大數據演算法」，係全球首部系統性法律文件，引起國際討論關注。

此前中共在數據監管政策方面均採納借用歐洲成功方案，然隨中共境內首部聚焦「大數據演算法」治理規章出爐，凸顯其立法機關已開闢新領域，歐美勢將密切關注中共後續監管成效。其中尤以《規定》裡第三章攸關「用戶權益保護」部分，提供網民推薦服務狀況的「知情權」，或不針對其個人特徵選項可便捷關閉推薦服務的「選擇權」，屬保障消費者普遍共識。若該法在實踐上大致獲得成功，歐美國家將有可能部分參考此種監管模式。惟對「大數據演算法」等人工智慧技術發展而言，網際網路開放創新環境與自由包容氛圍至關重要，且數據係幫助電腦提升演算能力關鍵資源，然隨中共當局對技術平台數據處理限制不斷加大，箝制緊縮中國消費型科技企業創新環境與扼殺技術發展誘因，恐與中國邁向「科技強國」目標背道而馳。

附表、《網路安全審查辦法》修訂重點

《第 2 條》 《第 5 條》 《第 6 條》 兩大重點 審查對象	1. 關鍵資訊基礎設施運營者： (i) 採購網路產品和服務的，應當預判該產品和服務投入使用後可能帶來的國家安全風險。 (ii) 影響或者可能影響國家安全的，應當向網路安全審查辦公室申報網路安全審查。 (iii) 對於申報網路安全審查的採購活動，關鍵資訊基礎設施運營者應當通過採購文件、協定等要求產品和服務提供者配合網路安全審查。 2. 網路平台運營者：
---	--

	掌握超過 100 萬使用者個人資訊的網路平台運營者赴國外上市， 必須 向網路安全審查辦公室申報網路安全審查。《第 7 條》
《第 8 條》 四類審查 申報材料	1. 申報書 2. 關於影響或者可能影響國家安全的分析報告 3. 採購文件、協定、擬簽訂的合同或者擬提交的首次公開募股（IPO）等上市申請文件 4. 網路安全審查工作需要的其他材料
《第 10 條》 七類審查 重點評估 國家安全 風險因素	1. 產品和服務使用後帶來的關鍵資訊基礎設施被非法控制、遭受干擾或者破壞的風險。 2. 產品和服務供應中斷對關鍵資訊基礎設施業務連續性的危害。 3. 產品和服務的安全性、開放性、透明性、來源的多樣性，供應管道的可靠性以及因為政治、外交、貿易等因素導致供應中斷的風險。 4. 產品和服務提供者遵守中國法律、行政法規、部門規章情況。 5. 核心資料、重要資料或者大量個人資訊被竊取、洩漏、毀損以及非法利用、非法出境的風險。 6. 上市存在關鍵資訊基礎設施、核心資料、重要資料或者大量個人資訊被外國政府影響、控制、惡意利用的風險，以及網路資訊安全風險。 7. 其他可能危害關鍵資訊基礎設施安全、網路安全和資料安全的因素。

資料來源：〈網路安全審查辦法〉，《中國網信網》，2022 年 1 月 4 日，
http://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894602182845.htm。

烏俄戰事爆發前烏克蘭面臨的「認知戰」攻勢

吳宗翰

網路安全所

壹、新聞重點

2022 年以來，英、德、法等歐洲各國領導人頻繁造訪基輔、莫斯科，積極斡旋可能一觸即發的烏俄戰爭。拜登（Joe Biden）與普欽（Vladimir Putin）亦多次通過電話。最新的情勢發展是，俄羅斯已經於 2 月 21 日宣布承認烏東地區主張獨立的頓內茨克（Donetsk）及盧甘斯克（Lugansk），派兵進駐，並於 24 日宣布對烏克蘭展開作戰。由於俄國強勢進逼，包括美國、英國與德國在內的多國政府已經接連宣布多項經濟制裁措施。在此之前，美、英情資單位透過媒體公開揭露莫斯科當局企圖利用炮製影片與假訊息為入侵烏克蘭的軍事行動鋪路。¹本文的分析時間在戰事爆發之前，指出在戰事爆發之際，俄烏已經在同一波「認知戰」攻勢短兵相接。

貳、安全意涵

一、俄羅斯企圖透過「認知戰」瓦解烏克蘭社會凝聚力

「認知戰」具備準軍事手段特性，企圖透過心理途徑達到戰場優勢。其運作機制能夠奏效的關鍵，是針對性的利用資訊操作方式改變目標對象的認知；亦能利用與放大原本就存在的社會分歧，使共識難以形成，影響社會凝聚力。²過去幾年的案例顯示，「認知戰」

¹ Ellen Nakashima, Shane Harris, Ashley Parker, John Hudson and Paul Sonne, "U.S. Accuses Russia of Planning to Film False Attack as Pretext for Ukraine Invasion," *The Washington Post*, February 3, 2022, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/02/03/russia-ukraine-staged-attack/>; Shane Harris, Ashley Parker and Ellen Nakashima, "New Intelligence Suggests Russia Plans a 'False Flag' Operation to Trigger an Invasion of Ukraine," *The Washington Post*, February 11, 2022, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/02/11/russia-ukraine-invasion-intelligence/>.

² Johns Hopkins University & Imperial College London, "Countering cognitive warfare: awareness and resilience," *NATO REVIEW*, May 20, 2021, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2021/05/20/countering-cognitive-warfare-awareness-and->

在搭配「假訊息」(disinformation)攻勢下，對於民主政體與社會尤其容易造成顯著的破壞性。

烏克蘭事實查核組織「停止偽造」(StopFake)指出，自2014年的烏克蘭危機以來，俄羅斯官方即不斷有系統的支持「假訊息」在烏克蘭境內傳播。這些「假訊息」業已成為一個橫跨烏、俄的多目的狙殺鏈(kill chain)。一方面，它們透過不斷抨擊基輔的政策以削弱執政者的正當性；同時也客製化的吸引支持者群體。在地協力者亦扮演推波助瀾的角色。³

《華盛頓郵報》(*The Washington Post*)與《紐約時報》(*The New York Times*)是此回最先報導美國揭露俄國企圖利用偽製影片的媒體。《衛報》(*The Guardian*)則提供了諸多細節。美國國防部發言人柯比(John Kirby)提到，影片中出現烏克蘭軍事設施與武器裝備、土耳其製無人機、多具倒地疑似死傷且說著俄語的人。這些要素顯示影片設定的背景環境，可能是與俄羅斯接壤的烏東地區或俄羅斯，主要爭取對象則為當地民眾。⁴土耳其製無人機的入鏡，則令人聯想到烏克蘭與土耳其乃至與北約的合作聯繫。這些莫不呼應存在於烏克蘭社會的內部分歧，以及普欽要求北約停止與基輔合作的主張。

二、英美公開示警威攝俄國行動

美國政府並非首次對外揭露俄國可能用以正當化出兵烏克蘭的理由。在1月中旬，美方也曾指出俄國正透過安排特工人員進入烏克蘭東部，準備在當地自導自演，偽裝成烏克蘭部隊並發動對當地支持分離主義的親俄部隊或說俄語人士的攻擊，而後再以出兵保護

resilience/index.html.

³ Yevhen Fedchenko, "Kill Chain Against Disinformation: How to Stop the Kremlin's Genocidal Rhetoric on Ukraine," *StopFake*, February 6, 2022, <https://www.stopfake.org/en/kill-chain-against-disinformation-how-to-stop-the-kremlin-s-genocidal-rhetoric-on-ukraine/>.

⁴ Nina Jankowicz and Ross Burley, "The West Has Gotten Savvier about Russian Disinformation. Will that help Ukraine?" *The Washington Post*, January 22, 2022, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/01/22/russia-ukraine-disinformation-narratives/>.

的名目入侵烏克蘭。這就是所謂的「栽贓行動」(false-flag operation)，就內容而言，與此次指涉的俄國影片似有雷同之處。在美方公布消息後，英國外交部也差不多在同一時間引述自身的情資報告，指稱莫斯科正密謀在烏克蘭扶持傀儡政權。⁵

美國國務院也在1月中以「事實與虛假」(Fact vs. Fiction)為名，列舉出多則俄羅斯釋放的假訊息，指出多則來自普欽總統或是高階官員的言論。美國國土安全部的情報部門也觀察到，俄國官媒與其代理人網頁在2021年9月到2022年1月間發表了大量的反烏克蘭與反美的言論，光是在1月就達800篇以上。⁶

美英政府透過公布俄國的計畫與行動路線圖，具備對俄「先發制人」意味，藉此嚇阻俄國、增加其行動的成本。⁷與此同時，這些行動也期待發揮「事實查核」的效果，經由事先協助社會大眾內心有所準備，而有助於整體社會的韌性。

參、趨勢研判

一、烏克蘭社會面臨高度戰爭壓力

此次美國揭露炮製影片的存在，雖然一定程度上足以使該影片喪失效果，但也誠如美方官員所說，這個影片僅是俄國的選項之一。換言之，俄羅斯製造出兵的理由應尚有其他備案。從24日以後的結果而言，確實也是如此。

考量到俄國長期製造的假訊息，例如散布美國將出動坦克攻擊

⁵ “Russia-Ukraine: US Warns of ‘False-Flag’ Operation,” *BBC NEWS*, January 14, 2022, <https://www.bbc.com/news/world-europe-59998988>; Kremlin plan to install pro-Russian leadership in Ukraine exposed, *GOV.UK*, January 22, 2022, <https://www.gov.uk/government/news/kremlin-plan-to-install-pro-russian-leadership-in-ukraine-exposed>.

⁶ “Fact vs. Fiction: Russian Disinformation on Ukraine,” Department of State, January 20, 2022, <https://www.state.gov/fact-vs-fiction-russian-disinformation-on-ukraine/>; Nicole Sganga, “U.S. reveals Russian plot to use fake video as pretense for Ukraine invasion,” *CBS NEWS*, February 4, 2022, <https://www.cbsnews.com/news/russia-disinformation-video-ukraine-invasion-united-states/>.

⁷ 李俊毅，〈「偵查嚇阻」：美國示警俄烏衝突將起〉，《國防安全即時評析》，2022年2月17日，<https://reurl.cc/X4x1Oe>。

烏東地區的謠言、或是烏克蘭政府將用大規模毀滅性武器、或者是化學性武器屠殺烏東地區——該說法獲得尋求獨立的頓內茨克共和國總統普希林（Denis Pushilin）的引述，他並指控烏克蘭軍隊攻擊當地女性、孩童以及年長者，造成百餘人死亡——烏克蘭主流社會與其烏東地區民眾的認知落差未來恐更難以消弭。

再者，俄國的計畫遭到公布，以及重兵包圍烏克蘭的局勢，勢必更加激發烏克蘭社會整體的反俄情緒。而俄國的步步進逼勢將不斷提高施加於烏國社會的巨大壓力。

二、烏克蘭危機論述被扭曲比擬至台海局勢

鑒於世界政治與經濟格局變化，當前烏俄衝突局勢發展受到的關注遠勝 2014 年。有關基輔當局面臨的嚴峻挑戰，以及美國、歐盟與北約組織如何應對俄羅斯行動的討論，也超出普欽訴諸北約不得東擴至烏克蘭的議題框架。延伸的議題之一，即是近來同樣備受國際關注的台海情勢與中美關係。兩岸關係與烏俄關係雖然有本質上的差異，但基於地緣政治結構上同樣面臨強鄰威脅以及美國均為重要夥伴等兩點特色，是許多觀察者將二者比擬與比較的原因。⁸

值得關注的，還有敵對勢力刻意抽換概念，重新包裝烏克蘭面臨的認知戰攻勢，並重現在台灣的社會脈絡。例如，中國《環球時報》的一篇評論就在附和俄羅斯的立場：「烏克蘭危機的核心正是由於美國以及北約組織東擴造成俄國不得不的反彈。」；「台灣應當從中學習到，烏克蘭情勢緊張符合美國利益。」⁹應可預見，未來這類言論將在台灣社會層出不窮。

⁸ Steven Lee Myers and Amy Qin Amy, “Both Sides of the Taiwan Strait Have Particular Interest in the Ukraine Conflict,” *New York Times*, February 7, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/02/07/world/asia/taiwan-china-ukraine-russia.html>.

⁹ “Instigating Ukraine Crisis Serves US Interests, Offers Lesson for Taiwan Island,” *Global Times*, February 13, 2022, <https://www.globaltimes.cn/page/202202/1252153.shtml>.

密克羅尼西亞聯邦暫緩退出「太平洋島國論壇」之評析

章榮明

網路安全所

壹、新聞重點

2022 年 2 月 11 日，密克羅尼西亞聯邦（Federated States of Micronesia，以下簡稱密國）宣布暫緩退出「太平洋島國論壇」（Pacific Islands Forum，以下簡稱「論壇」），但要求現任「論壇」秘書長普納（Henry Puna）離職及進行若干改革，待 2022 年 6 月再視情況決定。¹值得注意的是，自去（2021）年 3 月起，密國連同「密克羅尼西亞次區域」的其他四國：帛琉（Palau）、馬紹爾群島（Marshall Islands）、諾魯（Nauru）與吉里巴斯（Kiribati），相繼向「論壇」秘書處遞交退出申請函，密國的申請將於今（2022）年 2 月生效。²密國暫緩退出的決定，牽動太平洋區域組織的團結，乃至美中兩國在太平洋區域的競逐，因而值得關注。

貳、安全意涵

密國暫緩退出「論壇」最主要的原因，便是希望「論壇」現任秘書長離職，及「論壇」進行若干改革。此外，尚有其他意涵，茲簡述如下：

一、暫時穩固南太區域的整體性

近期，南太區域發生了兩起事件，對於區域的穩定造成了一些

¹ “Micronesia Temporarily Rescinds Withdrawal from Pacific Forum,” *Reuters*, February 12, 2022, <https://reurl.cc/7eEYMB>; Richard Clark, “The Federated States of Micronesia Temporarily Rescinds its Withdrawal from the Pacific Islands Forum,” *The Government of the Federated States of Micronesia*, February 12, 2022, <https://reurl.cc/NpOkMm>.

² 關於「密克羅尼西亞次區域」五國退出「太平洋島國論壇」的過程，請見章榮明，〈五國退出太平洋島國論壇之研析〉，《國防安全雙週報》，第 24 期，2021 年 3 月 19 日，頁 37-40，<https://reurl.cc/qOpaLy>。

衝擊，分別為2021年11月24-26日於索羅門群島（Solomon Islands）所發生的暴動、以及2022年1月15日東加（Tonga）境內的海底火山爆發。³若在南太區域多事之際執意退出區域組織，似乎有負區域國家的情誼。密國此時選擇暫緩退出「論壇」，雖不能提供索羅門群島及東加實質上的幫助，但對於暫時穩固南太區域的整體性，應有某種程度的助益。

二、以行動支持美國的南太平洋政策

值得注意的是，密國宣布此決定的時間點，恰好是在美國國務卿布林肯（Antony Blinken）訪問南太平洋斐濟（Fiji）的前一天。布林肯是36年以來首位訪問斐濟的美國國務卿，這次訪問也是他上任來首次出訪南太平洋。布林肯在2月12日的記者會上表示，美國在南太有「長遠的未來」（long-term future），除了將在索羅門群島設立大使館之外，並將協助對抗「氣候變遷」、「新型冠狀肺炎」及「非法漁捕」。⁴就美國將南太國家視為一個整體的立場而言，自然是希望組成「論壇」的南太國家能團結一致。有鑒於斐濟是「論壇」現任的輪值主席國，密國此時暫緩退出「論壇」，等於是助布林肯的訪問一臂之力。也就是說，在美國這麼重視南太平洋的時間點，密國順勢以行動支持美國的南太平洋政策。

三、為續約「自由聯合協定」創造有利條件

承上，密國的動作背後，應有儘速與美國就「自由聯合協定」（Compact of Free Association）續約的意涵。同為該協定下的帛琉，已於2022年1月同意提供土地讓美軍興建雷達，⁵創造了與美國續約

³ 關於索羅門群島的暴動，請見 Edward Cavanaugh, "Australia Deploys Troops to Solomon Islands as Riots Continue," *Aljazeera*, November 25, 2021, <https://reurl.cc/Mb9MpX>；關於東加海底火山爆發，請見 "Tsunami Hits Tonga after Underwater Volcanic Eruption," *BBC*, January 16, 2022, <https://reurl.cc/nEpxrD>。

⁴ Edward Wong and Damien Cave, "Blinken Says U.S. Has a 'Long-Term Future' in the Pacific Islands," *The New York Times*, February 12, 2022, <https://reurl.cc/Rj2Rqr>.

⁵ "US to Build Radar System In Palau," *Marianas Variety*, December 24, 2021, <https://reurl.cc/Vj7mVb>.

的有利條件。該協定的到期時間分別是 2023 年（與密國）及 2024 年（與帛琉），而迄今尚未傳出美國就續約與相關國家協商。換句話說，對於續約而言，密國較帛琉更具急迫性，也因而更需創造有利條件俾便續約，甚至是爭取續約時更好的條件。

參、趨勢研判

一、密國之決定或將造成連鎖效應

密國此次暫緩 4 個月退出「論壇」，出自本國自身的決定，而未與「密克羅尼西亞次區域」的其他四國諮商或採取共同行動。值得注意的是，2021 年上述五國退出「太平洋島國論壇」時，係由密國率先遞交退出申請函，其餘四國隨後分別跟進。密國既然發難在先，此次似無立場聯合其餘四國暫緩退出，因此採取的是獨自發表聲明的方式。但不能排除的情勢發展是，其餘四國考量到適逢南太平洋多事之秋，維繫區域整體性的重要性，而再次跟隨密國。此外，「密克羅尼西亞次區域」五國退出「論壇」的癥結，在於該論壇未能遵守區域國家間的「君子協議」，由五國屬意的人選接任「論壇」的秘書長。若密國的決定，造成其餘四國暫緩退出「論壇」的連鎖效應，則等於是給整起事件一個轉圜的機會，期限則是 4 個月。

二、美國或將促使五國重回太平洋島國論壇

近年來美國與中國轉而重視南太平洋，並在此區域展開競逐已非新聞。特別是在東加的海底火山爆發事件之後，區域內大國如澳洲及紐西蘭迅速馳援，就是擔心若失了先機，會讓中國有藉口源源不絕地輸入救難物資，增加其在區域內的影響力。⁶眼見「密克羅尼西亞次區域」五國並未打消退出「論壇」的想法，勢必會讓中國趁勢加強留在該論壇的南太平洋國家的關係，美國因而必須採取行動

⁶ 洪培英，〈大洋洲是中國海軍「橋頭堡」 澳洲、紐西蘭急奔東加不只是為了救災〉，《信傳媒》，2022 年 1 月 22 日，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/31978>。

防止「論壇」分崩離析。若僅有密國暫緩退出「論壇」，對美國施加的影響力恐怕不夠大；若「密克羅尼西亞次區域」的五國均暫緩退出「論壇」，則美國或將積極採取行動，促使五國重回「論壇」。

對中國加速核武器部署之研析

翟文中

戰略資源所

壹、新聞摘要

2021 年 11 月，美國國防部發佈《2021 年中國軍力報告》白皮書，美國軍方在這份報告中對中國軍事現代化的目標和武器載台的發展，做了詳盡分析與前瞻預測。如往常版本般，其顯示的中國軍備數量與質量均穩定地增長。然而，此份報告大幅修正中國可能擁有核彈頭的數量，由前版至少 400 枚，提高到 2027 年擁有 700 枚，2030 年將達到 1,000 枚，此數量經媒體揭露後立即引發國際社會嚴重關切。¹2002 年 1 月，中國在與其他四個擁核大國簽署「防止核戰爭聯合聲明」後，中國外交部軍控司司長傅聰在記者會上仍表示，「中國將繼續對其核武器進行現代化，以解決安全性與可靠性的問題……我們的核能力保持在國家安全所需的最低水平」。²

貳、安全意涵

一、中國核彈頭多樣化部署將提升其戰略嚇阻力度

在《2021 年中國軍力報告》白皮書中，美國大幅修正了中國未來可能擁有的核彈頭數量。然而，相較前版白皮書，美方認為中國未來五年內能威脅其本土的陸基核彈頭數量，仍維持先前預估的 200 枚左右。³這項數據彰顯了一個長期性趨勢，由於陸基洲際彈道飛彈

¹ *Military and Security Development Involving the People's Republic of China, 2020*, U.S. Department of Defense (Washington, D.C.: Office of the Secretary of Defense, 2020), p. 85; *Military and Security Development Involving the People's Republic of China, 2021*, U.S. Department of Defense (Washington, D.C.: Office of the Secretary of Defense, 2020), p. 90.

² 〈才發防核戰聲明，北京稱繼續核武現代化〉，《yahoo 新聞》，2022 年 1 月 4 日，<https://tw.news.yahoo.com/%E4%BA%94%E5%A4%A7%E5%9C%8B%E7%99%BC%E8%A1%A8%E8%81%B2%E6%98%8E-%E6%A0%B8%E6%88%B0%E7%88%AD%E6%89%93%E4%B8%8D%E8%B4%8F-%E4%B9%9F%E4%B8%8D%E8%83%BD%E6%89%93-153400385.html>。

³ *Military and Security Development Involving the People's Republic of China, 2020*, U.S. Department

的發射井固定不動，容易遭到敵方標定而具較高的毀損性（vulnerability），因此中國未來不會部署太多的陸基核彈頭，其數量大增的核彈頭應以潛射或機動部署為主，這符合美軍對其核彈頭部署朝「多樣化」方向發展的預測。當中國將多數核彈頭部署在潛艦與直立式發射運輸車（transporter erector launcher, TEL）時，兩者具高機動性可減少為敵標定與攻擊的機會，從而降低敵方發起第一擊的誘因。此外，潛射彈道飛彈構成的海基式嚇阻，將提升「第二擊」的可信度，大幅強化中國火箭軍的戰略嚇阻力度，亦可改善其現有的不利核子態勢

二、中國發展低當量核彈頭不代表其在核武運用上取得更大彈性

在《2021 年中國軍力報告》中，美軍引述了中國戰略學者的看法，渠等認為低當量核彈頭可增加中國火箭軍的嚇阻價值。再者，中國近來憂慮美國運用低當量核彈頭對其入侵台灣的艦隊施予打擊，其官媒亦要求軍方對此發展應建立適當的回應能力。由於東風 26 型飛彈具執行精準打擊能力，美軍研判近期內低當量核彈頭最可能部署在此型飛彈上。⁴低當量核彈頭可以降低連帶損傷，美國與蘇聯在冷戰時期各自開發了多種低當量核彈頭，例如核子地雷、核子魚雷與核子深水炸彈等，這些核彈頭可在戰役或戰術層級對敵方特定目標施以毀滅性打擊。即令如此，低當量核彈頭的運用仍被視為跨越核子門檻（nuclear threshold）的舉措，這將使擁核國間的戰略平衡瓦解，導致核武運用的「垂直升高」並可能引發全面核戰。因此，中國即使部署了低當量核彈頭，並放棄「不首先使用」核武的政策，不表示其在核武運用上將獲得勝於往昔的更大彈性。

of Defense, p. 55; *Military and Security Development Involving the People's Republic of China, 2021*, U.S. Department of Defense, p. 60.

⁴ Department of Defense, *Military and Security Development Involving the People's Republic of China, 2021*, p. 93.

參、趨勢研判

一、中國增加核武庫存長期趨勢不會改變

2015 年 12 月，中共總書記習近平在火箭軍成軍授旗典禮時指示：「火箭軍全體官兵……，按照核常兼備、全域懾戰的戰略要求，增加可信可靠的核威懾和核反擊能力，加強中遠程精確打擊力量建設，增強戰略制衡能力」。⁵這項說法表明中國火箭軍的作戰任務將由戰略嚇阻進一步地擴充，全域懾戰需要部署不同類型核彈頭用以執行不同面向任務。當前中國積極增加核子投射載台，並持續進行多目標重返大氣層載具（multiple independently targetable re-entry vehicle, MIRV）的部署。此載具可在一枚彈道飛彈上部署多個核彈頭，這可能是中國未來核彈頭數量指數性增長的主要原因。再者，中國軍方持續地進行核彈頭小型化技術的開發，若在此領域獲得突破性進展，一枚彈道飛彈可部署的核彈頭數量將大幅增加。因此，美軍推估中國 2030 年時核彈頭數量達 1,000 枚的說法，絕非言過其實。

二、裁減戰略武器協商將成為中美另一個角力戰場

隨著中國核彈頭與核武投射載具數量日增，其三位一體的核打擊力逐漸臻於完備。這種發展已對美國的亞太駐軍及其本土構成了潛在威脅，因此美國不斷呼籲中國加入戰略武器裁減談判。相對地，中國認為其核彈頭數量遠不及美俄，除非美國願意將核武庫存裁減至中國的水平，否則無意加入美俄間的戰略武器裁減磋商。由於中國亟欲藉由部署更多的核彈頭，拉近與美國間的核武差距並使雙方間的戰略平衡更形鞏固，故其短期甚難與美方就裁減戰略武器進行磋商。2021 年 11 月，中美兩國領袖進行視訊會議時，同意對限武協商的可能性進行研究。⁶然而，由於雙方存有不同戰略考量而無法取

⁵ 〈習近平向中國人民解放軍陸軍火箭軍戰略支援部隊授予軍旗並致訓詞〉，《中國共產黨新聞》，2016 年 1 月 2 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2016/0102/c64094-28003839.html>。

⁶ 〈美國盼盡快與中國談武器管制但未定時間表〉，《經濟日報》，2021 年 12 月 17 日，

得共識，裁減戰略武器可能成為中美雙方未來角力的另一個戰場。隨著中國核武實力不斷提升，美國為確保中美核武競爭係在安全與可控的情況下進行，必將持續呼籲甚至施壓中國參與新一輪的核武軍備管制談判。

緊急時期能源與電力供應韌性

蘇紫雲

戰略資源所

壹、新聞重點

台灣美國商會（The American Chamber of Commerce in Taiwan, AmCham Taiwan）公布《2022 年商業環境評估》（*2022 Business Climate Survey*）對台灣政經環境展現信心，但也表達對電力供應與「電網韌性」（grid resilience）的高度關切，¹凸顯臺灣電力供應的重要性。

由於我國基於核廢儲存的國土安全問題，及二氧化碳減排的考量，電力轉型的政策確定停止發展核能電力、提高天然氣以及風力、太陽能等「再生能源」發電比例，此對確保國土環境安全以及減少「碳足跡」以提高出口競爭力至為重要，然而轉型過程的系統潛在風險造成部分產業人士的擔憂。

此外，電力為現代社會基礎功能運作之所需，在遭逢戰時或大規模天災等緊急狀態時，能源與電力供應至為重要。首先在確保「政府持續運作」（continuity of government, COG）以維持政府職能發揮，同時維持民生部門的民眾基本生活、進而維繫「產業持續運作」（business continuity）。而核心就在提昇電力供應的韌性，滿足的安全目標依序為政府/軍事持續運作、民生部門、醫療部門、生產部門、工業部門。

貳、安全意涵

¹ The American Chamber of Commerce in Taiwan, *2022 Business Climate Survey* (Taipei: AmCham Taiwan), January 2022, p. 13, <https://amcham.com.tw/business-climate-survey/>.

一、能源轉型的系統風險

在電力供應轉型過程，系統更新與轉換具有潛在風險，近年代表性實例為「815 停電事故」造成 838 萬戶停電、²「513 停電事故」造成 400 萬戶停電。³其主要原因都在於發電系統更新過程的工程管理發生誤失，進而引發同一發電廠各機組的連鎖停機，電網為維持一定電壓避免崩潰，因而啟動限電機制，若機組跳脫越多則代表限電範圍與時間就越長。

二、「氣候變遷」風險

「氣候變遷」對供電系統的衝擊主要為兩方面，一為系統設備的破壞，另一則為發電所需的能源輸入受到影響。代表性實例為 2017 年颱風襲台造成東部的和平電廠輸電鐵塔倒塌，供電短缺加上夏季高溫使得臺灣出現限電。⁴

而在能源輸送的案例上，2013 年 7 月 13 日蘇力颱風迫近台灣，除了強風豪雨的威脅外，更使台灣電力供應面臨斷電危機邊緣，原因是液化天然氣(LNG)運輸輪「台達」號受颱風影響無法航向台灣只能在南海待命。使得台灣的天然氣發電廠面臨「斷氣」，⁵進而導致可能的限電威脅。

此些案例凸顯出台灣能源安全先天脆弱的事實，庫存量與運輸量的轉換區間過於密集，缺乏足夠的緩衝期，一旦出現危機恐將難以因應。而緩衝與週轉能量的增加，就是韌性的提高。

² 林筑涵，〈為何 815 到處停電「低頻卸載」分區限電〉，《自由時報》，2017 年 8 月 16 日，<https://web.archive.org/web/20170816085533/http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2164698>。

³ 孫文臨，〈513 停電影響逾 400 萬戶 宮殿綠燈卻武小時停電 台電解釋三大原因〉，《環境資訊電子報》，2021 年 5 月 14 日，<https://e-info.org.tw/node/231081>。

⁴ 中央社，〈和平電廠鐵塔倒塌 限電解屈紅燈恐亮〉，《中央社》，2017 年 7 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201707300168.aspx>。

⁵ 呂國禎，〈蘇力颱風 差點吹走台電董座官帽〉，《商業周刊》，1339 期，2013 年 7 月 17 日，<http://www.businessweekly.com.tw/KArticle.aspx?id=51111>。

三、初級能源的依賴

臺灣能源極端依賴進口。以2021年為例能源總供給量143,971千公秉油當量，進口能源占97.73%，⁶ 因此能源的安全儲備也是維繫韌性的關鍵。依照現行法規石油的儲備量為90日，其中60日為石油業者儲備，另30日則為政府以「石油基金」購置儲備。⁷同時依照該法同條第一款，液化石油氣則應儲備25日之安全存量。天然氣的儲量依照《能源管理法》賦予「儲存安全存量」的原則性規範，⁸且《天然氣事業法》規定需有安全存量，⁹但實務上則需考量天然氣之特性，因此台灣目前位於永安、台中兩港的天然氣槽平均的「營運周轉天數」則為16天左右。¹⁰煤炭部分，也是依照《能源管理法》規範，火力電廠需有30天以上的安全存量（如表1）。¹¹

表 1、台灣主要能源儲量表

能源種類	法定安全儲量（日數）	實際存量
石油	90	1,200 萬公噸以上
液化石油氣	25	285.1萬公秉油當量。 （約159.6萬公噸）
天然氣	未指定天數。 實際依儲槽容量決定。	117萬公秉 （約41萬公噸）
燃煤	30	425.3萬公秉油當量。 （約382.7萬噸）

資料來源：經濟部能源局（重量單位為蘇紫雲換算）。

⁶ 經濟部能源局，〈能源供需概況分析〉，2022年1月，https://www.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/web_book/wHandWebReports_File.ashx?type=office&book_code=M_CH&chapter_code=C&report_code=01。

⁷ 《石油管理法》，第24條。

⁸ 《能源管理法》，第7條第1款。

⁹ 《能源管理法》第7條，另依據經濟部，〈修正「能源供應事業及能源用戶達應辦理能源管理法規定事項之能源供應數量、使用數量基準及應儲存之安全存量」〉，經能字第10704601100號，中華民國107年3月9日，《經濟部能源局》，https://www.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/Law/Content.aspx?menu_id=615。

¹⁰ 李正明，〈台灣天然氣安全存量議題的迷思（下）〉，《瓦斯月刊（台北）》，2010年1月，90期，頁3。

¹¹ 經濟部公告，〈修正能源供應事業及能源用戶達應辦理能源管理法規定事項之能源供應數量、使用數量基準及應儲存之安全存量〉，前引註。

參、趨勢研判

一、增加初級能源供給韌性、擴大對美採購

我國石油、天然氣、煤炭的進口過度依賴東南亞、中東石化能源，「海上運輸線」成為脆弱點。依照經濟部《能源供需概況分析》，我國 2021 年原油進口來源以「沙烏地阿拉伯 31.09% 為最高，科威特 21.83% 次之。液化天然氣進口來源以澳洲 32.23% 為最高，卡達 24.51% 次之。燃料煤（包含亞煙煤）進口來源以澳大利亞 52.57% 為最高，印尼 27.45% 次之；煙煤-煉焦煤（不包含無煙煤）進口來源以澳大利亞 74.56% 為最高，加拿大 25.44% 次之。」此都顯示我國能源高度依賴東南亞航線，單一航線脆弱性高，極易遭受天候、乃至軍事威脅。

因此，除目前對美採購天然氣至 2022 年可達供氣量的 16%、原油可達 40%，¹²可評估進一步擴大對美採購油、氣，可有效減低對南海航路的依賴，並平衡台美貿易逆差。

二、提昇發電機組配置之韌性

考慮維持部分煤電機組。再生能源 20% 左右屬自產能源，緊急情況仍無法滿足民生用電，因此維持 20%-25% 的煤發電機組為安全需求。（平時可不啟動）

台灣化石能源約 97% 依賴進口，萬一在輸入全斷情況下，天然氣只能維持兩週左右的儲存量，因此台灣本身停採煤礦後蘊藏可開採量約 1.7 億噸，¹³可供緊急時期民生用電約 15 個月以上之使用（依照經濟部前述《能源供需概況分析》統計，住宅部門占電力消費 18.63%），增加發電系統的韌性。（需確保維持部分火電系統）

¹² 王玉樹，〈中油擴大對美購天然氣 2022 增 450 億台幣〉，《工商時報》，2019 年 12 月 26 日，<https://ctee.com.tw/news/policy/196582.html>。

¹³ 礦物局，《礦業統計年報》，（台北：經濟部，2015 年），頁 6，<https://www.mine.gov.tw/Download/PInfo/P000454A.pdf>。

同時加速導入「機動式燃氣機組」配置於電廠，可供尖峰用電或歲修之調度支援。另結合《電業法》與退輔會天然氣公司之儲氣槽，可於各縣市快速設立小型電力公司，分散供電。且「機動燃氣機組」原始技術與海軍船艦發動機一致，可供輪機退役人員就業。

三、輸電幹線地下化提昇電網韌性

台灣主要輸電線網中的特高壓電纜包括 345kv、161kv 屬於幹線迴路，多採架高設置，在面臨天災或軍事攻擊時較為脆弱，而台電擁有的地下纜線佈設技術是提高輸電網韌性的較佳方式，並成功在部分都會區與南科園區佈設，¹⁴具有良好的環境耐受能力，且不易為「精準彈藥」摧毀。但受限於成本較高，若要提高架設線路的比例，則應由政府編列預算支應，視為基礎設施的強化，而非台電自行吸收。

其次，現有特高壓電塔在災害與戰時極易被毀，短期可增強之韌性為導入「緊急供電電塔」(emergency restoration system, ERS) (美方應對龍捲風等天災之應急設備) 可於 6 小時內設置完成，¹⁵恢復臨時供電，避免後續經濟與政治問題。另評估沿台 61 線路段鋪設南北供電線組，強化輸配電網之迴路韌性。

進一步可以評估獎勵民生基礎設施投資再生能源，依照台灣近年天災狀況、以及都市化環境觀察，斷電同時也造成斷水，公寓、大樓型住戶最關鍵影響為水塔無電抽水供應。建議結合政府推廣綠能，補助公寓大樓管委會設置屋頂型光伏板，平時可售電給台電（誘因），戰時至少可維持水塔抽水功能，增加民生之韌性。

四、軍事能源韌性

¹⁴ 廖吉義，〈345kv 地下電纜設計施工與維護技術〉，(台灣電力公司，2001 年 2 月 6 日)，<https://report.nat.gov.tw/ReportFront/PageSystem/reportFileDownload/C09000018/001>。

¹⁵ “Emergency Restoration System Towers,” SBB, <https://www.sbb.ca/emergency-towers/general-information-and-applications>.

軍隊的能源與電力供應，是確保武裝部隊執行任務的關鍵，可分為下列幾項作為強化參考。

(一) 軍事用油：但全台灣有約 2,491 座公民營加油站，¹⁶難以全數摧毀，可供各作戰區使用。

(二) 駐地基地結合再生能源：參酌美軍作法（如奈里斯空軍基地，Nellis Air Force Base），普設太陽能板，其模式設定為電力中斷時可滿足雷達、通訊之基本電力需求，以增加基地緊急用電之韌性。

(三) 野戰供電：參酌美軍作法，導入軟性太陽能板製成帳篷、可捲式多用途袋等，提供前線部隊使用，減少軍用電池之攜帶量，提供前線部隊韌性與存活性。

(四) 替代燃料：同樣以美軍為領先參考，包含戰機、軍艦皆已完成替代燃料測試（棕櫚油）、柴油車（回收沙拉油）、汽油車（生質酒精、碳轉汽油）。以提高部隊的燃料供應韌性與存活力。

(五) 柴油車尿素（urea）問題：環保議題很重要，但不應該影響任務的遂行。因此除增加尿素的存量外，真正關鍵在調整法規以及採購文件的規格制定，原廠的車用電腦（ECU）都可應「特規車輛」（emergency vehicle）需求，設定緊急情況不使用尿素，如美國環保署的車輛排放規範授權車輛製造商可以容許「特規車輛」短期關閉排污控制系統以執行勤務。¹⁷因此，國防部、消防署、海巡等「特規車輛」使用單位可與環保署協調，特種車輛得以放寬排污控制系統的車用控制系統之設定，並修訂《國軍編制內軍用車輛管理及處罰辦法》第九條「軍車牌防空氣污染物」之規範，增列除外條款以利

¹⁶ 經濟部能源局，〈加油站盈實體統計表〉，《油價資訊管理與分析系統》，2022 年 2 月 15 日，<https://www2.moeaboe.gov.tw/oil102/oil2017/A04/A0409/report.asp>。

¹⁷ Environmental Protection Agency, “Final Rule for Emergency Vehicle Rule - Selective Catalytic Reduction (SCR) Maintenance and Regulatory Flexibility for Nonroad Equipment,” August 2014, <https://www.epa.gov/regulations-emissions-vehicles-and-engines/final-rule-emergency-vehicle-rule-selective-catalytic>.

作需文件之訂定以滿足緊急狀態之任務韌性。

發行人 / 霍守業

總編輯 / 林成蔚

主任編輯 / 唐從文 執行主編 / 章榮明

助理編輯 / 杜貞儀、洪嘉齡、吳宗翰、汪哲仁、
曾怡碩、曾敏禎、謝沛學