

國防安全雙週報

第 55 期

由「煤炭保供」看中國近期能源政策焦點發展	王彥麟	1
2022 年 5 月美日高峰會之觀察	王尊彥	9
拜登與東協建構「全面戰略夥伴關係」	鍾志東	15
中共「北斗系統」之軍民應用	王綉雯	19
中共批判美國國家民主基金會的目的與影響	方琮嫻	25
韓國「國機國造」發展路徑評估	林柏州	29
中國發布《「十四五」應急管理標準化發展計畫》之觀察	洪銘德	37
「莫斯科號艦」被擊沉的教訓	歐錫富	41
習李爭鋒？從實務工作角度分析	龔祥生	45
「先制打擊」與「敵基地打擊能力」	詹祥威	51

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

2022 年 6 月 3 日發行



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

本雙週報內容及建議，屬作者意見，不代表財團法人國防安全研究院立場

國防安全雙週報

第 55 期

- | | | |
|--------------------------------|-----|----|
| 關鍵在於「關鍵」——「關鍵技術」與
國家安全關聯性評析 | 吳自立 | 59 |
| 中國與伊朗提升軍事合作關係之觀察 | 黃恩浩 | 65 |
| 中共強化「融媒體」「外宣」布局 | 劉姝廷 | 71 |

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

2022 年 6 月 3 日發行



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

Contents

China's Current Energy Policy: On Coal Supply Assurance <i>Yen-Lin Wang</i>	1
An Analysis of U.S.-Japan Summit of 2022 May <i>Tsun-Yen Wang</i>	9
Biden and ASEAN Construct 'Comprehensive Strategic Partnership' <i>William Chih-Tung Chung</i>	15
Military and Civilian Applications of BeiDou System <i>Daphne Shiow-Wen Wang</i>	19
China Bashes the National Endowment for Democracy: Reasons and Implications <i>Christina Chen</i>	25
South Korean Indigenous Jets Project's Development Path <i>Po-chou Lin</i>	29
Observations on China's Promulgation of the Standardized Development of Emergency Management of the 14th Five-Year Plan <i>Ming-Te Hung</i>	37
The Lessons from Sinking Warship Moskva <i>Si-Fu Ou</i>	41
Are Xi Jinping and Li Keqiang Competing with Each Other? Analysis from the Perspective of Practical Work <i>Shan-Son Kung</i>	45
Preemptive Strike and Enemy Base Strike Capability <i>Siong-Ui Tsiam</i>	51

Contents

The Key is ‘Critical’: An Analysis of the Correlation between Critical Technology and National Security <i>Tzuli Wu</i>	59
Observations on China’s Efforts to Enhance Military Cooperation with Iran <i>Paul An-Hao Huang</i>	65
The CCP strengthening the Role of Convergence Media in External Propaganda <i>Shu-Ting Liu</i>	71

由「煤炭保供」看中國近期能源政策焦點

王彥麟

國家安全研究所

焦點類別：能源安全、國際情勢

壹、新聞重點

2022 年 5 月 4 日，中國人民銀行宣布新增人民幣 1,000 億元專項貸款，用於支援煤炭開採及儲備。中國人民銀行稱，近期國際能源價格劇烈波動，該政策旨在維護國內能源安全及經濟發展。此政策發布後，中國政府支援煤炭生產之專門貸款總額已達人民幣 3,000 億元。¹

當前國際能源市場面臨兩大課題，其一為國際減碳共識對各國能源供需結構帶來諸多限制，其二為烏克蘭危機引發國際能源市場混亂。而「二十大」即將於秋季召開，如何維持國內能源供需體系運行，同時滿足經濟成長及民生需求，將成北京當局工作重點。

貳、安全意涵

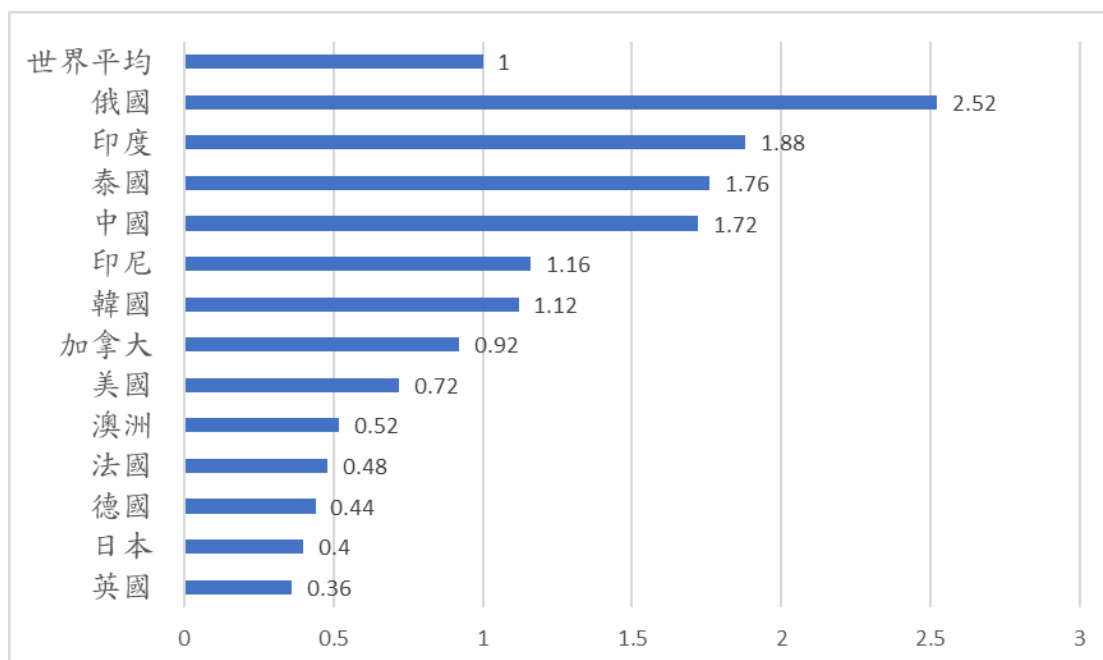
一、中國能源結構特點：以煤炭為基礎之高自給率、低效率性

近 20 年以來，中國能源消費量大幅上升，其能源自給率由 99% 降至 82%，²與世界各國相比仍屬較高水準。而中國於經濟急速增長下，仍能維持高度能源自給率，主要受惠於其豐沛之煤炭礦藏。當前中國能源供給結構下，煤炭於總體能源消費中仍佔據 5 成以上比率。若將中國經濟活動與能源消費相互比較，則可發現中國於能源消費方面呈現低效率性，其每單位國內生產毛額（GDP）產出所消耗之能源，約為世界平均值之 1.72 倍（見下圖）。換言之，當前中國

¹ 〈支持煤炭生產保供 中國央行增加再貸款額度〉，《中央社》，2022 年 5 月 4 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202205040281.aspx>。

² 〈數說能源：中國與世界〉，《北極星火力發電網》，2021 年 4 月 13 日，<https://news.bjx.com.cn/html/20210413/1146975.shtml>。

能源供給高度倚賴煤炭，且需以較高之能源消費創造經濟產出，使其於全球減碳共識下面臨轉型壓力。



圖、主要國家每單位 GDP 產出消耗能源係數

資料來源：〈能源白皮書 2021〉，《日本經產省》，2021 年 6 月，<https://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2021/pdf/>。

中國於世界經濟分工體系下承擔諸多高耗能、高汙染之生產活動，其能源消費型態呈現低效率性本屬自然現象。也正因如此，中國雖已躋身大國行列，過去仍極力避免對能源消費型態及「環保減碳」等議題做出長期承諾。然而，中國國家主席習近平 2020 年於聯合國大會表示「中國二氧化碳排放力爭於 2030 年前達到峰值，努力爭取 2060 年前實現『碳中和』」，³宣告中國能源政策即將迎來轉型之路。換言之，中國政府承諾減少碳排放後，其長期能源政策可概略定義為：在以煤炭為主軸之供給結構下，同時達成「能源安全」及

³ Matt McGrath, 〈習近平在聯合國大會上就氣候變化承諾了些什麼？〉，《BBC News 中文網》，2020 年 9 月 23 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-54261505>。

「環保減碳」雙元目標。

二、以「煤炭保供」為中心之「能源安全」成工作重點

中國能源政策本應以「能源安全」及「環保減碳」做為雙元目標，然而 2021 年 9 月後，中國電力供應漸趨緊繃。中國國家主席習近平於同年 10 月 21 日赴勝利油田考察時強調「能源的飯碗必須端在自己手裡」，⁴中國能源政策焦點隨即轉向。由於煤炭於中國能源供給結構中佔據重要地位，北京當局近期推出大量「保障供應」措施。

首先，中國政府大量批准增產，並敦促國內煤礦公司提升產能，中國煤炭消費量隨即於 2022 年 2 月份刷近 10 年新高。⁵ 2 月 25 日，中國發改委發布《國家發展改革委關於進一步完善煤炭市場價格形成機制的通知》，規定「重點地區煤炭出礦環節中長期交易價格合理區間」，強化管控市場價格。3 月 2 日，中國發改委再度下發通知，加強查核煤炭中長期契約履約情形，並責成所屬單位將執行情形上傳全國煤炭交易中心集中接受監管。4 月 26 日，中國國務院關稅稅則委員會宣布，自 2022 年 5 月 1 日至 2023 年 3 月 31 日期間，煤炭進口稅率調降為零。⁶

從產業年度工作報告亦可發現類似動向，中國煤炭工業協會發布之「2020 煤炭行業發展年度報告（2021 年 3 月發布）」尚以「產

⁴ 〈能源的飯碗必須端在自己手裡〉，《人民網》，2022 年 1 月 7 日，<http://opinion.people.com.cn/n1/2022/0107/c1003-32325750.html>。

⁵ “China Sees Biggest Growth in Energy and Coal Use Since 2011,” *Reuters*, February 28, 2022, <https://www.reuters.com/markets/commodities/china-sees-biggest-growth-energy-coal-use-since-2011-2022-02-28/>.

⁶ 〈國家發展改革委關於進一步完善煤炭市場價格形成機制的通知〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，2022 年 2 月 24 日，https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202202/t20220225_1317006.html?code=&state=123；〈國家發展改革委部署安排 2022 年煤炭中長期合同監管工作〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，2022 年 3 月 2 日，https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/yxj/sjdt/202203/t20220302_1317948.html?code=&state=123；〈國務院關稅稅則委員會關於調整煤炭進口關稅的公告〉，中華人民共和國中央人民政府，2022 年 4 月 26 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-04/28/content_5687816.htm。

能去化」作為主軸，然而近期發布之「2021 煤炭行業發展年度報告（2022 年 3 月發布）」不再強調實施「產能去化」，反將「保供穩價」列為重點工作。⁷

綜整近期政策動向及產業工作報告可得知，中國於「十四五」等長期規劃中雖仍高揭「能源安全」及「環保減碳」雙元目標，然就當前局勢而言，「能源安全」之優先次序已漸凌駕「環保減碳」目標之上。

參、趨勢研判

一、調控能源供需將成中國「二十大」前重點工作

近年，中國各省政府對電力供給缺口多以「有序供電」政策因應，亦即以分區、分時方式停電，抑制電力消費。2021 年缺電情況進一步惡化後，中國政府將電價漲跌幅放寬至 20%，其雖稱此舉旨在為電力供需導入市場機制，實則為抑制高耗能產業使用電力，並提高電廠於煤價高漲背景下之發電意願。然而，隨「二十大」召開日期逼近，中共當局在展現執政成果壓力下，其能源政策似面臨諸多困境。2022 年初以來，中國國家總理李克強先於「人大」年度工作報告中強調能源之穩定供給，其後中國國家主席習近平亦於會議中要求，為證明「一黨專政」體制優於西方民主體制，今年度經濟成長率必須超過美國。⁸由習、李以上發言可得知，中共當前仍需高揭經濟發展大旗，強調「穩中有進」，方能在 2022 年秋「二十大」前確保執政成績，惟當前經濟前景不明，使北京當局面臨極大壓力。

⁷ 〈2020 煤炭行業發展年度報告〉，《中國煤炭工業協會》，2021 年 3 月，<http://www.coalchina.org.cn/uploadfile/2021/0303/20210303022435291.pdf>；〈2021 煤炭行業發展年度報告〉，《中國煤炭工業協會》，2022 年 3 月，<http://www.coalchina.org.cn/uploadfile/2022/0330/20220330101509904.pdf>。

⁸ 〈李克強總理作政府工作報告（文字摘要）〉，《新華社》，2022 年 3 月 5 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/premier/2022-03/05/content_5677248.htm；“China’s Xi Pushing to Beat the U.S. in GDP Growth Despite Covid Lockdowns,” *The Wall Street Journal*, April 26, 2022, <https://www.wsj.com/articles/chinas-xi-pushing-to-beat-the-u-s-in-gdp-growth-despite-covid-lockdowns-11650976212>。

首先，中國 2022 年第一季國內生產毛額（GDP）增長為 4.8%，低於年度目標 5.5%，⁹此數據意味第二季以後須有更高程度增長，否則將無法達成年度目標。然而欲在短期內達成更大幅度之經濟增長，則意味將對中國能源供給體系帶來更大壓力。

其次，烏克蘭危機後國際能源價格水漲船高，世界各國無不面臨通膨威脅。而中國 2022 年以來「生產物價指數」（PPI）尚稱持穩，「消費物價指數」（CPI）亦未見巨大波動，中國發改委更大力宣傳維持物價有成。然而 4 月 22 日，中國人民銀行行長易綱於「博鰲亞洲論壇」演講稱，近期貨幣政策將圍繞能源及糧食價格，以穩定國內物價。5 月 6 日，中國國務院總理李克強於國務院常務會議中指示「鼓勵地方對中小企業及個體工商戶實施優惠電價及用電欠費不停供」措施。5 月 30 日，中國發改委發言人孟瑋表示「要以煤炭為『錨』，做好能源保供穩價」。¹⁰以上發言顯示中國政府近期高度戒備物價波動，而此現象亦代表 2021 年以來以電價漲幅抑制能源消費之政策已窒礙難行。

上述能源供給及經濟成長的困境，或可以發改委副主委胡祖才「煤價穩則電價穩，能源價格的基本盤就穩」之發言作為註解，¹¹顯示北京當局在經濟成長之迫切壓力下，如何於合理價格區間內維持穩定供給，將成「二十大」前能源政策主軸。

⁹ 中國年度 GDP 目標見註解 8，2022 年第一季 GDP 統計數值見〈2022 年一季度國內生產總值初步核算結果〉，《中國國家統計局》，2022 年 4 月 19 日，http://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202204/t20220419_1829785.html。

¹⁰ 〈人民銀行：中國貨幣政策首要任務是維護物價穩定〉，《人民網》，2022 年 4 月 22 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0422/c1004-32406008.html>；〈李克強主持召開國務院常務會議〉，《新華網》，2022 年 5 月 5 日，http://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/politics/leaders/2022-05/05/c_1128623676.htm；李文輝，〈大陸發改委：以煤炭為「錨」做好能源保供穩價〉，《中時新聞網》，2022 年 5 月 17 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220517002874-260409?chdtv>。

¹¹ 〈陸發改委喊話 穩煤價〉，《經濟日報》，2022 年 3 月 10 日，<https://money.udn.com/money/story/5603/6153423>。

二、「二十大」前能源供給風險因素：極端氣候及俄烏情勢

如上所述，雖然中國政府鑒於煤炭供需失衡導致電力供需崩潰等前例，對經濟、金融乃至市場管制等範疇推行多項政策，但「二十大」前之能源供給仍存在諸多風險因素。其一，中國能源供給體系是否能應對極端氣候。例如，中國於 2021 年 9 月起之供電失序現象，極大程度係出自華北地區水患。¹²此現象亦顯示中國煤炭生產及運輸體系應對極端氣候能力有限，而「二十大」前是否「風調雨順」仍在未定之天。中國政府於 2022 年「能源工作指導意見」新增「充分考慮可能面臨的風險和極端天氣」及「加強各地區能源供需監測預測和風險預判」等敘述，¹³由此亦可發現北京當局高度警戒極端氣候對能源供給之影響。

其二，煤炭進口運輸量能限縮恐影響中國能源供給安定。中國在煤炭供應上雖具高度自給能力，然而產地與消費地間仍存在地理性及政治性鴻溝，¹⁴故進口煤對中國境內市場仍存在一定調節作用。烏克蘭危機後，因俄國煤炭出口遭受制裁，使國際煤炭市場面臨各國「搶煤」危機。中國遲未表態停輸俄國煤炭，更發布進口煤炭免關稅政策，此舉看似能運用俄國產能調節國內需求，然在各國對俄制裁趨嚴背景下，仍存窒礙難行之處。首先，由於各國對俄實施制裁，各國船運公司均大幅限縮俄國業務，中俄籍船隻能否完全滿足兩國運煤需求仍有待商榷。其次，跨境海運需由海上保險公司承保，

¹² “China’s Coal Hub Broadens Output Freeze Amid Heavy Rain, Floods,” *Bloomberg*, October 10, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-10/china-s-coal-hub-broadens-output-freeze-amid-heavy-rain-floods>.

¹³ 〈2022 年能源工作指導意見〉，《中國國家能源局》，2022 年 3 月 17 日，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-03/29/content_5682278.htm。

¹⁴ 此現象除出自運輸問題，更因中國各省府於執政績效上之競爭關係所致。例如 2021 年缺煤高峰時，河南省政府曾要求該省煤炭不得銷往省外。參見〈重磅！河南省電煤不得外銷！動力煤期貨部分合約實施交易限額〉，《國際煤炭網》，2021 年 7 月 15 日，<https://coal.in-en.com/html/coal-2603208.shtml>。

然而近期各大保險公司多已停止（或緊縮）俄國業務，¹⁵即便中俄間存在充足之煤炭海運量能，亦可能因無保險公司願意承保，而間接制約俄國煤炭進口量。

¹⁵ 〈海上保險市場因俄羅斯業務陷入混亂〉，《信德海事網》，2022 年 3 月 19 日，<https://www.xindemarinenews.com/topic/ewuguanxiyuhangyunmaoyi/2022/0319/37099.html>。

2022 年 5 月美日高峰會之觀察

王尊彥

國家安全研究所

焦點類別：印太區域、台海情勢、國際情勢

壹、新聞重點

2022 年 5 月 23 日，美國總統拜登（Joe Biden）與日本首相岸田文雄在東京舉行元首高峰會。岸田文雄去（2021）年 10 月執政之後，在今年 1 月 21 日已舉行過美日視訊高峰會，這次則是首次採取實體形式，會後並發表題為〈強化自由開放的國際秩序〉的共同聲明。¹

此刻正值美中兩國對立未解，而歐洲的俄烏戰爭方酣，美日同對俄國實施制裁，對俄關係惡化；中國在日本周邊海域頻繁舉行航母艦載機起降訓練，引發日本當局緊張；解放軍機不斷侵擾我防空識別區。在此等背景之下，美日舉行高峰會自然具有重大意義。

根據美日兩國政府公布資訊，高峰會內容觸及「印太經濟架構」（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）等區域經貿安排、經濟安全、太空、疫情防治、氣候變遷等多元議題。在區域情勢方面，除烏克蘭情勢之外，也再次關注東海與南海的安全情勢。有關台灣部分，美日再度共同表達對於台海情勢的關切，且其表述具有新意，故本文主要聚焦分析有關兩岸部分。

貳、安全意涵

一、高峰會升高迄今對台海和平穩定的關注

會談內容指出，美日兩國對台海的「基本立場維持不變」，並且

¹ 〈日米首腦共同声明「自由で開かれた国際秩序の強化」〉，《日本外務省》，2022 年 5 月 23 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100347254.pdf>。英文版請見，“Strengthening the Free and Open International Order,” *Japanese Ministry of Foreign Affairs*, May 23, 2022, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100347252.pdf>.

「重申台海和平穩定作為國際社會安全繁榮的不可或缺要素之重要性」，同時「鼓勵兩岸議題和平解決」。²相較於上次美日高峰會（2021 年 4 月 16 日）的共同聲明，此次有關台海部分，強調美日兩國「基本立場維持不變」，此應係指美日的「一中政策」。無需贅言，此等立場決非堅持「一中原則」的北京當局所能接受。

此外，美日高峰會也指出，台海的和平與穩定乃是國際社會為維持安全與繁榮，所「不可或缺的元素」(indispensable element)；換言之，倘若台海出現動盪，國際社會即無法確保安全與繁榮。這部分與前一天（5 月 22 日）的美韓高峰會聲明內容大致雷同，該共同聲明指出，「確保台海的和平與穩定作為印太安全繁榮的基本要素(essential element)之重要性」。³

在此應注意，將台海和平穩定稱為「不可或缺」或「基本 / 本質性」的「要素」，是新採用的表述方式，而迄今國際社會提及台海和平穩定的重要性時，並沒有特別加以形容和比喻。這種新表述方式，進一步強調台海和平對於印太安全的關鍵角色，凸顯前者對後者的不可或缺性與不可分割性。

二、高峰會更強調美日同盟「嚇阻」與「應處」威脅之力量

此次高峰會特別強調，美日兩國將儘速提升同盟的「嚇阻力」和「應處力」。聲明中並接著提到釣魚台議題，重申反對試圖損害日本對該島行政的單方面行動，因此所謂「嚇阻」與「應處」，主要應係針對中國，而日本更將為此擴增「相當程度的防衛費用」。在此所指的防衛費用擴增，指的就是近來沸沸揚揚的日本防衛政策新方

² 原文為：“Prime Minister Kishida and President Biden stated that their basic positions on Taiwan remain unchanged, and reiterated the importance of peace and stability across the Taiwan Strait as an indispensable element in security and prosperity in the international community. They encouraged the peaceful resolution of cross-Strait issues.”

³ “U.S.-ROK Leaders’ Joint Statement,” *The White House*, May 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>.

向：「防衛費的 GDP 占比提高到 2%，並分 5 年達成」一事。

另外，拜登總統在回答記者有關「俄國攻打烏克蘭，美國沒有介入，但倘若中國入侵台灣或武力奪取台灣，美國是否會軍事介入」的提問時表示，美國政府維持「一中政策」，但若中國攻打台灣，美國將採軍事介入，並稱「那是我們的承諾」(“That’s the commitment we made.”)。日本前首相安倍晉三過去曾經公開表示，「台灣有事即日本有事，也就是美日同盟有事」，而此種立場，顯然已經在此次高峰會當中，獲得公開且正式的確認。

毫無意外地，中國外交部發言人汪文彬，隨即在例行記者會上，表達中國政府對此「強烈不滿和堅決反對」，並重談「世界上只有一個中國，台灣是中國的一部分，中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府」等論調。⁴應當注意的是，汪某係稱「台灣是中國的一部份」，而未採用今（2022）年 4 月 27 日國台辦發言人馬曉光甫公開使用過、對兩岸定位較寬鬆的「兩岸同屬一中」之說法。⁵汪某顯然是藉此表達中國政府對美日高峰會之不快。

參、趨勢研判

一、美日防衛規劃與作為的「台灣因素」份量將提升

儘管美日高峰會關於中國部分，也提及香港、新疆之人權問題，但強調與中國之間的溝通，因此高峰會所強調的「嚇阻力」與「應處力」，主要應係針對台灣等之武裝威脅。在這方面，日媒《共同社》去年 12 月 23 日引述不具名日本官員披露，美日已制定台海緊急事態的《聯合行動計畫草案》，其中包含美軍在日本西南諸島成

⁴ 〈2022 年 5 月 23 日外交部發言人汪文斌主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 5 月 23 日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202205/t20220523_10691438.shtml。

⁵ 〈國台辦：任何企圖出賣中華民族利益的行徑必遭兩岸人民唾棄和歷史懲罰〉，《中國國務院台灣事務辦公室》，2022 年 4 月 27 日，http://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202204/t20220427_12431203.htm。

立臨時基地，日本則展開彈藥燃料等後勤補給支援。⁶媒體雖稱該草案未獲日本政府證實，然這應是基於軍事敏感性，故未證實尚屬合理。重要的是，此等規劃或消息，對目前的台海安全情勢而言是有意義的，亦即傳達給北京當局知曉：美日兩國不僅是在口或字面上，表達對台海安全的關注，倘若中國輕舉妄動，美日兩國將不會作壁上觀。

由於日本正在進行《國家安全保障戰略》、《防衛計畫大綱》和《中期防衛力整備計畫》等三份防衛文件的修訂作業，其後也應會調整與美國之間的《美日防衛合作指針》內容，故吾人可推斷，前述文件的新版內容，將會納入更多有關「台灣有事」的要素或精神（例如特別強調加強防衛日本西南諸島等）。

二、短期內中國或有明顯反彈但應會克制謹慎

中國自然不樂見美日兩國加強同盟力量，同時對其視為「核心利益」的台灣事務說三道四。在這方面，中國在 2015 年之後，再次在東海的日中兩國中線附近有所動作。據日本外務省在 2022 年 5 月 20 日公布，中國近日在該區域新建資源探勘設施，外務省亞洲大洋洲局局長（相當於我外交部亞太司司長）船越健裕即向中國駐日第二公使楊宇，表達強烈抗議。⁷

雖然此事發生於美日高峰會之前，但由於高峰會前的 5 月 18 日，美國國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）和中國政治局委員楊潔篪的通電中應有談及高峰會；而中國外長王毅和日本外相林芳正也在同日視訊通話，該通話應亦提及高峰會。據此研判，中方重燃東海油氣田爭議，應係與美日召開高峰會有關，據此掌握高峰會要

⁶ “Japan, U.S. Draft Operation Plan for Taiwan Contingency: Source,” *Kyodo News*, December 23, 2022, <https://english.kyodonews.net/news/2021/12/f5ed60ab6502-japan-us-draft-operation-plan-for-taiwan-contingency-sources.html>.

⁷ 〈中国による東シナ海での一方的な資源開発に関する新たな動きについて〉，《日本外務省》，2022 年 5 月 20 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000882.html。

旨並提前表態。

惟東海油氣田爭議雖拉高雙邊緊張，但判斷北京當局應仍會克制謹慎。這是因為中國國內政情緊張，社會也因經濟不振與疫情失控而動盪，近期內中國政府應該不至於想在中共 20 大召開前夕，過度升高與美日兩國之間的緊張對立。

拜登與東協建構「全面戰略夥伴關係」

鍾志東

國家安全研究所

焦點類別：印太區域、國際戰略、國際論壇

壹、新聞重點

屢經改期的「美國—東協特別高峰會」，於2022年5月12-13日由美國總統拜登（Joe Biden）作東，首次在美國華盛頓特區盛大舉行。今年是美國與東協（ASEAN）建交45周年，也是自2016年以來首度由美國總統主持的東協高峰會議，此次特別高峰會刻意選在5月20日拜登任內首次亞洲行之前舉辦，更顯得別具意義。東協10國中有汶萊、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、新加坡、泰國和越南8個國家領袖出席此特別高峰會，缺席的菲律賓總統是因為大選後過渡期改由外交事務代表出席，緬甸則是因軍事政變未獲邀請。會後《2022 東協—美國特別高峰會聯合願景聲明》（以下簡稱《2022 聯合願景聲明》）宣布，雙方把現行「戰略夥伴關係」，提升到等級更高為「有意義」、「實質性」、「互惠互利」的「全面戰略夥伴關係」（comprehensive strategic partnership）。¹拜登稱此戰略關係升級，象徵「我們正開啟美國與東協關係的一個新時代」，本文擬就此探討其對美國、東協與印太區域安全的影響。

貳、安全意涵

一、共同利益促使雙邊戰略合作升級

東協是拜登《美國印太戰略》（*Indo-Pacific Strategy of the United States, IPSUS*）不可或缺環節，美國則是東協《東協印太展望》（*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP*）促進區域穩定繁榮的關

¹ “Joint Vision Statement of The ASEAN-U.S. Special Summit, 2022,” *ASEAN*, May 14, 2022, <https://reurl.cc/QLYexq>.

鍵力量，彼此有著重大而明顯的共同利益。拜登在高峰會致詞時，描述美國與東協關係「至關重要」，美國副總統賀錦麗（Kamala Harris）則表示，「美國和東協對這一地區擁有共同的願景，而我們聯手就可以防止對國際規矩與規範的挑戰。」²《2022 聯合願景聲明》強調，《美國印太戰略》與《東協印太展望》均分享著「促進開放、包容和基於規則的區域架構（regional architecture）」的基本原則與目標。這也象徵美國與東協對印太區域有著共同戰略願景，雙方也都認同彼此合作關係的提升，對美國、東協和國際社會的重要性與必要性。事實上，美國盟邦澳洲、美國「最嚴峻競爭對手」中國分別在 2021 年 4 月、11 月都已與東協建立「全面戰略夥伴關係」，美國已算是相較落後了。此次東協與美國建構新的「全面戰略夥伴關係」，其實正反映美國與東協共同利益下的互利關係，因此雙邊都有提升全面戰略合作關係的需求。拜登在高峰會上也特別宣告，將提名現任國安會幕僚長亞伯拉罕（Yohannes Abraham）出任駐東協大使，以強化美國與東協的合作對話機制。

二、拜登印太戰略「靈活夥伴關係建構」的實踐

美國與東協「全面戰略夥伴關係」，展現《美國印太戰略》與《東協印太展望》成功連結下，美國與東協正進入所謂的「新時代夥伴關係」。而此也呼應拜登政府於 2022 年 2 月《美國印太戰略》規劃，將採「強化美國角色，並建構其與盟邦夥伴和區域機構的集體能力（collective capacity）」的戰略途徑，透過所謂五項「戰略手段」中的「靈活化夥伴關係建構」，以達成「促進一個更具連結、繁榮、安全與韌性的自由開放印太」的戰略目標。東協作為印太區域歷史最悠久、組織最龐大的區域機構，是拜登強調以「外交為核

² 〈《美國與東協特別峰會》雙方關係提升到「全面戰略夥伴關係」，美國承諾持續聚焦印太、應對中國挑戰〉，《美國之音》，2022 年 5 月 15 日，<https://reurl.cc/QLYeq>。

心」建構其印太戰略所不可或缺的一部分。也因此拜登將「強化東協（ASEAN）的團結與能力」列為其印太戰略「十項行動計畫」的一項。此外，東協中的泰國與菲律賓是美國的盟邦，新加坡雖然不是盟邦但為美國唯一的「主要安全合作夥伴」，因此透過與東協建構「全面戰略夥伴關係」，也可與《美國印太戰略》中「現代化盟邦關係」與「全方位地持續專注於對印太區域的承諾」的兩項「戰略手段」相結合，以強化與既有盟邦夥伴的戰略協調合作關係。

參、趨勢研判

一、將透過「低階政治」議題合作落實「全面戰略夥伴關係」

《東協印太展望》揭示有四項基本概念：東協於印太之核心角色、合作對話取代敵對抗爭、區域共同的發展與繁榮、凸顯海洋領域與海洋視野重要性。³因此，《東協印太展望》強調合作與拒絕對抗的原則，使得美國與東協的「全面戰略夥伴關係」，將不致於針對特定對象在軍事與外交安全上進行反制，如中國與俄羅斯，而將著重於所謂「低階政治」（low politics）⁴的非傳統安全議題，諸如經貿、公衛、文化、環保、民生等事項，以共同促進印太區域繁榮發展為目標。《2022 聯合願景聲明》即臚列「全面戰略夥伴關係」下雙邊的8項具體合作議題——對抗「新冠肺炎」（COVID-19）疫情、強化雙邊經濟的關聯性、海事合作、提升人民間的相互連結、支持區域發展計畫如「湄公河下游倡議」、科技與創新的運用、對抗氣候變遷、以及和平與信賴建立。美國與東協將透過上述「低階政治」議題的合作與計畫執行，達成落實「全面戰略夥伴關係」的目標。

二、東協機制將限制「全面戰略夥伴關係」發展

東協內部意見多元，在所謂「非對抗性」與「協商一致」的

³ “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” *ASEAN*, June 23, 2019, <https://reurl.cc/e3MzYj>.

⁴ 有關高階政治與低階政治定義，請參見 Graham Evans and Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations* (New York: Penguin Books, 1998), pp. 225-226, 310。

「東協模式」(ASEAN Way) 下，東協運作機制上所面臨的主要挑戰在於，欠缺實際解決問題能力以及個別國家利益先於東協利益。⁵ 這使得東協與美國的「全面戰略夥伴關係」未來發展受到限制，因為東協一方面在「非對抗性」原則下，雙邊合作的範圍侷限於「低階政治」議題，刻意排除軍事安全議題，讓「全面戰略夥伴關係」顯得不夠「全面」；另一方面在東協「協商一致」機制下，東協往往只能成為對話平台，而非解決問題的機制，在因應問題上不是慢半拍，就是流於空談。以台海安全為例，此攸關印太區域的和平繁榮穩定，從 AUKUS、Quad 到 G7 都已紛紛表達關注，美國印太事務協調官康貝爾 (Kurt Campbell) 在高峰會前即說，「我們相信，公開和私下強調發生在烏克蘭的事，絕不能發生在亞洲，這對其他國家將是至關重要的事」⁶，但 ASEAN 作為印太地區最大的區域組織，因北京影響，對台海議題選擇沉默無視。不過此次在朝鮮半島安全與烏克蘭戰爭上，東協破例於《2022 聯合願景聲明》表態關切，也算是罕有的突破，不過也僅流於口頭而欠缺實際的行動。

⁵ 有關「東協模式」運作機制，請參見鍾志東，〈區域安全與南海秩序〉，鍾志東主編《多元視角下的南海安全》(台北市：五南出版社／財團法人國防安全研究院)，頁 19-22。

⁶ 〈美國與東協領袖峰會聚焦印太 台灣將是討論議題〉，《中央廣播電台》，2022 年 5 月 12 日，<https://reurl.cc/A7MjkZ>。

中共「北斗系統」之軍民應用

王綉雯

中共政軍與作戰概念所

焦點類別：中共黨政、軍事科技、國際情勢

壹、新聞重點

2022 年 5 月 18 日，中國衛星導航定位協會發佈《2022 中國衛星導航與位置服務產業發展白皮書》。該會會長于賢成表示，「北斗三號全球衛星導航系統」（以下簡稱「北斗系統」）自 2020 年 7 月 31 日開通以來，進入「持續穩定運行、規模應用發展」的新階段。目前「北斗系統」已廣泛進入中國社會各行各業，以及大眾消費、共享經濟和民生等領域。未來兩三年間，隨著智慧交通、智慧能源等數位應用場景之推展，「北斗」將與 5G、「雲計算」、「區塊鏈」等技術融合創新而啟動「中國數位化革命」，建立衛星導航與位置服務領域更廣大的市場。換言之，「北斗系統」之應用在中共政策扶植下，可能快速推進和拓展。¹

貳、安全意涵

一、「北斗系統」擴大軍事應用且加速解放軍數位化

「北斗系統」研發組網之最初目的就是軍事應用。為了不在軍事上依賴美國 GPS 系統，中國從 1994 年起耗費 26 年建造出獨立自主的「北斗系統」。「北斗系統」之軍事應用主要為：「聯合信息環境數字化建設、戰場共同圖像及透明化、防區外精準火力投射與低成本導引武器，以及成為盟軍聯合作戰之基礎」。² 依解放軍之說法，「北斗系統」之作戰應用主要包括：「多源訊息融合」、「組網扁平化

¹ 〈中位協發佈《2022 中國衛星導航與位置服務產業發展白皮書》〉，《中國衛星導航定位協會》，2022 年 5 月 18 日，<https://reurl.cc/9G3QDO>。

² 參見林明智、葉勁宏，〈中國大陸發展北斗衛星導航系統之軍事戰略意涵〉，《空軍學術雙月刊》第 686 期，2022 年 2 月，頁 29-35。

指揮」、「多平台集成應用」、「分級管理保障」，並已使用於現役指控系統和武器平台，以實現部隊「科學決策指揮」、「快速機動展開」、「即時高效協同」、「精確火力打擊」、「精準後裝保障」等能力。³簡言之，就是以「北斗」之即時導航、精準定位授時、位置報告及全球短訊通訊等功能，透過數據分析和「可視化技術」等，使作戰指揮中心可即時監控前線部隊狀況，即時進行後勤補給，提升解放軍聯合作戰能力、數位化作戰能力和武器精準攻擊能力。

「北斗」定位導航授時功能之軍事應用，在「北斗二號」系統時期，主要運用在機載和彈載方面。至「北斗三號」系統時期，由於衛星通訊和其獨特的全球短訊通訊能力增強，使其可擴大應用至車載、艦載和單兵手持終端領域，發揮飛彈導引、地理測繪、飛機定姿、艦艇導航和保修等作用。⁴未來「北斗系統」可能因應作戰形態無人化和智慧化之趨勢，成為「人機協同」作戰、無人武器聯合作戰等之時空基礎。⁵

二、「北斗系統」或將帶動中國數位轉型

中國經濟內循環的重點之一，是透過新基建和數位經濟，帶動其國內經濟成長和社會發展，「北斗系統」可說是整個中國數位轉型之關鍵。因此，《「十四五」規劃和 2035 年遠景目標綱要》中，特別要求「北斗」產業推廣規模化應用之市場化、產業化和國際化。⁶至目前為止，「北斗系統」發展出的民生應用領域有：基礎設施建設、自然資源、通訊、電力、交通運輸、應急管理、智慧農業等，但是

³ 〈北斗導航被用於作戰演練〉，《湖北軍民融合》，2015 年 2 月 26 日，<http://113.57.190.31/2019/yw/rgjg/kjzl/18416.htm>。

⁴ 〈神十三歸來再掀航天熱潮，軍用北斗值得關注〉，《華安證券》，2022 年 4 月 18 日，https://pdf.dfcfw.com/pdf/H3_AP202204181559987552_1.pdf?1650301455000.pdf。

⁵ 〈深度 | 北斗導航產業的 2021 年：軍用、民用市場兩開花〉，《中關村空間信息技術產業聯盟》，2022 年 1 月 7 日，<https://reurl.cc/q5vADD>。

⁶ 〈國家發展和改革委就推動“十四五”北斗產業發展答問〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2022 年 4 月 6 日，<https://reurl.cc/zZ52Oa>。

許多仍停留在技術驗證或演示階段，尚未見市場化之擴大。為此，前述《2022 中國衛星導航與位置服務產業發展白皮書》中提出未來十大數位應用場景，包括：智慧交通、智慧能源、智慧製造、智慧農業及水利、智慧教育、智慧醫療、智慧文旅、智慧社區、智慧家居、智慧政務。⁷未來隨著華為、小米等中國品牌智慧手機及穿戴式智慧裝置配備「北斗系統」，「北斗」之民生應用可能快速擴大和深化。

參、趨勢研判

一、「北斗」軍事應用在遠距攻擊方面對我較具威脅

儘管「北斗系統」的潛在軍事應用場景很多，實際上解放軍目前連部隊單兵手持終端設備及陸上通信指揮車、裝甲車等車載終端都尚未完成戰鬥編裝。目前對我國較具有威脅者：首先是因「北斗系統」採用 3 種不同軌道衛星混合組網方式，⁸使解放軍戰機在空投、空中加油、搜救、偵察、低空導航、目標定位、武器發射上的效能有所提升；⁹其次，由於「北斗系統」以衛星鏈路組網，不受氣象變化等因素影響，中共的彈道飛彈可經由 4 顆或以上的「北斗」導航衛星來修正其飛行路線，提高攻擊固定目標之精準度；第三，正如俄烏戰爭所演示，衛星導航系統可提高無人機之精準打擊。中共「北斗系統」結合其大疆等無人機產業，其軍事應用恐成我國之國防隱憂。

二、「北斗系統」可能建立全面監控之社會

據中國宣稱，至 2021 年底，「北斗系統」已經安裝在 790 萬輛

⁷ 例如：智慧製造之機器設備定位和自主移動、無人車之開動及停車、智慧農業以無人機噴灑農藥、智慧能源以無人機巡檢電塔及水庫、機器人運送物資等，都需要衛星定位導航。至於遠距開刀等智慧醫療，則需要更為精確的定位授時服務。

⁸ 北斗系統 3 種不同軌道衛星，分別是：地球靜止軌道衛星（GEO）、傾斜地球同步軌道衛星（IGSO），以及中軌道地球衛星（MEO）。

⁹ 同註 4。

車、8,000 台鐵路終端設施，並應用在 10 萬台智慧農機自動駕駛，但是「北斗」第一個室內導航定位系統——北京地鐵首都機場線定位系統卻預計要 2022 年底才能建成。這顯示「北斗系統」之民生應用主要仍停留在交通運輸等基礎設施領域，距離各種應用「百花齊放」的市場化還有相當距離。撇除前述中共全面數位轉型之大餅，「北斗系統」最基本能力是定位和授時。由於採取 3 頻訊號，「北斗三號」系統在民生領域可提供「釐米級定位」和「納秒級授時」，且抗干擾能力和數據處理能力都有所提升。這些固然有助於整體經濟和社會之數位轉型，卻也可能成為中共精準監控的幫兇。以 2 月北京冬奧為例，「北斗系統」加上即時影像系統等，可對運動員之訓練和比賽進行全程監控、建立人員間虛擬安全圍欄、各場館安全監控、戶外設備精準定位等，結果北京冬奧成了中共智慧監控的演示場域。這或許預示「北斗系統」將成為中共監控人民之主要工具。

三、「北斗系統」成為中共擴展外交之利器

另一方面，「北斗系統」正協助中共拓展海外勢力範圍。除了巴基斯坦和伊朗已利用「北斗系統」進行軍民應用之外，中共現正聚焦在拉丁美洲和太平洋島國。針對南美洲資源和糧食生產大國阿根廷，中共在 2020 年與阿根廷簽署衛星導航領域備忘錄，共同推進衛星導航系統之應用、測試評估、教育培訓等，並在衛星定位、圖像和衛星導航系統方面進行合作，分享太空技術。「北斗系統」現正在阿根廷中部科爾多瓦省（Córdoba）研發，並進行救援測試。此外，中共 2017 年在阿根廷內烏肯省（Neuquén）也完成了其境外第一個太空測控站，由解放軍外圍單位「中國衛星發射測控系統部」

(CLTC) 管理¹⁰，且全都由派駐當地的中國人員操作，已引起美軍南方司令部之擔憂。¹¹

未來，中共可能繼續以「北斗系統」之軍民應用，特別是低緯度地區的高定位精度，以及海洋、沙漠地區也能操作的全球短訊服務（地空雙向通訊），來攏絡太平洋島國，以在當地建設軍事基地或太空相關設施，值得保持關注。

¹⁰ 「中國衛星發射測控系統部」，英文全稱為 China Satellite Launch and Tracking Control General, CLTC。這是「中國航太科技集團有限公司」全資子公司「長城工業集團」之主要分包商，負責全中國所有衛星發射中心、跟蹤、遙測及遙控網等之管理。目前中國海內外三個太空測控站（新疆喀什、黑龍江佳木斯、阿根廷內烏肯），全都由其下「西安衛星測控中心」管理。

¹¹ Abby Huang，〈專制政府的設施要用來做什麼？美國南方司令部：阿根廷境內的中國太空監測站「令人擔憂」〉，《關鍵評論》，2022 年 4 月 30 日，<https://reurl.cc/RrL6gZ>。

中共批判美國國家民主基金會的目的 與影響

方琮嫻

中共政軍與作戰概念所

焦點類別：中共黨政、美中戰略、國際情勢

壹、新聞重點

中國外交部於 2022 年 5 月初針對美國「國家民主基金會」（National Endowment for Democracy, NED）做出了一連串的批判動作。中國外交部先是於網站上發表了長達 12,000 字的《關於美國國家民主基金會的一些事實清單》，指控 NED 為美國政府進行滲透、煽動、破壞其他國家內政的「白手套」，接著由戰狼外交代表，外交部發言人趙立堅在 9 日的例行記者會上更點名 NED，不僅指控其為「第二中情局」，更宣布越來越多的國家將會「認清國家民主基金會的真實嘴臉……醜行公諸於世」。

NED 曾在 2022 年 3 月 29 日組團訪台，當時中共外交部也用「第二中情局」之類的話語批判 NED。因此令人納悶的是，中共的外交部為何選擇在此時再度大力抨擊 NED？筆者認為中共外交部時隔一個多月再次針對 NED 批判，有其深層用意，茲分析如下。

貳、安全意涵

一、中共藉由指責 NED 來合理化香港特首選舉

香港於 2022 年 5 月 8 日舉辦第六屆特首選舉，由李家超以 99% 得票率當選。此屆的選舉過程顯露出中央透過行政干預，毫不掩飾地忽略甚至改變制度，以確保選舉結果符合北京的意願。北京藉由調整香港特首選舉委員會席次來稀釋原屬香港的團體代表，及可能

屬於民主黨派的立法會代表席次功能，進而確保掌控特首的選舉。¹在前特首林鄭月娥宣布不尋求連任後，中聯辦於 4 月 6 日破天荒地約見部分的選委，表明李家超是中央支持的「唯一」的候選人，自此後李家超成為唯一一個候選人。

中共對香港選舉的干涉，顯然違背國際社會對於民主選舉原則與機制的認知，不只是美國，連歐盟與 G7 都發表聲明譴責。面對國際社會的負面聲浪，中共除了為這次的選舉辯護，強調其「合法合規」，外界不應對中國內政置喙外，也藉由指控 NED 的方式，來削弱美國及西方國家的批評力道。換言之，如果西方國家以干涉他國內政而行反民主之實，那他們就沒有資格說中國不遵守民主原則與機制，因此中國破壞民主機制的論述就不成立。中共意圖藉由指控 NED 來維護其對香港選舉的種種干涉，同時也藉此來削弱及鎮壓內部對中共違反人權自由的指責。

二、中共藉由「戰狼外交」轉移內部由下而上的壓力

中共冀望於年底「二十大」開始前穩定政局，但種種內部壓力對其形成挑戰：首先，國際社會對俄國的「經濟制裁」將對中國經濟帶來更多衝擊。身為全世界主要的原油及糧食進口國，中國能源及糧食價格的上升將增加中國的財政負擔。疫情方面，在習近平堅持動態「清零」目標下，²身為中國經濟重鎮的上海從 4 月開始實施封城，已打亂上海及周邊長三角的工廠生產、影響物流，使得中國經濟面臨停滯。根據「彭博經濟研究」於 2022 年 5 月 19 日發布的報告，中國今年的 GDP 成長可能只有 2%，遠低於中共於三月所提

¹ 龔祥生，〈中共全面掌握下的香港特首選舉〉，《國防安全雙週報》第 52 期，2022 年 4 月 22 日，頁 52，https://indsr.org.tw/Content/Upload/files/biweekly/52/8_ShanSonKung.pdf。

² 羅印沖，〈習近平防疫，堅持動態清零〉，《經濟日報》，2022 年 3 月 7 日，<https://reurl.cc/Rj7oWn>。

的 5.5%。³上海地方政府獨斷的管理手段造成了民生亂象及人道慘況，預期將引發一波外資與駐滬外國人士的撤離，對中國未來的經濟造成嚴重影響。除此之外，中國經濟面臨重大的結構性問題，例如：高失業率、地方負債過高、過度依賴房地產導致泡沫化。若是要達到經濟成長的目標，中共需要針對這些結構性的問題去解決，這對於急需於短時間內達到政權穩定的中共，可說是非常困難。

在種種內部壓力上升，短時間卻無法解決的情況下，中共更加激進，藉由煽動民族主義等方式，來達到「聚旗效應」(rally 'round the flag)，意圖轉移人民對於政權的不滿。由外交部啟動對於 NED 基金會的指控，搭配以鷹派言論出名的發言人趙立堅渲染，來促進反美反西方的情緒高漲。當內部民族主義上升後，除了可吸引多數人民注意並支持政府外，也可促使內部的反對意見噤聲，進而轉移內部對於中共執政不力的批判與隨之而來的壓力。

三、「戰狼外交」2.0？

值得注意的是，這次被鎖定的 NED 並非美國政府，而僅是美國國會資助的機構，⁴然而發動批判的一方卻是中國的官方部門。⁵ NED 並不是第一次被中國的外交部鎖定：因應美國政府通過《香港民主與人權法》，外交部在 2019 年宣布對 NED 等與美政府有關的非政府組織進行制裁。筆者認為，由幾個面向可看出中共外交「轉守為攻」態勢。第一，外交部過去幾年以「戰狼」姿態面對外面的批評來解決「失語就要挨罵」的處境，接著以制裁手段因應美國政府的行動，「堅定捍衛國家利益與尊嚴」，而這次對 NED 則是藉由批評 NED 的作為來搶奪民主的話語權，並且透過劍指非官方組織的動作，

³ Jill Elaine Disis, "Economists Cut China Growth Forecasts as Lockdowns Hit Economy," *Bloomberg*, May 19, 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-05-19/economists-cut-china-growth-forecasts-as-lockdowns-hit-economy>.

⁴ 有人認為 NED 是「非政府組織」，但也有人認為 NED 由美國國會資助，屬於半官方組織。

⁵ NED 在更早之前就被中國的官媒鎖定為境外敵對勢力，而這次是由政府部門大動作批判 NED。

啟動對國外公民社會的挑戰。第二，外交部列出 NED 的諸多「罪狀」中，不單就與中國領土相關的區域討論，還包括亞洲、歐洲、拉丁美洲等地區，外交部最後更點名國際社會，號召其他國家加入批判 NED 的行列。這顯示中共希望藉由這次機會，連結其他國家與美國為主的民主陣營抗衡，並且暗示其他欲與中國維持友好關係的國家，應該要與 NED 保持距離。

參、趨勢研判

中共對民主機制的反駁將導致更多衝突

中國官方對 NED 的批判可視為其「全過程民主」概念的實施。習近平於 2019 年 11 月 2 日在提出「全過程民主」名詞時，強調「我們走的是一條中國特色社會主義政治發展過程」。⁶中國國務院辦公室在 2021 年 12 月 4 日發布的《民主白皮書》也談到「全過程民主」的概念，⁷並表示民主是多樣性的，不能以一種標準來衡量，要求他國遵循執行。這些動作凸顯了中共欲在價值與話語權上與美國和西方競爭，並且套用對手常用的民主及相關詞彙，「以子之矛，攻子之盾」來回應批評。在面對美國與其他國家的評論時，中共的態度與舉動趨於強硬，目的在激起內部的向心力及其他威權或是民主制度不成熟國家的支持。但這樣的態勢很可能會帶來反彈，導致支持民主制度的國家聚集起來與中國對抗，形成民主與非民主陣營的衝突。

⁶ 〈習近平：中國的民主是一種全過程民主〉，《新華網》，2019 年 11 月 3 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/03/c_1125186412.htm。

⁷ 〈《中國的民主》白皮書〉，《中國國務院新聞辦公室》，2021 年 12 月 4 日，<http://www.scio.gov.cn/m/zfbps/32832/Document/1717206/1717206.htm>。

韓國「國機國造」發展路徑評估

林柏州

中共政軍與作戰概念所

焦點類別：軍事科技、國防產業、軍事武器

壹、新聞重點

美國軍事媒體《國防新聞》(*Defense News*) 2022 年 4 月 29 日報導，哥倫比亞空軍官員透露正計畫採購約 20 架由韓國自製的 T-50 金鷹 (Golden Eagle) 高教機與 FA-50 輕戰機作為換裝機種，經費約 6 億美元。¹該型機由韓國航太工業公司 (Korea Aerospace Industries, Ltd) 與美國洛克希德馬丁公司 (Lockheed Martin) 自 1990 年代開始合作開發，迄今已外銷印尼、伊拉克、泰國、菲律賓、斯洛伐克等國，若成功輸出哥倫比亞將成為打開美洲市場的首例，說明該型戰機在國際軍火市場具有一定競爭力，也凸顯韓國歷屆政府堅持「國防自主」獲得顯著成效。

貳、安全意涵

一、韓政府重視研發支持、品管認證、國際行銷

韓國政府在提升國防科技、增進軍民技術合作、強化國防產業競爭力與促進產業創新等政策方面採取積極作法，其中國防科技發展組織的調整、研發預算的持續挹注等最為重要，除國防部防衛事業廳 (Defense Acquisition Program Administration, DAPA) (類似我軍備局) 主責政策制定，下設國防科學研究所 (Agency for Defense Development, ADD) (類似我中科院) 負責核心技術、先進武器系統 (cutting-edge weapons systems) 研究與系統整合。國防技術品質院 (Defense Agency of Technology and Quality, DTaQ)，透過建立《國防

¹ José Higuera, "Colombia Chooses South Korea's TA-50, FA-50 as Next Jet Trainers, Officials Say," *Defense News*, April 30, 2022, <https://reurl.cc/0pE3oK>.

質量管理體系認證指南》(KDS 0050-9000)等認證制度，以確保武器裝備產製品質，並專注在計劃評估、品管與系統資訊管理。² 2021 年依《國防科技創新促進法》與《國防工業發展與支援法》另行成立「國防技術振興研究所」(Korea Research Institute for Defense Technology Planning and Advancement, KRIT)作為推動在地研發生產、技術保護與出口審查、市場分析與商機行銷、關鍵技術可行性評估、支援國防工業發展與出口等工作的主責單位；同時也加強與國防產業界、隸屬科技情報通信部的韓國航空宇宙研究院 (Korean Aerospace Research Institute, KARI) 在火箭、無人機、直升機、衛星等民用航太技術之軍民技術合作 (如圖 1)。

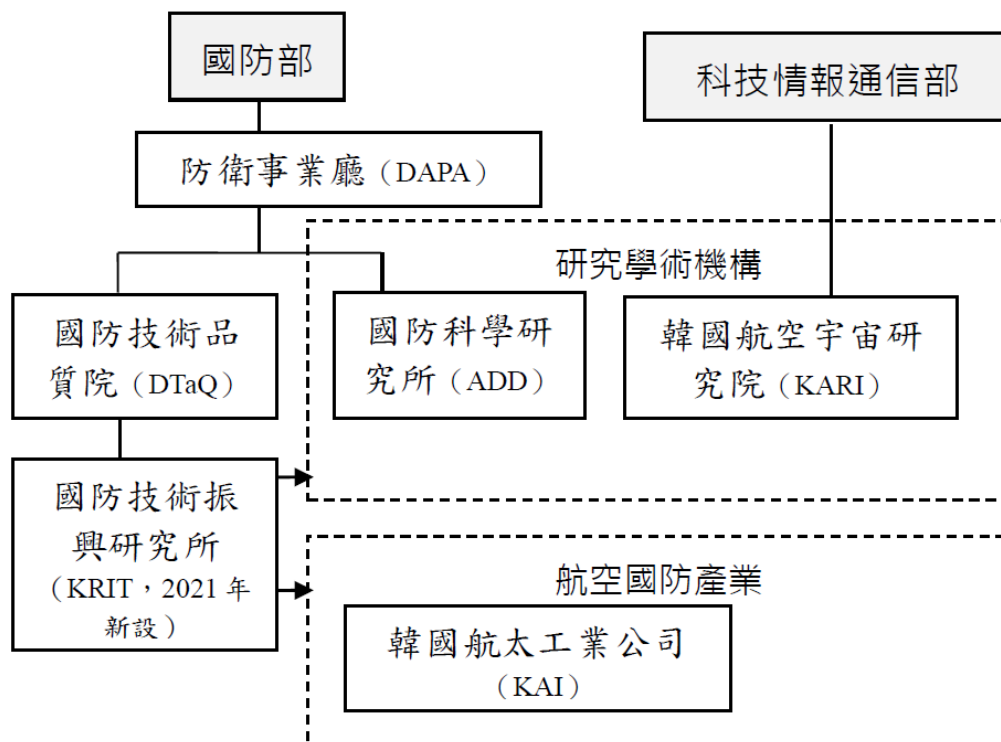


圖 1、韓國航太科技社群

資料來源：林柏州自繪。

² “Organization Chart,” *Defense Agency of Technology and Quality*, <https://www.dtaq.re.kr/en/info/circle.jsp>; ROK Ministry of National Defense, *2016 Korea Defense White Paper* (Seoul: Ministry of National Defense, May 2017), pp. 117-118.

依據「國防技術振興研究所」最新報告自評，韓國國防科技實力在 2021 年居全球第 9，³較 2008 年第 11 位提升。

二、採三階段軍機研發計畫可逐步累積研發能量

韓政府以 KT-1 初教機、T-50 高教機、KF-21 下一代戰機等三項計畫案，分三階段逐步累積研發能量（三型軍機資料如表）。第一階段為 KT-1 初教機，最初為 1988 年空軍起案的「KTX」計畫，由韓國航太工業公司前身三星航太部門與韓國國防科學研究所共同研發，2000 年移交韓國空軍首架量產機，主要取代 T-37 中教機。2001 年啟動衍生型 KA-1 輕戰機計畫，設定執行戰損評估、前進空中管制（forward air control）和戰術支援、反叛亂等任務，配置普惠（Pratt & Whitney）PT6A-625 螺旋槳發動機，擁有 5 個武器掛載點，曾外銷印尼、土耳其、秘魯、塞內加爾等國。⁴

表、韓國自製三型軍機發展概況

機型	KT-1/KA-1	T-50/FA-50	KF-21
長寬高	10.3*10.6*3.7	13.14*9.45*4.82	16.9*11.2*4.7
空重	1,910kg	6,470kg	11,800kg
最大起飛重量	3,311kg	12,300kg	25,400kg
發動機	P&W PT6A-62	F404-GE-102	F414-GE-400K
最大速度	478km/h	1,837km/h（1.5 馬赫）	2217 km/h
買方	韓空軍，20 架 印尼 17 架 秘魯，20 架 土耳其，40 架 塞內加爾，4 架	印尼，22 架 伊拉克，24 架 菲律賓，12 架 泰國，12 架 韓國空軍，20 架 斯洛伐克，10 架 哥倫比亞（談判中）	研發中、未外銷

資料來源：林柏州整理自 José Higuera, “Colombia Chooses South Korea’s TA-50, FA-50 as Next Jet Trainers, Officials Say,” *Defense News*, April 30, 2022, <https://reurl.cc/0pE3oK>; “Korea Aerospace Wins US\$240 mln Trainer Jet Deal in Indonesia,” *Yonhap News Agency*, July 20, 2021, <https://reurl.cc/ZAEg0a>; “Korea

³ “Defense Science & Technology Level Assessment,” *Korea Research Institute for Defense Technology Planning and Advancement*, January 10, 2022, <https://reurl.cc/Er4yvg>.

⁴ “KAI KA-1 Light Attack Aircraft,” *Airforce Technology*, April 27, 2015, <https://reurl.cc/anLvEQ>.

Aerospace Wins 688 bln-won Trainer Jet Deal,” *Yonhap News Agency*, June 30, 2020, <https://reurl.cc/zZ1e3a>; “S. Korea to Export Domestically-developed FA-50 Fighters to Slovakia,” *Arirang TV*, November 5, 2021, <https://reurl.cc/k11W9q>; “S. Korea Delivers 12 FA-50PH Light Attack Aircraft to Philippines,” *Yonhap News Agency*, July 4, 2017, <https://reurl.cc/ZAbWzW>; Oleg Volkov, “KAI Starts T-50TH Deliveries to Thailand,” *Aero Time Hub*, January 10, 2018, <https://www.aerotime.aero/articles/20700-kai-starts-t-50th-deliveries-to-thailand>; Kim Jung-hwan, “KAI to Export Four KT-1 Trainer Jets to Senegal,” *Pulse News*, July 20, 2016, <https://reurl.cc/1ZvY9D>; “Philippine Air Force to Acquire FA-50 Aircraft from KAI,” *Air Force Technology*, February 3, 2013, <https://reurl.cc/RrXvpe>; John Lee, “South Korea Wins \$1.1bn Jet Fighter Deal,” *Iraq Business News*, December 12, 2013, <https://reurl.cc/anGVaX>.

第二階段則是韓空軍 1992 年起案的「KTX-2」計畫，其後衍生出 T-50 高教機、FA-50 輕型戰鬥機、TA-50 部訓機、T-50B 飛行表演機等 4 型機，其中 FA-50 輕型戰鬥機則是基於 T-50 高教機平台進行構改，強化作戰所需航電系統、Link16「戰術資料鏈」、設置 7 個武器掛載點，配備 1 具奇異航空（GE Aviation）F404-GE-102 渦輪發動機，最高速度可達 1.5 馬赫，為當前唯一一款持續生產與銷售的超音速教練機。其數位化操控系統、數位化控制發動機、起落架設備，可做為銜接 F-15A、F-35、F-22 有效教練機型。⁵T-50B 則在 2009 年提供韓國空軍「黑鷹」特技小組換裝。此型機雖然在 2018 年與波音 T-7A 紅鷹（Red Hawk）高教機競爭美國空軍「TX」（Trainer-X）下一代教練機計畫訂單敗北，但對其他國家而言，其所具備的優異性能仍具有競爭優勢。

第三階段則是起案自 2001 年的「KF-X」計畫，研發經費 73 億美元（8.8 兆韓元），2010 年與印尼簽訂合作協議，並出資 20%、採購 50 架；2021 年 4 月，首架原型機出廠儀式，由韓國總統文在寅命名 KF-21 為「獵鷹」（Boramae），該機採用 2 具奇異 F414-GE-400K 渦輪扇發動機、最大速度 1.81 馬赫、配置 10 個武器掛載點、主動相

⁵ John A. Tirpak, “Lockheed to Offer ‘Competitive Pricing’ on T-50-Derived Advanced Fighter Trainer,” *Air Force Magazine*, December 14, 2021, <https://reurl.cc/e3d7Q7>; “2019 KAI Annual Report,” KAI, March 9, 2020, <https://reurl.cc/q5032g>; “T-50A for Advanced Pilot Training,” Lockheed Martin Webpage, <https://www.lockheedmartin.com/en-us/products/t-50.html>.

位陣列雷達（AESA）和紅外線搜索與追蹤（IRST）等系統均由韓華集團（Hanwha Group）研發，預估將創造 10 萬個工作機會，並計畫 2022 年 7 月首飛，2032 年以前部署 120 架，⁶取代韓國空軍老舊的 F-4 及 F-5 現役戰機。後續若能爭取美國在關鍵技術的支持與供應，將有助於提升韓國第 4.5 代戰機的研製能力。

參、趨勢研判

一、韓持續推動軍民合作可有效提升韓國「航太國家隊」競爭力

回顧韓國歷史、審酌當前韓半島敵情威脅，都使韓國在推動「國機國造」政策擁有豐厚的社會支持。自 1992 年起案的 T-50 金鷹（Golden Eagle）是韓國與美國洛克希德馬丁公司合作研發，2002 年執行首飛；T-50 與義大利李奧納多（Leonardo）公司合作之 M-346 高級教練機曾列為我國高教機採購規劃候選名單。韓國航太工業公司為 1999 年整併三星、大宇等航太部門所成立的公營航太事業公司，董事會由官股占多數，董事長亦由政府派任。該公司擁有 KF-21 戰機、輕型武裝直升機（LAH）、輕型民用直升機（LCH）、先進中型衛星等產品，並參與由韓國航空宇宙研究院「世界號」（Korea Space Launch Vehicle, KSLV II/Nuri）運載火箭系統整合與第一節推進段計畫，也從事 P-3CK、E737 等韓軍軍機升級案及維保計畫，具備維保、修理與翻修（Maintenance, Repair, Overhaul, MRO）能量；同時也切入民用航空供應鏈，現已成為波音（Boeing）與空中巴士（Airbus）第 1 級供應商（Tier 1），負責 B767、B777、B787 客機機翼結構、A350 客機機體結構，甚至以色列航太公司（Israel Aerospace Industries）灣流 G280 主翼等零組件研發製造。

⁶ 〈文在寅出席韓國新型戰機原型機下線儀式〉，《韓聯社》，2021 年 4 月 9 日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20210409005100881>；Greg Waldron, “South Korea Unveils Indigenous AESA Radar for KF-X Fighter,” *Flight Global*, August 7, 2020, <https://reurl.cc/M00mW3>。

近年韓國政府希望將慶尚南道打造成為「東北亞航空工業生產基地」，積極籌組「航太國家隊」，將群聚於該道泗川、昌原、晉州等區域的 61 家航太零組件供應製造商整合成立「韓國航空谷」(Korean Aerospace Valley) 組織及航太中心慶南航空產業支援團，⁷ 提供行政協助及產業後援，並舉辦航空裝備為主的「首爾航太暨國防展」(Seoul ADEX)、陸軍裝備為主的「韓國國防展」(Korea DX)，建構國際行銷平台，協助企業擴展商機，進而有助於國民經濟的發展。

二、韓政府穩定投入研發預算將厚實航太產業發展基礎

根據瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所 (Stockholm International Peace Research Institute) 年度調查研究，韓國在全球武器出口於 2017-2021 年間，居全球第 8 位，主要買家有菲律賓、印尼、英國等，⁸ 買家橫跨已開發國家與開發中國家，顯見韓國軍事裝備生產能力受到肯定，具一定的出口競爭力。再者，由於韓國政府持續將國防預算投注於技術研發專案中，且經費亦保持一定的成長率 (詳見圖 2)，此舉將有助於提升韓國企業的航太技術水準，透過軍轉民、民通軍、軍民合作等方式，亦可協助航太產業技術精進，進而將現行韓國航太市場定位由「以價取勝」的價格競爭，扭轉為「以質取勝」的技術競爭。第三，韓國政府協助航太廠商進行產品認證，有助於韓國產業切入國際供應鏈。最後，韓政府也積極協助廠商進行國際市場調查、推展國際行銷，並穩定投資航太產業研發，這些政策均為韓國創造穩定發展航太產業的優勢。

⁷ “South Korea - Country Commercial Guide: Aerospace Industry,” *U.S. International Trade Administration*, September 2, 2021, <https://reurl.cc/ZAyDa3>; “2019 KAI Annual Report,” *KAI*, March 9, 2020, <https://reurl.cc/q5032g>.

⁸ Pieter Wezeman, Alexandra Kuimova and Siemon Wezeman, “Trends in International Arms Transfers, 2021,” *Stockholm International Peace Research Institute*, March 14, 2022, <https://reurl.cc/YvVOb0>.

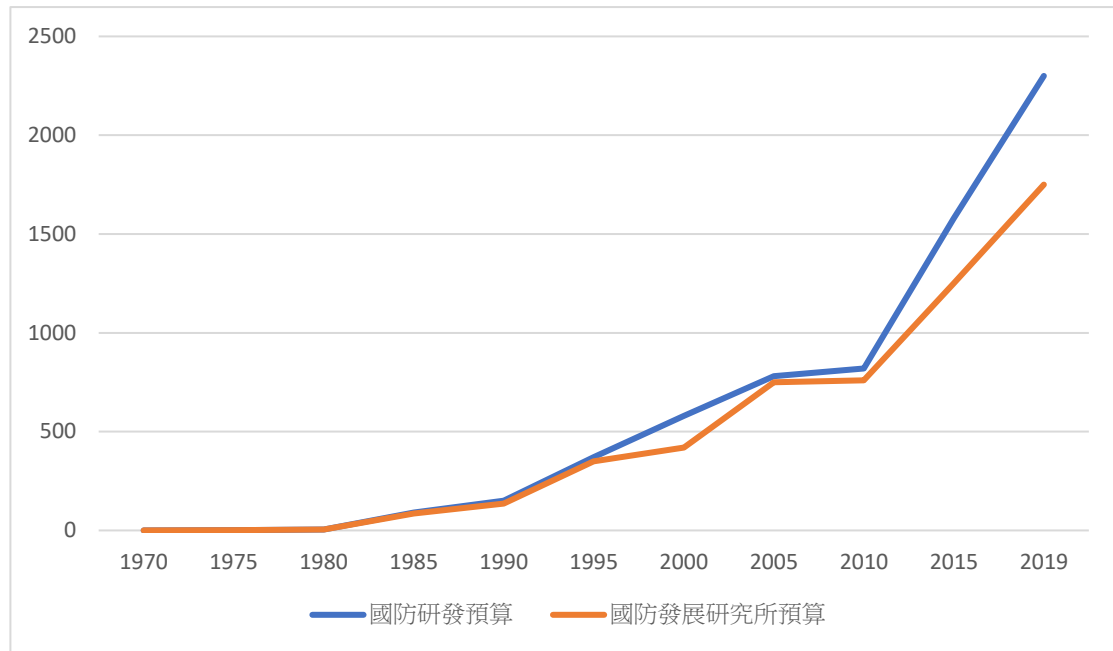


圖 2、韓國國防預算研發項目（1970-2019 年，萬美元）

資料來源：“R&D Investment Status,” ROK Agency for Defense Development, <https://www.add.re.kr/board?menuId=MENU02997&siteId=null>.

中國發布《「十四五」應急管理標準化發展計畫》之觀察

洪銘德

中共政軍與作戰概念所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

2022 年 5 月 7 日，中國應急管理部官網發布關於《「十四五」應急管理標準化發展計畫》（以下簡稱「標準化發展計畫」）之記者答問內容，應急管理部政策法規司負責人針對「標準化發展計畫」之制定背景、總體要求、主要任務、重要標準制修訂和保障措施等問題進行回答。¹由於應急管理標準化是推動中國應急管理體系和能力現代化的重要工作項目之一，且為有助於貫徹《國家標準化發展綱要》和《「十四五」國家應急體系規劃》，故中國透過發布「標準化發展計畫」以持續提升自身的應急管理標準化水準，建構高質量應急管理標準化體系。本文將針對「標準化發展計畫」之相關重點內容及其意涵進行說明。

貳、安全意涵

一、中國優先針對重點領域標準進行制修訂

「應急管理標準」意指統一的技術規範，有助於中國提升自身的防減災以及應急救援的能力。「標準化發展計畫」特別強調優化安全生產、消防救援以及減災救災與綜合性三大領域之應急管理標準體系。2022 年迄今，應急管理部已發布相關應急管理標準，例如：

（一）1 月 17 日，發布公告批准礦山救援培訓大綱及考核規範、礦山救護隊標準化考核規範；（二）1 月 29 日，發布公告批准包含滅火

¹ 〈應急管理部政策法規司負責人就《「十四五」應急管理標準化發展計畫》答記者問〉，《中華人民共和國應急管理部》，2022 年 5 月 7 日，<https://reurl.cc/NAYRgQ>。

救援指揮基本資訊、消防裝備基本資訊以及消防安全重點單位與建築物基本資訊等九項標準；(三) 3月18日，發布公告批准化工建設專案安全設計管理導則以及安全生產檢測檢驗機構誠信建設規範。同時，為加速推動建構高質量標準體系，中國所發布之《「十四五」推動高品質發展的國家標準體系建設規劃》，亦將「應對突發公共安全事件領域」、「應急物資管理」兩者列為中國國家標準體系建構之重點領域。²可見，為能健全與民眾生命安全有直接關係之相關安全標準，中國採取「先急後緩」原則，優先針對上述三大領域之重要應急管理標準進行制修訂。

二、「資訊化」建設為中國提升應急管理標準化水準的重要工作之一

根據「標準化發展計劃」，「加強標準化基礎保障工作」為六大主要任務之一，且特別強調加強應急管理資訊化（中國稱為「信息化」）、智慧化之相關標準研究項目，以及加快建設應急管理標準化資訊平台、實現標準化全過程資訊化管理。可見，資訊化建設為中國提升自身應急管理標準化的重要工作內容之一。同時，「十四五應急規劃」亦指出「強化資訊支撐保障」，強調持續推動資訊技術與應急管理業務結合。

另外，為促進資訊技術能有效運用於應急管理相關業務上，應急管理部亦針對「十四五」應急管理資訊化建設發布意見，強調運用大數據、推動監管執法資訊系統與數據資料庫等。³且「標準化發展計劃」亦強調「構建與應急管理資訊化相適應的基礎設施及應用領域標準體系，……，以資訊化推進應急管理現代化」。⁴可見，資

² 〈關於印發《「十四五」推動高品質發展的國家標準體系建設規劃》的通知〉，《國家市場管理監督總局》，2021年12月14日，<https://reurl.cc/q5GN2n>。

³ 〈應急管理部關於推進應急管理資訊化建設的意見〉，《中華人民共和國應急管理部》，2021年5月13日，<https://reurl.cc/n1mO2l>。

⁴ 〈應急管理部關於印發《「十四五」應急管理標準化發展計畫》的通知〉，《中華人民共和國應急管理部》，2022年4月26日，<https://reurl.cc/x9NQ2e>。

訊化建設是應急管理體系建構的基礎工程，在提升應急管理標準化水準中扮演重要角色，有助於促進中國應急管理能力現代化。

參、趨勢研判

一、中國將處理標準化體系建設過程中所存在的問題

隨著中國加速制定相關標準，導致必須因應建構過程中所存在的問題：第一，標準體系缺乏系統性與協調性，目前中國應急管理職責主要分布在自然災害、事故災難、公共衛生事件和社會安全事件四大類領域當中，且各個領域皆有自身的標準體系，導致可能存在彼此不相容、不通用的問題；其次，缺乏跨災種之通用標準，例如各個領域雖然皆有發布救援力量、避難場所以及疏散等標準，但內容卻可能重複，使得必須制定基礎通用標準。再者，法規與相關標準無法有效銜接，隨著相關應急法規的修訂與制定，原本法規僅需引用或指出符合相關標準即可，但卻因為可能存在現行標準已過時或是未有適合標準的情況，導致法規制定可能因此延誤。⁵因此，為能持續完善自身的應急標準體系，未來中國將透過強化統籌規劃能力、強化標準與法規的銜接，以及加速制定基礎通用標準等措施，以期真正提升自身的應急管理能力。

二、中國將加大監督力度

隨著中國逐步推動「標準化發展計劃」，為確保相關規劃能徹底落實，中國將加大監督力度，因為「標準化發展計劃」即強調「落實各級應急管理部門標準實施監管責任」，將強制性標準納入監管監察執法檢查，落實實施監督的責任以及「加強實施督促」，加強對計劃實施情況的追蹤分析。為能解決「安全檢查不出問題」以及「社會監督力量不足」兩項問題，2021年12月中國透過發布《應急管理

⁵ 〈國外應急管理標準化及對我國的啟示〉，《中國標準化研究院》，2020年9月3日，<https://reurl.cc/8oDpR7>。

綜合行政執法技術檢查員和社會監督員工作規定（試行）》，以解決基層執法人力不足問題，有助於強化應急管理部門的執法力量。⁶

同時，2021 年 12 月所發布之《國家標準化發展綱要》亦要求「各省（自治區、直轄市）要建立健全標準化工作協調推進領導機制，將標準化工作納入政府績效評價和政績考核」。因此，可預期中國將持續加大監督力道，確保「標準化發展計劃」所規劃之相關任務能夠落實，以期真正有效提升自身的應急管理能力。

⁶ 〈應急管理部 司法部關於印發《應急管理綜合行政執法技術檢查員和社會監督員工作規定（試行）》的通知〉，《中華人民共和國應急管理部》，2021 年 12 月 6 日，<https://reurl.cc/loze2A>；〈應急管理部等就《應急管理綜合行政執法技術檢查員和社會監督員工作規定（試行）》答問〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2021 年 12 月 6 日，<https://reurl.cc/vdQW2j>。

「莫斯科號艦」被擊沉的教訓

歐錫富

中共政軍與作戰概念所

焦點類別：軍事科技、戰爭模式、作戰概念

壹、新聞重點

2022 年 4 月 14 日，烏克蘭發射兩枚「海王星」（Neptune）反艦飛彈，擊沉俄羅斯黑海艦隊旗艦「莫斯科號」（Moskva）。擊沉「莫斯科號」意義在於：一、烏克蘭戰略成功。擊沉黑海艦隊旗艦，迫使黑海艦隊其他艦艇遠離烏克蘭海岸，同時降低俄軍兩棲登陸奧德薩的可能性。二、普欽（Vladimir Putin）政治災難。「莫斯科號」反艦、防空與反飛彈系統齊全，火力驚人，且以首都命名，被擊沉除了俄國光榮受損，艦上人員大量傷亡，無疑都是一場難堪災難。¹ 烏軍反艦飛彈發揮威力，再度引發反艦飛彈與航空母艦孰強論戰，以及凸顯輕型遠程反艦飛彈的優越性。

貳、安全意涵

中國推出新型反艦彈道飛彈，配合大量反艦巡弋飛彈，對美軍航母構成威脅。美軍認為航母不是「脆弱小茶杯」，具重層防禦能力。

一、鷹擊-21 反艦彈道飛彈首現

解放軍中程反艦彈道飛彈除了東風-21D / 東風-26 外，在 4 月 23 日海軍節前夕，艦射型與空射型鷹擊-21 反艦彈道飛彈出現在社群網路，分別以 055 型驅逐艦和轟-6N 轟炸機為發射平台，艦射型射程約為 1,000 公里，空射型可達 1,500 公里。鷹擊-21 是在火箭軍陸基東風-21D 基礎上，針對艦載、機載等不同發射平台加以改良，體型相

¹ Joe Courtney, "Moskva's Sinking, the Rise of Anti-Ship Cruise Missiles and What That Means for the US Navy," *Defense News*, May 3, 2022, <https://reurl.cc/XjxOrD>.

對縮小，採用較短火箭助推器，以及更細長的錐形機動重返載具，以便安裝在艦載垂直發射單元，或掛載於轟炸機機腹掛點。轟-6N作戰半徑 6,500 公里，配備鷹擊-21 後，成為真正戰略轟炸機。擁有鷹擊-21 的 055 型驅逐艦，成為火力最強水面艦。中國已成為世界首個擁有陸海空反艦彈道飛彈國家，大幅提升應對航母的「區域拒止」能力。²

二、鷹擊系列反艦巡弋飛彈執行飽和攻擊

除了反艦彈道飛彈，解放軍還發展反艦巡弋飛彈，目前發展四代，並以第三代為主力。第一代是 1960 年代仿製蘇聯亞音速飛彈而成的「上游」、「海鷹」系列，射程 50 至 80 公里。1970 年代出現「鷹擊」系列，包括鷹擊-8A、鷹擊-81、鷹擊-82 等，射程 120 公里。1990 年代第三代反艦飛彈，包括鷹擊-62、鷹擊-83、鷹擊-91 等。第四代反艦飛彈由鷹擊-12、鷹擊-18、鷹擊-100 等組成。鷹擊-12 優勢在速度與射程結合，能以 4 馬赫實施射程 400 公里攻擊。鷹擊-18 射程 600 公里，特點是採取亞音速與超音速結合的雙速突防模式。在巡航階段以 0.8 馬赫亞音速低空飛行，在進入末端攻擊階段加速到 3 馬赫超音速，高速突防掠海攻擊。鷹擊-100 是長劍-100 亞超音巡弋飛彈的反艦版，射程 800 公里，對航母等大型水面目標發動超視距遠程打擊，銜接鷹擊-12、鷹擊-18、鷹擊-62 與東風-21D 間的空檔。

3

² 〈懾控遠海/彈道版新鷹擊海空壓制航母〉，《大公網》，2022 年 5 月 2 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2022/0502/715061.html>。

³ 〈鷹擊 18：亞音速掠海 超音速突防〉，《大公網》，2022 年 5 月 2 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2022/0502/715065.html>。

三、航母不是「易脆小茶杯」

長期發展反艦彈道與巡弋飛彈的解放軍，似乎受到烏軍擊沉「莫斯科號」的鼓舞。航母支持者卻認為，航母不是「脆弱小茶杯」，要擊沉她並非易事：（一）密閉隔艙。美軍航母不僅有密閉隔艙，還有完善損管措施，能夠承受相當程度爆炸衝擊。2021 年夏天，最新航母「福特號」（USS Gerald R. Ford CVN-78）進行「抗暴震測試」（shock trials），展現對抗反艦飛彈韌性；（二）「重層防禦」。航母戰鬥群擁有反飛彈、防空、近迫等「硬殺」系統，以及誘餌、電子干擾等「軟殺」系統，未來還將裝備對抗高音速武器系統；（三）調整作戰模式。在轟炸機、潛艦與遠程飛彈摧毀解放軍反艦飛彈前，美軍航母不會進入其射程內。航母戰鬥群也將擴展其打擊範圍，例如以 MQ-25 無人加油機延長戰機航程；（四）敵軍「情監偵」能力。攻擊機動中的航母，反艦飛彈要有完整的偵察與瞄準系統配合。反艦飛彈高速飛行產生高溫，除了影響飛彈準確度，也容易遭雷達發現；（五）航母高速機動能力。航母以 30 節速度機動，增加反艦飛彈雷達搜索難度，讓航母隱藏在茫茫大海中。⁴

參、趨勢研判

烏軍輕型反艦飛彈擊沉俄軍萬噸級軍艦，顯示：輕型反艦飛彈優於重型反艦飛彈，小彈頭遠程反艦飛彈將是未來主流。

一、輕型反艦飛彈優於重型反艦飛彈

俄羅斯巡弋飛彈攜帶重達 1 噸的彈頭，企圖摧毀美國航母。美國海軍也有許多人士贊成裝備 500 磅或以上的彈頭，希望可以重擊較輕的巡洋艦或小型艦艇。然而烏軍兩枚 330 磅彈頭輕型海王星飛彈，一舉擊沉俄軍萬噸級軍艦，顯示輕型反艦飛彈能夠輕易擊敗重

⁴ Christopher Woody, "China's Military Has US Aircraft Carriers in Its Sights, But Those Flattops Aren't 'Little Teacups', Their Captains Say," *Business Insider*, April 12, 2022, <https://www.businessinsider.com/us-aircraft-carriers-arent-little-teacups-their-captains-say-2022-4>.

型艦艇，而且推翻過去的經驗法則。根據這項經驗法則，癱瘓「莫斯科號」需要 5 枚海王星飛彈，其錯誤在：（一）只計算爆炸與相伴而來的破片損害，沒有考慮飛彈殘餘燃料引發大火與濃煙損害，以及飛彈本身撞擊破壞力；（二）現代艦艇在有限空間裝滿各種爆炸與易燃物，更不像二次大戰艦艇建造裝甲彈藥庫。例如「莫斯科號」攜帶 16 枚反艦飛彈、104 枚防空飛彈、2 座 130mm 艦炮彈藥庫、2 座反潛迫炮彈藥庫以及 10 枚 533mm 魚雷。「莫斯科號」全艦都是爆炸物與燃料，一旦被反艦飛彈擊中，很難不發生連鎖爆炸與大火。

5

二、小彈頭遠程反艦飛彈是主流

目前先進反艦飛彈導引系統，可以精準命中「艦艇戰情中心」（Combat Information Center, CIC）與彈藥庫，因此小彈頭足以完成任務，騰出來的空間與重量，可容納更多燃料，亦即延長飛彈射程。小彈頭遠程反艦飛彈優勢在：（一）若與敵艦距離較短，飛彈殘餘燃料具有很大殺傷力；（二）裝備更多小彈頭遠程反艦飛彈艦艇，能夠更具信心應付發動「狼群攻擊」的飛彈快艇，也能對大型艦艇發動飽和攻擊，突破敵艦防禦系統；（三）配合有效偵測系統，先發現先發射，小彈頭遠程反艦飛彈將更具致命性。⁶

⁵ Alan D. Zimm, "Antiship Missile Lessons from Sinking of the Moskva," *Proceedings*, May 2022 (Vol. 148/5/1,431), <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2022/may/antiship-missile-lessons-sinking-moskva>.

⁶ Ibid.

習李爭鋒？從實務工作角度分析

龔祥生

中共政軍與作戰概念所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

近期國內外許多報導臆測中國領導人習近平堅持動態「清零」遭問責，及國務院總理李克強主張「經濟回歸正常軌道」之間的權力鬥爭白熱化，分別以中共官媒報導篇幅或是其他重要幹部發言作為佐證，認為李克強的聲勢漸強，隱然形成可能在中共「二十大」前挑戰習近平的態勢。¹本文就最引起議論的經濟和外交二方面實務工作為觀察角度，分析習李二人近期各自在中共官媒的公開行程，一探兩者是否的確在中共「二十大」前提早開始鬥爭布局，或是又一次集體過度解讀的心理預期反射。

貳、安全意涵

一、習仍涉足重要跨部會經濟工作

近期有部分輿論分析李克強與習近平兩人對於救經濟政策明顯不同調，而這種議論從 2022 年兩會以來即不斷出現，且認為李跳過習派重要幹部自行召開經濟會議宣示主導權。²但從表 1 觀察，習李二人近期主持重要經濟相關會議的次數和重要性而言，習相較於李毫不遜色。

¹ 江采蓁，〈改朝換代？黨媒捧李克強、習近平未上 胡錫進押寶解讀：擁抱新的機遇者〉，《新頭殼》，2022 年 5 月 18 日，<https://newtalk.tw/news/view/2022-05-18/756571>；〈習近平降李克強升傳言甚囂塵上 繪聲繪影真假難辨〉，《中央社》，2022 年 5 月 18 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202205180280.aspx>；〈中國政局「山雨欲來風滿樓」 矢板明夫：習近平可能已被架空〉，《自由時報電子報》，2022 年 5 月 19 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3931501>。

² 〈跟習別苗頭？李克強開經濟會議 12 省與會：5 月政策能出盡出救經濟〉，《自由時報電子報》，2022 年 5 月 19 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3931489>。

表 1、習近平與李克強近期參與經濟相關會議

習近平	李克強
4/19 主持召開中央全面深化改革委員會第二十五次會議	4/27、5/5、5/11、5/24 主持國務院常務會議
4/29 主持中央政治局第三十八次集體學習就依法規範和引導資本健康發展進行研討	5/14 主持國務院第五次廉政工作會議
5/5 主持以防疫為主題的中共中央政治局常務委員會會議	5/18 在雲南主持與東、中、西部和東北地區 12 個省政府負責人的座談會
5/18 在慶祝中國國際貿易促進委員會建會 70 周年大會暨全球貿易投資促進高峰會上視訊致辭	

資料來源：龔祥生整理自公開報導。

以表 1 而論，李克強雖然主持經濟會議數量以 6 次多於習近平的 4 次（含 1 次演講），但其中 4 次是國務院的例行性會議，而習近平都是主持跨部會和有重大議題性的會議，重要性無疑比李更高。此外，外界拿李克強赴雲南考察和召開跨省座談會，但缺少上海和北京等習派的地方領導人做文章，似乎忽略了上海和北京疫情正十分嚴峻的事實，故這兩省的主要黨政負責人難以出席亦屬正常。因此，以經濟實務工作來看，習尚未大權旁落。

二、習在外交工作場域曝光度降低

從表 2 外交公開活動上，可看出其中不尋常之處。習近平單獨的外交工作從 4 月 23「博鰲論壇」後相隔近一個月，才在「金磚國家」外長會議上再度於外交場合公開現身，這點與單純致賀電不同，是能夠彰顯國家領導人代表性的重要場域，習卻在近期大幅減少了曝光度。故從外交實務工作觀察，習近平在此場域的曝光度下降，乃是不爭的事實，但李尚不能稱已取而代之，因為「博鰲論壇」和「金磚國家」兩個大型多邊會議的代表權，仍然是由習所掌控。

表 2、習近平與李克強近期外交場域曝光

習近平	李克強
4/23 在「博鰲亞洲論壇」2022 年年會開幕式上視訊演講	4/22 與奧地利總理內哈默（Karl Nehammer）通電討論雙邊經濟合作和烏克蘭局勢
5/19 在「金磚國家」外長會上公開視訊致詞	4/29 與挪威首相斯特勒（Jonas Gahr Støre）通電討論雙邊經貿合作與烏克蘭情勢
5/25 視訊會見聯合國人權事務高級專員巴切萊特	5/16 與巴基斯坦總理夏立夫（Shehbaz Sharif）通電討論喀拉蚩中國公民遇襲事件
習李同日對同國致賀電：（各自單獨致賀電者不計） 5/13 分別對克羅埃西亞總統和總理就建交 30 週年致賀電 5/18 分別對荷蘭國王和首相就中荷建交 50 週年致賀電 5/20 分別對東帝汶總統和總理就建交 20 週年致賀電	

資料來源：龔祥生整理自公開報導。

參、趨勢研判

一、從中國領導人未來實務工作研判的重要性大於媒體排位迷思

對於短期內中國領導人在中共官媒未被提及的缺席次數，外界往往會過度放大，並以此作為臆測中共領導人間的權力消長，從而斷言近期李克強發言被《人民日報》頭版引述次數增加，而習近平多日缺席是不尋常現象，且可能反映出「習下李上」。當然這是在研究中共政策黑盒子決策程序和相對不透明的官場文化下，只能不得已使用「克林姆林宮學」（Kremlinology）方法的產物。

表 3、2016-18 習近平自人民日報缺席之每月平均次數

年份	平均每月缺席次數
2016	7.33
2017	6.08
2018	1.66

資料來源：龔祥生整理自 David Bandurski, “Politics on Page One,” *China Media Project*, May 19, 2022, <https://chinamediaproject.org/2022/05/19/politics-on-page-one%ef%bf%bc/>.

根據表 3，港大中國傳媒研究計畫主任班志遠（David Bandurski）

的研究統計，習在《人民日報》頭版缺席的平均次數逐年下降。2022 年 5 月（截至 2022 年 5 月 19 日）習近平缺席的次數為 4 次，但仍是該月份《人民日報》報導中提到次數最多的中共政治局常委，遙遙領先李克強，且目前的缺席次數並沒有顯著變化。³故從研究角度而言，此類關於中國領導人在媒體宣傳推測權利排位的迷思仍會持續下去，但無論是政策決策者或幕僚，都應該綜合更多領導人實務工作資訊的判斷，才不至於在未來持續陷入週期性的偏頗臆測之中。

二、北戴河會議將成為觀察中共「二十大」前中國政局指標

自毛澤東時代開始的北戴河夏季辦公制度，後分別曾因文革、胡錦濤撙節預算被取消，雖然之後恢復離退休老幹部和現任重要幹部度假，但已不再召開正式的重大黨政會議，外界卻仍然關注並猜測是否如期召開以及該年度的重大議題。過往用以證實正式召開的資訊，除了包含中共中央政治局常委集體消失在公開場合以外，副國級高官在北戴河看望一同受邀前來休假的各領域專家，也算是正式召開的指標之一。但這在 2020、2021 連續二年都因疫情而被取消，到 2022 年目前為止的疫情升溫，也可能連續第三年被取消，而這也增添了外界判斷的難度。2021 年北戴河後連續出現了「十四五」就業、三次分配等重大政策議題的炒作，也拔除了數個為鄭州水災負責下台的重要黨政幹部。⁴因此北戴河會議作為重大政策或人事的轉折點，仍然有其觀察指標意義。

2022 年 10 月即將召開中共「二十大」，因此 7、8 月間召開的此

³ David Bandurski, "Politics on Page One," *China Media Project*, May 19, 2022, <https://chinamediaproject.org/2022/05/19/politics-on-page-one%ef%bf%bc/>.

⁴ 〈中共神秘北戴河會議悄然開始了？河南災情遽增疑對槓習近平〉，《自由時報電子報》，2021 年 8 月 3 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3625266>；〈中共權力鬥爭大戲 北戴河會議揭密〉，《華視新聞》，2021 年 8 月 16 日，<https://news.cts.com.tw/cts/international/202108/202108162053214.html>。

次北戴河會議，關乎習近平第三任任期連任以及相關的政策方向和人事布局的最後確認。因此，這次會議與習任內的過往任何一次北戴河相比，都顯得格外重要。此會議之前的實務工作方向，將反映出北戴河會議時真正討論的焦點，並應密切注意配合習李實務工作的重要執行和表態支持官員，從政策立場乃至人事的角度，綜合為「二十大」的觀察指標。

「先制打擊」與「敵基地打擊能力」

詹祥威

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：國防戰略、作戰概念、國際情勢

壹、新聞重點

4 月 26 日，朝鮮民主主義人民共和國最高領導金正恩，在人民軍成立 90 周年的紀念閱兵大會上，表示將「持續發展、測試核武等威懾力量，並且確保不只可以進行『第一擊』，更要能持續完成捍衛國家利益之任務……」¹。朝鮮的核武發展與飛彈試射、中國持續挑戰國際秩序，「戰狼外交」與軍力發展，以及俄羅斯對烏克蘭的侵略等，上述三國在當前全球安全環境下大規模軍力投資、發展與擴建，以及對外展現的侵略性政策作為，已逐漸對周邊以及全球民主國家產生更立即且實質的威脅。

回應威脅，包含日本、韓國等開始強調「先制打擊」（pre-emptive strike）能力的建構，甚至當前的北約亦就此概念有所提及；本文嘗試針對此構想進行探討，並檢視我當前政策立場。

貳、安全意涵

一、韓國與日本先後提出「先制打擊」概念

2012 年掌權後，金正恩於 2013 到 2017 年間總共進行了 4 次核試爆，自 2018 年與時任美國總統的川普（Donald Trump）會面後，即有所節制，但飛彈試射始終未減。自 2017 年起至 2021 年間，朝鮮至少進行 43 次飛彈試射，其中有 12 次朝日本海或其經濟水域墜落，對日本構成相當的壓力與威脅，更不提緊鄰南邊國境的韓國。

¹ “Kim Jong-un Warns N. Korea could ‘Preemptively’ Use Nuclear Weapons,” *Associated Press*, April 30, 2022, <https://apnews.com/article/south-korea-nuclear-weapons-north-pyongyang-56caaad53cd646d581cf71daae0ee7b6>.

另一方面，中國則是以海、空及「灰色地帶」的海上民兵等複合手法對周邊爭議領土持續襲擾，而俄國也曾與中國海軍組成艦隊對日本列嶼進行全境繞行。

為因應持續升高的威脅情勢，日韓先後針對「先制打擊」的概念進行了探討。首先，在 2016 年韓國軍方對國會的報告中，就提及「先制打擊」的「擊殺鏈」(kill-chain)構想，另 2 個對於朝鮮「核威懾」進行反制的階段概念則是「飛彈防禦系統」(Korea Air and Missile Defense, KAMD)及「大規模懲罰與報復機制」(Korea Massive Punishment and Retaliation, KMPR)。三者的進行模式是，透過衛星、偵照或地面情報等得知朝鮮將進行核攻擊發起時，韓國率先進行「先制打擊」行動，對敵目標進行「擊殺鏈」「先制攻擊」以摧毀對我可能產生之巨大威脅；當摧毀敵方攻勢行動未能成功，則進行「飛彈防禦與攔截」(KAMD)，當攔截亦失敗後則必須保有對朝鮮進行「大規模懲罰與報復」(KMPR)的機制以作為威懾。(見圖 1)

當時韓軍方構想，購買德國與瑞典共同開發、針對加固掩體進行高磅數穿透「延遲引信攻擊」的金牛座 (Taurus KEPD 350) 巡弋飛彈，在敵方進行攻擊準備、甚至發射的第一時間，就以戰機或航艦等載具對敵目標進行摧毀，達到「先制打擊」之目標。其後韓國軍方雖一度廢止此概念發展，但新任總統尹錫悅 (윤석열) 曾在競選期間表示將在當選就任後落實此概念的運用。²

相較於韓國，日本由於受制於「和平憲法」與政府政策，長期以來武器發展及獲得始終停留在達成「專守防衛」的目標，但由於近年來朝鮮的飛彈威脅及中國對離島的威懾力量提升，相較上述韓

² “Yoon Vows to Secure Preemptive Strike Capability after N.K. Launch,” *Yonhap News Agency*, January 17, 2022, <https://bit.ly/3OKyBji>.

國軍方，自衛隊亟欲自主開發類似金牛座同性質的「高速滑翔彈」（日本方面將之稱為「高速滑翔彈（高速滑空弾システム）」），以期達成反制能力；按照自衛隊公開的情資，當前此飛彈的開發應已進行至技術實證階段。³政策面上，近年日本提出建構「敵基地打擊能力」的說法，但為避免引起不必要爭端，自民黨預計提交政府的版本將「敵基地打擊能力」重新命名為「反擊能力」，⁴但同樣是透過情資蒐集，在判定敵方具有威脅性行動時發起「先制打擊」；雖用語有異，但概念相同。



圖 1、韓國三層次防禦構想

資料來源：Jun Ji-hye, 3 military systems to counter N. Korea: Kill Chain, KAMD, KMPR, The Korea Times, November 1, 2016, <https://bit.ly/3EWjSxh>.

³ 福田浩一，〈島嶼防衛用高速滑空弾の現状と今後の展望〉，《防衛裝備廳》，<https://bit.ly/3vJPJwO>。

⁴ 〈「敵基地攻撃能力」を「反撃能力」に名称変更 提言を了承 自民〉，《NHK》，2022 年 4 月 26 日，<https://bit.ly/3KmlJfB>。

二、西方後續可能的呼應

美國早在開啟對恐怖組織的「反恐戰爭」時期，為應對可能擴散的大規模殺傷性武器，就已發展「先期反制」與「先制打擊」之概念，並後續運用於阿富汗的戰爭。前美國國務院法律顧問索弗（Abraham D. Sofaer）⁵以及英國地緣政治學者格雷（Colin S. Gray）⁶分別著述為「先制打擊」概念提出合理化的立論。RAND 更以「先制打擊」乃作為一種「積極性防禦」之理論出版專書。⁷

在「後反恐時代」美國開啟所謂「重返亞太」的世紀，上述「先制打擊」的概念就被擱置；一直到當前的美中戰略競爭的新格局逐漸成形，幾個國家依據各國自身的安全防衛需求與現況重新詮釋了此一概念。針對此概念最新的發展，北約成員國英國外相特拉斯（Liz Truss）就俄國侵烏戰爭發表談話時，提及必須確保「俄國及中國等行為體遵守當前的國際法，並在確保『印太秩序』下與相關國家進行合作，先發制人（pre-empt threats）以確保民主秩序……」。⁸ 此概念雖從「印太戰略」提出後就被重新提起，但由西方民主國家官員口中再次提及應為罕見，顯見西方民主國家以及日韓等國，可能逐漸對「積極防禦」的概念有進一步的思考，而烏克蘭遭受侵略的事實加速了此一進程。是否未來會有更多國家提及或重新詮釋此一概念，值得後續持續關注。

⁵ Abraham D. Sofaer, "On the Necessity of Pre-emption," *European Journal of International Law*, Volume 14, Issue 2, April 2003, pp. 209–226, <https://bit.ly/3OJX9sw>.

⁶ Colin S. Gray, "The Implications of Preemptive and Preventive War Doctrines," *Strategic Studies Institute*, July, 2007, <https://bit.ly/3xVly8J>.

⁷ Karl P. Mueller et al., *Striking First: Preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security Policy* (CA: RAND Corporation, 2006).

⁸ Andy Bruce, "UK's Truss Tells China Its Rise Depends on Playing by the Rule," *Reuters*, April 28, 2022, <https://reut.rs/3MBYGQd>.

參、趨勢研判

一、觀察「先制打擊」是否引發新一輪軍備競賽

無論欲達成「先制打擊」或「敵基地打擊」，具高精準度且高穿透性的武器是基本的技術要件。無論是上述韓國欲採購之金牛座巡弋飛彈以及自衛隊開發中之「高速滑翔彈」，抑或當前美國使用洛馬公司的三叉戟 II 型等，皆屬於可以執行高精度、高穿透性且大當量的「先制打擊」工具。

而相對要反制「先制打擊」，就必須確保攻擊發起方承受「先制打擊」後，仍保有其大規模破壞的反制力量，或能夠在短時間內集結第二次攻擊的力量。因此無論是增加機動性彈道飛彈發射載具，例如火車、潛艦或航空器等，或是增加飛彈之破壞當量使敵方承受攻擊後無法再行反擊等，都是反制「先制打擊」的手段。如此即可想見：當日、韓等國確實掌握「先制打擊」能力後，中國、朝鮮等國或將持續加強其武器庫與打擊當量，是否可能引發新一輪軍備競賽值得觀察。

二、針對「先制打擊」之再思考

1837 年「卡洛琳號」事件（The case of the Caroline）促使當代國家發展出基於「必要性」、「急迫性」以及「沒有其他手段」前提下，所作之「符合比例原則」之自衛反擊。⁹ 但自 911 後，美國重新省思國際習慣法上的「自衛」定義，顯然難以應對當前多變的安全環境，以及日新月異的武器科技。如同當前防範恐怖主義，國家作為不僅止於事後逮捕，更因其後果難以承受，需在事前依情資蒐集與分析研判，對特定對象進行防範與監控。

⁹ 1837 年，英國殖民地加拿大發生叛亂事件，加拿大雇請美國船舶「卡洛琳」（The Caroline）協助加國運送物資、武器，英當局獲悉後即派員潛入美國境內海港燒毀該船。美政府事後向英國提出侵犯其主權之抗議，英則辯稱此為「自衛權」之行使。後兩國則衍伸出對於「自衛權」之相關定義。關於此案例之討論，可參閱：Matthew Waxman, “The ‘Caroline’ Affair in the Evolving International Law of Self-Defense,” *LAWFARE*, August 28, 2018, <https://bit.ly/3LhxxQR>.

惟為避免此概念遭濫用及過度解釋，仍有幾個原則必須先行思考。在發起「先制打擊」時，除須以上述的國際慣例作原則外，尚須符合：「正當性」、「正確性」、「急迫性」及「比例性」等原則。¹⁰相較於「自衛反擊」，「先制打擊」由於是在未實際遭受攻擊下的預先作為，因此必須具備更多的「正當性」(legitimacy)；除法律充分授權及可事後究責，且難有其他作為足以取代成效外，該行動也須被多數行為體或他國所認可。如同當前以美國為主的盟邦所發起對俄羅斯「侵略者」的各項制裁，就是美國的行為普遍被認為具有其「正當性」。

而如反恐，情報準確決定了後續行動成敗，因此在發起「先制打擊」時，情報與判斷的「正確性」是行動基本的構成要件；「急迫性」則如同「卡洛琳案」所闡明，由於敵方緊迫行為而造成的壓力，使得行為者必須在急促時間、空間內做出回應，方符合「急迫性」的原則。最重要的，因應上述特點發起對敵可能行動的「先制打擊」必須要符合「比例原則」，此點如同各國警察對內執法案例以及美國反恐戰爭的相關作為皆已有諸多探討；重點在於對敵打擊不應超越「自我防衛」的範圍。

一般而言，「先制打擊」較可能存在於雙方實力相當，或至少「先制打擊」發起方具有足以造成攻擊者一定程度的損害而可達成「嚇阻」功效的情況。對我國而言，因國力與對我具有敵意之國家落差較大，因此恐難以如同日、韓等國發展「先制打擊」的能力。即便具備「先制打擊」能力，如何確認敵將對我發起毀滅性的大規模的攻擊，且確認可摧毀敵可恃戰力，亦為關鍵議題。但如上述，中國如朝鮮皆為具有核、生、化大規模殺傷性武器的國家，當其進

¹⁰ 此處之建議乃參閱「卡洛琳號」事件等諸多國際案例、RAND 報告，以及 Michael W. Doyle 所著之“Striking First – Preemption and Prevention in International Conflicts”等書後所得出綜合性的結論。

行「第一擊」時可能對我造成極大傷亡情形下，而我方因恐背負挑起戰爭的罪名，即便具有「先制打擊」之能力，亦無法以「先制打擊」下令「第一擊」。因此如何承受「第一擊」前，做好部隊機動與戰力保存，如何在敵對我發起攻擊同時反擊，承受「第一擊」後，仍具防衛及反擊能力，似可為後續探討之議題。

關鍵在於「關鍵」——「關鍵技術」與 國家安全關聯性評析

吳自立

國防戰略與資源研究所

焦點類別：軍事科技、國際情勢

壹、新聞重點

2022 年 4 月 14 日，台積電（TSMC）創始人張忠謀在美國「布魯金斯學會」（Brookings）主辦的公開訪談中表示，「如果沒有戰爭，增加半導體美國本土製造的努力是昂貴且徒勞無益的。如果有戰爭，那麼有比晶片更值得擔心的事」。張忠謀對在美國生產晶片的否定看法引起了不小的迴響。¹「美國企業研究所」（AEI）資深研究員巴菲爾德（Claude Barfield）認為，即使美、中沒有發生軍事衝突，中國也可能會因為本土晶片製造能力的增強，而削弱台積電製造最先進晶片的競爭力。美國建立國內生產先進和中級晶片的能力具有令人信服的國家安全理由，但對於此類工廠未來的經濟可行性，當前的回流熱潮很可能會過頭，因而構建出不具國際市場競爭力的高成本工廠。²在張忠謀發表否定看法之前，AEI 的研究學者亦從關鍵技術研發資源投入的角度，探討晶片對「地緣政治」和國家安全的影響議題。³

貳、安全意涵

一、「關鍵技術」與「關鍵基礎設施」同屬國家安全關切範疇

經歷晶片市場短缺的衝擊，國際間已體認到，高階晶片生產製

¹ Morris Chang, Jude Blanchette, and Ryan Hass, “Can Semiconductor Manufacturing Return to the US?” *Brookings*, April 14, 2022, <https://reurl.cc/vd68xj>.

² Claude Barfield, “Semiconductors: Straight Talk from the Former Head of TSMC,” *AEI*, May 10, 2022, <https://reurl.cc/j1vOeM>.

³ Shane Tews, Claude Barfield, and Chris Miller, “The Geopolitical and National Security Implications of Computer Chips: Highlights from a Conversation with Chris Miller,” *AEI*, March 23, 2022, <https://reurl.cc/55OZ2M>.

程屬於攸關國家安全的「關鍵技術」之一。在一般共同的認知上，「關鍵技術」如同「關鍵基礎設施」一樣，是「與國家安全有著密切關聯」。從關切的標的內涵觀察，「關鍵基礎設施」主要影響對象為「國內經濟、金融、民生等社會穩定內部安全環境」；「關鍵技術」則主要對「國家在國際上競爭優勢、防衛保安等國家外部安全環境」有著戰略性的意義。「關鍵基礎設施」因其穩定與不易變動的特性，容易給予明確的界定與定義，然而「關鍵技術」因為科技發展變動快速加上國際安全環境的不穩定因素，相對上較難以給予明確的定義且須適時更新。2022 年 2 月美國白宮發布了一份包含 19 個領域的「關鍵和新興技術」（CET）清單，並強調這些「關鍵技術」對美國國家安全至關重要，⁴同時美國國防部亦發布技術願景，列出 14 項「關鍵技術」領域，持續尋求與發展能保持美國軍方優勢的技術。⁵ 2021 年 11 月澳洲總理表示，63 個技術領域對國家安全至關重要，並指出將重點支持其中 9 項「關鍵技術」。⁶我國總統蔡英文則於 2020 年就職演說宣示，推動「6 大核心戰略產業」，重點在於加速臺灣產業轉型升級，掌握全球「供應鏈」重組先機，成為未來全球經濟的關鍵力量。⁷相較美、澳聚焦於明確「關鍵技術」的研發與保護，台灣官方雖未明列「關鍵技術」領域項目，但是相關「關鍵技術」項目亦可從各產業發展政策計畫中窺見。⁸台灣在經濟部國貿局亦建立戰略性高科技貨品管理制度，針對「戰略性高科技貨品」

⁴ “Technologies for American Innovation and National Security,” *The White House*, February 7, 2022, <https://reurl.cc/b2DqAy>.

⁵ Grace Dille, “DoD Launches Technology Vision, Lists 14 Critical Tech Areas,” *MeriTalk*, February 3, 2022, <https://reurl.cc/RrWDv6>.

⁶ Colin Packham, “Australia Says 63 Areas of Technology are Critical to National Security,” *Reuters*, November 17, 2021, <https://reurl.cc/6ZGgm5>.

⁷ 〈推動「6 大核心戰略產業」——讓臺灣成為未來全球經濟的關鍵力量〉，《行政院新聞傳播處》，2021 年 1 月 18 日，<https://reurl.cc/QLeOW2>。

⁸ 參見科技部「關鍵技術」關鍵字搜尋結果，<https://reurl.cc/M0jGx3>。

執行出口管制管理。⁹另外，我國立法院亦通過修正《國家安全法》部分條文，從國家安全角度出發，針對「國家核心關鍵技術」保護，調整法規，期能建構跨部會產業技術防堵外洩策略。¹⁰

二、「關鍵技術」與國家安全的戰略意涵

如前所述，「關鍵技術」主要對國家「在國際上競爭優勢、防衛保安等國家外部安全環境」有著戰略性的意義。可以分別從「創新」與「管理」兩方面來理解。從「創新」面來說：外交上的競爭優勢有賴國防與經濟面優勢的發展，產業經濟「關鍵技術」的創新發展，給予國家在國際關係與「地緣政治」運作上有利的籌碼，國防「關鍵技術」的創新發展則提升國家在國際安全環境的保障與信心。建立持久優勢意味著必須繼續甚至加速創新，以能站在趨勢的前頭掌握控制與引導的力量。從「管理」面來說：除了「關鍵技術」的確認與有效發展外，最重要的則是在於技術安全的保障，「智慧財產權」很重要，但對於不理會國際制裁法規的團體來說，如何做到「有效保護避免競爭勢力的入侵與破壞」是關注的重點，更重要的是堵絕「關鍵技術」的竊取與洩漏到競爭勢力手上，因為這不僅僅是己方的損失，也有可能因此成就對方競爭優勢的大幅提升，甚至超越己方，這對國家安全的衝擊影響將更巨大。美國對晶片製造能力的一系列高熱度討論，其政府及國會陸續推出一系列措施，說明了「關鍵技術」對國家安全的急切性與重要性。¹¹當安全

⁹ 〈甚麼是戰略性高科技貨品〉，《經濟部國際貿易局貿易安全管理辦公室》，2021 年 7 月 23 日，<https://reurl.cc/QLcOI0>。

¹⁰ 〈立院三讀 竊取國家核心關鍵技術最重判 12 年〉，《中央通訊社》，2022 年 5 月 20 日，<https://reurl.cc/k1y353>。

¹¹ 參見：”The United States Plans to form a ‘Chip 4’ Chip Alliance with Japan, South Korea and Taiwan,” *iMedia*, May 5, 2022, <https://tinyurl.com/2p8trbad>；〈與張忠謀唱反調 英飛凌：各國推動晶片自產是明確之舉〉，《自由時報》，2022 年 5 月 16 日，<https://reurl.cc/e3LgvR>；〈高盛前 CEO：半導體不該全靠台灣 這裡是中國的目標〉，《自由時報》，2022 年 5 月 16 日，<https://reurl.cc/RrWmaG>；王秋燕，〈菱視角／拜登一句「快通過那該死的法案」 揭開英特爾、台積電、三星電子晶片角力戰〉，《菱傳媒》，2022 年 5 月 19 日，<https://reurl.cc/QLRpAq>。

議題擺在案前時，資源成本的考量不再依循經濟理論，因為投資的回報是國家安全與社會的安定，而不是數字化的報酬收益。

參、趨勢研判

一、各國對「關鍵技術」研發與管控關切度提升

從資源投入的增加與否可以推斷一國對相關事務的重視與關切程度。美國很明顯地透過法案大力加強了對關鍵科技研發的投入，同時欲以「合縱連橫」的策略來打壓競爭對手。除了增加新創技術研發資源的投入外，面對網路全球化的無國界資訊環境，因之導致的技術資訊竊取與破壞等網路資安問題日趨嚴重，歐美對藉學術合作名義實質進行技術洩漏與轉移的疑慮上升，¹²日本、韓國亦密集推動產業競爭與「供應鏈」安全及技術保護相關法案。¹³顯示自 2021 年爆發國際各主要車廠晶片供需失調危機，加上疫情導致一連串「供應鏈」問題，讓各國將問題提升到國家安全層面，此後台灣不論官方或企業都受到了外部高度而密集的關切，台灣已藉此凸顯出在國際上經濟與安全戰略價值地位。

二、關鍵在於「關鍵」，高新技術不必然與國防安全關聯密切

半導體產業對我們的日常生活以及軍事力量與「地緣政治」影響力有著關鍵性的重要性。台積電擁有的先進半導體製程技術屬於高新技術，當前被定義為「關鍵技術」是因為在這個時空環境下，台積電的技術開發先鋒角色，加上生產批量的寡占經濟成本效益，經過市場供需長時的積累影響，而形塑了當今晶片在國家安全上的

¹² 參見“Are European Scientists Helping Modernize China’s Army?” *DW News*, May 19, 2022; “Are European Academics Helping China’s Military?” *DW Exclusive*, May 19, 2022; “Portman, Carper, Rubio, Senate Colleagues Introduce Bipartisan Legislation to Stop Theft of U.S. Research & Intellectual Property by Global Competitors,” *ROBPORTMAN*, June 18, 2020, <https://reurl.cc/loyOVY>.

¹³ 日本國會於 2021 年 5 月 11 日通過《經濟安全促進法》，確保戰略物資與維護重要關鍵技術；韓國產業通商資源部，於 2022 年 1 月 25 日舉行的第 5 次內閣會議上宣布，通過《國家高科技戰略產業特別法》立法議案。

關鍵性，當供需一旦失衡，其重要性就被凸顯出來。俗語「惦惦甲三碗公」，關鍵性不需要高調宣傳，關鍵性的形成反而常常是低調努力的結果，等到他人發現時，已是差上一大段距離，話語權已握在手上，追趕者必將付出更多的代價，仍然未必能趕上。只要能產生對國家安全的明顯影響，縱然不是最尖端的先進技術，當技術有獨占地位，且「唯我所有」的時候，對我而言這項技術就具備影響國家安全的關鍵價值。高新技術的研發可福國利民，但「關鍵技術」的保護才是國家安全關切的核心，一旦「關鍵技術」被敵對競爭勢力獲得，那就不再具有關鍵性了。

中國與伊朗提升軍事合作關係之觀察

黃恩浩

國防戰略與資源研究所

焦點類別：解放軍、國際情勢、印太區域

壹、新聞重點

根據《美聯社》(Associated Press) 在 2022 年 4 月 27 日的報導，中國國務委員兼國防部長魏鳳和在 4 月 27 日訪問伊朗，並會晤了伊朗總統萊希 (Ebrahim Raisi) 與國防部長阿斯蒂亞尼 (Muhammad Reza Ashtinai)。魏鳳和訪伊期間，中伊雙方都表達了要加強軍事合作的意願，包括在軍事演習等領域升高軍事合作。該報導同時指出，2021 年 3 月，值中國和伊朗兩國建交 50 周年之際，中國國務委員兼外長王毅和伊朗外長扎里夫 (Javad Zarif) 在德黑蘭簽署《25 年全面合作計畫協議》(The Iran-China 25-year Comprehensive Cooperation Agreement)，內容涵蓋能源、安全、基礎設施和通訊等領域，並已在 2022 年 1 月啟動這項協議。¹自從俄國入侵烏克蘭之後，中國可能在經貿與能源等進出口方面調整戰略，從原本的俄國轉向伊朗，加上美國在中東地區孤立伊朗和中國之意圖相當明顯，以及持續與美國關係緊張之下，這些因素都進一步推升了中伊兩國的軍事合作關係。

貳、安全意涵

中國長期以來一直在尋求促進與伊朗的關係，前中國外交部長吳學謙於 1984 年訪伊之後，中伊兩國關係才開始朝正常化發展。中

¹ 根據該協議內容，中國將大幅增加在伊朗能源、電力、銀行、電信、港口、鐵路及農業等方面的投資，具體項目還包括在波斯灣的格什姆島 (Qeshm) 等地設立自由貿易區、智慧城市、5G 和多個城市的地鐵線建設。參考：“Iran Seeks to Expand Its Military Cooperation with China,” AP News, April 27, 2022, <https://apnews.com/article/middle-east-china-iran-tehran-ebrahim-raisi-ea72d03c548cce8ab1863edb02485e68>。

國國家主席習近平在 2016 年 1 月對伊朗進行國事訪問，雙方宣布兩國建立「全面戰略夥伴關係」，習近平更稱伊朗是「中國在中東地區的主要合作夥伴」。² 2021 年 9 月經「上海合作組織」(Shanghai Cooperation Organization, SOC) 正式批准為永久會員，伊朗開始擴大與中俄以及其他中亞國家的經貿交流與安全合作。近年由於美國的經濟制裁，³造成伊朗積極向中國與俄國靠攏，加以 2022 年 2 月俄國入侵烏克蘭而受到西方「經濟制裁」情況下，導致中伊兩國轉向提升彼此軍事合作關係。因此中伊強化雙邊軍事合作關係究竟有何戰略企圖值得觀察，以下分三個面向分析：

一、抗美合作

促成中伊提升雙邊合作的諸多因素中，美國是最主要的因素。因為中伊都是近年美國經濟制裁的主要對象，所以雙方同意加強軍事合作，強化彼此安全，以對抗美國「經濟制裁」的壓力。伊朗總統萊希在 2022 年 4 月 28 日發表談話提到：「只有通過與獨立且理念相近的大國合作，才能對抗單邊主義，並帶來穩定與秩序。」⁴值得注意的是，中伊雙方對美國的外交立場類似，都是反對「單邊主義」、「霸權主義」和「外部干涉主義」，這也因此成為中伊共同反美的理念基礎。中伊在 2021 年簽署《25 年全面合作計畫協議》，標示著雙方關係發展以來達到歷史新高點。如今中伊企圖進一步加強軍事合作，更表示中伊想藉由強化軍事關係來對抗美國。換句話說，美國

² 〈中國、伊朗啟動「25 年全面合作協議」，涵蓋能源、安全、基礎設施和通信〉，《新新聞》，2022 年 1 月 16 日，<https://www.storm.mg/article/4152518>。

³ 伊朗 2015 年與世界列強簽署通稱《伊朗核協議》(Iran Nuclear Deal) 的「聯合全面行動方案」(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)，以德黑蘭抑制「核計畫」來換取解除大部分「經濟制裁」。美國前總統川普政府於 2018 年 5 月 8 日退出協議，並對德黑蘭實施一系列制裁，使伊朗無法獲取這項協議承諾的經濟效益。因此，伊朗則以縮減履行對「核協議」所作承諾加以反制。參考：安德烈，〈美國何時解除對伊朗制裁〉，《法廣》，2021 年 5 月 24 日，<https://www.rfi.fr/tw/專欄檢索/要聞分析/20210523-美國何時解除對伊朗制裁>。

⁴ 黃啟霖，〈中國防長訪伊朗推升兩國軍事合作〉，《央廣》，2022 年 5 月 3 日，<https://topic.rti.org.tw/ukraine/archives/4994>。

近年來想藉由「經濟制裁」孤立中伊兩國，反而促成雙邊走向更緊密的軍事合作。

二、軍事合作

從 1980 年代起到 21 世紀初期，中伊就一直保持著密切的軍事接觸。中國不僅透過銷售「後東級」(Houdong-Class) 飛彈快艇、水雷、戰術彈道飛彈、反艦飛彈 (C-601、C-802)、反艦巡弋飛彈 (HY-2)、空對空飛彈 (PL-2A、PL-7) 與防空飛彈 (CSA-1、HQ-2B) 等，幫助伊朗強化「反介入／區域拒止」(A2/AD) 能力。此外，中國還向伊朗提供軍事科技，幫助伊朗開發自製的「納斯爾」(Nasr) 反艦巡弋飛彈。此外，中國的飛彈設計和技術更可以在許多伊朗目前的飛彈系列中看到，例如：「奧加卜」(Oghab) 和「那吉特」(Nazeat) 短程飛彈和「流星 3 型」(Shahab-3) 遠程飛彈等。

值得一提的是，中國還曾透過培訓伊朗核工程師並幫助伊朗掌握鈾勘探和採礦，為伊朗發展核武提供援助。⁵ 直到 2005 年有 7 家中國公司被美國懷疑向伊朗出售核武器並因此受到嚴厲制裁。⁶ 加上 2007 年聯合國通過《第 1747 號決議》禁止伊朗對外出口武器，中伊軍事交流因此開始低調且緩和下來。

直到 2016 年習近平訪問伊朗，以及時任中國國防部長常萬全與伊朗國防部長德甘 (Hossein Dehghan) 在同年 11 月簽署《中伊軍事合作協議》，內容包括兩軍交流、聯合反恐訓練和聯合軍演。此後，兩國軍事交流日趨熱絡，且常在波斯灣與荷姆茲海峽舉行海軍聯合軍演。國際社會針對伊朗核問題的「武器禁運」制裁已於 2020 年 10

⁵ Franz-Stefan Gady, "China, Iran to Deepen Military Ties," *The Diplomat*, December 17, 2017, <https://thediplomat.com/2017/12/china-iran-to-deepen-military-ties/>.

⁶ Sharif Shuja, "China, Iran and Central Asia: The Dawning of a New Partnership," *Contemporary Review*, Vol. 287, No. 1676 (September 2005), pp. 145-151.

月 18 日到期，⁷未來中伊在《25 年全面合作計畫協議》之合作基礎上，提升軍事合作關係是可預期的。

三、經貿合作

中伊關係發展中的一個主要利益是石油和天然氣貿易。因為伊朗是全球十大產油國之一，是世界石油供給大國，而中國是石油需求大國（中國約有 75% 的石油需要進口），中國自 2011 年以來平均約有 6-15% 的石油進口量來自伊朗。伊朗出口到中國的產品約 80% 為石油，其餘 20% 為礦物及化工產品。2018 年 5 月美國川普政府片面退出《伊朗核協議》並恢復對伊朗在金融、貿易與能源等領域的制裁後，間接牽制了中伊雙方經貿發展。而 2021 年 3 月中伊《25 年全面合作計畫協議》簽訂後（中國將獲得可持續購買伊朗石油的權利，並將成為伊朗經濟領域的主要投資者和安全與政治領域的主要夥伴），⁸伊朗對中國的出口飆升了 58%，從中國的進口也成長了 29%。在 2022 年的第一季，伊朗石油的每日出口量，比 2021 年同期成長了 30%，且主要流向中國。⁹在俄烏戰爭引發西方國家制裁俄國之際，中國正在做出戰略轉向，將中俄的一些貿易轉移到伊朗，並藉此深化中伊經貿合作關係。

參、趨勢研判

一、中伊擬聯手削弱美國影響力

中國與伊朗都希望提升軍事合作關係，就中方的動機而言：改

⁷ 聯合國對伊朗武器禁運可以追溯到 2007 年 3 月聯合國安理會通過的《第 1747 號決議》。該決議規定禁止伊朗對外出口武器，並呼籲所有國家對向伊朗出口重型武器保持警惕和克制。2015 年 7 月，伊朗與伊核問題六國（美國、英國、法國、俄羅斯、中國和德國）達成《伊朗核協議》。該協議以及隨後安理會通過的《第 2231 號決議》均寫明，聯合國維持對伊武器禁運至伊核協議正式生效 5 年之後，即 2020 年 10 月 18 日。參考：〈聯合國解除武器禁運對伊朗影響幾何〉，《人民網》，2020 年 10 月 19 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1019/c1011-31897121.html>。

⁸ 〈中國和伊朗擬簽 25 年全面合作協議為何引發外界震動〉，《BBC News 中文》，2020 年 7 月 16 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/business-53419354>。

⁹ 黃啟霖，同註 4。

善與伊朗的關係將會強化中國在中東地區的影響力，特別是在當前美中關係惡化和俄烏戰爭緊張局勢下；以伊方動機而言：因恢復與世界大國的「核協議」談判沒有進展，所以透過與中方合作才能維持經濟發展與創造區域穩定。然而，儘管中伊動機各有不同，但雙方的戰略利益是一致的，就是要對抗並削弱美國影響力。¹⁰

二、 中伊可能在反恐基礎上擴大合作

為抵抗以美國為首的西方壓力，這次魏鳳和訪問伊朗的主要目的，除了要鞏固與伊朗的外交安全結盟關係外，在《25 年全面合作計畫協議》架構中，中伊將提升全方位軍事合作，包括：軍事訓練、聯合軍演、情報分享、國防工業技術合作，以及高層戰略交流等領域。在非傳統安全方面，由於伊朗是「上海合作組織」成員，未來中伊將可能在該組織的基礎上擴大進行反恐合作。

在中伊提升軍事合作關係的趨勢下，不僅伊朗軍事力量將會獲得提升，中國在中東的影響力與石油利益也會獲得保障。在中伊關係緊密發展的前提下，美中與美伊關係都將有可能進一步惡化，究竟美中伊三方會有何因應措施與作為，仍有待後續觀察。

¹⁰ “China, Iran Boost Military Cooperation Amid Tensions With U.S.,” *Bloomberg News*, 2022 年 4 月 28 日, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-28/china-iran-boost-military-cooperation-amid-tensions-with-u-s>.

中共強化「融媒體」「外宣」布局

劉姝廷

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國際情勢、數位發展

壹、新聞重點

2022 年 5 月 16 日，「中華全國新聞工作者協會」（以下簡稱「中國記協」）發表《中國新聞事業發展報告》（以下簡稱「中國新聞報告」）。¹有別於「國際記者聯盟」（International Federation of Journalists, IFJ）旗下成員與國家記者協會的獨立性，²「中國記協」受中共領導，其出版「中國新聞報告」的資料由中共「國家互聯網信息辦公室」、「國家廣播電視總局」、「國家新聞出版署」等提供。相較「中國記協」歷年出版的「中國新聞報告」（2014 年、2015 年、2016 年、2017 年、2020 年），³2022 年發布的「中國新聞報告」以更大篇幅著墨中共「融媒體」的發展，⁴尤其凸顯「外宣」的成果。

事實上，2014 年中共首提《關於推動傳統媒體和新興媒體融合發展的指導意見》；⁵2019 年習近平於十九屆中央政治局第十二次集體學習強調「媒體融合」的目標是「打造一批具有強大影響力、競爭力的新型主流媒體」；⁶2020 年中共發布《關於加快推進媒體深度

¹ 2022 年「中國新聞報告」，參見〈中國記協報告：中國新聞事業全媒體化、平台化趨勢日益顯著〉，《人民網》，2022 年 5 月 16 日，<https://reurl.cc/vdvLyN>。

² 國際記者聯盟成員，參見“IFJ Members,” *International Federation of Journalists*, <https://reurl.cc/3obr5l>。

³ 2014 年、2015 年、2016 年、2017 年「中國新聞報告」，參見〈中國新聞事業發展報告〉，中國記協網，<https://reurl.cc/g2nkMX>；2020 年「中國新聞報告」，參見〈中國新聞事業發展報告（2020 年發布）〉，《中國記協網》，<https://reurl.cc/VDmaYn>。

⁴ 融媒體為中共「媒體融合」政策，意即推動報紙、電視、廣播等傳統媒體與網站、社群媒體、影音平台、App 等新興媒體技術融合。

⁵ 〈習近平：推動傳統媒體新興媒體融合 強化互聯網思維〉，《人民網》，2014 年 8 月 19 日，<https://reurl.cc/od1gED>。

⁶ 〈推動媒體融合向縱深發展 鞏固全黨全國人民共同思想基礎〉，《人民網》，2019 年 1 月 26 日，<https://reurl.cc/n1lg4n>。

融合發展的意見》；⁷ 2021 年習近平於十九屆中央政治局第三十次集體學習主張「打造具有國際影響力的媒體集群……構建起『多主體』、『立體式』的『大外宣』格局」，⁸顯示「融媒體」躍升國家戰略產業，並向國際擴張。據此，本文以歷年「中國新聞報告」為分析與比較的研究基礎，聚焦中共「融媒體」的「外宣」布局，並揭示其未來走向。

貳、安全意涵

一、由「點」到「線」再成「面」的布局

「大外宣」是中共自 2009 年展開「講好中國故事」工作的對外宣傳政策，「融媒體」則是中共於 2014 年擬定「做大做強主流輿論」方針的網路宣傳工具，近年中共欲透過兩者加乘的影響力主導國際輿論空間。綜觀中共「融媒體」的「外宣」布局，呈現「點」、「線」到「面」的歷程。根據 2014 年與 2016 年兩份「中國新聞報告」，中共首先鎖定「單點發揮」，即針對國家通訊社推動數位轉型，例如《新華社》與《中國新聞社》（以下簡稱《中新社》）開展多媒體、多管道的新聞發布系統，並積極向國際汲取「媒體融合」的發展經驗。

中共第二步將「點」連成「線」，打造「融媒體」「外宣」品牌隊伍，企圖形成「品牌效應」。2017 年「中國新聞報告」將「海外融合傳播」作為亮點，指出《中國環球電視網》（CGTN）建立「融媒體中心」，提供旗下電視、網站及社群媒體不同的新聞產品，其中 CGTN 臉書（Facebook）專頁的粉絲數量甚至超越《英國廣播公司》（BBC）等西方主流媒體，成為 2017 年全球第一的臉書新聞專頁；

⁷ 〈中共中央辦公廳 國務院辦公廳印發《關於加快推進媒體深度融合發展的意見》〉，《人民網》，2020 年 9 月 26 日，<https://reurl.cc/VDmVq6>。

⁸ 〈習近平在中共中央政治局第三十次集體學習時強調 加強和改進國際傳播工作 展示真實立體全面的中國〉，《新華網》，2021 年 6 月 01 日，<https://reurl.cc/KbOgRm>。

2020 年「中國新聞報告」亦指《中國日報》(*China Daily*)發展 App 服務，於 2019 年獲選英國報業最佳新聞 App「高度推薦」獎。

第三步，中共進一步擴大「融媒體」「外宣」的影響面向。其一是地域範圍的擴張，2022 年「中國新聞報告」指出，《中央人民廣播電台》成立《國際視頻通訊社》，建立與「一帶一路」沿線國家、歐洲、拉美、非洲和太平洋島國等五個重點區域的「媒體夥伴」機制，壯大中共在各區域內的輿論影響力；其二是閱聽平台的擴充，2021 年「國家廣播電視總局」首次舉辦「網路視聽國際傳播論壇」，《湖南廣播電視台》旗下《芒果 TV》被賦予「外宣」重任，⁹ 2022 年「中國新聞報告」指出，《芒果 TV》推出國際版 App (MangoTV)，透過多樣化的娛樂內容，瞄準全球「Z 世代」閱聽偏好。

二、強調「借力使力」的「外宣」模式

中共除了在處心布建的宣傳機制上「自說故事」，更側重「借筒發聲」與「借嘴說話」等「借力使力」的「外宣」模式。以中共「自說故事」而言，2020 年《中新社》製作疫情紀錄片《中國戰役錄》，譯成多語言版本，傳播至社群媒體與影音平台，並在中亞與東南亞國家的電視頻道播出；此外，《中新社》推出近 56 萬件不同形式的新聞產品，直播總次數近千場，並在社群媒體上創建「#AmazingChina (#魅力中國)」、「#ChinaBites (#中國味道)」等主題標籤，增加話題性，突顯中共「自說故事」的「外宣」能力。

就中共「借筒發聲」來說，「融媒體」不僅借力於國際社群媒體宣傳，並與他國媒體合作加強曝光，更將觸角伸向國際串流媒體服務 (OTT) 平台。有別於需要向各國政府申請執照的有線電視、廣播等傳統「外宣」媒體，OTT 平台在許多國家不受法律規範，利於

⁹ 〈「網路視聽國際傳播論壇」首次亮相中國網路視聽大會〉，《國家廣播電視總局》，2021 年 6 月 11 日，<https://reurl.cc/QL5665>。

中共「外宣」夾雜在娛樂內容中隱而未顯的傳播。2022 年 5 月 12 日，《芒果 TV》與歐洲智慧電視及 OTT 系統供應商「NetRange」合作，¹⁰來自全球 100 多個國家的閱聽眾可透過「NetRange」隨時隨地、隨選隨看中國的電視劇、電影及文化紀錄片等「融媒體」產品。

以中共「借嘴說話」而論，中共近年積極透過網路意見領袖講好中國故事，例如聘請國際專家或外籍網紅在「融媒體」（新聞網站、影音平台及社群媒體）加強「外宣」。《中國日報》於 2021 年 5 月推出中英雙語影片《求索：美國共產黨的中國行》，由美國共產黨員與美籍記者共同主持，探討中共建黨百年歷史，2022 年「中國新聞報告」顯示該影片的全球播放量超過 4,500 萬，並被海外主流媒體轉載 200 多次；此外，2022 年 3 月 30 日，《美聯社》（*Associated Press*）調查亦揭露，中共招募外籍網紅在社群媒體為其宣傳，這些網紅帳號累積超過 1,000 萬粉絲，用來傳遞親中言論。¹¹

參、趨勢研判

一、脅迫外媒恐使「外宣」效果適得其反

中共強化「融媒體」「外宣」布局，目的是主導國際輿論空間，鞏固執政地位，為達此目的，中共不斷引入新血（擴大正面宣傳），致力剔除障礙（壓制負面言論），以維護中共有利的國際輿論生態。根據《華盛頓郵報》（*The Washington Post*）報導，中共利用輿論分析軟體，監控國際社群媒體「推特」（Twitter）、臉書上的負面言論，蒐集異議學者與記者的個資，掌握國際社會「地下反中網絡」。

¹²無獨有偶，中共對境內外媒亦升級科技監控力道，《路透社》

¹⁰ “Mango TV Launches on NetRange,” *Digital TV Europe*, May 12, 2022, <https://reurl.cc/anZvaZ>.

¹¹ “How China’s TikTok, Facebook Influencers Push Propaganda,” *AP*, March 30, 2022, <https://reurl.cc/Lm57Gx>.

¹² Cate Cadell, “China Harvests Masses of Data on Western Targets, Documents Show,” *The Washington Post*, December 31, 2021, <https://reurl.cc/AK8m33>.

(*Reuters*) 報導揭露中共在境內建置外媒監視系統，建立人臉辨識資料庫並追蹤記者手機定位，¹³使中共與外媒的對立加劇。

值得注意的是，中共近年利用大量網路流量機器人與社群媒體假帳號，以人海戰術對外洗腦宣傳，甚至透過「融媒體」輸出恐嚇言論，激發中國社會仇外情緒，並放任中國網友對境內外媒進行「人肉搜索」與「網路霸凌」。例如 2021 年 7 月 27 日，*BBC* 呼籲中共立即採取行動，制止中國民眾威脅記者及阻撓外媒報導河南水災的行為；¹⁴然而，7 月 29 日《環球時報》(*Global Times*) 發文直指是假新聞損害中國人對外媒的信任；¹⁵中共外交部於 8 月 3 日再稱 *BBC* 對河南水災報導不實。¹⁶由此而言，中共藉打壓境內外媒控制國際輿論，恐將加深雙方歧見，使「外宣」效果適得其反。

二、中共「外宣」朝向「精準傳播」發展

「融媒體」作為習近平大力提倡的宣傳工具，其備受重視的原因在於具有適應網路傳播與科技發展的潛力。近期中共「融媒體」將眼光看向疫情下蓬勃發展的 OTT 平台，成為影音串流服務的內容供應商，在平台既有使用者與技術基礎上，力圖強化「外宣」效果。進一步而言，中共運用「借力使力」模式，透過娛樂性「融媒體」品牌，表面上為依循資本主義邏輯尋求商業合作，實際與中國 OTT 平台擴張海外版圖加強「外宣」之目的並無二致，易使閱聽眾在輕鬆、無戒心的閱聽情境下接受中共觀點，甚至透過「借筒發

¹³ “EXCLUSIVE Chinese Province Targets Journalists, Foreign Students with Planned New Surveillance System,” *Reuters*, November 30, 2021, <https://reurl.cc/mokDYW>.

¹⁴ “The BBC Calls for Immediate Action by the Chinese Government to Stop the Attacks on Journalists Following Reporting on the Floods in Henan Province,” BBC News Press Team Twitter, July 27, 2021, <https://twitter.com/BBCNewsPR/status/1419973286159601665>.

¹⁵ Mu Lu, “Fake News Harms Chinese People’s Trust in Foreign Media,” *Global Times*, July 29, 2021, <https://reurl.cc/7DbMbl>.

¹⁶ 〈中國點名 BBC 河南洪災報導不實 評論：傳播真相惹怒中共〉，《自由亞洲電台》，2021 年 8 月 4 日，<https://reurl.cc/Erb1GK>。

聲」為中共「外宣」增添親和力與閱聽眾的信任感，潛在的媒體影響力不容忽視。

中共逐步形成「融媒體」「外宣」規模，並融入國際媒體傳播機制。在廣布全球的「融媒體」「外宣」格局上，中共勢將展開更細膩的「精準傳播」工作，除了掌握「移動化、社交化、視覺化」的國際傳播趨勢，¹⁷並針對「不同區域、不同國家、不同群體受眾」需求，促進「全球化表達、區域化表達、分眾化表達，增強國際傳播的親和力和實效性」。¹⁸例如《中央廣播電視總台》旗下「看台海」「融媒體」平台，透過臉書、YouTube 等台灣民眾慣用的社群媒體，展現數據化、年輕化與在地化的宣傳特徵：以大數據分析，透過圖卡與動畫展示國台辦新聞發布會的重點；¹⁹邀集兩岸明星製作與拍攝流行音樂影片；²⁰由台灣青年加入饒舌等流行元素，現身講述大陸的台青政策，²¹顯見中共瞄準台灣年輕世代的「精準傳播」趨勢。

¹⁷ 〈推動媒體融合向縱深發展 鞏固全黨全國人民共同思想基礎〉，《人民網》，2019 年 1 月 26 日，<https://reurl.cc/b2Nay6>。

¹⁸ 〈加強和改進國際傳播工作 展示真實立體全面的中國〉，《人民網》，2021 年 6 月 2 日，<https://reurl.cc/KAXdOR>。

¹⁹ 〈2021 國台辦發佈會：14.7 萬字讀懂兩岸關係〉，「看台海」YouTube，2022 年 1 月 12 日，<https://reurl.cc/b2NaG3>。

²⁰ 〈《我們同唱一首歌》 兩岸音樂人同唱心聲〉，「看台海」Facebook，2022 年 1 月 2 日，<https://reurl.cc/QLVGXM>。

²¹ 〈炫 RAP！聽 TA 數說兩岸融合發展〉，「看台海」Facebook，2022 年 5 月 4 日，<https://reurl.cc/j1mYWn>。

發行人 / 霍守業

總編輯 / 林成蔚

主任編輯 / 唐從文 執行主編 / 汪哲仁

助理編輯 / 杜貞儀、吳宗翰、洪嘉齡、陳姝蓓、章榮明

曾怡碩、曾敏禎、詹祥威、謝沛學