

國防安全雙週報

第 54 期

由「北方四島」漁業談判看日俄關係發展	王彥麟	1
望遠思近：2022 年 5 月日美防長會談之觀察	王尊彥	9
上海封城之亂後：北京與習近平的「清零」保衛戰	李哲全	15
習近平的「全球安全倡議」：法律戰的觀點	李俊毅	23
「印太經濟架構」發展現況及背後意涵	林佳宜	29
「螞蟻集團」投資東南亞支付平台「2C2P」之分析	林雅鈴	35
中國在「後林鄭時期」如何管治香港？	侍建宇	41
俄烏戰爭對太空供應鏈「韌性」之啟示	楊一達	55
美國聯手英國維持台海和平穩定	鍾志東	65
誰支持俄羅斯？簡析《中國公眾對烏克蘭戰爭的看法》民調報告	李冠成	71

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

2022 年 5 月 20 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 54 期

簡評解放軍士兵制度改革	洪子傑	77
簡析中國《信訪工作條例》	鄧巧琳	83
火炮將決定「頓巴斯戰役」勝負	歐錫富	87
簡評法屬玻里尼西亞新增「海洋保護區」之構想	章榮明	93
俄羅斯黑海艦隊防空能力模擬分析評估	謝沛學	99
日德高峰會談之意涵	林彥宏	113
烏克蘭戰爭與解放軍「攻台」計畫的變化	陳亮智	117

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

2022 年 5 月 20 日發行



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

Contents

The Future of Japanese-Russian Relations: In View of the Fishing Rights Talk <i>Yen-Lin Wang</i>	1
Thinking Near While Looking Far: An Observation of Japan-U.S. Defense Ministers' Meeting of May 2022 <i>Tsun-Yen Wang</i>	9
After Shanghai Lockdown Chaos: Beijing and Xi's Zero-Covid Strategy Under Siege <i>Che-chuan Lee</i>	15
Xi Jinping's 'Global Security Initiative': A Perspective of Lawfare <i>Jyun-yi Lee</i>	23
The Development and Implications of 'Indo-Pacific Economic Framework' <i>Chia-Yi Lin</i>	29
An Analysis of Ant Group's Investment in '2C2P' <i>Ya-Ling Lin</i>	35
Hong Kong Serves as an Evolving Illustration for China's Current Controlocracy? <i>Chien-Yu Shih</i>	41
Implications of Russia-Ukraine War for the Resilience of Space Sector Supply Chain <i>I-Kwei Yang</i>	55
U.S. Associates with U.K. to Maintain Peace and Stability in the Taiwan Strait <i>William Chih-Tung Chung</i>	65
Who Supports Russia? An Analysis of the Polling Report on 'Chinese Public Opinion on the War in Ukraine' <i>Kuan-Chen Lee</i>	71

Contents

Comments on the Implementation of the PLA's 'New Soldier System' <i>Tzu-Chieh Hung</i>	77
Commentary on China's 'Regulation on the Work of Letters and Visits' <i>Ciao-Lin Deng</i>	83
Artillery Is the Decisive Weapon on the Donbas Campaign <i>Si-Fu Ou</i>	87
Commentary on French Polynesia's 'Rahui Nui' <i>Jung-Ming Chang</i>	93
Simulation Analysis of Air Defense Capabilities of Russia's Black Sea Fleet <i>Pei-Shiue Hsieh</i>	99
Implications of the Japan-Germany Summit <i>Yen-Hung Lin</i>	113
The Ukraine War and Change of the PLA's Attack Plan of Taiwan <i>Liang-Chih Evans Chen</i>	117

由「北方四島」漁業談判看日俄關係發展

王彥麟

國家安全研究所

焦點類別：印太區域、國際情勢

壹、新聞重點

烏克蘭危機爆發後，日本追隨歐美國家步調，對俄國實施經濟制裁，俄國亦採取多項反制措施。由於日俄之間對「齒舞」、「色丹」、「國後」及「擇捉」等島嶼（以下稱「北方四島」）尚存主權爭端，「北方四島」旋即成為兩國爭議焦點。4月22日，日本政府發表年度《外交藍皮書》，直指俄國「竊據北方四島」。對此，俄國高層亦循外交管道強調擁有「北方四島」主權。¹在日俄關係逐步惡化之際，兩國每年例行之「北方四島」漁業談判看似前景黯淡，然雙方卻一反外界預測，於4月22日達成首輪談判共識，並於4月25日簽署協議。²而日俄既能就漁業談判達成妥協，顯示雙方利益仍存在交集。然而在烏克蘭情勢遲未緩解，且國際逐漸收緊對俄制裁等背景下，日俄間的外交妥協與利益交集是否得以存續，殊值吾人關注。

貳、安全意涵

一、俄國：關注焦點仍為經濟利益

依據《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）規定，對於洄游性魚類，其原始棲息、繁殖河川所屬國，對該魚群享有權利及責任。基於此原則，對於由俄國境內洄游出海之魚類，日俄雙方每年均實施例行

¹ 〈北方領土「不法占拠」再び〉，《日本經濟新聞社》，2022年4月23日，<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO60274090T20C22A4EA3000/>；〈北方四島はロシア固有の領土 大統領報道官〉，《日本經濟新聞社》，2022年4月22日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODE22CZ50S2A420C2000000/>。

² 日籍漁船於俄國經濟海域撈捕事宜仍待後續協商，詳情參見〈「日ロさけ・ます漁業交渉（日本水域）」の結果について〉，《日本水産庁》，2022年4月23日，<https://www.jfa.maff.go.jp/j/press/kokusai/220423.html>。

性漁業談判，期間除就撈捕量進行協商，並約定支付俄方「漁業補助費」之上、下限。³日俄甫就今年首輪談判（日籍漁船於「日本經濟海域」作業）達成共識，至於第二輪以後談判（日籍漁船於「俄國經濟海域」作業等）仍有待兩國持續協商。對於上述「北方四島」漁業談判，一般認為：（一）由於日本於年度外交藍皮書中對俄採取強烈措辭，恐使俄國對後續談判漸趨強硬；（二）即便日俄完成後續漁業談判，俄國亦將強化自國經濟海域巡檢及提高扣留日本漁船頻率，屆時日籍漁船活動空間仍將相對受限。⁴依據上述觀點，日俄下一輪漁業談判確實不容樂觀，然而此觀點尚難充分解釋俄國就首輪談判與日本妥協之動機。

首先，日俄漁業談判自 4 月 11 日展開，此時正值日本對俄國開展經濟制裁之際，其後日俄關係甚至惡化至驅逐外交官程度。⁵然而，日俄首輪談判中，應支付俄方之「漁業補助金」額度雖較去年度略為下降（2021 年度下限為 2 億 6,000 萬日圓，2022 年度下限為 2 億日圓），雙方卻仍能達成協議，顯示延續漁業談判慣例之長期經濟利益，或仍為俄方考量要素之一。而俄國方面若非出自經濟利益考量，更無必要於兩國關係急轉直下時同意進行談判。

其次，日俄漁業談判係針對兩國經濟水域之撈捕量及補助金上、下限進行協商，然而最終支付金額仍依實際漁獲量而定。以 2021 年為例，由於漁獲量未如預期，日方支付俄方金額僅為協商金額之「下限」。換言之，在日籍漁船完成撈捕並統計漁獲前，上述補助金

³ 〈水産白書〉，《日本水産廳》，2017 年 5 月 25 日，https://www.jfa.maff.go.jp/j/kikaku/wpaper/h29_h/trend/1/t1_2_3_6.html。；〈日ロサケ・マス漁業交渉始まる → 海のルールを知ろう〉，《朝日新聞》，2022 年 4 月 15 日，<https://www.asahi.com/edua/article/14597289>。

⁴ 〈日ロのサケ・マス交渉妥結、評価聞く国内漁業者の権益維持〉，《日本經濟新聞社》，2022 年 4 月 27 日，<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO60338990W2A420C2L41000/>。

⁵ 〈ロシア外交官、米欧日が 400 人超追放 報復の応酬懸念〉，《日本經濟新聞》，2022 年 4 月 14 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA1375Z0T10C22A4000000/>。

對俄國而言並無實質意義。故俄國若基於經濟利益實施漁業談判，則未來嚴格取締日籍漁船亦違背其原始目的。

總結以上觀察，俄國於日俄關係惡化過程中，大可將「北方四島」漁業談判作為外交籌碼，坐視日本陷入維持漁民生計或違反國際法之難題，惟其仍未將漁業談判作為外交手段運用，且願意與日方就更低額度之「漁業補助金」達成共識，研判經濟利益或為其考量重點，且日後更無在漁業談判及執法活動上採取強硬措施之理。

二、日本：推動日俄漁業談判旨在領土（海）保全

烏克蘭危機爆發以來，日本政府對俄國發動多輪經濟制裁，惟均刻意擱置水產類製品。⁶而在歐美國家發動俄國水產製品禁運時，日本政府卻仍在國際輿論壓力下實施日俄漁業談判，並向俄國支付「漁業補助金」，推測係基於維持國內漁業機能之考量。

依據日本政府數據顯示，北海道地區漁民高齡化情形嚴重，自2008年以來，當地漁業人口已減少27%。⁷故日本政府若因烏克蘭情勢擱置日俄漁業談判，當地漁業恐因收入銳減加速衰退。而日本政府極力維持維護北海道地區漁業機能，研判應係出自下列因素。

其一，避免第三國勢力進入「北方四島」周邊海域。「北方四島」歸屬權於日俄間尚存爭議，而該地現由俄國實質管理。鑒於俄國曾公開邀集外資赴「北方四島」投資，⁸故未來亦無法排除其出於經濟考量，與第三國建立類似之漁業談判機制。而若俄國將第三國漁業勢力（例如中國）導入「北方四島」周邊海域，屆時將使日俄領土爭議更趨複雜。故對日本而言，該海域漁業活動事涉領土主權及海

⁶ 〈ロシア制裁、38品目の輸入禁止に踏み込む 影響150億円〉，《日本經濟新聞社》，2022年4月12日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA124L50S2A410C2000000/>。

⁷ 〈グラフでみる北海道の漁業〉，《北海道農政事務所》，2022年9月9日，https://www.maff.go.jp/hokkaido/toukei/kikaku/gurafu_gaiyou/gyogyo2010/gyogyo2013.html。

⁸ 〈北方領土の特区化 「安倍外交」に乗じたプーチン氏〉，《日本經濟新聞》，2021年9月18日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCD15B540V10C21A9000000/>。

洋權益，漁業談判議題不容擱置。

其二，確保日本糧食自給率。日本糧食自給率近年逐漸下滑，其中水產類食品自給率已跌破 6 成。⁹深究其主因，除出自海洋資源枯竭等原因外，日本漁業人口大幅減少及老化亦為重要因素。當前「新冠肺炎」疫情及烏克蘭危機情勢下，國際供應鏈頻出現「斷鏈」問題，糧食及能源等重要物資之供給已漸上升為國安議題。若日本政府未積極進行漁業談判，並放任國內漁業持續衰退，恐使水產類食品自給率進一步下降，並對該國糧食安全形成重大挑戰。

參、趨勢研判

一、俄國：烏克蘭危機落幕後亞洲市場重要性漸增

在俄國未停止軍事行動及國際社會加強對俄制裁力道等背景下，日俄間雖就首輪漁業談判達成共識，雙方關係看似仍齟齬不斷。5 月 4 日，俄國外交部發布通報，將 63 名日籍人士列為不受欢迎人物，並禁止渠等入境俄國。一般報導多將上述舉措解讀為俄國對日本之「外交報復」措施，並認為日俄關係已在相互制裁措施下進一步冷卻。¹⁰然而若仔細解讀俄國上述舉措及名單，卻可自其中發現值得玩味之處，分述如次。

其一，日本對俄國實施制裁措施，步調大致與歐美國家相同。而對於歐美國家政要，俄國早於 3 月 15 日時即宣布禁止美國總統拜登（Joe Biden）、美國國務卿布林肯（Antony Blinken）及加拿大總理杜魯道（Justin Trudeau）等人禁止入境俄國，¹¹然而俄國卻遲至 5

⁹ 詳見註解 8。

¹⁰ 〈ロシア入国禁止の対象者リスト〉，《日本經濟新聞》，2022 年 5 月 4 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCB043190U2A500C2000000/>；〈ロシア、日本人 63 人を入国禁止に 岸田首相ら〉，《日本經濟新聞》，2022 年 5 月 4 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR042BC0U2A500C2000000/>。

¹¹ 〈米大統領やカナダ首相に制裁 ロシアが対抗措置〉，《日本經濟新聞社》，2022 年 3 月 16 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGN15ECZ0V10C22A3000000/>。

月 4 日才對日本政要採取類似舉措。

其二，俄國發布之 63 人名單中，包含日本政府領導人及多位內閣一級首長，諸如岸田文雄（內閣總理大臣）、松野博一（內閣官房長官）、林芳正（外務大臣）及岸信夫（防衛大臣）等政要皆在禁止入境之列。然而由該名單中亦可發現，該國並未將萩生田光一（經濟產業大臣；兼任俄國經濟合作大臣）及金子原二郎（農林水產大臣）等人列入其中，顯示俄方存在特殊考量

上情顯示，俄國雖因日本追隨歐美國家腳步對其施予譴責、制裁，因而在外交上不得不採取若干「反制裁」措施，惟該國在經濟考量下，最終並未將萩生田及金子等 2 員置入制裁名單中。其主因在於，前者除統管經濟、技術、產業政策及進（出）口等業務外，更是日俄經濟合作事務最高首長；而後者為農林水產業務首長，與日俄「北方四島」水域後續漁業談判密切相關，且日本迄今亦仍未對俄國水產類製品實施制裁。總結以上跡象，足見俄國有意為未來日俄經濟合作事務預留轉圜餘地之意。而在歐美國家對俄制裁舉措趨嚴之際，俄國此舉亦反映該國或已預料烏克蘭危機落幕後，亞洲市場對其重要性將日益上升。而日本經濟實力於亞洲國家中僅次於中國，自然成為俄國欲極力保留之經貿合作對象。

二、日本：對俄制裁「下限」提高將影響日俄關係發展

今年度日俄「北方四島」漁業較往年更晚召開，且談判歷時 2 週以上，所耗時間較過去更長，顯示兩國於烏克蘭危機背景下必有更多考量。而兩國最終能於首輪談判達成共識，亦象徵雙方於經濟、外交及主權等範疇達成部分妥協。而在西方國家逐漸加強對俄制裁之同時，日俄關係卻不致全面決裂，或也是由於日本位居亞洲，所處地緣環境與歐洲國家迥異之故。然而日俄當前之默契與平衡，卻也可能因國際局勢改變而再生變數。

5月9日，「七大工業國」集團（G7）召開線上會議，並於會中就對俄國之制裁措施達成共識，其中包括逐步減少對俄羅斯之能源依賴、禁止提供俄羅斯關鍵性業務及對俄國政要、權貴之制裁等。¹²若僅論制裁內容，其方向性與既有措施相較並無太大出入，然而本次聲明係大型國際組織於對俄制裁措施上首次全面達成共識，影響深遠。自俄國進犯烏克蘭後，西方國家採取之制裁措施，在理念上或出於政治價值觀之差異，在地緣政治上或出於對俄國西進之疑懼。對日本而言，該國追隨西方國家制裁俄國之動機則有所不同，一方面出自日本深恐過去於波灣戰爭僅提供資金援助卻「不流血、不流汗」之負面評價再現；¹³另一考量或出自中國勢力逐漸逼近第一島鏈，日本有朝一日必當需要國際社會奧援之故。

而無論出自上述何種動機，本次「七大工業國」集團會議前，各成員國（尤以美、英以外之中、小型國家）在對俄制裁措施上仍存在一定「自主性」或「主動性」，亦即得以自主決定、微調具體範疇及內容。然而，本次聲明卻將各成員國置入國際組織之框架及規範中。換言之，即便深知對能源禁運等對俄制裁措施將產生極大「後座力」，政策轉圜空間卻已大不如前。揆諸「七大工業國」成員，德、義等2國立場與日本較為相近。德、義因高度依賴俄國天然氣，未來對俄實施能源禁運等制裁措施後，其衝擊可想而知，然德、義等國在歐盟共同市場及電力自由化等經濟條件下，尚存在由其他鄰近

¹² “G7 Leaders’ Statement”, *The White House*, May 8, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/08/g7-leaders-statement-2/>。

¹³ 科威特政府於波灣戰爭結束後於美國新聞媒體刊登廣告，對國際社會傳達感謝之意，然而該國提出之感謝名單中卻未見日本。事後總結原因，係日本當時雖提供總額高達130億美金之資金援助，卻因非戰憲法限制未參加多國聯軍，而此事件亦促使日本積極參與掃雷及聯合國維和等活動。〈クウェート感謝広告事件〉，《日本經濟新聞社》，2018年3月24日，<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO28486120T20C18A3TM1000/>。

國家調度資源之空間。¹⁴另一方面，日本為「七大工業國」集團中唯一之亞洲國家及海島國家，高度依賴途經多個高風險海域的能源供應鏈，復以中國近年致力於南海擴張勢力，故上述決議對日本帶來之衝擊及影響恐將更為深遠。由於日本與歐洲國家因地理及政治條件迥異，故日本迄今雖與歐美國家同步採取對俄制裁措施，惟就具體內容而言，可發現該國極力於不影響國家安全前提下，謹慎摸索制裁舉措之「下限」。¹⁵而在「『七大工業國』集團發布前述聯合聲明後，日本政府仍堅稱不願放棄日俄合資之「庫頁島 1 號」及「庫頁島 2 號」等能源開採基地權益，¹⁶自此亦能再度印證日本政府之政策思維及立場。

如上所述，日俄於「北方四島」首輪漁業談判達成共識，雖可視為兩國於經濟上「各取所需」、於政治上「預留後路」之跡證，然而「七大工業國」集團發布聯合聲明後，國際社會對俄制裁舉措已漸顯現「組織化」及「制度化」趨勢，此現象可能導致日本在對俄外交政策上漸失彈性。換言之，即便日本在對俄關係上極力留下轉圜空間，然而對俄制裁舉措的「下限」卻已逐漸提高。在此背景下，日本雖亟欲於能源供應鏈及「北方領土」交涉等議題上與俄國維持良好關係，然而此政策目標能否實現，仍取決於烏克蘭危機是否盡快落幕，以及歐美國家對俄制裁措施是否出現長期化趨勢而定。

¹⁴ 例如德國因推行非核政策產生缺電危機，其電力能源缺口多由法國出口電力補足，相關報導見〈仏大統領選 各紙がマクロン再選を歓迎 産経「対露制裁で指導力を」〉，《産経新聞》，2022 年 5 月 4 日，<https://www.sankei.com/article/20220504-CRK7KSV6JNPS3KN3ECCUGTB5Q/?432246>。

¹⁵ 俄國水產製品如本文前述，日俄經濟合作範疇詳見王彥麟，〈日俄「能源供應鏈」之現況與未來〉，《國防安全雙週報》，2022 年 4 月 8 日，https://indsr.org.tw/Content/Upload/files/biweekly/51/1_YenLinWang.pdf。

¹⁶ 〈ロシア産石油の禁輸表明 首相「サハリン権益は維持」〉，《日本経済新聞社》，2022 年 5 月 9 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA081520Y2A500C2000000/>。

望遠思近： 2022 年 5 月日美防長會談之觀察

王尊彥

國家安全所

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 5 日，日本防衛大臣岸信夫與美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）在美國舉行雙邊會談。除外務大臣也出席的「二加二」會談之外，這是拜登（Joe Biden）就任總統之後，日、美兩國國防部長的第二次面對面會談。根據日本防衛省公布的會談概要，此次會談內容主要包含以下議題：¹

- 一、區域情勢：關切俄國入侵烏克蘭；支持自由開放印太；釣魚台群島與台海事態；北韓的軍事發展；日美兩國與印太、歐洲國家的防衛合作；
- 二、日美防衛合作：日本強化防衛力量，日美兩國為此緊密協議；美國「延伸嚇阻」之重要性；網路安全；武器與科技合作，對抗極超音速科技。
- 三、駐日美軍：持續推動駐日美軍重整，減輕沖繩的負擔。

此外，首相岸田文雄同一天在英國訪問時，也提及台海和平穩定之重要性，頗有與日美防長會談呼應之勢，而這也引起中國政府不滿和批評，指日本相關言論不利地區的和平穩定。²

¹ 〈日米防衛相會談の概要〉，《日本防衛省》，2022 年 5 月 5 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/2022/0505a_usa-j.html；“Japan-U.S. Defense Ministerial Meeting (summary)”，Japan’s Ministry of Defense, May 5, 2022, <https://www.mod.go.jp/en/article/2022/05/a857233f38c7b2e733ad50bf391d394e59339d4a.html>.

² 〈東南アジア及び欧州訪問についての内外記者会見〉，《日本首相官邸》，2022 年 5 月 5 日，https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2022/0505kaiken.html；〈岸田文雄：今日烏克蘭明日東亞 必須保持台海穩定〉，《自由時報》，2022 年 5 月 6 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3917068>；〈2022 年 5 月 6 日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 5 月 6 日，

貳、安全意涵

由於本（5）月日本政府即將主辦「四方安全會談」（Quad），而且岸田政府正準備《國家安全保障戰略》、《防衛計畫大綱》和《中期防衛力整備計畫》等三份防衛政策文書之修訂工作，預定年底公布新版內容，故此刻由防相岸信夫赴美會談，具有重要意涵。

一、日美確認反對俄國侵烏並關注歐亞安全連動

如各界預料，日美防長在此次會談當中，再度確認雙方均反對俄國侵略烏克蘭之立場。防衛省所公布的會談資料顯示，「兩位部長均嚴厲批判，俄國侵略烏克蘭乃是仗恃武力單方面改變現狀，是對國際秩序的嚴厲挑戰而斷然無法容忍」。另外，岸信夫在會談中表示，「印太地區與歐洲的安全無法分開思考，將根據此等觀點，強化對於歐洲安全的因應」。岸信夫顯然是在關注俄烏戰爭的同時，也關切印太地區的中國威脅，而將兩者相提並論。

這種「觀察歐洲、思考亞洲」的思維，以及提醒歐美國家重視台海情勢的動作，近日來已陸續見諸日本官員在國際場合的表述中。例如，岸田文雄首相 5 月 5 日在日英峰會後召開記者會時，即言「烏克蘭或許就是明日的東亞」，且不諱言地表示，他就是「基於這種危機感，改變日本的對俄國政策，並與「七大工業國」協調，採取制裁等毅然決然的因應舉措」。³而外相林芳正也在 5 月 13 日與法國外長德勒安（Jean-Yves Le Drian）會談時，採取與岸信夫類似的表述「歐洲與印太地區的安全無法分割」。⁴

二、會談隱含日美對台美日三國安全相互攸關的認知

在此次日美防長會談中，奧斯汀重申「釣魚台群島（日本稱尖

https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202205/t20220506_10682440.shtml。

³ 同註 2。

⁴ 〈日仏外相会談〉，日本外務省，2022 年 5 月 13 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/we/fr/page4_005606.html。

閣諸島)事態適用《日美安保條約》第 5 條」(亦即若釣魚台發生事態,日美兩國將共同應處),⁵而在表達該立場後,隨即重申「台灣海峽和平與穩定的重要性」。

值得注意的是,儘管去年 1 月舉行的日美防長會談,以及今年 1 月的日美「二加二」會談當中,皆重申「釣魚台適用《日美安保條約》」,以及「台海和平穩定之重要」,但在公布會談內容時,均未將這兩部分列在同一段落或項目。⁶故此次會談合併陳述《日美安保條約》和台海和平穩定,其背後或有特定意涵。

事實上,這可能是呼應前首相安倍晉三去(2021)年 12 月 1 日在國策研究院的演講中所表達,「台灣有事等同於日本有事,也可以說是等同於日美同盟有事」之論述。⁷雖然《日美安保條約》第五條並非指台灣,但日本政府顯然已願意藉由「公開地暗示」,來指出台海安全與日美同盟的相互關聯。由此可見此次防長會談,反映日、美關注台海的力道正持續升級中。

參、趨勢研判

一、日美台「安全共同體」思惟可能反映在日美同盟文件

當日美兩國政府不僅承認台海和平穩定的重要,且認為這攸關日美同盟機制的發動時,台海情勢已讓日美台三國形成某種「安全

⁵ 《日美安保條約》(1960 年)第五條規定:「在日本行政權之下的領域,若任何一方受到武力攻擊,威脅到本國的和平與安全,將依照本國憲法的規定與手續,採取行動應付共同的危險」。有關該條約的內容,請見〈日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約〉,《日本防衛省》,1960 年 6 月 23 日, <https://www.mod.go.jp/j/presiding/treaty/anpo/anpo.html>。

⁶ 今(2022)年 1 月舉行的日美「二加二」會談,將「釣魚台事態適用《日美安保條約》第五條」之立場列在「總論」,而「強調台海之和平與穩定」的部分則列在「區域情勢」。(日米安全保障協議委員會(日米「2+2」)(概要)),《日本外務省》,2022 年 1 月 7 日, https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page4_005483.html。

⁷ 〈安倍晉三:台灣有事牽動日美同盟 習近平絕不能誤判【演說全文】〉,《中央社》,2021 年 12 月 1 日, <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202112015004.aspx>。另外,政治立場與安倍接近的自民黨政務調查會會長高市早苗,在翌(2)日的演講當中,也同樣使用了「台灣有事即日本有事,也就是日美同盟有事」之概念。高市早苗推特,2021 年 12 月 2 日, https://twitter.com/takaichi_sanac/status/1466406269195935746。

共同體」，或至少是日美兩國對於「日美台三國之安全互相連動」的事實，已經達成共識。

在這方面，國安局陳明通局長 5 月 16 日在立法院表示，旨在「完全統一」的中國，在「武統」台灣之際，也會奪取釣魚台，因此日本是「當事者」而非「旁觀者」。⁸在「釣魚台事態適用《日美安保條約》第 5 條」的前提下，陳局長的發言不啻指出，「台灣有事將導致日本有事、日美同盟有事」的連動性。

由於日本在今年底完成「防衛三文書」的修訂後，應會依循往例接著調整《日美防衛合作指針》（*Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation*）的內容，故此次日美防長會談之方向，即可能反映在新版指針當中，而且不排除納入有關合作因應台海情勢，乃至於因應台灣有事所誘發之釣島事態的相關表述。對於新版指針的內容，我國應密切注意。

二、日本將持續偕同國際社會關切台海情勢

岸田文雄執政以來，日本已多次在國際公開場合，以及《外交藍皮書》等官方文書當中，表達對台海和平穩定的關注。近來隨著俄烏戰爭爆發，以及中國持續騷擾我海空域並在我周邊海域演習，日本對於台海情勢更加憂慮，並將俄國侵烏的事實與中國犯我的可能性連動思考。而如此憂慮的國家不僅止於日本，英國首相強生（Boris Johnson）早在俄烏戰爭爆發前的 2 月 19 日，已於「慕尼黑安全會議」（Munich Security Conference）上公開警示，「倘若烏克蘭遭到入侵，將會衝擊全球，乃至於東亞與台灣」。⁹

⁸ 游凱翔，〈陳明通：中國若攻台也包括釣魚台 日本也是當事者〉，《中央社》，2022 年 5 月 16 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202205160160.aspx>。

⁹ 強生所說之原文為 “If Ukraine is invaded, the shock will echo around the world, and those echoes will be heard in East Asia they will be heard in Taiwan”。 “Ukraine: Shock of Invasion would Echo Around the World, Boris Johnson Says,” *BBC*, February 19, 2022, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-60432970>; “UK Says Western Inaction on Ukraine would Send Dangerous Message for Taiwan,” *Reuters*, February 19, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/russia-wants-inflame-tensions-by-ignoring-planned-peace-talks-kyiv-says-2022-02-19/>.

研判日本政府未來仍將持續對國際社會表達對台海和平穩定的重視，並且伺機尋求更多國際合作的機會，聯手減少台海爆發戰端的風險。

上海封城之亂後： 北京與習近平的「清零」保衛戰

李哲全

國家安全所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

2022 年 1 月起，「Omicron」（中國稱「奧密克戎」）變種病毒在中國造成新一波疫情。除西藏之外，其他省區市皆已出現確診病例，並有多處先後遭到封城。上海市在 3 月 28 日進入「封控管理」後，相關衝擊與抗議引發全球關注。同時，北京市疫情開始升高，也讓各界憂慮北京會否成為下一個封城標的。

4 月底起，上海疫情逐漸趨緩，但至今仍未解封。5 月 16 日上海官方通報，前日新增本土確診 69 例、無症狀感染者 869 例（新增感染者數首次降至 1,000 例以內），全市 16 區已有 15 區實現「社會面清零」，顯示疫情得到有效控制。5 月 16 日，北京市疾病預防控制中心指出，15 日 15 時至 16 日 15 時新增感染者 39 例（確診 32 例、無症狀感染者 7 例）；自 4 月 22 日至 5 月 16 日，北京市累計報告 1,113 例感染者，16 個行政區中已有 15 個區出現感染者。¹

本文將簡要探討過去以「精準封控」自豪的上海，自 3 月底封城後，發生了甚麼事？中共中央堅持的「動態清零」與管制作為，

¹ 中國計算「新冠肺炎」確診病例數的標準與各國不同。各國均以「核酸檢測」陽性者為確診，但中國係以「核酸檢測」為陽性且有症狀者為確診者，檢測陽性但無症狀者，不列入確診者統計。因此，其官方統計確診數比實際感染人數少得多。〈5 月 16 日上海通報新冠肺炎防控情況〉，《上海市衛生健康委員會》，2022 年 5 月 16 日，<https://reurl.cc/NAyMo9>；〈北京市疾控中心副主任龐星火通報 5 月 16 日北京新增本土「新冠肺炎」病毒感染者情況及調整風險等級的情況並發佈健康提示〉，《北京市人民政府》，2022 年 5 月 16 日，<https://reurl.cc/2ZE99O>。

在這波疫情中遇到什麼挑戰，出現什麼變化？習近平的「動態清零總方針」後續可能發展為何？

貳、安全意涵

上海這波疫情從 2 月 26 日起算，至 3 月 28 日開始分區分批實施「核酸檢測」(PCR) 當天，本土確診數從 0 緩步增加到 96 例。封城後，本土新增確診數持續增加，若以本土確診數與無症狀者併計，上海的疫情高峰落在 4 月 13 日的 27,719 例，之後開始減少。但上海封城期間引發多起防疫事故，對社會與經濟造成重大衝擊，也讓許多人質疑中國「清零」政策的有效性和必要性。

一、防疫過當帶來高昂社會與經濟成本

此次上海封城的各種過當措施，在網路上以文字或影音形式揭露頗多。從社會面看，各部門為完成既定指標或任務，強力控制人員流動而造成各種「人道災難」，例如父母被迫與確診的幼兒或未成年子女分離；只要有一例確診，即使半夜或下雨，全社區民眾均須立即下樓接受「核酸檢測」；只要「核酸檢測」陽性者，不論是「偽陽性」或無症狀，都會被轉運到設施簡陋、條件惡劣的方艙醫院隔離，反而提高疫情傳播風險；防疫為先造成醫療資源排擠，使其他病症患者死亡率提高；防疫物資配送失當，餓死或自殺案例時有所聞等。²

從經濟面看，上海是全球運量最大港口，浦東機場也是中國貨運量最大的門戶。上海與崑山先後封城，使當地生產活動與「供應鏈」陷入癱瘓，嚴重衝擊中國最大製造業重鎮——長三角地區的產

² 根據中國疾控中心的資料，「新冠肺炎」在武漢爆發疫情前三個月造成額外死亡激增。包括慢性病死亡增加 21%，自殺死亡增加 66%，糖尿病死亡增加 83%。這一現象也在上海重演。關於上海封城造成的亂象報導頗多，可參見〈習近平式清零防疫正在上海製造嚴重人道災難〉，《法廣中文網》，2022 年 4 月 10 日，<https://reurl.cc/Yvdxaa>；〈新冠疫情：「封控」帶來次生災害 如何影響上海〉，《BBC 中文網》，2022 年 4 月 22 日，<https://reurl.cc/anaOnY>。

業秩序。由於嚴格的防疫管控，正常運作的貨車與司機數量剩不到 2019 年的兩成，機場封控也導致運費暴漲，嚴重影響原物料供應。雖然 4 月中，上海與崑山分別釋出復工白名單，但許多廠商仍因缺料、缺工而無法正常復工。為避免生產中斷，許多業者提前 3 個月到半年備料，並在中國境內分散生產基地甚至跨國分散部署。但這些都導致「供應鏈」成本大幅提升，最終將轉嫁到消費者身上。³

由於疫情等因素影響，2022 年第一季中國國民生產毛額（GDP）年增 4.8%，低於李克強宣示的全年目標 5.5%。4 月份，全國城鎮調查失業率為 6.1%，創 2020 年 2 月以來最高。中國國家統計局公布 4 月採購經理人指數（PMI）從 3 月的 49.5 下跌至 47.4，非製造業採購經理人指數也從 3 月的 48.4 銳減至 4 月的 41.9。這兩個指標連續兩個月陷入 50 以下的緊縮區間，也是 2020 年 2 月以來最低點，並反映被封控的城市工廠停產、減產、消費支出暴跌，對中國及世界經濟可能造成的傷害。

二、「清零」政策「轉進」：從「動態清零」到「社會面基本清零」

原本中國國務院工作組、上海市委和市政府要求上海須在 4 月 20 日達成「社會面清零」，⁴但直到 4 月 30 日，上海才宣佈達成。但 5 月 1 日、2 日卻在隔離管控區外，發現 58 例、73 例本土確診，遭民眾譏諷為「賈慶林」（假清零）。

5 月 1 日，上海市官方公布新定義的「社會面基本清零」及「社會面清零」標準，並據此宣稱符合「社會面基本清零」者，有奉賢、金山、崇明、青浦、松江和普陀等 6 區，本輪疫情防控取得「階段

³ 黃亦筠、張毓思，〈中國封城，供應鏈快斷了？台北到鄭州運費比到歐洲貴、千萬支 iPhone 難組裝〉，《天下雜誌》，第 747 期，2022 年 5 月 1 日，<https://reurl.cc/p1Zz4Z>。

⁴ “Shanghai Targets Lockdown Turning Point by Wednesday,” *Reuters*, April 17, 2022, <https://reurl.cc/Yv0G0X>; 肖曼，〈上海疫情“掩耳到零”將在 4 月 20 日前實現嗎？〉，《法廣中文網》，2022 年 4 月 18 日，<https://reurl.cc/e3dRdx>。

性成效」，但也承認全上海並未達到「社會面清零」。⁵ 5 月 13 日，上海市復稱，預計 5 月中旬能實現「社會面清零」，並考慮進一步擴大復工復產，有序推動復市復學。

應注意的是，「社會面清零」只是把社會上流動的陽性病例送進醫院（及方艙醫院）或留在封控區（關於上海的疫情防控分區與管控措施，請見表 1），並未將病毒消滅或將病毒傳播途徑切斷，只是在尚可活動的人群中（管控區與防範區）沒有陽性病例。

表 1、上海市疫情防控區域劃分標準與防控措施

區域別	劃分標準	防控措施
封控區	指 7 天內有陽性感染者（含確診病例與無症狀感染者）報告的居住社區、自然村或單位、場所及活動頻繁的周邊地區，實施「7 天封閉管理 + 7 天居家健康監測」。	■ 7 天封閉管理：實行「區域封閉、足不出戶、服務上門」。 ■ 如上述 7 天無新增陽性感染者，則實施 7 天居家健康監測：實行「人不出社區、嚴禁聚集」。
管控區	7 天內無陽性感染者報告的居住社區、自然村或單位、場所，實施「7 天居家健康監測」。	■ 7 天居家健康監測：實行「人不出社區、嚴禁聚集」。 ■ 若管控區內出現陽性感染者，立即轉為封控區。
防範區	近 14 天內無陽性感染者報告的居住社區、自然村或單位、場所。	■ 強化社會面管控，嚴格限制人員聚集。 ■ 若防範區內出現陽性感染者，立即轉為封控區。

資料來源：上海市疫情防控工作新聞發布會，2022 年 4 月 11 日，<https://reurl.cc/9G76EV>。

⁵ 上海公布的新標準以行政區為單位，區內社會面（含管控區、防範區，以及非閉環管理的社會流動人員等）陽性感染者數量日趨減少、風險可控，若連續三天單日新增數占區內總人口數比例小於十萬分之一，就可以認定為「社會面基本清零」；如果連續三天單日新增數為零，就實現了「社會面清零」。請見〈上海：疫情防控取得階段性成效 6 個區實現社會面基本清零〉，《新華網》，2022 年 5 月 1 日，<https://reurl.cc/OAEKdv>。

由於「新冠病毒」不斷變種肆虐，中國疫情防控方針已從最早的「絕對清零」，調整到「動態清零」，再到此次上海提出的「社會面清零」、「社會面基本清零」。「清零」二字雖在，但已非真正的「清零」。

三、強硬「清零」作法引發各方強烈質疑

上海激烈的封控作法，引發民眾強烈不滿與各方批評。記錄上海封城的影片「四月之聲」，在網上獲大量轉貼，但迅速遭官方刪除封禁。4月28日，上海居民串連發動「上海鍋碗瓢盆音樂節」，當晚居民在自家陽台敲打鍋盆索要物資。但上海警方旋即以「境外勢力介入」為由，逮捕發起人。5月5日，《環球時報》前主編胡錫進也在其微信公眾號發文質疑「清零」。他稱，「一旦抗疫付出的經濟成本比疫情傳播對經濟造成的打擊還要大時，情況就會變得很糟糕」，「『清零』很重要，但只有成本可控的『清零』才更有意義」。不過發文不久後，胡就主動刪除該文。⁶

國際上對中國「清零」的質疑，也越來越為直率。美國公衛專家佛奇（Anthony Fauci）在5月初《外交政策》刊出的採訪中表示，中國在疫情初期做得好，但現在是一場「災難」，「我理解封鎖策略，但如果你只是封鎖，等待病毒消失，這是不會發生的」。5月10日，一向力挺北京的世界衛生組織（WHO）總幹事譚德塞（Tedros Adhanom Ghebreyesus）也罕見發表言論，稱中國的「清零」防疫政策「不可持續」（not sustainable）。⁷

參、趨勢研判

有了上海的前車之鑑，北京力行「早發現」、「早報告」、「早隔

⁶ 〈【404 文庫】胡錫進觀察 | 北京，背水一戰〉，《中國數字時代》，2022年5月5日，<https://reurl.cc/KbQaWp>。

⁷ Ravi Agrawal, "Fauci: China's COVID-19 Situation a 'Disaster'," *Foreign Policy*, May 4, 2022, <https://reurl.cc/ErXqpa>; Nectar Gan, "WHO Chief Censored on China's Internet After Calling Zero-Covid Unsustainable," *CNN*, May 11, 2022, <https://reurl.cc/0pZ5ab>.

離」、「早治療」的防控措施。目前北京全市餐飲已禁止內用，朝陽、房山和順義區交通幾乎阻斷，近百個地鐵出入口關閉，並有多所大學宣布封校。自 5 月 13 日起連續三天，北京有 12 個區進行「核酸檢測」，結束後又宣布自 16 至 18 日繼續進行三輪區域「核酸篩查」，其他 5 個區進行常態化「核酸檢測」。但如此大力度的防控作為，仍然無法達到「社會面清零」，顯見疫情挑戰嚴峻。此外，在中共黨中央堅持「動態清零」下，反習聲浪與黨內鬥爭可能加劇，亦值關注。

一、習近平仍堅持「動態清零總方針」

上海疫情期間，習近平的指示顯示他仍堅持「動態清零總方針」。3 月 17 日，習近平在中央政治局常務委員會會議指示，要「堅持科學精準、動態清零」，要「努力用最小的代價實現最大的防控效果，最大限度減少疫情對經濟社會發展的影響」。但上海防控情況顯示，以最小代價實現最大防控效果只是漂亮的口號。4 月 29 日，習近平在中共中央政治局會議中，除堅持「動態清零」，也新增強調「要根據病毒變異和傳播的新特點，高效統籌疫情防控和經濟社會發展」。這似乎為上海疫情防控的提示。5 月 1 日，上海市政府就公布新定義的「社會面基本清零」及「社會面清零」標準，為遲遲無法清零的疫情「解套」。

5 月 5 日，中央政治局常委會議進一步指出，當局的「防控方針是由黨的性質和宗旨決定的……防控措施是科學有效的」，明白表示中國堅持「清零」的防控方針，是高度政治性的決定，而公衛防疫專業只是決定防控措施的依據。

二、疫情防控朝政治運動發展

2020 年 3 月以來，中國以疫情防控成績，大力宣傳其「制度優勢」。今年 4 月 27 日，國台辦新聞局長馬曉光在回應記者詢問兩岸的疫情因應是否為「制度之爭」時並未否認，而是表示「按照當前

臺灣所謂的『新防疫模式』，到年底前島內可能會有 400 萬到 700 萬人感染的概率……還有什麼心思和底氣對大陸談防疫上的所謂『制度之爭』呢？」⁸

5 月 5 日，中央政治局常委會除了堅持「動態清零」，還要求「打贏大上海保衛戰」。次日，上海市當局立即召開「堅決打贏大上海保衛戰動員大會」，市委書記李強要求各級官員「要層層立下軍令狀」，對失職瀆職者要嚴肅追責問責，李強還提到要「打好人民戰爭」。相關言行顯示，中國的疫情防控已從醫學公衛措施，轉向政治主導的防疫運動了。

三、反習聲浪與黨內鬥爭可能加劇

面對黨內與國內民眾的不滿，習近平仍堅持立場不願讓步。他在 5 月 5 日中央政治局常委會上強調，要「毫不動搖堅持『動態清零』總方針，堅決同一切歪曲、懷疑、否定中國防疫方針政策的言行作鬥爭」，要「堅決克服認識不足、準備不足、工作不足等問題，堅決克服輕視、無所謂、自以為是等思想」。這顯然是針對質疑中央政策，或執行政策不力者的不點名批評。

5 月 16 日，《人民日報》刊登中共中央辦公廳專文，明白指出「離退休幹部黨員，特別是擔任過領導職務的幹部黨員，要嚴守有關紀律規矩，不得妄議黨中央大政方針、不得傳播政治性的負面言論」。如此直白的「習禁評」宣告，恐怕也是中共黨內反習聲浪與鬥爭升高的反映。近期中國政壇流傳諸多對習近平不利的傳言，包括習近平患有腦動脈瘤並於去年住院；習近平可能已經失勢；上海即將解封，採取新經濟政策救經濟；國家副主席王岐山出席南韓新總統尹錫悅就職大典，在與前總統文在寅見面時，對習近平三度稱

⁸ 〈國台辦新聞發佈會輯錄〉，《中共中央台灣工作辦公室》，2022 年 4 月 27 日，<https://reurl.cc/moZW4M>。

「他」等等。⁹這些訊息目前均無法證實，但中共內部鬥爭加劇的情勢，值得持續關注。

⁹ 〈就《關於加強新時代離退休幹部黨的建設工作的意見》答記者問〉，《人民網》，2022 年 5 月 16 日，<https://reurl.cc/e3dqW7>；〈北戴河會前李克強「鬥贏」習近平？諸多跡象引爆揣測〉，《自由時報》，2022 年 5 月 16 日，<https://reurl.cc/0pZL5k>。

習近平的「全球安全倡議」：法律戰的觀點

李俊毅

國家安全所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

2022 年 4 月 21 日，中國國家主席習近平出席 2022 年博鰲亞洲論壇並發表開幕致詞。此次演說沿襲習近平過去四次開幕致詞（2013、2015、2018，與 2021 年）的基調，宣揚「人類命運共同體」的主張並呼籲各國在面對共同挑戰時應「同舟共濟」。較不同之處，是習近平統整過去在安全議題的主張與中國對俄烏戰爭的立場，提出內含六點「堅持」的「全球安全倡議」（請見表 1）。4 月 24 日，中國外交部長王毅投書《人民日報》，闡述「全球安全倡議」的內涵。¹

表 1、習近平的「全球安全倡議」

1	堅持共同、綜合、合作、可持續的安全觀，共同維護世界和平和安全
2	堅持尊重各國主權、領土完整，不干涉別國內政，尊重各國人民自主選擇的發展道路和社會制度
3	堅持遵守聯合國憲章宗旨和原則，摒棄冷戰思維，反對單邊主義，不搞集團政治和陣營對抗
4	堅持重視各國合理安全關切，秉持安全不可分割原則，構建均衡、有效、可持續的安全架構，反對把本國安全建立在他國不安全的基礎之上
5	堅持通過對話協商以和平方式解決國家間的分歧和爭端，支持一切有利於和平解決危機的努力，不能搞雙重標準，反對濫用單邊制裁和「長臂管轄」
6	堅持統籌維護傳統領域和非傳統領域安全，共同應對地區爭端和恐怖主義、氣候變化、網路安全、生物安全等全球性問題

資料來源：李俊毅整理自〈習近平在博鰲亞洲論壇 2022 年年會開幕式上的主旨演講（全文）〉，《新華社》，2022 年 4 月 21 日，<https://tinyurl.com/2p9dzhah>。

¹ 〈習近平在博鰲亞洲論壇 2022 年年會開幕式上的主旨演講（全文）〉，《新華社》，2022 年 4 月 21 日，<https://tinyurl.com/2p9dzhah>；王毅，〈落實全球安全倡議，守護世界和平安寧〉，《人民日報》，2022 年 4 月 24 日，<http://opinion.people.com.cn/n1/2022/0424/c1003-32406751.html>。

「全球安全倡議」的內容並無新意，但它在美中戰略競爭與俄乌戰爭的脈絡提出，勾勒中國利用國際法推進其安全主張的輪廓。鑒於中國一向以法律作為政治工具，本文認為「全球安全倡議」帶有法律戰——以法律的使用或誤用取代傳統軍事途徑，實現作戰目標——之意涵。²

貳、安全意涵

一、「全球安全倡議」合理化修正主義國家的主張

中國於 2003 年提出「三戰」（「心理戰」、「輿論戰」與「法律戰」）的概念，旨在建立對其有利的戰略環境。循此以觀，「全球安全倡議」表面上訴諸普世性的價值，實際上是中國推進其利益的工具。綜觀六點「堅持」，中國認為合乎國際法的軍事行動依據概略有二。其一是以維護主權獨立與領土完整為由（第 2 點）；從中國的立場來看，其與周邊國家的爭議即屬之。其二則是所謂「合理安全關切」（第 4 點）；修正主義國家如俄國、伊朗與北韓能以此正當化對國際和平的威脅。

一旦這些國家對外發動軍事衝突，「全球安全倡議」並無有效的衝突管理或解決機制。它訴求「以和平方式解決國家間的分歧和爭端」（第 5 點），但這顯然不足以嚇阻修正主義國家發動衝突，亦難以逼迫它們改變行為。中國「反對單邊主義，不搞集團政治和陣營對抗」的主張（第 3 點），否定美國、北約以及其他區域安全架構干預的正當性，剩餘選項僅有聯合國之機制。然而，中國作為聯合國安理會常任理事國之一，可否決對侵略者不利的動議。就此而言，「全球安全倡議」看似捍衛「聯合國憲章宗旨和原則」（第 2 點），但將各國維護安全的機制與作法一概視為「冷戰思維」（第 3 點）的

² Charles J. Dunlap, Jr., "Lawfare Today...and Tomorrow," in Raul A. "Pete" Pedrozo and Daria P. Wollschlaeger (eds.), *International Law and the Changing Character of War* (New Port, RI: US Naval War College, 2011), p. 315.

結果，卻弱化聯合國的功能，變相維護修正主義者的利益，甚至鼓勵其發起侵略。若「全球安全倡議」的主張成真，中國等修正主義國家即可在不發動戰爭的情況下，實現改變國際秩序的目標。

二、「全球安全倡議」藉由「遵守—利用差距」發動認知戰

法律戰重新詮釋國際法的內涵，具有改變國際社會認知的效果，屬「認知戰」(cognitive warfare)的手段之一。「全球安全倡議」在認知領域的操作，可藉由「遵守—利用差距」(compliance-leverage disparity)的概念說明。「遵守—利用差距」著眼於國際法及其過程對部分行為者有較大的影響力，使發動法律戰的一方利用對手遵守國際法的行為特質，創造對自身有利的態勢。2007年6月塔利班(Taliban)戰士在平民聚集之處對北約軍隊開火，後者回擊造成平民死傷，塔利班乃製造輿論指責北約違反國際法。其後北約屢因顧慮而自我設限，更使塔利班以平民為掩護而毋須發展防空能力。論者認為中國加入《核武不擴散條約》(Nuclear Nonproliferation Treaty, NPT)，目的是藉此將自身標舉為負責任的大國，防止其他對手如日本與韓國發展核武，另一方面卻透過代理人釋出相關技術予伊朗，亦是利用「遵守—槓桿差距」得利的體現。³

沿此邏輯，「全球安全倡議」在認知領域的操作，包含若干特質。第一，中國使用和民主國家極為相近甚至相同的用語，以混淆國際視聽。單就字面意義來看，「全球安全倡議」的內容無明顯錯謬之處，其他國家即使不接受，也難以反對。第二，在此基礎上，中國提出「以聯合國為基礎的國際秩序」和美國及其盟友強調之「以規則為基礎的國際秩序」抗衡，將後者標舉為過時、對抗性與集團化的思維，並逐步以前者取代後者。⁴第三，中國藉由擁護聯合國體

³ Orde F. Kittrie, *Lawfare: Law as a Weapon for War* (New York: Oxford University Press, 2016), pp. 18-19, 172-183.

⁴ Katsuji Nakazawa, "Analysis: Xi floats 'Global Security Initiative' with Eye on Pacific," *Nikkei Asia*, April 28, 2022, <https://tinyurl.com/3enm3nju>.

系，要求各國遵守《聯合國憲章》揭櫫的主權平等與不干預內政原則，以此正當化其對香港、新疆與西藏之壓迫與對台灣之威脅。最後，中國否定其他國家為維護國際和平與安全的努力，例如指控民主國家對俄國入侵烏克蘭的制裁為非法。此舉除了出於地緣政治的考量而支持俄羅斯，也為日後中國對外發動軍事行動而可能招致的國際反制預作因應。

參、趨勢研判

一、《台灣關係法》恐成中國法律戰的主要攻擊對象

台灣是「全球安全倡議」的最明顯反例。該倡議主張「共同、綜合、合作、可持續的安全觀」（第 1 點）、強調「反對本國安全建立在他國不安全的基礎之上」（第 4 點），呼籲「通過對話協商以和平方式解決國家間的分歧和爭端」（第 5 點），在在都和中國對台的文攻武嚇相悖。中國唯一能自圓其說的方式，是稱台灣屬於中國內政（第 2 點），從而不適用其他各點主張。對中國來說，台灣之所以能構成中國建構全球形象的反例或挑戰，美國透過《台灣關係法》提供的實質協助至關重要。爰此，《台灣關係法》勢將成為中國法律戰的對象，這或許是「全球安全倡議」特別反對「長臂管轄」（第 5 點）——尤其是美國透過國內立法干預中國宣稱之國內事務——的緣故。

由此推論，中國未來可能加大對「長臂管轄」的批判，例如動員法律學者撰文質疑相關概念與實踐的正當性，至乎發動法律訴訟控訴美國政府。這些作法的目的不在取得勝利，而毋寧是製造美國內部或美國與盟友間的對立，干擾其決策。⁵

⁵ 針對中國對美國可能有之法律戰，參見 Dean Cheng, “Winning Without Fighting: Chinese Legal Warfare,” *The Heritage Foundation*, May 21, 2012, <https://tinyurl.com/2skdehrj>; Orde F. Kittrie, *Lawfare: Law as a Weapon for War*, pp. 186-195。

二、中國將擴大法律戰的意涵與實踐

論者認為「全球安全倡議」是偽善的，因為中國的言行不一，例如它和周邊國家的領土主權爭議，便未尊重後者的主權獨立與領土完整，也未以和平手段解決。⁶鑒於中國有透過「遵守—利用差距」取利的動機，即便它對美國及其盟友發動法律戰，指責它們違反聯合國的規範或「搞雙重標準」（第 5 點），它仍可能單方面以《反分裂國家法》、《海警法》、《反外國制裁法》或其他國內法施壓或脅迫外國。

此外，中國亦將持續創設或利用法律上的「灰色地帶」，為未來對外衝突做準備。例如中國否定 2016 年國際法庭常設仲裁法院對南海仲裁案的裁決，近年來復積極發展「非軍非民」特質的海上民兵，即可在未來南海衝突上，以民兵製造美國或其他國家在使用武力上的法律與心理障礙。⁷

⁶ Rajeswari Pillai Rajagopalan, “China’s Xi Proposes Global Security Initiative,” *The Diplomat*, May 7, 2022, <https://tinyurl.com/yck3fz5y>.

⁷ Cf. Jill Goldenziel, “The U.S. Is Losing the Legal War Against China,” *Forbes*, August 3, 2021, <https://tinyurl.com/2mhrdsfw>.

「印太經濟架構」發展現況及背後意涵

林佳宜

國家安全所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

美國白宮於 2022 年 2 月 11 日正式公布《印太戰略》(Indo-Pacific Strategy) 文件，其中提及之「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework)¹是拜登政府「印太戰略」的核心，亦是美國放棄「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) 後，在亞太地區重振經濟領導地位的關鍵。²

美國宣稱「印太經濟架構」目的在於鼓勵創新、增強經濟競爭力及重建「供應鏈」等，並促使印太地區其中 15 億人口能在十年內晉升至中產階級的行列。³2022 年 2 月 24 日，俄烏衝突正式展開，迄今未止息，然並未影響美國依照原定計畫啟動「印太經濟架構」。⁴4 月 6 日，美國商務部表示已與日本、新加坡、馬來西亞、紐西蘭、韓國及印度等各國政府商討「印太經濟架構」具體政策，希望最快能在 5 月時啟動。⁵

貳、安全意涵

一、「印太經濟架構」背後意涵及主要內容

¹ “FACT SHEET: FACT SHEET: Indo-Pacific Strategy of the United States,” *The White House*, February 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>.

² 〈印太經濟架構 台灣不能缺席〉，《經濟日報》，2022 年 4 月 7 日，<https://udn.com/news/story/7338/6219967>。

³ 同註 1。

⁴ 同註 2。

⁵ 楊晴安，〈科技產業抗中 美日合推半導體新架構〉，《工商時報》，2022 年 4 月 9 日，<https://ctee.com.tw/news/china/623974.html>。

2017 年初，川普政府退出「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP) 後，該協定轉型由日本主導重組，成員國於 2018 年 1 月簽署「跨太平洋夥伴全面進步協定」。⁶

2021 年 1 月，美國總統拜登上任後，仍無意重返「跨太平洋夥伴全面進步協定」；美國為制衡中國之政經勢力，並填補未加入此一多邊協議之空缺，加以俄烏戰爭及「新冠疫情」等變數導致全球經濟波動，美國致力於投入重建以日本等盟友為核心的供應鏈體系，⁷拜登於 2021 年 10 月參加「東亞高峰會」(East Asia Summit) 時發表聲明，表示「美國將與合作夥伴探討制定『印太經濟架構』，該架構聚焦於貿易便利化、數位經濟和技術標準化、供應鏈彈性、減碳和綠能、基礎設施、勞動標準等。」⁸

上述聲明顯示了美國在「印太戰略」上的當務之急，並於 2022 年初正式公布的《印太戰略》再度指出，「美國將在 2022 年初啟動新夥伴關係，以促進高標準貿易、管理數位經濟、提高供應鏈彈性和安全性、以透明化及高標準進行相關投資，加倍建立數位連結計畫」，⁹盼藉此強化與印太區域的經濟關係，¹⁰並顯示美國欲再次主導區域經濟的發展走向。

二、「印太經濟架構」實質內容有待發展

美國華府知名智庫「戰略與國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS) 於 2022 年 1 月發表《詮釋印太經濟架構》(*Filling In the Indo-Pacific Economic Framework*) 之報告中指

⁶ 〈美國重返 CPTPP 可能性偏低〉，《工商時報》，2020 年 11 月 16 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20201116000139-260210?chdtv>。

⁷ 同註 5。

⁸ “Readout of President Biden’s Participation in the East Asia Summit,” *The White House*, October 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-of-president-bidens-participation-in-the-east-asia-summit/>.

⁹ “INDO-PACIFIC STRATEGY OF THE UNITED STATES,” *The White House*, February 2022, p.15. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>.

¹⁰ 〈戴琪：美國很快會啟動印太經濟架構〉，《中央通訊社》，2022 年 4 月 6 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202204060361.aspx>。

出，美國若能加入印太區域中最全面及高標準的貿易協定，將最符合其戰略利益。從現實層面而言，美國不會重返「跨太平洋夥伴協定」或「跨太平洋夥伴全面進步協定」，但並不代表美國放棄與「跨太平洋夥伴全面進步協定」中的國家達成其他種類的貿易協定。然而，「戰略與國際研究中心」指出拜登政府尚未對此做好準備。目前白宮當局的偏好是將「印太經濟架構」建構成美國參與印太區域經濟事務的平台，故未將其視為傳統貿易協定，而是以溝通平台的方式，用不同的速度與各國就雙方有意願之貿易項目進行單獨談判，¹¹換言之，「印太經濟架構」是由美國主導，邀請有助於強化美國供應鏈「韌性」的國家參與的「一對多」機制。¹²

「戰略與國際研究中心」認為「印太經濟架構」仍具有發展潛質，前提是美國政府必須具體規劃及管理「印太經濟架構」的細節及重視承諾，始可強化美國的經濟及戰略利益、成為取代其他區域貿易協定的選項，以及讓盟國視為美國對印太區域做出正式承諾。¹³

參、趨勢研判

一、東協多國對「印太經濟架構」目前仍持觀望態度

「東南亞國家協會」(The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, 以下簡稱「東協」)對「印太經濟架構」的態度目前仍不明朗，主係因目前已經存在其他更加具體有效的國際貿易協定，例如前述的「跨太平洋夥伴全面進步協定」及「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)，且美國尚未具體提出「印太經濟架構」政策內容。¹⁴有評論指出，印度也應

¹¹ Matthew P. Goodman & William Reinsch, "Filling In the Indo-Pacific Economic Framework," CSIS, January 26, 2022, pp.1-2, <https://reurl.cc/vd5Yzy>.

¹² 洪奇昌，〈參與印太經濟架構 審慎為宜〉，《聯合報》，2022年4月21日，<https://udn.com/news/story/7339/6254580>。

¹³ 同註11。

¹⁴ 〈印太經濟架構 台灣不能缺席〉，《經濟日報》，2022年4月7日，<https://udn.com/news/story/7338/6219967>。

該被邀請加入「印太經濟架構」，雖然印度對貿易採保護主義，但「印太經濟架構」並未要求降低關稅，若無印度參與，「印太經濟架構」將顯空洞。¹⁵

日本、韓國、澳洲、紐西蘭及新加坡等美國盟友已表示有意願加入「印太經濟架構」，然「戰略與國際研究中心」於 2022 年 4 月發表《印太經濟架構的區域觀點》(*Regional Perspectives on the Indo-Pacific Economic Framework*) 之報告指出，「印太經濟架構」目前似難引起該地區的其他各國興趣，若「印太經濟架構」不能吸引至少兩到三個較大的「東協」新興經濟體加入，例如印尼、泰國、越南、馬來西亞或菲律賓等，「印太經濟架構」將有名無實。多數「東協」國家對「印太經濟架構」興趣缺缺的其中原因之一在於，美國發起「印太經濟架構」的目的是為對抗中國，而不是一項真誠且經深思熟慮的經濟政策整合倡議，此種帶有「抗中」傾向的架構對某些與中國經貿往來密切的東南亞國家的加入意願產生了「寒蟬效應」。¹⁶

二、台灣仍將持續爭取參與「印太經濟架構」的機會

2022 年「東協高峰會」預計於 5 月中旬舉辦，外界預期拜登將於 5 月正式啟動「印太經濟架構」，而在 2022 年 4 月下旬，我國外交部表示已向美方表達參與「印太經濟架構」意願，¹⁷同時亦會持續爭取加入「跨太平洋夥伴全面進步協定」。早前美國眾議院約 200 位跨黨派眾議員已聯名致函拜登政府，呼籲邀請台灣參與「印太經濟架構」，表示台灣是印太主要經濟體、且為美國第八大貿易夥伴，¹⁸惟美方對我加入「印太經濟架構」一事並未正面回復，僅表示仍在

¹⁵ Joshua P Meltzer, "The high stakes Indo-Pacific Economic Framework," *East Asian Forum*, April 9, 2022, <https://www.eastasiaforum.org/2022/04/09/the-high-stakes-indo-pacific-economic-framework/>.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ 〈爭取加入印太經濟架構 外交部：已向美方表達我參與意願〉，《中時新聞網》，2022 年 4 月 27 日，<https://reurl.cc/LmbE2y>。

¹⁸ 〈我向美力爭 納印太經濟架構首輪國家〉，《自由時報》，2022 年 4 月 23 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1513177>。

討論中。¹⁹

行政院經貿談判辦公室表示，向美方爭取加入「印太經濟架構」和推動台美簽署「自由貿易協定」(Free Trade Agreement, FTA)，兩者同時推動並不互斥，²⁰我國將會繼續爭取加入上述貿易協定之機會，以擴大我國在國際舞台上之能見度。

¹⁹ 〈印太經濟架構納台灣？戴琪：還在討論中〉，《鉅亨網》，2022 年 4 月 1 日，
<https://news.cnyes.com/news/id/4845568>。

²⁰同註 18。

「螞蟻集團」投資東南亞支付平台 「2C2P」之分析

林雅鈴

國家安全所

焦點類別：國際情勢、數位發展

壹、新聞重點

阿里巴巴集團旗下的「螞蟻集團」(Ant Group)日前宣布入股新加坡支付平台「2C2P」，成為該公司大股東。「2C2P」創立於2003年，是一家總部位於新加坡的支付平台提供商，主要提供企業各種「線上、線下支付」方案，其客戶涵蓋「電子商務」、零售、航空公司、旅遊、金融服務等領域，長期深耕東南亞市場。此次交易是「螞蟻集團」於2020年底暫停滬港上市計畫後的首批海外投資。而在今年3月時，「螞蟻集團」也首次設立東南亞區域總經理一職，顯示「螞蟻集團」正準備擴大對於東南亞市場的布局。

貳、安全意涵

一、東南亞「數位支付」市場快速擴張

在「新冠肺炎」疫情影響下，「線上交易」、「無接觸服務」開始滲透進消費者的日常生活，原本倚賴現金交易的東南亞國家，根據威士卡公司(Visa)的《2021年消費者支付態度研究》，在疫情爆發之後已有85%的消費者願意採用無現金支付，消費者消費習慣也從線下逐漸轉移至線上，在泰國有65%的消費者首次使用APP或網站購物，印尼與菲律賓則是分別有超過50%的消費者首次使用「線上購物」。¹顯見疫情導致消費者行為轉變，將同時誘發東南亞國家「網路經濟」、「數位支付」、「電子商務」快速發展。

¹ 〈85%的東南亞消費者採用無現金支付〉，《騰訊網》，2021年6月25日，<https://new.qq.com/omn/20210625/20210625A01PLQ00.html>。

其次，金融科技新創公司近年在東南亞地區迅速發展，即是因為東南亞國家的網路使用人口、網路覆蓋率大幅提升，巨大的消費潛力與需求成為推動金融科技發展的基礎。根據 Google、淡馬錫（Temasek）與貝恩策略顧問公司（Bain & Company）聯合發布的報告指出，東南亞國家²的網路用戶數在 2020 年和 2021 年分別增加 4,000 萬人，網路使用者總數從 2019 年的 3.6 億人增加至 4.4 億人，網路滲透率提升至 75%；其中有 6,000 萬人在疫情爆發以後首次開始使用數位服務，2019 年東南亞國家的數位支付市場規模為 1,000 億美元，2021 年增加至 1,740 億美元，預估至 2025 年將達到 3,630 億美元。³「國際數據資訊公司」（International Data Corporation, IDC）的報告亦指出，至 2025 年預計東南亞的「數位錢包」用戶將新增 2.5 億人，「數位錢包」支出也將從 128 億美元增加至 481 億美元、成長 2.8 倍，「數位經濟」市場規模則將達到 2,800 億美元。⁴可見東南亞地區的「網路經濟」與「數位支付」在後疫情時代將進入高速成長期，由此而生的龐大商機也使得東南亞市場成為各國企業的兵家必爭之地。

二、「螞蟻集團」擴大東南亞市場布局

截至目前為止，「螞蟻集團」已經在亞洲多個國家投資當地支付應用，包括菲律賓 Mynt 公司的「GCash」、馬來西亞的「Touch'n Go」、韓國的「Kakao Pay」、印度的「Paytm」、泰國的「TrueMoney」、印尼的「Dana」、孟加拉的「bKash」、柬埔寨的「PiPay」等等。透過投資、併購或是業務結盟的方式，與當地占有市場優勢之公司建立合作關係，讓「螞蟻集團」能直接搶入這些國

² 報告涵蓋之東南亞國家為越南、泰國、新加坡、馬來西亞、菲律賓、印尼 6 國。

³ “e-Conomy SEA 2021,” Google and Temasek and Bain & Company, https://services.google.com/fh/files/misc/e_conomy_sea_2021_report.pdf?utm_source=twg&utm_medium=article&utm_campaign=2021.

⁴ “How Southeast Asia Buys and Pays,” IDC, November 2021, https://go.2c2p.com/wp-content/uploads/2021/11/2C2P-IDC-InfoBrief_AP241267IB_Final_Small.pdf.

家的數位支付市場，提供本地消費者日常消費、小額貸款、跨境匯款等服務。如今，這些當地支付應用大都已经成為該國消費者最常使用的數位支付方式，例如菲律賓全國約有一半的民眾使用「GCash」，⁵馬來西亞的「Touch'n Go」擁有超過 1,500 萬的註冊用戶，在大馬排名第一，⁶印度的「Paytm」更是發展為印度第一、全球第三大電子錢包，有印度版「支付寶」之稱。⁷

2020 年「螞蟻集團」推出「Alipay+」，連結全球商戶與多個電子錢包用戶以實現全球跨境移動支付，亦即讓消費者無論是在本國或國外，都可以使用本國電子錢包貨幣完成支付，目前包括菲律賓的「GCash」、韓國的「Kakao Pay」、馬來西亞的「Touch'n Go」、印尼的「Dana」等都已接入【Alipay+】。「螞蟻集團」入股新加坡「2C2P」後，有別於之前針對單一國家投資當地支付應用的策略，由於「2C2P」為東南亞數位支付的領導業者之一，連結泰國、新加坡、馬來西亞、印尼、緬甸等國 250 種支付方式，預期將會加快 Alipay+ 跨境結算運用的擴張，進而更全面覆蓋東南亞數位支付市場。此外，「Alipay+」主要以全球中小企業為主要客戶，「2C2P」的客戶則以大型區域客戶為主，此次交易也將進一步擴展「螞蟻集團」的客戶網絡。

參、趨勢研判

一、海外支付寶將成為中國政府推動「數位人民幣」的有利平台

自 2020 年 10 月中國人民銀行公布《中國人民銀行法修訂草案》徵求意見稿，為發行「數位人民幣」提供法律依據以來，推行「數

⁵ 〈「螞蟻集團」在東南亞再出發〉，《日經中文網》，2022 年 4 月 24 日，<https://zh.cn.nikkei.com/china/ccompany/48345-2022-04-24-05-00-44.html>。

⁶ 〈螞蟻在馬來西亞的支付合資公司計劃融資 1.5 億美元〉，《路透社》，2021 年 1 月 21 日，<https://www.reuters.com/article/cimb-fundraising-ant-malaysia-0121-thur-idCNKBS29Q16S>。

⁷ 〈印度版「支付寶」Paytm 每股定價 28.9 美元，螞蟻海外支付進入收割期〉，《財經新報》，2021 年 11 月 16 日，<https://finance.technews.tw/2021/11/16/paytm-ant-group-harvest-time/>。

位人民幣」已是中國政府的重要國家戰略。今年 2 月，中國人民銀行會同市場監管總局、銀保監會、證監會聯合發布《金融標準化「十四五」發展規劃》，強調要穩妥推進法定數位貨幣標準研制，並研擬開發「數位人民幣」跨境支付系統。顯見在經過多次境內封閉試點以及在上海進博會、北京冬奧擴大試點後，中國政府已經在為推進數位人民幣進入全球商貿活動做準備。

「螞蟻集團」在 2017 年時即已經開始參與「數位人民幣」的研發，2019 年中國人民銀行數位貨幣研究所引入「螞蟻集團」的移動應用開發平台 mPaaS，2021 年「螞蟻集團」旗下的網商銀行成為第七家參與「數位人民幣」試點的銀行（前六家皆為中國國有銀行），「支付寶」正式接入「數位人民幣」系統。換言之，「數位人民幣」在中國境內的試點已經導入「螞蟻集團」的系統服務，而「支付寶」的 APP 介面也已經融合「數位人民幣」的功能。由於「螞蟻集團」目前在亞洲國家合作的「數位支付平台」，皆是以「支付寶」技術輸出打造而成，隨著「螞蟻集團」在東南亞數位支付市場的擴張，「海外支付寶平台」將十分有利於推廣使用數位人民幣。

再者，將數位經濟發展與「一帶一路」計畫結合，打造「數位絲綢之路」，是中國政府的重要戰略目標，未來透過「一帶一路」計畫、「海外第三方支付平台」、「金磚銀行」或「亞投行」等渠道，推廣數位人民幣的使用，長此以往將有利於推動人民幣國際化、衝擊美元的國際地位，就地緣政治角度而言，此亦將加深中國大陸在東南亞國家的影響力。

二、中國政府或將更能影響「螞蟻集團」決策

2020 年底「螞蟻集團」首次「公開發行」（IPO）計畫叫停後，集團也一直面臨監管機構推出的整改計畫。2021 年 6 月，「螞蟻消費金融公司」正式成立，原屬於「螞蟻集團」業務的「花唄」、「借唄」

成為「螞蟻消金」的產品，而中國國有企業中國信達資產管理之附屬公司南洋商業銀行成為「螞蟻消金」的第二大股東，中國華融資產管理股份有限公司亦為股東之一，國有資本進入「螞蟻集團」。

再從「螞蟻集團」的股東結構來看，目前集團共有 32 位股東，持股比例最大的仍是馬雲、井賢棟等阿里巴巴相關管理層。國有資本則包括全國社會保障基金、北京創新成長企管（背後為國家開發銀行全資子公司國開金融有限責任公司 100%控股）、蘇州工業園區鑫元廣毅投資中心（國開金融持股 70%）、北京千舜投資（中投海外直接投資有限責任公司 100%控股）、上海金融發展投資基金二期（壹）（背後主要為上海國資委）、置付上海投資中心（管理者為中國國際金融有限公司旗下）、北京中金甲子伍號（背後為中國國際金融有限公司旗下）等。換言之，「螞蟻集團」的股東結構中，國有資本主要包括國家開發銀行、中國投資有限責任公司⁸、中國國際金融有限公司⁹、上海國資委等，中國政府實可透過相關股東參與、影響公司決策。

近日中國政府因為經濟下滑、就業情勢嚴峻等因素，似乎正準備放鬆過去一段時間對於科技業的監管作為。於此同時，中國政府也開始入股大型科技公司，似有意藉此影響公司決策。如在 2021 年 4 月，北京字節跳動科技有限公司（現更名為北京抖音信息服務有限公司）的股東突增加網投中文（北京）科技有限公司，同時擁有任命一名董事進入董事會的權利。¹⁰「網投中文」是由中國互聯網投資基金（由中央網信辦及財政部共同設立）、北京市文化投資發展集團及中央人民廣播電台子公司共同擁有的國資企業，此舉將可讓中國

⁸ 中投公司是由中國國務院批准設立的國有投資公司，由國務院履行出資人職責。

⁹ 中金公司主要股東為有金融國資委之稱的中央匯金投資有限責任公司，中央匯金則是中投公司的全資子公司，主要由國務院授權對國有重點金融機構進行股權投資。

¹⁰ 〈中國更直接地參與管理互聯網內容公司〉，《華爾街日報中文網》，2021 年 8 月 19 日，<https://cn.wsj.com/articles/中國加強對互聯網內容公司的直接參與-11629244505?tesla=y>。

政府直接參與抖音公司的內部經營決策。

由此觀之，隨著中國政府對於科技業的監管從整改重組走向入股，當「螞蟻集團」及其旗下公司亦都有政府影子介入時，中國政府未來將更能影響「螞蟻集團」的企業決策。此不管是對於科技業、金融科技公司的監管，或是未來要拓展海外數位貿易、數位人民幣應用，中國政府都將擁有更大的話語權。

中國在「後林鄭時期」如何管治香港？

侍建宇

國家安全所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

香港特別行政區第六屆行政長官選舉，於 2022 年 5 月 8 日由同額競選的李家超當選。李家超 1977 年加入港英時期的皇家香港警察。2012 年被政治任命為香港特區保安局副局長、局長，2021 年接任香港特區政務司司長。他成為首位警察出身的行政長官。

李家超 4 月 9 日正式宣布競選時，提出當選後施政第一個方向就是「以結果為目標」，似乎就是在為林鄭月娥特首任期的表現下了一個終極的負面評語或結論。¹這應該是替北京傳聲，評價林鄭月娥所有施政都是虎頭蛇尾，過程一團混亂，卻沒有任何實質成果。

輿論咸認北京這樣的安排意味著香港未來將由「警察治港」或「武官」背景人士掌權，²這又有什麼暗示？然而，李家超是否真的獲得北京的青睞，其實疑點重重。在他未來擔任特首的五年期間，他又擔負甚麼樣的角色或功能？北京又會採取甚麼樣的對策來管治香港？

貳、安全意涵

香港的「一國兩制」已經變成一個動態或修正主義式的概念，終極的治理邏輯將十分類似中國境內的治術；套用 Stein Ringen 的概

¹ 根據香港立法會前院長曾鈺成的推論，對比前任特首離任後的中共機構與喉舌的褒貶方式，北京對林鄭月娥的表現應該是非常不肯定。參見〈曾鈺成：林鄭月娥不連任早有決定？中央為何無表示？政務司司長接任人難產？〉，《灼見名家》，2022 年 4 月 11 日 <https://www.youtube.com/watch?v=CvCURqIMaeE>。

² 〈李家超宣佈參選香港特首「武官」治港開始？〉，《BBC 中文網》，2022 年 4 月 6 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-60911544>。〈李家超掌政務司開啟“警察治港”時代？〉，《德國之聲》，2021 年 6 月 25 日，<https://reurl.cc/2Z4N54>。〈香港特首選舉：林鄭月娥宣佈不連任 傳李家超參選〉，《德國之聲》，2022 年 4 月 4 日，<https://reurl.cc/g2v1WL>。

念，就是一種「管控專制（Controlocracy）」。³簡單來講，管控專制最終呈現一種「極度嚴格的政治自我審查」；人民不需要被下令去禁止做某些事情，他們自覺地就會自我控制與自我審查，各行各業所有的行為在心中都有一條政治紅線，任何挑釁中共權威的事情都「不應該做」，也不會去做。

香港的「一國兩制」固然已經逐漸被破壞，但是要建立「一國一制」那種「管控專制」還需要一個過程。放在香港當前的脈絡下，可能需要經歷「噤聲」、「去殖與中國認同再造」、以重複鍛鍊達到「集體自我審查」，甚至「自我洗腦」的境地。換句話說，港區國安法或許已經對香港社會造成某種寒蟬效應，開始消除異議聲音。對於李家超過去職涯經驗的討論，以及能力的推估已經無須多言。⁴李家超自我期許是在「有結果地」執行力，他不需要調和鼎鼎，只需要確實完成北京的訓令。北京想要透過李家超的警察身份，持續高壓地執行「清洗」，進行「噤聲」，同時還要進一步推進對香港社會的「去殖民」與重塑「中國認同」的工作。

比較經濟繁榮與國家安全，北京目前其實沒有那麼在意前者，反而希望李家超能強力地填補所謂國家安全的漏洞。因此香港的「一國兩制」以夷治夷式的「高度自治」，未來幾年將轉變成白手套式的、香港特首變成類似中國內地市長的直接統治。

一、「噤聲」：清洗新聞媒體以摧毀香港言論自由

有階段式的來回清除有組織的異議聲音，包括媒體、泛民主黨派，以及知識份子與意見領袖，最後的目的就是要完全禁絕違背政

³ Stein Ringen, *The Perfect Dictatorship: China in the 21st Century* (Hong Kong, Hong Kong University Press, 2016) pp.138-164

⁴ 除去單任警察，李家超的政治歷練有限，能力與人際網絡都難以擔當香港特首。更不用多言他作為港英政府公務員出身的外語能力、應對群眾的公關技巧，目前來看都十分粗糙拙劣。例如參見〈香港準特首李家超，選舉工程及競選政綱中的隱藏議程〉，《端傳媒》，2022年5月6日，<https://theinitium.com/article/20220506-opinion-hk-ce/>。

權意志的所有不同意見。

摧毀香港言論自由首要的工作就是清洗、並全面收編香港所有的媒體。過去兩年已經關閉數家新聞媒體、逮捕與羈押媒體相關負責人與管理層。同時還要地毯式全面對新聞編採主管進行派任、逐漸統一報導與論述口徑，並解僱或清洗不願意配合的主筆、編輯與記者。

香港傳媒從 2021 年 7 月被要求用字遣詞完全中國化；「台灣政府」改稱「台灣當局」，「台灣總統」改稱「台灣地區／當局領導人」，「法律」改稱「有關規定或相關規定」。⁵更不用說關閉和清算抱持不同政治立場的媒體；《香港蘋果日報》2021 年 6 月被迫停刊，另外兩家網媒《立場新聞》與《眾新聞》，前者於去年 12 月營運資金被凍結被迫停運，後者則在 2022 年 1 月初主動表達擔心觸犯國安法，自行停運。這三家新聞媒體應該是早被鎖定的打擊目標，⁶相關媒體的負責人與管理層前後遭到逮捕或長期關押。壹傳媒創辦人黎智英被關押至今就是最佳的例證⁷，作為中國壓制香港輿論的示範。

新聞媒體的編採管理層完全被更換為親中建制人士，確保新聞製作與報導的口徑的政治正確；2019 年反送中運動前，《香港無線 (TVB) 電視台》和《香港有線新聞台(i-Cable News)》就已經因為產權股份移轉，被質疑可能影響新聞編採自主。反送中運動期間《香

⁵ 香港官方最近三年用語事實上大量套用中國官腔，參見中國官腔進入香港政府用語 分析形容再證北京政治影響，〈中國官腔進入香港政府用語 分析形容再證北京政治影響？〉，《BBC 中文》，2022 年 3 月 14 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-60672295>。另見〈港台禁用「中華民國」、「國立」、「行政院」字眼 「台灣政府」改稱「台灣當局」、「總統」改稱「領導人」〉，《立場新聞》，2021 年 7 月 20 日，<https://reurl.cc/k1X7Ex>。

⁶ 〈網媒《眾新聞》明起停運 曾刊偏頗誤導報道〉，《香港文匯報》，2022 年 1 月 3 日，<https://www.wenweipo.com/a/202201/03/AP61d23a41e4b0b6fdd2c227ab.html>。另一個被觀察的指標是香港獨立媒體網(<https://www.inmediahk.net/>)，至今尚能運作。

⁷ 黎智英在獄中反省現在的形勢，他也開始相信中共野蠻鎮壓是有效的。香港人開始沉默。《蘋果日報》被停刊減聲，目的是重挫香港社會民意走向，驅使不同理念的人移民。黎智英認為北京對香港的管控只會越來越嚴苛。參見 “Beijing’s Fearless Foe with God on his Side,” *Index on Censorship Mag*, March 30 2022, <https://www.indexoncensorship.org/2022/03/beijings-fearless-foe-with-god-on-his-side/>。

港有線新聞台》的中國組甚至被迫解僱或請辭，成員集體離職當日在新聞大樓外展示「寧化飛灰、不作浮塵」的標語。⁸至於《香港電台》、《Now 新聞台》也都進行高層人事變動，目的就是直接控制新聞部，箝制輿論。⁹另外，也主動清洗對政權進行挑釁或不友善報導的記者，被離職者難計其數；知名的像是在反送中運動初期，多次在記者會公開質問特首林正月娥與其他官員的巴基斯坦裔記者利君雅（Nabela Qoser）。¹⁰又像是曾經報導新疆「再教育營」，以及追問世衛組織官員台灣會籍問題的唐若韞。¹¹更不要說有無數媒體新聞編輯、主筆、評論員相繼失業、封筆、或移民離港。

二、「噤聲二」：殺雞儆猴式的「清洗」，以學界為例

北京當然知道需要「有選擇地」清洗各個行業菁英或代表性人物，殺雞儆猴達到畫下禁忌紅線的效果，逼使他們進行政治表態。那些還想要在香港享受榮華富貴的人，就必須進行政治正確的攀附，否則就掃地出門。這個過程應該會拉長得頗久，需要一個階段接著一個階段進行重複辨識，重複清洗。事實上少數香港資深政治人物，他們或者倚老賣老，仗著地方影響力，認為北京暫時不會處理他們，仍在剃刀邊緣大放厥詞。不過目前大部分菁英都已經閉嘴「躺平」，進行觀望。

北京在香港學界的清洗在港區國安法公布實施前就已經開始，而且香港大學教授在過往的政治參與的過程中從未缺席，所以「清

⁸ 〈有線中國組大部分成員今日離職〉，《香港電台》，2020 年 12 月 31 日 <https://web.archive.org/web/20210607060921/https://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1568114-20201231.htm>

⁹ 〈【染紅傳媒】港新聞機構屢起用親建制人士任高層，批評港府聲音逐漸「失聲」〉，《自由亞洲電台》，2022 年 4 月 22 日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/htm/hk-media-04222022074813.html>。

¹⁰ 〈不續聘利君雅、開始刪 YT 舊節目 香港電台挨批「獨裁管制」〉，《自由時報》，2021 年 5 月 4 日 <https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3519956>。

¹¹ 〈曾就台灣會籍追問世衛 唐若韞屢遭親中勢力騷擾離開香港電台〉，《中央社》，2021 年 4 月 12 日 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202104120315.aspx>。

洗」過程絕對是緩慢且長期的。例如香港大學民意研究計劃屢屢發布香港領導人民望與中國認同相關民調結果，總是引人側目，屢被政府相關部門約談施壓。負責人鍾庭耀與鍾劍華教授退休後另組民意調查研究所，繼續發布民調結果。2022 年 4 月鍾劍華在被香港國安警察約談三次後，決定離開香港，移民英國。¹²另外 2014 年「佔領中環」運動的發起人：香港大學法律系戴耀廷教授、香港中文大學社會系陳健民教授，後來都身陷囹圄；前者的「官非」¹³至今仍然纏身，2020 年也被香港大學正式解聘¹⁴。後者刑滿後，移居台灣，現於政大社會系擔任客座教授。其他情節較輕的例證不勝枚舉，有人被勸自動離職、有人被無故解約，情節較輕者也常有考核不被升等的情事傳出。¹⁵

特別值得一提的是香港教育大學方志恒教授被「清洗」的案例。香港的中共喉舌大公報與文匯報差不多今年二月同一時間大篇幅聲討方志恒，批評他是「港獨學者」，批評香港教育資助委員會（UGC，類似台灣的科技部，主管高等研究機構的各種補助案）瀆職與濫批資助。2016 年至 2020 年度，竟然提供給他的研究經費多達 586 萬港幣。¹⁶之後不到一週的時間，方志恒已從教育大學離職，個人資訊從官網移除。

¹² 〈民調學者鍾劍華離港赴英 曾被國安警察約談三次〉，《大紀元》，2022 年 4 月 26 日，<https://www.epochtimes.com/b5/22/4/26/n13720696.htm>。

¹³ 粵語「官非」一詞意即容易惹上官司與是非。

¹⁴ 中國駐港機構竟然直接評論戴耀庭被解聘，完全不避諱地干預學術自由。〈中聯辦指戴耀庭被解僱是懲惡揚善、順應民心的正義之舉〉，《頭條日報》，2020 年 7 月 28 日，<https://reurl.cc/6ZN1My>。

¹⁵ 蔡慧敏，〈專訪陳健民：在台不知歸期，從迷茫到接納，63 歲的第二人生〉，《端傳媒》，2022 年 3 月 16 日，<https://theinitium.com/article/20220316-hongkong-taiwan-chan-kin-man/>。

¹⁶ 〈勾連外力/方志恒活躍大專學界播「獨」〉，《大公報》，2022 年 2 月 7 日，<http://www.takungpao.com.hk/news/232109/2022/0207/683715.html>。〈大公報揭煽暴黑幕 教資會公帑資助「港獨」〉，《文匯報》，2022 年 2 月 7 日，<https://www.wenweipo.com/a/202202/07/AP62006a40e4b03103e0c89060.html>。〈點網快評 | 教資會縱「獨」失職瀆職 是可忍孰不可忍〉，《文匯報》，2022 年 2 月 7 日，<https://www.wenweipo.com/a/202202/07/AP62009bbde4b03103e0c89ad2.html>。

方志恒原任香港教育大學香港研究學院副總監／副教授，曾經擔任香港政府公務員，並且在2012-2013年擔任梁振英特首初期的港府中央政策組非全職顧問¹⁷，並於2014-2018年擔任香港房屋委員會資助房屋小組委員¹⁸，參與香港政治與治理的經驗不能說不豐。換句話說，方志恒就算不是建制親中派，但也很難被認為是反對勢力。在2014年4月方志恒與其他學者提出所謂「十八學者方案」對香港政改與特首普選表達意見。當時擔任港府政務司長的林鄭月娥，據報導也頗為肯定這個方案，¹⁹儘管最後意見沒有被採納。

現在「清洗」、「鬥臭」方志恒明顯地就是殺雞儆猴。他所進行的比較政治發展相關的研究並無特殊之處，而左派媒體只因為他與其他反對派學者交往，並在《外交家》發表一篇「在冠狀病毒恐懼中，香港的抗議運動何去何從？」的文章，就被定義是鼓吹街頭抗爭的「港獨」？

方志恒在香港學界人脈頗豐，過去數年算是一個「被培養的」上升新星，把他標記成「港獨」，就是要噤聲警示他背後的政、學界大佬，像是張炳良、呂大樂、羅致光、陳祖為等等。告訴學界同僚不要覺得香港政治發展還有一絲懸念，可以翻盤，挑戰中共的領導意志。

三、「噤聲三」：摧毀作為核心價值的「法治」，以鍛斷香港認同

摧殘香港法治是一個且戰且走，並將計就計的過程。也是北京重塑香港社會身分認同的起點，並辨識香港司法菁英誰會依附權勢，

¹⁷ 中央政策組在當時負有政策研究功能，做為香港特首的智囊，中央政策組協助特首起草撰寫每年施政報告，進行民調與搜集輿情。這些功能直到林鄭月娥主政時才被終止，這個變動源於梁振英時期香港公務員團隊與中策組政治任命官員的摩擦齟齬。

¹⁸ 香港房屋委員會負責策劃、提出住宅政策，並管理香港的社會住宅（稱作：公共房屋），香港政府房屋署則負責執行決策。

¹⁹ 「十八學者方案」其實不見容於香港親中建制派，例如參見劉嘉鴻，〈虛妄的學者方案〉，《東方日報》，2014年4月13日，<https://reurl.cc/GxKElp>。〈林鄭：無說過18學者公民推薦方案無違憲〉，《NOW新聞網》，2014年4月9日，<https://news.now.com/home/local/player?newsId=97879>。

誰需要被清除的階段。

2019 年中，香港特區政府儘管撤回《逃犯條例》立法修訂，但是民間社會的大規模抗爭行動仍持續不斷。當時就已經透過香港警察濫「捕」濫「暴」的爭議執法、以「蟑螂（粵語為甲由）」等仇恨語言形容示威者，並輔以黑社會對普通市民襲擊，逐漸形成高壓統治模式。²⁰

警察在拘捕抗爭者後，港府律政司在極短時間就以暴動罪起訴，「依法條治港」逐漸取代香港過去「司法獨立的法治」。²¹作為香港核心價值的法治概念被偷換與摧毀，社會開始進行政治二分選邊，非黑即白，支持政府與不支持政府的兩種勢力進行對峙；例如當時「新冠疫情」初起，香港醫護質疑醫療資源不足，威脅罷工，卻馬上被政治操作成為呼應反送中運動「黑暴分子」的同路人，甚至有警察公開咒罵醫護是逃兵，應該全體染疫。²²

同時政治力量毫不避諱地介入司法審判。依照港區國安法規定，國安罪行案件都由香港特首所指定的各級「指定法官」審理。這些法官的政治傾向影響最後的判決，對香港司法獨立有著致命性的破壞。2022 年 3 月底香港司法界終於按耐不住政權對法治的扭曲。英國最高法院院長韋彥德（Lord Robert Reed）和副院長賀知義（Lord Patrick Hodge），宣佈辭任香港終審法院非常任法官職務，並正式聲明英國最高法院過去一直沿襲普通法傳統，委派法官在香港終審法院擔任法官。但是現在如英國法官繼續留任香港，顯得是在為港區

²⁰，〈「旺角遊行」警員佐級協會發聲明譴責，形容示威者「與蟑螂無異」〉，《香港 01》，2019 年 8 月 4 日，<https://reurl.cc/0pE059>。

²¹ 中共的「法制」難以朝「法治」邁進，有著制度上難以改革的限制，參見桂宏誠，〈從「法制」到「法治」：中共「依法治國」之涵義與目的〉，《展望與探索》，2005，第 3 期，頁 83-98。另見，時清也，〈黨旗下的天秤：中國「法治」的政治邏輯〉，《端傳媒》，2021 年 9 月 6 日，<https://theinitium.com/article/20210906-opinion-china-law-construction/>

²² 〈光頭警長稱病假醫護是「逃兵」 網友反問誰是 721 元朗恐襲的逃兵〉，《大紀元》，2020 年 1 月 31 日 <https://hk.epochtimes.com/news/2020-01-31/47784583>。

國安法背書，支持一個已經背棄言論自由價值的政府，違背法官堅守的專業價值。

四、「噤聲四」：虛偽的「去殖民化」並鼓勵政治表態

相較於清洗傳媒與各界菁英，甚至調整執法方式，都是為恫嚇公民社會，排除反抗。但是真正進入草根平民日常生活的則是所謂「二次回歸」、「人心回歸」²³的「去殖民化」進程。移民畢竟是少部分人的選項，大部分香港人民是不可能離開香港。換句話說，噤聲的第一步是壓制「躺平」，不准有異議，第二步就是要社會二分後的強迫自我教化；要求依附政權的人去「洗腦」那些選擇「躺平」不發聲的人。而現在已經初步浮現的要求就是一些形式上虛浮的「改名」，加上要求社會意見領袖與團體的政治表態，作為「楷模」。

香港所謂親中的「愛國團體」民間組織多如雨後春筍的冒出，他們訴求位於港島銅鑼灣的「維多利亞公園」更名為「香港人民公園」。²⁴ 由港漂商界所組成的「紫荊黨」則把矛頭指向公務員，認為港府政策思維未能擺脫英國殖民的影子，存在系統性的「殖民主義殘餘」，「只懂墨守成規」。並舉例很多香港新界的郊野公園的設立都是為確保香港淡水供應，現在香港面臨社會房屋不足，就應該釋放土地出來興建住宅，²⁵明擺著外行領導內行的姿態。

最近也傳出香港紀律部隊，包括警察、海關、懲教與消防等都需要「去殖民」。美製左輪裝備更換為中國 92 式曲尺手槍。警隊日常口令及敬禮，也從英文的「Yes, sir!」和「Sorry, sir!」，改為中文

²³ 〈譚耀宗：標誌港「二次回歸」〉，《文匯報》，2020 年 7 月 15 日，<http://paper.wenweipo.com/2020/07/15/HK2007150026.htm>。

²⁴ 〈有愛國團體建議將香港維多利亞公園更名為「人民公園」，是去殖民化還是違背歷史？〉，《端傳媒》，2021 年 10 月 20 日，<https://theinitium.com/roundtable/20211020-roundtable-hongkong-Victoria-park/>。

²⁵ 〈紫荊黨觀點 | 去殖民化是特區政府無法迴避的課題〉，《香港 01》，2021 年 5 月 14 日，<https://reurl.cc/j1vGNn>。

「是的，長官！」與「對不起，長官！」。²⁶香港娛樂圈也開始強調中華文化的重要性，例如楊千嬅突然強調演藝生活受白居易啟發。香港政客湯家驊也感嘆「小時候曾經以一口氣背出整首《長恨歌》而自豪」。²⁷問題是這些年紀都是在港英統治下接受殖民教育的香港聞人，他們的中文教育不都是大英帝國殖民時期完成的嗎！

已故史學家余英時早就已經點出所謂香港「去殖民化」的影響。他說北京處理香港運動的方式「影響所及，決不限於學術或思想的自由」，「中共決定將香港納入它的極權體制之中；從此開始，中共將一步一步地把香港轉化為一個內地的城市。」²⁸以香港 2020 年中學文憑試為例，試題要求考生評論「1900 至 1945 年間，日本為中國帶來的利多於弊」，引起譁然。余英時評論這個試題完全沒問題，考生可按照自己的理解「列舉可靠的史料，予以論證。」余英時更「試答」這道題目，援引毛澤東的話來論證日本對中國的確有「利」的一面。但是，香港教育局與親中派出題者口誅筆伐，盲理妄言「答案只有弊無利」、「沒有討論的空間」，最後考評局只好抽掉試題，鍛斷青年學生思考論理的空間。

參、趨勢研判

「噤聲」仍然是目前香港治理的重點，「去殖民化」需要更多的時間，新任特首李家超未來五年應該就是配合北京推進這兩項工作的「工具人」。香港警察 2022 年 5 月 12 日又逮捕「612 人道支援基金」的四名信託人，分別是大律師吳靄儀、歌手何韻詩、學者許寶強和已經退休的陳日君樞機主教，罪名又是「勾結外國勢力」。這樣

²⁶ 〈紀律部隊去殖 「Sorry Sir, Yes Sir」不再〉，《信報》，2022 年 5 月 6 日，<https://reurl.cc/DymWON>。

²⁷ 馮晞乾，〈楊千嬅自爆演藝生活受白居易影響〉，《大紀元》，2022 年 4 月 19 日，<https://hk.epochtimes.com/news/2022-04-19/56501880>。

²⁸ 余英時，〈展望香港的前景——答某媒體八問（上）〉，《自由時報》，2022 年 4 月 24 日 <https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1513389>。

恫嚇公民社會的工作將可能在李家超任內都不會停歇。

為求進一步檢驗並閹割香港菁英，以利徹底「清洗」，香港《基本法》第 23 條立法²⁹將是李家超第一個重要的「高階噤聲」工作。目前的港區國安法是中國人大常委會頒布實施的，面對「一國兩制」似乎名不正言不順。如果香港能自行訂立國安法，可以表面上增加該法的正當性，甚至修訂之前執法所遇到的困難，設立國安執法的新機構或擴權。³⁰同時在立法諮詢的過程中，可以再次檢驗誰會再次抗議，或嘗試透過法條抵制北京的控制意志。

一、香港變成另一種「恐嚇」，但仍有其侷限

北京重複強調「一國兩制」是「和平統一台灣」的框架，現在「一國兩制」內涵已經扭曲，完全由中共隨機定義。換句話說，無論台灣人民是否願意，「和統」還是「武統」，這個所謂的「一國兩制」都是被強加的。「今日香港，明日台灣」，香港現在變成恫嚇台灣的典範。中共不覺得這是一個負面示範，反而更像是一種戰狼式的演繹。³¹

如果 1989 年的天安門鎮壓抹煞掉中國政治開放的可能性，壓制自由表達與政治行動的公共空間，那麼香港 2019 年之後的港區國安法，就是在重複 1989 年的鎮壓。中共政權在香港正在重複展演三個元素：

（一）全面「噤聲」來示範中共如何壓制異議，並重塑社會倫理的過程。清算媒體，限縮言論自由空間。有選擇地清

²⁹ 〈李家超提四個政綱 將推動《基本法》第 23 條立法〉，《德國之聲》，2022 年 4 月 29 日 <https://reurl.cc/55O8gG>。

³⁰ 高敬文 (Jean-Pierre Cabestan) 與勞倫斯·達齊亞諾 (Laurence Daziano)，《香港：二次回歸》，政治創新基金會，2020 年 10 月，<https://www.fondapol.org/app/uploads/2020/10/hongkong-the-second-handover-chinese-version-traditional-characters.pdf>。

³¹ 香港親中智庫已經開始發表類似的論調，認為反送中運動後的香港可以做為「恫嚇」台灣的典範，參見魏開星，〈香港“一國兩制”新實踐對統一台灣有重要指向意義〉，《三策智庫》，2022 年 1 月 25 日，<http://www.senstrat.com/Article/s1474.html>。

洗各行各業專業人士，達到殺雞儆猴的寒蟬效應。摧毀當地社會的主流價值，斷傷社會整體的自尊，破壞普羅大眾原有的是非價值觀。並要求社會名流政治表態，開始學習以中共論述馬首是瞻的政治操作方式。

(二) 中共的「第五縱隊」參照香港經驗，恫嚇台灣社會。這些潛伏在台灣「中共同路人」不需要進行老套的暗殺或鼓吹暴動，他們現在可以透過偷拍、利誘、散發某種暗示的言論，來製造某種不寒而慄的效果。早在 2019 年初就用監控偷拍，再透過香港左媒來公佈台灣政府接見香港學運人物，製造「傳授獨計」的故事。³²儘管事後被證明是一場烏龍，但是還是製造出「老大哥看著你」的效果。

(三) 清洗香港同時還要顧忌「外部勢力」的利益。2022 年 2 月 22 日林鄭月娥宣布為「外防輸入」疫情措施，9 國航線持續「熔斷」，將延長至 4 月 20 日。可是 3 月 21 日林鄭月娥突然宣布 4 月 1 日起撤銷對 9 國的「禁飛令」，不顧防疫的需要。事實上香港外企當時暗中施壓，甚至威脅如果再不重開國際航班，將撤離香港。³³事實上，這不是中共第一次為圖存香港作為金融服務業中心而讓步。2021 年 8 月 20 日中國人大常委會也曾決定「暫緩」將「反外國制裁法」納入香港法律文件。換句話說，中共還沒有完全下定決心，依然貪圖「外國勢力」所帶來的經濟利益，必要時候依然會退縮。

³² 〈蔡密使見「學動」授「獨」計〉，《大公報》，2019 年 1 月 16 日，<http://www.takungpao.com.hk/news/232109/2019/0116/234847.html>。〈《大公報》被指擺烏龍 台媒記者當「蔡英文密使」〉，《香港 01》，2019 年 1 月 16 日，<https://reurl.cc/WrGjW5>。

³³ 〈引國際企業 盛智文：倘今無路線圖或離港 袁國勇：現可重啟國際航班〉，《明報》，2022 年 3 月 21 日，<https://reurl.cc/YveL2l>。

二、北京屬意新加坡取代或分擔香港亞洲金融中心的功能

新加坡總理李顯龍在 2021 年 3 月 12 日接受媒體專訪時，透漏出他不願意在美國和中國之間選邊，也對中美關係發表了他的看法。李顯龍認為美中爭奪全球主導地位，過程中習近平有很多冒犯的舉動，但是他還是覺得新加坡沒有辦法支持任何一方。這篇專訪也直接點出，儘管美中關係持續惡化，但這過程也幫助新加坡處理亞洲最富有的國家。³⁴

金融中心的興衰很大程度取決於政權的政策和導致的專業人才的流動，隨著「新冠疫情」的發展，再加上「反送中運動」與《港區國安法》執行帶來的政局動蕩，香港情勢現在頗為搖搖欲墜，跨國公司開始將高階人力逐漸移出。³⁵就連香港金融業過去操作最成功的「財富管理」項目，現在都可能已轉到他處，而且新加坡可能是首選。³⁶

如果要成功地轉化香港社會，北京也會考慮必要的時候對香港的金融中心地位做出調整，不僅降低免除被「外部勢力」的干擾，同時香港更應該服務於中國南部「大灣區」經濟結構的重新安排。很多評比全球金融中心的研究報告，香港與新加坡作為亞洲金融中心，儘管香港股市稍強，新加坡的債市也非常蓬勃，兩者其他之間的業務有極強的重疊性。³⁷

事實上中國對新加坡的滲透程度已經非常之高，其中仍能保持

³⁴ 〈李顯龍專訪：美中摩擦繼續，新加坡無法選邊站〉，《BBC 中文網》，2021 年 3 月 12 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-56369856>。

³⁵ 簡嘉宏，〈香港漸失亞太金融中心地位，商辦租金被新加坡超越〉，《遠見雜誌》，2021 年 12 月 14 日，<https://www.gvm.com.tw/article/85065>。

³⁶ 盧沛樺，〈新加坡是下個開曼？國貿大樓的一間辦公室 撬開亞洲富豪金流新遊戲〉，《天下雜誌》，2022 年 4 月 17 日 <https://www.cw.com.tw/article/5120803>。

³⁷ 中國也認可這樣兩地金融服務業重疊的情形，例如 Z/Yen&CDI 的全球金融中心指數報告的研究成果，最新一期請參見 <https://www.zyen.com/publications/public-reports/global-financial-centres-index-31/>。

高度自主不為中國影響的部分就是該國政治與執法公正，³⁸而這可能正是北京看上新加坡的背景，³⁹也是新加坡現在比香港佔有優勢的部分。外資希望在亞洲找到替代香港的另一個選擇；台灣的外匯與資本管制較嚴，很多投資銀行的業務難以操作。東京與北京的關係並不穩定。而且台、日現在與中國的政治關係隨著美中競爭越走越遠，新加坡變成最好的選擇，作為「區域全面經濟夥伴協定」(RCEP)區域金融中心當仁不讓。

³⁸ 根據沈伯洋的台灣民主實驗室進行的「China Index」被中國滲透的指數評比，新加坡現在排名第二，參見 <https://china-index.io/>。

³⁹ 〈借力 RCEP，新加坡拓展超級朋友圈〉，《中國自由貿易區服務網》，2021 年 11 月 26 日，http://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/202111/46319_1.html。

俄烏戰爭對太空供應鏈「韌性」之啟示

楊一達

國家安全所

焦點類別：國防產業、國際情勢

壹、新聞重點

俄烏戰爭之情勢正重組太空產業供應鏈。俄國近期透過一系列太空技術的威逼手段反制美國因俄國入侵行為對俄的經濟制裁，包括禁止「美國國家航空暨太空總署」（NASA）繼續參與俄國主導的「金星探測計畫」（Venera-D），停止供售美國「聯合發射聯盟」（United Launch Alliance，以下簡稱 ULA）與「國際太空站」（International Space Station，以下簡稱 ISS）俄製 RD-180 與 RD-181 火箭引擎。¹ 「俄羅斯聯邦太空總署」（Roscosmos）署長羅戈辛（Dmitry Rogozin）表示少了俄國引擎，美國太空人的太空任務將嚴重受阻。² 羅戈辛認為美國難以脫離對俄製火箭引擎之依賴。從 1990 年代至今，俄國已交付美國 122 具 RD-180 火箭引擎，其中 98 具引擎使用於美國 ULA 旗下的「阿特拉斯 5 號」（Atlas V）運載火箭系列。³ 換言之，俄製火箭引擎過去 20 年在美國太空任務中扮演

¹ Nitin J Ticku, "Russia Suspends Pact With NASA On Venera-D Venus Exploration Mission Amid New US Sanctions: Roscosmos," *EurAsian Times*, February 26, 2022, <https://eurasianimes.com/russia-suspends-cooperation-with-nasa-on-venus-exploration/>; Nitin J Ticku, "Russia Suspends Pact With NASA On Venera-D Venus Exploration Mission Amid New US Sanctions: Roscosmos," *EurAsian Times*, February 26, 2022, <https://eurasianimes.com/russia-suspends-cooperation-with-nasa-on-venus-exploration/>; "Russia Suspends Cooperation with Europe on Space Launches from French Guiana," *Reuters*, February 27, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/russia-suspends-cooperation-with-europe-space-launches-french-guiana-2022-02-26/>; Fabrizio Bensch, "Russia Halts Deliveries of Rocket Engines to the U.S." *Reuters*, March 3, 2022, <https://www.reuters.com/world/russia-halts-deliveries-rocket-engines-us-2022-03-03/>; Christian Davenport, "Russia Cuts Off Rocket Engine Supply and Threatens Space Station Partnership," *The Washington Post*, March 3, 2022, <https://www.washingtonpost.com/technology/2022/03/03/russia-nasa-rocket-engines-rogozin-ukraine/>.

² Ewan Palmer, "Russia Says NASA Can Use 'Broomsticks' After Stopping Rocket Engine Sales," *Newsweek*, March 3, 2022, <https://www.newsweek.com/russia-nasa-broomstick-rocket-engines-ukraine-1684522>.

³ 同註 2。

重要推進角色。然 ULA 執行長布魯諾（Tory Bruno）表示「亞馬遜公司」（Amazon）旗下航太公司「藍色起源」（Blue Origin）正在製造可取代 RD-180 的 BE-4 火箭引擎，且美國目前 RD-180 引擎庫存量足夠撐過過渡期。⁴ 美國空軍部長肯達爾（Frank Kendall）表示俄國試圖透過太空供應鏈進行的威逼手段，對美國國家安全所需之太空發射任務不具影響。⁵

貳、安全意涵

一、美國對俄製 RD-180 引擎依賴之警醒與漸進式「分離」

美國對於依賴俄國火箭引擎技術之警醒，始於 2014 年俄國兼併「克里米亞（Crimea）事件」，因當時俄國就以暫停火箭引擎出口美國的手段反制美方對於俄國的經濟制裁。⁶ 相較於俄國於 2008 年入侵喬治亞（Georgia）時亦引起美方對俄製火箭引擎依賴的擔憂，「克里米亞事件」讓華盛頓真正開始思考太空產業供應鏈的「韌性」問題，而美國國防部也下令對俄製 RD-180 的供給進行調查與評估。⁷ 美國「列克星敦研究所」（Lexington Institute）副院長古雷（Daniel Goure）於 2014 年指出美國對俄製火箭引擎之依賴反映出空軍與 NASA 無法有效發展獨立自主的發射載具計畫，嚴重影響「洲際彈道飛彈」（ICBM）與「潛射彈道飛彈」（SLBM）現代化進程，阻礙

⁴ Devin Coldewey, "Russia Halts Rocket Engine Sales to US, Suggests Flying to Space on Their Broomsticks," *Techcrunch*, March 4, 2022, <https://techcrunch.com/2022/03/03/russia-halts-rocket-engine-sales-to-u-s-suggests-flying-to-space-on-their-broomsticks/>.

⁵ Harsh Vardhan, "We Have All The Engines We Need: US After Russia Decides To Halt Rocket Engine Supply," *Republic World*, March 4, 2022, <https://www.republicworld.com/science/space/we-have-all-the-engines-we-need-us-after-russia-decides-to-halt-rocket-engine-supply-articleshow.html>.

⁶ Stuart Clark, "Russia Halts Rocket Exports to US, Hitting Space and Military Programmes," *The Guardian*, May 15, 2014, <https://www.theguardian.com/science/2014/may/15/us-space-military-programme-russia-sanctions>.

⁷ Greg Avery, "ULA's Use of Russian Rocket Engines is Under Review Amid Crimea Crisis," *Denver Business Journal*, Mar 24, 2014, https://www.bizjournals.com/denver/blog/boosters_bits/2014/03/ulas-use-of-russian-rocket-engines-is-under-review.html.

美國研發能量與市場發展。⁸ 美國引進俄製引擎之緣由係因冷戰結束後軍事經費大幅縮減與整併，美方為了維持外空的領先發射探索地位於 1994 年展開「漸進一次性運載火箭」(Evolved Expendable Launch Vehicle，以下簡稱 EELV)發射計畫，導入俄製引擎，降低火箭發射成本。⁹ 然古雷認為，「克里米亞事件」已揭開美俄新型冷戰序幕，不得不引進俄製引擎的歷史背景已改變，加上俄國明顯開始降低對西方關鍵產品之依賴，深化與中共在軍事與經濟上之合作，試圖創造出掣肘美國的第二前線(中共)，美方需要立即結束對俄製 RD-180 引擎的依賴。¹⁰ 古雷最後建議，在有限經費下發展自主的火箭引擎技術需要靠更開放與競爭的市場，吸引民間資源與企業投入。

11

美國逐步擺脫對俄國 RD-180 引擎的依賴，可從美國《2016 財年綜合撥款法案》(*FY2016 Consolidated Appropriations Act*)調整《2015 財年國防授權法》(*FY2015 National Defense Authorization Act*, FY2015 NDAA)當中撥款 2.2 億美元，希冀 2019 年時發展出可替代俄國 RD-180 引擎之條款看出端倪。¹² 簡言之，美方並非一次到位，採取漸進手段，一方面依舊使用俄製引擎，另一方面逐步培養自主供應鏈。

美國共和黨資深參議員馬侃(John McCain)認為此漸進「脫鉤」手法危及美國國家安全，於 2016 年 1 月 27 日在國會聽證時表示，

⁸ Daniel Goure, "The RD-180 Replacement and the Future of the U.S. Rocket Motor Industrial Base," *Lexington Institute*, November 2014, <https://www.lexingtoninstitute.org/wp-content/uploads/2014/11/The-RD180-Replacement.pdf>.

⁹ 同註 8。

¹⁰ 同註 8。

¹¹ 同註 8。

¹² Marcia Smith, "House Passes Final FY2015 NDAA, Including RD-180 Cutoff, Money for New Engine," *Space Policy Online*, December 4, 2014, <https://spacepolicyonline.com/news/house-passes-final-fy2015-ndaa-including-rd-180-cutoff-money-for-new-engine/>; Marcia Smith, "McCain, McCarthy Try to Repeal RD-180 Provision in FY2016 Appropriations Bill," *Space Policy Online*, January 27, 2016, <https://spacepolicyonline.com/news/mccain-mccarthy-try-to-repeal-rd-180-provision-in-fy2016-appropriations-bill/>.

持續購買俄國 RD-180 引擎不僅間接協助俄國與中國軍事化外空的行為，更忽視普欽（Vladimir Putin）政權與軍工企業之間不透明之連結、無視俄國兼併克里米亞、侵擾烏克蘭、支持敘利亞的阿薩德政權與違反《中程飛彈條約》（*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*, INF Treaty）等行徑。¹³

然時任美國空軍部長詹姆斯（Deborah Lee James）於同場的聽證會表示，美國軍方已認知依賴 RD-180 之威脅，但在短期內為了保持外空發射能力還須借助 RD-180 引擎與「漸進一次性運載火箭」計畫穩定的表現。¹⁴詹姆斯表示美方將持續採「公私協力夥伴關係」（Public-Private Partnerships，以下簡稱 PPP）的方式，吸引更多民間商用公司投入研發工作，縮短不再使用俄製火箭引擎的時程。¹⁵《2017 財年國防授權法案》（FY2017 NDAA）亦保留持續使用 RD-180 的緩衝空間，也就是從 2017 年至 2022 年 12 月 31 日間與俄簽屬的 RD-180 合作計畫依然有效（包括 18 具俄製火箭引擎）。¹⁶

美國政府與俄製 RD-180 逐步分離的政策與 2017 財年的 NDAA 發展火箭推進系統的預算（3 億 2 千萬美金）帶動美國國內航太引擎與推進器市場發展，奠基當前反制俄國利用 RD-180 進行威逼之手段。¹⁷當時獲得美國政府投資與補助的四大火箭推進系統公司，如今俱備一定成果，未來將可取代俄製的 RD-180 引擎（表 1）。

¹³ “Military Space Launch and the Use of Russian-Made Rocket Engines,” *Federation of American Scientists*, 2016, https://irp.fas.org/congress/2016_hr/engines.pdf.

¹⁴ 同註 13。

¹⁵ 同註 13。

¹⁶ “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017,” *Congress Report*, 114th Congress 2nd Session, <https://www.congress.gov/114/crpt/hrpt840/CRPT-114hrpt840.pdf>.

¹⁷ 同註 16。

表 1、可能取代俄國 RD-180 的美國太空推進系統公司

公司名稱	2017 年獲得補助之計畫	最新發展
「洛克達因航太控股」 (Aerojet Rocketdyne)	AR-1 引擎（液化氧與煤油混合發動）	AR-1 引擎於 2021 年已完成，將於 2022 年下半年測試。
「聯合發射聯盟」(ULA) 與「藍色起源」 (Blue Origin)	「火神火箭」(Vulcan rocket) 計畫與「藍色起源」BE-4 引擎（液化天然氣推動）	「火神火箭」與 BE-4 引擎將於 2022 年下半年進行測試。
「美國太空探索技術公司」(Space X)	「猛禽」(Raptor) 火箭引擎（液化氧與液化天然氣推動）	「猛禽」引擎二版已完成，預計可降低發射成本，並於 2022 年五月後進行軌道飛行測試。
「諾格太空系統」 (Northrop Grumman Space Systems)	開發兩款固體推進器 (SRB) 與幫「藍色起源」研發的可延伸噴嘴 (extendable nozzle)	「諾格」(Northrop Grumman) 於 2018 年收購 Orbital ATK。美國防部與 Northrop Grumman 合作，於 2021 年 10 月成功測試高超音速推進器。

資料來源：楊一達整理自公開資料與參考 James Knauf, "Freedom from Russian Rocket Engines," *Aerospace America*, September 2016, <https://aerospaceamerica.aiaa.org/features/freedom-from-russian-rocket-engines/>.

二、「公私協力夥伴關係」之創新可強化「韌性」

美國太空供應鏈「韌性」之強化因其政策轉向與民間商用太空發射載具公司建立「公私協力夥伴關係」(PPP)，並透過民間企業的競爭力、創新實驗、效率與彈性突破太空供應鏈自主的困境。鑒於太空產業緊扣國防安全，政府多半偏好掌控其方向與能力。然官僚決策體系對大膽創新實驗較為保守，加上太空產業本身的高風險、高成本與技術的時效性，政府對太空產業之壟斷反而阻礙發展進程。若透過「公私協力夥伴關係」引進民間合作，政府不僅可與民間企業一同分擔風險與成本，更可將技術研發交付自由度與靈活度更高的民營企業突破發展。

美方部署太空產業公私協力合作已數十年。最早起源於美國聯邦政府於 2004 年開始至 2006 年大幅刪減 NASA 近 60% 的研發預算，

促使時任 2005 年的署長葛里芬 (Mike Griffin) 推動「商業軌道運輸服務計劃」(Commercial Orbital Transportation Services, 以下簡稱 COTS), 與民間「太空探索技術公司」(SpaceX) 與「天體軌道科學公司」(Orbital Sciences) 合作, 以五年五億美元為期, 希冀開發出符合經濟效益的發射載具與技術。¹⁸ 這係美國官方首次以「創投」(venture capital) 方式與民間太空公司合作。

美國更於 2010 年 6 月公佈《美國國家太空政策》(*National Space Policy of the United States of America*) 並同年 12 月修訂 1958 年的《美國國家航空暨太空法案》(*National Aeronautics and Space Act*), 指示政府應擴充在教育訓練、技術實驗與商業化轉型等太空產業面向上的公私協力合作。¹⁹ 目標係達成安全、低成本、可靠的發射能力, 服務「國際太空站」的需要。²⁰ 修訂文亦規定, 美國政府於 2022 年 4 月 12 日開始將尋求各種能充分商業化太空產業之機會, 與

¹⁸ Orbital Sciences 爾後成為現今的「諾格太空系統」(Northrop Grumman Space Systems)。Orbital Sciences 於 2015 年與「軌道 ATK」(Orbital ATK) 合併改名為「軌道 ATK」(Orbital ATK)。「內華達山脈公司」(Sierra Nevada Corp) 於 2016 年加入 SpaceX 與 Orbital ATK 的 NASA 延展計畫。「諾格」(Northrop Grumman) 則於 2018 年收購 Orbital ATK。Northrop Grumman 於 2020 年改名為「諾格太空系統」。請參閱“Commercial Orbital Transportation Services (COTS),” *NASA*, April 14, 2022, <https://www.nasa.gov/commercial-orbital-transportation-services-cots/>; “The Commercial Orbital Transportation Services Program,” *Space Legal Issues*, June 2, 2019, <https://www.spacelegalissues.com/the-commercial-orbital-transportation-services-program/>; “Orbital Stockholders Approve Merger With ATK’s Aerospace and Defense Groups,” *Business Wire*, May 18, 2022, <https://www.businesswire.com/news/home/20150127005856/en/Orbital-Stockholders-Approve-Merger-With-ATK%E2%80%99s-Aerospace-and-Defense-Groups>; Christian Davenport and Brian Fung, “Sierra Nevada Corp. Joins SpaceX and Orbital ATK in Winning NASA Resupply Contracts,” *The Washington Post*, January 14, 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2016/01/14/nasa-expected-to-soon-announce-contracts-to-resupply-the-international-space-station/>; “Northrop Grumman Completes Orbital ATK Acquisition, Blake Larson Elected to Lead New Innovation Systems Sector,” *Northrop Grumman*, June 06, 2018, <https://news.northropgrumman.com/news/releases/northrop-grumman-completes-orbital-atk-acquisition-blake-larson-elected-to-lead-new-innovation-systems-sector/>; Elizabeth Howell, “Northrop Grumman Space Systems: One of NASA’s Top Contractors,” *Space.Com*, May 27, 2020, <https://www.space.com/northrop-grumman-space-systems.html>.

¹⁹ “National Space Policy of the United States of America,” *NASA*, June 28, 2010, https://history.nasa.gov/national_space_policy_6-28-10.pdf; “Title 51—National and Commercial Space Programs,” *U.S. Government Publishing Office*, May 18, 2022, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title51/html/USCODE-2011-title51.htm>.

²⁰ 同註 19。

鼓勵政府部門使用民營商業太空產業之設備與服務。²¹

NASA 於 2020 年投入近四億美元開發「臨界點」(Tipping Point)計畫，挑選 14 家具前瞻性與可商業化的民營太空產業技術公司進行投資(表 2)。SpaceX 亦榜上有名，獲得 5,320 萬美金之補助，發展新世代的星艦載具(表 2)。觀察「臨界點」計畫補助之額度，主導「漸進一次性運載火箭」計畫(使用俄製引擎)的「聯合發射聯盟」(ULA)與洛克希德馬汀公司(Lockheed Martin)獲得最多補助，SpaceX 排名第三。這也再次驗證美方以「公私協力夥伴關係」促進創新與強化太空產業鏈韌性之同時，持續保有務實手段，維持美國火箭可以發射至太空的基本能力。

即便當前面對俄國以太空技術進行威逼，「漸進一次性運載火箭」的庫存量不僅足夠，SpaceX 與 Blue Origin 引擎的發射技術已日益成熟。馬斯克(Elon Musk)於 2019 年 2 月 11 日表示「猛禽」(Raptor)火箭引擎測試結果，其發動機的汽缸壓力為 3900psi (約 26.89Mpa)，已高於 RD-180 的汽缸壓力(3870psi，約 26.7Mpa)。²² 換言之，「猛禽」引擎的推力已勝過 RD-180。「聯合發射聯盟」合作的「藍色起源」也表示，可取代 RD-180 的 BE-4 引擎將於 2022 年中交付，預計年底測試「火神」火箭的發射。²³

²¹ “51 USC 20112: Functions of the Administration,” *Office of the Law Revision Counsel*, April 14, 2022, <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title51-section20112&num=0&edition=prelim>.

²² Matt Williams, “New SpaceX Raptor Engine Beats the Chamber Pressure of Russia’s RD-180 Engine, According to Elon Musk,” *Universe Today*, February 11, 2019, <https://www.universetoday.com/141462/new-spacex-raptor-engine-beats-the-chamber-pressure-of-russias-rd-180-engine-according-to-elon-musk/>.

²³ Sandra Erwin, “Space and National Security: What to Expect in 2022,” *Space News*, January 19, 2022, <https://spacenews.com/space-and-national-security-what-to-expect-in-2022/>.

表 2、2020 年美國太空總署「臨界點」計畫入選名單

入選公司名稱	獲補助金額 (百萬美金)
「阿爾發太空測試與研究聯盟」 (Alpha Space Test and Research Alliance)	22.1
「宇宙機器人技術公司」 (Astrobotic Technology)	5.8
「埃塔太空公司」 (Eta Space)	27
Intuitive Machines	41.6
「洛克希德馬汀公司」 (Lockheed Martin)	89.7
「馬斯騰太空系統」 (Masten Space Systems)	2.8
「諾基亞美國」 (Nokia of America Corporation)	14.1
pH Matter	3.4
Precision Combustion Inc.	2.4
「內華達山脈公司」 (Sierra Nevada Corporation)	2.4
「太空探索技術公司」 (SpaceX)	53.2
SSL Robotics (Maxar Technologies)	8.7
「德立台能源系統公司」 (Teledyne Energy Systems)	2.8
「聯合發射聯盟」 (United Launch Alliance)	86.2

資料來源：楊一達整理自“NASA Announces Partners to Advance ‘Tipping Point’ Technologies for the Moon, Mars,” *NASA*, October 14, 2020, <https://www.nasa.gov/press-release/nasa-announces-partners-to-advance-tipping-point-technologies-for-the-moon-mars>.

參、趨勢研判

太空產業之「韌性」已成國防供應鏈之前線

從能源、金融到資通技術與工業零件，大國透過「武器化」(weaponize) 經貿連結與供應鏈互賴獲取戰略目標已成常態。²⁴ 航太產業供應鏈「韌性」隨著商用低軌通訊衛星技術的發展與太空經濟之前景日顯重要。美國衛星產業協會 (Satellite Industry Association, 以下簡稱 SIA) 指出，2020 年全球太空經濟之獲利為 3,710 億美元，其中商用衛星產業獲利 2,710 億美元，占比 73%。²⁵ 國防產業承包商更可利用航太技術研發軍用無人機、高超音速武器、預警系統等先

²⁴ Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol. 44 No. 1 (2019), pp. 42-79.

²⁵ SIA, “Commercial Satellite Industry Continues To Dominate Growing Global Space Business Despite COVID – SIA Releases State of the Satellite Industry Report,” *SIA*, April 8, 2022, <https://sia.org/commercial-satellite-industry-continues-to-dominate-growing-global-space-business-despite-covid-sia-releases-state-industry-report/>.

進技術。在此前提下，航太產業技術的供應鏈已成為與國家安全相關供應鏈「韌性」之前線，面對無預期或突然的破壞或干擾時需及時調適與恢復既有表現能力，維持國防相關產業之穩定表現。²⁶

觀察美方政策，太空產業供應鏈的部署可分為原物料與技術來源之穩定、嚇阻能力發展與頂層戰略目標等三大面向。拜登政府於2021年6月提出的《建立韌性供應鏈，振興美國製造業，促進廣泛增長》（*Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, And Fostering Broad-Based Growth*）報告指出，航太產業鏈的穩定取決於美國廠商在半導體晶片、電池與礦物等供給上不受外界影響。²⁷美方於2022年2月發佈的《保護國防關鍵供應鏈》報告（*Securing Defense-Critical Supply Chains*）中預告投入270億美元建造整合太空與太空系統的「綜合嚇阻」（integrated deterrence），包括新世代飛彈預警、全球定位系統、發射載具與衛星通訊等系統開發（表3）。²⁸美國國防部「2023財年預算申請」（Fiscal Year 2023 Budget Request）裡表示將優先發展可對抗中共與俄國在太空、核三角（nuclear triad）與網路中的能力。未來美方將提高太空能力在「綜合嚇阻」中的比例，而強權之間的太空能力分配與競爭也將進一步激化。

²⁶ João Pires Ribeiro, Ana Barbosa-Povoa, “Supply Chain Resilience: Definitions and quantitative modelling approaches-A literature review,” *Computers & Industrial Engineering*, Vol. 115 (2018), 109-122.

²⁷ White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing and Fostering Broad-Based Growth,” *The White House*, June 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

²⁸ “Securing Defense-Critical Supply Chains,” *Department of Defense*, February 24, 2022, <https://media.defense.gov/2022/Feb/24/2002944158/-1/-1/1/DOD-EO-14017-REPORT-SECURING-DEFENSE-CRITICAL-SUPPLY-CHAINS.PDF>.

表 3、2022 年美國太空「綜合嚇阻」能力之建構

焦點項目	經費投入（億美元）
飛彈預警：新型韌性飛彈預警、飛彈追蹤系統、「高空持續性紅外線系統」（Overhead Persistent Infrared, OPIR）。	47
全球定位系統：定位、導航與定時（positioning、navigation、timing，PNT）系統、軍用 GPS 設備。	18
太空發射載具：預計開發 6 座發射載具。	16
衛星通訊：受保護的戰術寬頻、窄頻與抗干擾能力。	16

資料來源：楊一達整理自 Office of the Under Secretary of Defense, “Defense Budget Overview,” *United States Department of Defense*, March 2022, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2023/FY2023_Budget_Request.pdf.

美國聯手英國維持台海和平穩定

鍾志東

國家安全所

焦點類別：台海情勢、國際情勢、印太戰略

壹、新聞重點

英國外相特拉斯（Liz Truss）於 2022 年 4 月 27 日發表外交政策演說呼籲，北約（NATO）應加強發展其全球夥伴關係，並為應對全球威脅做好準備，其中包括確保台灣不受中國侵擾，還點名中國須遵守國際規範。對此，北京強硬回應稱，北約不但攪亂歐洲秩序，如今更企圖在亞太地區製造衝突。其後無獨有偶，英國《金融時報》（*Financial Times*）4 月 30 日獨家揭露，美國白宮印太事務協調官坎培爾（Kurt Campbell）與國安會中國事務高級官員羅森伯格（Laura Rosenberger）針對台灣議題，於 3 月與英國資深官員進行閉門磋商，首次討論在美國涉入台海軍事衝突下的英國應變支援計畫、美英如何合作以降低中國侵略台灣可能性、以及英國如何強化與台灣外交往來等議題。對此，美國國務院於 5 月 4 日回應稱，華府擔憂中國在台海的片面行動，並重申美國對台灣的承諾「堅如磐石」。¹本文擬評析美英聯手維持台海和平，對印太區域安全的主要意涵與影響。

貳、安全意涵

一、美國避免單獨涉入台海安全與中國對峙

美國此次聯合英國共同應對台海議題，凸顯華府無意在台灣議題上單獨面對北京的態勢。針對美英於台海安全的聯手合作，國務

¹ 陳艾伶，〈英國外相呼籲北約確保台灣自衛能力！北京怒回：搞砸歐洲還不夠，現在又想搞亂亞太？〉，《風傳媒》，2022 年 4 月 29 日，<https://reurl.cc/6ZNWWy>；Demetri Sevastopulo and Kathrin Hille, “US Holds High-level Talks with UK Over China Threat to Taiwan,” *Financial Times*, May 1, 2022, <https://reurl.cc/q5kyeD>；薛小山，〈“歐洲也看到中國的脅迫” 美英首次高層會商聯手應對台海危機〉，《美國之音》，2022 年 5 月 5 日，<https://reurl.cc/XjLvke>。

院意有所指地表示，美國支持歐洲國家擴大與台灣的非官方關係，「美國也歡迎歐洲夥伴越來越多地關注和參與印太地區，將與他們一起加強與台灣作為夥伴的合作，並強調兩岸穩定對更廣泛的地區穩定與繁榮的重要性。」²華府透過外交手段，將遠在歐洲的英國與台海安全相連結，再次呼應總統拜登（Joe Biden）於 2022 年 2 月 11 日發布首份的《美國印太戰略》（*Indo-Pacific Strategy of the United States*），其戰略途徑在於「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）」，以因應被拜登視為「最嚴峻競爭者」中國在印太區域的挑戰。

美國聯手英國維持台海安全，同時顯示美國看待維護台海和平的嚴肅性與急迫性。美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）與參謀首長聯席會議主席米利上將（Mark Milley）於 5 月 3 日在參議院撥款委員會中表示，五角大廈視中國為「意義最重大的競爭對手」，將中國列為「步步進逼的挑戰」（pacing challenge），因此美國軍力佈局優先鎖定重點在於，對抗中國咄咄逼人的霸凌行為。米利上將特別指出，「我們正進入一個更加不穩定的世界，大國間爆發嚴重國際衝突的可能性正不斷增加，而非降低。」他同時表示，「台灣一直是中國的軍事目標」，北京正計劃在 2027 年具備武力攻台能力。³而這次美英高層閉門會的亮點即在於，華府正未雨綢繆與英國協商，聯手強化其在亞洲的威懾力量以避免台海戰爭發生，以及美國基於對維持台海和平承諾下，如果美國因此與中國發生戰爭，英國可能扮演的角色為何。簡言之，面對中國軍事挑戰，華府正積極尋求避免在美軍軍事衝突下孤軍奮戰的情勢。

² 薛小山，〈“歐洲也看到中國的脅迫” 美英首次高層會商聯手應對台海危機〉，《美國之音》，2022 年 5 月 5 日，<https://reurl.cc/XjLvke>。

³ 李逸華，〈“大國衝突可能性升高” 美軍最高將領再警告：中國目標 2027 年具備攻台能力〉，《美國之音》，2022 年 5 月 4 日，<https://reurl.cc/vdkr4k>。

二、英國拉高其對台海安全表態

英國作為美國最親密的歐洲盟友，積極配合美國印太戰略，逐漸拉高其對台海和平關注。英國首相強生（Boris Johnson）與美國總統拜登於2021年6月10日，發表《新大西洋憲章》（*The New Atlantic Charter*）聯合聲明主張，英美將在「集體安全」架構下，捍衛「民主和開放社會的原則、價值觀和制度」，堅持「主權、領土完整、和平解決爭端的原則」。其後英國在6月13日《卡比斯灣 G7 高峰會公報》（*Carbis Bay G7 Summit Communiqué*）對中國視為禁忌的台海議題表態，強調台海和平與穩定重要性，同時鼓勵兩岸問題的和平解決。英國海軍里契蒙號（*HMS Richmond*）巡防艦於9月27日通過台灣海峽，成為 AUKUS 成立後，也是英國「脫歐」後的第一次，英方以具體行動落實其海軍參謀長拉達金（Tony Radakin）所稱，台灣海峽明顯是「自由開放印度太平洋的一部分」。⁴

英國對台海議題的關注，隨著2022年2月俄烏戰爭爆發影響，有日趨明顯態勢。對此，英國首相強生即曾表示，西方國家如果無法履行支持烏克蘭獨立性承諾，將在全世界——包括台灣與東亞——產生破壞性效果。⁵強生將烏克蘭與台灣相連結，再次顯示倫敦逐漸提升其對台海和平穩定重要性的關注。此次英國外相特拉斯罕見公開地在外交政策演說上對台海安全表態稱，「我們必須先發制人應對印太地區可能出現的威脅，並與日本和澳洲等盟國合作，確保台灣等民主政體有足夠的自我防衛能力。」《金融時報》披露英國與美國合作探討因應台海衝突的應變計畫絕非偶然，此可視為倫敦加快加深其對台海安全涉入的具體訊號。

⁴ 〈英巡防艦通過台灣海峽 航母打擊群深耕印太〉，《中央通訊社》，2021年9月27日，<https://reurl.cc/82ogab>。

⁵ 蕭良其，〈英國的「向印太傾斜」與台灣政策〉，《今周刊》，2022年3月17日，<https://reurl.cc/XjLoa0>。

參、趨勢研判

一、美國將透過雙邊與多邊機制國際化台海議題

為避免單獨與中國在台海對決，美國勢將透過強化其雙邊與多邊的同盟夥伴機制，以國際化台海議題，此次美英強化雙邊合作正顯示此一趨勢。事實上，拜登政府在《美國印太戰略》已有所揭示，「現代化盟邦關係與靈活化夥伴建構」是達成其戰略目標的主要戰略手段。在「外交回來了」的國際戰略規劃下，華府正運用其盟邦與夥伴的外交優勢，以雙邊與多邊機制「建立區域內外的連結性」，國際化台海安全議題，藉以嚇阻並反制中國可能的「武力犯台」行動。因此華府不僅拉攏英國，同時擴大對日韓的盟邦合作，還於2021年9月創設「澳英美三邊安全夥伴關係」(AUKUS)，促進美日印澳「四方安全對話」(Quad)機制，強化由美國、英國、澳洲、加拿大與紐西蘭組成的「五眼聯盟」(FVEY)情報分享機制，以及積極連結印太與歐洲戰略區塊導入北約力量。透過點線面的盟邦夥伴關係建構，營造有利美國的印太戰略環境，進而藉以落實其維護台海和平穩定的目標。而國際化台海安全議題，也將成為華府印太戰略中以「集體能力」制衡中國擴張主義威脅的必要策略。

二、「全球的英國」願景下倫敦將持續加強對印太關注

英國「脫歐」讓倫敦在因應國際事務上，將更具自主性、靈活性與迅速性，特別是在涉入印太區域事務上。英國自認不僅是歐洲的英國，也不會是狹義民族主義的英國，而是以擁抱全球為願景的英國，首相強生將之定位為「全球的英國」(Global Britain)。強生政府2021年3月16日公布《競爭時代下全球的英國：安全、防衛、發展與外交政策整合總檢討》(*Global Britain in a Competitive Age: Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*) (以下簡稱《整合總檢討》)，擘劃英國於全球佈局下國家願景、國

家安全與國際政策的行動綱領，強調英國將透過「集體安全」(collective security)與「多邊治理」(multilateral governance)機制積極扮演國際領導者角色。⁶《整合總檢討》儘管仍以「歐洲—太平洋」為重心，不過在「全球的英國」願景下，認知未來十年中，國際秩序將更競爭化與多極化，而全球地緣政治與地緣經濟的重心，也將轉移至印太區域。因此強生在歐洲與印太間，將採取更平衡的立場，強化英國在印太區域的佈局。這也是為何英國外相特拉斯於外交政策演講中表示，英國拒絕在「歐洲—大西洋安全」和「印太安全」之間取捨，而選擇支持一個具有「全球視野」的北約。也是此「全球視野」，促使英國跳脫傳統狹隘的歐洲地緣政治視野，以「集體安全」方式，強化與美國合作共同涉入印太區域熱點的台海安全，並與日本簽訂《相互准入協定》凸顯印太與歐洲安全間的緊密性。⁷

⁶ “Global Britain in a Competitive Age: Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy,” U.K. Cabinet Office, March 16, 2021, <https://reurl.cc/RrvA6r>.

⁷ 〈印太與歐洲安全不可分 英日達歷史性防衛協議〉，《中央廣播電台》，2022 年 5 月 6 日，<https://reurl.cc/k1lma9>。

誰支持俄羅斯？簡析《中國公眾對烏克蘭戰爭的看法》民調報告

李冠成

中共政軍所

焦點類別：國際情勢、美中戰略

壹、新聞重點

俄羅斯揮軍入侵烏克蘭已超過兩個月。截至目前為止，中國政府不但未譴責俄羅斯的侵略行為，也無意疏遠普欽（Vladimir Putin），反倒指控以美國為首的西方國家和北約才是引爆戰爭的主因。¹然而，隨著俄烏戰事持續膠著，中國公眾對於北京官方的立場是否依舊，又哪些人支持官方立場等問題值得關注。探究俄烏戰爭下的中國民意，一方面有助於瞭解威權政體的輿論形塑機制，另一方面也可窺測輿論的發展趨勢。美國卡特中心（Carter Center）旗下「中美印象」（U.S.-China Perception Monitor）近期發布《中國公眾對烏克蘭戰爭的看法》（Chinese Public Opinion on the War in Ukraine）民調報告（以下簡稱《中美印象民調》），²本文透過綜整報告的重點，剖析俄烏戰爭下中國民意的發展動向。

貳、安全意涵

一、中國民眾認為「挺俄羅斯」符合中國利益

中國國家主席習近平今年 2 月在北京冬奧開幕和俄羅斯總統普

¹ 弗蘭克·加德納，〈俄羅斯入侵烏克蘭：這些國家為何無法與美國或北約看法一致〉，《BBC 中文網》，2022 年 5 月 1 日，<https://reurl.cc/QLe5K0>。雖然北京從未用「入侵」來描述俄羅斯對烏的軍事行動，不過值得注意的是，近日中國官媒報導罕見提及「入侵」兩字，官方立場是否產生變化仍有待觀察，詳見張柏源，〈北京風向變了？中共拒稱俄羅斯「入侵」烏克蘭 卻在中國官媒報導提及〉，《新頭殼》，2022 年 5 月 4 日，<https://reurl.cc/NA4beq>。

² 本文引用的民調來自《中國公眾對烏克蘭戰爭的看法》，該調查是美國非營利組織卡特中心委託加拿大民調公司 RIWI 所進行的網路調查，調查的時間為 2022 年 3 月 28 至 4 月 5 日，總計完成 4,886 份成功樣本，原始樣本中有較高比例的男性和年輕族群，經加權後樣本反映中國網路用戶的結構，詳請見“Chinese Public Opinion on the War in Ukraine,” *U.S.-China Perception Monitor*, April 19, 2022, <https://reurl.cc/vd0pRa>。

欽發布《中俄聯合聲明》，宣告「兩國友好沒有止境，合作沒有禁區」。俄羅斯入侵烏克蘭之後，中國官方也重申兩國合作「無上限」的基調。³隨著官媒鋪天蓋地的渲染及宣傳部門的言論審查，中國社交平台上充斥「挺俄」的言論。⁴為探究中國民眾「挺俄」背後的原因，《中美印象民調》直接詢問受訪者，發現絕大多數（75%）受訪民眾支持俄羅斯的原因是認為這符合「中國的國家利益」（圖 1）。

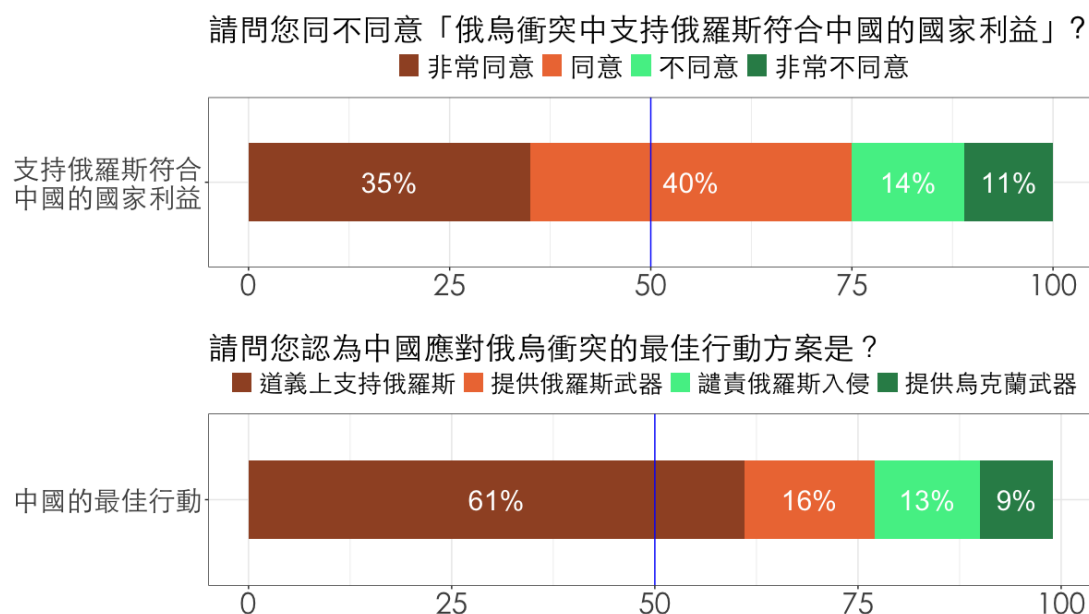


圖 1、中國民眾支持俄羅斯的原因

說明：樣本經加權處理，小數點四捨五入至整數，故百分比之加總可能產生非 100% 情形。

資料來源：李冠成整理自《中美印象民調》，“Chinese Public Opinion on the War in Ukraine,” *U.S.-China Perception Monitor*, April 19, 2022, <https://reurl.cc/vd0pRa>。

³ 〈劍指美國 中俄宣告友好無止境、合作無禁區〉，《中央社》，2022 年 2 月 5 日，<https://reurl.cc/A746md>；俄羅斯入侵烏克蘭後，中國官方仍持續宣稱中俄合作「無上限」，〈外交部重申：中俄合作三個“無上限”〉，《法廣》，2022 年 3 月 30 日，<https://reurl.cc/7Djknk>。

⁴ 袁莉，〈烏克蘭戰爭中的中俄信息和宣傳聯盟〉，《紐約時報中文網》，2022 年 3 月 7 日，<https://reurl.cc/RrWLGG>；孟建國，〈中國的烏克蘭戰爭宣傳：放大並強化俄方虛假訊息〉，《紐約時報中文網》，2022 年 4 月 12 日，<https://reurl.cc/6Z7jmk>；〈「偉哉俄羅斯！偉哉普丁！」為何中國網民這麼愛普丁？〉，《天下雜誌》，2022 年 4 月 3 日，<https://reurl.cc/RrWL3n>。

不過，在問到中國應對俄烏衝突的最佳行動方案時，該民調顯示超過六成（61%）的中國網民贊同向俄羅斯提供道義上的支持，而非實質協助。儘管不論官方或民間都表達支持俄羅斯的立場，但在面臨遭受制裁的可能性下，「挺俄」大多口惠而實不至。

二、多數中國人相信美國在烏設生物實驗室

除了發現中國民眾因國家利益表態「挺俄」之外，《中美印象民調》也藉由一系列題組來探測受訪者對於美國在烏克蘭有生物實驗室陰謀論之看法，結果如圖 2。

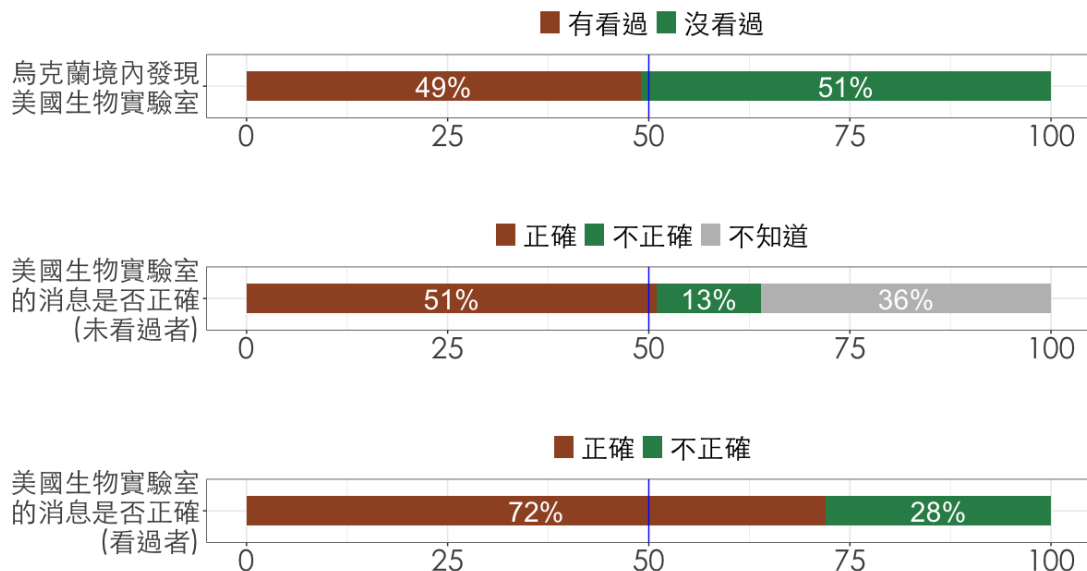


圖 2、中國民眾對「烏境內美國生物實驗室」陰謀論的觀點

說明：樣本經加權處理，小數點四捨五入至整數，故百分比之加總可能產生非 100% 情形。

資料來源：同圖 1。

首先，民調詢問受訪者有無看過俄羅斯在烏克蘭發現美國生物實驗室的報導，49% 民眾表示有看過，51% 則表示沒看過。接著，民調繼續追問訊息正的確性，在沒看過該則報導的受訪者中，51% 認

為美國生物實驗室的消息是正確的，另 13%認為不正確，36%則回答不知道。在看過該則報導的樣本中，超過七成（72%）認為美國生物實驗室千真萬確，表示不正確者不及三成（28%）。由此可見關於美國生物實驗室的傳聞，不論受訪者事前是否知情，多數皆認為並非空穴來風，特別是對那些對陰謀論已略知一二的民眾而言，相信其正確性的比例更高。

三、高學歷、暴露官媒與社交媒體者傾向挺俄

《中美印象民調》進一步利用統計模型檢視影響中國民眾支持俄羅斯的因素。模型的依變數分別是「支持俄羅斯符合中國國家利益」、「中國的最佳行動是道義上支持俄羅斯」及「相信美國在烏有生化實驗室」。模型設定的自變數則包括受訪者性別、年齡、教育程度、收入、國營媒體、地方媒體、商業媒體、社交媒體與外國媒體的訊息暴露程度。研究結果發現受訪者的「教育程度」、「國營媒體暴露」及「社交媒體暴露」和支持俄羅斯的態度呈現顯著的關聯。換言之，民眾的教育程度愈高、暴露於國營媒體和社交媒體的時間愈長，其「挺俄」的立場就愈明顯。這意味著在中國相對單一且封閉的資訊環境下，民眾的態度容易在媒體的形塑下趨近於官方立場；更重要的是，過去被視為代表具備資訊判斷能力的教育程度，不但無法抵銷中國官媒的影響，反而還成了「挺俄」的助力。

參、趨勢研判

一、中國將持續透過官媒塑造民意

事實上，在中國上述教育程度無法抵銷官媒影響力，甚至成為推波助瀾之力已被一些文獻提及；例如，Guang 等人發現「新冠肺炎」疫情強化中國公眾對政府的信心、對體制的支持及反美的情緒，且該效果在年輕族群與高教育程度者身上格外明顯。⁵ Pan 和其他兩

⁵ Lei Guang et. al., "Pandemic Sees Increase in Chinese Support for Regime, Decrease in Views toward

位學者仿製央視報導，讓參與者觀看有關市場改革及外交政策兩類議題的影片，研究發現不論是何種議題，報導的內容對於受試者的態度皆具有強烈的「框架效果」(framing effect)。更重要的是，即便受訪者具備一定程度的「政治傾向」(political predisposition)及「政治知識」(political knowledge)，「框架效果」指涉的是當報導框架的內容轉變(如政府對外立場由強轉軟)，受試者的態度也傾向隨之改變。⁶這表示在中國封閉的資訊環境下，官媒不僅擁有形塑民眾態度的能力，且即使政府政策立場翻轉，也可透過官媒引導大眾轉向，官媒是威權政府形塑輿論最重要武器之一。因此，本文研判中國政府將持續藉由官媒來形塑民眾對烏克蘭戰爭的看法。

二、中國的「挺俄」民意未來將走向「反美」

不過，俄烏戰況持續膠著，近期中國官媒宣傳口吻丕變，罕見出現俄羅斯「入侵」烏克蘭用語。⁷儘管北京官方尚未表態，但也透露出中國立場可能轉變的風向。再者，美國聯邦眾議員巴爾(Andy Barr)提出的《評估習近平干預及破壞行為法》簡稱《軸心法》(*Assessing Xi's Interference and Subversion Act, AXIS Act*)甫在眾院通過，若法案生效，美國國務院須定期向國會報告，說明中國如何幫助俄羅斯規避美國的制裁或對俄羅斯提供何種援助等內容。⁸這無疑帶給中國巨大的壓力。《中美印象民調》指出中國民眾「挺俄」的原因是符合中國國家利益，亦即支持俄羅斯須先滿足符合國家利益的前提。然而，面對俄羅斯陷入泥沼及美國「軸心法」的雙重壓力下，不排除中國政府對其所謂的國家利益進行再思考和詮釋。綜合上述

the U.S.," *China Data Lab*, June 30, 2020, <https://reurl.cc/O03oK9>.

⁶ Jennifer Pan et. al., "How Government-Controlled Media Shifts Policy Attitudes through Framing," *Political Science Research and Methods* Vol. 10, No. 2 (April, 2022), pp. 317-332.

⁷ 陳政嘉，〈中國大外宣對俄突然「華麗轉身」？專家：習近平看到普丁必敗 不想跟著陪葬〉，《新頭殼》，2022年5月9日，<https://newtalk.tw/news/view/2022-05-09/751915>。

⁸ 〈俄羅斯入侵烏克蘭 美國國會審議中國作用的「軸心」法案四大看點〉，《BBC 中文網》，2022年5月5日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-61319567>。

觀察，可以預期的是中國的「挺俄」民意恐將逐漸式微，取而代之的是走向更強烈的「反美」。

簡評解放軍士兵制度改革

洪子傑

中共政軍所

焦點類別：解放軍

壹、新聞重點

有關近期實施的士兵制度改革內容，解放軍中央軍委政治工作部以記者問答的形式見諸於 2022 年 4 月 25 日的《解放軍報》。¹中共本次公布的士兵制度改革所修正之法條規章以《軍士暫行條例》、《義務兵暫行條例》2 條例為主，《軍士職業發展管理暫行規定》、《士兵退役工作暫行規定》、《關於士兵制度改革轉換過渡有關問題的通知》以及《軍士招收工作暫行規定》、《徵兵工作條例》、《退役軍人安置條例》等為輔，內容涵蓋待遇保障改善、退役制度、軍士（士官）分類、軍事培訓、服役年限、義務兵轉換軍士、軍銜制度修正等。²儘管當前解放軍釋出的相關訊息有限，但士兵制度改革對於解放軍之徵募兵、軍人地位乃至軍隊素質與戰力提升都可能有所影響。

貳、安全意涵

一、士兵制度改革目的在提升志願兵役之質量與數量

中共針對本次改革之意義有其一套官方說法。³若從結構層面來

¹ 〈努力開創新時代士兵隊伍建設新局面〉，《解放軍報》，2022 年 4 月 25 日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2022-04/25/content_314349.htm。

² 解放軍的志願兵役原稱作士官，本次修正後改稱為軍士，最低階為下士。本文全篇以軍士通稱。

³ 中共認為本次士兵制度改革主要意義在於（一）貫徹習近平關於人才的論述，如加強大學生入伍與提升軍隊專業化水準、（二）加速延攬人才與培養強軍工匠以增強戰鬥力、（三）對進用、訓練、考核、升遷、調職、退伍和待遇福利等制度進行體系設計以推動軍事人員現代化、（四）變革管理理念與方式，強調公平公正與擇優汰劣制度以提升建設管理質效。如同中央軍委政治工作部主任苗華針對「新的士兵制度的重大意義」表示，「……提升備戰打仗士兵供給能力和水平、鍛造技能型工匠型人才方陣、增強軍士專業化穩定性……推動士兵隊伍高質量發展」。詳見，〈新的士兵制度貫徹落實動員部署會在京舉行 苗華出席並講話〉，《解放軍報》，2022 年 4 月 27 日，http://www.81.cn/jw/2022-04/27/content_10151947.htm。

看，中共在 2021 年修正的《兵役法》將原本「義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合的兵役制度」改為「以志願兵役為主體的志願兵役與義務兵役相結合的兵役制度」。⁴儘管實務上因中國役男人數多，即使是義務兵入伍也是役男在兵役登記後先採自願報名，若不足額才以通知報名的方式處理，但隨著兵役法的調整，中共為了因應以志願役為主體的兵役制度，如何有效提升志願兵役的質量與數量成為本次士兵制度改革各項內容之主要考量。尤其，中共亦清楚地認知到當前基層士兵「職業穩定性不強、專業能力偏弱、敬業動力不足等」問題，⁵因此若從其改革內容來看，除了軍銜制度修正（修正內容如附表一）外，其他包括區分技能軍士與管理軍士、延長服役年限、優化入伍管道、晉升、考核、待遇保障與退役安置等，都不外乎針對其專業技能、增加專業化人才入伍之誘因、提供完整的職涯規劃與保障（相關內容如附表二），以改善上述問題。

二、中共放寬規定以減輕專業化士兵兵源之不足

儘管解放軍早已不再像過去僅是補足兵源，但這幾年實施的「精準徵兵」的效果可能不如預期或是數量仍然不足，使得中共為解決專業化士兵兵源不足之問題進行調整。⁶例如原本規定只有大學畢業生加入志願兵役可依其專業可以提高軍銜如從中士做起，但本次也將二次入伍士兵納入，未來可依專業程度提高軍銜。⁷又如義務兵若有意願，2 年服役期滿後可以轉服志願役。本次改革特別放寬義

⁴ 中共的兵役制度從 1955 年《兵役法》的徵兵制，到 1984 年以義務兵役制為主體的混合兵役制，再到 1998 年修正的《兵役法》的義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合的兵役制度（本條 2009 年修正時並未修改）。這些年法規上逐步從徵兵制度朝向以募兵制為主的方向過渡。

⁵ 〈努力開創新時代士兵隊伍建設新局面〉，《解放軍報》，2022 年 4 月 25 日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2022-04/25/content_314349.htm。

⁶ 有關「精準徵兵」內涵，可參考洪子傑，〈從「山東模式」看近期共軍募兵方式變革〉，《國防安全週報》，第 18 期（2018 年 10 月），頁 1-4。

⁷ 專業程度有其標準。例如初級、中級、高級軍士須要分別具備初級技能、中級技能、技師以上技能等級。相關技能等級之證書與中國國家職業資格證書相結合。

務役轉服志願役的服役年限，針對優秀的義務兵，不用滿 2 年即可提前晉升軍士，以增加義務兵轉服志願役之誘因。此外，本次改革針對專業化程度高的中高級軍士（二級上士以上）放寬延役標準，取消本銜級服役滿 4 年後「非晉即退」之規定，使得中高級軍士即使無法晉升亦可持續服役至該銜級的最大年限，且仍有晉升機會。這樣做的目的表面上是在保留這些專業化人才，但實際上這樣的調整可能亦與中共在 2017 年推行新修訂的《中國人民解放軍現役士兵職業技能鑑定規定》之影響有關。該規定將專業證照的等級與晉升結合，⁸造成無法即時取得更高階專業證照的軍士因而無法晉升、被迫退伍。

參、趨勢研判

一、新的士兵制度恐存在隱患

中共「以志願兵役為主體的志願兵役與義務兵役相結合」的兵役制度，其優勢在於藉由志願兵役培養有經驗且專業化程度高的職業軍人，同時藉由義務兵的 2 年役期增加軍隊人員的流動比例與後備兵員人數。⁹在中共對志願役的重視下，這些年軍士數量持續增加。例如，2009 年的《深化士官制度改革方案》之目標即將原 80 萬人的軍士增加至 90 萬人。而目前解放軍軍士佔部隊的比例除早已超過 50% 外，¹⁰部隊的初級軍士也早已成為了戰鬥主體。因此對於解放軍的志願兵而言，受限於中級軍士編制較少，初級軍事要升到中級軍士難度高。2009 年《深化士官制度改革方案》即因軍士的淘汰過高使得軍士流動過大而對軍士結構比例進行調整以防止淘汰過高的情

⁸ 〈權威訪談：士官專業全部納入職業技能鑑定範圍〉，《人民網》，2017 年 4 月 14 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0414/c1011-29210456.html>。

⁹ 王鶴明，〈我國兵役制度轉型趨勢及效益分析〉，《法制與社會》，第 13 期（2021 年 6 月），頁 103-104。

¹⁰ 鄧志明、王明鶴、何晨鼎，〈基於定向培養軍士創新素質提升的對策研究〉，《中國軍轉民》，第 15 期（2021 年 8 月），頁 51-53。

形發生。本次改革後因修改中高級軍士「非晉即退」規定以及增加中級軍士逐月領取退休金之誘因，若在相同員額或增幅不多的情況下，¹¹未來中士晉升二級上士以及中高級軍士內晉升的難度將會再次大增。

在僧多粥少的情況下，因制度面存在「建立軍士優先晉升、提前晉升以及越級晉升制度」，因此若相關晉升標準或實際執行時無法充分展現其公平公正性，則可能在前述晉升難度大增的前提下，未來仍可能進一步引起基層不滿與人事鬥爭。此外，儘管中共在取消中高級軍事「非晉即退」以及增加中級軍士逐月領取退休金之誘因，但由於本次改革對於士兵待遇保障制度的內涵僅有原則性規範，包括工資待遇、津貼、醫療及撫卹等實際金額仍待後續法規訂定才能確立，因此待遇增幅能否吸引專業化人才入伍並提升部隊競爭力也仍待觀察。

二、士兵制度改革距離真正落實仍有一段轉換期

本次改革特別提到「士兵制度改革轉換過渡的總體考量」，強調在「堅持平穩過渡。充分考慮新舊政策制度的變化，認真分析矛盾問題和政策風險，找準轉換過渡的平衡點，合理制定崗位任職資格條件、培訓經歷認定以及服役管理等調節政策，最大程度縮短轉換過渡期」以及在「轉換工作完成前原則上不辦理士兵崗位調整、調動交流等事項」。¹²此也等於在說明當前解放軍相關規劃仍未完成。例如本次改革針對職務與專長是否相符，特別提到了將軍士分為管理軍士、技能軍士兩類。其意義在於將各軍銜及職缺需要什麼樣的專業技能進行細部的規範，未取得該專業技能之證照則不得佔該缺。然而，除了以佔該缺的軍士可能因新制之調整尚未取得相關證照外，

¹¹ 目前尚未有全面增加中高級軍士員額之資訊，僅有部分少數之增加。

¹² 〈努力開創新時代士兵隊伍建設新局面〉，《解放軍報》，2022年4月25日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2022-04/25/content_314349.htm。

這些調整理論上也都會與相關之待遇如職務（專業技術）等級工資進行連動，但在細部的待遇都尚未確立的情況下，解放軍的士兵制度改革儘管已於 3 月 31 日實施，但距真正全面落實仍有一段轉換過渡期。

附表一、解放軍士兵軍銜修正前後對照表

新制		舊制	
義務兵	列兵	義務兵	列兵
	上等兵		上等兵
初級軍士	下士	初級士官	下士
	中士		中士
中級軍士	二級上士	中級士官	上士
	一級上士		四級軍士長
高級軍士	三級軍士長	高級士官	三級軍士長
	二級軍士長		二級軍士長
	一級軍士長		一級軍士長

資料來源：洪子傑整理自〈努力開創新時代士兵隊伍建設新局面〉，《解放軍報》，2022 年 4 月 25 日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2022-04/25/content_314349.htm。

附表二、新的士兵制度調整重點內容

項目	內容
軍士分類管理制度	一是根據崗位職責和工作性質，將軍士分為管理軍士、技能軍士兩類。二是完善崗位編制軍銜制度。差異化編制各崗位的軍銜級別，科學調控軍士隊伍的數量規模和結構比例。三是建立崗位任職資格制度。基於軍士分類管理明確任職標準，實現崗位需求與選人用人的有機統一。
軍士補充來源渠道	義務兵選改讓優秀的義務兵可以提前選改軍士。地方招收上，將軍士招收區分為直接招收、定向培養和特招引進 3 種方式，並訂定招收標準。軍隊院校培養上，逐步探索軍隊院校從高中畢業生中選拔招收生長軍士學員新路子，拓展培養模式，優化素質結構。
軍士全程擇優選拔機制	打破現行按固定年限「齊步走」模式。在延續現行大學畢業生士兵、招收軍士可以高定軍銜級別做法的基礎上，將再次入伍士兵一並納入。二是延長中高級軍士服役年限。適當延長中高級軍士的服役年限，實行「4+X」彈性服役。三是增加晉升機會。將中高級軍士

	原來在本銜級服役期滿4年後「非晉即退」，只有一次晉銜機會，調整為未達到本銜級最高服役年限前，每年都有晉銜機會。四是建立軍士優先晉升、提前晉升、越級晉升制度，將具有參加作戰、執行重大任務經歷，以及受到功勳榮譽表彰、考核結果等次優秀等作為優先條件。
軍士培訓制度	軍士培訓調整優化為預選培訓、晉升培訓、任職培訓3種類型。在軍士培訓中實行「雙證書」認定模式，軍士參加培訓既要取得學業證書，還應取得職業資格證書或者職業技能等級證書。三是拓寬培訓渠道。地方院校、科研機構、裝備生產單位等企業事業組織開展軍士培訓，形成軍民深度融合、資源優勢互補的培訓工作格局。
軍士考核制度	一是優化考核組織形式。構建以平時考核為基礎、年度考核為重點、選拔考核為重要補充的考核體系。二是調整考核內容設置。細化完善考核內容和評價標準，形成可衡量、好把握的實施規範。三是強化考核結果應用。考核與軍士選拔晉升、培養使用、獎勵懲處以及退役安置緊密結合。
義務兵制度之調整	新增義務兵的身份定位、優先補充條件和提前選改軍士制度。優化了提前晉銜、配備使用、培養考核和退出現役制度。明確具有高學歷或者取得技能技術資格的，可以優先補充，從源頭上提升隊伍素質。在分配使用上，建立新兵分配定崗雙向選擇制度。在選拔晉升上，明確了提前晉升上等兵軍銜的條件。
士兵待遇保障制度	兩部《條例》明確士兵依法享受相應的政治待遇、工作待遇和生活待遇，並分別對軍士的工資待遇、住房保障、醫療保險以及義務兵的津貼、醫療、撫恤等作了原則規範，具體待遇保障標準還要在專項法規中作出細化明確。
士兵退役安置制度	退役類型區分為期滿退役、調控退役和強制退役，在期滿退役基礎上，對不適宜繼續服役的，明確可以隨年度或者隨時安排退役。新增了軍士逐月領取退役金安置方式。在現行自主就業、政府安排工作、退休、供養4種安置方式基礎上，增加逐月領取退役金安置方式。初級軍士以自主就業為主，中級軍士以政府安排工作和逐月領取退役金為主，高級軍士以退休安置為主。

資料來源：洪子傑整理自〈努力開創新時代士兵隊伍建設新局面〉，《解放軍報》，2022年4月25日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2022-04/25/content_314349.htm。

簡析中國《信訪工作條例》

鄧巧琳

中共政軍所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

2022年4月7日，中共中央與國務院共同發布《信訪工作條例》（以下簡稱《條例》），同時將廢止2005年實施至今的國務院《信訪條例》。「信訪」，即「人民來信來訪」的簡稱，為中國1950年代設立之特有政治表達與權利救濟管道。¹而此次頒布的《條例》內文指出，「信訪」工作是中國共產黨與中國政府了解社情民意的重要窗口，並整合中共十八大以來歷次「信訪」工作制度的改革成果，具體事項包含完善「信訪」工作的頂層設計、增加網路作為民眾「信訪」手段、落實訴訟與「信訪」分離制度等，更明確黨委、政府、「信訪」工作聯席會議與各層級「信訪」部門於「信訪」工作之定位與權責，《條例》於2022年5月1日正式施行。²以下將先點出《條例》對於中國「信訪」工作的重要意涵，並試析其對於未來「信訪」工作與訪民之可能影響。

貳、安全意涵

一、「信訪」工作納入黨的全面領導之下

中共將《條例》由行政法規轉為黨內法規，亦即將信訪工作納

¹ 馮仕政，〈國家政權建設與新中國信訪制度的形成與演變〉，《社會學研究》，2012年04期，頁25~48。

² 〈中共中央 國務院印發《信訪工作條例》〉，《新華網》，2022年4月7日，http://m.news.cn/2022-04/07/c_1128539845.htm；〈中華人民共和國國務院令 第752號〉，《中國國務院》，2022年4月7日，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-04/07/content_5683886.htm；〈為加強和改進新時代信訪工作提供有力制度保障—國家「信訪」局負責人就《信訪工作條例》答記者問〉，《新華網》，2022年4月8日，http://www.news.cn/2022-04/08/c_1128544017.htm。

入黨的領導之下。³《條例》第一條明文點出：「為了堅持和加強黨對『信訪』工作的全面領導，做好新時代『信訪』工作，保持黨和政府同人民群眾的密切聯繫，制定本條例。」與 2005 年國務院頒布的舊版《條例》制定目的大相逕庭，舊版《條例》第一條為：「為了保持各級人民政府同人民群眾的密切聯繫，保護『信訪』人的合法權益，維護『信訪』秩序，制定本條例。」⁴比較上述條文，新版《條例》強調中共對於「信訪」工作的領導地位，且不再將保護「信訪」人的合法權益視為首要目的。

二、落實「訴訪分離」制度、調整「信訪」工作定位

《條例》落實「訴訪分離」制度，調整「信訪」工作定位。《條例》整合歷次中共中央、國務院與中央政法委發布之相關意見，⁵將民事、刑事與行政訴訟等涉及法律與訴訟的權利救濟事項從「信訪」工作獨立出來，交付有關政法部門依法處置。更進一步來說，過往「信訪」制度為人詬病之處即是「信訪」責重權輕、職能與定位不明確，經常出現「信訪」事項涉及業務超出承辦機關所擁有的權限，導致「信訪」部門成為類似傳遞「信訪」案件的中間人。抑或由於「信訪」同時承載行政權、司法權、監督權等，使得「信訪」工作常製造更多治理矛盾與職能疊床架屋的問題。⁶因此，此次《條例》將訴訟相關「信訪」事項回歸司法部門，同時也將「信訪」事項細

³ 李文章，〈開創新時代信訪工作高質量發展新局面〉，《求是》，第 9 期，2022 年，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-05/01/c_1128606890.htm。

⁴ 〈信訪條例〉，《中國政府網》，2005 年 5 月 23 日，http://www.gov.cn/zwqk/2005-05/23/content_271.htm。

⁵ 包含《關於依法處理設法設訴信訪問題的意見》、《關於建立涉法涉訴信訪事項導入法律程序工作機制的意見》、《關於建設設法涉訴信訪執法錯誤糾正和瑕疵補正機制的指導意見》、《關於建全涉訴信訪依法終結制度的實施意見》、《關於建立律師參與化解和代理涉法涉訴信訪案件制度的意見》等。

⁶ 江振昌，2006，〈機制與變遷：中國信訪制度的存廢爭議〉，《遠景基金會季刊》，第 7 卷第 4 期，頁 43-78；于建嶸，2015，〈機會治理：信訪制度運行的困境及其根源〉，《學術交流》，第 10 期，2015 年，頁 83-92；馮仕政，2016，〈老問題、新視野：信訪研究回顧與再出發〉，《學海》，第 2 期，2016 年，頁 125-142。

分為建議意見類、檢舉控告類與申訴求決類，力求能更有效、權責分明地解決民眾的「信訪」問題。

參、趨勢研判

一、新版《條例》並未對「信訪」根本問題提出解方

《條例》將十八大以來的「信訪」工作改革成果納入，但並未解決中國「信訪」制度產生的根本問題。儘管《條例》已明文規範信訪工作的頂層設計、落實訴訪分離制、明確「信訪」工作定位與有關權責，但並未根本性改變中國「信訪」制度下，中央管控地方「信訪」工作成效所帶來的層層壓力。⁷簡而言之，即是中央為了避免「信訪」引發的社會矛盾上升到中央層級，對其統治合法性產生威脅，因此這也是歷次「信訪」改革嚴格要求「逐級上訪」、避免「越級上訪」發生的原因所在，而「信訪」工作成效也成為地方官員仕途升遷的重點考核項目，使得管控「信訪」成為地方官員的重中之重，而非致力於改善導致人民上訪的真實緣由。

二、中國訪民權益難以改善

中國訪民歷來所面臨的限制，並未因《條例》更動獲得改善。從制度層面上來說，訴訟跟「信訪」分離，並未能使民眾的「信訪」問題獲得改善，更甚者，民眾會採取「信訪」而非法律作為權利救濟手段的原因即在於，司法部門無法有效解決民眾的權益受損問題，也就是民眾對於中國司法體制的不信任。⁸易言之，在中國司法機關未有進一步改革的情況下，可以想見此次《條例》的改變只是名目上或法規文字上的調整，對於民眾「信訪」情況沒有實質幫助。更甚者，《條例》更加強調「信訪」工作的源頭治理與防範，加上「二

⁷ 肖唐鏢，2014，〈信訪政治的變遷及其改革〉，《經濟社會體制比較》，第171期，頁127-136。

⁸ 于建嶸，2015，〈機會治理：信訪制度運行的困境及其根源〉，《學術交流》，2015年10期，頁92；江振昌，2006，〈機制與變遷：中國信訪制度的存廢爭議〉，《遠景基金會季刊》，第7卷第4期，頁56。

十大」召開在即，可預見中共加大「維穩」力度，透過「信訪」工作「加強源頭預防、把問題解決在基層」，或將進一步壓縮訪民空間。

火炮將決定「頓巴斯戰役」勝負

歐錫富

中共政軍所

焦點類別：軍事科技、戰爭模式、作戰概念

壹、新聞重點

俄烏戰爭進入第 3 個月，俄軍目標改為「奪取烏東頓巴斯控制權」。公開情報顯示，俄軍進展不如預期。英國國防部在「推特」發布戰情報告指出，在烏俄戰爭初期，俄軍派遣 120 多個「營級戰術群」攻打烏克蘭，約佔俄軍全部地面戰力的 65%，但其中可能已有超過 4 分之 1 失去戰力。俄軍一些最精銳部隊，包括 VDV 空降部隊，也遭受高度的人員或裝備耗損，可能須花費數年時間才能重振旗鼓。¹俄羅斯可能損失兩年戰車生產量，一年飛機供應量以及數年的飛彈生產量，特別是飛彈已經消耗庫存的 70%。²

貳、安全意涵

俄軍入侵烏克蘭失敗原因主要在「高估軍改成果」、「低估貪汙惡果」、「訓練不實誇大宣傳」以及「實戰不足思想老舊」。

一、高估軍改成果

若以「購買力平價」（purchasing power parity, PPP）計算，俄羅斯國防預算從 2008 年到 2021 年增加一倍，2021 年為 2,500 億美元。2010 年到 2020 年，俄軍採購 600 架新型戰機、840 架直升機以及 2,300 架無人機。一般相信，俄軍進軍基輔將如同 1991 年美軍攻打伊拉克一樣，可以快速「震懾」（shock and awe）烏克蘭。美軍

¹ 〈英戰情報告：俄 4 分之 1 營級戰術群已失去戰力〉，《自由時報》，2022 年 5 月 2 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3912685>。

² Giulia Carbonaro, "Russia Unable to Fight Another War after Catastrophic Military Losses," *Newsweek*, April 27, 2022, <https://www.newsweek.com/russia-unable-fight-another-war-after-catastrophic-military-losses-1701469>.

在越戰挫敗後，經過一連串改革，終於在伊拉克重振雄風。俄軍入侵烏克蘭，「營戰術群」步兵、戰車、砲兵與直升機部隊指管不當，與2008年入侵喬治亞時出現部隊失聯多時，幾乎沒有兩樣。³俄軍各軍兵種各自為戰，看不出軍改所標榜的「聯合作戰」，被質疑已經成為一隻「紙老虎」。⁴

二、低估貪汙惡果

俄軍在烏克蘭戰場暴露口糧過時，防彈背心遭射穿，士兵個人裝備不達標，精準飛彈發射失敗率過高等問題，顯示俄羅斯國防安全與軍工系統存在制度性貪汙。俄軍想要啟動庫存戰甲車，卻發現許多值錢零件不翼而飛。普欽在莫斯科紅場檢閱最新型 T-14 阿瑪塔（Armata）與 T-90 戰車，但部隊仍使用過時且未性能提升的 T-72，外界懷疑軍備經費遭挪用。俄羅斯盛產石油與天然氣，而各種車輛卻因缺油而被拋棄烏克蘭戰場，透露俄軍油料管理不當。油料被稱為「第二種貨幣」（second currency），長期被俄軍盜賣。⁵

三、訓練不實誇大宣傳

2018 年 9 月，俄羅斯在西伯利亞舉行「東方」（Vostok）演習。這項宣稱自 1981 年「西方」（Zapad）演習以來最大的演習，動員 30 萬名部隊、1 千架戰機與 80 艘艦艇。同年 10 月北約在北極地區舉行「三叉戟契機」（Trident Juncture）演習，動員 5 萬名部隊、250 架戰機以及 65 艘艦艇。當時美軍駐歐洲與非洲海軍司令法戈（James Foggo）認為，把 5 萬名部隊送到戰場是項艱鉅任務，俄軍是如何辦到。真相是俄軍以一個連（150 人）當作一個營或團（約 1,000 人），一艘艦艇當作一個支隊。俄軍大肆宣傳演習規模，一般

³ “Russia’s Army Is in a Woeful State,” *Economist*, April 30, 2022, <https://www.economist.com/briefing/how-deep-does-the-rot-in-the-russian-army-go>.

⁴ Isaac Chotiner, “Is the Russian Military a Paper Tiger?” *New Yorker*, April 21, 2022, <https://www.newyorker.com/news/q-and-a/is-the-russian-military-a-paper-tiger>.

⁵ Polina Beliakova, “Russian Military’s Corruption Quagmire,” *Politico*, March 8, 2022, <https://www.politico.eu/article/russia-military-corruption-quagmire>.

俄國民眾信以為真。普欽把閱兵壯盛軍容，轉化為俄軍鋼鐵勁旅就不足為奇了。⁶

四、實戰不足思想老舊

俄軍在裝備現代化與數量佔有優勢，但仍無法壓制烏克蘭，顯然在戰略規劃及執行等層面遭遇困難，導致不能將軍備質與量優勢轉化為決定性優勢。俄軍在敘利亞作戰，雖然只是一場小型戰爭，其空軍仍為防空、「目標獲得」與「高強度出擊」所苦。俄軍發動干擾 GPS 電戰，使用粗獷大片壓制，而非精確干擾。除了缺乏大規模實戰經驗，俄軍僵化的指管系統也是致命傷。俄軍擁有太多的上校，太少的士官。士官實際執行戰鬥任務，由於士官制實行不久，獲得授權不足，屬於「青黃不接」階段。俄軍軍官教育仍然迷戀二戰經驗，指參教育老舊與故步自封，對於新型戰爭認識不足。⁷

參、趨勢研判

俄烏「頓巴斯戰役」可能以火炮一決勝負，由西方國家先進拖式與輪型火炮，對決俄軍老式履帶火炮。

一、美、加、澳援助 M777 拖式榴炮

俄烏戰爭使得標槍反坦克飛彈與土耳其製 TB-2 無人機出盡風頭，但火炮是「作戰之王」（the king of battle），「頓巴斯戰役」將由火炮決定勝負。⁸火炮是曲射武器，射程遠，不僅能攻擊人員、碉堡、坦克、補給線等目標，還可執行反火炮任務。美國緊急提供烏克蘭 90 門 M777 155mm 拖式榴炮，6 門榴炮組成 1 個連，可裝備 5 個炮兵營。除美國外，加拿大提供 4 門 M777，澳大利亞援助 6 門。M777 射程 30 公里，約需 10 人操作，可由車輛牽引，或由直升機吊掛，

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Jeff Schogol, “‘The King of Battle’—How US Artillery in the Hands of Ukrainians May Reshape the War with Russia,” *Task and Purpose*, May 2, 2022, <https://taskandpurpose.com/analysis/us-military-artillery-ukraine-russia-war>.

使用數位化電腦火炮控制系統。榴炮是「步」、「戰」、「砲」與航空兵「聯合作戰」要角，配合反火炮雷達與無人機，可望有效壓制俄軍攻勢。⁹

二、法國提供凱薩輪型自走榴炮

法國援助一批凱薩（Caesar）6x6 輪型車載 155mm 榴炮，並在法國訓練烏軍如何使用。18 噸重的凱薩是最輕的 155mm 榴炮，可由 C-130 戰術運輸機送往戰場。其他同型榴炮重約 20-30 噸，使用 6x6 或 8x8 卡車底盤。凱薩具阿富汗實戰經驗，能打了就跑，是反火炮有效利器。捷克採購 52 門改良型凱薩，使用 8x8 底盤，重 30 噸，攜帶砲彈從 18 枚增至 30 枚。凱薩能在 1 分鐘內停車，將火炮調整至發射位置，發射 1-2 枚砲彈後迅速脫離，是目前最佳輪型榴炮之一。

10

三、烏克蘭尋求北約規格 Zuzana-2 輪型自走榴砲

烏克蘭本身擁有許多 122mm、152mm 拖式火炮，與加入北約的捷克、斯洛伐克等國一樣，烏克蘭逐漸換裝北約規格武器裝備，取代老舊的俄式火炮。2021 年烏克蘭從捷克購得 26 門二手 DANA8x8 輪型 152mm 自走榴炮。烏克蘭也希望從斯洛伐克取得從 DANA-M2 改良而成的 Zuzana-2 輪型 155mm 自走榴炮（捷克與斯洛伐克原屬同一國），目前斯洛伐克陸軍僅有 16 門 Zuzana-2，可能需要從中提取才能供應。¹¹

四、俄羅斯堅持發展履帶自走炮

相較於美軍不再研發新型履帶自走炮，只是持續改良 M-109

⁹ Caitlin M. Kenney and Kevin Baron, "How Much Can US Howitzers Help Ukraine?" *Defense One*, April 25, 2022, <https://www.defenseone.com/threats/2022/04/how-much-can-us-howitzers-help-ukraine/366093>.

¹⁰ "Artillery: Caesar Arrives in Ukraine," *Strategy Page*, May 2, 2022, <https://www.strategypage.com/htm/htart/articles/20220502.aspx>.

¹¹ "Artillery: Why Ukraine Needs Zuzana-2 in a Hurry," *Strategy Page*, April 25, 2022, <https://www.strategypage.com/htm/htart/articles/20220425.aspx>.

155mm 自走榴炮並縮小數量規模，俄羅斯 2020 年推出 2S35 155mm 履帶自走榴炮，以取代現役 2S19 155mm 履帶自走榴炮。2S35 自動化炮塔計畫使用 T-14 戰車底盤，以及 T-14 與 T-15 步兵戰鬥車的共通零件。自動化即自動選擇與裝填炮彈，以及遙控 12.7mm 機槍，其 2A88 主炮可發射導引炮彈，射程 80 公里，若發射普通炮彈，射程 40 公里。2S35 問題在沒有需求，除了造價太高，導引多管發射火箭系統反而是更佳選項。2S19 在 1989 年開始服役，使用 T-80 戰車底盤，重 43 噸，攜帶 50 枚炮彈。2S19 生產超過 1,100 門，除了少量外銷，目前仍是俄軍主力。¹²

¹² *Ibid.*

簡評法屬玻里尼西亞新增「海洋保護區」之構想

章榮明

網路安全所

焦點類別：印太區域、國際現勢

壹、新聞重點

2022 年 4 月 25 日，法屬玻里尼西亞（French Polynesia）兩個小島的市長接受「皮尤慈善信託基金會」（Pew Charitable Trusts）訪問時表示，基於糧食安全與環境保育的出發點，完全支持該「非自治領土」（non-self-governing territory）設立「海洋保護區」（marine protected area）的構想。法屬玻里尼西亞總督弗里奇（Edouard Fritch）曾於 2 月上旬在法國參加「一個海洋高峰會」（One Ocean Summit）時，提出將於 2030 年前，在該「非自治領土」東南方海域設置「大禁漁區」（Rahui Nui）的構想。該「海洋保護區」的面積預計為一百萬平方公里。弗里奇並宣布將在今年年底前限制 118 個島嶼週邊（約五十萬平方公里）僅能使用人工的方式捕魚，將導致商業性漁捕的收穫減少 20%。¹

貳、安全意涵

法屬玻里尼西亞位於南太平洋，土地面積雖僅有三千六百平方公里，但「專屬經濟區」（exclusive economic zone, EEZ）的面積為五百萬平方公里，位居全世界第一。鄰國為 2019 年 9 月與我國斷交

¹ 兩位市長分別為南方群島的拉帕島（Rapa Island）市長 Tuanainai Narii 及馬克薩斯群島的努庫希瓦島（Nuku Hiva）市長 Benoît Kautai。請見“French Polynesian Mayors Support Safeguarding South Pacific Ocean and Traditions,” *Pew Charitable Trusts*, April 25, 2022, <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2022/04/25/french-polynesian-mayors-support-safeguarding-south-pacific-ocean-and-traditions>; “French Polynesia Announces Huge Marine Sanctuary,” *Radio New Zealand*, February 14, 2022, <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/461483/french-polynesia-announces-huge-marine-sanctuary>.

的吉里巴斯 (Kiribati)，包含五個群島 (請見圖 1)，分別為「馬克薩斯群島」(Marquesas Islands)、「社會群島」(Society Islands)、「土阿莫土群島」(Tuamotu Islands)、「南方群島」(Austral Islands)及「甘比爾群島」(Gambier Islands)。

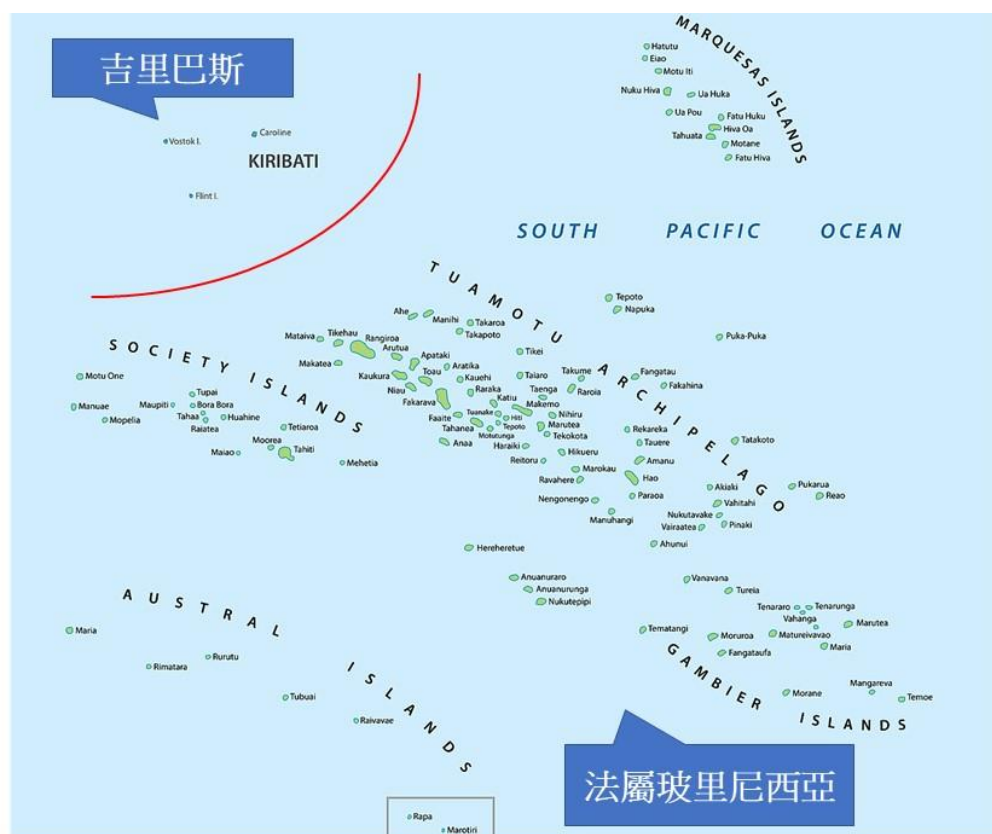


圖 1、法屬玻里尼西亞所屬群島

資料來源：Maps Of French Polynesia, *World Atlas*, <https://reurl.cc/yrMd1a>。

舉世聞名的大溪地 (Tahiti) 度假勝地位於「社會群島」，以觀光收入為其主要經濟來源²；其餘各群島維持自給自足的家計型漁捕生活。以下說明法屬玻里尼西亞設立「海洋保護區」的安全意涵。

² 依照歐洲聯盟 (European Union) 2015 年的報告書，觀光收入約佔法屬玻里尼西亞國民生產毛額的 7.7%，請見 Jose de Bettencourt and Helena Imminga-Berends, *Overseas and Countries and Territories: Environmental Profiles* (Belgium: Safège Consortium, January 2015), <https://reurl.cc/554Vyn>.

一、應對吉里巴斯開放「鳳凰群島」保護區

紐西蘭媒體去（2021）年 11 月披露，吉里巴斯將開放該國「鳳凰群島」海域供商業漁捕，面積約四十萬平方公里。吉里巴斯為法屬玻里尼西亞的鄰國，在地理位置相近的情況下，難保至「鳳凰群島」從事商業漁捕的船隊，不會在途經法屬玻里尼西亞時順便下網撈捕。法屬玻里尼西亞於此時提出建立「海洋保護區」的構想，應是應對吉里巴斯開放「鳳凰群島」供商業性漁捕而來。附帶說明，該「海洋保護區」的設立構想，自 2016 年由居民開始推動，並在「皮尤慈善信託基金會」的協助下，結合居民、學者與官員舉辦過多次會議，可說是由民間產生的自發性行動。³

二、「糧食安全」與「經濟安全」並重

法屬玻里尼西亞的居民原就重視海洋資源的保育，保留了「禁漁期」（Rahui）的傳統。大型商業拖網漁船的出現，使得南太平洋的漁業資源大幅減少，直接影響到南太國家的「糧食安全」。在「新冠肺炎」肆虐，導致觀光收入銳減的同時，設立「海洋保護區」的想法等於進一步縮限來自漁業的收入，但也凸顯出重視保育的傳統；等於是犧牲短利，來換取長期的「糧食安全」。然而，法屬玻里尼西亞並非一股腦地只重保育，而忽視「經濟安全」。為了減少觀光收入的損失，該國開始允許外人興建海岸線附近的水上小屋及觀光飯店，以在「糧食與經濟安全」上取得平衡，如此咸信能使海洋保育持續下去。

參、趨勢研判

一、「海洋保護區」的執行或成為難題

海洋保育並非僅止於劃分並公告相關區域，「執行力」才是重點。

³ “French Polynesia’s Austral Islands Take Steps to Protect Their Waters,” *Pew Charitable Trusts*, April 5, 2016, <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2016/04/05/french-polynesias-austral-islands-take-steps-to-protect-their-waters>.

法國總統馬克宏（Immanuel Macron）於2021年6月訪問法屬玻里尼西亞時，曾提出建立「南太平洋海巡網路」的構想，但因「澳英美三邊安全夥伴關係」（AUKUS）的成立而使法國與美、澳兩國產生嫌隙，連帶使得法國無法繼續推動該構想。其後，法國雖於同年11月辦理「第一屆太平洋海巡網路計畫」（The Pacific Coast Guard Project）的線上研討會，卻沒有後續行動。此次設立「海洋保護區」的構想，由海外國土——法屬玻里尼西亞提出，可視為法國地方政府提醒中央政府之舉。「海洋保護區」與「南太平洋海巡網路」相輔相成，缺一不可。前者可由海域所屬國自行規範，但後者則需要區域國家攜手合作。「澳英美三邊安全夥伴關係」的風波若能愈快平息，區域國家共同建立綿密海巡網路的可能性就愈高。但目前尚無跡象顯示該嫌隙已告消弭。因此，法國倡議的「南太平洋海巡網路」短期內恐難建立，「海洋保護區」的執行亦恐成為難題。

二、中國或增加執法船舶進入南太平洋的頻率

不管南太平洋國家增減「海洋保護區」的範圍與否，或難影響無視國際規範的中國漁船在此區域作業。如法屬玻里尼西亞欲設立「海洋保護區」，則中國漁船「誤入」該保護區必將引起國際糾紛；又如吉里巴斯欲開放「海洋保護區」，則中國漁船恐因不遵守相關漁捕規定而肇生違法之疑慮。在這兩種情況下，中國都有正當理由派遣公務船舶前往執法，以維護國際海洋法及「海洋保護區」所屬國家的相關規定。待中國與索羅門群島正式簽署《安全合作協定》後，中國執法船舶更可在索國整補，而增加執法船舶在南太平洋現蹤的頻率。

三、法屬玻里尼西亞或擴大「海洋保護區」

注意到，法屬玻里尼西亞此次新設立的「海洋保護區」位於其領土的東南方，而非位於東北方的「馬克薩斯群島」，亦非位於西南

方的「南方群島」。這兩個群島最早推動於所屬群島範圍內建立「海洋保護區」的構想，卻未能在此次宣布成立的「海洋保護區」雀屏中選因而表明將繼續推動之。由於法屬玻里尼西亞明（2023）年將主辦「一個海洋高峰會」，屆時或將宣布成立額外的「海洋保護區」，而可能的地點應該不脫上述兩個群島。

俄羅斯黑海艦隊防空能力模擬分析評估

謝沛學

網路安全所

焦點類別：戰爭模式、作戰概念

壹、新聞重點

俄羅斯黑海艦隊旗艦「莫斯科號」(Moskva) 據報於 2022 年 4 月 13 日，在敖德薩 (Odessa) 附近外海遭到烏克蘭以 2 枚陸基「海王星」(R360 Neptune) 反艦飛彈擊中。俄國海軍試圖將莫斯科號拖回港口搶修的航程中，最終因戰損過於嚴重而沉沒。由於莫斯科號排水量達 13,000 噸以上，此次的莫斯科號沉沒事件，如果被烏克蘭反艦飛彈擊中屬實，則是第二次世界大戰後被擊沉的最大型軍艦。

¹本文透過量化公式估算莫斯科號的防空能力，並進一步以電腦兵棋軟體《指揮：現代作戰》(Command: Modern Operations，以下簡稱 CMO) 設計簡單的場景，模擬測試莫斯科號的飽和接戰能力。

從模擬分析的結果來看，僅發射 2 枚次音速巡戈飛彈便得以突穿莫斯科號的三層防空系統並將其擊沉，這樣的戰果可說相當驚人。本文認為，最可能的解釋係當下出於某些因素導致莫斯科號的防空系統沒有或無法正常進行接戰。倘若俄軍未能解決這些問題，烏克蘭方面亦持續獲得陸基反艦飛彈能量的升級，現存的黑海艦隊不僅難以發揮較為積極的作戰效果，其後續存活能力亦堪慮。²

¹ “Russia Now Says 1 Crew Member Died, 27 Are Missing in the Sinking of Its Warship,” NPR, April 22, 2022, <https://www.npr.org/2022/04/15/1093026912/russian-moskva-warship-sunk-ukraine>.

² CMO 的軍用專業版獲得包括美國陸、海、空三軍與陸戰隊、美國海軍研究所、英國皇家空軍、英國皇家國防科學與科技實驗室 (Defense Science and Technology Laboratory, DSTL)、德國聯邦國防軍空軍等軍事單位，以及波音、洛克希德馬汀、英國航太等國防產業大廠的青睞，選為軍事訓練與分析的模擬軟體。

貳、安全意涵

一、莫斯科號防空能力的帳面數據與實際戰力有巨大落差

(一) 理論上，莫斯科號至少能反制 24 枚左右的飛彈飽和攻擊

對於艦船（單艘）防空能力的量化模擬分析，可以從「防空飛彈命中率」、「射控系統接戰能量」與「防空飛彈系統最大攔截次數」與幾個要素去估算，可表為如下公式：

$$N_{\text{防空飽和接戰}} = P_{\text{防空飛彈}} \times Tr_{\text{目標數}} \times I_{\text{次數}}$$

其中， $P_{\text{防空飛彈}}$ 係指艦船防空系統進行接戰後，「單發」防空飛彈命中來襲反艦飛彈之機率。由於防空飛彈攔截成功率的實際數據取得不易，一般在分析上，單發攔截率多採 60%至 75%左右不等計算。

$Tr_{\text{目標數}}$ 指的是艦船防空系統的「照明雷達」（Tracking and illumination radar）一次能鎖定追蹤的來襲飛彈數量。即使某艘艦船所搭載的防空飛彈數量多達 200 枚，不代表該艦船的防空系統能一次處理 200 枚的敵反艦飛彈。除了受限於防空飛彈的發射裝置，如垂直發射系統的發射單元數量，有效防空決定因素是照明雷達一次能鎖定並接戰的敵反艦飛彈最大數量（max target illumination）。

$I_{\text{次數}}$ 代表艦船防空雷達發現來襲反艦飛彈後，防空飛彈能夠進行攔截（Interception）的次數。主要先透過「防空雷達最大目標偵獲距離」除以「敵反艦飛彈速度」得出來襲飛彈擊中前，艦船防空系統所剩餘的反應時間。再除以防空雷達掃描捕捉目標所需時間，以及防空飛彈的發射間隔時間，最後可得出在剩餘的反應時間內，艦船的防空系統有幾次反擊的機會。其中，「防空雷達最大目標偵獲距離」受限於地球曲率的影響，必須納入艦船防空雷達高度與來襲敵飛彈高度來計算，公式如下：

$$D = d_r + d_t$$

$$d_r = \sqrt{2 \cdot \frac{4}{3} \cdot R_E \cdot h_r}$$

$$d_t = \sqrt{2 \cdot \frac{4}{3} \cdot R_E \cdot h_t}$$

莫斯科號的 Voskhod MR-800 防空雷達離海平面高度約 35 公尺，海王星反艦飛彈以離海平面僅 10 公尺的高度掠海來襲。依上述公式計算，莫斯科號的防空雷達的最大目標偵獲距離約為 32.5 公里，當海王星飛彈以 0.8 馬赫的速度飛行，莫斯科號只剩約 119 秒的反應時間。而 MR-800 雷達的掃描間隔約 5 秒 1 圈，須掃 3 次共 15 秒的時間才能定位來襲目標。³ 而莫斯科號防空的第一道防線係由 8 座 8 聯裝的 S-300F Fort 中、遠程飛彈所組成，其 B-204 型垂發裝置的發射間隔約 3 秒。由於 S-300F 的最大射程約 92.6 公里（50 哩），當 MR-800 防空雷達於 32.5 公里處發現海王星飛彈時，理論上 S-300F 可立即接戰，故莫斯科號的中、遠程防空系統有 119 秒的反應時間，以及 5 次以上的攔截機會。而 S-300F 的 Volna 3R41 火控雷達能夠同時接戰 6 個空中目標，若單發攔截命中率以 70% 計，則 S-300F 至少可成功反制飽和攻擊來襲飛彈的數量約為 $5 \times 6 \times 0.7 = 21$ 枚。

莫斯科號防空的第二道防線則是由 2 座雙聯座 9K33_Osa 近程飛彈所組成，其雙臂旋轉發射架的發射間隔亦約 3 秒。由於 9K33_Osa

³ 由於俄系電子設備的性能諸元公開情資較難以獲得，本文透過同時期的美系裝備諸元來類推。同樣是 1970 年代技術的 AN/SPS-48 3D Search Radar，其掃描間隔為 4 秒 1 圈，定位來襲目標須轉 3 圈約 12 秒。而一般公認俄系電子設備水準遠落後於美系設備，故本文設定 Voskhod MR-800 雷達 5 秒 1 圈的間隔，應屬合理。

的最大射程約 14.8 公里（8 哩），面對突破第一道防線的海王星飛彈，該系統總共只有約 55 秒的反應時間。扣除 MR-800 防空雷達每次定位目標的 15 秒時間，以及 3 秒發射間隔，9K33_Osa 飛彈僅有約 3 次的攔截機會。2 座 MPZ-301 型火控雷達總共可同時接戰 2 個空中目標。若單發攔截命中率以 70% 計，則 9K33_Osa 飛彈可成功反制飽和攻擊來襲飛彈的數量約為 $3 \times 2 \times 0.7 = 4.2$ 枚。

突破防空飛彈攔截的海王星飛彈，將面臨由 6 座 AK-630M 近迫武器系統（close-in weapons systems, CIWS）所組成的最後一道防線。由於最大射程約 1.85 公里，此時的 AK-630M 僅有約 6.8 秒的反應時間，只能作到 1 次的攔截。6 座 AK-630M 分別由 3 部 MR-123 Vypel 火控雷達指揮，故最大可同時攻擊目標數為 3 個。若攔截命中率以 80% 計，則 AK-630M 可成功反制飽和攻擊來襲飛彈的數量約為 $1 \times 3 \times 0.8 = 2.4$ 枚。

經初步的綜合估算，莫斯科號三道防線理論上可以反制的飽和攻擊量約為 $21 + 4.2 + 2.4 = 27.6$ 枚反艦飛彈，多於目前烏克蘭實際上所能齊射的海王星反艦飛彈數目（24 枚）。⁴

本文透過 CMO 電腦兵棋軟體進行模擬，作戰想定為莫斯科號在敖德薩外海 120 公里處巡航，烏克蘭方面則擁有 6 輛飛彈發射車對莫斯科號從不同方向進行 24 枚齊射打擊，搭配一架在黑海上空偵搜並充當誘餌的 TB2 無人機，並有一架美軍 P-8 海上巡邏機協助增加目獲能力。⁵ 經過 30 次的模擬測試，僅 4 次出現反艦飛彈突穿防線

⁴ 從目前的公開情資來判斷，一個海王星飛彈旅有 6 輛 USPU-360 發射車，每輛裝備有 4 個飛彈發射管，倘若烏軍飛彈部隊裝備的妥善率為 100%，每波最大的齊射量為 24 枚。

⁵ 由於 CMO 軟體最新版的資料庫 DB3000 v493 目前尚未有海王星反艦飛彈，因此本文的模擬測試以海王星飛彈的前身 Kh-35 Uran（北約代號：SS-N-25 Switchblade）反艦飛彈替代。

命中莫斯科號的現象，且每次只命中一枚（見附圖 1）。⁶ 不論是初步理論估算的 27.6 枚，亦或模擬軟體驗證烏軍飛彈部隊實際最大齊射能量的 24 枚，都遠超過日前所傳聞烏軍發射的 2 至 4 枚數量。部份分析從事後的衛星圖照推斷，莫斯科號的 9K33_Osa 近程飛彈處於未進行接戰的狀態，認為這是造成莫斯科號被海王星飛彈命中的原因之一。本文此處設計第二個想定場景，將 9K33_Osa 飛彈與 AK-630M 近迫系統及其所搭配的火控雷達移除，模擬莫斯科號僅以 S-300F 防空飛彈反制 4 枚從兩個方位來襲的海王星飛彈。經過 30 次的模擬測試，莫斯科號仍可完全壓制敵目標，4 枚海王星飛彈甚至沒有機會進入開啟主動尋標器的最後距離（約 7.4 公里），就全數被擊落。

（二）防空系統未能正常接戰或是莫斯科號被擊沉的主因

簡言之，即使甫成軍不久的烏克蘭反艦飛彈部隊已經有能力對莫斯科號進行飽和攻擊，從前述的理論估算與模擬測試分析結果來看，如果防空系統正常運作，莫斯科號巡洋艦至少有能力應對 24 枚左右飛彈的齊射攻擊。也因此，此次烏克蘭以 2 至 4 枚反艦飛彈便擊沉莫斯科號的成果是非常驚人，更說明了莫斯科號防空系統的帳面諸元數據與實際表現出來的戰力有巨大的落差。部份分析將焦點放在俄軍損管能力低下，導致僅命中 2 枚飛彈便足以造成萬噸級的莫斯科號沉沒。然而，如果莫斯科號的防空系統能正常運作，擊落來襲的反艦飛彈，便不會有後續損管的需求。因此，問題的癥結點恐在於，莫斯科號的三層防空系統是否有進入正常接戰程序。

美軍提供莫斯科號所在位置的情資，是讓烏軍飛彈部隊有確切目標可以進行打擊，與莫斯科號的防空系統是否運作沒有直接關聯，

⁶ 對於模擬分析結果的平均值，樣本次數越多，結果越精準，故一般的模擬分析多以進行 300 次蒙地卡羅隨機模擬取得；惟樣本數達 30 次，其平均數便會趨近於常態分配，故本文的模擬皆以 30 次分析為準。

除非有更進一步的消息證明美軍對莫斯科號進行電戰干擾，致使艦船防空系統癱瘓。至於海象不佳所產生的海浪回波，導致莫斯科號的雷達無法偵獲來襲的飛彈的論點，則是忽略了一個事實，海王星這類巡弋飛彈通常以 10 公尺甚至更低的高度掠海飛行，海象對於來襲飛彈的打擊效力同樣會產生影響。因此，莫斯科號的防空系統無法入正常接戰程序，恐怕與俄軍自身的問題關係更大。或許莫斯科號因為預算問題，導致艦上的武器系統妥善率偏低，作戰時難以正常發揮。

當然亦可能與非硬體數據的「軟因素」，例如士氣、部隊訓練度、指管體系流程、戰場指揮官的領導統御與決策素質等有關。特別是從戰爭爆發開始，烏軍便數次試圖將俄軍艦船引誘至近海位置進行打擊，3 月 24 日在亞速海的別爾江斯克港附近擊沉了一艘登陸艦，並造成連帶兩艘海軍艦艇受損。莫斯科號被攻擊的前一天，俄軍的「埃森上將號」護衛艦才在克里米亞外海擊落一架進行偵察任務的烏軍 TB2 無人機。⁷ 然而，這些「警訊」似乎並未影響黑海艦隊司令部對莫斯科號的航線與任務進行調整。莫斯科號仍然定期往返克島與敖德薩附近海域，進行威懾與區域防空的任務。⁸ 如此輕忽的態度代表俄軍指揮官並不認為烏軍有能力對莫斯科號進行打擊，亦可合理懷疑莫斯科號在當下處於經常性巡弋狀態，而非備戰狀態，對飛彈來襲措手不及。

二、再強大的單一武器載台也抵不過體系作戰的打擊

⁷ “Russian Frigate Admiral Essen Destroys Ukrainian Bayraktar TB2 UAV,” *Naval Recognition*. April 12, 2022. <https://www.navyrecognition.com/index.php/naval-news/naval-news-archive/2022/april/11611-russian-frigate-admiral-essen-destroys-ukrainian-bayraktar-tb2-uav.html>.

⁸ H.I. Sutton, “Russia’s Most Powerful Warship In The Black Sea Is Operating In A Pattern,” *Naval News*, April 07, 2022. <https://www.navalnews.com/naval-news/2022/04/russias-most-powerful-warship-in-the-black-sea-is-operating-in-a-pattern/>.

由於烏克蘭方面自行鑿沉作為旗艦的「風暴海燕級」巡防艦(The Krivak class)，以防為俄軍所獲，配備有 16 枚 P-500 玄武岩反艦飛彈的莫斯科號巡洋艦在黑海基本上沒有水面作戰的對手。自新一波俄烏戰爭爆發以下來，莫斯科號便利用其 100 枚以上防空飛彈的酬載能量，定期往返於敖德薩附近海域和克里米亞母港，執行對烏克蘭南部海域封鎖任務，並為該地區其他俄軍提供防空掩護。

然而，即便缺乏可用的水面船艦，烏克蘭的機動反艦飛彈部隊，透過無人機與友盟偵察機的協助，仍然可以極小的代價，對俄國黑海艦隊造成沉重的打擊。這說明了再強大的作戰載台，也無法應對體系協同作戰的打擊。

因此，倘若俄軍有其它部隊與莫斯科號進行密切的相互支援，應不至於落到被 2 枚次音速飛彈擊沉的命運。筆者透過 CMO 電腦兵棋軟體測試莫斯科號在友軍的協助下進行防空反制的效果。此處場景設計同樣將莫斯科號 9K33_Osa 飛彈與 AK-630M 近迫系統移除，模擬莫斯科號必須分散防空能量以應對 TB2 無人機的效果。但俄軍分別獲得 1 艘「格里戈洛維奇海軍上將級」(The Admiral Grigorovich class)巡防艦以及 1 艘「風暴海燕級」巡防艦，與莫斯科號組成區域防空，並搭配一架從克里米亞半島起飛巡航的 A-50 空中預警機提供遠程目獲能力。由於 A-50 的雷達對地搜索距離約 462 公里（250 哩）、對空搜索距離約 647 公里（350 哩），烏軍的海王星飛彈一發射，便為 A-50 偵獲（附圖 2）。相較於缺乏空中預警，莫斯科號只能在約 32 公里處偵獲反艦飛彈來襲的訊號（見附圖 3、4），透過 A-50 的協助，以莫斯科號為首的艦隊至少多了 3 倍的反應時間，得以提前進行高速轉向脫離，並開啟電戰干擾。30 次的模擬結果顯示，即使防空能量被削弱，在空中預警與其它船艦聯合防空之下，莫斯

科號仍可反制 24 枚飽和攻擊，僅出現 1 次突穿命中的事件（附圖 5）。

參、趨勢研判

一、獲得反艦飛彈外援的烏克蘭有重創整個黑海艦隊的能力

莫斯科號被擊沉後，目前黑海艦隊的主力為滿載 5400 噸級的「格里戈洛維奇海軍上將級」巡防艦，其防空主要為 24 枚射程約 30 公里的 9K37 「山毛櫸」(Buk) 中程防空飛彈，遠遠比不上搭載 100 枚以上防空飛彈，包括射程達 90 公里的 S-300F 遠程飛彈的莫斯科號。目前俄海軍尚存兩艘「基洛夫級」核動力飛彈巡洋艦與兩艘「光榮級」巡洋艦，惟從其它艦隊調派至黑海艦隊的可能性不高。目前看來最有可能作為黑海艦隊旗艦的替代選項，唯有正在建造的「戈爾什科夫海軍元帥級」巡防艦 (The Admiral Gorshkov class frigate)。然而，在新巡防艦部署至黑海艦隊之前，俄羅斯黑海艦隊所剩艦船上的飛彈垂直發射系統能量，只剩 128 個發射單元。⁹美軍一艘提康德羅加級巡洋艦所擁有的垂發數量就能抵得上一整個黑海艦隊的垂直發射單元。

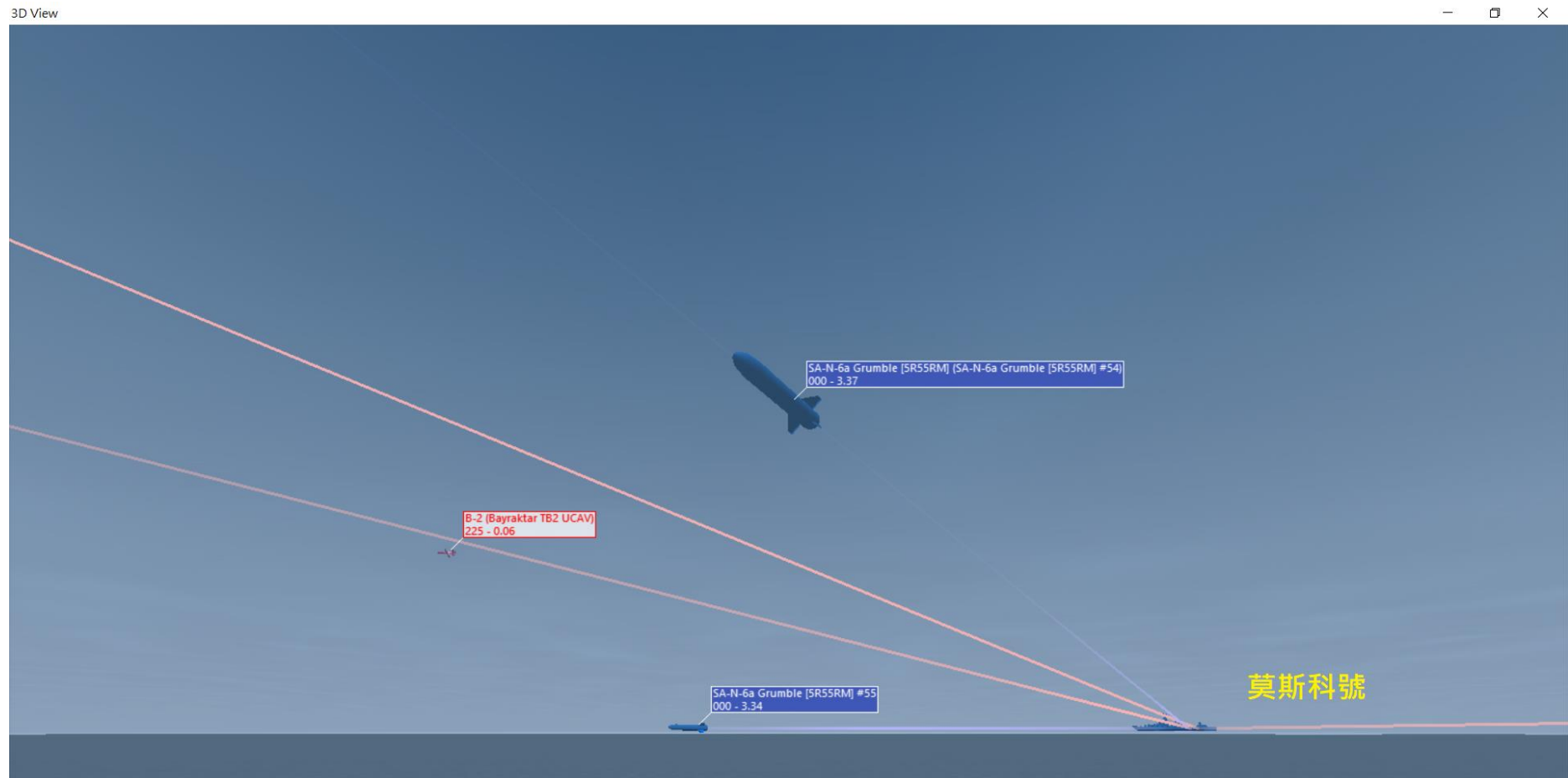
以黑海艦隊所剩的飛彈發射能量來看，倘若烏克蘭獲得魚叉飛彈等陸基反艦飛彈的援助，以及來自美國與北約的目獲情資分享，烏克蘭方面有機會創下在沒有主要水面作戰艦船的條件下，重創甚至全殲黑海艦隊主力水面船艦。

二、黑海艦隊被迫「海軍要塞化」

黑海艦隊在俄羅斯海軍四大艦隊中的實力並非最強，相較於北方艦隊與太平洋艦隊等，在獲得資源的優先性順位較後段。因此，

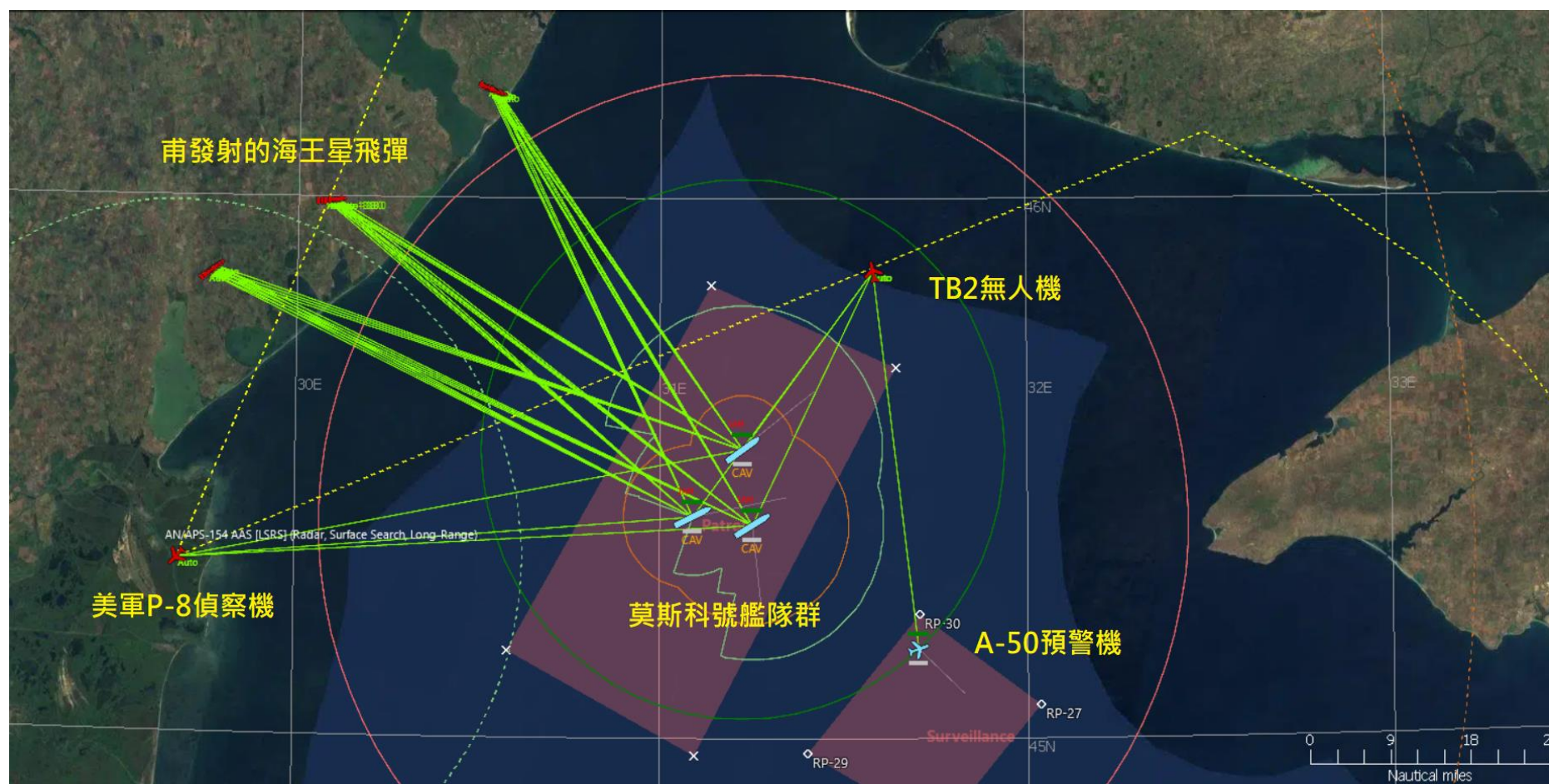
⁹ 3 艘 Admiral Grigorovich-class frigate 的垂發單元數量為 $3 * (24+8) = 96$; 4 艘「暴徒級小型飛彈艦」(Buyan-class corvette) 的垂發單元數量為 $4 * 8 = 32$ 。

在作為門面的旗艦「莫斯科號」被擊沉後，黑海艦隊無可避免將採取類似「要塞艦隊」（fortress fleet）的守勢作為。也就是雖然還可以對黑海水域產生一定的控制力，但本身實力不足於進行遠洋作戰，僅能在陸基要塞的火力覆蓋範圍下，例如岸防炮或「棱堡岸基反艦系統」（K-300P），在近海範圍作戰。這可從莫斯科號被擊沉後，俄黑海艦隊剩餘水面艦盡可能遠離敖德薩附近海域，並由潛艦發射3M-54「口徑」（Kalibr）巡弋飛彈打擊烏軍地面目標的作戰調整看出端倪。



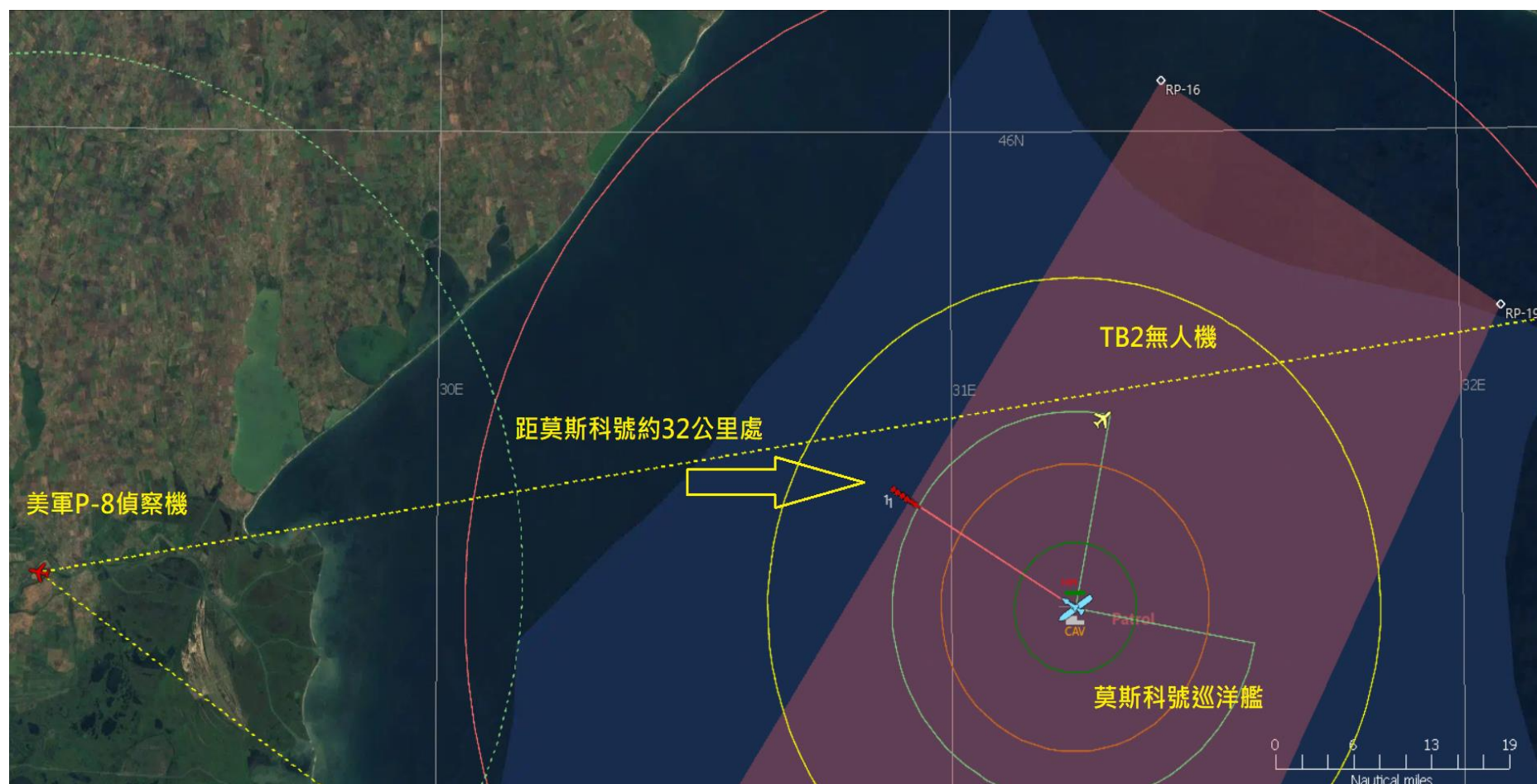
附圖 1、莫斯科號攔擊反艦飛彈飽和攻擊

資料來源：謝沛學截取自電腦模擬畫面。



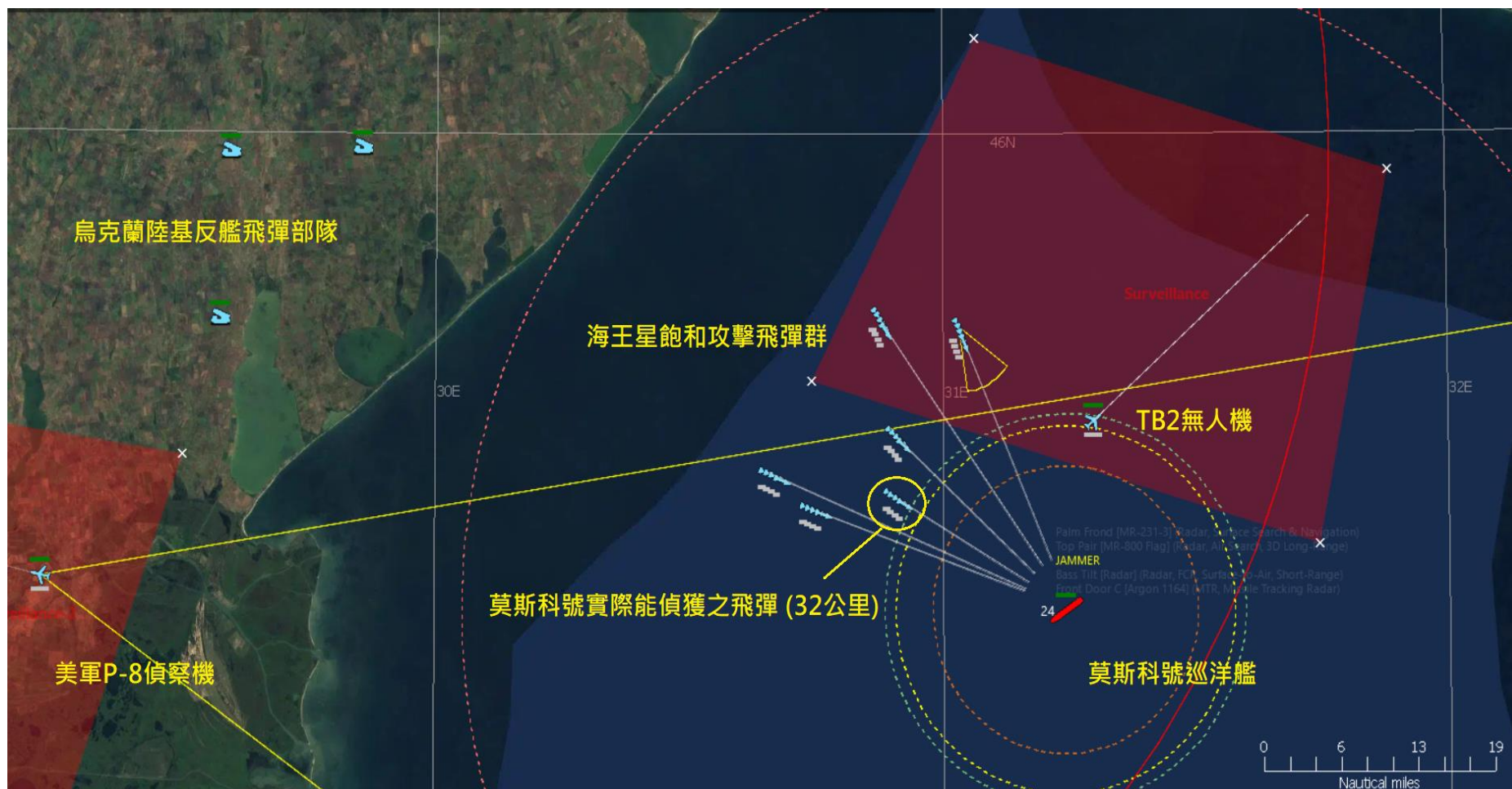
附圖 2、莫斯科號艦隊在 A-50 協助下提前獲得敵來襲目標訊息

資料來源：謝沛學截取自電腦模擬畫面。



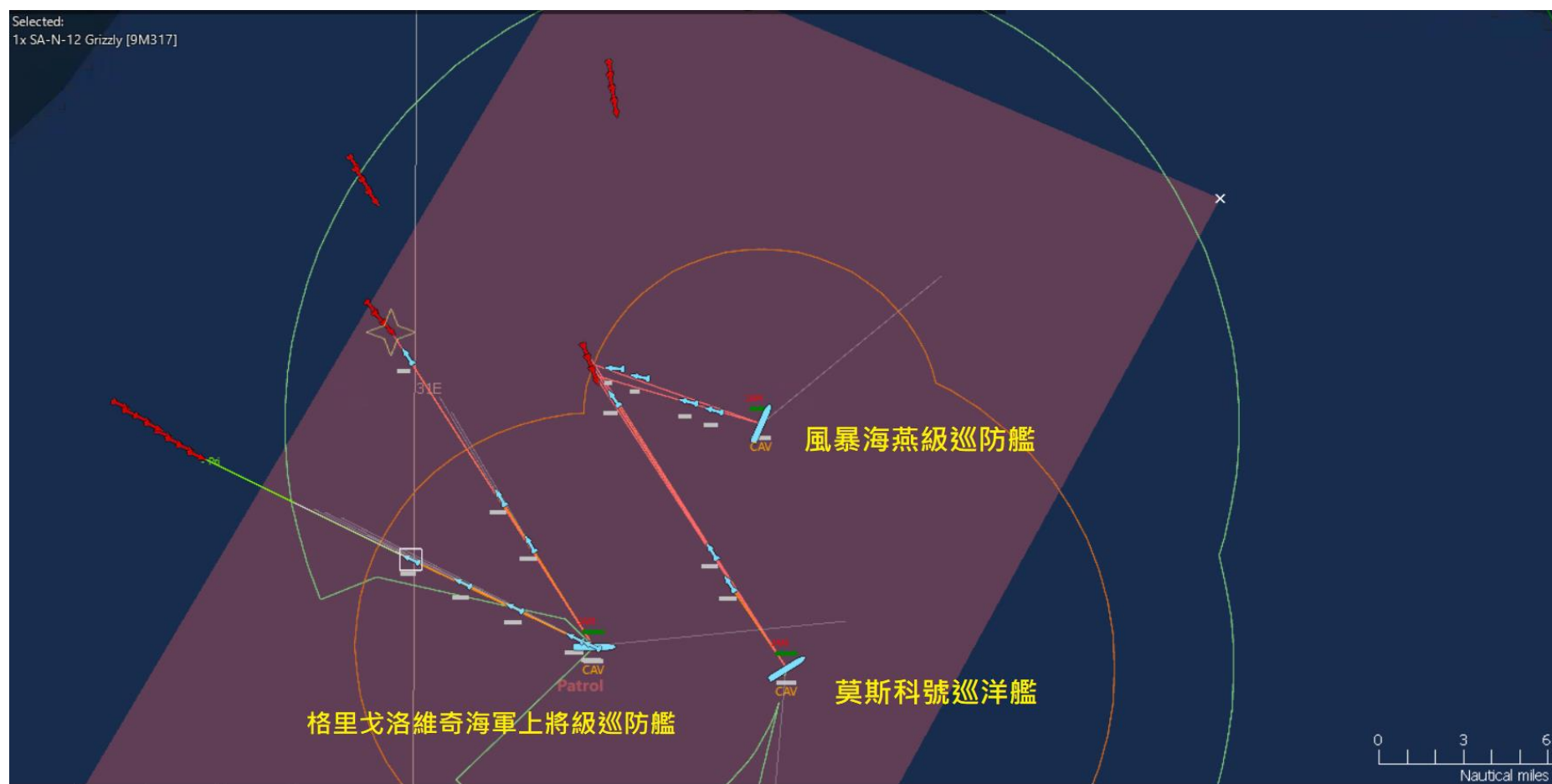
附圖 3、缺乏額外目獲支援，嚴重壓縮莫斯科號目獲能力（俄軍視角）

資料來源：謝沛學截取自電腦模擬畫面。



附圖 4、缺乏額外目獲支援，嚴重壓縮莫斯科號目獲能力（烏軍視角）

資料來源：謝沛學截取自電腦模擬畫面。



附圖 5、莫斯科號艦隊進行聯合防空作戰

資料來源：謝沛學截取自電腦模擬畫面。

日德高峰會談之意涵

林彥宏

戰略資源所

焦點類別：國防戰略、印太情勢

壹、新聞重點

2022 年 4 月 28 日，日本首相岸田文雄與德國總理蕭茲（Olaf Scholz）於日本首相官邸舉行會談。日德為實現「自由開放印太地區」，在強化國家安全合作上，有新共識。德國有意將與日本的對話提升至政府間的磋商層級，研擬明年舉辦更多會談，爾後盼能定期舉行。日本首相岸田亦回應德國總理蕭茲的提議，同意儘早舉行下次的外交和國防會議（2+2）。會後記者會上，德國總理蕭茲表示，他與日本將討論對俄羅斯新的制裁措施，並進行細部調整。¹

貳、安全意涵

一、日對德在安全保障上的重要性倍增

去（2021）年 12 月 8 日，德國總理蕭茲上任後，4 月 28 日起至 29 日止，率團前往日本訪問。日本繼美國和以色列，是蕭茲上任後第三個訪問的國家，亦是首次造訪亞洲。最主要的原因是，日德在自由、民主等普世價值上有共識。與過往不同，前任總理梅克爾（Angela Merkel）到亞洲訪問時，第一站都會優先考慮中國，這次蕭茲前往日本其意義非凡。蕭茲有意藉此凸顯日對德的重要性越來越大。前任總理梅克爾在任時，共訪問中國超過 12 次以上。

蕭茲上任後，計畫將修改對中國經濟優先及和諧外交的政策，考慮將加大對印太地區的介入力道，並遏制中國霸權進入海洋。²然

¹ 〈日獨首腦會談〉，《日本外務省》，2022 年 4 月 29 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/c_sec/de/page1_001149.html。

² 〈德國總理蕭茲首次亞洲行僅訪問日本，打破過往優先考慮中國的傳統〉，《關鍵評論》，2022 年 4 月 29 日，<https://www.thenewslens.com/article/166148>。

而，日本正是德國在亞洲最重要的價值及利益夥伴。日德外長和防長於去年舉行首次的（2+2）會談，德國海軍艦艇在去年停靠日本港口，日德亦進行軍事演習，深化安全保障合作。³

二、日德嘗試擺脫對俄能源依賴並加強高科技領域合作

「七大工業國」（以下稱 G7）今年的主席國——德國及明年的主席國——日本，雙方舉行高峰會談，討論如何因應烏克蘭危機，有其重要性。⁴迄今為止，G7 在美國主導下，各會員國對俄採取嚴厲的經濟制裁，其中包含減少從俄進口石油及天然氣。但日德與美、英不同的是，日德必須從俄大量進口天然氣。如果日德在能源上無法擺脫對俄的依賴，這將對日德國內的經濟產生較大影響。除此之外，日德還必須面臨原油和食品價格飆升。對於日德來說，穩定減少對俄的能源依賴，確保替代資源，穩定人民生活，將是最重要的課題之一。⁵

然而，兩國共同的特色在於，都擁有高科技技術，利用技術合作，可刺激新科技的誕生。日德兩國皆將再生能源列為關注焦點，亦是兩國發展的重點。德國脫離核能發電後，面對能源安全保障及全球暖化的課題，必須要擬定新的計劃來因應。日德希望在氫氣運用上取得突破，藉此擺脫對天然氣的依賴，達到完全能源自主。

參、趨勢研判

一、日德將著手增加軍事預算

戰後日德兩國主張和平主義，對擴大軍備持謹慎態度，但在俄入侵烏後，兩國研擬增加國防預算，並逐步修正國防戰略。在過去

³ 〈總理來訪 德國向日本發出訊號〉，《德國之聲中文網》，2022 年 4 月 27 日，<https://reurl.cc/anLr4D>。

⁴ 〈日独首脳会談 対露圧力強化へ G7 牽引せよ〉，《読売新聞オンライン》，2022 年 4 月 30 日，<https://www.yomiuri.co.jp/editorial/20220430-OYT1T50023/>。

⁵ 〈日独首脳会談 対中露で連携強化を図れ〉，《産経新聞》，2022 年 5 月 1 日，<https://www.sankei.com/article/20220501-RJ7QFDU25FMAZEENRBR4RNLA7Q/>。

十年左右的時間裡，日加強了與英、法等歐洲主要國家的安全聯繫。德在戰略及積極程度，雖不及英和法，但已逐漸著手進行改變。這次德罕見地支援攻擊性武器給烏克蘭。⁶

日德加強在國防上的合作主要原因在於，除了 2014 年俄吞併克里米亞後，雙方一致認為，不能容許以武力改變現狀的企圖。以及近年來中國的人權問題和海洋進出，德對中的謹慎意識日益增強。在這種情況下，德國內部有一股聲音，希望與日本和其他國家加強多領域的合作關係，特別是在安全保障領域。例如，2017 年簽訂《防衛裝備協定技術移轉協定》（*The Transfer of Defense Equipment And Technology*）及 2021 年《情報保護協定》（*General Security of Military Information Agreement, GSOMIA*）。⁷2021 年 11 月，德國海軍軍艦亦停靠東京灣。德亦與日、美、澳、加等國進行聯合軍演。⁸

因此，在這場烏克蘭的衝突中，日德能迅速在安全保障上進行合作和資訊交換。再者美國已要求兩國增加國防預算，日德亦願意在包括制裁俄在內的措施上，進行配合與合作。這與 2014 年克里米亞事件的情況大不相同。

二、經濟安保合作將是未來日德合作重點

這次德國總理蕭茲於東京日德工商會所 60 週年紀念活動的專題演講表示：「在經濟安全保障方面必須與日本合作，共同發揮領導的作用」。蕭茲亦提及：「經濟夥伴關係必須要有相同的價值觀，在面臨能源採購和供應鏈多樣化上，需要強而有力的規則及高度的透明

⁶ 〈中口脅威に「日独、安保の役割拡大を」〉，《日本經濟新聞》，2022 年 4 月 30 日，<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO60460110Q2A430C2PE8000/?unlock=1>。

⁷ 〈日・独防衛裝備品・技術移轉協定の署名〉，《日本外務省》，2017 年 7 月 18 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000273510.pdf>，〈日独情報保護協定の署名〉，日本外務省，2021 年 3 月 22 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009014.html。

⁸ 〈独軍艦が東京寄港、5 力国で共同演習 対中外交に変化〉，《日本經濟新聞》，2021 年 11 月 4 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR034EK0T01C21A1000000/>。

化」。⁹

目前，日德間貿易額約 417 億歐元，日是德在亞洲的第二大市場，亦是德在亞洲的穩定商業夥伴。根據德國內的企業調查表示，90%以上的德企業駐日代表認可且肯定與日長期穩定的合作業務關係。日亦在 2019 年與歐盟簽訂，《經濟夥伴關係協定》(*Japan-EU Economic Partnership Agreement, EPA*)¹⁰，允許在日的德企業可公平、公正的展開業務推廣。另外一個重點即是讓德企業在相關供應鏈的供給上，獲得安全保障。例如：汽車、一般機械、化學用品、精密機械等。因此，烏克蘭事件後，可預期日德間交流將朝更寬且更廣的方向發展。

⁹ 〈オラフ・ショルツ首相、「日独ビジネス・ダイアログ」に参加〉，《在日ドイツ商工会議所》，2022 年 4 月 28 日，<https://reurl.cc/8o0GQd>。

¹⁰ 〈日 EU・EPA（經濟連携協定）〉，《日本經濟通產省》，https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/epa/epa/eu/eu_epa.html。

烏克蘭戰爭與解放軍「攻台」計畫的變化

陳亮智

戰略資源所

焦點類別：印太區域、國防戰略、解放軍

壹、新聞重點

《日經亞洲》(Nikkei Asia) 於 2022 年 3 月 20 日報導，由於俄羅斯入侵烏克蘭未能速戰速決，中國國家主席習近平所領導規劃的「武統」台灣劇本可能被迫修改，因為解放軍要佔領台灣的難度在現實上可能比原先的想定還要高。該篇報導援引中國解放軍消息人士與日本安全戰略專家的分析認為，北京原訂的「武力犯台」計畫亦是想要「快速取勝」——先以網路攻擊癱瘓台灣的內外通訊與相關基礎設施；隨而用短程彈道飛彈與巡弋飛彈摧毀台灣的防空體系與空軍；最後在取得制空權後投入大量的海空兵力與戰略物資佔領島嶼。但是俄羅斯深陷烏克蘭戰場泥沼的結果，讓上述解放軍的攻台計畫可能亮起黃燈，因為「跨海作戰」有極高的難度。¹

貳、安全意涵

俄羅斯在烏克蘭戰場上的推進不利，確實為潛在的台海軍事衝突提供了許多值得深思與借鏡的地方，對中國如此，對台灣（包括美國、日本與其他西方民主國家）亦然。除了雙方能從戰事當中汲取何種教訓與啟示，並在未來迅速調整之外，一個備受關注的問題是，解放軍攻台計畫是否受烏克蘭戰爭影響而有所變化？若「是」，則接續問題有三：第一、就戰爭爆發時間而言，解放軍攻台會提前或延後？第二、就戰爭進行時間而言，戰事會更縮短或更延長？第

¹ Tsukasa Hadano, "Russia's Woes Make China Search for Plan B on Taiwan," *Nikkei Asia*, April 20, 2022, <https://asia.nikkei.com/Politics/Ukraine-war/Russia-s-woes-make-China-search-for-Plan-B-on-Taiwan>.

三、就戰爭破壞程度而言，戰鬥造成的破壞與傷亡會更嚴重或更輕微？²相反地，若「否」，則接續問題亦有三：第一、此是否表示解放軍將依照其原訂計畫攻台？第二、若是，則原訂計畫是什麼？時間點為何？第三、為什麼解放軍攻台計畫不受烏克蘭戰爭的影響？

解釋烏克蘭戰爭對解放軍攻台計畫的變化有一定的難度，其原因包括解放軍武力攻台是尚未發生的「未來式」命題，外界無法確切掌握北京是否有明確的進犯時間表，台海戰事爆發受到許多變數的影響，以及烏克蘭戰爭目前仍持續進行等。但無論如何，莫斯科及北京所面臨的缺點與負面因素是台灣與民主陣營的機會（opportunity），後者必須努力尋求擴大這些機會。相對地，莫斯科及北京所面臨的優點與正面因素是台灣與民主同盟的限制（constraint），後者必須努力追求縮小這些限制。

一、烏克蘭戰爭反映許多北京攻台的變數

由於中俄兩個「威權修正主義強權」（authoritarian revisionist power）亟欲挑戰並改寫現有的國際秩序與規範，因此「俄羅斯入侵烏克蘭」與「中國入侵台灣」有高度的關連性。一個合理的假說（hypothesis）是，當俄軍進展越迅速、順利，解放軍將受到鼓舞，其攻台行動將變得積極。反之，當俄軍推進越遲緩、挫折，解放軍將有所警惕，其攻台計畫將轉趨保守。由於俄羅斯在烏克蘭戰場上的挫敗，許多國際評論指出北京也可能面臨若干相似的情況，包括（1）軍事實力被高估；（2）聯合作戰能力有待檢驗；（3）後勤補給並非完全無虞；（4）情報戰與資訊戰未必贏過對手；（5）跨海作戰

² 答案為「是」的另一個結果是解放軍「無限期地延後」，甚至是「取消」攻台。其原因可能包括北京無法克服類似俄軍在烏克蘭戰場上的缺點，美國與西方國家大力支援台灣並制裁中國，以及中國內政發生巨大的變革等因素。但不論如何，本文是以「台海戰事不可避免」為前提，其關鍵是目前仍看不出北京願意放棄以武力統一台灣。參照：Bonny Lin and John Culver, "China's Taiwan Invasion Plans May Get Faster and Deadlier," *Foreign Policy*, April 19, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/04/19/china-invasion-ukraine-taiwan/>.

遠比陸地作戰更複雜等。³ 此外，中南海所面對挑戰尚有（1）解放軍缺乏實戰經驗；（2）美國與盟友團結形成強大的反中力量；（3）國際社會對中國實施強烈制裁；以及（4）國際對台灣提供大量軍事與經濟援助等。⁴ 很明顯地，烏克蘭戰爭反映（reflect）出許多解放軍武力攻台必須面對的質疑與變數。

對台灣、美國與民主國家而言，這些北京潛在的負面因素正是捍衛台海安全的重要契機。換言之，台灣必須將這些北京「攻台」所增加的變數化為我方求勝的機會。雖然台灣無法限制中國軍事力量的發展，但可以對其軍事實力與聯合作戰能力進行更精準的評估，貫徹「創新與不對稱」作戰思維，「以我之強攻敵之弱」而挫敗北京「奪台」的企圖。另外，針對解放軍的後勤補給、情報戰與資訊戰、跨海作戰障礙等實施打擊與發揮，並且結合有利於我國的國際環境與援共同抵禦中國的武力入侵，這是台灣在烏克蘭戰爭中所獲得的機會與啟示。⁵

二、對照烏克蘭戰爭，台海軍事衝突充滿諸多不確定性

因為烏克蘭戰爭可能影響解放軍「攻台」計畫，這讓一場潛在的台海軍事衝突充滿更多的不確定性。例如由於解放軍發動「攻台」的時間可能有所變動，台灣與民主國家陣營必須重新評估新的衝突發生時間點，這當中便隱含著許多難以準確掌握的未知數。另外，

³ Oriana Skylar Mastro and Derek Scissors, "Beijing Is Used to Learning From Russian Failures," *Foreign Policy*, April 18, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/04/18/china-russia-ukraine-taiwan-war/>; Ying-Yu Lin, "What the PLA Is Learning From Russia's Ukraine Invasion," *Diplomat*, April 20, 2022, <https://thediplomat.com/2022/04/what-the-pla-is-learning-from-russias-ukraine-invasion/>; 白雲怡，李艾鑫，〈環球時報專訪知名國際政治學者鄭永年：俄烏衝突對中國的啟示—應更加開放〉，《環球網》，2021年3月18日，<https://world.huanqiu.com/article/47EcX6AuEL5>；〈美國在烏克蘭危機中使出六大輿論戰套路，對中國至少有這些啟示〉，《新華網》，2021年3月28日，http://www.news.cn/world/2022-03/28/c_1211624860.htm。

⁴ 同前註。

⁵ "What Taiwan Can Learn from Russia's Invasion of Ukraine," *The Economist*, April 20, 2022, <https://www.economist.com/briefing/what-taiwan-can-learn-from-russias-invasion-of-ukraine/21808850>; "How to Deter China from Attacking Taiwan," *The Economist*, April 23, 2022, <https://www.economist.com/leaders/2022/04/23/how-to-deter-china-from-attacking-taiwan>.

有鑒於俄軍在烏克蘭戰場無法達成「速戰速決」的負面結果，解放軍可能在「攻台」時更加力求「縮短作戰時間」以達戰略目標，為此則極可能「擴大攻擊規模與拉高攻擊強度」，例如大量使用先進精準武器攻佔台北及其他主要大城。⁶ 也因為如此，戰事將造成十分嚴重的軍民損傷。由於整體戰事內容可能變得更為複雜而難以預測，台灣必須在整體防衛與應變上做出相對應的調整，例如增加防禦抵抗的「韌性」(resilience) 以及盡早規劃平民疏散與避難。

台海潛在軍事衝突的另一不確定性是來自於它與烏克蘭戰爭先天上的「難以比擬」或「不能強行類比」。換言之，烏克蘭戰爭的經驗並非全能轉換到台海戰事。例如在烏克蘭戰爭中，俄羅斯的經濟與社會明顯受到西方制裁而嚴重受創。但在中國入侵台灣個案上，我們很難判斷美國與西方社會是否也會採取相對等的制裁措施，以及中國是否會像俄羅斯一樣遭受嚴重的衝擊。這些疑慮的原因有：一是來自於中國的高度全球化和世界各國與它的「高度經濟互賴」(economic interdependence)；二是在對中制裁裡很難評斷誰的損傷更嚴重且經不起制裁的結果；三是中國認為它的市場、經濟與社會可以承受西方制裁的衝擊；四是近年西方與中國所進行的「脫鉤」(decoupling) 仍成效未明。這些不確定性既會影響西方制裁中國的效果，也會影響北京「攻台」的決心與力道，無疑會使台海戰事更趨複雜。因此台灣與民主國家必須更正視對中國「依賴」及與中國「互賴」的結果，加速完成或盡可能完成「重組」與「脫鉤」。

另一個不能類比的是，烏克蘭戰爭爆發之初，美國即宣佈不會派兵參戰。在台灣安全上，華盛頓沒有明示會（或不會）派兵協防台灣，但其持續強化「印太戰略」及在西太平洋的軍事力量，並且

⁶ Bonny Lin and John Culver, "China's Taiwan Invasion Plans May Get Faster and Deadlier," *Foreign Policy*, April 19, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/04/19/china-invasion-ukraine-taiwan/>.

提升與台灣的各项關係。美國對台至今仍保有一定的「戰略模糊」(strategic ambiguity)，但它是否介入台海戰事，以及介入、干預的方式與程度又如何，這些不確定性既會影響解放軍的攻台行動，也會左右台海戰事的發展。⁷ 對此，台灣必須持續提升自己的軍備，同時努力強化與民主國家的戰略溝通及軍事合作，為潛在的台海軍事衝突做最好的準備。

參、趨勢研判

有關烏克蘭戰爭與解放軍「攻台」計畫之變化的關連性，目前多數的看法是傾向北京會有所調整並延後發動戰爭。然而本文認為，提早發動戰爭亦可能是北京的一種選項。不論是延後抑或是提早，兩者皆有其理論依據，也都有可能發生。基於「料敵從寬、從嚴」，不宜將任何一個情況排除在外。至於有關「戰爭進行時間（長短）」與「戰爭破壞程度（輕重）」兩方面，無論是在戰事提早或延後情況底下，解放軍對作戰的進行時間會更加力求速戰速決，對戰爭的破壞程度會更加擴大規模與拉高強度，以達「奪台」之戰略目標。

一、解放軍「攻台」計畫調整之一：往後推延

由於俄羅斯在烏克蘭戰場上的挫敗與延宕，其衍生出許多對中國不利的質疑與挑戰。對於本質與基礎即是以俄羅斯軍隊為學習榜樣的中國人民解放軍而言，雖然近年也推動改革與現代化，但能否有效執行比烏克蘭戰爭更為複雜的跨越台海作戰，此仍為未知數。因此合理判斷，解放軍將因俄軍在烏克蘭戰場的挫敗經驗而推延原先所預定的「攻台」計畫，一方面是北京需要盤整、研析烏克蘭戰事所帶來的各式變數問題，二方面是這些研究與新的解決對策提出需要時間。因此一個「延後但相對準備更充分」的對台軍事行動是

⁷ Oriana Skylar Mastro, "Invasions Are Not Contagious: Russia's War in Ukraine Doesn't Presage a Chinese Assault on Taiwan," *Foreign Affairs*, March 3, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/taiwan/2022-03-03/invasions-are-not-contagious>.

合理的。

二、解放軍「攻台」計畫調整之二：往前提早

解放軍調整其「攻台」計畫的另一種選擇是提早發動戰爭。雖然「提早說」並不是主流看法，但是戰爭提早爆發仍有其理論依據。第一、根據「預防性戰爭」(preventive war)的邏輯，當面對長期不可避免的一場戰爭，與其延後開戰而讓我方優勢流失至敵方，不如趁我方仍具優勢時提早開戰。⁸ 第二、從烏克蘭戰爭經驗來看，美國與西方在「抗俄」立場上空前團結，而且台灣、美國與日本近年來亦加緊強化軍備。從北京角度而言，若台海一戰終究不可避免，且美國與西方亦會團結抗中，並且聯合日本與台灣共同抵禦中國入侵，由於中方的優勢可能逐漸地流失，因此選擇提早發動戰爭會是相對較佳的方案。當然，戰事提早對台灣及民主國家而言是極為嚴峻的挑戰。

不論是推延或提早，攻台既是高難度的軍事行動，更是複雜的政治抉擇。它必須顧慮來自於政治、經濟與社會各層面的衝擊，中國共產黨與解放軍決策菁英也必須對其軍事力量做出準確的評估。⁹ 台灣與民主國家必須與中國在「時間」與「用功」上進行高強度的競賽。就某種角度而言，此競爭對雙方是公平的。換言之，台灣、美國與民主盟友必須把握時間，針對雙方（台灣與中國）在烏克蘭戰爭中所反映出的利弊得失進行有系統的（systematic）整理、研究與分析，並迅速提出應對策略及確保這些對策在防衛台灣安全上有其功效。因此台灣與民主國家必須立即投入大量的人力與資源進行研究。

⁸ Randall L. Schweller, "Manage the Rise of Great Powers: History and Theory," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds., *Engaging China: The Management of an Emerging Power* (New York: Routledge, 1999), pp. 8-9.

⁹ Lin and Culver, "China's Taiwan Invasion Plans May Get Faster and Deadlier."

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、吳宗翰、汪哲仁、洪嘉齡、
曾敏禎、詹祥威、謝沛學