

國防安全週報

第 32 期

中共 19 屆中紀委第三次全會： 轉向地方控制型打貪	龔祥生	1
北京打壓推特中國用戶之觀察	吳俊德	8
中國的「輿論戰」運用： 港媒在台灣跟監之分析	林柏州	12
中共航艦發展之評估	劉世昌	15
美海軍軍令部長李察森訪中 的戰略涵義	江炘杓	19
美國公布《飛彈防禦檢討》報告 對美中關係之意涵	陳鴻鈞	24
美國聯邦政府停擺之觀察	謝沛學	31
湄公河三角洲的水資源環境問題	洪銘德	35

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

2019 年 1 月 25 日發行



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

(本頁空白)

中共 19 屆中紀委第三次全會： 轉向地方控制型打貪

中共政軍所

龔祥生

壹、新聞重點

中共於 2019 年 1 月 11 至 13 日於北京召開了第 19 屆中央紀律檢查委員會第三次全體會議，除了習近平親臨致詞外，趙樂際代表中央紀委常委會作出《忠實履行黨章和憲法賦予的職責，努力實現新時代紀檢監察工作高品質發展》的工作報告，李克強、栗戰書、汪洋、王滬寧、趙樂際、韓正等中共政治局常委全數出席會議，並依慣例公開了會議公報。此會主要有三部分的重點，分別是回顧改革開放 40 年以來紀檢監察工作的體會、2019 年紀檢工作的八個工作方向以及習致詞時提出的六項任務（詳見附表）。¹習所提六項任務可說是未來中紀委進行反腐工作的行動指導綱領，當中特別提到要阻止「四風」作為鞏固黨心民心的重要途徑、²加大金融領域反腐力度、深化地方縣市巡查和紀委監委日常監督。2019 年 1 月 16 日中共黨刊《求是》又刊登習發表的文章〈努力造就一支忠誠乾淨擔當的高素質幹部隊伍〉，強調要嚴把德才標準，堅持公正用人，再次強調幹部操守的重要性。³

中央紀委國家監委網站「審查調查」總計 2018 年各項反腐數據，通報執紀審查中管幹部 23 人、省管幹部 354 人，高於 2017 年（中

¹ 〈中國共產黨第十九屆中央紀律檢查委員會第三次全體會議公報〉，《人民網》，2019 年 1 月 14 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0114/c64094-30525034.html>。

² 「四風」又稱四風問題，是形式主義、官僚主義、享樂主義和奢靡之風的合稱，於 2013 年習近平在北京召開的中國共產黨「群眾路線教育實踐活動工作會議」上特別提出。

³ 〈習近平《求是》刊文：努力造就忠誠乾淨擔當的高素質幹部隊伍〉，《香港 01》，2019 年 1 月 16 日，<https://www.hk01.com/議事廳/283528/習近平-求是-刊文-努力造就忠誠乾淨擔當的高素質幹部隊伍>。

管幹部 18 人、省管幹部 221 人)。扶貧領域腐敗和作風問題專區總計通報 44 起典型案例，點名通報 58 人。立案查處涉黑涉惡腐敗和「保護傘」問題 1.4 萬起，給予黨紀政務處分 1 萬餘人，移送司法機關 1,899 人。俗稱「獵狐」的以紅色通緝令抓拿海外貪腐人員行動中，如中國「天網 2018」行動共追回 1,335 名外逃人員，當中包括 5 名「百名紅通人員」，追贓金額逾 35 億人民幣；截至 2019 年 1 月 23 日止，「百名紅通人員」已有 56 人落網。⁴

貳、安全意涵

本次全會內容等同從過去、現在到未來，節節貫穿中共紀檢監察工作，突顯出在這過程中的變與不變，再從會議重點當中可以看出目前中共反腐工作面臨如下困境。

一、地方關係複雜使基層官員消極抵制反腐

目前中共反腐困境於地方層級反映在習提出的第二項任務，「全黨集中統一、令行禁止」。如《人民日報》海外版的公眾號「俠客島」報導這次習談話，強調其內容顯示「一些地方對待中央指令陽奉陰違、層層空轉的現實看，離全黨步調一致、行動統一還有差距」，並發現「令行禁止」這個詞在一段話中連續出現了 2 次，這個詞和「要把力戒形式主義、官僚主義作為重要任務」相呼應。「俠客島」還以央視特地為秦嶺別墅案件拍攝的紀錄片為例，探討何以此案在習近平下達六次指示之後才得到徹查解決，並指出屢禁不止根源在於「政治站隊意識不強」，可見對習政治權威的忽視才是最無法容忍之處。報導強調「看來這中央政策落實難，歸根結底是碰到了官僚系統的『軟釘子』，對上搞陽奉陰違、虛與委蛇，對下搞唱高調、頤

⁴ 〈沒有休止符！2018 年反腐敗交出三張「成績單」〉，《中國新聞網》，2019 年 1 月 4 日，<http://www.chinanews.com/gn/2019/01-04/8719608.shtml>；〈「百名紅通」已逾半數落網 社科院專家：剩下多是難啃「硬骨頭」〉，《香港 01》，2019 年 1 月 23 日，<https://www.hk01.com/議事廳/286328/百名紅通-已逾半數落網-社科院專家-剩下多是難啃-硬骨頭>。

氣指使，這同樣是今後紀委的整治重點」。⁵這些官媒報導顯示了地方山頭對於中央反腐的消極抵制，且在地方錯綜複雜的政商結構下行之有年，所以實際上反映的是中央指令因此被地方基層官員消極抵制。其原因一方面是舊官僚與地方利益長期結合，本身就牽涉在類似案件當中，故難以公正處置；二方面是即便派任同級官員前往查處，但因新官不理舊案的中共官場文化，造成中共中央反腐政策難以貫徹執行，最後往往要中央層級直接出手才完成徹查的困境。

二、「共產資本主義」造成結構性貪腐難禁絕

除上述地方層級困境外，中共政權制度的整體性也是造成反腐困境的主因之一。無論是「共產資本主義」或「權貴資本主義」等名詞，指的都是中國黨政官員利用共黨專政的制度，在改革開放過程中以權換錢的經濟腐敗亂象，故其一黨專政乃造成官員腐敗的最大根源。學者何清漣從三方面介紹這種跨越中央和地方的整體現象，包括產業管制定為官員個人貪腐手段、土地被國家壟斷用來圈地牟利、國有企業私有化成為國企和地方政府領導的金庫等。故在黨政幹部個人利益動機之外，尚有共產專政所造成的制度結構因素制約著反腐工作。加上中共絕不願意放棄一黨專政，官員彼此都是利益共同體，維持政權成為黨內不分派系的最大共識，不斷強調政治優先和社會控制以延續執政才是第一要務。難以從制度安排上引入確實的貪腐監督機制，使得目前中共保障政權的目標恰與其反腐工作相互矛盾。

參、趨勢研判

一、反腐趨勢從「派系鬥爭型打貪」轉往「地方控制型打貪」

習近平第一任五年任期中，以政界的周永康、令計劃、孫政才，

⁵ 〈中紀委全會上，習近平專門對高級幹部說了一大段話〉，《HWW 海外網》，2019年1月12日，<http://opinion.haiwainet.cn/n/2019/0112/c456317-31478808.html>。

及軍界的徐才厚、郭伯雄、張陽、房峰輝等「大老虎」作為首要反腐目標。這時期的反腐特色在於「派系鬥爭型打貪」，藉反腐打壓抹殺習在中共中央的政敵，自江澤民、曾慶紅等舊有勢力手中，搶奪和鞏固執政權力。但在十九大後開始的習近平第二個五年任期至今，歷經 2018 年 3 月兩會破除國家主席任期限制，更進一步牢固其黨內核心地位後，其反腐方向似轉往「地方控制型打貪」。如陝西千億礦權案、西鐵礦案及前述秦嶺別墅案等地方貪腐，莫不是在中央持續出手才得到徹底解決，故將來會加強向下滲透的巡視監督和派駐習人馬，以打破地方山頭、延伸中央控制為重點。2018 年對「吉林幫」的反腐查處，則是綜合「派系鬥爭型打貪」轉往「地方控制型打貪」兩者的過渡型案例，先是從中央派系鬥爭延伸，清除地方上張德江、曾慶紅的江派「餘毒」，再安插習近平人馬接任地方要職。故可預估在中央層級鬥爭告一段落後，預期未來將會有更多類似秦嶺別墅案等純粹清理地方山頭的反腐案件，藉由反腐拉下不聽話的基層幹部，可立即換上更為信任的習人馬，加強習的向下控制。

二、中紀委將依照公報設立打貪重點對象

由附表中紀委全會公報的工作方向中，可看出未來打貪的重點對象有：地方基層官員、金融、保護傘、村霸、宗族惡勢力。首先為打破地方基層官員複雜的政商關係，故特別強調要建立「親清新型政商關係」。其次是《中國紀檢監察報》報導稱「少數金融領域領導幹部和從業人員，長期嚴重違反政治紀律和政治規矩，『靠金融吃金融』，利用手中掌握的金融資源、權力，大搞幕後交易，大肆侵吞國有金融資產，甚至內外勾結、『抱團腐敗』」，使得中紀委仍必須持續加大重點反腐力道。第三是 2018 年 8 月修訂的《中國共產黨紀律處分條例》和中紀委印發《中共中央紀委關於在掃黑除惡專項鬥爭中強化監督執紀問責的意見》，都對強化監督執紀問責制度作出部署，

如省市縣均成立由紀委書記任組長的「懲腐打傘」領導小組等作為，從法規和基層人力編組布局。最後是關於農村當中的村霸和宗族惡勢力，2019年新修訂的《中國共產黨農村基層組織工作條例》中新增的「鄉村治理」專章，也強調要「建設平安鄉村，依法嚴厲打擊農村黑惡勢力、宗族惡勢力、宗教極端勢力、村霸」，將同時從反腐和農村工作兩面著手。

三、中國政府藉「親清新型政商關係」拉攏私營企業

習近平在 2016 年兩會期間，曾提出構建「親」「清」新型政商關係的概念。阿里巴巴創辦人馬雲曾評論，「新型的政商關係和政企關係，是既要清清白白，也要親親熱熱」。目前中紀委強調的「親清新型政商關係」不僅止於政商關係清白，《人民網》定義當中的「親」是「要求政府官員在民營企業遇到困難和問題情況下，更要積極作為、靠前服務，對非公有制經濟人士多關注、多談心、多引導，幫助解決實際困難」。這其實就是希望私有企業能夠與中共政府親近，進一步為國家政策服務，此口號也引起了阿里巴巴創辦人馬雲等紅頂商人的響應。故未來中國政府是否藉由反腐工作為硬的一手，「親清新型政商關係」為軟的一手，雙管齊下拉攏私營企業為國家政策服務，值得持續追蹤。

附表、中共第19屆中紀委第二、三次全會重點比較表

會議名稱/ 時間	二次全會 2018/1/11-13	三次全會 2019/1/11-13
會議重點	<p>8 工作方向：</p> <p>把黨的政治建設擺在首位。</p> <p>全面推進國家監察體制改革。</p> <p>鞏固拓展落實中央八項規定精神成果。</p> <p>讓巡視利劍作用更加彰顯。</p> <p>全面加強黨的紀律建設。</p> <p>鞏固發展反腐敗鬥爭壓倒性態勢。</p> <p>堅決整治群眾身邊腐敗問題。</p> <p>推動全面從嚴治黨責任落到實處。</p> <p>習提出 6 個堅持：</p> <p>要堅持思想建黨和制度治黨相統一。</p> <p>要堅持使命引領和問題導向相統一。</p> <p>要堅持抓「關鍵少數」和管「絕大多數」相統一。</p> <p>要堅持行使權力和擔當責任相統一。</p> <p>要堅持嚴格管理和關心信任相統一。</p> <p>要堅持黨內監督和群眾監督相統一。</p>	<p>8 工作方向：</p> <p>持之以恆學習貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想。</p> <p>以黨的政治建設為統領，堅決破除形式主義、官僚主義，修訂《中國共產黨問責條例》。</p> <p>創新紀檢監察體制機制，提高對公權力和公務人員的派駐監督全覆蓋。</p> <p>監察落實中央八項規定，運用監督執紀「四種型態」。</p> <p>統籌安排常規、專項、機動巡視，<u>加強對省區市巡視巡查，推動全面從嚴治黨在基層見到實效。</u></p> <p>強化對權力集中、資金密集、資源富集部門監督，<u>加大金融領域反腐力度</u>，建構親清新型政商關係。</p> <p>持續整治群眾身邊腐敗和作風問題，讓人民有感，嚴查黑惡勢力「保護傘」，<u>嚴查「村霸」、宗族惡勢力和黃賭毒背後的腐敗行為。</u></p> <p>落實「三嚴三實」要求，把執紀執法權力關進制度籠子。</p> <p>習提出 6 項任務：</p> <p>深入貫徹落實黨的十九大精神，不斷強化思想武裝。</p> <p>加強黨的政治建設，保證全黨集中統一、令行禁止。</p> <p>同心協力實現小康，要把煞住「四風」作為鞏固黨心民心的重要途徑。</p> <p>緊盯事關發展全局和國家安全的重大工程、重點領域、關鍵崗位，<u>加大金融領域反腐力度。</u></p>

		<p>各級黨委（黨組）特別是書記要強化政治擔當、履行主體責任。</p> <p><u>要做深做實做細縣市巡查和紀委監委日常監督。</u></p> <p>改革開放 40 年 5 體會：</p> <p>始終堅持強化黨的全面領導的根本原則。</p> <p>始終堅守從嚴治黨的職責定位。</p> <p>始終堅持以人民為中心的政治立場。</p> <p>堅決推動反腐敗鬥爭，建構不敢腐、不能腐、不想腐的有效機制。</p> <p>以改革創新的精神加強紀檢監察機關自身建設。</p>
<p>政治局常委出席</p>	<p>習近平、栗戰書、汪洋、王滬寧、趙樂際、韓正</p>	<p>習近平、李克強、栗戰書、汪洋、王滬寧、趙樂際、韓正</p>

*標註底線部分為三次全會新增重點內容。

** 2018 年二次全會時，李克強當時出訪柬埔寨故未出席。

資料來源：龔祥生整理自公開資料。

北京打壓推特中國用戶之觀察

網戰資安所

吳俊德

壹、新聞重點

《紐約時報》(*New York Times*)於2019年1月10日報導，中國在近期提高對民眾使用境外社群媒體的監控，這一波行動鎖定推特(Twitter)的使用者。中國政府以侵犯人身自由的方式迫使某些用戶刪除在推特發表的文章，甚至是刪除帳號。有人被拘留長達15天、有人在審問時被銬在椅子上8小時、也有人被威脅對其家人不利。此次行動遍及中國各地，且並非只針對知名異議人士。沒有大量追隨者的一般民眾，只要是曾經發表過對政府不利的言論，也都在打壓之列。¹這是中國首次以大規模行動打壓境外社群媒體的使用者，值得吾人加以關注。

貳、安全意涵

一、中國打擊自由言論擴及境外社群媒體

在中國嚴厲的網路管制措施之下，任何對政府不利的言論都無法在網路空間流傳。中國境內的社群媒體業者皆會對其用戶的發文進行監控，一旦發現有不當內容，就會立刻予以刪除。在此情況下，在中國想要自由發表言論，只能使用境外社群媒體如臉書(Facebook)或推特。絕大多數的境外社群媒體在中國都被網路長城阻擋而無法使用，必須以虛擬私人網路(virtual private networks, VPN)才能突破封鎖(俗稱翻牆)。雖然在使用上較為不便，境外社群媒體成為中國民眾唯一能夠享有言論自由的空間。

¹ Paul Mozur, "Twitter Users in China Face Detention and Threats in New Beijing Crackdown," *New York Times*, January 10, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/01/10/business/china-twitter-censorship-online.html>

在境外社群媒體中，推特是目前在中國較受歡迎的，許多異議人士皆設有帳號並發文，其中不乏對中國政府以及領導人的批評，因而讓中共當局難以忍受，必須加以處理。中國這一波的打壓行動範圍遍及北京、重慶、廣東、山東、福建、湖北及其他省分，人數超過數百名，²若是被要求刪文的推特用戶不願意配合，甚至會出動駭客侵入該用戶的帳號直接刪文。³由此可知，中國政府這次祭出大規模的強力手段，將打擊自由言論的範圍擴及到境外社群媒體，要把異議人士的言論空間縮到最小。

二、中國意欲使推特成為一言堂

在 2010-2011 年的阿拉伯之春（The Arab Spring）中，反對人士利用社群媒體組織串連、傳遞訊息、動員群眾，引發大規模抗議運動，造成突尼西亞、埃及、利比亞、葉門等獨裁政權垮台。自此之後，威權政體無不引以為戒，對社群媒體嚴加管控。中國此次行動自然有防範異議人士在境外社群媒體上串連、鼓動抗議的意味，但是除了維持內部穩定以外，或許還有其他原因。

如前所述，推特是中國民眾少數可以自由發表言論的空間，因此在近幾年成為網民對國際發聲的窗口，也成為西方世界想要瞭解中國內部資訊的重要管道，而引起中共當局的注意。此次行動的意涵，應是要過濾內部對外言論，讓外界接觸不到對中國政府及領導人不利的資訊，這一點可以從兩件事情看出。

第一，即便是幾乎不會有人再去注意的陳年舊文，只要是對政府不利，也一律強迫刪除，⁴目的是要讓所有負面消息在網路上消失。

² Oiwan Lam, "Crackdown in Beijing: 'Using Twitter is more dangerous than street demonstrations'," *Global Voices Advox*, December 11, 2018, <https://advox.globalvoices.org/2018/12/11/crackdown-in-beijing-using-twitter-is-more-dangerous-than-street-demonstrations/>

³ Gerry Shih, "Chinese censors go old school to clamp down on Twitter: A knock on the door," *Washington Post*, January 4, 2019, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/chinese-censors-go-old-school-to-clamp-down-on-twitter-a-knock-on-the-door/2019/01/04/1bd462e4-f331-11e8-9240-e8028a62c722_story.html?noredirect=on&utm_term=.3a59d1cfc396

⁴ Yaqiu Wang, "China's Social Media Crackdown Targets Twitter," *Human Rights Watch*, November 21,

第二，中國打壓推特的個人用戶，但官方媒體如人民日報及新華社，仍然持續在推特上宣傳官方資訊，也就是「只准州官放火，不許百姓點燈」。其意圖是使推特在中國議題上成為一言堂，讓外界能得到的資訊只剩下官方說法，以利中國對外進行宣傳戰。未來五毛黨是否也會進入推特，以大量留言洗版幫腔，值得繼續觀察。

參、趨勢研判

一、境外社群媒體或會為商業利益順從中國要求

雖然絕大多數的境外社群媒體在中國都被封鎖，但仍有極少數被允許使用，領英（LinkedIn）就是其中之一。領英之所以沒有被封鎖，是因為其願意配合中國的網路審查機制。兩個明顯的例子是在2018年12月以及2019年1月，英國人韓佛瑞（Peter Humphrey）和中國異議人士周鋒鎖分別因為發文內容違反規定，被領英刪除帳號。

5

在中國龐大的商業利益之下，未來可能會有其他境外社群媒體仿效領英，順從中國網路審查的要求，對其用戶進行監控，以解除封鎖進入中國市場。

二、「打壓—轉移陣地—再打壓」的模式會不斷持續

中國此次打壓推特用戶的行動，是以侵犯人身自由或威脅對家人不利的方式進行，以造成異議人士的恐懼和壓力。在國家暴力之下，必然會有部分異議人士因為擔心自己與親友的安危而停止批評政府，形成一定程度的寒蟬效應。然而，也有部分異議人士會堅持下去，這些人會轉移陣地到其他境外社群媒體例如臉書、噗浪（Plurk）等繼續發聲，就如同當初之所以會使用推特，也是因為無

2018, <https://www.hrw.org/news/2018/11/21/chinas-social-media-crackdown-targets-twitter>

⁵ Oiwan Lam, "Crackdown in Beijing: 'Using Twitter is more dangerous than street demonstrations'," *Global Voices Advox*, December 11, 2018, <https://advox.globalvoices.org/2018/12/11/crackdown-in-beijing-using-twitter-is-more-dangerous-than-street-demonstrations/>

法在境內社群媒體自由發表意見所致。

不過，一旦某個境外社群媒體又有中國異議人士大量使用，甚至成為與國際社會交流資訊的管道時，中國政府也會再度鎖定該社群媒體用戶進行打壓。可以預期，這種「打壓—轉移陣地—再打壓」的模式將會變成一個循環，不斷重複下去。

中國的「輿論戰」運用： 港媒在台灣跟監之分析

先進科技所

林柏州

壹、新聞重點

香港媒體《大公報》2019年1月16日以頭版頭條「蔡密使見『學動』授『獨』計」報導，報香港組織「學生動源」3名成員來台與「密使」會面，然內容誤指台灣記者為推動會面的「密使」，引發爭議。總統府發言人黃重諺回應，港媒「涉嫌以跟監手法，捏造情節製作假新聞，意圖誤導輿論，我們給予強烈譴責」，「對國人、媒體記者及來台旅客在總統府周邊遭親中港媒不法跟監，人身自由與權益可能受到危害，已請國安局等相關單位進行調查」。¹根據2003年12月新修訂《中國人民解放軍政治工作條例》，首次將輿論戰、心理戰、法律戰（即「三戰」）並列為「戰時政治工作」的重點，本次事件顯示中國對港、對台之輿論戰持續被運用在平時的「反獨」鬥爭，值得關注。

貳、安全意涵

一、親北京香港媒體發動「輿論戰」侵蝕媒體獨立性

港媒獨立性一直受到外界關注，「無國界記者」（Reports without Borders）組織自2013開始評比以來，即呈現倒退趨勢。《大公報》由陳姓等3名記者具名追蹤香港青年訪台消息，24小時跟監、跟拍，但內容捕風捉影、純屬虛構。此型態係近年中國對港工作少見的手段。由於查無該3名記者入境資料，似乎另有其人。²若該等人員未

¹ 楊凱翔，〈譴責親中港媒假新聞 府：國安局等單位調查中〉，《中央社》，2019年1月17日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/201901170119.aspx>。

² 該報先行在1月14日A2版「『學動』聽令『獨駕』勾『台獨』博上位」、15日頭版「『風雲』基地謀移師馬來西亞」及16日，連續3天報導及跟監香港異議人士，事發地點橫跨港台，

依《港澳媒體新聞記者申請駐台要點》提出申請，或觸犯《香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法》，入境從事與許可目的不符之活動，仍待有關單位釐清。至於政府後續能否藉台港司法互助，針對涉案人員查核，則恐有疑慮。值得注意的是，部分港媒長期被外界視為親北京媒體，時有透過「輿論戰」，打擊香港異議人士，已嚴重侵蝕媒體獨立性。

二、港媒藉「新聞自由」侵犯人身自由

親北京的香港媒體經常以香港民主派人士為對象進行跟監、跟拍，特別是與境外有聯繫的情況。例如《文匯報》2018年12月17日同樣以頭版頭條全版方式，透過跟拍、戲劇性報導澳洲麥奎理大學教授凱大熊（Kevin Carrico）訪港與香港團體交流的詳細過程。³該事件與本次《大公報》跟監、跟拍國內媒體記者、香港來台旅客如出一轍。這些行為均可能使人心生恐懼，進而對香港社會形成嚇阻作用。需注意的是，港媒在台若涉嫌不法跟監、危害人身自由，雖屬《憲法》第22條所保障基本人權，但藉「新聞自由」之外衣侵犯人身自由權，在執法上仍有模糊空間，使我政府機關執法面臨挑戰。

參、趨勢研判

一、中國持續藉「輿論戰」嚇阻及壓制香港異議人士及其對外聯繫

習近平在2016年2月陸續至中央電視台、人民日報社及新華社調研，並在輿論工作會議強調「黨與政府主辦的媒體『必須姓黨』」，「黨的新聞輿論媒體的所有工作，都要體現黨的意志、反映黨的主張，維護黨中央權威、維護黨的團結，做到愛黨、護黨、為黨；都

均由3名記者具名報導。

³ 〈澳洲獨人港授獨經〉，《文匯報》，2018年12月17日，<http://paper.wenweipo.com/2018/12/17/YO1812170001.htm>。

要增強看齊意識，在思想上、政治上、行動上同黨中央保持高度一致」。上揭兩案均由港媒以擴大刊載方式報導，意圖壓制香港異議人士，也凸顯「一國兩制」下的港媒「狗仔文化」持續被運用於處理國安議題。未來中國是否利用在台港媒等多重途徑，執行類似任務對付台灣特定人士或團體，有關機關有必要持續在保障人權及維護國家安全原則下，定期召開全國保防工作會報，並強化保防工作法制、依法防制。

二、北京可能施壓港府以「依法治國」強化叛國罪之立法

習近平在 2017 年《十九大報告》要求「全面依法治國」、把維護中央對香港「全面管治權」與特區「高度自治權」結合，「確保『一國兩制』方針不會變、不動搖」，凸顯北京正緊縮治港立場。由於《香港基本法》第 23 條明定，「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為」，「禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫」，部分中國學者或建制派人士已要求港府儘速進行立法，⁴澳門則早在 2009 年即完成相關立法。港府於 2019 年 1 月 23 日將《國歌條例》提交立法會，公開侮辱國歌者將面臨最高 3 年徒刑及罰款，且追溯期長達兩年。這顯示北京對港正持續加強「依法治港」，以落實愛國主義。

⁴ 例如〈陳佐洱促港府就 23 條立法〉，《東方日報》，2014 年 12 月 23 日，http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20141223/mobile/odn-20141223-1223_00176_038.html。

中共航艦發展之評估

國防產業所

駐點學官 劉世昌

壹、新聞重點

《南華早報》(*South China Morning Post*) 2019 年 1 月 10 日報導，中共自行設計暨建造的第 1 艘國產航艦（舷號 001A，或稱 002），自 2018 年 12 月 27 日自大連造船廠碼頭啟航，赴東北海岸外黃海海域實施第 4 次海試任務，已於 2019 年 1 月 8 日順利結束任務返港。中共軍事專家李杰表示，此航艦已完成百分之 80 至 90 的必要測試，將可能於 2019 年 4 月 23 日中共解放軍海軍建軍節前交艦，並參加在山東青島舉行的海上閱兵式。¹

貳、安全意涵

一、中共航艦建設似乎穩步發展

中共航艦發展總體規劃分 2 階段 3 步驟實施，確定先改建「瓦良格號」(*Varyag*) 航艦，後發展國產彈射型航艦及核動力航艦。中共第 1 艘航艦「遼寧艦」為其在 1999 年自烏克蘭購回建造至一半的航艦「瓦良格號」，中共的目標是將其用於科研、實驗及訓練用途，2005 年由大連造船廠進行改建，2011 年 8 月 10 日首次海試，2012 年 9 月 25 日交付中共解放軍海軍使用。中共第 2 艘航艦，即首艘國產航艦，為其在「遼寧艦」基礎上自主設計，2013 年 11 月在大連造船廠動工，2015 年 3 月開始塢內建造，並於 2017 年 4 月 26 日下水，2018 年 5 月 13 日至 18 日完成首次試航任務，而此次海試為第 4 次，歷時 13 天。「遼寧艦」從第 1 次海試到交艦共花費 13.5 個月，如果

¹ Liu Zhen, "After a fourth sea trial, China's Type 001A aircraft carrier may go into service within months," *South China Morning Post*, January 10, 2019, <https://beta.scmp.com/news/china/military/article/2181412/after-fourth-sea-trial-chinas-type-001a-aircraft-carrier-may-go>

第 2 艘航艦可於 2019 年 4 月 23 日前交艦，所費時間將比「遼寧艦」減少，而且建造時間也比「遼寧艦」時間還短，代表中共已從改建「遼寧艦」獲取寶貴經驗，並掌握關鍵技術。另外，依據《新華社》官方微信公眾號 2018 年 11 月 25 日的一篇文章，首次證實解放軍正在打造第 3 艘航艦。²此航艦仍將採用傳統動力，然而艦載機起降系統可能放棄傳統蒸氣彈射技術，直接朝開發電磁彈射技術邁進。由中共官方釋放的訊息來看，顯示中共航艦建造似乎穩步推進，造艦技術已有所提昇。

二、中共航艦服役將改變對台作戰方向

台灣位於第一島鏈中的關鍵位置，北邊為宮古海峽，南邊為巴士海峽，均為共軍進入太平洋必經航路之一。共軍機艦近年起展開「遠海長航」訓練，兵力穿過宮古海峽與巴士海峽進入太平洋或南海演訓，不僅達到戰場經營與軍事訓練目的，也展現實現近海防禦結合遠海護衛戰略企圖。中共艦船穿越西太平洋的第一島鏈演訓，顯示中共海軍已具從台灣東部海域遂行海上攻擊或突擊台灣的能力。

傳統上，台海戰略縱深係從金馬外島延伸到澎湖及台灣本島，而東部海域是海軍戰時戰力保存疏散處，待命執行截擊共軍登陸艦隊。但現今共軍可隨時進入我方東部海域，扭轉台海防衛作戰方向，在未來中共航艦陸續交艦、形成戰力之後，直接從東部對我國發動海空攻擊行動能力增強，戰略後方成為前線，形成兩面作戰，然中共航艦形成戰力仍需一段時間，國軍應提早預作因應。

參、趨勢研判

一、中共將擁有至少 3 艘航艦

雖然中共國防部迄今未證實正在建造第 3 艘航艦，但是據先前

² 〈重磅消息：官媒首次確認中國正建第三艘航母〉，《中評社》，2018 年 11 月 26 日，<http://hk.crntt.com/doc/1052/6/4/3/105264377.html?coluid=196&kindid=8870&docid=105264377&mdate=1126143641>。

中共新華網報導，第 3 艘航艦正在建造中。另外，根據中共航艦形成有效戰力的設想，通常要有 1 艘執行任務，1 艘負責訓練，另 1 艘進行維修。所以，研判中共未來將擁有至少 3 艘航艦。

此外，根據美國《國家利益》(*National Interest*) 雜誌 2018 年 9 月 12 日報導，中共解放軍海軍在 2022 年前可能擁有 4 艘航艦，第 3 艘航艦已在上海江南造船廠建造，而據可靠消息第 4 艘同等級航艦在大連建造中。³另依據《外交家》(*Diplomat*) 雜誌 2018 年 6 月 30 日報導，中共除在 2025 年前擁有 4 艘大型航艦外，研判中共已低調開始建造 3 艘 4 萬噸兩棲攻擊艦，其類似美海軍「美利堅級」(America-class) 和「胡蜂級」(Wasp-class) 兩棲攻擊艦(詳見附表)。⁴

二、中共走向遠海進行戰略兵力投射

根據中共國務院 2015 年 5 月 26 日發布《中國的軍事戰略》白皮書，中共海軍按照近海防禦、遠海護衛的戰略要求，逐步實現近海防禦型向近海防禦與遠海護衛型結合轉變。白皮書強調，建設與國家安全和發展利益相適應的現代海上軍事力量體系，維護國家主權和海洋權益，維護戰略通道和海外利益安全，參與海洋國際合作，為建設海洋強國提供戰略支撐。⁵因此，中共積極發展航艦，旨在展現國家綜合國力，達成現代海權強國這一重要指標，符合中共海軍戰略要求與轉變，同時反應中共拓展國家利益、突破島鏈封鎖及延伸防禦縱深的企圖。

中共解放軍海軍進行現代化，造艦的速度及規模前所未見。從

³ Kyle Mizokami, "China Could Have 4 Aircraft Carriers by 2022: Should the Navy Be Worried?" *National Interest*, September 12, 2018, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/china-could-have-4-aircraft-carriers-2022-should-navy-be-worried-31077>

⁴ Abraham Ait, "Will China Have 7 Aircraft Carriers by 2025?" *The Diplomat*, June 30, 2018, <https://thediplomat.com/2018/06/will-china-have-7-aircraft-carriers-by-2025/>

⁵ 〈中國的軍事戰略〉，中華人民共和國國防部，2015 年 5 月 26 日，http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content_4586723_2.htm。

它下水各類型戰艦及輔助艦，如 055 型驅逐艦、052 型驅逐艦、054 型護衛艦、901 型補給艦，研判這些艦艇將形成以航艦為中心的航艦戰鬥群，為未來航艦作戰所需，以發揮整體戰力。此外，從中國大陸沿岸往南海經印度洋到亞丁灣的中共海軍基地和海上進出通道形成的網路，可提供未來航艦持續運作之後勤支援基地，中共未來（2050 年）可藉由航艦將兵力向外投射。

附表、中共航空母艦發展暨兩棲攻擊艦規劃

	排水量	動力系統	艦載機起降系統	艦載機種類 / 數量	建造船廠	服役日期	備考
001 型航艦 （「遼寧號」，舷號 16）	滿載 67,000 噸	傳統動力	滑躍起飛	殲 15 / 24 架、直-18J / 4 架、直-18F / 6 架、直-9C / 2 架等共 36 架	大連造船廠	2012 年 9 月 25 日	中國第 1 艘航艦（自前蘇聯航艦改建而成）
002 型航艦 （暫定「山東號」，舷號 17）	滿載 70,000 噸	傳統動力	滑躍起飛	殲-15 / 28-36 架以及直-18J / 4 架、卡 31 / 2 架、直-9C / 2 架等共 44 架	大連造船廠	預計 2019 年	中國第 2 艘航艦（國產第 1 艘，舷號或稱 001A）
003 型航艦	滿載 85,000 噸	傳統動力	蒸氣或磁彈射	彈射型殲-15 / 48 架以及空警-600 預警機、其它反潛和搜救直升機等共 60 架	上海江南造船廠	預計 2021 年	1. 中國第 3 艘航艦（國產第 2 艘，舷號或稱 002） 2. 左側資訊均為預判
004 型航艦	滿載 110,000 噸	核動力	電磁彈射	彈射型殲-15 以及空警-600 預警機、其它反潛和搜救直升機等共 70 架	大連造船廠	預計 2025 年	1. 中國第 4 艘航艦（國產第 3 艘，舷號或稱 003） 2. 左側資訊均為預判
075 型兩棲攻擊艦	滿載 40,000 噸	傳統動力	直通甲板	30 架各型艦載直升機	滬東中華造船廠	首艘預計 2020 年	左側資訊均為預判

資料來源：劉世昌整理自網路公開資訊。

美海軍軍令部長李察森訪中的戰略涵義

國防策略所

江旻杓

壹、新聞重點

2019年1月13—16日，美國海軍軍令部長李察森（ADM. John Richardson）任內第二次訪問中國，分別與其對口海軍司令員沈金龍對話，參訪解放軍海軍研究院，聽取有關海軍裝備發展的簡報和參觀研究部門，接著拜會中央軍委聯合參謀部參謀長李作成，並在15日赴南京訪問東部戰區司令部，與副司令員魏鋼會談。美國海軍部表示，李察森此行目的在於尋求「以結果為導向並聚焦於降低風險的對話」。¹

1月13日中午，沈金龍親自接機，並在海軍司令部以軍禮歡迎李察森和會談。李察森指出：「這次面對面的對話無可替代，期待中美兩軍在海上的互動能夠表現得更加專業、降低風險以及共同促進海洋安全」。他在拜會魏鋼時也表示：「坦誠的對話有利於讓衝突的風險降到最低，促進海上的安全。自由與開放的印太讓大家都蒙受其利」。同時也分享了未來兩軍交往的機會，他認為「一個安全有序的海洋環境攸關各方的繁榮和發展」。²

貳、安全意涵

美海軍從2017年以來，派遣軍艦赴南海執行「航行自由行動」（freedom of navigation operations, FONOPs）10艘次，面臨解放軍的

¹ Christopher Bodeen, “Chief of Naval Operations Visits China Amid of Heightened Tensions,” *Military.com*, January 13, 2019, <https://www.military.com/daily-news/2019/01/13/top-us-navy-officer-visit-china-amid-heightened-tensions.html>

² Chief of Naval Operations Public Affairs, “CNO visits China, underscores importance of profession interaction at sea,” United States Pacific Fleet Command, January 15, 2019, <https://www.cpf.navy.mil/news.aspx/110643>; Chief of Naval Operations Public Affairs, “CNO Visits Chinese Counterpart in Beijing,” U.S. Navy, January 14, 2019, https://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=108299

挑戰也日趨嚴峻。解放軍將領何雷、羅援（退役）等人甚至主張擊沉美軍航母，冀求一勞永逸；中央電視台還特意配合報導「東風—26」彈道飛彈試射的畫面。在中國強硬派聲浪甚囂塵上之際，李察森再次赴訪，確實有其戰略涵義。此外，沈金龍應可能會當面邀請李察森參加解放軍海軍成立 70 周年的海上閱兵活動。

一、透過直接對話尋求避免衝突

2017 年以來，美中艦機在南海的「摩擦」越來越頻繁，加以軍方強硬派抬頭，擦出「火花」的風險就變得越來越高。李察森再訪中國就海上相遇和安全互動的議題，與解放軍海軍將領沈金龍和魏鋼面對面對話，最終取得兩軍應加強交往和對話、增進瞭解和互信、管理分歧和風險的共識。在彼此都有降低風險和各自約束第一線指揮官遵守海上行為規則（rules of behavior）的共識之下，對於緩解美中在南海和東海的緊繃情勢相對有利。

二、回應言論形同支持台灣現狀

李作成在北京八一大樓會見李察森時強調：「台灣問題是中國的內政，事關中方核心利益和中國人民民族感情，不容任何外來干涉。如果有人要將台灣從中國分裂出去，中國軍隊將不惜一切代價維護祖國統一，捍衛國家主權和領土完整」。³李察森回應：「我們遵守『一個中國政策』，但也反對海峽的任何一方片面改變現狀」。⁴觀察李察森面對李作成對台強硬立場的回應內容，具有兩個特點：第一，李察森對台灣的態度與美國防部和國務院一致；第二，美國反對片面改變台海的現狀，就是一種支持台灣的表態。

³ 丁楊，〈李作成會見美國海軍作戰部長〉，中華人民共和國國防部網站，2019 年 1 月 15 日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2019-01/15/content_4834535.htm。

⁴ Mari Yamaguchi, "CNO urges China to avoid confrontations, refuses to back down on Taiwan Strait," *Navy Times*, January 18, 2019, <https://www.navytimes.com/news/your-navy/2019/01/18/cno-urges-china-to-avoid-confrontations-refuses-to-back-down-on-taiwan-strait/>

三、美航艦再經台海的時間不遠

2007年11月，美「小鷹號」航艦（*USS Kitty Hawk*）曾航經台海，此後再無航艦經過。從國際法的觀點，美艦航經台海並無適法性的問題。2019年1月18日，李察森在東京表示：「台海是國際水域，不會限制哪一型艦才能通過。美艦仍將繼續在國際水域自由航行，也可能會派遣航艦通過台海。」⁵話音猶在，美「麥坎貝爾艦」（*USS McCampbell*）和「迪爾艦」（*USNS Walter S. Diehl*）就在24日通過台灣海峽，展示了李察森劍及屢及的效率。美中關係若無法改善，美航艦在時隔10年之後再次通過台海的時間就近了。

參、趨勢研判

一、美中軍事齟齬仍將擾攘不休

2018年6月，美前防長馬提斯（James N. Mattis）訪問北京時，雖曾與其對口魏鳳和溝通，卻未能解決美軍艦機在南海及東海航行和飛越自由的問題。中國承認外國船舶在南海享有自由航行的權利，但視未經同意進入其島嶼12浬內的外軍為侵犯其主權的行為。李察森此行雖取得若干共識，美軍艦機行使「航行和飛越自由行動」若涉及中國認為的主權利益底線，同樣會遭遇來自解放軍的挑戰。美中在南海的軍事衝突可能通過軍事對話而得以避免，卻無法化解雙方對領海主權認知的歧見，未來美中軍事齟齬仍將持續擾攘不休。

二、美中互相採取航行自由行動

美中對國際習慣法理解的差異，表現在南海尤其明顯。在李察森訪中之後，美軍艦機執行「航行和飛越自由行動」的頻率未必會因此降低，但在實踐上可能不會過分接近中方控領的島礁。解放軍在進行查證和監控的過程，可能會遵守海上行為準則，避免出現危

⁵ Mari Yamaguchi, "CNO urges China to avoid confrontations, refuses to back down on Taiwan Strait," *Navy Times*, January 18, 2019, <https://www.navytimes.com/news/your-navy/2019/01/18/cno-urges-china-to-avoid-confrontations-refuses-to-back-down-on-taiwan-strait/>

險接近美軍艦機等過激的行為，做為因應美軍善意的回應；也可能會沿襲「你到我家來，我到你家去」的戰術思想，較以往增加派遣艦艇編隊航駛關島、夏威夷或阿拉斯加水域的次數，以「航行自由行動」應對美軍的「航行自由行動」(FONOPs vs FONOPs)。

三、李察森不可能參加海上閱兵

沈金龍可能會當面邀請李察森並敦請渠派艦參加 4 月 23 日解放軍海軍成立 70 周年青島海上閱兵活動，但因美中對南海和東海防空識別區的看法分歧，雙邊軍事關係於短期內容或不致惡化，但要得到全面性的改善則存在現實上的難題；既要看兩國的貿易爭端是否得到較好的解決，也要看兩軍的海上互動是否呈現向好的局面。兩國政治和軍事關係在近期內的發展和走向，將決定美海軍是否派艦參加青島海上閱兵式的態度。從現階段的美中關係判斷，李察森不可能親自參加，指派其他官員代表的可能性相對高些。

附表、美國海軍歷任軍令部長訪問中國統計表

姓名	訪問時間	訪問地點	拜會對象
穆倫 (Michael Mullen)	2007年 8月21-26日	北京	海軍司令員 吳勝利
羅海德 (Gary Roughead)	2009年 4月16-22日 (解放軍海軍成立60周年)	青島 海軍基地 參觀旅洋二型驅逐艦 參加國際 海軍閱艦式	海軍司令員 吳勝利
格陵納 (Jonathan W. Greenert)	2014年 7月16-21日	北京、大連 參觀「遼寧艦」	海軍司令員 吳勝利
李察森 (John M. Richardson)	2016年 7月17-21日	北京 參觀「遼寧艦」	海軍司令員 吳勝利
李察森	2019年 1月13-16日	北京 參觀海軍 研究院 南京 東部戰區 司令部	海軍司令員 沈金龍 聯合參謀部參謀 長李作成 東海艦隊司令員 兼東部戰區副司 令員魏鋼

資料來源：江忻杓整理自公開資訊。

美國公布《飛彈防禦檢討》報告 對美中關係之意涵

國家安全所

陳鴻鈞

壹、新聞重點

2019年1月2日，美國代理國防部長夏納翰（Patrick Shanahan）在其上任後的首次國安會議上，強調其施政重點將延續2017年《國家安全戰略》（*National Security Strategy*）與2018年《國防戰略》（*National Defense Strategy*）所擘劃的大國競爭之戰略方向，並特別關注中國的威脅。1月17日，美國總統川普（Donald Trump）前往五角大廈，公布《飛彈防禦檢討》（*Missile Defense Review*）報告。這是美國國防部繼2010年2月公布《彈道飛彈防禦檢討報告》（*Ballistic Missile Defense Review Report*）後，再度出版有關飛彈防禦的檢討報告。此報告強調美國面臨多重飛彈威脅，點名中國、俄羅斯、伊朗與北韓等四大對象，要求國防部強化飛彈防禦系統。18日，中國外交部發言人華春瑩回應，強調中國對此表達強烈不滿，稱該報告無端鼓吹中國威脅論，呼籲美國放棄冷戰思維，用實際行動維護國際和平與穩定。¹

貳、安全意涵

一、中國軍力持續擴張成為美國飛彈防禦四大對象之一

川普上台後，就曾表態要發展飛彈防禦系統來防範北韓或伊朗

¹ “New Pentagon chief Shanahan urges focus on China and ‘great power competition’,” *SPACENEWS*, January 2, 2019, <https://spacenews.com/new-pentagon-chief-shanahan-urges-focus-on-china-and-great-power-competition/>; “Trump calls for enhanced missile defenses, stressing evolving threats from China, Russia, North Korea and Iran,” *CNBC*, January 17, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/01/17/trump-stresses-threats-from-china-russia-iran-in-missile-defense-review.html>; Department of Defense, *Missile Defense Review*, January 17, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>; 〈外交部：中方堅決反對美國《導彈防禦評估報告》無端鼓噪中國威脅〉，《新華網》，2019年1月18日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-01/18/c_1124011846.htm。

的飛彈攻擊。2017 年《國家安全戰略》、2018 年《國防戰略》與《核態勢檢討》(*Nuclear Posture Review*) 都重申此一立場。五角大廈公布的 2018 年《中國軍事與安全發展報告》(*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018*) 已指出中國的飛彈實力持續成長。以火箭軍為例(詳見附表 1)，除了各式飛彈數量持續增加外，現更擁有陸基巡弋飛彈 200 至 300 枚，估計射程超過 1500 公里以上，足以對美國在亞太地區的軍事基地及駐軍構成威脅。

川普政府在《國家安全戰略》等報告中闡明美國已經將中國視為戰略競爭者及修正主義國家，進而提出印太戰略，強化與中國的競爭態勢。夏納翰就任後，便持續呼籲關注中國的軍事威脅。在他上任後，五角大廈已經公布《中國全球擴張對美國國防安全影響評估》(*Assessment on United States Defense Implications of China's Expanding Global Access*) 與《中國軍力》(*China Military Power*) 報告，並在 2019 年 1 月 7 日派出飛彈驅逐艦「麥坎貝爾號」(*USS McCampbell*) 至南海西沙群島附近海域執行「航行自由任務」(*Freedom of Navigation Operations, FONOPs*)。1 月 17 日，川普與副總統彭斯(*Mike Pence*) 一同前往五角大廈，共同公布《飛彈防禦檢討》報告，夏納翰也親自主持，該報告點出中國現可攻擊美國的核武飛彈約 125 枚。

川普雖未在推特傳達《飛彈防禦檢討》訊息，但白宮網站、彭斯及白宮的推特都張貼川普的談話內容。川普表明，面對快速演變的威脅及外國敵人、競爭者與流氓國家持續強化其飛彈能力，他責無旁貸必須要保護美國；美國過去曾自我設限，現在必須發展新的飛彈防禦系統，目標是要偵測並摧毀攻擊美國的飛彈，不論是從任何方式、任何時間及任何地點；並稱在飛彈防禦政策將有六大轉變：

(一) 優先保護美國本土人民；(二) 發展新的飛彈防禦技術；(三) 保護美國人民免於任何形式的飛彈攻擊，包含巡弋飛彈及高超音速飛彈 (hypersonic missiles)；(四) 承認太空是新的作戰領域，並由太空軍領導；(五) 排除官僚上的障礙以積極加快新技術獲得及部署；(六) 堅持與盟邦分擔費用。他也會要求國會支持相關預算。² 相關舉措展現川普對強化飛彈防禦系統的決心。

二、《飛彈防禦檢討》凸顯中國為「潛在對手」且避談合作的可能性

2010年，美國國防部公布《彈道飛彈防禦檢討報告》，聲明美國飛彈防禦政策是防止美國遭受有限度的彈道飛彈攻擊，主要針對來自伊朗與北韓的飛彈；至於中國與俄羅斯的飛彈威脅，則是強調核武嚇阻。美國更強調要擴大包含中國在內有關飛彈防禦的國際合作，並與中國進行有關的戰略對話，無意破壞與中國之間的戰略平衡及穩定。³ 川普上台後，《國家安全戰略》、《國防戰略》、《核態勢檢討》也都採取類似立場（詳見附表 2）。其中，《核態勢檢討》雖有使用「潛在對手」(potential adversary) 一詞指涉中國，但屬於間接的方式，同時也指出希望與中國維持穩定關係。

2019年《飛彈防禦檢討》則明確使用「潛在對手」一詞指涉中國（另有俄羅斯、北韓與伊朗），列舉中國的飛彈威脅，如陸基與海基的短中長程飛彈；稱中國正強化飛彈能力、增加飛彈的新形式，並整合進入演習與作戰計畫之中，特別是發展巡弋飛彈及高超音速飛彈等武器，挑戰美國現有的防禦系統，中國的反衛星能力更威脅到美國衛星在太空的運作；北京批評美國發展飛彈防禦系統，本身

² 彭斯與白宮 1 月 17 日推文，詳見 <https://twitter.com/VP/status/1085934510317944834> 及 <https://twitter.com/WhiteHouse/status/1085934431141978114>; Donald J. Trump, "Remarks by President Trump and Vice President Pence Announcing the Missile Defense Review," The White House, January 17, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-president-pence-announcing-missile-defense-review/>

³ Department of Defense, *Ballistic Missile Defense Review Report*, February 1, 2010, http://archive.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630_for%20web.pdf

卻亦在發展新的飛彈防禦系統；因此，美國必須強化飛彈防禦系統。值得注意的是，該報告已無陳述與中國合作或希望與中國維持穩定關係等相關內容。中國外交部對該報告的批評，也說明兩國的競爭態勢持續增強。

參、趨勢研判

一、美國將建構西太平洋區域飛彈防禦網絡因應中國威脅

1999 年，美國國防部公布《亞太地區戰區飛彈防禦建構選擇方案》(Theater Missile Defense Architecture Options for the Asia-Pacific Region)，聲明確保東亞的和平與穩定是美國的目標之一，然而彈道飛彈與大規模毀滅性武器的擴散已危害到美國在此地區的駐軍、盟邦與夥伴。針對北韓對日本與南韓的飛彈威脅，以及中國對台灣的飛彈威脅，五角大廈根據地理環境與飛彈威脅特性，分別向日本、南韓與台灣提出建構飛彈防禦系統的選擇方案。

川普的印太戰略是因應中國崛起所提出的因應方案，具有地緣政治的意涵。在印太戰略的軍事層面，美國推動由雙邊朝向多邊合作的方向發展。2019 年《飛彈防禦檢討》點出北韓與中國是美國飛彈防禦的對象，重申美國飛彈防禦的目標之一是保護美國的盟邦與夥伴，確保相關國家免於遭受「潛在對手」的攻擊。在印太地區，美國明確指出日本、南韓、澳洲是合作的盟邦，並指出印度是可能合作的夥伴。日本現擁有和美國相同的神盾級驅逐艦與愛國者飛彈，南韓亦有愛國者飛彈。美國已分別強化與日本和南韓有關飛彈防禦的雙邊合作，如飛彈防禦訓練演習。美國每年亦與澳洲進行有關飛彈防禦合作的討論，澳洲更加入美日雙邊的飛彈防禦議題的討論。這也意味美國將持續推動盟友建構西太平洋區域飛彈防禦網絡進行共同防禦，包括合作開發與出售飛彈防禦系統給盟友，並要求盟友共同承擔相關責任與經費分擔，如美日共同開發新型的標準三型飛

彈。特別的是，美國雖未討論台灣的角色，卻將台灣的愛國者飛彈列入其飛彈防禦的資產之中（詳見附圖），其因應中國飛彈威脅的意涵不言可喻。

二、太空將成為美中軍事競爭的新領域

川普曾在 2018 年 10 月宣布美國將會退出《美利堅合眾國與蘇維埃社會主義共和國聯盟關於銷毀中程和中短程飛彈條約》（*Treaty between the U.S.S.R. and the U.S.A. on the Elimination of Their Intermediate range and Shorter-range Missiles*）。此舉雖意圖施壓俄羅斯，但也被認為會影響到美中在飛彈發展及防禦系統的較勁。2019 年 1 月 15 日，美國與俄羅斯談判失敗，美國表示將在 2 月 2 日退出該條約。⁴同日，川普在致詞時明白指出，太空是美國飛彈防禦系統新的作戰領域，並由太空軍領導。這是川普繼成立太空軍後，另一個強化太空競爭的表態。《飛彈防禦檢討》關切中國的反衛星能力威脅到美國的太空優勢，也宣示計劃在太空部署全新的監測設備，並研究把攔截武器部署在太空的可能性。

2019 年 1 月 3 日，中國「嫦娥四號」探測器在月球背面著陸，是人類歷史上的首次，展現中國在太空領域的實力。繼而，中國國家航天局宣布將在 2020 年左右進行探測火星的任務。雖然五角大廈否認美國飛彈防禦系統往太空發展可能引發類似冷戰時期美蘇「星戰計畫」的軍備競賽，但媒體卻已表達憂慮。⁵這將可預見，美中在太空的競爭將愈趨激烈。

⁴ Nathan Levine, "Why America Leaving the INF Treaty is China's New Nightmare," *National Interest*, October 22, 2018, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/why-america-leaving-inf-treaty-chinas-new-nightmare-34087>; Robin Emmott, "Russia, U.S. fail to save missile treaty, Washington to pull out," *Reuters*, January 17, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-nuclear/russia-u-s-fail-to-save-missile-treaty-washington-to-pull-out-idUSKCN1PA2C3>

⁵ Department of Defense, "Department Of Defense Off-Camera Press Briefing on the 2019 Missile Defense Review," Department of Defense, January 17, 2019, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1734967/department-of-defense-off-camera-press-briefing-on-the-2019-missile-defense-rev/>; W. J. Hennigan, "President Trump's Plans to Boost Missile Defense Could Spark an Arms Race," *Time*, January 17, 2019,

附表 1、中國火箭軍飛彈簡介

項目	射程 (公里)	估計數量	涵蓋範圍
短程彈道飛彈	300-1000	1000-1200 枚	台灣、日本、韓國
中程彈道飛彈	1500 以上	200-300 枚	第一島鏈
遠程彈道飛彈	3000 以上	16-30 枚	第二島鏈
洲際彈道飛彈	5400-13000 以上	75-100 枚	最遠可達美國本土
陸基巡弋飛彈	1500 以上	200-300 枚	第一島鏈

備註：涵蓋範圍一欄由陳鴻鈞增加。

資料來源：Department of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2018*, August 16, 2018, p. 125, <https://media.defense.gov/2018/Aug/16/2001955282/-1/-1/1/2018-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT.PDF>

附表 2、川普政府對中國之定位及美國飛彈防禦的立場

名稱 (發布年月)	對中國之定位	美國飛彈防禦立場
《國家安全戰略》 (2017.12)	戰略競爭者與修正主義國家	美國將發展多層次的飛彈防禦系統，主要針對北韓與伊朗，以保護美國本土免於飛彈攻擊；此系統也將包括具有在飛彈發射前就加以摧毀的能力；美國強化飛彈防禦無意抵銷中國和俄羅斯之間的戰略穩定，或破壞與中國和俄羅斯之間長期的戰略關係；美國將強化與日本、南韓在飛彈防禦上的合作，邁向具有區域防禦的能力。
《國防戰略》 (2018.1)	戰略競爭者與修正主義國家	中國推動軍事現代化；北韓與伊朗發展彈道飛彈並擴散相關技術；美國將發展多層次的飛彈防禦系統，破壞戰區飛彈與北韓飛彈威脅的能力。
《核態勢檢討》 (2018.2)	美國不希望視中國為對手，而是希望尋求穩定的關係；潛在對手	儘管中國批評美國本土的飛彈防禦，中國本身也在發展新的飛彈防禦系統；美國發展飛彈防禦是有限度的；儘管北韓飛彈威脅增加，美國及盟友亦在加強因應北韓飛彈威脅的飛彈防禦能力，同時避免與中國進行軍備競賽。
《飛彈防禦檢討》 (2019.1)	修正主義國家；與中國進入大國競爭；潛在對手	中國正強化飛彈能力（如陸基與海基的短中長程飛彈）；儘管中國批評美國本土的飛彈防禦，中國也在發展新的飛彈防禦系統；中國亦在發展巡弋飛彈及高超音速飛彈等武器，挑戰美國現存的防禦系統；中國的反衛星能力更威脅美國的太空資產。

資料來源：陳鴻鈞整理自公開資訊。



附圖、美國在東亞各國飛彈防禦系統例示

資料來源: Department of Defense, *Missile Defense Review*, January 17, 2019, p. 68,
<https://media.defense.gov/2019/Jan/17/2002080666/-1/-1/1/2019-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>

美國聯邦政府停擺之觀察

決策推演中心

謝沛學

壹、新聞重點

美國聯邦政府於 2019 年 1 月 12 日突破過去 21 天的紀錄，創下美國史上聯邦政府最長的停擺時間。此次停擺起源於兩黨在遣返非法移民及美墨邊境築牆的歧見，民主黨控制的眾議院通過不包含築牆經費的預算案，川普則拒絕簽署，造成政府預算凍結。民主黨籍眾議院長裴洛西（Nancy Pelosi）以停擺為由，拒絕川普於 1 月中赴眾議院發表國情咨文；川普則以相同理由，取消裴洛西出訪原訂搭乘的軍機。川普與民主黨雙方對於各自的底限仍沒有退讓的跡象，停擺從 2018 年 12 月 22 日起，迄今（1 月 25 日）已達 35 天，約四分之一聯邦政府機構、80 萬公務人員受影響。

貳、安全意涵

一、衝擊美國國防產業與網路資安防護能力

雖然此次美國聯邦政府停擺非全面性，且美國國會已於 2018 年 9 月通過支出法案，美國國防部相關預算暫無斷炊之虞，美軍仍繼續服勤，但政府停擺對於美國整體的國家安全仍造成一定衝擊。首先，此次停擺造成美國國土安全部、國務院以及國家太空總署三個聯邦機構，共計 470 億美元預算受影響。隸屬國土安全部的海岸巡防隊，約 4 萬 2 千名人員必須在無薪可領的經濟壓力下繼續執勤。與這些機構合作的國防產業大廠雖然目前尚未傳出金流問題，但產業鏈的中、小型承包商承受資金斷炊的能力不若大廠。停擺若無法在短期內解決，恐造成中、小型廠商破產與人才流失。其次，美國國務院及商務部的停擺，將拖延原本即已繁瑣的科技產品出口審查程序，增加美國國防產業出口的成本。

此外，聯邦政府的停擺亦嚴重削弱美國的網路安全與資安防護能力。2018年11月成立，隸屬於國土安全部的「網路安全與基礎建設安全署」(The Cybersecurity and Infrastructure Security Agency, CISA)，目前約有40%的員工賦閒在家。隸屬於商務部，負責制訂並發布美國聯邦網路安全標準的「國家標準暨技術研究院」(National Institute of Standards and Technology, NIST)，80%的員工已停止上班，等候進一步復工的消息。政府停擺除了造成超過80個聯邦政府網站的安全認證到期，無法及時更新並提供服務，資安社群也無法分享NIST的最新研究成果。¹政府停擺也讓從事資安相關工作的公務人員，傾向薪水更高的業界流動，2013年聯邦政府全面停擺便造成美國政府資安人才的大量流失。²

二、增加美國對外關係的不確定性

除了對國家安全的衝擊，此次聯邦政府的停擺除了迫使川普取消美國代表團前往瑞士達沃斯(Davos)參加世界經濟論壇(World Economic Forum)的行程，亦嚴重影響華盛頓在對外談判上的進程。首先，雖然2018年11月底完成簽署的《美墨加自由貿易協定》(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)，被視為川普任內的對外貿易談判重大成果之一，此次的停擺卻可能造成此一成果的付諸流水。美國國會要求「美國國際貿易委員會」(International Trade Commission, ITC)在協定簽署後105天內，送交USMCA的評估報告，供國會作表決批准的依據。按照協定簽署時程，ITC最晚必須在今年3月15日前送交評估報告，USMCA才有可能被提交表決。然而，ITC目前亦處於停擺狀態，所有的評估工作暫緩，可能

¹ Catalin Cimpanu, "Government shutdown: TLS certificates not renewed, many websites are down," *Zero Day*, January 11, 2019, <https://www.zdnet.com/article/government-shutdown-tls-certificates-not-renewed-many-websites-are-down/>

² Charlie Mitchell, "Cybersecurity feels shutdown pinch," *Washington Examiner*, January 18, 2019, <https://www.washingtonexaminer.com/opinion/cybersecurity-feels-shutdown-pinch>.

造成 USMCA 無法為美國國會批准，必須進行重新談判，進而影響美國全球貿易戰略。

更為緊迫的是，為期 90 天的美中貿易談判即將在今年 2 月底期滿，然而與中國談判相關的機構，如商務部、財政部、國務院等，皆在此次政府停擺的影響範圍。

參、趨勢研判

一、政治極化對立將使政府停擺成常態

川普的當選是近年來美國政治日趨兩極化的產物，其毫不掩飾的言論與人格特質無疑加深了社會的對立，也引發民主黨及「自由派」媒體與學者的圍剿，試圖透過一連串司法指控，如「通俄門」、「逃稅門」及性醜聞等，打擊川普政府的正當性。日漸激化的對立反映在議事運作上，便是川普政府創下一年內面臨三次停擺、以及史上最長聯邦政府關門的紀錄。雖然民主黨過去也曾支持美墨邊境築牆法案，川普極端的人格特質與移民問題的道德敏感性，給予民主黨借題發揮的機會。2018 年中期選舉重奪眾議院多數，更讓民主黨有更多在議會制衡川普的籌碼。可以預見，未來即便川普以緊急命令完成美墨邊境築牆，邊境與移民議題仍然將主導兩黨在國會的攻防，美國聯邦政府因為反對黨杯葛預算而出現部分停擺或將成為常態。

二、此次停擺最快或將在三月舉債上限期限前獲得解決

美國國家債務逐年攀升，特別是在川普任內，自 2017 年 9 月增加舉債上限以來，使得美國國債首次超過 20 兆美金，目前已逼近 22 兆，占總體國內生產毛額約 105%。聯邦政府停擺使美國債務問題複雜化，若國會無法及時通過持續決議案（continuing resolution），提供相關預算並調高或暫緩對政府舉債的上限，最直接的衝擊便是聯邦政府無法支付即期債務，出現主權違約（sovereign default），嚴重

影響市場對美國的金融信用評估。2011 年美國政府債務上限危機就曾讓國際信評機構，史上首次調降美國的金融信用評等。因此，當美國聯邦政府於 2013 年全面停擺，並面臨主權違約風險之際，參議院在最後關頭通過持續決議案支付相關預算並暫緩舉債上限，也讓該年的政府停擺劃下句點。由於川普在 2018 年 2 月所簽署的暫緩舉債上限法案將於 2019 年 3 月 1 日到期，倘若國會沒有通過持續法案並暫緩舉債上限，美國財政部將被迫動用包括公務員退休基金等「非常手段」(extraordinary measures)，支付相關政府運作與債務，預計可支撐到 2019 年年中。

據此，我們可以預期，除非停擺造成立即重大的國安事件，促使川普動用緊急命令築牆，或是民主黨被迫妥協。此次政府停擺的結束時間點，最快可能落在 3 月舉債上限期限前。當然，日趨極化的政治對立也可能使停擺持續到 2019 年年中，直到財政部手上所有可動用的資金告罄，雙方為避免主權違約而暫時達成共識。

湄公河三角洲的水資源環境問題

非傳統安全所

洪銘德

壹、新聞重點

2019 年 1 月 14 日《路透社》(Reuters) 報導，近年來湄公河三角洲出現嚴重的環境危機。隨著上游水壩的建造改變湄公河原本的水文系統，使沉積物不斷減少，流經之處每年以 2 公分的速度下陷，導致沿岸河床被掏空，民宅被河水吞噬。¹湄公河上游位處中國境內，稱為瀾滄江，起源於中國青康藏高原，流經青海省、西藏自治區、雲南省等三個行政區域。出境後，下游則流經緬甸、寮國、泰國、柬埔寨和越南等五國，並於胡志明市流入南海。湄公河三角洲位於越南最南邊與柬埔寨東南邊，又稱九龍江平原，總面積為 4.4 萬平方公里，其中越南占了五分之四，柬埔寨占五分之一，為東南亞地區最大的平原，因盛產稻米而有東南亞第一大穀倉之稱。隨著越南經濟快速發展，亟需大量混凝土與建築材料，其中的生產關鍵原料就是泥沙，因利潤可觀而導致非法盜採事件防不勝防。除了沉積物減少而使得三角洲被侵蝕外，砂石盜採更加快河床被掏空的速度，民眾的生命財產安全受到極大影響與威脅。

貳、安全意涵

一、多重威脅為湄公河三角洲環境帶來嚴重衝擊

湄公河三角洲主要面臨來自於人為與自然兩個因素所造成的威脅。就人為因素來說，越南為亞洲經濟成長快速的國家之一，過去 5 年來國內生產毛額成長率都在 5% 以上。隨著經濟快速發展與城市開

¹ Mai Nguyen and James Pearson, "From Tibet to the Nine Dragons", Vietnam's Mekong Delta is losing sand," Reuters, January 14, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-vietnam-mekong/from-tibet-to-the-nine-dragons-vietnams-mekong-delta-is-losing-sand-idUSKCN1P8018>

發，越南需要大量的砂石，導致盜採事件頻傳。又上游建造水壩對湄公河及其自然資源造成「極大威脅」，²嚴重衝擊下游流域的水資源、農業以及生態環境等，並影響當地民眾生活。水壩的工程品質與安全性同樣令人擔憂，2016年寮國一座正在興建中的水壩發生潰堤，造成下游地區嚴重災情。同時，為利於大型船隻通行，中國採炸石開渠方式，嚴重影響河中生物與破壞生態環境。另外，由於越南採一年三穫的稻作政策，不僅大幅降低土壤肥沃度，亦加劇湄公河的污染程度。就自然因素而言，湄公河三角洲為世界上最容易受到氣候變遷影響的區域之一，氣候變遷為該地區帶來嚴重威脅，海平面上升與海水倒灌導致土壤鹽化而不利稻米種植，嚴重影響稻作產量與農民生計。多重威脅嚴重衝擊湄公河三角洲的生態環境，甚至造成農民出走而成為所謂的「氣候難民」；過去十年間，共有170萬人從該地區遷出。

二、上下游國家因爭奪水資源而爆發衝突

由於湄公河屬跨境河流，又因上游興建水壩，嚴重影響該流域的旱季與雨季周期變化，不僅對生態環境構成威脅與挑戰，同時亦容易因水資源短缺而增加國家衝突發生的可能性。目前，全世界可能發生水資源衝突的河流有尼羅河、幼發拉底河、雅魯藏布江以及湄公河等。³

其中，2010年與2016年旱災事件就差點引發上下游國家之間的衝突。2010年3月東南亞發生旱災時，東南亞國家就指責中國，認為造成湄公河水位下降的主因是上游興建水力發電廠，中國則予以否認並反駁所謂的「中國水壩威脅論」。2016年6月，中南半島遭遇

² Mukand S. Babel and Shahriar M. Wahid, *Freshwater under threat: South East Asia* (Nairobi: United Nations Environment Programme, 2009), p. 13, http://indiaenvironmentportal.org.in/files/SEA_Water_report.pdf

³ The National Intelligence Council, *Global Water Security*, February 2, 2012, https://www.dni.gov/files/documents/Special%20Report_ICA%20Global%20Water%20Security.pdf

數十年來最嚴重的乾旱，特別是越南，近百萬人無水可用，日常生活大受影響。在越南的請求下，中國決定開閘放水以解決下游乾旱困境。另泰國因設置臨時抽水站以解燃眉之急，亦引起越南不滿。儘管該次旱災主要起因於聖嬰現象，但更重要的是上游各國掌控水源，特別是中國。因此，未來隨著極端氣候事件發生頻率增加，類似事件將不斷上演，上下游國家之間恐爆發水資源爭奪戰。

參、趨勢研判

一、越南尋求在經濟發展與環境安全之間取得平衡

由於越南海岸線長，極具養蝦潛力，且受到海平面上升影響，讓其可以擴大養殖面積。目前，越南蝦類產品占其水產業出口總額的 45%，為世界蝦類養殖與生產第三大國，僅次於中國與印尼，年產量達 60 萬至 65 萬噸。為了大力推動養蝦產業以賺取外匯，2018 年 1 月越南政府公布 2025 年前越南蝦類產業發展國家行動計畫，期望將蝦子的出口產值從 2016 年的 37 億美元，提升至 2025 年的 100 億美元。⁴然而，這一政策恐讓該地區的環境危機更加惡化。一來為了擴大養殖面積而大量砍伐紅樹林，使得湄公河三角洲更容易受到暴風雨侵襲，且因海平面上升情況惡化而使得越來越多土地發生鹽化現象。二來養殖場所排放出的蝦屍、糞便以及清洗養殖池之化學藥水等汙水，嚴重危害當地海域生態環境。對此，為能兼顧經濟發展與環境保護，越南政府在政策上雖鼓勵發展養蝦業以利經濟發展，但同時亦藉由鼓勵農民半年種稻半年養蝦，以期保護稻作農業與保障糧食安全。惟農民不認同政府政策，希冀能全力投入養蝦業以帶來更多財富。

⁴ 〈越南設定 2025 年養蝦業產值目標〉，《中華民國對外漁業合作發展協會》，2018 年 4 月，<https://www.ofdc.org.tw/webs/fishinfoDetail.aspx?sn=49181>。

二、水資源合作為上下游國家未來政策重點

由於水資源短缺使得跨界水資源衝突之可能性增加，上下游國家關於水資源的合作也就顯得非常重要。對此，該流域國家主要成立五個合作機制，以利於就水資源等領域進行合作。一是 1992 年成立之「大湄公河次區域經濟合作」(The Greater Mekong Subregion Economic Cooperation, GMS)，係由亞洲開發銀行推動下所成立，由沿岸六個國家所參與，旨在加快基礎建設、促進經濟與社會發展以及提高整體競爭力。二是「湄公河委員會」(Mekong River Commission, MRC)，由泰國、寮國、柬埔寨和越南四國於 1995 年所成立，希望藉此推動與協調水資源及相關資源的可持續開發和管理，但中國拒絕成為正式會員，僅與緬甸以觀察員身分參與相關活動。三是 1996 年成立之「東協—湄公河流域開發合作」(ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation, AMBDC)，由時任馬來西亞總理馬哈迪 (Mahathir bin Mohamad) 所提議成立，透過年度部長級會議，就基礎建設、投資貿易、農業、礦產資源開發、工業、旅遊、人力資源開發及科技等領域進行合作。四是「湄公河下游倡議」(The Lower Mekong Initiative, LMI)，係為 2009 年美國所推動成立之合作機制，成員包含美國、寮國、泰國、柬埔寨、越南等五國，推動環境與水資源、健康、農業、連結、教育及能源安全等領域之合作。五是 2016 年中國所推動成立之「瀾滄江—湄公河合作」(Lancang-Mekong Cooperation, LMC)，簡稱「瀾湄合作」，成員包括中國、泰國、柬埔寨、寮國、緬甸以及越南等六國，已分別於 2016 與 2018 年舉行第一、二次領導人會議，並強調水資源領域的合作。由此觀之，湄公河上下游國家已建立相關合作機制，惟水資源短缺危機發生時能否真正發揮作用，值得後續高度關注。

附表、湄公河合作管理機制一覽表

名稱	成立時間	倡議者	成員國	成立目標
大湄公河次區域經濟合作	1992 年	亞洲開發銀行	中國、緬甸、寮國、泰國、柬埔寨、越南	加強成員國之間的經濟聯繫、消除貧窮以及促進區域的經濟和社會發展
湄公河委員會	1995 年	寮國、泰國、柬埔寨、越南	寮國、泰國、柬埔寨、越南	加強湄公河流域的綜合開發利用、水資源保護、防災減災以及航運安全等領域之合作
東協—湄公河流域開發合作	1996 年	馬來西亞	中國、印尼、越南、寮國、汶萊、泰國、緬甸、菲律賓、柬埔寨、新加坡、馬來西亞	加強湄公河流域的經濟穩定發展；透過對話與合作計畫，建立互利的經濟夥伴關係；加強東協國家與湄公河流域國家的經濟聯繫
湄公河下游倡議	2009 年	美國	美國、寮國、泰國、柬埔寨、越南	以環境與水資源、健康、農業、連結、教育及能源安全為六大合作支柱，希冀促進可持續性成長、強化區域連結性、以及與強化區域國家合作，以解決水、能源與糧食安全等問題
瀾滄江—湄公河合作	2016 年	中國	中國、緬甸、寮國、泰國、柬埔寨、越南	以政治安全、經濟與可持續發展、以及社會人文為三大合作支柱，推動互聯互通、產能、跨境經濟、水資源、農業以及減貧等方面之合作

資料來源：洪銘德整理自公開資訊。

發行人/馮世寬

總編輯/林正義

主任編輯/李俊毅

執行主編/劉蕭翔、王尊彥、洪銘德 助理編輯/溫康迪