

國防安全雙週報

第 27 期

- | | | |
|---------------------------|-----|----|
| 評析美日峰會下的中國與兩岸焦點 | 王尊彥 | 1 |
| 2021 年《美國情報社群年度威脅評估》報告之觀察 | 陳鴻鈞 | 7 |
| 美國陸軍 2021 年《重獲北極優勢》戰略之評析 | 劉蕭翔 | 11 |
| 從近期國際局勢發展看中共對台工作 | 洪子傑 | 17 |
| 中國派遣「遠洋漁業公海轉載觀察員」之觀察 | 章榮明 | 23 |
| 美國圖藉對俄制裁遏制敵意資訊作戰 | 曾怡碩 | 27 |
| 中美科技戰——超級電腦篇 | 王琇雯 | 31 |
| 中國海上民兵入侵南海牛軋礁之觀察 | 黃恩浩 | 35 |

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

2021 年 4 月 29 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

Contents

An Observation of the China and Cross-Strait Issues at the U.S.-Japan Summit <i>Tsun-Yen Wang</i>	1
Observations on 2021 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community Report <i>Hung-Chun Chen</i>	7
On the U.S. Army’s 2021 Strategy, “Regaining Arctic Dominance” <i>Shiau-Shyang Liou</i>	11
The Impact of Recent Changes in the International Situation on China's Work in Taiwan <i>Tzu-Chieh Hung</i>	17
Observations on Chinese Transshipment Observers for Distant Water Fishing on the High Seas <i>Jung-Ming Chang</i>	23
U.S. Imposes Sanctions against Russia to Contain Malign Information Operations <i>Yi-Suo Tzeng</i>	27
U.S.-China Tech War: Supercomputers <i>Daphne Shiow-Wen Wang</i>	31
Observations of PRC Maritime Militia Invading Whitsun Reef in the South China Sea <i>Paul An-Hao Huang</i>	35

評析美日峰會下的中國與兩岸焦點

王尊彥

國家安全所

壹、新聞重點

2021 年 4 月 16 日，日本首相菅義偉與美國總統拜登（Joe Biden）在華府舉行兩國元首峰會，會後發布《美日元首共同聲明：「美日面向新時代的全球合作夥伴」》（*U.S.-Japan Joint Leaders' Statement: "U.S.-Japan Global Partnership for a New Era"*）。¹

今年 3 月 16 日，美日兩國甫在東京舉行過外交部長與國防部長（俗稱「2 加 2」）會談；間隔一個月之後，兩國元首面對面會談，並且確定兩國共同努力的課題，標誌著兩國關係持續強化。共同聲明之內容大致涵蓋以下議題：

- （一）日美雙邊：強調日美同盟做為印太區域繁榮穩定的基石；鞏固雙邊經貿；
- （二）多邊合作：四方安全會談；美日韓合作；
- （三）區域課題：中國在東海與南海「不符合既有國際秩序」的擴張行動；台海安全情勢；
- （四）價值觀：民主與人權的普世價值；
- （五）全球挑戰：防疫；氣候變遷等。

綜觀之，聲明涵蓋地緣戰略、民主人權等普世價值、氣候與重大傳染病等諸多領域議題，地理區域從日本、日美兩國關係、印太地區乃至於全球性挑戰。

此次峰會顯示美日兩國強化合作，尤其在因應中國在印太地區的擴張。對美國而言，若在中國周邊存在有力夥伴牽制中國，有利

¹ *U.S.-Japan Joint Leaders' Statement: "U.S.-Japan Global Partnership for a New Era,"* Japan's Ministry of Foreign Affairs, April 16, 2021, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100177718.pdf>.

其與中國競爭對抗並維持印太地區穩定；對日本來說，中國的安全威脅日益明確，故亟需強化與美防衛合作，且因菅義偉在國內面臨執政困境，若有外交成果加分或可助其連任。²本文囿於篇幅，主要評析峰會關注中國與兩岸之部分，並聚焦政治與安全面向。

貳、安全意涵

一、美日確認對中國立場

關於涉及中國的議題，日美主要討論如何因應來自中國的挑戰。倘若回顧峰會前一個月以來的美方動向，可以發現峰會前其實已有美國務院公布文件、以及美日 2 加 2 會談等兩次預先鋪陳，有步驟地逐次推進，最終以峰會形式作為總結。

第一次是美國國務院在 3 月 14 日，發表文件《重申牢不可破的美日同盟》(*Reaffirming the Unbreakable U.S.-Japan Alliance*)，強調(一)美日同盟立基共享價值、(二)美日民間堅定情誼、(三)兩國互利經濟關係、(四)美日韓三邊合作、以及(五)推動促進和平穩定的安保合作等五項重點。³兩天之後，美日在東京舉行 2 加 2 會談，基本延續前述文件路線，並擴充涵蓋的議題領域，甚至加入關切台海的表述。

此次峰會則是以 2 加 2 會談為基礎，將兩國共同關注與戰略目標進一步擴大到全球，議題包含傳統與非傳統安全、政治與經濟產業；關於台灣部分，如後所述，則是在 2 加 2 聲明基礎上增加「和平解決」。至此，甫於去年 9 月與今年 1 月先後就任的日美兩國政府，對於未來共同面對的印太地區乃至於全球性挑戰，雙方立場均達成一致。這有助於兩國未來齊心協力推動與落實相關具體政策議

² 王尊彥，〈評析日相菅義偉在美日峰會前的壓力環境〉，《國防安全即時評析》，2021 年 4 月 19 日，<https://reurl.cc/6yO736>。

³ *Reaffirming the Unbreakable U.S.-Japan Alliance*, U.S. Department of State, March 14, 2021, <https://www.state.gov/reaffirming-the-unbreakable-u-s-japan-alliance/>.

程。

二、人權與安全威脅是峰會關注中國焦點

中國或已從此前的美日互動中警覺到，美日峰會內容恐對其不利，故在峰會召開前，中國外交部便發出「不得搞針對中國的小圈子」等警告。⁴ 果不其然，峰會共同聲明當中即有多處，關注中國忌諱外界討論的國內人權問題，以及對外強勢擴張作為。

人權問題方面，峰會關切香港民主與新疆維吾爾自治區人權狀況。關於中國對外擴張，峰會關注中國在海洋的擴權性行動；特別在南海議題上，峰會重申反對中國在該區域的非法主張與活動；在東海議題，主要涉及釣魚台主權紛爭，「反對單方面改變東海現狀的企圖」。

尤其前述美國國務院文件的第（五）點，已確認釣魚台情勢適用《美日安保條約》第五條，並強調反對片面改變東海現狀、或破壞日本對釣魚台施政的任何企圖，惟未點名特定國家。到了美日2+2 會談聲明，則進一步指名批判中國行為不符國際秩序及其《海警法》更是引發騷亂，強調「持續反對任何改變現狀、或欲破壞日本對釣魚台施政的片面行動」；美日峰會聲明亦重申釣魚台適用《美日安保條約》第五條。

三、台海穩定與安全獲得日美公開關注

美日兩國也是有步驟地公開表態對台灣的關注。2 加 2 會談將台海納入會後共同聲明，「強調台灣海峽和平穩定的重要性」（“The Ministers underscored the importance of peace and stability in the Taiwan Strait.”），⁵ 距離上次美日共同聲明將台海納入兩國「共同戰略目

⁴ 〈拜登管義偉將會晤 北京：不得搞針對中國小圈子〉，《中央社》，2021 年 4 月 16 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202104160189.aspx>。

⁵ *U.S.-Japan Joint Press Statement*, U.S. Department of State, March 16, 2021, <https://bit.ly/3r6Vpwv>.

標」，相隔已有 16 年之久。⁶此次峰會共同聲明納入台灣，等於確認 2+2 會談內容，甚至還增加「鼓勵和平解決兩岸問題」之表述（“...and encourage the peaceful resolution of cross-Strait issues.”）。此前美日元首共同聲明當中提及台灣，係出現在 1969 年佐藤榮作首相與尼克森（Richard Nixon）總統峰會後的聯合聲明當中；時隔 52 年再度被提及，意義可謂重大。

尤其今年 3 月 18 日美中阿拉斯加高層會談當中，中方甫警告「台灣問題事關中國主權和領土完整，涉及中國核心利益」，但此次峰會聲明偏偏又納入台灣，還比 2 加 2 會談的表述多一句。雖然日本媒體引述不具名外務省官員指出，增加的一句係日本政府迄今對台海問題表達立場時常用的表述，藉此對中國傳達「日本對兩岸立場並無改變」，以安撫北京當局。然作者認為，峰會既是關注中國威脅，且美軍印太司令日前剛在美國國會示警中國對台動武之可能，在此背景下所增加的那句涉台論述，反有暗中警告「中國不可訴諸武力」的意味，目的是牽制中國近期對台軍事動態。

參、趨勢研判

一、未來或針對中國修改《美日防衛合作指針》

解放軍在台海動作未曾間斷，尤其在峰會前夕的 4 月 15 日，中國海軍號稱「中華神盾」的「荊州號」護衛艦現蹤台灣淺灘，而且在台海中線以東活動。⁷如此行動或意在對美日峰會預表不滿，然其結果反而證明美日兩國主張的中國威脅論所言不假。

美日兩國元首既已在對中立場上確定大方向，未來在安保領域

⁶ 2005 年 2 月在華府舉行的美日 2+2 會談，將台海納為美日兩國的「共同戰略目標」（common strategic objectives）之一，「鼓勵台海議題透過對話和平解決」（“Encourage the peaceful resolution of issues concerning the Taiwan Strait through dialogue.”）。*Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee*, U.S. Department of State, February 19, 2005, <https://bit.ly/3f3xprY>.

⁷ 涂鉅旻，〈共艦出沒台灣淺灘 對我國「切香腸」〉，《自由時報》，2021 年 4 月 19 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1443883>。

方面，有可能在《美日共同合作指針》（以下簡稱《指針》）當中納入中國性。美日兩國在 1978 年制定《指針》，旨在規範美日兩國在日本安全遭受威脅、日本遭受攻擊、與日本密切相關的國家遭受攻擊、以及日本在全球開展軍事活動時，兩國該如何行動或該進行何種活動。首部《指針》訂頒迄今，曾歷經 1997 年和 2015 年兩次修訂，其修訂內容及其方向，均與中國在亞太地區的持續擴張有密切關聯。此次美日峰會既然明指中國，隨著中國近年軍事動向對台灣以及日本西南諸島的威脅態勢日益明顯，美日或將討論調整《指針》內容。

二、日中關係短期內緊張但不致決裂

峰會內容既觸及台灣、新疆和香港等中國自稱「純屬內政」的事項，北京當局自是不悅，但不悅之餘似也展現克制隱忍。峰會結束後，中國僅是由外交部發言人以「答記者問」的形式，批指「美日聯合聲明粗暴干涉中國內政」，美日搞「小圈子」，然後最後說「將採取一切必要措施，堅決捍衛國家主權、安全和發展利益」。⁸中國駐日大使館也同樣以答記者問的方式，大致重申前述批判論點，並稱已向日方提出嚴正交涉。⁹中國外交部部長或副部長等高層迄今未出面正式回應，得使北京當局在對日關係上仍可「鬥而不破」，維持今後與日本「還能說得上話」的氛圍。

然中國為表達對峰會不悅，可能在釣魚台周邊動作不會中斷或減少，甚至可能另在經濟領域製造對日壓力，繃緊雙邊緊張氣氛以示報復，同時向國內強硬派交待。惟即便事態如此發展，其象徵意義仍是居多。畢竟，此次峰會結束之後有民調顯示，高達 74% 的日

⁸ 〈外交部發言人就美日領導人聯合聲明涉華消極內容答記者問〉，中華人民共和國外交部，2021 年 4 月 17 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1869624.shtml。

⁹ 〈駐日本使館發言人就日美領導人會談及聯合聲明涉華內容答記者問〉，中華人民共和國駐日本國大使館，2021 年 4 月 17 日，<http://www.china-embassy.or.jp/chn/sgxxs/t1869618.htm>。

本民眾支持日本參與追求台海穩定，僅 13%反對；支持者當中，60 歲以上有 74%，40 到 50 歲之間甚至高達 80%，18 至 39 歲之間則有 69%。¹⁰此顯示峰會所強調的台海關切，不僅是菅義偉在峰會上與拜登達成的共識，更反映日本民意的歸趨；中國倘若反應過度，恐只會進一步惡化日本社會友台／反中情緒，而這絕非北京當局所欲，因此可預期中國反應不致於過激。

三、台日美關係未來將益發重視安全層面

日本向來被外界認為顧忌中國，而在對台關係上戒慎戒懼。此次美日共同聲明納入台海，無疑展現日本面對中國威脅的決心。事實上，觀諸日本黨政各界近期對台海安全的關注，同美國在峰會再度表態倒也不令人意外。

舉近期者，自民黨外交部會於今年 2 月 10 日成立「台灣政策檢討專案小組」，召集人佐藤正久參議員乃陸上自衛隊上校退伍，長期以來關注安保議題。渠於小組成立之始即強調，日美台三國、或至少日台兩國的國會議員之間，應進行安保經濟對話。¹¹3 月 22 日，日本跨黨派國會議員組織「日華議員懇談會」（日華懇）舉行年度總會，邀請美國駐日首席公使希爾（Nicholas Hill）及我駐日代表謝長廷出席，日華懇代表古屋圭司當時即表示，今年可能舉辦美日台戰略對話。¹²日本在 2019 年即參加「全球合作暨訓練架構」（Global Cooperation and Training Framework, GCTF）聯合委員會，迄今就公衛與環境等非傳統安全議題舉辦活動，未來不排除美日繼續透過此等或其他多邊架構，強化對台安全關係。

¹⁰ 〈日經民調：74%日本民眾支持參與追求台海穩定〉，《經濟日報》，2021 年 4 月 26 日，https://udn.com/news/story/6811/5413573?fbclid=IwAR3VS-C0cH-RP17TvQK4CLHeyH7ZrErSosKLIR_HfQvShL_x0_w6AUSgTow。

¹¹ 〈2 月 10 日から台湾政策 PT 立ち上げ！詳しく解説いたします！〉，佐藤正久個人網站「佐藤まさひさの国会教室」，2021 年 2 月 14 日，<https://bit.ly/3dIea6D>。

¹² 楊明珠，〈日華懇通過友台方針 今年將辦台日美戰略對話〉，《中央社》，2021 年 3 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202103220322.aspx>。

2021 年《美國情報社群年度威脅評估》報告之觀察

陳鴻鈞

國家安全所

壹、新聞重點

2021 年 4 月 13 日（美國時間），美國情報總監辦公室（Office of the Director of National Intelligence）公布 2021 年版《美國情報社群年度威脅評估》（*Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*），又名《美國國家安全全球威脅評估》（*Assessment of Worldwide Threats to U.S. National Security*）。¹ 該報告代表 2021 年整個美國情報社群對影響美國國家安全威脅最新且集體的觀點，值得關注。

貳、安全意涵

一、拜登政府第一份全球威脅評估報告

此報告是美國情報部門向國會報告的一部分，區分為公開版與機密版。原本該報告是每年年初對外發布公開版，但 2020 年一度中斷。拜登（Joe Biden）政府上臺後，這是首次公布該報告，反映拜登政府對全球影響美國國家安全威脅的認知與評估。

二、太空軍加入情報社群之後的首份報告

美國自 2006 年改革情報體系後，所謂美國的情報社群泛指由 17 個具有蒐集情報功能單位所組成的網路。2019 年，美國成立太空軍，而蒐集情報是太空軍的任務之一。2021 年 1 月 8 日，太空軍正式加

¹ “2021 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community,” Office of the Director of National Intelligence, April 13, 2021, <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2021/item/2204-2021-annual-threat-assessment-of-the-u-s-intelligence-community>.

入美國情報社群之中，成為美國情報社群第 18 位成員，也是 2006 年之後首次有新單位加入美國情報社群。² 換句話說，太空軍對美國國家安全威脅的認知及研判亦呈現在此報告裡面。

三、中國、俄羅斯、伊朗及北韓成為關注焦點

儘管每年的報告都聲明，該報告指出的威脅內容順序不必然代表威脅的重要性及強度，但實際上，該報告描述威脅內容的多寡及排序，仍具有指標性意義。2021 年版報告共 27 頁，比 2019 年版報告（42 頁）篇幅有所縮減。儘管如此，與 2019 年版報告相比，2021 年版報告內容形式明顯進行調整（如下表一）。2019 年版報告區分為兩大部分，即「全球威脅」與「區域威脅」，兩者的頁數比重約各佔一半，並在各自類別下再細分各種威脅。2021 年版本報告則將中國、俄羅斯、伊朗、北韓對美國的威脅各自獨立成一個段落，且置於內文之前半部，頁數比重（11 頁）約佔整個內文（21 頁）的 52%。2021 年版的「跨國議題」內容，類似 2019 年版的「全球威脅」部分，頁數比重（8 頁）約佔內文的 38%。2021 年版的「衝突與不穩定」內容，類似 2019 年的「區域威脅」部分，頁數比重則僅佔 9%。這意味著，整個美國情報社群愈加重視中國、俄羅斯、伊朗及北韓對美國國家安全所造成的威脅。³

² “DNI Ratcliffe Welcomes U.S. Space Force as 18th Intelligence Community Member,” Office of the Director of National Intelligence, January 8, 2021, <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/press-releases/press-releases-2021/item/2179-dni-ratcliffe-welcomes-u-s-space-force-as-18th-intelligence-community-member>.

³ “Worldwide Threats Assessment of the U.S. Intelligence Community,” Office of the Director of National Intelligence, January 29, 2019, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>; “2021 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community,” Office of the Director of National Intelligence, April 13, 2021, <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2021/item/2204-2021-annual-threat-assessment-of-the-u-s-intelligence-community>.

表、2019 年版與 2021 年版美國全球威脅評估報告之比較

2019 年版	2021 年版
1.全文共 42 頁，除導論及前言外，主要段落安排為全球威脅（19 頁）與區域威脅（18 頁）兩大部分。 2.對美國的全球威脅：網路、線上影響力作戰及選舉介入、大規模毀滅性武器及擴散、恐怖主義、反情報、新興科技及對美國經濟競爭力之威脅、太空及反太空、跨國有組織犯罪、經濟及能源、人類安全等。 3.對美國的區域威脅：中國和俄羅斯（1/2 頁）、東亞、中東及北非、南亞、俄羅斯及歐亞（3 頁）、歐洲、非洲、西半球等。	1.全文共 27 頁，除導論及前言外，主要段落安排為中國追求全球霸權（3 頁）、俄羅斯的挑釁行為（3 頁）、伊朗的挑釁行為（3 頁）、北韓的挑釁行為（2 頁）、跨國議題（8 頁）、衝突與不穩定（2 頁）等。 2.對美國威脅的跨國議題：新冠肺炎及疾病、氣候變遷及環境、新興科技、網路、外國走私毒品及有組織犯罪、移民、全球恐怖主義。 3.衝突與不穩定：阿富汗、印度與巴基斯坦、中東、亞洲、拉美、非洲。

資料來源：陳鴻鈞整理自公開資料。

四、美國強烈關注中國崛起所帶來的威脅

在 2021 年的報告中，美國情報社群以「中國追求全球霸權地位」為標題來界定中國對美國所造成的威脅。該報告觀察，中國共產黨仍將動員整個政府的力量來擴大中國的影響力，並抵銷與分化美國及其盟邦和夥伴之間的關係，形塑有利威權主義中國的國際體系。當然，該報告也指出，只要中共領導階層認為符合其國家利益，中共不會排除與美國進行合作。該報告列舉中國威脅的內涵囊括軍事、政治、經濟及外交等各個面向，且關注 6 大類活動，包括（1）中國在區域及全球活動（中國與印度的邊境衝突、中國在南海及東海的擴張行為、施壓台灣、強化與俄羅斯的合作、一帶一路、疫苗外交、提倡中國式的技術及人權標準、中國整體競爭力的提升）；（2）成長的軍事能力（追求擴大海外部署及強化投射力量、海空與火箭軍能力的提升）；（3）核武；（4）太空；（5）網路；（6）情報、影響力作戰、對選舉的影響和介入等。⁴

⁴ “2021 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community,” Office of the Director of National Intelligence, April 13, 2021, <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-publications/reports-publications-2021/item/2204-2021-annual-threat-assessment-of-the-u-s->

參、趨勢研判

美國將加強因應中國、俄羅斯的軍事威脅

在此報告公布之後，情報總監海恩斯（Avril Haines）在國會作證時重申中國、俄羅斯的威脅。之後，國防部長奧斯丁（Lloyd Austin）訪問歐洲時宣布美國將增加在德國的駐軍。此外，拜登也誓言美國將全面自阿富汗撤軍，並強化對中國威脅的關注。⁵換言之，由於中國、俄羅斯的威脅不斷擴大，美國將提高對中國及俄羅斯威脅的軍事準備。

intelligence-community.

⁵ Scott Neuman, “Intelligence Chiefs Say China, Russia Are Biggest Threats To U.S.,” *NPR News*, April 14, 2021, <https://www.npr.org/2021/04/14/987132385/intelligence-chiefs-say-china-russia-are-biggest-threats-to-u-s>; Amer Madhani and Matthew Lee, “Biden to pull US troops from Afghanistan, end ‘forever war’,” *AP News*, April 15, 2021, <https://apnews.com/article/joe-biden-troop-withdrawal-afghanistan-september-11-d2c7426736f9f530e0e62f2295a44d28>.

美國陸軍 2021 年《重獲北極優勢》戰略之評析

劉蕭翔

國家安全所

壹、新聞重點

2021 年 3 月 16 日，美國陸軍發布其北極戰略——《重獲北極優勢》（*Regaining Arctic Dominance*）。該報告闡明陸軍未來將如何組建、訓練、組織與裝備部隊，並與北極盟友結成夥伴關係，以確保美國國家利益與區域穩定。聲明亦指出，為了重獲北極優勢，陸軍未來將建立一個二星級（師級）的作戰指揮部，領導經過專門訓練與裝備的多領域作戰旅。陸軍另將改善具備北極作戰能力（Arctic-capable）部隊的裝備，部隊人員在北極地區及其他山區和高海拔環境的訓練，以及駐紮於北極地區士兵、平民與家庭的生活品質。¹該份報告乃美國陸軍有史以來第一份北極戰略，其欲凸顯陸軍於北極的定位與戰略價值自不待言。此外，報告亦呈現美國對北極當前戰略態勢的觀察，以及陸軍未來於當地的部署考量，值得我們探究。

貳、安全意涵

一、宣示北極為美國戰略部署重點

由於蘇聯解體，復以北約東擴、反恐戰爭與亞太再平衡等戰略規劃的牽制，北極在冷戰後相當長的時間並不被美國認為是威脅源頭，亦非美國全球戰略的優先。直至 2013 年歐巴馬（Barack Obama）總統任內，美國方首度從戰略觀點闡述其北極政策，卻是

¹ U.S. Army Public Affairs, “Army announces release of Arctic Strategy,” U.S. ARMY, March 16, 2021, https://www.army.mil/article/244261/army_announces_release_of_arctic_strategy. 美國陸軍官方網站所公布的報告係非機密版本，詳見 U.S. Army, *Regaining Arctic Dominance* (Virginia: Department of the Army, 2021), <https://api.army.mil/e2/c/downloads/2021/03/15/9944046e/regaining-arctic-dominance-us-army-in-the-arctic-19-january-2021-unclassified.pdf>。

北極八國最後公布北極戰略者。美國當時雖意識到北極有軍備競賽之虞，卻仍側重氣候變遷與國際合作面向。2019 年川普（Donald Trump）總統任內，美國更新北極戰略，轉而認定北極已成為大國戰略競爭空間，而俄羅斯與中國則正挑戰此間基於規則的國際秩序。雖然認知到北極權力平衡的轉變，但長年疏於經營與極地作業裝備的不足與落後，已使美國在北極的競爭處於劣勢。

繼 2020 年 7 月美國空軍《北極戰略》（*Arctic Strategy*）與 2021 年 1 月海軍《藍色北極—北極戰略藍圖》（*A Blue Arctic-A Strategic Blueprint for the Arctic*）發布後，陸軍再發布其北極戰略，乃各軍種依循 2017 年《國家安全戰略》（*National Security Strategy*）與 2018 年《國家國防戰略報告》（*National Defense Strategy*）的政策指導，而落實 2019 年《國防部北極戰略》（*Department of Defense Arctic Strategy*）理念之舉。儘管各軍種提出北極戰略稍嫌遲晚，但至少表達美國正視在北極競爭落後的現實，以及認定北極為美國戰略部署重點的宣示。

二、在北極推動陸軍多領域作戰構想

為了支持國防部建立北極意識（Arctic awareness）、強化北極作戰與鞏固當地基於規則的秩序，美國陸軍規劃了五項戰役設計（campaign design）方針：提升北極作戰能力、在北極與全球展開競爭、在危機與衝突中保衛北極、建立北極多領域作戰（Multi-domain Operations）、向北極投射力量，²其間，建立北極多領域作戰能力顯然為一切的根本。

美國陸軍認為北極乃其身為聯合部隊之一部，在全球競爭與敵人遭遇對抗之處，故將採取全陸軍途徑（Total Army approach），結合陸軍、預備役部隊與國民兵之力，以滿足極地條件下聯合作戰的

² U.S. Army, *Regaining Arctic Dominance* (Virginia: Department of the Army, 2021), pp. 28-29.

要求，從而為聯合部隊指揮官提供作戰選項。在阿拉斯加部署多領域特遣隊（Multi-domain Task Forces, MDTF）乃成功的第一步，除了因應挑戰外，當地環境與氣候條件亦提供驗證與訓練多領域作戰的機遇。作為國土防禦的第一線，在與其他聯合部隊及盟友與夥伴的協作下，多領域特遣隊將能於此間對敵人實施「反介入/區域拒止」（Anti-Access/Area Denial, A2/AD）。為此，陸軍有必要提升北極作戰能力，故將與其他軍種及國防部合作，確保必要的投資，以實現在北極的「聯合全領域作戰」（Joint All-domain Operations, JADO）。對陸軍而言，採用多領域作戰與「聯合全領域指揮與管制」（Combined All-Domain command and Control, CJADC2）的推動，提供在北極聯合全領域作戰的機遇，而在北極推動多領域作戰則將是推動聯合全領域作戰的關鍵。因此，美國在北極地區的通信與數據覆蓋能力，乃至於網路能力有必要進一步審視與提升。³

參、趨勢研判

一、美國短期內仍難重獲北極優勢

美國雖然積極宣示重返北極，然而長年投入的不足，注定其努力難以在北極立竿見影。有別於中國以經濟手段正常化自己於北極的存在，美國在北極的軍事假想敵——俄羅斯，其於北極的軍事部署則讓美國感到芒刺在背。具有地緣優勢的俄羅斯，在北極地區不僅有獨步全球的破冰船隊，其於此間的軍事部署亦讓他人難望項背。

俄羅斯自 2010 年起便在北極地區投資超過 10 億美元翻修 13 座機場，強化搜尋與救援能力，並升級此間雷達站以掌握周邊空域與海域動態，包括在楚科奇自治區（Chukotka Autonomous Okrug）的弗蘭格爾島（Wrangel Island，距阿拉斯加僅 300 英里）與施密特角

³ *Regaining Arctic Dominance*, pp. 20-21, 37, 44-46.

(Cape Schmidt) 的 Spoka-2 新型雷達系統。這些系統已在廣大的俄國北疆海岸線形成「保護圓頂」(protective dome)，幾近覆蓋北部海岸線與鄰近水域。此外，俄羅斯部署於北極地區的 S-400 防空系統、棱堡岸基反艦 (Bastion-P) 與鎧甲-S1 (Pantsir-S1) 防空飛彈系統，則形成複雜多層次的防禦體系，防禦範圍更已深入北極中心地帶。⁴

《重獲北極優勢》報告指出陸軍將加強與盟友與夥伴的交流合作，從而提升北極作戰能力，此固然服膺於美國國家戰略的指導，卻也是現實所迫。美國目前在北極僅能透過合作圍堵俄羅斯，即便投注大量資源，在俄羅斯已占得先機的情況下，美國短期內亦難重獲北極優勢。此外，美國仍得兼顧印太、歐洲及中東多處戰場，在備多力分的情況下，北極能否如預期地分配到資源亦尚待觀察。

二、美軍於北極推動全領域作戰構想前景未可樂觀

《重獲北極優勢》報告不但指出陸軍在北極肩負國土前線防禦的任務，更自許為投射至全球的武裝力量，而多領域作戰則是箇中關鍵。蓋因美國陸軍自豪且具備極地嚴苛條件下作戰能力的多領域特遣隊，正能在位居地理樞紐的北極平台挑起重任，支援聯合全領域作戰與北極地區以外的軍事部署行動。

惟陸軍率先提出多領域作戰概念後，其他軍種亦競相發展自己的多領域作戰概念，希冀掌握話語權與在聯合作戰的主導地位。美國國防部為此不得不提出另一頂層戰略概念——「全領域作戰」，以整合各軍種的多領域作戰理念。前述的「聯合全領域指揮與管制」架構即為全領域作戰核心，而各軍種未來都將與該平台連結，並建構國防雲——「聯合企業防禦基礎設施」(Joint Enterprise Defense Infrastructure, JEDI)，藉由人工智慧與大數據分析，以強化美軍的聯

⁴ *Regaining Arctic Dominance*, p. 17.

合作戰能力。⁵

可見美軍在北極推動全領域作戰前，各軍種仍有待磨合，即便整合成功，美軍在北極地區仍得補強自身全球定位系統（Global Positioning System, GPS）先天不良的弱點，以及面對俄羅斯電子戰的攻勢。蓋因美國的全球定位系統較適用於低緯地區，且在北極地區覆蓋率不足，故需要歐洲伽利略衛星導航系統（Galileo Navigation Satellite System, GNSS）配合，然而俄羅斯卻已於 2019 年 5 月在其北方航線東西兩端完成電子對抗中心部署，未來可望關閉航道區域內飛機、潛艇、水面艦、無人機的通訊聯繫與定位導航信號。⁶此對美軍強調「聯合全領域指揮與管制」的全領域作戰不啻為強力挑戰，故美軍在北極推動全領域作戰構想前景仍未可樂觀。

⁵ 關於美軍推動全領域作戰，可參見舒孝煌，〈美國陸海空軍推動全領域作戰合作〉，《國防安全雙週報》，第 17 期（2020 年 12 月 4 日），頁 19-24。「聯合全領域指揮與管制」與軍種作戰資料庫的整合，可參見 Department of Defense, *DoD Data Strategy* (Virginia: Department of Defense, 2020)。惟全領域作戰與此前的多領域作戰其實一脈相承，如何有效運用作戰情資則為兩者共通之處。為消弭各軍種在多領域作戰的競爭，美國國防部即曾於 2020 年 10 月推出《國防部資料戰略》（*DoD Data Strategy*）闡述其整合理念，並希望以聯席機制促進各軍種間的溝通。可參見謝沛學，〈從美國《2020 國防部資料戰略》看多領域作戰概念發展的挑戰〉，《國防安全雙週報》，第 15 期（2020 年 11 月 6 日），頁 38。

⁶ 劉蕭翔，〈俄羅斯因應北極戰略競爭作為之評析〉，《國防安全週報》，第 50 期（2019 年 6 月 6 日），頁 38。

從近期國際局勢發展看中共對台工作

洪子傑

中共政軍所

壹、新聞重點

近期國際局勢的變化對中國在處理兩岸議題上造成一定程度的影響。例如歐洲議會在 2021 年 1 月 20 日表決通過「共同外交暨安全政策」及「共同安全暨防禦政策」2 項決議案、¹2021 年 3 月 26 日台美完成簽署「設立海巡工作小組瞭解備忘錄」、4 月 14 日美國前參議員陶德（Chris Dodd）率團訪台等。而 2021 年 4 月 16 日美日峰會後的聯合聲明時隔 52 年再度提及台灣，日本首相菅義偉強調「美日之間已經認識到台灣海峽和平與穩定的重要性」。²對中共而言，這些事件都將增加中共處理對台工作上的難度。故本文就國際局勢發展對近期中共在處理對台工作上的影響進行討論。

貳、安全意涵

一、中共「聯外制台」效果有鬆動傾向

一直以來中共在國際上以「聯外制台」策略打壓台灣，包括要求國際支持「一個中國」原則、要求國際不售台武器、要求國際不干預台海議題、圍堵台灣外交並阻止台灣加入國際組織等議題上。³

¹ 內容納入諸多有關台灣之議題，包括關切中國對台軍事威脅、支持台灣民主、肯定台灣對抗新冠肺炎疫情及支持參與世界衛生組織等，詳見〈歐洲議會通過 2 項決議案 展現近年最強勢挺台〉，《中央社》，2020 年 1 月 21 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202101210014.aspx>。

² David Brunnstrom, Trevor Hunnicutt, Chizu Nomiyama, Matt Spetalnick, “Biden and Japan’s Suga project unity against China’s assertiveness,” Reuters, 17 April 2021, <https://www.reuters.com/world/china/biden-welcome-japans-suga-first-guest-key-ally-china-strategy-2021-04-16/>.

³ 另外仍包括要求國際社會施壓台灣在「一個中國」原則下與中國談判以及要求強權施壓台灣改變政治立場或不要發表刺激中國的發言。詳見，童振源，《台灣的中國戰略：從扈從到平衡》，（臺北：新銳文創，2011 年），頁 24。

近兩年受到美中關係、台美關係轉變以及新冠肺炎疫情的影響，連帶使得中國「聯外制台」的效果有逐步鬆動的跡象，包括本次美日聯合聲明、美國持續售台武器以及過去一年國際聲援台灣加入世界衛生組織的主要國家持續增加等。⁴尤其中國不論是在治理新疆與香港問題或是對外的強制外交等問題上，多引起西方國家的不滿，在當前的國際情勢下，雖然不會影響「聯外制台」中有關各國對於「一個中國」原則的核心表述，但在要求國際不干預台海議題，和圍堵台灣外交的部分，則開始有些鬆動的跡象。

二、中共隨國際局勢壓縮對台論述彈性

由於中共有關「台灣問題」的立場與態度長年沒有絲毫鬆動的傾向與可能。因此在兩岸以及台海和平的討論在國際逐步浮上檯面後，中共除藉由共機擾台或是軍事演習對台進行軍事威嚇以及向美國叫板外，在相關論述上則是透過重申「一個中國」原則、不得干涉中國內政、台灣問題不容外部勢力干涉、要求美國恪守中美三個聯合公報規定等一貫立場加以因應（中共 4 月的回應內容，詳如附表）。這樣的論述在本質上雖然並沒有改變，但或也代表中共在當前局勢下尚無其他有效的因應方式。

若去細究國際局勢對於對台論述的影響，則可發現美中關係或是台美關係的持續升溫，更使得中共對台論述的彈性與解釋空間變得更小，因為中共擔心此階段任何論述上的讓步，都將可能會破壞當前中共對於兩岸交往前提的詮釋權。從這個角度來看近期台灣在野黨所提對於「九二共識」的相關發想，在「習 5 點」後即不太可

⁴ 〈台外交部：國際聲援台灣加入世衛大會的聲量再創高峰〉，《美國之音》，2020 年 11 月 14 日，<https://www.voacantonese.com/a/taiwan-receives-heightened-international-support-to-join-wha-20201114/5660711.html>。

能有所撼動的情況下，受到國際情勢影響更使得中共對台相關論述鬆動的可能性趨近於零。

此外，中國在對台論述的強硬態度，一方面雖可看作是在對包含美國與台灣在內的警告，但另一方面，中共藉由兩岸僵局持續減少模糊空間並增加抨擊台灣與美國的次數與頻率，其實重點亦在對內宣傳，傳達形塑罪不在我，而是中共口中的「外部勢力」與極少數「台獨分裂份子」的錯。尤其是考慮到中共對九二共識的清楚論述除破壞了兩岸原先模糊、各表的默契外，更透過概念置換來增加台灣與大陸交往的政治成本（即減少兩岸交往之可能性），更顯得其目的亦在於對內宣傳，以將兩岸倒退之責任單方面推給台灣。⁵

參、趨勢研判

一、中共仍將以軍事力量作為抵銷「聯外制台」策略鬆動的工具

「底線思維」是過去毛澤東的重要工作方法，其內涵在於對未來事務的發展要預判其最壞可能，並在其基礎上建立因應的政策與策略。⁶這也是習近平近年在對中共幹部發表談話時所常強調的重點之一。⁷在兩岸議題上，中共亦有其「底線思維」之思考，例如這兩年隨著國際局勢逐漸對中共不利，中共則以增加解放軍的訓練強度因應。近期解放軍活動與單純的對台軍事威嚇相比，其實更貼近戰爭前的訓練與準備。這也容易讓人聯想，中共以武力作為對台「底線思維」的政策因應作為之態勢越來越明顯。因此，對中共而言，

⁵ 中共在 2019 年「習 5 點」提出後，對九二共識內涵有清楚的界定，即「海峽兩岸同屬一個中國，共同努力謀求國家統一」。

⁶ 邵建斌，〈論毛澤東堅持底線思維的工作方法〉，《中共中央黨史和文獻研究院》，2020 年 12 月 11 日，<http://www.dswxyjy.org.cn/BIG5/n1/2020/1211/c423725-31963693.html>。

⁷ 〈習近平在中央黨校（國家行政學院）中青年幹部培訓班開班式上發表重要講話〉，《新華網》，2021 年 3 月 1 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-03/01/c_1127154621.htm；〈習近平為什麼強調「底線思維」〉，《中國軍網》，2019 年 1 月 30 日，http://www.81.cn/big5/jwz/2019-01/30/content_9417110.htm。

增加區域內軍事實力仍將成為其應對美日等國對配合「聯外制台」立場鬆動或是處理「台灣問題」上的一個重要手段。

二、中共將持續強化中俄關係以與美對抗

中共另一個處理「台灣問題」的重要手段在於強化與俄羅斯的合作關係。2021年3月23日中俄外長會晤並發表《中華人民共和國和俄羅斯聯邦外交部長關於當前全球治理若干問題的聯合聲明》⁸，外界盛傳中俄之間將就克里米亞與台灣問題進行秘密交易。⁹不論傳言真假，對中共而言，強化與俄羅斯的關係並將克里米亞問題拉入，將有利於分散以美為首的西方國家對於亞太局勢與台灣問題上的關注，也可能降低國際局勢介入台海的機率。尤其，從戰略的角度來看，未來美中的摩擦甚至對抗若持續增強，為確保不兩面受敵以及資源的流通，持續與俄羅斯交好是合理且必要的選擇。年初中國外交部長王毅即曾表示「中俄戰略協作是全方位、全天候的，沒有禁區，沒有上限」。¹⁰2021年適逢《中俄睦鄰友好合作條約》簽署20周年，亦為中共再度強化與俄羅斯關係的契機。因此，未來中共仍將持續就「聯俄抗美」的方向而努力。

附表、近期中共官方涉及國際與台灣問題之回應

日期	事件	發言內容
4月23日	中國外交部長王毅與美國對外關係委員會視訊交流之回應	台灣問題是中美關係中最重要、最敏感的問題。堅持一個中國原則、反對「台獨」、維護台海地區和平穩定也符合美國的戰略利益。打「台灣牌」非常危險，是在「玩火」。兩岸實現統一是歷史大勢。我們願繼續以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一，同時堅決反對任何形式的「台獨」分裂活動。希望美方切實恪守一個中國原則和中

⁸ 〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦外交部長關於當前全球治理若干問題的聯合聲明〉，《人民網》，2021年3月24日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0324/c64387-32058894.html>。

⁹ 盧伯華，〈頭條揭密〉外媒盛傳中俄峰會將進行台灣與克里米亞秘密交易，《中時新聞網》，2021年3月24日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210324000743-260407?chdtv>。

¹⁰ 沈朋達/繆宗翰，〈中俄外長通話 王毅：兩國戰略協作沒有禁區上限〉，《中央社》，2021年2月5日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202102050082.aspx>。

		美三個聯合公報規定，不向「台獨」分裂勢力發出任何錯誤信號，不要試圖挑戰和突破中方政策的底線。
4月23日	中國外交部發言人趙立堅針對岸信夫談及台灣問題之回應	台灣問題純屬中國內部事務，中方絕不容許任何國家以任何方式插手干預。日方一些人發表涉台錯誤言論，充分暴露他們不願看到並千方百計企圖阻撓中國和平統一大業的陰暗心理。中國必須統一，也必然統一。對此日方不要有非分之想。
4月19日	中國外交部發言人汪文斌針對美日聯合聲明的回應	台灣是中國領土不可分割的一部分，我們要求美日嚴肅對待中方關切，恪守一個中國原則，立即停止干涉中國內政，立即停止損害中國利益。中方將採取一切必要措施，堅決捍衛國家主權、安全和發展利益。
4月14日	中國外交部發言人趙立堅針對美國前參議員陶德率團訪台之回應	首先我想說明，蔡英文只是中國的一個地方領導人。中方堅決反對任何形式的美台官方往來，這一立場是一貫、明確的。中方已就美政府高層派員赴台活動向美方提出嚴正交涉。我們敦促美方切實恪守一個中國原則和中美三個聯合公報規定，立即停止任何形式的美台官方往來，慎重處理涉台問題，不向「台獨」分裂勢力發出任何錯誤信號，以免給中美關係和台海和平穩定造成進一步嚴重損害。
4月14日	國台辦發言人馬曉光針對外交部長吳釗燮對外媒稱，美方認為大陸對台動武的可能性很高之回應	台灣是中國的一部分。台灣問題純屬中國內政，不容任何外來干涉。我們願以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一前景，但絕不為各種形式的「台獨」分裂活動留下任何空間。我們不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項，針對的是外部勢力干涉和極少數「台獨」分裂分子及其分裂活動，絕非針對台灣同胞。當前臺海局勢複雜嚴峻的根源是民進黨當局與「台獨」分裂勢力勾連外部勢力，不斷進行謀「獨」挑釁。美方顛倒是非，渲染所謂「中國軍事威脅」論調，持續向「台獨」勢力發出錯誤信號，居心險惡。
4月14日	國台辦發言人馬曉光針對大陸在台灣周邊的軍事演訓持續不斷之回應	解放軍的有關演訓活動不是針對臺灣民眾...如果感到有什麼疑慮的話，那兩岸同胞就要一致起來，共同遏制「台獨」分裂活動。「台獨」是對台海和平，對兩岸關係和平發展，對兩岸同胞共同利益的最大威脅...只要堅持「九二共識」，兩岸關係就能改善發展，反之，就會陷入對抗...改善兩岸關係並不難，只要民進黨當局放棄「台獨」立場，停止「台獨」活動，回到「九二共識」的政治基礎上來，兩岸關係就會春暖花開。解放軍的有關軍事演訓行動，釋放的信號就是，我們遏制「台獨」、遏制台美勾連謀「獨」挑釁的決心，不是只嘴上說。
4月13日	中國外交部發言人趙立堅針對「美台交往指導方針」之回應	一個中國原則是中美關係的政治基礎。《中美建交公報》明確規定：「美國人民將同台灣人民保持文化、商務和其他非官方關係」...所謂「美台交往指導方針」公然鼓勵美國政府與台灣接觸，嚴重違反一個中國原則和中美三個聯合公報規定...向「台獨」分裂勢力發出嚴重錯誤信號。台灣問題事關中國主權和領土完整，涉及中方核心利益。

		中方沒有任何妥協退讓空間。我們敦促美方認清形勢...不要在台灣問題上「玩火」，立即停止任何形式的美台官方往來...不向「台獨」勢力發出錯誤信號，以免給中美關係和台海和平穩定造成顛覆性的影響和破壞。
4月9日	中國外交部發言人趙立堅針對美國參議員提案將台灣視同外國政府之回應	美方有關議員應客觀理性看待中國和中美關係，恪守一個中國原則和中美三個聯合公報規定，摒棄冷戰零和博弈思維，停止推進審議干涉中國內政、損害中國利益的消極議案，多做有利於中美關係健康穩定發展的事。
4月8日	中國外交部發言人趙立堅針對美國國務院發言人普萊斯(Ned Price)7日發言之回應(美國仍保有能抵抗任何可能危及台灣人民安全、社會或經濟制度的武力或其他脅迫行動)	在台灣問題上，到底是誰在搞恐嚇和脅迫？世界上只有一個中國，台灣是中國領土不可分割的一部分，中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府，這是國際社會公認的基本事實。一個中國原則是中美關係的政治基礎，也是美方在中美三個聯合公報中明確向中方作出的承諾，是不可逾越的紅線。美艦近來多次在台灣海峽「大秀肌肉」、挑釁攪局，向「台獨」勢力發出嚴重錯誤信號，威脅台海地區的和平穩定。我想問的是，難道中國軍艦去墨西哥灣耀武揚威了嗎？...美方應充分認識台灣問題的高度敏感性，恪守一個中國原則和中美三個聯合公報規定，不要採取「越線」「玩火」的危險做法，慎重、妥善處理涉台問題，不向「台獨」勢力發出任何錯誤信號，以免嚴重損害自身利益和台海和平穩定。
4月7日	中國外交部發言人趙立堅針對帛琉總統稱台灣是民主國家之回應	我們對你提到的有關言論堅決反對。眾所周知，「一個中國」原則是世界上絕大多數國家都奉行的國際關係基本準則。
4月2日	中國外交部發言人華春瑩針對美國務院發言人普萊斯表示，美致力於深化與台灣關係之回應	美台之間有很多異動，甚至為了搞小動作，美國的大使不惜搖身變成帛琉代表團的成員。美方上述做法是真的關心台灣民眾嗎？還是將台灣作為棋子達到其遏制中國的目的？我想其真實意圖大家都非常清楚。世界上只有一個中國，台灣是中國領土不可分割的一部分，中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府，這是國際社會公認的基本事實。台灣問題是中美關係中最重要、最敏感的問題。一個中國原則是中美關係的政治基礎，是不可逾越的紅線。我們敦促美方充分認識台灣問題的高度敏感性，恪守一個中國原則和中美三個聯合公報規定，改變上屆政府「越線」「玩火」的危險做法，停止任何形式的美台官方往來，慎重、妥善處理涉台問題，不向「台獨」勢力發出任何錯誤信號，以免嚴重損害中美關係和台海和平穩定。

資料來源：洪子傑整理自公開資料。

(責任校對：梁書瑗)

中國派遣「遠洋漁業公海轉載觀察員」之觀察

章榮明

網路安全所

壹、新聞重點

2021年4月10日，中國遠洋漁業的公海轉載觀察員派遣啟動活動在山東省榮成市石島新港舉行。首批5名由中國農業農村部委託派遣的公海轉載觀察員正式登臨遠洋漁業運輸船，代表中國政府執行公海轉載監督任務，將隨運輸船分赴印度洋、北太平洋與南太平洋公海。¹此項派遣啟動活動的依據為中國農業農村部發布的《關於加強遠洋漁業公海轉載管理的通知》，該通知要求自2021年1月1日起，所有遠洋漁業公海轉載活動均須報告並在觀察員監督下進行。²

貳、安全意涵

此處的「轉載」，由英文 transshipment 翻譯而來，或稱「海上轉運」。意指「由遠洋漁船將漁獲送至位於公海的冷凍船集中的行為。」待冷凍船滿載後，則運往鄰近港口（或返回本國）卸貨，可省去遠洋漁船往返港口卸貨的時間，並持續進行漁捕，增加漁獲量。在卸貨時過磅、確認撈捕的魚種，亦可掌握是否超過本國的撈捕量配額以及是否撈捕不合法的魚種。以往的弊端在於遠洋漁船在公海上與小船進行非法轉載，再由小船直接駛至鄰近的漁港卸貨，一方面撈捕的漁獲可能違反規定，另一方面無法確實管制一國已撈捕的總量。其安全意涵有三：

¹ 〈我國首次派遣遠洋漁業公海轉載觀察員〉，《中國國務院》，2021年4月11日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-04/11/content_5598890.htm。

² 〈農業農村部關於加強遠洋漁業公海轉載管理的通知〉，《中國國務院》，2020年5月21日，http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg_1/tz/202005/t20200521_6344904.htm。

一、中國著手加強遠洋漁業監管

此次公海轉載觀察員的派遣並非臨時起意，中國國家主席習近平於 2019 年 4 月 23 日接見出席中國人民解放軍海軍成立 70 周年的外國代表團團長時，便宣示中國高度重視海洋生態文明建設，持續加強海洋環境污染防治，保護海洋生物多樣性，實現海洋資源有序開發利用...等。³又如中國農業農村部於 2020 年 2 月 10 日公布《遠洋漁業管理規定》，強調海洋漁業資源的可持續使用，並強化中國對遠洋漁業的監管。2021 年 3 月 13 日發布的《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要》，其中第三十三章便強調海洋生態保護、海洋經濟發展和海洋權益維護。⁴此次派遣公海轉載觀察員的行動，顯示中國對於海洋生態保育，已由喊口號的方式轉為實際行動。

二、首次派遣行動對海洋保育的效果有限

該活動之開設地點僅有山東，似顯不足。依 2020 年《中國漁業統計年鑑》，山東省 2019 年度的遠洋撈捕量為 413,716 萬噸，約佔中國全年度撈捕量 2,170,152 萬噸的 19%。⁵儘管山東省的遠洋漁獲量佔全中國的五分之一弱，相當可觀，但仍略遜於浙江省的 442,155 萬噸與福建省的 516,508 萬噸。因此，派遣行動的首發更適合在浙江省或福建省舉辦，或者在這些遠洋漁獲量領先的省分同時舉行。首次派遣的人員僅有五人，亦顯得過少。就其原因，則可能和官方著力不深有關。注意到，該派遣行動僅受中國農業農村部委託，實際運作則有賴遠洋漁業企業與運輸企業支持。⁶

³ 〈推動構建海洋命運共同體〉，《太平洋學報》，2019 年 4 月 23 日，<http://www.pacificjournal.com.cn/CN/news/news459.shtml>。

⁴ 〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要〉，《中國國務院》，2021 年 3 月 13 日，http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

⁵ 〈中國漁業統計年鑑〉，《中國水產科學研究院》，2021 年 3 月 8 日，<https://www.cafs.ac.cn/info/1397/34095.htm>。

⁶ 中國遠洋漁業協會會長張顯良在開幕活動的啟動儀式致詞時表示，該派遣活動係「受農業農

三、非法中國籍遠洋漁船仍舊危害海洋生態保育

根據 2020 年《中國漁業統計年鑑》，合法的中國籍遠洋漁船數量，2019 年為 2,701 艘，2018 年為 2,654 艘。然而，根據海外發展協會（Overseas Development Institute）的最新研究報告指出，中國籍非法遠洋漁船達 16,966 艘。⁷換句話說，中國籍合法遠洋漁船僅占中國籍所有遠洋漁船的 13.7%。其次，此次舉辦派遣行動的榮成市本就為山東省境內遠洋漁業的佼佼者，甚至其遠洋船隊的規模在中國境內也名列前茅。⁸派遣觀察員登臨這些模範船隻，除了達到效果甚微的海洋生態保育外，更重要的效果恐怕是對外宣傳。由於中國政府仍舊未處理無船名與船號、無船舶證書、與無船籍港的「三無船舶」、在他國註冊的權宜船（flag of convenience）、及中國與他國合資的漁船，海洋生態仍然持續受到危害。

參、趨勢研判

一、中國後續遵守國際規範的程度值予密注

承上，此次派遣觀察員的活動為中國農業農村部首次委託舉辦，意義非凡。雖然在某種程度上顯示中國逐漸遵守國際規範，但必須注意的是，該派遣活動並非全由政府出資及主導。顯而易見地，若未來民間減資甚至不繼續資助該派遣行動，則觀察員的派遣是否無以為繼值得密切關注。當然，這次的活動可能只是一個開端，後續可能有一系列的做法，譬如大幅增加派遣人員、大幅增設開辦地點、

村部漁業漁政管理局委託，在遠洋漁業企業和運輸企業的大力支持下，協會成立了運輸物流專業委員會，組織搭建了遠洋漁業海上轉載管理平台，統籌組建了由國內 8 家水產院校和科研院所共同成立的觀察員培訓力量，建立了轉載觀察員派遣機制。」請見〈山東省舉辦遠洋漁業公海轉載觀察員派遣啟動活動〉，《每日頭條》，2021 年 4 月 11 日，<https://kknews.cc/agriculture/25jn3eg.html>。

⁷ 關於中國漁業統計年鑑的資料，同註 4。中國籍非法漁船的數量，請見 Miren Gutierrez, Guy Jobbins, “China’s distant-water fishing fleet: scale, impact and governance,” Overseas Development Institute, June 2, 2020, <https://odi.org/en/publications/chinas-distant-water-fishing-fleet-scale-impact-and-governance/>。

⁸ 〈船隊+基地，榮成建設新「海上糧倉」〉，《每日頭條》，2014 年 7 月 24 日，<https://kknews.cc/other/65ayyp3.html>。

擴大規範至非由中國啟航的遠洋漁船。因而，此次的行動是否成為遏止中國漁民濫捕之濫觴，須觀後效。

二、中國海警將伺機出動

2020年12月11日，中國國務院曾修訂《漁業法實施細則》，其中第八條規定漁業行政主管部門應當與公安、海監……等有關部門合作執法。⁹ 此次中國對於遠洋漁業的生態保育，僅由農業農村部委託派遣公海轉載觀察員，但尚未與公安、海監合作執法。如前所述，在遠洋漁捕的中國漁船方面，非法的數量數倍於合法的。預判中國的下一步是處理「三無船舶」、「權宜船」、「中資船舶」與「非法、未報告、無限制」的遠洋漁捕，而派遣中國海警船於遠洋之公海進行登臨將是一個可行的選項。

（責任校對：汪哲仁）

⁹ 〈中華人民共和國漁業法實施細則〉，《中國海事局》，2020年12月11日，<https://www.msa.gov.cn/page/article.do?type=hsfg&articleId=47AE98A46BA54890ACB8EB98FC9E6CBB>。

美國圖藉對俄制裁遏制敵意資訊作戰

曾怡碩

網路安全所

壹、新聞重點

根據《華盛頓郵報》(The Washington Post)於2021年4月16日報導，美國拜登政府4月15日宣布《14024號總統行政命令》(Executive Order 14024 of April 15, 2021，以下稱《行政命令》)，¹對俄羅斯金融機構、資安公司 Positive Technologies 及情報官員實施制裁，以報復俄羅斯2020年對美發動大規模 SolarWinds 網路攻擊及干預美國總統大選。² 拜登一上任就已確認要報復俄羅斯一再藉網路干預與竊密的灰色地帶行徑，媒體並於3月初披露訊息預告後續三週內發動，³ 3月中旬又再度預告當時接下來兩週內報復，這兩次均言明可能兼採公開與非公開報復手段。⁴ 直到4月中旬，才見諸官方公開文件。究竟純粹以公開制裁手法能否達到遏制敵意性資訊作戰(網路駭客竊密與網路認知影響力作戰)作為，值得進一步探討。

貳、安全意涵

一、拜登政府針對俄網攻與間諜活動之個體及組織施行制裁

《行政命令》主旨在於凍結禁制俄羅斯用於傷害美國及其盟友的財產，其打擊範圍所針對的俄羅斯敵意行徑，包括：惡意網路活

¹ “Executive Order 14024 of April 15, 2021,” in *Federal Register*, Vol. 86, No. 73, April 19th, 2021, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-04-19/pdf/2021-08098.pdf>.

² Ellen Nakashima, “Biden administration imposes significant economic sanctions on Russia over cyberspying, efforts to influence presidential election,” *The Washington Post*, April 16th, 2021, https://www.washingtonpost.com/national-security/biden-to-announce-tough-sanctions-on-russia-over-cyber-spying/2021/04/15/a4c1d260-746e-11eb-948d-19472e683521_story.html.

³ David E. Sanger, Julian E. Barnes and Nicole Perlroth, “Preparing for Retaliation Against Russia, U.S. Confronts Hacking by China,” *The New York Times*, March 7th, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/03/07/us/politics/microsoft-solarwinds-hack-russia-china.html>.

⁴ Josie Ensor, Nataliya Vasilyeva and Rozina Sabur, “Biden administration to launch cyber attacks on Russia as feud with Putin escalates,” *The Telegraph*, March 20th, 2021, <https://www.telegraph.co.uk/news/2021/03/20/biden-plans-cyber-attacks-russia-feud-putin-escalates/>.

動；干預美國及其他國家選舉；削弱美國等國家的民主體制；跨國貪腐；暗殺行徑；削弱美國及其友盟和平、安全、政治穩定及領土完整的活動；以及運用實體資產與數位貨幣規避限縮美國施行之制裁。⁵ 鑒於制裁所鎖定行徑屬於運用網路遂行傳統脅迫、干預、顛覆與間諜的灰色地帶威脅作為，除不公開的網路報復攻擊之外，過去採用的公開報復行徑，往往是在溯源辨識執行個體／團隊之後，予以曝光並動用司法起訴，並對俄羅斯或其他敵意國家表達抗議，接著會有驅逐外交官／情報人員、凍結特定金融帳戶、甚至經濟制裁等逐次升級之報復手段。⁶

囿於司法管轄權難以跨越敵意國疆界，且網攻駭客多受到敵意國家政府有意包庇，拜登政府制裁俄羅斯時，雖仍不脫過去指名道姓的曝光羞辱手法（name and shame），但制裁對象除國家與個人之外，還包括機關與企業。鑒於此番打擊首要目標，就是俄羅斯對美之網路攻擊、尤其是網路間諜活動，故制裁鎖定的指標性企業，就點名俄羅斯知名資安廠商 Positive Technologies，指控該企業背後受到俄羅斯政府指使而對美發動駭侵行徑。⁷ 拜登政府意圖藉隔絕該廠商之技術、服務，使其無法接觸使用到美國從個人、企業到官方機構網路資訊體系，期能萎縮其業務以造成經濟制裁懲罰示範效果。

二、阻斷金流成為制裁灰色地帶威脅行徑的鎖喉手段

美國拜登政府制裁的機關包括俄羅斯中央銀行及操作其主權債的官方銀行。俄羅斯面對疫情時經濟不振、石油天然氣價格低落，而欲藉操作主權債券吸取通貨及流動性資產周轉之際，美國憑藉金

⁵ 同註 1。

⁶ Jim Goldgeier, "U.S.-Russian Relations Will Only Get Worse," *Foreign Affairs*, April 6th, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2021-04-06/us-russian-relations-will-only-get-worse>.

⁷ Patrick Howell O'Neill, "The \$1 billion Russian cyber company that the US says hacks for Moscow," *MIT Technology Review*, April 15th, 2021, <https://www.technologyreview.com/2021/04/15/1022895/us-sanctions-russia-positive-hacking/>.

融霸權優勢地位，以釜底抽薪方式封閉俄羅斯合法吸金的操作管道，以期達到經濟制裁效果。

除了禁制金融機構與凍結金融帳戶資產之傳統經濟制裁行動，網路灰色地帶威脅雖仍難以溯源究責，但憑藉美國金融系統優勢，如能鎖定追蹤金流，或較能掌握罪證並以此起訴定罪。美國結合友盟，動用司法互助或者《雲端法案》(CLOUD Act) 調閱網路互動資訊或者金融帳戶資金流動資料，加上司法互助之長臂管轄，即可能依循華為高階主管孟晚舟在加拿大被攔阻受審模式，讓犯罪嫌疑人跨境移動時提心吊膽，期藉此構成一定程度的嚇阻效果。

參、趨勢研判

一、經濟制裁恐難以嚇阻灰色地帶威脅行徑

雖然拜登政府多次預告將報復俄羅斯情報界在美網路竊密與影響干預的囂張行徑，但並未期待單憑經濟制裁就能從此阻絕俄羅斯或其他敵意國家所從事／支持的灰色地帶威脅活動。衡諸過去歷史經驗，不論是從經濟、外交、技術、經濟、金融各方面對古巴、伊朗、北韓、緬甸施行的制裁，還是過去幾年以來鎖定俄羅斯主權債券以對俄遂行之經濟制裁，成效普遍不彰而未能達到嚇阻的效力。因此，此番美國重施故技鎖定俄羅斯主權債而且老早就釋出制裁訊息做空，⁸但外界基於 2019-20 年的前車之鑑，對於成效不表樂觀。⁹

在加密數位貨幣興起後，其匿名難以追溯的特性，成為犯罪組織規避各國司法追緝的金流管道。疫情後網路勒索病毒猖獗，贖金

⁸ Selcuk Gokoluk, "JPMorgan Flags Geopolitics as Reason to Sell Emerging Markets," *Bloomberg*, April 14th, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-13/jpmorgan-flags-geopolitics-as-reason-to-sell-emerging-markets>. 另可參閱〈俄羅斯盧布觸及 2021 年內低點且公債下跌 受壓於美國制裁威脅〉，《路透社》，2021 年 3 月 24 日，<https://www.reuters.com/article/russian-rouble-plunge-0324-wedn-idcnkbs2bg13q>。

⁹ Alexander Nicholson, "Russian Bonds Slump as 'Nuclear Option' of Debt Sanctions Raised," *Bloomberg*, March 5th, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-05/russian-bonds-slump-as-nuclear-option-of-debt-sanctions-raised>.

幾乎都是要求經由加密數位貨幣交付。不論國家支持的網路進階持續性威脅（advanced persistent threat, APT）駭客團隊、或者認知影響力作戰外包的內容農場在地協力團隊，金流幾乎逐漸轉向難以追蹤的加密數位貨幣管道，恐將使得透過金流施行經濟制裁的作為更難以施展。

二、國家支持的網路攻擊逐漸浮現代理人問題

俄羅斯國家支持的網路駭客團隊在 2020 年底透過 SolarWinds Orion 平台大規模滲透竊取美國政府機關與企業資料，政府機密與企業營業秘密可能因此為俄羅斯情報界掌握。然而，網路竊密手法無論如何地精巧隱晦，網路虛擬世界凡走過必留下痕跡，如此大規模的網路攻擊，仍然能夠順藤摸瓜而指向俄羅斯政府的背後指使，對於拜登當選後的緊繃美俄關係，無異於投入震撼彈，也讓人不禁質疑俄羅斯此時此際大動作的背後動機。

借鑑近年來北韓專門攻擊金融系統的 APT38 駭客團體，在達成國家交辦任務之餘，也會趁機中飽私囊；近來 APT 駭客團體在竊取秘密繳回委辦業主後，往往趁機另以勒索軟體鎖扣資料以索取贖金敲竹槓。這些行徑相當程度構成敵意國家與 APT 駭客團體之間的「代理人問題」（agency problem）。參與隱蔽性網路滲透竊密行動的俄羅斯 APT 駭客團體是否另有他想而做出超出委託範疇之行徑，目前仍不得而知，但對於類似的國家政府外包 APT 網路攻擊所可能浮現的代理人問題，實有必要開始省思因應之道。

（責任校對：杜貞儀）

中美科技戰——超級電腦篇

王綉雯

戰略資源所

壹、新聞重點

美國商務部產業與安全局（Bureau of Industry and Security）於2021年4月8日宣布，增列7家中國超級電腦相關機構，為美國貿易管制實體清單（entity list）之對象，理由是這些機構使用美國技術，進行違反美國國家安全或外交政策利益之活動。同時，《華盛頓郵報》報導，這7家中國機構負責建造或使用超級電腦，包括E級超級電腦（exascale supercomputers），協助中國研發核武和超音速飛彈等先進武器，影響美國國家安全利益。特別是美國超音速武器日前試驗失敗，而中國的超音速武器已開始進入部署階段。美方指稱，解放軍在四川省綿陽「中國空氣動力研究與發展中心」（中國人民解放軍第二十九試驗訓練基地），運用超級電腦模擬超音速飛彈穿越大氣層時所產生的熱能和阻力。對此，中國政府表示，美國一再濫用國家安全概念，對中國超級電腦實施技術封鎖，這只會更加堅定中國自主創新的決心和意志。中國將採取一切必要措施，維護中國企業之合法權益。¹

¹ “Commerce Adds Seven Chinese Supercomputing Entities to Entity List for their Support to China’s Military Modernization, and Other Destabilizing Efforts,” U.S. Department of Commerce, April 8, 2021, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2021/04/commerce-adds-seven-chinese-supercomputing-entities-entity-list-their>; Nakashima, E. “Biden administration slaps export controls on Chinese firms for aiding PLA weapons development,” *The Washington Post*, April 9, 2021, https://www.washingtonpost.com/national-security/biden-administration-slaps-export-controls-on-chinese-firms-for-aiding-pla-weapons-development/2021/04/07/0c45bf0a-97f6-11eb-b28d-bfa7bb5cb2a5_story.html；〈美將7家中國超算實體列入「實體清單」 中方：將採取必要措施〉，《文匯網》，2021年4月9日，<https://www.wenweipo.com/a/202104/09/AP60701358e4b0476859b569e8.html>；〈大國在高超音速武器領域角逐激烈 中國研發「速度迅猛」〉，《BBC 中文網》，2021年4月11日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/56692845>。

貳、安全意涵

一、中國超級電腦進展快速而威脅美國霸權地位

超級電腦是美國最早發動對中制裁的產業。此次是美國繼 2015 年 4 月和 2019 年 6 月之後，第三次將中國超級電腦相關實體列為貿易管制對象，也是拜登政府上任後首次的對中貿易制裁（請見文末附表）。雖然中國遲至 1983 年才研發出第一台大型電腦，但 2010 年的「天河一號」、2013 年的「天河二號」和 2016 年的「神威·太湖之光」，數度成為世界第一。且目前超級電腦世界 500 強之中，中國佔 214 台，數量遠遠超過美國 113 台。

由於中國超級電腦之運算能力主要靠「併聯」和「多核心」取勝，筆者兩年前認為，中國在發展環境、產業生態系和商業應用上可能落後美國和日本。²但是，在美中對立激化及中國追求科技自主等新近動態下，中國超級電腦之研發與應用迅速進展。尤其中國將超級電腦應用在超音速武器研發、民間社會監控和航空航太技術等方面，藉由可任意取得之海量數據快速精進人工智慧，並透過創新創業扶植新創企業，在軍事面和經濟面都已對美國構成威脅。此外，中國超級電腦在全球氣候變遷和地震模擬等大規模複雜系統運算上的能力，早已獲得世界肯定，³在全球議題上將有更大的話語權。

二、核心晶片是美中科技戰之熱點

美國此次制裁中國超級電腦之方式，主要採取華為模式，從技術和產品層面切斷中國超級電腦之晶片供應鏈，旨在拖延「中國芯」計畫。此次列入實體清單的中國民間企業，天津飛騰信息技術公司主要負責生產下世代超級電腦「天河三號」的飛騰 CPU 及系列晶片；

² 王綉雯，〈中國超級電腦之發展、軍事應用和產業分析〉，《國防安全週報》第 55 期，2019 年 7 月 12 日，頁 16。

³ 例如：「神威·太湖之光」在 2016 年獲得全球超級電腦應用最高獎「戈登貝爾獎」（ACM Gordon Bell Prize），題目是「千萬核可擴展全球大氣動力學全隱式模擬」；2017 年以對唐山大地震發生過程之高解像度精確模擬之「非線性地震模擬」再次獲獎。

申威微電子公司（成都申威科技公司）生產「神威·太湖之光」的申威 26010 處理器，而上海集成電路技術和產業促進中心，則銷售申威 26010 處理器。由於超級電腦不像筆電和智慧型手機等消費品，不需講求省電和軟體相容等便利性，中國可藉此發展出獨立的指令系統、軟體架構和技術標準，達其建立自主可控科技體系之長期目標。⁴飛騰 CPU 使用台積電 16 奈米製程，並由臺灣 IC 設計公司世芯和金麗科，繞過美國對中技術出口管制而協助其設計和生產。美國加強制裁中國超級電腦晶片業，使得涉及中國供應鏈的台廠不得不站上美中科技戰之最前線，並可能成為美國對中技術管制之破口。⁵

參、趨勢研判

一、美國將持續加強科技聯盟以拖延中國超級電腦之發展

超級電腦之大國競爭除了體現在科技創新之外，也涉及發電站等能源和基礎設施，甚至是制度和價值之爭。目前世界性能最好的超級電腦，是已蟬聯兩次冠軍的日本「富岳」(Fugaku)，正用於新冠肺炎藥物開發和疫情監控上。日本和歐美等民主國家都將超級電腦的龐大運算能力，應用於可廣泛使用的人工智慧開發上，例如：新藥研發、機器翻譯、自動駕駛、癌症超早期發現等領域。⁶美國雖然掌握半導體產業之先進技術、設備和專利，但是若沒有日本、荷蘭、義大利等其他高科技盟國的支援與合作，恐無法單獨對抗推行軍民融合和國家資本主義的中國。因此，儘管各國企業界配合「抗中」的意願不高，拜登政府應會持續聯合其他科技盟國之政府，並

⁴ 例如：飛騰 CPU 是中國自主開發的 CPU，其應用包含高性能計算（HPC）、伺服器、桌面、嵌入式系統等領域，最新型的 FT-2000+/64 伺服器晶片，則是目前中國性能最高的國產通用型 CPU。飛騰公司聯合天津麒麟在內的 400 多家中國國內軟硬體廠商，已構建出中國自主資訊產業的完整產業生態系，受習近平高度期待及肯定。

⁵ 謝金河，〈美封殺陸企發現「最大破口在台灣」 謝金河：這些公司小心〉，《財訊》，2021 年 4 月 13 日，<https://www.wealth.com.tw/home/articles/31040>。

⁶ 〈「スパコン富岳」世界一の計算力で革新的 AI 開発に挑む〉，《日本經濟新聞》，2021 年 4 月 2 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOHD163KW0W1A210C2000000/>。

運用各種政策手段，建構圍堵中國科技發展的「抗中」體制。

二、美國或將要求臺灣嚴控關鍵技術及產品流往中國

筆者先前已指出，台廠或美籍台裔人士在中國晶片技術發展過程中扮演關鍵角色。例如：台裔 CEO 領導的超微（AMD），透過和中科曙光合資成立分公司之方式，使中國得以繞過英特爾（Intel）專利授權之限制，取得 AMD 處理器之原始碼而製造其國產 CPU；輝達（Nvidia）對中國圖形處理器之發展給予協助；威盛（VIA）則和另一個中國超級電腦 CPU 大廠兆芯長期合作且相互持股，並曾協助中國兆芯取得美國 X86 CPU 晶片設計圖。⁷此次美國將 7 家中國機構列入實體清單，使得幫飛騰設計晶片及委託台積電生產的台廠世芯和祥碩，以及協助中國自製圖形處理器的金麗科，都發生股價急速下跌和資金快速抽離之狀況。後續若再有更多紅色供應鏈內的台廠，因美國加強對中科技制裁而受池魚之殃，臺灣的經濟和金融能否承受這樣的風險和變化？值得繼續觀察。

附表、美國歷年對中國超級電腦之出口管制

時間	美國政權	制裁內容
2015.04	歐巴馬	禁止英特爾售予中國超級電腦「天河二號」處理器所使用的 Xeon 晶片；將中國國防科技大學、國家超級計算機中心天津中心列入實體清單。
2019.06	川普	將 5 家中國超級電腦相關機構列入實體清單：中科曙光、無錫江南計算技術研究所、天津海光、成都海光、成都海光微電子。
2021.04	拜登	增列 7 家中國超級電腦相關機構：天津飛騰信息技術、成都申威科技、上海集成電路技術與產業促進中心、中國國家超級計算機中心之無錫、深圳、濟南、鄭州中心。

資料來源：王綉雯整理自公開資料。

⁷ 王綉雯，前揭文，頁 15-16。

中國海上民兵入侵南海牛軛礁之觀察

黃恩浩

戰略資源所

壹、新聞重點

根據美國海軍戰爭學院中國海事研究所（US Naval War College's China Maritime Studies Institute）學者艾立信（Andrew S. Erickson）與馬丁森（Ryan D. Martinson）在 2021 年 3 月 29 日於《外交政策》（*Foreign Policy*）發表〈紀錄揭露在牛軛礁的中國海上民兵〉（Records Expose China's Maritime Militia at Whitsun Reef）一文指出，關於 3 月份有上百艘（菲律賓稱約 220 艘）¹未進行捕魚作業的中國船隻，集結在菲律賓的南海專屬經濟區內牛軛礁海域，中國官方在 3 月 22 日表示，這些漁船是為了躲避惡劣天候而聚集在該海域，並聲稱這些聚集的船隻並非是海上民兵，然而中國官方的說法並非事實。²據艾立信與馬丁森的研究發現，這些船隻早在 2020 年就在南海海域的九章群礁（Union Banks）與牛軛礁海域活動。

該文認為在牛軛礁集結的中國漁船就是海上民兵組織，是因為中國海上民兵組織具有與地域性的社會經濟特質，並且與解放軍的廣東省軍分區有所連結。該文分析，早在 2016 年 3 月召開的廣東省「台山武裝工作會議」，中方就有企圖建立一支「遠海民兵船隊」的共識，於同年 10 月在廣東省台山江門市成立「台山市帆程漁業發展有限公司」，該公司於 2017 年 3 月 15 日與「廣新海事重工股份有限公司」簽約建造（約定要建造 9 艘長 62.8 公尺，專用於南海的大型

¹ 藍孝威，〈220 艘武裝漁船現身南沙牛軛礁，菲外長呼籲大陸召回〉，《中時新聞網》，2021 年 3 月 22 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210322001581-260409?chdtv>。

² Andrew S. Erickson and Ryan D. Martinson, "Records Expose China's Maritime Militia at Whitsun Reef," *Foreign Policy*, March 29, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/03/29/china-militia-maritime-philippines-whitsunreef/>.

拖網漁船)，³並於同年 10 月開始交船。⁴而今年 2-3 月，在牛軛礁海域活動的中國漁船中至少有 7 艘上述大型拖網漁船在牛軛礁的潟湖傳送「自動識別系統」(Automatic Identification System, AIS)⁵訊號，這些船的 AIS 訊號被追蹤確認就是屬「台山市帆程漁業發展有限公司」所有。

再者，文中亦提及，廣東江門台山市退役軍人事務局局長李廣義在 2019 年 4 月曾在台山市沙堤灣參訪遠海民兵隊伍時就指示，該民兵隊有提供解放軍退役軍人參與工作的責任，並擔任南海維權的先鋒隊。這些官方言論都透露著這遠海民兵隊主要是由解放軍退伍軍人所參與，而這個參與模式也被套用在三沙市與海南省的海上民兵組織。⁶基於上述背景與各種跡象來看，學者艾立信與馬丁森因此確認這些船就是海上民兵船。

貳、安全意涵

牛軛礁位於南沙群島九章群礁的東北端，外型與牛軛相似，礁體面積約 22.3 平方公里、礁坪面積約 11.4 平方公里，是礁群中面積最大的。中方近年在渚碧礁、永暑礁、美濟礁積極填海造島並將其軍事化（部署飛彈掩體、雷達通訊設施以及其他基礎設施），而牛軛礁正好就位於上述三島的中心位置，離我國太平島也不遠，其戰略地位不容小覷，中國海上民兵入侵該海域有其戰略意圖。

中國民兵船大多有藍色塗裝，西方學者將這些民兵船稱為「小藍人」(little blue men)。⁷前美軍太平洋司令部聯合情報中心作戰主

³ 這九艘南海專用的大型拖網漁船編號為：粵台漁 18000、粵台漁 18111、粵台漁 18222、粵台漁 18333、粵台漁 18555、粵台漁 18666、粵台漁 18777、粵台漁 18888、粵台漁 18999 等。

⁴ Erickson and Martinson, op. cit. 在 2017 年 12 月的舉行交船儀式中，有江門軍分區副司令員萬良安與江門軍分區戰備建設處處長張遠發參與其中。

⁵ 「自動識別系統」(AIS)，是安裝在船舶上的一套自動追蹤系統，藉由與鄰近船舶、AIS 岸台、以及衛星等設備交換電子資料，並且供船舶交通管理系統辨識及定位。當衛星偵測到 AIS 訊號，則會顯示 S-AIS。AIS 資料可供應到海事雷達，以優先避免在海上交通發生碰撞事故。

⁶ Erickson and Martinson, op. cit.

⁷ Derek Grossman and Logan Ma, "A Short History of China's Fishing Militia and What It May Tell Us,

任舒斯特 (Carl Schuster) 表示,「這些漁船根本沒在捕魚,船體不但更加堅固、配有自動武器,船速還可以到達 18 至 22 節,比世界上 90%的漁船都還快。」⁸中國海上民兵入侵該海域(菲律賓稱「西菲律賓海」)已有一段時間而並非首次,其對區域的安全意涵如下:

一、監控南沙群島附近的船隻活動

為了避免在南海發生直接性的軍事衝突,中國長期以來就試圖運用各種準軍事、法律、輿論、心理、行政等多元手段,擴大對爭端海域與島礁的控制。為了降低軍事的敏感性,中國常常利用海上民兵組織來協助解放軍海軍與海警在南海進行長期監控任務,自習近平上任以來中國解放軍與海警更積極與民間造船公司與漁業公司合作,以協助其在周邊海域進行海洋維權行動,包括:部署海上民兵在南海的各個人工島礁做為前哨網絡基地,來監控所有行經南海的國內外船隻,甚至對目標船艦或區域進行騷擾,以及協助海軍收集水文、氣象、潮汐資料相關數據,⁹以及各樣海事情報來支援在南海的建設項目,例如水下通信系統。目前,中國海上民兵與海警及海軍在南海的合作已經建立「一線民兵、二線執法、三線部隊支撐」的軍警民聯防協調機制,海上民兵在該機制中的主要任務就是「南海海上違法信息的提供者與執法活動的協助者」。¹⁰這種操作「三線維權」案例可以從 2009 年「無瑕號事件」、2012 年「黃岩島事件」以及 2014 年「海洋石油 981 號鑽油井事件」等案例看出。¹¹

⁷ RAND, April 6, 2020, <https://reurl.cc/q8GvpN>

⁸ Evelyn Blackwell, "Beijing has a navy it doesn't even admit exists, experts say. And it's swarming parts of the South China Sea," *World News Era*, April 14, 2021, <https://worldnews-era.com/news/beijing-has-a-navy-it-doesnt-even-admit-exists-experts-say-and-its-swarming-parts-of-the-south-china-sea/>.

⁹ 中國《解放軍報》曾稱,這些海洋數據是影響海上戰場環境的重要因素。

¹⁰ 熊勇先,〈論南海海上執法模式的選擇與建設〉,《河南財經政法大學學報》,2015 年第 3 期(總第 149 期),頁 61。

¹¹ 黃恩浩、洪銘德,〈中共海上民兵執行南海「灰色地帶」行動之研究〉,《國防雜誌》,第 36 卷第 1 期(2021 年 3 月),頁 23-48。

二、擴張南海的「軍警民聯防機制」

中國海上民兵船隊大舉入侵位於菲律賓專屬經濟區內的牛軛礁海域，影響當地漁民捕撈，菲國媒體因此在 4 月初搭船前往爭議地點查看，在前往該海域的途中竟然遭中國海警船（編號 5101）跟蹤並用無線電警告，¹²在回程途中又遭遇到 2 艘解放軍海軍 22 型飛彈快艇（紅稗級）驅逐。¹³嚴格來說，2013 年的「南海仲裁案」已經確定國際不承認中國的南海九段線論述，所以菲律賓媒體船有合理且合法的權利在其專屬經濟區範圍內進行自由航行，然而卻遭遇中國軍警驅趕，可見中國在南海的「軍警民聯防機制」已儼然成形，並對區域也已經造成實質的威脅。從這次中國民兵船隊入侵牛軛礁海域再到以軍警船艦威脅菲國民船的案件來看，中國正在擴張三沙市「西沙群島軍警民聯防協調中心」的綜合執法範圍，¹⁴並企圖常態化在南沙群島海域的軍警民聯合巡航維權行動。

三、試探周邊國家對該海域的反應

海上民兵組織是中國整體海上武裝力量的重要組成部分，近年來受益於經費充足的造船計畫，並開始擁有新式大型鋼殼艦艇（漁船），諸如本文在新聞重點所提到大型的制式拖網漁船。加上海上民兵成員正被以軍事化與專業化的方式積極訓練，¹⁵這些日益精良的海上民兵部隊可謂是中國的「海上輕騎兵」。日前在南沙海域牛軛礁附近被發現的中國海上民兵船隊，從艾立信與馬丁森在「以第一手資料研究中國」的網站公開的其中 7 艘拖網漁船 AIS 訊號軌跡圖可知，

¹² 〈菲媒體船查看南海漁民情況竟遭解放軍飛彈快艇追逐〉，《自由時報》，2021 年 4 月 10 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3495332>。

¹³ 陳妍君，〈中國海警船驅逐赴仁愛礁媒體，菲律賓總統府噤聲〉，《中央社》，2021 年 4 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/amp/news/aopl/202104090297.aspx>。

¹⁴ 王曉斌，〈三沙市推動軍警民聯防機制，構建三線海上維權格局〉，《人民網》，2014 年 11 月 21 日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/1121/c70731-26071496.html>。

¹⁵ 黃恩浩、洪銘德，頁 28-34。

¹⁶這是支執行遠洋任務的海上民兵船編隊，而其入侵牛軛礁海域的企圖除了監視外國軍艦行動與擴大漁場範圍之外，當然還有試探菲律賓與其他國家反應的意圖。因為牛軛礁位於中國佔領的渚碧礁、永暑礁與美濟礁中間位置，若周邊國家對中國民兵船入侵沒有強烈抗議作為，中國則可能會以漸進方式佔領該礁，強化三沙市在南海的行政管轄權，最後造成長期實際佔領的事實。

參、趨勢研判

針對中國海上民兵船隊、海警與海軍入侵具爭議的牛軛礁海域之事件，本文研判有兩點趨勢可供參考：

一、中國持續以「模糊漸進」方式入侵爭議島礁

南海爭議涉及國家與範圍甚廣，南海周邊各國對於主權歸屬、海域劃分和相關海洋資源權利的聲索行動時常導致糾紛與衝突不斷，尤其是中菲和中越之間的衝突。就中菲南海衝突而言，在 2012 年「黃岩島事件」發生後，馬尼拉在 2013 年 2 月 19 日向位於海牙的常設仲裁法院（Permanent Court of Arbitration）提出「南海仲裁案」，控告中國的九段線主張與海洋執法活動違反《聯合國海洋法公約》。因此，菲律賓對於中國海上民兵在南海的侵權行為相當關注。從中國近年在南海的民兵作為可以歸納出，中方正在採取「模糊漸進」手段，利用海上民兵身分亦兵亦民的模糊特性來制約、干擾或監控外國船艦在南海的行動與佔領特定礁岩或海域，其行為特徵就像是「切香腸戰術」一般，運用採取蠶食方式，從目標國或海域一點一滴的獲取利益。例如中共在南海所採取的填海造島及石油探勘等就是模糊漸進式的擴張行動，同時擴大中國在該海域的行政管轄以強

¹⁶ Andrew S. Erickson and Ryan D. Martinson, “Exposed! Here are China’s Maritime Militia Ships at Whitsun Reef,” China Analysis from Original Sources Website, March 29, 2021, http://www.andrewe Erickson.com/wp-content/uploads/2021/03/Maritime-Militia_Taishan_Fancheng-Fisheries_Whitsun-Reef_Foreign-Policy_Erickson-Martinson_20210329_SLIDE-DECK.pdf.

化對南沙的掌控。¹⁷由於這種手段成本低廉且效益大，又不會直接發生軍事武裝衝突，所以在未來中國持續操作這種手段是可以預期的。

二、美菲強化安全同盟並提升東協海上安全合作

早在 2019 年 12 月初舉行的「第九屆東協海事論壇」(ASEAN Maritime Forum) 與「第七屆東協海事論壇擴大會議」(Expanded ASEAN Maritime Forum) 中，參與國代表就針對海事安全、海洋經濟發展、打擊非法漁船及海上犯罪等議題達成共識，強調要依據國際法原則解決爭端，同時並呼籲中國要遵守不使用武力或以武力威脅處理爭端的區域共識，但之後卻少有實際因應作為。基於北京操作海上民兵船隊製造南海衝突頻率不減，對區域安全穩定的影響已引起國際社會極大關注。對於中國海上民兵船隊近期入侵牛軛礁，華府強調在遵守國際海洋規範下，美國和菲律賓將持續密切合作，以回應中國在南海的挑戰，雙方也將探討 1951 年《美菲共同防禦條約》(*U.S.-Philippines Mutual Defense Treaty*) 在南海區域的適用性。¹⁸一旦美菲雙方進入南海海事安全合作態勢，此將會有助於提升東協國家跟進在海上安全的實際作為，例如積極提升海警武裝力量、海上執法作為與海上演習，以因應中國海上民兵對南海經濟海域、交通線、島礁及漁場的威脅與挑釁。

(責任校對：陳亮智)

¹⁷ 黃恩浩、洪銘德，頁 27-28。

¹⁸ CNN Philippines Staff, "Chinese armed attacks in West PH Sea to 'trigger US obligations' in defense treaty – official," *CNN*, April 8, 2021, <https://www.cnnphilippines.com/world/2021/4/8/China-West-Philippine-Sea-Julian-Felipe-Reef-US-mutual-defense-treaty.html>.

發行人 / 霍守業

總編輯 / 林成蔚

主任編輯 / 曾怡碩 執行主編 / 吳宗翰

助理編輯 / 杜貞儀、洪嘉齡、汪哲仁、

章榮明、謝沛學、曾敏禎