

國防安全雙週報

第 11 期

- | | | |
|--------------------|-----|----|
| 美國四篇對中政策演講後北京的因應 | 李哲全 | 1 |
| 2020 年環太平洋軍演之觀察 | 陳鴻鈞 | 9 |
| 美中於南海競爭全面化之趨勢 | 鍾志東 | 13 |
| 中共對台軍事恫嚇與呼籲克制的兩手策略 | 李冠成 | 19 |
| 中國與中南半島國家的水資源爭議 | 洪銘德 | 27 |
| 中國能否端緊「飯碗」？ | 梁書瑗 | 33 |
| 反制網攻的國際法理意涵 | 曾怡碩 | 41 |
| 中共扶植融媒體作為戰略產業 | 劉姝廷 | 45 |

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

2020 年 9 月 11 日發行



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

Contents

| | |
|--|----|
| An Analysis on the Four U.S. Policy Speeches on China and Beijing's Response <i>Che-Chuan Lee</i> | 1 |
| Observations on RIMPAC 2020 <i>Hung-Chun Chen</i> | 9 |
| Trends of U.S.-China All-Out Competition in the South China Sea <i>William Chih-Tung Chung</i> | 13 |
| The CCP's Dual Strategies of Military Intimidation Against Taiwan and Calling for Restraint <i>Kuan-Chen Lee</i> | 19 |
| Water Resources Conflict Between China and Indochina States <i>Ming-Te Hung</i> | 27 |
| China's Food Security Governance: Challenges and Policies <i>Shu-Yuan Liang</i> | 33 |
| When Cyber Warfare Countermeasures Meet International Law <i>Yi-Suo Tzeng</i> | 41 |
| The CCP Fostering Convergent Media as a Strategic Industry <i>Shu-Ting Liu</i> | 45 |

美國四篇對中政策演講後北京的因應

李哲全

國家安全所

壹、新聞重點

2020年8月24、25日，中共《新華社》與《人民日報》兩大官媒先後刊載同一篇3萬餘字的長文《蓬佩奧涉華演講的滿嘴謊言與事實真相》。該文針對美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）7月23日的演講，挑出26個觀點逐一批駁，此一動作引發各方矚目。此時中國國務委員兼外交部長王毅，自8月25日起至9月1日，訪問義大利、荷蘭、挪威、法國、德國五國。旨在強調中歐並非競爭對手，而是戰略合作夥伴，希望瓦解蓬佩奧拉攏歐洲反中的攻勢。此外，中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪才剛完成新加坡（8月19至20日）與韓國釜山（8月21至22日）的訪問，隨即宣布於9月1日訪問緬甸後，前往西班牙、希臘，尋求加強與歐盟及歐洲的戰略合作夥伴關係。

中共官媒的高調批美及高階外交官員在疫情期間不尋常的密集出訪，與近期美中緊張情勢升高，特別是從6月底到7月底，美國高階官員發表的四篇對中國政策演說（以下簡稱「美四篇」）有密切關係。本文將分析「美四篇」的意涵、北京當局的各種回應，並研判未來美中關係的發展趨勢。

貳、安全意涵

從6月24日到7月23日一個月內，美國先後由國家安全顧問歐布萊恩（Robert C. O'Brien）、聯邦調查局局長雷伊（Christopher Wray）、司法部長巴爾（William P. Barr），及國務卿蓬佩奧（Michael

Pompeo) 發表了四篇對中政策演說。¹歐布萊恩的第一場演講就已預告將有一系列四篇演講，顯然是川普政府針對中共當局的重大的政策宣告。中共對這四篇演講的回應，則反映北京當局的認知與判斷，王毅、楊潔篪出訪的成效，對吾人研判後續美中關係的發展，具有一定的參考價值。

一、「美四篇」呼籲民主國家結盟強力反制中國

「美四篇」直白承認美國過去數十年對中政策的錯誤。過去美國認定，貿易與投資除了讓中國更為繁榮，也將促使其政治體制走向開放與自由化。中共終會滿足人們對民主的渴求，對外也會變得更友好。但數十年的交往政策並未帶來前述改變。「美四篇」細數中共當局對西方國家採取的各種惡質甚至非法的手段，並指中共已成自由世界的首要挑戰，習近平是破產的極權主義意識形態的真正信仰者。如果自由世界不改變共產中國，共產中國將侵蝕自由世界，並顛覆各國辛苦建立的基於規則的秩序。蓬佩奧並表示，改變共產中國的唯一方式，就是要以中國領導人的表現為基礎來採取行動。對於中國，「必須不信任，而且要核實」。他並呼籲結合聯合國、北約、七國集團、20國集團的力量，建立民主聯盟，共同改變中國。

「美四篇」並非即興之作，而是川普政府醞釀已久的政策調整。2018年10月，美國副總統彭斯（Mike Pence）在哈德遜研究所演講，正式宣告將對中國採取強勢作為。但演講末尾，彭斯仍希望中國領導人改變路線，回歸「改革開放」與更加自由的精神，並對美國展現全新的尊重。隔年10月，彭斯在威爾遜中心演講，強烈抨擊中國

¹ 近期美國四篇對中政策演講請見 Robert C. O'Brien, "The Chinese Communist Party's Ideology and Global Ambitions," White House, June 26, 2020, <https://reurl.cc/3L55ej>; Christopher Wray, "The Threat Posed by the Chinese Government and the Chinese Communist Party to the Economic and National Security of the United States," Federal Bureau of Investigation, July 7, 2020, <https://reurl.cc/q8110n>; "Attorney General William P. Barr Delivers Remarks on China Policy at the Gerald R. Ford Presidential Museum," U.S. Department of Justice, July 16, 2020, <https://reurl.cc/Q366ZO>; Michael R. Pompeo, "Communist China and the Free World's Future," U.S. Department of State, July 23, 2020, <https://reurl.cc/x0EE6V>.

人權政策及貿易策略，並稱美國不再期待僅靠經貿交往就能改造威權中國，美國已將中國視為戰略和經濟對手。6天後，蓬佩奧在哈德遜研究所的演講，首度指出「今天中國的共產黨政府並不同於中國人民」，表示「終於認識到中共真正敵視美國和美國價值觀的程度、中國更惡劣言行及其對美國的影響」，並呼籲「我們要共同努力，從各方面直接對抗來中國的各種挑戰」。² 從這幾篇演講，就可清楚看出美國對中政策變化的軌跡。

二、中國密集聯繫主要國家後釋出和解訊號

「美四篇」發表後，王毅自7月24至29日，接連與德、英、法、日等國外長通話或視訊會晤，闡述中國對中美關係的立場，指控美國「企圖徹底打斷中國的發展進程，為此可以不擇手段，甚至毫無底線」，並呼籲各方警惕美國把世界引向「新冷戰」。³ 其通話密度之高相當罕見，頗有緊急因應的味道。數日後，在北戴河會議期間，中共外交高層先後向美方釋出了和解訊號。

8月4日，駐美大使崔天凱在亞斯本安全論壇表示，中方不希望美中緊張關係進一步升高，兩國應該相互合作而非對抗。8月5日，王毅接受《新華社》專訪表示，當前中美關係正面臨建交以來最嚴峻的局面，但中方堅決反對人為製造所謂「新冷戰」，沒有意願也沒有興趣與美方打「外交戰」。王毅並稱，有必要為中美關係建立四大框架（即明確底線，避免對抗；暢通管道，坦誠對話；拒絕脫鉤，保持合作；放棄零和，共擔責任）。8月7日，楊潔篪在《新華社》發表署名文章〈尊重歷史面向未來 堅定不移維護和穩定中美關係〉

² “Remarks by Vice President Pence on the Administration’s Policy Toward China,” U.S. White House, October 4, 2018, <https://reurl.cc/WLXXGD>; “Remarks by Vice President Pence at the Frederic V. Malek Memorial Lecture,” U.S. White House, October 24, 2019, <https://reurl.cc/zzWWYQ>; “2019 Herman Kahn Award Remarks: U.S. Secretary of State Mike Pompeo on the China Challenge,” Hudson Institute, October 30, 2019, <https://reurl.cc/0Oxx1A>.

³ 〈王毅：中美關係目前面臨的困難完全是美方一手造成的〉，中國外交部，2020年7月24日，<https://reurl.cc/e8mmpL>；〈王毅：面對蠻橫無理的美國，中國將作出堅定而理性的回應〉，中國外交部，2020年7月28日，<https://reurl.cc/k0LLpb>。

稱，中美合作從來都是互利共贏的，合作是雙方最好的選擇。

參、趨勢研判

一、美國持續外交攻勢王毅訪歐之行難堪

在發表被 BBC 稱為開啟新冷戰的「新鐵幕演講」前，蓬佩奧於 7 月 20 至 22 日訪問英國、丹麥。21 日，美國勒令中共關閉其駐休士頓總領事館。8 月 4 日，美國衛生部宣布，部長阿札爾（Alex Azar）將於 8 月 9 至 12 日訪台。8 月 11 日起 5 天，蓬佩奧造訪捷克、斯洛維尼亞、奧地利、波蘭等四國，繼續敦促歐洲與中國對抗，並與斯洛維尼亞簽署排除「不可靠」5G 網路供應商的聯合聲明。

8 月底至 9 月初，王毅訪問義、荷、挪、法、德五國。但義大利總理孔蒂（Giuseppe Conte）拒絕與王毅見面，雙方僅用電話簡短交談。義大利外長迪馬尤（Luigi Di Maio）表示，向王毅提到香港問題，強調港人權利及自由必須獲得尊重。加拿大外長商鵬飛（Francois-Philippe Champagne）25 日也在羅馬與王毅會面，並面告王毅中國為爭取釋放孟晚舟所採取的「脅迫外交」是行不通的。荷蘭外長布洛克（Stef Blok）也向王毅表示，對北京箝制維吾爾人及香港自由的關切。布洛克在會後聲明表示，香港逮捕新聞工作者和立法會議員、延後立法會選舉 1 年及北京施行《香港國安法》均令人擔憂。他也關切中國打壓宗教自由，包含穆斯林、基督教和藏傳佛教，及維吾爾族的處境。

法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）接見王毅後，法國總統府表示，馬克宏就香港形勢及維吾爾族人權向王毅表達憂慮，並表示法國 5G 網絡建設，傾向選擇易立信（Ericsson）和諾基亞（Nokia）等歐洲解決方案。法國外長勒德里昂（Jean-Yves Le Drian）與王毅會談後，沒有召開記者會。德國外長馬斯（Heiko Maas）9 月 1 日與王毅會面後，也在記者會上當眾要求中國撤銷港版國安法，針對王

毅對捷克的恐嚇也強硬表明：「威脅不適合這裡」。王毅訪歐期間，抗議團體也如影隨形。王毅所到之處，都能看見港人、維族、藏人、中國異議人士及當地聲援者抗議的身影。

二、中共官員與官媒反擊可能弄巧成拙

面對美國的強勢作為，中共在反擊時避重就輕，稱這是「蓬佩奧等一小撮瘋狂政客的興風作浪」。《新華社》自8月3日起，一連5天刊登「看清美『三無』政客真面目」系列評論，宣稱以蓬佩奧為代表的「美國一小撮造謠抹黑無底線、為政荒謬無下限、搞亂世界無極限的『三無』政客在國際舞台上信口雌黃、興風作浪，試圖把世界引向一場新的冷戰」。楊潔篪8月7日在《新華社》的署名文章，也稱中美關係是世界上最重要的雙邊關係之一，「絕不能任由美國一小撮政客出於一己私利，把中美關係推到十分危險的境地」。8月13日，中國外交部副部長鄭澤光與美國國會議員視訊溝通時也稱，「堅決反對美國對中國搞污名化、向中國「甩鍋」推責的無理做法」，並且要「堅決阻止美國一小撮政客出於一己私利繼續瘋狂破壞中美關係」。

事實上，「美四篇」代表的是川普政府的重大外交政策，且反制中共已成為美國共和、民主兩黨的共識。8月24、25日，《新華社》與《人民日報》先後刊登《蓬佩奧涉華演講的滿嘴謊言與事實真相》長文，摘錄蓬佩奧演講的26個重點逐一反駁，指責蓬佩奧「全盤否定中美關係，惡意攻擊中國共產黨領導和中國政治制度...散佈『中國威脅論』，妄圖挑動拼湊國際反華聯盟，遏制中國發展」。但兩大報連續兩天的長文批判，事實上是將蓬佩奧演講的重點呈現給高度資訊管制下的中國民眾，使他們得以瞭解美國對中共政權的強烈批判，並思考為何美國政府要在全球構建反共聯盟。這一推播也可能驅使更多中國民眾翻牆一睹「美四篇」的全文，可能反而助長中國

民眾的「反抗意識」。

肆、結語

美中高階外交官接連訪問歐洲，而北京宣稱美國推動「新冷戰」，企圖鞏固與歐洲關係，並挑起各國反感；北京也揚言將嚴厲懲罰歐洲所謂的「反華勢力」。但歐盟與北約在 2019 年先後宣布，視北京為經濟競爭者與系統性的對手，歐洲各國對中國處理新冠肺炎的方式，及北京在香港強推國安法的行動多有不滿，因此已有不少國家回應美國呼籲，決定不允許華為參與 5G 網路基礎設施建設。王毅強烈反對捷克參議院議長維特齊（Milos Vystřcil）訪問台灣，並揚言要他「付出沉重代價」，證明了先前中共對捷克前任參議院議長柯佳洛（Jaroslav Kubera）的威脅施壓行徑，在「美四篇」演講之後沒有任何收斂。8 月 31 日捷克外長佩崔切克（Tomáš Petříček）反批中國「過分」，並表示將召見中國大使要求解釋。⁴法國外交部發言人 9 月 1 日表示，與捷克共和國站在一邊，不能接受中國對捷克發出的威脅。德國外長與王毅會面後，在記者會上聲援捷克，並表示不能接受中國對捷克發出的威脅。同日，斯洛伐克總統查普托娃（Zuzana Caputova）也透過推特表示，不能接受中共對歐盟成員及其代表的威脅。

世界可能不會出現冷戰式對抗的「反中聯盟」。但北京的威脅利誘與蠻橫作為，已經引發各國高度關注與不滿。以美日印澳「四方安全對話」（QUAD）為核心的「印太戰略」，及正在強化合作可能納入日本的「五眼聯盟」，可望成為美國的主要友盟國家。在美中關係轉變的關鍵時刻，台灣政府宜保持穩健作為，一方面避免兩岸情勢升高，另一方面堅持與價值理念相近國家持續合作，以持續對國

⁴ 〈王毅聲稱要維特齊付出代價 捷克外長反批中國過分〉，《中央社》，2020 年 8 月 31 日，<https://reurl.cc/9X5GoY>。

際社會做出貢獻，並維繫台灣的生存與發展。

2020 年環太平洋軍演之觀察

陳鴻鈞

國家安全所

壹、新聞重點

2020 年 8 月 17 日，第 27 屆環太平洋軍演（Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC）在夏威夷舉行，展開為期 2 周的訓練，至 8 月 31 日結束。該演習為美國主導下 2 年一次的多國聯合演習，此次演習主題為「高能、適應、夥伴」（Capable, Adaptive, Partners），共有澳洲、汶萊、加拿大、法國、日本、紐西蘭、南韓、菲律賓、新加坡、美國等 10 國海軍，總計 22 艘艦艇、1 艘潛艦、各型戰機，約 5,300 人員參加。美國軍方指出，在新型冠狀病毒疾病（COVID-19，以下簡稱武漢肺炎）的影響下，進行多國演習的目的之一是培養各國因應各種海上的挑戰，包含有可能引發更大規模區域衝突的場景，如與中國有關的領土爭議。¹

貳、安全意涵

一、武漢肺炎是軍演參與國家減少的原因之一

2018 年環太平洋軍演共有 25 個國家、45 艘船艦、5 艘潛艇及約 2 萬 5 千人至夏威夷與美國南加州參與演習，演習時間從 6 月底至 8 月初，時間超過 1 個月。根據美國的說法，2020 年環太平洋軍演原本計畫高達有 30 國、超過 50 艘船艦及潛艇、超過 200 架戰機、2 萬 5 千人參加，其中包括 4 千名的後勤相關人員，將會是該演習自 1971 年開始舉辦以來最大規模的一次。但受到武漢肺炎向全球擴散的影

¹ Megan Eckstein, “Scaled-Back, At-Sea RIMPAC 2020 Exercise Kicks Off Near Hawaii,” *USNI News*, August 17, 2020, <https://news.usni.org/2020/08/17/scaled-back-at-sea-rimpac-2020-exercise-kicks-off-near-hawaii>.

響，並考量夏威夷當地人民健康等因素，參與國只剩約三分之一，人員也縮減剩五分之一。²

二、印度與部分東南亞國家缺席此次軍演值得關注

2018 年，中國與印度發生陸上邊境衝突，在南海強化軍事部署。同年，美國舉辦的環太平洋軍演共有 25 個國家參加，包括印度及多個東南亞國家。2020 年，中國再度與印度發生邊境衝突，且持續在南海展現軍事肌肉。與 2018 年參與國家相比，2020 年沒有參加環太平洋軍演的國家有 15 個（智利、哥倫比亞、德國、印度、印尼、以色列、馬來西亞、墨西哥、荷蘭、祕魯、斯里蘭卡、泰國、東加王國、英國、越南）。其中，印度缺席此次軍演，而未參加軍演的東南亞國家是印尼、馬來西亞、泰國及越南（東南亞國家有參加此次軍演僅剩 3 國，分別是菲律賓、新加坡與汶萊），多是和中國存在南海爭端的聲索國，這顯然難以達到 2020 年環太平洋軍演宣稱要培養各國因應與中國海上衝突能力的目標。

三、演習規模縮減且僅有海上科目

2018 年環太平洋軍演分為 3 階段，港口（Harbour）、部隊整合訓練（Force Integration Training）及自由發揮（Free Play），演習地點不侷限於海上，還有夏威夷與美國南加州，另有參演人員的跨艦交流、文化交流、演習會議、兩棲登陸等多種演習型態。2018 年環太平洋軍演並進行 20 多年來首次由 1 艘洛杉磯級攻擊潛艦發射魚叉反艦彈道飛彈，以及 2 次「實彈擊沉演習」（Sinking Exercises, SINKEXs）。相較之下，2020 年環太平洋軍演受到武漢肺炎影響，只剩部隊整合訓練 1 個階段，且完全集中在海上進行，演習項目為反水面與反潛作戰、海上攔截、實彈演習等，並只有 1 次「實彈擊

² Megan Eckstein, "Scaled-Back, At-Sea RIMPAC 2020 Exercise Kicks Off Near Hawaii," *USNI News*, August 17, 2020, <https://news.usni.org/2020/08/17/scaled-back-at-sea-rimpac-2020-exercise-kicks-off-near-hawaii>.

沉演習」，參演人員亦沒有跨艦交流。另外，參與國家更為了因應武漢肺炎，制訂其它相關因應措施，如參演人員必須事先隔離 14 天且通過武漢肺炎檢測為陰性者才得參演、一旦演習中發現染疫且超過該艦醫療能量，必須送往夏威夷當地的軍醫院而非民間醫療院所、嚴格限制或禁止參演人員離艦或在夏威夷活動等。這也使得原本演習要培養各國人員互動及信任之目的受到限制。³

參、趨勢研判

一、美日澳三方軍事合作日益密切

早在 2020 年環太平洋軍演舉行前，美日澳三國就已經在 7 月於菲律賓海先進行三邊聯合演習，隨後部分軍艦在演習結束後轉往參加環太平洋軍演。正如美國太平洋艦隊司令阿基里諾（John Aquilino）所說，2020 年環太平洋軍演是由理念相似的國家共同參與，目標是要捍衛自由開放印太的理念。美國透過此次演習想要達到的目的是，建立參與國之間作業互通性以及擴大對彼此的信任。此次參與環太平洋演習的船艦總計 22 艘，美國派出 8 艘船艦、日本派出 2 艘船艦、澳洲派出 4 艘船艦，三國參與演習船艦為 14 艘，已經超過全部演習參與船艦的一半以上。進一步，2020 年環太平洋軍演由澳洲海軍海伊（Phillipa Hay）艦長擔綱海上第一特遣隊指揮官，是環太平洋演習史上第一位非美軍女性軍官擔任此職務。⁴上述事證都顯示，美日澳三國正深化彼此之間的合作關係。

³ Megan Eckstein, “Scaled-Back, At-Sea RIMPAC 2020 Exercise Kicks Off Near Hawaii,” *USNI News*, August 17, 2020, <https://news.usni.org/2020/08/17/scaled-back-at-sea-rimpac-2020-exercise-kicks-off-near-hawaii>.

⁴ U.S. 3rd Fleet Public Affairs, “Exercise Rim of the Pacific 2020 begins,” Commander, U.S. Pacific Fleet, August 17, 2020, <https://www.cpf.navy.mil/news.aspx/130705>; RIMPAC Public Affairs, “Female commander of Australian Maritime Task Force at RIMPAC makes history,” Commander, U.S. Pacific Fleet, August 19, 2020, <https://www.cpf.navy.mil/news.aspx/130709>; Sandy Milne, “Trilateral passage to RIMPAC ties RAN, USN, JMSDF fleets,” *Defence Connect*, July 23, 2020, <https://www.defenceconnect.com.au/maritime-antisub/6496-trilateral-passage-to-rimpac-ties-ran-usn-jmsdf-fleets>.

二、環太平洋軍演成為反映美中關係的指標之一

2018 年，美國國防部原本邀請中國參加環太平洋軍演，但因中國在南海爭議島礁部署反艦飛彈、地對空飛彈系統、電子干擾設備等，導致五角大廈最後拒絕中國參與 2018 年的環太平洋軍演。儘管 2020 年環太平洋軍演參與國家減少，但美國依舊沒有邀請中國參加 2020 年環太平洋軍演。媒體解讀，美國明顯不滿中國仍然在南海進行軍事部署及相關恫嚇作為，因此儘管受到武漢肺炎疫情影響，美國堅持舉辦此次軍演。美國國防部長艾斯培（Mark Esper）也在 8 月 26 日演習期間，登上美國參演船艦之一的「艾塞克斯號」兩棲突擊艦（*USS Essex, LHD-2*），除了參觀演習情況，並在艦上發表演說，聲明美軍在印太地區的存在的目的之一就是要嚇阻中國，並在必要時擊敗中國。此外，當美國在夏威夷舉行環太平洋軍演，同時也派出軍艦在南海執行航行自由行動。上述作為除了彰顯美國在印太地區的存在及對盟友的承諾外，嚇阻中國的意涵明確。⁵與此同時，中國也不甘示弱，除了宣布在南海舉行軍演外，也擴大至東海、黃海及渤海進行演訓，美中之間較勁的意味濃厚。

（責任校對：鍾志東）

⁵ Paul Mcleary, "RIMPAC 2020 Smaller, But China Looms Just As Large," *BreakingDefense*, August 18, 2020, <https://breakingdefense.com/2020/08/rimpac-2020-smaller-but-china-looms-just-as-large/>; Jim Garmon, "SECDEF meets Sailors, observes operations during RIMPAC visit," Commander, U.S. Pacific Fleet, August 27, 2020, <https://www.cpf.navy.mil/news.aspx/130713>.

美中於南海競爭全面化之趨勢

鍾志東

國家安全所

壹、新聞重點

中國解放軍於 2020 年 8 月下旬，分別在渤海、黃海、南海等三大中國臨海，進行多場實彈軍事演習，並於 2020 年 8 月 26 日，對南海西沙海域進行飛彈演習，發射 4 枚中程彈道飛彈（medium-range ballistic missile, MRBM），其中包括有「航母殺手」之稱的東風 21D 和東風 26B。隨後，美國國務院與商務部於 8 月 26 日，以參與南中國海爭議地區人工島礁建設，將南中國海軍事化為由，把 24 家中國公司列入「實體清單」（the Entity List）管制，並對數十名相關的中國公民實施簽證制裁。此外，美國國防部 8 月 27 日譴責中國在南海試射飛彈破壞區域穩定，除派遣偵察機進入南海巡弋，美國第 7 艦隊勃克級飛彈驅逐艦馬斯廷號（*USS Mustin*, DDG 89），也於同日駛入中國聲稱之「西沙領海」，引起解放軍南部戰區發言人的嚴詞攻擊。¹美國與中國於南海的競爭，在美國針鋒相對採取軍事與非軍事手段的全方位反制下，有日趨白熱化的態勢。

貳、安全意涵

一、華府軟硬兼施全方位制約北京在南海活動

美國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）在 2020 年 7 月 13 日發布《美國南海海事聲索立場》，直指中國在南海主權的主張「完全不合法」，

¹ 〈社評：願“航母殺手”永無機會在南海使用〉，《環球時報》，2020 年 8 月 28 日，<https://opinion.huanqiu.com/article/3zeljYM3riH>；“U.S. Imposes Restrictions on Certain PRC State-Owned Enterprises and Executives for Malign Activities in the South China Sea,” U.S. Department of State, August 26, 2020, <https://reurl.cc/N6ZA1Q>；“DOD Statement on Recent Chinese Ballistic Missile Launches,” U.S. Department of Defense, August 27, 2020, <https://reurl.cc/GrbxZG>；〈南部戰區新聞發言人就美艦擅闖我西沙領海發表談話〉，中國國防部，2020 年 8 月 28 日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2020-08/28/content_4870269.htm。

並以「掠奪式世界觀」(predatory world view)形容中國於南海霸凌周遭國家，矢言堅決反對「中國在南海建立海洋帝國」野心。²這可視為川普政府採取強勢作為的預告，將全面性地抵制中國在南海野心。此次中國在南海試射針對美國意味十足的「航母殺手」中程飛彈，正好提供檢驗《美國南海海事聲索立場》機會，因此華府毫不示弱地立即對北京還以顏色，一方面首次以實體清單與個人簽證手段，制裁中國在南海的挑釁行為，另一方面則持續亮劍，透過軍機軍艦執行「航行自由任務」，挑戰中國對南海主權。

中國在南海飛彈演習，猶如以直球對決向美國叫陣，川普政府明快而一系列的反制作為顯示，華府其實對此應事先已有所規劃，正透過軟硬兼施全方位手段，展示其「和平需透過實力」的印太戰略現實主義思維。美國國防部長艾斯培(Mark Esper)在8月26日表示，中國不信守南海非軍事化承諾，面對「中國的有害戰略」(China's malign strategy)，美國國防部正採取多項措施，包括建立一個新的對中國政策辦公室，用以整合嚇阻中國的軍事力量，而美國國防大學目前有50%的課程與中國問題有關。美國國防部也於8月28日發表聲明，為「凸顯並反制中國的軍民融合發展戰略」，公布在美國經營的「共產主義中國軍事公司」，為美國對這些公司進行可能的制裁鋪路。美國國家安全顧問歐布萊恩(Robert O'Brien)在8月28日強調，面臨與中國競爭局勢，美國反制中國不能只從軍事層面，因為中國正以軍事、外交、經濟等各種手段與美國競爭，所以「我們必須全方位(all spectrums)與中國對抗」。³

² "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea," U.S. Department of State, July 13, 2020, <https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>.

³ "Esper Discusses Moves Needed to Counter China's Malign Strategy," U.S. Department of Defense, August 27, 2020, <https://reurl.cc/N6ZA19>; "DOD Releases List of Additional Companies, in Accordance with Section 1237 of FY19 NDAA," U.S. Department of Defense, August 28, 2020, <https://reurl.cc/N6ZA19>; David A. Wemer, "National Security Advisor says US must 'confront the Chinese across all spectrums'," Atlantic Council, August 28, 20, <https://reurl.cc/zzWZga>.

二、美國強勢難撼中國插旗南海事實

在中美雙方都強調克制，不以軍事手段解決南海歧見下，美國強勢對抗中國的全方位策略，或可嚇阻北京將南海納為內海野心，但仍難改變中國已立足南海的現況事實。中國在 2010 年 3 月間，向美國表態擁有南海主權，而且首度使用「核心利益」的字眼，表示「南海是關係到中國領土完整的核心利益」。北京自 2013 年開始積極地在南海吹砂填海造島，並軍事化這些人工島，以強化其南海主權宣示。如今這些逐漸完善的軍事化人工島礁，不僅已成為中國在南海主權的象徵，更成為北京於南海進行開發、與鄰近國家交涉的立足依據。面對美國施壓制裁，北京反擊表示，「本國領土上開展相關建設，完全是主權範圍內的事，與軍事化無關。中方企業和個人參與本國建設活動，合理合法、無可非議」。

確保領土主權，是北京在南海議題最根本的立場。中國不會放棄既有南海人工島礁的建設與利用，更不會在主權立場上有所退縮，這就是此次解放軍在南海試射「航母殺手」飛彈，向美國所釋出的重要政治訊息。對習近平政府而言，《美國南海海事聲索立場》不僅「違背美國政府在南海主權問題上不持立場的公開承諾」，更進一步全盤地否定中國在南海主權，還指控中國帝國主義擴張行徑，這是需要予以糾正反制的。所以此次中國劍指美國在南海進行飛彈演習，可視為北京對川普政府近來在國際上一系列反中言行的總結式回應。華府採取新措施針鋒相對反制北京南海主權立場，矢言「連一寸土地也不會讓步」的同時，仍未將溝通協調大門關閉，強調「希望繼續與中華人民共和國合作，使他們回到一條更加符合建立在規則基礎之上的國際秩序的軌道上」。⁴

⁴ 〈中國嗆美：南海是領土核心利益〉，自由時報，2010 年 7 月 5 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/408591>；〈2020 年 8 月 27 日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，中國外交部，2020 年 8 月 27 日，

參、趨勢研判

一、南海攻守互易的美中戰略態勢

美中在南海主權上有截然不同的認知，也各有寸土不讓的堅持，但雙方在攻守競爭態勢上，已悄然有所改變。對中國而言，北京將採取對美戰略守勢，以維持現況為名，確保其在南海軍事化但易攻難守的人工島礁，力圖正當化與合法化此既有戰略成果，再徐圖於南海區域的開發與影響。此次北京於東海演習後南海演習前，透過官媒《環球時報》超前部署，先於其 8 月 17 日社評對美喊話：在中美戰略博弈升級情勢下，「不開第一槍應成為中美台三方軍隊的共同準則」，但強調「不開第一槍決非是膽怯、軟弱。對軍隊來說，阻止戰爭和應戰同樣是神聖的使命」。面對美國咄咄逼人的態勢，北京在軍事上，對美國採取避戰策略，展現戰略守勢態勢，決定「不開第一槍」以避免局勢失控，鞏固其南海既有成果。此應也是解放軍在欠缺客觀能力與美軍對決下的理性抉擇。

相較於中國的戰略守成態勢，美國正透過南海主權議題，採取戰略攻勢，全方位地積極挑戰中國在南海插旗立足的既成事實，以彌補美國過去消極的中立角色，企圖扭轉中國於南海崛起坐大情勢。儘管中國企圖將美國定位為「唯恐南海不亂的域外國家」，以排除美國涉入南海的正當性。但美國防部長艾斯培表示，美國不僅是印太區域內的國家，美國還有責任在印太區域扮演主導者的角色，抵制中國威脅印太區域的繁榮基礎，團結志同道合國家，共同捍衛彼此的主權與價值。相較於北京的避戰思維，艾斯培強調美國的勝戰思維，主張「要與中國進行長期競爭，美國需要擁有能夠在海、陸、

https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1809844.shtml；〈外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，中國外交部，2020年7月14日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1797678.shtml；〈埃斯珀：美國在太平洋絕不會讓出一寸土地，中國應遵守國際秩序〉，《法國國際廣播電台》，2020年8月27日，<https://reurl.cc/KjAGvm>。

空、太空和網絡空間所有領域，競爭、威懾和取勝的武裝力量」。國家安全顧問歐布萊恩則表示，「儘管美國與盟友間的關係並不完美，但中共『真正的盟友很少』，這是美國在各地的重要戰略優勢」。⁵明顯地，南海議題已成為美國挑戰中國崛起的熱戰焦點。

二、美大選前南海爆發美中意外衝突風險將更勝以往

此次美國總統大選，中國問題已被川普政府塑造成攸關美國國家安全議題，所涉及的領域不僅是軍事與外交，其與科技、人權、武漢肺炎疫情、美國國內經濟與就業率等議題均相聯繫。國務卿蓬佩奧在共和黨總統提名大會讚揚川普政績時，第一個提到的就是中國，並稱川普「揭露了中國共產黨的掠奪性侵略」。中國解放軍此次在西沙海域試射飛彈向美國示威，但又表示「不開第一槍」的避戰思維，猶如先動手打人還裝乖，但北京這次似乎找錯了對象！在美國強調「和平透過實力」的勝戰思維，以全方位手段高調進行反擊下，北京的「自我克制」，則顯得色厲內荏而捉襟見肘。

川普政府將中國定位為競爭對手與意識形態敵人後，在南海主權爭端上，華府一改過去中立模糊立場，頻頻透過軍機軍艦以「自由航行權」為名，挑戰中國在南海主權，如今更首次以經貿手段，制裁涉入南海事務的中國公司，這成功地凸顯川普「反中」的硬漢形象。川普的前國安顧問波頓（John Bolton）曾表示，川普視連任重要性高於一切。如今隨著美國總統大選升溫，川普的選情呈現膠著僵持狀況下，藉由南海議題加強施壓中國以拉抬選情，正是此次美國強勢因應解放軍演習所不可說的政治考量。但無可避免的，這

⁵ 〈社評：台海，各方都應恪守“不開第一槍”〉，《環球時報》，2020年8月17日，<https://opinion.huanqiu.com/article/3zVQV6U9yx9>；〈埃斯珀：美國在太平洋絕不會讓出一寸土地，中國應遵守國際秩序〉，《法國國際廣播電台》，2020年8月27日，<https://reurl.cc/KjAGvm>；David A. Wemer, “National Security Advisor says US must ‘confront the Chinese across all spectrums,’” August 28, 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/national-security-advisor-says-us-must-confront-the-chinese-across-all-spectrums/>。

將使美中南海對峙情勢日益升高，擦槍走火衝突意外的可能性也大為提升。

（責任校對：陳鴻鈞）

中共對台軍事恫嚇與呼籲克制的兩手策略

李冠成

中共政軍所

壹、新聞重點

近期中共解放軍動作頻繁，繼 2020 年 8 月 13 日宣告在台灣海峽南北兩端實施實戰演練後，8 月 23 日中國海事局又接連發佈禁航公告，並於渤海、黃海、南海等水域進行實彈射擊及相關軍事演訓。正當解放軍高調秀肌肉時，向來標誌為鷹派的《環球時報》（以下簡稱環時）一方面對其所謂的台獨勢力示警，另一方面前所未有地呼籲克制，例如 8 月 17 日的社評呼籲在台海附近的美中台各方皆應恪守「不開第一槍」原則，8 月 23 日再度喊話台灣政府須有所行動以和緩台海情勢。雖然環球時報未必代表官方立場，但 8 月 27 日中國國防部新聞發言人吳謙表示解放軍例行性軍演並不針對任何國家，中美雙方要加強危機溝通，有效防範風險等說詞。這間接印證環時評論並非空穴來風，而可能是得到中共高層的默許或授權。¹其說法對比過去中國官方、軍方的強硬態度有明顯的落差，值得探究。因此，本文運用公開資料嘗試判斷中共的意圖究竟為何。

貳、安全意涵

一、解放軍軍演的恐嚇和宣示意義大於實質

近期美中關係急速惡化，美國不但在貿易、科技、外交上圍堵

¹ 中共解放軍近期軍演消息請參閱：陳言喬，〈共軍宣布在台灣海峽及台灣南北兩端軍演〉，《聯合新聞網》，2020 年 8 月 13 日，<https://reurl.cc/avk6Q7>；〈解放軍 8 月逾 10 場軍演 中國沿海今起幾乎都在軍演〉，《自由時報》，2020 年 8 月 24 日，<https://reurl.cc/bRk11X>；羅印沖，〈解放軍今起三大海域同步軍演〉，《聯合新聞網》，2020 年 8 月 24 日，<https://reurl.cc/Y69ZZa>。中國官媒環球時報的相關評論請參考：〈社評：台海，各方都應恪守「不開第一槍」〉，《環球時報》，2020 年 8 月 17 日，<https://reurl.cc/Oqpx2v>；〈社評：降低台海戰爭風險，台當局須有行動〉，《環球時報》，2020 年 8 月 23 日，<https://reurl.cc/n0EWQd>。中國國防部對於軍事演習的評論請見〈中國軍隊組織例行性軍事演習，不針對任何國家〉，中國國防部例行記者會，2020 年 8 月 27 日，<https://reurl.cc/142njm> 及〈國防部：既不會隨美起舞，也不會任美胡來〉，中國國防部例行記者會，2020 年 8 月 27 日，<https://reurl.cc/WLkeay>。

中國，同時更增強了在南海的自由航行與台海周邊的軍事活動。根據聽眾成本（audience costs）理論，儘管威權政府可以藉由政治宣傳（propaganda）引導輿論走向，但若北京面對美國的強勢作為不採取任何行動，恐將引發國內民眾對政府軟弱的不滿。2012年中國民眾因不滿政府處理釣魚台主權過於軟弱而爆發的反日示威與騷亂即是一個例證。²在中共面臨疫情、水災、糧食危機和內政外交等各方壓力下，此時引爆民怨無疑是雪上加霜。因此，若北京不想對美國及攸關領土主權的台海問題上示弱，其最佳回應方式是發布帶有警告和宣示性質的軍演。

其次，就中國海事局公告的禁航地點和區域而言，近期的14場演習中，6場演習面積較小（17平方公里至105平方公里），特別是距離台灣較近的舟山群島及台州白沙島海域演習，其實禁航區的面積都不大（見附表），要在上述區域舉行大規模、多軍種聯合演習的機率並不高。事實上，過去解放軍往往於夏季在東南沿海舉行例行性的軍演，2018年7月解放軍於浙東外海實施為期六天的實彈演習，禁航區的面積約莫等同台灣的大小。2019年7月解放軍於美國批准對台軍售及蔡總統過境美國之際，宣布在距離台灣更近的福建東山島舉行五大軍種全數參與的演習。若對比2018和2019年解放軍對台的軍演，今年演習不論是規模或訓練課目可能還不如以往。此外，學者專家也指出解放軍近期實戰化演練的主要目的在於驗證軍改後戰區的聯合作戰指揮體系，意謂解放軍此次對台軍演的恐嚇成分高、

² 中國處理國際衝突危機面臨國內聽眾成本的研究，請參考 Jessica Chen Weiss and Allan Dafoe, "Authoritarian Audiences, Rhetoric, and Propaganda in International Crises: Evidence from China," *International Studies Quarterly*, Vol. 63, No. 4 (December, 2019), pp. 963-973；釣魚台事件引爆的反日示威，請參閱 Peter Hays Gries, Derek Steiger, and Tao Wang, "Popular Nationalism and China's Japan Policy: The Diaoyu Islands Protests, 2012-2013," *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 98 (November, 2015), pp. 264-276；〈高征：中國民眾反日示威也是對政府軟弱不滿〉，《法廣》，2012年9月19日，<https://reurl.cc/0O2Vzx>。

宣示意味濃。³

二、兩手策略意圖挑撥和分化台灣

當共軍大張旗鼓渲染軍演規模時，環時卻罕見釋出呼籲三方克制的評論。這種兩手策略的主要用意有三：其一，中共企圖帶領輿論風向營造台北和華盛頓是區域和平破壞者的印象。環時指出台海戰爭風險加劇肇因於「台獨傾向與美國遏制中國的戰略野心糾結在一起，試圖以切香腸的方式侵蝕大陸的底線」。可是，過去幾個月以來是共軍軍機不斷襲擾我防空識別區，是解放軍航母艦隊遠海長訓穿越台灣海峽，本月又高調宣告多場軍演，懷著擴張野心拿著槍指向別人的是中共，而非台灣和美國。其次，中共試圖用兩手策略鬆懈我備戰心理。解放軍頻頻軍演亮劍的同時，環時喊話「既然（美中台）三方都不希望爆發戰爭，就應當為促進和平展現各自的善意」，但問題是中共不但從未放棄對台使用武力，更不斷以威脅利誘方式強迫我接受「一國兩制」。自 2016 年政黨輪替至今，中共對台政策只是更咄咄逼人，毫無善意可言。如今台海局勢因北京軍事活動增加升溫，釋出這種自我克制的和平論調企圖麻痺我軍民心防。最後，環時社評將台海和平或戰爭扣連到我國政府的一念之間，央視稱台灣網路投票支持前總統馬英九反戰的票數是蔡英文的三倍，彷彿是蔡政府的錯誤政策才導致台海局勢急轉直下。可見北京意圖將台海戰爭風險升高的責任歸咎於蔡政府，藉此挑撥台灣民眾在台海和戰議題上的對立。⁴

³ 〈解放軍今東海「六天實彈演習」陸媒：封航面積與台灣等大〉，《東森財經新聞》，2018 年 7 月 18 日，<https://reurl.cc/VXjGay>；〈中國軍演「高規格」？傳將在東山島進行兩棲登陸操演〉，《自由時報》，2019 年 7 月 18 日，<https://reurl.cc/4m4kRD>；元樂義，〈台海軍演〉元樂義/共軍軍改未達成熟 引爆台海危機可能性低〉，《東森新聞雲》，2020 年 8 月 24 日，<https://reurl.cc/R1jK6r>；林穎佑，〈台海軍演〉林穎佑/解讀軍演背後的意涵與觀察指標〉，《東森新聞雲》，2020 年 8 月 17 日，<https://reurl.cc/3Lj8N8>。

⁴ 央視文章稱台灣網民支持反戰的內容請見，〈總台海峽時評：解放軍軍演震懾台獨及分裂國家的挑釁行為〉，澎湃新聞，2020 年 9 月 1 日，<https://reurl.cc/R1jKyn>。

參、趨勢研判

一、解放軍將持續在沿海進行軍演

長期以來，中共解放軍現代化的最大動力是增加美軍介入台海戰爭的成本。儘管近年來解放軍和美軍的實力差距逐漸縮小，但不可諱言的是，北京仍對美軍是否介入台海衝突有所顧忌。若解放軍武力攻打台灣會引起美軍干預，其軍事行動失敗的可能性將大幅提高，而這個結果不僅將使中國付出高昂的代價，甚至可能衝擊中共統治的正當性。因此，在不確定美國是否會干預的情況下，現階段中共面對台海衝突的成本將高於利益。然而，北京為了不在攸關國家領土主權問題上表現過於軟弱，本文預期解放軍未來恐將持續軍演，演習的規模和強度也不排除有升高的趨勢，例如中國海事局持續在渤海、黃海區域發佈實彈射擊的禁航通告，解放軍 8 月 26 日朝南海發射四枚彈道反艦飛彈對美國軍事偵察活動示威，但總體而言將大致維持鬥而不破的格局。⁵

二、中共將延續兩手策略分化台灣

中央軍委聯合參謀部參謀長李作成 2020 年 5 月在《反分裂國家法》15 週年座談會表示：「有文事者，必有武備，解決台灣問題必須用兩手，兩種方式都不能排除」。⁶運用兩手策略分化對手向來是中

⁵ 關於美軍介入導致中共武力犯台成本大幅提高，並衝擊中共國內與國際威信의 相關論述，請參考美國海軍研究中心（Center for Naval Analyses）高級研究員考夫曼（Alison Kaufman）之評論，斯洋，〈不排除武統台灣，卻不開第一槍，中國在打什麼算盤？〉，《美國之音》，2020 年 8 月 26 日，<https://reurl.cc/r8Qzg4>。雖然美國始終未明確表態是否會介入台海戰事，但近期美國總統川普（Donald Trump）和前美國國防部助理部長薛瑞福（Randall Schriver）皆對此議題釋放微妙訊號，詳請見〈不會放過中國侵略台灣？川普示警：中國明白我會怎麼做〉，《自由時報》，2020 年 8 月 25 日，<https://reurl.cc/3Lj8a8>；〈薛瑞福：認定美國不會為台灣而戰是「巨大的賭博」〉，《聯合新聞網》，2020 年 8 月 27 日，<https://reurl.cc/Z7rRj6>。演習規模強度升溫例如，8 月 25 日中國國防部發言人稱美國 U2 偵察機闖入演習禁飛區，隔日解放軍向南海發射四枚反艦彈道飛彈，相關報導請見，〈國防部新聞發言人吳謙就美軍機擅闖我演習禁飛區發表談話〉，中華人民共和國國防部新聞稿，2020 年 8 月 25 日，<https://reurl.cc/GrozoA>。黃子杰、陳昌維，〈共軍四大海域同步軍演 南海發射四彈道飛彈〉，《公視新聞網》，2020 年 8 月 27 日，<https://reurl.cc/pyWqWe>。關於渤海黃海持續演習的報導請見，林則宏，〈捷克議長訪台大陸接連宣布渤海、黃海軍演威嚇〉，《聯合新聞網》，2020 年 9 月 1 日，<https://reurl.cc/0O2VyX>。

⁶ 〈李作成：堅決扛起維護祖國統一的神聖職責〉，中共中央台辦政務要聞，2020 年 5 月 29 日，

共的拿手好戲。現階段在武力犯台成本過高的條件下，北京對台工作的重點應是持續以兩手策略來遏制台美聯手。該策略的第一步是透過頻繁的軍演讓戰爭的恐懼深植人心，接著將製造台海緊張的責任推給其所謂的台北野心政客，藉此二元化操作「和中與抗中」、「和平與戰爭」之對立，企圖混淆我軍民之敵我意識並激化路線選擇上之分歧，以期達到模糊敵我、製造矛盾、挑撥分化、各個擊破之目的。

附表、中共近期演習公告之禁航區

| 區域 | 時間 | 範圍 | 面積 | 演習內容 |
|----|-----------|---|----------------------|------|
| 渤海 | 8/24~9/30 | 渤海海域： 39°24'35"N,119°13'44"E 39°24'14"N,119°28'24"E 39°13'13",119°11'51"E | 105km ² | 實彈射擊 |
| 渤海 | 8/24~8/25 | 渤海海峽： 38°40'00"N,121°30'00"E 38°41'00"N,121°05'00"E 38°53'30"N,120°19'00"E 38°53'30"N,121°05'00"E 38°31'00"N,120°19'00"E 38°20'30"N,120°17'00"E 37°45'30"N,119°54'00"E 37°40'30"N,120°03'30"E 38°22'00"N,120°47'00"E | 6,122km ² | 軍事任務 |
| 渤海 | 8/28~9/4 | 渤海海峽，黃海北部： 38°51'41"N,121°38'12"E 38°34'12"N,121°38'12"E 38°33'55"N,121°07'51"E 38°48'13"N,121°14'03"E | 1,148km ² | 軍事任務 |
| 渤海 | 9/1~9/22 | 渤海： 39°53'6"N,119°59'0"E 39°33'6"N,120°34'6"E 39°15'5"N,120°24'3"E 38°15'5"N,119°49'0"E | 3,583km ² | 軍事任務 |
| 渤海 | 9/4~9/11 | 渤海海峽，黃海北部： 38°51'41"N,121°38'12"E 38°34'12"N,121°38'12"E 38°33'55"N,121°07'51"E 38°48'13"N,121°14'03"E | 1,148km ² | 軍事任務 |
| 黃海 | 8/5~8/6 | 黃海北部： | 68km ² | 實彈射擊 |

| | | | | |
|----|-----------|---|-----------------------|--------------|
| | | 39°01'28"N,122°41'47"E 39°00'01"N,122°42'29"E 38°55'58"N,122°36'35"E 39°00'44"N,122°34'01"E | | |
| 黃海 | 8/29~9/3 | 黃海中南部，青島外海： 35°02'N, 121°53'5"E 35°02'N, 122°43'5"E 34°39'5"N,121°53'5"E 34°39'5"N,122°43'5"E | 5,703km ² | 軍事演習 |
| 黃海 | 8/22~8/26 | 黃海中南部，青島至連雲港 以東海域： 34°30'N,123°00'E 34°30'N,120°40'E 35°30'N,119°55'E 35°55'N,119°55'E 35°55'N,123°00'E | 38,668km ² | 軍事演習 |
| 黃海 | 9/2~9/4 | 黃海南部： 34°45'948"N,119°19'728"E 34°49'977"N,119°18'947"E 34°52'688"N,119°20'308"E 34°51'861"N,119°23'816"E 34°48'533"N,119°23'554"E | 22.4km ² | 實彈射擊 |
| 東海 | 8/16~8/17 | 舟山群島海域： 30°19'47"N,122°13'23"E 30°22'60"N,122°17'33"E 30°19'12"N,122°20'37"E 30°18'27"N,122°14'95"E | 17km ² | 實彈射擊 |
| 東海 | 8/11~8/13 | 舟山群島： 30°09'03"N,122°21'33"E 30°06'73"N,122°26'02"E 30°03'32"N,122°23'22"E 30°00'35"N,122°21'20"E 30°03'33"N,122°17'93"E | 36.7km ² | 實彈射擊 搶灘登陸 |
| 東海 | 8/14~8/15 | 台州白沙島： 28°50'75"N,121°41'75"E 28°50'42"N,121°50'42"E 28°42'47"N,121°46'43"E 28°43'02"N,121°40'08"E | 65.5km ² | 實彈射擊 |
| 南海 | 8/24~8/29 | 南海粵東海域： 22°55'00"N,116°30'40"E 22°41'30"N,116°48'10"E 22°07'00"N,116°19'00"E 22°21'30"N,115°59'50"E | 2,309km ² | 軍事訓練 |
| 南海 | 8/24~8/29 | 南海西沙群島海域： 18°19'5"N,111°13'5E 19°02'N,112°14'5E 19°02'5"N,112°57'E 18°17'N,113°51'5"E 17°37'5"N,113°52'E | 46,824km ² | 軍事訓練 |

| | | | | |
|--|--|--------------------------------------|--|--|
| | | 16°38'N,112°44'E 16°38'N,112°20'E | | |
|--|--|--------------------------------------|--|--|

資料來源：中國各地海事局

(責任校對：洪子傑)

中國與中南半島國家的水資源爭議

洪銘德

中共政軍所

壹、新聞重點

2020年8月21日《曼谷郵報》(Bangkok Post)報導，泰國外交部表示，中國願意與湄公河下游國家分享水文資料。泰國外交部官員 Nikorndej Balankura 表示，中國強調能夠以明確、有意義且透明方式與下游國家分享相關資訊。對此，中國外交部回應指出，不想在瀾滄江—湄公河（以下稱瀾湄）合作第三次領導人視訊會議前評論此事。8月24日，李克強在該會議時指出，「中方將從今（2020）年開始，與湄公河國家分享瀾滄江全年水文資訊，共建瀾湄水資源合作資訊共享平臺，更好應對氣候變化和洪旱災害」。¹

湄公河為一跨境河流，上游即是中國境內之瀾滄江，流經青海省、西藏自治區、雲南省，出境後則流經緬甸、寮國、泰國、柬埔寨和越南等中南半島五國，並於胡志明市流入南海。此次中國釋出願意與下游國家分享水文資料之善意再次引起大家關注，本文將針對近來湄公河水資源爭議進行說明。

貳、安全意涵

一、湄公河上下游水資源爭議短期內難以獲得解決

隨著湄公河沿岸各國大興土木、興建發電廠，不僅生態環境受到嚴重影響與衝擊、下游水位也急速下降，連帶亦導致下游國家無法獲得足夠水資源，增加上下游國家之間衝突與摩擦的可能。2012年起，由於中國先後在上游興建水壩，不僅使其成為下游國家的主

¹ “China ‘ready to share Mekong data’,” Bangkok Post, August 21, 2020, <https://reurl.cc/R1brXG>; 〈在瀾滄江—湄公河合作第三次領導人會議上的講話〉，《新華網》2020年8月24日，<https://reurl.cc/VX5D1b>。

要指責對象，亦使得水資源成為中國與下游國家之間的爭議問題之一。2020年8月7日湄公河委員會（Mekong River Commission, MRC）發布題為《2020年1月至2020年7月湄公河下游流域的水文情況》（*Situation Report on Hydrological Conditions in the Lower Mekong River Basin in January-July 2020*）報告後，湄公河水資源爭議再度引起關注，因為該報告指出，2020年湄公河下游流域低流量、乾旱似乎與一系列水文氣象條件有所關聯，例如2019年以來聖嬰現象導致的偏少降雨量、2019年低流水量的延續以及湄公河下游流域水流量減少。同時，該報告並呼籲中國能夠分享更多有關水力發電廠的運行數據，甚至成員國可考慮要求中國進行「補水」（water supplement）。²然而，此議題在稍早之前就已引起爭辯，亦即2020年4月13日美國水文研究公司「地球之眼」（Eyes on Earth）所發布研究報告結果，指出中國為2019年下游國家乾旱的元凶，因為上游流水量高於平均水準，但中國卻藉由水壩控制水源而導致下游地區嚴重缺水。³

二、中國釋出善意以營造出負責任國家的態度

隨著湄公河下游乾旱情形日趨嚴重，為有助於降低因水資源短缺而引發衝突的可能，中國釋出分享水文資料的善意，試圖營造上游國家負責任的態度。由於目前中國並未與寮國、泰國、緬甸、柬埔寨和越南等五個下游國家簽署正式水資源條約，僅在季風季節期間與五國分享關於流量之有限資料，因此早在李克強宣布全年與湄公河國家分享水文資訊前，2020年2月20日瀾湄合作第5次外長會議上，中國國務委員兼外交部長王毅即宣布，中國「將『積極考慮』與湄公河國家分享全年水文資訊，確保水資源合理和可持續利用」。

² MRC, *Situation Report on Hydrological Conditions in the Lower Mekong River Basin in January-July 2020* (Vientiane: MRC Secretariat, 2020), <https://reurl.cc/n051O8>.

³ Alan Basist and Claude Williams, "Monitoring the Quantity of Water Flowing Through the Upper Mekong Basin Under Natural (Unimpeded) Conditions," <https://reurl.cc/Q36Lbo>.

⁴同時，中國並持續透過瀾湄水資源合作部長級會議以及水資源合作論壇表達推展六國水資源合作的意願，例如在 2019 年 12 月 17 日首屆瀾湄水資源合作部長級會議上，中國水利部部長鄂竟平即表達「希望瀾湄六國深入研究瀾湄水資源合作理念，凝聚合作共識」，並強調「要統籌處理好上游和下游的關係、經濟發展和生態保護的關係」。⁵由此觀之，為有助於營造負責任態度，減少與下游國家的水資源衝突，中國透過釋出分享水文資訊，並利用水資源合作部長級會議和水資源合作論壇等機制加強合作。惟水資源短缺、乾旱危機發生時，相關合作機制能否真正發揮效果，值得後續高度關注。

參、趨勢研判

一、中國將持續推展「瀾滄江—湄公河合作」

除了 2016 年中國所推動成立之「瀾滄江—湄公河合作」(Lancang-Mekong Cooperation, LMC) 外，湄公河流域國家亦成立其他合作機制，以利於進行農業、經濟、環境水資源等領域合作，例如 1. 亞洲開發銀行推動成立之「大湄公河次區域經濟合作」(The Greater Mekong Subregion Economic Cooperation, GMS)；2. 寮國、泰國、柬埔寨、越南四國成立之「湄公河委員會」(Mekong River Commission, MRC)；3. 馬來西亞倡議成立之「東協—湄公河流域開發合作」(ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation, AMBDC)；4. 美國推動成立之「湄公河下游倡議」(The Lower Mekong Initiative, LMI)。可預期，為能提升中國的區域影響力，且有助於與其他合作機制互別苗頭，中國將持續透過「瀾湄合作」來強化與湄公河流域

⁴ 〈瀾滄江—湄公河合作第五次外長會在萬象舉行〉，《新華網》，2020 年 2 月 21 日，<https://reurl.cc/r81D3N>。

⁵ 〈瀾湄水資源合作部長級會議在北京召開〉，中華人民共和國中央人民政府，2019 年 12 月 20 日，<https://reurl.cc/avNn83>。

國家合作。這可從李克強在今（2020）年領導人視訊會議的談話內容中看出，除了強化水資源合作外，他並建議拓展貿易和互聯互通合作、提升公共衛生合作以及加強民生合作等。其中，除強調設立公共衛生專項資金向湄公河國家提供物資和技術支持外，並指出中國新冠肺炎疫苗研製完成並投入使用後，將優先提供湄公河國家使用。

二、湄公河流域將成為美中對抗另一個戰場

隨著美中關係的持續惡化，雙方在許多領域發生衝突，繼華為、貿易戰、新冠肺炎、南海、香港國安法等議題後，湄公河流域將成為美中相互較勁的新戰場。首先，早在2019年8月，美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）出席東協所舉辦的記者會時，即指出「中國在南海和湄公河水壩等問題上對鄰國進行「脅迫」（coercion）」。⁶同時，在參與「湄公河下游倡議」部長級會議時，他則再次強調中國透過興建水壩來控制東南亞最重要河流水流量。⁶其次，2020年4月23日東協-美國打擊新冠肺炎疫情外長視訊會議上，蓬佩奧援引「地球之眼」研究結果，指責「中國在上游所興建的水壩單方面改變了湄公河水流量，對流域數千萬人的生計造成災難性影響」。⁷再其次，在MRC研究報告發布後，8月15日美國國務卿蓬佩奧在推特上發文表示支持，並指出「美國支持湄公河委員會關於提高湄公河水壩運作透明度的呼籲。中國大型水壩正以不透明方式操縱流水量，損害湄公河國家的利益」。最後，2020年9月4日，美國國務院亞太助理國務卿史達偉（David Stilwell）亦於美國和平研究所及新加坡國立大學李光耀公共政策學院聯合舉辦的視訊研討會表示，中國「控制」

⁶ “Pompeo criticizes China after meeting top diplomat in Bangkok,” Reuters, August 1, 2019, <https://reurl.cc/ygervq>.

⁷ “The United States and ASEAN Are Partnering To Defeat COVID-19, Build Long-Term Resilience, and Support Economic Recovery,” U.S. Department of State, April 22, 2020, <https://reurl.cc/OqkA4g>

湄公河水流對東南亞國家協會（ASEAN）帶來「急迫挑戰」。⁸

同時，中國亦針對相關研究報告及指控進行反擊。一是時任中國外交部發言人耿爽出面駁斥《紐約時報中文網》關於「地球之眼」研究結果之報導與事實不符，⁹指出「沒有理由把下游國家所遭遇的旱情歸咎於中國」，因為「2019年5月以來，瀾湄流域大部分區域出現持續乾旱少雨現象，...降雨量減少、非正常季風和極端聖嬰現象是造成這次旱情的主要原因」。二為中共官媒《環球時報》藉由中國清華大學跨境河流水與生態安全研究中心、中國水利水電科學研究院水力學研究所發布的研究報告進行報導，反駁來自境外官方及非政府組織的不實指控。報導指出該研究利用更先進的指標與模型，能提供更為詳實的資料，並再次強調「瀾滄江梯級水庫『雨季蓄洪、旱季放水』的功能有效增加湄公河旱季流量」。¹⁰可預期，隨著美中兩國衝突日益升高，湄公河水壩所帶來的影響與衝擊將成為雙方對抗的另一個戰場，因為雙方所資助之研究出現分歧即透露出端倪。¹¹

（責任校對：洪子傑）

⁸ Sebastian Strangio, "US Official Attacks China's 'Manipulation' of the Mekong," *The Diplomat*, September 4, 2020, <https://reurl.cc/Q3bn1Z>.

⁹ 〈研究稱中國限制湄公河上游流量，引發下游多國乾旱〉，《紐約時報中文網》，2020年4月14日，<https://reurl.cc/9X5Gvv>。

¹⁰ 〈外交部發言人就湄公河流域旱情答記者問〉，瀾滄江—湄公河合作，2020年5月6日，<http://www.lmcchina.org/hzdt/t1776373.htm>；〈報告：中國在瀾滄江修建的梯級水庫有效緩解湄公河流域旱情〉，《環球網》，2020年7月15日，<https://world.huanqiu.com/article/3z3hG7wJS8F>。

¹¹ Maria Siow, "The next US-China battleground: Chinese dams on the Mekong River?" *SCMP*, April 3, 2020, <https://reurl.cc/bRn2V6>.

中國能否端緊「飯碗」？

梁書瑗

中共政軍所

壹、新聞重點

今（2020）年 7 月下旬，習近平赴吉林考察，提及糧食生產的重要性，表示「要爭取秋糧要有好收成」；中共政治局委員、中央農村工作領導小組組長兼國務院副總理胡春華（分管三農與扶貧工作）出席「中國糧食安全省長責任制考核工作動員部署視頻會議」則強調，須藉由考核檢視各地方須承擔的糧食產量、播種面積、糧食儲備與流通等責任。中共中央除了強調糧食生產面積外，另一方面也從糧食消費面著手，8 月 11 日習近平指示要立法監管遏止餐飲浪費行為。¹中國是否能端緊「飯碗」，順利越過脫貧攻堅的最後半里路，再次引發外界關注。²

貳、安全意涵

一、中央欲「壓實」地方承擔糧食安全的責任

雖 1985 年後中國糧食生產、價格已逐步遵循市場機制，但國家仍為土地實質所有人，中國政府得以在市場經濟運行下，保留調控農業生產的政策工具，以此作為介入糧食生產的行政手段。³在糧價暴漲的背景下，為調控糧食供應與糧價，中央推出「糧食省長負責

¹ 〈習近平做出重要指示強調 堅決制止餐飲浪費行為切實培養節約習慣 在全社會營造浪費可恥 節約為榮的氛圍〉，《新華網》，2020 年 8 月 11 日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-08/11/c_1126353394.htm。

² 〈【糧食危機？】胡春華：確保糧食產量只增不減 保障國家糧食安全〉，《香港蘋果日報》，2020 年 7 月 27 日，<https://hk.appledaily.com/china/20200727/JQ5L56RPLCA3JWR2ZXKP3ZIX5Q/>。〈六分之一國土泡水 陸糧安拉警報〉，《聯合新聞網》，2020 年 7 月 28 日，https://udn.com/news/story/7331/4738256?from=udn-referralnews_ch2artbottom。〈習命立法遏餐飲浪費專家：疫情洪災影響或現糧食危機〉，《明報》，2020 年 8 月 12 日，<https://reurl.cc/ldk61E>。

³ 黃騏弘，〈農業、農民與國家：中國經濟發展中的糧食價格〉，《台灣政治學刊》，第 20 卷第 1 期（2016 年 6 月），頁 136-137。

制」。1994 年 5 月上路的「糧食省長負責制」再結合播種面積的指標，便成為中央影響糧食生產的機制之一。雖然「糧食省長負責制」為下級完成上級指標的行政責任制，但「糧食省長負責制」實施數十年來，因制度本身執行面的問題，如無硬性指標、無考核機制、無落實責任，造成各省相互推卸糧食生產責任，引發糧食生產大省與糧食消費大省之間的齟齬。⁴

2014 年年末，國務院推出「糧食安全省長責任制」，接連下發《國務院關於建立健全糧食安全省長責任制的若干意見》（2014 年 12 月）、《國務院辦公廳關於印發糧食安全省長責任制考核辦法的通知》（2015 年 1 月）等兩份文件。此乃中國政府首次藉正式制度，規範糧食生產區、產銷平衡區、主銷區在糧食安全上各別須承擔的責任，⁵也建立考核機制，試圖解決「糧食省長負責制」無強制力的問題，強化中央下達各項糧食生產指標時的影響力。

二、中國糧食產量連年增長下的糧食風險

糧食一直是發展中國家最重要的民生問題，為了確保糧食安全，中國大部分的可耕地都用來種植糧食作物。隨著科技發展，中國農作物、糧食作物的產量每年均有增長（如下圖 1），人均糧食也高於國際標準值，達 470 公斤。⁶但中共高層為何選在此時強化落實各地所需承擔的糧食責任，甚至不惜說出欲立法監管人民過度浪費的飲食習慣等甘冒外界質疑的舉措？本文認為，中國政府重提糧食安全，

⁴ 〈吉林原省長：主銷區拖欠糧食款多年未還〉，《新浪網》，2013 年 12 月 16 日，<https://news.sina.com.tw/article/20131216/11362822.html>。

⁵ 中國各省、直轄市、自治區根據糧食的調出與調入狀況被分為：糧食主產區、產銷平衡區與主銷區。糧食主產區指，農業生產條件較好、糧食產量較高，在滿足自身消費需求外，還可調出商品糧；糧食主銷區指，糧食消費量大（人口多）、農業生產條件不佳，糧食生產量無法滿足自身消費需求，需從外部（主要是主產區）調入糧食；糧食產銷平衡區則是介於上述二者之間，可自產自銷，自身所生產的糧食可滿足自身所需。李豐，〈基於產銷平衡視角的區域糧食安全保障體系研究〉，《江蘇社會科學》，2015 年第 6 期（2015 年 12 月），頁 51。

⁶ 〈積極應對疫情影響 扛穩國家糧食安全重任〉，《求是網》，2020 年 6 月 16 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-06/16/c_1126112319.htm。

是為提早因應以下三項可能危及中國糧食獲得與糧食消費兩者間原本已呈「緊平衡」的情勢。⁷

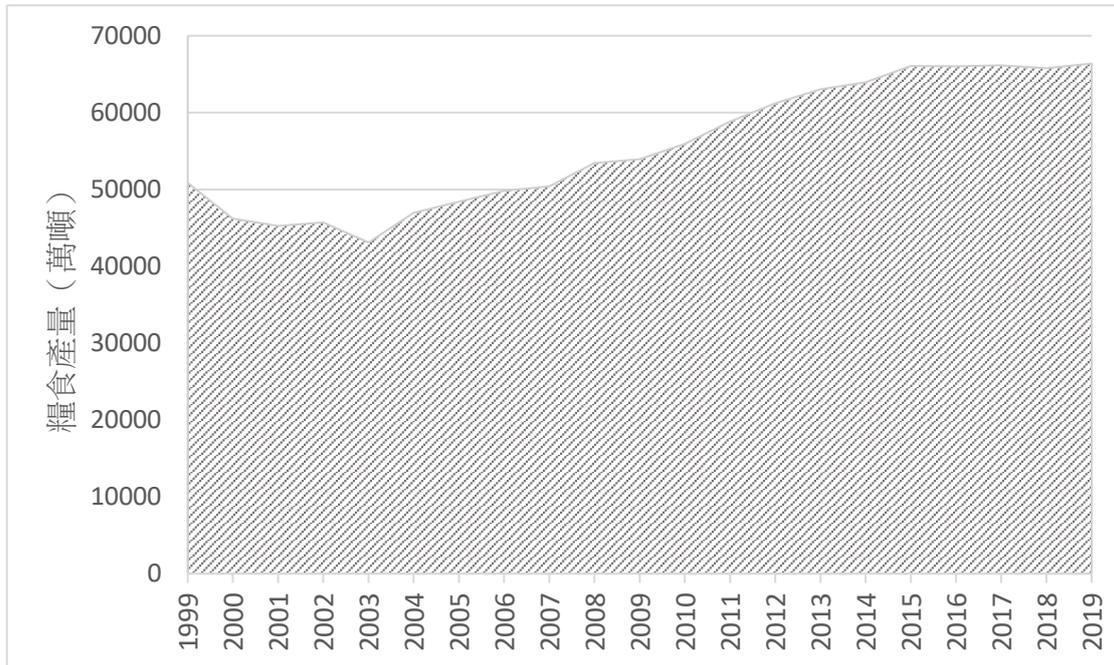


圖 1、中國糧食產量 (1999-2019)

說明：根據中國國家統計局的定義，糧食作物為穀物（稻米、小麥、玉米）、豆類與薯類（地瓜、馬鈴薯，不含芋頭、木薯）。

資料來源：梁書瑗整理繪製自國家統計局編，《中國統計年鑑》(1999年-2019年)，北京：中國統計出版社；〈國家統計局關於2019年糧食產量資料的公告〉，國家統計局，2019年12月6日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201912/t20191206_1715827.html。

第一，疫情衝擊下的缺糧危機。2019年末突如其來的疫情爆發，農業生產國釋出管制糧食出口的消息，恐導致缺糧的預期心理，提供農民囤放收成待價而沽、糧食炒作、各國擴大糧食儲備的誘因，恐在短期內帶來糧食價格上漲、糧食短缺，以及隨之而來糧食分配不均等糧食供應量與糧價波動的問題。

第二，長江水患衝擊今年秋糧收成。今年中國梅雨鋒面盤據長江流域，中國國家衛星氣象中心7月發布，進入長江下游的最後一處蓄洪池——鄱陽湖其主體與周邊水域面積達4,403平方公里，為10

⁷ 「緊平衡」意指中國的糧食安全正面臨需求增長、資源約束（如可耕地面積不可能擴大、務農人數減少等）、結構性矛盾與因應風險等壓力。

年最大面積。⁸各地水位屢創新高，長江中下游省份不得不宣布防洪的最後一道措施：啟動蓄滯洪區分洪，如安徽「炸堤」、江西省「單退圩堤」（農民遷出但仍可耕種的圩田）開水閘等措施。此舉有助於削弱長江各支流、鄱陽湖等處的洪水壓力，也保障下游沿海城市，但如此一來，受洪災影響的農田面積擴大，下半年的糧食生產也將遭遇重挫。

第三，「持久戰」下的糧食進口。當美國逐步質疑、挑戰中共所代表的意識形態時，在可預見的未來，中美關係將進入一段不穩定期。7月30日中共中央政治局召開會議，指出「當前經濟形勢仍然複雜嚴峻，不穩定性不確定性較大，我們（中共）遇到的很多問題是中長期的，必須從持久戰的角度加以認識，加快形成以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局」。從中或可推論，中共正在預做最壞的打算——中國如何因應若美中經濟部分脫鉤所帶來的衝擊。從下圖 2 可知，相較於稻米、小麥、玉米，中國大豆高度依賴進口，為中國糧食安全的不穩定因素。

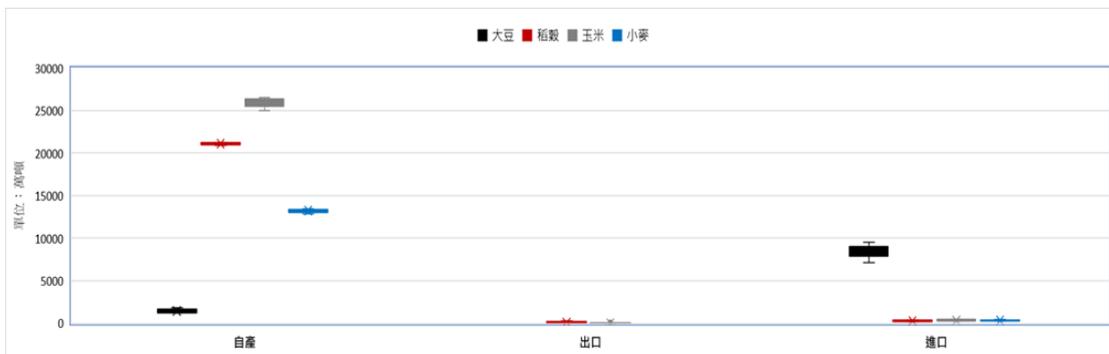


圖 2、中國主要糧食作物進出口狀況與產量（2014-2019）

資料來源：梁書瑗整理繪製自〈統計月報〉（2014-2019），中華人民共和國海關總署，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302274/302277/index.html>；國家統計局編，《中國統計年鑑》（2014年-2019年），北京：中國統計出版社；〈國家統計局關於2019年糧食產量資料的公告〉，國家統計局，2019年12月6日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201912/t20191206_1715827.html。

⁸ 〈中國風雲衛星比肩國際衛星 每天6次巡查江河湖泊〉，《中新網》，2020年7月16日，<http://www.chinanews.com/gn/2020/07-16/9239449.shtml>。

參、趨勢研判

一、落實考核機制以強化中央對糧食產量調控之掌握

改革開放後，中國的糧食生產與價格也逐步邁向遵循市場機制的道路。首先，在糧食生產面上，自 1985 年後，國務院不再下達糧食產量的指令性計畫，僅在市場機制的前提下，保留播種面積的指導性計畫並於 1994 年後輔以「糧食省長負責制」，作為國家調控糧食生產備而不用工具。⁹其次，2004 年 5 月國務院公布《糧食流通管理條例》，標誌中國糧食流通體制市場化改革終於完成。中國政府不僅承諾全面開放糧食收購市場，同時在糧價上，國家也從原本的直接影響改為依循市場機制的間接干預，透過收購、拋售政策性糧食的方式調控糧價，¹⁰糧食的商品性質大增。¹¹據前述說明，即使有「糧食省長負責制」、「糧食安全省長責任制」以及播種面積的指導性計畫（播種面積是計算政府發放種糧直補的補貼金額基礎），可知自 2004 年後中央的糧食指標對地方的約束力已逐漸弱化。

自 7 月下旬習近平與胡春華一前一後考察、講話及指示，顯示 2020 年的糧食安全成為中南海眼下的要務之一。由分管農業問題的胡春華首次召開考核工作動員部署會議，對各地方產生以下兩點影

⁹ 黃麒弘，《農業、農民與國家：中國經濟發展中的農業政策分析》（台北：政治大學政治系博士論文，2014 年），頁 45。

¹⁰ 自 2004 年中國放開糧食收購市場與價格後，國家政策性糧食儲備體系也隨之建構完成。政策性糧食分為戰略儲備與托市收購，前者屬常規儲備，用於應對自然災害、戰爭等突發狀況；後者是為因應短時間內糧食市場的劇烈波動，屬臨時性的緩衝儲備。市場價格低於每年最低收購價格時，政府才會啟動托市收購。托市收購包含：最低收購價糧、臨時儲存糧、一次性儲備糧。中國政府進場干預糧食生產與價格的考量有二：1. 維護農民利益；2. 應對糧食短缺，保障糧食供應，因此中國政策性糧食收購的數量相當有彈性，主要的目的為支撐糧價。雖短期內政策性收購將對糧食的市場機制造成負面效應，但中國政府在執行面上仍企圖緩和市場機制後續的震盪。例如：啟動收購的時機有限制，只在糧食短缺或糧食的市場價格低於中國政府的最低收購價格才會啟動；收購的糧食品種有限，如最低收購價糧的收購品種目前只有稻米與小麥；中央收購政策執行者受限，只有中儲糧公司及具有資格並受中儲糧委託的糧食企業；固定的收購時間與收購量；只在部分產地執行糧食政策性收購。然而近年來中國學者也開始撰文，認為中國政府應重新思考托市收購的執行方式。鄭風田與普冀喆，〈我國政策性糧食儲備體系的反思〉，《中洲學刊》，2019 年 11 期，頁 42-48。黃麒弘，《農業、農民與國家：中國經濟發展中的農業政策分析》（台北：政治大學政治系博士論文，2014 年），頁 32-33。

¹¹ 鄧大才，〈中國糧食政治的演變〉，《二十一世紀雙月刊》，總第 116 期（2009 年 12 月），頁 54。

響，恐將強化自 2004 年後中央對糧食產量調控不斷弱化的影響力。第一，中央可能不會止步於考核，將持續究責、整改各地方在提高糧食產量上執行不力之處，如播種面積下降。第二，由於 2004 年後全面放開糧食收購市場，繼 2001 年、2009 年後，2019 年 3 月國務院啟動第三次全國糧食清倉查庫，「全國政策性糧食庫存數量和品質大清查」，未來可能藉糧食安全省長制的考核機制每年盤點各地方糧食儲備，強化地方督導糧食儲備的責任。¹²如糧食儲備企業逐利動機過強，以舊（糧）當新（糧）；「空進空出」導致糧倉虧空；虛報糧食倉儲損耗；蓄意壓低收購價等影響執行糧食儲備的政策任務。¹³

二、藉四大方向確保「有糧在手」

中國政府為解決糧食生產的風險，確保「有糧在手」，達成「穀物基本自給、口糧絕對安全」的糧食戰略，預計未來將從以下四個方面著手。

第一，中國近年雖單位產量攀升，但連年下降的糧食播種面積則為一隱憂（如圖 3），故將從要求地方完成糧食播種面積的標準下手，推升糧食產量。一國的可耕地是總量固定的資源，播種面積下降除地力休養、農業人口下降、政策引導（如 1999 年糧價下跌，中央推動的糧食減產政策）等因素之外，地方政府為促進經濟發展，將可耕地挪作他用也是另一主因。胡春華 7 月 27 日要求「切實遏止耕地『非農化』的亂象」後，8 月 2 日自然資源部與農業農村部聯合發布《關於農村亂佔耕地建房「八不准」的通知》，顯示北京為營造

¹² 中國政府的政策性糧食又分為中央事權糧與地方儲備糧，前者指中央儲備糧、最低收購價糧、臨時儲存糧、一次性儲備糧，均委託由直屬國務院的中國儲備糧食管理集團有限公司（中儲糧集團，2000 年成立）儲存管理，用以調節全中國的糧食供需量、糧食價格、或因應重大自然災害與突發事件之用；後者則指由省、市、縣政府所儲備的糧食，也均委由各地承儲企業（承擔地方儲備糧儲存任務的企業）儲存管理，主要用以調節自身行政區的糧食價格、產量之用。

¹³ 陳健，〈青神糧庫黑糧四術〉，《瞭望》，2020 年 8 月 3 日，http://paper.news.cn/2020-08/03/c_1210732848.htm。

提高播種面積的政策環境，欲防止可耕地不斷流失的問題。

第二，藉疫情後，因復工復產受阻，為提振就業率，先動員農民工留鄉務農，進而再順勢以保障糧食收購價格、媒合糧食生產與銷售兩端著手，強化農民「種糧」的動機。第三，則推動「中央儲備糧管理和中央事權糧食政策執行情況」考核，防堵糧食儲備企業的逐利動機過大而偏廢執行政策任務的現象。最後，從 2018 年開始，中國開始從關稅稅率、農業合作等方面著手調整大豆進口來源，防止在國際環境緊縮的情勢下，過於單一依賴少數糧食進口國所導致的風險。

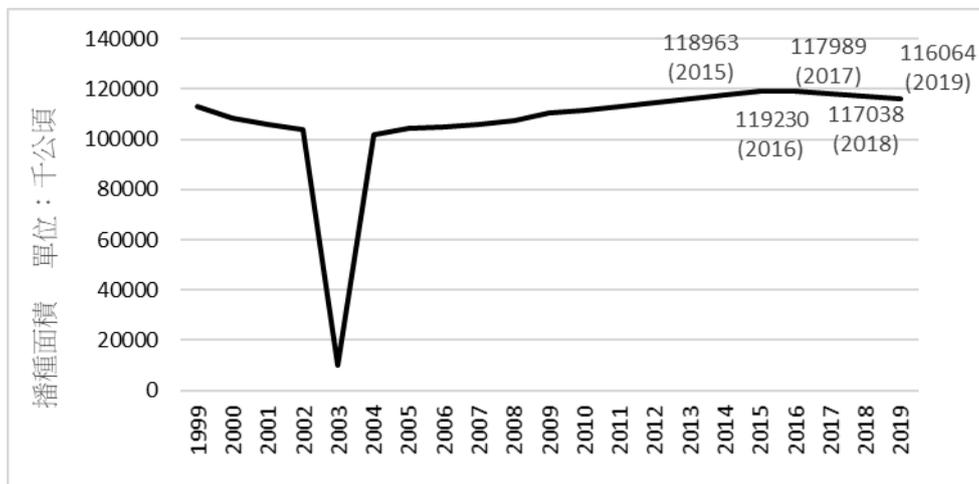


圖 3、中國糧食播種面積（1999-2019）

說明：2003 年糧食播種面積降至低點，其肇因於 1999 年中國政府的農業政策轉向推動糧食減產。除了減少保護價格收購的糧食品種外，也提出「沿海經濟發達地區和大城市郊區要適當減少糧食種植面積」的要求，並在生態脆弱地區推動「退耕還林」，導致 2003 年創下播種面積最低點的紀錄。黃騏弘，〈農業、農民與國家：中國經濟發展中的糧食價格〉，《台灣政治學刊》，第 20 卷第 1 期（2016 年 6 月），頁 141。

資料來源：梁書瑗整理繪製自國家統計局編，《中國統計年鑑》（1999 年-2019 年），北京：中國統計出版社；〈國家統計局關於 2019 年糧食產量資料的公告〉，國家統計局，2019 年 12 月 6 日，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201912/t2>

0191206_1715827.html。

(責任校對：洪銘德)

反制網攻的國際法理意涵

曾怡碩

網戰資安所

壹、新聞重點

根據伊朗《努爾新聞》(Nournews)的報導，伊朗武裝部隊總參謀部於2020年8月17日發布關於國際法適用於網路空間之宣言，聲稱國際法之國家主權平等與禁止使用武力均適用於網路空間，國家主權也延伸至網路空間，將對任何造成危害網路空間與國家內部穩定之網路威脅施以嚴厲反制；當網路攻擊基礎設施造成相當於傳統武裝攻擊之損害之際，伊朗保有行使自衛權之權利。¹由於伊朗以國家力量支持進階持續性威脅(Advanced Persistent Threat, APT)而惡名昭彰，卻在2019年美國宣示將對網路攻擊施以報復之後跟進，國家公開宣示反制網路攻擊之舉再次引人側目。伊朗一方面與中共、俄羅斯一樣強調網路主權與網路管制俾利內部維穩；另一方面，伊朗的宣示與北約的《塔林手冊》(Tallinn Manual)一樣，高舉國際法大旗，讓反制網路攻擊的自衛權的界定，有了另一個受國家承認的前例。鑒於網路攻擊是否構成戰爭之認定仍待釐清，實有必要檢視網路攻擊與其反制之國際法理議題。

貳、安全意涵

一、網攻難於網路空間溯源究責以遂行嚇阻

國際法認定國家一旦遭受武裝攻擊，得行使自衛權遂行反制。鑒於網路攻擊並未構成如同一般武裝攻擊之傷亡與損害，國際法理對於其是否構成武裝攻擊的要件，迄今仍充滿爭議，網路攻擊也因其未達戰爭門檻而成為名符其實的灰色地帶衝突。網路攻擊迄今尚

¹ “General Staff of Iranian Armed Forces Warns of Tough Reaction to Any Cyber Threat,” *Nournews*, August 18, 2020, <https://nournews.ir/En/News/53144/General-Staff-of-Iranian-Armed-Forces-Warns-of-Tough-Reaction-to-Any-Cyber-Threat>.

為國際法化外之地，世人常舉《塔林手冊》為例，然而其僅為北約組織之規範，效力等同於前文所提之美國、伊朗所做相關宣示，均未達國際法之效力。

網路攻擊之灰色地帶特性，也讓用於降低武裝衝突可能性的嚇阻手段失效。國家若能確定攻擊來源並遂行反擊，且其反擊迅速而有力，將可因此獲得相當之嚇阻效力。但由於網路攻擊難以明確辨識並確認攻擊來源，一般藉由 IP 位址溯源，則難以排除僅為跳板之嫌，故即使一國關鍵基礎設施遭受網路攻擊而導致相當於實體武裝攻擊所致之傷亡或損失，並欲據此發動自衛權反制之際，若循網路空間溯源，卻可能陷入拔劍四顧茫然、亦即缺乏明確、具正當性之反擊對象的窘境，這很可能讓嚇阻失去效力。

二、長臂管轄與經濟制裁反制網攻意在發揮嚇阻力

國家支持之網路駭客團體與影響力作戰團隊之崛起，意圖對他國形成不對稱作戰優勢的同時，網路攻擊之難以溯源歸咎(attribution)特質，造成遭受網攻國家無國際法理基礎以認定遭受武力攻擊、並據以遂行武力反制。面對此一境況，具備優越網路攻擊能力的國家，便可能針對嫌疑對象訴諸網路反擊予以懲罰制裁。但同樣基於難以溯源歸咎特性，遭受所謂網路「反擊」的國家，也無從主張遭受特定對象之網路攻擊。

如此一來，將使發動懲罰制裁的國家徒具反制網路攻擊能力，卻仍無從形成嚇阻網路攻擊之明確效力。補救之道，就是由具備可信(credible)反制網路攻擊能力的國家，例如美國與伊朗，藉由宣示其網路戰略或交戰規定，警告意圖進犯網路空間的潛在敵手。這種在灰色地帶畫上紅線的作法，如缺乏迅速有力且持續精準的反制作為，反倒容易成為敵方不斷挑釁與模糊紅線的把柄。因此，膽敢公開宣示進行反制網路攻擊的國家，理應具備不畏遭受挑戰的網路

反擊實力、或令人耳聞為之膽怯的實際反制前例。

美國的進一步補救作法，便是藉由網路空間以外的衛星偵照與人員情報手段，在明確辨識目標並鑑識蒐證齊備後，由國內反情報暨司法部門（諸如聯邦調查局或司法部）公告並以國內法起訴網路攻擊駭客。起訴的作用在於長臂管轄效力可及於與美國簽署引渡條例之友盟，待被起訴對象過境之際，將其逮捕遣送美國受審，令其寒蟬而不敢出境，以達到嚇阻效力。美國也會藉對網路攻擊來源國施以經濟制裁，進一步擴大嚇阻戰果。另一方面，對於蒐證未齊備而不足以呈上法庭起訴之對象，美國也可能直接對網攻駭客以網路郵件遞送警告函，並將此事昭告天下，以明示已掌握該對象真實身分與通訊往來管道，對該對象及其隸屬組織、國家達到另類嚇阻效力。

參、趨勢研判

一、網路灰色地帶衝突仍難寄望國際法有效規範

對於未來發生類似突襲珍珠港式的災難性網路攻擊，網路安全領域的產官學界咸認機會不大。²因此，因網路攻擊而造成相當於實體空間武力攻擊所導致之傷亡與毀損、進而構成武裝衝突，並據以行使自衛權的立論基礎，短期內難以獲得大幅度加強，故在國際法理上仍難以成立。這也將導致網路攻擊這類新型態「戰爭」勢將持續處於難以應處的灰色地帶，也將讓各方難以寄望國際法有所突破而對其有效規範。

二、擬定網戰接戰規定漸成共識

以國際法規範反制網路攻擊陷入膠著之際，《塔林手冊》仍持續精進中，由一開始美國片面主導色彩濃厚而遭致反彈，迄今因各方

² James Lewis, "Dismissing Cyber Catastrophe," *CSIS Commentary*, August 17, 2020, <https://www.csis.org/analysis/dismissing-cyber-catastrophe>.

的參與而逐漸融合多元的觀點。另一方面，為充分授權、保障與規範網路作戰執行人員在這類隱匿灰色地帶衝突中的作業操作，制定有限度公開的交戰規定（rules of engagement, ROE）逐漸成為美國及其友盟的共通作業準則。目前美、日、韓均稱制定頒布網路交戰規定；美軍也公開宣示，對美國之安全盟友的網路攻擊，將遭受美軍以符合比例原則之報復反擊。³

³ 南韓部分請見：Amy Min-Jung Paik, “Countermeasures in Cyberspace,” *Korea Joong Ang Daily*, June 18, 2020, <https://koreajoongangdaily.joins.com/2020/06/18/opinion/columns/Cyber/20200618195700290.html>；日本與美日部分，請見：Taketsugu Sato, Takateru Doi and Kenji Minemura, “SDF booting up capabilities to defend against cyberattacks,” *The Asahi Shimbun*, June 14, 2020, <http://www.asahi.com/sp/ajw/articles/13429347>。

中共扶植融媒體作為戰略產業

劉姝廷

國防產業所

壹、新聞重點

2020年8月18日，《人民網》與中國國家計算機網絡與信息安全管理中心簽署戰略合作協議，雙方將在數據安全、輿情分析等領域推動融媒體產業發展。《人民網》作為《人民日報社》旗下的融媒體平台，近年陸續與百度、中國聯通、中國傳媒大學、中國出版集團數字傳媒有限公司等，在技術、人才、行銷等方面進行合作。

在這些合作基礎之上，《人民網》得以整合資源，擴展出更多的媒體功能，成為蟬聯中國媒體融合傳播指數榜首的代表性融媒體。值得注意的是，此次《人民網》與官方技術部門互為戰略夥伴並共享資源，反映出中共積極提升融媒體產業競爭力，並持續擴大產業版圖，藉此發揮中共內外宣一體化的戰略宣傳效果。⁴

貳、安全意涵

一、融媒體被提升至戰略位階

中共近年面臨內憂外患，為強化對輿論的控制，中共提出若干措施，如法制面的《網絡信息內容生態治理規定》、操作面的網路警察及網路內容審查員等，而融媒體也是手段之一。2014年中共正式將媒體融合概念寫入政策文件；2017年融媒體一詞由《新華社》首度公開採用；2019年習近平於《求是》再次強調融媒體重要性，並

⁴《人民網》簽署戰略合作協議，參見〈國家計算機網絡與信息安全管理中心與人民網簽署戰略合作協議〉，《人民網》，2020年8月19日，<https://reurl.cc/KjALjj>；〈百度和人民日報達成戰略合作 打造符合黨媒資訊推薦產品〉，《中國新聞網》，2018年6月12日，<https://reurl.cc/4mavXR>；〈人民網與中國聯通簽署戰略合作協定 共建「智媒平台」〉，《人民網》，2020年4月9日，<https://reurl.cc/9XrL1v>；〈人民網發布內容聚合分發業務戰略〉，《人民網》，2019年9月12日，<https://reurl.cc/av98aY>；中國媒體融合傳播指數，參見〈《2019年媒體融合傳播指數總報告》發布 中央媒體繼續領跑〉，《人民網》，2020年4月30日，<https://reurl.cc/WL36yL>。

列為中央政治局集體學習的主題，可見融媒體已是國家級重要產業。

中共扶植融媒體除了關注產業的規模化發展，亦著眼於產業鏈。其扶植重點有二：一是集中壯大紅色聲量。中共以官媒為發展主體，在「黨媒信黨」的忠誠基礎上，欲達成習近平「建成幾家擁有強大實力和傳播力、公信力、影響力的新型媒體集團」的藍圖。以《人民日報》為例，除自建的網路平台《人民網》，也於其他平台設置帳號，如「人民日報微信公眾號」、「人民日報 Facebook 粉絲頁」。中共藉集團化運作（見附表），擴大融媒體影響力，更有利於集中掌控輿論。

二是確實傳達紅色意志。中共控制融媒體的關鍵在於中央廚房。在每家融媒體集團的中央廚房裡，統籌的廚師長會依照中共中央的指示，統一採購「政治正確」的材料，再交付下一階段加工製作。中共透過這條可控的內容生產線，確保融媒體的編採議題符合政治設定。如《中央電視台》的「融媒體編輯部」建有「全球記者即時發稿平台」，後台備有總編篩選後的文稿及影音素材，以便記者即時製作發送。⁵

二、以創新科技傳遞政治訊息

在內容符合政治正確的大前提下，融媒體被中共寄望為「型態多樣、手段先進、具有競爭力的新型主流媒體」。融媒體中央廚房利用整合性的技術資源（如影音、動畫、繪圖等軟硬體設備）、跨領域的專業人才（如程式設計師、音效師等），合力製作出不同型態的產

⁵ 媒體融合概念，參見〈習近平：推動傳統媒體新興媒體融合 強化互聯網思維〉，《人民網》，2014年8月19日，<https://reurl.cc/od1gED>；融媒體首見官媒，參見〈劉雲山：為黨的十九大召開營造良好輿論氛圍〉，《新華網》，2017年3月23日，<https://reurl.cc/py1z5b>；習近平於《求是》撰文，參見〈加快推動媒體融合發展 構建全媒體傳播格局〉，《求是》，2019年3月15日，<https://reurl.cc/3LoazM>；全球記者即時發稿平臺，參見〈推動媒體融合 中央媒體強勢出擊〉，《中國記協網》，2017年4月7日，<https://reurl.cc/ld50Vq>。

品。也就是說，融媒體改變了過去中共官媒教條式的文字輸出，利用整合跨域的優勢，發展出圖、影音、動畫等多媒體的宣傳手法。

中共為提高融媒體宣傳成效，除創新表達方式，也運用科技尋求更多元的用戶體驗。如《中央電視台》的融媒體平台「央視頻」為例，其推出慢直播系列專題，以長時、完整的實況直播為特色。在疫情期間以「疫情 24 小時」專題，吸引過億民眾收看醫院興建過程，宣傳效果顯著；近期亦應用於直播三峽大壩的水位狀況。中共也透過入駐新創平台加強行銷，如《新華社》在數位音樂平台「酷狗音樂」創設帳號，透過隱含意識形態宣傳的線上歌單分享，推出如《這是新青年們愛聽的歌》歌單，其播放量達 884 萬，以此傳遞政治訊息。

融媒體的科技創新，得力於背後研發能量與資料數據庫的支撐。《人民日報社》融媒體集團旗下的《人民網》積極與外部合作，並設有「傳播內容認知國家重點實驗室」；集團內另一融媒體《人民日報》亦成立「智慧媒體研究院」，從研究院理事名單可見其對外的合作網絡，如中國電信、中國移動、中國聯通三大中國電信企業，另有百度、字節跳動等網路公司加持。由此觀之，中共所扶持的融媒體集團，正藉由整合各方的資源，提升產業的競爭力。⁶

參、趨勢研判

一、內外宣一體化將更趨明顯

中共利用融媒體這條紅色的生產線與傳輸帶，企圖密不通風地包裹中國網上網下的輿論，並以內宣聯動外宣的方式，整合為統一

⁶ 慢直播，參見〈央視網推出系列慢直播報道傳遞戰「疫」信心〉，《央視網》，2020年2月7日，<https://reurl.cc/pyx1Gr>；《新華社》入駐酷狗音樂，參見〈新華社、人民網等入駐「酷狗超人」首發歌單突破 1500 萬收聽〉，《中國日報中文網》，2020年6月8日，<https://reurl.cc/3L5ozV>；智慧媒體研究院，參見〈人民日報智慧媒體研究院成立〉，《人民網》，2019年9月20日，<https://reurl.cc/zzWZ3e>。

的宣傳口徑。以新冠肺炎疫情期間，中共利用融媒體塑造抗疫有成的形象為例。其一作法為內宣的輸出。如《新華社》於融媒體平台設置多語言發稿機制，向海外輸出新聞；或透過授權合作，如《新華社》與非洲新聞網站《迦納新聞》(News Ghana)合作，於該新聞網站刊登《新華社》的原文新聞，擴展中共的宣傳範圍。

第二種方式是內外宣互相呼應。觀察中國外交體系的推特(Twitter)帳號，平常多以《新華社》、《人民日報》等中共官媒新聞作為主要的轉推內容。當中國外交部發言人趙立堅在社群媒體推特(Twitter)上劍指美軍將疫情帶到武漢，《新華社》旗下的融媒體平台繼而刊登《趙立堅，請繼續發問！》一文。可見中共透過內外呼應的方式，企圖達成內外宣一體化的宣傳效果。⁷

二、融媒體將成為對台統戰的新工具

融媒體透過不斷的創新與整合，以「說好中國故事」為經營目標。其中，「對外合作」是其重要的經營策略與產業特色。如《人民網》與國家技術部門合作，不僅代表著背後擁有國家級技術能量的支援，更深層的意義是，中共可透過《人民網》，掌握第一手的輿情變化，並蒐集閱聽民眾的媒體使用習慣及電子足跡紀錄，進一步應用在數據分析及技術研發上，協助中共從事更大規模的社會控制計畫。

正如上述所言，融媒體「對外合作」恐被賦予多重的政治任務。2020年7月16日，首座兩岸融媒體中心在廣州成立，由中共融媒體集團「廣東羊城晚報數位媒體有限公司」與台灣民間組織「中華青年新媒體協會」發起。國台辦致賀信並稱此舉「推動兩岸媒體

⁷ 新聞授權合作，參見“Africans hail China’s efforts in curbing COVID-19, keen to learn its experience,” *News Ghana*, March 19, 2020, <https://reurl.cc/3Ljk8M>；趙立堅發言與後續效應，參見〈中國推動陰謀論，稱新冠病毒可能源自美國〉，《紐約時報中文網》，2020年3月15日，<https://reurl.cc/8noopX>；參見〈參考快評| 趙立堅，請繼續發問！〉，《參考消息網》，2020年3月23日，<https://reurl.cc/D6yyoO>。

的融合發展」，將融合重點指向青年群體。值得注意的是，中共推動兩岸媒體融合帶有統戰意涵，一方面是以融媒體作為觸角，蒐集台灣民眾、尤其是年輕人的數位媒體使用習慣，作為統戰操作的準備；另一方面，中共將融媒體當作介面，不僅磁吸台灣的技術與人才，更要掌握台灣媒體傳播的通路，甚至可能形成中共對台的融媒體內容產業鏈，以利中共進行新聞加工及輿論操作，恐將成為中共對台發動統戰滲透的有力基礎。⁸

附表、中共重要融媒體集團運作機制

| 融媒體集團 融媒體機制 | 人民日報社 | 新華社 | 中央電視台 |
|-------------------------|--|--|--------------------------|
| 中央廚房 | 中央廚房 | 全媒報導平台 | 融媒體編輯部 |
| 自建平台 (含國際平台) | 人民網 | 新華網 | 央視網 |
| | People's Daily | Xinhuanet | CCTV.com English |
| 於國內其他平台設置 帳號 (舉例) | 人民日報 微信公眾號 | 新華社 微信公眾號 | 央視新聞微博 |
| | 人民日報抖音號 | 新華社快手號 | 央視新聞抖音 號 |
| 於國際平台設置帳號 (舉例) | People's Daily, China @PDChina Twitter | China Xinhua News @XHNews Twitter | CCTV @CCTV Twitter |
| | People's Daily, China Facebook 粉絲頁 | China Xinhua News Facebook 粉絲 頁 | CCTV Facebook 粉絲 頁 |

資料來源：劉姝廷整理自公開資料。

(責任校對：洪瑞閔)

⁸ 首座兩岸融媒體中心成立，參見〈「廣東兩岸融媒體中心」正式揭牌〉，中共中央統一戰線工作部，2020年7月17日，<https://reurl.cc/v1g19L>。

發行人 / 霍守業

總編輯 / 林成蔚

主任編輯 / 曾怡碩 執行主編 / 杜貞儀

助理編輯 / 吳宗翰、陳汝信

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。