

國防安全週報

第 6 期

- | | | |
|---------------------------|------------|----|
| 中國組建「國際發展合作署」之研析 | 黃宗鼎 | 1 |
| 從中國《網絡安全法》分析
中國「資料在地化」 | 賴達文
吳俊德 | 5 |
| 從劉霞獲釋看中國人權政治 | 曾偉峯 | 8 |
| 中國東海演習對區域安全的衝擊 | 黃恩浩 | 12 |
| 從「普普會」及近期發展看美反制
俄銳實力 | 陳家韡
李哲全 | 16 |
| 俄羅斯 Su-57 戰機暫停量產之意涵 | 林柏州 | 19 |
| 斯洛伐克將採購 F-16 Block 70/72 | 舒孝煌 | 22 |
| 印度擬立法遏止私刑之觀察 | 李俊毅 | 25 |

臺北市博愛路 172 號

電話(02)2331-2360

傳真(02)2331-2361

2018 年 7 月 27 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)

中國組建「國際發展合作署」之研析

中共政軍所

黃宗鼎

壹、新聞重點

2018年7月14日，中共中央政治局委員、中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪在第七屆「世界和平論壇」上，¹提出中國對世界和平發展的五項重要貢獻，分別是「中國自2002年來對世界經濟增長平均貢獻率近30%」、「一帶一路倡議為沿線國家共用發展結果提供新機遇」、「對於發展中或低度開發國家的大量無私援助」、「在朝核、伊核、敘利亞、阿富汗、中東等熱點問題解決上發揮建設性作用」，以及「堅定支持參與聯合國維和等重大行動」。有關對外提供大量無私援助部分，楊潔篪特別提到了「國際發展合作署」的成立意旨，即「有利於進一步優化援外工作，更好地為國際發展事業作貢獻」。鑒於「國際發展合作署」為2018年國務院機構改革之重要單位，本文擬就中國組建該署之意義與前景予以分析如後。

貳、安全意涵

一、推行習近平時代中國特色社會主義外交思想

自2018年4月18日楊潔篪為「國際發展合作署」揭牌以來，該署之主要作為包括：(一)會見聯合國專門機構、國際組織及發展中國家之代表，共商合作計畫(合計14起)；(二)與7個國家(寮國、吉爾吉斯、哈薩克、白俄羅斯、玻利維亞、尼泊爾、巴布亞紐幾內亞)簽署相關合作協議；(三)發布與中國對外援助項目(主要是中國援

¹ 「世界和平論壇」自2012年來已辦六屆，為中國第一個高級別非官方的國際安全論壇。本屆論壇包含了「地區安全合作」及「亞太安全秩序與合作」兩場大會討論，兩場討論的與談人分別包括伊朗、埃及、印度、巴基斯坦等國的前副外長，以及日本、澳洲、韓國與中國的前副外長。

非「萬通村衛星電視項目」)或提供緊急人道援助有關之消息。²關於「國際發展合作署」之設立,論者多以「大國標配」、「從受援國轉變為援助國」、「從引資大國到投資大國」等「大國意象」來加以解讀。「推進中國特色大國外交」,乃是習近平新時代中國特色社會主義外交思想的第二項「堅持」。值得注意的是,「國際發展合作署」在各式場合中持續闡明諸如「切實履行國際義務」、「構建人類命運共同體」、「壯大南南合作、縮小南北差距」、「推動一帶一路建設」及「落實聯合國 2030 年可持續發展議程」等主張,而此等主張無不環繞於習近平時代中國特色社會主義外交思想。

二、立基於習觀點的深化改革機構

「國際發展合作署」是中國「深化國務院機構改革方案」中,屬於 11 個「其他機構調整」的重要單位之一。就體制機制改革角度而言,中國組建該署有下列三項因素:

- (一)外援事務專責化:無論是就「深化國務院機構改革」之說帖而言,還是就「國際發展合作署」正副署長之人事背景來看,³可知外援於中國之重要性與日俱增,致使北京當局決定將外援之主要職能,自商務、外交等部門中抽離,並組建「國際發展合作署」來加以執掌。論者以為,中國設置直屬國務院之外援機構,不僅可讓事權歸於一統,導正以往外援管理「碎片化」之問題,亦可符合先進國家以部會級單位專辦外援之標準,據以同各國外援機構及國際組織合作對接。
- (二)契於習的「義利觀」:中國的外援工作長年是由商務部(對外援助司)主導。鑒於商務(重利)與外援(輕利)兩者本質上之差

² 習近平在 2015 年「中非合作論壇」約翰尼斯堡高峰會上宣佈的援助計畫。

³ 該說帖明文:將商務部對外援助工作有關職責、外交部對外援助協調等職責整合,組建「國家國際發展合作署」。至於該署之人事背景,署長王曉濤長期從事投資管理工作,過去十年皆在「國家發展和改革委員會」擔任要職。兩位副署長之一的周柳軍原任商務部對外投資和經濟合作司司長,另名副署長鄧波清曾任大使、外交部機關黨委常務副書記。

異，乃至於「對外援助」一項業務動輒就要佔去商務部 7 成以上的支出預算(2018 年佔 71%[197 億人民幣]);2013 年則高達 84% [218 億人民幣])，⁴中國將外援與商務脫鉤，改由「國際發展合作署」主持，如此既可讓商務部專務商貿發展，亦裨益於習近平「正確義利觀」的國際宣傳。⁵

(三) **俾利外援計畫之管考**：外援計畫原就監管不易，諸如「企業審批、專案立項、預算管理、招標投標」等環節都可能產生弊端，而違規支出的情形最為常見。儘管中國在 2014 年底施行《對外援助管理條例》，但其檢核辦法並不完善，監察成效有限。據此，中國將外援主事權力劃歸於單一機構，自是有助於中共中央對外援工作的管制與督考。

三、作為一帶一路的籌辦機關

習近平在《關於深化黨和國家機構改革決定稿和方案稿的說明》中指出：「為加強對外援助的戰略謀劃和統籌協調，更好服務於國家外交總體布局和一帶一路等」，組建了「國際發展合作署」。該署大抵成為一帶一路的籌辦機關，在國務院「一帶一路建設工作領導小組」的指導之下，開始代表中方對外簽署一帶一路相關協議。

參、趨勢研判

一、政治掛帥徒增經濟風險

儘管「國際發展合作署」之設置，得使中國外援擺脫商務部將本求利的導向與約制，但這也意味著中國外援的戰略規劃將益加違反經濟理性，今後該署研擬的一帶一路計畫，勢必更以「政治性的市場擴

⁴ 「商務部 2018 年部門預算」，《中國商務部財務司》，<http://file.mofcom.gov.cn/article/gkml/201804/20180402732064.shtml>；「商務部 2013 年部門預算」，中國商務部財務司，<http://cws.mofcom.gov.cn/article/n/201304/20130400094676.shtml>。

⁵ 習近平強調，對外工作要堅持正確義利觀，做到義利兼顧，要講信義、重情義、揚正義、樹道義。

張」為目標。於此情況下，包括對外放貸、進出口貿易及境外自貿區等規劃，想必更會成為中國的戰略工具及外交籌碼，相對地，對象國疑忌日深轉而終止與中國合作的案例，恐亦隨之增加。尤有甚者，他國之主權債務固然有利於中國對債務國施加影響，但中國國企在海外過多的「白象投資」，亦可能導致中國壞帳激增，引發全球性的金融風暴。

二、推動外援政務或有窒礙

「國際發展合作署」負責外援之方針規劃、政策協調與項目監督，看似為中國外援戰略的「一把手」，惟外援牽涉面極廣，以一帶一路來說，與該署業務有所重疊，或在外援項目上與該署存在管制關係的部門，至少就有商務部（對外投資與經濟合作司）、外交部（國際經濟司），乃至於國家發展改革委員會（包含其所管理的國家能源局），鑒此，作為副部級的「國際發展合作署」，是否能順利督考前述正部級單位的外援業務，實在不無疑問。此外，基於對外援助的具體執行工作，仍由相關部門按分工承擔，實務上也會弱化該署的「上位」屬性。

三、大力援外衝擊扶貧打貪

「國際發展合作署」組建以來，有不少中國的學者專家感到振奮，一則認為該署有助於中國外援透明度之提升；一則看好中國的潛在外援能量，認為中國即便以 GDP 的 0.04% 為標準（已開發國家平均為 0.7%），一年也能夠創造 300 多億人民幣的援助份額。然而，在扶貧與打貪仍是重大施政課題的情況下，今後該署如加大外援力道，勢必觸動施援對象是否涉貪，或中國內部是否更有需要建設發展等問題，而可能深化中國官民之間的矛盾。

從中國《網絡安全法》分析 中國「資料在地化」

網戰資安所

賴達文、吳俊德

壹、新聞重點

中國於 2017 年 6 月實施《網絡安全法》，規定提供網路服務的公司必須將資料儲存於中國境內。為了配合新法規，美國蘋果公司（Apple Inc.）在貴州設立資料中心，並且授權當地的雲上貴州大數據產業發展有限公司（簡稱雲上貴州）營運其 iCloud 雲端數據。

在 2018 年 6 月底，雲上貴州與中國電信旗下的天翼雲簽約，在其資料中心啟用之前，由天翼雲為 iCloud 提供雲端儲存服務。由於中國電信為國有公司，引發外界對中國政府可取得 iCloud 用戶資料的疑慮。

貳、安全意涵

在 2013 年史諾登（Edward Snowden）揭發美國國家安全局（National Security Agency, NSA）秘密監控全球網路後，「資料在地化」（data localization）成為一股風潮，其係指資料蒐集者不得在境外蒐集境內當事人之個人資料。目前已有超過 30 個國家與地區採取相關措施，惟各國作法不一，有些國家如中國、俄羅斯及越南，要求資料必須儲存於境內；有些國家如歐盟會員國，則是對資料的跨境傳輸作出限制。

一、中國以「資料在地化」維護網路主權

當資料儲存於境外，一國政府在打擊犯罪或是調查國家安全事件時，會面臨難以取得資料的窘境，而「資料在地化」可以幫助解決此問題。基於此，中國《網絡安全法》第 37 條規定，關鍵信息基礎設

施的運營者在中華人民共和國境內運營中收集和產生的個人信息和重要數據應當在境內儲存。另第 28 條規定，網路運營者應當為公安、國安機關依法維護國家安全和偵察犯罪的活動提供技術支持和協助。

在《網絡安全法》實施之後，所有在中國提供服務的網路公司都必須把資料儲存於中國境內，中國政府可以透過司法程序要求取得資料，就算是外國網路公司也必須配合提供，否則會受到處罰。「資料在地化」的規定讓中國政府不再無法取得外國網路公司的資料，成為中國維護網路主權的重要手段。

二、資料儲存於國有企業便於打壓異己

當蘋果公司用戶的雲端服務由中國的國有企業提供，更可能為中國政府獲取個人資料大開方便之門，中國政府可以不經過法律程序，藉由中國電信就能暗中監控特定人士。因此，以國有企業配合「資料在地化」的規定，讓中國政府更便於進行網路言論的監控及打壓異議人士，乃是本次事件中最大的資訊安全疑慮。

參、趨勢研判

一、將有更多威權國家要求外國網路公司將資料儲存於境內

將資料儲存於境內是一把雙面刃，其優點是政府對資料擁有司法管轄權，有需要時可以取得，對於打擊犯罪與維護治安會有很大的幫助。但是境內儲存一旦被濫用，反而會成為政府監控人民、打擊異己的利器，有利於鞏固政權。由於這個特性，可以預期會有愈來愈多的威權國家仿效中國，要求外國網路公司在境內設立伺服器或建立資料中心儲存資料，以便於政府進行社會監控。

二、《網絡安全法》將使中國網路通訊企業難以進入歐盟市場

歐盟在 2018 年 5 月 25 日生效的《一般資料保護規則》（General Data Protection Regulation, GDPR）當中亦有「資料在地化」的規定，與中國不同的是，歐盟並不要求資料必須儲存於境內，而是對資料的

跨境傳輸設立嚴格的限制。其第 45 條規定，接收資料者所處的國家或地區必須是經歐盟認定，對隱私提供了適當程度的保護，否則不得傳輸資料過去該國。

由於中國實施「資料在地化」的目的是讓政府便於取得個人資料，有侵犯個資之虞；兼以中國政府過去對隱私權保護的記錄不佳，可以預料中國在現行的《網絡安全法》之下，將無法達到歐盟《一般資料保護規則》的要求，成為歐盟認定可以接收跨境資料傳輸的國家。這個結果將使得中國的網路通訊相關企業難以進入歐盟市場，這對於中國正在極力發展的第五代行動通訊（5G），會是一個不小的傷害。

從劉霞獲釋看中國人權政治

決策推演中心

曾偉峯

壹、新聞重點

2017年7月13日，中國著名民主鬥士、2010年諾貝爾獎得主劉曉波病逝於瀋陽，各人權組織呼籲中國立即釋放當時仍受軟禁之劉曉波妻子劉霞。2018年5月，德國總理梅克爾訪中，向中國領導人建議釋放劉霞前往德國。據報導，中國國家主席習近平首肯梅克爾要求，但要求不得聲張。國家總理李克強在北京與梅克爾聯合記者會上回應記者有關釋放劉霞問題，強調中國行政機關尊重司法機關及執法部門依法採取的行為，以及尊重人道主義原則。2018年7月10日李克強訪德期間，劉霞獲釋飛往柏林並取得德國居留證。

貳、安全意涵

自1989年天安門事件後，中國嚴格控管言論與集會結社自由。目前中國關押多少異議份子數量未明，而從「美國國會與行政當局中國委員會之政治犯資料庫」統計資料來看，中國從1987年以來有紀錄的個案就持續增加至9千起，目前約仍有1千多起。¹2012年習近平上台後持續集權與增強黨對社會的滲透，2015年7月9日，中國公安在全國各地逮捕、傳喚、約談，關押上百位民間維權人士與律師，²顯示中國仍是鎮壓式政權（repressive regime）。循此脈絡，此次劉霞獲釋凸顯幾個特點：

¹ 到2017年統計仍有1414筆紀錄，資料庫可見<https://www.cecc.gov/resources/political-prisoner-database>。

² 即著名之「709大抓捕」事件。

一、受迫害人士眷屬持續維權抗爭

中國嚴密監控劉霞旨在防止其承繼劉曉波遺願推動民運，影響政權穩定。劉霞並非個案，許多中國關押維權人士之眷屬仍在中國為親人爭取權利。梅克爾訪中期間，便在北京接見了 709 大抓捕事件後關押之人權律師王全璋的妻子李文足，而其他受關押之維權人士如：謝陽的妻子陳桂秋、唐荊陵的妻子汪豔芳，勾洪國的妻子樊麗麗等，仍持續爭取上訴。為何這些眷屬未遭劉霞般受軟禁關押？可能原因有三：一為眷屬無力影響群眾，中國政權冷處理；二為這些眷屬不屬於危害國家政權，因此無法判罪；三為這些人士與劉霞不同，不受社會輿論廣泛關切，故中國無動機去關押。也因如此，這些眷屬仍持續上訪或抗議爭取權益，儼然已經成為維權群體，影響中國社會穩定性，關押政治犯未必能有效維穩。

二、劉霞獲釋不等於中國人權改善

中國釋放劉霞，基本上有利中國政府：一方面可減緩外在人權壓力，另一方面又可將民運象徵移往國外。以過去經驗來看，許多人權志士獲釋後一如早期王丹、魏京生，或近年的艾未未，反而失去原有國際關注與號召影響力。因此，中國對劉霞軟禁或許只是為了保留國際談判籌碼之人權牌，而釋放與否根本無關人權考量。劉霞獲釋隔日（2018 年 7 月 11 日），武漢中級法院判處民運人士秦永敏 13 年有期徒刑，即為了強調中國對政治犯處置仍不受國際各界聲音所左右。

三、中國人權政治仍是國際政經利益考量

中國在 2018 年 6 月份回應英國要求釋放劉霞時抨擊英國無資格議論中國對自己公民採取合法行動，卻在 7 月份同意德國釋放劉霞，明顯地有兩個因素：第一是為了拉攏歐盟在中美貿易戰協助中國；第二則是中德兩國領袖互訪的政治禮物。儘管中國發佈聲明表示劉霞赴

德為個人意願，與李克強訪問德國無關，³然各界媒體輿論皆認為劉霞獲釋與中美貿易戰相關，過去因為貿易利益或領導人出訪而釋放政治犯的案例並不少見，包含魏京生、王丹、謝純仁等。此次釋放劉霞亦為政經利益考量下的決策。

參、趨勢研判

一、中美貿易戰若持續將創造出更多中國人權討論空間

美國在 2018 年 7 月 6 日開始向 340 億美元中國進口產品徵收 25% 的稅收，第二階段課稅商品總額將達 500 億美元，而將來美國又規劃加徵約 2000 億美元的商品關稅，更放話考慮繼續把關稅戰加碼到 5000 億美元，幾乎等於美國從中國進口貨物總額。中美貿易戰使中國在國際上尋求其他貿易夥伴，也因此梅克爾在提議釋放劉霞佔據了有利條件。同理，若中美貿易戰持續，將會使中國更需要美國之外的經濟市場如歐盟、日本、巴西等。這些國家如有意願將可對中國人權議題有更大的影響力。

二、人權與貿易若掛鉤將使中國與歐洲關係陷於兩難

梅克爾成功說服中國釋放劉霞，鼓舞了 709 大抓捕關押維權律師之眷屬以及國際社會。梅克爾長期關注中國人權，可能會將人權與貿易掛鉤，促使中國人權改善。若德國或歐盟等重要貿易體將人權與貿易掛鉤，則中國與歐洲關係將陷於兩難，而中國一方面需維持好的貿易環境繼續挹注經濟成長引擎，另一方面又要面對外界抨擊中國人權的壓力。須注意此舉並不一定能提升中國人權，反倒可能使中國更壓迫社會聲音與封鎖對外消息，導致中國人權狀況退步。

三、部分指標維權人士或可繼劉霞之後獲釋

目前仍有許多政治犯受到中國政府的關押，指標人士如知名民運

³ 北京：劉霞赴德為個人意願 無關李克強，《中央社》，2018.7.10
<http://www.cna.com.tw/news/acn/201807100265-1.aspx>。

人士劉賢斌、陳衛，709 大抓捕事件關押之維權律師周世鋒、王全璋，以及正受關押之台灣民間人士李明哲等，隨著這次梅克爾在中國會面數位維權人士眷屬，將來歐盟、德國等西方各國可能會加大檢視中國人權，並要求中國釋放更多維權人士。

中國東海軍事演習對區域安全的衝擊

國防策略所

黃恩浩

壹、新聞重點

由於正值 2018 年環太平洋軍演（6 月 27 日至 8 月 2 日）美艦通過台海、台灣阿帕契攻擊直升機成軍（7 月 17 日），以及習近平出訪（7 月 19-28 日）之際，中國軍方首次在東海區域進行為期長達 6 天的軍演，其傳達給外界的訊息是測試攻台能力，並警告美日一旦發生武裝衝突，東海海域將是主戰場。

中國浙江海事局於 2018 年 7 月 16 日發布，中國人民解放軍擬於 7 月 18-23 日進行名為「東海海域實際使用武器訓練」的例行性實彈軍演。浙江海事局針對這次演習，在浙江以東的東海海域列出相當接近台灣的 9 個座標為範圍，最遠距離浙江海岸約 140 公里。這次軍演規劃禁航區與禁漁區的面積非常大，相當於整個臺灣的面積。

本次演習更以持續時間長、區域範圍大和參與兵力眾多著稱。中國為展示具有較強的區域防空、反潛、對海作戰與對地打擊能力，參與此次演習的重要海軍艦艇有 054A 型導彈護衛艦、052D 型導彈驅逐艦與 22 型匿蹤飛彈快艇等。

貳、安全意涵

相較於 2017 年 6 月和 8 月中國在東海的例行實際使用武器訓練，主要是以艦隊編隊（湘潭艦與徐州艦）的防空反潛演練科目為主，而這次演習不僅規模比以往大，對美日台的針對性也很明顯。這次演習的海上科目演練有防空、反潛、導彈和火炮射擊，以及戰鬥科目的實戰演練。雖然浙江海事局強調，這次軍演是「部隊年度例行性訓練」，但這次軍演對區域安全的挑戰，可歸納為四項重點：

一、展示局部制空以及制海實力

中國海空軍在東海的海空域及航道巡邏，已經逐漸朝常態化與強勢化發展，例如：2018年6月15日，美國空軍2架B-52H戰略轟炸機出現在東海防空識別區並遭受來自中國的雷射攻擊。2018年7月8日，中國海軍東海艦隊的泰州號驅逐艦在東海巡邏時，向他國船艦發警告並逼其讓出航道。這次中國擴大東海聯合軍演範圍，意在對美日展示其在東海區域的制空與制海作戰能力。

二、誇大宣示攻台的企圖與能力

此次中國東海軍演是對美國通過《台灣旅行法》和《國防授權法》、排除中國參加環太平洋軍演與美國軍艦穿越台灣海峽的回應。該軍演「規劃的禁航區和台灣面積相當，官媒環球時報誇稱，若將該軍演區「整體平移」至台灣地理位置，則會覆蓋整個台灣本島。此次演習持續時間長、演習區域大、參加兵力多與使用武器多，表明這是一場層級與規模都比較以往東海演習高的軍演，主要目的在對台恫嚇。

三、觸發東海主權爭議敏感神經

東海大陸礁層有中國重要的油氣田區（平湖、春曉與天外天等），該區亦存有中國與日本航空識別區的重疊處，加上釣魚台歸屬問題等，為避免在海空領域發生衝突，中日於2018年5月9日達成協定，雙方將從6月8日起啟用「海空聯絡機制」。然而，這並不意味是釣魚台爭端的解決，中日間釣魚台爭議目前仍未出現緩和跡象。中國藉這次東海軍演向日本宣示捍衛釣魚台的意味明顯，也是中國對釣魚台主權爭議採取「鬥而不破」手段的表現。

四、回應美國台海區域軍事活動

2018年7月7-8日，美軍2艘配備神盾作戰系統的勃克級飛彈驅逐艦馬斯廷號（USS Mustin, DDG-89）與班福特號（USS Benfold, DDG-65），由台灣南部海域航經台灣海峽。台灣與美國主動發布此新聞是

一個政治宣示，傳達給北京的訊息有三方面：(一) 堅持自由航行的原則不變；(二) 維持西太平洋軍力優勢的決心不變；(三) 支持台灣不受武力脅迫的政策不變。這次中國的東海軍演強調反介入與區域拒止，不外乎就是對美國軍艦航經台海表達不滿。

參、趨勢研判

在近期美國與中國之間的經貿與政治摩擦加劇的國際背景之下，這次中國東海軍演對區域安全趨勢的影響有三個方向：

一、中美在第一島鏈對峙將日益明顯

中國在南海的軍事化作為，深化了與美國在區域上的對峙。美國於 2018 年 7 月派遣一艘滿載 F-35B 戰機的黃蜂級兩棲突擊艦埃塞克斯號 (USS Essex, LHD-2) 部署在西太平洋，這對中國擬跨越第一島鏈、威嚇台灣與聲索東海島嶼主權之行動而言，無疑是個嚇阻。這次中國東海演習就是向美國傳達，中國有能力在第一島鏈的台海附近進行反介入軍事行動。儘管中美在台海附近直接發生軍事衝突的可能性不高，但是雙方在第一島鏈附近的武裝對峙將日益明顯。

二、中國軍事演習的規模將逐漸升級

中國海上演習一般分為海軍、艦隊、軍委等不同層級的指揮體系，層級越高能夠調動參與的軍種越多，包括海、陸、空、火箭軍以及戰略支援部隊都能參加。此次軍演在海軍層級的指揮體系下，三大艦隊都有兵力參與演習，包含水面、水下、空中等多樣兵種。從軍演時間和禁航區範圍分析，此次東海軍演可說是一場大規模的海上聯合軍演，東海演習規模的擴大化將可能成為趨勢。

三、台灣面對中國軍事壓力越來越大

自 2016 年 5 月 20 日蔡總統就任以來，中國就無法完全掌握台灣政治情勢的發展，並在官方媒體上表現出強烈憂慮，最明顯的舉動是強迫台灣接受其單方定義的「九二共識」。在我國拒絕臣服之後，中

國就開始以各種手段逼迫我方，包括：在外交上，排擠我國國際空間；在經濟上，限縮陸客及陸生來台和限制我農漁產品進口；在軍事上，希望加大對台灣的國防壓力。對此，我國應該關注未來中國軍演舉行範圍是否將更加接近台灣本島。

從「普普會」及近期發展看美反制俄銳實力

國家安全所

陳家韡、李哲全

壹、新聞重點

2018年7月13日，美國起訴了12名俄羅斯聯邦軍隊總參謀部情報總局（Главное Разведывательное Управление）成員，指控他們入侵民主黨國會競選委員會（The Democratic Congressional Campaign Committee, DCCC）、民主黨全國委員會（The Democratic National Committee, DNC）成員信箱竊取5萬筆資料，不法散佈不利希拉蕊（Hillary Clinton）選情的資訊，影響2016年美國總統大選結果。

7月16日，美俄兩國領導人在芬蘭首都赫爾辛基（Helsinki）舉行高峰會。這是繼2017年德國G20與越南APEC領袖峰會上短暫碰面後，川普（Donald Trump）上任以來，首次與蒲亭（Vladimir Putin）的正式會晤。在會後公開記者會上，川普對俄羅斯干預2016年美國大選的起訴書提出：「我看不出有任何理由是俄羅斯」的看法，引起各界撻伐，也增加了美國民眾對川普的反感。7月26日，國家安全顧問波頓（John Bolton）宣布，川普原定秋天邀請蒲亭到白宮進行二次會面事，因「通俄門」的調查尚未結束，兩人的會面將延遲到2019年。

貳、安全意涵

一、「普普會」後川普的反對率上升

原先預計川普在「普普會」上，能將起訴內容作為對俄談判籌碼，但川普並未對蒲亭究責，其言行反而讓美國民眾產生質疑。川普回國後隨即改口表示，他其實想表達的是：「我看不出理由不是俄羅斯干擾大選，有點是像雙重否定的口吻」。根據CBS的民調顯示，39%的民眾因「普普會」減少了對川普能代表美國國家利益的信心，只有19%

的民眾因此增加對川普的好感。另外也有超過一半（55%）的民眾不贊同川普在會上處理對俄關係的方式。「普普會」前，全國原有 52% 的人反對川普，高峰會後反對率上升至 55%。¹

二、「通俄門」起訴書內容顯示偵辦有相當進展

負責「通俄門」案的特別檢察官穆勒（Robert Muller）於 2017 年 5 月 17 日上任後，即展開一連串調查。2017 年 10 月，川普前競選總幹事曼納福特（Paul Manafort）和川普競選幕僚蓋茨（Rick Gates）被以「密謀對美不利」、洗錢、偽證等罪名起訴；2018 年 2 月 16 日，以散布希拉蕊負面消息、涉嫌干預 2016 年總統大選為由，起訴 3 個組織與 13 名俄羅斯公民。

這一次遭起訴的 12 名俄羅斯情報總局成員，涉嫌在 2016 年 3 月至 11 月期間，被控使用釣魚程式（spear-phishing）寄送病毒連結或木馬程式，秘密監視、入侵數十個民主黨員、民主黨國會委員會員工的電腦竊取電子郵件和機密資料，通過由「組織 1（Organization 1）」所維護的網站，發布相關文件，企圖影響選情。這些成員使用虛擬的線上角色來收集、發布資訊。為了避免查緝，利用比特幣作為付費工具，來模糊身份以及與俄羅斯政府的聯繫。²從 2017 年至今，三波起訴書的內容顯示，美國對俄國干預 2016 大選已掌握相當程度的事證。

參、趨勢研判

一、國會可能通過更多反制俄羅斯法案

「通俄門」爆發以來，美國已採取了許多對俄反制作為。2017 年 8 月 2 日，川普簽署了國會通過的一項制裁法令，該法令指控俄羅斯以網路攻擊手段介入美國總統大選，並針對俄羅斯等國追加制裁。

¹ President Trump Job Approval, *Real Clear Politics*, July 19, 2018.

https://realclearpolitics.com/epolls/other/president_trump_job_approval-6179.html

² Conspiracy to Commit an Offense against the United State, *U.S. Department of Justice*, July 13, 2018. <https://www.justice.gov/file/1080281/download>.

2018 年以來，美國財政部不斷加大對俄制裁力度。4 月，該部公布一輪對俄制裁，涉及 38 位俄羅斯個人及實體；6 月 11 日，又宣布對和俄羅斯相關的 5 個實體和 3 名個人發起制裁，指稱他們與俄羅斯軍方及情報單位進行合作，對美國和其盟友進行網路攻擊。

為強化反制俄羅斯，也有許多法案正在國會等待審理。網路安全與媒體方面，有《誠實廣告法案》（要求社群媒體的線上政治廣告，必須遵循與電視、印刷、廣播廣告同樣的訊息披露規則）、《反對俄羅斯在歐洲與歐亞進行影響》法案（防範俄羅斯利用媒體和其他非政府組織在北約與歐盟國家進行反民主國家宣傳）、《不與俄羅斯網路資訊合作》法案（禁止聯邦資金用於建立、支持或促進任何涉及俄羅斯政府指導運營）。此外還有即將通過的《2019 年國防授權法》最新版本（禁止美國與俄羅斯進行軍事合作、增加在歐洲的美軍，以嚇阻俄羅斯），以及《外國投資風險審查現代化法案》（禁止危害國家安全的外國投資與增進美國進出口機制的功能），也是反制俄羅斯的相關法案，依目前情勢看來，這些法案通過的可能性都很高。

二、美俄關係發展仍待觀察

去年底以來，美國發布的年度國家安全戰略報告、國防戰略報告與國家軍事戰略報告，將中俄描述為美國「戰略競爭者」；電影「紅雀」（Red Sparrow）敘述俄國情報人員是如何透過金錢與美女滲透美國；有關俄國具體的犯罪事件報導又層出不窮，加上「通俄門」的衝擊，這些都讓俄羅斯在美國民眾心中的形象更為低落。雖然川普政府可能有意改善美俄關係，但民意、國會席次分布皆有可能影響川普的執政，未來美俄關係的發展仍有待觀察。

俄羅斯 Su-57 戰機暫停量產之意涵

先進科技所

林柏州

壹、新聞重點

2018 年 7 月 2 日，俄羅斯主管國防及戰略副總理博里索夫（Yuri Borisov）表示，原俄羅斯第五代戰機的 Su-57（2017 年 8 月以前稱 T-50），無快速大量生產的需求。Su-57 戰機為俄羅斯首架匿蹤戰機，原是由俄羅斯與印度於 2010 年開始的聯合開發計畫，不過印度在評估航電、匿蹤、雷達等性能未達標準後，於 2018 年 4 月退出，緊接著俄羅斯也於 7 月宣布不會快速量產。

貳、安全意涵

一、Su-57 研發生產成本過於昂貴

曾任俄國防部副部長、現任副總理博里索夫 7 月 2 日對媒體表示，Su-57 已在敘利亞確認飛行性能和作戰能力，被證明是世界上最佳的戰機之一，然「快速大量生產 Su-57 不具任何意義」。惟上述說法邏輯不清，既然性能達標又是最佳的戰機，為何不量產？外界推估每架造價達 4000-4500 萬美元，研發經費龐大、性能未達標及避免國防預算過度膨脹，可能是導致俄羅斯停止量產的原因。根據俄羅斯軍方訂單，未來至 2024 年僅每年生產 2 架。¹現役第四代 Su-35 戰機仍在性能佳、價格取得優勢，將會是俄軍方持續倚賴的戰機。

二、Su-57 技術等級未能超越第四代戰機 Su-35

俄羅斯曾於 2017 年 3 月派遣 2 架 Su-57 至敘利亞執行任務，與中國殲 20 及殲 31、美國 F-22 及 F-35 均屬匿蹤戰機，惟目前看來可

¹ Joseph Trevithick and Tyler Rogoway, “No, Russia's Su-57 Stealth Fighter Program Isn't Dead, At Least Not Yet,” *The Drive*, July 18, 2018.

能係威力展示，讓美軍在敘利亞戰場軍事活動有所顧忌，也可能是收集參數及測試任務。Su-57 原型機採用渦扇發動機 AL-41F，推力為 32,000 磅與現役 Su-35S 使用相同發動機，表現並不出色；詹氏雜誌（IHS Jane's）的一篇 2016 年報告評估認為，這架號稱第五代戰機名不符實，僅是第四代半戰機，與 Su-35 使用相同系統，²簡言之，除匿蹤技術不佳，在雷達、發動機與武器等與現役 Su-35 技術差異不大。

參、趨勢研判

一、俄羅斯與美國的戰機研發仍存有技術落差

美國第五代戰機機種中，F-22 在 1997 年首飛，2005 年服役，現役達 187 架，國會禁止出口；F-35 在 2006 年試飛，2015 年服役，現已開始量產，規劃生產 2443 架，美盟國也將採購 700 架。至於俄 Su-57 在 2010 年首飛，卻不量產。「新美國安全中心」（CNAS）資深科學家霍夫曼（Michael Kofman）即指出，Su-57 雖擁有巨大的武器載台，但匿蹤性不如美國 F-22 及 F-35，³另外美海軍與波音公司正研究 F/A-18E/F Black III 裝配針對匿蹤的紅外線搜索追蹤（IRST）系統，都說明 Su-57 難以應付挑戰，顯然現階段俄與美的研發仍存技術落差。

二、俄羅斯、中國及印度技術合資並未擴及核心技術支援

俄印合資研發匿蹤戰機未能量產，說明兩國之間的組織文化、軍事科技合作仍有隔閡；另外，中國在 2016 年珠海航展中，殲 20 雖首次飛行展示，並聲稱在 2017 年開始列裝，但外界無從得知其發動機採用自製渦扇-15 或俄羅斯 Su-27 之 AL-31；另外，殲 20 號稱與美 F-22 戰機同代，但其匿蹤性是否如同 F-22 戰機？⁴由於印度是美印太戰

² Jeremy Bender, "Russia's Newest Fighter Jet is 5th-Generation 'in Name Only'," *Business Insider*, February 24, 2016.

³ Daniel Brown, "We Asked a Military Analyst How the F-22, Su-57, and J-20 Stealth Planes Match Up," *Business Insider*, March 7, 2016.

⁴ Ben Blanchard, "China Says its New J-20 Stealth Fighter Has Been Put into Combat Service," *Reuters*, February 9, 2018.

略的一環，俄中及俄印戰略利益也未必一致，應是雙方軍事科技合作無法擴及核心技術支援的主因。

三、航太技術研發需要長期耕耘，應避免因政策調整而改變

軍事科技研發必須有長期投入資源的準備，除非技術竊取，任何研究經費都是研究團隊學習的資源。部分外媒解讀俄羅斯 Su-57 研發失敗，而暫停量產有失公允，Su-57 使用 Su-34 及 Su-35 的航電及武器系統，可提供俄羅斯未來研發新一代戰機的試驗平台與經驗參考，若能在發動機、匿蹤及雷達等技術有所突破，未來仍大有可為，但關鍵仍是能否持續投入資源。我國正推動國防自主政策，國會與社會的支持、持續性的投資亦十分重要，應避免因政策調整而改變。

表 1. 第五代戰機性能諸元比較

機型	美國 F-22	美國 F-35	俄羅斯 Su-57	中國殲-20
發動機	雙發動機	單發動機	雙發動機	雙發動機
最高速度	2410 公里/時	1930 公里/時	2140 公里/時	2750 公里/時
續航距離	2960 公里	2200 公里	4000 公里	2970 公里
作戰半徑	852 公里	935-1239 公里	不明	2000 公里
服役時間	2005 年	2015 年	不明	2017 年
部署架數	187 架	2443 架	18 架	外界估 10 架

資料來源：作者自行整理。

斯洛伐克將採購 F-16 Block 70/72

國防產業所

舒孝煌

壹、新聞重點

斯洛伐克在 2018 年 7 月 11 日決定採購 14 架美國洛克希德馬丁公司製造的 F-16 Block 70/72，¹以取代其老舊的 MiG-29 戰機，總金額為 13 億美元。斯洛伐克內部分析指出，F-16 在服役至 2040 年的壽期成本上具有優勢。稍早在 4 月時，美國國務院已先行同意對斯洛伐克出售 F-16，該交易將可順利進行。²

貳、安全意涵

一、採購美製武器可強化與美戰略結盟

此次斯洛伐克選擇 F-16，而非與其鄰國捷克及匈牙利一般使用瑞典製造的 JAS-39 鉤喙獸（Gripen）戰機，顯然具有高度政治意涵。³ 斯洛伐克決定選擇 F-16，將可拉近與美國及北約的軍事合作關係，波蘭早在多年前決定採用 F-16 戰機，目的也在透過軍購與美國及北約締結更緊密的戰略夥伴關係。F-16 也是多個北約國家共同使用的戰機，在後勤、訓練、部署、武器系統上均能享有共通性，作戰性能已歷多次戰事驗證，也有充裕升級與後勤維護空間，同時美國的新式電子掃瞄雷達，也已證明是成熟可靠的技術。

二、北約實質更形東擴

斯洛伐克和保加利亞是前華約國家中仍重度依賴俄製武器的國家，斯洛伐克改買美國戰機，表示該國藉 MiG-29 與俄國維持的合約

¹ F-16 生產批次中，Block30/40/50/70 均使用 GE 的 F110 發動機，Block32/42/52 則採用普惠的 F100 發動機，Block60 僅阿聯使用，目前未提供其他國家採購。目前報導指斯洛伐克採購 F-16 Block70/72，表示該國尚未決定使用何種發動機。

² “Slovakia selects F-16 over Gripen for new fighter,” *Defensenews*, July 11, 2018.

³ “Political Gesture’: Slovakia to Replace Russia’s MiGs with US F-16s,” *Sputnik*, April 08, 2018.

關係將告中止，使斯洛伐克面臨極大政治壓力。斯洛伐克決定改採用美製戰機，表示該國決心向北約更進一步靠攏。除波蘭外，羅馬尼亞也已向葡萄牙採購 12 架 2 手的 F-16A/B，這些前華約國家陸續採用美國或北約武器，象徵在軍事上接受「北約標準」(NATO Standard)，揚棄前蘇聯武器裝備及軍事體系，徹底成為北約一員，⁴使北約實質上更形東擴，更靠近烏克蘭，其決定對區域情勢投下變數。⁵

三、APG-83 電子掃瞄雷達具有吸引力

對斯洛伐克具有吸引力的，應是 APG-83 電子掃瞄雷達 (Active Phased Array Radar, AESA)。該雷達為諾格 (Northrop Grumman) 以 F-35 的 APG-81 雷達衍生發展而來，有更佳的偵測及追蹤距離、多目標追蹤能力，在高度複雜的電磁環境中仍有強大電子保護能力，系統可靠性比傳統機械式掃瞄雷達高 3 到 5 倍。空對空模式時，蒐索波束達正負 70 度，可對多達 20 個目標進行追蹤，鎖定 6 個高度優先目標。合成孔徑模式 (Synthetic Aperture Radar, SAR) 時，可進行長距離、廣區域、高解析度繪圖，除追蹤固定目標外，也可對地面移動目標進行標定及追蹤，也具備對海上監視及蒐索能力，並支援精確武器打擊。更重要的是結合自動地面防撞系統 (Ground Collision Avoidance System, GCAS)，自動接手控制飛機，能確保飛行安全。

參、趨勢研判

一、對軍火市場影響：F-16 生產線有望持續運作

F-16 Block70/72 是洛克希德馬丁公司 F-16 系列戰機的最新產品，使用與中華民國空軍正進行中的鳳展專案，即 F-16V 相類似構型，都使用 APG-83 雷達，然而機體則是沿用 F-16C/D。這是繼巴林在 6 月

⁴ “NATO Standards in Former Warsaw Pact Countries,” *Stratfor*, October 16, 2013

⁵ “Slovakia delays decision to replace Russian fighter jets,” *Reuters*, June 20, 2018

決定採購 F-16 Block 70 後，第二個採購 Block70/72 的客戶。⁶原本洛馬向印度提案將 F-16 生產線移至印度，但印度在今年 4 月另提計畫，使洛馬希望暫時落空，然而陸續有國家願意採購此型戰機，顯示 F-16 仍具有國際市場銷售的潛力。

二、對盟國影響：新機型增加盟國採購戰機選擇

F-16 Block70/72 推出，有助提供暫時不打算採購或無力採購 F-35 的美國盟國新選項，特別是原第三世界或前華約成員國。斯洛伐克及巴林採購的 F-16 Block70/72，因採用與 F-35 具備共通性的 APG-83，與美國空軍 F-16 升級案相同，其他多個國家空軍都將跟進換裝 APG-83 雷達，洛馬在新生產的 F-16 Block70/72 上也都使用 APG-83，甚至 B-1 轟炸機也會使用 APG-83 的衍生型進行升級，APG-83 已成新一代 F-16 的共通標準（洛馬特稱其為 F-16V），這對準備換裝或升級其空軍裝備的國家具有相當吸引力。

三、對我影響：F-16 升級及飛試提升航空技術能力

洛馬新推出的 F-16 Block70/72，與 F-16V 都採用 APG-83 雷達，原本專為我國升級案所開發，在包括美國空軍在內的各國均採用相同雷達後，我國將可享有與美國空軍同等級的軟體及硬體共通性，並減低維護升級成本。此外，我國 F-16V 升級案都在漢翔公司進行，除 APG-83 及航電系統外，還包括結構升級、起落架換裝，可減少升級改裝成本，未來飛試等都會在國內進行，可獲得電子掃瞄雷達換裝與運用的寶貴經驗，此一經驗有助轉移至新一代戰機的研發上。

⁶ “New F-16s Are Headed to Bahrain,” *Defensenews*, June 25, 2018.

印度擬立法遏止私刑之觀察

非傳統安全所

李俊毅

壹、新聞重點

2018年7月13日，印度工程師 Mohammed Azam Usmansab 因被懷疑為兒童綁架者而受到近 200 名憤怒的當地群眾攻擊致死，同行的 3 名友人則受重傷。此事件發生前的近幾週，因兒童綁架與器官摘除等謠言而起的群眾暴力事件已奪走 20 多條人命，且與社群媒體 WhatsApp 的使用高度相關。印度最高法院乃於 7 月 17 日敦促該國國會通過立法，將私刑列為單獨的罪名，並列出若干預防、補救與懲罰性措施，以遏止近期層出不窮的群眾暴力（mobocracy）與私刑（lynching）事件。7 月 20 日印度國會下議院針對總理莫迪（Narendra Modi）及其「印度人民黨」（Bharatiya Janata Party, BJP）舉行不信任投票，反對黨的論據即包含私刑與性侵等暴力事件的不斷發生。該次投票結果因印度人民黨享有過半優勢而未通過。

貳、安全意涵

一、群眾暴力逐漸構成印度的政治問題

印度的群眾暴力與私刑問題除了涉及與犯罪相關的假消息或煽動性言論，也牽涉印度教徒對穆斯林的暴力行為甚至殺害。根據統計，在 2010 至 2017 年間 60 件與牛有關的事件中，84% 的受害者為穆斯林，而 97% 的案件係發生於 2014 年莫迪及其「印度人民黨」執政之後。在這些事件中，以「聖牛保護者」（cow vigilantes）自詡的印度教徒以各種名義對肉食的穆斯林發動私刑甚至致死。雖然莫迪因改革與刺激經濟發展而享有高人氣，但對於以宗教為名的私刑則著墨甚少。這使得「聖牛保護者」不僅未獲阻止，反而變成一種榮譽的象徵，相

關私刑影片的流傳更造成大眾對私刑的「無感」以及穆斯林的恐懼，也使社群間的關係倒退。私刑將自命的正義置於國家制度之上，既影響人們對建制的信任，也使印度民主政治有向暴民政治沈淪的可能。

二、群眾暴力凸顯資通訊科技不當使用的後果

印度私刑事件頻傳，與社群媒體的普及有關。據統計，印度約有 2 億人使用 WhatsApp，這也使假消息、煽動性言論與仇恨主張得以快速流通。這些事件也使 WhatsApp 推出清楚標示轉貼的訊息之新功能，並於 2018 年 7 月 10 日在印度主要的英文與印度文報紙刊登全版廣告，提醒人們對抗假資訊的 10 個要訣。該公司亦規劃將上開廣告翻譯為其他地方性語言，刊登在其他 9 個省份的當地報紙。

當前社群媒體的不當使用似乎僅限於印度局部地區。惟此類通訊軟體的進步與普及，可能在極端情況下被外部敵人用以操弄社會內部的不安與對立，成為資訊戰或混合威脅（hybrid threats）的一環。

參、趨勢研判

一、私刑戕害南亞與東南亞脆弱的民主政治

私刑或自我任命的正義使者（vigilantism）現象並非印度獨有。2018 年 5 月，非政府組織「東協人權事務議員組織」（ASEAN Parliamentarians for Human Rights, APhR）警告印尼的民主體制正面臨「日益升高的偏狹浪潮」之威脅。印尼 1965 年通過之褻瀆法（blasphemy law）使被指為背離官方承認之六大宗教教義的團體或個人，可被羅織入罪；過去兩年亦有越來越多的事件顯示，印尼地方警察與伊斯蘭武裝份子共謀逮捕男女同性戀者、雙性戀者與跨性別者（LGBT）或侵犯其私領域。菲律賓總統杜特蒂自 2016 年 6 月上任後，甚至提出聘僱失業者獵殺犯罪嫌疑人（如毒品成癮者）的構想，並曾數度公開鼓勵殺害毒品成癮者與藥頭的作為。這些行為出自對異己的排斥，從而否定異己或「他者」受到民主程序保障的權利，甚至

有和國家暴力結合的趨勢，衝擊民主政治賴以維繫的信任與法治基礎。我國推動新南向政策，民間的經貿與社會往來日益頻繁，亦宜注意南亞與東南亞的社會脈動。

二、公私協力對抗煽動性與不實言論是較可行之治標之道

私刑的普及反映一個社會的深層問題。印度的群眾暴力部分反映該社會在宗教、種姓與部落的不平等關係，以及由此而來，對差異的低容忍度。此外，法律的因素如印度在中央與地方的法制不一以及印尼的《褻瀆法》，亦助長私刑的發生。在此脈絡下，私刑結合科技發展（網路與社群媒體）與資訊（假新聞與煽動性言論），更成為難以根治的問題。印度最高法院要求國會立法之舉，即被部分人士指為疊床架屋，無法根本解決問題；若干印度 NGO 則致力於澄清假消息，是可收部分效果的治標之道。

台灣發生私刑的案例不多，但由自命的正義使者觀之，則「肉搜」、「鄉民的正義」、乃至網路霸凌事件層出不窮，對當事人的權益傷害至鉅，亦衝擊整體社會秩序帶來挑戰。透過公、私部門合作，營造使正確資訊能快速流通的環境，似是目前可得之最佳做法。

發行人/馮世寬

總編輯/林正義

副總編輯/李瓊莉 主任編輯/李哲全

執行主編/陳鴻鈞、陳蒿堯、陳家韓 助理編輯/陳彥廷