國防安全週報

第 39 期

反制「一國兩制台灣方案」專題		
2019 年習近平與中國兩會對台論述之觀察	龔祥生	1
以法律韌性強化民主防衛	李俊毅	8
以國安防護因應滲透分化	陳蒿堯	14
以國防實力捍衛台灣安全	黃恩浩	17
中國維穩費持續攀升	歐錫富	22
美國抵制華為公司鋪設海底電纜的安全意涵	曾怡碩	27
F-16V 購案的戰略評估	蘇紫雲	31
我國舊米出口至中國所衍生的國安問題	章榮明	36

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

2019 年 3 月 22 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）

反制「一國兩制台灣方案」專題

2019 年習近平與中國兩會對台論述之觀察

中共政軍所

龔祥生

壹、新聞重點

2019 年 3 月中國先後召開第十三屆全國政協和人大第二次會議，開幕工作報告上都分別提到涉台事務（詳見附表），並呼應中共中央總書記習近平在 2019 年 1 月 2 日告台灣同胞書發表 40 周年紀念會上所提出對台「習五條」論述。[1]首先是 3 月 2 日政協會前記者會上，其發言人郭衛民肯定「習五條」的指導意義，並闡述習歡迎兩岸人士開展對於「兩制」的民主協商，乃是寄希望於台灣人民並尊重台灣主流民意的表現，政協則是深化對台交流的重要渠道。[2] 3 月 3 日中國政協主席汪洋在政協工作報告內提到要認真貫徹「習五條」，並強調要具體「圍繞《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》貫徹落實情況、兩岸青年創業基地發展等調研議政，加強與台灣島內有關黨派團體、人士聯繫，堅定不移反對『台獨』」。3 月 5 日李克強人大工作報告內呼應要貫徹「習五條」講話精神；3 月 10 日習近平出席人大福建代表團時，再次強調兩岸要應通盡通，更要研究還可以推出哪些惠台利民的政策措施，並「把福建建成台胞台企登陸的第一家園」。

為因應上述自「習五條」發表以來的對台論述攻勢，3 月 11 日

[1] 習近平在 2019 年 1 月 2 日的「《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會」時，於人民大會堂發表論述，簡稱「習五條」：第一，攜手推動民族復興，實現和平統一目標。第二，探索「兩制」台灣方案，豐富和平統一實踐。第三，堅持一個中國原則，維護和平統一前景。第四，深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎。第五，實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。

[2] 賴瑩綺、康彰榮，〈習倡兩岸民主協商 郭衛民：尊重台灣主流民意〉，《中時電子報》，2019 年 3 月 3 日，https://www.chinatimes.com/newspapers/20190303000213-260210。

蔡總統召開國安會議制定 7 項綱領作為反制後，3 月 12 日中國官媒《環球時報》立即加以批評，當中提到兩岸形勢和扁政府時代不同，中國已取得壓倒性優勢，並強調將以《反分裂國家法》作為底線。[3] 可見從中國官方到官媒，都試圖以強硬論述作為對台「反反制」。

貳、安全意涵

一、兩會報告強調「習五條」之指導性不容質疑

自 2019 年 1 月 2 日「習五條」發布後，蔡政府立即回以「不接受一國兩制是台灣共識」，並獲得台灣輿論和民調上的支持。故為了對蔡政府進行「反反制」，藉由兩會官方報告凸顯習對台工作指導的絕對性，在兩會報告內的對台論述，均不斷強調要貫徹「習五條」，內容也順應習所訂下的基調，沒有在這五條之外另外有更深入或新增的對台工作內容。這顯示自「習五條」宣示之後，中國對台指導方針持續得到貫徹。但值得一提的是，之前習在告台灣同胞書發表 40 周年紀念會上提到要探索「一國兩制台灣方案」，僅在政協會前記者會上，提及對此所採取的民主協商並不能取代正式談判，試圖淡化以民逼官的傾向，但在兩會報告上並沒有再多著墨或補充，值得後續觀察。

二、推動貫徹「習五條」之內外部政治考量

在中國現今面臨內外安全交迫下，習竭力在對台政策劃出紅線警告，內部主要來自於「七大風險」之首的政治安全問題，[4]外部則是受到中美貿易戰所帶來的壓力。前者在最高人民法院院長周強與最高人民檢察院檢察長張軍在全國人大會議發表工作報告時，均強調了捍衛國家政治安全。其中要嚴懲危害國家安全、暴力恐怖、煽

[3] 〈社評：蔡英文擁抱陳水扁路線，怎麼都是輸〉，《環球時報》，2019 年 3 月 12 日，http://opinion.huanqiu.com/editorial/2019-03/14531306.html?agt=84。

[4] 習近平在 2019 年 1 月 22 日在省部級領導專題研討班發表中共面對的「七大風險」，包括政治風險、意識形態風險、經濟風險、科技風險、社會風險、外部環境風險、黨的建設風險。

動顛覆、煽動分裂國家、間諜等犯罪，堅決維護國家政治安全特別是政權安全與制度安全，[5]顯見帶給中共政權極大的安全壓力。近期疆獨、港獨等議題持續發酵，以習為首的中共政權當然不希望台灣問題在此時增加其負擔。故早早以「習五條」警告，且急於提出「一國兩制台灣方案」作為未來統一後的政治願景，藉以安撫黨內外政治情勢。

在外部壓力方面，因中國可能藉由對美讓步促成雙邊貿易協議早日完成，故必須在其他方面採取強硬立場以彌補這之間的國家形象落差。相對而言，對台強硬路線就成為政治成本最低的選項，故在進入 2019 年之後推出並持續要求貫徹「習五條」，可用以維持民族自信心。

三、福建作為融台基地對金門、馬祖最具效果

「習五條」當中強調兩岸「應通盡通」，也具體的體現在習近平參加人大福建代表團時的講話中（詳見附表），要將福建建設成融台最前線的「第一家園」。此前，2001 年起的小三通已將金門、馬祖與福建形成一日生活圈，而 2018 年 8 月金門與福建又完成了通水，故金馬一直都是最樂於響應的台灣地方政府，尤其切身相關的通電、通氣和通橋皆具有實質誘因。這些作為對金馬民眾生活有所幫助的同時，也成為統戰的最強大利器，也將使得金馬與台灣之間在兩岸議題漸行漸遠。尤其是台灣政府頻以國安理由企圖延緩金馬與福建融合過程時，對當地居民來說陳義過高而難以接受，使得福建得以藉由福建自貿試驗區、福州新區等平台作用，以及「66 條實施意見」（《福建省貫徹〈關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施〉實施意見》等政策誘因，持續發揮融台基地的效果。

[5] 〈【兩會解碼】拆解兩高報告 為何強調「國家政治安全」〉，《香港經濟日報》，2019 年 3 月 12 日，https://china.hket.com/article/2291164/【兩會解碼】拆解兩高報告%20為何強調「國家政治安全」?mtc=30024。

參、趨勢研判

一、「習五條」目的在造成台灣內部持續激辯分化

「習五條」發布後，台灣內部持續就「九二共識」與「一國兩制」的意涵展開激烈爭辯。但無論如何，短期內終將難以達成共識，因統獨立場是當前台灣民主競爭的主要光譜區別，各政黨難以放棄原有位置妥協。加上對岸拋出「民主協商」作為決定未來兩岸安排的場域，也將吸引有意協商談判者前往，此舉將造成台灣社會持續分化，難以達成目前所最需要對中國戰略的「台灣共識」。因此，無論「習五條」是否真能得到台灣民意廣泛支持，只要能持續造成台灣內部分化，緩減對中國戰略達成共識，就能為中共當局爭取到對台從容布局的時間。

二、對台軟硬兩手策略之持續應用方向

中國重要涉台學者周志懷曾在 2018 年海峽兩岸關係學術研討會（三台會）上，提出「十年內簽署兩岸和平協議」建議，近期則是表示「大陸是有條不紊地按照自身的步調推進統一的進程，台灣不論是由民進黨或國民黨執政，陸方都會按照自己的進程來做」、「統一需要分步驟…第一步即是要兩岸能夠達成和平協議」。可見中國主打和平協議的用意，即為「和平統一」打下過渡性基礎，且不願受制於台灣政黨輪替所帶來的風險。另一涉台學者王英津則針對「一國兩制」作為兩岸統一後的政治安排提出看法，他雖對於台灣軍隊存續沒有定論，但必須交出本島和離島海域的控制權，且認為要達到「去國家化」、「去中央化」，也必須退出國際組織和取消邦交國家。[6]以上嚴苛的安排甚至只是建立在「和平統一」的前提上，他認為若被迫「武力統一」以上條件也都不再成立，可見其主張甚至較鄧小

[6] 〈王英津：「兩制」台灣方案須解決四大難題〉，《中國評論網》，2019 年 3 月 1 日 http://hk.crntt.com/doc/1053/4/9/5/105349591.html?coluid=93&kindid=19311&docid=105349591&mdate=0301001301。

平原始之「一國兩制」強硬和激進，也較軍方學者王衛星欲保留有限軍事權和外事權給台灣更為緊縮。這兩人可作為目前中國學者對台立場中的強硬派代表。

而在「習五條」及兩會對台論述中，不乏軟性的內容，如民主協商、兩岸同胞同根相繫、共創美好未來和共同推動兩岸和平發展等。然而，當中也重申絕不放棄武力統一，以及堅決維護國家主權和領土完整等硬性宣示。軟中帶硬的論述將持續反映在對台軟硬兩手政策當中，一方面以福建和沿海城市作為落實「對台 31 項政策」的第一線，實現深化融台並爭取認同等軟的一手；另一方面，除了可見的共軍繞台等武力威嚇外，尚有持續作為統戰攻勢的網路社群、假新聞、統派社團等硬的一手。在習近平十八大上台時就已揭示的「軟的更軟，硬的更硬」對台方針，預計未來將會更不掩飾地朝向硬的一方逐漸傾斜。

附表、2019 年中國兩會對台論述摘錄

時間	人物	地點	摘錄內容
3 月 2 日	郭衛民	政協會前記者會	民主協商不影響也不取代兩岸協商談判，還可為兩岸協商談判提供堅實的民意支撐。…在堅持九二共識基礎上，民主協商形式可以靈活多樣。…民主協商是台灣人民尊重主流民意的體現，各黨派各團體各階層都有權利參與。
3 月 3 日	汪洋	政協開幕式	首次參與主辦兩岸基層治理論壇，圍繞《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》貫徹落實情況、兩岸青年創業基地發展等調研議政，加強與台灣島內有關黨派團體、人士聯繫，堅定不移反對「台獨」。邀請海外僑胞代表列席政協全體會議，圍繞發揮海外僑胞在維護國家海外利益中的作用等調研建言。 認真學習貫徹習近平總書記在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的重要講話精神，堅決反對「台獨」，深化與台灣島內有關黨派團體和人士的交流，參與舉辦海峽論壇相關活動。
3 月 5 日	李克強	人大開幕式	我們要堅持對台工作大政方針。全面貫徹落實習近平總書記在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的重要講話精神，堅持一個中國原則和「九二共識」，推動兩岸關係和平發展、推進祖國和平統一進程。堅決反對和遏制「台獨」分裂圖謀和行徑，堅決維護國家主權和領土完整。深化兩岸融合發展，持續擴大兩岸經濟文化交流合作。兩岸同胞同根相繫、同命相連，應攜手共創共用全體中國人的美好未來。
3 月 7 日	劉結一	人大台灣代表團	「習五條」是新時代做好對台工作的根本遵循和行動指南。 堅持「和平統一、一國兩制」方針，是實現完全統一的最佳方式。 將堅決地反對和遏制台獨分裂…台獨分子是兩岸同胞的共同敵人，這些極少數人形形色色的分裂活動，危害台海和平，危害兩岸同胞的根本利益，危害台灣同胞的切身利益，必須堅決

			阻止。 將持續深化兩岸融合發展…國台辦去年提出惠台 31 條，到目前共有 2000 多家台企獲得稅收方面的優惠，100 多家台企獲得專項政策支援，800 多位台胞考取熱門專業執照。今後，將克服困難、排除障礙，儘早爭取實現兩岸應通盡通，構建兩岸共同市場。 將繼續踐行以人民為中心的發展理念，為台灣同胞做實事、辦好事、解難事。
3 月 10 日	習近平	人大福建代表團	兩岸要應通盡通，提升經貿合作暢通、基礎設施聯通、能源資源互通、行業標準共通，努力把福建建成台胞台企登陸的第一家園。要加強兩岸交流合作，加大文化交流力度，把工作做到廣大台灣同胞的心裡，增進台灣同胞對民族、對國家的認知和感情。要在對台工作中貫徹好以人民為中心的發展思想，對台灣同胞一視同仁，像為大陸百姓服務那樣造福台灣同胞。去年以來，我們推出「31 條惠台措施」，福建實行「66 條實施意見」，取得顯著成效，廣大台灣同胞都是受益者。要把這些措施落實到位，同時要聽取台灣同胞呼聲，研究還可以推出哪些惠台利民的政策措施，只要能做到的都要盡力去做。

資料來源:龔祥生整理自公開資訊。

反制「一國兩制台灣方案」專題

以法律韌性強化民主防衛

非傳統安全所

李俊毅

壹、新聞重點

2019 年 1 月 2 日，習近平於《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會發表演說，宣揚「一國兩制」，並提出對台「習五條」的論述。中國全國政協主席汪洋和總理李克強則分別在 3 月 3 日的全國政協十三屆二次會議以及 3 月 5 日的第十三屆全國人民代表大會第二次會議提出工作報告，呼應「習五條」的內容。蔡英文總統乃於 3 月 11 日召開國家安全會議，除致詞外並做出《因應及反制「一國兩制台灣方案」指導綱領》之裁示，列出包含兩岸、民主、經濟、外交、安全、國防、與社會七項綱領。總統府另公布〈當前兩岸情勢對國家安全之挑戰及整體因應作為〉報告，詳列中國推動「一國兩制」統一進程之策略及相關作為、北京統一台灣急迫感對國家安全的巨大挑戰、以及六項因應作為。[1]

中國推動「一國兩制」的方式除了不放棄使用武力的威脅外，亦透過各式影響行動（influence campaign）如錯誤訊息（misinformation）、假訊息（disinformation）、社會與學術的推廣、代理人、網軍、以及選舉的干預等方式。這些行動的共通之處，是利用民主國家法律體系的弱點或灰色地帶，也是中國「法律戰」的廣義運用。[2]爰此，法律的韌性（legal resilience）不僅受到威脅，也

[1] 〈總統召開國家安全會議　確立中國「一國兩制台灣方案」因應方針與機制〉，中華民國總統府，2019 年 3 月 11 日，https://www.president.gov.tw/NEWS/24140。

[2] 中共中央於 2003 年年底頒布新的《中國人民解放軍政治工作條例》，強調對心理戰、輿論戰、法律戰等「三戰」的運用。廣義的法律戰強調以國際法、國內法與國際慣例從事有利於己而不利於敵的法律戰爭，狹義的法律戰則與軍事作戰有關。參見洪陸訓，〈中共的「法律戰」與《反分裂國家法》〉，《展望與探索》，第 4 卷第 1 期（2006 年 1 月），頁 63-68；朱顯龍，〈中國

亟待強化。

貳、安全意涵

韌性的核心意涵是「彈回」(bouncing back)，亦即從不幸、逆境、不安、衝突、失敗等之回復與調適的能力。韌性的形式約有兩類：其一強調「均衡」，亦即系統受到干擾後，回復至原有的均衡狀態；其二則著重系統面對干擾仍能維持健全或茁壯的能力，包含自我組織、重組、與新的發展軌跡等。由是，法律的韌性亦有兩個面向，即法律秩序遭到違反與破壞後的抵抗與回復能力，以及使其他層面的社會生活因應與調適威脅的能力。[3]中國在這兩個面向皆對台灣構成威脅。

一、中國循既有體制顛覆法律秩序

中國利用台灣的體制進行影響、滲透與分化。例如中國對台灣的網路攻擊，使蔡英文總統在 2018 年 11 月 8 日兩艘派里級巡防艦的成軍典禮上，指陳台灣正面臨與過去不同的安全挑戰，「對岸透過新的科技、網路及新媒體，數以萬計的假訊息正滲入台灣的社會，持續的網路攻擊，不斷打擊政府和產業」。2018 年 11 月 24 日地方公職人員選舉結果揭曉後，《華盛頓郵報》(*Washington Post*) 於 12 月 14 日刊登評論文章，指稱相對於傳統的軍事攻擊，台灣正面臨廉價但更難應對的「混合戰」，亦即在武力威脅之外，北京以更細膩的手法，透過社群媒體、報紙與電視等營造一個誘使台灣民眾回歸「祖國」的氛圍。該文亦預期北京將試圖影響台灣在 2020 年的總統大選，由一個親北京的政黨與民進黨對決。[4]

「三戰」內涵與戰略建構〉，《全球政治評論》，第 23 期（2008 年 7 月），頁 29-49；沈明室，〈中共三戰運用層次、策略與我國反制作為〉，《復興崗學報》，第 90 期（2007 年 12 月），頁 223-244。

[3] Aurel Sari, “Legal Resilience in an Era of Gray Zone Conflicts and Hybrid Threats,” Exeter Centre for International Law Working Paper Series, 2019/1, https://reurl.cc/yv1oM

[4] David Ignatius, “China’s hybrid warfare against Taiwan,” *Washington Post*, December 14, 2018, https://www.washingtonpost.com/opinions/2018/12/14/chinas-hybrid-warfare-against-

這些事例因為低於武裝衝突門檻，難以由專司外部安全的軍隊因應；復因為這些行動未必違法，甚至可被稱為民眾的「自由」而處於台灣法律的灰色地帶，對主司內部安全的警政機構而言，即時的辨識與歸因亦相當困難。尤有甚者，在當前藍綠與統獨問題構成台灣主要結構性弱點的情況下，對相關威脅的警示難免陷入「人言言殊」或「公說公有理，婆說婆有理」的困境，甚至引起分化（排除異己）、歧視特定群體、與選舉操作等疑慮，而對中國有利。既有體制與秩序的穩定及公信力，乃逐步受到侵蝕。中國此一策略若未受到有力的嚇阻，將正當化中國的舉措，從而使之有更大的行動自由。

二、中國以創設法律的方式建構兩岸關係的現狀

除了顛覆外部法律秩序，中國亦透過「依法而治」（rule by law）的方式，透過法律的創設規範兩岸關係。2005 年 3 月 14 日中國第十屆全國人民代表大會第三次會議通過《反分裂國家法》，其中第八條賦予自身「採取非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整」的權利。2018 年 2 月 28 日，中國公布 31 項《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》（簡稱「對台 31 項措施」），分別提供台資企業與個人若干「同等待遇」之優惠手段；此舉（與後續之「台灣居民居住證」）不僅迴避與台灣政府的談判，也試圖直接將台灣企業與個人納為治理的對象。習近平於《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會的講話，亦宣示「推進兩岸經濟合作制度化」，主張「兩岸要應通盡通」。

法律在中國的兩岸政策扮演重要角色。首先，由於中國並無統治台灣的正當性基礎，中國在訴諸歷史、民族與文化等感性或主觀

taiwan/?utm_term=.e1c20c1fd956; 游凱翔，〈派里級雙艦高雄成軍 蔡總統三不訓勉〉，《中央社》，2018 年 11 月 8 日，https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201811080066.aspx。

的因素之餘，也需透過法律的創設遮掩其對台主張的武斷與暴力性質。其次，法律規範社會生活中可被接受的行動範圍，中國《反國家分裂法》以及習近平在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會主張兩岸政治分歧問題「不能一代一代傳下去」，一方面賦予自身對台行動的依據，也意在心理與政治層面恫嚇台灣。第三，中國種種「惠台」之舉，則旨在制度面消弭兩岸的差異，建構台灣屬於中國之社會事實。中國近年來藉由法律制度逐步壓縮香港的自由權與公民權，是台灣的借鑑。

參、趨勢研判

一、民主國家以更嚴格的立法增進法律韌性

面對中國試圖以顛覆法律秩序的方式推進其「一國兩制」的議程，台灣僅能也應循民主程序因應，在法制層面上減少對手透過利用本國法律環境以實現其目標的可能性。就此而言，民主國家為因應俄羅斯或/與中國的威脅而加強立法，以求更清楚地界定情境與增進回應時效的相關做法，是成形中的趨勢。

澳洲於 2018 年 6 月通過《國家安全立法修正案（間諜活動及外國干預）法案》（National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Bill 2018）與《外國影響力透明化法案》（Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018），禁止外國政治獻金、防止國外勢力介入內政，並擴大間諜罪的定義，相關做法也被新加坡引為模範。芬蘭則將「綜合安全」（comprehensive security）列為 2017 年《社會安全戰略》（*Security Strategy for Society*）的核心概念；在此概念下，修正《領土監控法案》（Territorial Surveillance Act）與刑法，使該國更能應對無法識別的外國武裝團體；修正《國家公務員法案》（State Civil Service Act）與《背景查核法案》（Act on Background Checks），讓該國人士在擔任公職或與社會重要功能有關

的職位之前，或取得與國家安全、防衛與國際關係有關的訊息時，能更有效地受到查核；在總理辦公室下設立「政府情況中心」（Government Situation Centre），以確保各級決策者與領導人能在國安事件發生時，掌握精確的情資、分析報告與評估。[5]這些做法都是《因應及反制「一國兩制台灣方案」指導綱領》在「完善國安法制，健全兩岸交流秩序」可參酌之處。

相較之下，台灣法制自我修正的速度與幅度不足。中國解放軍前中校鎮小江來台發展迄今規模最大的共諜組織，但被捕後僅被判刑 4 年；外籍人士在台涉嫌拍攝軍事設施事件層出不窮，但通常僅能強制渠等刪除照片；中國影音串流平台（over-the-top, OTT）如愛奇藝、騰訊、優酷等，透過代理商而迴避經濟部投審會的審查等。這些事件（以及其他）顯示台灣相關法律與刑度實有盤點與檢討之必要，社會大眾亦須對相關行為的後果以及「自由」與「法治」的權衡有進一步的了解。

二、「以規則為基礎的國際秩序」成為國際合作的共識

中國以法律創設對其有利的社會事實之舉，不僅體現於兩岸關係，也展現在區域與國際事務上。例如中國一方面接受主權原則的普世性，並依此要求國際社會接受其對台灣與西藏議題的主張，另一方面在人權與民主等價值上，則強調因國情而可有不同意涵；美國自 2018 年 3 月起對中國發起數波的關稅貿易戰後，中國領導人不斷在國際場合宣稱服膺全球化、多邊主義與自由貿易的原則，但卻持續其補貼國企、強迫技術轉移、以及侵犯智慧財產權等被美國、

[5] 黃恩浩、蔡榮峰，〈澳洲之安全情勢發展〉，收錄於李哲全、李俊毅主編，《印太區域安全情勢評估報告》（台北：國防安全研究院，2018 年），頁 48-49; Nick Bonyhady, “Australian anti-foreign interference laws a model for Singapore,” *Sydney Morning Herald*, March 5, 2019, https://www.smh.com.au/world/asia/australian-anti-foreign-interference-laws-a-model-for-singapore-20190303-p511hn.html; Tiina Ferm, “Laws in the era of hybrid threats,” Hybrid Center of Excellence Strategic Analysis Series, December 2017, https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2018/01/HybridCoE_SA_2017_Dec_Ferm.pdf

日本與歐盟指為不公平貿易的舉措；在南海議題上，以推動《南海行為準則》的方式建構區域規範，卻不放棄「填海造陸」與「島礁軍事化」的進程。這些作為使既有的國際秩序產生歧義與混淆，且受影響的並非單一或個別國家，近期國際間乃漸強調以集體力量因應中國（以及俄羅斯）對國際秩序之威脅。

重建或回復「以規範為基礎的國際秩序」（rules-based international order）因此是民主國家的共識。美國、歐盟、日本、東協之重要文件或領袖的發言中，皆不乏對此一概念之強調；這也是《因應及反制「一國兩制台灣方案」指導綱領》在「爭取國際支持方面」的利基。惟「以規範為基礎的國際秩序」對於「規範」的意涵仍十分模糊，有待各方提出更明確的論述以形塑更具體的行動方案。

反制「一國兩制台灣方案」專題

以國安防護因應滲透分化

國家安全所

陳蒿堯

壹、新聞重點

2019 年 1 月 1 日，蔡英文總統發表元旦談話，表達凝聚台灣社會團結迎向未來挑戰。[1] 1 月 2 日，中國國家主席習近平發表《告台灣同胞書》40 周年談話，倡議「一國兩制台灣方案」，加速統一進程。[2]同日蔡總統提出回應，「我們不接受九二共識，根本原因是因為北京政府定義的九二共識，就是一個中國、一國兩制」。[3] 2 月 22 日及 2 月 28 日，蔡總統接受 *CNN* 與《日本產經新聞》專訪，重申不接受一國兩制的立場，並針對印太區域安全情勢的變化與挑戰，提出看法。[4] 3 月 11 日，總統召開國家安全會議，就兩岸、外交、經濟、民主法制等各層面聽取相關部門報告，會後發表《當前兩岸情勢對國家安全之挑戰及整體因應作為》報告，總統並提出七個面向的政策綱領，作為國安團隊與行政部門因應這項挑戰的行動準則，其中在安全面向方面，將嚴密掌握中國大陸的政經社會情勢變化，防制中共對我國進行輿論操弄、社會滲透、竊取國防及核心產業機密，以維護國家安全與社會安定，引發各方輿論高度關注。[5]

---

[1]〈總統：2019 年是拚民生、護民主、守主權的一年（總統 2019 新年談話）〉，中華民國總統府，2019 年 1 月 1 日，https://www.president.gov.tw/NEWS/23999。

[2]〈習近平在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話〉，《中國人大網》，2019 年 1 月 2 日，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2019-01/02/content_2070110.htm?from=singlemessage。

[3]〈總統針對中國國家主席習近平發表《告台灣同胞書》40 週年紀念談話說明我政府立場〉，中華民國總統府，2019 年 1 月 2 日，https://www.president.gov.tw/News/24002。

[4]〈總統接受「美國有線電視新聞網」（CNN）專訪〉，中華民國總統府，2019 年 2 月 22 日，https://www.president.gov.tw/News/24093；〈總統接受「日本產業經濟新聞社」專訪〉，中華民國總統府，2019 年 3 月 2 日，https://www.president.gov.tw/News/24118。

[5]〈總統召開國家安全會議確立中國「一國兩制台灣方案」因應方針與機制〉，中華民國總統府，2019 年 3 月 11 日，https://www.president.gov.tw/NEWS/24140。

貳、安全意涵

一、台灣的國家安全面臨中共的混合威脅挑戰

近年中共為推動「一國兩制」加速統一，對台採取一連串輿論操弄、社會滲透分化及竊取產業、國防機密之作為。例如，利用經濟利益擬定惠台利民的相關法規與政策將台灣人民「國民待遇化」（將福建打造成台胞台企登陸的第一家園、開放台灣人民擔任中國地方村、區執行主任等基層行政組織相關職務），弱化台灣民眾的主體意識。利用台灣法律漏洞，經由傳統媒體、新媒體（如「關注 31 條」（www.31t.tw）、中國愛奇藝、騰訊、優酷等影音串流平台對台進行統戰宣傳）。在產業方面，竊取台灣高科技、國防產業的機密技術；中國籍人士來台窺探、拍攝軍事或機敏設施、鎮小江共諜組織案、周泓旭間諜案，及利用台灣現役軍人、台商刺探或竊取我方重要文件檔案的案例，也不勝枚舉。這些作為不但危害台灣民主體制，也對台灣的國家安全構成重大挑戰。

二、彰顯反制中共打壓需要國內外支持

為反制中國的混合威脅，蔡總統於國家安全會議中裁示，將善用國際友我新情勢，結合國際社會，反制中共消滅中華民國主權行徑。此前，蔡總統 2 月 28 日接受《日本產經新聞》專訪，重申不接受一國兩制的立場，將強化透過各種外交途徑及國際宣傳與遊說，呼籲與中國有爭端，以及對中國威脅有疑慮的相關國家，重視台灣在印太戰略的區域合作架構下的重要角色，使台灣獲得國際聲援與支持，向中國傳達不同意其舉措的訊息。另一方面，蔡總統 3 月 11 日召開國家安全會議告訴國人，中共為加速統一進程，不斷交互運用「和統」（促進兩岸經濟社會融合）及「武統」（強軍準備）的方式，影響及介入台灣選舉及各項內政，激發台灣民眾對敵我威脅的認知，俾利凝聚維護國家安全與應對威脅挑戰的危機意識。

參、趨勢研判

一、具體反制中共作為有賴政府積極落實

中國對台灣政府、民間滲透、分化、竊密由來已久，台灣須積極強化國家安全相關法制與機制，才能有效反制。有關中共對台輿論操弄，目前行政院與各部會已成立即時新聞澄清機制，並有民間的「台灣事實查核中心」，研判政府相關部會將強化澄清回應速度，並提升內容查證的品質。另一方面政府可望加速強化法令規範(如修訂《數位通訊傳播法》)，防制中共新媒體在台操弄輿論作為。針對中共對台灣社會的滲透，可望從源頭（人員、資金、訊息）加強偵防能量，並責成主管單位強化軍中保防（實為反情報)、機關保防與社會保防；至於相關法令，除《國家安全法》、《國家機密保護法》外，是否參酌澳洲、美國之例，研擬專法因應，尚待觀察。有關防制中共竊取我國防及核心產業機密，我國現行的《營業秘密法》顯有不足（竊密案件多半輕判)，是否政府將持續推動專法（如《敏感科技保護法》）或以現有法令增修強化，應是政府審酌的重點。

二、完善社會溝通與國安法制難度甚高

台灣藍綠政黨對兩岸的立場兩極化，導致兩岸政策陷入僵局，中共趁勢以銳實力弱化台灣民主價值，影響政府施政效能。北京當局將台灣 2018 年九合一的選舉結果，歸功於經濟惠台政策成效良好。研判 2020 年台灣總統大選前，中共勢將持續採取類似的模式，影響及介入台灣選舉，營造加速統一進程的有利環境。為強化國家安全及維護社會安定，蔡政府宣示將啟動全面性社會溝通和對話，以凝聚共識，並加速完善國安法制，恐引發在野黨與反對者質疑政府假國安之名，藉操作兩岸緊張，謀求總統大選優勢。因此，要透過全面性的社會溝通與對話，凝聚全民共識，完善國安法制，恐非短期內可完成。

反制「一國兩制台灣方案」專題

以國防實力捍衛台灣安全

國防策略所

黃恩浩

壹、新聞重點

總統蔡英文於 2019 年 3 月 11 日召開第 61 次國家安全會議，提出《因應及反制中共「一國兩制台灣方案」指導綱領》，[1]該綱領涵蓋七項重點，概述如下：一、兩岸：堅持對等與民主的兩岸交往，反對中共對我國統戰滲透與內政干預。二、民主：推動兩岸關係條例修正案，完成民主法治防護工作，強化民主監督與防衛機制。三、經濟：協助台商回台投資，促進產業轉型升級，強化國際多邊布局。四、外交：在國際社會結合友我國家，反制中共消滅我國主權之行徑。五、安全：防制中共對我國進行輿論操弄、社會滲透、國防或產業機密竊取，以維護國家社會安全。六、國防：穩定增加國防預算、全面提升國軍戰力，以嚇阻中共對我之威脅。七、社會：全面加強社會溝通、凝聚人民對兩岸共識，團結一致捍衛主權。簡言之，該綱領雖論及七個層面，但焦點只有一個，就是要「捍衛」台灣主權與民主價值。

貳、安全意涵

習近平在 2019 年 1 月 2 日提出對台五原則（習五條），在這些原則中，重點就是「一個中國」原則，而「九二共識」或「一國兩制」就只是中共「促統」的手段與過程。中共對台總體戰略仍是繼續採取說服與脅迫的兩手戰略，加上仍不放棄武力犯台的前提下，

[1]〈總統召開國家安全會議確立中國「一國兩制台灣方案」因應方針與機制〉，中華民國總統府，2019 年 3 月 11 日，https://www.president.gov.tw/NEWS/24140。

我國對此必須在國防上加強因應。在這次我國政府提出的《因應及反制「一國兩制台灣方案」指導綱領》中，在國防層面強調：「增加國防預算」、「提升國軍戰力」與「嚇阻中共威脅」等三個重點，其對台灣國防安全重要意涵如下：

一、增加國防預算方面

中共全國人民代表大會於 2019 年 3 月 5 日召開，發表 2019 年預算報告，內容指出國防預算將上升 7.5%，提升至 1.19 兆人民幣（約新台幣 5.47 兆）。[2]即使我國近 3 年，每年增加 2%國防預算，也只有 3,460 億，僅僅是對岸的 16 分之 1。由於中共軍費漲幅比其 GDP 成長率還要高，北京顯然在經濟成長趨緩的逆勢下，依然著重強化軍備。

嚴格來說，我國國防預算的編列，不應該受到兩岸關係發展的影響。面對中共長期的擴軍作為及對台的文攻武嚇，增加國防預算才是強化自我防衛決心的表徵。我國國防支出占 GDP 的比例與其他重要國家（以色列、新加坡、南韓、澳洲）相比仍是偏低（如附表），但從我國的「特別預算」角度，要增加國防經費仍有空間。我國目前國防預算成長目標是以前三年 GDP 成長幅度來增加軍事投資的幅度；換言之，我國國防預算成長幅度將不低於前三年 GDP 的平均成長幅度，增加國防預算是國軍「建軍」（打什麼，有什麼）與「備戰」（有什麼，打什麼）的重要關鍵。

國家安全本無價，國防投資就是維持國家安全必要付出的成本，研發和採購適合的武器裝備是提升國家安全的重要支出。唯有穩定地逐年提升國防預算，才有辦法支撐我國國防安全。面對中共武力威脅，我國應追求合理的國防，不應追求廉價的國防。

[2] Ryan Drillsma, “China to spend 1.19 trillion RMB on military in 2019,” *Taiwan News*, March 5, 2019, https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3651265

二、提升國軍戰力方面

面對中共軍事威脅，提升我國軍隊聯合戰力是必然的作法。目前我國的軍事戰略構想是「防衛固守、重層嚇阻」，其中「防衛固守」就是要「構築多層次防禦縱深」，而「重層嚇阻」就是要有實質的能力達成「拒敵於彼岸，擊敵於海上，毀敵於水際，殲敵於岸上」，而非僅達成「有效嚇阻」之目標。再者，我國應持續追求國防自主，推動整合國防資源，投資建軍備戰優先項目，組建機動性高、質量精實、高效能及高精準的打擊戰力。

為強化現階段的制空權與制海權，我國不僅要逐步將 F-16A/B 戰機升級為 F-16V 戰機，引進匿蹤技術與相位陣列雷達技術外，更要持續發展新式巡防艦、微型飛彈突擊艇、智慧水雷（或稱控制水雷）、武裝無人系統、精準飛彈系統（例如：強化「天弓」與「雄風」飛彈系統）等等。

儘管我國堅持防衛固守，強調備戰而不求戰，然而一旦中共侵台，我國除了要有堅強戰力抵禦中共飛彈的第一波飽和攻擊與第二波的登陸作戰外，更要確保能對敵方進行有效「反擊」的關鍵能力。此外，我國戰力還應該從「全民國防」來展現，並且要有能力防範中共對我國軍事機密的竊取。

三、嚇阻中共威脅方面

面對中共近年來的軍事擴張與對台威脅，我國要持續構思整體國防的「刺蝟戰略」（porcupine strategy），並提升「不對稱」作戰能力。[3]「刺蝟戰略」思維的核心在於「積極防禦、有效嚇阻」，在不得已發生軍事衝突時，可以增加我方增加生存時間。再者，我國要有「以小搏大」的決心，通過研發或採購輕量質精，且殺傷力強大

[3] William S. Murray, “Revisiting Taiwan’s Defense Strategy,” *Naval War College Review*, Vol. 61, No. 3 (Summer 2008), pp. 2-27.

的武器系統與裝備，以因應中共軍事壓力，並增加中共犯台企圖的戰略顧忌。

在強化軍武方面，除應持續發展空對地、空對海等飛彈系統外，我國更要發展機動性強大的空優戰機、反潛機、潛艇、微型飛彈突擊艇、陸基反坦克、反艦與防空飛彈、多管火箭，並且強化裝甲、反裝甲以及砲兵戰力等，以強化「刺蝟戰略」承受中共第一擊的能力。

然而，我國僅強化刺蝟型防禦能力是不夠的，我們還需要建構一套能快速反擊的「毒蠍戰略」（scorpion strategy）[4]與發展反制武器裝備系統。因為若中共對台採取封鎖並輔以飛彈精準打擊策略，則「刺蝟戰略」發揮效果有限，唯有鞏固與強化我軍的戰力防護與反擊能力，才可以直接癱瘓中共對台的軍事集結。台灣要有如毒蠍般的攻擊能力，才能對中共形成實質嚇阻之效果。目前，新加坡與以色列就是奉行「毒蠍戰略」的重要國家，我國在國防戰略上可以參考之。

參、趨勢研判

一、國防自主能力可望持續提升

由於我國每年編列的軍購預算相當高，對外的軍事採購包含武器系統、後勤保養與人員訓練等費用，但關鍵技術鮮少包含在軍購之內。如果能把部分預算挪來支持本土的國防相關產業（軍民合作與國軍自主研發），不但可以為台灣帶來正向的經濟發展效益，還能提升台灣軍事用品的自製能力，以及生產「軍民兩用」產品。若政府不支持自己的廠商，台灣所培養出來的航太人才與關鍵技術也留

[4] 吳安家，〈台灣應學習星發展毒蠍政策〉，《自由時報》，1999 年 5 月 27 日，第二版。吳安家博士（曾任陸委會副主委與政大國關中心副主任）是早期建議台灣應發展「毒蠍戰略」的學者之一，強調在面對中共的軍事威脅，我國應該以「攻勢」戰略代替「守勢」戰略。

不住，科技產業永遠無法提升。因此，為了不再受限於他國的軍事科技或裝備供給，提升國防自主是我國國防發展重要方向，同時可以達成「以國防帶動經濟，以經濟支持國防」之目標。

二、國防產業發展可望持續落實

我國屬國防設備的進口國，需要的武裝設備，會受制於出售國的同意才能取得，實不利於長遠的國家安全。因此，我國朝向推動並發展本土國防產業，以及啟動「國艦（機）國造」計畫是必然趨勢，未來也就有可能縮短成軍的流程，而不必受制於他國的交艦（機）程序。若單就產業屬性來看，國防產業具有不易外移、可創造內部就業機會，以及提升國內科學研究水平等優勢。

值得注意的是，高科技性能的國防武器設備，需仰賴大規模的資金投入，其產製的成本在國內有限的需求下而回收不易，但若欲對外進行出口則涉及到國際政治問題，尤其以設備內若採用之關鍵零組件係購自於其他國家，則零件的再轉銷還需經原產國的同意才能進行。儘管如此，我國仍須克服困境，與其他國家軍工產業進行交流合作，以振興國防產業。

附表、台灣軍費支出占 GDP%與其他國家的比較（2018）

國家	軍費支出 (US$ Bn.)	GDP (US$ Bn.)	軍費 / GDP (%)
以色列	21.6	365.599	6.0%
新加坡	14.76	346.621	4.3%
南韓	39.2	1,655.61	2.4%
澳洲	26.6	1,427.77	1.9%
台灣	10.48	602.678	1.7% （2.16%）[5]
日本	47.3	5,070.63	0.9%

資料來源：黃恩浩整理自中華民國國防部、International Institute for Strategic Studies、International Monetary、The Military Balance 2019 等公開資料。

[5] 西方對軍費與 GDP 比例之算法與台灣不同，數據僅供參考。此外，依據行政院主計總處的《中央政府總預算案總說明》，108 年度國防經費編列 3460 億元，較去年增加 183 億元，成長率 5.6%，占 107 年國內 GDP 的 2.16%。

中國維穩費持續攀升

先進科技所

歐錫富

壹、新聞重點

2019 年 3 月 5 日中國全國人民代表大會開幕，總理李克強提出政府工作報告，「穩」與「風險」兩詞在報告中分別出現 73 次與 24 次。中國官方還公布 2019 年軍費和公共安全預算（維穩費），分別是 1.2 兆和 1,797.8 億元人民幣。公共安全支出僅為軍費預算 1.2 兆元的 15%左右。但根據《21 世紀經濟報導》，公共安全支出占 2019 年 23.52 兆元的全國一般公共預算支出的 5.9%，即 1.39 兆元，比包括國慶閱兵開支在內的全國總軍費的 1.28 兆元（中央的 1.2 兆加地方約 2.3%民兵費），還要高出約 14%。另根據香港浸會大學新聞系高級講師呂秉權推算，2019 年維穩預算約在 1.33 兆元，最後決算將超過 1.4 兆元。[1]維穩費主要用來支撐警察國家機器，確保中共永久執政地位。

貳、安全意涵

中國公布公共安全支出只是中央本級部分，隱藏全國公共安全支出，公開部分只是冰山一角，無法窺得全貌。

一、維穩費已成黑色產業鏈

自 2014 年起北京因不願外界經常拿中國的維穩費超過軍費做文章，不再公布全國公共安全預算，只公布中央全部或局部開支，2017 年更連中央公共安全預算都不公布。維穩費用於反港獨（廣東）、反恐反宗教（新疆、西藏、四川）、攔截上訪（江蘇、山東、浙江）

[1] 〈呂秉權：中國維穩地圖—廣東「辣過」新疆〉，《明報新聞網》，2019 年 3 月 13 日，https://news.mingpao.com/pns/觀點/article/20190313/s00012/1552415472573/呂秉權-中國維穩地圖-廣東「辣過」新疆。

以及退役軍人上街等，但維穩費有些被政府官員中飽私囊。官員親屬設立保安公司在北京經營關押遣返訪民生意，各地官員與保安公司勾結瓜分維穩經費，每年兩會、五一節、七一及十一國慶節更是旺季，形成黑色產業鏈。[2]

二、全國公共安全預算只能推估

中央本級開支、中央對地方轉移支付與地方預算即構成全國維穩費。至於 2019 年的全國公共安全支出，中央本級預算是 1797.8 億元，增長 5.6%。那麼 2018 年的中央本級預算應為：1797.8 億元÷105.6%＝1702.46 億元。新華網〈圖解國家帳本〉透露 2018 年全國公共安全預算是 12,589.8 億元，當年中央本級支出占其約 13.5%（1702.46 億/12,589.8 億）。如果此中央本級與全國公共安全預算比例不變，將「1797.8 億元÷13.5%」，就可求得全國公共安全預算約為 1.33 兆元（附表 1 與附表 2）。[3]

三、存在隱藏維穩費

除了公布部分公共安全支出，北京隱藏維穩費還包括：（一）中國近年在城市發動人民戰爭式的「治安志願者」組織。這些民間業餘間諜負責向公安單位通風報信，可獲得車馬費與獎金，這些費用由地方政府與公安攤分。在大專院校的業餘學生間諜經費，則由教育部系統而非公安部負責。（二）新疆「再教育營」。這種「再教育營」已蔓延到新疆以外地區，其費用以數十億元計，並不包括在公布的維穩預算。（三）IT 和通訊企業。中國 IT 與相關網路及通訊業均由國有企業與跟中共高層和解放軍有特別關係的私人企業經營，這些壟斷性企業有義務把經營時獲得的情報，例如新黑五類人士的

[2] 〈中國維穩費遞增 2000 億黑色產業鏈〉，《自由亞洲電台》，2019 年 3 月 6 日，https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/renquanfazhi/ql2-03062018103947.html#7s8d6f87。

[3] 〈呂秉權：官方沒有告訴你的維穩費和軍費〉，《明報新聞網》，2019 年 3 月 6 日，https://news.mingpao.com/pns/觀點/article/20190306/s00012/1551811322889/呂秉權-官方沒有告訴你的維穩費和軍費。

敏感個人資料，無償提供給國安部門。[4]

參、趨勢研判

中國社會內部經濟、政治、維權問題等矛盾越來越尖銳，北京擔心星火燎原，強調穩定高一切，故維穩費將高居不下，有增無減。

一、2009 年維穩費首超軍費

2009 年中國維穩費首度超過軍費，2011–2013 年連續 3 年維穩費超過軍費。2014 年起不再公布全國公共安全預算，只提中央公共安全預算。此後全國公共安全預算為推估，而且 2014–2016 年連續 3 年維穩費低於軍費。2017–2019 年連續 3 年維穩費超過軍費。習近平上台以來，第一任維穩費低於軍費，第二任後維穩費高於軍費。

二、維穩費增長率高於軍費增長率

2002–2009 年維穩費成長率一直高於軍費成長率，2014–2016 年維穩成長率低於軍費成長率，2017–2019 年維穩成長率持續高於軍費成長率。中共召開全國代表大會的年份，成長率增加最多。2007 年增加 37.2%最高，習近平時代的 2012 年與 2017 年分別增加 12.4%與 17.2%，成長率也相當高。

三、防人民甚於防外敵

2019 年中國經濟持續下滑，六四天安門事件 30 周年，西藏抗暴 60 周年，法輪功圍中南海 20 周年，宗教備受打壓，國內外政治情勢緊張，獨裁者最怕民變，防人民甚於防外敵，故將持續投入各種資源，進行政權保衛戰。

四、對內維穩優先於攻台

北京強調穩定是壓倒一切的任務，因此不會貿然對台發動攻擊。中國攻台企圖可能性低，但能力卻不斷增長，不宜掉以輕心。台灣

[4] 〈公安支出推算逾 1.3 萬億尚有隱性維穩支出你要知〉，《明鏡網》，2019 年 3 月 13 日，https://news.mingjingnews.com/2019/03/13.html。

除了不對稱作戰能力，同時應發展潛艦、短程彈道飛彈等反制武器，才能避免純守勢，一路被動挨打。

附表 1、中國歷年軍費與維穩費預算（2002–2019）

年分	軍費	維穩費	備註
2019	11,898.76	13,317.00	
2018	11,069.51	12,589.80	
2017	10,443.97	10,815.00	
2016	9,765.37	9,228.72	
2015	9,114.90	8,899.53	
2014	8,307.32	8,168.34	不再公布全國公共安全預算，只提中央公共安全支出，此後各年為推估
2013	7,406.22	7,690.80	
2012	6,702.74	7,017.63	18 大一中全會周永康退休
2011	6,011.56	6,244.21	
2010	5,321.15	5,140.07	
2009	4,806.86	4,870.19	
2008	4,177.69	4,097.41	
2007	3,509.21	3,296.96	17 大一中全會周永康當選政治局常委並任政法委員會書記
2006	2,838.29	2,402.16	
2005	2,477.56	2,050.89	
2004	2,117.01	1,733.00	
2003	1,870.78	1,454.40	
2002	1,694.44	1,270.00	16 大一中全會周永康當選政治局委員並任政法委員會副書記
單位：億人民幣			

資料來源：歐錫富根據呂秉權資料更新整理而成。

附表 2、中國軍費與維穩費增長率（2002–2019）

年分	軍費	維穩費
2019	7.5%	5.6%
2018	8.1%	16.4%
2017	7%	17.2%
2016	7.1%	3.7%
2015	9.7%	9.0%
2014	12.2%	6.2%
2013	10.5%	9.6%
2012	11.5%	12.4%
2011	13.0%	21.5%
2010	10.7%	5.5%
2009	15.1%	18.9%
2008	19.0%	24.3%
2007	23.6%	37.2%
2006	14.6%	17.1%
2005	17.0%	18.3%
2004	13.2%	19.2%
2003	10.4%	14.5%
2002	19.5%	21.5%

資料來源：歐錫富根據呂秉權資料更新整理而成。

美國抵制華為公司鋪設海底電纜的安全意涵

網戰資安所

曾怡碩

壹、新聞重點

根據《華爾街日報》（*Wall Street Journal*）2019 年 3 月 12 日報導，美國除全力抵制華為 5G，也注意到華為持股 51%的「華為海洋」（Huawei Marine）已成為全球第 4 大海底電纜工程商。由於「華為海洋」可以接觸海底電纜，可能暗中裝設監控設備或是引導資料傳輸轉向的裝置，一旦爆發衝突時，便能隨時切斷整個國家的網路連線。美國意識到華為海底電纜構成的反情報與安全威脅，早自 2012 年開始，即試圖阻止華為參與海底電纜鋪設工程，但迄今圍堵華為鋪設海底電纜的成效並不理想。[1]

貳、安全意涵

一、海底電纜為關鍵資訊基礎設施保護的重點項目

第一條海底電纜於 1850 年連接英國及歐洲大陸，第一條橫越大西洋的海底電纜則於 1858 年串接美國與英國的通訊電報。截至 2019 年 2 月，全球海底約有 380 條運作中、總長約 120 萬公里的光纖電纜，經由約 1000 個電纜登陸站，傳輸各大洲之間 95%的語音及資料，網路傳輸資料量的不斷擴增，也讓海底電纜對多數國家的經濟及國家安全極為重要，海底電纜及電纜登陸站因而成為國家關鍵資訊基礎設施保護項目。[2]

海底電纜容易因地震、颱風與海嘯等天災或拖網意外、人為破

[1] Jeremy Page, Kate O'Keeffe, and Rob Taylor, "America's Undersea Battle With China for Control of the Global Internet Grid," *Wall Street Journal*, March 12, 2019, https://www.wsj.com/articles/u-s-takes-on-chinas-huawei-in-undersea-battle-over-the-global-internet-grid-11552407466

[2] 同註 1。

壞而導致斷纜，進而導致斷網或網路傳輸速度遲緩。海底電纜若遭受人為破壞或入侵攔截資料，一般很快即可偵知，並可辨識出遭破壞區段，俾利進行搶修。破壞海底電纜相對於竊取資料要容易得多，英美兩國可能監測海底電纜傳輸之資料，而目前足以潛至海底竊聽海底電纜資料的，據信僅有美國「海狼級」核子動力攻擊潛艦（*Sea Wolf Class, SSN*）以及俄羅斯潛艦。此外，電纜登陸站是可以下手破壞或監控的目標，但通常有圍牆、警衛與監視器層層保護。最後，遠端可操作的網路管理系統軟體，一開始設計就是要與一般網路有所隔離。因此，若由網路管理系統動手腳，的確可以挾持、竊聽或竊取網路資料。

二、美國對華為海底電纜鋪設產生類似對華為 5G 之安全疑慮

2018 年是近 20 年來海底電纜鋪設量之最，美國谷歌、臉書、亞馬遜、微軟等網路內容提供業者之網路資料傳輸需求最大，2018 年已取代電信業者，成為鋪設海底電纜的主力。2015 年至 2017 年，網路內容提供業者的海底電纜鋪設量僅占 20%，但 2018 到 2020 年網路內容提供業者就占了預計鋪設量的 4/5。其中，谷歌鋪設了 14 條海底電纜，連同其他科技巨擘，鋪設的海底電纜連結北美、南美與歐亞非各洲。海底電纜的鋪設路線與方式往往配合網路內容提供業者在岸上的資料中心位置，除考慮傳遞速度，也會考量海底電纜密集分布的海床容易成為恐怖攻擊目標。[3]

「華為海洋」已成為海底電纜工程界第 4 大業者。除了參與約 90 項海底電纜鋪設或升級工程，更負責不少重大的海底電纜工程，包括 2018 年 9 月連接巴西與喀麥隆之間的 6035 公里海底電纜完工，橫跨墨西哥加州灣的海底電纜則即將完工，而連接歐亞非三大洲的

[3] Thomas Seal, “The Undersea Cable Market Is Booming Again, This Time Funded by Big Tech,” *Bloomberg*, March 14, 2019, https://www.bloombergquint.com/businessweek/undersea-cables-are-no-longer-underwater-as-fiber-booms-again#gs.26cdkd

1.2 萬公里海底電纜也在 2019 年開工。2015 至 2020 年，「華為海洋」預計鋪設完成 28 條海底電纜，占這段期間全球完工數量近 1/4。華為可藉「華為海洋」在海底電纜的全球擴張，介接其全球擴張的 5G 建設，構成不受制於美歐國家的全球網路基礎設施。[4]

美國電信業者與網路內容提供業者並不樂見華為在海底電纜的擴張，畢竟華為可能藉此確立其通訊傳輸標準的全球領導地位，進而威脅美國的國家競爭力與國家安全。美國的國安單位因此發動類似抵制華為 5G 的圍堵攻勢，先於 2017 年藉由「五眼聯盟」成員澳洲，試圖擋下「華為海洋」承建連接雪梨與索羅門群島的海底電纜合約，聲稱這將讓中國透過雪梨電纜登陸點串接澳洲網路系統而形成資安風險。澳洲隨後宣布出資鋪設這條電纜，並將工程轉包給澳洲廠商。類似抵制華為 5G 作為之成敗互見，在 2018 年 9 月，美國、澳洲與日本即未能成功擋下「華為海洋」與巴布亞紐幾內亞簽訂海底電纜工程合約。

參、趨勢研判

一、海底電纜的重要性仍難以被衛星網路取代

儘管出現奈米微衛星構建衛星網路，成本聲稱遠比通信衛星低，但至少在短期內，衛星網路仍難以取代海底電纜。一方面是微衛星數量仍不足以覆蓋通訊區域，另一方面則是成本仍然難以與海底電纜競爭。相對於微通信衛星，海底電纜仍是最便宜也最具效率的資料傳輸選項。因此，谷歌雖然考慮布局微衛星網路，仍將在 2020 年完成法國與維吉尼亞州之間的海底電纜，未來隨著其 8 座新資料中心的落成，可預期谷歌將擴大海底電纜的鋪設工程。

[4] Adam Satariano, “How the Internet Travels Across Oceans,” *New York Times*, March 10, 2019, https://www.nytimes.com/interactive/2019/03/10/technology/internet-cables-oceans.html

二、排擠中國鋪設營運海底電纜恐將加速網際網路的分化

美國質疑中國藉鋪設海底電纜及搶進 5G 建設，用意在於沿著「帶路倡議」布局「數位絲路」。一方面，「華為海洋」的布局將沿「帶路倡議」橫跨歐亞非，並鋪設巴基斯坦與吉布地的海底電纜，讓解放軍駐紮的海外基地得以有自主不受制於人的通訊保障。另一方面，未來幾年將需要鋪設更多的海底電纜，以因應不斷擴充的 5G 和附加服務所需頻寬要求。鑒於華為在 5G 上的技術領先，選擇華為 5G 的電信商可能也會選擇「華為海洋」的海底電纜。此外，據美國國家廣播公司（National Broadcasting Company Inc., NBC）在 2019 年 3 月 15 日報導，華為已經裝有自力研發的備用作業系統，以防有朝一日美國禁止華為使用美國研製的手機和電腦作業系統。因此，若美歐國家進一步抵制華為 5G 及海底電纜鋪設布局，不排除華為進一步加速將手機、5G 及海底電纜整合形成自主系統，造成網際網路世界進一步分化為「華為」和「非華為」對峙的兩大陣營。

F-16V 購案的戰略評估

國防產業所

蘇紫雲

壹、新聞重點

美國保守派新聞網站《華府自由燈塔》（*Washington Free Beacon*）於 2019 年 3 月 15 日指出川普政府已核可對台出售全新 F-16V Block70/72 戰機。[1]雖然此訊息並未獲得台美官方證實，但由美國軍售程序觀察，美方在收到「需求書」（Letter of Request, LOR），或「詢價書」（LOR for price and availability, LOR P&A），需在 45-150 日內回覆，[2]並可進入後續的國會審議（congressional notification）。由於全新 F-16V 的戰術性能具有戰略價值，有利台灣強化不對稱的作戰能力（軍購程序請見附圖）。

貳、安全意涵

一、落實台美戰略安全合作

此一軍購是美國《2019 國防授權法》以及《亞太再保證倡議》（Asia Reassurance Initiative Act of 2018）通過後，台灣首次提出的重大軍備（major defense equipment, MDE）採購，由於前述法案分別涉及強化台灣軍售的法律地位以及將台灣視為印太戰略夥伴，特別是 2019 年為《台灣關係法》生效 40 週年，因此具有落實台美戰略安全合作的實質戰略意義。

二、防空壓制戰力具備戰略價值

F-16V 被視為是與 F-35 及 F-22 同系「DNA」的多用途戰機，

---

[1] Bill Gertz, “Trump Administration Approves Sales of F-16s to Taiwan,” *Washington Free Beacon*, March 15, 2019, https://freebeacon.com/national-security/trump-administration-approves-sale-of-f-16s-to-taiwan/

[2] Defense Institute of Security Cooperation Studies (DISCS), *The Management of Security Cooperation* (Wright-Patterson Air Force Base, Ohio: DISCS, May 2018), p. 5-1.

且依然為未來戰場確保空優的主角之一。其 APG-83 電子掃描陣列（AESA）雷達與 F-35 的雷達約 85%相容，最大特點為具備「可變波束雷達」（Scalable Agile Beam Radar, SABR）特性，可提供對空、對面的高解析掃描能力，大幅提高目標識別敏銳度，有助建立戰場空間的認知。

同時，新配置 F-110 GE-129 或 F-100 PW-229 發動機具更大推力，使其具備更佳的武器酬載及運動性能。這些特性使全新的 F-16V 具備「防空壓制」（suppression of enemy air defences, SEAD）的潛力，也就是扮演專門標定、獵殺敵方雷達以及飛彈系統的「野鼬小隊」（Wild Weasel）角色，其任務特性的命名係象徵野鼬無懼面對體型巨大的動物，可以壓制敵方的防空飛彈、追獵地對地飛彈發射車，增加台海的總體制空戰力，確保空權的掌握。此為我空軍亟需之戰力，亦為不對稱戰力重要一環，極具戰略價值。

三、採購總價需視周邊配備決定

此次購案之採購總價有 2,500 億至 4,000 億台幣不同的說法，必須注意的是戰機採購總價包括「離廠價格」（Unit Recurring Flyaway Cost, URFC）以及「武器系統價格」（Weapon System Cost, WSC）之不同選項，加總構成總價。例如巴林於 2018 年 6 月以 11.2 億美元採購 16 架 F-16V，單價為 7 千萬美元，斯洛伐克於 2018 年 12 月採購 14 架 F-16V，總價為 18 億美元，單價為 1.3 億美元。兩者單價差將近 1 倍，主要原因就在周邊與配套的差異。此外，較特別的是基於總體情勢安全考量，美方的「外國軍事採購」（Foreign Military Sales, FMS）程序也會評估「購買國的財政狀況」（country's fiscal obligations），以及「軍售財務管理」（foreign military sales financial management）以免影響當事國的穩定。[3]例如希臘計劃將 120 架 F-16

[3] *Ibid*., p. 5- 6.

升級為 V 構型，美方評估後便建議希臘降為 88 架。因此，在軍售過程中可相對確保採購的合宜與安全性。

同時，全壽期成本考量也是重點。依照原廠資料顯示全新的 F-16V 有更長的機體壽命，達 27,000 飛行小時，F-110 GE-129 或 F-100 PW-229 發動機大修壽限也提高 50%至 12,000 小時，因此在後續的維修成本具有極大優勢。

參、趨勢研判

一、美國為落實國防授權法應可快速定案

由美方對外軍購程序研判，行政部門在收到外國政府的「需求書/要價書」後，需在 45-150 天之內回覆，[4]若同意軍售則由美軍（Implementing Agency, IA）開出「發價書」，同時超過 1 千 4 百萬美元的主戰裝備軍售案需提交國會審閱，另需 15-50 日。[5]因此由軍售提出後的 200 日內便可定案，也就是至遲在 2019 年 9 月 1 日前便可確定我國 F-16V 採購是否定案。由於《2019 國防授權法》1258 條要求美國行政部門即時回應台灣的軍購需求，因此有機會在 2019 年 7 月美國會休會前便可定案。

二、交機時程可滿足應急備戰

依照目前 F-16V 的訂單約 30 架（巴林與斯洛伐克），以及美國洛克希德馬丁公司的生產速度可達每月 1 架的產能預估，我國在採購定案並簽約後的第 3 年便可接機，編入作戰序列，此一交機速度可滿足我軍應急戰備的需求。

三、全球改裝市場具高度潛力

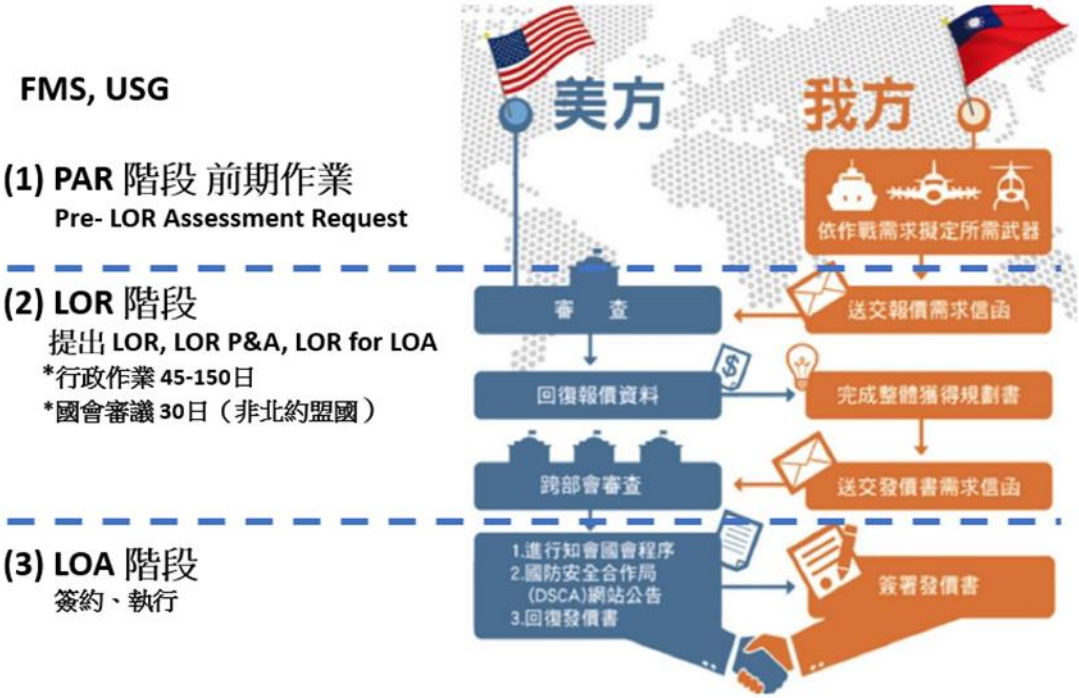
美國空軍宣布將對 800 架 F-16 進行整新（overhaul）升級，預估將搭配 F-35、F-22 服役至 2048 年。同時，依據洛馬原廠統計，全球

[4] *Ibid*., p. 5- 3.
[5] *Ibid*., p. 5- 9.

仍有 3,000 架 F-16 機隊服役中，改裝為 V 型機仍可滿足未來主要的制空需求，且可以撙節大量經費，因此後續改裝的市場潛力極為龐大。由於我國投資 F-16V 研發，因此可望獲取權利金，目前全球確定之採購/改裝架數達 134 架且可望持續增加（詳附表）。

四、採購案可能變數仍在

必須注意的是，F-16V 購案仍可能存在變數。若無法採購成功，研判並非美國擔憂北京反應等政治因素，而是美方引用前述「購買國財政狀況」原則予以否決。可能因素為美軍長期擔憂我方國防預算的投入規模有限，不應偏重購買昂貴的「載台」（platform），且《2019 國防授權法》1257 條要求美國防部針對台灣進行「國防相關採購與物流運輸…軍事策略規劃與資源管理能力」之評估，美方對我國是否需保有大規模作戰機隊之必要，將是主要變數。



附圖、對美軍購主要流程與程序

資料來源：蘇紫雲重繪自《中華民國 106 年國防報告書》與 Management of Security Cooperation。

附表、全球 F-16V 銷售概況

	國別	數量（架）	總價（美金）	平均單價（美金）	備註
全新採購	斯洛伐克	14	18 億	1.3 億	2018 年 12 月 13 日
	巴林	16	11.2 億	7 千萬	2018 年 6 月 24 日
升級改裝	希臘	84	9.7 億	1.1 千萬	2017 年 10 月 17 日
	巴林	20	10.8 億	5.4 千萬	2017 年 9 月 8 日
預備採購	保加利亞	34	---	---	保加利亞總理 Tsvetan Tsvetanov 2018 年 12 月 21 日公開聲明

資料來源：蘇紫雲整理自國際新聞與美國 Defense Security Cooperation Agency 網站。

我國舊米出口至中國所衍生的國安問題

決策推演中心

章榮明

壹、新聞重點

雲林菜農林佳新 2019 年 3 月初在政論節目上指控農糧署將台灣米透過香港貿易商，轉售給中國中糧集團後再賣給中國解放軍，批評蔡政府賤賣稻米給中國解放軍吃。農糧署副署長莊老達於3月3日錄製影片闢謠，指出台灣的公糧倉容量有限，每年兩期農收的稻作高達數十萬噸，如果滿倉後不把舊米賣出，新米收不進來；而如果政府不收新米，會直接導致米價下跌，「將進一步影響農民的生計」；而舊米拖越久沒賣，價格不僅更低，也會更難賣出，因此政府必須用各種形式的標案將舊米釋出。莊老達指出，針對舊米，農糧署有各種標案因應，例如學童午餐、軍糧、法務糧、飼料糧、加工糧、援外糧與救濟糧專案等，近年農糧署的專案都是透過公開招標的方式進行，每次也都有好幾十間的公司參與標案，其中負責外銷的公司就有 7、8 間得標。[1]

貳、安全意涵

一、銷售庫存稻米至中國恐落入其統戰陷阱

若新聞所述屬實，則此次稻米輸出至中國的事件為銷售舊米以騰空糧倉迎接新米。在不造成我國安全存糧減少，亦不違反我國《稻米出進口同意文件核發要點》的情況下，應不構成對於國家安全的危害，但會衍生相關問題。若此批過期稻米果真為中國解放軍所購買，則我們必須釐清這件事情是精心策劃的行動，抑或是一連串的巧合。若是前者，則必須瞭解其意圖，以確定中國購買台灣過

[1] 〈農業部落客批評賤賣公糧至中國，農糧署提告〉，《中央社》，2019 年 3 月 5 日，https://www.cna.com.tw/news/ahel/201903050322.aspx。

期稻米是否屬於其統戰的手段之一。這些問題需要更詳細的資料才能解答。中國已經購買台灣的蔬果，如果也買台灣的稻米（儘管只是過期米），恐以此做為宣傳議題。

二、台灣糧食出口中國符合法規但恐需進一步規範

依照《糧食管理法》第七條（輸出入管理）規定，「糧食應准許自由輸出、輸入。但為確保國家糧食安全，得予限制；其限制種類、數量、地區、期限、條件及方式，由主管機關公告之。前項公告限制輸出、輸入之糧食，其輸出、輸入前，應徵得主管機關之同意」。[2]農委會是此次新聞事件糧食輸出的主管機關。在農糧署的認定，舊米賣不掉，新米便無法入倉，因此舊米的標售只要符合招標過程即可。此外，廠商符合招標條件得標後，若欲將稻米輸出需要農糧署的上級單位農委會核發稻米輸出同意文件。在目前並無法規禁止本國之舊米輸出至中國的情況下，農糧署招標，廠商得標，農委會同意輸出，最後的買家卻在中國。簡言之，這次的過期米出口事件完全合法，但恐怕需要進一步規範。

參、趨勢研判

一、農業仍是中國對台統戰重要之一環

中國國台辦於 2018 年 2 月 28 日公布之對台 31 項措施中即包括了農業，如第九項:「台資農業企業可與大陸農業企業同等享受農機購置補貼、產業化重點龍頭企業等農業支持政策和優惠措施」。[3]雖然該措施的補助對象是位於中國境內的台資農業企業，似與台灣境內的農民無涉，但對於農機購置的補貼顯見係針對稻米產業，有可能吸引台灣稻農（特別是年輕世代的高科技農夫）前往中國就業。

---

[2] 《糧食管理法》，全國法規資料庫，https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=M0030037。

[3] 〈關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施〉，國台辦網站，2018 年 2 月 28 日，http://www.gwytb.gov.cn/31t/。

對我國的農業而言，傷害不大；但就統戰而言，有相當程度的宣傳效果。

二、農產品大幅輸出易導致轉作與農民生計不穩

如果台灣的蔬果能順利打入其他國家的通路，有兩點需要注意：第一、可能造成稻米轉作，也就是原本耕作稻米的農民改種蔬果以搶搭順風車。雖然稻農轉型為果農有某種程度的進入障礙，作物的生產也不能立竿見影，但在稻農普遍高齡的情況下，年輕世代的稻農對於是否繼續種稻則不甚堅持。政府雖採取稻米保證收購的方式以穩定稻農的收入，但若蔬果的收益能遠高於稻米，難保年輕稻農不會轉為果農。

第二、須提防無預警中止該通路時農民的生計，特別是如果中國緊縮其兩岸政策，導致農產品無法臨時轉口至他國所造成的損失。部分媒體與觀光及旅遊產業前此指稱，因中國縮限來台旅遊人數而蒙受巨大損失，殷鑑不遠。損失造成時，民怨無處宣洩，只能向政府爆發。要特別注意的是，農業問題不久前才影響了高雄市長選舉，或有可能影響 2020 年的總統大選。

發行人/馮世寬

總編輯/林正義

主任編輯/李俊毅

執行主編/劉蕭翔、王尊彥、洪銘德　助理編輯/温康迪