

國防安全週報

第 36 期

習近平「依法治國」論述之政治工具性	龔祥生	1
習近平在美中國貿易戰的「底線思維」	李哲全	7
2018 年中國駭客對美國攻擊行為之觀察	吳俊德	11
中國展示火箭軍戰力	歐錫富	15
土耳其批評中國新疆人權作為之觀察	洪銘德	19
川普宣布緊急命令之觀察	謝沛學	24
法澳簽署潛艦建造協議	洪瑞閔	29
「金色眼鏡蛇 2019」聯合軍事演習的觀察	江焯杓	34

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

2019 年 2 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)

習近平「依法治國」論述之政治工具性

中共政軍所

龔祥生

壹、新聞重點

2019年2月16日中共黨刊《求是》刊載了習近平於2018年8月24日「中央全面依法治國委員會」（以下簡稱：「依法治國委員會」）第一次會議上講話的部分內容，題為〈加強黨對全面依法治國的領導〉（以下簡稱：〈加強依法治國〉）。內容提到成立依法治國委員會的三項重大意義和十項重點任務（詳見附表）。而中共中央政法委書記兼依法治國委員會辦公室主任郭聲錕也立即響應，在2月18日「全國政法機關維護國家政治安全工作會議」上，強調「各級政法機關要始終將維護國家政治安全作為首要政治任務，堅持法治導向」，重提歷次政法相關工作會議的自我政治期許。¹2月25日召開依法治國委員會第二次會議，會議審議通過《中央全面依法治國委員會2018年工作總結報告》、《中央全面依法治國委員會2019年工作要點》、《關於全面推進海南法治建設、支持海南全面深化改革開放的意見》《重大行政決策程序暫行條例（草案）》等文件，習近平也親自出席致詞。

從習近平這兩次在依法治國委員會的講話內容，可看出他推動依法治國的政治工具性，並與真正的法治精神相矛盾。另一方面，《求是》在此時才將習近平2019年的講話披露，其時機點除了為依法治國委員會二次會議鋪陳外，或有其他因素考量。

¹ 習近平，〈加強黨對全面依法治國的領導〉，《求是網》，2019年2月16日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2019-02/15/c_1124114454.htm；郭聲錕：〈樹牢底線思維 弘揚鬥爭精神 全力維護國家政治安全〉，《人民網》，2019年2月20日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0220/c64094-30806321.html>。

貳、安全意涵

〈加強依法治國〉公布後，有助於外界研判習近平對於依法治國的真正立場，等同間接回答了一直以來各界對於國、黨、法三者何者為大的爭論。綜觀習近平在兩次依法治國委員會會議講話，內容高度一致和延續，並揭示依法治國在中共國內外政治中的工具性。

一、確立「依法治國」作為政治工具定位

以〈加強依法治國〉所堅持的「中國特色社會主義法治道路」觀之，與其說目前正在推動全面「依」法治國（rule of law），倒不如說是「以」法治國（rule by law）更符合實際運作情形。²原因在於〈加強依法治國〉的第三項任務，「堅持中國特色社會主義法治道路...決不能照搬別國模式和做法，決不能走西方『憲政』、『三權鼎立』、『司法獨立』的路子」。故中國刻意排除了西方權力分立式「法治」精神後，所謂的「依法治國」只是遂行中共黨中央意志的政治工具。目的為對民間社會和黨國體制（包含黨內幹部）進行有效率的治理，以鞏固中共政權。且〈加強依法治國〉中的第一項任務，即闡明要「通過法定程序使黨的主張成為國家意志、形成法律，通過法律保障黨的政策有效實施」，等同揭露黨意大於法治，以及法律因黨的絕對領導淪為政治工具的實情，這也是習近平在依法治國委員會第二次會議上致詞時不斷重申的堅持點。

此外，〈加強依法治國〉中第六項任務提到「依法治國首先要堅持依憲治國，依法執政首先要堅持依憲執政。黨領導人民制定憲法法律，領導人民實施憲法法律，黨自身必須在憲法法律範圍內活動」。

² 法治精神有別於人治，“rule of law”多被稱為依法而治，意指任何個人、政府或政黨不得高過法律，政府僅是法律執行者，法律之前人人平等；“rule by law”則被稱為以法而治，是國家以法律作為管理人民社會的工具，政府可制定單方面限制人權的法律，故高於法律。對於中國以法律當成統治工具的責難，可參見〈美國司法部副部長細數中國「依法治國」惡行〉，《美國之音》，2019年2月26日，<https://www.voacantonese.com/a/rosenstein-china-rule-of-law-20190226/4804230.html>。

這點或可與前述第一項任務一起解讀，當黨的意志融入憲法和其他法規後，使得黨國得以藉由依法治國緊密黏合為一體而無分彼此，發揮接合劑般的政治工具效果。但單獨看待第六項任務時，也可視為刻意用來部分迎合西方法治精神的包裝用詞。

二、公布〈加強依法治國〉時機或考量中美貿易戰壓力

公布習近平〈加強依法治國〉講話的時機，除了為依法治國委員會第二次會議作提前鋪陳之外，或許考量到的是來自美國的壓力。〈加強依法治國〉第二項重要意義中提出「中國走向世界，以負責任大國參與國際事務，必須善於運用法治。在對外鬥爭中，我們要拿起法律武器，佔領法治制高點，敢於向破壞者、攪局者說不」。這點除了展現中國的民族自信和制度自信外，也與過去中國多次抨擊美國罔顧國際貿易法規發起貿易戰的說法一致；此外，中國外交部也以《專利合作條約》作為國際法規依據，稱其提交的專利申請數量僅次於美國，甚至在三年內有望成為世界最大專利申請國，以此作為侵犯美國智財權的反駁。故中國欲從國際法層面，凸顯中國遵守國際法規，以反襯美國單邊主義四處發起貿易壓迫的破壞法規行為，爭取國際輿論和可能共同對抗美國的盟友支持。

習近平曾在 2018 年 12 月慶祝改革開放 40 週年大會上提到「該改的、能改的我們堅決改，不該改的、不能改的堅決不改」，顯見其改革具有不能退讓的底線，並將與法治配合。反觀目前正值中美貿易戰休兵期，種種跡象顯示中國可能做出重大讓步，³雙方是否能夠達成協議備受矚目。故也可能強調黨的絕對領導對保持國家穩定的必要性，避免因談判結果不利，對其政權造成衝擊。

³ 新聞報導近期磋商中，中方將在大量增購美國農產品，開放市場，減除對國企的補貼，加強對智慧財產權的保障，以及穩定人民幣匯率等方面退讓，以換取美國就提高其進口自中國貨品的關稅作出讓步。詳見〈中美貿易磋商 港媒：各取所需挑戰仍多〉，《中央社》，2019 年 2 月 24 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201902240038.aspx>。

參、趨勢研判

一、中國持續高舉習思想和黨的領導將持續擴大與法治精神之矛盾

自 2017 年中共十九大確立「習近平新時代社會主義思想」進入黨章以後，與依法治國相關的新增或修訂法規都紛紛將習思想納入。例如《中國共產黨紀律處分條例》，在 2015 年的原版中並沒有習思想，而是趁 2018 年 8 月修訂時一併納入總則中。2019 年 1 月新增的《中國共產黨政法工作條例》不只在總則納入習思想，還在第五條明定「政法工作的主要任務是：在以習近平同志為核心的黨中央堅強領導下開展工作，推進平安中國、法治中國建設」，第六章甚至詳細規定政法執行單位遇到與黨相關的案件時，該如何向黨請示。⁴習甚至在依法治國委員會第二次會議講話中要求政法隊伍要「革命化」，即和黨的革命戰鬥精神同步，而不只是如第一次會議僅要求「高素質法治工作隊伍」（參見附表）。故這些法規都在總則當中加入習思想指導和堅持黨的領導等相關條文，後續的新修法規也將無可避免的將此指導原則納入，藉以確保黨的意志能夠融入各項法治建設當中，但也因此造成和真正普世所接受的法治精神之間矛盾更加擴大。

二、堅持「中國特色社會主義法治道路」以維護中共政權

中共基於社會主義國家的傳統意識形態，並經過社會主義中國化後，初期採取蘇維埃式「議行合一制」的國家建設思維。意即藉由代表立法議事機構的全國人民代表大會，選出國家最高行政機構（國務院）和司法機構（全國最高人民法院、全國人民最高檢察院），雖然經過多次修憲後漸朝向分工分權演進，但終究有別於資本主義國家的「權力分立制」。再基於對中國特色社會主義道路自信、理論自信、制度自信、文化自信的「四個自信」，於是形成堅持「中國特

⁴〈中共中央印發《中國共產黨政法工作條例》〉，《新華網》，2019 年 1 月 18 日，
http://www.xinhuanet.com/politics/2019-01/18/c_1124011592.htm。

色社會主義法治道路」的理論根據，並預期將貫穿後續對於國內外法治論述。對內乃是藉此排除司法獨立造成中共執政危機的可能性，確保政治忠誠的官員不受司法制裁，例如之前頻頻表態嚴拒西方司法獨立精神的中國最高人民法院院長周強，雖然一時受到陝西千億礦案調查影響，但或因其始終保持政治正確，而最終以罪歸下屬的方式度過難關。⁵對外則是據此彰顯貫徹社會主義傳統的理論依據，但無論如何，其最終目的皆在維護以習為核心的中共政權延續。

⁵ 〈千億元卷宗丟失案驚天逆轉 王林清「監守自盜」 周強「鹹魚翻身」〉，《法廣》，2019年2月22日，<https://reurl.cc/3xVXX>。

附表、習近平於依法治國委員會兩次會議致詞重點

時間	會議名稱	致詞重點
2018/8/24	依法治國委員會第一次會議	<p>三個重大意義：第一是貫徹落實黨的十九大精神，加強黨對全面依法治國集中統一領導的需要；其次是研究解決依法治國重大事項、重大問題，協調推進中國特色社會主義法治體系和社會主義法治國家建設的需要；第三為推動實現「兩個一百年」奮鬥目標，為實現中華民族偉大復興中國夢提供法治保障的需要。</p> <p>十項重點任務：一是堅持加強黨對依法治國的領導；二是堅持人民主體地位；三是堅持中國特色社會主義法治道路；四是堅持建設中國特色社會主義法治體系；五是堅持依法治國、依法執政、依法行政共同推進，法治國家、法治政府、法治社會一體建設；六是堅持依憲治國、依憲執政；七是堅持全面推進科學立法、嚴格執法、公正司法、全民守法；八是堅持處理好全面依法治國的辯證關係；九是堅持建設德才兼備的高素質法治工作隊伍；十是堅持抓住領導幹部這個「關鍵少數」。</p>
2019/2/25	依法治國委員會第二次會議	<p>三個堅持：堅持以新時代中國特色社會主義思想為指導，堅持黨對政法工作的絕對領導，堅持以人民為中心的發展思想。</p> <p>加快推進政法隊伍革命化、正規化、專業化、職業化建設。</p> <p>四項任務：履行好維護國家政治安全、確保社會大局穩定、促進社會公平正義、保障人民安居樂業的職責任務。</p>

資料來源：龔祥生整理自公開資料。

習近平在美中國貿易戰的「底線思維」

國家安全所

李哲全

壹、新聞重點

2019年2月21至22日，由習近平特使、中國國務院副總理劉鶴率領的中方代表團，在華府與美國貿易代表萊特海澤（Robert E. Lighthizer）及財長梅努欽（Steven T. Mnuchin）領銜的美方團隊，展開第7輪中美經貿高級別（部長級）磋商。22日下午，美國總統川普（Donald J. Trump）會見劉鶴及美中談判團隊成員時，雙方均稱談判進展良好，並須延長兩天繼續磋商。24日，川普發出推文表示將延長3月1日談判大限（但未給出展延時間），並將於3月間與習近平在佛羅里達州的海湖莊園（Mar-a-Lago）會談，對協議做最終拍板。¹

美中關稅貿易爭端出現以來，中國官方多次提及以「底線思維」因應貿易戰，例如2018年4月商務部兩度回應記者的說明、2019年1月21日，北京召開的「省部級主要領導幹部堅持底線思維著力防範化解重大風險專題研討班」等。本文將探討習近平與中國政府如何運用「底線思維」因應美中貿易戰。²

貳、安全意涵

一、首波懲罰性關稅實施前「底線思維」有名無實

2018年3月底4月初，川普先後宣布啟動對鋁、鋼的進口關稅，

¹ “Remarks by President Trump Before Meeting with Vice Premier Liu He of the People’s Republic of China,” White House, February 22, 2019, <https://reurl.cc/nDyYe>

² 從2013年初起，習近平在不同場合對不同對象，不斷談到「底線思維」，涉及面向包括整黨治黨、經濟、國防、文藝、生態等。習近平的「底線思維」意涵，最常被引用的是2013年初他對黨內幹部說的——「凡事從壞處準備，努力爭取最好的結果，做到有備無患、遇事不慌，牢牢把握主動權」。〈習近平治國理政關鍵字（51）：底線思維 應對複雜形勢的科學方法〉，《人民日報海外版》，2017年2月13日，http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2017-02/13/content_1749417.htm。

並擬對中國銷美 1,300 多項產品課徵 25% 高關稅。4 月 6 日，川普要求美國貿易代表署研究是否對中國 1,000 億美元出口商品徵收額外關稅。中國商務部立即回應稱，「已經按照底線思維的方式，做好應對美方進一步採取升級行動的準備，並已經擬定十分具體的反制措施，將毫不猶豫、立刻進行大力度的反擊」。4 月 26 日，商務部發言人高峰再度表示，「對於美方的言論，中方將聽其言、觀其行。我們已經按照底線思維的方式，做好了應對任何可能的準備」。

此時中國政府對川普將發動貿易戰的宣示，是採取以牙還牙的強硬姿態回應。但 5 月兩次貿易談判，特別是 5 月 20 日第 2 輪貿易磋商後的聯合聲明，並未能遏止川普的攻勢。6 月情勢持續升高，7 月 6 日，美國宣布即日起對價值 340 億美元的中國商品課徵 25% 關稅，中國也宣布同數額反制措施，揭開了美中貿易戰序幕。此一發展令北京為之震動，在短時間內出現各種亂象。從 2018 年 3 月到 7 月初，中國商務部的直線式反應與事後的慌亂，顯然談不上「已經按照底線思維的方式，做好了應對任何可能的準備」。此後商務部有關貿易戰的公開表態，亦未再提及「底線思維」四字。

二、從「六穩」到落實「底線思維」

2018 年 7 月底，中共召開政治局會議，針對「穩中有變」的經濟情勢，提出「六穩」（穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期），顯示中共開始正視貿易戰的威脅。8 月 13 日，中共黨媒《經濟日報》刊登〈應對貿易戰要有底線思維〉一文，似乎透露「底線思維」尚待落實。隨著貿易戰情勢升高，對中國經濟衝擊擴大，習近平在 2018 年 12 月改革開放 40 週年大會的講話中承認，「未來必定會面臨這樣那樣的風險挑戰，甚至會遇到難以想像的驚濤駭浪」，點出應考慮可能的最壞結果，並表示「該改的、能改的我們堅決改，不該改的、不能改的堅決不改」，則反映其力爭最好結果的原

則。

2019年1月21日，中共大動作召開省部級主要領導幹部堅持底線思維著力防範化解重大風險專題研討班。習近平在開幕講話中列舉政治、意識形態、經濟、科技、社會、外部環境、黨建等7個領域的「重大風險」，並稱面對波譎雲詭的國際、周邊與國內形勢，「必須始終保持高度警惕，既要高度警惕『黑天鵝』事件，也要防範『灰犀牛』事件；既要有防範風險的先手，也要有應對和化解風險挑戰的高招」。習近平對情勢的嚴峻評估及要求全力應處危機的指令，具體反映其「底線思維」。王滄寧在該研討班總結講話中，也呼應習近平，要求領導幹部「堅持底線思維」，為「最壞情況」做準備。

針對貿易戰，各部委已逐步落實「底線思維」。例如，確認2018年11月底川習會時程後，中方談判團隊積極提出多項協商方案；2019年1月15日，國務院總理李克強在《政府工作報告（徵求意見稿）》的建議座談會表示，我們允許經濟增速有一定的彈性浮動，但不能大起大落，更不能「斷崖式下跌」；公安部長趙克志在1月17日全國公安廳局長會議中強調，要「集全警之智、舉全警之力」，繃緊弦防範抵禦「顏色革命」、要「打好政治安全保衛仗」等，都是從最壞處準備，力爭最好結果的「底線思維」。

參、趨勢研判

一、美中均需取得一定的協商成果

對川普來說，若能透過協商獲致共識，邀請習近平訪美簽署協議，將有助提振其聲望。尤其中方承諾採購1.2兆美元商品（包含每年增購300億美元農產品）、額外購買美國1,000萬噸黃豆，更將為川普票倉州帶來大量商機與就業機會，有助他爭取連任。對習近平來說，不少對美國談判的讓步，包括開放市場、減少對國企補貼、

加強智財權保障，及穩定人民幣匯等，本就是中國經濟轉型、逐步開放市場的必經之路；且解除貿易戰升級危機，不但防範化解了重大風險（「三大攻堅戰」之一），也有利中國經濟發展與社會穩定。讓出本來就規劃推動的改革項目，避開可能傷筋動骨的某些結構性改革（例如，放棄「中國製造 2025」、放棄中共的國家資本主義體制等），這是中方目前能追求的最佳談判方案，也是習近平「底線思維」的具體操作。

二、美中貿易爭端短期內難以解決

從川普 2 月 24 日會見雙方談判代表及 25 日推特透露的談判內容來看，近期美中雙方主要聚焦於貿易平衡、結構性改革、監督與執行機制三大重點。中方透過加大對美採購，達到貿易平衡，應是較有進展的部分。對於美方其他要求，如一定程度開放市場、宣示打擊網路竊盜、加強智財權保障及穩定人民幣匯率，是中方可能讓步的議題；而完全停止對國企的補貼、放棄「中國製造 2025」、放棄中共的國家資本主義、讓美方監督中國結構改革等，則是中方難以接受的議題。至於美中雙方原先協商中的備忘錄文件，³因川普已公開表達反對，可能交由川習二人拍板後，爭取更正式的協議文件呈現。當然，習近平也會避免讓外界認為中國讓步太多，他的美國行是「求和」或簽訂城下之盟的觀感。由於中方不可能接受所有結構性改革要求，即使近期能取得一定共識，美中貿易爭端仍難在短期內解決。

³ 《路透社》報導指美中雙方正針對強迫技轉、網路竊密、智財權、服務業、農業、匯率及非關稅貿易障礙等議題，協商草擬備忘錄。Jeff Mason, "Exclusive: U.S., China sketch outlines of deal to end trade war – sources," *Reuters*, February 21, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-deal-exclusive-idUSKCN1QA07U>

2018 年中國駭客對美國攻擊行為之觀察

網戰資安所

吳俊德

壹、新聞重點

美國知名網路安全公司「群眾打擊」(CrowdStrike)於2019年2月19日發布年度網路威脅報告,¹指出由國家在背後支持的中國駭客,對美國進行的網路攻擊在2018年全面性地提升,手法也更加細膩。另一點值得注意的是,中國駭客在過去的一年特別加強對美國電信公司的攻擊。²這些攻擊行為背後所顯現的意涵,值得吾人加以探究。

貳、安全意涵

一、中國拋棄與美國的網路安全協議

在2015年美國總統歐巴馬(Barack Obama)與中國國家主席習近平達成協議,美、中兩國在網路上互不針對對方,進行商業機密及智慧財產的竊取行為。在此之後,中國駭客對於美國的網路攻擊行為確實有所下降。然而,隨著2018年中國與美國的貿易爭端逐漸加溫,原本較為收斂的中國駭客又開始加強對美國的攻擊。「群眾打擊」公司發現,在2018年中國的網路商業間諜行為是以全速前進,已經恢復到2015年以前的水準,而且絲毫沒有要停下來的跡象。也就是說,中國已經拋棄了與美國在網路上互不侵犯的協議。

二、中國駭客使用更細膩的攻擊手法

在加強攻擊的同時,中國駭客使用更細膩的手法進行網攻。資訊安全專家指出,與過去相較,現今的中國駭客非常介意這些網路商業間諜行為會被發現與中國有關,因此,他們入侵所留下來的蹤

¹ 「群眾打擊」公司於2016年,率先將美國民主黨全國委員會受到駭客入侵事件歸咎於俄羅斯,因而聲名大噪。

² David Bond, "Chinese hackers increase attacks on telecoms companies," *Financial Times*, February 19, 2019, <https://www.ft.com/content/3662667a-3390-11e9-bb0c-42459962a812>

跡與過去有很大的不同。³

首先是中國駭客捨棄過去慣用的惡意軟體 (malware)，這些軟體已被得知與中國有很大的關係。中國駭客開始使用在「暗網」(Dark Web) 上隨處可得、來源不明的惡意軟體，讓網路安全專家難以分辨攻擊來自於何處。其次，中國駭客以對流量加密 (encrypting traffic) 的方式，讓網路流量看起來正常；也會清除在伺服器上的記錄，使其攻擊行為難以被發現，也不容易被追蹤。在資料得手後，還會用多寶箱 (Dropbox) 等雲端儲存服務搬運資料。這些日益精進的手法讓美國企業面臨更高的威脅。⁴

三、中國駭客攻擊電信公司以刺探 5G 情報與報復

在 2018 年中國駭客對於美國的網路攻擊中，值得注意的一點是加強對電信公司的進攻。中國駭客自 2014 年起開始對「管理服務提供者」(managed service providers, MSPs) 進行攻擊，MSPs 為客戶提供網路連線、雲端儲存等服務，擁有包括政府與民間企業等眾多客戶。對 MSPs 攻擊的可怕之處在於可一次獲取大量客戶資料，不用一家一家公司個別入侵，如同去大賣場可以一次購足所有所需物品，此種攻擊行為被稱為「雲端跳躍者」(Cloud Hopper)。

電信公司除了身為 MSPs 之外，中國駭客在 2018 年加強對其攻擊可能還有另外兩個原因：第一、美國即將開展 5G 行動通訊的建設，5G 將會改變未來人類的生活方式，並帶來巨大的經濟利益與商機，世界主要國家無不在 5G 的建設上加緊腳步激烈角逐。中國駭客攻擊美國電信公司，可以探知各家業者在 5G 建設上的計畫及進度，甚至是技術細節，具有情報蒐集的目的，以利與美國在 5G 領域競爭。⁵

³ Nicole Perlroth, "Chinese and Iranian Hackers Renew Their Attacks on U.S. Companies," *New York Times*, February 19, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/02/18/technology/hackers-chinese-iran-usa.html>

⁴ Ibid.

⁵ Ivan Mehta, "Chinese cyberattacks on the US are on the rise again after a years-long truce," *TNW*, February 20, 2019, <https://thenextweb.com/us/2019/02/20/chinese-cyberattacks-on-the-us-are-on-the->

第二、中國通訊大廠華為是中美兩國貿易爭端的焦點之一，美國也極力呼籲其他國家禁用華為產品，更在 2018 年 12 月要求加拿大逮捕華為創辦人之女、同時也擔任華為高階主管的孟晚舟。隨著美國對華為採取日益強硬的態度與手段，中國駭客對美國電信公司特別加強攻擊，明顯有以牙還牙、進行報復的意味在內。

參、趨勢研判

一、美國將逼迫中國減少駭客攻擊

美國與中國的貿易談判目前正在進行中，而且先行營造出良好的談判氣氛。不過，中國駭客的攻擊行為嚴重影響美國國家利益與國家安全，是美國所不能容忍，更遑論中國在 2018 年加強攻擊力道。網路商業間諜行為必定會是兩國貿易談判的重中之重。可以預期，美國將會以各種手段，包括以司法起訴更多中國駭客、加強國內及國際對華為產品的圍堵，以逼迫中國在駭客攻擊問題上讓步，甚至如同 2015 年，達成新的網路互不侵犯協議。

二、中國駭客將在中美達成協議前加強網路攻擊

從 2015 的前例來看，當中國與美國達成協議後，中國會先遵守協議，降低網路攻擊一段時間。此次貿易談判若是能在這個議題達成協議，相信中國也會先約束駭客減少網路商業間諜行為。然而，在貿易戰尚未正式落幕之前，預料中國駭客將繼續加強對美國的網路攻擊，因為這可能是最後的機會。誠然，如此的行動趨勢由於與中國所面對的情勢過於一致，反而有落實美方指控中國駭客背後有國家支持的顧慮。但由於要鑑定出網路攻擊來自何方有相當的時間落差，另一方面中國官方仍會維持一貫否認的立場，因此研判這樣的攻擊趨勢仍有可能出現。

另一方面，網路商業間諜行為所取得的商業機密與智慧財產是

中國要成為科技強國所必須，在「中國製造 2025」的目標日益急迫之下，中國必須把握與美國達成網路安全協議前的短暫時間，竊取更多機密資料。因此，未來這幾個月中國駭客可能將大舉出動，美國也可能面臨網路攻擊的高峰期。

中國展示火箭軍戰力

先進科技所

歐錫富

壹、新聞重點

中國中央電視台《軍事頻道》2019年1月20日，曝光東風-41洲際飛彈部隊的地下坑道訓練。該飛彈旅在地下坑道演習，鍛鍊戰時生存防護和反擊能力的長時間密閉生存訓練，確保在戰爭爆發時的核反擊能力。¹央視《軍事頻道》1月23日，展示東風-26型彈道飛彈發射畫面，²中國大秀東風-41與東風-26，主要針對美國核反擊與打擊關島與航空母艦進行演練。美國川普政府另在2月1日宣布中止中程核武條約(Intermediate-Range Nuclear Force Treaty, INF Treaty)。

貳、安全意涵

中國展示東風-41與東風-26主要針對美國，美國退出中程核武條約也將影響中國射程在500-5,500公里的飛彈。

一、火箭軍提升為軍種

2015年12月31日中央軍事委員會主席習近平宣布，將二砲部隊改為火箭軍，從隸屬陸軍的獨立兵種提升為軍種。同時成立的戰略支援部隊只是部隊，不是軍種。火箭軍提升為軍種後擁有獨自的軍服與軍旗，不像二砲部隊穿著陸軍制服與通用軍旗。不過火箭軍並未提升其官僚系統級別，過去二砲部隊與海、空軍同為正大軍區級。目前火箭軍與陸、海、空軍同屬於正戰區級，直屬中央軍委會。

習近平認為火箭軍是中國軍力的重要組成，戰略威懾的核心力

¹ 〈地下三抗一倒挑戰封閉極限〉，《大公網》，2019年1月28日，<http://www.takungpao.com.hk/news/232108/2019/0128/241561.html>。

² 〈東風26發射畫面首曝光〉，《明報新聞網》，2019年1月25日，<http://news.mingpao.com/pns/中國/article/20190125/s00013/1548354460242/東風26發射畫面首曝光>。

量，大國地位的重要支撐，國家安全的重要基石。火箭軍戰略必需達到核常兼備，全域懾戰要求。為達到這些戰略要求，火箭軍必須提高可信可靠的核威懾和核反擊能力，中遠程精確打擊力量，以及戰略制衡力量。火箭軍核作戰力量直屬中央軍委，常軌作戰力量由戰區司令員指揮，火箭軍基地融入戰區聯合作戰指揮系統。火箭軍飛彈型號包括東風-4、東風-5/A/B、東風-11、東風-15/B、東風-16、東風-21/C/D、東風-26、東風-31/A、東風-41 以及長劍-10 巡弋飛彈。

二、火箭軍編有 6 個發射基地

火箭軍作戰部隊主要編有 6 個基地(軍級單位)和 2 個後勤工程基地(如附表)。典型常規飛彈發射旅包括 1 個機動指揮所、1 個倉庫、1 個裝運站、數個預先經過勘察的發射場及數個預備發射場。旅下轄 3-4 個發射營，每營下轄 3-4 個發射連，根據飛彈型號不同，每個連可能下轄 3-4 個排。每個連或排部署至少 1 輛發射車、1 輛電源車、1 輛測繪車、1 輛通信指揮車和 1 輛飛彈運輸車，整個飛彈旅大約裝備 27-64 輛飛彈發射車。按照各個飛彈旅配屬飛彈性能不同會有不同編制，基本上每個飛彈旅發射器有 3-3 制、3-3-3 制或 4-4 制。3-3 制有 9 個飛彈發射器，3-3-3 制有 27 個發射器，4-4 制有 16 個發射器。而發射車不只發射 1 次，不但能夠運載飛彈，而且能夠重複裝彈發射，飛彈再裝填時間約在 40-120 分鐘。³

³ 〈二炮(火箭軍)一個飛彈旅有多少人？中國最新火箭軍編制分析〉，《壹讀》，2016 年 12 月 2 日，<https://read01.com/m2RzoR.html#.XHEIdnduKUK>。

附表、火箭軍飛彈基地

軍改後基地番號	軍改前基地番號	司令部駐地	備註
61	52	安徽黃山	下轄多個發射旅
62	53	雲南昆明	下轄多個發射旅
63	55	湖南懷化	下轄多個發射旅
64	56	青海西寧	下轄多個發射旅
65	51	遼寧瀋陽	下轄多個發射旅
66	54	河南洛陽	下轄多個發射旅
67	22	陝西寶雞	後勤支援、核彈儲存
68	工程(21)	河南洛陽	工程安裝

資料來源：歐錫富整理自網路資料。

三、展開實戰化訓練

近年來火箭軍強調實戰化訓練，央視展示發射東風-26 飛彈的是駐紮在中原腹地—河南某地的火箭軍飛彈某旅，2018 年底全旅千人百車移防到西北大漠，內蒙古某地進行為期兩個月駐訓。該旅接受實戰化考核的檢驗，在發射前藍軍電磁干擾，陣地遭襲被毀，面對這些突發情況，該旅立即採取應對措施，成功完成飛彈發射訓練。近年來火箭軍部隊戰鬥力建設質效，不僅體現在機動距離越來越遠、作戰半徑越來越大、打擊精度越來越高，更體現在系列戰法轉型：從固定發射到機動發射，從擇機發射到隨機發射，從實彈發射到實戰發射，展現隨時能戰的狀態與能力。⁴

火箭軍天劍年度演習始於 2016 年，屬於系列旅級對抗演習。該演習每年舉辦數十場，與陸軍跨越—朱日和旅級對抗演習，空軍紅箭系列旅級體系對抗演習，同列為大規模演習。

參、趨勢研判

中國以地下長城保護其洲際彈道飛彈，確保核反擊能力。美國退出中程核武條約，短期而言對火箭軍中遠程精確打擊力量影響不

⁴ 〈多支導彈動旅跨入百發百中旅行列〉，《解放軍報》，2018 年 11 月 1 日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2018-11/01/content_219547.htm。

大。

一、地下長城確保核反擊能力

東風-41 選擇機動發射的安全性和固定發射的準確性融為一體方式，被稱為深埋部署。既可在平時深藏於幾百米深的地下長城，又可以在戰時依託地下網狀走廊由軌道車或重型拖車運送飛彈至固定地點就位發射，規避高空衛星偵察的弱點。

二、美國退出中程核武條約未減輕台灣飛彈威脅

中國火箭軍 95% 東風系列飛彈落在中程核武條約限制範圍，美國要與中國談判裁減飛彈數量恐非易事，而且談判過程曠日費時，緩不濟急。

土耳其批評中國新疆人權作為之觀察

非傳統安全所

洪銘德

壹、新聞重點

2019年2月10日，《自由亞洲電台》報導土耳其外交部發言人阿克索（Hami Aksoy）發表聲明，指出「超過100萬維吾爾突厥人被任意逮捕，且在集中營和監獄中遭到酷刑和政治洗腦，這早已不再是秘密」，並批評中國所採取的有系統同化政策是「人道上的重大恥辱」。該報亦指出著名的維吾爾音樂家和詩人黑伊特（Abdurehim Heyit）已於入獄第二年時死亡，並呼籲國際社會和聯合國採取行動，制止這場「人類悲劇」。此外，2月25日土耳其外交部長卡夫索格魯（Mevlut Cavusoglu）於聯合國人權理事會會議上發表演說，指出中國必須區分恐怖分子和無辜民眾，並鼓勵中國當局，期盼包含宗教自由在內的普世人權獲得尊重，確保維吾爾人及其他穆斯林的文化認同受到保護。¹

2月10日中國駐土耳其大使館經綜合評估當前形勢後，提醒在土耳其的中國公民與前往土國之遊客應提高警覺。2月11日中國外交部發言人華春瑩透過例行記者會進行反擊，稱「土耳其外交部發言人的有關表態，非常惡劣」，並以中國國際廣播電台土耳其語網站10日所播出的黑伊特影片來批評土方的無端指責。另《環球時報》分別於2月11、12日發表兩篇文章，分別指出「新疆辦教育培訓中心作為強有力的臨時措施，起到去極端化的實際效果。它不是很理想的辦法，但卻是穩定新疆代價最小的措施」，以及「受『大突厥主

¹ 〈人道恥辱！土耳其嚴厲批評中國新疆政策〉，《自由亞洲電台》，2019年2月10日，<https://www.rfa.org/mandarin/Xinwen/8-02102019122057.html?searchterm:utf8:ustring=+%E5%9C%9F%E8%80%B3%E5%85%B6>；

義』情結影響，土耳其喜歡對新疆問題說三道四」。²

貳、安全意涵

一、土耳其為首個公開指責中國的穆斯林國家

儘管新疆設立「再教育營」引發的人權爭議早已成為國際關注焦點，但之前卻未有穆斯林國家批評中國或是要求其解釋。土耳其政府之所以會選擇此時公開譴責中國新疆人權作為，主要可能受到以下幾項原因影響。首先，2019年3月底土耳其將舉行地方選舉，而該國經濟則因貨幣里拉貶值危機陷入困境。根據《路透社》報導，執政黨極有可能在一些大城市輸掉選舉，如安卡拉與伊斯坦堡。³又執政的正義與發展黨（Adalet ve Kalkınma Partisi, AKP）及其國會友黨民族主義行動黨（Milliyetçi Hareket Partisi, MHP）一直對此議題默不吭聲，甚至於2018年12月26日否決在野黨針對中國新疆人權作為進行調查之提案，故可能能藉此議題拉抬聲勢。其次則是土耳其境內極端民族主義政黨一直向政府施壓，如2019年1月24日就曾示威遊行要求政府採取相關行動。再者，土耳其懷有「泛突厥主義情懷」，自詡是突厥人的祖國，認為新疆維吾爾族一樣同屬於突厥人，所以有責任關切此議題。最後則是此舉有助於突顯其在穆斯林世界領袖地位。基於這些因素，土耳其選擇不再對新疆「再教育營」噤

² 〈駐土耳其使館新聞發言人就土耳其外交部發言人2月9日有關表態答記者問〉，《中華人民共和國駐土耳其共和國大使館》，2019年2月10日，<http://tr.china-embassy.org/chn/xwdt/t1636570.htm>；〈2019年2月11日中國外交部發言人華春瑩就新疆有關情況和政策答記者問〉，《中華人民共和國駐土耳其共和國大使館》，2019年2月11日，<http://tr.china-embassy.org/chn/xwdt/t1636990.htm>；〈社評：土耳其沒有資格指摘中國新疆治理〉，《環球網》，2019年2月11日，<https://m.huanqiu.com/r/MV8wXzE0Mjg0NTI2XzI4MI8xNTQ5ODc1NDIw>；〈土耳其為何愛對新疆問題說三道四「大突厥主義」情結有影響〉，《環球網》，2019年2月12日，<http://w.huanqiu.com/r/MV8wXzE0Mjg3ODYwXzEzOF8xNTQ5OTE5NzAw>。

³ Orhan Coskun and Ece Toksabay, "As economy sours, Erdogan's party could lose grip on big cities in local polls," *Reuters*, January 15, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-turkey-politics-election/as-economy-sours-erdogans-party-could-lose-grip-on-big-cities-in-local-polls-idUSKCN1P91XF>; "Turkey, Britain raise China's treatment of Uighurs at U.N. rights forum," *Reuters*, February 25, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-china-xinjiang-turkey/turkey-worried-about-uighurs-urges-china-to-protect-religious-freedom-in-xinjiang-idUSKCN1QE1IC?il=0>

聲。由於土耳其為最重要的穆斯林國家之一，此事件所帶來的後續效應值得持續關注。

二、「再教育營」凸顯中國同化政策的失靈

歷史上，新疆被稱為東突厥斯坦，現存最早的民族是維吾爾族，其人種與語言皆屬於突厥語族的一支。突厥語族興起於阿爾泰山，為中亞、西亞各國的主體民族之一。改革開放後，由於社會經濟與文化變遷，導致維吾爾族與漢族之間矛盾日益加大，維吾爾族不僅成為經濟弱勢，自身文化亦受到嚴重威脅。1980 年代，雖然新疆所發生的各種暴動事件未必與東突厥斯坦獨立運動有所關聯，而可能起因於維吾爾族與漢人之間的衝突，或者是政治經濟不公平所造成，但中國逕自將之歸諸於三股勢力（暴力恐怖主義、民族分裂勢力以及宗教極端勢力）的影響。911 事件後，中國更利用國際對於恐怖主義的關注，將東突厥斯坦獨立主義運動與伊斯蘭恐怖主義連結起在一起，藉此正當化自身的鎮壓作為。⁴中國官方一再強調「再教育營」是「職業訓練中心」，有助於打造不利恐怖主義與宗教極端主義滋長的環境。中國於 2018 年 10 月 9 日公布《新疆維吾爾自治區去極端化條例》，賦予「再教育營」迫害人權的合法性；2019 年 1 月中國通過伊斯蘭教中國化的五年計畫，再次加強打壓維吾爾穆斯林人權力道。此次事件中，中國外交部與中國駐土耳其大使館發言人的回應則宣稱新疆已超過 25 個月未發生過暴力恐怖事件，該地區的安全情勢已大幅改善。

但據相關報導顯示，「再教育營」與反恐並無必然關聯，中國係藉此強迫維吾爾人放棄母語學習普通話、強迫吃豬肉與飲酒而違反宗教信仰、背誦穆斯林法規以及高唱讚揚中共之紅色歌曲等。可見

⁴ 林文凱，〈我的東突，你的新疆：維吾爾族與中國民族主義的歷史情仇〉，《關鍵評論網》，2016 年 6 月 10 日，<https://www.thenewslens.com/article/39731>。

中國設立「再教育營」之目的為藉此徹底漢化維吾爾族，消除他們的自我文化認同，有助於在新疆的掌控權。但政治經濟的不公平，以及高壓同化政策下引發的反抗，仍將持續帶來其統治的危機。

參、趨勢研判

一、土耳其對新疆維吾爾族的關切有其限度

2019 年 3 月底的選舉結束前，土耳其仍將不斷表達對新疆人權議題的關注。繼 2 月 9 日土耳其外交部發言人批評中國新疆政策後，總統埃爾多安（Recep Tayyip Erdogan）參加地方市長選舉造勢活動時指出，土耳其為受壓迫民族挺身而出，卻被一些國家當作敵人，只因面對暴行時拒絕保持沈默。2 月 12 日土耳其執政黨發言人契利克（Omer Celik）亦表示，中國將超過 100 萬維吾爾突厥人拘禁在集中營和監獄是非法的，並呼籲全世界應密切關注該項議題。最後則為 2 月 25 日外交部長卡夫索格魯鼓勵並期盼中國尊重普世人權。

然而，土耳其位於連結歐亞非三大洲的十字路口，不僅為亞洲通往歐洲的重要門戶，亦為中國推動「一帶一路」的重要節點國家。土耳其需要中國的經濟援助，例如：亞洲基礎設施投資銀行批准 6 億美元貸款，供土耳其用於圖茲湖天然氣地下儲庫擴建項目，中國工商銀行亦提供貸款 36 億美元援助土耳其發展基礎建設。從中國外交部發言人的回應亦可看出中國並無意讓此次事件態勢升高，因為除了希望土耳其能夠明辨是非外，並強調土耳其同樣面臨恐怖主義威脅，能夠理解和支持中國打擊恐怖主義與維護國家安全穩定的努力。可預期的是，儘管土耳其持續關注中國新疆的人權作為，但因雙方各取所需，使得此次事件應不至於影響彼此的合作關係。

二、中國將極力避免此次批評事件引發連鎖效應

中國同化少數族群的政策引發的問題是結構性的，但中國僅能以「頭痛醫頭，腳痛醫腳」方式進行危機處理。針對土耳其，中國

的處理方式是立即透過發布旅遊提醒、外交系統發聲以及利用官媒撰寫文章等三個方式來反制土國。對於國際社會，中國則試圖以表面工夫降低批評聲浪，甚而避免土國的批評引起其他伊斯蘭國家的回響。首先，中國將持續密集邀請多國走訪新疆，加強對於此議題的外交宣傳，希冀藉此改變國際社會對於中國新疆「再教育營」的看法。例如在過去兩個月內已有 4 批新疆參訪團，且第 5 批參訪團即將成行，參訪成員包含沙烏地阿拉伯、阿爾及利亞、摩洛哥、黎巴嫩、埃及、新加坡、越南、寮國、緬甸和俄羅斯等 16 國之駐中國外交官。⁵其次則為 2019 年 2 月 24 日中國外交部針對 80 多個國家和國際組織的使節和代表舉辦簡報會，外交部副部長張漢暉表示，「新疆的反恐和去極端化努力，為破解反恐標本兼治的世界性難題闖出了一條新路，值得點讚。中國將繼續為國際反恐鬥爭作出應有貢獻」。儘管無法真正消除國際社會的疑慮，但中國仍將持續從事相關釋疑作為，特別是正值召開聯合國人權會議之際，以及迎接 4 月即將到來的「一帶一路國際合作高峰論壇」。

⁵ Ben Blanchard, “Wary of Xinjiang backlash, China invites waves of diplomats to visit,” *Reuters*, February 21, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-china-xinjiang/wary-of-xinjiang-backlash-china-invites-waves-of-diplomats-to-visit-idUSKCN1QA0XX>

川普宣布緊急命令之觀察

決策推演中心

謝沛學

壹、新聞重點

美國國會兩黨於 2019 年 2 月 14 日最後期限通過「持續決議案」(continuing resolution)，提供 3,300 多億美元預算，讓聯邦政府至少到 9 月 30 日前得以免除再次停擺的危機。此決議案僅提供 13.75 億美元邊境相關經費，並只允許在特定地點維護既有的「柵欄」(fence)，而非川普總統要求的「興建美墨邊境圍牆」。川普於隔日(15)簽署並宣布進入國家緊急狀態，將以緊急命令權繞過國會，動用部分國防預算築牆。川普此舉引發民主黨強烈抨擊，甚或以希特勒擴權來比喻對美國憲法的傷害，部分共和黨人士亦表達擔憂。反對者隨即發起法律訴訟，試圖迫使川普撤回緊急命令。眾議院更於 2 月 26 日以過半數通過決議，否決川普的緊急命令。¹

貳、安全意涵

一、政治對立放大緊急命令的爭議

相較於統帥權、人事任命權等「明示的權力」(expressed powers)，緊急命令權屬於美國總統的「默許權力」(implied powers)，即憲法並未明文規定，但總統基於履行憲法所賦予「保衛美國憲法」的職責，而自行擴大解釋所得來的權力。威爾遜 (Woodrow Wilson) 是首位以國家緊急狀態為由擴充職權的美國總統。他於 1917 年 2 月成立「美國海運局」(U.S. Shipping Board)，以因應美國即將參戰，但海運調度能力嚴重不足的問題。1976 年美國國會所通過的《國家

¹ Susan Davis, "House Passes Resolution to Block Trump's National Emergency Declaration," *National Radio Studio*, February 26, 2019, <https://www.npr.org/2019/02/26/698345376/house-passes-resolution-to-block-trumps-national-emergency-declaration>

緊急狀態法》(the National Emergencies Act, NEA) 為此種職權提供法源依據。

自 1976 年立法以來，美國歷任總統已宣布了 58 次國家緊急狀態。其中民主黨籍總統占了 32 次、共和黨籍 26 次。發布最多的是柯林頓 (Bill Clinton) 的 17 次，歐巴馬 (Barack Obama) 發布的次數 (13 次) 甚至還比任內面臨 911 恐攻的小布希 (George W. Bush) 多 (12 次)。緊急命令多針對戰爭、外交危機等，但亦不乏處理如郵局罷工等國內事務，歐巴馬任內甚至以因應 H1N1 流感為由動用緊急命令權。而美國國會過去亦不主動介入，要求中止緊急命令，導致有 31 項緊急命令至今仍有效。

川普並非首位動用緊急命令權的總統，民主黨總統比起共和黨甚至更傾向使用緊急命令，將國內議題適用緊急狀態也有先例。姑且不論民主黨與主流媒體之舉是否偽善，近期對川普緊急命令的爭議，更多是反映了美國政治日趨兩極對立的趨勢，特別是對於川普個人的不滿。

二、緊急命令權爭議將衝擊國防預算

川普的築牆令對美國國家安全最直接的影響之一在於，將排擠原有的國防預算。根據川普政府近期的估計，完成美墨邊境築牆需要約 80 億美金的經費。川普預計從 2018 年通過的預算案中撥用 14 億美元，故尚有 66 億元的缺口。在宣布緊急命令後，川普得以從美國法典第 10 編第 2808 節賦予的權力，挪用國防設施建設經費，從現在 103 億國防設施建設經費調撥約 36 億美元，並再依第 283 節的規定，以「邊境反毒任務」為由，挪用約 25 億的國防預算作為美墨邊境築牆經費。²

² Jennifer Elsea, Edward Liu and Jay Sykes, "Can the Department of Defense Build the War?" *Congressional Research Service*, February 18, 2019, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/LSB10242.pdf>

雖然在宣布緊急命令後，這些挪用皆屬合法，卻會排擠到政府原本用來照顧軍方眷屬提供的住房、醫療、教育設施等。此外，由於美國國債目前已逼近 22 兆，占總體 GDP 約 105%，加上 2018 年 2 月川普簽署的暫緩舉債上限法案將於 2019 年 3 月 1 日到期，他動用緊急命令的作為激化國會兩黨對立，不利於雙方達成共識，及時通過持續決議案，提供相關預算並調高或暫緩對政府舉債的上限。開源不成就必須節流，由於美國國防部在 2019 年的預算中占了 7,640 億美元，五角大廈不可避免地要分攤刪減金額。

參、趨勢研判

一、反對黨的法律戰贏面不大

雖然民主黨可以尋求法律途徑挑戰川普所宣布的緊急命令，但成功機會有限。首先，反對者可以提起法律訴訟，要求法院發布禁制令。目前已有包括東西岸的各州如加州、紐約州等 16 州加入訴訟的行列。³然而，由於 1976 年的《國家緊急狀態法》並未明確定義緊急狀態，給予美國總統極大的行政裁量權。按照慣例，聯邦最高法院通常不會在國家安全問題上質疑總統的決定。這也是為何 1976 年以來歷任美國總統援引《國家緊急狀態法》近 60 次，從未在法律爭議以敗訴告終。此外，目前美國聯邦最高法院的大法官，共和黨籍占多數。因此，民主黨的法律訴訟可能會重演當初移民法令爭議的過程，雖然在州層級法院勝訴，但是最高法院法官會尊重總統應對移民及國家安全等問題的權力。

其次，根據《國家緊急狀態法》，反對者還可以在國會以過半數的同意，封殺川普的緊急命令。然而，川普仍可以拒絕簽署的方式直接否決決議案，此時需要參眾兩院皆獲得三分之二支持的高門檻，

³ “16 States Sue to Stop Trump’s Use of Emergency Powers to Build Border Wall,” *New York Times*, February 18, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/02/18/us/politics/national-emergency-lawsuits-trump.html>

才能封殺川普的緊急命令。

二、對緊急命令的歧見可能引發下一輪政府停擺

川普與民主黨之間對於緊急命令的攻防，至少有三種可能的走向。一是川普的緊急命令極不得民心，導致參眾兩院以三分之二的高門檻通過決議案封殺，亦或聯邦最高法院打破慣例，裁決違憲，造成川普最後自行退縮。二是緊急命令的發布提升其支持度，川普持續築牆，而民主黨放棄在移民、邊境議題糾纏。三是雙方互不讓步，在法律戰上持續攻防，並引發下一輪的政府停擺。

綜觀目前的情勢發展，第一個走向可能性不高。除了在法律層面上，反對者要成功挑戰的機會不大之外，川普的民意支持在其宣布緊急命令後，有明顯的回升。川普 1 月底宣布接受民主黨的提議，暫時結束停擺以換取雙方持續談判，被視為投降之舉，其平均支持度滑落至 40% 左右；2 月 15 日宣布緊急命令後，其平均支持度回升至 45% 以上。⁴ 雖然有約 6 成的民眾反對動用緊急命令，但在共和黨內有高達 85% 選民支持川普的決定。⁵ 川普可以用邊境安全議題穩住其在共和黨內的選民支持，因此不可能主動退縮。至於第二個走向的可能性亦不高，畢竟移民向來被民主黨視為主要票源，不可能主動放棄對該議題的關注。特別是在川普一方面先簽署議案獲得預算免除政府停擺，一面立即宣布以緊急命令，繞過國會進行邊境築牆的方式突襲。如果民主黨就此選擇避戰，轉移至其它議題，則會留下民主黨向川普示弱，無力反擊的印象，對於 2020 年的大選不利。

目前來看，以第三個的走向最為可能。雖然法律戰上反對者的勝算不大，但民主黨預料將持續以訴訟的途徑，向外界傳達川普的

⁴ 此處採用 Rasmussen Report、Economist/YouGov、The Hill-HarrisX、Politico/Morning Consult、Reuters/Ipsos、Emerson 等機構於 2019 年 2 月 15 日至 24 日的民調平均數據。

⁵ “Poll: 6-In-10 Disapprove Of Trump’s Declaration Of A National Emergency,” *National Public Radio*, February 19, 2019. <https://www.npr.org/2019/02/19/695720851/poll-6-in-10-disapprove-of-trumps-declaration-of-a-national-emergency>

緊急命令不具正當性。雙方的對立有可能在 2019 年 9 月 30 日，持續決議案到期，預算告罄之際，引發另一次政府停擺。

法澳簽署潛艦建造協議

國防產業所

洪瑞閔

壹、新聞重點

法國軍隊部長帕莉（Florence Parly）與澳洲國防部長潘恩（Christophe Pyne）於 2019 年 2 月 11 日簽署了為期 50 年的《戰略夥伴協議》（*Strategic Partnering Agreement, SPA*）。法國海軍集團（Naval Group）將提供澳洲海軍 12 艘「短鰭梭魚級」（*Shortfin Barracuda class*）大型遠洋柴電潛艦並且負責其維修與保養。¹第一艘潛艦將自 2023 年起造，預計在 2030 年代初期交艦，並維持每兩年一艘的速度進行建造。然而，就在雙方政府慶賀協議達成之際，近日澳洲反對黨議員馬利納斯卡斯（Peter Malinauskas）則根據法澳雙方計畫負責人的說法，指出協議中並未明確規定澳洲企業必須要得到多少工作份額，也並未對承包商的選擇做出限制，使得潘恩做出澳洲負責比例不低於 60% 的承諾面臨跳票的質疑。²

貳、安全意涵

一、協議進一步強化法澳戰略夥伴關係

法澳雖然同屬西方陣營，但是法國在太平洋地區的出現在過去並不受到澳洲歡迎，主要可歸結於 1966 至 1996 年間法方於法屬玻里尼西亞（French Polynesia）近兩百次的核子試驗、對當地區域獨立運動的阻撓以及 1985 年「彩虹勇士號」（*Rainbow Warrior*）爆炸事件的涉入，³這些事件都讓巴黎與坎培拉之間的關係長期以來保持

¹ 有關澳洲方面對本計畫相關爭議的進一步探討，請參見：蔡榮峰，〈澳洲「未來潛艦計畫」爭議評析〉，《國防安全週報》，第 28 期，2018 年 12 月 28 日。

² Tom Richardson, "Defence jobs guarantee could be lost in translation," *InDaily*, February 21, 2019, <https://indaily.com.au/news/2019/02/21/defence-jobs-guarantee-could-be-lost-in-translation/>

³ 彩虹勇士號是非政府組織綠色和平的旗艦，1985 年前往南太平洋抗議法國於該區進行的核子試驗，該艦於途中在紐西蘭奧克蘭遭到法國特工襲擊沉沒。

疏遠。

然而，自 2010 年代起法澳間的冷漠關係開始有了重大改變。彼此之間在印太區域的安全議題上有著相同的看法，其中包括對中國在印太地區擴張的憂心。這些因素促使兩國關係日益緊密，我們可以從雙方政府高層互訪次數（見附表）印證上述的發展，自 2014 起至 2018 年間，雙方高層的交流頻繁，每年均會有至少一次的元首層級訪問。因此，一個為期 50 年的合作計畫可說是彼此緊密關係的具體化表現，除了代表一個長時間的重要技術轉移與分享，也顯示出法澳雙方的理念契合與對彼此高度信任。

二、合約簽署展現法國造艦產業的高度競爭力

法國能夠擊敗德國與日本等競爭對手取得合約是國際對法國造艦實力的再次肯定，這必須要歸功於法國在追求「戰略自主」的國防戰略指導方針下，對「海洋嚇阻產業」數十年來投入所帶來的外溢效應。一方面，以彈道飛彈核潛艦（sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, SNLE）⁴的研發為基礎，法國在核子動力潛艦的發展上獲益良多。例如，在開發「凱旋級」（*Triomphant class*）彈道飛彈核潛艦過程中所獲得的船體焊接技術、靜音技術、戰鬥系統程式、推進系統與通信系統等等都被廣泛應用在「敘弗朗級」（*Suffren class*）核動力攻擊潛艦上。另一方面，其所應用的核子反應爐也是在 SNLE 的核子反應爐基礎上加以改良而成。同時從戰略自主的理念出發，自用的需求發展到最後帶來了出口的可能性。法國 SNLE 多年的開發與自製經驗，不但增加了法國在國際潛艦銷售市場上的能見度與可信度，也提升了海軍集團的國際名聲。藉由後者良好的科學與技術形象，使國際上缺乏必要技術但希望提升國防能力的國家紛紛向法國購買武器，為法國帶來可觀的收入。

⁴ 此為法國所用之彈道飛彈核潛艦縮寫與全稱，相對於美方所使用之 SSBN。

三、協商過程凸顯國際潛艦建造合作計畫的困難

從 2016 年 4 月公布海軍集團得標到 2019 年 2 月正式簽署建造協議，冗長的協商過程顯示出此一類型國際合作案的困難，其原因主要出自於對關鍵技術的保護與經濟利益的分配兩大面向。在關鍵技術的保護方面，澳方所訂製的「短鰭梭魚級」大型遠洋柴電潛艦乃是在海軍集團在「梭魚級」(Barracuda class) 核子動力潛艦基礎上研發而來，如何確保其核子動力技術不會外洩是法國的重要課題，同時也需要將其所搭載美製洛克希德馬丁 (Lockheed Martin) 公司的戰鬥系統資料保護考量在內，這些機密細節保護均需有關各方花費大量時間討論。

在經濟利益的分配方面，法澳雙方均希望能夠將潛艦建造的各個階段盡可能的留在本國，其不僅能夠為區域經濟帶來收入與創造就業機會，還可以培育與維持地方的專業造艦人才與能力。雖然最終雙方達成共識，也就是除了在法國進行設計以外，其餘的建造、組裝、測試都會在澳洲阿得雷德 (Adelaide) 的新廠區進行，該廠區將由海軍集團負責營運，提供支援與技術指導。然而，承包商選擇與人才聘用依舊是有待雙方攻防的焦點。

參、趨勢研判

一、法國對印太地區的關注不斷增加

法國在印太地區擁有 46 萬平方公里的海外領地、近 900 萬平方公里的專屬經濟區 (exclusive economic zone)、150 萬的居民以及 7000 名的駐軍。2018 年 6 月法方公布的印太政策說明書《法國與印太地區的安全》(*La France et la sécurité en Indo-Pacifique*) 將南海問題與強權擴張行為列為重要的安全挑戰。儘管法國並未明言，但其後已隱含對北京在南海爭議島礁軍事化行為與其「珍珠鍊戰略」的擔憂。因此，法國作為在印太地區的利害關係人，在此區有諸多利

益，對於中國的擴張行為勢必會加深關注力道。

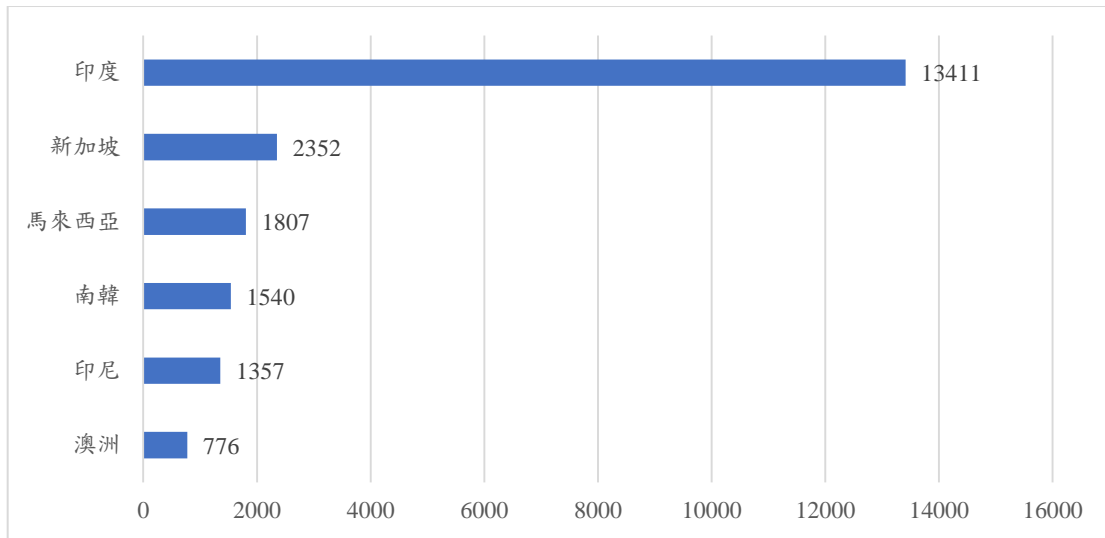
二、法國以武器出口作為其建立印太戰略夥伴網絡的工具

法國在《法國與印太地區的安全》中提出將發展包括印度、澳洲、日本、馬來西亞、新加坡等國在內的戰略夥伴關係網絡，來因應印太地區的緊張關係與安全挑戰。除了既有的《法澳紐協定》（FRANZ Agreement）、美法澳紐「四邊防衛協調集團」（Quadrilateral Defense Coordination Group, QDCG）以外，法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）也在 2018 年訪澳時也提出建立法澳印三國合作機制來避免此區出現霸權。此外，我們可以觀察到法國以武器出口作為此種夥伴關係的強化工具，包括此次軍售對象澳洲在內，這些國家均是法國在印太地區主要的武器出口對象（見附圖）。

附表、法澳政府高層官員互訪次數統計

年代	法訪澳	澳訪法	備註
2001-2013	12	31	
2014	2	1	法國總統歐蘭德 (François Hollande)
2015	1	1	澳洲總理滕博爾 (Malcolm Turnbull)
2016	4	5	法國總理瓦爾斯 (Manuel Valls)
2017	4	4	澳洲總理滕博爾
2018	4	2	法國總統馬克宏 (Emmanuel macron)、 澳洲總理滕博爾

資料來源：洪瑞閔整理自公開資料。



(單位：百萬歐元)

附圖、2008-2017 印太地區法國主要武器出口夥伴

資料來源：Ministère des Armées, “La France et la sécurité en Indo-Pacifique,” June 2018, p.17.

「金色眼鏡蛇 2019」聯合軍事演習的觀察

國防策略所

江旻杓

壹、新聞重點

2019 年 2 月 12 日，美、泰主導的「金色眼鏡蛇 2019」(Cobra Gold 2019) 聯合軍事演習在泰國彭世洛府 (province of Phitsanulok) 開幕，由泰國皇家軍隊參謀總長彭皮派特 (Ponpipat Benyasri)、美駐泰大使館代辦黑孟德 (Peter Haymond) 和美陸軍第一軍軍長沃爾斯基 (Gary J. Volesky) 共同主持。演習於 2 月 22 日閉幕，分別在泰國各地演訓場進行 11 天；主要聚焦於野外軍事訓練、社區援建和協助、人道援助和災難救助等三大領域。演訓的目的在於強化多邊軍事合作和互相操作能力 (inter-operability)，演習的目標包括加強海上安全、預防及紓解突發疾病威脅以及應對大規模天然災害。參演國家包括中國、印度、印尼、日本、馬來西亞、新加坡、韓國、泰國和美國，另有緬甸等 20 個國家派遣觀察員。¹

貳、安全意涵

早期美、泰「金色眼鏡蛇」聯合軍演是為了應對蘇聯的威脅，演練課目以大規模軍事訓練為主。1991 年蘇聯解體後，演練課目轉向人道主義救援以及天然災害防救等非傳統安全領域。2002 年開始，強調非戰爭軍事行動 (military operations other than war, MOOTW)，加入維持和平方動 (peacekeeping operations, PKO)、反恐行動 (counter-terrorism operations) 和非戰鬥員撤離行動 (noncombatant evacuation operations, NEO) 等非傳統安全領域的訓練課目，並將兩棲突擊登陸和特種作戰等正規作戰演練納入；2014 年起，每年由參

¹ “Thailand and US launch annual Cobra Gold military exercise,” *Associated Press*, February 12, 2019, <https://www.apnews.com/4b7326c51d22417695e128039a34d29f>

與社區援建的國家為泰國鄉村蓋一所簡易小學或社區。

一、核心軍演夥伴成型

美國和泰國在 1982 年共同發起「金色眼鏡蛇」聯合軍事演習以來，參加國家、兵力規模不斷上升。到了 2010 年，「金色眼鏡蛇」系列已發展成印太地區，除了俄羅斯之外，參加國家最多、兵力規模最大的陸上聯合軍事演習。²迄今已經連續舉行 38 屆，2012 年之後的參演人數雖有增減，參加國家也有微幅變動，但大致趨向穩定。觀察最近 8 屆軍演開閉幕式，僅印尼、日本、馬來西亞、新加坡、韓國、泰國和美國軍隊參加，顯示渠等都是「金色眼鏡蛇」聯合軍演的核心成員，形成了「七國聯合軍演夥伴」的格局。

二、演習具有 3 項特色

從「金色眼鏡蛇」聯合軍演的過程，可以歸納出三項特色：

- 第一，強調聯盟聯合指揮機制。由 7 個核心成員國編成「聯合特遣部隊司令部」(Joint Task Forces Command, JTFC)，「七國」參演軍隊分別編成聯合陸軍、聯合海軍、聯合空軍、聯合海軍陸戰隊和聯合特種作戰部隊五個指揮部，充分彰顯了「盟軍」聯合指揮的意涵。
- 第二，重視演習計畫密切協調。「金色眼鏡蛇」演習的期程通常規劃 10~12 天，司令部透過演習初期、中期和後期的正式會議，發布演習構想，強調任務重點，並由各軍兵種計畫幕僚對各指揮部和部隊進行橫向協調和縱向聯繫，以及細化各項戰術行動方案，顯示對於聯合軍演計畫的密切協調非常重視。
- 第三，統一準則有利聯合作戰。「金色眼鏡蛇」演習方案的規劃和戰術行動的制定，早期都由美軍帶領其他國家的軍官進行，最

² 每屆參加「金色眼鏡蛇」聯合軍演的部隊以美國和泰國出動的兵力最龐大，分別在 4500~6000 人之間，加上其他正式參演的部隊，總兵力大約在 9000~12000 人之間。本屆包含觀察員有 29 個國家，參演人數將近 10000 人。

近幾屆逐漸變成美軍和他國軍官共同討論形成。顯示經過多年的演練，美軍準則已經被廣泛接受，並貫穿於演習全程，對於聯盟採取一致的行動要領遂行聯合作戰非常有利。

參、趨勢研判

一、核心成員軍演格局不變

中國和印度在擔任觀察員十幾年後，終於在幾年前成為「金色眼鏡蛇」的正式演員，但參加課目依然侷限在醫療等人道主義救援領域。本屆軍演另有 20 國觀察員，包括東南亞的緬甸、寮國、汶萊、菲律賓和越南；南亞的斯里蘭卡；美洲的巴西和加拿大及部分歐洲國家等等。未來即便這些觀察員獲准可以正式參演，能夠參加的項目仍將有所侷限，以避免形成刻意限制某些區域大國參加特定訓練課目的針對性，研判七個「核心成員」為主的軍演格局不會改變。

二、美中戰略互信難以轉圜

基於中國已經成為美國主要的戰略競爭對手，未來發生衝突的可能性無法排除。若讓中國參與以美軍準則貫穿全局的「金色眼鏡蛇」聯合軍事演習項目，將可能給以美軍為主的「盟軍」帶來軍事安全的風險和挑戰，加以美國國會在近幾年的《國防授權法》（*National Defense Authorization Act, NDAA*）中頻頻要求監督美中軍事交流，這些情況突顯了美中戰略互信存在重重的障礙，在未來的十年之內恐怕都將難以得到轉圜的空間。

附表、「金色眼鏡蛇2019」聯合軍事演習重要活動

日期	活動或課目	地 點
2月7日	重裝備卸載進入演習位置	春武里府 (Chonburi) 梭桃邑 (Chuk Samet)
2月12日	開幕式	彭世洛府
2月13日	指揮所演練	彭世洛府
2月14日	空中突擊跳傘訓練	呵叻府 (Nakhon Ratchasima)
2月15日	陸空聯合打擊	呵叻府
2月16日	兩棲突擊演練	春武里府梭桃邑
2月17日	非戰鬥人員撤離、撤僑	彭世洛府
2月18日	醫療等人道救援	羅永府 (Rayong)
2月20日	武裝部隊發展司令部減災中心、天然災害救援演習	北柳府 (Chachoengsao)
2月21日	社區支援、援建小學落成儀式	彭世洛府
2月22日	聯合武器實彈射擊、閉幕式	素可泰府 (Sukhothai)

資料來源：江旻杓整理自媒體報導。

發行人/馮世寬

總編輯/林正義

主任編輯/李俊毅

執行主編/劉蕭翔、王尊彥、洪銘德 助理編輯/溫康迪