

國防安全週報

第 65 期

- | | | |
|---------------------------|-----|----|
| 中國推動退役士兵接受職業教育的政策評估 | 江旻杓 | 1 |
| 中國的 21 支特戰部隊 | 歐錫富 | 7 |
| 中國運用人工智慧演算法進行網路思想與輿論維穩 | 曾怡碩 | 11 |
| 中國啟動重點化工園區安全風險抽查 | 洪銘德 | 17 |
| 川普政府防制中諜衝擊美國大學之觀察 | 王尊彥 | 23 |
| 台灣國防戰略的軍事意涵 | 林柏州 | 27 |
| 索羅門群島與台灣斷交之國際層面意涵 | 章榮明 | 31 |
| 《韓日軍事情報保護協定》終止對美韓日安全合作之影響 | 陳蒿堯 | 37 |
| 歐洲國家第六代戰機合作發展現況 | 舒孝煌 | 47 |

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

2019 年 9 月 20 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)

中國推動退役士兵接受職業教育的政策評估

江旻杓

國防策略所

壹、新聞重點

2019年9月5日起，包括中國國防部網頁和《人民日報》在內的有關部門及主要媒體都刊登了「全面推動退役士兵接受職業教育」的政策消息。在中共中央、中國國務院和中共中央軍委對退役軍人工作的決策部署之下，教育部、退役軍人事務部和財政部（簡稱「三部」）根據《國家職業教育改革實施方案》和《高職擴招專項工作實施方案》精神，聯合印發《關於全面做好退役士兵職業教育工作的通知》（簡稱「《通知》」），推動退役士兵接受職業教育工作，提高退役士兵就業創業能力，促進退役士兵充分穩定就業。¹

貳、安全意涵

2018年3月12日，中共中央軍委主席習近平在「兩會」期間接見解放軍和武警代表團的講話強調：「絕不讓英雄流血又流淚」、「讓軍人成為社會最尊崇的職業」。23月17日人大表決通過成立退役軍人事務部，並於3月19日成立。該部成立初期，一切尚未步入正軌，面對6月間在河南、江蘇等多個省市發生的退役軍人聚集抗議事件，並沒有在根本上得到解決，確實給社會穩定帶來一定程度的隱患。評估三部針對退役士兵接受職業教育聯合印發《通知》的政策作法，具

1 施雨岑，〈三部門印發通知：全面做好退役士兵職業教育工作〉，《解放軍報》，2019年9月5日，http://www.81.cn/jfjmap/content/2019-09/06/content_242758.htm；《全面做好退役士兵職業教育工作》，中華人民共和國國防部，2019年9月6日，<https://tinyurl.com/yy9ojpmy>，及同時期中國其他各主要平面和電子媒體報導。

2 肖余恨，〈讓軍人成為全社會最尊崇的職業〉，《人民網》，2018年3月13日，<http://opinion.people.com.cn/n1/2018/0313/c1036-29865654.html>。

備了明確的政策目標、具體的政策指導和完整的保障措施等特色，具有安定軍心、保障退役的目的和意涵。

一、避免退役士兵成為社會的不安定因素

《通知》透過擴大招生力度、靈活教育教學、鼓勵退役士兵報考高職院校（科技大學）；願意就讀中等職校（高工、高職）的退役士兵可免試入學及延長修業時間；鼓勵高中職畢業的退役士兵申請就讀普通大學；相關的服役歷練視同實習經歷；鼓勵退役士兵獲取「1+X證書」（一專多能）等措施，培養就業市場需要的人力素質。「全面推動退役士兵接受職業教育」的目標是為了提高退役士兵就業創業的能力，促進退役士兵穩定就業，避免因失業影響生計而成為社會不安定因素，掃除任何妨害中國在2021年達成「全面建成小康社會」目標的不利因子。維護軍人「在營為良兵，在鄉為良民」的傳統作風，確保退役軍人成為社會穩定的力量。

二、企圖透過職業教育鞏固經濟發展基礎

《通知》對於退役士兵就讀、就業和創業的具體指導置重點於培訓產業人才、促進轉型就業和扶持創新育成三個面向：一是透過網路教學，擴充教育平台；課程設計聚焦在現代化的農業、製造業和服務業和新興產業為主，擴充未來產業發展需要的人才。二是要求退役軍人事務部及有關部門對退役軍人提供針對性就業服務，技職院校要與企業建立穩定的建教合作關係，使企業在退役士兵的職業教育過程發揮引領作用，促進退役士兵順利轉型就業。三是技職院校必須採取各項措施開設創業教育課程，鼓勵、引導以及扶持有能力的退役士兵創業發展（類似育成中心），以創業帶動就業。為「穩增長、保就業」添磚加瓦，鞏固經濟持續發展的基礎。

三、中國致力提高退役軍人社會經濟地位

《通知》對於保障退役士兵從接受職業教育到就業和創業，在政策方向上做了規定：第一，各地教育、退役軍人事務、財政部門和職業院校及企業單位須為退役士兵的職業教育和就業建立協同合作的模式。第二，自行就業的退役士兵職業教育和技能培訓經費列入縣級以上政府的財政預算編列，從經費上保障自行就業的退役軍人職業訓練工作得到落實。第三，鼓勵退役士兵參加職業教育，提高退役士兵學歷和素質、增強職業技能提供更多機會。第四，建立退役士兵教育培訓網絡，提供便捷的網路教學環境和服務。第五，宣傳政策措施，塑造社會關心退役軍人、支持退役軍人教育培訓工作、幫助退役軍人就業創業，致力提高軍人的社經地位。

參、趨勢研判

一、退役士兵職業教育成效不易達標

從《通知》的內容觀察，中國政府對於「全面促進退役士兵接受職業教育」以及做好退役士兵職業教育工作的政策相當明確。在共產黨的體制下，政策得到落實並不難，難的是政策目標成效的達成。一方面，退役士兵的職業教育具有非強制性的「志願」性質，若只是提供職業教育的機會，缺少保障就業和扶持創業的誘因，就可能引起退役士兵和業界的猶疑和觀望；二方面，人才培養的成效並非一蹴可幾，需要時間積累；三方面，退役士兵全面進入職場將出現搶占就業市場的現象，可能會因為排擠到其他族群的就業機會而招致不滿，從而衍生歧視等不公平的對待，導致退役士兵「再就業」的心理負擔。這三方面的現象要得到控制往往需要投注更多的時間和資源，並非短期內可以得到根本的解決。因此，一定會影響退役士兵職業教育的成效目標。

二、貧困縣市資源不足影響培訓成效

《通知》規定縣級以上政府必須編列預算，保障自主就業的退役士兵接受職業教育和技能培訓的機會。但中國各縣市政府貧富程度不一，財力稍微好一點的地方政府容或可配合中央的政策辦理；但對於貧困縣而言，這些支持退役士兵接受職業教育和技能培訓的政策就可能是一項不輕的財力負擔。對於貧困縣來說，解決民生和經濟問題絕對是優先的施政目標，其次才可能輪到國民教育和其他方向，至於已經就業的退役士兵，安排其接受職業教育和技能培訓的順序難免要落在後面。中央若無配套措施，政策就無法落實；經費不足，培訓能量不能建立，就會影響當地退役士兵接受職業教育的成效，從而抵觸習近平在2018年「兩會」期間對軍人待遇的政策指示。因此，要全面做好退役士兵的職業教育工作，中國政府必須對貧困縣給予經費支持才行。

三、退役士兵職業教育將走向制度化

中國政府施政透過黨政雙重管道推動，往往能夠取得不錯的效果；若有涉及軍事的議題則會加入國防部，甚至由中央軍委居中指導，形成黨、政、軍三管齊下的格局。在執行階層貫徹落實之下，往往會取得比較明顯的政策效果。為了「全面推動退役士兵接受職業教育」，中國國防部、教育部和財政部共同制定的政策可以說匯集了黨、政、軍三個部門的資源和力量，施政內容雖然存在行政院輔導會辦理退役軍人職業訓練的影子，但在政策推動、辦理規模和執行方式上則顯得更加全面。解放軍退役軍人職業訓練工作在中共中央政策指導以及省市以下各相對部門的配合辦理下，短期內的成效儘管暫時還不能得到彰顯，但在經年累月的推動以及各種配套措施的持續保障和不斷完善之下，解放軍退役士兵接受職業教育將成為

退役軍人轉業培訓的一種制度。

肆、政策建議

一、擴大退役軍人職業訓練規模

政府部門對於退役軍人的職業訓練向來不遺餘力，一直以來都取得良好的成效。以往職業訓練的對象多以退役的軍、士官為主，後來訓練對象擴及眷屬，這是我們軟實力的優勢，也是中國辦理退役軍人職業教育工作所不及之處。建議有關部會保留此一利基，並應爭取寬列預算，擴充訓額，讓退役的志願役士兵擁有更多機會，不僅使退役軍人的職業訓練體系成為保障國軍募兵政策的重要環節，也因此確保了台灣的制度優勢。

二、提升退役軍人社會人力素質

政府部門對於高中職學歷的退役軍人報考大學，除了低收入戶，並不提供學費津貼。雖有獎學金規定，卻在申請標準之上給予人數限制。儘管因國軍隨營教育的普遍性，退役士兵申請就讀大學的人數不多，相關部會編列教育補貼的投資也不需太多。但輔導高中職退役軍人升學，以提高人力素質，使退役軍人成為社會中堅力量，應是政府的重要願景和施政目標之一。建議學費津貼不必侷限於低收入戶，且符合成績標準即給予獎學金，優化退役士兵升學的獎勵辦法，讓退役輔導機制更加完備。

（責任校對：黃恩浩）

中國的 21 支特戰部隊

歐錫富

先進科技所

壹、新聞重點

在中國國慶 70 周年大閱兵上，特種部隊將作為方隊之一全新亮相。特種作戰部隊是近幾年中國全力打造的新質作戰力量，其規模空前擴大。目前陸軍、海軍、空軍、火箭軍、武警部隊共有 21 支旅級整建制特戰部隊，肩負快速反應作戰、滲透打擊、反恐處突、情報偵察等特殊使命，是精銳中的精銳。不同於大兵團作戰，特種部隊更考驗單兵和小隊作戰能力。¹

貳、安全意涵

陸軍特戰旅具備地域作戰強項，海軍、空軍、火箭軍特戰旅擁有軍種使命，武警特戰部隊增加隸屬新疆總隊的山鷹突擊隊。

一、陸軍 15 個特戰旅

從 1980 年代中後期至 1990 年代初，七大軍區陸續組建一個特種作戰大隊。從十八大之後，特種作戰旅成各集團軍的標配。七大軍區所屬特戰大隊均相應併入有關集團軍。2013 年部分摩托化步兵旅整體改建為特戰旅。軍改後 2016 年至 2017 年，將部分合成旅改制為特戰旅。新疆軍區、西藏軍區特戰大隊也都擴充升級為特戰旅。至此陸軍所屬 13 個集團軍及疆、藏兩大軍區全部配屬特戰旅。每支特戰旅都有不同代號。根據駐紮地域不同，也有各自擅長強項。如駐紮黑龍江的第 78 集團軍「血狼」特戰旅，是最北端的一支特兵種，擅長冰雪條件下突襲。東部戰區第 71 集團軍「海鯊」特戰

¹ 〈21 支特戰勁旅磨礪反恐尖兵〉，《大公網》，2019 年 9 月 2 日，<https://reurl.cc/ZnGnN6>。

旅駐守海疆，南部戰區第 75 集團軍「叢林猛虎」特戰旅駐紮雲南，其特點從名字一望便知。²

二、海軍空軍與火箭軍各有 1 支特戰部隊

海軍特戰旅隸屬海軍陸戰隊，代號「蛟龍」，是全軍肩負海基滲透的精銳部隊，能夠通過潛艦或高速快艇突襲或直升機突降，是執行登島滲透的精兵。空軍特戰部隊隸屬於空降兵軍，代號「雷神」，是實施垂直打擊的天兵。由於空降兵軍的快速空投能力，「雷神」是反應速度最快的特種部隊之一，是空基滲透的先鋒。火箭軍的「利刃」特戰部隊規模最精幹，一方面要保護己方的火箭軍基地，執行保護押送核導彈等絕密任務，嚴防任何形式的滲入，確保核彈的絕對安全。另一方面還要通過野外秘密突擊、情報偵察，對敵方關鍵陣地進行滲透破壞，襲擾干預敵方行動，甚至直接摧毀其戰鬥力（如附表）。³

三、武警 3 支突擊隊

武警部隊原有 2 支特戰部隊。一支是隸屬於武警北京市總隊的「雪豹」突擊隊，一支是隸屬於武警特警學院的「獵鷹」突擊隊，這是中國最早的反恐專業部隊。從 2018 年元旦起武警完成改革，武警部隊首次組建兩支機動總隊，2 支特戰突擊隊分別歸隸旗下。「獵鷹」隸屬武警第一機動總隊，「雪豹」轉隸第二機動總隊。2019 年 8 月中國武警「山鷹」突擊隊與吉爾吉斯（Kyrgyzstan）「黑豹」特戰旅組成聯合特戰分隊，共同參加中吉「合作—2019」聯合反恐演練，這是這支武警特戰部隊首次參與聯合演習。「山鷹」突擊隊隸屬於武警新疆總隊，也是武警第 3 支反恐特戰部隊。⁴

² 同上註。

³ 〈「利刃」掌「長劍」承擔戰略反擊任務〉，《大公網》，2019 年 9 月 2 日，<https://reurl.cc/b6X6ed>。

⁴ 〈「山鷹」駐疆反恐荒漠戈壁來去無蹤〉，《大公網》，2019 年 9 月 2 日，<https://reurl.cc/xDGDe5>。

參、趨勢研判

陸軍特戰旅擅長快速反應，武警特戰旅專精反恐維穩，海軍空軍火箭軍執行軍種特殊使命。

一、陸軍特戰旅向快速反應轉變

隨着特戰力量成為強軍興軍的重要支點，其運用指向、編制編成、能力需求都不斷出現新變化。目前陸基滲透先鋒為 13 支集團軍特戰旅與新疆、西藏軍區 2 支特戰旅。在投送方面，陸軍集團軍裝備特種兵專用的「山貓」特種作戰全地形突擊車，能夠使用直升機快速吊運，落地後在各種複雜地形快速機動，提升特種兵突襲效能。隨着軍事科技特別是信息化的發展，特種兵還攜帶戰場電視、熱成像儀、全球衛星定位系統、戰場情報處理系統等高科技裝備，需要遙感圖像判讀能力。⁵

二、武警特戰部隊精進反恐維穩

武警特戰部隊主要用於反恐維穩，反恐突擊隊由 2 支增為 3 支，可見中國內部維穩需求增加。武警初步構建聚焦要地、覆蓋全國、點面結合的特戰力量格局。

三、海空火箭軍特戰旅投入軍種特殊使命

與陸軍各支特戰旅相比，海軍、空軍、火箭軍的特戰部隊各有基於本軍種特點的特殊使命。其中，海軍、空軍的特戰旅分別配屬於海軍陸戰隊和空軍空降兵軍。火箭軍的「利刃」特戰部隊規模最精幹，但肩負的使命堪稱最重，甚至關乎整體戰局。

⁵ 〈「全能鐵人」攜高精裝備三棲作戰〉，《大公網》，2019 年 9 月 2 日，<https://reurl.cc/drGrvq>。

附表：解放軍與武警 21 支特戰部隊

單位	特戰部隊	代號
東部戰區	第 71 集團軍特戰旅	海鯊
東部戰區	第 72 集團軍特戰旅	霹靂
東部戰區	第 73 集團軍特戰旅	東海飛龍
南部戰區	第 74 集團軍特戰旅	南國利劍
南部戰區	第 75 集團軍特戰旅	叢林猛虎
西部戰區	第 76 集團軍特戰旅	雪楓
西部戰區	第 77 集團軍特戰旅	西南獵豹
北部戰區	第 78 集團軍特戰旅	血狼
北部戰區	第 79 集團軍特戰旅	雄獅
北部戰區	第 80 集團軍特戰旅	雄鷹
中部戰區	第 81 集團軍特戰旅	未公布
中部戰區	第 82 集團軍特戰旅	響箭
中部戰區	第 83 集團軍特戰旅	中原猛虎
新疆軍區	新疆軍區特戰旅	崑崙利刃
西藏軍區	西藏軍區特戰旅	高原雪豹
海軍	海軍陸戰隊特戰旅	蛟龍
空軍	空降兵軍特戰旅	雷神
火箭軍	火箭軍特戰旅	利刃
武警第一機動總隊	獵鷹突擊隊	獵鷹
武警第一機動總隊	雪豹突擊隊	雪豹
武警新疆總隊	山鷹突擊隊	山鷹

資料來源：歐錫富整理自大公報網站資料。

肆、政策建議

解放軍東部戰區、海軍陸戰隊與空降兵軍特戰旅對台威脅最大，政府相關部會除了持續注意其發展動態，預備各個因應方案外，尤其要嚴密掌控滲透台灣的潛伏人員，其破壞能力可能更甚於正規特戰部隊。

（責任校對：許智翔）

中國運用人工智慧演算法進行網路思想與輿論維穩

曾怡碩

網戰資安所

壹、新聞重點

根據《南華早報》(South China Morning Post) 2019年9月11日的報導，中國國務院「國家互聯網信息辦公室」(簡稱「網信辦」)於9月10日發布〈網路生態治理規定(徵求意見稿)〉，¹除了對網路內容明列獎勵與禁止之資訊，更要求網路內容服務平台運用人工智慧演算法，以體現所謂「主流價值」。²鑒於中共建國70周年之10月1日國慶將屆，正值中國政府加緊意識形態與輿論控制之際，對於中國將人工智慧科技應用於網路思想與輿論維穩，並予以明文規定的意涵與效應，實有進一步分析之必要。

貳、安全意涵

一、中國對網路新媒體內容管制以採「負面表列」居多

中國網路各式媒體興起，自媒體與短訊視頻尤其蓬勃發展，中國「字節跳動」推出的「抖音」應用程式，不僅在中國境內廣受歡迎，更是風靡全球。北京除嚴加監控網路新媒體上的言論與行徑以進行輿情監測，更對於中國官方認定的有害資訊內容，予以嚴密審查管制。根據中國國務院所轄「中國信息通信研究院」於2018年9月發布的《人工智能安全白皮書》，中國官方所認定的資訊安全，不單是資訊傳播安全，還涵蓋了資訊內容安全。³據此，網路媒體內

¹ 〈網路生態治理規定(徵求意見稿)〉，《中國網信網》，國家互聯網信息辦公室，2019年9月10日，http://www.cac.gov.cn/2019-09/11/c_1569729939897372.htm。

² Nectar Gan, "China's internet regulator orders online AI algorithms to promote 'mainstream values'," *South China Morning Post*, September 11, 2019, <https://tinyurl.com/y5yhu8fp>.

³ 《人工智能安全白皮書》，中國信息通信研究院，2018年9月，頁4，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/201809/P020180918473525332978.pdf>。

容審查的監管，便落在「網信辦」身上，準備以「網路生態治理」為名，要求網路資訊內容服務平台業者，擔負起內容審查的責任。

習近平於 2019 年 1 月 25 日在中共中央政治局第 12 次集體學習時，強調官方傳媒及黨媒必須要加速融合各式網路新媒體，「探索將人工智慧運用在資訊蒐集、製作與傳播，以主流價值導向駕馭演算法」。這意味著官方傳媒需要轉型成為網路資訊內容服務平台業者的主體，方能承擔資訊內容安全審查之責任。依照〈網路生態治理規定（徵求意見稿）〉所擬，網路資訊內容受鼓勵的有 7 項，遭禁止製作的違法資訊及不良資訊則各 10 項，顯見中國官方對於網路內容管制仍以負面表列居多（見附表）。這樣的做法，除讓網路資訊內容服務平台業者在執行審查實務上有較為具體之標準可以依循，也有助於平台業者依照一定標準設計演算法以限縮內容審查範圍。

二、中國網路內容管制科技仍嚴格限制須由人為介入操作

北京在消極管制網路言論行為內容與傳播手段之餘，轉為積極主導輿論走向。習近平所強調的官媒黨媒藉助人工智慧演算法以強化官方價值輿論的主導性，使各黨國喉舌紛紛呼應，除依指示積極結合諸如「抖音」、「快手」等工具，希望打入年輕族群，更強調在傳播手段上，藉助演算法之推薦技術，加速官方輿論之散播，並期能依照大數據分析後，針對個別特性之閱聽族群，以精準輿論導引與資訊傳播，形成網路聲浪，塑造官方論述為主流輿論之聲勢。

在資訊內容方面，北京仍著重於資訊內容安全的管制面，對於前述負面表列之禁止與不良資訊，除列為有害資訊，並強調結合「社會信用體系」，對製作及散播有害資訊者施予「聯合懲罰機制」。習近平所謂的「以主流價值導向駕馭演算法」，就是排除自主性人工智慧，高度倚重人為監管的演算法，不斷調整負面表列清單，並視機器學習後的成果調節演算法。按照〈網路生態治理規定

（徵求意見稿）〉所擬，用來管制網路媒體內容與傳播手段的人工智慧科技本身，也必須要建立符合官方價值觀的推薦模式與人工干預機制。如此不僅為人為干預演算法奠定合法基礎，也毫不避諱彰顯出「只要依照官方價值，即為依循主流價值」的演算法內建偏見（built-in bias）。

參、趨勢研判

一、中國將藉網路生態治理名義為人工智慧輔助資訊作戰練兵

中國將人工智慧應用於諸如網路內容審查、辨識虛假訊息與輿情監測之資訊內容安全，以及應用於推薦技術的資訊傳播安全，已有相當成果。國務院「中國信息通信研究院」2019年8月發布《人工智能數據安全白皮書》指出，「百度」推出的「人工智慧+廣告打假」，僅2018年上半年，就處理了145.4億條有害資訊。2019年「阿里巴巴」推出「人工智慧謠言粉碎機」，對新聞內容的可信度識別，在特定場景中的準確率已達到81%。「中國信息通信研究院」藉助積累的標準樣本庫，進行對淫穢色情、恐怖暴力等違法資訊識別的模範訓練，對於以人工智慧技術的不良資訊檢測能力，識別準確率在97%以上。⁴可以預見，北京將藉人工智慧「以子之矛，攻子之盾」的特質，以網路生態治理之名義，運用網路內容審查所累積之機器學習與演算法，設計出足以製造虛假輿論訊息、具影響力的人工智慧演算法，以及足以迅速散播的網路媒體推薦模式，為境內維穩所施行之輿論戰、心理戰等資訊作戰預作準備。

二、北京將逐步運用科技輔助「大外宣」以利對外輸出中共價值觀

中國各網路資訊內容服務平台業者運用主要來自境內之大數據資料，進行前述網路思想暨輿論維穩。在北京對於管制有害訊

⁴ 《人工智能數據安全白皮書》，中國信息通信研究院，2019年8月，頁21-22，<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/201908/P020190809481299621393.pdf>。

息逐漸嫻熟後，運用演算法實現推薦機制，以及運用機器學習推展官方論述成為主流輿論的作法，將逐漸成為輔助北京遂行「大外宣」以對外輸出中共價值觀的利器。在中國對外宣傳內容屢遭譏為刻板的時候，以人工智慧輔助之宣傳內容輸出，一開始或許因資料不足，未能掌握國外各地民眾對中國的認知與心態，而導致內容不能「入戶、入心」，但隨著對境外資料的積累，以及演算法逐漸能夠因地／因人制宜，長久下來將可望呈現機器學習的成效，讓「大外宣」的內容與管道更貼近境外閱聽眾，達到「影響力作戰」的目的。

肆、政策建議

我國相關單位應嚴密注意，北京運用人工智慧演算法推展其論述時，是否因此而精進其假訊息製作與傳播之精準細膩度，進而對我國民主體制與選舉安全造成更大威脅。此外，我國相關部門應及早因應北京此類威脅趨勢，基於不對稱作戰思維，亦可及早蒐集中國借助人工智慧之網路資訊作戰模式，研擬反制之人工智慧演算法，並應用於演訓用模式模擬，預先建立因應戰力。

附表、中國〈網路生態治理規定（徵求意見稿）〉關於網路資訊

內容生產注意要點

鼓勵製作含有下列內容的資訊	禁止製作含有下列內容的資訊	
	違法資訊	不良資訊
<p>(一)宣傳習近平新時代中國特色社會主義思想，全面準確生動解讀中國特色社會主義道路、理論、制度、文化；</p> <p>(二)宣傳中國共產黨的理論路線方針政策和中央重大決策部署；</p> <p>(三)展示經濟社會發展亮點，反映人民群眾偉大奮鬥和火熱生活；</p> <p>(四)弘揚社會主義核心價值觀，宣傳優秀道德文化和時代精神，充分展現中華民族昂揚向上精神風貌；</p> <p>(五)有效回應社會關切，解疑釋惑，析事明理，有助於引導群眾形成共識；</p> <p>(六)有助於提高中華文化國際影響力，向世界展現真實立體全面的中國；</p> <p>(七)其他含有謳歌真善美、促進團結穩定等積極內容。</p>	<p>(一)違反憲法所確定的基本原則；</p> <p>(二)危害國家安全，洩露國家秘密，顛覆國家政權，破壞國家統一；</p> <p>(三)損害國家榮譽和利益；</p> <p>(四)歪曲、醜化、褻瀆、否定英雄烈士及其事蹟和精神；</p> <p>(五)宣揚恐怖主義、極端主義，煽動民族仇恨、民族歧視，破壞民族團結；</p> <p>(六)破壞國家宗教政策，宣揚邪教和封建迷信；</p> <p>(七)散佈虛假資訊，擾亂經濟秩序和社會秩序；</p> <p>(八)散佈淫穢、色情、賭博、暴力、兇殺、恐怖或教唆犯罪；</p> <p>(九)侮辱或誹謗他人，侵害他人名譽、隱私和其他合法權益；</p> <p>(十)含有法律、行政法規禁止的其他內容。</p>	<p>(一)帶有性暗示、性挑逗、性誘惑；</p> <p>(二)展現血腥、驚悚等致人身心不適；</p> <p>(三)宣揚炫富拜金、奢靡腐化等生活方式；</p> <p>(四)過度炒作明星緋聞、娛樂八卦；</p> <p>(五)使用粗俗語言、展示惡俗行為、宣揚低俗內容；</p> <p>(六)調侃惡搞自然災害、重大事故等災難；</p> <p>(七)煽動人群歧視、地域歧視等；</p> <p>(八)使用誇張標題，內容與標題嚴重不符；</p> <p>(九)對未成年人身心健康造成不良影響；</p> <p>(十)其他含有危害社會公德等破壞網路生態內容。</p>

資料來源：曾怡碩整理自中國國務院〈網路生態治理規定（徵求意見稿）〉。

（責任校對：吳俊德）

中國啟動重點化工園區安全風險抽查

洪銘德

中共政軍所

壹、新聞重點

2019年8月29日中國應急管理部發布消息指出，應急管理部與國務院安全生產委員會（以下簡稱安委會）辦公室宣布啟動第二輪危險化學品重點縣專家指導服務工作，強調在第一輪工作基礎上，第二輪抽查工作將結合8月17日所發布之《化工園區安全風險排查治理導則（試行）》和《危險化學品企業安全風險隱患排查治理導則》（以下簡稱兩個導則），藉此提升安全監管人員和專家的能力，利於各省做好重點縣的風險抽查工作。9月6日，安委會辦公室與應急管理部召開全國安全防範工作視訊會議，對防範化解重大安全風險進行再次動員與部署。應急管理部副部長、黨組書記兼安委會副主任黃明要求，「以更加有力有效措施抓好安全防範各項工作。要深入開展重點行業領域安全專項整治，突出抓好危化品企業、化工園區『兩個導則』宣貫落實，國慶日（10月1日）前開展危化品企業『排險除患』行動」。¹

貳、安全意涵

一、中國致力於國慶日前營造安全穩定環境

近年來，中國化工行業蓬勃發展，2018年中國化工總產值位居世界首位，約占世界40%。這雖有助自身經濟發展，但2018年11月28日河北張家口化工廠、2019年3月21日江蘇鹽城化工廠、3月31日江蘇昆山化工廠、4月1日安徽馬鞍山化工廠、4月3日江蘇泰興

¹〈聚焦重點時段重點地區 國務院安委辦啟動第二輪危險化學品重點縣專家指導服務〉，中華人民共和國應急管理部，2019年8月29日，<https://is.gd/aEbhLb>；〈黃明在全國安全防範工作視訊會議上強調 強化政治擔當 狠抓安全防範為慶祝新中國成立 70週年創造安全穩定環境〉，中華人民共和國應急管理部，2019年9月7日，<https://is.gd/xJ5R6C>。

化工廠以及 7 月 19 日河南義馬氣化廠等一連串爆炸事件，不僅對民眾生命財產安全構成威脅，也嚴重影響社會穩定。這些事件顯示中國化工園區與企業存在安全風險管控、忽略潛在危險因子等問題，亦凸顯「整改匯報」與「以罰代管」政策的失靈。為有助於解決基層專業監管能力不足問題，除持續採取專家指導服務工作外，中國亦啟動相關專案行動，針對危險化學品行業進行抽查。

適逢中國建政 70 週年，黃明於全國安全防範工作視訊會議上強調「防風險、保安全、迎大慶」，應急管理部並採取以下相關措施，以利於國慶日前營造安全穩定環境。第一是在 2019 年 7 月 19 日召開專家指導服務第一輪工作總結會議，總結該輪工作情況，並據此安排第二輪工作內容，強調再次檢視先前所發現的重大問題與查核整改情況。第二是於 8 月 28 日宣布啟動第二輪危險化學品重點縣專家指導服務工作，結合兩個導則進行，並特別針對北京周邊等重點地區的化工園區與企業進行抽查。該輪的工作重點為：（一）加大培訓力度，針對安全監管人員、專家、企業管理人員進行培訓輔導；（二）與安全監管人員和企業管理人員就檢查中所發現的問題舉行座談交流，協助解決安全生產工作的問題；（三）培育部分重點縣為「安全生產監管示範縣」。第三是 9 月 11 日北京市應急管理局發布通知，要求 9 月 20 日至 10 月 7 日危險化學品生產企業、化工企業生產廠區和危險化學品儲存倉庫必須實行「封閉管理」，加強出入登記制度。第四為 9 月 16 日，黃明在應急管理部黨組會議上強調，加強和規範安全生產事中與事後的監管。²

² 〈國務院安委會辦公室關於開展危險化學品重點縣專家指導服務工作的通知〉，中華人民共和國應急管理部，2019 年 1 月 9 日，<https://reurl.cc/vnq3GI>；〈聚焦重點時段重點地區 國務院安委會啟動第二輪危險化學品重點縣專家指導服務〉，中華人民共和國應急管理部，2019 年 8 月 29 日，<https://is.gd/aEbhLb>；〈北京市應急管理局 北京煤礦安全監察局關於發布國慶安全保障期間危險化學品、煙花爆竹、金屬非金屬礦山和煤礦有關安全生產管理措施的通告〉，北京市應急管理局，2019 年 9 月 11 日，<https://is.gd/byftDJ>。〈黃明在應急管理部黨組會議上強調完善監管機制 創新監管手段深化安全生產「放管服改革」〉，中華人民共和國應急管理部，2019 年 9 月 16 日，<https://is.gd/pNF3F0>。關於重特大生產安全事故，係依《生產安全事故報告和調查

二、中國強化化工園區與企業的風險管控能力

鑒於近來不斷發生的爆炸事故，中國透過發布兩個導則來強化化工園區與企業的風險管控能力，減少生產安全事故的發生機率。

《化工園區安全風險排查治理導則（試行）》的目標是為規範化工園區建設和安全管理，有助於提升化工園區的安全與緊急應變能力，預防危險化學品重特大安全事故。同時，針對化工園區進行評分，將其劃分為高安全風險、較高安全風險、一般安全風險以及較低安全風險四大類。

《危險化學品企業安全風險隱患排查治理導則》主要目的是督促企業落實安全生產主體責任，並建構安全風險分級管控和潛在危險因子檢查機制。導則並規範以下兩項內容：（一）若企業存在重大危險因子必須立即排除，又排除前或排除過程中無法確保安全者，地方應急管理部門應依法下令暫時停工。（二）若企業存在主要負責人、分管安全負責人和安全生產管理人員未依法取得安全合格證書、從事危險化工之特種作業人員未取得特種作業操作證或未取得高中或同等學歷、化工設備未通過安全設計審核、外部安全防護距離不符合標準、涉及「兩重點一重大」（重點監管的危險化學品、重點監管的危險化工工藝、危險化學品重大危險源）裝置或儲存設施的自動化控制設施不符合規定以及化工裝置與危險化學品設施「帶病」運行等六種情形，地方應急管理部門應暫時扣押或吊銷其安全生產許可證。³

處理條例》進行分類。重大安全生產事故是指造成 10 人以上 30 人以下死亡、50 人以上 100 人以下重傷，或是 5000 萬元以上 1 億元以下直接經濟損失的事故。特別重大安全生產事故則為造成 30 人以上死亡、100 人以上重傷，或是 1 億元以上直接經濟損失的事故。請參閱〈生產安全事故報告和調查處理條例〉，中華人民共和國中央人民政府，2007 年 4 月 19 日，<https://is.gd/VCu3Ai>。

³ 〈應急管理部發布化工園區安全風險排查治理導則和危險化學品企業安全風險隱患排查治理導則〉，中華人民共和國應急管理部，2019 年 8 月 28 日，<https://is.gd/Ba41P2>。

參、趨勢研判

一、降低重特大生產安全事故將成為中國維穩的重要手段

儘管建國 70 週年促使中國政府特別強調營造安全穩定的環境以利於社會維穩，但因維護國家局勢和社會整體穩定為中國的重要工作之一，甚至是當前北京當局維護「政治安全」的重要措施，可預期中國將持續致力於降低事故的發生頻率。又隨著中國民眾環保意識抬頭，許多群體抗爭事件肇因於興建化工廠，最典型例子為 2015 年的上海抵制 PX（對二甲苯）化工廠事件，迫使中國採取強力維穩手段。因此，當重特大生產事故發生後，社會維穩也就成為中國的重點工作項目，例如「3·21」特別重大爆炸事故發生後，習近平立即指示相關部門搶救，並加強輿情引導與維護社會穩定。

對此，7 月 16 日應急管理部發布針對 30 年來 7 至 9 月涉及危險化學品之 18 起重特大事故的統計分析結果，就事故企業所屬行業別而言，共有 6 起化工產業事故，占比 33.3%，藉此提高化工相關企業的警覺與重視。同時，在應急管理部網頁上亦透過警示消息，提醒歷史上每個月所發生的危險化學品事故，凸顯中國欲避免重蹈覆轍，防範再次發生重特大生產安全事故。⁴

二、中國將持續強化應急管理部的防減災能力

災害管理的主要目的，是降低風險不確定性與災害發生的可能性。災害發生過程主要分為減緩、準備、應變及恢復四個階段，減緩目的是降低災害發生的可能性或限制其帶來的影響；準備是指發展因應各種災害的能力；應變是指採取行動以挽救生命與減少損失；恢復則是讓社會與經濟恢復正常運作。

⁴ 〈習近平對江蘇響水天嘉宜化工有限公司「3·21」爆炸事故作出重要指示〉，《新華網》，2019 年 3 月 22 日，<https://is.gd/vWGtr7>；〈30 年來 7-9 月涉及危化品重特大事故統計分析 高溫季節提醒企業高度警覺〉，中華人民共和國應急管理部，2019 年 7 月 16 日，<https://is.gd/fL7tAs>；〈歷史上九月發生的危險化學品事故〉，中華人民共和國應急管理部，2019 年 8 月 30 日，<https://is.gd/RgTcjZ>。

近年來複合型災難不斷發生，且中國的災害管理仍存在許多問題，為提升災害應變能力，中國將持續強化應急管理部的防減災能力，例如此次專家抽查工作與發布兩個導則，即希冀透過強化風險管控以提升減緩階段的能力。同時，應急管理部亦採取相關措施，以強化準備與應變階段的能力，例如 2019 年 6 月 27 日，透過發布《關於開展重點行業企業專職安全生產應急救援隊伍建設普查抽查工作的通知》，強化救援隊伍建置並提升其緊急應變能力。2019 年 9 月 11 至 12 日於甘肅召開全國救援協調與預案管理工作會議，旨在提升救援協調和預案管理工作的能力。⁵

肆、政策建議

由於我國企業如台塑集團、長春集團、台聚集團、中石化、國喬以及雙鍵等皆在中國大陸設化工廠，建議相關政府部門應持續關注針對重點化工園區與企業所進行的安全風險抽查及其後續效應，以利了解對我國廠商可能造成的影響與衝擊。

（責任校對：梁書瑗）

⁵ 〈應急管理部召開全國救援協調和預案管理工作現場會〉，中華人民共和國應急管理部，2019 年 9 月 12 日，<https://is.gd/j58gGx>；〈應急管理部辦公廳關於開展重點行業企業專職安全生產應急救援隊伍建設普查抽查工作的通知〉，中華人民共和國應急管理部，2019 年 6 月 27 日，<https://is.gd/9qsjuG>。

川普政府防制中諜衝擊美國大學之觀察

王尊彥

非傳統安全所

壹、新聞重點

根據《南華早報》(South China Morning Post) 2019年9月8日的報導，在川普政府要求美國大學防範中國的影響力以及智財權遭竊的背景之下，美國大學正面臨日益增大的壓力。美國大學開始採取預防措施，包括向赴「高風險國家」的教師或研究人員實施行前安全簡報、提供無機密資料的電腦和手機等措施。校方亦需確認相關人員已了解接受外國資助進行研究、或與外國機構簽約之規定。美國政府尤其將與外國機構的關係列為審查重點，要求必須公開外部合作對象與資金提供者。

對於川普政府此等要求，報導引述哥倫比亞大學校長包林格(Lee Bollinger)之評論，批評調查機構介入校園；60個美國學術團體則是於9月4日發表公開信，憂慮川普政府加強對外國學者的審查，恐危及美國作為理想的學術目的地。

貳、安全意涵

一、大學與研究機構是川普政府防制中諜重點

回顧近兩年美國政府防制大學校園中諜的政策方向，可發現川普政府持續警覺美國高教機構內部潛在的中國威脅。2018年8月8日，聯邦調查局即警告美國大學與醫療機構，須警戒智財權與研究成果在機構內部被竊取。

另外在孔子學院的議題上，儘管美國的孔子學院為全球最多，高達110餘家，但川普政府於2018年8月通過《2019財年國防授權法》，規定美國國防部得終止資助美國大學的孔子學院中文旗艦項目之後，已有14所美國大學為取得政府補助而停辦孔子學院。2019年

2月27日，美國參議院「常設調查小組委員會」(Permanent Subcommittee on Investigations)公布《中國對美國教育系統之影響》(*China's Impact on the U.S. Education System*)調查報告，¹更是批評孔子學院乃是中國設在大學校園的宣傳武器。除孔子學院之外，川普政府也同時關注中國「千人計畫」對美國安全利益的傷害，迄今陸續傳出該計畫之華人學者，被美國大學解雇或遭逮捕。

二、大學等教研機構之反彈反映對川普政府做法不滿

從報導可以看出，美國大學大致願意配合政府防範中諜，然而其中也有對此不以為然的聲音。究其原因，美國大學一向對自由開放的風氣與文化感到自豪，但目前此等風氣文化卻承受遭調查之壓力；前述哥大校長在2019年9月3日致函全校師生，表示無法苟同聯邦調查局鼓勵大學制定辦法監視中國學生與學者，反映大學方面已開始表現對川普政府做法不滿。

此外，川普政府的嚴查政策恐已衝擊大學經濟來源。根據統計，2017年留學生對美國經濟貢獻420億美元。²2017至2018學年度，在美國的國際學生約110萬，其中中國留學生約36萬人、占全美外國學生3分之1，對美國經濟貢獻達130億美元，是美國大學財政重要來源。但川普政府收緊對中國留學生簽證以及重點監視中國留學生，恐已產生警示效果，導致中國學生不願赴美而轉向其他英語系國家留學。2018年留英中國學生數量比2017年激增30%，應屬此例。

¹ Rob Portman and Tom Carper, "China's Impact on the U.S. Education System," Permanent Subcommittee on Investigations, U.S. Senate, February 27, 2019, <https://reurl.cc/e596KW>.

² Youyou Zhou, "The impact of Chinese students in the US, charted and mapped," *Quartz*, October 3, 2018, <https://qz.com/1410768/the-number-of-chinese-students-in-the-us-charted-and-mapped>.

參、趨勢研判

一、川普政府應會維持防制校園中諜之政策立場

現階段尚未見川普政府對於防制校園內中諜之立場有所動搖，而根據《政治報》(POLITICO) 2018 年 8 月 8 日的報導，川普本人私下表示，來美國的中國學生幾乎都是間諜。³ 川普本人既然如此認知，判斷不會輕易改變立場停止查緝。

此外，近期圍繞著香港「反送中」運動，在加拿大、澳洲等國大學校園內爆發挺中與挺港之紛爭，甚至發生肢體衝突，凸顯中國留學生當中「愛國分子」的存在。在川普政府眼中，此等情事只會令其更加深信，若獲「祖國」鼓勵或指示，美國大學校內的「愛國分子」必定樂意為國效力而傷害美國國家利益，故其防制中諜作為具有正當性。據此，美國政府應會持續警戒大學內的中國教研人士與留學生的動向。

二、川普政府防制校園中諜之餘應也會避免政經衝擊

中國教育部於 2019 年 6 月 3 日發出 2019 年第 1 號留學預警，提醒在美國嚴審留學簽證並且縮短簽證有效期限之情況下，中國學生赴美留學應加強風險評估。⁴ 對此，美國國務院當天立刻表示，歡迎中國學者與留學生赴美進行合法學術活動。中國此舉或為對美施壓，惟美國政府顯然也不願意為防制中諜而衝擊正常的文化交流，甚至美國大學的財政收入。

此外，美國預定於 2020 年 11 月舉行總統大選，川普政府查緝防制校園中諜，倘若未見明顯成果且遭各界視為干擾大學治理，除可能引發學術界更強烈反彈外，對未來大選選情亦恐生影響。根據

³ Annie Karni, "Trump rants behind closed doors with CEOs," *Politico*, August 8, 2018, <https://www.politico.com/story/2018/08/08/trump-executive-dinner-bedminster-china-766609>.

⁴ 〈教育部發布 2019 年第 1 號留學預警〉，中華人民共和國政府網站，2019 年 6 月 3 日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/03/content_5397174.htm。

美國教育網站 Chegg 以大學生為對象之調查結果顯示，僅 37%受訪者認為，美國屬於正義的力量。⁵除非川普決定放棄年輕族群選票，否則在大選之前，應會在校園防諜相關政策的執行力道上有所控制，避免引發過度反彈而衝擊選情。

肆、政策建議

- 一、建議政府進一步提升全民防諜意識，尤其在學校的全民國防教育當中，加強保密防諜課程。
- 二、建議政府掌握台灣學者參與「千人計畫」情況並強化罰則，同時提升台灣國內教研界之待遇，以留住人才。

(責任校對：李俊毅)

⁵ Jenni Fink, "Only 37 Percent of College Students Believe the United States Is A Force of Good in the World," *Newsweek*, August 14, 2019, <https://tinyurl.com/y6ozfu7y>.

台灣國防戰略的軍事意涵

林柏州

先進科技所

壹、新聞重點

中國軍事擴張及處於民主前線的台灣國防能否抵擋其軍事入侵正逐漸成為國際戰略社群的顯學。最近美國重量級刊物《外交事務》(*Foreign Affairs*) 期刊出現一篇〈台灣國防戰略不符軍事意義：但符合政治意義〉(Taiwan's Defense Strategy doesn't make military sense: But it does make political sense) 文章，¹其論點十分切合美國部分人士不願因為對台軍售而刺激中共的胃口，作者葛瑞爾(Tanner Greer) 常駐北京，關切東亞及台海安全，該文標題簡化並批判台灣國防戰略，其中最令側目的是認為台灣採購 M1A2 戰車、F-16V 戰機僅具象徵意義，投入大量資源建造潛艦、高教機則「毫無軍事意義」，不過他的觀察背後所反映的現象確實值得憂心，即台灣在面對中國軍事威脅與日俱增的情況下，國內卻無法在加大投資國防取得共識。

貳、安全意涵

一、誤解台灣鉅額投資大型武器系統僅具政治象徵意涵

該文指出，面對中國自製航空母艦、飛彈驅逐艦、兩棲運輸艦，可執行快速登陸作戰，以及數量龐大的第 4 代戰機等威脅，台灣應轉而投資廉價、可耗損及大規模生產的武器系統，例如海軍應建置小型飛彈巡邏艇、佈雷艦、半潛船、水下無人系統；空軍戰機

¹ Tanner Greer, "Taiwan's Defense Strategy doesn't make military sense: But it does make political sense," *Foreign Affairs*, September 17, 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/taiwan/2019-09-17/taiwans-defense-strategy-doesnt-make-military-sense>.

功能由機動地對空飛彈系統取代；陸軍則發展無人載具、地雷、反艦精準飛彈，且應更加重視後備部隊及民防游擊戰能力。同時該文也反對台灣投入鉅資研發匿蹤戰機、潛艦及採購戰車，並將幾項大型採購案導向於僅具「政治意義」，特別是對美的緊密安全關係，此類觀點實值得商榷。

二、台灣發展「不對稱」戰力有助於落實「重層嚇阻」戰略

國軍建軍規畫需綜合考量戰略環境變化、外部威脅趨勢、科技能力、國家資源等因素，徒具創新、譁眾取寵的想法雖然吸引目光，但未必符合未來威脅所需。文中許多建議台灣已經在做，武器獲得部份無論是劍二飛彈、劍翔反輻射無人機、雷霆 2000 增程及已部署光華六號小型飛彈快艇、沱江級小型匿蹤突擊艇及岸置攻艦飛彈均已納為研發案或建案，外購各型空對地、攻艦、反裝甲飛彈、人攜式刺針及聯合兵種營編成等，亦是因應共軍兵力及反登陸作戰效程所發展之「不對稱」戰力。另外，中科院積極朝向海陸空、水下無人載具及精準彈藥等前瞻武器系統研發，這些都有助於落實「防衛固守，重層嚇阻」軍事戰略構想。

三、國軍建案的預算挑戰仍大

國軍建案均需經長期規劃、跨國研討、模擬分析，衡量可獲財力，排定優先順序，對外溝通爭取。國內雖偶有對「平衡建軍」與「重點建軍」進行辯論，但維持預算增長趨勢方有助於應付多元安全挑戰。該文批評 M1A2 戰車無實質作戰意義，是否真了解國軍作戰構想與武器運用規劃？人攜式野戰防空武器可與 M1A2 戰車相互搭配彌補防空間隙，在反登陸作戰及國土防衛發揮關鍵功能，且綜觀登陸作戰成功之關鍵，無論是經由空中、海面或水下之兵力投射，然成敗都取決於登陸後的地面部隊作戰，無現代化的地面裝備

如何應付？該文也過於輕忽空軍的角色，近年台灣面臨的空中威脅，空軍在承平時需承擔偵巡、國境防衛等任務，在戰時也需面對中共戰機或無人機等多樣化空中威脅，飛彈可執行的功能仍舊有限。雖然台灣空軍存有戰力防護的挑戰，但依賴戰機等多重手段壓制敵軍仍應是未來選項。²

參、趨勢研判

一、提升國防預算充實軍備已成主要國家趨勢

根據日本安倍內閣最新提出的 2020 年防衛預算，將達 5 兆 3,200 億日圓（500 億美元），連續 7 年成長，自衛隊兵力 24 萬 7 千人高於台灣 6 萬人，但預算卻是我們的 4 倍；加拿大軍隊僅 7 萬 1 千人，預算是我們兩倍；德國兵力規模與我國相當，預算也高出我們近 5 倍。再者，台灣的國防預算佔 GDP 比重低於韓國、以色列、新加坡，雖然今年已有調升國防預算，較去年增加 5.2%，為 GDP 的 2.26%。但國人應認知國防攸關國家生存，不單是軍隊專屬事務，社會對於提高國防預算應凝聚更多的共識。

二、持續投注資源研製創新與不對稱武器

面對「中國夢、強軍夢」戰略及 2016 年啟動的軍改，習近平希望透過組織調整與實戰化訓練，提升解放軍的聯合作戰能力，這些意圖輔以解放軍在質量上的成長，確實令人擔憂。綜觀台灣面對來自中國的威脅是全面的，就國防戰略而言，現行建案毫無疑問符合自身軍事需求。特別是潛艦、匿蹤戰機無人能否定是極符合未來台海防衛需求的武器系統，這也是臺灣投入資源，希望以「國防自主」突破外購限制及克服國際現實的努力作為。

² F-16V 採購說明，中華民國空軍司令部，2019 年，9 月 6 日，<https://tinyurl.com/y28xwgya>。

表、2018 年主要國家軍隊人數與預算

國家	兵力人數	國防預算
澳洲	59,794	268 億美元
加拿大	71,500	216 億美元
英國	146,556	615 億美元
德國	181,760	510 億美元
中華民國	188,000	113 億美元
法國	202,703	520 億美元
日本	247,154	460 億美元
韓國	618,000	425 億美元

資料說明：“SIPRI Military Expenditure, Database,” Stockholm International Peace Research Institute, <https://www.sipri.org/databases/milex>。

肆、政策建議

- 一、請國防部持續依創新/不對稱思維，廣泛蒐集世界各國主要先進武器裝備發展與應用狀況，以做為是否納入研發案或建案的有利參考資料。
- 二、對於有關重大武器系統建案，持續製作懶人包、說帖等，加強社會說明，並利用各式國際交流場合強化溝通。

（責任校對：歐錫富）

索羅門群島與台灣斷交之國際層面意涵

章榮明

決策推演中心

壹、新聞重點

2019年9月16日，索國總理蘇嘉瓦瑞（Manasseh Sogavare）召開內閣會議，決定中斷與台灣的外交關係，與中國建交。中華民國外交部長吳釗燮表示，中華民國與南太友邦索羅門群島自即日起斷交。此次斷交事件並非毫無徵兆可言，索國總理蘇嘉瓦瑞2019年4月上台後，便聲稱將檢討與我國的關係。索國外長馬內列（Jeremiah Manele）更於2019年9月8日至12日訪問台灣，除晉見蔡英文總統、會晤外交部長吳釗燮外，並拜會中華民國對外貿易發展協會，參訪有關潔淨能源、農業機具、精緻農業的民間企業與研究機構。值得注意的是，外交部吳部長於9日設晚宴款待索國外長，席間並有美國在台協會台北辦事處處長鄺英傑（Brent Christensen）應邀出席。

正值台灣保衛雙邊外交關係之際，蘇嘉瓦瑞於2019年7月接受不公開的學術性專訪內容被媒體披露。《澳洲人報》（*Australian*）於9月11日所披露的內容是：蘇嘉瓦瑞在專訪中曾表示就政治與經濟而言，台灣毫無用處。索國總理辦公室隨即於12日發表聲明，指責媒體是斷章取義，並表示蘇嘉瓦瑞談話的脈絡是台灣雖然在經濟上援助索國，但相較於台灣漁民在索國海域捕獲大量的鮪魚及伴隨而來的利益而言，並不對等。¹

¹ 關於斷交，請見〈索羅門內閣會議 決定與台斷交〉，《中央社》，2019年9月16日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/201909165005.aspx>；〈外交部竭誠歡迎索羅門群島外交部長馬內列等人訪問台灣〉，外交部公眾外交協調會，2019年9月7日，<https://tinyurl.com/y5zjlasw>；〈索羅門外長：珍惜與中華民國友好關係[影]〉，《中央社》，2019年9月9日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201909090275.aspx>；關於蘇嘉瓦瑞的訪問，請見 Ben Packham, “Pacific nations set to cut ties with Taiwan,” *Australian*, September 11, 2019, <https://tinyurl.com/yywq36t4>；關於索國總理辦公室的聲明，請見“Comments clarified,” *Solomon*

貳、安全意涵

一、台灣不以經援鞏固邦交

從這次索國外長來訪，外交部安排渠至台灣南部參觀農業發展，可看出這次政府部門不以經濟援助作為穩固兩國邦交之交換籌碼，而遵循兩國過去 30 年來著重農業技術的外交關係，顯示我國政府不與中國進行金錢外交的競賽。蔡英文總統於 9 月 16 日與索國斷交當天晚上召開記者會，表示：「台灣不會和中國競逐金錢外交，應付不合理的要求，這不是我們做外交的方式。更何況中國的金援承諾，經常只是空頭支票。而台灣為索國人民所做的，特別是醫療、農業、教育、文化上的協助，也從來不是金錢可以衡量的」。²

二、台索斷交的背後涉及中美的競逐

這次外交部長吳釗燮在台北賓館宴請索國外長，美國在台協會台北辦事處處長鄺英傑亦為座上賓，並非臨時性的安排。我國駐索羅門群島大使廖文哲即表示，台灣與索羅門群島辦外交並非單打獨鬥。美國駐巴布亞紐幾內亞、索羅門群島、與萬那杜大使艾伯特格雷（Catherine Ebert-Gray）近日與蘇嘉瓦瑞會面時，曾提醒渠注意中國經援的類型，且不要急著做出轉換外交承認的決定。美方甚至已經安排蘇嘉瓦瑞出席聯合國大會時，與美國副總統彭斯（Mike Pence）會面討論台索的邦交議題。因此，美國在鞏固台索邦交上著力甚深。而美方的努力，則被中國外交部認為是干涉索國內政。³

¹ Star, September 13, 2019, <https://tinyurl.com/y52hu636>。

² 〈總統針對與索羅門群島終止邦交發表重要談話〉，中華民國總統府，2019 年 9 月 16 日，<https://www.president.gov.tw/News/24754>。本篇週報主要從國際層面進行分析，因而國內層面不在分析之列。但從台灣的國內層面來看，中國選擇此時與索羅門群島建交的可能原因，恐怕是為了影響台灣 2020 年的總統大選。

³ 關於廖大使的發言，請見〈專訪／台駐索羅門大使：我們不是單打獨鬥〉，《中央社》，2019 年 9 月 10 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201909100075.aspx>；關於美國艾伯特格雷大使的言論，請見“US officials tell Solomon Islands not to be pressured into cutting ties with Taiwan in favour of Beijing,” *South China Morning Post*, September 12, 2019, <https://tinyurl.com/y3wjgghu>；關於與副總統彭斯見面，請見“No Need to Rush Decision to Switch: Kenilorea,” *Solomon Times*, September 17, 2019, <https://tinyurl.com/y4dbc28j>；值得注意的是，在索羅門群島與中國建交後，彭斯取消與蘇嘉瓦瑞預定的會面，請見“U.S. cancels Solomon Islands meeting after

三、中國亟需外交成果

2019年10月1日是中華人民共和國建政70週年，適逢美中貿易戰持續拉鋸，香港「反送中」抗議方興未艾，亟需從其他方面獲得外交成果。報載若索羅門群島於10月1日前與中國建交，則可獲得5億美元的經濟援助。⁴索國總理蘇嘉瓦瑞宣稱其之所以迅速與中國建交，乃是為了能於9月17日召開的聯合國大會上公開宣布這個消息。按照國際慣例，兩國建交並不需要在聯合國大會宣布始生效力，因此蘇嘉瓦瑞的託辭實際上是為了趕上中國國慶。且在中美競逐的情況下，蘇嘉瓦瑞趕在與美國副總統彭斯會面造成既成事實，以免橫生枝節。索國迅速與中國建交也可能是應中國要求，可藉由在聯合國大會上宣布，增加國際宣傳力道。

四、中國取得海外戰略據點

索羅門群島具有獨特的戰略意義。二次世界大戰後期，美國選擇進攻索羅門群島的瓜達康納爾島（Guadalcanal）作為戰略反攻的起點。此次索國與中國建交，是中國繼斐濟（1970年與中建交）、巴布亞紐幾內亞（1976年與中建交）、萬那杜（1980年與中建交），再次與第二島鏈下方的國家建交，等於進一步擴大中國在第二島鏈的勢力，也等於縮減澳洲在其腹地的影響力。中國在某種程度上在戰時可以拘束澳洲海軍自由進出該海域，使得澳洲海軍如欲與美國海軍會合，須繞道而行。

‘disappointment’ at it switching ties from Taipei to Beijing,” *South China Morning Post*, September 18, 2019, <https://tinyurl.com/y5fs74mk>；關於中國外交部的立場，請見〈2019年9月12日外交部發言人華春瑩答記者問〉，中國外交部，2019年9月12日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/jzhsl_673025/t1697248.shtml。

⁴ “Solomon Islands cuts ties with Taiwan in favor of China,” *Mainichi*, September 16, 2019, <https://mainichi.jp/english/articles/20190916/p2g/00m/0in/090000c>.

參、趨勢研判

一、美國將更注重印太戰略下南太平洋的安全

索國欲將外交關係由台灣轉向中國，背後牽動美國印太戰略與中國一帶一路的競逐。美國川普（Donald Trump）總統於2018年10月5日簽署《善用投資導引開發法》（*Better Utilization of Investments Leading to Development Act, BUILD Act*），被指為是與中國一帶一路的抗衡。美國政府在2019年6月公布的《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report*）中，明確指出中國運用其經濟力以增加戰略利益。這次美國試圖影響索國不與台灣斷交的過程，並未祭出《善用投資導引開發法》。從中國此次願意在索國尚未提出關於基礎建設的規劃便給予經濟援助來看，基礎建設的資金對於低度開發國家甚或開發中國家具有相當強的誘因。此次台索斷交事件應能讓美國在不久的將來實際運用《善用投資導引開發法》，以鞏固與印太區域內小國的外交關係。

二、中國式的經援恐製造更多的「債務陷阱」

中國對外援助可簡單分為捐贈及貸款兩種（見附表）。以貸款而言，當債務國無法如期還款時，中國曾以租借港口為名，取得交通要衝。2017年12月斯里蘭卡（Sri Lanka）因無力償還中國的貸款，而將漢班托塔港（Hambantota Port）移交中國經營99年，為著名的「債務陷阱」之例。附中與我國斷交並與中國建交的國家，是否會落入「債務陷阱」，值得觀察。此外，中國未必信守建交時所做的承諾。以2016年12月21日與我國斷交，並隨即與中國建交的聖多美普林西比（São Tomé and Príncipe）為例，中國曾承諾擴建該國的國際機場。兩國因而於2017年4月簽署5年合作計畫，然而直到2019年4月中方才宣布將於2019年年底開始動工。這等於是與中國建交三年後，方可能看到中國履約的影子。因此，要讓中國兌現所

做的承諾耗時甚鉅。在中國經濟下行的現況下，北京是否能如實履行建交時的經援承諾，恐不樂觀。⁵

肆、政策建議

對於索羅門群島與我國斷交後之情勢，建議政府相關部門：(一)持續掌握中國在全世界各國所造成的債務陷阱；(二)針對中國式的債務陷阱進行國際宣傳。一方面可以免除友邦對於中國援助的幻想，另一方面則可鞏固與我國之邦交。(三)透過正式與非正式管道，持續積極掌握邦交國政情，以免產生與我國斷交的連鎖效應。

附表、中國對台灣前邦交國的經援（2016-2019）

	國名	與台灣斷交／與中國建交時間	中國承諾的經援金額	中國承諾的經援方式
1	聖多美普林西比	2016年12月21日	1.4億美元	貸款
2	巴拿馬	2017年6月13日	30億美元	捐贈與貸款
3	多明尼加	2018年5月1日	30.94億美元	貸款
4	布吉納法索	2018年5月24日	無	零關稅
5	薩爾瓦多	2018年8月21日	1.5億美元	捐贈
6	索羅門群島	2019年9月16日	5億美元	尚無資料

資料來源：章榮明整理自公開資訊。

（責任校對：曾偉峯）

⁵ “São Tomé signs a five-year co-operation agreement with China,” *Economist*, May 2, 2017, <https://tinyurl.com/y3x49o8l>; “China to finance expansion projects at São Tomé and Príncipe international airport,” *Macauhub*, April 18, 2019, <https://tinyurl.com/y5vxfmfry>. 關於中國經濟下行，請見王琇雯，〈中國經濟下行對其經濟安全之影響〉，《國防安全週報》，第59期，2019年8月9日，頁1-6。

《韓日軍事情報保護協定》終止 對美韓日安全合作之影響

陳蒿堯

國家安全所

壹、新聞重點

韓日同為美國東北亞重要軍事同盟，近期因歷史和貿易出口管制問題而針鋒相對，外交齟齬不斷。2019年8月22日，韓國國家安室長鄭義溶召開國家安全保障理事會（NSC）常任委員會，表示日本在沒有明確依據的情況下，主張韓日之間的信任已出現安全問題，並據此將韓國從「安全友好國家名單」（以下簡稱「白名單」）除名。韓國以韓日的安保合作發生嚴重變故（grave change），繼續互換機敏軍情不符韓方「國家利益」，宣布放棄續簽《韓日軍事情報保護協定》（*General Security of Military Information Agreement, GSOMIA*）。同日，美國國防部發表聲明，呼籲韓日應審慎思考維持《軍事情報保護協定》；日本外務大臣河野太郎亦召見韓國駐日本大使南官杓，對韓國終止《軍事情報保護協定》的決定深表遺憾。¹⁸ 9月29日，美國國防部印太事務助理部長薛瑞福（Randall Schriver）呼籲韓國續簽該項協定，也期盼韓日進行有意義對話。9月4日，美國駐韓大使哈里斯（Harry Harris）強調韓美同盟為韓半島和平與繁榮的基礎，也是地區安全和穩定的基石（cornerstone）。韓國產業通商資源部9月18日正式公告，將日本移出貿易「白名單」。

¹⁸ 權浩、魏文姬，〈青瓦台決定終止韓日軍事情報保護協定〉，《韓國中央日報》，2019年8月23日，https://chinese.joins.com/big5/article.aspx?art_id=192164；Ellen Mitchell, "Pentagon expresses 'concern and disappointment' over axed South Korea-Japan intelligence sharing pact," *The Hill*, August 22, 2019, <https://reurl.cc/EKnKlk>；C. Todd Lopez, "Disputes Between U.S. Allies Hinder Indo-Pacific Security Cooperation," U.S. Department of Defense, August 28, 2019, <https://reurl.cc/6gagmM>；"US Ambassador Harris says alliance with S. Korea 'cornerstone of security'," *The Korea Herald*, September 5, 2019, <https://tinyurl.com/y5zrnj54>.

貳、安全意涵

近期韓日雙邊關係因二戰歷史爭議（慰安婦、徵用工）、獨（竹）島領土爭端，加上 2019 年 1 月爆發的「韓日海軍雷達照射事件」以及近期因歷史問題衍生的戰略物資出口管制問題各執一詞，顯示出彼此的立場矛盾與互信不足，進而衝擊軍事層面的情報交流合作。²韓國為反擊日本對其管制高科技關鍵零件和除名貿易出口「白名單」，決定終止《韓日軍事情報保護協定》的舉措，已將兩國不和關係由歷史爭議升級為區域安全議題。

一、《軍事情報保護協定》攸關美韓日合作應處北韓危機

《軍事情報保護協定》的重要性在於簽署國可建構情報聯動系統，及時相互交流包括軍事技術、戰術資料、密碼、以及各種可促進兩國軍事合作的必要情報。對於在韓日皆有駐軍的美國而言，為了強化與韓日在東北亞的軍事合作，故其力促韓日簽署《軍事情報保護協定》形成緊密的安全戰略同盟，保障美國在東北亞區域的安全利益。2016 年 11 月 23 日，韓國應美國要求，與日本完成簽署《軍事情報保護協定》，為韓日在二戰後簽署的首份亦是唯一的軍事合作協定（韓國迄今已與美國、加拿大、法國、俄羅斯等 20 國簽署；日本亦與包括美國、印度、北約等 7 個國家及組織簽署），對韓日雙邊外交和美韓日三邊安全合作兼具象徵和實質戰略意義。依據該協定，韓日毋須經過美國，即可直接共享二級以下軍事機密情報。韓國藉由日本先進的情報偵察衛星，獲得北韓潛艇情報與衛星圖像

² 日本 2019 年 8 月 2 日透過內閣會議，宣布將韓國自安全保障友好國家的「白名單」中除名，並於 8 月 7 日通過官方公報發布。文在寅政府視日本出口管制為挾政治目的之貿易報復，於 8 月 14 日將戰略性產品進出口便利政策的甲類貿易對象細分為「甲 1」和「甲 2」兩類，其中甲 2 類別中僅名列日本 1 個國家。日本 8 月 28 日正式取消對韓國出口包含尖端材料、電子、通信、導航設備等 1,100 多種戰略物資在內的優惠措施。韓國產業通商資源部 9 月 9 日表示《戰略物資進出口告示修正案》已通過規制審查，計畫自 9 月中旬起將日本自「出口程序簡化對象國名單」除名，將原本獲包裹出口許可的 1,138 個非敏感品項的戰略物資，全數轉為個別許可制。

資訊，可早一步確認北韓的潛艦基地、彈道飛彈基地或是潛射彈道飛彈等情資。日本亦可經由韓國雷達站和偵察機獲取的情資，掌握北韓飛彈的發射位置和方向，甚至透過「脫北者」和韓國佈建情治人員蒐羅的機密人際情報，進而掌握北韓政經動態、北韓核武與彈道飛彈發展概況，以及遭北韓綁架的日本人質等資訊。

《韓日軍事情報保護協定》具有相當戰略價值，韓國雖表示日本提供的部分衛星資料與韓國從美方獲得的情報重複，使其獲得的情資實質利益少於日本，但韓國主動退出《韓日軍事情報保護協定》，對韓國必然造成損失。據韓方統計，自 2016 年以來雙方依照協定共計交換情報 29 次，內容主要為追蹤北韓飛彈與軍隊部署動態。據《韓國中央日報》報導，韓國國防部長鄭景斗 8 月 5 日在國會國防委員會表示，2019 年雙方為因應北韓試射飛彈，分別在 5 月 9 日、7 月 25 日、7 月 31 日、8 月 2 日（日本將韓國自「白名單」除名），透過《韓日軍事情報保護協定》進行過情報交換。³按往例在協定每年度到期的前 90 日（即 8 月 24 日之前），若雙方均未表達終止意向，協定將自動展延一年。目前韓國已於 8 月 22 日宣布終止對日情報交換，倘雙方後續未提出異議或復談，《韓日軍事情報保護協定》將在 2019 年 11 月 24 日自動終止。

二、韓日終止《軍事情報保護協定》突顯互信基礎不足

就文在寅政府而言，《韓日軍事情報保護協定》固然有助於韓日深化外交及安全合作，但一來涉及敏感的軍事情報交流尤須奠基於雙方穩固且高度的互信基礎，二來朴槿惠 2016 年是在國內反對聲浪高漲下倉促簽署《韓日軍事情報保護協定》。文在寅 2017 年 9 月訪美時表示「美國是韓國的同盟，但日本並不是」。同年 10 月，韓國

³ 李根平，〈韓防長：日將韓從白名單除名當天兩國曾交換軍事情報〉，《韓國中央日報》，2019 年 8 月 6 日，https://chinese.joins.com/big5/article.aspx?art_id=191760&category=002002。

外交部長康京和在國會答辯時提出「三不原則」(韓國不參與美國的飛彈防禦體系、不追加部署薩德系統、不加入韓美日軍事聯盟)，即把日本視為非軍事同盟的合作對象。另有韓國輿論觀點認為，日本近年來積極施行新安保法案與解禁集體自衛權，向日本提供關於北韓核威脅的情報，極可能成為日方派遣自衛隊進軍朝鮮半島的藉口。

《韓日軍事情報保護協定》終止後，韓美日雖仍可透過 2014 年 12 月簽署的《三邊軍情共享協定》(Trilateral Information-Sharing Agreement, TISA) 取得彼此三級機密情報，短期內雖對情報交換而言影響不大。惟一旦面對北韓頻繁試射飛彈時，韓日因無法透過《軍事情報保護協定》即時共享情資，聯合情監偵或將出現空窗與落差。北韓、中國、俄羅斯或將再趁隙施壓製造矛盾〔北韓自 2019 年 5 月起恢復短程飛彈試射、中俄 7 月聯合派軍機闖入韓國防空識別區 (KADIZ) 與在日本海首度出動轟炸機實施警戒監視〕，美韓日三邊合作面臨嚴峻挑戰。⁴

三、美對韓日態度有別造成《韓日軍事情報保護協定》難以為繼

文在寅上任後多次訪美，任內與川普 (Donald Trump) 7 度會面，韓國更是對美軍購規模最大的國家，但文在寅 2019 年 4 月訪美時卻遭川普刻意冷落，並對其提出的無核化折衷方案不感興趣。反觀同年 5 月川普訪日，不僅同意將美日貿易談判延至 7 月後再談，避免對日本參院大選造成影響。安倍所重視的日本國民遭北韓綁架問題，川普則表示美日落實北韓無核化立場完全一致，將協助日本促成北韓釋放人質。2019 年 8 月 2 日，美國國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 與韓日兩國外交部長在泰國曼谷舉行會談，希望韓日雙方

⁴ Park Han-na, "Scrapping GSOMIA raises questions about intel-sharing capability, alliance with US," *The Korea Herald*, August 23, 2019, <https://reurl.cc/31aD1O>; Troy Stangarone, "Korea's Dispute With Japan Spills Into National Security," *The Diplomat*, August 27, 2019, <https://pse.is/LSKPJ>.

緩和日益深化的矛盾，繼續合作向前邁進，但美方並未提出具體調停方案。美國國防部長艾斯培（Mark Esper）8月7日會晤日本防衛大臣岩屋毅時強調《韓日軍事情報保護協定》重要性，川普則在艾斯培訪韓時，要求韓國分攤更多駐韓美軍軍費。顯示美對韓日態度有別，使韓國居於談判劣勢。

再者，韓國考量美國退出《中程導彈條約》（*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF Treaty*）後，將評估在亞洲部署中程彈道飛彈，以及美國思考讓韓國和日本共享戰術核武。韓國強調韓美日合作攸關區域安全，基於維護國家利益，在反日民意與輿論壓力下祭出殺手鐮，以終止《韓日軍事情報保護協定》為籌碼，敦促美國介入調解韓日貿易爭端（詳參附表 1）。日本政府對於韓國的舉措自不表認同，然美國非但無法理解韓國政府終止協定的做法，從總統川普、國防部長艾斯培、參謀首長聯席會議主席鄧福德（Joseph Dunford）、美國國務院發言人歐塔加斯（Morgan Ortagus）、美國國防部印太事務助理部長薛瑞福等皆先後公開對韓國表示「強烈擔憂與失望」，不滿韓國將國內政治利益放在國家安全之前，未在決定終止協定前知會美方（詳參附表 2）。對此，韓國外交部第一副部長趙世暎於 8 月 28 日會晤美國駐韓大使哈里斯，敦促美國就韓日關係節制發言，並請求美方不要再公開對終止《韓日軍事情報保護協定》表示負面看法。

參、趨勢研判

一、韓國將在因應北韓無核化談判與韓美軍事合作面臨考驗

文在寅腹背受敵，國內經濟欲振乏力，北韓自 5 月以來已進行 10 次飛彈試射，另傳出美朝將於 9 月下旬重啟工作會談。自韓國宣布終止《韓日軍事情報保護協定》以來，美國駐韓大使哈里斯接連取消出席「韓國退伍軍人會」邀請演講和出席「對外經濟政策研究

院」(Korea Institute for International Economic Policy, KIEP)主辦的活動。另美國政府以日程無法配合,決定不派員出席10月4至6日的「首爾安全對話」(Seoul Defense Dialogue, SDD),韓美關係陷入低盪。為避免因應北韓無核化遭邊緣化與向美方說明終止《韓日軍事情報保護協定》的決定,文在寅宣布9月22至26日將出席聯合國大會與美國總統川普進行高峰會談。研判在9月下旬韓美舉行新一輪軍費分攤談判至11月24日終止《韓日軍事情報保護協定》正式生效前,美國將持續藉由提高駐韓美軍防衛經費分擔談判、參與荷莫茲海峽的油輪護航行動、戰時作戰指揮權轉換、裁撤駐韓美軍、暫停或縮小聯合軍演規模等議題,施壓韓國收回終止《韓日軍事情報保護協定》的決定。韓國方面則以2021年前完成將美韓聯合司令部遷至京畿道平澤,收回包括龍山基地在內的26個駐韓美軍基地為條件,同時在不提高軍費分攤額度的前提下,提高對美軍購予以反制。

二、韓日雙邊關係在美國未強力介入下短期內恐不易改善

青瓦台8月23日表示,韓方決定「終止」而非「廢除」《韓日軍事情報保護協定》,如果日方撤回不當報復措施,包括該協定在內的各種措施都能重新進行討論,對復談《韓日軍事情報保護協定》保留彈性空間。⁵在政治民族主義浪潮下,韓國貿易部長柳明熙9月11日表示,日本基於「政治動機」施行出口管制為針對韓國的歧視性措施。目前韓日兩國領導人受制於國內高漲的民意,⁶加上韓

⁵ 韓國執政的共同民主黨發言人李海植表示,終止協定不會讓安全局勢受到嚴重影響,強調只要日本撤銷對韓國的經濟報復、尊重韓國政府與國民,就能夠重啟對話合作。韓國最大在野黨自由韓國黨等保守派陣營強烈譴責文在寅政府利用反日情緒提高支持率,轉移法務部長被提名人曹國引起的爭議,並敦促政府立即撤回終止《韓日軍事情報保護協定》。

⁶ 韓國方面據 Realmeter 於8月7日發布的調查結果,有47.7%的韓國民眾反對續簽《韓日軍事情報保護協定》,贊成續簽的比例為39.3%。另 Realmeter 於8月26日發布的民調結果顯示,有54.9%的韓國民眾對終止《韓日軍事情報保護協定》給予正面評價(另有38.4%予以負面評價);《韓國中央日報》8月23日民調,有51%的民眾表示韓國政府《韓日軍事情報保護協定》有利於國家利益(另有38.5%表示將威脅美日韓安全合作)。援引自“48% of S. Koreans support S. Korea withdrawing from GSOMIA,” *Hankyoreh*, August 7, 2019, <https://reurl.cc/1QYQD8>;〈民

日主導談判的官員態度上皆未軟化，韓國由青瓦台國家安全室第二副部長金鉉宗主導終止《韓日軍事情報保護協定》，排除知日派的國務院總理李洛淵和外交部長康京和；日本內閣9月11日改組後，由對外經貿談判與對韓貿易出口管制的經濟再生大臣茂木敏充接替河野太郎出任日本外務大臣，河野太郎則轉任防衛大臣，強硬派仍將主導維持對韓施壓。美國已表達無意介入韓日歷史糾葛，呼籲韓日應審慎克制並透過外交途徑維持對話，避免貿易爭端衝擊美韓日安全合作。倘美國未強力介入調停韓日貿易爭端或堅持延簽《韓日軍事情報保護協定》，韓日關係恐仍呈現對峙僵局。

肆、政策建議

有鑑於國際區域情勢瞬息萬變，台灣目前與鄰近國家如日、韓，以及東南亞國家間的情報分享私下交流頻繁，但情報交流多涉及機敏，建議政府相關部會積極把握印太戰略合作機遇期，在既定基礎上，深化台灣與友盟及夥伴國家之情報交換與資訊流通。

附表 1、文在寅政府對終止《軍事情報保護協定》相關論述

日期	談話內容
2018.8.22	韓國總統府青瓦台國家安保室，以韓日的安保合作發生嚴重變故，繼續互換敏感軍情不符韓方「國家利益」，宣布放棄續簽《韓日軍事情報保護協定》。
2018.8.22	韓國外交部長康京和表示，終止《韓日軍事情報保護協定》乃因韓國政府審酌韓日信任問題而做出的決定，與韓美同盟無關。韓方已在一定程度上向美方和日方就此次決定進行說明，但尚需完成正式通報的程序。

調：逾五成韓國人支持終止韓日軍情協定》，《韓聯社》，2019年8月26日，<https://reurl.cc/Gkmk7y>。日本方面據《讀賣新聞》8月23至25日問卷調查結果顯示，有65%的日本民眾對政府將韓國自安全友好國家名單中除名的舉措表示支持。援引自“Japan to remove S. Korea from its ‘white list’ from Wednesday,” *Dong-A Ilbo*, August 28, 2019, <https://reurl.cc/a19l6Z>.

2019.8.23	青瓦台方面強調，韓方決定「終止」而非「廢除」《韓日軍事情報保護協定》，如果日方撤回不當報復措施，恢復韓日友好合作關係，包括該協定在內的各種措施都能重新進行討論。
2019.8.27	韓國國務總理李洛淵表示，日本政府以安全信任受損為由將韓國自「白名單」除名，在這種情況下，韓方與日本共用軍事情報不符合國家利益和名分。距離《韓日軍事情報保護協定》到期終止尚有 3 個月，若日方撤銷不當限貿措施，韓方可重新考慮是否終止韓日軍情協定。
2019.8.28	韓國外交部第一副部長趙世暎會晤美國駐韓大使哈里斯，敦促美國就韓日關係克制發言，並向美方提出「不要再公開表示失望」的要求。
2019.8.29	青瓦台就美國持續不滿韓國廢除《韓日軍事情報保護協定》一事表示，即使應重視與美國增進同盟友好關係，但仍須將韓國的國家利益置於首位。

資料來源：陳蒿堯整理公開資訊製表。

附表 2、美國與日本對韓國終止《軍事情報保護協定》之回應

日期	回應內容
	美方回應
2019.8.22	美國國防部發表聲明，呼籲維持《韓日軍事情報保護協定》。
2019.8.23	美國國防部長艾斯培也直接與韓國國防部長官鄭景斗通電話，表達對終止協定的「強烈擔憂」，重申維持美韓日三邊安全合作。
	川普從白宮出發前往參加 G7 會議時，被記者詢及是否對《韓日軍事情報保護協定》感到擔心時，他回答稱「文在寅總統是我的好朋友，接下來韓國會發生什麼事情，讓我們拭目以待」。
2019.8.25	美國國務院發言人歐塔加斯使用發言人官方推特表示，對韓國政府決定終止《韓日軍事情報保護協定》的做法深表失望和擔憂，這將導致對韓國的防禦變得更加複雜（more complicated），增加美軍面臨的風險（risk）。
2019.8.28	美國國防部長艾斯培表示，對韓國終止《韓日軍事情報保護協定》感到非常失望，希望韓日雙方能從共享利益和價值出發，重新回到我們所必要的重要軌道。
	美國參謀長聯席會議主席鄧福德表示，對韓日關係的倒退感到非常失望。締結高效的合作關係，符合美韓日的共同利益，美國將努力扭轉情況，使其回到積極的方向。
2019.8.29	美國國防部印太事務助理部長薛瑞福出席華府智庫戰略暨國際研究中心（CSIS）研討會時表示，對韓國決定終止《韓日軍事情報保護協定》表達關切與失望，呼籲韓國續簽該項協定，也期盼韓日進行有意義對話。在回答提問時，薛瑞福表示韓國將國內政治利益放在國家安全之前，不滿韓方未在決定終止協定前知會美方。

2019.9.4	美國駐韓大使哈里斯強調韓美同盟不僅是韓半島和平與繁榮的基礎，也是該地區安全和穩定的基石。
日方回應	
2019.8.22	日本外相河野太郎召見韓國駐日本大使南官杓，對韓國終止《軍事情報保護協定》的決定，乃是對當下區域安保環境的完全誤判，日方對此深表遺憾。
2019.8.27	日本經濟產業相世耕弘成於例行記者會表示，為了適當實施出口管理而進行的運用再研究，並非想對韓日關係產生影響，且日本的出口管理與軍事情報相關的政府間協定並非同一回事，日本將按計劃於8月28日將韓國移出安全保障出口管理優惠國「白名單」。
	日本外相河野太郎在回答外國記者關於終止《韓日軍事情報保護協定》影響韓日關係的提問時表示，韓日間最重要的問題，是1965年《韓日請求權協定》，如果韓國必須明白，重寫歷史是不會發生的。
	日本官房長官菅義偉表示，韓國把終止《韓日軍事情報保護協定》跟日本重新檢視出口管理運用連結在一起，但「兩者完全是不同層次的問題」，日方將以一貫立場要求韓國做出明智的應對。
	日本首相安倍晉三於G7會後的記者會，對韓國終止《韓日軍事情報保護協定》有損國家間信賴關係感到遺憾，將要求韓國遵守兩國之間的承諾。
2019.8.28	日本政府發言人、官房長官菅義偉舉行例行記者會表示，將韓國從白名單中刪除，乃是從國家安全的角度出發而採取的必要出口管理措施，敦促韓國對徵用工問題採取必要舉措。
2019.9.2	前官房長官河村建夫以跨黨派的日韓議員聯盟幹事長身份訪韓，與韓國國務總理李洛淵就韓方決定終止《韓日軍事情報保護協定》舉行會談。

資料來源：陳蒿堯整理公開資訊製表。

（責任校對：陳鴻鈞）

歐洲國家第六代戰機合作發展現況

舒孝煌

國防產業所

壹、新聞重點

義大利李奧納多集團（Leonardo）在 2019 年 9 月 14 至 17 日於英國舉辦的「國際防務與安全裝備展」（Defence and Security Equipment International, DSEI 2019）中宣布，加入英國「暴風」（Tempest）戰機研發陣營，成為繼瑞典在 2018 年 7 月 16 日與貝宜（BAE）簽約計畫後，第三個加入的國家；另外，法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）與德國及西班牙國防部長在 2019 年 6 月 17 日巴黎航展期間為六代戰機全尺寸概念模型揭幕，稱為「未來空中戰鬥系統」（Future Combat Air System, FCAS），使得歐洲六代戰機形成以英國為首及以法德為首兩大集團跨英吉利海峽競爭的態勢。

貳、安全意涵

英國貝宜航太在 2018 年推出「暴風」戰機全尺寸模型，希望在 2040 年時用以取代現役的歐洲戰鬥機（Eurofighter），並供應歐洲及國際外銷市場。依計畫，「暴風」戰機將在 2035 年達到初始戰力（initial operating capability, IOC），5 年後完成全戰備，預計將會服役至 2070 甚至 2080 年；法、德、西三國合作的 FCAS，目前僅有設計概念，尚無具體設計細節。

一、暴風戰機將採模組化設計因應未來挑戰

由於預計服役時間仍長，英國「暴風」戰機設計的挑戰，是面對未知的需求時，需能設計靈活、適應性強，並採模組化設計。因此在早期設計過程最重要的是先發展任務系統架構，而不是精確的

需求，包括概念設計、需要何種技術及如何取得，其關鍵可能是如何提出一種適應性強，能滿足客戶不同需求的戰機。⁷

不過由外觀來看，不論美國曾展示過的六代戰機，或是法德合作的 FCAS，「暴風」仍保留雙垂直尾翼，主翼則採用雙三角翼概念，翼後緣有雙重後掠角，並採用雙發動機，較像是歐洲版的五代半戰機。不過其先進之處並非外型，而是整體航電及武器設計，以及運用先進生產及後勤技術。「暴風」戰機將運用先進發動機、自動化地面支持系統、數位化生產程序及自動化機器人，機體上採用先進無線射頻感測器、新一代飛控系統、平衡的可生存性設計、分散式多重光譜感測器、整合式感測器及下一代反制措施。座艙最大亮點為運用虛擬座艙概念，貝宜在 2018 年於法茵堡航展展出的虛擬實境顯示器，則是使用台灣廠商宏達電子（HTC）的產品。

二、英國「暴風」戰機借重他國經驗擴大合作面向

由英國空軍支持的「暴風」戰機發展正在加速，在 1 年內已投入 1,000 餘名全時人力，預計明年將增至 1,800 人，約有 80 個相關子計畫開始進行，130 家公司參與計畫，除新加入的李奧納多外，瑞典紳寶（SAAB）集團、歐陸的空中巴士（Airbus）集團、美國洛克希德馬汀（Lockheed Martin）也已加入團隊。紳寶將提供發展「獅鷲」E（Gripen E）的經驗，貝宜也是「獅鷲」的合作夥伴，不過英國與瑞典合作必須克服的問題是，瑞典在出口戰鬥機與其他軍備產品時，出口法規比英國更嚴格。⁸紳寶集團也曾在 2018 年法茵堡航展提出六代戰機概念，設計沿用「獅鷲」的前翼與三角翼、雙垂直尾

⁷ Stew Magnuson, "NEWS FROM DSEI: RAF Puts Development of Tempest Next-Gen Fighter into 'Hyperdrive,'" *National Defense Magazine*, September 12, 2019, <https://reurl.cc/gvW76L>.

⁸ Andrew Chuter, "Sweden to join British 'Tempest' next-gen fighter push," *Defense News*, July 7, 2019, <https://reurl.cc/4gaRL3>.

翼、單發動機，武器仍採用外掛，不強調匿蹤性，但強調全機 360 度偵測能力，能應付各種威脅，並以雷達干擾方式欺敵，不過僅為概念，並無進一步細節。

瑞典採守勢戰略，其發展戰機的經驗受國際重視，除能適應其國土防禦作戰需求，可在高速公路起降外，並可使用美製或歐洲製武器，運用彈性極佳。除英國及巴西外，紳寶也與波音合作，提供其成本控管與設計經驗予 T-X 先進教練機發展計畫，並將在美國印第安那州設廠，組裝後部機身，估計 T-X 未來國際訂單可能多達 2,000 架以上。

三、英國及法德西三國競爭預劃未來戰機發展方向

法國、德國及西班牙三國合作的 FCAS 計畫，主合約商將是法國達梭航空工業公司（Dassault），空中巴士軍用機部門則領導作戰系統等發展。FCAS 除了外型看來較第五代戰機更扁平、匿蹤性更佳外，沒有公布太多發動機、航電、結構設計等細節，似是因為對至 2040 年的空中威脅尚無具體看法。相較之下，英國的設計已較為具體，並開始細部設計與技術發展，進度較法德團隊更快。

不過歐洲其他航太裝備大廠，例如歐洲飛彈及武器大廠 MBDA 集團也將為兩大集團提出全新空戰概念，供應六代戰機用於深入打擊、戰術打擊或空對空作戰的武器與航電系統，還包括無人機控制，當面對高度威脅空戰環境時，可以派出無人僚機進行穿透打擊，避免本身遭受攻擊。⁹

⁹ Christina Mackenzie, "FCAS or Tempest? European missile company has its eyes on both," *Defense News*, June, 6, 2019, <https://reurl.cc/Ob01YD>.

參、趨勢研判

雖然以英國為首的團隊及以德法為首的團隊都推出「**六代戰機**」概念，但「**六代**」尚難以確切定義，美國及其他國家五代戰機也都尚未服役或形成戰力。由於第六代戰機技術更為先進，未來合作模式仍有可能變化。美國近期重啟六代戰機計畫，是否因受到歐洲合作的刺激而加速推動，仍待觀察。

一、歐洲戰機計畫能否重振航空工業仍待觀察

歐洲國家因市場規模小及資金不足等因素，多以國際合作或與美國合作兩種方式獲得作戰飛機，例如 1974 年「**龍捲風**」（Tornado）戰機為英、德、義三國合作發展，1968 年推出的「**美洲虎**」戰機為英法合作發展、1973 年的「**阿爾法**」（Alpha Jet）噴射教練機為德法合作、1994 年首飛的歐洲戰鬥機（Eurofighter）則是英、德、義、西四國合作發展。另外，德國、義大利、西班牙、葡萄牙、荷蘭、比利時、丹麥、希臘、土耳其、芬蘭等國，二次大戰之後也以合作生產等方式由美國引進戰機，包括 F-86、F-104、F-4、F-16、F/A-18，以及現在的 F-35 等。

除目前的跨國合作計畫外，2014 年 11 月，英法兩國國防部長也簽約同意合作發展無人戰鬥系統（Unmanned Combat Air System, UCAS），為未來歐洲合作發展未來空戰系統鋪路。六家合作夥伴涵蓋英、法、義大利主要航太、電子與發動機生產製造集團，包括貝宜、達梭、台利斯法國分公司（Thales France）、塞雷斯聯合系統（Selex ES）、勞斯萊斯（Rolls-Royce）及法國賽峰集團（Safran）等。這項計畫在比較兩國的發展及設計概念，並藉此導生出任何可能的無人空中作戰系統展示計畫。

不過歐洲國家在第五代戰機發展則未無建樹。五代戰機除美國

外，僅中國與俄羅斯有發展計畫，歐洲各國均無相關研發計畫，未來歐洲國家若需採購具匿蹤能力的五代戰機，僅有美國 F-35 單一選擇。更有甚者，目前歐洲戰機製造廠商中，僅瑞典紳寶的「獅鷲」戰機仍在生產，將提供巴西空軍使用，法國的「疾風」（Rafale）戰機在爭取印度後續訂單上仍有風險。英國及法國領銜提出六代戰機計畫，目的均在確保歐洲航空工業在未來國際戰機發展上的地位。

二、美國第六代戰機可能加速推動

美國海空軍在過去數年曾提出未來戰機計畫，美國海軍稱為 F/A-XX，美國空軍則稱為「下一代空防系統」（NGAD），原本尚無明確定義，也未進一步發展，其原因是對未來空戰或空中威脅看法尚難整合，但已展開未來武器系統及相關技術發展，例如空載雷射武器、空射極超音速飛彈、新一代發動機等。美國空軍「空優 2030 飛行計畫」（Air Superiority 2030 Flight Plan），指出未來需要一種「穿透性制空」（Penetrating counter-air, PCA）平台，可深入敵境進行致命或非致命打擊，機體需具備多頻譜匿蹤能力，但海軍「F/A-XX」計畫則希望能讓航艦部署在離岸 1,000 至 1,200 哩距離，以遠離敵人飛彈攻擊。六代戰機也應具備系統化或系統家族概念，以便快速升級，因應未來數十年間空中威脅的可能變化。¹⁰

最近傳出美國空軍準備大幅改變其對下一代戰機的採購戰略，將要求航空工業在 5 年內設計、發展、並生產一型新戰機。新計畫尚未命名，可能延用過去「世紀系列」（Century Series）經驗，不是累積數年時間研發最先進的戰機，但花費高昂成本，而是整合現有科技發展工業界能提供的最佳戰機、採購較少數量，數年後根據

¹⁰ Jon Harper, "What to Expect from Sixth-Gen Aircraft," *National Defense*, September 16, 2019, <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2019/9/16/what-to-expect-from-sixth-gen-aircraft>.

新科技再發展下一種戰機，並結合先進的 3D 設計、開放架構、數位工程等技術。目前國會對空軍想法「反應良好」，但擔心成本及風險問題。¹¹

三、歐洲六代戰機競爭反應其防務合作現實

英國原本與歐洲在國防事務上緊密合作，英法兩國曾在 2010 年簽署《蘭卡斯特宮條約》(Lancaster House Treaty) 加強兩國國防事務合作，合作項目包括建立聯合遠征部隊、海軍航空母艦合作、核武合作等。英國在歐洲防務合作上扮演關鍵性角色，但國內對於與歐陸進行防務整合抱持若即若離態度。英國在 2016 年公投決定脫歐 (Brexit)，使英法合作蒙上陰影。公投後原訂 2019 年 3 月英國脫歐，但因立法程序與歐盟談判一直延宕，不過英國保守黨黨揆、新任首相強生 (Boris Johnson) 立場傾向脫歐，今年恐將完成脫歐程序。

為面對英國脫歐後歐盟防務合作情況，歐盟勢須有所因應。法德兩國將領導新防務合作，並在不考慮北約情況下提出有效指揮管制機制。¹²法國仍希望與英國強化防務合作，雖然英國內部對將武裝部隊與歐洲整合一直抱持懷疑態度，但其國防預算持續緊縮，也說明英國不可能獨自負擔武器研發及其他參與反恐行動等國防開支，法國總統馬克宏也不斷遊說英國持續強化防務合作。然而法德合作發展戰機，恐亦說明兩國對未來歐洲軍備發展合作前景的憂慮。

對英國而言，國防產業是其重要經濟組成部分，其軍備出口佔國際市場 9%，並持續在國際市場獲得重要合約，因此保持與歐洲合

¹¹ Valerie Insinna, "The US Air Force's radical plan for a future fighter could field a jet in 5 years," *Defense News*, September 9, 2019, <https://reurl.cc/5grIE6>.

¹² 蘇宏達、周弘編，《廿一世紀歐洲聯盟的對外關係》，(台北：台灣大學出版中心，2018 年)，頁 51 至 53。

作關係，仍對英國有利。¹³「暴風」戰機計畫若能成功，對英國維持每年 60 億英鎊的航空產業出口至關重要，這佔了過去 10 年來英國國防出口的 80%以上。¹⁴

肆、政策建議

- 一、戰機合作為國際發展趨勢，我國航太與高科技廠商具備國際合作實力，應強化國際合作空間。
- 二、我國規劃下一代戰機時，應全方面評估未來空防威脅，參考其他國家先進科技，並考量不對稱戰法，例如增加無人機發展投資等。
- 三、瑞典戰機發展及計畫管理經驗，例如管控成本、增加武器攜掛彈性、持續研改升級等，可供我國未來發展戰機借鏡。

（責任校對：洪瑞閔）

¹³ “Anglo-French defence co-operation marches on,” *Financial Times*, January 17, 2018, <https://www.ft.com/content/bcbaa4f8-fab6-11e7-a492-2c9be7f3120a>.

¹⁴ Helen Warrell, Sylvia Pfeifer, “Italy joins forces with UK in European fighter jet race,” *Financial Times*, September 12, 2019, <https://reurl.cc/qDgd2R>.

發行人/馮世寬

總編輯/林正義

主任編輯/王尊彥

執行主編/劉蕭翔、李俊毅、劉姝廷 助理編輯/廖雅雯