

國防安全雙週報

第 36 期

- | | | |
|--------------------------|-----|----|
| 疫苗加強針與全球公衛治理之辯 | 李哲全 | 1 |
| 美國終結阿富汗戰爭與美中關係 | 陳鴻鈞 | 7 |
| 中俄「西部·聯合—2021」聯演評析 | 劉蕭翔 | 11 |
| 美國亟須重建阿富汗戰爭後的國際信譽 | 鍾志東 | 17 |
| 西藏解放 70 年的政軍挑戰 | 龔祥生 | 23 |
| 帛琉與密克羅尼西亞要求美軍進駐之評析 | 章榮明 | 27 |
| 由中國駭侵以色列看網路攻擊的戰場迷霧 | 曾怡碩 | 33 |
| 馬克宏表達中國於法屬玻里尼西亞影響力增加的憂慮 | 洪瑞閔 | 37 |
| 美澳「護身軍刀 2021」聯合軍演與第二島鏈安全 | 黃恩浩 | 43 |

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

2021 年 9 月 3 日發行



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

Contents

Booster Shots: A Debate on Global Public Health Governance <i>Che-chuan Lee</i>	1
The U.S Ends Afghanistan War and the U.S.-China Relations <i>Hung-Chun Chen</i>	7
On the Sino-Russian “Zapad/Interaction-2021” Joint Exercise <i>Shiau-Shyang Liou</i>	11
The U.S. Call to Rebuild Its Credibility after the Afghanistan War <i>William Chih-Tung Chung</i>	17
Political and Military Challenges on the 70th Anniversary of Tibet’s Liberation <i>Shan-Son Kung</i>	23
An Analysis of Palau and Micronesia’s Inviting U.S. Troops’ Deployment on Their Soil <i>Jung-Ming Chang</i>	27
Looking through Fog of Cyber Attacks via China’s Hacking Israel <i>Yi-Suo Tzeng</i>	33
Macron Expresses Concern about China’s Growing Influence in French Polynesia <i>Jui-Min Hung</i>	37
U.S.-Australia Biennial “Talisman Sabre 2021” Joint Exercise and the Second Island Chain Security <i>Paul An-Hao Huang</i>	43

疫苗加強針與全球公衛治理之辯

李哲全

國家安全所

壹、新聞重點

2021年8月18日，美國疾病管制暨預防中心（CDC）主任瓦倫斯基（Rochelle Walensky）發布聲明，美國準備在9月20日當週開始為民眾施打疫苗加強針（booster shots，俗稱第三劑疫苗），第一線醫療人員、療養院居民及高齡者將率先施打。8月27日，中國國務院聯防聯控機制也宣布，對高風險工作人員、出國人員、免疫功能較低以及60歲以上族群，開放疫苗追加第3劑。¹繼俄羅斯、以色列、英、法、德等國之後，美中兩個大國也加入了疫苗加強針的行列。世界衛生組織及許多公衛專家均呼籲別急著打第3劑疫苗，而應捐出多餘的疫苗，優先為低收入國家解決第一劑疫苗缺貨的問題。本文將簡要探討以COVAX為代表的全球公衛治理的進展與侷限，以及各國紛紛施打疫苗加強針可能造成的衝擊。

貳、安全意涵

根據美國約翰霍普金斯大學（Johns Hopkins University）統計，截至2021年8月30日止，全球新冠肺炎累積確診人數已逾2.16億人，超過450萬人病逝。為有效分配疫苗消弭疫情，「新冠疫苗全球取得」（COVID-19 Vaccines Global Access，簡稱COVAX）平台，在世界衛生組織主導下，於2020年4月24日成立。²

¹ “Joint Statement from HHS Public Health and Medical Experts on COVID-19 Booster Shots,” US Centers for Disease Control and Prevention, August 18, 2021, <https://reurl.cc/En3Lym>；〈國家衛健委：現階段對全人群加強免疫還待進一步研究〉，《中國新聞網》，2021年8月27日，<https://reurl.cc/a9QK74>。

² COVAX是「新冠病毒工具取得加速器」（Access to COVID-19 Tools Accelerator，簡稱ACT-Accelerator）之下，疫苗、診斷、治療與衛生系統等四大支柱之一。負責COVAX運作的，除世衛組織外，還有聯合國兒童基金會（UNICEF）、全球疫苗暨免疫聯盟（Global Alliance for

一、全球公衛治理的成就與侷限

在新冠疫情肆虐下，2020年12月，美國各地開始接種疫苗。當時已開發國家已預購100多億劑疫苗。若無國際機制協助，低收入國家可能要等到2023或2024年才能取得疫苗。但在COVAX機制的努力下，第一批疫苗在2021年2月24日就運抵迦納（60萬劑AstraZeneca疫苗）。這是全球公衛治理體系的一大進步。

不過COVAX的疫苗取得並不順利。相關阻礙包括：2021年2月美國以《國防生產法》(Defense Production Act)限制部分疫苗原料出口；部分疫苗廠商生產進度落後；4至5月間，為擴大疫苗產量引發放棄疫苗專利保護及授權監督各國藥廠生產兩派爭論；原先承擔COVAX疫苗最大供應量的印度，因爆發疫情，從3月中旬開始幾乎停止出口等，都是造成COVAX疫苗取得及供應進度落後的原因。

COVAX原本規劃在2021年底向全球配送至少20億劑疫苗，其中13億劑運往92個中低收入國家，使全球20%的人口順利接種。但因上述因素影響，COVAX配送的疫苗，到7月初才突破1億劑。至8月24日，COVAX已向全球138個國家與地區配送疫苗，但送達的疫苗總數只有2.15億劑，達成率僅10.75%，與預定目標差距頗大。

二、貧富差距與疫苗取得仍具高度相關性

2020年全球死於新冠肺炎人數約188萬人，但2021年1月到6月初的死亡人數已超過182萬人，幾乎是2020年總和。不過，資料也顯示疫苗問世後，歐美國家的疫情在4月間開始趨緩，而疫苗匱乏的亞非、拉美國家，疫情卻是雪上加霜。2020年秋冬，美歐疫情嚴重，每日確診數及死亡數占全球7成；疫苗上市後，2021年情勢

Vaccines and Immunization, GAVI)、流行病防備創新聯盟(Coalition for Epidemic Preparedness Innovations, CEPI)。2021年初已有192個國家與經濟體加入COVAX，包括92個中低收入國家及100個自費參與國家/地區。

逆轉，南美、亞洲與非洲每日確診數占全球逾 8 成，死亡數占全球 2/3。可見疫苗對遏制疫情、降低死亡率的重大貢獻。³

根據 One World in Data 的統計，至 2021 年 8 月 30 日止，全球 196 個國家已經施打 52.1 億劑疫苗。39.6% 人口已接種至少一劑疫苗，26.56% 人口已完成接種。但高收入國家每百人施打了 106 劑疫苗，中高收入國家維 100 劑，中低收入國家為 31 劑，低收入國家則因疫苗不足，每百人僅施打了不到 2 劑。《彭博社》的統計也指出，全世界收入最低的 52 個國家/地區，其人口占全球的 20.5%，但取得的疫苗只有 2.8%。

根據杜克大學 (Duke University) 的統計 (8 月 27 日止)，若將國家區分為高收入、中高收入、中低收入及低收入四個組別，分別呈現其購買與捐贈疫苗總量，再併同四個收入等級國家已施打的疫苗總量 (8 月 23 日止)，可明顯看出高收入國家與低收入國家之間巨大的差別 (如表一)。

表一、疫苗購買及施打與國家收入對照表

	高收入	中高收入	中低收入	低收入	COVAX
購買與捐贈劑數	68.74 億劑	25.16 億劑	32.53 億劑	3.49 億劑	32.65 億劑
施打劑數	13.7 億劑	27.6 億劑	10.3 劑	0.15 億劑	--

資料來源：Launch and Scale Speedometer, Global Health Innovation Center, Duke University 及 Coronavirus (COVID-19) Vaccinations, Our World in Data.

參、趨勢研判

在嚴重供不應求的情況下，疫苗取得已成為國際政治的競技場。財力雄厚的先進國家，從國際市場大量搶購甚至囤積疫苗，經濟弱勢的國家卻一劑難求。疫苗正義的呼籲雖然獲得各國響應，但仍不敵「國內優先」的思維，並凸顯了當前國際公衛治理的侷限性。

³ 〈美國成世界疫苗兵工廠 疫苗外交逆轉勝〉，《聯合新聞網》，2021 年 6 月 12 日，<https://reurl.cc/1YdM5m>。

一、美中疫苗外交反映其戰略取向

2020 年新冠肺炎初起時，許多學者專家認為疫情的威脅，可能促成美中攜手合作。但事實證明，持續激化的美中競爭態勢，壓過了合作共贏的可能性。美國雖然在 2020 年底就開始施打疫苗，但對外捐贈疫苗起步甚晚。2021 年 3 月，美、日、印、澳「四方安全會談」後，宣布四國合作推動疫苗外交（由印度承擔製造重任）。到 5、6 月，拜登才先後宣布捐贈總劑 5 億 8,000 萬劑的疫苗。美國在疫苗捐輸的缺席，為中俄的疫苗外交提供了戰略機遇。根據倫敦的 Airfinity 公司數據，截至 5 月初，中國向海外出口了 2.52 億劑疫苗，佔其疫苗總產量的 42%。美國生產超過 3.33 億劑疫苗，但出口量僅 300 萬劑左右，佔比不到 1%。⁴

中國國務院高調宣稱已向 102 個國家和 4 個國際組織提供疫苗。但根據總部位於北京的播銳智諮詢公司（Bridge Consulting）的追蹤統計，截至 8 月 23 日，中國已向國外出售 11.19 億劑疫苗，捐贈 4,600 萬劑疫苗，並運送了 6.53 億劑疫苗，⁵中國捐贈的疫苗數量僅佔其輸出疫苗總數的 3.95%。此外，中國的疫苗外交有明顯的戰略考量。以區域來看，亞太與拉美國家是中國疫苗的最大買家，其次是歐洲和非洲。受贈國家多為非洲及菲律賓、寮國、柬埔寨、巴基斯坦等國家。*Think Global Health* 網站在 2021 年 4 月底發佈的一份報告也指出，在中國承諾提供疫苗的 65 個國家中，63 個都是「一帶一路」倡議的參與者。

疫情趨緩後，拜登總統在 5 月 17 日宣布，美國將向外國無償提供 8,000 萬劑疫苗，且沒有任何附帶條件。6 月初在歐洲，拜登再度宣布向全球捐贈 5 億劑輝瑞疫苗。雖然美國的疫苗外交起步較晚，

⁴ 斯影，〈美國「入局」挑戰「疫苗外交」 全球疫苗供應賽進入下半場〉，《BBC 中文網》，2021 年 5 月 24 日，<https://reurl.cc/no98p8>。

⁵ China COVID-19 Vaccine Tracker, Bridge Consulting, August 23, 2021, <https://reurl.cc/0j5Q1K>.

但美國無條件且無償提供品質更好的疫苗，普遍受到各國的歡迎與肯定。依據美國國務院統計，拜登承諾捐贈的 5.8 億劑疫苗，至 8 月 27 日止，已運送超過 1 億 2673 萬劑給超過 80 個國家。⁶另一方面，中國也有 58.36% 的疫苗尚待送達各國。在美中先後宣布將施打第三劑疫苗後，其疫苗外交的落實進度已引發各國關注。

二、疫苗加強針可能犯下「囚犯困境」的錯誤

各國都支持應該捐贈或協助低收入國家取得疫苗。但在疫苗抗體量會隨時間下降、Delta 與各種變種病毒傳染性更強的威脅下，已經有越來越多的國家宣布或考慮要為其民眾施打疫苗加強針（表二僅列出已確定施打加強針的國家）。

表二、2021 年已宣布施打疫苗加強針的國家

施打時間	國家	內容
7 月 1 日	土耳其	為 50 歲以上公民及醫護人員預約施打第 3 劑疫苗。
7 月 1 日	多明尼加	為醫護人員、年長者與體弱者接種第 3 劑疫苗。
7 月 16 日	印尼	為醫護人員提供莫德納加強針，並考慮擴大施打對象。
7 月 22 日	俄羅斯	為注射苗達 6 個月以上民眾施打加強針。
7 月 30 日	以色列	為 60 歲以上長者提供輝瑞第三劑疫苗，之後將年齡限制降至 50 歲。
7 月底	印尼	優先為醫護人員施打莫德納疫苗為加強針。
8 月 1 日起	匈牙利	打完第二劑疫苗的民眾，只要申請都可施打第三劑。
8 月 5 日	泰國	優先為醫護人員施打第三劑疫苗。
8 月 16 日	烏拉圭	為先前施打科興疫苗者，追加施打輝瑞疫苗。
9 月初	英國	對 50 歲以上者、體弱者及醫護人員接種第三劑疫苗。
9 月	德國	對年老體弱者施打第三劑疫苗，並對先前施打 AZ 疫苗、嬌生疫苗者，追加接種輝瑞或莫德納疫苗。
9 月 15 日	法國	9 月 1 日開放登記，9 月 15 日開始施打第三劑疫苗。
9 月 20 日當週	美國	開始為第一線醫療人員、療養院所住民及高齡者施打加強針。
未明確宣布	中國	高風險工作人員、出國人員、免疫功能較低以及 60 歲以上族群接種滿 6 個月後，開放疫苗第三劑。

資料來源：李哲全彙整公開資料製表

⁶ “COVID-19 Vaccine Donations,” US Department of State, Accessed time: August 30, 2021, <https://reurl.cc/rgmV11>; FACT SHEET: President Biden Announces Major Milestone in Administration’s Global Vaccination Efforts: More Than 100 Million U.S. COVID-19 Vaccine Doses Donated and Shipped Abroad,” U.S. White House, August 3, 2021, <https://reurl.cc/XWdela>.

世衛組織及許多國際機構、公衛專家，都呼籲與其現在打第 3 劑，不如把多餘的劑量捐給較低收入國家，以協助解決其疫情升溫的難題。牛津大學疫苗小組負責人波拉德（Andrew Pollard）與全球疫苗免疫聯盟（Gavi）執行長柏克利（Seth Berkley）也聯名投書《衛報》，呼籲疫苗政策仍應是「首劑疫苗優先」（First doses first）。富裕國家大規模施打第三劑疫苗，可能讓其他國家跟進，進而導致疫苗更加短缺，並使更多連第一劑疫苗都打不到的人死亡。

在病毒威脅下，除非人人都能安全，否則沒有人能安全（No-one is safe until everyone is safe）。因為新冠病毒傳播愈久，變異株出現的可能性就愈大，世界遭受威脅就愈久。當前各國紛紛決定施打加強針，此一趨勢彷彿博弈理論下的「囚犯困境」再現。雖然許多國家都宣稱可以兼顧國內加強針與疫苗捐輸出口，但若各國都選擇優先照顧國內民眾，這種看似理性的最佳選擇，卻可能忽略了團體的最佳選擇，集體的非理性帶來的，恐怕是各方皆輸的局面。

美國終結阿富汗戰爭與美中關係

陳鴻鈞

國家安全所

壹、新聞重點

2021年8月14日，美國總統拜登（Joseph Biden）發表聲明指出，儘管塔利班（Taliban）快速在阿富汗取得優勢，使得阿富汗情勢快速惡化，他仍決心要終結美國對阿富汗長達20年的戰爭。為此，美國將加派近五千名部隊前往阿富汗，確保順利完成撤軍任務。同時，他也下令美軍及情報部門密切關注未來可能來自阿富汗的恐怖威脅。8月15日，塔利班攻入阿富汗首都喀布爾，正式取得政權。8月16日，面對外界的質疑，拜登捍衛其終結阿富汗戰爭的決定，並指出中國將樂見美國無止盡地投入金錢、資源及注意力在維持阿富汗的穩定上。8月30日，華府正式完成撤軍任務。拜登終結阿富汗戰爭的決定，不僅牽涉整個國際局勢的變化，亦影響美中關係的發展，值得關注。

貳、安全意涵

一、塔利班取得阿富汗政權使拜登撤軍決定遭到嚴厲質疑

自拜登在2021年4月宣布自阿富汗撤軍後，華府就不斷表態支持時任阿富汗總統甘尼（Ashraf Ghani）政權。7月23日，拜登與甘尼通電話，重申美國支持阿富汗，並認為塔利班的攻擊作為，違反透過談判解決衝突的承諾。拜登再次表示將會持續支持阿富汗軍隊及人民，提供安全、發展與人道援助。7月30日，首批在阿富汗戰爭中幫助美國及盟邦的阿富汗人民順利抵達美國。拜登指出，這是美國落實對阿富汗承諾的表現，並宣示會繼續提供阿富汗安全、發

展及人道等援助，亦會透過外交方式支持阿富汗的和平進程，呼籲停止阿富汗內部的暴力行為。¹

然而，隨著塔利班快速奪取阿富汗政權，甘尼逃往國外，整體局勢顯然超出華府的預期。此外，儘管塔利班宣稱將會尊重人權與女性，保證不讓阿富汗成為恐怖分子的庇護地，並會確保阿富汗人民的安全。但是，由於塔利班過去不良的紀錄，使得塔利班的說法備受國內及國際的質疑。正如前述，拜登已下令美軍及情報部門要密切關注未來恐怖主義的威脅。當阿富汗情勢急轉直下，美國國內已經開始擔心，諸如蓋達（Al-Qaeda）等恐怖團體會再度興起，也使得美國國內與國際社會質疑拜登撤軍決定的聲音逐漸升高。²

二、中國批評拜登撤軍的決定

8月16日，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）與中國國務委員兼外長王毅通電話，針對阿富汗議題進行討論。美國國務院的公開資料僅簡略說明，雙方討論阿富汗的安全情勢及美中兩國人民如何安全的撤離。相較之下，中國外交部提供更多內容。中國外交部指出，雙方討論阿富汗和美中關係，顯然比美國國務院的說法更為明確。中國外交部稱布林肯的談話重點包括：（1）感謝中國參與在杜哈（Doha）舉行的阿富汗會談；（2）塔利班應和極端主義徹底斷絕關係，進行有秩序的權力轉移及成立包容性的政府；（3）期盼中國發揮影響力；（4）阿富汗未來由阿富汗人民決定；（5）呼籲塔利

¹ Joseph Biden, "Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with President Ashraf Ghani of Afghanistan," White House, July 23, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/23/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-president-ashraf-ghani-of-afghanistan-2/>; Joseph Biden, "Statement of President Joe Biden on the Arrival of the First Flight of Operation Allies Refuge," White House, July 30, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/30/statement-of-president-joe-biden-on-the-arrival-of-the-first-flight-of-operation-allies-refuge/>.

² Zeke Miller, Jonathan Lemire and Josh Boak, "Biden team surprised by rapid Taliban gains in Afghanistan," *AP News*, August 16, 2021, <https://apnews.com/article/joe-biden-afghanistan-taliban-5934ef05b0094d0189b5d900d2380179>; Ahmad Seir, Rahim Faiez, Kathy Gannon and Joseph Krauss, "Taliban vow to respect women, despite history of oppression," *AP News*, August 17, 2021, <https://apnews.com/article/afghanistan-taliban-kabul-1d4b052ccef113adc8dc94f965ff23c7>.

班保障所有想要離開阿富汗的人員安全。王毅也說明中國的立場：
（1）外來政治模式難以成功，使用強權與軍事手段無法解決問題；
（2）願意和美國溝通對話，協助解決阿富汗問題，避免阿富汗發生內戰、人道主義災難或成為恐怖主義避難所，及建立適合阿富汗且具包容性的政治架構。王毅更批評「美前一段倉促撤軍已對阿（富汗）局勢造成嚴重負面影響，下步如再製造出新的問題，更不是一種負責任的態度。」8月29日，布林肯與王毅再度通電話，王毅又一次批評華府撤軍的決定。³王毅的言論顯示，中國不僅批評當初美國軍事介入阿富汗的政策，亦質疑拜登的撤軍決定使得阿富汗局勢陷入困境。

參、趨勢研判

一、阿富汗與反恐議題或將影響美國對中國戰略的調整

拜登政府上台後，定位中國是戰略競爭者，強化對中國議題的關注，並積極推動反制中國的策略。拜登在8月16日的談話更明白指出，他堅持終結阿富汗戰爭的原因之一就是，避免美國過度關注阿富汗情勢而忽略了中國所帶來的威脅。然而，由於阿富汗局勢急遽惡化，布林肯和王毅近期已經兩度通電話討論阿富汗情勢與美中關係，連帶使得恐怖主義及反恐議題再度獲得美中與國際社會的重視，可能讓拜登對中國政策的調整受到限制。

³ “Secretary Blinken’s Call with People’s Republic of China State Councilor and Foreign Minister Wang Yi,” U.S. Department of State, August 16, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-peoples-republic-of-china-state-councilor-and-foreign-minister-wang-yi/>; 〈王毅應約同美國國務卿布林肯通電話〉，中華人民共和國外交部，2021年8月17日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1899876.shtml>；〈王毅同美國國務卿布林肯通電話〉，中華人民共和國外交部，2021年8月29日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1902886.shtml>。

二、「東伊運」成為美中反恐互動上的觀察指標

根據中國外交部的說法，布林肯與王毅在 16 日的談話裡，王毅批評川普（Donald Trump）政府不再認定「東伊運」（Eastern Turkistan Islamic Movement, ETIM；「東土耳其斯坦伊斯蘭運動」的簡稱）為恐怖組織是錯誤的決定，呼籲華府做出改變，「為中美涉阿（富汗）合作以及國際反恐合作掃除障礙」，並稱雙方都是安理會常任理事國，面對全球與區域問題，兩國應該進行協調與合作，尋求和平共處的方式。王毅亦呼籲華府要尊重中國的核心利益及重大關切，強化對話和管控分歧。對此，布林肯回應的重點包括：（1）兩國和平共處是共同目標，希望雙方進行合作；（2）針對區域安全問題進行溝通與合作十分重要，包括阿富汗問題；（3）美國重申反對恐怖主義，「不尋求在中國西部邊界地區出現動盪」。⁴這顯示出，阿富汗與反恐議題已經重新浮上兩國優先的對話及談判議程。而且，中國已經為美中在阿富汗議題上的合作開出條件，其中之一即是美國應該重新認定「東伊運」為恐怖組織，這將是兩國能否在阿富汗與反恐議題上密切合作的重要觀察點。

⁴ 〈王毅應約同美國國務卿布林肯通電話〉，中華人民共和國外交部，2021 年 8 月 17 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1899876.shtml>。

中俄「西部·聯合—2021」聯演評析

劉蕭翔

國家安全所

壹、新聞重點

2021年8月9日至13日，中俄兩國於中國寧夏回族自治區陸軍青銅峽合同戰術訓練基地實施「西部·聯合—2021」演習，雙方參演兵力共約1.3萬人，各式武器裝備近500台。中方部隊以其西部戰區為主，由地面部隊與空軍組成；俄方以其東部軍區為主，由作戰戰術航空兵分隊、駐貝加爾湖邊疆區摩托化步兵部隊與特種部隊組成。此回演習新型裝備占比達81.6%，質量大幅提升。期間同步展示直、曲射火力，形成高中低、遠中近結合的飽和攻擊能力。雙方宣示演習旨在拓展聯合反恐作戰領域深度，並展示維護國際與地區安全穩定決心。

演習以恐怖組織運用裝甲、步兵與無人機發起襲擾攻擊為想定，維護地區安全穩定為課題，聯合反恐作戰為樣式，融合運用新型態武力與非對稱作戰手段，形成聯合打擊能力，並構建「導演部—聯合指揮部—參演部隊」三級指揮體系，分「聯合籌劃」、「陸上進攻」兩階段實施。專用聯合指揮資訊系統的啟用則為演習亮點，其構建「一網四鏈」作戰體系，組織空軍、陸航、炮兵、裝甲和步兵火力，由參演雙方共同研判、臨機確定目標，即時指揮無人機實施精確打擊，演練聯合防空、聯合破障與聯合立體奪要等二十多項課目，中俄因而宣稱兩軍在聯合作戰達到新的高度。¹

¹ 呂得勝、張笑語，〈「西部·聯合—2021」演習正式開始〉，《解放軍報》，2021年8月9日，第1版，http://www.mod.gov.cn/big5/action/2021-08/09/content_4891392.htm；呂德勝、張笑語、楊曉波，〈「西部·聯合—2021」演習亮點多—專訪軍事科學院研究員李抒音〉，《解放軍報》，2021年8月12日，第3版，http://www.mod.gov.cn/big5/jmsd/2021-08/12/content_4891670.htm；Лю Фан, “Синьхуа (Китай): учения «Запад/Взаимодействие — 2021» официально начались,” *ИноСМИ.ru*, 9 августа, 2021, <https://inosmi.ru/military/20210809/250279406.html> “Цинтунсянская стратегическая операция. Россия и Китай укрепляют геополитический тандем на совместных маневрах,” *Коммерсантъ*, No. 140, 10 августа, 2021, стр. 6。實兵演習歷程可參見呂德勝、張笑

貳、安全意涵

一、中俄聯合作戰有所創新但提升有限

此次聯演創下多項首例紀錄：一為新冠肺炎疫情爆發以來在中國境內組織的首場中外演訓；二是俄軍首次成建制參加中國組織的演習，並使用中方主戰裝備參演；三則為中俄首次運用專用指揮資訊系統演練。

除藉由聯演宣示其戰力不受疫情影響外，中俄亦有計畫地增強對彼此軍備的熟悉度。2020年中國部隊曾首度成建制參加「高加索—2020」(Kavkaz-2020)戰略演習並使用俄方主戰裝備，今次則改由俄方延續同樣操練模式。至此，兩軍在形式上完成運用對方主戰裝備的演練。惟中俄雙語版指揮資訊系統的啟用則頗具意義，乃兩軍聯合作戰能力提升的關鍵。新系統改變中俄過往各自獨立編組、獨立籌劃的相對獨立聯演型態，而實現數據與態勢的分享，以及作戰規則的統一，讓聯合行動更加高效。參演官兵可依靠網路資訊系統，構建更暢通的指揮鏈路，更可內聯各作戰分中心，下接各個作戰群(隊)指揮所，必要時還能直達兩軍單兵平台末端，以實現真正的聯合作戰。²

中俄軍演十餘年來運用俄軍指揮體系聯合指令碼，並以俄語進行，業已形成一定默契，然而啟用雙語指揮資訊系統與在聯合指揮部成立俄軍指控分中心，不僅能讓雙方全程參與理解任務，更能同步掌握態勢、聯合研判處置，故可謂一大進步，在相當程度上亦轉變過往中方的被動配合地位。

惟今次聯演僅是中俄跨出實質聯合作戰的第一步，完成一輪使

語、楊曉波，〈「西部·聯合—2021」演習實兵行動演練側記〉，《解放軍報》，2021年8月14日，第4版，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2021-08/14/content_4891932.htm。

² 呂德勝、張笑語、楊曉波，〈「西部·聯合—2021」演習亮點多—專訪軍事科學院研究員李抒音〉，《解放軍報》，2021年8月12日，第3版，http://www.mod.gov.cn/big5/jmsd/2021-08/12/content_4891670.htm。

用對方軍備的演練亦不等於就此熟練掌握。故中俄聯合作戰能力的提升依然有限，與能真正發揮實力的階段仍有相當的距離，尚須持續不斷地配套演練。

二、藉反恐演習釋放多重訊息

時值塔利班（Taliban）席捲阿富汗，中俄此時以恐怖組織為假想敵於寧夏回族自治區軍演，除警告疆獨勿與境外恐怖主義勢力合流外，亦示意塔利班勿擴大戰場而波及他國。另外，軍演地點與阿富汗仍有相當的距離，亦能避免緊張態勢升高。

中俄以反恐為名的聯演不勝枚舉，不僅有中俄各自主導之雙邊與多邊演習，尚有與中亞國家的多邊演習。若真為反恐考量，在高舉反恐大纛的上海合作組織（Shanghai Cooperation Organization, SCO）框架下舉辦演習應是最有效益之舉，但兩國卻另起爐灶為之。另兩軍聯合作戰程度為何實為機密，但中俄卻刻意大肆對外宣傳，顯然真正目的是向中俄的共同敵人—美國示威。中俄不斷強調其軍演並未針對第三國，惟眾所周知實則針對美國。在中俄於歐亞大陸兩端各自面臨美國進逼之際，其聯合軍演用意實已不言自明。儘管塔利班重掌阿富汗的速度出乎眾人意料，但中俄初始以恐怖組織進犯為演習想定至多是著眼其附加收益，反恐應非兩國初始真正優先考量。

參、趨勢研判

一、中俄軍事合作於美方壓力下短期榮景可期

軍演與軍售乃中俄軍事合作兩大支柱，惟中俄軍售卻曾因中方逆向工程、智產權與竊密問題而陷入長達十年的停滯。2014年「烏克蘭危機」（Ukrainian crisis）爆發後，遭西方制裁的俄羅斯決定加速「轉向東方」（Pivot to the East），並放寬對中國先進武器銷售與技術轉讓限制，兩國軍演此後亦逐漸質變。首先是中俄「海上聯合」演習地點愈發敏感化，「海上聯合—2014」東海軍演、「海上聯合—

2015」第一階段地中海軍演與「海上聯合—2017」第一階段波羅的海軍演等皆屬之。

2017年6月《中俄2017至2020年軍事合作路線圖》的簽署，則掀起中俄軍事合作另一波高潮，外界咸信此與俄美關係惡化有關。自2018年起，中國連年參與俄國向來僅邀請軍事友邦參演，且對大國勢力針對性極強的最高層級戰略演習：「東方—2018」（Vostok-2018）、「中央—2019」（Tsentr-2019）與「高加索—2020」。此對外界的震撼尤甚，更暗示中俄軍事關係非比尋常。2019年7月中俄亦於亞太地區進行首次空中聯合戰略巡航，2020年12月又再次實施，挑釁美國盟友之意甚明。中俄空中戰略巡航未來是否常態化，2021年是否再進行將是重要觀察指標。2019年俄羅斯協助中國建立飛彈預警系統則是另一重大發展。由於此乃戰略核武控制系統最重要與最敏感的部分，此舉形同將中俄軍事合作往軍事同盟推進。

上開種種變化顯示來自西方，尤其是美國的壓力，乃中俄軍事合作加速發展的最大外部推力。在美國與中俄矛盾暫時難見曙光下，中俄軍事合作短期榮景可期，而飛彈預警系統與網路空間未來亦可能成為演習領域。

二、中俄認知歧異不利未來長期軍事合作

中俄軍事合作的躍進與外在壓力呈正比，解放軍亦能從俄軍的實戰經驗獲益甚多，但在當前俄強中弱的情況下，兩國軍事合作主導權仍操之在俄方居多。此由俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）對中俄是否為同盟的權宜解讀即能得知。

惟中俄認知上的落差卻可能為未來潛在變數。以此次演習為例，中文謂之「西部·聯合—2021」，然而無論在英文 Zapad/Interaction-2021 或俄文 Запад/Взаимодействие – 2021，卻是「西部·互動—2021」之意，「互動」與「聯合」的意涵實有相當落差。類似的意涵

落差亦見於中俄「海上聯合」系列演習，其俄文 морское взаимодействие 實為海上互動，而非海上聯合之意。故不能排除俄方僅認為雙邊軍演係交流互動，但中方卻刻意誇大為己壯大聲勢的可能性。中俄於此間認知的落差實與歷史遺緒有關，俄人雖然稱中俄兩國是兄弟關係，卻仍自恃為老大哥，並未忘卻蘇聯時期對中共的援助。個人過往與俄方人士訪談亦得知，俄人多認為所謂的戰略夥伴關係與軍事演習，實為俄羅斯配合中國的需求。在如此心態下，中俄縱然聯合抗美，卻未必能平等看待彼此國際定位。

中國國家主席習近平曾於 2013 年提出中美新型大國關係，欲與美國分治全球事務，儘管未獲美國回應，卻已隱然自視其國際地位高於俄羅斯。惟俄羅斯在冷戰後雖不復昔日超級大國地位，卻仍自認應與美國平起平坐。因此，中俄雖然倡議國際關係多極化，卻未必視彼此為對等的一極。

中俄對軍演詮釋的落差，一定程度上與彼此認知有關，更涉及對彼此國際定位的解讀。當面臨外來共同強大威脅時，兩國雖能暫時擱置歧異，惟在威脅減弱或消弭後則又不然，而此恐將不利於雙方未來的長期軍事合作。

美國亟須重建阿富汗戰爭後的國際信譽

鍾志東

國家安全所

壹、新聞重點

在美國與北約盟軍陸續撤軍後，阿富汗政府軍兵敗如山倒，塔利班（神學士，Taliban）以迅雷不及掩耳之勢，在不到 9 天時間即佔領 19 個省份，於 2021 年 8 月 15 日幾乎兵不血刃下奪取首都喀布爾（Kabul），並大致控制阿富汗全境。隨著美國支持的阿富汗前總統甘尼（Ashraf Ghani）逃離至海外，塔利班宣布成立阿富汗伊斯蘭酋長國，此也為美國所領導長達 20 年之久的阿富汗「反恐戰爭」畫下羞辱性的句點。在美國總統拜登（Joseph R. Biden Jr.）自訂的 8 月 31 日最後撤軍期限下，由於阿富汗政府軍以出乎意料之外速度潰敗，美國與盟軍倉惶混亂地進行大規模撤離軍民行動，國際社會也紛紛將此視為美國自越戰以來最大的軍事挫敗，拜登總統的聲望更跌至上任以來的最低點。為此，拜登臨時中斷其在大衛營的休假，於 8 月 16 日親上火線發表聲明，捍衛其阿富汗撤軍決定，他將阿富汗淪陷歸咎於阿富汗領導人與軍隊棄械投降，並強調阿富汗自己人都不打的仗，更不該要美國人來打。其後，在美軍撤離期限前的 8 月 26 日，於喀布爾機場外發生恐怖攻擊，至少造成 170 人死亡、181 人受傷，死者中有 13 名美軍，這是自 2011 年以來美軍在阿富汗傷亡最為慘重的一天。¹美國慌亂阿富汗撤軍的災難性結果，無疑是對拜登所聲稱「美國回來了」（America Is Back）的一大反諷。

¹ Joe Biden, “Remarks by President Biden on Afghanistan,” White House, August 16, 2021, <https://reurl.cc/LbRADX>; 〈喀布爾機場發生爆炸後美國承諾撤離行動持續到最後一刻〉，《BBC 中文網》，2021 年 8 月 26 日，<https://reurl.cc/nokZQ8>。

貳、安全意涵

一、拜登政府國際信譽遭受嚴重打擊

美國撤軍阿富汗所產生失控混亂現象，以拜登政府始料未及的方式發生，引起國內外的交相質疑。川普政府任內最後一位代理國防部長米勒（Chris Miller）反駁拜登所說撤軍是被迫於前總統川普（Donald Trump）與塔利班的協議，米勒表示川普政府從沒真正要從阿富汗完全撤軍，說打算在 2021 年 5 月 1 日前撤軍只是在演戲（play），其真正目的是與塔利班達成協議，讓美軍得在阿富汗維持最起碼兵力，以繼續執行反恐任務。川普則是藉機攻擊拜登，稱此災難性撤軍是「美國外交史上最大的羞辱」。針對拜登處理阿富汗撤軍方式，美國民調顯示有高達 69.3% 的民眾不認同，其中更有 59.5% 表示「極為不認同」。²

美國《紐約時報》（*The New York Times*）稱美國在阿富汗的撤軍行動，加劇過去川普政府美國肆意獨行的國際負面形象。法國國防分析家海斯堡（François Heisbourg）表示，「由於阿富汗問題，『你不能指望美國人』的想法將會紮下更深的根」。美國在歐洲最忠實盟友英國感覺遭到背叛，英國前首相布萊爾（Tony Blair）批評，在盟軍人數已下降至最低水平，18 個月來沒有任何聯軍士兵死亡下，為實踐大選時「結束『永遠的戰爭』的愚蠢政治性口號」，拜登所做出撤軍決定是「悲劇性、危險且沒有必要」。德國總理梅克爾（Angela D. Merkel）接班人基民黨（CDU）黨魁拉謝特（Armin Laschet）稱此撤軍為「北約成立以來最大的潰退」，德國在未來數年應會改變其外交和安全政策；基民黨外交政策發言人洛特根

² Patrick Tucker, "Trump's Pledge to Exit Afghanistan Was a Ruse, His Final SecDef Says," *Defense One*, August 18, 2021, <https://reurl.cc/noeDX2>; Lawrence Hurley and David Morgan, "Trump assails Biden for Afghanistan 'humiliation'," *Reuters*, August 22, 2021, <https://reurl.cc/GmWALv>; 〈人道危機太震撼！民調：逾半美民眾不贊成拜登處理阿富汗方式〉，《中央廣播電台》，2021 年 8 月 17 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2108717>。

(Norbert Röttgen) 則認為，「這是一場政治災難，是西方的道德失敗。其帶來的地緣戰略後果現在依然難以計算」。日本自民黨內部亦激烈辯論，檢討「安保政策」是否過於依賴美軍的存在。³明顯地，美國在阿富汗撤軍行動結果，迫使其盟友不得反省，美國對他們的支持程度與履行承諾的能力，也嚴重地打擊拜登企圖重建美國全球領袖地位的信譽。

二、美國對台灣安全承諾之爭再起

拜登在8月19日接受《美國廣播公司》(ABC)專訪時被問到，美國在從阿富汗撤軍後，台灣還能否指望美國。他首度引述《北大西洋公約》(North Atlantic Treaty)對台灣表態，「我們對第五條款做出了神聖的承諾，即如果真有人入侵或對我們的北約盟友採取行動，我們會做出回應。日本也是，韓國也是，台灣也是」。拜登出人意外地將無正式外交關係的台灣，與北約及東北亞軍事盟邦相提並論，引起國際矚目。對此，中國外交部隨即強硬回復稱，「一個中國的原則是任何國家都絕對不可以逾越的紅線和底線。中國必須統一，也必然統一，任何人都不要低估中國人民捍衛國家主權和領土完整的堅強決心、堅定意志和強大的能力」，但指出已注意到「有媒體稱這也許是一個口誤」。⁴

³ Steven Erlanger,〈阿富汗敗局或進一步損害美國信譽〉,《紐約時報中文網》,2021年8月17日, <https://reurl.cc/EnEoyk>; Niel Gardiner,“Brits Feel Betrayed by Biden’s Afghanistan Fiasco. Our “Special Relationship” Is on Ice,” The Heritage Foundation, August 26, 2021, <https://reurl.cc/1Yy5dp>; 〈阿富汗局勢：英國前首相布萊爾稱美國撤軍「悲劇且不必要」〉,《BBC 中文網》,2021年8月22日, <https://reurl.cc/eE1DbW>; 〈德國不想再緊跟美國〉,《北京新浪網》,2021年8月22日, <https://reurl.cc/2rpLAn>; 邱立玲,〈拜登狼狽撤軍阿富汗 蓬佩奧批軟弱無能 日本內部對「安保政策」信心動搖〉,《信傳媒》,2021年8月21日, https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/29385?fbclid=IwAR0gM5Jf76uyrnAE-_XuosjCDNeT7c7Q0s_QKvQOkywLVI6SB43U6aQLyM。

⁴ “Full transcript of ABC News’ George Stephanopoulos’ interview with President Joe Biden,” ABC News, August 19, 2021, <https://reurl.cc/ZGpyW3>; 〈拜登稱如果台灣遭入侵將回應,「口誤」還是對台戰略不再「模糊」?〉,《BBC 中文網》,2021年8月20日, <https://reurl.cc/Q9zXQM>; 〈外交部發言人華春瑩主持例行記者會〉,中國外交部,2021年8月20日, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1900813.shtml。

美國國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）先前曾在8月17日在白宮記者會上，駁斥將阿富汗與台灣類比，他表示兩者的情況截然不同，美國對盟友和合作夥伴的承諾一直是「神聖不可侵犯」（sacrosanct），並說「我們也相信自己對台灣、以色列的承諾，一如既往堅實」。蘇利文將美國對台灣與以色列安全承諾的同置比較，一度引起關注。由於美國對台灣安全承諾上，一直有「戰略模糊」（strategic ambiguity）與「戰略清晰」（strategic clarity）的討論，因此當白宮在阿富汗失敗後，陸續對台灣安全的承諾表態，引起外界質疑華府將揚棄長期以來的「戰略模糊」政策。對此質疑，美國國務院發言人普萊斯（Ned Price）並未予以正面答覆，但強調台海和平與安全是美國持久利益，對廣泛印太區域的安全穩定也十分重要，不論是阿富汗抑或是世上其他地方發生的事，都無法改變這點。⁵儘管解讀拜登與蘇利文的對台灣安全的發言各有不同，但隨著中國對台灣軍事威嚇力道的增強，美國對台灣安全承諾有日趨清晰的現象。

參、趨勢研判

一、拜登政府將以更強硬姿態展現「美國回來了」

面對國際社會「疑美論」聲浪，拜登政府顯然感受其壓力，因此勢將採取更為強硬的「外交為主，軍事為輔」等一切手段，展示拜登「美國回來了」全球戰略布局決心，以扳回顏面，修補因阿富汗戰爭所受損的國際信譽。美國總統拜登與國家安全顧問在台海安全議題，展現從所未有明確姿態支持台灣，以嚇阻中國在台海可能的軍事冒險行動，就是個明顯例子，這也使得台灣成為阿富汗戰爭後，在拜登政府強勢外交下的意外受益者。此外，美國副總統賀錦麗

⁵ “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan,” White House, August 17, 2021, <https://reurl.cc/3avxg8>; “Department Press Briefing,” U.S. Department of State, August 19, 2021, <https://reurl.cc/vqV71N>.

(Kamala Harris) 在 8 月下旬的東南亞訪問，針對南海議題，她強烈抨擊中國在南海「繼續在南中國海地區脅迫、威脅他國，聲稱對南中國海大部分海域擁有主權」，並在越南訪問時，呼籲國際社會一起「要想辦法提高對北京的壓力，要求它遵守聯合國海洋法公約，挑戰其欺凌行為和過分的海權主張」。⁶其後，拜登更以要專注於應對中國等新競爭威脅為理由，為其結束阿富汗戰爭辯護。美國民調則顯示，如果中國入侵台灣，有過半數美國人贊成派軍防衛台灣。⁷可預期的，嚇阻中國在台海與南海的脅迫擴張侵略行為，將成為拜登政府在阿富汗戰爭後，重建美國國際信譽的焦點。

二、中國操作「疑美論」加劇美中之負面競爭

美中競爭格局下，中國顯然幸災樂禍地看待美國在阿富汗的嚴重挫敗，並頻頻藉此發動輿論戰與心理戰，打擊美國在國際的信譽。在塔利班佔領首都後，北京官方的《環球時報》隨即在 8 月 15 日，發表〈阿富汗局勢 20 年輪迴，美國栽了大跟頭〉社論指出，「美國不顧一切的撤出計劃，展現了它對盟友承諾的不可靠：當利益需要它拋棄盟友時，它會找出各種理由這樣做。… 這次失敗比越戰的失敗更清楚展示了美國的無力：它的確很像是一隻『紙老虎』。如果橫著比，美國在阿富汗的失敗比上世紀 80 年代蘇聯在那裡的失敗更加丟人」。《新華社》則評論稱，「“喀布爾陷落”標誌著美國國際形象和信譽崩塌。… 事實一再明證，美國是全球最大的動亂輸出國，其“唯我獨尊、寧負天下”的霸權主義政策已經製造了太多人間悲劇。… 歷經全球金融危機、新冠疫情等多重打擊，美國霸權走向衰

⁶ “Remarks by Vice President Harris on the Indo-Pacific Region,” White House, August 24, 2021, <https://reurl.cc/zex6zp>; 〈哈里斯訪越促國際社會在南中國海問題上加大對中國施壓〉，《美國之音中文網》，2021 年 8 月 25 日，<https://reurl.cc/O09jb9>。

⁷ 〈關注與中國競爭等新挑戰拜登為結束美國在阿富汗的 20 年戰爭大力辯護〉，《美國之音中文網》，2021 年 9 月 1 日，<https://reurl.cc/eEjg8j>; 〈反感中國威脅過半數美國人支持派軍捍衛台灣〉，《美國之音中文網》，2021 年 8 月 27 日，<https://reurl.cc/ZGR7MW>。

落已成為不爭的現實，折戟阿富汗不過是美霸權“螺旋式下落”的又一個節點」。⁸當中國不斷地落井下石攻擊美國，美國則拿中國祭旗回敬，以維護其國際強權信譽；爰此，在拜登政府第一任期內，美中兩國的競爭關係，勢將在此惡性循環下，朝著更為激烈的負面競爭趨勢發展。

⁸ 〈阿富汗局勢 20 年輪迴，美國栽了大跟頭〉，《環球時報》，年 8 月 15 日，<https://reurl.cc/NrV0zm>；蔣超，〈“喀布爾陷落”，敲響美國霸權衰落的喪鐘〉，《新華網》，2021 年 8 月 17 日，<https://reurl.cc/R0xynn>。

西藏解放 70 年的政軍挑戰

龔祥生

中共政軍所

壹、新聞重點

2021 年 8 月 19 日中共在西藏舉辦「西藏和平解放 70 週年大會」，中國全國政協主席汪洋代表中共中央前往西藏布達拉宮致詞，並揭幕中國國家主席習近平題詞的「建設美麗幸福西藏 共圓偉大復興夢想」賀匾，中共刻意營造出和諧盛大的慶典氛圍。這樣的宣傳有其所欲塑造和釋放的政治、軍事訊息，但也透露出背後的挑戰和隱憂，本文分別析論如下。

貳、安全意涵

一、習汪赴藏強調中共統治正當性

在此次解放 70 週年慶典之前，習近平已於 7 月 21 至 23 日提前到西藏視察造勢，這也是他自 2012 年就任國家主席後首次赴西藏考察。習該次考察的重點在於宣揚於 2020 年 9 月制定的「新時代黨的治藏方略」，強調中共領導的正確性，並要求「不斷增強各族群眾對偉大祖國、中華民族、中華文化、中國共產黨、中國特色社會主義的認同」，並分別考察鐵路、鄉村、寺廟等建設成果作為中共宣傳佐證。¹在西藏解放 70 週年典禮上，汪洋的致詞也呼應習的考察重點，並宣稱：「1951 年西藏和平解放，是中國人民解放事業和祖國統一事業的重大勝利...我們徹底驅逐帝國主義勢力，掀起波瀾壯闊的民主改革，結束政教合一、神權控制政權的歷史，建立人民民主政權」，²他的其他部分演說論及過去到現在的生產總值、平均壽命、交通建

¹ 〈習近平在西藏考察時強調全面貫徹新時代黨的治藏方略 譜寫雪域高原長治久安和高品質發展新篇章〉，《人民網》，2021 年 7 月 24 日，<http://jhsjk.people.cn/article/32168440>。

² 汪洋，〈在慶祝西藏和平解放七十週年大會上的講話〉，《人民網》，2021 年 8 月 20 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0820/c1024-32200443.html>。

設等層面，試圖就政績宣傳賦予中共統治西藏的正當性。

二、中共官媒宣傳凸顯西藏軍事重要性

從近期西藏軍事新聞觀察分類，第一類是政戰類，從西藏當地人從軍到基層部隊的學習強軍思想等，多方面宣揚解放軍的精神戰力和愛國心。³第二類是釋出當前西藏軍區解放軍不斷增加軍備和訓練的訊息，例如西藏軍區首次公開可對付坦克、固定工事和低空飛行目標的「紅箭-12」飛彈系統；⁴此外，關於加強實戰訓練的消息為西藏軍區某合成旅在念青唐古喇山脈以南某腹地上，進行多種火炮的實彈射擊。⁵這些報導在接近西藏解放 70 週年之際開始增加，超過平時報導西藏相關軍事新聞的頻率，甚至在 2021 年 7 月才突然由中共官媒《新華社》藉由表揚陣亡營長的報導公開了 2020 年中印衝突的詳細戰況，⁶中共官媒央視又在 8 月 26 日故意高調宣傳西藏軍區進行的「雪域使命-2021」全時全域多兵種立體聯合作戰演習，向印度的示威意涵濃厚。⁷故綜觀近期西藏軍區密集軍事演訓資訊公開程度，可研判配合鼓吹愛國主義和西藏軍事重要性並對印示威的宣傳意味濃厚。

³ 盧東方，〈國旗飄揚「西藏解放第一村」〉，中國國防部，2021 年 8 月 19 日，http://www.mod.gov.cn/big5/education/2021-08/05/content_4891113.htm；王恩生、馬三成，〈西藏軍區某特戰旅學習貫徹習主席「七一」重要講話精神見聞〉，中國國防部，2021 年 8 月 19 日，http://www.mod.gov.cn/power/2021-08/19/content_4892268.htm；何勇民、朱伊丹，〈西藏軍區青藏兵站部某部利用駐地紅色資源勵志鑄魂〉，《中國軍網》，2021 年 8 月 22 日，http://www.81.cn/big5/yw/2021-08/22/content_10079508.htm。

⁴ 賴錦鴻，〈西藏首次部署紅箭 12 反坦克導彈 可擊落直升機〉，《聯合新聞網》，2021 年 7 月 26 日，<https://udn.com/news/story/7331/5629334>。

⁵ 劉夢源、李盛林、徐勇，〈海拔 4500 米高原！西藏軍區某合成旅組織實彈射擊〉，《中國軍網》，2021 年 8 月 19 日，http://www.81.cn/big5/bg/2021-08/19/content_10078272.htm。

⁶ 〈衛國戍邊英雄陳紅軍：新時代軍人的傑出代表〉，《新華網》，2021 年 7 月 17 日，http://www.xinhuanet.com/mil/2021-07/17/c_1211245126.htm。

⁷ 〈[國防軍事早報]「雪域使命-2021」多兵種聯合作戰演習舉行〉，《央視網》，2021 年 8 月 26 日，<https://tv.cctv.com/2021/08/26/VIDEZWNlanS8EQKdgOCLCNs210826.shtml>。

參、趨勢研判

一、中印邊界對峙短期內難以解決

習近平 7 月考察西藏的幾個地點皆有其軍事意涵，首先是 7 月 22 日前往西藏東南部的林芝市考察，該市與印度阿魯納恰爾邦（Arunachal Pradesh）十分相近，也是過往中印邊界衝突的主要爭點，故習此行宣誓主權意味濃厚。其次是習從林芝市搭乘西藏首條電氣化的拉林鐵路前往拉薩，印度方面計算舊的路線須 48 小時，而這條從四川成都出發經過西藏林芝市再到拉薩的新路線僅需耗費 10 小時，有助於加速解放軍的人員和物資運送。⁸故從習的行程來說其軍事意涵及在於針對中印邊界衝突，以國家領導人之姿表態。

但對照中印就 2020 年中印邊境衝突以來的談判進展，如 2021 年 7 月 14 日中印外長在杜尚別（Dushanbe）會晤，但中印雙方的分歧依然很大，印度外長蘇傑生（Subrahmanyam Jaishankar）指出中印緩和緊張局面的前提是中國撤軍，王毅則明確反駁道「責任不在中方」，這樣的分歧延續到目前 7 月 31 日中印第 12 輪軍長級會談，仍未能就推動中印邊界西段實控線於拉達克（Ladakh）東部地區一線部隊的撤軍達成最終協議。⁹因此習近平和中共官媒對於西藏加強軍事的種種宣傳，除了宣示主權之外，對於真正解決中印邊境對峙的幫助有限，仍需透過外交手段有智慧的逐步談判。

二、中共的西藏治理仍將持續受到國際譴責

一直以來，中共的西藏治理引發許多社會反彈和國際譴責，有外媒報導這次習近平西藏考察期間，中共當局要求封閉許多喇嘛和其他宗教界人士的個人社交平台帳戶，但正是這種干預信仰自由的

⁸ Vijay Kranti, "Xi Tibet visit an expression of frustration, anxiety and arrogance," *Sunday Guardian Live*, July 24, 2021, <https://www.sundayguardianlive.com/news/xi-tibet-visit-expression-frustration-anxiety-arrogance>.

⁹ 穆堯，〈百日談判無效 中印二十萬重兵能安度今夏嗎？〉，《香港 01》，2021 年 7 月 20 日，<https://reurl.cc/9rjX3Y>；〈中印舉行第 12 輪軍長級會談 邊界撤軍未達共識〉，《中央社》，2021 年 8 月 3 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202108030026.aspx>。

作法深受國際社會譴責，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）和代辦克薩普（Atul Keshap 近期也先後與達賴喇嘛創立的「藏人行政中央」代表仲瓊歐珠（Ngodup Dongchung）會面，仲瓊歐珠透漏「美國支持西藏人民的宗教自由，支持西藏人民保護其文化和語言，也尊重達賴喇嘛對所有人的平等權利的願景」。¹⁰而中方的回應也一貫的強硬，汪洋在「西藏和平解放 70 週年大會」中致詞表態：「任何外部勢力都沒有資格對西藏事務指手畫腳，任何分裂西藏的圖謀和伎倆都將以失敗而告終」。從上述中共中央領導層的強硬發言和各種官媒宣傳民族團結論點可見，他們念茲在茲的是中共身為西藏的外來政權，能否在此地建立起執政的正當性和穩定性，但仍因多次藏族的反彈和「藏人行政中央」流亡在外，而至今無法消除此疑慮，只能不斷藉由各種民族團結的表像和政績作為宣傳，但其強硬和罔顧人權的作法也勢必要持續面對來自國際的檢視和譴責。

（責任校對：洪子傑）

¹⁰ 〈習近平西藏行釋出強硬壓制信號 藏傳佛寺被強封僧眾以死抗爭〉，《自由亞洲電台》，2021年8月2日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/tibet-08022021053058.html>；〈美國代辦會見達賴喇嘛代表 中方強烈抗議〉，《自由亞洲電台》，2021年8月12日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/dalai-08122021040005.html>。

帛琉與密克羅尼西亞要求美軍進駐之評析

章榮明

網路安全所

壹、新聞重點

密克羅尼西亞（Federated States of Micronesia）總統帕努埃洛（David Panuelo）於今（2021）年7月中旬，至夏威夷進行為期十天的訪問，並提出諸如軍事與安全、打擊跨境犯罪、應處氣候變遷等議題。在軍事與安全方面，帕努埃洛要求美軍增加在該國演訓的頻率、並建立永久軍事基地。相隔不久，帛琉（Palau）總統惠恕仁（Surangel S. Whipps Jr.）於8月5日訪問美國國防部，並就美國於帛琉永久駐軍一事與美國國防部長奧斯丁（Lloyd J. Austin III）交換意見。¹

貳、安全意涵

密克羅尼西亞與帛琉兩國位於太平洋的密克羅尼西亞次區域（請見附圖），其中密克羅尼西亞並非我國之邦交國，帛琉則是。值得注意的是同屬自由加盟協約（Compact of Free Association）的兩國，分別在今年的7月與8月底要求美軍於兩國之領土建立永久軍事基地。以下就安全意涵進行分析。

¹ “President Panuelo Arrives in Hawaii, Meets with T.H. David Y. Ige Prior to FSM-US Defense Talks,” FSM Public Information, July 16, 2021, <https://fsmembassy.fm/president-panuelo-arrives-in-hawaii-meets-with-t-h-david-y-ige-prior-to-fsm-us-defense-talks/>; Kevin Knodell, “Micronesia President Discusses Military Issues During Hawaii Visit,” *Honolulu Civil Beat*, July 28, 2021, <https://www.civilbeat.org/2021/07/micronesia-president-discusses-military-issues-during-hawaii-visit/>; “Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Welcomes President of the Republic of Palau, Surangel Whipps Jr. to the Pentagon,” U.S. Department of Defense, August 5, 2021, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2721431/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-welcomes-president-of-the-republic-of-p/>.

一、對來自外部的威脅感到憂心

根據美國國防部發布的逐字稿，惠恕仁總統在五角大廈曾提出「存在即嚇阻」(presence is deterrence)的說法。²欲嚇阻的對象雖未明說，但合理判斷為中國。因此，應該是帛琉感受到來自中國的安全威脅日益增加，使得帛琉必須積極尋求美軍進駐，以為嚇阻。注意到，這並非帛琉首次提出同樣要求。2020年8月下旬，時任帛琉總統的雷蒙傑索(Tommy Remengesau)在美國國防部長艾斯培(Mark Esper)造訪時，親自提出美國駐軍的要求。³不過艾斯培當時並未明確回應。一方面應該是尚在評估，一方面則因任期即將屆滿，此項事務留給繼任者處理較為適當。同樣地，密克羅尼西亞總統帕努埃洛在夏威夷訪問時，曾於與美軍印太司令部(INDO-PACOM)的阿基里諾上將(Admiral John C. Aquilino)會晤時，提出對於密克羅尼西亞安全的疑慮，但會晤後對美國將防衛密克羅尼西亞視為防衛美國本土，感到欣慰。⁴

二、藉美國駐軍提振經濟景氣

由於新冠肺炎肆虐，使得太平洋島國如帛琉與密克羅尼西亞封閉國境，在國際觀光客無法造訪的情況下，極大程度打擊觀光產業。惠恕仁總統明確指出，目前美國在帛琉的駐軍，在新冠肺炎期間，對帛琉的經濟有很大的助益。⁵因此，惠恕仁重提美軍進駐帛琉，提振帛琉的經濟，應該是考量之一。密克羅尼西亞的情況稍有不同。帛琉吸引到的觀光客較為國際化，如日本及台灣的觀光客，帛琉因而屢屢構思與各國建立旅遊泡泡；而至密克羅尼西亞的觀光客則較

² 同前註。

³ 〈美中西太平洋角力 帛琉邀美軍建基地〉，《中央社》，2020年9月4日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009040085.aspx>。

⁴ “FSM-U.S. High-Level Defense & Security Talks Conclude; Actions Taken, Commitments Made, Essential to FSM & Indo-Pacific Security,” FSM Public Information, July 27, 2021, <https://fsmembassy.fm/fsm-u-s-high-level-defense-actions-taken-commitments-made-essential-to-fsm-indo-pacific-security/>.

⁵ 同註1。

為單一化，以美國籍居多。因此，若美國能在密克羅尼西亞永久駐軍，則除了美軍駐軍的消費，尚可吸引美軍軍眷前來造訪，可為受創慘重的觀光業注入些許活水。

參、趨勢研判

一、美軍於兩國駐軍的可能性高

在中國導彈已有能力鎖定不僅第一島鏈，乃至第二島鏈時，美國必須分散佈署其軍事力量，以免在中國飽和攻擊下蒙受重大損失。目前位於第二島鏈關島的安德森空軍基地（Andersen Air Force Base）已然成為中國鎖定的重要軍事設施。此前，美國駐防該基地的 B-52 轟炸機群曾撤離關島，並隨後無預警進行長程奔襲，於該基地附近進行演習。⁶其意義便在於警告中國，美軍隨時有能力重返第二島鏈的戰略要地。

由於第二島鏈的島嶼較之第一島鏈，數量上更為稀少，分布位置上更不緊密，面對中國的軍事威脅，美軍勢必要加強第二島鏈的防禦。帛琉與密克羅尼西亞相繼提出美軍進駐的要求，與美軍的防衛政策不謀而合，美軍的進駐可能性高。而美軍的進駐又以佈署多領域特遣隊的可能性大。該特遣隊在所需場地上較之於現有之軍事基地來得小，且在分散佈署的原則下，中國若要進行攻擊的話，勢必得增加飛彈的數量，還未必能完全摧毀之。因之，若美軍決定在帛琉與密克羅尼西亞駐防的話，在戰場存活率的考量下，合理判斷美軍將佈署多領域特遣隊。⁷

⁶ Diana Stancy Correll, "The Air Force has stopped its Continuous Bomber Presence mission in Guam," *Air Force Times*, April 22, 2020, <https://www.airforcetimes.com/news/your-air-force/2020/04/21/the-air-force-has-stopped-its-continuous-bomber-presence-mission-in-guam/>; Brian W. Everstine, "B-52s Return to Guam for Task Force Deployment," *Air Force Magazine*, February 1, 2021, <https://www.airforcemag.com/b-52s-return-to-guam-for-task-force-deployment/>.

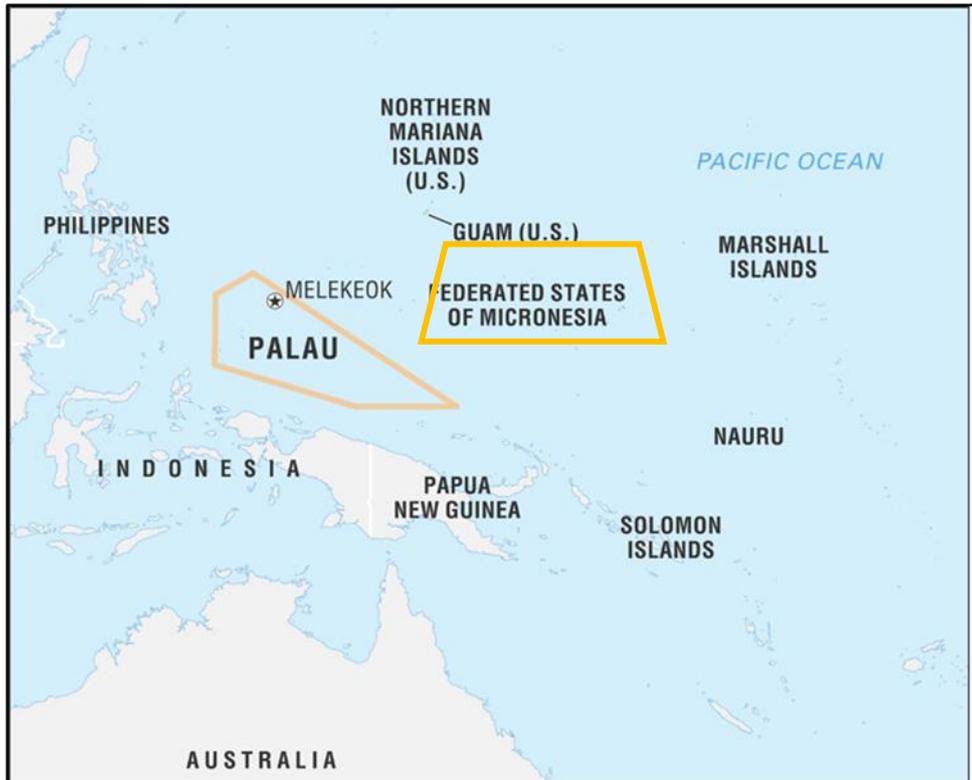
⁷ 楊安，〈鞏固第二島鏈 學者預期美軍進駐帛琉〉，《美國之音》，2021年8月14日，<https://www.voachinese.com/a/US-may-team-up-with-Palau-to-beef-up-defense-along-the-second-island-chain-countering-China-increasing-aggression-20210814/6001360.html>。

二、要求美國駐軍的呼聲短期內恐不會止息

如前所述，帛琉與密克羅尼西亞此次要求美軍駐防的因素有二，感受來自中國的軍事威脅，以及新冠肺炎造成觀光業的重大損失，美軍的駐防剛好可以應對這兩項因素。因此，中國的軍事威脅與新冠肺炎的肆虐若持續，且美軍遲未同意駐防，則帛琉與密克羅尼西亞要求美國駐軍的呼聲亦將持續。

就中國的軍事威脅而言，連距離中國較遠的澳洲都感受到威脅，而出現或恐須在台灣與中國一戰的聲音，⁸夾在中國與澳洲之間的帛琉與密克羅尼西亞兩國，感受到軍事威脅的程度自應不在話下。在兩國傳統武力略為薄弱的情況下，邀請美軍設立永久軍事基地，為保衛國土的選項之一。當然，由於中美在太平洋的競爭，邀請美軍駐防也等同於戰時吸引中國的攻擊。但若缺乏美國實質的安全承諾，如永久駐軍，則帛琉與密克羅尼西亞兩國可能無法抵擋中國的入侵。兩相權衡下，或許是要求美國於兩國領土永久駐軍的關鍵因素。

⁸ Sarah Martin, “Australian defence minister says conflict over Taiwan involving China ‘should not be discounted’,” *The Guardian*, April 25, 2021, <https://www.theguardian.com/world/2021/apr/25/australian-defence-minister-says-conflict-over-taiwan-involving-china-should-not-be-discounted>.



附圖：帛琉與密克羅尼西亞位置圖

資料來源：“Palau,” *Britannica*, <https://www.britannica.com/place/Palau>。

(責任校對：汪哲仁)

由中國駭侵以色列看網路攻擊的戰場迷霧

曾怡碩

網路安全所

壹、新聞重點

根據《美國之音》(Voice of America, VOA) 於 2021 年 8 月 18 日報導，¹美國資安公司 FireEye 與以色列軍方合作，稍早公布冒充來自伊朗、疑似來自中國境內的駭客團體「UNC215」，自 2019 年開始對以色列政府機構、資訊廠商與電信業者進行駭侵。美國於 7 月 20 日方才聯合英國、澳洲、紐西蘭、日本、歐盟與北約，同聲譴責中共官方外包駭客團體在全球多地遂行網路駭侵，並發現過去以來所認定的諸多北韓駭客行徑，原來竟是中國駭客團體假冒所為。²有鑑於此，對於網路間諜行為背後身分的虛實真偽，實有進一步探討之必要。

貳、安全意涵

一、北京因新疆維穩需求而密切關注中東與中亞情勢

面對歐亞大陸與中東錯縱複雜的歷史恩怨情結，中共能以安全、能源以及帶路倡議等不同面向之連結，同時維繫與以色列及伊朗等國的友好關係，放眼全球堪稱異數。此外，北京主要著眼點，是以新疆維吾爾族分裂主義與恐怖主義為由，全力防堵周邊國家與境內新疆維族串連。尤其在美國宣布將自阿富汗撤軍後，對於與新疆鄰近周遭國家情資需求更為迫切。北京在利用「帶路倡議」的在地投資開發鏈結之餘，勢必藉助既有擅長的網路間諜行為。據美國

1 Forest Cong, "Chinese Hackers Used Cyber-disguising Technology Against Israel, Report Finds," *Voice of America*, August 18, 2021, <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/chinese-hackers-used-cyber-disguising-technology-against-israel-report-finds>.

2 〈錯怪北韓？美國、北約與歐盟同聲：一系列駭客攻擊主謀是中國〉，《天下雜誌》，2021 年 7 月 20 日，<https://www.cw.com.tw/article/5117291>。

資安公司 Check Point 位於以色列特拉維夫分支先前所揭露，早自 2014 年中共官方贊助的駭客團體「IndigoZebra」就持續監控烏茲別克與吉爾吉斯的多股政治勢力，並自 2021 年 4 月開始，就罕見地以假冒政府部會名義之社交工程釣魚郵件，針對當時阿富汗政權的國家安全會議進行網路滲透。³

二、模仿駭客行徑可栽贓挑撥

前述北京透過「UNC215」對以色列進行網路間諜行為，除竊取政軍科技機密，之所以偽裝為伊朗駭客，就是針對新疆維穩、帶路倡議需求，刺探以色列綿密情報網絡所掌握相關情資，而且在行跡敗露時，可掩人耳目以脫罪卸責，並趁機進一步加深以色列與伊朗的猜忌與裂痕。⁴更早之前冒充北韓駭客，滲透監聽及竊取美歐等國機密，也是打著類似的算盤。

中共這種運用外包駭侵團體，進行網路間諜的樣態，應非特例。近期即傳出成都與海南教研機構專門組訓駭客。⁵鑒於網路攻擊原就難以溯源究責，僅就 IP 位址所在難以認定攻擊來源，通常有豐富網路犯罪鑑識經驗者，還會搭配行為態樣、程式編寫習性等系列情報作為參照基礎。但這樣的鑑識情境，成為網路間諜反想定的基礎，藉由模仿效尤特定駭客團體之駭侵行為模式，得以在行跡意外敗露或刻意露餡時，藉這些幽微的蛛絲馬跡，不僅誤導犯罪偵查與情報研判方向，還可藉栽贓進一步挑撥離間。這類布局吻合實體世界古老間諜遊戲，相信絕非只有中共會玩這種把戲。

3 Masood Farivar, "Chinese Hackers Attacked Afghan Council Network, Cybersecurity Firm Says," VOA, July 1, 2021, <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/voa-news-china/chinese-hackers-attacked-afghan-council-network-cybersecurity-0>.

4 同註 1。

5 孟建國、儲百亮，〈誠招駭客：中國如何“升級改造”國家間諜機器〉，《紐約時報中文網》，2021 年 8 月 26 日，<https://cn.nytimes.com/china/20210826/china-hackers/>。

參、趨勢研判

一、結合多國執法單位追查駭侵漸成風氣

網路攻擊與網路間諜行徑之灰色地帶特質，加上官方委外卸責風氣，以及難以區別駭侵團體在單一系列行為中，究竟是自主攻擊、還是受委託商業行為，這種種均讓究責愈發困難。有鑒於此，美國拜登政府除動用情報與執法部門追緝起訴駭客，還結合友盟以共享威脅情資、協同追緝、同步譴責的步驟，揭露中共委託駭客進行網路竊密，未來或可預見這樣的聯合行動也可能套用在對付俄羅斯，並搭配經濟與司法制裁舉措。

二、中共對於阿富汗情資需求或驅動加強網路間諜行為

面對阿富汗新的不確定情勢，以及阿富汗塔利班政權對於中共帶路倡議的選擇性開放姿態，北京對於是否在阿富汗高度風險環境下，仍投入戰後重建與基礎建設，此時此際急需更充份情資以佐其決策。據此，吾人可預見北京在近期除加強人員情報交流之外，即使網路間諜行為遭揭露，可能引發以色列與伊朗這兩個網路攻擊能量旺盛國家的側目與警覺，北京仍可能急切加強對歐亞國家之網路滲透與監聽竊密，俾利其下一步在中東與中亞，與美俄兩大國之戰略博弈的決斷。

（責任校對：杜貞儀）

馬克宏表達中國於法屬玻里尼西亞影響力 增加的憂慮

洪瑞閔

戰略資源所

貳、新聞重點

2021 年 7 月 24 日至 28 日法國總統馬克宏 (Emanuel Macron) 訪問法國位於南太平洋的「海外領地」(France d'outre-mer) 法屬玻里尼西亞 (French Polynesia)；此次訪問原定於 2020 年春天進行，然因新冠肺炎 (Covid-19) 大流行而推遲了一年。這同時也是馬克宏上台以後以來的首次造訪該地。在返回法國本土之前所發表的演說中，馬克宏指出「他看到一些具有異國風情且冒險的計畫，其沒有穩定的資金提供、包含不太可能實現的就業創造以及外國投資者，必須要當心！」¹儘管在正式演說中並未言明，但是馬克宏在稍早的媒體訪問中已揭露其所指涉的是中國，特別是法屬玻里尼西亞自治政府與上海天瑞集團所合作的豪島 (Hao) 海洋產業園項目。²此一計畫是中國近年來在法屬玻里尼西亞最重要的投資計畫，預計將耗資 35 億美元，建造一個陸上面積 36 公頃、海上占地 720 平方公里的全球最大水產養殖場，中國投資者宣稱能夠為這個僅有 1,316 居民的珊瑚礁島嶼帶來 600 個工作機會。³

¹ “Discours du Président Emmanuel Macron depuis Papeete,” *Élysée*, July 28, 2021, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/07/28/discours-du-president-emmanuel-macron-depuis-papeete>.

² Christophe Marquand, “Emmanuel Macron enterre la ferme aquacole de Hao mais y implante le RSMA,” *Franceinfo*, July 28, 2021, <https://la1ere.francetvinfo.fr/polynesie/tuamotugambier/hao/emmanuel-macron-enterre-la-ferme-aquacole-de-hao-mais-y-implante-le-rsma-1068781.html>.

³ 楊眉，〈中資在法屬波利尼西亞核試驗地建養魚場〉，《法國國際廣播電台》，2016 年 5 月 30 日，<https://ppt.cc/f42cqX>；宋杰，〈总投资 15 亿美元 大溪地海洋产业园项目建设全面启动〉，《经济网》，2017 年 6 月 1 日，<http://www.ceweekly.cn/2017/0601/192569.shtml>。

貳、安全意涵

一、法屬玻里尼西亞是法國印太戰略的重心之一

自從馬克宏於 2017 年上任以來，法國已陸續發表多份印太戰略報告，顯示出該區是馬克宏政府對外政策的重點。⁴相較於前任總統歐蘭德（François Hollande）在 2016 年 2 月的單日短暫訪問，馬克宏的四天訪問行程意味著對南太平洋海外領地的重視，其談話也直接點出「法屬玻里尼西亞在法國印太戰略中扮演重要角色。」如表 1 所示，法屬玻里尼西亞是法國在印太地區的三大主要戰力部署地區之一，然其戰力若用於區域規模的軍事衝突則顯不足，巴黎目前亟思改善在該區的快速反應與打擊能力。例如在今（2021）年 6 月 20 日至 7 月 9 日的 Heifara-Wakea 演習中，法國空軍首次出動 3 架颶風（Rafale）戰機、2 架 A400M 運輸機、2 架 A330 空中加油機以及 170 名機組員，在不到 40 小時的時間內，從法國本土飛抵法屬玻里尼西亞的首府巴比提（Papeete）。⁵此舉顯示法國能夠在必要時很快地將其戰力從本土投射到南太平洋，表明其捍衛海外領地主權的決心。

表 1、法國印太地區戰力部署情況

指揮部	兵力	主要裝備
南印度洋海外領地指揮部 (COMSUP FAZSOI)	2,000	2 艘花月級 (Floréal class) 警戒巡防艦、1 艘支援艦、1 艘護衛艦、1 艘破冰護衛艦、1 架 AS565 豹 (Panther) 直升機
新喀里多尼亞海外領地指揮部 (COMSUP FANC)	1,660	1 艘花月級警戒巡防艦、1 艘支援艦、2 艘巡邏艦、2 架獵鷹 200 偵察機、1 架雲雀 3 型 (Alouette III) 直升機
法屬玻里尼西亞海外領地指揮部 (COMSUP FAPF)	1,180	1 艘花月級警戒巡防艦、1 艘支援艦、2 艘巡邏艦、2 艘拖船、2 架獵鷹 200 偵察機、1 架雲雀 3

⁴ 法國國防部分別在 2018 年 6 月公布《法國與印太地區的安全》(La France et la sécurité en Indo-Pacifique) 與 2019 年 6 月公布《法國在印太地區的國防戰略》(La stratégie de défense française en Indo-Pacifique)，法國外交部則在 2021 年 7 月公布《印太地區的法國戰略》(La stratégie de la France dans l'Indopacifique)。

⁵ 洪瑞閔，〈法國空軍投射印太地區能力的再度驗證〉，《國防安全即時評析》，2021 年 7 月 1 日，<https://ppt.cc/fcyRZx>。

		型直升機、SA365 海豚 (Dauphin) 直升機
--	--	-----------------------------

資料來源：作者整理自《法國在印太地區的國防戰略》與 2021 年 1 月號的法國海軍雜誌《藍領》(Cols-Bleus)。

二、法國對中國影響力進入感到戒慎恐懼

事實上，自 2007 年北京在巴比提開設領事館開始，中國在法屬玻里尼西亞的影響力便不斷增加。如表 2 所示，2010 年代中期雙邊關係開始迅速加溫，中國政商界人士相繼獲得當地最高榮譽大溪地勳章 (Ordre de Tahiti Nui) 的頒授，反映出法屬玻里尼西亞自治政府希望藉由中國推動觀光與發展經濟，其中又以海航集團與中國人民對外友好協會的角色最為重要，前者自 2014 年起便開辦中國與法屬玻里尼西亞的不定期直航服務，並在主要旅遊景點擁有多項物業。⁶ 後者則是包括豪島海洋產業園項目等幕後推手，在疫情期間，其也主導此區「醫療外交」的推動，在 2020 年 4 月及 5 月分別運送兩波醫療物資至法屬玻里尼西亞。⁷

表 2、中華人民共和國與法屬玻里尼西亞關係大事記

時間	主要事件
2001 年 4 月 3 日	駐法大使吳建民獲授司令勳位 (Commandeur) 大溪地勳章
2001 年 4 月 3 日	國家主席江澤民對智利進行國事訪問前過境法屬波里尼西亞，獲授大十字勳位 (Grand-Croix) 大溪地勳章
2007 年 9 月	在巴比提開設領事館
2013 年 10 月 10 日	中國人民對外友好協會會長李小林獲授司令勳位大溪地勳章
2014 年 6 月 27 日	海航集團董事長陳峰獲授司令勳位大溪地勳章
2014 年 9 月	雙方政府簽署開通直航協定
2018 年 5 月 29 日	大溪地海洋食品公司總裁王成獲授司令勳位大溪地勳章
2020 年 10 月 26 日	帕比提領事館館長領事沈智良獲授軍官勳位 (Officier) 大溪地勳章
2021 年 5 月 30 日	法屬玻里尼西亞大學孔子學院舉行揭牌儀式，國家漢辦提供

⁶ Mélanie Thomas, "Le président du groupe chinois Hainan Airlines, Wang Jian, est décédé," *Tahiti Infos*, July 4, 2018, https://www.tahiti-infos.com/Le-president-du-groupe-chinois-Hainan-Airlines-Wang-Jian-est-decede_a173045.html.

⁷ 何蓓, 〈愛心一萬里：中國援助太平洋島國抗疫物資安全抵達〉,《人民網》, 2020 年 6 月 3 日, <http://world.people.com.cn/n1/2020/0603/c1002-31734130.html>。

	3,000 冊教科書和每年 100 萬人民幣的資金支持
--	-----------------------------

資料來源：作者整理自公開資料

北京與巴比提的密切關係引起巴黎的關注。在 2020 年 7 月法國有關情報部門聯合提交的報告中，中國被指稱刻意利用醫療物資的捐贈來拉攏法國各地政要，法屬玻里尼西亞也名列其中。⁸這自然引起法國對中國插手其海外領地事務的憂慮，馬克宏在前述演說中提及「這裡是玻里尼西亞，這裡是法國，你們將會被保護」，即有向北京傳達法國堅定捍衛法屬玻里尼西亞主權的弦外之音。

參、趨勢研判

一、核試爆歷史問題恐難避免中國見縫插針

法國若希望有效強化與法屬玻里尼西亞的關係，其真正考驗是法國在 1966 年至 1996 年間，於當地進行 196 次核子試爆的責任歸屬與賠償問題。馬克宏在此行表示國家對法屬玻里尼西亞有所虧欠，法國政府對此必須承擔責任。⁹雖然馬克宏已是歷任法國總統在此議題上表態最為明確的，然而依舊遭到諸多玻里尼西亞人的質疑，認為這不過是為了利用法屬玻里尼西亞對抗中國，發展巴黎觀點印太戰略的辭令。總而言之，如何重建被殖民歷史所破壞的民心，不給以強調雙贏與經濟發展為主要論述的北京有可趁之機，將是巴黎十分棘手的問題。

二、法國將強化中國經濟力量的進入管控

若將香港計算在內，2020 年中國已是法屬玻里尼西亞第二大的進口對象與第四大的出口對象。¹⁰目前可預見的是巴黎將會增強對進

⁸ Mélanie Thomas, “Le traitement de faveur des « amis français de la Chine » face au Covid-19,” *Le Monde*, July 6, 2020, https://www.lemonde.fr/societe/article/2020/07/06/le-traitement-de-faveur-des-amis-francais-de-la-chine-face-au-covid-19_6045296_3224.html.

⁹ Mike Leyral, “En Polynésie, Emmanuel Macron se pose en rempart contre l’influence chinoise dans le Pacifique,” *Le Monde*, July 29, 2021, https://www.lemonde.fr/politique/article/2021/07/29/la-reconnaissance-de-dette-d-emmanuel-macron-en-polynesie_6089897_823448.html.

¹⁰ 事實上若非因為新冠肺炎大流行造成 2020 年法屬玻里尼西亞出口至中國（含香港）的珍珠大幅減少（2020 年的出口總值僅剩 907.2 萬歐元，約為 2019 年的 35.18%），則中國自 2016 年起

入法屬玻里尼西亞的中國資本之管控。我們可從豪島海洋產業園項目的後續發展窺知一二，該園區在 2018 年 5 月 31 日舉行開工儀式後，據當地媒體報導目前在法國政府的介入下相關工程已呈現幾近停擺的狀態。¹¹

三、華裔人口占比高反讓北京難以施展影響力

法屬玻里尼西亞華人族群占比為南太平洋各地最高，約占法屬玻里尼西亞人口的 8%-10%，使得當地本土華人族群成為一股不可忽視的政治力量。儘管北京近年來花費相當心力在拉攏當地歷史悠久的華人社團，但從中華民國駐比比提領事館的產權歸屬訴訟顯示出當地多數華人依舊對北京有許多疑慮甚至是採取敵視的態度。¹²如何爭取當地華人族群的支持也將是北京影響力是否能夠順利進入該區的一大考驗。

即穩居法屬玻里尼西亞的最大出口對象，相關數據參見：L'Institut d'émission d'outre-mer, "Rapport annuel économique Polynésie française 2020," June, 2021, pp. 39-43 ; 68-69。

¹¹ Damien Grivois, "Emmanuel Macron « flingue » le projet chinois de ferme aquacole à Hao," *actu.fr*, July 29, 2021, https://actu.fr/polynesie-francaise/hao_98720/emmanuel-macron-flingue-le-projet-chinois-de-ferme-aquacole-a-hao_43814556.html.

¹² 1945 年至 1965 年間中華民國在當地設有領事館，後因中華人民共和國與法國於 1964 年建交而撤除，其產權則回歸到當初協助籌設建立領事館的當地華人社團手中，然而，北京主張在一個中國原則下對該建物有繼承權，因此拒絕承認華人社團對建物的所有權並提起上訴。然而，在 1978 年與 2008 年的兩次判決結果中，北京均敗訴因而被迫另覓新址設立領事館。

美澳「護身軍刀 2021」聯合軍演與第二島鏈安全

黃恩浩

戰略資源所

壹、新聞重點

根據《海軍科技》(Naval Technology)報導,¹於2021年7月14日至7月31日,美國和澳洲主辦的兩年一度「護身軍刀」(Talisman Sabre)多國聯合軍演在澳洲昆士蘭中部和東北部以及澳洲東部沿岸海域舉行。今年參與軍演的國家除美澳兩國之外,尚有日本、英國、加拿大、紐西蘭、南韓(南韓為首度參與)²、印度、印尼、德國與法國(印度、印尼、德國與法國四國則是以觀察員身分加入)。³該軍演共有11個國家參加,雖然規模因肺炎疫情縮減,僅動用約1萬7,000名兵力,但參與國家卻是歷年之最。這次美澳聯合演習的戰略企圖主要是為了牽制中國的軍事擴張,而展開的鞏固安全聯合軍事行動。在戰術層級上則是為提升美軍和澳洲國防軍之間的互操作性,演習項目包括:備戰活動、兩棲登陸、地面部隊演習、城市行動、空戰和海上行動等。

貳、安全意涵

從2005年起,「護身軍刀」聯合軍演是美澳共同舉辦的最大規模軍演,被視為美澳軍事安全同盟的重要象徵,演習地點涵蓋澳洲東岸及周邊海域和美國夏威夷等處,對西太平洋第二島鏈防衛有相當重要的安全意涵。隨著中國軍事影響力已經往南太區域擴張、澳中關係持續交惡,以及美國拜登政府對中國強硬態度不減,因此今

¹ “Australia and the US begin joint military exercise Talisman Sabre 2021,” *Naval Technology*, July 15, 2021, <https://www.naval-technology.com/news/australia-us-talisman-sabre-2021/>.

² 〈韓軍將首次參加美澳聯合軍演“護身軍刀”〉,《韓聯社》,2021年06月28日, <https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20210628001300881?section=politics/index>。

³ “US Army tests Patriot Missiles during Talisman Saber 21,” *Army Technology*, July 20, 2021, <https://www.army-technology.com/news/us-army-patriot-missiles-talisman-saber-21/>.

年「護身軍刀」聯演是為針對中國向南太擴張，同時保障第二島鏈安全的軍事企圖相當明顯，對區域安全的意涵如下：

一、美澳藉「護身軍刀」共同表達抗中立場

澳洲在 2020 年 4 月因主張對中國進行武漢肺炎病毒源頭調查，導致中國以禁止煤炭與農產品等商品進口手段來制裁澳洲。此外，中國藉著「一帶一路」金援南太島國建構軍事設施，已造成澳洲在區域安全保障上的憂慮。因此，澳洲轉向強化與民主同盟國的關係，以期擴大牽制中國的各項框架。同時，澳洲更深化與美國的聯合軍事演習，對中國軍事向南太擴張展現強硬態度，並共同表達捍衛區域安全的立場。

根據澳洲廣播公司（ABC）報導，澳洲國防部長達頓（Peter Dutton）證實，澳軍確實監控到中國海軍 815 型偵察艦「天王星號」在航經托列斯海峽（Torres Strait）⁴往澳洲的過程中全面啟動「電子緘默」（Emissions Control, EMCON），並在澳洲東北部海域匿蹤監控這次軍演；在之前的 2017 年和 2019 年「護身軍刀」演習期間，也分別有一艘中國海軍偵察艦出現。⁵由此可見，中方相當重視美澳在南太的軍事合作動向。

儘管今年德法兩個歐洲國家僅以觀察員身分參與今年度的「護身軍刀」聯合軍演，但已顯示出在面對中國擴張軍事作為時，歐洲已逐漸開始關注印太安全，並以行動向中方表達願意參與美澳安全合作之態度。

二、強化第二島鏈防衛以及澳洲本土安全

中國近期與澳洲、印度、日本、台灣及南海地區周邊國家關係

⁴ 托列斯海峽（Torres Strait）是位於澳洲與新幾內亞的美拉尼西亞島之間的國際水域，海峽最窄處約 150 公里；南方是約克角半島（澳洲昆士蘭省的最北端），北方是巴布亞紐幾內亞的西部省。

⁵ Andrew Greene, “Chinese spy ship returns to waters off Queensland ahead of Defence’s largest war-fighting exercise,” *ABC News*, July 14, 2021, <https://www.abc.net.au/news/2021-07-14/chinese-spy-ship-returns-to-australian-waters/100289192>.

惡化，其軍事威脅已經從第一島鏈延伸至第二島鏈。澳洲東北部太平洋海岸防衛能力與第二島鏈南端（巴布亞紐幾內亞）安全息息相關，而美澳軍事同盟關係更是澳洲安全與區域穩定的重要支柱。因此，這次的護身軍刀演習的區域集中在澳洲東北部，很明顯是為了強化澳洲本土與第二島鏈的安全。

在這次聯合軍演中，美軍第 38 防空砲兵旅和第 94 陸軍防空飛彈司令部使用導彈系統摧毀了在澳洲昆士蘭省肖爾沃特灣訓練區（Shoalwater Bay Training Area）的無人機目標。這是美國首次在澳洲領土上發射愛國者三型（PAC-3）中程地對空飛彈，亦是南半球首次發射愛國者飛彈。⁶

為了因應澳洲東北部（昆士蘭與北領地）可能面臨的來自太平洋方向入侵的威脅，以及為了能夠對敵方實施海上拒止與海上控制，美國海軍陸戰隊於 7 月 18 日在澳洲肖爾沃特灣訓練區演習期間，展示海馬士多管火箭系統（High Mobility Artillery Rocket Systems, HIMARS）火力，並配合美國海軍「拉斐爾·佩拉爾塔號」（USS *Rafael Peralta*）飛彈驅逐艦（DDG-115）進行實彈射擊。同時，澳洲皇家空軍 F/A-18 大黃蜂戰機與海軍陸戰隊 UH-1 直升機（Huey）直昇機亦與 AH-1 眼鏡蛇攻擊直升機進行聯合實彈射擊。⁷

值得關注的是，在 7 月 31 日演習最後一天，澳洲陸軍、美國海軍陸戰隊、英國陸戰隊，以及日本水陸機動團等部隊更首次在澳洲昆士蘭東北部的英格姆鎮（Ingham）進行聯合「兩棲登陸」演練。⁸

⁶ “US Army tests Patriot Missiles during Talisman Saber 21,” *Army Technology*, July 20, 2021, <https://www.army-technology.com/news/us-army-patriot-missiles-talisman-saber-21/>.

⁷ Dzirhan Mahadzir, “Admiral: Talisman Sabre Proves U.S., Allies Can Create Pacific Naval Force in Days,” *USNI News*, July 29, 2021, <https://news.usni.org/2021/07/29/admiral-talisman-sabre-proves-u-s-allies-can-create-pacific-naval-force-in-days>.

⁸ 吳賜山，〈美日英澳「首」同場演練兩棲登陸〉，《Newtalk 新聞》，2021 年 7 月 31 日，<https://newtalk.tw/news/view/2021-07-31/613365>。

參、趨勢研判

在觀察這次美澳「護身軍刀」軍演，本文提供兩點趨勢作研判為參考：

一、美澳擬在第二島鏈附近部署先進飛彈系統

在 2019 年 8 月，為對抗中國日益強大的軍事力量，美國向澳洲呼籲部署新的陸基遠程武器，但因為澳方考量到會引起鄰國的緊張關係，所以拒絕美方在本土部署中程飛彈。⁹然而隨著對中國威脅感受程度的升高，在這次演習期間，美澳軍隊完成首次在澳洲本土實彈射擊愛國者三型反飛彈系統的任務，這個實彈射擊所進行的區域範圍，包含美國在南太平洋各個「敏捷部署」(agile deployment) 機動戰力的重要機場與補給點防衛，能夠打擊中國針對此區域的飛彈攻擊，此驗證了愛國者飛彈系統在澳洲的實彈攔截能力。

此外，據《星條旗報》(*Stars and Stripes*) 報導，美軍自今年 8 月開始在夏威夷附近的太平洋靶場，將會進行至少二次的大型飛彈防禦演練，預計將使用愛國者 3 型飛彈，以及海軍的標準 6 型飛彈來全面驗證美軍目前保護關島以西、第二島鏈至第一島鏈的反飛彈能力。¹⁰

二、強化第二島鏈與第一島鏈戰略防衛的連結

針對日益增強的中國侵略性，加上新冠肺炎疫情重創全球供應鏈，使得澳洲政府決定強化國防力量。澳洲總理莫里森 (Scott Morrison) 在今年 3 月 31 日以「全球環境變遷」(changing global environment) 並厚植國防實力為由推出武器計畫，將以 10 年為期投入 10 億澳幣與美國軍備商合作生產新款遠程高超音速飛彈。¹¹澳洲

⁹ 〈澳洲拒絕部署美國中程飛彈〉，《華爾街日報》，2019 年 8 月 5 日，<https://cn.wsj.com/articles/澳洲拒絕部署美國中程飛彈-121564972810>。

¹⁰ William Cole, "Pacific Missile Range Facility plans two major tests," *Stars and Stripes*, July 23, 2021, https://www.stripes.com/theaters/asia_pacific/2021-07-23/pacific-missile-range-tests-kauai-2256217.html.

¹¹ Nick Perry, "Australia to build guided missiles to boost defense capacity," *AP News*, March 31, 2021,

與美國密切的軍事合作，不僅可以確保澳洲軍工產業達到澳方與「最重要軍事夥伴」美國的技術需求，而且可以提升自身研發的能力，更能確保在作戰時供應鏈不受全球變化干擾，讓澳洲在面對武裝衝突時有大量飛彈可以使用。¹²

澳洲發展先進飛彈系統除能保障澳洲本身的軍工產業外，在配合美國印太戰略的前提下，還有兩項長期的重要戰略考量：

（一）鞏固第二島鏈安全

發展新型飛彈系統將可確保第二島鏈安全。2020年11月30日，澳洲與美國簽署為期15年的「南十字星整合飛行研究實驗」(The Southern Cross Integrated Flight Research Experiment, SCIFiRE)計畫，企圖聯合研發一款遠程空射極音速武器，用以強化澳洲皇家空軍的遠程打擊武力，以因應中國可能的軍事威脅。¹³在這次「護身軍刀」演習中，美國在澳洲境內發射愛國者飛彈只是個開始，由於第二島鏈南端的澳洲尚未有美國部署飛彈防禦系統，澳洲若本身能自製或從美國獲得先進飛彈系統，此將能夠強化並擴大在第二島鏈的飛彈嚇阻能力。

再者，因日本西南諸島全長約1,200公里，與第一島鏈末端的菲律賓相連結，日本防衛省擬於2022年在沖繩縣石垣島部署陸上自衛隊飛彈部隊，部隊規模人數約500至600人，以對抗中國海軍擴張。這是日本西南諸島中第4個佈署飛彈的島嶼，其他3個分別為鹿兒島縣奄美大島、沖繩本島與宮古島；這些日本島嶼都相當靠近台灣。一旦澳洲在北領地與昆士蘭署先進飛彈系統，¹⁴此將會支撐美日在第

<https://apnews.com/article/world-news-australia-scott-morrison-new-zealand-114bfafef0d4d917792e0fa1f3f148a5>.

¹² 周虹汶，〈聯美制中，澳洲宣布自製飛彈〉，《自由時報》，2021年4月1日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1440540>。

¹³ 王光磊，〈澳美聯手研發空射極音速飛彈，抗衡俄「中」〉，《青年日報》，2020年12月2日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1293902>。

¹⁴ 為擴大與美軍的相互合作，澳洲宣布將投入7.47億澳幣升級位於北領地的4座軍事基地，包

一島鏈的飛彈防禦系統的部署，屆時第一與第二島鏈的飛彈體系將可相互支援，對中國在西太平洋的軍事擴張行為將形成壓制。

（二）重視第一島鏈防禦

台海穩定與第一島鏈安全對澳洲日益重要。據澳洲智庫「羅伊國際政策研究院」(Lowy Institute)於8月9日發表一份名為〈澳洲與日漸迫近的中國軍隊〉(Australia and the Growing Reach of China's Military)報告指出，中國的中程飛彈與長程飛彈發展將會改變西太平洋的海空權力平衡；澳洲在戰略上需要擬定，萬一中國侵佔台灣並控制第一島鏈的最壞可能情況，到時包括澳洲等美國於印太盟友將會直接面對中國軍事威脅。¹⁵儘管澳洲本土目前尚未直接受到中國軍事威脅，但中國正積極發展長程飛彈、長程轟炸機，以及藍水海軍，使得澳洲在地緣安全變得不再絕對，而這威脅將會比二戰時澳洲所遭遇的日本軍事威脅大得多。因此，澳洲若能掌握大量先進增程飛彈系統，不僅能確保本土與第二島鏈安全，也能間接壓縮中國擬控制第一島鏈的戰略企圖。

（責任校對：陳亮智）

括：羅柏森基地 (Robertson Barracks)、肯格魯平地訓練區 (Kangaroo Flats Training Area)、邦迪山訓練區 (Mount Bunday Training Area) 及布萊德蕭野戰訓練區 (Bradshaw Field Training Area)。基地升級也讓澳軍可以和駐澳美國海軍陸戰隊得以進行更大規模的聯合演訓。參考：〈澳洲將升級北澳四座軍事基地，強化與美國聯合戰力〉，《自由時報》，2021年4月28日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3513729>。

¹⁵ Thomas Shugart, "Australia and the Growing Reach of China's Military," Lowy Institute, August 9, 2021, <https://www.lowyinstitute.org/publications/australia-and-growing-reach-china-s-military>.

發行人 / 霍守業

總編輯 / 林成蔚

主任編輯 / 曾怡碩 執行主編 / 吳宗翰

助理編輯 / 杜貞儀、洪嘉齡、汪哲仁、
章榮明、謝沛學、曾敏禎