

國防安全週報

第 43 期

習近平修改《黨政領導幹部選拔任用工作條例》之意涵	梁書瑗	1
中共反衛星雷射武器發展	劉世昌	12
香港修訂《逃犯條例》爭議與影響	曾偉峯	15
第 21 屆中歐高峰會《聯合聲明》 — 李克強的讓步思維	鍾志東	20
歐盟強化外資監控對歐中科技轉移的影響	洪瑞閔	28
美國陸軍發展「多領域作戰」之觀察	陳鈞奎	33
國軍編成聯合兵種營的戰略涵義	江忻杓	39
網路干預選舉安全之觀察	曾怡碩	42

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

2019 年 4 月 19 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)

習近平修改《黨政領導幹部選拔任用工作條例》之意涵

中共政軍所

梁書瑗

壹、新聞重點

2019年3月17日中共中央公布新修訂的《黨政領導幹部選拔任用工作條例》〔以下簡稱《幹部任用條例》(2019)〕，並發出通知。¹《幹部任用條例》(2019)共有12章，依序為：總則；選拔任用條件；分析研判和動議；民主推薦；考察；討論決定；任職；依法推薦、提名和民主協商；交流、迴避；免職、辭職、降職；紀律和監督；附則。

貳、安全意涵

共黨的統治需仰賴從中央到地方各級組織中大量的幹部隊伍，故「黨管幹部」是共黨政權穩固的核心。在「黨管幹部」的原則下，中共的組織路線反映在黨的黨委與組織部門識別、甄補、晉升、降調政治幹部的標準與程序，而進一步影響菁英群體的樣貌。同時，組織路線也會激勵政治菁英採取特定的施政方向，從而達到官僚體系向黨中央「看齊」的目標。

中共在《黨政領導幹部選拔任用工作暫行條例》(1995)的基礎上，於2002年7月制定頒布《幹部任用條例》。2014年《幹部任用條例》首度修訂，近期公布的版本為該條例第二次修訂。習近平任內兩次修訂《幹部任用條例》，顯見其重視程度。關於《幹部任用條例》(2019)相較於2014年版增訂的內容如附表。本文針對習近平二度修訂《幹部任用條例》的分析如下。

¹ 〈中共中央印發《黨政領導幹部選拔任用工作條例》〉，《新華網》，2019年3月17日，http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/17/c_1124245012.htm。

一、政治標準在幹部選任中具優先性

相較於 2014 年首度修訂《幹部任用條例》時僅強調「突出理想信念的要求」，《幹部任用條例》(2019) 進一步具體指出政治標準為優先的組織路線。《幹部任用條例》(2019) 第一章「總則」第三條規定「選拔任用黨政領導幹部，必須把政治標準放在首位」。中共中央組織部說明，習近平多次強調幹部選任標準須把政治標準放在第一位，故此番修訂再次強化幹部的政治標準與政治要求。《幹部任用條例》中所指涉的「政治標準」為是否能落實「四個意識」、「四個自信」與「兩個維護」，且此次寫入《幹部任用條例》第二章「選拔任用條件」第七條第一款與第二款。「四個意識」指政治意識、大局意識、核心意識與看齊意識；「四個自信」則是道路自信、理論自信、制度自信、文化自信；「兩個維護」為「堅決維護習近平總書記黨中央的核心、全黨的核心地位」與「堅決維護黨中央權威和集中統一領導」。

2019 年中共藉由修訂《幹部任用條例》將組織路線側重政治標準的政策宣示法制化，但開始論及「幹部選任以政治標準優先」的立場可回溯自 2017 年 10 月 18 日中共十九大政治報告。十九大政治報告宣示組織路線的大方向，2017 年 11 月 16 日政治局委員、中共中央組織部部長暨中央黨校校長陳希〈培養選拔幹部必須突出政治標準〉一文為該路線鋪墊。陳希重申「選拔黨的幹部，毫無疑義要突出政治標準」，也說明選任幹部時須偏重政治標準之因，以及應把握五個具體面向。習近平亦於 2018 年 6 月 29 日與 11 月 26 日兩度在中共中央政治局集體學習強調「選任幹部首要為政治標準」的組織路線。

相較於 2014 年版增訂的內容，《幹部任用條例》(2019) 除了將幹部基本條件「四個意識」、「四個自信」與「兩個維護」寫入條文

之外，也將政治標準「新增」為破格任用與考察幹部人選的標準。第一，關於破格任用，在第二章「選拔任用條件」第九條規定新增「政治過硬」為幹部破格提拔的條件。第二，在考察幹部人選的部分，第五章「考察」第二十四條也新增一項「違反政治紀錄和政治規矩者」不得列入考察範圍。此外，在第二十七條規定考察標準時，除原本規定須依據幹部任用條件和職務屬性外，也要求「突出政治標準，注重了解政治理論學習情況，深入考察「政治忠誠、政治定力、政治擔當、政治能力、政治自律」，且針對不同層級的考察時也一併增列要「突出把握政治方向」的考察。

二、《幹部任用條例》（2019）強化組織部門「政治把關」的權限

雖然習近平任內兩度修訂《幹部任用條例》均強調「黨組織在選拔幹部的主導地位」，但兩相對照之下，《幹部任用條例》（2019）進一步擴張組織部門的制度權力。《幹部任用條例》（2019）不僅保留《幹部任用條例》（2014）增訂第三章「動議」的精神，即「黨意」在啟動相關人事程序前便發揮影響力，達到由黨「把關定向」的目標，且進一步賦予組織部門在分析研判幹部人選上新增「了解幹部的日常情況」、「組織部門在人選決定的程序上有初步建議權與幹部資料核查權」等制度權力，以解決部分黨政單位對幹部日常了解不深、研判程序不嚴謹、研判幹部人選不到位等問題。《幹部任用條例》（2019）增修後，將促使組織部門將工作重心置於幹部選任程序的「初始階段」上。

例如《幹部任用條例》（2019）第三章「分析研判和動議」新增第十一條即賦予組織部門「了解幹部日常」的權限，並要求組織部門「把功夫下在平時，全方位、多角度、近距離了解幹部」。除此之外，第十一條與修訂後的第十三條均指出，組織部門得據此權限分析、研判領導幹部，並作為選拔任用幹部時的初步建議。新增的第

十四條更要求組織部門須嚴格把關幹部人選，為此可提前核查該人選的各種資料。

三、「習核心」已成形但未超越毛、鄧黨內的地位

習近平打破鄧小平所立下的規矩。2018年3月中共十三屆全國人大一次會議上，習近平透過修憲，正式將中國國家主席一職的任期制取消，且在2017年10月中共十九大公布新任中央政治局常委時，並未安排潛在的接班人「入常」。一般普遍認為習近平上任後透過發動反腐運動打擊政敵，「習核心」已鞏固，取消任期制顯然得到黨內共識，未來習近平三度連任的機率大增。然而，為何習近平仍須大費周章透過二度修訂《幹部任用條例》，試圖藉制度設計突出政治標準為優先的幹部選任標準？其因有三。

第一，目前官僚體系向「中央看齊」的意識不足。2018年11月26日習近平於十九屆中央政治局第十次集體學習指出，「一些政治上的兩面人裝得很正，藏得很深，有很強的隱蔽性和迷惑性，但並非無跡可循。只要我們多用心多留心，多角度多方位探察，總能把他們識別出」。2《中國紀檢監察報》2019年1月18日撰文〈政令如山豈容「選擇」〉批判秦嶺別墅違建問題暴露地方官員「對落實黨中央政策打折扣」；「表面一套、背地一套，沒有真正落實到行動上」。第二，中共黨內「忽視政治、淡化政治、削弱政治」，黨組織不把關政治標準。部份單位把能力、年齡、學歷等資格標準置於政治標準之前，對政治上的審查考核方法不多、標準不細、要求不嚴，政治審核淪於形式，使政治思想上不正者有可趁之機。3第三，當中共自1984年推動「下管一級」的改革後，因每級幹部負責管理任免下一

² 習近平：嚴把標準公正用人拓寬視野激勵幹部 造就忠誠乾淨擔當的高素質幹部隊伍，《人民網》，2018年11月27日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/1127/c64094-30423120.html>。

³ 陳書，〈政治標準是幹部選拔第一標準〉，《人民網》，2017年11月7日，<http://theory.people.com.cn/n1/2017/1107/c409497-29632114.html>。

級單位領導班子，不僅深化幹部與上一級黨組織間的紐帶，也使各級得因掌握下一級單位領導班子的人事權，故出現自稱「核心」，各自為政、政出多門的現象。

參、趨勢研判

一、「又紅又專」但「以紅優先」的文官體系

毛死後，1978年12月十一屆三中全會上中共確立黨的目標從階級鬥爭移轉至「四個現代化」與「提高生產力」。此後，鄧小平一手推動中國經濟改革開放，確立「一個中心，兩個基本點」的路線。

「一個中心，兩個基本點」指以經濟建設為中心，堅持四項基本原則與堅持改革開放的路線。1981年6月十一屆六中全會通過《關於建國以來黨的若干歷史問題的決議》，該決議提出「幹部四化」，其指幹部隊伍革命化、年輕化、知識化、專業化的幹部制度。顯見為配合建設經濟現代化，中共啟動調整組織路線的工程。1982年9月中共十二大修改黨章，將「幹部四化」與廢除幹部終身制寫入十二大黨章。鄧小平至此正式確立「幹部四化」的組織路線，揚棄以意識形態為選任黨、政幹部的首要標準。

隨著1980年代初期鄧小平改革組織路線，啟動學者探究中共菁英群體的研究。中共的政治菁英主要區分為黨務部門與政府部門兩大群體，基本上晚近的研究對於黨務部門菁英的考核標準以「黨性是否堅強」為首要均有共識，主要的歧異在於政府部門的幹部其政治憑證與專業憑證兩者間的關係。學者以1997年至2012年中共中央委員為研究對象指出，中共在政府部門的菁英甄補上呈現「有限活化」的特徵。⁴其主要論點認為中共在滿足一黨專政與經濟發展的邏輯下，其政府部門的菁英甄補的特徵以「活化」與「有限」兩者

⁴ 有關中共政治菁英甄補「有限活化」的特色請見：黃信豪，〈有限活化的中共菁英循環：黨政領導菁英組成的跨時考察〉，《中國大陸研究》，第53卷第4期（2010年12月），頁1-33。

併陳。「活化」意指在黨的政策目標轉變後，藉調整幹部結構以符合經濟發展的需求；「有限」則指幹部結構調整的範圍不得影響共黨政權。因此在時序上，中共先以是否有能力實現經濟建設為甄補政府部門菁英的標準，其次當這些技術官僚通過政治考核後，才進入黨務部門。

然而，習近平特意以「政治標準為優先」的思維修訂《幹部任用條例》，將可能對政府部門菁英既有的甄補途徑造成兩點影響：第一，在考核的時序上，政府部門的技術官僚將以政治憑證為首要的選任標準，再次才是評比專業表現。換言之，《幹部任用條例》經過此次修改後，政治標準恐將成為進入中共幹部群體的前提，而非專業能力。第二，若政治標準為選任幹部的前提條件，如此一來，中共日後各代領導人將易於藉此制度權力打擊其它派系（系統）的幹部，而扶植自身的人馬，影響中共菁英群體內部聯盟的穩定。

二、習近平持續強化控制黨、政官僚體系的力道

2019年開春，中共中央開始下發一系列強調黨政機關政治建設、捍衛黨居於領導地位的各项法規與意見。其中包含：1月的《中國共產黨重大事項請示報告條例》；2月下發《中共中央關於加強黨的政治建設的意見》；3月公布《公務員執務與職級並行的規定》與《關於加強和改進中央和國家機關黨的建設的意見》；4月印發修訂後的《中國共產黨黨組工作條例》。從習近平在其任內兩度修改《幹部任用條例》，以及上述各式官方文件判斷，習近平相較於江、胡，對黨、政官僚體系脫離其掌握感到焦慮。

此外，也可從下述兩個面向觀察習近平未來強化掌握黨、政幹部的趨勢。首先，習近平發動的反腐運動不僅限於特定派系或系統，嚴重衝擊中共黨內菁英聯盟中的平衡。其次，中方預計在中美貿易談判作出讓步。美國財政部長梅努欽（Steven Mnuchin）稱，中美雙

方的協議將觸及「過去中美雙方未碰觸過的議題」。⁵若是如此，習近平為減少反對者對黨中央的批判，必須先行一步藉下發各式官方文件或修訂、新增相關法規，透露黨中央必須加強黨員政治紀律的訊號。

⁵ David Lawder & Pete Schroeder, “Mnuchin says hopes U.S.-China trade talks nearing ‘final round’,” *Reuters*, April 14, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-imf-worldbank-mnuchin/mnuchin-says-hopes-u-s-china-trade-talks-nearing-final-round-idUSKCN1RP0OC>

附表、《幹部任用條例》(2019) 增修重點

法條		增修重點	說明
第一章 「總則」	第一條	● 忠誠乾淨擔當的高素質專業化黨政領導幹部隊伍。	
	第三條	● 選拔任用黨政領導幹部，必須把政治標準放在首位。 ● 大力選拔敢於負責、勇於擔當、善於作為、實績突出的幹部。 ● 對不適宜擔任現職的領導幹部應當進行調整，推進領導幹部能上能下。	
	第四條	● 上列機關、單位選拔任用非中共黨員領導幹部，參照本條例執行。	《幹部任用條例》(2019) 適用的範圍。
第二章 「選拔任用條件」	第七條	● 牢固樹立政治意識、大局意識、核心意識、看齊意識，堅決維護習近平總書記核心地位，堅決維護黨中央權威和集中統一領導，自覺在思想上政治上行動上同黨中央保持高度一致，經得起各種風浪考驗。 ● 具有共產主義遠大理想和中國特色社會主義堅定信念，堅定道路自信、理論自信、制度自信、文化自信。 ● 有鬥爭精神和鬥爭本領。	規範黨政領導幹部的基本條件。
	第八條	● 職級公務員擔任領導職務，按照有關規定執行。	擔任黨政領導幹部應具備的資格。
	第九條	● 破格提拔的特別優秀幹部，應當政治過硬、德才素質突出、群眾公認度高。	破格提拔的條件。
第三章 「分析研判和動議」	第十一條	● 組織(人事)部門應當深化對幹部的日常了解，堅持知事識人，把功夫下在平時，全方位、多角度、近距離了解幹部。根據日常了解情況，對領導班子和領導幹部進行綜合分析研判，為黨委(黨組)選人用人提供依據和參考。	《幹部任用條例》(2019) 新增條文。
	第十三條	● 組織(人事)部門綜合有關方面建議和平時了解掌握的情況，對領導班子和領導幹部進行動議分析，就選拔任用的職位、條件、範圍、方式、程序和人選意向等提出初步建議。	

	第十四條	<ul style="list-style-type: none"> ● 組織（人事）部門將初步建議向黨委（黨組）主要領導成員匯報，對初步建議進行完善，在一定範圍內進行溝通醞釀。 ● 對動議的人選嚴格把關，根據工作需要，可以提前核查有關事項。 	
	第十五條	<ul style="list-style-type: none"> ● 研判和動議時，根據工作需要和實際情況，如確有必要，也可以把公開選拔、競爭上崗作為產生人選的一種方式。 ● 公開選拔、競爭上崗一般適用於副職領導職位。 ● 公開選拔、競爭上崗應當結合崗位特點，堅持組織把關，突出政治素質、專業素養、工作實績和一貫表現，防止簡單以分數、票數取人。 	規定公開選拔和競爭上崗，其內容增修自被刪掉的《幹部任用條例》（2014）第九章「公開選拔和競爭上崗」。
	第十六條	<ul style="list-style-type: none"> ● 民主推薦包括談話調研推薦和會議推薦。 	
第四章 「民主推薦」	第十八條	<ul style="list-style-type: none"> ● [第一階段]進行談話調研推薦，提前向談話對象提供談話提綱、換屆政策說明、幹部名冊等相關材料，提出有關要求，提高談話質量。 ● [第二階段]綜合考慮談話調研推薦情況以及人選條件、崗位要求、班子結構等，經與本級黨委溝通協商後，由上級黨委或者組織部門研究提出會議推薦參考人選，參考人選應當差額提出。 	規範地方領導班子換屆時，民主推薦的程序，在《幹部任用條例》（2019）新增左欄第一階段與第二階段的內容。
	第二十條	<ul style="list-style-type: none"> ● 個別提拔任職，或者進一步使用需要進行民主推薦的，民主推薦程序可以參照本條例第十八條規定進行；必要時也可以先進行會議推薦，再進行談話調研推薦。 ● 單位人數較少、參加會議推薦人員範圍與談話調研推薦人員範圍基本相同，且談話調研推薦意見集中的，根據實際情況，可以不再進行會議推薦。 	比較《幹部任用條例》（2014）的條文，會議推薦為先在《幹部任用條例》（2019）是特例，常態下是以談話調研推薦為先。
第五章 「考察」	第二十三條	<ul style="list-style-type: none"> ● 將民主推薦與日常了解、綜合分析研判以及崗位匹配度等情況綜合考慮，深入分析、比較擇優，防止把推薦票等同於選舉票、簡單以推薦票取人。 	
	第二十四條	<ul style="list-style-type: none"> ● [第一]違反政治紀律和政治規矩 	規範出現哪些

	四條	<p>的。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● [第三]上一年年度考核結果為基本稱職以下等次的。 ● [第六] 受到誡勉、組織處理或者黨紀政務處分等影響期未滿或者期滿影響使用的。 	情形不得列入考察。
	第二十五條	<ul style="list-style-type: none"> ● 個別提拔任職或者進一步使用，按照幹部管理權限，由黨委（黨組）或者上級組織（人事）部門研究確定考察對象。 	
	第二十七條	<ul style="list-style-type: none"> ● 突出政治標準，注重了解政治理論學習情況，深入考察政治忠誠、政治定力、政治擔當、政治能力、政治自律等方面的情況。 ● 考察地方黨政領導班子成員，應當把經濟建設、政治建設、文化建設、社會建設、生態文明建設和黨的建設等情況作為考察評價的重要內容。 ● 考察黨政工作部門領導幹部，應當把履行黨的建設職責，制定和執行政策、推動改革創新、營造良好發展環境、提供優質公共服務、維護社會公平正義等作為考察評價的重要內容。 ● 根據實際需要，針對不同層級、不同崗位考察對象，實行差異化考察，對黨政正職人選，堅持更高標準、更嚴要求，突出把握政治方向、駕馭全局、抓班子帶隊伍等方面情況的考察。 	規範考察擬任黨政領導幹部的標準。
	第二十八條	<ul style="list-style-type: none"> ● 注意了解考察對象生活圈、社交圈情況。 ● 同考察對象面談，進一步了解其政治立場、思想品質、價值取向、見識見解、適應能力、性格特點、心理素質等方面情況，以及缺點和不足，鑒別印證有關問題，深化對考察對象的研判。 	規範考察擬任黨政幹部人選的程序。
	第三十一條	<ul style="list-style-type: none"> ● 組織（人事）部門必須嚴格審核考察對象的幹部人事檔案，查核個人有關事項報告，就黨風廉政情況聽取紀檢監察機關意見，對反映問題線索具體、有可查性的信訪舉報進 	

		<p>行核查。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 考察對象呈報單位或者所在單位黨委（黨組）必須就考察對象廉潔自律情況提出結論性意見，並由黨委（黨組）書記、紀委書記（紀檢監察組組長）簽字。機關內設機構領導職務的擬任人選考察對象，也應當由相關黨組織和紀檢監察機構出具廉潔自律情況結論性意見。 	
	第三十二條	<ul style="list-style-type: none"> ● 審核幹部人事檔案、查核個人有關事項報告、聽取紀檢監察機關意見、核查信訪舉報等情況的結論。 	考察黨政擬任人選的考察文件須檢附的內容。
第六章 「討論決定」	第三十七條	<ul style="list-style-type: none"> ● 沒有按照規定進行民主推薦、考察的。 ● 擬任人選所在單位黨委（黨組）對廉潔自律情況沒有作出結論性意見的，或者紀檢監察機關未反饋意見的，或者紀檢監察機關有不同意見的。 ● 個人有關事項報告未查核或者經查核存疑尚未查清的。 ● 線索具體、有可查性的信訪舉報尚未調查清楚的。 ● 幹部人事檔案中身份、年齡、工齡、黨齡、學歷、經歷等存疑尚未查清的。 ● 巡視巡察、審計等工作中發現重大問題尚未作出結論的。 ● 沒有按照規定向上級報告或者報告後未經批復同意的幹部任免事項。 ● 其他原因不宜提交會議討論的。 	新增。
第十一章 「紀律和監督」	第六十條	<ul style="list-style-type: none"> ● 加強幹部選拔任用工作全程監督，嚴格執行幹部選拔任用全程紀實和任前事項報告、「一報告兩評議」、專項檢查、離任檢查、立項督查、「帶病提拔」問題倒查等制度。 	
	第六十三條	<ul style="list-style-type: none"> ● 實行地方黨委組織部門和紀檢監察、巡視巡察、機構編制、審計、信訪等有關機構聯席會議制度，就加強對幹部選拔任用工作的監督，溝通信息、交流情況、研究問題，提出意見和建議。 	

資料來源：梁書瑗整理自《幹部任用條例》（2019）。

中共反衛星雷射武器發展

先進科技所

駐點學官 劉世昌

壹、新聞重點

美國《華盛頓自由燈塔》(*Washington Free Beacon*)於2019年4月1日報導，商業衛星影像首次提供了位於中國大陸新疆西部一秘密反衛星雷射基地及其它高科技武器設施的照片。此雷射武器設施位在新疆首府烏魯木齊南方約145英里，靠近一湖泊處。此設施由專注中國大陸衛星影像分析的印度陸軍退役上校巴特(Vinayak Bhat)發現。巴特上校說，中國大陸有5個位於不同地點的反衛星雷射武器基地，新疆只是其中一處；中共使用基地內衛星追蹤站辨識與標定衛星，在獲得精確衛星路徑和其它資料後，即可發射一至三束雷射以打擊欲阻斷的在軌衛星。¹

貳、安全意涵

一、衛照證實中共發展反衛星雷射武器

美國國防情報局(Defense Intelligence Agency, DIA)於2019年1月15日發布《中國軍事能力》(*China Military Power*)，指出中共持續發展各式反太空能力，欲在危機或衝突期間限制或阻止敵方使用太空資產；其亦主張中共於2014年7月試射反衛星飛彈系統，顯示其可能在動能武器(kinetic energy weapons)研發上取得進展，北京也可能已在研究及發展導能武器(directed energy weapons，如反衛星雷射)。2月11日國防情報局公布之《太空安全挑戰》(*Challenges to Security in Space*)報告亦指出，中共可能正追求使用

¹ Bill Gertz, "Satellite Photos Show Chinese Anti-Satellite Laser Base," *Washington Free Beacon*, April 1, 2019, <https://freebeacon.com/national-security/satellite-photos-show-chinese-anti-satellite-laser-base/>

雷射武器以中斷、降低或破壞人造衛星及其感測器。²上述兩報告僅推測中共發展反衛星雷射；然而，此次衛星影像發現的相關照片，提供中共發展及擁有反衛星雷射武器的直接證據。

二、美推動成立太空軍以對抗中共威脅

近年來美國政府對中共太空能力急速崛起，日益感到憂心。衛照的發現顯示美國對中共反衛星雷射動態非常關注，而上揭兩份報告也指出中共反太空技術可能會威脅到負責通信、偵察、全球定位系統和導彈發射預警的美國衛星，且中共在推動太空技術的研發，可能在重大軍事衝突中儘早將目標轉向太空，以削弱對手。此外，美國代理國防部長夏納翰（Patrick Shanahan）於2019年4月9日的年度太空研討會專題演講中進一步警告，中共是美國太空資產的最大威脅，如果美國不調整其在太空軌道之作戰方式，中共的威脅只會增加。³夏納翰強調北京帶來的危險，說明美國需要建立新的太空組織的正當性，並為4月11日於參議院說明國防部計畫成立「太空司令部」（Space Command）、太空發展局（Space Development Agency），以及最終建立太空軍（Space Force）之政策預作辯護。由此可知，面對中共的威脅，美正持續推動成立太空軍以為因應。

參、趨勢研判

一、中共加速發展反衛星武器

依據美國國防情報局公布之《太空安全挑戰》報告推測，中共持續發展導能武器，包括雷射、高能微波、以及其它種類射頻武器等，可用來中斷、破壞或摧毀敵人之裝備及設施，造成暫時至永久的影響，而且難以辨別攻擊來源。報告亦陳述，北京可能已具使用

² “China Military Power: Modernizing a Force to Fight and Win,” U.S. Defense Intelligence Agency, January 15, 2019, <https://tinyurl.com/y2hwca35>; “Challenges to Security in Space,” U.S. Defense Intelligence Agency, February 13, 2019, <https://tinyurl.com/yxganern>

³ Aaron Mehta, “Chinese threats necessitate new space structures, Shanahan warns,” *Defense News*, April 9, 2019, <https://tinyurl.com/yxwnuf76>

雷射武器系統打擊衛星感測器之有限能力；中共將開始部署陸基雷射砲，於 2020 年前推出可以對抗位於太空低軌道感測器之陸基雷射武器，並在 2020 年代中後期前，推出可以威脅非光學衛星結構的高能系統。⁴

二、中共持續強化其打贏「信息化戰爭」之能力

中共於 2015 年 5 月 26 日發表《中國的軍事戰略》白皮書，闡述積極防禦軍事戰略方針。《白皮書》提到，北京根據戰爭形態演變和國家安全形勢，將其所謂「軍事鬥爭準備基點」放在「打贏信息化條件下的局部戰爭」上。⁵解放軍解釋其「信息化戰爭」為在衝突中獲得、傳送、處理和使用資訊，以在陸、海、空、太空、網路、電磁頻譜領域下進行的聯合軍事作戰。解放軍視太空優勢為其控制資訊領域的重要能力，拒止敵人掌控太空優勢為執行「現代化信息戰爭」關鍵要素。解放軍亦視反太空作戰為區域軍事衝突期間對抗與反制美國可能介入的手段。此次衛星照片印證中共積極發展太空戰力，並持續朝「打贏信息化戰爭」方向前進。

⁴ “China Military Power,” U.S. Defense Intelligence Agency

⁵ 〈中國的軍事戰略〉，中華人民共和國國防部，2015 年 5 月 26 日，http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content_4586723_2.htm。

香港修訂《逃犯條例》爭議與影響

決策推演中心

曾偉峯

壹、新聞重點

2019年4月3日，香港立法會首讀及二讀《2019年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例（修訂）條例草案》（下稱《逃犯修訂條例草案》），引起各界關注。此次修例起於2月保安局提出新增引渡條款以解決當前與中國大陸、台灣、澳門等地缺乏罪犯引渡的法規依據。提案一出，香港社會擔憂此條例的修訂將賦予中國大陸施壓港府引渡任何人士之權力。因此，民間各界呼籲港府撤回《逃犯修訂條例草案》的提案；3月31日，香港民主派議員更號召上萬民眾上街遊行要求港府撤回提案；¹法律界、商界及國際人權組織，如香港美國商會、香港大律師公會、台北律師公會、台灣國際特赦組織都發表聲明表示關切並希望港府撤回提案。英國議會也對此次修例表示擔憂與關切。²香港行政長官林鄭月娥則回應不會撤回《逃犯修訂條例草案》，並希望立法會盡快完成審議。此次修例再加上4月9日「占中九子」被判有罪，激起香港社會輿論對中國影響力日增之不安。

貳、安全意涵

一、對中國司法體系之不信任為主要爭議點

香港社會與國際各界反對政府此次修例，係對於中國大陸司法體系之不信任。本次修例起因於2018年2月，一對香港情侶來台旅遊卻發生女生被殺害棄屍，案發後兇手回港，台灣警方查獲事證卻

¹ 〈香港政府《逃犯條例》修法建議 引發民主派和民眾上街〉，《美國之音》，2019年4月1日，<https://www.voacantonese.com/a/cantonese-kt-hsz-hong-kong-rally-opposing-extradition-law-20190331-ry/4855829.html>。

² Karen Zhang, "Britain voiced concerns over Hong Kong extradition law changes," *South China Morning Post*, April 8, 2019, <https://tinyurl.com/y3yq3lah>

無法將兇手引渡來台受審，造成兩地社會輿論譁然。香港政府藉此機會，由保安局於 2019 年 2 月提出要修訂《逃犯條例》及《刑事事宜相互法律協助條例》，允許港府將罪犯引渡至中國、澳門或台灣等地受審。消息一出，各界擔憂中國司法體系的不透明，以及普遍認為的各項問題例如任意拘押、施加酷刑、缺乏公正審判等，可能造成對人權迫害。實際案例包含李明哲或維權律師王全璋等案都可見中國司法缺乏獨立性與未能保障人權。

二、各界憂慮修例擴大中國對港管治權力

此外，香港社會認為港府修例恐讓中國可伺機影響其開放性與獨立性。社會輿論認為中國政府可能利用引渡條款，趁機對居住香港的政治異議分子進行打壓。此外，引渡條款允許北京可在香港引渡外籍人士，可作為北京報復如華為孟晚舟於加拿大被捕事件的戰略工具。例如先前在中國境內遭受關押之銅鑼灣書店店長林榮基，就談到雖然條例規定不引渡政治犯，但是中國仍可藉由羅織不同罪名將異議分子引渡至中國。此舉對可能赴香港的相關人權人士或是政治積極分子有相當影響，例如曾經擔任《基本法》起草委員會委員的香港資深律師李柱銘，就認為港府此次修例是藉台灣案例「借刀殺人」。英國議會更認為中國影響力大增，恐使香港喪失獨立性，香港正逐漸走入「一國 1.5 制」。³

參、趨勢研判

一、修例將衝擊香港的社會信任與外商投資

此次香港政府修例，可能影響國際社會信心，打擊社會對一國兩制的信任，以及減低企業對香港投資的信心。儘管香港政府在新

³ Kanis Leung, "Hong Kong government rejects 'one country, one and a half systems' warning in British parliamentary report," *South China Morning Post*, April 6, 2019, <https://www.scmp.com/news/hong-kong/politics/article/3004925/fears-one-country-one-and-half-systems-hong-kong-british>

修訂《逃犯條例》中，刪除了 9 項經濟相關的罪行，⁴用以說服企業界支持，不過各界仍有疑慮。例如香港美國商會就在 2019 年 3 月 29 日修例前發表聲明，表示對港府修訂逃犯條例的決定仍感憂慮，並指修法可能會影響國際投資者來港投資的信心。此外，香港輿論對修例回應也趨兩極化，支持者認為修訂條例可以避免讓罪犯逍遙法外，反對者則認為修例可能讓中國更進一步控制香港，使一國兩制名存實亡。香港新聞界亦有聲音認為香港將喪失保障媒體自由安全場所的地位，國際媒體將會前往較安全之處。⁵國際人權組織也考慮將總部遷往更自由的國度如台灣，以避免修例後中國可能運用中央政府權力要求香港引渡特定人士等。綜言之，此次港府修例決定，造成商界、社會、以及國際組織的疑慮，恐對香港的社會、投資等方面造成負面影響。

二、修例恐讓香港只有一國沒有兩制

此次修例後，可透過香港司法如何審理中國要求的引渡案件，來觀察香港的獨立地位與一國兩制實踐的變化。2014 年中國國務院發表《一國兩制白皮書》，聲明「中央政府對香港擁有全面管治權」，以及「香港享有高度自治權，是主權國家授予，香港享有的高度自治是地區事務」，定調中國與香港治權的區分，並彰顯中國政府的「中央管治權」。近年來中國政府日漸減損香港的民主自由制度，無論是美國的自由之家（Freedom House）或是加拿大菲沙研究所（Fraser Institute）等國際知名智庫的評估，都顯示香港的自由指數日漸下降（見附圖）。實際案例如香港高鐵的一地兩檢讓中國執法人

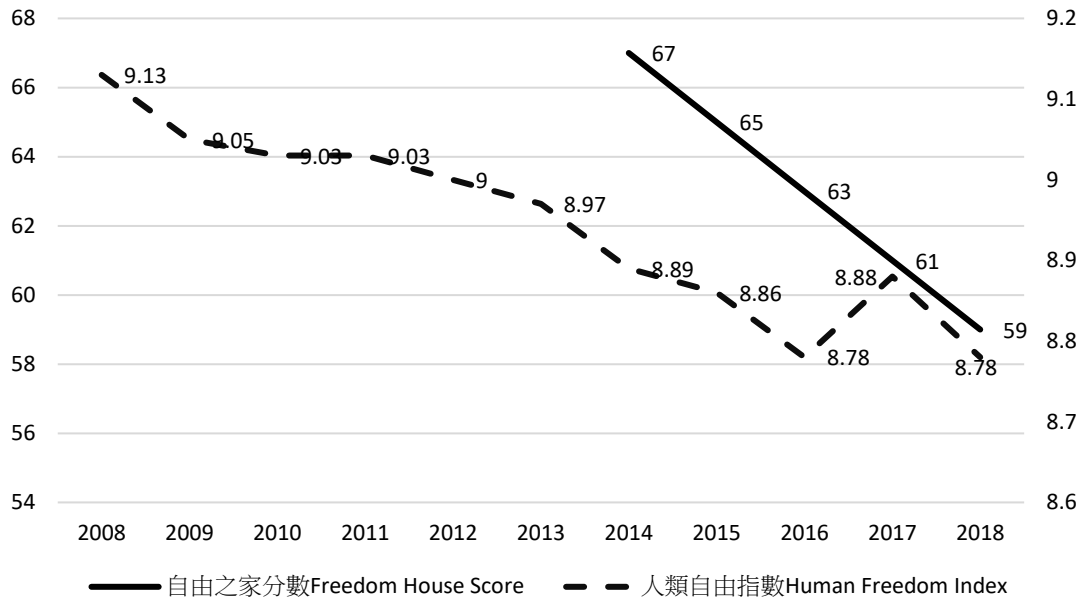
⁴ 9 項被剔除的罪行包含了「破產」、「公司法律」、「證券期貨交易」、「智財權、版權、專利權、商標」、「環境汙染和公眾衛生」、「控制貨物進出口或資金移轉罪行」、「非法使用電腦」、「財政、課稅或關稅」、「虛假商品說明」。

⁵ 〈【逃犯條例】傳媒人憂新聞界或減派員到內地 港府：絕不影響香港新聞自由〉，《星島日報》，2019 年 4 月 7 日，<https://www.singtaousa.com/home/19-即時港聞/2284885-【逃犯條例】傳媒人憂新聞界或減派員到內地+港府：絕不影響香港新聞自由/?fromG=1>。

員出現在香港境內，港珠澳大橋的通車將香港融合進粵港澳大灣區，已突顯中國對香港的「硬融合」。此次著名的「占領中環」案中 9 位主要組織者與領導人被判有罪，再加上《逃犯條例》修訂可能擴大中國司法對香港社會的影響力，顯見中國逐步進行制度的「軟融合」。根據報導，北京對此次修例持支持態度，⁶北京中聯辦主任王志民在「全民國家安全教育日」表明，香港的安全是國家安全的一部分，維護國家安全「只有一國之責，沒有兩制之分」，顯見北京融合香港之思維。此次修例後，香港司法審理中國引渡要求是否能夠維持其司法獨立判斷，將是香港實踐「一國兩制」的重要試金石。

此外，針對香港修例，我國陸委會也表明立場，「不接受香港以『一個中國』原則和台灣進行交涉，希望能以平等、尊嚴、互惠的前提，與港方進行實質司法互助合作」。陸委會發言人邱垂正也表示台灣高度關注在港台人的權益和安全，對香港此次修例是否能符合台港交流原則持保留態度，持續觀察後續發展。

⁶ 〈香港學者：訪北京後 對逃犯條例更擔憂〉，《中央社》，2019 年 4 月 11 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201904110061.aspx>。



附圖、近年香港「人類自由指數」與「自由之家分數」趨勢

註：分數越高代表自由程度越高

資料來源：Ian Vásquez and Tanja Porčnik, *The Human Freedom Index 2018* (Vancouver: Fraser Institute, with CATO Institute and the Friedrich Naumann Foundation for Freedom, 2018), <https://tinyurl.com/y4447jut>; Freedom House, “Freedom in the World 2018: Hong Kong,” <https://tinyurl.com/y6xnn79d>. 曾偉峯製圖。

第 21 屆中歐高峰會《聯合聲明》 ——李克強的讓步思維

國家安全所

鍾志東

壹、新聞重點

中國國務院總理李克強於 2019 年 4 月 9 日在布魯塞爾歐盟總部與歐盟理事會主席（President of the European Council）圖斯克（Donald Tusk）及歐盟執委會主席（President of the European Commission）容克（Jean-Claude Juncker）共同舉行第 21 次的中國—歐盟領導人會晤。由於對中國分化歐盟的疑慮、以及中歐間在人權保障與貿易投資上歧見難除，在此次高峰會前，圖斯克建議歐盟成員國不要接受中歐高峰會聯合聲明草案，其中強烈反對與中國簽署聯合聲明的國家包括德國、法國、英國、瑞典和荷蘭。因此外界對高峰會成果普遍持悲觀看法，甚至認為雙方有可能在高峰會後不發表聯合聲明。中國與歐盟在經過 50 多個小時激烈的討論，基於中美關係壓力、建構中歐經貿關係正常化與國內改革開放需要，中國於最後一刻讓步，中歐達成共計 24 條的聯合聲明。在《第二十一次中國—歐盟領導人會晤聯合聲明》（以下稱《聯合聲明》）中，雙方支持以規則為基礎、以世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）為核心的多邊貿易體制，中國承諾進一步開放市場並為公平競爭提供保障，同時不再強迫外國企業分享敏感技術。對此，在聯合記者會上，李克強表示，「這份《聯合聲明》不是一般的表態性文件，而是明確了中歐下一階段共同努力的方向」；圖斯克認為，「達成《聯合聲明》，這是我們共同的勝利」；容克則說，「歐盟的立場十分清楚：我們對中國有信心，我們對中歐關係有信心，我們願意手拉手合作」。

中歐雙方領導人總結此次高峰會，是中歐雙方的一次「雙贏」。¹

貳、安全意涵

一、《聯合聲明》反映歐盟在中國全球戰略布局之重要性

自 1998 年中歐間建立領導人年度會晤機制以來，中歐高峰會已成雙方進行高層戰略對話的重要平台。此次李克強訪歐是其 2019 年首次的出訪，是繼習近平於 3 月下旬對義大利、摩納哥和法國的國事訪問後，中歐之間又一次重要高層交往。由於習近平和李克強 2019 年首次出訪均選擇了歐洲，中國官方特別強調此有其特殊意涵，因為這「體現了中國外交對歐洲方向的高度重視」。4 月 8 日李克強在德國《商報》(Handelsblatt)發表題為《開放合作 互利共贏》的署名文章中表示，「中歐是互利共贏的經貿夥伴，也是維護世界和平穩定的同行者」。文中李克強提出中國「三個共同」的立場以與歐盟《連接歐亞戰略》對接，主張「中歐應當以全球視野、戰略高度和理性思維，共同維護多邊主義和自由貿易體制，共同建設開放型世界經濟，共同應對人類社會發展面臨的舊問題和新挑戰」。²儘管中國正透過各種方式增加其對歐盟影響力，但基於建構多極國際秩序的需要，中國需要主張多邊與全球主義歐盟的存在，以抗衡美國川普政府的單邊主義。因此李克強表示，中國「始終堅定支持歐洲一體化進程，希望看到一個團結的歐洲」。此次中國在經貿關鍵議題上的讓步，使得中歐《聯合聲明》從幾乎難產到突破進展，此正凸顯

¹ 《第二十一次中國—歐盟領導人會晤聯合聲明》，中華人民共和國外交部，2019 年 4 月 9 日，<https://tinyurl.com/y67c53gw>；〈李克強持一帶一路赴歐 歐盟悲觀瀟灑〉，《法國國際廣播電台》，2019 年 4 月 8 日，<https://tinyurl.com/yxtzzhal>；〈北京讓步 中歐峰會達成聯合聲明〉，《中央社》，2019 年 4 月 10 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201904100006.aspx>；〈中歐聯合聲明通過後，現場兩次響起長時間掌聲〉，中華人民共和國中央政府，2019 年 4 月 10 日，<https://tinyurl.com/y2j253ku>；“EU-China Summit Ends with Smiles,” EU-Asia Center, April 10, 2019, http://www.eu-asiacentre.eu/news_details.php?news_id=252。

² 〈李克強在德國《商報》發表署名文章〉，中華人民共和國外交部，2019 年 4 月 9 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zyjh_674906/t1652457.shtml。

當前中國視歐盟為其重要的全球戰略夥伴。

二、《聯合聲明》強調在國際規則基礎上建構雙邊經貿關係

經貿議題是此次中歐《聯合聲明》的關鍵焦點。過去歐盟基於對等互惠原則，要求中國遵守世貿組織相關規定，減少國家對特定工業領域補貼，並不得強迫外國企業公開其核心技術，以保障歐洲企業能得到一個公平競爭的環境。對於上述要求，中國雖早已做出承諾改善，但這些承諾始終停留在口頭上，並未付諸實現。歐盟 3 月 12 日在新發布的《歐中戰略前景》即對此多所批評，更將中國定位為「在追求科技領導上的經濟競爭者」。德國總理梅克爾（Angela Merkel）於 3 月 26 日在巴黎與習近平會晤時，強調中國在貿易和投資上，應提供更多「互惠」，特別是中國的「一帶一路」基礎設施倡議，因為這項倡議是「非常重要的計畫」、「我們歐洲人想要參與」。³在此次歐中高峰會，歐盟和美國一樣，顯示其對中國不對等不互惠的貿易關係已失去耐心，並採取了從所未有的強硬立場。在歐盟壓力下，為建構中歐經貿關係正常化，中國在國企補貼、市場開放、及反對強迫性技術轉讓等問題上做出關鍵性的重大讓步。《聯合聲明》強調，雙方將致力於「開放、非歧視、公平競爭、透明和互利」的國際規則基礎上建構中歐經貿關係，雙方同意設立「高層溝通機制」（《聯合聲明》中之英文原文為“political mechanism”），以落實協議的監督與執行，並於 2019 年底向雙方領導人匯報進展。對此，歐盟理事會主席圖斯克認為這次高峰會「是一個突破」，因為「中國第一次同意，在世貿組織這一關鍵性條款上保證與歐盟一道進行改革」。

4

³ 〈中歐貿易投資 梅克爾籲習近平更多互惠〉，《經濟日報》，2019 年 3 月 26 日，<https://money.udn.com/money/story/5599/3720736>。

⁴ 安德烈，《技術轉讓國企補貼市場准入 李克強罕見向歐盟讓步》，《法國國際廣播電台》，2019 年 4 月 9 日，<https://tinyurl.com/y5eujqe5>。

參、趨勢研判

一、《聯合聲明》落實與否攸關中歐經貿合作未來發展

過去 40 年來，中歐貿易規模增長了 250 倍，歐盟連續 15 年是中國最大貿易夥伴，中國也多年保持歐盟第二大貿易夥伴地位，2018 年雙邊貿易額達到 6821.6 億美元的歷史新高。基於中歐的共同利益與歐盟全球化理念，雙邊經貿的互賴性，其實已難逆轉。此次中國在《聯合聲明》更承諾，將在世貿組織的國際規則基礎上改革中歐經貿關係，並律定在 2019 年底，取得結束談判所必需的進展，以便「在 2020 年達成高水平的中歐投資協定」。⁵中歐雙方如真能達此目標，雙邊的經貿關係將持續擴大與深化，進而有助雙邊自由貿易協定（FTA）談判，屆時這將成為全球最大的自由貿易區，並對未來國際社會的政經秩序，產生關鍵且深遠的影響。歐盟執委會雖然才將中國定位為「在追求科技領導上的經濟競爭者」，但這相當程度是反映歐盟對中國現階段不正當與不公平貿易行為的不滿。中國如真能依照《聯合聲明》與歐盟達成協議並落實，歐盟對中國的敵意勢將大幅改善。李克強在記者會上表示，「《聯合聲明》不僅有利於中國大陸的改革開放，也有利歐洲的團結和繁榮」。中歐間原本可能爆發的經貿衝突，因此得以暫時順利落幕，而中歐未來的經貿合作關係則有賴於《聯合聲明》能否落實執行。

二、中國將持續透過全球與多邊主義強化與歐盟戰略夥伴關係

歐盟此次透過中美貿易衝突，成功施壓中國在經貿關鍵議題的讓步；但另一方面中國也利用歐盟對全球多邊秩序的重視，強化與歐盟的戰略夥伴關係。面對美國對中國咄咄逼人的全球戰略競爭態勢，中國刻意拉攏與美國川普政府漸行漸遠的歐盟，強調「合作共贏、

⁵ 從 2013 年至 2018 年，中歐的雙邊投資協定已經舉行了 17 輪談判，但進展極其緩慢。請見肖曼，《四月中歐峰會將再啃「雙邊投資協定」硬骨頭》，《法國國際廣播電台》，2019 年 3 月 9 日，<https://tinyurl.com/y6l5gszj>。

求同存異」理念，並維護超國家組織歐盟的整體性與其在國際社會的積極存在，這無疑有其必要性與迫切性。中歐此次《聯合聲明》的達成，其著眼點即在於進一步提升中歐關係的全球性、互惠性、與穩定性，以體現當前中國「聯歐制美」戰略思維。雙邊在《聯合聲明》序言中，除重申中歐間的「全面戰略夥伴關係」，並承諾「支持多邊主義，尊重以聯合國為核心的國際法和國際關係基本準則」。這不僅是中歐共同推動全球化的一個里程碑，同時也讓雙邊在維護經貿自由主義上有著共同的立場，以抗衡強調單邊主義與貿易保護主義的川普政府。

就在《聯合聲明》發表同一時刻，美國總統川普威脅要對歐盟110億美元的產品加徵關稅，歐盟與美國的貿易摩擦似已一觸即發。由於中美貿易談判已進入最後階段，歐盟也希望適用中美間的協議內容。中國在《聯合聲明》中，就市場准入、強制技術轉讓、政府補貼、與落實協議監督機制等關鍵議題，率先對歐盟做出讓步，明顯有拉攏與支持歐盟的策略性考量。而中國對歐盟的讓步，也勢將反映於進行中的中美貿易談判。中歐此次透過談判達成貿易協定，更有向國際社會宣示的效果，因為這顯示雙邊經貿糾紛的解決，並不需要如美國般地透過揮舞貿易戰來達成。可預見地，中國正透過多邊主義與全球化理念下的經貿合作，強化中歐間戰略夥伴的連結關係，以因應中美間日趨對立的戰略競爭緊張關係。

附表、李克強出席中歐高峰會紀要

屆數	有無聯合聲明	日期/地點	聯合聲明之內容摘要
21	有	2019.4.9 比利時 布魯塞爾	<ul style="list-style-type: none"> ● 中國和歐盟重申中歐全面戰略夥伴關係的活力，願為實現和平、繁榮和可持續發展共同努力，承諾支持多邊主義，尊重以聯合國為核心的國際法和國際關係基本準則。雙方承諾維護《聯合國憲章》、國際法以及聯合國三大支柱，即和平與安全、發展和人權。 ● 中國和歐盟致力於在開放、非歧視、公平競爭、透明和互利基礎上打造雙方經貿關係。雙方承諾 2019 年將在談判中，特別是投資自由化承諾方面，取得結束談判所必需的決定性進展，以便在 2020 年達成高水平的中歐投資協定。協定的高水平將體現在實質性改善市場准入、消除影響外國投資者的歧視性要求和做法、建立平衡的投資保護框架以及納入投資和可持續發展方面的條款。雙方同意建立高層溝通機制負責持續督導談判，並於今年年底前向領導人匯報進展。
20	有	2018.7.16 中國 北京	<ul style="list-style-type: none"> ● 雙方重申將本著相互尊重、平等互信和互惠互利的原則，全面落實《中歐合作 2020 戰略規劃》，繼續深化和平、增長、改革、文明四大夥伴關係。 ● 作為全面戰略夥伴，中歐將加強全球層面的伙伴關係，以推動和平、安全和可持續發展。雙方重申支持多邊主義以及基於規則、以聯合國為核心的國際秩序，維護《聯合國憲章》以及國際法，維護包括主權、領土完整和邊界不可侵犯等原則。中歐致力於維護聯合國三大支柱，即和平與安全、發展和人權，並致力於依據國際法原則和平解決國際爭端。 ● 雙方堅定致力於打造開放型世界經濟，提高貿易投資自由化便利化，抵制保護主義與單邊主義，推動更加開放、平衡、包容和普惠的全球化。雙方堅定支持以世貿組織為核心、以規則為基礎、透明、非歧視、開放和包容的多邊貿易體制並承諾遵守現行世貿規則。雙方還

			承諾就世貿組織改革開展合作，以迎接新挑戰，並為此建立世貿組織改革副部級聯合工作組。
19	無 (雙方無法在南海問題以及貿易問題上達成共識。但最後仍以「中國-歐盟領導人會晤成果清單」呈現)	2017.6.14 比利時 布魯塞爾	<ul style="list-style-type: none"> ● 雙方願繼續本著相互尊重、平等互信、互利共贏的原則，充分發揮領導人會晤、高級別戰略對話、經貿高層對話、高級別人文交流對話等近 70 個對話與合作機制的的作用，深化和平、增長、改革、文明四大夥伴關係，拓展雙邊、地區和全球層面的合作。 ● 雙方領導人一致認為，中國與歐盟作為全面戰略夥伴，加強全方位合作更具戰略重要性。雙方堅定致力於維護《聯合國憲章》宗旨和原則，堅定維護世界貿易組織規則，構建開放型世界經濟。
18	無 (雙方無法在南海問題以及貿易問題上達成共識而沒有發表聯合聲明。)	2016.7.12 中國 北京	
17	有	2015.6.30 比利時 布魯塞爾	<ul style="list-style-type: none"> ● 歐盟支持中國全面深化改革、實現全面建成小康社會的目標。中國支持歐盟推動增長、投資和規制改革的努力。 ● 雙方強調，中歐全面戰略夥伴關係對促進和平、繁榮和可持續發展的重要作用，重申致力於本著相互尊重、平等互信、互利合作的原則，深化和平、增長、改革、文明四大夥伴關係，全面落實《中歐合作 2020 戰略規劃》。 ● 雙方對彼此重大倡議，即中方「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」(簡稱「一帶一路」)倡議，以及歐洲投資計畫抱有濃厚興趣。雙方領導人決定，支持「一帶一路」倡議與歐洲投資計畫進行對接，指示今年 9 月舉行的中歐經貿高層對話探討互利合作的具體方式，包括通過建立中歐共同投資基金。
16	有	2013.11.23 中國 北京	<ul style="list-style-type: none"> ● 雙方共同制定《中歐合作 2020 戰略規劃》，這一全面戰略規劃確定了中歐在和平與安全、繁榮、可持續發展、人文交流等領域加強合作的共同目標，將促

			<p>進中歐全面戰略夥伴關係在未來數年的進一步發展。雙方將以年度領導人會晤為戰略引領，以高級別戰略對話、經貿高層對話、高級別人文交流對話機制等中歐合作三大支柱為依托，通過定期會晤和各領域廣泛對話，全面落實這一規劃。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 中國正努力實現「兩個一百年」的奮鬥目標，落實「十二五」規劃。歐盟正加緊推進“歐洲 2020”戰略。中歐各自戰略發展規劃為雙方形成合力、深化互利合作提供機遇。雙方一致同意，在未來十年，致力於進一步推動中歐全面戰略夥伴關係向前發展。
--	--	--	--

資料來源：鍾志東彙整自中國駐歐盟使團官網，
<http://www.chinamission.be/chn/zozyzcwj/celdr/>。

歐盟強化外資監控對歐中科技轉移的影響

國防產業所

洪瑞閔

壹、新聞重點

針對外國直接投資 (foreign direct investments, FDI) 在歐盟境內的活動，2019 年 3 月 5 日歐盟通過《建立外國直接投資監控架構》規章 (Regulation on “Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union”，以下簡稱《FDI 監控架構》)，並在 2019 年 4 月 10 日正式生效，規章中明確指出會員國與歐盟執委會 (European Commission，以下簡稱執委會) 在審核 FDI 時必須要考量其對安全與公共秩序的影響。執委會主席容克 (Jean-Claude Juncker) 指出此架構將有助捍衛歐洲的戰略利益，在商業領域保持開放的同時，提高外國公司購買歐洲戰略資產時的透明程度。¹ 在經過 18 個月的緩衝期後，《FDI 監控架構》將在 2020 年 10 月 11 日起在歐盟內部全面施行。

貳、安全意涵

一、歐盟在政策上強化管控 FDI

《FDI 監控架構》設定歐盟層次 FDI 的監控程序，創設「聯絡處」(contact points) 使各會員國與執委會能夠針對彼此的 FDI 申請案進行資訊交流，會員國或執委會可以對某一 FDI 申請案提出意見與索取額外資訊，當彼此看法不同時，當事國必須就這些意見提出回應，但依舊保有最終決定之權力，儘管《FDI 監控架構》無法律上的強制力，但可以提升整體過程的透明度。

¹ “European Commission – EU Foreign Investment Screening Regulation Enters Into Force,” *Mondo Visione*, April 10, 2019, <http://www.mondovisione.com/media-and-resources/news/european-commission-eu-foreign-investment-screening-regulation-enters-into-for/>

《FDI 監控架構》對於會員國的 FDI 監控機制產生啟發性作用，不但激起歐盟會員國的重視，也使得其在制定法律時有所依據。自 2017 年年初《FDI 監控架構》的法案討論階段開始，包括匈牙利、義大利、德國在內的會員國紛紛完成新法創設與既有法律的強化，包括擴大監控領域、政府擁有投資否決權、提高外國公司收購本國企業的審查門檻等等。

二、歐盟對中國資本活動有所警覺

北京近年來著重軍民結合向外學習新技術以達成軍事現代化。首先，在 2015 年 5 月由中國國務院所發布的《中國製造 2025》中，在「積極利用全球資源和市場，加強產業全球佈局和國際交流合作，形成新的比較優勢，提升製造業開放發展水準」的基本原則下，「大力推動重點領域突破發展」是其戰略任務和重點之一，當中至少有六個具有明顯的軍事用途。²第二，2017 年 1 月中共成立「中央軍民融合發展委員會」，由習近平與李克強分別擔任主任與副主任，足見領導階層對軍民兩用產品整合的重視。第三，在 2017 年 10 月的中共十九大工作報告中，習近平將國防與軍隊的現代化列為重點項目之一，目標是「力爭到二〇三五年基本實現國防和軍隊現代化，到本世紀中葉把人民軍隊全面建成世界一流軍隊」，並指出「樹立科技是核心戰鬥力的思想，推進重大技術創新、自主創新科技是核心戰鬥力」。

在這樣的發展方針下，以國營企業為首的中國資本正大舉進入歐洲的國防科技產業部門，引起布魯塞爾的憂心。儘管《FDI 監控架構》的條文並未直接明言，但來自中國的 FDI 無疑是歐盟的主要目標，《FDI 監控架構》將投資者身分視為重要評估因素，由外國政

² 包括新一代資訊技術產業、高檔數控機床和機器人、航空航太裝備、海洋工程裝備及高技術船舶、節能與新能源汽車、新材料。

府直接或間接控制的 FDI 是重點審查對象，同時將涉及關鍵科技與軍民兩用產品的 FDI 納入審核範圍，其中包括人工智慧、機器人、半導體、網路安全、航太、軍事、能源儲存、量子與核能技術、奈米技術與生物工程。

三、無形國防科技轉移取代有形武器出口成為焦點

自 1989 年「天安門事件」爆發以來，北京遭到布魯塞爾的武器禁運制裁，儘管其執行成效多年來為外界所質疑，³但它的確造成北京在取得歐洲先進軍事裝備上的困難，解除禁運因此一直是雙邊關係的重大爭論之焦點。然而，多年來在軍事上大量投入資源以後，北京在大多數的武器系統上都可以自給自足，因此武器的取得已經不再是主要目標，中方領導人已很少要求解除禁運，基本上冷凍了這一議題。

然而，北京轉而將重點放在關鍵知識與技術的取得，隨著自身的經濟實力不斷提升以及 2008 年金融危機後歐洲景氣不振需要外資投入，2010 年起北京開始透過企業大舉投資的方式，收購重要國防相關科技的歐洲公司（見附表），學習其知識與技術以達成其軍事現代化目標，同時成為歐盟國家在全球武器出口上的對手。因此，2019 年 3 月 12 日歐盟外交和安全政策高級代表（High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy）莫格里尼（Federica Mogherini）在其《歐中關係戰略前景》（*EU-China: A Strategic Outlook*）中將中國界定為科技領導地位的「經濟競爭者」（economic competitor）。

³ 特別是武器零組件的出口管控問題，如大多數的中國潛艦裝配有德國製的動力系統與法國製的聲納系統。

參、趨勢研判

一、歐洲國家對 FDI 的監督將不斷增加並力求完善

《FDI 監控架構》通過後，執委會與會員國每年都必須要分別提交有關《FDI 監控架構》的成效報告與 FDI 情況報告，這將大幅提升 FDI 的公眾關注程度。此外，各國對 FDI 的監督也持續增加，包括荷蘭、英國、法國目前都正在進行更加嚴謹的法案討論。⁴

儘管《FDI 監控架構》的通過可監督來自中國的 FDI，但無形國防科技轉移的管控仍有諸多漏洞，北京藉由邀請歐洲企業開設合資公司（joint ventures）的方式取得關鍵技術，⁵有待歐盟國家進一步完善立法。

二、歐盟特殊的政治架構將是一大挑戰

受限於歐盟特殊的政治制度，軍事武器與國防科技的輸出是會員國的專屬權限，執委會無法作太多干預，《FDI 監控架構》就其本質只能算是沒有罰則的指導綱領。因此，會員國對於中國的態度便成為關鍵因素，例如相較於法國與德國對中國採取較為謹慎小心的立場，義大利則對中國採取友善開放的態度，其在 2019 年 3 月加入了中國「一帶一路」倡議，包含開放熱那亞（Genoa）與的里雅斯特（Trieste）兩個港口的基礎建設投資與 5G 項目的合作。如何在此議題上維持團結避免分裂將是一大挑戰。

⁴ 荷蘭自 2017 年起考量將電信部門的 FDI 納入管控範圍，包括要求外資持股比例降至 30% 以下與限制其內部投票權力的使用，在 2018 年 11 月發布的《國防產業戰略》（*Defensie Industrie Strategie*）中也提出將針對國防產業部門的外國企業收購管控程序進行強化。英國於 2018 年發布白皮書希望修改 2002 年的《企業法》（*2002 Enterprise Act*）將 FDI 的管控範圍擴大至軍事與軍民兩用科技領域的小規模收購案。法國則在 2018 年 9 月國會開始討論《協議法案》（*loi Pacte*），將受保護的戰略部門擴大至人工智慧、航太、資料儲存、機器人等領域。

⁵ 如德國水上飛機公司道尼爾海翼有限公司（Dornier Seawings AG）與無錫市交通產業集團有限公司、無錫產業發展集團有限公司於 2013 年 11 月在無錫成立道尼爾海翼有限公司，負責設計、生產、銷售水上飛機。2014 年 7 月中船集團與芬蘭動力系統公司瓦錫蘭（Wärtsilä）簽署正式協議成立合資公司 WinGD，中船集團與瓦錫蘭分別持有該合資公司 70% 與 30% 的股份，總部位於瑞士並在中國、南韓與日本設有子公司。

附表、中國企業收購重要歐洲國防科技公司案例

國家	年代	中方公司	具體作為
瑞典	2010	吉利控股集團	收購富豪汽車 (Volvo) 全部股權及其相關資產。
德國	2013	中航國際	收購飛行器引擎公司 Thielert Aircraft Engines，其主要生產包括無人機在內的各式軍用引擎，後改名為 Technify Motor 繼續營運。
英國	2015	中航國際	收購生產軍用飛機機艙內裝供應商 AIM Altitude，其專精於機艙的隔熱和隔音以及可應用於雷達面板與天線罩的複合材料生產。
西班牙	2016	中航國際與大族雷射	收購航空自動化裝配線供應商 Aritex Cading, S.A。
德國	2016	美的集團	收購機器人公司 Kuka 94.55%的股份。
德國	2017	中國忠旺	收購高端鋁擠壓企業烏納鋁業公司 (Aluminiumwerk Unna AG)，其主要供應歐美各大軍火公司使用的炮管、飛機製造商的高端鋁擠壓無縫管。
德國	2018	吉利控股集團	取得汽車製造商戴姆勒集團 (Daimler AG) 9.7%的股份。
德國	2018	騰訊科技	與德國安聯集團 (Allianz Group) 投資 N26 數位科技公司 1 億 6 千萬美元。

資料來源：洪瑞閔整理自公開資料。

美國陸軍發展「多領域作戰」之觀察

非傳統安全所

駐點學官 陳鈞奎

壹、新聞重點

美國陸軍為強化2014年啟動的「太平洋棧道」(Pacific Pathways)部署行動，且欲將該行動聚焦於「多領域作戰」(Multi-Domain Operations)之發展，故計劃部署更多美國本土部隊至太平洋海外駐地，同時也宣稱印太地區2.5萬個島嶼上，都將有美國陸軍加入友軍戰鬥的身影。依據2019年4月7日《星條旗報》(*Stars and Stripes*)報導，時隔37年之後美軍於4月13-19日首次派遣200名官士兵，前往太平洋棧道之一的帛琉(Palau)參加軍演，除展現美軍維護印太地區之承諾，也透露出強化印太戰略之訊息。而我國「敦睦遠航訓練支隊」的三艘軍艦(磐石軍艦、武昌軍艦、田單軍艦)也恰於4月18-20日造訪帛琉，未來是否有機會參與類似軍演，仍待觀察。¹

貳、安全意涵

2015年4月8日，時任國防部副部長沃克(Bob Work)在美國陸軍戰爭學院演講時提出「空地整體作戰2.0」(Air-Land Battle 2.0)的概念，希望美國陸軍能藉軍種「跨領域」的融合，突破敵人「反介入區域拒止」(Anti Access/Area Denial, A2/AD)的戰略手段。²由

¹ 「太平洋棧道」係透過創新和實驗性的多國夥伴合作關係，由美國與各盟國間相互簽約協議，同意美軍在盟國領土上進行移地訓練並與其軍隊實施軍演，以提高美軍的戰備能力。“US soldiers return to Palau for exercise after 37-year hiatus,” *Stars and Stripes*, April 7, 2019, <https://tinyurl.com/y5rvhdd7>; “Army plan would tap thousands of mainland soldiers for short-term Pacific rotations,” *Stars and Stripes*, March 20, 2019, <https://tinyurl.com/y6adlk29>; 〈敦睦艦隊18日訪帛琉 見證美軍與帛琉警方聯合演習〉，《自由時報》，2019年4月13日，<https://m.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2757651>。

² Kelly McCoy, “The Road to Multi-Domain Battle: An Origin Story,” Modern War Institute, October 27, 2017, <https://mwi.usma.edu/road-multi-domain-battle-origin-story/>。美軍依據二戰、韓戰、越戰等過往的戰爭經驗，創立了由地面部隊配合陸軍航空、空軍遂行作戰的「空地整體作戰」概念，隨後更新其概念開創了由陸、海、空軍種相互協作的「聯合作戰」理論。2016年提出的「多領域戰鬥」概念，則係指打破軍種及作戰領域的界限，期望各軍種在陸、海、空、太

於在歷經 1990-1991 年的「沙漠風暴」(Operation Desert Storm)、2001-2002 年的「持續自由」(Operation Enduring Freedom) 及 2003 「自由伊拉克」(Operation Iraqi Freedom) 等行動後，潛在敵人早已熟稔美軍現行作戰模式與各階段的兵力運用，故為確保美軍的作戰優勢，勢必要發展新的作戰理論，這也是美國陸軍 2016 年 10 月提出朝向「多領域戰鬥」發展的原因。從美軍透露部署地面部隊至太平洋島嶼進行訓練之訊息，以及近期發展「多領域作戰」之事件來看(參見附表 1)，安全意涵大致有三：

一、美軍強調超越軍種的多維空間作戰

美國前國防部長蓋茨(Robert Gates)於 2012 年 1 月在西點軍校講演中指出：「重複另一場阿富汗或伊拉克戰爭的可能性非常低，今後不大可能有機會投入大規模機械化地面戰爭，最有可能發生的高端衝突，將係以海、空軍為主」。2015 年 1 月 8 日美軍將「空海一體戰」(Air-Sea Battle) 之概念更名為「全球公域介入與機動聯合構想」(Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons) 後，無疑讓各界認為美國陸軍在未來戰場的角色逐漸式微。

然美國陸軍於 2016 年提出「多領域戰鬥」概念後，隨即於 2018 年編成首支「多領域特遣隊」至海外驗證，2019 年 4 月 1 日透過《即時防務》(*Breaking Defense*) 之報導，讓世人知道「多領域特遣隊」表現優異，已至少在 10 場兵棋推演中扭轉局勢(game changer)。這一連串的動作，似乎在向世界宣告美國陸軍仍係未來主導戰場的關鍵，並試圖讓美國海、空軍打破軍種本位主義接受這個最新的作戰概念。³「多領域作戰」原先的概念係為了提升陸軍在聯合作戰中的

空、網絡及電磁頻譜等領域拓展能力。然「多領域戰鬥」概念提出後，各軍種對其名稱存有疑義，故美國陸軍於 2018 年 5 月將其更名為「多領域作戰」。

³ Sydney J. Freedberg JR., "All Services Sign On To Data Sharing – But Not To Multi-Domain," *Breaking Defense*, February 8, 2019, <https://breakingdefense.com/2019/02/all-services-sign-on-to-data-sharing-but-not-to-multi-domain/>. 該文內容表示陸軍、海陸、空軍已對多領域作戰有所共識，

貢獻度，欲打造一支超越聯合作戰的軍種，但其核心確係期許軍種打破藩籬，摒除舊有相互「輸血」支援的觀念，要以合作「造血」的觀念與海、空、水下、網路、太空、電磁頻譜等多維作戰領域緊密地聚合（convergence），進行整體行動。

二、快速兵力投射為「多領域作戰」發展核心

面對中共在西太平洋地區的威脅，美軍必須強化其兵力投射之能力，俾使其軍機、艦能在第一島鏈自由航行，而太平洋地區星羅棋布的島嶼，戰略價值相當高，若能有效掌控，將有助於圍堵中共。以帛琉為例，其地理位置在第一、二島鏈中間，如美軍能在這些島國（嶼）駐紮輪訓，一旦印太地區發生戰事，便可快速集結進行兵力投射。而從「太平洋棧道」計畫自 2018 年起演習涵蓋國家變少，但駐軍停留時間卻增加的情況可看出，兵力快速投射掌控優勢地理位置已是「多領域作戰」發展之重點方向。

三、強化盟國作戰能力

美國陸軍訓練準部於 2018 年 12 月出版《2028 年美國陸軍多領域作戰》（*The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028*）手冊，內容提及未來戰場環境更加複雜，故須加強與盟國之關係。為落實其概念，2018 年 7 月「環太平洋多國海上聯合軍演」（RIMPAC），美國陸軍與日、澳盟軍共同進行實彈擊沉演習（SINKEX），以強化盟國「島鏈防禦」能力。而身為美國盟友之一的日本，也在 2018 年 12 月出版的《防衛計畫大綱》（*National Defense Program Guidelines for FY 2019 and Beyond*）中提出自衛隊要發展「多領域作戰」能力，以實際行動支持美軍。⁴

但海軍卻未正式對多領域作戰進行背書，顯見海軍似乎仍無法接受這個最新的作戰概念。

⁴ “The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028,” U.S. Army Training and Doctrine Command, December 6, 2018, <https://publicintelligence.net/usarmy-multidomain-ops-2028/>, p. 6; “National Defense Program Guidelines for FY 2019 and beyond,” <https://tinyurl.com/yyhew9mz>, p. 10.

參、趨勢研判

一、多維空間戰場難以掌握作戰重點

「多領域作戰」概念可將未來戰場解讀為多維空間（包括陸、海、空、太空、網絡及電磁頻譜等）及多方位角（沒有主要攻擊方向）。傳統作戰環境，陸軍會假定敵軍主要「接近路線」或我軍主要「攻擊軸線與方向」。但在「多領域作戰」環境，這條路線將更為模糊，或不復存在，因為所謂的主要攻擊可能係遠程火力或網路攻擊，亦可能是電磁頻譜攻擊。因空間多維，故沒有主要攻擊領域；因攻擊來自不同方位角，故找不出主要作戰方向。故對敵我來說，作戰重點極易被混淆。

二、「多領域作戰」將大幅縮短作戰時程

依據美軍《陸軍參考準則出版品作戰類-作戰大綱》（Army Doctrine Reference Publication 3.0, ADRP 3.0-Operations）所示，目前聯合作戰主要分為「形塑戰場」（shape）、「嚇阻敵人」（deter）、「掌握先機」（seize initiative）、「優勢作為」（dominate）、「維穩行動」（stabilize）以及「重建政權」（enable civil authority）等6個階段。依美軍過去作戰經驗觀察，「形塑戰場」階段會進行「地毯式」的情報蒐集及熟悉戰場知覺（battlefield awareness）；「嚇阻敵人」階段則以海、空火力先期威懾敵方創造有利態勢；「掌握先機」階段將在海、空優勢下以兵力向敵方推進尋求決戰；「優勢作為」階段則進行主要作戰（decisive operation）與敵遂行決戰。然美國陸軍為發展「多領域作戰」能力，2018年7月成立首支「多領域特遣隊」，隨即於2019年在特遣隊內建立一支可整合「情報、資訊、網路、電戰與太空」（Intelligence, Information, Cyber, Electronic Warfare, & Space, I2CEWS）的營級分遣隊（detachment），未來將專司美國陸軍在印太地區「陸、

海、空、太空、網路與電磁頻譜」等作戰領域的行動。⁵ I2CEWS 分遣隊不僅可持續蒐集情報，還能干擾敵方雷達、網路防護等系統，亦可主動利用網路與電戰手段癱瘓敵軍作戰系統，比起地面部隊投射兵力之能力更為快速、彈性。此種作戰模式在「多領域作戰」環境，推測將能同步進行「形塑戰場」或「優勢作為」等階段。換言之，未來敵我兵、火力正式交鋒前，衝突或戰爭幾乎就已宣告結束，作戰時程將大幅縮短。

三、美國與盟國在多領域作戰之合作將更為密切

從美軍 2018 年於環太平洋演習與日、澳進行實彈擊沉演習，以及 2019 年 4 月部署地面部隊至帛琉進行軍演，可推測未來印太地區如韓國、新加坡、菲律賓、馬來西亞、泰國等國都將會是美國驗證「多領域作戰」的合作國家。而多年來，美軍所提出的作戰理論，大多受各國推崇並跟進發展，如 1997 年提出的「軍事決策程序」(Military Decision Making Process, MDMP)，直至現在日、韓、菲律賓、馬來西亞及台灣等國都仍在使用的。故能推測，未來會有更多國家跟進發展「多領域作戰」能力。

國軍未來能否與美軍共同驗證「多領域作戰」，尚不得而知。然台灣係第一島鏈之樞紐，位處重要戰略地理位置，國軍能否順利發展「多領域作戰」，將會是「島鏈防禦」成功的關鍵之一。2019 年 4 月 4 日《聯合新聞網》指出：「國軍將整編聯合兵種營，並於營內增設海、空軍、陸航聯絡官與 UAV 無人機圖資分析官，以及增編火力支援連（納編迫砲排、反裝甲飛彈排、刺針飛彈排及狙擊組）」。此番變革如為屬實，將是國軍朝「多領域作戰」發展的轉捩點，未來編成及驗證狀況如何仍需持續觀察。

⁵ Colin Clark, "Hack, Jam, Sense & Shoot: Army Creates 1st Multi-Domain Unit," *Breaking Defense*, January 24, 2019, <https://tinyurl.com/y3mcsn9>

附表、美軍多領域作戰發展事件

日期	事件內容
2016.10	時任陸軍訓準部指揮官帕金斯上將在陸軍年會宣布美軍將發展「多領域戰鬥」。
2016.11	陸軍表示將在太平洋司令部及歐洲司令部進行初步「多領域戰鬥」兵棋推演。
2017.3	陸軍聲明發展「多領域戰鬥」需要跨軍種磨合。
2017.4	洛克希德·馬丁公司為「多領域戰鬥」概念進行機敏性兵棋推演。
2017.5	陸軍正建立一支新的戰鬥單位—「多領域作戰特遣隊」。
2017.12	陸軍訓準部發行《多領域戰鬥：21世紀兵種協同》白皮書。
2018.1	美國陸、空軍欲研擬「多領域戰鬥」準則。
2018.4	軍種對多領域「戰鬥」或是「作戰」之名稱進行爭議。
2018.5	「多領域戰鬥」更名為「多領域作戰」。
2018.7	第17野戰砲兵旅為核心組成首支「多領域特遣隊」，並納入「環太平洋軍演」進行驗證。
2018.9	陸軍辦理「多領域作戰」論壇並規劃推出新的「多領域作戰」戰略。
2018.12	陸軍訓準部發行《2028美國陸軍多領域作戰》手冊。
2019.1	美軍於「多領域特遣隊」內成立首支I2CEWS營級分遣隊。
2019.3	美國陸軍聲明將計畫部署更多位於本土的部隊至太平洋海外駐地。
2019.4	印太陸軍司令認為「多領域」I2CEWS營級分遣隊在兵推表現亮眼，將會是未來改變戰爭局勢的關鍵。
2019.4	美國陸軍表示，未來戰爭計畫需與其它軍種及盟國進行無縫的網絡、人工智慧合作。

資料來源：陳鈞奎整理自網路公開資料。

國軍編成聯合兵種營的戰略涵義

國防策略所

江旻杓

壹、新聞重點

2019年4月4日媒體報導，國防部長嚴德發下令執行「可恃戰力專案」，將陸軍7個打擊旅與關渡指揮部的營級部隊，重新整編成聯合兵種營（combined arms battalion, CAB，簡稱聯兵營），各聯兵營營部增編海軍、空軍、陸航聯絡官和無人機圖資分析官。各營增編1個包括迫砲排、反裝甲飛彈排、刺針飛彈排和狙擊組在內的火力支援連。此外，各旅一共精簡5個機步營和1個戰車營，騰出近3000人（約合1個聯兵旅）的員額，轉用於充實其他部隊。¹有論者質疑，整併的部隊都是招募壓力較大的裝甲旅和機步旅，有「招募不佳，就整併你」的用意。²陸軍司令部對此表示，聯兵營編組是考量敵情威脅、作戰需求及新式武器裝備籌建等因素，以符合現代化戰爭型態，是一項持續不斷研究改進的任務，與組織精簡、招募及部隊編現比無關，相關細節仍在研議當中。³

貳、安全意涵

一、聯兵營是建立可恃戰力支持防衛戰略的基礎

美軍在波灣戰爭後，決定將陸軍營級部隊改編成聯兵營。將一個戰術基本單位編成聯兵營的目的，是希望新的部隊編裝能夠兼顧獨立作戰和聯合作戰的需要。美軍聯兵營編成的效益性在伊拉克戰爭、阿富汗戰爭以及中東地區其他軍事行動中充分發揮，展現出來

¹ 洪哲政，〈國軍兵力組織大調整，整編聯合兵種營〉，《聯合報》，2019年4月4日，https://udn.com/news/story/10930/3736865?from=udn_ch2cate6638sub10930_pulldownmenu。

² 蘇仲泓，〈招募不佳就整併？國軍整編聯合兵種營，連動3000人〉，《風傳媒》，2019年4月4日，<https://reurl.cc/K8Ldm>。

³ 林銘翰，〈國軍整編「聯合兵種營」，陸軍：與組織精簡無關〉，《ET Today新聞雲》，2019年4月4日，<https://www.ettoday.net/news/20190404/1415435.htm>。

的戰力遠優於以前的編裝。著眼於編裝的效益性，解放軍也在 2017 年第二波軍改後正式確立合成營的部隊組成。國軍陸上打擊部隊借鑑美軍和解放軍的營級編組成立聯兵營，既適應了現代戰爭型態的需要，也是在為「建立可恃戰力，支持防衛戰略」扎根奠基。

二、聯兵營的編成有利提升綜合打擊和防衛能力

陸軍整編 4 個裝甲旅、3 個機步旅和關渡指揮部之後，雖然短少了大約 1 個旅的員額，但從各聯兵營增列聯合作戰聯絡官以及無人機偵察圖資分析官來看，委實已讓各營在防衛作戰中擁有協調友軍遂行聯合打擊的機制，也具備了圖像情報分析的能力，而增編兼顧迫擊砲、反裝甲、防空和精準射擊能力於一身的火力支援連，亦將使得各營的綜合打擊和防衛能力得到相當程度的提升。由於聯兵營的編成頗具戰鬥力倍增器（combat multiplier）的作用，各聯兵旅的戰力絲毫不會受到人員精簡的影響，也就無所謂「招募不佳，就整併你」的意涵。

參、趨勢研判

一、聯合部隊編組將普及化與常態化

國軍強調聯合作戰至少已經有 35 年的歷史，但聯合幕僚始終局限於國防部、參謀本部以及澎湖、金門、馬祖等離、外島防衛司令部等高司單位。大約在 20 年前，國軍在本島各作戰區戰略單位派任高階聯合幕僚，但其功能與防衛部一樣是扮演協調友軍支援的聯絡角色，即便是聯合軍事演習，也是在計畫用兵的基礎上進行，薄弱的聯合機制並沒有能夠為聯合作戰起到深化的作用。陸上打擊部隊試行聯兵營將能夠為聯合部隊普及化和常態化奠定基礎，也將促使國軍聯合作戰能力的提升邁入新的篇章。

二、聯合編組將貫穿軍團和旅營部隊

由於聯兵營聯絡官的協調對口尚不明朗，研判其功能仍將與以

往演訓時相似，派遣海軍聯絡官進駐陸軍部隊聯繫軍艦岸轟，另由空軍派遣空管官到地面部隊戰管飛機。兩者差別只在於聯兵營是常態編組，任期一年；演訓派遣是任務編組，任務結束即歸建。海、空軍聯絡官若僅具上述聯繫功能，常態編組就缺乏實際意義。相較於聯兵營，旅級部隊更具聯合友軍協同作戰的需求。但旅部並未配置友軍幕僚，可能不利聯合作戰遂行，聯兵營跳過旅部直接找到軍團可能也不符體制。因此，未來勢必需在旅部配置友軍幕僚以完善聯合機制，從而形成完整貫穿的聯合編組。

三、聯合部隊運作仍存在磨合的過程

單一軍兵種組成的部隊，不論是向心、團結和士氣的問題都相對單純。聯兵營雖係跨軍兵種的組合，陸階實占多數；⁴海、空軍聯絡官的任務職掌與工作負荷很難與業管人事、情報、作戰、訓練、後勤、通信、政戰的幕僚相比，自然不利其年度考成，可能影響派任的意願以及赴任後的工作態度。因此，營長做為聯合部隊指揮官的領導力即顯得舉足輕重，應爭取聯合幕僚的認同感，激發他們的積極性。預判聯兵營的運行將經歷不斷磨合的過程，時間的長短可能受到制度設計的良好與聯合部隊指揮官人格特質及領導力的影響。指揮官因素可能因人而異，影響的時間也較短暫；制度的良好則須試行一段時間才總結得出來，修正後的機制也可能在往後的運作中顯得跌跌撞撞，它可能是一個不斷試誤的過程，也可能需要相當時間的調整才會滿意。然則，聯合部隊的道路終將愈走愈堅實。

⁴ 陸軍軍官和士官泛稱「陸階」。同理，海軍稱「海階」；空軍稱「空階」。但憲兵不會稱「憲階」，陸戰隊也不叫「陸戰階」。「陸階、海階、空階」是一種通俗的稱呼。

網路干預選舉安全之觀察

網戰資安所

曾怡碩

壹、新聞重點

根據《日經亞洲評論》(Nikkei Asian Review) 2019 年 4 月 9 日報導，亞洲諸如泰國、菲律賓、印度及印尼在今年都有大選，共同面臨的問題，就是社群媒體散布爭議訊息所造成的紛擾。¹《路透社》(Reuters) 4 月 11 日報導，印尼非營利事實查核組織 Mafindo 與其他 24 家媒體共同發起印尼事實查核倡議，以因應 4 月 17 日總統大選期間爭議訊息氾濫，避免其挑起種族與宗教衝突。²印度《商業標準報》(Business Standard) 於 4 月 9 日報導，印度除了爭議訊息氾濫之外，自 1999 年以來採行數位投票所用的機器，其真實可靠性一直遭受質疑，面對今年印度人民院 (Lok Sabha) 大選，爭議持續不斷。³鑒於上述不論是網路爭議訊息，還是數位投票的資訊安全，都與網路干預選舉安全息息相關，以下將探究對此議題之觀察。

貳、安全意涵

一、選舉安全範疇涵蓋投票設施與選戰過程

過去對於網路干預選舉安全的討論，多集中在數位投票或網路投票的資訊安全議題。但俄羅斯駭客集團 APT28 在 2016 年美國總統大選時，駭入民主黨競選總部竊取競選相關情資後，刻意洩露給媒體。此外，俄羅斯網軍「網路研究局」(Internet Research Agency, IRA) 套

¹ Alex Capri, "Social media abuses threaten Asia's democratic elections," *Nikkei Asian Review*, April 9, 2019, <https://asia.nikkei.com/Opinion/Social-media-abuses-threaten-Asia-s-democratic-elections>

² Fanny Potkin and Agustinus Beo Da Costa, "Fact-checkers vs. hoax peddlers: a fake news battle ahead of Indonesia's election," *Reuters*, April 11, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-indonesia-election-fakenews-insight/fact-checkers-vs-hoax-peddlers-a-fake-news-battle-ahead-of-indonesias-election-idUSKCN1RM2ZE>

³ ANI, "Indian Polity, Electronic Voting Machines (EVMs) and 2019 General Lok Sabha Elections," *Business Standard*, April 8, 2019, https://www.business-standard.com/article/news-ani/indian-polity-electronic-voting-machines-evms-and-2019-general-lok-sabha-elections-11904080091_1.html

用先前對烏克蘭遂行之資訊作戰手法，在社群媒體刻意散布虛假訊息，挑起論戰以製造美國社會進一步分化對立。此後，俄羅斯駭客集團再對歐洲多國重施故技，最著名的就是 APT28 在 2017 年網路竊取當時法國總統候選人馬克宏（Emmanuel Macron）的競選相關電郵，後來又刻意將其洩露，意圖打擊馬克宏選情。有鑑於此，美國與歐洲開始將選舉安全的範疇，從選民合格身分資料庫、投票機器、計票程式與傳輸計票結果的裝置等相關選舉基礎設施保護，擴大到選戰過程中競選團隊的資訊安全防護以及反制網路爭議訊息等作為。

二、選舉安全攸關民主體制的健全發展

公平及可受檢驗的選舉是民主體制最關鍵的要素，一旦選舉機制與設施因遭受網路干預而讓選舉結果備受質疑，進而動搖選舉結果的正當性，就可能衝擊民眾對於民主體制的信心。俄羅斯從冷戰時期舊蘇聯時代，對美國選舉的干預就未曾歇手，但一直未能絲毫動搖美國社會大眾對民主體制的信心。俄羅斯的網路干預直到 2016 年才有所斬獲，尤其社群媒體演算法有利於按讚、跟風、同溫層現象，讓俄羅斯在心理戰上的反射式控制（美國稱為主動措施）得以大展身手。⁴這使得美國驚覺，冷戰時期不太靈光的政治作戰，竟可能進一步加劇美國民眾對民主體制的不信任。

三、選舉相關設施屬於關鍵資訊基礎設施保護範疇

目前全球有 33 國採用數位投票/網路投票，其中不到 15 國採網路投票。⁵網路投票最著名例子為瑞士與愛沙尼亞，但相關設施容易成為網路惡意攻擊目標。數位投票則多採用離線裝置，而非時時上線，但

⁴ Seth Jones, "Russian Meddling in the United States: The Historical Context of the Mueller Report," *CSIS Brief*, March 27, 2019, <https://www.csis.org/analysis/russian-meddling-united-states-historical-context-mueller-report>

⁵ Soutik Biswas, "India election 2019: Are fears of a mass hack credible?" *BBC News*, January 25, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-46987319>; 天下編輯部，〈從天亮排到天黑，電子投票不行嗎？〉，《天下雜誌》，2018 年 11 月 24 日，<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5093030>。

仍有可能在系統經由網路或 USB 下載/上傳資料時，感染網路病毒。從選舉生命週期來看，有以下考量因素：首先，選民資料庫如遭竄改，可能讓原來不合格的人通過資格審定，造成幽靈人口爭議。其次，投票結果會否忠實呈現選民的選擇，是否遭竄改，是否有大規模阻斷攻擊妨礙投票。最後，計票結果與傳輸票數是否真實無誤，會否受網路攻擊竄改。每一階段若出問題，都可能造成重大爭議，故最重要是將選舉相關設施納入關鍵資訊基礎設施保護的範疇，並於平日強化其韌性，預做應變準備。

參、趨勢研判

一、社群媒體業者將持續加強管理以防制爭議訊息衝擊選情

在選舉期間，有的國家，如印度，就可能實施暫時斷網，以打斷虛假消息的發展與散播節奏，但這樣做的經濟代價與爭議性都不小。目前管理網路社群媒體虛假消息與仇恨言論的趨勢，將藉由立法管制，並進一步藉此要求社群媒體業者藉由加強技術與營運的管理，配置大量人力，搭配研發精進之演算法，以偵測並清除空頭帳戶及虛假/仇恨性言論內容，冀能防治/緩解爭議訊息對選情之衝擊。若要參考他國發展，新加坡與泰國雖然已立法管制，但為兼顧言論自由與社群媒體發展，仍須關注歐盟及歐洲國家對爭議訊息與社群媒體業的立法與管理規範。

二、網路投票將囿於資安考量而難以推展應用

網路投票的目的之一，是讓海外公民與駐外軍人可以投票，或可據此考量是否有必要施行網路投票。因落實數位網路國家治理而為世人稱道的愛沙尼亞，其施行網路投票與數位身分證更開先河。但這些措施的背後，是其構建多年、由產官學研共同投入的資安防護。若要施行網路投票，必須考量資安聯防佈建是否成熟，以及社會是否具備因應選舉資安事故的能量。因此，囿於資安佈建技術成本與國家/社會安全考量，可預見網路投票仍難以獲各國政府推行採用。

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