

# 國防安全雙週報

## 第 49 期

- |                     |     |    |
|---------------------|-----|----|
| 從中艦雷射澳機事件評析中澳關係前景   | 王尊彥 | 1  |
| 全面反制俄羅斯侵略烏克蘭的政策選項   | 侍建宇 | 7  |
| 拜登「外交優先」下的《美國印太戰略》  | 鍾志東 | 17 |
| 中共未來太空發展藍圖之評析       | 王綉雯 | 23 |
| 中國近期推動退役軍人工作情況      | 洪子傑 | 33 |
| 簡評中國《「十四五」國家應急體系規劃》 | 洪銘德 | 39 |
| 從「徐州八孩案」看中國地方政府治理   | 陳穎萱 | 43 |
| 簡評 2022 年「中共中央一號文件」 | 鄧巧琳 | 47 |
| 「喬治亞模式」在烏克蘭戰爭失靈？    | 歐錫富 | 53 |
| 中國軍工強國面臨被「卡脖子」      | 歐錫富 | 59 |

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

2022 年 3 月 11 日發行



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

本雙週報內容及建議，屬作者意見，不代表財團法人國防安全研究院立場

# 國防安全雙週報

## 第 49 期

- |                                |     |    |
|--------------------------------|-----|----|
| 中國對俄烏衝突的外交回應及統獨問題              | 龔祥生 | 63 |
| 西方國家對俄羅斯金融制裁之影響                | 汪哲仁 | 69 |
| 重視「被動防禦」韌性需求                   | 吳自立 | 77 |
| 中國發布《軍隊裝備試驗鑑定規定》的<br>軍事意涵      | 黃恩浩 | 83 |
| 評析《國家安全法》修訂「國家核心關<br>鍵技術經濟間諜罪」 | 楊長蓉 | 89 |

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

2022 年 3 月 11 日發行



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

# Contents

<b>PLAN Shining a Laser at an Australian Helicopter Further Shadows China-Australia Relations</b> <i>Tsun-Yen Wang</i> .....	1
<b>Policy Options in Countering/Deterring Russian Invasion of Ukraine</b> <i>Chienyu Shih</i> .....	7
<b>Diplomacy-First Concept of Biden’s U.S. Indo-Pacific Strategy</b> <i>William Chih-Tung Chung</i> .....	17
<b>An Analysis of China’s Space Blueprint</b> <i>Daphne Shiow-wen Wang</i> .....	23
<b>Recent Developments in China’s Veteran Affairs Management</b> <i>Tzu-Chieh Hung</i> .....	33
<b>Comments on China’s 14th Five-Year Plan for the National Emergency Response System</b> <i>Ming-Te Hung</i> .....	39
<b>Problems in Chinese Local Governance: the Case of Chained Mother in Xuzhou</b> <i>Ying-Hsuan Chen</i> .....	43
<b>Comments on the No.1 Document of CCP in 2022</b> <i>Ciao-Lin Deng</i> .....	47
<b>Has ‘Georgia Model’ Lost Its Effectiveness in Ukraine War?</b> <i>Si-Fu Ou</i> .....	53
<b>Chinese Military-Industrial Complex Facing Technical Bottlenecks</b> <i>Si-Fu Ou</i> .....	59

# Contents

<b>China’s Diplomatic Response to the Russian-Ukrainian Conflict and the Issue of Unification and Independence</b> <i>Shan-Son Kung</i> .....	63
<b>The Impact of the West’s Financial Sanctions on Russia</b> <i>Che-Jen Wang</i> .....	69
<b>Emphasis on the Need for ‘Passive Defense’ Resilience</b> <i>Tzuli Wu</i> .....	77
<b>China’s Military Attempt to Issue Regulations on Military Equipment Experiment and Assessment</b> <i>Paul An-Hao Huang</i> .....	83
<b>Commentary on the Proposed Amendment to the ‘National Security Act’ – ‘Economic Espionage’</b> <i>Alice Chang-Jung Yang</i> .....	89

# 從中艦雷射澳機事件評析中澳關係前景

王尊彥

國家安全所

焦點類別：國際情勢、印太區域、台海情勢

## 壹、新聞重點

2022年2月17日，澳洲空軍1架P-8A海神式反潛機在澳洲北部專屬經濟區的阿拉弗拉海（Arafura Sea）上空，遭到前往東加共和國途中，在該海域航行的中國海軍護衛艦，以雷射光照射。

澳洲總理莫里森（Scott Morrison）19日接受「澳洲廣播公司」（*Australian Broadcasting Corporation*）採訪時，批指中方上述舉動危險且魯莽，並要求中國政府作出解釋。<sup>1</sup>澳洲國防部於同（19）日也發表正式聲明，指中艦行為威脅澳軍生命安全；<sup>2</sup>國防部長達頓（Peter Dutton）翌（21）日接受墨爾本「3AW」電台採訪時指出，中艦該舉乃是「威逼」行為。

對此，2月21日中國國防部發言人譚克非以「答記者問」形式表示，澳方指控不符事實，並稱中艦「符合國際法和國際實踐」，並反控澳機當時距離中艦過近，且又投放聲納浮標，是「挑釁行為」。對此，澳洲國防部隨後駁稱，是中艦照射雷射光在先。<sup>3</sup>

## 貳、安全意涵

---

<sup>1</sup> Andrew Greene, “Prime Minister Scott Morrison Accuses Chinese Warship of ‘Reckless and Irresponsible’ Act After Laser was Shone at RAAF Aircraft,” *Australian Broadcasting Corporation* (ABC), February 19, 2022, <https://www.abc.net.au/news/2022-02-19/defence-accuses-chinese-warship-of-dangerous-act-laser-shone/100845702>.

<sup>2</sup> “Chinese Vessel Lasing ADF Aircraft,” Media Release, Australian Department of Defence, February 19, 2022, <https://news.defence.gov.au/media/media-releases/chinese-vessel-lasing-adf-aircraft>; “Australia Accuses China of Shining Laser at Warplane,” *BBC*, February 19, 2022, <https://www.bbc.com/news/world-australia-60446928>.

<sup>3</sup> 〈國防部新聞發言人譚克非就中澳艦機相遇答記者問〉，中華人民共和國國防部，2022年2月21日，[http://www.mod.gov.cn/big5/info/2022-02/21/content\\_4905437.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/info/2022-02/21/content_4905437.htm)；丘德真，〈遭指軍機投放聲納浮標 澳洲：中國軍艦先照雷射光〉，《中央社》，2022年2月23日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202202230042.aspx>。

## 一、中國對澳洲採軍事面的「近距離」施壓

中澳關係不睦眾所周知，其中不僅有中諜滲透等兩國間爭議，也有澳洲關注台海和平穩定而令中國不滿的台海因素，更有美日印澳「四方安全對話」(QUAD)，以及近期成立的「美英澳聯盟」(以下稱 AUKUS) 等多邊安全架構因素，而後者尤令北京顧忌。畢竟，澳洲一旦基於 AUKUS 協議向美國取得核動力潛艦，潛艦巡航範圍將可超越距離澳洲較近的南海，遠至台灣及其周邊海域。在澳洲主張台海穩定的背景下，此種戰略態勢將有利牽制解放軍對台蠢動，北京雖不樂見卻又無法阻止。

事實上，澳洲軍艦被中國以雷射光照射已非首次。2019 年 5 月，澳洲海軍直升機即曾在南海空域，遭據信為中國海上民兵的船隻以雷射光照射。<sup>4</sup>但此次事發地點在澳洲家門口，而且美軍屯駐的澳洲達爾文 (Darwin) 基地，接近阿拉弗拉海域。中國的「近距離示警」，自有同時針對澳、美兩國之意，故某程度亦可視為對近期成立的 AUKUS 表達不滿之舉。

## 二、澳洲總理以台海情勢為假設值得關注

另一值得關注的是，此事件發生後，莫里森總理於 21 日再度譴責，並且假設性地表示，「倘若澳洲軍艦在台海，用雷射光照射中國偵察機，你能想像北京會如何反應？」<sup>5</sup>吾人無從確認澳洲總理為何以台海作為比喻，抑或該比喻之背後有何深意，但至少可說，台海情勢是澳洲領導人在面對中國問題時，腦中不斷連動思考的議題。

---

<sup>4</sup> Andrew Greene, "Australian Military Aircraft Targeted with Lasers during South China Sea Flights," *Australian Broadcasting Corporation (ABC)*, May 28, 2019, <https://www.abc.net.au/news/2019-05-29/australian-military-aircraft-targeted-with-lasers-in-scs/11158452>.

<sup>5</sup> "Australia Urges 'Full Investigation' into China Naval Laser Incident, Beijing Defends Actions," *Reuters*, February 21, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/australia-wants-full-investigation-into-china-laser-incident-morrison-2022-02-21/>.

此外，坎培拉當局雖未公布其對中艦行為的研判結果，但筆者推測，坎培拉當局應會認為，中方的動作或許與 2 月 16 日舉行的澳英視訊峰會，尤其峰會後的聯合聲明內容有關。該聲明指出，「強調台海和平穩定之重要性，並對台灣有意義參與國際組織表達支持」。<sup>6</sup>澳洲公開表達對台灣安全與外交兩者的同時支持，在中國眼中，不啻是澳洲挺台作為的升級，而「雷射光照射事件」，可能就是北京對峰會之反應。

## 參、趨勢研判

### 一、中澳對立將因此事件進一步惡化

近年來中澳兩國關係惡化，陸續發生中國間諜滲透澳洲、中國對澳貿易制裁、澳洲中止中國在澳「一帶一路」工程計畫等雙邊摩擦。澳媒《雪梨晨驅報》(*Sydney Morning Herald*) 在 2022 年 2 月 18 日披露，澳洲政府破獲中國間諜走私軍用設備案件，進一步加深澳洲國內的「中國滲透論」。<sup>7</sup>澳洲預定在今年 5 月 21 日之前舉行大選，莫里森政府支持率低迷，此刻自然不會輕易對中國示弱。<sup>8</sup>而澳洲最大在野黨工黨領袖艾班尼斯 (Anthony Albanese)，也同樣譴責解放軍作為，甚至敦促其政府「要對中方魯莽行為，發表盡可能最強烈的聲明」。<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Press Release, "Joint Statement on UK-Australia Virtual Summit: 16 February," February 16, 2022, U.K. Government, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-on-uk-australia-virtual-summit-16-february-2022>.

<sup>7</sup> Nick McKenzie and Cloe Read, "AFP Uncovers Suspected Chinese Spy's Alleged Plot to Smuggle Military Equipment," *Sydney Morning Herald*, February 18, 2022, <https://www.smh.com.au/national/afp-uncovers-suspected-chinese-spy-s-alleged-plot-to-smuggle-military-equipment-20220218-p59xld.html>.

<sup>8</sup> 根據《新澳大利亞人報》2 月 28 日報導指出，最新民調顯示最大在野黨工黨 (Labor Party) 支持度為 55%，高於執政黨自由黨 (Liberal Party) 的 45%。Ellen Ransley, "Labor Retains Strong Newpoll Lead as Scott Morrison, Anthony Albanese Lift Approval Ratings," *Australian*, February 28, 2022, <https://www.theaustralian.com.au/breaking-news/labor-retains-strong-newpoll-lead-as-scott-morrison-anthony-albanese-lift-approval-ratings/news-story/acf1fb76c1a70f348c4dd25bd9ab817a>.

<sup>9</sup> Jonathan Talbot, "Reckless and Unprofessional": Labor Politicians Slam Chinese Laser Attack on RAAF Aircraft," *Sky News*, February 20, 2022, <https://www.skynews.com.au/australia-news/politics/reckless-and-unprofessional-labor-politicians-slam-chinese-laser-attack-on-raaf->

短期內，中國已然是澳洲大選的熱門議題，而「對中是否（足夠）強硬」，似已成澳洲朝野檢視政治正確的重要指標。若北京當局不願調整其對澳作為，中長期而言，「防範中國」可能成為澳洲朝野間的共識，該共識將使對中強硬的立場益發鞏固。

## 二、此類事件將強化澳洲參與「多邊安全架構」的正當性

達頓在前述受訪時，不僅譴責該雷射光照射事件，更稱中國在東海對日本所做的行為，以及在中印邊境的行動，是「侵略行為」（acts of aggression），並指那就是「中國政府一向糟糕的行為模式」（“There’s a pattern of behavior is consistently bad from the government of China.”）。<sup>10</sup>

達頓的強烈措詞在此具有兩點意涵：中國對外行為的「定性」，以及澳洲加入多邊安全架構的正當性。對中國「定性」意味著，澳洲未來對於與中國之間的摩擦，皆可能傾向從「反正中國就是那樣」的角度來解讀。由此看來，今年 1 月取代「戰狼外交官」成競業的新任中國駐澳大使肖千，迄今尚未能改變澳洲對中國既定（且持續惡化）的印象，而目前也看不到澳中關係改善的前景。

後者提及日、印兩國與中國交手的痛苦經驗，則有強調澳洲加入「四方安全對話」等多邊架構的正當性之意涵。換言之，當澳洲與日、印兩國際遇相同時，團結就是力量，何況當中國就連澳軍的安全也敢威脅時，加入預期耗費鉅資的 AUKUS 就更有其必要了。換言之，若北京真認為 AUKUS 係衝著中國而來，經此事件之後，AUKUS 對澳洲恐就更有必要性與正當性。顯然地，當中國軍艦將雷

---

aircraft/news-story/c82cbc0ec336c5d23cc8231273e1d5be.

<sup>10</sup>Courtney Gould and Duncan Murray, “Peter Dutton Slams China’s ‘Consistently Bad’ Behaviour Following Laser Incident,” *News.com.au*, <https://www.news.com.au/technology/innovation/military/scott-morrison-says-he-still-has-yet-to-receive-a-response-from-beijing-about-laser-attack/news-story/6beaab6d0a473600d3a856b765955d8c>.

射光對準澳洲軍機的同時，其光線恐怕已反射回北京了。



# 全面反制俄羅斯侵略烏克蘭的政策選項

侍建宇

國家安全所

焦點類別：國際情勢、作戰概念、國防戰略

## 壹、新聞重點

俄羅斯入侵烏克蘭的戰事不如預期，進展緩慢，整個自由世界社會輿論譁然，以至美國為首的相關盟國與組織，甚至聯合國都一併抵制侵略者，也祭出一些制裁措施。

美國保守派智庫包括哈德森研究所（Hudson Institute）、傳統基金會（The Heritage Foundation）、美國企業研究所（American Enterprise Institute for Public Policy Research）、胡佛研究所（The Hoover Institution on War, Revolution, and Peace）、卡托研究所（Cato Institute），<sup>1</sup>他們對拜登政府現行處理烏克蘭的策略，以及俄羅斯擴張侵略的政策多所闡述與批評。本文整理這些智庫近期出版的一些「積極威懾與反制」的評論<sup>2</sup>，整理 2022 年 2 月戰爭爆發前與初期的

---

<sup>1</sup> 五個智庫相關的政策研究出版品，分別可見於 Hudson Institute: <https://www.hudson.org/search?q=ukrai&section=research>, <https://www.hudson.org/search?q=ukraine&section=events>, The Heritage Foundation: [https://www.heritage.org/search?range\\_start=2021-10-01&range\\_end=2022-2-28](https://www.heritage.org/search?range_start=2021-10-01&range_end=2022-2-28), American Enterprise Institute for Public Policy Research: <https://www.aei.org/tag/ukraine/>, The Hoover Institution on War, Revolution, and Peace: [https://www.hoover.org/site-search?keyword=ukraine&ds\\_created%5Bmin%5D%5Bdate%5D=2021-10-01&ds\\_created%5Bmax%5D%5Bdate%5D=2022-02-28&sort\\_by=score&f%5B0%5D=im\\_field\\_tref\\_topic%3A6](https://www.hoover.org/site-search?keyword=ukraine&ds_created%5Bmin%5D%5Bdate%5D=2021-10-01&ds_created%5Bmax%5D%5Bdate%5D=2022-02-28&sort_by=score&f%5B0%5D=im_field_tref_topic%3A6), Cato Institute: <https://www.cato.org/ukraine?daterange=1633017600%3A1646063999>。

<sup>2</sup> 本文只描述「威懾反制的看法」，至於各個智庫另有「體諒」拜登政府政策作為的聲音，則不是本文討論的範圍。例如認為美國並不值得為烏克蘭而戰的看法，參見 Doug Bandow, “Washington Should Threaten War Only If It Is Willing to Go to War: And Ukraine Does Not Justify War,” *Cato Institute*, February 23, 2022, <https://www.cato.org/commentary/washington-should-threaten-war-only-it-willing-go-war-ukraine-does-not-justify-war>。另外值得一提的是，華府是否受到普欽的核戰威脅，因而採取較為守勢的外交與軍事策略，目前尚不能完全確定。但是頗多蛛絲馬跡早已出現。參見 Dipaneta Das, “Former US Envoy To Russia Says Putin's 'Crazy Act' Regarding Ukraine Is Frightening,” *Republicanworld.com*, December 25, 2021, <https://www.republicworld.com/world-news/us-news/former-us-envoy-to-russia-says-putins-crazy-act-regarding-ukraine-is-frightening.html> 或 Maura Reynolds, “‘Yes, He Would’: Fiona Hill on Putin and Nukes,” *Politico*, February 25, 2022,

各種出版資料，歸納他們的政策建議，以及背後潛藏的外交與戰略政策原則或主張。

## 貳、安全意涵

美國保守派智庫的政策綜合歸納呈現幾個論點或原則：即強調「綜合威懾」(integrated deterrence)、「持續正面接觸 / 對決」(persistent engagement)、在現況基礎上進行權力平衡。制裁或許有一定成效，但不足以止戰，而且自傷。<sup>3</sup>

這些智庫普遍認為俄羅斯使用的策略是「犯罪勒索」(criminal extortion)，必須去除其敲詐勒索的工具。俄羅斯意圖重建前蘇聯時期擁有的國際權力和權威，禁止前蘇聯加盟共和國及前華沙公約組織成員國與北約建立自由和開放關係，擔憂被民主政體圍繞。同時因為俄羅斯經濟原本就疲軟不佳，需要透過向外擴張納入新的資源與市場。<sup>4</sup>面對這樣的局面發展已經數年，美國並沒有聯合歐洲盟邦提出有效的反制或預防的作為。<sup>5</sup>

### 一、「綜合威懾」或反制，並「持續正面接觸 / 對決」

「綜合威懾」目的在進行「警示」，至少包括軍事、「灰色地帶」與非軍事三類。<sup>6</sup>

北約如願意把軍力部署更靠近俄羅斯，當然威懾的壓力就越大，

---

<https://www.politico.com/news/magazine/2022/02/28/world-war-iii-already-there-00012340>。

<sup>3</sup> Steve H. Hanke 甚至直接挑名「制裁是失敗者的選擇」，參見 <https://www.cato.org/multimedia/media-highlights-tv/steve-h-hanke-discusses-sanctions-russia-gold-inflation-monetary>。

<sup>4</sup> Michael Rubin, "Putin's Next Invasion will be Sooner than You Think," *AEI Op-Ed*, February 25, 2022, <https://www.aei.org/op-eds/putins-next-invasion-will-be-sooner-than-you-think/>。

<sup>5</sup> Paul R. Gregory, "Ally in Waiting... Still Waiting," Hoover Digest Hoover Institution, January 23, 2022, <https://www.hoover.org/research/ally-waiting-still-waiting>。

<sup>6</sup> 一般性的防禦或反制政策討論，例如 Luke Coffey, "How the U.S. Should Help Defend Ukraine," the Heritage Foundation, February 14, 2022, <https://www.heritage.org/europe/report/how-the-us-should-help-defend-ukraine>，以及 "Virtual Event: Countering Russian Aggression: US Policy Options," Hudson Institute, January 18, 2022. <https://www.hudson.org/events/2053-virtual-event-countering-russian-aggression-us-policy-options12022>。本文綜合多篇的論述，一些無關論點的統計資料，恕不一一列注。

就越能遏止俄羅斯往西或往南不斷擴張。<sup>7</sup>北約現在軍事力量的重心在德國中部，軍事威懾距離俄羅斯國境約 500-600 英里處。但是波蘭最近向美國訂購 250 架 M1A2 戰車，並已獲得 F-35 戰鬥機。換言之，北約前線可以從「富爾達線」(Fulda Gap)往東推進到波蘭的「蘇瓦線」(Suwalki Gap)，也就是到達波羅的海三小國的西邊。

增強「情監偵」(ISR)能力：例如將 MQ-4「全球鷹」、「死神」無人偵察機 (MQ-9 Reaper) 直接提供給烏克蘭軍隊。另外增加烏克蘭以及北約東歐成員國的防禦力，例如提供不複雜的短程防空系統 SHORAD 及火箭炮，對俄羅斯空中與地面部隊的防禦應非常有效，並提供一些美國軍事顧問，讓俄羅斯知道侵略一定造成傷亡，將付出極大代價。

「灰色地帶」軍事行動，例如像是網攻。<sup>8</sup>持續進行網路對抗或進攻，不讓俄羅斯率先攻擊，然後才做出反應。持續交戰的狀態還可以應用到電磁戰等其他領域，干擾俄羅斯在烏克蘭東部的軍隊與民兵，讓他們的「情監偵」失效。<sup>9</sup>另外甚至在俄羅斯遠東地區，美國海軍也可以利用網路戰、電磁戰、其他海軍作戰能力，向俄羅斯展示各種軍事威懾能力，並且持續正面對峙，讓他們相信戰爭成本不只是經濟或外交成本。

「承平時期」(operations short of war) 也可以使用準軍事力量進行「軍事威懾」，即是運用海岸警衛隊、警察部隊、甚至僱傭軍人。其實俄羅斯也利用非正規的政府代理人「瓦格納集團」(Wagner

---

<sup>7</sup> 烏克蘭是否應該在蘇聯解體後的九零年代放棄核武，也成為討論的一個焦點。假如烏克蘭是擁核國，俄羅斯是否還會發動戰爭？參見“Should Ukraine Have Kept Its Nukes?,” *CATO Daily Podcast*, February 25, 2022, <https://www.cato.org/multimedia/cato-daily-podcast/should-ukraine-have-kept-its-nukes>.

<sup>8</sup> “Discussing the Threat that Russia Poses in Cyberspace: Stradner on MSNBC,” *AEI*, February 24, 2022, <https://www.aei.org/press/discussing-the-threat-that-russia-poses-in-cyberspace-stradner-on-msnbc/>.

<sup>9</sup> Klion Kitchen, “What should the United States do Now?,” *AEI Op-Ed*, February 26, 2022 <https://www.aei.org/op-eds/what-should-the-united-states-do-now/>.

group) 進行很多軍事任務。

至於「經濟制裁」，一定要動用「環球銀行金融電信協會」支付 (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, 以下簡稱 SWIFT)。俄羅斯約 25% 的出口銷往中國，銷往歐洲可能占另外 30%，約 45% 的交易則流向其他國家。目前中國能幫忙的只占俄羅斯貿易的四分之一強，其餘還無法繞過 SWIFT。<sup>10</sup>換言之，只依賴中國無助俄羅斯經濟穩定或進出口正常運作。中國現正觀察美國如何應對烏克蘭遭受侵略與威脅，拜登政府必須展現「綜合威懾」的能力，勿再遲疑搖擺。美國須展現各種實力，同時讓俄羅斯相信經濟制裁是有效可行的。在戰爭爆發初期，美國甚至可以繞過歐洲，或者結合英國，對俄羅斯進行金融制裁。尤其是針對俄羅斯能源相關產業與超級富豪進行打擊與制裁。像是俄羅斯木材、銅、鎳、油氣、以及金融機構，再加上數十個俄羅斯超級富豪，這些經理者、老闆與政權有著各種利益輸送的關係。打擊這些人等於直接給普欽壓力，制裁才會有效。如再合併俄羅斯盧布的貶值與股票市場暴跌計算，大約一天會造成俄羅斯數百億美元的損失。

## 二、依照現況基礎對俄羅斯進行「權力平衡」

「權力平衡」可以透過軍事部署、軍備談判以及偕同盟友同時進行，目的當然是展現實力，進行威懾。<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> 虛擬貨幣似乎對制裁俄羅斯經濟的整體國際匯兌交換影響不大，但是未來是否會因為這次制裁而產生新的變化，則有待觀察。參見 Jim Harper, "Cryptocurrency is too Immature to Help Russia Dodge Sanctions. But it could Cause Similar Measures to Fail in the Future," *AEI Op-Ed*, March 2, 2022 <https://www.aei.org/op-eds/cryptocurrency-is-too-immature-to-help-russia-dodge-sanctions-but-it-could-cause-similar-measures-to-fail-in-the-future/>。

<sup>11</sup> 本節參照數篇討論報告，綜合歸納，參見 "Virtual Event | How the United States Can Help Defend Ukraine," Hudson Institute, January 24, 2022, <https://www.hudson.org/events/2062-virtual-event-how-the-united-states-can-help-defend-ukraine-22022>、Kori Schake, "Russia's Aggression Against Ukraine is Backfiring," *AEI Op-Ed*, December 20, 2021 <https://www.aei.org/op-eds/russias-aggression-against-ukraine-is-backfiring/>、"What You Need to Know About the War in Ukraine," the Heritage Foundation Explains, December 7, 2018, <https://www.heritage.org/europe/heritage-explains/what-you-need-know-about-the-war-ukraine>。

拜登政府應該先發制人宣布現階段停止任何新的軍備控制談判。並且加速發展陸軍和海軍陸戰隊、變動《中程導彈部署計劃》(INF moratorium)，或將導彈開始向歐洲部署。俄羅斯秘密開發並部署多個中程核彈頭導彈基地，他們部署完畢才想要談判，這是不能接受的情勢。此外，俄羅斯非法佔領喬治亞及摩爾多瓦部分地區，如要談判常規軍備控制，須指出俄羅斯早就違反《歐洲常規武裝力量條約》(Treaty on Conventional Armed Forces in Europe)，並要求俄羅斯先從這些地區撤軍。美國民主黨政府強調「多邊主義」，希望歐盟能一起對俄羅斯施壓，但是美國必須要展現決心，俄羅斯喜歡玩弄「談談打打」的伎倆，否則很難有威懾與反制的效果。美國與北約要硬起來談判，不是被俄羅斯牽著鼻子走。

美國綠扁帽特種部隊與北約都應該向烏克蘭與東歐成員國進行軍事援助，或至少提供游擊戰或巷戰的訓練 (insurgent warfare)。俄羅斯認為黑海是自己的內海，也要確保亞述海 (Sea of Azov) 東端，也就是克里米亞以北與烏克蘭海岸線，完全被俄羅斯控制。由於《蒙特勒公約》(Montreux Convention)，美國與盟友需要跟土耳其達成協議，引進更多海軍力量，在黑海進行「權力平衡」。現在至少要派驅逐艦進入黑海，或許再加入一艘非戰鬥支援艦，並常駐敖德薩 (Odessa)，擺出姿態。<sup>12</sup>

「標槍」反裝甲飛彈與「刺針」防空飛彈都應該增加生產線，並且調動擁有這些武器的盟國釋放出部分庫存，支援烏克蘭與北約東歐成員國。同時也需要和英國合作反艦導彈，以及像是空對地的「硫磺石」飛彈，進行部署空對地的威懾。

---

<sup>12</sup> Can Kasapoğlu, "A Winning Strategy in Ukraine," Hudson Institute, March 7, 2022, <https://www.hudson.org/research/17637-a-winning-strategy-in-ukraine>, 以及 Luke Coffey et al, "Time for Action: The U.S. and NATO Cannot Afford to Ignore the Black Sea Region," the Heritage Foundation Issue Brief, No.5229, October 15, 2021 <https://www.heritage.org/sites/default/files/2021-10/IB5229.pdf>.

美國對俄羅斯遠東地區也可以展現壓力，切斷海路。俄羅斯遠東地區的基礎設施年久失修，人口稀少，大部分進出口實際上都是通過海運。海參崴是貨物集散中心，近年印度在俄羅斯遠東地區投資與貿易量頗大，多是自然資源。中國在俄羅斯遠東地區進行大量投資，試圖改善基礎設施，期獲得石油、天然氣與礦物，惟陸運進展有限。

美國可偕同日本向俄羅斯展示有能力切斷海參崴出海通道。日本自二戰以來一直在對千島群島有領土爭議，俄羅斯也常常發動「灰色地帶」戰爭，並與日本自衛隊常常對峙。美日也可使用網絡和電磁戰來破壞俄羅斯遠東地區的軍事基礎設施，讓俄羅斯知道這裡是弱點，重新考慮是否願意在歐洲與亞洲兩面作戰。

## 參、趨勢研判

### 一、持續批評拜登政府外交政策沒有「嚇阻力」

「拒止與懲罰」(denial and punishment) 畢竟作用有限，目前似乎無法嚇阻俄羅斯入侵烏克蘭。<sup>13</sup> 拜登政府的「綜合威懾」又做得不夠，很早就說出不會派出地面部隊，暗示不會有軍事行動。於是剩下就只有「代理人戰爭」，以及經濟和外交威懾手段。

西方外交太過強調「降級危機」(de-escalation)，而普欽卻透過製造危機，來反向進行勒索。西方太過想要透過外交手段解除危機，因此面對威逼就會讓步。所以美國與盟邦要在現有的基礎上，劃出紅線，在全球取得「權力平衡」。<sup>14</sup> 並且不應該讓烏克蘭出現「代理人戰爭」，這樣徒使生靈塗炭。如果俄羅斯軍隊不能迅速終結戰事，

---

<sup>13</sup>懲罰威懾對俄羅斯與中國都效用不大的推論，參見 Jakub Grygiel, “How to Deter Russian and China,” Strategika Hoover Institution, February 15, 2022, <https://www.hoover.org/research/how-deter-russia-and-china>。

<sup>14</sup>Ted Galen Carpenter, “What the US Owes Its Security Clients: Bluffing and Posturing are Almost Never Good Policies for a Great Power,” CATO Institute, February 24, 2022 <https://www.cato.org/commentary/what-us-owes-its-security-clients>.

最後很可能演變成烏克蘭內戰的局面。美國在中南美洲、阿富汗與敘利亞的經驗，顯示「代理人戰爭」其實並不成功，也不人道。<sup>15</sup>

拜登政府似乎無意在談判中使用槓桿。最近在烏克蘭的談判過程中，美國不提出要求的情況下，卻考慮並接受俄羅斯的眾多要求，發出了錯誤的信號。<sup>16</sup>其次，拜登的阿富汗撤軍也給普欽一個印象，拜登又宣稱不會直接軍事干預，這完全是一個非受迫的錯誤。俄羅斯於是預期他們在常規作戰中一定佔上風。

2021年6月在日內瓦，拜登可能給普欽留下一個印象，即美國不會在烏克蘭問題上與俄羅斯抗衡，並認為拜登是一個軟弱無力的領導人。再者，拜登早前同意「北溪二號」天然氣管道可以繞過烏克蘭，換句話說烏克蘭的地緣戰略地位下降。普欽因此相信，軍事入侵烏克蘭頂多就像2014年併吞克里米亞一樣，制裁壓力應該是俄羅斯可以承受的，也不認為歐盟會有太大的介入，他認為德國基於自身利益會阻止歐盟進行太大的經濟制裁。

## 二、保守派智庫將烏克蘭處境等同於台灣<sup>17</sup>

中國非常密切關注烏克蘭危機，如果美國與西方「放棄」烏克蘭，中國會得出結論，或至少推斷美國將在台海衝突中採「不積極作為」。俄羅斯面對可能的經濟制裁，過去幾年不僅建立大量貨幣儲備，而且也加入「中國人民幣跨境支付系統」(CIPS)，以繞過美元主導的全球金融結構。<sup>18</sup>如果台海爆發軍事衝突，中國應早已開始準

---

<sup>15</sup>Ted Galen Carpenter, "Why Arming Ukrainian 'Resistance Fighters' Would Be a Really Bad Idea," CATO Institute, February 23, 2022 <https://www.cato.org/commentary/why-arming-ukrainian-resistance-fighters-would-be-really-bad-idea>.

<sup>16</sup>Jennifer Rubin, "US Diplomacy is in Full Swing. But Ukraine is Not Out of the Woods Yet," *Washington Post*, January 12, 2022, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/01/12/us-diplomacy-is-full-swing-ukraine-is-not-out-woods-yet/>.

<sup>17</sup>將烏克蘭與台灣相提並論的意見太多，這裡並不羅列。

<sup>18</sup>Frank Tang, "Explainer - What is China's Swift Equivalent and could it Help Beijing Reduce Reliance on the US dollar?," *South China Morning Post*, February 26, 2022, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3168684/what-chinas-swift-equivalent-and-could-it-help-beijing-reduce>; 關於 CIPS 的弱點與俄羅斯繞過 SWIFT 的困境，可參見"Factbox: What is China's Onshore Yuan Clearing and Settlement System CIPS?," *Reuters*, February 28, 2022,

備如何降低美國與其盟國未來可能採取的任何金融制裁措施，在這次以 SWIFT 作為對俄羅斯經濟制裁的手段後，CIPS 未來作為投資貿易的匯兌手段應該變得更重要。

冷戰結束後，中國和俄羅斯不再敵對，就算彼此仍有一定程度的懷疑，他們為求共同對抗美國而結盟。中國和伊朗戰略協議也很可能與俄羅斯 / 伊朗協議相結合，中國現在等於控制霍爾木茲海峽和阿拉伯海的進出。拜登政府放棄美國在中東的安全利益，撤出防空和導彈防禦力量，只有第五艦隊暴露留守。拜登政府將安全重點轉移到太平洋，忽視美國面臨全球威脅，才導致烏克蘭危機。

但檢視拜登政府在烏克蘭戰爭發生前的舉措，仍然可以得出一些應對台海危機的想法，也建立起拜登政府的信譽。第一、阻絕資訊戰：美國已經意識到，國際上可能不信任美國主動發出的俄羅斯出兵警告，故拜登政府對入侵可能性的警告非常透明清晰。換言之，拜登政府分享俄羅斯相關軍事情資的細節，並描述美國和盟國可能應對措施，大大降低普欽「假訊息」作戰的效果；第二、強調「多邊主義」：拜登政府召集北約、聯合國舉行廣泛磋商，還鼓勵歐洲國家直接與普欽接觸，試圖勸阻。這種策略等於分權給歐洲盟國，擺出美國沒有主導烏克蘭爭端；第三、有限的軍事動員部屬：派遣美軍駐防北約的東歐成員國，同時向烏克蘭提供防禦性武器，並鼓勵美國盟國一起這樣做。<sup>19</sup>

因此，如果爆發台海危機，美國依照烏克蘭經驗可以做的：

第一、擴大打擊中國「假訊息」。

---

<https://www.reuters.com/markets/europe/what-is-chinas-onshore-yuan-clearing-settlement-system-cips-2022-02-28/>，以及 Tom Bergin, “Explainer: Russia Could Work Around SWIFT Ban but with High Costs,” *Reuters*, March 7, 2022, <https://www.reuters.com/markets/europe/russia-could-work-around-swift-ban-with-high-costs-2022-03-07/>.

<sup>19</sup>Charles Edel and John Lee, “Lessons from Ukraine for Deterrence Against China,” *American Purpose*, March 2, 2022 <https://www.americanpurpose.com/articles/lessons-from-ukraine-for-deterrence-against-china/>.

美國公開發布所有涉及軍事的敏感信息，中國任何行動付諸實施之前，揭開事實真相。這些行動包括各種正規軍事行動、民兵動員與持有武器編配情況，以及其他涉及滲透與違反國際法的舉措。沒有任何模稜兩可的事實陳述，以動員輿論譴責任何軍事相關的脅迫行動。

第二、草擬對中國實施的懲罰性制裁清單與盟國關鍵物資儲備。

俄羅斯入侵烏克蘭之前，有很多把制裁作為「事前威懾」或「事後懲罰」的爭論。但是最重要的還是可供制裁的經濟目標與手段清單，評估優先順位與損失。俄羅斯這次威脅要切斷歐洲天然氣供應管道，那麼放在台海的脈絡裡，中國有可能威脅稀土礦產、醫療設備，以及切斷南海與東海相關區域的航線。中國的經濟能力要比俄羅斯強大，如何增加戰略儲備，如何讓制裁發揮最大效果，必須預先準備。

第三、落實軍事防禦的戰備能力。

對於台灣，以及其他「第一島鏈」國家，軍事衝突前必須儲存足夠的武器、彈藥、備件、補給和燃料。並提高這些國家在抵抗入侵時，可給予敵軍致命攻擊的能力，尤其是短程防空和反艦防禦系統。

當俄羅斯在烏克蘭邊境集結軍隊，美國向波蘭、斯洛伐克、匈牙利、羅馬尼亞，以及波羅的海國家增援部隊，這些國家也向烏克蘭運送反裝甲和防空導彈。北約成員國像是英國、丹麥、荷蘭和西班牙，也開始向東歐部署更多的戰機和海軍，展示實力威懾遏制。目前印太戰略似乎尚無這樣的嚇阻能力，日本和澳洲，及其他盟國未來是否願意、並能夠進行「境外軍事投射護衛」，則非常關鍵。



# 拜登「外交優先」下的《美國印太戰略》

鍾志東

國家安全所

焦點類別：印太區域、國際情勢、美中戰略

## 壹、新聞重點

美國白宮於 2022 年 2 月 11 日發布總統拜登（Joe Biden）任內首份的《美國印太戰略》（*Indo-Pacific Strategy of the United States*），揭示其主要戰略目標是「促進一個更具連結、繁榮、安全與韌性的自由開放印太」，其戰略途徑在於強化美國角色，並建構其與盟邦夥伴和區域機構的「集體能力」（collective capacity），同時提出「十項行動計畫」以落實此戰略願景。<sup>1</sup>《美國印太戰略》特別點名來自中國的挑戰，聲稱「北京在全球的野心，其中尤以在印太區域最為嚴重。」相較下，華府此次則是罕見地隻字未提俄羅斯在印太區域的角色及其可能挑戰。本文擬分析《美國印太戰略》的主要內容，並探討其對區域安全可能影響。

## 貳、安全意涵

### 一、凸顯非軍事手段的核心角色

拜登《美國印太戰略》以白宮名義發布，有別於前總統川普（Donald Trump）透過國防部的公布，自有其刻意降低軍事角色於美國印太戰略的特殊意涵，此也呼應拜登自上任來，強調「外交回來了」的全球戰略布局。事實上，從拜登宣布不再介入葉門內戰、與伊拉克達成終戰協議、降低對中東軍事干涉、斷然撤軍阿富汗以及拒絕軍事介入烏克蘭戰爭等等反戰作為顯示，拜登政府對軍事手段干涉國際事務，持明顯的保留態度。此次《美國印太戰略》，延續

---

<sup>1</sup>“Indo-Pacific Strategy of the United States,” The White House, February 2022, <https://reurl.cc/KpLO5R>.

此強調非軍事手段，並希望藉以維持美國在印太區域領導地位。

《美國印太戰略》為達其戰略目標，標舉 5 項主要戰略手段：現代化盟邦關係、靈活化夥伴建構、建立經濟夥伴關係、籌設美國新的國防、外交、發展與國際協助支援，以及美國政府全方位地持續專注於對印太區域的承諾。為落實上述規劃，拜登的印太戰略提出具體的「十項行動計畫」，其中包括有：投入新資源於印太區域、主導印太的經濟架構、提升威懾力、強化「東協」(ASEAN)的團結與能力、支持印度的持續崛起與區域領導地位、促進「四方安全對話」(QUAD)機制、擴大對日韓合作、協助建立太平洋島國韌性、建立良治政府與「課責性」(accountability)、支持科技的開放性、韌性、安全性與信賴性。由其行動計畫與戰略手段可知，拜登建構非軍事手段為核心的印太戰略，明顯異於川普的國際現實主義思維，強調在「和平需透過實力」下，標舉軍事「整備」(preparedness)的重要性。<sup>2</sup>

## 二、聚焦於國際戰略環境建構

拜登《美國印太戰略》報告的另一個特點，在致力建構有利於美國的國際戰略環境。《美國印太戰略》開宗明義地定位「美國是印太國家，而非境外國家」，強調印太區域在地緣戰略與全球經濟的重要性，以及其對美國國家安全與繁榮的關鍵影響。報告指出，美國需強化與印太區域關聯性，以及和盟邦夥伴的關係，而唯有透過「集體能力」下，美國國家利益才能有所促進與保障。由此可知，《美國印太戰略》透過「區域公共財」(public goods)的提出，即所謂「促進自由開放印太」的共同利益，連結美國國家利益與盟邦夥伴和境內國家的利益，藉以建構「印太利益共同體」，並著重以集體

---

<sup>2</sup> 有關川普政府的印太戰略分析，請參見鍾志東〈美國印太政策之構想與規劃〉，《2019 印太區域安全情勢報告》，財團法人國防安全研究院，2019 年 12 月 6 日，頁 6-8，<https://reurl.cc/02I2EA>。

方式，共同應對區域的安全威脅。

在應對中國挑戰時，《美國印太戰略》特別著重於戰略環境的運用，這是種「藉勢使力」的策略。報告中所提「5項戰略手段」與「十項行動計畫」，其主要願景在於形塑一個新的印太戰略環境，以迫使中國不得不為因應新的戰略環境，而接受「以規則為基礎的國際秩序」，進而縮短兩者間在價值觀上的歧異。《美國印太戰略》指出，「我們的目標不是改變中國，而是塑造它所處的戰略環境，在國際上建立一個對美國與其盟邦夥伴最有利的環境，以與中國進行負責任的競爭。」但明顯地，國際戰略環境的營造，非美國一己之力所能獨自完成，此有賴於報告中一再強調的「集體能力」；事實上，美國也無意塑造出與中國單獨對決的國際態勢與形象。

## 參、趨勢研判

### 一、美中競爭態勢持續升高

拜登政府首份的印太戰略報告，再次凸顯中國是美國在國際舞台的最主要競爭對手。儘管不同於川普印太戰略以「修正主義強權」(revisionist power)定性中國，《美國印太戰略》指稱美國全球戰略之所以聚焦於印太，主要就是為「因應中國挑戰」。報告中稱，「中國結合經濟、外交、軍事與科技力量，在印太地區追求勢力範圍，並尋求成為世界上最具影響力的大國。」並指控中國在區域內的「脅迫與侵略」(coercion and aggression)行為，正破壞著人權與國際法，危害攸關印太區域穩定與繁榮的國際規則與「規範」(norms)。《美國印太戰略》對北京挑戰的嚴厲指控，基本上延續拜登視中國為美國「最嚴峻的競爭者」(our most serious competitor)，以及2021年3月《國家安全戰略初步指導》(*Interim National Security Strategic Guidance*)，對中國為「唯一有能力持續挑戰穩定和開放國際體系競

爭對手」的定位。<sup>3</sup>

美國對中國在印太地區的敵視，持續升高了既有「美中競爭」的格局。但值得注意的是，白宮國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）也曾多次表示，拜登政府無意從根本上改變中國的政治體制，美國也希望能與中國共存。對此，《美國印太戰略》也予以明文證實，並表達將在「氣候變化和核不擴散等領域與中國合作。」華府在競爭下維持與中國合作關係的主要理由在於，美中不應因雙邊歧異，而放棄在重大跨國議題上謀取進展，因為這事涉雙邊、區域與全球的共同利益。國際事務間都有其關聯性，《美國印太戰略》的5項戰略目標之一，就是要「建立區域內外的連結性」，隨著烏克蘭戰事的發展，中國如持續展現其親近俄羅斯態勢，也勢將惡化已日趨緊張的「美中競爭」關係。

## 二、美國對台灣支持將隨對中國威脅認知而增長

《美國印太戰略》把台灣類歸為美國於印太區域的夥伴，並將美國對台灣的支持，置入於攸關整體區域安全問題的層級中來考量。北京對台灣日趨強勢的挑釁施壓，在報告被援引為中國在印太區域的「脅迫與侵略」行為具體事證。為達成「加強印太安全」戰略目標，《美國印太戰略》表示「將與該區域內外的伙伴合作，維護台灣海峽的和平與穩定，包括支持台灣的自衛能力，以確保台灣的未來能夠符合台灣人民的意願和最佳利益，並在和平的環境中決定。」但也重申基於《台灣關係法》、《美中三公報》與《對台六項保證》下美國的一個中國政策。

《美國印太戰略》在台海安全上，延續拜登政府在支持台灣與維持一個中國政策間的微妙平衡，這也反映白宮在台海採取雙重嚇阻

---

<sup>3</sup> “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 21, 2021, <https://reurl.cc/194aME>.

的「戰略模糊」基調，不過對嚇阻北京企圖以武力片面改變台海現況，則採取更明確表述。於其「十項行動計畫」第三項「提升威懾力」，一開始即以台海為例，表達美國將嚇阻對其盟邦夥伴的軍事侵略。隨著歐洲烏克蘭戰爭升高之際，美國同時也關注身處對抗中國於印太擴張主義前線的台灣安全。華府先是於 2 月 27 日派出一艘驅逐艦通過台灣海峽，其後於 3 月 1 日派遣由美軍前參謀長聯席會主席穆倫（Mike Mullen）率領的美國「高級軍事與安全代表團」訪問台灣，穆倫在會見蔡總統時表達，「美國對台灣堅定不移的承諾和反對任何單方面改變台海現況立場」。<sup>4</sup>對此，白宮印太事務協調官康貝爾（Kurt Campbell）指出，這是要強調「對維持和平與穩定持久支持的一致性訊息」，華府也將同時維持對印太與歐洲的關注，即使如此「很艱難且所費不貲，但也是必要的」。<sup>5</sup>而在 3 月 3 日的 QUAD 四國首腦緊急會談中，也特別關注烏克蘭戰爭對台海安全的影響。<sup>6</sup>華府這些表態與行動反映出，隨著北京對台灣威脅的增長，美國對台灣的支持，也將有隨之增強的態勢。

---

<sup>4</sup> 〈烏克蘭戰火正烈 前美軍最高指揮官訪台重申安全承諾北京警告美國將付出沉重代價〉，《美國之音》，2022 年 3 月 2 日，<https://reurl.cc/e6AgWL>。

<sup>5</sup> 徐薇婷，〈白宮官員：美派團訪台 傳達對和平穩定持久支持〉，《中央通訊社》，2022 年 3 月 1 日，<https://reurl.cc/g011Qp>。

<sup>6</sup> 〈美澳印日領導人召開緊急會議警惕北京對台採取行動〉，《美國之音》，2022 年 3 月 4 日，<https://reurl.cc/qO66nE>。



# 中共未來太空發展藍圖之評析

王綉雯

中共政軍所

焦點類別：解放軍、軍事科技、不對稱作戰

## 壹、新聞重點

2022年2月27日，中共從海南文昌發射「長征八號」遙二運載火箭，進行新構型運載火箭首次試飛。此次試飛同時搭載22顆商業衛星進入軌道，預定將進行對地觀測、低軌物聯網通訊、空間科學試驗等活動，創下中國「一箭多星」的發射新紀錄。

稍早，中共國務院在1月28日發佈了《2021中國的航天》白皮書（以下簡稱為「2021 航天白皮書」）。這是繼2000年、2006年、2011年及2016年之後的第五部《中國的航天》白皮書，主要目的是總結中共「十三五期間」（2016-2020）航天「大」國建設成果、提出「十四五期間」（2021-2025）朝航天「強」國發展之主要藍圖，以及增進國際社會對中國航天活動之瞭解。

白皮書內容共為六大部分，分別是：（一）開啟全面建設「航天強國」新征程；（二）發展太空技術與系統；（三）培育壯大太空應用產業；（四）開展太空科學探索與研究；（五）推進太空治理現代化；（六）構建太空國際合作新格局。亦即，在全面建成「航天強國」之總體目標下，中共提出發展願景，並針對太空技術、太空科學、太空應用、太空治理、國際合作等五大面向，以「十三五」成果為基礎，設定未來「十四五」之具體發展目標（參見附表）。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 〈長征八號成功發射 一箭 22 星創紀錄〉，《中國新聞》，2022年2月27日，[https://www.youtube.com/watch?v=vVeYZhSl\\_KA](https://www.youtube.com/watch?v=vVeYZhSl_KA)；〈2021 中國的航天〉，中華人民共和國中央人民政府，2022年1月28日，[http://www.gov.cn/zhengce/2022-01/28/content\\_5670920.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2022-01/28/content_5670920.htm)。

## 貳、安全意涵

### 一、中共首次提出太空「人類命運共同體」之構想

2021 航天白皮書之最大特點，是中共首度提出在太空建構「人類命運共同體」的構想。這是繼《2016 年中國的航天》白皮書提出「航天強國」發展路徑圖及 2030 年躋身「航天強國」之具體目標後，時程更遙遠、規模更龐大的太空發展願景。

依據此願景，中共將持續提升如下的太空能力：科學認知、自由進出、高效利用、有效治理等，以扮演維護（中共）國家安全、引領科技獨立自強、推動經濟社會發展、科學治理太空，甚至開拓人類文明發展等角色。這反映中共自恃其太空建設及能力，已足以掌握人類文明發展的話語權。中國國務院選擇在春節假期前夕發布白皮書，除了對外宣傳並爭取國際支持之外，也有強化民族自信心等大內宣效果。同時，這也顯示中共認為太空建設是集國安、科技、經濟、社會、國際合作，甚至文明發展於一身之重要領域，也是中國「脫胎換骨」、實現「社會主義現代化國家」之重要關鍵。

### 二、中共現有太空能力正挑戰美國「太空霸權」

中共目前為止的太空能力，已足以挑戰美國「太空霸權」，例如：火箭發射、衛星組網、行星探測、太空站建設、太空碎片處理、量子通訊、電磁監測等。其中，火箭發射、衛星組網、量子通訊、北斗導航等太空能力，最初都是基於軍事需求而開發，對各國國家安全構成威脅。例如：中共的火箭發射能力，不僅關係著以火箭運載之新型太空飛機的開發，也關係著超高音速導彈和反衛星導彈之開發。<sup>2</sup>衛星對地、對海洋、對大氣觀測系統之建構，以及遙感數據之全球收集等，除了使中共在氣候變遷研究及對應上具有國際話語權，

---

<sup>2</sup> 〈中國研發高超音速導彈技術：背後的三大疑問和兩大隱憂〉，《BBC 中文網》，2021 年 11 月 19 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-59262556>。

對敵軍行動及軍事部署更能瞭如指掌。量子通訊除了可快速破解他國通訊內容之外，也可建構中共獨有的加密通訊系統；量子電腦則可超越現有超級電腦之性能。至於北斗衛星導航系統，不僅可精確定位飛彈和軍艦等武器，對無人武器之指揮引導更是重要。

這些太空先進技術，大多是中共想方設法從美國及其他先進國家取得，然後在「舉國體制」和「軍民融合」政策下，應用到太空和軍事領域。整體而言，中共之太空能力仍無法和美國匹敵，卻是有計劃地推進中。這導致美國如同芒刺在背，不斷透過貿易制裁和出口管制等政策，加速在太空技術研發和應用上和中國脫鉤。

## 參、趨勢研判

### 一、中共或將成為未來「太空交通管理者」

2021 航天白皮書設定的未來發展目標，除了加強宇宙科學基礎研究及持續推展現有建設之外，最主要的重點是各種先進技術之融合發展。中共未來預計發展的太空能力，主要有：

1. 衛星遙感、通訊及導航技術之融合發展、研發新型態監測衛星及衛星雷達技術、建構高低軌協同的衛星通訊系統。

2. 全面建成中國太空站，建立中國太空實驗室，進行太空環境下生物、醫學、材料等實驗及研究。與其他國家（主要是俄羅斯）共同建設「國際月球科研站」。

3. 加強太空交通管理、建設與完善「太空碎片」監測系統及數據庫，以確保太空系統安全、穩定、有序運行。

其中，最值得注意的是中國自認是「太空交通管理者」，有義務確保太空系統「安全、穩定、有序運行」。換言之，中國認為其若能提供太空站或衛星組網等太空基礎設施，就有義務維持太空交通「秩序」，首要之務是監測和清理「太空碎片」。然而，清理「太空碎片」之餘，目標物是否也可能換成運作正常的他國衛星，值得繼

續關注。<sup>3</sup>

## 二、中共太空建設可能受到制約或延遲

其實，中共太空建設面臨許多的限制。首先，中國科技創新基礎較為薄弱。此次白皮書明白指出，「創新引領」是中共太空建設之首要發展原則，但是由於基礎科學研究不夠紮實、科研資源由國家和軍工集團控制，以及敏感技術多半取自外國，中共的科技創新無法如歐美等西方國家之民間企業般蓬勃，反而聚焦在和監控有關的技術研發上。太空技術研發方向有所偏差，在經濟和社會上之創新應用，也將因社會想像力不足而受限。

其次，中共太空建設難以跨越先天的發展障礙。例如：衛星製造成本高昂，發射後若是故障，除了如「實踐 21 號」衛星以機器手臂捕捉外，基本上都成為在軌漂流的「太空垃圾」。<sup>4</sup>儘管白皮書中提到，中共未來將進行太空飛行器在軌維修、組裝、製造及 3D 列印等技術測試，但是技術成熟門檻相當高。此外，衛星還受到太陽電磁風暴或輻射之威脅，除了干擾衛星定位系統和通訊系統之外，也可能造成衛星大量故障或墜毀。<sup>5</sup>至於衛星雷射技術，除非是在軌空對空射擊，否則無論是空對地或地對空，都必須先克服在大氣內受雲霧影響之問題。

再者，隨著中共「北斗」系統和衛星組網逐漸完善，衛星在軍事、社會和經濟各方面之重要性提高，兩國開戰時只要在第一時間癱瘓或摧毀主要衛星系統，就可以導致中共耳目失靈，反而成為其脆弱性所在。更何況歐美國家也有全天候監測的太空態勢感知系統，

---

<sup>3</sup> “Chinese ‘Space Cleaner’ Spotted Grabbing and Throwing away Old Satellite,” *Deutsch Welle*, February 9, 2022, <https://reurl.cc/GoO64Z>.

<sup>4</sup> 〈太空垃圾泛濫成災 盤點幾種潛在清理方案〉，《BBC 中文網》，2020 年 5 月 26 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/science-52807475>。

<sup>5</sup> 〈太陽風暴毀 SpaceX 40 衛星 專家料損失 7.8 億 歷來最嚴重〉，《明報》，2022 年 2 月 11 日，<https://reurl.cc/EpajAn>。

中共在近地軌道稍有動靜，將會被密切關注。

最後，提供完善的太空服務仍需時日，背後還需要足夠的資金和人才等資源之長期投入。中共之政治、財政和經濟發展若因國內外情勢如俄烏戰爭等而出現較大變化，其太空建設極可能受到拖延。

附表 中共航天發展之已達成果和未來目標

		已達成果		未來目標
科學 認知	太空 科學 探索	天文	獲取宇宙射線電子、質子精細結構；實現宇宙磁場測量和黑洞雙星爆發過程之全景觀測；獲得 Ha 波段不同波長點的太陽光譜圖像	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 科研主題：極端宇宙、時空漣漪、日地全景、宜居行星。</li> <li>● 研發：太空引力波探測衛星、愛因斯坦探針、先進天基太陽天文台、太陽風—磁層相互作用全景成像衛星、高精度地磁場測量衛星。</li> <li>● 持續開展太空基礎領域之前瞻性探索及原創性研究。</li> </ul>
		月球與行星科學	開展月球地質與月表淺層結構綜合探測；定年月球岩漿活動、礦物學特徵及化學元素分析；開展火星地表結構、土壤、岩石物質成分分析	
		太空地球科學	獲取全球地磁場和電離層原位數據，建構全球地磁場參考模型；獲取全球高精度二氧化碳分布圖	
		太空基礎物理	開展千公里級之量子糾纏分發和隱形傳態實驗、引力誘導量子糾纏退相干實驗；完成無中繼之千公里級量子密鑰分發；開始探測太空引力波。	

		已達成果	未來目標
	太空科學實驗	在太空進行哺乳動物細胞胚胎發育、完成世界首台太空冷原子鐘在軌驗證、深化微重力顆粒分聚和煤粉燃燒、材料制備等知識。	利用「天宮」太空站、「嫦娥」系列、「天問一號」等太空實驗平台，開展太空環境下生物、生命、醫學、材料方面之實驗和研究，深化人類對基礎科學之認知。
自由進出	「十三五」太空發射完成共 207 次，「長征」系列火箭總發射次數超過 400 次。		實現運載火箭升級換代。
	達到應用發射且持續提升。		研發新一代載人火箭和大推力固體燃料火箭，持續發展重型運載火箭。
	完成海上商業發射。		研發新型火箭之發動機、組合動力等技術，拓展多樣化便利進出太空之能力，滿足航班化發射需求。
	可重複使用航天器飛行完成展演驗證。		持續發展可重複使用之航天運輸系統。
高效利用	衛星組網	遙感	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 推動衛星遙感、通訊、導航之融合技術發展，加快提升泛在通聯、精準時空、全維感知的空間信息服務能力。</li> <li>● 研發新型態對地、對海、對大氣之監測衛星，以及雷達等衛星技術，形成綜合的全球對地觀測和數據獲取能力。</li> <li>● 建構高低軌協同的衛星通訊系統、開展新型通訊衛星之技術驗證和商業應用、建設第二代數據中繼衛星系統。</li> </ul>
		高分對地觀測系統天基部分基本建成。	
		海洋觀測實現全球海域連續覆蓋。	
		氣象觀測實現全天候／精細化／連續綜合觀測	
	「風雲二號」衛星為「一帶一路」國家提供衛星監測。		
	地面系統基本具備遙感數據全球接收、快速處理和業務化服務能力。		
通訊	固定通訊系統建設穩定推進：增加覆蓋區域及通訊容量。	● 開展下一代「北斗」衛星導航系統，深化導航通訊融合、低軌增強等研究和技術攻關，建構更泛在的國家綜合定位導航授時體	
	移動通訊系統：具備為		

		已達成果	未來目標
		中國及周邊、亞太部分地區手持終端用戶，提供語音、短訊及數據之移動通訊能力。	系。 ●持續完善衛星遙感、通訊、導航之地面系統。
		中繼衛星系統升級換代。	
		形成覆蓋全球的衛星通訊廣播、互聯網、物聯網、訊息服務能力	
	導航	「北斗三號」全球衛星導航系統全面開通。	
載人航天	貨運太空船與太空實驗室成功對接，突破在軌補充燃料技術，完成載人航天第二步。	●全面建成並營運中國太空站、打造國家太空實驗室、並開展太空人長期駐留、大規模太空實驗、太空站平台維護等工作。 ●深化載人登月方案之驗證、研製新一代載人太空船、紮實載人探索開發地月空間之基礎。	
	天和核心艙成功發射，中國太空站建造全面實施。		
	貨運太空船與載人太空船和天和號成功對接，太空人進駐天和號並實施出艙活動、艙外操作、在軌維修、科學實驗等任務。		
深空探測	探月工程：透過「鵲橋」衛星中繼通訊，中國實現人類首次在月背著陸及巡視；其後取回月球表面土壤1731公克，完成探月工程「繞、落、回」三步走。	●繼續探月工程：取回月球極區採樣、完成月球極區著陸與陰影坑飛躍探測、任務關鍵技術攻關。與其他國家、國際組織共同開始「國際月球科研站」建設。 ●發射小行星探測器、完成近地小行星採樣和彗星探測；完成火星採樣返回、木星探測等技術攻關、論證太陽系邊際探測等方案。	
	火星探測：「天問一號」成功實現火星繞、落步驟，「祝融號」火星車在火星探測。中國航天從地月系拓展到行星際探測。		
	航天發射場：全面改造酒泉、太原、文昌發射場，基本形成沿海內陸相結合、高低緯度相	●完善現有航天發射場系統，提升支援高密度、多樣化發射之能力。	

已達成果		未來目標
發射場與測控	結合、各種射向範圍相結合的航天發射格局，能滿足多種航天器的多樣化發射需求。開始使用海上發射平台。	<ul style="list-style-type: none"> <li>●建設商業航天發射場。</li> <li>●完善現有航天測控系統、強化天地基測控資源融合運用能力。</li> <li>●統籌實施國家太空系統運行管理</li> <li>●強化深空測控網，保障月球、火星等深空探測任務。</li> </ul>
	航天測控：測控通訊能力由地月拓展至行星間、天基測控能力持續加強、優化國家航天測控網佈局，形成「天地一體化」航天測控體系。完成探月、太空站、火星探測等航天測控任務。加快發展商業航天測控網。	
新技術驗證	發射多顆新技術試驗衛星、開展新一代通訊衛星公用平台、甚高通量通訊載荷、ka 頻段寬帶通訊、星地高速雷射通訊、新型電推進技術。	<ul style="list-style-type: none"> <li>●新技術驗證：航天器智能自主管理、太空擴展飛行器、新型太空動力、航天器在軌服務與維修、太空碎片清除等。</li> <li>●在軌試驗驗證：航天領域新材料、新器件、新工藝。</li> <li>●提升技術成熟度及工程應用能力。</li> </ul>
外空治理	「太空碎片」監測網初具規模、基礎數據庫持續擴大、碰撞預警和太空事件感知應對能力提升，有能力保障在軌航天器運行安全。	<ul style="list-style-type: none"> <li>●推進太空環境治理體系建設。</li> <li>●加強太空交通管理、建設與完善「太空碎片」監測設施體系、編目數據庫、預警服務系統，統籌做好航天器在軌維修、碰撞規避控制、太空碎片減緩等工作，確保太空系統安全穩定有序運行。</li> <li>●全面加強防護力量建設，提高容災備份、抗毀生存、訊息防護能力，維護中國太空活動、資產和其他利益之安全。</li> <li>●論證建設近地小天體防禦系統，提升監測、編目、預警、應處能力。</li> <li>●建設天地結合之太空天氣監測系</li> </ul>
	落實「太空碎片」減緩等國際準則。	
	近地小天體搜索跟蹤和數據分析研究有積極進展。	
	初步建成太空天氣保障業務體系，具備監測、預警、預報能力。	

		已達成果	未來目標	
			統，有效應對災害性太空天氣事件。	
產業應用	衛星公益服務	應用在資源環境與生態保護、防災減災與應急管理、氣象預報與應對氣候變遷、社會管理與公共服務、城鎮化建設與區域協調發展、脫貧攻堅等方面。衛星遙感、通訊、「北斗」導航。	<ul style="list-style-type: none"> <li>●強化衛星應用與行業區域發展深度融合。</li> <li>●強化太空訊息與大數據、物聯網等新一代訊息技術深度融合。</li> <li>●深、精準化業務化服務能力化陸地、海洋、氣象遙感衛星數據綜合應用。</li> <li>●推進北斗導航+衛星通訊+地面通訊網絡融合應用基礎設施建設。</li> <li>●加速提升精細化業務化服務能力，支援碳中和、鄉村振興、新型城鎮化、區域協調發展、生態文明建設。</li> </ul>	
	太空應用產業	遙感	高精地圖、全維影像、數據加工、應用軟體等，應用於大眾出行、電子商務、農產品交易、災害損失評估與保險理賠、不動產登記等。	<ul style="list-style-type: none"> <li>●加大航天成果轉化和技術移轉，推動太空應用和數位經濟發展深度融合。</li> <li>●拓展衛星遙感及通訊應用，實施北斗產業化。</li> <li>●培育太空旅遊、太空生物製藥、「太空碎片」清除、太空試驗服務等太空經濟新業態。</li> </ul>
		通訊	4K 高清頻道、衛星節目、為遠洋船舶和民航客機提供上網服務、「天通一號」衛星移動通訊系統。	
導航		「北斗」+，加速傳統產業轉型升級。		
國	自 2016 年以來，中國與 19 個國家和地區、4 個國際組織，共簽署 16 項太空合作協議或備忘錄。積極推動太空全球治理、利用雙邊、多邊合作機制，開展太空科		<ul style="list-style-type: none"> <li>●在聯合國框架下，積極參與太空國際規則制訂等活動。</li> <li>●依託中國太空站，開展太空天文觀測、地球科學研究、微重力環境下的太空科學實驗。</li> </ul>	

	已達成果	未來目標
際 合 作	學、技術、應用等領域之國際合作。	<ul style="list-style-type: none"> <li>●推進國際月球科研站合作。</li> <li>●支持商業航天國際合作。</li> <li>●推動中國氣象衛星數據全球應用。</li> <li>●推動「一帶一路」空間訊息走廊建設。</li> <li>●推動亞太空間合作組織數據共享服務平台、「金磚國家」遙感衛星星座建設與應用。</li> <li>●推動太空科學衛星聯合研製。</li> </ul>

資料來源：王綉雯整理自《2021 中國的航天》白皮書。

# 中國近期推動退役軍人工作情況

洪子傑

中共政軍所

焦點類別：中共黨政、解放軍

## 壹、新聞重點

中國官方 2022 年初陸續公布退役軍人工作相關政策與意見，例如 2022 年 1 月 14 日印發《殘疾退役軍人醫療保障辦法》、1 月 21 日公告《關於引導和鼓勵民營企業招用自主就業退役軍人的意見》以及 2 月 20 日發布《「十四五」退役軍人服務和保障規劃》。<sup>1</sup>由於退役軍人政策制度的好壞與社會穩定、軍隊招募以及中共的「強軍戰略」有關，因此習近平十分強調強化退役軍人保障工作。<sup>2</sup>隨著近期中共陸續推出針對退役軍人的相關政策，其內容可否落實值得進一步探究。

## 貳、安全意涵

### 一、中國持續推動政策以完善退役軍人保障工作

中國退役軍人的人數眾多，且過去中國各地退役軍人陳抗事件不斷、組織力與行動力強，<sup>3</sup>因此中共近幾年持續提升退役軍人的福

<sup>1</sup> 〈印發《殘疾退役軍人醫療保障辦法》〉，《人民網》，2022 年 1 月 15 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0115/c1011-32331880.html>；〈退役軍人事務部等 12 部門關於引導和鼓勵民營企業招用自主就業退役軍人的意見〉，《中國退役軍人事務部》，2022 年 1 月 21 日，[http://www.mva.gov.cn/gongkai/zfxxgkpt/zc/gfxwj/202201/t20220121\\_55415.html](http://www.mva.gov.cn/gongkai/zfxxgkpt/zc/gfxwj/202201/t20220121_55415.html)；〈中辦國辦軍辦印發《「十四五」退役軍人服務和保障規劃》〉，《人民網》，2022 年 2 月 21 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0221/c1001-32355809.html>。

<sup>2</sup> 本文相關專有名詞如「退役軍人」、「保障工作」等，採中國大陸用法以維持一致性，特此說明。另，中共在《退役軍人保障法》後，多將「退役軍人工作」修改為「退役軍人保障工作」，詳見，〈《退役軍人保障法》通過 羅援：突出了五個導向〉，《人民網》，2020 年 11 月 20 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1120/c1011-31938525.html>。

<sup>3</sup> 儘管當前中國號稱有 5700 萬人退役軍人，然而其計算方法是中共建政至今之累計總數，故實際人數評估與 5700 萬人有一段差距。根據中國民政局 2018 年的資料顯示，中國撫恤、補助各類重點優撫對象人數為 857.7 萬人；有 296 個軍隊離退休人員管理中心與活動中心，職員 4 千人，服務軍隊離退休人員 34.9 萬人。詳見，〈2017 年社會服務發展統計公報〉，中國民政局，2018 年 8 月 2 日，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>。

利與保障，一方面著眼於消除社會維穩的不安定因素，另一方面亦能藉提升軍人的社會地位，以吸引相關人才、充實戰力。2017年習近平在「十九大」報告裡強調「組建退役軍人管理保障機構，維護軍人軍屬合法權益，讓軍人成為全社會尊崇的職業」後，除了在2018年4月成立退役軍人事務部外，<sup>4</sup>在原有的《兵役法》和《退役士兵安置條例》等基礎上，陸續增修相關意見與法律。例如《關於進一步加強由政府安排工作退役士兵就業安置工作的意見》、《關於促進新時代退役軍人就業創業工作的意見》、《關於全面做好退役士兵職業教育工作的通知》、《退役軍人保障法》等。其中，2021年初實施的《退役軍人保障法》，主要規範了有關退役軍人的移交、退役安置、教育培訓、就業創業、撫恤優待、褒揚激勵等事項，為當前中國退役軍人管理保障工作的重要法律。2月新公布《「十四五」退役軍人服務和保障規劃》的目標，包括「持續彰顯黨的有效領導、提升退役軍人安置就業成效、健全撫恤優待制度、有效維護退役軍人權益、提高相關部會機關的服務效能，以及提升軍人社會地位」。<sup>5</sup>該規劃雖間接反映了當前中共退役軍人工作的不足之處，但亦擘劃中共在「十四五」時期下，退役軍人工作方向與內容，深化當前退役軍人的保障工作，對中國推動退役軍人工作仍具有意義。

## 二、強調中國退役軍人政治與保密教育

中國在2008至2018年期間的退役軍人政策，主要聚焦在「服務

---

<sup>4</sup> 成立退役軍人事務部的考量包括強軍目標需要、原有退役軍人事務職能分散、軍人社會地位低落以及退役軍人工作難度日益加大。詳見，彭雲峰，〈基於退役軍人事務部的成立淺談我國退役軍人管理保障工作的發展〉，《勞動保障世界》，第21期，2018，頁33。

<sup>5</sup> 另該規劃亦提出退役軍人工作的8項重點任務，包括「完善退役軍人事務管理體系」、「強化退役軍人思想政治引領」、「深化退役軍人安置制度改革」、「全面促進退役軍人就業創業」、「積極提升軍休服務管理水準」、「健全撫恤優待保障制度」、「充分發揮雙擁工作政治優勢」以及「深入推進英雄烈士褒揚紀念」。其中，雙擁係為「擁政愛民、擁軍優屬」之簡稱，為中共強化軍民關係與軍政軍民團結的思想與手段。詳見，〈中辦國辦軍辦印發《「十四五」退役軍人服務和保障規劃》〉，《人民網》，2022年2月21日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0221/c1001-32355809.html>。

保障」上，並具體落實在「稅收優惠及金融服務、就業創業扶持、職業教育與技能培訓、退役軍人安置以及特殊對象優待保障」項目上。<sup>6</sup>若以當前中國對於強化解放軍保障工作的相關論述觀之，則可以發現中國除上述項目外，亦持續強化退役軍人的政治教育以及保密教育，以防止軍人退役後造成社會維穩事件以及洩漏相關軍事機密。中共所強調的「加強思想政治教育和保密教育管理」，亦被視為當前完善退役軍人服務管理制度中重要的一環。<sup>7</sup>

### 三、中共著重提供退役軍人就業機會與優惠

中國退役軍人事務部持續與企業合作，提供退役軍人就業機會與優惠。在增加就業職缺部分，包括與中國企業簽訂「退役軍人就業合作協定」，鼓勵企業聘僱退役軍人。許多國企與民企例如中國人壽、中石化、國家電網、京東集團、順豐集團、阿里巴巴集團等企業，皆對退役軍人釋出職缺。<sup>8</sup>在增加退役軍人相關優惠方面，退役軍人事務部則與企業簽署協議，給予退役軍人相關優惠。例如 2019 年與工商銀行、農業銀行等 10 家銀行簽署《擁軍優撫合作協定》，提供專屬金融服務；<sup>9</sup>2022 年 2 月底與中國石油、中國郵政、順豐集團、中國聯合航空等 6 家企業簽署《擁軍優撫合作協議》，提供優撫對象優待證。<sup>10</sup>此外，各省的退役軍人事務廳近期持續推出相關優惠，

---

<sup>6</sup> 劉紀達、王健，〈變遷與演化：中國退役軍人安置保障政策主題和機構關係網絡研究〉，《公共管理學報》，第 16 卷第 4 期，2019，頁 142-175。

<sup>7</sup> 〈為做好新時代退役軍人工作提供法治保障——退役軍人事務部、中央軍委政治工作部負責人就《中華人民共和國退役軍人保障法》答記者問〉，《中國國防部》，2020 年 11 月 13 日，[http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2020-11/13/content\\_4874070.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2020-11/13/content_4874070.htm)。

<sup>8</sup> 梅世雄、孫少龍，〈退役軍人事務部與 4 家企業簽署退役軍人就業合作協定〉，《新華社》，2020 年 3 月 31 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-03/31/c\\_1125794857.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-03/31/c_1125794857.htm)；〈退役軍人事務部集中發布 60 家就業合作簽約企業〉，《中國退役軍人事務部》，2020 年 10 月 12 日，[https://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/jyfw/202010/t20201030\\_42927.html](https://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/jyfw/202010/t20201030_42927.html)。

<sup>9</sup> 〈退役軍人事務部與 10 家銀行簽署擁軍優撫合作協定〉，《新華社》，2019 年 3 月 19 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/19/c\\_1124254669.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-03/19/c_1124254669.htm)。

<sup>10</sup> 〈退役軍人事務部與 6 家企業簽署合作協議 拓展優待證使用場景〉，《中國退役軍人事務部》，2022 年 2 月 28 日，[https://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/jyfw/202010/t20201030\\_42927.html](https://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/jyfw/202010/t20201030_42927.html)。

例如山西省於 2022 年 3 月 1 日發布《山西省軍人軍屬、退役軍人和其他優撫物件二級優待目錄清單》，以及 2 月 28 日四川省與當地幾家銀行所簽定的《四川省退役軍人、其他優撫對象優待證合作協定》。

<sup>11</sup>不論成效如何，中共積極展現提供退役軍人優惠與就業機會的「決心」。

## 參、趨勢研判

### 一、中國官方仍將持續修訂退役軍人保障工作之相關政策

儘管中共「十九屆六中全會」把「建立健全退役軍人管理保障體制」寫入《中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》，以凸顯其成就，但「退役軍人保障管理體制」從制度與法律的頂層設計，到基層的執行與落實之間，仍有不小的落差。例如《退役軍人保障法》第 36 條地方人民政府應為退役軍人提供免費的職業教育與技能培訓，但實際地方執行上的專項辦法尚未制定或不全、<sup>12</sup>或是地方政府所提供的培訓項目形式單一無法提供就業技能，<sup>13</sup>使得成效有限且各地成效不一。由於退役軍人工作所涉及的部會機關眾多，但各級退役軍人工作主管部門之權責與工作規範並不明確，故仍存在不少模糊空間。<sup>14</sup>因此，中共應會陸續修訂相關執行辦法，例如《退役軍人保障法》後續的施行細則。其他政策方面，除將因應《「十四五」退役軍人服務和保障規劃》陸續提出相關政策外，退役軍人事務部於 2021 年 7 月曾公布新修訂之《軍人撫恤優待條例（徵

---

<sup>11</sup> 〈涉及 40 家單位 209 項！我省發布軍人軍屬、退役軍人優待清單〉，《網易》，2022 年 3 月 3 日，<https://www.163.com/dy/article/H1ILBNOV05508W4F.html>；〈四川省舉行退役軍人、其他優撫物件優待證合作單位簽約儀式〉，《四川省退役軍人事務廳》，2022 年 2 月 28 日，<http://dva.sc.gov.cn/tyjrswt/tndt/2022/2/28/667470bb1af140e2a21ee8116f5b8cc1.shtml>。

<sup>12</sup> 周悅、崔焯，〈退役軍人嵌入基層社會治理的路徑探析〉，《雲南行政學院學報》，第 2 期，2021，頁 77-86。

<sup>13</sup> 李衛海、王金虎，〈新時代退役軍人權益保障制度的完善思考〉，《法學雜誌》，第 7 期，2021，頁 112-123。

<sup>14</sup> 同註 13。

求意見稿)》，與原條文相較，放寬撫恤優待條件與增加撫恤項目。<sup>15</sup>此外，評估短期內《軍人撫恤優待條例》亦將公布。

## 二、中共提升退役軍人工作機會成效仍待觀察

退役軍人事務部強化與企業之合作，能否有效提升退役軍人工作，不無疑問。不論是企業能提供的職缺與薪資是否能夠符合提升退役軍人地位，或是退役軍人的專業技能是否能夠銜接企業之所需，都仍有疑問。例如《關於引導和鼓勵民營企業招用自主就業退役軍人的意見》鼓勵企業招募退役軍人，對於「招用自主就業退役軍人達到一定比例」之企業提出降低相關水、電、租金優惠、融資配套優惠、土地承租優惠、稅收優惠等優惠政策。<sup>16</sup>這些雖然看似能夠增加企業雇用退役軍人的意願，但以雇用一定比例的方式作為誘因，除了勞力密集產業外，其他企業是否聘用退役軍人，最終仍將反映在於其專業技能是否符合需求上。在中國職業教育與技能培訓的成效不彰，且基層執行相關工作受到質疑的情況下，未來中國提升退役軍人工作機會之成效，則仍待後續觀察。

---

<sup>15</sup> 「徵求意見」《軍人撫恤優待條例（徵求意見稿）》全文公布，面向社會公開徵求意見》，《搜狐網》，2021年7月8日，[https://www.sohu.com/a/476345995\\_121106854](https://www.sohu.com/a/476345995_121106854)。

<sup>16</sup> 招用自主就業退役軍人達到一定比例係指「小微型企業招用自主就業退役軍人（以簽訂1年以上勞動合同為準）占總職工數20%以上；中型企業招用自主就業退役軍人占總職工數10%以上；大型企業招用自主就業退役軍人占總職工數的5%以上；職工人數超過4000人的大型企業，自主就業退役軍人職工數達到200人以上，可視同『達到一定比例』」。詳見〈退役軍人事務部等12部門關於引導和鼓勵民營企業招用自主就業退役軍人的意見〉，《中國退役軍人事務部》，2022年1月21日，[http://www.mva.gov.cn/gongkai/zfxxgkpt/zc/gfxwj/202201/t20220121\\_55415.html](http://www.mva.gov.cn/gongkai/zfxxgkpt/zc/gfxwj/202201/t20220121_55415.html)。



# 簡評中國《「十四五」國家應急體系規劃》

洪銘德

中共政軍所

焦點類別：中共黨政

## 壹、新聞重點

2022年2月14日，中國國務院發布《「十四五」國家應急體系規劃》（以下簡稱「十四五應急規劃」）通知，依據《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要》，中國制定此規劃。<sup>1</sup>由於中國為世上自然災害最為嚴重的國家之一，不僅具有災害種類多、分布地域廣、發生頻率高、損失嚴重等特點，且各種事故風險相互交織疊加，導致容易發生事故，故中國藉由推動「十四五應急規劃」來提升自身的防減災能力，以期有效降低災害損失、維護民眾生命財產安全及維護社會穩定。本文將針對「十四五應急規劃」的相關重點內容進行說明。

## 貳、安全意涵

### 一、「資訊化」為中國應急管理現代化建設之重點任務

為有助於2025年中國應急管理體系和能力現代化取得重大進展，以及2035年建立中國特色大國應急體系，且因中國的風險隱患早期感知、識別、預警及發布等能力仍相對不足，「資訊化」（中國稱之為「信息化」）建設不僅被中國視為建構應急管理體系的基礎工程，亦被當作提升自身應急保障能力的必要條件。<sup>2</sup>因此，「十四五應急規劃」強調「強化信息支撐保障」，中國持續推動資訊技術與應急管

<sup>1</sup> 〈國務院關於印發「十四五」國家應急體系規劃的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022年2月14日，[http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/14/content\\_5673424.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/14/content_5673424.htm)。

<sup>2</sup> 〈《「十四五」國家應急體系規劃》國務院政策例行吹風會〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2022年2月11日，[https://www.mem.gov.cn/xw/bndt/202202/t20220214\\_407881.shtml](https://www.mem.gov.cn/xw/bndt/202202/t20220214_407881.shtml)。

理業務結合，希冀透過完善災害事故監測預警網絡、系統，推動智慧應急建設以及建設數位化指揮救援體系，以利於推動應急管理能力現代化。另，2021年12月，中共中央網絡安全和信息化委員會發布之《「十四五」國家信息化規劃》亦強調「打造平戰結合的應急信息化體系」，指出「以信息化推動應急管理現代化，……，增強應急管理全面感知、快速處置、精準監管和物資保障能力，有效提升防災、減災、抗災、救災水準，遏制重特大事故發生」。<sup>3</sup>

其中，由於危險化學品領域之事故依舊處於易發多發情況，為中國安全生產工作之重中之重，除了「十四五應急規劃」特別強調加強包含危險化學品在內等重要行業領域安全之生產執法力度外，應急管理部並發布《「工業互聯網+危化安全生產」試點建設方案》，<sup>4</sup>希冀藉由推動工業互聯網、大數據、人工智慧等資訊技術，強化危險化學品之生產安全。同時，應急管理部亦於2022年1月制定《危險化學品企業雙重預防機制數位化建設工作指南（試行）》並對外發布徵求意見，<sup>5</sup>要求企業建立風險分級管控與隱患排查治理機制（雙重預防）之資訊平台，以加強危險化學品之安全監管，並有助於危險化學品企業落實安全生產主體責任。

## 二、深化體制改革為中國應急管理體系規劃之重中之重

2018年，中國成立應急管理部作為因應自然災害與事故災難之專責部門，並負責強化部門之間的協調合作，統一各種災害的應變規劃和治理標準。然而，身為一整合多個應急單位而成立的部門，應急管理部面臨的首要挑戰即是如何有效進行整合，以真正提升中

---

<sup>3</sup> 〈「十四五」國家信息化規劃〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2021年12月18日，<http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/28/5664873/files/1760823a103e4d75ac681564fe481af4.pdf>。

<sup>4</sup> 〈應急管理部辦公廳關於印發《「工業互聯網+危化安全生產」試點建設方案》的通知〉，《中華人民共和國應急管理部》，2021年4月7日，<https://reurl.cc/rQ45Db>。

<sup>5</sup> 〈關於公開徵求《危險化學品企業雙重預防機制數位化建設工作指南（試行）》（徵求意見稿）意見的函〉，《中華人民共和國應急管理部》，2022年1月21日，[https://www.mem.gov.cn/gk/zfxxgkpt/fdzdgknr/202201/t20220121\\_407078.shtml](https://www.mem.gov.cn/gk/zfxxgkpt/fdzdgknr/202201/t20220121_407078.shtml)。

國的防減災以及災害應變能力。同時，由於應急管理部擔負指揮救災的角色，故做好部會之間的橫向聯繫協調、形成健全的上下聯動、統一之指揮體系也就顯得非常重要。為此，「十四五應急規劃」的主要目標之一，即是讓「應急管理體制機制更加完善」，並指出「深化體制機制改革，構建優化協同高效的治理模式」，是未來應急管理體系規劃的七大努力面向之一，中國將側重健全領導指揮體制、完善監管監察體制、優化應急協同機制以及壓實應急管理責任等方面。

## 參、趨勢研判

### 一、中國將持續強化災害應對準備能力

根據「十四五應急規劃」，中國將強化應急預案準備、強化應急物資準備以及強化緊急運輸準備，以提升自身災害準備能力。首先，關於應急預案，中國將持續完善預案管理機制、加快預案制訂與修訂以及加強預案演練評估。其中，關於修訂應急預案，目前北京市、天津市、甘肅省、青海省、四川省、河南省、安徽省、陝西省、貴州省、江西省、江蘇省、貴州省以及新疆維吾爾自治區等地已完成突發事件總體應急預案之修訂。其次，為有助於防範並因應重特大災害事故，中國已逐步優化自身的應急物資儲備布局，以及增加應急物資儲備之種類與規模。其中，屬於中央層級之應急物資儲備倉庫已由 57 個增加至 113 個，存放地點已遍及 31 個省分。應急物資儲備種類與規模，已分別從 124 種增加至 165 種、已從 16 億人民幣增至 44.58 億人民幣。<sup>6</sup>

最後，關於緊急運輸準備，為有助於提升自身的應急運輸調度效率，中國致力於研發無人機，例如由中國航空工業集團成都飛機設計研究所研製之「翼龍-2H」應急救災型無人機，即能擔負災害探

---

<sup>6</sup> 〈國新辦舉行防範化解災害風險 築牢安全發展基礎發布會〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2021 年 5 月 7 日，<https://reurl.cc/44O7LX>。

查、應急通信保障、應急投送等任務。<sup>7</sup>

## 二、中國將持續加速強化應急救援力量建設

根據「十四五應急規劃」，中國將持續建設國家綜合性消防救援隊伍、國家級專業應急救援隊伍、地方綜合性應急救援隊伍以及空中應急救援隊伍，以能強化自身應急力量建設，而有助於提升災害救援能力。其中，為能強化自身的空中應急救援力量，中國將加強空中應急救援隊伍建設、完善空中應急場站布局、完善空中應急救援保障機制以及加強空中應急救援專業人才培養，故「十四五應急規劃」特別強調「提升空中綜合救援能力，建設具備高原救援、重載吊裝、遠端偵察等能力的空中應急救援和航油航材應急保障力量」。

此外，為有效提升空中救援能力，中國致力於產製新型空中應急裝備大型滅火／水上救援水陸兩棲飛機，如「鯤龍」AG600、AC352 直升機、AC311A 型直升機。此三型飛機係由中國航空工業集團有限公司所研製生產，且已於 2021 年 5 月所舉辦之首屆長三角國際應急減災和救援博覽會期間，與多家航空公司舉行簽約儀式。<sup>8</sup>其中，南海通用航空有限公司除了已簽訂購買 AG600，將展開一系列通航飛行服務活動，亦與廣東省應急管理廳簽訂戰略合作框架協議，將加大栽培應急隊員力度，並增強城市直升機應用服務能力。<sup>9</sup>

同時，2022 年 2 月 25 日中國應急管理部召開「航空應急救援力量建設視訊會議」，強調欲透過強化空中救援力量的統籌布局、加強訓練演練、健全空中救援聯動機制以及完善空中救援基礎設施建設等面向，以提升自身空中應急救援力量。<sup>10</sup>

<sup>7</sup> 〈「水上漂」AG930、翼龍無人機「三兄弟」……多款國產應急救援新裝備首次亮相〉，《新華網》，2021 年 5 月 7 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2021-05/07/c\\_1127418635.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2021-05/07/c_1127418635.htm)。

<sup>8</sup> 〈中國產航空 3 機 應急救援生力軍〉，《法廣》，2021 年 9 月 5 日，<https://reurl.cc/pW46N4>。

<sup>9</sup> 〈廣東省應急救援航空指揮調度中心落戶珠海〉，《中國民航網》，2021 年 9 月 19 日，[http://www.caacnews.com.cn/1/6/202109/t20210919\\_1331089.html](http://www.caacnews.com.cn/1/6/202109/t20210919_1331089.html)。

<sup>10</sup> 〈應急管理部召開航空應急救援力量建設視訊會議〉，《中華人民共和國應急管理部》，2022 年 2 月 25 日，[https://www.mem.gov.cn/xw/bndt/202202/t20220225\\_408674.shtml](https://www.mem.gov.cn/xw/bndt/202202/t20220225_408674.shtml)。

# 從「徐州八孩案」看中國地方政府治理

陳穎萱

中共政軍所

焦點類別：中共黨政

## 壹、新聞重點

2021 年 1 月 28 日，中國社群媒體抖音帳號「徐州一修哥」發布影片，內容為徐州豐縣的農民女子被人用鐵鍊囚禁，並前後生養 8 位子女。<sup>1</sup> 該影片旋即透過網路在中國境內與海外快速擴散，並引發輿論熱議，紛紛要求當地政府嚴查背後是否存在人口販賣或性侵等犯罪疑慮。然而徐州豐縣官方報告內容避重就輕，調查一開始表示「一切合法無虞」、「楊女患有精神分裂」，但社會大眾並不買單；最終 2 月 17 日江蘇省政府迫於社會壓力，成立「豐縣生育八孩女子」事件調查組，並於 2 月 23 日公布報告，對八孩母親身分與整起事件前因後果進行認定，並處分 17 名相關人員。<sup>2</sup> 當日《新華社》、《央視》亦發布長篇採訪報導為該份調查報告背書，然而地方政府已失去公信力，大多數民眾並不相信政府報告的真實性。《環球時報》前總編輯胡錫進在個人微博上評論：「『徐州八孩案』是官方公信力已經非常脆弱再清晰不過的警鐘」。

## 貳、安全意涵

### 一、「徐州八孩案」暴露中國地方政府治理問題

觀察「徐州八孩案」的發展過程，地方政府共發布 5 份調查報告。首先是 1 月 28 日，豐縣縣委宣傳部稱楊女與其夫董志民於 1998

---

<sup>1</sup> 〈看懂中國徐州 8 孩案 輿論怒火燒出人口拐賣問題〉，《中央社》，2022 年 2 月 8 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202202080353.aspx>。

<sup>2</sup> 〈一錘定音？「徐州八孩母親」案調查結果出爐 17 名官員遭懲處〉，《央廣》，2022 年 2 月 23 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2125318>。

年領證結婚，並患有精神疾病；1月30日豐縣聯合調查組發布第二份報告。2月7日，由徐州市委政府聯合調查組發布報告，確認楊女原籍雲南，為治病而前往江蘇並於當地走失，報告亦稱楊女患有精神分裂與重度牙周病。3天後，徐州市調查組再發布通知，表示董志民與當初誘拐楊女的夫婦現已被採取刑事強制措施。但網友從網路照片比對，懷疑該女並非官方所稱的雲南傈僳族人「小花梅」，而有可能是援藏武警軍官之女「李瑩」。2月17日，該事件直接由江蘇省委省政府成立調查組，最終於2月23日發布最終調查報告，確認該女子身分，並宣布豐縣縣委書記婁海、縣長鄭春偉及宣傳部長蘇北等3名幹部因瞞報事件與發布不實資訊，遭到復原黨內職務、政務撤職、免職等處分，另有14名官員遭到「雙開」。

「徐州八孩事件」再次暴露在集權領導下，中國地方公權力失靈的問題。事件發生之初，正值北京冬奧，從豐縣一開始係由縣委宣傳部負責調查就可以看出，地方政府並不將此事件視為社會重大案件，而是以「維穩」、「意識形態宣傳」作為主要考量。而過程中面對社會壓力，地方政府與警察機構「擠牙膏式」的被動反應和處置不力，甚至拘留前往該地調查「徐州八孩事件」的民眾、並刪除相關貼文，皆引發民眾不滿。正如同長期關注中國的學者鄧聿文所言，該案反映出，由於中國內部長期官民關係不睦而形成「塔西陀陷阱」，民眾對政府的信任已然喪失。<sup>3</sup>

## 二、該案反映中國媒體監督喪失的弊端

隨著事件持續在輿論中發酵，「徐州八孩事件」已從地方層級逐步上升為舉國關注的案件。但與中國網民不斷挖出相關資訊，以及《德國之聲》等外媒相繼報導相比，除《財新網》有對網路輿情的

---

<sup>3</sup> 〈徐州八孩母親的悲劇，體現多面向的中國與失信的政府〉，《關鍵評論網》，2022年2月16日，<https://www.thenewslens.com/article/162794>。

追蹤外，其他各級官媒對事件保持沉默，《央視》也僅僅轉發豐縣官方的通報。原本透過報導或內參等管道，可以向中央與地方各級幹部反映民情的官媒記者，也因自我審查而不敢輕易採訪對地方政府不利的題材。而對於地方政府來說，「言論管控」係敏感輿情事件發生時，慣性採取的措施，故傾向排除主流媒體與自媒體參與調查，力求「大事化小，小事化無」，這種官僚主義的作風和網路世代發展特徵相互抵觸，更進一步激化中國社會治理問題。

## 參、趨勢研判

### 一、中共「斷尾求生」的處理模式已失效

從 2019 年「新冠肺炎」發展初始，武漢市長將中央重視的「政治教育」、「經濟發展」列為優先順序，而對公共衛生突發性事件缺乏警覺性，進而錯過管控疫情的最佳時機；到 2022 年「徐州八孩案」，地方政府試圖模糊焦點、粉飾太平，造成輿論譁然，相關事件都在反映出中國地方政府的治理危機。觀察類似事件的共同點可以發現，一開始地方政府都企圖掩蓋真相，而隨著事件發展，處理流程都「逐步升級」，最終由中央層級對相關地方幹部進行究責。

但隨著中國社會發展，民眾的權利意識、維護女性權益和保障弱勢群體的觀念，已經進一步提升，尤其是民眾早已對涉及到與人民生命財產相關的社會問題，地方政府仍官官相護，甚至最後僅制裁地方官員「斷尾求生」的處理方式長期不滿。而這種「基層出事，中央制裁」的模式，也將不斷消耗中國的行政資源，埋下公權力失信的隱患。

### 二、「輿論辦案」能否發展直接民主

從「徐州八孩事件」曝光至今，整個案件在網友們的密切關注下快速發展，甚至揭露出中國社會嚴重的人口拐賣、婦女問題，促使 3 月 8 日中國最高人民法院院長周強在人大會議表示，中國將持

續嚴懲拐賣婦女、兒童犯罪，同時強化遭拐賣婦女及兒童的司法保障。該案也再次證明輿論監督的重要性。由於地方政府掩蓋真相，再加上官媒集體失語，必須要透過網民和自媒體自發性關注及蒐證，官方才不得不順從民意查明真相。未來這種由於政府訊息公開不透明，使得公民被迫利用網路進行協作，是否能形成「具有中國特色」的輿論監督機制，以及其可能發揮的效果，值得後續關注。

# 簡評 2022 年「中共中央一號文件」

鄧巧琳

中共政軍所

焦點類別：中共黨政

## 壹、新聞重點

2022 年 2 月 22 日，中共發布 2022 年「中央一號文件」《中共中央、國務院關於做好 2022 年全面推進鄉村振興重點工作的意見》（以下簡稱「一號文件」），係自 2004 年來連續 19 年以「三農」（農民、農村、農業）為主題的「一號文件」（歷年「一號文件」請參見文末附表），顯見「三農」問題為中國政府長期以來的治理重心。2022 年「一號文件」全文近萬字，除延續去（2021）年「一號文件」同樣以「全面推進鄉村振興」為主題外，2022 年「一號文件」明確點出「保障國家糧食安全」與「不發生規模性返貧」為兩條必須守住的底線，並針對糧食生產、農產品供給、耕地保護、農民收入提升、農村產業發展、環境整治、基礎建設、鄉村治理、農田建設、現代化農業技術發展等議題做出重大指示，為中國共產黨 2022 年的「三農」工作劃下重點發展目標，穩住「農業基本盤」，促成「三農」工作穩定局面。<sup>1</sup>

## 貳、安全意涵

### 一、糧食安全成為中國國家重點戰略

確保糧食安全近年來成為中國國家重點戰略。糧食被視為維繫中國經濟穩定的「壓艙石」，2020 年下半年提出的《十四五規劃》首次增列「安全保障」相關的約束性指標，指明 2025 年中國糧食與能

---

<sup>1</sup> 〈中共中央國務院關於做好 2022 年全面推進鄉村振興重點工作的意見〉，《新華網》，2022 年 02 月 22 日，[http://www.news.cn/politics/2022-02/22/c\\_1128406721.htm](http://www.news.cn/politics/2022-02/22/c_1128406721.htm)。

源綜合生產能力分別須達標 6.5 億噸與 46 億噸。2022 年「一號文件」亦開宗明義表明要「全力抓好糧食生產和重要農產品供給」，並落實中國各地產銷區之權責，要求「保面積」、「保產量」，延續 2021 年底中央農村工作會議的指示，明定 2022 年糧食產量須達到 1.3 兆斤（約 6,500 億公斤）及建成 1 億畝高標準農田。中共總書記習近平更多次在公開場合提及要「捧好中國飯碗」、「中國碗裝中國糧」等話語，<sup>2</sup>顯示其對於糧食安全的高度重視，希冀能改善中國持續下滑的糧食自給率。<sup>3</sup>

## 二、避免「規模性返貧」

中共總書記習近平 2021 年 2 月宣布中國「全面脫貧」後，如何避免「規模性返貧」即成為中共國家治理的重中之重，也成為 2022 年一號文件的另一項重點任務。中共總書記習近平將「全面脫貧」譽為「人間奇蹟」，指出「9899 萬農村貧困人口全部脫貧、832 個貧困縣全部摘帽、12.8 萬個貧困村全部出列，區域性整體貧困得到解決」。<sup>4</sup>然而，為避免「規模性返貧」，有賴於中國政府「幫扶」機制的有效運行，同時尚須創造出能持續帶動已「脫貧」人口收入提升的亮眼經濟表現。

## 三、城鄉發展不均問題仍在

而從農民收入切入觀察，城鄉發展不均仍是中國執政當局急欲改善的問題。根據歷年統計數據顯示，中國城鄉居民收入差距仍大，農村居民人均可支配收入由 2014 年的 10,489 元成長至 2021 年的 18,931 元，城鎮居民可支配收入則由 28,844 元成長至 47,412 元，城

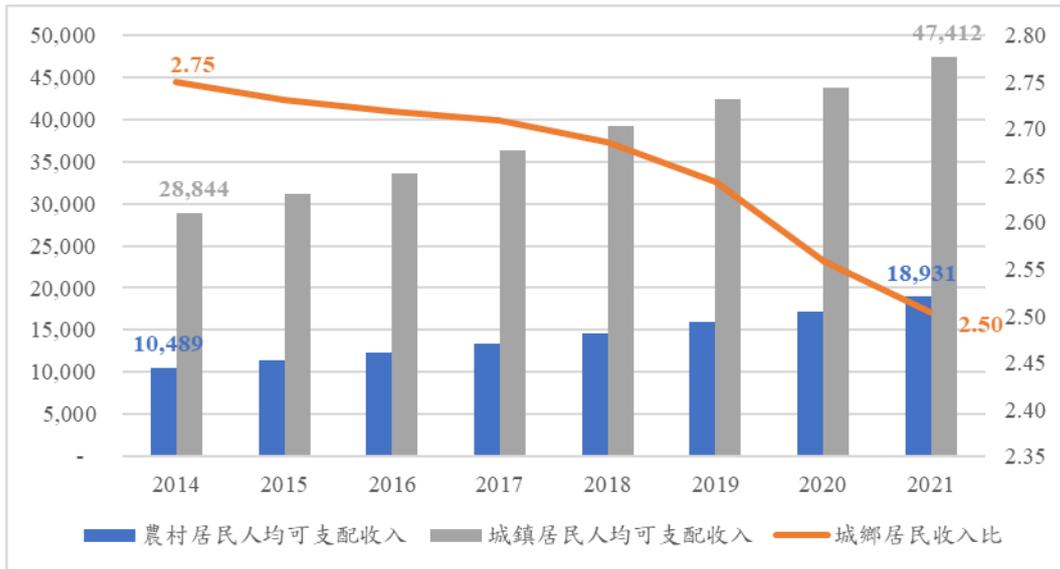
---

<sup>2</sup> 〈習近平：飯碗要端在自己手裡〉，《新華網》，2015 年 8 月 25 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2015-08/25/c\\_128164006.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-08/25/c_128164006.htm)；陳政錄，〈習近平：中國人的飯碗裝中國糧〉，《聯合新聞網》，2021 年 12 月 27 日，<https://udn.com/news/story/7331/5989987>。

<sup>3</sup> 吳泓勳，〈陸糧食進口量再創新高 食物自給率持續下降〉，《中時新聞網》，2022 年 1 月 18 日 <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220118003878-260409?chdtv>。

<sup>4</sup> 〈中國近億人口脫貧 習近平稱創造「人間奇蹟」〉，《BBC 中文網》，2021 年 2 月 25 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-56194835>。

鄉居民收入差距由 18,355 元擴大至 28,481 元（請參見圖 1）。儘管城鎮居民收入由農村居民收入的 2.75 倍降至 2.5 倍，兩者收入差距有微幅縮小的趨勢，但若從收入結構觀察，農村居民收入提升主要來自於農民工的工資收入與轉移淨收入，<sup>5</sup>實與農業與農村在地產業發展無涉。<sup>6</sup>因此，在 2022 年「一號文件」中，即提出要「合理保障農



民種糧收益」、「大力發展富民產業」與「促進鄉村產業發展」等改善農民收入的政策規劃。

圖 1 歷年中國城鄉居民人均可支配收入變化

資料來源：鄧巧琳彙整自《中國國家統計局》發布之歷年國民經濟和社會發展統計公報(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/>)。

<sup>5</sup> 根據中國國家統計局的主要統計指標說明，轉移淨收入為轉移性收入減去轉移性支出。而轉移性收入為國家、單位、社會團體對該住戶的各種經常性轉移支付和住戶之間的經常性收入轉移，包括養老金或退休金、社會救濟和補助、政策性生產補貼、政策性生活補貼、救災款、經常性捐贈和賠償、報銷醫療費、住戶之間的贍養收入，非常住成員寄回帶回的收入等。而轉移性支出包含繳納稅款、社會保障支出、贍養支出、經常性捐贈和賠償支出以及其他經常轉移支出等。

<sup>6</sup> 樊盛濤，〈魏後凱：農民增收是促進城鄉共同富裕的關鍵〉，《澎湃新聞網》，2021 年 12 月 21 日，[https://m.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_15938346](https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_15938346)。

## 參、趨勢研判

### 一、「維護社會穩定」與避免「返貧」為「二十大」前首要目標

「二十大」召開在即，2022 年中共首要任務仍是維護社會穩定，體現在「三農」工作上，即是要維護「農業穩產增產」、「農民穩步增收」與「農村穩定安寧」的穩定局勢。更重要的是，要確保習譽為「人間奇蹟」的農村脫貧成果能夠有效鞏固。儘管如此，2022 年「一號文件」上提出多項社會救助與醫療保障等相關「幫扶」政策能否收效，高度仰賴政府財政資金挹注。在中國經濟面臨「需求收縮」、「供給衝擊」與「預期轉弱」的三重壓力，且將持續大幅度減稅降費的情況下，<sup>7</sup>有限的財政收入能否達成避免「規模性返貧」的目標，仍有待觀察。

### 二、耕地保護與提升糧食自給率為長期課題

就糧食安全而言，中國面臨最大的問題，在於耕地保護與重要農產品（如大豆、油料等）自給率不足。根據中國農業學者指出，2009 年至 2019 年中國耕地年均減少約 1,100 萬畝，加上現有耕地品質低落，<sup>8</sup>難以有效達到增產目標。近日中國國務院宣布將展開的「第三次全國土壤普查」，<sup>9</sup>即是為了確實掌握各省土地使用情況。在重要農產品供應方面，以大豆為例，據統計中國 2021 年大豆產量僅 1,640 萬噸，進口量則高達 9,651.8 萬噸，對外依存度相當高。<sup>10</sup>

然而，耕地保育難以透過短期政策收效，糧食供需體系也非一

<sup>7</sup> 〈中央經濟工作會議在北京舉行 習近平李克強作重要講話 栗戰書汪洋王滬甯趙樂際韓正出席會議〉，《新華網》，2021 年 12 月 10 日，[http://www.news.cn/politics/leaders/2021-12/10/c\\_1128152219.htm](http://www.news.cn/politics/leaders/2021-12/10/c_1128152219.htm)；中國財政部新聞辦公室，〈財政部主要負責同志出席國務院新聞發佈會介紹財政改革與發展工作有關情況文字實錄〉，《中華人民共和國財政部》，2022 年 2 月 22 日，[http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202202/t20220222\\_3789386.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202202/t20220222_3789386.htm)。

<sup>8</sup> 羅印沖，〈陸 18 億畝「耕地紅線」難守 官媒調查：耕地減品質變差〉，《聯合新聞網》，2022 年 2 月 14 日，<https://udn.com/news/story/7333/6096844>。

<sup>9</sup> 中國國務院，〈國務院關於開展第三次全國土壤普查的通知〉，《中國政府網》，2022 年 2 月 16 日，[http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/16/content\\_5673906.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-02/16/content_5673906.htm)。

<sup>10</sup> 劉慧，〈產需缺口擴大，對外依賴度高——大豆如何提高自給率〉，《經濟日報》，2022 年 2 月 12 日，[http://www.news.cn/fortune/2022-02/12/c\\_1128360127.htm](http://www.news.cn/fortune/2022-02/12/c_1128360127.htm)。

夕之間可以改變，在美中貿易對抗態勢未解、新冠疫情仍在全球蔓延之際，加上俄烏衝突的影響，全球糧食供應鏈正面臨極大的不確定性，如何確保國家糧食安全，仍將是中國政府須審慎應對的長期課題。

附表 中共歷年與「三農」問題相關的「一號文件」

年份	「一號文件」名稱
1982	《全國農村工作會議紀要》
1983	《當前農村經濟政策的若干問題》
1984	《關於 1984 年農村工作的通知》
1985	《關於進一步活躍農村經濟的十項政策》
1986	《關於 1986 年農村工作的部署》
2004	《中共中央、國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見》
2005	《中共中央、國務院關於進一步加強農村工作提高農業綜合生產能力若干政策的意見》
2006	《中共中央、國務院關於推進社會主義新農村建設的若干意見》
2007	《中共中央、國務院關於積極發展現代農業紮實推進社會主義新農村建設的若干意見》
2008	《中共中央、國務院關於切實加強農業基礎建設進一步促進農業發展農民增收的若干意見》
2009	《中共中央、國務院關於 2009 年促進農業穩定發展農民持續增收的若干意見》
2010	《中共中央、國務院關於加大統籌城鄉發展力度進一步夯實農業農村發展基礎的若干意見》
2011	《中共中央、國務院關於加快水利改革發展的決定》
2012	《中共中央、國務院關於加快推進農業科技創新持續增強農產品供給保障能力的若干意見》

2013	《中共中央、國務院關於加快發展現代農業進一步增強農村發展活力的若干意見》
2014	《中共中央、國務院關於全面深化農村改革加快推進農業現代化的若干意見》
2015	《中共中央、國務院關於加大改革創新力度加快農業現代化建設的若干意見》
2016	《中共中央、國務院關於落實發展新理念加快農業現代化實現全面小康目標的若干意見》
2017	《中共中央、國務院關於深入推進農業供給側結構性改革加快培育農業農村發展新動能的若干意見》
2018	《中共中央、國務院關於實施鄉村振興戰略的意見》
2019	《中共中央、國務院關於堅持農業農村優先發展做好「三農」工作的若干意見》
2020	《中共中央、國務院關於抓好「三農」領域重點工作確保如期實現全面小康的意見》
2021	《中共中央、國務院關於全面推進鄉村振興加快農業農村現代化的意見》
2022	《中共中央、國務院關於做好 2022 年全面推進鄉村振興重點工作的意見》

資料來源：鄧巧琳彙整自《中華人民共和國農業農村部》(<http://www.moa.gov.cn/ztl/jj2022zyyhwj/>)、《中國農網》(<http://www.farmer.com.cn/xbpd/zc/wj/list.shtml>)等公開資料。

# 「喬治亞模式」在烏克蘭戰爭失靈？

歐錫富

中共政軍所

焦點類別：作戰概念、國際情勢、戰爭模式

## 壹、新聞重點

2022年2月24日俄羅斯總統普欽震驚世界，下令全面攻打烏克蘭，企圖利用這項震懾作戰屈辱烏克蘭親西方政府。普欽計畫在12小時取得制空；36小時摧毀烏克蘭軍方通訊；48小時包圍基輔並讓澤倫斯基（Volodymyr Zelensky）政府流亡；72小時建立親俄傀儡政府。<sup>1</sup>普欽設定在3月2日前取得全面勝利，烏克蘭民眾將上街頭向俄軍獻花。<sup>2</sup>殘酷事實是烏克蘭抵抗、西方制裁與世界輿論遠比預期強烈。普欽數度入侵前蘇聯獨立國家，基本上都是以2008年進軍喬治亞為藍本，製造親俄地區自治與獨立，假造種族絕滅藉口，入侵撲滅脫俄入歐勢力。<sup>3</sup>普欽企圖恢復蘇聯帝國榮光的野心，這次在烏克蘭受挫，可說是對俄羅斯大國沙文主義的反撲。

## 貳、安全意涵

2008年入侵喬治亞成為未來俄羅斯採取類似行動模式，包括2014年入侵克里米亞與頓巴斯以及2022年烏克蘭戰爭。

### 一、喬治亞模式

2008年8月8日北京奧運開幕，俄羅斯揮軍入侵喬治亞，4萬

---

<sup>1</sup> Marco Rubio, "We Know What #Putin's Plan Was," *Twitter*, February 27, 2022, <https://twitter.com/marcorubio/status/1497772049283969028>.

<sup>2</sup> "Russian ex-official: Putin's plan is full victory by March 2," *Al Jazeera*, February 27, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/2/27/ex-russian-official-putins-plan-is-full-victory-on-march-2>.

<sup>3</sup> James Brooke, "Russia-Georgia 2008: a Blueprint for Russia-Ukraine 2022?," *Foundation for Defense of Democracies*, February 21, 2022, <https://www.fdd.org/analysis/2022/02/22/georgia-2008-blueprint-russia-ukraine-2022>.

名軍隊與 1,200 輛裝甲車進入喬治亞親俄自治區南奧塞提亞（South Ossetia）與阿布哈茲（Abkhazia），同時承認這兩個自治區獨立。稍早俄羅斯電視台報導，2 萬名婦幼撤離到俄羅斯北奧塞提亞，莫斯科指控喬治亞對南奧塞提亞人進行種族滅絕，事後調查純屬預謀捏造。在 20 天的作戰中，俄軍空襲和飛彈攻擊喬治亞眾多目標，造成 200 名平民死亡。俄軍另在阿布哈茲開闢第二戰場，俄軍勢如破竹，距離喬治亞首都提比里斯（Tbilisi）僅 35 英里。佔領喬治亞並非莫斯科的終局之戰，雙方在 8 月 12 日同意停火，但俄軍持續摧毀喬治亞殘餘戰力，包括所有海軍艦艇。莫斯科將喬治亞去軍事化，確保阿布哈茲與南奧塞提亞獨立。<sup>4</sup>莫斯科認為這場戰爭讓喬治亞更為中立，並拉開與北約距離，也成為未來入侵前蘇聯獨立國家的模式。

## 二、入侵克里米亞與頓巴斯

2014 年俄羅斯入侵克里米亞，普欽部署大量部隊在烏克蘭邊界。俄軍未進犯烏克蘭，卻以混合戰奪取克里米亞，烏軍也沒有強烈反應。一直到俄羅斯積極支持頓巴斯（Donbas）地區頓涅茨克（Donetsk）與盧甘斯克（Luhansk）分離份子，烏軍才在民兵協助下，將親俄分離份子趕到邊界地區。2014 年以後，烏軍進行大幅改革，目前擁有「刺針」防空飛彈（FIM-92 Stinger），威力更為強大。2014 年俄軍 T-90 戰車在頓巴斯堅不可摧，但現在烏軍已裝備足以反制的「標槍」反坦克飛彈（FGM-148 Javelin）。<sup>5</sup>2008 年即使裝備老舊的喬治亞軍隊，亦曾擊落 22 架俄軍戰機，一度迫使俄軍減少出擊架次。

---

<sup>4</sup> Sebastien Roblin, “The ‘Georgia Model’: Russia’s Plan for Invading Ukraine?,” *19 fortyfive*, January 21, 2022, <https://www.19fortyfive.com/2022/01/the-georgia-model-russias-plan-for-invading-ukraine>.

<sup>5</sup> Liam Collins, “Russia’s Recent Invasions of Ukraine and Georgia Offer Clues to What Putin Might Be Thinking Now,” *The Conversation*, January 26, 2022, <https://theconversation.com/russias-recent-invasions-of-ukraine-and-georgia-offer-clues-to-what-putin-might-be-thinking-now-175489>.

### 三、烏克蘭讓喬治亞模式受挫

俄羅斯入侵烏克蘭計畫，幾乎按照喬治亞模式進行。2022 年 2 月 16 日普欽指控烏克蘭在東南部進行種族滅絕，避免戰爭關鍵是烏克蘭保證永不加入北約。同日頓涅茨克與盧甘斯克親俄領導人下令老幼婦孺撤離，預定撤走 72 萬持有俄羅斯護照居民。2 月 15 日俄羅斯國會要求普欽承認頓涅茨克與盧甘斯克為獨立國家，2 月 21 日普欽宣布承認這兩州為獨立國家，並派兵前往執行維和任務。3 天後俄軍多路進軍，全力攻打烏克蘭首都基輔，這是與喬治亞模式唯一不同之處。

由於速戰速決的閃電戰受挫，俄羅斯戰略已轉變為包圍與「緩慢殲滅」（slow annihilation），俄軍認識到先前派遣輕裝機動部隊不足以應付戰局，開始將重裝武器裝備送至前線。這場消耗戰將是血腥攻擊城市與基礎設施，可能造成更多平民傷亡。<sup>6</sup>

### 參、趨勢研判

俄羅斯攻勢從閃電戰調整為包圍攻城，未來可能趨勢主要包括全面佔領烏克蘭、扶植傀儡政府與烏克蘭政府談判。

#### 一、全面佔領烏克蘭

烏克蘭與俄羅斯軍力對比，有如大衛與巨人歌利亞（David versus Goliath），打持久消耗戰對基輔不利，但俄軍也存在弱點：

（一）佔領兵力不足。烏克蘭比喬治亞大得多，俄羅斯現有 15 萬兵力佔領人口 4,400 萬人口的烏克蘭，每 1,000 人只有 3.4 名俄軍，遠低於有效佔領每 1,000 人 20 名佔領軍標準。若烏克蘭打起游擊戰，將形成俄軍一大惡夢。（二）城市戰對俄軍不利。城市戰短兵相接，

---

<sup>6</sup> Katie Bo Lillis, et al., "US Officials Warn Russia Will Increasingly Hit Civilian Targets and Seek 'Slow Annihilation' of Ukraine's Military," *CNN*, March 2, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/03/02/politics/us-russia-ukraine-civilians-warning/index.html>.

俄軍強大火力無法完全發揮。1995 年在車臣（Chechen）格洛茲尼（Grozny），俄軍裝甲縱隊對躲藏在地下室或屋頂的車臣游擊隊無能為力，也陷入其陷阱而遭摧毀。一個俄軍旅 120 輛裝甲車與 26 輛主戰坦克，在 3 天內分別損失 102 輛與 20 輛。<sup>7</sup>俄軍在烏克蘭城市作戰，恐怕無法速戰速決。

## 二、扶植「傀儡政府」

國際駭客組織「匿名者」（Anonymous）提出警告，要總統澤倫斯基小心，以免遭到斬首。烏克蘭前總統亞努科維奇（Viktor Yanukovich），是莫斯科中意的可能接替人選。亞努科維奇目前人在白俄羅斯首都明斯克，準備宣布為新任烏克蘭總統。<sup>8</sup>扶植親俄新政權將疏離主流民意，甚至引發街頭抗議活動，勢必需要俄軍長期駐守，以維持「傀儡政府」的穩定。不管是全面佔領或扶植「傀儡政府」，烏克蘭對莫斯科而言，都有點太大。即使普欽軍事上慘勝，政治上也是一場災難。

## 三、與烏克蘭政府談判

俄羅斯與烏克蘭政府談判，將意味普欽的侵略行動失敗。莫斯科提出停火條件為：烏克蘭中止軍事行動、修改憲法確保烏克蘭中立化、承認克里米亞半島是俄羅斯領土，並認可烏東頓內茨克（Donetsk）與盧甘斯克（Lugansk）兩個共和國獨立地位。<sup>9</sup>烏克蘭則提出撤退所有俄軍要求，包括克里米亞和頓巴斯地區。<sup>10</sup>法國總統馬克宏指出，普欽要奪取整個烏克蘭。若莫斯科要進行談判，應該

---

<sup>7</sup> Brad Lendon, "If the Past Is Anything to Go by, Russia Will Struggle to Occupy Ukraine," *CNN*, March 2, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/03/02/europe/russia-military-challenges-ukraine-past-wars-intl-hnk/index.html>.

<sup>8</sup> 〈烏俄將第 2 輪談判！傳普廷準備扶植前烏克蘭逃亡總統〉，《自由時報》，2022 年 3 月 2 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3845447>。

<sup>9</sup> 〈入侵烏克蘭第 12 天 俄羅斯開出停火 4 條件〉，《自由時報》，2022 年 3 月 7 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3851781>。

<sup>10</sup> 〈烏俄談判第一回合結束！下次會談選在波蘭、白俄交界〉，《自由時報》，2022 年 3 月 1 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3844165>。

是先找下台階重擊烏克蘭，再進入實質談判。



# 中國軍工強國面臨被「卡脖子」

歐錫富

中共政軍所

焦點類別：國防戰略、國防產業、軍事科技

## 壹、新聞重點

在南部戰區海軍航空兵新春訓練中，參訓殲-11BH 戰機尾噴口呈現銀白色，顯示已換裝國產太行發動機。太行發動機又稱渦扇-10 發動機，是中國首個具有自主知識產權的渦扇發動機。殲-11B 換裝前採用 AL-31 發動機推力 12.5 噸，太行發動機則為 14.5 噸。殲-11B 是中國首款國產重型戰機。殲-11BH 是殲-11B 的海軍型號，海航殲-11BH 換發之後，增強海上突防能力。<sup>1</sup>中國軍工產業技術國產化有所成就，但同時面臨美國科技脫鉤問題。例如美國政府在 2022 年 1 月下旬，以從事飛彈技術擴散活動為由，宣布對中國航天科技集團一院、中國航天科工集團四院及保利科技公司三家企業實施制裁。<sup>2</sup>這項最新制裁，同時顯示中國軍工產業面臨技術瓶頸。

## 貳、安全意涵

美中科技脫鉤後，北京面臨晶片、AI 與 IT 產業發展瓶頸，人才斷層與流失，民航關鍵零件依賴國外與孤立困境。

### 一、晶片 AI 與 IT 發展陷入困境

根據北京大學國際與戰略研究所的一項報告，美中科技脫鉤後，北京面臨晶片製造、人工智慧(Artificial Intelligence, AI)及資訊科技(information technology, IT) 產業發展瓶頸。中國目前只剩下技術含

---

<sup>1</sup> 〈殲-11B 換裝國產發動機〉，《大公網》，2022 年 2 月 14 日，  
<http://www.takungpao.com/hk/news/232112/2022/0214/689016.html>。

<sup>2</sup> 〈外交部回應美制裁中企：典型霸凌行徑〉，《大公網》，2022 年 1 月 22 日，  
<http://www.takungpao.com/news/232108/2022/0122/679828.html>。

量低或附加值低行業與美國企業有聯繫。<sup>3</sup>

## 二、人才斷層與流失

中國 3 年前才開始培養人工智慧人才，但美國大學早已培養這一領域學生。中國面臨人才斷層問題，中國頂級人工智慧人才只有 34% 留在國內，56% 已移居美國。至於整體在美國留學的中國公民，多達 88% 留在當地，只有 10% 返國工作。

## 三、民航機領域仍處劣勢

航太科技是中國最引以為豪的產業，是美中合作和相互依賴最少的領域。但在高度依賴商業市場的民航領域，中國仍處於劣勢，在核心零件方面仍嚴重依賴美國和其他西方國家。

## 四、科技民主聯盟孤立中國

美國脫鉤戰略還包括建立科技民主聯盟，使中國在科技上被完全孤立，增加中國從他國進口關鍵零組件、獲取先進技術和吸引人才難度。

## 參、趨勢研判

美中未來競爭涵蓋 A2AD(anti access and area denial, A2AD)、水面水下作戰、網路、AI 與太空領域。中國軍工基礎弱點包括創新系統沒效率，技術輸入依賴美國與其盟國，以及科技數理人才質與量無法滿足需求。

### 一、A2AD 網路太空 AI 競爭激烈

美國政府問責辦公室(U.S. Government Accountability Office, GAO)指出，美中未來競爭主要戰力包括：(一)反介入與區域拒止。中國正在擴張第三國介入像台海衝突的對抗能力，其 A2AD 包括能夠打擊美軍兵力投射基地關島的長程精準彈道與巡弋飛彈，以及海

---

<sup>3</sup> 〈北大報告：美中脫鉤中國科技業陷入嚴重瓶頸〉，《中央社》，2022 年 2 月 2 日，  
<https://www.cna.com.tw/news/acn/202202020111.aspx>。

岸向外延伸 550 公里的防空系統。(二)水面與水下作戰。中國在第一島鏈內具備優勢攻防能力，甚至擁有攻擊 1,500 公里外航空母艦的彈道飛彈。中國也擁有世界最大的海軍與造船能力。(三)網路作戰。中國利用網戰嚇阻或降低敵人作戰能力，以及蒐集情報與竊取美國國防產業鏈的敏感資訊。(四)人工智慧。人工智慧對於未來軍事與工業力量都是居於關鍵地位，中國企圖在 2030 年成為世界人工智慧強國。(五)太空。中國認為使用太空並拒止敵軍使用為現代化戰爭的必要條件，解放軍發展大量實體、虛擬與電戰攻擊手段。<sup>4</sup>

## 二、中國軍工基礎面臨瓶頸

蘭德公司評估中國軍工基礎優缺點指出，(一)軍工創新系統沒有效率。中國是世界主要科技國家，但創新系統沒有效率。軍工創新系統未能有效傳遞知識和資訊，這從北京透過國外大量收購知識財產權規模，可看出中國對這些領域掌握的脆弱性。(二)在 37 種礦物質，集中在中國有 18 種。其他鈮、鈷、鉻、鈿(鐵與合金鐵金屬)、鈹、鋰、銻(有色金屬)、銻、鉑、鈾(稀有金屬)、石棉、硼、珍珠巖、矽藻土、鋯石、工業鑽石(工業礦物質)、油頁岩、油沙、鈾(礦物燃料)等 19 種集中在國外，其中有 14 種集中在俄羅斯、巴西與一帶一路友好國家，只有鈹、鋰、矽藻土、工業鑽石以及油沙等 5 種集中在美國、加拿大與澳大利亞。(三)軍工基礎技術輸入依賴美國與其盟國。儘管投入國防自主入，海空軍發動機仍需進口。最關鍵是半導體，這對中國經濟引擎重要性超過能源和礦石進口，媲美 20 世紀的石油和 19 世紀的煤炭，但先進半導體供應鏈卻掌握在美國及其友盟手中。(四)未來 10 年勞動力不足。由於低生育率與勞動人

---

<sup>4</sup> “National Security Snapshot: Challenges Facing DoD in Strategic Competition with Chins,” U.S. Government Accountability Office, February 15, 2022, <https://www.gao.gov/assets/gao-22-105448.pdf>.

口老化，特別是科技數理人才質與量無法滿足需求，軍工體系將面臨勞動力不足與低報酬的窘境。<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> “Assessing Systemic Strengths and Vulnerabilities of China’s Defense Industrial Base,” Rand, 2022, [https://www.rand.org/pubs/research\\_briefs/RBA930-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RBA930-1.html).

# 中國對俄烏衝突的外交回應及統獨問題

龔祥生

中共政軍所

焦點類別：國際情勢、台海情勢

## 壹、新聞重點

本文研究範圍為顧及時效性，分析整理自 2022 年 2 月 4 日中共總書記習近平與俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）在北京會面以來，中國對於俄烏衝突事件的外交回應，其中包含習近平在會晤中的發言和中國外交部發言人的新聞記者會內容。現況發展為 2022 年 2 月 21 日普欽宣布承認烏克蘭東部的頓內次克人民共和國（Donetsk People's Republic）和盧甘斯克人民共和國（Lugansk People's Republic）獨立，並命令俄軍以「維和人員」身分進駐。<sup>1</sup>2022 年 2 月 24 日正式進攻烏克蘭，從北東南三方攻擊基輔等多處地方和軍事設施，包含烏克蘭國民衛隊司令部已被炸毀。<sup>2</sup>從俄羅斯大軍陳兵烏東邊界、到進攻的這段期間，中國外交部屢屢被迫表態，但因俄羅斯採取讓烏東國家先獨立再承認的方式，使中國回應內容無法直率的做出具體立場陳述和貢獻，僅能做出道德性的呼籲，反而更透露出外交上和統獨立場上的兩難。此外，因為國際近期常將烏俄問題和台海問題做對比，中國外交部長王毅在 2022 年 3 月 8 日記者會上，也只能老調重彈稱根本上的不同在於「臺灣是中國領土不可分割的一部分」，<sup>3</sup>選擇性忽視普欽也同樣以類似主張作為入侵烏克蘭的藉口，以下分別評析種種矛盾和兩難。

<sup>1</sup> 〈普丁為何要承認烏東 2 小國獨立？外媒曝原因：將有正當理由出兵〉，《ETtoday 新聞雲》，2022 年 2 月 22 日，<https://www.ettoday.net/news/20220222/2194348.htm#ixzz7LnJ3UPEH>。

<sup>2</sup> 〈快訊／俄羅斯再炸！烏克蘭：「國民衛隊司令部」遭摧毀〉，《三立新聞網》，2022 年 2 月 24 日，<https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=1076094>。

<sup>3</sup> 〈國務委員兼外交部長王毅就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問〉，《中國外交部》，2022 年 3 月 8 日，<https://www.mfa.gov.cn/web/gwwywjwjbzwyhdzwjztw/index.shtml>。

## 貳、安全意涵

### 一、中國在挺俄與堅守外交和「統獨原則」間陷入兩難

雖然近期中國總書記習近平於北京冬奧開幕當天會晤了俄國總統普欽，並在共同記者會上強調：「面對深刻複雜演變的國際形勢，中俄矢志不渝深化背靠背戰略協作，肩並肩維護國際公平正義。這是對中俄兩國乃至世界都具有深遠影響的戰略抉擇，過去、現在、將來都不會動搖」。<sup>4</sup>習的發言充分顯現出中俄的戰略結盟深化，並會相互支持的決心。就當時俄軍已重兵陳兵烏東邊界的時機點來說，甚至可以解讀為中國力挺俄國戰略決定也不為過。

但中國外長王毅在 2022 年 2 月 19 日第 58 屆慕尼黑安全會議表態中國的外交原則是：「各國的主權、獨立和領土完整都應當得到尊重和維護，因為這是國際關係的基本準則，體現的是聯合國憲章的宗旨，也是中方一貫秉持的原則立場，對烏克蘭也不例外」。<sup>5</sup>使得隨後中國外交部發言人在記者會上對於媒體提問如「中方一貫支持不干涉內政及尊重他國主權原則，俄羅斯承認『分裂地區』是否侵犯烏克蘭主權？」等立場問題，也僅能以「中方在烏克蘭問題上的立場是一貫的，任何國家的合理安全關切都應得到尊重」作為回應，也不敢給予宣告獨立的二個烏東國家給予外交承認。<sup>6</sup>代表中方絲毫不敢透露出相挺俄羅斯作為的立場，而這恰恰顯示出之前中俄兩國元首兼戰略結盟的決心不足。

就中方立場而言，兩難在於俄國是目前為數不多願與中國維持戰略夥伴關係的大國，但承認烏東國家獨立卻也與其一直反對「分

<sup>4</sup> 〈習近平同俄羅斯總統普京會談〉，《中國外交部》，2022 年 2 月 4 日，[http://new.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202202/t20220204\\_10638888.shtml](http://new.fmprc.gov.cn/web/zyxw/202202/t20220204_10638888.shtml)。

<sup>5</sup> 〈王毅：各方需為和平而努力，而不是一味製造恐慌，渲染戰爭〉，《中國外交部》，2022 年 2 月 19 日，[https://www.mfa.gov.cn/wjzbhd/202202/t20220219\\_10643695.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjzbhd/202202/t20220219_10643695.shtml)。

<sup>6</sup> 〈2022 年 2 月 22 日外交部發言人汪文斌主持例行記者會〉，《中國外交部》，2022 年 2 月 22 日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt\\_674879/fyrbt\\_674889/202202/t20220222\\_10644486.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/202202/t20220222_10644486.shtml)。

裂主義」的內外立場矛盾，因可能變相鼓勵了中國自身的「疆獨」、「藏獨」甚至是「港獨」未來向外尋求外交承認。故從中國在這短短不到一個月內的發言和作為觀察，烏俄衝突中的中國，其實陷入了堅持外交原則和是否堅定支持戰略盟友的兩難。

## 二、外交詞鋒集中攻擊美國和北約以迴避「統獨爭議」

中國外交部發言人在衝突期間，不提俄羅斯主動發起戰爭，反而與俄羅斯論調一致攻擊美國為首的北約組織，抨擊其違反「安全不可分割原則」(indivisible security)，並違反不再將北約東擴的承諾。前者被視為在安全事務上不應針對特定國家，一國的安全強化不應以他國的安全為代價，並已被寫入多份國際協議文件之中。<sup>7</sup>後者的脈絡則是可追溯至蘇聯解體之後，北約組織努力吸納前共產主義國家加入，歷經五次擴張後，至 2008 年北約「布加勒斯特會議」(Bucharest Summit) 承諾讓烏克蘭與喬治亞加入北約，使得俄羅斯對於自家後院可能成為致命安全破口深感憂慮。

即便中國外交部發言人趙立堅、華春瑩、汪文斌等人不斷以「各國主權和領土完整都應當得到尊重和維護，聯合國憲章宗旨及原則都應當得到共同維護，這是中方一貫秉持的原則」、「烏克蘭問題有著複雜和特殊的歷史經緯，理解俄方在安全問題上的合理關切」閃避外界詢問俄羅斯進攻烏克蘭和承認烏東獨立與否的問題。但在問及衝突責任時，總是振振有詞的抨擊美國為首的北約組織，甚至其外長王毅在 2022 年 2 月 26 日與德國外長通電話時批評：「冷戰早已結束，北約有必要重新考慮自身的定位和承擔的責任」，並表明

---

<sup>7</sup> 相關文件包含：1975 年《赫爾辛基最終議定書》(the 1975 Helsinki Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe)、1990 年《新歐洲巴黎憲章》(Charter of Paris for A New Europe)、1997 年《俄羅斯—北約基本法》(the 1997 Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between the Russian Federation and NATO)、1999 年歐洲安全組織的《伊斯坦堡文件》(Istanbul Document) 以及 2010 年《俄美新削減武器條約》(Treaty Between the United States and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of the Strategic Offensive Arms, New START Treaty)。

「中方不贊成用制裁手段解決問題，更反對沒有國際法依據的單邊制裁」的立場。<sup>8</sup>2022年3月5日王毅與美國國務卿布林肯通電時再次呼籲「鼓勵美國、北約、歐盟與俄羅斯開展平等對話，直面多年來積累的矛盾和問題，重視北約連續東擴對俄安全環境造成的負面影響」，<sup>9</sup>這代表中國一來在外交上仍然以較為迂迴和轉移責任到歐美國家的方式，間接對俄羅斯的開戰理由表達支持，二來迴避掉對於是否外交承認烏東的「民族自決」和宣告獨立的尷尬問題。

## 參、趨勢研判

### 一、俄烏衝突或將為台海衝突情境提供借鏡

本次俄烏衝突已經暴露出威權國家對民主國家肆意進攻的侵略本質，並被導入台海安全問題的對照之中，引起美日等相關國家對於中國是否將以相同方式片面對台動武的憂慮。因此，本次俄烏衝突從開始和現在的過程，甚至未來的結果，不但讓台灣人民感同身受，更可能成為未來台海衝突的借鏡，其趨勢反映在以下三方面。首先，普欽在對烏開戰前的演說中稱烏克蘭「不只是鄰國，而是我們歷史、文化及精神世界裡不可分割的一部分」，<sup>10</sup>這種以歷史民族情感作為將烏克蘭納入俄羅斯傘下的論述，與中國對台灣的統一主張極為類似，故可預見這類論述成為兩岸開戰理由的可能性極高。其次，若俄烏衝突以俄羅斯獲勝並推翻原烏克蘭政府作為結束，則將急速提高世界對於俄羅斯甚至中國未來持續採取武力改變現狀的戒心，並將研擬比將俄羅斯逐出「環球銀行金融電信協會」(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT) 支付

<sup>8</sup> 〈王毅同德國外長貝爾伯克通電話〉，《中國外交部》，2022年2月26日，[https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt\\_674879/wjbxw\\_674885/202202/t20220227\\_10645941.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/wjbxw_674885/202202/t20220227_10645941.shtml)。

<sup>9</sup> 〈王毅應約同美國國務卿布林肯通電話〉，《中國外交部》，2022年3月22日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjzbhd/202203/t20220305\\_10648368.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjzbhd/202203/t20220305_10648368.shtml)。

<sup>10</sup> 〈普丁發表全國談話：烏克蘭是俄羅斯「不可分割的一部分」〉，《ETtoday新聞雲》，2022年2月22日，<https://www.ettoday.net/news/20220222/2193894.htm#ixzz7MGt6p3Qo>。

系統更具嚇阻性的具體作為，以防憾事再度發生，這對台灣安全將更有保障。最後，若俄羅斯因戰事進展不順而必須與烏克蘭和談終戰，其意義在於顯現本國人民作戰意志比武器裝備更能夠決定戰爭勝負，激勵台灣自我防衛意識的發展。

## 二、中國未來將維持「敲邊鼓」角色

中國的主要外交利益並不存在於東歐，但因為與俄國的夥伴關係以及烏俄歷史問題與台海問題的相似性，使得中國難以完全置身事外。尤其在外交場域中，牽涉到國家主權、人道立場等廣泛議題時，身為聯合國安理會常任理事國的中國，幾乎無法撇清其責任。然而，正因為這次主動發起進攻的乃是俄羅斯，使得中國在外交上陷入了尷尬的局面，故在大國責任和戰略盟友之間的拉扯下，中國只能在安理會對於制裁案投下棄權票，並持續闡述呼籲各方和平對話等「敲邊鼓」的作為。當然，中國也不可能應美國呼籲去影響俄羅斯，只能在雙邊元首對話中，做出象徵性的道德表態，作為對於國際社會的交代。例如 2022 年 2 月 25 日習近平和普欽通電話時表示「支持俄方與烏方通過談判解決問題」，<sup>11</sup> 只能以道德呼籲的方式鼓勵和平談判解決，而沒有任何實質的外交或經濟作為。故未來可預期中國僅會停留在「敲邊鼓」的角色，而不會有任何具體作為，直至烏俄得到最終談判果為止。

---

<sup>11</sup> 〈習近平同俄羅斯總統普京通電話〉，《中國外交部》，2022 年 3 月 22 日，[https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202202/t20220225\\_10645684.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202202/t20220225_10645684.shtml)。



# 西方國家對俄羅斯金融制裁之影響

汪哲仁

網路安全所

焦點類別：國際情勢

## 壹、新聞重點

2022年2月21日，俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）簽署承認烏克蘭東部的兩個分離省——頓內次克（Donetsk）和盧甘斯克（Lugansk），並以「維和」之名派兵進入烏東地區；接著24日從東北、東、南部兵分三路進攻烏克蘭。美國立即聯合歐洲與亞洲盟友進行經濟與金融制裁。到3月1日止，美國共進行5波制裁，將包含普欽、外交部長拉夫羅夫（Sergei Lavrov）、國防部長紹伊古（Sergei Shoigu）、參謀總長葛拉西莫夫（Valery Gerasimov）列入美國財政部「外國資產控制辦公室」（Office of Foreign Assets Control）的「特別指定國民及封鎖人員名單」（Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, SDN List），也將俄羅斯部分銀行排除在「環球銀行金融電信協會」（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, 以下簡稱 SWIFT）並限制俄羅斯中央銀行外匯存底資產（制裁細節詳見附表）。本文就美國與西方國家在2月21日到3月3日期間對俄羅斯金融制裁的影響進行分析與評估。

## 貳、安全意涵

### 一、初始制裁力道不足

在2022年2月21日普欽簽署命令承認烏東兩個共和國後，美國僅對於兩地提出制裁；隔天對俄羅斯兩家國營銀行「對外經濟銀行」（Vnesheconombank）和「工業通訊銀行」（Promsvyazbank）<sup>1</sup>及

---

<sup>1</sup> 「工業通訊銀行」原為私人銀行，2018年俄羅斯政府將該銀行國有化並正式指定為俄羅斯國防

其子公司進行資產凍結；禁止美國人購買俄羅斯聯邦政府所發行的新債券；制裁與克里姆林宮相關的五位官員及其家人。同一天，德國暫停驗收「北溪二號」(Nord Stream 2)天然氣管線，等於宣判該管線死刑。23日，美國也對「北溪二號」公司及其高層進行制裁。

對俄羅斯的制裁一開始並無新意，基本上是按照過去制裁的邏輯，只是增加了廣度與深度，俄羅斯自2014年以來皆承受過。對於「北溪二號」被叫停雖然會影響俄羅斯未來出口到歐洲的收益，但不會影響其他管線的運作與供應，特別是普欽在2月冬奧北京行已經與中國簽下天然氣大單。

雖然美方認為他們與西方國家快速地在「北溪二號」、金融、主權債券發行和高階官員制裁上，達成共識並付諸實施，白宮副國安顧問辛赫(Daleep Singh)在2月22日的記者會上表示，這些制裁的目的是「阻止」與「預防」：預防大規模入侵、預防大規模人員損傷、預防傀儡政權的建立、防止烏克蘭人民放棄追求自我等四大目的。<sup>2</sup>但最後的結果並未如美方所預期，大規模的入侵與轟炸在兩天後發動。

## 二、SWIFT 制裁後始見較嚴重金融影響

在俄羅斯正式入侵烏克蘭後，美方在24日結合其他國家推出大規模制裁方案。除了擴大人員、銀行與金融制裁外，對於俄羅斯軍方在高科技產品的取得也大大加限制，俄國整體在尖端科技、航空、電訊、半導體、雷達都受到限制。白宮估計俄羅斯進口的科技產品一半以上將受到限制，俄羅斯的工業生產能力亦將降低，對於俄羅斯在航空、太空、造船等行業造成損害。拜登認為，俄羅斯所付出

---

部門的支援銀行。

<sup>2</sup> “Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and Deputy National Security Advisor for International Economics and Deputy NEC Director Daleep Singh, February 22, 2022,” The White House, February 22, 2022, <https://reurl.cc/jkOVOy>.

的經濟代價不僅立即出現，也將隨著時間的推移而越來越沉重。26日美國與盟國祭出所謂的「核彈級」金融制裁，將俄羅斯部分銀行逐出 SWIFT 系統，並且凍結俄羅斯央行的資產。

3月1日，歐盟公布7家被逐出 SWIFT 的銀行（VTB Bank, Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Rossiya Bank and Sovcombank, VEB），另外，有兩家大型銀行未受 SWIFT 制裁：「儲蓄銀行」（Sberbank）與「天然氣工業銀行」（Gazprombank），前者是俄羅斯的國民銀行，幾乎每個俄羅斯人在該銀行都有帳戶，後者是俄羅斯天然氣公司的銀行。<sup>3</sup>將這兩家銀行排除，降低了許多的衝擊，也顯示歐洲相當忌憚俄羅斯使用能源當作武器反制。

在這種衝擊下，俄羅斯金融體系受到很大的震盪。銀行遭到擠兌，盧布匯率最高曾達 153 盧布對 1 美元，貶值近半，俄羅斯中央銀行將利率由 9.5% 調升至 20%，限制民眾購買與匯出外匯數量，企圖留住存款；證券交易所暫停交易，VTB 與 Sberbank 宣布退出歐洲市場。接著，國際信評機構如標準普爾、穆迪、惠譽等紛紛將俄羅斯的主權信用評級調低。此外，國際支付與匯款機構，如 Wise、Remitly、Zepz、TransferGo、Paypal、VISA 與萬事達卡等，<sup>4</sup>陸續對俄羅斯跨境支付停止服務，這些公司的動作將嚴重衝擊一般民眾對跨境支付的需求，如跨境網路購物。這些現象預告未來通貨膨脹將非常嚴重，俄國企業籌資困難，俄羅斯金融緊張情勢始浮現，增加莫斯科當局穩定金融的難度。

---

<sup>3</sup> “EU Bars 7 Russian Banks from SWIFT, but Spares Those in Energy,” *Reuters*, March 2, 2022, <https://reurl.cc/jkOVOy>.

<sup>4</sup> “More Fintechs Follow Wise's Lead in Suspending Transfers to Russia,” *Block*, March 1, 2022, <https://reurl.cc/8W8Drg>; “PayPal Shuts down Its Services in Russia Citing Ukraine Aggression,” *Reuters*, March 5, 2022, <https://reurl.cc/rQAYlx>; “Visa, Mastercard Suspend Operations in Russia over Ukraine Invasion,” *Reuters*, March 5, 2022, <https://reurl.cc/OpnQAA>.

## 參、趨勢研判

### 一、俄羅斯將強化金融自主性

當俄羅斯無法在歐美市場取得資金以及無法使用國際支付體系後，將會調整其金融市場的運作方式。以國際支付體系來說，當 SWIFT 被斬斷後，俄羅斯將採用自有或他國的支付體系。

俄羅斯自 2014 年被制裁後，就積極發展自己的支付體系。2016 年啟用「俄羅斯銀行金融信息系統」(SPFS)，並要求在俄羅斯境內的國內外銀行必須加入該體系。為了鼓勵銀行使用 SPFS，俄羅斯將資訊交換的費用降至 SWIFT 的一半或更低。<sup>5</sup>自 2019 年以來，俄羅斯已經與中國、印度、伊朗以及包括亞美尼亞、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯在內的「歐亞經濟聯盟」(Eurasian Economic Union)簽署協議，連接 SPFS 與其他國家的支付系統。迄今為止，已有 399 個金融組織參與該系統，其中包含來自 9 個國家的 38 家金融機構。SPFS 在俄羅斯內部的金融數據交換中占 20.6%，高於 SWIFT。<sup>6</sup>不可否認地，SPFS 在使用者數量、交易使用頻率、國際化等方面，與 SWIFT 仍然有嚴重的落差，但由於與俄國能源相關的交易並不在這次的 SWIFT 制裁內，再加上戰爭開始後，歐洲能源價格飆升，三月份俄羅斯每天向歐洲輸出的天然氣已達 5 億歐元，高於 2 月份的每天 2 億歐元，<sup>7</sup>這讓俄國在短期內還是有不少的金流，可支撐目前的穩定。

在這次制裁前，俄羅斯已經研擬發展國內的信用卡系統與數位貨幣，這些都是金融自主化發展的途徑。當然這些成果並不代表俄

---

<sup>5</sup> “Explained: How Russia Has been Preparing for a SWIFT Ban since 2014,” *Times of India*, February 28, 2022, <https://reurl.cc/MbGo1K>.

<sup>6</sup> 國外參與國來自亞美尼亞、白俄羅斯、德國、哈薩克、吉爾吉斯和瑞士等國。“Набиуллина рассказала о российском аналоге SWIFT,” February 28, 2022, <https://tass.ru/ekonomika/13899569>。

<sup>7</sup> “Turn down the Heat to Stop Putin? Europe Wrestles with Its Russian Gas Addiction,” *CNN*, March 5, 2022, <https://reurl.cc/oeAY1g>.

羅斯在這次被逐出 SWIFT 與央行資產被凍結中受傷不重，但是受傷的程度可能沒有外界想像的大，也可能無法阻止俄羅斯持續用兵的決策。

## 二、中國在國際金融體系的重要性將提高

在俄羅斯被排除在國際金融體系後，在國際上能有大量資金給予援助的大概就僅剩中國。事實上，俄羅斯與中國一直有計劃將俄羅斯的 SPFS 與中國的人民幣跨境支付系統（Cross-Border Inter-Bank Payments System, CIPS）整合。此外，可以預見未來俄羅斯與中國在金融層面的合作將明顯增加，例如大量降低美元與歐元在外匯存底的比重，轉向持有人民幣；在中國發行證券籌資等。最後，一些與歐美理念不合的國家看到 SWIFT 動輒被美國當成金融武器後，可能將降低對其的信任感，從而轉向參加其他支付體系並降低美元持有，這些都會助長中國未來在國際金融的地位。

### 附表、西方國家對俄羅斯金融相關制裁

制裁方	被制裁對象與制裁方式
制裁日期：2022 年 2 月 21 日	
美國白宮	禁止美國或美國人在頓內次克和盧甘斯克地區，進行新投資、貿易和融資、提供保證、擔任公司高層，且不得為任何受制裁人員或實體提供任何金融或技術上的協助。
美國財政部	發布六項通用許可證：在 3 月 22 日前，逐步停止與頓內次克和盧甘斯克地區的交易；凍結資產與交易（排除某些國際組織與相關人員）；禁止提供網際網路服務；資金移轉（慈善目的除外）等。
制裁日期：2022 年 2 月 22 日	
	凍結俄羅斯「對外經濟銀行」和「工業通訊銀行」及其子公司在美資產，並限制與美國進行任何交易並排除在全球金融體系外；限制美國個人和公司購買俄羅斯中央銀行、國家財富基金和財政部所發行的新債券的次級市場；對五名與克里姆林宮關係密切者及其家人實施全面封鎖制裁。
德國	停止驗收北溪 2 號

制裁日期：2022 年 2 月 23 日	
美國財政部	在 3 月 2 日前，逐步停止與「北溪二號」管線公司的交易；將北溪 2 號管線公司及其德籍執行長沃寧格列入「特別指定國民及封鎖人員名單」清單。
制裁日期：2022 年 2 月 24 日	
美國白宮	對五家銀行——儲蓄銀行（Sberbank）、對外貿易銀行（VTB）、Bank Otkritie、Sovcombank OJSC 和 Novikombank 及其子公司在美資產凍結與美國金融體系的連結；對 13 家俄羅斯最重要的企業和實體實施新的債券和股權的交易限制；擴大對俄羅斯高官及其家人的全面封鎖制裁；對白俄羅斯 24 個個人與組織制裁；限制俄羅斯軍隊取得美國軟硬體科技產品，不論是否在美國製造；禁止敏感尖端科技輸出至俄羅斯；協調多國對於俄羅斯共同進行制裁。
制裁日期：2022 年 2 月 25 日	
美國財政部	普欽、拉夫羅夫、葛拉西莫夫、紹伊古被列入「財政部外國資產控制辦公室」的「特別指定國民及封鎖人員名單」。
制裁日期：2022 年 2 月 26 日	
美國、歐盟、法國、德國、意大利、英國、加拿大	限制某些俄羅斯銀行使用 SWIFT；限制俄中央銀行外匯存底的運用；限制協助戰爭的富商，藉投資成為西方公民，並進入西方金融市場；成立「跨大西洋特別小組」，查明和凍結俄羅斯受制裁個人和公司的資產；加強打擊虛假信息和其他形式的混合戰。
制裁日期：2022 年 2 月 27 日	
日本	支持將俄羅斯排除在 SWIFT 外；凍結了包括普欽在內的政府相關人士的資產。
制裁日期：2022 年 2 月 28 日	
美國	紐約證交所（New York Stock Exchange）與那斯達克（Nasdaq）停止俄羅斯公司的股票交易。
制裁日期：2022 年 3 月 1 日	
英國	倫敦證交所（London Stock Exchange）停止 VTB 全球存託憑證的交易。
制裁日期：2022 年 3 月 2 日	
美國	對白俄羅斯實施全面的技術產品進口限制；對俄羅斯 22 家國防企業實施全面封鎖；針對石油和天然氣開採設備與技術的出口管制；凡參與、貢獻或以其他方式支持俄羅斯和白俄羅斯安全、軍事和國防部門或軍事研發企業皆加入實體清單；禁止俄羅斯飛機進入和使用美國領空。

歐盟	將 7 家俄羅斯銀行逐出 SWIFT 系統。
制裁日期：2022 年 3 月 3 日	
美國	新增 8 名普欽親信及其家人的財產制裁，並將 19 名俄羅斯寡頭及其 47 名家庭成員實施簽證限制。
美國、英國	倫敦證交所停止 52 檔俄羅斯全球存託憑證的交易；MSCI 與 FTSE Russell 指數將俄羅斯股票排除。

資料來源：“Executive Order on Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting Certain Transactions With Respect to Continued Russian Efforts to Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine,” The White House, February 21, 2022, <https://reurl.cc/NpE2bx>; “Fact Sheet: United States Imposes First Tranche of Swift and Severe Costs on Russia,” The White House, February 22, 2022, <https://reurl.cc/g0Erg4>; “Issuance of Executive Order Blocking Property Of Certain Persons And Prohibiting Certain Transactions With Respect To Continued Russian Efforts To Undermine The Sovereignty And Territorial Integrity Of Ukraine; Issuance of Ukraine-related General Licenses,” Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of Treasury, February 23, 2022, <https://reurl.cc/9Oy21Y>; “PEESA Designations; Issuance of Russia-related General License 4”, Office of Foreign Assets Control, U.S. Department of Treasury, February 23, 2022, <https://reurl.cc/WkWlq9>; “Joint Statement on Further Restrictive Economic Measures,” The White House, February 26, 2022, <https://reurl.cc/bkx0DM>; “Japan to join US, EU in cutting Russian banks off int'l system,” *Mainichi*, February 27, 2022, <https://mainichi.jp/english/articles/20220227/p2g/00m/0bu/031000c>; “FACT SHEET: The United States Continues to Impose Costs on Russia and Belarus for Putin’s War of Choice,” The White House, March 2, 2022, <https://reurl.cc/GoOgvD>; “FACT SHEET: The United States Continues to Target Russian Oligarchs Enabling Putin’s War of Choice,” The White House, March 3, 2022, <https://reurl.cc/veAGOA>; “Russian stock trading halted on NYSE and Nasdaq,” *CNN*, February 28, 2022, <https://reurl.cc/oeAAIv>.



# 重視「被動防禦」韌性需求

吳自立

戰略資源所

焦點類別:作戰概念、國防戰略

## 壹、新聞重點

2022年2月24日5時55分(莫斯科時間)，普欽透過國家電視宣佈在烏克蘭東部的頓巴斯地區開展軍事行動，俄軍隨即對烏克蘭境內軍事基礎設施與機場進行首波的飛彈與火炮攻擊，地面武裝部隊越過邊境進入烏克蘭國境，數小時後俄羅斯宣稱已癱瘓烏克蘭防空系統。<sup>1</sup>

根據美國國防部定義，「主動防禦」指「使用有限的攻擊行動和反擊來阻止敵人進入有爭議的區域或陣地」；「被動防禦」指「為減少敵對行動造成損害的可能性和影響程度而採取的措施」。<sup>2</sup>簡而言之，「被動防禦」的重點在於保護措施，「主動防禦」的重點在預防性地打擊以摧毀攻擊者。從俄羅斯入侵烏克蘭事件的初期進程觀察，在俄羅斯「第一擊」當下烏克蘭並未採取明顯的「主動防禦」措施，可能是採取了先承受「第一擊」的「被動防禦」戰略，再伺機進行「主動防禦」反擊。

新美國安全中心高級研究員 Stacie Pettyjohn 針對建立美軍在西太平洋地區「被動防禦」韌性此一議題提出了看法。<sup>3</sup>該作者認為當前中共軍事戰略以「積極防禦」為核心思維，但隨著領導人的更迭以及軍事能力提升等原因，中共解放軍軍事戰略發展也從「被動反

---

<sup>1</sup> 俄烏衝突新聞，參見 Sergey Malgavko, “Военная операция на Украине. Онлайн [在烏克蘭的軍事行動]”, TASS, February 25, 2022, <https://tass.ru/armiya-i-opk/13826175>; “Russia Invades Ukraine,” Reuters, February 25, 2022. <https://reurl.cc/veX0aa>.

<sup>2</sup> “DOD Dictionary of Military and Associated Terms,” U.S. Department of Defense, November 2021, <https://reurl.cc/e6pnlM>.

<sup>3</sup> Stacie L. Pettyjohn, “Spiking the Problem: Developing a Resilient Posture in the Indo-Pacific with Passive Defenses,” *War on the Rocks*, January 10, 2022, <https://reurl.cc/02addY>.

擊」逐步走向「主動先制」。<sup>4</sup>當中共解放軍在飛彈類型配置與數量逐漸增加到可以滿足其軍事戰略需求的情況下，很有可能在衝突肇始即對敵進行主動飛彈「先制攻擊」。該作者提示為確保能夠承受第一波打擊，並保有反擊能力，美軍需要採取且強化應對此一態勢的韌性措施。蘭德公司數十年的研究表明，「被動防禦」相當程度地提高了美軍戰機的生存能力，並可用於因應包含無人機群、彈道飛彈、巡弋飛彈以及高超音速武器等系列的威脅。<sup>5</sup>

## 貳、安全意涵

### 一、「被動防禦」需能承受「第一擊」且具快速復原與反擊的韌性

不論俄羅斯對烏克蘭或中共對台灣採取哪種類型入侵決策，台、烏雙方都面對一種「軍力不對稱」的情況，優先採取「被動防禦」的戰略可能會是一個優先的選項。面對中共「反介入／區域拒止」(A2/AD)的軍事戰略，台灣與包含國際換日線以西太平洋各地的美國與盟邦軍事與關鍵基礎設施，都有必要強化承受中共解放軍「第一擊」的能力。可透過分散性配置並在現有設施上建立「被動防禦」系統，來減低面對中共飛彈襲擊時的脆弱性。透過將部隊和設備分散到多個場域，同時採取強化防護、偽裝、隱蔽、欺騙、早期預警系統和復原等作為，盡可能地降低攻擊所造成的損害程度，來提高承受打擊、復原與持續支持執行關鍵防衛行動的韌性能力。如果戰略指導是「不發第一槍」，那麼承受「第一波攻擊」且能迅速復原與反擊的韌性能力至關重要。解放軍對美國及其他盟邦的攻擊重點可能在於軍事設施上，而對台灣則有可能會同步對軍事與民生等關鍵基礎設施採取「飽和飛彈攻擊」，在此情況下，除了強化關鍵

---

<sup>4</sup> Thomas Shugart, "Has China Been Practicing Preemptive Missile Strikes against U.S. Bases?" *War on the Rocks*, February 6, 2017, <https://reurl.cc/g0rNmR>.

<sup>5</sup> Vick, Alan J. and Mark Ashby, "Winning the Battle of the Airfields: Seventy Years of RAND Analysis on Air Base Defense and Attack," *Rand*, 2021, <https://reurl.cc/44IY6X>.

設施韌性，心理韌性尤其重要，台灣軍民要能承受中共解放軍「第一擊」所產生的心理衝擊，社會民心安定有利堅定抗敵意志，對軍事反擊行動效益更有加乘的效果。

## 二、「被動防禦」需要充分有效資源的投入以符合韌性

「被動防禦」韌性除了能承受來自敵對勢力各類型襲擊外，也要能具備適時恢復運作的能力，涵蓋了早期預警系統、防護、偽裝、隱蔽、欺騙、備援與復原等措施，這些措施需要包含各類工程技術人力與設備工具物力等資源的投入。在需要承受「第一擊」的前提下，於現有基地上實施這些措施將大大提高「主動防禦」資源的保存能力，這些措施可能需要投入軍事建設資源與採購新設備，但相對設立新基地而言，所投入資源應可獲得更高的韌性效益。「主動防禦」資源是國家安全防衛的關鍵核心力量來源之一，故佔有大部分資源是合理的，「被動防禦」需求的資源與武器系統軟硬體裝備與「主動防禦」所需資源相比少許多。如「被動防禦」措施能充分發揮防護與復原的功能，則能有效確保「主動防禦」資源進而在接續的軍事行動中發揮效益。所以建構足夠的「被動防禦」韌性能力達到有效保護「主動防禦」資源目的是值得仔細評估，因此「被動防禦」充分有效資源的投入也值得重視。<sup>6</sup>

## 參、趨勢研判

### 一、預期美方尋求更多資源投入強化「被動防禦」能力

美國在國會全力支持下，已於 2022 年《國防授權法案》加強印、太地區資源的投入，其中特別針對「太平洋倡議」強化海軍與陸戰隊在區域安全的重要性，基於「分散配置」概念，美軍陸戰隊亦積極推行「遠征基地作戰」(EABO) 規劃與演習，採取「分力合

---

<sup>6</sup> Richard Smith-Bingham, Alex Wittenberg and Daniel Kaniewski, “Building National Resilience: Aligning Mindsets, Capabilities, and Investment,” Marsh McLennan, 2020, <https://reurl.cc/RjRDyx>

擊」對應區域潛在優勢敵人。美軍在印、太地區可能採取兩種行動來加強該地區的「被動防禦」。首先，它可能尋求獲得更多海空基地的使用權，並對「第一島鏈」和更遠地區的現有基地進行基礎設施改進，以實現「分佈式作戰」。其次，在現有和新基地上選擇多種類型的「被動防禦」措施。此次俄羅斯對烏克蘭宣戰初始即對烏克蘭境內主要機場與指揮管制等軍事設施進行攻擊，證實防空系統與空軍基地是戰爭爆發時的優先目標，掌握空優能確保地面作戰行動能順利執行，而空軍基地即是空中兵力的關鍵弱點。經過俄、烏實戰的驗證，美方對強化「被動防禦」能力所需資源的投入應是合理的決策。

## 二、中共或將升高其「積極防禦」的「主動先制」意願

觀察俄羅斯入侵烏克蘭的過程，從以「演習」名義調動兵力於烏克蘭邊境，利用演習時間為入侵部署與作戰規劃，期間美、英、法、德等北大西洋公約組織主要國家不斷運用「情監偵」(ISR)手段即時揭露預警俄羅斯行動意圖方式，希望透過國際外交壓力達成嚇阻俄羅斯採取進一步入侵的行動。然在俄方所提需求一直談不攏的情況下，普欽可能根據戰場心理與環境變化趨勢，決定依安排好的劇本之一，按部就班逐一執行，先承認分離區的「獨立」並簽訂協定奠立俄羅斯認定的「法理基礎」，藉「維和」名義將部隊推進到所承認的「獨立」分離區，最後以一個自認為維持正義對抗「納粹主義」的電視演說正式下達攻擊發起命令，採取「先制作為」，在短時間內以超過百枚以上飛彈癱瘓烏克蘭防空、機場與指管等軍事基礎設施，地面與機降部隊隨即推進深入烏克蘭國境，烏克蘭防空與空中兵力未能及時而明顯地展現反擊態勢，俄羅斯飛彈先制攻擊可能已達成早期的戰術效益目的。合理推論中共必然會從此次俄羅斯軍事入侵烏克蘭的戰場事態發展取得經驗，或將提升其採取

「積極防禦」「主動先制」行動的意願。



# 中國發布《軍隊裝備試驗鑑定規定》 的軍事意涵

黃恩浩

戰略資源所

焦點類別：解放軍

## 壹、新聞重點

據《新華社》在 2022 年 2 月 12 日報導，中共中央軍委主席習近平在 2 月初簽署命令，發布《軍隊裝備試驗鑑定規定》，並自 2022 年 2 月 10 日起施行。該規定要求解放軍「全面聚焦備戰打仗」，「著眼裝備實戰化考核」要求，以科學規範作為軍隊裝備、試驗鑑定工作的基本法規。<sup>1</sup>該規定共有 11 章 56 條，要求深入貫徹新時代軍事戰略方針，著眼有效履行新時代軍隊使命任務，全面聚焦備戰打仗，同時要求以「面向部隊、面向實戰」為原則，規範軍備管理機制。

在「面向部隊、面向實戰」原則上，該規定規範了新體制、新編制下軍隊裝備試驗鑑定工作的管理機制；落實裝備實戰化檢驗，調整試驗鑑定工作流程，在裝備全壽期構建了性能試驗、狀態鑑定、作戰測試、列裝定型、在役考核等工作網路；立足裝備資訊化智慧化發展趨勢，改進試驗鑑定工作模式，完善了緊貼實戰、策略靈活、敏捷高效的工作制度。<sup>2</sup>

## 貳、安全意涵

在發布《軍隊裝備試驗鑑定規定》之前，中國已經於 2021 年間

---

<sup>1</sup> 〈中央軍委主席習近平簽署命令發佈《軍隊裝備試驗鑑定規定》〉，《新華社》，2022 年 2 月 12 日，[http://www.news.cn/politics/leaders/2022-02/12/c\\_1128361894.htm](http://www.news.cn/politics/leaders/2022-02/12/c_1128361894.htm)。

<sup>2</sup> 〈發布《軍隊裝備試驗鑑定規定》〉，《雲南日報》，2022 年 2 月 13 日，[https://yndaily.yunnan.cn/content/202202/13/content\\_52233.html](https://yndaily.yunnan.cn/content/202202/13/content_52233.html)。

先後發布了新修訂的《軍隊裝備條例》<sup>3</sup>與《軍隊裝備訂購規定》，<sup>4</sup>明確提出一套「全新體制下軍事裝備工作」的基本任務、內容和管理機制，以及一套「以戰備和作戰能力為檢核重點」的軍事裝備採購新規定。在 2022 年《軍隊裝備試驗鑑定規定》實施後，未來中國武器裝備採購將主要圍繞在實際備戰需求，按照各軍種發展戰略與作戰需求進行採購，並結合中國周邊安全形勢與國防需要來確定裝備採購型號及數量。就目前形勢來看，未來四代戰機、各型艦載機、電戰機、直升機、兩棲作戰裝備、精準導引武器、遠程投射裝備等，將為解放軍未來裝備採購之重點。關於習近平簽署《軍隊裝備試驗鑑定規定》背後的企圖，以下有兩點分析：

### 一、或有助於優化軍事武器裝備生產品質

中國曾在 2010 年 9 月 30 日發布《武器裝備品質管制條例》，旨在「加強對武器裝備品質的監督管理，提高武器裝備品質水準。」<sup>5</sup>但在追求軍事現代化的前提下，武器裝備隨著時間與戰場的變化，必須不斷提升品質要求，該條例的規定已顯得不足以因應現今中國現代化軍事裝備的考核。為彌補上述條例不完備之處，中國在今年 2 月公布《軍隊裝備試驗鑑定規定》，主要著眼於對軍事裝備「實戰化」的考核要求，以因應裝備現代化、資訊化及人工智慧化的發展趨勢。

為達成「裝備實戰化」要求，該規定內容提出改進武器裝備測試鑑定的工作模式與制度，強調要通過實戰化訓練和裝備升級，才能不斷提升軍隊戰鬥力。<sup>6</sup>再者，該規定調整軍事裝備系統測試評估

---

<sup>3</sup> 〈發布新修訂的《軍隊裝備條例》〉，《人民網》，2021 年 1 月 3 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0103/c1024-31987074.html>。

<sup>4</sup> 〈發布《軍隊裝備訂購規定》〉，《人民網》2021 年 11 月 2 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/1102/c1024-32270798.html>。

<sup>5</sup> 《武器裝備品質管制條例》，國務院辦公室，2010 年 9 月 30 日，[http://www.gov.cn/flfg/2010-10/08/content\\_1717217.htm](http://www.gov.cn/flfg/2010-10/08/content_1717217.htm)。該條例第 2 條規定：「所稱武器裝備，是指實施和保障軍事行動的武器、武器系統和軍事技術器材。」

<sup>6</sup> Joe Saballa, "China's New Military Regulations Eye Improved Combat Capability," *The Defense Post*, February 15, 2022, <https://www.thedefensepost.com/2022/02/15/china-military-combat-capability/>.

工作模式的範圍相當廣泛，包括：能力測試、狀態評估、實戰測試、設計定型和服役評估等全壽期管理。值得注意的是，在中國追求強軍的過程中，對武器裝備的列裝及消耗需求大增，該規定的實施將有效提升中國軍工複合產業（軍民融合的國防武器裝備科研生產體系）的能量與品質，並能持續提升該產業的景氣。<sup>7</sup>

## 二、或可大幅提昇解放軍的作戰能力

《軍隊裝備試驗鑑定規定》意味著解放軍新式軍事裝備（包括：機械化、資訊化與人工智慧化裝備）不僅在投入使用之前，而且在服役期間都要經過嚴格、科學和實際作戰的測試檢驗，所以武器裝備的問題與缺失都會在實際使用中發現而改善。該規定對中共解放軍使用的武器裝備提出了一定程序「實戰化」測試與檢驗的高要求，此將有助於其提高整體部隊與個別人員的作戰能力。

換言之，為了讓武器裝備在實戰中發揮應有的作用與效能，中共解放軍因此必須在現實、多樣且複雜的戰場環境中，對其武器裝備或系統進行嚴格測試和評估。

## 參、趨勢研判

中國的建軍目標是，到 2035 年「基本完成國防和軍隊現代化建設」，到本世紀中葉全面建成「世界一流軍隊」。<sup>8</sup>於 2021 年 10 月 25-26 日，習近平在北京召開的「全軍備工作會議」上強調，解放軍「武器裝備建設實現跨越式發展、取得歷史性成就，為提升國家戰略能力特別是軍事實力提供了堅實物質技術支撐。」而且要「加緊構建武器裝備現代化管理體系，全面開創武器裝備建設新局面，為

---

<sup>7</sup> 溫肇東，〈安信軍工周觀察：習主席簽令發佈《軍隊裝備試驗鑑定規定》，國防部回應美對台軍售〉，《新浪財經》，2022 年 2 月 12 日，  
[https://stock.finance.sina.com.cn/stock/go.php/vReport\\_Show/kind/search/rptid/698101870821/index.shtml](https://stock.finance.sina.com.cn/stock/go.php/vReport_Show/kind/search/rptid/698101870821/index.shtml)。

<sup>8</sup> 〈確保實現建軍百年奮鬥目標〉，《人民網》，2021 年 1 月 25 日，  
<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0125/c1003-32010078.html>。

實現建軍一百年奮鬥目標作出積極貢獻。」<sup>9</sup>再者，於今年3月7日召開的十三屆全國人大五次會議的「解放軍和武警部隊代表團全體會議」上，習近平更強調要「全軍要抓緊抓實備戰打仗工作」。<sup>10</sup>由此可見，中國正在積極地實現「軍事強權」的野心，而實施《軍隊裝備試驗鑑定規定》對未來解放軍建軍備戰的重要性不容小覷。以下有兩點趨勢研判：

### 一、中國將藉由軍演實踐「裝備實戰化」

嚴格來說，解放軍目前現役的裝備大多沒有經過實戰的洗禮，如果投入到實際戰鬥，是否經得起檢驗？這不僅是國際關注的問題，更是沒有實際「戰場經驗」的中國所要積極面對的問題。因此，為獲取實戰經驗，解放軍近年來的軍演相當重視各種跨區演訓、軍種聯演和跨國聯演等。在實施《軍隊裝備試驗鑑定規定》時，「裝備實戰化」的推行將有助於提升人員與裝備在各種作戰環境，包括：地域、天候、電磁環境等的適應性。可預期的是，為了提升「裝備實戰化」，解放軍的各種武器裝備將會在各種軍演中被檢驗與評估，因而提升其作戰效益。

### 二、中國將深化各類軍演的實戰化安排

自冷戰結束以來，中共解放軍就不斷朝向數量規模、適度編制、武器裝備精良等方向發展。特別是自中共「十八大」習近平上任以來，就不斷要求解放軍提升軍事訓練實戰化程度，以及提高戰備水平和軍種協同作戰能力。習近平近年來一直強調解放軍「仗在哪裡打，部隊就在哪裡訓」和「仗要怎麼打，兵就怎麼練」。<sup>11</sup>為強化人員與

---

<sup>9</sup> 〈習近平對全軍裝備工作會議作出重要指示〉，《解放軍報》，2021年10月26日，[http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2021-10/26/content\\_4897661.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/shouye/2021-10/26/content_4897661.htm)。

<sup>10</sup> 陳政錄，〈習近平：全軍抓緊抓實備戰打仗 保持國家穩定〉，《世界新聞網》，2022年3月7日，<https://www.worldjournal.com/wj/story/121339/6148398>。

<sup>11</sup> 賴言曦，〈共軍為鞏固已擴張空間，演訓頻率將增加〉，《中央社》，2021年1月21日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202101210190.aspx>。

提升武器裝備在戰場上的效益，中國未來將會更深化各類型軍演「實戰實訓、聯戰聯訓」的安排，例如：著眼實戰的「基地化練兵」（模擬多種作戰環境）、鼓勵競爭的「對抗性訓練」（舉行多領域聯合演習），以及重視跨國的「異地練兵」（參加國際軍事競賽或演習）等，這些都將成為常態。



# 評析《國家安全法》修訂「國家核心關鍵技術經濟間諜罪」

楊長蓉

戰略資源所

焦點類別：軍事科技、美中戰略

## 壹、新聞重點

行政院於 2022 年 2 月 17 日通過《國家安全法》與《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》部分條文修正草案，將送至下一期立法院審議。其中最受關注的為《國家安全法》修正草案中所新增的「國家核心關鍵技術經濟間諜罪」，新條文規定，意圖危害國家安全或社會安定，為大陸地區違反者處七年以上有期徒刑、得併科五千萬元以上一億元以下罰金，為相當嚴重之刑責。

《國家安全法》修正草案由法務部、內政部、國防部會銜擬具，而大陸委員會擬具《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》部分條文修正草案，本此修正案主要目為建構國家核心關鍵技術營業秘密之保護，同時強化國家核心關鍵技術人員之赴陸規範，以及明確規範陸資企業可能繞道第三地以及藉由人頭在臺灣從事業務活動之管理機制。<sup>1</sup>

## 貳、安全意涵

### 一、我國現有制度與法規難以處理經濟間諜

近年全世界都亟需半導體等高科技人才，中國更是以高薪吸引我國這方面的人力，挖走人才事小，其主要目的可能藉此竊取我國企業營業秘密或關鍵技術。另外，陸資企業也可能透過來台成立子

---

<sup>1</sup> 〈行政院第 3790 次會議〉，行政院，2022 年 2 月 17 日，<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/181adf2e-34af-4b4f-9dca-010a89059bff>。

公司之方式，藉此取得關鍵技術。<sup>2</sup>依照我國目前相關法令法規，這類所謂的「經濟間諜」也只能依照《營業秘密法》來處理，且罪刑未必相當，現行法規制度不足，因此有修法之議。

隨著近年營業秘密或關鍵技術被竊取案例甚多，進而影響我國國際競爭力，先前《營業秘密法》已有多次研議與修正，並於 2013 年增訂第 13 條之 1 至第 13 條之 4 相關刑事責任之規定，惟在適用上仍有許多不明確之處。現行《營業秘密法》在刑事責任部分採取所謂的「兩罰制」，即除了處罰行為人之外，對於法人（即企業）同時科以罰金，惟我國學理上對法人是否能作為刑事主體仍有爭議，因此，目前我國法人並無法作為犯罪主體，僅能作為「受罰主體」。<sup>3</sup>此制度下主要處罰的是自然人（竊取秘密之行為人），而處罰法人屬於一種連帶責任，故處罰也較輕。另有問題的是，立法者以刑法方式加強營業秘密之保障，雖在效果上可能防止營業秘密之侵害，但如此可能會影響經濟發展，故在保障私人財產權之個人法益，又欲兼具維持產業競爭秩序之社會法益，在條文結構與設計上仍有許多不足甚至矛盾之處。另外，《營業秘密法》第 13 條之 1 屬於告訴乃論，即被害人必須提起告訴，檢察官始得起訴行為人，新修正之《國家安全法》則無此限制。

《國家安全法》修正草案亦考慮到，雖然《營業秘密法》有刑事責任之規定，以及第 13 條之 2「意圖在外國、大陸地區、香港或澳門使用，而犯前條第一項各款之罪者……」之規定，對於避免我國產業核心關鍵技術遭非法流至境外之規範仍尚顯不足，特別是《營業秘密法》並未針對為外國、大陸地區、香港、澳門等境外敵

---

<sup>2</sup> 〈營業秘密法與無形資產保護論壇 借鏡美國經濟間諜法 業界呼籲：營業秘密保護急需亡羊補牢！〉，《今周刊》，2021 年 11 月 10 日，<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202111100034/>。

<sup>3</sup> 〈司改國是會議第五分組第三次會議「法人犯罪」〉，法務部，2017 年 3 月 30 日，<https://www.moj.gov.tw/Public/Files/201703/7329173127100.pdf>。

對勢力或其所設立或實質控制之各類組織、機構、團體或其派遣之人，侵害國家核心關鍵技術之營業秘密為特別處罰規範，故新增修正草案第 3 條侵害營業秘密行為之四種禁止態樣，對於營業秘密之保護，更為周延。

## 二、修法選擇顯示關鍵技術被竊為國安層級議題

對於企業關鍵技術被竊取或所謂紅色供應鏈的「滲透」難以防範或是處罰，就我國現有法律體系之下，政府對此事的癥結在於究竟要修改或增加哪一部法律？除了另立專法或修改上述《營業秘密法》之外，另一選擇是《國家安全法》與《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，《營業秘密法》本質上屬於私人權利與財產法益的保護，而《國家安全法》重心在於保護國家法益，本此修法選擇了修訂《國家安全法》，顯然我國政府認為經濟間諜之嚴重性已升至國安層次。

其中最令人矚目的是《國家安全法》修正條文第 3 條的「任何人不得為外國、大陸地區、香港、澳門、境外敵對勢力或其所設立或實質控制之各類組織、機構、團體或其派遣之人，為侵害國家核心關鍵技術營業秘密之行為；且任何人不得意圖在外國、大陸地區、香港或澳門使用國家核心關鍵技術之營業秘密，而為侵害國家核心關鍵技術營業秘密之行為」，至於「國家核心關鍵技術」之認定程序及其他應遵循事項之辦法，由國家科學及技術委員會會商有關機關定之；以及《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》修正條文第 9 條「針對受政府機關(構)委託、補助或出資達一定基準從事涉及國家核心關鍵技術業務之個人或法人、團體、其他機構成員，及受委託、補助、出資終止或離職未滿 3 年者，明定其赴陸應經審查會審查許可；上開人員涉及國家核心關鍵技術之認定，及返臺通報規定，另授權由國家科學及技術委員會會商有關機關訂定相關子法。」

若通過本次修法，適用上最大的問題可能在於如何定義「國家核心關鍵技術」與其認定程序為何，許多企業也擔心，未來政府是否將以保護營業秘密或關鍵技術為由，反而對商業行為造成過多管制而侵害到企業利益？目前修正草案中係另行授權國家科學及技術委員會會商有關機關訂定相關子法，並由國家科學及技術委員會報由行政院公告，但在實際子法出來之前，尚難完整評論，但可預見的是此定義並不容易。此外，由於涉及國安層次，原本適用《國家安全法》之門檻就頗高，將來在該條構成要件的適用上是否更難定罪，也是需要考量的問題。

## 參、趨勢研判

### 一、修法後在本質上仍將屬營業秘密案件

依我國《營業秘密法》第 2 條的定義，營業秘密須具備「秘密性」（非一般涉及該類資訊之人所知者）、「經濟價值」（因其秘密性而具有實際或潛在之經濟價值者）以及「保密措施」（所有人已採取合理之保密措施者）三項要件。雖然本次修訂的是《國家安全法》，但本質上仍為營業秘密案件，關於營業秘密的定義修正草案中說明將直接適用《營業秘密法》第 2 條的定義。此外，此類案件仍屬於智慧財產案件審理法之智慧財產案件，修法理由中亦說明係考量避免在偵查中發生二次外洩的風險，故檢察官在偵辦時適用《營業秘密法》第 14 條之 1 至第 14 條之 3 有關偵查保密令之規定。另外，因應案件性質，《國家安全法》修正草案新增第 17 條「法院為審理違反本法之案件，得設立專業法庭或指定專人辦理」之規定。然而，由於我國目前實務上實際使用《國家安全法》的案件並不多，因此在新法施行後很可能還是交由有相關經驗與專業的智慧財產法院或是商業法院進行審理，故立法技術上中使用了「得」設立。

## 二、「經濟間諜罪」將更謹慎適用

相關部會在提出此版本修正案前有不少討論是否要像美國一樣訂定經濟間諜專法，但碰到不少業者反彈，若政府管制太多可能會對企業者有不少壓力，另外在更實際的面向上，如何認定屬於國安的技術也難以由主管機關經濟部認定，因此修改《國家安全法》與《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》似乎是更好的選擇，而且罕見地由三個部會（法務部、內政部、國防部）共同為此次《國家安全法》增修條文負責的方式修法。不過，即使是美國的《經濟間諜法》（Economic Espionage Act of 1996, EEA）<sup>4</sup> 在適用上亦不容易，一旦被認定為經濟間諜將有國安層級的影響且刑罰嚴重，美國法院對構成要件認定較為保守與嚴謹，故美國實務上使用《經濟間諜法》的案例並不多。但也正是因為經濟間諜活動對國家安全的影響甚鉅，我國各部會以及相關領域的企業，都應該謹慎對待此次修法內容以及對未來的影響。

---

<sup>4</sup> “18 U.S.C. 90 – Protection of Trade Secrets,” U.S. Government Publishing Office, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title18/html/USCODE-2011-title18-partI-chap90.htm>.

發行人 / 霍守業

總編輯 / 林成蔚

主任編輯 / 唐從文 執行主編 / 章榮明

助理編輯 / 杜貞儀、汪哲仁、洪嘉齡、  
曾怡碩、曾敏禎、謝沛學