國防安全雙週報

第 58 期

2022 環太軍演的特色	江炘杓	1
對中國情報艦擴大情蒐活動之觀察	翟文中	9
近期中俄軍艦繞日本列島之觀察	林彥宏	13
中國與加拿大軍機相遇事件之觀察	陳鴻鈞	21
澳洲新政府擬深化與印度軍事合作之觀察	黃恩浩	27
界定烏克蘭戰爭勝利定義	歐錫富	33
俄烏戰爭下俄羅斯外交動向之觀察	劉蕭翔	37
評析《北約 2022 戰略概念》	鍾志東	43
能源開採事業國有化：俄國尋求經濟制裁突破口	王彥麟	49
美歐貿易與科技委員會聚焦對俄制裁及半導體供應鏈	林佳宜	53

臺北市博愛路 172 號

電話（02）2331-2360

傳真（02）2331-2361

2022 年 7 月 15 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 58 期

第十四次金磚國家領袖高峰會評析	林雅鈴	59
習近平視察香港科學園區與中共對港統戰	曾怡碩 洪嘉齡	65
中國施行《外來入侵物種管理辦法》之觀察	洪銘德	69
中國掀起「實名舉報」潮	陳穎萱	73
近期中國「躺平式幹部」觀察	鄧巧琳	77
懷亞入歐：評析日相岸田文雄出席 G7 與北約高峰會	王尊彥	81
2022 年美日韓領袖高峰會觀察	林柏州	85
探析「歐盟—西巴爾幹會議」的中國因素	楊一逵	91
續約《自由聯合協定》以因應中國在南太平洋的擴張	章榮明	97
美陸戰隊新頒資訊準則與作戰職能	杜貞儀	101

臺北市博愛路 172 號

電話（02）2331-2360

傳真（02）2331-2361

2022 年 7 月 15 日發行

財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research

Contents

Features of the RIMPAC 22
Hsinbiao Jiang 1

An Observation on Expanding Activities of PLAN Spy Ships for Intelligence Collection
Wen-Chung Chai 9

An Observation of the Recent Sino-Russian Warships Circling the Japanese Archipelago
Yen-Hung Lin.....13

Observations on the Encounters between China and Canada Military Planes
Hung-Chun Chen 21

Australia's New Government is on the Lookout for Deepening Military Cooperation with India
Paul An-Hao Huang.....27

Defining the Victory of Ukrainian War
Si-Fu Ou 33

An Observation on Russia's Diplomatic Trends during the Russo-Ukrainian War
Shiau-Shyang Liou 37

An Analysis of the 'NATO 2022 Strategic Concept'
William Chih-Tung Chung 43

Russia Nationalizes the Sakhalin-2 LNG Project to Lessen Economic Sanctions
Yen-Lin Wang 49

U.S.-EU Trade and Technology Council Focuses on Sanctions on Russia and Semiconductor Supply Chain
Chia-Yi Lin 53

Contents

An Analysis of XIV BRICS Summit
Ya-Ling Lin 59

On China's United Front Work towards Hong Kong through the Lens of Xi Jinping's Tour to Hong Kong's Science Park
Yi-Suo Tzeng/Chia-Ling Hung 65

China's Implementation of 'Measures for the Management of Invasive Alien Species'
Ming-Te Hung 69

The Wave of Real-Name Whistleblowers in China
Ying-Hsuan Chen 73

Observations on China's 'Lying Flat' Cadres
Ciao-Lin Deng 77

Towards Europe with Asia in Mind: Japanese Prime Minister Fumio Kishida Attended G7 and NATO Summits
Tsun-Yen Wang 81

An Observation on the 2022 U.S.-Japan-Republic of Korea Trilateral Meeting
Po-Chou Lin 85

Exploring the China Factor in EU-Western Balkans Leaders' Meeting
I-Kwei Yang 91

Renewing the Compact of Freely Association in Response to China's Expansion in the South Pacific
Jung-Ming Chang 97

The New U.S. Marine Corps Information Doctrine and Warfighting Function
Chen-Yi Tu 101

2022 環太軍演的特色

江炘杓

國防戰略與資源研究所

焦點類別：作戰概念、戰爭模式、印太區域

壹、新聞重點

2022年6月29日，為期37天的第二十八屆環太平洋聯合軍事演習（Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC）簡稱「環太軍演」，於夏威夷珍珠港希肯聯合基地（Joint Base Pearl Harbor-Hickam）展開，將於8月4日結束。2022環太軍演有26個國家以實兵或觀察員身分參加，包括38艘水面艦艇、4艘潛艦、9支國家地面部隊、三十多個無人系統、一百七十餘架飛機以及兩萬五千多名官兵。[1]本屆演習區分為6天港內活動、28天海上操演（包括2天時間讓參演兵力回到珍珠港）以及3天閉幕活動等三個階段。

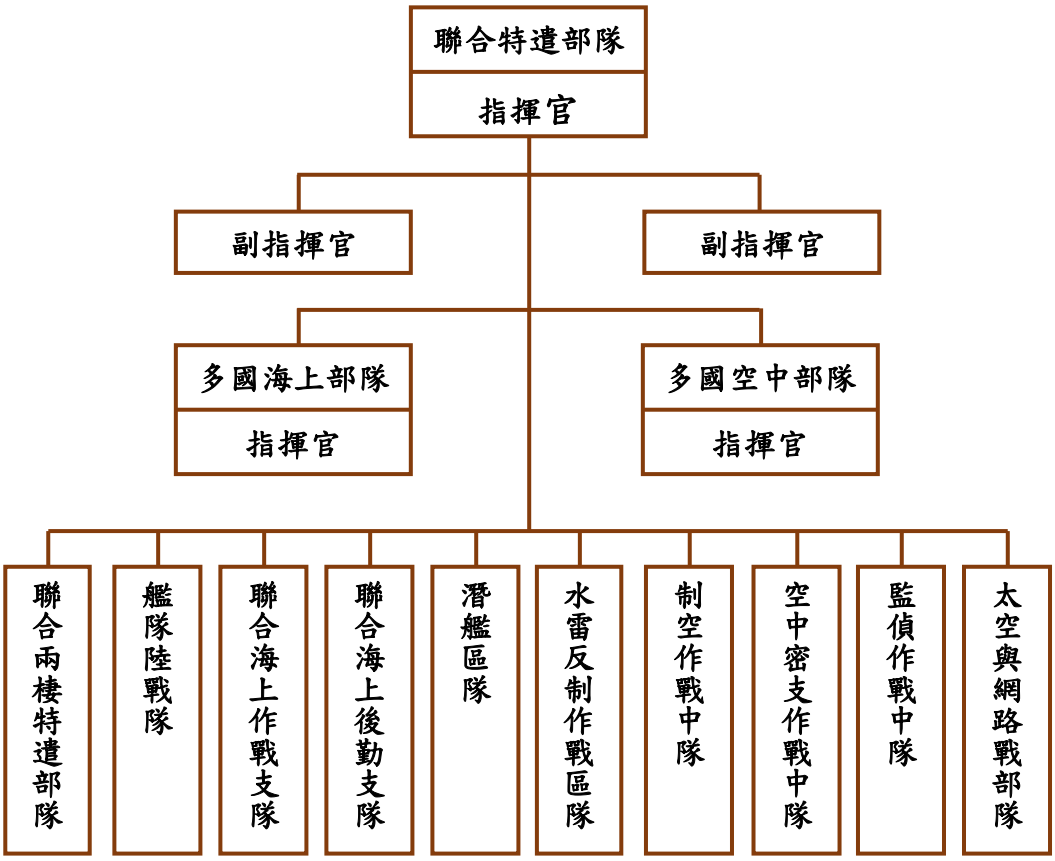
貳、安全意涵

一、聯合指揮機制完善

環太系列軍演始於1971年，於1974年（第四屆）起調整為雙數年實施，從最初的「五眼聯盟」（Five Eyes, FVEY，即澳洲、加拿大、紐西蘭、英國和美國）海軍組成的聯合海上編隊操演逐次擴增，2010年超過十個國家參加，2012年（第二十一屆）已突破20個國家，成為全世界規模最大的國際性聯合海上軍事演習。2022年演習課目也從海軍正規聯合作戰、聯合反恐、人道救援操演項目向聯合兩棲登陸作戰、特種作戰、網路戰和太空戰擴展。環太軍演聯合特遣部隊（Combined Task Force, CTF）指揮官慣例由主辦方美國海軍第三艦隊指揮官兼任，2022環太軍演聯合特遣部隊指揮官為美國海軍

[1] Commander, U.S. 3rd Fleet, “RIMPAC 2022 Officially Starts,” *USPACFLT*, June 30, 2022, https://is.gd/ZChVaJ.

波義爾中將（Vice Admiral Michael Boyle），兩名副指揮官分別為加拿大海軍少將羅賓遜（Deputy Commander, Rear Adm. Christopher Robinson），負責海上和水下部隊；日本海上自衛隊平田俊之少將（Vice Commander, Rear Adm. Toshiyuki Hirata）負責空中部隊。分別督導包括水面、兩棲、海上運輸、潛艦、水雷等類型作戰編隊，以及制空、密接支援（close support）、情監偵、太空與網路戰部隊操演。多國聯合演習指揮架構完整，歷屆演習指揮官通常由美軍擔任，兩名副指揮官及部隊編組指揮官由具備聯合指揮經驗的各國參演部隊指揮官輪流兼任，RIMPAC 22指揮架構如下圖；相關部隊指揮官如表1。



圖、RIMPAC 22 指揮架構圖

資料來源：江炘杓根據網路公情繪圖

表1、RIMPAC 22相關部隊指揮官

演習部隊編組職稱	國家軍種	姓名階級
聯合特遣部隊指揮官	美國海軍	波義爾中將（Vice Adm. Michael Boyle）
聯合特遣部隊副指揮官	加拿大皇家海軍	羅賓遜少將（Rear Adm. Christopher Robinson）
聯合特遣部隊副指揮官	日本海上自衛隊	平田俊之少將（Toshiyuki Hirata）
多國海上部隊指揮官	澳洲皇家海軍	奧格雷迪准將（Commodore Paul O'Grady）
多國空中部隊指揮官	加拿大皇家空軍	古爾登准將（Brig. Gen. Mark Goulden）
CTF 173聯合海上後勤部隊指揮官	澳洲皇家海軍	奧斯本上校（Capt. Michael Osborn CSM）
CTF 176聯合兩棲特遣部隊指揮官	韓國海軍	安祥敏准將（Rear Adm. Sangmin An）
艦隊陸戰隊（FMF）	美國海軍陸戰隊	克里菲爾德准將（Brig. Gen. Joseph Clearfield）
CTF 176海上作戰指揮官	新加坡海軍	關漢忠上校（Navy Col. Kwan Hon Chuong）

資料來源：江炘杓根據網路公情製表

二、操演課目涵蓋全面

2022環太軍演操演課目涵蓋水面、水下、空中、太空和網路，主要區分為兩棲、水面、防空、水雷、潛艦、制空、太空和網路、非戰爭軍事行動以及實彈射擊等九大類型。兩棲作戰包括兩棲登陸（含機降）、濱海作戰、特種作戰等；水面作戰包括飛彈與反飛彈作戰、無人機（艦）軍事應用、艦艇損害管制、無線電與視覺通信等；防空作戰包括空中目標搜索與識別、海空對抗等；水雷作戰包括布雷、水雷反制與水下械彈處理等；潛艦作戰包括攻擊水面艦、海空聯合反潛、遠程戰術目標打擊、核打擊等；制空作戰包括空中對抗、戰機反航艦作戰、空中阻絕、空中密接支援等；太空與網路戰包括衛星偵察、干擾衛星、網路攻擊與防禦等；前述各類型作戰中

以電子作戰貫穿全程；非戰爭軍事行動包括反海盜、人道救援行動、海上攔截與臨檢、潛水與救撈作業等課目；實彈射擊包括艦砲射擊；艦對艦（空）、潛對艦、空對艦、空對空飛彈射擊等。參演部隊依演習計畫動次，並於劃定的海陸空域實施操演，依不同艦型課目演練；四週的海上操演不可謂不扎實，環太系列軍演有如各國參演部隊以兩年為訓練週期的總驗收平台。

三、體育交流寓訓於樂

由於各國部隊抵達珍珠港聯合基地的時間不盡相同，主辦方美國海軍第三艦隊以1至3天的時間，區分梯次，安排港口簡報（in port briefing）；以4天時間辦理體育活動（sports activities）和相關國家軍艦開放參觀；1天召開操演航前會（pre-cruise meeting）；並以1天的時間給各艦進行航前準備。港口簡報主要提供港口環境、設施、交通指引與港內活動；體育活動包括舉行棒球、足球、排球、籃球和高爾夫球友誼賽，提供切磋球技和體育文化交流的平台，一方面可紓解官兵在演習前的緊張情緒，另一方面可促進各國參演官兵的友誼，相關國家軍艦開放參觀也有利於促進各國海軍同行之間相互瞭解；操演航前會主要溝通操演動次和行動要項（action items），確保各國部隊在統一指揮之下，按照統一準則進行聯合操演；依航前檢查表（Pre-Cruise Checklist）進行航前準備和雙重檢查（double check）為各艦啟航前的重要動作，依慣例各艦仍須召開航前會，確保官兵都能瞭解操演任務。在港訓階段，主辦單位安排各參演部隊參觀活動，並舉行球類競技比賽，具有寓訓於樂的效益。

參、趨勢研判

一、環太軍演將成為各國兵力展示的舞台

美國身為環太系列軍演的主辦國，派出演習的兵力一向最為龐大，出動水面艦艇17艘（包含一艘無人軍艦）、潛艦3艘和一百三十

餘架各型飛機，其中林肯號航艦打擊支隊（Abraham Lincoln Carrier Strike Group）和朱瓦特級（Zumwalt class）驅逐艦蒙索爾號（USS Michael Monsoor, DDG 1001）最具看點。其他吸引參演同行興趣的還有韓國馬羅島號兩棲攻擊艦（ROKS Marado, LPH 6112）、日本海上自衛隊能夠起降F-35B的出雲號（JS Izumo , DDH 183）、澳洲坎培拉號兩棲攻擊艦（HMAS Canberra, L 02）以及甫成軍1年的供應號綜合補給艦（HMAS Supply, A195）等，而智利那艘走過近半世紀的輕巡防艦（以下簡稱「輕巡」）林區號（Almirante Lynch, PFG 07）、印度自製的6,000噸級巡防艦颯特普拉號（INS Satpura, F 48）、印尼於四年前購自荷蘭頗具流線現代感的輕巡拉伊號（KRI I Gusti Ngurah Rai, 332）、墨西哥隱形造型的輕巡華雷斯號（ARM Juárez, POLA 101）等亦頗吸引各國海軍官兵的目光。除主辦國之外其他國家參演兵力如表2；另有汶萊、哥倫比亞、丹麥、厄瓜多、德國、以色列、荷蘭、斯里蘭卡、泰國和英國等10個國家派遣觀察員參加。各國參演軍艦普遍具有大、小、新、老和現代感等特色；大象徵具備大規模兵力投射的能力；小意味具備純熟的航海能力，排水量雖小也能夠遠渡重洋參演；新顯示具備投資海軍建設和追求海軍現代化的能力；老代表具備艦艇裝備妥善的維護能力；現代感彰顯現代化艦艇設計強調隱形功能以及高超的造艦工藝水準。爾後的環太軍演，各國海軍仍會派遣具象徵意義和功能特色的艦艇參與，大有互別苗頭，輸人不輸陣的意思，觀察員國家也可能會正式派遣艦艇或部隊參演。

表2、除主辦國之外其他國家參演兵力表

國家	軍艦	飛機	部隊
澳洲	坎培拉艦（HMAS Canberra, L 02）	P-8A x2	陸戰營
	瓦拉蒙加艦（HMAS Warramunga, FFH 152）		
	供應艦（HMAS Supply, A 195）		
加拿大	溫哥華艦（HMCS Vancouver, FFH 331）	直升機	

國家	軍艦	飛機	部隊
	溫尼伯艦（HMCS Winnipeg, FFH 338）	x2	
智利	林區艦（Almirante Lynch, PFG 07）		
法國	普拉里爾艦（FS Prairial, F 731）	直升機	
印度	颯特普拉艦（INS Satpura, F 48）	P-8I	
印尼	拉伊艦（KRI I Gusti Ngurah Rai, 332）		陸戰排
日本	出雲艦（JS Izumo , DDH 183）	P-1、直升機x15	陸上自衛隊40人
	高波艦（JS Takanami, DD 110）		
馬來西亞	萊克爾艦（KD Lekir, FSG 26）		
墨西哥	華雷斯艦（ARM Juárez, POLA 101）	直升機	陸戰連
	烏蘇馬辛塔艦（ARM Usumacinta, A 412）		
紐西蘭	奧特阿羅亞艦（HMNZS Aotearoa, A 11）		火力組
祕魯	貴士艦（BAP Guise, CC 28）		
菲律賓	魯納艦（BRP Antonio Luna, FF 151）		
新加坡	無畏艦（RSS Intrepid, 69）		
南韓	馬羅島艦（ROKS Marado, LPH 6112）	P-3、直升機x17	陸戰連、特戰分隊x4、海軍機動工程中隊
	世宗大王艦（ROKS Sejong the Great, DDG 991）		
	文武大王艦（ROKS Munmu the Great, DDH976）		
	申乭石艦（ROKS Shin Dol-seok, SS 082）		
東加			武裝排

資料來源：Dzirhan Mahadzir, “RIMPAC 2022 Kicks Off in Hawaii with 21 Partner Nation Ships,” *USNI News*, June 29, 2022, https://news.usni.org/2022/06/29/rimpac-2022-kicks-off-in-hawaii-with-21-partner-nation-ships.

二、參與環太軍演的國家將維持穩定增加

環太系列軍演除了2020年受制於新冠疫情只有10個國家參加之外，自2012年以來，始終維持二十餘國參與。2022年的部分觀察員國家有可能於爾後的系列軍演成為正式的成員，或派艦艇、飛機或地面部隊參加，例如，德國、英國等；主辦方也會邀請其他的觀察

員國家，例如，越南以及歐洲和中南美洲地區有興趣的國家等。使得參與環太軍演的國家數量維持穩定增加，估計2024年可能直逼30個國家。儘管俄羅斯和中國曾經參與環太軍演，在美俄和美中關係回溫到2016年以前的關係之前，中俄兩國很難再獲得邀請；而被視為「流氓國家」的伊朗和北韓等國，更是被排除在外。美國太平艦隊指揮官帕帕洛上將（Adm. Samuel Paparo）表示，本屆軍演的設計構想雖非針對中國的威脅，但必須專注在戰術和技術的演練才能夠肆應未來幾年的潛在衝突。[2]美國國會《2022國防授權法案》（*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022*）雖建議行政部門邀請臺灣參加，最終卻未獲邀，可能是受到白宮「避免過分刺激中國」的政治考量影響。然而，如同環太平洋軍事演習——能力（Capable）、適應力（Adaptive）和夥伴（Partners）——的永續宗旨一樣，臺灣面對嚴峻的軍事挑戰，確實需要透過參與國際性聯合操演，以提升國軍遂行聯合作戰的觀念、視野和能力，建立與夥伴聯合軍事行動的適應力。因此，仍然值得爭取參加類似RIMPAC的國際性軍演；而美方基於面對共同威脅之下，應勇於接受國軍參與。

[2] Megan Eckstein, “US Navy Officials Say Pacific Exercise is not Aimed at China, but It Zeroes in on Defending Taiwan,” *Defense News*, July 12, 2022, https://reurl.cc/an2V7l.

對中國情報艦擴大情蒐活動之觀察

翟文中

國防戰略與資源研究所

焦點類別：解放軍、國際情勢

壹、新聞重點

2022 年 5 月 13 日，澳洲指稱追蹤到一艘中國情報艦現身該國西部海岸。澳洲國防部長杜登（Peter Dutton）在記者會上表示，該艘中國情報艦曾接近澳洲的軍事設施，並沿著澳洲西部海岸駛往埃克斯茅斯（Exmouth）以南，其稱此事件係入侵之舉。這艘情報艦係中國海軍東調級電子偵察艦「海王星號」，其被發現時距離澳洲一處敏感軍事設施不及 17 浬，這是一座支援美國與澳洲及其盟國潛艦在西太平洋作業的特低頻（very low frequency, VLF）無線電通信站。[1]在此之前，中國情報艦近年多次進入澳洲專屬經濟水域從事情蒐活動，例如去年 7 月與 11 月，澳洲也曾發現中國情報艦逼近其領海進行情報活動。[2]由於中國情報艦作業的水域並非澳洲領海，未違反國際海洋法公約任何條款，對中國運用「灰色地帶」的操作策略，澳洲政府除強力抨擊或循外交管道譴責外，並無任何作法可反制中國情報艦近逼澳洲水域情蒐之舉。

貳、安全意涵

一、中國海軍情報艦的活動範圍不斷向外延伸

過去，中國情報艦的主要活動水域皆在「第一島鏈」內，主要

[1] Colin Clark, "'Aggressive Act': Aussie Defense Minister Knocks Chinese Intel Ship 'Hugging Coastline'," *Breaking Defense*, May 13, 2022, https://breakingdefense.com/2022/05/aggressive-act-aussie-defense-minister-knocks-chinese-intel-ship-hugging-coastline/; Thomas Newdick, "Chinese Spy Ship Makes First Appearance Near Australian Submarine Communications Base," *THE WARZONE*, May 13, 2022, https://www.thedrive.com/the-war-zone/chinese-spy-ship-makes-first-appearance-near-australian-submarine-communications-base.

[2] 張沛元，〈中國間諜船出沒西岸澳洲批入侵〉，《自由時報》，2022 年 5 月 14 日，https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1517107。

集中於台海周邊水域，例如中科院於漢光演習在九鵬基地試射飛彈時，均可發現中國情報艦在其周邊水域進行活動的蹤跡。近年，中國情報艦活動範圍不斷地擴大，由台海周邊水域擴及日本與澳洲鄰接水域，最遠處甚至達美國阿拉斯加。中國情報艦擴大活動範圍與其海軍戰略內涵的轉變密切相關，當中國海軍戰略由「近海防禦」向「近海防禦、遠海防衛」過渡，中國海軍在海上維權、戰略通道保護與確保海外資產與僑民安全考量下，必須突破海域限制進行遠海前進部署。在這種情況下，中國海軍除必須對周邊水域水文狀況有效掌控外，對攸關其國家利益或未來可能出現衝突的水域亦須有相當程度的瞭解。因此，隨著中國國家利益外延與解放軍活動範圍日增，中國擴大情報艦活動範圍係極其自然的發展。

二、海上情蒐係「情監偵」與戰場情報備便的重要工作

中國情報艦的活動絕非提醒他方「中國海軍存在」的單純性「海軍展示」（naval presence），其活動均與特定目的或他方活動相關。一般而言，情報艦日常活動的主要工作係在蒐集水文資料，例如敵方潛艦出海通道附近的海底地形與地貌、磁力、洋流、潮汐、溫度、深度與鹽度等各項海洋環境數據，如此可強化己方的海洋戰場經營，戰時則可獲得優於對手的海洋環境覺知，藉此可取得對戰鬥空間掌控的不對稱優勢。另一方面，情報艦出沒的水域經常與他方軍事活動有關。例如 2017 年 7 月，美國軍方在阿拉斯加進行「終端高空防衛系統」（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD）攔截測試時，一艘中國海軍情報艦出現在測試基地附近水域監視。[3] 2021 年 7 月，中國派出情報艦「海王星號」和「天王星號」至澳洲昆士蘭（Queensland）外海活動，當時澳洲與美國正在該水域進行

[3] 〈中國間諜船相繼出現在阿拉斯加和澳洲，美國有點不適應了〉，《每日頭條》，2017 年 7 月 26 日，https://kknews.cc/zh-tw/military/6pzv5o3.html。

代號「護身軍刀」（Talisman Sabre）的多國軍事演習。[4]未來，中國情報艦現身於美國主導的各項聯合軍事演習水域將成為常態性事件。

三、海上情蒐極易引發海上意外事件

情報艦常於武器試射與軍事演習區域活動，他方的意外射擊或是刻意違反國際法，均可能使情報艦的情蒐活動暴露於高度風險中，甚至向上升級引發海上意外事件。1967 年 6 月以阿戰爭期間，美國自由號（USS Liberty, AGTR-5）情報艦在公海執行情蒐任務時遭以色列機艦誤擊，導致 34 人死亡與 171 人受傷。[5] 1968 年 1 月，美國海軍情報艦布魯勃號（USS Pueblo, AGER-2）於北韓外海執行任務時，被北韓以「侵犯領海從事間諜活動」罪名扣押。由於事件發生距北韓海岸 15 浬水域，消息揭露後在美國國內引起軒然大波，民間強烈要求政府採取軍事行動營救人質。1968 年 12 月，經過外交斡旋北韓同意將扣押人質釋放，惟布魯勃號迄今被北韓扣留仍未歸還。[6]因此，被監偵方若採取強硬方式予以回應，即使情報艦係在公海水域作業且未違反國際法，仍有可能引發意外造成雙方關係緊張。

參、趨勢研判

中國將透過軍民結合方式建立完整的海上「情監偵」量能

中國海軍基於「戰場情報備便」與「蒐集敵方參數」的雙重考量，未來將會派遣更多的情報艦在亞太甚至印太水域作業。證諸美蘇冷戰經驗可知，中國情報艦的情蒐內容將由水文資料調查逐漸擴及對敵方裝備與武器參數的蒐集，而其作業水域亦將由進入演習水域情蒐，擴大到尾隨他方編隊進行持續監控。此外，隨著中國軍方

[4] 丘德真，〈澳洲防長：中國「間諜船」逼近情蒐達 3 週〉，《中央通訊社》，2021 年 11 月 26 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202111260057.aspx。

[5] Dennis Lamb, “Remembering the 1967 Israeli Attack on the USS Liberty,” *Iowa City Press-Citizen*, June 29, 2018, https://reurl.cc/0p71g9.

[6] “Pueblo (AGER-2) 1967-1968,” *Naval History and Heritage Command*, June 29, 2018, https://www.history.navy.mil/browse-by-topic/ships/modern-ships/pueblo.html.

整體情蒐能力不斷提升，中國海軍將以其擁有的海洋測量艦、海洋情報艦、水聲監視艦與彈道飛彈監視艦等不同用途艦船，結合陸基測站與太空資產的聯合運用，擴大對電磁頻譜與物理訊跡的蒐集分析，俾能有效地掌握敵方艦船活動與武器性能諸元。[7]並且，中國海警、海上民兵與國家海洋局等非軍事組織，亦擁有相當能量的「情監偵」能力，其可協助人民解放軍海軍對他國機艦的活動進行監控。透過軍民結合方式，中國海軍將可建立起一個完整而嚴密的海上「情監偵」系統。

[7] James Goldrick, "China's Spy Ships Change Equation in the Pacific," *The Maritime Executive*, July 31, 2019, https://www.maritime-executive.com/editorials/china-s-spy-ships-change-equation-in-the-pacific.

近期中俄軍艦繞日本列島之觀察

林彥宏

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國防戰略、印太區域

壹、新聞重點

去（2021）年 10 月 18 日，共有 10 艘中俄軍艦進行聯合行動，首次共同穿越津輕海峽。兩國軍艦採順時針方式，環繞日本列島一周，造成日本在國家安全上嚴重的威脅。[1]當時俄羅斯國防部宣稱，這是首次與中國解放軍海軍進行為期 7 天的「聯合巡邏」，主要的任務及目的是為「維持印太地區的和平與穩定及維護兩國的海洋經濟活動」，[2]頗有直接對決以美國為首的印太戰略之行動。上次中、俄軍艦個別穿越津輕海峽的時間分別為 2017 年與 2019 年。

根據日本統合幕僚監部公開資料顯示，自 2022 年 6 月中後，中俄軍艦對日本列島進行繞島的次數有逐漸增加的趨勢。[3]這次中俄聯手再次對日本進行繞島，日本防衛大臣岸信夫表示，中俄不斷對日本的挑釁行為就是意圖對日本進行示威，造成區域不安，防衛省將密切觀察中俄軍艦的動向，保持警戒。[4]

貳、安全意涵

一、中俄軍艦分頭環繞日本列島意圖挑動美日戰略神經

2022 年 6 月，中俄軍艦環繞日本列島的方式，與過往不同（請

[1]〈中国及びロシア海軍艦艇の動向について〉，《日本統合幕僚監部》，2021 年 10 月 18 日，https://www.mod.go.jp/js/Press/press2021/press_pdf/p20211018_02.pdf。

[2]〈報道発表 2022〉，《日本統合幕僚監部》，https://www.mod.go.jp/js/Press/press2022.htm。

[3]〈中ロ軍艦が津軽海峡通過　計 10 隻、同時確認は初―防衛省〉，《JIJI.COM》，2021 年 10 月 18 日，https://www.jiji.com/jc/article?k=2021101801157&g=pol；〈中ロ合同艦隊が日本を「一周」、これが大きな出来事である理由〉，《CNN.co.jp.》，2021 年 10 月 27 日，https://www.cnn.co.jp/world/35178591.html。

[4]〈中露艦隊が日本列島を周回　動き活発化、共同行動の可能性〉，《産経新聞》，2022 年 6 月 21 日，https://www.sankei.com/article/20220621-NNE53SM7VRKOLP3TYBY3SC26B4/。

參閱下圖）。6 月 12 日起至 13 日止，中國解放軍海軍的 2 艘飛彈驅逐艦和 1 艘補給艦，以及 1 艘情報收集艦，共 4 艘，從對馬海峽北上往日本海方向航行。16 日起至 17 日止，2 艘驅逐艦穿越宗谷海峽，另外 1 艘補給艦及 1 艘情報收集艦則在 16 日穿越津輕海峽。19 日，除了 1 艘情報收集艦外，其他 3 艘軍艦則在 19 日下午 2 點時，共同出現在宮城縣金華山東部約 220 公里處，持續向南前進。

圖、中俄艦隊的航行動向

資料來源：作者參閱後進行修改〈中露艦隊が日本列島を周回　動き活発化、共同行動の可能性〉，《産経新聞》，2022 年 6 月 21 日，https://reurl.cc/XjoWye。此路線圖為日媒所預測。

與此同時，6 月 15 日，俄羅斯海軍有 3 艘護衛艦、1 艘驅逐艦及 1 艘飛彈觀測驅逐艦共 5 艘，出沒於北海道襟裳岬的東南方 280 公里。16 日起至 17 日止，於南東方約 180 公里左右往南西方向，並持續往伊豆諸島海域航行，同時該海域有 2 艘俄羅斯軍艦前來會合。19 日，俄羅斯軍艦集體穿越宮古海峽，21 日從東海往日本海方向前

進。這次俄羅斯海軍共派出 7 艘軍艦，環繞日本列島半圈。

從中俄軍艦繞日本列島的軌跡來看，中俄分工合作，此舉頗有事前共同商議之跡象。中俄聯手對日進行繞島主要目的是對美日進行軍事牽制，意圖挑動美日戰略神經。

二、中俄施壓日本兼警告美國勿插手東亞事務

在 5 月美日高峰會與 6 月 G7 高峰會的會後聲明均再次宣稱「維持台海和平及穩定的重要性」以及日本岸田首相決定參加北約高峰會後，中俄在日本周邊海空域的活動相當頻繁。尤其是俄羅斯入侵烏克蘭後，日本政府加入西方制裁俄羅斯及頻頻對台海安全發出言論等，中俄聯手對日本在安全上進一步嚴重挑釁，利用軍機艦對日本進行戰略巡航，針對性非常濃厚。

從這次中國派出軍艦的型號來看，有 2 艘飛彈驅逐艦，分別是南昌級驅逐艦（又稱 055 型飛彈驅逐艦 102「拉薩艦」）、旅洋型驅逐艦（又稱 052D 型飛彈驅逐艦 120「成都艦」）以及福池型補給艦（又稱綜合補給艦 902「東平湖」艦）。特別是 055 型飛彈驅逐艦，號稱是當代中國最強戰艦。它擁有 112 具艦載通用垂直發射系統，包括鷹擊 18 反艦導彈／反潛導彈、紅旗 9B 中遠程防空導彈、紅旗 10A 近程防空導彈，以及目前最夯的「鷹擊 21 極音速反艦彈道導彈」。[5] 俄羅斯則是派出無畏級驅逐艦 1 艘、20380 型（又稱守護級）護衛艦 3 艘及內德林級飛彈觀測艦 1 艘。其實，中俄除了給日本施加壓力外，真正的目的在於警告美國，不要插手西太平洋海域周邊國家的事務，尤其是台灣問題。有鑑於在 6 月 29 日於夏威夷舉行的「2022 年環太平洋聯合軍事演習」（Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC，簡稱「環太軍演」），中俄提前在 6 月中進行的「聯合巡邏」，似乎先向美國進

[5]〈挑釁！中國最強戰艦 055 型拉薩艦　首次東出西太平洋再進日本海〉，《蘋果新聞網》，2022 年 6 月 15 日，https://reurl.cc/p1OKEe。

行一次軍事威懾，故意示警。中俄軍艦繞日本列島的行徑，亦反映出兩國對美國不斷主張台灣海峽為「國際海域」、「航行自由」、「派軍艦穿越台海」等作為的示威。

參、趨勢研判

一、中俄軍艦繞日本列島恐常態化

中俄軍艦繞日本列島行動次數不斷增加，特別是 6 月份以後特別頻繁。前述合計中俄軍艦 9 艘分別環繞日本列島。6 月 21 日又有 2 艘中國軍艦穿越台灣東部和與那國島之間的海域，亦有 3 艘中國軍艦穿越宮古海峽。6 月 23 日，4 艘中國軍艦穿越宮古海峽。6 月 24 日，1 艘中國軍艦穿越台灣東部和與那國島之間的海域。6 月 26 日，1 艘中國軍艦穿越伊豆諸島的御藏島及八丈島之間的海域。6 月 29 日，3 艘中國軍艦穿越宮古海峽。7 月 1 日，3 艘俄羅斯軍艦穿越與那國島與西表島間的海域。7 月 4 日，各有 1 艘中國軍艦及 1 艘俄羅斯軍艦在釣魚台（日稱尖閣群島）連結區海域航行。[6]（請參閱附表）中國軍艦靠近釣魚台連結區，自 2016 年 6 月以來，這次已經是第四次（第 1 次 2016 年 6 月、第二次 2018 年 1 月、第三次 2018 年 6 月）。[7]

這次俄羅斯軍艦靠近釣魚台連結區時，中國軍艦竟對俄羅斯軍艦進行警告，要求俄羅斯軍艦立刻離開該海域，頗有宣示釣魚台主權的意味。過往俄羅斯軍艦亦有接近釣魚台連結區海域跡象，當時都是中國海警船對其發出警告，這次中國則派出軍艦，讓釣魚台緊張局勢進一步加劇。[8]中俄間是否事先協調，聯手對日進行威脅，無

[6]〈中国海軍艦艇の動向について〉，《日本防衛省自衛隊》，2022 年 7 月 4 日，https://www.mod.go.jp/j/press/news/2022/07/04a.html。

[7]〈中国海軍 ロシア海軍の艦艇 尖閣諸島沖の接続水域を航行〉，《NHK WEB》，2022 年 7 月 4 日，https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220704/k10013701151000.html。

[8]〈中露艦艇が尖閣接続水域進入　両国連携でアピールか〉，《産経新聞》，2022 年 7 月 4 日，https://www.sankei.com/article/20220704-YSM2TBXHPFMPRIEWCJO5BAJ54U/。

法得知。但兩國的行為，亦有可能引起突發的軍事衝突，日本政府對中俄兩國的動向也越來越謹慎。

二、美日及友盟將增加聯合軍演以牽制中俄軍事行動

面對中俄聯合繞島的軍事挑釁行動，日本政府除透過外交手段向中國表達嚴重關切抗議外，日美及相關印太國家進行聯合軍演亦是牽制中俄手段之一。例如於 6 月 12 日，美軍太平洋艦隊於菲律賓海域舉行 2 年一度的「勇敢之盾 2022」軍演。美軍出動「雷根號」航艦打擊群、「林肯號」航艦打擊群及可起降 F-35 戰機的「的黎波里號」兩棲突擊艦。軍演的科目專注於多領域環境中整合的聯合訓練。[9]再者，6 月 29 日起至 8 月 4 日止，於夏威夷周邊海域舉行 2 年一次的「環太軍演」，共有日、美、英、法、澳、韓等共 26 國及約有兩萬五千人參演，演練科目及參與軍力都是最大規模。中國從參加國變成不被邀請，甚至傳出成為軍演的假想敵，亦是該軍演最大的變化。

有鑑於 2020 年因疫情因素縮小「環太軍演」的規模，這次擴大舉辦除了向中國示威外，成為美國拉攏友盟在印太地區遏止中國的重要軍事活動。該軍演是在烏俄戰爭動盪背景下舉行，對全球安全局勢帶來很多新的訊號。然而，最主要的目的是進一步加緊遏制包圍中國戰略的一項重要舉措，針對中國的對抗意味越來越濃。[10]亦警告俄羅斯須謹慎小心勿與中國聯手破壞區域和平穩定。

[9]〈美國「英勇之盾 2022」軍演登場 「3 航艦」編隊航行秀肌肉〉，《自由時報》，2022 年 6 月 13 日，https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3958269。

[10]〈最大規模環太平洋軍演針對誰？陸學者：劍指中國首要競爭對手〉，《ET Today》，2022 年 7 月 3 日，https://www.ettoday.net/news/20220703/2286007.htm。

附表、近期中俄軍艦接近日本海域之資料

（期間從6月1日起至7月6日止）

日期	國籍	軍艦名稱	航向
2022/6/1	中國	1艘旅洋型驅逐艦（154）、1艘江凱型護衛艦（515）、1艘071型揚陸艦（904）、1艘福池型補給艦（986），共4艘	穿越奄美大島和橫當島之間的海域，往東進，朝向西太平洋航行
2022/6/2	中國	1艘東調級情報收集艦（795）	穿越沖繩本島和宮古島之間的海域，往南東前進，朝向西太平洋航行
2022/6/7	俄羅斯	1艘巴爾扎姆級情報艦（80）	從東往西，穿越宗谷海峽
2022/6/9	俄羅斯	1艘巴爾扎姆級情報艦（80）	從西往東，穿越津輕海峽
2022/6/10	俄羅斯	1艘無畏級驅逐艦（543）、1艘20380型守衛級巡防艦（337）、3艘20381型守衛級巡防艦（333、335、339），共5艘	北海道根室半島的南東方約170公里處發現
2022/6/12	俄羅斯	1艘巴爾扎姆級情報艦（80）	從東往西，穿越宗谷海峽
2022/6/12	中國	1艘東調級情報收集艦（794）	從北往東，穿越對馬海峽
2022/6/13	中國	1艘南昌級驅逐艦（102）、1艘旅洋型驅逐艦（120）、1艘福池型補給艦（902），共3艘	從北往東，穿越對馬海峽
2022/6/16	中國	1艘東調級情報收集艦（794）、1艘福池型補給艦（902），共2艘	從西往東，穿越津輕海峽
2022/6/15	俄羅斯	2艘無畏級驅逐艦（543、548）、1艘20380型守衛級巡防艦（337）、3艘20381型守衛級巡防艦（333、335、339）、1艘內德林元帥（Marshal Nedelin）級飛彈觀測支援艦，共7艘	從北海道襟裳岬南東280公里海域往南前進
2022/6/16	俄羅斯	2艘無畏級驅逐艦（543、548）、1艘20380型守衛級巡防艦（337）、3艘20381型守衛級巡防艦（333、	往伊豆諸島的須美壽島和鳥島之間的海域，往南西前進。其中有兩艘出現在千葉縣犬吠崎南東約180公

日期	國籍	軍艦名稱	航向
		335、339），共 6 艘。	里海域
2022/6/19	俄羅斯	1 艘無畏級驅逐艦（548）、3 艘 20381 型守衛級巡防艦（333、335、339）、1 艘內德林元帥（Marshal Nedelin）級飛彈觀測支援艦，共 5 艘	穿越沖繩本島和宮古島之間海域，往北西方前進
2022/6/19	中國	1 艘南昌級驅逐艦（102）、1 艘旅洋型驅逐艦（120）、、1 艘福池型補給艦（902），共 3 艘	6 月 19 日，出現在宮城縣金華山東約 220 公里海域，往南前進。6 月 20 日，出現在千葉縣犬吠崎南東約 220 公里海域，持續往南西前進
2022/6/21	中國	1 艘南昌級驅逐艦（102）、1 艘旅洋型驅逐艦（120）、、1 艘福池型補給艦（902），共 3 艘	出現在伊豆諸島的須美壽島和鳥島之間的海域，往西方前進
2022/6/21	俄羅斯	1 艘無畏級驅逐艦（548）、3 艘 20381 型守衛級巡防艦（333、335、339）、1 艘內德林元帥（Marshal Nedelin）級飛彈觀測支援艦（331），共 5 艘	往北東方向前進，穿越對馬海峽，航向日本海
2022/6/21	中國	1 艘 056 輕型護衛艦（615）、1 艘旅洋型驅逐艦（154），共 2 艘	穿越與那國島和台灣之間的海域
2022/6/21	中國	1 艘旅洋型驅逐艦（131）、2 艘江凱型護衛艦（599、529）、1 艘旅洋型驅逐艦（156），共 4 艘	穿越與沖繩本島和宮古島之間的海域
2022/6/23	中國	1 艘東調級情報收集艦（795）、1 艘旅洋型驅逐艦（131）、2 艘江凱型護衛艦（529、599）、1 艘旅洋型驅逐艦（156），共 4 艘	穿越與沖繩本島和宮古島之間的海域
2022/6/24	中國	1 艘旅洋型驅逐艦（153）	穿越與那國島和台灣之間的海域
2022/6/26	中國	1 艘東調級情報收集艦（794）	出現於伊豆諸島的八丈島北東 90 公里海域，往西方前進
2022/6/29	中國	1 艘南昌級驅逐艦（102）、1 艘旅洋型驅逐艦（120）、、1 艘福池型補給艦（902），共 3 艘	穿越與沖繩本島和宮古島之間的海域

日期	國籍	軍艦名稱	航向
2022/7/1	俄羅斯	1 艘無畏級驅逐艦（543）、1 艘 20381 型守衛級巡防艦（337）、1 艘 Военно-Морской Флот 級補給艦，共 3 艘	穿越與與那國島和西表島之間的海域
2022/7/4	中國	1 艘江衛型護衛艦	出現在釣魚台連結區
2022/7/4	俄羅斯	1 艘無畏級驅逐艦（543）、1 艘 20381 型守衛級巡防艦（337）、1 艘 Военно-Морской Флот 級補給艦，共 3 艘	穿越與久場島和大正島之間的海域，往北航行
2022/7/5	中國	1 艘東調級情報收集艦（794）	穿越與沖繩本島和宮古島之間的海域，往北東方向航行
2022/7/5	俄羅斯	1 艘無畏級驅逐艦（543）、1 艘 20381 型守衛級巡防艦（337）、1 艘 Военно-Морской Флот 級補給艦，共 3 艘	穿越對馬海峽，往北東航行，往日本海前進
2022/7/6	俄羅斯	1 艘 Vishnya class AGI 情報收集艦（535）	出現沖之鳥島海域南南東海域 45 公里處

資料來源：林彥宏參閱日本統合幕僚監部及自衛隊官網的公開網站資料後，自行製作。〈報導發表 2022〉，《防衛省統合幕僚監部》，https://www.mod.go.jp/js/Press/press2022.htm；〈中国海軍艦艇の動向について〉，《日本防衛省自衛隊》，2022 年 7 月 4 日，https://reurl.cc/9G2YXx。

中國與加拿大軍機相遇事件之觀察

陳鴻鈞

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、解放軍

壹、新聞重點

2022 年 6 月 1 日，加拿大國防部發布新聞稿，稱加拿大空軍一架 CP-140 極光（Aurora）長程巡邏機近期在執行聯合國對北韓制裁任務時，多次與中國解放軍空軍軍機在國際空域相遇並發生互動，批評解放軍空軍並沒有遵守國際空中安全規範，且做出不專業的行為，危及加拿大軍機和人員的安全。對此，中國外交部以及國防部都積極做出回應。兩國官方都沒有透露事發地點，《環球時報》特約評論員胡錫進則稱加國軍機已進入東海，而中國在東海設有防空識別區（Air Defense Identification Zone, ADIZ），遭到解放軍空軍軍機監視是理所當然之事。[1]隨著中國軍力成長，解放軍軍機與外國軍機相遇事件逐漸增加，也引發許多爭議，相關發展值得關注。

貳、安全意涵

一、中國與加拿大軍機東海密集相遇提高飛安風險

隨著北韓發展彈道飛彈與核武，聯合國安理會通過相關決議，制裁北韓相關舉動。加拿大參與執行聯合國制裁行動，卻發生與中國軍機相遇事件。根據國際規範與慣例，攔截機與被攔截機一般保

[1] "Statement from the Canadian Armed Forces," *Canada Department of National Defence*, June 1, 2022, https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2022/06/statement-from-the-canadian-armed-forces.html /;〈國防部新聞發言人吳謙就加拿大炒作中加軍機相遇事件答記者問〉,《中華人民共和國國防部》, 2022 年 6 月 6 日，https://reurl.cc/55eq8M；〈2022 年 6 月 6 日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉,《中華人民共和國外交部》, 2022 年 6 月 6 日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202206/t20220606_10699238.shtml；胡錫進，〈加澳軍機來中國周邊搞事，卻是承受不起空中對抗遊戲的媽寶〉,《觀察者》, 2022 年 6 月 6 日，https://user.guancha.cn/main/content?id=777786。

持 300 公尺的距離，避免發生危險。[2]2018 年 12 月，時任加拿大國防部參謀總長范斯（Jonathan Vance）就曾指出，加拿大軍機在執行聯合國制裁北韓任務（代號為「霓虹燈」；Operation Neon），於國際空域遭到中國軍機騷擾。這裡所謂聯合國制裁北韓的任務，是指聯合國安理會通過制裁北韓決議的一部分，即監視海上貨船和郵輪是否有違背聯合國安理會對北韓的相關決議。范斯表示，相關事件發生在 2018 年 10 月，加拿大軍機共執行 12 次任務，有 18 次遭遇中國空軍，其中有 4 次任務完全沒有遭遇中國軍機，有 1 次任務遭遇 1 次中國空軍，剩餘 7 次任務則和中國軍機有多次遭遇。范斯批評，儘管該軍機已平安返回，但中國軍機太靠近加拿大軍機，且說出與做出不適當的言語和行為，認為中國行為侵蝕航行自由。范斯更進一步指出，同樣執行該任務的日本、澳洲以及紐西蘭都有類似經驗。范斯是在 12 月才對外公開相關事件，顯見他認為值得注意此事件的後續發展。針對此事，中國國防部在 2018 年僅簡短表示「依法依規予以處置」，並稱加國的批評和事實存在差異。[3]換言之，中國與加拿大軍機早在 2018 年就已有相關不友好的經驗。

二、中國與加拿大存在防空識別區維權和國際空域航行自由的爭議

國際上有不少國家設有防空識別區，相關國家對未經通報獲准進入防空識別區的不明軍機，通常會以廣播警告、派遣軍機攔截方式驅離，若不明軍機持續向該國領土逼近，則會進一步採取壓迫方式示警以及驅離。儘管如此，防空識別區並無國際法的授權（《國際民航公約》則有相關安全防護制約等原則），因此中國積極驅離加國執行聯合國任務軍機的舉動，就會產生國際法與相關爭議。

---

[2] 蘇紫雲，〈防空識別區攔防作業的風險管理〉，《國防安全雙週報》，第 42 期，頁 70。

[3] Murray Brewster, “Canadian surveillance plane buzzed by Chinese off North Korea, DND reveals,” *CBC News*, December 21, 2018, https://www.cbc.ca/news/politics/chinese-korea-embargo-aircraft-buzzed-harassment-1.4953093;〈2018 年 12 月國防部例行記者會文字實錄〉，《中華人民共和國國防部》，2018 年 12 月 27 日，http://www.mod.gov.cn/jzhzt/2018-12/27/content_4833073_8.htm。

依據加拿大國防部的聲明，此次加拿大長程巡邏機一樣在執行聯合國制裁北韓任務，為期 1 個月（4 月 26 日至 5 月 26 日），多次和中國解放軍空軍軍機相遇與互動；這當中，加拿大空軍經常覺得有發生危險的可能性，因此必須快速更改它們原本的飛行路線，藉以增加雙方之間的距離，避免和中國軍機發生擦撞事件。加拿大國防部認為，解放軍空軍的飛行員刻意迫使加拿大巡邏機偏離原本的飛行路徑；對此，加國首要關切的有兩點，一是加拿大飛行員的安全，二是加拿大空軍於執行聯合國制裁相關任務時，在國際空域和解放軍空軍維持專業距離的重要性。最後，加拿大國防部簡單指出，類似的軍機相遇事件發生頻率正在增加，正透過外交管道表達關切。之後，加國軍方以匿名方式向媒體透露，雙方距離已經近到可以目視彼此的範圍，甚至看到中國飛行員對加國飛行員做出不雅的手勢。中加雙方飛機遭遇約 60 次，加國飛行員認為趨近危險的次數超過 24 次。由此可知，加拿大主張該國軍機是在國際空域執行聯合國任務，符合相關規範，卻遭到中國軍機騷擾，而且此波雙方軍機相遇所造成的危險程度不亞於2018 年。加拿大總理杜魯道（Justin Trudeau）數度關切此事，並批評中國軍機對加拿大軍機的騷擾行為是不負責任且具挑釁意味。[4]

三、兩國軍機密集互動升高軍事緊張態勢

中國在 2013 年設立「東海防空識別區」，對於進入該區域的外國軍機開始積極採取對策。6 月 6 日，對於兩國軍機相遇事件，中國國防部批評加拿大是拿聯合國安理會決議為名義，多次對中國實施抵近偵察和挑釁作為，明顯危害中國的國際安全以及雙方前線部隊

[4]Mercedes Stephenson and Sean Boynton, "Canada alarmed as Chinese fighter pilots 'buzz' Canadian planes over international waters," *Global News*, June 1, 2022, https://globalnews.ca/news/8885980/canada-china-pilots-buzz-planes-asia/; Adela Suliman, "Trudeau accuses China of 'extremely troubling' harassment of Canadian jets," *The Washington Post*, June 3, 2022, https://reurl.cc/Gx7rXW; Eric Stober, "Trudeau calls buzzing of Canadian aircraft 'provocative' as China issues warning," *Global News*, June 7, 2022, https://globalnews.ca/news/8899118/china-canada-military-plane-patrol-warning/.

的安全。中國國防部除了表示強烈反對的立場外，更強調是加拿大軍機採取「不友好、不專業的操作」，解放軍空軍則是「迅速採取了有理有力、安全專業的處置措施」，亦透過外交途徑表達嚴正交涉的立場。中國國防部更敦促加拿大要嚴格約束前線部隊的行為，否則由加拿大負責承擔一切後果。同日，中國外交部也做出回應，除了重申中國國防部的立場外，更聲明「聯合國安理會決議從未授權任何國家以監控違反決議活動為由，在他國管轄海空域部署軍力開展監視活動」，並將相關行為視為危害中國國家主權和安全的舉措。進一步，中國外交部又呼籲加拿大停止散播假訊息，以實際行動促使兩國關係恢復正常。[5]根據胡錫進的說法，加國軍機是在東海進行偵察活動，並極有可能進入「東海防空識別區」，因此採取強勢處置措施。進一步，若與 2018 年相比，中國在 2022 年的因應態度更為強硬。

參、趨勢研判

一、中國將持續針對抵近偵察行為採取強硬措施

2022 年 6 月 13 日，面對加拿大持續批評中國干擾加拿大執行聯合國制裁北韓的任務，中國外交部反批加拿大是「惡人先告狀」，並首次點出「加軍機多次持續接近中國領空，實施高頻次、大範圍、往返式抵近挑釁」，重申加拿大軍機的行為是挑釁中國的國家主權與安全，更擴大指責「加軍機抵近區域民航航線密集，嚴重擾亂民航飛行秩序，危害民航飛行安全」。6 月底，中國國防部重申強烈反對的立場，認定加拿大軍機以執行聯合國安理會任務為理由，實際上是擴大對中國進行抵近偵察，且從事挑釁作為，侵害中國的國家安

[5] 〈國防部新聞發言人吳謙就加拿大炒作中加軍機相遇事件答記者問〉，《中華人民共和國國防部》，2022 年 6 月 6 日，http://www.mod.gov.cn/topnews/2022-06/06/content_4912396.htm；〈2022 年 6 月 6 日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 6 月 6 日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202206/t20220606_10699238.shtml。

全。中國國防部更呼籲有關國家停止散播相關假訊息，以及挑釁作為，並宣示未來的因應策略，即「一、來一次反制一次；二、不請自來者後果自負」。[6]也就是說，中國認為外國軍機抵近偵察的行為侵害中國的國家安全，因此會採取強硬立場，捍衛中國的國家利益。

二、中國與加拿大存在潛在軍事危機風險

隨著加拿大認為印太地區的重要性提高，加拿大也強化在印太地區的軍事部署。2022 年 6 月，加拿大國防部長安南德（Anita Anand）率團參加在新加坡舉辦的香格里拉對話（Shangri-La Dialogue）。安南德除了和盟邦夥伴進行互動外，亦在會議期間批評中國逐漸增加獨斷的行為，包括對加拿大軍機的騷擾行為。進一步，安南德更宣布派出「溫哥華號」（HMCS Vancouver, FFH 331）與「溫尼伯號」（HMCS Winnipeg, FFH 338）2 艘巡防艦、相關裝備以及人員至印太地區，除參加環太平洋軍演（RIMPAC），亦將持續執行「霓虹燈」與其他任務，加強和理念相近的國家之間的合作，以及促進印太地區的和平與穩定。[7]這意味著，加拿大正逐漸加強對印太地區的軍事投入，也隱含著增加與中國在軍事上競爭的可能性。

三、中國與各國軍機相遇爭議將持續發生

隨著中國軍力成長，解放軍空軍實力也不斷增加，投射範圍亦不斷擴大，包括南海，引發相關國家的關注，包括美國、澳洲等。

---

[6] 〈2022 年 6 月 13 日外交部發言人汪文斌主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 6 月 13 日，https://reurl.cc/XjokL0；〈2022 年 6 月國防部例行記者會文字實錄〉，《中華人民共和國國防部》，2022 年 6 月 30 日，https://reurl.cc/WrjL5D。

[7] Raju Gopalakrishnan, “Canada accuses China of 'very concerning' behaviour in aerial spat,” *Reuters*, June 11, 2022, https://www.reuters.com/article/us-asia-security-canada-idCAKBN2NS03C; “Defence Minister Anita Anand concludes visit to Shangri-La Dialogue in Singapore,” *Canada Department of National Defence*, June 13, 2022, https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2022/06/defence-minister-anita-anand-concludes-visit-to-shangri-la-dialogue-in-singapore.html; “Her Majesty’s Canadian Ships Vancouver and Winnipeg to deploy for Exercise RIMPAC 2022 and Operations PROJECTION and NEON,” *Canada Department of National Defence*, June 14, 2022, https://reurl.cc/7DOogN.

這更讓中國和各國軍機相遇事件頻傳，亦意味著中國和他國軍機相遇的爭議短期內難以停止。

澳洲新政府擬深化與印度軍事合作之觀察

黃恩浩

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國際情勢、印太區域、南亞中亞

壹、新聞重點

根據澳洲廣播公司（Australian Broadcasting Corporation, ABC）在2022年6月23日的新聞報導，澳洲新任國防部長馬勒斯（Richard Marles）與印度國防部長辛格（Rajnath Singh）於6月20日至23日在新德里舉行雙邊會議，雙方不僅檢視國防合作的推動情形，而且共同承諾基於互信、相互諒解、共同利益以及民主與法治等共同價值，繼續推動戰略夥伴關係，以深化雙邊軍事安全合作。

澳印國防部長在這次會晤中，不僅商討了區域安全局勢以及戰略挑戰，重申維持印度太平洋區域的「開放」、「自由」、「包容」、「繁榮」及「法治」等共同目標，並期待印度參與2022年10月舉行澳方主導的「印太奮進」（Indo-Pacific Endeavour）聯合演習。[1]

會面結束後，馬勒斯與辛格共同發表了一份聯合聲明，表示澳印歡迎雙方日漸繁多的軍事演習及國防交流，承諾著手推展印澳相互後勤支援協定、印澳聯合工作小組（Joint Working Group, JWG）、啟動青年軍官交流計畫，以及增加國防產業之間的聯繫，雙方希望在未來能加深聯繫，以實現更大的情報和訊息共享，同時尋找新的機會來擴大軍事訓練。[2]

[1] 林行健，〈印度澳洲防長雙邊會議 承諾深化合作〉，《經濟日報》，20220年6月22日，https://money.udn.com/money/story/52356607/6407940?from=edn_previous_story。

[2] Stephen Dziedzic and Avani Dias, “Defence Minister Richard Marles Visits India to Boost Military Ties, Compares Notes on Approach to China,” *ABC News*, June 23, 2022, https://www.abc.net.au/news/2022-06-23/new-defence-minister-richard-marles-visits-india/101175650.

貳、安全意涵

澳洲國防部長馬勒斯是新澳洲工黨政府首位訪問印度的高級官員，馬勒斯在結束對日本的訪問後，他就前往新德里與印度國防部長進行會晤，這明顯表示印度的重要性與澳洲的傳統安全夥伴日本已不相上下。[3]在過去五年間，澳印外交互動已經從有限的關係發展提升至緊密的交往，迄今雙方已經舉行了兩次雙邊領導人高峰會，並成為 Quad 和馬拉巴爾海軍聯合演習的重要合作夥伴，雙方更於 2022 年 4 月 2 日簽署《印澳經濟合作與貿易協議》（*The India-Australia Economic Cooperation and Trade Agreement*）以提升雙方經貿關係。[4]

儘管澳印都承認，中國在印太區域的威脅性擴張行為是雙方共同的安全焦慮，[5]也是雙方關係提升的主要推動力，但目前雙方在國防和安全方面的進展還不夠明顯，實際上仍落後於雙方在經濟和政治的關係發展。[6]究竟澳洲新政府與印度深化軍事合作的安全意涵為何？分析如下：

一、擴大且深化雙方外交與國防關係

目前，澳印雙邊關係發展所涵蓋的層面相當廣闊，包括：「關鍵技術」、「網路安全」、「關鍵礦產」、「海上安全」、「太空科技」、「經貿交流」、「教育推廣」、「文化與商業」等領域的合作。此外，在雙方深化安全關係共識之基礎上，有兩個新的合作交流中心正在建設中：其中一個中心是在澳洲興建並將用於印澳關係合作研究，另一

[3] 在澳印兩國獨立之前，現今澳洲和印度的大部分領土都屬於大英帝國，目前兩國亦是大英國協及東協地區論壇成員，在政治、經濟、國防、文化上有很強的聯繫。澳洲在印度新德里設有高級專員公署，亦在印度的孟買和欽奈設領事館。

[4] Amita Batra, “A First for India and a Chance to Trade up with Australia,” *The Interpreter*, April 21, 2022, https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/first-india-and-chance-trade-australia.

[5] 〈應對中共軍力集結 澳印承諾深化防務合作〉，《大紀元》，2022 年 6 月 23 日，https://www.epochtimes.com/b5/22/6/23/n13765698.htm。

[6] Baani Grewal, “Australia Needs to Streamline Its India Defence Strategy,” *The Strategist*, June 22, 2022, https://www.aspistrategist.org.au/australia-needs-to-streamline-its-india-defence-strategy/.

個中心是在印度科技中心卡納塔卡邦（Karnataka）的班加羅爾（Bengaluru）興建並將用於發展關鍵技術，而該地也將成為澳洲在印度的新領事館所在地。

就國防與安全合作方面而言，國防安全項目是澳洲和印度於2020 年 6 月簽署的「全面戰略夥伴關係」（Comprehensive Strategic Partnership）內容中的關鍵組成部分，包括：海上安全共同願景、國防科技研究計劃，以及重要的《後勤相互支持協議》（Mutual Logistics Support Agreement）與《國防科學和技術實施安排》（Defence Science and Technology Implementing Arrangement）。[7]目前，澳印的國防和安全合作正在促進雙方軍事合作及部隊間的相互操作性，雙方軍事演習在強度和複雜性方面亦將會繼續增長。

二、提升國防安全為雙方關係發展的核心

從馬勒斯與辛格的會面的相關公開訊息中可瞭解到，澳方在澳印深化外交關係的基礎上，試圖將國防安全提升為兩國關係的核心支柱。學者葛雷瓦（Baani Grewal）認為，這個目標可以透過雙方協商制定具有明確定義以及可實施目標的戰略文件來實現，包括：應優先考慮加速雙方國防科技研究合作，就共同處理印太地區可能出現的突發事件達成共識，確定推動雙邊安全議程並提高軍事相互操作性的相關步驟。[8]例如：隨著中國對印太安全秩序的挑戰，澳洲和印度必須在國防安全上深化合作，像是增加每年「澳印聯合海上演習」（AUSINDEX）的複雜性，以及最近雙方在印度洋地區聯合海上監視倡議等，這些都是朝國防安全合作方向在邁進。

葛雷瓦也提到，澳印雙方未來在深化國防安全關係時，仍需要針對各種安全與衝突情況進行規劃，例如：澳印雙方飛機與船艦遭

[7] "Australia and India Sign Defence Agreement," *Australia Department of Defence*, June 5, 2020, https://www.dst.defence.gov.au/news/2020/06/05/australia-and-india-sign-defence-arrangement.
[8] Baani Grewal, op cit.

遇第三國侵略行為的聯合因應措施與救援行動。雖然澳洲目前沒有能力像美國那樣可以向印度提供大型而複雜的武器系統，但澳洲可以提供給印度先進的小型且具有針對性的軍事科技，包括：奈米衛星、機動雷達、無人機和醫療站，以強化雙方在區域安全合作的互信，以及遇到危機時的共同應急能力。

參、趨勢研判

一、澳印軍事合作將朝「相互准入」協商

嚴格來說，可以連接澳印雙方最主要的樞紐就是美國，以及其代表的所謂「民主價值觀」。在訪問印度期間，馬勒斯建議澳洲和印度應嘗試達成新的協議，像是允許兩國軍用飛機和船隻定期進入和使用對方的國防設施。[9]例如：在軍事互信的基礎上，印度 2022 年 4 月在達爾文部署了 1 架 P-8 海上偵察機，而澳洲在 6 月向印度派出了自己的 P-8 海上偵察機。[10]一旦澳印軍事合作有機會正式走向「互准進入」，將有助於提升美國印太戰略架構中 Quad 成員國之間的軍事合作。據馬勒斯的說法，「相互准入」可說是澳印雙方軍事合作趨勢的下一步作為，尤其是在孟加拉灣和進入太平洋的通道上與印度合作進行海上監視。

二、澳印聯合「抗中」仍不存在合作空間

澳洲國防部長馬勒斯訪印期間，試圖提出中印邊界衝突的熱點來說服印方「抗中」，然而就印度作為一個外交「不結盟」且「獨立自主」大國而言，其非常清楚其自身處於東西方之間的政治立場與

---

[9] 〈澳大利亞國防部長結束印度之行〉，《法廣》，2022 年 6 月 23 日，https://www.rfi.fr/tw/中國/20220623-澳大利亞國防部長結束印度之行。

[10] 〈印、澳 P-8 巡邏機聯演 深化軍事互信〉，《青年日報》，2022 年 4 月 15 日，https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1497236&type=vision。印度這架 P-8I 隸屬於印度海軍的第 312「信天翁」海上巡邏中隊，於 4 月 11 至 15 日在達爾文與澳洲皇家空軍第 92 聯隊的 P-8A 展開聯演，雙方執行海上監視、反潛戰等任務，進一步加強作業互通能力。這也是印度 P-8I 巡邏機首度在例行軍事演習之外，遠赴澳洲部署，展現印澳在國防與安全領域的密切關係。

外交角色，必須做到雙邊平衡並要拿捏好外交互動的距離。雖然中印之間的確仍存有懸而未解的邊界衝突，但是印方很清楚加入 Quad 有助於建立「以規則為基礎」的印太國際秩序，以及可以參與國際政經事務，但是美澳日等國要印方藉此來「抗中」而將邊界衝突升級為戰爭型態，此不僅有違印度「不對抗」的外交政策，更對中印雙方都沒有好處。

界定「烏克蘭戰爭勝利」定義

歐錫富

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：軍事科技、戰爭模式、作戰概念

壹、新聞重點

目前烏克蘭與俄羅斯在頓巴斯進入火炮互轟的陣地戰，俄軍每天發射六萬發砲彈與火箭，烏軍幾乎消耗光蘇聯時代庫存彈藥，每天有 100 至 200 人喪生。西班牙援助烏軍 200 噸彈藥，只能持續兩小時戰鬥。美國提供槍械附帶 120 發子彈，也只能維持 15 分鐘戰鬥。烏克蘭總統澤倫斯基呼籲西方國家提供一千門 155mm 榴彈砲、300 輛多管火箭發射車、500 輛戰甲、兩千輛裝甲車以及一千架無人機，烏東戰爭就是人員、士氣與彈藥的消耗戰。[1]

貳、安全意涵

烏克蘭戰爭前景出現兩極看法，樂觀者認為消耗戰將使俄軍無力繼續推進，悲觀者質疑烏軍反攻收復失土的戰力。

一、俄軍未來攻勢可能陷入停頓

隨著烏軍撤守烏克蘭東部北頓內茨克（Sieverodontsk），俄軍看似朝控制頓巴斯邁進一步，但俄軍無差別轟炸才取得緩慢進展。按照俄軍消耗砲彈速度，幾乎沒有任何國家可打持久戰。俄軍也遭受裝備和人員損失，令人懷疑目前攻勢還能持續多久。俄國只能在未來數月繼續攻打烏國，接著面臨資源耗盡，無力推進的轉捩點。[2]

二、英國國防部認為俄軍將「空殼化」

[1] Andrea Rosa, “Men, Morale, Munitions: Russia’s Ukraine War Faces Long Slog,” *Associated Press*, June 20, 2022, https://www.militarytimes.com/news/2022/06/20/men-morale-munitions-russias-ukraine-war-faces-long-slog.

[2] Liz Sly, “Russia Will Soon Exhaust Its Combat Capabilities, Western Assessments Predict,” *Washington Post*, June 25, 2022, https://www.washingtonpost.com/world/2022/06/25/ukraine-russia-balance-of-forces.

英國國防部認為，烏軍撤出北頓內茨克市，轉進在利西昌斯克（Lysychansak）高地鞏固陣地，並深入敵後破壞指管系統。俄軍在白俄羅斯與俄國領空發射 AS-4 與 AS-23a 飛彈，這些飛彈應瞄準戰略性目標，卻只獲得戰術性優勢。俄軍集中 6 個軍的精銳部隊發動攻勢，也僅奪得北頓內茨克。俄軍將「空殼化」，逐漸失去戰鬥力。[3]

三、拜登政府質疑烏軍能否奪回失土

對於烏軍在年底前是否能奪回失土，拜登官員私下持悲觀態度，一個較小的烏克蘭似乎不可避免。他們認為，基輔無力部署光復失土的足夠兵力。烏軍能否收回失土，更與西方國家提供武器多寡有關。北約援助的先進武器，除了需要時間訓練，數量也相當有限。基輔正式向華府要求 48 套海馬士火箭系統，目前只得到 12 套。何況俄軍同樣進行整補與記取錯誤教訓，烏軍未必能夠收復 2 月 24 日後的失土。[4]

參、趨勢研判

「烏克蘭戰爭勝利」界定為：讓俄軍在烏東「戰略失敗」，外交談判時機未成熟，直接軍事手段風險高，目前進行政軍經全面壓制。

一、勝利定義是讓俄國「戰略失敗」

戰爭進入第五個月，俄軍推進不如預期，付出慘痛代價。普欽不能贏，但是否需要羞辱莫斯科。烏克蘭雖然也有不能輸的壓力，然而收回失土攻守易位，必須付出更多生命財產損失。雙方都無法獲得決定性勝利，讓俄國戰略失敗，停止在烏克蘭的行動，似乎成為可能選項。美國國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）指出：「我

[3] "Intelligence Update," *Defense Intelligence*, June 28, 2022, https://pse.is/4c66lg.
[4] Natasha Bertrand, "Biden Officials Privately Doubt That Ukraine Can Win Back All of Its Territory," *CNN*, June 28, 2022, https://reurl.cc/9G2A2Y.

們要「自由與獨立」的烏克蘭，「弱化與孤立」的俄羅斯，以及「強大、團結與果斷」的西方國家」。[5]

蘇利文的「俄國戰略失敗」相當抽象，英國首相強森（Boris Johnson）就比較具體明確，他曾經暗示要將俄軍趕出開戰前的邊界，稍後表示應交由烏克蘭人民決定。強森指出，艱苦打敗希特勒換來長久和平與繁榮，這個戰後國際秩序仍值得維護。抵抗俄軍侵略不僅代價高，而且需要「戰略忍耐」（strategic endurance）才能奏效。法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）的勝利定義更具妥協性，他認為「和談愈早愈好，即使犧牲一些領土也在所不惜」。[6]

二、外交談判時機尚未成熟

馬克宏與義大利外長迪馬尤（Luigi Di Maio）贊成外交解決，認為普欽會理性評估他在戰場困境與制裁苦果。不過反對者認為，普欽難以預測，常視協議為廢紙，加緊控制國內媒體與反對人士顯示其地位受到挑戰。對澤倫斯基而言，82%烏國民眾認為，即使戰爭拖延，無論如何都不同意以領土換取和平，目前雙方談判時機尚未成熟。

三、施加更多直接軍事手段

在外交無解的情況下，軍事選項更有吸引力。支持者認為在人道主義考量下，可以建立禁航區或海上安全走廊，尤其後者動用艦艇護航烏國穀物出口。然而，建立海上安全走廊，需要黑海土耳其等北約盟國的支持。不管是直接介入或暗中介入，除了增加與俄國開戰風險，若盟國沒有一致共識，很容易陷入分裂局面。這是普欽不顧重大犧牲，苦撐待變所想要看到的。

---

[5] Charlie Dunlap Jr., "Dr. Frank Hoffman on 'Defining and Securing Success in Ukraine'," *Lawfire*, June 20, 2022, https://reurl.cc/A7oWoK.

[6] Chris Mason, "Chris Mason: What Is Boris Johnson's Goal on Ukraine?" *BBC*, June 28, 2022, https://www.bbc.com/news/uk-politics-61954284.

四、政軍經「全面壓制」

「全面壓制」（comprehensive compellence）主要在增加俄羅斯政治、軍事、經濟成本，進而迫使普欽停止「特別軍事行動」。「全面壓制」包括歐盟抵制俄國石油，美國提供海馬士多管火箭系統，動用凍結俄國資金支付烏國重建經費，支持烏國成為「歐盟候選國地位」等。「全面壓制」不完全只有棍子，有時祭出胡蘿蔔增加俄國妥協誘因，例如取消某些制裁項目。澤倫斯基表示，「自由與中立」的烏克蘭是可能的。「中立」非指經濟或政治中立，而是指不加入北約的「軍事中立」，顯然釋出善意。

俄烏戰爭下俄羅斯外交動向之觀察

劉蕭翔

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

自俄羅斯於 2022 年 2 月 24 日以「特別軍事行動」之名入侵烏克蘭後，戰事迄今仍無停歇跡象，而俄羅斯在外交上亦動作頻仍。從今年 5 月集體安全組織（Collective Security Treaty Organization, CSTO）高峰會與歐亞經濟聯盟（Eurasian Economic Union, EAEU）的歐亞經濟論壇（Eurasian Economic Forum），到 6 月聖彼得堡國際經濟論壇（St. Petersburg International Economic Forum）與金磚國家（BRICS）高峰會，莫不展現俄總統普欽（Vladimir Putin）亟欲突破困境的意志。

一個完全被國際孤立的俄羅斯，抑或在國際上仍有追隨者的俄羅斯，對俄烏戰爭的後續發展將有所不同。在俄烏戰爭已轉為持久戰，復以俄聯邦安全會議秘書帕特魯舍夫（Nikolai Patrushev）一再強調「特別軍事行動」無最後期限限制，而總統設定的所有目標都將會實現的情況下，[1]俄羅斯的外交動向值得我們關切。

貳、安全意涵

一、安全利益優先，威望利益則讓位於經濟利益

重返昔日超級大國地位係俄羅斯外交一貫不變的目標，惟此屬威望利益，況且在戰事僵持的情況下，經濟因素極可能為後續持久戰的勝負關鍵。如何降低西方制裁衝擊與穩定國內經濟和民心，將

[1] “Патрушев перечислил цели спецоперации на Украине,” *РИА НОВОСТИ*, 5 июля 2022, https://ria.ru/20220705/zond-1800552974.html; Глеб Иванов, “«Правда на нашей стороне». Николай Патрушев — о сроках спецоперации,” *Аргументы и Факты*, 24 мая 2022, https://reurl.cc/k1D1kK.

是俄羅斯在烏克蘭戰場外的當務之急。故就當前俄國國家利益而言，贏得俄烏戰爭乃最優先的安全利益；其次則為攸關持久戰的經濟利益；大國威望雖為長年追求的目標，但威望利益此時的迫切性卻是最末。俄烏戰爭下的俄羅斯外交動向不脫其國家利益考量的反映，並落實於外交運作。

就安全利益而言，戰場勝負此時取決於軍事實力，而非外交運作；至於俄羅斯近期於所主導之國際組織的外交運作，則反映其對經濟與威望利益的鞏固。

二、俄穩固其外交基本盤為持久戰準備

降低乃至於抵銷西方經濟制裁非但關涉俄國國本，亦攸關未來持久戰的成敗。此即俄副總理奧韋爾丘克（Alexei Overchuk）為何於今年 5 月歐亞經濟論壇呼籲規劃至 2035 年前的歐亞經濟聯盟戰略，並強調促進聯盟的區域化合作與物流鏈，以及創建獨立支付系統和以本國貨幣支付的公共空間，從而促進聯盟的互聯互通。[2] 哈薩克總統托卡耶夫（Kassym-Jomart Tokayev）亦於今年6月聖彼得堡國際經濟論壇，呼籲強化歐亞經濟聯盟潛力與制定聯盟新貿易戰略，並支持俄國「大歐亞夥伴關係」（Greater Eurasian Partnership）倡議。[3]

早在今年 3 月，俄羅斯為因應西方的經濟制裁，即由其主導的歐亞經濟聯盟與中國商議制定獨立的國際貨幣金融體系，而該貨幣未來將被作為參與國本幣和大宗商品價格指數結算。[4]凡此莫不為擴大聯盟內部往來，以及加速擺脫由西方控制的國際支付體系，以化解因俄烏戰爭而起的經濟制裁衝擊，從而為日後的持久戰作準備。

---

[2] “Алексей Оверчук: Пришло время создавать стратегию ЕАЭС до 2035 года,” *Правительство России*, 26 мая 2022, http://government.ru/news/45519/.

[3] “Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума,” *Президент России*, 17 июня 2022, http://kremlin.ru/events/president/news/68669.

[4] “ЕАЭС и Китай разработают проект независимой международной валютно-финансовой системы,” *Sputnik Казахстан*, 14 марта 2022, http://government.ru/news/45519/.

三、俄於多邊組織的運作未能盡如己意

在國際組織的多邊參與向來被俄羅斯視為彰顯大國身分與威望的重要布局，而其間又以聯合國（United Nations, UN）最為重要。蓋因俄羅斯為聯合國安理會（United Nations Security Council, UNSC）常任理事國，此一身分正可證明自己為與美國對等的大國。另由俄羅斯主導的國際組織亦為其所側重者。惟俄羅斯當前的國際處境相當不利，例如聯合國大會便於3月2日召開的緊急特別會議，以壓倒性的票數通過對俄羅斯侵略行動的譴責。北極理事會（Arctic Council）七個成員國亦宣布暫停在俄羅斯擔任輪值主席國期間參與理事會與附屬機構所有的活動，而此乃1996年以來首見。

為了避免難堪與威望受損，俄羅斯已陸續退出相關國際組織，但亦未坐以待斃。在 5 月於莫斯科召開的集體安全組織高峰會，即是俄羅斯透過國際組織彰顯他人支持，並藉以向西方示威之例。儘管與會者肯定集體安全組織在中亞的作用，但哈薩克、吉爾吉斯與塔吉克卻迴避俄烏戰爭議題。在 6 月的聖彼得堡國際經濟論壇上，普欽除強化對內宣傳穩定民心外，亦趁機拋出俄烏戰爭議題，盼能爭取與會元首的支持。豈料哈薩克托卡耶夫卻託辭「國家完整」與「民族自決」兩大原則的矛盾性，將導致現今國際體系分崩離析而出現五、六百個國家。故托卡耶夫表態不承認科索沃、南奧塞梯或阿布哈茲的國家地位，而對烏東地區的頓內茨克和盧甘斯克兩個共和國的態度亦然。[5]後續的金磚國家高峰會雖於6月24日發布聯合聲明支持俄烏當面談判。[6]惟中國與印度此兩大要角卻是明哲保身，未曾就俄烏戰爭公開支持俄羅斯。

[5] “Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума”.
[6] 〈金磚國家領導人第十四次會晤北京宣言〉，《中國共產黨新聞網》，2022 年 6 月 24 日，http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0624/c64387-32455219.html。

參、趨勢研判

一、俄經濟外交運作難有效抵銷西方制裁衝擊

俄羅斯與西方在經濟戰互有往來，勝負仍在未定之天。西方固然囿於對俄國能源的需求，而在對俄經濟制裁未竟全功；惟俄羅斯意圖擴大與盟友的貿易往來，以降低西方制裁衝擊之舉亦未必奏效。歐亞經濟聯盟成員國間以盧布結算的比例雖已高達 70%至75%，此雖能避免對美元的依賴，然鑑於俄國國內生產總值即占聯盟產值八成，俄羅斯遭西方制裁仍不免殃及聯盟整體經濟表現。

此即俄羅斯國立高等經濟大學（National Research University Higher School of Economics, HSE）的研究指出，擴大歐亞經濟聯盟內需與一體化並無法有效緩解西方制裁之故。其因在於目前談論聯盟經濟一體化與內需自給自足尚言之過早，近年聯盟內部貿易增長主要體現於數量而非質量。再者，價值鏈雖正成形中，但進程主要存在於成員國間，而非與第三國的協作。此外，相互貿易在成員國貿易總額占比估計最高為 15%，仍不及確保市場穩定的 40%門檻。相互投資亦不能證明經濟的一體化，2021 年相互投資總額即較 2020 年下跌 8.8%，況且自聯盟成立以來，內部投資幾乎都來自俄羅斯。隨著西方經濟制裁加劇，成員國如何平衡「國家利益」與「超國家利益」，以及本國與西方國家經濟關係風險和「次級制裁」風險問題亦隨之浮現。[7]是以，在歐亞經濟聯盟狀況不容樂觀的情況下，其間的努力僅能稍微紓解西方經濟制裁的衝擊。惟俄羅斯除了加強歐亞經濟聯盟內部合作，與藉此推動對外多元化經貿合作亦別無他法。

二、俄將持續布局以因應未來與西方的對抗

俄羅斯現階段於國際組織至多僅能避免被離棄，與迴避被攻訐

[7] *Оценка интеграционных процессов ЕАЭС в сфере торговли: 2022* (Москва: Издательский дом Высшей школы экономики, 2022).

其出兵烏克蘭一事。故與重要大國的交往仍有必要，至少得避免其倒向美國而為己增添阻力。

以俄羅斯最重要的兩個盟友——中國與印度為例，兩國雖素來不睦，但對俄烏戰爭卻不約而同模糊以對。中俄兩國此前雖然號稱不是盟友，卻勝似盟友，而且合作沒有上限，但中國在國際上對俄羅斯至多是「不表態」與「不譴責」。中國目前並未公開給與俄羅斯實質的軍事協助，至多是在 5 月 24 日「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, Quad）東京高峰會期間於日本海、東海與西太平洋海域上空實施聯合空中戰略巡航；另又於 6 月下旬「不約而同」地以艦隊繞行日本，蓄意干擾挑釁美國的亞洲盟友。印度的態度亦與中國相似。印度接連在聯合國重要場合以棄權方式表態暗挺俄羅斯之餘，亦未對俄實施經濟制裁。若說中俄兩國對俄羅斯的實質支持，則莫過於趁機低價進口俄國能源，間接支付俄羅斯在俄烏戰爭的軍費。

「敵人的敵人即是朋友」，同受西方制裁之苦的伊朗此時則將俄烏戰爭歸咎於北約東擴，形同公開挺俄。俄伊兩國除合作討論「環球銀行金融電信協會」（SWIFT）支付系統替代方案外，更於今年 5 月簽署包括石化產業設備與運輸領域的合作協議。土耳其向來為俄羅斯在中東爭取的重點，鑑於土耳其係美國在中東唯一的北約盟友，俄土關係改善即無異削弱北約圍堵俄羅斯的能力。然土耳其此回卻表態譴責俄羅斯並關閉黑海海峽以避免戰爭升級，卻又承諾與俄烏兩國維持關係，欲左右逢源之意不言而喻。

由相關大國態度可知，其對俄烏戰爭立場以自身國家利益為依歸，而無關過往與俄羅斯的關係，然而只要俄羅斯持續與中國和印度往來合作，他日仍有藉以掣肘美國的可能。俄土關係亦同此理。俄伊關係雖可能因伊朗核協議與俄烏戰爭而分歧，畢竟伊朗是替代

俄國天然氣的首選，西方國家寄望煉油廠和天然氣廠爆炸損毀嚴重的委內瑞拉顯然不切實際。對西方與美國的嚴重不信任，則讓伊朗視與俄羅斯建立安全聯盟為上策，而此又讓俄羅斯有機可乘。

俄烏戰爭逐漸使世界兩極化為民主國家與威權國家，戰爭終有結束之日，俄羅斯目前雖未能讓上開國家與其同一戰線對抗西方，惟保持往來互動對俄國日後的全球戰略布局仍有助益。可預見的是，俄烏戰爭結束之日即是俄羅斯與西方長期對抗之始，故俄羅斯將持續布局以因應未來的對抗。

評析《北約 2022 戰略概念》

鍾志東

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、國防戰略

壹、新聞重點

北約（NATO）各國領袖於 2022 年 6 月 28-30 日齊聚西班牙馬德里舉行年度高峰會，會中通過第八版最新的《北約 2022 戰略概念》（*NATO 2022 Strategic Concept*）（以下簡稱《戰略概念》），在闡述北約成立之目的與原則、檢視當前面臨戰略環境後，針對優先事項、核心任務與戰略途徑，設定北約未來 10 年的戰略規劃。[1]這是自 2010 年里斯本北約高峰會以來，時隔 12 年後的再度更新，意義非凡。美國總統拜登（Joe Biden）表示，為因應整體戰略環境急遽改變，特別是「俄羅斯對歐洲構成的直接威脅以及中國對基於規則的世界秩序構成的系統性挑戰」，使得新版《戰略概念》顯得格外地重要。曾為挪威總理的北約秘書長史托騰柏格（Jens Stoltenberg）稱，《戰略概念》是「北約身處危險與競爭不斷升高世界中的藍圖」。[2]

貳、安全意涵

一、強調「集體防禦」對抗任何安全威脅

俄烏戰爭讓北約確切認知安全威脅的急迫性，因此《戰略概念》開宗明義地表示，北約成立之目的在於維護盟邦的自由與安全，而其「最大的責任」則在於確保「集體防禦」（collective defense）機制運行，以對抗來自各方的任何安全威脅。《戰略概念》強調北約是個「防禦性聯盟」（defensive Alliance），正當化北約的擴張，以有別於

[1] "2022 NATO Strategic Concept," *NATO*, June 2022, https://reurl.cc/QLMNnM.

[2] "Remarks by President Biden and NATO Secretary General Jens Stoltenberg | Madrid, Spain," *The White House*, June 29, 2022, https://reurl.cc/WrnzEL.

俄羅斯侵略烏克蘭的擴張行為。《戰略概念》揭示結合北約盟邦間的集體主義，是源自於彼此的「共同價值」（common values）——「個人自由、人權、民主與法治」。《戰略概念》特別強調《北大西洋公約》（*North Atlantic Treaty*）第五條款簽約國間承諾，此即「針對任何一個成員國發動的武裝攻擊應被視為是對全體成員國發動的武裝攻擊」，呼應前述「集體防禦」表態。對此，拜登總統在北約高峰會記者會還意有所指地特別警告，「對北約盟邦個別的攻擊就是對北約整體的攻擊」。[3]

「集體防禦」機制是「我為人人，人人為我」（one for all, all for one）概念的實踐。此次《戰略概念》強調《北大西洋公約》第五條款的「集體防禦」機制，反映北約對俄烏戰爭下歐洲安全嚴峻態勢的憂心。因為自美蘇冷戰結束以來，第五條款僅被動用過一次，那是在 2001 年為因應 911 恐攻事件由北約發起的「鷹援行動」（Operation Eagle Assist）。《戰略概念》指出「嚇阻與防衛能力」，是落實此「集體防禦」承諾的「基礎」（backbone）。因此，《戰略概念》提出三項互具關聯性的「核心任務」（core tasks）——「嚇阻與防禦」（deterrence and defense）、「危機預防與管理」（crisis prevention and management）與「合作性安全」（cooperative security），以確保北約盟邦間的共同防禦和安全。事實上，在馬德里高峰會前夕，北約秘書長史托騰柏格宣布將「從根本上改變聯盟的嚇阻和防禦」，加強在北約東部邊界的防禦，同時將把現行 4 萬名快速反應部隊的人數擴充將近 8 倍，使其達到 30 多萬人的規模，以應對新「戰略競爭時代」。[4]

[3] 同上註。

[4]〈北約擴增快速反應部隊〉，《德國之聲中文網》，2022 年 6 月 27 日，https://reurl.cc/OAOQAg。

二、定位俄羅斯「最重大威脅」與中國「系統性挑戰」

《北約 2022 戰略概念》相較於《北約 2010 戰略概念》最大的不同，在認知「不和平」戰略環境下，一方面特別強調「嚇阻」概念，另方面加入「危機預防」思維，以因應對俄羅斯「威脅」與中國「挑戰」的最新戰略定性。之前《北約 2010 戰略概念》在「積極接觸、現代防禦」（active engagement, modern defense）的文件標題下，展現對整體戰略環境的樂觀，認為歐洲—大西洋區域安全大致是「和平」的，而北約面臨傳統攻擊威脅的可能性也低。基本上，當時北約未將俄羅斯視為威脅，也強調北約不構成俄羅斯的威脅，因此北約重視與俄羅斯的戰略合作發展，並希望建立雙邊的「戰略夥伴關係」（strategic partnership），《北約 2010 戰略概念》也隻字未提中國。[5]但 2014 年莫斯科併吞克里米亞（Crimea）後，北約與俄羅斯關係開始惡化，北約秘書長史托騰柏格於 2021 年布魯塞爾北約高峰會曾表示，北約與俄羅斯的關係正處於「冷戰結束以來的最低點」。在 2022 年 2 月俄烏戰爭爆發後，此次《北約 2022 戰略概念》將俄羅斯從其過去的「戰略夥伴」改定位為「最重大和最直接的威脅」。

《戰略概念》則是將中國定位為「系統性挑戰」（systemic challenges），這是北約 1949 年成立以來，首次在其最重要戰略計畫文件提及中國，且以負面方式呈現。[6]《戰略概念》在評估「戰略環境」對中國角色地位作出判斷稱，「中國顯示的野心和脅迫性（coercive）政策，挑戰我們的利益、安全和價值」。《戰略概念》還指出，中俄不斷深化的「戰略夥伴關係」（strategic partnership）以及聯合「暗中破壞（undercut）基於規則的國際秩序的企圖，與我們的價值觀和利益背道而馳。」在美中戰略競爭不斷升高態勢下，《戰略

[5] "2010 NATO Strategic Concept," *NATO*, November 2010, https://reurl.cc/e3rQLm.

[6]〈北約新戰略概念首提中國 合作應對北京野心脅迫〉，《中央社》，2022 年 6 月 30 日，https://reurl.cc/Yvxm4X。

概念》以負面的競爭挑戰者來定性中國，顯示美國與其北約歐洲盟國，對整合過去在中國戰略定位上的歧見，已逐漸產生共識。

參、趨勢研判

一、「合作性安全」將擴大北約盟邦夥伴與境外涉入

盟邦夥伴關係的發展、擴大與深化，是《戰略概念》落實三大「核心任務」中「合作性安全」所不可或缺的必要手段。北約視盟邦與夥伴的「擴大」(enlargement)，有利於北約盟邦安全與歐洲區域和平穩定，更可藉此推動歐洲整合的理想。因此，北約此次不顧俄羅斯反對，邀請原屬中立的芬蘭與瑞典加盟。《戰略概念》稱北約在「擴大」盟友上取得了「歷史性成就」，並重申北約「門戶開放」（Open Door）政策，將持續接納同樣持有共同價值觀的歐洲民主國家加入北約；此外還意有所指地強調，只有北約才能決定誰能與誰需要加盟，而不容第三者對此置喙。除盟邦外，《戰略概念》也表達建構夥伴關係對促進彼此共同利益以及區域和平安全的重要性，因此北約承諾將持續發展和波士尼亞、喬治亞與烏克蘭的夥伴關係，但此無疑將加深北約與俄羅斯的緊張對峙。

《戰略概念》首次展現北約的全球戰略視野，其對境外事務的涉入，是值得注意的新趨勢。透過「合作性安全」，北約戰略關注範圍，已不再侷限於原本設定之歐洲—大西洋地區，而是將之擴展至中東、非洲和印太區域。基於安全關係的相互連結性，《戰略概念》更首次肯定印太區域對北約的重要性，承諾將透過強化與印太區域夥伴的對話與合作，共同應對跨區域的挑戰與促進共享的安全利益。此次馬德里北約高峰會，首度邀請日本、南韓、澳洲與紐西蘭等印太國家領袖與會商討全球變局，即展現北約「合作性安全」擴大的

具體事例。[7]不過北約仍是以歐洲—大西洋為主的安全同盟，未來其涉入印太事務的深度與廣度，仍需進一步觀察。

二、北約與中國戰略競爭方興未艾

《戰略概念》將中國定位為「系統性挑戰」，凸顯北約與中國間存有難以解決的結構性矛盾。北約自 2019 年高峰會《倫敦聲明》（*London Declaration*）首次將中國定義為「機遇與挑戰」，其後在 2021 年北約布魯塞爾高峰會公報拉高批評聲調，首次把中國視為「系統性挑戰」。2022 年《戰略概念》將之納入，指控中國「使用廣泛的政治、經濟和軍事工具來加強其在世界的存在並投射其權力。同時，它對其戰略、意圖和強化軍事保持模糊」。儘管北約秘書長史托騰柏格多次表示，目前國際局勢並非新冷戰，北約也未將中國視為敵人，但他認為中國對北約的安全構成威脅，而且「中國並不共享我們的價值觀」。[8]中國的野心、價值觀、脅迫性政策以及中俄戰略夥伴關係這 4 項結構性挑戰下，使得北約與中國間的戰略競爭關係將難以令人樂觀。

北約在「合作性安全」思維下開始積極涉足印太事務，也將加劇其與中國的衝突機會。面對中國「系統性挑戰」，《戰略概念》表示「我們將捍衛我們共同的價值觀和基於規則的國際秩序，包括航行自由。」史托騰柏格在馬德里北約高峰會時指出，「我們現在面臨戰略競爭的時代……中國大幅增強其武力，包括核武方面，並且霸凌台灣等鄰居」。英國外相特拉斯（Liz Truss）則表示，西方盟友應認知到台灣海峽兩岸和平穩定的重要性，並協助保障台灣有自我防

[7] 〈抗中！北約峰會首擴大 邀日韓紐澳參與〉，《華視新聞》，2022 年 6 月 28 日，https://reurl.cc/NAWOnQ。

[8] 〈北約峰會召開，公報列中國為「系統性威脅」〉，《BBC 中文網》，2021 年 6 月 14 日，https://reurl.cc/7DaYNb；簡湘瀅，〈北約峰會新「戰略概念」 史托騰伯格再談中國議題 稱中國不是北約對手〉，2022 年 6 月 23 日，https://reurl.cc/x9Rem5。

衛的能力。[9]北約關注中國對台灣的威逼恐嚇，是延續西方七大工業國集團（G7）自 2021 年《卡比斯灣 G7 高峰會公報》（*Carbis Bay G7 Summit Communiqué*）首次對台海和平穩定關注的表態，也是呼應《戰略概念》強化與盟邦夥伴的「合作性安全」建構。對此，北京批評稱「一些北約成員國不停地派飛機、軍艦到中國周邊海域搞軍事演習，製造局勢緊張，挑動矛盾。……他們應該做的是放棄冷戰思維、零和博弈、製造敵人的做法」。[10]北約加強對台灣的關注，等於踩踏北京敏感的政治紅線，此也勢將複雜化北約與北京間的戰略競爭關係。

[9] 周昱君，〈北約秘書長稱中國霸凌台灣等鄰居，英外相警告俄烏戰爭恐導致中國誤判而侵台〉，《上報》，2022 年 6 月 30 日，https://reurl.cc/RrNRNn。

[10] 〈新戰略概念出台 美國與盟友譴責中國威脅國際秩序，北京警告北約莫插手亞太〉，《美國之音》，2022 年 6 月 30 日，https://reurl.cc/Dy0DAj。

能源開採事業國有化：俄國尋求經濟制裁突破口

王彥麟

國家安全研究所

焦點類別：能源安全、國際情勢

壹、新聞重點

6 月 30 日，俄國總統普欽（Vladimir Putin）簽署命令，將該國天然氣開採基地「庫頁島 2 號」下轄資產、從業人員及相關權利移交國家新成立之法人管理。依據該命令，目前擁有開採權益之外國資本應無償將資產讓渡予新法人，惟外國資本若於新法人設立 1 個月內向俄國政府表達意願，且能滿足俄國當局所設立之審查條件，得參與新法人主導之能源開採事業。[1]

俄國於 2 月下旬對烏克蘭實施「特別軍事行動」以來，歐美國家已對俄國發動多項制裁。俄國因經濟制裁措施與歐美國家頻生摩擦，5 月份以來更以付款爭議及管線零件遭禁運等因素，減少對歐洲能源市場供給，惟俄國對東北亞能源市場之出口迄今並未中斷。俄國總統普欽此舉對國際能源市場產生之影響，殊值關注。

貳、安全意涵

一、天然氣貿易轉向難度高，日本短期難覓新進口來源

國際天然氣貿易因物理因素限制，其型態概可分為管線輸送（氣化）及海運（液化）等方式。而海運需額外投入液化基地、專用運輸船、貯藏設施及接收基地等投資，故與石油貿易相較之下，其具備運輸成本高、調度彈性低之特性。[2]由於上述國際天然氣貿易

[1] 〈サハリン 2、ロシア側に無償譲渡　プーチン氏が大統領令〉，《日本经济新聞》，2022 年 7 月 1 日，https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCB010N70R00C22A7000000/。

[2] 〈エネルギー白書 2016〉，《日本經濟產業省》，2016 年 6 月，https://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2016html/1-1-3.html。

之特殊性，故市場供需多以長期契約為主，以「庫頁島 2 號」為例，其事業主體「庫頁島能源」（Sakhalin Energy）與日本電力公司及瓦斯公司間，多以 10 年為單位締結供應契約。

福島核災以後，日本因反核輿論高漲及安全規範趨嚴等因素，使核能發電佔總能源消費量比例持續低迷，而其缺口多由天然氣發電補足。烏克蘭危機爆發後，因天然氣調度及價格等問題，已有多個日本電力零售公司因成本考量申請停業，導致電力市場高度混亂。[3]而當前國際能源市場因烏克蘭情勢呈現高度不透明狀態，尤其多數天然氣主要消費國均面臨「搶氣」壓力，[4]故能維持安定供給及相對低價之長期供應契約更形重要，亦使日本難於短期內完成天然氣進口源之轉向。

二、俄國將開採基地國有化旨在敦促日本「表態」

國際社會對制裁俄國立場迄今仍未統一，主要原因即在俄國石油及天然氣於國際能源市場占據重要地位。由能源供需可發現各國對俄制裁政策與能源自給率高度相關，以七大工業國組織（G7）為例，諸如美國（自給率 104.39%，以下單位同）、英國（71.28%）及加拿大（175.26%）等國具高度能源自給能力，故對能源制裁存有餘裕；而能源自給率較低之德國（35.47%）及日本（12%）等國，則顯捉襟見肘。[5]

日本自烏克蘭危機爆發以來，雖追隨歐美國家對俄實施制裁，惟該國能源自給率偏低，核能發電亦受安全規範與國內輿論限制，故在對制裁舉措上相對保守，僅同意禁運俄國煤炭，並承諾「原則

[3] 〈事業停止の新電力会社 3 倍の 104 社に　燃料価格高騰で〉，《日本経済新聞》，2022 年 06 月 23 日，https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUC203570Q2A620C2000000/。

[4] 〈700％値上がりの天然ガス、新冷戦の要に－世界景気・インフレに影響〉，《Bloomberg》，2022 年 7 月 6 日，https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2022-07-06/REJ9QGDWRGG001。

[5] 〈世界のエネルギー自給率　国別ランキング推移〉，《Global Note》，2021 年 11 月 4 日，https://www.globalnote.jp/post-7859.html。

性」停止輸入俄國石油。[6]深究其中背景，亦是出於仍有眾多國家無法切斷對俄國能源之依賴，使日本仍得以持續進口俄國石油及天然氣。

另一方面，歐美國家對俄國發動制裁後，普欽已指示設法擴大對亞洲能源市場出口，[7]若考量對歐輸出規模縮小及過度依賴中國市場之風險性，俄國選擇於此時切斷對日能源供應絕非良策。而俄國政府以新法人接管「庫頁島 2 號」營運，卻又容許外資持續參與開採，此舉雖看似矛盾，實則隱含敦促日本「表態」之政治企圖。其主因在於，日本若欲持續自俄國進口天然氣，其向俄國政府申請加入新法人之舉措，形同昭告國際社會「制裁共識並非牢不可破」。

換言之，歐美國家雖已逐步建構對俄經濟制裁網，惟在能源制裁方面尚未統一步調。而日本在七大工業國中，能源供應體系尤為脆弱，研判俄國此舉或意在施加壓力敦促日本表明立場，藉以突破國際經濟制裁網。

參、趨勢研判

一、俄國欲藉「烏克蘭疲乏」現象突破國際經濟制裁網

隨烏克蘭危機長期化，各國民意在高能源價格、高通膨壓力下漸有轉向趨勢，部分西方國家更出現「烏克蘭疲乏」現象，亦即民眾支持該國政府「援烏抗俄」之態度已逐漸鬆動。[8]由主要國家近期選舉情勢亦能發現此現象，如 6 月 19 日舉行之法國大選中，馬克宏（Emmanuel Macron）陣營喪失國會絕對多數，左派政黨及極右派政

[6] 〈ロシア産石油輸入の段階的廃止、権益維持変わらず＝岸田首相〉，《ロイター》，2022 年 5 月 9 日，https://www.reuters.com/article/ru-oil-jp-kishida-idJPKCN2MV031。

[7] 〈プーチン氏、エネルギー輸出先の多様化指示〉，《日本经济新聞》，2022 年 4 月 15 日，https://www.nikkei.com/article/DGKKZO60020780V10C22A4MM0000/。

[8] 〈欧州、広がるウクライナ疲れ　長期化で支援に影響も―物価高、市民の心理に変化〉，《時事通信社》，2022 年 06 月 27 日，https://www.jiji.com/jc/article?k=2022062600204&g=int。

黨席次則大幅增加，其主因即出於物價高漲壓力。[9]而日本 7 月 10 日舉行之參議院選舉中，各黨政見均圍繞物價政策，顯示物價問題已達足以左右選情程度。而在美國方面，依據 6 月 22 日公布之民調顯示，美國總統拜登之支持率已下降至 36%左右，受訪者亦有極高比例認為當前最重要之議題為物價等經濟問題。而此現象若未紓解，民主黨極可能於 11 月 8 日期中選舉後失去參（眾）議院過半席次。[10]

自上述現象可得知，各國輿論對經濟議題關注程度已漸凌駕烏克蘭危機之上。若烏克蘭情勢未出現決定性轉折，研判俄國將持續藉「烏克蘭疲乏」現象對關鍵物資供應鏈供給施加壓力，以突破國際經濟制裁。

二、日本將成俄國突破國際制裁重要指標之一

日本執政黨自民黨於參議院選舉政見中明載「為確保自北美地區穩定進口油氣，將強化海運及造船戰略」等敘述，[11]顯示日本或已將美國列為俄國天然氣替代選項。該黨於參議院選舉取得大勝後，自當逐步推行上述政策，然而調整天然氣進口源並非一蹴可幾，依當前能源市場情勢而言，立即捨棄價格合理且兼具運輸便捷性之「庫頁島 2 號」基地絕非良策，故在歐洲國家尚未全面實施禁運前，研判日本仍會設法維持自俄國進口天然氣。

然而，對於俄國要求日本在能源制裁問題上「表態」之策略，日本未來將以何種形式（或名義）維持其在「庫頁島 2 號」基地之開採權益，勢將成為俄國是否成功突破經濟制裁之重要指標。

---

[9] 〈マクロン与党、仏下院選で過半数割れ　左派連合が躍進〉，《日本经济新聞》，2022 年 6 月 20 日，https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR179YS017062022000000/。

[10] 〈バイデン氏支持率、4 週連続低下で 36%と過去最低に並ぶ＝ロイター／イプソス調査〉，《ロイター》，2022 年 6 月 23 日，https://jp.reuters.com/article/usa-biden-approval-idJPKBN2O324P。

[11] 〈総合政策集 2022 J-ファイル〉，《自由民主党政務調査会》，2022 年 6 月 16 日，https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/pamphlet/20220616_j-file_pamphlet.pdf。

美歐貿易與科技委員會聚焦對俄制裁及半導體供應鏈

林佳宜

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

2022 年 5 月 15 至 16 日，美國—歐盟貿易與科技委員會（U.S.-EU Trade and Technology Council, TTC）於法國巴黎召開第二次部長級會議，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）、商務部長雷蒙多（Gina Raimondo）、貿易代表戴琪（Katherine Tai）、歐盟執委會副主席杜姆布羅夫斯基斯（Valdis Dombrovskis）、競爭執委薇絲塔格（Margrethe Vestager）及內部市場執委布勒東（Thierry Breton）皆參與該次會議。

該委員會為強化美歐合作，致力於推廣及擴大國內中小企業使用數位化工具及保護半導體等關鍵供應鏈。美歐雙方在新興技術標準、氣候、綠能科技、數位治理及技術平台、資通技術服務的安全性與競爭力，以及對於威脅安全及人權的技術濫用之管控等議題密切合作。

此外，該委員會工作小組亦就出口管制、投資審查、安全風險及全球貿易挑戰進行協調，[1]本文內容聚焦於對俄科技技術產品管制及半導體供應鏈安全此兩大部分進行分析。

貳、安全意涵

一、俄烏衝突影響會議實質內容

[1] “FACT SHEET: U.S.-EU Trade and Technology Council Establishes Economic and Technology Policies & Initiatives,” *The White House*, May 16, 2022, https://reurl.cc/WrlkWD.

全球經貿及網路安全受俄烏衝突影響，持續出現新的危機及面貌，為因應此種動盪及快速變化的局面，本次會議走向多圍繞俄烏衝突而生，具體方向如下：

（一）協調美歐對俄羅斯及其他潛在受制裁國家的技術授權管制政策；

（二）制定人工智慧、風險管理及強化隱私技術之評估與衡量方式；

（三）建立美國—歐盟戰略標準化資訊（U.S.-EU Strategic Standardization Information）機制，共享國際標準化資訊；

（四）設立半導體供應鏈早期預警系統；

（五）責成專責單位在第三國部署可信任的資通設備供應商；

（六）對俄羅斯操縱及審查資訊的行為，建立數位平台整合資訊；

（七）展開貿易及勞工對話，促進勞工權利，實現數位化及綠色轉型；

（八）對跨大西洋國家經濟不利的雙邊貿易壁壘建立早期磋商機制；

（九）針對俄羅斯侵略烏克蘭所造成全球糧食安全挑戰的政策對話；

（十）針對中小型公司的網路安全提供美歐最佳實踐指南。[2]

前述十點會議決議之內容多與俄烏衝突直接或間接相關，顯示出本次會議決議受到持續發生中的俄烏衝突局勢影響，美歐兩大陣營皆密切關注俄烏衝突後的國際經貿局勢，企圖透過會議共識，擬定未來數年運作方向。

[2] Ibid.

二、美國與歐盟再度聚焦於半導體供應鏈問題

本次會議中，雙方發布長達 47 頁的《美國—歐盟貿易及科技委員會聯合聲明》（U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council）指出，過去兩年間，歐盟、美國及全球其他地區因半導體供應鏈中斷，令部分產業出現供貨短缺，可能導致嚴重的社會和經濟後果，而美歐雙方早在 2021 年 9 月 29 日的聯合聲明中強調半導體供應鏈穩定、彈性與穩健的重要性。

此次聲明明確指出，半導體供應鏈斷鏈問題係多發性因素導致，包含新冠疫情促使居家辦公、線上教學及數位娛樂使用人口大增，帶動電子產品銷量，促使晶片需求遽增。據統計，2021 年第三季晶片出貨量較 2020 年第一季的 730 億片，增加 40%至 1,020 億片，各廠產能接近滿載，加上過去業界習慣以零庫存方式維運，難以增加供應來因應持續的需求變動。此外，偶發性災難，如晶圓廠大火、冬季暴風雪、能源短缺及乾旱，與疫情導致的區域停工等因素，以及全球物流及原物料短缺等，則共同造成晶片供應不足的結果。

美歐皆已意識到，須強化半導體產業鏈生態系統（ecosystem）及投資，以確保供應鏈安全。因此，早前已分別提出美國及歐盟晶片法案，企圖強化在地供應鏈穩定性。[3]

參、趨勢研判

一、對俄技術出口管制，將持續拉大軍事技術差距

本次會議聲明提到，出口管制係美歐對俄羅斯經濟制裁手段之一。現階段美歐較過去更加緊密合作，特別是針對出口管制方面，美歐對俄羅斯及白俄羅斯進行貿易限制，並採取前所未見的制裁措施，以限制戰略技術出口，削弱俄羅斯軍事方面所需的技術能力。

[3] "U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council," *The White House*, May 16, 2022, pp. 19-21, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/05/TTC-US-text-Final-May-14.pdf.

例如明文禁止出口具有潛在軍事用途且不受多邊控制的先進技術項目（advanced technology items not multilaterally controlled which have potential military application），如電子、電信、資安、雷射、傳感器、導航、航空電子、海洋、航空、航天等技術，以及禁止向俄國軍工業的終端使用者出口可應用於俄國軍工業之物品（items for military end-users and entities supporting Russia's military-industrial complex）。

前述禁止出口項目旨在打擊俄羅斯及白俄羅斯的國防單位。美歐強調相關細節規範係經精心設計，以減輕美歐在全球貿易層面的影響，而此種出口限制將持續擴大發展層面，並將邀集夥伴國及其他有志一同的國家共同合作，以提升雙方控制風險的能力。[4]

以晶片為例，台積電、英特爾皆配合國際制裁對俄國出口管制，暫停與俄國方面合作。俄國主要軍民兩用核心 CPU 多數仍採用英特爾（Intel）產品，俄國半導體所需生產、製造與採購來源來自台灣與美國，且多數為成熟製程。俄國半導體公司 MCST 的 Elbrus CPU 相關產品在俄國當地市占率不高，[5]而 Elbrus CPU 使用之晶片原是台積電的 16 奈米晶片，MCST 正與俄國當地晶圓代工廠 Zelenograd Mikron 研究能否自行製造此款 CPU。此外，俄國 Zelenograd Mikron 最先進製程為相當落後的 90 奈米，在沒有備用工具和備用零件下，Zelenograd Mikron 能否使用 90 奈米製程量產 Elbrus CPU，恐相當困難。[6]綜言之，光是晶片管制即可牽制俄國軍工業技術發展高度及時效，再加上其他技術出口管制，長期下來，可望藉出口管制，達到拖延俄國高端軍事科技發展進程之效果。

---

[4] 同註 3，頁 36-37。

[5]〈台積電英特爾出口管制俄國 業界預期俄 CPU 採購首當其衝〉，《經濟日報》，2022 年 2 月 27 日，https://money.udn.com/money/story/122122/6127916?from=edn_next_story。

[6]〈經濟部限制出口俄羅斯與白俄羅斯清單，PS2 處理器都超標受管制〉，《科技新報》，2022 年 6 月 2 日，https://reurl.cc/moEoG1。

二、半導體供應鏈「早期預警系統」或有助於降低斷鏈風險

各國受新冠疫情擾亂供應鏈及全球電子產品需求暴增影響，近年來為晶片荒所苦，促使美歐各國皆爭相爭取國際半導體公司前往當地設立晶圓廠。為改善「供應鏈韌性」、提高貿易的可預測性和多元性，美國與歐盟宣布設立半導體供應鏈的「早期預警系統」（Early Warning System for Semiconductors Supply Disruptions），希望於晶片即將發生短缺問題之時，藉由此系統提早互相知會，並調整對晶片製造商的政策補助，期能避免西方各國在爭取晶片業者設廠時，陷入過度競爭的困境。[7]

美歐欲以兩個月為期的試點（pilot）機制，建立半導體供應鏈「早期預警系統」，除將制定價值鏈的共同預警及監測機制，並按照《歐盟晶片法案》的提議，美歐雙方將交換最新資訊，以尋求供應鏈中斷的解決方案，其具體作法為：[8]

（一）每兩週召開一次會議討論供應鏈潛在危機。

（二）若遇偶發情況，召開臨時會議。

（三）透過獨立蒐集到的消息進行討論，保護商業機密及機敏資訊。

（四）每次會議結束後，主席可提出建議以發展永久性執行架構。

美歐雙方皆觀察到超額訂單會對整個供應鏈造成負面影響，為解決前述種種問題，美歐雙方打算採取行動提高「價值鏈」（value chain）的透明度及監控，建立警報系統以共享潛在斷鏈訊息，並避免落入補貼競賽，同時期能激勵晶片廠增產。具體作法之一，是提倡產業界及相關行業共同合作交換資訊，提高「供應鏈透明度」。相

[7] 〈美歐設半導體預警系統〉，《經濟日報》，2022 年 5 月 17 日，https://money.udn.com/money/story/12926/6318193。

[8] 同註 3，頁 19-21。

關政府單位預計於今夏邀請半導體業界召開聯合座談會，期能建立業界共識，並展望下一階段方向。

有鑑於近期市場上之晶片供需開始出現反轉態勢，此種非強制性的作法有利於交換各方所需資訊，或可透過企業間的業界敏感度，調整自家企業營運及訂單情況，有助於半導體產業鏈斷鏈危機的防微杜漸。若能長期運作，或可逐漸改善晶片供需失衡或過猶不及之情況。

第十四次金磚國家領袖高峰會評析

林雅鈴

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

由中國主辦的第十四次金磚國家領導人會議於 2022 年 6 月 23 日至 24 日在北京以線上及實體會議方式舉行，此次會議以「構建高質量夥伴關係，共創全球發展新時代」為主題，金磚五國（巴西、俄羅斯、印度、中國、南非）領導人均出席會議，會後並通過《金磚國家領導人第十四次會晤北京宣言》，涵蓋加強和改革全球治理、團結抗疫、維護和平與安全、促進經濟復甦、加快落實 2030 年可持續發展議程、深化人文交流、完善金磚機制等內容。[1]6 月 24 日的全球發展高層對話會除金磚五國外，另邀請 13 個國家參與，習近平在會上強調要共同構建全球發展夥伴關係，並再次提出應該推進金磚擴員進程，拓展「金磚+」合作。

貳、安全意涵

一、金磚國家成員可望擴大

習近平於領袖高峰會上提出金磚擴大成員國的呼籲後，伊朗、阿根廷兩國隨即先後表態，申請加入金磚國家成員。目前金磚國家人口占全球總人口的 40%，經濟總量占全球經濟的 25%，貿易量占全球貿易的 18%，並對全球經濟成長的貢獻率達到 50%，顯見金磚國家在全球已經形成一個頗具規模的經濟力量。[2]金磚機制在經過近 20 年的發展，彼此之間的聯繫也更為緊密，中國商務部即表示，

[1] 〈金磚國家領導人第十四次會晤北京宣言〉，《金磚國家 2022》，2022 年 6 月 24 日，http://brics2022.mfa.gov.cn/dtxw/202206/t20220624_10709300.html。

[2] "Iran, Argentina's Applications to BRICS Underscores Pursuit of Development, Solidarity," *Global Times*, June 28. 2022, https://www.globaltimes.cn/page/202206/1269270.shtml.

2021 年中國與金磚國家的雙邊貿易總額超過四千九百億美元，比 2020 年同期成長 40%，比 5 年前增加了一倍。[3] 此經濟利益對於發展中國家或是新興國家而言，十分具有吸引力。

以阿根廷為例，阿根廷總統費爾南德斯（Alberto Fernandez）在 2022 年 6 月 24 日的全球發展高層對話會上，表示希望成為金磚國家正式成員。此前在 2 月，費爾南德斯參加北京冬奧開幕式後與習近平會面，兩國簽署《關於共同推進絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路建設的諒解備忘錄》，以及《關於深化中阿全面戰略夥伴關係的聯合聲明》，阿根廷加入中國主導的「一帶一路」計畫，中國預計在阿根廷投資二百三十億美元。[4]由於當前阿根廷正面臨嚴重的經濟問題，通貨膨脹高達 60%，故若能繼加入「一帶一路」後，再成為金磚國家成員，擴大與其他金磚國家的貿易、投資往來，或將有助於其當前經濟發展，此也成為阿根廷欲成為金磚國家成員國之動機。[5]

此外，由金磚國家共同倡議建立的「新開發銀行」（New Development Bank，又稱「金磚國家開發銀行」）自成立以來已向成員國發放約三百億美元的貸款，投入交通、能源、城市發展、水資源與衛生等領域，[6]預計未來 5 年將再提供成員國三百億美元的資金支持。此對於非成員國的發展中國家或是新興國家而言，亦是吸引其加入金磚國家成員的另一大誘因。

二、俄羅斯藉金磚國家領袖高峰會重登國際舞台

[3] 〈商務部介紹金磚國家領導人會晤經貿成果〉，《中國政府網》，2022 年 6 月 26 日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/26/content_5697794.htm。

[4] 〈阿根廷在冬奧會期間正式加入「一帶一路」，對中拉合作有這些好處〉，《網易》，2022 年 2 月 14 日，https://www.163.com/dy/article/H06A2INF0519ACLG.html。

[5] 〈阿根廷經濟原已陷入長期性停滯，近期情勢則更顯嚴峻〉，《MoneyDJ 理財網》，2022 年 7 月 5 日，https://reurl.cc/QLyDrO。

[6] 〈新開發銀行累計批准成員國約 300 億美元的 80 個項目〉，《中國國家發展和改革委員會》，2021 年 11 月 26 日，https://reurl.cc/LmRxGK。

自俄烏戰爭以來，在西方國家啟動制裁後，俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）即鮮少在國際場合出現。此次金磚國家領袖高峰會是普欽在國際論壇首度露面，重返國際舞台，此或也在某種程度上，顯示出金磚國家對於俄烏戰爭的立場。

2022 年 3 月聯合國大會投票決議譴責俄羅斯入侵烏克蘭時，金磚國家除巴西投贊成票外，中國、印度、南非皆投棄權票；而在金磚國家領袖高峰會上，各國僅表示支持俄羅斯同烏克蘭談判，並未有任何一個金磚國家領導人將俄烏戰爭歸咎於俄羅斯，普欽更藉此機會譴責經濟制裁，中國、巴西也同樣反對或不支持對俄羅斯的制裁舉措。

對俄羅斯而言，雖然當前西方的經濟制裁已對其經濟造成影響，但普欽已宣布，正在將石油與貿易轉向金磚國家。2021 年俄羅斯與金磚國家的貿易總額占俄對外貿易總額的 21%，相比 2011 年的 7%成長許多。2022 年 1 至 3 月俄羅斯與金磚國家的貿易額成長 38%，中國和印度並持續向俄羅斯購買石油，導致俄羅斯 5 月的石油收入增加 11%。[7]這些舉措一方面讓俄羅斯認為在目前的國際政經情勢下，其仍擁有盟友或是其他國家的支持；另一方面也削弱歐洲和美國對於俄羅斯的制裁力道。倘若俄羅斯與金磚國家之間更進一步發展出基於金磚國家的國際金融結算機制、或是共同開發新的儲備貨幣，更將會紓解俄羅斯被剔除「環球銀行金融電訊協會」（SWIFT）國際結算系統所帶來的衝擊。

參、趨勢研判

一、中國擬以金磚國家形成新聯盟體系突破圍堵

[7] Bill Bostock, “Putin Is Meeting Leaders of China, Brazil, And India, Showing Russia Still Has Powerful Allies Despite the Ukraine Invasion,” *Insider*, June 23, 2022, https://www.businessinsider.com/putin-china-india-brics-summit-shows-russia-allies-despite-ukraine-2022-6.

自美中貿易戰開打以來，美國在國際上圍堵中國的態勢愈演愈烈，包括「五眼聯盟」（Five Eyes, FVEY）宣布在 5G 網路中禁用華為（Huawei Technologies Co Ltd）與中興通訊（ZTE Corp）設備、重啟「四方安全對話機制」（Quadrilateral Security Dialogue, Quad）、提出「印太經濟框架」（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF）等作為，均是劍指中國而來。

面對美國的關稅制裁、重返亞洲，以擴大與印太地區國家合作，中國政府此前即多次強調支持多邊主義，以對抗美國的貿易保護主義及單邊主義。本次金磚國家領袖高峰會選在七大工業國組織（Group of Seven, G7）高峰會召開前夕舉行，中國更在領袖高峰會召開之前大力宣傳今年是金磚「中國年」，顯見中國政府有意藉此機會宣揚「中國模式」，並與其他金磚國家共同抵禦以美國為首的西方陣營。

自習近平上台以來，其即提出透過「一帶一路」統籌陸海戰略、強化中國在亞太區域經貿協議談判（如 RCEP）的主導性等影響地緣政治的國家戰略，並積極透過聯合國、二十國集團（G20）高峰會參與全球經濟治理，推動建立國際經濟新秩序，顯見隨著中國在全球經濟地位與影響力的提升。中國政府亦試圖提高自己在國際政治經濟領域的話語權、重塑國際格局，如習近平所強調的「引入新鮮血液，將為金磚合作帶來新活力，也將提升金磚國家代表性和影響力」，[8]中國政府期望透過經濟利益結合、擴大金磚國家成員，一方面將金磚國家聯盟體系打造成其另一個舞台，另一方面突破美國在國際上對其的圍堵，並建構國際新秩序。

二、印度與中國的關係將制約金磚組織的發展

[8] 〈構建高質量夥伴關係 開啟金磚合作新征程—在金磚國家領導人第十四次會晤上的講話〉，《新華網》，2022 年 6 月 23 日，http://www.news.cn/world/2022-06/23/c_1128770800.htm。

長期以來，中國與印度存在邊界爭議，2020 年 5 月以來兩國部隊更曾發生多次對峙與衝突。此次印度總理莫迪（Narendra Modi）雖仍接受中國邀請，出席金磚國家領袖高峰會，但隨後莫迪又應德國邀請參加 G7 高峰會，顯見其試圖在兩大陣營複雜的關係中尋求平衡。

面對中國提出的金磚擴員以藉此擴大金磚國家在國際上的力量，印度對此提議則採取十分謹慎的態度。對印度而言，身為金磚國家的一員，雖然其與中國長期存在邊界問題，但中印之間的貿易往來十分熱絡，2021 年兩國雙邊貿易總額達到 1,256 億美元，創下歷史新高。[9]其次，面對俄烏戰爭，印度並未如西方國家所希望的譴責俄羅斯的侵略行為，因其與中國的邊界問題需要能制衡中國的盟友。

故對印度而言，其身為金磚國家一員所擁有的經濟、軍事、外交利益十分重要，但與此同時，印度並不樂見中國在國際上的影響力或國際勢力快速擴張。因此，對於中國想要擴張金磚國家成員的企圖，預期將難以得到印度的支持，而由於金磚國家若要擴大成員國，需要得到所有國家的同意，所以「金磚+」想要成形，恐怕還需經過重重博弈。

整體而言，金磚國家成立至今，雖然看起來仍舊只是鬆散的聯盟，但由於其經濟總量龐大，加上中國在其中的主導意圖，故仍不可小覷。然目前看來，金磚國家若想擴張成員甚至發展成能與 G7 相抗衡的體系，只怕並不容易。但未來金磚國家之間，是否會在俄羅斯的影響下，發展出一套國際金融結算機制，則需持續關注。

[9] 〈印度與中國雙邊貿易額創新高，印媒解釋「為什麼？」〉，《搜狐網》，2022 年 2 月 17 日，https://www.sohu.com/a/523299249_260616。

習近平視察香港科學園區與中共對港統戰

曾怡碩、洪嘉齡

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：數位發展

壹、新聞重點

2022 年 7 月 1 日是香港回歸中國廿五周年慶典，中國國家主席習近平先於 6 月 30 日乘專列赴港，當天即到香港科學園區，視察「創新香港研發平台」裡一家神經退化性疾病研究中心。習近平強調，「……已將支持香港建設國際創科中心納入『十四五規劃』，……希望香港發揮自身優勢，匯聚全球創新資源，與粵港澳大灣區大陸城市珠聯璧合。」[1]鑒於中共在這次習近平香港行，特意突出北京對香港創新科研的對外連結角色，於 5 月 25 日啟動迄今才月餘的「創新香港研發平台」就被刻意安排在習近平視察時露臉；加上習近平此行前，中共國務院於 6 月 24 日專門召開針對香港創科的「南沙專案」說明會，[2]故針對此議題之於中共對港政策，實有必要進一步研析。

貳、安全意涵

一、標榜對港「一國兩制」成功的「由治而興」

習近平這次在高鐵專列抵達香港西九高鐵站後，就對香港「一國兩制」定調，認定香港經歷反送中運動的動盪亂局，已經回復平穩。北京藉這「由亂而治」的論述，坐實「一國兩制」適用於管治香港的論述，俾利其內外宣傳。但更重要的是，北京在 2022 年「二

[1] 〈習近平視察香港，傳遞哪些重要資訊？〉，《央視時政新聞眼》335 期，2022 年 7 月 1 日，http://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/politics/2022-07/01/c_1128794657.htm。

[2] 李若如，〈習近平訪港即參觀科學園 學者：中港科技合作恐重創香港經貿〉，《自由亞洲電台》港澳台新聞，2022 年 6 月 30 日，https://www.rfa.org/cantonese/news/htm/hk-tech-06302022101220.html。

十大」前必須抓緊對港維穩管治，這對習近平連任尤其緊要，所以習親自到港出言恫嚇：「……香港不能亂，也亂不起！」在慶典結束後，習不忘視察中環營區，警告意味十足。

從北京高調要「愛國者治港」，到指派前保安局長李家超接任林鄭月娥之特首職位，港人對於以恫嚇為基礎的管治，早已不陌生。北京以建制派治港，但依然對其缺乏信任，這從習近平此行堅持不在香港過夜，約略可瞧見端倪。習近平強調「一國兩制」是無需更動的好制度，但若要具備說服力以達攏絡收編之統戰目的，在「由亂而治」之後，還須彰顯香港正在「由治轉興」。可見，習近平視察香港科學園區，高調凸顯香港科技創新的作用，除對內、外宣傳成分，也帶有濃厚統戰意味。

二、引導年輕人創科具收編「反送中世代」之統戰意圖

香港作為國際創科中心的這齣戲碼，早已編入中共「十四五規劃」。但香港歷經「反送中」運動與施行香港國安法之後，助長中共肆虐人權之香港官員與金融機構遭西方制裁，對外資吸引力道減弱，因此香港不復過去領頭羊地位，反倒是中共極力推動將香港融入「粵港澳大灣區」。然其後遭遇全球新冠疫情，香港「反送中世代」年輕族群在香港國安法下，若非離港謀職，留港則面對失業率升高，中共因而將注意力轉移到能創造年輕人就業機會的創新科技研發與育成。

迄今粵港澳灣區領導小組針對整合港澳，已先後推出前海、橫琴與南沙三個園區專案，前海強調「深（圳）港合作」，橫琴主打「粵澳（門）合作」，南沙則要求「協同港澳、面向世界」。[3] 2022 年 6 月底習近平香港行前大張旗鼓宣傳的南沙專案，則被塑造

[3] 〈南沙與橫琴、前海有何不同？國家發改委：各有側重、相輔相成〉，《南方都市報》，2022 年 6 月 27 日，https://m.mp.oeeee.com/a/BAAFRD000020220624696937.html。

為戰略定位更高更遠，且其幅員也最廣（如下圖），也最為強調吸引香港人才前往建立創新科技產業聚落。[4]

圖、南沙專案先期啟動區示意圖

資料來源：〈大灣區 GBA 專題：南沙方案對接港澳 專家：定位高於前海〉，《明報》，2022 年 6 月 27 日，https://reurl.cc/loxR4d。

值得注意的是，習近平雖說香港優勢在於匯聚全球創新資源，具面向外部功能，但北京實質上是將扶植香港創科，視為中國大陸對港之支援。[5]香港相對應的對接機制，便是趕在習近平香港行之前，於2022年5月底由香港創科局設立Inno HK「創新香港研發平台」，以便習近平視察時，可由香港創科方面提出產學合作之標竿樣板。在此脈絡下就不難理解，南沙專案刻意強調吸引年輕人才前往廣州就業，具有對香港「反送中年輕世代」攏絡收編的統戰意圖。

[4] 〈大灣區 GBA 專題：南沙方案對接港澳 專家：定位高於前海〉，《明報》，2022 年 6 月 27 日，https://reurl.cc/loxR4d。

[5] 〈從這些“中心”看習近平對香港的珍視〉，《央視網》，2022 年 7 月 3 日，http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0703/c1001-32464447.html。

參、趨勢研判

一、香港科技創投仍難逃出口管制監管清單

香港創科界最常被提起的標竿，就是後來被指責暗助中共以人臉辨識監控新疆維吾爾族的商湯科技，後來屢傳遭美歐制裁。[6]面對香港國安法下的香港「一國兩制」，只有「一國」而沒有「兩制」，香港逐漸被國際社會視為與中國大陸同等對待。2022年6月底，美國商務部宣布制裁中國企業支持俄羅斯攻烏設備，5家遭制裁的中企中，世捷達物流、信諾電子、金派科技及維科電子等4家均有在香港註冊。[7]可以預見，香港創新科技難以逃脫美中科技分流脫鉤的漩渦，想運用香港創新育成來遮掩中資身分，並趁機謀取美台科技營業秘密，恐怕將是未來難以避免的狀況。

二、資金挹注創投與標竿預料將循指定「愛國者治港」模式

習近平香港之行雖然高捧香港創科，也在「愛國者治港」模式下，由香港創科局薦舉的標竿研發機構，即習近平視察之生物科技實驗室。然而，誰才是「愛國者」，並非香港做得了主。預料未來在香港創科界，要想享有北京青睞與獲取資源，多仍需經由粵港澳灣區領導小組指定南沙專案裡頭的廠企。即使是仿效這次由香港創科局安排，香港創科局也才剛在習近平行前 6 月 19 日，換上在中國大陸出生的孫東擔任局長。在可預見的未來，香港人要能自己一手掌握資源分配，恐怕並不容易。

---

[6] 黃麗玲，〈AI 獨角獸商湯赴港上市 中共天網幫兇角色惹議〉，《美國之音》，2021 年 12 月 28 日，https://reurl.cc/8odAxj。

[7] 〈美制裁 5 中國實體包括 4 香港註冊公司 涉支援俄羅斯軍事行動〉，《自由亞洲電台》港澳台新聞，2022 年 6 月 29 日，https://reurl.cc/VDkZxA。

中國施行《外來入侵物種管理辦法》之觀察

洪銘德

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

根據《人民網》報導指出，中國農業農村部、自然資源部、生態環境部及海關總署聯合公布之《外來入侵物種管理辦法》（以下簡稱《辦法》），將於 2022 年 8 月 1 日正式施行。[1]隨著貿易與人員往來日益頻繁，「外來物種」入侵中國境內的途徑更加多樣化與隱蔽化，故中國制定《辦法》以防範和因應「外來入侵物種」危害、保障農林牧漁業可持續發展及生物多樣性，因為一旦「外來物種」入侵且建立穩定族群，將影響與衝擊中國的生物安全、生態安全和糧食安全。[2]本文將針對《辦法》之相關重點及其施行意涵進行說明。

貳、安全意涵

一、中國藉此維護自身糧食安全

根據《辦法》的定義，「外來入侵物種」是指「傳入定殖(有害生物進入某一地區後在可預見之未來持續生存)並對生態系統、生態環境、物種帶來威脅或者危害，影響我國生態環境，損害農林牧漁業可持續發展和生物多樣性的外來物種」。「外來物種」將會導致糧食作物產量和品質降低，甚至嚴重時可能會造成無作物收成，[3]因為「外來入侵物種」繁殖迅速，數量呈幾何級數增長，且缺少天敵而成為新的優勢物種，嚴重破壞當地的生物多樣性、生態安全以及糧

[1] 〈全鏈條防控，加強外來入侵物種管理〉，《人民網》，2022 年 6 月 20 日，https://reurl.cc/41xbmj。

[2] 〈外來入侵物種管理辦法〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 5 月 31 日，https://reurl.cc/o1jKdQ；〈全鏈條防控，加強外來入侵物種管理〉，《人民網》，2022 年 6 月 20 日，https://reurl.cc/41xbmj。

[3] 〈外來入侵物種這樣管〉，《人民網》，2022 年 6 月 28 日，https://reurl.cc/e3rV9M。

食安全。例如 2004 年首次出現在廣東的紅火蟻，因其食性雜、繁殖力強，習性兇猛以及競爭力強，容易形成穩定且高密度族群，威脅農林業生產、生態環境等。[4]

可見，由於「外來物種入侵」是影響中國農業健康發展的重要關鍵因素之一，可能影響與衝擊中國的糧食安全，攸關中國人民的吃飯問題。[5]因此，中國欲透過施行《辦法》，以期提升「外來入侵物種」的管理水準，有助於維護自身糧食安全、保障農林牧漁業的可持續性發展。

二、中國強化「源頭及口岸防控」

為有助於防堵「外來物種」的入侵，中國透過「源頭預防」、「監測預警」以及「治理修復」等方面進行規定，企圖從各個環節強化相關防控措施。其中，為能有效降低「外來物種入侵」的可能性，中國從「源頭預防」進行著手，特別針對首次引進的物種進行規範。據《辦法》第 10 條，引進單位應該就首次引進物種對生態環境所帶來的潛在影響進行風險評估與分析，並向審批部門提交評估報告，且若經審查評估有入侵風險者則無法引進。同時，中國強化「口岸防控」措施，透過落實 2021 年 1 月所發布之《進一步加強外來物種入侵防控工作方案》，以期持續提升口岸把關能力，構築有效的「口岸檢疫」防線。對此，2022 年 1 月至 5 月期間，中國海關從進口農產品檢疫中，截獲有害生物 2.2 萬次、發出 1,642 份違規通報以及退運或銷毀 555 批不合格農產品。[6]

參、趨勢研判

一、中國將持續強化監測力道並建立普查制度

[4]〈中國已發現 660 多種外來入侵物種 威脅生態及糧食安全〉，《香港 01 》，2020 年 8 月 4 日，https://www.hk01.com/sns/article/506508。

[5]〈外來入侵物種這樣管〉，《人民網》，2022 年 6 月 20 日，https://reurl.cc/e3rV9M。

[6]〈海關如何實施《外來入侵物種管理辦法》〉，《中華人民共和國海關總署》，2022 年 6 月 28 日，http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302270/302272/4424308/index.html.

根據 2021 年 5 月所發布之《2020 中國生態環境狀況公報》，中國境內已發現 660 多種「外來入侵物種」，且其中 71 種對自然生態系統已造成或具有潛在威脅，並已被列入《中國外來入侵物種名單》。[7]隨著「外來物種」大舉入侵中國境內，如何有效圍堵「外來物種」入侵或是防止其族群範圍持續擴大，也就成為中國的首要任務。對此，2021 年 4 月 15 日正式施行之《中華人民共和國生物安全法》第 81 條即對擅自引進、釋放或者丟棄「外來物種」等進行規範。[8]同時，《辦法》亦規定，未經批准、擅自引進、釋放或丟棄「外來物種」者，依照《中華人民共和國生物安全法》第 81 條規定進行處罰；且涉嫌犯罪者，依法追究刑事責任。

另外，為有助於構建監測網路以進行常態化監測，避免「外來入侵」物種族群快速擴散，《辦法》亦明確規定，農業農村部應該與相關部門建立普查制度，且每十年組織開展一次全國普查，並將普查成果納入國土空間基礎資訊平台和自然資源「一張圖」。[9]可以預期，為能圍堵「外來物種」持續入侵以及防止其族群持續擴大，將傷害降至最低，中國將持續透過相關措施以強化監測力道，並透過建立普查制度以有效掌握入侵的相關情況。

二、地方政府將加速啟動「外來入侵物種」的普查工作

根據中國農業農村部發布關於《辦法》之記者答問內容，為能持續貫徹落實《辦法》規定之相關工作項目，中國將於農田、漁業水域、森林、草原、濕地以及主要入境口岸等區域加速實施普查，藉此掌握「外來入侵物種」之種類、數量、分布範圍以及危害程度。

[7]〈中國生態環境狀況公報〉，《中華人民共和國生態環境部》，2021 年 5 月 26 日，頁 42，https://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/jagb/202105/P020210526318015796036.pdf.

[8]〈中華人民共和國生物安全法〉，《人民網》，2022 年 10 月 18 日，http://npc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1018/c14576-31895849.html。

[9]〈中華人民共和國農業農村部 自然資源部 生態環境部 海關總署令 2022 年第 4 號〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 5 月 31 日，https://reurl.cc/o1jKdQ。

[10]加上，2021 年 1 月發布之《進一步加強外來物種入侵防控工作方案》亦強調啟動上述相關區域之普查工作。目前，地方政府已啟動相關普查工作之情形，例如（一）、2022 年 5 月 31 日青海省宣布啟動為期三年的農業「外來入侵物種」普查工作，以瞭解「外來入侵物種」的基本情形，並進行風險和危害評估以提出預防及治理策略。[11]（二）、2022 年 6 月，河南省林業局召開林業「外來入侵物種」普查工作動員暨技術培訓視訊會議，強調「要強化保障到位，確保普查工作順利完成」。[12]（三）、2022 年 7 月，山東省自然資源廳舉行「外來入侵物種」普查培訓班，宣布全面啟動森林草原濕地生態系統之普查工作。[13]可預見，隨著《辦法》的逐步施行，地方政府將加速啟動「外來入侵物種」的普查工作，俾利於掌握「外來入侵物種」的情形，維護中國自身的糧食安全、生態環境及生物安全。

[10]〈完善外來入侵物種管理制度 加強全鏈條防控治理——農業農村部科技教育司有關負責人就《外來入侵物種管理辦法》答記者問〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 6 月 17 日，http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202206/t20220617_6402703.htm。

[11]〈我省啟動農業外來入侵物種普查工作〉，《青海省人民政府》，2022 年 6 月 5 日，http://www.qinghai.gov.cn/zwgk/system/2022/06/05/010410505.shtml。

[12]〈河南省林業局召開全省林業外來入侵物種普查工作動員暨技術培訓視頻會〉，《河南省林業局》，2022 年 6 月 1 日，http://m.lyj.henan.gov.cn/2022/06-01/2459719.html.

[13]〈山東正式啟動外來物種普查外業調查〉，《國家林業和草原局》，2022 年 7 月 3 日，http://www.forestry.gov.cn/main/146/20220705/135940542419075.html。

中國掀起「實名舉報」潮

陳穎萱

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

2022 年 6 月 10 日，中國河北省唐山市傳出燒烤店內，男子性騷擾女子不成，率眾毆打該名女子與其友人的暴力事件。事發之後，該監控影片在網路上瘋傳，引起輿論高度關注。然而，隨著議題逐漸升溫，相關關鍵字在中國社交平台上突然消失，且唐山市當地的公安部門作為權責單位，卻遲遲沒有具體回應，更傳出有警方吃案、拖延出警，以及要求舉報人刪除公開影片等醜聞，進一步點燃公眾怒火。[1]為表達長期以來對當地黑白勾結的不滿，近日傳出多起民眾拿著自己的身分證件拍攝影片，或透過舉報電話「實名舉報」，控訴在當地遭受的違法犯罪行為。該浪潮更延燒到體制內部的基層員警。7 月 4 日，傳出曾任河北省保定市公安局北市區分局刑警大隊副隊長張洪，「實名舉報」曾任唐山市公安局長、現任河北省公安廳副廳長李雲隆「護黑護惡，借刀殺人，炮製冤假錯案」；[2]負責承辦此次「唐山打人」案的民警王艷輝自拍影音，控訴法醫馬士昌竄改鑑定報告庇護凶嫌，再度引發關注。[3]

貳、安全意涵

一、「唐山打人」事件反映中國社會基層治理沉痾

在「唐山打人」事件發生之後，許多曾經遭受暴力迫害的當地

[1] 〈唐山開放實名舉報黑幫後 人潮瞬間擠爆公安局大門〉，《聯合報》，2022 年 6 月 15 日，https://udn.com/news/story/7332/6389171。

[2] 〈【中國社會】河北刑警隊長實名舉報省公安廳副廳長保護黑社會〉，《自由亞洲電台》，2022 年 7 月 4 日，https://www.rfa.org/cantonese/news/gpngan-07042022070337.html。

[3] 〈唐山打人案真相撲朔迷離 中國公安槓法醫竄改[影]〉，《中央社》，2022 年 7 月 4 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202207040078.aspx。

民眾，紛紛拍攝影片控訴遭到黑道勒索騷擾、限制人身自由，但報案後卻被警方以罪證不足拒絕受理等情事。從本次案件發展來看，當地警方辦案進度緩慢、怠忽職守難辭其咎，而從 6 月 11 日河北省公安廳宣布，將本案自唐山市轉由廊坊市公安局「異地管轄」來看，當局確實懷疑犯罪嫌疑人背後存在「保護傘」與利益網路。唐山市的鋼鐵產業發達，這些民營鋼鐵廠或多或少，都與當地的黑社會有千絲萬縷的關聯。黑社會與當地基層執法部門間存在灰色地帶，只要不發生命案，或是影響地方政府的主要核心工作，兩者長期維持平衡關係。但本次事件打破該局面，民眾對當地治安的不滿與政府的不作為藉本次事件宣洩，證明中共基層「灰色治理」並非萬靈丹。

二、「實名舉報」性質轉變，隱藏禍端

「實名舉報」在中共的定義為：「舉報人使用自己的真實姓名，向紀檢監察機關檢舉黨員、黨組織及行政監察對象違法亂紀的行為」。「實名舉報」一直受到中共提倡，2016 年中共第十八屆六中全會通過的《中國共產黨黨內監督條例》規定：「黨員有權向黨負責地揭發、檢舉黨的任何組織和任何黨員違紀違法的事實，提倡實名舉報」。[4]部分省分也制定鼓勵「實名舉報」的法規，明文規定相關案件，可以優先辦理且即時回復。但近期「實名舉報」的內涵與管道卻出現轉變，越來越多的民眾跳過體制內申訴管道，在網路上發布手持身分證進行「維權」。如在「唐山打人」事件後，陝西省西安市某位民眾控訴警方經過四個月仍未告知傷情鑑定結果，以致其受害案件遲遲無法立案；6 月 29 日，數百名四川信託投資人手持身分證，集體舉報四川信託長期違法違規欺詐銷售等。從「實名舉報」的申訴單位由體制內的政府機關與紀檢單位，變成體制外的社群網

[4] 〈六中全會公報：為什麼「核心」抓住了全部眼球〉，《端傳媒》，2016 年 10 月 28 日，https://theinitium.com/article/20161028-mainland-sixthplenumcommunique/。

路可以觀察到，中共政府的申訴管道或許窒礙難行，行政流程緩慢迫使民眾只能透過網路的影響力來維護自身權益。長期累積下來，民眾勢必對公權力與行政怠惰產生懷疑與不滿情緒，為基層治理埋下隱患。

參、趨勢研判

一、中國重回「運動式治理」的老路

中國的「運動式治理」最早可以追溯到「農民運動」、「整風運動」，乃至於「三反」「五反」、「文化大革命」等，皆帶有濃厚的政治色彩。隨著中國改革開放，政治領域的運動式治理逐漸被社會淘汰，但在行政領域中，針對社會問題的各項「運動式治理」與專項行動，依然係行政機關使用頻率相當高的政策工具。如「唐山打人」事件後，唐山市旋即於 6 月 12 日召開夏季治安整治「雷霆風暴」專項行動，宣示將全面整治社會治安領域突出問題，以及各種中央與地方的「掃黑除惡」專項整治等。各項專項治理恰恰反映中共常態治理能力不足的問題，雖然在短期可以收穫明顯結果，但長期不可避免地將侵蝕治理體系的系統性，助長投機心理與行為。然而，對於一個「威權政體」來說，當其所認定的公共危機出現時，採取既有的施政策略以應對突發狀況更為容易，因此這種「運動治理」模式未來不但不會被削弱，反而更容易加強。

二、「徐州模式」將繼續被沿用

如中共治理對「運動式治理」的「路徑依賴」，[5]中共地方政府對社會事件的輿論管理依然遵循 2022 年 1 月「徐州鐵鍊女」的處理方式。「唐山打人」事件後，超過 600 條社群平台文章被刪除，300 多個用戶因被指控「惡意散布謠言」而遭到關閉。事發後亦傳出多

[5] 「路徑依賴」係指，在給定條件下，人們的決策選擇受制於其過去的決策，即使過去的境況可能已經過時，但還是有可能選擇同樣的做法。

名記者赴唐山實體採訪後被當地派出所扣留等情事。唐山市官方更於 6 月 17 日宣布入境唐山市的人員須統一搭乘指定車輛轉運並人車合影。相關打壓、掩蓋的手法與徐州豐縣政府如出一轍。唐山市重蹈徐州豐縣失敗維穩手段的原因，或也與政府治理的「路徑依賴」有關。由於政府在社會事件爆發後，透過運動式打黑和輿論控制，以因應對其不利的突發輿情，仍是地方政府的標準作業程序，而「運動式治理」帶來的短暫績效如同鴉片，讓地方政府難以擺脫原來的處理方式。故即便從「徐州鐵鍊女」的案例中，可以發現民眾越來越不滿政府粗暴的回應方式，但未來若各地出現相似案件，「徐州模式」仍將持續上演。

近期中國「躺平式幹部」觀察

鄧巧琳

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

近期，中國基層幹部治理出現新變化。多地頒布幹部激勵機制，強調用人「不拘一格」，更有部分地區開放自薦管道，試圖打破過往幹部選拔任用制度。而在為基層幹部隊伍注入新血的同時，對於現職幹部的管理也成為重中之重，中國政府亟欲整治官場中「工作得過且過，滿足於開會了事」或「怕得罪人、怕出問題、怕擔責任」的「躺平式幹部」，如河南省臥龍區近日發布〈關於公開徵集「躺平式幹部」問題線索的通告〉，向社會大眾徵求區內黨員幹部與公職人員符合「躺平式幹部」的相關證據，平頂山市組織部亦提出要「探索不擔當不作為幹部認定和組織調整機制」，[1]顯示中國官方正在找尋治理這些「躺平式幹部」的最佳解方。以下將針對中國「躺平式幹部」問題與未來發展作分析。

貳、安全意涵

一、「躺平」風潮席捲中國

自 2021 年 4 月，中國青年開始崇尚「躺平」文化，其認為在現今貧富差距過大、社會階層僵化的中國社會，已難以透過努力從激烈競爭中脫穎而出。因此，中國青年多抱持著悲觀的態度「躺平」，強調「少工作、不買房、不買車、不購物、不結婚、不生子，用最

[1]〈中國多地出臺激勵機制治理「躺平式幹部」〉，《聯合早報》，2022 年 6 月 30 日，https://www.zaobao.com.sg/news/china/story20220630-1288019；〈多地出台幹部激勵機制，這裡可以自薦「當官」〉，《中國新聞網》，2022 年 6 月 29 日，https://reurl.cc/o1Wb2v。

低慾望過生活」。[2]而此種消極心態，已引起中國政府高度關注，認為民眾崇尚此種文化，可能會對經濟社會發展產生負面影響。中國官媒《新華網》、《南方日報》與《光明日報》多次發文批評，指出「躺平」可恥，強調社會大眾須警惕「未富先躺」現象、拒絕「躺平」等，[3]「躺平」二字更成為中國知名社群網站「豆瓣」的敏感詞，多個「躺平」討論群組遭封殺。[4]

然而，中國官方的發文疾呼與網路輿論管控並無實效，「躺平」文化甚至擴散至中國官場。中共紀檢機關於 2021 年 11 月發表〈看看這些不推不幹的「躺平式幹部」〉一文，點出「躺平式幹部」的種種面貌，希冀能起到警示作用。[5]《紀檢機關報》2022 年 4 月亦刊登〈幹字當頭 拒絕「躺平」〉一文，指出浙江省三個地方機關被評為「景寧躺平者」，[6]顯示「躺平式幹部」可能已是中共官場的常態現象。

二、「躺平式幹部」影響中央政策落實且有失民心

更重要的是，對於中共高層掌權者而言，地方官員的「躺平」心態嚴重影響施政效率，一方面使中央政策無法有效落實，另一方面，官員的「躺平」、推諉與不作為等行為，有損中國共產黨的民心，

---

[2] 王凡，〈「內卷」與「躺平」之間掙扎的中國年輕人〉，《BBC 新聞網》，2021 年 6 月 2 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-57304453；陳筠，〈國家在「做夢」人民卻「躺平」中共一大警訊？〉，《美國之音》，2021 年 6 月 11 日，https://reurl.cc/M0qmxK。

[3] 〈「躺平」可恥，哪裡來的正義感？〉，《南方日報》，2021 年 5 月 20 日，http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2021-05/20/content_7944231.htm；〈引導「躺平族」珍惜韶華奮發有為〉，《光明日報》，2021 年 5 月 20 日，https://epaper.gmw.cn/gmrb/html/2021-05/20/nw.D110000gmrb_20210520_2-11.htm；〈新華社談「躺平族」：「未富先躺」須警惕！〉，《新華社》，2021 年 5 月 25 日，http://finance.sina.com.cn/jjxw/2021-05-25/doc-ikmxzfmm4475130.shtml；〈拒絕「躺平」，86 歲老科學家有個超「燃」作息表〉，《新華網》，2021 年 6 月 1 日，http://education.news.cn/2021-06/01/c_1211181098.htm。

[4] 〈豆瓣封鎖多個「躺平小組」禁相關討論 網民：躺平又沒傷天害理〉，《香港 01》，2021 年 6 月 1 日，https://www.hk01.com/sns/article/632311。

[5] 楊心怡、郭妙蘭，2021，〈看看這些不推不幹的「躺平式幹部」〉，《中國紀檢監察雜誌》，2021 年第 21 期，http://zgjjjc.ccdi.gov.cn/bqml/bqxx/202111/t20211101_253287.html。

[6] 樂兵，〈幹字當頭，拒絕「躺平」〉，《中國紀檢監察報》，2022 年 4 月 15 日，https://jjjcb.ccdi.gov.cn/epaper/index.html?guid=1514725683459260418。

故「躺平式幹部」成為中共亟欲處理的嚴重問題。以疫情防控為例，中共中央下令「動態清零」，而「清零」政策高度仰賴嚴密的社會管控，且需要完善的配套措施，也就是說，需要地方官員的高度配合。然而，回顧今（2022）年幾波新冠疫情防控的實際情況，可發現中共官僚體制的缺陷，在經歷大力反腐與作風整治運動，中共底層官員為了確實掌握上意、避免犯錯，導致其在實際政策執行上過於謹慎，凡事必向上請示或匯報，形成所謂向上負責的官僚體制，嚴重減損地方政府的自主性，導致施政失去彈性且危機處理能力低落，[7]而在其中也造就了一批會讓中共失去民心的「躺平式幹部」，更別提封城對於中國社會的影響，引發民眾的不滿情緒。故在這一波嚴重衝擊中國經濟的上海疫情期間，《人民日報》即特別發文強調「越是防疫吃緊，越要摒棄『躺平』心態」。[8]

參、趨勢研判

一、「躺平式幹部」問題之解方難尋

近來各地針對「躺平式幹部」所提出的解方並無法根治「躺平式幹部」問題。無論是由社會監督、民眾提供證據的舉報方式，或是由黨內點名批判，希冀達到殺雞儆猴般「調整一個、警示一批、教育一片」的整治方式，皆難以有效解決幹部「躺平」的現象。如前所述，由於中共治理結構基本上是一種向上負責的體制，即便近年來歷經多次幹部管理選任相關條例的修正，中共黨內仍面臨幹部抱持形式主義、官僚主義的不作為與「躺平」問題，且須透過黨中央直接派遣巡視組，來確保地方下屬的忠誠性與積極性。[9]以此次推

[7] 〈周雪光專訪：新冠疫情暴露「剛性」體制弊端〉，《BBC 新聞網》，2020 年 3 月 3 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-51703169。

[8] 〈人民日報：越是防疫吃緊，越要摒棄「躺平」心態〉，《新華網》，2022 年 4 月 7 日，http://www.news.cn/2022-04/07/c_1128540198.htm。

[9] 張執中，2019，〈中共《修訂黨政領導幹部選拔任用工作條例》評析〉，《展望與探索》，第 17 卷第 5 期，頁 16-21。

出自薦機制與向社會大眾徵集「躺平式幹部」證據的河南省來說，其實早在 2015 年，河南省即發起過「懶政怠政為官不為專項治理活動」，中紀委在隔年公布共有2,537位官員受處分，[10]而至今仍有幹部「躺平」現象，顯示中共現有幹部管理模式並無效果。

二、幹部激勵制度實效有限

此次各地推出的優秀幹部自薦機制，預料將難以達到效果，主因在於該制度仍強調與中央保持一致的「看齊意識」。如南陽市在頒布《南陽市領導幹部自薦制度實施辦法（試行）》時，同步發布《南陽市領導幹部思想匯報管理制度》，強調幹部對於中共黨中央決策與路線的貫徹，[11]故很可能仍會陷入前述向上負責官僚體制的困境。最後，自薦制度所提出的「大膽自薦」、「無需考慮是否有空缺職位」等創新作法，是否能打破中共現有幹部選拔任用制度，並為中國官場帶來新氣象，仍有待後續觀察。

[10] 〈河南：專項治理懶政怠政為官不為 2537 人被處理〉，《人民網》，2016 年 3 月 25 日，http://politics.people.com.cn/n1/2016/0325/c1001-28226838.html。

[11] 〈中共南陽市委召開新聞發布會 發布領導幹部《自薦制度》《思想匯報制度》〉，《南都晨報》，2022 年 6 月 15 日，http://epaper.01ny.cn/http_cb/html/2022-06/15/content_841481.htm。

懷亞入歐：評析日相岸田文雄出席 G7 與北約高峰會

王尊彥

國家安全研究所

焦點類別：印太區域、台海情勢、國際情勢

壹、新聞重點

2022 年 6 月 26 至 28 日，日本首相岸田文雄出席在德國艾爾莫（Elmau）舉行的七大工業國集團（以下簡稱 G7）高峰會。6 月 29 日，出席在西班牙馬德里（Madrid）舉行的北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO；以下簡稱北約）高峰會。此外，岸田首相另外與韓國、澳洲、紐西蘭的元首舉行會談。[1]

G7 高峰會結束後，各國元首發表聯合公報，其中關切台灣海峽和平穩定，這已是 G7 高峰會連續兩年公開表達對兩岸議題之關注。此外，岸田首相出席北約高峰會時，除關切俄烏戰爭情勢外，也強調歐洲與印度太平洋地區的安全保障已然不可分割，表示「今日的烏克蘭或許就是明天的東亞」。渠亦同時提醒國際社會，在東海和南海地區，存在著「試圖單方面仗恃武力改變現狀」的情事，並表示歡迎北約擴大參與印太地區事務。

貳、安全意涵

一、岸田政府持續敦促歐洲國家關注印太安全

日本在明治維新之後，高舉「脫亞入歐」的外交理想，亟欲擺脫亞洲蕞爾小國的弱小地位，躋身歐洲列強之列。戰後日本重返國際社會，在國際安全領域儘量維持低姿態，避免引發「軍國主義復

[1] 〈G7 エルマウ・サミット（概要）〉，《日本外務省》，2022 年 6 月 28 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page4_005632.html；〈岸田総理大臣の NATO 首脳会合出席（結果）〉，《日本外務省》，2022 年 6 月 29 日，https://reurl.cc/55YLL7。

活」的批判。此次日本政府領導人首度獲邀出席全球最大軍事同盟之高峰會，顯示國際社會期待日本在全球安全事務上扮演更重要角色。

事實上，這也可視為日本近年致力敦促國際關注印太的成果。隨著中國威脅升高，日本開始在國際外交場合頻頻強調「三海」——東海、台海、南海——的安全情勢。在俄國發動侵烏之後，日本更強化其「歐亞安全彼此連動」的論述。根據日本外務省公布，岸田除在北約高峰會上的發言之外，岸田在與北約秘書長史托騰柏格（Jens Stoltenberg）、歐盟執委會主席范德賴恩（Ursula von der Leyen）、歐洲理事會主席米歇爾（Charles Michel）、瑞典總理安德森（Magdalena Andersson）、德國總理蕭茲（Olaf Sholz）、法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）等會談時，均主動提及「歐洲與印太安全不可分割」。[2]岸田首相遠赴歐洲，卻心懷亞洲地提醒關注印太安全，吾人或可稱為「懷亞入歐」。

另一方面，北約重新公布新版「戰略概念」報告書《北約 2022 戰略概念》（*NATO 2022 Strategic Concept*），其中批評中國為歐洲與大西洋的安全帶來「系統性挑戰」（systemic challenges），某程度可算是對於岸田政府呼籲歐洲重視「中國挑戰」的回應。對此，中國外交部則在翌日（6 月 30 日）對此表示不滿，並稱其「顛倒黑白」。[3]

---

[2] "Meeting between Prime Minister Kishida and NATO Secretary General Stoltenberg," *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, June 29, 2022, https://www.mofa.go.jp/erp/ep/shin4e_000016.html; 〈日・スウェーデン首脳会談〉,《日本外務省》, 2022 年 6 月 29 日, https://reurl.cc/A7oWW8; "Meeting between Prime Minister Kishida and President von der Leyen of the European Commission," *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, June 28, 2022, https://reurl.cc/M0qmmW; "Japan-Germany Summit Meeting," *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, June 26, 2022, https://www.mofa.go.jp/erp/c_see/de/shin4e_000010.html; "Japan-France Summit Meeting," *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, June 26, 2022, https://www.mofa.go.jp/erp/we/fr/shin4e_000011.html.

[3] 〈北約峰會新戰略概念首提中國 中國外交部：反對〉,《中央社》, 2022 年 6 月 30 日, https://www.cna.com.tw/news/acn/202206300318.aspx。

二、歐洲關切中國挑戰有助日本合理化針對中國的防衛規劃

G7 高峰會結束後發表聯合公報（communique），公報強調台海和平穩定的重要性，以及鼓勵和平解決兩岸議題。[4]這已經是 G7 高峰會連續兩年，透過聯合公報的形式，公開且正式地表達對台海情勢的關注。而除前述 G7 和北約高峰會的場合外，英國外相特拉斯（Liz Truss）結束高峰會後訪問法國，並在 7 月 1 日與法國外長柯隆納（Catherine Colonna）會晤時，也闡述中國威脅並呼籲強化歐洲安全加以抵抗。[5]

眾所周知，日本近年對台海情勢的憂慮持續升高，常可見其政界與社會輿論討論「台灣有事」對於日本的可能衝擊。面對台海情勢嚴峻，日本積極強化防衛整備，其西南群島的防衛規劃，針對中國威脅與台海事態的意涵也越來越濃，而提高防衛預算對國民生產占比，以及發展攻勢武力等等政策轉變，也應是基於對中國的威脅認知。

據此以判，歐洲主要國家在此番高峰會舉行之際，表達對於中國威脅的疑慮警惕，實有助日本政府合理化其在疫情衝擊經濟的壓力下，仍決定加強軍力的政策立場。

參、趨勢研判

一、俄烏戰況膠著將使日歐持續共同關切印太

自從美、日等國政府各自提出印太戰略以來，英國、法國等歐洲主要國家也紛紛提出其印太戰略，表達對於印太地區的重視。而隨著中國在印太的擴張行徑引起國際警覺，歐洲國家也關注中國的

[4] "NATO 2022 Strategic Concept," *North Atlantic Treaty Organization (NATO)*, June 30, 2022, https://www.nato.int/strategic-concept/; "G7 Leaders' Communique," *G7 Germany*, June 28, 2022, https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2057828/77d5804dd1ab3047bf0f5f74c1139066/2022-06-28-abschlusserklaerung-eng-web-data.pdf?download=1.

[5] 〈英國外相訪法 籲強化歐洲安全共抗中俄威脅〉，《中央社》，2022 年 7 月 1 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202207010331.aspx?topic=3554。

對歐威脅；[6]俄烏戰爭的爆發，更令歐洲國家憂慮中國對俄國的支持，恐讓莫斯科當局有恃無恐而不願停止攻烏，最終導致俄烏戰爭長期化。

情勢發展至此，歐洲與日本對於中俄聯手的憂慮已然結合；對日本政府來說，日本近年強化與歐洲國家安全合作的合理性與必要性，獲得公開確認。預期今後將有更多歐洲國家，願意和日本、韓國等印太主要國家開展安全領域方面的合作，而相關作為也將不乏牽制中俄合作的意涵。

二、日本與歐洲將深化防衛合作和戰略契合

日本政府刻正進行《國家安全保障戰略》、《防衛計畫大綱》和《中期防衛力整備計畫》的修訂作業，其中《國家安全保障戰略》更是日本闡述整體國安戰略的最高位階政策文件，另外兩份文件則依據該戰略的指導，具體規劃建軍整備。此外，前述北約的戰略概念報告為期10年，而日本的《國家安全保障戰略》也同樣是以10年為期。

從日、美、歐三方近期針對全球安全環境的溝通研商交換意見看來，未來日本相關戰略的制定，可能會與美國和北約的戰略方向或精神，有相當程度的契合（convergence）。在這方面，預期今年底公布的前述三份政策文件，將會適當納入《北約 2022 戰略概念》的立場與觀點，而預定明年修改的《美日共同防衛指針》亦相同，或許將會納入歐洲在美日同盟機制中可扮演的角色。

[6] 例如，法國國家軍事學校戰略研究所（IRSEM）在 2021 年出版的《中國影響力行動》，即代表法國官方對於中國威脅的警惕。“Chinese Influence Operations: A Machiavellian Moment,” *L’Institut de Recherche Stratégique de l’École Militaire*, October 2021, https://reurl.cc/Xj7rbD.

2022 年美日韓領袖高峰會觀察

林柏州

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：國際情勢、印太區域

壹、新聞重點

美國總統拜登（Joe Biden）、日相岸田文雄、韓國新任總統尹錫悅 2022 年 6 月 29 日藉參加北約高峰會（NATO Summit）的機會舉行美日韓領袖高峰會。適值在歐洲地區，面臨俄羅斯侵略烏克蘭；在印太地區，則有中國經濟與軍事脅迫、北韓可能進行核武試爆，國際安全情勢日趨嚴峻。三國領袖自 2017 年 9 月會面後，因日韓歷史問題致使雙邊關係緊繃，已近 5 年無會面的機會，雖然此次會面僅約 25 分鐘，且聚焦北韓問題，[1]然期間尹錫悅表明願意加強在北韓議題的合作，日本則希望韓國採取實際行動緩和雙邊緊張關係，這對積極推動三邊合作的美國來說，將是重要的起點，以下對此提出觀察。

貳、安全意涵

一、擴大美日韓三邊合作為美國印太戰略重要政策

過去美日韓三邊合作主要在應對北韓問題，這也是韓國願意強化三邊合作的主要驅力，但近年三國合作逐漸將觸角擴及其他安全議題。拜登政府上台後，美國為應對與中國戰略競爭，特別重視與友盟、夥伴國家之間的合作。2021 年公布的《美國印太戰略》（*Indo-Pacific Strategy of the United States*）即指出，日本與韓國必須緊密合作以應對印太主要挑戰，除北韓問題，其他如「基礎設施、

[1] 〈韓美日首腦在 25 分鐘的會談上討論朝核問題應對方案……牽制中國的步伐也備受關注〉，《韓民族日報》，2022 年 6 月 29 日，https://china.hani.co.kr/arti/politics/11367.html。

關鍵技術與供應鏈、婦女權益，三國應發展機制協調區域戰略」。[2] 2022 年 2 月，文在寅總統卸任前，美日韓在夏威夷舉行外長會議，聯合聲明也強調三邊合作對全球挑戰的重要性，承諾擴大區域與全球安全與經濟合作，同時譴責北韓試射飛彈，三位外長強烈反對任何企圖修正現狀與增加區域緊張的單邊行動，也強調「台海和平穩定的重要性」。[3]

面對烏俄衝突及韓國新政府上台，美日韓三國領袖藉北約領袖高峰會時機舉行會談，美國白宮新聞稿形容是「歷史性會談」，對促進印太議題合作，特別是共同應對北韓大規模毀滅性武器與飛彈計畫威脅具重要意義。[4]面對走走停停的三邊合作，三位領袖各自克服來自內部政黨挑戰、安全戰略利益或中國因素等挑戰，為深化三邊合作邁出第一步。

二、美日對中立場較一致、韓國較溫和

在應對中國威脅上，美日韓採取不同應對策略。美國將中國視為戰略競爭者，認為中國破壞以規則為基礎的國際秩序；日本也強調國際秩序正遭受中國危害；但韓國將重點置於北韓威脅，避免對中國有批評的言詞。美日韓同意在應對北韓問題上加強合作；但在中國問題上，根據 2022 年 5 月拜登訪問日本共同發表的《美日領袖聯合聲明》（*Japan-U.S. Joint Leaders' Statement*）表明，「中國經濟脅迫等行為不符合以規則為基礎的國際秩序」，關切中國持續提升核武，應增加透明度；強烈反對在東海任何單邊企圖改變東海現狀；反對在南海非法海洋主張、島礁軍事化及脅迫活動；強調《聯合國海洋法公約》（UN Convention on the Law of the Sea, UNCLOS）航行

[2] "Indo-Pacific Strategy of the United States," *The White House*, February 2022, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf, p. 17.
[3] "Joint Statement on the U.S.-Japan-Republic of Korea Trilateral Ministerial Meeting," *U.S. Department of State*, February 12, 2022, https://reurl.cc/7Dx28l.
[4] "Readout of President Biden's Trilateral with President Yoon Suk Yeol of the Republic of Korea and Prime Minister Fumio Kishida of Japan," *The White House*, June 29, 2022, https://reurl.cc/6ZzgOk.

自由的承諾；兩人在對台立場表明維持不變，重申台海和平與穩定對國際社會安全與繁榮不可或缺，他們鼓勵和平解決兩岸議題。[5]岸田更在北約高峰會對烏克蘭可能是明日東亞表達強烈危機感，呼籲國際社會團結展現以武力單邊改變現狀都將不會成功。[6]由這些發言可看出，美日對中國的立場較為相近。

反觀韓國在中國問題上，則較為溫和，不若美日直接。尹錫悅2022年5月在《美韓領袖聯合聲明》（*United States-Republic of Korea Leaders' Joint Statement*）雖表明反對一切危害國際秩序的行為、重視維護自由、繁榮與安全的印太地區，但未明示批評中國，對台則「重申維持台海和平與穩定的重要性為印太區域安全與繁榮基本要素」；[7]對照文在寅2021年5月《美韓領袖聯合聲明》（*U.S.-ROK Leaders' Joint Statement*），反對所有破壞、威脅規則為基礎的國際秩序，同樣未指明中國；對台議題則是，「維持台海和平與穩定的重要性」；[8]文在寅與尹錫悅對中國採「不點名批判」、也同意台海和平的重要性，由於本次會面是韓國初期參與三邊、北約合作，相較於自由派立場的文在寅，尹錫悅似乎較願意與各國在中國問題採取更為一致的態度。

參、趨勢研判

一、三邊合作將由北韓、印太，逐步擴大到歐洲安全

日本作為全球第三大經濟體，不但是七大工業國家（G7）唯一亞洲成員，近年日本與美國、北約在國際安全議題也不斷深化合作，使日本成為美國最為重要的印太友盟。安倍晉三內閣積極推動

[5] "Japan-U.S. Joint Leaders' Statement: Strengthening the Free and Open International Order," *The White House*, May 23, 2022, https://reurl.cc/0prXg9.
[6] "Outcome of Prime Minister Kishida's Attendance at the NATO Summit Meeting," *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, June 29, 2022, https://www.mofa.go.jp/erp/ep/page4e_001264.html.
[7] "United States-Republic of Korea Leaders' Joint Statement," *The White House*, May 21, 2022, https://reurl.cc/4105ZV.
[8] "U.S.-ROK Leaders' Joint Statement," *The White House*, May 21, 2021, https://reurl.cc/6Z60gd.

「積極和平主義」外交政策、修訂「和平安全法制」擴大自衛隊全球活動；但首相岸田文雄出席本屆北約領袖高峰會，成為首位與會的日本首相，仍被視為日本安保政策的重大突破。事實上，日本與北約 2014 年制定的「個別夥伴合作計畫」（Individual Partnership and Cooperation Programme, IPCP），曾於 2018、2020 年兩度修訂，岸田在本屆會議已表達，希望推動網路防衛及海洋安全保障、擴大防衛部門合作，並參與北大西洋理事會（North Atlantic Council, NAC）決策會議，同時希望擴大雙方在「網路防禦」、「海上安全」、「人道救援／災害防救」、「軍控／不擴散／裁軍」、「防衛科技」、「婦權」、「人類安全」、「公共外交」、「防衛安全」等常態性合作。[9]

韓國則自 2012 年與北約簽署「個別夥伴合作計畫」，2017 年修訂計畫，雙方在「網路」、「不擴散」、「救災」、「反恐威脅」及「核生化放防護」等，維持常態性合作關係。[10]尹錫悅在本次美日韓領袖高峰會指出，「面對北韓挑釁，要依照原則強力應對，三國要密切合作，讓北韓重回談判桌」，希望三邊夥伴關係能成為「全球和平穩定的另一個中心支柱」；[11]尹錫悅在北約領袖高峰會上，也強調共同應對北韓威脅，同時與多個歐洲國家領袖及組織領導人會面，[12]並宣示將制定韓國印太戰略，足見其推動三邊合作及參與國際安全事務的強烈企圖。在中俄持續挑戰國際秩序的當下，岸田文雄與尹錫悅在受邀出席北約會議，成為北約亞太夥伴國（NATO Asia-Pacific Partners, AP4）成員，並恢復美日韓領袖高峰會，足見美建立全球價

[9] "Individual Partnership and Cooperation Programme Between Japan and NATO," *Ministry of Foreign Affairs of Japan,* June 26, 2020, https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100068529.pdf.

[10] "ROK and NATO Sign Revised 'Individual Partnership and Cooperation Programme'," *Ministry of Foreign Affairs of R.O.K*, November 1, 2017, https://reurl.cc/2Z2re6.

[11] "President Urges Stronger Global Resolve on NK;s Nuclear Program," *Ministry of Foreign Affairs of ROK*, July 1, 2022, https://reurl.cc/410zER；〈韓美日首腦時隔 5 年恢復三角合作…聯合收緊朝鮮資金鍊〉，《朝鮮日報中文網》，2022 年 6 月 30 日，https://reurl.cc/7D1DO1。

[12] "President Yoon to Attend NATO Summit, Hold Talks with 10 Nations," *Office of the 20th President*, June 23, 2022, https://eng.president.go.kr/media/press.php?pagenumber=1&at=view&idx=61.

值同盟的戰略企圖，三國在印太與歐洲安全事務的合作料將持續深化。

二、美日韓合作將受到日韓關係走向之影響

針對日本、韓國參加北約活動，中國外交部批評北約「挑動集團對抗，搞拉幫結派『小圈子』那一套不得人心」，對於韓國也表達「願意共同努力，推動雙邊關係向前發展，共同致力於維護和促進亞洲的和平、穩定與發展」。[13]顯見中國仍積極拉攏韓國。從過去發展來看，日韓關係隨著韓國總統隸屬保守派或自由派、日本首相對二戰歷史的態度、「獨島／竹島領土爭議」，雙邊關係時好時壞。文在寅總統任內，兩國因「二戰徵用工」、「慰安婦」、「獨島／竹島」等問題關係緊張，李明博、朴瑾惠任內，日韓關係則趨向緩和。韓國總統尹錫悅在當選隔天即與岸田通話，兩人表明願意共同改善關係；尹錫悅4月也派遣特使赴日傳遞願意改善雙邊關係親筆信。[14]

從此次三國領袖高峰會會後並未發表聯合聲明，說明三國合作仍未開展具體合作，另外韓國國立海洋調查院所屬調查船「海洋2000」（Hae Yang 2000）5月29日曾赴獨島／竹島附近專屬經濟海域從事水文調查，該島現由韓國實際控制，經日本海上保安廳發現，引發日本外務省強烈抗議。[15]此舉可看出日本在靜待韓國採取實際緩和緊張關係時，韓國希望同時顧及領土主權及韓日關係穩定的困難，往後美日韓三邊合作能否取得進展，仍有待韓日共同努力。

另外，北約通過《戰略概念》（2022 Strategic Concept）文件首

---

[13] 〈2022年6月30日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，《中國外交部》，2022年6月29日，https://reurl.cc/XjnEW3；〈2022年6月29日外交部發言人趙立堅主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2022年6月29日，https://reurl.cc/k1AXN9。

[14] "Press Conference by Foreign Minister HAYASHI Yoshimasa," *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, April 26, 2022, https://reurl.cc/6ZzQVV; "Telephone Talk between Prime Minister Kishida and President-elect of the Republic of Korea Yoon Suk-yeol," *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, March 11, 2022, https://www.mofa.go.jp/a_o/na/kr/page1e_000380.html.

[15] 〈韓國船隻竹島周邊進行水文調查 日本強烈抗議〉，《中央社》，2022年5月29日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202205290227.aspx。

次提及中國，並認為中國的野心與壓制政策對北約盟國的「利益」、「安全」和「價值」構成挑戰，也關注中俄深化戰略夥伴關係、企圖削弱以規則為基礎的國際秩序，均違反北約價值與利益。[16]美日對此立場均有高度共識，反觀尹錫悅能否順利協調國內不同勢力，消除中國因素障礙，不但是參與國際事務的前提，也是化解日韓低盪關係的條件，而這仍有待後續觀察。

[16] "2022 Strategic Concept," *NATO*, June 29, 2022, p.5, https://www.nato.int/strategic-concept/.

探析「歐盟—西巴爾幹會議」的中國因素

楊一逵

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

中國在「巴爾幹」（Balkans）區域擴張的勢力近期引發歐盟高度的關注與不安，聯繫巴爾幹國家動作頻頻。2022 年 6 月 23 日在布魯塞爾（Brussels）舉行的「歐盟—西巴爾幹領袖會議」（EU-Western Balkans Leaders' Meeting），會中隱晦談及歐洲各方需要降低巴爾幹區域對中國的依賴。[1]不久前，歐盟與西巴爾幹國家於 2021 年 10 月 6 日在斯洛維尼亞（Slovenia）舉辦的高峰會中，中國在巴爾幹的角色亦係關注焦點。[2]歐洲理事會甚至表示為強化歐盟與「巴爾幹」國家的關係，歐盟與巴爾幹的高峰會需要定期舉行。[3]德國柏林「歐洲外交關係協會」（European Council on Foreign Relations）資深研究員索波夫（Vladimir Shopov）認為，歐盟大國近幾年才認知到中國勢力已低調延伸至巴爾幹區域的現實。「歐盟—西巴爾幹會議」反映歐盟回防「巴爾幹」的意圖。在歐盟國家與中國在「巴爾幹」競爭揭幕之當下，本文試圖探析中國在該區擴張之影響力與發展趨勢。

貳、安全意涵

一、巴爾幹國家加入歐盟受挫之際中國加強投資

中國正積極在「巴爾幹」區域內扮演歐盟與俄國以外的第三合作選項，並利用巴爾幹國家加入歐盟之挫折，及未受歐盟法規限制

[1] "EU-Western Balkans leaders' Meeting on 23 June 2022," *European Parliament*, June 23, 2022, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/730338/EPRS_ATA(2022)730338_EN.pdf.

[2] "EU-Western Balkans Summit, Brdo pri Kranju, Slovenia, 6 October 2021," *European Council*, October 6, 2021, https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2021/10/06/.

[3] 同註 2。

較為彈性的條件，深化與巴爾幹國家的投資關係。自 2003 年的「帖撒羅尼迦」（Thessaloniki） 歐盟高峰會中確立將吸納西巴爾幹國家進入歐盟為目標至今，僅斯洛維尼亞（Slovenia）與克羅埃西亞（Croatia）於 2004 年及 2013 年加入歐盟。蒙特內哥羅（Montenegro）與塞爾維亞（Serbia）於 2012 與 2013 年開啟加入歐盟的談判，至今未有結果；阿爾巴尼亞（Albania）、北馬其頓（North Macedonia）、波士尼亞—赫塞哥維納（Bosnia and Herzegovina，以下簡稱「波赫」）與科索沃（Kosovo）連正式入歐盟談判都未啟動。[4] 歐盟內部對歐盟擴張至巴爾幹區域意見不同，例如法國與保加利亞對北馬其頓進入歐盟表示反對，荷蘭與丹麥同意北馬其頓入歐盟，但反對阿爾巴尼亞的加入。[5]懸置未決的冗長過程逐漸損害巴爾幹國家與歐盟的關係。當評論歐盟於 2022 年 6 月 23 日給予烏克蘭和摩爾多瓦加入歐盟候選國身分時，阿爾巴尼亞總理拉瑪（Edi Rama）公開提醒烏克蘭不要抱持高度幻想，因為北馬其頓已當了 17 年的候選國，阿爾巴尼亞則係 8 年。[6]巴爾幹國家入歐盟的拖延嚴重影響歐盟信用與魄力。

巴爾幹國家加入歐盟過程之阻礙也開啟中國深入該區投資的戰略契機。非政府組織「巴爾幹洞察」（Balkan Insight）截至 2021 年 12 月的調查顯示，中國已在巴爾幹地區投入超過 320 億歐元的資金，橫跨 135 個建設與合資項目。[7]「巴爾幹洞察」表示，中國正在接管該區域的冶金（Metallurgy）、採礦、能源與交通運輸產業，而多數合作並不透明，更牽扯疑似貪汙、剝削與環境汙染等爭議。[8]簡言之，

[4] Branislav Stanicek with Simona Tarpova, “China's Strategic Interests in the Western Balkans,” *European Parliamentary Research Service*, June 2022, https://reurl.cc/g2qk0X.

[5] Georgi Gotev, “France Halts EU Enlargement,” *EURACTIV*, October 16, 2019, https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/france-halts-eu-enlargement/.

[6] “Balkan Leaders Frustrated over Stalled EU Membership Bids as Bloc Moves to Grant Candidate Status to Ukraine, Moldova,” *RFE*, June 23, 2022, https://www.rferl.org/a/balkan-eu-membership-summit-frustration/31912243.html.

[7] Bojan Stojkovski et al. “China in the Balkans: Controversy and Cost,” *BIRN*, December 15, 2021, https://reurl.cc/RrZnXr.

[8] 同註 7。

巴爾幹區域國家因未加入歐盟而不受其規範的寬鬆經貿投資領域，也是中國加強對該區域經營的原因之一。從 2021 年的數據觀察，中國已係西巴爾幹國家的第二大進口國，占比 11.6%。[9]雖然歐盟依舊維持巴爾幹國家最大的貿易夥伴，但中國亦躍升該地區第二大貿易夥伴，這極具戰略意涵。除了天然資源與基礎建設，中國想利用巴爾幹的地緣位置作為連結歐洲市場的門戶（Gateway）。

二、中國於俄烏戰爭期間持續部署巴爾幹能源與農業產業

俄國入侵烏克蘭之際，中國部署巴爾幹能源與農業產業之進程並未停歇。以能源產業來說，2022 年 5 月 12 日，中國駐「波赫」大使季平特別視察由中國國營企業「中國電力建設集團」承攬的「烏洛格水力發電站」（Hydroelectric Power Plant Ulog），並與當地青年民眾對談，進行公眾外交。[10]水力發電廠的建造對環境衝擊巨大，不僅破壞森林資源、動物棲息地，更傷害農用耕地。季平此舉凸顯出中國面對俄烏戰爭之動盪，因其支持俄國造成歐洲國家不滿，與主導「16+1 合作機制」經濟紅利華而不實的負面結果而充滿憂慮，因此希冀穩固在巴爾幹地區的能源投資產業。

除了鞏固先前的能源投資，中國趁俄國入侵之際更積極深入部署巴爾幹區域的新能源產業。例如中國國營企業「中國電力建設集團」於 2022 年 4 月 15 日於波赫「利夫諾機場」（Livno Airport）附近，與波赫政府簽約，預計建造一座 132「毫伏」（MV）的「太陽能電廠」（Solar Power Project）。[11]南斯拉夫游擊隊（Yugoslav Partisans）於二戰期間曾經以「利夫諾機場」作為戰略基地，中國在俄烏戰爭尚未結束的當下，選擇離該軍事要地不遠處建造「太陽能

[9] "Western Balkan Countries Trade with Main Partners, 2021," *Eurostat*, 2022, https://reurl.cc/q5lzkp.

[10] 〈駐波黑大使季平赴烏洛格水電站專案考察調研〉，《中國—中東歐國家合作秘書處》，2022 年 5 月 18 日，http://www.china-ceec.org/chn/jmhz/202205/t20220520_10690043.htm。

[11] 〈波黑索爾布斯（布林達）132MW 光伏電站項目 EPC 合同在塞拉耶佛簽署〉，《中國—中東歐國家合作秘書處》，2022 年 4 月 18 日，https://reurl.cc/k1zNXG。

電廠」，似乎未來對該地點有更多規劃。中國國營企業天津電力建設帶頭組成的企業聯合體於 2022 年 3 月 25 日與北馬其頓（Republic of North Macedonia）政府指派的「北馬其頓左卡能源公司」（North Macedonia Zorka Energy Company）簽署 40 兆瓦的「垃圾發電專案」（Waste-to-Energy Power Generation Project）承包計畫。[12]該計畫完成後可處理北馬其頓 70%的生活垃圾，並推動能源結構升級。

不僅能源，中國於 2022 年 4 月 8 日，在保加利亞正式啟動「中國—中東歐國家農業合作示範區起步區專案」，希冀提高保加利亞的農作物生產，亦強化中國農業影響力輸出。[13]中國農墾經濟發展中心指出，保加利亞的農業合作計畫係「一帶一路」計畫的一環，期待保加利亞農業示範區表現優異，俾利迎接中國共產黨第二十次全國代表大會順利召開。簡言之，中國在巴爾幹區域的投資夾帶政治宣傳與利益。長期來看，歐洲糧食的供應鏈未來也將是中國延伸影響力的場域。

能源與糧食隨著俄國入侵烏克蘭成為重要戰略物資與議題。俄國正透過能源、糧食危機與可能造成的饑荒作為脅迫手段，威逼他國改變對俄制裁行為。[14]中國趁各方持續關注俄國入侵烏克蘭之際，強化投資與合資中方在巴爾幹的能源與糧食產業，建構巴爾幹地區新的能源與糧食供給來源。由此可見，中方正企圖形塑巴爾幹地區未來對中國在能源與糧食產業上的不對稱依賴關係。

參、趨勢研判

巴爾幹國家可能陷入中方的債務陷阱

---

[12] 〈中國能建簽約北馬其頓垃圾發電站項目〉，《中國—中東歐國家合作秘書處》，2022 年 3 月 25 日，http://www.china-ceec.org/chn/jmhz/202204/t20220401_10662026.htm。

[13] 〈中國—中東歐國家農業合作示範區起步區專案”正式開工〉，《中國農墾經濟發展中心》，2022 年 4 月 12 日，https://reurl.cc/yrzbGl。

[14] Ivana Kottasová, “Why Russia Is Being Accused of Using Food as A Weapon of War,” *CNN*, June 10, 2022, https://reurl.cc/ZA6a9V; Beyza Binnur Donmez, “Russia Uses Energy as Weapon, Diversifying Suppliers a Must: NATO Chief,” *Anadolu Agency*, June 28, 2022, https://reurl.cc/9GKoR8.

中國對巴爾幹國家的投資不外乎透過中央政策銀行提供的信用貸款，以不透明的援助與投資名義，委任中方國營企業或長期受到政府補助、與中央連結密切的民營企業執行辦理。不論係透過以天然資源換基礎建設的「以物易物」（Bartering）方式，以港口或土地的使用權作為抵押的交換償還方式，或是利用合資營運後的營收償還貸款，接受中國以貸款投資的國家，最終都需要償還中國貸款。換言之，巴爾幹國家可能陷入中國極具爭議的債務陷阱之中，欠下龐大債務，而中國也得以利用債權擴張其影響力。

蒙特內哥羅（以下簡稱「蒙國」）可能是第一個巴爾幹國家疑似落入中方債務陷阱的案例。該國於 2014 至 2015 年間與中國進出口銀行簽屬合約，借款 8 億歐元，委託中國國營企業「中國路橋」（CRBC）建造一條連接「蒙國」的「巴爾港」（Port of Bar）至塞爾維亞「貝爾格萊德」（Boljare）的高速公路。[15]營建貸款預算後來提高至 10 億多歐元，利率 2%，佔「蒙國」國內生產總值的 25%。[16]「蒙國」於 2015 年時，其政府欠債佔國內生產總值比例約 76.8%，然累積中方營建高速公路的貸款後，政府欠債佔國內生產總值比例於 2018 年上升至 80.9%，成為債務高風險國家。[17]最重要的是，中方與蒙國簽署的合約規定，若蒙國無法還款，中國將獲得蒙國土地的使用權利，而蒙國將放棄在該土地的主權權利。[18]

《法國 24》（France 24）於 2021 年的現地勘查更發現，「中國路橋」花費 6 年，耗資 10 億歐元，卻只完成 40 公里的路段。[19]「蒙國」

[15] "Chinese Loan and Indebtedness of Montenegro," *European Parliament*, 2022, https://reurl.cc/n186Nn.

[16] "Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective," *Center for Global Development*, 2018, https://reurl.cc/g2qkGp.

[17] 同註 16。

[18] 同註 15。

[19] "Montenegro's Highway to Debt: Unfinished Chinese Road Comes with Strings Attached," *France 24*, August 30, 2021, https://www.france24.com/en/tv-shows/focus/20210830-montenegro-s-highway-to-debt-unfinished-chinese-road-comes-with-strings-attached.

前總理克里沃卡維奇（Zdravko Krivokapic）視察公路時也表示不滿，認為這是全歐洲代價最貴的高速公路。[20]果不其然，「蒙國」於 2021 年 6 月正式向歐盟尋求資金援助，欲償還第一期的中國貸款。考量到中國勢力擴張的風險性，歐盟也願意以利率 1%的貸款援助蒙特內哥羅償還債務。[21]蒙國未來是否可以從欠中國的債務全身而退，亦或愈陷愈深，需進一步觀察。

[20] 同註 19。

[21] "Montenegro Getting European Help to Refinance Its Massive China Debt," *Radio Free Europe*, June 23, 2021, https://reurl.cc/Gx3Znp.

續約《自由聯合協定》以因應中國在南太平洋的擴張

章榮明

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：印太區域、國際情勢

壹、新聞重點

美國總統拜登（Joe Biden）任命的尹汝尚（Joseph Yun）特使，於今（2022）年 6 月 14 日至 16 日率團至馬紹爾群島（The Republic of the Marshall Islands）進行訪問，於美軍基地內就如何續約將在明年到期的《自由聯合協定》（Compact of Freely Association, COFA）進行首次正式談判（請見附圖）。雙邊代表在談判後表示，兩國下一輪談判將於 7 月底在華盛頓特區舉行，且有望在 9 月底前簽署合作備忘錄（Memorandum of Understanding, MOU）。[1]值得注意的是，密克羅尼西亞聯邦（Federated States of Micronesia）與美國簽署的《自由聯合協定》亦將於明年到期，續約與否卻無任何進展。

貳、安全意涵

《自由聯合協定》主要的目的是在經濟上援助馬紹爾群島、密克羅尼西亞聯邦及帛琉（Palau）等三國，以換取美國在這三國採取軍事行動的權利。前兩國與美國簽署的協定將於 2023 年到期，與後者的協定則將於 2024 年到期。

一、中國向南太推展勢力促使美國警覺

美國資深外交官尹汝尚本已退休，但因拜登於今年 3 月 23 日的任命而出任美國總統特使，專責處理《自由聯合協定》的續約事宜。

[1] 〈馬紹爾與美國自由聯合協定 有望年底前續簽〉，《中央社》，2022 年 6 月 18 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202206180134.aspx；“US, Marshall Islands Eye New Security Deal by Year End,” *The Defense Post*, June 20, 2022, https://reurl.cc/p1On0b.

自今年3月受命以來，6月14日至16日的馬紹爾群島之行，是尹汝尚首次出訪南太平洋，緊接在王毅5月25日至6月4日的南太訪問之後。由於王毅此次訪問南太的外交動靜太大，雖計劃與太平洋各國簽署「全面協議」卻無功而返，但已然引起美國及澳洲等國的警覺。尹汝尚的出訪馬紹爾群島，並商談《自由聯合協定》的續約事宜，可視為美國積極鞏固其在南太平洋勢力的動作。[2]

二、美國或提出了令馬紹爾群島無法拒絕的好條件

美國要與馬紹爾群島續約《自由聯合協定》，需妥善處理經濟、氣候變遷、核子汙染賠償及瓜加林環礁（Kwajalein Atoll）的美軍飛彈靶場等問題。雖然馬紹爾群島的高層曾在華盛頓特區與尹汝尚多次交換意見，且相談甚歡，然而並未進行正式談判。尹汝尚 6 月率團訪問馬紹爾群島，三天的時間內便完成了雙邊談判，且預期一個半月後在美國進行第二次談判，三個半月後簽署合作備忘錄。從時程上來看，第一次與第二次談判相距的時間甚短，雙方應是在諸多方面已經達成相當程度的共識，因而第二次談判的時程無須相隔過久。進一步來看，或是美方提出的條件甚好，好到馬方無法拒絕之故。

三、美國感受到中國帶來的「時間壓力」

承上，美國之所以與馬國談判進展迅速，究其原因，應與中國造成的時間壓力有關。儘管王毅5、6月之南太行未能與南太十國簽署「全面協議」，癥結點恐怕僅在於操之過急，未在「中國—太平洋島國外長會」上先行討論，便準備進行簽署儀式。「反過來說，若溝通充分，解除了太平洋島國的疑慮，則『全面協議』未嘗不能簽署」。

[2] 澳洲外長黃英賢（Penny Wong）亦積極出訪，鞏固邦誼，於 5 月 26 日 6 月 17 日訪問斐濟（Fiji）、薩摩亞（Samoa）、東加（Tonga）、紐西蘭（New Zealand）及索羅門群島（Solomon Islands）等國。

[3]此外，中國與太平洋島國在今年尚有「第二屆中國—太平洋島國農業部長會議」及「中國—大洋洲及南太地區國際貿易數位博覽會」，簽署「全面協議」的機會仍在。美國或是在此種中國造成的時間壓力下，加速處理與馬紹爾群島續簽《自由聯合協定》的談判。

參、趨勢研判

一、馬紹爾群島應會如期續約《自由聯合協定》

從中國近期在南太平洋地區的動作，如 4 月已於索羅門群島簽訂《安全合作協議》及 6 月企圖簽署「全面協議」來看，已使美國警覺到中國勢力的加速擴張。在時間的壓力下，美國或會如期於 7 月底舉行與馬紹爾群島的第二次談判，並於 9 月底簽署合作備忘錄。畢竟該協定將於明年到期，而續簽也有其必要性，兼以中國勢力的進逼，晚簽不如早簽。因此，美國應會如期與馬紹爾群島續約《自由聯合協定》。

二、與密克羅尼西亞聯邦的續約條件或將不如預期

馬紹爾群島由於存在核子污染的問題，原本應該是《自由聯合協定》的國家中，最難與美國續約的一國。然而，就目前的談判進度而言，馬紹爾群島遙遙領先，極有可能最快與美國續約。在這樣的情況下，連最難談的國家都談得下來，密克羅尼西亞聯邦可能因而失去談判的籌碼。

值得注意的是，同樣都在明年到期，美國為何或將先與馬紹爾群島續簽《自由聯合協定》，而非與密克羅尼西亞聯邦？特別是密國總統帕努埃洛（David Panuelo）曾於4月時赴華盛頓特區與尹汝尚及美國國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）會晤，並攜帶了一份密國

[3] 章榮明，〈太平洋島國拒簽中國「全面協議」之觀察〉，《國防安全雙週報》，第 56 期，2022 年 6 月 22 日，https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1901&pid=2758。

的需求清單。[4]然而，尹汝尚首次出訪南太平洋，僅拜訪了馬紹爾群島，並未回訪密克羅尼西亞聯邦。此外，密國在王毅 5、6 月的南太行前，先行披露「全面協議」的內容，阻擋中國勢力在南太的擴張，在某種程度上應該有助於續簽《自由聯合協定》。然而，密國在續簽的進度上，目前遠落於馬紹爾群島之後；連第一次正式談判都尚未啟動，遑論續約。原因或許就出在帕努埃洛總統所提出的那份清單。換句話說，可能是清單的內容難以讓美國政府接受，因此造成續約進度的延宕。而美國與馬紹爾群島續約《自由聯合協定》後，可能帶給密克羅尼西亞壓力，造成若不讓步則續約無望的情況。在此情況下，密克羅尼西亞的續約條件將低於 4 月提出的清單。

附圖、美國與馬紹爾群島之談判團隊合影

資料來源：Ministry of Foreign Affairs and Trade, Republic of the Marshall Islands, https://reurl.cc/Yvybpl.

[4] "President Panuelo Announces to U.S. Special Presidential Envoy Joseph Yun & U.S. National Security Advisor Jake Sullivan the FSM's Proposed Package of Compact of Free Association Provisions, Extensions, & Amendments," *FSM Public Information*, April 22, 2022, https://reurl.cc/VDkpvY.

美陸戰隊新頒資訊準則與作戰職能

杜貞儀

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：不對稱作戰、影響力作戰

壹、新聞重點

美國海軍陸戰隊 6 月 21 日頒布《陸戰隊資訊準則》（*Marine Corps Doctrine Publication 8 Information*），作為頂層兵種準則（capstone service doctrine）之一，詳述資訊作戰職能（information warfighting function）的作用與機制。美陸戰隊已將資訊列為繼指揮管制、火力、機動、後勤、情報與戰力防護後的第七作戰職能（7th warfighting function），並以此建構陸戰隊規劃執行作戰任務、在任何作戰領域創造並利用資訊優勢的整體架構。[1]此項準則頒布，連同先前指定資訊作戰職能以及軍事專長新設與整合，展現陸戰隊因應未來「近儕敵手」（near-peer adversary）威脅的建軍規畫願景，同時也反映陸戰隊如何從近期區域衝突如俄烏戰爭等吸取經驗進行轉型，以下就此進行分析。

貳、安全意涵

一、陸戰隊因應未來威脅並吸納區域衝突經驗積極轉型

《陸戰隊資訊準則》（以下簡稱《資訊準則》）依循《陸戰隊作戰準則》（*MCDP 1 Warfighting*）確立的基本架構，共分成四個章節。首先介紹資訊的本質（Nature of Information）以及敵方如何運用資訊，再介紹陸戰隊的資訊理論（Theory of Information）以及對資訊優勢（Information Advantage）的基本定義，進而說明如何有效運用資訊（Effective Use of Information），即資訊作戰職能的基本原則及

[1] "MCDP 8 Information" *U.S. Marine Corps*, June 22, 2022, https://reurl.cc/NAVg99.

在衝突環境中達成資訊優勢，最後詳述如何透過計畫過程、演訓、教育訓練等將「資訊體制化」(Institutionalizing Information)。

由於《陸戰隊作戰準則》發展深受博伊德（John Boyd）戰略思想的影響，提倡機動戰（maneuver warfare），透過快速、集中並且出奇不意的行動製造混亂、使情勢迅速變化而讓敵方無法因應，並透過「觀察－調整－決策－行動」(Observe-Orient-Decide-Act, OODA loop）的決策循環取得優勢，使 OODA 循環不僅反映在陸戰隊準則的基本架構，也使陸戰隊更勇於依據戰略環境轉變與威脅型態積極轉型，吸納區域衝突經驗，並進一步以行動落實。[2]無論是陸戰隊 90 年代在中東地區的「三街區戰爭」(Three Block War)，還是為重返「第一島鏈」而提出的「遠征前進基地作戰」(Expeditionary Advanced Base Operations, EABO）構想，都反映出相似的概念形塑過程。[3] 就資訊而言，《資訊準則》以中共「三戰」於南海的展現、俄羅斯併吞克里米亞時積極以「資訊戰」形塑有利的作戰態勢為例，表明競爭者均已模糊平時與戰時的分界，控制資訊取得途徑，並以論述或宣傳形塑資訊環境，以「系統對抗」(system confrontation）或破壞使敵方無法取得資訊。為因應挑戰，必須新增資訊作戰職能，並在作戰初期即將資訊作戰納入規劃。

二、以資訊作戰職能取得優勢

---

[2] Maj. Ian T. Brown, "Opening the Loop," *Marine Corps Association*, June 1, 2015, https://mca-marines.org/blog/gazette/opening-the-loop/.

[3] 「三街區戰爭」的概念由第 31 任美陸戰隊司令克魯拉克上將（General Charles Krulak）提出，指陸戰隊在失能政府導致的複雜戰場環境中，必須在三個街區（three blocks）的空間內，同時遂行「軍事作戰」、「維和行動」以及「人道救援」，而為達成此任務，領導統御訓練必須落實至基層士官，使其能獨立行動並進行關鍵決斷，另參 Franklin Annis,"Krulak Revisited: The Three-Block War, Strategic Corporals, And The Future Battlefield," *Modern War Institute at West Point*, February 3, 2020, https://mwi.usma.edu/krulak-revisited-three-block-war-strategic-corporals-future-battlefield/; 「遠征前進基地作戰」是美海軍及陸戰隊 2017 年針對未來大國作戰需求、推出「競爭環境的濱海作戰」(Littoral Operations in Contested Environment, LOCE）概念的核心，指陸戰隊將在關鍵地區奪取要點，並迅速部署所需之監偵系統與長程精準火力，形成火力屏障對抗對手艦隊以協助海軍制海、甚至進一步建立協助反潛的能力，另參考許智翔，〈美軍陸戰隊轉型一年總檢討〉，《上報》，2021 年 5 月 18 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=113220。

在《資訊準則》中，資訊優勢指經由較對手更有效的執行資訊作戰職能而達到的狀態，最終以此取得其他面向的優勢，如更優越的決策、速度以及作戰節奏。資訊優勢可進一步細分為「系統超越」（system overmatch）、「主導論述」（prevailing narrative）以及「部隊韌性」（force resiliency）三部分。「系統超越」指藉由科技使火力、情報、機動、後勤、戰力防護或指管達到的優勢，而「主導論述」則是透過輿論或認知建立信任關係，最後「部隊韌性」指的是抵抗敵方技術性阻斷訊息以及虛假、惡意訊息與宣傳等惡意行為的能力。

資訊作戰職能包括資訊的「產出、保存、阻絕及投射」（generation, preservation, denial and projection）。在《資訊準則》中也特別強調，所有陸戰隊員均吸收、傳播並依賴資訊達成任務，必須藉由資訊作戰職能保護並運用作戰相關資訊、克服部隊劣勢、進一步創造並利用資訊優勢，而不僅僅是指揮官和參謀的任務。《資訊準則》舉例說明，中途島戰役美軍得力於破解日軍通訊密碼而取得日軍艦隊行動細節，即為透過產生資訊進而取得作戰優勢。在俄烏戰爭中，烏克蘭總統澤倫斯基積極運用數位媒體、傳達鼓舞人心的訊息，則展現投射資訊不僅能形塑全球輿論、也強化烏克蘭人民的作戰意志，不僅與俄羅斯加強國內資訊管控形成鮮明的對比，反而更能激勵烏克蘭人民士氣與展現韌性。

參、趨勢研判

一、資訊相關專長整併須經磨合

在資訊作戰職能的框架下，美陸戰隊既有的多項軍事專長，包括「網路戰」、「電子戰」、「心理戰」、「公共關係」以及「民事工作」（civil affairs）等，勢必進行重新規劃與整合。為提升資訊環境整備，陸戰隊在頒布《資訊準則》前，已於 2022 年 3 月將原有網路作戰（Cyberspace Operation）專長類別改名為「資訊機動」（Information

Maneuver，代號 17xx），其下合併既有的基礎資訊參謀官（Basic Information Staff Officer，代號 0510）、心戰官（PSYOP Officer，代號 0520）、民事工作官（Civil Affairs Officer，代號 0530）為影響力作戰官（Influence Officer，代號 1707），並合併心戰士（PSYOP Non-commission Officer，代號 0521）、民事工作士（Civil Affairs Non-commission Officer，代號 0531）為影響力作戰士（Influence Specialist，代號 1751），執行從影響國外目標群眾使行為轉變的「軍事資訊支援」（Military Information Support Operations）、到「軍民行動」（Civil-Military Operation）的廣泛任務。目前影響力作戰士僅接受下士以上由既有專長轉換，在整體專長整併的過程中，勢必仍須一段時間磨合，才能真正在各種行動發揮作用。[4]

二、資訊作戰專長訓練流路調整與區域盟友合作仍待觀察

雖然陸戰隊對於取得資訊優勢、建立其資訊戰力的基本構想和陸軍十分相近，但從整併資訊相關專長並頒布《資訊準則》的具體行動來看，陸戰隊在「資訊戰」進行轉型顯然比陸軍更為積極。然而，美陸戰隊至今仍仰賴陸軍網路學校（Army Cyber School）協訓網路、電戰等專長，未來在專長整併後，其訓練流路如何調整以符合陸戰隊作戰需求，仍待進一步觀察。另外，美國於印太區域盟友在此領域的建軍規劃進程不一，部分國家如日、韓，已設網路戰專責部隊，但從公開報導中可知，日、韓並未將影響力作戰納入其任務一環，往後將如何在此與美國進行合作以因應威脅，也是後續觀察的重點。[5]

---

[4] "MARADMINS 102/22: Establishment of the Information Maneuver 1700 Occupational Fields," *U.S. Marines*, March 8, 2022, https://reurl.cc/GxWOjW; "17xx Guide," *U.S. Marine*, https://reurl.cc/YvypqD.

[5] George I. Seffers, "One Joint Cyber School to Teach Them All," *SIGNAL Magazine*, May 10, 2022, https://www.afcea.org/content/one-joint-cyber-school-teach-them-all; 〈自衛隊のサイバー攻撃への対応について〉,《日本防衛省自衛隊》, https://reurl.cc/o1WAyM； Ji Da-gyum, "S. Korean Military to Join US-led Major, Multinational Cyber Exercise for First Time," *The Korea Herald*, June 27, 2022, https://www.koreaherald.com/view.php?ud=20220627000667.

發行人 / 霍守業

總編輯 / 林成蔚

主任編輯 / 唐從文　執行主編 / 汪哲仁

助理編輯 / 杜貞儀、吳宗翰、洪嘉齡、陳姝蓓、章榮明

曾怡碩、曾敏禎、賀增原、詹祥威、謝沛學