

# 國防安全雙週報

## 第 57 期

|                             |            |    |
|-----------------------------|------------|----|
| 中國「陸軍海戰隊」的實戰化威脅增加           | 蘇紫雲        | 1  |
| 中國《軍隊非戰爭軍事行動綱要（試行）》的四層意義與疑問 | 侍建宇        | 9  |
| 中國海軍福建號航艦整體戰力初探             | 翟文中        | 17 |
| 近期「聖彼得堡國際經濟論壇」與俄烏戰爭之觀察      | 劉蕭翔        | 21 |
| 俄烏危機下的「糧食民族主義」              | 汪哲仁<br>洪銘德 | 27 |
| 中國稱台灣海峽非「國際水域」的法律戰威脅        | 李俊毅        | 33 |
| 簡評中波關係發展：王毅為何對波蘭疾呼「一中原則」    | 王彥麟        | 39 |
| 近期中國債務問題分析                  | 林雅鈴        | 43 |
| 從聯合國赴新疆考察看中國人權發展            | 龔祥生        | 49 |
| Top Gun 2:好萊塢開始抵抗中國「銳實力」？   | 方琮嫻        | 53 |

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

2022 年 7 月 1 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 57 期

|                          |     |     |
|--------------------------|-----|-----|
| 「以賽為媒，以評聚力」：中共「輿論引導」的新策略 | 劉姝廷 | 57  |
| 中共「天宮」太空站建設之評析           | 王綉雯 | 63  |
| 美國太空核動力的國防安全概念與應用        | 周若敏 | 69  |
| 壯志凌雲：皇家澳洲空軍「鑽石」系列演習      | 黃恩浩 | 73  |
| 簡評澳洲賠償法國潛艦合約案            | 章榮明 | 79  |
| 楊潔篪與蘇利文會面之觀察             | 陳鴻鈞 | 83  |
| 評析日本執政黨 2022 年參議院選戰說帖    | 王尊彥 | 87  |
| 尹錫悅上任後中韓關係之初探            | 洪子傑 | 93  |
| 「擴增實境」技術軍事應用應注意合規性       | 楊長蓉 | 101 |
| 從俄烏戰爭看「政府持續」議題           | 李哲全 | 107 |

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

2022 年 7 月 1 日發行



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

# Contents

|                                                                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>China's 'Army Amphibious Force' Increases Threat of Operationalization</b><br><i>Tzu-Yun Su</i> .....                                      | 1  |
| <b>Four Implications and Possible Problematics for China's 'Non-War Military Activities' (NWMA Provisional)</b><br><i>Chienyu Shih</i> .....  | 9  |
| <b>An Analysis of PLAN Fujian Aircraft Carrier Overall Operational Capabilities</b><br><i>Wen-Chung Chai</i> .....                            | 17 |
| <b>Observations on the Recent 'St. Petersburg International Economic Forum' and the Russo-Ukrainian War</b><br><i>Shiau-Shyang Liou</i> ..... | 21 |
| <b>'Food Nationalism' under the Russia-Ukraine Crisis</b><br><i>Che-Jen Wang / Ming-Te Hung</i> .....                                         | 27 |
| <b>The Lawfare Threat of China's Denial of the Taiwan Strait as "International Waters"</b><br><i>Jyun-Yi Lee</i> .....                        | 33 |
| <b>The Future of China-Poland Relations: Why Did Wang Yi Urge Poland to Abide by the One-China Principle?</b><br><i>Yen-Lin Wang</i> .....    | 39 |
| <b>An Analysis of China's Debt Problems</b><br><i>Ya-Ling Lin</i> .....                                                                       | 43 |
| <b>Observing China's Human Rights Development with United Nations' Xinjiang Investigation</b><br><i>Shan-Son Kung</i> .....                   | 49 |
| <b>Top Gun 2: Is Hollywood Standing Up to China's Sharp Power?</b><br><i>Christina Chen</i> .....                                             | 53 |

# Contents

|                                                                                                                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>‘Using Competition as a Medium and Utilizing Commentary to Consolidate Strength’: the CCP’s New Strategy of Opinion Guidance</b><br><i>Shu-Ting Liu</i> .....                                       | 57  |
| <b>An Analysis of China’s Tiangong Space Station</b><br><i>Daphne Shiow-Wen Wang</i> .....                                                                                                             | 63  |
| <b>The Concept and Application of Space Nuclear Propulsion for U.S. National Defense Security</b><br><i>Juo-Min Chou</i> .....                                                                         | 69  |
| <b>Observations on the Royal Australian Air Force ‘Diamond’ Series Exercises</b><br><i>Paul An-Hao Huang</i> .....                                                                                     | 73  |
| <b>Commentary on Australia’s Compensation Deal with France for the Scrapped Submarine Contract</b><br><i>Jung-Ming Chang</i> .....                                                                     | 79  |
| <b>Observations on PRC Director of the Office of the Central Commission for Foreign Affairs Yang Jiechi’s Meeting with U.S. National Security Advisor Jake Sullivan</b><br><i>Hung-Chun Chen</i> ..... | 83  |
| <b>A Comparative Analysis of Japan’s LDP and Komeito Manifestos for the 2022 House of Councillors Election</b><br><i>Tsun-Yen Wang</i> .....                                                           | 87  |
| <b>Comments on China-South Korea Relations after Yoon Suk Yeol Took Office</b><br><i>Tzu-Chieh Hung</i> .....                                                                                          | 93  |
| <b>Augmented Reality in Military Applications and Possible Compliance Considerations</b><br><i>Alice Chang-Jung Yang</i> .....                                                                         | 101 |
| <b>An Observation on Continuity of Government in Ukraine War</b><br><i>Che-chuan Lee</i> .....                                                                                                         | 107 |

# 中國「陸軍海戰隊」的實戰化威脅增加

蘇紫雲

國防戰略與資源研究所

焦點類別：解放軍、戰爭模式

## 壹、新聞重點

中共兵力投射能力除海軍陸戰隊外，陸軍所屬之兩棲合成旅規模與建制亦日漸成熟，並可在東海、臺海、南海進行戰役等級的獨立作戰，成為大型島嶼作戰的新威脅。地面部隊在帆船艦隊時代就有上船佈署的運用方式，除用於江海渡涉登陸作戰外，也用於海戰。也就是在火砲科技未成熟的「前火藥」(pre-gunpowder)時期，敵我雙方船艦相互衝撞，並「接舷」以步兵進行登臨(boarding)遂行搏鬥，以控制、摧毀敵艦。除一般著重的海軍陸戰隊之外，特定國家的陸軍也具有渡海作戰能力，具代表性者如二次大戰的美國陸軍是諾曼第登陸的主力，並在太平洋戰場協同陸戰隊進行登陸作戰。又如二戰的舊日本帝國軍制，海軍陸戰隊為海兵隊改制，僅作為特殊區域的警備，各式登陸戰的主力仍為陸軍，並配置有陸軍所屬的「揚陸艦」、「特別舟艇」等作為登陸作戰之用。

現代美國陸軍仍保有「陸軍水面系統」(Army Watercraft System)，其中約有 86 艘兩棲、運輸艦。<sup>1</sup>日本防衛省也於 2013 年擬定的《防衛大綱》中公布將成立「水陸機動團」並於 2018 年成軍隸屬陸上自衛隊。<sup>2</sup>事實上中華民國陸軍以往也編制有「船舶運輸營」裝載各式 LCM、水陸兩棲車等，配賦於外島區域以作為小島運補支用。此為地緣環境與戰略需求所形成，使地面部隊具有跨越水際攻擊能力。

---

<sup>1</sup> “TRADOC Capability Manager- Transport Army Watercraft Systems,” *United States Army Combined Arms Support Command*, 2015, <https://reurl.cc/g2XxOQ>.

<sup>2</sup> 〈日本建戰後首支海軍陸戰隊準備對付中國〉，《BBC 中文網》，2018 年 4 月 8 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-43693428>。

## 貳、安全意涵

中共陸軍歷來也對於地面部隊水際任務進行規劃，除用於跨越江河的內水型態的作戰外，依照戰史觀察共軍跨越海際作戰應始於 1950 年「解放」海南島的作戰為濫觴，其後的古寧頭、一江山等戰役亦為其陸軍渡海作戰的實際戰例，後續也持續進行部隊的船隻裝載、漕渡、港口下卸的訓練，但 2017 年軍改後，中共陸軍兩棲單位發展才走向體制化，戰力也更為成熟。

### 一、編制正規化

作為濱太平洋的陸權國家，中共陸軍以防備前蘇聯的威脅為主，冷戰結束後則有計劃發展漕渡能力，在以往屬於「軍區」時期，各集團軍下轄的師級單位區分為甲種師、乙種師為作戰主力便進行航渡訓練，但兩棲突襲能力有限，主要為船隻裝載訓練。甚至基於諾曼第、海南戰役以及一江山等戰役的經驗，系統化發展出將地面火炮配置於商船的「船載砲兵」壓制灘岸守備隊以支援第一梯隊的登陸作戰。<sup>3</sup>

而真正形成建制化的渡海戰力則是在實施大幅軍改之後，先是 2016 年將七大軍區改為五大戰區，2017 年進一步調整陸軍的編制將集團軍重整為 13 個集團軍、84 個軍，<sup>4</sup>在其下的編制裁撤師、團級單位，全數改編為旅級單位，這些指揮鏈路與編制改革主要目的是放棄以往蘇聯制的軍事組織與文化，改向美國模式轉型。<sup>5</sup>

依照公開資料，中共陸軍目前建置有 6 個旅級兩棲部隊，<sup>6</sup>並配

---

<sup>3</sup> 〈解放軍船載砲命中率九成〉，《文匯報》，2001 年 8 月 24 日，<http://paper.wenweipo.com/2001/08/24/CH0108240104.htm>。

<sup>4</sup> 〈盤點 2017：這一年，軍改出了哪些大招〉，《人民網》，2017 年 12 月 22 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2017/1222/c1011-29723929.html>。

<sup>5</sup> 〈中國軍改新舉措：七大軍區改為五大戰區〉，《BBC 中文》，2016 年 2 月 1 日，[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/02/160201\\_china\\_army\\_reform](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2016/02/160201_china_army_reform)。

<sup>6</sup> 〈陸軍兩棲旅重裝甲大火力掛帥〉，《大公網》，2019 年 12 月 9 日，<http://www.takungpao.com.hk/news/232108/2019/1209/387806.html>。

置專用的兩棲突擊車輛，可以遂行野戰登陸作業。

**表、中共陸軍兩棲作戰部隊列表**

| 戰略方向 | 所屬司令部            | 編制單位                          |
|------|------------------|-------------------------------|
| 東部戰區 | 72 集團軍<br>(福建福州) | 兩棲合成第 5 旅<br>兩棲合成第 124 旅      |
|      | 73 集團軍<br>(福建廈門) | 兩棲合成第 14 旅<br>兩棲合成第 9 旅       |
| 南部戰區 | 74 集團軍<br>(廣東惠州) | 兩棲合成第 1 旅<br>兩棲合成第 125 旅（輕裝甲） |

資料來源：蘇紫雲整理自《解放軍報》、《人民日報》等公開資料。

由編裝觀察，中共海軍陸戰隊與陸軍兩棲部隊之主要任務重疊，但在編制以及裝備觀察仍可區分其戰術功能的不同。陸軍兩棲合成旅在編制規模、主戰裝備、以及戰鬥支援能力都比海軍陸戰旅更為完整。可以這麼說，海軍陸戰旅可直接配賦兩棲船塢登陸艦、直升機船塢攻擊艦，長期隨艦佈署擔任遠征部隊，旨在快速反應。陸軍兩棲旅則作為後續部隊，具備獨立的搶灘任務，兼具「彈性反應」的任務適應性。

## 二、跨域作戰能力增強：港口為戰場重心

中共方面的媒體認為陸軍兩棲部隊與海軍陸戰隊的差異為「海軍陸戰旅與陸軍兩棲旅，在渡海登陸作戰中，分別擔任第一波次和第二波次攻擊任務。海軍陸戰旅需要開闢建立安全水上通道，打開登陸場突破口。而陸軍兩棲旅負責突破並鞏固登陸場，繼而縱深挺進。」<sup>7</sup>但由公開資料進一步研判，中共陸軍的兩棲部隊其實已經具備與海軍陸戰隊類似的任務特性，也就是可以直接進行灘岸登陸，其戰力之發展可分述如后：

### （一）具直接泛水搶灘能力

<sup>7</sup> 同註 6。

由公開資料觀察，以 74 集團軍兩棲旅為例，已將 05 式兩棲戰車納為作戰序列，<sup>8</sup>因此已具備由船塢登陸艦直接泛水搶灘的能力，也就是具備第一波次的搶灘攻擊能力。得以與中共陸戰隊協同進行灘頭攻擊，擴大攻擊軸線的選擇。進一步說，中共陸軍將具有獨立的野戰登陸能力，並在建立灘頭堡後，撕開守軍防線將攻擊軸線轉向佔領港口，為其他輕重合成旅開闢港口下卸場。

## （二）搶占港口擴大行政下卸能量

同時由不同媒體資訊觀察，中共東部、南部戰區陸軍也大量進行船舶裝載演練，多次動用汽車渡輪／滾裝船（ro-ro ship）進行港口裝載與卸載訓練，<sup>9</sup>另一般合成旅也具備跨海作戰能力，大幅增加快速投送地面重裝備的能力。此也意味台灣主要港口將成為重要目標，且台灣自 2014 年開放中共在港口「車上車下」的渡輪作業，來往兩岸的多為滾裝客輪，<sup>10</sup>此為我方需強化防備之處。

## 參、趨勢研判

### 一、共軍兩棲合成旅整合戰場感知能力

中共陸軍兩棲合成旅的組成，係以全軍機械化改革為主要架構，因此其合成戰力的主要特色包括地面偵察雷達、熱像偵察等多種偵察來源、無人機等戰場即時感知裝備；新型信息系統的武器、衛星定位導航系統等，以更有系統的統合戰場資訊，可使裝備部署情況和運動情況一目了然，指令可以直達個別作戰單位，包括單一載具與單兵層次，以有效結合兩棲作戰的戰場需求。

---

<sup>8</sup> 〈第 74 集團軍某合成旅：鐵甲戰車馳騁在強軍路上〉，《中華人民共和國國防部》，2020 年 9 月 26 日，[http://www.mod.gov.cn/big5/power/2020-09/26/content\\_4871862.htm](http://www.mod.gov.cn/big5/power/2020-09/26/content_4871862.htm)。

<sup>9</sup> 〈解放軍擬民用船攻台〉，《東方日報》，2021 年 8 月 31 日，[https://orientaldaily.on.cc/content/兩岸國際/odn-20210831-0831\\_00178\\_001/解放軍擬--民用船攻台](https://orientaldaily.on.cc/content/兩岸國際/odn-20210831-0831_00178_001/解放軍擬--民用船攻台)。

<sup>10</sup> 蘇紫雲，〈盲目開放滾裝輪：台灣國防不設防〉，《新社會政策》，36 期，2014 年 10 月 15 日，頁 12。



## 二、新裝備構成新型態威脅

進一步解析中共兩棲合成部隊的操演影片，可進一步判讀其積極導入的新作戰裝備，具代表性者包括：

- (一) 岸際無人機：兩棲登陸車整合無人機搭載，且泛水浮游時便可放出無人機進行偵察，使其小型無人機具備岸際操作的戰術彈性，由於小型無人機作業半徑可達10公里以上，且可整合打擊能力，此對我方灘岸守備部隊將是新威脅。(附圖1)
- (二) 強化水際破障能力：為強化突防搶灘能力，「無人破障艇」也導入運用，藉由遠端操控可以作為兩棲工兵的前導裝備，在所望上陸的低潮線或高潮線撒佈爆破彈，破壞守備方的水下障礙物或淺水雷，以開設安全通道。其導入無人破障艇，可降低人員風險，且可提高作業效率。(附圖2)
- (三) 地面無人載具：除作戰用途外，研判主要用於跟隨步兵單位前進作為物資載運與補給，一方面可減輕作戰人員的荷重以提高作戰靈活性，二方面則可作為戰鬥支援輔助，以進行戰場偵察。(附圖3)



**附圖 1、兩棲裝甲履帶車進行水上動態無人機施放作業**

資料來源：蘇紫雲擷取自中國中央電視台《國防軍事報導》，2022 年 5 月 23 日。  
。轉引自「軍迷天下」。<https://www.youtube.com/watch?v=MUfWMMF2zOA>。



**附圖 2、無人艇進行水際排障作業**

資料來源：蘇紫雲擷取自中國中央電視台《國防軍事報導》，2022 年 5 月 23 日。  
。轉引自「軍迷天下」。<https://www.youtube.com/watch?v=MUfWMMF2zOA>。



**附圖 3、無人支援車伴隨步兵作戰**

資料來源：蘇紫雲擷取自中國中央電視台《國防軍事報導》，2022 年 5 月 23 日。  
轉引自「軍迷天下」。<https://www.youtube.com/watch?v=MUfWMMF2zOA>。



# 中國《軍隊非戰爭軍事行動綱要（試行）》 的四層意義與疑問

侍建宇

國家安全研究所

焦點類別：中共黨政、解放軍

## 壹、新聞重點

《軍隊非戰爭軍事行動綱要（試行）》（簡稱：《綱要》）於 2022 年 6 月 15 日生效。新華社稱《綱要》共六章五十九條，但沒有提供條文，只說將為擴大解放軍和平時期的活動，提供法規依據。<sup>1</sup>這是解放軍現代化改革長期試驗的、現在已到最後階段的部分結果，目的應該是定義並合理化中國「戰爭以外的軍事行動」。

## 貳、安全意涵

這個《綱要》至少有四層意義，分述如下；前兩層意義已有學者與媒體討論，後兩層目前則較少著墨。

### 一、「黨指揮槍」：簽署《綱要》象徵習近平仍然大權在握

習近平要在中共二十大後繼續連任第三任的中共黨總書記。可是面對最近肺炎疫情控制不佳，長期「動態清零」政策使得中國經濟發展遲滯。中國的防疫政策也與世界「與病毒共存」的策略背道而馳，似乎開始出現挑戰他權威的聲音，而有習近平「強調維穩」、李克強「救經濟」，中共中央路線分歧的現象。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 根據新華社報導，這份《綱要》有以下六項內容：（1）有效防範化解風險挑戰；（2）應對處置突發事件；（3）保護人民群眾生命財產安全；（4）維護國家主權、安全、發展利益；（5）維護世界和平和地區穩定；（6）創新軍事力量運用方式，規範軍隊非戰爭軍事行動組織實施。參見〈中央軍委主席習近平簽署命令發佈《軍隊非戰爭軍事行動綱要（試行）》〉，《新華網》，2022 年 6 月 13 日，[http://www.news.cn/politics/leaders/2022-06/13/c\\_1128737844.htm](http://www.news.cn/politics/leaders/2022-06/13/c_1128737844.htm)。

<sup>2</sup> 自由時報訪問國防安全研究院副研究員李哲全，參見〈新聞 360：習簽新軍令增攻台威脅？學者曝關鍵〉，《自由影音》，2022 年 6 月 14 日，<https://reurl.cc/DypR9N>；〈習近平見全國公安強調維穩 李克強罕見召開十萬幹部會議救經濟〉，《自由亞洲電臺》，2022 年 5 月 26 日，<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/zhengzhi/hx1-05262022083800.html>。

習近平現在透過各種方式，希望製造一種一致對外的氣氛，穩固自己的地位。就算中共中央習、李與各常委之間有某種分工的默契，但是習近平在此時簽署這個《綱要》，當然有著意在言外的意義，表示他還握有「槍桿子」，黨仍然指揮槍，習近平仍然指揮槍；他大權沒有旁落，這一點有很強的象徵意義。

美國拜登總統三次以口誤的方式，表達台海如果發生武裝衝突，美國將會進行軍事干預。並且《美日安保條約》可以行使集體自衛權，再加上「澳英美三邊安全夥伴關係」(AUKUS)、「四方安全對話」(Quad)，層層制衡中國；箝制中國在台海動武，並向印太地區擴張的意圖。習近平現在簽署這份《綱要》，當然一定程度也在提出對策，穩住軍心。

## 二、「非戰爭軍事行動」與攻台威脅

俄羅斯聲稱對烏克蘭動武是「特殊軍事行動」，目的在反納粹，而非入侵。再加上中國國防部長魏鳳在新加坡香格里拉論壇上針對台海問題「撂狠話」，宣稱「如果有人膽敢把台灣分裂出去，我們一定會不惜一戰、不惜代價。」再加上新華社報導《綱要》時，也指明其內容含括「維護國家主權、安全、發展利益」。<sup>3</sup>因此也有人聯想中共的這份《綱要》可能是在合理化對台海、南海採取軍事行動的藉口，甚至是進行法律戰的開端。<sup>4</sup>

當然，「非戰爭軍事行動」可以有各種可能性。在沒有宣戰的情況下，可以對台海進行各種方式的「封鎖」。在沒有宣戰下，例如可以對台灣高雄港、基隆港的外海幾公里處，宣布進行各種名目的軍事演習。不是戰爭，卻是一種實質的軍事行動。而且事實上，中共

---

<sup>3</sup> 同註 1。

<sup>4</sup> 〈中共發佈《非戰爭軍事行動綱要》學者：為合理化出兵臺灣、南海作鋪墊〉，《自由亞洲電臺》，2022 年 6 月 14 日，<https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/gangtai/hx1-06142022075520.html>；劉穎傑，〈中共發布「軍隊非戰爭軍事行動綱要」的意圖〉，《國防安全即時評析》，2022 年 6 月 23 日，<https://indsr.org.tw/focus?typeid=23&uid=11&pid=379>。

海、空軍無論是在水上還是水下，過去數年都圍繞台灣四周進行操練，這就是一種「非戰爭軍事行動」的脅迫。

### 三、中國解放軍現代化的一個進程環節

中國解放軍現代化改革已經多年，儘管一切作法內容不太透明，不為外界所詳知，但它確實在進行。過去評估解放軍戰力在兩大方向上的弱點，一是欠缺實戰經驗，另一是欠缺現代化戰爭概念與知識。<sup>5</sup>「非戰爭軍事行動」當然是現代化改革「練兵」的一個環節、一條途徑。

美國也注意到解放軍現代化著力點。中國建軍如果要和世界級軍事大國競爭，就必須在概念框架重整，軍隊功能與指揮系統重組，特別是加強管理、並將現代作戰概念向基層部隊推廣。不斷修正與整合解放軍的 C4ISR 的各個系統，進而戰勝「強敵」<sup>6</sup>。換句話說，正在進行的中國軍隊改革，什麼是軍隊應該執行的任務、什麼軍隊應該執行或者不執行的任務、又在什麼指揮體系下來進行、組裝、發動……中央軍委到底有多大權力、軍委之上又是否潛藏有什麼樣的決策機構……都要層層試驗、層層規範。<sup>7</sup>

習近平現在簽署的是一個《綱要》，也是為確立解放軍進行「非戰爭軍事行動」進行最後試驗與操作。現在的《綱要》是「試行」版本，未來發現窒礙難行的地方，當然還可以修改與增補。或許數年後才總結經驗，正式把它變成法律或辦法，變成具體的行動指標。

<sup>5</sup> Dennis J. Blasko, "Walk, Don't Run: Chinese Military Reforms in 2017," *War on the Rocks*, January 9, 2017, <https://warontherocks.com/2017/01/walk-dont-run-chinese-military-reforms-in-2017/>.

<sup>6</sup> 當然「強敵」也就是對美國的一種委婉說法。美國國防部在年度發表的《中國軍力報告書》中早已經接受「系統的系統 system of systems」的概念，討論解放軍與中共其他系統對接與整合的議題。另外曾任美國國防部中國副助理部長的施燦得（Chad Sbragia），也多次強調中國解放軍現代化改革是針對美國在印太的布局，以及中國在 21 世紀中葉完成「偉大復興的需要」。參見例如；"The Five-Year Scan: Assessing PLA Reforms, Readiness, and Potential Indo-Pacific Contingencies," *Project 2049 Institute*, February 24 2021, <https://reurl.cc/QLKO40>；"Chad Sbragia, Deputy Assistant Secretary of Defense for China Press Briefing on the 2020 China Military Power Report," *US Department of Defense*, August 31 2020, <https://reurl.cc/NAKEGm>。

<sup>7</sup> 對解放軍系統作戰理念改革較新的研究報告，參見 Edmund J. Burke et al, "People's Liberation Army Operational Concepts," *Rand Corporation*, 2020, <https://reurl.cc/zZn7NV>。

可是這也意涵中共解放軍經過十數年對「非戰爭軍事行動」的檢討，現在已經具體成形，進入最後檢驗階段。

#### 四、中國周邊安全顧慮與向外擴張的需要

《綱要》當然不僅是為了台海，可能還為南海，甚至遠到南太平洋、中東與非洲，並為中國西部的中亞和阿富汗問題，<sup>8</sup>防患未然。

中國意圖與南太平洋各個島國簽署經貿及區域安全協議，最終儘管未盡全功，<sup>9</sup>但是依據早前流出的草案，中國將為當地培訓警察，建立法證實驗室、網路安全、智慧海關，進行具敏感性的海洋測繪，獲取當地自然資源。一些該區域島國因此擔心與中國簽訂協議可能引發地緣政治對抗，並破壞太平洋國家的主權。

阿富汗的局勢仍不明朗。喀布爾的塔利班政權是否能跳脫派系傾軋，掌控全局，其實很有疑問。中亞地區在疫情後，面對經濟發展困境，又面對烏克蘭戰爭爆發，政治局勢一樣搖搖欲墜。還有消息顯示，一些過去被稱作是「恐怖分子」的穆斯林武裝民兵又開始從敘利亞，在某些強權動員下，開始向中亞與阿富汗地區集結。<sup>10</sup>過去二十年，中國透過上海合作組織，進行過多次雙邊與多邊的反恐軍演，面對區域伊斯蘭主義武裝分子的威脅，摸索最適合的邊疆防衛策略。將來如果在這個地區發生不穩定狀況，很可能需要動用這項《綱要》，甚至向當地用兵。

這個《綱要》的從地緣政治與安全的角度來看有三層範圍，由內至外分別是：中國周邊與毗鄰地區的安全、一帶一路倡議項目的安全，以及其他有利中國安全利益擴張的突破議題。換句話說，可以是非傳統安全領域的救災、反恐、平亂剿匪，也可以是海外維和

---

<sup>8</sup> 澳洲媒體做了一個相對全面的描述，參見“Xi Jinping Signs Order Directing China’s Military Operations other than War,” *news.com.au*, June 15 2022, <https://reurl.cc/NAKEYe>。

<sup>9</sup> “China to Continue Pushing for Pacific Island Nations to Sign Regional Trade and Security Agreement,” *ABC NEWS*, May 31 2022, <https://reurl.cc/j1KOrm>。

<sup>10</sup> 2022 年 5 月 24 日電話訪談土耳其相關人士。



行動或拓張據點，就是某種「低強度武裝衝突」。

## 參、趨勢研判

中國的「非戰爭軍事行動」目標所指可能並不局限於台海、南海，更針對中國周邊安全的情勢，可能會影響到中國新疆、西藏的社會穩定。另外也不能忽略中國向外擴張「練兵」的需要，尤其針對一帶一路倡議經過的路線和南太平洋。這份試行《綱要》應當也是中國軍隊現代化的一個階段性成果，而習近平在中共二十大前簽署這份文件，當然也有意在言外鞏固權勢的味道。

面對《綱要》的四層表象意圖或意義，其實應該追問一些問題，涉及中國從事更廣泛的威懾策略與活動，作為後續理解解放軍軍事概念發展相關的問題意識。

### 一、「和平時期使用軍力」等同「非戰爭軍事行動」？

中國的「非戰爭軍事行動」應該是衍生於美國「戰爭以外的軍事行動」的概念（military operations other than war, MOOTW），解放軍鑽研已久，可以溯源到胡錦濤時期。<sup>11</sup>在正式發動戰爭之前，和平時期可以有「軍事摩擦」、「軍事對抗」、「軍事威懾」、甚或「武裝衝突」等等不同選項。中國的《綱要》並沒有公布全文，按照新華社的說法它提供一個「法規依據」。<sup>12</sup>但是中央軍委頒布的《綱要》並不具有法律效力，可能比較像是行動方針，或是作為一種「軍事概念或學說」，類似於「和平時期使用軍力」的概念。<sup>13</sup>

「和平時期」不是戰爭。面對中國在全球的權力與利益不斷改

<sup>11</sup> 「非戰爭軍事行動」依照肖天亮的著作，分成：救災救援、國內維穩、軍艦出訪、軍事援助、聯合軍演、緊急撤僑、保交護航、顯示武力、國際維和、警戒、反恐、封控；參見肖天亮，《軍事力量的非戰爭運用》（北京，〔中國〕國防大學出版社，2009）；另見 Kevin Bilms, “Beyond War and Peace: the PLA’s ‘Non-war Military Activities’ Concept,” *Modern War Institute*, January 26 2022, <https://reurl.cc/moKNpl>.

<sup>12</sup> 同註 1。

<sup>13</sup> 相關討論都圍繞討論所謂習近平的「“整體運籌戰爭行動與和平時期軍事力量運用”軍事辯證法」，參見例如楊穎，〈和平時期軍事力量運用，目的在哪裡？〉，《中國軍網》，2016 年 11 月 17 日，[http://www.81.cn/jwzl/2016-11/17/content\\_7364178.htm](http://www.81.cn/jwzl/2016-11/17/content_7364178.htm)。

變，至少有三種意涵。第一、和平時期並不代表不使用武力，也允許「低烈度」武裝衝突，以確保中國利益與國家安全；第二、於是中國的國家安全觀在於「明確劃定一個[抽象的]底線」，使用武力的目的在不斷凸出底線；第三、同時中國非常積極地運用軍事力量，「意在主動破局，不斷積累戰略優勢」。<sup>14</sup>換句話說，在這樣的軍事概念指導下，如果能確保優勢，預防性的軍事行動或衝突都是可能的、被允許的，而且所有的行動取決於中國最高決策圈對中國自身安全的「認知」。

中國一方面肯定非戰爭軍事行動可以幫忙應對「非傳統安全」挑戰，<sup>15</sup>另一方面就是有助中國捍衛主權並提升戰略優勢地位。透過預防性的武裝衝突「以戰止戰」，或者「以小戰止大戰」。真正的問題是：我們需要釐清中國在和平與戰爭之間的那個範圍，也就是「和平時期使用軍力」或「有限度使用軍力」時有甚麼選項，又有甚麼考量。<sup>16</sup>

## 二、「非戰爭軍事行動」目的是遂行「積極防禦」？

「積極防禦」<sup>17</sup>是毛澤東時期提出的軍事戰略，是「攻勢防禦」，又是「決戰防禦」，一種衍生於游擊戰的軍事概念，最原始的描述就是：「敵進我退，敵駐我擾，敵疲我打，敵退我追」，並在不同時期有一些修訂。軍事戰術的手段可以彈性、退卻、消磨敵方的耐心，但最終的目的是達到「反攻」、「進攻」，也就是追求最後勝利。

中國 2019 年國防白皮書也將「防禦」與「進攻」概念進行聯繫

<sup>14</sup> 同註 11。

<sup>15</sup> Allen Carlson, "An Unconventional Tack: Nontraditional Security Concerns and China's 'Rise'," *Asia Policy*, No. 10 (July 2010), pp. 49-64.

<sup>16</sup> 中國軍事戰略相關研究公開出版品眾多，例如《中國軍事科學》，也不斷檢討全球各種武裝衝突與戰事的功能。仔細整理文獻來釐清這些選項與考慮，或許是一種方法。

<sup>17</sup> 「積極防禦」概念的討論龐雜，系統性的整理與討論，參見 M. Taylor Fravel, *Active Defense: China's Military Strategy since 1949* (Princeton University Press, 2019)；另見，李明，〈積極防禦：我黨軍事戰略思想的基本點〉，《中國軍網》，2019 年 9 月 27 日，[http://www.81.cn/jsdj/2019-09/27/content\\_9637190.htm](http://www.81.cn/jsdj/2019-09/27/content_9637190.htm)。

或合併。<sup>18</sup>其實就是在闡述如果遭遇優勢強敵，像是美國，面對強敵在數量上或技術上的優勢，如何在戰略防禦上面對，並在戰術上如何保持自己的力量，並伺機逐漸獲得主動權。最後運用「積極防禦」概念來克服弱點，甚至贏得最後勝利。

換句話說，嘗試跳脫作戰與備戰、進攻與防禦的二分狀態，進一步大膽推論，中國軍事行動／戰爭可以分成兩種。「非戰爭」相對於「戰爭」軍事行動，而兩者都是為求「積極地確保」中國國家安全的「底線」。中國意圖合理正當化自己的「和平時期使用軍力」，於是訂立「非戰爭軍事行動」《綱要》；嘗試甩脫汙名化「灰色地帶作戰」的指控，強調自己並沒有偷摸鬼祟的發動武裝行動，製造定局。並且具體定義解放軍可能操作「非戰爭軍事行動／灰色地帶作戰」的具體內容。

「非戰爭軍事行動」當然也是管理危機與準備戰爭的手段。所以，「非戰爭軍事行動」就是一種和平時期的練兵方式，增加解放軍整體作戰的經驗，提升戰術操作與戰力的途徑。最後，就算戰爭不能避免，就必須以戰止戰<sup>19</sup>，「非戰爭軍事行動」也是一種「積極防禦」，或許是全面戰爭之前的戰爭型態。

---

<sup>18</sup> 原文為：「新時代軍事戰略方針，堅持防禦、自衛、後發制人原則，實行積極防禦，堅持“人不犯我、我不犯人，人若犯我、我必犯人”，強調遏制戰爭與打贏戰爭相統一，強調戰略上防禦與戰役戰鬥上進攻相統一。」參見中國國務院新聞辦公室，《新時代的中國國防白皮書》，2019年7月24日，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content\\_5414325.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm)。

<sup>19</sup> 〈習近平：在紀念中國人民志願軍抗美援朝出國作戰70周年大會上的講話〉，《新華網》，2020年10月23日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-10/23/c\\_1126647316.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-10/23/c_1126647316.htm)。



# 中國海軍福建號航艦整體戰力初探

翟文中

國防戰略與資源研究所

焦點類別：解放軍、軍事科技

## 壹、新聞重點

2022 年 6 月 17 日，中國央視新聞報導，中國海軍第三艘航母命名儀式，於當日上午 11 時假中國船舶集團江南造船廠舉行，中央軍委副主席許其亮、海軍司令員董軍與海軍政委袁智華等人出席這項典禮。這艘新造航母被命名為福建艦，舷號 18，係中國首艘完全自主設計的航母。<sup>1</sup>福建艦排水量八萬餘噸，配置電磁彈射器並採用「整合電力推進」，這兩項嶄新裝備的引進標示著中國的造艦科技已與西方先進國家相埒。央視新聞報導指出，福建艦下水後將按計畫執行繫泊及海上試俾。美國媒體推估，福建艦可望在 2024 年加入海軍戰鬥序列，屆時研製中的艦載機與預警機亦將陸續部署，中國海軍航艦戰力已邁入一個嶄新紀元。

## 貳、安全意涵

### 一、電磁彈射器有助提升福建艦整體作戰能力

中國先前建造的遼寧號與山東號兩航艦均採滑躍式甲板設計，其工作原理係利用向上升起的甲板提供艦載機起飛所需的升力，由於受到物理條件制約，飛機起飛重量受限，除無法部署機體過重與航速較慢的大型機外，亦間接地影響艦載機攜行的燃油與彈藥重量，使其航程與打擊力受到相當程度影響。為突破滑躍式甲板固有的限制，中國海軍透過研究與論證，決定進行「電磁彈射器」（electromagnetic aircraft launch system, EMALS）的研發，並將其部

---

<sup>1</sup> 林則宏、廖士鋒，〈福建艦下水，陸邁入三航母時代〉，《聯合報》，2022 年 6 月 18 日，<https://udn.com/news/story/7331/6397020>。

署在新建造的福建號航艦。此系統相較美國海軍傳統採用的蒸汽彈射器具有下列優點：使用線性馬達取代蒸汽活塞，加速過程平順可降低對艦載機的損傷；系統構型簡單佔用空間更小，操作維護成本降低並可快速備便使用以及調整電力輸出可以獲得不同彈射速度，用於彈射大型預警機至無人空中載具不同型式載台。<sup>2</sup>藉由電磁彈射器的安裝運用，福建艦具有較前兩艘航艦更佳的作戰能力與戰備彈性。

## 二、「整合電力推進」賦予福建艦更佳的適應性與存活能力

福建艦採用「整合電力推進」(integrated power system, IPS) 或稱「整合全電力推進」(integrated full electric propulsion, IFEP) 提供艦船動力，<sup>3</sup>此系統係當前先進國家海軍普遍採用的最新推進模式，例如美國海軍「朱瓦特級」(Zumwalt class, DDG-1000) 飛彈驅逐艦與英國海軍「伊莉莎白女王級」(Queen Elizabeth class) 航艦均採用此系統提供艦船運動所需動力。福建艦採用此系統後，可將全艦的推進電力與日用電力整合為一，當情況需要時，可將兩者調配運用相互支援，可解決未來部署電能武器或大功率裝備同時運用時的電能不足問題。採用「整合電力推進」系統可將減速齒輪移除，船體產生的機械振動與輻射噪音將可降低，福建艦的匿蹤性能可以得到有效提升，降低為敵感測器偵獲的機率。由於電力供給來自於一個分散式架構，在艦艇遭到戰損時可快速地恢復重要艦用系統運作。<sup>4</sup>因此，採用「整合電力推進」系統的福建艦，具較遼寧艦與山東艦為佳的戰場存活率與損管能力。

---

<sup>2</sup> Azeem Singh Kahlon, Taavishe Gupta, Pooja Dahiya, Sudhir Kumar Chaturvedi, "A Brief Review on Electromagnetic Aircraft Launch System," *International Journal of Mechanical And Production Engineering*, Volume 5, Issue 6, Jun 2017, p.63.

<sup>3</sup> Raymond McConoly, "Type 003 to be the Most Powerful Aircraft Carrier of China," *Naval Post*, October 31, 2021, <https://navalpost.com/type-003-most-powerful-aircraft-carrier-of-china/>.

<sup>4</sup> Ronald O'Rourke, *Electric-Drive Propulsion for U.S. Navy Ships: Background and Issues for Congress* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 31 July 2000), pp. CRS-19 - CRS-20.

## 參、趨勢研判

### 一、福建艦短期無法對美國海軍形成實質挑戰

由於採用傳統動力推進，福建艦的航程與海上持久力遠不及美國海軍的核子動力航空母艦。即令如此，福建艦巨大的排水量與甲板面積，顯示其較遼寧艦與山東艦可攜行更多的油料、彈藥、補給與艦載戰機，其活動範圍與作戰水域均可向外大幅度地延伸。未來隨著中國海軍在福建艦部署新一代功能強大的戰機，諸如戰鬥機／攻擊機、預警機、電戰機、反潛機與直升機，結合 055 型飛彈驅逐艦與 093 型核子動力攻擊潛艦後，將可組建類似美國海軍航艦打擊群的任務編組，於「第二島鏈」外的廣大水域執行反潛、反艦與對地攻擊任務，這是中國海軍成為遠洋海軍的一個最重要指標，亦是其有效遂行「遠海防衛」的必要條件。然而，中國海軍由於缺乏航艦作戰經驗，因此相關的作戰概念、戰術戰法與人員訓練尚未發展完備，就短期言尚不具挑戰美國海軍的實力。

### 二、中國海軍透過航艦兵力建設落實質量建軍目標

中國海軍福建艦的下水，標示其海軍戰力的進一步提升，亦顯示其裝備建設已接近西方先進國家水平。例如中國航母配備的電磁彈射器僅有美國海軍配備相同系統，由於其與「電磁軌道砲」（Electromagnetic Rail Gun, ERG）的工作原理相同，故其涉及的電能儲存與「脈衝功率科技」（pulse-power technology）可為中共發展電能武器提供協助。另一方面，福建艦採用的「整合電力推進」系統，研判未來將運用於驅逐艦與兩棲艦等大型水面艦船。航母係海軍最重要的戰鬥資產，由於本身防衛能力有限必須依賴其他機艦提供屏衛。因此，當中國海軍組建航母兵力時，除強化航母本身能力外，提供其護衛的機艦亦須具有優異性能，始能在高強度的現代海戰中確保航母安全。在這種情況下，中國建造航艦預料將帶動其海

軍整體戰力向上提升，其影響絕非侷限於航艦個別領域。換言之，中國的航母計畫可加速落實其質量建軍目標，航母建設將在其軍事現代化的進程中擔任引領角色。



# 近期「聖彼得堡國際經濟論壇」 與俄烏戰爭之觀察

劉蕭翔

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、戰爭模式

## 壹、新聞重點

第二十五屆「聖彼得堡國際經濟論壇」(St. Petersburg International Economic Forum)於2022年6月15日至18日舉辦，「新世界—新機遇」(New world - new opportunities)乃此次論壇主題。其係俄羅斯主辦的旗艦經濟論壇，素有「俄羅斯的達沃斯」(Russian Davos)之稱，自2005年起更獲得總統支持並每年出席，普欽(Vladimir Putin)此回亦於6月17日發表演說。<sup>1</sup>

受俄烏戰爭影響，今年與會的西方投資者雖然減少，惟論壇亦採線上模式，復已有一定的指標性，故仍值得關注。鑑於俄烏戰爭正酣且有轉為「持久戰」之虞，經濟因素極可能是未來誰能勝出的關鍵。是以，分析普欽此回於重要經濟論壇發表的言論，將有助於掌握未來趨勢。

## 貳、安全意涵

### 一、普欽歸咎西方並分化對手

在俄羅斯與西方因俄烏戰爭而劍拔弩張之際，普欽自是處處針對西方，其於演說傳達的重點為：(一)西方昧於現實，仍抱持過時「地緣政治」幻想；(二)歐盟隨他人起舞對俄制裁，最終將先自亂陣腳；(三)當前經濟形勢惡化實肇因於西方，與俄特別軍事行動無關；(四)西方拒絕履行此前承諾，俄為保障自身安全被迫有所作

---

<sup>1</sup> 普欽演說內容詳見“Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума,” *Президент России*, June 17, 2022, <http://kremlin.ru/events/president/news/68669>.

為。

將戰爭責任歸咎於西方係俄國一貫作法，此回普欽又將當前全球通膨現象歸咎於七大工業國家不負責的經濟政策。普欽指出在過去兩年美國貨幣供給增加 38%（5.9 兆美元），歐盟則增加約 20%（2.5 兆歐元），意圖彌補前所未有的預算赤字，然而西方卻將當前的現象稱為「普欽通貨膨脹」（Putin inflation）。普欽更強調在通膨陰霾下，全球貨幣儲備以美元和歐元為主並不合理，除了這些儲備以每年約 8% 的速度貶值外，西方國家更能夠隨時偷竊或沒收他國資產。至於歐洲押注可再生能源與天然氣的錯誤能源政策，則導致自 2021 年第三季度以來的能源價格上漲，而此更與俄羅斯無關。

普欽亦直言歐盟喪失政治主權，官僚菁英們隨他人起舞對俄制裁，卻傷害自己的人民、經濟和企業。除挑撥歐美關係外，其亦意圖分化歐盟內部團結。

## 二、強化對內宣傳以穩定民心

攻訐對手之餘，普欽亦不忘提及國家經濟發展原則，以穩定民心。就此，普欽提出六項原則：（一）俄將持開放原則與有意願者強化合作，範圍包括貿易科技、文化與體育等；（二）實施創業自由並協助私營企業；（三）實施負責、平衡的宏觀經濟政策，確保經濟增長、降低通膨，並以 4% 通膨率為目標；（四）追求社會正義，創造就業機會與減少貧困和不平等；（五）優先發展「基礎設施」，升級住房與公共事業；（六）實現真正的技術主權，以達成「進口替代」目標。

提出具體對策之餘，普欽亦承認西方「閃電經濟戰」帶來的艱鉅考驗，卻也指出這些挑戰正是國家實施發展經濟部門與加強社會領域長期計畫的動力。普欽更直言西方的制裁是建立在錯誤的假設上，亦即西方誤解俄羅斯在經濟上並非主權國家，而且在世界經濟

和貿易的地位低下，然而西方卻忽略俄羅斯近年已創建可持續的宏觀經濟結構、確保糧食安全、實施「進口替代」計畫並已成立自己的支付系統事實。

## 參、趨勢研判

### 一、恢復「大國光榮」仍將主導俄對外行為模式

美國為主的單極世界時代已告終結，而其他新的強大的權力中心已然成型係普欽此次演說基調。此實乃普欽於 2020 年瓦爾代年會說法的延續，亦即美國已不再一枝獨秀，而俄羅斯則是美中以外不容忽視的第三勢力。<sup>2</sup>對應於論壇演說，則可見於普欽認為西方國家為一己野心與維護過時地緣政治幻想，而刻意破壞全球經濟體系的指責。倘若西方國家無法壓制或安撫違背其意志者，便會試圖孤立或消滅對方。普欽認為此即西方當前「恐俄症」的本質，以及昧於俄羅斯復興再起的事實而刻意打壓的緣故。

2022 年 6 月 9 日，普欽即直言彼得大帝（Peter the Great）當年拿回本即屬於俄國的領土，而現在也輪到這一代取回故土。此番自比彼得大帝且合理化侵略行動的言論，顯示恢復「大國光榮」乃普欽念茲在茲之事。只要普欽掌權的一日，恢復大國光榮仍將會主導俄國對外行為模式。在該思維下，普欽在俄烏戰事顯然不達目的絕不罷休。

### 二、俄將尋覓機會反制西方

無煙硝的經濟戰亦為俄烏戰爭的一環，普欽即於演說中列舉各項領域，並逐一論證澄清。俄羅斯並不僅止於反駁西方指控，更付諸實踐尋覓機會反制西方。以迫在眉睫的糧食危機為例，普欽除陳

---

<sup>2</sup> “Заседание дискуссионного клуба «Валдай». Владимир Путин в режиме видеоконференции принял участие в итоговой пленарной сессии XVII ежегодного заседания Международного дискуссионного клуба «Валдай»,” *Президент России*, October 22, 2020, <http://kremlin.ru/events/president/news/64261>.

述俄國有能力化解全球糧食問題，更澄清俄羅斯並未阻礙烏克蘭海運出口糧食，烏方實受制於自己布置的水雷封鎖，況且出口路線更多達五六條。至於美國農業部聲稱烏國 600 萬噸小麥未能出口，與全球 8 億噸小麥產量相較，其影響著實不大。

早於論壇召開前，普欽即於 6 月 3 日與非洲聯盟輪值主席薩勒（Macky Sall）及聯盟委員會主席馬哈馬特（Moussa Faki Mahamat）會面，討論協助非洲解決糧食問題一事。俄非貿易漲幅在 2022 年年初以來數月即超過三分之一，而糧食僅是其間一項。俄羅斯更著眼於非洲軍備市場、鉑系稀土金屬，以及用「本幣結算」的互利合作途徑。<sup>3</sup>凡此既能緩解西方「經濟制裁」衝擊，亦能另闢領域反制西方。

### 三、西方面臨的經濟壓力恐甚於俄

儘管普欽於演說數落西方國家因對俄制裁而反噬自身，並對俄國損失輕描淡寫帶過，惟實情卻未必如此。例如盧布從俄烏戰爭爆發後的大貶 50%，到起死回生狂漲 35% 的表現，固然能穩定俄國民心，這卻是俄國當局運用各種手段護盤而來的成果。盧布未必能真正發揮眼下強勢貨幣的優勢，更可能失去價值儲藏的功能。

俄央行行長納比烏利娜（Elvira Nabiullina）於 6 月 10 日即坦言，西方的制裁雖未如央行預期那般嚴重，但要說制裁的全部效果已經顯現尚言之過早，況且俄國經濟的外部條件仍相當嚴峻，而此將嚴重限制國家的經濟發展。<sup>4</sup>可見俄國經濟在西方制裁下未可樂觀，例如其通膨率即高達 16.7%，惟西方國家亦然。若干歐元區國家通膨率已超過 20%，而美國的通膨率更是創過去 40 年來新高，亦

<sup>3</sup> Рафаэль Фахрутдинов и Михаил Мошкин, “Как Россия выведет Африку из-под влияния Запада,” *Взгляд*, June 4, 2022, <https://vz.ru/politics/2022/6/4/1161521.html>.

<sup>4</sup> “Набиуллина: последствия западных санкций еще не проявились,” *Ведомости*, June 10, 2022, <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2022/06/10/926111-posledstviya-sanktsii-esche-ne-proyavilis>.

令其民眾難以忍受。

經濟負面效應必然影響民意，更可能左右西方國家後續在俄烏戰爭對烏克蘭的支持。反觀俄羅斯為威權國家，對民意並不若民主國家那樣敏感，更何況當前俄國經濟情勢亦未及 1990 年代「震盪療法」(Shock Therapy) 經改失敗的慘烈。故就經濟影響民意面向而言，俄羅斯相對於西方實有更多餘裕和優勢。倘若俄烏戰爭轉為持久戰，而全球經濟又持續惡化，長此以往將不利於西方陣營與烏克蘭。



# 俄烏危機下的「糧食民族主義」

汪哲仁、洪銘德

網路安全與決策推演研究所、中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：國際情勢

## 壹、新聞重點

近期全球糧食價格大幅上漲造成部分國家禁止基本糧作出口，引發國際上憂慮「糧食民族主義」(Food Nationalism)升溫。自從俄烏戰事造成烏克蘭傳統糧食出口港敖德薩(Odesa)被封鎖後，小麥、玉米、葵花油等糧食出口被阻，不僅引發中東、北非國家的緊張，連帶衝擊亞洲國家。印尼於4月28日起禁止棕櫚油出口；隨後印度分別於5月13日與6月1日禁止小麥與糖出口；馬來西亞也於6月1日禁止雞肉出口。截至6月1日為止，計有23個國家實施「實質出口禁止」、「出口許可」與「出口稅」等三種不同程度的糧食出口限制，實施的國家多集中在東歐、中亞、部分亞洲國家；限制的糧食種類包含黃豆、小麥、玉米(簡稱「黃小玉」)、大麥、肉類、各式蔬菜油等，占全球熱量供應的10%。<sup>1</sup>

## 貳、安全意涵

危機往往會導致民族主義的興起，例如當「新冠疫情」開始在歐洲迅速傳播時，個別歐洲國家單方面關閉邊境，也囤積重要的醫療用品。「糧食民族主義」是指政府為因應國際糧食缺乏所致的食物

---

<sup>1</sup> 有關印度小麥與糖的出口管制，詳見“Govt Bans Wheat Exports after New Low Output Estimate, Says Need to Ensure Food Availability,” *India Express*, May 15, 2022, <https://reurl.cc/Ervo51>; “Bid to Cool Inflation: Curbs on Sugar Export; Duty-free Import of Sunflower, Soyabean Oil,” *India Express*, May 25, 2022, <https://reurl.cc/moQDEY>; 有關印尼棕櫚油的出口禁令，詳見“Indonesia Bans the Export of Palm Oil, Impacting Global Food Prices,” *ASEAN Briefing*, April 29, 2022, <https://reurl.cc/0peZz9>; 有關馬來西亞的雞肉出口限制，詳見“Food Protectionism Spreads With Malaysia Poultry Export Ban,” *Bloomberg*, May 24, 2022, <https://reurl.cc/n1ML01>; 有關出口限制種類與熱量統計，詳見 David Laborde, “Food & Fertilizer Export Restrictions Tracker,” *public.tableau.com*, Jun 18, 2022, <https://reurl.cc/anD4EX>.

價格上漲，有些食品出口商為了追求較高的國際價格，減少國內的供應量，因而造成本國供應量減少，進一步推升國內糧食價格上漲。為了緩解這種現象，政府必須限制出口，以保護本國食品供應在價格與數量上的穩定。「糧食民族主義」具有自掃門前雪的特性，也容易將危機擴散至一些抗危機能力更低的國家。

### 一、「糧食民族主義」等因素加劇全球糧食安全疑慮

由於當前糧食高度依賴全球「供應鏈」，而產地的氣候異常、運輸中斷或是戰爭皆可能影響其他消費地區的食品價格，或甚至造成糧食短缺。本次國際糧食價格大漲主要是受到「新冠肺炎」導致工廠關閉以及運輸成本大漲、氣候異常導致農糧歉收、美國大規模貨幣寬鬆所導致的全球原物料大漲以及俄烏戰爭讓大量糧食無法出口等因素。例如 2020 年哈薩克的小麥、麵粉、糖、越南的稻米、塞爾維亞的葵花油等，皆曾遭「出口禁運」，背後的原因不外乎是為了維持自身國家整體糧食供應安全，<sup>2</sup>特別是許多肉類的生產都以「黃小玉」為主要飼料。因此，當糧作價格較高時，容易造成肉類、甚至全面性的食物價格上漲，因而「糧食民族主義」也會由某國某種食品擴散到其他國家。在這種情況下，我們可以看到特別容易造成發展中國家之中下階層民眾無力購買足夠的糧食維生。這也就是中亞、北非、印度等國家政府為何容易採取食物「出口干預」的手段。

### 二、糧食短缺是造成大規模難民的常見因素之一

根據聯合國的報告顯示，在過去兩年中，嚴重糧食不安全（severely food insecure）的人增加了一倍，由「新冠疫情」爆發前的 1.35 億人增加到目前的 2.76 億人。且超過 50 萬人生活在飢荒中；自 2016 年以來增加了 5 倍以上。因此，聯合國秘書長古特雷斯

<sup>2</sup> 有關「新冠疫情」與「供應鏈」斷鏈的報導，詳見 Laura Reiley and Alyssa Fowers, “Here’s Why Your Food Prices Keep Going up,” *Washington Post*, September 15, 2021, <https://reurl.cc/8oV0Rb>; “Countries Starting to Hoard Food, Threaten Global Trade,” *Yahoo Finance*, March 25, 2020, <https://reurl.cc/n1375D>.



(António Guterres) 表示，「如果我們不餵養人，我們就會餵養衝突。」(If we do not feed people, we feed conflict.)。<sup>3</sup>目前衣索比亞、索馬利亞和肯亞，自去年以來面臨極端飢餓的人數增加了一倍多，從大約 1,000 萬人增加到今天的 2,300 萬人以上。報告指出，在這三個國家中，每 48 秒就有一人死於武裝衝突、「新冠肺炎」、氣候變化和因烏克蘭戰爭而加劇的通貨膨脹壓力導致與飢餓有關的嚴重原因。

糧食嚴重不足的國家，如阿富汗、衣索比亞等國，原本就預計會發生大規模難民出逃情形。現聯合國難民署 (UNHCR) 更表示，烏克蘭戰爭引發的糧食安全危機將促使更多人逃離較貧窮國家的家園，從而使全球流離失所人數創下歷史新高。

## 參、趨勢研判

### 一、「糧食武器化」可能性將大幅增加

由於黑海目前無法將糧食運出，再加上俄羅斯在與歐洲天然氣議題上，將國家區分為「友好國家」與「非友好國家」並採取不同的待遇策略。因此未來不排除俄羅斯可能在糧食問題上採用相同的做法，優先供應其友好國家，而對「非友好國家」要求以盧布來支付，或以其他手段來延遲糧食供應。因此，2022 年 5 月 19 日，由美國召集的一場以「衝突與糧食安全」(Conflict and Food Security) 為主題的聯合國安理會會議上，美國國務卿布林肯 (Antony Blinken) 批評，俄羅斯的軍事行動已經利用糧食為手段，將全世界數千百萬人當成人質。<sup>4</sup>俄羅斯則駁斥該言論，並稱糧食危機並非始自 2022 年開始，西方制裁才是加重糧食危機的主因。而剛實施小麥禁運的印度則認為不要囤積和投機糧食，並表示不要將人道主義、援助與政

---

<sup>3</sup> "Nations Must 'Act Together, Urgently and with Solidarity' to End Crisis of Food Insecurity," *United Nations*, May 18, 2022, <https://news.un.org/en/story/2022/05/1118562>.

<sup>4</sup> "Secretary Antony J. Blinken at the UNSC Meeting on Food Insecurity and Conflict," *US Department of State*, May 19, 2022, <https://reurl.cc/p10OMb>.

治聯繫起來，因為這樣做只會加劇糧食危機。<sup>5</sup>

由於目前俄烏戰事可能變成長期的軍事對抗，故在戰事延續的情況下，糧食問題可能在短期之內難以解決。雖然目前有部分國家將實施的「糧食禁運」撤回，但並不能保證當局勢惡化時，不會再度實施，「糧食民族主義」與「糧食武器化」的隱憂仍在。

## 二、糧食出口禁令將延長並擴及到其他糧食

印度是目前全球最大穀物出口國之一，尤其是食用米的出口為全球最大。印度在 5 月中出人意料地禁止小麥出口，不僅促使印度稻米貿易商增加採購，也讓全球開始擔心印度是否也可能限制稻米的出口。因為稻米的國際價格已經連續五個月攀升，是過去 12 個月以來最高價。<sup>6</sup>印度政府則宣稱，由於印度大米盛產，因此限制稻米出口的可能性低。但是印度曾於 2008 年禁止非巴斯馬蒂種的稻米出口以抑制通貨膨脹上升，該禁令直到 2010 年才解除。如今在全球通膨的環境下，印度躉售物價指數接近 16%，是否會導致禁令重演尚待觀察。

此外，位於非洲迦納在 2021 年宣布禁止出口玉米、稻米、黃豆和其他穀物，原先禁令於 3 月到期，卻在 5 月時宣布延長至 2022 年 9 月。與此同時，6 月 8 日，埃及也宣布將蠶豆、扁豆、意大利麵、小麥、麵粉、食用油以及翡翠（Freekeh）的出口禁令延長三個月。<sup>7</sup>可預期，短期間各國的糧食自保行動可能難以消停。

## 三、「糧食民族主義」恐加劇政局不穩定

受到「糧食民族主義」的影響，為了確保自身國內的糧食與食

---

<sup>5</sup> “Conflict and Food Security - Security Council, 9036th Meeting,” *United Nations*, 19 May 2022, <https://media.un.org/en/asset/k10/k10mjpv1u3>.

<sup>6</sup> Weizhen Tan, “Global Food Prices are Soaring. Rice could be Next,” *CNBC*, June 12, 2022, <https://reurl.cc/j14o0n>; Charu Sudan Kasturi, “Falling Grain Stocks: Will India Ban Rice Exports Next?” *Aljazeera*, June 21, 2022, <https://reurl.cc/8oaqoR>.

<sup>7</sup> Isaac Mugabi, “Ghana Extends Ban on Grain Exports,” *DW*, May 27, 2022, <https://www.dw.com/en/ghana-extends-ban-on-grain-exports/a-61955785>; “Egypt Extends Ban on Exports of Some Foodstuff for Three Months,” *Zawya*, June 10, 2022, <https://reurl.cc/rDbVaE>.

品供應無虞，可預期將有越來越多國家為發布糧食及主要食品的出口禁令。在此情況下，依賴小麥與雞肉等進口之國家將面臨供應短缺問題，造成糧食與食品價格急速上漲。<sup>8</sup>同時，限制出口亦可能加速全球通貨膨脹，甚至是出現長期化現象。例如聯合國糧食及農業組織（FAO）所發布之 5 月世界食品價格指數即達到 157.4，雖較 4 月略為下降，但與 2021 年 5 月相比仍增加了 22.8%，顯示仍居高不下。<sup>9</sup>

是以，隨著愈來愈多國家發布出口禁令以及全球通貨膨脹情形加劇，將快速推升民生物價，進而導致民眾不滿政府施政，甚至是引發示威抗爭而造成政局動盪。例如：陷入生活困頓的斯里蘭卡民眾發起示威遊行抗爭，導致總理拉賈帕克薩辭職下台。秘魯民眾因抗議燃料與民生用品價格飆漲而發動全國性示威抗爭。由於俄烏戰事短期內難以平息，可預期全球通貨膨脹與糧食危機恐持續在世界各國蔓延開來，甚至進一步導致部份國家，特別是發展中國家，陷入嚴重的社會與政治動盪。<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> 〈全球食品保護主義在加劇，20 國限制出口〉，《日經中文網》，2022 年 6 月 13 日，<https://reurl.cc/QLqb0M>。

<sup>9</sup> 〈聯合國糧農組織五月食品價格指數回檔〉，《聯合國糧食及農業組織》，2022 年 3 月 6 日，<https://www.fao.org/newsroom/detail/fao-food-price-index-dips-in-may/zh>。

<sup>10</sup> 〈烏克蘭戰爭蝴蝶效應 發展中國家陷政治動盪(影音)〉，《中央廣播電台》，2022 年 4 月 25 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2130751>。



# 中國稱台灣海峽非「國際水域」的法律戰威脅

李俊毅

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

## 壹、新聞重點

2022 年 6 月 12 日，《彭博社》(Bloomberg)報導稱中國解放軍近期屢向美方表示台灣海峽並非「國際水域」(international waters)。由於台灣海峽的法律地位並非美中對談的常態話題，此一現象乃引起關注。6 月 13 日，中國外交部發言人汪文斌稱，「台灣海峽水域由兩岸的海岸向海峽中心線延伸，依次為中國的內水、領海、毗連區和專屬經濟區」，「中國對台灣海峽享有主權、主權權利和管轄權」。對此，我國陸委會聲明中國此舉企圖將「台灣內國化、海峽內海化」，台灣海峽屬於中華民國領海範圍以外的水域均適用國際法「公海自由」原則。美國國務院發言人普萊斯(Ned Price)則表示，「台灣海峽是受國際法保障的公海自由區域，包含航行與飛越自由」。<sup>1</sup>

台灣海峽的法律地位爭議並非首次出現，中國此次亦未提出嶄新見解。然而由於中國近年來積極主導區域秩序與全球治理，其否認台灣海峽為「國際水域」的作法既是對兩岸關係現狀的挑戰，也是對國際法秩序的威脅，是法律戰的又一實踐。

---

<sup>1</sup> Peter Martin, "China Alarms US With Private Warnings to Avoid Taiwan Strait," *Bloomberg*, June 12, 2022, <https://tinyurl.com/yc6y428k>; 〈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://tinyurl.com/2npxy28h>；沈朋達，〈陸委會：台灣海峽是國際水域 非對岸擴張海域〉，《中央通訊社》，2022 年 6 月 14 日，<https://tinyurl.com/3r9hbc93>；"U.S. Rebuffs China by Calling Taiwan Strait an International Waterway," *Reuters*, June 15, 2022, <https://tinyurl.com/2p8wyam7>.

## 貳、安全意涵

### 一、法律戰是中國取代美國主導的國際秩序之一項工具

美國與中國現處於戰略競爭，中國作為挑戰者的策略是在既有制度架構與規範下，逐步弱化美國的領導地位，並伺機發展符合自身利益的國際秩序，最終取代美國。美國白宮國家安全會議中國事務主任杜如松（Rush Doshi）主張中國自 1989 年天安門事件以降，漸次以「削弱」（blunting）、「發展」（building）與「擴張」（expansion）策略取代美國。其中，「削弱」旨在弱化既有霸權主導秩序的工具如脅迫、共識的凝聚與正當性。中國於 1989 至 2008 年間，即以提升自身國防武力減低美國對其之軍事威脅、加入區域與國際組織以防止美國藉此建構對中國不利的自由秩序，也藉由分化區域國家而侵蝕美國的領導地位。「發展」則是在中國於 2008 至 2016 年間評估美中相對實力產生變化後，開始提出自身的主張如多極體系的世界觀。最後，英國脫歐、美國 2016 年大選由川普（Donald Trump）當選，以及西方國家對「武漢（新冠）肺炎」疫情前期的應處，則被中國視為西方沒落的跡象，而積極在全球層次推進其國際秩序觀。<sup>2</sup>

在此過程中，法律戰是重要但被低估的角色。國際秩序具體呈現於國際法與規範，後兩者的意涵與效力則往往由國家實踐決定。對「規範企業家」（norm entrepreneurs）——有志於改變規範者——而言，其改變國際規範的階段有三。首先，該行為者挑動與其他行為者的一項（或更多）互動關係；其次，此一互動關係的改變產生對既有規範的重新詮釋；最後，其他行為者內化重新詮釋後的規範，帶來行為的改變。<sup>3</sup>這三個階段和杜如松的主張頗為近似，也反

---

<sup>2</sup> Rush Doshi, *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order* (New York: Oxford University Press, 2021).

<sup>3</sup> Harold Hongju Koh, "Why Do Nations Obey International Law?" *The Yale Law Journal*, Vol. 106, No. 8, June 1997, pp. 2599-2659, cited from Tanner Larkin, "How China Is Rewriting the Norms of Human

映在中國否認台灣海峽為「國際水域」的操作。

## 二、中國旨在弱化美國的正當性並擴張中國之管轄權

若由前述三階段論來看，中國此次挑動台灣海峽的法律地位，其目的有二。首先是「削弱」美國在國際法的話語權以及在台海從事軍事行動的正當性。中國利用美國未簽署《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea*）的事實且使用不存於該公約的「國際水域」一詞，透過汪文斌在記者會稱「國際海洋法上根本沒有『國際水域』一說」，試圖建構美國不遵守國際法而任意創設概念之形象。

其次則是「發展」對專屬經濟區的管轄權主張。汪文斌在記者會稱「台灣海峽水域……依次為中國的內水、領海、毗連區和專屬經濟區」，暗示中國接受台灣海峽水域存有不同法律狀態。易言之，以兩岸劃設的領海基線為基礎，向陸地延伸的水域為各自的內水，向海洋延伸 12 浬的水域為各自領海，領海之外則為鄰接區與專屬經濟區。由此，中國可主張其在不同水域有不同的權利，分別為汪文斌所稱之「主權、主權權利與管轄權」。因此，中國在嘗試否定台灣海峽為「國際水域」後，其爭點乃成為外國軍機、艦在其專屬經濟區的權利。

在這議題上，我國學者大抵認為依照《聯合國海洋法公約》第 58、86 與 87 條，各國在台灣海峽屬於專屬經濟區的海域內，享有比照公海的航行與飛越自由權。相對的，中國則認為外國軍機、艦在專屬經濟區僅有「無害通過權」（*innocent passage*），其因此具有判斷外國軍機、艦是否違反「無害通過權」之話語權與管轄權，如汪文斌指控美國「操弄涉台問題，威脅中國主權安全製造藉口」。《環球時報》前主編胡錫進稱，美軍在台灣海峽僅有「無害通過權」，但

---

Rights,” *Lawfare*, May 9, 2022, <https://tinyurl.com/wk834w96>.

卻以挑釁活動嚴重危害中國的主權權利；美國既已改變台灣海峽現狀，解放軍因此可能作出更堅決的反制。上海東亞研究所助理所長包承柯的主張則更激進，稱中國在專屬經濟區有管轄權更有主權，並預期中國將提出船艦進入台灣海峽的報備制度。<sup>4</sup>

## 參、趨勢研判

### 一、中國或以執法行動落實其管轄權主張

中國欲「發展」有別於美國的國際法論述，僅提出另類的觀點尚不足以為之。在台灣與美國紛紛駁斥中國的宣稱之情況下，中國尤需以實踐支撐其主張。有鑒於國家需要透過國內立法方能將國際法轉化為可執行的法律，中國可能以 2021 年 1 月通過之《中華人民共和國海警法》為依據，在專屬經濟區水域執法，製造有效治理該水域的「事實」。惟該法第三條稱「海警機構在中華人民共和國管轄海域及其上空開展海上維權執法活動，適用本法」，其中「管轄海域」一詞並非《聯合國海洋法公約》的用語而是中國的創設，並不符《聯合國海洋法公約》的精神。「管轄海域」一詞意味中國將領海、鄰接區與專屬經濟海域視為同質性的空間，中國海警在這些水域有同等的管轄權。因此，如中國以《海警法》為行動依據，將暴露其僅視國際法為鬥爭工具的本質，亦即雖然表面上標榜自身是國際法的服從與捍衛者，實際上卻為私利而肆意創設法律概念。這將給予其他國家反制的機會，弱化中國挑戰並取代美國主導的國際秩序之成效。<sup>5</sup>

<sup>4</sup> 台灣對台灣海峽的法律地位分析，參見宋燕輝，〈台灣海峽的法律地位暨美中間潛存的海事爭議〉，《大陸委員會》，2008 年 3 月 28 日，<https://tinyurl.com/2p8zhzyh>；姜皇池，〈從國際法檢視中國大陸軍艦與軍事航空器繞臺行為之部分法律議題〉，《軍法專刊》，第 65 卷第 2 期（2019 年 4 月），頁 30-74。中國的立場，參見 Hu Xijin, “China Stresses Legal status of Taiwan Straits to Deter US Provocation,” *Global Times*, June 14, 2022, <https://tinyurl.com/yckzt8b6>；〈專家解析臺灣海峽為何不是「國際水域」〉，《中國新聞網》，2022 年 6 月 14 日，<https://tinyurl.com/2p8tszw2>；張鈞凱，〈北京強勢宣示台海主權在我 或將推外國軍艦報備制度〉，《香港 01》，2022 年 6 月 18 日，<https://www.hk01.com/sns/article/781964>。

<sup>5</sup> Cf. Raul (Pete) Pedrozo, “Maritime Police Law of the People’s Republic of China,” *International Law*



中國亦可能訴諸甫於 2022 年 6 月 15 日施行的《軍隊非戰爭軍事行動綱要（試行）》。該《綱要》的內容並未公布，中國是否以「非戰爭軍事行動」為名，企圖以解放軍脅迫行經台灣海峽的外國軍艦但又避免引發衝突或戰爭，尚未可知，亦需視美國與其他國家之反應。

## 二、參與國際法之詮釋是反制中國的不對稱策略之一

從較宏觀的角度來看，此次事件僅是中國近兩年來嘗試主導全球治理與國際法意涵的作為之一。2021 年 9 月 21 日，習近平在聯合國大會的演說中提出「全球發展倡議」；2022 年 2 月 4 日，中俄兩國發表《聯合聲明》；4 月 21 日，習近平在博鰲論壇提出「全球安全倡議」。這些場合的性質或雖不同，但中國都試圖重新詮釋普世價值或規範如發展、人權、主權、民主、安全等之意涵。或有論者認為以中國的威權國家性質，其作為將難有成效，但這可能低估中國透過第三世界國家進而主導聯合國體系的影響力。面對中國嘗試主導國際法的詮釋權，民主國家亦應在國際法層面提出反制，而不宜僅以政治方式回應。

面對中國試圖取代美國的領導地位，杜如松主張美國應發展不對稱的反制策略，因為兩國的資源及其配置方式不同。在方法上，杜如松認為可仿效中國的「削弱」與「發展」策略，例如在聯合國體系與其他全球性組織與之進行人事上的抗衡。<sup>6</sup>由此延伸，中國在國際法的論述與實踐上的問題，亦應成為民主國家「削弱」其影響力並（重新）「發展」相關主張的場域。就「削弱」來說，台灣與友盟可指出中國在外國軍艦行經台灣海峽與中國軍艦行經他國海峽

---

*Studies*, Vol. 97 (2021), pp. 465-477; Kentaro Furuya, "The China Coast Guard Law and Challenges to the International Order — Implications for CCG Activity around the Senkaku Islands," *The Sasakawa Peace Foundation*, March 8, 2021, <https://tinyurl.com/4j3j7fpj>.

<sup>6</sup> Rush Doshi, *The Long Game*, p. 322.

上，立場不一致的問題；<sup>7</sup>如中國以其《海警法》作為在專屬經濟區的執法依據，台灣與友盟更應就中國在國際法上的雙面性提出批判。就「發展」而言，台灣雖非《聯合國海洋法公約》的一員，但應協同友盟在該法的基礎上，就台灣海峽的法律地位以及外國軍艦在專屬經濟區的權利，提出論述以正面迎戰中國過度的宣稱。

---

<sup>7</sup> 黎蝸藤，〈美軍無權穿越台灣海峽？對國際法的誤解與錯誤〉，《The News Lens 關鍵評論》，2018 年 6 月 21 日，<https://tinyurl.com/3tenhmfh>。

# 簡評中波關係發展：王毅為何對波蘭疾呼 「一中原則」

王彥麟

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

## 壹、新聞重點

6月10日，中波兩國外長於「中波政府間委員會」框架下進行會談，就兩國關係及國際情勢交換意見。依據兩國官方會議紀要，波蘭外長拉奧（Zbigniew Rau）談話主軸為：（一）改善中波貿易逆差問題、（二）敦促中方對烏克蘭議題表態。中國外長王毅發言重點則為：（一）中方重申「一中原則」並確認波蘭亦遵循「一中原則」、（二）支持烏俄進行和談；譴責美國藉烏克蘭議題打壓中國。<sup>1</sup>就發言內容觀之，雙方於貿易逆差及安全議題方面未見交集。

近年中波兩國互動密切，中國主張之「一中原則」本應成為雙方互動之默契及前提，毋須著墨。<sup>2</sup>然相較於波蘭官方公布之會議紀要對「一中原則」隻字未提，中方卻於會談反覆強調「一中原則」，此舉是否意味中波關係發生變化，殊值關注。

## 貳、安全意涵

### 一、波蘭為中國之東歐外交版圖重要指標

2010年代以來中波關係逐步升溫，中國倡設「亞洲基礎設施投資銀行（AIIB）」後波蘭隨即表態參加，成為首個申請加盟之中東歐

<sup>1</sup> “Minister Zbigniew Rau Talks with Head of Chinese Diplomacy,” *Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland*, June 10, 2022, <https://reurl.cc/1ZN488>；〈王毅同波蘭外長拉奧舉行中波政府間合作委員會第三次全會〉，《中華人民共和國外交部》，2022年6月10日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202206/t20220611\\_10701826.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202206/t20220611_10701826.shtml)。

<sup>2</sup> 中國政府前一次於中波政府重要協議中強調「一中原則」及臺海問題係在近18年前，詳見〈中華人民共和國和波蘭共和國聯合聲明〉，《中華人民共和國外交部》，2004年6月8日，<https://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/1179/t128854.htm>。

國家。<sup>3</sup>而中波兩國於2016年建立「全面戰略夥伴關係」後，波蘭更成為中國外交工作重要指標。如2021年中國與中東歐國家舉行「17+1」峰會之際，中方將與會層級由總理提升至國家主席，與會國中卻有6國僅派部長與會，<sup>4</sup>立陶宛更於會後退出「17+1」機制，而波蘭總統最終仍親自與會。此外，2022年2月北京冬奧之際，多個主要國家在美國號召下不派官員赴中，或以降低出席層級等方式應處，然而波蘭總統卻仍赴北京參與開幕式。

如上所述，過去幾年間，歐美諸國與中國漸行漸遠，然而波蘭並未追隨其他國家降低雙邊互動層級，顯見中波關係在中國外交版圖中之特殊地位。

## 二、烏克蘭危機使波蘭等中東歐國家對中立場丕變

中波兩國自2016年建立「全面戰略夥伴關係」後數年間，波蘭對中國貿易出口額未見顯著成長，中國對波蘭出口額則擴大為1.5倍。<sup>5</sup>故波蘭總統於2021年「17+1」峰會及2022年訪中之際，其發言內容均以敦促中國開放市場、改善中波貿易逆差為主軸。<sup>6</sup>而波蘭雖在經貿關係上處於相對不利地位，華沙當局仍與北京維持高規格互動，其主因或出於波蘭國內輿論多未將中國視為威脅，反而更大程度指責該國政府對北京政策之無能，無法有效利用中國市場及機會。<sup>7</sup>換言之，波蘭對中國市場潛力仍抱期待，故經濟矛盾過去並未對中波

<sup>3</sup> 〈波蘭申請入亞投行，首個中東歐國家〉，《中時即時》，2015年4月5日，<https://reurl.cc/8oZ06g>。

<sup>4</sup> 當時僅派部長與會之國家計有斯洛維尼亞、羅馬尼亞、保加利亞、立陶宛、愛沙尼亞、拉脫維亞等6國。

<sup>5</sup> 2016年度波對中出口額為33.8億美元，中對波出口額為204億美元；2020年度波對中出口額為33.8億美元，中對波出口額為318億美元。數據見“Latest Trends,” *The Observatory of Economic Complexity*, December, 2021, <https://reurl.cc/q5W83p>。

<sup>6</sup> “‘17+1’ Summit: Polish President Urges China to Open its Market Post-pandemic,” *Polskie Radio*, February 9, 2021, <https://reurl.cc/7Dv0D9>；習近平會見波蘭總統杜達，《中國外交部》，2022年2月6日，<https://reurl.cc/M0KdWk>。

<sup>7</sup> 李昭賢，Anna Rudakowska，〈中國威脅：波蘭媒體觀點之檢視〉，《歐亞研究》，第6期（2019年1月），頁33-38。

關係產生決定性影響。

然而自俄國 2022 年初陳兵烏俄邊界以來，中波關係發生微妙變化。波蘭總統於杯葛聲浪中赴北京參加冬奧開幕，此舉看似為中國送暖，惟華沙當局並未將總統訪中行程置於總統府網頁，反倒於該段期間刊載其奔走各國，試圖化解烏克蘭危機之行程。而俄國於 2 月 24 日對烏克蘭實施「特別軍事行動」後，中東歐國家之安全風險急遽升高，中國卻持續採取「中立」態度，除拒絕譴責莫斯科外，亦未跟進國際社會實施制裁，進一步影響中東歐國家與中國關係。<sup>8</sup>而波蘭之處境在中東歐國家中尤為特殊，因其地理位置緊鄰烏克蘭，本次危機亦使其成為歐盟、北約與俄國對峙之前線。換言之，中國與波蘭間，除既有貿易逆差問題外，中國在烏克蘭危機中之無作為，或將導致雙邊關係發生變化。

## 參、趨勢研判

### 一、中國預期中東歐外交將受臺灣挑戰

自 2020 年以來，諸如立陶宛同意設立「臺灣代表處」、捷克議長率團訪臺及我國派遣代表團訪問中東歐國家等，均顯示中東歐國家在對臺關係上已跳脫處處考量中國立場之路線。而波蘭在中東歐國家中，雖非最積極與臺灣發展關係者，然誠如本文所述，波蘭與中國交往未獲得預期經濟利益，復以中國無意調停烏克蘭危機等因素，均足以促使波蘭改變其對中政策。而波蘭於今年疫情中，仍派遣代表團搭乘專機訪臺洽談經濟合作議題，<sup>9</sup>或也顯示該國將逐漸調整其與中國及臺灣之距離。

而隨著中東歐國家逐步調整對臺關係，中國政府亦抱持高度警

---

<sup>8</sup> “How China’s Ukraine Stance may be Final Straw for Eastern EU Countries,” *Euronews*, April 26, 2022, <https://reurl.cc/WrKLyL>.

<sup>9</sup> 〈波蘭貿易團專機抵高雄 波蘭在台記者驚呼歷史時刻〉，《中央社》，2022 年 5 月 19 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202205190214.aspx>。

戒，如中國智庫「中國—中東歐國家智庫交流與合作網路」2021 年度年末報告 12 篇文章中，即有 4 篇文章觸及中東歐國家對臺政策轉向。<sup>10</sup>此現象亦顯示中國已預期在中東歐外交方面，勢將遭受臺灣挑戰。

## 二、重波蘭者，所以保東歐；保東歐者，所以衛歐洲

近期，中國兩度派遣霍玉珍及吳紅波等特使出訪中東歐地區，顯示其亟欲鞏固該區域外交情勢。<sup>11</sup>由中國外交部發言顯示，中國之對歐外交思考可概略分為「兩國關係」、「中國—中東歐關係」及「中國—歐洲關係」等三層面。<sup>12</sup>若以國內人口及 GDP 作為衡量基準，波蘭與捷克分別為中東歐地區之代表性大國。換言之，波蘭及捷克不僅在「中國—中東歐關係」中扮演要角，更是中國力守「中國—歐洲關係」之重要據點。然而 6 月 8 日時，卻見外媒報導捷克正檢討是否退出「16+1」機制，<sup>13</sup>而若中捷關係確實不容樂觀，則波蘭勢將成為中國鞏固中東歐地區外交之關鍵防線。

另一方面，隨著中國對中東歐國家外交情勢轉趨悲觀，中國外長王毅於中波外長會談中反覆強調「一個中國」原則，或也顯示過去在中國對外關係中理應作為基礎認知的「一個中國」原則，現已成為中國極力維護之最後底線。

---

<sup>10</sup> 〈2021 年中東歐熱點評述與形勢總結〉，《中國—中東歐國家智庫交流與合作網路》，2022 年 1 月，<https://reurl.cc/NAK6Dx>。

<sup>11</sup> 〈特派專欄 中國靠攏侵烏俄國 中東歐對中關係蒙塵〉，《中央社》，2022 年 5 月 17 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202205170296.aspx>。

<sup>12</sup> 〈2022 年 6 月 10 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 10 日，<https://reurl.cc/j1K5an>。

<sup>13</sup> “Czech Republic Eyes Exit from China’s 16+1 Investment Club,” *Aljazeera*, June 8, 2022, <https://reurl.cc/k1K0kn>.

# 近期中國債務問題分析

林雅鈴

國家安全研究所

焦點類別：中共黨政

## 壹、新聞重點

受到「新冠肺炎」疫情及「動態清零」政策影響，中國經濟成長大受打擊。中國政府為挽救經濟下滑的局面，先後公布多項財政與貨幣政策用以救市，包括今年已下達的 3.45 兆元人民幣專項債要在 6 月底前發行完畢，期能藉此擴大基礎建設投資拉動經濟成長。然而，自 2020 年「新冠肺炎」疫情爆發以來，中國政府在支出增加與稅收減少雙重影響下，財政負擔極大，債務問題再次引人關注，尤其地方政府債務問題更被外界視為可能引發中國金融危機，中國社科院世界經濟與政治研究所副所長張斌即表示，地方政府「隱性債務」已經成為主要金融風險來源。2022 年第一季中國債券市場有 41 只信用債違約，其中約 60%與房地產業相關，目前房地產開發商的債務違約更有向高評級發行主體蔓延的趨勢。<sup>1</sup>以下將針對中國地方政府債務問題與可能的影響作分析。

## 貳、安全意涵

### 一、整體地方債務問題嚴重

中國地方政府債務分為「直接債務」和「隱性債務」。「直接債務」是指地方政府發行的債券和非債券形式存在的債務兩類，為地方政府具有法定償還義務的債務。地方政府發行的債券包括一般債和專項債兩類，二者區別在於，地方政府專項債的還款來源是相對

---

<sup>1</sup> 〈既要穩增長又要清理隱性債務，今年地方經濟壓力有多大？〉，《新浪財經》，2022 年 5 月 30 日，<https://finance.sina.cn/2022-05-30/detail-imizmscu4103232.d.html>；〈債務危機燒向中國優質房企 5 家公司齊爆警訊〉，《蘋果新聞網》，2022 年 6 月 1 日，<https://reurl.cc/k1K9Lx>。

應的投資專案的收入，而非地方政府的一般性財政收入。

「隱性債務」則包括地方政府融資平台債務、政府與社會資本合作中的「明股實債」，以及養老金及社保缺口、「棚改」<sup>2</sup>形成的債務等。其中，地方政府融資平台債券為地方政府另一主要融資來源，這些債券的收益率平均高於地方政府一般債和專項債，但風險也更高。儘管中國國務院規定地方政府不得違規對城市建設投資公司<sup>3</sup>等地方政府融資平台債務進行擔保，但在市場看來，地方融資平台作為地方政府的融資來源，仍有地方政府的信用背書，故市場也更願意投資。而當融資平台出現債務危機時，地方政府也會同步面臨是否要出手挽救的償債壓力，進而造成地方政府財政壓力。

從衡量地方財政收支壓力的指標之一——「地方財政自給率」<sup>4</sup>來看，近年來此一比率不斷下降，2019 年已降至 50% 以下，根據中國政府公布的預算案來看，2022 年的地方財政自給率預估為 49.9%。但由於發生「新冠肺炎」疫情以來，2020 年與 2021 年中國的財政收入平均成長率僅有個位數，2022 年以來中國經濟下滑嚴重，除稅收銳減外，增值稅留抵退稅相關政策也都將減少地方財政收入。2022 年 1 至 5 月地方一般公共預算收入下降 8.9%，<sup>5</sup> 預期將會進一步加劇地方財政問題。

## 二、專項債近兩年將迎來一波償債高峰期，償債壓力大

自 2015 年中國財政部公布《地方政府專項債券預算管理辦法》允許地方政府發行專項債後，地方專項債開始成為地方基礎建設資金的重要來源，主要投向交通基礎建設、能源（如電網、天然氣管

---

<sup>2</sup> 「棚改」意指「棚戶區改造」。「棚戶區」為城鎮中嚴重損壞、有明顯公共安全隱憂的簡陋居民地區，「棚改」即是針對棚戶區改善周邊道路、廣場等「基礎設施」。

<sup>3</sup> 城市建設投資公司簡稱城投公司，主要為地方政府成立的企業，透過發行企業債、銀行貸款、土地開發融資等方式取得資金，負責城市基礎建設融資、市政公用事業（如污水處理）、房地產開發等業務。

<sup>4</sup> 地方財政自給率算法為：地方一般公共預算收入占一般公共預算總支出的比重。

<sup>5</sup> 〈2022 年 5 月財政收支情況〉，《中國財政部》，2022 年 6 月 16 日，<https://reurl.cc/Gx2gbG>。



線建置)、生態環保(如城市污水與垃圾處理)、衛生健康(如公共衛生設施、應急醫療設施)、保障性住房<sup>6</sup>、城鎮老舊社區改造等項目。自2021年第四季以來,為因應經濟下滑,中國政府已發布政策允許專項債提前布局基礎建設投資,目的即是希望能透過基礎建設投資拉動經濟成長。

據統計,2021年總計發行新增地方債券43,709億元人民幣,其中一般債券只有7,865億元人民幣,專項債高達35,844億元人民幣,發行規模均比2020年要大。<sup>7</sup>2022年1至4月,中國已發行新增債券16,909億元人民幣,其中一般債券2,890億元人民幣、專項債券14,019億元人民幣。<sup>8</sup>然而,中國國務院在5月底發布的穩經濟政策措施中,要求要在6月底前將總計3.45兆元人民幣的專項債發行完畢,換言之,5至6月兩個月中國將會再發行約2.05兆元人民幣的專項債。

從專項債發行年限來看,2020年以來新增專項債發行年限平均皆在10年以上,然在這之前的專項債發行年限平均為3至6年。也就是說,近兩年開始中國專項債將迎來還債高峰期。然而,地方專項債主要是用地方政府性基金來償還,而政府性基金收入主要來源則是土地使用權出讓金。2021年中國地方政府性基金收入93,936億元,其中,土地使用權出讓金為87,051億元,佔比高達92.67%。中國政府宣布自2022年開始原本歸屬政府性基金預算的土地出讓金劃歸一般公共預算,此將導致地方政府性基金將大幅減少,對於未來專項債償還將可能造成風險,引發債務問題。

---

<sup>6</sup> 指政府為中低收入家庭提供的政策性住房,包括供應對象、房屋建設標準、銷售價格以及租金標準皆有限定。

<sup>7</sup> 〈2021年地方政府債券發行保持適度規模〉,《中國國家發展和改革委員會》,2022年2月21日, <https://reurl.cc/Gx2VzA>。

<sup>8</sup> 〈2022年4月地方政府債券發行和債務餘額情況〉,《中國財政部》,2022年5月18日, [http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/sjtj/202205/t20220518\\_3811310.htm](http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/sjtj/202205/t20220518_3811310.htm)。

## 參、趨勢研判

### 一、「再融資債券」可能成為雙面刃

為化解地方政府債務問題，中國政府自 2018 年開始允許地方發行「再融資債券」償還到期的地方政府債券本金（亦即借新債還舊債），以緩解地方還債壓力。然而，2020 年開始卻出現地方政府發行「再融資債券」償還存量債務的情形，亦即以「再融資債券」置換「隱性債務」。此舉雖然有助於讓地方「隱性債務」顯性化而有利於監管，但將會擴大地方政府「直接債務」規模，提高地方政府債券風險。

其次，通常償債能力愈弱的地方，將會愈仰賴發行「再融資債券」置換到期債務，也就是說，負債率愈高的地方，對於採用「再融資債券」滾動地方債的需求愈高，但此舉只是將償債時間往後延長，雖然當下緩解地方政府償債壓力，但由於「再融資債券」的發行期限通常比一般債券短，故再接下來幾年這些負債率高的地方將會面臨更加嚴峻的償債壓力，而龐大的債務壓力也會制約地方的經濟發展。

第三，當地方政府藉此方式置換「隱性債務」後，便隱含地方政府會為「隱性債務」擔保兜底之意，此或將引發道德風險，反造成地方「隱性債務」進一步擴大。有鑑於此，「再融資債券」雖然目前看來可以緩解地方政府一時無法償債的壓力，且倘若能有效控制，亦有可能化解地方「隱性債務」，逐步解決地方財政問題。但若地方政府只是想透過「再融資債券」緩解一時之急，只怕最終會造成反效果，並讓地方政府於幾年後迎來更大的財政壓力與債務問題。

### 二、企業債為中國債務的另一大隱憂

自 2020 年開始，中國企業違約事件頻傳，如河南永煤集團一筆 10 億元人民幣的企業債券到期無法償還本息，構成債券違約引發市

場巨震。同月，清華控股有限公司公告稱，控股子公司紫光集團有限公司發行的「17 紫光 PPN005」未能按期償付本息，已構成實質性違約。

根據金融資訊公司 Refinitiv 的數據顯示，在中國企業發行的公司債中，2022 年到期的償付額為 6,690 億美元，2023 年為 7,270 億美元。截至 2023 年到期的總額為 2.14 兆美元，規模達到 2018 至 2020 年的 1.6 倍。<sup>9</sup>在中國企業發行的公司債中，背負大量債務的是大型國有企業。「新冠肺炎」疫情爆發後，由於中國政府加大力度引導企業進行債券融資，許多企業債務都是由國有企業持有，在「軟預算約束」(soft budget constraints)<sup>10</sup>下，政府仍要負擔債務償還壓力。

再者，在中國政府大力調控房地產市場以來，許多房地產企業遭受重創。信貸評級機構惠譽國際表示，2021 年違約的 25 家境內企業，有 9 家都是房地產開發商；2022 年房地產行業將有規模 300 億美元的即將到期債券與「可賣回債券」(Puttable Bond)，在目前融資渠道仍受限的情況下，預估房企違約事件將會再現，進而推高中國企業信用債違約率。<sup>11</sup>

數據顯示，2022 年 5 月，全球基金淨賣出 142 億元人民幣的中國主權債務，境外機構持有中國政府債券的數量佔比從 1 月的 11.1% 降至 5 月的 10.3%。<sup>12</sup> 顯見隨著中國經濟下滑、債務風險持續攀升，加上中國債券收益率低於美國國債，海外投資人正逐漸減少對中國

---

<sup>9</sup> 〈中國企業債務償還負擔在加重〉，《日經中文網》，2021 年 5 月 18 日，<https://zh.cn.nikkei.com/china/cfinancial/44745-2021-05-18-05-00-59.html>。

<sup>10</sup> 為匈牙利經濟學家科奈爾 (János Kornai) 所提出，指在社會主義體制下，國家為經營不善的國有企業挹注資金、提供補貼或稅收優惠以挽救企業，導致企業因有政府保障到底而無懼於經營效益不佳或虧損倒閉。

<sup>11</sup> “China Corporate Bond Default Rate Set to Rise in 2022,” *FitchRatings*, January 27, 2022, <https://reurl.cc/QLKdzM>.

<sup>12</sup> Enda Curran and Chris Anstey, “China Faces a Growing Crisis of Foreign Investor Confidence,” *Bloomberg*, June 18, 2022, <https://reurl.cc/g2X79X>.

政府債券的持有。

# 從聯合國赴新疆考察看中國人權發展

龔祥生

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

聯合國人權事務高級專員巴舍萊（Michelle Bachelet）於 2022 年 6 月 15 日在聯合國人權理事會（UN Human Rights Council）證實，她在 5 月訪問中國新疆維吾爾自治區期間，全都由中國官員陪同下進行訪查行程，既無法和關押中的維吾爾人自由交談，也無法接觸其家屬。<sup>1</sup>這顯示即便由聯合國出面調查，也難以一窺中國真實的人權狀況，但中國卻在這期間仍不斷吹噓自身的人權發展，故本文認為有必要就此矛盾現象進行深入探討分析。

## 貳、安全意涵

### 一、中國持續反西方人權價值觀

習近平在中共黨媒《求是》雜誌所發表的〈堅定不移走中國人權發展道路 更好推動我國人權事業發展〉，充分顯示出中共當局堅決反對西方人權的獨特價值觀。該文中強調中國在中國共產黨的帶領下「走出了一條順應時代潮流、適合本國國情的人權發展道路」，但其列舉的 6 項特徵當中，卻把堅持中共領導放在第一優先，基本人權只列在第 4 位並只涵蓋生存權和發展權。<sup>2</sup>甚至挑明將「積極開展國際人權鬥爭」列在重點工作的第 5 項，並重申「評價一個國家是否有人權，不能以別的國家的標準來衡量，更不能搞雙重標準，甚至把人權當作干涉別國內政的政治工具」。這篇文章不但闡明了中

---

<sup>1</sup> 〈承認了！聯合國人權專員：訪新疆無法與維族關押者自由交談〉，《自由時報》，2022 年 6 月 16 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3961744>。

<sup>2</sup> 〈堅定不移走中國人權發展道路 更好推動我國人權事業發展〉，《求是》，2022 年 6 月 15 日，[http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-06/15/c\\_1128739416.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-06/15/c_1128739416.htm)。

國的人權發展價值不但要依中國國情交給中共專政決定，更延續了習近平執政以來在「大外宣」上主動反擊的調性，要挑戰西方人權作為「普世價值」的地位。

## 二、西方聯合關注中國人權聲浪漸大

西方國家持續關注中國人權的同時更加大了串聯呼聲，不再只限於少數幾個主要大國。如 2022 年 6 月 14 日荷蘭駐日內瓦的聯合國大使保羅·貝克爾斯（Paul Bekkers）代表 47 個國家發表聯合聲明，呼籲中國當局「終結恣意關押維吾爾穆斯林和其他少數民族的作為」，並提供聯合國調查及專家團「有意義且不受限的管道」。<sup>3</sup>這代表除了聯合國史無前例派遣高級專員調查中國人權事件之外，更多西方國家持續不斷責難中國的新疆維吾爾的人權，再加上西藏、香港等議題尚未解決，使其面對各方越來越大的呼聲壓力時，只能不斷老調重彈中國國情和拒絕「教師爺說教」等說詞，顯現出左支右絀的困境。

此外，原本在 2020 年 12 月曾一度被國際刑事法院（International Criminal Court）以中國非簽約國不具管轄權為由，駁回對中國大規模拘禁穆斯林一事展開調查，但 2022 年 6 月 21 日數名國際律師提交了一份新的證據，包括在一個國際刑事法院成員國的領土上逮捕維吾爾人並強制將他們送回中國，以此要求國際刑事法院重新展開調查。<sup>4</sup>後續國際刑事法庭是否依此展開新的調查也將加大對中國的輿論壓力，而跨國的律師們的舉動，也印證目前國際社會的關注聲浪漸大。

---

<sup>3</sup> 〈【中國人權】47 國發聯合聲明要求盡快公布新疆人權報告 分析：聯合國處於尷尬、兩難局面〉，《自由亞洲電台》，2022 年 6 月 15 日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/un-report-06152022094127.html>。

<sup>4</sup> 〈國際律師再提交證據 敦促國際刑事法院對迫害新疆穆斯林立案調查〉，《VOA 中文網》，2022 年 6 月 21 日，<https://www.voacantonese.com/a/lawyers-call-on-intl-court-to-investigate-uyghur-treatment-20220620/6625166.html>。

## 參、趨勢研判

### 一、國際新制裁手段將是中國人權發展關鍵

國際社會針對中國不良的人權現況，就目前已知的手段包括「調查」、「呼籲」、「外交關切」等方式。但從這次聯合國調查來看，中國即便接受外界調查，也只是敷衍了事，更別提所謂國際輿論壓力過往都被「本國國情」和「內部事務」等話術應付過去。在可預見未來內中國也仍持續抵抗下去，甚至可能會依循「戰狼外交」，細數他國歷史中的人權事件作為反擊。因此，若缺乏實質的制裁手段將難以制止中國繼續我行我素的侵害人權，國際社會必須進一步思考新的可行方案。

若要思考新的制裁方案，需先理解目前因為與中國的經貿關係或是長久以來的地緣政治問題，使得各國在面對中國的人權問題時，往往難以跨越出口頭呼籲的範疇。但依照現在的國際趨勢，擴大的譴責聲浪其實有可能量變造成質變，使得各國更願意針對中國人權問題團結起來，甚至提出實質的制裁。回顧過往歷史，1989 年「六四天安門事件」時，各國就曾經做到過這一點，而當時也的確成功迫使中國外交有很長一段時間只能堅守「韜光養晦」的方針，故再次提出實質的制裁方案，才是未來影響中國人權發展的關鍵外在因素，並需要慎選時機點。

### 二、未來中國人權發展前景仍堪憂

從中共的角度而言，「維穩」、「政治安全」這類關乎中共是否能夠長期執政的議題往往才是首要重點，因此人權被視為是在中共維穩路上的絆腳石而遭到犧牲。國際輿論或制裁的強度，必須要強到動搖中共執政基礎的地步，才可能迫使中共當局以鬆綁讓步換取，否則中國人權發展將仍然令人擔憂。除了前述外在因素之外，另一點令人對中國人權未來感到悲觀之處，在於中國內部因為人權而反

抗的串聯能力薄弱。雖然中國內部對於人權受到侵害的群眾抗爭事件時有所聞，近期中國因為封城防疫所引發人身限制的群眾反彈也很多，但因為言論平台管控和通訊軟體實名制等維穩機制，使得中國社會難以擴大橫向串聯至足以動搖國本的程度，社會力量相對於國家而言處在極不平衡的狀態下。故中國維穩力量仍大於社會反彈力量時，從內部迫使政府改善人權的可能性就不高，使得其人權發展前景仍然牢牢掌握在政府的手中，且暫時看不到其自我約束的動機和可能性。



# Top Gun 2:好萊塢開始抵抗 中國「銳實力」？

方琮嫻

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政、美中戰略、國際情勢

## 壹、新聞重點

電影《捍衛戰士：獨行俠》(Top Gun: Maverick) 在全球開出票房紅盤，在台灣除了吸引大批影迷觀看外，其中湯姆·克魯斯 (Tom Cruise) 飾演的主角飛行夾克上的中華民國國旗更是引發台灣民眾熱烈討論。這是面「重新出現」的國旗——在 2019 年的預告片中，製作此片的 Skydance Media 公司為了避免觸怒中國而「自我審查」，將飛行夾克上的我國旗幟修改使其消失。美國的娛樂文化產業長年被中國的「銳實力」影響，<sup>1</sup>電影公司為了取得中國龐大的市場商機及對外資金而主動配合過濾、封殺任何中共覺得對其不利的內容，不僅嚴重影響到創作者的言論自由、壓制其他國家的觀點及對政治與歷史的詮釋，甚至加深台灣在國際社會上的邊緣化。

在 2019 年被消失的國旗卻在 2022 年重新出現，這是否如同前 DMG 娛樂傳媒集團總裁芬頓 (Chris Fenton) 所說的，好萊塢正在反制中國審查？<sup>2</sup>引領全球影視的好萊塢是否開始抵抗中國的「銳實力」？

---

<sup>1</sup> 根據美國國家民主基金會(National Endowment for Democracy)的論文集，「銳實力」是威權國家為了形塑他國民意與意識形態，藉由官方投放大量資源，以操縱訊息、言論審查、歪曲事實的方式，創造有利於己的輿論環境，藉此獲得影響力的一種權力。Christopher Walker and Jessica Ludwig, "From 'Soft Power' to 'Sharp Power': Rising Authoritarian Influence in the Democratic World.", *Sharp Power: Rising Authoritarian Influence* (Washington D.C: National Endowment for Democracy, 2018), pp. 8-25

<sup>2</sup> 〈捍衛戰士 2 無懼中國審查 彭博：好萊塢高層不想再忍〉，《中央社》，2022 年 5 月 31 日，<https://www.cna.com.tw/news/amov/202205313001.aspx>。

## 貳、安全意涵

### 一、中國市場是塊越來越吃不到的大餅

好萊塢的電影公司會配合中國的主要原因是商機：中國有龐大的市場。在 2012 年中國就成為全球第二大的市場，<sup>3</sup>在 2020 年中國則超越美國成為全球第一大市場。<sup>4</sup>但任何一個想要在中國上映的電影都需要經過嚴格的審查制度。在 2008 年，中國的廣播電影總局列出的標準就指明 10 大項電影禁止載有的內容(危害國家統一、煽動民族仇恨、違反國家宗教政策、迷信、宣揚淫穢……等)及 9 大項會被刪減修改的情節(同性戀、鬼怪、暴力、過分強調酗酒……等)<sup>5</sup>，但近年來中國電影的審查標準變得不可捉摸，審查部門不再只就已拍好的電影內容做審查，而是從劇本的建構、開拍、送審再到獲得電影放映的許可證層層審查，且有別於以往只要求內容刪減或修改，審查部門直接將電影撤檔的案例越來越多。<sup>6</sup>

好萊塢的電影也不例外：以漫威（Marvel）來說，2021 至 2022 年所推出的三部強檔——《尚氣與十環幫傳奇》（Shang-Chi and the Legend of the Ten Rings）、《永恆族》（Eternals）及《奇異博士：多重宇宙》（Doctor Strange in the Multiverse of Madness）皆因不同的原因涉及「辱華」而遭到撤檔。<sup>7</sup>不僅如此，中國的電影產業日漸成熟，已能做出媲美好萊塢品質的電影，加上近年來民族主義高漲，

<sup>3</sup> “China Becomes World’s Second-biggest Movie Market,” *BBC News*, March 22, 2013, <https://www.bbc.com/news/business-21891631>.

<sup>4</sup> Chen Xi, “China Overtakes North America as World’s Biggest Movie Market Amid COVID-19,” *Global Times*, January 2, 2021, <https://reurl.cc/VDbLgR>.

<sup>5</sup> 〈廣電總局關於重申電影審查標準的通知〉，《國家廣播電影總局》，2008 年 3 月 3 日，<http://www.chinafilm.org.cn/Item/Show.asp?m=1&d=6094>。

<sup>6</sup> 冉冉，〈中國電影審查實錄：撤檔潮中 影人的困獸之鬥〉，《BBC 中文》，2019 年 10 月 18 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-49960157>。

<sup>7</sup> 據傳《尚氣》是因為主角劉思慕被發現在 2017 年在社交平台上提到中國是「第三世界國家」而被撤檔；《永恆族》是因為其導演趙婷發表的「中國是個充斥謊言的國家」言論而被封殺；而《奇異博士：多重宇宙》則是因為電影畫面出現了有《大紀元》報紙的攤位，被中共當局認為支持法輪功而被禁止上檔。Travis Clark, “Doctor Strange in the Multiverse of Madness’ is the Latest Marvel Movie to be Shut out of China. Here’s How It’s Impacted the MCU at the Box Office,” *Business Insider*, May 13, 2022, <https://reurl.cc/vdR72N>.

宣揚愛國及抗美精神的中國電影逐漸取代外國片成為最賣座的電影。這些跡象都顯示外國電影越來越難進入中國市場。

## 二、中資漸漸萎縮，對美國影視產業的影響慢慢縮減

中國資本於 2012 年後以驚人的量與速度注入好萊塢。中資不僅出現在電影本身、製片工作室外、甚至還創立新製片工作室及大動作併購製片廠，使得整個電影產業供應鏈充斥中資的身影。光是 2016 年，中國對美影視投資就來到 47.8 億美元，佔對美投資最少 10%，<sup>8</sup>其中騰訊、阿里巴巴及以房地產起家的萬達集團皆積極的擴張其在好萊塢的產業版圖。但自 2016 年底起，中共官方擔心資金外逃、外資過度在「非理性」產業上投資及人民幣貶值而施加管控，要求金額超過 500 萬美元的海外支付要上報並取得批准。此舉大幅減少中國對好萊塢的投資：2017 年的投資為近 5 億美元。<sup>9</sup>繼中國官方啟動對科技與房地產業的監管後，更影響了這些企業的海外運作，造成這些企業與好萊塢的投資案胎死腹中或是被轉售。<sup>10</sup>

## 三、好萊塢面臨美國內部的政治壓力

好萊塢迎合中國的行為雖然一直受到批評，但直到近兩年才開始面臨實質的政治壓力。在地緣政治的變化、美國兩黨在對中路線上的看法一致，與美國國內反中民意成為主流的情況下，美國的政治人物開始檢視美國企業的行為，避免這些企業助長中國對內的壓迫及對外施展「銳實力」。2022 年參議院通過的《美國創新與競爭法》(US Innovation and Competition Act)及眾議院通過的《美國競爭法》(America COMPETES Act)中，都提到要設立一個「中國審查追蹤和行動小組」(China Censorship Monitor and Action Group)，以此應對

---

<sup>8</sup> Dominic Ng, "How Hollywood Can Still Capitalize on the Chinese Market," *China-US Focus*, December 8, 2017, <https://reurl.cc/NAK0K5>.

<sup>9</sup> Ryan Faughnder and James Rufus Koren, "As China Cools on Hollywood, the Movie Business Looks Closer to Home for Money," *Los Angeles Times*, November 2, 2017, <https://reurl.cc/anKVyX>.

<sup>10</sup> Patrick Brzeski and Tatiana Siegel, "From Deal Frenzy to Decoupling: Is the China-Hollywood Romance Officially Over?" *Hollywood Reporter*, May 21, 2021, <https://reurl.cc/XjKE0D>.

中國對美國企業和個人的言論審查。<sup>11</sup>條文雖然名為保護美國企業及個人的言論自由，但對美國企業來說，審查小組的建立將會使得企業為了親中而自我言論審查的行為曝光，間接產生約束企業的效果。

## 參、趨勢研判

### 好萊塢的現況凸顯了中共「銳實力」正受到挑戰

從《捍衛戰士：獨行俠》可嗅出好萊塢「風向」正在轉變的氣息。雖然這只是第一部明確挑戰中國敏感神經的強檔電影，但從上述的狀況可推測，好萊塢在中國市場面臨的問題將更多，在美國內部也會面臨更多對於人權議題「雙重標準」的批評<sup>12</sup>。當全世界越來越關注中國議題，因而更加認識中共對內部的壓制及對外擴張其影響力，試圖破壞甚至顛覆民主國家體制及民主社會的價值觀時，企業的商業行為也將會受到影響。透過中華民國國旗的重現，《捍衛戰士：獨行俠》不但引起了全世界對於台海議題的關注，也開啟了好萊塢抵擋中國「銳實力」的趨勢。

---

<sup>11</sup> “S.1260-United States Innovation and Competition Act of 2021,” *US Senate*, June 8, 2021, <https://reurl.cc/9GmR5d>; “The America COMPETES Act of 2022,” *US Congress*, March 29, 2022, <https://science.house.gov/americancompetes>.

<sup>12</sup> 好萊塢長年大力聲援種族、性別及弱勢族群平權。這幾年好萊塢的多位明星又對在美國發生的種族問題、警察不當執法及社會不公等議題積極批判政府，卻對中國的人權問題噤聲。Patrick Brzeski and Tatiana Siegel, “From Deal Frenzy to Decoupling: Is the China-Hollywood Romance Officially Over?”

# 「以賽為媒，以評聚力」： 中共「輿論引導」的新策略

劉姝廷

國防戰略與資源研究所

焦點類別：中共黨政、認知戰

## 壹、新聞重點

2022 年 6 月 22 日，《人民網》刊載「2022『好評中國』網路評論大賽」（以下簡稱「好評中國」）推廣文宣，<sup>1</sup>顯示中共對此的重視。「好評中國」主題為「新時代新征程新青年」，競賽類型分成文字評論、影音評論及漫畫評論，由中央網信辦網路傳播局及網路社會工作局、教育部思想政治工作司、共青團中央宣傳部主辦，要求中共的黨政機關、企事業單位、媒體網站及社會組織等推薦作品，並設置個人組別，聚焦青年的參與。<sup>2</sup>

## 貳、安全意涵

本文認為「好評中國」主張「以賽為媒、以評聚力」的精神主軸，反映中共「輿論引導」的另一種模式：結合國家權力並彰顯個人自主，要求民眾自願加入中共「輿論引導」的行列。其中「以賽為媒」凸顯中共從教條式的宣傳，轉向鼓舞民眾競相宣揚中國的美好；「以評聚力」揭示中共除了著眼「融媒體」新聞的影響力，更欲主導「自媒體」的意見，特別是具有「情感動員」效果的網路評論。<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 〈好評中國 | 以評聚力，致敬可親可愛的中國〉，《人民網》，2022 年 6 月 22 日，<https://reurl.cc/A7mQod>。

<sup>2</sup> 〈「好評中國」網路評論大賽〉，《2022 好評中國》，<https://hpzg.rednet.cn>；〈【地評線】中安時評：讓“好評”和風勁吹網路空間〉，《中國新聞網》，2016 年 5 月 30 日，<https://reurl.cc/ErNVQg>。

<sup>3</sup> 「融媒體」為中共推動官方與媒體數位轉型的政策；「自媒體」指透過網路分享個人觀點的媒體平台。

## 一、引導青年競相表達對中共的正面觀感

中共以海選機制作為「輿論引導」的媒介。「好評中國」的策略表面上彰顯參與的低門檻與開放性，實則侷限於中共「講好中國故事」、「正能量」的宣傳議題設定。其背後邏輯反映習近平對於思想和輿論領域的劃分，意即藉由徵集與累積迎合中共「主旋律」的作品，鞏固「紅色」主要陣地，更進一步拉攏中間「灰色」區域的民意，並將其轉化為「紅色」的範疇。<sup>4</sup>

「好評中國」自2022年4月28日展開，正值上海政府嚴行「封控」措施、俄烏戰爭國際對中施壓，以及「二十大」前中共亟需維護內部穩定的時期。對應前述習近平的邏輯，顯示這些平時不具明顯政治傾向的廣大「灰色」區域極易受到時事所影響，既不及於「紅色」陣地對中共的忠誠，中共亦不能純以對付「黑色」的手段因應之。對此，「好評中國」的推出顯示中共欲在「灰色」區域播下「紅色」種子，並培養「紅色」意見領袖。

此外，中共近年來極為關注「網路評論員」的「輿論引導」角色。<sup>5</sup>除了聘僱專業的「網路評論員」，中共也利用教育系統策動志願性的青年。<sup>6</sup>此次「好評中國」由中共網信辦、教育部及共青團主導，深入校園舉辦專題講座，納為學校課程的設計，並以撰寫能力、思想表現及參與程度作為檢驗學生的標準。這顯示中共針對青年族群，揉合認知學習與課業競爭的「輿論引導」策略。

## 二、訴諸社會「真實」評論強化說服力

中共的「輿論引導」著重網路評論的功能。評論有別於新聞報導，更著重評論者的個人特質，包含其對事實的解析、臧否與表

---

<sup>4</sup> 〈《求是》刊發習近平總書記在全國黨校工作會議上的講話〉，《新華網》，2016年5月1日，<https://reurl.cc/2ZO5ME>。

<sup>5</sup> 「專業網路評論員」指受雇於中共，在網路上發表有利中共的評論，俗稱「五毛黨」。

<sup>6</sup> “A Different Kind of Army: The Militarization of China’s Internet Trolls,” CSET, April 12, 2021, <https://reurl.cc/XjrD37>.

述。「好評中國」以「正能量」為徵集原則，並強調既要有理性的論述，更須具備感性的訴求。而網路評論相較傳統媒體評論，突破版面與文字的限制，流通於網路論壇、社群媒體等「自媒體」平台，呈現動畫、短影音與直播等多樣化特徵，更能強化閱聽眾的感受。

值得注意的是，「好評中國」訴諸庶民的真實心聲，以貼近底層的語言，激發中國社會的情感共鳴。以「好評中國」宣傳廣告〈你心中的中國是什麼樣？來聽田野、大地和人民的回答〉影片為例，其背景為中國田野風光與城市景觀，搭配農民、工人及軍人的口白如：「農民有錢，咱老百姓也有錢」、「有一種安全感就是我來自中國」等，以聲動情，將閱聽眾帶入影片的情境中。<sup>7</sup>

此次「好評中國」除了徵集組織的作品，例如黨政機關、企事業單位及媒體網站等，特別關注個人層次的網路評論，顯示中共欲收編「自媒體」的輿論影響力。中共既要鞏固「紅色」主要陣地，更須爭取「灰色」區域的支持，其意圖在於集結中國社會「正能量」個人評論成為網路空間的「主旋律」，以利排擠與邊緣化那些「黑色」對中共不利的意見。

## 參、趨勢研判

### 一、中共將擴大利用看似自主的「輿論引導」手法

為能壯大「紅色」聲量，中共針對青年舉辦各式徵集比賽，以榮譽、獎金為誘因，並以創意為號召，藉由名義上自願參與的競賽機制，達到「輿論引導」政治目的。以《人民日報》主辦的「我與中國」全球短影音大賽為例，<sup>8</sup>獲獎作品《外國人眼中的中國》，透過外國留學生的視角，呈現高度發展的中國形象，並利用時下流行

---

<sup>7</sup> 〈好評中國 | 你心中的中國是什麼樣？來聽田野、大地和人民的回答〉，《環球網》，2022年4月30日，<https://reurl.cc/A7rXb3>。

<sup>8</sup> 鐘新、王甯、張炅、王子為，〈“我與中國”短視頻大賽全球動員模式分析〉，《新聞戰線》2020年第1期，頁91-93。

的 Vlog 形式，<sup>9</sup>吸引更多年輕人的關注。

中共對「台青」亦採類似手法並行之有年。國台辦主任劉結一於「We 愛·兩岸青年短片大賽」表示，比賽凸顯「兩岸青年加強交流與相互學習的強烈願望」，<sup>10</sup>昭示其政治意圖。此外，中共對台鎖定的年齡層有下探趨勢，例如專為小學生打造「兩岸青少年好家風好家訓徵文活動」。<sup>11</sup>中共除了隔岸徵集文章與影音作品，更系統性培養人才，推動「海峽兩岸青年網紅主播大賽」<sup>12</sup>、「台青電商培訓計畫」<sup>13</sup>等，以協助「台青圓夢」為餌，擴大對台「輿論引導」的基礎。

## 二、中共強行「情感動員」恐致反效果

中共「以賽為媒、以評聚力」的輿論引導策略，最終目的在於維護政權的正當性。中共透過一系列「網路情感動員的文明進程」：<sup>14</sup>例如「網路評論員」高舉「正能量」、「中國夢」等「文明」用語，抑制網路上被認定違法的「負面」聲量。然而，中共單靠引導民眾片面謳歌中國的美好，卻迴避社會「負面」情感背後的深層原因，無法觸及問題的核心，恐不能真正消解民怨達其政治目的。

以中共於疫情期間強推「感恩教育」為例，官員疾呼「感恩總書記，感恩共產黨，聽黨話，跟黨走，形成強大正能量」的宣傳口號，卻背離社會現實，反遭中國民眾強烈批評。進一步而言，中共愈是積極推動「好評中國」，實際上愈顯露其病徵，即無法應付日益

<sup>9</sup> Vlog 為影像部落格 (Video blog)，指製作與發布影片經營部落格或 YouTube 頻道。

<sup>10</sup> 〈兩岸青年短片大賽啟動 徵集兩岸「愛」的故事〉，《大公文匯網》，2021 年 4 月 10 日，<https://reurl.cc/QLqOLZ>。

<sup>11</sup> 〈首屆兩岸青少年好家風好家訓徵文活動盛大開幕〉，《今日頭條》，2020 年 7 月 23 日，<https://reurl.cc/2Z9vKX>。

<sup>12</sup> 〈首屆“海峽兩岸青年網紅主播大賽”在廈門啟動〉，《中國台灣網》，2020 年 8 月 31 日，<https://reurl.cc/Dy28X6>。

<sup>13</sup> 〈“手把手”教你直播帶貨！台青主播培訓課程在中國台灣網開講〉，《中國台灣網》，2021 年 04 月 25 日，<https://reurl.cc/plNNKr>。

<sup>14</sup> 楊國斌，〈情之殤：網絡情感動員的文明進程〉，《傳播與社會學刊》2017 年第 40 期，頁 75-104。



複雜的社會問題，僅能依靠「輿論引導」手段來維持表面穩定，而中共「輿論引導」策略的推陳出新，亦意味此前效果的不彰。



# 中共「天宮」太空站建設之評析

王綉雯

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政、軍事科技、國際情勢

## 壹、新聞重點

2022 年 6 月 5 日，中國長征 2 號 F 遙 14 火箭搭載「神舟 14 號」太空船，運送 3 名太空人進入「天宮」太空站之「天和」核心艙，預計停留 6 個月，以完成太空站之建造。這是繼 2021 年發射「天和」核心艙之後，「天宮」太空站正式進入全面建造和人員常駐之階段。

「天宮」太空站之基本架構是由多組模塊在軌組裝成 T 字型，目標是成為中共國家級太空實驗室和太空科技國際合作平台。太空站由「天和」核心艙、「夢天」實驗艙和「問天」實驗艙三大部分組成，並成為「神舟」載人太空船、「天舟」貨運太空船停泊的太空母港，未來還將加上「巡天」太空望遠鏡，使用壽命大約 10-15 年。

為了在年底完成太空站之建造，中共今（2022）年將內依次發射 6 個太空飛行器：天舟 4 號（5 月，已發射）、神舟 14 號（6 月，已發射）、實驗艙 I（「問天」，7 月）、實驗艙 II（「夢天」，10 月）、天舟 5 號、神舟 15 號等（2022 年底），將創下首次有 6 個太空飛行器在軌組合飛行、首次有太空人駐留 6 個月、首次有 2 組太空人同時在軌及輪替交接之新紀錄。<sup>1</sup>

## 貳、安全意涵

### 一、太空站之核心關鍵技術值得注意

「天宮」太空站由單艙（「天和」核心艙）建造為三艙（加上

---

<sup>1</sup> 〈《焦點訪談》 20220605 太空三人組 出差造“天宮”〉，《央視網》，2022 年 06 月 05 日，<https://reurl.cc/0pqYQ6>；〈10 年內普通人也能進空間站？楊利偉：不是技術問題〉，《新浪新聞》，2022 年 3 月 6 日，<https://reurl.cc/RrVa8G>；〈航太科技集團發布《中國航太科技活動藍皮書(2021 年)》〉，《中國航太科技集團》，2022 年 2 月 11 日，<https://reurl.cc/n13WXn>。

「問天」「夢天」實驗艙)，其過程要經歷 9 種組合體構型、5 次交會對接、3 次分離撤離和 2 次轉位。<sup>2</sup>此過程有許多關鍵技術受到注目，如：霍爾電推進引擎、柔性太陽能電池翼等，其中最值得注意的是太空船與太空站自主快速交會對接，以及機械手臂艙外爬行、協助太空船轉位之技術。神舟 14 號從發射到與核心艙對接，僅花不到 7 小時即完成。<sup>3</sup>這顯示中共之人工智慧在太空領域的運用有相當進展，且持續改良精進中。

其次，太空站的機械手臂具 7 個關節（7 自由度），且肘部、肩部、腕部各裝有 1 個攝影相機，不但可在艙外移動爬行，也可視覺辨識外來物件，增進其應對目前總數約 3 萬顆的太空垃圾（碎片）或衛星之緊急避撞能力。<sup>4</sup>此外，中國預定在兩個實驗艙自主對接核心艙之後，以機械手臂抓住該模塊旋轉 90 度，使之轉位對接到核心艙另一個艙口。<sup>5</sup>此任務如果順利達成，中國機械手臂在太空中的應用將大度增進，如：捕捉其他衛星、抵近觀察並加以旋轉、在軌維修太空飛行器等，恐怕值得特別關注。

## 二、中共太空軍事攻擊能力大幅提升

中國太空火箭發射和人工智慧等技術日益成熟，顯示其長程導彈或從太空攻擊地面之能力，如：超高音速飛彈（滑翔彈）進行精準攻擊之能力也大幅提升。有人員常駐的太空站如果成為中共在近地空間之司令塔，中共就可即時操控其衛星網，增進太空情監偵能力，不但可從太空全天候監視敵人動向，更能精準導引其飛彈或無人武器之攻擊，並進行反導彈或反衛星操作等。此外，太空站的機

<sup>2</sup> 〈中國空間站建設這些看點值得期待（築夢“太空之家”——中國空間站建設記）〉，《人民網》，2022 年 4 月 21 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0421/c1004-32404822.html>。

<sup>3</sup> 〈現場畫面！神舟十四號載人飛船與天和核心艙完成自主快速交會對接 | CCTV 中文國際〉，Youtube，2022 年 6 月 6 日，<https://www.youtube.com/watch?v=eSH1BV1OgKs>。

<sup>4</sup> 「天和」核心艙配有大機械手臂，而「問天」實驗艙則配有同型較小之機械手臂。

<sup>5</sup> 〈揭秘核心艙機械臂：百變金剛“中國臂”〉，Youtube，2021 年 7 月 4 日，<https://www.youtube.com/watch?v=EpFkHyl1NS0>。

械手臂不但具有視覺辨識和人工智慧能力，還可依常駐人員之指揮，即時採取任何行動。換言之，「天宮」太空站可能在太空中實現「人機協同」（真人與具人工智慧之機械合作），更增加各國太空軍事安全之隱憂。

## 參、趨勢研判

### 一、太空站成為中共後續太空計劃之中繼站

依據《2021 中國的航天》白皮書，「天宮」太空站完成建造之後，中共還規劃了載人登月、火星採樣返回、木星探測、近地小行星採樣、彗星探測、太陽系邊際探測等工程。這些都需要以「天宮」太空站為中繼站，特別是中共打算與俄羅斯合作建造「國際月球科研站」，其難度比太空站建設更高，過程也更需要太空站居間支援。此外，如前已述，神舟 14 號 3 名太空人進駐太空站之後，今年底將首次迎接神舟 15 號下梯次 3 名太空人到訪並進行在軌輪班交接，換言之，太空站未來還可能成為中共太空商業旅遊的必訪景點之一。

### 二、中共以太空科學實驗平台做為外交利器

如前已述，「天宮」太空站之主要目標是成為中共國家級太空實驗室和國際太空科技合作平台。「天和」核心艙內部設置了無容器材料科學實驗櫃、高微重力科學實驗櫃兩個大型研究設備，可進行先進材料和流體動力學等領域之太空實驗。<sup>6</sup>「問天」實驗艙主要進行太空生命科學研究，「夢天」實驗艙則進行微重力科學研究。<sup>7</sup>再加上，現行國際太空站（ISS, International Space Station）自 1998 年完成建造以來已運作超過 30 年，在其退役後（預計 2031 年）到新太空站完成之前，「天宮」太空站將成為近地軌道唯一運行的太空站，

---

<sup>6</sup> 《中國航天科技活動藍皮書（2021 年）》，《中國航天科技集團》，頁 10。

<sup>7</sup> 〈神舟十四號用成功向祖國報告〉，《中國共產黨新聞網》，2022 年 6 月 6 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0606/c444438-32439117.html>。

因此，許多國家的太空科學研究者都密切關注中共太空站之進展。中共也一再地宣稱將和平利用太空，並已針對 9 項研究課題，向 17 個國家相關專家發出邀請，獲得不少積極的迴響。<sup>8</sup>換言之，「天宮」太空站建造完成之後，中國可利用此太空站，和其他先進國家建立太空科學實驗和技術驗證之合作關係，一方面獲得太空基礎科學研究之最新趨勢，一方面建立太空科學領域的國際合作關係。

### 三、太空站之後續維持和營運需要大量資金

太空站之建造和維持是金額龐大的投資，不僅展現其科技力、軍事力，也需要經濟力、社會力等為後盾。中國太空站之規格雖然比國際太空站小且輕（附表），但是其每年花費在太空計劃之預算相當可觀，2003 年為 20 億人民幣，至 2016 年已超過 100 億人民幣。若以世界主要國家 2020-2021 年太空計劃之政府支出來看，中國（110.3 億美元）也僅居於美國之後（540.9 億美元），排名第二。<sup>9</sup>雖然中國自 2016 年起開放民營企業參與航太領域之研發生產，<sup>10</sup>但其前提是中國經濟必須能夠長期保持高度成長。另一方面，中共航天技術研發和產品製造，主要掌握在兩大央企級軍工集團「中國航天科技集團」和「中國航天科工集團」手中。特別是「航天科技集團」，幾乎包辦運載火箭、太空站、載人和貨運太空船之設計製造和系統整合。在中共「國進民退」「共同富裕」的政策指導下，「軍轉民」能否順利進展，恐怕還在未定之天。最近，中國開始致力於商業航天發展，如：太空站利用、火箭發射、衛星服務等，但是如果市場不夠成熟，中共很可能步舊蘇聯之後塵，因亟欲在太空競賽中勝出而最後落得民窮財盡。

---

<sup>8</sup> 這 17 個國家為：德國、法國、義大利、西班牙、荷蘭、比利時、瑞士、波蘭、挪威、俄羅斯、印度、日本、墨西哥、秘魯、沙烏地阿拉伯、肯亞，以及中國。

<sup>9</sup> “Government Expenditure on Space Programs in 2020 and 2021, by Major Country,” *Statista*, January 2022, <https://reurl.cc/ZAoxK3>.

<sup>10</sup> 如：「藍箭航天」「星際榮耀」等民間企業」發射自主研發之商用火箭或衛星進入地球軌道。

附表、中共「天宮」太空站與國際太空站（ISS）基本資料之比較

|      | 中共「天宮」太空站                  | 國際太空站                                                   |
|------|----------------------------|---------------------------------------------------------|
| 建成   | （預計 2022）                  | 1998                                                    |
| 建造者  | 中國獨力建造                     | 美國與舊蘇聯（現俄羅斯）                                            |
| 營運者  | 中國                         | 美國國家航空暨太空總署、俄羅斯聯邦太空局、日本宇宙航空研究開發機構、加拿大太空總署、歐洲太空總署        |
| 主要目標 | 中共國家級太空實驗室和國際太空科技合作平台      | 微重力環境下的研究實驗室，研究領域包括生物學、物理學、天文學、地理學、氣象學等。                |
| 長度   | 天和核心艙為 16.6 公尺             | 73 公尺                                                   |
| 體積   | 3 個模組                      | 16 個模組                                                  |
| 重量   | 天和為 2.25 噸，6 飛行器組合後約 100 噸 | 420 噸                                                   |
| 最大寬度 | 4.2 公尺                     | 109 公尺                                                  |
| 容留人數 | 3 人／半年，或 6 人／10 天          | 最多 7 人                                                  |
| 變化   | N/A                        | 2022 年 4 月 30 日，因俄烏戰爭美國對俄羅斯實施制裁，俄羅斯國營媒體報導，俄羅斯表示，退出國際太空站 |
| 使用壽命 | 至少 10-15 年                 | 預定 2031 年 1 月退役                                         |

資料來源：王綉雯整理自公開資訊。





# 美國太空核動力的國防安全概念與應用

周若敏

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：軍事科技、國防產業

## 壹、新聞重點

美國國防高等研究計劃署（Defense Advanced Research Projects Agency, 以下簡稱 DARPA）日前徵求「月軌內敏捷行動示範火箭」（Demonstration Rocket for Agile Cislunar Operations, DRACO）核動力太空船計畫的第二及第三階段提案，需求為設計和製造「核熱推進」（Nuclear Thermal Propulsion, NTP）的太空載具，並預計 2026 財年示範此新核電系統，將太空船送上地球軌道。<sup>1</sup> DARPA 認為核能技術可使衛星更具機動性和更不易受到攻擊，且具有震懾效果，從而使美國軍隊獲得對競爭對手的優勢，但另一方面，是否會促使敵人加速太空核能發展，將國際安全推向不安定方向也是要考量的問題。

## 貳、安全意涵

### 一、發展太空核能技術可強化美國的太空安全

中俄都在部署新的反衛星武器，俄羅斯於 2021 年進行反衛星武器試驗，中國在同年也宣稱正在研發比美國目前更具機動優勢的「核熱推進」飛行器，<sup>2</sup>這些活動都威脅到美國的太空安全，當前美國使用的化學火箭讓美國太空部隊的機動性受限，美國的衛星及其他太空設施越來越容易受到攻擊，因此有必要發展新的設計與技術，以因應未來的太空機動戰，其中包括衛星與具有「核熱推進」和

---

<sup>1</sup> “Demonstration Rocket for Agile Cislunar Operations (DRACO) phase 2 and phase 3,” *General Services Administration*, Jun 21, 2022, <https://reurl.cc/p1eyx4>.

<sup>2</sup> Stephen Chen, “China’s Space Programme will Go Nuclear to Power future Missions to the Moon and Mars,” *South China Morning Post*, November 24, 2021, <https://reurl.cc/1ZN429>.

「核電推進」(Nuclear Electric Propulsion)的載具，新型載具將具備安全性、機動性、高推重比和燃料效率的優勢，可讓美國積極「威懾」、「保護」和「捍衛」太空中的國家利益的關鍵。

自 1940 年代後期以來，美國一直在研究、測試和監管高濃縮鈾「核熱推進」系統，但由於政策和預算限制從未進行試飛。60 年代開發的 NERVA 核動力引擎火箭 (Nuclear Engine for Rocket Vehicle Application) 是第一台獲得飛行認證的太空核推進發動機，但在 70 年代初被取消。80 年代研議「星戰計畫」(Strategic Defense Initiative)，在 90 年代初被取消。雖然上述計畫與系統未能持續，但美國沒放棄太空核能構想，白宮 2020 年發布《太空核電與推進技術國家戰略》(National Strategy for Space Nuclear Power and Propulsion)，規劃美國將在 2020 年代中期具有「核熱推進」、「核電推進」等各種太空核動力系統燃料生產與處理的能力，並在 2020 年代後期在月球上進行核能動力系統測試。<sup>3</sup>可看出國際太空競爭讓美國意識到危機，但同時有機會將數十年的技術用於開發一個更具機動性和防禦性的太空架構，以保護美國的利益。

## 二、「核熱推進」技術為美國政府不同單位都關注的項目

現今火箭是化學推進，火箭引擎內有燃料以及助燃的氧化劑，透過燃燒燃料產生的氣體，高速向後噴出形成飛行動力。而「核熱推進」是使用核反應將推進劑（例如氫氣）加熱到極高溫度後轉化為氣體，再通過噴嘴排出以產生推力。「核熱推進」與化學推進不同之處在於當化學物質燃燒時產生的副產物較輕，因此火箭可以用更少的燃料飛行得更遠。DARPA 表示與目前的太空推進技術相比，「核熱推進」的推重比較電力推進高約一萬倍，比衝<sup>4</sup>化學推進高出

---

<sup>3</sup> “National Strategy for Space Nuclear Power and Propulsion,” *Executive Office of the President*, December 21, 2020, <https://reurl.cc/NAK6Rn>.

<sup>4</sup> 比衝為火箭發動機單位重量推進劑產生的衝量，或單位重量（重力）流量的推進劑產生的推

二到五倍。這種組合具有更大的靈活性，以達到美國在太空中的快速機動目標並保持優勢。<sup>5</sup>

除了 DARPA 的 DRACO 計畫外，美國國防創新小組（Defense Innovation Unit, DIU）也宣布要開發小型核動力太空船，並預計於 2027 年在太空中進行核推進與動力試驗。除了美國軍方外，美國太空總署也關注太空核能化的發展，在白宮發布「太空核電與推進技術國家戰略」後，美國太空總署也發表新聞稿表示支持上述政策，因阿提密斯登月計畫（Artemis program）旨在 2020 年代末將人送上月球，火星任務更是登月後的延伸，若「核熱推進」技術可用於長期的載人任務，即可在現有推進技術所需的一半時間內完成對火星的探險。在美國太空總署 2023 財年預算申請中，有 1,500 萬美金用於核推進項目。<sup>6</sup> DIU 的小型太空船計畫將補足 DARPA 和美國太空總署在大型太空船的核推進方面所做的工作，可看出上述不同單位皆在執行核推進項目，也明確提出預算規劃，表示美國政府正透過各單位的屬性與專長進行太空核能的發展，以展現美國可「安全」、「有效」和「負責任地」使用太空核推進系統，也可視為美國將太空領域納入國家安全與發展的一部份。

## 參、趨勢研判

### 一、太空核推進是美國未來發展的基礎

現今的電力和化學推進系統分別在推力重量比和推進劑效率方面存在缺陷，隨著太空競賽的程度逐年上升，若美國要維持領先地位，就需要提升太空技術，若是 DRACO 計畫進行順利，「核熱推進」

---

力。

<sup>5</sup> Manasee Wagh, “The Pentagon’s Nuclear Thermal Rocket Is Getting Serious,” *Popular Mechanics*, May 11, 2022, <https://reurl.cc/Gx2rXp>; Abraham Mahshie, “Space Force Can Only ‘Mitigate’ China-Russia Space Cooperation,” *AirForceMagazine*, May 24, 2022, <https://reurl.cc/41VmQv>.

<sup>6</sup> Courtney Albion, “Defense Innovation Unit Picks Designs for Space Nuclear Propulsion Demo,” *C4ISRNET*, May 19, 2022, <https://reurl.cc/Gx2rAW>; NASA FY 2023 Budget Estimates, *NASA*, March 17, 2022, <https://reurl.cc/d245m8>.

系統將有可能實現類似於太空化學推進的高推重比，並接近電力系統的高推進效率。可預期美國將進行跨單位合作，例如美國國防部與太空總署及能源部共同開發和部署太空核推進和其他技術，以提高其威懾和反制對美國的國家安全空間架構威脅能力。例如將核動力推進用於關鍵的國家安全太空系統，如 GPS 或飛彈預警衛星，即可避開反衛星武器瞄準。

## 二、美國國防部可能就太空核推進技術進行資源調整與佈署

倘若美國在 2026 財年進行試射後仍將 DRACO 計畫列為高度優先，那美國國防部有可能讓該計畫從科技開發轉變為全面的採購計畫，這將有助於美國在競爭對手之前完成太空機動的規劃。但要完成上述規劃，則必須持續讓國會與大眾了解美國太空系統面臨的嚴重威脅，以及建立更強大的部隊設計以增強威懾力的必要性。若能在 2030 年部署第一枚搭載熱核推進器的軍事衛星，這將使美國太空能力大幅提升。

## 三、太空核能技術有可能成為新的核軍備競賽

隨著中俄在太空中不斷展現能力，美國為穩固其霸權地位，將不斷追求太空核能技術發展，期望透過核嚇阻維持優勢，中國稱「美國才是國際社會最大的核威脅」，而美國 2021 年的中國軍力報告對於中國核能能力是「可能打算到 2030 年擁有至少 1,000 枚飛彈彈頭」。DARPA 該項計畫為發展太空核推進技術，但目標是希望未來能在軍用衛星上使用該技術，這是否會促使其他國家跟進相關的太空核能發展，甚至成為新型態的核軍備競賽仍皆有待觀察。

# 壯志凌雲：皇家澳洲空軍「鑽石」系列 演習

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

## 壹、新聞重點

正如電影《捍衛戰士》(Top Gun)所描述的情節，於1950年代越戰時期，因為當時美國海軍認為現代戰機飛行員已經失去了一些「空中纏鬥技能」(dogfighting skills)，所以在加利福尼亞州聖地牙哥的米拉馬海軍陸戰隊航空基地(Marine Corps Air Station Miramar)成立美國海軍戰機武器學校來訓練飛行員空戰技術。但鮮為人知的是，皇家澳洲空軍(Royal Australian Air Force, RAAF)在參與韓戰經驗中也同樣得出空戰技能不足的結論。因此，澳洲空軍從1950年代開始就積極規劃「戰機戰鬥教官課程」(後來更名為「空戰教官課程」(Air Warfare Instructor Course, AWIC))來培養新一代空戰教官與優秀飛行員，近年澳洲空軍舉行的「鑽石」系列演習就是「空戰教官課程」的重要部分。<sup>1</sup>

根據皇家澳洲空軍新聞，澳洲空軍於2022年5月30日至6月24日在整個澳洲北部的北領地自治區進行「鑽石」系列演習的最後重頭戲—「2022 鑽石風暴」演習(Exercise Diamond Storm 22)，演習地點包括：達爾文(Darwin)、汀達爾(Tindall)、凱薩琳(Katherine)、林木溪(Timber Creek)、道格拉斯達利(Douglas Daly)地區，以及德拉梅爾空軍射擊場(Delamere Air Weapons Range)。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Owen Zupp, "AWIC – The RAAF's Air Warfare Instructor Comes of Age," *Aviation*, January 2, 2018, <https://australianaviation.com.au/2018/01/the-raafs-air-warfare-instructor-comes-of-age/>.

<sup>2</sup> Jessica Aldred and Bronwyn Marchant, "Next generation of Top Guns to Strike in Top End Storm,"

今年 5 月底舉行的「鑽石風暴」是澳洲空軍從 2017 年開始舉行兩年一期的第三次「空戰教官課程」重要活動（原本應於 2021 年舉行但因「新冠肺炎」疫情，延期至 2022 年），<sup>3</sup>在此之前澳洲空軍飛行員與教官候選人已經在澳洲各地進行了長達 6 個月的「鑽石」系列演習課程，包括：2 月份的「鑽石海洋」（Exercise Diamond Seas）和 3 月份的「鑽石盾牌」（Exercise Diamond Shield）整合演習。這系列演習整合了一系列專業的澳洲空軍作戰技能，不僅培養代表下一代的空戰和綜合作戰教官，同時也訓練頂尖飛行員。<sup>4</sup>

## 貳、安全意涵

澳洲空軍「鑽石」系列演習（包括：「鑽石風暴」、「鑽石海洋」和「鑽石盾牌」）<sup>5</sup>的重要性在於，可加強並促進澳洲空軍與海軍、陸軍和國際合作夥伴在軍事方面的互通性。該系列演習將澳洲海、陸、空軍聚集在一個複雜海防和空防的演練場景中，讓澳洲空軍進行綜合戰術訓練。受訓的「空戰教官」（Air Warfare Instructor, AWI）<sup>6</sup>候選人可透過演習中的實際演練和相關學術活動來提升專業知識，這些演習活動不僅使澳洲陸、海、空、太空、網路等各軍種能夠熟悉仿真的複雜作戰場景，重點是能「擴大」、「整合」和「提高」軍隊的戰術與戰技。通過訓練的教官將能指導未來空軍戰術的發展，

---

*Defence News*, May 25, 2022, <https://news.defence.gov.au/capability/next-generation-top-guns-strike-top-end-storm>.

<sup>3</sup> Jaryd Stock, "No Pressure, No Diamond: Exercise Diamond Shield," *Aviation Photography Digest*, 2022, <https://reurl.cc/k1KWjb>.

<sup>4</sup> "Exercise Diamond Storm 2022," *Royal Australian Air Force*, <https://www.airforce.gov.au/news-and-events/events/exercises/exercise-diamond-storm-2022>.

<sup>5</sup> "Australian Air Force concludes Exercise Diamond Shield," *Airforce Technology*, April 25, 2022, <https://www.airforce-technology.com/news/australian-air-force-concludes-exercise-diamond-shield/>.

<sup>6</sup> 澳洲皇家空軍「空戰教官課程」（AWIC）的前身是「戰機戰鬥教官課程」（Fighter Combat Instructor Course, FCIC）。FCIC 是由前皇家澳洲空軍指揮官克里斯威爾（Dick Creswell, 1920-2006）於 1954 年創立。該課程當時宗旨是，從他在朝鮮戰爭中擔任第 77 飛行中隊指揮官教授的空戰課程，以及結合他之前在二戰中的實際空中纏鬥技巧與經驗，來培養澳洲空軍專業的戰機作戰教官。於 1992 年，FCIC 首次擴大到包括地面戰鬥機情報教官（Fighter Intelligence Instructors, FII）和戰鬥機戰鬥控制員（Fighter Combat Controllers, FCC）。

並訓練飛行員如何使用這些戰術來增強空軍第五代戰機的聯合作戰能力。「鑽石」系列演習對澳洲的安全意涵如下：

### 一、有助提升美澳雙方空軍在戰場上「相互操作性」

澳洲空軍已經成功完成了 2022 年第三屆「空戰教官課程」的「鑽石海洋」和「鑽石盾牌」前兩場演習，並於 2022 年 4 月結束。其中，「鑽石海洋」演習是沿澳洲東北部演習區進行海陸空聯合演習，為該課程候選人提供了重要的海空一體化訓練和防空對抗訓練；而「鑽石盾牌」演習則是模擬「高端作戰情境」(high-end warfighting scenarios)，訓練並挑戰空戰教官候選人在空戰中對「制空權」的掌控。

「鑽石風暴」可以說是澳洲空軍「鑽石」系列演習的最後一個重要的部分，這次共有超過 60 架澳洲和美國飛機在北領地區域進行空軍「相互操作性」(Interoperability)的演練。<sup>7</sup>澳洲空軍大隊長哈伯(Matthew Harper)就這次演習提到，該演習與課程不僅關係到澳洲培訓出來的超級戰機飛行員，更關係到澳美空軍緊密的軍事連結與戰術合作。這場大規模空軍演習還將動用 1,400 多名澳洲和美國軍人，包括：來自皇家澳洲空軍、美國海軍戰鬥機武器學校和美國空軍武器教官課程的觀察員。<sup>8</sup>

### 二、有助強化澳洲空軍各式戰機的聯合作戰能力

以往澳洲空軍「空戰教官課程」主要是以戰機為訓練空戰纏鬥技巧的平台，直到 2016 年澳洲皇家空軍「空戰中心」(Air Warfare Centre)成立後，開始引進美國戰機武器學校(US Fighter Weapons

---

<sup>7</sup> 這次演習澳洲共派出 F-35A 戰機、F/A-18A 與 F/A-18F 戰機、EA-18G 電戰機、Hawk 127 教練機、AP-3C 和 P-8A 海上巡邏機、C-130J 及 C-17A 運輸機、KC-30A 加油機、E-7A 空中預警機等空軍主力機種；美軍則出動 F-16C 戰機、B-52 轟炸機和 KC-135 加油機等參演，主要擔任假想敵的角色。

<sup>8</sup> 南平，〈澳美空軍展聯合演習，北領地上演壯志凌雲〉，《澳洲新報》，2022 年 5 月 30 日，<https://reurl.cc/QLKoK0>。

School) 擴大範圍成為美國空軍武器學校 (USAF Weapons School) 模式的整合經驗，此時澳洲空軍才重新思考要納入各型機種的高級整合訓練課程。到 2017 年，該課程開始完全由澳洲空軍「空戰大隊」(Air Combat Group, ACG) 接手後並在其組織架構內進行整合訓練，打破完全以戰機為主要平台的訓練課程，使得該課程因此變得更加寬廣。<sup>9</sup>

這次「鑽石風暴」演習是對澳洲空軍近兩年「空戰教官課程」和數月「鑽石海洋」和「鑽石盾牌」強化訓練成果的整合實測。澳方在這次演習的參與教官，包括：現在的 F-35A 與 P-8A 空戰教官，以及第一批於 2017 年結訓空戰教官參加。為了測試澳洲空軍的實戰能力，該演訓進行的方式是由美國阿拉斯加州艾爾森 (Eielson) 空軍基地的 F-16C 侵略者中隊 (A Squadron of USAF F-16C Aggressors) 擔任假想敵角色，遠赴澳洲並與澳洲空軍進行「敵對空戰」(adversary air combat) 訓練。<sup>10</sup>

## 參、趨勢研判

### 一、美澳將在「鑽石」演習中持續深化合作

澳洲空軍「空戰教官課程」的「鑽石」系列演習都是在空曠的北澳地區空域進行，相當有助於澳洲空軍有效訓練戰術與戰技，並在該地區保持隨時備戰狀態，以保護澳洲國家安全以及區域穩定。

---

<sup>9</sup> 自 2017 年起，該課程就擴展到 E-7A Wedgetail (楔尾鷹) 的「空中預警暨管制戰鬥教官」(Airborne Early Warning and Control / AEW&C Combat Instructor, ACI) 和來自 C-130J 的「機動戰術教官」(Mobility Tactics Instructor, MTI)。此外，於同年間，「戰機情報教官」(Fighter Intelligence Instructor, FII) 資格被重新命名為「情報戰鬥教官」(Intelligence Combat Instructor, ICI)，於在 2019 年更增加了「咆哮者戰術教官」(Growler Tactics Instructor, GTI) 資格等。於 2019 年，AWIC 課程共畢業了 27 個空戰教官，涉及 6 個專業領域，包括：8 個戰機戰鬥教官 (5 個大黃蜂飛行員、2 個超級大黃蜂飛行員和 1 個超級大黃蜂武器系統操作員)、4 個戰機戰鬥控制員、3 個情報戰鬥教官、5 個空中預警暨管制戰鬥教官、3 個機動戰術教官和 4 個咆哮者戰術教官。參考：“Exercise Diamond Storm 2022 kicks off,” ADBR, May 31, 2022, <https://adbr.com.au/exercise-diamond-storm-2022-kicks-off/>.

<sup>10</sup> “Exercise Diamond Storm 2022 Kicks off,” ADBR, May 31, 2022, <https://adbr.com.au/exercise-diamond-storm-2022-kicks-off/>.



該課程不僅模擬真實複雜的作戰情境，為飛行員與空勤人員提供寶貴的實作經驗，而且該課程讓美澳雙方互相借用軍事設備，以及一起討論與制定飛行計畫，都有助於提高兩國飛行員的協同作戰能力，也是今後美澳持續軍事交流合作不可或缺的一環。

## 二、日本有可能受邀參與澳洲「鑽石」演習

就趨勢而言，從 2017 年開始舉行的「鑽石」系列演習，主要是在美澳軍事合作基礎上，由美國空軍扮演假想敵角色與澳洲空軍進行聯合演習。然而，長期來看，隨著中國軍事影響力正積極向西太平洋方向擴張，澳洲在與日本簽訂《互准進入協定》的軍事互信基礎上，加上澳洲新政府仍延續深化與日本軍事合作與戰技交流的方向，<sup>11</sup>澳洲將可能把日本的航空自衛隊納入「鑽石」系列演習的合作對象，從觀察員參與再逐漸擴大到派遣戰機參與，屆時將不僅有助於強化美日澳之間軍事合作關係，亦可提升三方空軍在西太平洋的聯合作戰能力與「相互操作性」，以因應中國海空軍的擴張威脅。

---

<sup>11</sup> Tim Kelly, "Australia Wants 'Broad, Deep' Security Ties with Japan, Minister Says," *Reuters*, June 16, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/australia-wants-broad-deep-security-ties-with-japan-minister-says-2022-06-15/>.



# 簡評澳洲賠償法國潛艦合約案

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

澳洲總理艾班尼斯（Anthony Albanese）於今（2022）年 6 月 11 日宣布，對於未能履約向法國購買 12 艘潛艦，將支付 5.5 億美元的賠償金；法國「海軍船舶集團」（Naval Group）同意接受，並認為這是個「公平公正的和解」。<sup>1</sup>值得注意的是，隔日，澳洲國防部長兼副總理馬勒斯（Richard Marles）與中國國防部長魏鳳和在「香格里拉對話」（Shangri-la Dialogue）的場邊會進行一小時的會晤，係雙方三年來的首次。<sup>2</sup>

## 貳、安全意涵

### 一、澳洲新任政府打開外交僵局

澳洲前總理莫里森（Scott Morrison）政府任內，對法國與對中國的外交關係皆出問題。澳洲和法國的問題在於無預警地取消向法國採購潛艦的契約，轉而向美國與英國採購。澳洲和中國的雙邊關係也不佳，中國自 2020 年起對澳洲採取一系列的貿易制裁，如加徵關稅、取消採購諸如煤炭、大麥、龍蝦與葡萄酒等；澳洲則於 2021 年 4 月主張「新冠肺炎」係源自於中國，國際社會應加以查驗，進一步造成澳、中兩國外交關係不睦。澳洲新總理艾班尼斯（Anthony Albanese）5 月 23 日就任後，一方面賠償法國因潛艦案蒙受的損失，一方面派代表與中國代表在國際場合進行會晤，為的就是打開前總

<sup>1</sup> “Australia Announces Compensation Deal with France for Scrapped Submarine Contract,” *France 24*, June 11, 2022, <https://reurl.cc/b2KoOr>.

<sup>2</sup> 張雅涵，〈澳中防長 3 年來首次會晤 馬勒斯提澳洲關注問題〉，《中央廣播電台》，2022 年 6 月 12 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2135576>。

理任內所製造的外交僵局。

## 二、因應中國在南太平洋的擴張

中國與索羅門群島（Solomon Islands）於今年 4 月簽署《安全合作協議》，在索國同意的前提下，擁有中國籍公務船舶靠泊的權利；5 月欲如法炮製，進一步將戰略成果擴大至其他太平洋島國時，卻意外踢到鐵板。因應中國在南太平洋大舉擴張勢力，澳洲的回應是鞏固與太平洋島國的關係，並與法國就潛艦案進行和解，以利導入法國力量，共同應處中國勢力的入侵。因此，澳洲外交部長黃英賢（Penny Wong）於 5 月 26 日訪問斐濟（Fiji）；6 月 1 日出訪薩摩亞（Samoa）與東加（Tonga）；6 月 14 日拜會紐西蘭（New Zealand）外交部長馬胡塔（Nanaia Mahuta）；6 月 17 日造訪索羅門群島（Solomon Islands）。<sup>3</sup>黃英賢特別指出，過去澳洲並未尊重太平洋島國的聲音，今後將不再犯此種錯誤，顯示出澳洲在外交上會改頭換面。研判澳洲爭取各島國支持的目的，便是避免他們倒向中國。除此之外，為了因應中國在南太平洋的擴張，當時在野的澳洲勞工黨曾在烏克蘭戰爭爆發後，提議設立「澳洲—太平洋防衛學校」（Australia Pacific Defense School），由澳洲訓練太平洋島國的軍隊，為期 4 年，總預算為 450 萬美元。<sup>4</sup>艾班尼斯政府是否會落實上任前所提出的主張，值得後續觀察。

## 參、趨勢研判

### 一、法國或將重啟「南太海巡網路」

---

<sup>3</sup> “Penny Wong Begins Second Pacific Trip as Foreign Minister to Bolster Ties in the Region,” *SBS*, June 2, 2022, <https://www.sbs.com.au/news/article/penny-wong-to-visit-tonga-and-samoa-on-second-pacific-trip-as-foreign-minister/7fjabd273>; “Australian Minister Visits New Zealand During Pacific Trip,” *Voice of America*, June 18, 2022, <https://www.voanews.com/a/australian-minister-visits-new-zealand-during-pacific-trip/6623125.html>; Rod McGuirk, “Australian Minister Visits Solomons to Vounter China,” *Associated Press*, Jun 17, 2022, <https://apnews.com/article/penny-wong-australia-solomon-islands-china-honiara-9cc5472f94549d2f0e49d4754c91b9cf>.

<sup>4</sup> Angus Thompson, “‘Muscle up’: Labor pledges Pacific defence school as experts urge boost in military might,” *The Sydney Morning Herald*, April 25, 2022, <https://reurl.cc/XjKboE>.

在澳洲毀約，不向法國購買潛艦後，法國的態度便是澳洲應真誠道歉並賠償損失。從日前澳洲艾班尼斯總理的發言，可看出法國政府應該已經接受澳洲政府的道歉。接下來，兩國在南太平洋的海上，極可能展開密切合作。若然，法國將繼續推動「南太平洋海巡網路」(South Pacific Coastguard Network)。該構想於 2021 年 7 月提出，用以聯合南太平洋各國對抗中國「掠奪性」捕撈，但因 2021 年 9 月「澳英美三邊安全夥伴關係」(AUKUS) 的成立而停滯不前。在停滯期間，三個發生在南太平洋的事件值得關注，依時間順序分別是：(一) 2021 年 11 月，吉里巴斯 (Kiribati) 開放原為「海洋保護區」的「鳳凰群島」進行商業性漁捕；(二) 2022 年 4 月，中國與索羅門群島簽署《安全合作協議》，允許中國籍官方船舶靠泊；(三) 2022 年 4 月，法屬波利尼西亞 (French Polynesia) 設立「海洋保護區」。等於是南太平洋有些海域開始禁止漁捕，有些海域卻大肆開放，產生了紊亂的情況。對法國而言，法屬波里尼西亞的「專屬經濟區」(exclusive economic zone, EEZ) 至關重要，設立了「海洋保護區」之後，如何預防、偵查、處罰違法船舶成了重要課題。單以法國海軍一己之力，固然可肩負起此重責大任，但若能結合南太各國（特別是大國）之力，相信能結合大量資源，進而達成事半功倍之效。法、澳兩國關係的緩解，應有助於法國繼續推動「南太平洋海巡網路」的構想，而澳洲應該也會大力配合。

## 二、澳洲或將保持對中國既「防堵」又溝通的方式

澳洲艾班尼斯總理目前對中國的政策，可分為兩個方向：(一) 在戰略上，延續前任政府「防堵」政策；(二) 在戰術上，開啟溝通管道。就延續「防堵」政策而言，艾班尼斯政府將延續莫里森政府的政策——「防堵」中國勢力在南太平洋的擴張。澳洲國防部長兼副總理馬勒斯 6 月 15 日訪問東京，與日本防衛大臣岸信夫 (Nobuo

Kishi) 會談。馬勒斯表示新任澳洲政府在澳洲的國家安全上絕對沒有任何實質的改變，依然重視「航行自由」(Freedom of Navigation) 與「自由飛越」東海與南海。<sup>5</sup>就開啟溝通管道而言，儘管艾班尼斯 5 月 24 日參加在東京召開的「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, Quad) 時，批評中國無正當理由卻對澳洲進行關稅制裁。<sup>6</sup>但澳洲政府已經善用「香格里拉對話」的時機，與中國代表進行場邊的會晤，相信未來在戰術上將持續與中國進行溝通。

---

<sup>5</sup> Daniel Husrt, "Thaw or Cold War: will Labor Succeed in Unfreezing Australia-China Relations?" *The Guardian*, June 15, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/18/thaw-or-cold-war-will-labor-succeed-in-unfreezing-australia-china-relations>.

<sup>6</sup> Maroosha Muzaffar, "Australian Prime Minister Attacks China at Quad and Backs Biden's Stand on Taiwan," *The Independent*, May 24, 2022, <https://reurl.cc/0pMbzl>.

# 楊潔篪與蘇利文會面之觀察

陳鴻鈞

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、美中戰略

## 壹、新聞重點

2022 年 6 月 13 日，中共政治局委員兼中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪和美國國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）在盧森堡會晤，會談時間約為 4.5 小時。6 月 18 日，美國總統拜登（Joseph Biden）證實他有意再度與中國國家主席習近平進行通話。<sup>1</sup>當俄羅斯入侵烏克蘭超過百日，北韓不斷進行飛彈試射，並有意進行核武測試，國際局勢愈加複雜及緊張，美中之間高層互動亦和全球發展息息相關，值得密切觀察。

## 貳、安全意涵

### 一、首度進行事前保密的雙邊高層會面

拜登就任後，雖然強調美中之間的競爭關係，但仍聲明維持雙方正常高層溝通管道的重要性，因此美中逐步建立高層的溝通管道。最新一個雙方高層正式溝通管道的是，美國國防部長奧斯丁（Lloyd Austin）在 2022 年 6 月 10 日與中國國防部長魏鳳和在新加坡舉辦的「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue）會議期間，舉行兩人首次的會談。<sup>2</sup>先前，楊潔篪與蘇利文已經進行過三次實體會談，此次是兩人第四度實體會談。美國與會人士有蘇利文、白宮國安會印太事

---

<sup>1</sup> “Readout of National Security Advisor Jake Sullivan’s Meeting with Politburo Member Yang Jiechi,” *The White House*, June 13, 2022, <https://reurl.cc/b2Ko2d>; Aamer Madhani, “Biden, Mulling Tariff Decision, will Talk Soon to China’s Xi,” *AP News*, June 18, 2022, <https://apnews.com/article/biden-donald-trump-xi-jinping-china-delaware-b814f0aa26800367fcb30d139f32cccb>; 〈楊潔篪同美國總統國家安全事務助理沙利文舉行會晤〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 6 月 14 日，<https://reurl.cc/ZALoAQ>。

<sup>2</sup> “Secretary Austin’s Meeting With People’s Republic of China (PRC) Minister of National Defense General Wei Fenghe,” *U.S. Department of Defense*, June 10, 2022, <https://reurl.cc/M0Kob3>。

務協調官坎博（Kurt Campbell），以及國安會中國和台灣事務資深主任羅森伯格（Laura Rosenberger）等人，中國方面則有楊潔篪和中共中央外事工作委員會辦公室副主任劉建超等人。特別的是，前三次會談，雙方均事先對外宣布兩人將進行會談。但是，此次兩人會談卻是在會面後才向外界正式告知，意味雙方首度以秘密方式進行會談。雙方後續是否依此方式進行高層互動，值得留意。

## 二、美國著重維持高層溝通管道

正如前述，為了管理美中之間的競爭關係，拜登政府強調維持與中國高層溝通管道的優先性。蘇利文和楊潔篪之前曾在5月18日通電話。根據白宮所公布的新聞稿，雙方當時聚焦在「區域安全」與「防擴散」議題，也討論了俄羅斯入侵烏克蘭以及美中關係中的特定議題。相比之下，此次會面的新聞稿則僅簡單提及雙方討論區域、全球與美中關係裡的主要議題，卻完全沒有提及何種議題，反而是強調蘇利文認為雙方進行有意義的對話，以及維持雙方高層溝通管道的重要性。事後，白宮與蘇利文都對外聲明，兩國擁有高層溝通管道具有重要意義，另證實雙方討論俄羅斯入侵烏克蘭、北韓飛彈試射與核武發展、中國在聯合國安理會否決制裁北韓案、中國任意拘留美國人、台灣、印太地區等議題。<sup>3</sup>這代表著，華府把維持雙方高層溝通管道視為優先任務。

## 三、中國強調落實元首共識與宣揚自身立場

---

<sup>3</sup> “Readout of National Security Advisor Jake Sullivan’s Phone Call with Politburo Member Yang Jiechi,” *The White House*, May 18, 2022, <https://reurl.cc/d24oeq>; “Readout of National Security Advisor Jake Sullivan’s Meeting with Politburo Member Yang Jiechi,” *The White House*, June 13, 2022, <https://reurl.cc/b2Ko2d>; Kevin Liptak, “US National Security Adviser Meets China’s Top Diplomat, Paving Way for Potential Biden-Xi Meeting,” *CNN*, June 14, 2022, <https://reurl.cc/WrKoD5>; Amanda Macias, “U.S. Holds ‘Candid’ and ‘Productive’ Talks with China in Nearly 5-hour Meeting,” *CNBC*, June 13, 2022, <https://www.cnn.com/2022/06/13/national-security-adviser-jake-sullivan-meets-yang-jiechi.html>; Charissa Yong, “Open Lines of Communication Important: US, China,” *Straits Times*, June 15, 2022, <https://reurl.cc/zZnkYp>.



依據中國外交部的說法，楊潔篪在 5 月和蘇利文通話時聲明落實兩國元首共識、維持溝通管道的重要性，但批評美國在台灣議題的立場。此外，兩人也交換有關烏克蘭與朝鮮半島問題的看法。在此次會面中，楊潔篪除了強調落實兩國元首共識、維持溝通管道外，更指責美國沒有落實拜登「四不一無意」的承諾（「不尋求新冷戰」、「不尋求改變中國體制」、「不尋求通過強化同盟體系反對中國」、「不支持台灣獨立」、「無意和中國發生衝突」），反而是擴大打壓中國，將美中關係的惡化歸咎於美國採取錯誤的對中政策，呼籲美國重回中美合作的路線。楊潔篪除了聲明中國在台灣議題上的立場外，更進一步宣示中國對新疆、香港、西藏、南海、人權與宗教等立場。此次新聞稿亦簡短提及雙方針對烏克蘭和北韓核武發展交換意見。<sup>4</sup>換言之，北京除了重視執行兩國領袖共識外，同時表明中國自己在多項議題的立場，擴大批評美國的力道。

## 參、趨勢研判

### 一、美中即將舉行第三次領袖視訊會議

先前，在蘇利文與楊潔篪第二次會面後，拜登和習近平就在 2021 年 11 月 16 日進行首次的視訊會議。2022 年 3 月，蘇利文和楊潔篪在羅馬會面後，拜登與習近平進行第二次視訊會議。5 月，在楊潔篪和蘇利文通話後，蘇利文對外透露不排除拜登與習近平進行第三次視訊會議，商討美中關係以及相關議題。此次 6 月會談後，媒體再度傳出拜登和習近平可能進行會面。之後，拜登也對外證實，有意與習近平進行視訊會議。6 月 27 日，蘇利文指出，拜登以及習近平可能舉行會議時間，大約會在「G7 領袖高峰會」（G7 Summit）

---

<sup>4</sup> 〈楊潔篪應約同美國總統國家安全事務助理沙利文通電話〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 5 月 19 日，[https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202205/t20220519\\_10688697.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202205/t20220519_10688697.shtml)；〈楊潔篪同美國總統國家安全事務助理沙利文舉行會晤〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 6 月 14 日，[https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202206/t20220614\\_10702616.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202206/t20220614_10702616.shtml)。

和「北約領袖高峰會」(NATO Summit)後的數個禮拜。<sup>5</sup>換言之，在美中最高國安幕僚會面後，雙邊領袖進行視訊會議或實體會議也許將成為一種模式。

## 二、美國或將微調對中國加徵關稅立場

隨著美國近期國內通膨問題升高，拜登政府民調出現下滑的跡象，不利民主黨在 2022 年年底的國會選舉。華府內部已經出現調整對中國加徵關稅的立場，如財政部長葉倫 (Janet Yellen) 認為調降或取消部分對中國的加徵關稅，有助減緩美國的通膨壓力。不過，貿易代表戴琪 (Katherine Tai) 則持保留意見，稱在中國尚未完全履行對美採購的承諾下，美國若調整對中加徵關稅可能產生不利影響。白宮相關人士則透露，拜登確實要求幕僚進行相關研究，預計會在 G7 領袖峰會之後做出最終決定。<sup>6</sup>若拜登有意改善美國通膨，並爭取選民支持，或許將調整對中國加徵關稅的政策。

---

<sup>5</sup> Trevor Hunnicutt, "White House Says Biden, China's Xi may Talk in Coming Weeks," *Reuters*, May 20, 2022, <https://www.reuters.com/world/white-house-says-biden-chinas-xi-may-talk-coming-weeks-2022-05-20/>; Kevin Liptak, "US National Security Adviser Meets China's Top Diplomat, Paving Way for Potential Biden-Xi Meeting," *CNN*, June 14, 2022, <https://reurl.cc/WrKoD5>; Aamer Madhani, "Biden, Mulling Tariff Decision, will Talk soon to China's Xi," *AP News*, June 18, 2022, <https://reurl.cc/A7vlj8>; Andrea Shalal, "U.S. Eyes Biden, Xi Meeting in Next Weeks, Sees Growing Convergence on China," *Reuters*, June 27, 2022, <https://www.reuters.com/world/china/us-eyes-biden-xi-meeting-next-weeks-sees-growing-convergence-china-2022-06-27/>.

<sup>6</sup> Kevin Liptak, "US National Security Adviser Meets China's Top Diplomat, Paving Way for Potential Biden-Xi Meeting," *CNN*, June 14, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/06/13/politics/sullivan-yang-china-meeting/index.html>; Aamer Madhani, "Biden, Mulling Tariff Decision, will Talk Soon to China's Xi," *AP News*, June 18, 2022, <https://apnews.com/article/biden-donald-trump-xi-jinping-china-delaware-b814f0aa26800367fcb30d139f32cccb>; Andrea Shalal, David Lawder and Trevor Hunnicutt, "No Biden Move on Chinese Tariffs Likely before G7 Meeting, Sources Say," *Reuters*, June 21, 2022, <https://www.reuters.com/world/us/no-biden-move-chinese-tariffs-likely-before-g7-meeting-sources-2022-06-21/>.

# 評析日本執政黨 2022 年參議院選戰說帖

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 7 月 10 日，日本政府預定舉行三年一度的參議院改選。日本參議院共 248 席，每三年改選半數席次；今年預定改選 124 席以及補選 1 席，共 125 席。此次選舉是自民黨岸田文雄去年 10 月接替菅義偉執政以來，所迎接的首次全國性大選，可說是日本民眾對岸田上台 8 個月以來的執政成果之反應，各界均相當關注，亦因此自公（自民黨與公明黨）執政聯盟對該選舉不敢掉以輕心。

為迎戰此次選舉，自民黨於 6 月 16 日公布其選戰說帖《決斷與實行：守衛日本，創造未來》。<sup>1</sup>另一執政聯盟政黨公明黨，則在此之前之 6 月 14 日，已先行公布其說帖《推動日本向前：參院選政策集 Manifesto 2022》。<sup>2</sup>兩份說帖分別代表兩黨，對於日本刻正面臨亟待解決的各種政策議題，所秉持之政策立場與態度。儘管說帖內容並非政策本身，但至少代表現階段執政黨對於全民關注的議題之政策方向以及未來的施政方向。

本文聚焦於說帖內容有關國防安全的部分，評析其安全意涵，並預判今後相關情勢之可能發展。

## 貳、安全意涵

### 一、自公兩黨均強調國防惟自民黨相對突顯

自民黨說帖正如其名稱所示，開卷首章即以「外交和安保」為

<sup>1</sup> 《自民党令和 4 年政策パンフレット：決断と実行。日本を守る。未来を創る。》，《日本自由民主黨》，[https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/pamphlet/202206\\_pamphlet.pdf](https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/pamphlet/202206_pamphlet.pdf)。

<sup>2</sup> 《參院選政策集》，《公明黨》，2022 年 6 月 14 日，<https://www.komei.or.jp/special/sanin2022/wp-content/uploads/manifesto2022.pdf>。

主題，主張「實現國際和平穩定」、「徹底強化國防力量」、「強化海上安全體制」、以及「推動經濟安全」。公明黨的選戰說帖，則是把安全保障主題列在全六章中的第 III 章「國際社會的和平穩定」。

自公兩黨說帖皆表達對於俄烏戰爭的關切，以及對於普世價值、人權與法治的尊重。此外，如各界預期，自民黨在說帖中主張，將分 5 年達成「防衛預算的 GDP 占比提高到百分之二」之目標，也表示要對彈道飛彈等外來的攻擊保有反擊能力，以嚇阻或應處此等攻擊。公明黨說帖則重申「專守防衛」立場，在該立場下強化防衛整備，同時也謀求提升美日同盟的嚇阻力與應處力，並與友好國家密切合作。

值得注意的是，美日同盟既然作為確保印太和平的基石，以及扮演日本安全體制之一環，其重要性自不待言。然自民黨說帖卻通篇未提「美日同盟」，僅表示以「毅然決然的外交和安保來守衛日本」。究其意涵，可能是該黨亟欲強調，保家衛國的重責大任應由日本率先扛起，而非依靠與他國的軍事同盟。俄烏戰爭爆發後，烏軍獨力抗俄已廣受全球敬重；自民黨說帖不提「美日同盟」，應係反映該黨對此之嚴肅認知。

## 二、兩黨說帖均提釣魚台與強調海上安全

此外，有關釣魚台問題，兩黨說帖均有提及。自民黨強調提升海上安全和海洋秩序，徹底守護「以釣魚台為首之領土、領海、領空」，並且主張加強海上保安廳和自衛隊之間的合作。公明黨說帖也宣稱，要守衛和平之海、國土和國民。

公明黨說帖較自民黨說帖略顯積極之處在於，點出中國海警船企圖接近日本漁船之情事。說帖指出，「為應處外國船舶入侵領海和接近日本漁船等事件，應該依據海上保安體制強化方針，以進一步加強整備」，甚至批評中國海警船入侵日本領海乃是「違反國際法」

行為。<sup>3</sup>在這方面，公明黨或鑒於掌管海上保安廳的國土交通省大臣一職，向來由該黨人士出任，故對於逐漸升高的釣島情勢，認為有必要在選前展現堅毅姿態，爭取選民認同與支持。而這在社會上已有質疑公明黨「對中軟弱」的氛圍之下，或許亦有其必要。

### 三、自民黨說帖展現對台灣的重視

值得我國關注的是，自民黨說帖提及台灣，主張「強化與美國、澳洲、印度、歐洲、東協、太平洋島國和台灣之連結，以邁向實現自由開放的印太地區」。<sup>4</sup>相對於此，公明黨說帖則未提台灣。惟由於公明黨向來被視為相對友中的政黨，故說帖不提台灣，應係為避免刺激中國。

儘管自民黨說帖僅如上述般地一語帶過，但在該說帖篇幅原本就不長的情況下，略提台灣亦屬難得，也反映自民黨並不問選舉規模，而依舊堅持表達對台灣的重視。

## 參、趨勢研判

### 一、兩黨對安保之認知差距不大惟仍將持續保持區隔

從說帖內容看來，自公兩黨皆關注中國對日本的安全威脅。事實上，根據日本主流媒體近日調查，日本選民在此次參議院改選中最重視的議題，並非安全保障，而是經濟民生與社會福利。例如《日本經濟新聞》2022年6月20日公布民調結果發現，在「參議院選舉最重視的政策」當中，最多受訪者認為是「恢復景氣」（44%），其次為「年金、醫療、長照」（35%），第三才是「外交與安全保障」（28%）。<sup>5</sup>

即便如此自民黨仍凸顯其對國防安全的關注，顯示相關議題乃

---

<sup>3</sup> 同註2，頁57與59。

<sup>4</sup> 同註1，頁4。

<sup>5</sup> 〈参議院選挙で有権者が重視する政策は？〉，《日本經濟新聞》，2022年6月20日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODL191YO0Z10C22A6000000/>。

是該黨未來在施政上，不會輕易讓步的政策領域。在公民黨方面，該黨重視經濟民生的色彩一向鮮明，故不難理解該黨說帖將安全議題置於主題為經濟（第 I 章）和社會福利（第 II 章）之後。綜上研判，未來兩黨仍將維持在安保議題上的共識與區隔。

## 二、日本對台海與釣魚台情勢關注或進一步升高

自公兩黨說帖也都談及俄烏戰爭。從岸田文雄、岸信夫等自民黨政府領導人的公開言論看來，只要俄烏戰爭一日不終結，東京當局對於「解放軍趁歐戰之際出兵襲台」之「歐亞連動」憂慮，便不容易緩解或打消。尤其，中國近期似又出現「習近平與普丁電話會談」之疑似「挺俄」言行，<sup>6</sup>導致包含日本在內的國際社會，更加堅信中國挺俄國侵略烏克蘭。

在此同時，儘管岸田文雄並非對中鷹派，然自民黨內並不乏高市早苗（自民黨政務調查會會長）、小野寺五典（自民黨安全保障調查會會長）、佐藤正久（自民黨政務調查會外交小組組長）等主張對中國強硬的人士，渠等將持續密切觀察中國之國內動態和對外行動，並提醒岸田政府採取適切的中國政策。

在這方面，倘若中國透過調整對台灣以及對釣魚台群島的作為，明確展現降低區域緊張之意願，即便僅屬戰術而非戰略層次的調整，岸田政府或願相向而行。然若思忖岸田政府之評估，中國對我西南空域不斷侵擾、在我周邊海空域實施疑似威嚇的演訓、對釣魚台海域長期進出、對日本漁船疑似意在拿捕的接近等種種作為，恐怕不會戛然而止，也因此必須持續警戒密注。相關危機意識納入公明黨選戰說帖，已如前述。既然在釣島議題上，自公兩黨均不甘示弱，在中國不改其行徑的情況下，研判日中兩國間圍繞著釣魚台

---

<sup>6</sup> 俄媒《俄通社》6月15日報導披露，習近平與普欽於當天舉行電話會談。〈克宮：習近平與普京舉行電話會談〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2022年6月15日，<https://big5.sputniknews.cn/20220615/1041948232.html>。

的緊張對立，未來可能會升高。





# 尹錫悅上任後中韓關係之初探

洪子傑

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：印太區域、國際情勢

## 壹、新聞重點

今年適逢中韓建交 30 周年，中共以此為契機在韓國總統尹錫悅上任後持續強化與韓國之交流，推動中韓關係發展。儘管韓國總統尹錫悅在競選時期展現親美的態勢，但長期以來韓國安全依賴美國、經濟依賴中國，故不少中國學者認為中韓關係不會有太大改變。<sup>1</sup>然而，韓國總統尹錫悅 5 月 10 日就任至今，不論是雙邊會談與交流或是可能影響中韓關係之事件頻繁（如附表 1、附表 2），故本文就近期中韓關係進行初步的討論。

## 貳、安全意涵

綜觀中共近期與韓國交流情況，可區分為高層對話、事務層級談判以及二軌交流三項。在高層對話部分，中共主要仍在與韓國新政府及官員就雙方所關注事項與立場確立之階段，包括新任韓國國防部長李鐘燮與魏鳳和的會談、韓國國家安保室長金聖翰與楊潔篪的通話以及韓國外長朴振與王毅的會晤，討論內容涵蓋薩德系統的部署、朝核問題、經貿與人文交流合作、增加軍事熱線等議題（如附表 1）。有關事務層級談判與交流則並未有所影響。例如中韓海洋事務對話合作機制第一次與第二次會議分別於 4 月 14 日與 6 月 16 日舉行。最後在二軌交流部分，則是聚焦於中韓建交 30 周年相關活動，例如兩國政府同意成立的「中韓關係未來發展委員會」6 月 16 日舉

---

<sup>1</sup> 〈韓國總統換人 中國學者：兩國關係不會大起大落〉，《中央社》，2022 年 3 月 10 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202203100214.aspx>；〈尹錫悅就任 中國學者：中韓關係牢固可期〉，《中央社》，2022 年 5 月 11 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202205110148.aspx>。

行第三次會議、6 月 8 日舉行的「2022 中韓食品與流通產業跨境合作交流會」及其他文化交流慶祝活動。<sup>2</sup>

### 一、韓國調整減少對中國產業鏈上的依賴

韓國總統尹錫悅上臺後，儘管外界評估安全親美、經濟親中的格局不變，但從尹錫悅上臺的幾項作為來看，確實有試圖擺脫經濟過於依賴中國的態勢。例如韓國政府在 5 月 19 日宣佈加入以美為首的「印太經濟框架」(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)。儘管韓國政府不認為「印太經濟框架」是在牽制中國，<sup>3</sup>但由於「印太經濟框架」其中一個重要作用在於解決供應鏈中斷問題，被認為是要減少甚至排除中國的紅色供應鏈，<sup>4</sup>因此加入 IPEF 本身的意涵即隱含減少對中國供應鏈的依賴。此外，6 月 15 日韓國政府宣佈加入美「礦物安全夥伴關係」(Minerals Security Partnership, MSP)。「礦物安全夥伴關係」的宗旨，在於加強核心關鍵礦物供應鏈的穩定以及環境保護的目標。由於半導體、二次電池與電動汽車等產品都需要相關的礦物，而中國又常以稀土類等關鍵礦物作為外交籌碼造成供貨不穩，因此韓國在此時加入也被認為是在針對中國，以減少未來對中國的依賴。<sup>5</sup>

### 二、中國強調中韓經貿互補性與韓示好

<sup>2</sup> 有關內容，詳見〈韓中關係未來發展委第三次全會線上舉行〉，《韓聯社》，2022 年 6 月 16 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20220616006100881>；〈中韓食品與流通產業跨境合作中韓示範區專場推介會順利舉辦〉，《人民網》，2022 年 6 月 17 日，<http://korea.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0609/c407926-32442558.html>。

<sup>3</sup> 張國威，〈韓國：不認同印太經濟架構牽制中國觀點〉，《中時新聞網》，2022 年 5 月 24 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220524004490-260408?chdtv>。

<sup>4</sup> 有關「印太經濟框架」相關議題，可參考，〈蘋果供應鏈撤出中國 雷蒙多：IPEF 成員國成為投資首選〉，《自由時報》，2022 年 6 月 1 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3946382>；〈烏凌翔：首波未入印太經濟架構 台灣半導體鬆口氣〉，《上報》，2022 年 5 月 25 日，[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?Type=2&SerialNo=145472](https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=145472)。

<sup>5</sup> 李龍洙，〈韓國續加入牽制中國的 IPEF 後...又參與美國主導的「礦物聯盟」〉，《朝鮮日報》，2022 年 6 月 16 日，<https://reurl.cc/QLK13Z>。

相對於韓國減少中國供應鏈依賴的舉動，中國則持續就強調深化兩國的貿易合作向韓國喊話，以深化經濟親中的格局。例如中國商務部新聞發言人束珵婷 6 月 8 日表示，「以兩國建交 30 周年為契機，進一步深化貿易投資合作，積極拓展新領域合作」，中國並期望強化中韓（長春）國際合作示範區中有關新能源汽車、醫藥、食品、5G、人工智慧、物聯網等領域的產業鏈合作。<sup>6</sup>加上《區域全面經濟夥伴關係協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）於 2 月 1 日對韓國生效，中國在此基礎上提出兩國在數位服務經濟以及綠色低碳產業發展的互補性明顯，可進一步拓展新興領域之合作。<sup>7</sup>有意思的是，儘管商務部強調中韓 2021 年貿易額突破 3600 億美元，2022 年 1 月至 5 月貿易額已達 1522.6 億美元，同比增長 10.2%，<sup>8</sup>但 2022 年 5 月份，中國對韓貿易出現首次的貿易順差，其中半導體產品對韓出口大增。<sup>9</sup>

## 參、趨勢研判

### 一、薩德系統正常化運作應不會影響中韓關係

儘管美國在韓國廣尚北道星州郡部署薩德（THAAD）系統，但過去因中國與周邊居民的反對，最終僅完成部署了一部 X 波段雷達以及兩輛發射車。隨著尹錫悅承諾加速推進薩德基地恢復正常運轉，延宕多時的環評工作也開始規劃安排，<sup>10</sup>倘若未來恢復正常運轉，預估將會再進駐 4 輛發射車。由於中國主要在意的是薩德系統 X 波段雷達探測距離深入中國，因此完成薩德系統正常化運作，雖然中方

<sup>6</sup> 〈中韓經貿合作「深」級潛力大〉，《中國商務新聞網》，2022 年 6 月 8 日，[http://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/202206/48717\\_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/202206/48717_1.html)。

<sup>7</sup> 同註 7。

<sup>8</sup> 〈商務部：2021 年中韓雙邊貿易額突破 3600 億美元〉，《中國新聞網》，2022 年 6 月 16 日，<http://www.chinanews.com.cn/cj/2022/06-16/9781446.shtml>。

<sup>9</sup> 李書良，〈陸晶片出口激增 對韓轉順差〉，《工商時報》，2022 年 6 月 22 日，<https://ctee.com.tw/news/china/664665.html>。

<sup>10</sup> 〈南韓「薩德」基地環評工作提上日程〉，《韓聯社》，2022 年 6 月 16 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20220616002600881>。

或將表示不滿，但不致影響中韓關係正常發展。

然而，值得注意的是中韓兩國對於 2017 年中韓因薩德事件平息關鍵「三不無限」承諾的態度似有所不同。<sup>11</sup>例如 2020 年時任南韓駐日大使南宮杓曾表示，「三不無限」是當時韓國的立場，而非對中國的承諾且雙方亦未達成協議。<sup>12</sup>此外，尹政府在 4 月交接期對「三不無限」承諾的態度亦有所質疑，認為若屬實將是侵犯韓國的軍事主權。<sup>13</sup>由於薩德 X 波段 AN/TPY-2 雷達所使用的雷達有兩種模式無法同時使用（分為只能偵測 600 公里的「終端模式」(Terminal Mode) 與能偵測 1800-2000 公里的「前進部署模式」(Forward-Based Mode)），<sup>14</sup>部署第二套薩德系統對於韓國而言有其意義與價值。

## 二、未來中韓關係發展仍充滿變數

中韓雙方未來關係的發展，目前呈現不同調之態勢。相較於中國期盼尹錫悅延續包括文在寅政府的「三不無限」承諾之態度並對韓喊話，如「希望韓國新政府也能繼續堅持對華友好政策」等，尹錫悅則是在當選後即不斷強調中韓交往應「相互尊重與合作」，<sup>15</sup>亦反映著尹錫悅為選前表示不會沿襲文在寅政府對於「三不無限」的承諾進行鋪路。事實上，若中國能有效改善朝核問題或仍能使韓國改變對中態度，但朝核問題除受到中國的能力與意願所影響外，亦受到中俄關係所影響。例如 5 月底俄羅斯與中國反對美國所提出北

<sup>11</sup> 「三不無限」包括「不考慮追加薩德系統、不加入美國反導體系、不發展韓美日三方軍事同盟以及無意損害中方安全利益」，詳見〈王毅同韓國外長康京和舉行會談〉，《中國外交部》，2017 年 11 月 22 日，<https://www.mfa.gov.cn/ce/cenp/chn/zgwj/t1513135.htm>。

<sup>12</sup> 張逸飛，〈南韓不認「薩德三不」協議往基地送武器 中國不爽要求遵守「共識」〉，《新頭殼》，2020 年 10 月 22 日，<https://newtalk.tw/news/view/2020-10-22/483220>。

<sup>13</sup> 〈南韓「薩德」基地環評工作提上日程〉，《韓聯社》，2022 年 6 月 16 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20220616002600881>。

<sup>14</sup> Theodore A. Postol & George N. Lewis, "Illusion of Missile Defense: Why THAAD Will Not Protect South Korea", *Global Asia*, Vol.11 No.3, (September 2016).

<sup>15</sup> 〈王毅會見韓國離任駐華大使張夏成〉，《中國外交部》，2022 年 6 月 22 日，[https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202206/t0220622\\_10707946.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202206/t0220622_10707946.shtml)；〈與美日中關係受矚 韓媒：尹錫悅暗示重塑四強外交〉，《中央社》，2022 年 3 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202203120165.aspx>。

韓制裁案（如附表 2），中俄之否決與反制美國等西方國家軍援烏克蘭亦有關聯。在國際現勢不變的情況下，未來中國積極處理朝核問題的可能性小，連帶也影響著中韓關係。綜觀雙邊關係的未來發展，倘若尹錫悅選前承諾之政策不變，將為雙邊關係投下不小的變數。尤其是倘若尹錫悅兌現選舉時承諾增加部署第二套薩德系統，<sup>16</sup>則將對中韓關係造成衝擊。當前看似友好的雙邊關係亦恐只是風雨前的寧靜。

**附表 1、尹錫悅上任至今（統計至 6 月 28 日）的中韓外交互動**

| 時間       | 內容重點                                                                                                                                                                                          | 來源    |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 6 月 22 日 | 中國國務委員兼外長王毅會見將離任的韓駐華大使張夏成。王毅表示，雙方貿易額持續突破 3000 億美元，累計相互投資近千億美元。中國對韓友好政策沒有變化，將繼續把韓國置於中國周邊外交的重要位置。希望韓國新政府也能繼續堅持對華友好政策。雙方應以建交 30 周年為契機，推動中韓戰略合作夥伴關係邁上新臺階。張夏成表示，相信中國將保持強勁發展勢頭，韓中友好和務實合作也將會得到進一步深化。 | 中國外交部 |
| 6 月 16 日 | 中韓海洋事務對話合作機制第二次會議，中外交部邊界與海洋事務司司長洪亮與韓外交部東北亞局局長崔喜德主持。雙方同意通過談判協商解決處理海上問題，加快海域劃界談判，加強海洋科研、生態環保、航運、漁業、海上執法、海事安全和海空安全等方面的務實合作。雙方還就日本福島核污染水排海問題交換了意見，就日方排海計畫表達了關切。                                   | 新華網   |
| 6 月 10 日 | 韓國國防部長李鐘燮與中國國防部長魏鳳和舉行雙邊會談。中國針對韓國公佈制定印太戰略一事予以關注。李鐘燮就此表示，韓方此舉旨在構建基於規則的國際秩序，如保障航行和飛行自由等。李鐘燮還重申「相互尊重與合作」是韓方的對華政策基調。中國就韓國部署薩德反導系統表示憂慮。而李鐘燮則重申既有立場，表示韓國為應對朝核威脅而不得不                                  | 韓聯社   |

<sup>16</sup> 小山，〈韓國總統競選人尹錫悅打算擴大部署薩德 重設與中國關係〉，《法國國際廣播電台》，2022 年 2 月 23 日，<https://www.rfi.fr/tw/亞洲/20220223-韓國總統競選人尹錫悅打算擴大部署薩德-重設與中國關係>。

| 時間    | 內容重點                                                                                                                                                                                                                                                                       | 來源  |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
|       | 採取的自衛防禦措施。此外，除了原本設立兩國國防部、韓國海空軍與北部戰區海空軍的直通電話外，此次新設韓國海空軍和中國東部戰區海空軍的直通電話。                                                                                                                                                                                                     |     |
| 6月2日  | 楊潔篪與韓國國家安保室長金聖翰通話。楊潔篪表示，「中方願同韓方落實好兩國元首重要共識，保持各層級密切溝通，深化務實合作，加強人文交流，共同維護真正的多邊主義，妥處敏感問題，推動雙邊關係提質升級、行穩致遠」。                                                                                                                                                                    | 人民網 |
| 5月17日 | 王毅和韓國外長樸振進行網路會晤，就朝鮮新冠疫情、朝核問題、雙邊關係發展等的事交換意見。樸振表示，朝鮮增強核導能力不僅加劇韓半島乃至區域內的緊張局勢，也不符合韓中兩國的利益。王毅則回應，朝鮮半島總體上保持和平，為兩國以及地區發展提供了必要環境。樸振介紹韓方外交基調以「維護自由、和平、繁榮的全球樞紐國家」為發展願景，將基於區域內共同價值和利益開展外交。王毅則表示，防範新冷戰風險、反對陣營對抗關乎中韓兩國的根本利益。王毅強調，中韓在數字經濟、人工智慧、新能源等領域各有優勢，要從各自和共同利益出發，反對搞「脫鉤」、「斷鏈」的消極傾向。 | 韓聯社 |
| 5月10日 | 中國國家主席習近平特別代表、國家副主席王岐山出席韓國總統就職典禮。尹錫悅會見王岐山。王岐山表示，中韓互為友好近鄰和重要合作夥伴。王並提出五點建議，包括加強戰略溝通、深化務實合作、增進國民友好、加強多邊領域溝通協調、加強半島事務協調合作。王岐山就多邊協調表示，中方尊重韓方召開第九次中韓日領導人會議，願與韓方推進「中韓日+X」合作，儘快促成中韓日自貿協定。尹錫悅表示當選總統後，接到了習近平主席發來的親筆信及電話。尹錫悅感謝王岐山出席，這體現了中方對韓中關係的高度重視。                                 | 韓聯社 |

資料來源：洪子傑整理自公開資料。

附表 2、近期可能影響中韓關係之相關事件

| 時間    | 內容重點                                                                                                        | 來源  |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6月16日 | 南韓國防部 16 日表示，為了組建薩德基地「環境影響評估協議會」，已要求環境相關機構、基地所在地政府推薦協議會委員。協議會成立後，國防部將走審議評估範圍和方法、編寫草案、公示文件、舉行居民聽證會等程式。國防部與環境 | 韓聯社 |

| 時間       | 內容重點                                                                                                                                                                                                                                   | 來源       |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
|          | 部就評估結果達成一致後，環境影響評估工作隨即告終。                                                                                                                                                                                                              |          |
| 6 月 15 日 | 據韓國外交部和產業通商資源部，韓國參與由美國主導的「礦物安全夥伴關係」(MSP)。該關係旨在謀求供應鏈穩定和多元化。合作範圍涵蓋鋰、鈷、鎳、錳、黑鉛等 7 種關鍵礦物，必要時將適度調整合作範圍。                                                                                                                                      | 韓聯社      |
| 5 月 26 日 | 聯合國 13 個安理會成員國支持美國提出的對北韓進一步的制裁，包括禁止出口菸草和石油至北韓，以及把美國認為與北韓有關的拉撒路 (Lazarus) 駭客集團列入黑名單。然而決議案遭到中國和俄羅斯的否決。這是自 2006 年開始制裁北韓以來聯合國安全理事會第一次公開分裂。中國駐聯合國大使張軍表示，中方不認為額外制裁有助於當前局勢，只會讓情況更糟；俄羅斯駐聯合國大使涅班濟亞 (Vassily Nebenzia) 則不認為聯合國採取行動會「非常有益於」與北韓交涉。 | 中央社、法廣   |
| 5 月 21 日 | 韓美峰會舉行。雙方宣示建立「全球全面戰略同盟關係」，未來將加強合作應對北韓威嚇，擴大聯合軍演，必要時美方會在南韓部署包括核武在內的戰略武器。聯合聲明提到，經濟及能源安保是維護繁榮與共同安保、守護群體利益的核心，韓美雙方認同深化相關合作的重要性，兩國國家安保會議將就為協調政策措施，啟動經濟安保對話；兩國表達了維護台灣海峽和平穩定的重要性，強調這是印太區域安全與繁榮的基本要素。                                           | 經濟日報、中央社 |
| 5 月 19 日 | 南韓政府決定以創始成員身分加入美國創建的多邊合作機制，推動的地區經濟合作的「印太經濟框架」(IPEF)。                                                                                                                                                                                   | 韓聯社      |

資料來源：洪子傑整理自公開資料。





# 「擴增實境」技術軍事應用應注意合規性

楊長蓉

國防戰略與資源所

焦點類別：國防產業、軍事科技、戰爭模式

## 壹、新聞重點

微軟公司（Microsoft Inc.）為美國國防部打造的「擴增實境」（Augmented Reality, AR）「頭戴設備」（Hololens），於 2022 年 5 月 23 日到 6 月 17 日在五角大廈（Pentagon）展開為期一個月的測試評估，用以確認該設備是否準備好進入量產階段，以及進行軍事初步部署的合適性。<sup>1</sup>近年美國國防部在發展創新科技與技術上，投資許多預算與努力，有報導甚至認為美國國防部正在打造自己的「元宇宙」（Metaverse），<sup>2</sup>而微軟的「擴增實境」計畫乃是其中重要的一環。自 2021 年 4 月成功取得與美國國防部的長期軍事合約以來，微軟便積極投入研發與生產。<sup>3</sup>而此次測試將決定該公司所投入的 13 億資金是否能有所回報，若此計畫成功，「擴增實境」技術運用將正式進入下一個階段。

## 貳、安全意涵

### 一、「擴增實境」打造更有效率且低成本的作戰演訓環境

近年「擴增實境」與其他數位化實境技術（digital reality technologies）以及其組合（例如「虛擬實境」，“Virtual Reality”，VR，「混合實境」，“Mixed Reality”，MR），或是「元宇宙」，在遊戲、醫療、商業以及軍事運用上都有不少發展與前瞻運用。在國防與軍事上，目前主要是使用擴增與混合實境來做戰場模擬訓練以及

---

<sup>1</sup> “Microsoft has \$1.3 Billion at Stake for Combat Goggles,” *Japantimes*, May 10, 2022, <https://reurl.cc/XjKGoR>.

<sup>2</sup> “The US Military Is Building Its Own Metaverse,” *WIRED*, May 17, 2022, <https://reurl.cc/d24nRV>.

<sup>3</sup> “Microsoft Wins \$21.8 Billion Contract to Build HoloLens-based AR Helmets for US Army,” *Techspot*, April 1, 2021, <https://reurl.cc/anKq23>.

高司兵棋推演（Military Simulation，或 Command Post Exercise, CPX）之用。例如「整合式視覺擴增系統」（Integrated Visual Augmentation System, IVAS, 或 Heads Up Display, HUD 3.0 技術），將關鍵技術系統整合到單一設備中，目的在快速發展、測試、演習訓練以及作戰的單一平台。<sup>4</sup>微軟目前所開發的 HoloLens 即是使用此技術，開發頭戴設備給士兵，打造「合成訓練環境」（synthetic training environment, STE），以提供對抗現在與未來的對手時，能具備「戰場覺知」（situational awareness）、「接戰」（target engagement）以及「決策能力」。<sup>5</sup>

「擴增實境」或混合實境在軍事上的運用，最大優點在於 STE 能提供低成本卻幾乎逼真的訓練環境。並且，因為「擴增實境」具有無線網路之設計，可以在小隊成員間立即共享資訊，或在戰情發生變化時能立即輸入新數據與情境，除了能節省訓練成本，還可以提高士兵們的「認知表現」（cognitive functionality），加速應變的反應。

## 二、發展「擴增實境」新技術可能帶來的潛在挑戰

不過，由於「擴增實境」仍屬研發與測試中的技術，雖然預測在順利研發完成後有相當優勢，但目前仍需要投入巨額資金以及不斷測試與研發，其實際成效與實用性難免遭到質疑與批評，雖有極高的潛力，但是在過程中仍有不少阻礙與挑戰。另外，由於科技發展常常領先現有法律與規範，加上「擴增實境」使用了部分的新技術，目前在國內外都不一定有適合的法律或規則可以處理，而在開發新商品與技術時的合規性（compliance）與成本，亦是軍事合約中需考量的重點項目。

「擴增實境」運用在軍事模擬訓練或實際戰鬥（combat）上的另

---

<sup>4</sup> “IVAS Goggle Amplifies Mounted Capabilities,” *U.S. Army*, February 19, 2021, <https://reurl.cc/6ZnvrZ>.

<sup>5</sup> “Microsoft Wins \$22 Billion Army Contract For Augmented Reality Headsets,” *Forbes*, March 21, 2021, <https://reurl.cc/QLKRzO>; “Army Accelerating Synthetic Training Environment Programs,” *National Defense*, November 21, 2018, <https://reurl.cc/YvKEYl>.

一挑戰在於任何透過網路連接的技術都需要考慮網路與資訊安全問題。在網路與虛擬上所使用的範圍越多，就越容易受到駭客與不法份子的攻擊與危害。而擴增或混合實境在軍事適用上更需要注意此類安全性風險。若是透過「擴增實境」設備所取得的資料，無論是屬於何種特別種類個人資料（敏感性資料，sensitive data）<sup>6</sup>都可能會對使用者造成嚴重的損害，且若是在進行模擬訓練等涉及軍事機密等環境使用時被駭客入侵，更可能有難以回復的後果，故在網路安全性部分需有更多防護措施。

## 參、趨勢研判

### 一、「擴增實境」產品合規性與隱私保護議題將越趨重要

現代各種資訊產品以及數位化環境可能都會面臨到隱私權與個人資料保護的合規性問題，特別是在新型態科技與使用者的互動方式（user interactions）、大數據運算（big data analytics）的需求下需要大量的資料蒐集（collecting），除了須防範資料外洩或駭客入侵等安全性議題，這些亦可能會侵害個人隱私權。因而，在研發「擴增實境」產品時，無論是作為商用或軍事運用，相關之法規限制與合規議題將獲得更多重視。<sup>7</sup>例如，這些技術為了精準性，可能會需要蒐集許多使用者的個人資料，這些資料並非不能蒐集，但是須注意蒐集的方式、取得當事人同意以及確保保存的地點與安全性等，才能符合相關規範。

「擴增實境」技術特別強調其透過新技術與使用者互動，例如在戴上 Hololens 時能透過捕捉與記錄人類的眼球運動（eye movements），<sup>8</sup>以取得使用者對新體驗的反應以及所產生的數據資料。由於這些資料需要立刻與系統連結，並且用於系統的分析與改

<sup>6</sup> 依據《一般資料保護規則》（General Data Protection Regulation, GDPR）定義，「敏感性資料」（sensitive data）包括種族、個人政治取向、健康資料、生物統計資料、基因資料等等。

<sup>7</sup> 我國《個人資料保護法》對公務機關與非公務機關有不同法規上的要求與限制。

<sup>8</sup> “Augmented Reality + Virtual Reality: Privacy & Autonomy Considerations for Emerging, Immersive Digital Worlds,” *Future of Privacy Forum*, April 2021, <https://reurl.cc/9GmvMY>, p. 16.

進，因此這些被蒐集到的資料都需要有效與安全的處理與控制，以保護使用者的隱私。此外，由於所蒐集的資料可能涉及高敏感性個人資料，故應該受到更為嚴格的管理與檢視。<sup>9</sup>在新技術研發時，如何平衡成本與可能涉及的隱私權與個人資料保護議題，在使用這類新技術時也是主要考量之一。

目前各種應用程式（applications）或技術平台（platforms）蒐集處理諸多個人資料已成常態，包括姓名、年齡、性別以及電話或電子郵件等基本資料都是常見的被蒐集資料種類。而「擴增實境」需要蒐集的資料可能更多，例如士兵的健康資料或生物統計資料，並依照用途以及所需範圍有所不同，例如 GPS 定位系統會即時跟蹤（track）個人位置，可能需要捕捉個人與環境外觀以及做大量的自動化個人決策處理，包括「人物剖析」（profiling），<sup>10</sup>以判別個人偏好（preference），以及與其他使用者互動的頻率與行為。為了強化「擴增實境」的功能與使用者體驗，不僅需要捕捉，更需要大量處理（processing）分析個人資料。<sup>11</sup>這部分組織在開發與使用「擴增實境」技術時，就必須考量到相關的步驟與防護，以確保符合相關的個人資料保護的法律規範。

以我國《個人資料保護法》而言，若是蒐集、處理以及利用「一般個人資料」，例如姓名、地址、身分證字號以及其他結合後得以直接或間接方式識別該個人之資料者（第二條），須符合特定目的與必要範圍，然而若是涉及「特種個資」，包括醫療、基因、性生活（含性取向）、健康檢查、犯罪前科等（第六條），原則上不得作蒐集、處理或利用；而若需要做蒐集、處理或利用，有更為嚴格的條件與程序，例如一定要當事人書面同意。此外，我國個資法目前尚未將 GPS 或網址等明文列為個人資料，但若是結合其他資料可能還是符合個資法「得以識別該個人」之規定而受到個資法保護。至於

---

<sup>9</sup> Preamble (10) and (51) of the GDPR.

<sup>10</sup> Art. 22 GDPR, “Automated individual decision-making, including profiling”.

<sup>11</sup> GDPR 所定義的「處理」行為包含我國《個資法》所稱「蒐集、處理、利用」行為。

「人物剖析」，在我國的個資法並沒有禁止的規定，故在我國的現行法令下，若所蒐集到的資料處理後能「去識別化」(de-identification)的規範，藉此降低風險，個人資料能被運用的範圍與項目將更為廣泛。

不過，就滿足新技術發展所帶來的法規上挑戰，以我國現行法規對個人資料與隱私權保護來看，至少與歐盟的《一般資料保護規則》(General Data Protection Regulation, GDPR)以及目前歐洲各國資訊與科技法規相比，是相當不足的。GDPR 立法過程中即是考慮到現代社會中的科技發展與新技術，特別是為了對抗大型科技與社群媒體公司，包括 Google、Facebook、Amazon 等大量蒐集用戶資料作為大數據分析以及商業使用的行為而制定。而「擴增實境」這類運用使用了更為新穎的技術，例如前述藉以捕捉眼球運動來做使用，這部份即使是 GDPR 也未有能直接適用的規則，未來可能有待修法或透過司法解釋的方式處理。

## 二、智慧財產權保護議題成為焦點

另一個「擴增實境」產業發展過程中預料將獲得重視的焦點是智慧財產權。「智慧財產權」(Intellectual Property Rights)包括「著作權」(copyright)、「專利」(patent)、「商標」(trademark)以及「營業秘密」(trade secrets)等，在我國與國際上都受到相當程度法規上的保護；若引發相關訴訟，金額也都是相當龐大。在戰略佈局上，智慧財產權往往是組織的重要考量因素。智慧財產權保護了企業開發的投資與思想，並構成了他們未來財務成功的基礎。不過在一般情況下，技術專家未必能確定這些權利是否或應如何適用於新技術，但法院一直在尋找不同模式來調整與適用現有的智慧財產權框架，以適應新的技術發展。需要考慮的問題包括：誰擁有實現這些環境的基礎軟體與平台，品牌是否可以在未經品牌所有者許可的情況下在虛擬空間中出現，以及專門在提高使用者體驗的特定類型硬體的開發上，是否可能侵犯另一家公司的權利等。在專利部分，

也可能變得愈來愈有爭議，因為主要參與者和新創公司都在尋求建立自己的專利組合，以保護自己的創新領域不受競爭對手的影響。

### 三、研發與運用「擴增實境」產品納入對相關法規與成本的考量

「擴增實境」在軍事用途方面，我國當然可以自行研發與生產或購買相關專利，但在研發設計階段時即須考慮屆時實際使用的合規性與相關風險，特別是隱私權的保護。目前全球趨勢，特別是歐盟，對「擴增實境」產品製造商要求必須採取「隱私設計」(privacy by design)，<sup>12</sup>才能符合歐盟 GDPR 相關法規。當年谷歌 (Google) 所開發的 Google Glass，失敗的原因之一即是因為未重視隱私權議題與資料保護法之合規性，<sup>13</sup>而錯失了重大商機與發展機會。

此外，我國若自行研發與生產的成本亦可能過大而不符合國軍預算法規或需求，我國「擴增實境」相關廠商即使有意願或潛能，在確認能取得開發資金與合約前，可能難以投資人力與資源去開發相關技術。另外受限於我國國防產業的運作模式，在研發與運用新技術總是相對保守，故在此方面可能還是要依賴與較為成熟的其他國家相關合作或取得部分專利，才能進行後續研發與生產工作。

---

<sup>12</sup> Augmented Reality (AR): Regulatory Trends, *Mining Technology*, December 21, 2021, <https://www.mining-technology.com/comment/augmented-reality-ar-regulatory-trends/>.

<sup>13</sup> “Google Glass Must be Built with Privacy in Mind, warns ICO,” *ITPro*, June 20, 2013, <https://www.itpro.co.uk/it-regulation/20051/google-glass-must-be-built-privacy-mind-warns-ico>; “Has Big Tech Learned Its Smart Glasses Lesson since Google Glass?” *emarketer*, September 17, 2021, <https://www.emarketer.com/content/has-big-tech-learned-its-smart-glasses-lesson-since-google-glass>.

# 從俄烏戰爭看「政府持續」議題

李哲全

國家安全研究所

## 壹、前言

俄羅斯揮軍入侵烏克蘭已超過 4 個月。原本多數國家認為，這可能會是一場數日內就結束的「軍事行動」，烏克蘭將被迫割地求和。但事態發展出乎大多數人的預期，烏克蘭政府不但未曾瓦解或流亡，甚至在美歐各國支持下堅持抗敵至今，並造成俄軍相當程度的戰損。本文將從「政府持續」(Continuity of Government)的角度，檢視俄軍入侵後，烏克蘭政府在「政府持續」上所作的努力與調適，並參照美國相關政策與作法，擷取可供參考之處，作為台灣政府強化因應重大變局能力的參考。

## 貳、烏克蘭因應戰爭的「政府持續」

所謂「政府持續」(Continuity of government, COG)是指國家為確保各級政府部門在重大災難性事件，例如大型天然災害或核子戰爭衝擊下，仍能持續基本運作，而採取的相關準備作為。<sup>1</sup>從艾森豪總統時代起，美國從聯邦到地方各級政府都有「政府持續」計畫並運作至今。與之相近的概念是「運作持續」(Continuity of operations, COOP)，其的內容更為細膩，指的是從中央到地方政府，從公部門到非政府組織(NGO)到私部門，所有個別組織內部為了在各種災變事故下能維持基本運作，所進行的準備工作。

---

<sup>1</sup> 2016 年 7 月 15 日，美國總統 40 號政策指令 (Presidential Policy Directive 40, PPD-40) 明確要求制定政府運作持續計畫，並律定政府必須維持運作的八項國家基本功能：政府維持三權分立體制持續運作；展現領導能力維繫民眾信心；預防或阻斷國內外敵人對美國及其人民、財產或利益的攻擊；維繫並促進與外國既有關係；捍衛國土並將犯罪者或攻擊方繩之以法；針對遭遇的攻擊或事件，提供快速有效的處置與復原；穩定經濟，確保民眾對財政體系信心；提供對全國公共衛生、安全與福利的服務。請見“Continuity Guidance Circular,” FEMA National Continuity Programs, February 2018, <https://reurl.cc/yr0zE2>。

## 一、基輔當局迅速轉換到戰時體制

2月24日，俄羅斯揮軍進入烏克蘭，基輔當局立即面臨「政府持續」的威脅。包括總統澤倫斯基（Volodymyr Zelensky）被捕或遭殺害的風險；烏克蘭的行政（以總統為首）、立法、司法機構運作持續問題；及基輔甚至全國可能陷落的風險等。烏克蘭當局必須迅速採取步驟，確保「政府持續」，並激勵民心士氣，堅決抵抗入侵的俄軍。

2月24日，澤倫斯基宣佈與俄羅斯斷交；同日，烏克蘭國會通過全境進入戰爭狀態。次日，烏克蘭在基輔成立最高統帥部，由總統澤倫斯基擔任最高統帥，留在基輔繼續指揮，彰顯抵抗到底的決心；並由國防部長、總參謀長及部分副總理協助進行戰時各種決策。

<sup>2</sup> 面對共同的侵略威脅，由最高統帥部整合指揮政府運作。當城市各自為戰時，民力動員由市長負責，城市作戰則由軍事將領指揮。不少中央部會遷至西部的利沃夫（Lviv）持續運作，並由總理坐鎮。<sup>3</sup>由於烏克蘭守軍早已完成部署，並建置堅固的抵抗陣地，使俄軍難以突破防線，確保了基輔的安全。

## 二、「基礎設施韌性」是「政府持續」的基礎

開戰前，俄羅斯對烏克蘭政府機構與銀行的網路攻擊不斷。開戰當天也傳出烏克蘭寬頻衛星網際網路連線，遭到身份不明的駭客攻擊而中斷。2月26日，烏克蘭副總理公開向馬斯克（Elon Musk）喊話，請求協助網路連線。次日，馬斯克回應「星鏈」（Starlink）衛星寬頻服務已經啟用。隨後，在美國國際開發署（USAID）與馬斯

---

<sup>2</sup> David L. Stern, "Ukraine's Lviv Becomes 'Western Capital' as Some Diplomats Leave Kyiv," *Washington Post*, February 18, 2022, <https://reurl.cc/9GY7rv>.

<sup>3</sup> 沈明室，〈從烏克蘭戰爭看我國戰爭機制：啟示與探討〉，《淡江大學戰略學派年會》，2022年5月。



克（Elon Musk）的太空探索科技公司（SpaceX）合作下，共提供烏克蘭 5,000 部「星鏈」終端設備，使烏克蘭免於斷網威脅。<sup>4</sup>

澤倫斯基在演講中指出，俄軍入侵後，對烏克蘭斷水斷電、切斷所有民生資源供應。2 月 24 至 26 日，烏克蘭電網進行獨立運行測試成功，隨即切斷與俄羅斯、白俄羅斯電網聯繫。3 月 16 日，烏克蘭電網與歐洲電網同步連結，電網「脫俄入歐」成功，<sup>5</sup>此一空前快速的轉換，維繫了烏克蘭持續抗敵的能力。此外，特斯拉 Powerwall 智慧儲能裝置也在烏克蘭大出風頭。每組 Powerwall 可儲存 13.5 度電力，最多能串連 10 組，一組就足以支應一般家庭一天用電所需。若僅用於網路通訊及最低限度熱水飲食，甚至可以維持 3 天以上。<sup>6</sup>維持網際網路連線與水電供應於不墜，為陷入戰火的烏克蘭提供寶貴的通聯工具與生活所需，是烏克蘭政府持續的根本基礎。

### 三、結合「資訊戰」「宣傳戰」「心理戰」的數位戰爭

捍衛國土、擊退敵人並將其繩之以法，是「政府持續」下必須具備的基本功能。俄烏戰爭除軍事面與科技面有許多創新應用外，它也是一場結合「資訊戰」、「宣傳戰」、「心理戰」，並左右雙方戰局勝負的數位戰爭。烏克蘭資訊部長在網路資訊戰表現非常傑出，烏克蘭的四個資訊與心理作戰中心，戰力也非常強大。<sup>7</sup>基輔當局運用各種社群媒體，結合官方網站與線上記者會，成功對外傳播烏克蘭政府的資訊，並有效掌握話語權。例如烏克蘭提出的《基輔之鬼》

<sup>4</sup> 吳映璫，〈烏克蘭憂斷網急救 馬斯克一動作 50 萬網讚爆〉，《中時新聞網》，2022 年 2 月 27 日，<https://reurl.cc/NAmyxm>；〈烏克蘭遭俄國入侵時衛星網路被破壞 西方進行調查〉，《中央社》，2022 年 3 月 12 日，<https://reurl.cc/417Wd2>；“USAID Safeguards Internet Access in Ukraine through Public-Private-Partnership with SpaceX,” USAID, April 5, 2022, <https://reurl.cc/ErM1RR>。

<sup>5</sup> Anna Blaustein, “How Ukraine Unplugged from Russia and Joined Europe’s Power Grid with Unprecedented Speed,” *Scientific American*, March 23, 2022, <https://reurl.cc/55y8a6>.

<sup>6</sup> 湯名暉，〈Tesla 儲電系統在烏俄之戰大出風頭的對台啟示〉，《上報》，2022 年 3 月 13 日，<https://reurl.cc/o1orqg>。

<sup>7</sup> “Centers for Information and Psychological Operations of the SSO of Ukraine. Defeat Is Near,” *Top War*, March 3, 2022, <https://reurl.cc/2Z9KYv>.

和《蛇島》的故事，雖然摻雜了部分虛假資訊，但這些描述烏克蘭英勇作戰的敘事，獲得了極佳宣傳效果，並鼓舞烏軍士氣。網路維持正常運作，也讓烏克蘭民眾得以透過手機與網路，即時反映俄軍動態，建構出有效的全民情報網絡，提升烏軍的打擊戰力。

## 參、「政府持續」與台灣

由於戰爭尚在進行，許多烏克蘭當局採取的「政府持續」作為，因涉及機敏目前尚不得而知。例如，若澤倫斯基遭遇不測，其繼任人選有哪些人？排序為何？雖然最高統帥部設在基輔，澤倫斯基也宣稱他就留在班科瓦街（Bankova Street），但烏克蘭應該備有多處作為戰時指揮所與預備指揮所之用的地下掩體。不過，從目前已知的公開訊息，結合美國有關「政府持續」的做法，仍有許多值得台灣借鑒學習之處。

### 一、強化領導中樞韌性是「政府持續」的核心

對於缺乏防禦縱深的台北而言，加強中樞防衛是重要的國防議題，但透過「政府持續」作為，提升領導中樞的韌性，將有助政府在重大災難或事件衝擊下，持續運作領導全國上下因應變局。在這方面，值得參酌的重點有三：領導人繼任名單、影子政府、隨時備便的各種緊急指揮所。

美國從 1947 年的《總統繼任法》（*Presidential Succession Act of 1947*）以來，就設有總統繼任順序清單，並視情勢調整更新。除總統、副總統之外，名單上還有國會領袖與內閣首長共 17 人。<sup>8</sup>聯邦各部會也建有各自的領導人繼任名單。在國家遭逢重大變故或緊急狀況下，往往無暇討論繼任名單與順位，甚至可能因而引發領導危機。因此，成熟完備的繼任名單與機制，就代表越強健的韌性與政府持續能力。

---

<sup>8</sup> Order of Presidential Succession, US.GOV, <https://www.usa.gov/presidents>.

完整的「影子政府」是國家遭遇重大變故時，必須進駐到安全的指揮所（地下掩體）內，並在必要時承接政府運作重任的另一重要機制。2001 年 911 攻擊發生後，小布希總統在當天首度啟動了美國「影子政府」的運作。台灣在演習或兵推中有「預備指揮所成員」的設置，但是否在平時就進行常態聯繫與進駐演練？此外，在重大變故發生後，提供政軍指揮中樞與「影子政府」進駐的主指揮所、預備指揮所及必要的分散指揮所，是否也經常測試內部設施，尤其通訊與資訊系統，並實施相關人員進駐與指揮所轉移等演練，以確保設施能立即發揮政府持續運作的功能，也是「政府持續」不可或缺的工作。只有持續的測試、演練與驗證，才能確保戰時各指揮所的有效運作。

## 二、「政府持續」須內化成為各部會的日常

台灣一般行政部門對於「政府持續」的認識與實踐，仍有進步空間。「政府持續」不僅僅是危機應處，也不是擬妥防護計畫或應變計畫後，被動等待驗收或演練即可。2020 年 12 月，美國總統川普簽署「關於治理與聯邦使命韌性整合」的 13961 號行政命令，明確要求聯邦政府各部門必須將所有整備計畫整合為日常運作，以確保美國政府在任何狀況下都能保有國家基本功能。<sup>9</sup>

因此，從中央到地方各級政府是否真正認識並體會「政府持續」的重要性；中央政府是否透過政策宣示與必要修法，建構「政府持續」機制；政府各部會是否完成務實的整備計畫（涵蓋防護、應變、調適與復原等面向）；以及是否有類似美國的聯邦緊急事務管理署（Federal Emergency Management Agency, FEMA）的機構，持續對政府部門進行到位的演練考評，都是可以繼續推動的工作。

---

<sup>9</sup> “Governance and Integration of Federal Mission Resilience,” Presidential Documents, Executive Order 13961, December 7, 2020, <https://reurl.cc/A7WloQ>.

透過持續的演練與驗證，美國發現若「政府持續」能內化為各部會的日常，從和平轉換到戰爭體制，就不應是最高領導人召集部會首長商議後才能做出的決定，而必須進化成為日常就可操作的機制。因此，美國近年建立了一套「政府持續警戒狀況」(Continuity of Government Readiness Conditions, COGCON)系統。從警戒層級最低的第四級(COGCON 4)，到領導團隊全數進駐指揮所的第一級警戒，都由總統在「國家持續協調官」(由總統的國土安全暨反恐顧問擔任)襄助下做出決斷，並通知 FEMA 與「政府持續」的相關單位。<sup>10</sup>從日常累積經驗，且靈活可操作的平戰轉換機制，有助強化重大變故下的「政府持續」能力。

### 三、政府基本運作能力須透過平時不斷驗證養成

台灣島孤懸海上，一旦周邊海域遭到封鎖，短期內將難取得外援。若發生戰爭，電廠、天然氣接收設施與油庫，都可能成為第一波打擊目標。確保油、氣、電、水、糧，以及經濟、財政、公衛體系的基本運作，是「政府持續」與民心士氣維繫的根本。台灣在《全民防衛動員準備法》中，訂有中央各機關的八大動員準備方案；八大類關鍵「基礎設施」的主管機關與維運部門，也都備有相關的防護計畫。但不管是動員方案或防護計畫，都必須透過到位的演練測評反覆驗證，才能找出不足之處並持續精進。

在美國「政府持續」的機制中，直接由白宮掌握的「全國演習計畫」(National Exercise Program, NEP)，是以兩年為周期實施八項不同的演習計畫。從所有聯邦部門參與的「雄鷹地平線」(Eagle

<sup>10</sup> 在警戒層級最低的第四級，只需維護備援設施並定期進行演習即可。第三級警戒下，相關人員必須進入備援指揮所，測試資通訊系統，以確保備援設施能立即運作，並每日追蹤各部會領導人與繼任者。若上升到第二級警戒，則 50-75%的持續運作人員必須進駐到備援地點，建立相關運作能力，並準備在緊急災難事件發生後，執行該組織的基本功能。在第一級警戒下，指定的領導團隊及持續運作幕僚須完全進駐到備援地點，準備執行該組織的基本功能。請參見“Continuity of Government,” White House Info, <https://whitehouse.gov1.info/continuity-plan/>.

Horizon) 演習，到國防部如何支援文職部門的演練，以及災害應變、海岸後勤、網路安全、核武事故、都會區核設施事故、核生化事故演習等，反覆進行演練與驗證。<sup>11</sup>若缺乏平時紮實的演練與考驗，動員計畫或防護計畫中不切實際或有疏漏的環節，就可能繼續存在，而在重大變故發生後，造成「政府持續」的重大傷害。如何在平時透過相關部門執行演練考評，不斷找出問題、精進政府基本運作能力，是台灣面對「政府持續」的另一個重要課題。

## 肆、結語

沒有人知道重大災害或戰爭何時發生，但透過日常的「政府持續」準備與精進，可以讓政府與指揮體系有更好的應變能力與抗災抗敵的韌性。在氣候極端化與中國對台軍事威脅升高之際，政府必須面對突如其來的重大變故已是相對大概率事件。從烏克蘭戰爭的實際狀況及美國「政府持續」的機制與實踐，應有許多可供台灣納入考量並付諸實踐之處。

---

<sup>11</sup> “Continuity of Government,” *White House Info*, <https://whitehouse.gov1.info/continuity-plan/>.

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

曾敏禎、賀增原、詹祥威、謝沛學