

國防安全雙週報

第 59 期

- | | | |
|----------------------|-----|----|
| 美印太司令部藉大型演習驗證新作戰概念 | 舒孝煌 | 1 |
| 評析中國「公布」於南海應對美國軍艦的策略 | 陳亮智 | 9 |
| 解析中巴「海洋衛士 2」聯合演習 | 江旻杓 | 13 |
| 在相互猜疑中邁向管控分歧的美中關係 | 梁書瑗 | 19 |
| 對美國國防部揭示中國生物活動之評論 | 翟文中 | 27 |
| 北約組建「快速反應網路部隊」應對俄中挑戰 | 吳宗翰 | 31 |
| 烏克蘭能收復失土嗎？ | 歐錫富 | 37 |
| 澤倫斯基開除情報高官之觀察 | 汪哲仁 | 43 |
| 「外籍戰士」參加俄烏戰爭的危險性 | 楊長蓉 | 49 |
| 習近平近期對港台統戰之比較 | 龔祥生 | 55 |

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

2022 年 7 月 29 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 59 期

- | | | |
|------------------------|------------|----|
| 從上海公安資料庫遭駭竊看集中式數位監控的風險 | 曾怡碩
洪嘉齡 | 59 |
| 近期中國央企幹部轉任地方官員透露的經濟危機 | 方琮嫻 | 63 |
| 中共藉提倡「數位素養」強化科技威權 | 劉姝廷 | 67 |
| 簡評中國「再生能源」開發建設情勢 | 洪銘德 | 71 |
| 日本「不對稱作戰」思維之評析 | 王綉雯 | 77 |
| 人亡政不息：後安倍時期日中台關係初判 | 王尊彥 | 83 |
| 後安倍時代的日俄關係：對話、合作及壓力 | 王彥麟 | 87 |

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

2022 年 7 月 29 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

Contents

U.S. Indo-Pacific Command Uses Large-Scale Exercise to Verify New Combat Concept <i>Hsiao-Huang Shu</i>	1
Assessing China's Claim of Its Reaction to the U.S. Destroyer in the South China Sea <i>Liang-Chih Evans Chen</i>	9
An Analysis of China-Pakistan 'Sea Guardians-2' Joint Maritime Exercise <i>Hsinbiao Jiang</i>	13
How Have the U.S.-China Relations Changed? <i>Shu-Yuan Liang</i>	19
A Commentary on China's Biological Activities in US DOD's Annual Report <i>Wen-Chung Chai</i>	27
NATO to Forge Cyber Rapid Response Force to Counter Challenges from Russia and China <i>Tsung-Han Wu</i>	31
Can Ukraine Retake Its Lost Territory? <i>Si-Fu Ou</i>	37
Observations on Zelensky's Dismissal of Intelligence Chief and Prosecutor General <i>Che-Jen Wang</i>	43
The Danger of Foreign Fighters Participating in Russia-Ukraine War <i>Alice Chang-Jung Yang</i>	49
A Comparison of Xi Jinping's Recent United Front Actions on Hong Kong and Taiwan <i>Shan-Son Kung</i>	55

Contents

On the Risks of Centralized Digital Surveillance via the Incident of Shanghai Police Data Leaks <i>Yi-Suo Tzeng / Chia-Ling Hung</i>	59
China's Recent Appointments of State-Owned Enterprise Executives to Local Leadership Signal Economic Troubles <i>Christina Chen</i>	63
The CCP Promoting 'Digital Literacy' to Strengthen Technological Authoritarianism <i>Shu-Ting Liu</i>	67
Comments on China's Development and Construction Situation of Renewable Energy <i>Ming-Te Hung</i>	71
An Analysis of Japan's Asymmetric Warfare <i>Daphne Shiow-Wen Wang</i>	77
An Initial Assessment of the Japan-Taiwan-China Relations into the Post-Abe Era <i>Tsun-Yen Wang</i>	83
Japan-Russia Relations in the Post-Abe Era <i>Yen-Lin Wang</i>	87

美印太司令部藉大型演習驗證新作戰概念

舒孝煌

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：作戰概念、印太區域、美中戰略

壹、新聞重點

美軍近年常藉演習驗證新作戰構想，訓練美軍由指揮官至士兵層級，都熟悉大規模作戰及複雜的指揮管制場景。美國印太司令部在今年 6 月「勇敢之盾」(Valiant Shield 2022) 演習中，測試新作戰概念，這在 2021 年舉行的「北方邊境」演習、「全球大規模演習」等已進行過類似驗證與測試。而在夏威夷舉行的「2022 年環太平洋」(RIMPAC 2022) 聯合演習，時間為 6 月 28 日至 8 月 4 日，也會進行實彈演習及新武器裝備如無人艦的測試。

貳、安全意涵

2022 年「勇敢之盾」演習的目的在演練關島海域周邊進行的高強度作戰。主要項目為「海上攔截」、「防禦性對空作戰」、「人員救援」、「情報監視及偵察」、「反潛戰」、「指揮及管制」。本屆參演部隊包括雷根號 (USS Ronald Reagan, CVN 76)、林肯號 (USS Abraham Lincoln, CVN 72) 等 2 艘航空母艦、的黎波里號 (USS Tripoli, LHA 7) 兩棲突擊艦、核動力攻擊潛艦、陸軍第 94 防空司令部、陸戰隊第 1 及第 3 遠征軍、空軍第 36 聯隊，共有 15 艘水面艦、200 架作戰飛機。2022 年「環太平洋聯合演習」亦為大規模演習，包括印太區域內、外共 26 國參演，170 架飛機、38 艘水面艦、兩萬五千人參加，演習中也進行新武器裝備驗證，除加入 4 艘無人艦艇運用驗證、派遣 F-35B/C、MQ-9 無人機外，並首度納入匿蹤驅逐艦蒙索爾號 (USS Michael Monsoor, DDG 1001)。

一、印太司令部驗證新作戰概念

6 月「勇敢之盾」演習場景包括「海上攔截」、「防禦性空對空作戰」、「人員恢復」、「情監偵」、「反潛戰」、「指揮管制」，「驗證概念」包括空軍敏捷戰鬥部署（Agile Combat Employment, ACE）、陸軍多領域特遣隊（Multi-Domain Task Force, MDTF）、陸戰隊遠征前進基地作戰（Expeditionary Advanced Base Operations, EABO）等：

- （一）愛國者飛彈攔截演習：美國空軍在帛琉部署 3 架第 354 空中遠征聯隊的 F-35A 戰機支持此次演習，這也是首度在帛琉進行愛國者防空飛彈的實彈射擊。演習過程中，一架由帛琉機場起飛的 F-35A，將偵測到的目標軌跡資訊傳遞給地面的愛國者防空飛彈部隊，再以愛國者飛彈擊落空中目標。過去的「勇敢之盾」演習中，美國陸軍即展示過以第 2 個空中平台搜獲目標資訊並回傳，這是整合式空中及飛彈防禦戰鬥指管系統的一部分，未來也會擴充至其他平台。
- （二）高機動性多管火箭快速滲透演習：陸戰隊第 1 陸戰師 11 團 5 營的 M142 高機動性多管火箭系統（High-Mobility Artillery Rocket System, HIMARS），由 C-130 運輸機載運，進行 HIMARS 快速滲透（HIMARS rapid infiltration, HI-RAIN），接著陸戰隊發射訓練用火箭，完成接戰程序。
- （三）雷達測試機模擬對地打擊：一架改裝過的雷神（Raytheon）公司多項目實驗平台（Multi-Program Testbed），使用一架改裝的 727 客機，編號為 RMT-727，在塞班島周邊追蹤陸上目標，並將資訊傳給其他作戰平台，其他包括運用衛星、KC-135 加油機、地面接收站等，以解決多領域戰場空間中聯合作戰任務的需求。島上有模擬彈道飛彈發射車的模型，用於模

擬地面目標。¹

二、遠端指管系統實現「多領域多軸線」海上打擊

在「勇敢之盾」的「擊沉演習」(Sinking Exercise, SINKEX)中，美國海軍演練「多領域多軸線」海上打擊程序。本次演習的特色是以伯克級驅逐艦班福德號(USS Benfold, DDG 65)上發射的「標準6型」(SM-6)防空飛彈擊中擔任靶艦的退役巡防艦，雖然魚叉飛彈等已可用於反艦作戰，但SM-6射程為其2倍，且速度達到3馬赫，可大為提高其攻擊水面目標的殺傷力。SM-6與艦上神盾戰系、F-35戰機、E-2D先進鷹眼預警機，運用海軍整合式射控—制空(Naval Integrated Fire Control-Counter Air, NIFC-CA)概念，能有效結合並且互補。²本項演習參與者除配備SM-6飛彈的班福德號外，尚包括洛杉磯級核動力攻擊潛艦基偉斯特號(USS Key West, SSN 722)以MK48重型魚雷攻擊目標、陸戰隊的F/A-18使用空射魚叉飛彈、F-35B戰機使用聯合直攻武器(JDAM)，空軍第28轟炸聯隊的B-1轟炸機則使用AGM-158C遠程反艦飛彈(LRASM)。SM-6原為防空飛彈，但增加各種不同作戰能力，可打擊彈道末端的來襲飛彈，在某些情況下攔截極超音速武器，也具備對地攻擊能力。作戰指揮則在雷根號航艦上進行。該演習也是一項更大實驗的一部分，用以檢視群集作戰能力、小型無人水下載具、以及有人／無人反潛戰的組合。

3

三、演習測試基於AI技術的多領域指管系統

洛馬公司(Lockheed Martin)也攜帶「鑽石盾」(DIAMOND Shield)戰鬥管理系統的原型，在「勇敢之盾」演習中測試多領域系

¹ “US INDO-PACOM Forces Conclude Exercise Valiant Shield 2022,” *Overt Defense*, June 20, 2022, <https://reurl.cc/NRjENk>.

² “SM-6 Missile Used To Strike Frigate During Massive Sinking Exercise In Pacific,” *War Zone*, June 20, 2022, <https://reurl.cc/rRxnYx>.

³ “SM-6 Missile Used To Strike Frigate During Massive Sinking Exercise In Pacific,” *War Zone*, June 20, 2022, <https://reurl.cc/rRxnYx>.

統快速將計劃轉化為具體接戰行動。「鑽石盾」系統運用人工智慧技術，以 4 個虛擬的海軍神盾戰鬥系統作為節點，為 HIMARS 火箭系統及愛國者 3 型飛彈提供精確目標數據，其 AI 技術可自動分析作戰指管數據，為指揮官提供決策輔助，建議由哪些艦艇、飛機或地面車輛，對哪些來襲威脅做出反應，一旦指揮官選擇一項行動方案，該虛擬的神盾系統就會將目標數據傳送至 HIMARS 火箭發射器。由於任務指揮官可能來自不同軍種，使用不同術語或指令，系統可以自動「翻譯」成該軍種的正確措辭或指令，這項程序可減少透過無線電以語音傳遞目標資訊時人為錯誤的可能性，並節省反應時間。

未來作戰節奏持續加快，任務型態不斷變化，新「指管系統」有助幫助部隊及其指揮官更快速、準確執行任務，這些技術可實現聯合全領域作戰，但仍需持續整合與精進。特別是由衛星到地面雷達等各種感測器蒐集的資訊量日益增加，需要 AI 輔助分析在作戰範圍內有多少友軍單位、哪些感測器可以提供目標細節、哪些作戰單位最能立即且有效應付威脅，指揮官便不用花時間分析數據，可專注於做出最佳決策。⁴洛馬公司技術人員已與印太司令部合作參與 5 次演習，吸收經驗及教訓，並回饋至系統的下一次展示中。該系統可裝置在可攜式模組中，裝在配備神盾戰鬥系統的巡洋艦或驅逐艦上，未來可直接指揮無人水面艦或陸基反艦武器實施聯合作戰。⁵

參、趨勢研判

美方近年推動多項先進作戰概念，並在「勇敢之盾」等大型演習中持續進行演練，一方面有助美軍在未來作戰中保持領先地位，其概念也在應對中國的「反介入／區域拒止」（Anti-access/Area-

⁴ “Test Driving Tomorrow at Valiant Shield 22,” *Lockheed Martin*, July 2022, <https://reurl.cc/MNvgWn>.

⁵ “Lockheed Martin Blends AI Decision Aide, Virtual Aegis Combat System in Drill Near Guam,” *Defense News*, June 21, 2022, <https://www.defensenews.com/naval/2022/06/21/lockheed-martin-blends-ai-decision-aide-virtual-aegis-combat-system-in-drill-near-guam/>.

Denial, A2/AD) 威脅，結合新作戰概念及部署構想，使美軍能確保在印太區域的軍事優勢。

一、印太區域情勢顯示反艦作戰重要性提高

美軍近年大型演習中，均包括以各類型實彈擊沉靶艦的「擊沉演習」，演練各種型式精準武器的多領域打擊程序，並提供測試新武器機會。過去美國海軍著重海上防空及飛彈防禦，SINKEX 演習顯示反艦作戰再度獲得重視，在海戰的重要性大幅上升。6 月的「勇敢之盾」演習中，包括陸戰隊 HI-RAIN 程序、F-35B 戰機，空軍 B-1 轟炸機、海軍班福德號驅逐艦、潛艦基偉斯特號均參與演習，目的在使參演單位熟悉真實世界的接戰程序，包括偵測、標定及聯合接戰等，同時也演練 SM-6 防空飛彈接戰海上目標；⁶ 7 月的環太平洋演習則由美國、澳洲、加拿大、馬來西亞等國部隊參加。2021 年「大規模演習」(Large Scale Exercise 2021, LSE) 也用以驗證海軍及陸戰隊的分散式作戰概念，包括 P-8 巡邏機及 F/A-18 戰機攜掛空射魚叉飛彈、芝加哥號潛艦 (USS Chicago) 使用潛射魚叉飛彈、搭載在無人發射系統上的海軍打擊飛彈 (Naval Strike Missile, NSM)、F/A-18E 搭載的 AGM-154 聯合距外武器 (Joint Stand-Off Weapon, JSOW) 精確滑翔炸彈等。⁷

SINKEX 需依美國環境保護局規定程序及相關法規，每個 SINKEX 演習均至少要在 6,000 呎深水域，距離陸地至少 50 哩，確保人類及海洋哺乳動物不在演習中受傷害。靶艦也需經過清潔程序，以清除多氯聯苯等化學物品、各式電容器、可漂浮物等垃圾、油槽殘餘油料等。⁸以確保不會對海洋生態造成不利影響。

⁶ "US Navy Destroys Oliver Hazard Perry-class Frigate during Sinking Exercise," *Naval Today*, June 21, 2022, <https://reurl.cc/yMZ0ll>.

⁷ "Watch The Ex-USS Ingraham Frigate Get Its Back Broken By A Torpedo," *War Zone*, August 24, 2021, <https://reurl.cc/eOxg7m>.

⁸ "RIMPAC sinking Exercise: Live Fire Sinks Decommissioned Vessel North of Kaua'i," *Maui Now*, July 17, 2022, <https://reurl.cc/nOzRmd>.

二、基地設施分散部署防範中共打擊

「勇敢之盾」演習環繞關島、天寧島及塞班島等美國戰略前哨，凸顯該區域在緊張情勢下的戰略意義，同時也傳達美軍在此區域作戰準備的訊號，演習目的也在使這些新概念如「整合式長程打擊」、聯合部隊在真實世界的戰術任務等加以可視化。⁹美國近年國防授權法案中推動「太平洋嚇阻倡議」（Pacific Deterrence Initiative），本屆「勇敢之盾」演習區域範圍，主要環繞塞班島、天寧島、帛琉群島等周邊海域，其中天寧島國際機場正在整修，增建跑道設施，作為關島的備用機場，不會進駐部隊，但未來可能部署 KC-46 加油機及運輸機。¹⁰美國空軍也注重偏遠地區快速機動部署能力，並在密克羅尼西亞聯邦、帛琉、馬紹爾群島建立武力投射、分散與訓練設施。

三、演習場景針對印太未來衝突場景

由於區域情勢緊張，這些大型演習被認為具有針對意義。「勇敢之盾」演習以關島等「第二島鏈」為主軸，目的在鞏固美國支持「第一島鏈」的前進與備用基地。「勇敢之盾」2022 演習結束之時，6 月 17 日，中國第 3 艘航空母艦福建號下水，該艦與美國最新的福特號航艦類似，採用 3 套電磁彈射系統，若配備高性能艦載戰機，將能大幅提升解放軍海軍作戰能力。另外，日本防衛省聯合參謀部也在同時發現解放軍海軍艦隊通過對馬海峽駛入日本海，而俄羅斯海軍也在 6 月 3 日於太平洋海域進行大規模演習。¹¹這都顯示印太區域海上對峙情勢持續升高，也使得「勇敢之盾」演習具有扼制俄、中在印太區域野心的意涵，也由於「勇敢之盾」演習在地緣政治中

⁹ “SM-6 Missile Used To Strike Frigate During Massive Sinking Exercise In Pacific,” *War Zone*, June 20, 2022, <https://reurl.cc/rRxnYx>.

¹⁰ “Construction Of Airbase On Tinian Island In Case Guam Gets Knocked Out Has Begun,” *War Zone*, June 5, 2022, <https://reurl.cc/oQLqY5>.

¹¹ “China Launches Third Aircraft Carrier as U.S. Wraps Major Pacific Exercise,” *USNI News*, June 17, 2022, <https://reurl.cc/aGrgbl>.

的重要性，而被認為是一項對北京近期行動的嚴重警告。¹²

¹² “The US Valiant Shield 22 Exercise: a Warning to Beijing,” *Special Eurasia*, June 21, 2022, <https://www.specialeurasia.com/it/2022/06/21/us-valiant-shield-beijing/>.

評析中國「公布」於南海應對 美國軍艦的策略

陳亮智

國防戰略與資源研究所

焦點類別：南海情勢、解放軍、認知戰

壹、新聞重點

根據《路透社》(Reuters) 在 2022 年 7 月 13 日的報導，中國聲稱美國飛彈驅逐艦「班福特號」(USS Benfold, DDG-65) 於當天駛入中國位於西沙群島的「領海」，解放軍依循往例組織海空軍進行跟監與驅離。事後，解放軍南部戰區微信公眾號「公布」兩張跟監「班福特號」的現場處置圖。從照片顯示，美中雙方的軍艦距離十分接近；而此一「公布」作法則是中國軍方首次採取的應對。¹根據中國媒體《環球時報》(Global Times) 報導，近距離跟監「班福特號」是由解放軍海軍 054A 型護衛艦「咸寧艦」所執行。該報導引述中國軍事專家的看法認為，解放軍首次在第一時間公開應對美國軍艦的作法有兩個意義：第一、表明解放軍具有應對處理美艦駛入爭議水域的能力；第二、即時公開現場情況而將輿論化被動為主動。

2

貳、安全意涵

由於中國極力將南海「內海化」，而美國則持續以「航行自由任務」(Freedom of Navigation Operations, FONOPs) 挑戰並突破北京在南海的作為，因此從 2015 年開始，美中兩國的軍艦便經常在南海形

¹ “China Says It ‘Drove’ Away U.S. Destroyer that Sailed near Disputed Isles,” Reuters, July 13, 2022, <https://www.reuters.com/world/us/us-destroyer-sails-near-disputed-schina-sea-islands-china-says-it-drove-ship-2022-07-13/>.

² 郭媛丹，〈美艦非法闖西沙！解放軍首次公布現場處置圖〉，《環球網》，2022 年 7 月 14 日，<https://world.huanqiu.com/article/48oVZLrv6Sc>。

成對峙或追逐。³其中最典型的衝突模式是美艦駛入爭議水域挑戰中國領土主權，繼而是中艦進行跟監、警告與驅離，而相關的新聞則多是由美國五角大廈或美國海軍太平洋艦隊第七艦隊發布。然而此次卻是中國軍方搶在美軍之前主動「公布」雙方軍艦互動的過程，而且是首次，因此北京此一應對策略的思維值得探究。

一、北京推動「認知作戰」與「輿論作戰」以為反制

針對中國首次主動「公布」其對進入所稱「領海」的美艦實施跟監與驅離，其最主要的用意是向國內與國外推動「認知作戰」與「輿論作戰」，用以反制美國在南海持續進行的「航行自由任務」。由於過往多是由美方發布雙方軍艦在南海爭議水域進行抗衡與驅逐，並且是由華盛頓指責北京違反國際公法與慣例，基於捍衛國際規範與秩序，美國與其他國際社會成員保有在國際海空域範圍內之船舶及航空器的自由航行與飛越權利。然而，從中國的角度而言，北京認為是「美國侵犯中國的領土與主權在先」，因為南海島礁原本即是中國傳統固有的領土，其周邊的水域則當然是中國的領海與專屬經濟海域；是美國侵犯中國的主權，並且違反國際法與國際原則。因此北京的作法則是欲向國內與國際社會表明上述立場，一方面推動被北京合理化的認知印象，另一方面則形成有利於它的輿論。

事實上，北京如此的操作方式也有另外的例子可以依循。2020年前後，中國北京大學「海洋研究院海洋戰略研究中心」亦成立《南海戰略態勢感知計畫》（South China Sea Strategic Situation Probing Initiative, SCSPI）的網站，經常利用其《推特》平台密集地發布美軍在西太平洋地區的活動訊息。⁴此一作法極像是仿

³ 參照：“Department of Defense (DoD) Annual Freedom of Navigation (FON) Reports,” *U.S. Department of Defense*, July 20, 2022, <https://policy.defense.gov/OUSDP-Offices/FON/>.

⁴ 有關「南海戰略態勢感知計畫」的《推特》網址，請參考：https://twitter.com/SCS_PI?s=20。

效美國華府智庫「戰略暨國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS)的《亞洲海事透明倡議》(Asia Maritime Transparency Initiative, AMTI)網站平台，因為該網站經常公布中國在南海進行填海造陸與實施軍事基地化的照片。北京欲透過此一操作，針對南海與西太平洋的軍事活動向國內及國際發聲，指明是因為美軍的大量與強力涉入而造成區域秩序的動盪。中國希望藉此掌握「話語權」，同時也顯示北京在此方面之議題掌握的能力與自信。

二、北京表明有處理美艦駛入爭議水域的意願與能力

中國採取主動「公布」對進入爭議水域的美艦實施跟監與驅離，這說明了解放軍有面對、處理美國執行「航行自由任務」的意願與能力。首先，在意願的部分，搶在美方公開消息之前發布訊息即是化被動為主動，這表明中方極其固守原本的立場，並且具有強烈的意願面對此一情況。其次，在能力的部分，從此次公開的消息中觀察，中方對美艦保持非常近距離的跟蹤與監視，這說明解放軍是持續且即時地對美艦動態進行掌握。⁵而從歷次的相關事件中亦可看出，中方對「入侵其領海」的美艦均採強勢的跟監、攔截與驅離措施，這顯示解放軍亦確實有能力執行反制，而且貫徹執行。

此外，從爭議水域向外延伸，北京也是在向美國與國際社會透露它對南海的戰略情勢與周邊情況具有極為強烈的管理意願與能力，這與前述亟欲掌握有關南海的「話語權」是一體之兩面。一方面，在意願上，縱使中國對南海的主權主張不符合現代國際公法的精神與原則，在南海的填海造陸與軍事化作為亦難為國際社會所接受，但北京仍是執意而行並向國際社會傳遞屬於「中國的」南海觀。另一方面，在能力上，北京有意藉此向「境外勢力」傳達它具有能力

⁵ 當然，因為美艦的火炮及火控雷達都處於初始位置而未進入戰鬥狀態，這也避開雙方可能發生的潛在衝突。

掌握、應對、處理在南海進行的國際「航行自由」活動，希冀對美國及其盟邦在南海的軍事行動產生威嚇與阻撓的效果。

參、趨勢研判

一、中國將依循此例執行未來的反制行動

由於解放軍已在此次的跟監與驅離美艦上採取主動「公布」的應處措施，預計中國將依循此例處理未來美國即將實施的「航行自由任務」。其目的當然是要貫徹對國內及國際的「認知作戰」與「輿論作戰」，固守其在南海的領土與主權，不受所謂的國際航行或飛越自由所侵犯。對此，美國及盟邦必須思索如何突破中國對南海「話語權」的掌握與詮釋，以更積極主動的方式克服北京在此議題上的認知戰與輿論戰。

二、南海爭議水域的軍事衝突可能性或將提高

由於北京在南海爭議水域反制美國「航行自由任務」的作為變得更為主動，預計未來美中雙方在相關爭議水域中發生軍事衝突的可能性將更為提高。美軍參謀首長聯席會議主席密利（Mark Milley）於最近訪問印度時便指出，過去五年來，中國在太平洋地區攔截美國與其他國家飛機及船艦的次數激增，使區域安全出現相當大的不確定因素。⁶固然，若是只著重在認知與輿論方面的攻防，其發生實際軍事摩擦或衝突的機會未必明顯。但是由於解放軍在實施反制的作為上並未放鬆放軟，而是更趨積極，因此未來美中軍艦在南海發生衝突的機率將升高。但若雙方透過外交途徑積極磋商，則衝突機率或有可能降至可控範圍內。

⁶ Lolita C. Baldor, "In Visit to Indo-Pacific, Gen. Milley Warns China Has Become More Dangerous," *PBS News Hour*, July 24, 2022, <https://www.pbs.org/newshour/world/in-visit-to-indo-pacific-gen-milley-warns-china-has-become-more-dangerous>.

解析中巴「海洋衛士2」聯合演習

江旻杓

國防戰略與資源研究所

焦點類別：作戰概念、戰爭模式、印太區域

壹、新聞重點

2022年7月10-13日，中國與巴基斯坦「海洋衛士2」(Sea Guardians 2)聯合軍事演習，雙方進行作戰籌劃、專業技術交流、文體競賽等港岸交流活動，並在上海附近海空域開展聯合對海打擊、聯合反潛、聯合防空反導等9個科目聯合演練，演習主題為「聯合應對海上安全威脅」，演習要旨為增進雙方防衛合作、交流專業技術與經驗、深化兩國兩軍傳統友誼，促進中巴全天候戰略合作夥伴關係發展。¹

貳、安全意涵

一、聯合演習是表現雙邊密切關係的象徵

中巴之間號稱具備「全天候戰略合作夥伴關係」，意味雙邊交往已臻「無論國際局勢如何變化，無論巴基斯坦國內局勢如何變化，中巴之間友誼不變」的密切程度，這種緊密關係往往表現在經濟和軍事領域的合作和交往。中國除了透過「一帶一路」方案協助巴國進行基礎建設之外，還將梟龍戰機(FC-1 / JF-17)的生產線移至巴基斯坦，並對巴國出口殲-10C戰機和054A/P型巡防艦。雖然中巴海軍此前曾進行六次聯合演習(統計如附表)，但「海洋衛士2」是繼「海洋衛士2020」之後第二次使用的演習代號，可以確定「海洋衛士」與「勇士」(Warriors)和「雄鷹」(Shaheen)系列軍演已經成為雙邊海、陸、空軍重要的制度性軍事交流活動，而透過聯合軍事

¹ 李姝睿，〈中巴「海洋衛士-2」海上聯合演習開幕〉，《解放軍報》，2022年7月11日，頁4。

演習也是一種雙邊關係密切的象徵。

二、演習依陸岸研討與海上操演階段進行

演習劃分為陸岸研討和海上操演兩個階段：港岸活動於7月10-11日實施，主要包括演習開幕儀式、聯合作戰規劃、演習管制與交戰評估、指揮與通信、專業技術交流、兵力協同、綜合後勤保障等場次研討以及文化體育與比賽活動。10日上午，「海洋衛士2」聯合海上軍事演習開幕儀式於東部戰區海軍上海吳淞基地舉行，演習共同「導演」中方為吳淞基地司令員劉志剛少將，巴方海軍為謝赫（Rashid Mohamud Sheikh）准將。文體活動主要是安排巴方官兵參觀海軍上海博物館以及兩軍間的拔河與籃球比賽，在有限時間下仍能獲致行動溝通、經驗交流並透過體育活動促進友誼的效果。海上操演階段於7月12至13日實施，根據中方「導演」劉志剛說法，本次聯演具有想定設計彰顯了實戰化應用以及演練科目突出了多兵種聯合等特點。7月13日下午演習結束，舉行海上分航儀式後，巴國軍艦向印度洋返航。

三、參加兵力規模雖小但演習課目很全面

泰穆爾艦（PNS Taimur, F262）是中國出售巴國的第一批兩艘054A/P型巡防艦之一，甫於6月23日於上海滬東造船廠交艦，成軍服役未及一月旋即東來參加「海洋衛士2」聯合演習，顯然於造艦同時即有一批巴國官兵在中國進行相關系統裝備的操作訓練，接艦後並未立即返國，而是賡續於上海加強部門組合訓練，俾利參加中巴海上聯演；從雙邊聯合演練課目的難度觀察，該艦作為巴方參加本次演習的唯一兵力，頗能彰顯巴國海軍的專業能力。中方則派出湘潭艦（531）、朔州艦（610）和千島湖艦（886）以及配合相關操演課目的潛艦、預警機和戰轟機，整體演習兵力規模不大，但其演習範圍涵蓋空中、水面和水下立體空間，聚焦於聯合的演練課目有指揮

、通信與管制；編隊戰術運動；防空與反飛彈；海空協同搜索與反潛；水面與飛彈作戰；海上整補；海上救援；直升機駐艦保障；損害管制以及包括飛彈、主砲和副砲實彈射擊等，操演課目具有很高的組合作業成分，訓練項目完整而全面。

參、趨勢研判

自2003年開始迄於2022年，中巴海軍進行7次聯合海上軍事演習，觀察其演習時間、地點與課目，可歸納出中巴聯合海上軍演存在三種變化趨向：演練內容從基本向複雜課目進階；演習代號從摸索向正式明確定調；演習週期海域和兵力走向制度化。

一、演練內容從基本向複雜課目進階

掛旗、手旗和無線電通信操演以及戰術運動等都是艦艇航行必須具備的基本能力，這種展現基本功的課目通常出現在友邦國家艦艇不預期遭遇，以及於時間受限之下臨機進行的「通過操演」(passing exercise, PASSEX)。2003年巴基斯坦海軍巴布爾艦(PNS Babur, D182)編隊從阿拉伯海遠渡東海與解放軍東海艦隊只進行通信操演、聯合海上搜救和編隊戰術運動等項目演練，似乎凸顯雙方對於可以進行聯合演訓的課目還處於摸索階段。但到了2015年，雙邊海軍進行第四次聯合操演的項目已經進階到聯合反潛和海上對抗等組合性操演。當然，若干基本操作能力也可能會在每一次聯合操演中列為演練的項目，進入2020年「海洋衛士」系列之後，操演的聯合作戰課目已經向戰術協同深化，幾乎已經涵蓋大部分的海軍類型作戰項目，包括兩棲作戰、水面作戰、防空作戰、反潛作戰、反恐作戰等等。2022年的聯合操演課目除了兩棲作戰之外，基本與前一次聯合海上演習設計的複雜訓練課目無甚差異，顯示中巴海軍聯合軍演已經向著複雜的課目演練進階，象徵中巴海軍已經具備一定程度的技戰術水準。

二、演習代號從摸索向正式明確定調

中巴海軍每次實施聯合演訓都會援引國際慣例賦予一個演習代號，從2003年開始的「海豚0310」到「友誼2005」、「喜馬拉雅1號」、「朋友2015」、「朋友2017」、「海洋衛士2020」以及2022年的「海洋衛士2」，從「海豚」、「友誼」、「喜馬拉雅」（巴語）到「朋友」系列，都具有和平友好的意思，顯示中巴海軍實施聯合海上操演皆抱著促進雙邊關係密切友好的態度，但演習代號一變再變（雖然意思相近），委實暴露雙方海軍儘管都有聯合演習的意願，對於演習宗旨仍處於探索階段，直到2020年確定雙邊聯合海上軍演目的為「聯合應對海上安全威脅」，中巴海軍自詡為應對海上威脅的「海洋衛士」，因此該年度的雙邊聯合海上演習代號乃為「海洋衛士2020」，而2022年聯合軍演以「海洋衛士2」為代號，其意為中巴海軍第二次「海洋衛士」聯合海上軍演，以次數作為代號則可與美軍演習以代名加上演習年——例如「2022環太軍演」——的模式區隔，顯示演習代號已經從摸索不定的階段向正式明確定調，預判下一次中巴聯合海上演習的代號為「海洋衛士3」。

三、演習週期海域和兵力走向制度化

中巴海軍實施7次聯合海上軍事演習的間隔從一年、二年、三年到九年不等，在7次聯演當中，與前一次軍演間隔兩年的有3次，分別為「友誼2005」、「朋友2017」和「海洋衛士2」，從演習代號定調及演習間隔的趨勢判斷，中巴海軍聯合軍演實施週期為兩年，「海洋衛士3」極可能於2024年開展；另中巴海軍聯合軍演的海域有3次在東海、4次在北阿拉伯海，而「海洋衛士2」演習地點位於東海，基於禮尚往來與交替互訪的默契以及可能形成的慣例判斷，「海洋衛士3」應會移師北阿拉伯海舉行。中國海軍在2017和2020年中巴聯合軍演都派出1艘驅逐艦、1艘巡防艦和1艘綜合補給艦（「1驅1護1補」模

式)，2022年演習海域位於中國近海，因此僅派出兩艘巡防艦（其中1艘為056A輕型巡防艦）和1艘補給艦（不計協訓兵力）。研判解放軍海軍執行「海洋衛士3」聯合軍演仍將派出「1驅1護1補」3艘軍艦搭載1-2架艦載直升機參加，基於節約用兵考量，亦可能派遣完成亞丁灣護航批次的編隊順訪巴國實施聯合演習；綜觀中巴海軍聯合操演的時間週期、海域地點和兵力派遣模式已趨向制度化。然而，若海南艦（31）已形成戰鬥力，基於「走向深藍」維護海外利益的需要，不排除其於未來前進阿拉伯灣與巴基斯坦海軍進行聯合兩棲登陸演習的可能性。

附表、中巴海軍聯合演習統計表

演習代號	演習時間	演習兵力	演習課目	演習地點
海豚0310	2003/10/22	嘉興艦（521）、鄱陽湖艦（882） 巴布爾艦（PNS Babur, D182）、納斯爾艦（PNS Nasr, A47）	通信操演、聯合海上搜救、戰術運動	東海
友誼2005	2005/11/24	深圳艦（167）、微山湖艦（887） 塔里克艦（PNS Tariq, D181）、摩阿文艦（PNS Moawin, A-39）	海上攔截、臨檢與拿捕、戰術運動、聯合搜救	阿拉伯海北部
喜馬拉雅1號	2014/10/1	長春艦（150）、常州艦（549）、艦載直升機 祖夫伊卡爾艦（PNS Zulfiquar, F251）、飛彈快艇、艦載直升機	統一演練意圖、統一指揮命令、統一戰術行動、戰術編隊、通信、指揮與管制、聯合搜救	阿拉伯海北部
朋友2015	2015/12/31-2016/1/1	徐州艦（530）、揚州艦（578） 沙姆希爾艦（PNS Shamsheer, F252）、納斯爾艦	聯合反潛、海上對抗、戰術運動、聯合搜救	東海

演習代號	演習時間	演習兵力	演習課目	演習地點
朋友 2017	2017/11/30-12/2	長春艦、荊州艦（532）、巢湖艦（890）、2架艦載直升機 賽義夫艦（PNS Saif, F253）、海爾巴艦（PNS Khaibar, D183）、2架艦載直升機、1架定翼反潛巡邏機	交互參觀、防刀捕俘和擒拿等戰鬥技能交流、戰術運動、通信、指揮與管制、實彈射擊、聯合反海盜、海上攔截、臨檢與拿捕、聯合搜救	阿拉伯海北部
海洋衛士 2020	2020/1/10-14	銀川艦（175）、運城艦（571）、微山湖艦、2架艦載直升機 沙姆希爾艦和海爾巴艦、2艘飛彈快艇、3艘兩棲氣墊船、2架艦載直升機、1架定翼反潛巡邏機	研討交流、戰術推演、編隊運動、聯合巡航、防空反飛彈、海上攔截、臨檢與拿捕、聯合反潛與潛艇救難、海上火炮實彈射擊、聯合兩棲登陸、反恐訓練、陸上輕武器實彈射擊	阿拉伯海北部、海岸、陸上基地和訓練場
海洋衛士 2	2022/7/10-13	湘潭艦（531）、朔州艦（610）、千島湖艦（886）、直-9、空警-500H、潛艦、殲轟-7 x 2 泰穆爾艦（262）	港岸活動：作戰籌畫、專業技術交流、文化體育競賽 海上操演：聯合對海打擊、聯合戰術機動、聯合反潛、聯合補給、聯合支援受損艦艇、聯合防空反飛彈作戰	上海附近海域

資料來源：江旻杓，〈中巴「海洋衛士2020」聯合軍演的觀察〉，《國防安全週報》，第85期，2020年2月14日，頁31-35；以及李姝睿、閔培，〈中巴「海洋衛士2」海上聯合演習開幕〉，《中華人民共和國國防部》，2022年7月11日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2022-07/11/content_4915332.htm。

在相互猜疑中邁向管控分歧的美中關係

梁書瑗

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：國際情勢、中共黨政

壹、新聞重點

2022 年 7 月 9 日美國國務卿布林肯（Antony Blinken）與中國外交部長王毅，藉 G20 外長會議於印尼巴里島會面。¹此次是美中藉〈拜登政府對華政策方針〉（The Administration's Approach to the People's Republic of China，2022 年 5 月 26 日）與〈美國對華認知中的謬誤和事實真相〉（2022 年 6 月 19 日）的言辭交鋒後，兩人首次碰面。2022 年上半年以來，美中主管外交事務的負責人，包含蘇利文（Jacob Sullivan）、楊潔篪，以及布林肯、王毅，共計已晤談過三次。然而，美中相互猜疑的陰影仍遲遲揮散不去。下文將採〈拜登政府對華政策方針〉、〈美國對華認知中的謬誤和事實真相〉，以及上半年美中高階官員會面等訊息，闡釋中共為何會對美國當今的對華政策抱持猜疑的態度，以及美中關係未來可能的新方向。

貳、安全意涵

一、美國對華政策轉向有其意識形態基礎

根據中國外交部訊息，布林肯與王毅於今（2022）年 G20 召開期間會面，王毅又重提美方對華認知存在問題，故對華政策偏離了正確軌道。²自 2018 年以來，中共主管對外關係事務決策圈，便已達成美中關係動盪是源自於美方對華認知錯誤的共識。〈美國對華認知中的謬誤和事實真相〉一文不僅逐項回應〈拜登政府對華政策方針〉，

¹ 〈G20 峰會後罕見會晤王毅 布林肯：盼談話具建設性〉，《中央社》，2022 年 7 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202207090038.aspx>。

² 〈王毅同美國國務卿布林肯舉行會晤〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 7 月 9 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbzhd/202207/t20220709_10717967.shtml。

同時也是中共首次全面性地論述何謂「美方對華認知錯誤」，並藉此系統性地回擊美方對中共的各項指控。

從中共的角度來看，美國對華認知錯誤的軸心為，中國企圖挑戰美國主導國際秩序的地位。美方批評中國追求國家發展、對外經略的手段有別於西方民主價值，並以此為中國企圖破壞國際建制的論據。例如：為了維繫社會穩定、經濟發展與提升國家實力，中共發展出罔顧人權、侵害公民的隱私權、破壞自由經濟競爭體系，以及漠視國際規範等作為。美國自川普政府後期開始，逐步以此論述證成未來對華政策以遏制中國為主軸的正當性。

值得注意的是，美方對中方作為一系列的批評，其實對中共而言，均在凸出雙方分殊的意識形態。在檯面上，中共雖以美國對華認知錯誤為指控標的，但真正忌憚的是，當雙方綜合國力趨近，導致原本可擱置的意識形態分歧，變成了未解的難題。更有甚者，美國在檢討「交往政策」(engagement policy) 是否完成既定目標的當下，意識形態恐成為美國跨黨政治動員抗中的最大公約數。³

二、美中之間迴避不了的競爭關係

拜登政府上台後，中共仍對美存疑的原因，除了美國對華政策轉向有其意識形態基礎之外，也源自於美方將美中定義為一組競爭關係，甚至已成為美國國內「政治正確」的標準。⁴未來美國將採強化自身能力（投資）與協同（集結盟友）為政策架構，試圖在捍衛國際秩序的競爭中勝出。⁵

³ 相關的討論可詳見：Kurt M. Campbell and Ely Ratner, "The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations," *Foreign Affairs*, Vol. 97, Iss. 2 (March/ April 2018), pp. 60-70; Alastair Iain Johnson, "The Failures of the 'Failure of Engagement' with China," *The Washington Quarterly*, Vol. 42, No. 2 (June 2019), pp. 99-114.

⁴ 2022 年 7 月 9 日，王毅與布林肯會談中，提及「現實狀況被所謂政治正確所綁架，發展方向面臨被進一步引向歧途的危險」。〈王毅同美國國務卿布林肯舉行會晤〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 7 月 9 日，<https://reurl.cc/XV69L3>。

⁵ Antony J. Blinken, "The Administration's Approach to the People's Republic of China," *U.S. Department of State*, May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

對中共而言，一旦雙方走入競爭關係，無可避免地，美國下一步自然會思考如何強化自身、削弱對方（中國）；極大化擴張自身陣營、壓縮對方（中國）的空間。此外，循著美方將雙方定義為競爭關係的前提下，中共顯然也認為，美方指控中國正在提供國際社群另一種國際秩序運作的選項。因此，中共高層一再對外強調中國願意維護既有的國際秩序，即在表明自身無意提供另一個國際秩序的選項，以此駁斥美國上述的指控。

中共正是看到未來美國擬改變中國所處之戰略環境，因而提出「百年未有之大變局」的憂慮，以暗示中國長期以來受益於國際秩序所提供的穩定與利基將一去不復返。若美國對華政策持續朝既定目標前進，將迫使中國在完成「中華民族偉大復興」的道路上承受更大的阻力。

參、趨勢研判

一、美中之間將出現管控分歧的機遇期

縱使美中互動的結構正逢演變期，中共也認知到，短時間內美方修正對華政策的基礎難以撼動，但雙方也正抓住管控分歧的機遇期，減緩爆發衝突的機率。美中關係若缺乏管理分歧的機制，一旦爆發危機，對於國際社會而言都是不可承受之重。本文認為，雖然美中雙方都在調整與適應新的交往政策，但雙方卻因各自內、外部因素，分別在擬定或落實彼此往來的政策時，未如預期一般發揮效果，因而或在近期可創造出了一個管控分歧的機遇期。

有論者認為，隨著美中雙方的貿易關係從依賴轉為互賴，彼此間的衝突要上升至軍事衝突的風險並不高。⁶雖然相較於過去，美中勢必隨著「中國崛起」而處於更加緊張的關係，但不論是美國或中

⁶ 林偉修，〈中國崛起與美中互動關係解析（1990~2016）：權力轉移理論與貿易和平理論的應用〉，《政治學報》，第72期，2021年12月，頁115-151。

國任一方，也都深知難以於短時間內調整彼此貿易互賴的現狀。最後可能出現雙方雖欲強化自身的經濟實力，但對峙的手段恐將顯得左支右絀，如下所述。

一方面，美國在經濟議題上尋求遏制中國的政策清晰度及實踐的程度並不如預期。前者可從近期對中關稅是否撤銷觀之。拜登政府囿限於國內通膨節節攀升，以及關稅手段是對華談判重要的籌碼而進退維谷。⁷此外，雖然拜登政府有別於川普政府，視中國國家資本主義為美國打擊的目標，但針對中國戰略產業重啟的 301 調查卻仍未見下文。⁸後者則可自「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF) 與大規模投資美國基礎建設等政策觀之。第一，「印太經濟架構」只談數據資料分享，而未觸及各國如何調整市場准入門檻（如關稅），以及貿易對話如何展開等議題。⁹其次，拜登政府規劃了投資美國，提升自身競爭力的法案，但仍受國內政治的問題而未獲國會批准。¹⁰由於對華政策的清晰度與落實的程度受質疑，拜登政府對華政策中威嚇與圍堵的力道將受到削弱。

另一方面，中共受限於美國（西方國家）在技術輸入、資本、出口市場與制度引入的貢獻等因素，在對美政策上遲遲缺乏一系統性的論述，導致中共目前看來處於被動回應美國對華戰略的地位。中共自習近平第二任期後，為了應對經濟發展動能不足的困局，決意推進「高水平對外開放」。此舉除了擴大商品、服務、生產要素流入、流出的規模與品質外，也企圖推動境內的「制度性開放」，「倒逼」境內法規循國際經貿標準的方向調整，以及參與引領國際經貿

⁷ David Lawder, "USTR Tai Calls U.S. Tariffs on Chinese Goods 'Significant' Leverage," *Reuters*, June 23, 2022, <https://www.reuters.com/business/ustr-tai-says-us-tariffs-chinese-goods-are-significant-leverage-2022-06-22/>.

⁸ "Tougher than Tariffs," *The Economist*, July 9, 2022, pp. 71.

⁹ 〈美國主導的 IPEF 能抗衡中國嗎？〉，《日經中文網》，2022 年 5 月 24 日，<https://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/politicsasociety/48651-2022-05-24-10-07-40.html?start=0>。

¹⁰ "Tougher than Tariffs," *The Economist*, July 9, 2022, pp. 71.

規則，形成一套服務中國市場對外開放的制度體系。¹¹雖中共所制定的經濟規劃與產業政策面向複雜，但中共對美國（西方國家）擴大市場的開放性是有其現實面上的考量，而不只是宣傳口號而已。一如賈慶國（中國全國政協常務委員、外事委員會委員暨北京大學國際關係學院教授）所言，國家安全的內涵多元，且各次領域彼此相關聯，在做決策時，應務實地平衡並隨時調整經濟、軍事、外交等次領域之間相對的權重。¹²中共對美政策將無法只單看如何提高軍事實力，而忽視經濟利益。

此外，今（2022）年美中也都即將迎來國內重要的政治週期。前者是 11 月國會的期中選舉，被視為拜登政府的一次期中考；後者也於秋天準備召開二十大，習近平正準備打破慣例尋求第三次連任。然而，美中卻分別於今年上半年面臨嚴峻的經濟問題。如此一來，不論在期中選舉或是二十大前，外交議題的重要性將不如迫在眉睫的內政問題。在經濟層面上，美國正經歷自 1980 年代初期以來最嚴重的通貨膨脹，2022 年 7 月的消費者物價指數（Consumer Price Index, CPI）達 9.1%。中國的經濟狀況也不容樂觀，3 月上海因疫情首度採行「全域靜態管理」，第二季度的 GDP 成長率僅 0.4%，青年就業率、地方村鎮銀行「取款難」與「爛尾樓停貸潮」的困境一波接一波。本文認為，美中極有可能在內政困境下，選擇「回防」國內議題，進一步鞏固管控分歧的機遇期。

綜上述，美中關係的確正在轉型，但在轉型過程中，雖存在推動變化的動能，但同樣也會面臨既有結構抗拒的力量。本文主張，不應偏廢任何一方的拉扯政策的動力，美中關係隨時會因國內、外

¹¹ 梁書瑗，〈從 2022 年「兩會」看中共二十大前經濟工作的重點與意涵〉，《國防安全雙週報》，第 50 期，2022 年 3 月 25 日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1859&pid=1974>。

¹² 賈慶國，〈對國家安全特點與治理原則的思考〉，《國際安全研究》（北京），2022 年第 1 期，2022 年 1 月，頁 6-12。

因素而處於雙方停、看、聽的狀態。美中關係未來的走向，可能將於多輪的協商、談判與妥協過程後，最終成為一組相互糾纏的對抗關係。美中關係在國家核心利益上，勢必將走上競爭對抗，但在某些可以妥協的面向上，則可爭取到對方的理解，選擇繼續擱置。值得注意的是，美中對於何謂國家利益的排序，將受到來自國內、國際變數的影響而處於變動的狀態。因此，各階段雙方的應對方式，也恐隨之修正。

二、未來美中應逐步朝向管控分歧的方向邁進

自拜登上任以來，美中各層級官員互動較之川普政府頻繁。同時，雙方更強調保持溝通管道暢通的重要性，應加強接觸對話、減少誤解誤判、妥善管控分歧。外界多半也認為，美中有望藉由多次、多層級的對話建立政策「護欄」。然而不只如此，本文認為美中正在探索一個「管理」雙方分歧的方向，達到「求同存異」的目標。至於如何「管理」雙方分歧的方向？吾人主張應有以下三個層次：（一）雙方試圖降低衝突的層次，承認彼此間未解的歧異；（二）避免毀滅性的軍事衝突；（三）理解並認知到彼此於國家利益相關議題上的政策「紅線」，且不輕易挑動此「紅線」。

首先，調降雙方競爭的層次，不尋求改變對方的意識形態與政治體制。拜登與習近平通話時表示，美國不尋求同中國打「新冷戰」；不尋求改變中國體制，也無意同中國發生衝突。¹³另一方面，中國駐

¹³ 拜登「四不一無意」全文為，「美國不尋求同中國打『新冷戰』；不尋求改變中國體制；不尋求通過強化同盟關係反對中國；不支持『台獨』，無意同中國發生衝突」。根據中共的官方說法，拜登與習近平於 2021 年 11 月、2022 年 3 月的通話中，拜登均對習近平提及「四不一無意」表述。然而，美方對外公開宣示無意願製造「新冷戰」的說法可溯及 2021 年 9 月 21 日拜登於聯合國大會上的演說。〈習近平同美國總統拜登舉行視頻會晤〉，《新華網》，2021 年 11 月 16 日，http://www.news.cn/2021-11/16/c_1128068890.htm；〈習近平同美國總統拜登視頻通話〉，《新華網》，2022 年 3 月 18 日，http://www.news.cn/politics/2022-03/18/c_1128483866.htm；“Remarks by President Biden Before the 76th Session of the United Nations General Assembly,” *The White House*, September 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/21/remarks-by-president-biden-before-the-76th-session-of-the-united-nations-general-assembly/>.

美大使秦剛也表態，中國不是前蘇聯；中共也不是蘇共，因此沒必要將中國視作威脅，美中不存在重演冷戰歷史的必要。¹⁴

其次，推進雙方對話的範圍至軍事領域。自拜登上任以來，今（2022）年7月7日美軍參謀首長聯席會議主席米利（Mark Milley）與中央軍委聯合參謀部參謀長李作成首度視訊通話。一如外交系統，雙方負責作戰指揮的高階將領，均同意保持溝通管道通暢。此外，就美中雙方國防部的訊息，米利與李作成也認同，美中的軍事系統應透過實質對話，負責任地管控競爭，並避免軍事衝突，此舉將有效降低兩國軍事對撞風險。¹⁵

最後，美中在對方所認知的重要議題上，為防止雙方關係進一步激化，雖仍有政策底線，但選擇採取減緩對方疑慮的表態。今年國際情勢最大的「黑天鵝」來自於俄烏戰爭爆發，該戰事引發了美中彼此最深的猜疑。對美國而言，中俄關係「上不封頂」的說法，深化了美國視中俄為一體的立場；對中國而言，美國等北約國家支持烏克蘭退敵，也觸發中共在台海上的敏感神經。但吾人也可觀察到，美中近期在中俄關係與台海議題上，分別透過不同形式的表態微幅修正過去的立場。

一方面中共近期透過秦剛的發言，否認中俄為盟友，澄清中俄具有共同利益的說法，甚至進而削弱中俄關係「上不封頂」的力道。

¹⁶至於提出中俄關係「上不封頂」的樂玉成（原外交部排名第一副部

¹⁴ “Transcript of Ambassador Qin Gang’s Fireside Chat at the Aspen Security Forum,” *Embassy of the People’s Republic of China in the United States of American*, July 22, 2022, http://us.china-embassy.gov.cn/eng/dshd/202207/t20220722_10725763.htm.

¹⁵ 〈李作成與美軍參聯會主席米萊視頻通話〉，《中華人民共和國國防部》，2022年7月8日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2022-07/08/content_4915002.htm；“China Warns Top U.S. General off ‘Arbitrary Provocations’,” *Reuters*, July 8, 2022, <https://www.reuters.com/world/us/top-us-general-speaks-with-chinese-counterpart-2022-07-07/>.

¹⁶ “Transcript of Ambassador Qin Gang’s Fireside Chat at the Aspen Security Forum,” *Embassy of the People’s Republic of China in the United States of American*, July 22, 2022, http://us.china-embassy.gov.cn/eng/dshd/202207/t20220722_10725763.htm; Myah Ward, “China’s Ambassador Tries to Cast ‘No Limits’ with Russia as a ‘Misunderstanding’,” *POLITICO*, July 20, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/07/20/chinas-ambassador-russia-misunderstanding-00047001>.

長)於6月(2022年)調任國家廣電總局副局長。¹⁷此人事任免案,除樂玉成個人晉升之路遭遇重挫,也可看出中共對於外交系統內誤判俄烏局勢或有不滿。

另一方面,美中試圖在台海議題上,尋求降溫的可能。川普時代台海議題被推上美中角力的前線,為造成美中關係不穩定的因素之一。對中共而言,台灣為主權問題,是核心利益;對美國而言,台灣除位居戰略要地,不僅牽動美國在東亞地區的軍事力量,也攸關美國對東亞地區盟友與民主價值的承諾。兩岸若無法維持和平的現狀,不論對美或對中,都是不可承受之重。下文將進一步透過例證闡釋之。

中共重申追求「和平統一」、「反獨促統」的大政方針不變,但也設下「台獨」的政策紅線。顯示,中共雖不放棄武力統一,但至今仍將「和平統一」視作優先選項。至於美方,在拜登上任後,於去(2021)年7月及今(2022)年5月兩度透過對中強硬派的坎貝爾(Kurt Campbell)申明不支持台獨。此外,美國國務院也於5月(2022年)修改美台關係事實清單時,雖然選擇沒加回既有的「承認台灣是中國的一部分」,但卻復原了前一次修改掉的「美國不支持台灣獨立、反對任何一方單方面改變現狀、期待兩岸分歧以和平方式解決」。

綜上述,這些舉措點出:(一)美國不論是否抗中,一貫不支持任何引發以武力解決台海問題的方式;(二)美方有意對中保證美國的對台政策一貫,並未逾越紅線。本文認為,拜登政府上台後,試圖在兩岸問題上與北京達成美方不支持台獨;中方不以武力犯台為優先選項的共識。

¹⁷ 樂玉成屬中共外事系統中的「知俄派」,原本為下一任外交部長的熱門人選,因此外界對樂玉成的人事任命多所議論。除國家廣電總局的重要性下降外,樂玉成恐因年齡因素(樂玉成現年59歲已達副部級官員年齡劃線離退的邊緣),再往上晉升的可能性已大幅下降。

對美國國防部揭示中國生物活動之評論

翟文中

國防戰略與資源研究所

焦點類別：解放軍、美中戰略

壹、新聞重點

2021 年 11 月，美國國防部依據國會授權法要求，發布了當年度的《中國軍力報告》白皮書。該報告書如往常般，對中國的「安全戰略」、「軍事戰略」、「軍事組織」與「作戰能力」均做了詳細地陳述。較特別的是，在這份最新版的《中國軍力報告》中，美國國防部首度對中國軍方的生物研究與活動進行了說明。¹ 2019 年末，「新冠肺炎」（COVID-19）由中國向外傳播造成全球傷亡慘重的疫情，美國政府高度懷疑此病毒係由中國科學院的武漢病毒研究所洩露，並要求情報部門對病毒起源進行調查。由於該所與解放軍軍事醫學科學院有密切合作關係，因此美國軍方開始關注並監視中國軍方的生物研究與相關活動。

貳、安全意涵

一、中國具發展生物武器的意圖與能力

根據媒體報導，中國曾在 1980 年代對生物武器進行過研究。雖然，沒有任何資訊可確認其正在發展生物武器，但若干蛛絲馬跡顯示其仍具發展生物武器的意圖與能力。2010 年，中國第三軍醫大學教授郭繼衛出版《制生權戰爭》一書，指出「制生權」²與「生物戰」將在未來戰爭中扮演重要角色。2015 年，時任解放軍軍事醫學科學院院長的賀福初少將表示，生物材料與「腦控武器」（brain control

¹ Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2021), pp. 94-95.

² 「制生權」係指生物科技領域控制權，參見李江琳，〈李江琳：靜悄悄的戰爭已經降臨〉，《上報》，2020 年 4 月 18 日，<https://reurl.cc/yMZlMq>。

weapons) 驅動的生物技術，將成為國防的「新戰略高點」(strategic high ground)。透過中國軍事醫學領導者的著述與談話可知，中國軍方對生物武器的研發仍具相當興趣。此外，中國軍方醫學機構曾與國企醫藥集團共同進行生物武器計畫，例如北京微生物流行病研究所(Institute of Microbiology and Epidemiology)與蘭州生物製品研究所(Institute of Biological Produces)等。³美國軍事專家 Gorey Pfluke 為文表示，中國已掌握先進「氣霧化」(aerosolized)技術，可將生物戰劑以氣溶膠方式散播，滲透率與殺傷力大增，可最大程度地增加感染人員的數量。⁴種種跡象顯示，中國軍方應具備在短期內建立生物武器庫存的能力。

二、中國違反生物武器公約活動時有所聞

《禁止生物武器公約》(Biological Weapons Convention, BWC)是國際社會首份禁止、生產與儲存生物武器的多邊武器管制協定，1975 年 3 月生效，中國於 1984 年 11 月批准並且加入此一公約。其後，中國在歷年公布的國防白皮書中，一再重申「不擁有並主張全面禁止和徹底銷毀生物武器，堅決反對任何國家發展、生產、研製和儲存生物武器，也反對任何國家以任何方式擴散此種武器及技術」。然而，中國企業不斷違反國際禁令將能製造生物武器的技術與原料提供其他國家，引發了美國政府嚴重關切並對涉案廠商與個人施予制裁。迫於美方巨大壓力，中國政府在 2002 年制頒《中華人民共和國生物兩用品及相關設備和技術出口管制條例》，惟違反相關規定輸出研製生物武器兩用物資的事件時有所聞。2021 年 12 月，美國商務部將中國 34 家企業及機構列入制裁「實體清單」(Entity List)，當中

³ Brig Vivek Verma, "An Assessment of China's Biological Warfare Capabilities and Need For Global Approach to Bio-Security," *United Service Institution of India*, April-June, 2020, <https://reurl.cc/ER7ReK>.

⁴ 葉梓明，〈專家：中共一直研究生物武器，美國早該制裁〉，《大紀元》，2021 年 12 月 25 日，<https://www.epochtimes.com/b5/21/12/25/n13458613.htm>。

包括中國人民解放軍軍事醫學科學院下轄的 11 個附屬研究所，這些機構可能涉及軍方生物武器開發研究。⁵因此，未來美國將會加強對中國軍方機構與民間企業生物活動的監控，同時對違反者施予更嚴厲的制裁。

參、趨勢研判

一、中國可以運用軍民融合途徑積蓄生物作戰能量

生物技術在民用與軍用區劃上並無明顯的界限，因此對生物技術軍事運用的指控就變得極端困難。生技業者基於保護專利權加上對商業間諜的憂慮，其對受檢一事相當排斥，製藥業與生技產業通常會聯手對生物材料查證做出抗拒。⁶此外，《禁止生物武器公約》不具強制性的「查證建制」(verification regime)，這些現實已為有心發展生物武器的國家提供了機會之窗。就中國言，代號 863 的「國家高技術研究發展計劃」啟動後，生物技術都是各型國家研究計畫中的重點，內容包括「基因工程」、「蛋白質工程」與「仿生機器人」等領域。目前，中國在 CRISPR-Cas9 基因編輯技術處於領先地位，中國科學家劉明軍與賀建奎曾利用此技術對動物與人類胚胎進行修改，引發了國際社會的關注與強烈譴責。⁷目前，中國軍方持續探索生物技術運用於軍事領域的潛力，配合人工智慧的運用與協助，未來有可能快速開發出能「武器化」的各類生物材料，同時將其運用於生物武器的研製與部署。

二、生物材料與技術管制成為中美關係與國際安全的重要議題

對中國軍方言，發展生物武器係建立非核嚇阻的另一途徑，可

⁵ 同註 3。

⁶ Gert G. Harigel, "Introduction to Chemical and Biological Weapons," *Carnegie Endowment for International Peace*, January 18, 2001, <https://reurl.cc/kEdE2b>.

⁷ 楊家鑫，〈中國基因編輯，培育世界首隻「斑點」綿羊〉，《中時新聞網》，2016 年 6 月 9 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20160609002163-260505?chdtv>；〈首例基因編輯嬰兒中國誕生？科學界對此強烈譴責！〉，《GENEONLINE》，2018 年 11 月 27 日，<https://reurl.cc/GEVEYA>。

作為彌補其與美國間「核武差距」(nuclear gap)的非對稱手段。生物戰劑與核子武器皆可作為嚇阻物，兩者在嚇阻效應上無分軒輊，由於製造容易且可由兩用科技中迅速取得並進行轉換。由於擁有此一誘因，中國對生物材料與技術的研發絕不會放慢腳步，或在軍控條約與國際組織的約束與查核下自我設限。由於，中國軍方機構與民間企業不時違反《禁止生物武器公約》規定，將可供研製生物武器的兩用技術與物資輸往其他國家，引發了美國政府的注意，此議題未來將成為兩國關係衝突的一個潛在熱點。此外，中國以外的許多國家、非國家成員甚至個人，都具有在實驗室研製生物戰劑的能力，這使得生物技術與材料的擴散更加地難於管制。若國際社會無法建立一套完整的查證機制與管制流程，生物武器或生物攻擊對人類社會與國際安全將是一項「迫切而真實」的威脅。

北約組建「快速反應網路部隊」 應對俄中挑戰

吳宗翰

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：國際情勢、網路安全、網路戰

壹、新聞重點

北大西洋公約組織（NATO）6月28日至30日於西班牙馬德里舉行領袖高峰會，發布最新第8版的《戰略概念》（Strategic Concept），定調俄羅斯為影響歐亞地區安全、和平和穩定的主要威脅，並首次將中國列為系統性的挑戰者。根據北約的聲明，北約還將建立「快速反應網路能力」（virtual rapid response cyber capability）協助成員國因應來自網際空間的惡意行動。北約聲明直言，由於持續受到來自俄羅斯與中國在網路、太空、「混合戰」等領域的不對稱威脅，以及其對新興破壞型科技的「不當使用」（misuse），盟邦將透過強化軍民合作、擴大與民間產業夥伴關係等方式，提升總體網路防禦能力與韌性。¹

貳、安全意涵

一、俄烏戰爭催化使新版《戰略概念》成形

俄烏戰爭的爆發深刻地影響了北約未來的建軍備戰方向與戰略資源配置。²與2010年的上一版《戰略概念》發布之時的時空環境相比，俄國當時仍是北約的「戰略夥伴」，雙方在布魯塞爾均設有辦公室與使團作為聯繫管道。12年之後，雙方關係已不可同日而語。2022年的《戰略概念》指出，俄國的侵烏行動損害歐洲的安全秩序，

¹ “Madrid Summit Declaration,” NATO, June 29, 2022, <https://reurl.cc/W1dV1O>.

² 賴怡忠，〈解讀北約新戰略概念：俄羅斯威脅與中國挑戰是兩大重點，布魯塞爾迎接陸空大擴軍時代〉，《關鍵評論網》，2022年7月11日，<https://www.thenewslens.com/article/169402>。

盟邦無法排除未來俄國可能對盟邦主權與領土完整性的攻擊。特別是，面對俄國近年來透過脅迫與兼併等手段企圖達到影響力與控制力的擴張，以及持續發展傳統武器、「網路戰」與「混合戰」等作戰方式，北約勢必要採取措施。另一方面，中國運用政治、經濟與軍事工具試圖造成他國對它的戰略依賴，藉以強化中國在全球範圍的能力投射，以及它在網際空間從事惡意行動和散布假訊息等，已被北約視為影響安全的因素。中國企圖掌控關鍵技術與產業、關鍵基礎設施、戰略物資與供應鏈等作為，更是北約不能忽視的重要原因。綜合而言，以俄、中為代表的威權政體具體地挑戰了北約的安全、利益與價值觀，俄烏戰爭的爆發更是實質威脅與挑戰的現在進行式。在這個脈絡下，北約是故重申「集體防禦」概念與三大核心任務：「威懾與防禦」、「危機預防與管理」以及「安全合作」。

二、「快速反應網路部隊」是北約首批「網路部隊」

自 2016 年以來，網際空間即被北約認定為如同陸、海、空等一樣的作戰空間。即便如此，北約並未成立自己的「網路部隊」。然而，隨著近年來敵對勢力利用網際空間從事攻擊行為愈發激烈，尤其在俄烏戰爭爆發以來多個北約會員國傳出遭到大規模網攻，北約應已意識到相關能力建置已經刻不容緩。根據新版的《戰略概念》，合理推測「快速反應網路部隊」是即將擴增的「快速反應部隊」的一部分。在 6 月 27 日北約秘書長史托滕柏格（Jens Stoltenberg）的談話中，他當時宣布「快速反應部隊」（NATO Response Force, NRF）將從目前編制的 4 萬名擴增至 30 萬以上。部隊人員的增加，將帶動現有部分編制的戰鬥群將提升至旅級。為因應來自俄國的威脅，北約新增的兵力將以盟邦地理位置上的東翼，包括波羅的海國家為部署的重點；部分待命兵力則將部署在德國，作為增援用途。史騰伯格指稱，新的部隊將在陸、海、空與「網路」等多領域空間提供更大

的兵力來源，並可先針對盟邦的具體計畫預先部署。³

由於在此之前「快速反應部隊」並無「網路部隊」的編制，此次有可能是利用編制擴大的契機一併編列。至於部隊具體的組成形式，研判應該是比照各國派兵共同組成「快速反應部隊」的方式，由各國內的「網路部隊」派員組合而成；事實上，這也符合北約在2021年4月釋出的有關北約在網際空間防禦說明中的構想，⁴只是當時未能落實。不過，由於目前並非所有北約會員國均有「網路部隊」，很可能在初期僅由具備相關能力的國家參與組成部隊；或者部分國家先委由國內私部門領域出任，再逐步建構自身能量。如此也符合《戰略概念》聲明中要加強軍民合作的構想。

參、趨勢研判

一、聯合「網路部隊」有利北約於「網路作戰」協助烏克蘭

基於網際空間的攻防是俄烏戰爭中極為關鍵的戰場之一，「快速反應網路部隊」的成立與部署，預料將會賦予北約各國更大的操作空間提供烏克蘭軍事援助。這一點，從北約聲明中強調「自願」與使用「本國設施」，以及聲明發布後美國立刻附和表示將提供「成熟的國家能力」給烏克蘭見到端倪。在此之前，美軍網路司令部司令中曾根（Paul Nakasone）曾經在6月1日於愛沙尼亞塔林接受媒體訪問時正式承認美軍網路司令部已經在過去的時間內實施過一系列的「攻勢與守勢作戰以及資訊作戰」行動支援烏克蘭。儘管白宮以及主流國際法學界表達附和他的立場，聲稱目前針對俄國的「網路行動」均未違反美國避免與俄國發生直接軍事衝突的政策，然而國際社會對相關行動的「中立性」確實存在不同意見。透過部隊的設

³ Sabine Siebold and Marine Strauss, "NATO to Boost Troops on High Alert to over 300,000 - Stoltenberg," *Reuters*, June 28, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/nato-massively-increase-high-readiness-forces-300000-stoltenberg-2022-06-27/>.

⁴ "NATO Cyber Defense," *NATO*, April, 2021, <https://reurl.cc/rRxnDN>.

立，北約會員國將有更多提供烏克蘭的手段。另一方面，面對中國日益強大的「網攻」能力與近年來在「灰色地帶」的作為，「快速反應網路部隊」的部署也對北約的因應能力提供助益。⁵

二、北約—歐盟深化網路安全合作

目前有關「網路部隊」的資訊仍然有限，尚待釐清與整合。但在網路事務的現有編制與功能而言，預料「快速反應網路部隊」與現有單位將存在分工合作關係。先前，北約已經在比利時蒙斯（Mons）成立「電腦事件反應能力」（NATO Computer Incident Response Capability）單位，負責連接北約資通訊系統與網路架構的防禦。推測快速反應網路部隊與該單位之間未來將共同擔任防禦工作。不過，快速反應網路部隊應同時肩負「網路戰」、「電子戰」與「資訊戰」的任務。

此外，北約與歐盟有 21 個會員國重疊，雙方關係緊密。過去數年間，北約已經與歐盟逐步建立合作框架，現已分別在「混合威脅」與「網路安全」在內的 7 個領域設立 70 餘個計畫。馬德里峰會後，北約新興安全挑戰事務副助理秘書長阿帕圖雷（James Appathurai）指稱雙方在分享網路威脅的「戰場覺知」（situational awareness）方面要更上層樓。目前，歐盟設有「歐盟網路快速反應小組」（EU Cyber Rapid Response Teams, CRRT），由歐盟各國就議題臨時派員組成；在此次俄烏戰爭爆發之際，歐盟多國即共同組成網路專家團隊前往烏克蘭，協助偵測弱點、識別與回應網路攻擊。⁶預料未來北約

⁵ Alexander Martin, "US Military Hackers Conducting Offensive Operations in Support of Ukraine, Says Head of Cyber Command," *Sky News*, June 1, 2022, <https://news.sky.com/story/us-military-hackers-conducting-offensive-operations-in-support-of-ukraine-says-head-of-cyber-command-12625139>; Trevor Hunnicutt and Steve Holland, "White House: Cyber Activity not Against Russia Policy," *Reuters*, June 1, 2022, <https://www.reuters.com/world/white-house-cyber-activity-not-against-russia-policy-2022-06-01/>; Suzanne Smalley, "NATO to Create Cyber Rapid Response Force, Increase Cyber Defense Aid to Ukraine," *CYBERSCOOP*, June 29, 2022, <https://reurl.cc/dW0gRg>.

⁶ "EU-NATO cooperation - Factsheets," *European Union External Action*, June 17, 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-nato-cooperation-factsheets_en; "NATO and the European Union Work Together to Counter Cyber Threats," *NATO*, July 14, 2022, <https://reurl.cc/V16qMY>; Joe Tidy,

「網路部隊」成立後，「網路部隊」可能與該小組依任務協調合作。

“Ukraine: EU Deploys Cyber Rapid-Response Team,” *BBC NEWS*, February 22, 2022, <https://www.bbc.com/news/technology-60484979>.

烏克蘭能收復失土嗎？

歐錫富

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：軍事科技、戰爭模式、作戰概念

壹、新聞重點

烏克蘭地面部隊司令部後勤司令准將卡本科（Vladimir Karpenko）表示，烏軍需要大量武器裝備。一個旅防守 40 公里防線，烏軍有 40 個旅，一個旅裝備 100 輛步兵戰鬥兵、30 輛戰車與 54 門火炮。從開戰以來，烏軍重裝備損失約 50%，即一千三百輛裝甲車、400 輛戰車與 700 門火炮。¹烏軍急需西方國家提供新的武器彈藥，才能彌補戰損，進而收復失土。

貳、安全意涵

烏俄戰爭已成為世界最血腥的戰爭之一，烏軍人員武器裝備訓練青黃不接，經濟不振可能拖垮軍事。

一、烏俄戰爭是最血腥戰爭之一

隨著戰事僵持不下，烏俄戰爭已經成為歷史上最血腥戰爭之一。根據一項研究，自 1816 年以來，所有戰爭中數是每天有 50 名士兵喪生，時間持續 100 天。英國國防部長華勒斯（Ben Wallace）指出，俄軍死亡約兩萬五千人，平均每天接近 200 人。²烏軍每天死亡也是 200 人，光是烏軍這項死亡數字，就足以列入最血腥戰爭的前 25%。在時間方面，戰爭最血腥前 25%是持續 13 個月，烏俄戰爭已經進入

¹ Stew Magnuson, "Breaking: Ukraine to U.S. Defense Industry: We Need Long-Range, Precision Weapons," *National Defense Magazine*, June 15, 2022, <https://www.nationaldefensemagazine.org/articles/2022/6/15/ukraine-to-us-defense-industry-we-need-long-range-precision-weapons>.

² John Stevens, "Defense Secretary Wallace Mocks 'Small Man' Putin as Invasion Falters," *Mail Plus*, June 29, 2022, <https://www.mailplus.co.uk/edition/news/security-defence/196790/defence-secretary-wallace-mocks-small-man-putin>.

第 6 個月，至少超過中數的 100 天。³

二、烏軍人員武器訓練青黃不接

美國國會研究處指出，在 2022 年 6 月初，烏軍每天有 100 至 200 人喪生，大部分是正規軍與特種部隊，因此更為依賴國土防衛部隊（Territorial Defense Forces, TDF）與後備部隊。戰爭初期，戰損補充人員都是退伍老兵，目前新進者大多是沒有軍事經驗的志願兵，經過速成訓練立即派赴戰場，缺乏先進武器操作與複雜戰術能力。在武器裝備方面，由於重裝戰損超過 50%，加上軍工產業遭俄軍破壞殆盡，烏軍完全依賴西方國家供應武器。未來是否能夠成功大規模反攻收復失土，完全取決烏軍對西方武器操作與維修戰力，以及包括醫療後送與照護、情報、通信等戰力的提升。⁴

三、烏克蘭經濟急速萎縮

除了軍事與時間競賽，烏克蘭的經濟也是與時間競賽。到目前為止，烏克蘭生產減少 1/3，直逼 1930 年代的美國經濟大蕭條，俄軍佔領區打擊最大，其他地區開始有些復甦，預估一整年經濟將大為萎縮。基輔龐大支出涵蓋軍費、受傷、失業與難民安置等人道救助，每月赤字高達 50 億美元。戰爭讓國外投資者裹足不前，通貨膨脹達 18% 並持續攀升，外匯存底劇減，西方國家經濟援助太少太慢，更糟的是俄軍成功封鎖黑海港口，企圖扼殺烏克蘭經濟。⁵一旦烏克蘭經濟失控，也會拖垮成功的軍事反攻。

³ Paul Poast, "The War in Ukraine Is on Track to Be among Modern History's Bloodiest," *Washington Post*, June 23, 2022, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/06/23/ukraine-war-deaths-soldiers-history>.

⁴ Andrew S. Bowen, "Ukrainian Military Performance and Outlook," *Congressional Research Service*, June 29, 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12150>.

⁵ "Does a Protracted Conflict Favor Russia or Ukraine?" *Economist*, June 30, 2022, <https://www.economist.com/briefing/2022/06/30/does-a-protracted-conflict-favour-russia-or-ukraine>.

參、趨勢研判

俄軍在頓巴斯仍然採取焦土作戰，烏軍適合縱深作戰，烏克蘭能否在南部與東部兩面作戰，有賴北約提供更多武器。

一、俄軍仍然採取焦土作戰

一般預料，俄軍在頓內茨克（Donetsk）仍然採取火炮夷平整座城市的焦土作戰。由於武器與兵源不濟，俄軍無法大兵力包圍烏軍，只能使用小包圍逐步殲滅方式，同時認為只要消滅頓巴斯（Donbas）戰力最強的烏軍，就能瓦解烏克蘭的抵抗。如果拿下頓巴斯，已經佔領的克爾松（Kherson）就更為鞏固，最後切割烏克蘭整個黑海海岸線，直到羅馬尼亞邊界。（見下圖）一旦烏克蘭失去黑海港口，其經濟將會崩潰，並打通摩爾多瓦（Moldova）分離份子地區德涅斯特里亞（Transnistria）走廊。⁶

二、烏軍適合縱深作戰

目前烏軍使用越來越多的西方武器，例如 155mm 火炮與海馬斯多管火箭。這些冷戰時代設計的精準武器，主要進行縱深作戰（deep battle），打擊敵後指揮所、彈藥庫、補給站、鐵路樞紐等目標，以反制蘇聯大量的火炮。英國國防部長華勒斯表示，烏軍不能以火炮對火炮來與俄軍硬拚，這樣 12 小時就打光所有彈藥，而是回到武器原始設計理念，打擊敵後重點目標。這種縱深作戰即使不能收復失土，至少與俄軍形成僵持，讓俄軍繼續流血付出重大代價。⁷

⁶ Yuras Karmanau and Eric Tucker, “High Cost of Russian Gains in Ukraine May Limit New Advance,” *Associated Press*, July 6, 2022, <https://apnews.com/article/russia-ukraine-putin-moscow-government-and-politics-5ef5dae6aa76addea66cc24c460d2877>.

⁷ “Does a Protracted Conflict Favor Russia or Ukraine?” *Economist*, June 30, 2022, <https://www.economist.com/briefing/2022/06/30/does-a-protracted-conflict-favour-russia-or-ukraine>.



圖、烏克蘭東部與南部地圖

說明：俄軍已經攻占南部克爾松與東部盧甘斯克（Luhansk），目前正向頓內茨克進攻，一旦攻下奧德薩（Odesa），烏克蘭幾乎將喪失所有黑海港口與海岸線。

資料來源：美國戰爭研究所（Institute for the Study of War）。

三、烏俄戰爭進入第三階段

烏俄戰爭第一階段基輔包圍戰烏軍得點，第二階段俄軍攻下盧甘斯克（Luhansk）扳回一城，第三階段預料俄軍將從盧甘斯克轉攻頓內茨克。目前俄軍正在整補備戰，俄國媒體批評攻下盧甘斯克代價太高，過時的 KH-22 反艦飛彈、T-62 戰車紛紛出籠，顯示武器彈藥消耗驚人，而且越來越老舊。烏軍正好相反，接受大批多國先進武器援助，這些武器大雜燴，既是生命線也是一大障礙。烏軍邊作戰邊換裝武器，從俄制武器換裝成北約制式武器，除了需要時間訓練，還需要建立多重不同後勤維修系統，如何維持這些複雜後勤系統攸關烏軍戰力。⁸

⁸ Rob Picheta, "Two Exhausted Armies Are Battling for Eastern Ukraine. Can Either of Them Strike a Decisive Blow?" *CNN*, July 13, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/07/13/europe/ukraine-russia-next-stages-donetsk-intl/index.html>.

若是攻下整個頓巴斯地區，普欽（Vladimir Putin）野心可能欲罷不能，企圖攫取更多領土，繼續揮軍直達聶伯河畔（Dnipro River）。聶伯河從北向南流，將烏克蘭分成東西兩半，普欽若欲奪取烏國一半領土，將使戰爭更為慘烈與長期化。為了減輕俄軍在頓巴斯壓力，烏軍另闢戰場反攻克爾松。克爾松在戰爭初期即被俄軍佔領，如果烏軍能夠奪回，除了切斷俄軍補給線，還能截斷通往克里米亞（Crimea）陸橋，無疑振奮烏克蘭軍民士氣。烏克蘭是否具備南部發動攻勢，同時還能擋住俄軍烏東攻勢，端賴北約是否提供足夠的武器。⁹

⁹ Emily McGarvey, “Ukraine Aims to Amass ‘Million-Strong Army’ to Fight Russia, Says Defense Minister,” *British Broadcasting Corporation*, July 11, 2022, <https://www.bbc.com/news/world-europe-62118953>.

澤倫斯基開除情報高官之觀察

汪哲仁

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：認知戰、國際情勢

壹、新聞重點

2022 年 7 月 17 日烏克蘭總統澤倫斯基（Владимир Зеленский）決定將其國家安全局（Служба Безопасности Украины, СБУ）局長巴卡諾夫（Иван Баканов）「暫時停職」，並將總檢察長薇涅迪克托娃（Ирина Венедиктова）「免職」，原因是此二機構內目前尚有多達 60 多名官員涉嫌通敵叛國，顯示兩人領導能力有問題。澤倫斯基同時指出，已經對這些執法機構內官員展開了 651 起刑事調查。此項人事調整是自俄羅斯全面入侵近五個月以來，烏克蘭安全部門最大規模的人事改組。針對兩人分別予以「暫時停職」及「免職」不同的處分，主要牽涉法令不同：巴卡諾夫的「暫時停職」乃依據《烏克蘭武裝部隊紀律憲章》（Дисциплинарного Устава Вооруженных Сил）第 47 條，係軍事任命；而薇涅迪克托娃則依《戒嚴法》（О Правовом Режиме Военного Положения）第 11 條第二款，屬總統任命。7 月 19 日這兩起人事案皆已經烏克蘭國會「拉達」（Рада）同意生效，兩人確定去職。¹

貳、安全意涵

巴卡諾夫與澤倫斯基兩人自小交好，2019 年也負責澤倫斯基的總統選戰團隊與演藝經紀公司；薇涅迪克托娃在 2020 年成為烏國第

¹ Andrew Kramer and Cassandra Vinograd, “Zelensky Fires His Prosecutor General and Intelligence Chief, the Top Two Law Enforcement Officials,” *New York Times*, July 17, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/07/18/world/europe/zelensky-fires-top-officials-venediktova-bakanov.html>; Isabelle Khurshudyan and Praveena Somasundaram, “Zelensky Removes Security Head, Top Prosecutor in High-level Shake-up,” *Washington Post*, July 18, 2022, <https://reurl.cc/M0nzYW>; Сакина Нуриева, “Зеленский внес в Раду проект постановления об увольнении генпрокурора Венедиктовой,” *Газета.Ру*, 19 июля 2022, <https://reurl.cc/DyWMrm>.

一位女性總檢察長，在俄烏戰爭開始後，總共提出一萬三千餘件俄羅斯暴行起訴案件。

一、肅清「親俄勢力」以重振安全部門紀律

俄烏衝突開始後，澤倫斯基政府內部就有清除內部俄羅斯同情者的聲音，尤其是針對在烏克蘭南部靠近克里米亞地區的同情者。在開除事件之前，美國政治媒體《政客》(Politico)在6月23日就已經報導澤倫斯基對於巴卡諾夫整頓烏克蘭國家安全局無效的不滿。

2

烏克蘭總統辦公室副主任斯米爾諾夫(Андрей Смирнов)對於此項人事案表示：「因為總統跟所有人已等待多時，希望這些機構的領導人進行更具體、甚至是激進的措施，以清除與俄羅斯合作者和國家叛徒」。³就在澤倫斯基簽署罷免巴卡諾夫的前一天，烏克蘭國家調查局(Государственное Бюро Расследований, ДБР)以三項罪名拘捕了國家安全局負責克里米亞區域的前主管庫里尼奇(Олег Кулинич)。⁴烏克蘭內政部第一副部長葉寧說，自戰爭開始以來，已有800多名涉嫌為俄羅斯從事破壞和偵察活動的人(其中許多是平民)被拘留並移交給烏克蘭國家安全局。顯見烏克蘭政府對於內部親俄人士已經注意許久，也採取行動，但是未能將之徹底清除。

二、歷史文化影響下的「認知戰」拖累戰事

雖然烏克蘭社會目前大致團結抗俄以保衛國家，但是歷史、宗教與種族的深刻關係，讓烏克蘭內有許多俄羅斯同情者，並將俄烏戰爭視為內戰。這些同情者會將烏方重要軍事情報洩漏給俄軍，例

² Christopher Miller, "Zelenskyy Wants to Replace Ukraine's Top Spy After Security Failures," *Politico*, June 23, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/06/23/zelenskyy-top-spy-security-failures-00041794>.

³ "“Никто пока не уволен”. Что стоит за отстранением главы СБУ и генпрокурора Украины?" *ВВС*, 18 Июля 2022, <https://www.bbc.com/russian/news-62166962>.

⁴ Евгений Кизилев, "Экс-начальника крымского СБУ отправили под арест," *Украинская Правда*, 18 Июля 2022, <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2022/07/18/7358824/>.

如將駐軍或彈藥庫位置情報通報給俄軍；或是將橋樑上炸藥拆除，以便讓俄羅斯軍隊得以通過；甚至也有神父為俄羅斯軍官提供庇護，並將俄羅斯佔領區內的親烏克蘭人士的活動通報給俄方。⁵

此外，由於許多烏克蘭情報高官大多有蘇聯「國家安全委員會」（КГБ）的背景，跟俄羅斯情報人員存有私人情誼。因此，烏克蘭政治分析家福沙（Сергей Фурса）批評說，「國家安全局內部都是叛徒」（*В СБУ полно предателей*）。⁶這些歷史文化遺緒讓俄羅斯容易在「認知戰」上占有優勢，並吸收俄羅斯同情者，而後轉而對俄羅斯軍隊的實質幫助。

三、免職或與西方軍援烏克蘭有關

在澤倫斯基宣布免職令後，美方表示將與烏克蘭持續維持「資訊交換」。但是有報導顯示，在戰爭開始後，美國較常與烏克蘭國防部情報總局（Головне Управління Розвідки Міністерства Оборони України，簡稱 ГУР）合作，該局也數度在敵後成功進行爆破。不與國家安全局合作的原因，可能也是因為該單位的腐敗程度較高有關。另外，西方媒體報導有援助烏克蘭武器流入黑市，⁷而監控國內武器流動的情況過去都屬於國家安全局的業務。若此狀況屬實，軍援的武器不僅可能流向恐怖分子並對歐洲進行攻擊，更打擊西方援烏的意願。針對這種指控，烏克蘭除了反駁此種說法是俄羅斯「宣傳戰」外，也將在國會組成武器監控小組，而整肅國家安全局有助於控制武器的流向。

⁵ Andrew Kramer and Valerie Hopkins, "Zelensky Takes Aim at Hidden Enemy: Ukrainians Aiding Russia," *New York Times*, July 18, 2022, <https://reurl.cc/kE554G>.

⁶ "Почему Зеленский убрал главу СБУ," *ИА Реалист*, 18 Июля 2022, <https://reurl.cc/D398gQ>.

⁷ John Hudson, "Flood of Weapons to Ukraine Raises Fear of Arms Smuggling," *Washington Post*, May 14, 2022, <https://reurl.cc/W1dVXk>; "Nato and EU Sound Alarm over Risk of Ukraine Weapons Smuggling," *Financial Times*, July 12, 2022, <https://www.ft.com/content/bce78c78-b899-4dd2-b3a0-69d789b8aee8>.

參、趨勢研判

一、烏克蘭安全部門可能大量換血

澤倫斯基 7 月 10 日下令準備動用自 5 月開始招募之大軍，反攻烏克蘭南部赫爾松省，以奪回黑海沿岸地區，重新掌握出海權。⁸此外，俄羅斯最近利用飛彈成功摧毀美歐所提供的彈藥，甚至是烏方與外國軍火商會議進行中的軍官之家。⁹在此大戰開展前夕、美歐重型武器陸續抵達之際，軍事部署保密對於烏方是否能成功反擊極為重要，此時清理安全部門有助於軍事目標遂行。

目前烏克蘭國家安全局有兩萬七千餘名員工，遠高於英國 MI5 的 4,400 名員工與美國「中央情報局」(CIA) 的 21,575 名。由於機構龐大，又負責經濟安全事務，烏克蘭國家安全局常受到貪汙腐敗的抨擊，再加上近來忠誠度受到質疑，因此上、中層官員的人事異動將陸續進行。除了在今年 3 月份下旬起訴了兩名安全部門的將軍外，¹⁰ 5 月 30 日，當澤倫斯基訪問了哈爾科夫後，也拔除了當地安全局分局長杜丁 (Романа Дудіна) 的職務。¹¹再加上前述對於巴卡諾夫、薇涅迪克托娃與庫里尼奇的免職或逮捕，都顯示澤倫斯基整頓安全部門的決心，而此類行動將可能持續一段時間。

⁸ 汪哲仁，〈【戰略快評】烏軍反攻赫爾松 西方軍援致勝關鍵〉，《青年日報》，2022 年 7 月 13 日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1518127&type=universal>。

⁹ 根據俄方報導，攻擊 7 月 14 日對於文尼察 (Vinnitsa) 的飛彈攻擊，導致英國軍情六局 3 名員工與法國軍事情報局 1 名員工死亡，但是烏克蘭否認，詳見 <https://t.me/ZandVchannel/23396>。

¹⁰ 被起訴的兩名官員是瑙莫夫 (Андрій Наумов) 與 (Криворучко Сергій)，前者為內部安全總局局長，後者為國家安全局赫爾松地區的負責人，兩者都在戰爭初期讓赫爾松省迅速淪陷負相關責任，且都被拔除將軍頭銜。澤倫斯基事後表示，「現在我沒有時間去對付所有的叛徒，但慢慢地，他們都會受到懲罰」。詳見“За зраду. Генеральських звань позбавлено екскерівників СБУ Наумова та Криворучка – Зеленський,” *Луга.net*, 1 Квітня 2022, <https://reurl.cc/0XzoX9>。

¹¹ 杜丁被拔除的理由是「從全面戰爭的第一天起就沒有為城市的防禦工作，而只是考慮個人利害」，詳見 Юлія Давидова, “Начальник УСБУ Харківщини Роман Дудін звільнений — офіційно,” *Суспільне Новини*, 30 Травня 2022, <https://suspilne.media/244912-nacalnik-usbu-harkivsini-roman-dudin-zvilnenij-oficijno/>。

二、戰場上的勝負將決定「清洗」的成敗

若澤倫斯基政府繼續大規模進行「清洗」，恐將進一步撕裂烏克蘭社會。由此次的事件可知，在烏克蘭境內還是有相當多的親俄反戰勢力，甚至是在澤倫斯基的決策核心圈內。但是這種「清洗」作法對於改變親俄官員及民眾的認知有多少作用，令人好奇。況且「清洗」對象並不限於安全部門的官員，也包含一般親俄民眾。當烏克蘭戰事好轉時，這些人可能會隱藏地更深，或離開烏克蘭而轉移到俄羅斯佔領區內；當烏克蘭戰事不順，則可能公開倒向俄羅斯，甚至對澤倫斯基的統治權提出挑戰。

「外籍戰士」參加俄烏戰爭的危險性

楊長蓉

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

自俄烏戰爭爆發以來，烏克蘭總統澤倫斯基（Zelensky）公開號召全世界的公民以及各方有志之士加入烏克蘭對抗俄羅斯的侵略，¹澤倫斯基並另外創立了「烏克蘭領土防衛國際軍團」（International Legion of Territorial Defense of Ukraine）。²在對俄羅斯侵略行為強烈不滿之下，全球約有兩萬多名所謂的「外籍戰士」（foreign fighters）申請加入該「國際軍團」。³

不過，「外籍戰士」即非交戰國的國民加入交戰國並參與戰鬥，若被敵軍俘虜時可能會面臨比交戰國軍隊更大的風險。俄羅斯與親俄的「頓內次克」（指 Donetsk 區域，即所謂的「頓內次克人民共和國」（Donetsk People's Republic, DPR））公開表示將這些「外籍戰士」視為「傭兵」（Mercenary），以此認定其不受《日內瓦公約》（Geneva Conventions）等相關國際法的保護，直接適用國內刑法處置。⁴ 2022 年 6 月時，頓內次克區域的法庭表示已審判了 3 名分別為英國與摩洛哥籍的「外籍戰士」，且依當地刑法被判處死刑，引起

¹ “Appeal to Foreign Citizens to Help Ukraine in Fighting Against Russia's Aggression,” *President of Ukraine*, February 27, 2022, <https://www.president.gov.ua/en/news/zvernennya-do-gromadyan-inozemnih-derzhav-yaki-pragnut-dopom-73213?fbclid=IwAR0OmNJ9RnEIRHRK2oQUKTpkqwjZ-vFKw02-a9F-s7IdwK19rPZNnrztgvc>.

² “INTERNATIONAL LEGION OF DEFENCE OF UKRAINE,” *Ministry of Foreign Affairs of Ukraine*, <https://fightforua.org/>.

³ “Operational Situation at the Diplomatic Front as of 19:00, March 6, 2022,” *Ministry of Foreign Affairs of Ukraine*, March 6, 2022, <https://reurl.cc/kEdQVq>.

⁴ “Foreign Mercenaries in Ukraine will Not Have POW Status — Russian Military,” *TASS*, March 3, 2022, <https://tass.com/politics/1416131>.

各國關注與譴責。⁵同月，亦傳出至少 2 名美國籍戰士被俄羅斯俘虜，下落不明；⁶ 7 月初時又有兩名英國人被頓內次克區以「傭兵行為」為由起訴，很可能也會遭受不公平審判與處刑。⁷

貳、安全意涵

一、戰爭法核心之一為區分戰鬥與非戰鬥人員

所謂的「傭兵」(Mercenary)，國際法或戰爭法（又稱為「武裝衝突法」，the Law of Armed Conflict）上的定義與常見媒體用語不同，戰爭法上「傭兵」的定義其實非常嚴格，而現今實務上真的能被認定為「傭兵」者非常有限。然而因其定義涉及相當主觀的認定要件，而有被恣意解釋的可能，因而造成即使該員並非法律定義上的「傭兵」，卻被權力者單方面認定為傭兵，而喪失了戰爭法上的保護，包括不屬於「戰俘」(Prisoner of Wars, POWs)，而僅能適用對其極為不利的國內刑法。

戰爭法上的核心原則之一即是「區分原則」(principle of distinction)，區分「戰鬥」與「非戰鬥」人員 (combatants and non-combatants)，「非戰鬥人員」包括但不限於平民 (civilians)。「戰鬥人員」因參與戰鬥，故有權利使用合於戰爭法規範武器攻擊與防禦敵人，也是合法的「被攻擊目標」(target)。「非戰鬥人員」原則上由於不參與戰鬥，故並非合法的攻擊目標。國家或衝突一方的軍隊除了部分人員，例如醫護人員等之外 (medical personnel)，⁸通常都

⁵ “What we Know about the US Citizens Captured in Ukraine,” *AlJazeera*, June 22, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/22/what-we-know-about-us-citizens-captured-in-ukraine>; “Russia Says Captured Americans are Mercenaries, Not POWs Under Geneva Convention,” *SOFREP*, June 21, 2022, <https://sofrep.com/news/russia-says-captured-americans-are-mercenaries-not-pows-under-geneva-convention/>.

⁶ “Kremlin Says It Does not Know Location of Zaptured U.S. ‘Mercenaries’,” *Reuters*, June 22, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/two-americans-captured-ukraine-are-donetsk-interfax-cites-source-2022-06-21/>.

⁷ “Two More Captured Britons Charged by Pro-Russian Rebels, Say Reports,” *BBC*, July 2, 2022, <https://www.bbc.com/news/uk-62015954>.

⁸ “[1977] Additional Protocol I,” Article 8(c).

屬於「戰鬥人員」。戰鬥人員基本上必需能明顯地與「非戰鬥人員」作區別，⁹正規軍隊通常穿著軍服或是有戰鬥裝備，故較無問題，然而非正規軍因通常不著軍服，則需另行有區別方式。

原則上，無論是戰鬥或非戰鬥人員，除了少數例外，例如間諜（Spies），¹⁰皆應受到《日內瓦公約》的保護。然而由於在近年衝突中，出現了许多非傳統戰爭情形，使得戰鬥與非戰鬥人員的界線越來越模糊，例如在所謂的「反恐戰爭」（war on terror）中，許多戰鬥人員可能並無辨識標誌而難與平民有所區分，卻參與攻擊行動，故被認為「非法」（unlawful），這些「非法戰鬥人員」（亦有稱 illegal, irregular combatants 或 unprivileged belligerent 等）被部分國家，特別是美國，認為並不享有戰爭法相關權利的保護。¹¹

二、「傭兵」定義容易被濫用而喪失應有的國際法保護

依據現代國際法的相關規定，傭兵並不享有戰鬥人員與戰俘的地位，主要依據是《1977 年日內瓦公約第一附加議定書》（Additional Protocol (I) to the Geneva Conventions, 1977，下稱 API）的第 47 條，惟美國與部分國家未簽署 API 且表示並不採取此立場。¹²歷史上使用傭兵的國家極多，近年更是有不少「私人軍事服務公司」（Private Military Company, PMC）的興起，例如美國著名的「黑水公司」（Blackwater，後與其他公司合併，現為 Constellis），¹³以及俄羅斯的「瓦格納集團」（Wagner Group），¹⁴皆有報導指出參與國際軍事衝突。但「私人軍事服務公司」並不一定屬於國際法定義下之傭兵，仍須取決實際運作之情況而定。

⁹ “[1977] Additional Protocol I,” Article 44.

¹⁰ [1977] Additional Protocol I, Article 46.

¹¹ See, U.S., *Military Commissions Act of 2006*, Pub. L. No. 109-366, 120 Stat. 2600 (Oct. 17, 2006). 美國目前立場為恐怖份子不受《日內瓦公約》等戰爭法保護，但傭兵仍適用《日內瓦公約》。

¹² “DoD Law of War Manual,” *U.S. Department of Defense*, June 12, 2015, para. 4.21.

¹³ 官網：<https://www.constellis.com/>。

¹⁴ 雖然俄羅斯官方否認該組織的存在或與其有任何關聯。“What is Russia’s Wagner Group of Mercenaries in Ukraine?” *BBC*, April 5, 2022, <https://www.bbc.com/news/world-60947877>。

而在 1977 年之前，國際法上亦並不禁止國家使用傭兵。在 1949 年的《日內瓦公約》(Geneva Conventions) 也並未特別區別傭兵的地位。然而在 70 與 80 年代，在非洲與社會主義國家的推動下，傭兵的地位漸漸被改變，而在 1977 年 API 中明文規定傭兵並不適用於戰鬥人員的地位，因此傭兵若被俘虜，也不享有戰俘的地位 (Article 47)。¹⁵ 依據 API 47 條規定，「傭兵」係指符合下列情況者：

- (一) 在當地或外國特別徵募以便在武裝衝突中作戰；
- (二) 事實上直接參加敵對行動 (take a direct part in the hostilities)；
- (三) 主要以獲得私利 (private gain) 的願望為參加敵對行動的動機，並在事實上衝突一方允諾給予遠超過對該方武裝部隊內具有類似等級和職責的戰鬥員所允諾或付給的物質報償；
- (四) 既不是衝突一方的國民，又不是衝突一方所控制之領土的居民；
- (五) 不是衝突一方武裝部隊的人員；而且
- (六) 不是非衝突一方的國家所派遣作為其武裝部隊人員執行官方職務的人。

也就是說，若該「外籍戰士」隸屬於任何軍隊成員（不限於交戰方之軍隊），或是因公而加入，都不會構成國際法上的「傭兵」，例如非交戰國的軍事觀察員或軍事顧問，此外，如果該員未「直接參戰」也不會構成傭兵，例如維修人員或醫護人員。另外，適用 API 的前提必須是國際武裝衝突 (international armed conflict)，並不適用非國際武裝衝突 (non-international armed conflict)。

¹⁵ “International Standards - Working Group on the Use of Mercenaries,” *UN Office of the High Commissioner for Human Rights*, <https://reurl.cc/ER7a7a>.

參、趨勢研判

一、國際趨勢為限制「傭兵」的使用

自 1970 年代以來，限制或禁止傭兵為國際趨勢，主要是因為傭兵常涉及「殖民主義」(colonialism)、「種族歧視」以及「反民族自決」(denial of self-determination)。¹⁶除了 API，國際法上另外對傭兵的規定有 1989 年《反對招募、使用、資助和訓練僱傭軍之國際公約》(International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries)¹⁷以及 1977 年的《OAU 消除傭兵非洲公約》(OAU Convention for the Elimination of Mercenarism in Africa)。¹⁸這兩個國際公約對傭兵的定義範圍比 API 更廣，並不限於「直接參戰」才構成傭兵，並在公約裡面建立了一套刑事機制，要求會員國必須對傭兵處以刑罰。

不過，由於這兩個國際公約會員國並不多，尚不構成國際習慣法，僅拘束會員國；俄羅斯就未簽署 1989 年反傭兵公約，但烏克蘭為會員國之一。世界強權國家（例如美國、英國以及法國等）也多未簽署反傭兵公約，且曾在不少衝突場域使用「私人軍事服務公司」。另外，由於傭兵行為可能會導致暴力衝突升高，甚至破壞「法治原則」(rule of law)，被認為對和平與安全有不良影響。¹⁹

二、「外籍戰士」可能被恣意認定為傭兵，若被俘虜處境危險

無論是 API，還是兩個反傭兵的國際公約裡面，對傭兵定義在實務上並不好用，且非常容易被濫用，特別是要要求「動機」部分必須是為了私人物質利益。在法律實務上「動機」是非常難以證明的，

¹⁶ “Introductory Note of the International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries,” *UN Office of Legal Affairs*, December 4, 1989, <https://reurl.cc/leVXEj>.

¹⁷ “International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries,” *General Assembly resolution 44/34*, December 4, 1989, <https://reurl.cc/QbdD19>.

¹⁸ “OAU Convention for the Elimination of Mercenarism in Africa,” *United Nations*, July 3, 1977 <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201490/volume-1490-i-25573-english.pdf>.

¹⁹ “Mercenary Activities Undermine Rule of Law, Perpetuate Impunity, Secretary-General Stresses during Security Council Debate,” *UN Secretary-General*, February 4, 2019, <https://reurl.cc/LM3Zj7>.

且很可能被政治化與濫用。²⁰即使有規定必須是超過與「類似等級和職責的戰鬥員所允諾或付給的物質報償」，實務上也常常難以證明，因為傭兵的雇用與其報償多是秘密進行的。因此，美國官方也呼籲國民避免前往烏克蘭，因為若被俄羅斯或親俄政權俘虜會有極大的危險。²¹

不過，即使真為法律意義上的「傭兵」，而不得「主張」其享有戰鬥人員或戰俘的地位，國家或交戰方仍然可以給予傭兵戰俘等權利。此外，傭兵也並非完全不受法律保障，若決定依照國內法律程序處理，仍然應該符合「公平審判」(fair trial)的要求，²²而非以秘密審判或不符合正當程序的規定審理。然而，頓內次克區法庭不但秘密審判戰俘，有報導指出被俘的兩名英國籍戰士其實早已正式加入烏克蘭軍方且服役數年，²³根本屬於戰俘而應享有保護。顯然，俄羅斯與親俄地區認為，只要是「外籍戰士」參與烏克蘭之戰鬥都屬於傭兵，故不適用戰鬥人員與戰俘相關保護。這種方式似乎是俄羅斯與親俄區域想要嚇阻他國協助烏克蘭戰役的手段。

²⁰ Holger P. Hestermeyer, "Mercenaries," *MPIL*, October 2010, <https://reurl.cc/7pXl6b>.

²¹ "Department Press Briefing – July 5, 2022," *US Department of State*, July 5, 2022, https://www.state.gov/?post_type=state_briefing&%3Bp=92333%2F.

²² "Human Rights Resolution 2005/2: The Use of Mercenaries As a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-determination" *UN Commission on Human Rights*, April 7, 2005, <https://www.refworld.org/docid/45377c39c.html>.

²³ "Captured Britons Put on Russian TV Asking Boris Johnson to Help Free Them," *Guardian*, April 18, 2022, <https://reurl.cc/LM3D9y>.

習近平近期對港台統戰之比較

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

中國領導人習近平近期分別對香港及台灣親身進行統戰作為，先是於 2022 年 6 月 30 日赴港參與「香港回歸 25 週年」活動，後於 7 月 11 日以個人名義回信給參與「第二十屆海峽青年論壇」的青年。本文藉由分析習的相關講話和信件內容，探討比較其背後統戰意涵，及評估未來中共對港台兩地統戰作為趨勢。

貳、安全意涵

依據毛澤東對於「統一戰線」的操作原則，「區分敵人和利用其分化是必要的」，如在對日抗戰期間，將中共自居於「進步派」，而中共以外的政治勢力則分成「中間派」和「頑固派」，當時靠著拉攏「中間派」來發展「進步派」，¹最終完成打擊「頑固派」取得中國政權。本文基於此統戰原則來分別探討對港台之統戰作為。

一、習對港強硬踩穩「一國兩制」底線

習近平於 2022 年 6 月 30 日、7 月 1 日連兩日前往香港參與「香港回歸祖國 25 週年大會」系列活動並參加香港特別行政區第六屆政府就職典禮。習近平此行除了秉持自江澤民以來，每逢 5、10 的香港回歸慶典必由中國國家領導人出席的傳統外，適逢香港特首更替以及後疫情復甦的關鍵時刻，使人格外注目其所欲釋放的政治信號。

習於 6 月 30 日甫一到港，就在發言中強調「只要毫不動搖堅持『一國兩制』，香港的未來一定會更加美好，香港一定能為中華民族

¹ 毛澤東，〈目前抗日統一戰線中的策略問題（1940 年 3 月 11 日）〉《毛澤東選集》（第二卷）（北京，人民出版社，1991），頁 744-752。

偉大復興作出新的更大貢獻」。² 7 月 1 日，習在香港會見新任香港特首李家超時，更當面告誡他「帶領特別行政區政府全面準確貫徹落實『一國兩制』方針和基本法，團結香港各界人士務實進取，推動香港從由亂到治走向由治及興」。³接連二日的公開行程發言皆捍衛「一國兩制」底線，並等同將香港的治理與民族復興相連結，給予新的香港政府團隊「期許」的同時，也賦予了極大的政治壓力，不樂見香港再次因「民主抗爭」或「外部勢力支持」而重新擺脫中共中央的掌控。另一方面，這也代表習的統戰重點在於鞏固支持「一國兩制」的「愛國者治港」，未來不存在任何「中間派」的模糊空間，「民主派」人士則持續作為「頑固派」而成為被打擊的主要目標。

二、中共對台統戰策略自相矛盾

習近平在給台灣青年的信中除了一貫的強調「兩岸一家親」之外，針對青年族群呼籲「祖國和民族的前途寄託在青年人身上。我們將一如既往為兩岸青年互學互鑒創造良好條件，為臺灣青年在大陸學習、就業、創業、生活提供更多便利」。⁴字裡行間的涵義在於習仍期望能借重中國市場一直以來的磁吸效應，吸納台灣青年前往就學和就業，以中國為主體讓台灣青年自願融入對岸生活，甚至成為未來促進兩岸融合的主力。但相對於上述軟性訴求，近期禁止台灣石斑魚、芒果輸入中國大陸的舉動，卻又使得利用其市場對台磁吸的效果遭到抵銷，陷入所謂「惠台政策」自相矛盾的窘境。

誠然，兩者在統戰策略觸及定位有所不同，目前兩岸融合所繫

² 〈出席慶祝香港回歸祖國 25 週年大會暨香港特別行政區第六屆政府就職典禮並對香港進行視察 習近平抵達香港 香港特別行政區行政長官林鄭月娥等前往高鐵西九龍站迎接〉，《新華網》，2022 年 6 月 30 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2022-06/30/c_1128792387.htm。

³ 〈習近平會見李家超〉，《新華網》，2022 年 7 月 1 日，<https://reurl.cc/ZbOgR6>。

⁴ 〈習近平給參加海峽青年論壇的臺灣青年回信〉，《人民網》，2022 年 7 月 12 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2022/0713/c1024-32473475.html>。

的主要對象為台灣青年，而禁止輸入的對象則是台灣傳統產業，故論及對中國本身的益處而言，前者當然較後者更兼具政治和經濟二方面的利用價值。對岸培養台灣青年網紅、演藝明星作為統戰樣板，即為二者兼具的明顯案例，持續將台灣青年作為有希望拉攏的中間派。故在執行對台統戰政策的同時，欲保留一定懲罰機制的對象時，犧牲台灣傳統產業就成為對岸涉台部門的優先選項，但在符合統戰原則的同時，卻也呈現出看似要爭取台灣民心又自相矛盾的表象。

參、趨勢研判

一、未來中國對台較對港統戰作為將更具有彈性

個別分析近期習近平對於港台的統戰作為後，可從兩方面探討其策略差異性。首先，因台灣與香港的最大不同在於「未處於中共直接管制下」，故即使港台青年都傾向反專制獨裁，但包括習本人在內的涉台部門對於台灣青年卻從未有過重話批評，這與自「反送中運動」以來持續批評香港青年「亂港」、「攪炒」有著截然不同的態度。其次，中共目前的統戰策略是一方面集中火力批評台灣政府，另一方面拉攏有赴陸發展潛力的青年為中間派，並鞏固台灣內部積極配合宣傳中國統一理念的政治人物或人民團體，意圖從三個面向分化台灣社會。反觀對於香港的統戰策略，已經在《港版國安法》出爐後，完全取消任何中間的模糊空間，政治人物皆必須向中國中央政府宣示表忠。故從中共對港台二者的統戰策略而言，無疑對台會比對港的統戰策略更加具有彈性。

二、中共對台統戰標的將持續保持模糊

回到本文標題重點在於分析習近平個人對港台的統戰作為，分析其統戰標的之設定。照原有的制度設計，中共中央港澳工作領導小組的小組長是國務院副總理韓正，而習作為中國領導人並身兼中共中央對台工作領導小組小組長的主要工作應當集中在台灣。但自

從「反送中運動」以來的香港持續動盪，使得習不得不親自出手從港澳系統開始整頓，安插自己的親信政協副主席夏寶龍去兼任國務院港澳辦主任，並多次親自公開對香港問題表態。故以習個人來說，對港的統戰標的在於鞏固願意配合「愛國者治港」的「統一戰線」，嚴打民主派的立場十分明確。但對於台灣的統戰標的則相對模糊，因為這存在兩難，既不能對台寬容示弱以免助長台灣獨派勢力，但又不能太過強硬嚇跑可能爭取到的中間勢力，尤其是在台年輕一代的台灣主體意識高漲的當下，很難去界定除台灣政府以外的打擊標的和其他可拉攏對象。故觀察習近平本人的對台發言，除了持續劃出反對台獨的紅線外，模糊地混用和平統一和「一國兩制」更是配合模糊化統戰標的之趨勢。有論者或許會提出中共的外交打壓和共軍持續擾台以為反證，但以習近平個人作為中國領導人高度的發言和作為而論，確實正在藉由模糊統戰台灣標的來設法擴大可爭取台灣群眾基礎，而不是貿然地將台灣民眾都歸類到反對統一的對立面去。

從上海公安資料庫遭駭竊 看集中式數位監控的風險

曾怡碩、洪嘉齡

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：數位發展、網路安全

壹、新聞重點

2022 年 6 月 30 日驚傳駭客在網路犯罪論壇兜售竊自上海公安存於阿里巴巴旗下阿里雲的資料，要價 10 枚比特幣（約新台幣 600 萬元）出售上海公安系統數據庫，聲稱其內包括 10 億中國公民的戶籍等個資及數十億筆警方紀錄。目前發布的 75 萬筆紀錄中，內容涉及個人姓名、身分證號碼、電話號碼、生日和出生地，以及向警方報案的詳細摘要。¹阿里巴巴高層遭當局約談，如果此案屬實，這將是有史以來規模最大的個資外洩事件之一，也是中國大陸已知最大規模的駭客攻擊事件。這顯現出中共在透過全國數位監控蒐集大量數據時，在資料保護上面臨了困境。²有鑑於此，實有必要探討集中式數位監控的風險與管控。

貳、安全意涵

一、中共藉「帶路倡議」積極輸出數位監控

中共數位監控延續過去對於街道鄰里監視及文字影音審查，主要著力於街頭攝影機、網路蒐羅之影音文字資料之審視，雖然看似天羅密布，但若僅依靠人力，實難以負荷即時大量的數位資料，因而可能造成疏漏或緩不濟急。因此，中共藉由長期資料與經驗的積

¹ 〈中國恐遭史上最大網攻 駭客稱兜售 10 億人個資及警方紀錄〉，《中央社》，2022 年 7 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202207050167.aspx>。

² 邱捷芯，〈中國 10 億個資被竊，當局約談阿里巴巴高層〉，《科技新報》，2022 年 7 月 15 日，<https://technews.tw/2022/07/15/alibaba-cloud/>。

累，加上機器學習與深度學習輔助，演算法已經精進到可以在影音分辨、內容關鍵字把關達到相當精準度。³

近年來，中共的數位監控進一步往源頭阻絕，現今將「情緒分析與「自然語言分析」，應用於搜尋引擎與內容分析之反諷、諧音、近義字詞，鎖定疑犯進行長期監控後，甚至對未發表作品進行封阻。⁴中共也透過境內外使用者與觀察團體彼此間的經驗分享，散布言論緊縮風向，進一步製造寒蟬與自我審查效應。

中共視其數位監控為可輸出分享的「中國模式治理」，藉由「帶路倡議」之「數位絲路」建設，將智慧城市、華為 5G、智慧港航等數位基礎建設布建到帶路沿線國家，除能藉設置後門竊取當地國資料、進而挹注自身人工智慧發展之外，還能吸引帶路沿線威權專制國家引進中共數位監控技術、服務，⁵企圖在美國藉「乾淨網路」與「全球基礎建設與投資夥伴」對中國大陸遂行堅壁清野之際，⁶達到破除美國的圍堵效應，並鞏固其數位威權陣營之領導地位。

二、中共以生物辨識推動網路實名登錄並擴大數位監控

中共情蒐慣以海撈手法，藉分散式、複式監控管道，譬如街道管理以切割區塊、多單位進行監控。進入網路時代後，中共依然沿用過去模式，分區多重蒐集大量資料，各地亦均有網路輿情監控之人力配置。當網路與雲端資料的即時審查明顯超越人工負荷之後，

³ Miles Kenyon, "WeChat Surveillance Explained," *Citizen Lab*, May 7, 2020, <https://citizenlab.ca/2020/05/wechat-surveillance-explained/>.

⁴ Zeyi Yang, "A Million-word Novel Got Censored before It Was Even Shared. Now Chinese Users Want Answers," *MIT Technology Review*, July 15, 2022, <https://tnsr.org/2022/07/15/1056042/chinese-novel-censored-before-shared/>.

⁵ 例如數位絲路在中亞布局考量，可參見：Nargis Kassenova and Brendan Duprey, "Digital Silk Road in Central Asia: Present and Future," *Davis Center at Harvard University*, June 2021, <https://daviscenter.fas.harvard.edu/sites/default/files/files/2021>。

⁶ 美國運用其於 G7 倡議之「全球基礎建設與投資夥伴」，在拜登總統 2022 年 7 月與沙烏地阿拉伯簽訂網路安全協議，後者將出資投入研發與部署美國主導之 Open RAN 5G，拜登總統明指這是針對中國大陸的布局。參見："Remarks by President Biden on His Meetings in Saudi Arabia," *The White House*, July 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/07/15/remarks-by-president-biden-on-his-meetings-in-saudi-arabia/>。

中共採用演算法，運用過去重點人士與熱點議題之監控模式，嚴密審視帶風向網紅或特定人士網路言行。

中共更進一步結合社會信用制度，將國家數位監控予以制度化，落實到規範個人實體與虛擬空間行為。這樣的監控模式得力於「網路實名制」，但「上有政策、下有對策」，偽造或假扮他人身分以接取使用網路，早已是數位監控下的日常。中共因而祭出無法假造的生物辨識手段，先在福建、廣東等地試點，冀以未來落實網路實名登錄，⁷並得以與前述數位監控之「雪亮工程」、「天網系統」勾稽構聯，進一步加大數位監控的力道。然而如此一來，也將相對帶來儲存保護大量敏感生物辨識資料的風險，生物辨識資料因其難以變更特性，一旦遭駭侵外洩資料，將相對造成更大更持久傷害。

參、趨勢研判

一、敏感個資集中存放數位資料庫將成駭客眼中高價值目標

前揭上海公安資料庫海量個資遭駭侵外洩，主要是政府交由私部門雲端保管維運，但因其資安防漏洞更新疏失與治理監管不力，造成惡意駭客有機可乘。⁸駭客之所以瞄準政府雲，主要也是在其資料涵蓋大眾個資，實為不折不扣的高價值標的。如果資料蒐集範圍擴及生物辨識個資，資料之機敏等級更高，按理應至少具備相當於醫療資訊資安保護，並予以分散式隔離。然中共慣於集中儲放機敏資料，即使各地政府持有地方民眾機敏個資，以其眾多人口數量言，長久累積下來，資料量將相當龐大，遭駭侵竊用之風險與潛在傷害也會更大。

⁷ 曾怡碩，〈中共推行生物特徵辨識之網路身分認證〉，《國防安全雙週報》，第 18 期，2020 年 12 月 18 日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=793&pid=1805&typeid=3>。

⁸ Laura Dobberstein, “How Data on a Billion People May Have Leaked from Chinese Police Dashboard,” *The Register*, July 10, 2022, <https://reurl.cc/vWndM1>.

二、中共積極駭侵美國生物資料庫以利未來對美「潑髒水」

中共本身蒐集儲存民眾生物資料的同時，也積極駭侵美歐生物醫療研究機構，蒐集各機構資料庫之生物資料。⁹由於生物資料被視為戰略安全物資，中共此舉被視為具敵意安全威脅。推測其背後用意，可能具有「滲透竄改美歐生藥資料庫資料」、「栽贓渲染美國才是生物戰之罪魁禍首」、「蒐集美國造成新冠疫情蔓延之所謂證據」，以利將來配合「大外宣」與「認知戰」之調性，連結美國與疫情，持續「潑髒水」。我國生技產業在研發疫苗之際，也應做好資安防護，除保護營業秘密，也嚴防惡意境外勢力滲透竊取或作假汙，避免成為其疫苗「認知戰」炒作的題材。

⁹ Kathleen M. Vogel and Sonia Ben Ouagrham-Gormley, "China's Biomedical Data Hacking Threat: Applying Big Data Isn't as Easy as It Seems," *Texas National Security Review*, Summer 2022, <https://tnsr.org/2022/04/chinas-biomedical-data-hacking-threat-applying-big-data-isnt-as-easy-as-it-seems/>.

近期中國央企幹部轉任地方官員透露的 經濟危機

方琮嫻

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

根據中國媒體報導，2022 年 6 月底有數名中央企業幹部轉任地方，其中包含南京、瀋陽及大連。這些官員分別為：前中國東方資產管理股份有限公司總裁鄧智毅，調任南京市委常委「掛職」副市長；¹通用技術集團中國汽車工程研究院前副總經理周舟，調任瀋陽市委常委和副市長（兼任）；中國生物技術集團公司前副總經理曾兵，出任大連市「掛職」副市長。中國學者竹立家認為這次的人事調動反映出政商學界幹部交流的常態化，²但在此時間點讓具備央企背景的幹部空降到地方擔任要職，仔細探究仍可發現其他意涵。

貳、安全意涵

一、中共欲藉「技術」官員來提振地方經濟

多數的觀察家都認為今年中國的經濟景況很不樂觀。中國國務院總理李克強近期召開多次會議強調「穩經濟」，並於 5 月 31 日發布了 33 項「扎實穩住經濟一籃子政策措施」，顯露出中共在面臨極大壓力下，不惜使出各種手段來搶救受疫情重創的經濟。³中共黨媒

¹ 「掛職」為中共官員一種特殊人事形式。中國的《公務法》指出，「掛職」跟調任、轉任一樣，是公務員法定的一種內部交流方式，但不限定於公務員。「掛職」期間即不再被要求擔任本職的工作，但編制上仍屬原單位，待遇仍由原單位發放。期滿後回到原單位工作或者留用、提拔。〈四問：公務員掛職是怎麼一回事？〉，《新京報》，2014 年 12 月 15 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-12/15/c_127304251.htm。

² 〈央企高管接連履新副省級城市，他們有個特點〉，《新華網》，2022 年 7 月 2 日，http://www.news.cn/politics/2022-07/02/c_1128797564.htm。

³ 〈中國發布 33 項穩經濟措施 保第 2 季成長迎 20 大〉，《中央社》，2022 年 5 月 31 日 <https://www.cna.com.tw/news/acn/202205310273.aspx>。

《半月談》甚至發表評論，鼓勵地方在做好一籃子政策的「規定動作」時，還可拿出「自選動作」來幫助完成今年的成長目標。⁴在這樣的前提下，讓具備央企管理經驗的幹部擔任地方要職可幫助提升地方經濟，是達到「穩經濟」目標的一種手段。以瀋陽為例，身為中國汽車產業的中心之一，瀋陽雖然是中國汽車巨頭「華晨汽車集團」的總部，但其在中國汽車產業的重要性卻日益下滑：近年來華晨經歷債務與破產危機，而破產重整之路仍舊漫長。⁵周舟具備汽車企業的管理經驗，可望讓瀋陽在汽車產業上面有更多發展。另外，曾冰在大連負責的項目包括工業經濟、民營經濟、國企改革及國有資產管理等，鄧智毅在南京的職責之一則是招商引資。筆者認為，這些調派反映出中共欲提振地方產業經濟，希望藉這些幹部的專業經驗來幫助地方達到「穩經濟」目標。

二、調派技術官員來防止地方「爆雷」

在中國整體經濟情勢不佳的前提下，地方的各項隱患紛紛浮上檯面並形成挑戰，像是近期已有諸多跡象顯示中國的地方銀行出現嚴重問題（附表）。自今（2022）年4月起，河南的數間村鎮銀行即限制存戶提款，而在6月期間，河南當局更被懷疑在部份存戶「上訪」示威後將存戶的健康碼「轉紅」，導致數十萬名存戶被影響，其中部份存戶因為被隔離而無法順利前往河南集結「上訪」，至今仍未順利領回存款。此事件造成了其他地方的存戶恐慌，像上海、深圳等地都發生了擠兌潮，而銀行所做出的因應措施反而加深外界的疑慮：除了一些大型銀行實施每日限額提領的規定外、有部分民眾甚至發現其持有的銀行（工商銀行、建設銀行等）卡被凍結，產生

⁴ 〈黨媒談經濟：各地除規定動作 還可有自選動作〉，《中央社》，2022年6月21日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202206210297.aspx>。

⁵ 潘玉蓉，〈牽涉百家金融機構，華晨破產重整重迎闖關時刻〉，《北京新浪網》，2022年7月6日，<https://news.sina.com.tw/article/20220706/42152546.html>。

不能提領卻可以存錢的詭異狀況。⁶

南京的狀況則更為離奇。6月29日，南京銀行突然發布該行行長林靜然因工作需要而辭任的消息，7月1日則出現了南京銀行更換印章的公告。這一連串的舉動造成了外界的猜測，不少網民認為南京銀行可能爆發危機，狀況比河南村鎮銀行還要嚴重。鄧智毅具備金融背景，其任務之一又是處理金融風險，因此他的調派更加坐實了南京隨時會爆發金融危機的傳言。⁷除了南京以外，雲南及河南也傳出金融問題，而中共也調派了金融幹部到這些地方。因此，讓有央企背景的幹部進駐地方反映出中國有幾個地方狀況非常緊張，很可能發生系統性金融風暴。

參、趨勢研判

新的幹部調任恐無助於減緩地方問題

因為近期的人事調派與地方經濟局勢有關，筆者認為這樣的調派是一種「止血」動作，避免狀況繼續惡化。經濟的穩定很大部分取決於市場信心，因此這一波的舉動也可視為中共試圖安撫民眾（特別是中國數千萬的銀行存戶），維護市場信心而釋出的訊號。至於中共是否能夠藉由這些舉動成功安撫市場？從附表可見，從今年4月起已發生多起銀行擠兌、限制提領額度及銀行解散的情形，更重要的是這些被影響的存戶仍深受其害，至今無法成功領回屬於他們的存款。近期更發生了河南村鎮銀行存戶再度維權卻爆發流血衝突的新聞，更加顯示了中國金融體系有著結構性的問題，已經嚴重到影響一般人民的財產與社會穩定。⁸由此看來，中共即使做了一連串

⁶ 〈陸多地曝帳戶不能取款 分析:銀行風險巨大〉，《新唐人亞太台》，2022年7月8日，<https://reurl.cc/k1mpRK>。

⁷ 李慧，〈南京銀行暴雷？更換印章 行長突辭職 主管金融風險副市長也換人〉，《希望之聲》，2022年7月2日，<https://www.soundofhope.org/post/633848?lang=b5>。

⁸ 林雅鈴，〈近期河南村鎮銀行金融維權事件評析〉，《國防安全研究即時評析》，第419期，2022年7月15日，<https://indsr.org.tw/focus?uid=11&pid=395&typeid=22>。

的人事調任，中國仍瀰漫著系統性金融風暴的傳聞，代表市場信心依舊不足。這是中共當局不得不面對的警訊。

附表、中國各地銀行近期「異狀」

日期	銀行所在地	事件
4 月 18 日	河南、安徽	數間村鎮銀行的存戶無法提領，影響數十萬存戶，約 400 萬左右人民幣存款
4 月 19 日	寧夏	平羅沙湖村鎮銀行解散，與平羅農商行合併
6 月 22 日	全國	中國農業銀行於 22 日公告，每日限額提領 1,000 元人民幣
6 月 29-7 月 1 日	江蘇	南京銀行行長於 29 日突然請辭、銀行於隔月 1 日宣布更換印章
7 月 4 日	遼寧	遼陽農商銀行與太子河村鎮銀行宣布解散，由瀋陽農商銀行承接其業務
7 月 6 日	河北	阜城家銀村鎮銀行、武強家銀村鎮銀行宣布解散，由張家口銀行收購
7 月 7 日	全國	自媒體於《推特》上爆料，中國工商銀行、農業銀行、中國銀行及建築銀行（簡稱 4 大行）出現銀行卡被凍結的現象，涉及地區包括廣東、福建、安徽、浙江、江蘇、上海、湖北、湖南

資料來源：方琮嫻整理自公開報導。

中共藉提倡「數位素養」強化科技威權

劉姝廷

國防戰略與資源研究所

焦點類別：數位發展、中共黨政

壹、新聞重點

2022年7月8日，中共召開「提升全民數字素養與技能」工作推進會議。¹「數字素養」（本文稱「數位素養」）為中共近期重要政策，自2021年11月中共中央網信委公布《提升全民數字素養與技能行動綱要》（以下簡稱《行動綱要》）後，² 2022年3月中共中央網信辦等四部門旋即發布《2022年提升全民數字素養與技能工作要點》（以下簡稱《工作要點》），³ 顯見中共對「數位素養」的重視。

根據「中國互聯網絡信息中心」（CNNIC）發布的第49次《中國互聯網路發展狀況統計報告》，截至2021年12月，中國網民人數達10.32億。⁴面對規模龐大且日益複雜的網路治理壓力，中共除了大舉發展科技監控系統，並試圖從「數位素養」著手，影響民眾使用科技的思維，藉此強化「科技威權主義」。⁵有鑑於此，本文分析中共「數位素養」政策的特徵與應用，探討未來發展趨勢。

貳、安全意涵

一、凸顯中共的威權思維

「數位素養」泛指科技時代使用數位工具與處理網路資訊的知

¹ 〈中央網信辦召開提升全民數字素養與技能工作推進會議〉，《中共中央網信辦》，2022年07月12日，<https://reurl.cc/41klER>。

² 〈中央網路安全和信息化委員會印發《提升全民數字素養與技能行動綱要》〉，《中共中央網信辦》，2021年11月05日，<https://reurl.cc/3o8yD9>。

³ 〈四部門印發《2022年提升全民數字素養與技能工作要點》〉，《人民網》，2022年03月02日，<https://reurl.cc/VDG2GQ>。

⁴ 〈第49次《中國互聯網絡發展狀況統計報告》〉，《中國互聯網絡信息中心》，2022年02月25日，<https://reurl.cc/7DZYGb>。

⁵ 「科技威權主義」（technological authoritarianism）指利用科技強化對人民的控制，要求民眾絕對服從，並限制個人言論思想與行為自由。

識、能力與態度。中共推動「數位素養」政策凸顯兩點特徵：

- (一) 不同於民主國家倡導的「賦權」(empowerment) 概念，中共推行「數位素養」極具「威權」(authoritarianism) 思維。一般咸認「數位素養」是經由學習、參與等「賦權」過程或機制，進而在網路空間形成的公民意識。也就是說，「數位素養」根植於自由的網路空間，並透過民眾互動培養而來。然而，在中共嚴行輿論控制的政治背景下，其所主張的「數位素養」，實則由國家所設定，要求民眾產出符合規定的網路言論，並須具備自我審查與協助舉報等協力治理能力，顯見中共將「數位素養」作為威權的統治工具。
- (二) 有別於民主社會講求個人的思辨能力，中共推動「數位素養」訴諸集體的意識形態。例如《新華社》刊載〈什麼是『數字素養』？〉一文，提及「數位素養」是「在數位環境中，保持對國家的熱愛、對法律的敬畏、對民族文化的認同……主動維護國家安全和民族尊嚴」。⁶可見中共定義下的「數位素養」圍繞政權利益，與民主社會強調的獨立批判思考大相逕庭。舉例而言，面對假訊息的挑戰，民主國家著重民眾對於網路資訊的辨識、評估與查證等能力，中共側重意識形態宣傳，弘揚官方「主旋律」與激發網路「正能量」。

二、發展「網路強國」與「網路文明建設」

中共挪用並轉化民主社會的「數位素養」概念，賦予其政治任務，發展「網路強國」與「網路文明建設」：

- (一) 「網路強國」強調國家整體的科技實力，包含人民具備與科技發展相應的「數位素養」。⁷《行動綱要》顯示，中共的「數

⁶ 〈什麼是“數字素養”？〉，《新華網》，2022年03月24日，<https://reurl.cc/rDzXQE>。

⁷ 〈走中國特色的網路強國之路〉，《新華網》，2021年04月13日，<https://reurl.cc/8pG46g>。

位素養」政策強調「高效率數位工作能力」，特別關注產業工人、農民、新興職業群體、婦女及領導幹部和公務員的數位技能。例如建立網路學習平台培訓員工、加強婦女透過網路參與經濟生活的能力，以及訓練領導幹部和公務員利用網路了解民意並開展工作。

(二)「網路文明建設」主張弘揚共黨的精神，包含人民在網路空間符合中共價值觀的「數位素養」。⁸《行動綱要》指出，中共著重於「強化數位社會法治道德規範」，除了要求人民依法規範上網和用網，更主張網路思想的引領。例如推動「清朗」、「淨網」系列專項行動，打擊網路犯罪，以及引導網站、社群媒體帳號、App 等平台與民眾創作與生產「正能量」的網路文化產品。

參、趨勢研判

一、中共「數位素養」無益對抗「假訊息」

前揭中共的「數位素養」政策呈現由上而下的威權思維與灌輸式意識形態，其著眼於民眾為國家貢獻的數位技能，以及迎合領導階層的價值觀。「數位素養」涉及人對於網路資訊的認知，民主國家主張「數位素養」奠基於開放的態度與懷疑的精神，訓練民眾批判性思考，培養社會對「假訊息」的「免疫力」。中共的「數位素養」政策是以鞏固政權為目的，並將不利言論「清零」為目標，實為另一種形式的網路輿論控制，無法提升民眾在科技時代的思辨能力，甚至可能因中共發動煽動性的「假訊息」操弄，導致毀滅性後果。

二、中共「數位素養」有利大規模數位監控與政治動員

從《工作要點》的發布單位來看，集結了中央網信辦、教育

⁸ 〈中共中央辦公廳 國務院辦公廳印發《關於加強網路文明建設的意見》〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2021年9月14日，<https://reurl.cc/0pVy7M>。

部、工業和信息化部、人力資源社會保障部等四部門，可見「數位素養」在中共的政策定位中，涉及科技發展並攸關人力培養。而中國廣大的農村人口成為中共關注的重點，2022 年 1 月中共發布《2022 年中央一號文件》，內容便直指農民「數位素養」與技能的培訓。《行動綱要》亦指出，加強推動農民的手機應用技能培訓、提高農民對於數位化「新農具」的使用等措施。可預料的是，中共將藉「數位素養」強化科技威權，推動農村人口使用與接近數位工具與資源，一方面擴大中共數位監控的範圍和深度，另一方面，透過「數位素養」政策，引導農民採取利黨等網路行為，將有利於中共在科技時代大規模的政治動員。

簡評中國「再生能源」開發建設情勢

洪銘德

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：能源安全

壹、新聞重點

根據 2022 年 7 月 7 日中國國家能源局發布新聞指出，7 月 1 日國家能源局召開「再生能源」開發建設形勢分析視訊會議，除了要求快速推動重大水電、抽水蓄能等「再生能源」重大工程與專案建設外，並強調落實《「十四五」可再生能源發展規劃》（以下簡稱《規劃》）和《關於促進新時代新能源高品質發展的實施方案》（以下簡稱《實施方案》）的重要性，以利於實現 2030 年前達到「碳達峰」與 2060 年前實現「碳中和」之「雙碳目標」。¹目前，中國仍是以煤炭為主的能源結構，為有助於進行能源轉型，提高清潔能源利用率以及發展「再生能源」成為中國實現「雙碳目標」的重要手段之一。本文將針對現階段中國「再生能源」開發建設情況及其未來相關發展規劃重點進行說明。

貳、安全意涵

一、「再生能源」建設為中國推動能源轉型的重要政策之一

2021 年，中國「再生能源」利用總量達 7.5 億噸標準煤，占一次能源（天然能源）消費總量的 14.2%；「再生能源」裝機容量突破 10 億瓩，占全中國電力裝機容量的 44.8%。且 2021 年中國「再生能源」發電量為 2.48 兆度，占總發電量 29.7%。²2022 年 1 至 5 月，中國「再生能源」新裝機容量為 4,281 萬瓩，占全部新裝機容量的 81%；

¹〈國家能源局組織召開 6 月份全國可再生能源開發建設形勢分析會〉，《國家能源局》，2022 年 7 月 7 日，http://www.nea.gov.cn/2022-07/07/c_1310639100.htm。

²〈2021 年我國可再生能源利用總量達 7.5 億噸標準煤〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 6 月 24 日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/24/content_5697606.htm。

且中國「再生能源」電力突破 1 兆度，高達 1.06 兆度。³

同時，加快發展「再生能源」是中國推進能源革命和建構清潔低碳、安全高效能源體系的重大政策之一，因為習近平多次提及「再生能源」建設的重要性，例如 2021 年 12 月在中央經濟工作會議上，習近平強調傳統能源逐步退出必須建立在以風電、光伏發電（太陽能發電）為代表之新能源安全可靠的替代基礎上。⁴ 2022 年 1 月，在中央政治局第 36 次集體學習中，他除了再次強調新能源安全可靠替代基礎的重要性外，並明確提出「要加大力度規劃建設以大型風光電基地為基礎」的能源建設。⁵可見，中國將持續加速「再生能源」建設，不僅有助於加速自身能源轉型，有效減少降低對於石油和天然氣的依賴，且能夠降低受化石燃料價格波動所帶來的影響與衝擊。

二、中國「再生能源」建設將進入「高質量躍升」發展階段

為能加速能源轉型以利於實現「雙碳目標」，中國強調「再生能源」「高質量躍升」發展的重要性，一方面加速「再生能源」建設，使其成為中國能源消費的主體；另一方面則透過持續精進與創新技術、降低成本、提高效率以及增加穩定性與可靠性，藉此提高「再生能源」的質量與效率。對此，《規劃》設定了四大目標，分別為⁶：

（一）在一次性能源消費增加量中，「再生能源」消費增加占比超過 50%。

（二）2025 年，「再生能源」年發電量達到約 3.3 兆度，且「十四五」

³ 〈國家能源局組織召開 6 月份全國可再生能源開發建設形勢分析會〉，《國家能源局》，2022 年 7 月 7 日，http://www.nea.gov.cn/2022-07/07/c_1310639100.htm。

⁴ 〈中央經濟工作會議在北京舉行 習近平李克強作重要講話 栗戰書汪洋王滬甯趙樂際韓正出席會議〉，《新華網》，2021 年 12 月 10 日，http://www.news.cn/politics/2021-12/10/c_1128152219.htm。

⁵ 〈習近平主持中共中央政治局第三十六次集體學習〉，《人民網》，2022 年 1 月 25 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0125/c64094-32339608.html>。

⁶ 〈「十四五」可再生能源如何實現高質量躍升發展？九部門重磅發聲〉，《人民網》，2022 年 6 月 1 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0601/c1004-32436281.html>。

期間「再生能源」電力增加量在總電力增加量的占比超過 50%。

(三) 2025 年，「再生能源」總電量以及非水電「消納責任權重」(在電力消費中的占比)分別達約 33%、18%。⁷

(四) 2025 年，地熱、生質燃料以及太陽能等利用規模達 6 千萬噸標準煤以上。

同時，中國所發布之《實施方案》亦強調以風電、太陽能發電為代表的新能源建設重要性，希冀達成 2030 年風電、太陽能發電總裝機容量達 12 億瓩以上的目標，加速建構清潔低碳及安全高效率的能源體系。⁸可見，中國強調提升「再生能源」的質量及其效率，以有助於實現「雙碳目標」。

參、趨勢研判

一、中國將試圖解決生態環境與土地資源難題

由於中國將加速發展「再生能源」以推動能源結構朝向綠色轉型，實現「雙碳目標」。然而，這卻面臨了一個困境，也就是發展「再生能源」等新能源之占地面積大，故如何在大規模發展「再生能源」的同時，兼顧生態環境以及土地資源利用也就變得非常重要，因為可能會破壞生態環境或遭遇土地面積不足等問題。隨著新能源規模快速擴大，土地資源已成為影響新能源發展的重要因素之一，故《實施方案》強調用地用海保障的重要性，中國欲透過完善用地管制規則、提高國土空間資源利用效率以及大力推動生態修復類新

⁷ 所謂「再生能源電力消納責任權重」是指再生能源電力在電力消費中的占比。請參閱〈可再生能源電力消納有了責任權重〉，《人民網》，2019 年 5 月 22 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0522/c1001-31096538.html>。

⁸ 〈國務院辦公廳轉發國家發展改革委 國家能源局關於促進新時代新能源高品質發展實施方案的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 5 月 30 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-05/30/content_5693013.htm。

能源項目，⁹以期兼顧生態環境與自身能源安全。同時，中國國家能源局亦於 2021 年 8 月發布《貫徹落實中央生態環境保護督察報告回饋問題整改方案》，希冀在推動能源建設的同時，能夠有效落實相關生態環境保護工作。¹⁰

二、地方政府將面臨「再生能源」電力占比的評價考核壓力

根據《實施方案》，中國要科學合理地設定各省中長期「再生能源」電力在電力消費中的占比目標，並透過逐步提高占比以利於「再生能源」的建設與發展。對此，2021 年 5 所發布之《關於 2021 年可再生能源電力消納責任權重及有關事項的通知》即有相關規定，例如關於 2021 年規定最低「再生能源」電力之占比目標為 29.4%，2021 年完成 29.4%，與該年度設定之最低目標持平，且較 2020 年增加 0.6%。至於非水「再生能源」電力之最低占比目標，2021 年完成 13.7%，超過該年度設定最低目標 0.8%，且較 2020 年增加 2.3%。¹¹

同時，《規劃》與《實施方案》亦規定強化「再生能源」電力占比目標的評價考核。關於前者，提出要加強省級行政區域占比目標的完成情況監測評價，推動納入地方政府考核體系；以及強化對電網、市場主體占比情況的考核，藉此落實地方政府責任。至於後者，則明確指出要建立完善「再生能源」電力占比目標的考評指標體系和獎懲機制。¹²

因此，「再生能源」在電力消費中的占比目標不僅是占比保障機

⁹ 〈《關於促進新時代新能源高品質發展的實施方案》政策解讀〉，《國家能源局》，2022 年 5 月 30 日，http://www.nea.gov.cn/2022-05/30/c_1310608538.htm。

¹⁰ 〈國家能源局貫徹落實中央生態環境保護督察報告回饋問題整改方案〉，《國家能源局》，2021 年 8 月 31 日，http://www.nea.gov.cn/2021-08/31/c_1310159621.htm。

¹¹ 〈國家能源局關於 2021 年可再生能源電力消納責任權重完成情況的通報〉，《國家能源局》，2022 年 4 月 21 日，http://zfxgk.nea.gov.cn/2022-04/21/c_1310587748.htm。

¹² 〈關於印發「十四五」可再生能源發展規劃的通知〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，2022 年 6 月 1 日，<https://reurl.cc/7pXlgD>；〈國務院辦公廳轉發國家發展改革委 國家能源局關於促進新時代新能源高品質發展實施方案的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 5 月 30 日，<https://reurl.cc/jG7orL>。

制的核心指標，亦是促進「再生能源」電力開發以及提高占比的重要制度。¹³可見，為有助於持續推動「再生能源」建設，隨著中國逐步提高各省「再生能源」電力占比以及強化相關評價考核工作，地方政府將面臨越來越大的考核壓力。

¹³ 〈發揮消納責任權重「四個引導」作用 推進可再生能源高品質發展〉，《新浪財經》，2022 年 6 月 11 日，<https://finance.sina.com.cn/jjxw/2022-06-11/doc-imizmscu6214578.shtml>。

日本「不對稱作戰」思維之評析

王綉雯

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：國際情勢、國防戰略、軍事科技

壹、新聞重點

2022 年 7 月 8 日，主張「臺灣有事」即「日本有事」的日本前首相安倍晉三，在奈良為同黨參議員候選人助選時遇刺身亡。對此，世界各國領袖同表哀悼，認為安倍在強化日本國際地位、提倡自由開放印太戰略，促使美印澳等各國聯合應對中共軍事擴張等方面貢獻卓著。安倍的主要功績之一，是率先對中國崛起提出警告，並據以強化日美同盟、建立共同願景、確立日本國家安全保障戰略，以及強化自衛隊能力。¹此外，攸關日本中長期防衛力建構的「戰略三文件」——《國家安全保障戰略》、《防衛計劃大綱》、《中期防衛力整備計劃》即將於 2022 年底完成修訂。日本整體防衛戰略在後安倍時代是否有所變動？未來可能朝什麼方向發展？在思索此問題之前，有必要先探討日本「不對稱作戰」思維。

貳、安全意涵

一、對中「不對稱作戰」已是日本朝野之共識

安倍被認為是日本「親美抗中」安全保障戰略之確立者，事實上該戰略早已是日本朝野之基本共識。安倍第二次政權（2012 年底至 2020 年）成立之前，民主黨的野田佳彥政權就已開始著手日本安全保障戰略的重大改革。其主要內容共有八大項，分別是：建立日本版國家安全保障會議、擬定國家安全保障戰略、增加防衛預算、

¹ 〈安倍元首相が銃撃で死去—各国・地域要人から寄せられたコメント〉，Yahoo! Japan，2022 年 7 月 8 日，<https://reurl.cc/ERKv3A>；〈安倍戰略「日本を变革した」米と共通のビジョン 元高官ら功績しのぶ〉，Jiji.COM，2022 年 7 月 15 日，<https://reurl.cc/nOVMkv>。

整備「特定秘密保護法制」、緩和武器出口禁令、活用「政府開發援助」(Official Development Assistance, ODA)、重新修訂「日美防衛合作指針」、准許行使「集體自衛權」。²特別是2010年「防衛計劃大綱」將日本防衛力建構之基本構想，從預防敵軍從北方登陸的「基礎防衛力」，改為強化平時警戒監視能力、海空運輸能力及（西南）島嶼防衛能力為主的「動態防禦力」，顯示其主要假想從蘇聯改為中國之巨大轉變。亦即，面對中國強大的軍事壓力，以中國為假想敵的安全保障戰略，早已成為日本朝野政黨的基本共識。

二、日本「不對稱作戰」之布局

這與美國當時提出以日美同盟抑止中國海洋進出的「不對稱戰略」有關。³特別是「列島防衛構想」及「日美共同動態嚇阻體系」，主要是在控制宮古海峽進出的日本西南諸島建立防衛樞紐，平時監視中國北海艦隊和東海艦隊之動向，戰時則遏阻中國水上艦艇、潛艦和戰機進入太平洋，以確保「第一島鏈」和「第二島鏈」間之海域不被中國以「反介入／區域拒止」(Anti-Access/Area Denial, A2/AD)戰略控制。

為此，日本的「不對稱戰略」首在強化西南諸島之防衛力。為了掌握中國潛艦和水上艦艇位置等情報，必須在太空和海中、空中建立以無人感測器為主的情報蒐集網。同時，在提高反艦飛彈、反潛魚雷、攻擊型無人機等作戰能力之外，日本也擬以網路或電磁／電子攻擊癱瘓中國指揮通訊系統，並建立日美在反潛反艦作戰上的情報共享和指揮系統。⁴因此，日本積極引進最先進的F-35戰機、配

² 長島昭久，〈「海洋國家」日本のアジア太平洋戦略〉，台灣獨立建國聯盟，2014年，<https://reurl.cc/n1WqKl>。

³ 參見 Toshi Yoshihara and James R. Holmes, “Asymmetric Warfare, American Style,” *Proceedings*, Vol. 138/4/1310, April 2012, pp.25-29；〈米国防戦略「非対称の戦い」に焦点〉，《日本經濟新聞》，2011年9月3日，<https://reurl.cc/1ZrXD8>。

⁴ 列島線防衛研究会，〈南西諸島防衛に関する提言〉，鹿島和平研究所，2019年7月，<https://reurl.cc/x9zpdZ>。

置無人偵察機和魚鷹運輸機，以及建立中程飛彈防禦體制。同時，基於跨領域作戰構想，日本也正加強如：「網路戰」、「太空戰」、「電磁戰」及「灰色地帶」衝突各領域之先進技術研發。

此外，日本現正思索如何維持有效「抑止力」（威懾力）之問題。其關鍵是以高風險、高成本形成顧忌，阻止中共貿然採取行動，而增強「對敵基地攻擊能力」是主要選項之一。中國距離日本最近的城市是上海，約 690 公里，同時，中國約 5 萬個軍事設施之中，有 70% 都設置在中國沿岸起算 400 公里之範圍內。日本若能建立射程長達 2,000 公里之彈道飛彈或極超音速滑翔彈攻擊能力，就可快速攻擊中國沿岸起算 1,000 公里範圍內的各種軍事設施（參見附圖）。⁵然而，受限於預算分配和疫後經濟發展之需求，以「對敵基地攻擊」取代飛彈防禦一案可能被拖延。

參、趨勢研判

一、日本或將加強與我之安全保障合作

日本「不對稱作戰」思維之另一重點，是以日美同盟為主軸，建立多國間多層次「集體安全」保障體制。一方面是因為美軍在西太平洋及印太地區之部署受其國內財政牽制，不得不要求日本提高角色分擔；另一方面也因為東亞沒有任何國家有單獨對抗中國之能力。因此，日本未來可能逐漸主導與東亞各國間的安全保障對話和合作，如：「情報共享」、共同戰略、人才訓練等。為了避免中國武力奪取台灣突破「第一島鏈」，並且截斷日本從中東經東南亞至日本的「海上生命線」，日本已將「臺灣有事」視為「日本有事」的危機事態，並有意據此擬定日美共同作戰計劃。未來日本應會加強與我國相關單位之安全保障對話和建立常設的溝通管道，以避免危機發

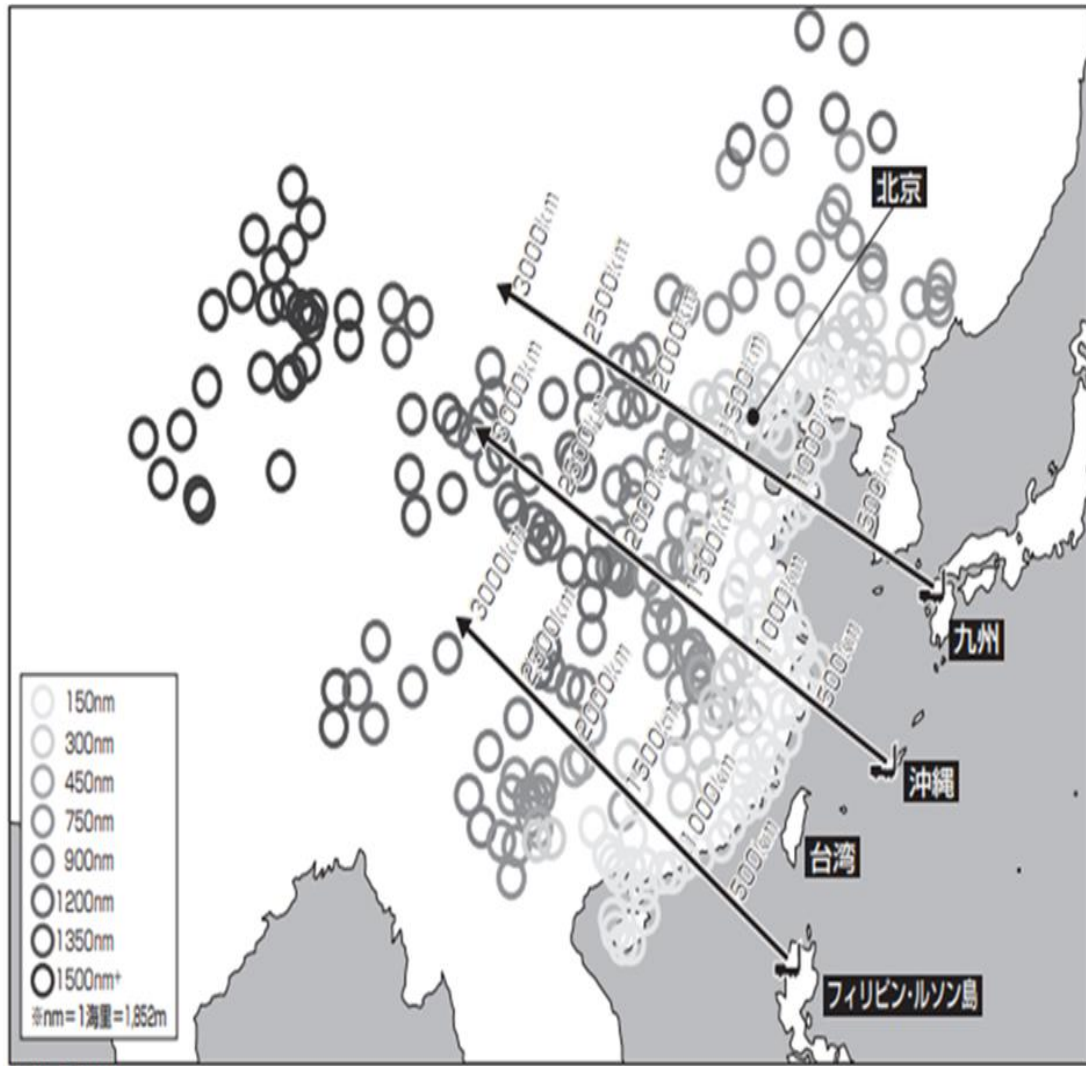
⁵ 岩間陽子、村野將，〈日本の「抑止力」とアジアの安定〉，PHP 総研，2021 年 9 月 14 日，<https://thinktank.php.co.jp/voice/7083/>。

生時之誤判。

二、我國加入地區性共同軍演之可能性升高

繼「不對稱作戰」之後，美國在 2017 年提出「馬賽克作戰」（Mosaic Warfare）構想。亦即，面對中俄之軍事威脅，美國和盟軍運用人工智慧（AI）和無人機等進行「智慧作戰」時，應採取類似馬賽克式的功能編組，建立去中心化、隨時可重新組合的「殺傷網」（Kill Web），以在戰爭中取得主動並困惑對手。⁶在「馬賽克作戰」之下，各參與者在保持高度自主性之同時，也可進行共同作戰，對於日美兩國或地區性聯合作戰構想之整合，將有很大的助益。這個趨勢可能提高我國參與地區性共同演習或環太平洋軍演之可能性，例如：線上參與方式或擔任部分功能編組，值得我相關單位積極爭取。

⁶ 參見〈說說美軍「馬賽克戰」〉，《中國軍網》，2020 年 12 月 24 日，<https://reurl.cc/5pgLqM>；下平拓哉，〈「新たな戦い方がモザイク戦」の特徴と今後の方向性〉，《日本戦略研究フォーラム》，2021 年 7 月，http://www.jfss.gr.jp/index.php/Home/Index/kiho_page/id/518。



圖、中國重要軍事設施及陸基發射型中程飛彈之位置關係

資料來源：《日本の「抑止力」とアジアの安定》報告書，《PHP 総研》，2021 年 9 月 14 日，頁 61。原圖出處：Thomas G. Mahnken, Travis Sharp, Billy Fabian, Peter Kouretsos, “Tightening the Chain: Implementing a Strategy of Maritime Pressure in the Western Pacific”, *CSBA*, May 23 2019, p.36, <https://reurl.cc/Qbdxeo>。

人亡政不息：後安倍時期日中台關係初判

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 8 日，台灣時間早上 10 時半左右，日本前首相安倍晉三在奈良縣為其同黨候選人佐藤啟助選時，遭歹徒山下徹也（41 歲）以自製手槍槍擊，當下心肺功能停止，經緊急送醫急救無效，於同日下午 4 時許宣告不治。

由於這是二次大戰結束後，日本首位卸任首相遭到暗殺，且係在光天化日以及維安人員在場的情況下發生，震驚日本與國際社會。此外，安倍是日本連續在任期間最久（2012 年至 2020 年，共 2,822 天）的首相，期間推動諸多具重大影響的內外政策，故其辭世後相關政策立場是否延續，也引發各界關注。

7 月 11 日，蔡總統前赴日本台灣交流協會在台北事務處所設置之靈堂致哀弔唁；¹同日，我國賴清德副總統以「家屬友人」身分，赴日致哀弔唁，並獲邀出席在東京增上寺舉行的葬禮。²賴副總統赴日成行，是我國於 1972 年 9 月 29 日與日本斷交以來，實現訪日之最高層級官員。中國政府則是在 7 月 11 日，派遣其外交部副部長馬朝旭，赴日本駐北京大使館弔唁。³

¹ 〈總統悼念日本前首相安倍晉三〉，《中華民國總統府》，2022 年 7 月 11 日，<https://www.president.gov.tw/News/26805>。

² 〈副總統賴清德參加安倍喪禮 日媒持續關注〉，《中央社》，2022 年 7 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202207120386.aspx>。

³ 〈中國派外交部副部長赴日使館 弔唁安倍晉三〉，《中央社》，2022 年 7 月 11 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202207110202.aspx>。

貳、安全意涵

一、安倍前首相遇刺是我國外交重大損失

眾所周知，安倍前首相長期秉持友台立場，任內除多次公開表達對台灣的外交支持，以及對台海情勢的關注，渠所推動之國防政策，對台更具有高度的安全意涵。

例如，渠任內通過的「新安保法制」，建構日本因應各種事態的法制基礎，日本政府並據其整備應處能力。正如近年日本官民各界的討論所顯示，「危急存亡事態」、「重要影響事態」和「武裝攻擊事態」等該法制所想定之相關事態，業已成為日本思考如何因應「台灣有事」時的法律根據。在防衛部署方面，安倍在任期間積極強化日本西南諸島防衛，防範中國的意圖和決心甚為明顯，對台灣自然是有高度戰略意涵。

在外交方面，安倍秉持「台灣有事就是日本有事」的立場，去年 12 月 1 日在台灣國策研究院之視訊演講上，更宣示「台灣有事也是日美同盟有事」。⁴安倍在國際社會呼籲關注台灣，對我國外交的正面效果，可謂已超越台日雙邊關係之層次。故渠之遇害，實為我國對日外交、乃至於整體外交上的重大損失。

二、中國未過激反應顯示避免對日外交惡化

針對賴副總統赴日弔唁，中國政府迄今反應，尚屬相對和緩與克制。外交部長王毅 7 月 11 日在東協秘書處演講時，稱倘若「一中原則」遭到破壞，台海可能會「出現狂風暴雨」，暗批日本批准賴副總統赴日。⁵中國外交部發言人汪文斌翌（12）日批稱，我國係藉安倍去世機會「進行政治操弄」，已向日本政府提出嚴正交涉；⁶同

⁴ 〈「日本國元內閣總理大臣 安倍晉三閣下線上演講會」辦理情形〉，《國策研究院文教基金會》，2021 年 12 月 1 日，<http://inpr.org.tw/m/404-1728-21567.php?Lang=zh-tw>。

⁵ 沈朋達，〈王毅談兩岸關係 稱同屬一中「現狀」從未改變〉，《中央社》，2022 年 7 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202207120083.aspx>。

⁶ 〈賴清德弔唁安倍 中國外交部：已向日方嚴正交涉〉，《中央社》，2022 年 7 月 12 日，

(12) 日，國台辦發言人朱鳳蓮批稱，民進黨政府「借弔唁之名行謀獨之實是徒勞」。⁷

綜觀中國政府官員批評賴副總統赴日致哀，在語氣和遣詞用字方面，大致未有過激表態。在其克制的背後，應是北京當局不願因對此事過度反應，導致原本即已不穩的日中關係，憑添無謂的緊張乃至於失控。此外，雖然網路上一時出現嘲諷安倍之死的言論與影像，然旋即戛然而止，判斷其背後應有北京當局介入因素，因為倘若不予阻止，網路言論失控不僅可能使對日關係雪上加霜，而且萬一遭致利用渲染，恐亦衝擊中共二十大前的政局穩定。

參、趨勢研判

一、關注台海穩定已成日本共識短期內難逆轉

安倍前首相離世後，各界懷疑台日關係是否將出現倒退。在日本參議院改選後隔日（7 月 11 日），岸田首相在自民黨本部舉行記者會上表示，將會繼承「安倍前首相想法」；其後在會見包含愛爾蘭總理等外國政府官員時，也重申繼承「安倍前首相之遺志」。⁸

由此看來，岸田政府不太可能忽視安倍生前疾呼的「關注台灣」。「台灣有事就是日本有事」不僅僅是日本主觀的友台情感，回報台灣在日本 311 大地震時援助的善意，同時也是日本對自身國家利益的切實思考。畢竟，日本和台灣在地理上僅距離約 110 公里，倘若台海爆發戰端，日本難不被波及，而國安局陳明通局長也曾於今（2022）年 5 月 16 日在立法院提醒，中國若攻打台灣，也會襲取

<https://www.cna.com.tw/news/acn/202207120283.aspx>。

⁷ 〈賴清德赴日弔唁安倍 國台辦：盼日恪守一中原則〉，《中央社》，2022 年 7 月 12 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202207120237.aspx>。

⁸ 〈岸田首相“安倍元首相の遺志継ぎ拉致問題や憲法改正取り組む”〉，《NHK》，2022 年 7 月 11 日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220711/k10013711831000.html>；〈「安倍元総理の遺志受け継ぐ」岸田総理 アイルランド首相と会談〉，《テレ朝 News》，2022 年 7 月 20 日，<https://news.yahoo.co.jp/articles/28c2f8b2cbec18812c9898813bd49a54a9893d8e>。

釣魚台。⁹

事實上，在自民黨內乃至於日本政界與社會，「挺台」立場已形成多數意見，至少至今尚未傳出「反台」聲浪，研判未來日本朝野應該會繼續展現友台立場，並關切台灣安全情勢。

二、北京當局將慎選阻撓台日關係手段

岸田政府為何批准賴副總統赴日，其背後的決策過程，乃至於是基於何種日本國家利益考量，目前尚無從得知，惟可以確信的是，岸田政府此舉係冒著觸怒中國的風險。

日本政府預定於 9 月 27 日為安倍前首相舉行國葬，而外相林芳正回答媒體提問時已表示，相關資訊將會通知台灣。¹⁰因此，接下來中國政府至少面臨兩個難題。首先，台日關係本即友好，而安倍前首相也受我國人緬懷。人死為大，若北京高壓阻止岸田政府允我國政府官員參加國葬，將極不符合人情義理，而落國際社會之口實，並且可能進一步惡化日中兩國人民情感。再者，若北京當局刻意派遣份量不足的官員赴日出席國葬，恐又羞辱岸田政府，更給國葬後第二天（9 月 29 日）的「日中建交 50 週年紀念日」的兩國互動投下陰影。

包含出席安倍前首相國葬一事在內，未來中國政府應會高度謹慎地選擇手段，以阻撓台日關係進一步改善，同時避免在中共二十大之前，日中關係出現劇烈震盪。

⁹ 〈陳明通：中國若攻台也包括釣魚台 日本也是當事者〉，《中央社》，2022 年 5 月 16 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202205160160.aspx>。

¹⁰ 〈林外務大臣會見記錄〉，《日本外務省》，2022 年 7 月 22 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken22_000056.html#topic2。

後安倍時代的日俄關係： 對話、合作及壓力

王彥麟

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、印太區域

壹、新聞重點

2022 年 7 月 8 日，日本前首相安倍晉三遭槍擊逝世，俄國總統普欽（Vladimir Putin）及聯邦安全會議秘書長帕特魯舍夫（Nikolai Patrushev）發送訃聞悼念，日媒稱內容與普欽一貫之冷靜、現實路線迥異，評以「真情流露」、「遠超外交禮儀」。安倍遇害同日 22 時許（莫斯科時間 17 時），俄國國營電視臺「第一頻道」採訪該國多位政要，感念安倍長期對日俄關係投注心力，並高度評價其為兩國留下之「政治資產」。而該電視臺為俄國官媒，節目內容悉依政府宣傳方針製作，顯見安倍逝世確實於俄國內部引發高度關注。¹烏克蘭危機爆發後，日俄關係看似急速惡化，俄國何以對安倍逝世釋放上述訊息，殊值關注。

貳、安全意涵

一、安倍政權確立日俄對話及合作機制

日本前首相安倍執政期間致力發展日俄關係，其任內計與普欽實施 27 次會談，並建立兩國「外交、國防首長 2+2」會談機制、設立「俄國經濟合作大臣」職位及推行「日俄 8 項經濟合作計畫」。安倍致力發展日俄關係，除深受其父安倍晉太郎影響外，最大目的係在中國崛起背景下，藉由對話與合作促使俄國「戰略中立」，使日本

¹ 〈なぜ冷徹なプーチンが遺族に弔電を送ったのか…佐藤優「ロシア政界が安倍晋三を尊敬していた本当の理由」〉，《President Online》，2022 年 7 月 11 日，<https://president.jp/articles/-/59497?page=1>。

免於同時承受中俄雙重壓力。²基於加強對話及合作之政策路線，俄國併吞克里米亞後，日本僅以最低限度參與七大工業國集團（G7）主導之對俄制裁。其後，在歐美國家未決議放寬對俄制裁背景下，安倍仍積極主導日本參與俄國北極液化天然氣 2 號（Arctic LNG 2）開發案事宜。³

安倍卸下領導人職務後，繼任者菅義偉雖未如安倍般頻繁與俄國進行對話，然對於 G7 譴責俄國使用神經毒素案，乃至俄國逮捕反對派領袖納瓦尼（Alexei Navalny）案，日本政府均刻意降低譴責力道。⁴而菅政權除於 2021 年「外交藍皮書」中延續安倍政權「日俄關係蘊含高度可能性」之論調外，⁵在歐美國家強化對俄制裁背景下，其仍續推動俄國北極液化天然氣 2 號高達 2 千億日圓之融資案。⁶由此觀之，安倍卸任後日俄高層對話頻率雖呈下降趨勢，惟日本藉合作關係爭取俄國「戰略中立」之基本政策未出現顯著變化。

二、俄國藉第三國勢力平衡中俄關係風險

對於安倍積極對話及合作之政策路線，俄國領導人普欽亦以正面態度回應。其後日俄雖在「北方領土」議題上停滯不前，卻未使雙方合作關係間斷。其主因在於，中俄雖在國際局勢及政治體制方面存在合作契機，惟俄國適切維持與第三國之互動關係，除能降低過度依賴中國之風險，更能擴大對外經濟合作之具體效益。⁷舉例而

² 有關日本爭取俄國「戰略中立」之概念，概可分為積極性目的及消極性目的。前者為「避免俄國全面向中國靠攏」，後者為「令中國顧慮日俄關係之發展」。參見〈日露關係の教訓と課題—安倍政權から菅政權へ〉，《東京大学先端科学技術研究センター》，2021 年 5 月，<https://reurl.cc/loE8LY>。

³ 〈Arctic LNG 2 プロジェクトへの参画〉，《PRTIMES》，2019 年 6 月 29 日，<https://prtimes.jp/main/html/rd/p/000000487.000012624.html>。

⁴ 同註解 2。

⁵ 〈令和 3 年版外交青書〉，《日本外務省》，2021 年 4 月，<https://reurl.cc/2ZxkGv>。

⁶ 〈日本、北極海 LNG に融資へ JBIC など 2000 億円規模で〉，《毎日新聞》，2021 年 7 月 29 日，<https://mainichi.jp/articles/20210729/k00/00m/020/316000c>。

⁷ 小泉悠，《「帝国」ロシアのち地政学 「勢力圏」で読むユーラシア戦略》（東京：東京堂出版，2019 年），頁 232。

言，俄國雖在西伯利亞地區與中國深化合作，卻也同步爭取日本勢力進入該區域，試圖藉中日競爭關係促使兩國擴大經濟投資。⁸而俄國於北極液化天然氣 2 號等能源開採案亦未單獨與中國合作，並同意日本及法國第三方勢力參加。⁹

換言之，中俄關係近年雖持續深化，惟俄國在分散風險及爭取外資等考量下，與第三方勢力維持良好關係仍能提供相當助益。而日本與俄國比肩為鄰，雙方以能源貿易為主軸之經濟合作模式遠較域外國家具備地理優勢，此因素亦促成俄國維持與日本之合作關係。

參、趨勢研判

一、俄國未來將持續爭取日本經濟合作

烏克蘭危機爆發後，日本追隨歐美國家步調，逐步加深對俄經濟制裁，俄國亦對此採取反制措施。不過，儘管日俄關係看似前景黯淡，卻仍有若干跡證顯示俄國有意維持雙邊合作關係。

4 月 15 日，普欽召集內閣成員及國營能源企業首長，責令擴大對亞洲等能源市場之輸出，以降低歐美國家制裁衝擊。¹⁰而日本位居世界第五大能源消費國，俄國自難輕言放棄。6 月 3 日，俄國外交部發言人沙卡洛娃（Maria Zakharova）於記者會稱「在能源議題上，將與日本維持具建設性之合作關係」及「俄國深切體認維持能源穩定供給之責任」。¹¹6 月 9 日，俄國駐日大使格魯金（Mikhail Galuzin）稱俄國仍有意與日本維持務實、平等及互利關係，並疾呼日本切勿

⁸ 〈ロシア大統領「対日関係前進に期待」年次教書演説〉，《日本經濟新聞》，2016 年 12 月 2 日，https://www.nikkei.com/article/DGXXKASGM01H88_R01C16A2FF2000/。

⁹ 〈プーチンの北極圏開発に日本が参加する意義〉，《東洋經濟》，2019 年 6 月 26 日，<https://toyokeizai.net/articles/-/288101?page=2>。

¹⁰ 〈プーチン氏、エネルギー輸出先の多様化指示〉，《日本經濟新聞》，2022 年 4 月 15 日，<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO60020780V10C22A4MM0000/>。

¹¹ 〈ロシア外務省「日本と協力続ける用意ある」 サハリン 2 開発巡り〉，《毎日新聞》，2022 年 6 月 3 日，<https://mainichi.jp/articles/20220603/k00/00m/020/376000c>。

盲從美國之反俄路線。¹² 7 月 2 日，俄國官媒俄羅斯衛星通訊社（Sputnik）反覆為日本「權衡利弊」，強調貿然中止日俄能源貿易將使日本蒙受極大損失。¹³ 此外，俄國外交部於 5 月及 7 月兩度發布通報，禁止多名日本政要入境俄國，該名單包含岸田文雄（內閣總理大臣）、松野博一（內閣官房長官）、林芳正（外務大臣）及岸信夫（防衛大臣）等要人，然萩生田光一（經濟產業大臣；兼任俄國經濟合作大臣）、金子原二郎（農林水產大臣）及鈴木貴子（外務副大臣）均不在制裁之列。¹⁴ 由於萩生田及金子等 2 人掌管業務涉及日俄經濟合作，鈴木則為立場親俄人士，由上述名單足見俄國絕非無的放矢，反而縝密操作對日反制作為，甚至在雙邊關係上仍「寄希望於日本」。¹⁵

綜觀上述俄國政治人物發言及相關政策，即便烏克蘭危機漸出現長期化趨勢，俄國維持日俄關係之政策路線仍未改變，研判該國未來仍將持續爭取與日本進行經濟合作。

二、日本對俄政策由「對話與合作」轉向「合作與壓力」

自俄國對烏克蘭實施「特殊軍事行動」以來，日本岸田政權決議禁止輸入俄國煤炭、承諾「原則性」停輸俄國石油，暫停「日俄 8 項經濟合作計畫」，並於新版「基礎建設出口支援戰略」中刪除對俄基礎建設援助。但另一方面，岸田政權並未廢除內閣「俄國經濟合作大臣」職位及「日俄原子能條約」，並宣布將維持日本企業於「庫頁島 1、2 號」（Sakhalin-I/II）與北極液化天然氣 2 號之開採權益。

¹² 〈ロシアと日本、協力の余地はあるが、すべて日本次第＝駐日ロシア大使〉，《Sputnik》，2022 年 6 月 9 日，<https://jp.sputniknews.com/20220609/11497806.html>。

¹³ 〈「サハリン 2」、事業主体をロシア企業へ：懸念する理由はあるのか？〉，《Sputnik》，2022 年 7 月 2 日，<https://reurl.cc/GxzDMx>。

¹⁴ 〈衆院議員 384 人入国禁止 ロシア、日本の制裁に対抗〉，《日本經濟新聞》，2022 年 7 月 15 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOCB15DQ30V10C22A7000000/>。

¹⁵ 〈ウクライナ大使、面会問題でツイート 後に削除〉，《産経新聞》，2022 年 3 月 3 日，<https://www.sankei.com/article/20220303-3UKKS4VX4RPJPL2WYR2JBYDDHM/>。

由於上述制裁作為相對消極，與英美等國嚴厲措施仍有相當差距，顯示岸田或有意延續安倍政權方針，維持僅以最低限度制裁俄國之「友俄」政策路線。然不同之處在於，安倍逝世後日本再無積極以元首身分與俄國互動者，且在烏克蘭危機長期化背景下，岸田政權迫於國際形勢，難再高調與俄國高層發展關係。此外，日本雖有意維持日俄經濟合作關係，然在國際社會壓力下僅能勉力維繫既有範疇，雙方難再開展新合作項目。換言之，安倍時代確立之「對話與合作」政策，在烏克蘭危機下或將轉化為「合作與壓力」政策。然安倍政權確立之經濟合作基礎，研判未來仍將持續於日俄關係中發揮作用。

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 / 吳宗翰、陳姝蓓、章榮明

曾敏禎、賀增原、詹祥威、謝沛學