國防安全雙週報

第 66 期

中共二十大中央軍委人事布局之意涵	李冠成	1
中共二十大後的經濟走向分析	林雅鈴	7
拜登《國家安全戰略》與台海安全	鍾志東	11
評析日澳峰會之聲明與安全合作宣言	王尊彥	17
2022 年上半年「日空自」緊急起飛狀況之分析	林彥宏	21
圍堵與對話：簡評岸田政權對中政策	王彥麟	27
近期北韓軍事對應模式與影響	林志豪	33
伊朗軍援俄羅斯對核談判的影響	林柏州	39
俄羅斯使用伊朗無人機對俄烏戰爭之影響	楊長蓉	47
美國皮尤研究中心最新美中關係民調觀察	陳亮智	53

臺北市博愛路 172 號

電話（02）2331-2360

傳真（02）2331-2361

2022 年 11 月 8 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 66 期

英國政局變遷及其挑戰	李俊毅	59
加拿大外長趙美蘭訪問日韓之觀察	陳鴻鈞	65
中國武警勢力之全球擴張	楊一逵	69
疫情防控成為中共維穩手段	陳穎萱	77
中國發布《能源碳達峰碳中和標準化提升行動計畫》之觀察	洪銘德	81
中國推動「東數西算」工程發展之觀察	曾敏禎	85

臺北市博愛路 172 號

電話（02）2331-2360

傳真（02）2331-2361

2022 年 11 月 8 日發行

財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research

Contents

The Implications of the Personnel of the 20th CPC Central Military Commission
Kuan-chen Lee 1

A Preliminary Analysis of China's Economic Directions After the 20th Party Congress
Ya-Ling Lin 7

Biden's 'National Security Strategy' and Taiwan Strait Security
William Chih-Tung Chung 11

On the 2022 Japan -Australia Leaders' Meeting Joint Statement and Joint Declaration on Security Cooperation
Tsun-Yen Wang 17

Analysis of the scramble on the Japan Air Self-Defense Force in the half of 2022
Yen-Hung Lin 21

Containment and Dialogue: Comments on Kishida's China Policy
Yen-Lin Wang 27

The pattern and impact of North Korea's recent military provocation
Chih-Hao Lin 33

Iran's Arms Support for Russia Will Affect Nuclear Talks
Po-Chou Lin 39

The Implications of Russia Using Iranian Drones
Alice Chang-Jung Yang 47

An Observation of the Latest Survey on U.S.-China Relations of the Pew Research Center
Liang-Chih Evans Chen 53

Contents

The Changing Politics in the United Kingdom and Its Challenges
Jyun-yi Lee 59

Observations on Canada Foreign Affairs Minister Mélanie Joly's Visits to Japan and South Korea
Hung-chun Chen 65

The Global Outreach of China's Armed Police Force
Domingo I-Kwei Yang 69

Public Prevention of Pneumonia has become the measure of Maintaining Social Stability
Ying-Hsuan Chen 77

Observations on China's Release of the "Standardization Improvement Action Plan of Energy Carbon Peak and Carbon Neutrality"
Hung Ming-Te 81

Observations on China's "Eastern Data and Western Computing" Project
Min-Chen Tseng 85

中共二十大中央軍委人事布局之意涵

李冠成

中共政軍所

焦點類別：中共黨政、解放軍

壹、新聞重點

中共二十大於 2022 年 10 月 22 日閉幕，按照慣例於 23 日召開第二十屆中央委員會第一次全體會議。會中除了選舉中央政治局委員、中央政治局常務委員外，也會決定中央軍事委員會（簡稱中央軍委）的人選。新一屆的中央軍委成員除了當然主席習近平之外，還包括兩名副主席張又俠、何衛東，及其它四名委員：李尚福、劉振立、苗華和張升民。[1]此次中央軍委名單中，張又俠以 72 歲連任副主席，不僅打破「七上八下」年齡限制潛規則，[2]進入中央軍委的三名新面孔（何衛東、李尚福、劉振立）皆非海空軍出身，也顛覆了外界對軍種平衡的揣測。[3]這意味著在中國武裝力量最高領導機構的人事布局上，年齡限制和軍種平衡不再是考量的絕對標準，取而代之的是習近平要求解放軍「忠誠掛帥」、「經驗首要」與「科技強軍」的多重訊號。

---

[1] 〈中國共產黨第二十屆中央委員會第一次全體會議公報〉，《新華網》，2022 年 10 月 23 日，http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/23/c_1129075992.htm。

[2] 依據《中華人民共和國現役軍官法》正戰區級、副戰區級將領任職年齡上限分別為 65 和 63 歲，詳見陳穎萱，〈近期解放軍將領晉升觀察〉，《國防安全雙週報》，第 10 期，2020 年 8 月 28 日，https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=784&pid=1885。中央軍委委員有其專業性，軍委主席挑選委員時有充分的裁量權，不過「七上八下」的潛規則大多被依循。在本文蒐集的 15 至 19 屆中央軍委委員資料中，僅第 15 屆的張萬年和遲浩田就任中央軍委委員時超過 68 歲。

[3] 根據「戰略與國際研究中心」（CSIS）的研究，過去中共中央軍委組成以陸軍為主，如第 15 屆（1997-2002）中央軍委委員皆為陸軍。從第 18 屆（2012-2017）習近平第一任期開始提高其他軍種的比例，第 19 屆（2017-2022）空軍 1 人、海軍 1 人、火箭軍 2 人、陸軍 2 人，因此推估第 20 屆中央軍委委員傾向考量軍種平衡，詳見 Bonny Lin et al. “How Will the 20th Party Congress Impact China’s Military,” *China Power Project*, October 13, 2022, https://chinapower.csis.org/20th-party-congress-china-military-pla-cmc/。

貳、安全意涵

一、習家軍、閩系抬頭標誌「忠誠掛帥」

在新一屆中央軍委名單公布前，一般以為上屆的許其亮、張又俠、魏鳳和、李作成等人將因為超過 68 歲而被更換，不料張又俠竟以 72 歲高齡續任中央軍委副主席，極為罕見。推測張又俠留任的原因除了有實戰經驗之外，也和他是「鐵桿」習家軍有關。張又俠與習近平不僅為陝西同鄉，更重要的是，傳聞張又俠的父親張宗遜與習近平的父親習仲勛曾一起打仗，兩家有深厚的交情。[4]因此習近平破格留用其最信任的張又俠，一方面借重他的經驗，另一方面倚靠他抓緊軍權，確保解放軍忠誠擁護習核心，並聽從習的指揮。

此外，中央軍委新任副主席何衛東為福建人，曾任南京軍區副參謀長、江蘇省軍區司令員，閩系色彩濃厚。2019 年，何衛東擔任西部戰區副司令員達 63 歲退役年齡時，忽然晉升上將並就任東部戰區司令員，提拔他的人理應就是習近平。何這次以非解放軍黨代表成員、非前屆中央委員身分，直接升任軍委副主席再次打破眾人眼鏡。[5]何衛東的晉升模式再次反映習近平建立、培養、拔擢習家軍的用人風格，藉此確保解放軍政治忠誠、貫徹命令為優先。

二、中央軍委人事布局仍著重實戰經驗

「能打仗、打勝仗」是解放軍部隊建設與備戰打仗的首要目標，中共深信有打過仗、有戰功的人相對於其他人更勝任軍隊領導職務。因此，過去中央軍委會中必定安排具有實戰經驗的將領擔任委員。新一屆的中央軍委人事布局延續這樣的傳統，除原軍委副主席張又俠有實戰經驗之外，新科軍委劉振立曾於 1986 年參加中越邊境的

[4] 陳言喬，〈72 歲的張又俠續任中委 習張世代交好 是習的鐵桿兄弟〉，《聯合新聞網》，2022 年 10 月 23 日，https://udn.com/news/story/7331/6707606。

[5] 廖士鋒，〈解放軍系中委 44 人名單揭露 何衛東未當黨代表升副主席〉，《聯合新聞網》，2022 年 10 月 24 日，https://udn.com/news/story/7331/6710812。

「兩山戰役」且戰功彪炳。[6] 2014 年他擔任 38 集團軍軍長時，曾參加上合組織於哈薩克舉行的聯合反恐軍事演習，指揮空地聯合作戰。[7]新任軍委副主席何衛東雖然沒有實戰經驗，但離開東部戰區司令員一職後，調任中央軍委聯合作戰指揮中心，據傳何衛東就是今（2022）年 8 月解放軍「環台軍演」的策劃師。未來隨著解放軍具備實戰經驗者凋零，擁有指揮聯合作戰經驗的將領，將成為擔任中央軍委要職的重要參考。

三、新科軍委安排透露聚焦「科技強軍」

習近平第三任期至2027年，恰逢解放軍建軍百年。中共第19屆五中全會（2020 年）提出「解放軍建軍百年奮鬥目標」，計畫在 2027 年前實現軍隊現代化，並在機械化和信息化的基礎之上，達到智能化，加速縮短共軍與美軍之間的實力差距。[8]此次新科軍委李尚福是「根正苗紅」的紅二代，父親是老紅軍李紹珠。李尚福長年耕耘太空與衛星發射領域，2003 年晉升西昌衛星發射中心主任，在擔任主任的十年中，他監督幾次火箭發射，包括 2007 年針對中國報廢氣象衛星發射的反衛星飛彈試驗，及 2010 年的「嫦娥二號」月球探測器。李尚福被拔擢前為中央軍委裝備發展部部長兼中國載人航天工程總指揮。[9]因此，安排李尚福「入委」便是要借重他的科技長才，加速解放軍在人工智慧與太空領域的發展。

---

[6] 楊安，〈中共二十大報導：新任中央軍委成員出爐，“台海幫”得勢〉，《美國之音粵語網》，2022 年 10 月 24 日，https://reurl.cc/2mxlv9。

[7] 〈劉振立少將：實兵演練三突破 創設近似實戰環境〉，《人民網》，2014 年 8 月 28 日，https://reurl.cc/oQNKaD。

[8] 沈明室，〈中共提出「2027 建軍百年目標」評析〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2020 年 12 月，頁 24，https://reurl.cc/7pZYRk。

[9] 賴錦宏，〈有航天背景 李尚福將接大陸國防部長〉，《聯合新聞網》，2022 年 10 月 24 日，https://udn.com/news/story/123078/6709674 及 Lyle J. Morris, “What China’s New Central Military Commission Tells US About Xi’s Military Strategy,” *Asia Society*, October 27, 2022, https://reurl.cc/oZL8V5。

參、趨勢研判

一、準備應付台海衝突態勢明顯

此次中央軍委名單出爐後，不少媒體臆測其劍指台灣。[10]事實上，無論是劍指台灣或武統台灣，單憑軍委人選進行臆測恐是過度推論。不過，這份名單確實顯示中共預期未來地緣戰略風險有增高的趨勢，且引爆的地點很可能就是台海。從中共發布的第三份對台白皮書內容來看，中共認定的台灣問題「禍根」除台獨分裂外，也在於以美國為首的「外部勢力」插手台灣問題。[11]習近平二十大的政治報告不但不承諾放棄使用武力，更直接點名針對「外部勢力干涉」和「台獨分裂份子」，保留一切必要措施的選項。[12]這意味北京認知的台灣問題本質已鑲嵌在美中戰略競爭之中，並預判二十大後外部勢力和台獨份子的串連對其政權構成嚴重的挑戰。因此才會在中央軍委人事上留任高齡的張又俠，拔擢來自東部戰區、有指揮聯合作戰經驗及實戰經驗的將領。這樣的人事布局明顯在為可能升高的台海地緣戰略風險預做準備。

二、第二十一大中央軍委將「三進三出」

展望 2027 年第 21 屆中央軍委組成，預期這次留任的三人張又俠（五年後 77 歲）、苗華（五年後 72 歲）、張升民（五年後 69 歲）將因年事離任，呈現「三進三出」之換血格局。現年 58 歲的新科軍委劉振立可能是接替張又俠，擔任下屆軍委副主席的熱門人選，其遺留下來的委員兼參謀長空缺，研判將由 1960 年後出生，曾歷練正戰區級的軍事主官競爭。至於苗華與張升民卸任遺留的空缺，由於

---

[10] Jack Lau and Amber Wang, “China’s Reshuffled Military Leadership Sends Clear Signal on Taiwan Focus,” *South China Morning Post*, October 23, 2022, https://reurl.cc/gMglr4；劉哲琪，〈習找精通台灣幹部當新軍委 日經：加速軍擴.武統是選項〉，《TVBS 新聞網》，2022 年 10 月 24 日，https://news.tvbs.com.tw/world/1942235。

[11] 陳珮瑜、曾立宇，〈【兩岸危機升溫】從 2022 年「中共對台白皮書」變動，看中國論述為何轉向〉，《讀+READr》，2022 年 8 月 12 日，https://www.readr.tw/post/2911。

[12] 〈習近平 20 大提一中原則九二共識 涉台內容一次看〉，《中央社》，2022 年 10 月 16 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202210160067.aspx。

一個主管政工，攸關解放軍對黨的忠誠；一個主責紀律，涉及解放軍反腐，因此預期將由具備相關專長，歷練過正戰區級政委，且為習近平心腹的人馬角逐。最後，本屆中央軍委會後期是否可能比照過去習近平模式增補文職副主席，培養下一代領導人？從二十大後中共中央委員、政治局委員和政治局常委的人事異動觀之，習近平的接班人選尚未明朗，習有相當的可能性連任至第四個任期。因此，除非健康因素，本文認為本屆中央軍委出現文職副主席的機率不高。

中共二十大後的經濟走向分析

林雅鈴

國家安全研究所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

中共二十大於 2022 年 10 月 16 日至 22 日召開，中共中央總書記習近平代表十九屆中央委員會報告。[1]此次中共二十大是習近平開啟擔任第三任國家領導人的時刻，並將決定新一屆領導班子及未來中國經濟走向，因而備受外界關注。本文將根據中共二十大政治報告內容，以及當前中國經濟發展情勢，分析二十大後中國的經濟政策動向。

貳、安全意涵

一、中共二十大政治報告更加強調安全發展

自 2018 年美中貿易戰正式開打以來，隨著美中雙方衝突從貿易擴大到科技、金融領域，美中科技競爭情勢愈演愈烈，中國政府亦開始重視安全發展。自 2020 年習近平在經濟社會領域專家座談會上提到要大力提升自主創新能力，突破關鍵核心技術，指出不僅是要以創新驅動成長，更與國家產業安全息息相關，再到制定「十四五規劃」的指導方針中，於以往「實現更高質量、更有效率、更加公平、更可持續的發展」的用語中，加入了「更加安全」的字眼，罕見地強調「安全發展」的概念。中國政府面對美國的科技圍堵以及產業鏈「去中化」，開始將強化國家戰略科技力量、增強「產業供應鏈」自主可控能力列為經濟工作優先項目。「十四五規劃」中更是首次設立「安全發展」專篇，對加強「國家安全」體系和能力建設，

[1]〈中國共產黨第二十次全國代表大會在京開幕 習近平代表第十九屆中央委員會向大會作報告〉，《人民網》，2022 年 10 月 16 日，http://20th.cpcnews.cn/n101/2022/1016/c98-650.html。

保障在糧食、能源資源和金融安全等，做出具體安排。

從二十大政治報告內容來看，報告全文共提到「國家安全」26次，高於十九大報告的18次；「安全」或「平安」共提到89次，遠超過十九大報告的55次，顯示中共二十大更加重視安全議題，並在報告中把「國家安全」獨立出來。也就是說，中國政府認為在當前「戰略機遇和風險挑戰並存」的時期，面對美中之間愈來愈激烈的競爭，維護國家政權安全、制度安全、意識形態安全、糧食安全、能源安全、重要「產業供應鏈」安全，將是經濟發展的優先戰略目標，推動關鍵技術自主研發、打造自身完整「產業供應鏈」仍將是未來經濟政策的重點。因此，二十大後中國政府應會更加強調「供應鏈」韌性，也就是以「中國製造」為中心，以國家力量推動關鍵產業上中下游發展，將「供應鏈」留在中國境內。

二、強調科教興國與人才培育並以新型舉國體制推進產業發展

面對美國全面的科技圍堵，中國政府不斷強調要大力提升自主創新能力，突破關鍵核心技術，降低關鍵技術與關鍵零組件依賴國外供應的比例。在二十大政治報告中，中共特別將「實施科教興國戰略，強化現代化建設人才支撐」獨立成一個篇章，顯示美中科技戰已然遏制中國的科技發展態勢，未來必須要更加重視科技創新與人才培育。

只是，從報告中可以看出，中國政府大力強調要透過新型「舉國體制」強化國家戰略科技及資源配置，亦即把新型「舉國體制」當作國家推動科技追趕戰略的執行制度，而非透過企業帶動高科技產業研發。所謂的新型「舉國體制」是以國家發展和國家安全為最高目標，將科技創新與舉國體制相聯繫，建構出一套由政府主導、市場為輔的資源分配與創新實踐之體制。[2]換言之，在當前中美競爭

[2] 計紅梅、李曉明，〈科學時報：三院士熱議科技創新舉國體制〉，《中國科學院》，2010 年 6 月

格局下，中國面臨百年未有之大變局，中國政府最終仍走回以國家力量進行資源動員來推動科技創新的模式，「集中力量辦大事」，在重要科技領域取得戰略主動，加速推動中國科技產業的進步。

參、趨勢研判

一、新一批技術官僚將改變經濟發展方向

中國在改革開放以來，隨著幹部改革的推進，技術官僚開始在中共政局佔有一席之地，並在金融、貿易、投資等領域領導工作，如周小川、劉士餘、馬凱、樓繼偉、郭樹清、易綱、范一飛等人，均是中國銀行、外匯、貿易、證券等領域的重要人物，中國加入世界貿易組織、融入全球貿易體系、國有企業改革等大事的推動，都可以看到這批技術官僚的身影。

但從中共二十大政治局委員名單來看，可以發現，與過去相比，政治局委員多了具備航空、軍工相關背景的的技術官僚，包括現任新疆書記馬興瑞、浙江省委書記袁家軍、陝西省委書記劉國中、山東省委書記李干杰等人，其中馬興瑞與袁家軍均有「航天少帥」之稱，馬興瑞曾長期在中國航天科技領域工作並擔任相關企業主要領導職務多年，並曾參與中國載人航天、新一代運載火箭等工程事務；袁家軍曾先後在航空航天部、航天工業總公司、航天科技集團公司任職，曾任神舟飛船總指揮，被譽為是中共太空事業的領航人。

從人事任命的變化，可以推斷，過往這批在中國經濟發展過程中占有重要地位，以經濟、金融相關背景的技術官僚或將減少，而隨著航空航太、軍工相關背景的新一代技術官僚的加入，未來中國經濟將從過去的以推動發展轉向重視國家安全，推動軍民企業的融合發展，加強國防建設和軍事實力，經濟為軍事服務的色彩將更濃厚。

---

25 日，https://www.cas.cn/zt/hyzt/zgkxydswcysdh/cmsm/201006/t20100625_2887858.html。

二、國家向市場收權將壓縮經濟自主發展空間

在二十大政治報告中首次將「中國式現代化」做了更詳盡地闡述，指出「中國式現代化是全體人民共同富裕的現代化」，並指出要完善分配制度、按勞分配、規範財富積累機制。[3]預期未來中國會十分重視「共同富裕」的推動、重視公有制經濟，黨國對於市場的收權、干預都會加大，1978 年以來的改革開放路線將因此出現改變。也就是說，未來黨國會更加深入市場、指導經濟發展方向，在關鍵技術方面，中國政府將主要透過新型「舉國體制」聚焦在關鍵技術與系統的問題，強化市場在資源配置中作用的同時，黨國同時控制公有經濟與市場經濟，由國家處理協調公有經濟與民營經濟之間的衝突或資源分配，以國家之力來引導資源和要素的流向。

然而，隨著國家向市場收權，在黨國強勢領導之下恐將會壓縮經濟自主發展空間，甚至扼殺民營企業發展活力，此將不利於國家整體經濟發展。以數位經濟為例，儘管中國「十四五規劃」強調「數字中國」，但 2021 年中國政府對於大型科技企業的嚴加管理，頻頻出手打壓網路民企，重挫許多中國科技巨頭的市值。在中國前 100 大上市企業中，2021 年 6 月民營企業的市值占比為 55.4%，2022 年 6 月時此一占比已降至 44.5%。[4]未來隨著國家加強對於經濟的控制，「國進民退」的情況將更為明顯，進而擠壓民營企業的發展，原本在改革開放以後展現活力、驅動經濟成長與創造財富的民營企業將存有多少發展空間，將令人存疑。

---

[3]〈習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《新華網》，2022 年 10 月 25 日，http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c_1129079429.htm。

[4] Tianlei Huang and Nicolas Véron, “China’s Private Sector Advance Pauses, But the Trend is Unclear,” *PIIE*, October 17, 2022, https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/chinas-private-sector-advance-pauses-trend-unclear.

拜登《國家安全戰略》與台海安全

鍾志東

國家安全研究所

焦點類別：美中戰略、台海情勢、印太區域

壹、新聞重點

美國總統拜登（Joe Biden）在 2022 年 10 月 12 日，發布全球期待已久的美國《國家安全戰略》（National Security Strategy）。報告共計 48 頁《國家安全戰略》指出，全球地緣政治競爭格局下，美國國家整體戰略目標在於追求，「一個自由、開放、繁榮與安全的全球秩序」（a free, open, prosperous, and secure global order），美國「領導力」（leadership）將扮演關鍵角色也不會缺席。《國家安全戰略》持續以「競爭」概念定義美中關係，稱中國「以其威權治理配合修正主義外交政策」（authoritarian governance with a revisionist foreign policy），構成美國在地緣政治上最重大的挑戰。因為，中國是「唯一既有意圖、也有能力重塑國際秩序的競爭者」。《國家安全戰略》還特別提到，台海和平穩定與美台關係的重要性。[1]由於北京視「台灣問題是中美最敏感的核心問題」，台海安全與美中競爭兩者間的關係，再次成為拜登《國家安全戰略》的矚目焦點。

貳、安全意涵

一、凸顯台海安全與美中競爭關聯性

相較於 2021 年 3 月《國家安全戰略初步指導》（Interim National Security Strategic Guidance）僅提到台灣一次，此次《國家安全戰略》以一整個段落詳述台海和平穩定重要性與美國對台灣的承諾。《國家安全戰略》指出，「維持台海和平穩定，攸關地區與全球安全繁榮，

[1] "National Security Strategy," *The White House*, October 12, 2022, https://reurl.cc/GXZvyD.

為國際社會關心與注意議題，是美國一貫利益（abiding interest）所在。」並強調，「反對〔兩岸〕任何一方單方面改變台海現況，不支持台獨。美國將信守《臺灣關係法》、《三個聯合公報》、《六項保證》下我們對一個中國政策的承諾。同時地，我們也將堅守在《臺灣關係法》下的承諾。」明顯地，美國的台海安全政策，是基於華府在其「一中政策」與「支持台灣」承諾下，反對海峽兩岸政府任何一方，片面挑戰華府所認定的「台海現況」。透過「雙重明確」的承諾，一方面明示台北，美國在「一中政策」下「不支持台獨」;同時警告北京，華府已有準備並將協助台灣抵抗任何對其之「武力脅迫」，以維持台海和平穩定。[2]

《國家安全戰略》將台海安全置於中國章節之中，有其特殊意涵，此即把美中競爭緊張態勢發展與中國對台灣日益升高武力脅迫相連結。《國家安全戰略》點名中國挑戰國際秩序現況，是美國全球首要競爭者，並聲稱北京在全球的野心，其中尤以在印太區域最為嚴重。此論述，之前已見諸於 2022 年 2 月《美國印太戰略》（Indo-Pacific Strategy of the United States），而北京對台灣日趨強勢的挑釁施壓，則被援引為中國在印太區域的「脅迫與侵略」行為具體事證，以正當化美國對中國競爭。[3]拜登總統在 2022 年 9 月聯合國大會演說，強調要「毫不掩飾」（unabashed）倡議「自由、開放、安全和繁榮的世界願景」與中國進行競爭後，接著重申美國要「尋求維護台海的和平與穩定」。[4]根據過去美中台三角關係發展歷史，以及拜登政府持續將美中競爭與台海安全相連結顯示，目前在台美關係與美中關係上，兩者間存在著密不可分且相互影響的關係，台美關係

[2] 〈拜登政府國家安全戰略：中國是對全球秩序最大挑戰〉，《BBC 中文網》，2022 年 10 月 14 日，https://reurl.cc/58kQAR。

[3] "Indo-Pacific Strategy of the United States," *The White House*, February 2022, https://reurl.cc/KpLO5R.

[4] "Remarks by President Biden Before the 77th Session of the United Nations General Assembly," *The White House*, September 21, 2022, https://reurl.cc/nOdZAD.

也難以獨立於華府的美中關係框架之外。

二、華府透過「結盟」途徑維護台海安全

白宮國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）針對《國家安全戰略》表示，儘管烏克蘭危機推遲這份報告發佈，但這並沒有「從根本上改變」拜登政府的外交政策方針。[5]《國家安全戰略》指控「中國逐漸擁有經濟、外交、軍事和科技力量」，企圖重塑既有國際秩序，同時揭示美國將以「投資」（invest）、「結盟」（align）和「競爭」（compete）這 3 個概念，作為對中國競爭的主要途徑，以達到超越中國（Out-competing China）戰略目標。其中「投資」指的是提升美國自己的競爭力、創新力、韌性與民主；「結盟」則是在共同目標與動機下，致力於盟邦夥伴的聯合與團結；「競爭」則是在前面兩項基礎上，偕同盟邦夥伴為捍衛共同利益與未來願景，在科技、經濟、政治、軍事、情報、全球治理領域上，與中國進行的全方位競爭。

《國家安全戰略》指出，美國在印太區域盟邦夥伴正處於中國脅迫的最前線，華府的因應戰略在於，透過美國與盟邦夥伴間合作，採取共同行動，一致對抗中國壓力，以使盟邦夥伴能依自身利益和價值觀，在獨立自主下做出主權決策。《國家安全戰略》承認盟邦夥伴在合作過程中，可能對中國有不同的看法，但透過美國的外交斡旋與中國自身「威權性修正主義」的言行，已成功地讓國際社會清楚認知中國所帶來的威脅挑戰，這也使美國「結盟」途徑與中國競爭，獲得了具體有效成果。《國家安全戰略》的「結盟」途徑，事實上也呼應 2022《美國印太戰略》，致力於國際戰略環境建構以與中國競爭的戰略，著重透過「集體能力」（collective capacity），以盟邦夥伴共同應對中國在印太區域的安全挑戰。當然，這「結盟」途徑將

[5] 〈拜登政府推出國家安全戰略：中國為最重大挑戰 強調民主聯盟應對威權崛起〉，《美國之音》，2022 年 10 月 13 日，https://reurl.cc/x1x2zz。

被運用於美中地緣競爭焦點的台海安全，以落實《國家安全戰略》對台海和平穩定的承諾。

參、趨勢研判

一、美國在台海將持續強化對中國戰略嚇阻

在肯定台灣是美國在印太區域重要「夥伴」（partner），認知中國有意圖與能力改變台海現況野心下，如何「嚇阻」（deterrence）中國武力犯台，也將是華府在美中地緣政治競爭上最重要事項。華府持續將採軟硬兼施的嚇阻方式，一方面透過建構有利美國而不利中國的戰略環境，另一方面積極強化台灣與美國軍事力量建構與合作，以預防台海戰事的發生。依據《國家安全戰略》，有利戰略環境的建構，在於所謂的「結盟」途徑，特別是將運用美國所「無與倫比」（unmatched）盟邦夥伴關係網絡的外交優勢，以及加強過去數十年來讓盟邦夥伴繁榮成長的「原則與制度」價值理念，深化美國在歐洲與印太的核心聯盟。《國家安全戰略》特別提及在安全夥伴上，有北約（NATO）美英澳安全夥伴關係（AUKUS）安排；在共同利益夥伴上，有歐盟（EU）、印太四方對話（Quad）、印太經濟框架（IPEF）等規劃。「結盟」途徑以經營戰略環境，其實就是透過所謂「外部平衡」（external balance），對中國進行競爭的策略。

另方面，在強化台美軍事力量建構與合作上，即所謂「投資」途徑。這是面對外部挑戰時的「內部平衡」（internal balance）競爭策略，透過國家「綜合實力」（comprehensive power）的增強，特別是軍事與經貿力量的「硬實力」（hard power）提升，以自助概念，強化自我因應競爭對手挑戰威脅的能力。這也是為何《國家安全戰略》強調，將「支持台灣的自衛，並保持我們抵抗任何對台灣訴諸武力或威脅的能力。」而報告在「現代化和加強我們軍隊」專章中，特別援引《2022 年國防戰略》（The 2022 National Defense Strategy）

表示，將透過所謂「綜合嚇阻」（integrated deterrence），作為支持外交、對抗侵略、嚇阻衝突以及力量投射等後盾。具有戰鬥可信賴度的軍事力量，是嚇阻與衝突中獲勝的基石，這也讓美軍必要時得以採取緊急行動，維持並加強嚇阻對中國的「進逼挑戰」（pacing challenge）。

二、未來十年將是美中在台海競爭關鍵期

當習近平 2022 年 10 月 16 日在中共「二十大」報告，以堅定高昂語氣表示，絕不排除使用和平以外的手段讓台海完成統一，強調「祖國完全統一，一定要實現，也一定能夠實現」，獲得全場最熱烈最持久的掌聲。在兩岸「文統」希望日趨渺茫，以及習近平獨裁攬權強調鬥爭精神下，這清楚地展現中共對台灣「武統」的迫切性、嚴肅性與危險性。美國國務卿布林肯（Antony Blinken）在中共「二十大」後表示，中國已拒絕過去幾十年的台海現狀，要加快奪取台灣的時程，必要時會使用武力來實現目標，並稱「這就是『台海間』根本的變化」。[6]由於《台灣關係法》明定，美中建交是基於台灣前途必須和平解決的認知，這也成為美國自 1979 年以來處理台海安全的定海神針，據此拜登總統更是四次公開提及將武力防衛台灣的承諾。也因此，北京積極強化武力犯台態勢，已逐漸動搖美中建交基礎，使得台海安全議題成為美中關係轉捩點，進而讓華府可能重新檢討現行的美中台三角關係。

《國家安全戰略》預測，未來十年將是美中競爭的關鍵十年，這明顯與北京「反獨促統」下積極準備以武力解決兩岸統一有關。此也呼應美國中央情報局（CIA）局長伯恩斯（William Burns）評估，由於習近平指示共軍在 2027 年前為犯台做好準備，2020 年代接下來

[6] 〈布林肯再提「中國加快奪取台灣時程」，國台辦要求美方「勿對台獨發出錯誤信號」〉，《風傳媒》，2022 年 10 月 27 日，https://reurl.cc/OEbk0D。

幾年，是兩岸發生軍事衝突的高風險期。[7]對此，美國《外交事務》（Foreign Affairs）2022 年 9 月 14 日發表〈能保衛台灣的時間不多了〉（Time Is Running Out to Defend Taiwan）專文稱，中國加速建軍「武統」台灣之際，美軍相關整建備戰計畫卻要 2030 年後才能完成，這段期間將出現嚇阻中國動武的空窗期，此也將增加北京在台海進行軍事冒險的可能性。[8]《國家安全戰略》的「美中競爭關鍵十年論」顯示，隨著中國強勢崛起與習近平獨裁政體在中共二十大後正式登場，台灣海峽已儼然成為美中關係最危險的火藥庫。

[7] 〈CIA 局長：共軍為犯台做準備 衝突風險逐年俱增〉，《中央通訊社》，2022 年 10 月 4 日，https://reurl.cc/QbMyd0。

[8] 〈權威雜誌示警「能保護台灣的時間不多了」：嚇阻中國！美須加強「印太地區」軍事部署〉，《Yahoo 新聞》，2022 年 10A 月 24 日，https://reurl.cc/MX1oAL。

評析日澳峰會之聲明與安全合作宣言

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 10 月 21 至 23 日，日本首相岸田文雄訪問澳洲，22 日並在澳洲城市伯斯（Perth）與澳洲首相艾班尼斯（Anthony Albanese）舉行峰會，會後並發表《日澳元首會談共同聲明》（Australia-Japan Leaders' Meeting Joint Statement；以下稱《共同聲明》），同時簽署《日澳安全共同宣言》（Japan-Australia Joint Declaration on Security Cooperation；以下簡稱《共同宣言》）。[1]兩份文件均同時確認兩國在 2014 年所宣布之《特別戰略夥伴關係》（Special Strategic Partnership）。[2]

《共同聲明》共 31 點。第 1 點重申兩國「特殊戰略夥伴」關係，其他內容涵蓋領域包含「安保與防衛合作」（第 2、3 點）、「經濟安全合作」（第 4 至 6 點）、「氣候、能源安全、能源轉型」（第 7 至 9 點）、「貿易與經濟合作」（第 10 至 16 點）以及「全球與區域合作」（第 17 至 31 點）；其中列在「全球與區域合作」下的第 26 點單獨處理台海情勢。

2022 年《共同宣言》則是繼 2007 年兩國發表《日澳安全共同宣

[1] 〈岸田総理大臣のオーストラリア訪問〉，《日本外務省》，2022 年 10 月 22 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/au/page1_001359.html；"Australia-Japan Leaders' Meeting Joint Statement," *Japanese Ministry of Foreign Affairs*, October 22,2022, https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100410296.pdf;〈安全保障協力に関する日豪共同宣言〉，《日本外務省》，2022 年 10 月 22 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100410297.pdf。

[2] Prime Minister Abbott and Prime Minister Abe Joint Statement: "Special Strategic Partnership for the 21st Century," *Japanese Ministry of Foreign Affairs*, July 9, 2022, https://www.mofa.go.jp/files/000044543.pdf;〈安倍総理とアボット首相共同声明"21 世紀のための特別な戦略的パートナーシップ"〉，《日本外務省》，2014 年 7 月 9 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000044775.pdf。

言》後，日澳兩國政府再度聯合發表關於安全保障的宣言，而該共同宣言將成為未來十年兩國安全關係的指針（共同宣言第 2 點）。

宣言內容由 15 點組成，主要內容如下：重視國際法與國際秩序；警惕假情報、惡意網路活動等威脅；運用彼此基地設施及人員訓練交流以提升「相互操作性」(interoperability)；重視開放經濟也注重經濟安全，並為此建構強韌的「供應鏈」；推動優質基礎建設和透明永續的貸款；強化防禦關鍵基礎設施；推動網路防禦和太空及其他戰略領域的合作；日澳兩國共同追求無核世界；關注東南亞國家與太平洋島嶼國家。

貳、安全意涵

一、強化安全合作反映評估中國威脅加劇

如前所述，此次係日澳兩國第二次共同發表安全合作宣言。與第一次宣言（2007 年）相較，第二次宣言的內容更多，兩國合作因應的安全議題亦較多元。第一次宣言強調共享自由、民主、法治等價值觀，希望發展夥伴關係以反映共同利益，而宣言中提及的合作領域，以跨國走私、反恐與維和行動、人道救援等非傳統安全為主。

相較之下，此次《共同宣言》更重視網路、太空、關鍵新興科技、通訊等新興作戰領域的重要性，並強調脅迫、假訊息、關鍵基礎設施等非傳統安全議題，以「供應鏈」安全為主的經濟安全，以及核武擴散問題。《共同宣言》雖未指名中國，然從納入相關議題來看，很大程度上應是針對中國無誤，也顯示日澳兩國對於來自中國的廣泛威脅，秉持著高度危機感。

二、《共同宣言》反映日澳之地緣政治關注

《共同宣言》當中，日澳兩國將自身定位為「各自國家安全與印太地區和平穩定所不可或缺的支柱」(宣言第 7 點)，但其中沒有提到台灣。不過，日澳近年與中國之間頻生齟齬而外交氣氛不佳，

已是眾所周知，尤其兩國多次公開關切台海情勢的和平穩定，引發北京當局不滿，而對兩國常有「灰色地帶威脅」的作為。例如，中國海警船闖入日本所宣稱擁有主權的釣魚台群島（日本稱尖閣諸島）周邊海域與領海，以及 2022 年 2 月 17 日中國海軍護衛艦以雷射光照射在澳洲北部專屬經濟區的阿拉弗拉海（Arafura Sea）上空飛行的澳洲反潛機。[3]在此背景之下，儘管《共同宣言》未指名批判中國，然其針對性已不言可喻。

另外，《共同聲明》第 26 點涉及台灣，而全文僅有一句：「兩位元首再度確認台灣海峽和平與穩定之重要性，並鼓勵和平解決兩岸問題」。國際社會對台海情勢表達關注並非新鮮事，但常將其與東海、南海問題並列，此次「共同聲明」將台海議題以單點列出，不啻凸顯日澳關切台海情勢之姿態。

參、趨勢研判

一、日澳積極推動合作預示實質「準同盟關係」

日本與澳國原本即有雙邊防衛合作，且兩國均為美國在西太平洋的軍事盟國。近年來，日澳之間已經建立外交部長與國防部長的「二加二」會談機制，兩國在 2022 年 1 月 6 日也簽署《日澳互惠准入協定》（*Japan-Australia Reciprocal Access Agreement*, RAA），[4]讓日澳兩軍在對方境內執行演訓任務時更加順暢。若日澳兩軍演訓之目的（包含演習課目乃至於演訓的假想敵）係針對中國或台海情勢，其演訓成果自然對北京當局具有軍事意涵。

具體而言，一旦日澳決定從北南兩方聯手因應台海情勢，解放

[3] "Chinese Vessel Lasing ADF Aircraft," *Australian Department of Defence*, February 19, 2022, https://news.defence.gov.au/media/media-releases/chinese-vessel-lasing-adf-aircraft; "Australia Accuses China of Shining Laser at Warplane," *BBC*, February 19, 2022, https://www.bbc.com/news/world-australia-60446928.

[4] 〈日豪円滑化協定の署名〉，《日本外務省》，2022 年 1 月 6 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/au/page4_005481.html。

軍類似封鎖台灣、走出第一島鏈包圍等作戰想定，恐將面臨巨大挑戰。此等日澳軍事合作也意味著，即使兩國尚未締結軍事盟約，然實質上已逐漸朝向「準同盟」關係邁進。

二、日澳安全合作或強化Quad整體對印太安全之關注

日本身為「四方安全對話」（Quad）成員，近年與美國、澳洲之防衛合作快速強化。相較之下，Quad 另一成員印度往往基於「不結盟」（non-alignment）之立場，而對與他國軍事合作顯得意興闌珊。不過，2022 年 9 月 8 日日本與印度舉行「2 加 2」會談，在議題分配上卻迥異於過去在外交與國防兩個領域維持均衡，而聚焦在安全領域；而且據日本防衛大臣濱田靖一於會後說明，印度防長辛赫（Rajnath Singh）在會談當中提出對台海情勢穩定的關切，[5]顯示印度已較過去更為關注台海問題。

在此背後，新德里當局眼中的中國威脅升高，以及與 Quad 其他成員相較在防衛合作上「落隊」，激發印度之安全危機感，恐怕是重要原因。由此角度看來，此次同屬 Quad 的日澳兩國決心加強安全合作，未來應也會激勵印度加入或推動 Quad 的安全合作，進而強化並彰顯 Quad 名稱——「四方安全對話」——當中「安全」的作用，同時讓「對話」進展為行動。Quad 若能朝此方向發展，將有助確保印太地區的和平與穩定。

[5] "Second Japan-India 2+2 Foreign and Defense Ministerial Meeting," *Japanese Ministry of Foreign Affairs*, September 8, 2022, https://www.mofa.go.jp/press/release/press1e_000321.html.

2022 年上半年「日空自」緊急起飛狀況之分析

林彥宏

國防戰略與資源所

焦點類別：國防戰略、印太情勢

壹、新聞重點

2022 年 10 月 14 日，日本防衛省統合幕僚監部公布 2022 年度上半期（期間為 2022 年 4 月 1 日起至 2022 年 9 月 30 日止），日本航空自衛隊（以下簡稱「日空自」）緊急起飛狀況之相關資訊。整體而言，今（2022）年度上半期日空自共有 446 次緊急起飛，與去（2021）年度上半期 390 次相比，約增加 56 次。

從過往的紀錄來看，2013 年度上半期日空自緊急起飛的次數開始突然增加。往後每一年的上半期，日空自緊急起飛次數平均約 300-500 次左右。今（2022）年上半期 446 次的緊急起飛，與過去的數字相比，雖不是特別多，但次數可說是較高。

按統合幕僚監部公布的資料，日空自緊急起飛的對象國家／地區，約有 76%是來自中國，21%來自俄羅斯，3%為其它國家。本文將針對統合幕僚監部公布的這份數據進行分析及討論。[1]

貳、安全意涵

一、中俄兩國軍機已成日空防最大隱憂

根據統合幕僚監部，今年度上半期，日空自對中國軍機進行緊急起飛次數為 340 次，與去年上半期 281 次相比，增加 59 次。從過往數據來看，自 2013 年開始，日空自每年超過 800 次左右緊急起飛，已嚴重造成日空自在人員作業維持費上的負擔。假設僅比較過去每

[1] 〈2022 年度上半期までの緊急発進実施状況について〉，《日本防衛省・自衛隊》，2022 年 10 月 14 日，https://www.mod.go.jp/js/pdf/2022/p20221014_02.pdf。

年上半期的數據，今年度上半期，日空自對中國軍機進行 340 次緊急起飛，比率算高。

今年度上半期日空自對俄羅斯軍機所進行的緊急起飛次數約 95 次，與去年度上半期 102 次相比，次數稍微減少。這也是自 2013 年以來，今年度上半期，日空自對俄羅斯軍機進行緊急起飛次數最少的一年。

然而，面對中俄兩國軍機最前線的自衛隊南西航空部隊，對中俄兩國軍機所進行的緊急起飛次數，從 2018 年度 596 次（上半期 326 次）、2019 年度 581 次（上半期 296 次）、2020 年度 404 次（上半期 194 次）、2021 年度 652 次（上半期 269 次）、截至今（2022）年度 9 月 30 日截止，上半期已高達 309 次，可預期 2022 年度，可能超過 600 次以上。（請參閱表 1）

表、日空自各航空隊緊急起飛狀況（截至 2022 年 9 月 30 日止）

	北空		中空		西空		南西空		合計	
	年度	上半期	年度	上半期	年度	上半期	年度	上半期	年度	上半期
2018	277	170	52	30	74	35	596	326	999	561
2019	198	93	35	19	133	62	581	296	947	470
2020	206	116	36	13	79	48	404	194	725	371
2021	217	94	31	5	104	22	652	269	1004	390
2022	—	70	—	9	—	58	—	309	—	446

資料來源：〈2022 年度上半期までの緊急発進実施状況について〉，《日本防衛省・自衛隊》，2022 年 10 月 14 日，
https://www.mod.go.jp/js/pdf/2022/p20221014_02.pdf。

二、中俄軍機的特異飛行軌跡

這次統合幕僚監部公布的數據顯示，中俄兩國的轟炸機經常聯合進行長距離的飛行。中國的無人機（例如，TB-001、BZK-005 等）

亦曾經單獨穿越沖繩與宮古島之間的空域。曾經有中國無人機從東海飛出，朝台灣北東部飛行，進而飛進日本領空。今年度上半期，日空自對中俄兩國進行緊急起飛的對象飛機，以情報收集機的次數最多。

今年度上半期所公布的資料顯示，中國採取與過往不同的方式接近日本的領空。中國利用在太平洋航行中的航母，進行 J-15 戰鬥機起降訓練。自今年 5 月 3 日、4 日、5 日、6 日、7 日、8 日、10 日、11 日、12 日、14 日、15 日，共訓練 11 天，密集度相當高。其目地不外乎就是提高解放軍飛行員的飛行時數，以及適應各種天候的訓練飛行。然而，J-15 於航母進行起降演練的同時，起飛後經過一段演練，隨即朝日本的防空識別區飛行，企圖騷擾日本領空。除了中國的戰鬥機及無人機外，還有中國 H-6 轟炸機，經常從東海起飛，飛向太平洋，再按照去程軌跡，來回經過日本領空，讓日空自應接不暇。或是，中國 H-6 與俄羅斯 Tu-95 的轟炸機，從日本海通過對馬海峽，經過東海及太平洋，進行聯合飛行演練，共同對日本領空進行騷擾。從今年度上半期統合幕僚監部公布的數據資料來看，中俄兩國軍機的特異飛行軌跡，是近年來罕見。

參、趨勢研判

一、防衛省擬積極發展無人載具以因應現況

根據日媒報導，防衛省為致力於島嶼防衛，預計從 2023 年起引進以色列製及美國製的攻擊型無人機，進行初步階段的實驗。[2] 2025 年後，包含從海外添購及日本國內生產，計畫部署約數百架規模的攻擊型無人機。日本防衛省計畫部署攻擊型無人機，最主要的目的在於，烏克蘭軍方利用攻擊型無人機，對俄羅斯軍的反擊取得

[2] 〈攻撃型無人機、自衛隊に試験導入へ…島しょ防衛強化へ 25 年度以降に本格配備〉,《読売新聞オンライン》，2022 年 9 月 14 日，https://www.yomiuri.co.jp/politics/20220913-OYT1T50279/。

顯著的成效，同時最大限度地減少人員傷亡。有鑑於此，日本防衛省認為部署攻擊型無人機，將有效提升日本的威懾力。

日本政府計畫將無人機部署在西南諸島。於緊急情況下，可考慮用於攻擊接近該島的敵人和試圖登陸的敵軍。再者，攻擊型無人機可望用於巡邏和情報的收集，將可分擔日空自的任務。

防衛省預計引進實驗的產品包括以色列的 IAI Harop 和美國的 AeroVironment Switchblade。IAI Harop 長約 2.5 米，巡航時間長達 9 小時。AeroVironment Switchblade 全長約 36 厘米，小巧便攜，但巡航時間僅為 15 分鐘。上述兩款攻擊型無人機都可執行自毀攻擊任務，該機種可透過撞擊敵人的方式，讓它們造成傷害。AeroVironment Switchblade 最近開始由美國提供給烏克蘭軍方，讓烏克蘭軍方實力大增。土耳其製的 Bayraktar TB2 等使用導彈進行攻擊的無人機也在日本政府考慮的範圍內。

目前自衛隊所擁有的無人機為美國製的大型偵察機（RQ-4B Global Hawk，部署於航空自衛隊）及美國製小型偵察機（Scan Eagle，部署於陸上自衛隊），用於平時警戒監視及資訊收集。[3]相對地，中國企圖掌握海權，不斷的專注攻擊型無人機的研發與部署，日本自衛隊被指出反應遲緩慢半拍。因此在 2023 年度日本國防預算要求草案內，首次宣布發展攻擊型無人機的政策，雖未明示具體的金額，預計在今年底將確定未來部署的數量及預算。

二、航空自衛隊F-15J戰機負擔越來越重

日本為了攔截試圖進入防空識別區的中俄兩國軍機，航空自衛隊的 215 架 F-15J 戰鬥機，幾乎肩負大部分的緊急升空任務。[4]特別

[3] 〈陸自の最新無人偵察機「スキャンイーグル 2」の実力に迫る〉，《Mamor》，2021 年 10 月 13 日，https://mamor-web.jp/_ct/17470579。

[4] 〈航空自衛隊：第一線で対領空侵犯措置にあたる「F-15J 戦闘機」、日本の防空主力機の今後を考える〉，《Motor-Fan CAR》，2022 年 6 月 11 日，https://motor-fan.jp/mf/article/62105/。

是部署在那霸基地（沖繩縣）南西航空方面隊第9航空團的第204飛行隊及第304飛行隊的戰機。自從2016年以來，日空自每次緊急起飛都派遣四架戰機升空攔截，如此一來不斷加重F-15J機隊的耗損外，飛行員幾乎都疲於奔命，無暇進行平時作戰訓練。情況與我國相當雷同。然而，中國戰機的數量是日本的六倍，中國可輕易及更頻繁進入日本領空。換言之，F-15J 的壽命取決於中國戰機起飛的次數。因此，日本防衛省已著手積極進行，正加速開發無人機領域，盼有朝一日能分擔戰機的任務，減少整體的耗損。

圍堵與對話：簡評岸田政權對中政策

王彥麟

國家安全研究所

焦點類別：印太區域、國際情勢

壹、新聞重點

10 月 22 日，中國「二十大」落幕，習近平迎接第三屆任期。隨著習強化權力及統治基礎，其與國際社會互動模式是否改變，已引發高度關注。中日歷來對領土及歷史認知存在重大差異，近年更時有政治及經濟摩擦。中國於 8 月軍演發射導彈落入日本主張之專屬經濟海域（EEZ），引發兩國關係高度緊張。對岸田政權而言，強化外交及國防雖屬當務之急，然其支持率在經濟因素影響下屢創新低，可謂內外交迫。在此背景下，岸田政權對中政策是否出現轉折，值予關注。

貳、安全意涵

一、美日安全觀略有不同，中國為日本最大疑慮

10 月 12 日，美國政府公布新版《國家安全戰略》，內容直指俄國為重大威脅，並將中國定位為唯一競爭對手，主張在軍事、外交及經濟方面與同盟國深化合作，以強化綜合嚇阻能力。[1]

相較於美國將俄中並列為重大威脅及競爭對手，日本政府立場則略有不同。自烏克蘭戰事爆發迄今，日本政府對俄國之陳述多基於譴責戰爭行為或對國際秩序之挑戰，而非將其定位為對日本之直接安全威脅，諸如日本政府於烏克蘭戰事爆發後仍持續將防衛重心由北部地區移往西南諸島即為例證。[2]此外，日本政府於政策文書或

[1]〈米、対中口で「統合抑止力」〉，《日本经济新聞》，2022 年 10 月 13 日，https://www.nikkei.com/article/DGKKZO65093100T11C22A0EAF000/。

[2]〈南西諸島に燃料・火薬庫増設　抑止力強化へ防衛相表明〉，《日本経済新聞》，2022 年 10 月 18 日，https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA01DEP0R00C22A9000000/。

高層發言中亦屢屢觸及中國軍事威脅。[3]以上跡象顯示，美日雖在外交及軍事上密切合作，惟兩者對中俄威脅認知並不一致。換言之，當前日本戰略環境下，中國威脅程度遠超俄國。

二、岸田政權欲以「多層次外交」及強化防衛力因應中國威脅

日本對中國威脅之疑慮，近期亦反映於首相岸田文雄談話中。10 月 3 日，岸田於國會演說稱，將藉「多層次外交」及強化防衛能力維護亞洲及世界和平。[4]有關「多層次外交」一語，過去散見於政府文書及政策文章中。在日本政府官方見解中，較為接近者應屬外務省揭示之「多層次安全保障合作」，其內涵以美日同盟為基礎，藉擴大雙（多）邊及國際組織合作，形塑有利日本之戰略環境。[5]若將其與舊版敘述進行比較，可發現政策方向雖大致不變，惟近年新增多個對象國及合作平台，顯示日本已漸於此範疇取得進展。[6]另一方面，日本國內對「反擊能力」等概念之認知雖仍存歧異，惟立場相對鴿派的公明黨近期亦轉向主張強化國防，[7]顯示中國威脅已在日本政界發酵。

綜上所述，在中國威脅影響下，岸田已定調強化外交及國防，且正形塑及充實具體政策內涵。無論兩者具體方向為何，終極目的均不脫強化對中國圍堵及嚇阻能力，以確保國家安全。

---

[3]〈中国の軍事活動「安保上の強い懸念」３年版外交青書　ウイグル記述も拡充〉，《産経新聞》，2021 年 4 月 23 日，https://reurl.cc/9pdg6n；〈中国軍事動向「安保上の強い懸念」　浜田靖一防衛相〉，《日本经济新闻》，2022 年 10 月 18 日，https://reurl.cc/kE4GM3。

[4]〈岸田文雄首相の所信表明演説の全文〉，《日本経済新聞》，2022 年 10 月 3 日，https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA307920Q2A930C2000000/。

[5]〈二国間及び多国間の安全保障協力〉，《日本外務省》，2022 年 9 月 20 日，https://reurl.cc/Qb1eNp。

[6] 英文版網頁仍維持舊版敘述，參見“Bilateral and Multilateral Security Cooperation,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, June 18, 2019, https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we_000085.html.

[7]〈反撃能力、自公に隔たり　敵の「攻撃着手」どう見極め〉，《時事通信》，2022 年 10 月 20 日，https://reurl.cc/nZzQ48。〈公明「防衛力を着実に強化」　参院選公約、自衛隊明記「検討」〉，《京都新聞》，2022 年 6 月 14 日，https://reurl.cc/ymZ5Gy。

參、趨勢研判

一、財政問題將成隱憂，促使日本尋求對話

值得注意的是，開展外交及強化國防雖是岸田政權首要任務，然其於 10 月 3 日演說中最先提及者卻非外交及國防，而是宣示將致力因應高物價及實現經濟復興，[8]此發言內容亦反映日本當前困境。依日本共同社調查，岸田政權支持率在 9 月份尚有 40.25%，進入 10 月份後下降至 35%，其主因即在高物價引發之經濟疲弱。[9]此外，時事通信同時期民調甚至顯示其支持率已落至 27.4%，刷新菅內閣以來新低。[10]而岸田將經濟問題置於外交與國防之前，其目的除扭轉民調外，更深層原因或出自經濟發展為長期支持外交及國防政策之基本要素。

在外交方面，日本政府上世紀獲益於高度經濟成長，除擴大對東南亞國家援助外，更於非洲地區建立「東京非洲發展國際會議」（TICAD）等外交平台。然在近年經濟疲軟背景下，相關政策已漸難與中國抗衡。[11]近期可發現日本政府漸將目光轉向東南亞地區國家，諸如對越南及菲律賓提供海巡船隻及雷達等，或可視為在資源限制下收縮外交戰線，加強對重點國家投入之例證。

另一方面，岸田政權雖多次宣示強化國防，惟在經濟低迷背景下，國內已為國防財源展開多方論戰。此前內閣副官房長官木原誠二曾稱「不排除發行公債做為國防財源」，惟財務大臣鈴木俊一基於財政紀律，則持保守立場。[12]日本民間工商團體則強力反對以增加法

[8] 同註 4。

[9]〈岸田内閣支持率 5 ポイント減 35%　共同通信世論調査〉，《日本经济新聞》，2022 年 10 月 9 日，https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA0920Z0Z01C22A0000000/。

[10]〈内閣支持続落２７％　初の３割割れ、不支持４３％―時事世論調査〉，《時事通信社》，2022 年 10 月 13 日，https://reurl.cc/jGX5aL。

[11]〈共同社：日本非洲新戰略 可能與陸苦戰〉，《中央社》，2016 年 8 月 28 日，https://reurl.cc/V1Gy1Q；〈冷めた TICAD――アフリカは日本の「300 億ドル拠出」に期待していない〉，《Foresight》，2022 年 9 月 22 日，https://reurl.cc/xQYzQb。

[12]〈财務相、防衛費増額に「安定財源を」　国債頼みに慎重〉，《日本经济新聞》，2022 年 9 月 13 日，https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA132S20T10C22A9000000/。

人稅支應國防費用。[13]而在財源不足背景下，岸田政府現階段難以一舉擴大國防支出，僅能以運用各部會經費、研究開發與公共建設經費等方式因應。[14]

換言之，中國威脅當前，岸田政權雖欲在外交及國防政策上有所作為，然在財政困難背景下，現階段難以大幅提高政府支出。而若外交及國防政策囿於財政因素限制無法形成充分嚇阻能力，盡速重建日中衝突防範機制則成當務之急，此亦或是日本近期頻向中國疾呼對話之主因。

二、「二十大」後日中關係發展仍受中國決策者牽動

8月4日，中國多枚導彈落入日本宣稱之專屬經濟海域，惟內閣官房長官松野博一仍稱「與中國對話大門敞開」。8月10日，日本首相岸田於內閣改組後，重申欲與中國進行對話。9月2日，日本「日本經濟團體連合會」（通稱「經團連」）會長十倉雅和於日中建交 50 周年座談會中，敦促日中高層對話。10月21日，外務大臣林芳正於記者會稱「願與中國進行對話，建立安定的中日關係」。10 月 22 日，林芳正又於第 9 次「富士山對話」呼籲應與中國高層「進行直率對話」。[15]

綜觀以上日本政要發言，無論中日關係如何演變，日本方面均疾呼對話，然而中國似無積極回應之意。此前，日本國家安全保障局長秋葉剛男雖與楊潔篪進行會晤，惟雙方會後以無國旗背景合影，

---

[13] 〈防衛費財源、法人税引き上げ案をけん制　経団連会長〉，《日本経済新聞》，2022 年 10 月 3 日，https://reurl.cc/rRzagb；〈防衛費財源に法人増税、「筋が通らない」同友会代表幹事〉，《日本経済新聞》，2022 年 10 月 4 日，https://reurl.cc/gMg8WV。

[14] 〈防衛力強化へ「研究・イノフラ予算活用を」　首相が指示〉，《日本経済新聞》，2022 年 10 月 20 日，https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA200UJ0Q2A021C2000000/。

[15] 〈中国の軍事訓練、引き続き即刻中止求める　台湾海峡問題で日米緊密に連携＝官房長官〉，《ロイター》，2022 年 8 月 5 日，https://reurl.cc/dWdx1k；〈岸田内閣総理大臣記者会見〉，《日本首相官邸》，2022 年 8 月 10 日，https://reurl.cc/Yd76aO；〈「日中国交正常化 50 周年記念シンポジウム」を中国大使館と共催〉，《一般財団法人日本経済団体連合会》，2022 年 10 月 13 日，https://reurl.cc/D3NZzO；〈林外務大臣会見記録〉，《日本外務省》，2022 年 10 月 21 日，https://reurl.cc/dWdxY2；〈岸田首相「安保環境は歴史的転換点」第 9 回富士山会合〉，《日本經濟新聞》，2022 年 10 月 22 日，https://reurl.cc/V1GkqA。

反映中國欲淡化會晤意圖。[16]此外，本次會晤係由日方代表赴中，日本迄今仍未獲中方回訪。另一方面，此前習近平出訪中亞，除顯示中國高層並非不能在「二十大」前夕出訪，更反映在當下中國決策階層視野中，與歐美日等西方陣營重啟對話似不具急迫性。

由於日本已確立鞏固外交及國防等政策方向，並尋求重建日中對話機制，以降低衝突風險。在此背景下，日本政府已於「二十大」落幕後，再度釋出欲對話之訊號，[17]惟中國決策高層迄今未正面回應，其具體動向亦尚未明朗，研判此後日中關係走向仍將受中國決策者牽動。

[16] 〈日中、国旗・握手なき高官協議　国内反発を警戒か〉，《日本経済新聞》，2022 年 8 月 23 日，https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA211NQ0R20C22A8000000/。

[17] 〈政府、習近平主席との直接対話重視　外交トップ王毅氏に〉，《日本経済新聞》，2022 年 10 月 24 日，https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA2459A0U2A021C2000000/。

近期北韓軍事對應模式與影響

林志豪

國家安全研究所

焦點類別: 印太區域、國際情勢

壹、新聞重點

北韓於10月18日，先後在西部戰線（黃海南道龍淵郡長山岬）和東部戰線（江原道高城郡長箭邑），向「北方界線」（Northern Limit Line，NLL）附近的海上緩衝區發射數百發砲彈，北韓總參謀部聲稱韓國軍隊在江原道鐵原郡舉行「護國 22（護國訓練）」軍事演習，並且在北韓第 5 軍團駐地前線附近發射砲彈，明顯是「北侵作戰練習」。因此北韓在當天早上[1]和下午[2]共發動 2 次警告砲擊，19日下午《朝鮮中央電視》公開韓國軍隊在非軍事區（Demilitarized Zone, DMZ）附近進行砲訓的影片。[3] 10 月 24 日，北韓貨輪「武浦號（Mu-Pho，音譯）」在黃海南道龍淵郡長山岬附近海域越過「北方界線」，疑似試圖朝向韓國白翎島航行，韓國海軍第 2 艦隊護衛艦實施警告射擊驅離。[4]北韓貨輪返回北韓海域之後，駐守龍淵郡的「西部戰線海岸防禦部隊」以韓國軍事挑釁為由，向海上緩衝區發射 10 發砲彈。[5]

貳、安全意涵

一、北韓試圖提升朝鮮半島軍事危機

[1] 〈 조선인민군 총참모부 대변인발표 〉，《 조선중앙통신 》， 2022年10月19日 ， http://www.kcna.kp/kp/article/q/d0c66ca4ecab2c540dffd5b3381d3ba7.kcmsf。

[2] 〈 조선인민군 총참모부 대변인발표 〉，《 조선중앙통신 》， 2022年10月19日 ， http://www.kcna.kp/kp/article/q/a3cfbd396c205e7f6e179d9c7f251df7.kcmsf。

[3] 〈 북한, 남측 병사포탄발사 장면 공개 〉，《 연합뉴스 》， 2022年10月19日 ， https://www.yna.co.kr/view/PYH20221019205500042。

[4] 目前有關該艘北韓貨輪的來歷依舊眾說紛紜，北韓曾在2020~2022年大量購買報廢貨輪，這或許是當時所購買的其中之一。〈NLL 침범 '무포호', 과거 제3국서 등록 취소...최근까지 중국 입항〉,《미국의 소리》, 2022年10月25日，https://www.voakorea.com/a/6803491.html。

[5] 〈 조선인민군 총참모부 대변인발표 〉，《 조선중앙통신 》， 2022年10月24日 ， http://www.kcna.kp/kp/article/q/caaaabb21bc8a74bc97a8d070bf79454.kcmsf。

北韓這次選擇在中共「二十大」期間進行軍事挑釁，實屬罕見。過去中共「十九大」期間，北韓曾將近 2 個月毫無任何軍事動靜。不過當時北韓已完成第 6 次核試驗，「軍事大國」的政治目標已完成，正逢韓國平昌冬奧前夕，需改變對外策略，集中發展經濟，改善國際形象。

但從今年雷根號重返韓國開始，北韓已進行多次飛彈試射和軍事挑釁。根據《自由亞洲電台》的說法，北韓於 10 月 18 日發動砲擊當時，曾對內發布「戰鬥動員態勢」命令，要求全軍進入戰鬥動員狀態。[6]金正恩最近一次公開對外下達非常時期命令是在 2015 年 8 月。當時韓國京畿道北部非軍事區發生「木盒地雷爆炸事件」，導致 2 名韓國軍人重傷，金正恩隨即宣布北韓進入「準戰時狀態」，[7]下令海岸砲部隊和海軍進入最高警戒狀態。[8]另有關 10 月 24 日北韓貨輪在未經事前通報就直接越界的做法，應是在試探韓國軍隊的反應機制，以此藉故施以反擊，或製造小規模武裝衝突。

二、中國的朝鮮半島政策仍不明確

相較近日北韓媒體大篇幅報導朝中關係與習近平連任總書記的消息。中國駐韓國大使邢海明於 10 月 26 日在韓國輿論團體舉辦的討論會當中，對當前半島局勢發表講話。他表示「中國支持朝鮮半島非核化，努力促進 4 方和 6 方會談」，並強調「中國從未默認過北韓的軍事挑釁行為」，希望能夠透過對話來解決爭端。[9]他也認為

---

[6] 〈 북, 전군에 전투동원태세 발령 〉，《 자유아시아방송 》， 2022年10月22日 ， https://www.rfa.org/korean/in_focus/nk_nuclear_talks-10202022113635.html。

[7] 〈 북한, 전방지역 '준전시상태' 선포…과거 사례는 〉，《 연합뉴스 》， 2015年8月21日 ， https://www.yna.co.kr/view/AKR20150821061700014。

[8] 目前北韓所定義的「非常時期」可分5個階段，由高而低依序如下，第1階段: 戰時狀態，第2階段: 準戰時狀態，第3階段: 戰鬥動員態勢，第4階段: 戰鬥動員準備態勢，第5階段: 戰鬥警戒態勢；當最高司令官下達第3階段以上的命令，所有黨政軍機構將以最高司令官為中心，轉換為「非常支援體系」，所有部隊將取消外出休假，全面進入戰鬥狀態。參考出處: 고재홍, 〈북한군의 비상시 • 평시 군사 지휘체계 연구〉(통일정책연구，14권2호，2005年)，137頁，https://reurl.cc/MX1qyW。

[9] 〈싱하이밍 대사 "중국, 北도발 묵인한 적 없어…대화 통해 해결해야"〉,《KBS NEWS》, 2022年10月26日，https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5587313。

「部分韓國媒體持續對中國過度負面報導，會傷害韓中兩國人民的感情，希望可以互相尊重」。

這應該是中國在「二十大」以後，首度對朝鮮半島局勢提出具體看法，但仍未有具體詳細內容。為了避免美中競爭導致朝鮮半島陷入軍事危機，中國未來應會與北韓進行適度溝通。此外，北韓在這段間所發起的軍事挑釁，造成韓美等國分散注意力，集中關注在朝鮮半島軍事危機，轉移周邊國家對於中國「二十大」的注意力，讓中國得以順利完成會議和內部權力整頓，北韓的軍事挑釁反而成為中國的「潛在利益」，這或許是中國在這段時間持續保持默認和消極態度的原因之一。[10]

參、趨勢研判

一、可能需要重新審視北韓遠程砲兵能力

北韓在 10 月 14 至 24 日之內，發射超過 500 多發砲彈，展現驚人的砲彈庫存量和遠程砲兵的作戰能力。北韓會有如此龐大的彈藥庫存量，可能與金日成在 1970 年代推展的「經濟與國防並進路線」有關，當時金日成希望國內民生與國防工業設施能互相支援，提高軍火工業生產規模，達到「自衛國防」且彈藥自給自足的目標，同時也可對外出口，援助友邦。之前北韓對俄國出售砲彈的傳聞，有部分推論便是以此為基礎，北韓目前可能還保有相當龐大的砲彈庫存量，其軍工產業運作應還可以維持「自給自足」的程度。[11]

北韓於 1980 年代開始擴大編制遠程砲兵，當時北韓已意識到傳統武器的發展侷限，因而把重心轉移到非對稱武力，例如彈道飛彈、核武等領域。原本「對南（韓國）革命戰略」是以「敵後特種作戰」

[10] 〈전문가들 "시진핑 3기 중국, 북한 더 밀착…핵실험 눈 감고 대북제재 협조 안할 것〉，《미국의 소리》，2022 年 10 月 25 日，https://www.voakorea.com/a/6804054.html。

[11] 〈탄약 대량 보유한 북한, 이미 러에 무기 공급-NK 뉴스〉，《뉴시스》，2022 年 9 月 7 日，https://reurl.cc/QWnzk0。

為主，後來以遠程砲兵和政治宣傳為主的「配合戰」[12]取而代之。[13]以強大且有廣大覆蓋率的遠程火砲能力，對韓國實施軍事恐嚇「讓首爾陷入火海」，影響韓國民情輿論。[14]

北韓軍事戰略強調「奇襲、配合、速戰速決」，依照北韓的論述，理應可在最短時間之內，集中砲兵火力奇襲，在對方還未反應過來之前，發動局部戰爭，使對方陷入癱瘓或恐慌，之後移轉至其他陣地。[15]然而從北韓在延坪島砲擊事件當時的部署，以及後續歷年北韓軍事挑釁的內容變化來看，2013 年擴編成立的「朝鮮人民軍戰略軍」已逐漸取代遠程砲兵的角色，成為對韓國軍事威嚇的主角，但部署在非軍事區附近的海岸、遠程砲兵部隊仍可以對韓國邊境地區和首爾造成嚴重的軍事威脅。[16]

二、中國或將調整「韓中」與「朝中」關係

如果邢海明的說法屬實，中國很有可能會在習近平的第 3 任期開始逐步改善與「韓、朝兩國」之間的關係，目前韓中關係最大的「絆腳石」，也就是「三不原則」，中國主張「薩德會影響中國本土」的說法可能難以說服韓國。韓國對於中國「一限」的主張可能

---

[12]「配合戰（배합전）」是北韓針對南北軍事對峙局勢所發展出來的軍事戰略，金日成參考蘇聯正規軍和毛澤東的非正規游擊戰略，於1960年代所提出的戰術構想，意即「正規戰和游擊戰」與「前線作戰和敵後作戰」的整合概念，而非完全只依靠正規軍作戰。「配合戰」後來發展成為北韓非對稱作戰的重要一環，這當中也包含了政治戰和網路戰。參考文獻：〈[긴급진단] 최신 북한군 戰力：核-미사일-기동軍-사이버戰으로 美軍 증원 전에 결판〉，《월간조선》（2009年5月號），http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=200905100026。

[13] 문광건，〈북한의군수산업〉，《국방과기술》（No.235，1998年），頁38，https://reurl.cc/58k39v。

[14]有關「首爾陷入火海」的論述始於1994年3月19日在板門店舉行的第8次南北實務會議，北韓副部長級首席代表朴英秀曾說「這裡（板門店）離首爾不遠，一旦發生戰爭，首爾將會變成火海」，之後該論述被簡稱為「首爾火海（서울 불바다）」。北韓後來對韓國的批判、威脅言論也曾數次使用過該單詞。最近一次是2020年開城南北聯絡事務所被炸毀的時候，北韓《朝鮮中央通信》在2020年6月17日發表論評，要求韓國謹慎發言，否則會出現比「首爾火海還要嚴重的威脅」。原文參照：〈파렴치의 극치 조선중앙통신사 론평〉，《조선중앙통신》，2020年6月17日，http://kcna.kp/kp/article/q/20605bf616fe278b225fb1cceba25155.kcmsf。

[15] 김장현, 《평시 북한군 포병위협과 한국군 대응체계 분석》（국민대학교 석사학위논문，2013年），22-23頁。

[16] 〈남북 더 세진 火力… 서해 높아진 긴장 파고〉，《동아일보》，2013年11月21日，https://reurl.cc/91oj8O。

不會再有任何讓步。[17]韓中關係目前已經走到相當關鍵的時刻，蜜月期基本上已經結束，對於台海情勢，韓國已無法繼續置身事外；對於經濟領域，由於美國開始限制對中出口高科技技術，中國未來推展國產先進技術的過程，可能會要求身為重要夥伴的韓國，持續提供協助。[18]

有關韓美軍事同盟的部分，韓國從明年開始將會恢復大型聯合軍事演習，除了今年的「乙支自由護盾」（Ulchi Freedom Shield, UFS）與「警戒風暴」（Vigilant Storm），韓國已開始計畫從明年春季開始實施一系列的韓美聯合兩棲登陸訓練，類似過去曾舉行過的「雙龍登陸訓練」、「大雷霆」（Max Thunder）或「警戒王牌」（Vigilant Ace）等演習項目，並新增空中、海上訓練內容。從北韓最近對於韓美聯合軍演的激烈反應來看，明年新增的大型韓美聯合軍演必定會再次引起北韓的反彈，韓美聯合軍演主要目的雖然是為了震懾北韓，使其不得輕舉妄動。但這對中國而言，實為一個潛在風險。

10 月 25 日正逢「抗美援朝」紀念 72 周年，北韓與中國都有相關公開慶祝行程，朝中關係在「二十大」之後可能會進入新階段，共同對應美國的圍堵策略，也共同促進周邊地區發展。由於中國對於北韓軍事挑釁仍舊採取默認與消極的態度，這或將促使韓美日軍事安保同盟加速發展。為了避免在相關議題陷入邊緣的窘境，中國可能會再次提倡王毅曾提出的「雙軌並進」和「雙暫停」路線，繼續作為對朝政策的主軸，把朝核問題責任再反推給美國。[19]

---

[17] 過去文在寅政府曾與中國政府針對薩德問題達成「3 不原則」，也就是「不追加薩德反飛彈系統」、「不加入美國飛彈防禦體系」、「不加入韓美日軍事同盟」，但是中國事後單方面宣稱還有「一限」，也就是「限制使用現有的薩德反飛彈系統」。目前韓國政府仍未承認此「一限」，這也被稱為是韓中關係的「絆腳石」，依照目前韓國國內的輿論局勢，尹錫悅政府可能不會接受中國提出的「一限」，這將會是未來韓中雙方高層對話的重點之一。

[18] 〈[시진핑3기]파고높아지는미중경쟁…한중관계에복합도전〉，《매일경제》，2022年10月23日，https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2022/10/937882/。

[19] 〈中国外长王毅在安理会提出解决朝鲜半岛问题的「双轨并进」和「双暂停」主张〉，《联合

国新闻》，2017年4月28日，http://www.mod.gov.cn/big5/topnews/2022-10/27/content_4924410.htm。

伊朗軍援俄羅斯對核談判的影響

林柏州

中共政軍所

焦點類別：國際情勢、軍事武器

壹、新聞重點

《路透社》在 2022 年 10 月 6 日引述四名伊朗官員說法稱，伊朗第一副總統莫赫貝爾（Mohammad Mokhber）、2 名革命衛隊資深官員、1 名最高國家安全委員會官員訪問莫斯科，與俄針對武器交付達成協議，同意提供短程飛彈與更多的無人機。不過，伊朗外交官否認相關報導，稱伊朗在烏克蘭危機並未同西方選邊站，而是希望透過和平方式解決危機。俄羅斯克林姆林宮發言人佩斯科夫（Dmitry Peskov）也指出俄軍使用裝備均冠以俄式命名，並否認俄軍使用伊朗無人機。然而根據烏克蘭及美國研判，最近幾週以來俄羅斯數度運用伊朗無人機對烏進行襲擊，已造成嚴重人道問題。若這項指控屬實，俄軍運用來自伊朗的武器，恐抵銷國際制裁的效果，或將對伊朗核談判造成影響。[1]

貳、安全意涵

一、伊朗意圖拉抬處在國際劣勢的俄羅斯

侵烏戰爭以來，俄羅斯在戰場的表現開高走低，七大工業國（G7）等歐美國家發動制裁，包含禁止俄羅斯煤炭、油氣、機具、木材、烈酒進口；限制對俄投資及交通運輸；管制俄部分銀行資產；凍結俄政軍高層與組織資產等，民間企業亦自發性撤資，加速俄羅斯與西方國家經濟分離，軍備「供應鏈」斷鏈，也讓俄軍戰力及後

[1] "Iran Agrees to Ship Missiles, more Drones to Russia," *Reuters*, October 19, 2022, https://www.reuters.com/world/exclusive-iran-agrees-ship-missiles-more-drones-russia-defying-west-sources-2022-10-18/.

勤欲振乏力。[2]由於俄伊兩國具有共同的反西方國際觀，伊朗遂成為俄羅斯積極爭取合作的對象。[3]直到 10 月，俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）為報復烏克蘭在 10 月 8 日襲擊克赤大橋（Kerch Bridge），下令對烏克蘭展開大規模長程打擊行動。根據烏克蘭所受戰損及情報研判，發現諸多來自伊朗的武器系統，在無人機部分，至少有「見證者 136」（Shahed-136）及「遷徙者」（Mohajer）兩款無人機，均屬自殺式（kamikaze）無人機；在精準導引彈藥（precision-guided munitions）方面，可能包含射程 300 公里的「征服者」（Fateh-110）短程飛彈、射程 700 公里「真主之劍」（Zolfaghar）中程飛彈等兩款地對地飛彈，[4]前款飛彈聲名狼藉，曾被運用於 2013 年敘利亞內戰、2020 年襲擊美軍駐伊拉克基地造成數百人死傷，還有多款短程飛彈，伊朗似乎有意藉由戰果展現其軍事科技實力，並進一步爭取與俄羅斯軍事科技合作。5

早在今（2022）年 7 月，美國國安顧問蘇利文（Jake Sullivan）即透露，伊朗正協助訓練俄軍操控無人機。[6] 9 月，伊朗總統萊希（Ebrahim Raisi）與普欽藉「上合組織高峰會」期間舉行會晤稱，「伊朗與俄羅斯關係具戰略意義」，希望提升所有面向合作。[7] 外界普遍認為伊朗願意提供俄羅斯有限的武器，顯示俄羅斯軍隊在經過

---

[2] "The Impact of Sanctions and Export Controls on the Russian Federation," *U.S. Department of State*, October 20, 2022, https://reurl.cc/nZ6ARX; "How the United States is Holding Russia and Belarus to Account," *U.S. Department of State*, September 15, 2022, https://www.state.gov/holding-russia-and-belarus-to-account/.

[3] Vaishali Krishna, "Iran and Russia: Moving towards anti-West Coalitions," *Tehran Times*, August 8, 2022, https://is.gd/fHmO5x.

[4] "Ukraine War: Death Toll from Missile Strikes Climbs as Zelenskyy Vows to Strengthen Military," *Euronews*, October 11, 2022, https://reurl.cc/vWy81a; "Ukraine War: Missile Strikes on Kyiv A Response to Crimea Bridge Bomb, Says Russian President Putin," *Euronews*, October 10, 2022, https://reurl.cc/GEzlVD.

[5] Mehran Shamsuddin, "Yesterday: Don't Buy. Today: Don't Sell!" *Tehran Times*, October 23, 2022, https://ssur.cc/FmXjdkYRb.

[6] Zeke Miller and Josh Boak, "White House: Iran Set to Deliver Armed Drones to Russia," *Associated Press*, July 12, 2022, https://reurl.cc/V1Gq36.

[7] Maryam Sinaee, "Iran Says Determined To Boost Ties With Russia 'At All Levels'," *Iran International*, September 16, 2022, https://www.iranintl.com/en/202209160361.

數月以來的戰爭耗損，輔以國際社會加大力道的經濟制裁，已經讓原本俄羅斯軍火庫面臨枯竭，西方經濟「禁運」更讓俄羅斯軍火工業產能銳減。在此時，同樣面臨經濟制裁的伊朗，透過供應俄羅斯軍隊精準打擊火力，有效摧毀烏克蘭關鍵基礎設施，並擴大烏克蘭的經濟損失，同時也希望拉抬處在國際及戰爭劣勢地位的俄羅斯。

二、伊朗亟需擴展非西方國家戰略合作

由於西方的經濟制裁，孤立的伊朗積極擴展其他國家的安全與經貿關係。在與俄羅斯合作方面，俄羅斯在 2016 年即提供伊朗 S-300 防空系統（2007 年簽約），今年首度運用火箭將伊朗自製衛星送上太空；[8]國家伊朗石油公司（National Iranian Oil Company, NIOC）在 2022 年 7 月與俄羅斯天然氣工業股份公司（Gazprom）簽訂高達 400 億美元的供油協定，內容涵蓋油田開發、能源互換、油管建設等，為伊朗工業史上最大外資協定；[9]同月，兩國也簽署擴大航運與物流協定，[10]以紓解國際航運遭切斷的危機。顯見伊朗與俄羅斯的戰略合作正由能源、經濟擴大到軍事面向。與中國合作方面，伊朗與中國在 2021 年 3 月簽訂為期 25 年的「中伊 25 年全面合作協議」（Iran-China 25-year Cooperation Program），中國不但取得採購伊朗石油的權利，加強對伊朗的能源與基礎建設投資，兩國也將加強武器研發、反恐、情報等軍事與安全合作。

在西方經濟制裁下，俄羅斯及伊朗對外經貿活動大受影響，可謂同病相憐。自烏俄戰爭爆發，俄羅斯積極尋求中國、伊朗、獨立國協（Commonwealth of Independent States, CIS）及北韓等外國支持，俄羅斯總統普欽 7 月展開第二次國事訪問即選擇伊朗，也是他第一

[8] “Iran Confirms Bid To Buy Russian Su-35 Fighter Jets,” *Iran International*, August 5, 2022, https://www.iranintl.com/en/202209052803.

[9] Nigar Bayramli, “Iran, Russia Sign $40 Billion Energy Cooperation Deal,” *Caspian News*, July 19, 2022, https://reurl.cc/XVO9kM.

[10] “Iran, Russia Sign Agreement to Expand Aviation Ties,” *Iran International*, July 27, 2022, https://www.iranintl.com/en/202207279877.

次跨出前蘇聯疆域，10 月則是第三次出訪，選擇哈薩克等中亞地區，希望加強經貿交流及支持科技主權。[11]伊朗轉移武器給俄羅斯雖然無助於經濟發展，卻可能是兩國加深互賴關係的徵候，伊朗希望提高俄軍於烏克蘭戰爭的頹勢，加強伊俄戰略合作，以利提高後續伊核談判劣勢。

參、趨勢研判

一、歐美將尋求加大對伊朗制裁

目前對伊朗的國際制裁來自於兩方面，一是聯合國安理會就伊朗發展核武曾陸續通過第 1696（2006）、第 1737（2006）、第 1747（2007）、第 1803（2008）、第 1835（2008）、第 1929（2010）和第 2224（2015）號等決議，祭出數百項制裁措施。2015 年 7 月 20 日安理會通過第 2231（2015）號決議，同意若伊朗能落實「伊核協議」有關和平使用核技術的承諾，將有望換取國際制裁鬆綁；[12]二是美國川普政府認為伊朗未完全遵守上述協議，決定在 2018 年退出協議並提出的單邊制裁措施，有關制裁觸及伊朗對外貿易、金融、技術、運輸及能源產業。[13]由於 2020 年美國以 MQ-9「收割者」無人機刺殺伊朗伊斯蘭革命衛隊（Islamic Revolutionary Guard Corps, IRGC）與聖城軍指揮官蘇萊曼尼（Qasem Soleimani），兩國關係惡化的影響，短期間有關制裁仍會持續，而伊朗軍援俄羅斯將帶動另一波制裁（詳見附表）。

對此，美國國務院 9 月表明，伊朗已違反協議承諾，轉移有關核武的彈道飛彈技術。[14]美國國務院在 11 月 17 日發表聲明，針對伊

[11] "Putin to Discuss Security, Economic Cooperation with CIS Leaders," *Russian News Agency*, October 14, 2022, https://tass.com/politics/1522571.

[12] "S/RES/2231(2015)," *UN Security Council*, July 20, 2015, https://reurl.cc/LMvZb9.

[13] 美國對伊朗制裁清單詳見"Iran Sanctions," *U.S. Department of the Treasury*, October 6, 2022, https://reurl.cc/V1GqEN.

[14] "Designating Iranian Proliferators of Shipping Unmanned Aerial Vehicle Technology to Russia for Use in Ukraine," *U.S. Department of State*, September 8, 2022, https://reurl.cc/W1paNk.

朗轉移軍備給俄羅斯表達「嚴重關切」，稱在 7 月即對此提出警告，且有豐富的證據足證明這些無人機被運用於攻擊烏克蘭平民與關鍵民用基礎設施，雖然伊朗矢口否認這項指控，但美國將會與盟國、夥伴國家採取制裁等手段合作防範，並持續安全援助，以協助烏克蘭自我防衛」。[15]至於歐盟，也數度召開會議，陸續祭出八輪制裁，[16]伊朗軍援俄羅斯料將牽動新一波制裁行動。

二、伊朗核談判的前景黯淡

儘管伊朗外交部長阿布杜拉希安（Hossein Amir-Abdollahian）否認軍援俄羅斯武器，但烏克蘭指控 10 月底對克里米亞的轟炸已導致十名伊朗人喪生，[17]間接證實伊朗與俄羅斯存在的某種軍事合作關係。伊朗核武談判主要在確保伊朗核計畫應遵循和平使用目的，由聯合國五個常任理事國及歐盟（P5+1）與伊朗於 2015 年 7 月 15 日達成的「聯合全面行動計畫」（Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA）（即伊核協議），並由國際原子能總署（International Atomic Energy Agency, IAEA）負責查核與監督伊朗就落實協議有關措施。[18]然而，伊朗於 2021 年同意重啟的核談判，在今年面臨兩項因素，其一是伊朗近期示威活動春風吹又生，伊朗政府的鎮壓行動趨於嚴厲，再度重創伊朗政府國際形象，導致歐美民意無法支持談判；其二是本次伊朗武器裝備援助俄羅斯導致烏克蘭人道危機加劇，也讓尋求和談的歐盟成員國失去爭取和談的民意氛圍，[19]兩方不信任將加大。

---

[15] "On Russia's Acquisition of UAVs from Iran," *U.S. Department of State*, October 19, 2022, https://reurl.cc/ZbYaVg.

[16] "EU Response to Russia's Invasion of Ukraine," *Council of the EU and the European Council*, October 20, 2022, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion.

[17] "Ten Iranians Killed In Ukraine's Attacks On Russian-Held Positions," *Iran International*, October 21, 2022, https://www.iranintl.com/en/202210211932; "10 Iranians killed in Ukrainian strikes – report," *The Jerusalem Post*, October 21, 2022, https://www.jpost.com/breaking-news/article-720252.

[18] "Joint Comprehensive Plan of Action," *U.S. Department of State*, July 14, 2015, https://2009-2017.state.gov/documents/organization/245317.pdf.

[19] Mehran Shamsuddin, "Understanding the EU Push Against Iran," *Tehran Times*, October 21, 2022, https://ssur.cc/26tqHuQTU; Faezeh Foroutan, "Suspicious Bind: Iran's Relationship with Russia," *European Council on Foreign Relations*, September 2, 2022, https://ecfr.eu/article/suspicious-bind-

目前伊朗透過與俄羅斯、北韓、中國等國家簽訂經貿協定，以削弱經濟制裁帶來的經濟問題，雖然歐盟將加強對伊朗的經濟制裁，但顯然核談判前景黯淡。

表、歐盟對俄羅斯、白俄及伊朗的制裁（摘錄）

日期	制裁措施
2022 年 2 月 23 日	■ 俄國家杜馬成員制裁 ■ 限制俄資金進入歐盟
2022 年 2 月 25 日	■ 普欽、外長及國家杜馬、國安委制裁 ■ 金融、能源、運輸、科技部門經濟制裁 ■ 取消俄官員、商人簽證
2022 年 2 月 28 日	■ 對所有俄飛機關閉歐盟領空 ■ 禁止與俄羅斯中央銀行進行交易 ■ 7 家俄羅斯銀行的 SWIFT 禁令 ■ 禁止向俄羅斯提供歐元外匯 ■ 暫停俄羅斯官媒和人造衛星對歐盟廣播 ■ 對**白俄羅斯**人實施個別制裁
2022 年 3 月 9 日	■ 新增 3 家白俄羅斯銀行的 SWIFT 禁令 ■ 禁止與白俄中央銀行進行交易 ■ 白俄對歐盟的資金流入限制 ■ 禁止向白俄羅斯提供歐元外匯
2022 年 3 月 15 日	■ 新增 15 人及 9 個實體制裁名單 ■ 禁止對俄羅斯能源部門進行新投資及進口俄鋼鐵 ■ 禁止向俄羅斯出口奢侈品
2022 年 4 月 8 日	■ 禁止從俄羅斯進口煤炭和化石燃料 ■ 對所有俄羅斯及白俄船隻進入歐盟港口 ■ 禁止自俄進口木材、水泥、海產、酒 ■ 禁止向俄出口航空燃料和其他商品 ■ 新增 217 人和 18 個實體制裁名單
2022 年 6 月 3 日	■ 禁止從俄羅斯進口原油和精煉石油產品 ■ 新增 3 家俄銀行和 1 家白俄銀行 SWIFT 禁令

irans-relationship-with-russia/.

	■ Rossiya RTR 等俄媒體暫停對歐盟廣播 ■ 對 18 個實體和 65 人制裁（涉入布查和馬里烏波屠殺）
2022 年 7 月 21 日	■ 禁止進口俄羅斯產黃金 ■ 加強兩用品出口管制 ■ 澄清現有措施，例如在公共採購、航空和司法領域 ■ 制裁 54 個人和 10 個實體，包括莫斯科市長和主要金融機構 Sberbank
2022 年 10 月 6 日	■ 新增俄羅斯軍事和技術增強的限制物品清單 ■ 禁止向俄羅斯人提供加密錢包 ■ 禁止武器、槍支、彈藥、軍車和準軍事裝備貿易 ■ 禁止從俄羅斯進口鋼鐵產品
2022 年 10 月 20 日	■ 3 名**伊朗**人與 1 個組織凍結資產

資料來源：“EU response to Russia’s invasion of Ukraine,” Council of the EU and the European Council, October 20, 2022, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion.

俄羅斯使用伊朗無人機對俄烏戰爭之影響

楊長蓉

國防戰略與資源所

焦點類別：國際情勢、軍事科技

壹、新聞重點

俄烏戰爭 8 個多月以來，俄烏雙方皆使用不少無人機，並測試不同型態無人機戰術。例如 3 月時土耳其向烏克蘭提供的無人機「旗手」（Bayraktar）TB2，在戰事初期有效對抗俄羅斯而受到不少關注。而近期俄羅斯改向伊朗大量購買快速且便宜的無人機，特別是「遷徙者-6」（Mohajer-6）戰術作戰無人機以及「見證者-136」（Shahed-136）遊蕩彈藥（loitering munitions），並在 10 月時對烏克蘭平民區以及電廠進行攻擊，對烏克蘭造成不少影響。[1]若俄羅斯大量部署且將其與其他系統使用「群峰戰術」（swarms），或是與其他軍事任務整合，可能對烏克蘭構成重大威脅。

貳、安全意涵

一、伊朗遊蕩彈藥極具成本效益

俄羅斯軍隊目前主要使用 3 款伊朗製無人機系統。航程 200 公里的「遷徙者-6」（Mohajer-6）戰術無人機，其特色是能發射小型精準導引彈藥（precision-guided munitions）[2]與反坦克飛彈，[3]主要於情蒐、監視與偵察以及攻擊；其次則是「見證者-136」（Shahed-136）

[1] "Kyiv Hit by Drone Attacks as Russia Targets Infrastructure," *WSJ,* October 17, 2022, https://www.wsj.com/articles/kyiv-hit-by-drone-attacks-as-russia-targets-infrastructure-11665999746.

[2] "Iran Holds Unveiling Event for Precision-guided Bombs," *Janes*, August 8, 2019, https://www.janes.com/defence-news/news-detail/iran-holds-unveiling-event-for-precision-guided-bombs.

[3] "Mohajer-6 with Anti-Tank Missiles and Guided Air Bombs: What Weapons Carry the UAVs from Iran," *Defense Express*, August 27, 2022, https://en.defence-ua.com/weapon_and_tech/mohajer_6_with_anti_tank_missiles_and_guided_air_bombs_what_weapons_carry_the_uavs_from_iran-4027.html.

無人機，屬於「遊蕩彈藥」（loitering munitions），透過衛星或慣性導引方式，可用於直接攻擊目標。第三種是與「見證者-136」類似的「見證者-131」（Shahed-131）。「遷徙者」與「見證者」在功能與用途上並不相同，但可搭配使用，而後者由於其單程任務特性被稱為「自殺式無人機」，而可於卡車使用火箭裝置快速發射。

「見證者」（Shahed）系統有幾個優點，除了可以快速群峰部署之外，且相對便宜，成本約為 20,000 美元。相較之下，土耳其的「旗手」TB2 雖然跟美製無人機相比不算太貴，售價也要 5 佰萬美元，美製 MQ-9「死神」無人機（MQ-9 Reaper）至少要 3 千 2 佰萬美元。[4]「見證者」飛行速度不快（時速約 180 至 200 km），但可以飛非常低，這種較為緩慢的巡航設計增加了避開雷達偵測的機會；加上它本來就是設計為單程任務，自主性較大，與 TB2 相較之下，「見證者-136」不需從任務中返回，也無須在跑道或公路上運行。而最難以對抗的作戰型態是群峰部署，可使烏克蘭防空系統疲於應付並造成損害，顯示遊蕩彈藥無人機仍是目前難以防範的攻擊手段。

二、伊朗屢受制裁卻發展出無人機市場

伊朗因長期遭受國際制裁與西方武器禁運，在國防軍事發展上受到極大限制，自給自足是其反制之道。1980 年代兩伊戰爭（Iran-Iraq war）的影響，以及美國對伊朗的襲擊摧毀了伊朗大部份的海軍，該事件伊朗對美國在國際法院（International Court of Justice, ICJ）提起訴訟，美國亦對伊朗提起反訴，為著名的「石油平台案」（Oil Platforms）。[5] 1987 至 1988 年，美國攻擊伊朗的 3 座海上油井設施，該些設施為伊朗國營石油公司所有以及經營。國際法院雖然駁回兩

[4] Aadarsh Nagrath, "MQ-9 Reaper vs Bayraktar TB-2 – Comparing Sky Warriors," *Engineerine*, October 23, 2022, https://engineerine.com/mq-9-reaper-vs-bayraktar-tb-2/.

[5] "Case Concerning Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)," *International Court of Justice*, November 6, 2003, https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/90/090-20031106-JUD-01-00-EN.pdf.

國主張，在其判決中卻也認定美國乃是違法攻擊伊朗。由於伊朗與美國之間的敵對關係，特別是兩者間力量的差異與利益平衡，伊朗認知須發展不對稱戰略（asymmetric strategy）以威懾（deterrence）美國的軍事力量。而無人機即是伊朗軍事戰略的四大支柱之一，其他重點包括飛彈計畫（missile program），以彌補缺乏有效的空軍戰力。伊朗數個國防公司開發了一些該國強力的無人機，例如伊朗飛機製造工業公司（Iran Aircraft Manufacturing Industrial Co., HESA）以及見證者航空工業（Shahed Aviation Industries）等。[6]

參、趨勢研判

一、 無人機與反制無人機戰術將決定戰爭進程

由於伊朗製無人機成本低廉，在俄烏戰場上俄羅斯使用無人機群蜂戰術目前證明頗為有效，因此俄羅斯計畫大量採購伊朗製無人機「阿拉什-2」（Arash-2），有消息指出伊朗已派員訓練俄羅斯如何操作。[7]此類無人機並非標榜高科技，重點在於戰術運用「以量取勝」。即使烏克蘭能透過地對空飛彈擊落「見證者」無人機，以高價飛彈反制低成本無人機的方式，中長期來看不符作戰效益。另一個表示有效的指標，至少根據伊朗自身說法，已有 22 個國家表示對該國無人機有興趣。[8]

雖然伊朗與俄羅斯極力否認，但已有不少情資顯示俄羅斯已在烏克蘭戰場上大量使用伊朗製的「見證者-136」無人機。烏克蘭雖亦聲稱擊落了70 - 85%來襲的俄軍無人機，並稱其「很慢又飛得低」

[6] "Russia-Ukraine War: The Rise of Iran's Drone Industry," *Middle East Eye,* October 30, 2022, https://www.middleeasteye.net/news/russia-ukraine-war-iran-drone-industry-rise.

[7] "Russia Plans to Step Up Ukraine Bombardment with Longer-Range Iranian Kamikaze Drone," *Forbes*, October 26, 2022, https://www.forbes.com/sites/davidhambling/2022/10/26/russia-plans-to-step-up-bombardment-with-more-advanced-iranian-kamikaze-drones/?sh=acee75556185.

[8] "22 Countries Keen to Acquire Iranian Kamikaze Drones That Are Creating Havoc in Ukraine, Tehran Claims," *Eurasian*, October 22, 2022, https://eurasiantimes.com/22-countries-keen-to-acquire-iranian-kamikaze-drones-that/?amp.

所以可有效反制，但實際上仍無法全部擊落來襲的無人機。再加上俄羅斯主要鎖定烏克蘭城市地區及電力等關鍵基礎設施加以攻擊。即使烏克蘭獲得其他國家提供防空系統，例如德國地對空導彈、美國先進地對空飛彈系統（NASAM），俄軍所使用的自殺無人機攻擊，仍對烏克蘭全國的運作及軍力仍造成不小的影響。特別是烏克蘭目前已面臨電力不足的情況，更將面臨如何撐過寒冬的考驗。這顯示無人機與反制無人機戰術在確定戰爭進程方面，可能比以往任何時候都更加重要。

二、遊蕩彈藥未來發展與戰爭運用

遊蕩彈藥雖然被描述為無人機，但在許多方面更像是一種智能飛彈，最早於 1980 年代開發，介於無人機與巡弋飛彈之間，旨在用爆炸性彈頭（explosive warhead）攻擊視線以外的地面目標，為可攜式，且多為向地面部隊提供精確導引彈藥（guided precision munition）。遊蕩彈藥決定性特徵之一即是在確認攻擊目標前能長時間在空中「遊蕩」（loiter），以決定何時對何物進行攻擊，其與一般無人機最大不同之處是它是消耗性的，也與飛彈不同，能夠在目標區域被動遊蕩並搜索目標，故也被稱之為「自殺型無人機」，它會自己飛向目標而後自爆。

近年衝突中遊蕩彈藥的使用越來越多，對國防工業產生重大影響，例如敘利亞內戰中土耳其制的 Kargu-2，以及近期俄烏戰爭的伊朗製見證者系列，然而由於其選定與攻擊目標的決策過程排除人為干預，加上其作為大規模傷亡武器的潛力，亦有不少主張應限制這類無人機群蜂攻擊技術的擴散（proliferation）與發展，特別是遊蕩彈藥能遵守國際法的能力，以及誰應對它們選擇負責的問題。《國際武器貿易條例》（International Traffic in Arms Regulations, ITAR）對敏感技術的交易有不少限制，包括與遊蕩彈藥相關的技術。美國政策

禁止會對美軍優勢構成威脅之飛彈技術的擴散，交易條件包括限制使用非美國系統武裝無人駕駛系統（UAS），而且必須符合《國際武器貿易條例》等國際法規定。[9] 此外，反制無人機技術與戰爭法規都對遊蕩彈藥未來發展有不少影響。目前遊蕩彈藥主要仍針對防空系統等硬體所開發，但若之後發展有不同變化可能使得國際社會擔憂加深。

[9] "Loitering Munitions Market Likely to Be Driven by AI and Use of Swarm Technology, Confirms GlobalData Plc," SBWIRE, October 16, 2022, http://www.sbwire.com/press-releases/loitering-munitions-market-likely-to-be-driven-by-ai-and-use-of-swarm-technology-confirms-globaldata-plc-1364855.htm.

美國皮尤研究中心最新美中關係民調觀察

陳亮智

國防戰略與資源所

焦點類別：國際情勢、美中戰略、台海情勢

壹、新聞重點

2022 年 10 月 19 日，美國皮尤研究中心（Pew Research Center）公佈有關美中關係最新民意調查結果。統計中發現，有 71%的美國民眾認為「習近平的延任」對美國而言是「嚴肅問題」（serious problem），而有 87%的受訪者認為「中俄夥伴關係」是美國的嚴肅問題。其次，86%受訪者認為「中國軍力」是美國非常的嚴肅問題，82%受訪者認為是中國與台灣之間的緊張關係，兩者（「中國軍力」與「兩岸緊張關係」）近期皆有比例上升的趨勢。[1] 此外，在美台關係上，有 54%的受訪者認為，縱使損害華盛頓與北京的關係，美國仍應該持續推動高階政治人物訪問台灣；有 38%的受訪者認為，美國應該優先考慮與中國的關係，而非派高階政治人物訪問台灣。在認為「海峽兩岸緊張關係是美國嚴肅問題」的回答者中，63%認為美國應該繼續派高階政治人物訪問台灣。相較於今（2022）年 3 月的調查，認為「海峽兩岸緊張關係是美國嚴肅問題」的比例則明顯地增加了 8 個百分點。[2]

貳、安全意涵

根據皮尤研究中心最新美中關係與相關國際情勢的民意調查，相當程度可以反映美國國內民眾是如何看待當前重要的國際問題。

[1] 根據該調查報告的分類，「嚴肅問題」（serious problem）可再區分「非常嚴肅」（very serious）與「幾分嚴肅」（somewhat serious）。參照：“Few Americans See A Third Xi Term as A Major Problem for the U.S.; Other Concerns about China Have Grown,” *Pew Research Center*, October 19, 2022, https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/10/19/few-americans-see-a-third-xi-term-as-a-major-problem-for-the-u-s-other-concerns-about-china-have-grown/.

[2] *Ibid.*

若是再追溯過去相關的調查研究，我們則可以發現議題發展的軌跡與趨勢。此次調查結果顯示，「中俄夥伴關係」、「中國軍事力量」與「兩岸緊張關係」三項被視為是美國的嚴肅問題，而且都有愈來愈嚴重的情形。總體而言，此次美國民意的看法確實也反映了目前的國際安全情勢，以及對拜登政府處理台灣議題的態度。

一、美國民意可能忽視「習延任」才是問題的關鍵

從民調結果來看，「中俄夥伴」、「中國軍力」與「習延任」三者被美國民眾視為「嚴肅問題」的比例極高，分別為 86%、82%、71%，顯見多數受訪者認為三者均為美國重大且嚴肅的課題，但是對「習延任」的比例仍低於前述兩者。再進一步檢視「非常嚴肅」的部分，57%受訪者認為「中俄夥伴關係」是美國的非常嚴肅問題，50%受訪者認為是「中國軍事力量」，只有 30%受訪者認為是「習近平延任」。很明顯地，美國國內民意視「中俄夥伴」與「中國軍力」為非常嚴肅議題的比例遠高於「習近平延任」。這某種程度說明，多數美國民眾視更加看重中俄兩國進行「戰略聯合」（strategic alignment）所造成的衝擊，以及中國持續擴張軍力所形成的威脅。相較於前兩者屬於國家外部（external）表現的行為，中國內部（internal）的政權遞嬗則相對地沒有高比例的美國民眾將之視為非常嚴肅問題。

對於這樣的調查結果，其可能出現一個關於從美國國內民意觀察美中關係發展與國際安全情勢的「盲點」（blind spot）。詳言之，習近平繼續擔任中國共產黨中央委員會總書記的職務是諸多問題的核心關鍵，它與「中俄夥伴關係」、「中國軍事力量」、「兩岸緊張關係」及「美中大國競爭」等皆具有高度關連性，而「習延任」的結果未來極可能會激化以上幾個項目的變化。從甫落幕的中國共產黨第 20 次全國代表大會（2022 年 10 月 16 至 22 日）來看，習近平個

人的權力與影響力幾乎涵蓋並貫徹整個黨、軍、政，其個人未來執政的動向會深刻影響美中關係與國際局勢的發展。因此，不論是就理論或實際而論，視「習延任」為美國非常嚴肅問題的比例應該更高。

二、美國民意明顯呈現支持台灣安全的聲音

在美台關係方面，本次民調結果顯示多數美國民意是傾向支持美國重要官員訪問台灣，縱使在歷經今年 8 月份美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪問台灣，以及緊接而來的解放軍演習之後，多數美國人仍認為華盛頓應該繼續維持此一作法（支持者為 54%，反對者為 38%）。值得注意的是，在認為「海峽兩岸緊張關係是美國嚴肅問題」的回答者中（82%），有 63%認為美國應該繼續維持高層政治人物訪台。此外，認為美國應該繼續推動高層政治人物訪台的意見並沒有明顯的政黨區分，不論是共和黨人或傾向支持共和黨者，抑或是民主黨人或傾向支持民主黨者，都有 56%受訪者表示支持。[3]

準此，雖然中國於 8 月進行了大規模的「圍台軍演」而形成所謂的「第四次台海危機」，但並沒有因此而改變美國民意，使其降低支持或反對美國對台外交訪問。相反地，支持此作法的美國民眾仍超過半數。再者，支持美國對台外交訪問沒有政黨區別，並且也都超過半數，這基本上呼應了美國共和與民主兩大政黨在「支持台灣」與「抗衡中國威脅」的立場是趨於一致。有關美國民意支持台灣的聲音，從另一個民調結果也可以看得出來，尤其是當台灣遭遇到中國武力攻擊時。根據美國芝加哥全球事務協會（Chicago Council on Global Affairs）2022 年 8 月 11 日的調查顯示，如果中國入侵台灣，76%美國人表示支持「對中國實施外交與經濟制裁」，65%美國人表

[3] *Ibid.* 也請參照：Jiachen Si, Andrew Devine, and Lin (Kirin) Pu, "The 'Taiwan Card' in US Domestic Politics," *Diplomat*, October 20, 2022, https://thediplomat.com/2022/10/the-taiwan-card-in-us-domestic-politics/。

示支持「對台灣援助武器與軍事物資」，62%美國人表示支持「美國海軍對中國封鎖台灣實施反制」。[4] 2021 年 8 月 26 日的另一份民調也獲致類似結論：如果中國入侵台灣，46%受訪者支持「明確承諾保衛台灣」，52%受訪者支持「派遣美軍協防台灣」，以及 53%受訪者支持「美國與台灣締結軍事同盟」。[5] 雖然美國政府對如何回應中國武力犯台仍無定論，但是美國民意基本上是支持美軍捍衛台灣安全，雖然支持台灣安全的方式有很多種。很顯然地，美國民意在此議題上已大致呈現一個態勢，此一社會支持力量會是未來華盛頓採取行動的重要基礎。

參、趨勢研判

一、本次民意調查中的各項數據比例將持續攀升

由於議題連結（issue linkage）的關係，「中俄夥伴關係」、「中國軍事威脅」、「兩岸緊張關係」與「美國支持台灣」四項議題是環環相扣。隨著習近平順利展開其第三任中共中央總書記的任期，以及在 20 大期間所展現的個人強勢權力與影響力，北京與莫斯科之間的戰略結盟將更形鞏固，同時中國也將加大對台灣海峽與印太區域的軍事威脅，因此兩岸關係將愈趨緊繃，美國則被迫必須做出更強硬的回應。因此有關本次民調中的各項數據與比例，預估未來將持續升高。

二、美國民意反應將深刻影響美國政府有關協助台灣的決定

雖然美國是否會介入台海軍事衝突，以及美國如何干預等問題是複雜的地緣政治、戰略與經濟計算，但是美國國內民意的風向與

[4] Dina Smeltz and Craig Kafura, “Americans Favor Aiding Taiwan Against China,” *Chicago Council on Global Affairs*, August 11, 2022, https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/americans-favor-aiding-taiwan-against-china.

[5] Dina Smeltz and Craig Kafura, “For First Time, Half of Americans Favor Defending Taiwan If China Invades,” *Chicago Council on Global Affairs*, August 26, 2021, https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/first-time-half-americans-favor-defending-taiwan-if-china-invades.

強弱仍是影響美國政府決策的關鍵。在台灣安全議題上，目前的美國民意看似對台灣有利，預判這些相關的數據未來將左右美國政府決定「是否」以及「如何」協助捍衛台灣安全。

英國政局變遷及其挑戰

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 10 月 20 日，甫於 9 月 6 日上任的英國首相特拉斯（Liz Truss）宣布辭職，但在其所屬的保守黨（Conservative Party）於 10 月 28 日選出新首相前，將暫代首相一職。特拉斯從上任至辭職，為期僅 45 天，是英國歷來任期最短的首相。10 月 24 日，保守黨新任黨魁的選舉因僅有蘇納克（Rishi Sunak）一人跨過門檻，使其提前成為英國新任首相。

本文聚焦於特拉斯下台的原因及其影響。特拉斯的失敗可分由近期與中長期因素析論。前者意指特拉斯與財政大臣夸騰（Kwasi Kwarteng）於 9 月 23 日提出之「迷你預算」（mini-budget）案引發英鎊暴跌、債市崩盤，以及國內外批評聲浪，最終特拉斯不得不要求夸騰於 10 月 14 日辭職，但此舉亦難以挽救自身的政治生命。中長期的因素則是保守黨執政 12 年來，無法對英國的社會經濟問題提出有效的對策，而以「脫歐」（Brexit）作為暫時的解決之道。[1]蘇納克上任後，能否提出有效的經濟政策，將決定保守黨與英國的前景。

貳、安全意涵

一、「迷你預算」是回應英國經濟與社會問題的嘗試

英國自 2021 年春季以來，因疫情產生的鉅額債務、解封後就業人口不足導致企業將成本轉嫁至商品價格、俄烏戰爭帶來能源價格

[1] Andrew Anthony, “From Fighter to Quitter: the ‘Weird’ Rise And Fall of Liz Truss,” *The Guardian*, October 22, 2022, https://tinyurl.com/2p98jffa; Paul Krugman, “Liz Truss in the Libertarian Wilderness,” *New York Times*, October 19, 2022, https://tinyurl.com/3haxymsm; Peter Oborne, “The Ruination of Britain,” *New York Times*, October 21, 2022, https://tinyurl.com/7f79nw93.

飆漲與糧食危機，以及薪資成長的停滯等，面臨日益嚴峻的「生活成本危機」(living cost crisis)。至 2022 年 9 月為止，英國的消費者物價指數（Consumer Prices Index, CPI）較前一年度增加 10.1%；其中能源價格的攀升尤為明顯，家戶的瓦斯費用在 2021 年 9 月至 2022 年 9 月間，成長 96%，家戶用電的帳單則成長 54%。[2]為回應此一危機，特拉斯試圖以減稅與增加政府支出的方式刺激經濟成長，使英國回到平均 2.5%的經濟成長率，在未來幾年帶來稅收盈餘。9 月 23 日，夸騰公布「迷你預算」作為來年的先期預算報告。該案的重點包含：(一）廢除收入最高者的 45%稅率，使之適用下一級距的 40%稅率;（二）提前將多數民眾適用之 20%基本稅率減為者 19%;（三）取消原定自 2023 年 4 月起，將公司稅由 19%調漲至 25%的計畫;（四）調升英格蘭與北愛爾蘭房地產需繳納之印花稅（stamp duty）免稅額度，並調高這兩地的首次購屋者之免稅門檻;（五）撤銷自 2022 年 4 月起，英國國民保險金增加 1.25%的政策;（六）將年度家戶用電與瓦斯的帳單，限制在 2,500 英鎊，為期兩年，餘由政府補貼;（七）簡化企業確保其「非薪資工作」(off-payroll working）的承包商或自由業者正確繳稅的相關規則。[3]

然而「迷你預算」公布後，金融與債券市場擔心英國大幅舉債，將使既有的通貨膨脹問題與「生活成本危機」更加惡化，也將帶來英鎊的貶值。「迷你預算」公布當天英鎊對美元的匯率下跌超過 3%，是自 2020 年 3 月 18 日前首相強森（Boris Johnson）因疫情宣布全國封城以來的最大跌幅。市場信心不足使英國 30 年政府公債的殖利率持續上升，至 2022 年 10 月 12 日已達 5.05%，超越義大利成為七大

[2] Brigid Francis-Devine, Paul Bolton, Matthew Keep, and Daniel Harari, "Rising Cost of Living in the UK," *House of Commons Library*, October 20, 2022, https://tinyurl.com/2xfpntb8.

[3] "What Was in the MINI-Budget And What Is the Government's New Plan?" *BBC News*, October 19, 2022, https://tinyurl.com/bdzatku4.

工業國公債成本最高的國家。政府債券利率的揚升進一步使銀行撤銷新客戶的房貸，因為這些房地產日益難以估價；影響所及，有房貸需求者僅能轉向抵押（mortgage）市場，推升固定利率至 2008 年金融危機以來的新高點。[4]信評機構穆迪（Moody's）、國際貨幣基金（International Monetary Fund）與美國亦紛紛示警。

龐大的國內外壓力下，保守黨內部對於是否支持特拉斯與夸騰，開始出現挫折、分歧與混亂。這最終導致 10 月 14 日夸騰的辭職。為穩定金融，新上任的財政大臣韓特（Jeremy Hunt）撤銷大部分的「迷你預算」措施。此舉以及其後保守黨內部的爭議持續侵蝕特拉斯的威信，使其於 20 日宣布辭職。

二、市場與選民的信心不足是特拉斯失敗主因

特拉斯辭職後，英國媒體多有檢視其從政經歷與人格特質者。惟持平來說，其與夸騰的失敗，可理解為對經濟社會問題的解法無效，或至少過於倉促而缺乏配套。首先，英國媒體對「迷你預算」的減稅措施，多強調其是「資金未有著落的」（unfunded），並將帶來 450 億英鎊的缺口。這讓市場對英國財政紀律產生信心危機。此外，英國預算的公布往往伴隨獨立單位「預算責任辦公室」（Office for Budget Responsibility）的評估，但夸騰急於推出「迷你預算」並拒絕該辦公室提出相關評估的提議，增添市場對於政府迴避監督的疑慮。其次，減稅措施理應受到民眾歡迎，但「迷你預算」被評為對富人的利益遠大於一般納稅人，特別是廢除收入最高者的稅率一事，亦引起部分民意反彈。論者認為，特拉斯原可減少增值稅以兼顧成長與公平。

---

[4] Danica Kirka, Jill Lawless and Sylvia Hui, "UK Cuts Taxes, Boosts Spending, Accelerating Pound's Slide," *AP News,* September 24, 2022, https://tinyurl.com/2p8vrynj; "How Much Market Chaos Did the Mini-Budget Cause?" *BBC News*, October 17, 2022, https://tinyurl.com/tuwdsanp; Emma Dunkley, George Hammond and Siddharth Venkataramakrishnan, "Mortgage Rates at A Peak in Wake of 'Mini' Budget, Say Brokers," *Financial Times*, October 19, 2022, https://tinyurl.com/2v7xswcv.

經濟學家克魯曼（Paul Krugman）則提供一個政治經濟面的解釋。他主張特拉斯是個「自由意志主義者」（libertarian），在經濟議題上為保守的右派，在社會議題上為自由主義者，支持平權。就前者來說，特拉斯和三名同僚於 2012 年出版的《不受拘束的不列顛》（Britannia Unchained）一書，倡議英國政府應盡可能減少對市場的干預與管制，從而刺激成長。然而克魯曼認為，此一立場在政治上鮮有選民支持，多數的民眾事實上歡迎政府干預而提供的好處；他們反對的，往往是資源的配置有利他人，而非配置本身。爰此，特拉斯注定行走在「自由意志主義者的荒野」上。[5]

另一方面，特拉斯在社會議題屬自由主義者，體現於她並未以反移民或反平權為訴求（而有別於前首相強森），任內甚至考慮放寬移民限制以解決缺工問題。這本身並不是問題，但在保守黨內未必受到青睞。調查顯示，保守黨的選民結構以長者、中產階級和白人為多數。此一選民結構使特拉斯在 2022 年 7 至 9 月競選首相期間，雖然在第一階段獲得的下議院保守黨議員票數較同黨的蘇納克少，卻在第二階段的黨員普選中獲勝。然而在經濟政策引發市場動盪，影響特拉斯黨內威信之情勢下，缺乏厚實的保守黨選民基礎，可能加劇其受到的壓力。[6]

---

[5] "Office for Budget Responsibility: What Is the OBR and Why Does It Matter?" *BBC News*, October 10, 2022, https://tinyurl.com/2p9np25k; Andrew Anthony, "From Fighter to Quitter: the 'Weird' Rise And Fall of Liz Truss," *The Guardian*, https://tinyurl.com/2p98jffa; Paul Krugman, "Liz Truss in the Libertarian Wilderness," *The New York Times*, October 20, 2022, https://tinyurl.com/yvyesyef.

[6] 特拉斯的移民政策，參見 Stephen Daisley, "Liz Truss Is A Liberal. So How Will She Approach Immigration?" *The Spectator*, September 26, 2022, https://tinyurl.com/ycr58zzc；保守黨的選民結構，參見"How Liz Truss Won the Conservative leadership Race," *BBC News*, September 5, 2022, https://tinyurl.com/4azpy7tj；英國保守黨的黨魁選舉，大致有兩階段。第一階段是由保守黨下議院議員組成的「1922 委員會」決定候選人的資格，例如決定一位議員應取得至少幾票的同黨議員連署，方可參與競爭。其後，下議院議員就這些具資格的候選人進行投票，汰除得票最低者，直到得出兩名競爭者。第二階段的投票，則由合格的保守黨黨員投票選出。參見 Georgia Kernell, "U.K. Conservatives Are in Trouble If They Can't Choose a Leader Quickly," *The Washington Post*, October 23, 2022, https://tinyurl.com/mrxhbv6m。

參、趨勢研判

一、穩定將成為英國政治未來的主軸

特拉斯辭職之際宣告將於一週內（至 10 月 28 日）找到繼任人選。鑒於英國內部情勢不穩，保守黨在民調上遠遠落後工黨，反對黨頻頻呼籲提前舉辦大選，加速決定新任首相人選以使政治經濟秩序回穩，符合保守黨的利益。負責制定保守黨黨魁選舉規則之「1922 委員會」乃決議提高候選人的門檻，宣告有意角逐者須於當地時間 10 月 24 日下午 2 時前，在 357 名保守黨下議院議員中取得至少 100 名的連署；該委員會亦決定，於 25 日起開放合格黨員線上投票。

蘇納克雖未明確表態，但其團隊於 22 日即宣稱已有 126 名議員支持，遠超過門檻；原先有意回鍋競選的前首相強森，在 22 日晚間與蘇納克晤談後，於 23 日宣布放棄，進一步強化蘇納克的優勢；另一名公開宣布角逐的下議院領袖莫丹特（Penny Mordaunt），則在時限截止前撤回。[7]這導致最終僅蘇納克一人符合資格，提前成為英國新任首相，也免於在黨員投票階段遭翻盤的風險。

這些發展顯示，保守黨正面臨龐大的政治甚至生存壓力，回復與維持穩定是首要的工作。爰此，蘇納克當選後，即宣示「團結與穩定」。在人事上，他留任數名支持強森回任的閣員，並被視為向保守黨內支持「脫歐」的右派妥協。在政策上，保守黨政府原本宣示於 10 月 31 日公布完整的財政計畫，蘇納克也在韓特的建議下，推遲報告的公布至 11 月 17 日，以期相關措施能禁得起考驗。[8]在政治危機下，新任英國政府的施政將更謹慎，並以穩定為優先考量。

---

[7] "Race for No 10: A Timeline of the Contest for Next PM," *The Guardian*, October 23, 2022, https://tinyurl.com/3t5buwfk; "Sunak Warns of Economic Challenge as He Prepares to Become PM," *BBC News*, October 23, 2022, https://tinyurl.com/bdf4z23y.

[8] Joe Mayes and Ellen Milligan, "Sunak Delays UK Economy Plan to Allow for 'Right Decisions'," *Bloomberg*, October 26, 2022, https://tinyurl.com/5475zr53.

二、英國經濟問題難有根本性的解決之道

在相當程度上，蘇納克內閣將是一個危機管理的內閣，其首要課題是重建國內外對英國財政紀律與穩定的信心。然而憑此尚不足以解決英國的「生活成本危機」。長遠來看，英國經濟成長停滯、生產力不足、通貨膨脹、貧富差距加大等議題，是多年以來的問題。然而保守黨乃至其他政黨，對此尚難以提出令人信服的解決之道。這部分解釋何以 2013 年時任首相卡麥隆提出「脫歐公投」的倡議後，歐盟與移民問題成為形塑英國歐盟、經貿與社會政策的主要因素，更在 2016 年「脫歐公投」以後主導英國的政策辯論。而今，英國已脫離歐盟，不再受其繁文縟節的拘束，也享有移民政策的自主權。在此情勢下英國尚不能有效因應其經濟與社會難題，顯見過往的解方可能有誤。特拉斯與夸騰的「迷你預算」可被視為一個大膽的嘗試，惟最後以失敗告終。真正的解方為何，迄今無論是保守黨或是其他反對黨，似乎都欠缺有力的論述。

加拿大外長趙美蘭訪問日韓之觀察

陳鴻鈞

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、印太情勢

壹、新聞重點

2022 年 10 月 9 日，加拿大外交部宣布，外交部長趙美蘭（Mélanie Joly）10 月 9 至 15 日訪問南韓與日本。這是自她擔任外交部長後首次訪問兩國，和兩國相關人士討論雙邊安全合作、北韓試射飛彈、印太地區、俄烏戰爭等議題，以及相關情勢發展。[1]隨著中國軍事威脅不斷擴大、俄烏戰爭持續僵持，北韓不斷進行武力恫嚇，後續變化值得關注。

貳、安全意涵

一、加拿大與日本洽簽《情報保護協定》因應中國和俄羅斯威脅

2021 年 5 月，時任加拿大外交部長賈諾（Marc Garneau）與日本外相茂木敏充（Motegi Toshimitsu）在 G7 外長會議期間碰面，並舉行雙邊會談。會後，雙方聲明，兩國擁有許多共享的價值，包括支持以規則為基礎的國際秩序，以及自由且開放印太地區的理念；在兩國領導人支持下，強化雙邊在印太地區 6 大領域的合作，包括（一）法治（rule of law）；（二）安全合作；（三）能源安全；（四）健康；（五）提升貿易；（六）環境與氣候變遷。[2]

此次，趙美蘭出訪日本，和外相林芳正（Hayashi Yoshimasa）在東京會面（10 月 11 日），進一步提出上述 6 大領域合作的行動計

[1] "Minister Joly to travel to South Korea and Japan," *Canada.ca*, October 9, 2022, https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/10/minister-joly-to-travel-to-south-korea-and-japan.html.

[2] "Minister Garneau and Japan's Foreign Minister Motegi expand Indo-Pacific cooperation," *Canada.ca*, May 3, 2021, https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/05/minister-garneau-and-japans-foreign-minister-motegi-expand-indo-pacific-cooperation.html.

畫，落實對自由開放印太地區的承諾。其中，雙方宣布正式啟動雙邊《情報保護協定》（*General Security of Information Agreement*, GSOIA）的談判，將促進雙方資訊分享、國防採購、安全合作，以及兩國軍隊之間的作業互通性。兩人也討論區域安全議題，包括中國在台灣海峽、東海以及南海不斷升級且影響區域穩定的舉措。加國媒體解讀，為了因應中國與俄羅斯不斷擴大的威脅，加拿大和日本正在加強相關方面的合作。[3]這意味著，加拿大正試圖擴大與日本的安全合作，展現支持自由且開放印太地區的立場。

二、加拿大加強與日韓合作反對北韓核武以及飛彈恫嚇

隨著北韓不斷試射飛彈與砲彈等軍事手段進行武力威脅，且不排除進行核武試驗，引發國際社會的高度關注，包含加拿大。2022年9月，南韓總統尹錫悅（Yoon Suk Yeol）訪問加拿大，和總理杜魯道（Justin Trudeau）會面，重申北韓去核化是兩國共同目標，並宣布建立「加拿大—南韓全面戰略夥伴關係」（*Canada-South Korea Comprehensive Strategic Partnership*），加強五大優先任務的合作，即（一）民主價值與人權；（二）國防和安全；（三）繁榮、創新以及經濟安全；（四）氣候變遷與永續發展；（五）文化、健康和其他等。[4] 10月4日，北韓試射彈道飛彈，飛越日本上空後落海。趙美蘭同日立即發表聲明，強調加拿大高度關切北韓試射彈道飛彈飛越日本領土一事，認為是挑釁日本與威脅日本國民的舉措；強烈譴責北韓試射彈道飛彈的舉動，嚴重威脅印太地區的和平、安全以及穩定，並違反聯合國安理會的相關決議，升高區域緊張態勢；加拿大

[3] "Minister Joly Meets with Japan's Foreign Affairs Minister Hayashi," *Canada.ca*, October 11, 2022, https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/10/minister-joly-meets-with-japans-foreign-affairs-minister-hayashi.html; Dylan Robertson, "Canada, Japan Launch Talks on Military Intelligence Sharing to Counter China, Russia," *Global News*, October 11, 2022, https://globalnews.ca/news/9191826/canada-japan-military-intelligence-talks/.

[4] "The Republic of Korea and Canada: Stronger Together - Joint Leaders' Statement," *Canada.ca*, September 23, 2022, https://pm.gc.ca/en/news/statements/2022/09/23/republic-korea-and-canada-stronger-together-joint-leaders-statement.

堅定支持日本和南韓，將持續與國際社會合作，維護區域安全，敦促北韓完成去核化。[5]

在趙美蘭和林芳正會面時，雙方也譴責北韓近期持續試射彈道飛彈的舉動。10 月 14 日，她與南韓外長朴振（Park Jin）在首爾會面，聲明雙方擁有緊密的連結，應積極落實「加拿大—南韓全面戰略夥伴關係」，商討前述五大優先領域的合作；討論印太情勢，反對單方面侵蝕區域穩定的行動，承諾維護以規則為基礎的國際秩序，以及印太地區的和平與穩定；強烈譴責北韓近期試射彈道飛彈，明顯違反聯合國安理會的相關決議，且威脅印太地區的和平、安全，以及穩定；重申加拿大堅定支持南韓與相關受北韓威脅的國家，將持續和國際社會合作，確保區域安全，並敦促北韓去核化，以及重回對話途徑，包括繼續執行聯合國安理會制裁北韓的任務，如「霓虹燈任務」（Operation NEON）。[6]由上可知，當北韓升高軍事威脅，加拿大、日本以及南韓正擴大相關合作，共同因應相關挑戰。

參、趨勢研判

加拿大將加強與日韓合作因應俄羅斯入侵烏克蘭

隨著俄烏戰爭僵持，俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）宣布在頓內茨克（Donetsk）、盧甘斯克（Luhansk）、扎波羅熱（Zaporizhzhia）和赫松（Kherson）等四區舉辦公投，並在公投後宣稱獲得當地民意支持，正式把此 4 個地區併入俄羅斯領土。此外，普欽也威脅動用核武。9 月 30 日，身為七大工業國（G7）成員的加拿大與日本，聯合 G7 其它成員外長發表聯合聲明，強烈譴責俄羅斯

[5] "Statement by Minister Joly on North Korea's Missile Launches," *Canada.ca*, October 4, 2022, https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/10/statement-by-minister-joly-on-north-koreas-missile-launches.html.

[6] "Minister Joly Meets with Japan's Foreign Affairs Minister Hayashi,"; "Minister Joly meets with the Republic of Korea's Foreign Affairs Minister Park," *Canada.ca*, October 14, 2022, https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/10/minister-joly-meets-with-the-republic-of-koreas-foreign-affairs-minister-park.html.

對烏克蘭發動戰爭，並透過公投方式非法併吞烏克蘭領土，明顯違反國際法；聲明絕不承認相關公投的結果，亦呼籲國際社會譴責俄羅斯以武力獲取領土以及擴張主義等舉措；表明將擴大對俄羅斯的經濟制裁，更譴責俄羅斯威脅動用核武；敦促俄羅斯停止戰爭，自烏克蘭撤出所有部隊與軍事裝備；重申頓內茨克、盧甘斯克、扎波羅熱、赫松，以及克里米亞（Crimea）等地區，都是烏克蘭領土的一部分。[7]

之後，俄羅斯持續對烏克蘭發動攻擊，更擴及平民與民用基礎設施。趙美蘭和林芳正會面時，再度譴責俄羅斯非法入侵烏克蘭的舉動，並強烈譴責俄羅斯攻擊烏克蘭平民以及民用基礎設施；同意透過G7等相關機制，協調對俄羅斯的反制舉措。由於日本將在2023年擔任G7輪值主席國，兩人也針對相關事宜進行協調。此外，她和朴振會面時，亦同意加強合作支持烏克蘭。10月12日，加拿大國防部長安南德（Anita Anand）宣布，加拿大將新增4,700萬美元的軍事援助給烏克蘭，協助烏克蘭保護領土完整，並因應俄羅斯的攻擊。在趙美蘭訪問日本與南韓後（10月17日），加拿大宣布新增制裁俄羅斯宣傳系統的代理人，包括34位個人與1家公司，理由是幫助俄羅斯散播假訊息，成為宣傳工具，這也是加拿大支持烏克蘭的方式之一。[8]換言之，面對俄羅斯不斷攻擊烏克蘭的相關舉措，加拿大將持續與日本以及南韓合作，因應俄羅斯不法且不具正當性的作為。

---

[7] "G7 Foreign Ministers' Statement on the Illegal Annexation of Sovereign Ukrainian Territory," *Canada.ca*, September 30, 2022, https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/09/g7-foreign-ministers-statement-on-the-illegal-annexation-of-sovereign-ukrainian-territory.html.

[8] "Minister Joly meets with Japan's Foreign Affairs Minister Hayashi,"; "Minister Anand Announces New Canadian Military aid to Ukraine at Ukraine Defense Contact Group Meeting," *Canada.ca*, October 12, 2022, https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2022/10/minister-anand-announces-new-canadian-military-aid-to-ukraine-at-ukraine-defense-contact-group-meeting.html; "Minister Joly meets with the Republic of Korea's Foreign Affairs Minister Park,"; "Canada Sanctions Additional Russian Propaganda Agents," *Canada.ca*, October 17, 2022, https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/10/canada-sanctions-additional-russian-propaganda-agents.html.

中國武警勢力之全球擴張

楊一逵

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、灰色行動

壹、新聞重點

「中國人民武裝警察部隊」（以下簡稱武警）係中共武裝力量的三大組成之一（另外包括解放軍及民兵），平時負責執勤、維穩、反恐、處理突發事件與支援國家經濟建設任務，而戰時可直接配合解放軍作戰。[1]依據《中華人民共和國人民武裝警察法》，武警不僅受中國共產黨的絕對領導，更貫徹習近平的強軍思想與軍事戰略方針。[2]換言之，中國武警不僅為公共安全的維穩力量，更係中共軍事力量分支。

長期以來，中國武警在其境內武力鎮壓民眾，充滿爭議的形象深植人心。[3]隨著中國近年來致力在國際上推動執法與警務合作及外交，中國武警在全球的執法、滲透與影響勢力正逐步擴張。2022 年 9 月 16 日，習近平出席「上海合作組織」（Shanghai Cooperation Organization）成員國元首理事會表示，中國未來五年將為成員國培訓 2000 名執法人員，建立中國—「上海合作組織」反恐專才培訓基地，強化各方執法能力建設。[4]事實上，中國推動武警執法之國際合作已行之有年，合作國家並不限於「上海合作組織」之會員。承此脈絡，本文試圖探析中國武警勢力全球擴張的手段與發展趨勢。

---

1 〈中國武裝力量的多樣化運用〉，《中國政府網》，2013 年 4 月 16 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2013-04/16/content_2379013.htm。

2 〈中華人民共和國人民武裝警察法〉，《新華社》，2020 年 6 月 20 日，http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2020-06/20/content_4867004.htm。

3 〈武警鎮壓村民傳七十多人遭射殺〉，《公視新聞網》，2011 年 8 月 2 日，https://news.pts.org.tw/article/50022。

4 〈習近平在上海合作組織成員國元首理事會第二十二次會議上的講話〉，《商務部電子商務和資訊化司》，2022 年 9 月 16 日，http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwldrhd/202209/20220903348782.shtml。

貳、安全意涵

一、重塑全球安全治理新論述為起手式

中國武警全球勢力擴張的起手式，可追溯至中國對全球安全治理論述刻意的重塑，搭配國際論壇的建立，造成輿論，創造中國武警執法影響力輸出的環境與管道。

中國塑造符合其武警擴張利益的全球安全治理論述可分為三步驟：第一、提出全球安全治理需要中國參與之立場。2014 年 11 月 29 日，習近平出席中共中央外事工作會議時表示，中國與世界的關係是雙向的，中國緊密連結國際社會的同時，全球安全治理體系亦離不開中國，需要中國的參與;[5]第二，以代表發展中國家的身份自居，提倡現存安全治理體系因忽略發展中國家而需要改革。2015 年 10 月 14 日，習近平進一步提出，隨著國際系統層次中能力分配的變化，國際治理體系需要變革，需納入更多新興市場國家與發展中國家的聲音及需求;[6]第三，拋出中國將深化與各國警務及執法合作之倡議，並輸出中國的安全觀。習近平於 2017 年 9 月 26 日「國際刑警組織」（International Criminal Police Organization）第 86 屆全體大會上提出全球安全治理新論述，提倡「構建普遍安全的人類命運共同體」。[7]其中一項內涵係中國將與各國政府與執法機構、國際組織一同合作，加強警務安全合作，建立共同安全與社會穩定。[8]

中國更以許多國家在警務與執法上需要援助為由，設立「新亞歐大陸橋安全走廊國際執法合作論壇」(簡稱「連雲港論壇」)，整合國際執法資源及輿論，豎立中國武警勢力輸出之理由與合作管道。

---

[5] 〈習近平出席中央外事工作會議並發表重要講話〉，《新華網》，2014 年 11 月 29 日，http://www.xinhuanet.com//politics/2014-11/29/c_1113457723.htm。

[6] 〈習近平：推動全球治理體制更加公正更加合理 為我國發展和世界和平創造有利條件〉，《人民網》，2015 年 10 月 14 日，http://cpc.people.com.cn/n/2015/1014/c64094-27694665.html。

[7] 〈習近平：堅持合作創新法治共贏 攜手開展全球安全治理〉，《人民網》，2017 年 09 月 27 日，http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0927/c64094-29561212.html。

[8] Ibid.

中共公安部黨委委員、反恐專員劉躍進於 2018 年第四屆「連雲港論壇」表示，面對新的國際情勢，許多國家在應對新威脅上缺乏創新思維，社會力量運用不充分，執法能力與水平有待加強，因此中國試圖利用「連雲港論壇」建立管道，在理論思維與實際警務及設備上提供援助。[9]「連雲港論壇」亦係「一帶一路」倡議下關於警務及執法的子論壇，收編參與「一帶一路」國家的警政官員與執法人員，擴大中國武警國際合作的範圍。截至 2020 年，中國已舉辦過五屆「連雲港論壇」，累計超過 60 多個國家與國際組織相關內政、警務、執法與公共安全的官員與會，鋪墊中國武警勢力外擴的國際環境。[10]論壇期間，中國亦同時舉辦警用裝備和公共安全產品博覽會，刺激中國的警務裝備、監控、維穩科技產品之出口。

二、利用外交與援助手段擴張中共武警勢力

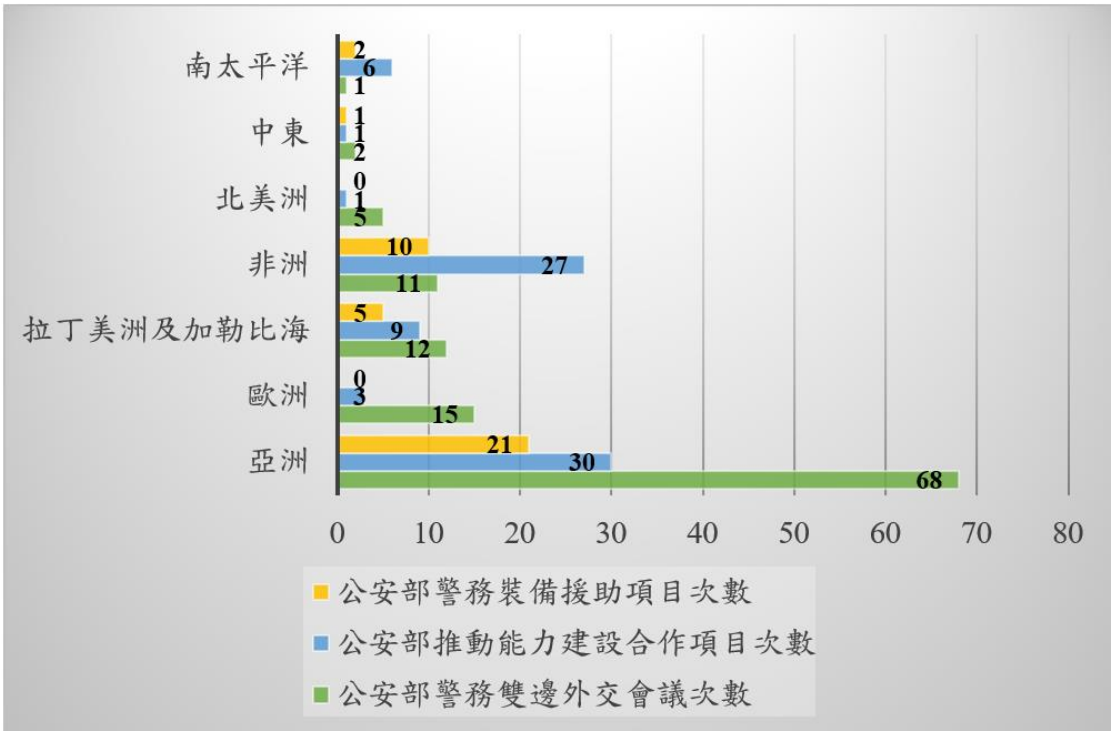
中國亦利用外交與援助手段將武警勢力投放至合作與援助接收國。其中，中華人民共和國公安部（簡稱「公安部」）係對外推動警務執法外交的主要執行機構。從數據觀察，中國「公安部」自 1997 年至 2020 年對外召開警務雙邊外交會議共計 114 次（圖 1），其中以亞洲為中國警務外交推廣的首要區域，其次歐洲、拉丁美洲及加勒比海與非洲亦係「警務外交」重點區域。若觀察中方提供的警務能力建設項目，亞洲依舊為首要中國警務訓練能力投放區域，非洲則取代歐洲成為第二順位，拉丁美洲及加勒比海與南太平洋為第三及第四。中國警務裝備援助投放的地區基本上與能力建設項目的落點相近。換言之，亞洲係中國「警務外交」、執法能力投射、裝備援助擴張的首要區域。中國在歐洲則偏向透過執法外交的手段深化關係。非洲、拉丁美洲及加勒比海與南太平洋等發展中國家則是外交、執

[9] 〈各國執法能力建設仍存短板，中方在連雲港論壇提五大合作之策〉，《澎湃新聞》，2018 年 9 月 12 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2434506。

[10] 〈連雲港論壇〉，《連雲港論壇官網》，2022 年 10 月 21 日，http://www.lygforum.gov.cn/js.html。

法能力投射與裝備援助並重的焦點區域。

有趣的是，中國對外推廣的「警務外交」與援助，表面上係透過「公安部」安排，似乎暗示交流人員係以一般公共安全的人民警察為主，然實際上派出參與執法能力建設合作與裝備訓練等項目的警力可能多數隸屬於共產黨與中央軍委直接指揮的武警部隊。此種藉由較軍事安全相對不敏感的公共安全對外合作項目，結合由中共軍委直接指揮的武警部隊，可看為中國運作的「灰色地帶」（Grey Zone）手法，試圖在表面上造成混淆，但實際上提升中國武裝力量的海外延伸。



圖、中國公安部對外警務裝備援助、能力建設合作與雙邊外交會議次數，1997-2020 （按區域）

資料來源：作者彙整自 Jordan Link, “The Expanding International Reach of China’s Police,” *Center for American Progress*, October 2022, https://www.americanprogress.org/article/the-expanding-international-reach-of-chinas-police/.

另外，鑒於中國資訊封閉與不透明，中國武警勢力對外擴張的程度應遠大於現存揭露數據的情況。例如以揭露數據觀察（圖 1），南太平洋似乎並非中國武警勢力延伸的主要區域。然事實上，中國

正積極經營與試圖強化其於南太平洋國家的警務能量部署。路透社（Reuters）於 2022 年 5 月 25 日揭露一份中國試圖與南太平洋各國簽署的《中國—太平洋島國共同發展願景》（China-Pacific Island Countries Common Development Vision）草案，當中載明中方將通過雙邊和多邊方式，為太平洋島國舉辦中高級警務培訓，並擴大推動各種警務及執法合作，包括網路、數據與智慧海關。[11]自中國與斐濟（Fiji）於 2011 年簽屬警務執法的合作「諒解備忘錄」（MOU）以來，雙方在警察執法合作上亦交流不斷。[12]索羅門群島（Solomon Islands）與萬那杜（Vanuatu）與中國也有警務能力建設的培訓合作與車輛、器械及裝備之援助。[13]簡言之，中國在南太平洋島國之中延伸武警勢力的意圖與程度不亞於亞洲或非洲。

三、中共影響力深入「國際刑警組織」

「國際刑警組織」係中國執法勢力延伸國際的重要管道，更是宣傳中國執法威嚇的平台。從「國際刑警組織」第 86 屆全體大會於 2017 年 9 月 26 日選在北京召開的情形，可觀察出中國與該國際組織緊密之關係。習近平更藉著該次大會場合，宣傳習式的安全觀與價值（例如「人類命運共同體」與「正確義利觀」），與如何透過國際刑警組織建立全球培訓體系，協助發展中國家升級警務通訊系統及調查實驗室。[14]

---

[11] "China Seeks Pacific Islands Policing, Security Cooperation –document," *Reuters*, May 26, 2022, https://www.reuters.com/world/asia-pacific/exclusive-china-seeks-pacific-islands-policing-security-cooperation-document-2022-05-25/.

[12] "China's Policing Assistance in the Pacific: A New Era?" *Australian Parliament*, June 4, 2018, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2018/April/china-pacific-police.

[13] "Government Accepts China's Offer to Assist Police As Normalcy Returns," *Soloman Times*, December 23, 2021, https://www.solomontimes.com/news/government-accepts-chinas-offer-to-assist-police-as-normalcy-returns/11416; "China Equipped Vanuatu Mobile Force," *Government of the Republic of Vanuatu*, March 28, 2017, https://pmo.gov.vu/index.php/en/public-information/116-china-equipped-vanuatu-mobile-force.

[14] 〈習近平在國際刑警組織第八十六屆全體大會開幕式上的主旨演講〉，《新華社》，2017 年 9 月 27 日，http://www.gov.cn/xinwen/2017-09/27/content_5227786.htm。

國際人權組織「保護衛士」（Safeguard Defenders）於 2021 年揭露的調查報告顯示，中國在習近平主政下對「國際刑警組織」的態度從過去的保守轉為積極參與及利用，甚至濫用「國際刑警組織」的全球系統，打壓海外異議份子，控制海外華裔「離散」（Diaspora）群體，搜尋目標，並「勸說」海外異議人士返回中國。[15]觀察「國際刑警組織」發布要求會員國協助偵查，提供情報與定位相關人士的「紅色通報」（Red Notice），中國於 1984 年至 2005 年，平均每年僅透過「國際刑警組織」發出 26 件「紅色通報」。[16] 2005 年至 2014 年上升至每年平均發出 33 件「紅色通報」，其中 2014 年間發出的「紅色通報」更高達 503 件。[17]中國於 2016 年發出的「紅色通報」更提高至 612 件，同年透過「國際刑警組織」管道處理的案例約 2,837 件。[18]

啟人疑竇的是，加拿大通訊社（The Canadian Press）資深記者伊恩（Ian Young）於 2022 年 2 月份時發現，「國際刑警組織」公開的「紅色通報」中，中國提出的案件數已不尋常的大幅減少。[19]加拿大人權律師馬塔斯（David Matas）認為，中國提出的「紅色通報」並無減少，只是改為不公開。[20]而這可能係一種引誘目標洩漏蹤跡的低調偵查手法。不論真相為何，中國申請與使用「國際刑警組織」「紅色通報」的熟練與可以彈性運用的手法可證明，「國際刑警組織」已

[15] "No Room to Run: China's Expanded Mis(Use) of Interpol Since the Rise of Xi Jinping," *Safeguard Defenders*, 2021, https://safeguarddefenders.com/en/no-room-run.
[16] Ibid.
[17] Ibid.
[18] 〈中國對國際警務合作貢獻卓越〉，《人民網》，2017 年 09 月 27 日，http://world.people.com.cn/n1/2017/0927/c1002-29561500.html。
[19] "Dozens of Interpol 'Red Notices' for Chinese Suspects Vanish from View as Skynet Corruption Strategy Seems to Shift," *South China Morning Post*, February 18, 2022, https://www.scmp.com/news/china/article/3167481/dozens-interpol-red-notices-chinese-suspects-vanish-view-skynet-graft.
[20] "Dozens of Interpol 'Red Notices' for Chinese Suspects Vanish from View as Skynet Corruption Strategy Seems to Shift," *South China Morning Post*, February 18, 2022, https://www.scmp.com/news/china/article/3167481/dozens-interpol-red-notices-chinese-suspects-vanish-view-skynet-graft.

成為中國威嚇手段在國際擴散的管道。

參、趨勢研判

中國「非戰爭軍事行動」將逐步滲透海外公民社會

本文發現，中國武警與執法觸角之國際延伸，正逐步擴增其「非戰爭軍事行動」（Military Operations Other Than War）實踐的範圍，不僅包含以解放軍為主，廣泛性的保護海外利益，例如救災、反恐、亞丁灣護航、撤僑與海外援助等，中國的武裝力量（武警）更利用公共安全的國際合作管道細緻的滲透海外的公民社會。

傳統上來看，武警主要擔任中國內部「非戰爭軍事行動」的角色，而解放軍則是負責對外國際上的「非戰爭軍事行動」。[21]然而隨著中國武裝力量的多樣化運用，武警開始分擔原屬解放軍對外的「非戰爭軍事行動」任務。[22] 2016 年 3 月，中共中央軍委聯合參謀部作戰局更成立海外行動處，負責解放軍和武警海外「非戰爭軍事行動」的籌畫、準備與實施。[23]武警在中國社會內部維持穩定、鞏固權威與掃蕩異己的角色，亦隨其國際化的角色延伸至海外的國際社會。以索羅門群島為例，該國在野陣營領袖瓦爾（Matthew Wale）認為，中國的警務勢力，可能加深索國內部的對立，強化執政黨打壓異議份子的力量。[24]瓦爾的擔憂證明中國武警在全球之擴張，已開始衝擊各國社會。

---

[21] 陳津萍，〈共軍「非戰爭軍事行動政治工作」析論〉，《復興崗學報》，第 97 期，2010 年 3 月，頁 121 至 139。

[22] 〈中國武裝力量的多樣化運用〉，《新華社》，2013 年 04 月 16 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2013-04/16/content_2379013.htm。

[23] 〈國防部:中央軍委聯合參謀部作戰局成立海外行動處〉，《人民網》，2016 年 03 月 31 日，http://military.people.com.cn/n1/2016/0331/c1011-28242409.html。

[24] "Chinese Police Could Crush Solomon Islands Opposition," *Foreign Policy*, August 9, 2022, https://foreignpolicy.com/2022/08/09/solomon-islands-china-security-pact-beijing-policing-democracy/.

疫情防控成為中共維穩手段

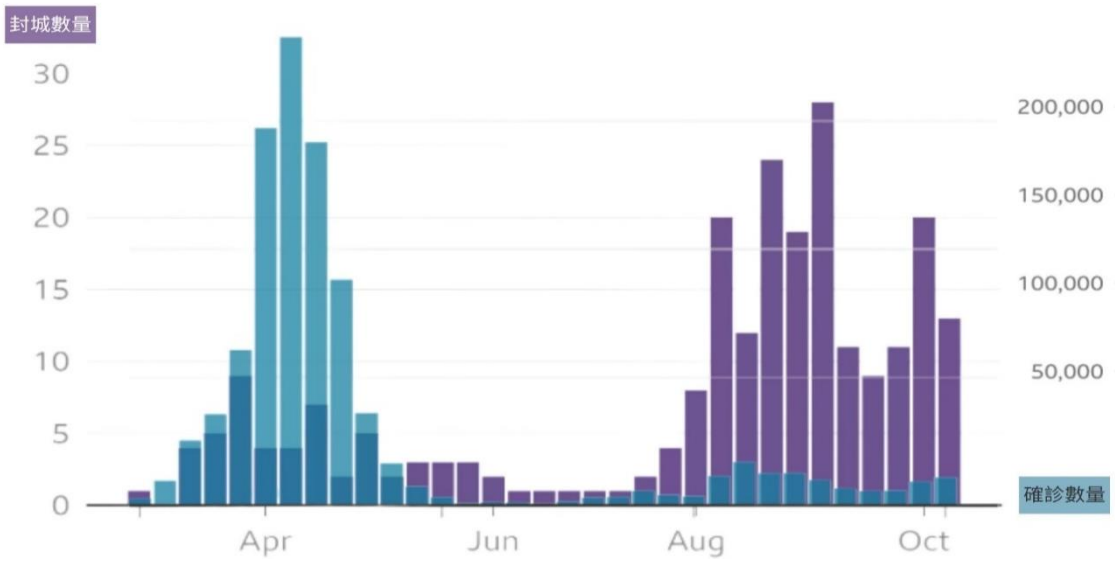
陳穎萱

中共政軍所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

中共「二十大」召開前夕，中國各地防疫政策都不約而同地再次升級。據《英國廣播公司》（*BBC*）統計，2022 年 8 月以來，中國至少有 114 個城市宣布實施、延長靜態管理（除醫院與超市等正常營業外，其他聚集性活動暫停）。[1]令人質疑的是，其中有許多地區疫情並不嚴重，大部分城鎮僅出現零星確診案例，卻在一夕之間宣布封鎖。若將中國確診個案數與宣布封鎖的省市數量相比較，可以發現隨著疫情趨緩，中共當局的防疫管控措施反而更為嚴格（如圖）。對中共來說，防疫政策已非基於公共衛生的考慮，而是代表著中共在政治實踐上的成功，彰顯出國家強大的治理能力。



圖、中國封城數量與確診個案數量比較圖

圖片來源：作者參考 BBC 圖片重製，https://bbc.in/3TSZEef。

[1] "China Covid: The Politics Driving the Hellish Lockdowns," *BBC*, October 22, 2022, https://www.bbc.com/news/world-asia-china-63310524.

貳、安全意涵

一、防疫工作「殺雞用牛刀」

近期中國各地防疫政策層層加碼、「一刀切」的情形屢見不鮮。10 月 1 日，內蒙古自治區呼和浩特市疫情防控工作新聞發布會宣布，內蒙古部分區域除必要的生活外出與緊急就醫等需求外，居民「不出戶、不流動、不集聚」，如需外出時必須持有 24 小時核酸檢測陰性證明；10 月 7 日，山西省永濟市、河津市等地，在沒有疫情發生的情況下，也宣布實施交通管控和全員檢測。[2] 10 月 13 日，新疆自治區要求「非必要不離疆」並強化關口查驗與管理；河南省鄭州市 10 月 19 日起進入三天封城期，地方政府發布通知表示，「社會面必須真正的靜下來」，任何社區不允許放出一個人。即便在中共「二十大」過後，中國依舊有許多省市出現不符合比例原則的封控措施，如上海市新增病例多為無症狀感染者，官方仍在 10 月 24 日發布通知，要求全區人員核酸檢測，採樣期間社區、店家等相對靜止、實行封閉管理。即便中共中央持續表明，要堅決整治「層層加碼」的現象，但對地方官員來說，「殺雞用牛刀」為避免疫情擴散最明哲保身的做法。

二、「防疫表現」正式成為官員考核標準

呼和浩特市委宣傳部微信公眾號「青橙融媒」10 月 6 日發布通報表示，有個別黨員幹部在疫情防控緊要關頭，「麻痺大意、懈怠鬆勁，作風不扎實、履職不到位，影響全市疫情防控工作大局」，故將涉案幹部停職或免職；[3]而新疆也因為疫情未歇，「部分地區產生鬆懈麻痺思想」，有烏魯木齊市和吐魯番市三名官員被免職。從近期的

[2] 〈沒疫情也封城 山西永濟全市靜默管理〉，《中央社》，2022 年 10 月 8 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202210080227.aspx。

[3] 〈呼和浩特市問責 5 名防疫不力幹部：三令五申之下，麻痹大意、懈怠鬆勁〉，《北京青年報》，2022 年 10 月 6 日，https://news.ifeng.com/c/8JrKasWAkyE。

發展趨勢來看，各地的防疫政策已經成為考驗地方政府忠誠與治理能力的政治任務，抗疫不利者將遭到中共中央的嚴厲批評與究責，而「清零」與否與清零效率則成為地方官員重要的考核標準。如同《新華社》10 月 22 日發表的〈新一屆中共中央委員會和中共中央紀律檢查委員會誕生記〉一文中提及，「政治標準」是黨中央選人、用人的首要考量，其中「貫徹落實習近平總書記重要指示批示精神」就是評估幹部是否符合政治標準的指標。[4]「動態清零」作為習近平對疫情防控提出的明確要求，自然也成為重要的官員績效考核標準。

參、趨勢研判

一、中國民眾對疫情防制措施反彈聲浪逐步升高

習近平在中共「二十大」政治報告中提到，「堅持動態清零不動搖，開展抗擊疫情人民戰爭、總體戰、阻擊戰……統籌疫情防控和經濟社會發展取得重大積極成果」。[5]官媒《人民日報》也連日發表評論，重申面對疫情，「躺平」、「躺贏」不可能。這些言論明確表示，原先中國民眾認為嚴厲的防疫政策，在「二十大」後可能有所放寬的預期落空。封控隔離政策對民眾帶來的不便、經濟發展停滯與當局強制的防疫措施，回歸正常生活遙遙無期的失望感，造成越來越多中國民眾對於強制隔離、社區封鎖等政策失去耐心。甚至傳出民眾上街抗議的事例。如近期轟動海內外的北京四通橋事件（2022 年 10 月 13 日在北京市四通橋上的抗議行動），至今仍餘波盪漾，各地仍有支持舉措，如在公車站、廁所等地，民眾自發性張貼聲援海報；而在「二十大」閉幕當天（10 月 22 日），上海市襄陽北

[4] 〈新一屆中共中央委員會和中共中央紀律檢查委員會誕生記〉，《新華社》，2022 年 10 月 22 日，http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/22/c_1129075571.htm。

[5] 〈習近平指出，新時代十年的偉大變革具有里程碑意義〉，中國政府網，2022 年 10 月 16 日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/16/content_5718805.htm。

路也發生兩名年輕人手持「不要、要」橫幅遊行（不要核酸要吃飯，不要封控要自由，不要謊言要尊嚴，不要文革要改革，不要領袖要選票，不做奴才做公民），引發眾多路人駐足。[6]如同美國西頓大學（Seton Hall University）全球公衛資深研究員黃嚴忠所言，中國內部，特別是在中產階級與城市地區，社會不穩的現象頻發，若領導人依然堅持清零政策，不但將使中國面臨「疫情—封控」的無限循環，甚至可能動搖該國政治安全。[7]

二、中共以「動態清零」為手段加強統治能力

習近平在「二十大」講話中，頻繁提及「安全」一詞，其中包含國家安全、政權安全與領導階層的核心安全。對習近平而言，面對複雜的國內外情勢與挑戰，中國必須要進行「偉大鬥爭」，對外與美國及西方勢力抗衡，對內則建立團結一心的社會結構，讓整個中國成為「一塊堅硬的鋼鐵」。[8]故此，中共須動員各種力量來消除社會異議，「動態清零」便成為方便且具有正當性的維穩手段。政府可以用防疫為名，透過掃碼、核酸檢測與限制人員流動等方式，對社會進行嚴格管控。而管控的力度與時間，都是政府說了算。這套機制也可用於強化全國動員能力以及組織能力，以便未來運用於其他突發事件。尤其是在李強躍升中共「第二號人物」的示範作用下，未來中共官員更可能遵循其模式，爭取平步青雲的機會。然而，這類動態清零政策對社會維穩而言宛如鴉片，短期可帶來績效; 長期來看，只會使愈來愈多民眾不滿政府，埋下社會不穩的未爆彈。

---

[6] 〈四通橋抗議事件啟發下，「反習」行動在中國境內外蔓延〉，《BBC》，2022 年 10 月 28 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-63412359。

[7] "As Leaders Meet, Chinese Hope for End to 'Zero-COVID' Limits," *AP*, October 22, 2022, . https://bit.ly/3Nmzn5R.

[8] 〈【央視快評】在黨的旗幟下團結成「一塊堅硬的鋼鐵」〉，《央視網》，2022 年 10 月 17 日，https://news.cctv.com/2022/10/17/ARTISzLdEMFrygQ90Xt0gASc221017.shtml。

中國發布《能源碳達峰碳中和標準化提升行動計畫》之觀察

洪銘德

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

根據2022年10月9日中國國家能源局官方網站所發布之新聞，推動能源綠色低碳轉型是中國推動實現2030年前達到「碳達峰」與2060年前實現「碳中和」（簡稱「雙碳目標」）之重要措施。[1]由於標準是能源綠色低碳轉型的技術支撐和基礎性制度，中國希冀發布《能源碳達峰碳中和標準化提升行動計畫》（簡稱《行動計畫》），以利於提升自身的能源標準化水準。加上，近來中國大力發展非化石能源，以期提升其在能源供應中的比重，改變以煤碳為主的能源結構。因此，為有助於維持生態環境保護與自身能源安全，推動能源綠色低碳發展成為中國的主要政策方向之一。是以，為能瞭解中國推動綠色低碳發展以提升自身能源安全所採取之相關政策，本文將針對中國所發布之《行動計畫》內容及其意涵進行說明。

貳、安全意涵

一、中國希冀強化自身能源標準化建設

由於能源標準化建設為中國能源產業發展的基礎性工作之一，對於提高自身能源產業的國際話語權或國際市場占有地位扮演非常重要的角色，同時亦是提升國際市場競爭力的重要手段與保障能源產業健康發展之基礎。對此，中國除了分別於2017、2021年發布《2017年能源領域行業標準化工作要點》與《能源領域行業標準化

[1] 〈國家能源局關於印發《能源碳達峰碳中和標準化提升行動計畫》的通知〉，《國家能源局》，2022年10月9日， http://www.nea.gov.cn/1310668927_16653067618721n.doc。

管理辦法（試行）》外，今（2022）年再次透過發布《行動計畫》來強調非化石能源標準化建設的重要性，因為中國再生能源標準化建設仍存在許多問題，例如標準化統籌協調機制尚不完善、技術創新與標準制定並未有效結合以及存在標準如何實施或落地等問題。[2]

因此，為有助於加速推動自身的再生能源建設，且先前發布的《國家標準化發展綱要》亦強調「建立健全碳達峰、碳中和標準，實施碳達峰、碳中和標準化提升工程」，中國希冀透過《行動計畫》來「大力推進非化石能源標準化」，包含推動加快完善風電、光伏（太陽光電）等再生能源標準；完善水電和抽蓄發電相關標準體系以及進一步完善核電標準體系等。[3]可見，中國希冀透過《行動計畫》來強化自身的能源標準化建設工作，以利於推動再生能源建設，並確保自身的能源安全。

二、中國強調能源綠色低碳轉型

由於受到全球暖化影響，極端氣候事件頻傳，故中國提出「雙碳目標」以期降低化石能源使用，減少溫室氣體排放。加上，中國的生態環境問題基本上與自身的高碳能源、高耗能以及高碳產業結構問題等息息相關，故中國極力強調能源綠色低碳轉型的重要性，因為不僅有利於改變「大量生產、大量消耗、大量排放」的傳統生產模式和消費模式，並有助於促進產業、能源等結構的綠色低碳轉型。[4]因此，在過去 10 年中，中國大力發展綠色低碳產業，嚴格管控高耗能、高排放專案，並淘汰落後產能與加快化解過剩產能。中國能耗強度累計下降 26.2%，相當於減少使用 14 億噸的標準煤，以及

[2] 〈國家推進非化石能源標準化恰逢其時〉，《中國石油和化工網》，2022 年 10 月 19 日，https://www.chemall.com.cn/news/show.php?itemid=128267。

[3] 〈國家能源局關於印發《能源碳達峰碳中和標準化提升行動計畫》的通知〉，《國家能源局》，2022 年 10 月 9 日， http://www.nea.gov.cn/1310668927_16653067618721n.doc。

[4] 〈生態環境部部長黃潤秋在《學習時報》發表署名文章《把碳達峰碳中和納入生態文明建設整體佈局》〉，《中華人民共和國生態環境部》，2021 年 11 月 17 日，https://reurl.cc/Z1az8p。

減少排放 29.4 億噸的二氧化碳。[5]

同時，習近平亦在 20 大的報告中強調「我們要加快發展方式綠色轉型，實施全面節約戰略，發展綠色低碳產業，宣導綠色消費，推動形成綠色低碳的生產方式和生活方式」以及維護「能源資源安全」[6]因此，中國《行動計畫》的工作原則即再三強調與推進能源綠色低碳轉型之相關標準制定；且「《行動計畫》工作目標亦直接指出「到 2025 年，初步建立起較為完善、可有力支撐和引領能源綠色低碳轉型的能源標準體系，……，有效推動能源綠色低碳轉型、節能降碳、技術創新、產業鏈碳減排」。

參、趨勢研判

一、中國將持續提升科技能力以利於推動「雙碳目標」

由於科技創新是實現「雙碳目標」的重要關鍵，[7]故今年中國科技部以及國家發展和改革委員會等 9 個部門研究制定《科技支撐碳達峰碳中和實施方案（2022-2030 年)》，強調「統籌提出支撐 2030 年前實現碳達峰目標的科技創新行動和保障舉措，並為 2060 年前實現碳中和目標做好技術研發儲備」。[8]換言之，也就是透過實施此方案，中國將於 2025 年時能在重點行業和領域之低碳關鍵核心技術有重大突破，單位 GDP 二氧化碳排放量能比 2020 年下降 18%。同時，並透過建立更加完善的綠色低碳科技創新體系，以利於自身的單位 GDP 二氧化碳排放量能比 2005 年下降 65%以上，且單位 GDP 能

[5] 〈生態環境部部長黃潤秋中宣部「中國這十年」新聞發布會答記者問〉，《中華人民共和國生態環境部》，2022 年 9 月 15 日，https://www.mee.gov.cn/ywdt/zbft/202209/t20220915_994045.shtml。

[6] 〈高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《人民網》，2022 年 10 月 26 日，http://dangjian.people.com.cn/n1/2022/1026/c117092-32551653.html。

[7] 〈《科技支撐碳達峰碳中和實施方案（2022—2030 年)》政策解讀〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 8 月 18 日，http://www.gov.cn/zhengce/2022-08/18/content_5705885.htm。

[8] 〈科技部等九部門關於印發《科技支撐碳達峰碳中和實施方案（2022—2030 年)》的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 6 月 24 日，https://reurl.cc/ym1lj2。

源消耗可以大幅度地下降。[9] 因此，為有助於實現「雙碳目標」，中國欲透過此方案來持續提升自身的科技能力，亦即透過能源綠色低碳轉型科技支撐行動、低碳與零碳工業流程再造技術突破行動以及前沿顛覆性低碳技術創新行動等 10 大行動。可見，中國將持續提升自身的科技能力，希冀能夠有效發揮科技創新的重要角色，以利於展開綠色低碳科技創新行動，有助於實現雙碳目標。[10]

二、中國將持續加速儲能設備建設

由於儲能係為關係著風力、太陽能等間歇性再生能源能否大規模且平穩地接入電網之關鍵技術，故為有助於實現「雙碳目標」，儲能設備建設也就顯得非常重要。又隨著再生能源消費在中國總能源消費占比逐漸提高，中國儲能產業將扮演重要的關鍵角色，將成為明星產業而有著非常大的發展空間。[11]因此，2021 年中國所發布之《關於加快推動新型儲能發展的指導意見》即提出到 2025 年實現新型儲能裝機規模達到 3,000 瓩以上之目標，並強調「新型儲能成為能源領域碳達峰碳中和的關鍵支撐之一」。[12]

加上，由於儲能領域之技術與材料不斷地推陳出新，故相關儲能標準必須要與時俱進，能夠及時且有效地因應新的變化與發展。[13] 因此，隨著中國加速儲能設備建設，相關標準化工作也就顯得非常重要，故《行動計畫》其中一項重要任務即為「加快完善新型儲能技術標準」，強調完善儲能標準管理體系以及建設完善新型儲能標準體系等。

---

[9] 同前註。

[10] 〈加快綠色低碳科技創新助力雙碳目標實現（調查研究　凝聚共識）〉，《人民網》，2022 年 8 月 10 日，http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0810/c64387-32498829.html。

[11] 〈儲能標準化提升步入「進行時」〉，《中國經濟網》，2022 年 10 月 17 日，http://www.ce.cn/cysc/ny/gdxw/202210/17/t20221017_38177628.shtml。

[12] 〈國家發展改革委 國家能源局關於加快推動新型儲能發展的指導意見〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，2021 年 7 月 15 日，https://reurl.cc/lZkMGE。

[13] 〈儲能標準化提升步入「進行時」〉，《中國經濟網》，2022 年 10 月 17 日，http://www.ce.cn/cysc/ny/gdxw/202210/17/t20221017_38177628.shtml。

中國推動「東數西算」工程發展之觀察

曾敏禎

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：數位發展

壹、新聞重點

中共國家發展改革委 2022 年 9 月 26 日召開專題新聞發布會，高技術司副司長張志華指出自 2 月該會會同網信辦、工信部、國家能源局等四部門啟動實施「東數西算」工程，在京津冀、長三角、粵港澳、成渝、內蒙古、貴州、甘肅、寧夏等 8 地啟動建設「國家算力樞紐，設立 10 個國家數據中心集群（如下圖），構建全國一體化大數據中心體系，半年多來新開工數據中心項目達 60 餘個，項目總投資逾 4,000 億元（人民幣，下同）。[1]

圖、中國「東數西算」工程布局

資料來源：〈陸『東數西算』工程正式啟動 冀打造中國特色算力格局〉，《聯合新聞網》，2022 年 2 月 17 日，https://udn.com/news/story/7332/6105706。

[1]〈基礎設施整體水準實現跨越式提升—國家發展改革委新聞發布會聚焦重大基礎設施建設〉，《新華網》，2022 年 9 月 26 日，http://big5.news.cn/gate/big5/gd.news.cn/newscenter/2022-09/27/c_1129034466.htm。

貳、安全意涵

一、重新精進配置東西部數據

中國「東數西算」工程中的「數」指的是數據；「算」指的是算力，即對數據的運算能力。根據中共工信部直屬科研單位中國信息通信研究院發布《中國數字經濟發展報告（2022 年）》，2021 年中國數位經濟規模達 45.5 兆元，占 GDP 比重 39.8%，且自 2012 年以來數位經濟增速高於同期 GDP 增速，已成為支撐中國經濟發展關鍵。為進一步擴大數位化規模，中國自 2021 年 5 月發布《全國一體化大數據中心協同創新體系算力樞紐實施方案》，明確提出布局算力網路樞紐節點，啟動實施「東數西算」工程。[2]接續中共國務院於 2022 年 1 月發布《「十四五」數字經濟規劃》，提出要加快實施「東數西算」工程，推進雲網協同發展，提升數據中心跨網路、跨地域數據交互能力，強化算力統籌和智慧調度。[3]

此係繼「南水北調」、「西電東送」、「西氣東輸」之後，中國另一項將東部資源西遷之國家層級戰略工程，顯示其已開始將「數據及算力」提升至水、電、燃氣等重要資源高度。鑒於中國數據中心早期多分布在人口密集，且土地、能源等資源緊張的東部地區，加以數據中心耗電量巨大，故而將目標指向空間廣闊偏遠、綠能（風力、太陽能、水力）資源豐富、成本低廉的西部地區，冀在西部地區大規模發展數據中心，以數據流順勢帶動物資、資金、人才、技術流入西部，形成以數據為紐帶，有利平衡東西部負載協調發展。

二、現有數據中心亟待有效整合

中國若順利執行「東數西算」工程政策，將可釋放強大的運算

[2]〈關於印發《全國一體化大數據中心協同創新體系算力樞紐實施方案》的通知〉，《中國政府網》，2021 年 5 月 26 日，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-05/26/content_5612405.htm。

[3]〈國務院關於印發「十四五」數字經濟發展規劃的通知〉，《中國政府網》，2022 年 1 月 12 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/12/content_5667817.htm。

能力，預估未來將在人工智慧（Artificial Intelligence, AI）、智慧汽車、數位金融、5G 等產業領域取得優勢地位。中國此次透過國家戰略和政策引導，推出實施建設算力基礎設施、促進算力應用開發各類政策，目前全大陸 31 個省市自治區均已著手興建大數據中心，諸多地市甚至部分縣區也在大手筆推進大數據中心建設，然從伺服器機櫃上架率看，相較中共國家發展改革委訂出平均上架率至少要達逾65%目標，[4]當前一線大城市上架率在 50%左右，而三、四線城市上架率僅 10%-20%，使用率相對低下且已有資源浪費徵兆。[5]

中國長久以來熱衷投資超大工程、追求世界第一，在「東數西算」工程之前已有部、省、市合作共建該類型工程，如 2020 年山東濟南發展「中國算谷‧世界數峰」，預計 2030 年數位產業規模逾 1 兆元、[6] 2021 年貴州貴安新區「中國數谷」打造「三個千億級」（包括 1 個千億級投資規模數據中心聚集區、1 個千億級電子資訊製造業產業集群和 1 個千億級軟體和訊息技術服務產業聚集區）產業集群。[7]「東數西算」工程在實施過程中，如何先對現有數據中心進行整合利用，避免各地方政府開始競相建設，重現 2020 年高調發展盲目投資晶片等高新技術產業招致爛尾現象以及一哄而起的重複建設，[8]將會是關鍵性問題。

參、趨勢研判

一、打造「數據及算力」全國一張網

[4]〈國家發展改革委高技術司負責同志就實施「東數西算」工程答記者問〉，《中國政府網》，2022 年 2 月 17 日，http://www.gov.cn/zhengce/2022-02/17/content_5674343.htm。

[5] 汪玉凱，〈東數西算：中國數位經濟發展的重要引擎〉，《國家治理》，2022 年 13 期，頁 50。

[6]〈部省市合作共建 在濟南打造「中國算谷·世界數峰」〉，《人民網》，2020 年 10 月 20 日，http://sd.people.com.cn/n2/2020/1020/c393199-34361835.html。

[7]〈發展大數據產業「中國數谷」貴州貴安新區有這些絕招兒〉，《新華網》，2021 年 6 月 3 日，http://www.xinhuanet.com/info/2021-06/03/c_139986513.htm。

[8]〈中國將治理芯片行業盲目投資及爛尾亂象〉，《美國之音》，2020 年 11 月 28 日，https://www.voacantonese.com/a/high-level-chinese-official-admits-chip-development-problematic-20201128/5679946.html。

自 2015 年以來中國數據增量年均增速逾 30%，[9]相對應需要更多數據中心分析處理海量數據。從中國「東數西算」工程總體布局分工觀察，西部地區因受限於網路長距離傳輸造成延遲（latency），以及相關配套設施等因素影響，並不能滿足所有算力需求，故貴州、甘肅、內蒙古、寧夏等西部數據中心預估將負責處理後台加工、離線分析、存儲備份等對網路要求不高業務。另京津冀、長三角、粵港澳、成渝等東部樞紐負責處理工業網路、金融證券、災害預警、遠程醫療、影像通話和人工智慧推論（inference）等對網路要求較高的業務。

中國當前計畫將所有網路資源、計算資源、存儲資源，均透過建構一體化的算力網路進行統一調度，最終打造全中國成為一整台巨型電腦，中央政府可實現「數據及算力」像水、電一樣隨時取用的構想。中國雖宣稱大數據向各個領域延伸，有助平衡全大陸東西部數據流通，帶動數位經濟發展，但最終目的將係對匯聚至各區域的資料庫精密整合，統籌管控各數據中心樞紐，相當於對全國數據中心進行一次大一統式全面普查，將使其數位極權體系更加高效集中。

二、試圖突破美國科技封鎖恐成效不彰

自 2018 年美中貿易戰開打迄今，已逾百家中國企業列入美國高科技出口管制「實體清單」（Entity List），對中國眾多科技業者市占率與營收均產生巨大衝擊。如中國通訊設備巨擘華為（Huawei）2021 年全年營收約為 6,340 億元，相較 2020 年 8,914 億元衰退 29%。[10]揆諸建設算力樞紐和數據中心集群產業鏈長、投資規模大、帶動效

[9]〈探索推動數字時代的東西部協同〉，《人民網》，2022 年 5 月 17 日，http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0517/c40531-32423147.html。

[10]〈美國制裁發威！華為 2021 年收衰退近 3 成 為有紀錄以來首次下跌〉，《ETtoday 財經雲》，2021 年 12 月 31 日，https://finance.ettoday.net/news/2158706#ixzz7hrbvLTb1。

應強，有利拉動土地廠房建設、IT 設備製造、資訊通訊、基礎軟體等上下游投資，顯示面對美國長期化對中國的科技封鎖策略，中國當局正試圖以舉國之力推動「東數西算」工程，為中國境內科技業者另闢數據產業鏈。

中國意圖以大型數位基礎建設刺激市場發展，惟目前人工智慧、高效能運算與通訊設備所需要的晶片多使用 5 奈米及 7 奈米製程生產，在美國對中國展開密集科技打擊下，加以 2022 年 10 月 7 日美國商務部工業暨安全局宣佈一系列對中國晶片出口管制措施，[11]均代表美國的制裁一定程度將扼制中國科技企業的技術研發與升級。然而算力所屬的數位科技無法離開半導體產業，運算能力主要取決於晶片，「東數西算」工程數據中心伺服器亦需要諸多高性能計算晶片，若中國無法從半導體通路業者取得更多先進製程的晶片，將難以有效串聯數位產業與形成數位產業聚落規模效應，最後勢必事與願違。

[11]〈美宣布新出口管制 估讓中國晶片製造倒退數年〉，《中央社》，2022 年 10 月 8 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202210080009.aspx。

發行人 / 霍守業
總編輯 / 林成蔚
主任編輯 / 唐從文　執行主編 / 謝沛學
助理編輯 / 汪哲仁、杜貞儀、吳宗翰、章榮明
曾怡碩、曾敏禎、賀增原、詹祥威