

國防安全雙週報

第 71 期

從民調談如何爭取公眾支持國防預算	方琮 嫻、鄧 巧琳、 李冠成	1
由新版《國家安全保障戰略》看日本對 外戰略轉變	王彥麟	7
日本 2022 年《國家防衛戰略》強化的 關鍵能力	林柏州	13
日本「防衛三文件」與西南諸島防衛	王尊彥	21
簡評金正恩的「對敵鬥爭方向」	林志豪	27
對美國海軍「數位水平線」演習之觀察	翟文中	33
中俄近期聯合海空軍事行動之意涵	劉蕭翔	37
解放軍三種「合成旅」	歐錫富	43
歐盟制裁俄羅斯影響之現況與預測	汪哲仁	49
華為深陷制裁泥沼之後續觀察	曾敏禎	55

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

2023 年 01 月 13 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 71 期

- | | | |
|--------------------------------|-----|----|
| 從「美非領袖峰會」探析拜登政府重振
美非關係之戰略特點 | 楊一達 | 61 |
| 「77 國集團和中國」部長會議之觀察 | 陳鴻鈞 | 69 |
| 法國為何強化與萬那杜的雙邊關係 | 章榮明 | 75 |
| 中國發布《鄉村振興責任制實施辦法》
之觀察 | 洪銘德 | 79 |

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

2023 年 01 月 13 日發行



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

Contents

How to Get Public Support for Defense Budget: An Observation from Polls <i>Christina Chen</i> 、 <i>Ciao Lin Deng</i> 、 <i>Kuan-chen Lee</i>	1
Comments on the New National Security Strategy of Japan <i>Yen-Lin Wang</i>	7
Japan's 2022 National Defense Strategy propose Key Capabilities <i>Po-Chou, Lin</i>	13
Japan's Three Core Defense Documents and Defense of Southwestern Islands <i>Tsun-yen Wang</i>	21
Comment on the Kim Jong Un's "the Orientation of Struggle against the Enemy" <i>Chih Hao Lin</i>	27
An Observation of US Navy 5TH Fleet "Digital Horizon" Exercise <i>Wen-Chung Chai</i>	33
The Implication of Sino-Russian Recent Joint Naval and Air Military Operations <i>Shiau-shyang Liou</i>	37
The Three Types of PLA Combined-Arms Brigades <i>Si-Fu Ou</i>	43
Current Situation and Forecast of the Impact of EU Sanction against Russia <i>CJ Wang</i>	49
The Observation of Huawei's Business under Stringent Sanctions <i>Minchen Tseng</i>	55

Contents

Exploring the Biden Administration's Strategic Attempts to Revitalize US-Africa Relations via U.S.-Africa Leaders Summit <i>I-Kwei Yang</i>	61
Observations on the Meeting between the Group of 77 and China <i>Hung-chun Chen</i>	69
Why Did France Strengthen Bilateral Ties with Vanuatu <i>Jung-Ming Chang</i>	75
An Observation of Measures for the Implementation of the Responsibility System for Rural Revitalization <i>Ming-Te Hung</i>	79

從民調談如何爭取公眾支持國防預算

方琮嫻、鄧巧琳、李冠成

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：台海情勢

壹、新聞重點

為強化國防戰力，總統蔡英文於 2022 年 12 月 27 日宣布義務役役期將恢復為 1 年，此外並搭配「強化訓練內容」、「提高義務役薪資」與「服役年資銜接勞退制度」等方案。報導指出此次兵力結構調整自明（2024）年起執行，至 2029 年時，我國國防預算將增加約新台幣 160 億元。¹近期不論是美國、歐盟或日本皆大幅增加國防預算，以應對威權擴張的威脅並捍衛自身國家安全，²不過各國面臨的威脅情勢不一，他國國防預算的增長未必是我國應比照辦理的充分理由。畢竟在民主國家中，政府預算不僅須受民意監督，政策推動也仰賴民眾支持。鑒此，本文透過民意調查來瞭解民眾對於國防預算增長之意向，並從中探討爭取公眾支持國防預算的可能途徑。³

貳、安全意涵

過去關於政府預算增減的民調，經常因為題目設計的因素，使得受訪者忽略預算的「排擠效應」，導致調查結果脫離現實。鑒此，本民調參考「皮尤研究中心」（Pew Research Center）與「雷根國防

¹ 相關報導請見楊智強、孔德廉，〈蔡政府推重磅國防改革：兵役恢復一年、美軍模組化訓練、民防首納國防體系〉，《報導者》，2022 年 12 月 27 日，<https://reurl.cc/kqbY8L>。

² 關於歐美國家國防預算增長，詳見〈兵役延長鞏固國防 展守疆衛土決心〉，《青年日報》，2023 年 1 月 3 日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1556909>。

³ 本民調是財團法人國防安全研究院委託國立政治大學選舉研究中心 Pollcracy Lab 線上調查實驗室執行，並以 LimeSurvey 網路民意調查系統進行訪問。調查對象是台灣年滿 20 歲以上的成年人，執行的時間為 2022 年 11 月 14 日至 11 月 16 日，總計完成 1,250 份成功樣本。排除專注度檢核題回答錯誤的樣本後，實際分析的個案數為 1,245 份。雖然訪問對象來自於政治大學選舉研究中心歷次電訪案中所匯集而成之受訪者資料庫，概念上可視為「類機率樣本」，且整體偏誤較全然自願樣本來得小，詳見俞振華，〈網路民意調查的理論與實務〉，陳陸輝主編，《民意調查新論》（台北：五南，2013），頁 89-110。但是否參與網路調查仍屬自願性質，故樣本特徵與網路使用族群的特徵較為接近。

民意調查」(Reagan National Defense Survey)的民調，先在題目中呈現我國當前的預算總額與分配比例，接著再針對各類別預算項目詢問受訪者要增加、減少或維持現狀。具體而言，民調問卷題目如下：「根據行政院112年度中央政府總預算的編列情形，在總預算2.7兆中，國防支出占14.6%、教育科學文化支出占18.2%、經濟發展支出占17.8%、社會福利支出占26.3%、社區發展與環境保護支出占1.1%，如果可以改動以上五種類別的預算分配，請問您會選擇增加、減少或維持現狀？」接著，進一步追問：「如果政府財政收入有限，請問您最優先想增加哪一類的預算？」以釐清民眾對於政府預算考量的優先順序。

一、相對多數民眾贊成增加國防預算

在讓受訪者知悉包含「國防支出」、「教育科學文化支出」、「經濟發展支出」、「社會福利支出」與「社區發展與環境保護支出」共五種類別之現有預算分配百分比之後，調查結果顯示約有44%贊成增加國防預算、39%贊同維持現狀、17%傾向減少(圖1)。相較於其他預算項目，贊成增加國防預算的比例不僅最高，而且也是唯一一項主張增加預算之比例大於維持現狀的類別，可見民眾對於增加國防預算有一定程度的期待。

然而，當進一步詢問「如果政府財政收入有限，請問您最優先想增加哪一類的預算？」時，有32%的受訪者優先選擇增加「經濟發展」的預算，「國防」排名第二，約占25%，其後依序為「教育科學文化」(17%)、「社會福利」(16%)與「社區發展與環境保護」(10%)。該結果顯示在議題首要性與預算排擠效應下，民眾傾向將資源優先投注在「經濟發展」之上。事實上，民眾優先關注民生或經濟議題的現象在各國民調中屢見不鮮；例如，皮尤研究中心發現高達71%的美國民眾認為振興經濟為美國總統與國會最須重視的議

題，而僅約 37%主張提升軍事戰力。⁴因此從台灣的民調結果來看，儘管增加國防預算的優先性不及經濟發展，但這股民意確實也不容忽視。

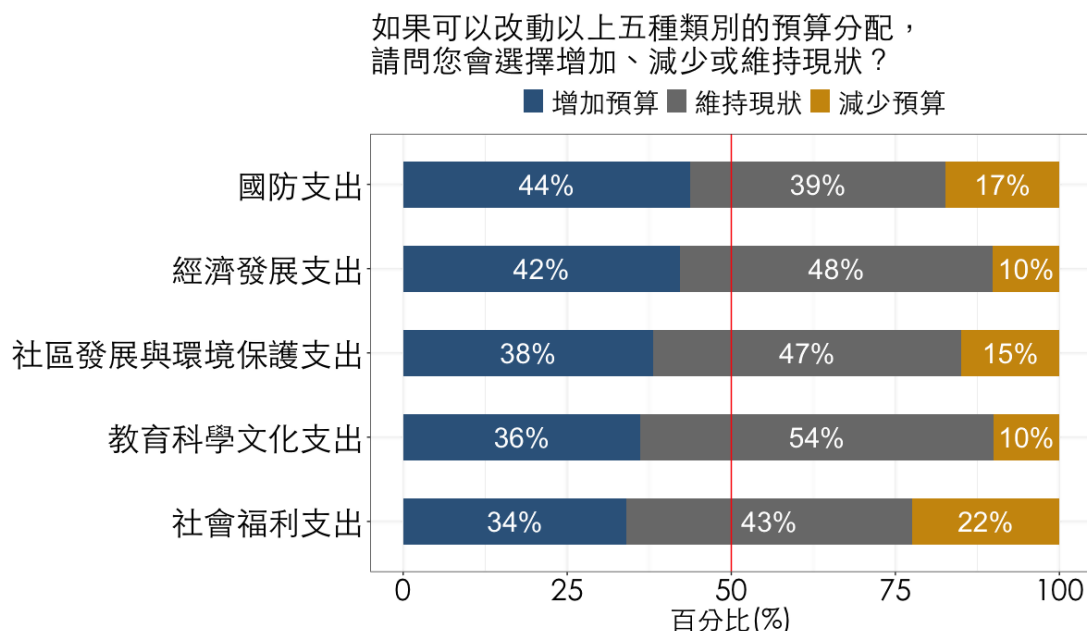


圖 1、民眾對於政府各類預算項目增減之態度分布

說明：小數點四捨五入至整數。

資料來源：作者整理自國防院《台灣國防安全民意調查》2022 年第四波調查。

二、藍綠政治分歧是造成國防預算支持態度差距的主因

圖 2 進一步分析不同背景民眾對國防預算態度的影響。我們發現不同性別與各年齡層之間，支持國防預算的態度有些許差異。例如，男性受訪者中，約有 49%主張增加國防預算，但女性支持增加國防預算的比例較低，約為 37%。在各年齡層的態度分布上，40 至 49 歲者主張增加國防預算的比例最高（48%），60 歲以上的長者則相對較低（39%）。雖然不同性別、年齡的人對於增加國防預算有些微的態度差異，但藍綠政治分歧才是影響國防預算支持差距的主因。在認同泛綠的受訪者中，有高達 72%主張增加國防預算，相較之下，泛藍支持者僅約 25%贊成增加國防預算。至於無特定政黨認同的中

⁴ “Public’s Top Priority for 2022: Strengthening the Nation’s Economy,” *Pew Research Center*, February 16, 2022, <https://www.pewresearch.org/politics/2022/02/16/publics-top-priority-for-2022-strengthening-the-nations-economy/>.

立者，贊成增加國防預算的比例（39%）也略低於全體受訪者的平均值（44%）。由於超過五成的全體受訪者選擇維持現狀或減少預算（39%+17%），且產生差異的主因來自於政黨認同，可見民眾對於國防預算增長尚未形成共識。儘管跨越藍綠政治鴻溝困難重重，但從政策溝通與說服的角度來說，爭取多數民眾支持國防預算仍是政府責無旁貸、矢志不渝的任務。

【國防預算】請問您會選擇增加、減少或維持現狀？

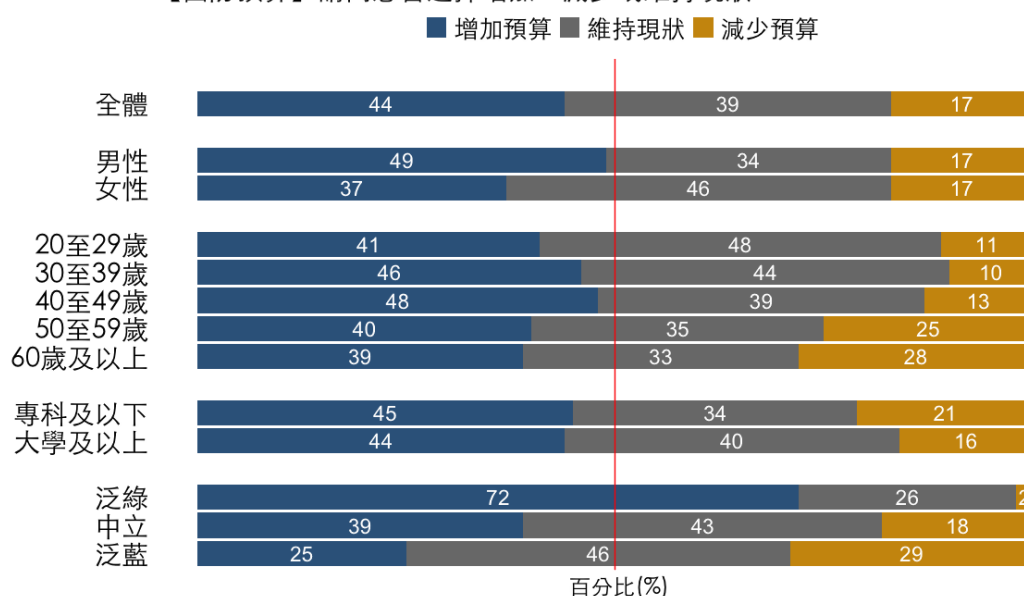


圖 2、不同背景民眾對國防預算增減的態度差異

說明：小數點四捨五入至整數。

資料來源：作者整理自國防院《台灣國防安全民意調查》2022 年第四波調查。

參、趨勢研判

事實上，過去研究顯示民眾的「威脅認知」與「軍隊戰力評價」，具有推動防衛預算增長的效果。⁵因此，以下本文進一步控制民眾的威脅認知與國軍戰力評價，探討爭取跨黨派支持國防預算的可能途徑，供政府相關單位參考。

一、揭露敵情威脅將有助於爭取公眾支持國防預算

在「威脅認知」的測量上，我們的民調請受訪者指出未來五年

⁵ Erik M. Fay, "Individual and Contextual Influences on Public Support for Military Spending in NATO," *Defence and Peace Economics* Vol. 31, No. 7, September 2019, pp. 762-785.

對我國國家安全最嚴重的威脅為何，39%認為是中共的威脅，占比最高，其次依序為經濟發展停滯（22%）、少子化危機（20.5%）、能源短缺（13.8%）、新冠肺炎疫情（4.4%）。

選擇增加【國防預算】的百分比

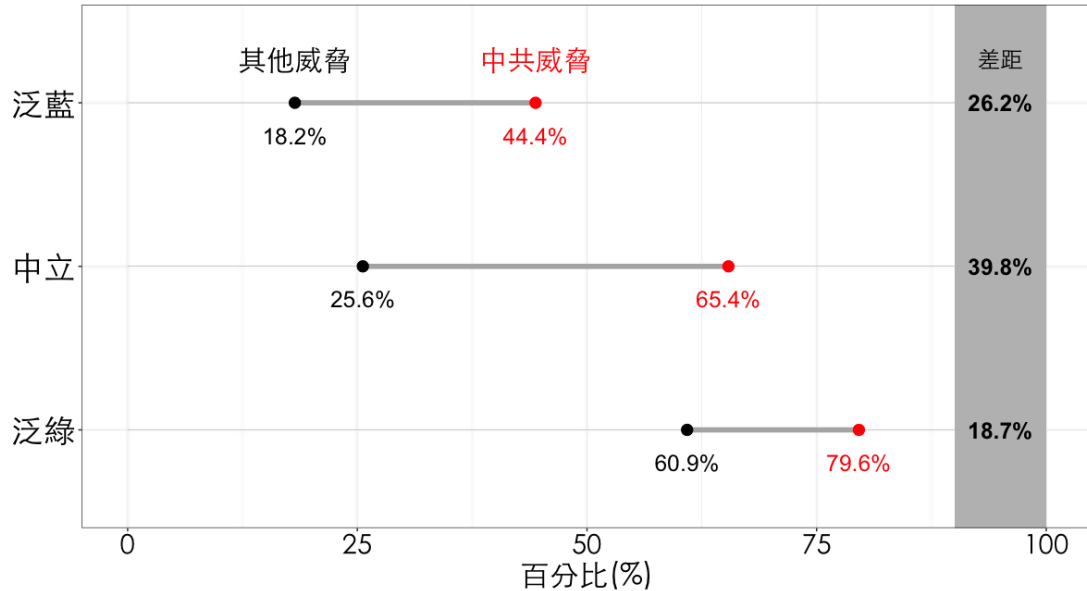


圖 3、「威脅認知」對不同政黨認同者支持國防預算的影響

說明：小數點四捨五入至整數。

資料來源：作者整理自國防院《台灣國防安全民意調查》2022 年第四波調查。

圖 3 控制受訪者的政黨認同後，檢視「威脅認知」對於民眾國防預算支持態度的影響。在泛藍認同者中，當其認知的首要威脅是中共時（紅色圓點），其贊同增加國防預算的比例上升到 44.4%，相較於首要威脅為其他的泛藍認同者（黑色圓點），支持增加國防預算的比例差距為 26.2%。在無特定認同的中立者身上，「威脅認知」對國防預算支持度的作用力更明顯，當中立者認定中共是危害我國國家安全的首要威脅時，其支持增加國防預算的比例為 65.4%，對比其他威脅的 25.6%，兩者差距可達約 40 個百分點，可見「威脅認知」對於民眾國防預算支持態度的影響效果。過去我國國安單位大多為了穩定民心，而不願在威脅情勢上多做文章，避免製造恐慌。這種作法固然有其道理，但在現今資訊快速傳播的時代，則顯得過於保守、被動。根據我們的分析，若民眾缺乏對我國安全情勢的正確認

識，事實上並不容易說服他們支持國防預算。

二、國軍戰力「有感」提升將增進國防預算的公眾支持

在「國軍戰力評價」方面，本民調透過詢問「整體而言，請問您覺得國軍現在的戰力跟過去相比有沒有變強」來加以測量，全體受訪者中，約 39.1%認為有變強，60.9%則認為沒有。圖 4 控制受訪者的政黨認同，並檢視「國軍戰力評價」對於國防預算支持態度的影響。相似地，我們發現民眾對國軍戰力提升「有感」，具有增進國防預算支持的效果。具體來說，在泛藍認同者中，認為國軍戰力有變強的人，其支持增加國防預算的比例有 44%（藍色圓點），相較於那些認為國軍戰力沒有變強者（黃色圓點），兩者之間贊同增加國防預算的比例差距為 22.5%。同樣地，「國軍戰力評價」的作用力在無特定政黨認同者上最明顯，認為國軍戰力有變強的中立者之中，有六成支持增加國防預算；反觀在認為國軍戰力沒變強的中立者身上，僅 27.8%贊同增加防衛預算。換言之，國軍戰力的發揚與呈現也有助於爭取公眾支持國防預算，因此，國軍應思考如何藉由平時的戰備演訓任務，向國人展示其精實戰力，對於日後爭取國防預算事關重大。

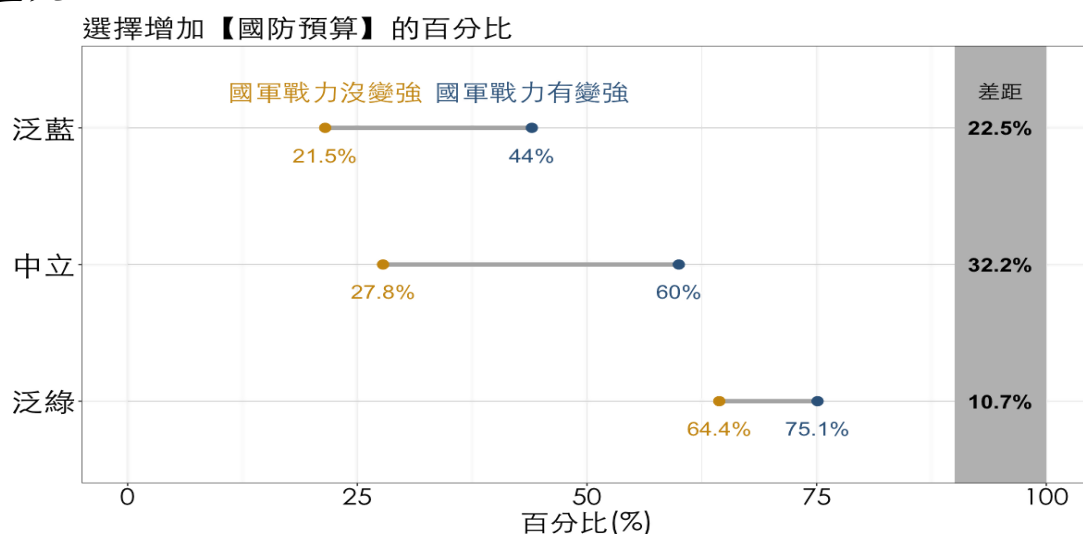


圖 4、國軍戰力對不同政黨認同者支持國防預算的影響

說明：小數點四捨五入至整數。

資料來源：作者整理自國防院《台灣國防安全民意調查》2022 年第四波調查。

由新版《國家安全保障戰略》看日本對外戰略轉變

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

2022 年 12 月 16 日，日本政府發布新版《國家安全保障戰略》。舊版《國家安全保障戰略》發布迄今已歷經 9 年，期間歷經俄國併吞克里米亞半島及進犯烏克蘭、美國二度政權輪替、中國國家主席習近平開啟第三屆任期，無一不為國際局勢帶來巨大變化。¹新版《國家安全保障戰略》如何反映日本安全觀之轉變，並驅動該國日後對外戰略走向，殊值關注。

貳、安全意涵

一、日本對威脅認知：從「有形」到「無形」

日本於舊版戰略中，對該國安全議題羅列「國際政治力量平衡的變化與技術發展」、「大量破壞性武器的擴散與威脅」、「國際恐怖主義威脅」、「國際公共財之危險性（如海洋、宇宙、網路空間）」、「人類生存與繁榮」及「高風險的國際經濟」等高度關注項目。新版戰略則在安全課題中依序列舉「國際力量重心移往亞洲」、「國際現有秩序崩壞」、「非傳統空間（如網路、海洋、宇宙、電磁波空間）」、「供應鏈基礎建設及先端科技運用」、「債務陷阱」及「諜報活動」等項目。由日本敘述安全問題之變化，可發現該國對威脅之認知已不侷限於軍事性、物理性的「有形」威脅，更將目光轉往涉及

¹ 新、舊版《國家安全保障戰略》分別參閱：〈國家安全保障戰略について〉，《內閣官房》，2022 年 12 月 16 日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>。〈國家安全保障戰略について〉，《內閣官房》，2013 年 12 月 17 日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。

灰色地帶、非物理性的「無形」威脅。而肇生此變化之根本性問題即在中俄等國除實體軍事行動外，更意圖以新興科技、非傳統方式挑戰現有國際權力平衡，進而破壞當前國際秩序。對此，舊版戰略僅提及「國際秩序」一詞 4 次，新版戰略卻提及「國際秩序」高達 22 次，此變化亦高度反映日本對國際秩序改變引發之安全憂慮。

二、由「戰略方向的辯論」到「維持戰略運作」

為因應世界局勢劇變，日本前首相安倍於執政期間逐步形塑日本對外戰略，逐步提出自由與繁榮之弧（Arc of Freedom and Prosperity，2006 年）、四方安全對話（Quad，2007 年），亞洲安全鑽石（Asia's Democratic Security Diamond，2012 年）等概念，其發布首部《國家安全保障戰略》（2013 年）後，於 2017 年始完成「自由與開放的印太戰略」（FOIP）。由上述戰略構想成形之時間序列可知，舊版《國家安全保障戰略》發布時，現行印太戰略尚未成形。故舊版戰略敘述日本周邊安全情勢時，尚以「亞太地區安全與課題」為題，而在新版戰略中則改為「印太地區安全與課題」。由日本將印度洋及太平洋同時納入新版戰略構想版圖中，顯示該國已於過去十年間完成國家戰略方向之辯論。

日本既已完成戰略方向之辯論，當前最大問題即在如何維持此戰略運行無礙，尤其在中國綜合國力提升下，日本遂行戰略之成本亦逐漸上升。先行研究已指出「日本並無影響中國政策之能力，亦無法單獨承擔與北京的長期對抗。將此問題外部化與國際化就是東京當局的最佳策略」。²然而由烏克蘭危機觀之，對俄國施予制裁之主體仍為 G7 國家，印度及東協諸國迄今仍不願因烏克蘭問題與俄國對立。而在應對中國軍事威脅方面，東協國家仍在歐美日及中俄集

² 麥可·葛林（Michael J. Green），《安倍晉三大戰略》（新北：八旗文化，2022 年，第 1 版），頁 102。

團間搖擺不定，故日本仍未能在該區域塑造有利之戰略環境，而上述隱憂亦充分反映在「如何遂行戰略手段」(Approach)之敘述當中。舊版戰略依序列舉經濟力、技術力、外交力、防衛力等手段；新版戰略中則改為外交力、防衛力、經濟力、技術力、情報力。吾人自上述改變亦可洞悉，日本已認知到藉外交實力完成國際協調之重要性已逐漸上升。此外，在具體手段中新增情報力(含反情報力)，亦顯示該國對決策正確性與有效性之需求已日益上升。

參、趨勢研判

一、為美國「缺席」的印太權力真空預做準備

日本於舊版戰略中提及美國高達 54 次，新版戰略則些微下降，僅有 38 次；而在篇幅上，舊版戰略以 2 頁以上的大篇幅說明美日同盟，新版則將其拆解至「美日同盟」及「美日安全合作」項目下，且篇幅均大幅減少，此現象顯示在日本的戰略觀中，美國之地位已出現微妙變化。

新、舊版戰略發布時間相距 9 年，美國在此期間歷經歐巴馬、川普及拜登等 3 屆政權。回顧舊版戰略發布後歷史，歐巴馬及川普等 2 人均曾出現一度偏離美日同盟戰略之言行，例如歐巴馬政權曾不顧及日本勸阻，接納北京提出的「美中新型大國關係」提議，使日本在美中兩國之間落入邊緣化窘境。³其後歐巴馬 2014 年在協防「尖閣諸島」上支持日本的立場亦因顧忌中國而有所保留。⁴另一方面，川普曾要脅撤回駐日美軍乃至反覆主張以美國利益為優先的

³ 〈オバマ大統領来日へ、日米関係の未来は M・グリーン氏と白石隆氏に聞く〉，《日本經濟新聞》，2014 年 4 月 20 日，https://www.nikkei.com/article/DGXNASFS16020_W4A410C1TY6000/。

⁴ 歐巴馬稱，其雖認同日本對「尖閣諸島」之治理權，在主權方面並不偏袒日中任何一方。“Obama Says US Will Defend Japan in Island Dispute with China,” *The Guardian*, April 24, 2014, <https://www.theguardian.com/world/2014/apr/24/obama-in-japan-backs-status-quo-in-island-dispute-with-china>.

「美國第一」原則，⁵亦使日本對同盟之可靠性產生疑慮。而現任總統拜登執政後雖未背離圍堵中國之基本策略，但由宏觀角度觀之，美國在外交口徑上雖一再強調防衛亞洲盟邦，但其在亞洲軍事存在感卻漸趨薄弱，亦即美軍在防衛亞洲盟邦方面已出現「高決心、低能力」現象，此亦使日本對美國之信賴程度降低。⁶

在美中持續對抗之背景下，美國雖終究會維持其在亞洲之勢力範圍，然其在政權輪替或磨合之際卻屢出現權力真空，而中國則趁勢填補。為此，日本勢必要為美國偶發性「缺席」的印太權力真空預做準備。在此背景下，該國未來對國防領域投注更多資源，乃至將擁有反擊能力置入新版《國家安全保障戰略》，亦屬合理決策。

二、「謀略導變」仍是對中國戰略終極目標

就長期而言，日本在對中戰略上雖呈現競爭態勢，諸如《國家安全保障戰略》、《外交青書》及《防衛白書》等政策文件中，均對中國崛起表達憂慮，且將其定義為威脅或競爭對手。然而日本國家安全戰略的涉中國部分，其目的自始至終均非「聯合世界諸國擊潰中國」。一是政治不穩、瀕臨崩潰、擁有巨大武力且不可測的中國將對日本造成更大威脅；二是中國本就是亞洲陸權國家中心，日本做為歐亞大陸邊陲的民主海洋國家，本就將走上與中國不同之發展道路。

新版《國家安全保戰略》發布後，各界多將目光置於「日本將中國定位為重大威脅」及「日本發展反擊能力」等範疇，並強調日中對抗態勢恐進一步升級，然此觀點卻刻意忽視新版戰略尚包含以下敘述：「透過經濟及人員交流實現日中兩國利益，以對日本經濟發

⁵ 〈在日米軍駐留經費、負担増の圧力も〉，《日本經濟新聞》，2016 年 11 月 10 日，https://www.nikkei.com/article/DGXXKASFS09H4Q_Z01C16A1PP8000/。

⁶ Oriana Skylar Mastro, "Reassurance and Deterrence in Asia," *Security Studies*, Vol. 31, (2022), pp. 743-750-xx.

展及經濟安全有利之形式構築兩國經濟關係，進而促使中國遵循國際規範，並成為可預測的、符合其國際地位之大國」。承上所述，由新版戰略內容觀之，日本今後對中戰略之具體目標概可總結為：從微觀角度確保日本之民主、獨立及生存發展；在宏觀腳度營造有利戰略環境，據以促使中國走上遵循國際秩序之道路。換言之，維持和平、穩定、互利之互動模式，方為日本新版《國家安全保障戰略》欲勾勒之日中關係。

日本 2022 年《國家防衛戰略》 強化的關鍵能力

林柏州

中共政軍與作戰概念所

焦點類別：國際情勢、國防戰略

壹、新聞重點

2022 年 12 月 14 日，日本國家安全保障會議及閣議通過《國家安全保障戰略》、《國家防衛戰略》、《防衛力整備計畫》等三份重要文件。由於戰略環境改變，世界強權平衡已被打破，美中的競爭擴及政治、經濟及軍事面向，特別是印太地區，中國持續透過武力單邊改變現狀，北韓、俄羅斯也加強類似活動，對此日本必須深化與同盟國、理念相近國的合作，其中決定創設「常設統合司令部」（Permanent Joint Headquarters）負責三軍作戰指揮，將航空自衛隊改稱「航空宇宙自衛隊」（Air and Space Self-Defense Force），強化太空戰力發展，並在軍事整備提出七項關鍵防衛能力，下文對此進行討論。

貳、安全意涵

日本內閣本次通過的三項安保文件，最上層的《國家安全保障戰略》係 2013 年成立國家安全保障會議，通過首部《國家安全保障戰略》後的首次修改，主要反映國際戰略環境轉變為美中戰略競爭，強調依循「自由開放的印太」（Free and Open Indo-Pacific, FOIP）理念，藉由與同盟國、理念相近國及夥伴國合作，以確保國際法秩序與區域和平穩定，同時也關注中國、北韓、俄羅斯的安保動向，強調台海和平穩定對印太地區及國際社會的重要性；¹第二份文件《國

¹ “National Security Strategy of Japan,” *Cabinet Secretariat of Japan*, December 16, 2022, <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-e.pdf>.

家防衛戰略》於過去稱《防衛計畫大綱》，是以十年為基準規劃兵力整建，日本閣議曾分別在 1976 年、1995 年、2004 年、2010 年、2013 年、2018 年進行修訂，本次修訂更為現名；第三份文件《防衛力整備計畫》，舊名《中期防衛力整備計畫》，則以 5 年為基準進行裝備構建，自 1986 年迄今已訂頒九次。

一、發展遙攻防衛與整合防空能力

近年中國強化攻勢軍力作為，大力發展各型武器系統，北韓頻繁測試飛彈，危及印太地區安全、和平及穩定。本次所通過之《國家防衛戰略》針對嚇阻外力侵略，希望建構「遙攻防衛能力」（stand-off defense capabilities）、「整合（整體）防空與飛彈防禦能力」（integrated air and missile defense capabilities）及「無人防禦能力」（unmanned defense capabilities）。²在遙攻防衛能力方面，為具備足夠軍力應對來犯敵軍，需發展具變軌能力的空射型、艦射型極音速飛彈研發；強化空射遙攻飛彈及其他遙攻飛彈研發及部署，並建構具韌性的指管系統及可評估戰損的情報與分析能力。

在整合防空與飛彈能力方面，面對日益嚴峻的空防威脅，原部署之愛國者 3 型防禦系統（Patriot Advanced Capability - 3, PAC-3）尚不足以因應，日本希望未來持續整建多層防空與飛彈能力，強化偵察、鎖定及攔截能力，以因應彈道飛彈、巡弋飛彈、飛機、反艦飛彈、極音速飛彈及無人載具等各式攻擊。此系統包含不同偵測、攔截範圍的感測器與飛彈，日本希望在 2027 年完成警戒管制雷達、地對空飛彈研發與部署，採購配置神盾雷達的船艦（取代 2020 年 6 月取消的陸基神盾系統），並加強研發應對小型無人載具的導能武器（directed-energy weapons），以擴大及填補防空系統範圍。報告

² “National Defense Strategy,” *Ministry of National Defense of Japan*, December 16, 2022, https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy_en.pdf.

認為無人載具結合人工智慧（AI）及武器裝備將成為戰局扭轉的利器，日本須及早部署海空及水下領域無人載具以取得不對稱優勢。未來十年，日本也將開展極音速飛彈、微型無人載具攔截系統的研發計畫。

二、加強多領域、情監偵、戰力保存能力

此份《國家防衛戰略》提出將強化跨領域作戰能力、指管情報能力、機動部署能力、永續與韌性作戰能力。在跨領域方面，將強化陸基、衛星設施的太空覺知（space domain awareness, SDA）能力，透過整體政府模式（whole-of-government）以強化網路作戰，防衛省也將強化電子頻譜管理與抗擊能力。在指管情報能力方面，日本希望能建構即時指管情報網路，以及早偵知傳統武力攻擊及極音速飛彈、認知戰攻擊並提升防衛省情報本部有關訊號情報（SIGINT）、影像情報（IMINT）、人員情報（HUMINT）、公開情報（OSINT）及地理資訊情報（GEOINT）的整合分析能力。日本防衛省 2023 年將編列 5 兆 5947 億日圓（約 1 兆 2000 億元臺幣）防衛預算，已超過 GDP 的 1%，朝向北大西洋公約組織（NATO）2002 年設定之 2% 目標邁進。

對於《防衛力整備計畫》未來 10 年所需經費來源，近日已成為日本國會爭議的焦點，內閣初步決定以增稅方式支應，增稅對象包含企業所得稅、個人所得稅和煙草稅等 3 類，且首相岸田文雄 2022 年 12 月受訪指出，不排除再增稅前先行解散國會，³以取得民意授權。由此看來，在大國競爭的戰略環境結構下，日本將會持續就新型軍事領域、傳統作戰領域進行投資，以應對敵對軍事力量的挑釁與威脅。

³ 〈岸田稱防衛增稅前或解散眾院舉行大選〉，《共同社》，2022 年 12 月 28 日，<https://tchina.kyodonews.net/news/2022/12/665e5f186283.html>。

參、趨勢研判

一、日本「專守防衛」將有更多嚇阻性的攻勢作為

雖然防衛整備大幅調整，但本次《國家安全保障戰略》仍重申日本遵循「和平國家」、「專守防衛」、「非核三原則」的基本方針。⁴日本在 2014 年通過關於武力行使的新三要件，分別對日本發生武力攻擊，或與日本關係密切的國家遭受武力攻擊，威脅日本生存，並根本顛覆國民生命安全及自由與追求幸福的權利；為排除此狀況別無其他適當手段可運用，武力行使則應限於必要最小限度。⁵自此，日本解禁「集體自衛權」，除自身遭受攻擊可行使武力外，與日本關係密切的國家遭受武力攻擊，亦在動用自衛權的範圍。

其中最受關注的遠距防衛能力上，主要運用於遭受攻擊後的「反擊能力」，堪稱近年日本防衛能力較大的轉變，《國家防衛戰略》認為亦符合《日本憲法》及國際法規範。根據「2023 年防衛預算概要」，日本決定發展增程型 12 式反艦飛彈（陸基、艦射、空射）、島嶼防衛高速滑翔彈（HCM）、極音速飛彈（HVGP）、島嶼防衛反艦飛彈及 F-35A 聯合打擊飛彈（Joint Strike Missile）、F-15 聯合空對艦遙攻飛彈（Joint Air-to-Surface Stand-Off Missile）、艦載軌道砲等案，上述武器主要針對敵基地、船艦等目標，實施遠距精準打擊。⁶事實上，日本防衛省防衛裝備廳在 2017 年已開始委託「宇宙航空研究開發機構」（Japan Aerospace Exploration Agency, JAXA）針對極音速載具進行基礎研究，該機構成功在 2022 年 7 月

⁴ “National Security Strategy of Japan,” *Cabinet Secretariat of Japan*, December 16, 2022, <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-e.pdf>.

⁵ “Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan’s Survival and Protect its People,” *Cabinet Secretariat*, July 1, 2014, p.p. 7-8, https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei_eng.pdf.

⁶ 《我が国の防衛と予算 令和 5 年度概算要求の概要》，《日本防衛省》，2022 年 8 月 31 日，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2023/yosan_20220831.pdf。

試射一枚超燃衝壓引擎技術的「S-520-RD1」小型火箭，速度可達 5.8 馬赫，⁷為極音速武器研製領域邁出一大步。

自 1990 年代中開始規劃建立飛彈防禦系統（Ballistic Missile Defense, BMD），2004 年決定將 4 艘「金剛級」護衛艦升級配備標準三型（SM-3）飛彈及採購愛國者 3 型飛彈取代原愛國者 2 型，期間日本亦分擔飛彈部件技術研發，「愛宕級」及「摩耶級」合計 4 艘新建護衛艦則陸續自 2011 年開始配置標準 3 型，並擴充愛國者 3 型飛彈攔截範圍。⁸近期因應升高北韓、中國防空威脅，開始希望建立「整合防空與飛彈防禦能力」部分，日本在 2008 至 2011 年共部署 4 座由三菱電機研製的 J/FPS-5 主動電子掃描陣列（AESA）雷達，由於成本昂貴，日本決定轉向採購日本電氣公司（NEC）研製的 J/FPS-7 雷達，自 2018 年開始逐步在全境部署 6 座，此雷達偵測距離更遠、對匿蹤戰機、極音速飛彈具有更佳的追蹤能力，加上配置標準-3 型飛彈的神盾系統，並同步升級日本自動警戒管制系統（Japan Aerospace Defense Ground Environment, JADGE）雷達，希望完備日本對飛機及飛彈的防禦能力。

二、美日在強化「跨領域」戰力投資合作逐漸加深

為應對中國反介入／區域拒止（A2AD）戰略的挑戰，美軍希望進行多領域能力的轉型。⁹日本作為同盟國，也積極提升自衛隊於太空、網路及電子等新興領域作戰能力。首先，在強化太空資產的運用方面，日本航空自衛隊除將更名「航空宇宙自衛隊」，2021 年成

⁷ 〈JAXA 發射火箭進行高超音速引擎試驗〉，《共同社》，2022 年 7 月 24 日，<https://nordot.app/923884094994776064?c=660417626945848417>；〈觀測ロケット S-520-RD1 打上げ結果について〉，《宇宙航空研究開発機構》，2022 年 7 月 24 日，https://www.jaxa.jp/press/2022/07/20220724-1_j.html。

⁸ 〈資料 35 わが国の BMD 整備への取組の変遷〉，《平成 30 年版防衛白書》（東京：防衛省，2018 年），頁 492，http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2018/html/ns035000.html。

⁹ U.S. Army Training and Doctrine Command, *The U.S. Army in Multi-Domain Operation 2028*, December 6, 2018, <https://api.army.mil/e2/c/downloads/2021/02/26/b45372c1/20181206-tp525-3-1-the-us-army-in-mdo-2028-final.pdf>.

立「宇宙作戰群」，下轄第 1 宇宙作戰隊、第 2 宇宙作戰隊及宇宙系統管理隊，以展現布局太空戰力之意圖；再者，為強化太空狀況覺知（Space Situational Awareness, SSA）能力，將採購太空監視衛星，強化對低軌物體的偵測，與「宇宙航空研究開發機構」、美國軍民航太部門針對資訊與技術方面進行合作，同時也啟動下一代通訊衛星及軍民通訊衛星互聯技術的研發，期能提升日本的太空資產韌性。在網路系統方面，將研發網路防禦技術及網路訓練空間設施，讓不同軍種網路部隊均可加強網路訓練，而陸上自衛隊將發展中心化的系統網路管理系統（System Network Management System, SNMS）。在電子領域上，日本將發展遠距電戰機、高能微波技術。

面對中共在無人載具方面長足進展，日本除於航空自衛隊三澤基地成立一支無人機中隊，負責操控 2014 年對美採購的 3 套 RQ-4B 全球鷹（Global Hawk）無人偵察機，維持長滯空、全天候、全時域日本海空域偵查監視任務。日本也開始投資研發無人地面車輛（unmanned ground vehicle, UGV）、無人水面航行器（unmanned surface vehicle, USV）及無人水下航行器（unmanned underwater vehicle, UUV），有關研發將結合民間 AI、量子技術研發成果。另一方面，防衛省也資助研究機構發展高功率微波（high-power microwave, HPM）雷達技術、高能雷射系統（high-power laser system）等先進武器系統，以應對解放軍的威脅。

附表、日本希望加強的防衛重點能力

項目	主要內容
遙攻防衛能力	極音速飛彈、極音速滑翔載具、遙攻飛彈等
統合防空與飛彈防禦能力	陸基神盾船艦、整合防空雷達系統等

無人載具防衛能力	無人飛行載具、無人水下載具等
跨領域作戰能力	太空覺知系統（含陸基、衛星）、網路作戰設施、電磁頻譜作戰能力等
指揮管制情報能力	及時情報蒐集能力、整合情報分析能力等
機動部署能力及民防	後勤基地現代化、民防運輸能力等
續戰及韌性	增產緊急彈藥、導引飛彈、強化基地設施防護等

資料來源：“National Defense Strategy,” *Ministry of National Defense of Japan*, December 16, 2022, https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy_en.pdf。

日本「防衛三文件」與西南諸島防衛

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 12 月 16 日，日本岸田文雄政府公布新版《國家安全保障戰略》、以及前身為「防衛計畫大綱」的《國家防衛戰略》、前身為「中期防衛力整備計畫」的《防衛力整備計畫》等三份日本核心防衛文件（以下視上下文簡稱「防衛三文件」）。¹以上三份文件均對日本西南地區離島（以下視上下文簡稱「西南諸島」；日文為「南西諸島」）有所著墨，相關內容摘述如下：

一、《國家安全保障戰略》針對西南諸島，特別關注該地區住民在遭受武裝攻擊之前的快速撤離作為（頁 25）。

二、《國家防衛戰略》強調保衛離島住民的身命財產安全（頁 5）；從平時起，警察、海上保安廳和自衛隊之間應實施演訓，因應離島地區的灰色地帶「衝突」（頁 11）；應運用跨部會的力量，加強整備西南地區的機場港灣（頁 12）；在作戰方面，擴增西南諸島機場港灣的運補能力（頁 21）；陸上自衛隊則應提升向西南諸島機動部署（頁 23）；在醫療方面，強調西南前線的傷患後送本土，以及在西南地區當地建構醫療據點（頁 28）。

三、《防衛力整備計畫》主張，為迅速向日本西南地區投射兵力，應推動獲取運輸用之船舶與飛機（頁 8）；應在西南地區當地儲

¹ 〈國家安全保障戰略について〉，《日本防衛省》，2022 年 12 月 16 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/security_strategy.pdf；〈國家防衛戰略について〉，《日本防衛省》，2022 年 12 月 16 日，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/strategy/pdf/strategy.pdf>；〈防衛力整備計畫について〉，《日本防衛省》，2022 年 12 月 16 日，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/plan/pdf/plan.pdf>。

備所需之軍品，以降低運輸需求（頁 9）；應成立統合運用的海上運輸部隊（頁 11）；為強化西南地區防衛，將陸自第 15 旅擴編為師級單位（頁 11）；強化部隊投射能力，而警察、海上保安廳、消防等機構間也應實施聯合演訓，以因應西南地區的灰色地帶衝突（頁 18）；擴充沖繩的自衛隊那霸醫院之機能與抗炸能力（頁 28）。

貳、安全意涵

一、日本防衛文件確認西南諸島重要性

近十餘年來，日本歷任政府持續強化其西南地區離島的防衛建軍。以防衛省《防衛白皮書》而言，每年均論述西南島嶼的安全情勢，並向社會說明日本對西南諸島的防衛整備。

在此背景下所公布的「防衛三文件」新內容，再度確認日本政府決意加強西南諸島的守備態勢，強化其人員部署與武器配置。在此同時，或因阿富汗撤僑教訓之故，文件也在「強化保護國民之體制」的框架下，重視非戰鬥人員的撤離（non-combatant evacuation）規劃，而使相關戰略更具「正視有事」的務實感。整體而言，新版「防衛三文件」內容反映出，西南諸島今後十年仍將是日本防衛規劃的重中之重，日本政府將基於此三份文件的政策方向，著手加快建軍整備。

二、日本正視中國持續升高的壓力

日本政府持續強化西南防衛工作的背後，中國因素無疑是最大的因素。眾所周知，北京當局向來主張，日本宣稱有主權的釣魚台群島為其領土的一部份，並向日本表明釣魚台（中國稱之為釣魚島）屬於中國的「核心利益」。

儘管日本對釣魚台群島持續維持其行政管理，中國仍不斷向該處海域派遣海警局船舶，時而發生進入日本主張的領海範圍內，招致日本政府抗議。過去三年，中國海警船在該海域的滯留時間均長

達 330 餘日：2020 年長達 333 天，2021 年僅少一天，為 332 天；2022 年更長達 336 天，創下 2012 年日本政府將釣魚台國有化以來的新高。²而中國海警船進入並連續滯留前述領海的時間，也在去（2022）年 12 月 26 日創下 72 小時 45 分鐘的最長紀錄（按：上次紀錄為去年 7 月 5 日到 7 日的 64 小時 17 分鐘），日本官房長官稱中方作為「無法接受」。³

此外，近年來更發生多起中方船隻追趕或試圖接近在該海域作業中的日本漁船。去（2022）年 8 月上旬，解放軍在我國周邊海空域進行軍事演習，其發射之彈道飛彈有 5 枚甚至落入日本政府主張的專屬經濟海域（Exclusive Economic Zone, EEZ），引發日本官民高度緊張。

無需贅言，日本政府對此抱持著高度危機感，執政黨自民黨甚至早在前（2021）年的黨內會議上，憂慮中國對於釣魚台的「篡奪」計畫已進入實施階段。⁴此等高度的危機意識，自然驅使日本政府加強涵蓋釣魚台的西南離島之防衛整備，同時也成為日本提早一年修訂「防衛三文件」的重要驅動力。

參、趨勢研判

一、日本將加強因應灰色地帶衝突並聚焦西南諸島

儘管近年來解放軍海空軍力不定期出現在日本周邊，相關演訓作為也升高日本政府的安全憂慮，然而較此更加頻繁且能實際感受

² 〈中国当局の船、尖閣諸島周辺の接続水域での確認日数が2022年に336日で過去最多に〉，《テレ朝 News》，2023 年 1 月 1 日，https://news.tv-asahi.co.jp/news_society/articles/000281938.html。

³ 〈尖閣沖 中国船が 72 時間余領海侵入 官房長官「受け入れられず」〉，《NHK》，2022 年 12 月 26 日，https://www3.nhk.or.jp/news/html/20221226/k10013934831000.html?utm_int=nsearch_contents_search-items_002。

⁴ 〈尖閣諸島をはじめとする我が国の領土・領海・領空を断固守り抜くための緊急提言〉，《自由民主黨政務調査會》，2021 年 4 月 6 日，https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/201441_1.pdf。

到的，應該是中國海警船在釣魚台周邊海域的長期現蹤。

在這方面，除前述中國海警船追趕日本漁船，迫使海上保安廳巡邏艇必須趨前護衛，而使海域出現中日海上執法力量的對峙緊張外，日本政府也至今未忘中國保釣人士曾經成功登島的教訓。

《國家安全保障戰略》雖未特指西南諸島，但也點出灰色地帶衝突的威脅；《國家防衛戰略》與《防衛力整備計畫》均強調因應西南諸島的灰色地帶衝突，則已如前述。鑒於灰色地帶衝突在本質上尚未到達戰爭的程度，在相關因應作為方面，警察、海上保安廳等準軍事力量將扮演日益重要的角色。據此，未來日本政府將更強化自衛隊與執法機構（主要是警察、海上保安廳）之密切合作。日本「平戰轉換」體制的建立，以及軍警民聯合演訓的內容，我國或可適當蒐研斟酌參考。

二、西南諸島居民態度仍是日本建軍之不確定因素

然而，儘管諸項民調顯示，日本民眾對中國威脅的危機感快速升高，但仍有不少西南諸島住民擔憂，隨著中央政府強化西南諸島的戰備整備，以及臺海情勢持續緊張，當地被捲入戰爭的風險也快速升高。再加上當地居民長年苦於軍事（主要是美軍）基地與演訓影響、以及軍事設施多集中沖繩等負面因素，推動西南防衛恐非毫無阻力，從去年沖繩縣知事選舉，由反對美軍駐防沖繩的玉城丹尼（Denny Tamaki）當選之結果，即可窺知一二。

事實上，2022 年 12 月 4 日，官房長官松野博一在沖繩縣宜野灣市政府舉行的記者會上，針對陸自第 15 旅擴編計畫的有關報導表示，「有關強化西南地區防衛體制，現在仍在檢討中而尚未有任何決定」。對於即將公布的定調性防衛政策，在公布前夕卻仍對相關內容三緘其口，顯示中央政府也顧忌當地的反對力量。⁵而沖繩縣玉城知

⁵ 〈南西地域の防衛強化「現在検討中で、何ら決まっていない」 沖縄で松野官房長官〉，

事，立即在翌（5）日公開批評此陸自擴編規劃，指美軍基地已對沖繩構成過重的負擔，若自衛隊進一步增加，將意味著「過重的負擔還要增加」，而持反對立場。⁶

在這方面，《國家安全保障戰略》便強調，應該讓不顧危險保家衛國的自衛官、海上保安官以及警察，在日本社會上能夠獲得適切的評價，該戰略並將此納為「強化社會基礎」（社会的基盤の強化）的一環（頁30）。今後日本中央與地方，圍繞著「強化西南防衛」可能出現的拮抗，攸關日本西南防衛規劃的推動順利與否，同時也對台海情勢產生安全意涵，值得吾人持續觀察分析。

《沖繩タイムス》，2022年12月4日，<https://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/1067952>。

⁶ 〈玉城デニー知事「自衛隊を強化するなら、米軍の負担は減らすべきだ」 陸自の増強を受け〉，《沖繩タイムス》，2022年12月6日，<https://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/1068712>。

簡評金正恩的「對敵鬥爭方向」

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

朝鮮勞動黨於2021年12月26至31日召開第8屆中央委員會第六次全體會議，該次會議除了檢討過去2022年所執行過的各項施政成果之外，也對於2023年未來一年的局勢進行評估，制定組織人事、預算與各領域政策。金正恩親自主持全部議程，也在會議中提出「對敵鬥爭方向」的對外原則。¹

如同2019年開始的慣例，北韓再次以《黨中全會報告》²取代歷史悠久的《新年共同社說》，以此作為公告未來施政方向與宣示對外立場。除此之外，北韓媒體同時也公開金正恩於2022年12月31日出席「600mm超大型多管火箭」³交付儀式，宣稱北韓「已經實踐了強化國家防衛力量的戰略構想」，北韓國防工業部門藉此向八中全會第六次會議「表示致意」。⁴金正恩也在交付儀式當中發表演說，表示北韓的600mm多管火箭可搭載戰術核彈頭，射程也涵蓋韓國全境。⁵有關此次南北韓對應過程，如文末附表所示。

¹ 〈조선로동당 중앙위원회 제8기 제6차전원회의 2일회의 진행〉，《조선중앙통신》，2022年12月28日，<https://www.kcna.kp/kp/article/q/ca7280c2250709518dc9e8e91bac53cf.kcmsf>。

² 〈위대한 우리 국가의 부강발전과 우리 인민의 복리를 위하여 더욱 힘차게 싸워 나가자〉，《조선의 오늘》，2023年1月1日，<https://dprktoday.com/great/songun/1939>。

³ 中文的「多管火箭」就是北韓所稱呼的「放射炮（방사포）」，韓國稱為「多連裝火箭（다연장로켓）」，而北韓此次公布的600mm多管火箭，從體積、口徑和發射情況來看，實際上就是短程彈道飛彈KN-25。也如同金正恩的說法，北韓於2019年11月首度公開此款「超大型多管火箭」，至今已進行多次發射試驗，應是針對韓國所設計的攻擊武器。目前北韓擁有600mm（4連裝，履帶載具）和400mm（6連裝，車輪載具）共兩款「超大型多管火箭」。

⁴ 〈위대한 우리당 전원회의에 드리는 군수로동계급의 충성의 선물 600mm초대형방사포증정식 성대히 진행〉，《조선의 오늘》，2023年1月1日，<https://dprktoday.com/great/songun/1939>。

⁵ 〈김정은원수님께서 600mm초대형방사포 증정식에서 하신 답례연설〉，《조선신보》，2023年1月1日，<https://reurl.cc/aajK0D>。

貳、安全意涵

一、北韓計畫將以完整的核武力量來面對「外部挑戰」

北韓此次也依慣例公布金正恩在中全會的演講與報告內容，此次中全會的總結報告主要以2大方向為主，第一個是「國防力量的強化」，第二個是「對敵行動的計劃」，⁶言明在「新冷戰」的結構中，為了「國位提高、國權守護、國益死守」，將徹底貫徹對外原則。

金正恩認為目前的國際關係結構已經是名符其實的「新冷戰」，北韓必須提出「符合現狀」的對外戰略，針對目前「新的挑戰局勢」提出「對敵鬥爭方向」，同時也是「強對強，正面勝負」的指導原則。在2023年開始「強力促進」完成強化自衛國防力量的「新目標」。

這裡所謂的「新目標」應是指「發射軍事偵察衛星」、「加強對韓國軍事對應能力」、「固體燃料發動機在彈道飛彈的運用」、「戰術核武技術研發」等內容。也等同預告北韓將在2023年會有更多高強度的武器試驗和軍演來面對韓美軍事同盟。

金正恩認為目前北韓核武賦有兩大任務，第一個是「遏止戰爭，守護和平安定」，但是當無法遏止戰爭的時候，「迅速的核反擊能力」將會是北韓核武的第二個任務。這也是北韓在發展「核武力強化戰略」當中不斷提到的主要綱領。實際上北韓已經多次提及此策略，更因為北韓正式把核武政策「法制化」，同時也進行了將近一年以上的發射試驗，使得北韓核戰略比過去更具有威脅性。

二、擴大敵對路線並成為國防發展主要原則

北韓過去通常會區分「對外政策」、「對敵政策」、「對南政策」等方向，過去歷屆黨內會議也會以這三大方向進行闡述。但是這次北韓首度把對南政策與對敵政策劃歸為同一範圍，多次在「對敵政

⁶ 통일연구원 북한연구실, 〈북한 제8기 제6차 당 중앙위원회 전원회의 분석 및 향후 정세 전망〉, 《현안분석-온라인시리즈》(CO23-01), 2023年1月2日, <https://reurl.cc/289A5E>。

策」當中提及韓國。等同正式把韓國列入「主敵」，其主要原因可能是因為尹錫悅政府在即將發行的《國防白書》當中，再次把北韓列入「主要敵人」的關係所導致。

過去北韓在李明博和朴槿惠時期也曾有類似作法，但僅針對特定韓國政治人物團體，從未把韓國列入「主敵」。這或許是基於內部政治宣傳動員所需，可能與金正恩提出的「新時代黨建設理論的5大方向」有關。⁷

金正恩也在這次中全會提出了政治思想理論路線，這部分很有可能會是北韓近期進行政治宣傳教育的主要核心內容，實際上這部分有點類似金日成時代在冷戰初期所進行的黨內團結策略。⁸

因此北韓在「目前的狀況之下」，體認到「大量生產戰術武器的重要性」，並公開宣示未來北韓所擁有的核彈頭數量將會以「幾何級數的數量」增加，也認為2023年將會是執行「核武力與國防發展的變革戰略」最重要的一年。

參、趨勢研判

一、北韓可能會藉由「新冷戰」突破經濟封鎖並改變現狀

此次黨中全會較少提及經濟領域，由於2023年是「經濟開發五年計畫」的第3年度，可能是因為經建皆未達既定指標。⁹如果按照前述的「對外三大原則」，北韓可能會藉由目前逐漸成形的「新冷戰體系」，逐步恢復邊境貿易至往年規模。隨著美中俄競爭、烏俄戰爭

⁷ 所謂的5大方向（路線）是指：政治建設、組織建設、思想建設、規律建設、作風建設。從此次報告內容來看，金正恩政府相當重視黨內基層組織運作、思想教育，以及內部管控，持續加強地方經濟建設，實現「人民大眾第一主義」。

⁸ 《勞動新聞》最近刊載了緬懷金日成對內團結奮鬥，努力完成12月黨中全會決定的社論，這很符合金正恩經常遵循「金日成風格」的施政特徵。原文參照：〈잊지 못할 1956년 12월 당의 전투적호소에 우리 인민은 어떻게 화답해나섰던가〉，《우리민족끼리》，2023年1月4日，<https://reurl.cc/6LnKpb>。

⁹ 目前北韓的經濟政策應還是維持既有路線，而且經濟和糧食問題也依舊是北韓揮之不去的難題。在這次中全會當中，金正恩多次提到了「原則問題」，指責經濟部門「有些幹部」無法貫徹原則，必須要在「思想和態度」做出改革，才能戰勝「亂局」。

的發展，北韓未來應有機會可逐步突破經濟封鎖困境，朝中俄邊境貿易與海上走私將會是關鍵。

俄羅斯外交部副部長魯登科（Andrei Rudenko）於2023年1月3日公開感謝北韓這段期間支持俄羅斯在烏克蘭的「特別行動」，¹⁰朝俄之間的動向再次成為關注焦點，部分日本媒體報導北韓確實已經透過朝俄邊境鐵路，從羅津港車站向俄國出口砲彈和軍火，¹¹不過北韓外務省事後強烈批評該篇報導是「無稽荒唐的造假輿論」。¹²雖然目前沒有具體證據證明朝俄之間的軍火交易，但北韓確實正在嘗試許多方法突破聯合國經濟制裁。譬如北韓曾在2019至2021年之間收購大量中古貨運船隻，其中也包含韓國的中古貨船，以此進行海上交易。目前北韓仍舊可以在西海（黃海）海域進行海上交易，¹³從當前的狀況來看，這類型的海上走私交易應該很難根絕，未來可能依舊是北韓對外貿易的主要途徑之一。

二、北韓可能會多樣化滲透或挑釁韓國

北韓已於2022年12月底完成固體燃料發動機和軍事偵察衛星實驗。接下來可能會開始進行彈道飛彈試射和相關戰術驗證，加強反制韓美「共同遏制力量」，確保在第一時間可使用戰術核武優先實施打擊。雖然北韓距離完成戰術核武和精確打擊可能還需要一段時間，在這段期間，北韓可能會採用多樣的挑釁或滲透方式，例如無人機、網路攻擊等方式，分化韓國內部輿情。

其中值得注意的是，此次北韓並未提到無人機發展，也未提到

¹⁰ “Moscow Appreciates Pyongyang’s Support of Special Operation in Ukraine - Senior Diplomat,” TASS, 3 Jan 2023, <https://reurl.cc/6L3G9V>.

¹¹ 〈【独自】北朝鮮が11月、鉄道でロシアに軍需物資を輸送 砲弾など数百万ドル規模が批判浴びる両国が関係強化〉，《東京新聞》，2022年12月22日，<https://reurl.cc/qZjpyq>；〈ロシアが北朝鮮に販売した武器を買い戻した理由：武器不足とされるロシア軍、北朝鮮からの購入可能性は〉，《東洋経済》，2023年1月1日，<https://reurl.cc/OE8QXr>。

¹² 當時北韓回應的是《東京新聞》的報導。〈北 “황당무계한 여론조작” …日 ‘러시아에 군수물자 수송’ 보도에 발끈〉，《매일경제》，2022年12月23日，<https://reurl.cc/mZjzX9>。

¹³ 〈새해 첫 불법 선박 간 환적 의심 사례 포착…10척 선박 2~3척씩 밀착〉，《미국의 소리》，2023年1月3日，<https://reurl.cc/AyvMG3>。

無人機入侵事件。¹⁴ 北韓無人機此次成功突破韓國防空系統，飛抵龍山總統府禁航區之後返航，對韓國造成相當大的衝擊。韓國當時也派遣2架無人機進入北韓境內實施偵照任務，在沒被發現的情況下返航。¹⁵

此事件可能也影響到北韓，如果比照之前情況，又正逢中全會期間，北韓理應會在第一時間公開譴責韓方，並以軍事挑釁作為「嚴正回應」，但此次北韓官方媒體皆隻字未提。這可能是前中央軍委副委員長朴正天在中全會突被革職除名的原因，但也不排除其他因素。不過由於無人機成本相對低廉，且難以偵測和擊落，對韓國造成的輿情影響也相當可觀，未來可能還會有類似事件。

簡而言之，金正恩的「對敵鬥爭路線」看似是在進行戰爭準備，嚴防外敵。此次北韓召開中全會，以及對韓國的軍事挑釁，正逢韓國公布《印太戰略報告書》，可能是企圖升高「南北對決局勢」。但實際上可能是為了加強黨內與國內社會各階層團結，當北韓無法使用核武取得「絕對的安全」之前，這種類似的作法應該會不斷地出現。

附表、近期南北韓對應時程（2022年12月26日~2023年1月1日）

	北韓	韓國
12月26日	金正恩主持 8 中全 6 次會議。	1. 北韓 5 架無人機進入京畿道金浦市、坡州市、江華郡、首爾市北部等空域，空軍 1 架 KA-1 攻擊機墜毀。 2. 韓國 2 架無人機進入北韓境內。

¹⁴ 金正恩曾要求「軍工產業的知能化、精密化、高性能化」等政策方針，對於傳統武器也要求國防產業部門務必做到「精密化、無人化，以及知能化，開發現代且具有威力的主體武器」。原文參照：〈김정은원수님께서 하신 조선로동당 제7차대회 당중앙위원회 사업총화보고〉，《조선신보》，2016年5月8日，<https://chosonsinbo.com/2016/05/0008-8/>。

¹⁵ 〈'용산 안뚫렸다' 강력 부인하던 軍, 北무인기 진입 뒤늦게 시인〉，《연합뉴스》，2023年1月15日，<https://reurl.cc/EXM0GR>。

12 月 27 日	第 2 天議程	國防部公布《2023~2027 國防中期企劃》
12 月 28 日	第 3 天議程	外交部發表《印太戰略報告書》
12 月 29 日	第 4 天議程	
12 月 30 日	第 5 天議程	固體燃料衛星運載火箭 1 枚（忠清南道泰安郡泰安邑）
12 月 31 日	1.第 6 天議程 2.金正恩出席多管火箭交付儀式。 3.短程彈道飛彈 3 枚（平壤市龍城區）	
1 月 1 日	1.金正恩與黨政軍高層參訪錦繡山太陽宮。 2.短程彈道飛彈 1 枚（黃海南道中和郡）	1.尹錫悅在龍山總統辦公室向聯參議長、全軍指揮官發表講話。 2.國防部警告北韓如果使用核武，政權將會覆滅。

資料來源：林志豪整理自《韓聯社》、《韓國中央日報》、《韓國國防部》、《朝中社》。

對美國海軍「數位水平線」演習之觀察

翟文中

國防戰略與資源研究所

焦點類別：軍事科技、作戰概念

壹、新聞重點

2022 年 11 月，美國海軍駐中東的第五艦隊第 59 特遣部隊（Task Force 59）組織進行了代號「數位水平線」（Digital Horizon）的海上演習，此次演習為期三周，演習重點置於人工智慧與無人技術兩者的聯合運用，計有 17 家公司的 15 套不同無人系統參與此次演習，其中 10 套系統係第五艦隊目前操作使用的裝備。¹第 59 特遣部隊成立於 2021 年 9 月，這支部隊的主要任務係對無人系統如何與海軍部隊結合執行任務進行實驗。這次演習絕非孤立事件，美國海軍先前曾多次在演習中納編無人海洋系統進行演練，期能透過實兵方式驗證無人載具的可靠性，並找出問題為其未來的研發與部署提出建議修正。就此觀之，美國海軍部署無人海洋系統執行各項作戰任務只是時間早晚問題，當此場景出現將為海軍作戰提供嶄新視野，同時亦將改變未來的海軍作戰與海上接戰規則，從而對各國的海軍建軍與作戰執行產生深遠影響。

貳、安全意涵

一、美國海軍組建多個實驗編裝進行無人海洋系統操作測試

隨著各型水面與水下無人載具的原型艇相繼地問世，美國海軍為了發展相關作戰概念、指揮鏈路及無人／有人載具協同作業準則，先後成立了多個實驗編裝用以進行相關戰術與程序的評估與測試。

¹ Justin Katz, “3 Weeks, 15 Unmanned Systems: Navy Launches ‘Digital Horizon’ Exercise in Middle East,” *Breaking Defense*, November 23, 2022, <https://breakingdefense.com/2022/11/three-weeks-15-unmanned-systems-navy-launches-digital-horizon-exercise-in-middle-east/>.

2017 年 9 月，「無人水下載具第一分隊」(Unmanned Undersea Vehicle Squadron ONE, UUVRON-1) 成立，該單位分對超大型與中型無人水下載具的佈雷與海底測繪能力進行驗證。2019 年 5 月成立的「水面作戰發展第一分隊」(1st Surface Development Squadron, SURFDEVRON ONE)，驗證重點置於大型無人水面載具的海上打擊與中型無人水面載具的情監偵能力。²2022 年 5 月，美國海軍又成立「無人水面艦船第一分隊」(Unmanned Surface Vessel Division One, USVDIV-1)，用以進行無人水面載具的編隊演練與協同作戰驗證。³當前美國海軍無人海洋系統的發展已由原型測試朝向量產部署的方向前進，這些實驗編裝將扮演著關鍵性的角色。

二、無人海洋系統成為海軍各項演習不可或缺一環

為了加速無人海洋系統成軍部署，美國海軍近年來組織了多次演習進行無人系統的作戰概念與系統操作驗證。2021 年 4 月，太平洋艦隊在加州聖地牙哥水域舉行「無人整合戰鬥課題 21」(Unmanned Integrated Battle Problem 21, UxS IBP 21) 演習，這是美國海軍首次將空中與海洋有人／無人操作系統同時納入進行的操演，⁴參演兵力包括水面艦船、潛艦、戰機、無人水面與水下載具以及無人空中載具各種不同型式有人／無人載台。其後，美國海軍進行的各項演習中，例如 2022 年的「彎刀快車」(Cutlass Express) 與「泛太平洋」(RIMPAC) 等演習，無人海洋系統沒有缺席且參演科目更加地複雜與多樣化。「數位水平線」演習係第 59 特遣部隊持續進行

² Megan Eckstein, "USV, UUV Squadrons Testing Out Concepts Ahead of Delivery of Their Vehicles," *USNI News*, September 9, 2020, <https://news.usni.org/2020/09/09/usv-uuv-squadrons-testing-out-concepts-ahead-of-delivery-of-their-vehicles>.

³ Diana Stancy Correll, "Navy Creates Unmanned Surface Vessel Division to Expedite Integration of Unmanned Systems," *New News*, May 17, 2022, <https://www.navytimes.com/news/your-navy/2022/05/16/navy-creates-unmanned-surface-vessel-division-to-expedite-integration-of-unmanned-systems/>.

⁴ Megan Eckstein, "Navy Kicks Off First Fleet Exercise Focused On Role of Unmanned Systems," *USNI News*, April 19, 2021, <https://news.usni.org/2021/04/19/navy-kicks-off-first-fleet-exercise-focused-on-role-of-unmanned-systems>.

的一系列驗證性演習，該部隊被美國海軍指定做為人工智慧整合至無人系統的育成中心，未來此系列演習將會引進更多的數據整合（data integration）與人工智慧系統進行測試，美國學界與工業界亦將參與演習驗證，協助海軍提升無人系統的作戰能力與戰鬥效能。

三、海洋無人系統將成為美國海軍兵力的重要組成

負責督導第 59 特遣部隊的美國海軍第五艦隊司令古柏（Brad Cooper）中將表示，該艦隊期望 2023 年 6 月在此水域能操作 100 艘無人水面艦船。⁵雖然，美國海軍目前操作的各型無人海洋系統多屬中小型尺寸，其執行的任務亦多以「情」、「監」、「偵」（intelligence, surveillance and reconnaissance, ISR）為主，未來隨著中大型海洋無人系統的技術逐漸成熟，這些無人艦船將開始承接電子作戰、反潛作戰、水雷作戰、武裝護航（armed escort）、反制蜂群（counter swarm）、對陸打擊與反水面作戰等不同型式任務。近期，美國海軍透過演習不斷進行有人操作與無人系統的聯合演練，無人海洋系統取代部份有人操作艦船已是不可抗拒趨勢，前者的能力日增、籌獲與維持成本低及可減少人員傷亡並提高艦隊整體戰備水平等優點，這些特點驅使美國海軍艦隊快速地向混合艦隊架構（hybrid fleet architecture）過渡，無人海洋系統未來在海軍作戰將扮演更為吃重的角色。

參、趨勢研判

無人海洋系統將提升美國海上武力的韌性

美國海軍發展無人海洋系統的最主要驅力來自中國與俄羅斯日增的「反介入／區域拒止」（anti-access/area denial, A2/AD）能力。由於濱海水域係美國遂行兵力投射與取得海洋控制的重要水域，當

⁵ 同註 1。

中俄兩國運用岸基兵力與攻船飛彈對此水域活動的美軍艦船進行打擊時，美國海軍航艦打擊群將處於高度風險之中，若其遭到擊沉或重創將導致核心戰力喪失，對後續作戰行動的開展形成不利的影響。為能因應此等威脅，美國海軍提出了「分散式殺傷」(Distributed Lethality)與「分散式海上作戰」(Distributed Maritime Operations)兩個作戰概念，期望透過作戰力量分散至眾多載台與廣大空間，防止核心戰力為敵殲滅致使美軍陷於被動挨打不利態勢。隨著無人海洋系統陸續服勤，美國海軍化解了艦船數量短缺的不利態勢，亦因戰力分散而能大幅地提升艦隊的韌性與生存力，從而在爭取海洋優勢時能夠取得遠較敵方有利的態勢。

。

中俄近期聯合海空軍事行動之意涵

劉蕭翔

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、台海情勢、作戰概念

壹、新聞重點

2022 年 12 月 21 日至 27 日，中國與俄羅斯於浙江舟山與台州之間的東海海域舉行「海上聯合—2022」演習。此次演習課題為「聯合維護海上安全」，並設置「聯合封控」、「臨檢拿捕」、「聯合防空」、「聯合救援」與「聯合反潛」等科目。雙方各自在國內開設聯合導演部，並分別於各自編隊指揮艦開設執行導演部。中國國防部指出，此次聯演旨在展示雙方加強共同應對海上安全威脅、維護國際與地區和平穩定的決心能力，進一步深化中俄「新時代全面戰略協作夥伴關係」。¹由於俄羅斯外長拉夫羅夫（Sergei Lavrov）甫於 2022 年 12 月 1 日譴責北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）在亞太的挑釁，認為其玩火舉動距離俄國海岸與海域，就像離中國領土一樣地近，並已對俄國構成威脅與風險，故俄中兩國進行聯合演習、反恐演習與空中巡航演習此等預防性措施。蓋北約成員國正複製其在歐洲的作為，試圖在亞太製造爆炸性局勢。²故「海上聯合—2022」乍看似為呼應拉夫羅夫此前言論，惟我們若回溯中俄近期的海空聯合軍事行動，將更能釐清中俄於此間作為的脈絡與意涵。蓋自 2022 年年中以來，中俄即於亞太地區頻繁進行海空聯合軍事行動，「海上聯合—2022」此一例行性演習僅是兩

¹ 〈解放軍東部和北部戰區將參加中俄海上聯合軍演〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2022 年 12 月 21 日，<https://big5.sputniknews.cn/20221221/1046553157.html>；〈中俄將舉行「海上聯合-2022」聯合軍事演習〉，《中華人民共和國國防部》，2022 年 12 月 20 日，http://www.mod.gov.cn/topnews/2022-12/20/content_4928657.htm。

² “Лавров: НАТО создает взрывоопасную ситуацию в АТР, в ответ РФ и КНР укрепляют партнерство,” ТАСС, 1 декабря 2022, <https://tass.ru/politika/16473437>.

國 2022 年一系列聯合軍事行動的句點。

貳、安全意涵

一、中俄亞太海空聯合軍事行動已常態化

中俄亞太海上與空中戰略巡航已發展為常態化軍事行動。以 2019 年 7 月啟動的亞太聯合空中戰略巡航為例，2022 年 5 月與 11 月，中俄兩國即分別於日本海與東海展開演練，兩國戰機更於 11 月演習期間首度在彼此機場降落。就亞太海上聯合巡航而言，中俄 2022 年 9 月在太平洋地區的聯合巡航係繼 2021 年 10 月以來的再度巡航，而 9 月的巡航更首度抵達白令海，航行距離達七千多海里。在可預見的未來，中俄亞太海空聯合軍事行動將愈發頻繁。

二、配合外交操作，傳遞政治訊息

中俄聯合軍事行動向來為兩國傳遞政治訊息的渠道，近期的海空聯合軍事行動即刻意配合其外交操作。2022 年 5 月的中俄亞太聯合空中戰略巡航即於「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD)東京高峰會期間實施；俄羅斯總統普欽(Vladimir Putin)與中國國家主席習近平於 2022 年 9 月在烏茲別克撒馬爾罕進行俄烏戰爭後的首次會晤時，中俄海軍亦同步於太平洋二度聯合巡航。中俄「海上聯合—2022」除為最接近臺灣的一次外，其聯合封控演習科目亦令人聯想到 2022 年 8 月間美前眾議院議長裴洛西(Nancy Pelosi)訪臺後，解放軍東部戰區在臺灣周邊海域演練的聯合封控行動。在「海上聯合—2022」進行之際，俄國聯邦安全會議副主席梅德維傑夫(Dmitry Medvedev)亦於 12 月 21 日在北京與習近平會晤。梅德維傑夫除轉交普欽親署信函外，亦有意平衡烏克蘭總統澤倫斯基(Volodymyr Zelenskyy)同日在白宮與美國總統拜登(Joe Biden)會晤的效應。

三、逐步提升演練層級，以維持嚇阻作用

綜觀中俄近期海空聯合軍事行動，我們能發現中俄刻意逐步提升演練層級，從而不斷有吸引外界關注的亮點，亦能藉此維持嚇阻作用。例如 9 月聯合海上巡航至白令海舉動，即頗有為俄羅斯宣示其於北極和北方航線的主導權意味；11 月聯合空中巡航裡兩國戰機首度降落於彼此機場，此一從所未見且能強化彼此的「相互可操作性」（interoperability）之舉便立即吸引外人目光；12 月「海上聯合—2022」演習的飛彈實射演練與 9 月「東方—2022」（Vostok 2022）演習的飛彈模擬發射演練相較，顯然則又更進一步。

「海上聯合—2022」刻意再度於東海海域演練，亦頗具戰場經營深意，蓋東海海域內各國艦機活動頻繁，電磁環境複雜，復以每年 12 月又是氣象惡劣的季節。另據中國國防部新聞稿得知，此次演習係「不經兵力集結，不經港岸磋商，直接奔赴演習海域，直接展開海上行動」，中方參演艦艇此前均有任務在身，多數僅提前十多天才接到演習任務而進行準備，更有休假官兵臨時召回後立即出海演訓。此反映共軍欲於短期間完成平戰轉換的強烈意圖。³

參、趨勢研判

一、美中俄亞太對抗態勢愈發明朗

中俄亞太海空聯合軍事行動自是針對美國及其於「第一島鏈」友盟而來，而美國亦與其友盟就此展開布局與反制作為。美國於 2022 年 10 月與 11 月陸續公布的《國家安全戰略》、《2022 年美國國家國防戰略》，以及《2022 年中國軍力報告書》便說明俄國的威脅雖然迫切，但與中國的競爭才是美國最重大的挑戰。蓋中國乃世上唯一有重塑國際秩序意圖和能力的競爭者，並且對美國國家安全和自由開放國際體系構成最重要與最具系統性的挑戰，而「綜合嚇阻」

³ 黎雲、孫魯明，〈「海上聯合-2022」：提高務實合作水平 提升聯合行動能力〉，《中華人民共和國國防部》，2022 年 12 月 22 日，http://www.mod.gov.cn/big5/action/2022-12/22/content_4928929.htm。

(integrated deterrence) 則是美國應處中國挑戰的重要手段，與友盟的合作則為其間重要環節。⁴

北約 2022 年 6 月 29 日發布的新版《戰略概念》(*Strategic Concept*) 聲明俄羅斯為頭號威脅之餘，中國亦首度正式列為北約的「系統性挑戰」。韓國、澳大利亞、日本與紐西蘭等國領導人出席此次峰會，亦顯示北約觸角已延伸至印太。美國副總統賀錦麗 (Kamala Harris) 於 2022 年 11 月 20 日訪問菲律賓，修復關係與強化軍事合作之舉亦旨在南海遏制中國。此行除重申對菲安全承諾與支持南海仲裁判決外，賀錦麗亦與菲國總統小馬可仕 (Ferdinand Marcos Jr) 具體討論如何強化讓美軍在菲國軍事基地輪駐與儲存防衛設備補給的《增強防務合作協議》(*Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA*)。

日本甫於 2022 年 12 月 16 日通過的《國家安全保障戰略》、《國家防衛戰略》與《防衛力整備計畫》安保文件亦為遏制中俄勢力擴張的重要環節。新版《國家安全保障戰略》一改此前視中俄兩國為戰略夥伴看法，而認定中國崛起為最大的戰略挑戰，對俄羅斯的看法也更強硬。故日本保留有先制性的對敵基地攻擊能力、強化長程彈道飛彈的攻擊火力、增加 2 艘神盾驅逐艦至 10 艘，並將軍費開支提高到 GDP 的 2%，使其與北約成員國的承諾保持一致。日本亦開始加強其西南群島防禦，以因應他日臺海衝突波及日本的可能。⁵神

⁴ “National Security Strategy,” *The White House*, October 22, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>; “2022 National Defense Strategy of The United States of America,” *U.S. Department of Defense*, October 27, 2022, <https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>; “2022 Report on Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China,” *U.S. Department of Defense*, November 29, 2022, [Defense.gov/CMPR](https://www.defense.gov/CMPR).

⁵ “National Security Strategy of Japan,” *Japan Ministry of Defense*, December 2022, <https://reurl.cc/ROl3rz>; “National Defense Strategy,” *Japan Ministry of Defense*, December 16, 2022, <https://reurl.cc/Ayev7Z>; 〈防衛力整備計画について〉，《防衛省・自衛隊》，令和 4 年 12 月 16 日，<https://reurl.cc/WqZK1O>。

盾驅逐艦數量的增加，咸信為因應日後中日發生衝突所需，另據悉日本還決定採購 500 枚戰斧巡弋飛彈（Tomahawk cruise missile）配備於神盾艦，同時裝備射程至少增至 900 公里的 12 式反艦飛彈（12 SSM）升級版。⁶整體而言，中國海軍未來要進入西太平洋將更為不易。

2022 年 12 月 16 日，美國又啟動國務院專門應對來自中國地緣政治挑戰的「中國事務協調辦公室」；美澳外長與防長「二加二」會談同日亦於華盛頓進行，考量到中國影響力在印太的強化，雙方就美日澳防衛合作達成共識，並將擴大美軍機在澳洲的輪流部署。美國務卿布林肯（Antony Blinken）另強調，美國與日本等同盟國擁有相同目標。⁷該目標自是遏制中國在印太的勢力。

惟 2023 年新年伊始，菲國總統小馬可仕隨即於 1 月 3 日至 5 日訪問中國，雙方發表《中菲聯合聲明》並簽署 14 項雙邊合作協議，還同意就南海問題建立直接溝通渠道，以和平處理爭端。菲律賓於中美之間的採取的「避險」（hedging）策略，顯然已讓菲國成為美國在「第一島鏈」圍堵中國的脆弱環節。

種種跡象顯示，美國未來與友盟合作制衡中俄的強度只會愈高，而中國亦將伺機反制，故美中俄亞太對抗態勢亦將愈發明朗。

二、中俄聯合海空軍事行動暫未直接針對臺灣

就美國及其友盟對中俄亞太海空聯合軍事行動的反制觀之，美國主要針對對象無疑是中國，而非俄羅斯。惟俄羅斯是否藉由中俄在亞太的聯合軍事行動暗地支持中國，乃至於擴大與美國於此間的衝突，卻一直是眾人關切的焦點。就中俄近期亞太海空聯合軍事行

⁶ Yoshihiro Inaba, "Japan to Increase the Number of Aegis Destroyers," *Naval News*, January 3, 2022, <https://www.navalnews.com/naval-news/2023/01/japan-to-increase-the-number-of-aegis-destroyers/>.

⁷ 〈中俄軍事合作對世界和平穩定至關重要〉，《俄羅斯衛星通訊社》，2022 年 12 月 19 日，<https://big5.sputniknews.cn/20221219/1046512807.html>。

動研判，俄羅斯顯然暫時無意也未做好介入中美對抗熱點——臺灣問題與南海問題的準備。普欽執政下的俄羅斯從不從事於己無益之事，俄國太平洋艦隊於 2022 年 11 月聲稱其由地中海返回駐地，途經南海時曾舉行防空演習，亦僅是故作姿態。北約觸角延伸至亞太雖是俄羅斯介入的藉口，惟俄羅斯於臺海與南海既無重大利益，亦與此間國家無地緣政治衝突，實難想像俄羅斯為何願意捲入與己無關的紛爭。

在中俄關係權宜的本質下，除非有足以讓中俄不惜代價聯袂與美國軍事衝突的情事發生，否則難以想像俄羅斯願意介入臺海衝突，尤其在中俄核心利益南轅北轍——中國關切臺灣問題，而俄羅斯擔憂北約東擴的情況下，這樣的機率著實不高。除非美國同時在歐亞大陸對中俄挑釁生事，但此可能性目前又幾近於零。

另一種可能則是在俄烏戰爭久拖未決下，倘若中國對臺灣採取軍事行動並對美國造成壓力，俄羅斯自然樂於配合。蓋此舉非但能掣肘美國並使其備多力分，又能報復美國間接介入俄烏戰爭。惟中國若無絕對把握拿下臺灣，咸信中國仍不敢輕舉妄動，故可能性亦不高，況且深陷俄烏戰爭泥淖的俄軍已師老兵疲，應暫時無力介入遠東事務。

可預見的是，中俄短期間仍將以海空聯合軍事行動向共同敵人——美國示威，並藉此在政治上互為表裡地適時支持對方，而兩國近期的海空聯合軍事行動即是例證。

解放軍三種「合成旅」

歐錫富

中共政軍與作戰概念所

焦點類別：軍事科技、戰爭模式、作戰概念

壹、新聞重點

根據央視軍事微博，解放軍陸軍第 72 集團軍在皖東組織合成營山地進攻演練。裝甲、步兵、偵察、炮兵等多個作戰要素密切配合，多種火器全方位、多波次展開打擊，成功突破封鎖線。¹解放軍「合成旅」活動，再度引起關注。

貳、安全意涵

2017 年中共軍事改革後，解放軍摩步師 / 機步師、摩步旅 / 機步旅統一整編為「合成旅」。裝備戰車和履帶步戰車的重型合成旅、裝備 8 輪裝甲車的中型合成旅、以及裝備猛士突擊車的輕型合成旅成為主要編制形式。

一、重型合成旅

重型合成旅可分為三類，一類裝備 15 式輕戰車，一類裝備 96A 戰車，還有裝備 99A 戰車。後者這種重裝旅，被稱為土豪旅。土豪旅一般編有 4 個合成營、1 個炮兵營、1 個防空營等主力單位，滿編有 112 輛 99A 戰車（4 營 X 2 連 X 14 車 = 112 輛戰車）、104 輛 04A 步兵戰車。炮兵營下轄火箭炮連、火炮連、反戰車殲擊連，裝備 PHZ -11 式 122mm 模組化火箭炮，PLZ-07 式 122mm 自走榴彈炮、紅箭-10 自走反戰車飛彈發射車，形成強大可持續攻擊壓制火力。防空營則以紅旗-17 飛彈與 PGZ-09 式雙 35 高炮組成彈炮一體防空體

¹ 〈火力全開！合成營山地進攻演練〉，《新華網》，2022 年 12 月 29 日，http://www.news.cn/mil/2022-12/29/c_1211712992.htm。

系。²

11 式自行火箭炮採用模組化設計，打完一輪後可直接更換發射箱繼續射擊，最大射程 50 公里，加上 07 式自走榴彈炮，可對敵縱深進行火力打擊。紅箭-10 反戰車飛彈，為第三代反戰車飛彈，射程 10 公里，能貫穿幾乎所有主戰戰車裝甲，還能打擊直升機。紅旗-17 防空飛彈是引進俄羅斯道爾-M1 型防空飛彈後，將其國產化的一款防空飛彈。它將雷達、飛彈和射控站「三位一體」，採用垂直冷射，射程 12 公里。每車裝載 2 個飛彈模組，每個飛彈模組由 1 個運輸發射箱和 4 枚 9M331 飛彈組成。09 式雙 35 自走高炮是目前最先進高炮，主要負責：伴隨機甲部隊防空任務、部隊攻擊時負責地面火力壓制及掩護進攻部隊、對低空飛行器進行攔截。³

二、中型合成旅

中型合成旅以輪式裝甲車作為主戰武器，俗稱八輪部隊。其兼具火力與機動性能，能在第一時間到達前線，同時火力要比輕型合成旅強。在同一底盤 40 多種不同功能裝備中，八輪步戰車、突擊車、炮車是承擔火力打擊主力，實現通用保障、模組防護、高速機動，提供比重型合成旅更高機動力，高速穿越山地叢林作戰。

首款八輪是 ZBL-08 式輪式步戰車，取代以往的 92 式六輪運兵車，實現機動作戰平台更新，隨後並配備 PLL-09 式 122mm 輪式自走榴彈炮、ZTL-11 式輪式突擊車。08 式步戰車炮塔安裝一門 30mm 鏈炮和一挺 7.62mm 機槍，構成紅箭-73 反戰車飛彈發射裝置。步戰車最大乘員 10 人，形成一個步兵班，包括車組 3 人和戰鬥員 7 人。11 式突擊車，主要火力則是 105mm 炮塔，與 15 式輕型坦克的

² 〈所向披靡/重裝甲鍛鐵拳陸軍全域攻擊〉，《大公網》，2022 年 1 月 3 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2022/0103/673211.html>。

³ 〈我軍重型合成旅火力有多猛？裝備 112 輛 99A 坦克，完爆美國 HBCT 級旅〉，《壹讀》，2020 年 7 月 8 日，https://read01.com/zh-tw/mzJ3g4j.html#.Y7J_uH1Bw2w。

105mm 戰車炮口徑相同。在山地攻堅作戰中，一發炮彈足以摧毀一個碉堡火力點。由於採用輪式底盤，最大公路時速為 100 公里，在野戰和城鎮戰中，可發揮重大作用。09 式八輪炮車，安裝 122mm 自走榴彈炮，實現去陣地化，不需構築發射陣地，炮車本身即是陣地，可利用高機動性和資訊化優勢，不斷變換射擊位置，提高打擊突擊性。⁴

三、輕型合成旅

輕型合成旅俗稱為「猛士旅」，是由猛士車族（逆向仿製美製悍馬車）組建輕型高機動合成部隊，尤其以裝備重機槍和自動榴彈發射器的裝甲猛士居多。傳統輕型部隊是摩托化步兵部隊，步兵搭載卡車進行機動、徒步作戰，而重武器全靠卡車牽引。輕型部隊突出輕便、機動，其缺點是缺乏攻堅和反戰車能力。三代猛士車最大載重超過 4 噸，能夠作為平台以有效承載火炮、反戰車飛彈、防空飛彈，這讓輕型合成旅戰力超強。

輕型合成旅的合成營擁有 3 個裝備猛士防護型突擊車的步兵連，1 個火力連和其他支援保障分隊。輕型合成旅擁有 3 個連 PCL-171 型 122mm 車載榴彈炮、1 個連紅箭-10 反戰車飛彈和 1 個連 20 管車載箱式火箭炮。三代猛士車型號眾多，成為支撐輕型高機動部隊的堅實基礎。尤其是 6X6 底盤的 CTL181A 和 CSZ181，戰鬥全重 10 噸以上，最高時速達 120 公里。猛士車可改裝為 122mm 自走車載加榴炮、紅箭-10 反坦克飛彈發射車、120mm 迫擊炮車、架橋車、無人機發射車，以及指揮車、通訊車、偵察車、救護車等。三代猛士改進衛星通信能力、遠距夜視儀，且防護力大為提高，擁有防地雷、反伏擊能力。⁵

⁴ 〈大八輪三劍客時速 100 公里突擊〉，《大公網》，2023 年 1 月 2 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2023/0102/804279.html>。

⁵ 〈裝甲猛士戰力升防地雷反伏擊〉，《大公網》，2022 年 1 月 3 日，

參、趨勢研判

烏克蘭戰爭對解放軍教訓包括反戰車飛彈重創戰車，輪式武器優於履帶武器以及旅改師構想再起。

一、反戰車飛彈重創戰車

烏克蘭戰爭烏軍以美製標槍（Javelin）、英製次世代輕型反戰車武器（Next Generation Light Anti-Tank Weapon, Nlaw）等反戰車飛彈重創俄軍大量裝甲車輛，暴露戰甲車面對反戰車飛彈的脆弱性，也讓戰車過時論說法甚囂塵上。俄軍營戰術群（Battalion Tactical Group, BTG）步兵過少，無法幫戰車掃除障礙；缺乏步戰炮協同作戰與空中掩護與偵察。俄軍營戰術群暴露的缺失，可用以檢視解放軍合成旅的弱點。

二、輪式武器優於履帶武器

烏俄戰爭顯示，法製凱薩（Caesar）自走榴炮、斯洛伐克 Zuzana-2 自走榴砲、美製 M777 榴炮、海馬斯火箭等輪式武器，優於同型履帶武器。輕快、機動輪式武器優於笨重、遲鈍履帶武器，而且打了就跑，以避免遭敵人鎖定。輪式武器單位成本低、操作簡便、維修容易，不像履帶武器單位成本高、油料需求大、維修耗時費力。這些輪式武器配合精準彈藥，威力超過履帶武器。

三、旅改師聲音再起

俄軍在烏克蘭戰爭失利，計畫改革將步兵旅、空降旅、兩棲作戰旅將改為師，以因應像烏克蘭較大型戰爭需要。⁶合成旅作為一個多功能聯戰單位，在小型衝突中能快速反應和應對。優點是以前一個步兵旅無力應付的問題，現在因為加入多功能單位，例如增加防

<http://www.takungpao.com/news/232108/2022/0103/673213.html>。

⁶ Ashish Dangwal, "Russia to Bolster Its Military; Will Create Nine New Regiments to Meet Security Needs—Russian Defense Minister," *Eurasian Times*, December 24, 2022, <https://eurasianimes.com/russia-to-bolster-it-military-will-create-nine-new-regiments-to-meet-security-needs-russian-defense-minister>.

空營，強化其防空能力；缺點是合成旅相較於傳統師級單位，主戰單位減少，由於原有步兵營／裝甲營規模縮小，導致火力不足，在較大型戰爭衝突中，顯得捉襟見肘。因此在戰爭轉趨大型化趨勢下，旅改師構想再度出現。

歐盟制裁俄羅斯影響之現況與預測

汪哲仁

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

繼去（2022）年 10 月 6 日對俄羅斯實施第八輪制裁後，12 月 16 日歐盟再次對俄羅斯進行經濟制裁，除了新增對 141 位個人和 49 個實體的制裁外，主要針對「無人機發動機與軍民兩用產品及技術的出口、礦業投資、民意與市場調查服務、廣播許可、地區開發銀行」等方面進行制裁。原本各方預計在第八輪對俄羅斯原油進行「價格上限」（price cap）後，第九輪也將對俄羅斯天然氣實施「價格上限」。希臘、比利時、義大利和波蘭等歐盟國家要求制訂上限，認為這將保護本國經濟免受高能源價格的影響；而德國、奧地利和荷蘭憂心「價格上限」將擾亂能源市場的運作，不利於歐洲購買天然氣。在激烈協商後，歐盟最終於在第九輪制裁公布後三天，12 月 19 日達成為期一年的天然氣「價格上限」協議，而觸發「價格上限」的條件有二：（1）荷蘭「TTF 天然氣」報價必須高於每兆瓦時（Megawatt-hour, MWh）180 歐元，（2）必須比全球液化天然氣的價格高 35 歐元；且前述二項條件須維持三天以上。¹

貳、安全意涵

歐盟自 2022 年 2 月 23 日對俄羅斯實施首輪制裁以來，其制裁主要分為四大方向，分別是「能源制裁、金融制裁、貿易與產業制裁、以及個人制裁與國際組織會員限制」。雖然美國也積極在經濟方

¹ 〈歐盟達成天然氣價格上限協議 設定每兆瓦時 180 歐元〉，《中央社》，2022 年 12 月 20 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202212200004.aspx>；“Russian oil: EU Agrees on Level of Price Cap,” *European Union*, December 3, 2022, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/03/russian-oil-eu-agrees-on-level-of-price-cap/>.

面制裁俄羅斯，惟美、俄兩國經濟關聯不深，故其制裁影響之力道無法與和俄羅斯經濟合作深厚的歐盟相提並論，特別是在能源與金融方面。在俄烏戰事可能持續 2023 整年的情況下，回顧俄羅斯在這 10 個月的經濟制裁下所受到的影響，以及俄能否有經濟實力支應其戰爭花費，有其重要性。

一、經濟制裁對俄羅斯長期經濟發展影響深遠

由於俄羅斯以出口能源為其經濟成長動能，在天然氣與石油受美歐制裁下，國民生產毛額（GDP）已呈現衰退，如「經濟合作暨發展組織」（Organisation for Economic Cooperation and Development，OECD）最新的預估，2022 年俄羅斯經濟將下降 3.9%，2023 年下降 5.6%，²政府預算赤字為將由 2022 年的占 GDP 的 2%（2.9 兆盧布）增加到 3-4%（5 兆盧布）。³雖然 GDP 的衰退比戰爭初期預測的 10 至 12% 跌幅要小很多，且能源價格高漲抵消了部分石油和天然氣出口量下降，但仍造成民眾對其經濟展望悲觀。根據「國際能源署」（International Energy Agency, IEA）的預估，俄羅斯在今（2023）年三月時，受到歐盟自 12 月 5 日開始實施的原油禁運、原油與天然氣價格上限，以及俄羅斯針對實施原油「價格上限」的國家所進行的反制裁，其原油出口量可能每日減少 200 萬桶，大概占其生產量的 1/5，天然氣出口量預計減少到 500 億立方公尺，僅 2022 年的一半。⁴這種趨勢也可以從 2022 年 12 月份俄羅斯海運原油數量下跌得到佐

² “Confronting the Crisis OECD Economic Outlook, November 2022,” OECD, <https://www.oecd.org/economic-outlook/november-2022/>.

³ “«Газпрому» насчитали будущие потери в 100 миллиардов долларов,” MK.RU, 29 Декабря 2022, <https://www.mk.ru/economics/2022/12/29/gazpromu-naschitali-budushhie-poteri-v-100-milliardov-dollarov.html>.

⁴ “IEA Sees Russia Oil Output Nosediving in 2023 on Lack of Markets,” Bloomberg, November 15, 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-11-15/iea-sees-russia-oil-output-nosediving-in-2023-on-lack-of-markets>; “«Газпрому» насчитали будущие потери в 100 миллиардов долларов,” MK.RU, 29 Декабря 2022, <https://www.mk.ru/economics/2022/12/29/gazpromu-naschitali-budushhie-poteri-v-100-milliardov-dollarov.html>.

證。⁵因此俄羅斯必須要從他處尋求替代市場，但出口轉向受限於油輪數量的限制，大幅度地以海運運輸替代管線運輸並非易事。雖然大多數的分析師對2023年油價走勢看法分歧，⁶但就目前原油需求受到中國解封而造成「新冠」染疫人數居高不下，美國聯準會（FED）以升息打壓需求的政策短期難有戲劇性轉變下，已讓原油價格降回俄烏開戰前的水準，況且自開戰以來，俄羅斯「烏拉爾級原油」（Urals Oil）相對於「布蘭特原油」（Brent Oil）以三到四成的折扣出售，也讓俄羅斯難以有利可圖。因此在量價皆下跌的預估下，俄羅斯經濟下跌趨勢可能難有轉圜。

二、供應鏈與軍需左右俄羅斯工業生產量能

2014年克里米亞事件後，西方對俄羅斯進行制裁，俄羅斯就開始進口替代政策，以本國產品及從非制裁國家中進口消費與工業生產所需。2022年俄烏戰爭後，西方廠商大量撤出，除了西方著名的民生消費廠商撤出成為新聞焦點外，過去為俄羅斯大型工礦業者提供開採或金屬冶煉機具與技術的西方廠商受制裁的影響也紛紛離開俄羅斯市場，這種供應鏈的中斷嚴重影響俄羅斯工業產能。雖然俄羅斯政府於3月31日通過法令，以各項低利貸款與補助協助國內廠商進行進口替代與平行輸入，但成效依產業與產品而有不同。一般而言，消費性產品供應鏈較戰前曲折但並不困難，但占俄羅斯工業生產大宗的礦業及冶金業的大型零組件（如鑽井、鍛煉設備）則相對困難，由「北溪一號」（Nord Stream 1）天然氣管道所使用的加壓渦輪機要送至加拿大維修可見。

以與軍需高度相關的冶金產業為例，雖然原材料和零部件的進

⁵ Julian Lee, "Russia's Oil Exports Collapsed Since G-7 Sanctions Began," *Bloomberg*, December 20, 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-12-20/russia-s-oil-exports-collapsed-since-g-7-sanctions-began>.

⁶ Alex Kimani, "The Oil Market Crisis Sparked by Russia's Invasion Is Nearing Its End," *OilPrice.com*, January 2, 2023, <https://oilprice.com/Energy/General/The-Oil-Market-Crisis-Sparked-By-Russias-Invasion-Is-Nearing-Its-End.html>

口替代相對成功，但過去嚴重依賴「不友好國家」的大型關鍵設備（如軋鋼機）則被迫以變通方式（如透過第三地）來購買，或改用來自亞洲、質量較低的替代品。而且，根據俄羅斯工貿部（Ministry of Industry and Trade）製定的《到 2030 年產業發展戰略草案》（Metallurgical Industry Development Strategy to 2030），進口替代的過程可能至少需要十年時間。⁷

話雖如此，但另一方面，烏克蘭戰事的擴大與延長卻迫使俄羅斯增加冶金業的需求。砲彈與軍事裝備的消耗速度可能讓冶金業產能需求超過開戰前的產能，這可從軍工企業轉為三班制生產並擴大生產人員招募獲證。例如，在 10 個月的制裁下，俄羅斯鋼鐵產量僅下降了 6.5%，而非原先預估的 24%。⁸

參、趨勢研判

「友好國家」將為俄羅斯貿易與投資的主要對象

普欽（Vladimir Putin）上台後就加大與亞洲方面的能源合作，⁹ 2012 年普欽第三度就任總統後推出「轉向亞洲」（Pivot to Asia）政策，2014 年「克里米亞事件」後加快實施該政策，而 2022 年俄烏戰爭可說是俄羅斯正式與西方決裂。在西方制裁下，俄羅斯不僅喪失歐盟這個最大的市場，也失去歐盟作為重要的技術與零組件的供應來源，因此尋求完全替代的市場與供應來源成為必然。2022 年 12 月 15 日普欽在戰略發展和國家計劃委員會會議上表示，面對西方的制裁，「我們正擴大並將繼續擴大所有對與俄羅斯交往感興趣的國家來往，他們清楚地了解，哪裡是他人的利益，哪裡又是國家自身的利

⁷ “Ни шатко, ни валком,” *Коммерсант*, 8 августа 2022, <https://www.kommersant.ru/doc/5502489>.

⁸ “Оборонная промышленность увеличила спрос на металл,” *Независимая*, 28 декабря 2022, https://www.ng.ru/economics/2022-12-28/4_8627_metal.html.

⁹ 年運輸量為 3,000 萬噸的「東西伯利亞-太平洋石油管道」（Eastern Siberia-Pacific Ocean oil pipeline）在 2006 年開始興建，2011 年開始運作；年最大輸氣能力可達 380 億立方公尺的「中俄東線天然氣管道」（Power of Siberia）2014 動工，2022 年 12 月開始運行。

益。俄羅斯正在與這些國家建立貿易和投資關係。……我們將尋找其他更有前途的合作夥伴——包括亞洲、中東、拉美和非洲。我們將把俄羅斯的能源供應重新定位於友好國家的市場。」¹⁰因此，未來俄羅斯將專注發展往南與往東的港口和管道基礎設施，包含「西伯利亞力量二號」(Power of Siberia 2)，「科維克塔」(Kovykta)天然氣田，並協助土耳其發展成為區域性的天然氣中心。當然，轉向亞洲也不僅止於能源合作方面，從最近莫斯科大買人民幣使得主權財富基金(NWF)中人民幣的比重達到六成，中俄在亞洲多次軍演可知，未來中國是俄羅斯往「友好國家」發展的最重要盟友之一。

¹⁰ “Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам,” *Президента России*, 15 декабря 2022, <https://kremlin.ru/events/president/news/70086>.

華為深陷制裁泥沼之後續觀察

曾敏禎

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：網路安全

壹、新聞重點

根據美國《華爾街日報》2022 年 12 月 27 日指出，中國電信巨頭華為（Huawei Technologies Co.）和芬蘭電信設備製造商諾基亞（Nokia）12 月 23 日達成協議，宣布延長雙方原定 2022 年到期的技術共享專利許可協議，將繼續授權對方攸關智慧手機和網路方面等技術。¹

貳、安全意涵

一、擴大專利授權意圖變現止血

華為自 2019 年受美國制裁後，手機與 5G 通訊設備事業遭受重創，2022 年、2021 年全年營收 6,369 億元人民幣、6,368 億元人民幣，已較 2020 年減少 28.6%。²為彌補部分因美國制裁而損失的收入，華為急於提振公司營收，故轉而積極拓展專利授權客戶。根據華為美國首席智慧財產權法律顧問蓋斯勒（Steven Geiszler）透露，2019 年至 2021 年間，華為全球專利授權收入約為 12 億美元（約 83.88 億元人民幣）。³美國制裁雖將華為拒於西方市場以外，然專利作為公開披露技術，不受美國限制，截至 2021 年底，華為在全球持有之有效授權專利超過 11 萬件，其中 90% 以上專利為發明專利，華為 2021 年度專利授權量在中國國家知識產權局與歐洲專利局都是排名第一，

¹ Dan Strumpf,〈華為與諾基亞達成技術授權協議，儘管美國實施限制〉，《華爾街日報》，2022 年 12 月 27 日，<https://reurl.cc/VRggZN>。

² 〈華為預計 2022 年營收 6369 億元，與上年基本持平〉，《深圳證券時報社》，2022 年 12 月 30 日，<https://www.stcn.com/article/detail/765516.html>。

³ 張雅涵，〈美國封殺下 華為拓展專利授權彌補損失〉，《中央廣播電台》，2022 年 12 月 23 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2154295>。

在美國專利商標局則位居第五。⁴對照華為前幾年的亮眼營收，當前販賣技術專利授權所獲金額雖看似杯水車薪，但短期可暫解燃眉之急，試圖先「生存下來」，至少撐過禁令下的嚴峻形勢。

二、開拓多元業務領域另闢蹊徑

美國技術出口限制已全面癱瘓華為智慧型手機業務，其先進通訊設備在已開發市場幾乎喪失殆盡，形同斬斷華為最重要的左膀右臂，目前幾乎只能依靠中國市場勉強支撐其營收。然而，華為已知如何另起爐灶，當前除跨界銷售電視，更提供網路及智慧化系統，結合車企布局電動車；2021年10月華為針對煤礦、智慧公路、海關和港口、太陽能 and 資料中心能源組建五大軍團；⁵ 2022年3月成立互動媒體、運動健康、顯示芯核、園區網路、資料中心網路、資料中心底座、網站及模組電源、機場軌道、電力數位化服務、政務一網通等十大軍團；⁶ 2022年5月接續打造數位金融、網站能源、機器視覺、製造行業數位化系統部和公共事業系統部等五大軍團。⁷這些均凸顯其集結內部行業專家，挖掘各業務最大潛力，並結合華為在5G的數位智能化服務優勢，輻射到不同領域和項目，冀培育新的盈利來源。然短短2年內迅速成立20個軍團亦側面反映其多方下注的焦慮感，能否成功轉型並找到比肩智慧型手機與通訊設備的兩大「金脈」，以扛起華為盈利重任支撐經營根基，則仍待後續觀察。

參、趨勢研判

一、投入大規模技術研發，力拚自主化突破重圍

⁴ 李文輝，〈華為專利授權收入 連續兩年超過支付費用〉，《中國時報》，2022年12月24日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20221224002764-260409?chdtv>。

⁵ 〈自煤炭軍團後華為再成立港口、公路、能源、光伏四大軍團〉，《新浪財經網》，2021年10月12日，<https://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/2021-10-12/doc-iktzscyx9287513.shtml>。

⁶ Money DJ，〈華為續推全球化戰略，扎根互動媒體十領域布局〉，《科技新報》，2022年3月2日，<https://technews.tw/2022/03/02/huawei-further-promotes-globalization-strategy/>。

⁷ 葉文義，〈華為打造新的增長引擎 成立第3批軍團〉，《中國時報》，2022年6月1日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220601003741-260409?chdtv>。

根據歐盟執委會公布「2022 年歐盟工業研發投資記分牌」(The 2022 EU Industrial R&D Investment Scoreboard)，研發投資金額的前三名企業分別為美國的 ALPHABET/Google (278.668 億歐元)、META/Facebook (217.685 億歐元)、微軟 (216.422 億歐元)，而華為以 195.338 億歐元支出排名全球第四、蘋果 (193.484 億歐元) 位列第五。⁸近十年來，華為研發費用達到 8,450 億元人民幣，華為近年將每年收入 15% 以上投入研發，2021 年更增至 22.4%，⁹透過研發投資的回報，得以再投資和再創新。例如其近年自主研發的伺服器操作系統軟體「鴻蒙」(Harmony OS)，鎖定目標係消費電子產品領域，冀與 (蘋果) iOS、Android (安卓) 形成三足鼎立之勢；「歐拉」(open Euler) 則主攻與基礎設施有關的服務器、存儲、雲服務、工控產品。

觀諸華為 2022 年 11 月所發聲明，申請發展先進晶圓製程的主要設備——微影光雕機台 (EUV) 的相關技術專利；針對此事，外媒認為一台高度複雜的 EUV 除需要諸多先進零組件，另需要相關上下游產業鏈配合，故不看好華為做出中國製 EUV。¹⁰然此舉亦代表華為欲向外界展現其捲土重來的決心，未來廣續在相關半導體製造設備研發上投入更多資源。華為 2022 年全年營收 6,369 億元人民幣，與 2021 年基本持平，顯示當前華為在制裁下已邁入正常運營的階段，預判經歷此役禁令風暴，後續加快自研系統的策略只會更為徹底，執行「去美國化」、「半導體自主化」營運模式，以避免在全球市場再次遭遇瓦解危機。

⁸ Grassano, N., Hernandez Guevara, H., Fako, P., Nindl, E., Georgakaki, A., Ince, E., Napolitano, L., Rentocchini, F. and Tübke, A., "The 2022 EU Industrial R&D Investment Scoreboard," *European Commission*, December 13, 2022, <https://iri.jrc.ec.europa.eu/scoreboard/2022-eu-industrial-rd-investment-scoreboard>.

⁹ 〈通信行業研究週報：華為發佈 21 年財報 研發投入再創新高〉，《新浪財經》，2022 年 4 月 7 日，<https://reurl.cc/ROlz6D>。

¹⁰ Anton Shilov, "Huawei EUV Scanner Patent Suggests Sub-7nm Chips for China," *Tom's Hardware*, December 25, 2022, <https://www.tomshardware.com/news/huawe-euv-scanner>.

二、以競合取代競爭，深化與對手在關鍵業務鏈結

根據韓媒《The Elec》報導，2022 年 11 月南韓三星（Samsung）移轉 98 項在美國擁有的專利給華為，涵蓋通訊、充電、相機、顯示器等領域，三星迄今已共移轉給華為 179 項專利，是華為最大的專利授權者。¹¹其後華為於 2022 年 12 月 9 日發布聲明，將授權給其本土對手 Oppo 包括第五代行動通訊技術（5G）在內的蜂窩通信標準基本專利，¹²加上近期與諾基亞宣布續簽雙方專利許可協議，均可顯示華為為突破美國制裁，積極與其他曾在智慧手機和通訊設備的對手企業合作，期以競合代替競爭，在研發上合作，冀能節省成本支出並加強技術表現。華為 2022 年亦同智慧型手機、車聯網和物聯網等國外 20 多家業者簽署專利許可協議，僅汽車行業，就與包括賓士、BMW、保時捷、藍寶堅尼和賓利等知名 15 家車商達成使用華為無線技術協議。¹³

鑒於當前華為在網路技術方面領先，市場對取得華為 5G 專利仍存在需求，使其在業界具有談判籌碼，故讓上述各國知名車廠、南韓三星、芬蘭諾基亞等公司，在美國全面封殺下，仍願意與華為議約。當前英國因擔憂 5G 網路中斷，宣布開始移除華為設備之時間從原訂 2023 年 1 月 28 日延期至 2023 年 12 月 31 日，而全面移除華為設備最後期限仍維持在 2027 年底不變。¹⁴但德國政府則表示，會提高對華為等中國 5G 電信設備製造商審查門檻，不會完全仿效美國禁令。¹⁵這顯示各國政府與企業在風聲鶴唳的制裁初期，的確擺出全

¹¹ 林瑜淳，〈手機事業瓦解尋出路 華為累計接收三星 179 件專利〉，《DIGITIMES》，2022 年 12 月 27 日，<https://reurl.cc/7jvdDN>。

¹² 楊又肇，〈華為宣布與 OPPO 簽訂 5G 技術專利交叉授權〉，《聯合報》，2022 年 12 月 13 日，<https://udn.com/news/story/7086/6834074>。

¹³ 〈華為與諾基亞續簽專利交叉許可協議 提升產業可持續創新能力〉，《人民網》，2022 年 12 月 24 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/1224/c1004-32592893.html>。

¹⁴ 林好柔，〈英國延後華為臨時禁令，宣布 2027 年底前全面移除華為 5G 設備〉，《科技新報》，2022 年 10 月 14 日，<https://technews.tw/2022/10/14/huawei-uk/>。

¹⁵ 楊日興，〈美揪團封殺華為 德國不跟〉，《工商時報》，2022 年 12 月 4 日，

力配合美國姿態，惟後續衡量對現實獲利需求、替代供應商方案、市場機制壓力與對華為產品依賴之具體情況，決定跟進辦理程度不一；加上華為亦在東南亞、非洲及中東等新興市場仍占主導地位，可見華為在渠等網路世界根深蒂固，短期將難以連根拔起。

從「美非領袖峰會」探析拜登政府重振美非關係之戰略特點

楊一達

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、印太區域

壹、新聞重點

美國拜登政府（Biden Administration）近期積極重振美非關係。繼 2022 年 8 月份揭示新版《美國對漠南非洲戰略》（*U.S. Strategy toward Sub-Saharan Africa*）後，2022 年 12 月 13 至 15 日更舉辦睽違 8 年後的首次「美非領袖峰會」（U.S.-Africa Leaders Summit），邀請非洲 49 國代表（其中 45 位係國家領袖）與「非洲聯盟」（African Union，以下簡稱「非盟」）赴華盛頓交流，重新接軌美非關係。¹美國國務院指出，非洲國家作為當今地緣政治關鍵的行為者，將形塑世界局勢的未來。²拜登在峰會致詞時高舉合作與對等夥伴關係，強調非洲領導人與非洲聲音對世界局勢的重要性，以及美國將「全面投入非洲」（All in on Africa），支援「非盟」《2063 年議程》（Agenda 2063）發展方向。³拜登更公開呼籲，支持「非盟」以永久會員身分加入「二十國集團」（G20）。⁴「美非領袖峰會」作為拜登政府「全面投入非洲」的起手式，透露日後美國對非洲國家經營的三大戰略特點與模式。

¹ “U.S.-Africa Leaders Summit,” *U.S. Department of State*, December 28, 2022, <https://www.state.gov/africasummit/>.

² 同註 1。

³ “Remarks by President Biden at the U.S.-Africa Summit Leaders Session on Partnering on the African Union’s Agenda 2063,” *The White House*, December 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/12/15/remarks-by-president-biden-at-the-u-s-africa-summit-leaders-session-on-partnering-on-the-african-unions-agenda-2063/>.

⁴ 同註 3。

貳、安全意涵

一、刻意淡化對中共之論述

拜登政府官員在「美非領袖峰會」中並未特別針對中國在非洲擴張的影響力多所著墨，刻意淡化對中共的論述，亦不對中國在非洲的爭議行為進行批判或提醒。以拜登總統在「美非領袖峰會」上的致詞為例，通篇講稿中並未提及中國，也無任何警告式言語試圖說服非洲國家拒絕中國的援助與貸款，反倒不斷強調非洲的重要性與美國將如何全面投入非洲發展。⁵國務卿布林肯（Antony Blinken）於2022年12月14日與非洲各國的外交部長餐敘致詞時也未談起中國，營造出拜登政府重新接軌與深化對非關係，並不係因抑制中國擴張之戰略計畫，而是基於非洲本身價值的關鍵性。⁶

拜登政府面對非洲國家時，刻意淡化對中論述與批評，這與川普政府（Trump Administration）的對非經營差異極大。川普政府的對非戰略通篇不但提及中國高達14次，強力譴責中國在非洲的掠奪性行為，更呼籲非洲國家選擇美國而非中國，讓非洲領導人在發展資源缺乏的前提下備感壓力。⁷美國現任商務部助理部長哈里斯（Grant Harris）曾針砭川普的對非政策，表示一味在美非關係中批判中國的方式，其實無法有效抗衡中共在非洲的活動。⁸前賴比瑞亞公共事務部長莫爾（W. Gyude Moore）認為，當各界紛紛轉向非洲

⁵ 同註3。

⁶ “Secretary Antony J. Blinken at the U.S.-Africa Leaders Summit Foreign Ministers Dinner,” *U.S. Department of State*, December 14, 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-the-u-s-africa-leaders-summit-foreign-ministers-dinner/>.

⁷ “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration’s New Africa Strategy,” *The White House*, December 13, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>; Dion Nissenbaum, “U.S. to Africa: Pick Either US or China and Russia, Not Both,” *The Wall Street Journal*, December 13, 2018, <https://www.wsj.com/articles/u-s-to-declare-russia-china-national-security-threats-in-africa-11544704321>.

⁸ Grant T. Harris, “Trump’s Africa Policy Is Destined for Failure,” *Foreign Affairs*, December 21, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2018-12-21/trumps-africa-policy-destined-failure>.

尋求支持時，非洲國家不應輕易選邊站，而應保有自己的發展路線，彈性選擇可以為非洲國家帶來最大價值的合作夥伴。⁹盧安達總統卡加米（Paul Kagame）於2022年12月15日在華府參與論壇時，公開表示非洲國家不應該被迫在美中之間選邊站。¹⁰在美中兩國尊重非洲國家與願意提出實質貢獻的前提下，非洲國家需要美中這兩個重要夥伴。卡加米認為，非洲的當務之急係發展，而非捲入大國間的系統性競爭。

整體觀察，拜登政府刻意淡化對中共論述的主要動機在於，避免讓非洲領導人感覺被迫在美中之間選邊站。拜登政府相較川普團隊更為老練的外交手腕，成功吸引45位非洲國家領袖赴華府參與峰會，營造美非重振關係的新局面。

二、提高對非援助能量與高階官員訪問次數

拜登政府在對非援助與高層官員訪問的環節上，預計將提高注入資源與能量。美國國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）於「美非領袖峰會」召開前夕宣布，美國未來三年內預計向非洲國家投入550億美元，支持《2063年議程》與非洲永續發展。¹¹蘇利文強調，《2063年議程》係「非盟」發展文件，證明美國並不是生硬的要非洲國家接受美方的戰略願景，而是美國支持非洲國家的發展計劃。美方也特別點出三大未來合作焦點領域，包括「太空、能源轉型與公共衛生」。¹²當中除公衛係美方長期關注的領域，太空與能源產業都是美非合作中有待開發的新領域。拜登政府也會透過「國際貨幣

⁹ Gyude Moore, "A New Cold War Is Coming. Africa Should Not Pick Sides," *Mail & Guardian Online*, August 21, 2020, <https://mg.co.za/africa/2020-08-21-a-new-cold-war-is-coming-africa-should-not-pick-sides/>.

¹⁰ "Semafor Africa Summit Exchange Interview with President Kagame," *YouTube*, December 15, 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=GLnslHMFV4>.

¹¹ "US Commits \$55 Billion to Africa over Next Three Years: White House," *RFI*, December 13, 2022, <https://www.rfi.fr/en/africa/20221213-us-commits-55-billion-to-africa-over-next-three-years-white-house>.

¹² 同註11。

基金組織」(International Monetary Fund, IMF)，向低收入與中等收入國家提供近 210 億美元的貸款，振興因新冠疫情衝擊的社會經濟。¹³若是國會通過，拜登政府也將加碼投入 3.5 億美元加速非洲的數位轉型、1 千萬美元協助非洲醫療系統數位化與電子化與 25 億美元減緩非洲的糧食危機。¹⁴

在高階官員訪問方面，相較於川普政府對非洲的輕忽與頒布旅遊禁令，拜登政府善用高階官員訪問之外交手段，拉攏對非關係。¹⁵「美非領袖峰會」舉辦之前，美國國務卿布林肯、非洲事務助卿莫利菲 (Molly Phee) 與美國「國際開發總署」(US Agency for International Development, USAID) 署長鮑爾 (Samantha Power) 等高階官員已數次訪問非洲國家。「美非領袖峰會」期間，拜登更宣布於 2023 年，美國正副總統與內閣成員將赴非洲舉行國是訪問。¹⁶事實上，美國財政部長葉倫 (Janet Yellen) 已確定於 2023 年 1 月 17 至 28 日，出訪南非、尚比亞與塞內加爾，討論非洲債務問題。¹⁷利用高階官員頻繁的訪問非洲，面對面的與非洲領袖座談，建立關係，拜登政府試圖展現「全面投入非洲」的態度與決心。

三、利用多邊國際組織拉攏「非盟」

拜登政府擅長將其外交手段結合多邊組織之方式，在「美非領

¹³ “U.S.-Africa Leaders Summit: Strengthening Partnerships to Meet Shared Priorities,” *The White House*, December 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/15/u-s-africa-leaders-summit-strengthening-partnerships-to-meet-shared-priorities/>.

¹⁴ Aloysius Uche Ordu and Danielle Resnick, “After the US-Africa Leaders Summit, the US must Ensure Accountability and Strengthen Coordination,” *Brookings*, December 23, 2022, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2022/12/23/after-the-summit-the-us-must-ensure-accountability-and-strengthen-coordination/>.

¹⁵ “Trump’s Foreign Policy Ignores Africa,” *Energy’s Capital and Power*, May 22, 2018, <https://energycapitalpower.com/trumps-foreign-policy-ignores-africa/>.

¹⁶ “U.S.-Africa Leaders Summit: Strengthening Partnerships to Meet Shared Priorities,” *The White House*, December 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/15/u-s-africa-leaders-summit-strengthening-partnerships-to-meet-shared-priorities/>.

¹⁷ Fatima Hussein, “Treasury Secretary Janet Yellen to Visit Sub-Saharan Africa,” *AP*, December 17, 2022, <https://apnews.com/article/biden-africa-business-china-janet-yellen-9ef83a38e961205c96260dddbb1de5a6>.

袖峰會」中亦十分明顯。美方公開表示將支持與推動「非盟」以永久會員身分加入 G20。¹⁸拜登政府針對「非盟」進行拉攏之手段充滿戰略性。「非盟」近年來在非洲區域政治中的角色日益重要，不論抵抗新冠疫情或推動「非洲一體化」發展及單一市場之進程，均有目共睹。其中最引人注目的案例，係其成功推動串連 55 個非洲國家的《非洲大陸自由貿易協定》(African Continental Free Trade Agreement, AfCFTA)。¹⁹世界銀行 (World Bank) 的報告指出，《非洲大陸自由貿易協定》的全面啟動將吸納大量外國直接投資，到 2035 年可讓非洲大陸的收入增加 9%。²⁰從 G20 會員國的角度觀察，非洲國家豐沛的資源與金屬礦物係當前減緩能源危機的一帖良藥。²¹換言之，拜登政府力求將「非盟」接軌 G20 的巧妙鋪成，不論對非洲國家或 G20 成員國來說，都具備經濟利益與發展潛力的強大誘因。

除美國發聲支持「非盟」加入 G20 外，美方友好的國家同樣紛紛表達贊同。日本首相岸田文雄 (Fumio Kishida) 於 2022 年 12 月 19 日表示，非洲國家在國際局勢中的角色與作用日益加重，加入 G20 順理成章。²²日本未來也將強化對非洲的投資與合作。印度智庫「觀察家研究基金會」(ORF)學者密詩拉 (Abhishek Mishra) 認為，印度作為新任 G20 輪值主席國，需把握機會促使「非盟」加入 G20。²³印度外交部長蘇杰生 (S Jaishankar) 更認為「非盟」不僅需要加入

¹⁸ "U.S.-Africa Leaders Summit: Strengthening Partnerships to Meet Shared Priorities," *The White House*, December 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/15/u-s-africa-leaders-summit-strengthening-partnerships-to-meet-shared-priorities/>.

¹⁹ "The African Continental Free Trade Area," *The World Bank*, July 27, 2020, <https://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/the-african-continental-free-trade-area>.

²⁰ "Free Trade Deal Boosts Africa's Economic Development," *The World Bank*, June 30, 2022, <https://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/free-trade-deal-boosts-africa-economic-development>.

²¹ "Why the G20 Needs African Union as a Member," *The Africa Report*, July 29, 2022, <https://www.theafricareport.com/226417/why-the-g20-needs-african-union-as-a-member/>.

²² "Japan Backs African Union Entry to G20, PM Kishida Says," *Reuters*, December 19, 2022, <https://www.reuters.com/world/japan-backs-african-union-entry-g20-pm-kishida-says-2022-12-19/>.

²³ Abhishek Mishra, "Why India Should Support Greater African Representation under Its G20 Presidency," *First Post*, August 25, 2022, <https://www.firstpost.com/opinion/why-india-should->

G20，聯合國安理會亦須設立非洲常任理事國席次。²⁴法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）直接表示，若要與南方國家（Global South）緊密合作，首當其要係促使「非盟」加入 G20。²⁵拜登政府與其友好國家以多邊組織的集體方式對非洲國家釋出善意是否真能建立實質合作關係，還需進一步觀察。

參、趨勢研判

美國「全政府途徑」之回防非洲戰略已逐步成形

觀察近期美方一系列重振美非關係的舉措，拜登政府「全政府途徑」（Whole-of-Government Approach）的對非戰略儼然成形。美方於 2021 年 3 月揭示的《國家安全戰略中期指導方針》（*Interim National Security Strategic Guidance*）當中表明，華府將透過一個協調與統一資源的聯邦政府，與州、地方政府、社群、私人企業和外國夥伴，共同使用可以掌握的工具，達成戰略目標。²⁶簡言之，「全政府途徑」旨在透過跨部門的合作，動員與相互配搭政府各機關部門，以多元手段達成政策目標。²⁷本文發現，拜登政府目前對非洲政策之鋪陳，透露出「全政府途徑」的軌跡。

舉例來說，除了外交上的高階官員交流與國是訪問，「美非領袖峰會」揭示華盛頓將成立「非裔離散社群諮詢委員會」（Advisory

support-greater-african-representation-under-its-g20-presidency-11109621.html.

²⁴ “Watch: India, Africa Must Respond Together to Uncertain World, Says EAM S Jaishankar,” *The Economic Times*, May 18, 2022, <https://economictimes.indiatimes.com/news/india/watch-india-africa-must-respond-together-to-uncertain-world-says-eam-s-jaishankar/videoshow/91640978.cms>.

²⁵ “France Insists African Union Should Have a Seat at the G20 Table,” *RFI*, November 16, 2022, <https://www.rfi.fr/en/international/20221116-african-union-should-have-a-seat-at-the-g20-table-france-insists>.

²⁶ “Interim National Security Strategic Guidance,” *The White House*, March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

²⁷ Valerie Volcovici, “Explainer: How Biden Could Use His Whole Government to Take on Climate Change,” *Reuters*, January 20, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-climate-policy-explainer-idUSKBN29O260>; “FACT SHEET: President Biden to Sign Executive Order on Ensuring Responsible Development of Digital Assets,” *The White House*, March 9, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/09/fact-sheet-president-biden-to-sign-executive-order-on-ensuring-responsible-innovation-in-digital-assets/>.

Council on African Diaspora Engagement)，透過身份認同政治（identity politics）的方式影響位於各領域（政府、運動、藝術等）的非裔離散群體或個人對美國的認同與支持。²⁸華府也將投入更多資源培育年輕的非洲領袖人才，接軌美非市民社會的連結。美國進出口銀行（U.S. EXIM）與非洲進出口銀行（Afreximbank）於 2022 年 12 月時簽署合作備忘錄（MOU），注入 5 億美元促進美非離散群體間的貿易與商業合作。²⁹美方於 2022 年 12 月 13 日與剛果民主共和國（Democratic Republic of Congo）啟動貿易、科技援助與電動車產業供應鏈之合作。³⁰華盛頓更於峰會期間與非洲國家舉辦首屆「美非太空論壇」（US-Africa Space Forum）。³¹

為確保峰會期間的承諾確切落實，拜登政府特別設立「美非領袖峰會執行特別總統代表」（Special Presidential Representative for U.S.-Africa Leaders Summit Implementation），邀請資深外交官卡森（Johnnie Carson）擔任專職，調和鼎鼎跨部門事務，實現峰會目標。³²「美非領袖峰會」中呈現出橫跨外交、認同政治、金融、科技等跨部門綜合性政策框架，反映出拜登政府的對非洲戰略已轉向「全政府途徑」。美中在非洲的影響力競逐，正式展開。

²⁸ “US Creates Advisory Council on African Diaspora Engagement,” *VOA*, December 13, 2022, <https://www.voaafrica.com/a/u-s-sets-up-advisory-council-on-africa-diaspora-engagement/6875096.html>.

²⁹ “Afreximbank And U.S EXIM Sign a US\$500 Million MOU,” *Afreximbank*, December 20, 2022, <https://www.afreximbank.com/afreximbank-and-u-s-exim-sign-a-us500-million-mou/>.

³⁰ “Secretary Blinken at an MOU Signing with Democratic Republic of the Congo Vice Prime Minister and Foreign Minister Christophe Lutundula and Zambian Foreign Minister Stanley Kakubo,” *U.S. Department of State*, December 13, 2022, <https://www.state.gov/secretary-blinken-at-an-mou-signing-with-democratic-republic-of-the-congo-vice-prime-minister-and-foreign-minister-christophe-lutundula-and-zambian-foreign-minister-stanley-kakubo/>.

³¹ “Excerpt from US-Africa Space Forum,” *Space in Africa*, December 14, 2022, <https://africanews.space/excerpt-from-us-africa-space-forum/>.

³² “Statement: Special Presidential Representative for U.S.-Africa Leaders Summit Implementation,” *The White House*, December 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/15/statement-special-presidential-representative-for-u-s-africa-leaders-summit-implementation/>.

「77 國集團和中國」部長會議之觀察

陳鴻鈞

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、印太地區

壹、新聞重點

2022 年 12 月 15 日，巴基斯坦舉辦「77 國集團和中國」(The Group of 77 and China) 部長會議，中國國務委員兼外長王毅以書面方式參加此次會議，並提出四點主張，包含強調發展議題的重要性、促進經濟復甦、建立更好的全球經濟治理體系、強化各國現代化的國際合作等(附表)。¹隨著中國重申堅定支持開發中國家的立場，持續強化與開發中國家之間的合作，同時倡議「77 國集團」成員加入中國國家主席習近平提出的「全球發展倡議」，及表態支持「非洲聯盟」(African Union, AU) 加入「二十國集團」(Group of Twenty, G20)，對未來國際局勢的發展，值得留意。

貳、安全意涵

一、中國透過聲明爭取77國集團認同

不同於「七大工業集團」(G7) 成員國皆由已開發國家組成，「77 國集團」是一個主要由亞洲、非洲、拉丁美洲三大區域開發中國家組成的國際組織，主要目的是在提倡開發中國家加強國際經濟領域的合作，推動更合理的國際經濟新秩序，同時促進開發中國家的經濟及社會發展。中國雖不是「77 國集團」的成員，卻參與歷屆「77 國集團」的外長會議，與該組織保持良好關係。王毅在此會議中，重申中國永遠都是開發中國家陣營的一份子，並堅定支持「77 國集團」；倡議開發中國家應該加強團結及合作，中國也會透過「77

¹ 〈國務委員兼外長王毅在「77 國集團和中國」部長級會議上的書面致辭〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 12 月 16 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202212/t20221215_10990910.shtml。

國集團和中國」此機制協助開發中國家。此外，在其提出的四點主張的第一點，便是強調發展議題的重要性，同時呼籲共同推動聯合國「2030 永續發展議程（the 2030 Agenda for Sustainable Development）」等相關工作，展現支持開發中國家的態度。²

長久以來，開發中國家比已開發國家更重視經濟成長、貧窮、不平等之類的發展議題。中國是聯合國安理會的「常任理事國」之一，過去亦曾是開發中國家之一，表態支持發展議題，並與聯合國「2030 年永續發展議程」相結合，明顯意在爭取開發中國家以及「77 國集團」已擴展至 134 個成員國組織之認同。

二、推動77國集團成員加入全球發展倡議之友小組爭取談判空間

2021 年 9 月 21 日，習近平透過視訊的方式，參加第 76 屆聯合國大會一般性辯論，聲明為了促進全球經濟復甦，並朝向更健康、綠色與全面的發展，提出「全球發展倡議」（The Global Development Initiative, GDI），主要目標就是開發中國家。此後，「全球發展倡議」也成為習近平對外政策的重要主張之一，甚至列入中共「二十大報告」之中。王毅在此次會議中提出的第二與四點主張，便是「中國要協助開發中國家經濟復甦，且朝向更具包容性、平衡以及永續的方向發展」，同時推動各國現代化的國際合作，鼓吹各國經濟發展領域的合作和交流，強化彼此的經貿關係。進一步，王毅強調中國將採取多項做法，其中之一就是積極落實習近平提出的「全球發展倡議」，強調中國已經宣布「全球發展倡議」的 32 項措施，歡迎「77 國集團」的成員加入「全球發展倡議之友小組」，建立全球發

² 「77 國集團」擁有 134 名成員（至 2022 年 9 月為止），但組織較為鬆散，設有主席國，依照地區原則輪流擔任，任期 1 年，2022 年的主席國即為巴基斯坦。〈七十七國集團〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 9 月，https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/lhg_682326/jbqk_682328/；〈王毅在「77 國集團和中國」部長級會議上發表書面致辭〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 12 月 16 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202212/t20221216_10991150.shtml。

展夥伴關係。³ 由此可知，中國身為世界第二大經濟體，有意透過習近平倡議的「全球發展倡議」，協助開發中國家經濟復甦，特別是推動「77 國集團」的成員加入「全球發展倡議之友小組」，強化與「77 國集團」的關係，另一方面爭取和西方國家在上述議題上的談判空間。

參、趨勢研判

一、中國將持續擴大與開發中國家之間的合作關係

在「77 國集團和中國」部長會議之後，王毅在 12 月 25 日參加隸屬中國外交部底下之中國國際問題研究院和中國國際問題研究基金會共同舉辦的「2022 年國際形勢與中國外交」研討會，一方面回顧中國外交在 2022 年的重大成就，另一方面勾勒 2023 年中國外交工作的重點，會中重申支持與開發中國家的各種合作，並點名金磚國家、非洲國家、阿拉伯國家、拉美國家、太平洋島國等，宣揚中國堅定支持開發中國家的立場。⁴這意味著，邁入 2023 年，中國將會繼續堅持支持開發中國家的立場，強化與開發中國家的交流以及合作，這也符合中國特色大國外交的內涵。除此之外，當美國與歐洲國家都陸續調整對中國的政策，強化與中國的競爭關係，甚至降低對中國的經濟依賴，中國強化和開發中國家的合作，或許可減緩歐美各國對中國施加的政治和經濟壓力，成為中國因應歐美對中政策的方式之一。

二、非洲聯盟或將加入二十國集團

³ 「全球發展倡議」，強調六個重點，即堅持發展議題優先、以人民為中心、強調普惠包容性、重視創新驅動、堅持人與自然和諧共生、重視行動導向等，〈習近平出席第七十六屆聯合國大會一般性辯論並發表重要講話〉，《人民網》，2021 年 9 月 22 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0922/c1024-32232446.html>；〈國務委員兼外長王毅在「77 國集團和中國」部長級會議上的書面致辭〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 12 月 16 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202212/t20221215_10990910.shtml。

⁴ 〈王毅：彙聚發展中國家聯合自強合力〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 12 月 25 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202212/t20221225_10994808.shtml。

一直以來，因為對現有國際體系運作的不順暢或不滿意，國際社會始終存在改革的聲音，如應該更加重視開發中國家的聲音、非洲國家應該在各種國際組織中擁有更多的權力等。近期，隨著俄羅斯入侵烏克蘭，引發更多國家提出改革的意見，如烏克蘭總統澤倫斯基（Volodymyr Zelensky）就曾建議「二十國集團」應該把成員國之一的俄羅斯排除在「二十國集團」之外，藉以證明「二十國集團」不認可俄羅斯入侵烏克蘭的作為。儘管並未成真，卻凸顯各國期待改革的渴望。

正如前述，王毅在「77 國集團和中國」部長會議提出四點主張，其中第三點主張即是推動全球經濟治理體系的改革，當中提及中國支持「非洲聯盟」加入「二十國集團」。特別的是，美國總統拜登（Joseph Biden）也在「美非領袖高峰會」（U.S.-Africa Leaders Summit）上宣布，美國支持「非洲聯盟」加入「二十國集團」成為正式成員。⁵作為「二十國集團」正式會員的美國與中國，此次在不同的場合都公開表態支持「非洲聯盟」加入「二十國集團」，正反映出美中兩大強國積極爭取「非洲聯盟」對自己的支持，也試圖擴大對「非洲聯盟」的政經影響力。此外，美中兩國用不同的方式回應國際社會要求改革的聲音，同時也意味著國際社會正在醞釀新一波變革，或將出現新局面，「二十國集團」可能就是其中的代表之一。

附表、王毅在「77 國集團和中國」部長會議發言內容重點

一、世界正處於百年大變局，如新冠肺炎疫情、世界經濟放緩、地緣政治緊張、糧食與能源危機，衝擊開發中國家；中國將與「77 國集團」加強合作。

⁵ Jeff Mason, Daphne Psaledakis, and Andrea Shaleal, “Biden Announces U.S. Support for African Union Joining G20,” *Reuters*, December 16, 2022, <https://www.reuters.com/world/us-provide-165-million-support-elections-governance-africa-2022-12-15/>; 〈國務委員兼外長王毅在「77 國集團和中國」部長級會議上的書面致辭〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 12 月 16 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202212/t20221215_10990910.shtml。

二、中國提出四點主張：

- (一) 在國際合作中強調發展議題的重要性，加速落實聯合國 2030 年永續發展議程，並推動相關會議，如 2023 年聯合國永續發展峰會、第三屆南方首腦會議、聯合國發展籌資高級別對話會等。
- (二) 促進更加包容、平衡、永續的經濟復甦，包含建立全球經濟復甦夥伴關係、強化新冠肺炎疫苗藥物在開發中國家的生產分配、支持開發中國家的糧食市場穩定以及能源可及性等；呼籲已開發國家應該兌現對開發中國家的承諾，包含發展援助、氣候變遷融資，並倡議多邊開發銀行應該減緩對開發中國家的債務等。
- (三) 推動建立公正合理的全球經濟治理，包含實踐真正的多邊主義，維護以國際法為基礎的國際秩序，以及以世界貿易組織為核心的多邊貿易體系，維護產業鏈供應鏈穩定順暢，反對單邊主義、霸權主義、集團政治和對抗；繼續推動世界銀行和國際貨幣基金組織等國際金融機構，增加開發中國家代表與發言權，支持「非洲聯盟」加入「二十國集團」。
- (四) 加快現代化的國際合作，積極擴大經濟發展領域的合作和交流，深化彼此經貿聯繫，並尋求符合各國的現代化道路。

三、具體作法

- (一) 積極落實習近平提出的「全球發展倡議」，並與「77 國集團」共同落實 2030 永續發展議程，推動建構「人類命運共同體」。
- (二) 持續對外開放，及建立新的發展格局，提供與協助開發中國家進步。(三) 持續參加南南合作，及相關國際合作，包括糧食安全、能源安全、發展融資、氣候變遷等；支持國際發展機構的擴大與提供更多資源，幫助開發中國家因應危機和挑戰。
- (三) 中國已經宣布「全球發展倡議」的 32 項措施，歡迎「77 國集團」的成員加入「全球發展倡議之友小組」，建立全球發展夥伴關係。

四、中國永遠是開發中國家陣營的一員，永遠支持開發中國家和「77 國集團」。

資料來源：作者整理自公開資料。

法國為何強化與萬那杜的雙邊關係

章榮明

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：印太區域、國際情勢

壹、新聞重點

法國新任駐萬那杜（Vanuatu）大使維爾默（Jean-Baptiste Jeangène Vilmer）表示，基於法國的印太戰略，法國將深化與萬那杜的雙邊關係。除了新大使的到任，法國負責「發展、法語國家和國際夥伴關係的國務秘書」扎夏洛布羅(Chrysoula Zacharopoulou)近期亦造訪萬那杜，為近三十年來首見，¹顯見法國對於萬那杜的重視，亦可見法國開始對南太採取積極態度。

貳、安全意涵

一直以來，法國在南太平洋僅有五個大使館，其中之一便設在萬那杜的首都維拉港（Port Vila）。萬那杜距離法國在南太平洋的三個海外領土之一的新喀里多尼亞（New Caledonia）僅約五百公里，約一個小時的飛行航程。強化與萬那杜的關係，對於法國維護在新喀里多尼亞的利益，顯然有明顯助益。比較鮮為人知的是，萬那杜以法語為其官方語言，在南太國家中可說是絕無僅有。以下就法國此次外交動作進行分析。

一、法國加深與南太平洋的連結

此次法國強化與萬那杜的雙邊關係並非單一事件，而是法國加強與南太國家連結的一環。法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）於

¹ “France Re-Sets Its Relationship with Vanuatu,” *Radio New Zealand*, December 21, 2022, <https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/481208/france-re-sets-its-relationship-with-vanuatu>; “Oceania – Ms. Zacharopoulou’s Visit to Papua-New Guinea and Vanuatu (22-25 November 2022),” *French Ministry for Europe and Foreign Affairs*, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/asia-and-oceania/news/article/oceania-ms-zacharopoulou-s-visit-to-papua-new-guinea-and-vanuatu-22-25-nov-2022>.

2022 年 11 月 30 日至 12 月 2 日訪問華府，並會晤美國總統拜登（Joe Biden）。在會後的《聯合聲明》中，提到兩國將「擴大針對太平洋島國與印太地區海上安全之間的合作」。²法國將強化與萬那杜的雙邊關係，便是此一脈絡下的產物。

二、萬那杜新總理不傾中態度提供契機

萬那杜新任總理卡爾薩考（Ishmael Kalsakau）於 2022 年 11 月 4 日就職，在他仍為反對黨領袖時，對於中國的「一帶一路」倡議便抱持懷疑態度，認為該倡議的意圖已非僅止於單純提供貸款。³作為對照，萬那杜前總理拉夫曼（Bob Loughman）曾提議修改憲法，允許外國人擔任公職，一般認為係對中國人大開方便之門，也因而遭到反對黨的強力杯葛。⁴在拉夫曼之前的總理薩爾維（Charlot Salwai）亦展示明顯的傾中態度。如薩爾維在 2019 年 5 月 26 日訪問中國之前，便表示希望中國能提供更多的經濟援助。⁵因此，此次不傾中的萬那杜新任總理上台，成為法國爭取反中國家的契機。

三、法國或在提供外交上的再保證

2022 年底，法國與澳洲在南太的動作形成了一種模式，茲說明如下。同為在南太主動出擊的澳洲，於 10 月 12 至 13 日與巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea）討論簽署「安全條約」；法國於 11 月 3 日與巴國簽署《駐軍地位協定》。12 月 13 日，澳洲與萬那杜簽署《安全協議》；12 月 21 日，法國新任駐萬那杜大使表示將強化兩國

² 陳鴻鈞，〈法國總統馬克宏與拜登會面之觀察〉，《國防安全雙週報》，第 70 期，2022 年 12 月 16 日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1928&pid=3589>。

³ David Wroe, "Vanuatu's Potential PM Sounds the Alarm on Chinese Intentions," *The Sydney Herald Tribune*, April 14, 2018, <https://www.smh.com.au/politics/federal/vanuatu-s-potential-pm-sounds-the-alarm-on-chinese-intentions-20180414-p4z9m8.html>.

⁴ Daniel Teng, "Pro-Beijing Vanuatu PM Shelves Constitutional Changes after Boycott from Opposition," *The Epoch Times*, June 22, 2022, https://www.theepochtimes.com/pro-beijing-vanuatu-pm-shelves-constitutional-changes-after-boycott-from-opposition_4549683.html.

⁵ Charlotte Greenfield, "Vanuatu to Seek More Belt and Road Assistance from Beijing: PM," *The Reuters*, May 22, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-pacific-china-vanuatu-idUSKCN1SS0R7>.

雙邊關係。⁶承上，法國的動作總在澳洲之後，但這樣的方式對於南太國家而言，等於是雙重保證。澳洲的保證在先，法國隨後的承諾便等於是再保證。

參、趨勢研判

一、法國或繼續推動「南太平洋海巡網路」

法國海軍太平洋司令部（ALPACI）於2022年12月23日在《推特》（*Twitter*）上發文指出，法國海軍F200偵察機在法屬波里尼西亞（French Polynesia）的專屬經濟區發現一艘正在通過的中國軍艦。根據舷號，這艘軍艦應是052D型驅逐艦的「銀川艦」。由於該艦的最大航程不足以從法屬波里尼西亞返回中國本土，研判應有其他軍艦伴隨提供補給。⁷中國此舉顯示其勢力仍在南太持續擴張。

法國總統馬克宏提出建立「南太平洋海巡網路」已有一段時日。解放軍軍艦在法屬波里尼西亞的專屬經濟區出現，應該更讓法國有所警惕，因而或將積極推動懸宕已久的該項提議。一方面在馬克宏總統與拜登總統會晤、並發表《聯合聲明》後，接下來或將討論執行細節；另一方面，法國著手深化與法屬新喀里多尼亞最為接近的萬那杜，對於建立該海巡網路亦應有相當助益。

二、中國或將繼續逼近「第三島鏈」

此次解放軍軍艦在法屬波里尼西亞的經濟海域出現，已經屬於「第三島鏈」的範圍。這樣的作法見仁見智。但在法國已自「澳英美加強型夥伴關係」（AUKUS）的陰影走出，並將與美國攜手維持

⁶ 關於巴布亞紐幾內亞的情形，請見章榮明，〈簡評2022年「南太平洋國防部長會議」〉，《國防安全雙週報》，第67期，2022年11月18日，<https://reurl.cc/10Nq0Y>；關於澳洲與萬那杜的《安全協議》，請見“Vanuatu and Australia Sign Bilateral Security Agreement,” *Minister for Foreign Affairs Senator the Hon Penny Wong*, December 13, 2022, <https://reurl.cc/lZKAe6>。

⁷ 〈軍情動態〉中國驅逐艦出沒南太平洋！法國也派軍機監視〉，《自由時報》，2022年12月23日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4163859>；推文，2022年12月23日，<https://twitter.com/ALPACIFRAPACOM/status/1606029950242369536?ext=HHwWgMCtreHu4cksAAAATweet>。

南太平洋國際秩序之際，中國軍艦出現在法國海外領土的專屬經濟區，顯示出中國對抗美法兩國的意志。因此，中國在未來或將增加出現在「第三島鏈」的頻率或軍艦的數量，以增加對區域大國的威脅性。

中國發布《鄉村振興責任制實施辦法》 之觀察

洪銘德

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

2022 年 12 月 14 日，《人民網》報導指出，中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發《鄉村振興責任制實施辦法》（以下簡稱《辦法》），主要目的是以責任落實推動政策與工作，確保全面推進鄉村振興各項重點工作任務。¹由於鄉村振興被視為鞏固拓展「脫貧攻堅」成果之重要政策，故為確保持續推動鄉村振興之相關政策，中國透過發布《辦法》以期達到上述目標，故本文針對《辦法》之內容及其相關政策意涵進行說明。

貳、安全意涵

一、中國欲藉此宣示推動鄉村振興的決心

由於中國已於 2020 年底宣布完成 52 個「未摘帽貧困縣」和 1,113 個「貧困村的」相關脫貧工作，並於 2021 年 7 月宣布全面建成小康社會，為能鞏固「脫貧攻堅」的成果，繼 2021 年制定實施出《中華人民共和國鄉村振興促進法》後，2022 年底再次公布《辦法》，希冀透過明確規範相關部門及人員之責任歸屬，藉此宣示推動鄉村振興的決心。同時，在 2022 年 12 月所舉行之中央農村工作會議上，習近平亦再次強調「全面推進鄉村振興」，指出「鞏固拓展『脫貧攻堅』成果是全面推進鄉村振興的底線任務，要繼續壓緊壓實責任，把脫貧人口和脫貧地區的幫扶政策銜接好、措施落到位，堅決防止

¹ 〈中辦國辦印發《鄉村振興責任制實施辦法》〉，《人民網》，2022 年 12 月 14 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2022/1214/c1001-32586603.html>。

出現整村整鄉返貧現象」。²可見，由於鄉村振興被視為鞏固拓展「脫貧攻堅」成果之重要政策，故中國希冀宣布施行《辦法》，不僅有助於劃分相關政策之責任歸屬，並可藉此宣示推動鄉村振興的決心。

二、中國藉此健全鄉村振興責任體系

根據《辦法》規定，針對責任主體與責任要求進行明確規範，希冀藉此健全責任體系以推動鄉村振興戰略規劃，有助於鞏固「脫貧攻堅」成果。中國採取中央統籌、省負總責、市縣鄉負責落實之鄉村振興工作機制，各盡其責、合力推動之鄉村振興責任體系。³首先，關於責任主體，《辦法》除了規定中央負責組織開展重大政策研究、事項協調與任務督促落實等工作之外，並將省、市、縣、鄉黨委和政府主要負責人以及村黨書記視為該地區鄉村振興第一負責人，對其如何履行第一負責人責任進行相關規定。其次，關於責任要求，《辦法》劃分省、市、縣、鄉、村五級責任歸屬。省級黨委和政府負責該地區鄉村振興工作，並確保能層層落實鄉村振興責任制；市級黨委和政府負責該地區鄉村振興工作，扮演上下銜接的角色；縣級黨委和政府則為「一線指揮部」，整合各項資源以落實各項政策措施；鄉鎮黨委和政府則應該將鄉村振興視為中心任務，透過採取「一村一策」政策以加強精準指導服務；村黨統一領導村級各類組織和各項工作，組織動員民眾共同參與。⁴

² 〈習近平在中央農村工作會議上強調 錨定建設農業強國目標 切實抓好農業農村工作〉，《人民網》，2022 年 12 月 24 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2022/1224/c1024-32593022.html>。

³ 蘇大鵬，〈落實好鄉村振興責任制〉，《經濟日報》，2022 年 12 月 31 日，http://paper.ce.cn/pc/content/202212/31/content_266626.html。

⁴ 袁芳，〈形成合力 全面推進鄉村振興責任制〉，《中國商報網》，2022 年 12 月 16 日，https://www.zgswcn.com/cms/mobile_h5/wapArticleDetail.do?article_id=202212161436421066&contentType=article#。

參、趨勢研判

一、中國將持續強化社會動員力量

根據《辦法》第四章規定，中國將持續強化社會動員以利於推動相關鄉村振興工作，包含深化定點幫扶、強化東西部協作以及積極動員社會力量等三個面向。⁵其中，關於積極動員社會力量即包含支持軍隊持續推動定點幫扶工作，積極促進退役軍人投身鄉村振興工作。對此，2021 年 8 月 26 日，退役軍人事務部等 16 部門即聯合印發《關於促進退役軍人投身鄉村振興的指導意見》，⁶共包含 13 條，旨在充分發揮退役軍人這支人力資源的角色，希冀促進更多退役軍人投身鄉村振興，不僅有助於全面推進鄉村振興和加快農業農村現代化，亦利於進一步推動鄉村國防動員能力。⁷可預期，隨著鄉村振興工作的持續推動與越來越多軍人退役，為有助於持續推動鄉村振興工作與解決退役軍人就業問題，中國將持續強化社會動員力量。

二、地方政府將面臨越來越大的考核監督壓力

根據《辦法》規定，中國將實行鄉村振興戰略實績考核與報告制度，中央農村工作領導小組將負責省級黨委和政府推進鄉村振興戰略實績考核並制定相關考核辦法，重點在於考核省級黨委和政府落實鄉村振興責任制以及階段性目標任務、年度重點工作之完成情況。考核結果將作為對省級黨委和政府領導班子以及有關領導幹部之綜合考核評價的重要依據；且每年各級黨委和政府應該向上級報告鄉村振興的推動情況。《辦法》亦強調有關部門在鄉村振興工作中不履行職責或是存在形式主義、官僚主義等問題者，應依法追究相關人員的責任。同時，中國並建立常態化性約談機制，針對推動鄉

⁵ 〈全面落實鄉村振興責任——中央農辦負責人就《鄉村振興責任制實施辦法》答記者問〉，《人民網》，2022 年 12 月 13 日，<https://reurl.cc/GX2LaA>。

⁶ 〈退役軍人事務部等 16 部門關於促進退役軍人投身鄉村振興的指導意見〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2021 年 8 月 16 日，<https://reurl.cc/nZG4p8>。

⁷ 〈十六部門印發《意見》促進退役軍人投身鄉村振興〉，《人民網》，2021 年 8 月 26 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0826/c1001-32208434.html>。

村振興工作不力者進行約談。

可預期，隨著鄉村振興工作的持續推動，地方政府將承受越來越大考核壓力，因為除了必須每年接受考核外，亦必須面臨常態性的約談，甚至面臨被追究責任的情況；且相關考績將會影響未來領導班子與幹部的選拔任用。

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、章榮明、陳姝蓓

曾怡碩、曾敏禎、賀增原、詹祥威