

國防安全雙週報

第 72 期

台灣重要國防民意態度的回顧與展望	李冠成	1
美國眾議院成立「美國中共戰略競爭特設委員會」之意涵	李哲全	7
「海域意識」在印太安全之角色	李俊毅	13
對美軍於台海水域進行「攻勢性佈雷」之評論	翟文中	23
2022 年「遼寧號」航母編隊兩次遠訓評析	歐錫富	27
日美「二加二」會談與日本戰略走向	王尊彥	31
日本如何運用新增的國防預算	林彥宏	37
由岸田出訪歐美看日本對外政策走向	王彥麟	43
韓國《國防部業務報告》之安全意涵	林志豪	47
首屆「美非太空論壇」戰略意涵之評析	楊一達	53

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

2023 年 2 月 4 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 72 期

近期中國應急管理改革成效與推動重點	洪銘德	59
中國「戰略傳播」的研究議題與發展趨勢	劉姝廷	65
中共對科技業的控制將不會停歇	方琮嫻	69
北極：美俄的開發之爭	周若敏	73
巴紐與澳洲即將簽署《安全協議》之意涵	章榮明	79
簡評「美加墨領袖高峰會」發表「北美宣言」	陳鴻鈞	83

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

2023 年 2 月 4 日發行



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

Contents

Core Public Attitudes toward Defense & Security in Taiwan: Retrospect	
<i>Kuan-chen Lee</i>	1
Implications on the Newly Created Select Committee on the CCP in U.S. House of Representatives	
<i>Che-chuan Lee</i>	7
The Role of “Maritime Domain Awareness” in Indo-Pacific Security	
<i>Jyun-yi Lee</i>	13
A Commentary on US Offensive Mining in the Taiwan Strait	
<i>Wen-Chung Chai</i>	19
The Two Far-Sea Trainings of Liaoning Flotilla in 2022	
<i>Si-Fu Ou</i>	23
The Trend of China’s development of Drone Carriers	
<i>Bing-chuan Wang</i>	27
Japan-U.S. “Two-Plus-Two” Meeting and Japan’s Future Strategic Direction	
<i>Tsun-yen Wang</i>	31
How Japan Uses Its Increased Defense Budget	
<i>Yen-Hung Lin</i>	37
Comments on Prime Minister Kishida’s visit to G7 Countries	
<i>Yen-Lin Wang</i>	43
The Security Implications of the Business Report of the Ministry of National Defense of Korea	
<i>Chih Hao Lin</i>	47

Contents

Exploring the Strategic Implications of the Inaugural U.S.-Africa Space Forum <i>I-Kwei Yang</i>	53
Recent Achievements and Key Points of China's Emergency Management Reform <i>Ming-Te Hung</i>	59
Research Themes and Development Trends of Strategic Communication in China <i>Shu-Ting Liu</i>	65
Party Control over Chinese technology sector is likely to stay <i>Christina Chen</i>	69
Arctic: A battlefield between Russia and the U.S. <i>Juo-Min Chou</i>	73
Papua New Guinea Will Soon Sign a Security Agreement with Australia <i>Jung-Ming Chang</i>	79
An Analysis of the North American Leaders' Summit and Declaration of North America <i>Hung-chun Chen</i>	83

台灣重要國防民意態度的回顧與展望

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

美國智庫「戰略與國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS) 於今(2023)年1月9日發布名為《下一場戰爭的首役》(The First Battle of the Next War)兵推報告。作者以中共全面進犯台灣為場景的24次模擬推得，美國、日本和台灣雖然恐在戰事中付出不少代價，但最終仍能擊退共軍，中共不僅蒙受更大的戰損，甚至可能動搖共產黨的政權。不過，整個兵推的首要假定(assumption)是台灣必須抵抗(resist)且不能屈服(not capitulate)，若台灣在美國派兵支援前投降，則一切都是徒勞的。¹對於兵推假定的合理性，儘管各方見仁見智，但無論是從「嚇阻戰爭」的視角——讓敵人不敢輕易發動戰爭，或是從「打贏戰爭」的層次——使敵人奪台任務失敗來看，有形的軍事能力及抵抗到底的頑強意志確實都是抵禦中共入侵的關鍵要素。²然而，台灣社會的「抗敵意志」究竟如何，仍是一個有待檢證的經驗命題。鑒此，本文運用國防安全研究院委託政治大學選舉研究中心執行的「台灣國防安全民意調查」(Taiwan National Defense Survey，以下簡稱TNDS)歷次資料，針對我國重要的國防民意態度進行回顧與展望。³

¹ Mark F. Cancian, Matthew Cancian, and Eric Heginbotham, "The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan," CSIS, January 9, 2023, <https://reurl.cc/VR96VY>。

² 李喜明，《臺灣的勝算：以小制大的不對稱戰略，全臺灣人都應了解的整體防衛構想》(台北：聯經，2022年)，頁173-188。

³ 本文使用資料全部係採自財團法人國防安全研究院資助之「台灣國防安全民意調查」(<https://indsr.org.tw/safetyInvestigation?uid=45>)。該計畫係由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執行。作者感謝上述機構及人員協助提供資料，惟本文之內容概由作者自行負責。

貳、安全意涵

研究指出，台灣民眾的防衛決心與美軍是否協防台灣、國軍防衛能力與戰力評價等相關。下文回顧這幾項重要國防民意的變化。⁴

一、多數民眾具有高昂的抗敵意志

TNDS 歷次調查以「如果中共真的武力犯台，請問您願不願意為保衛台灣而戰？」來測量民眾的抗敵意志。圖 1-1 顯示在 2021 年 9 月的調查中，回答「非常願意」和「有點願意」的比例合計約 75%，2022 年 3 月「俄烏戰爭」爆發後，台灣民眾的防衛決心未見動搖，仍有約七成三的受訪者表示若中共武力犯台，願為台灣而戰。不過，去（2022）年 8 月裴洛西（Nancy Pelosi）訪台引發中共不滿，並在環繞台灣周邊的六個海域舉行實彈射擊與軍演，導致抗敵意志的民調數字微幅下滑。但即便如此，我們的調查依舊發現，一旦中共武力犯台，近七成（68%）民眾願意為台灣而戰。

二、「美國協防台灣」民眾半信半疑

我們歷次民調用「如果兩岸發生戰爭，請問您認為美國會不會出兵幫助台灣」來測量民眾對於美國協防台灣的態度。在 2021 年 9 月第一波調查時發現，近六成（57%）的受訪者認為若兩岸發生戰爭，美國一定會或可能會派兵支援台灣（圖 1-2）。然而，自俄羅斯入侵烏克蘭之前直至現在，美國僅提供武器給烏軍使用，並未直接派遣美軍介入戰事，因此 2022 年 3 月的民調顯示，民眾對美軍協防台灣可能性的評估，與上一波調查相比下滑了 17 個百分點，且首度觀察到認為美軍不會出兵的比例（49%）高於會出兵的比例（40%）。去年 8 月裴洛西訪台，認為美國會出兵幫助台灣的態度止跌回升來到 49%，這樣的結果也和學者研究美國高層官員訪台有提升民眾信

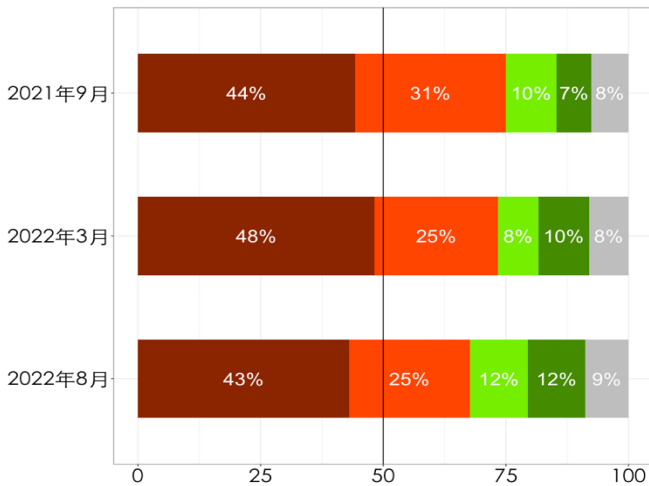
⁴ 李冠成，〈俄烏戰爭下台灣民眾「自我防衛」意識的持續與變遷〉，《國防安全雙週報》，第 52 期，2022 年 4 月 22 日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1885&pid=1944>。

心的觀察相吻合。⁵總體來說，俄烏戰爭削弱了民眾對美國出兵幫助台灣的信心，儘管「裴洛西訪台」傳達了美國支持台灣的訊號，但民意對美國在戰時出兵協防的可能性，仍半信半疑。

(1) 民眾的防衛決心

如果中共真的武力犯台，
請問您願不願意為保衛台灣而戰？

■ 非常願意 ■ 有點願意 ■ 不太願意 ■ 非常不願意 ■ 無反應



(2) 民眾對美軍協防的態度

如果兩岸發生戰爭，
請問您認為美國會不會出兵幫助台灣？

■ 一定會 ■ 可能會 ■ 不太會 ■ 一定不會 ■ 無反應

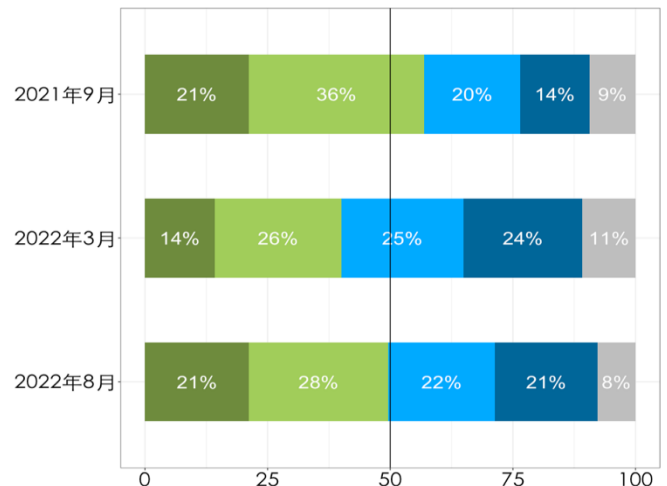


圖 1、民眾自我防衛決心與對美軍協防台灣態度的變化趨勢

說明：小數點四捨五入至整數，無反應包括拒答、不知道或無意見。

資料來源：作者整理自國防院《台灣國防安全民意調查》歷次調查資料。

三、逾半數民眾對國軍防衛台灣能力有信心

在民眾對國軍防衛台灣能力的信心部分，下圖 2-1 顯示，TNS 第一波調查（2021 年 1 月）發現約 54% 的受訪者對國軍防衛台灣的能力有信心（包含「非常有信心」和「有信心」）。第二波調查（2021 年 9 月）時，對國軍防衛台灣能力的信心上升至 58%，「俄烏戰爭」開打後，民眾對國軍防衛能力的信心微幅下降至 54%，去（2022）年 8 月的民調則發現，該信心再度上揚至 59%。民眾對國軍能力的信心雖然在數次調查中有些微波動，但整體大致保持穩定，多數民眾對國軍防衛台灣的能力抱持一定程度的信心。縱使經歷中共環台軍演，但國軍戮力守護我國領土、主權的作為，有助提升民

⁵ Austin Horng-En Wang et. al., "High-level Visit and National Security Policy: Evidence from A Quasi-Experiment in Taiwan," *International Interactions*, published online, January 4, 2023, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03050629.2023.2162512?journalCode=gini20>.

眾對國軍的信心。

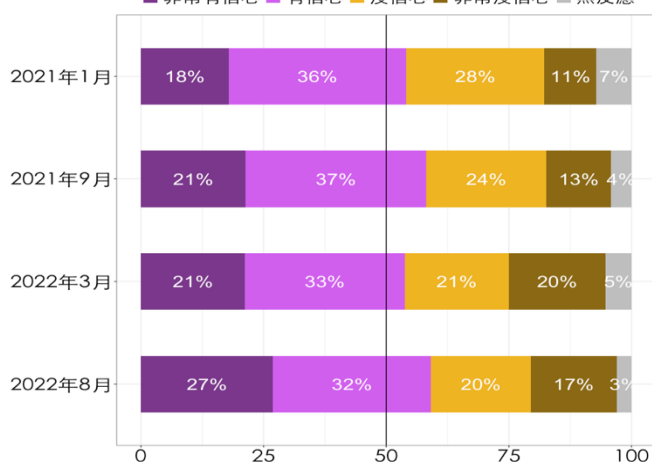
四、相對多數認為國軍戰力和過去相比有變強

TNDS 自 2021 年起用「請問您覺得國軍現在的戰力跟過去相比有沒有變強？」追蹤民眾對國軍戰力的評價。民調發現除 2022 年 3 月第三波調查外，相對多數的受訪民眾認為國軍戰力有變強（圖 2-2）。例如第一波調查時（2021 年 1 月），約四成三認為國軍戰力有變強，該比例高於回答「沒有變強」（38%）和「無反應」（19%）的比例，第二波和第四波調查亦呈現類似的情形。不過，由於認為國軍戰力變強的比例未過半，且數波調查皆有接近五分之一的民眾無反應，可見國軍需藉戰備演訓任務，向國人展示其精實戰力，化解民眾疑慮。

（1）民眾對國軍防衛台灣能力的信心

請問您對國軍防衛台灣的能力有沒有信心？

■ 非常有信心 ■ 有信心 ■ 沒信心 ■ 非常沒信心 ■ 無反應



（2）民眾對國軍戰力的評價

請問您覺得國軍現在的戰力跟過去相比有沒有變強？

■ 無反應 ■ 有變強 ■ 沒有變強

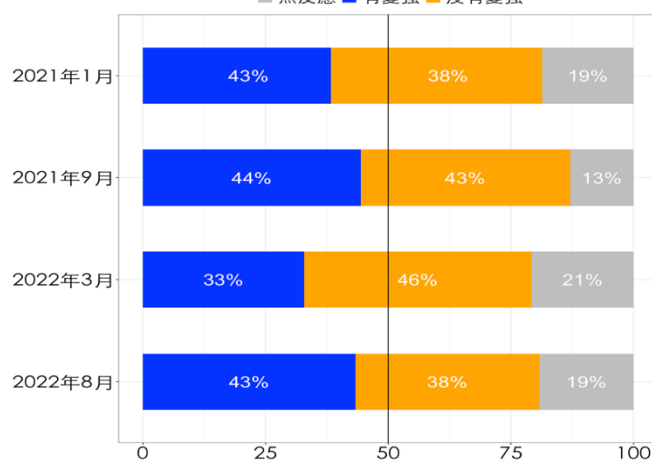


圖 2、民眾對國軍防衛能力與戰力評價的變化趨勢

說明：小數點四捨五入至整數，無反應包括拒答、不知道或無意見。

資料來源：作者整理自國防院《台灣國防安全民意調查》歷次調查資料。

參、趨勢研判

一、如何將抗敵意志轉化成行動更為關鍵

根據 TNDS 過去兩年的民調，台灣的國防民意——特別是民眾的抗敵意志和國軍防衛能力信心，並未因俄烏戰爭或中共大動作軍演而擺盪，整體而言大致穩定。展望未來，民眾堅定的抗敵意志與

對國軍防衛能力的信心理應持續，不過這股民氣能否和有形的軍事能力結合，形成嚇阻中共野心的關鍵力量仍需多方條件配合，且有待觀察。無庸置疑地，如果中共侵略台灣，我國民眾願意捍衛自己的家園和生活方式。可是，只有「意願」遠遠不足，在缺乏組織的情況下，「意願」並不容易成為真正的行動；在缺乏裝備、訓練的條件下，「意願」更可能在真實的戰場上迅速灰飛煙滅。相反地，如果能讓有意願的人接受適當訓練，無論是以志願軍的方式協助國軍，抑或是傷患急救處置與戰時社會秩序維護等，都將構成阻止中共進犯台灣的重要力量。因此，如何善用「民氣」並組織「意願」，使其與國軍戰力串連或整合至我國民防體系之中更為關鍵。

二、慎防「疑美論」破壞民眾對「美國對台安全承諾」之信任

俄羅斯入侵烏克蘭之後，我們的民調觀察到民眾對美國協防台灣的可能性有明顯下降趨勢，儘管「裴洛西訪台」後回升，但總的來說民意呈現半信半疑的樣貌。2022 年年底執行的另一份民調指出，在台灣維持現狀、中共卻攻打台灣的條件下，約 34%認為美國會出兵協助台灣，可見民眾對美國安全承諾的信任度有下滑的趨勢。⁶縱然美國如何幫助台灣防衛最終取決於華府，而非台北，但美國政府的《台灣關係法》、《六項保證》與對台軍售長期以來是確保台灣安全不可或缺的一道屏障。因此，就民意趨勢而言，我們不樂見民眾對美國安全承諾的信任繼續衰退，甚至擔心民意走向對美之猜忌或不信任。未來政府相關單位除了需強化國防政策論述之外，也應針對「疑美論」的資訊操弄進行攻防，避免該論調破壞民眾對美國安全承諾之信任。

⁶ 詳見 Charles K.S. Wu et al., “Are the Taiwanese People Willing to Fight China?” *The National Interest*, January 13, 2023, <https://reurl.cc/jRAYrL>.

美國眾議院成立「美國中共戰略競爭特設委員會」之意涵

李哲全

國家安全研究所

焦點類別：印太區域、台海情勢

壹、新聞重點

2023 年 1 月 9 日（美東時間），美國聯邦眾議院以 365 票贊成、65 票反對，通過成立「美國與中共戰略競爭特設委員會」（Select Committee on the Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party，以下稱「中共特設委員會」）。所有共和黨眾議員（219 名）及 146 名民主黨眾議員，都投下贊成票。¹

根據該決議案（H. RES. 11）內容，這個特設委員會將負責調查中共的經濟、科技與安全狀況及其與美國的競爭，並提出政策建議。該委員會不具備立法權，其權力主要是調查性質，可傳喚證人、舉行公聽會以利調查進行，並將不定期向眾議院或眾院任何委員會，就其調查與研究結果進行報告、提供具體發現、政策建議與立法建議。該委員會最多將有 16 名成員，包括 9 名共和黨眾議員與 7 名民主黨眾議員。眾議院議長與少數黨領袖為該委員會的當然成員（ex officio member），但兩人無表決權，也不列入委員會開會所需的最低法定人數計算。目前兩黨委員會分配仍未底定。預計第一場聽證會將於 2 月至 3 月初之間召開。²

¹ Christina Wilkie, “GOP-led House Creates A New Committee to Tackle Threats from China, McCarthy’s First Big Bipartisan Win,” *CNBC*, January 10, 2023, <https://reurl.cc/zrVOzQ>.

² 1月23日，議長麥卡錫宣布了該委員會的12名共和黨議員名單（超過決議文規範的9名），包括 Rob Wittman, Blaine Luetkemeyer, Andy Barr, Dan Newhouse, John Moolenaar, Darin LaHood, Neal Dunn, Jim Banks, Dusty Johnson, Michelle Steel, Ashley Hinson, Carlos Gimenez，民主黨有眾議員參與則尚未宣布。“H. Res. 11 - Establishing the Select Committee on the Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party,” 118 Congress, *Congress.Gov*, January 9, 2023, <https://reurl.cc/4XxozV>; Briana Reilly, “Chairman Gallagher outlines China committee’s agenda,” *Roll Call*, January 24, 2023, <https://reurl.cc/jRN0mq>.

貳、安全意涵

「中共特設委員會」雖然不像常設委員會般擁有立法權，但其調查對象是當前美國的首要威脅——中國，故其成立廣受各方矚目。此外，美國國會已經有好幾個同樣針對中國的委員會或小組，未來這些機制之間的互動或競合關係也值得關注。

一、反映共和、民主兩黨的反中共識

「中共特設委員會」是眾院議長麥卡錫（Kevin McCarthy，共和黨籍，加州選區）在去年 12 月競選議長的政見之一。麥卡錫經歷 4 天、15 輪的投票激戰，才在今年 1 月 7 日坐上議長寶座。但兩天後，眾議院就以高票通過成立這個特設委員會。共和黨議員全數支持並不令人意外，值得注意的是，民主黨也有超過三分之二的議員投下贊成票。顯見兩黨議員對於反制中國具有高度共識。

事實上，此前一天，參眾兩院軍事委員會的兩黨領袖，也剛宣布提名包括前任官員在內等八名專家學者，設立新的專家委員會，依據《2022 年國防戰略》（National Defense Strategy, NDS），針對美國面臨的國家安全威脅進行評估並提出報告。被列為美國步步進逼的挑戰的中國，自然是這個委員會要評估檢視的主要對象。³

二、關於中國的委員會數量創下新高

除了前述「中共特設委員會」與國安威脅專家委員會外，美國國會還有兩個在 2000 年底決議成立，與中國相關的委員會——「美國國會及行政當局中國委員會」（Congressional-Executive Commission on China, 以下稱 CECC）⁴以及「美中經濟暨安全審議委

³ 有部分投下反對票的民主黨議員表示，擔憂這個將由共和黨主導的委員會，會有過濃的黨派色彩，或可能將助長仇恨亞裔的趨勢。李逸華，〈新國會上任接連出招 成立兩大委員會聚焦應對北京威脅〉，《美國之音中文網》，2023 年 1 月 15 日，<https://reurl.cc/X5zxMR>；〈劍指中國 美眾議院高票通過成立中國委員會〉，《星洲日報》，2023 年 1 月 11 日，<https://reurl.cc/4XxYVD>。

⁴ 「美國國會及行政當局中國委員會」由 23 人組成。包括：9 名眾議院議員（由眾議院議長選定）、9 名參議院議員（由參議院議長選定）；以及行政部門代表 5 名（國務院、商務部、勞工部代表各 1 名、資深政府代表 2 人，由美國總統選定）。

員會」(United States-China Economic and Security Review Commission, 以下稱 USCC)，以及 2020 年 5 月共和黨眾議員自行成立的「中國工作小組」(China Task Force)。

CECC 由 9 位參議員、9 位眾議員及 5 位政府官員組成。其法定職能是檢視中國法治發展與人權（包括檢討香港一國兩制的實踐），並在每年年底向總統和國會提交年度報告。CECC 的報告對中國人權法治向來持嚴格批判立場，並因此數度遭中國制裁。⁵ USCC 成員則由兩黨國會議員任命，⁶並負責監督、調查美中之間的國安及貿易問題。USCC 發布的年度報告，都是美國國會及白宮制訂對中政策的重要參考。至於共和黨眾議員組成的「中國工作小組」，則由眾院外交委員會首席議員麥考爾（Michael McCaul）擔任主席，並曾在 2022 年 7 月邀請我國駐美代表蕭美琴與會。麥卡錫一上任，就成立「中共特設委員」，除彰顯自己與共和黨對北京的強硬立場外，新舊委員會之間究竟將分進合擊或互爭話語權，仍待進一步觀察。

參、趨勢研判

以當前美國政界氛圍，可說美國國會絕大多數議員，不是反中就是強烈反中。但也必須指出，共和黨與民主黨議員對於反中的力道與方法，仍有諸多不同。國會與行政部門之間，也存在相當多的差異。這些反中共識之下的分歧與差異，隨著美中關係惡化或 2024 年大選（包含總統與國會選舉）熱季逼近，可能將對美國政治甚至

⁵ 例如，為報復美國因新疆人權問題而對新疆書記陳全國等人實施制裁，中國政府在 2020 年 7 月宣布制裁 CECC 及 4 名美國官員與議員，包括美國國際宗教自由事務大使（Sam Brownback）、共和黨籍國會參議員克魯茲（Ted Cruz）、CECC 主席暨共和黨籍參議員魯比歐（Marco Rubio）、CECC 共同主席暨共和黨籍眾議員史密斯（Chris Smith）。2021 年 7 月，中國宣布根據《反外國制裁法》，對美國 7 名人員和 1 家實體實施制裁。CECC 前辦公室主任史迪沃斯（Jonathan Stivers）名列其中。

⁶ 目前 USCC 成員共 10 人，包括擔任主席的 Carolyn Bartholomew（曾擔任裴洛西的幕僚長、法案主管及外交政策顧問）、副主席黃之瀚（Alex Wong，曾於 2018 年 3 月以美國國務院亞太副助卿身分訪台），前總統川普時代擔任國防部印太助理部長的薛瑞福（Randall Schriver）也是委員之一。請見 Commission Members, U.S.-China Economic and Security Review Commission, <https://reurl.cc/063ODk>。

兩岸情勢造成複雜的影響。

一、兩黨共同反制中國仍存在變數

「中共特設委員」決議通過當天，議長麥卡錫保證「這絕不會是個充滿黨派意識的委員會，而是跨黨派組織」；由麥卡錫指定擔任該委員會主席的共和黨眾議員加拉格爾（Mike Gallagher）也表示，該委員會將「揭露中共破壞美國領導地位與美國主權的那套協調一致的全社會戰略，同時在兩黨基礎上與相關委員會合作」。⁷但不容否認的是，擁有眾議院多數的共和黨，未來可能透過眾議院及「中共特設委員」的席次優勢（目前已宣布 12 位共和黨眾議員參與，超過原決議案規範的 9 名，民主黨部分則尚未揭露），進行各種法案提議，以引領社會與國際關注，並削弱拜登政府的執政績效。畢竟「中共特設委員」對共和黨人來說，將是比 CECC 或 USCC 更容易掌握主導權與話語權的平台。

二、台灣須審慎因應台海情勢可能變化

2022 年底麥卡錫曾公開表示，若當選眾院議長將仿效裴洛西訪問台灣，儘管現階段尚無正式規劃相關行程。⁸此外，身為「中共特設委員會」成員的共和黨籍眾議員惠特曼（Rob Wittman）也在華府智庫舉辦的論壇上表示，台灣問題是該委員會關注的焦點，「委員會主席加拉格爾希望我們在台灣舉行聽證會」。惠特曼並表示，美國政府在台灣問題上採取的「戰略模糊」政策已經失去意義。「我們不希望這升級為戰爭…。但關鍵是能夠震懾。威懾是首要任務」。⁹

要如何嚇阻在台海日益強勢高調的中共及解放軍，是美國民主、

⁷ Gopal Ratnam, "House Finds Bipartisan Agreement on A China-focused Committee," *Roll Call*, January 11, 2023, <https://reurl.cc/QWMm59>.

⁸ "Pentagon Prepares for McCarthy to Go to Taiwan," *Punchbowl News*, January 23, 2023, <https://reurl.cc/gQOyjp>.

⁹ 《美國之音中文網》推特，2023 年 1 月 26 日，<https://reurl.cc/OEINby>；盧伯華，〈美眾院中共委員會：台灣是關注焦點 將在台舉行聽證會〉，《中時新聞網》，2023 年 1 月 26 日，<https://reurl.cc/qZxR8y>。

共和兩黨及台灣必須嚴肅面對的議題。反中強硬派的麥卡錫，並不認同拜登的對中政策；¹⁰作為在野黨，共和黨也更傾向採取「戰略清晰」策略。不論是麥卡錫訪台，或「中共特設委員」來台召開聽證會，或者提出強硬的政策建議，這些立法部門的動作，都可能使拜登政府的施政難度升高，並對美中關係、兩岸情勢帶來重大挑戰。但台海和平不是免費的午餐，除了拜登政府與美國朝野政黨，台灣政府更應評估可能出現的情勢與衝擊，作好因應準備。

¹⁰ 在「中共特設委員」成立當天，麥卡錫直白表示，美中關係的惡化「不是在本屆政府下開始的，但現任政府顯然使情況變得更糟，……它的政策削弱了我們的經濟，使我們更容易受到中共的威脅」。請見 Peter Kasperowicz, “McCarthy, GOP, Dems Unite behind New China Committee: ‘The Era of Trusting Communist China is Over’,” *Fox News*, January 10, 2023, <https://reurl.cc/1Z1llv>。

「海域意識」在印太安全之角色

李俊毅

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

繼 2022 年 5 月 24 日四方安全對話（QUAD）提出「印太海域意識夥伴關係」（The Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness, IPMDA）後，相關國家持續推進在相關領域的合作。2023 年 1 月 12 日，前任印度海軍參謀長辛格（Karambir Singh）撰文稱印度與美國雖在區域安全議題與國際規範的維持有不同意見，但海軍的合作為兩國共同利益，「海域意識」（Maritime Domain Awareness, MDA）的強化則是優先議題。1 月 13 日，美日元首高峰會公布《聯合聲明》，兩國宣示偕同印度與澳洲持續作為「正義的力量」為印太地區帶來可見的利益，合作項目包含全球健康、網路安全、氣候、關鍵與新興科技，以及「海域意識」等。¹

相較於美國及其友盟在印太地區的軍事存在與經貿合作，MDA 相關議題較少受到關注。然而 MDA 涉及區域國家治理能力的建構，是這些國家參與並維持「以規則為基礎的國際秩序」之要件。中國學者與媒體大力批判 IPMDA，視之為美國圍堵中國的實踐，正說明 MDA 對其海上「灰色地帶」行動的反制效果。²

¹ 關於 IPMDA，參見“Fact Sheet: Quad Leaders’ Tokyo Summit 2022,” *The White House*, May 23, 2022, <https://tinyurl.com/mrxd9pkj>; David Brewster, “New Satellite-based Technologies A Game Changer for Indo-Pacific Maritime Security,” *Australian Strategic Policy Institute (ASPI)*, July 13, 2022, <https://tinyurl.com/54edxbhe>; 楊一達，〈簡評「印太海域意識夥伴關係」之安全意涵〉，《國防安全即時評析》，2022 年 6 月 1 日，<https://tinyurl.com/mruevcm2>。近期 QUAD 成員國對 MDA 的重視，參見 Karambir Singh and Blake Herzinger, “Partnership, Not Threats: How to Deepen U.S.-Indian Naval Cooperation,” *War on the Rocks*, January 12, 2023, <https://tinyurl.com/9y9zh3yt>; “Joint Statement of the United States and Japan,” *The White House*, January 13, 2023, <https://tinyurl.com/mr3m49dx>。

² 陳陽、肖岩、胡雨薇，〈打擊「非法捕撈」？警惕美「海上聯防隊」遏華圖謀〉，《環球網》，2022 年 12 月 23 日，<https://tinyurl.com/mvfbf9sj>；胡波，〈違背合作精神 製造海洋摩擦——一起

貳、安全意涵

一、「海域意識」為國家安全與海事安全之基礎

MDA 的發展主要源自於 2001 年「九一一事件」後美國發展「國土安全」(homeland security) 的需要。2005 年美國提出《國家海事安全戰略》(The National Strategy for Maritime Security) 與八個相應的行動計畫。其中,「實現海域意識國家計畫」(National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness) 將「海域」定義為「在海、海洋或其他通航水道之內、之上、與之相關,與之毗鄰或毗鄰的區域與事物,包括所有與海事有關的活動、基礎設施、人員、貨物和船隻以及其他運輸工具」;「海域意識」指「有效掌握管轄海域內所有可能影響國家安全(security)、海事其他層面安全(safety)、經濟與環境之事物」,此一定義亦為台灣的《2020 國家海洋政策白皮書》繼受。

為有效監控海域,國家必須具備「知」的能力,亦即掌握其間各式活動——特別是船隻——的位置與意圖。這涉及資訊與情報的取得,並可區分三個層次。首先,MDA 的基礎是從各種感測器如岸際雷達、船隻、飛機、衛星等,取得船舶與異常事件的原始資料;其次,是透過資料的整合、篩選與計算得到資訊,例如從事不法行動的船隻往往刻意關閉其「船舶自動識別系統」(Automatic Identification System),相關單位在識別與追蹤這些「暗船」(dark ships)上,便須利用與比對不同類別的資料,如無線電頻率與衛星偵照;第三是資訊的融合與推論,在前述基礎上建立具政策意涵的陳述並提出因應之道,例如研判中國大批漁船的聚集,是否為「灰色地帶」衝突的展現。由於這些能力的建置與取得,並非是單一政

底「印太海域態勢感知夥伴關係」),《光明日報》,2022 年 12 月 5 日,
<https://tinyurl.com/385eswx2>。

府機關甚至單一國家可獨立完成，MDA 的強化因此帶有明確的國際合作取向。前揭 IPMDA 即旨在利用商用（因此是公開）的資訊，結合「船舶自動識別系統」與無線電頻率識別海上的活動，並延伸既有的區域資訊融合中心（information fusion center）促進資訊的共享，協助太平洋群島、東南亞與印度洋等區域的國家建構共同的行動圖像，以追蹤「暗船」與其他「戰術層級」的活動、增進區域國家回應氣候變遷與人道事件的能力，並保護其漁業。³

二、「海域意識」可推進「藍色經濟」與區域合作

MDA 的建置與強化不僅有助於國家安全與海事安全，也是發展「藍色經濟」（blue economy）或永續性的海洋經濟之所需。「藍色經濟」是永續發展（sustainable development）概念延伸至海洋的應用。世界上近 40% 的人口居住於沿岸地帶、近 30 億人口的生計與海洋的使用有關 80% 的世界貿易倚賴海洋。海洋資源的永續使用攸關許多國家與人民之糧食安全、環境安全，經濟安全及福祉，更是「小型島嶼開發中國家」（Small Island Developing States, SIDS）的命脈。惟這些國家因欠缺基礎設施與治理能力，縱使認知「藍色經濟」的重要性，卻未必有足夠的知識能力確立各級產業——諸如漁業、礦業、能源、港埠、運輸、遊憩與文教等——如何在發展與環境上取得平衡，在搜集與儲存資料、判讀情資、監控與查緝在其管轄海域內的非法活動如「非法、未報告、不受規範」（illegal, unreported, unregulated, IUU）漁業等方面，亦缺乏足夠的人力、訓練與執法能量。由於海洋空間是開放的，個別國家的問題也往往構成區域的問題。⁴

³ US Department of Homeland Security, “National Plan to Achieve Maritime Domain Awareness,” October 2005, p. 1, <https://tinyurl.com/2wx2kmjz>; 海洋委員會，《2020 國家海洋政策白皮書》（高雄：海洋委員會，2020 年），頁 30，<https://tinyurl.com/43x7emwz>。

⁴ 關於「藍色經濟」的意涵與重要性，參見“Blue Economy: Oceans as the Next Great Economic Frontier,” *United Nations*, March 14, 2022, <https://tinyurl.com/2s3kymx9>；莊慶達主持，〈建構我國海洋政策之「藍色經濟」概念與推動策略之研究〉，國家發展委員會委託研究案（NDC-DSD-

當前許多研究文獻以及區域與國際組織指出，海事安全是「藍色經濟」的賦能者（enabler）。舉例而言，確保航道安全、提供海洋產業重要的海洋學資料，以及保護管轄海域內的重要海洋資源與活動，可促成海洋經濟活動的永續發展。亦有論者主張，強化海事安全本身亦可促進「藍色經濟」，因為後者越蓬勃發展，對於安全的需求就越大也越多，也會促成更多的投資與能力發展。MDA 作為海事安全的基礎，其建置是促進「藍色經濟」與國際合作的必要條件。⁵

參、趨勢研判

一、「海域意識」將成為美中強權競爭的戰線

MDA 涉及對資訊與情報在不同程度上的「加工」，例如它既包含船隻原始資料的取得，亦可經由資料的整合、對比與推論而建立對一國海洋行為的敘事。就此而言，各國建置 MDA 的努力以及「四方安全對話」提出的 IPMDA，其性質不一定是政治的。IPMDA 將因應他國「戰術層級」的活動列為合作目的之一，外界多解讀此舉係針對中國；然而中國大規模且過度的捕撈行為，以及利用漁船與海上民兵脅迫他國，客觀來說的確構成許多區域國家的難題。國際非政府組織「打擊組織犯罪全球倡議」（Global Initiative Against Transnational Organized Crime）與「波賽頓水產資源管理公司」（Poseidon – Aquatic Resource Management Ltd.）於 2019 年提出 IUU 漁業指標並於 2021 年發布新版報告。在兩次報告中，中國皆是 152 個國家中綜合評比最差者。中國不思檢討其作為，反而視 IPMDA 為美國介入區域甚至圍堵中國的舉措，不啻自外於印太地區強化海洋

103-019)，2015 年 3 月。台灣多數友邦如馬紹爾群島、諾魯、帛琉、吐瓦魯、貝里斯、海地、聖克里斯多福、聖露西亞與聖文森等，皆屬小型島嶼開發中國家。

⁵ Michelle A. Voyer et al., “Maritime Security and the Blue Economy: Intersections and Interdependencies in the Indian Ocean,” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 14, No. 1 (2018), pp. 28-48; Robert Mazurek and Laura Burroughs, “Who’s in Your Backyard? Strengthening Maritime Domain Awareness in the Indian Ocean,” *Secure Fisheries*, February 27, 2019, <https://tinyurl.com/324ykkrf>.

治理的努力，也以「對號入座」的方式強化與美國的戰略競爭。

北京大學海洋戰略研究中心與「南海戰略態勢感知計畫」主任胡波幾度撰文批判 IPMDA，是中國以鬥爭心態看待各國海洋治理合作的例證。他主張 IPMDA 的目的是「動搖或剝奪中國利用海洋的正當權利，旨在通過輿論和外交手段破壞中國海洋強國建設及和平發展的國際環境，並企圖以漁業信息分享等非傳統安全合作為起點，構建針對中國海洋活動的全面情報訊息網絡」，並指美國將透過「技術合作、輿論造勢、敘事競爭和外交網絡」等四個手段推進 IPMDA。其見解建立在對美國意圖的指控，而無視中國在海洋漁業上的表現與作為。若中國維持此一立場，恐將落入「自我實現的預言」，亦即其越指責美國以 IPMDA 抗衡中國，越促成美國與其他國家重視 MDA 的建置與國際合作。⁶

二、「藍色經濟」是各國落實印太戰略或政策之利基

自「印太地區」的概念成形以來，越來越多國家提出相關戰略或政策文件。這些戰略或政策往往強調對區域和平與穩定的關切，各界的評論因此亦多聚焦於這些國家在軍事、安全與政治方面的倡議。相形之下，它們對經濟與基礎設施的建設之關切相對較少。然而對於發展程度較低的國家如 SIDS 而言，發展「藍色經濟」是必要的課題且亟需國際的協助。它們未必不知中國透過「帶路倡議」協助其建設基礎設施的財政與政治後果，但往往別無選擇。國際社會協助這些國家建置 MDA，兼顧其安全與發展需求，是正確且可深化區域建構的作為。台灣宜探索加入 IPMDA 與相關資訊與情報合作的可能性，同時協助 SIDS（其中多有為我國盟邦者）建置 MDA。政治敏感度較低的議題領域如海洋環境、生態與自然災害的掌握，可

⁶ Global Initiative Against Transnational Organized Crime and Poseidon, "The Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Index," December 2021, <https://tinyurl.com/tf3kh6at>; 胡波，〈違背合作精神製造海洋摩擦——起底「印太海域態勢感知夥伴關係」〉。

作為合作的第一步。

中國因亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）於 2012 年 12 月在天津舉辦「第二屆藍色經濟論壇」而成為印太／亞太地區倡議「藍色經濟」的先驅國家之一，近年來亦積極提出相關宣示。⁷惟中國以國家為中心的經濟發展模式往往將永續發展的優先性置於經濟成長之下，習近平主政以來日趨專斷的對外行為亦使區域國家對之多有戒心，並不利其以「藍色經濟」推動甚至主導區域秩序。在這些限制下，協助印太地區國家建置 MDA 以發展「藍色經濟」，是各國落實其印太戰略或政策的契機與利基。

⁷ 莊慶達主持，〈建構我國海洋政策之「藍色經濟」概念與推動策略之研究〉，頁 2, 26-29, 36-42。

對美軍於台海水域進行「攻勢性佈雷」之 評論

翟文中

國防戰略與資源研究所

焦點類別：美中戰略、台海情勢

壹、新聞重點

《美國海軍戰院評論》(Naval War College Review) 2022 年冬季號刊載標題為「對中國攻勢性佈雷作戰」(An Offensive Minelaying Campaign Against China) 論文，作者坎奇安 (Matthew Cancian) 先生曾於美國海軍陸戰隊服役擔任砲兵軍官，現為美國麻省理工學院 (Massachusetts Institute of Technology) 政治學博士候選人。坎氏在這篇文章中，就美國對中國進行「攻勢性佈雷」的可能性進行了深入分析，作者認為此行動為美國決策者提供了一個危機反應選項，這是較外交手段更有力但風險較武力作戰為低的軍事選項。美國加諸中國的「攻勢性佈雷」可用來切斷其內部貿易，同時延滯人民解放軍的對台軍事調動。¹事實上，美軍在二戰末期與越戰期間，曾對日本內水與北越港口進行「攻勢性佈雷」，成功地對兩者的軍事行動與經濟活動進行阻斷與封鎖。對美國軍方而言，「攻勢性佈雷」係一項成本低廉且快速整備的行動方案，係美軍未來因應台海衝突的一個深具彈性的危機處理工具。

貳、安全意涵

一、「攻勢性佈雷」具有巨大的戰略價值

就運用目的言，佈雷行動可分為「防禦性佈雷」與「攻勢性佈

¹ Matthew Cancian, "An Offensive Minelaying Campaign Against China," *Naval War College Review*, Vol.75, No.1, Winter 2022, p. 1, <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=8247&context=nwc-review>.

雷」兩種不同方式。「防禦性佈雷」係守方在鄰接本土水域或公海佈雷，其目的在對他方海軍活動進行干擾或對敵方發起的兩棲登陸進行阻滯，此際雷區多位於我方控制的水域。「攻勢性佈雷」則是在敵人的港口、內水與內陸水道進行佈雷，由於雷區位於敵方控制水域，必須突破敵方海空兵力方能進行佈雷任務。由於「攻勢性佈雷」的執行存有相當大的風險，因此這類行動在海軍歷史上較為罕見，但這並未減損其具有的巨大戰略價值。例如，美軍在代號「飢餓作戰」（Operation Starvation）的對日佈雷行動中，短短四個月內就讓日本內海港口間及其與亞洲大陸間的海上運輸中斷，當年輸入物資僅及戰爭初期十分之一，²成為壓垮日本戰時經濟的最後一根稻草。1972年5月，美軍對北越海防及其他港口進行了「攻勢性佈雷」，這項行動使得許多前往北越的商船被迫駛向其他港口，另有許多商船被困在海防港內無法動彈，海防港的對外交通完全遭到美軍切斷。此外，若在扼制點或重要水域實施「攻勢性佈雷」，亦可有效地遲滯敵方海軍部隊的機動與調度。

二、空中佈雷係執行「攻勢性佈雷」的最佳方式

就理論言，潛艦、水面艦與飛機皆可用來執行「攻勢性佈雷」。惟就實際操作來說，潛艦的酬載有限可攜行的水雷數量有限，水面艦則易為對方情監偵系統掌握行蹤，進入敵控制水域執行此項任務將陷自身於高度風險之中。在這種情況下，空中佈雷就成為執行「攻勢性佈雷」的最佳方式。在「飢餓作戰」行動中，美軍採用的佈雷載台係 B-29 轟炸機，對北越港口進行佈雷的載台為 B-52 轟炸機，沙漠風暴期間執行空中佈雷的載台則是 A-6 攻擊機。當前，美

² Statistical Summary Attrition War Against Japanese Merchant Marine From "The War Against Japanese Transportation," published by the United States Strategic Bombing Survey, quoted in Theodore Roscoe, *United States Submarine Operations in World War II*, Annapolis, Maryland: U.S. Naval Institute Press, 1949, p.523.

軍的 F-18 戰機、P-3 海洋巡邏機以及 B-1 與 B-52 轟炸機等機型機組人員曾接受水雷佈放訓練，故於台海水域執行佈雷行動在人員整備上應無太大問題。即令戰機執行「攻勢性佈雷」較其他載台為佳，但其必須在飛行高度 500 英尺與 320 節航速下佈放水雷，對戰機與轟炸機言，由於速率太慢無法確保飛機與飛行員安全，加上此種飛行方式具有可預測性，極易為敵知悉從而預先採取反制作為。³因此，在現代戰場條件下執行空中佈雷任務，對戰機與飛行員來說，都是一項高風險的嚴苛挑戰。

三、空投增程水雷提升了空中佈雷的精度與安全性

過去，空中佈雷係將水雷採取傘降方式減速入水，在此過程中水雷會產生漂流現象，導致約有半數的水雷會降落在目標位置半英里範圍內，這使得雷區的建立需要遠較計畫數量更多的水雷。2014 年 9 月，一架美軍 B-52H 轟炸機在關島北方高空成功地釋放了一枚快速打擊增程水雷（Quick strike-ER, GBU-62B（V-1）/B）。此型水雷係以 Mk-62 快速打擊水雷做為基本構型，加上 BSU-104 聯合直攻彈藥增程型彈翼與 GBU-38 炸彈導引套件共同組成。此型水雷在 35,000 英尺高度佈放時，最大佈放距離超過 40 海哩。當美軍部署此型空投水雷後，其戰機可在遠程與高空釋放水雷，透過導航系統協助，實現以往無法達成的「精準佈放」與「一次到位」佈雷行動。⁴配備導引套件的空投增程水雷不僅可確保戰機與人員的安全，同時尚能在過去防守嚴密無法進入的水域進行佈雷。尤有甚者，此型水雷可依水道的特性量身訂做適合的佈雷方式，使得敵方水雷反制變得更加困難。

³ Col Michael W. Pietrucha, USAFR, "Twenty-First Century Aerial Mining," *Air & Space Power Journal*, March-April 2015, p.134.

⁴ 同前註，頁 129 與頁 133 至 134。

參、趨勢研判

「攻勢性佈雷」為美國未來處理台海衝突提供一個額外行動選項

由於現代情監偵科技的快速發展，欲在敵方控制水域進行「攻勢性佈雷」具有高度的風險。然而，這種發展並未減損水雷作為戰略性武器的價值，其係一個低成本的持續性武器，無論就價格與效能上均具高度「不對稱性」。過去，美國成功地運用「攻勢性佈雷」對日本與北越的經濟與軍事運作施加了巨大的壓力。隨著空投增程水雷的研發與部署，美國在台海出現危機或中國對台軍事行動時，可視狀況於台灣周邊水域進行「攻勢性佈雷」，從而對中國的軍事調動與經濟活動形成制約。由於能在遠距外以秘密方式進行佈放，可有效化解中國防空系統對水雷佈放載台形成的威脅，這賦予美軍戰機最佳的生存力與作戰彈性，亦為美國政軍高層提供一個額外的戰略選項，可對中國在台海的軍事行動進行快速即時回應。

2022 年「遼寧號」航艦編隊兩次遠訓評析

歐錫富

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：軍事科技、戰爭模式、作戰概念

壹、新聞重點

2022 年遼寧艦航艦編隊兩次前往菲律賓海遠訓，展現遠海兵力投射能力。2022 年 12 月 16 日遼寧艦航艦編隊通過宮古海峽，護航艦艇包括 055 飛彈驅逐艦鞍山艦 103 與無錫艦 104、052D 飛彈驅逐艦成都艦 120、054A 飛彈護衛艦棗莊艦 542 以及 901 綜合補給艦呼倫湖艦 901（全屬北海艦隊）。2023 年 1 月 1 日上述艦艇通過宮古海峽返回基地，演訓期間，艦載戰鬥機和直升機起降約 320 架次。¹

2022 年 5 月 2 日，遼寧艦航艦編隊經過宮古海峽，護航艦艇有 055 飛彈驅逐艦南昌艦 101，052D 飛彈驅逐艦西寧艦 117、烏魯木齊艦 118、成都艦 120，901 綜合補給艦呼倫湖艦 901（以上北海艦隊）以及 052C 飛彈驅逐艦鄭州艦 151、054A 飛彈護衛艦湘潭艦 531（以上東海艦隊）。5 月 21 日遼寧艦編隊（缺鄭州艦 151）經過宮古海峽返回基地，演訓期間艦載戰鬥機和直升機起降約 300 架次。²

貳、安全意涵

評估航艦編隊戰力不能只算艦艇噸位、彈藥發射率與武器射程等技術指標，還要看整體戰力以及空間與距離的計算。2012 年 11 月殲-15 戰機降落遼寧艦飛行甲板，2019 年 12 月第二艘滑躍式航艦山東艦服役，2022 年 6 月第三艘平甲板電磁彈射航艦福建艦下水，除

¹ Kristin Huang, "Chinese Navy Drills Reveal Greater Ability to Project Power Deeper into Pacific, Analysts Say," *South China Morning Post*, January 7, 2023, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3205906/chinese-navy-drills-reveal-greater-ability-project-power-deeper-pacific-analysts-say>.

² 〈中國防部噙日本跟拍遼寧號「很危險」岸信夫：按國際法行事〉，《自由時報》，2022 年 6 月 1 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3945682>。

了這些硬體進步，還需能充分操控先進技術，才能充分發揮整體戰力。從這兩次演訓顯示：

一、遼寧艦編隊駛向藍海深處

藍水航艦作戰即在不考慮緊急備用機場與加油情況下，從事固定翼戰機作戰行動。這是一項高風險作業，結果不是安全降落就是飛機失事。殲-15 內部 2 萬磅油料使她在高空航渡距離高達 1,600 哩，如果殲-15 在航艦周邊不進行高強度行動，剩下半桶油能輕鬆飛回 700 哩外的陸地基地。2022 年 5 月演訓，遼寧艦有一半飛行活動在距離陸地基地 500 至 600 哩內，其他在台灣東部海域距離陸地基地 300 至 400 哩。³ 2022 年 12 月演訓是 2021 年 12 月演訓的擴大，後者有兩次飛到 740 哩，最遠約在沖大東島（Oki Daito）東南 170 哩。前者有 4 天在沖之鳥島（Okinotorishima）以南活動，超越 700 哩。⁴

二、顯明針對台日兩國

2022 年 5 月演訓在台灣東部防空識別區外海域，主要針對台灣，同時共軍機艦不斷侵擾西南空域與台海中線，進行海空東西包圍台灣戲碼。2022 年 12 月演訓在日本南部防空識別區外海域，針對日本非常顯明。由於遼寧艦編隊越走越遠，空中自衛隊駐沖繩戰機窮於應付，乾脆派遣海上自衛隊直升機護衛艦一路跟監，引發共軍強烈不滿。

三、戰鬥機與直升機起降約 300 次

2022 年遼寧艦兩次演訓，戰鬥機與直升機各起降 300 次左右，每日起降平均約 20 次。過去十年，殲-15 曾有在訓練飛行發生事故

³ Michael Dahm, “Lessons from the Changing Geometry of PLA Navy Carrier Ops,” *Proceedings*, January 2023, Vol. 149/1/1, 439, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2023/january/lessons-changing-geometry-pla-navy-carrier-ops>.

⁴ 日本統合幕僚監部，〈中国海軍艦艇の動向について〉，《報道発表資料》，2023 年 1 月 2 日，https://www.mod.go.jp/js/pdf/2023/p20230102_01.pdf。

的報導，但未出現在航艦甲板墜毀事故，顯示共軍艦載機起降仍未完全成熟，所以採用穩健低強度訓練模式。

四、未進行空中加油或掛載對地攻擊武器

遼寧艦在兩次演訓中，並未展現空中加油能力，既未使用俄羅斯 UPAZ-1A 加油吊艙，進行戰機對戰機的夥伴加油，也沒有出現共軍空軍 Il-78 或運油-20 加油機為殲-15 加油。從日方或中方公布照片或錄影片看出，殲-15 外部掛點未掛載任何彈藥，或僅掛載空對空飛彈，沒有出現掛載空對地飛彈、可拋棄油箱或其他電戰莢艙。

五、護航驅逐艦裝備大量各型飛彈

護航驅逐艦裝備垂直發射系統，搭載大量各型飛彈。2022 年 5 月演訓五艘護航驅逐艦擁有 352 枚飛彈（055 型 112 枚 x1 艘+052D64 枚 x3 艘+052C48 枚 x1 艘=352 枚），2022 年 12 月演訓三艘護航驅逐艦擁有 288 枚飛彈（055 型 112 枚 x2 艘+052D64 枚 x1 艘=288 枚）。這些飛彈包括射程 1,080 哩 CJ-10 攻陸巡弋飛彈，射程 290 哩 YJ-18A 或射程 432 哩 YJ-100 反艦巡弋飛彈，射程 81 哩 HHQ-9A 或射程 108 哩 HHQ-9B 防空飛彈，甚至射程不明 YJ-21 反艦彈道飛彈。短期而言，由於滑躍式甲板航艦的起降能量不足，遼寧艦的角色主要為艦隊提供空中保護傘，攻擊任務則交由驅逐艦或潛艦負責。這些飛彈以不同速度、不同高度發動攻擊，對台灣與其他友盟飛彈防禦將是一大挑戰。

參、趨勢研判

遼寧艦編隊面臨對手反艦飛彈威脅，人員與訓練與經驗累積不易，預警雷達偵測距離過短問題。

一、對手大量反艦飛彈瞄準共軍航艦編隊

攻防是一體兩面，機會與挑戰並存，共軍護航驅逐艦裝備大量反艦飛彈，潛在對手同樣地裝備大批反艦飛彈瞄準共軍遼寧艦編隊，

可從不同方向、不同速度、不同高度進行飽和攻擊。台灣未來 5 年要籌獲 1,200 枚反艦飛彈，才能抵擋共軍艦隊攻勢。⁵其他美、日等國也都積極擴增反艦飛彈數量，尤其美國長程反艦飛彈（Long Range Anti-Ship Missile, LRASM），除了更精準，射程約 1,000 公里，殺傷力不容忽視。

二、人員訓練與經驗累積不易

美國擁有十多艘航艦，一旦有新航艦服役，只要從中抽調人員即可滿足新航艦人員需求。共軍航艦建設從零開始訓練遼寧艦人員，由遼寧艦訓練山東艦人員，再由遼寧艦、山東艦訓練福建艦人員。航艦專業人員培養不易，這是一個漫長過程，尤其是艦載飛行員。其他如先進武器裝備操作、各種甲板勤務、防鏽蝕與消防程序等，都需要專業訓練與經驗累積，非短時間可以速成。

三、預警雷達偵測距離有限

現代海上航艦作戰，若有陸基空中預警機或海上巡邏機支援，更能有效掌控「戰場覺知」（situational awareness）。由於地球曲率限制，艦載雷達無法偵測地平線外的低空或海上目標，必須借助如 E-2D 預警機從高空偵測戰場動態。遼寧艦滑躍式甲板無法起降定翼預警機，只能裝備直-18 預警直升機，受制於無法長時滯空與高度限制，其雷達偵測距離有限。未來福建艦使用電磁發射，空警-600 定翼預警機將可大幅增加雷達偵測距離。

⁵ 呂炯昌，〈借鏡俄烏戰爭嚇阻共艦軍方：5 年量產千枚反艦飛彈〉，《今日新聞》2022 年 8 月 14 日，<https://www.nownews.com/news/5903384>。

中共發展「無人機航艦」趨勢研析

王斌權

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：軍事科技

壹、新聞重點

中共央視於 2022 年 12 月 22 日播放一段關於海軍試驗訓練基地的短片，片中展示陸基系統、水面艦及潛艇的各種訓練及測試評估，其中包含 5 架無人直升機於甲板上起降，經媒體解析為 2021 年 5 月下水的無人機輕型雙船體航艦，船上的無人機為山東中創航空開發的 ZC-300 無人直升機，這款機型最大載重 130 公斤，續航 3 至 4 小時，升限約 15,000 英尺，可執行空投及偵搜等任務，媒體研判這艘輕型航艦，主要在模擬多域威脅下敵方的無人機蜂群戰術及大規模電戰攻擊等提供測試平台，協助中共海軍建立反制威脅的能力。¹



圖、中共央視影片截圖

資料來源：<https://www.thedrive.com/the-war-zone/chinas-drone-carrier-mothership-looks-to-be-in-service>。

¹ Joseph Trevithick, "China's Naval Mothership for Aerial Drones Looks To Be Operational," *The Warzone*, December 22, 2022, <https://www.thedrive.com/the-war-zone/chinas-drone-carrier-mothership-looks-to-be-in-service>.

貳、安全意涵

一、海上無人機的威脅

無人機近年來在軍事領域已被廣泛的運用，並且不斷地研改，從傳統的偵察與打擊，走向低價高效的蜂群戰術，甚至發展中的忠誠僚機，一再的打破傳統作戰思維。現具有「偵打一體」的大型無人機在效能上，都已發展到一定的能力，不論是航程、滯空時間及打擊能力，皆能分擔部分的空中任務，並減少人員的傷亡。但是大型的目標除非具匿蹤能力，否則容易遭對方偵知且擊落，而低價高效的蜂群戰術，不但難以偵知且能實現對目標進行飽合攻擊的效果、癱瘓其防空系統，抑或騙取高價防空飛彈，尤其是針對補給不易的海上艦隊，其威脅程度不亞於遭受反艦飛彈的攻擊。然而小型無人機的致命傷就在於航程及滯空時間短，如果能搭載在艦艇上，便能擴展其作戰半徑，或依任務屬性及時更換不同模組，形成多種威脅的蜂群戰術，所以這兩年逐漸將無人機搬上艦艇，甚至為無人機打造專屬的航艦。

二、美艦載無人機的發展暨作戰需求

將大型無人機部署在艦艇上的國家中，美國早在 2013 年已研發 X-47B 無人機並成功在航艦上起降達 7 次。這款無人機具「偵打一體」，預期效能將優於現有的艦載機，但美海軍表示為避免資金及技術不足，遂轉而投資研發具偵搜能力的艦載無人加油機。²這凸顯了一個艦隊防空的問題，雖然無人機的打擊能力普遍已逐漸提升，但還是無法執行空對空的任務，艦隊的防空飛彈有限，仍需要搭配艦載機的對空能力，才能形成有效的防空系統。據此，不難理解美海軍於 2023 年 1 月 2 日購買美空軍研發中的 XQ-58A 忠誠僚機來實施

² Keith Button, "Carrier Drone Debate," *aerospaceamerica*, September, 2016, <https://aerospaceamerica.aiaa.org/features/carrier-drone-debate/>.

測試評估。³這款無人機不僅不需在航艦上起降，發射及回收相對容易，且能與有人機協同作戰，並依需要執行多重任務，如此才能增進航艦打擊群的效能。

參、趨勢研判

一、無人機航艦的發展趨勢

單純就無人機航艦的發展，國際間只有伊朗已將軍艦改裝完成，⁴可部署偵察或打擊的各類型無人機約 50 架，再加上伊朗提供給俄軍使用的情況來看，其艦載攻擊無人機的發展技術已相對成熟，並且種類相當多元。這艘滿載無人機的軍艦，雖然稱不上是一艘航艦，而且火力也不及一艘作戰艦，但還是能造成不小的殺傷力，也創下了世界首例以無人機為平台的軍艦。無人機現階段主要執行偵察與打擊的任務，雖然部份作戰性能比不上戰機，但是大量運用無人機增加偵搜距離，甚至取代攻船或巡弋飛彈，對於沒有航艦的國家而言，且經費有限的情況下也不失為一個折衷的辦法，其性價比遠高於養一艘大型航艦，只是在缺乏防空火網的支援下，無法僅靠單艦執行巡邏任務，仍必須要有驅逐艦在旁戒護。

無人機航艦的無人化操作到底可不可行？美國部署在中東及東非地區的「海軍遠征海上基地」(U.S. Navy's Expeditionary Sea Bases, ESB)，正在改裝阿拉斯加級油輪，成為一艘僅需 40 人操作，且具有自主發射及回收空中、水面及水下無人機能力的艦艇，利用廣泛的無人系統，增強對該地區的警覺及作戰能力。未來甚至持續發展使其成為一艘無人駕駛的艦艇。⁵由此可見，全艦的無人系統化將是未

³ Joseph Trevithick, "Navy Buys XQ-58A Valkyries for Secretive Killer Drone Project," *The Warzone*, January 2, 2023, <https://www.thedrive.com/the-war-zone/navy-buys-xq-58a-valkyries-for-secretive-killer-drone-project>.

⁴ "Iran's Navy Launches Drone Division in Indian Ocean," *Iran*, July 15, 2022, <https://www.iranintl.com/en/202207155585>.

⁵ Emma Helfrich, "Navy's Huge Expeditionary Sea Bases Could Become Drone Motherships," *The Warzone*, January 16, 2023, <https://www.thedrive.com/the-war-zone/navys-huge-expeditionary-sea>.

來的趨勢。

二、中共無人機航艦後續發展研析

就此次中共展示的這艘試驗性質的微型無人機航艦，規模不大，而且依影片顯示，甲板上僅能停放 5 架無人直升機，實在談不上能執行「蜂群戰術」。然而就大規模電戰攻擊方面，載重僅 130 公斤的小型無人機若要能夠發射電磁波足以干擾對方，其實效果非常有限。所以該型無人機航艦最有可能的運用方式，就是利用雙船體的良好耐波性，及寬廣的甲板，適合無人直升機起降，如果再輔以人工智慧無人駕駛，可長期部署在海域內，以執行特定目標追蹤與識別、電磁偵搜及情報蒐集或局部打擊等任務，而不需要額外顧慮人員的安全與補給。如果大量部署在臺灣東部或南海海域的話，依靠數據鏈路或遠端遙控指揮，可執行海上偵巡，甚至有限度的海上封鎖或區域拒止任務，並且不排除後續將與美軍同樣，朝更大型的海上無人系統發展。

。

bases-could-become-drone-motherships.

日美「二加二」會談與日本戰略走向

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

2023 年 1 月 11 日（當地時間），日美兩國政府在華府舉行外交與國防部長的「日美安保協議委員會」（俗稱「二加二」）會談。此次會談，日方由外務大臣林芳正、防衛大臣濱田靖一，美方由國務卿布林肯（Antony Blinken）、國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）出席，會後並發表「共同聲明」。¹

聲明首先強調，日美雙方對於各自制定的《國家安全保障戰略》和《國家防衛戰略》，均重視以統合的形式強化嚇阻力，爭取在戰略競爭的新時代取得勝利，這是「日美同盟」的願景，而該同盟是區域和平、安全與繁榮的基石，兩國未來將致力建構一個更有能力、更加統合與機動的日美同盟。美國將以包含核武在內的各種能力，根據《日美安保條約》第五條，對日本實施防衛。兩國並將推動「軍事互通性」（Interoperability），強化與區域內外的盟國與夥伴之行動。此外，該聲明強調以下四點：

一、戰略競爭新時代：

（一）美國重申「釣魚台群島」（日本稱「尖閣諸島」）事態將適用《日美安保條約》第五條；

（二）日美兩國對台灣的基本立場不變，台海和平穩定乃國際社會安全與繁榮不可或缺的元素，敦促兩岸問題和平解決；

¹ Joint Statement of the Security Consultative Committee (“2+2”), Japanese Ministry of Defense, January 11, 2023, <https://www.mod.go.jp/en/article/2023/01/e595130b273955f65e436fa3a8150eb06bfc42a3.html>; 〈日米安全保障協議委員會（2+2）共同発表（仮訳）〉，《日本防衛省》，2023 年 1 月 12 日，https://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/2023/0112a_usa-j.html。

(三) 雙方並對香港自由與新疆人權問題表達關切；

(四) 批判北韓過去一年頻繁發射彈道飛彈；

(五) 非難俄國侵烏戰爭違反《聯合國憲章》，並憂慮中俄兩國在日本周邊的戰略性軍事合作行動；

二、同盟現代化：

(一) 同盟之協調：美國歡迎日本決定設置常設性「統合司令部」；

(二) 同盟之平時作為：強化軍事互通性和快速反應能力，「深化彈性嚇阻」(Flexible Deterrence Option, FDO) 方案；擴大日美兩軍共用在西南諸島等地之基地與設施；

(三) 同盟之嚇阻與應處：強化日美兩國合作俾令日本有效發揮反擊能力；重申陸、海、空以及太空、網路、電戰之跨領域戰力；

(四) 太空：特定情況之下，在太空領域所遭受之攻擊，將可能啟動《日美安保條約》第五條；

(五) 確保科技優勢：強調科技發展對同盟力量的重要性，未來將強化高功率微波和極音速等尖端科技的研發。

三、同盟夥伴關係之擴大：強調日、美與澳洲、韓國之間的安全合作；支持東南亞國協的《東協印太展望》；關注印太與歐洲，以及大西洋地區雙邊情勢之相互連動；

四、同盟態勢之最適化：強化包含日本西南諸島等地的防衛態勢，以及部隊韌性與機動力，相關作為包含在 2025 年以前將駐紮沖繩之美海軍陸戰隊第 12 連隊轉型為「濱海作戰團」(Marine Littoral Regiment, MLR)。

貳、安全意涵

一、該會談確認日美兩國戰略方向及對台海共識

由於日本政府甫於去（2022）12月公布《國家安全保障戰略》、《國家防衛戰略》以及《防衛力整備計畫》，而且將原本行之有年的「防衛計畫大綱」和「中期防衛力整備計畫」改為前述新稱，與美方同性質之戰略文件接軌，故此次「二加二」會談之主要意義，應是在確認兩國相關文件的戰略方向相同，同時也凸顯日美防衛合作之實質與精神均無二致。此外，針對台海情勢，「共同聲明」的內容基本上重申日本新版《國家安全保障戰略》的說法，這也顯示台海的和平穩定，持續是日美兩國之共同戰略目標。

二、會談凸顯兩國防衛合作重點範圍與領域

從聲明內容可看出，美日兩國對於包含釣魚台、南海、台海、韓半島等日本周邊動態，以及以俄烏戰爭為主的歐洲安全情勢都有共識，也再度提及中俄兩國在日本周邊的聯合軍演。特別是有關中俄軍演，指美日兩國憂慮「俄國增加與中國之間具有挑釁性的戰略軍事合作」（日文：ロシアによる中国との、増加する挑発的な戦略的軍事協力）。

近年來中俄頻繁在日本周邊舉行演訓早是眾所周知，但「中、俄兩國何者為主動？何者為配合？」之疑問，迄今並未有定論或確切證據可資研判。惟若從上述「共同聲明」的日文係採「由俄國」（ロシアによる）的譯法看來，日本政府可能研判是「俄方配合中方」在日本周邊進行軍演。若該研判正確，則其應是反映日本政府的相關認知，亦即「俄國攻烏戰事不利而國力下滑，因此在對外戰略上逐漸依附中國」。

參、趨勢研判

一、日美持續視中國為最大戰略挑戰並關切歐亞連動

儘管此次會談旨在確認兩國戰略方向一致，並非特別針對中國，且迄今日本公開定位為「威脅」者僅有北韓，但吾人從會談聲明的敘述仍可看出，實際上中國才是日美兩國眼中防衛合作最大目標。例如在用詞方面，聲明描述俄國侵烏戰爭為「不當」，但稱中國在南海作為時卻採語意更強烈的「不法」一詞。而在與談及俄烏戰爭的相同段落中，談及中俄兩國軍事協作，不無暗示俄國侵烏戰爭的背後，也含有中國因素。²從聲明相關內容看來，日美兩國將其關注從印太擴及歐洲與大西洋，並為此提高對中俄兩國勾連的警戒。

俄烏戰爭爆發以來，包含日相岸田文雄在內的日本政界人士，一再強調，不可讓現在發生在烏克蘭的戰爭狀況發生在未來的東亞，或「今日烏克蘭，明日台灣」，³然美國政府卻似迴避此種觀點，例如奧斯汀去（2022）年即曾在美國國會表示，「直接比較烏克蘭和台灣是不適當的」，烏、台兩國乃「是兩個完全不同的情節」。⁴如今日美「二加二」會談已寫入前述對「歐亞連動」的憂慮，判斷未來日美兩國將持續重申此種歐亞一體的警惕感，並呼籲國際社會共同關注中俄兩國之威脅與印太安全情勢之發展。

二、日本將持續強化對於西南諸島的防衛作為

「共同聲明」（日文版，頁3，5-6）寫明兩國將合作提升對日本西南諸島的防衛態勢，包含情監偵作為、強化人員部署、配置新式武器、精實各種相關演訓。從西南諸島的地緣位置判斷，此等防衛合作方向自然是針對可能來自中國的安全威脅，而聲明最後也提到

² 同註1，頁2-3。

³ 〈岸田文雄：今日烏克蘭明日東亞 必須保持台海穩定〉，《自由時報》，2022年5月6日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3917068>。

⁴ 〈今日烏克蘭明日台灣？美防長：直接比較並不適當〉，《中央社》，2022年4月6日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202204060198.aspx>。

要針對日美同盟的重要性，加強對西南諸島地區當地居民的溝通。⁵

在這方面，從去年沖繩縣知事選舉，由反對美軍駐紮沖繩的人士當選可以看出，儘管過去約十年以來，包含釣魚台群島在內之日本西南緊張情勢持續升高，然當地社會仍存在其根深蒂固的反戰情結，這恐怕是日美兩國以中國為主要目標的戰略合作的最大負面因素，係民主政府最需克服的國內政治課題。緊鄰日本西南諸島的我國，對於鄰國社會對台海安全情勢之認知與立場，亦有進一步觀察之必要。

⁵ 同註 1，頁 6。

日本如何運用新增的國防預算

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 12 月 16 日，日本通過內閣會議，首相岸田文雄公布《國家安全保障戰略》、《國家防衛戰略》、《防衛力整備計畫》等三份與外交、國防有關的文件，通稱「安保新三文件」。這次最大的亮點是，讓自衛隊有條件行使「反擊能力」，此舉是日本國防政策的重大變革。其次，受國內外媒體矚目的是《防衛力整備計畫》從 2023 年至 2027 年共編列 43 兆 5,000 億日幣（約 10 兆台幣）的預算。這筆預算比之前《中期防衛力整備計畫》（2018 年起至 2022 年）27 兆 4,700 億日幣（約 6 兆 3,000 億台幣），還多了 16 兆 300 億日幣（約 4 兆台幣），亦是一項突破。¹

根據 2021 年瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）公布的資料顯示，國防預算最多的國家為美國（8,010 億美金），中國（2,930 億美金），印度（766 億美金）。²目前，世界排名第 9 位的日本（541 億美金），5 年後增加至 1,000 億美金，其國防預算將成為世界第三位，儼然成為軍事大國。這筆預算該如何運用？將用在哪些領域？成為各國關心的焦點。

¹ 〈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.html>，〈中期防衛力整備計畫（令和元年度～令和 5 年度）の概要〉，《令和 3 年版 防衛白書 日本の防衛》，2021 年 9 月 1 日，<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2021/pdf/R03020203.pdf>。

² “India's Military Spending In 2021 Ranked Third-Highest In World: Centre,” *NDTV*, July 29, 2022, <https://www.ndtv.com/india-news/indias-military-spending-in-2021-ranked-third-highest-in-world-centre-citing-sipri-data-3207447>.

貳、安全意涵

一、2023年日本訂定為徹底強化防衛能力的「元年」

根據日本《防衛力整備計畫》³的內容表示，未來 5 年間日本的防衛重點將集中在以下七個領域。1、區域外防衛能力；2、綜合防空反導彈能力；3、強化無人載具的防衛能力；4、跨領域作戰能力；5、指揮統御及資訊相關能力；6、機動部署能力及國民保護；7、可持續性及彈性。日本政府為實現上述七項的防衛能力，將計畫分成 5 年，讓各領域能擁有充分的預算發揮其所能（見下表）。

表、令和五年預算分配表

區分	領域	5 年間總事業費 (依簽約基礎)	2023 年度事業費 (依簽約基礎)	2023 年度事業費 (支付上年度)
區外防衛能力		約 5 兆日幣	約 1.4 兆日幣	約 0.1 兆日幣
綜合防空反導彈能力		約 3 兆日幣	約 1.0 兆日幣	約 0.2 兆日幣
強化無人載具的防衛能力		約 1 兆日幣	約 0.2 兆日幣	約 0.02 兆日幣
跨領域 作戰能 力	太空	約 1 兆日幣	約 0.2 兆日幣	約 0.1 兆日幣
	網際網路	約 1 兆日幣	約 0.2 兆日幣	約 0.1 兆日幣
	車輛・船艦・飛機	約 6 兆日幣	約 1.2 兆日幣	約 1.1 兆日幣
指揮統御及資訊相關能力		約 1 兆日幣	約 0.3 兆日幣	約 0.2 兆日幣
機動部署能力及國民保護		約 2 兆日幣	約 0.2 兆日幣	約 0.1 兆日幣
可持續 性及彈 性	彈藥・誘導彈	約 2 兆日幣	約 0.2 兆日幣	約 0.1 兆日幣
	裝備等維持整備費・ 確保可運用裝備	約 9 兆日幣	約 1.8 兆日幣	約 0.8 兆日幣
	強化基礎設施（機 場、港灣）	約 4 兆日幣	約 0.5 兆日幣	約 0.2 兆日幣

³ 〈防衛力整備計画について〉，《防衛省・自衛隊》，2022 年 12 月 16 日，<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/plan/pdf/plan.pdf>。

強化防衛生產基盤	約 0.4 兆日幣	約 0.1 兆日幣	約 0.1 兆日幣
研究開發	約 1 兆日幣	約 0.2 兆日幣	約 0.1 兆日幣
基地整修	約 2.6 兆日幣	約 0.5 兆日幣	約 0.5 兆日幣
教育訓練費、燃料費	約 4 兆日幣	約 0.9 兆日幣	約 0.7 兆日幣
合計	約 43.5 兆日幣	約 9 兆日幣	約 4.4 兆日幣

資料來源：林彥宏根據右述資料翻譯，〈防衛力抜本的強化「元年予算」〉，《防衛省・自衛隊》，2022 年 12 月，

https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2023/yosan_20221223-1.pdf。

從上述資料可得知，「裝備等維持整備費・確保可運用裝備」花費最多，約 9 兆日幣。其次為，添購「車輛・船艦・飛機」等約 6 兆日幣，「區外防衛能力」5 兆日幣，以及「教育訓練費・燃料費」、「強化基礎設施」各 4 兆日幣。日本政府為了遏止外力入侵，計畫從遠距離阻止及排除入侵力量，因此在「區外防衛能力」、「綜合防空反導彈能力」，5 年間投入約 8 兆日幣，金額相當龐大。

二、2023 年度國防預算編列的特色

若比較 2022 年度⁴及 2023 年度⁵的國防預算編列有以下幾點特色：第 1，關於總額，2022 年度 5 兆 1788 億日幣與 2023 年度為 6 兆 6,001 億日幣相比，增加 1 兆 4213 億日幣；第 2，關於「人事費及糧食費」，2022 年度 42%（約 2 兆 1,740 億日幣）與 2023 年度 33.3%（約 2 兆 1969 億日幣）相比，雖少了 8.7%，但金額增加 229 億日幣；第 3，關於「裝備添購費」，2022 年度 15.8%（約 8,165 億日幣）與 2023 年度 20.6%（約 1 兆 3,622 億日幣）相比，多 4.8%，金額增加 5457 億日幣。其中，關於「研究開發費」，2022 年度約 3.2%（約 1,644 億日幣）與 2023 年約 3.3%（約 2,201 億日幣）相比，雖只增加 1%，金

⁴ 〈我が国の防衛と予算 平成 30 年度予算の概要〉，《防衛省・自衛隊》，2022 年 12 月 16 日，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2018/yosan.pdf。

⁵ 〈防衛力抜本的強化「元年予算」〉，《防衛省・自衛隊》，2022 年 12 月，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2023/yosan_20221223-1.pdf。

額卻多 557 億日幣。然而，日本政府在國防預算的編列上，希望「裝備添購費」及「研究開發費」，這兩項加總能占國防預算的 20%，比北約各國 2024 年達到該項比例為早。

關於「作業維持費」，2022 年度 24.7%（約 1 兆 2,788 億日幣）與 2023 年度 28.3%（1 兆 8,731 億日幣），增加 3.6%，金額多 5943 億日幣。最主要的原因是中國及俄羅斯的軍機軍艦不斷對日本領空及領海進行騷擾。根據統合幕僚監部資料顯示，自 2022 年 4 月起至 2022 年 11 月止，約 8 個月的左右，自衛隊戰機已進行 550 次緊急起飛。⁶日本為了維護領空領海的安全，不得不調高「作業維持費」來因應現況。

參、趨勢研判

一、提高「防區外打擊能力」將是未來日本國防發展的重心

日本為了要強化威懾力，要求自衛隊提早建構並強化「防區外打擊能力」(standoff strike capabilities)。例如，提升 12 式地對艦誘導彈的能力（開發地面發射型，船艦發射型，飛機發射型等。預計開發經費:338 億日幣，量產費 939 億日幣）、研究島嶼防衛用高速滑空彈（提升射程距離。預計開發經費 2003 億日幣）、研究開發極音速誘導彈（經費 585 億日幣，速度為音速 5 倍）、引進美製的戰斧巡弋飛彈（Tomahawk Cruise Missile。經費 2113 億日幣），以及替 F-35 及 F-15 取得「聯合打擊飛彈」(Joint Strike Missile。經費 347 億日幣)及「聯合空對地遠攻飛彈」(Joint Air-to-Surface Stand-Off Missile。經費 127 億日幣)。

因此，可預計未來，日本將會在日本國內各地配置各類型飛彈。例如，日本政府打算在陸上自衛隊瀨戶內分屯地及沖繩部署增程型

⁶ 〈2022 年度における緊急発進実施状況〉，《防衛省統合幕僚監部》，2022 年 12 月 9 日，https://www.mod.go.jp/js/pdf/2022/p20221209_03.pdf。

12 式地對艦誘導彈，提高「防區外打擊能力」。⁷

二、日本將強化機動力部隊及提高離島運輸能力

由於日本地理位置特殊，四面環海，島嶼環繞，為了讓部隊可快速移動，防衛省將強化部隊機動能力並提高陸海空的運輸能力。因此，自衛隊計畫增加 2 艘小型船舶（預算約 108 億日幣）、2 架運輸機（C-2，預算約 597 億日幣）、13 架多用途直升機（UH-2，預算約 363 億日幣）、2 架運輸用直升機（MCH-101，預算約 351 億日幣）、2691 輛卡車（預算約 244 億日幣）。⁸除此之外，在人員輸送及後勤補給，特別是在西南諸島，大大小小島嶼約有 200 多個，有一半以上是無人島，強化目前各島嶼的港灣建設及機場修建等，亦是這次國防政策修訂的重點。

因此，可預期在未來 5 年內，日本將在西南諸島的各島嶼間，進行人員輸送及補給演練，以因應中共的威脅。

⁷ 〈敵基地攻撃能力担うスタンド・オフ・ミサイル 瀬戸内配備の誘導弾を改良 安保関連 3 文書に運用方針明記〉，《yahoo! Japan ニュース》，2022 年 12 月 17 日，https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2018/yosan.pdf。

⁸ 〈我が国の防衛と予算（案）～防衛力抜本的強化「元年」予算〉，《防衛省・自衛隊》，2022 年 12 月 23 日，<https://news.yahoo.co.jp/articles/59b0262e3f7a5c185b02b3b9f747a795300bf7ed>。

由岸田出訪歐美看日本對外政策走向

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

2023 年 1 月 9 日，日本首相岸田文雄啟程出訪法國、義大利、英國、加拿大及美國，此行目的為與合作夥伴就安全議題取得共識。¹日本甫歷經近 10 年來最大規模之國安及國防政策改革，除大幅增加國防預算外，並將中國定位為「有史以來最大之戰略挑戰」。在此背景下，日本自 1 月起輪值「七大工業國集團」（G7，以下同）議長國及擔任聯合國非常任理事國，岸田如何與國際社會協調、合作，以緩解中國威脅，殊值關注。

貳、安全意涵

一、內部問題之外部化：延續印太戰略的長期擘劃

對日本而言，該國當前在地緣政治上最為棘手之問題即在如何應處專制中國之崛起及美國的衰退。在此戰略形勢變化下，日本既無單獨影響中國之力，亦難獨力與中國對抗，故將中國威脅訴諸域外國家並取得共識，亦即「內部問題外部化」為其最佳策略，此亦是該國印太戰略主軸。²岸田本次出訪國家均為 G7 成員，若僅就地理位置而言，G7 成員中僅有日本為亞洲國家；在對亞洲事務介入程度上，近半世紀以來僅有美國持續涉足。故在「內部問題外部化」的戰略前提下，如何爭取位於亞洲外部的 G7 成員國共識乃當前要務。綜觀岸田與歐美主要國家元首會談議題，如何應處中國威脅仍是首

¹ 《首相、米歐訪問へ出発》，〈日本經濟新聞〉，2023 年 1 月 9 日，<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO67423930Z00C23A1PE8000/>。

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。

要關注焦點。由日本一再成功將中國議題置入會談內容觀之，顯示該國在「內部問題外部化」上已取得初步成果。由於日本在應對中國上的最大戰略目標並非全面開展對抗，而是協調外部勢力營造「引導專制中國遵循國際秩序」之戰略環境。岸田此行持續強調法治及建立國際規範，亦反映此戰略方針並未改變。

二、循G7平臺應對中國威脅已面臨瓶頸

在俄國遭凍結席位後，G7 成為已開發民主國家之集合體，其成員國與日本在經濟發展程度及價值觀方面高度契合，自然成為日本遂行國際戰略之主要平臺。岸田訪問歐美國家期間除與各國就臺灣海峽之和平穩定取得共識，更與英國簽訂「互惠准入協定（RAA）」。³此行雖看似大有斬獲，然審視出訪實質成果，情勢卻不容樂觀。首先，臺海安定問題已非首次列入 G7 共同宣言（早於 2021 年時即已列入），故在對中國之威脅共識上難稱取得重大突破。此外，G7 國家雖對臺海情勢表達高度關注，惟基於對中經濟關係及地理條件等因素，英國等 G7 國家以實際行動介入臺海問題程度極為有限。故就現況觀之，僅以 G7 平臺之力應對中國似已面臨瓶頸。此外，歐美日等大國主張在 G7 以外之國際平臺，亦未必獲得普遍支持。例如二十國集團（G20）成員因包含中俄兩國，其會議最終見解屢屢與歐美日國家主張存在巨大鴻溝。⁴在此背景下，日本在取得 G7 國家共識方面雖已取得初步成果，惟 G7 在當前「一國一票制」的國際社會卻時有淪為「少數派」之風險。換言之，若就日本欲營造之「引導專制中國遵循國際秩序」目標而言，既有的 G7 平臺仍存在一定瓶頸。

³ 〈「日本、インド太平洋のハブに」 日英安保 識者に聞く〉，《日本經濟新聞》，2023 年 1 月 12 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGR3002B0Q2A231C2000000/>。

⁴ 〈〔社説〕G20 の亀裂を協調の停滞につなげるな〉，《日本經濟新聞》，2022 年 4 月 21 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODK209PO0Q2A420C2000000/>。

參、趨勢研判

一、整體外交政策走向：立足先進國家，放眼發展中國家

岸田此行訪問歐美國家，媒體高度關注其與盟國如何圍堵中國，例如是否將中國認定為威脅或日英兩國簽訂「互惠准入協定」等。然而上述舉措僅屬被動因應作為，而非從根本緩解中國威脅。其主因在於先進國家及發展中國家對安全及利益之認知仍存在重大鴻溝，致中俄等國得以無視各國立場「以力量改變現狀」。如東協及非洲國家不願對烏克蘭危機及中國威脅表態，且屢在聯合國表決棄權，主因即在其出於國家生存發展需求，不得不對中俄行徑妥協。在此背景下，考量氣候變遷、糧食及能源安全等議題對發展中國家危害更甚已開發國家，亦是其不願就中俄行徑表態之主因，故日本政府積極向先進國家提起涵蓋發展中國家利益之議題。⁵檢視岸田此行與歐美國家元首互動內容，可發現其除主張共同應對中國威脅外，更頻將氣候變遷、能源及糧食安全議題置入會談。由此觀之，日本雖持續深耕先進國家外交平臺，未來勢將對發展中國家著力更深。其背景在於日本在與先進國互動過程中，若不能兼顧發展中國家間安全及利益，以「積極引導中國遵循國際秩序」為主軸之印太戰略勢將淪為空談。

二、東北亞外交政策走向：緩解日中、日韓關係為當前要務

岸田此行與歐美主要國家在應對中國威脅上取得共識，惟 G7 國家政治經濟中心多遠離亞洲，上述共識能否轉化為具體行動仍有待長期觀察。例如烏克蘭危機爆發後，德國因顧忌俄國立場，使其在援烏政策上多有保留，故未來亦難確保 G7 國家全面在涉中國事務上統一口徑。在此背景下，日本即便在中國議題上成功遂行「內部問

⁵ 〈林外務大臣臨時會見記錄（令和 5 年 1 月 12 日（木曜日）15 時 43 分 於：ニューヨーク）〉，《日本外務省》，<https://reurl.cc/6L8NR6>。

題外部化」之戰略，然該國若未能在東北亞地區適時為日中關係減壓並與域內國家構築共識，不免仍有遠水難救近火疑慮。對於岸田修訂國家安全保障戰略及出訪歐美國家行程，中國官媒《新華社》抨擊日本放棄「專守防衛」立場、為實現軍事大國夢，並稱「日美渲染印太地區安全形勢」及「拉幫結派刷存在感」，⁶顯不樂見事態發展。另一方面，韓國尹政權雖謀求改善日韓關係，惟韓國明（2024）年將進行國會選舉，處理強制勞動等日韓歷史議題更迫在眉睫，尹政權若不能妥善應處，更難在兩國關係上有所作為。⁷

對於中韓兩國動向，岸田於此行返國記者會雖仍維持「將明確向中國表達日本主張，敦促其採取負責任之行動，構築健全日中關係」等立場，然對於爾後與中國之元首互動，其尚無具體定論，展現極度保守態度。另一方面，岸田在同場記者會上對日韓關係展望亦僅稱「敦促韓國方面遵守日韓歷史決議」，並未就兩國互動進一步評述。⁸上述發言顯示日中緊張關係遲未緩解，且日韓仍暫難跳脫歷史爭議窠臼。在此背景下，岸田「遠征」歐美國家雖已初顯成果，惟在應對中、韓等東北亞國家上，仍必須投注更多外交資源。

⁶ 〈日首相出訪 G7 五國 拉幫結派刷「存在感」〉，《人民網》，2023 年 1 月 16 日，<http://japan.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0116/c35421-32607211.html>。

⁷ 〈元徴用工問題、なお難路 現実案迫る安保とカレンダー〉，《日本經濟新聞》，2023 年 1 月 18 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQODK1516K0V10C23A1000000/>。

⁸ 〈韓国「謝罪と呼応必要」 元徴用工問題、日韓局長が協議〉，《日本經濟新聞》，2023 年 1 月 16 日，<https://reurl.cc/qZEkb3>。

韓國《國防部業務報告》之安全意涵

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

韓國總統尹錫悅於 2023 年 1 月 11 日在龍山總統府聽取外交部和國防部的年度例行業務報告。其中韓國國防部長李範奭向尹錫悅總統提出《2023 年國防部初期業務報告》，¹同時也對外公布詳細版本的《2023 年主要業務推進計畫》，²更進一步書名前述國防部業務報告所提到的相關內容，以及現階段 2023 年預計要執行的計畫內容和評估。

上述 2 份文件實際上都是闡述尹錫悅政府未來在任期之內的國防政策，內容涵蓋了「韓國版 3 軸體系」、「國防革新 4.0」、韓國軍隊未來編制和環境改善、加強韓美同盟發展策略、國防產業研發與未來出口目標等，其中也包含了尹錫悅政府對於目前朝鮮半島局勢的認知與判斷，提到了未來對於北韓軍事挑釁的對應方式，該份報告書也提到「將確保具備能夠打擊北韓全境的能力」。³

貳、安全意涵

一、強化「韓國版3軸體系」對北韓的反擊與滲透能力

此報告內容列有 3 大方向：「革新與自強」、「同盟與聯合」、「福利與共生」，以及 12 項「2023 年核心促進課題（目標）」。⁴其中值得

¹ 〈2023년 국방부 연두 업무보고〉，《국방부》，2023年1月11日，<https://reurl.cc/EXdnpK>。

² 〈국방부 업무보고〉，《국방부》，2023年1月11日，<https://reurl.cc/X5zRG0>。

³ 〈軍 '공세전략' 보고... "北미사일 발사전 파괴·北전역 파괴 능력" (종합)〉，《연합뉴스》，2023年1月11日，<https://reurl.cc/ROM0KD>。

⁴ 文在寅政府在任期之內最後公布的《2022年國防部業務計畫》共列出3大核心促進課題（全方位國防、鞏固韓美同盟、國民信賴的國防環境），尹錫悅政府則是以這3大核心促進課題為基礎，再參考當前南北韓關係、韓美關係和相關事件，進而擴充到12大核心促進課題。在內容比較方面，文在寅政府的國防政策比較偏向「確保軍事對應能力，維持現有和平體系，鞏固

注意的有以下四項，第一，增強「韓國版 3 軸體系」⁵的應對能力、第二，強化對北韓無人機的反應能力、第三，強化韓美軍聯合訓練與演習、第四，改善部隊服役環境。

其中報告所提到的「韓國版 3 軸體系」和「韓美軍事同盟」部分，反映出了尹錫悅政府目前對北韓政策的思維與方向。在面對北韓核武和軍事威脅之下，韓國將持續擴大韓美軍事合作，發展國產反飛彈防禦體系，計畫採用北約模式，在境內部署美國戰略武器。整體而言，就是「加強對北韓的攻勢作為」，強調將以壓倒性的優勢來面對未來北韓軍事挑釁與威脅。⁶

有關「韓國版 3 軸體系」，韓國將優先建立對北韓全方位的監偵能力，韓國預訂在 2023 年以「固體燃料衛星運載火箭」發射軍事偵察衛星，強化未來對北韓的軍事情報、監視、偵查等情監偵能力（Intelligence Surveillance Reconnaissance, ISR）。

在擊殺鏈（Kill Chain）的部分，將擴充長程精準導引飛彈，確保極音速飛彈核心技術，強化精準打擊能力。確保韓國版飛彈防禦體系（Korea Air and Missile Defense, KAMD）能夠涵蓋北韓全境，建構飛彈發射偵察與相關聯動能力，維持多樣飛彈攔截體系。北韓未來如果對韓國發動軍事攻擊，韓國最終會對北韓採取「大規模打擊與報復（Korea Massive Punishment and Retaliation, KMPR）」的方式，將會對北韓境內的「戰爭指導部」、「核心設施」等單位進行破壞。韓國也持續強化針對北韓的「隱密滲透能力」和「特殊任務旅

韓美同盟」，尹錫悅政府則是強調「強化安全與反擊能力，擴大韓美軍事同盟」。有關文在寅政府時期的國防部業務計畫，請參閱以下連結：
〈2022년 국방부 업무계획〉，《대한민국 정책브리핑》，2021年12月23日，<https://reurl.cc/ymq698>。

⁵ 所謂的「3軸」是指擊殺鏈(Kill Chain)、韓國飛彈防禦體系(KAMD)、大規模打擊與報復(KMPR)，此整合型概念始於朴槿惠政府時期（2016年）。文在寅政府時期為了顧及南北關係，於2019年1月改名為「核與WMD對應體系」，但實質內容不變。尹錫悅政府上台之後，再次改回原來名稱。參考文獻：〈돌아온 '3축 체계'...국방 정책 무엇이 달라지나?〉，《KBS NEWS》，2022年7月22日，<https://reurl.cc/MXq23p>。

⁶ 〈軍 '공세전략' 보고...'北미사일 발사 전 파괴·北전역 파괴 능력'〉，《연합뉴스》，2023年1月11日，<https://reurl.cc/X5ny5g>。

的戰力」等特種作戰能力。⁷

二、「攻勢戰略」或成為尹錫悅政府的「對朝政策」方針

由於韓國尚未發表《國防白書》和《統一白書》，目前除了尹錫悅政府於 2022 年 8 月曾提出的「大膽構想」，以及 2022 年 12 月公布的《印太戰略報告書》有關北韓部分之外，仍未有任何「南北關係」與「對朝政策」的具體內容。然而韓國國防部此次所發布的相關文件當中，提及目前北韓情勢判斷與對應作為，應可看作是尹錫悅政府「對朝政策」的基本方針。

北韓在尹錫悅不到一年，共發射了 29 次（2022 年 5 月 10 日~2023 年 1 月 1 日）各型彈道飛彈和戰術導彈，並發動 1 次無人機入侵。雖然南北韓雙方目前仍未公開宣告廢止「平壤宣言」，但目前已無任何約束效果。如果按照韓國國防部此次所發布的內容，韓國可能計畫以「壓倒性的技術與科技優勢」，來面對北韓的核武和「絕對數量優勢」的空中、地面部隊。

此次報告內文也指出北韓正朝向「核武完成」的方向持續邁進當中，北韓將會提高對韓國在各方面的滲透和軍事挑釁行為，譬如：無人機、網路攻擊、其他違反軍事協議的行為等，更有可能會在 2023 年進行第 7 次核試驗，或藉此議題對韓國實施網路戰、輿論戰或心理戰等低成本的「非對稱作戰」，誘發韓國內部政治紛爭。因此韓國有其必要加強建構「強而有力」的對應體系，⁸同時擴大韓美軍事同盟的合作範圍。今（2023）年是韓美同盟 70 周年，⁹也是韓國建軍 75 周年，¹⁰因此韓美兩國應會在今年發布「未來同盟共同宣言」，

⁷ 報告內文所提到的「第13特殊任務旅」是指陸軍特戰司令部轄下的6個特殊任務旅。有關滲透能力的部分應是指海軍作戰司令部轄下的海軍特戰團、空軍空中機動偵察司令部轄下的特任部隊，或是其他已公開的相關業務單位。

⁸ 同註1，4頁。

⁹ 起源於1953年10月1日簽署的《韓美相互防禦條約》，也被稱為「韓美同盟之日（한미동맹의 날）」。「參考來源：“Annual ‘U.S.-ROK Alliance Day’ on October 1, 2022,” *KDVA*, September 3, 2022, <https://reurl.cc/063K46>。

¹⁰ 這裡指的是「國軍日（국군의 날）」。韓國三軍武裝部隊於1945~1949年先後成立，1948年

韓國方面應該也會擴大聯合共同火力示範演習，並舉辦一系列紀念活動。

叁、趨勢研判

一、2023年可能會出現有史以來最大規模的韓美聯合軍演

2023 年的韓美軍事演習將計畫提升到「戰區級」，擴大野外機動訓練的規模，並參考烏克蘭戰爭的教訓，針對北韓核武戰術部隊、龐大的北韓預備動員部隊等可能的潛在威脅，將制定多套假定北韓發動攻擊的相關對應劇本。

未來面對北韓飛彈和區域內的軍事挑釁，韓國將與美國針對目前地區局勢，制定「韓美版本的嚇阻戰略（Tailored Deterrence Strategy, TDS）」，採取「更有效率」的嚇阻對應方式，處理北韓未來可能的軍事挑釁。韓美亦將更進一步的溝通，使美方未來在部署戰略武器的過程當中，能有效事前嚇阻北韓的核武挑釁。透過現有的韓美國防部長會議、擴張嚇阻戰略協議體（Extended Deterrence Strategy and Consultation Group, EDSG）和嚇阻戰略委員會（Deterrence Strategy Committee, DSC）等對話機制溝通協調。¹¹

依照韓國國防部公開資料，今年上半年度預定舉行的聯合軍演（Freedom Shield, FS）將不分階段，改為連續 11 日進行操演，總規模將超過以前的鵝鷹聯合軍演（Foal Eagle），也將擴大野外機動訓練規模，擴增 20 多個演習項目。¹²另外，時間仍未公布的「雙龍聯合登陸訓練」，參訓單位將從原本的旅級提升到師級，由於該訓練也

韓國政府成立之後，原本並無統一固定的軍事紀念節日。後來陸軍第3步兵師於1950年10月1日，首度跨越38度線北上進入北韓境內，李承晚政府於1956年決定以該日作為「國軍日」，也就是「大韓民國國軍」的建軍紀念日，並以韓國政府成立的該年開始計算，同時也保留各軍種的創建紀念日。參考來源：〈대한뉴스로 보는 '국군의 날' 기념행사〉，《KTV국민방송》，2014年10月1日，<https://reurl.cc/KXGdmm>。

¹¹ 同註1，頁10-11；同註2，頁10-13。

¹² 〈한·미, 내달 북한의 핵 공격 시나리오 가정 훈련…국방부 연두 업무보고〉，《경향신문》，2023年1月11日，<https://reurl.cc/918LYV>。

包含預備動員部隊，¹³因此可能會有預備師和預備後勤部隊參加演訓。¹⁴下半年度預計舉行的「乙支自由護盾」(Ulchi Freedom Shield, UFS)美韓聯合軍演，更將會整合「民、官、軍、警」統合對應機制，一同進行實際狀況演練。

二、韓國將加速整合國防體系以面對未來的軍事壓力

2022年12月底的北韓無人機事件，直接影響韓國加速整合無人機部隊的時程。韓國目前正在組建「聯合無人機司令部」，¹⁵編制無人機專門部隊，執行電子偵察、電子戰等多目標任務，並以「攻勢概念」為基礎，開發無人機核心技術體系。實際上韓國各軍種大多已經配置無人機，但該次北韓無人機事件卻讓韓國橫向通報與單位合作的問題表露無遺，因此未來無人機的相關任務將全部統合在一個指揮架構之下，以利執行監視偵查、電子戰、執行相關任務。

根據目前已公開資料，韓國陸軍第25步兵師轄下的第70步兵旅，也就是「Army Tiger計畫」¹⁶的實驗示範部隊，將配備偵查與攻擊型無人機，並整合地面無人戰鬥車輛。¹⁷韓國空軍第20戰鬥飛行團未來將進行「忠誠僚機」的技術驗證。但是這些無人機的研製與試驗修改可能還需要更多的時間與資源投入，很難在短時間之內形

¹³ 韓國後備動員單位稱為「預備軍(예비군, Reserve Forces)」，目前各軍種可動員人數共約200萬人左右，依照教召和動員種類，可分為「地區預備軍(戶籍地)」或「動員預備軍(全國)」，各軍種義務役士兵教召期限為8年，每年必須接受動員召集，或自行申請參訓，依照動員年資調整每年動員訓練時數，各軍種動員訓練內容也不大相同。但必要時，可被動員參加大型軍演或「民防衛(민방위, civil defense)」訓練。參考文獻：〈병력이행안내〉，《병무청》，2022年7月29日，<https://reurl.cc/zrvvda>。

¹⁴ 〈육군, 2023년 장·단기 비상근예비군 모집 시작〉，《경상일보》，2022年12月20日，<https://reurl.cc/LXEaYa>。

¹⁵ 韓國聯合無人機司令部目前已在籌備階段，可能會以陸軍航空司令部為基礎加以整合，加速無人機的戰力化。〈합동드론사령부, 육군 항공사령부 주축으로 창설 준비〉，《연합뉴스》，2023年1月5日，<https://reurl.cc/vmlY7N>。

¹⁶ 這是韓國陸軍正在實驗的新編裝計畫，預計從2019年到2025年分3階段執行和評估。將整合先進智能裝備，建立一個「智能化、機動化、網路化」的旅級戰鬥部隊。參考出處：〈Army TIGER 4.0〉，〈대한민국 육군〉，https://www.army.mil.kr/webapp/mbshome/mbsh/newmobile/subview.do?id=newmobile_0301000000。

¹⁷ 目前該部隊已擁有偵查型無人機，並與駐韓美軍進行過聯合演習。〈AI·드론 무장한 미래부대 '아미타이거'，美와 첫 연합훈련〉，《한국일보》2022年1月14日，<https://reurl.cc/Z1pVx3>。

成戰力。

由於韓國高齡化問題始終居高不下，目前韓國軍隊也正在不斷的整編當中，韓國軍隊早期曾維持在「60 萬大軍」的規模，但是到了 2022 年首次低於 50 萬人，共約 49 萬人。依照韓國國防研究院的預估，未來在 2043 年的時候，可能只剩下 33 萬人。¹⁸因此韓國軍隊的整編統合、¹⁹改善役期與服役環境、裝備科技化、建構搭配無人化和人工智慧的複合戰鬥體系，成了迫在眉睫的問題。由於北韓軍隊在數量上仍保有絕對優勢，再加上北韓戰略軍的威脅與日俱增，此次韓國國防部所提出的業務報告除了可視為韓國對北韓政策的指標之外，對於部隊編制、後備體系、士官兵訓練管理以及國防科技產業，應可看作是韓國國防「未來 10 年」的發展方向，影響深遠。

¹⁸ 〈국방연구원, 군 병력 “올해 50만명대 무너진다...20년 뒤 33만명 선”〉, 《국방신문》, 2022年4月14日, <https://reurl.cc/RON9W6>。

¹⁹ 根據2018年「國防革新2.0」部隊整合計畫，由於人口減少，目前已裁撤1個軍團與4個師，2個師降編為旅，未來團級單位也將逐步改為旅級單位。最後將在2023年裁撤第8軍團，2025年裁撤第28步兵師。為了彌補防務空缺，2021年開始整編「第2迅速對應師」(原第2步兵師)和成立「第1山岳旅」，同時也調整各軍團、師所屬部隊的編制和屬性，確保軍隊精銳戰力。
參考文獻：〈[국방개혁 2.0] 작전·전투 중심 실질적 개편...부대구조 정예화 '속도'〉, 《대한민국 정책브리핑》, 2021年4月16日, <https://reurl.cc/x1na64>。

首屆「美非太空論壇」戰略意涵之評析

楊一達

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、美中戰略

壹、新聞重點

美國拜登政府（Biden Administration）於 2022 年 12 月 13 日在華盛頓舉辦首屆「美非太空論壇」（U.S.-Africa Space Forum）。¹論壇強調美國將與非洲國家進行太空探索與衛星通訊合作，並倡議負責任的太空行為。²盧安達總統卡加米（Paul Kagame）、喀麥隆總統畢亞（Paul Biya）與奈及利亞通訊暨數位經濟部長潘塔米（Isa Pantami）亦受邀發表專題演講。奈及利亞與盧安達更簽署入由美國發起，旨在規範探勘月球活動的《阿提米斯協議》（*Artemis Accords*）。³美方大動作宣示美非在太空領域深化合作的姿態，凸顯出雖然非洲國家的太空產業僅佔全球太空產值的一小部分，但其已係國際體系中大國競爭與能力分配動態之一環。本文旨在探析首屆「美非太空論壇」透露出美方的戰略意涵。

貳、安全意涵

一、回應中國在非洲太空產業擴張勢力之挑戰

中國近年來在非洲太空產業擴張影響力範圍的程度已引發美國與各界高度關注。歐盟 2022 年的調查報告指出，中國目前係非洲太空產業發展中的最大獲利者。⁴拜登首席非洲顧問戴夫蒙特（Judd Devermont），於 2020 年 6 月份時曾撰文疾呼各界重視美國參與非洲

¹ “Statement: Strengthening the U.S.-Africa Partnership in Space,” *The White House*, December 13, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/13/statement-strengthening-the-u-s-africa-partnership-in-space/>.

² 同註 1。

³ 同註 1。

⁴ “Global Market Report Africa,” *EU Globalization on Space*, 2022, <https://eu-global-space.eu/global-markets/global-market-report-africa>.

太空發展之不足，與中國逐佔上風之情勢。⁵戴夫蒙特認為，美方若再不投入非洲太空產業與中國競逐，未來恐將失去主導全球新興數位生態系統的機會。⁶

戴夫蒙特的擔憂並非空穴來風。整體觀察，中國在非洲太空產業合作部署之手段十分多元。中國截至目前已協助阿爾及利亞、剛果民主共和國、衣索比亞、奈及利亞、納米比亞等國建構與發射衛星。⁷中國也透過政策銀行提供貸款，援助安哥拉、象牙海岸、迦納、肯亞、莫桑比克等國發展衛星技術與應用產業。⁸未來也將與非洲國家及「非洲聯盟」(Africa Union)在一帶一路框架下推動區域性的「航天創新聯盟」(Aerospace Innovation Alliance)。⁹首屆「美非太空論壇」的登場，可看作美國對中國在非洲太空產業擴張影響力的首次正式回應。

二、非洲太空產業之發展有利可圖

美方投入非洲太空產業的另一動機，係因發展前景看好，有利可圖。依據「非洲太空工業年度報告」(*African Space Industry Annual Report*)，現階段非洲區域太空產業每年約有 70 億美元的市值，未來短期內預計將增長 40%，可望於 2024 年時達到年產值 100 億美元的市值。¹⁰報告也指出，單看 2015 至 2019 年非洲國家發射衛星的數量

⁵ Judd Development and Temidayo Oniosun, "Is the United States Losing the African Space Race?" *War on the Rocks*, June 23, 2020, <https://warontherocks.com/2020/06/is-the-united-states-losing-the-african-space-race/>.

⁶ 同註 7。

⁷ Domingo I-Kwei Yang, "Strategic Implications of the Beidou System in Africa," *Defense Security Brief* Vol. 11 No. 1 (2022), pp. 17-24; Mustapha Iderawumi, "China Set to Build a Satellite Digital-Receiving Ground Station in Namibia," *Space in Africa*, October 31, 2022, <https://africanews.space/china-set-to-build-a-satellite-digital-receiving-ground-station-in-namibia/>.

⁸ Julie Michelle Klinger, "China, Africa, and the Rest: Recent Trends in Space Science, Technology, and Satellite Development," *China Africa Research Initiative Working Paper*, No. 38 (2020), pp. 1-25.

⁹ FOCAC, "Forum on China-Africa Cooperation Dakar Action Plan (2022-2024)," *Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China*, November 30, 2021, http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/202201/t20220124_10632444.htm.

¹⁰ Space in Africa, "African Space Industry Annual Report," *Space in Africa*, 2019, <https://africanews.space/wp-content/uploads/2019/07/Space-in-Africa-Extract-New-Final-2.pdf>.

(共計 15 顆衛星)，接近過去 20 年來非洲國家發射衛星總數量的一半，以此為證，非洲的太空產業正在蓬勃崛起。¹¹隨著電池技術門檻之降低與性能提升，共有 13 個非洲國家於 2022 年時成功研發出自製的衛星，鋪墊非洲區域的衛星通訊網路。¹²

從發展利益的角度觀察，抗衡中國並非唯一美方投資非洲太空產業的動機，而係非洲太空產業本身的投資報酬率後續看漲。從基礎建設到數位轉型，連接能源、電信、運輸、海事、航空、城市發展等產業類別，都可因太空產業與衛星技術的發展而雨露均霑。依據 2022 年的數據，非洲太空經濟於 2021 年的產值約 194 億美元，預計 2026 年將增加為 226 億美元。¹³未來非洲的數位轉型將與太空產業發展密不可分，係拜登政府「全面投入非洲」(All in on Africa) 標的之一。

三、強化美方主導的太空行為規範並抗衡中國

美國說服奈及利亞與盧安達加入由美方訂立《阿提米斯協議》的舉動，凸顯出華盛頓試圖強化美方主導的外太空行為規範。美國國家航空暨太空總署 (NASA) 於 2020 年 10 月 13 日揭示的《阿提米斯協議》，旨在規範探索月球的新標準與太空行為準則。相較於當前規範外太空活動的主要國際公約，《阿提米斯協議》規範的內容更為細緻與創新，顯示美國正試圖重新詮釋與主導新的外太空行為準則。¹⁴

現階段從《阿提米斯協議》一方面排除中國加入，另一方面廣

¹¹ 同註 10。

¹² “African Space and Satellite Industry Now Valued at USD 19.49 Billion,” *Space in Africa*, August 17, 2022, <https://africanews.space/african-space-and-satellite-industry-now-valued-at-usd-19-49-billion/>.

¹³ 同註 12。

¹⁴ 這裡指涉的主要國際公約係 1967 年生效的《關於各國探索和利用外太空包括月球與其他天體活動所應遵守原則的條約》(The Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies)，簡稱《外太空條約》。關於《外太空條約》與《阿提米斯協議》之比較請參閱 Rossana Deplano, “The Artemis Accords: Evolution or Revolution in International Space Law?” *ICLQ* Vol. 70 No. 3 (2021), pp. 799-819。

納會員國之部署可看出，拜登政府正透過多邊的方式，針對中國遂行「集團」(Bloc)式的抗衡。《阿提米斯協議》的簽署國從 2020 年的 8 國(美國、澳洲、加拿大、日本、盧森堡、義大利、英國與阿拉伯聯合大公國)，截至 2022 年大幅增加南韓、紐西蘭、巴西、波蘭、墨西哥、烏克蘭、以色列、羅馬尼亞、巴林、新加坡、哥倫比亞、法國、沙烏地阿拉伯、盧安達與奈及利亞等 15 國，形成一個包含 23 個簽署會員國的國際太空協議，就是「集團」抗衡的證明。¹⁵更重要的是，該協議不僅收編太空產業經驗豐富的日本與加拿大，更包括許多太空產業中的新興國家，如巴林、紐西蘭與盧安達。即便這些國家的政治意識型態與對民主的定義，或與美國不盡相同(例如巴林與盧安達)，《阿提米斯協議》依然接受該等國家，亦顯示美方在太空規範樹立上，具拉攏南方國家(Global South)以抗衡中國之務實態度。

參、趨勢研判

非洲太空產業將係各界競爭之新熱點

不僅中國與美國將在非洲太空產業中競逐，其他國際行為者亦紛紛投入資源至非洲崛起中的太空產業。歐洲國家於 2022 年 10 月時在南非首都普勒托利亞(Pretoria)舉行太空工作坊，討論如何落實「歐盟全球太空行動」(EU Global Action on Space)與 2021 年時公布預投入 8,250 萬歐元至非洲太空科技的計畫。¹⁶法國的「空中巴士防衛與太空公司」(Airbus Defence and Space)甚至在一場與「中國長城工業集團」(China Great Wall Industry Corporation)競爭象牙海岸(Cote d'Ivoire)地球觀測衛星(Earth Observation Satellite)發

¹⁵ "The Artemis Accords," NASA, 2023, <https://www.nasa.gov/specials/artemis-accords/index.html>.

¹⁶ "Introducing the EU Global Action on Space," *EU Global Action on Space*, 2023, <https://eu-global-space.eu/news-media/introducing-eu-global-action-space>; "European Union Commits €82.5 Million to Support Africa's Digital and Space Technology," *Space in Africa*, January 18, 2021, <https://africanews.space/eu-82-million-africa-digital-space-technology/>.

射的投標案上雀屏中選。¹⁷這說明即便中國在非洲的影響力與日俱增，非洲國家在選擇合作夥伴時依舊保持彈性與自主性。

亞洲方面，印度與奈及利亞及南非等國亦展開太空探索合作計畫。¹⁸日本於 2019 年及 2021 年協助盧安達與模里西斯製造與發射立方衛星（cubesat）。¹⁹日本更與美國於 2023 年 1 月 13 日簽署《美日太空合作框架協議》（*U.S.-Japan Space Cooperation Framework Agreement*），深化美日太空合作關係。²⁰日本未來預計將在非洲太空產業中扮演更多角色，或許也不排除形成美日非三邊合作之發展模式。面對當前供應鏈多元化與分散風險之趨勢，非洲國家的天然資源與透過衛星科技釋放出的新興商業機會，將吸引更多國家投入競逐太空產業的行列。

¹⁷ “Côte d’Ivoire To Acquire Earth Observation Satellite From Airbus, Rejects China Great Wall Industry Corporation,” *Space Watch Africa*, January 16, 2023, <https://spacewatch.global/2018/07/cote-divoire-to-acquire-earth-observation-satellite-from-airbus-rejects-china-great-wall-industries-corporation/>.

¹⁸ “India and Nigeria Sign MOU on Outer Space Exploration,” *Space in Africa*, August 14, 2020, <https://africanews.space/india-and-nigeria-sign-mou-on-outer-space-exploration/>; “Cabinet Approves India, South Africa Deal on Space Sciences,” *Ministry of External Affairs, Government of India*, September 12, 2018, <https://indbiz.gov.in/cabinet-approves-india-south-africa-deal-on-space-sciences/>.

¹⁹ Joshua Faleti, “Rwanda to Launch Satellite Constellation at the End of 2023,” *Space in Africa*, April 20, 2022, <https://africanews.space/rwanda-to-launch-satellite-constellation-at-the-end-of-2023/>; “Successful Deployment of First Mauritian Satellite, Selected in the Third Round of KiboCUBE Program,” *Japan Aerospace Exploration Agency*, https://global.jaxa.jp/press/2021/06/20210625-1_e.html.

²⁰ Antony J. Blinken, “The United States and Japan Sign Framework Agreement on Space Cooperation,” *U.S. Department of State*, January 13, 2023, <https://www.state.gov/the-united-states-and-japan-sign-framework-agreement-on-space-cooperation/>.

近期中國應急管理改革成效與推動重點

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

2023 年 1 月 5 日，中國應急管理部官網發布新聞指出，中國在北京召開全國應急管理工作會議，應急管理部部長王祥喜在會議上為 2023 年應急管理工作重點進行註解，指出「著力完善體系、預防為主、專項整治、提升能力，突出防範化解重大安全風險，深入推進應急管理體系和能力現代化」。同時，該會議除了指出 2023 年不僅是應急管理工作面臨嚴峻挑戰的一年，提出今年相關應急管理改革重點工作任務；並特別凸顯 2022 年中國的應急管理改革成效。¹因此，本文將針對近期中國應急管理改革成效及其推動重點進行說明，以有助於瞭解中國應急管理體系之相關發展情況。

貳、安全意涵

一、中國刻意強調應急管理改革發揮一定成效

由於 2022 年為「二十大」舉辦年，中國將營造良好安全環境視為重大政治任務；又受到疫情不確定性與經濟衰退對安全生產造成衝擊，以及極端氣候事件頻繁發生等因素影響，全國應急管理工作會議刻意強調中國應急管理改革已取得一定程度的成果，例如關於應急管理隊伍建設，2022 年 10 月應急管理部所舉行的習近平向中國國家綜合性消防救援隊伍授旗致訓詞四周年新聞記者會，即指出自身已具備一定綜合能力，且所成立之專業救援隊伍已能夠因應相關

¹ 〈王祥喜在全國應急管理工作會議上強調 深入推進應急管理體系和能力現代化 為全面建設社會主義現代化國家開局起步 創造良好安全環境〉，《中華人民共和國應急管理部》，2023 年 1 月 5 日，https://www.mem.gov.cn/xw/yjyw/202301/t20230105_440116.shtml。

重大應急救援任務。²同時，該會議並特別強調2022年應急管理改革成效，指出中國的「生產安全事故件數」、「較大事故件數」、「重特大事故件數」和死亡人數實現「三個雙下降」，事故發生總數和死亡人數與去年同期相比分別下降27.0%與23.6%；自然災害受災人次、因災死亡失蹤人數、倒塌房屋數量和直接經濟損失與近5年平均相比，則分別下降15.0%、30.8%、63.3%與25.3%；因災死亡失蹤人數則創下最低紀錄。³中國刻意透過全國應急管理工作會議強調上述數據，藉此凸顯相關應急管理改革已發揮一定成效。可見，由於中國公共安全面臨嚴峻的風險和挑戰，若應急處置不當可能帶來政治安全風險，甚至對中國國家安全造成影響，故為能降低重大公共安全風險以落實總體國家安全觀，中國刻意強調已具備一定應急能力，能夠有效應對各類災害與減少人民群眾生命財產損失，並提供人民安全穩定的生活環境。⁴

二、中國積極推動應急管理體系與能力現代化以增進社會安全穩定

由於各國面對的安全風險日益增加，為人民生命財產安全 and 社會秩序帶來嚴峻挑戰，如何加強和改善應對各類突發事件不僅既考驗著政府的治理能力，亦體現該國的應急管理體系和能力現代化的程度，⁵故為能推動自身的應急管理體系與能力現代化，該會議特別強調中國將從以下幾個面向著手，以期加速針對缺點項目進行改進並因應新形勢與新挑戰，避免無法及時有效因應各類突發事件，導致影響人心向背與社會穩定，進而引發社會安全乃至國家安全問題。

² 〈應急管理部舉行習近平總書記向國家綜合性消防救援隊伍授旗致訓詞4周年專題新聞發布會〉，《中華人民共和國應急管理部》，2022年10月31日，<https://reurl.cc/588o87>。

³ 〈2022年應急管理成績單新鮮出爐〉，《中華人民共和國應急管理部》，2023年1月5日，https://www.mem.gov.cn/zl/202301/t20230105_440115.shtml。

⁴ 〈黃明：堅決貫徹落實總體國家安全觀 推進應急管理體系和能力現代化〉，《人民網》，2020年4月24日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0424/c64102-31686137.html>。

⁵ 〈應急管理體系現代化亟待解決的問題〉，《全國哲學社會科學工作辦公室》，2020年3月30日，<http://www.nopss.gov.cn/n1/2020/0330/c219470-31653683.html>。

⁶首先，關於完善應急救援體系，中國透過建立應急指揮總部，建立五個區域應急救援中心，以及新建置 11 支國家安全生產專業應急救援隊伍，總數達 102 支；其次，關於加強重點領域之監測預警能力建設，除了持續優化地震監測台網、建成全國森林火險預測預報系統以及提升尾礦庫安全風險監測預警系統覆蓋率之外，⁷中國並針對危險化學品（危化品）風險監測預警系統進行升級以及於 18 個城市進行安全風險綜合監測預警平臺試點建設；第三，關於提升科技運用能力，中國持續提升自身的科技運用能力，例如將高原大型無人機投入森林火災，以及建置無人機空中應急通訊平臺以確保 24 小時不間斷之通信保障能力。

最後，關於健全應急管理法治體系，中國持續修訂相關法規，例如印發實施森林草原防滅火工作有關文件、推動危化品安全法、推動煤礦安全條例等法律規範之立法工作，以及印發「十四五」安全生產、綜合防災減災、消防工作等 12 項專項規劃，⁸例如、《「十四五」國家安全生產規劃》、《「十四五」國家綜合防災減災規劃》以及《「十四五」國家消防工作規劃》。

參、趨勢研判

一、中國將持續深化安全專項整治並落實責任制度

儘管會議強調「要深化安全專項整治」，並「聚焦重大隱患深化專項治理，緊盯礦山、危化品、消防、工貿等行業領域持續發力；履行好安委辦職責，指導重點行業領域開展高品質的安全專項整治」，

⁶ 同前註。

⁷ 尾礦是指金屬或非金屬礦山所開採之礦石，經挑選有價值部分後所排放之廢渣。「尾礦庫」是指築壩攔截谷口或圍地而成，用來堆存尾礦或其他工業廢渣之場所，主要分為山谷、傍山、平地以及截河等四種類型，但因為建築材料可能是尾礦或其他建材，導致其結構相對脆弱與不穩定而容易發生潰堤。請參閱洪銘德，〈中國提升「尾礦庫」安全管理能力之觀察〉，《國防安全週報》，第 80 期，2020 年 1 月，頁 11。

⁸ 〈一文讀懂 | 全國應急管理工作會議系列解讀〉，《國家應急管理宣教網》，2023 年 1 月 6 日，<https://www.mempe.org.cn/news/show-75271.html>。

但是 2023 年 1 月 15 日遼寧盤錦市盤山縣發生化工廠起火爆炸事故，造成至少 2 死 34 傷以及 12 人失聯，這充分顯示雖然中國的安全生產事故發生次數已下降，但只要稍有不慎，或是某個環節出現問題的話，很容易再次發生類似的安全生產事故。同時，根據相關資料顯示，在該事故發生前，發生爆炸的浩業化工廠已有多次違規紀錄，例如 2016 年該公司因未經消防設計審核擅自施工而遭處罰，2022 年則因逃漏成品油消費稅而被稅務總局通報。⁹

加上，由於 2022 年 3 月應急管理部已修訂並頒布相關「安全規範」，藉此強化危化品企業安全生產主體責任，¹⁰故這次事件顯示監管出現疏漏問題，未能真正有效落實安全生產責任。可見，由於安全生產是一項涉及眾多環節且複雜的工作任務，中國將持續深化安全專項整治並落實監管責任制度，以期能真正確保安全生產，有效降低安全事故的發生機率。

二、中國將持續推動預防公共安全治理模式以維護社會安全穩定

根據會議內容，強調「做好 2023 年應急管理工作，大力推動公共安全治理模式向事前預防轉型，必須在工作重心上更加注重防的工作，善於把安全貫穿經濟社會發展全過程各方面，主動塑造有利於發展的安全環境」。因此，中國強調從以下幾個面向著手，以利於朝向事前預防進行轉型。首先，關於制度化源頭管控，充分利用第一次自然災害綜合風險普查成果制定相關災害防治標準與風險評估制度等；其次，關於常態化風險管控，持續落實安全生產風險管控工作機制，加強危化品等行業領域風險的追蹤分析，深入剖析事故所暴露出的問題，以利於及時展開專項治理，降低事故發生的可能性；最後，關於資訊化監測預警，透過加速建置國家災害事件、安

⁹ 〈安全生產事故 | 盤錦化工廠爆炸事故已造成 5 人死亡 8 人失聯〉，《賽為安全》，2023 年 1 月 18 日，<https://www.safewaynt.com/news/2023011892922801.html>。

¹⁰ 同前註。

全事故電子地圖，以透過礦山安全風險監測「一張網」、危化品重大危險源線上監測預警系統，藉此提高安全風險預警的精準性、有效性。¹¹同時，習近平在「二十大」報告中強調推進國家安全體系和能力現代化，堅決維護國家安全 and 社會穩定，並指出健全國家安全體系、增強維護國家安全能力、提高公共安全治理水準以及完善社會治理體系等四大任務。其中，提高公共安全治理水準即強調「推動公共安全治理模式向事前預防轉型」。¹²可見，中國將著重在「事前預防」的相關工作項目，希望透過源頭管控、常態風險管控以及資訊化監測預警等面向，不僅有助於降低事故的發生機率，確保穩定的安全生產情勢，並利於維護社會安全穩定與國家安全。

¹¹ 〈如何推動公共安全治理模式向事前預防轉型？應急管理部：以「四化」前移安全關口〉，《中華人民共和國應急管理部》，2023 年 1 月 5 日，<https://reurl.cc/vmVreL>。

¹² 〈習近平強調，推進國家安全體系和能力現代化，堅決維護國家安全 and 社會穩定〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 10 月 16 日，<https://reurl.cc/ROxAj6>。

中國「戰略傳播」的研究議題與發展趨勢

劉姝廷

國防戰略與資源研究所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

中共「二十大」報告揭示「增強中華文明傳播力影響力」的戰略目標，強調要對此作出全面部署，並「要加強國際傳播的理論研究，掌握國際傳播的規律，提高傳播藝術」。¹ 2021 年 5 月 31 日，習近平提出要透過「頂層設計和研究佈局」，打造「中國特色的戰略傳播體系」（以下簡稱「5·31 重要講話」），²「戰略傳播」一詞正式進入國家決策的層次，相關研究隨之湧現。

「戰略傳播」（strategic communications）一詞源於美國，在中國是發展中的概念，於國安與外交領域是指為實現特定戰略利益，整合與協調資源，向目標受眾傳遞資訊和施加影響的過程。³ 本文認為，在中國「戰狼外交」與「小粉紅出征」等作用下，當前國際「反中」輿論持續升高，中共如何看待、理解及運用「戰略傳播」概念尤為重要，以下分析中國「戰略傳播」研究的主題與趨勢。

貳、安全意涵

一、「新瓶舊酒」或「新瓶新酒」？

中國「戰略傳播」研究約自 2000 年由美國引進，2011 年中共推出首部「戰略傳播」中文專著《戰略傳播綱要》，內容介紹美國主流戰略專家的理念與觀點。習近平上台以後，隨著國際情勢的變化，「戰略傳播」概念越趨受到中國學界的關注。2021 年習近平發表「5

¹ 〈堅定文化自信 增強中華文明傳播力影響力〉，《求是網》，2023 年 1 月 16 日，<https://reurl.cc/X5zyDD>。

² 〈習近平引領國際傳播能力建設〉，《人民網》，2022 年 6 月 14 日，<https://reurl.cc/85k8DR>。

³ 畢研韜、王金嶺，《戰略傳播綱要》（北京：國家行政學院出版社，2011 年）。

•31 重要講話」，強調要「建構鮮明中國特色的戰略傳播體系」，更加確立「戰略傳播」在習近平任內的重要性。⁴

然而，中國學界直至目前，對於「戰略傳播」概念的界定尚不清晰。綜合相關文獻可見，「戰略傳播」常與「國際傳播」、「大外宣」、「媒體戰」及「輿論戰」等概念混用。部分研究雖以「戰略傳播」為名，但停留在「對外傳播」形式等操作層次。儘管有些文章將「戰略傳播」視為「國際傳播」的升級或「新潮」的表述，但始終圍繞「講好中國故事」、「傳播國家形象」等空洞性論述。⁵

上述現象恐肇因於多數中國學者將「戰略傳播」視為促進宣傳工作的政策性工具，較缺乏整體性思考與新的問題意識，使得「戰略傳播」在中國學界多流於空泛的政治口號。另一方面，政策的應用確實為中國「戰略傳播」研究帶來發展，例如 2013 年「一帶一路」倡議下，「戰略傳播」的討論明顯增多，此理念亦被中國學者嘗試應用於南海主權爭議、邊疆治理等現實政治問題。

二、「以敵為師」或「中國特色」？

從前述的討論可知，中國「戰略傳播」研究的基礎，主要來自於美軍與美國的國家戰略傳播概念與模式。美國是首個提出「戰略傳播」理念的國家，2001 年 911 事件後，美國軍方為提升國家對外形象以維護國家安全，在 2004 年推出的《國家軍事戰略報告》(U.S. National Military Strategy) 中首度採用「戰略傳播」的概念，並在此後美國的軍事與外交等領域系統性發展和應用。⁶

近年美中貿易競爭、新冠肺炎疫情與烏俄戰爭等國際情勢的劇烈變化下，國際興起「反中」浪潮，中共已意識到對外宣傳面臨困

⁴ 于晶、耿軍、尹利平，〈戰略傳播背景下我國國際傳播面臨的挑戰與對策研究〉，《新聞研究導刊》，第 13 卷第 23 期（2022 年 12 月），頁 49-52。

⁵ 郭毅、游斯惟，〈國內戰略傳播的現狀與問題——基於 CiteSpace 的知識圖譜分析〉，《對外傳播》，2022 年 6 期，2022 年 6 月，頁 30-33。

⁶ 陳俊俠，〈美國戰略傳播源流研究及對中國的啟示〉，《中國傳媒海外報告》，第 9 卷第 2 期，2013 年 6 月，頁 31-36。

境，急欲提出因應策略，「戰略傳播」成為中共學習與借鑒的概念，並聚焦如何提升傳播範圍和策略等應用面向。因此，相較於美國，中國的「戰略傳播」特別重視「媒體」的角色及其國際價值，並將媒體視為其對外宣傳的「共同體」。⁷

當前中共對「戰略傳播」的應用，試圖朝向同步與整合。首先是跨部會的合作。中國權威學者史安斌在《環球時報》指出應將「大外宣」提升至國家戰略層面，建立國家「戰略傳播」的跨部門聯席會議平台，打造適合中國國情與內政外交需求的國家戰略傳播機制。⁸其次是資源的整合。中國官媒除了結合傳統與新興傳播管道加強宣傳效果，選定的議題亦出現內、外宣呼應的趨勢。

參、趨勢研判

一、中國將拓展更多元的「戰略傳播」管道

前揭媒體在中國「戰略傳播」扮演重要的角色，然而，儘管中共耗資打造「大外宣」機制，企圖擴張中國媒體在海外的影響力，但卻被外界認為事與願違。以習近平高度重視的媒體《環球電視網》為例，由於其發稿重量不重質，雖其推特（Twitter）帳號堪稱追蹤人數最多也最為活躍，卻被指無法獲得顯著的國際認同，並稱作「全世界最無聊的新聞頻道」。⁹另外，國際已然對中國的媒體產生警覺，美國陸續將中國媒體列為「外國使團」，要求其財務資訊透明化。¹⁰中共將調整和擴張「戰略傳播」管道，除了持續利用傳播科技升級中國媒體影響力，並將眼光看向民間企業、智庫專家、網路

⁷ 秦靜、倪虹悅、杜全清清，〈近 20 年中外戰略傳播研究比較分析〉，《國際傳播》，2022 年第 5 期，2022 年 10 月，<https://m.fx361.com/news/2023/0109/15601493.html>。

⁸ 〈大陸權威學者建議大外宣升級國家戰略傳播 設跨部門聯席會議機制〉，《中國時報》，2021 年 6 月 5 日，<https://reurl.cc/LXEZE9>。

⁹ 〈美媒：重量不重質 中國環球電視網大外宣失敗〉，《中央社》，2021 年 6 月 1 日，<https://reurl.cc/mZg4NI>。

¹⁰ 〈美國再將六家中國媒體列為「外國使團」 地方媒體成新目標〉，《BBC 中文網》，2020 年 10 月 22 日，<https://reurl.cc/Yd2zvD>。

意見領袖等，動員更多的網友與民間力量，打造有利的國際輿論環境。

二、中國或將發展獨特的「戰略傳播／溝通」研究

本文在「中國知網」學術資料庫檢索過程，觀察到「strategic communications」一詞在中國研究中，除了譯作為新聞傳播領域使用的「戰略傳播」，亦被中國政治與國際政治領域大量以「戰略溝通」作為研究標的。¹¹就可見的公開資訊顯示，習近平在公開講話中，顯現對「戰略傳播」與「戰略溝通」不同的理解。以「戰略傳播」而言，習近平著重傳播的策略和效果，關注如何「講好中國故事」，包含內部的宣傳人才培養；就「戰略溝通」來說，習近平強調與各國在軍事、政治等不同領域的溝通與了解，作為外交辭令。鑑此，「strategic communications」的概念在中國尚待釐清與系統化梳理，預料習近平將趁勢發展成具「中國特色」的理念，標榜不同於美國與西方社會的思維，凸顯中國制度的優越性，爭取國際的支持。

¹¹ 截至 2023 年 2 月 1 日，根據「中國知網」的檢索結果，以「戰略傳播」為關鍵字搜索，得到「新聞與傳媒」領域 115 篇與「中國政治與國際政治」領域 45 篇相關論文；以「戰略溝通」為關鍵字搜索，得到「新聞與傳媒」領域 4 篇與「中國政治與國際政治」領域 123 篇相關論文。

中共對科技業的控制將不會停歇

方琮嫻

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政、國際情勢

壹、新聞重點

中國銀保監會主席郭樹清在 2023 年 1 月 8 日的《新華社》專訪表示，將對平台經濟實施常態化監管，鼓勵平台企業合規經營，並且「14 家平台企業金融業務專項整改已經基本完成，少數遺留問題也正在抓緊解決。」¹郭樹清的言論延續去（2022）年底中國中央經濟工作會議中要大力發展數位經濟，同時提升常態化監管水平，並支持平台企業發展的說法，這些論述被部分觀察家視為中共欲鬆綁科技行業的訊號。中共是否將於近期停止對於平台經濟乃至於科技行業的監管，給這些民營企業空間恢復監管前的運作？筆者認為，即便中共宣稱整改已完成，仍將持續對科技行業的監控與管制。

貳、安全意涵

一、中共將持續推動「國進民退」，對民營經濟控制

中國政府除了在 2022 年末的中央經濟工作會議上強調支持平台經濟外，亦重申了「兩個毫不動搖」：「毫不動搖鞏固和發展公有制經濟，毫不動搖鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展」。有官方評論認為，政府在會議上提及了至少五次的「支持民營企業」的字眼，代表這次政府對於「兩個毫不動搖」的態度更加堅決與明確。²不過，國營企業在 2003 年後就重新成為中國經濟重要的角色，而中共中央與國務院在 2015 年提出了《關於深化國有企業改革的指導意見》，

¹ 〈中國平台監管鬆綁再進一步 官方稱多企業完成整改〉，《中央社》，2023 年 1 月 8 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202301080094.aspx>。

² 〈解讀中央經濟工作會議/兩個「毫不動搖」為民企派定心丸〉，《大公報》，2022 年 12 月 25 日，<http://www.takungpao.com.hk/news/232108/2022/1225/801461.html>。

下達強化國營企業的指導方針，導致民營企業的空間大大的被壓縮。換言之，在當前法律及制度面上都不利於民營企業的情況下，若是中共仍舊以「兩個毫不動搖」為基礎同時支持國營與民營企業的發展，國營企業將繼續壯大，而科技業在內的民營企業將繼續受限。

2023 年 1 月 7 日，阿里巴巴宣布了其創辦人馬雲不再持有螞蟻集團的實質控制權；在 15 日則有報導指出，阿里集團及螞蟻集團已成立阿里巴巴集團黨委、螞蟻集團黨委、阿里巴巴集團總部黨委等 3 個黨委，下設 25 個二級黨組織、150 多個黨支部。與此同時，中共正著手在阿里巴巴和騰訊的子公司取得「黃金股」，此舉可讓中共擁有董事會代表權和關鍵商業決策的否定權。³阿里巴巴並非特例，1 月 12 日的消息顯示，小米集團的創辦人雷軍再卸任兩家小米相關公司董事長，目前為止雷軍已退出至少四間小米關聯的公司職務。⁴從阿里巴巴與小米的經歷看出，中共並沒有停止實施「國進民退」，馬雲等科技龍頭的大動作退出只有達成「民退」的目標，在黨尚未完成對於這些企業的組織改造，藉此強化對於企業的掌控前不會收手。「兩個毫不動搖」更像是官方安撫網路企業及民營科技公司的說帖。

二、中共無法放寬其對於科技行業的監控

雖然近年來對於科技業與整體民營經濟的監管已嚴重打擊中國的經濟，但中共對於科技行業的監管有其考量。第一，這些科技企業是改革開放的得利者，是改革開放後巨大共同利益共享階層之一，而他們的崛起與地方官員的支持有關，因此對中共來說是官僚資本主義氾濫的「幫兇」。⁵而這些網路企業擁有大量財富加上個人資訊

³ 〈中共收購阿里巴巴和騰訊黃金股 意欲何為？〉，《新唐人電視台》，2023 年 1 月 15 日，<https://www.ntdtv.com/b5/2023/01/14/a103624940.html>。

⁴ 楊智傑，〈馬雲 2.0？雷軍卸任小米 2 相關公司董事長 或為專心造車〉，《NowNews》，2023 年 1 月 11 日，<https://www.nownews.com/news/6025974>。

⁵ 龔祥生，〈中共現代化歷程與二十大後發展〉，《國防安全研究院國防情勢特刊》，第 24 期（，2022 年 12 月 15 日，頁 1-10。

等資源，對持續強化對內控制的中共政權來說非常重要，中共高層有藉由「國進民退」來掌握這些資源的理由。

再者，中共對科技高度重視，從 2010 年代起就致力於推動科產業的國產化。在美中的貿易衝突後，美國開始圍堵中共的科技發展，更加激發了中共藉由科技國產化來突圍的決心。2020 年，中共通過了正式發布《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標的建議》，將數位科技視為重點之一，在持續推動經濟體系的優化與升級、促進產業基礎高級化、產業鏈現代化以及提高經濟質量效益與核心競爭力等目標中扮演重要的角色。⁶從二十大的報告可看出，習近平認為推動關鍵技術的自主掌握是維護中共政權穩定的重要條件之一，而報告中強調的以「舉國體制」來幫助其達到科技自主目標顯示中共將強勢主導科技的發展。在此前提下，中共可能因為要活絡經濟而釋放出鬆綁科技業監管的訊號，但整體的大方向仍舊是以科技自主為目標，並以「國進民退」為手段，因為在中共的思維下唯有此策略方向才能幫助中國突破美國為首的科技反制。

此外，中共擔心放鬆其對於科技業（特別是金融科技業）的監管會引發嚴重的經濟風暴。以螞蟻金服為例，部分評論認為螞蟻金服被迫暫停上市與馬雲於 2020 年 10 月的外灘金融峰會上公開批評中國金融監管系統有關，但中國人民銀行在 2019 年就宣布「金融控股公司監督管理試行辦法草案」公開徵求意見，在 2020 年 9 月正式推出「金融控股公司監督管理試行辦法」。

對中共而言，螞蟻金服本質為金融平台，卻期望以科技業者的身分規避金融監管，若是順著其意願並同意上市的話將提高金融風

⁶ 譚瑾瑜，〈中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議〉，《中華人民共和國中央政府》，2020 年 11 月 3 日，http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm。

險的發生。因此，「金融控股公司監督管理試行辦法」欲對設立金融控股公司的非金融企業進行合理監管，而 11 月 2 日中國銀保監會正式預告「網路小額貸款業務管理暫行辦法」，更加提高了螞蟻金服等科技金融業者的營運成本與風險，被視為阻擋螞蟻金服上市的最後一根稻草。⁷加上阿里巴巴等科技業勢力龐大，很可能壟斷市場，造成中國內部經濟動盪並影響政權穩定。即便近年來的嚴厲監管造成科技業萎縮，但任由科技業繼續壯大可能產生更高的風險，以此推斷中共將選擇繼續控制科技業。

參、趨勢研判

中國民營經濟恐難復甦

民營企業與中小企業一直是推動中國國民消費、投資和就業的主要來源，但民營企業於近兩年受到政府監管的嚴重打擊，造成失業率飆升、民眾收入銳減，甚至影響地方稅收，迫使中共於今年釋出要鬆綁對民營企業（含科技業在內）控制的訊號。但從馬雲、雷軍以及阿里巴巴後續的新聞可看出，中共還沒有完全停止對科技業的整頓，即便這些企業如郭樹清所述，已大致整改完成，但他們幾乎被中共所滲透，本質上已經不再是民營企業。不論是本土還是外資企業，科技業龍頭的案例顯示出中國政府加大推動「國進民退」路線。民營企業必須要配合黨的意志，其自主空間將更受限於中共，使得企業對於中國的經濟環境更加沒信心，而在民營企業信心未被提振的情況下，將很難看到經濟活絡，民營經濟恐將維持目前的停滯狀態。這意味著中國的經濟在短期內恐將難以改善。

⁷ 〈北京火烤螞蟻其來有自，深度剖析螞蟻金服 IPO 受阻的前因與後果〉，《財經新報》，2023 年 1 月 15 日，<https://finance.technews.tw/2021/02/21/ant-group-ipo/>。陳建鈞，〈螞蟻集團上市夭折引發大地震！中國金融科技公司瑟瑟發抖，習近平大刀砍向哪裡？〉，《數位時代》，2020 年 11 月 27 日，<https://www.bnext.com.tw/article/60243/ant-group-ipo-halted-fintech-startup-impact>。

北極：美俄的開發之爭

周若敏

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：國際情勢、能源安全

壹、新聞重點

全球暖化導致北極地區融冰增加，人類在此地區可活動的時間及範圍擴大。根據 CNN 日前的報導，俄羅斯持續開發北極，進行修整軍事基地、開採石油及天然氣、發展北海航線等活動，¹而美國在其〈北極地區國家戰略〉(National Strategy for the Arctic Region) 文件中表示，俄羅斯對烏克蘭的戰爭加劇了北極地區的戰略競爭，同時中國對北極進行科學探勘，並發布《中國的北極政策》白皮書，試圖增加對北極的影響力。為因應俄中兩國在北極的活動，美國將與北約合作，透過聯合演習維護美國及盟友在該區的國家安全。北極在俄羅斯與美國的競爭角力、中國與北約的投入下，躍上全球視線，成為另一個國際政治關注的場域。

貳、安全意涵

北極範圍定義是以北極點為中心、北極圈（66°34'N）以北地區，包含整個北冰洋以及美國、俄羅斯、加拿大、挪威、瑞典、芬蘭、冰島和丹麥（格陵蘭）等八個國家的部分地區（如圖 1）。所有在北極圈內擁有領土的國家都對其本國海岸附近的海底擁有權利，並可建立專屬經濟區，從海岸延伸至 200 海浬，在這些區域中，各國有權捕魚、建設基礎設施和開採自然資源。美國地質調查局（United States Geological Survey, USGS）曾在 2008 年估計北極可能擁有地球

¹ Nick Paton Walsh and Sarah Dean, "Russia's Militarization of the Arctic Shows No Sign of Slowing down," CNN, December 22, 2022, <https://reurl.cc/ymzYe8>.

上 30%尚未開採的天然氣及 13%尚未開採的石油儲量。²由於北極並未像南極一樣，具有保護其環境免受經濟發展影響的《南極條約》，也因全球暖化導致更多冰層融化，讓各國在此的開發更加容易進行，並以俄羅斯及美國為首，在北極地區進行活動。



圖 1、北極地區範圍

資料來源：

<https://www.mindiworldnews.com/%E5%8C%97%E6%A5%B5%E5%9C%88%E4%B8%BB%E6%AC%8A/>。

一、俄羅斯開採能源及翻新軍事基地以鞏固對北極的控制權

俄羅斯在北極的活動大致上分為能源開採運輸以及建立軍事基地兩大類。首先是能源開採運輸，俄羅斯約有 15,000 英里的北極海岸線，俄羅斯石油公司 Rosneft 及天然氣公司 Gazprom 在此區皆有開採作業，且在烏俄戰爭受到國際制裁後，俄羅斯對歐洲限制石油與天然氣等能源出口，轉而向中國及印度輸出北極原油（運輸路線如

² “Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle,” USGS Fact Sheet 2008-3049, U.S. Department of the Interior U.S. Geological Survey, <https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>.

圖 2)，且因冰層融化，讓此區域俄羅斯遠東與西部的北海航線航程縮短，可加快商業活動。印度 2022 年 12 月向俄購買原油量比同年 11 月增加了 29%，印度 2022 年 12 月每天從俄羅斯進口石油超過 100 萬桶，已超過中國成為俄羅斯最大的原油進口國。³

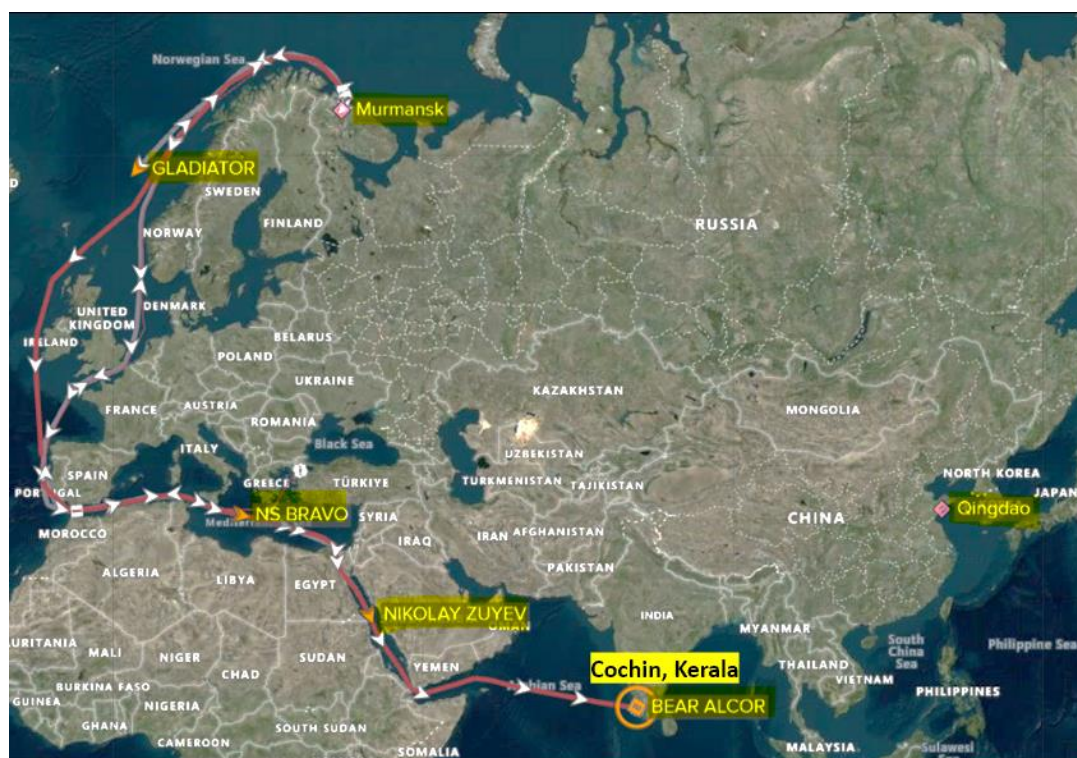


圖 2、俄羅斯利用北海航線運輸石油至印度及中國

資料來源：<https://www.reuters.com/business/energy/russia-sends-more-arctic-oil-china-india-after-sanctions-2023-01-05/>。

其次是建立軍事基地，俄羅斯的北極軍事基地、機場和雷達設施集中在東北航道的西段，包括巴倫支海（位於挪威與俄羅斯北方）和喀拉海（西伯利亞以北），以及靠近北莫爾斯克的北方艦隊。CNN 報導，依照衛星圖顯示，俄羅斯在過去一年（2022 年）中，利用現代設計和設備翻新了一系列舊蘇聯基地，將大型雷達設施與防禦和攻擊武器系統組合，進行系統性擴大及加強了北極軍事力量。⁴在目

³ Rakesh Sharma, “India Now Buying 33 Times More Russian Oil Than a Year Earlier,” *Bloomberg*, January 16, 2023, <https://reurl.cc/Ayo4Mj>.

⁴ Nick Paton Walsh and Sarah Dean, “Russia’s Militarization of the Arctic Shows No Sign of Slowing down,” *CNN*, December 22, 2022, <https://reurl.cc/ymzYe8>; Cornell Overfield, “Russia’s Arctic Claims Are on Thin Ice,” *Foreign Policy*, December 20, 2022, <https://reurl.cc/OE9GQv>.

前莫斯科軍事資源嚴重緊張的時候，俄羅斯透過翻新基地建立了北極盾牌，以此保護其在北方航道沿線的建設投資。

二、美國及盟友加強對北極的關注但恐追不上俄羅斯的腳步

相較於俄羅斯對北極地區的積極開發，美國的步調就稍微緩慢。自冷戰結束以來，北極基本上沒有明顯的地緣政治衝突，而俄羅斯過去以來一直儲備自身的北極能量，擁有了核動力的破冰船、各式船隻和潛艇艦隊，並經營北海航線，競相奪取對北極的控制權。北極的軍事行動需克服極端溫度，以及保持關鍵設備的戰備狀態，因此適應北極的訓練、服裝和裝備，再加上特殊的戰術行動是至關重要。⁵俄羅斯已有這種極地軍事活動經驗，與此同時，美國僅阿拉斯加州在北極範圍，以往著重自然環境與生態保護，並未特別強調北極在政治與軍事上的意義，亦缺乏相關的經驗和能力，且美國政府及軍方較晚開始意識到俄羅斯經營北極的各項活動，如此下去將會威脅到美國的國家安全。2022年美國發布〈北極地區國家戰略〉，又任命北極地區無任所大使，而歐洲盟友也正透過增加國防預算，保護北極關鍵能源基礎設施周圍的安全，目的也是為了北極圈內的國土安全。但隨著俄羅斯將更多民用及軍事基礎設施建置於北極地區，美國和歐洲將難以維持對該地區能源資源和安全的控制。⁶

參、趨勢研判

一、美國須將北極視為國土防禦的一部份才能追趕上俄羅斯

儘管美國已發表了〈北極地區國家戰略〉，但其內容仍著重在因應氣候變遷所帶來的危機，以及阿拉斯加自然資源開採的政策，此份戰略文件仍缺乏實際的行動。美國在北極地區的資源與活動較匱

⁵ Oscar Rosengren, "A Guide to Arctic Warfare," *Grey Dynamics*, January 2, 2023, <https://reurl.cc/4XZrgK>.

⁶ Malte Humpert, "From Ukraine to the Arctic: Russia's Capabilities in the Region and the War's Impact on the North," *High North News*, September 22, 2022, <https://reurl.cc/7j57W5>.

乏，並不像俄羅斯已有在極地進行軍事及資源開採活動的經驗。未來美國若要將北極視為整體防衛一環及重要資源之所在，則美國在北極軍事活動和商業準備工作需要大量改進，需要極地新型技術、培訓和強化基礎設施，⁷同時對外強化與北約的合作，才能在北極地區對俄羅斯急起直追。

二、俄羅斯的北極活動將持續且同時提防美歐與中國

俄羅斯入侵烏克蘭將影響其進一步發展北極的步伐，可預期俄羅斯國防部和軍工企業將在未來幾年經歷非常困難的時期，包括北極在內的每個軍區都會受到影響，這將使美國和西方盟友有時間縮小在北極之軍事及商業能力的差距，同時發展北極綜合威懾力。此外，瑞典和芬蘭加入北約也可能會加劇地區緊張局勢，以及增加俄羅斯與北極沿線國家的軍事資源投入。此外，中國可能會趁俄羅斯困於烏俄戰爭時增加對俄羅斯北極地區的投資。對俄羅斯而言，雖然窮於應付烏克蘭戰事，關於開發及防禦北極地區的強硬言論仍然沒有改變，俄羅斯雖然不會停下對北極的開發，但因俄烏戰爭影響，其開發速度會降低許多。國際政治方面，美國、北約相互合作牽制俄羅斯，中國也試圖加大對北極的影響力，將讓俄羅斯感受到多方壓力。⁸

⁷ Elisabeth Gosselin-Malo, "Will the Ukraine War Slow Russia's Arctic Push?," *Defense News*, January 14, 2023, <https://reurl.cc/oZWRRV>.

⁸ Sherryn Groch, "The Arctic Ice between Russia and the US Is Melting. What's at Stake at the Top of the World?," *The Sydney Morning Herald*, October 21, 2022, <https://reurl.cc/X57GZM>.

巴紐與澳洲即將簽署《安全協議》之意涵

章榮明

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：國際情勢、印太區域

壹、新聞重點

2023 年 1 月 12 日，巴布亞紐幾內亞（以下簡稱巴紐）總理馬拉普（James Marape）於首都摩斯比港（Port Moresby）接見來訪的澳大利亞總理艾班尼斯（Anthony Albanese），並就兩國即將簽署的《安全協議》進行最後協商。¹值得注意的是，簽署這項《安全協議》明顯是針對中國而來。於此同時，中國的勢力並未退出南太，甚至有增加的跡象。如巴紐軍方於 2022 年 12 月 16 日宣布，中國提供貸款，協助巴紐興建位於首都附近的陶拉瑪營區（Taurama Barracks）軍醫院。²

貳、安全意涵

上述兩則新聞，從「政治敏感度」的頻譜，可將《安全協議》視為「高階政治」（High Politics）的議題，提供貸款興建軍醫院則為「低階政治」（Low Politics）的範疇。儘管處理「高階政治」議題的收效較快，但只是治標；要能長治久安，還是必須從「低階政治」議題著手，才能治本。以下就巴紐分別接受的這兩種方式進行分析。

一、削弱中國建立「新島鏈」的可能性

個人曾經以中國的角度思考並嘗試提出「新島鏈」的概念，作

¹ “Australia Finalising New Security Pact with Papua New Guinea,” *Aljazeera*, January 12, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/1/12/australia-finalising-new-security-pact-with-papua-new-guinea>.

² Andrew Greene, “China Funds Construction of New Military Hospital at Papua New Guinea’s Taurama Barracks,” *ABC News*, December 23, 2022, <https://www.abc.net.au/news/2022-12-23/china-build-military-hospital-barracks-papua-new-guinea/101794868>.

為理解中國在南太擴張勢力的終極目標之一。³該「新島鏈」主要可由巴紐、索羅門群島（Solomon Islands）與吉里巴斯（Kiribati）三個南太平洋島國構成（請見附圖）。相較於傳統上南北走向的「第一島鏈」、「第二島鏈」及「第三島鏈」，「新島鏈」位於「第二島鏈」與「第三島鏈」間，約略呈現東西走向。其中，巴紐座落於「新島鏈」西端的頂點，而吉里巴斯則位於「新島鏈」東端的頂點。近年來，巴紐從未受到如此重視；澳大利亞與巴紐簽署《安全協議》後，或可降低巴紐與中國簽署類似協議或其他軍事協議的可能性，也就破壞了中國企圖深化「新島鏈」的可能性。

二、巴紐的經濟疲弱讓中國有機可乘

相較於澳大利亞偏重於採取傳統安全的模式，中國並未正面硬碰硬，反倒是採取較為「接地氣」的方式，從巴紐的實際需求下手。中國欲援助巴紐興建軍醫院的消息已存在多年。這次中國終於提供約九百萬美元的貸款，專供巴紐興建懸宕已久的軍醫院，一方面係因為中國在南太地區擴張勢力不順遂，另一方面則是因為巴紐疲弱的經濟讓中國得以趁虛而入。由於經濟不振，巴紐外長特卡琴科（Justin Tkatchenko）於今（2023）年1月10日宣布關閉該國位於我國的商務辦事處。我國外交部對此表示，巴紐政府做此決定，主要和財務困難有關。⁴

參、趨勢研判

一、巴紐的經濟問題不解決，或恐無法防堵中國勢力的擴張

巴紐的國內問題叢生，包括社群間的衝突、對女性的犯罪、已然自治的布干維爾島（Bougainville Island）爭取獨立。巴紐政府的

³ Jung-Ming Chang, "An Emerging Island Chain within the Island Chains," *Defense Security Brief*, December 22, 2020, <https://indsr.org.tw/en/respublicationcon?uid=15&resid=45&pid=1291>.

⁴ 巴紐關閉駐台商務辦事處，也與該國駐台人員不當行為使巴國形象受損有關。請見呂伊萱，〈巴紐關閉駐台商辦 外交部：與該國政府財務有關〉，《自由時報》，2023年1月11日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4181955>。

公權力不彰，無法舉辦公正可信的選舉，警界時有貪瀆的新聞傳出。⁵甚至，巴紐政府無法正確掌握全國確實的人口數。⁶其中，經濟問題可能最為關鍵。當景氣佳的時候，其引發的正面效果可以掩蓋這些國內問題；而景氣不佳之時，這些國內問題猶如未爆彈一般，不定時自爆。

巴紐政府倒是相當看好該國 2023 年的景氣，並預測經濟成長將達國民生產毛額（GDP）的 4%，高於全球平均的 2.6%。⁷但進一步來看，巴紐的經濟前景看好，可能並非體質改善，而係短期內石油、天然氣及黃金大量出口所造成。特別是在俄烏戰爭後，全球對於油氣的需求大增；戰爭的風險亦使黃金價格看俏。也就是說，巴紐等於是搭上了順風車，發了戰爭財。顯而易見的，在俄烏戰爭結束之後，國際社會對油氣與黃金的需求趨軟之後，巴紐的經濟將不容樂觀。屆時，中國倚仗其經濟力，極可能在巴紐擴張勢力。因此，欲長治久安地協助巴紐處理國內問題，仍需依靠「低階政治」，也就是經濟、教育、環境、人權等面向。接著，由「低階政治」「外溢」（spill over）到「高階政治」，才能治本又治標。

二、中國行事轉趨低調並伺機而動

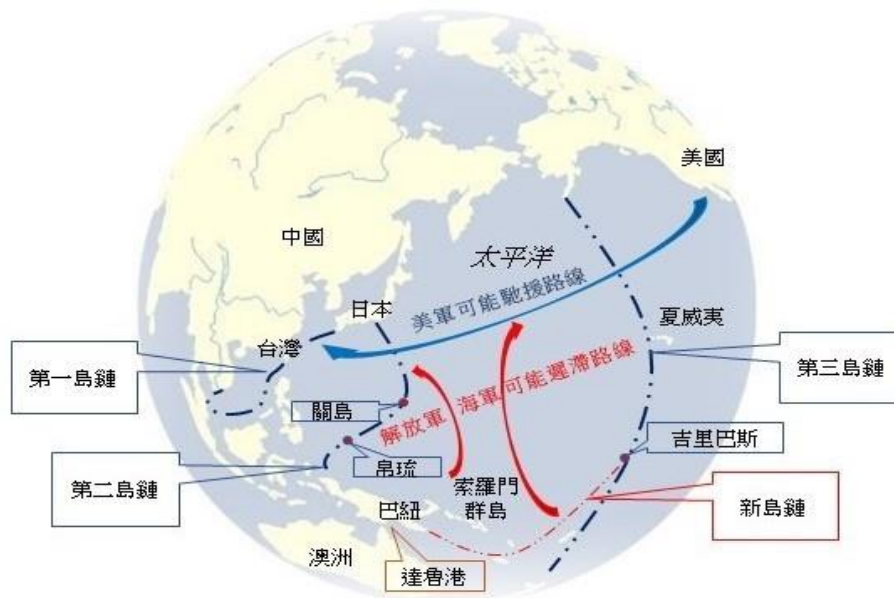
中國在 2022 年 4 月與索羅門群島簽署《安全協議》後，引起區域國家的警覺，並成功阻止中國隨後與南太十國簽署《全面協議》。從 2022 年 11 月中國捐助索羅門群島鎮暴裝備，及此次中國提供貸款，援助巴紐興建軍醫院看來，中國在南太的擴張已經轉趨低調。目前的巴紐總理馬拉普對中國的友善程度，不如前總理歐尼爾

5 Andrew Cheatham, "Ask the Experts: What Drives Papua New Guinea's Fragility?" United States Institute of Peace, November 16, 2022, <https://www.usip.org/blog/2022/11/ask-experts-what-drives-papua-new-guineas-fragility>.

6 Melissa Maykin, Jordan Fennell and Theckla Gunga, "Grassroots Births and Deaths Register Could Help Uncover Papua New Guinea's Population Size," ABC News, January 5, 2023, <https://www.abc.net.au/news/2023-01-05/grassroots-png-solution-to-concerns-population-is-17-million/101821532>.

7 "2023: What Can Papua New Guinea business Expect from the Year Ahead?" Business Advantage PNG, January 18, 2023, <https://www.businessadvantagepng.com/2023-what-can-papua-new-guinea-business-expect-from-the-year-ahead/>.

(Peter O'Neill)，應該也是中國無法高調的因素之一。中國盤算的或許是保持在巴紐甚至是南太的影響力，於適當時機進行捐贈，並等待時機繼續擴張實力，畢竟巴紐是「新島鏈」的重要端點之一，中國不可能無端放棄。



附圖、「新島鏈」之位置

資料來源：章榮明，〈中國投資巴布亞紐幾內亞達魯港之戰略意涵〉，《國防安全雙週報》，第21期，2021年1月29日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=802&pid=1758>。

簡評「美加墨領袖高峰會」發表「北美宣言」

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

2023 年 1 月 10 日，墨西哥舉辦第 10 屆北美領袖高峰會（North American Leaders' Summit, NALS）。墨西哥總統羅培茲歐布拉多（Andrés Manuel López Obrador）、美國總統拜登（Joseph Biden）與加拿大總理杜魯道（Justin Trudeau）共同參與。三國表明支持巴西民主發展，並發表「北美宣言」（*Declaration of North America, DNA*），聲明將透過 6 項支柱——即尊重差異性、因應氣候變遷、提高競爭力、關注移民與發展、強化公共衛生及促進區域安全，強化北美地區的安全、繁榮、永續發展及包容性（附表），當中關注氣候變遷、移民與發展、跨國犯罪等議題，同時有意加強區域供應鏈及關鍵礦產上的合作，提高競爭力。¹相關後續變化，值得關注。

貳、安全意涵

一、藉由領袖高峰會展現北美國家的團結及支持民主的立場

2005 年，美國舉辦首次北美領袖高峰會，藉此展現北美三國的團結。同時，三國也會藉機舉辦雙邊領袖高峰會，商討重要議題。之後，此高峰會由美國、墨西哥及加拿大輪流不定期舉辦，如 2021 年由美國舉辦第 9 屆高峰會，此次則由墨西哥時隔約 2 年舉辦第 10 屆。由於三國都是民主國家，所以高度重視民主議題，如在第 9 屆

¹ “Declaration of North America (DNA),” *The White House*, January 10, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/10/declaration-of-north-america-dna/>.

領袖高峰會的聯合聲明中，三國就強調民主的重要性，表態支持美國舉辦「民主高峰會」(*Summit for Democracy*)。在此次高峰會之前，適逢巴西發生人民抗議總統選舉不公，進而引發暴力衝突事件。三國領袖因此另外發表聯合聲明，譴責相關暴力行為，表態支持巴西的民主制度，及新選出的總統魯拉 (Luiz Inácio Lula da Silva)。²

由此可知，同為民主國家的這三個國家，一方面透過舉辦領袖高峰會的方式，展現三國之間的團結，另一方面以共同聲明的方式，聲援巴西透過民主程序選出的魯拉，展現民主是三國的共同信念，並積極向外推廣民主制度與支持相關國家。

二、關注氣候變遷與發展乾淨能源

2021 年，三國舉辦第 9 屆北美領袖高峰會時，就已經關注氣候變遷對北美地區的負面影響，因此倡議三國加強合作，共同因應氣候變遷議題，例如提出因應甲烷及黑碳的北美策略、關注交通運輸產業的能源轉型、天然碳匯（如森林）的發展等。此次，「北美宣言」中提出 6 項支柱之一同樣納入有關強化因應氣候變遷的議題。三國除了重申落實《巴黎協定》(*Paris Agreement*)，努力落實控制全球平均溫度增加在攝氏 1.5 度之內的目標外，也提及新的工作方向，包含聚焦減少甲烷、探討氫能源作為區域乾淨能源的可能性、尋求建立減少碳排的方法及標準、提供乾淨能源的解決方案，及和原住民合作保護森林、水、土地等。³

² “Building Back Better Together: A Secure, Prosperous North America,” *The White House*, November 18, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/18/building-back-better-together-a-secure-prosperous-north-america/>; “Joint Statement by President Joe Biden, President Andres Manuel Lopez Obrador, and Prime Minister Justin Trudeau on Brazil,” *Prime Minister of Canada*, January 9, 2023, <https://pm.gc.ca/en/news/statements/2023/01/09/joint-statement-president-joe-biden-president-andres-manuel-lopez-obrador>.

³ “Building Back Better Together: A Secure, Prosperous North America,” *The White House*, November 18, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/18/building-back-better-together-a-secure-prosperous-north-america/>; “Declaration of North America (DNA),” *The White House*, January 10, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements->

晚近，北美三國持續受到極端氣候的影響，導致天災人禍不斷，亦使相關國家蒙受巨大損失，深深改變整個北美地區的發展，包含政治、經濟、社會等各層面。從北美三國兩次峰會的聲明可以看出，氣候變遷並非單一國家可以解決，仍然必須仰賴各國通力合作才能獲得成果。進一步，三國此次獲得的新共識，如尋求減少碳排、甲烷，同時加快尋求氫能源等再生能源的發展，也與現階段國際間解決氣候變遷問題所提出的方案有相似之處。這意味著，如何減少碳排、甲烷及發展再生能源，已逐漸成為各國及區域因應氣候變遷問題的主流。

三、持續改進移民與發展計畫

長久以來，移民與發展問題一直是北美三國的關注焦點。在第9屆北美領袖高峰會時，三國就宣示加強彼此之間的協調和合作，包含強化區域保護機制、透過短期簽證等方式提高勞工的移動性、強化保護難民及災民的方案等。拜登參加此次三國高峰會之前，首度視察美墨邊境，了解實際情況。此次峰會期間，三人也誓言落實保護移民的承諾，例如新增並擴大勞工與移民的相關計畫、支持中南美洲國家改善生活水準、關注強迫勞動及童工問題等。⁴

大體而言，中南美洲的國家，由於政經條件不佳，使得當地許多人民都希望前往北美三國發展。從這兩屆高峰會中有關移民與發展議題的內容可以看出，三國不僅擴大本身協助勞工及移民的計畫，亦持續支持中南美洲國家改善經濟，試圖從源頭解決移民和發展等相關問題。進一步，三國更開始把強迫勞動及童工問題列入關

releases/2023/01/10/declaration-of-north-america-dna/.

⁴ “Building Back Better Together: A Secure, Prosperous North America,” *The White House*, November 18, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/18/building-back-better-together-a-secure-prosperous-north-america/>; “Biden Visits U.S.-Mexico Border for 1st Time as President,” *NPR*, January 8, 2023, <https://www.npr.org/2023/01/08/1147762027/biden-visits-u-s-mexico-border-for-1st-time-as-president>; “Declaration of North America (DNA),” *The White House*, January 10, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/10/declaration-of-north-america-dna/>.

注焦點，或許有意提醒中南美洲國家在追求經濟發展的同時，也要符合國際人權的標準。

參、趨勢研判

一、透過強化區域供應鏈及關鍵礦產合作提高競爭力

正如前述，「北美宣言」提出 6 項支柱，提高競爭力就是其中之一。聲明指出，將透過深化北美地區整體能力，吸引高水準的投資，同時強化經濟韌性；擴大投資半導體、電動車電池等產業，強化區域供應鏈；重視關鍵礦產的情況等。⁵

自拜登政府上台後，就把提升美國競爭力視為優先任務。隨著拜登政府透過《2022 年晶片與科學法》（*Chips and Science Act of 2022*）成功吸引台灣台積電赴美投資，明顯有助提高美國競爭力。北美三國已簽署《美國－墨西哥－加拿大協定》（*United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA*），有助吸引外國投資與區域經濟合作。此次，「北美宣言」強調吸引外資投資整個北美地區的重要性，有助提高整體競爭力及強化經濟韌性；特別點名半導體和電動車電池產業，及要求重新檢視關鍵礦產。分析原因，三國可能是想效法美國獲得台積電投資半導體的經驗，重新建立以北美地區為主的供應鏈及關鍵產業，同時達到提高經濟韌性及競爭力的目標。

二、防範跨國犯罪成為新的區域安全議題

此次領袖高峰會把促進區域安全列入 6 項支柱之一，並關注洗錢、毒品生產及走私、人口販運等跨國犯罪行為，同時尋求解決之道。拜登等人在會中都提及防制毒品生產、走私、販賣、洗錢等跨

⁵ “Declaration of North America (DNA),” *The White House*, January 10, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/10/declaration-of-north-america-dna/>.

國犯罪對國家的危害，如芬太尼（Fentanyl）。這不同於第 9 屆峰會將毒品視為公共衛生的議題，僅要求進行三邊毒品對話的立場。⁶

換言之，此次高峰會把毒品問題放入區域安全議題之中，同時提及要阻斷毒品的生產及供應鏈，代表著三國是從區域安全的角度來看待毒品，有意徹底打擊毒品等相關的跨國犯罪，而非僅是單純從公衛的角度，預防、宣導及治療有吸食毒品的人。這樣的轉變也適用人口販賣、洗錢等問題，將有助解決跨國犯罪所造成的危害。

附表、「北美宣言」重點概述

議題	重點摘要
差異性、平等與包容性	強調重視差異性、平等與包容性，提供少數族群機會，可以平等有意義地參加民主及經濟；重申保障人權、提升族群正義、擴大保護跨性別的個人；保障原住民，包含工作機會、原住民女性的相關權利；追求性別平等與賦權等。
氣候變遷與環境	強調三國採取快速與協調措施，共同因應氣候危機的重要性，包括各自落實《巴黎協定》在 2030 年所設定的目標，並和其他國家共同努力達成限制全球平均溫度增加在攝氏 1.5 度之內；尋求評估減少碳排的方法與標準；繼續執行 2021 年北美領袖高峰會對減緩氣候變遷、調適、韌性的承諾，同時聚焦減少甲烷；探索發展氫能源的標準，作為乾淨能源的區域來源；透過提供乾淨能源

⁶ “Building Back Better Together: A Secure, Prosperous North America,” *The White House*, November 18, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/18/building-back-better-together-a-secure-prosperous-north-america/>; “Declaration of North America (DNA),” *The White House*, January 10, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/10/declaration-of-north-america-dna/>; “Remarks by President Biden, Prime Minister Trudeau, and President López Obrador in Joint Press Conference,” *The White House*, January 10, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/01/10/remarks-by-president-biden-prime-minister-trudeau-and-president-lopez-obrador-in-joint-press-conference/>.

	的解決方案，加速能源轉型，增加淨零排放的機制；與原住民共同努力，終結森林的大量砍伐，保護土地與水源。
競爭力	尋求深化區域能力吸引高品質的投資，激發創新，同時強化經濟的韌性，並承認《美加墨協定》所帶來的利益；為了提升區域競爭力，三國將尋求更強的區域供應鏈，且鎖定半導體與電動車電池等產業擴大投資；舉行公私部門對話，因應共同挑戰及尋求機會；關鍵礦產是加速北美乾淨能源轉型重要的一環，三國將重新檢視區域內關鍵礦產的情況，同時保護環境、尊重當地族群等；為了支持創新、增加工作機會，三國承諾與私部門共同合作，促進與高科技企業的夥伴關係，提升中小企業，並強化技職教育；考慮透過三邊途徑，提升具有永續發展及包容性的工作，以符合氣候變遷的承諾。
移民與發展	承諾落實三國有關保護移民等相關承諾，並歡迎符合新計畫標準下來自西半球的移民與難民；支持西半球國家改善生活水準，同時根除供應鏈中的強迫勞動與童工問題。
健康與公共衛生	三邊公衛的合作將聚焦推動提升動物和流感的北美計畫，納入流感之外的部分，提升預防、應急準備，並提供北美公衛緊急狀態的快速回應；建立更具韌性的公衛體系，包含更強大的公衛平台，滿足三國更多的需求。
區域安全	三國聚焦相關策略，提升美洲大陸的安全，以對抗來自國內、區域與全球的威脅，包含網路威脅。安全合作範圍包含阻斷跨境的犯罪份子與相關犯罪，包含洗錢、幼童的性剝削、軍火與人口販賣等；採取一致方法處理旅

	客相關資訊，同時符合國際民航組織的相關規定；繼續北美毒品對話，並促進相關國際合作，因應相關毒品威脅；防制毒品生產，阻斷毒品走私；減緩天然災害與相關災難對弱勢群體的影響。
--	--

資料來源：陳鴻鈞整理自公開資料。

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、吳宗翰、曾敏禎、賀增原、詹祥威