

國防安全雙週報

第 74 期

- | | | |
|-------------------------|-----|----|
| 美擴大與中國競爭空間以防禦台灣之評析 | 翟文中 | 1 |
| 美國海軍重估艦隊規模應對解放軍挑戰 | 舒孝煌 | 5 |
| 共軍強化「反介入與區域拒止」戰力 | 歐錫富 | 11 |
| 簡評中共實施《預備役人員法》 | 洪子傑 | 17 |
| 日本嚇阻力的走向與限制 | 王彥麟 | 23 |
| 喜大於憂：評析近期日韓關係風向 | 王尊彥 | 27 |
| 從韓國《國防白書》來看「主敵認知」的變化與意涵 | 林志豪 | 33 |
| 韓國應對無人機威脅的作法 | 林柏州 | 39 |
| 韓國「K 半導體戰略」近況與對台影響 | 林佳宜 | 45 |
| 「高築牆、廣積才」—科技寒流下半導體業發展契機 | 汪哲仁 | 49 |
| 美中人工智慧競賽 | 王琇雯 | 53 |

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

2023 年 3 月 3 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 74 期

- | | | |
|-----------------------------|-----|-----|
| 王毅訪歐鞏固中歐「全面戰略伴關係」 | 鍾志東 | 59 |
| 中國藉第 17 屆「太平洋運動會」深化勢力 | 章榮明 | 69 |
| 澳洲與巴紐推動安全協議談判 | 黃恩浩 | 73 |
| 簡評法國與澳洲外交暨國防部長會議 | 陳鴻鈞 | 79 |
| 新加坡國防部推行環境永續策略之啟示 | 劉翎端 | 87 |
| 簡析象牙海岸崛起的戰略地位 | 楊一達 | 93 |
| 拓展「第二支箭」：2023 年中國金融市場工作會議評析 | 林雅鈴 | 99 |
| 從武漢退休人員抗爭看中國醫保改革 | 方琮嫻 | 103 |
| 糧安與反腐：簡評 2023 年中共《中央一號文件》 | 鄧巧琳 | 109 |
| 簡評中國首次自然災害綜合風險普查情況 | 洪銘德 | 113 |

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

2023 年 3 月 3 日發行



財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research

Contents

An Analysis for “Defending Taiwan in Expand China’s Competitive Space” <i>Wen-Chung Chai</i>	1
U.S. Navy Redesigns Fleet Size Meet the PLA’s Challenges <i>Hsiao-Huang Shu</i>	5
The PLA Strengthening Its A2/AD Capabilities <i>Si-Fu Ou</i>	11
An Analysis of the CCP's New “Reservists Law” <i>Tzu-Chieh Hung</i>	17
What Japan's Deterrence Will End Up Looking Like <i>Yen-Lin Wang</i>	23
More Joy Than Worry: Recent Development of Japan-R.O.K Relations <i>Tsun-yen Wang</i>	27
The Changes and Implications of “Main Enemy Cognition” From ROK's “Defense White Paper” <i>Chih Hao Lin</i>	33
South Korea strengthening its Counter-Drone Efforts <i>Po-Chou Lin</i>	39
The Recent Development of South Korea's K Semiconductor Strategy and Its Impact on Taiwan <i>Chia-Yi Lin</i>	45
“Build High Walls and Accumulate Talents” - Opportunities for the Development of the Semiconductor Industry under Wave of Layoffs of Tech Companies <i>Charles CJ Wang</i>	49
U.S.-China AI Race <i>Shiow-Wen Wang</i>	53
Wang Yi’s European Trip to Consolidate the “China-EU Comprehensive Strategic Partnership “ <i>William Chih-tung Chung</i>	59

Contents

China Deepens Its Influence in the South Pacific via the 17th Pacific Games <i>Jung-Ming Chang</i>	69
Australia’s Security Pact Negotiations with Papua New Guinea <i>Paul A. Huang</i>	73
An Analysis on France-Australia Foreign and Defence Ministerial Consultations <i>Hung-chun Chen</i>	79
Takeaway from sustainability strategies of MINDEF Singapore <i>Ling-Tuan Liu</i>	87
The Emerging Strategic Position of Côte d’Ivoire <i>Domingo I-Kwei Yang</i>	93
Expanding “the second arrow”: A Preliminary Analysis of Chinese work conference for the financial market in 2023 <i>Ya-Ling Lin</i>	99
China’s Retiree Protest over Health Insurance Cuts Underscore Challenges of Health Insurance Reform <i>Christina Chen</i>	103
Food Security and Anti-corruption: Comments on CCP’s “No. 1 Central Document” <i>Ciao Lin Deng</i>	109
A Brief Comment on China’s First Comprehensive Risk Survey of Natural Disasters <i>Hung Ming-Te</i>	113

美擴大與中國競爭空間以防禦台灣之評析

翟文中

國防戰略與資源研究所

焦點類別：美中戰略、印太區域

壹、新聞重點

美國國防大學（National Defense University, NDU）出版的《聯合部隊季刊》（Joint Force Quarterly）2022 年第一季號，刊載了一篇題為《擴大競爭空間防禦台灣》（Defending Taiwan in an Expanded Competitive Space）的論文，作者吳志遠（Joel Wuthnow）博士現為該校國家戰略研究所中國軍事事務研究中心（Center for the Study of Chinese Military Affairs）資深研究員。近年來，隨著中國軍事現代化進程開展，人民解放軍研發並部署了多種型式長程精準打擊武器，具有倍於往昔的「反介入／區域拒止」（Anti-Access/Area Denial, A2/AD）能力，加上美國本土距離台灣過遠等因素的制約，美國軍事介入台海衝突的風險逐漸地增高。為了維持台海水域和平穩定，美國政府賡續提供防禦性武器協助台灣建立必要的自衛能力；另一方面，美國持續強調將依《台灣關係法》對台提供安全承諾。該報告認為，美國藉強化與中國周邊國家互動，擴大與中國戰略競爭空間，從而為台海安全提供更確切的保障。¹

貳、安全意涵

一、美國透過軍售與軍援提升台灣的自我防衛能力

長期以來，中國機艦對台的騷擾活動多集中於西南空域與海峽中線靠向陸一側，侵擾數量雖日增但其模式卻相當節制，人民解放軍機艦穿越海峽中線的情況並不多見。2022 年 8 月，美國眾議院院

¹ Joel Wuthnow, “Defending Taiwan in an Expanded Competitive Space,” *Joint Force Quarterly*, 1st Quarter 2022, pp. 89-94.

長裴洛西（Nancy Pelosi）女士訪台後，中國隨即在台灣周邊海空域進行了數波聯合演訓以茲抗議。其後，中國機艦穿越海峽中線已成為「新常態」，台灣面對中國的軍事壓力日增，同時預警時間受到壓縮。面對中國對台軍事恫嚇升高，美國除透過軍售管道提供台灣亟需的防禦性武器外，美國參議院 2022 年 12 月通過的《2023 年國防授權法案》（2023 National Defense Authorization Act, NDAA），將在未來五年提供台灣 100 億美元的軍事財政援助。²為了有效防禦台灣，美國當前採取的最直接作法，即是快速地對台灣軍事與裝備進行現代化，透過武器售予與部隊代訓等方式提升台灣軍隊的戰鬥效能，用以對抗中國的武力恫嚇並對抗其可能的軍事入侵。

二、美國須保有介入台海軍事衝突能力的可信度

隨著中國軍事現代化持續地開展，其具有倍於往昔的「反介入／區域拒止」能力，這使得美國欲在台灣周遭取得海空優勢與遂行兵力投射變得更加地困難。雪上加霜的是，由於台灣本島鄰近中國大陸，美國本土甚或其在印太區域的軍事基地距離台海相對地遙遠，當美軍決定派兵介入台海衝突時將無法迴避「嚴苛距離」（tyranny of distance）對其形成的挑戰，這不僅對軍事調度形成不利的影響，嚴重時甚至會減損其對防禦台灣所做政治承諾的可信度。³為了解決前揭兩項困境，美軍近年不斷修正作戰概念俾能於中國「反介入／區域拒止」範圍進行機動，例如部署匿蹤機艦與發展「分散式海上作戰」（Distributed Maritime Operations, DMO）概念。為對台海衝突進行快速反應，美國敦促日本加強西南諸島的防禦工事，俾能在需要時快速進駐爭取反應時間。此外，美國亦與鄰近台灣國家政府討論運用該國軍事基地事宜，例如菲國政府已同意美軍使用該國北部基

² 〈美國參院通過對台灣五年百億美元的「無償軍援」意味著什麼？〉，《The News Lens 關鍵評論》，2022 年 12 月 22 日，<https://www.thenewslens.com/article/178443>。

³ 同註 1，頁 89。

地，⁴透過此等努力美軍可化解地理因素對其軍事行動形成的各項制約，同時保有介入台海衝突的可信度軍事能力。

三、美國透過結盟擴大中國競爭空間用以防禦台灣

中國軍力提升對美國介入台海衝突構成巨大挑戰，然而中國在地緣政治與軍事體系上的弱點，將對其對抗美軍介入台海衝突形成相當程度制約。就地緣政治言，中國鄰接國家中特別是印度，兩國間的邊界紛爭極可能成為未來引發大規模衝突的引爆點，美國近來不斷地強化與印度軍事合作的廣度與深度，未來中國必須將更多的軍事資源用以處理中印兩國間的軍事潛在對抗甚或軍事衝突。此外，隨著美國對中亞區域的關切，這個富含天然資源且位居戰略要衝的區域，將成為美中俄三國戰略利益的聚斂點，也是三方開展「大競逐」(The Great Game)的舞台，這種發展使中國必須將部分軍事資源轉移至西北地區。對中國軍方言，為對美國介入台海衝突預做準備，其在台海當面集結了人員與資產過多，加上其戰區的規劃係針對特殊想定設計，並不適合單獨進行一場大規模的戰爭。由於中國軍方存在著這種系統性弱點，若能將中國的競爭空間進一步地擴大，解放軍在指揮調度與資源配置上將面臨嚴苛的挑戰，這對美軍介入台海衝突將可提供一個「機會之窗」。

參、趨勢研判

美國建構兼顧陸權與海權的戰略架構用以防禦台灣

當前，美國採取提升台灣軍事現代化水平與強化印太區域前進防禦 (forward defense) 能力兩種途徑，協助台灣用以對抗中國的軍事恫嚇與武力進犯。在這篇文章中，作者提出「擴大中國競爭空間防禦台灣」另種可行途徑，此即美國可藉與中國潛在敵國結盟的方

⁴ 洪聖斐，〈菲律賓悄悄轉向美國，開放靠台海基地讓美軍威懾中國〉，《Netwalk 新聞》，2022年11月15日，<https://reurl.cc/RvjA7z>。

式，提供台灣安全更為確切保證，亦可對中國的向外擴張（特別係指海權面向）形成某種程度制約。這種結合海權與陸權國家的混合聯盟架構，如同英國在「不列顛治世」（Pax Britannica）的大戰略安排。當美國採行作者提出的政策建議時，可透過地理範圍的「水平升高」（horizontal escalation）迫使中國分散軍事資源，有效化解兩國在台海水域軍事對抗風險的「垂直升高」（vertical escalation）。事實上，美國近來強化與印度及中亞國家的安全合作關係，即已彰顯美國欲藉陸權與海權的聯合運用扼制中國向外擴張，對海權國家言，這是一個極具彈性且有力的戰略安排。未來，美國除會強化與亞太國家的聯合海軍操演外，亦有可能在中國周邊與友邦進行更多的陸上聯合演習。

美國海軍重估艦隊規模應對解放軍挑戰

舒孝煌

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：作戰概念、軍事科技、國防戰略

壹、新聞重點

中共海軍快速擴張，美國海軍現有艦隊規模及艦艇數量將難以應付。根據美國國防部 2022 年《中共軍力發展報告》(*Pentagon's report to Congress, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*)，至 2025 年時，解放軍海軍總艦艇數量將從現有的 340 艘成長至 400 艘，並由更現代化、更大型、配備反艦、防空、反潛感測器與武器，可執行多重任務的新一代艦艇，取代老舊艦艇。¹為了對抗解放軍海軍威脅，美國海軍重新調整其艦隊規模。2016 年時，美國海軍發布其艦隊結構，建立一支 355 艘作戰艦艇組成的艦隊，但時間點早於 2017 年新的《國家安全戰略》所設定的「大國競爭」戰略指導原則，也未反映美國海軍所期待的未來新艦隊架構。因此美國海軍重新評估其艦隊規模，以因應新的威脅及挑戰。

貳、安全意涵

2022 年 4 月，美國海軍公布「30 年造艦計畫」，提出未來艦隊的 3 種可能組合，並在 7 月向國會提交新的「作戰艦艇評估及需求」(Battle Force Ship Assessment and Requirement, BFSAR) 機密報告，要求建立一支擁有 373 艘艦艇的艦隊。在這項新的「2045 艦隊計畫」中，考慮到新國防戰略中「整合嚇阻」(Integrated Deterrence) 概念，

¹ Sam LaGrone, "Pentagon: Chinese Navy to Expand to 400 Ships by 2025, Growth Focused on Surface Combatants," *USNI News*, November 29, 2022, <https://news.usni.org/2022/11/29/pentagon-chinese-navy-to-expand-to-400-ships-by-2025-growth-focused-on-surface-combatants>.

保持對中共及俄羅斯的軍事優勢，以及新的聯合作戰概念，在戰時與其他軍種鏈結，包括「聯合全領域指揮管制」(Joint All-Domain Command & Control, JADC2) 及海軍的「優勢計畫」(Project Overmatch)，以分散式架構進行海上戰鬥。該計畫主張艦艇要能靈活搭載更高效能的武器系統及感測器，並隨技術的改變而隨時升級。因此，在建立未來平台時，要考慮現代化需求，包括硬體可升級，以及軟體以創新速度更新，在大型的平台中預留足夠空間、重量，以及功率，以支持不斷發展的感測器及武器系統。²

一、擬議中的2045艦隊計畫組成規模

「2045 艦隊計畫」對未來海軍艦隊的構想，包括以下艦艇：

- 12 艘哥倫比亞級核動力彈道飛彈潛艦。
- 12 艘航空母艦。
- 66 艘潛艦，包括快速攻擊潛艦，及大型有效酬載潛艦。
- 96 艘大型水面艦，包括勃克級驅逐艦和新的下一代驅逐艦 (DDG(X))。
- 56 艘星座級飛彈巡防艦。
- 31 艘大型兩棲艦。
- 18 艘輕型兩棲戰艦，支援陸戰隊濱海戰鬥團。
- 82 艘戰鬥後勤及輔助艦艇。

在海軍航空隊方面，海軍希望擁有一支由 1,300 架第 5 代戰機及一系列下一代戰機與無人機組成的作戰飛機、900 架支持反潛及反水面戰，由直升機及海洋巡邏機組成的機隊，及 750 架支援飛機。此外還將納入 150 艘大型水面和水下無人駕駛艦艇，將作為感測器和有人艦隊的輔助彈藥庫。海軍仍在定義未來無人艦艇應該是什麼樣

² Sam LaGrone, “UPDATED: Navy’s Force Design 2045 Plans for 373 Ship Fleet, 150 Unmanned Vessels,” *USNI News*, July 26, 2022, <https://news.usni.org/2022/07/26/navys-force-design-2045-plans-for-373-ship-fleet-150-unmanned-vessels>.

子，海軍曾在 2022 年的環太平洋聯合演習（RIMPAC）中進行大型無人水面艦與飛彈驅逐艦搭配，海軍未來會持續擴大此類演習，並在 2020 年代中期以後開始將大型無人水面載具部署至航空母艦打擊群中。海軍作戰部長吉爾岱上將（Mike Gilday）就曾經表示，要將大型無人水面艦當成飛彈母艦。

二、海軍分散式海上作戰概念支持新艦隊發展計畫

海軍正持續發展其「分散式海上作戰」概念（Distributed Maritime Operations, DMO），並曾在 2021 年「大規模演習」（Large Scale Exercise 2021）加以改良。分散式海上作戰概念的構想是，讓艦隊指揮官能跨越數千哩，直接指揮所有艦隊，包括航艦打擊群以及兩棲戰備群，並將其作戰力量加以集中。未來海軍艦隊也將採用新部署概念，將水面艦隊部署更為分散，並採「隨插即用」（Plug and Play）概念，讓每一艘艦預先接受一系列作戰能力訓練與驗證，確保其可獨立部署，並在必要時無縫加入航艦打擊群。該項研究是在 2021 年海軍「大規模演習」後進行，這項演習也測試了海軍的分散式作戰、及陸戰隊的「遠征前進基地」及「競爭環境濱海作戰」構想。³

三、淘汰舊艦引起批評

為加速艦隊更新的腳步，該報告將進一步削減現有艦隊，包括已老化的提康德羅加級巡洋艦，以及相對較年輕的濱海戰鬥艦。汰除這兩型艦在國會中存在爭議，國會議員一直試圖阻止海軍汰除這兩型水面艦。但海軍認為，必須設定海軍的持續發展路徑，確保海軍成為未來具備戰鬥力的海上武力，淘汰無法在高度威脅戰場存活的老舊艦艇，並保留經費投資未來的艦隊，這對維護國家安全至關

³ Sam LaGrone, "Fleet Forces Studying 'Plug and Play' Destroyers in New Carrier Strike Group Concept," *USNI News*, January 11, 2023, <https://news.usni.org/2023/01/11/fleet-forces-studying-plug-and-play-destroyers-in-new-carrier-strike-group-concept>.

重要。

參、趨勢研判

美中戰略競爭對美軍而言是長期挑戰。美國海軍近 20 年僅增加 75 艘新艦艇，美國國防部及國會都認為美國海軍動作太慢，也無法應付中共「反介入／區域拒止」(A2/AD) 挑戰。不過，美國海軍認為需要數十年時間才能產生海軍最終要求的艦隊，包括運用前述的分散式海上作戰概念，及結合「全領域指揮管制」及海軍「優勢計畫」，未來海軍艦隊除以新式的多功能艦艇取代舊型艦外，也會在艦隊中納入無人艦，並配備極音速武器，進一步擴充海軍的作戰力量。國會將在今(2023)年成立委員會評估海軍的新艦隊計畫，不過近年來海軍艦隊數量已成為政治議題，國會成立的委員會能否在海軍觀點之外提出有意義的新論點，也受到外界質疑。⁴

一、小型多功能艦艇取代多災多難的濱海戰鬥艦

美國智庫「戰略與國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS) 公布的「下一場戰爭的第一場戰鬥」(The First Battle of the Next War) 兵推報告，⁵認為美國海軍應該建造更多潛艦，並使用更小、隱蔽性更佳的艦艇，運用消耗性的無人艦伴隨航空母艦打擊群並作為誘餌。某些分析也指出，俄羅斯現在改專注於發展小型艦艇，主要用於在黑海及波羅的海進行防禦作戰，這些艦艇並不是要與美國海軍作戰。俄烏戰爭中，烏克蘭雖成功擊沉一些俄羅斯海軍艦艇，但俄國海軍專注沿海及區域海域的戰略給美國海軍阻止俄攻擊美國盟友的任務帶來困難。另外，這些艦艇可

⁴ Justin Katz, "Will Congress and Navy Find Room to Agree on Ships? 2023 Preview," *Breaking Defense*, December 28, 2022, <https://breakingdefense.com/2022/12/will-congress-and-navy-find-room-to-agree-on-ships-2023-preview/>.

⁵ Mark F. Cancian, Matthew Cancian, Eric Heginbotham, "The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan," *CSIS*, January 9, 2023, <https://www.csis.org/analysis/first-battle-next-war-wargaming-chinese-invasion-taiwan>.

以攜帶大型攻陸巡弋飛彈，從而賦予其影響及支持陸上作戰的能力。

雖然大型艦艇使美國海軍能投射武力，但美國海軍缺少小型但作戰能力強大的艦艇。濱海戰鬥艦則無法填補此一空白，因此海軍需要採購星座級巡防艦，可擔負部分沿海及區域任務，而海岸巡防隊也可支持廣大海域的巡邏任務，讓海軍專注於海上作戰任務。⁶

二、無人艦將納入艦隊規劃

美國海軍除在規劃新式艦艇外，也計畫將無人艦納入艦隊編制。無人駕駛船艦可提供用於執行一系列任務的低成本平台，幫助海軍實現最佳的部隊結構平衡。無人船艦上沒有配置人員，使其能夠承擔更大的作戰風險，艦艇本身也可完全圍繞任務進行設計，無需考量支持人員艦上起居需求的裝備空間。雖然目前大多數無人載具是作為對有人資產的補充，但隨著對無人艦艇操作能力的信心增強，未來有可能逐步取代有人艦艇。不過國會委員會經常對無人系統的有效性和能力持保留態度，其挑戰仍然很大，而且並未實際減少人力，反而使人員維持穩定，甚至增加人力需求。⁷

三、極音速武器將成為水面打擊新利器

美國海軍除在規劃新一代大型水面艦（DDG(X)）外，也在為一直未能派上用場的桑瓦特級（Zumwalt）驅逐艦，改配備三軍種通用的共同極音速滑翔武器（Common Hypersonic Glide Body, C-HGB），這將是美國海軍首種具備極音速飛彈的水面艦。根據新設計，桑瓦特級驅逐艦上的先進火炮系統將會拆除，以裝置極音速飛彈的發射器，這樣除保持該艦艦體結構不變外，也不會影響該艦的航行穩定性。該發射器是海軍俄亥俄級戰略潛艦上用於發射戰斧巡弋飛彈的

⁶ Alison Bath, "US Navy Needs More Small Warships to Counter Russia, Researchers Say," *Stars & Stripes*, June 20, 2022, <https://www.stripes.com/branches/navy/2022-06-20/navy-smaller-warships-counter-russia-6395628.html>.

⁷ Brad Martin and Scott Savitz, "How Big of a Fleet? A look at the US Navy's Size And Readiness Needs," *Defense News*, January 12, 2023, <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2023/01/11/how-big-of-a-fleet-a-look-at-the-us-navys-size-and-readiness-needs/>.

多管式發射系統（Multiple All-up Round Canisters，MAC）的衍生型，但海軍不願說明未來可能裝置幾具發射管。該型極音速飛彈是陸、海、空軍 3 軍種通用，在「聯合全領域指揮管制」架構的支持下，將能進一步提升海軍的長程打擊能力。⁸

⁸ Sam LaGrone, “Latest Zumwalt Hypersonic Missile Installation Plan Calls For Removing Gun Mounts,” *USNI News*, March 16, 2022, <https://news.usni.org/2022/03/16/latest-zumwalt-hypersonic-missile-installation-plan-calls-for-removing-gun-mounts>.

共軍強化「反介入／區域拒止」戰力

歐錫富

中共政軍所

焦點類別：軍事科技、戰爭模式、作戰概念

壹、新聞重點

共軍海軍官方微博最近公布，175 銀川艦（南海艦隊）連續穿越三條島鏈，深入南太平洋進行遠洋活動和訓練。法國軍方在 2022 年 12 月底多次發布銀川艦出現在法屬玻里尼西亞（Polynesia）、新喀里多尼亞（New Caledonia）附近海域。玻里尼西亞距離中國沿海軍港約 1.2 萬公里，其間 967 遠洋補給艦查干湖艦（南海艦隊）進行中途補給。銀川艦在第三島鏈外才被外軍發現，說明在必要時海軍艦艇可以分散行動方式，對第三島鏈夏威夷或其他遠海目標進行突擊。目前共軍力量建設著重反介入與區域拒止（anti access and area denial, A2/AD）作戰，而隨著美軍將部分轟炸機、航空母艦駐進遠離中國長程反艦飛彈區域，共軍將艦艇部署向前擴展可確保 A2/AD 作戰範圍。¹

貳、安全意涵

A2/AD 威脅在迫使敵人離開或不敢進入某特定戰場，共軍 A2/AD 武器主要包括東風-21D/26 與鷹擊-21 反艦彈道飛彈，S-300/S-400 與紅旗-22 防空飛彈，以及紅旗-26/19 與動能-3 飛彈防禦系統。

一、A2/AD 定義

根據美國國防部，反介入（anti access）被定義為「通常是指遠距的作戰、行動或能力，企圖阻止來襲敵人進入戰場」。換句話說，反介入是將敵人阻絕在戰場外。至於區域拒止（area denial），「通

¹ 〈銀川艦萬里走單騎連破三島鏈〉，《大公網》，2023 年 2 月 6 日，<http://www.takungpao.com/news/232108/2023/0206/815368.html>。

常是指近距的作戰、行動或能力，意在限制敵人在戰場的行動自由」，即企圖將敵人行動限制在戰場內。²綜合上述兩個概念，A2/AD 定義為「行動與能力意在嚇阻介入，或在特定戰場空間限制其行動」。³

有效的 A2/AD 威脅，在迫使敵人離開或不敢進入某特定戰場，A2/AD 威脅可分為三個層次：（一）同儕競爭國家。這些國家擁有完整軍工產業，能夠生產大部分 A2/AD 武器，例如中國與俄羅斯。（二）非同儕競爭國家。這些國家軍工產業無法滿足 A2/AD 武器需求，有些需要進口，例如台灣與伊朗。（三）非國家團體。主要指恐怖組織，這些組織沒有生產 A2/AD 武器能力，需要仰賴外援，例如黎巴嫩真主黨。至於 A2/AD 設定的戰場，中國是其近海與第一島鏈內外，俄羅斯是黑海與波羅的海，堡壘（bastion）概念與 A2/AD 非常相似，台灣則是台海周邊。⁴

二、東風-21D/26與鷹擊-21反艦彈道飛彈

一旦台海發生衝突，共軍 A2/AD 武器將對美軍及其友盟構成威脅。共軍陸基反艦巡弋飛彈與防空飛彈射程半徑約 400 公里，幾乎涵蓋整個台灣。東風-21D 反艦彈道飛彈射程 1,500 公里，東風-26 反艦彈道飛彈射程 4,000 公里，但外界無法確認其實際戰力，並有賴於具備目標獲得的遠距情監偵能力。⁵共軍推出鷹擊-21 艦載反艦高超音速飛彈，2022 年 11 月珠海航展，一架轟-6K 機翼下掛載兩枚空射高超音速飛彈。鷹擊-21 是世界上第一種艦載反艦彈道飛彈，2022 年 4 月共軍海軍視頻出現 055 驅逐艦發射一枚不明型號飛彈，一般相信

² U.S. Department of Defense, *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*, November 2021, <https://irp.fas.org/doddir/dod/dictionary.pdf>.

³ Sean O'Connor, "Chinese A2/AD capabilities," *Intelligence Briefing*, January 7, 2021, https://customer.janes.com/IntelBriefings/Display/FG_3851118-JIBR.

⁴ Ibid.

⁵ "U.S. Hypersonic Weapons and Alternatives," *Congressional Budget Office*, January 31, 2023, <https://www.cbo.gov/publication/58255>.

是鷹擊-21。空射型與艦射型不同在它不需要加力火箭（booster），艦射型飛彈從垂直發射系統射出後，需要加力火箭加速。鷹擊-21 射程在 1,000 至 1,500 公里，終端速度高達 10 馬赫，以 CM-401 短程高超音速彈道飛彈為基礎發展而成，CM-401 在 2018 年珠海航展首次透露，是固體燃料短程彈道飛彈，與烏克蘭戰爭俄軍使用的伊斯坎德（Iskander）短程彈道飛彈類似。⁶

三、S-300/ S-400 與紅旗-22 防空飛彈

共軍轟-6K 航程 3,500 公里，Su-30MKK 為 1,350 公里。共軍部署俄製或仿製防空飛彈，包括 S-300 與 S-400，射程數百公里。⁷共軍推出低成本紅旗-22，射程 170 公里，可打戰機、直升機、巡弋飛彈與無人機。一連紅旗-22 有 3 輛發射車，每輛發射車裝備 4 枚飛彈，12 枚飛彈可同時瞄準 6 個目標，飛彈採用半主動導引頭。⁸共軍還部署射程多種短程防空飛彈，對付敵人海軍艦載機或陸基戰鬥機與轟炸機，這些飛彈用來防禦像低飛戰斧巡弋飛彈效果就會降低，雖然仍構成一定程度威脅。

四、紅旗-26/19 與動能-3 飛彈防禦系統

在彈道飛彈防禦方面，類似美國愛國者的 S-300 與 S-400，可成為應付短程彈道飛彈的點防禦（能防禦數公里到數十公里方圓）。共軍同時研發可攔截較長射程的彈道飛彈，但都尚未實際部署，包括類似神盾飛彈防禦系統標準-3 的紅旗-26，能摧毀短中程彈道飛彈，射程 400 公里，預訂裝備在 055 驅逐艦，可能遭遇技術瓶頸而尚未有所突破。類似美國薩德（Terminal High Altitude Area Defense,

⁶ Tanmay Kadam, “China Unveils World’s 1st Carrier-Based Hypersonic Anti-Ship Missile ‘YJ-21’ That Can ‘Strike The Eagle’,” *EurAsian Times*, November 13, 2022, <https://eurasantimes.com/china-finally-unveils-worlds-first-carrier-based-hypersonic>.

⁷ “U.S. Hypersonic Weapons and Alternatives,” *Congressional Budget Office*, January 31, 2023, <https://www.cbo.gov/publication/58255>.

⁸ Parth Satam, “China Conducts Major Drills with HQ-22 Air Defense Missiles; Uses Heavy Lifter Y-20 Military Aircraft to Transfer Them,” *EurAsian Times*, January 22, 2023, <https://eurasantimes.com/china-conducts-major-drills-with-hq-22-air-defense-missiles-ok>.

THAAD) 的紅旗-19，同樣遭遇困難。紅旗-19 為兩節火箭，可攔截中程彈道飛彈，使用彈頭撞擊方式 (kinetic kill) 摧毀敵人飛彈。共軍攔截彈道飛彈研發進展一直不順，2007 年展開動能-1 (SC-19) 中段攔截飛彈研發，目前無法確認動能-1 是否使用撞擊彈頭，不過動能-2 與動能-3 顯示具備撞擊彈頭。動能-3 在 2015 年首次出現，可能在 2018 年、2021 年、2022 年進行測試，美軍評估可能在 2020 年代末期具備初始作戰能力。⁹

參、趨勢研判

共軍研發反介入武器性能夠用就好，武統台灣仍是主要任務，擴張野心從大陸沿海延伸至第二島鏈。

一、武器發展以拖住美軍為主

共軍抗拒美軍介入，其開發武器性能並非要媲美美軍，而是夠用就好。共軍發展遠程反艦彈道飛彈，因為要避免在海上與美軍艦隊決戰。共軍空對空飛彈射程比美軍飛彈遠，同樣也是要避免空中決戰。共軍匿蹤戰機不與美軍拚比，只要能拖住美軍或可讓美國決策者猶疑不決，舉棋不定即可。¹⁰

二、武統台灣仍是主要目標

共軍主要任務仍是武統台灣，不過要侵佔台灣，最好是速戰速決，造成既成事實，讓美國來不及介入。要阻止美軍介入，包括攻擊美軍海空基地、航空母艦打擊群、空中預警機、加油機與電戰機，同時發展本身航母、空中預警機、加油機與電戰機等兵力投射力量。

三、共軍向海洋擴張三條防線

⁹ Thomas Corbett and Peter W. Singer, "China's Big New Warship Is Missing an Important New Weapon," *Defense One*, January 23, 2023, <https://www.defenseone.com/ideas/2023/01/chinas-big-new-warship-missing-important-new-weapon/382082>.

¹⁰ David Roza, "Worried about China's Air Force? Here's Every Thing You Need to Know," *Task & Purpose*, December 16, 2022, <https://taskandpurpose.com/news/china-peoples-liberation-army-air-force>.

共軍企圖在 2049 年成為世界一流軍隊，其發展路線圖包括：

（一）大陸沿海線。共軍嚴密控制這條防線，建構完整海空基地網，並掌控戰場覺知，不能讓敵人越雷池一步。（二）第一島鏈。共軍幾乎可控制渤海，或在台海佔有優勢，超出地面防空系統 250 公里外海域，因為缺乏強大加油機隊，控制程度相對減弱。（三）第二島鏈。由第一島鏈向外擴張至包括關島在內的第二島鏈，共軍企圖對關島具有限攻擊與有限嚇阻能力，包括使用轟-6K 發動遠程核武攻擊。面對美軍將其視為步步緊逼威脅，共軍必需持續強化 A2AD 戰力，才有可能嚇阻美軍。

簡評中共實施《預備役人員法》

洪子傑

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：解放軍

壹、新聞重點

2022年12月30日，中共通過《中華人民共和國預備役人員法》（本文以下稱《預備役人員法》），並自2023年3月1日開始施行。實施後，原先《中華人民共和國預備役軍官法》亦將同時廢止。台灣媒體以「犯台第一步」、「為攻台做準備」等角度切入，也使得該法受到各界矚目。¹本文從中共預備役人員修法與意涵的角度出發，討論《預備役人員法》之特點以了解該法之內涵。最後並評估中共在預備役人員法實施後，是否可能改善過往中共後備戰力之缺點以及該法對中國在作戰時之影響。

貳、安全意涵

一、2021《兵役法》修正後預備役人員法規漏洞

習近平自十八大以來，對於解放軍制度的改革即十分重視，但仍先以現役部隊有關改革為主。2020年推動的預備役改革後，首先將預備役部隊的領導體制進行調整，《關於調整預備役部隊領導體制的決定》於同年7月1日實施後，將預備役部隊從軍地雙重領導調整為黨中央、中央軍委集中統一領導，全面納入軍隊領導指揮體系。²隨著《兵役法》在2021年修正，將原條文「中華人民共和國實行義務

¹ 陳政嘉，〈跨出武力犯台第一步！中國「預備役人員法」3月施行 18-60歲男性全入列〉，《新頭殼》，2023年2月8日，<https://newtalk.tw/news/view/2023-02-08/856517>；程寬厚，〈為攻台戰爭做準備 中國「預備役人員法」將上路〉，《中央廣播電台》，2023年2月13日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2158966>。

² 此所稱軍地雙重領導係指預備役部隊除受上級軍事機關的領導外，也受同級地方黨委的領導。〈中共中央印發關於調整預備役部隊領導體制的決定〉，《人民網》，2020年6月29日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0629/c1001-31762163.html>。

兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合的兵役制度」修正為「中華人民共和國實行以志願兵役為主體的志願兵役與義務兵役相結合的兵役制度」，並連帶刪除部分有關預備役人員的條文，³也使得有關預備役人員的法律規範不夠全面（如刪除第六章「民兵」與第七章「預備役人員的軍事訓練」）。⁴原本與預備役人員有關之法律條文，以《國防法》、《兵役法》、《預備役軍官法》、《民兵工作條例》以及地方的《民兵預備役工作條例》，但《兵役法》修法後，並未有專項規範預備役士兵的法律條文。因此本次通過《預備役人員法》並同時廢除《預備役軍官法》，將預備役士兵與軍官一同納入法條進行規範，以完善法律。從近年中共仍持續就軍事相關法律進行修正與訂定來看，本次的《預備役人員法》仍不脫中國軍事政策制度改革的一環。

二、《預備役人員法》內容涵蓋範圍更加全面

本次通過的《預備役人員法》，針對預備人員定義與範疇、領導體制、管理、預備役軍銜、選拔補充與退出、訓練與晉升、待遇及徵召等項目進行規範（相關內容重點如附表）。其中的幾項特點包括（一）與原本《預備役軍官法》相較，預備役規範範疇更全面，除預備役軍官外亦包括士官與兵。（二）對於地方政府要求提高，如預備役人員工作納入考評；預備役人員的考核結果通知本人所在單位（惟象徵意義可能大於實際效果）。（三）強化預備役人員數據資料庫，可能隱含當前數據資料建置之資訊化程度仍待整合。（四）在預備役人才選拔補充的部分，則是強調依照職缺性質選人，並細化選拔補充組織程序，兵役機關組織體格檢查、政治考核和辦理相關入役手續。

³ 〈中華人民共和國兵役法〉，《中國共產黨新聞網》，2021年8月27日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0827/c64387-32210097.html>。

⁴ 民兵相關法律條例應為中共下一步增修正重點。

⁵（五）強化訓練，包括將預備役人員的教育訓練納入「國家和軍隊教育培訓體系」、須達到軍事訓練大綱所規定之要求以及必須接受臨戰訓練。⁶（六）不再由人民武裝部通知預備役人員進行召集，而改由部隊直接通知受訓人員進行訓練，有利未來增加動員速度。（七）提升預備役人員服役最高年齡，確保徵召人員的專業程度。

參、趨勢研判

一、《預備役人員法》成效仍待觀察

中共通過《預備役人員法》後，對於整體後備戰力可能的變化亦將影響未來台灣的防衛作戰。因此，有必要先就中國預備役制度之不足進行討論，以利評估《預備役人員法》是否確實改善其問題。根據中國軍事專家學者的論點，長期以來中共預備役制度存在不少缺失。主要分為制度、法規、結構、訓練、裝備等方面之不足。在制度上，過去預備役的管理、訓練以及裝備雖然由所在地的軍種負責，但是動員整訓的經費及相關後勤又需要與軍區協調，雙方在協調上常缺乏有效溝通。⁷在法規上，雖然規範預備役人員的法律主要以《國防法》、《預備役軍官法》、《國防動員法》等法律為主，但原則性說明較多、具體規範少，管理制度與集訓制度法規不足等問題。⁸其他不足包括預備役部隊的經費來源僅規範了訓練與戰時經費，未

⁵ 王京育，〈預備役人員隊伍建設的法治保障——中央軍委政治工作部負責人就《中華人民共和國預備役人員法》答記者問〉，《人民網》，2023年1月2日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0102/c1011-32598110.html>。

⁶ 在訓練差異部分，原本法條對於預備役軍官訓練天數較為具體，規定預備役軍官在服預備役期間，應當參加3至6個月的軍事訓練（2011版《兵役法》第42條）。包括軍官須接受軍事與政治訓練，必要時可接受應急訓練。而培訓預備役軍官的單位包括「軍隊院校、預備役軍官訓練機構、現役部隊、預備役部隊和有關的普通高等學校」（《預備役軍官法》第43條）。然而《預備役人員法》和2021版的《兵役法》雖未明訂訓練天數，但從文字內容來看，對訓練有更高之要求。

⁷ 于傑、尹大勇，〈預備役部隊建設發展歷史與改革思考〉，《國防》，2018年第10期，頁54-57。

⁸ 王安青、李亦欣，〈我國預備役法律制度存在的問題及其完善〉，《西安政治學院學報》，第24卷第6期，2011年12月，頁73-77。

包括突發狀況、多樣化軍事任務等經費來源；在撫恤上更是僅規範預備役軍官部分，而未將士兵納入。⁹

在結構上，原本預備役人員以退役人員、民兵以及登記預備役之公民為主，但是實際上退役官兵進入預備役的比例低，而符合專業化兵種如通信、工兵的預備役人員亦不足。¹⁰此外，在軍種結構上仍以陸軍為主力，海空軍、火箭軍與戰略支援部隊佔比不足預備役人員的10%。¹¹在訓練上，預備役人員的訓練備戰意識低，加上解放軍當前仍以訓練現役部隊進行聯合作戰為主，也連帶排擠了預備役的訓練能量，使得預備役部隊訓練活動減少，多只有短期集訓。¹²裝備與現役部隊存在「代差」且數量不足、武器亦老舊，70%以上達到或接近最高服役年限。¹³

而本次《預備役人員法》是否解決前述相關缺失？事實上，若僅從該法條文內容來看是無法判斷能否有效改善的。因為相關法條多數仍多為原則性的說明。但確實有些條文是有針對原本之缺失特別訂定，包括預備役人員管理工作權責劃分、強化預備役部隊的訓練、改善專業化兵源之問題、待遇與保障改善、預備役人員資料化的建設以及增加召集的速度。未來中共的後備戰力能否有效提升，仍待後續《預備役人員法》實施後的實際情況而定。

二、《預備役人員法》修訂後將縮短動員時間

儘管依照《預備役人員法》，許多成效仍有待觀察，但有一點是較能

⁹ 同註8。

¹⁰ 姜少鋒、趙江濤，〈加快推進預備役部隊打仗型人才培養淺析〉，《政工學刊》，2020年第10期，頁40-41。

¹¹ 「全軍預備役部隊中步兵、炮兵等作戰型部隊約占41%，通信、工程、防化等支援保障類兵種部隊僅占22%，工兵、舟橋、防化等軍民通用型專業隊伍約占13%，海、空、火、戰支等軍兵種主戰專業技術力量比重不足10%。此外，網電攻防、遠端輸送、海上應急、無人作戰等新質動員力量的儲備缺口也不小」。詳見，于傑、尹大勇，〈預備役部隊建設發展歷史與改革思考〉。

¹² 姜少鋒、趙江濤，〈加快推進預備役部隊打仗型人才培養淺析〉，《政工學刊》，2020年第10期，頁40-41。

¹³ 同註7。

確定的，即實施後將能簡化召集預備役人員的行政流程並縮短動員預備役人員的時間。過去預備役人員接受召集是由各地區的人民武裝部通知，但在《預備役人員法》實施後，未來預備役人員若是被召集參加軍事訓練、擔負戰備勤務與執行非戰爭軍事行動等任務時，不再透過兵役機關進行通知，將改由「部隊通知本人，並通報其所在單位和預備役登記地縣、自治縣、不設區的市、市轄區人民政府兵役機關」。此簡化行政流程之作法，這除方便部隊更迅速的掌握預備役召訓人員之狀況以適時進行補員外，也代表著預備役人員能更快地進行集結。

附表、《預備役人員法》內容重點擇錄

定義	預備役人員，是指依法履行兵役義務，預編到中國人民解放軍現役部隊或者編入中國人民解放軍預備役部隊服預備役的公民。預備役人員是國家武裝力量的成員，是戰時現役部隊兵員補充的重要來源。
範疇	預備役人員分為預備役軍官和預備役士兵。預備役士兵分為預備役軍士和預備役兵。
領導管理	中央軍事委員會政治工作部門負責組織指導預備役人員管理工作，中央軍事委員會國防動員部門負責組織預備役人員編組、動員徵集等有關工作，中央軍事委員會機關其他部門按照職責分工負責預備役人員有關工作。
強化地方參與	縣級以上地方人民政府和同級軍事機關，應當將預備役人員工作情況作為擁軍優屬、擁政愛民評比和有關單位及其負責人考核評價的內容
加強預備役人員工作資訊化建設	中央軍事委員會政治工作部門會同中央國家機關、中央軍事委員會機關有關部門，統籌做好資訊資料系統的建設、維護、應用和資訊安全管理等工作。
經費仍列中央和地方預算	預備役人員工作所需經費，按照財政事權和支出責任劃分原則列入中央和地方預算
提升人才的選拔補充	預備役人員主要從符合服預備役條件、經過預備役登記的退役軍人和專業技術人才、專業技能人才中選拔補充。預備役人員的選拔補充計畫由中央軍事委員會確定。
提升訓練要求	預備役人員的教育訓練，堅持院校教育、訓練實踐、職業培訓相結合，納入國家和軍隊教育培訓體系。預備役人員應當按照規定參加軍事訓練，達到軍事訓練大綱規定的訓練要求。中央軍事委員會可以決定對預備役人員實施臨戰訓練，預備役人員必須按照要求接受臨戰訓練。 預備役人員在服預備役期間應當按照規定參加職業培訓，提

	高履行預備役職責的能力。
考核影響預備役人員所在單位	預備役人員的考核結果應當通知本人和其預備役登記地縣、自治縣、不設區的市、市轄區人民政府兵役機關以及所在單位，並作為調整其職位、職務、職級、級別、工資和評定職稱等的依據之一。
晉用	預備役兵服預備役滿規定年限，根據軍隊需要和本人自願，經批准可以選改為預備役軍士。
部隊直接通知進行訓練	預備役人員參加軍事訓練、擔負戰備勤務、執行非戰爭軍事行動任務等的召集，由部隊通知本人，並通報其所在單位和預備役登記地縣、自治縣、不設區的市、市轄區人民政府兵役機關。
服役最高年齡整體提高	預備役人員服預備役的最高年齡（一）預備役指揮管理軍官：預備役尉官為四十五歲，預備役校官為六十歲；（二）預備役專業技術軍官：預備役尉官為五十歲，預備役校官為六十歲；（三）預備役軍士：預備役下士、中士、二級上士均為四十五歲，預備役一級上士、三級軍士長、二級軍士長、一級軍士長均為五十五歲；（四）預備役兵為三十歲。

資料來源：洪子傑整理自《預備役人員法》。

。

日本嚇阻能力的走向與限制

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

在東北亞戰略環境變遷背景下，日本近年進行多項防務改革，除為運用「反擊能力」取得法理依據，更大幅強化與他國的合作關係。對於上述舉措，日本官方文書多稱其旨在「提高嚇阻能力」。換言之，日本政府所追求之嚇阻力最終能否發揮預期效果，亦間接反映國防政策之具體成效。在此背景下，日本發展嚇阻能力之走向，乃至於其在運用上是否存在障礙或限制，值予關注。

貳、安全意涵

一、嚇阻能力：發展「反擊能力」出自防衛成本及戰略溝通考量

日本新版國家安全保障戰略增列對「反擊能力」敘述，堪稱戰後防衛政策重大突破，其開宗明義即稱反擊能力為「嚇阻侵略、攻擊之關鍵」。基於以上敘述，概可將二者關係歸納如次：以事前防止敵之入侵及攻擊為主要目的，並將反擊能力列為具體手段之一。

日本制定防衛政策時，國會辯論為必經階段。日本國會辯論有關嚇阻能力之議論首見於 1959 年，對反擊能力之議論則首見於 1956 年。¹前者敘述之場景為：如何全面性、廣泛性地阻止戰爭發生；後者敘述的則是在無法防範敵方導彈攻擊下採取之必要作為。其後，日本在防衛政策的辯論上頻提起嚇阻能力，卻鮮少以「反擊能力」為中心。此現象除出自日本非戰憲法及專守防衛等既有限制，另一

¹ 〈第 33 回国会 衆議院 予算委員会 第 2 号〉，《国会会議検索システム》，1959 年 11 月 4 日，<https://kokkai.ndl.go.jp/img/103305261X00219591104/24>。〈第 24 回国会衆議院内閣議員會議録第 15 号〉，《国会会議検索システム》，1956 年 2 月 19 日，<https://kokkai.ndl.go.jp/img/102404889X01519560229/1>。

原因則出自該國冷戰時期主要威脅為蘇聯。日本與歐洲過去雖均曾面臨蘇聯威脅，惟蘇聯對歐洲的核威懾或導彈威脅更大，故日本的國防主軸係如何防止蘇聯揮軍南下，而非防備蘇聯導彈。而在美國提供核保護傘的延伸嚇阻下，日本亦無以導彈反擊蘇聯之必要。21世紀後，北韓頻進行導彈試射，中國此前發射之導彈亦落入日本主張之排他經濟水域（Exclusive Economic Zone，EEZ）。在此背景下，日本突破非戰憲法及專守防衛原則發展「反擊能力」或出於下述原因。第一，北韓及中國軍事活動頻仍，尤其在導彈威脅上甚至大於昔日蘇聯。然而以迎擊系統攔截導彈所需成本遠較發射導彈更高，日本政府即便面臨民意壓力，惟在國防資源配置考量下，導入「反擊能力」已勢在必行。第二，當前導彈威脅主要來自北韓及中國，然日本與上述國家互動最為困難之處即在如何確保對話平臺，其主因在中朝兩國屢在政治考量下逕自關閉政治對話管道。然而「反擊能力」之運作係立基於向敵方傳達己方具報復能力，進而減少敵方動武動機，因而產生與北韓及中國戰略溝通效果。

另一方面，發展「反擊能力」可能促使敵方強化能力，進而引發軍備競賽。然就時間序列而言，北韓及中國擴軍及試射導彈在前，日本政府長期財政困難，亦面臨反戰民意壓力，若非為彌補國防實力差距，實無須在眾多選項中選擇具爭議的「反擊能力」。

二、合作對象：防衛協力對象由美日同盟轉向多邊合作

日本強化嚇阻能力的另一個選項，無疑是強化同盟與合作關係，上述轉變亦反映在新版《國家安全保障戰略》中。舊版《國家安全保障戰略》共提及嚇阻力 7 次，其中僅有 2 次指涉日本自身的嚇阻力，5 次指美日同盟嚇阻力（含美國核武的延伸嚇阻）。新版《國家安全保障戰略》提及嚇阻力 6 次，內容全數指涉與日本以外的同盟國及「志同道合」（Like-minded）國家，其中甚至包含過去關係不睦

的韓國。²

由近期動向觀之，日本先後與英國及澳洲等國簽訂相互准入協定，亦對菲律賓等東南亞國家提供雷達及海巡船隻等，均顯示日本企圖新增美國以外的合作對象。換言之，過去藉同盟提升嚇阻能力之概念主要建立在美日同盟之上。然而日本當前嚇阻概念之構成已由傳統的美日安全保障架構，轉化為多國合作平臺。

參、趨勢研判

一、日本嚇阻力的走向：由「防止侵略」至「防止改變現狀」

先行研究指出，嚇阻力概念與軍事範疇高度相關，惟對於應處灰色地帶手法，其具體效果尚不明確。³由近期中日互動觀之，可發現日本雖逐步強化嚇阻能力，然對於中國的灰色地帶手法卻尚無具體對策。此前中國導彈落入日本主張之排他經濟水域，進一步引發日本國內對「反擊能力」之討論。⁴由於中國此舉明顯屬軍事舉措，自然成為日本強化嚇阻能力之主要動機。然而值得注意的是，2022年11月中日元首對話之際，習雖向岸田說明「中日互為合作夥伴，互不構成威脅」，然中國在會談前夕卻仍派遣大量海警船進入釣魚台海域，其上更搭載有紀錄以來最大口徑的機砲。換言之，即便中國意圖在對外關係上降溫，其以灰色地帶手法改變現狀之意圖卻未曾改變。

對於中國頻以灰色地帶手段試圖改變現狀之現象，日本2022年版《防衛白書》中特設專欄說明該國防衛政策對「嚇阻力」之定義，

² 〈国家安全保障戦略について〉，《內閣官房》，2013年12月17日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。〈国家安全保障戦略について〉，《內閣官房》，2022年12月16日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>。

³ 岩田修一郎，〈日本の防衛戦略と抑止－韓国及びオーストラリアとの比較考察－〉，《防衛大学校総合図書館》，2017年12月，<http://www.nda.ac.jp/cc/gs/results/series/studyseries01.pdf>。

⁴ 〈自民党が合同会議「反撃能力の保持を」の声 中国ミサイル落下受け〉，《朝日新聞》，2022年8月5日，<https://www.asahi.com/articles/ASQ8556HXQ85UTFK00Y.html>。

其中除「嚇阻他國侵入」之外，更新增「防止以力量改變現狀」之敘述，顯然是為中國灰色地帶手段而設。⁵然就現況而言，日本雖在官方文書中將嚇阻力詮釋為「防止以力量改變現狀」，然而如何在不引發衝突前提下遏止中國的「切香腸式」手法，具體作法仍有待進一步討論與充實。

二、日本嚇阻力的界線：貿易大國、資源小國能否「獨善其身」

如上所述，日本政府於 2022 年版《防衛白書》中，特說明該國防衛政策對嚇阻力之詮釋。另一值予關注之處在於，該說明將嚇阻力進一步延伸至「基於條約、以集團方式形成體制化的嚇阻能力」並將具體手段擴及經濟制裁範疇。然而，如同新、舊版《國家安全保障》均強調日本係海洋國家，其生存發展最為關鍵之處即在如何與世界經濟體系接軌，惟就此戰略目標而言，當前國際形勢恐對《防衛白書》所揭示的經濟嚇阻力形成限制。

鑒於北韓在國際社會的嚴厲制裁下幾乎與世界經濟體系脫鉤，故《防衛白書》之敘述應係以中國為標的。然以日本的關鍵盟友美國而言，即便在美中對峙局勢之下，雙方 2022 年度貿易額仍續創歷史新高。⁶而就日本自身而言，其近年對中貿易規模亦未見縮小趨勢。⁷在上述背景下，日本若欲以經濟圍堵形成嚇阻能力，其代價恐遠超軍事手段之成本。換言之，即便日本在防衛政策上將嚇阻能力擴大解釋至經濟等非軍事範疇，惟作為貿易大國及資源小國的日本是否能承受嚇阻所需之成本，仍不無疑慮。

⁵ 〈FOCUS2 平和を生む「抑止力」〉，《防衛省》，2022 年，<https://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2022/html/nt210000.html>。

⁶ 〈2022 年の米中貿易は微増も過去最高を更新、蓄電池の対米輸出が急増〉，《Jetro》，2023 年 2 月 16 日，<https://www.jetro.go.jp/biznews/2023/02/0be52e2b4c435e67.html>。

⁷ 〈2021 年の日中貿易、2011 年以来 10 年ぶりに過去最高を更新〉，《Jetro》，2022 年 3 月 25 日，<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2022/ef313e747ccd01d8.html>。

喜大於憂：評析近期日韓關係風向

王尊彥

國家安全研究所

焦點類別：印太區域、國防戰略、國際情勢

壹、新聞重點

近來日本與韓國之間，在官方和民間兩個層次，密集出現一連串值得外界關注的發展趨勢。

- 2023年2月1日，韓國高等法院判定，2012年被盜至韓國的日本長崎縣對馬市觀音寺佛像，應該歸還給日本。¹
- 2月13日（當地時間），美日韓三國副外長（美國國務院副國務卿溫蒂·謝爾曼、日本外務省事務次官[相當於我國外交部常務次長]森武雄、韓國外交部第一次官趙賢東）在華府舉行三方會談。森在會談上表示，「希望在自由開放印太等所有國際問題上與韓國合作。」²
- 2月18日，美國務卿布林肯（Antony Blinken）、日本外相林芳正、韓國外長樸振，在「慕尼黑安全會議」上會晤，就北韓疑似發射洲際彈道飛彈之事，敦促國際社會加強制裁北韓。³
- 2月20日，韓國國防部聯合參謀本部表示，將「在韓美緊密合作下追蹤監視北韓動向，並基於韓美日安全合作」加以因應。⁴同日，韓國外交部表示，韓國政府的韓半島和平交涉本部長金健分別與美、日兩國的對北韓事務代表通話，譴責北韓當天向

¹ 〈對馬の盜難仏像 韓国の子の所有権認めず 韓国高裁が逆転判決〉，《NHK》，2023年2月1日，<https://www3.nhk.or.jp/lnews/nagasaki/20230201/5030017129.html>。

² 〈韓美日副外長譴責“中國偵察飛艇”...“不得侵犯主權”〉，《朝鮮日報》（中文版），2023年2月15日，<https://cnnews.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=20230258588&cate=C01&mcate=M1003>。

³ 〈韓美日外長會晤敦促各國加強落實對朝制裁〉，《韓聯社》（中文版），2023年2月22日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230219000100881>。

⁴ 〈韓軍強調通過韓美日安全合作應對朝鮮挑釁〉，《韓聯社》（中文版），2023年2月20日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230220003400881?section=politics/index>。

韓半島東部海域發射 2 枚短程彈道飛彈。⁵

- 2 月 22 日，韓國海軍作戰司令金明秀中將訪問位於日本橫須賀的美軍第七艦隊司令部，並與司令卡爾·托馬斯（Karl Thomas）中將、海上自衛隊自衛艦隊司令齋藤聰中將舉行美日韓海上指揮官會議。⁶同日，前述三國在韓半島東部海域公海，實施反飛彈演習，反制北韓發射洲際彈道飛彈等作為，參演艦艇包含美軍「巴裏」號彈驅逐艦、日本「愛宕」號驅逐艦、韓國「世宗大王」號驅逐艦等。⁷

惟在此同時，日韓兩國之間也不乏負面的訊息。例如在 2 月 22 日，日本島根縣政府舉行「竹島日」活動，中央政府由內閣府政務官中野英幸出席。對此，韓國政府外交部亞太司司長徐旻廷當天召見日本駐韓公使熊谷直樹表達抗議。⁸

貳、安全意涵

一、韓國加強與美日兩國的三邊安全互動與合作

近兩、三年來，日韓兩國的安全關係逐漸出現融冰的跡象，而若根據前述韓國主流媒體今年以來的報導則更可發現，近來日韓兩國間的關係進展益發明確，而美國在其中扮演連結的角色則無需贅言。

以前述負面訊息來說，儘管日本中央政府派員參加前述日本地方政府「竹島日」（韓國稱為「獨島」；該島目前由韓國所控制）的慶祝活動，然從僅派遣「政務官」出席，而該官員之層級尚在「副

⁵ 〈韓美韓日對朝代表輪番通話譴責朝鮮射彈〉，《韓聯社》（中文版），2023 年 2 月 20 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230220006000881>。

⁶ 〈韓美日舉行海上指揮官會議討論軍演事宜〉，《韓聯社》（中文版），2023 年 2 月 22 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230222005000881?section=politics/index>。

⁷ 〈韓美日動員驅逐艦在韓東部公海實施反導演習〉，《韓聯社》，2023 年 2 月 22 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230222004700881>。

⁸ 〈韓政府抗議日本派高官出席“竹島日”活動〉，《韓聯社》，2023 年 2 月 22 日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230222002600881>。

部長」之下（按：《韓聯社》2月22日報導稱之為「副部級」應是誤植）看來，日本政府無意刺激韓國政府。另一方面，韓國也僅由外交部司長召見日本駐韓公使抗議，反映韓國也同樣對日本採取克制的反應。而論調被視為強硬派的《產經新聞》在相關報導中，批判韓政府持續灌輸人民「獨島乃韓國領土」觀念的同時，也不忘肯定尹錫悅政府比前任之文在寅政府克制，指尹執政之後，韓軍採取不公開的形式進行演訓，展現出韓國在對日關係上的顧慮與考量。⁹

二、韓國改善對日關係主要源於安全環境惡化

基於過去曾遭日本殖民的歷史，韓國對日本一向不假辭色。然而，由於北韓持續大幅強化包含核武在內的先進軍力，尤其過去一年（2022年）頻繁試射飛彈，所射之彈道飛彈多達73枚，其中8枚甚至為洲際彈道飛彈，¹⁰北韓的挑釁作為已然導致韓國的安全環境明顯惡化。在此情況下，首爾當局除自身加強軍備以為因應之外，也越來越需要改善與鄰國日本的關係，並且在美韓同盟與美日同盟的基礎上，進一步推動與美、日兩國的安全合作，期確保韓半島的和平與穩定。

參、趨勢研判

一、日韓關係應能夠在兩國各自民意基礎上持續前進

除前述北韓窮兵黷武的舉動之外，韓國社會對日本觀感有所改善，而且日本人的對韓觀感也有改善，這應該也是尹錫悅政府較能夠放心強化與日本安全合作的重要背景。

根據日本民間團體「言論 NPO」去（2022）年 9 月公布的民調結果顯示，對日本印象不好的韓國人，在佔比上下降 10.4 個百分

⁹ 〈「竹島の日」に韓国外務省が公使呼び抗議 尹政権は抑制反応も、強まる「独島教育」〉，《產經新聞》，2023年2月22日，<https://www.sankei.com/article/20230222-YSO7LHZCE5PSVDESXOEOIPTCGE/>。

¹⁰ 〈北韓又射3短程彈道飛彈 2022年試射數量創新高〉，《中央社》，2023年12月31日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202212310029.aspx>。

點，而對韓國印象不好的日本人則下降 8.5 個百分點。¹¹另據日本「新聞通信調查會」在今年 2 月 18 日公布民調結果顯示，39.9%的韓國受訪者表示「對日本抱持好感」，比 2022 年多出 8.7 個百分點，且為過去最高；有 74.4%則表示有注意關於日本的媒體報導。¹²

另在日本社會對韓觀感方面，日本內閣府今年 2 月 13 日公布去年進行的民調結果顯示，對韓國有好感的日本人之比例，從前一年度的 37%攀升到 45.9%，對韓國無好感的比例從 62.4%降到 53.7%。

13

既然日、韓社會間的相互觀感有顯著改善，則兩國政府在推動改善雙邊關係，尤其是強化安全關係作為之時，便不致突然遭到兩國國內民族主義的逆襲。

二、「抵禦北韓、關切台海」將是日韓安全合作的戰略目標

去（2022）年 11 月韓國尹錫悅總統首次公開表態，反對台海現狀遭單方面改變；去年 12 月公布的韓國首部「印太戰略報告」中，更納入「確認台海和平穩定對韓半島和平穩定，以及印太安全與繁榮而言，乃具有重要性」之一文。¹⁴今（2023）年 2 月 23 日，韓國外長朴振接受美國媒體 CNN 專訪時表示，台灣海峽維持和平穩定，是韓半島保有和平穩定的基本要素。¹⁵

此反映韓國政府開始願意展現對於台灣和平的立場，而該立場

¹¹ “Will improved public sentiment in Japan and South Korea lead to better relations between the two countries?” The Genron NPO, September 12, 2022, https://www.genron-npo.net/en/opinion_polls/archives/5605.html.

¹² 〈「ロシアは脅威」認識強く、米中など6カ国調査 韓国、日本の好感度過去最高〉，《産経新聞》，2023 年 2 月 19 日，<https://www.sankei.com/article/20230219-R60050FBZNPO7PIPWWZ26D2A6M/>。

¹³ 〈外交に関する世論調査（令和 4 年 10 月調査）〉，日本內閣府，2023 年 2 月 13 日，<http://survey.gov-online.go.jp/r04/r04-gaiko/index.html>。

¹⁴ *Strategy For A Free, Peaceful, And Prosperous Indo-Pacific Region*, The Government of the Republic of Korea, December 28, 2022, <https://www.mofa.go.kr/viewer/skin/doc.html?fn=20221228060752073.pdf&rs=/viewer/result/202212>.

¹⁵ 〈南韓外長：北韓威脅迫切 台海和平攸關兩韓局勢〉，《中央社》，2023 年 2 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202302230311.aspx>。

顯然與日本近年在國際場合上呼籲關切台海情勢的路線一致。台海和平與穩定，未來可能逐漸成為日韓兩國、乃至於美日韓三邊戰略合作的目標。在這方面，日前我國外交部也針對北韓試射彈道飛彈（2月20日），迅速發出聲明並予以譴責，並歡迎韓外長強調台海和平穩定，此等皆可謂是對前述美日韓共同關切台海的真摯回應。¹⁶

¹⁶ 〈有關北韓於本（2023）年2月20日上午再度試射彈道飛彈事，外交部回應如下〉，中華民國外交部亞東太平洋司，2023年2月20日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=99690；〈有關韓國外長朴振於本（2）月22日接受專訪表示，台海和平穩定對韓半島和平穩定至為重要，以及反對以武力單方面改變台海現狀事，外交部回應如下〉，中華民國外交部亞東太平洋司，2023年2月24日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&sm=73&s=99722。

從韓國《國防白書》來看「主敵認知」的變化與意涵

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

韓國國防部於 2023 年 2 月 16 日公布尹錫悅政府任內的第一份《國防白書》。¹ 從 1967 年開始至今，韓國政府已對外公布 25 次《國防白書》，2004 年以後每兩年固定發行一次，通常在韓國總統任內會發行 2 次《國防白書》。本次《國防白書》最大特點在於，重新恢復消失 6 年的「主要敵人定義」，再次把北韓列入韓國的主要敵人。最後章節部份的「特別附錄」，詳細公布韓美同盟的過去與未來、韓國國防產業成果與開發現況。另外也在「一般附錄」公開南北韓在軍事力量、經濟指標、主要南北軍事協議等內容，並整理了北韓核武開發過程、歷年對韓國實施的主要滲透和武裝攻擊事件時間表。

貳、安全意涵

一、韓國再次把北韓定義為「主敵」

在過去傳統上，北韓一直都是韓國在國家安全領域最主要的敵人。自從 1990 年代韓國民主化之後，雖然北韓依舊是韓國主要防範的對象，但當時韓國政府國防相關文書仍未具體出現對北韓的敵對認知用語。² 直到 1994 年 3 月 19 日第八次南北韓特使實務會議當中，

¹ 本文所引述的是韓文版《國防白書》，依照韓國國防部過去慣例，近日之內將會另行公布英文版，中日文版則是以摘要形式公布。〈2022 국방백서〉，《국방부》，2022 年 12 月，<https://reurl.cc/5MrXRV>。

² 韓戰結束之後，韓國對北韓的正式稱呼叫作「北傀（북괴）」，也就是「北方傀儡政權」的意思。1974 年南北韓簽署「74 共同聲明」，重新定義南北關係之後，開始出現「北韓」這個單字。到了冷戰末期，開始混用「北韓」或「北韓共產集團」，逐漸減少使用「北傀」。2001 年南北高峰會之後，全面改用「北韓」，但對於政權的敘述方式並沒有太多改變。

北韓副部長級代表朴英秀對韓國提出「首爾可能會陷入火海」的威脅言論之後，韓國在 1995 年發表的《國防白書》首度出現「主敵」的用詞，明確表明北韓是韓國「主要的敵人」，也開始出現在韓國軍隊的政戰教材當中，並持續使用到 2000 年。之後《國防白書》的標示方式如附表所示。自從 2010 年 3 月「天安艦事件」發生之後，再次以「敵人是北韓政權和北韓軍隊」來形容北韓政權。2018 年文在寅政府上台之後，改用較為委婉的方式形容北韓。而這次 2022 年版則再度明確表示「北韓政權和北韓軍隊是我們的敵人」，³也等同南北韓的實質關係已恢復至文在寅政府之前的狀態，未來甚至可能會比李明博時代的軍事對峙更為嚴峻。

二、擴大「韓美同盟」合作範圍並延伸到「韓美日合作」

尹錫悅政府這次所公布的《國防白書》在對外交流的部分也引用韓國外交部於 2022 年 12 月 26 日公布的《印太戰略報告書》所提到的「全球樞紐國家 (Global Pivotal State)」，⁴並以此作為韓國的國際戰略方向，強調在「實現持續可能的和平」的前提之下，「將會努力強化我軍戰力，以及遭到侵擾時的強力對應意志」，以此實現韓國版印太戰略和韓美同盟的最終目標。

因此之故，本次《國防白書》在第三章《建立全方位國防態勢，擴充對應力量》和第五章《韓美同盟的飛躍發展，擴大深化國防合作》等部分，大幅介紹韓美聯合合作機制，回顧韓美軍事同盟，強調韓美同盟是在「全球角度之下」，擴大合作層面，在宇宙、網路等領域，促進合作發展，並強化政策制定與配合方向，不僅只於強化

³ 同註1，頁39。

⁴ 此為韓國《印太戰略》的主要方針，最初原本是尹錫悅的競選文宣內容之一。主要是在闡述韓國將在世界主要國際組織積極活動，加強國際合作與人道支援，與不同體制的國家之間尋求共同價值，維持地區和平穩定。提出「大膽構想」作為南北關係的務實原則。同時加強韓國防產業，提升國產武器出口規模，改善士官兵得服役環境福利。〈국민과의 약속, 이렇게 지키고 있습니다 - ⑤ 글로벌 중추국가〉,《대한민국 정책브리핑》, 2022年11月28日, <https://reurl.cc/V8j9vN>。

韓美同盟，也將會擴及到「韓美日安保協力」的未來發展。

此次與之前版本最大的不同之處，在於韓日合作與介紹日本的篇幅皆大幅增加，也提到北韓與日本的關係。在韓日國防交流的部分，韓國認為韓日兩國有共同價值，日本是符合共同利益且可以在未來協力關係上，拉近彼此距離的鄰國。⁵

參、趨勢研判

一、 韓國將整合發展國防實力以面對北韓的軍事威脅

尹錫悅政府自 2022 年 5 月上台之後，把文在寅政府的「核 WMD 對應體系」再次恢復到 2016 年朴槿惠政府所命名的「三軸體系」。在本次《國防白書》的第二章《「國家安保戰略」與「國防戰略」》的章節當中，敘述了尹錫悅政府未來為了對應北韓大規模傳統武器、核武和其他大量殺傷武器，設定了四個國防戰略目標，第一個是「統合、主動防衛」，面對北韓為主的複合威脅，將以主動防衛作為往後的國防態勢。第二個是「革新與自強」，選擇並集中發展尖端科技，確保非對稱的優勢地位，培育精銳部隊。第三「同盟與共同合作」，韓美同盟將會擴及到全球綜合性的戰略同盟，建立並強化全球國防合作對話網路。第四「安全與相生」，具體實現國民安全、國民信賴、民軍相生的國防運作體系。⁶

有關上述的國防戰略四大目標，可能會在韓國國防部預計 3 月初公布《國防戰略書》當中做更進一步的詳細說明，本次的《國防白書》雖然有提到「國防戰略目標」和「國防政策重點」，但是對於施行細節的篇幅相當少，這部分預計會在後續的文書才會做後續的介紹。

韓國《國防戰略書》是從 1999 年開始發行，每五年發行一次，

⁵ 同註1，頁174。

⁶ 同註1，頁40-43。

所設定的目標通常是十五年左右，是目前韓國眾多公開的國防政策文宣當中，位階最高的資料。會是較為深遠的國防政策報告書，預計將會針對北韓武力威脅以及全球反恐和其他可能的地區武裝衝突提出具體的戰略規劃。

二、擴大韓美日合作的同時也將持續與中國穩定互動

目前韓國也確實正在透過韓美同盟擴大與日本的合作關係。由於北韓未來可能會在 2023 年開始積極進行新款彈道飛彈和軍事衛星火箭的發射實驗，加速整合韓美日三國的安保合作體系已成為目前首要的當務之急。

韓國海軍於 2023 年 2 月 22 日出動「世宗大王號驅逐艦」(DDG-991)，與美國海軍的「貝瑞號驅逐艦」(DDG-52)、日本海上自衛隊的「愛宕號護衛艦」(DDG-177)在慶尚南道鬱陵島附近海域進行海上共同防禦訓練。這是韓美日於 2022 年 10 月之後的第二次共同海上共同防禦訓練。訓練的主要目標是「如何共同對應北韓彈道飛彈的威脅」。當北韓發射彈道飛彈之後，三方對於北韓道飛彈的飛行軌跡偵測與追蹤等相關情資，經由情報共同分享機制和指揮程序，在海上迅速擊墜目標。韓國聯合參謀本部強調「韓美日共同海上防禦有助於地區安保合作和共同對應體系的運作……未來當北韓發動軍事挑釁之後，將會有更確實的作戰執行能力與作戰態勢」。⁷因此，未來類似的三國海上聯合訓練可能逐漸增加，並隨著北韓軍事挑釁的內容，調整聯合訓練的規模。

對於「韓中國防交流」與中國在印太地區軍事影響力的部份，此次發行的《國防白書》大致上也是呼應外交部的《印太戰略報告書》，認為韓中關係應以「互惠與繁榮」為基礎，共同促進印太地區

⁷ 〈한미일해상 미사일 방어훈련 실시〉, 《합동참모본부》, 2023年2月22日, <https://reurl.cc/2WrRm9>。

的繁榮與和平，也再次確認維持韓中軍事戰略溝通管道的重要性，持續進行韓戰時期中方陣亡官兵遺骸送還活動，同時也持續與中國保持密切溝通，透過雙方前線作戰部隊之間的直通熱線，共享相關資訊，防止出現緊張情勢，避免韓中邊境海域發生武裝衝突。⁸

韓國也了解中國勢力逐漸發展龐大，並引用美國在 2022 年公布的《國家安全戰略》(National Security Strategy, NSS) 和《國防戰略》(National Defense Strategy, NDS) 的報告內容，認為中國是美國的「最重大的戰略競爭者」，也是「唯一的競爭者」。中國藉由經濟和軍事實力在「東、南中國海」等地區強化影響力，將會增加國際社會安保的不確定性。由於北韓也曾數度公開支持中國的對台政策，近期也明顯偏向中國外交立場，隨著裴洛西訪問台灣之後台海情勢漸趨緊張，韓國也將隨時關注台海局勢發展，重申反對任何一方改變台海目前局勢現況。⁹

附表、歷屆韓國《國防白書》對北韓政權的表現方式¹⁰

首次出現年度	表現方式	附註
1995 年 (金泳三)	主敵	1994 年北韓對韓國提出「首爾火海」威脅言論。
2004 年 (盧武鉉)	直接的軍事威脅	第二次延坪海戰 (2002)
2008 年 (李明博)	直接且深刻威脅	韓對朝政策改採強硬路線。
2010 年 (李明博) 2016 年 (朴槿惠)	敵人是北韓政權與北韓軍隊	天安艦爆沉事件 (2010)、延坪島砲戰 (2010)、北韓第四、五次核試驗 (2016)
2018 年 (文在寅)	威脅侵害主權、國	南北高峰會 (2018)、韓朝美高

⁸ 同註1，頁175-176頁。

⁹ 同註1，頁359、366。

¹⁰ 其他未列出的年度，主要是因為該期《國防白書》並未提到對北韓政權的稱呼，僅著重介紹北韓軍事力量細節，因此未列入附表。

2020 年（文在寅）	土、國民、財產的勢力	峰會（2018~2019）
2022 年（尹錫悅）	北韓政權和北韓軍隊是我們的敵人	北韓大規模軍演和飛彈試射（2022）

參考資料：〈역대 국방백서 ‘북한은 적’ 표기 변화〉，《연합뉴스》，2023年2月16日，<https://reurl.cc/b7XqX3>。

韓國應對無人機威脅的作法

林柏州

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：國際情勢、印太區域、軍事科技

壹、新聞重點

韓國、美國空軍在 2023 年 2 月 7 日在全羅北道群山空軍基地舉行聯合演習，課目是針對小型無人機的防禦及攻擊。¹由於 2022 年 12 月 26 日，北韓 5 架小型無人機飛越兩韓「軍事分界線」（Military Demarcation Line, MDL）侵入韓國領空數小時，其中 1 架飛進首爾空域周圍 3.7 公里半徑禁飛區（No-fly Zone）北端，韓軍礙於該型機體僅約 2 公尺，即便出動戰機及攻擊直升機均無法及時偵測、追蹤、擊落，更導致 1 架「KA-1」輕型攻擊機在出勤中墜毀，引發韓國政府、社會極大議論。鑒於韓國空域受到無人機威脅日益頻繁，本文將檢視近期韓國軍方對相關威脅的應對作為，以提供我方參考。²

貳、安全意涵

一、韓國成立無人機部隊

韓國陸軍地面作戰司令部下轄 11 個軍團、49 個師、19 個旅、4 個無人機中隊，合計 2,400 輛戰車、5,400 火炮、2,800 裝甲車、516,000 員，³根據《2023-2027 年國防中期規劃》，將原本 4 個無人機中隊，再新增 3 個中隊。⁴韓國總統尹錫悅也向北韓警告，若再有類似無人機侵入領空情況，將中斷兩韓領袖在 2018 年 4 月達成的

¹ 〈韓美空軍聯合演練打擊小型無人機〉，《韓聯社》，2023 年 2 月 12 日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20230212001100881?section=politics/index>。

² Prakash Nanda, "South Korea Plans A 'Drone Command' To Thwart North's UAV Threat; Why Seoul's Move Is Logical But Not Ethical," *EurAsian Times*, January 8, 2023, <https://reurl.cc/4QmaXj>.

³ "General Information about the ROK Army," *Republic of Korea Army*, <http://www.army.mil.kr/webapp/user/indexSub.do?codyMenuSeq=219072&siteId=english>.

⁴ Elisabeth Gosselin-Malo, "How South Korea plans to Buoy its Counter-drone Capabilities," *Defense News*, January 13, 2023, <https://reurl.cc/V8X0nn>.

《朝鮮半島和平繁榮與統一板門店宣言》（Panmunjom Declaration on Peace, Prosperity and Reunification of the Korean Peninsula），北韓已有 17 次違反協議的前科，該協議主要規範雙方在陸、海、空等各個領域停止一切敵對活動，特別是「軍事分界線」沿線區域。⁵

表 1、韓軍已部署無人機型號諸元

	RQ-101 游隼	Heron 蒼鷺	RQ-4 全球鷹
規格	6.4*4.7*1.5m	16.6*8.5*4.8m	39.8*14.5*4.7m
續航力	6 小時	45 小時	34<小時
速度	100kts	80kts	310kts
載重	45 公斤	470 公斤	1,360 公斤
製造商	韓國 KAI	以色列 IAI	美國諾格

資料來源：“Unmanned Aerial Vehicle,” *Korea Aerospace Industries*, <https://reurl.cc/LN0WAe>; “Heron: Multi-Role MALE UAS,” *Israel Aerospace Industries*, <https://www.iai.co.il/p/heron>; “RQ-4 Global Hawk,” *U.S. Air Force*, October 2014, <https://reurl.cc/a15qVl>。

目前，韓國軍隊擁有 4 架美製 RQ-4 全球鷹（Global Hawks）遠程偵察無人機、韓國航太工業公司（Korea Aerospace Industries, KAI）RQ-101 游隼（Songgolmae/ Night Intruder 300）偵察無人機等型機，以色列航空工業公司（IAI）今年將移交韓國陸軍特戰司令部「四旋翼自殺無人機」（Rotem-L）。同時也在投資研發的有「國防部防衛事業廳」（Defense Acquisition Program Administration, DAPA）（類似我軍備局）所研發的 Kaori 攻擊無人機、韓國航空（Korean Air, KAL）的 KUS-FS 中高空無人機、韓國航太具「垂直起降」功能（Vertical Take-off and Landing, VTOL）的夜襲者（Night Intruder 600 VT）多功能無人機等，展現發展無人機戰力的企圖。⁶

⁵ “Panmunjom Declaration for Peace, Prosperity and Unification of the Korean Peninsula (2018.4.27),” *Ministry of Foreign Affairs of ROK*, September 11, 2018, <https://reurl.cc/Nq6rk6>.

⁶ “Night Intruder 600 VT,” *Korea Aerospace Industries*, <https://reurl.cc/3ONX00>.

二、韓國期望建構整體防空體系

現階段北韓無人機仍以偵察為主，美國於韓國部署「終端高空區域防禦」(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD，後簡稱「薩德」)系統之後，北韓無人機即在 2017 年飛至慶尚北道星州駐韓美軍基地附近空域實施偵查、拍攝，當時韓軍僅能偵獲該無人機，卻無法將其擊落。目前，韓國首爾地區空域的低層空域由陸軍第一軍守備，主要由配置「火神」(M167 Vulcan)防空系統及「飛虎」(K30 Biho)防空系統等低層防空武器負責，有效防空射程僅 1.2 公里、3-6 公里；⁷中高層空域則由空軍防空飛彈負責，配置「鐵鷹-2」(KM-SAM / Cheolmae-2)中程防空飛彈系統等武器，則可攔截 20 公里高空目標，惟有關武器系統對於小型、複合材質目標均無法有效追蹤標定，也成為韓國防空死角。⁸

不過，未來 5 年韓國將對空防進行大幅強化，依韓國國防部在 2022 年 12 月 28 日公布《2023-2027 年國防中期規劃》，將投入 331.4 兆韓元(約 2,610 億美元)強化整體軍事作戰能力，包含採購 20 架 F-35A 匿蹤戰機、戰術地對地飛彈(Korean Tactical Surface to Surface Missile, KTSSM)、8,000 噸級驅逐艦、鐵鷹-2 中程地對空飛彈、愛國者飛彈，遠程地對空飛彈(L-SAM)，其中投入 5,600 億韓元(4.41 億美元)預算，發展無人機偵測裝備(區域防空雷達)、硬殺(如雷射等導能武器〔Directed-energy Weapon, DEW〕)及軟殺等能力。⁹韓國總統尹錫悅 12 月 29 日視察國防科學研究所(Agency

⁷ “BIHO (Air Defense System),” *Hanwha*, <https://reurl.cc/NqXle5>.

⁸ “After S. Korea’s Drone Defense Shield Fails, Yoon Goes on the Offensive,” *Hankyoreh*, January 9, 2023, <https://reurl.cc/vkqWQj>; “UAE to Purchase South Korean M-SAM Missiles in \$3.5 Billion Deal,” *Korea Times*, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2021/11/120_318933.html.

⁹ “S. Korea’s Military to Focus on ‘Overwhelming’ Capabilities Against N. Korean Nuke, Missile Threats,” *Yonhap*, December 28, 2022, <https://reurl.cc/b7zYGr>; 〈韓國發佈國防五年規劃 軍費近 1.8 萬億元〉，《韓聯社》，2022 年 12 月 28 日，<https://reurl.cc/9VZ65d>; 〈韓軍未來五年將斥資 30 億完善無人機防禦體系〉，《韓聯社》，2022 年 12 月 28 日，<https://reurl.cc/o0gE3g>; “South Korea Unveils 2023-2027 Mid-Term Defense Plan,” *Naval News*, January 26, 20

for Defense Development, ADD) 認為，軍方應對各類侵犯韓國領空飛行器的整體應對體系進行重新審視，彌補不足之處。¹⁰

參、趨勢研判

一、北韓持續發展核武事關生存，無人機則可騷擾韓國

現階段北韓優先任務以攸關國家生存的核武為主，依據北韓領導人金正恩在 2021 年 1 月舉行的勞動黨第八次代表大會公布有關國防科學發展及武器系統開發的五年計劃，諸如「火星-8 型」極音速飛彈極音速滑翔載具、潛射「北極星」系列潛射彈道飛彈、「火星」系列遠程及洲際彈道飛彈；此外，金正恩曾於 2019 年 7 月視察建造潛艦的廠房、偵察衛星及無人偵察機亦為發展項目。¹¹金正恩在 2022 年 12 月舉行的「勞動黨第八屆中央委員會第六次擴大會議」再次重申上述自衛能力的核心目標。¹² 2023 年 2 月 8 日晚間舉行的朝鮮人民軍創建 75 周年慶祝閱兵式也展示 12 輛載運「火星-17 型」、1 軸 22 輪「直立式發射架運輸載具」(Transporter Erector Launcher, TEL)，其後另有型號不明的洲際彈道飛彈跟隨，意圖對外展示其核武能力。這些武器載台凸顯現階段北韓軍事科技的主要發展重心仍是抵抗美韓軍事施壓的核武。¹³

除此之外，對於韓國來說，來自北方的無人機威脅也須提防。事實上，韓國曾分別在 2014 年、2015、2016、2017，2022 年發現無

23, <https://reurl.cc/b7z3n3>。

¹⁰ “Yoon Suk-yeol Calls for Full Preparation in Case of War in Visit to Defense Agency,” *Korea JoongAng Daily*, December 29, 2022, <https://reurl.cc/k15YbL>; 〈尹錫悅視察反無人機系統研發一線強調切實反制朝鮮〉，《韓聯社》，2022 年 12 月 29 日，<https://reurl.cc/pLm35a>。

¹¹ 〈引導我們朝鮮式社會主義建設走向新勝利的偉大門爭綱領關於敬愛的金正恩同志在朝鮮勞動黨第八次代表大會上所作的報告〉，《勞動新聞》，2021 年 1 月 9 日，<https://is.gd/4NStoI>。

¹² “North Korea's Kim Unveils New Military Goals, State Media Says,” *Voice of American*, December 27, 2022, <https://reurl.cc/Dm6gN6>; 〈引導我們朝鮮式社會主義建設走向新勝利的偉大門爭綱領關於敬愛的金正恩同志在朝鮮勞動黨第八次代表大會上所作的報告〉，《勞動新聞》，2021 年 1 月 9 日，<https://is.gd/4NStoI>。

¹³ 林志豪，〈簡評北韓建軍 75 周年閱兵之意涵〉，《國防院即時研析》，2023 年 2 月 15 日，<https://indsr.org.tw/focus?typeid=32&uid=11&pid=578>。

人機侵入其空域或墜毀之後的殘骸，其中 2017 年更有對美軍部署「薩德」系統的慶尚北道星州基地有關之偵察任務。雖然，經過調查北韓各型無人機技術水準不高，¹⁴但此類灰色地帶（Gray Zone）活動卻有騷擾韓國的功用，若攜帶生化戰劑對首爾區域實施攻擊，仍將對韓國的國安威脅造成嚴重影響。¹⁵

二、韓美加強採購新興武器

面對來自無人機的新興威脅，韓國軍方 2022 年 12 月在京畿道楊州舉行聯合防空演習，由韓國聯合參謀本部主席金承謙指揮，動員地面作戰司令部、空軍作戰司令部、陸軍航空司令部等單位部隊，出動「KA-1」輕型攻擊機、「阿帕契」（AH-64 Apache）和「眼鏡蛇」（AH-1S Cobras）攻擊直升機及無人機等 20 多架各類型機，該演習目的在驗證小型無人機防禦的概念。主要想定是先由「KA-1」輕型攻擊機飛行員以肉眼辨識敵軍無人機，再由阿帕契直升機在邊防哨所（General Out Posts, GOP）後方實施射擊。¹⁶

另外，美韓同盟也在 2023 年 2 月舉行反無人機聯合演習，此項演習以人攜式武器進行無人機反制，兩國軍隊演練裝載於 500MD 直升機的 DroneGun 干擾槍擊落無人機的流程，同時也演練「火神」防空系統、自製「天馬」短程地對空飛彈（M-SAM Cheolmae）等地對空武器接戰狀況，未來將朝向強化陸軍、空軍聯合協同能力預作應對。¹⁷事實上，韓國正加緊研發 Kaori-X 無人飛行戰鬥載具（unmanned combat air vehicle, UCAV），並朝向與自製 KF-21 獵鷹

¹⁴ Hyung-Jin Kim, "The Associated Press, Suspected North Korean Drone Photographed U S Missile Defense Site," *Defense News*, June 13, 2017, <https://reurl.cc/eX8y0j>.

¹⁵ Jung Min-ho, "Don't Underestimate North Korea's Drones: US Analyst," *Korea Times*, December 29, 2022, https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2023/02/205_342631.html.

¹⁶ 〈韓軍今舉行聯合空演應對朝鮮無人機挑釁〉，《韓聯社》，2022 年 12 月 29 日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20221229005900881>。

¹⁷ "S. Korea-US Conduct Joint Counter-Drone Drills," *KBS*, February 12, 2023, <https://reurl.cc/NqXxLm>.

戰機發展人機協調或忠誠僚機（Loyal Wingman）作戰概念，希望追趕美中軍事大國發展無人機的趨勢，提升自我防衛能力。¹⁸

表 2、美製 Dronebuster 無人機干擾槍

	Dronebuster Block 3
規格	56*26*14 cm、1.9 公斤
待機	干擾運作 3<小時、偵測 10+小時
用途	有效區域範圍內所有無人機的 ISM、HAM、GNSS 等頻段訊號。
廠商	美國 FlexForce
	

資料來源：“2022-Dronebuster-Blk-3-Datasheet,” *FlexForce*, 2022, <https://reurl.cc/kIVOr>。

美韓曾於 2023 年 2 月 5 至 9 日舉行聯合軍演，兩國空軍 F-16 除編隊飛行，亦針對大規模傷亡、生化恐攻等狀況實施演習，其中美軍士兵手持 Dronebuster 干擾槍和 K2C1 步槍擊落無人機已被運用於朝鮮半島。¹⁹目前 Dronebuster 干擾槍為美國聯邦政府部門唯一獲授權的手持無人機干擾槍，也已配發至駐韓美軍使用，後續將成為反制無人機的重要武器系統。

¹⁸ Sukjoon Yoon, “How to Respond to the New North Korean Threat from UAVs,” 38 *No rth*, January 27, 2023, <https://reurl.cc/2WbKrE>.

¹⁹ “S. Korea, U.S. Hold Counter-drone Drills Amid N. Korean UAV Threats,” *Yonhap*, February 12, 2023, <https://reurl.cc/3ONX70>；〈韓美空軍聯合演練打擊小型無人機〉，《韓聯社》，2023 年 2 月 12 日，<https://reurl.cc/rLa99O>。

韓國「K 半導體戰略」近況與對台影響

林佳宜

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

韓國政府於 2021 年 5 月 13 日公布「K-半導體戰略」，預計在未來 10 年投資 510 兆韓圓，希望能於 2030 年將韓國建設為全球最先進、最大的半導體產業供應鏈生產基地並引領全球半導體供應鏈。然中美貿易戰以來，全球半導體競爭已從企業邁向國家導向的產業競爭，全球半導體供應鏈上的重要國家持續朝向推動半導體自主供應鏈為其戰略目標，尤其以美國為首，中日韓緊追在後。¹然美國《晶片與科學法》(Chips and Science Act) 通過後，已對韓國在中國投資的策略佈局造成重大影響；另一方面，韓國政府對於未來美日台韓在「晶片四方聯盟」(CHIP 4 alliance, 簡稱 CHIP 4) 的態度及實際參與配合度，亦將考驗韓國政府如何在美中角力戰之間取得最大的利益。²

貳、安全意涵

一、「K-半導體戰略」看似規劃全面，配套具體優惠措施

(一)「K-半導體戰略」提出四大戰略，分別是：³

- 1、半導體投資配套：(1) 擴大研發設施投資稅收抵免（研發抵免 40-50%/設施投資抵免 10-20%）；(2) 設立半導體等設備投資一兆韓圓以上的專項基金；

¹ 〈台灣半導體產業會被世界撕裂瓜分嗎？〉，《工商時報》，2021 年 5 月 26 日，<https://view.ctime.com.tw/technology/29617.html>。

² 〈韓國砸 11.7 兆元布局「K 半導體戰略」，如何在美中角力戰取最大利益？〉，《財訊》，2022 年 8 月 19 日，<https://www.wealth.com.tw/articles/60378028-652c-4a0d-b7e1-de9fb2833360>。

³ “중합 반도체 강국 실현을 위한 「K-반도체 전략」 수립,” *Ministry of Trade, Industry and Energy*, May 13, 2021, <https://reurl.cc/4QRLOK>.

2、水電等基礎設施支持：確保龍仁和平澤等半導體園區 10 年的供水；政府和韓國電力公司聯合支持 50%的半導體相關電力基礎設施；

3、全週期人力資源培養：通過擴大半導體相關部門的數量，在 10 年內增加 1,500 名學生，且成立 5 個半導體設備聯合部門；

4、研發補助及制定法律等：推動對下一代功率半導體、人工智慧半導體和先進傳感器開發的投資，高達 1 萬 5,000 億韓圓；全面討論制定「半導體特別法」的立法方向。

(二) 預期能達成四大目標為：⁴

1、出口值：由 2020 年 992 億美元提升至 2030 年的 2,000 億美元（國際出口值以美元計價）；

2、生產值：由 2019 年 149 兆韓圓提升至 2030 年的 320 兆韓圓（國內產值以韓圓計價）；

3、僱用人員：由 2019 年 18 萬 2,000 名增至 2030 年的 27 萬名；

4、投資額：由 2020 年 33 兆 7,000 億韓圓，累計至 2030 年達 510 兆韓圓以上。

二、南韓半導體產業鏈不完整，不得不持續迎合美國政策

南韓半導體設備及材料之進口依存度大，自美國、荷蘭及日本進口設備的比重分別為 26.9%、26.3%及 24.3%，材料則從日本、中國及美國進口，比重分別為 40.1%、17.1%、9.3%，其中，依賴度最大的是光刻膠及晶圓鍍膜，自日本進口達 79%及 90%。⁵

美國為壓制中國半導體而籌組 CHIP 4，南韓半導體強項僅有記

⁴ 〈台灣半導體產業會被世界撕裂瓜分嗎？〉，《工商時報》，2021 年 5 月 26 日，<https://view.ctee.com.tw/technology/29617.html>。

⁵ “[심층분석] 위기의 K-반도체, 솟아날 구멍 있나?,” *Chosun News Press*, February 18, 2023, <http://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=24496>.

憶體產品，韓國政府及業界早已意識到若「美國設計、日本材料、台灣製造」的分工鏈越來越堅不可摧，對其將是致命傷，南韓不可避免地絕對需要來自美日的設備及材料，因此終究不得不加入美國麾下的 CHIP 4 陣營。

但是，南韓在中國的既有貿易規模成為站隊美國的隱憂，三星電子有 40% 的快閃記憶體在西安生產、SK 海力士有 50% 的 DRAM 產品在無錫生產，中國亦是韓國半導體產品的最大出口國。南韓雖然在國際現實上不得不配合美國的晶片禁令及相關政策，然南韓亦已成功遊說美國政府高層對南韓企業開闢後門條款，即 SK 海力士及三星在中國使用含有美國技術的半導體設備可有一年的豁免期，目前南韓政府及企業當局正在爭取延長豁免期限，以因應美國晶片禁令的衝擊；2022 年南韓大選後政黨輪替，新任總統尹錫悅一改前朝政策而採親美反中路線，亦是南韓半導體政策方向變化的原因之一。

參、趨勢研判

一、韓版晶片法力道不足，「K-半導體戰略」落實及成效有待驗證

2022 年底，南韓通過《限制特別稅收法》修訂案，被稱為「韓國晶片法」(K-Chips Act)，擴大半導體行業投資的稅收優惠，但因減稅幅度僅小幅提高，將三星及 SK 海力士等大型企業之設施投資企業稅收優惠 6% 提高至 8%；中型企業和中小企業減稅優惠維持不變，僅 8% 及 16%，明顯不足以與其他國家競爭，被譏為是「半生不熟」的企業稅修法案。⁶目前的「韓國晶片法」與 2021 年韓國政府提出的「K-半導體戰略」在投資設施減稅上的優惠落差頗大，實際上，近期南韓半導體業表現低迷，2022 年第四季 SK 海力士虧損達一兆七千萬韓圓，是近 10 年來首次的季度虧損，而三星半導體部門 2022 年

⁶〈韓版晶片法軟趴趴 媒體譏諷半生不熟〉，《自由時報》，2022 年 12 月 26 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4165276>。

第四季度營業利潤僅 2,700 億韓圓，與前期相比下降 97%；這兩大南韓半導體業巨頭皆憂心 2023 年仍將出現虧損，⁷短期內韓國半導體業景氣依舊看壞，亦顯示出「K-半導體戰略」目前作用有限。

二、台廠在晶片製造技術及市占率上皆超越韓國，地位仍屬穩固

2021 年三星擊敗英特爾成為全球營收第一大的半導體公司，但僅過了兩年就將寶座讓給了台積電。根據調研機構 Trend Force 的統計數據，台積電市占率從 2021 年第四季度的 52.1% 升至 2022 年第三季度的 56.1%，三星則從 18.3% 下降至 15.5%。⁸

在技術發展上，現階段台積電與三星在三奈米製程上競爭，雖然三星早於台積電宣布可以量產三奈米晶片，但業界普遍對三星良率有疑慮，2022 年 6 月，業界傳出三星良率低於 20%；2023 年 2 月，台積電三奈米製程（N3B）在南科廠區單日投片量突破一千片，代表台積電的三奈米晶片良率已可大量生產，業界推估台積電三奈米良率已達 75% 至 80%，⁹雙方技術差距大幅拉開，短期內三星難以超越台積電的技術高度及市占率。

⁷ “[심층분석] 위기의 K-반도체, 솟아날 구멍 있나?,” *Chosun News Press*, February 18, 2023, <http://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=24496>.

⁸ “Global Top 10 Foundries’ Total Revenue Grew by 6% QoQ for 3Q22, but Foundry Industry’s Revenue Performance Will Enter Correction Period in 4Q22, Says Trend Force,” *Trend Force*, December 8, 2022, <https://www.trendforce.com/presscenter/news/20221208-11495.html>.

⁹ 〈台積電 3 奈米「近 8 成良率」狠甩三星！良率提升關鍵，藏在 1000 道魔鬼細節裡〉，《數位時代》，2023 年 1 月 7 日，<https://www.bnext.com.tw/article/73493/tsmc-3nanometer-expansion-p-chips-foundry>。

「高築牆、廣積才」——科技寒流下半導體業發展契機

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

在一連串美國聯準會（Fed）升息、俄烏戰爭以及中國經濟尚未從新冠疫情中復甦的情況下，全球經濟從去年年中開始降溫，導致 PC、手機與電視等終端市場需求下降、庫存過多，面對經濟不景氣，科技業紛紛裁員，如亞馬遜（Amazon）裁員 1.8 萬人、Google 母公司 Alphabet（Google 母公司）1.2 萬人、Meta（臉書母公司）1.1 萬人、微軟 1 萬人，而更有報導預估全球科技業裁員人數將高達 90 萬人。而過去兩年獲利大幅成長的半導體業者，在這波景氣寒冬下，也紛紛以裁員、減薪、減少獎金等方式，擷節成本。¹如美國記憶體大廠美光（Micron）在 2023 年將減少全球 10% 的員工人數，在台灣也裁員 500 名；中國最大快閃記憶體（NAND Flash）龍頭長江存儲也宣布裁員一成；記憶體設備供應商科林研發（Lam Research）也宣布裁員 7%。²「垂直整合模式」（IDM）大廠英特爾（Intel）與三星（Samsung）雖然裁員人數比例不高，但是也身陷利潤下降的壓力，紛紛祭出無薪假與調降資本支出。

¹ 陳明陽，〈科技業裁員風潮席捲 NetApp 精簡全球 8% 人力〉，《電子時報》，2023 年 2 月 6 日，<https://reurl.cc/7Rrq7N>；葛歆睿，〈科技業今年已裁近 9.5 萬人 數據預估今年恐裁員逾 90 萬〉，《世界日報》，2023 年 2 月 10 日，<https://reurl.cc/a19DL7>。

² 邱品蓉，〈美光停發獎金、高階主管砍薪！美光離職員工曝：裁員令很突然，公司氣氛緊縮〉，《數位時代》，2023 年 2 月 20 日，<https://pse.is/4sk29j>；〈英特爾擴大矽谷裁員規模 警告這只是剛開始〉，《自由時報》，2023 年 1 月 20 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4190702>；〈半導體設備商 2022 Q4：ASML 表現超預期、科林裁員 7%〉，《Inside》，2023 年 1 月 26 日，<https://reurl.cc/n7oMrl>。

貳、安全意涵

自從 2021 年拜登總統 (Joe Biden) 上台將半導體穩定供應視為國安議題後，全球對於半導體產能的爭奪愈發劇烈，台灣在半導體的重要性逐漸為世人明瞭。在全球半導體由缺貨轉向供過於求，進而導致大量裁員的情況下，台灣雖然也受到影響，但本文認為對台灣衝擊有限，且具下列兩點安全意涵。

一、記憶晶片廠壓力遠大於邏輯晶片廠

從這波不景氣中可以發現，美、韓記憶體晶片廠受到的衝擊遠遠大於以邏輯晶片為主的台灣廠商。韓國 2 月前 20 天出口額銳減 43.9% 至 38 億美元；雖然韓廠主導讓 SSD、DRAM 等記憶體從 2022 年開始逐季降價，但買氣依然不振，導致庫存水位居高不下，世界半導體貿易統計協會 (WSTS) 預估 2023 年全球儲存晶片降幅將達 17%，彭博社也估計主要儲存晶片廠商將面臨 50 億美元的虧損。³

面對獲利大幅縮水，多數的記憶體廠商開始縮減資本支出。美光將 2023 年的資本支出，由 80 億美元調降至 70 至 75 億美元；⁴ SK 海力士 (SK Hynix) 更是一口氣將資本支出砍半。記憶體龍頭雖然尚未傳出降低資本支出的計畫，但是營收從去 (2022) 年第四季的 4.3 兆韓圓下降到今年第 1 季 1.1 兆韓圓，經營壓力不小。⁵ 經營虧損將達到創紀錄的，整個行業正在經歷一個歷史性的崩盤。相對於台廠以邏輯晶片為主的產業結構，目前雖然也是面臨代工價格調降與稼動率下降的壓力，資本支出也面臨微幅下調的壓力，⁶ 目前僅

³ 〈半導體週期性衰退 韓 2 月前 20 天出口額下滑 2.3%〉，《MoneyDJ》，2023 年 2 月 21 日，<https://reurl.cc/0EjeZA>；〈儲存價格還要繼續降？這是三星的陽謀〉，《Yahoo 股市》，2023 年 2 月 13 日，<https://reurl.cc/1eYWGD>。

⁴ 〈半導體設備商 2022 Q4：ASML 表現超預期、科林裁員 7%〉，《Inside》，2023 年 1 月 26 日，<https://reurl.cc/n7oMrl>。

⁵ 〈三星 DRAM 間接減產 9%，預估下半年恢復正常供需〉，《科技新報》，2023 年 2 月 20 日，<https://technews.tw/2023/02/20/samsung-dram-will-indirectly-cut-production-by-9/>。

⁶ 陳玉娟，〈晶圓代工首季毛利率崩跌 眾廠全年打回 2021 年〉，《電子時報》，2023 年 2 月 16 日，<https://reurl.cc/NqroQQ>。

有世界先進的資本支出減半較為突出外，其餘主要廠商都維持資本支出高水位。這對於台灣在持續深掘「晶片長城」，有助於擴大與競爭對手國的優勢。

二、半導體尖端製程研發人才仍供不應求

雖然半導體業大幅裁員，但是在另外一方面，新科技人才卻嚴重不足，近年來在加密貨幣、大數據、雲端運算與人工智慧推波助瀾下，高速運算成為推動未來半導體尖端製程最主要的動力。高速運算仰賴繪圖晶片（Graphic Processing Unit）以及特定應用積體電路（Application Specific Integrated Circuit, ASIC）以打造的 AI 運算生態系統，是全球各半導體大廠布局重點。2022 年 GPU 市場已達 447 億美元，預計到 2030 年將達到 4,509 億美元，複合年增長率高達 33.5%。

⁷ GPU 主要廠商包括輝達、超微、高通、英特爾等，前三者都是台積電先進製程的主要客戶，顯示台積電在這場 AI 戰爭的重要地位。2022 年 10 月 24 日台積電總裁魏哲家發出的內部信件特別指出，在消費性電子產品去化過程中，鼓勵同仁多休息，但不包括 3 奈米(含)以下研發製程的相關人員。且台積電未來十年每年需要 250 名頂尖研究型大學的博士畢業生，而這些大學每年僅能產出 300 名。⁸由此可見，先進的半導體人才需求殷切。

參、趨勢研判

一、台灣半導體人才長期仍面臨缺工窘境

台灣半導體業者這幾年在積極擴廠下，人才不足窘境浮現，雖然，國內主要大專院校如台大、清華、陽明交大、成功大學等已經積極

⁷ “New Trends of Graphic Processor (GPU) Market Increasing Demand with Leading Key Players,” *Yahoo!Finance*, February 14, 2023, <https://reurl.cc/MRAoOL>.

⁸ 洪友芳，〈台積罕見鼓勵多休假 同業料跟進〉，《自由時報》，2023 年 2 月 16 日，<https://e.c.ltn.com.tw/article/paper/1547835>；楊孟軒，〈台積外籍兵團主力 新竹印度工程師：台灣有加班文化，但我不會待太晚〉，《天下雜誌》，2023 年 2 月 21 日，<https://www.cw.com.tw/article/5124782>。

建立半導體學院以培育國內人才，但長期來看，半導體人才供應不足。行政院所核定的七處新設與擴建科學園區，預估將帶動超過三萬名科技人才需求。⁹國際目前裁員浪潮下所釋出的多餘人力，正好可以彌補國內人才的長期缺口，適當透過各種方式利用國際人才以廣積人才庫，不僅可以提升台灣科技研發技術，更可以延續台灣半導體的長期發展。

二、AI將推動台灣在高階晶片的合作與卡位

科技的進步通常需要「殺手級應用軟體」(Killer App)來推波助瀾，例如臉書之於網際網路的發明。高速運算的過去運用在虛擬貨幣、大數據或是複雜的模擬運算如氣候、武器等場域所扮演的重要角色已無須贅述，而近期微軟的 ChatGPT 風潮帶動對於高速運算的需求極可能是對於先進製程晶片的 Killer App。其他國際大廠如 Google、Meta、百度、阿里巴巴等也感受危機感，觸發全球 AI「軍備」投資競賽，因而帶動資料中心及雲端應用需求升級再起，這由台廠最近屢獲高速傳輸、AI 及資料中心的急單也可以獲得應證。¹⁰國科會在 2023 年 2 月 13 日所公布預計將投入 349 億元的「8 大前瞻科研平臺」，首要目標就是鎖定前瞻半導體與量子科技。雖然台灣在前瞻半導體與量子科技技術研發上不一定能夠完全做到技術自主，但是透過國際合作以及目前善用已有的特殊工藝成熟製程與先進封裝領先地位，可以適時切入在國際供應鏈的地位，一如在半導體產業，雖然我們在半導體上游的專利與設備上還是倚賴美日廠商，但是依然可以在整個國際半導體供應鏈上扮演舉足輕重的角色。

⁹ 楊媛婷，〈國科會：台灣半導體裁員比例 低於全球〉，《自由時報》，2023 年 2 月 14 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1566978>。

¹⁰ 劉憲杰，〈高速傳輸、顯示驅動急單接力到來 譜瑞看好市況逐步回溫〉，《電子時報》，2023 年 2 月 9 日，<https://reurl.cc/NqZ02e>；陳玉娟，〈台積電 5 奈米重返滿載 三大急單灌注 ChatGPT 推力最大〉，《電子時報》，2023 年 2 月 23 日，<https://reurl.cc/2WoLYa>。

美中人工智慧競賽

王綉雯

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：國際情勢、數位發展、軍事科技

壹、新聞重點

2023 年 2 月，美國微軟公司（Microsoft）資助的新創公司 OpenAI 開發出生成式人工智慧聊天機器人 ChatGPT（Chat Generative Pre-trained Transformer），在全球引起風潮。該程式在 2022 年 11 月上線後，用戶數 5 天內超過一百萬、2 個月達到一億人次，其性能不但迅速擊敗對手谷歌（Google）稍後發表的同類型產品 Bard 程式，甚至幾乎通過美國醫師執照考試（US Medical Licensing Exam., USMLE）。

ChatGPT 是建立在 GPT-3.5 架構上的「大型語言模型」（Large Language Model, LLM），主要透過「增強式學習」（Reinforcement Learning, RL）來訓練。除了和人類對話之外，ChatGPT 還可自動生成文本、收集資料、編寫電腦程式碼等，具上下文意理解和邏輯思考能力。微軟創辦人比爾蓋茲（Bill Gates）表示，類似 ChatGPT 的人工智慧（以下簡稱「AI」）將改變世界並大幅提高效率。

對此，全球最大中文搜索引擎「百度」立即宣布將在 3 月推出同類型產品「文心一言」（ERNIE Bot）。這是建立在百度「文心」（ERNIE）架構上的語意理解平台，百度預告其將徹底顛覆雲市場之遊戲規則，使雲服務從數位時代躍入智慧時代。中國科技企業「騰訊」、「阿里巴巴」也宣布將推出類似產品。美中兩國的 AI 競賽進入新局面。¹

¹ “Bill Gates Thinks A.I. like ChatGPT is the ‘Most Important’ Innovation Right Now,” *CNBC*, February 10, 2023, <https://reurl.cc/LNp2jv>;〈中美 AI 新戰場 ChatGPT 爆紅！百度領頭中國人工智能排世界第幾？〉，《香港 01》，2023 年 2 月 18 日，<https://reurl.cc/xlgLXE>；〈AI

貳、安全意涵

一、美中兩國人工智慧發展各有所長

美中兩國是目前全球 AI 領域排名最高的前兩強，美國雖然整體上保持領先地位，但和中國的差距正急速縮小。²首先，以技術層面數據、算力和演算法三項指標來看，中國在數據上擁有規模優勢，但是在算力和演算法上落後美國。其次，美國在基礎研究、關鍵創新、頂尖人才、AI 晶片、技術生態布局、融資環境等方面極具優勢；中國則偏重技術應用和超級電腦數量，在基礎平台和標準規範方面稍顯落後。³第三，在研發資金投入方面，AI 模型越大、數據越多，訓練成本越昂貴，特別是大型語言模型一次訓練即可能耗費上千萬美元，ChatGPT 上線後平均每天燒掉幾百萬美元，致使 OpenAI 公司至今仍處於虧損。⁴美中 AI 競賽到最後可能是比財力大小，所以拜登政府才會準備斬斷流往中國 AI 產業的美國資金。

二、人工智慧是未來戰爭之重要基礎

AI 被美中兩國如此重視，除了是數位經濟轉型、數位國家建設之關鍵外，最主要原因在於 AI 在未來多領域作戰中將成為關鍵基礎技術。無論是解放軍的「智能化戰爭」，⁵或是美軍的「融合專案」（Project Convergence, PC）等，應用場景都是將陸、海、空、特種、太空等各軍種之感測器和武器系統等，全部整合到單一網絡中，建立戰場共同圖像，並運用人工智慧選擇武器，更快且更有效地回應

【熱潮】文心一言通過百度智能雲提供服務，將改變雲市場規則》，《鉅亨網》，2023 年 2 月 17 日，<https://reurl.cc/Dmv0pR>。

² 參見筆者，〈美中兩國人工智慧競爭與軍用潛力〉，《國防安全週報》第 84 期，2020 年 2 月 7 日，頁 23-27。

³ 參見〈中美人工智能之比較分析〉，《芯語》，2021 年 7 月 8 日，<https://reurl.cc/b7zvbM>；
；賈夏利、劉小平，〈中美人工智慧競爭現狀對比分析及啟示〉，《世界科技研究与发展》，第 44 卷第 4 期，2022 年 8 月，頁 531-542。

⁴ “ChatGPT Burns Millions Every Day. Can Computer Scientists Make AI One Million Times More Efficient?” *Forbes*, February 10, 2023, <https://reurl.cc/WDEn79>。

⁵ 參見揭仲，〈揭仲專欄：共軍 2035 初具「智能化戰爭」能力〉，《風傳媒》，2023 年 2 月 17 日，<https://www.storm.mg/article/4734033>。

威脅。⁶例如：美軍 2020 年第一次驗證多領域作戰概念的「融合專案 2020」(PC20) 演習，就結合了無人機、低軌衛星、地面平台和自動火砲系統等，在 20 秒內完成交戰。2022 年 PC22 演習更擴大讓英國、加拿大、紐西蘭等多國盟軍參加。AI 在未來多領域或多國聯合作戰中將扮演重要角色，至少在「自動化致命武器」(Lethal autonomous weapons, LAWs) 和「無人武器系統蜂群作戰」(swarms of unmanned systems) 方面有所發揮。

參、趨勢研判

一、「通用型人工智慧」或是決勝關鍵

儘管 ChatGPT 目前蔚為風潮，但是，「通用型人工智慧」(Artificial General Intelligence, AGI) 可能才是美中 AI 競賽的決勝關鍵。「通用型人工智慧」之終極願景，是讓機器直接模擬人腦，能獨立思考、認知和聯想等。換言之，機器不只具備目前在個別領域模仿人類的電腦視覺、文字圖像辨識、語音辨識、自然語言等能力(即「弱人工智慧」, Weak AI)，還必須具有自主意識和人類認知世界的基本常識，可自主觀察、理解、學習和決斷(即「強人工智慧」, Strong AI)。欲達此目標，需要提供大量資訊來訓練 AI 模型，但是 ChatGPT 等大型語言模型仍不足以成為 AI 發展之奇點(singularity)。⁷畢竟，若參數量是 AI 模型訓練之決勝關鍵，目前全球最大的通用訓練模型—北京智源人工智能學院開發的「悟道 2.0」，其參數量多達 1.75 兆，是美國 GPT-3 的 10 倍，早就應開發出比 ChatGPT 更成功的 AI 聊天機器人才是。未來，具自主意識的「通用型人工智慧」將是

⁶ 參見“The Army’s Project Convergence,” *Congressional Research Service*, June 2, 2022, <https://sgp.fas.org/crs/weapons/IF11654.pdf>. ; “Project Convergence 2022: Army to Work Closely with Allies in the Future Fight,” *U.S. Army*, November 16, 2022, <https://reurl.cc/gZ8KgQ>。

⁷ 〈【Rosy 聊科技】深度學習教父楊立昆的通用人工智慧願景：AI 是否能更像人？〉，《INSIDE》，2022 年 6 月 29 日，<https://www.inside.com.tw/article/28135->。

中美兩國 AI 競爭最前線。

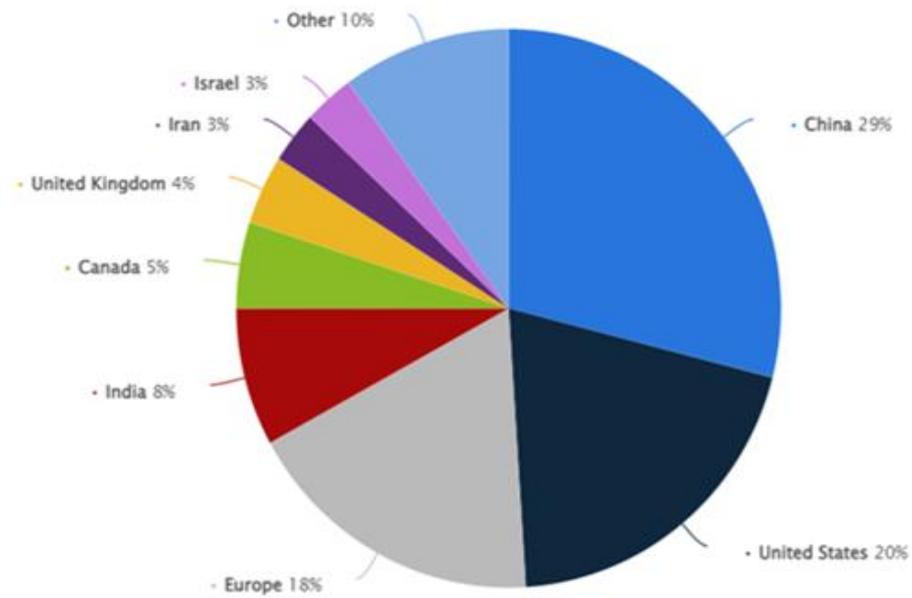
二、美國或將限制美籍華裔AI人才協助中國

為了拖延中國 AI 技術之進展，美國在 2022 年 10 月發布禁令限制先進 AI 晶片售予中國，⁸且不久之後可能禁止美國資金投資中國 AI 產業，亦即斷其取得晶片和金流。但是，對中國「卡脖子」之最重要關鍵卻在於腦礦（talent）——美籍華裔 AI 頂尖人才。據統計，至 2019 年為止，中國出身且在美國取得博士學位的 AI 頂尖研究者之中，88%選擇留在美國、10%回到中國發展；同年度在美國機構任職的頂尖 AI 研究者，有 29%來自中國，美國出身者則佔 20%（見圖）。⁹換言之，美國 AI 創新研發有一大部份來自美籍華裔人才的貢獻。為此，美國在嚴查尖端技術被中國科技間諜竊取傳回中國之餘，未來應會盡力爭取美籍華裔 AI 人才留在美國發展，以避免這些人才回歸中國而助長對手的 AI 實力。¹⁰

⁸ 參見筆者，〈美中科技戰—AI 晶片篇〉，《國防安全雙週報》第 42 期，2021 年 11 月 26 日，頁 23-28。

⁹ “Country/region of Origin of Leading Artificial Intelligence (AI) Researchers Working for U.S. Institutions as of 2019,” *Statista*, June 2020, <https://reurl.cc/vkqmM1>; 〈550 萬在美華人資料全公開，88%中國籍博士留在美國〉，《騰訊網》，2021 年 12 月 29 日，<https://reurl.cc/6NaLW6>。

¹⁰ “FBI Director Defends Investigations of Chinese Academics in front of University Audience,” *NBC NEWS*, December 3, 2022, <https://reurl.cc/o0gZbq>。



圖、2019 年在美國機構任職之 AI 頂尖研究者出身國之佔比

資料來源：“Country/region of origin of leading artificial intelligence (AI) researchers working for U.S. institutions as of 2019,” *Statista*, June 2020, <https://reurl.cc/vkqmM1>.

王毅訪歐鞏固中歐「全面戰略伴關係」

鍾志東

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

俄烏戰爭週年前夕，中共中央外事工作委員會辦公室主任王毅 2023 年 2 月 14 至 22 日前往歐洲訪問法國、義大利、德國、匈牙利與俄羅斯，並出席第 59 屆慕尼黑安全會議（Munich Security Conference）。¹（王毅歐洲行大事記，請見附表。）王毅先於 2 月 15 日於法國愛麗舍宮（Palais de l'Élysée）與法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）會面，雙邊同意加強戰略對話，法方並於王毅抵達當日立即取消中國旅客入境限制，以表達善意。其後 2 月 18 日王毅在慕尼黑安全會議，發表題為《建設一個更加安全的世界》的安全倡議講話。王毅歐洲行選擇俄羅斯作為其終站，在 2 月 22 日會晤總統普欽（Vladimir Putin），就推動中俄關係與「勸和促談」俄烏戰爭事進行討論。王毅馬不停蹄的歐洲行，除積極強化中歐戰略合作關係外，也藉機彰顯中國在國際事務的重要地位與影響力。

貳、安全意涵

一、化被動為主動的《建設一個更加安全的世界》安全倡議

王毅此次行程緊湊地拜訪中國在歐洲重要夥伴國家，其在慕尼黑安全會議中國專場活動，以《建設一個更加安全的世界》為題發表演講，無疑是他歐洲行的重要焦點之一。其演說內容是重要風向指標，提供觀察北京如何強化中歐戰略合作的方式重點，以及習近平政府當前對外政策的理念原則。王毅在《建設一個更加安全的世

¹ 〈王毅將訪問法國、義大利、匈牙利和俄羅斯並赴德國出席第 59 屆慕尼黑安全會議〉，《中國外交部》，2023 年 2 月 13 日，<https://reurl.cc/V8Evdn>。

界》開宗明義指出，大國欠缺互信、地緣裂痕擴大、單邊主義盛行與冷戰思維復辟下，加上「能源、糧食、氣候、生物、人工智能等新型安全威脅」，是當前全球安全主要挑戰。他強調「人類社會絕不能重走陣營對立、分裂對抗的老路，絕不能陷入零和博弈、戰爭衝突的陷阱」，並據此提出「堅持尊重各國主權和領土完整」、「堅持通過對話協商和平解決爭端」、「回歸聯合國憲章宗旨和原則」，以及「重視發展的關鍵作用」等 4 項安全倡議，以讓所謂「世界更安全」。²

王毅於俄烏戰爭周年前夕，在歐美西方國家親烏克蘭為主場的慕尼黑安全會議上，提《建設一個更加安全的世界》4 項安全倡議，為中歐戰略互動定調，其意義非比尋常，並藉此預告 2 月 21 日北京《全球安全倡議概念文件》的發布。對台灣而言，此 4 項倡議中最值得注意的是，其將「尊重主權領土」置於第一項也是最優先地位，主張「主權原則是當代國際秩序的基石」，並將國際霸權行徑與領土主權議題相連結，稱此為「國際和平的最大破壞因素」。其據此提「一個中國原則」主權問題不容侵犯，不點名地抨擊歐美西方國家，不能在領土主權議題上，搞「選擇性適用」與「雙重標準」，挑戰北京的兩岸「一中原則」，藉以預畫紅線，遏止歐洲國家近來升高涉入台海安全趨勢。

二、歐洲是中國對美競爭全球戰略布局的重要關鍵

歐盟是中國全球戰略佈局中，對美國鬥爭所不可或缺的一環。中國與歐盟於 2003 年建立「全面戰略夥伴關係」，北京發表首份對歐盟政策文件，其後陸續於 2013 與 2018 年發表第二與第三份的歐洲政策文件，以推動落實雙邊的「全面戰略夥伴關係」。2023 年是中

² 〈建設一個更加安全的世界—王毅主任在第 59 屆慕尼黑安全會議中國專場上的主旨講話〉，《中國外交部》，2023 年 2 月 18 日，<https://reurl.cc/0Ej87k>。

歐建立「全面戰略夥伴關係」的二十周年紀念，不過雙邊關係自歐盟 2019 年 3 月 12 日針對中國發布《歐中戰略前景》(EU-China – A strategic outlook)，定位歐中雙邊「既合作又競爭」的戰略關係以來，隨著北京在習近平「中國夢」下企圖改變既有國際秩序，例如在台海與南海，以及在俄烏戰爭中的親俄立場，使得中歐關係呈現每下愈況態勢。作為歐盟實質上安全機制的北約 (NATO)，在 2022 年 6 月發布最新的《北約 2022 戰略概念》(NATO 2022 Strategic Concept)，更將中國定位為「系統性挑戰」(systemic challenges)。

王毅歐洲行提的《建設一個更加安全的世界》安全倡議，可視為北京在「異中求同」理念下，企圖改善日趨崩壞中歐「全面戰略夥伴關係」的新藍圖。《建設一個更加安全的世界》指出，中歐是「多極化進程的兩大力量，兩大市場，兩大文明」，對世界走向「舉足輕重」。因為，「如果我們選擇對話與合作，陣營對立就不會形成；如果我們選擇和平與穩定，新的冷戰就打不起來；如果我們選擇開放與共贏，全球的發展繁榮就有了希望。」王毅在會見歐盟外交暨安全政策高級代表波瑞爾時即表示，「中歐是夥伴不是對手，共識遠大於分歧。」雙方應「堅持夥伴關係定位，尊重彼此核心利益。」並建議，「雙方可積極籌備新一次中歐領導人會晤，充分用好各領域高層對話機制，推動雙方交流盡快恢復至疫前水平。」³明顯地，王毅所提尊重領土主權、和平解決爭端、反對單邊主義回歸聯合國多邊機制，以及重視經貿發展反對保護主義等倡議，也符合呼應歐盟的主張與利益所在，這也企圖為雙邊發展戰略夥伴關係，提供具體的共同合作基礎。

³ 〈王毅會見歐盟外交與安全政策高級代表博雷利〉，《中國外交部》，2023 年 2 月 19 日，<https://reurl.cc/Nqrd1n>。

參、趨勢研判

一、中俄「戰略協作」程度將定義中歐「戰略夥伴關係」

俄烏戰爭將屆滿週年之際，王毅到訪俄羅斯與普欽總統會面，並證實習近平即將到訪俄羅斯。這無異是對莫斯科「雪中送炭」，也勢將升高歐盟對中俄關係疑慮，進而將重新定義中歐間的「全面戰略夥伴關係」。北約秘書長史托騰柏格（Jens Stoltenberg）即表示，跡象顯示中國可能計劃支持俄羅斯在烏克蘭的戰爭，他強烈敦促北京停止違背國際法。⁴普欽在高調會面王毅時盛讚，俄中兩國貿易的增加額度超過預期，俄中關係發展達到「新境界」，也期待習近平的來訪。普欽同時指出，「當前俄中關係正朝著既定目標前進，雙方各領域合作以及在上合、金磚等多邊組織重大協調富有成果，在國際事務中加強團結協作，對推動國際關係民主化和國際格局的平衡穩定，具有重要意義。」對此王毅則表示，中俄關係「歷經國際風雲考驗，成熟堅韌、穩如泰山」，並強調稱，「中俄全面戰略協作夥伴關係從不針對第三方，也不受第三方干擾，更不接受第三方的脅迫」。⁵歐盟外交和安全政策高級代表波瑞爾曾以「聾子對話」總結2022年歐中高峰會雙邊對俄烏戰爭「各持己見」立場，此態勢隨著歐美加強對俄羅斯制裁與援助烏克蘭，不僅沒有改變，還呈現變本加厲趨勢。儘管北京於王毅歐洲行在訪俄前，刻意地相繼提出《建設一個更加安全的世界》倡議與《全球安全倡議概念文件》，企圖兩邊討好，正當化中國在俄烏戰爭的「中立」與「勸和促談」立場。不過這也再次凸顯，中國與歐盟間對俄烏戰爭立場的根本不同，北京在「中俄戰略協作關係」下持續加強其對俄羅斯支持，只會更加地「異化」

⁴ 〈北約秘書長：有跡象表明中國可能支持俄羅斯的戰爭〉，《美國之音》，2023年2月23日，<https://reurl.cc/pLx5yx>。

⁵ 松仁，〈普京會晤王毅，證實習將訪俄稱俄中關係達到「新境界」〉，《美國之音》，2023年2月23日，<https://reurl.cc/eXEI9j>。

(alienation) 中歐「全面戰略夥伴關係」。

二、中歐關係與中美關係「共伴效果」將持續發酵

相較於中美的競爭性結構關係，致使中美欠缺互信合作基礎，中歐間則存在許多「合則兩利」的合作空間關係，依王毅說法，中歐間「是夥伴不是對手，共識遠大於分歧。」也因此，北京在國際多邊主義與歐盟「戰略自主」理念下，始終積極經營中歐關係，離間歐美關係，避免中美競爭關係影響中歐合作關係，以藉此反制美國主導的國際秩序。這也是為何王毅《建設一個更加安全的世界》倡議與北京《全球安全倡議概念文件》，均重複強調《聯合國憲章》理念與架構下多邊機制重要性。不過北京企圖將中歐關係與中美關係做切割，以避免相互影響的企圖，在可預見的未來成效將極其有限。這主要是因為，北約「共同安全」機制、美歐民主價值同盟，以及中歐對俄烏戰爭欠缺共識等三項因素，將使中歐關係與中美關係產生「共伴效果」(accompanied effect)，從而定義了中歐美的戰略三角關係。王毅歐洲行在《建設一個更加安全的世界》倡議與《全球安全倡議概念文件》加持下，企圖透過落實習近平所謂的「共同、綜合、合作、可持續」的「新安全觀」，以鞏固中歐「全面戰略夥伴關係」。不過可以預期的，在中歐關係與中美關係的「共伴效果」下，中歐「全面戰略夥伴關係」將持續面臨結構性的挑戰。

附表、王毅 2023 年 2 月訪歐行會見各國政要大事記

時間	會見人員	地點	會談要點
2023 年 2 月 15 日	法國總統馬克宏 (Emmanuel Macron)	巴黎	雙邊同意加強戰略對話，並就烏克蘭問題深入交換了意見。
2023 年 2 月 16 日	義大利副總理兼外交部長塔加尼 (Antonio)	羅馬	雙方同意盡快重啟各項合作機制，並推動歐盟

	Tajani)		(EU) 發展對中關係。
2023年2月17日	德國總理蕭茲 (Olaf Scholz)	慕尼黑	盡快重啟各領域合作，儘早啟動下一輪政府磋商。德方將堅定發展同中國的經貿關係，反對任何形式的「脫鉤」。強勁的德中關係和經貿互利合作有利於世界的穩定和繁榮。
2023年2月18日	歐盟外交暨安全政策高級代表波瑞爾 (Josep Borrell)	慕尼黑	雙方同意加強高層交往，推進各領域合作，共同籌備好下次歐中領導人會晤。
2023年2月18日	美國國務卿布林肯 (Antony Blinken)	慕尼黑	雙方對間諜氣球與俄烏戰爭交換意見。
2023年2月18日	荷蘭副首相兼外交大臣胡克斯特拉 (Wopke Hoekstra)	慕尼黑	各方都有責任堅定維護多邊主義，支援多邊機制和國際規則。雙邊將擴大合作，成為可靠和穩定的合作夥伴。
2023年2月18日	英國外交發展大臣柯維立 (James Cleverly)	慕尼黑	雙邊就加強中英合作與貿易關係，以及共同應對全球性挑戰進行討論。
2023年2月18日	愛爾蘭副總理兼外交與國防部長馬丁	慕尼黑	愛爾蘭肯定中國是重要合作夥伴，特別是經貿

	(Micheal Martin)		合作。雙方加強各層級交往，推動雙邊關係取得更大發展。
2023年2月18日	比利時首相德克羅 (Alexander De Croo)	慕尼黑	加強兩國經貿、民航、新能源等領域的合作。還就烏克蘭問題交換了意見。
2023年2月18日	烏克蘭外長庫列巴 (Dmytro Kuleba)	慕尼黑	中方堅持勸和促談，不願看到烏克蘭危機長期化、擴大化。烏方「重視中國的國際地位和重要影響，重視中方關於政治解決危機的立場，期待中方繼續發揮建設性作用」。
2023年2月18日	奧地利外長沙倫貝格 (Alexander Schallenberg)	慕尼黑	奧方表達願以開放的態度同中國開展合作，反對脫鉤，堅定支持全球化。中國具有重要國際影響，期待中方在烏克蘭問題上發揮更大作用，推動局勢緩和降溫。
2023年2月18日	日本外相林芳正	慕尼黑	雙方對於中日安全對話、兩國外交當局協商以及日中經濟夥伴會議

			<p>將於下週召開一事，表示歡迎。中日也都同意，兩國包括領導人及外相在內的各層級意見溝通有必要密切進行。日方對台海議題、間諜氣球、北韓飛彈與俄烏戰爭表達關切。日方希望兩國能建立「具建設性且穩定性的關係」。</p>
2023年2月19日	匈牙利總理歐爾班 (Viktor Orbán)	布達佩斯	<p>匈方堅定不移奉行對華友好政策，高度重視與中方的各領域合作。雙方還就烏克蘭問題深入交換意見，認為形勢越複雜，越應保持清醒冷靜，做出符合國際關係準則和歐洲長遠利益的正確抉擇，早日實現歐洲的和平。</p>
2023年2月22日	俄羅斯外長拉夫羅夫 (Sergey Lavrov)	莫斯科	<p>方一致同意繼續加強在聯合國等國際多邊機制內的協作，共同捍衛聯合國憲章宗旨和原則，堅決反對霸權主義、集團對抗。雙方還就烏克</p>

			蘭問題進行了深入討論。
2023年2月22日	俄羅斯總統普欽 (Vladimir Putin)	莫斯科	中方表達願同俄方一道，保持戰略定力，深化政治互信，加強戰略協作，拓展務實合作，維護兩國的正當利益，為促進世界和平與發展發揮兩國的建設性作用。普欽表示在國際事務中加強團結協作，對推動國際關係民主化和國際格局的平衡穩定具有重要意義。雙方就烏克蘭問題深入交換意見。王毅表示，讚賞俄方重申願通過對話談判解決問題。

資料來源：鍾志東整理自中國外交部官網《重要新聞》，
<https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/index.shtml>。

中國藉第 17 屆「太平洋運動會」深化勢力

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

第 17 屆「太平洋運動會」(Pacific Games)，將於今(2023)年年底的 11 月 19 日至 12 月 2 日於索羅門群島 (Solomon Islands) 舉行。「太平洋運動會」每四年舉辦一次，上一屆由薩摩亞 (Samoa) 舉辦，而下一屆將由法屬玻里尼西亞 (French Polynesia) 主辦。¹「太平洋運動會」本就是南太區域的年度盛事，近年來中國勢力在南太平洋大幅擴張，2022 年 5-6 月中國外交部長王毅出訪時，欲簽署《全面協議》而未果，今年的賽事使得中國勢力可以名正言順的以援助的名義進入南太平洋。

貳、安全意涵

中國藉援助索羅門群島擴展影響力

作為南太平洋諸國中唯一與中國簽署《安全協議》的國家，索羅門群島等於是中國在南太平洋建立的第一個橋頭堡，其重要性不言而喻。索羅門群島辦理第 17 屆「太平洋運動會」，剛好給予中國名正言順的理由經營雙邊關係，藉此深耕其在索羅門群島的影響力，並伺機進一步擴展在南太平洋的影響力。中國已於 2022 年 4 月 22 日，由駐索羅門群島大使李明與索羅門群島總理蘇嘉瓦瑞 (Manasseh Sogavare) 共同出席中國援助的訓練跑道與足球場移交儀式。該訓練跑道號稱是索羅門群島有史以來第一條國際現代化標

¹ Mike Rowbottom, "Solomon Water Becomes Major Partners of 2023 Pacific Games," *In side the Games*, January 29, 2023, <https://www.insidethegames.biz/articles/1133056/solomon-water-2023-pacific-games-sponsor>.

準跑道。²中國目前最為引人注目的建築項目，計有體育館及國立大學宿舍暨選手村；後者已於 2022 年 6 月 24 日舉行開工儀式。³

參、趨勢研判

一、索羅門群島的民情恐不穩定

中國對索羅門群島的捐助款，在索羅門群島籌備第 17 屆「太平洋運動會」支出龐大的情況下，可謂來得及時。然而，中國在索羅門群島不僅以官方的途徑出現，亦以非官方的面貌出現。中國建設公司與中國勞工亦大舉進入。中國去（2022）年捐助索羅門群島建設體育館，承攬的是「中國土木工程集團有限公司」（China Civil Engineering Construction Company），而非索羅門群島的建設公司，或外國公司。⁴

這是由於中國建設公司開出的工資遠低於索羅門群島當地的水準。在請不到當地勞工的情況下，中國籍勞工因而源源不斷進入索羅門群島，伴隨而來的便是為數眾多由中國人開設的商店。中國籍勞工的消費習慣往往是光顧中國商店，而非索羅門群島當地人開設的商店；且索羅門群島當地的商店，從雜貨店到便利商店已受到中國老闆的大量收購。在這樣的情況下，中國勞工與中國商家自然而然地形成了一個社群。索羅門群島的勞工階層無法充分得到籌備第 17 屆「太平洋運動會」的工作機會；當地人經營的商店也無法賺取中國勞工的消費財，經濟的發展速度日益趨緩。與此同時，他們卻

² 〈李明大使和索加瓦雷總理共同出席中國援所體育場館專案訓練跑道移交儀式〉，《中華人民共和國駐索羅門群島大使館》，2022 年 4 月 22 日，http://sb.china-embassy.gov.cn/chn/sgxw/202204/t20220422_10672268.htm。

³ 〈李明大使和索加瓦雷總理共同出席中國援所國立大學宿舍樓項目開工儀式〉，《中華人民共和國駐索羅門群島大使館》，2022 年 6 月 24 日，http://sb.china-embassy.gov.cn/chn/sgxw/202206/t20220624_10709209.htm。

⁴ Liyuan Lu, "In Solomon Islands, Some Wary of Beijing-backed Construction," *Voice of America*, August 11, 2022, <https://www.voanews.com/a/in-solomon-islands-some-wary-of-beijing-backed-construction/6696993.html>；〈所羅門群島騷亂後政治撕裂持續 背後的中國因素和深層矛盾〉，《BBC 中文》，2021 年 12 月 7 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-59561725>。

眼睜睜看著中國人領到薪水，在中國商店消費。中國商店有了收入，可以從中國進口更多家鄉的商品販售給在索羅門群島構工的中國人。等於中國贈與索羅門群島的工程款，大部分流向了中國人，而非索羅門群島的國民。一枯與一榮，形成了強烈的對比，索羅門群島的民情恐因而不穩定。

二、索羅門群島或不至於再次發生暴動

2021年11月24至27日索羅門發生過暴動，其中部分的原因便在於中國人經營的伐木公司大量聘僱中國勞工，而非當地人；另一原因或為這些公司給予當地人的薪資過低。在自己的國家卻受到外國人的歧視待遇，孰可忍孰不可忍，星星之火乃因而燎原。原本的群眾抗議事件因而升高為暴動，眾多中國商店無可避免地成為暴民縱火的目標。有鑑於該次暴動中，索羅門群島警方的無力應處，2022年11月2日，澳大利亞捐贈索羅門群島少量的半自動步槍與運動型多用途車；兩天後，中國則向索羅門群島警方捐贈了鎮暴水車、警用機車和運動型多用途車。擁有這些裝備，在處理群眾事件時可說是遊刃有餘；退一步說，這些裝備對於抗議的群眾應具有相當的震攝力，使得儘管發生群眾事件，但不至於迅速升高至暴動，即便升高至暴動，也不至於迅速蔓延。

儘管中國與索羅門群島簽署的《安全協議》從未披露，索羅門群島皇家警察已於2022年10月11日宣布，一個由32名警察組成的代表團首次前往中國接受培訓。在索羅門群島首都霍尼亞拉（Honiara）的街頭，至少在2022年11月17日已經可以見到中國警察身著制服的蹤影。⁵索羅門群島的1,500警力一方面獲得現代化裝備，一方面得到中國的培訓，應能降低該國再次發生暴動的可能性。

⁵ 方德豪，〈中國公安大搖大擺在所羅門群島街頭出現〉，《自由亞洲電台》，2022年11月18日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/police-11182022051249.html>。

三、後續效應有待觀察

由於中國警察出現在索羅門群島街頭乃最新的發展，當地百姓心中的觀感及他國認為中國的意圖仍有待觀察。然而澳大利亞國家情報局（Office of National Intelligence）局長希勒（Andrew Shearer）於 2022 年 4 月提出的報告發人深省。⁶希勒表示：（一）當澳大利亞的軍隊及中國警察同時在索羅門群島出現時，當發生群眾事件時，事權如何統一本就是個問題；（二）中國警察出現在索羅門群島本就可能引發進一步的衝突及局勢不穩定。至於中國警察出現在索羅門群島到底會造成何種影響，仍待後續觀察。

⁶ Andrew Greene, “Spy Boss Denies 'Intelligence Failure' before Solomon Islands Signed Security Pact with China,” *ABC News*, April 27, 2022, <https://www.abc.net.au/news/2022-04-27/andrew-shearer-intelligence-boss-china-solomon-islands-security/101017836>.

澳洲與巴紐推動安全協議談判

黃恩浩

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國際情勢、印太區域

壹、新聞重點

根據《美聯社》記者派瑞（Nick Perry）在 2023 年 1 月 13 日發表一篇題為〈澳洲正與巴紐敲定一項新的安全協議〉的文章於《外交家》（*The Diplomat*）雜誌，其內容提到澳洲現任總理艾班尼斯（Anthony Albanese）與其鄰國巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea，簡稱「巴紐」）¹總理馬拉普（James Marape）於 1 月 12 日在巴紐首都摩斯比港（Port Moresby）會晤時公開表示，雙方正在敲定一項新的《雙邊安全協議》（Bilateral Security Treaty）以強化兩國之間現有的安全架構，而此舉正是針對中國在西太平洋地區擴張所帶來的安全挑戰。²

由於 2022 年 4 月份，中國與澳洲附近的索羅門群島簽署《中索安全合作架構協議》，此舉引發了區域國家對中國在該地區擴張政軍經影響力的擔憂。雖然澳巴雙方尚未公布該安全協議的細節，但艾班尼斯表示，澳巴安全協議談判預計於今年 4 月結束，正式協議將於 6 月份簽署。此外，在二次大戰期間澳巴雙方的合作經驗與互信基礎上，艾班尼斯提到，要深化雙方的國防合作與安全關係，並儘快完成雙邊安全協議談判，內容不僅涵蓋國防、氣候變遷和網路安全等領域，部隊訓練和聯合行動等，也將致力於解決巴紐的需求，

¹ 補充說明：巴紐對於台灣的重要性在於，巴紐是台灣天然氣重要供應國，巴紐天然氣集團與台灣中油公司簽有 20 年長約，每年供應台灣 120 萬噸液化天然氣（LNG），2014 年 6 月起交運，2022 年台灣自巴紐進口天然氣逾 11 億餘美元。另外，巴紐也是台灣木材、礦產等原物料重要來源國，還是台灣遠洋漁業重要捕撈及加工基地。

² Nick Perry, "Australia Is Finalizing a New Security Pact with Papua New Guinea," *The Diplomat*, January 13, 2023, <https://thediplomat.com/2023/01/australia-is-finalizing-a-new-security-pact-with-papua-new-guinea/>.

包括：支持法律方面、司法部門、軍警交流，以及協助升級港口、道路、數位基礎設施等建設計劃。³

貳、安全意涵

澳洲在歷史上曾對巴紐進行殖民管理與建設，自二次大戰結束以來迄今澳洲仍是該國最大的援助來源。⁴在中索雙方簽署安全協議之後，太平洋區域緊張局勢因此升高。對此，巴紐外交部長特卡琴科（Justin Tkatchenko）於去年 8 月 30 日會見到訪的澳洲外長黃英賢（Penny Wong）時曾表示，希望與澳洲，甚至與美國和紐西蘭簽署安全協議。⁵其實，早在 2019 年之前澳洲與巴紐的安全協議就一直在討論中，直到中索達成安全協議之後，這才促使澳巴雙方決心加快討論安全協議的進程，並落實強化兩國間安全合作。

面對中國在南太日益增長的外交影響力和軍事擴張威脅，澳洲正努力加強與其北方鄰國巴紐的關係，自 2022 年 5 月艾班尼斯贏得聯邦大選以來，澳巴兩國領導人已舉行多次會晤，近期澳巴積極推動安全協議談判之意涵如下分析：

一、抗衡中國向南太擴張的軍事影響力

巴紐位於東亞與南太交界，以及索羅門群島的西方，距離澳洲本土約 1 千公里，在一、二次大戰期間經常是域外強權入侵南太的戰略高地。因此澳洲在《2016 年國防白皮書》（2016 Defence White Paper）就指出，巴紐是澳洲本土安全的「迫切周邊」（immediate

³ Ibid.

⁴ Derek McDougall, *Australian Foreign Relations* (New South Wales: Person Education Australia, 2009), pp. 172-173. 補充說明：在歷史上，1906 年英國把在紐幾內亞屬地（被稱之為「紐愛爾蘭」）的管轄權交給澳洲，且紐幾內亞島東部曾經被英國與德國殖民瓜分，於第一次世界大戰期間，澳洲強行奪取德國在紐幾內亞的屬地而因此屬於澳洲，並於 1920 年獲得國際聯盟的承認，所以曾被稱為「澳屬紐幾內亞」（Australian New Guinea）。巴紐 1975 年於澳洲工黨執政期間從澳洲獨立，雖然該國與澳洲有著長期的國防安全關係，且澳洲仍然是巴紐最大的援助國，但中國目前是巴紐最大的貿易夥伴，雙方也正在談判自由貿易協定。

⁵ 陳成良，〈防堵中國，巴紐盼與美澳紐三國簽署安全協定〉，《自由時報》，2022 年 9 月 1 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1537663>。

neighborhood)，澳洲必須確保巴紐戰略位置不為其他強權所佔用。⁶ 巴紐曾是澳洲的殖民地，但近十年來中國相當積極深化與巴紐的經貿關係，巴紐亦為第一個加入中國「一帶一路」倡議（One Belt One Road Initiative）的南太國家。中國於 2018 年曾提議要在巴紐境內重新開發一處海軍基地，但遭巴紐拒絕。為了不讓中國將軍事影響力的觸手伸進巴紐，同年澳洲（協同美國）因此決定出資升級該國在曼奴斯島（Manus Island）的隆布倫海軍基地（Lombrum Naval Base）。因為該島可謂是南太的關鍵門戶，向北可控制東北亞區域航道、向西可控制東南亞區域航道、向東可控制索羅門群島附近航道、向南可控制澳紐與南太主要貿易航道。更重要的是，可以抗衡中國向南太的軍事擴張。

二、強化第二島鏈南方區域的安全連結

從地緣戰略的角度，第二島鏈是以美國的關島為中心，由日本的小笠原群島（Ogasawara Islands）、硫磺群島（Iwo Jima Islands）和美國的馬里亞納群島（Mariana Islands）等島嶼組成，其後方防衛力量是駐紮在澳洲與紐西蘭等國的基地群。在第二島鏈南方，巴紐的位置則是一個重要關鍵，在必要時更可以牽制他國在西太平洋的海空行動。例如：澳洲與巴紐之間的托勒斯海峽（Torres Strait）是連結東南亞與南太區域的重要海線交通，也是澳洲東岸貿易的重要航道，在 2022 年 2 月 1 艘中國艦艇朝飛越澳洲北方托勒斯海峽上空的一架澳軍 P-8A「海神」（Poseidon）偵察機照射雷射光，使得中國海軍艦艇這類巡航行動成為國際焦點。⁷ 澳洲國防部長馬勒斯（Richard Marles）於 2022 年 10 月表示，澳洲希望與巴紐達成一項協議，讓雙

⁶ Department of Defense of Australian Government, *2016 Defense White Paper* (Australia: Department of Defense, 2016), <https://www.defence.gov.au/sites/default/files/2021-08/2016-Defence-White-Paper.pdf>.

⁷ 〈澳洲防長：巴布亞紐幾內亞盼簽安全協議〉，《聯合新聞網》，2022 年 8 月 31 日，<https://udn.com/news/story/6809/6578109>。

方陸海空軍人員等能夠更頻繁地進行安全合作。⁸巴紐對於中索安全協議亦表示憂慮，共同防範中國在南太擴張軍事影響力可謂是澳巴雙方的共同利益。一旦澳巴順利在今年 6 月簽署雙邊安全協議，此對南太區域與第二島鏈的實質安全將有莫大的助益。⁹

參、趨勢研判

因為中國近年對南太區域的軍事壓力和經濟脅迫，有可能破壞該地區相關國家的和平、繁榮和安全，因此美國和以美國為首的區域民主國家澳洲與紐西蘭和巴紐的安全合作和發展援助，對於維護該區域安全穩定至關重要。要是中國軍事影響力進入南太地區並建立軍事基地，在戰略上將有可能切斷連接美國、澳洲與紐西蘭之間的海空交通航道。未來有兩項趨勢值得關注：

一、美國繼澳洲之後將與巴紐簽署安全協議

在澳洲與巴紐雙方推動簽署國防安全協議之後，在 2022 年 9 月公布的《美國太平洋夥伴關係戰略》（*Pacific Partnership Strategy of The United States*）報告基礎上，¹⁰華府計畫要加強與該南太的合作和繁榮，並藉此支撐美國國家安全利益，所以美國和巴紐將在近期就國防安全合作相關協議展開談判。巴紐官方亦將於今年 2 月派代表團前往美國檀香山（Honolulu），與美國進行高層討論，預計該協議將在今年中旬完成簽訂。¹¹對此，巴紐外長特卡琴科在接受澳洲廣播公司（ABC）採訪時提及，該協議將為未來的聯合項目提供框架以

⁸ 張雅涵，〈澳洲與巴紐談判安全協議，目標 6 月完成簽署〉，《中央廣播電臺》，2023 年 1 月 12 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2156177>。

⁹ Rebecca Kuku, Kate Lyons and Daniel Hurst, “Australia and Papua New Guinea Pledge New Security Pact Saying Interests are ‘Intertwined’,” *The Guardian*, January 12, 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/jan/12/just-changed-url-to-anthony-albanese-papua-new-guinea-parliament-address-calls-for-png-nrl-team>.

¹⁰ The White House, *Pacific Partnership Strategy of The United States*, September 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/09/Pacific-Partnership-Strategy.pdf>.

¹¹ Victoria Kelly-Clark, 〈美國將與巴布亞新幾內亞簽署防務協議〉，《大紀元》，2023 年 1 月 27 日，<https://www.epochtimes.com/b5/23/1/27/n13916634.htm>。

增加兩國的接觸，亦有助於美國對巴紐軍隊的建設進行投資，包括：軍事訓練、基礎設施和其它與國防有關的項目。¹²

二、紐西蘭擬同意與巴紐進行安全協議談判

從《2021-2024 紐西蘭與巴紐夥伴關係聲明》（*2021-2024 PNG and NZ Statement of Partnership*）文件中可看出，紐西蘭與巴紐的關係主要是建立在經貿、文化、農業、氣候變遷，知識與資源分享等方面，共同目標是「努力建設一個更加和平、安全和有保障的太平洋。」¹³雙方對於國防與軍事方面幾乎是僅維持自二戰以來迄今現有的安全合作項目（主要以因應非傳統安全為主），然而在 2022 年中索簽署安全協議之後，紐西蘭外長馬胡塔（Nanaia Mahuta）於同年 9 月初出訪巴紐時曾表示，除了要持續致力於與巴紐的國防合作，以確保太平洋地區更具彈性、穩定和繁榮，更首肯要與巴紐進行新安全協議談判。¹⁴繼美澳之後，紐西蘭僅是向外界表示同意與巴紐進行安全協議談判，目前紐巴雙方之間尚未有公開的談判進程與項目，未來雙方擬推動的安全協議的細節為何仍需要持續觀察。

¹² Victoria Kelly-Clark, “US to Sign Defence Agreement with Papua New Guinea,” *The Epoch Times*, January 26, 2023, https://www.theepochtimes.com/us-to-sign-defence-agreement-with-papua-new-guinea_5005732.html.

¹³ NZ Government, *2021-2024 PNG and NZ Statement of Partnership*, <https://www.beehive.govt.nz/sites/default/files/2021-07/NZ-PNG%20Statement%20of%20Partnership.pdf>.

¹⁴ “Minister Heads to PNG after Nods to Possible New Security Deal,” *RNZ*, September 2, 2022, <https://www.rnz.co.nz/news/national/474010/minister-heads-to-png-after-nods-to-possible-new-security-deal>.

簡評法國與澳洲外交暨國防部長會議

陳鴻鈞

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、印太區域

壹、新聞重點

2023 年 1 月 30 日，法國外長柯隆納（Catherine Colonna）、國防部長勒克努（Sebastien Lecornu）與澳洲國防部長馬勒斯（Richard Marles）、外交部長黃英賢（Peny Wong）在法國巴黎舉行第二屆「法國—澳洲外交暨國防部長會議」，同時發表《聯合聲明》（*Joint Statement-Second France-Australia Foreign and Defence Ministerial Consultations*，下稱《2023 年聯合聲明》），除前言外，範圍涵蓋「太平洋合作」、「氣候變遷與生物多樣性」、「海上安全」、「印太地區」、「雙邊合作」、「國際與區域安全」等類別（附表）。¹兩國關係後續發展，及對印太區域的作為，值得留意。

貳、安全意涵

一、緩和因潛艦解約事件而產生芥蒂的法澳關係

法國與澳洲原本關係穩定，法國也協助澳洲建造傳統潛艦。2021 年 8 月，兩國甚至透過視訊方式，舉行第一屆外交暨國防部長會議，同時發表《聯合聲明》（下稱《2021 年聯合聲明》）。然而，澳洲、英國及美國在 2021 年 9 月宣布成立「澳英美三方安全夥伴關係」（*Australian-U.K.-U.S. Partnership, AUKUS*），英美兩國決定協助澳洲發展核子潛艦，使得澳洲放棄原本和法國之間的潛艦合作，引發法國不滿，導致法澳關係出現緊張。之後，法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）與澳洲新任總理艾班尼斯（Anthony

¹ “Joint Statement - Second France-Australia Foreign and Defence Ministerial Consultation s,” *France Ministry for Europe and Foreign Affairs*, January 31, 2023, <https://reurl.cc/0EjX3o>.

Albanese) 於 2022 年 7 月會面時，同意雙方繼續舉行雙邊外交暨國防部長會議，但最終並未在 2022 年完成。雙方此次舉行第二屆外交暨國防部長會議，是首次實體會面，也是潛艦事件之後的首次。會後，雙方發表《2023 年聯合聲明》。²

由於兩國在維護以規則為基礎的印太及國際秩序具有共同利益，加上澳洲同意賠償法國相關解約損失，反映出兩國正逐漸走出因潛艦事件而導致的傷害。

二、擴大關注印太區域安全議題

《2021 年聯合聲明》中，就「全球與區域安全」及「雙邊合作」發表共同看法，並將緬甸、南海、太平洋島國安全、台海、新疆、香港、印度洋海洋安全等 7 個安全議題，納入「全球與區域安全」。

《2023 年聯合聲明》除譴責俄羅斯並支持烏克蘭，及承諾共同提供 155 釐米口徑的彈藥給烏克蘭外，進一步針對「太平洋合作」、「海上安全」、「印太區域」、「雙邊合作」、「國際與區域安全」、「氣候變遷與生物多樣性」表明共同立場。其中，「印太區域」是澳洲在召開此次會議之前就表明尋求合作的重點內容。³而《2023 年聯合聲明》特別獨立出「印太區域」，納入原《2021 年聯合聲明》「全球與區域安全」中的 7 個安全議題外，亦有其他印太安全個別議題在「太平洋合作」、「海上安全」、「國際與區域安全」。這反映出，雙方提高對印太地區安全議題的關注程度。

² “Inaugural Australia-France 2+2 Ministerial Consultations,” *France Ministry for Europe and Foreign Affairs*, August 30, 2021, <https://reurl.cc/7Rrp8k>; “Joint Statement - Second France-Australia Foreign and Defence Ministerial Consultations,” *France Ministry for Europe and Foreign Affairs*, January 31, 2023, <https://reurl.cc/0EjX3o>; Sylvie Kauffmann and Philippe Ricard, “France and Australia Seek to Overcome Aukus Crisis,” *Le Monde*, January 31, 2023, https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/01/31/france-and-australia-seek-to-overcome-aukus-crisis_6013876_4.html.

³ “Inaugural Australia-France 2+2 Ministerial Consultations,” *France Ministry for Europe and Foreign Affairs*, August 30, 2021, <https://reurl.cc/7Rrp8k>; “Joint Statement - Second France-Australia Foreign and Defence Ministerial Consultations,” *France Ministry for Europe and Foreign Affairs*, January 31, 2023, <https://reurl.cc/0EjX3o>; Sam McKeith, “Senior Australian Ministers to Visit France, Britain to Boost Ties,” *Reuters*, January 29, 2023, <https://reurl.cc/Rv0v8z>.

參、趨勢研判

一、持續關注中國脅迫作為並在全球安全議題尋求合作

《2021 年聯合聲明》中，雙方就以不指明中國的方式，關注北京的脅迫行為，如南海、台海、新疆維吾爾等少數民族的人權及香港的自主性等。《2023 年聯合聲明》重申關切中國諸多的脅迫行為，如南海恫嚇作為（新增南海爭議島礁的軍事化）、聲明台海和平穩定的重要性（新增反對單方面改變台海現狀）、關切新疆與香港人權情勢等，可是同時承認兩國與中國在氣候變遷、保護生物多樣性、糧食安全、減免弱勢國家債務等全球議題上具有共同利益，並尋求和中國合作。⁴兩國此次除了持續關切中國崛起的威脅和挑戰，且在南海及台海使用較強烈的字眼外，卻也體認到在特定全球議題上，仍需要和中國合作。

二、持續擴大雙邊及多邊軍事協調能力

《2023 年聯合聲明》重申《2021 年聯合聲明》雙方合作重點之一，即透過參與演習，強化雙邊在軍事上的互通性；新增澳洲將擴大法國在印太地區主導的「南十字星」（Croix du Sud）軍演，且法國從觀察員身份參與美澳雙邊「護身軍刀」（Talisman Sabre），轉變為首次全面參與（full participation）「護身軍刀」演習。「護身軍刀」軍演過去也有邀請第三國家參加，使其具備多國軍演的性質，如加拿大、紐西蘭及日本在 2017 年派員參加；加拿大、紐西蘭、日本、南韓與英國於 2021 年派員參加。⁵面對中國崛起及印太地區跨國犯

⁴ “Inaugural Australia-France 2+2 Ministerial Consultations,” *France Ministry for Europe and Foreign Affairs*, August 30, 2021, <https://reurl.cc/7Rrp8k>; “Joint Statement - Second France-Australia Foreign and Defence Ministerial Consultations,” *France Ministry for Europe and Foreign Affairs*, January 31, 2023, <https://reurl.cc/0EjX3o>; Lin Shirley, “France, Australia Pledge Stronger Support for Taiwan in New Joint Statement,” *RTI*, January 31, 2023, <https://en.rti.org.tw/news/view/id/2008929>.

⁵ “Exercise Talisman Sabre,” *The Australian Army*, <https://reurl.cc/qkgZNP>; Chloe Stevenson, “Sabre Drawn, Troops Ready for Action,” *Australian Government of Defense*, July 15, 2021, <https://www.defence.gov.au/news-events/news/2021-07-15/sabre-drawn-troops-ready-action>; “Inaugural Australia-France 2+2 Ministerial Consultations,” *France Ministry for Europe and Fo*

罪、非法捕魚等其他威脅及挑戰，兩國強化軍事手段的準備，透過擴大參與相關軍演，提升雙方軍事合作的程度，亦使此地區的軍事合作朝向多邊方向前進。

附表、《聯合聲明》重點概述

類別	重點概述
前言	雙邊夥伴關係對以規則為基礎的國際秩序及印太區域安全具有重要性；譴責俄羅斯入侵烏克蘭是不合法、不道德且挑釁的行為；承諾持續支持烏克蘭，將共同提供彈藥給烏克蘭。
「太平洋合作」	承諾支持太平洋地區的優先議程，促進區域安全、穩定及經濟發展；持續與太平洋島國合作，如透過「太平洋島國論壇」、「太平洋共同體」、太平洋區域環境規劃組織秘書處等區域機制，支持《2050 藍色太平洋大陸策略》；持續透過「太平洋政策對話」等區域對話機制合作，共同因應安全挑戰、氣候變遷、永續發展、海上安全等，符合《波耶區域安全宣言》；歡迎法國在法屬新喀里多尼亞主持 2023 年南太防長會議；感謝「歐盟」支持區域永續發展的貢獻。
「氣候變遷與生物多樣性」	支持因應氣候變遷的行動；鼓勵「二十國集團」落實承諾，控制全球溫度增幅在攝氏 1.5 度；承諾給予氣候變遷金融支持，特別是最脆弱的國家和地區；法國支持澳洲在 2026 年舉辦氣候變遷會議；支持保護包含太平洋地區在內的生物多樣性；支持《昆明—蒙特婁全球生物多樣性綱要》及國際生物多樣性金融；澳洲歡迎法國及哥斯大黎加共同舉辦 2025 年聯合國海洋會議；支持永續海洋管理，及包容性國際海洋治理，特別是小島開發中國家的情況，包括太平洋；支持 2024 年完成具法律約束力的終結塑膠污染協定，包括透

reign Affairs, August 30, 2021, <https://reurl.cc/7Rrp8k>; “Joint Statement - Second France-Australia Foreign and Defence Ministerial Consultations,” *France Ministry for Europe and Foreign Affairs*, January 31, 2023, <https://reurl.cc/0EjX3o>.

	<p>過終結塑膠污染的雄心聯盟 (High-Ambition Coalition to End Plastic Pollution)；透過「基瓦倡議」(Kiwa Initiative) 支持太平洋地區強化因應氣候變遷韌性的計畫；強化雙邊在太平洋地區的共同活動，特別是氣候變遷等；歡迎法國、澳洲及紐西蘭針對災難事件進行人道援助的三邊合作，包含太平洋島國；強調太平洋島國擁有氣候變遷有效預警機制的重要性；支持氣候風險及早期預警系統 (Climate Risk and Early Warning Systems, CREWS)。</p>
「海上安全」	<p>持續南太海上安全合作，如跨國犯罪、非法、不受規範及未報告的捕魚及走私，特別是透過「太平洋四方國防協調集團」；強化雙邊及區域組織的資訊交換。</p>
「印太地區」	<p>深化印太地區的合作及促進區域秩序；歡迎「歐盟」承諾落實《歐盟印太合作策略》及《歐盟戰略指南》；支持「歐盟」強化印太地區的海上感知能力，打擊海上非法活動；加強印度洋上的合作，如供應鏈安全、海上安全、氣候變遷、打擊非法、不受規範及未報告的捕魚、提升「藍色經濟」等；支持包含印度在內的三邊合作；支持「東協中心性」及「東協」相關維持區域和平的活動；支持《東協印太展望》；強化與「東協」的合作；高度關切緬甸惡化的人道及安全情勢；歡迎安理會決議，重申呼籲立即停止暴力、釋放政治犯等；支持「東協」及落實「東協」「五點共識」，及「東協」緬甸特使；重申強烈反對任何在南海恫嚇或不穩定的活動，包含爭議島礁的軍事化；支持相關國家在南海的權利及自由，如符合《聯合國海洋法公約》的航行及飛越自由；持續在印太地區從事符合國際法的活動及部署；重申台海和平與穩定的重要性，呼籲和平解決兩岸議題，透過對話，而非使用武力威脅或恫嚇；反對單方面改變現狀；支持台灣不以國家身分為前提，有意義參與國際組織；持續深化與台灣在經濟、科學、貿易、技術及文化領域上的關係；重申關</p>

	切新疆、香港情勢；與中國在全球共享利益上持續合作，如對抗氣候變遷、保護生物多樣性、糧食安全，及對最脆弱國家的債務減免等。
「雙邊合作」	歡迎雙邊在三個支柱上的合作路徑圖，特別是有關印太地區的能源轉型、戰略研究、文化合作；同意儘快完成相關路徑圖；鼓勵雙邊人民交流；強化國防合作；支持雙邊戰略對話及戰略研究夥伴關係的資訊分享；深化在印太地區的作戰及後勤合作；有意強化兩軍之間的相互准入國防基礎設施，並加快聯合演習以強化在印太地區的作業互通性；支持相關的年度對話及區域合作計畫；歡迎澳洲擴大參加「南十字星」多邊演習；支持法國首次全面參與 2023 年美澳「護身軍刀」演習；強化工業與國防合作，當作各自戰略能力建立的一部分；歡迎法國工業代表參加 2023 年「阿瓦隆航展」；支持雙邊軍用及民用太空合作；強化在國際論壇上的合作，促進外太空負責任的行為；建立關鍵礦產供應鏈，同時強化相關合作；支持澳洲—「歐盟」貿易協定儘快完成談判，強化雙邊經貿關係，納入永續發展、環保及勞工等部分。
「國際及區域安全」	譴責伊朗違反基本人權和自由的行為；防止伊朗獲取核武及尋求透過外交手段達成此目標，呼籲伊朗停止升級，與國際原子能總署合作；維持波灣地區的穩定及安全，共同反制伊朗在中東不穩定行為，如違反安理會決議非法移轉飛彈及無人機、支持俄羅斯對抗烏克蘭等；譴責北韓試射飛彈及發展核武，呼籲北韓放棄大規模毀滅性武器計畫，遵守安理會決議；支持「無核世界」，支持防擴散協定；核武國家應該扮演負責任的角色，如透明性措施；支持防止核不擴散及相關國際規範；支持國際原子能總署的角色；強烈譴責塔利班壓迫女性、禁止女性上大學等行為；反對任何經濟恫嚇、侵蝕

	以規則為基礎的貿易行為；2024年繼續舉行對話，及建立資深官員對話。
--	------------------------------------

資料來源：陳鴻鈞整理自公開資料。

新加坡國防部推行環境永續策略之啟示

劉翎端

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國際情勢、印太區域

壹、新聞重點

新加坡政府於 2021 年 2 月公布《2030 年綠色發展藍圖》（Singapore Green Plan 2030）並揭櫫五大支柱，以實現 2030 年左右碳排放量達峰值 65 百萬公噸二氧化碳當量（MtCO₂e），2050 年碳排放量降至 33 百萬公噸二氧化碳當量之國家減碳目標。¹新加坡國防部（MINDEF）旋即於 2021 年 3 月表示亦將遵循該藍圖及國家減碳目標，在不影響戰備整備的情況下，擬定相對應之減碳及永續策略，並在新加坡武裝部隊（Singapore Armed Forces, SAF）中成立「永續發展事務處」（SAF Sustainability Office）推行至今。²以下探究其內容及可供參考之處。

貳、安全意涵

一、解決能資源及廢棄物處理需求為小國存續關鍵

鑒於地小人稠、能資源高度仰賴進口的特性，新加坡政府認為要維繫國家安全及保持經濟競爭力，須重視能資源使用及廢棄物處理的問題。在能源消耗方面，新加坡自 2000 年起已逐漸以天然氣取代石油進行發電，燃氣發電占比自當時 19% 成長至今日 95%。³考量

¹ 五大關鍵支柱包括：「自然城市」擴大綠地面積，「永續生活」減少廢棄物填埋量及家戶用水量，「能源策略」擴增清潔能源使用與儲能設備，「綠色經濟」促進能源排碳效率之創新投資、「具韌性的未來」保護海岸線與增加糧食自主比例；“Our Global Commitment to Climate Change and Sustainable Development,” *Singapore Green Plan 2030*, January 18, 2023, <https://reurl.cc/rZzIY4>.

² 新加坡武裝部隊稱其為「可持續發展事務處」；“Fact Sheet: Go Greener SAF – Toward s Greater Environmental Sustainability,” *MINDEF*, March 1, 2021, <https://reurl.cc/EXqKb1>.

³ “Power Generation,” *National Climate Change Secretariat*, February 6, 2023, <https://reurl.cc/o0LoGD>.

極端氣候的衝擊，新加坡於 2022 年亦宣布 2050 年達到淨零碳排，其中佔全國碳排放量近四成的電力部門為減碳重點，新加坡政府於《2030 年綠色發展藍圖》中規劃 2030 年前擴增太陽能發電量至 2 兆峰瓦 (GWp) 佔全國總發電比之 3%，並於 2035 年前透過區域電網，自國外取得共 4 百萬瓩 (GW) 低碳能源電力來滿足國內 30% 的用電需求，例如與馬來西亞、泰國合作自寮國進口水力發電電力，以及自鄰近馬來半島和印尼布蘭島 (Pulau Bulan) 各試行採購 100 千瓩 (MW) 太陽能電力，亦將投入大量資金進行低碳氫與碳捕捉、利用及封存技術研發。⁴新加坡政府在《2030 年綠色發展藍圖》中亦規劃 2030 年前廢棄物掩埋量降低 30%，每日人均廢棄物掩埋量則是由現今的 800 公克減至 640 公克，以延長垃圾掩埋場的壽命；另外 2030 年每日每戶用水量亦將降為 130 公升。⁵

對於以上極為雄心的國家永續目標，新加坡國防部展現出相當積極的支持立場。其表示將推行「更永續的武裝部隊」(Go Greener SAF) 倡議，聚焦碳排放、用水和廢棄物三大重點，明確訂定國防部及武裝部隊將於 2030 年減少 2/3 碳排放量，2050 年再減至 2030 年的一半，另外 2030 年前要降低 10% 的用水以及 30% 的廢棄物產生量。⁶此顯示新加坡國防部認知到增進能資源使用效率及降低消耗，對於軍事管理具有正面助益，而設定目標更能確保貫徹永續作為，不落入空談口號。

二、總參謀長兼任永續長展現推動決心

除訂定減碳和減廢目標外，新加坡國防部表示將設置「武裝部隊永續發展事務處」以利相關事項之規劃、推動與遵行，並由「聯

⁴ “About Singapore’s Energy Story,” *Energy Market Authority*, <https://reurl.cc/Nqjv2e>.

⁵ “What is Circular Economy,” *Towards Zero Waste*, <https://reurl.cc/WDdlzx>.

⁶ “Fact Sheet: Go Greener SAF – Protecting Our Future with Environmental Sustainability,” *MINDEF*, March 2, 2022, <https://reurl.cc/3OLzbR>.

參參謀長」(Chief of Staff - Joint Staff) 兼任該處之「永續總長」(Chief Sustainability Officer)，各參謀長 (Chief of Staff) 則兼任各軍種之「永續長」(Sustainability Officer)，負責向永續總長匯報任務，事務處另外亦設置外部專家諮詢小組提供建議，確保減碳指引與科學實證資訊一致。⁷

該處的組織架構，顯示出新加坡國防部推動永續事務的決心：在新加坡武裝部隊中，陸軍總參謀長 (Chief of Staff, General Staff)、海軍參謀長 (Chief of Staff, Naval Staff) 與空軍參謀長之層級，僅分別次於陸軍總長 (Chief of Army)、海軍總長 (Chief of Navy) 及空軍總長 (Chief of Air Force)。此外，領導該處的「聯參參謀長」亦兼任「武裝部隊總監察署」(Inspector General Office, IGO) 之「總監察長」(SAF Inspector-General)，負責向「新加坡武裝部隊總長」(Chief of Defence Force) 及「國防常任秘書」(Defence Permanent Secretary) 匯報部隊情勢之穩定性，並被賦予武裝部隊「指揮、管制、通信、資訊與情報 (指管通資情)」之安全系統的審計任務。⁸ 由此可看出新加坡國防部將能資源的使用與消耗，納入部隊安全管理之範疇以作整體戰略思考及配置。

參、趨勢研判

一、優先減排非戰術設施亦重視戰術平台的未來應用

配合國家減碳政策，新加坡國防部將優先針對建物基礎設施與非戰術車輛進行減碳。在建築及基礎設施方面，改善新舊建物能耗、營區安置太陽能板，目前已推廣至全國 1/4 的營區，年產 20 百萬峰瓦 (MWp) 相當於 5,000 個家戶用電，2025 年將增至 2/3 營區，年產 50 百萬峰瓦、約 12,500 個家戶用電，如此 2030 年可望降低 40%

⁷ 同註 2。

⁸ “SAF Inspector-General’s Office,” *MINDEF*, March 23, 2022, <https://reurl.cc/qk8Vdn>.

「基線」(business as usual, BAU) 排放量；另外 2022 年起亦逐步推動行政車輛電氣化，營區擴增充電設施，2030 年行政車隊將全數汰換為電動車。⁹ 另外值得注意的是，儘管新加坡國防部指出現階段戰術平台在減碳及減廢上存在限制，仍然重視此面向並擬定具體作為，甚至已考量未來如何佈局低碳軍事技術發展。新加坡國防部表示，武裝部隊將在技術可行及運營支出不受影響的情況下，減少戰術平台的用水、廢棄物及碳排放量，包括：對部份 F-16 戰機進行永續航空燃料試驗，目標為待永續燃料更具成本效益時，有能力拓展相關物流和基礎設施工程；對全體艦隊安裝 LED 照明等現有節能設備，新型艦艇則規劃裝設零臭氧排放之滅火系統（近岸作戰艦）等；設置集雨及用水循環系統用於營地衛生設施與車輛清洗。¹⁰

二、智慧計表等策略促使部隊單位達永續目標

除擬定具體作為，新加坡國防部規劃逐步安裝智慧計表於所有建物，搭配手機 APP 應用程式呈現「近即時資料」(near-real time data)，各級指揮官得及時掌握單位水電消耗量，對照整體減排目標及其他單位執行成果進行改善，目前已於裕廊基地 (Jurong Camp)、巴耶利峇空軍基地 (Paya Lebar Air Base)、樟宜海軍基地 (Changi Naval Base) 安裝 300 餘個智慧計表 (圖 1、圖 2) 試行至 2023 年後將推行全國基地，2030 年實現降低 10% 用水之目標；此外新加坡國防部亦開始在所有營區稱重及釐清事業廢棄物丟棄型態，2024 年所有營地廚房皆須實施廚餘分類回收作沼氣發電之用。¹¹

雖然新加坡與許多國家一樣皆提出 2050 年淨零碳排之中長期願

⁹ 「基線」(business as usual, BAU) 排放量指若政府未施行減碳政策，在自由市場引導經濟成長下，排放源自身增加的碳排放量；〈回應媒體報導「減碳 BAU 真的減碳了嗎」〉，《行政院環境保護署》，2010 年 6 月 21 日，<https://reurl.cc/jl5ZMm>；同註 6。

¹⁰ 同註 6。

¹¹ 同註 6。

景，配合 2030 年國家永續框架，新加坡國防部所訂定減排與減廢目標在時程上亦相形緊迫，然而其採取智慧計表、單位互較等方式加速短期執行效度，以及放眼思考未來低碳戰術佈局，則展現出永續策略於強化國防資源配置的務實路徑。



圖 1、新加坡部隊之智慧水表及手機 APP「近即時資料」案例

資料來源：新加坡軍方雜誌 *Pioneer*，<https://reurl.cc/jlgykn>。



圖 2、搭配手機 APP 使用可查詢智慧電表

(圖上白色配電箱前方) 之數據

資料來源：新加坡軍方雜誌 *Pioneer*，<https://reurl.cc/jlgykn>。

簡析象牙海岸崛起的戰略地位

楊一逵

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

我國於 2022 年 11 月成功重啟「駐象牙海岸台北代表處」(Bureau de Représentation de Taipei en Côte d'Ivoire, BRTCI) 的運作。¹外交部於 2023 年 2 月 14 日表示，重啟代表處的首任代表，將由原駐普羅旺斯辦事處的辛繼志處長出任。²代表處在象牙海岸共和國 (Republic of Côte d'Ivoire, 或稱 Ivory Coast, 以下簡稱「象國」) 政府的支持下，正在緊鑼密鼓的與當地相關單位協調與籌備對外運作事宜，未來將進一步落實我國強化「台商布局」的「非洲計畫」，厚實雙邊交流。

「象國」繼 1983 年與我國斷交後，台灣於「象國」經濟首都阿必尚 (Abidjan) 的貿易服務中心，也於 2017 年因未揭露之「業務考量」原因而停止運作。本次「象國」代表處之重啟，不僅凸顯我國外交經貿人員在前線為台灣積極打拚的成果，也反映出象國崛起的經貿戰略地位，與未來西非區域內「幾內亞灣」(Gulf of Guinea) 美中競爭的關鍵態勢。鑒於現階段我方在「象國」代表處尚處起步與協調階段，資訊尚未明朗，情勢較為敏感，本文旨在針對「象國」崛起的經貿戰略地位進行研析，凸顯我國重啟「象國」經營據點之關鍵意涵。

¹ Yang Chen-yu and Jonathan Chin, "Taipei to Reopen Representative Office in Ivory Coast," *Taipei Times*, November 13, 2022, <https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2022/11/13/2003788816>.

² 王韋婷，〈我駐象牙海岸代表處重啟首任代表辛繼志〉，《中央廣播電台》，2023 年 2 月 14 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2159102>。

貳、安全意涵

一、「象國」經濟發展勢頭強勁且展現韌性

國際貨幣基金（International Monetary Fund，以下簡稱 IMF）於 2022 年的調查報告指出，「象國」近年來的經濟成長快速且具韌性，面臨 2020 年新冠疫情衝擊時，可迅速於 2021 年復甦經濟動能。³從「象國」實質國內生產毛額（Real GDP）年度成長數據觀察，2018 年時其 GDP 成長 6.8%，2019 年因新冠疫情下降至 6.2%，2020 年更跌至 2%，然 2021 年則反彈至 7%。⁴ IMF 預測，「象國」實質 GDP 於 2023 年為 6.7%。⁵相較全球於 2023 年預期 2.9% 的平均實質 GDP，「象國」的經濟前景確實看好。⁶

「象國」經濟表現引發注目亦來自其經貿對外關係，並與其關鍵地理位置有關。「象國」不僅係「西非經濟共同體」（Economic Community of West African States）之一員，更係試圖推動西非單一貨幣「西非貨幣聯盟」（West African Monetary Union）中，最大的經濟體。⁷「象國」市場幅員遼闊，可延伸至布吉納法索、馬利、尼日等內陸非洲國家。其阿必尚港（Port of Abidjan）與聖佩德羅港（Port of San Pedro）更係大西洋重要貨運樞紐。隨著《非洲大陸自由貿易協定》（*African Continental Free Trade Agreement*）於 2021 年正式運作，「象國」對賴索托、阿爾及利亞、塞席爾與加彭等國的出口貿易可望大幅增長。⁸歐盟也已與「象國」簽屬經濟夥伴協議，希

³ “Côte d’Ivoire: 2022 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report,” *IMF*, July 1, 2022, <https://reurl.cc/qkm0YD>.

⁴ “GDP growth (annual %) - Cote d'Ivoire,” *The World Bank*, <https://reurl.cc/vk56LA>.

⁵ “Côte d’Ivoire: 2022 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report,” *IMF*, July 1, 2022, <https://reurl.cc/qkm0YD>.

⁶ “Global Inflation Will Fall in 2023 and 2024 amid Subpar Economic Growth,” *IMF*, January 2023, <https://reurl.cc/lv07p6>.

⁷ “The World Bank in Côte d’Ivoire,” *The World Bank*, October 21, 2022, <https://www.worldbank.org/en/country/cotedivoire/overview>.

⁸ Fe Doukouré Charles, “African Continental Free Trade Area: Is There a Trade Potential for Côte d’Ivoire?” *Cogent Economics & Finance*, Vol. 9 No. 1 (2021), pp. 8-9.

冀藉由「象國」鋪墊未來歐盟與整個西非的貿易夥伴合作。⁹

二、石油、礦物與天然氣之開採帶動前景

「象國」關鍵地位崛起之原因也在於石油、關鍵礦物與天然氣開採之前景。「象國」現階段非國際石油與礦物開採的主要國，然研究指出，其三分之二的領土下蘊藏未開發的礦物資源（包括鎳、鋁土礦、錳、鈦鉭鐵礦、鐵礦等）。¹⁰ 2016 年的調查也顯示，「象國」石油的開採量僅佔其總石油儲量的 18.6%，換言之，預計近 81.4% 的石油資源尚未被開發。¹¹ 各界在供應鏈多元化的潮流下，對「象國」的能源開採期待甚高。¹²

「象國」能源部長卡瑪拉（Thomas Camara）於 2021 年表示，「象國」石油企業 Petroci Holding 與義大利石油公司埃尼（Eni）於「象國」東南沿海的深水聯合探勘發現新的石油與天然氣，產量約 20 億桶石油和 5,100 萬立方英尺天然氣。¹³ 未料不滿一年，2022 年 7 月時埃尼公司又公布探勘到新的油氣開採區域，除了原油儲量上升至 25 億桶，天然氣儲量更增加 25%。¹⁴ 新油氣開發區未來的產值紅利，直接反映在外商對「象國」的直接投資金額上。2020 年，外商對「象國」直接投資的金額為 7.13 億美元。2021 年，外商的直接投資金額提升至 13.82 億美元。¹⁵ 「象國」新開發的天然氣與石油開採計畫也讓該國成為各方在俄烏戰爭下，尋求能源供應鏈重組的關鍵合作對象。

⁹ “EU-Côte d’Ivoire Economic Partnership Agreement,” *European Commission*, October 2020, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/158985.htm>.

¹⁰ Herbert Smith Freehills LLP, “Overview and Outlook: Mining Law in Ivory Coast,” *Herbert Smith Freehills LLP*, November 10, 2020, <https://reurl.cc/8qyNO4>.

¹¹ “Côte d’Ivoire Oil,” *Worldometers*, <https://www.worldometers.info/oil/cote-d-ivoire-oil/>.

¹² 同註 10。

¹³ “Ivory Coast Delights in ‘Major’ Oil Find,” *DW*, September 2, 2021, <https://reurl.cc/8qyNLj>.

¹⁴ “Baleine East 1X Successfully Tested in Block CI-802 in Côte d’Ivoire,” *EAI*, July 28, 2022, <https://reurl.cc/XLemN0>.

¹⁵ “Foreign Direct Investment (FDI) in the Ivory Coast,” *Lloyds Bank Trade*, February 2023, <https://www.lloydsbanktrade.com/en/market-potential/ivory-coast/investment>.

三、中國在西非「幾內亞灣」的戰略經營引起警戒

中國長期以來，藉由政府資金補貼、貸款與援助，策動國營企業前往「幾內亞灣」的西非沿海國家，興建港口、通訊、交通等，夾帶「軍民融合」的關鍵基礎設施，已引發美國及各界關注，這更進一步提升象國的戰略地位。¹⁶ 觀察「象國」最大經濟命脈阿必尚港，中國國營的經略觸角已滲透「幾內亞灣」的主要港口及運補設施。中國國營的「中國港灣工程」（China Harbour Engineering Company Ltd）於2015年開始動工，耗費9.3億美元，協助「象國」進行阿必尚港的新建滾裝碼頭、通用碼頭，與拓寬及加深「弗里迪運河」（Vridi Canal）航道連結大西洋。該工程於2020年竣工，新的貨櫃碼頭可容納1萬2千艘的20呎貨櫃船，具備250萬個貨櫃裝卸吞吐量。¹⁷營建的中方財團更擁有20年的碼頭特許經營期，期限過後才會將經營權歸還阿必尚港口管理局。¹⁸

啟人疑竇的是，「中國港灣工程」的上級公司為「中國交通建設集團有限公司」（China Communications Construction Group Corporation）。該母公司因推動「軍民融合」與民軍兩用的建設，被美方於2020年納入制裁名單。¹⁹換言之，中方在「象國」新建的大型碼頭、運河航道與滾裝碼頭等建設，或都帶有軍民兩用的功能。

「象國」位處進出「幾內亞灣」的咽喉要道，俾利探悉進出入船隻動態與情報。中國對阿必尚港的經營，也誘發各界投入資源部

¹⁶ 「幾內亞灣」係重要的能源與貿易運輸要道（全球20%的石油運輸經過此地），蘊含豐富天然資源，橫跨約六千公里海岸線，其周邊國家包括象牙海岸、迦納、多哥、貝寧、奈及利亞、喀麥隆、赤道幾內亞與聖多美普林西比等國。請參閱“EU Maritime Security Factsheet: The Gulf of Guinea,” *EU External Action*, January 25, 2021, <https://reurl.cc/gZ8ayQ>; Kabir Abdulsalam, “Obangame Express 2023: For the Safety of the Gulf of Guinea,” *PR Nigeria*, February 11, 2023, <https://reurl.cc/9VZRNY>.

¹⁷ Katherine Si, “CHEC completes Abidjan Port Expansion Project,” *Sea Trade Maritime News*, April 29, 2020, <https://reurl.cc/6NyQ6O>.

¹⁸ 周家仰，〈象牙海岸財團與陸簽訂建造第二貨櫃碼頭合約〉，《雅虎新聞》，2020年8月27日，<https://shorturl.at/box79>。

¹⁹ Robert Delaney, “US Orders Fresh Sanctions on Chinese Firms over South China Sea Militarization,” *South China Morning Post*, August 26, 2020, <https://reurl.cc/Rv6yxG>.

署「象國」。「法國開發署」(Agence Française de Développement) 選擇在「象國」大城阿必尚設立「幾內亞灣區域辦公室」(Gulf of Guinea Regional Office) 掌握該區情勢，就係一案例。²⁰

參、趨勢研判

西非「幾內亞灣」將係美中競爭的未來熱點

美國空軍戰爭學院 (US Air War College) 國際安全研究教授墨菲 (Dawn Murphy) 指出，美方在布局印太戰略的同時，不應忽略中國對於西非海岸線的經營，並試圖建立可直接進入大西洋的「軍民融合」投射能力。²¹ 日本國際事務研究中心 (Japan Institute of International Affairs) 資深研究員詹索妮亞 (Monika Chansoria) 表示，美方不能排除中國部署於「幾內亞灣」的軍民兩用設施可直接鎖定美國東岸目標的可能。²² 中國對「幾內亞灣」的經營，更牽動距離美國本土相對接近的中南美洲與加勒比海區域情勢，方便中方營造有利擴張位於大西洋勢力的環境。因此，美方在拜登政府「全面投入」(All In) 非洲的政策下，未來勢必將與理念相同的夥伴 (例如日本) 強化對「象國」與西非沿岸國家的合作。

在上述國際戰略與安全的脈絡下，我國於「象國」重啟的代表處更具關鍵意義。中國雖係「象國」主要經濟夥伴，但「象國」的對中貿易帶有高度貿易逆差，且以出口原物料為主，產業難以升級。近期研究顯示，「象國」民眾對於中象貿易不對等、信用與透明度等情事已開始產生不滿聲浪。²³ 我國在美中即將長期競爭的結構下，或可成為「象國」深化合作的對象。

²⁰ “Gulf of Guinea Regional Office,” *AFD*, February 17, 2023, <https://reurl.cc/KMx3Ze>.

²¹ Dawn Murphy, “Strategic Competition for Overseas Basing in Sub-Saharan Africa,” *Brookings Institution*, January 2023, <https://reurl.cc/V834y6>.

²² Monika Chansoria, “The Security Implications of a Chinese Military Base in Equatorial Guinea,” *Japan Forward*, December 7, 2022, <https://reurl.cc/9VZRdX>.

²³ Elisabeth Dioulo and Ibrahim Abdulai Sawaneh, “Investigating the Role of China Belt and Road Initiative on Ivory Coast Economy,” *IRJIET*, Vol. 5 No. 2 (2021), pp. 103-108.

拓展「第二支箭」： 2023 年中國金融市場工作會議評析

林雅鈴

國家安全研究所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

2023 年 2 月 10 日，中國人民銀行召開 2023 年金融市場工作會議，提出要有力支持實體經濟高質量發展，積極防控金融市場重點領域風險，提高金融服務擴大國內需求和建設現代化產業體系的能力，支持加快構建新發展格局。¹在會議上，人民銀行宣示要切實落實「兩個毫不動搖」（指「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」），拓展「第二支箭」支持範圍，²推動金融機構增加民營企業信貸投放。

貳、安全意涵

一、房地產業「三支箭」效果尚不明顯

2022 年中國經濟在「動態清零」、封城、房地產不景氣等因素影響下，全年經濟成長率僅有 3%，面臨經濟衰退危機。在房地產市場方面，2022 年房地產開發投資比 2021 年同期下降 10%，其中住宅投資下降 10%；2022 年商品房銷售額比 2021 年同期下降 26.7%，其中住宅銷售額下降 28.3%，創下近五年新低。³顯見在房地產開發商違約、「爛尾樓」、新冠肺炎疫情等因素影響下，民眾購房意願大幅降低，以往作為拉動中國經濟成長重要引擎的房地產市場已然熄火。

¹ 〈人民銀行召開 2023 年金融市場工作會議〉，《中國新聞網》，2023 年 2 月 15 日，<http://www.chinanews.com.cn/cj/2023/02-15/9954068.shtml>。

² 一般而言，「三支箭」分別是「第一支箭」為信貸投放，「第二支箭」為發債融資，「第三支箭」為股權融資，故拓展「第二支箭」即是要擴大對於企業債券融資的支持。

³ 〈2022 年全國房地產開發投資下降 10.0%〉，《中國國家統計局》，2023 年 1 月 17 日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202301/t20230117_1892085.html。

為擺脫經濟持續下滑的困境，中國人民銀行、中國銀行保險監督管理委員會先是在 2022 年 11 月頒布《關於做好當前金融支持房地產市場平穩健康發展工作的通知》(簡稱「金融 16 條」)，⁴從行業供需兩端以「三支箭」振興房地產業發展，包括「第一支箭」信貸投放、「第二支箭」債券融資、「第三支箭」股權融資。此意味著自 2020 年提出的房地產企業「三條紅線」政策，在多家房地產商破產倒閉、「爛尾樓」頻現情況下，如今中國政府將略微鬆綁政策，加大對房地產商的資金支持，緩解建商的資金流動性壓力。

然而，從融資信貸、房價等數據來看，當前中國房地產市場仍處於較低迷的情況。儘管中國政府已經降低個人房貸的頭期款比例與貸款利率下限，各地方政府並持續推出新政策，例如延長貸款人年齡和貸款期限之和可以到 80 歲，但民眾住房貸款增速仍持續下降，致使房地產開發商尚無太大意願擴大投資，顯見目前「三支箭」的政策效果仍不明顯。

二、持續擴大對民營企業的債券融資支持

此次金融市場工作會議延續 2022 年底中共中央經濟工作會議的步調，宣示要拓展「第二支箭」支持範圍，擴大對民營經濟的支持。這顯示在新冠肺炎疫情、封城等因素影響下，中國民營經濟發展遭受重創，至今仍未能恢復。2022 年中國民間投資累計年增率一路下滑，亦顯示民間投資意願十分低落。

民營企業是提供民眾就業機會的重要來源，對於一般民眾收入會有重大影響。因此，自 2022 年底中央經濟工作會議召開以來，中國政府即不斷強調要促進民營經濟發展。2023 年 2 月 16 日出版的《求是》雜誌還刊載中國國家領導人習近平〈當前經濟工作的幾個

⁴〈兩部門發布「16 條金融舉措」 專家：促進房地產市場平穩健康發展〉，《人民網》，2022 年 11 月 24 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/1124/c1004-32573655.html>。

重大問題〉一文，指出要「優化民營企業發展環境，促進民營經濟發展壯大」。⁵期能透過政策宣示，提振民營企業對於未來經濟發展的信心，進而逐步恢復民間投資。

因此，中國人民銀行也在此次會議提出要擴大對於民營企業的資金支持範圍，為民企發債提供風險分擔。只是，因為民營房地產企業也在政策支持範圍內，目前也多是房地產企業發行信用債並由中債信用增進公司提供全額無條件不可撤銷連帶責任擔保。此或也可看出中國政府對於房地產企業的管制將可能再進一步放鬆。

參、趨勢研判

一、刺激政策恐只能帶來短期效果

隨著中國政府放寬「動態清零」政策，以及各項刺激政策的推出，各界均預期中國經濟將迎來復甦，例如國際貨幣基金（IMF）即在2023年1月時將對於中國2023年的經濟成長率預測上調至5.2%。⁶從數據來看，2023年1月中國製造業採購經理人指數（Purchasing Manager Index, PMI）已經重返擴張區間，各細項指標包括新訂單指數、生產指數、從業人員指數等均有所回升，⁷顯示市場供需兩端均展現復甦跡象。

在疫情解封以後，隨著民眾外出、消費力的釋放，加上政府透過補貼等各項優惠政策所創造的政策效果，短期內確實可以期待中國經濟將展現經濟復甦的力道。然而，想要維持長期經濟成長，一是需要資源利用率提高，或是新技術創新帶來效益，僅是不斷仰賴政策優惠與刺激政策，將只能創造出短期的經濟成長。隨著政策紅

⁵ 〈當前經濟工作的幾個重大問題〉，《中國共產黨新聞網》，2023年2月16日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0216/c64094-32624740.html>。

⁶ “Global Economy to Slow Further Amid Signs of Resilience and China Re-opening,” *IMF*, January 30, 2023, <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/01/30/global-economy-to-slow-further-amid-signs-of-resilience-and-china-re-opening>.

⁷ 〈2023年1月中國採購經理指數運行情況〉，《中國國家統計局》，2023年1月31日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202301/t20230130_1892584.html。

利效果的消退，加上當前國際政經情勢的高度競爭與不確定性，中國經濟能否透過內需帶動，創造出正向經濟供給循環以維持中長期經濟成長，仍有待觀察。

二、提振民營企業信心是經濟發展關鍵

自 2020 年中共中央經濟工作會議提出要強化反壟斷和防止資本無序擴張，開始對平台企業進行整頓以來，多家網路科技企業受到反壟斷調查並被裁罰高額罰款，致使平台經濟發展受到重創。加上新冠肺炎疫情影響，2022 年多家網路科技企業也出現不新聘員工甚至裁員的情況。中共「二十大」召開後，會議對於公有制經濟的強調，指出要完善分配制度、按勞分配、規範財富積累機制等，⁸也都讓外界認為中國政府對於市場的收權、干預都會加大。換言之，在市場與政策雙重影響下，導致民間對於未來的政策走向與發展意願普遍信心不足，民營企業收縮規模、縮減開支、減少投資已成為常態。

因此，儘管此次中國人民銀行提出要擴大對於民營經濟的政策支持力度與範圍，但是，「第二支箭」的政策支持範圍如何落實到一般中小微企業，並且真正的推動民營經濟發展，而不僅限於房地產行業；以及如何恢復民營企業對於中國政府將持續推動市場經濟發展的信心，讓民營企業相信政府保護與發展民營經濟的意願，才是中國經濟能持續復甦發展的關鍵。

⁸ 〈習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《新華網》，2022 年 10 月 25 日，http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c_1129079429.htm。

從武漢退休人員抗爭看中國醫保改革

方琮嫻

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政

壹、新聞重點

2023 年 2 月 8 日，上萬名退休人員聚集湖北省武漢市街頭，抗議武漢市政府將其個人帳戶的醫藥補貼金額大幅縮減七成，將減少的一部分挪用到統籌基金，同時拉高報銷門檻。2 月 15 日，武漢再度爆發退休人員抗議行動，而遼寧省大連市也有類似活動，兩地的示威者高唱《國際歌》來表達對政府改革措施的不滿。¹

中國的醫療是改革開放以來最嚴重的社會問題之一。民眾長期對中國醫療抱持「看病難」與「看病貴」的印象。雖然醫療保險的推廣有帶來些許改善，但醫保制度本身存在諸多問題，促使中共推動改革。中國的醫療保險制度頗為複雜，保險基金由城鎮職工醫療保險、城鄉居民醫療保險及新型農村合作醫療（新農合）組成，以下將聚焦在攸關上述抗爭的城鎮職工（簡稱職工）醫保改革，試圖梳理政府推動改革的動機、相關挑戰，最後再對抗爭的後續動態做出初步評估。

貳、安全意涵

一、職工醫保制度存在缺陷，改革聲浪大

中國職工醫保制度自 1998 年國務院頒布了《關於建立城鎮職工基本醫療保險制度的決定》後創建，其機制源自於新加坡，由「個人帳戶」與由市級政府管轄統籌的「統籌基金」兩者構成。中國政府原本希望藉由「個人帳戶」來強調個人責任的重要性（意即國家

¹ 〈中共大砍醫藥補貼 7 成！「白髮運動」延燒 武漢、大連爆示威〉，《自由時報》，2023 年 2 月 15 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4212455>。

不再也不應當全額負擔人民的醫療保障，此制度所呈現的用意在計劃經濟的轉型期間有其重要性)，並意圖透過兩個帳戶的設立來降低參保人過度使用與浪費醫療資源的傾向、用個人帳戶來支付小病與常用藥品並藉此幫助統籌資金充足，使得參保人可利用統籌基金的帳戶支付老年狀況以及大病。²不過雙帳戶的設計在執行上有諸多問題。其中個人帳戶並沒有如預期般對於參保人的醫療行為產生約束，有不少參保人仍然會「誇大」其小病的嚴重性並要求較昂貴的藥物，而醫療機構也有動機順應參保人的要求，使得個人帳戶濫用的情況屢見不鮮，產生過度就醫、醫生亂開處方，甚至是住院者掛床、購買非醫療品等問題。³

統籌基金亦存在類似問題。參保人「把小病當大病治」的動機加重了統籌基金的負擔。⁴因此，職工醫保的設計引發了熱烈討論，有許多專家學者認為應該取消個人帳戶的機制，不僅可以與其他的醫保銜接也較符合醫保共濟保障的原則。有鑑於此，國務院在 2021 年 4 月頒布《關於建立健全職工基本醫療保險門診共濟保障機制的指導意見》，要求各地政府要在三年內達到將職工醫保參保人的普通門診治療費用納入醫保統籌基金支付範圍、調動個人帳戶計入比例以及實施「個人賬戶家庭共濟」等措施。⁵

二、財政問題加速部分地區實施職工醫保改革

即便兩個帳戶都有資金過度使用的狀況，從帳戶的累積結餘變化可發現，統籌基金的缺口在近年來越來越大。首先，兩個帳戶中，

²王超群、李珍，〈中國醫療保險的制度性缺陷與改革路徑〉，《華中農業大學學報》，第 2 期，2019 年 2 月 22 日，頁 27-37。

³鄭時玉，〈我國基本醫療保險基金使用現狀、存在問題及解決對策〉，《地球與環境》，第 12 卷第 6 期，2022 年 11 月，頁 1604，<https://doi.org/10.12677/SD.2022.126184>。

⁴田昭容，〈大陸社會醫療保險政策體系及現況評析〉，《展望與探索》，第 8 卷第 12 期，2000 年 12 月，頁 43，<https://reurl.cc/gZ8Qx4>。

⁵泉野，〈武漢、大連醫改抗議註定是一場「公婆之爭」〉，《香港 01》，2023 年 2 月 16 日，<https://reurl.cc/Q47WNo>。

個人帳戶的累積結餘數額較大，但因其屬於職工個人私有，因此不能輕易挪用。再者，雖然職工醫保的統籌基金總結餘在近年來不斷增加，但因統籌基金由各地市級政府負責統籌，基金結存取決於當地的經濟發展、醫療消費狀況與人口老齡化等要素，實際上各地區之間確實有累積結餘不一的現象。

以 2019 及 2020 年來說，基金結餘較多的省份落在東部沿海（如北京、天津、河北、上海、江蘇、浙江、山東、廣東等）及中部（如山西、江西、湖北、湖南、安徽等）地區，而大部分西部地區（如西藏、寧夏、青海、甘肅等）及東北部地區（如遼寧、吉林與黑龍江）的結餘較少。⁶而官方公布的資料則顯示，基金結存地區主要集中在人口流入較多的東部省市，在 2010 年在東部 6 省市的累積結存基金占全國 44.7%，2020 年則上升到 56.6%，這代表累積結餘不一的情況越來越嚴重，有部分的地方政府的累積結餘甚至為負數。⁷以市級政府來說，武漢自 2014 年起就出現了職工醫保統籌基金負結餘的狀況，2019 年推動醫療支付改革，結餘直到 2021 年才由負轉正。這表示武漢政府早在 2019 年就啟動醫保改革，因為其在長期面臨統籌基金不足，而職工個人帳戶資金相對充裕的情況下，不得不冒著民意反彈的風險採取像這次直接削減個人帳戶金額並挪用至統籌基金的「簡單粗暴」改革政策。⁸

三、其他地區在疫情後將加速醫保改革

如前所述，職工醫保的制度設計無法有效遏止醫療資源的過度浪費，造成個人和統籌基金的帳戶收支產生問題，而職工醫保收支

⁶ 鄭時玉，〈我國基本醫療保險基金使用現狀、存在問題及解決對策〉，《地球與環境》，第 1 卷第 6 期，2022 年 11 月，頁 1602、1607，<https://doi.org/10.12677/SD.2022.126184>。

⁷ 尤方明，〈上半年一保基金收支平衡，靈活就業參保仍待探索〉，《21 世紀經濟報導》，2022 年 8 月 11 日，<https://reurl.cc/5Mo8ER>。

⁸ 〈台灣健保制度成神話？中國醫保改革路漫長〉，《中央社》，2023 年 2 月 4 日，<https://www.gvm.com.tw/article/99621>。

狀況不佳的地區更是促使這些地方的政府推動改革。地方財政影響醫療保險的資金，近幾年來中國各地因疫情防控所產生的巨額支出不僅加重地方財政壓力，也連帶影響醫療保險的收支平衡。2022年，廣東的疫情防控支出為全中國最高，佔省政府所有支出的3.8%，北京的疫情防控支出佔市政府總支出約4.2%，上海的疫情防控支出佔其市本級總支出的5.6%。以這些情況可粗估，各地防疫支出大致在財政總支出的2到6%之間。⁹ 過去3年的高強度防疫帶來的大量支出使得原本財政狀況較好的地方都產生壓力，再加上中國經濟處於停滯狀態，將促使更多地方政府執行職工醫保的改革。

參、趨勢研判

退休職工抗爭對地方政府帶來挑戰

雖然退休職工的抗爭到目前為止僅出現在武漢及大連兩個城市，但短期內可能會擴散到其他城市。從這些退休職工的角度，削減了個人帳戶的金額等同於動了他們的錢袋子，嚴重影響他們的實質利益。這些退休職工很多都曾中國的國營企業員工，與私營企業員工和農民工不同，因為其長期在一個單位工作，建立穩定的人際網路，再加上這些職工曾經參與企業工會和職工代表會等組織，在團結與串聯上都有比私營企業員工和農民工更深厚的基礎（更不用說退休職工有更充分的時間組織串聯），因此他們更有可能集結形成較具規模的抗爭行為。正因如此，許多地方政府紛紛在武漢和大連抗爭之後針對職工醫保改革提出說明。

對於這些也在推動職工醫保改革的地方政府而言，即便改革有其合理性與急迫性，但從去年底到現在已出現數次大型民眾抗爭示威活動，社會氛圍提高了退休職工上街示威的動機，不得不趕緊因

⁹ 「防疫帳本」凸顯中國地方財政收支矛盾，廣東防控支出高達711億人民幣》，《BBC News 中文》，2023年2月16日，<https://www.thenewslens.com/article/181117>。

應。地方政府在維穩的前提下可能採取兩手策略——一手給予經濟承諾或補貼，另一手打壓示威者——但醫保改革看似勢必在行，而這些退休的長者已失去生產能力，面對醫保改革將會有更大的剝奪感，因此中國各地很可能再次上演白髮街頭抗爭。如何因應將是這些地方政府不得不面對的棘手課題。

糧安與反腐：簡評 2023 年中共《中央一號文件》

鄧巧琳

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 2 月 13 日，中共發布題為《關於做好 2023 年全面推進鄉村振興重點工作的意見》的「中央一號文件」（以下簡稱「一號文件」），係自 2004 年以來連續 20 年以「三農」（即農民、農村、農業）為主題的「一號文件」。該文件開篇即強調中共「最艱鉅最繁重的任務仍然在農村」、「必須堅持不懈把解決好『三農』問題作為全黨工作重中之重」，顯示中共對於「三農」問題的重視程度。¹下文剖析 2023 年「一號文件」內文背後的政策意涵與未來發展。

貳、安全意涵

一、建設「農業強國」為主要目標

繼《二十大報告》首次提出「農業強國」目標後，建設「農業強國」即成為中共「三農」工作的重中之重。延續去（2022）年底中央農村工作會議決議，²本年度的「一號文件」將建設「農業強國」作為發展目標，而根據「一號文件」的定義，「農業強國」必須要立足國情農情，體現中國特色，並具有以下五大主要特徵：供給保障強、科技裝備強、經營體系強、產業韌性強、競爭能力強。其中，「一號文件」強調農業科技創新的重要性，指出要「強化農業科技

¹ 〈（授權發布）中共中央 國務院關於做好 2023 年全面推進鄉村振興重點工作的意見〉，《新華網》，2023 年 2 月 13 日，http://www.news.cn/politics/2023-02/13/c_1129362160.htm。

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 切實抓好農村農業工作〉，《新華網》，2022 年 12 月 24 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2022-12/24/c_1129230368.htm。

與裝備支撐」，欲增強中國農業科技自主能力。

二、降低糧食進口依賴以確保糧食安全

要成為「農業強國」，關鍵在於降低糧食進口依賴，提升糧食自給率，以確保中國的糧食安全。故「抓緊抓好糧食和重要農產品的穩產保供」即是本年度「一號文件」與「三農」工作的首要任務，並可細分為「穩住面積」、「主攻單產」、「力爭多增產」三大重點工作任務，也就是增加農作物種植面積、提升農作物之單位產量，以及近年來習近平多次談及的「大食物觀」，欲多元化糧食供給與來源品種。根據中國官方數據顯示，去（2022）年中國糧食總產量約 6,500 億公斤，較 2021 年增加 74 億斤。就中國最主要的進口作物大豆觀察，其去年推動「大豆油料產能提升工程」，大豆自給率已較去年提升 3 個百分點，由未滿 15%（2021 年）提升至 18.5%（2022 年），³種植的面積與產量亦均有所提升，約增長 21.7% 的種植面積（2,742.5 萬畝），但每畝單位產量成長幅度有限，與國際主要大豆生產國差距仍大。⁴此外，「一號文件」並提出要推動《糧食安全保障法》的法規建置，且欲完善耕地保護與糧食安全的責任考核制度。

三、避免大規模返貧

從此次「一號文件」的標題來看，與去（2022）年標題幾近完全相同，僅年份更動，顯示「鄉村振興」仍是中共本年度「三農」工作的主軸。中共大力推動「鄉村振興」政策背後的原因在於，完成「脫貧攻堅」後，中共仍必須「堅決守住不發生規模性返貧」、鞏

³ 劉慧、喬金亮、吳浩，〈大豆問題調查（經濟日報 8 月 11 日第 1 版）〉，《中國農業農村部》，2022 年 8 月 11 日，http://www.moa.gov.cn/ztl/ymksn/jjrbbd/202208/t20220811_6406760.htm。

⁴ 〈國新辦舉行 2022 年農業農村經濟運行情況新聞發布會〉，《中國農業農村部》，2023 年 1 月 18 日，http://www.moa.gov.cn/hd/zbft_news/2022nyncjjyxqk/；〈國家統計局關於 2022 年糧食產量數據的公告〉，《中國國家統計局》，2022 年 12 月 12 日，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202212/t20221209_1890914.html。糧食以季節分類包含夏糧、早稻與秋糧，以品種分類則包含穀物（稻穀、小麥、玉米、大麥、高粱、蕎麥和燕麥等）、豆類及薯類。

固「脫貧攻堅」的成果。此次「一號文件」針對「鄉村振興」的工作部署著力在鄉村產業、人才、文化、生態與組織五個面向，並加大地方政府對於農業與農村的投入，如列入優先保障的公共預算、再次重提將「鄉村振興」納入地方政府債券的支持用途等。中共中央與中國國務院並於去（2022）年底公布《鄉村振興責任制實施辦法》，欲全面落實「鄉村振興責任制」，⁵加大地方政府對於「鄉村振興」工作的實際投入。

參、趨勢研判

一、中國糧食自給能力仍有待提升

儘管從「一號文件」的部署中看出中國致力於提升糧食產能、面積與產量所做出的種種規劃與過往的「豐碩成果」，中國糧食自給能力仍有待提升。以大豆為例，根據中國海關總署的數據顯示，大豆仍是 2022 年中國最主要的進口糧食，去（2022）年一整年中國共進口 9,108.1 萬噸大豆，從購買金額觀察，去年中國進口糧食金額約高達 826.46 億美元，其中大豆約花費 612.36 億美元。⁶更甚者，去（2022）年美國出口至中國的金額創歷史新高、高達 1,538 億美元，其中以大豆與玉米等穀物的占比最高，約達 11%。⁷這顯示即便在中美兩國競爭態勢漸趨明顯的情況下，中國仍無法降低對於美國農產品的依賴。

二、重提糧食反腐問題顯示糧食安全仍未受到保障

中國內部糧食腐敗案件頻傳，中央紀委國家監委於 1 月 29 日公

⁵ 〈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》〉，《中國政府網》，2022 年 12 月 14 日，http://www.gov.cn/zhengce/2022-12/14/content_5731828.htm。

⁶ 〈2022 年 12 月全國進口重點商品量質表（美元值）〉，《中國海關總署》，2023 年 1 月 13 日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302275/4794311/index.html>。

⁷ 〈中美 2022 年貿易額再創新高〉《日經中文網》，2023 年 2 月 8 日，<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/investtrade/51342-2023-02-08-09-32-29.html>。

告十起「糧食購銷領域違紀違法典型案例」，包含國有企業中儲糧集團公司，多地糧食局局長（黨組書記）、糧食和物資儲備局局長（黨組書記）、糧食和物資儲備保障中心主任或糧庫主任等，⁸其後包含雲南與廣西等地亦通報多起糧食購銷領域腐敗與違法案例。這顯示中國除須面臨糧食自給率有待提升與對外依賴的問題之外，亦須透過「昭示」這些「靠糧吃糧」的負面案例，來避免黨與政府從事糧食有關工作人員的貪腐事件再度發生。除此之外，這也反映出中國糧食安全同時面臨外部與內部的雙重壓力。

⁸ 〈中央紀委國家監委公開通報十起糧食購銷領域違紀違法典型案例〉，《中央紀委國家監委網站》，2023年1月29日，https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202301/t20230129_243305.html。

簡評中國首次自然災害綜合風險普查情況

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2月15日，《中國政府網》發布新聞指出，中國國務院新聞辦公室舉行記者會，說明第一次自然災害綜合風險普查工作情況。¹此次風險普查係依2020年5月31日國務院辦公廳發布之《關於開展第一次全國自然災害綜合風險普查的通知》所進行，透過瞭解自身面臨的自然災害風險係數、防災能力，以利提高災害防治能力，為保障中國的社會經濟可持續性發展提供災害風險資訊與決策參考依據。²本文將針對中國所進行的第一次自然災害綜合風險普查之情況、相關應用以及未來可能採取的防減災政策等進行說明。

貳、安全意涵

一、中國凸顯完成多項「首次」工作成果

此次普查是中國第一次針對自然災害綜合風險所進行的普查，在此之前中國並未從事自然災害綜合風險之相關普查工作，更遑論有相關數據可以應用。因此，中國刻意凸顯中國完成多項「首次」工作成果，例如首次在統一的技術體系下展開普查調查工作；首次全面瞭解全中國房屋建築和市政設施的情況；首次瞭解全中國森林可燃物數量情況；³首次補齊1978年以來不完整的災害數據；首次完

¹ 〈國務院新聞辦就第一次全國自然災害綜合風險普查工作情況舉行發布會〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023年2月15日，<https://reurl.cc/WD3KE7>。

² 〈國務院辦公廳關於開展第一次全國自然災害綜合風險普查的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2020年6月8日，<https://reurl.cc/2WrRrm>。

³ 森林中所有有機物質均屬於可燃物，例如樹葉、樹枝、樹幹、樹根、枯枝落葉、林地草類、苔蘚、地衣和腐殖質、泥炭等。

成政府、社會、基層以及家庭之綜合減災能力調查數據。⁴其中，透過將普查取得的數據資料與自然災害監測預警資訊化工程、應急指揮平臺等進行結合，藉此提高自身的自然災害監測預警和應急綜合研判能力。⁵此舉將有助於讓民眾瞭解政府當局積極地在推動應急管理體系和能力現代化，因為應急管理不僅是國家治理體系和治理能力的重要組成部分，同時亦有助於保護人民群眾生命財產安全和維護社會穩定。⁶

二、中國強調發揮「邊普查、邊應用、邊見效」成效

根據中國國務院第一次全國自然災害綜合風險普查領導小組辦公室主任鄭國光表示，中國強調「邊普查、邊應用、邊見效」原則的重要性，2022年中國舉行了兩次全國普查成果應用交流會，各部門交流相關普查成果應用的案例和成效。透過此次普查，中國獲得地震災害、地質災害、氣象災害、水旱災害、海洋災害以及森林草原火災等6大類23種災害致災要素等相關普查資料。其中，關於氣象災害資料數據之應用，中國氣象局即透過發布《關於加強氣象災害綜合風險普查成果應用的意見》，指出普查是氣象防災減災的基礎，如何有效應用成果則是提升氣象防減災能力的關鍵，並強調「如何強化應用」；⁷同時並要求「實現普查成果在全領域、全系統的深度融合應用」，充分地應用普查所獲得的相關數據資料。⁸

另外，關於公路水路承災體之普查數據資料應用，交通運輸部發布《關於加強第一次自然災害綜合風險公路水路承災體普查成果

⁴ 〈國務院新聞辦就第一次全國自然災害綜合風險普查工作情況舉行發布會〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023年2月15日，<https://reurl.cc/WD3KE7>。

⁵ 同前註。

⁶ 〈習近平談防災減災：從源頭上防範 把問題解決在萌芽之時〉，《人民網》，2020年5月11日，<https://reurl.cc/3OaqAR>。

⁷ 〈中國氣象局堅持邊普查邊應用邊見效 加強氣象災害綜合風險普查成果應用〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022年6月9日，<https://reurl.cc/NqrKjp>。

⁸ 同前註。

應用的指導意見》，除了提出普查成果應用的基本原則和目標之外，並確認普查成果應用的具體內容，特別是關於科學實施幹線公路災害防治工程。⁹

參、趨勢研判

一、中國將持續深化應用普查結果以提升應急管理能力

現階段，由於已完成普查工作，中國獲取數十億筆數據資料，故未來的重點任務將是如何有效運用這些數據資料。對此，中國強調未來必須做好以下三件事情，分別為：建置數據資料庫；展開風險評估並依數據資料對相關自然災害風險進行分級，以利於進行分級分類管理；推動常態化的風險普查以利於不斷更新資料。¹⁰例如關於房屋建築與市政設施的相關數據資料，住房和城鄉建設部工程品質安全監管司司長曲琦指出透過此次普查，城鄉房屋建築第一次有了「數字身份證」，有助於提升房屋生命週期安全管理水準。¹¹ 2023年1月所舉行的全國住房和城鄉建設工作會議，住房和城鄉建設部部長倪虹即要求「以普查資料為『底板』(基礎)，深化「數字住建」建設，推進全行業各領域的數位化應用和發展。¹²可預期，如同先前中國所透過之發布《關於加強第一次全國自然災害綜合風險普查成果應用的指導意見》所強調，中國將「加強在自然災害綜合防治能力提升中的應用」，以期提升自身的災害防治基礎能力與災害應急管

⁹ 〈【交通運輸部】公路水路承災體普查成果如何充分利用？指導意見來了〉，《中華人民共和國應急管理部》，2022年7月14日，https://www.emerinfo.cn/2022-07/14/c_1211667093.htm；〈基本摸清風險隱患底數 調查取得多項「第一次」——解讀第一次全國自然災害綜合風險普查工作情況〉，《新華網》，2023年2月15日，http://www.news.cn/2023-02/15/c_1129368283.htm。

¹⁰ 〈全國自然災害綜合風險普查，將改變什麼？〉，《中國日報》，2023年2月16日，<https://reurl.cc/0EjMpk>。

¹¹ 〈我國城鄉房屋建築首次有了「數字身份證」〉，《中華人民共和國住房和城鄉建設部》，2023年2月16日，https://www.mohurd.gov.cn/xinwen/gzdt/202302/20230216_770311.html。

¹² 〈住建部部長倪虹：2023年重點抓好十二個方面工作〉，《上海市建築施工行業協會》，2023年1月17日，<https://www.shjx.org.cn/article-21267.aspx>。

理能力。¹³

二、中國將持續提升鄉村災防能力以維持社會穩定

此次普查針對鄉村地區的自然災害，中國進行了三個方面的調查，包含（一）致災要素、人口、房屋、橋樑以及道路等重要承災體；（二）鄉鎮與社區的綜合減災能力；（三）民眾的災害風險意識與自救互救能力，故中國對於鄉村災害風險隱患與基層防減災能力已有一定程度的瞭解與掌握。換言之，此次普查的主要目的是透過瞭解中國的自然災害風險隱患、重點地區抗災能力以及各地的自然災害綜合風險水準，以利於為中央和地方各級人民政府展開自然災害防治工作。

加上，中國是世上自然災害最為嚴重的國家之一，例如 2022 年各種自然災害共造成 1.12 億人次受災、死亡失蹤 554 人、緊急轉移安置 242.8 萬人次、倒塌房屋 4.7 萬間以及直接經濟損失 2,386.5 億元。¹⁴可預期，提升鄉村基層之防減災能力將成為中國未來的重點任務之一，因為不僅有助於降低災害所帶來的人員傷亡與財物損失，亦利於維持基層社會的安全穩定。為有助於 2035 年達成「建立與基本實現中國特色大國應急體系」這一目標，中國將從提升自身的精準轉移避險能力、精準搶險救援能力、精準監測預警能力以及綜合能力等四個面向進行著手，¹⁵因為《「十四五」國家應急體系規劃》即強調在「十四五」期間將重視建立健全基層防災減災救災力量體系、提升綜合防減災能力以及提升全民防災減災意識和能力。¹⁶

¹³ 〈關於加強第一次全國自然災害綜合風險普查成果應用的指導意見〉，《中華人民共和國應急管理部》，2023 年 2 月 24 日，https://www.emerinfo.cn/2023-02/24/c_1211732653.htm。

¹⁴ 〈應急管理部發佈 2022 年全國自然災害基本情況〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 1 月 13 日，<https://reurl.cc/Gem0lx>。

¹⁵ 〈國務院新聞辦就第一次全國自然災害綜合風險普查工作情況舉行發布會〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 2 月 15 日，<https://reurl.cc/WD3KE7>。

¹⁶ 〈聚焦事故災難和自然災害兩大類突發事件 2035 年建立中國特色大國應急體系〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 2 月 16 日，<https://reurl.cc/Y8Ozpl>。

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、章榮明、陳姝蓓

曾怡碩、吳宗翰、曾敏禎、賀增原、詹祥威