

國防安全雙週報

第 78 期

從民調初探台灣人民自我防衛意識的「不變」與影響因素	方琮嫻	1
從灰色地帶行動論中國「台灣海峽中北部聯合巡航巡查專項行動」的威脅	李俊毅	7
對《艦隊較大的一方將會贏》之評論	翟文中	13
簡析《2022 年國際武器移轉趨勢報告》中的中俄武器貿易	林佳宜	17
窮鳥之啄——中國限制稀土出口有用嗎？	汪哲仁	23
簡評馬克宏「歐洲不捲入台海」論述	鍾志東	27
中國近期與外軍聯合軍演之意涵	劉蕭翔	33
習近平訪俄對中俄戰略經濟合作的影響	林柏州	39
日本 2023 年版《外交藍皮書》對兩岸意涵	王尊彥	45
從北約外長會議看北約戰略調整	陳鴻鈞	49
建立「經濟版北約」的戰略意涵與挑戰	楊一達	55

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

2023 年 4 月 28 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 78 期

阿富汗鄰國外長會議與中國立場分析	龔祥生	61
從新版《統一白書》來看尹錫悅政府的「對北政策」	林志豪	67
由 ODA 至 OSA：簡評日本對外援助政策轉變	王彥麟	73
氫燃料於「遠征作戰」之潛力	劉翎端	77
中共統戰結構下的近期僑務工作要況	洪子傑	81
習近平近期考察廣東意涵剖析	鄧巧琳	87
各取所需？福特與寧德時代的電池廠合作協議評析	林雅鈴	91

臺北市博愛路 172 號

電話 (02) 2331-2360

傳真 (02) 2331-2361

2023 年 4 月 28 日發行



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

Contents

INDSR Polls Reveal Trend and Factor Affecting Public Willingness to Defend Taiwan <i>Christina Chen</i>	1
The Threat of China’s “Special Joint Patrol and Inspection Operation in Central and Northern Taiwan Strait” from A Grey Zone Tactics Perspective <i>Jyun-Yi Lee</i>	7
A Commentary on the Article of “Bigger Fleet Win” <i>Wen-Chung Chai</i>	13
A Brief Analysis of China-Russia Arms Trade in “TRENDS IN INTERNATIONAL ARMS TRANSFERS, 2022” <i>Chia-Yi Lin</i>	17
Futile Struggle? Comments on China’s Ban on Rare Earth Export <i>Charles CJ Wang</i>	23
Analysis of French President Macron’s Discourse on “Europe Does Not Need to Get Involved in the Taiwan Strait” <i>William Chih-Tung Chung</i>	27
The Implications of the Recent Joint Military Exercises Between China and Foreign Militaries <i>Shiau-Shyang Liou</i>	33
The Impact of Xi’s Visit to Russia on China-Russian Strategic and Economic Cooperation <i>Po-Chou Lin</i>	39
Japan’s Diplomatic Bluebook 2023 and Its Implications on China and Taiwan <i>Tsun-Yen Wang</i>	45
NATO Foreign Ministers Meeting and NATO’s Strategic Adjustment <i>Hung-Chun Chen</i>	49
Exploring the Strategic Implication and Challenge of Establishing “Economic NATO” <i>Domingo I-Kwei Yang</i>	55

Analysis of The Fourth Ministerial Meeting of the Neighboring Countries of Afghanistan and China's Position <i>Shan-Son Kung</i>	61
Comments on the Yoon Seok-yeol's "North Korea Policy" from "2023 Unification White Paper" <i>Chih-Hao Lin</i>	67
Comments on Japan's Official Security Assistance(OSA) <i>Yen-Lin Wang</i>	73
Potentials of Hydrogen Fuel in Expeditionary Operations <i>Ling-Tuan Linda Liu</i>	77
CCP's Recent Overseas Chinese Affairs Under its United Front Work Structure <i>Tzu-Chieh Hung</i>	81
An Analysis on Xi Jinping's Political Visit in Guangdong <i>Ciao-Lin Deng</i>	87
Each to Their Own Needs? Analysis of the Battery Plant Cooperation Agreement between Ford and CATL <i>Ya-Ling Lin</i>	91

從民調初探台灣人民自我防衛意識的「不變」與影響因素

方琮嫻

中共政軍與作戰概念所

焦點類別：國防安全民意調查

壹、新聞重點

中共解放軍東部戰區在 2023 年 3 月 8 日宣布將進行「環台島戰備警巡和聯合利劍演習」，演習於 10 日結束。此舉動被外界視為中共針對蔡英文總統日前出訪中美洲友邦，並在美國過境時與美眾議院長麥卡錫交流所做出的回應，藉此威嚇台灣並引起其內部紛亂。¹其實從 2022 年裴洛西訪台後，中共就頻頻升高對台的軍事威脅，台海區域緊張儼然形成「新常態」。身處之中的台灣人民如何看待軍事緊張升溫與台海動盪？從國防安全研究院（以下簡稱國防院）委託政大選舉研究中心執行的「台灣國防安全民意調查」歷次資料可看出，台灣民意在面對中共軍事威脅時的自我防衛意識並無變化，顯示國人抗敵的意志仍然堅定。²

貳、安全意涵

一、台灣人的自我防衛決心未被地緣政治變化動搖

台灣在近幾年來因地緣政治而受到國際高度關注，從美中競爭、俄烏戰爭、日益緊密的台美高層互動，民眾的態度也成為焦點。台灣人民的防衛意識是否會受到外界的影響而有所波動？

¹ 陳筠，黃麗玲，〈報復「蔡麥會」中國發動三日環台軍演 分析：將招致國際譴責、美外交惡〉，《美國之音》，2023 年 4 月 9 日，<https://reurl.cc/EGy5OR>。

² 本文使用資料全部係採自財團法人國防安全研究院資助之「台灣國防安全民意調查」（<https://indsr.org.tw/safetyInvestigation?uid=45>）。該計畫係由財團法人國防安全研究院委託國立政治大學選舉研究中心執行。作者感謝上述機構及人員協助提供資料，惟本文之內容概由作者自行負責。

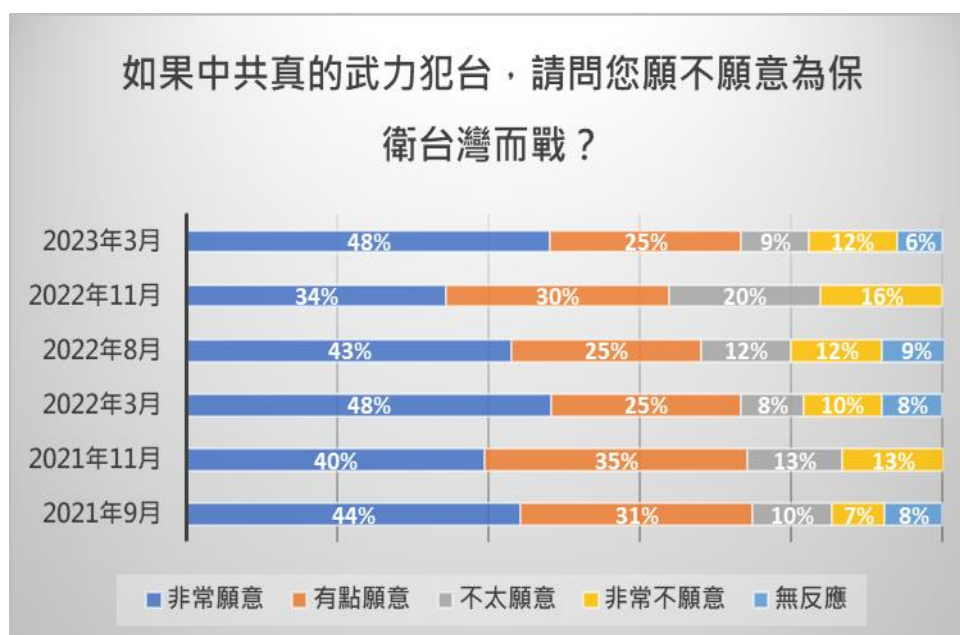


圖 1、2021 至 2023 年民眾自我防衛決心之比較

說明：1、樣本經加權處理，小數點四捨五入至整數，故百分比之加總可能產生非 100%情形。

資料來源：方琮嫻整理自「台灣民眾對國防政策的看法民意調查」。

從國防院自 2021 年以來所做的歷次民調可看出，台灣人的自我防衛決心未曾動搖。當被詢問中共真的武力犯台時，每一波的調查皆顯示，逾六成的民眾表示願意挺身而出、為台灣而戰。且今（2023）年 3 月的調查顯示，表達「願意」的民眾比例為 73%（圖 1）。

從這幾波的調查中可觀察到幾個特點：第一，面對中共武力犯台而選擇防衛抵抗為台灣的主流民意；第二，研究認為民意會因為突發重大事件，特別是資訊相對不透明且更新頻繁的軍事衝突議題而產生變化動盪，³但 2021 年以來的台灣民眾自我防衛態度並沒有隨著俄烏戰爭、中共大規模軍演等地緣政治變化而搖擺。台灣民意的「不變」並非台灣人民輕忽中共對台種種威脅的結果。根據本院去年 11 月的調查顯示，當詢問台灣民眾「未來五年可能威脅我國國家

³ 王宏恩，〈國防民意建構與抗衡虛無〉，《思想坦克》，2023 年 3 月 3 日，<https://reurl.cc/ml2KW1>。

安全的議題有：新冠肺炎疫情、經濟發展停滯、少子化危機、能源短缺及中共對台的威脅，請問您認為哪一個是最嚴重的威脅？」時，認為「中共對台威脅」最為嚴重的民眾有 39.0%，而今年 3 月的則顯示佔比為 29.84%（圖 2）。這兩次的調查中，中共威脅皆為五項議題中佔比最高之威脅。由此結果可初步推斷，多數台灣人民展現出的防衛決心，不是因為人民樂觀認為中共的威脅是假議題——相反的，這凸顯台灣人民在面臨中共威嚇時的高度冷靜。

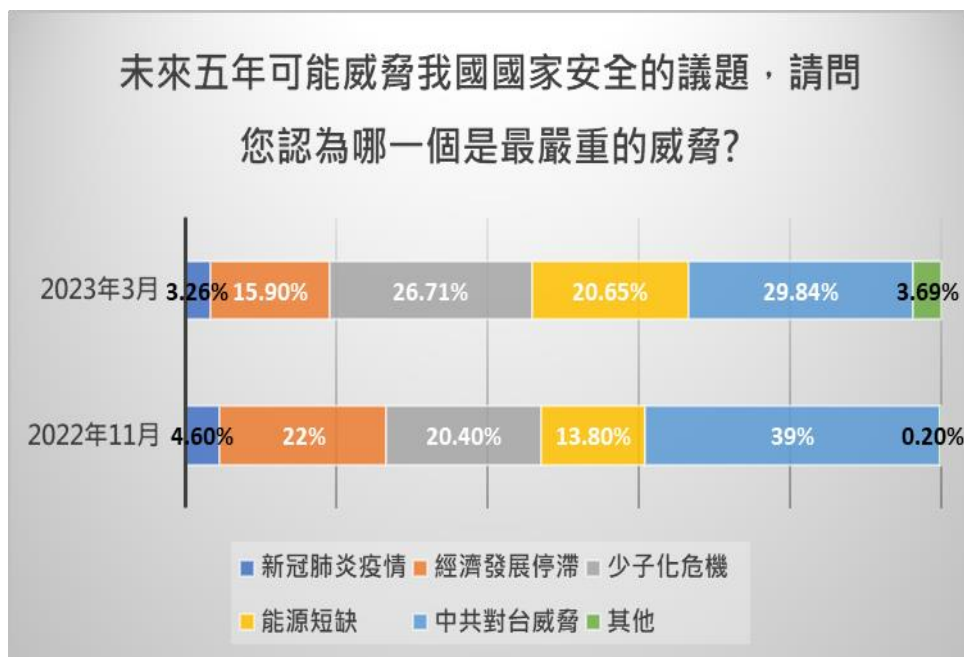


圖 2、未來五年對我國國家安全最嚴重的威脅

說明：1、樣本經加權處理，小數點四捨五入至整數，故百分比之加總可能產生非 100% 情形。2、「其他」涵蓋政黨鬥爭（2022 年 11 月）及民心團結、糧食危機、全球暖化……無反應等 9 選項（2023 年 3 月）。

資料來源：方琮嫻整理自「台灣民眾對國防政策的看法民意調查」。

第三，俄烏戰爭以來，台灣內部「避戰論」甚囂塵上，認為台灣軍事實力不及中共、武統台灣的掌握權在中共手上，即便台灣備戰也無從嚇阻對岸、甚至是台灣人民普遍認為打仗為軍人之事，民防概念薄弱……種種說法，因此執政者應謀求和平避免戰爭。⁴而從

⁴ 李志銘，〈人們為何看不見房間裡的大象？姑息侵略者的「反戰論」〉，《聯合報鳴人堂》，

國防院的民調則可發現，台灣人民風險感知（risk perception）的提高並沒有造成其防衛決心降低——多數民眾對於「民防」至少有初步的認知甚至認同。台灣人民崇尚和平，但在面對外部威脅時，人民不避戰，更不懼戰。

二、影響自我防衛決心之可能因素

民眾對於國軍防衛台灣能力的信心可能為影響自我防衛決心的重要因素。去年 11 月的調查顯示，民眾對於國軍防衛台灣能力的信心佔比為 40% 左右，今年最新的民調則為 41.05%（圖 3）。

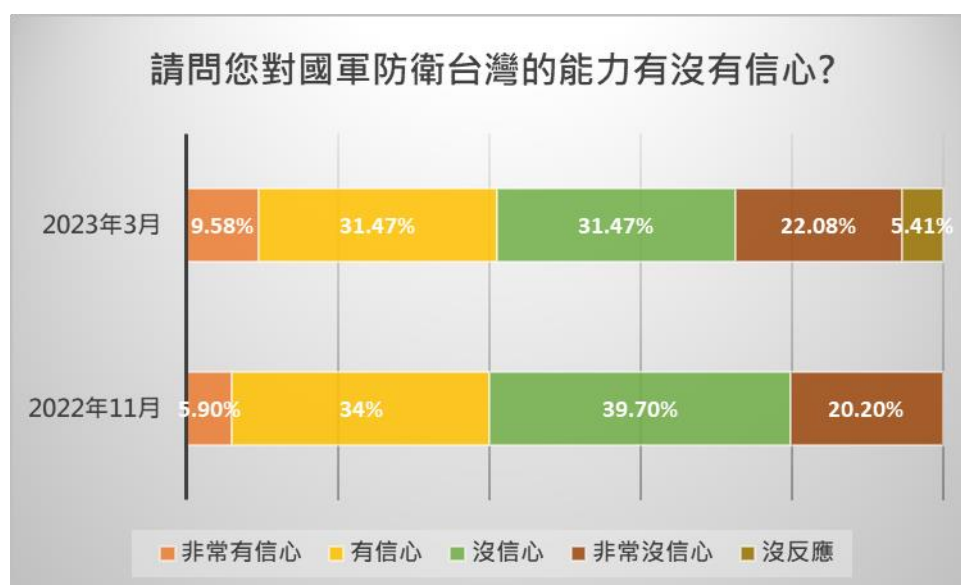


圖 3、2022 與 2023 年民眾對國軍防衛台灣能力信心之比較

說明：樣本經加權處理，小數點四捨五入至整數，故百分比之加總可能產生非 100% 情形。

資料來源：方琮嫻整理自「台灣民眾對國防政策的看法民意調查」。

根據今（2023）年 3 月調查所做出的交叉分析（圖 4），對國軍防衛台灣能力有信心的受訪者中，有高達 89.1% 的民眾表示願為台灣而戰，而對於國軍防衛台灣能力沒信心的民眾中則有 31.39% 不願意為台而戰。此結果顯示民眾對於國軍防衛台灣能力的信心與自我

防衛決心的關聯性，對國軍防衛台灣能力信心越高者更傾向願意為台灣而戰。

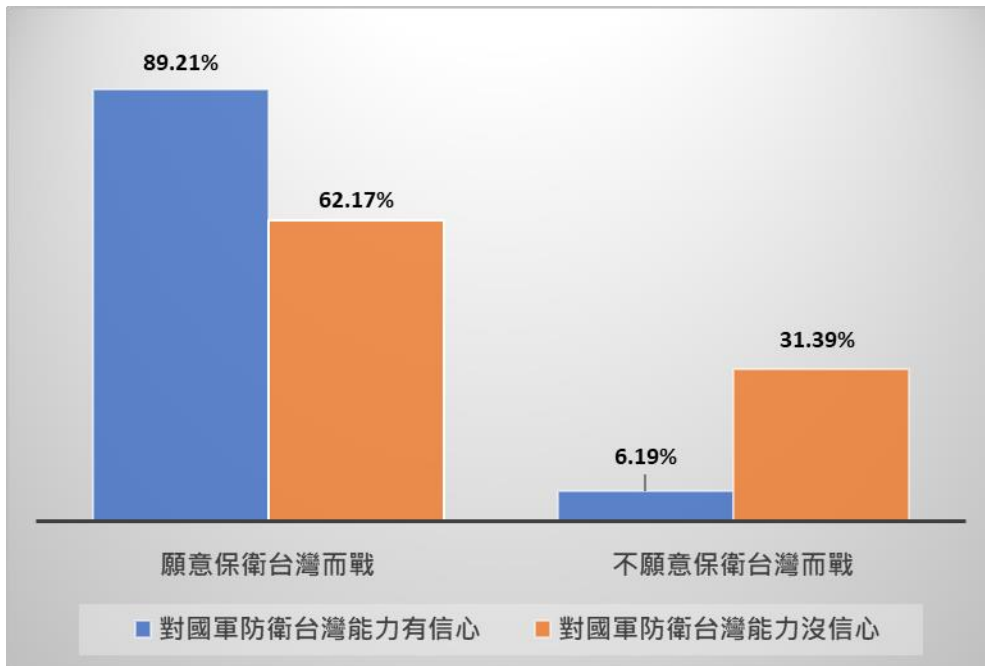


圖 4、2023 年 3 月民眾對國軍防衛能力信心與自我防衛決心交叉分析

說明：樣本經加權處理，小數點四捨五入至整數，故百分比之加總可能產生非 100%情形。

資料來源：方琮嫻整理自「台灣民眾對國防政策的看法民意調查」。

參、趨勢研判

「全民防衛」與「國軍防衛」為台灣自我防禦不可或缺的基礎

俄烏戰爭爆發至今，烏克蘭持續抵禦俄方的侵襲，其人民堅定的抗敵意志扮演著重要角色。烏克蘭的經驗告訴我們，在面對強大的威脅時，抵抗侵略者絕對不單是政府跟軍隊的事情。從國防院的民調可初步推估，主流台灣民意明確認定中共為主要威脅——態度上沒有輕忽，亦沒有過度恐慌。國人面對威脅時的堅定防衛決心是台灣強化自我防禦不可或缺的基礎。

交叉分析結果則顯示人民的防衛決心與其對於國軍的防衛能力有關連性：當人民對於國軍的防衛能力有信心時會提高自我防衛的意

志。對此筆者建議，未來國防部可強化軍民溝通，藉由不同的溝通策略來傳遞國防政策，尤其是台灣深受中共認知戰侵擾，充斥著假訊息，更需要國防部與民眾更密切的溝通，幫助人民更加了解國防政策與國軍動態，藉以強化人民對於國軍的認識與信心。

從灰色地帶行動論中國「台灣海峽中北部聯合巡航巡查專項行動」的威脅

李俊毅

國家安全研究所

焦點類別：灰色行動、台海情勢

壹、新聞重點

2023 年 4 月 5 日，中國中央廣播電視總台的微信公眾號「玉淵譚天」宣布「台灣海峽中北部聯合巡航巡查專項行動今日啟動」與「直擊海巡 06 台灣海峽巡航現場」。福建海事局的社群媒體則發布公告，稱「台灣海峽中北部聯合巡航巡查專項行動」（下稱「專項行動」）為期 3 天，由隸屬其下的「海巡 06」會同其他船艇，對平潭對台直航的貨櫃航線、「小三通」客運航線、台灣海峽船舶習慣航路、商漁船通航密集區以及非法採砂活動多發區等水域展開檢查。惟迄今未有台灣船隻遭受巡查與登檢的報導。¹

時值蔡英文總統展開「民主夥伴共榮之旅」，並擬於台灣時間 6 日凌晨與美國國會眾議院議長麥卡錫（Kevin McCarthy）在加州雷根總統圖書館會晤，「專項行動」可視為中國對台美關係進展的回應之一。本文認為單獨來看，該行動無疑是中國「灰色地帶」行動的展現，目的是推進在台灣海峽的執法權。此舉搭配其後中國的一連串作為，則或反映中國嘗試以「混合威脅」（hybrid threats）對台施壓。

貳、安全意涵

一、中國以海事安全機構進行法律戰

從公開資訊來看，「專項行動」所指之「聯合」巡航巡查，係三

¹ 〈獨家：#台灣海峽中北部聯合巡航巡查專項行動#〉，《玉淵譚天》微博，2023 年 4 月 5 日，<https://tinyurl.com/5xwaz3aa>。

個機關的聯合行動，包含福建海事局、東海救助局及東海航海保障中心。

這三個單位皆屬中國國務院交通運輸部的下轄機構，其中福建海事局與東海航海保障中心隸屬於該部轄下的海事局，東海救助局則為交通運輸部的一級事業單位。由於交通運輸部是 2021 年 9 月開始施行的中共新版《海上交通安全法》之主責機構（第四條），「專項行動」可視為中共以《海上交通安全法》影響台海局勢的實踐。²

就執掌來說，這些機構的業務較屬於事務性的「海事安全」（maritime safety）範疇，包含船舶本身之設備、操作、訓練，以及與船員有關的技術性安全事宜。相對的，嚴重程度較高的「海事保安」（maritime security），則涉及船舶遭受外來意外或攻擊而造成船舶與人命安全之威脅、傷害或損害等，儘管兩者難以嚴格區分。³（福建）海事局主掌水上交通安全、航海保障、船舶和水上設施檢驗、環境保護、海洋管理等方面的規範與作業；東海航海保障中心主責航標、測繪與通信業務；東海救助局負責水上救助任務。「專項行動」由「海事安全」的機構執行，較不會如同主責「海事保安」的中國海警般易引發關注與爭議。中國透過這些機構在海上執法，可逐步建構與累積在台灣海峽巡弋與執法的「事實」，從而否定海峽中線的存在，或鞏固其管轄權及於台灣海峽大部分海域的主張，限縮台灣與其他國家在台海的利益與權利。另一方面，此類行動亦有助中國執法機構掌握海上態勢，演練製造事端或衝突的經驗，為後續的擾台行動預作準備。

² 〈福建海事局簡介及機構設置〉，《中華人民共和國福建海事局》，<https://tinyurl.com/24xyv3py>；〈東海航海保障中心〉，《中華人民共和國海事局》，2020 年 2 月 20 日，<https://tinyurl.com/yxxcdbmw>；〈單位概況〉，《交通運輸部東海救助局》，<https://tinyurl.com/d95xx3hy>。

³ 宋燕輝，〈IMO 強化海事安全新規定與措施之簡介〉，《海巡雙月刊》，第 5 期（2003 年），頁 23。

二、中國或嘗試發展對台的「混合威脅」

迄今「專項行動」並無攔檢或騷擾台灣船隻的報導傳出，而中國在該項行動的媒體操作，例如「玉淵譚天」在宣布「專項行動」開始時附上一段 14 秒的影音以證明「確有其事」，以及中國中央電視台於 5 日登上「海巡 06」進行直播等，亦無法引起台灣民眾的關注，其影響台灣民心的成效顯然有限。然而，若將「專項行動」與中國後續一連串動作，如 4 月 7 日對台灣駐美代表蕭美琴及遠景基金會與亞洲自由民主聯盟的制裁、8 日起展開的環台戰備警巡和「聯合利劍」演習，11 日宣布但於 12 日修正的「禁航區」公告，以及 12 日宣布對台灣的 2,455 項商品啟動「貿易壁壘調查」等，視為對台美關係的回應與操作，則這似乎顯示中國有發展「混合威脅」的跡象。⁴

2022 年 8 月時任美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪台後，中國藉機展開環台軍演，表達對台美關係升溫的反彈。此次蔡總統與麥卡錫的會晤性質相近，中國勢必需要回應。鑒於 2022 年的軍演已幾乎是武力威脅的極致，但台灣民意未因此受影響，台美亦持續交流與合作，中國即使再次組織高強度的軍事恫嚇，其效果亦應有限。爰此，嘗試在執法、政治、軍事，與經濟等各層面提出對台威脅，以期製造台灣面臨全面打壓的形象，便是一個可能且合理的選項。當前尚無足夠的證據顯示中國銳意發展「混合威脅」的策略。前揭各式威脅手段，既可被解讀為中國在必須採取作為的情況下，相關單位就其職掌與本位主義提出的回應，也可以視為中國尋

⁴ 即便「禁航區」的公告事後證明是因為用於太空發射的火箭之殘骸可能落於台灣北部外海，而與軍演無直接關係，中共在操作上卻有恫嚇台灣並侵害台灣的「飛航情報區」之嫌，仍有「法律戰」的意涵。關於此一事件，可參考楊昇儒，〈中國劃禁航區無關軍演 16 日將發射氣象衛星〉，《中央通訊社》，2023 年 4 月 13 日，<https://tinyurl.com/48f59crt>；吳昇鴻，〈中國劃禁航區 學者：應強化北台灣空防並派駐戰機〉，《中央通訊社》，2023 年 4 月 13 日，<https://tinyurl.com/57jdz9ub>。

求各種手段的相互搭配，從中找尋其利基或台灣的脆弱性。從國家安全的角度來看，台灣宜假設後者的可能性，並預作準備。

參、趨勢研判

一、海警參與聯合巡航行動將是中國升高局勢的指標

此次「專項行動」引起的疑竇之一，是未納入中國海警與解放軍海軍。就中國警告或反制「蔡麥會」的目的來說，「專項行動」若納入海警與／或海軍，將對台傳遞更強的恫嚇意味。目前尚無法得知中國未採取此一作法的原因，推測或與部門間的協調機制尚未完備有關。

從「灰色地帶」衝突的角度來看，中國未來可能持續展開類似此次「專項行動」的巡航與巡檢任務，於初期保持克制與低調，待台灣的執法單位與民眾習以為常後，藉由意外或遭刻意製造的事端行使管轄權，逐步確立在台灣海峽水域執法的事實。從此次參與行動的海事單位之執掌來看，其可能引發的事端或將以海洋環境的保護或查驗貨物為名，對航行於台海的台灣船隻進行攔查。儘管如此，由於這些單位的權責有限，中國若僅依賴它們，將難以利用這些事端升高局勢。日後的行動是否納入海警（甚或海軍），將是判斷中國是否有意尋釁的觀察指標。

二、中國將強化「混合威脅」所需之內部分化、溝通策略與手段組合

假設此次「專項行動」和其後中國各項對台舉措是「混合威脅」的展現，試圖以各種未達戰爭門檻的手段之搭配，創造更大的威嚇效果，則此一操作亦難謂成功。檢討「混合威脅」何以失敗，中國可能有如下的啟示。首先，中國須加強分化台灣內部。迄今「混合威脅」的成功案例之一是俄國於 2014 年起對烏克蘭的操作，其中烏國內部的俄語族群，是俄國操作的主要對象。就此來說，中

國將持續對台灣的統戰，以期放大各種對台脅迫或制裁行動的危害，並以此破壞台灣政府的公信力與正當性。

其次，是中國須強化本身的「戰略溝通」(strategic communication)能力。此次「專項行動」與環台戰備警巡和「聯合利劍」演習的特色之一，是中國的宣傳日益靈活，如中國中央電視台於「海巡 06」直播，以及於軍演期間公布「台島上空的聲音」影片等。惟這些媒體操作的內宣效果似遠大於對台灣民眾的影響，並未達到引導台灣輿論的目的。就此而言，中國將持續試驗引導台灣輿論的手法。陸委會發現「國內部分媒體整篇報導及引用的相片或影像，完全照中共的官方媒體直接轉載」，或是可能的例證。⁵

最後，中國恐將試驗「混合威脅」的搭配方式。各式手段如何協調配合方有成效，例如是先以「專項行動」引起台灣的關注與討論，再以軍演、制裁與經濟上的限制性手段加大壓力，或是以軍事恫嚇在前，其他手段在後，或是其他組合，這些是實證而非理論問題。在美中戰略競爭持續，而台灣將進入選舉周期之際，此類威脅的可能性不容輕忽。

⁵ 朱建陵，〈陸委會：中共軍演官宣畫面 用意恐嚇台灣民眾〉，《中央通訊社》，2023 年 4 月 10 日，<https://tinyurl.com/bp4duw7n>。

對《艦隊較大的一方將會贏》之評論

翟文中

國防戰略與資源研究所

焦點類別：解放軍、作戰概念、美中戰略

壹、新聞重點

2023 年 1 月，《美國海軍學會月刊》（*U.S. Naval Institute Proceedings*）刊載題為「艦隊較大的一方將會贏」（*Bigger Fleets Win*）論文，作者唐格雷迪（Sam J. Tangredi）教授為備役海軍上校，現任教於美國海軍戰爭學院戰略與作戰研究部（*Strategic and Operational Research Department*），其長期從事國家戰略、海軍戰略與未來戰爭相關議題研究。唐氏在這篇文章中，從歷史上擷取 28 次重大海戰進行研究，時間跨度起自希波戰爭（*Greco-Persian*）終於冷戰時期。他發現當中 25 場海戰係由艦隊數量較多一方獲勝，僅有 3 場海戰係由艦隊規模較小但技術擁有優勢一方獲勝。作者亦列舉英國與法國以及日本與美國海軍對抗的例子，闡釋技術水平相近（拿破崙戰爭的英法兩國）或擁有優勢者（二次大戰時的日本），最後卻因艦隊規模不及對方導致戰爭失敗。綜觀全文可知作者主要目的，係憂慮中國日增的艦隊數量已對美國萎縮中的艦隊形成挑戰，美國應當加速艦船建造而非仰賴科技用以贏得未來海戰勝利。¹

貳、安全意涵

一、軍力平衡缺乏有效量度指標

長期以來，各國國防部門均努力地尋求一個清晰與標準化量度指標，能對本身與他國間的軍力推移及相對態勢進行評估，從而為

¹ Captain Sam J. Tangredi, U.S. Navy (Retired), "Bigger Fleets Win," *U.S. Naval Institute Proceedings*, Vol.149, No.1, January 2023, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2023/january/bigger-fleets-win>。

戰略規劃與兵力整建提供必要的指引。由於軍力平衡評估存在著許多非計量因素，例如領導統御、人員訓練與軍隊士氣等，這些都是對戰爭勝負具有不可輕忽影響的重要因素。由於這些因素過於抽象且無法進行量化分析，國防計畫者與軍事觀察家就採取一種較為簡約方式從事軍力平衡評估，此即以載台或武器數量為基礎的量度方式。這種量度方式簡明易懂，雖然數據精確卻無法真實反映出國家間軍力平衡的真實本質。採取量化方式評估軍力如同「數豆子」（bean counts）般，這種將不同載台加總進行比較已存在不小問題，而其衍生的「拿蘋果跟橘子比」（comparing apples to oranges）錯誤偏差，將使評估結果遭到扭曲不具太大價值。由於短期內尚無法取得有效的量度指標，基於數量為基礎的軍力評估仍將繼續存在，這是本文作者選用數量評估歷史上重大海戰結局的主要原因。

二、數量不是決定勝負唯一因素

唐氏在這篇文章中，總結歷史海戰經驗得出了艦隊大幾乎總會贏的結論，這種數量決定論（determinism）似乎否定了戰術戰略與領導指揮在現代戰爭中的重要性。克勞塞維茨（Carl von Clausewitz）在其傳世著作《戰爭論》（*On War*）中寫道：數量優勢係戰爭諸多因素中唯一具決定性的。英國戰略學者李德哈特（Basil H. Liddell Hart）對此提出批判，他認為克氏過度強調數量的重要性，從而將戰略貶抑為以壓倒性數量重創敵人的簡單行動。因此，李德哈特將克勞塞維茨稱為「數量教主」（Mahdi of Mass）。²海軍艦船構造複雜，加上建造時程較長，任何國家一定時期能擁有的數量相對有限。當艦船受損或沉沒後，短時期內無法重建投入戰鬥，因此初戰時擁有艦艇數量優勢對贏得海戰勝利是有利的，這應是作者為文的立論基礎。

² Phillip S. Meilinger, "Busting the Icon: Restoring Balance to the Influence of Clausewitz," *Strategic Studies Quarterly*, Vol.1, No.1, Fall 2007, pp. 120-121; Christopher Bassford, "Clausewitz in English: The Reception of Clausewitz in Britain and America," <https://www.clausewitzstudies.org/readings/Bassford/CIE/Chapter15.ht>。

然而，隨著水雷與攻船飛彈技術的擴散，海軍艦船的易毀損性（vulnerability）大增，這種發展使得艦船數量多寡的重要性不若往昔，倘若他方採取海洋排拒（sea denial）戰術，即使擁有艦船數量處於劣勢，仍能藉水雷與陸基攻船飛彈等武器的運用，將雙方運用海洋的競爭維持於爭奪狀態。

三、美國海軍戰力絕非中國海軍所能企及

作者文中指出，2020 年代結束時，中國海軍擁有艦船數量將達 460 艘，美國海軍艦船總數則可能低於 260 艘。然而，若以艦船數量外的指標比較，則會出現截然不同結果。當前中國海軍擁有排水量 3,000 噸以上的艦船 63 艘，總排水量為 44.7 萬噸。相對地，美國海軍擁有 3,000 噸以上艦船 120 艘，排水量總計為 200 萬噸。中國海軍艦船總計部署了 1,900 枚飛彈，美國海軍艦船部署飛彈數量則為 9,500 枚。此外，中國海軍擁有 441 架定翼機與 118 架旋翼機，美國海軍與陸戰隊共擁有 2,448 架定翼機與 1,249 架旋翼機。中國海軍現役兩艘航艦能攜行 70 架艦載機，美國海軍 11 艘航艦攜行的戰機總數超過 800 架。美國海軍航艦與潛艦均採用核動力推進，具有無限期滯海能力，中國 903 型補給艦僅能支持兩至三艘軍艦海上活動兩個星期，中國海軍艦隊的海上持久力遠不及美國海軍。³撇開戰鬥經驗與訓練水準等質化因素不計外，即以前揭各項數據作為評估，美國海軍戰力並未因艦船數量處於劣勢而遜於中國海軍。

參、趨勢研判

美國海軍透過各種作為抵銷中國海軍艦船數量優勢

近年來，中國新造艦船不斷地成軍加入戰鬥序列，美國海軍由於艦船造價成本昂貴，加上造船工業基礎日漸萎縮，短時間內甚難

³ Mangesh Sawant, "Why China Cannot Challenge the US Military Primacy," *Journal of Indo-Pacific Affairs*, Winter 2021, pp. 123-124, and 127.

逆轉數量劣勢。因此，美國海軍近年提出了「分散式殺傷」（Distributed Lethality）與「分散式海上作戰」（Distributed Maritime Operation）等嶄新作戰概念，同時配合水面無人載具（Unmanned Surface Vessels, USVs）與水下無人載具（Unmanned Underwater Vessels, UUVs）的研發與部署，用以強化戰力並抵消本身艦船數量處於劣勢的不利局面。透過前揭各項措施，美國海軍可將分散不同水域的單艦甚至編隊整合，使其在作戰水域與決戰時擁有較佳態勢，能夠發揚戰力擊敗敵人取得海戰勝利。尤其重要的，美國與亞太國家如日本與澳洲等國簽署有安保條約，這些國家擁有相當海軍戰力，同時定期與美軍進行海上聯合演習。因此，美國透過聯盟團結（alliance solidarity）途徑可以結合亞太各國海軍力量，⁴化解其艦船數量不及中國海軍的不利態勢，並透過集體力量對中國海權擴張形成制約。

⁴ Admiral James D. Watkins, U.S. Navy, "The Maritime Strategy," U.S. Naval Institute *Proceedings*, Vol.112, No.1, January 1986, <https://www.usni.org/magazines/proceedings/1986/january-supplement/maritime-strategy-0>。

簡析《2022 年國際武器移轉趨勢報告》中的中俄武器貿易

林佳宜

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、國防戰略、作戰概念

壹、新聞重點

國際知名智庫瑞典斯德哥爾摩國際和平研究所（Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI）於 2023 年 3 月發布《2022 年國際武器移轉趨勢報告》（Trends In International Arms Transfers, 2022），¹指出「2013-17 年」與「2018-22 年」相比，歐洲國家的主要武器進口增長 47%，而全球國際武器轉讓量下降 5.1%。俄烏戰爭爆發後，中俄間武器貿易成為關注焦點，本文擬探討該報告中所提及之中俄武器貿易與俄烏戰爭後的實際現況發展。

貳、安全意涵

一、俄羅斯為中國最重要武器之供應國

據統計，「2018-22 年」間，俄羅斯出口武器之對象，若以洲別區分者，高達 65%流向亞洲及大洋洲國家，另外的 17%流向中東及 12%流向非洲國家；以國別區分，31%流向印度、23%流向中國、9.3%流向埃及（請見表一）。

「2013-17 年」，印度是俄羅斯最大武器出口對象國。「2018-22 年」，俄國對印度出口下降 37%，而俄國對中國及埃及之出口卻分別增長 39%及 44%。值得注意的是，俄羅斯在「2021-22 年」間並未交付武器給埃及，可能是因為埃及受到來自美國的壓力，故於 2022 年取消了一大筆戰機訂單；「2020-22 年」俄國向中國之交付量遠低於

¹ “Trends in International Arms Transfers, 2022,” *sipri*, March, 2023, <https://reurl.cc/gZ1dkN>.

「2018-19 年」，據推測係因中國提高先進主要武器的國內生產量，故對俄羅斯進口的依賴程度正在降低。²

表一、2018-2022 年全球前五大武器出口國統計表

排名	出口國	市占率	該出口國之前三大進口國		
1	美國	40%	沙國 (19%)	日本 (8.6%)	澳洲 (8.4%)
2	俄羅斯	16%	印度 (31%)	中國 (23%)	埃及 (9.3%)
3	法國	11%	印度 (30%)	卡達 (17%)	埃及 (8.0%)
4	中國	5.2%	巴基斯坦 (54%)	孟加拉 (12%)	塞爾維亞 (4.5%)
5	德國	4.2%	埃及 (18%)	南韓 (17%)	以色列 (9.5%)

資料來源：SIPRI，林佳宜自行翻譯整理。

「2018-22 年」間，中國武器進口成長率達 4.1%，進口量佔全球總量的 4.6%。中國進口的武器高達 83% 來自俄羅斯（請見表二），而 2020 年至 2022 年間，俄羅斯交付的產品幾乎全部是直升機及飛機發動機，因為這兩種是中國當時在開發上遇到困難的主要武器。³

表二、2018-2022 年全球前五大武器進口國統計表

排名	進口國	全球占比	該進口國之前三大供應國		
1	印度	11%	俄羅斯 (45%)	法國 (29%)	美國 (11%)
2	沙國	9.6%	美國	法國	西班牙

² “Trends in International Arms Transfers, 2022,” *sipri*, March, 2023, pp.4-5, <https://reurl.cc/gZ1dkN>.

³ “Trends in International Arms Transfers, 2022,” *sipri*, March, 2023, p9, <https://reurl.cc/gZ1dkN>.

			(78%)	(6.4%)	(4.9%)
3	卡達	6.4%	美國 (42%)	法國 (29%)	義大利 (14%)
4	澳洲	4.7%	美國 (73%)	西班牙 (19%)	瑞士 (3.0%)
5	中國	4.6%	俄羅斯 (83%)	法國 (8.1%)	烏克蘭 (5.6%)

資料來源：SIPRI，林佳宜自行翻譯整理。

二、受俄烏戰爭及國際制裁影響，俄羅斯武器出口呈現下降趨勢

自 1992 年起，戰機及戰鬥直升機一直是俄羅斯重要出口武器主力之一。近年來俄羅斯的主要武器待交付量降低，顯示其武器出口在未來幾年可能會持續下降。在「2018-22 年」間，俄國共交付三百二十八架戰鬥機，占其武器出口之 40%，到 2022 年底，帳上只有八十四架戰機及戰鬥直升機待交付。

俄羅斯入侵烏克蘭可能會進一步限制俄羅斯出口武器的能力，因為俄國會優先為本國軍隊生產武器，而非出口武器。「2018-22 年」間，俄羅斯武器出口對象國中的前十大國家，俄國對其中七個國家之出口量在下降，平均下降率高達 59%，⁴顯示俄國武器出口之地位穩固性正在逐漸降低。此外，國際社會對俄羅斯實施的多邊制裁，包括廣泛的貿易限制，再加上美國及其盟國要求各國不要購買俄羅斯武器的壓力，亦是阻礙其出口武器成長之原因。

參、趨勢研判

一、國際制裁將有效打壓俄羅斯軍武發展及產量

自俄烏戰爭開始以來，美國財政部就把制裁目標對準俄羅斯的國防工業。美國政府將繼續管制與俄羅斯國防工業有關的從業人員，

⁴ “Trends in International Arms Transfers, 2022,” *sipri*, March, 2023, p5, <https://reurl.cc/gZ1dkN>.

以削弱普欽對烏克蘭或任何其他國家發動戰爭的能力；2022 年 10 月，美國財政部、商務部和國務院共同發布聲明，指出美國針對俄羅斯軍事供應鏈的制裁及出口管制將對俄羅斯軍工業產生影響，並進一步強化對這些軍工企業之限制。⁵

俄國此前無法取得進口晶片，已造成製造武器之重大問題，不僅無法發展高科技軍武，連成熟製程晶片取得亦有困難，導致生產一般武器之製程受阻。2023 年 3 月，歐盟通過對俄的第十輪制裁，包括強化軍民兩用貨物之出口管制，以及打擊援俄聲明之國家或運送無人機給俄國之政權，預判此波制裁可以讓俄國的財政問題更加雪上加霜，⁶並提高俄國取得高科技武器零件的難度，終將使俄羅斯軍武發展及產量持續走下坡。

二、俄羅斯將持續透過中、緬、土等國規避制裁取得武器及裝備

自 2022 年起，俄羅斯國家國防公司（Rosoboron export）規避國際管制，成功地從中國、塞爾維亞及緬甸等國家進口晶片及燃氣渦輪發動機等零組件。根據海關統計數據顯示，中國最大的國有國防承包商「中國北方工業集團有限公司」已於 2022 年 6 月出口一千支 CQ-A 步槍給俄羅斯，CQ-A 步槍係以 M16 為原型，但在報關分類時被以「民用」獵槍申報。2022 年 12 月，俄羅斯繞過國際制裁成功進口 80 噸防彈衣，該防彈背心係土耳其製造，大部分直接從土耳其進口、部分從阿拉伯聯合大公國進口，也被發現有部分是從「中國廣州新興進出口有限公司」進口。從部分海關申報資料中亦可發現已有數間中國公司對俄出口突擊步槍一千支、無人機零組件及防彈衣等；2022 年底，全球市佔率排名第一之民用無人機企業「大疆創新

⁵ “Targeting Key Sectors, Evasion Efforts, and Military Supplies, Treasury Expands and Intensifies Sanctions Against Russia,” *U.S. Department of The Treasury*, February 24, 2023, <https://reurl.cc/6NRQKk>.

⁶ 〈歐盟通過第十輪制裁！讓俄國取得武器配備更困難〉，《自由時報》，2023 年 2 月 25 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4222065>。

科技有限公司」⁷經由第三國——阿拉伯聯合大公國向俄羅斯出口無人機零組件。⁸

從上述的海關申報資料可得知，中俄間善於利用以「民用」掩蓋「軍用」的方式規避制裁，以出售「商業物品」，使俄國可順利取得「雙重用途」設備，再將此類物品應用於俄烏戰場之中，而該種物品並非重裝備武器，故交易紀錄上亦無法察覺，預判此種交易仍將持續，雖有國際制裁，亦難以全面防範。

⁷ 2021 年起，「大疆」因提供無人機協助中共在新疆的監視行動，受到美國財政部的制裁。

⁸ 〈抓到了！海關數據顯示 中企已運俄步槍和防彈衣〉，《央廣新聞網》，2023 年 3 月 17 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2162255>。

窮鳥之啄——中國限制稀土出口有用嗎？

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

根據《日經新聞》報導，中國正在考慮禁止某些稀土相關的技術出口，包含加工和提煉稀土元素的技術，以及用於製造高性能永磁合金技術，以對抗美國在高科技領域的優勢及出口管制，因為中國控制了全球近九成的稀土產量，使得稀土成為美、日在高科技「供應鏈」中的軟肋，而中國限制稀土出口，或可當成對美談判的籌碼。¹

貳、安全意涵

中國曾於 2010 年因「釣魚台撞船事件」禁止稀土出口日本，2018 年美中貿易戰後，對於中國是否會再度使用稀土作為武器，常引起西方國家關切。2021 年 1 月 15 日，中國工信部提出《稀土管理條例（徵求意見稿）》，強化稀土產業監管力道，除了就稀土的管理職責、開採、冶煉分離、投資核准、總量管制等稀土行業產業鏈進行規範外，更於 2021 年年底合併多家國企，成立「中國稀土集團」，希望能整合國內資源，對內降低廠商間競爭，對外能搶奪稀土的訂價權。

一、中國「稀土劍」雖大卻鈍

目前中國在稀土蘊藏量與產量上都是全球最大的。根據美國地質調查局（U.S. Geological Survey, USGS）2023 年的數據顯示，全球

¹ Shunsuke Tabeta, "China Weighs Export Ban for Rare-earth Magnet Tech," *Nikkei Asia*, April 6, 2023, <https://reurl.cc/XLMVDR>; 〈對抗美國，中國傳考慮禁止稀土磁鐵技術出口〉，《科技新報》，2023 年 4 月 6 日，<https://reurl.cc/gZyMkQ>。

稀土總儲量為 1.3 億噸，以中國的 4,400 萬噸最多，接著是巴西、越南、俄羅斯等國，儲量皆略多於 2,000 萬噸；在產量方面，中國 2022 年產量為 21 萬噸，較 2021 年的 16.8 萬噸，成長 25%，占比也由 61% 增加到 7 成。² 在加工技術上，中國也不遺餘力。一般咸論，中國控制了全球稀土七成的產量，似乎全球必須仰賴中國的稀土供應，但令人好奇的是，中國把稀土當成貿易武器僅有 2010 年那一次，且其結果並不如預期，除了對日本的稀土供應造成短期震撼外，反而讓日本致力於擺脫對於中國稀土的依賴，進口量由 2007 年的 3.2 萬噸減少到 2012 年 1.4 萬噸。³

中國對於稀土的控制一如 2013 年當時中國工信部長肖亞慶所言，「中國稀土沒有賣出『稀』的價格，賣出了『土』的價格」。⁴究其原因，中國之所以能夠成為稀土大國，並不是靠技術先進（詳見下節專利部分），除了本身的蘊藏量豐富外，還有就是對於加工過程中所產生的環境污染忍耐度較高，使得中國在成本與售價上有競爭優勢。從稀土的進出口也可以看出，中國出口大量初級的稀土原料，卻進口高精度的稀土成品。初級原料取代性較大，這也就是為何中國無法掌控價格的原因，只能賣出「土」價。從中國稀土產業這種規模大而粗放的特性來看，中國很難以出口來要脅西方國家，因為出口限制也會引來西方國家的報復。

二、中國稀土專利多但集中在加工過程

中國自從 1983 年開始進行稀土專利申請以來，專利數量累積快速，1997 年專利數量已經超越美國，⁵ 2011-2015 年間，新增專利數

² “Mineral Commodity Summaries-Rare Earths,” *U.S. Geological Survey*, January 2023, <http://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023-rare-earths.pdf>.

³ 歌籃，〈日本如何成功對抗中國限制稀土貿易「殺手鐮」〉，《美國之音》，2019 年 6 月 3 日，<https://www.voacantonese.com/a/how-japan-handled-rare-earth-threats-02062019/4943268.html>。

⁴ 〈工信部：中國稀土沒有賣出「稀」的價格 賣出了「土」的價格〉，《新浪財經》，2021 年 3 月 02 日，<https://finance.sina.com.cn/money/future/roll/2021-03-02/doc-ikftpnnz0538507.shtml>。

⁵ James Kennedy, “China Solidifies Dominance in Rare Earth Processing (UPDATED),” *National Defense*, March 21, 2019, <https://reurl.cc/KMYQkq>.

量逾 1 萬 1 千件，截至 2018 年 10 月，中國稀土專利申請數高達 25,911 件，遠超過日本 13,920 件、美國 9,810 件與歐盟 7,280 件。⁶然而專利數量多寡與專利的有效性並不相當。美商律商聯訊（LexisNexis）曾針對中國在稀土專利質量進行分析，根據該報告的「專利資產指數」（Patents Assets Index）中國的指數雖然近年來快速增加，在 2019 年已略高於 30,000，超越南韓與德國，但是仍遠低於美日逾 40,000 的程度。⁷

若由本次新聞的稀土永磁為例，雖然中國囊括 9 成的全球市占率，但是稀土永磁最大宗的鈹鐵硼永磁材料的成分專利，卻緊緊掌握在日本日立金屬手中，中國八大永磁廠商每年都需要向日立金屬支付專利費用，否則無法出口。2014 年 8 月，由 7 家中國稀土企業所組成的「中國稀土永磁產業技術創新戰略聯盟」向美國提出日立金屬所擁有的成分專利無效之訴訟，雖然部分專利被臨時性判定無效，但是截至 2022 年 4 月的新聞報導，中國廠商依然向日立金屬支付專利費，且其專利可能到 2035 年前都有效。⁸

參、趨勢研判

去中國化將持續進行

面對目前中國在稀土產業的威脅，美、日兩國早已進行部署，其因應之道有三：（一）增加非中國生產量能；（二）加大回收；（三）採用新技術。

在增加非中國產能方面，過去美、澳的礦產都送到中國去提煉，

⁶ Eric Ng, "China's War Chest of Rare Earth Patents Give an Insight into Total Domination of the Industry," *South China Morning Post*, July 20, 2019, <https://reurl.cc/OV341y>.

⁷ William Mansfield, "China in Rare Earth Elements – Top Supplier, Major Patent Developer, Yet Portfolio Strength Still a Concern," *LexisNexis*, September 5, 2019, <https://reurl.cc/MR5Ndk>.

⁸ 〈核心專利岌岌可危 中國企業能否突圍〉，《人民網》，2015 年 8 月 19 日，<http://scitech.people.com.cn/BIG5/n/2015/0819/c1057-27482143.html>；周小颺，〈日立金屬稱中企歪曲在美稀土專利判決結果 中方回應就是「全部無效」〉，《介面新聞》，2016 年 3 月 10 日，<https://www.jiemian.com/article/568447.html>；〈涉及中國企業的 337 調查（日立金屬鈹鐵硼專利授權有哪些）〉，《61 知率網》，2022 年 4 月 27 日，<https://www.61tl.com/article-19/2199.html>。

目前轉向本地或到馬來西亞為主。2019 年與 2021 年，美國國防部與澳洲萊納斯公司合作，在德州興建稀土處理廠。而美國《反通膨法》（Inflation Reduction Act）最新的規定要求，電動車電池零件的總價值「必須有 50% 以上在北美生產或組裝，才能獲得 3,750 美元補助；電動車採用的鋰、鎳、石墨、銅等重大礦物原料總價值必須有 40% 以上來自美國或與美國簽有自由貿易協定的國家，才能獲得 3,750 美元補助」。⁹ 因此如果車上的磁鐵大量使用中國來的礦物，就無法獲得補助。

在新技術方面，英國劍橋大學與奧地利的科學家們在 2022 年 10 月研究出以「正方鎳紋石」（tetrataenite）的新方法，來作為稀土永磁的替代品，¹⁰ 但目前僅代表實驗室裡的技術可行，能否實際大量生產仍待驗證。針對稀土永磁馬達，特斯拉已經宣布將採用無稀土的永磁馬達，雖然何時會取代尚不得知，但是特斯拉表示，從 2017 年至 2022 年間，透過提高了傳動系統的效率，他們已成功地將新 Model 3 驅動模組的稀土使用量減少了 25%，顯示減少稀土的使用正在發酵。

⁹ 黃欣、陳穎芃，〈美電動車補助 申請門檻拉高〉，《工商時報》，2023 年 4 月 3 日，<https://reurl.cc/7RQpD9>。

¹⁰ Steve Hanley, “Researchers Discover Substitutes For Rare Earth Materials In Magnets,” *CleanTechnica*, October 29, 2022, <https://reurl.cc/V8O13R>.

簡評馬克宏「歐洲不捲入台海」論述

鍾志東

國家安全研究所

焦點類別：台海情勢、國際情勢、印太區域

壹、新聞重點

法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）2023 年 4 月 5 至 7 日到中國進行國事訪問，他在北京飛往廣州專機上接受歐媒《Politico》採訪時表示，歐洲在「戰略自主」（strategic autonomy）下，要減少對美國依賴，不應只成為「美國追隨者」（America's followers）。他接著指出，「歐洲人需要回答的是，加速臺灣的（危機）有無符合我們的利益？沒有。更糟糕的是歐洲自認在這個話題必須成為追隨者，甚至去因應美國的政治議程和中國的過度反應影響。我們為什麼要按照別人選擇的節奏走呢？」馬克宏中國行結束後，北京隨即在 4 月 8 至 10 日針對蔡英文總統訪美過境外交進行恫嚇性「圍台軍演」。對此馬克宏還沾沾自喜認為，北京至少等到他離開中國後，才開始對台軍演。¹

不過令他意外的是，其「歐洲不捲入台海」論述，隨即引發國內外排山倒海的撻伐批評。這也迫使他在 4 月 12 日於荷蘭阿姆斯特丹強調，法國對台灣議題立場並未改變，仍然支持台灣維持現狀，支持「一個中國」政策，並尋求和平解決局勢的辦法，但也重申作為美國盟友，「不表示要成為附庸」。²不過馬克宏「歐洲不捲入台海」論點，仍持續發酵成為國際焦點。

¹ “Europe Must Resist Pressure to Become ‘America’s Followers,’ Says Macron,” *POLITICO*, April 9, 2023, <https://reurl.cc/KMzAN9>.

² 〈馬克龍再提歐洲主權論荷蘭演說遭鬧場〉，《德國之聲中文網》，2023 年 4 月 12 日，<https://reurl.cc/mlbLWl>。

貳、安全意涵

一、「主權歐洲」下馬克宏「疑美論」惹議

馬克宏自 2017 年上任法國總統以來，即積極推動法國「戴高樂主義」(Gaullism)，追求法國與歐盟的「戰略自主」，其核心思維在於「主權歐洲」(Sovereign Europe) 理念。「主權歐洲」視代表歐洲的歐盟 (EU) 為國際社會獨立的行為者 (actor)，所以應有自主的戰略願景與價值觀。因此在外交、軍事與經濟事務上，不依賴與追隨特定國家，例如美國。2023 年 4 月馬克宏在荷蘭為其中國行「疑美輕台」論述辯護時，特別就「主權歐洲」新時代願景時表示，「疫情和戰爭把我們推到這樣的境地，讓我們發現，如果希望維持歐洲的認同，就必須減少我們對外的依賴。」他還強調在經濟上，歐洲應該成為「創造規則」者，而非跟著別人的規則走。³因此，馬克宏提「戰略自主」並非新的概念，但主要問題在於，他那近乎迎合中國的批評美國方式，以及刻意不提歐盟 (EU) 對維護台海和平的基本立場。

此次與馬克宏一起訪問中國並參與部分共同行程的還有歐盟 (EU) 執行委員會主席范德賴恩 (Ursula von der Leyen)。在 4 月 6 日歐中法三邊會談中，范德賴恩當面告訴習近平，「台海穩定極度重要，威脅以武力改變現狀是不可接受的」。對此，習近平則是戰狼式強硬回覆，「誰要是指望中國在台灣問題上妥協退讓，那是癡心妄想。」不過馬克宏當下卻未在第一時間，公開聲援呼應范德賴恩對台海發言。隨後馬克宏與習近平的雙邊會談中，兩人針對台灣議題有私下的「密切討論」，不過相較美國與歐盟的強硬態度，馬克宏顯然對北京採取綏靖主義 (appeasement)。歐洲議會 (European Parliament) 對中關係代表團團長包瑞翰 (Reinhard Butikofer) 就批

³ 同上註。

評，「對中國和臺灣的這種立場，使馬克宏喪失了成爲一個歐洲領導人的身分。」⁴中國顯然讚許的馬克宏立場，也難怪北京待客之道上，展現截然不同的兩樣態度，一方面盛情熱捧馬克宏，另方面刻意冷落范德賴恩。⁵

二、馬克宏展現「親中輕台」思維

馬克宏飛機上專訪刻意提台海議題，明顯想為他沒能公開在習近平面前談台海取悅中國辯解。針對習近平在三方會談對台海強勢表態，馬克宏顯然相當務實地「理解」北京強硬立場，以避免歐洲捲入並加劇不必要的台海衝突。因為他專訪時表示，「歐洲人無法解決烏克蘭危機；我們怎麼能在台灣議題說，『小心，如果你亂來，我們會出面？如果你真的想加劇緊張局勢，那就這麼做吧』。」馬克宏希望透過他所謂的歐洲「戰略自主」，正當化歐洲不應追隨美國而捲入台海爭端。但沒想到的是，他那近似「疑美棄台」主張，在國內外引起軒然大波，反而造成更大的反效果。網路上則以其名新創「macroning」一詞，諷刺馬克宏的「賣友求榮」，批評他背棄美國盟友與欠缺道德理念信仰，只知「唯利是圖」地迎合中共獨裁政權的失格醜態。

馬克宏的「親中輕台」思維，反映他堅持法國「交往中國」（engaging China）優先性下，台灣對法國與歐洲重要性的相對薄弱感。他「交往中國」是植基於肯定「中國崛起」下，持正面態度認知中國已成為與美國比肩的「超級大國」地位，所以要持續強化與中國交往。因此，法國一方面無需配合美國與中國競爭的「議程」，另方面則要積極掌握中國崛起所帶來的經貿契機，以及與中國合作

⁴ 〈馬克宏對台海立場 歐洲政壇學界批判失格、天真〉，《自由時報》，2023 年 4 月 10 日，<https://reurl.cc/WDYXkL>。

⁵ 〈馬克龍與馮德萊恩在中國：冷熱分明〉，《德國之聲中文網》，2023 年 4 月 8 日，<https://reurl.cc/b7bnGE>。

共同應對全球性挑戰的必要性，例如因應氣候變遷與防止核武擴散等議題。馬克宏希望透過法中經貿振興國內經濟成長，更讓他此次中國行猶如貿易代表團長，聲勢浩大地率領包括空中巴士（Airbus）等數十家法國主要企業負責人訪中。在北京刻意「讓利」下，法國飛機製造商空中巴士成為此行最大贏家，獲得 160 架空客民用機採購訂單，並將在天津建造第二條裝配線，計劃於 2025 年年底正式投入營運，屆時空巴在中國產能也將翻倍增長。不過根據《路透社》（Reuters）揭露，即使這 160 架空客訂單，也不過是為多年前就已經買的提供交貨許可而已，沒有一架是新訂單。⁶不過，這也讓北京「一魚多吃」策略奏效，透過空巴採購案不斷戲耍馬克宏多年，在他此次中國行公開對北京「服軟」後，賞予甜頭以為回饋。

參、趨勢研判

一、歐洲對美戰略依賴短期將難改變

法國是北約歐盟中沒有任何美軍基地的國家，這也反映法美間微妙關係。馬克宏的戴高樂主義「戰略自主」願景，可說是某種程度上「疑美論」，在歐洲與法國國內引起正反兩面的辯論。儘管美國在北約具有無可取代的關鍵角色，馬克宏對法國與美國間的戰略關係曾有以下解讀，美國是法國的「重要歷史盟邦，價值觀的盟邦，這會持續如此」；不過，美國應「體認更強而有力的歐洲防禦能力之重要性，這對跨大西洋和全球安全有正面貢獻，而雙方可在北約架構下進行互補。」

馬克宏一心追求法國與歐洲的戰略的獨立自主，不過此相當程度勢將異化（alienation）歐美關係；事實上，歐洲要在科技、網路、情報與軍事硬體上達到獨立自主目標，仍有相當的困難度，就成本

⁶ 〈馬克龍和馮德萊恩訪華 收穫如何〉，《新唐人電視台》，2023 年 4 月 10 日，<https://reurl.cc/1eLoGG>。

效益考量也不划算。德國前總理梅克爾（Angela Merkel）即曾坦言美國對歐洲安全的重要性，因為「沒有美國，德國或法國都無法有效的保護自己。」⁷波蘭總理莫拉維茨奇（Mateusz Morawiecki）則意有所指表示，波蘭 2025 年擔任歐盟輪值主席國，將把和華府的夥伴關係當作「主要優先事項」，他強調「與美國結盟是我們安全的絕對基礎，這基於經濟合作和國防領域兩個支柱。」⁸

事實上，此次俄烏戰爭明白顯示若無美國涉入，歐盟欠缺單獨應對俄羅斯在歐洲軍事威脅的能力與意願。因此，在可預見的未來，於北約「集體安全」（collective security）機制下，美國對歐盟軍事存在的支援，仍將是確保歐盟和平安全的必要條件。

二、中國將藉歐洲「戰略自主」持續分化歐美戰略同盟

馬克宏藉由「歐洲不捲入台海」，展現其歐洲對美國的「戰略自主」願景，並野心勃勃企圖成為美中之外的「第三極」，以建立多邊主義（multilateralism）下國際秩序。這對積極與美國進行鬥爭的中國而言，則是正中下懷。其主要原因在於馬克宏「戰略自主」，呼應北京對「西方正在衰退、中國正在崛起」的國際局勢判斷，同時可藉此分化歐美西方國家的戰略同盟關係，強化其建構多邊國際秩序的戰略規劃，以反制美國對中國的「打壓圍堵」。馬克宏此次中國行所簽署《法中聯合聲明》即表示，雙方將「緊密推動持久的中法全面戰略夥伴關係」，並「尋求在多極世界裡強化以聯合國為核心的多邊國際體系」。⁹

中國官媒《環球時報》5 日發表社論說，「大家都清楚，做華盛

⁷ 鍾志東，〈烏克蘭危機下馬克宏的歐洲「戰略自主」〉，《民誌月刊》，第 72 期，2022 年 3 月，頁 15。

⁸ 〈波蘭：與美結盟是歐洲安全絕對基礎〉，《中央通訊社》，2023 年 4 月 11 日，<https://reurl.cc/xlbEvN>。

⁹ 〈中華人民共和國和法蘭西共和國聯合聲明（全文）〉，《中國外交部》，2023 年 4 月 7 日，<https://reurl.cc/4QD3v3>。

頓的戰略附庸是絕沒有出路的；而讓中法關係成為中歐合作的橋梁，既有利於彼此也有益於世界。」¹⁰當北京不斷強化其「武統」脅迫台灣的戰略布局之刻，馬克宏「歐洲不捲入台海」主張，勢將削弱美國整合西方盟邦夥伴對中國「武統」的外交嚇阻。馬克宏「疑美棄台」論最大的問題在於，巴黎欠缺實際能力與拋棄道德信仰下，一方面想挑戰甚至取代美國在西方盟邦的領導者角色，另一方面未能堅持理念而對具侵略性共產中國採取綏靖主義。顯而易見，犧牲台灣以取悅中國，終將導致印太乃至全球安全秩序的大災難，這就如1938年《慕尼黑協定》犧牲捷克安撫納粹德國，以及2014年西方國家坐視俄羅斯併吞克里米亞，最終導致二次世界大戰與俄烏戰爭的爆發。

¹⁰ 〈習近平款待馬克宏 凸顯陸拉攏法反制美國〉，《工商時報》，2023年4月8日，<https://reurl.cc/k1bLgx>。

中國近期與外軍聯合軍演之意涵

劉蕭翔

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、印太區域、台海情勢

壹、新聞重點

2023 年 2 月下旬起，中國即頻繁地與其盟友聯合軍演。中國首先與俄羅斯、南非於 2 月 20 日至 27 日在南非德班（Durban）至理查茲灣（Richardsbaai）以東海空域舉行「煙霧」（Mosi）海上聯合軍演，接著與俄羅斯、伊朗於 3 月 15 日至 19 日在中東阿曼灣（Gulf of Oman）舉行「安全紐帶—2023」海上聯合軍演。最後則與柬埔寨於 3 月 20 日至 4 月 8 日在柬埔寨舉行「金龍—2023」聯合軍演。

三場聯合軍演不僅在參演國家與時間上有所重疊，在地域上亦橫跨印太地區，而共軍於期間的軍演頻率之高亦為新冠肺炎（COVID-19）疫情爆發以來所罕見，故本文擬探究其間意涵與後續影響為何。

貳、安全意涵

一、中國藉軍事外交鞏固印太地區戰略支點

中國近期自南非東部海空域到中東阿曼灣，再到東南亞柬埔寨的聯合軍演軌跡，與外界控訴中國的「珍珠鏈」（String of Pearls）戰略，以及中國持續推動的「海上絲綢之路」路線有相當程度的重疊。復以孟加拉於 2023 年 3 月 20 日甫建成入列的「謝赫—哈西娜」潛艇基地（BNS Sheikh Hasina）又為中資企業承建，鑑於孟加拉與中國緊密的軍事合作關係，未來中國於亞丁灣執行任務的海軍艦艇亦可能造訪此地，甚至可能與孟加拉一起共用該基地。凡此莫不予人中共意圖在印度洋擴張的聯想。

聯合軍演係中國軍事外交的一環，是軍事交流與合作的形式之

一。¹按中國《2000 年中國的國防》白皮書揭櫫的「軍事外交為國家總體外交服務」宗旨，²在「推進一帶一路建設」已於 2017 年 10 月中共十九大寫入黨章，未來只許成而不許敗的情況下，中國軍事外交在推動與保障「一帶一路」建設裡，料將肩負更大的責任。聯合軍演是中國軍事外交的重要核心，中國藉由聯合軍演在印太地區推動軍事外交，既能增強軍事存在與展示實力外，更能鞏固中國於此間的戰略支點，並影響相關國家決策。例如「煙霧」海上聯合軍演，即有助於中國在印度洋建立勢力，又適逢南非軍隊資金不足，需要與外國合作方能保護本國漁業與打擊海盜，此又不啻提供中國在非洲東岸深化軍事合作，乃至於尋找另一個海外基地的契機。此外，伊朗與沙烏地阿拉國在中國的斡旋下甫於 3 月 10 日恢復外交關係，中國隨即又與伊朗、俄羅斯於阿曼灣展開聯合軍演，欲展示其於此間影響力之意已不言而喻。

二、共軍藉聯合軍演強化戰力與默契

共軍與外軍聯合軍演除有助於默契的培養外，自身亦能藉由不同的任務訓練強化自身戰力。在「煙霧」海上聯合軍演裡，中國派出於亞丁灣（Gulf of Aden）甫解除第 42 批護航編隊任務的 052D 型驅逐艦「淮南艦」、054A 型護衛艦「日照艦」與 903A 型綜合補給艦「可可西里湖艦」參演，其遠海艦隊藉此進行任務轉換訓練，同時展示軍力維護其海外利益。另一參演「安全紐帶—2023」海上聯合軍演的 052D 型驅逐艦「南寧號」，此前即已於 2023 年 2 月 9 日至 14 日在巴基斯坦喀拉蚩（Karachi）附近海域參加「和平—23」多國海軍聯合演習，後又於 2 月 17 日至 25 日赴阿拉伯聯合大公國參加「阿

¹ 〈2008 年中國的國防〉，《中華人民共和國中央政府》，2009 年 1 月 20 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2009-01/20/content_2615769.htm。

² 〈2000 年中國的國防〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2005 年 5 月 26 日，http://www.gov.cn/zwgk/2005-05/26/content_1224.htm。

布達比國際海事防務展」(Naval Defense and Maritime Security Exhibition, NACDEX)。此次演習結束後，「南寧號」又繼續其第 43 批護航任務，展現迅速任務轉換能力。

在「金龍—2023」聯合軍演裡，共軍則從南部戰區海軍、地面部隊和聯勤保障部隊抽調兵力與裝備，由廣東湛江搭乘 071 型兩棲船塢登陸艦「井岡山號」前往柬埔寨，實施高效裝載訓練，力求作到「裝載即固定，固定即出征」。遠域投送對「井岡山號」並不陌生，惟無縫銜接裝載，快速完成實戰化任務卻是首次。

三、中國以聯合軍演暗挺俄羅斯

中國聲稱「煙霧」海上聯合軍演有助於推動金磚國家(BRICS)防務安全領域合作，並提升參演各方共同維護海上安全的能力。惟演習時點恰逢俄烏戰爭週年，復以俄軍在參演前又宣稱將首次於演習中試射「鋁石」(3M22 Tsirkon)極音速飛彈，故即便中國堅稱在俄烏戰爭保持中立，此次聯演仍被外界視為其挺俄之舉。蓋於此刻聯合軍演顯示俄烏戰爭鏖戰之際，俄軍仍有餘力於遠處展示力量，而且仍有盟友支持，凸顯目前的制裁僅是西方反對俄羅斯而已。

參、趨勢研判

一、中國將強化東南亞布局以因應美國「印太戰略」

「金龍—2023」聯合軍演雖然僅涉及安保聯演、人道主義工作與文化交流此等敏感度較低的領域，卻具有相當的指標性。中國與東南亞國家的聯合軍演甚多，惟因新冠肺炎(COVID-19)疫情之故而停擺許久，故此次中東聯合軍演有助於中國重啟與東南亞國家疫後軍事安全層面的交流。此外，重啟的「金龍」聯合軍演亦進一步鞏固中東雙邊軍事關係，柬埔寨皇家武裝部隊總司令馮皮森(Vong Pisen)於 2 月 23 日會見中國聯合參謀代表團討論聯演準備工作時，

即對中共支持柬埔寨軍事改革與能力升級表達感謝。³中東緊密的軍事合作無疑有助於中國在東南亞的布局。

由於中國尚無足夠實力建構覆蓋其全球海外利益的保護體系，故戰略支點的取得對其海外利益至關重要。戰略支點可以是具體的國家，也可以是依託某些重要港口建立的海外基地。共軍的研究更指出軍事外交有助於化解戰略支點國家或海外支撐點所在國家對中國的戰略疑慮。⁴在可見的未來，中國料將更積極地運用聯合軍演，乃至於敏感度較低的軍事外交手段，掩飾其取得東南亞與印度洋周邊地區戰略支點的野心。

中國強化東南亞布局的用意，應是針對他日北約觸角可能伸及於此，抑或亞洲版北約的出現。此間國家與中國雖不至於結為軍事同盟，但中國至少仍希望這些國家與其友好，並與其一道抵抗美國的「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy)。柬埔寨、越南、寮國、緬甸與泰國則為中國後續目標。

二、取得東南亞海外基地乃中國當務之急

利用海外商業設施支持軍隊行動是中國一貫的作法，在美中安全競爭加劇下，建設海外戰略支點之際，同步秘密建設海外軍事基地以搶得先機，極可能是中國未來經營重點。美國國防部《2021 年中國軍力報告》(*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021*)即警告，中國未來極可能在柬埔寨、緬甸、泰國、新加坡、印尼、巴基斯坦、斯里蘭卡、阿拉伯聯合大公國、肯亞、塞席爾、坦桑尼亞、安哥拉與塔吉克等國設立海外軍事基地；⁵美智庫蘭德公司(RAND)於2022年又指出，其間以巴基

³ Ry Sochan, "Cambodia, China to Resume 'Golden Dragon' Military Exercises in March," *Phnom Penh Post*, February 25, 2023, <https://www.phnompenhpost.com/national/cambodia-china-resume-golden-dragon-military-exercises-march>.

⁴ 劉琳，〈「一帶一路」沿線戰略支點與軍事外交建設〉，《世界知識》，第15期，2017年7月，頁62-63。

⁵ *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2021* (Washington DC:

斯坦、孟加拉國、柬埔寨與緬甸四國的可能性最高。⁶

中國秘密建設海外基地並非鮮事，2017 年啟用的吉布地（Djibouti）保障基地，乃至於 2021 年春遭美國曝光而被迫停工的哈里發港（Khalifa Port）均為例證。另一建設中卻屢被中國與柬埔寨否認的雲壤海軍基地（Ream Naval Base），則極可能為中國繼吉布地之後第二個海外軍事基地。

東南亞國家多於中美兩強間奉行對沖（Hedging）政策，然而與包括柬埔寨在內的東協國家拓展軍事外交，則是中國不得不然之舉。相較於經略印度洋以突破可能的第四與第五島鏈封鎖，經略東南亞的戰略支點與軍事基地，顯然又比經略印度洋更為迫切，而柬埔寨雲壤及緬甸皎漂（Kyaukpyu）則極可能為下階段的經營重點。此非但是中國針對美國「印太戰略」的反制，亦是中國周邊外交的重要環節。

三、恐將間接影響我周邊安全

鑑於外界對其取得海外軍事基地行動的高度關注，中國向來對於外界就對其取得海外軍事基地的質疑低調以對或否認到底，除非已成既成事實或水到渠成之際才願意承認。即便承認涉入其間，中國亦是簡單帶過。例如中國駐柬埔寨大使王文天於 2022 年 6 月即曾表示，中國援助柬埔寨雲壤海軍基地升級改造項目符合兩國國內法、相關國際法和國際實踐，亦不針對任何第三方。⁷無獨有偶，雲壤海軍基地近期又再引發關注。

雲壤海軍基地位於柬埔寨西南部的西哈努克市（Sihanoukville），

DOD, 2021), p. 132.

⁶ Cristina L. Garafola, Timothy R. Heath, Christian Curriden, Meagan L. Smith, Derek Grossman, Nathan Chandler, Stephen Watts, “The People’s Liberation Army’s Search for Overseas Basing and Access. A Framework to Assess Potential Host Nations,” RAND, 2022, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1496-2.html.

⁷ 〈中國援柬雲壤海軍基地升級改造項目正式開工〉，《中華人民共和國駐柬埔寨王國大使館》，2022 年 6 月 8 日，http://kh.china-embassy.gov.cn/dssghd/202206/t20220608_10700245.htm。

面向泰國灣（Gulf of Thailand）並臨近世界交通要道麻六甲海峽（Strait of Malacca）。其不僅讓中國能立足東南亞形成犄角之勢，更有助於共軍覆蓋連接太平洋與印度洋的海上通道。早在 2019 年《華爾街日報》（*The Wall Street Journal*）即曾揭露，中國已和柬埔寨簽署升級雲壤海軍基地的秘密協定，而多年後更在 2022 年 6 月動工。2023 年 3 月底，柬埔寨當局又公布雲壤海軍基地的擴建計畫，將增加防空中心與擴增雷達系統，未來可望強化其監控能力。另據悉自 2021 年以來，雲壤海軍基地一直有挖泥船出沒，對周邊水域疏濬使之成為深水港。外界咸信凡此將提高雲壤對中國的戰略價值。

雲壤海軍基地正式成為中國海軍軍事戰略支點仍需時日，當地距臺灣海峽亦有相當距離，惟對我周邊安全恐仍有間接影響。蓋共軍可據此對美軍或其第一島鏈友盟實施「反介入／區域拒止」（A2/AD）戰術，進而掣肘此間對我的可能馳援行動。

習近平訪俄對中俄戰略經濟合作的影響

林柏州

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：印太區域、國際情勢

壹、新聞重點

在烏俄戰爭持續之際，中共領導人習近平 2023 年 3 月 21 日出訪莫斯科，與俄總統普丁會面，中央外事工作委員會辦公室主任王毅，國務委員兼外交部部長秦剛等人均隨行。雙方就兩國關係及共同關心的重大國際和區域問題達成許多新的共識，同意推進各領域交往合作，並深化 2019 年以來積極建立的「新時代全面戰略協作夥伴關係」，兩國領導人會面超過 4 小時，更互稱「親愛的朋友」。¹鑒於歐美等國強烈關切中國是否軍事支援俄羅斯侵略烏克蘭，習排除萬難與普丁會面，不但重申在國際議題進行持續合作，也持續宣示深化全面戰略合作關係「符合兩國根本利益，不受外部影響」。² 4 月 16 日，普丁與中國國防部長李尚福會面，李也提及兩國良好的軍事科技合作對維護全球和地區安全具有重大貢獻，³堪為兩國在烏俄戰間相互支援所做出最為明確的詮釋。

貳、安全意涵

一、兩國持續深化戰略協作夥伴關係

中俄於 2012 年決定將兩國關係定位為「全面戰略協作夥伴關係」以加強合作；2013 年，習近平上臺亦延續此定位；2019 年習將

¹ 〈習近平同俄羅斯總統普京舉行會談〉，《中國外交部》，2023 年 3 月 22 日，<https://reurl.cc/AdMq43>；“Informal Meeting between Putin and Xi Lasts for More than Four Hours,” TASS, March 21, 2023, <https://tass.com/world/1591665>；“Putin Personally Congratulates Xi on His Re-election as Chinese President,” TASS, March 20, 2023, <https://tass.com/politics/1591593>。

² 〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於深化新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明〉，《中國外交部》，2023 年 3 月 22 日，<https://reurl.cc/MRgGR4>。

³ “Meeting with Chinese Minister of National Defence Li Shangfu,” The Kremlin, April 16, 2023, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/70941>。

兩國升格為「新時代全面戰略協作夥伴關係」，以政治合作、安全合作、務實合作、人文交流、國際協作作為未來雙邊重點合作領域。⁴ 2022 年普丁訪問北京，兩國簽署《中俄關於新時代國際關係和全球可持續發展的聯合聲明》，主要針對國際議題合作，雖強調「兩國友好沒有止境、合作沒有禁區」，但本次簽署《中俄關於深化新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明》，則更尋求在政治、經貿、人文、外交、區域、不擴散、氣候變遷、國際問題等領域進行全面性合作，⁵以面對國際結構的轉變。

二、戰略合作加深俄羅斯經濟對中依賴

過去的中俄經貿關係並不十分熱絡，2008 年中俄貿易額為 568.3 億美元，俄羅斯成為中國第 8 大貿易夥伴，⁶ 2011 年達 792.5 億美元，⁷雙邊貿易額呈現緩步上升趨勢。由於俄羅斯發動侵略戰爭，飽受民主國家經濟制裁，俄羅斯的油氣等能源出口主要市場已逐漸由歐洲轉向中國、印度等國，中國逐漸成為俄羅斯維持經貿的重要出口市場。根據中國商務部發布的資料，兩國貿易總額 2021 年為 1468.7 億美元、2022 年為 1902.71 億美元，成長率達 29.5%，擴增金額主要來自俄對中出口，中國更是連續 13 年位居俄羅斯第一大貿易夥伴。⁸

⁴ 〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於發展新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明〉，《中國外交部》，2019 年 6 月 6 日，<https://reurl.cc/qk2adN>；〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於合作共贏、深化全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明〉，《中國外交部》，2013 年 3 月 23 日，<https://reurl.cc/kl29ZG>；〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於進一步深化平等信任的中俄全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明〉，《中國外交部》，2012 年 6 月 6 日，<https://reurl.cc/5MQ3eq>。

⁵ 〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於深化新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明〉，《中國外交部》，2023 年 3 月 22 日，<https://reurl.cc/MRgGR4>；〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於新時代國際關係和全球可持續發展的聯合聲明〉，《中國外交部》，2022 年 2 月 4 日，<https://reurl.cc/V8gqjA>。

⁶ 〈海關總署：9 月雙邊貿易 40.7 億 中俄貿易蓄勢待發〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2009 年 10 月 19 日，<https://reurl.cc/jlY6q1>。

⁷ 〈海關總署：2011 年外貿進出口總值 36420.6 億美元〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2012 年 1 月 10 日，<https://reurl.cc/ZXq213>。

⁸ 〈中俄經貿合作廣度深度不斷拓展（專家解讀）〉，《人民日報》，2023 年 4 月 3 日，<https://reurl.cc/DmLd0O>；〈（2）2022 年 12 月進出口商品國別（地區）總值表（美元值）〉，《中

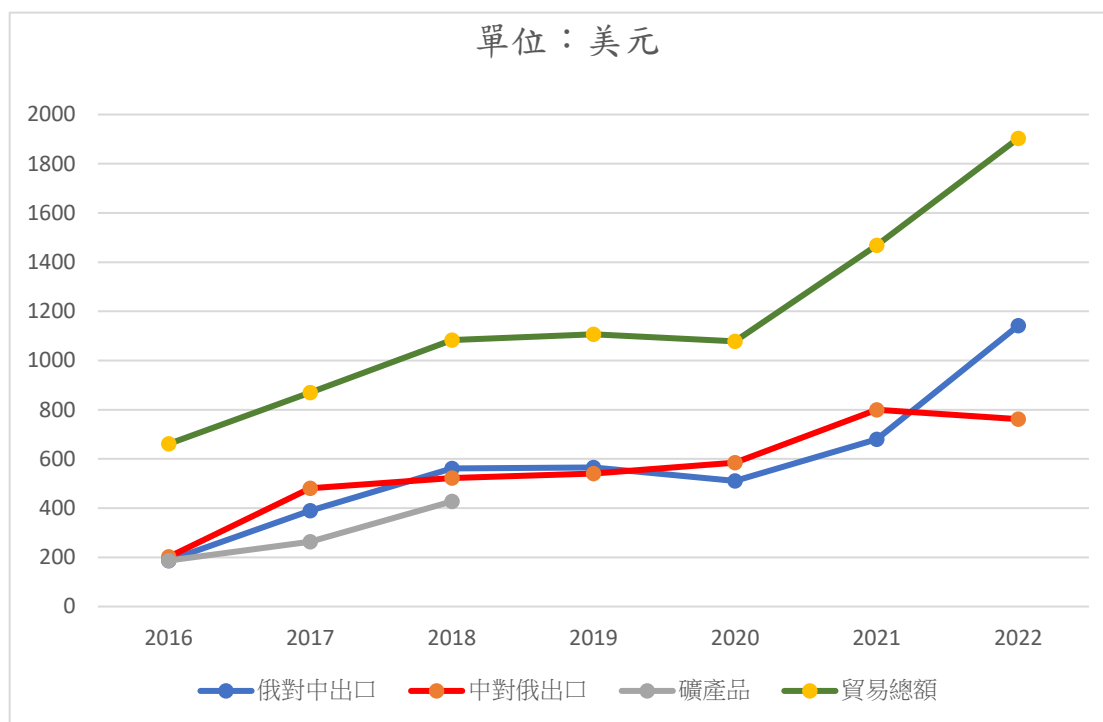


圖 1、中俄貿易發展（2016-2022）

資料來源：“Factbox: China-Russia Trade Has Surged as Countries Grow Closer,” *Reuters*, March 1, 2022, <https://reurl.cc/LNLXe4>; 〈2019 年 12 月俄羅斯貿易簡訊〉，《中國商務部》，2020 年 4 月 13 日，<https://reurl.cc/ZXqA0M>；〈2018 年俄羅斯貨物貿易及中俄雙邊貿易概況〉，《中國商務部》，2019 年 2 月 28 日，<https://ppt.cc/fQEM2x>；〈2017 年俄羅斯貨物貿易及中俄雙邊貿易概況〉，《中國商務部》，2018 年 4 月 28 日，<https://ppt.cc/fqOxbx>；〈2016 年俄羅斯貨物貿易及中俄雙邊貿易概況〉，《中國商務部》，2017 年 3 月 17 日，<https://ppt.cc/fMYd0x>。

從俄對中出口商品結構來看，主要為能源物料，其次為農產品、服務及金融貿易項目。在能源（煤炭、石油、天然氣、非化石能源）項目上，俄羅斯為中國第一大能源進口來源國，2021 年金額達 3342.9 億元人民幣（約 486.5 億美元），⁹俄對中的經濟依賴關係進一步加深，另外兩國也將展開新建中蒙俄天然氣管線研究及協商。

在農業項目上，中國對俄農產品出口 90%以上主要是蔬菜、水產品和水果等低附加值產品。俄羅斯對華出口農產品由水產、穀物、油籽、植物油和畜禽品項構成。2022 年俄羅斯對中農產品出口

國海關總署》，2023 年 1 月 18 日，<https://psc.is/4uf9f9>。

⁹ 詳細資料可查詢中國海關總署「海關統計數據在線查詢平」台，商品編碼 27 項目裡；亦可參考〈中俄經貿合作廣度深度不斷拓展（專家解讀）〉。

增至 70 億美元，增長 44%，也讓中國成為俄羅斯肉類、大豆、燕麥和亞麻籽的最大進口國。¹⁰

在服務貿易及金融貿易等項目上，比重皆大幅攀升。值得注意的是，俄羅斯部分銀行已遭歐美等國剔除在「環球銀行金融電信協會」(Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT)名單之外，雖然俄羅斯央行在 2014 年建置「金融訊息傳輸系統」(System for Transfer of Financial Messages, SPFS)、中國也建有「中國人民幣跨境支付系統」(Cross-Border Interbank Payment System, CIPS)，但兩系統成員不足涵蓋全球金融機構，短期間仍無法完全取代 SWIFT。以近兩年的能源貿易結算為例，人民幣在俄羅斯進口結算比例達 23%、出口結算比例達 16%，¹¹顯示兩國想擺脫美元仍有很長的路。

三、中國尋求俄羅斯的主要項目：能源、技術

中俄具體的經濟合作項目，根據此次簽署的《關於 2030 年前中俄經濟合作重點方向發展規劃的聯合聲明》，則提出下階段合作方向，包含落實 2022 年 2 月簽訂《中俄貨物貿易和服務貿易高品質發展的路線圖》，為實現兩國貿易額 2,000 億美元目標提出路線圖；同時也簽署農業、林業、基礎科研、市場監管、媒體等雙邊合作協議，希望擴大能源、資源、機電產品貿易，打造兩國參與的產業鏈供應鏈，擴大農產品相互准入，拓展資訊技術、數位經濟、服務貿易等領域合作，¹²並加快雙邊投資保障協定的談判，¹³對完備投資環

¹⁰ 〈推動中俄經貿合作量質並進〉，《經濟日報》，2023 年 4 月 3 日，<https://tinyurl.com/365cxwpw>。

¹¹ 此項資料為中國社科院俄羅斯東歐中亞研究所研究員程亦軍的說法，〈中俄經貿合作廣度深度不斷拓展（專家解讀）〉，《人民日報》，2023 年 4 月 3 日，<https://reurl.cc/DmLd0O>。

¹² 〈中華人民共和國主席和俄羅斯聯邦總統關於 2030 年前中俄經濟合作重點方向發展規劃的聯合聲明〉，《中國外交部》，2023 年 3 月 22 日，<https://reurl.cc/WD03KL>。

¹³ 2022 年 12 月 5 日發表的《關於啟動 2006 年 11 月 9 日簽署的〈中華人民共和國政府與俄羅斯聯邦政府關於促進和相互保護投資協定〉升級談判的聯合聲明》，將就此持續進行談判，提升投資保護水平，促進投資便利化，為投資者及其投資營造更加穩定、公平、透明、可預期的營商環境。

境、消除兩國貿易障礙、暢通跨境物流運輸，邁向自由貿易區方向發展等，將具有助益。

另外，面對美國、日本、歐盟等技術禁運，積極將產業供應鏈轉變為「友岸外包」(friend shoring)，致使中國也尋求打造「紅色供應鏈」(red supply chain)，並尋求科技自立自主，故獲取俄羅斯優異的先進技術是中國尋求技術解套的當務之急，因此 2022 年 2 月中俄規劃在太空、氣候變遷、人工智慧 (AI) 和網路控制等加強合作；本次兩國希望民用航空製造、汽車製造、船舶製造、冶金和其他共同感興趣領域開展務實合作，亦包含資訊技術、基礎科研等項目的合作，可能藉此途徑尋求解決「卡脖子」技術問題。

參、趨勢研判

一、中國在烏俄戰爭持續對俄提供國際支援

對於烏俄戰爭的合作，除經濟上，擴大貿易關係，雙邊貿易較 10 年前增加 116%，¹⁴中國持續向俄羅斯採購油氣，彌補 G7 降低採購的市場缺口；軍事上，提供無人機、彈藥等物資；外交上，兩國在聯合國安理會、上海合作組織、金磚四國、G20 等多邊機制加強合作，藉此落實多邊主義，擴大構建多極世界格局。一方面中國藉由經濟、軍事支援降低俄羅斯遭受國際制裁的經濟衝擊，另一方面也希望俄為中國提供科技支持，以面對國際科技競爭及外部遏制，打贏關鍵核心技術攻堅戰，加快實現科技自立自強。

再者，中方利用在俄羅斯軍隊取得烏東部分地區主控權之時，發表《關於政治解決烏克蘭危機的中國立場》文件、勸和促談，¹⁵被美國指控形同為俄羅斯佔領背書。如同習近平在兩人會面後的記者

¹⁴ 〈習近平同俄羅斯總統普京共同會見記者〉，《中國外交部》，2023 年 3 月 22 日，<https://reurl.cc/zAq87p>。

¹⁵ 〈關於政治解決烏克蘭危機的中國立場〉，《中國外交部》，2023 年 2 月 24 日，<https://reurl.cc/a1erm4>。

會所稱，「雙方要在涉及彼此核心利益問題上相互支持，共同抵制外部勢力干涉內政」，顯見中俄戰略協作將持續衝擊國際和平。

二、歐洲對中政策偏向重商路線面臨重新檢視

冷戰之後，歐中關係持續升溫，歐洲國家著眼於商業利益加強與中交往政策。隨著俄羅斯入侵克里米亞、烏克蘭，歐洲內部出現檢討聲音。歐洲向來存有「戰略自主」的聲音，希望擺脫跟隨美國的外交路線，但這不意味美歐在烏俄戰爭立場分歧，事實上，歐美在制裁俄羅斯的立場一致。而俄中在戰爭爆發前（2022 年 2 月）發表〈中俄關於新時代國際關係和全球可持續發展的聯合聲明〉，定位兩國關係超越「軍事政治同盟關係」，「友好沒有止境，合作沒有禁區」；¹⁶兩人在戰爭期間（2023 年 3 月）發表《中俄關於深化新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明》亦均延續此項立場。¹⁷

雖然習近平毫不介意外界質疑挺俄，持續擴大中俄軸心力量，逐漸促進歐洲對烏克蘭問題的團結，但中共透過商業利益分化歐洲的動作亦不少，例如德國總理蕭茲（Olaf Scholz）2022 年訪中、法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）今年 4 月訪中均宣布 50 架 H160 直升機及 140 架客機價值 170 億美元訂單、150 架 A320 及 10 架 A350-900 客機價值 200 億美元訂單，¹⁸藉由商業利益深入歐洲內部，以影響外交政策制定，其所獲政治效果亦不容小覷。

¹⁶ 〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於新時代國際關係和全球可持續發展的聯合聲明（全文）〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 2 月 4 日，<https://reurl.cc/oeADav>。

¹⁷ 〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於深化新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明〉，《中國外交部》，2023 年 3 月 22 日，<https://reurl.cc/9VDrAY>。

¹⁸ “Airbus Helicopters and China’s GAT sign for 50 H160 helicopters,” *Airbus*, April 7, 2023, <https://reurl.cc/Y8pvOx>; “Airbus and China Aviation Industry Sign Next Phase in Partnership,” *Airbus*, April 6, 2023, <https://reurl.cc/XLyjmD>; 〈中國航材與空客公司簽署採購空客飛機框架協議〉，《中國航空器材集團公司》，2023 年 4 月 6 日，<http://www.casc.com.cn/cas/?p=8518>; 〈中國航材與空客公司簽署採購空客飛機框架協議〉，《中國航空器材集團公司》，2022 年 11 月 4 日，<http://www.casc.com.cn/cas/?p=8269>。

日本 2023 年版《外交藍皮書》對兩岸意涵

王尊彥

國家安全研究所

焦點類別：印太區域、台海情勢、國際情勢

壹、新聞重點

2023 年 4 月 11 日，日本外務省公布 2023 年版《外交藍皮書》。

¹一如各界所預期，其對中國軍事動向和台海安全情勢，均明確展現關注。相關內容由筆者暫譯。

- 「中國對台灣堅持和平統一方針的同時，並未否定行使武力的可能性。包含（按：去年）8 月朝日本近海發射彈道飛彈在內，中國在台灣周邊海空域的軍事活動積極化；關於台灣海峽的和平與穩定，不僅是包含日本在內的印太地區，整體國際社會對此之憂慮也急速攀升」……「現在中國的對外交態和軍事動向等，是日本與國際社會的深切憂慮，而在確保日本和國際社會和平穩定以及強化基於法治的國際秩序方面，更是前所未有之最大戰略挑戰，日本應該運用綜合國力並和同盟國、同志國合作予以因應。」（第 1 章〈對國際情勢的認知與日本外交的展望〉，第 1 節〈情勢認知〉，第 4 小節〈益發嚴峻的日本安全環境〉；頁 5）。
- 「中國在包含尖閣諸島（按：我國稱釣魚台群島）在內的東海、南海，強化試圖憑藉武力單方面改變現狀；更甚者，在（按：去年）8 月朝日本近海發射彈道飛彈在內，在台灣周邊海空域一連串軍事活動積極化等等，日中之間存在許多問題與懸案，而台灣海峽的和平與穩定亦屬重要。」（第 1 章〈對國際情

¹ 《外交青書 2023》，《日本外務省》，2023 年 4 月 11 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100488910.pdf>。

- 勢的認知與日本外交的展望》，第2節〈日本外交展望〉，第3小節〈與諸鄰國關係〉；頁9）
- 稱日本「與鄰國中國的關係，對日本而言是最重要的雙邊關係之一，兩國有著緊密經濟關係，以及人際、文化之交流」；「中國在包含尖閣諸島（按：我國稱釣魚臺列嶼）在內的東海、南海，強化試圖憑藉武力單方面改變現狀，在台灣周邊進行一連串軍事行動，日中之間存在許多問題與懸案。而且，台灣海峽的和平與穩定亦屬重要。」（第2章〈依地區看日本外交〉，第2節〈亞洲、大洋洲〉，第2小節〈中國、蒙古〉；頁43）
 - 「對日本而言，台灣乃是共享自由、民主、基本人權、法治等基本價值與原則，並具有緊密經濟關係與人際往來、至關重要的夥伴和重要的朋友」。（第2章〈依地區看日本外交〉，第2節〈亞洲、大洋洲〉，第3小節〈台灣〉；頁51）

貳、安全意涵

一、《藍皮書》防「中」之立場未變

承前所述，新版《外交藍皮書》幾近不厭其煩地，多處提及中國在日本和我國周邊的軍事行動。事實上，日本外相林芳正在新版《外交藍皮書》的序言中，即有提及「除俄國侵略烏克蘭之外，試圖憑藉武力單方面改變現狀的情況，也在日本周邊持續地發生」。這裡雖未指明何國，然暗指中國的意涵實不言而喻，更何況其後的第一章在描述日本周邊安全環境情勢嚴峻時，又再度提到「中國試圖持續在東海、南海憑藉武力單方面改變現狀」（頁5）。

此外，將中國稱為「前所未有之最大戰略挑戰」，與去年底岸田政府公布的新版日本《國家安全保障戰略》當中的對中定義一致。這除反映日本政府維持對中國的高度警惕之外，也再次確認日本政府賦予《國家安全保障戰略》，對日本外交與防衛政策方向的指導性

地位。

二、《藍皮書》反映日本持續關切台海和平並重視台日友好

有關台灣部分之記述，內容與份量上大致與去年版相同，此亦反映日本持續關切台海安全情勢，以及珍惜台日關係之立場不變。新版《藍皮書》內容強調台日兩國民間關係友好，並且引據「日台交流協會」在 2022 年 1 月公布的調查結果指出，多達 77% 的台灣人對日本擁有好感，也引用 2021 年 1 月由我國駐日代表處所進行的民調，指有 76% 日本人對台灣抱持著好感。此外，新版《外交藍皮書》亦與去年版相同，對於台灣以觀察員身分參加世界衛生大會（World Health Assembly, WHA）表達一貫支持的立場。

參、趨勢研判

一、日本將因中國不斷侵擾台日而持續升高憂慮

日本對於中國的警戒，尤其是對於中國去年 8 月在我國周邊實施的軍演並且波及日本而耿耿於懷，此等憂慮以及相關敘述，皆如實反映在新版《外交藍皮書》內容中。

而若從近期事態發展來看，今後日本在安全方面對於中國的防範，恐怕亦是有增無減。在空域方面，2023 年 4 月 18 日，日本防衛省統合幕僚監部公布去年度（2022 年 4 月至 2023 年 3 月）航空自衛隊戰機緊急升空攔截的資料顯示，去年度緊急升空次數共 778 次，其中攔截解放軍機 575 次（占總次數之 74%）。儘管較前一年度減少，但仍遠高於攔截俄國軍機的 150 次（占總次數之 19%）。²此外，日本防衛省於今年 2 月公開表示，強烈推斷中國近年對日本公開施放偵察用氣球。³既然中國對日本侵擾不斷，料今後日本也仍將在安

² 〈2022 年度（令和 4 年度）緊急発進実施状況について〉，《日本防衛省統合幕僚監部》，2023 年 4 月 18 日，https://www.mod.go.jp/js/pdf/2023/p20230418_02.pdf。

³ 〈過去に我が国領空内で確認されていた特定の気球型の飛行物体について〉，《日本防衛省》，2023 年 2 月 14 日，<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2023/02/14c.html>。

全領域維持對中國高度警戒，並具體強化應處的措施。

二、日本仍將持續呼籲國際社會關注台海

儘管中國外交部批判日本新版《外交藍皮書》是「無理干涉中國內政」，⁴但從日本政府近年友台趨勢判斷，未來在外交領域方面，日本仍將抗拒中國反彈，而持續在各種國際場合上，呼籲世界主要國家關注台灣與台海安全情勢。

在這方面，最近的事例是七大工業國集團（以下簡稱 G7）外長會議於 2023 年 7 月 18 日發表公報，強調台灣海峽和平穩定的重要性，甚至表達支持台灣有意義參與國際組織和活動。⁵公報內容可謂再度確認，日本堅持「與國際社會共同挺台」的外交方針，同時也替今年 5 月預定在日本召開的 G7 峰會定調，預判屆時峰會後的共同文件，可能展現多國團結一致挺台的共識，並且凸顯國際社會對於「台灣有事，全球有事」的危機感。

⁴ 〈2023 年 4 月 11 日外交部發言人汪文斌主持例行記者會〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 4 月 11 日，https://www.mfa.gov.cn/web/fyrbt_673021/202304/t20230411_11057544.shtml。

⁵ “G7 Japan 2023 Foreign Ministers’ Communiqué,” April 18, 2023, *Japanese Ministry of Foreign Affairs*, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100492725.pdf>.

從北約外長會議看北約戰略調整

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 4 月 4 至 5 日，北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO，下稱「北約」）舉行外長會議，由秘書長史托騰伯格（Jens Stoltenberg）主持，除了歡迎芬蘭加入「北約」，另邀請日本、南韓、澳洲、紐西蘭等國家參加該會議，共同討論俄羅斯入侵烏克蘭、中國威脅、增加國防預算提升自我防衛能力等相關議題。上述發展，呼應俄羅斯入侵烏克蘭之後《北約 2022 年戰略概念》（*NATO 2022 Strategic Concept*）所提出的戰略調整。¹後續發展，值得關注。

貳、安全意涵

一、俄羅斯入侵烏克蘭使北約戰略環境出現變化

「北約」透過提出戰略概念（Strategic Concept）指引「北約」戰略與發展。在俄羅斯入侵烏克蘭之後，「北約」在 2022 年 6 月提出《北約 2022 年戰略概念》，強調俄烏戰爭、大國的戰略競爭及威權政權的擴張等因素，導致歐陸地區及全球陷入不穩定的局面，挑戰「北約」的價值和利益，所以提出新的戰略概念，指引「北約」未來的走向。《北約 2022 年戰略概念》闡明「北約」對整個歐洲—大西洋地區安全的觀點，認定此場戰爭的直接影響是使整個歐洲地區不再享有和平，且其影響具全球性，促使整個國際戰略環境轉向

¹“NATO Foreign Ministers Wrap up Meetings with Focus on China and Support to Ukraine,” *North Atlantic Treaty Organization*, April 5, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_213454.htm; “NATO 2022 Strategic Concept,” *North Atlantic Treaty Organization*, June 29, 2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.

惡化，關鍵原因就是國際上的威權政權不僅挑戰民主國家的價值、利益及體制，同時發展各種軍事力量，包含核武、傳統武力與飛彈等，改變國際規範和秩序。²

延續《北約 2022 年戰略概念》的思路，在此次會議中，各國討論俄羅斯入侵烏克蘭對全球的影響，一個重要的研判就是，該場戰爭對世界上的威權政權釋放危險訊號，認為可以透過武力達成其目的，挑戰以規則為基礎的國際秩序。³因此，外長會議重申譴責俄羅斯和支持烏克蘭的立場，並倡議由「北約」提出援助烏克蘭的多年計畫，協助烏克蘭抵抗俄羅斯的作為，展現捍衛國際秩序與正義的立場。

二、中國角色持續受到關注

隨著俄羅斯入侵烏克蘭，基於中國和俄羅斯的緊密關係，國際社會多期待中國能發揮影響力，勸阻俄羅斯停止戰爭，同時自烏克蘭撤軍。然而，中國的作為卻與國際社會的盼望相反，不僅沒有究責俄羅斯，反而強化和俄羅斯之間的合作，這讓歐美國家感到不滿。「北約」成立目的就是在維護歐陸及大西洋之間的安全，在 2010 年《北約戰略概念》中並未提及中國的角色，反映當時中國不是其關切重點。然而，《北約 2022 年戰略概念》則界定中國是威權政權之一，批評中國的野心及採取的恫嚇政策，包含政治、經濟與軍事等各層面，同時強化和俄羅斯的合作，挑戰「北約」的基本政策及原則，威脅到整個歐洲與大西洋安全。⁴

² 《北約 2022 年戰略概念》同註 1，頁 3-4。

³ “Doorstep Statement,” *North Atlantic Treaty Organization*, April 4, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_213416.htm.

⁴ “Active Engagement, Modern Defence,” *North Atlantic Treaty Organization*, November 19, 2010, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm; 《北約 2022 年戰略概念》同註 1，頁 5、10。

本次「北約」外長會議期間，中國的角色持續受到矚目。不僅如此，中國也是其他相關會議關注的對象，如「北約」和美國的《聯合聲明》(Joint Statement) 同樣擔憂中國與俄羅斯日益強化合作的危險性，試圖改變世界秩序。⁵這反映出「北約」對中國作為的疑慮持續擴大，並將影響「北約」對中國的政策。

三、持續努力擴大國防支出提升自我防衛能力

「北約」曾宣示各成員國在 2024 年提升國防預算至各國國內生產毛額 (GDP) 2% 的目標。2021 年，已有 8 個成員國符合此標準。面對俄羅斯所造成的威脅和挑戰，《北約 2022 年戰略概念》重申「北約」應該發揮集體安全的作用，同時強化嚇阻及防衛能力，確保所有成員國的安全。然而，2022 年卻僅有 7 個成員國達到 GDP 2% 的承諾。⁶這將使「北約」難以發揮作用。

因此，提升「北約」成員國預算及自我防衛能力，亦是此次外長會議討論的重點之一，如史托騰伯格主張「北約」成員國應該把國防預算提高至各國 GDP 2% 以上，而非僅滿足 GDP 2% 的低標，愛沙尼亞則倡議成員國應該進一步提高國防預算至各國 GDP 的 2.5%。⁷整體而言，「北約」多數成員國仍在努力增加國防預算，期盼達成原本設定的目標，原因可能是沒有面臨直接且立即的安全威脅，加上近期歐洲經濟成長趨緩，多國將重心放在促進經濟發展及其他面向，使國防預算成長受到限制。

⁵“Doorstep Statement,” 同註 3; “NATO Foreign Ministers Wrap up Meetings with Focus on China and Support to Ukraine,” 同註 1; “Joint Statement,” *North Atlantic Treaty Organization*, April 4, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_213418.htm.

⁶ “The Secretary General’s Annual Report 2021,” *North Atlantic Treaty Organization*, March 31, 2022, p.42, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/sgar21-en.pdf; “The Secretary General’s Annual Report 2022,” *North Atlantic Treaty Organization*, March 21, 2023, p.50, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/3/pdf/sgar22-en.pdf; 《北約 2022 年戰略概念》同註 1，頁 6-8。

⁷ “Foreign Minister Reinsalu in NATO: Allies Must Raise their Defence Spending to 2.5 Percent,” *Estonian Ministry of Foreign Affairs*, April 5, 2023, <https://reurl.cc/0EeZGA>; “Doorstep Statement,” 同註 3。

參、趨勢研判

一、持續北約擴大政策

「北約」成立於冷戰時期，作為一個集體防衛的組織，長期主張「門戶開放」(Open Door) 政策，認為只要認同「北約」理念且符合相關標準，就歡迎相關國家依照一定程序加入「北約」，強化「北約」的整體實力。然而，俄羅斯卻對此抱持懷疑和反對的立場，認為「北約」在冷戰後並未解散，反而持續吸納新成員，使「北約」邊界逐漸靠近俄羅斯，帶有針對俄羅斯的目的，加劇俄羅斯和「北約」之間的緊張關係。由於俄羅斯曾併吞周邊弱小鄰國，形塑附庸國家，加上 2014 年以武力入侵克里米亞等經驗，引發國際社會認為其有意恢復舊蘇聯的野心，藉此獲取相關資源維持帝國版圖。對此，「北約」一再聲明「北約」是一個防衛性的組織，無意和俄羅斯為敵。在俄烏戰爭衝擊下，多國表達加入「北約」的立場，包括烏克蘭、芬蘭、瑞典等。

《北約 2022 年戰略概念》重申支持「北約」的擴大(enlargement)，鼓勵有關國家加入「北約」，強化整體歐洲大陸和大西洋安全。在「北約」舉行外長會議的同日，芬蘭正式加入「北約」，成為「北約」第 31 個成員國，同時參加此次外長會議。⁸隨著芬蘭加入「北約」，「北約」並未停止擴大的腳步，瑞典被視為下一個加入「北約」的國家，持續壯大「北約」整體防衛實力。

二、加強與印太安全的連結

《北約 2022 年戰略概念》聲明印太地區的發展直接影響歐洲大陸及大西洋安全，原因可能是印太地區的和平、繁榮與穩定，牽動歐洲和全世界的發展，包括中國的走向，因此將強化與印太地區夥

⁸ “Finland Joins NATO as 31st Ally,” *North Atlantic Treaty Organization*, April 4, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_213448.htm?selectedLocale=en; 《北約 2022 年戰略概念》同註 1，頁 8。

伴的對話和合作。此次外長會議邀請日本外相林芳正（Yoshimasa Hayashi）、紐西蘭外長馬胡塔（Nanaia Mahuta）、南韓外交部次長李度勳（Do Hoon Lee）、澳洲駐「北約」副代表達頓（David Dutton）等人與會，共同商討俄烏戰爭的全球影響等議題。⁹

基於俄烏戰爭對全球的深遠影響，「北約」已不再侷限過去主要關注歐洲大陸為主的安全議題，而是從全球安全及發展的高度，擴大對印太安全的關注，同時把上述四個國家視為理念相近的夥伴，可能原因是這四個國家皆為民主國家，與「北約」具有共同價值及理念，因此強化合作關係，並將歐陸安全和印太安全相互連結，企圖透過擴大盟邦夥伴網路，維護以規則為基礎的國際秩序及確保世界和平。

⁹“Secretary General Welcomes Indo-Pacific Partner Countries to NATO HQ,” *North Atlantic Treaty Organization*, April 5, 2023, <https://reurl.cc/qkqvNR>; 《北約 2022 年戰略概念》同註 1，頁 11。

建立「經濟版北約」的戰略意涵與挑戰

楊一達

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

華府智庫「戰略暨國際研究中心」(CSIS)學者古德曼(Matthew Goodman)與雷諾茲(Matthew Reynolds)近期發表研究呼籲，針對中國日益擴張的「經濟脅迫」(Economic Coercion)舉措，美國應率先號召國際理念相同的夥伴，建立「拒絕脅迫」(Coercion-Denial)的反制「聯盟」(Alliance)機制。¹前英國首相特拉斯(Liz Truss)亦公開提出類似概念，提倡國際應以「七大工業國集團」(G7)為基礎，建立抗衡中國脅迫性經濟的「經濟版北約」(Economic NATO)。²前「北大西洋公約組織」(NATO，以下簡稱「北約」)秘書長拉斯穆森(Anders Fogh Rasmussen)與前美國駐北約大使達爾德(Ivo Daalder)更撰文指出，參與美國主辦「民主峰會」(Summit for Democracy)的成員應仿效「北約」公約第五條，制定經濟版「北約」的第五條公約，在符合國際法與「世界貿易組織」(WTO)規範條件下，集體防禦中國的經濟報復手段。³在此脈絡之下，本文試圖探析各界呼籲建立「經濟版北約」的戰略意涵與未來挑戰。

貳、安全意涵

一、威權國家的「經濟脅迫」衝擊「自由國際秩序」

¹ Matthew Reynolds and Matthew P. Goodman, "Deny, Deflect, Deter: Countering China's Economic Coercion," CSIS, March 21, 2023, <https://shorturl.at/hnPS1>.

² "Liz Truss Urges Economic Nato' to Stand Up to China," *Guardian News*, February 17, 2023, <https://shorturl.at/hjtyQ>.

³ Anders Fogh Rasmussen and Ivo Daalder, "Memo on an Economic Article 5," *The Chicago Council on Global Affairs*, June 2022, <https://shorturl.at/bhX57>.

從歐洲到美國，各界開始呼籲建立「經濟版北約」的緣由係因威權國家的「經濟脅迫」，已對強調多邊合作、制度與規範的「自由國際秩序」(Liberal International Order)產生衝擊。「經濟脅迫」係指一國透過施行或威脅施行限制與阻礙貿易及投資的行為，試圖迫使另一方改變，或產生特定的政策選擇。⁴在全球化分工，供應鏈互相依賴的今天，「經濟脅迫」已成為威權國家挑戰「自由國際秩序」的慣用手段。俄國在俄烏戰爭中「武器化」(Weaponize)糧食、穀物與能源供應鏈，惡意限制出口貿易，造成國際市場的價格動盪，即為威權國家「經濟脅迫」的鮮明案例。中國 2010 年因民運人士劉曉波獲頒諾貝爾和平獎，而貿易制裁自挪威進口的鮭魚，與 2012 年中菲於黃岩島海域的爭端事件，誘發中國以檢疫問題為由，緊縮對菲律賓香蕉的進口等事件，更係中國「以經逼政」的經典案例。

「自由國際秩序」的國際法原則亦受到該等「以經逼政」的挑戰。依據《關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作之國際法原則宣言》(Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations)，各國有義務避免使用軍事、政治、經濟或其他形式脅迫其他國家行為者的政治獨立性。⁵ 1974 年聯合國通過的《國家經濟權利及責任憲章》(Charter of Economic Rights and Duties of States)當中亦明定，任何國家不得使用經濟、政治或任何其他類型的舉措脅迫另一個國家。⁶換言之，當中國透過貿易報復手段，企圖迫使其他主權國家（例如立陶宛）依循符合中國利益的對

⁴ Bernd Lange, "Instrument to Deter and Counteract Coercive Actions by Third Countries," *European Parliament*, 2021, <https://shorturl.at/fjotP>.

⁵ "Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations," *UN. General Assembly*, 1970, <https://shorturl.at/oLSY6>.

⁶ "Charter of Economic Rights and Duties of States General Assembly Resolution 3281 (XXIX)," *UN*, December 12, 1974, <https://shorturl.at/hqvBD>.

台交往政策，已構成上述挑戰國際法原則之情事。

二、建立類似「北約」的集體「經濟安全」聯盟時機或已成熟

威權國家近年來向外擴張的經濟脅迫手段不僅凸顯「世界貿易組織」(WTO)中「爭端解決機制」(Dispute Settlement Mechanism)效力不彰的問題，更反映出該等威脅已跨越「地理鄰接性」(Geographical Proximity)的侷限，全球沒有局外者。換言之，即便西歐國家在軍事安全上，感受到來自中國或俄國的威嚇，不如印太區域行為者或東歐國家來的強烈，但中俄經濟脅迫的威脅仍可直接衝擊西歐大國。因此，國際社會需要一個新的集體「經濟安全」(Economic Security)同盟，應對與嚇阻橫跨「印太」(Indo-Pacific)，及「跨大西洋」(Transatlantic)的經濟脅迫威脅。

本文認為，威權國家似乎正利用 WTO「爭端解決機制」中過程冗長、程序僵化、積案甚多，與大國政治競爭複雜的弱點，擴展其經濟脅迫範圍。研究顯示，當前「爭端解決機制」中第一輪的專家「小組」(Panel)判定，需約 15 個月的時間完成調查報告，無法針對突發的經濟脅迫事件立即反應。⁷「爭端解決機制」中的「上訴機構」(Appellate Body)，目前更因被美國認為其逾越美國主權而遭受抵制，功能停擺。⁸即便案件通過爭端解決「小組」之判定，與「上訴機構」審核，案件最後的報告書尚需通過，由全體 WTO 會員組成的「爭端解決機構」(Dispute Settlement Body)決議採認，方可產生法律拘束力。整體來說，WTO 的「爭端解決機制」並無法有效遏止威權國家的經濟脅迫行為。國際間需要新的組織，解決「經濟安全」的問題。

三、「經濟版北約」可強化供應鏈韌性與提升經濟發展能量

⁷ “The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Issues, Challenges and Directions,” *Research Outreach*, March 27, 2020, <https://shorturl.at/tvP27>.

⁸ Simon Lester, “Ending the WTO Dispute Settlement Crisis: Where to from Here?” *IISD*, March 2, 2022, <https://shorturl.at/boHK9>.

「大西洋理事會」(Atlantic Council)學者格雷(C. Boyden Gray)表示,「經濟版北約」的設立不應侷限於「經濟安全」的危機處理,該聯盟可強化盟友之間的供應鏈韌性與提升經濟發展能量。⁹

「經濟版北約」的設立,對外可產生「拒止性嚇阻」(Deterrence by Denial)的效力(被嚇阻方可能因為經濟脅迫難以成功而放棄行動),對內可利用聯盟作為平台,調和盟國的經貿利益與法規,促進產業合作。¹⁰

前「北約」秘書長拉斯穆森持相同觀點。¹¹「經濟版北約」聯盟的建立將為民主陣營夥伴帶來重建產業供應鏈,不過度依賴中國,與強化經濟韌性的戰略機會。太西洋與印太區域的經濟動能也將獲得新的合作發展機會。經濟的利多也可吸引更多理念相同的夥伴加入,壯大聯盟的經濟版圖,傳達經濟脅迫不易成功的訊號,遏止威權國家操作惡意制裁的意圖。

參、趨勢研判

建立「經濟版北約」之前景充滿挑戰與變數

現階段各界對於建立「經濟版北約」的集體「經濟安全」制度仍處評估與討論階段,距離實際落實與成立該機制尚有很長的路程。本文提出三點觀察,概要為何「經濟版北約」的推動將遭受挑戰。

首先,歐洲國家高升的「戰略自主」(Strategic Autonomy)意識,將阻礙推動橫跨大西洋與印太區域「經濟安全」聯盟的建立。歐洲國家在國際事務上的觀點與價值並不完全與美國同調。法國總統馬克宏(Emmanuel Macron)與歐盟理事會主席米歇爾(Charles

⁹ C. Boyden Gray, "An Economic NATO: A New Alliance for a New Global Order," *Atlantic Council*, February 21, 2013, <https://shorturl.at/cADRX>.

¹⁰ 同註9。

¹¹ Anders Fogh Rasmussen and Ivo Daalder, "Memo on an Economic Article 5," *The Chicago Council on Global Affairs*, June 2022, <https://shorturl.at/ovxQ8>.

Michel) 近期表示，歐洲不應成為美國的追隨者。¹²事實上，歐盟執行委員會 (European Commission) 於 2021 年 12 月時，已率先提出反制外國經濟脅迫的「反脅迫工具」(Anti-Coercion Instrument) 法案。¹³歷經一年以上的討論，該法案於 2023 年 3 月 28 日獲得階段性的共識，賦予「歐盟理事會」(European Council) 判定其組織或會員是否成為經濟脅迫對象之權利，與面臨經濟脅迫時可採取的集體反制措施。¹⁴下一階段將進入法規調和與制定的技術層面。換言之，在歐盟「反脅迫工具」已取得階段性進程的條件下，歐美在短期內聯合成立「經濟版北約」的機會渺茫。

其次，若「經濟版北約」的成員數量真如倡議者建言，廣納橫跨大西洋與印太區域的民主夥伴，則會產生聯盟是否可履行承諾的「信用」(Credibility) 疑慮。集體「經濟安全」保護的範圍越大，受到挑戰與「信用」測試的機會就越多。各種跨區域與產業鏈的經貿脅迫之判定、調查，與集體反制決策，將形成巨大成本，造成內部對立，影響聯盟的永續性。若「經濟版北約」因各會員國在經濟上的高度競爭，與對可負擔成本的不同意見，無法顧全廣大會員國的各別案件，落實「經濟安全」承諾，聯盟終將失去信用。

最後，經濟脅迫手段及形成與軍事侵略相比較不易界定。威權國家的經濟脅迫充滿灰色地帶操作，遊走法律邊緣。許多時候更透過假訊息、不固定的邊境檢驗、貿易阻礙等手段，試圖影響經貿氣氛，形塑有利脅迫方的認知環境。如何界定經濟脅迫案件的成立、程度與不同的反制方式將係難題。若採取嚴苛的定義標準，預計反制效用不大。然寬鬆的界定可能在聯盟機制上造成龐大負擔，易產

¹² Sagar Kar, "Macron's Call For Strategic Autonomy Finds Resonance Among Many, Says Charles Michel," *Republic World*, April 12, 2023, <https://shorturl.at/rFGNS>.

¹³ "Commission Welcomes Key Progress in Trialogue on Anti-Coercion Instrument," *Directorate-General for Trade*, March 28, 2023, <https://shorturl.at/dmIQZ>.

¹⁴ 同註 13。

生疲乏，影響履行集體承諾的信用。整體來說，「經濟版北約」建立之前景依舊充滿不確定性，需要持續的追蹤與觀察。

阿富汗鄰國外長會議與中國立場分析

龔祥生

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

中國國務委員兼外長秦剛於 2023 年 4 月 13 日至烏茲別克撒馬爾罕參加第四屆阿富汗鄰國外長會議（以下簡稱第四屆外長會），參與此次會議的還包括烏茲別克、俄羅斯、伊朗、塔吉克、土庫曼、巴基斯坦等各國代表，會中討論阿富汗問題並呼籲阿富汗臨時政府遵守內外承諾，但也反對境外勢力破壞該地區和平穩定。¹中國外交部為配合秦剛此次出訪，會前特地於 4 月 12 日公布《關於阿富汗問題的中國立場》，作為闡述性的官方文件，本文就此文件和外長會議中所透露的中國立場進行探討分析。

貳、安全意涵

一、中國藉阿富汗鄰國外長會議凸顯國際地位

自 2021 年 8 月 30 日美國宣布完成從阿富汗撤軍以後，阿富汗及其周邊的區域穩定問題隨即浮上檯面。鑒於美國在阿富汗倉促撤軍所帶來的國際聲望負面影響，中國特別促成阿富汗鄰國外長會議，以地緣政治的利益相關者身分加入後續處置中，藉以凸顯其國際地位。中國時任外長王毅早在美軍完成撤出前，就於 2021 年 7 月 28 日在中國接待了阿富汗塔利班政權的代表團，取得了對方不支持中國境內伊斯蘭極端主義的承諾，顯見中國早已對於阿富汗進行布局。

¹ 〈秦剛出席第四次阿富汗鄰國外長會〉，《中國外交部》，2023 年 4 月 13 日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202304/t20230413_11058932.shtml。

表、歷次阿富汗鄰國外長會議與會國

日期	主辦國	參與國
2021.9.8	巴基斯坦	中國、伊朗、塔吉克、烏茲別克、土庫曼
2021.10.27	伊朗	中國、土庫曼、巴基斯坦、塔吉克、烏茲別克、俄羅斯
2022.3.31	中國	土庫曼、烏茲別克、俄羅斯、巴基斯坦、伊朗、塔吉克
2023.4.13	烏茲別克	中國、俄羅斯、伊朗、塔吉克斯、土庫曼、巴基斯坦

資料來源：龔祥生整理自公開資料。

由上表來看，歷次阿富汗鄰國外長會議由各成員國輪流主辦，且因疫情影響時有視訊參加的狀況。中國沒有缺席過任何一次會議，王毅參加了前三屆，這次是秦剛第一次作為外長代表中國參與會議。此外，這四次會議最後都各自形成和公開聯合宣言，中國代表的意見也往往會被寫入宣言中，特別是對和平多邊協調和反恐等方面的訴求，幾乎都無遺漏的納入。這顯示中國在阿富汗問題上的確深具發言權，並具有一定的主導權，凸顯出中國在此地擁有與美國的截然不同的支持度。

二、中國的阿富汗立場顯針對美國

中國外交部於第四屆外長會前公布的《關於阿富汗問題的中國立場》文件第七、八條，清楚將阿富汗問題的始作俑者歸咎於美國，並認為其過去對阿富汗的駐軍和民主改造，都是外部勢力持雙重標準的干涉。²此外，第四屆外長會後另外召開第二次中俄巴伊四國外長阿富汗問題非正式會議的聯合聲明中，也載明「堅決反對那些對阿當前局面負有責任的國家在阿富汗及本地區再建軍事基地，這無助於地區和平穩定」。³這顯示中國對於阿富汗的立場極為明確，就是力阻美國重返阿富汗的任何可能性，並聯合周邊國家一同達到此

² 〈中國外交部發佈《關於阿富汗問題的中國立場》文件〉，《人民網》，2023年4月13日，<http://world.people.com.cn/n1/2023/0413/c1002-32663012.html>。

³ 〈第二次中俄巴伊四國外長阿富汗問題非正式會議聯合聲明〉，《中國外交部》，2023年4月14日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202304/t20230414_11059049.shtml。

目的。其用意除了避免自家西邊後院再次面對美國勢力重返中亞外，更有取美國而代之的企圖心，以塑造中亞共同敵人為軸心，逐步藉自身的號召力和國力，以填補美國撤出後的權力真空。

參、趨勢研判

一、中國將持續藉國際反恐打擊疆獨

在近期《關於阿富汗問題的中國立場》、《第四次阿富汗鄰國外長會撒馬爾罕宣言》、《第二次中俄巴伊四國外長阿富汗問題非正式會議聯合聲明》等三份文件中，中共無論是獨自表態或共同宣言，皆明確反對恐怖主義在此區域持續發展。此區域一向因為地緣政治、宗教和地形等因素影響，成為各種恐怖主義發展訓練的溫床，被明確載入上述文件的就包括了伊斯蘭國、基地組織、東伊運、巴基斯坦塔利班、俾路支解放軍、真主軍、正義軍、安薩魯拉、烏伊運等多達 9 個恐怖組織。⁴秦剛甚至在這次出訪中亞期間聲稱，因為美國錯誤的軍事介入，反而導致盤踞在阿富汗的恐怖組織從 9 個暴增到 20 多個。⁵因此，包括中國在內的周邊國家為了自身和平，都不遺餘力地加強打擊，但成效緩慢。

然而，中國主要是為了擔憂其內部新疆地區的獨立運動而不斷強調在此區域反恐。尤其是前述恐怖組織當中名為「東伊運」（東突厥斯坦伊斯蘭運動，簡稱 ETIM，又名「東突厥斯坦伊斯蘭黨」）的組織，更是由新疆維吾爾人在巴基斯坦創立，因其鼓吹疆獨而被中國方面宣布為恐怖組織。「東伊運」在阿富汗境內也有分支，在中國與阿富汗現任政府的合作下，目前已經逐步縮小了其在阿富汗境內的勢力範圍。鑒於疆獨運動方興未艾、又引起西方國家關注的趨勢

⁴ 〈第四次阿富汗鄰國外長會撒馬爾罕宣言〉，《中國外交部》，2023 年 4 月 14 日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202304/t20230414_11059107.shtml。

⁵ 〈秦剛：美方應真正從在阿富汗的失敗中汲取教訓〉，《中國外交部》，2023 年 4 月 13 日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202304/t20230413_11058884.shtml。

下，尤其是美國於 2020 年 10 月 20 日將「東伊運」從恐怖組織名單中正式除名後，中國冀求進一步透過國際合作，以抵銷國際社會可能增加同情、甚至支援該組織，並阻止境外活動的「東伊運」與中國境內疆獨持續串聯。

二、中國未來將更積極布局中亞

為了鞏固中亞地區的區域合作，秦剛此次出席第四屆外長會期間，分別和中亞區域的重要國家單獨會面。例如會前和烏茲別克外長和總統會面，除重申在經濟面共同合作「一帶一路」建設持續深化並擴大貿易投資外，另在政治上呼籲共同宣誓打擊「三股勢力」（暴力恐怖勢力、民族分裂勢力和宗教極端勢力），並邀請烏國總統出席中國—中亞峰會和第三屆「一帶一路」國際合作高峰論壇。⁶這顯見烏茲別克是中國極力在中亞地區拉攏和鞏固的合作夥伴。秦剛也在此期間和阿富汗外長見面，重點在於希望阿富汗履行反恐和反毒承諾，中方則落實對阿無償援助，雙方推進共建「一帶一路」。⁷此外，秦剛在與俄羅斯外長單獨對談時，強調要落實雙方元首簽署的《關於 2030 年前中俄經濟合作重點方向發展規劃的聯合聲明》，並在上海合作組織、金磚國家等多邊組織加強合作。⁸

從秦剛的各出訪行程可知，近期中國十分重視中亞。秦剛回國後也儘速會見了以中亞國家為主體的上海合作組織秘書長，期許攜手構建更加緊密的命運共同體，大力弘揚「上海精神」，增進政治互信和深化各領域合作。⁹因此，未來中國對於中亞主要盤算，乃是以

⁶ 〈秦剛同烏茲別克斯坦代外長賽義多夫舉行會談〉，《中國外交部》，2023 年 4 月 13 日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202304/t20230413_11058206.shtml；〈烏茲別克斯坦總統米爾濟約耶夫會見秦剛〉，《中國外交部》，2023 年 4 月 13 日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202304/t20230413_11058208.shtml。

⁷ 〈秦剛會見阿富汗臨時政府代理外長穆塔基〉，《中國外交部》，2023 年 4 月 13 日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202304/t20230413_11058895.shtml。

⁸ 〈秦剛會見俄羅斯外長拉夫羅夫〉，《中國外交部》，2023 年 4 月 13 日，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202304/t20230413_11058888.shtml。

⁹ 〈秦剛會見上海合作組織秘書長張明〉，《中國外交部》，2023 年 4 月 19 日，

避免美國等西方國家再度干預為第一戰略優先，其次是斬斷恐怖組織與疆獨之間的支援聯繫，手段則是依托於持續以經濟合作拉攏周邊國家。例如單單是在阿富汗，中國就於 2023 年 1 月和塔利班政府簽訂了後者上台後最大的 5.4 億美元油氣田合約，¹⁰隨後又於 4 月簽約投資 100 億美元的鋰礦儲備設施，¹¹以大量經濟投資方式鞏固雙邊合作。另在政治方面，中國輔以多邊組織和政治對話，將中國的立場落實包裝為區域的共識。

http://new.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/202304/t20230419_11061472.shtml。

¹⁰ 〈中國企業在阿富汗簽署 5.4 億美元油氣開發協議〉，《華爾街日報》，2023 年 1 月 7 日，<https://reurl.cc/1eaa8V>。

¹¹ “Chinese Company to Invest 10b USD on Afghanistan Lithium Mine,” *Bakhtar News Agency*, April 16, 2023, <https://reurl.cc/ZX553p>.

從新版《統一白書》來看尹錫悅政府的 「對北政策」

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

韓國統一部於 2023 年 4 月 14 日正式對外發布新版《統一白書》，¹，此為韓國總統尹錫悅就任至今所發表的第一部「對北(北韓)政策」白皮書。²新版《統一白書》詳細說明了尹錫悅政府的「北韓與統一政策」，以「北韓非核化」、「南北關係正常化」、「增進北韓人權」、「未來統一的準備」等各領域的政策變化進行說明。

韓國《統一白書》是韓國政府主要的北韓政策白皮書，從 1990 年開始出版，1992 年改為每年出版一次，至今已出版 31 次，是研究韓國對北韓政策的主要參考依據之一，可從中探究該屆韓國政府的統一外交政策、北韓政策、南北韓交流政策、統一教育以及脫北者新住民政策等內容。其中第一章〈尹錫悅政府的統一、對北政策：非核、和平、繁榮的朝鮮半島〉³為新版《統一白書》的主要核心概念，此貫穿其他章節有關北韓的各項政策細節，相關章節請參閱附表。

貳、安全意涵

一、韓國試以「大膽構想」徹底解決朝核問題

過去歷屆政府的《統一白書》第一章通常會以「朝鮮半島政策」、「對北政策」或「統一政策」等為標題，範圍相當明確，鮮

¹ 〈2023통일백서〉，《통일부》，2023年4月14日，<https://reurl.cc/b7o7zd>。

² 「對北政策(대북정책)」泛指韓國針對北韓的各項政策，也可稱作「對朝政策」或「北韓政策」，以下本文皆以「對北政策」稱呼之。

³ 原文為「윤석열 정부의 통일대북정책: 비핵·평화·번영의 한반도」。

少會在同一章節進行論述。

但尹錫悅政府於此次新版《統一白書》較為不同，第一章標題為〈尹錫悅政府的統一、對北政策：非核、和平、繁榮的朝鮮半島〉，整合「統一」與「對北」兩大要素，被統稱為「統一、對北政策」。並新增副標題「非核、和平、繁榮的朝鮮半島」，把「非核」也列入同章節之內。

尹錫悅政府的「對北政策」，最早源於韓國總統尹錫悅在 2022 年 5 月 10 日就職演說提到的「大膽計劃」，以及 8 月 15 日韓國光復節 70 周年演講當中提到的「大膽構想」，強調韓國將與國際合作改善北韓經濟，如果北韓宣布中斷開發核武，將會協助北韓改善經濟和民生問題。⁴

如果細分尹錫悅政府「統一、對北政策」之推進方向，可分為「三大原則、五大重點課題」。三大原則依序為：第一，不使用任何武力挑釁；第二，發展互惠的南北關係；第三，建構和平的統一基礎。五大重點課題則為：第一，建構「非核化」與「南北信賴」的善循環；第二，相互尊重之下的南北關係正常化；第三，促進北韓人權與消解分段痛苦；第四，用開放與溝通的方式恢復民族同質性；第五，與國民、國際社會攜手的統一準備。

二、堅決要求北韓停止開發核武

本次新版《統一白書》對於南北關係發展，強調「柔性相互主義」為原則，即便南北雙方所關心的部分有所差異，也會以根據實際情況來共同研議，追求新的南北關係與秩序。

⁴ 「大膽構想」同時也是尹錫悅政府在外交、國防等方面的主要核心，如同歷屆韓國政府的作法，《統一白書》闡述韓國「以未來南北統一為前提」的當前「對北政策」論述。相關延伸政策則反映於外交與國防政策當中，例如韓國外交部的《印太戰略報告書》或韓國國防部的《國防白書》等官方文件。實際上，「北韓問題」向來都是歷屆韓國政府「統一外交政策」的主要核心，維持「主要大國」在朝鮮半島的均勢並加以運用，對韓國國家利益至關重要。參考文獻：문정인, 〈한반도 통일과 강대국외교〉, 《정세와 쟁점분석》(KINU통일+, vol.1 no.3), 頁29-41。

對於北韓軍事挑釁，尹錫悅政府堅決反對北韓利用任何武力改變目前半島與周邊現狀，也將不再容忍任由北韓持續發展核武或其他任何針對韓美或地區局勢的戰略武器。⁵因此本次新版《統一白書》不再沿用「朝鮮半島非核化（한반도 비핵화）」，而是以「北韓非核化（북한 비핵화）」，作為對北政策的底線。⁶而這部分剛好呼應韓國國防部在《國防白書》第三章第六節提到的〈落實朝鮮半島和平的軍事保障〉。為了實現北韓非核化政策的一貫性，韓美將會緊密協調，研商可能的「非核化推展路線」（road map），以「相互主義」為原則，降低南北軍事緊張，恢復軍事熱線機制，恢復戰爭遺骸與戰俘送還作業等，同時逐步推動南北對話互動的相關方案，⁷實現所謂的「北韓非核化」。

參、趨勢研判

一、未來將以多國聯合定期軍演對北韓施壓

總結而論，尹錫悅政府採取更為強硬的「對北政策」，其強度已超越李明博和朴槿惠時期的對北政策，韓美與韓美日關係也獲得突破性的發展，⁸但南北韓之間的「零互動」則相當不利於《統一白書》後半部所提到的「統一準備」和「統一教育」的實施。

此次韓國明確地將「北韓非核化」列為對北政策的主軸。然而就北韓的立場而言，放棄核武是完全不可能的事。即便中止開發或

⁵ 同註1，頁21。

⁶ 〈한국 윤석열 정부 첫 통일백서 발간... '한반도 비핵화' 대신 '북한 비핵화' 용어 공식화〉，〈미국의 소리〉，2023年4月14日，<https://www.voakorea.com/a/7050282.html>。

⁷ 國防部，〈국방백서〉（2022年12月），頁97-103。

⁸ 韓日關係目前仍有相當多不確定因素，歷史議題雖被暫時擱置，賠償方法在韓國國內仍有爭議，尹錫悅政府支持率持續低落，朝野對立日益惡化，對日政策相關議題也仍在持續討論。然而就目前美中關係之下的東北亞安保局勢，暫不足以影響韓日安保合作進程，未來也應會與美國持續擴大合作範圍，共同對應北韓軍事威脅。參考文獻：위성락，〈중앙시평: 강제징용 문제에서 찾아야 할 교훈〉，〈중앙일보〉，2023年3月15日，<https://reurl.cc/xlMLNN>；〈정부 '제3차 번째' 시작...반발에도 속도〉，〈MBC뉴스〉，2023年4月14日，<https://reurl.cc/ml5gpM>；〈김관용 "한일, 안보·경제협력 강화 위해 관계개선 속도 내야"〉，〈MBC뉴스〉，2023年4月25日，<https://reurl.cc/d7kY86>。

解散核武運用部隊，在現實上也不可能依照美國的要求 CVID 原則，也就是「完全」(Complete)、「可驗證」(Verifiable)、「不可逆」(Irreversible)、「銷毀」(Dismantlement)，北韓勢必將會保留關鍵技術、設施和人員。因此，現在北韓與韓美實際在「非核」的議題上，已無任何交集。⁹

韓國力圖避免北韓再次藉由軍事挑釁，由外部危機取得內部政治利益。目前美國主導的「韓美日安保同盟」是當前主要的對應方法，是以高強度且頻繁的中大型軍演回應北韓軍事挑釁，並於北韓試射飛彈的當天或隔天，立即實施聯合空中訓練，或聯合海上反潛、反飛彈訓練，以多國軍事優勢，對北韓進行長期消耗戰。但這也或許迫使北韓改變軍事挑釁方式，開始輪番對外展示新型水下兵器和戰術核彈頭。

二、區域局勢變化將考驗尹錫悅政府的「對北政策」

尹錫悅政府其「對北政策」是以美中競爭、烏克蘭戰爭等多起國際事件和局勢變化作為政策制定背景；另一方面，北韓也從 2022 年開始陸續在台海問題、烏克蘭戰爭等主要事件當中，¹⁰透過官方和外圍媒體公開支持中國與俄國立場。中俄兩國也先後在聯合國安理會支持或默許北韓的各項行為，逐漸形成戰略關係。¹¹這也使得此次尹錫悅政府的「對北政策」在難度方面更勝以往，¹²也讓非核化變得

⁹ 近期北韓媒體甚至對此做出批評，認為CVID是一個不合時宜的鬧劇。〈시대착오적인 미국 식외교의 실패상〉，《조선신보》，2023年3月30日，<https://chosonsinbo.com/2023/03/27-146/>。

¹⁰ 2023年新版《統一白書》首次提到台灣問題與烏克蘭戰爭是其政策制定的主要背景，也提到了美中戰略競爭對於政策實行將會產生不穩定影響。因此將會陸續與周邊國家進行對話，獲得周邊國家的支持。不過近期韓國政府對於部分地區紛爭，已經打破過去低調中立的外交路線，未來應會對「韓俄」與「韓中」關係造成影響。

¹¹ 同註1，頁16。

¹² 北韓對於尹錫悅「對北政策」和「統一外交政策」皆表示強烈批判，從2022年9月之後，開始回歸「通美封南」的路線，也不再提出「對南政策」，把韓國列入針對美國的「對敵政策」。北韓主要官媒也以「美軍」作為主要回應對象。另外北韓與中國雖有「戰略上互不信任」的問題，但隨著南北關係、美中關係惡化，烏俄戰爭和韓美日軍事安保同盟的出現，將會讓朝中再次擴大戰略合作，牽制韓美的外交和軍事圍堵，同時穩固朝俄之間的經貿和其他層面的互動。

更加遙不可及。

除此之外，由於朝鮮半島「分斷局勢」的長期發展，目前南北韓軍事對峙情勢嚴峻，南北韓實質交流也極其有限，再加上近期國際區域武裝衝突消息頻傳，使得韓國年輕世代對南北韓統一的意願也大幅降低。韓國該如何「遏制（deterrence）」朝核威脅，「勸阻（dissuasion）」北韓政權棄核，可能還有更多的摸索空間。

金正恩於 2023 年 4 月 18 日公開視導宇宙開發局和宇宙環境試驗場時，公開宣示「將逐步落實確保軍事偵察衛星的发展，面對美國和南朝鮮的挑戰，將會守護國家領土完整，固守人民安寧與發展利益」，透露北韓疑似再度把韓美軍演轉化為維持內部秩序的動力來源。然而，以美國為首的多國聯合軍演未來將定期在朝鮮半島周邊舉行，並逐漸擴大規模與日程，北韓恐將難再從中獲取政治利益。這也將迫使北韓加速完成戰術核彈頭的研發，強化各式戰略武器的運用技術，並將其運用在後續的軍事挑釁行動，以維持對韓美的軍事威嚇強度。

表、新版《統一白書》各章節標題

章節	標題名稱
第一章	尹錫悅政府的統一、對北政策：非核、和平、繁榮的朝鮮半島
第二章	促進北韓居民人權與消除分斷苦痛
第三章	用開放與溝通的方式恢復民族同質性
第四章	相互尊重原則之下恢復南北對話
第五章	加強北韓離脫住民的定居支援
第六章	伴隨國民的統一教育
第七章	與國民、國際社會攜手的統一準備

資料來源：林志豪整理自韓國 2023 年《統一白書》。

由 ODA 至 OSA： 簡評日本對外援助政策轉變

王彥麟

國家安全研究所

焦點類別：印太區域、國際情勢

壹、新聞重點

4 月 5 日，日本國家安全保障會議（NSC）決議，將創設向友好國家提供防衛裝備的新制度「政府安全保障強化能力支援實施方針」（Official Security Assistance, OSA）。在此制度下，日本政府將基於強化國防、人道援助及促進國際和平等原則，對未直接涉入國際紛爭的國家提供防衛設備。¹日本自 20 世紀以來均是「政府開發援助」（Official Development Assistance, ODA）大國，該國於現行 ODA 政策範疇外新設 OSA 制度是否意味日本對外戰略出現變化，殊值關注。

貳、安全意涵

一、啟動OSA之背景：印太戰略形勢與日本對外戰略的改變

近年，在中國綜合國力提升背景下，印度太平洋地區之戰略形勢已急遽改變。由日本政府近期各式官方文書觀之，可發現該國決策者的安全觀已產生巨大變化。以日本對外戰略文件中位階最高的《國家安全保障戰略》為例，2013 年發行的首部戰略明確定義日本所期盼實現的國際環境為「以自由、民主主義為基礎，在自由開放的國際環境中，以海洋國家之姿維持成長與繁榮」。²日本 2022 年新版戰略對其所期盼的國際環境雖未見改變，然而其首段敘述即指出「在國際社會劇變的現況下，由於國際權力平衡的變化，國際社會

¹ 〈政府、友好国軍に装備品供与 第三国への移転は禁止〉，《日本經濟新聞》，2023 年 4 月 6 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA051RE0V00C23A4000000/>。

² 〈国家安全保障戰略について〉，《内閣官房》，2013 年 12 月 17 日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>。

現已無法持續確保和平與發展」。而造成上述變化的主因，即在「部分不認同普世價值的國家，意圖基於特定的歷史觀與價值觀，改變既有國際秩序」。³

鑒於日本決策者安全觀內涵的變化，該國勢必面臨對外戰略之調整。對此，無論新、舊版的《國家安全保障戰略》，均將政府開發援助列為遂行國家戰略的主要手段之一，而在國際局勢劇變的背景之下，亦促使日本政府調整其對外援助模式，期能維持並創造該國所期望的「有利戰略形勢」。

二、OSA的具體影響：由「新重商主義」到區域安全形勢的創造者

《國家安全保障戰略》為日本最上階的安全保障指針，在 2022 年 12 月公布時即已預告將在既有的 ODA 援助制度之外，對價值觀相符之國家提供防衛裝備、物資及基礎建設。而本次新發布的「政府安全保障能力強化支援實施方針」(OSA)，則提供了遂行此戰略的施行細則。⁴若僅由實施方針內容觀之，日本由既有的 ODA 跨足 OSA 似乎僅是由提供一般硬體援助轉變為提供防衛裝備，然此舉實際上牽涉更多關於政治價值觀的判斷。自 1950 年代以來，日本的對外援助由彌補戰爭責任逐步發展至基於「新重商主義」的援助模式，亦即其最大目的係促進日本取得戰略資源、開拓新興國家市場、維持日本產業國際競爭力及因應國內景氣衰退等。⁵然而，日本正式宣告其跨足 OSA 領域後，其對外援助的最大意義已不僅止於「創造對日本有利的經濟環境」，而是以制定安全規則、以「區域的共同利益」作為最大目標。換言之，日本在形塑 OSA 具體政策的同時，也逐漸

³ 〈國家安全保障戰略について〉，《內閣官房》，2022 年 12 月 16 日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshounss-j.pdf>。

⁴ 〈政府安全保障能力強化支援の實施方針〉，《外務省》，2023 年 4 月 5 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100487214.pdf>。

⁵ 片田さおり (Saori N. Katada) 著，三浦秀之譯，《日本の地經学戰略》(東京：日本經濟新聞出版，2022 年)，頁 182-184。

成為形塑地區安全保障環境的主導者之一。而日本政府確立 OSA 政策，意味該國已由「專守防衛」跨足「地區安全形勢的創造者」，可謂日本在防衛政策上的最大突破。

參、趨勢研判

一、維護日本海洋安全將成OSA政策關鍵

對於日本政府的新政策，中國學者稱日本「謀求軍事鬆綁和大國地位」，⁶然由日本政府的援助指針觀之，其目的並非純粹的軍事援助或武器出口。對於日本政府實施 OSA 支援之具體範疇，上述實施方針中第一點即指出「基於法律支配的和平、安定、安全」，具體手段為「支援特定國家提升安全能力及嚇阻力，以此提升其對區域和平、安定、安全之貢獻」。由該文件列舉的領海（空）警備監視偵察能力、反恐及反海盜等具體項目觀之，可發現日本政府有意將援助方針與海上及空中的自由航行進行連結。據日本媒體報導，該方針實施後第一波援助目標將是菲律賓、馬來西亞、孟加拉與斐濟等國，⁷其共通點除位居自由開放印太戰略（FOIP）涵蓋之範圍外，菲律賓、馬來西亞及孟加拉等國更是維繫日本海上航路（Sea Lane）暢通無阻的重要沿岸國家。

與 ODA 制度龐大的外緣金額相較之下，日本今年度的 OSA 外援預算僅有 20 億日圓。⁸考量國際環境變化及日本應採取的相應作為，此金額未來勢將繼續攀升，而其具體援助手段及最終目標，料將集中於關乎日本海洋安全的當事國。

⁶ 〈項昊宇：警惕日本援外戰略的軍事安全轉向〉，《工商時報》，2023 年 4 月 14 日，<https://ctee.com.tw/livenews/gj/chinatimes/20230414002591-260408>。

⁷ 〈同志国の軍支援へ 新制度「OSA」フィリピンなど4カ国に〉，《産経新聞》，2023 年 4 月 5 日，<https://reurl.cc/eXlr6M>。

⁸ 同註解 7。

二、中國政府難以高調批判日本OSA政策

日本4月5日公布OSA後，中國政府對此異常低調，其後的外交部例行記者會亦未觸及此議題，推測出自以下原因：⁹第一，據日本媒體報導，王毅在「二十大」後積極敦促日本外相訪中。¹⁰對照中國在「二十大」後積極與國際社會互動，推測主因在於中國需要重振經濟，當前最大目標就是避免如俄國般遭受國際社會圍堵，故中國在「二十大」後積極修復對外關係，更不宜在此時升高與日本的對立；然而中國若以此攻擊日本，等同承認南海存在領海（土）爭議，與中國政府主張不符。此外，日本提供的援助目前多是海巡船隻而非海軍艦艇，使受援助國得以牽制、偵查中國的動向，卻又不至於大幅度升高南海的對立。

然而，中國政府未高調反應日本的OSA政策，或許僅是基於當前國際環境不利其為中日間的競爭升溫。考量日本OSA援助規模尚處萌芽階段，其距離改變區域形勢平衡尚有極大距離。隨日本政府OSA之規模及影響逐漸擴大後，或將在中日間發展出新一輪的競爭。

⁹ 截至2023年4月25日為止，中國外交部例行記者會未對日本OSA政策提出評論。

¹⁰ 〈中国外相、林外相に訪中を再要請 「具体的な時期調整」〉，《日本經濟新聞》，2023年2月3日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA032KC0T00C23A2000000/>。

氫燃料於「遠征作戰」之潛力

劉翎端

國防戰略與資源研究所

焦點類別：軍事科技、國際情勢

壹、新聞重點

2022 年 2 月「美國海軍研究辦公室」(Office of Naval Research) 展示與「麻省理工學院林肯實驗室」(MIT Lincoln Laboratory) 合作之「氫燃料戰術加油站」(hydrogen tactical refueling point, H-TaRP) 試驗計畫成果，探究美軍在偏遠與環境惡劣地區進行「遠征作戰」(Expeditionary Operations) 時，鋁製氫燃料可否成為其先進武器設備所需之大量燃料與能量來源。¹以下分析氫燃料於遠征作戰之發展趨勢與潛力。

貳、安全意涵

一、現地製氫降低遠征作戰對柴油燃料之運輸需求與風險

「遠征作戰」是將兵力投射至海外的危機或衝突現場，並在距離主基地極遠處提供必要支援，而作戰先進武器與設備極為耗能，美軍此款「氫燃料戰術加油站」即訴求於戰場現地由鋁製出氫燃料，減少作戰關鍵時刻對柴油發電與電池充電之依賴，而且因為是運輸鋁而非柴油或易燃的氫氣，故較安全，亦能降低噪音與熱信號(heat signature)而強化隱蔽性，從而減少「遠征作戰」時後勤運補液態或氣態化石燃料而遭敵方攻擊之機會。²另一方面，遠征作戰部隊可在現地加油站製氫，並直接加氫於以「燃料電池」(Fuel Cell)為動力

¹ Scott Hochenberg, "Making Hydrogen Fuel Anywhere: ONR Tests Prototype to Power Marines in Expeditionary Environments," *Office of Naval Research*, February 15, 2022, <https://pse.is/4vs73q>.

² S. Himmelstein, "Watch A Portable Device Produce Hydrogen Fuel for US Marines," *GlobalSpec*, March 16, 2022, <https://reurl.cc/Rvo51e>.

之引擎及相關軍用設備，減少儲槽所占空間及爆炸風險。³

二、現地加氫縮短無人載具及戰術車輛之充電時間並增加其續航力

相較於軍用車輛用電現仍多採用充電時數長達數小時、重量較重之鉛酸電池，氫燃料電池可大幅減低設備之充電時間，適合在「遠征前進基地作戰」(Expeditionary Advanced Base Operations, EABO)與「分散式海上作戰」(Distributed Maritime Operations)模式下應用於小型無人機與無人水下載具、輕型戰術車、可攜式或穿戴式發電裝置等，亦即在作戰能量及後勤運補路線分散的型態下，提升輕型攻擊裝備之續航力與殺傷力，從而縮短部署時間。⁴

參、趨勢研判

一、純鋁之取得、氧化及運送等問題仍待克服

美軍「氫燃料戰術加油站」是在攝氏 94 度左右的溫度下，將鋁與重量佔整體 4%之少量鎂和銦一同加熱 1 至 2 小時，再與水反應生成氫氣，其中鋁可取自回收廢鋁，如鋁箔、BB 槍子彈、汽水罐或鍋碗瓢盆，而在水的部分，蒸餾水、河水、海水甚至尿液等，皆可拿來與鋁反應製出氫氣，然而現在待克服的技術問題包括：如何自各樣含有其他金屬的廢鋁產品中，選取較合適的起始材料以取出純鋁或含矽的鋁合金，尤其是當原來的廢鋁產品中含有鎂時，將阻礙鎂和銦在加熱過程中滲入鋁與之熔合的速率，而降低氫的產量；另外，鋁本身的晶粒尺寸亦需被控制，較大的鋁晶粒所產出的氫量較少，但若能縮小晶粒尺寸則可望增加氫量；再來則是如何持續確保鋁表面的清潔，防止其他氧化物生成，才能使其與水反應而產氫；最後則是如何解決將鋁迅速運輸至遠征前進基地，或是有效利用基地鄰

³ Lance Cpl. Cheyenne Harms, "II MEF Receives H-TaRP Brief and Demonstration," *Defense Visual Information Distribution Service*, September 17, 2021, <https://reurl.cc/OVapYg>.

⁴ Chase Smeeks & Anthony Pollman, "Harvest Hydrogen for Distributed Logistics," *U.S. Naval Institute*, January 2023, <https://reurl.cc/eXbMmL>.

近地區的廢鋁產品等。⁵

二、製氫設備將朝輕量化、適合小戰術單位敏捷操作之方向發展

儘管有前述限制，氫燃料於遠征作戰情境仍有高度應用潛力，預期製氫設備將朝輕量化、適合小戰術單位操作的方向發展，而製氫反應所產出的水蒸氣經處理亦可作為基地飲用水。美軍已表示未來將把「氫燃料戰術加油站」之製程設備縮小一半，並研擬現地生產高壓氫氣；此外，現階段美國海軍陸戰隊已可由 4 名步兵在接受速成組裝訓練課程後，於 13 分鐘內將「氫燃料戰術加油站」組裝完畢，顯現其可被快速推展並可使遠征部隊之部署更為機動與敏捷。⁶

⁵ “MIT Demonstrates Portable Hydrogen Fuel Generator for USMC,” *Hydrogen Central*, February 17, 2022, <https://reurl.cc/ZXdNja> ; Walker D. Mills, Jacob Clayton & Erik R. Limpaecher, “Powering EABO,” *Marine Corps Association*, August 2022, <https://reurl.cc/EGNmqm> ; Nancy w. Stauffer, “Using Aluminum and Water to Make Clean Hydrogen Fuel—When and Where It’s Needed,” *MIT Energy Initiative*, June 1, 2021, <https://reurl.cc/Nq8n6Q>.

⁶ 同註 1。

中共統戰結構下的近期僑務工作要況

洪子傑

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：認知戰、中共黨政

壹、前言

中共近年推動僑務工作不遺餘力。2023 年 3 月 29 日至 4 月 7 日，蔡英文總統出訪過境美國期間，中共動員其僑民分別在紐約與洛杉磯進行抗議，並在紐約時代廣場刊登廣告攻擊蔡英文總統，¹引發國人高度關注。中共在 2018 年將國務院僑務辦公室（國僑辦）納入中央統戰部、僑務工作改由中央統戰部負責後，其僑務工作的重點也出現了不同程度之變化。惟由於中共僑務體系龐大，因此本文著重近期幾個針對中國海外僑民與僑社之政治活動情況進行討論，以瞭解中共當前僑務工作策重要項。

貳、安全意涵

從過去習近平提出的「大僑務」來看這幾年中共在僑務政策上的相關論述，則可發現其實相關的僑務工作仍為圍繞著「大僑務」之重點，²同時也透過強化僑務工作幫助達成「中國夢」與「中華民族偉大復興」之內涵。如同近期「二十大」報告與 2023 年兩會政府報告中有關僑務工作之文字敘述，重述要「加強和改進僑務工作」，

¹ 詳見，〈中僑團動員幹擾蔡總統過境 美警方嚴陣以待〉，《中央廣播電台》，2023 年 3 月 30 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2163557>；〈歡送蔡總統返國 僑胞喊台灣萬歲力抗中共團體[影]〉，《中央社》，2023 年 4 月 7 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202304070017.aspx>；〈玻璃心碎滿地？紐約時代廣場驚見「羞辱蔡英文」廣告〉，《自由時報》，2023 年 4 月 5 日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/4261010>。

² 「大僑務」內容重點包括「要從僑務部門唱『獨角戲』，向各級各部門共同參與轉變；要從服務經濟建設的大局出發，鼓勵海外鄉親回鄉進行全方位的合作交流；工作對象從老華僑轉向新一代僑裔和華僑新移民；在工作範圍上，要打破本鄉本土的親緣、地緣關係，在更廣的範圍中尋找新的合作夥伴；要由主要做國內歸僑、僑眷、僑屬的工作，轉向國內外兼顧」。「大僑務」其內涵源自於習過去福建省委常委、福州市委書記時刊登於《戰略與管理》之文章，詳見〈習近平：「大僑務」觀念的確立〉，《愛思想》，2015 年 11 月 9 日，<http://m.aisixiang.com/data/93625.html>。

並將僑務工作視為「中華民族偉大復興」的重要力量之一。³從中共的僑務工作來看「大僑務」的核心內涵與推進中國夢和中華民族偉大復興，其實亦相互重疊且緊緊環扣。此外，2021 年的《中國共產黨統一戰線工作條例》比 2015 年之試行版中有關僑務工作內容論述增加，⁴僑務工作亦成為統戰工作中的要項。這也使得國僑辦體系納入統戰部後，這幾年統戰部所指導的組織，如：中國僑聯與中國和平統一促進會（統促會），對於中共僑務工作的重要性提升。

一、透過舉辦海外研修班訓練僑領成為中國政策辯護者

過去國僑辦多次與中國海外交流協會合作，舉辦以海外僑領為對象的相關研修班。在統戰部的指導下，2018 年後中國僑聯延續過去國僑辦的研修班，透過與中國國內大學合作，邀請海外華僑赴陸研修，例如「海外聯誼研修班」、「海外僑領研修班」、「華商研修班」等。其中，「海外聯誼研修班」自 2018 年的機構改革以來，至今已舉辦了 16 期的海外研修班，學員遍及全球一百多個國家，參與人數超過千名的海外僑領與僑界青年（如第 16 期甫於 2023 年 3 月 19 至 25 日舉行）。⁵

海外聯誼研修班除主要面對年輕僑界青年並強化與僑領的連結外，另一個主要目的在使海外僑領熟悉中國政治與其意識形態，以利僑領與僑民能「對外講好中國故事，溝通好中國和世界的使命和職責」。例如，研修班過去課程包括：「新時代中國特色社會主義思

³ 2023 兩會政府工作報告有關原文：「加強和改進僑務工作，彙聚起海內外中華兒女同心奮鬥、共創輝煌的強大力量」。二十大習近平報告有關原文「加強和改進僑務工作，形成共同致力民族復興的強大力量」。詳見，〈政府工作報告—2023 年 3 月 5 日在第十四屆全國人民代表大會第一次會議上〉，《中國政府網》，<http://www.gov.cn/zhuanti/2023lhzfzgbg/index.htm>；〈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〉，《新華社》，2022 年 10 月 25 日，http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

⁴ 相關增加論述例如，「加強思想政治引領，增進華僑和出國留學人員等對祖國的熱愛和對中國共產黨、中國特色社會主義的理解認同；傳承和弘揚中華優秀文化，促進中外文化交流」等。

⁵ 〈第十六期「僑連五洲·海外聯誼研修班」在杭州成功舉行〉，《中國僑聯》，2023 年 4 月 6 日，<http://www.chinaql.org/BIG5/n1/2023/0406/c419654-32658775.html>

想解讀」、「新時代中國共產黨治國理政理念思想」、「台海局勢與中國統一前景」、「堅定中華文明自信，對外講好中國故事」等。⁶除了課程外，研修班往往會配合所謂的「實踐教學活動」，至相關企業與旅遊景點進行參訪。目的是促使參與研修班之海外僑民，其政治傾向上更加親中。與統戰部過去邀請台灣村里長赴陸旅遊相比，中國對於海外研修班學員的政治宣傳更為直接。

二、中共透過統促會持續舉辦「反獨促統」活動

中共早從 2000 年開始，即透過統促會每年在全球各地舉辦「全球華僑華人促進中國和平統一大會」（除 2020 與 2021 年因疫情影響而中斷以外），大會主題多圍繞在「反獨促統」上，參與人數為數百人至千人。2022 年第二十次大會則於 8 月 27 日首度在中國城市舉行（四川），主題因「九二共識」30 周年而訂為「堅持一個中國原則和九二共識，共創國家統一和民族復興偉業」，會議並發表《成都宣言》，強調兩岸必然統一與「反獨促統」之內涵。⁷此外，這幾年統促會與其他親中僑社亦會舉辦其他區域型的「反獨促統」活動，主要活動除多由統促會或其成員所舉辦外，有時亦會找台灣政治人物參與。⁸例如 2022 年 7 月 6 日南加州促統論壇舉行的「牢記抗日歷史，促進祖國統一」座談會，以及 8 月 18 日於加拿大舉行的「反獨

⁶ 其他課程包括「華僑華人與中華文化傳播」、「新時代中國外交與領事保護」、「新時代華僑華人的使命擔當與中華文化的海外傳播」、「中央『一帶一路』政策與中國發展機遇」、「開闢新征程 建功新時代--黨的二十大精神解讀」、「一帶一路與全球化」、「管理思維與創新」、「中國經濟發展形勢」、「開發性金融支持『一帶一路』」、「疫情時代的海外僑情與中華文化傳播」、「國際國內經濟發展形勢及對策」、「弘揚抗疫精神，構建和諧僑社」相關課程名稱整理自中國僑聯網站 2019 年以後之研修班新聞。

⁷ 〈19 次全球華僑華人促進中國和平統一大會 助海外反『獨』促統運動深入開展〉，《今日中國》，2022 年 8 月 29 日，http://www.bjinforma.com/zw2018/tga/202208/t20220829_800304854.html。

⁸ 〈芝加哥和統會成功舉辦網上座談會 暢談現在中美關係下的兩岸關係發展〉，《世界日報》，2021 年 12 月 4 日，<https://tw.news.yahoo.com/芝加哥和統會成功舉辦網上座談會暢談現在中美關係下的兩岸關係發展-055730849.html>。

促統」座談會。⁹

這些海外「反獨促統」活動也成為中共海外「反台獨」的重要力量。本次蔡總統過境美國，不論是在紐約或是洛杉磯皆有中國僑民進行抗議，受到國內媒體大肆報導。然而，若從過去蔡英文總統 2018 年 8 月與 2019 年 7 月分別過境美國洛杉磯與紐約時中國僑團的抗議程度來看，本次中國僑團在抗議活動的人數上並無顯著之差異，報導抗議之人數多為百餘人或是近百人。而這幾次主要以中國外館動員統促會成員進行抗議。由於統促會各地分會平日舉行各項大會之參與人數從數十人至 3 百人（含其他統促會所邀請的學界、企業界等外界代表），¹⁰評估在動員參與抗議之中國僑民人數上，其實並不算成功。¹¹但未來是否將因統促會的各項「反獨促統」活動凝聚海外中國僑民，則仍需持續觀察。

參、趨勢研判

一、未來美國傳統僑社「改旗易幟」情況可能更加嚴重

受到過去「僑務休兵」、「中國崛起」以及習近平對僑務工作之整合等因素的綜合影響下，這些年傳統僑社「改旗易幟」的情況並不罕見。例如紐約「遼源公所」於 2018 年改掛五星旗（為「美國紐約中華公所」下的 60 個僑團之一）。¹²根據統計，2019 年美國紐約中

⁹ 〈美國南加州促統論壇舉辦「牢記抗日歷史，促進祖國統一」座談會〉，《統促會》，2022 年 7 月 8 日，http://www.zhongguotongcuhui.org.cn/hnwtchdt/202207/t20220719_12453490.html；〈加拿大多倫多僑界舉行反「獨」促統座談會〉，《中國新聞網》，2022 年 8 月 18 日，http://www.qb.gd.gov.cn/qsxw/content/post_1016405.html。

¹⁰ 例如紐約統促會舉辦的「2017 年全美中國和平統一促進會年會暨海峽兩岸和平發展論壇」或是「紀念中國改革開放暨中美建交 40 周年」論壇雖參與人數達 300 人，但包括中國外館官員、美國政界代表、紐約僑界、學界、企業界等代表，詳見，<http://acprusa.com/news/12092018ny.html>。

¹¹ 動員能力不佳是否與中共僑務工作組織競合有關，亦值得探討。例如儘管許多中共僑務工作目主要由統戰部在負責統籌與指導，但在海外僑務工作上，中國外交部領事司與國僑辦在職能上有所重疊與衝突。尤其統促會主要的指導單位統戰部，在接受中國外館動員號召的成效可能亦因此受到限制。

¹² 〈美國唐人街兩面「中國」國旗之爭〉，《關鍵評論》，2018 年 7 月 12 日，<https://www.thenewslens.com/article/99712>。

華公所下的僑團共有 13 個僑團掛五星紅旗，22 個掛我國旗，其餘則掛會旗。¹³然而，僑團改掛國旗也並非就一成不變。例如美國加州傳統僑團的「駐美中華總會館」曾在 2013 年改掛五星旗，但後因撤換旗幟的動議不符合程序，加州法院於 2019 的最終判決，要求舊金山駐美中華總會館須回復中華民國國旗。¹⁴惟在此影響下，許多唐人街老街多已改掛五星旗。¹⁵

對傳統僑社而言，不少支持我方的原因，在於對中華民國的歷史情誼或認同孫中山與三民主義理念；而改掛五星旗之僑社除有反對台獨與蔡英文政府之外，亦有單純因祖籍出身為中國地方的非政治因素。在此情況下，未來政府更應將觸手伸向反對中共之華僑，透過訴求自由民主的中國，來爭取包括中國新移民在內等反共海外組織之支持。如本次蔡英文總統過境美國期間，中國民主黨等中國移民亦到場聲援蔡總統。

二、中共將持續打壓海外反中華僑社與破壞我僑務工作

值得注意的是，近年中共公安部於海外設置了 102 間警僑事務的「海外服務站」（又稱「海外警察站」），在服務其僑民名義下，除從事諸如策誘犯罪國人返國及監控海外移民等工作外，亦試圖影響我政府之僑務工作。例如 2023 年 3 月初，中共在號稱服務僑民的「海外服務站」即被發現對僑委會輔助的「台灣華語文學習中心」進行網路攻擊。¹⁶儘管中國海外警察由公安部所指導，但「海外服務站」

¹³ 〈紐約百年僑社改掛五星旗 僑委會：傷害台灣人情感〉，《BBC 中文網》，2019 年 10 月 1 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-49585512>。

¹⁴ 詳見，趙婉成，〈上訴勝利 加州法庭判三藩市僑社須把中華民國國旗掛回〉，《VOA》，2019 年 3 月 3 日，<https://www.voachinese.com/a/US-Court-Rules-Chinese-Association-Must-Restore-Taiwan-Flag-20190303/4811198.html>。

¹⁵ 〈美國舊金山華埠到處飄揚五星紅旗恍如中共淪陷區〉，《自由亞洲電台》，2019 年 8 月 30 日，<https://www.taiwanjustice.net/2019/08/30/美國舊金山華埠到處飄揚五星紅旗恍如中共淪陷區/>。

¹⁶ 游凱翔，〈徐佳青：法警證實中共海外員警網攻台灣華語文學習中心〉，《中央社》，2023 年 3 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202303090058.aspx>。

常藉由海外僑社開設且部分僑社與統戰系統相關，¹⁷加上公安部亦會聘請僑領、僑民從事相關工作，使其成為海外服務站之主幹。例如青田公安局即聘請 135 位青田籍僑領擔任海外服務中心的中心主任、副主任與聯絡員。¹⁸儘管中國恐嚇反中海外僑民早已行之有年，如過去針對海外法輪功成員進行恐嚇，但近期變本加厲地透過海外警察站侵害在地國主權之行為，也逐漸受到各國關注。

不少國家並已開始調查與著手處理有關情況，例如美國打擊境內海外服務站，而德國與荷蘭則要求關閉，¹⁹但因中國海外服務站本身成員多為僑民，且藏於其他僑社與企業等組織中，²⁰其灰色地帶之特性，也增加國外政府之處理難度。²¹中國未來除將持續進行拉攏海外華僑的手段外，仍很可能在其他地區以其他名目成立「海外服務站」或類似組織，進行打壓海外反共華人或破壞我僑務工作之行為。中共在「大統戰」下的僑務工作，應對海外華人軟硬兼施之方式恐將更加成熟。

¹⁷ 〈23 萬中國人被從海外「勸返」，中國將建立治外法權〉，《保護衛士人權基金會》，2022 年 9 月 18 日，<https://safeguarddefenders.com/zh-hans/blog/23>。

¹⁸ 〈浙麗楓警 | 《人民公安》雜誌點贊 愛僑護僑實現全球服務他們出實招！〉，《新藍網》，2019 年 8 月 2 日，<http://n.cztv.com/news/13257962.html>。

¹⁹ 〈中國非法設立海外警察局 荷蘭要求立即關閉〉，《中央廣播電台》，2022 年 11 月 2 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2149243>；〈紐時：FBI 介入 美國加強打擊中國海外警務站〉，《自由時報》，2023 年 1 月 13 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4183646>。

²⁰ 如美國近期所逮捕的海外服務站成員、同時也是福建同鄉會主席的盧建旺，亦被發現參與蔡總統過境時的抗議活動。

²¹ 〈德國：中國拒關非法海外警局 民主人士：德須確保人民免受恐懼〉，《自由亞洲電台》，2023 年 3 月 15 日，<https://www.rfa.org/cantonese/news/chinapolice-03152023101736.html>；〈歐美打擊中國海外警局 成效甚微〉，《自由時報》，2023 年 4 月 21 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1578663>。

習近平近期考察廣東意涵剖析

鄧巧琳

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政、美中戰略、解放軍

壹、新聞重點

2023 年 4 月 11 日至 13 日，中共總書記習近平赴廣東考察，此次考察為習近平繼去（2022）年 10 月底「二十大」後赴陝西與河南後的首次出訪，官媒《新華社》更以「全面貫徹黨的「二十大」精神開局之年的首次地方考察」形容之。根據官方釋出的考察報導，習近平分別前往紅樹林保護區、徐聞港、水庫、荔枝種植園、農業合作社、外資企業韓國樂金顯示（LG）廣州製造基地與廣汽埃安新能源汽車公司等調研（即調查研究），期間並赴南部戰區視察海軍官兵，亦在 13 日聽取廣東省省委與政府官員匯報地方實情並發表講話。

1

調查研究作為中共黨的「傳家寶」，沿襲毛澤東「沒有調查沒有發言權」衍生而來的中共調查研究傳統，習近平「十九大」一中全會時更強調「正確的決策離不開調查研究，正確的貫徹落實同樣也離不開調查研究」，²因此考察調研不僅成為黨國決策重要參考資訊，也是黨中央政策落實與否的觀察點，故下文即針對此次考察剖析背後的政策意涵與後續觀察重點。

¹ 〈習近平在廣東考察時強調 堅定不移全面深化改革擴大高質量對外開放 在推進中國式現代化建設中走在前列〉，《新華網》，2023 年 4 月 13 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-04/13/c_1129519892.htm；〈第一觀察 | 在廣東考察，總書記進一步闡釋中國式現代化〉，《新華網》，2023 年 4 月 14 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-04/14/c_1129521615.htm。

² 〈中共中央辦公廳印發《關於全黨大興調查研究的工作方案》〉，《新華網》，2023 年 3 月 19 日，http://www.news.cn/politics/zywj/2023-03/19/c_1129444703.htm；〈習近平總書記關於調查研究的重要論述（摘編）〉，《中國華能》，2023 年 4 月 13 日，https://www.chng.com.cn/detail_dcfyq/-/article/QSOAOlb35yvF/v/1150833.html。

貳、安全意涵

一、「改革開放」方針維持不變

習近平此次考察地點選定廣東省顯示中共黨國「改革開放」政策維持不變。自習近平於「十八大」擔任總書記以來，任內四次赴廣東省考察，廣東省作為中共黨國「改革開放」的重要地標，且今（2023）年為「改革開放」45 周年，習透過考察廣東釋放黨國未來五年仍會維持「改革開放」的訊號。更甚者，習近平在 4 月 12 日訪問韓資企業樂金顯示（LG）廣州製造基地，並於當日下午於廣汽研究院與外資企業代表會面，展示對外資的歡迎，進一步承諾「中國改革開放政策將長久不變，永遠不會自己關上開放的大門」。³

而粵港澳大灣區則是中共深化「改革開放」的發展重心。習近平在考察最後針對廣東黨政官員的講話中，即強調當地官員要貫徹黨中央的決策部署，將此區域作為「廣東深化改革開放的大機遇」，舉全省之力拓展「中國式現代化」、「新發展格局」與「高質量發展」等「二十大」揭示的重大政策。

二、實體經濟與科技自主為未來發展重心

儘管再次宣示對外開放政策維持不變，中共黨國亦強調要走「自力更生之路」。「美中競逐」近年來已成為影響全球經濟發展不可忽視的環境因素，中共領導人的國內考察看似與對外政策無涉，但習近平此次考察主軸為「中國式現代化」，要「走出不同於西方的現代化」發展道路，首要關鍵即是「高水平科技自立自強」，因此習近平訪問廣汽研究院時強調關鍵核心技術的自主研發，並指出要透過人才培養與教育強化科技自主。

另一方面，實體經濟為「中國式現代化」的發展重心。習近平

³ 〈習近平在廣東考察時強調 堅定不移全面深化改革擴大高質量對外開放 在推進中國式現代化建設中走在前列〉，《新華網》，2023 年 4 月 13 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-04/13/c_1129519892.htm。

強調「中國式現代化不能走脫實向虛的路子」，因此製造業等實體經濟仍是發展重心，可從習此次對於廣汽埃安新能源汽車公司的訪視中看出，並延續其近期「高質量發展」的政策方針，強調製造業的現代化，欲建設更具國際競爭力的產業體系。⁴

參、趨勢研判

一、「大興調查研究之風」為未來關注焦點

總結來說，習近平此次考察展示其對於包含對外開放、「高質量發展」、鄉村振興、區域協調發展、環境保護等政策的重視（考察地點對應政策資訊請參見附表），對於考察地黨政官員釋放施行這些政策以達到「中國式現代化」的政治訊號。因此，可以觀察到近期廣東省省委書記黃坤明積極展開後續調研，如近日黃坤明已分別前往東莞、廣州、河源等地進行調研。⁵本文認為，配合中共中央於 2023 年 3 月 19 日發布的《關於在全黨大興調查研究的工作方案》，⁶此類地方官員的在地調研將會成為常態，然能否成為政策施行的助力並化解過往積重難返的「形式主義」與「官僚主義」，仍有待後續觀察。

二、解放軍南部戰區海軍動向不可忽視

此外，此次考察期間，習近平亦於 4 月 11 日前往南部戰區視察調研，指出「要加強實戰化軍事訓練」，並強調「堅決捍衛我國領土

⁴ 〈習近平在廣東考察時強調 堅定不移全面深化改革擴大高質量對外開放 在推進中國式現代化建設中走在前列〉，《新華網》，2023 年 4 月 13 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-04/13/c_1129519892.htm。

⁵ 〈黃坤明到東莞調研 認真學習貫徹習近平總書記視察廣東重要講話重要指示精神 以高質量發展加快打造科創製造強市〉，《廣東省人民政府》，2023 年 4 月 16 日，http://www.gd.gov.cn/gdywdt/gdyw/content/post_4155026.html；〈黃坤明王受文林克慶到廣交會展館巡館並進行調研 努力辦出特色辦出水準 持續擦亮金字招牌 更好發揮廣交會對外開放平臺功能〉，《廣東省人民政府》，2023 年 4 月 16 日，http://www.gd.gov.cn/gdywdt/gdyw/content/post_4155028.html；〈黃坤明到河源調研 認真貫徹落實習近平總書記視察廣東重要講話重要指示精神 緊扣高質量發展首要任務加快實現綠色崛起〉，《廣東省人民政府》，2023 年 4 月 19 日，http://www.gd.gov.cn/gdywdt/gdyw/content/post_4156624.html。

⁶ 〈中共中央辦公廳印發《關於全黨大興調查研究的工作方案》〉，《新華網》，2023 年 3 月 19 日，http://www.news.cn/politics/zywj/2023-03/19/c_1129444703.htm。

主權和海洋權益，努力維護周邊大局穩定」。⁷由於南部戰區海軍（即南海艦隊）為中國海軍規模最大的艦隊，並具備包含戰略核武投射能力在內的全面作戰能力，⁸且南部戰區不僅涉及中共對於南海地區的掌控，更對配合東部戰區對台作戰影響甚鉅，近年亦曾赴印度洋、西太平洋執行戰備警巡、遠海訓練任務，⁹有關動向與未來發展值得關注。

表、習近平此次出訪簡表

日期	詳細調研地點或參與活動	對應政策
4 月 10 日	湛江市（粵西） 上午：東海島海水養殖基地、麻章區紅樹林保護區 下午：徐聞縣徐聞港、大水橋水庫	環境保護 水資源
4 月 11 日	上午：南部戰區（海軍） 下午：茂名市高州市根仔鎮柏喬村荔枝種植園、農業合作社	部隊現代化 鄉村振興
4 月 12 日	廣州市 LG 廣州製造基地、廣汽埃安新能源企業股份有限公司	對外開放 高質量發展 科技創新
4 月 13 日	廣東省省委和省政府工作匯報	

資料來源：鄧巧琳整理自《新華社》。

⁷ 〈習近平在視察南部戰區海軍時強調 深化練兵備戰 加快轉型建設 全面提高部隊現代化水準〉，《新華網》，2023 年 4 月 12 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-04/12/c_1129516582.htm。

⁸ 〈從北重南輕到聚焦南向，檢視中國海軍的兵力部署〉，《全球防衛雜誌》，2022 年 8 月 17 日，<https://opinion.udn.com/opinion/story/120902/6542912>。

⁹ 〈南部戰區海軍遠海聯合訓練編隊返航歸港〉，《新華網》，2022 年 3 月 3 日，http://www.news.cn/politics/2022-03/03/c_1128435108.htm。

各取所需？ 福特與寧德時代的電池廠合作協議評析

林雅鈴

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、美中戰略

壹、新聞重點

2023 年 2 月 13 日，美國福特汽車（Ford Motor）宣布將與中國寧德時代（Contemporary Amperex Technology Co. Limited, CATL）合作，透過設立全資子公司引進寧德時代的技術，在美國密西根投資 35 億美元建立電池工廠。此項合作協議發布後，美國參議員盧比歐（Marco Rubio）提出要求拜登政府審查此一合作案，並應禁止使用中國技術生產的電動車電池適用《降低通膨法案》（The Inflation Reduction Act, IRA）的稅賦抵免，美國能源部長珍妮弗·格蘭霍姆（Jennifer Granholm）則表示，此項交易能將先進製造引入美國，將有利於美國的競爭力與經濟發展。¹以下本文將由福特汽車與寧德時代的合作協議，探討當前電動車電池的發展意涵。

貳、安全意涵

一、中國已主導電動車電池市場

自 2012 年中國國務院發布《節能與新能源汽車產業發展規劃（2012-2020 年）》以來，發展電動車即成為中國重要的產業政策之一，中國政府並投入大量補貼促進產業發展，2015 年中國開始成為全球最大的電動車產地與市場。2020 年中國國務院發布《新能源汽車產業發展規劃（2021-2035 年）》，目標在 2025 年電動車新車銷售

¹ David Shepardson, “Rubio Takes Aim at Planned Ford US Battery Plant Using Chinese Technology,” *Reuters*, March 10, 2023, <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/us-senator-rubio-seeks-block-credits-ev-batteries-using-chinese-technology-2023-03-09/>.

量達到汽車新車銷售總量的 20%，並在 2035 年純電動汽車成為新銷售車輛的主流，公共領域用車全面電動化。²

在政府政策支持以及龐大市場的支撐下，隨著電動車產業快速發展，中國電動車相關產業，尤其是電池同時也迅速發展，中國政府並把電動車電池列為戰略產業，鼓勵中國汽車製造商只使用國產電池，致力於培育本土企業。截至目前為止，中國電池製造商已在全球市場占據主導地位，根據 SNE Research 發表的報告，2022 年中國電池製造商的市佔率大幅上升，全球前十大電池製造商有 6 家是中國廠商，包括排名第一的寧德時代、排名第三的比亞迪（BYD），以及中創新航（CALB）、國軒高科（Guoxuan）、欣旺達電子（Sunwoda）、孚能科技（Farasis Energy）等，總計市佔率為 60.4%，其中寧德時代市佔率高達 37%，遙遙領先排名第二的 LG Energy Solution。³而隨著中國電池製造商持續與國際車廠合作擴張海外市場業務，可以預見中國將會持續稱霸電動車電池市場，擴大競爭優勢地位。

二、美國正試圖強化電池供應鏈

美國總統拜登（Joe Biden）2021 年甫上任後，隨即在 2021 年 2 月簽署「美國供應鏈」行政命令，啟動為期 100 天的關鍵供應鏈審查。2021 年 6 月公布的關鍵供應鏈百日審查報告指出，美國在半導體、大容量電池（含電動車電池）、藥品與活性藥物成分、關鍵礦物及材料（例如稀土）等四大關鍵供應鏈面臨風險，將會影響美國產業的發展。其中在電池方面，美國電池因為高度依賴進口，面臨供應鏈脆弱性風險，必須在美國國內打造安全的高容量電池供應鏈，

² 〈國務院辦公廳關於印發新能源汽車產業發展規劃（2021—2035 年）的通知〉，《中國政府網》，2020 年 11 月 2 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-11/02/content_5556716.htm。

³ “2022 Jan-Dec Global EV Battery Usage Posted 517.9GWh, 71.8% YoY Growth,” *SNE Research*, Feb 7, 2023, https://www.sneresearch.com/en/insight/release_view/68/page/12?s_cat=&s_keyword=#ac_id.

將原材料加工、電池製造及回收等納入國內投資與生產範圍。⁴

在「百日審查」報告發布後，美國政府陸續推出相關政策以推動電動車電池產業發展，包括 2021 年通過的《基礎設施投資和就業法案》（The Infrastructure Investment and Jobs Act, IIJA），投入 28 億美元於鋰、石墨等電池材料加工、電池組件（battery components）製造、回收材料生產等，以擴大美國國內電動車電池、電網發展，降低對國外供應鏈的依賴程度。⁵而在《降低通膨法案》中，更是對購買電動車抵稅計畫設定多項門檻，如在 2023 年要求要有 50% 的電池組件於北美地區製造或組裝；自 2024 年開始電動車不得使用來自「受關切外國實體」（foreign entity of concern）的關鍵礦物及電池組件等，⁶以此強化國內車廠本土化發展電池及相關組件的誘因。顯見在面對中國電動車電池快速發展的壓力下，美國為避免未來電動車產業發展受制於人，目前正大力投入資源，促進美國本土製造電動汽車電池，以及相關礦物開採。

參、趨勢研判

電動車電池或將成為美中競爭的另一個戰場

此次福特汽車與寧德時代的合作協議，一方面因為寧德時代是全球最大的電動車電池供應商，福特汽車希望透過從寧德時代獲得技術許可，進軍 LFP（磷酸鐵鋰）電池製造市場，據以提升福特汽車自身的電動車製造能力；另一方面，隨著國際稀有金屬價格飆漲，

⁴ “FACT SHEET: Biden-Harris Administration Announces Supply Chain Disruptions Task Force to Address Short-Term Supply Chain Discontinuities,” *The White House*, June 8, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/08/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-supply-chain-disruptions-task-force-to-address-short-term-supply-chain-discontinuities/>.

⁵ “Biden-Harris Administration Awards \$2.8 Billion to Supercharge U.S. Manufacturing of Batteries for Electric Vehicles and Electric Grid,” *Department of Energy*, October 10, 2022, <https://www.energy.gov/articles/biden-harris-administration-awards-28-billion-supercharge-us-manufacturing-batteries>.

⁶ “Treasury Releases Proposed Guidance on New Clean Vehicle Credit to Lower Costs for Consumers, Build U.S. Industrial Base, Strengthen Supply Chains,” *U.S. Department of The Treasury*, March 31, 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1379>.

導致美國主流車廠使用的三元鋰離子電池成本大幅上漲，由於 LFP 電池成本較三元鋰離子電池低，預計 LFP 電池在未來幾年將會成為電動車電池主流，推估在 2030 年占比可達到 38%，因而引起國際汽車製造商的重視。

換言之，從企業經營角度而言，福特汽車與寧德時代的合作，可以降低福特汽車的生產成本，同時因為工廠設在美國，還能為美國帶來就業機會；對寧德時代而言，目前其已在歐洲、亞洲擁有 13 家工廠，這次是寧德時代的技術首次和美國大廠合作，對於未來寧德時代想要打入美國市場將有極大助益。

然而，在近年美中科技強力競爭的背景下，美國政府對於中國企業進入美國市場保持高度防範。而隨著環保意識的提高，電動車產業發展已經成為國際共識，電池作為電動車發展的關鍵部分，可以預見各國將會極力搶占電池製造的主導地位。因此，隨著電動車產業發展日漸成為國際主要國家的重要政策，電動車電池製造也將會成為各國生產的核心產品。從數據來看，目前電動車電池製造主要集中在中國、南韓及日本，中國更是佔有 60%以上的電池市場。為了降低對於外界的依賴，避免電動車發展反被「掐脖子」，未來電池或可能如目前的半導體晶片一樣，成為美中競爭的另一個主戰場。

發行人 / 霍守業

總編輯 / 李廷盛

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