國防安全雙週報

第 80 期

解決台灣問題：研究顯示「武統」並非中國民意接受的優先選項	李冠成	1
強化「軍事關鍵設施」的效益評估：具高度戰略價值	蘇紫雲 張應中	7
中共海軍「山東艦」首次西太平洋遠海長航訓練之觀察	李旻皇	13
民主國家在全球「資訊戰」下可有的策略	劉姝廷	17
從近期南海局勢論習近平陷入「獨裁者困境」之可能與危險	李俊毅	21
中國新版《反間諜法》的國安理路與風險	李哲全	27
歐盟《人工智慧法案》之風險基礎模式	楊長蓉	33
韓國籌備「戰略司令部」之課題與影響	林志豪	39
美元「武器化」與近期人民幣消長趨勢	林佳宜	45
析論近期日韓元首「穿梭外交」	王尊彥	49
習近平的「雄安新區」大夢？	龔祥生	55

臺北市博愛路 172 號

電話（02）2331-2360

傳真（02）2331-2361

2023 年 5 月 26 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 80 期

簡評新加坡武裝部隊「熱傷害」應對措施	劉翎端	59
從加拿大外長亞洲行看《加拿大印太戰略》	陳鴻鈞	63

臺北市博愛路 172 號

電話（02）2331-2360

傳真（02）2331-2361

2023 年 5 月 26 日發行

財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research

Contents

Solving the Taiwan issue: Study Shows "Armed Unification" Is Not a Priority for Ordinary Chinese Citizens
Kuan-Chen Lee **.....1**

The effective assessment of strengthening military critical facilities: High Strategic Value
Tzu-Yun Su and Ying-Chung Chang**.....5**

Observation on the first long-distance voyage training of the Chinese Navy Shandong Ship in the Western Pacific Ocean
Ming-Huang Lee**.....11**

Strategies Democracies May Develop in a Global Information War

Shu-Ting Liu **.....15**

Xi Jinping's Possible Trapping in a "Dictators' Dilemma" and Its Dangers: Observations from Recent Tensions in South China Sea
Jyun-Yi Lee**.....21**

China's New Counter-Espionage Law: National Security Rationale and Risks
Che-Chuan Lee **.....27**

The Draft EU Artificial Intelligence Act Adopts a Risk-Based Approach
Alice C. Yang **.....35**

The Challenges and Influences of ROK's Preparation for Strategic Command
Chih-Hao Lin **.....39**

The "Weaponization" of US Dollars and the Recent Trend of RMB

Chia-Yi Lin **.....45**

An Observation of "Shuttle Diplomacy" between Japan and R.O.K
Tsun-Yen Wang**.....49**

Xi Jinping's Big Dream of Xiongan New Area ?

Shan-Son Kung **.....53**

A brief commentary on strategies of MINDEF Singapore
Ling-Tuan Linda Liu **.....57**

Canada Foreign Minister Asia Travel and 'Canada's Indo-Pacific Strategy'
Hung-Chun Chen**.....63**

解決台灣問題：研究顯示「武統」並非中國民意接受的優先選項

李冠成

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政、國防安全民意調查

壹、新聞重點

中國國務委員兼外交部長秦剛於今（2023）年 5 月 8 日接受外媒專訪。在被問及中、美兩國是否會因台灣開戰的問題時，秦剛指出「台灣是中國領土不可分割的一部分，我們在台灣問題上堅定捍衛國家主權和領土完整，維護包括台灣人民在內 14 億中國人民的權益……台獨是危害台海和平穩定的最大威脅，中方始終堅持以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一的前景，但也保留採取一切必要措施的選項。」[1]在回覆外媒後，秦剛於同日會晤美國駐中國大使勃恩斯（Nicholas Burns）要求美方正確處理台灣問題、停止掏空一個中國原則及縱容台獨分裂勢力。[2]近年來，「武統論」甚囂塵上，儘管北京對於統一台灣的方式與時間並沒有清楚的闡述，但其挾著所謂 14 億中國人民的民意，威脅台灣不排除動用武力，卻是官方經常且一貫的說詞。全中國老百姓是否真的如官方所言贊成以武力解決台灣問題？其中又有哪些因素影響中國公眾對於武統台灣的態度？本文援引一篇最近發表的中國民調研究來回答上述問題，並解讀該民調數字背後蘊含的意涵。

貳、安全意涵

這篇有關中國公眾對於如何解決台灣問題的研究論文，即將刊

[1] 〈秦剛接受沙特《中東報》書面採訪〉，《中國外交部》，2023 年 5 月 8 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjbz_673089/zyjh_673099/202305/t20230508_11073304.shtml。

[2] 鍾辰芳，〈秦剛會伯恩斯要美「正確處理台灣問題」 美國國務院：一中政策未變無需修改〉，《美國之音粵語》，2023 年 5 月 9 日，https://reurl.cc/ZXpRK3。

登在《當代中國》（Journal of Contemporary China）學術期刊上，[3]作者是新加坡國立大學的 Adam Liu 和紐約大學上海分校的 Xiaojun Li 兩位教授。他們利用 Qualtrics 公司在中國的網路會員樣本庫，分別於2020年10月底及2021年1月底，執行配額隨機抽樣的網路調查，兩波訪問共完成2,083份成功樣本。儘管訪問成功樣本的教育程度較高且多居住在城市，不過足以代表中國 10 億網民的意見。在民調中兩位作者列出五項中國對台政策：（1）一鼓作氣，徹底武力收復台灣；（2）實施台灣外圍戰役，如收復金門、馬祖，逼迫台灣當局接受統一；（3）對台灣實施經濟制裁，甚至斷絕和台灣的經貿、人員往來，用經濟手段促進統一；（4）維持現狀，持續發展經濟軍事實力，台灣遲早會主動尋求統一；（5）兩岸可以各自為政，不一定非要統一，並逐一詢問受訪者接受與否。其重要的研究發現如下：

一、「武統」並非中國民意接受的優先選項

圖1描繪了中國受訪者在上述5個對台政策選項的總體接受度。首先，相較於中共宣稱其對台政策獲得全中國人背書，約只有 55%的中國民眾贊成以武力收復台灣，另有 1/3 的受訪者（33%）明確表示無法接受武統，及 12%不確定。儘管近年來「武統」台灣在中國互聯網上的呼聲上揚，但該項研究的數據證明上述武統聲量與中共的要脅都不是事實。至於其他三個政策選項，包括：「攻打外島逼台灣接受統一」、「對台實施經貿制裁促統」及「增強綜合實力等台灣主動尋求統一」等，也僅獲得約 55 至 58%受訪民眾的支持，此外這三項政策皆至少有約 1/3 民眾明確表示無法接受或不確定。換言之，上述包含武統等四項對台政策，沒有任何一項是脫穎而出獲得廣泛

[3] Adam Y. Liu and Xiaojun Li, "Assessing Public Support for (Non-)Peaceful Unification with Taiwan: Evidence from a Nationwide Survey in China," *Journal of Contemporary China*, Published online, May 14, 2023, https://reurl.cc/Ge7bpD。全文可於美國加州大學聖地牙哥分校的 21 世紀中國研究中心（21st Century China Center, University of California, San Diego, UCSD）下載，詳請見 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4381723。

民眾接受的理想政策。不過，值得注意的是，超過七成的民眾不接受「兩岸各自為政，不一定非要統一」，意謂在中共政權的洗腦下，現階段絕大多數的中國民眾不同意讓台灣從中國分裂出去。

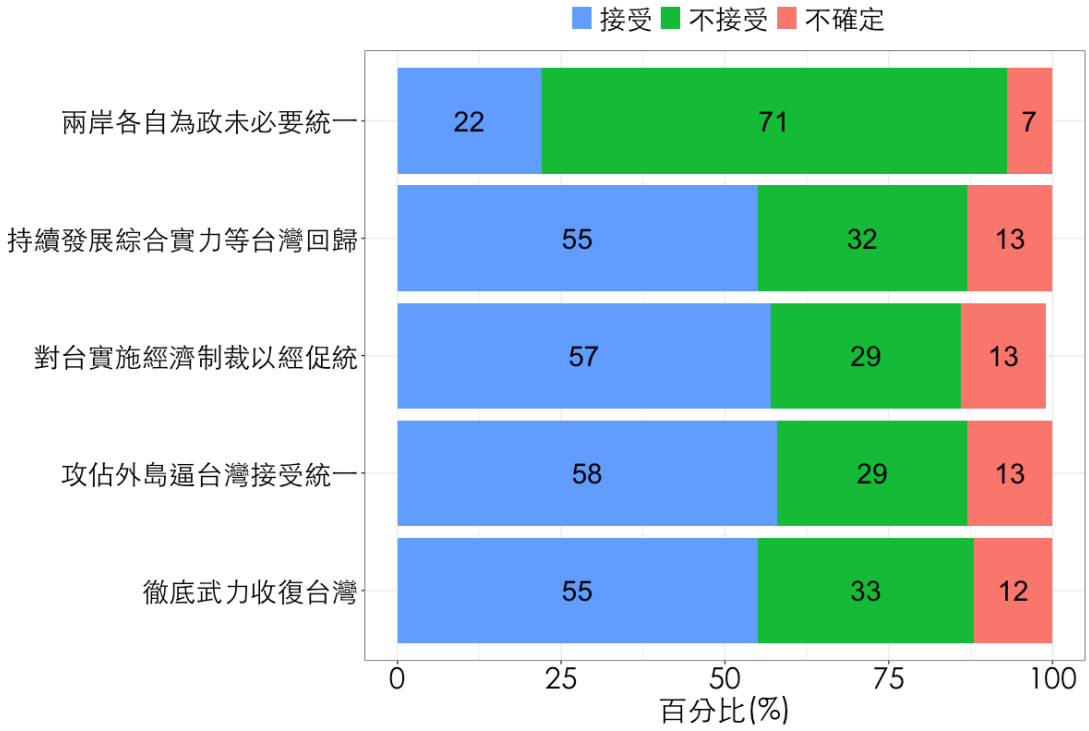

圖 1、中國民眾對於解決台灣問題政策選項的態度

資料來源：李冠成整理自 Adam Y. Liu and Xiaojun Li, "Assessing Public Support for (Non-)Peaceful Unification with Taiwan: Evidence from a Nationwide Survey in China," *Journal of Contemporary China*, Published online, May 14, 2023, https://reurl.cc/Ge7bpD。

二、削弱民眾接受以「非和平」手段統一台灣的因素

接著，該研究進一步分析影響中國公眾接受（或不接受）以「非和平」手段統一台灣的因素。與過去的研究相似，[4]兩位作者發現民族主義和同儕壓力傾向增強民眾採取「非和平」手段統一台灣的意願。亦即當受訪者具有強烈的中國民族主義，或周遭親友支持對台強硬，其贊同以「非和平」手段統一台灣的可能性就愈高。

另一方面，研究也指出幾個削弱民眾支持以「非和平」手段統

[4] Dongtao Qi, Suixin Zhang, and Shengqiao Lin, "Urban Chinese Support for Armed Unification with Taiwan: Social Status, National Pride and Understanding of Taiwan," *Journal of Contemporary China*, Published online, August 02, 2022, https://reurl.cc/MRr6dk.

一台灣的重要因素，其統計上影響力由小至大依序是：「經濟代價、人員傷亡、台灣民眾和軍隊的抵抗、美軍介入及中國聲譽受損」。具體而言，若受訪者認為武統台灣需付出的經濟代價愈大、人員傷亡數字愈高、愈認為台灣軍民會堅決抵抗、美軍介入台海戰爭的可能性愈高、及愈同意中國會召來「好戰」的惡名，他們便傾向不支持以「非和平」手段解決台灣問題。雖然上述因素僅是民意調查分析結果之呈現，代表的是中國老百姓的想法，但這些足以削弱中國民眾支持「非和平」手段統一台灣的條件，與中共領導階層侵略台灣之前所必須考量的風險與代價，有著驚人的相似。

參、趨勢研判

一、中國民眾支持武統的態度短期將不會上升

上述民調顯示些微超過五成的中國公眾贊成「用武力解決台灣問題」，另有接近半數的民眾不贊成或表示不確定。儘管民意具有流動性，但本文認為現階段中國百姓對武統台灣的接受度已接近天花板，未來除非台海局勢有重大變化，不然短期內將不會再升高。支持這個論點背後的理由跟俄烏戰爭有關。對中國民眾而言，儘管境外的資訊容易被屏蔽或誤導，但俄烏戰爭至今仍未停止卻是鐵一般的事實。縱使有關俄羅斯軍人傷亡、戰損及經濟損失數字的報導有出入，中國民眾仍舊親眼目睹侵略戰爭失利對於俄羅斯整體國力、國際聲譽和大國地位的負面影響。[5]因此，我們研判短期內中國社會內部的武統聲量不會增加。

二、避免戰爭：台灣應在多元面向上增加中共武力犯台的代價

前述的民意研究清楚指出中國公眾對採取「非和平」手段統一台灣有經濟、軍事和國際聲譽等各種顧慮。因此，對台灣而言，應

[5] 謝宜哲，〈烏俄戰爭結局已定？中媒：俄羅斯若不接受失敗 應求助中國解決這 2 問題〉，《新頭殼》，2023 年 5 月 15 日，https://newtalk.tw/news/view/2023-05-15/871275。

該要思考如何在這些面向上增加中共發動侵台戰爭的代價。畢竟在其他條件不變的情況下，當中共武力犯台的代價愈高昂，其選擇發動戰爭的可能性就愈低。就增加中共武統成本部分，舉例而言，台灣在經濟上應持續強化高科技與半導體技術的領先地位，確保台灣在全球的半導體供應鏈不可或缺。此外，台灣軍民的抗敵決心一方面需要維持，另一方面也必須透過組織和訓練來完善並化為行動，才足以構成嚇阻中共武力犯台的關鍵力量。最後，友盟國家與國際社會的對台支持亦至關重要，因為前述的民意研究結果顯示，中國政府與人民亦在乎中國的國際名聲和地位。台灣在多元面向上的努力，將使中共意識到動武的代價高昂，進而打消武統台灣的念頭。

強化「軍事關鍵設施」的效益評估：具高度戰略價值

蘇紫雲、張應中[1]

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國防戰略、軍事科技

壹、新聞重點

美國參議員盧比歐 (Marco Rubio, R-FL) 提出《嚇阻中國先發制人法案》(Deterring Chinese Preemptive Strikes Act, 以下簡稱《嚇阻法案》) 以要求美國國防部加強美國在印太區域的設施駐地或防地，以進一步嚇阻中國對印太區域的美軍和基地設施展開「先發制人打擊」(Preemptive Strike)，作為入侵台灣的準備。此一法案的核心精神在於應對中共的威脅日益增加，特別是在台灣周邊的軍演展現其野心，而依照美國近年智庫等單位的兵推，美軍在印太區域的設施，特別是空軍基地將遭到中共先制攻擊，以癱瘓美軍使其無法增援台灣，因此有必要儘速強化主動／被動防禦能力，以因應中共飛彈突襲的威脅。

貳、安全意涵

一、盧比歐法案旨在強化機堡掩體

依照盧比歐參議員所提出的法案原稿，主要係指解放軍可能對美軍基地的先制打擊，目標則為印太區域的美軍基地，特別是「航空資產」(aviation assets) 所屬的戰機掩體 (aircraft shelter)；手段包括飛彈、無人機以及其他形式的攻擊以增加戰機的存活力 (increase aircraft survivability)。因此《嚇阻法案》要求美國防部針對區域內的每一個戰機掩體進行盤查，並對國會包括參、眾兩院的國防、外交

[1] 蘇紫雲博士為國防院研究員兼國防戰略與資源所長。張應中博士為國防部整合評估司效益評估處長。

委員會提出報告。這說明美國國會也意識到中共採取飛彈突襲的威脅性。

中國企圖藉由實施早期破壞性打擊以阻礙美國空軍、陸戰隊航空兵力參戰的能力，這可說已是成為各方認同的風險。例如美國智庫「戰略與國際研究中心」（CSIS）在 2023 年初舉辦的協防臺灣的大型兵推也呈現類似結果，美國、日本、台灣雖聯手挫敗共軍入侵台灣的企圖，卻也蒙受重大損失。參與兵推的學者坎西恩（Mark Cancian）便指出，空軍戰機約有 90%皆在地面遭到摧毀。[2]

二、中共飛彈新威脅

中共囿於本身海空戰力依舊不足，因此加速海空兵力的投資，大力發展各類彈道飛彈、巡弋飛彈、無人載具等精準導引彈藥與系統，以作為戰場突防工具。其中的彈道／巡弋飛彈具備長程打擊能力，加上「北斗定位衛星」的體系完整化，使其具有長程、精確、高破壞力的綜效，因此成為高度威脅。而此類戰力又以「東風 15C 型」彈道飛彈更具威脅性，主要在於其搭載的鑽地彈頭，對於各類加固掩體或地下工事都具要貫穿的威脅性。「東風 15C 型」為「東風 15 彈道飛彈」系列的特化改型，最早於 2007 年面世，依照公開資料指稱該型彈射程為 600 至 700 公里，特徵為彈頭部長度為 2.5 公尺、重量大於 1,000 公斤，以高硬度鎢合金製成貫穿體，內含高爆藥。而東風-15 家族的最佳圓周命中公差(CEP)精度約為 5 至 10 公尺。[3]此一技術資源的確顯示「東風 15C 型」飛彈對於「地底加固目標」（Hard and Deeply Buried Targets, HDBTs），如地下指揮所、油彈庫等永久工事具有打擊能力。

---

[2] Ryan Finnerty, "USA Must Pair Anti-missile Systems with 'Passive' Air Base Defences: RAND," *Flight Global*, January 20, 2023, https://www.flightglobal.com/fixed-wing/usa-must-pair-anti-missile-systems-with-passive-air-base-defences-rand/151722.article.

[3] Collin Meisel and David Webb, "Dong Feng-15(CSS-6)," Missile Defense Advocacy Alliance, February 2017, https://missiledefenseadvocacy.org/missile-threat-and-proliferation/todays-missile-threat/china/dong-feng-15/.

參、趨勢研判

一、鑽地彈威脅分析

類似鑽地彈全稱為「大型工事貫穿器」(Massive Ordnance Penetrator)或「鑽地武器」(earth-penetrating weapon, EPW)，一般暱稱「碉堡剋星」(bunker buster)，最早由美軍開發並實際使用於伊拉克戰場、以及阿富汗戰場，美國也是全球首先具有實戰經驗的國家。

其原理為基本力學的運用，以高強度金屬製成彈頭本體，內含高爆炸藥，並搭配延遲引信。由載具投放後藉彈頭本身重量以及速度形成動能，撞擊目標後侵入一定深度的覆土與混凝土，再以延遲引信由深度地底或工事內部引炸，將所有炸藥能量鎖定在密閉空間可發揮最大破壞效果。以美方代表性的「 GBU-57A/B 鑽地彈藥」為例，公開資料顯示其性能可貫穿 200 英呎（61 公尺）強度 500psi 的水泥（34 MPa） 或 26 英呎（7.9 公尺）的 10,000 磅 psi 水泥（69Mpa）或 40 公尺的中等硬度岩層（moderately hard rock）。[4]

欲達到此破壞性能所需的動能，可由力學計算進行評估，因此由公開資料觀察，可分別推估其可能的打擊能力。

（一） 「 GBU-57A/B 鑽地彈藥」重量為 3 萬磅約 13 公噸，若由 1 萬公尺高空投擲，則依照加速度公式 △s=(1/2)*gt2 可得出終端速度為每秒 442.72 公尺，或 15,937 公里/時。再依照動能公式 K.E= 1/2 m v2，則可推估其動能為 127.7 萬千焦耳(kj)。

（二）「東風 15C」的鑽地能力彈頭約 1000 公斤，以終端速度 6 馬赫（2042 公尺/秒）計算，則可推估其動能為 208.8 萬千焦耳(kj)。由此推估東風 15C 的理論動能高於「 GBU-57A/B 鑽地彈藥」，因此其貫穿掩體的能力可能為「GBU-57A/B 鑽地彈藥」的 1.5 倍，不容小

[4] Pakistan Defence, “Deep Penetrator Bomb,” *Pakistan Defence*, July 19, 2012. https://defence.pk/pdf/threads/deep-penetrator-bomb.196591/.

覷。

二、防衛效能評估

應對此類武器的實際威脅尚未有系統性的研究，但可以美軍提高空軍基地韌性的相關評估作為參考，也就是結合「飛彈防禦以及強化掩體的被動防禦」兩大面向。美軍方與研究人員早已有所警覺，考慮到中共的導彈威脅將使得未來支援臺灣面臨挑戰，例如 2009 年美國《空軍與太空軍雜誌》（*Air & Space Forces*）便有專文，以日本嘉手納基地為例只有 15 座加固掩體，90%的軍機都露天停放，一旦遭到飛彈攻擊將有 75%的戰機毀損，從而提出「分散佈署、增加飛彈防禦系統、以及增加強固機堡數量」等應對方式。[5]其中的「強化機堡」被視為重要的防衛手段，其預估的規格為機堡防爆牆需為 9 英呎（2.74 公尺）、頂部需為 12 英呎（3.65 公尺）厚度的高強度混凝土才能抵禦具備穿透彈頭（penetrating warheads）的彈道飛彈、巡弋飛彈的直接命中，但此厚度無法對抗鑽地彈頭。[6]

而美軍也已著手強化基地機堡的投資，例如關島的安得森空軍（Andersen, AFB）基地便於 2014 年起投資興建大型強固機堡，並於 2021 年完工，可容納 C-17、B-52 等大型機。[7]依照美智庫蘭德公司的研究也指出，提高空軍基地韌性的方案包括使用飛彈防禦系統的主動防禦、以及強化機堡的被動防禦方式，其中以強化機堡的防禦方式最具「成本效益」（most cost-effective）。[8]

三、強化掩體與地堡

俄烏戰爭中，美系的「愛國者 3 型飛彈」成功攔截俄軍發射的

---

[5] John Stillion, “Fighting Under Missile Attack,” *AIR&SPACE FORCE MAGAZINE*, August 1, 2009, https://www.airandspaceforces.com/article/0809fighting/.

[6] Ibid.

[7] Seth Robson, “Air Force Base on Guam in midst of $260 Million Upgrades to Sustain ’Critical Missions’,” *Stars and Stripes*, March 26, 2020, https://www.stripes.com/air-force-base-on-guam-in-midst-of-260-million-upgrades-to-sustain-critical-missions-1.623726.

[8] Christopher Lynch, “Operational Imperative: Investing Wisely to Bolster U.S. Air Bases Against Chinese and Russian Attacks,” *RAND*, 2023, p. 10.

「匕首」（Kinzhal）高超音速飛彈，證明飛彈防禦系統具有反制高速精準彈藥的能力，但主要挑戰就在於成本較高、且本身若遭飽和攻擊導致防禦體系短暫失效，則軍事關鍵基礎設施將完全暴露在高度風險。因此，搭配被動防禦系統將是兼顧成本效益的方式。[9]

特別是我國在圓山周邊的指揮所群，受限建造年代久遠以及圓山標高僅約 36 公尺，因此覆土深度有限，因此除抗炸機堡的翻修與增建外，在短期內有必要增加被動防禦系統的投資，以確保國軍關鍵軍事設施的存活性。

對抗類似穿深武器的被動防禦措施，可分為幾個主要面向：

（一）材料運用：主要為高強度混凝土，也就是耐壓強度在 10,000psi 以上，包括波特蘭 III 型水泥都可適用於軍事工程，[10]同時也可採用有機水泥等改良配方，以較低的混凝土厚度達到足夠的抗壓強度，降低類似穿深武器的威脅。

（二）新建強固設施：在條件許可下，可以覆土厚度一百公尺以上的淺山區域為優先，如此以坑道方式建造，可搭配足夠厚度的高強度混凝土，並擁有山區原有岩層覆蓋的效益，且成本將較地下化構工低廉，將可有效對抗高穿深的「東風-15C」之威脅，適合新設指揮所、油彈庫、裝備掩蔽等用途。

（三）成本控制：

1. 非地面強固設施：現代隧道工程受益於工法、機具的進步，成本已大為較低，特別是歐洲國家持續施作的交通隧道工程，例如英國企業提出新的施作方式，大量使用自動化機具，可提高 10 倍建造速度，而成本只需傳統工法的 50%。[11]

[9] Ukrainska Pravda, “Russia Tried to Destroy Patriot Air Defence System with Kinzhal Missile Shot Down near Kyiv,” *CNN*, May 13, 2023, https://reurl.cc/N0j2Rn.

[10] 經濟部標準檢驗局，《水泥種類特性使用範圍常用用途》，頁 2，https://reurl.cc/K0k2Qp。

[11] Grant Prior, “First Tunnel Built Entirely by Robots,” *Construction Enquirer*, October 20, 2022.

2. 地面強固設施：無法以淺山為依托進行隧道洞庫的設施，例如一般基地的地面機堡，則可採預鑄工法。除基礎結構外，頂部之加強混凝土可參考橋樑等大型水泥構件之方式，由工場預鑄再運至現地組合，一方面可降低工期 30%、人力可減少 50%，[12]同時，由於機堡之類的軍事建築具有高度一致性，因此精密模具可重複使用，大幅降低總的建築成本。此外，在工廠統一施作可控制環境條件，因此可達到設計強度。此為未來軍事構築可評估採用的工法，符合成本效益與戰備整備需求。

3. 舊有設施的補強：由於大部份的軍事設施，隧道洞庫、地面機堡等設施，短時間內也無法一時間的全部替換，因此使用新近發展的「高分子強化改質材料」與「水性矽化學觸媒化合物材料」（Calcium Silicate Hydrate, CSH）等，能補強舊有的軍事設施，優點是施工快速且容易操作，另一方面還可以同時解決舊有建築物本身的缺陷、防水、自我修復和抵抗化學侵蝕等能力。[13]

https://www.constructionenquirer.com/2022/10/20/first-tunnel-built-entirely-by-robots/.

[12] 何昔珊，〈小島的過去或未來？預鑄工法的「趨勢」與「缺勢」〉，《數位建築雜誌》，2022 年 3 月 12 日，https://reurl.cc/7kXED1。

[13] Jong-Han Lee, “Concrete Strengthening by Introducing Polymer-Based Additives into the Cement Matrix- A Mini Review,” *Materials*, 2021 October 14. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8537303/.

中共海軍「山東艦」首次西太平洋遠海長航訓練之觀察

李旻皇

網路安全與決策推演所

焦點類別：作戰概念、印太區域、國際情勢

壹、新聞重點

根據媒體報導，中共海軍「山東號」航艦編隊於 2023 年 4 月 5 日穿越巴士海峽，展開首次西太平洋遠海長航訓練。編隊包括「054A 型」導彈護衛艦柳州艦（573）、「901 型」綜合補給艦查干湖艦（905）。6 日航艦編隊出現在鵝鑾鼻外海 200 海浬處。我國軍隨即派遣康定級、成功級巡防艦在距離山東艦 5 至 6 海浬應變區應對。美國海軍「尼米茲航艦」則在台灣東部約 400 海浬處進行預警監視和情資收集。[1]

貳、安全意涵

近年來，中共海軍積極在西太平洋擴張，主要構成鄰近國家安全與利益的威脅，尤其是對於美國在該區域的影響力和防禦能力產生了壓力。因此，中共雖然提升在作戰領域上的軍事實力，但仍有不少的挑戰需要克服，包括缺乏現代海戰之實戰經驗、後勤補給持續力不足以及專業反潛能力落後。以下就中共海軍擴張其限制因素，分析如後。

一、缺乏遠洋實戰經驗

中共為提高遠洋實戰經驗，主要以執行亞丁灣護航任務為主，雖可讓護航艦隊搭配密集的複合式課目訓練，但難有機會真正跟敵人交火，以及中共海軍訓練強度不如美國且作戰行動缺乏實戰經驗

[1] 吳旻洲、張婷，〈共艦首度西太平洋航訓 國軍出動機艦監控〉，《大紀元新聞網》，2023 年 4 月 6 日，https://www.epochtimes.com/b5/23/4/6/n13966566.htm。

等問題。為此，中共海軍自 2005 年起與俄國或其他友好國家進行聯合演習，如近年來「海上聯合-2022」、「和平使命-2021」、「東方-2022」及「莫西（Mosi）-2023」等聯合軍演，均是中共為強化聯合作戰及實戰化訓練的軍演，陸續累積演習經驗，但仍與美國存在差距，未來必須持續精進訓練的能量。[2]

二、缺乏相當規模後勤補給艦

中共海軍近幾年快速成長，但西太平洋上缺乏海外軍事基地，面臨海外補給能量不足。顯示共軍需要大批綜合補給艦以便於後勤整補，以利維持遠洋艦隊的持續作戰能力。中共海軍現在僅有 16 艘綜合補給艦，其中最新 901 型 2 艘、903 型 2 艘、903A 型 7 艘、904 型 1 艘、904A 型 1 艘、904B 型 2 艘、908 型 1 艘，但因 904 型均屬島礁補給艦，真正遠洋補給艦僅有 12 艘。已無法滿足中共海軍越來越多的遠洋任務，暴露出中共海上補給艦缺乏之窘境，與先進水面艦艇數量比重不成比例，短時間內難以克服遠洋航行大批兵力投射的問題。[3]

三、缺乏專業的反潛直升機能力

反潛直升機為現代海軍在反潛作戰中最廣泛運用裝備之一。分析中共反潛直升機只有「直-9C 型」，因體積小搭載探測裝備後，無法掛載反潛魚雷，只能依賴艦艇上的反潛導彈。俄製「卡-28 型」機載反潛電子設備較落後、「直-18 型」因為體型過大過重，只能在遼寧號航母或兩棲登陸艦大型甲板使用，無法由驅逐艦搭載。尚在研製量產的「直-20 型」其能力與美軍 SH-60「海鷹」直升機相當，能否在航艦起降仍須加以觀察。[4]目前服役的導彈驅逐艦許多未配備反

[2] 陸文浩，〈南非與中俄海軍聯合演習難掩中共遠海戰略之意圖〉，《風傳媒新聞網》，2023 年 2 月 23 日，https://www.storm.mg/article/4740472?page=1。

[3] 〈中國海軍有 16 艘補給艦，僅 12 艘能海上補給，和美海軍差距很大〉，《網易新聞》，2022 年 11 月 24 日，https://www.163.com/dy/article/HMTODF310553THRI.html。

[4] 盧伯華，〈青島海上檢閱暴露中共海軍長期弱點〉，《中時新聞網》，2019 年 5 月 13 日，

潛直升機，僅「055 型」驅逐艦搭載 2 架艦載直升機，「052D 型」驅逐艦搭載 1 架。反潛直升機發展較海軍造艦速度慢。因此，軍艦缺乏反潛直升機嚴重影響作戰能力，如果海軍遠洋航行沒有足夠反潛能力，凸顯出極大的風險，亦暴露出長期存在的弱點。

參、趨勢研判

一、預想戰場實戰化訓練

「遼寧號」航艦自 2012 年 9 月 25 日正式服役，成為中共海軍第一艘航空母艦；2022 年 12 月 17 至 31 日，跨出「第一島鏈」直逼「第二島鏈」，距關島僅約 1,000 公里，操演天數長達 15 日。本次艦載機起降訓練，次數高達 320 架次。「山東號」航艦自 2019 年 12 月 17 日正式服役，成為中共海軍第一艘自製航空母艦；2023 年 4 月 5 至 25 日，航艦編隊群首次穿越巴士海峽進入西太平洋展開聯合訓練，操演天數長達 20 日，各式艦載機起降次數高達 610 次。驗證對台聯合封鎖效能，以完整航艦打擊群於台灣東部、西南海域進行訓練，未來可能由「演轉戰」，對我國進行封鎖或是實施登陸，未來一旦台海爆發衝突時，可以用「反介入／區域拒止」阻絕區域外主要國家介入，抗衡美國在西太平洋的海軍影響力。

二、積極籌劃海外據點發展遠海軍事力量

美國智庫「蘭德公司」（RAND Corporation）2022 年 12 月 8 日發布報告為《中國建立全球軍事基地之企圖》（*China's Global Basing Ambitions*），明確指出中共除第一個宣稱駐軍「吉布地基地」外，在未來的 10 至 20 年間將快速建立全球軍事基地網路，其中最可能建立海外軍事基地的 4 處地點，分別為南亞的巴基斯坦、孟加拉，以及東南亞柬埔寨和緬甸。[5]顯示中共持續增加海外軍事基地確實是海

https://www.chinatimes.com/realtimenews/20190513003539-260417?chdtv。

[5] Cristina L. Garafola et el., eds., "China's Global Basing Ambitions－Defense Implications for the United States," *RAND Corporation*, 2022, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1496-

外之兵力投射的「戰略支撐點」(Strategic Support Point)，以確保自身安全及軍力優勢，未來除可擴大對周邊國家的影響力，甚至會嚴重衝擊美國與國際社會的安全及利益。

三、持續參與亞丁灣護航提升海軍遠洋實力

中共自 2008 年 12 月 26 日起，派遣首批護航艦隊赴亞丁灣執行護航任務，開啟海軍常態遂行遠海任務。截至 2023 年 2 月底前，共計派出 43 批護航編隊，達成 1,500 批 7,100 餘艘中外船舶護航任務。[6]與此同時，第 43 批主力艦「052D 型」驅逐艦南寧號先後參與「和平-23」多國海軍聯合演習，以及阿布扎比國際海事防務展。由此可見，中共海軍遠海艦隊配合聯合國執行「反索馬利亞海盜」護航任務，成功的取得「任務轉換」(軍事外交訪問、護航任務、聯合演習等）經驗與其海軍技術的提升、可遠距作戰等，中共海軍已經成功從「近海防禦」轉向「遠海防衛」戰略，以維護其國家戰略下的海外利益。[7]

1.html.

[6] 黃培昭、馬玉彬，〈亞丁灣護航展現中國擔當〉，《中共新聞網》，2023 年 1 月 28 日，http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0128/c64387-32612942.html。

[7] 陸文浩，〈南非與中俄海軍聯合演習難掩中國遠海戰略之意圖〉，《風傳媒》，2023 年 2 月 23 日，https://www.storm.mg/article/4740472?mode=whole。

民主國家在全球「資訊戰」下可有的策略

劉姝廷

國防戰略與資源研究所

焦點類別：認知戰、數位發展

壹、新聞重點

2023 年 5 月 3 日，美國國會以全球資訊戰為題召開聽證會，針對俄國、中國等威權政府投注大量資源輸出假訊息與宣傳敘事，型塑對其有利的資訊環境以實現其政治目標，提出可行的對抗策略。[1] 資訊操弄是威權國家擴張影響力的武器，對此民主國家多半聚焦在掌握威脅的來源、態樣與影響規模，並做出回應。此次聽證會的重要訊息，是主張民主國家面對全球資訊戰應採取更主動的策略，不僅為反駁威權國家輸出的假訊息，更要向世界有效傳播以「事實為基礎」（fact-based）的民主價值敘事。在此脈絡下，美國官方資助的獨立媒體機制——「美國國際媒體署」（The United States Agency for Global Media, USAGM）及其附屬組織，在全球「資訊戰」下扮演積極角色，成為這場聽證會討論的重點。[2]

貳、安全意涵

一、民主與威權國家對負責全球資訊戰的媒體有不同發展策略

全球資訊戰下媒體為重要的戰略資源。從戰略競爭的角度來看，美國內、外部的閱聽眾如何理解中共，影響著拜登政府中國政策的正當性，因此「美國國際媒體署」及其轄下的《美國之音》（*Voice of America*）與《自由亞洲電台》（*Radio Free Asia*）等媒體易成為政治角力的目標。「美國國際媒體署」過往並非毫無爭議，例如

[1] 〈全球資訊戰： 美國會關注如何對抗中俄虛假資訊〉，《自由亞洲電台》，2023 年 5 月 3 日，https://reurl.cc/65Vz7y。

[2] 〈美全球媒體總署負責人：全球資訊戰處於「拐點」〉，《美國之音》，2023 年 5 月 4 日，https://reurl.cc/EGOpjn。

《美國之音》曾發生中國海外流亡人士郭文貴的專訪節目遭斷播事件，引發政治干預新聞自由的爭議；[3]川普政府任命親信派克（Michael Pack）為「美國國際媒體署」執行長，也遭質疑喪失新聞的獨立性。[4]可見此一機制有其戰略地位，不僅是政治關注的焦點，更是中共欲介入施壓的對象。

「美國國際媒體署」與中共外宣系統的傳播目標在表面上似有雷同之處，皆著眼於擴大全球閱聽市場、強化與在地媒體合作，並利用數位科技掌握目標閱聽眾的需求，製作具有吸引力和影響力的內容。然而，兩者在本質上有顯著差異：從機制來看，前者受民主程序的監督，例如本次聽證會「美國國際媒體署」執行長班奈特（Amanda Bennett）受邀國會作證，而後者由中宣部等單位直接領導，貫徹中共的政治意志；就任務來說，前者為促進資訊和表達自由，突破威權國家的資訊壟斷，後者則透過一系列審查、封鎖與宣傳，打造有利中共的國際輿論環境；以訴求而言，前者強調以事實為基礎，凸顯民主治理模式的優勢，提供國際閱聽眾替代方案，後者則以假訊息與宣傳等多重手段，強力維護和灌輸單一價值與論述。

二、民眾對威權政府的信任不足是民主國家發展攻勢作為之契機

正因前述的差異性，威權國家對全球開展壓迫性的資訊戰攻勢，型塑片面且偏頗的資訊環境，同時也創造了民主國家主動出擊的契機。例如「美國國際媒體署」針對威權統治、資訊封鎖與脆弱的民主國家強化資訊供給，製作「以事實為基礎」的原創性內容，提供事實揭露與事實查核的管道，並透過旗下技術支援機構「開放

[3] 〈郭文貴斷播事件調查出爐 美國之音解雇採訪主管〉，《中央社》，2018 年 11 月 30 日，https://reurl.cc/WDpD4y。

[4] 〈川普人馬掌美國國際媒體署 旗下媒體恐失獨立性〉，《中央社》，2020 年 6 月 19 日，https://reurl.cc/ykx68D。

技術基金」（Open Technology Fund, OTF）開發網路封鎖的突破技術，支援民眾「翻牆」的工具。[5]「美國國際媒體署」執行長班奈特證實中國民眾在重大事件發生並對中共政權產生不信任時出現向外尋求資訊的需求和現象。在此情況下，若能適時提供中國民眾被封鎖的資訊，揭露中共治理失能的事實，將可能影響中國內部的民意和輿論。

以 2022 年中國「白紙革命」為例，「美國國際媒體署」的「開放技術基金」增加了中國民眾接收其他資訊的機會，旗下媒體《自由亞洲電台》與《美國之音》成為當時中國民眾在中共政治封鎖下主要的資訊來源。根據「美國國際媒體署」執行長班奈特的證詞，《自由亞洲電台》對「白紙革命」的即時報導創造了巨大的網路流量與社群媒體參與度，例如在此期間《自由亞洲電台》的谷歌（Google）搜尋流量增加 233%，推特（Twitter）帳號激增 75,000 名追蹤者，其發布的一條抗議活動影音觀看數超過 400 萬次。[6]由此可見，中國民眾不滿於中共壓迫性且不完整的資訊空間，開始主動向外尋求更多資訊，而民主國家提供即時的報導、有效的技術及開放的平台，將有助於揭露與傳遞事實，打擊中共欲結合內、外部力量的資訊戰攻勢。

參、趨勢研判

一、民主國家強化以事實為基礎的傳播策略

從前述分析來看，民主國家以「事實為基礎」的理念參與全球資訊戰，是直接且具說服力的策略。在概念層次上，民主並不強調單一觀點，或將不同意見皆視為假訊息與別有用心，如同「美國國際媒體署」執行長班奈特在聽證會強調其努力重點不在於反駁，而

[5] "USAGM STRATEGIC PLAN 2022-2026," *USAGM*, June 22, 2021, https://reurl.cc/8q1O5g.
[6] "THE GLOBAL INFORMATION WARS: IS THE U.S. WINNING OR LOSING?" *Foreign Relations Committee*, May 3, 2023, https://reurl.cc/d7Kvq2.

是提供有別於威權國家所過濾和扭曲的資訊，呈現基於事實的替代方案；在操作層次上，面對威權政府以人工智慧科技升級的資訊戰攻勢，民主國家除了強化監測能量，或將提升敘事能力，具體方案包含：擴充和連結國際媒體平台、管道與意見領袖，以圖像和影音等形式即時傳遞與更新事實資訊，呈現對抗威權侵略的民主價值敘事。

二、台灣在全球資訊戰下可扮演積極角色

沿此脈絡，面對中共持續強化的資訊戰攻勢，台灣雖首當其衝，但仍具主動性優勢。其一是地緣因素，近年中共強力打壓境內外國記者，以致外媒紛紛自中國出走而移駐台灣，[7]這不僅提升台灣在全球資訊戰中的戰略地位，台灣的現況與意見也得以充分地向世界傳達；其二是語言條件，在歷史與文化相通的背景下，台灣在理解中共語意，或與中國社會的溝通上皆具優勢，這吸引「美國國際媒體署」洽談合作，例如《美國之音》釋出與《中央社》合作的訊息，推動共享新聞內容、協力報導與事實查核等合作計畫。[8]綜上所述，台灣可善用以事實為基礎的傳播策略，培養具公信力的對外發聲機制，提供中國民眾與全球閱聽眾即時報導與替代方案，以更積極的民主夥伴角色參與全球資訊戰。

[7] 〈駐台外媒 75 家 外交部：兩年來增幅逾三成〉，《中央廣播電台》，2022 年 5 月 17 日，https://reurl.cc/AdGaaK。

[8] 〈美國之音訪中央社 盼推動 3 項合作計畫〉，《中央社》，2023 年 3 月 29 日，https://reurl.cc/3OdWR0。

從近期南海局勢論習近平陷入「獨裁者困境」之可能與危險

李俊毅

國家安全研究所

焦點類別：灰色行動

壹、新聞重點

2023 年 5 月 14 日，《南華早報》（*South China Morning Post*）指中國與越南再次於萬安灘（Vanguard Bank）附近水域對峙。此次事件源於中國於 4 月下旬得悉越南的一份內部通知，指後者將於 5 月擴大在萬安灘的「05-1A」油氣區塊之探勘活動。中國乃派遣「向陽紅 10 號」科研船、兩艘海警船艦與至少七艘來自廣東與海南島的漁船至該地；越南則部署至少五艘海巡艦艇與漁船作為回應。史丹佛大學南中國海計畫（Project Myoushu）主持人鮑威爾（Raymond Powell）於推特帳號上公布相關船舶的自動識別系統（automatic identification system）證實此事，但稱越南媒體自 2022 年起即報導該國的探勘計畫，中國的舉動應是刻意為之。

公開資料則顯示，「向陽紅 10 號」的編隊至少自 2023 年 5 月初於南海巡弋，期間一度接近參加「2023 東協—印度海上演習」（ASEAN-India Maritime Exercise, AIME 2023）的多國軍艦，但未有對峙；5 月 10 日，該編隊與越南船艦在萬安灘海域遭遇，越南漁政船 KN-414 與中國海警船 CCG-5305 並有多次近距離的危險接觸。14 日的事件，因此是雙方宣示主權的系列行動之一。

對於中國在南海的侵擾行動，外界多以「灰色地帶」行動的視角觀之。美國海軍情報局（The Office of Naval Intelligence）局長斯圖德曼（Mike Studeman）則指，這些「灰色地帶」行動或源自於治理模式的失靈而非習近平或中國領導階層的授意，揭示衝突升高的

可能。[1]

貳、安全意涵

一、中國在南海的「灰色地帶」行動日趨危險

2022 年中國解放軍海軍、海警與海上民兵對南海周邊國家的侵擾相對較少，但 2023 年以來有增加的趨勢，其行動也日趨激烈。舉例而言，2 月 6 日，中國海警船使用「軍事級雷射」兩度照射前往仁愛暗沙（Second Thomas Shoal）運補的菲國船隻，導致後者的船員短暫失明，中國海警船並冒險駛入距菲國船隻約 140 公尺範圍。3 月下旬，中國海警船CCG-5205三度駛入越南的專屬經濟區，並於期間駛近馬來西亞所屬沙勞越外海的卡薩瓦里（Kasawari）天然氣田。該船在 3 月 24 日第三次進入前，於萬安灘南部水域遭遇越南漁政船，兩船一度相距不到 10 公尺，CCG-5205 在對峙 90 分鐘後，駛入馬來西亞的專屬經濟區。4 月 23 日，中國海警在仁愛暗沙附近攔截兩艘載有國際記者的菲國海警船。在以無線電警告菲國船隻未果後，一艘中國海警船突然現身，險與菲國船隻相撞，雙方相距僅 36-46 公尺。[2]

現由菲律賓控制的仁愛暗沙向為中菲南海主權爭議的爭點之一。菲國於 1999 年將二戰時期的登陸艦置於仁愛暗沙，並派駐軍力

---

[1] 5 月 14 日的事件，參見 Minnie Chan, “New Stand-Off Between Vietnamese and Chinese Ships Reported in South China Sea,” *South China Morning Post*, May 14, 2023, https://tinyurl.com/mrfdf3fa; Ray Powell, “Voyage of #China’s flotilla (2 coast guard, 7 militia & 1 survey vessel) Through #Vietnam’s Exclusive Economic Zone Thus Far,” *Twitter post*, May 15, 2023, https://tinyurl.com/bdedvee6。「向陽紅 10 號」自 5 月起的行蹤，參見 Laurie Chen and Krishn Kaushik, “Chinese Militia Boats Cross Indian, ASEAN Warships Exercising in South China Sea,” *Reuters*, May 9, 2023, https://tinyurl.com/zms6zudb; Francesco Guarascio, “Cluster of Chinese Vessels Spotted Near Russian Rig Off Vietnam - Ship Monitors,” *Reuters*, May 11, 2023, https://tinyurl.com/5n7j7kfa。斯圖德曼的觀察，參見 Justin Katz, “Xi Likely ‘Not Aware’ of All Chinese Gray Zone Operations, US Intel Officer Says,” *Breaking Defense*, April 5, 2023, https://tinyurl.com/4kbnzrtz.

[2] Joel Guinto, “South China Sea: Philippines Says China Used ‘Military-Grade’ Laser Against Boat,” *BBC News*, February 13, 2023, https://tinyurl.com/yc4n97ht; “Perilous Prospects: Tensions Flare at Malaysian, Vietnamese Oil and Gas Fields,” *Asia Maritime Transparency Initiative*, March 30, 2023, https://tinyurl.com/23b4n3t5; “PCG Reports Near-Collision Due to Chinese Ship’s ‘Dangerous’ Maneuvers in Ayungin Shoal,” *CNN Philippines*, April 28, 2023, https://tinyurl.com/4fnummye.

以主張實際控制，因此需定期派員換班並運送補給；中國騷擾行經該地的菲國船隻，乃成為雙方衝突的主要樣態。在此之前，中國海警船曾於 2021 年 11 月阻擋並以水砲攻擊菲國的運補船隻。[3]越南在萬安灘有多個跨國或獨營的油氣開發計畫，引來中國公務船頻繁在周邊水域現身，並與越南的船艦對峙。隨著中國與越南及菲律賓等國的捍衛主權行動日漸高張，雙方發生衝突的可能性也越高。

二、中國的「灰色地帶」行動或反映習近平的「獨裁者困境」

若將中國升高「灰色地帶」行動和其對外政策相較，兩者似有矛盾或不合理之處。舉例來說，中越海警甫於 2023 年 4 月 11 日至 13 日進行 2023 年「第一次北部灣海域聯合巡邏」，首次由中國海警局局長和越南海警司令部司令聯合指揮，也是兩國海上執法部門高層領導首次海上會晤。此類活動試圖展現兩國執法部門的互信與合作，但未及一個月即發生在萬安灘附近水域的對峙。此外，中國外交部長秦剛甫於 4 月 22 日訪問菲律賓，被外界指為尋求和緩兩國在南海的緊張關係，但隔日中國海警即有險些擦撞越南海警船之舉。

這些看似矛盾的作為可有兩個解釋。其一是中國的兩手策略，亦即在外交上展現善意，實際上不放鬆甚至升高對周邊國家的壓力。其二是「獨裁者困境」（the dictator's dilemma）。在威權或獨裁體制下，獨裁者僅願意接收其所願意接收的訊息，導致其下的官僚與機構為求升遷與資源而競相表現，但在發生不利的事態時選擇隱匿。獨裁者的權力越大，其收到的資訊越可能是不完整與不精確的，由此而來的不安感也越強，增加做出錯誤決策的可能。

前文提及之斯圖德曼將軍即指出，有強烈的指標顯示，習近平無法掌握中國「灰色地帶」的騷擾情事，他並不知道安全部門的所

[3] Lucio Blanco Pitlo III, "The Second Thomas Shoal Incident and the Reset in Philippine-U.S. Ties," *Asia Maritime Transparency Initiative*, December 17, 2021, https://tinyurl.com/yck3shnd.

作所為，包含對越南與菲律賓船隻的衝撞或水砲攻擊，乃至 2022 年 6 月與 12 月解放軍軍機於南海上空對澳洲與美軍軍機的危險作為。論者另由此推論習或許亦不知中國海事部門於 2023 年 4 月 5 日發動「台灣海峽中北部聯合巡航巡查專項行動」，宣示登檢小三通的客貨輪。[4]若中國領導階層未能掌控其下機構在南海的行動，中國與周遭國家發生意外的機率恐將提高。

參、趨勢研判

一、南海可能成為區域衝突的引爆點

邏輯上，國家採取「灰色地帶」行動的原因，是試圖以漸進方式改變現狀，而避免觸及對手核心利益而爆發衝突。中國在南海多以海上民兵與海警為主體，解放軍海軍則處於第二線，亦是降低與周遭國家發生軍事衝突的機率。然而，若習近平陷於「獨裁者困境」而無法充分掌握局勢，則這可能抵銷以「灰色地帶」行動將衝突限制在未達戰爭門檻的好處。舉例來說，在資訊不足或錯誤的情勢下，習近平或以為南海局勢相對平穩，或中國海警的海上維權順利有效；此時，若他下令增加對周邊國家的施壓，則恐讓已然緊張的態勢更加惡化。

解放軍退役上校周波曾於訪談中稱，南海而非台海更可能成為美中衝突的場域。鑒於台海戰爭對美、中、台的衝擊甚鉅，各造都極為關注他方的一言一行，讓誤判或意外的可能性降低。相對的，他認為美國在南海挑戰中國主權而採取的危險行為，更可能導致雙

[4] 北部灣海域聯合巡邏，參見〈#中越海警開展北部灣海域聯合巡邏#〉，《微博》，2023 年 4 月 15 日，https://tinyurl.com/4rypjmr8；秦剛訪菲，參見〈菲律賓總統馬科斯會見秦剛〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 4 月 22 日，https://tinyurl.com/2s3jcdxk；「獨裁者困境」的概念，參見 Ronald Wintrobe, *The Political Economy of Dictatorship* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp. 20-40；將此概念用於近期中國的對外作為，參見 Justin Katz, "Xi Likely 'Not Aware' of All Chinese Gray Zone Operations, US Intel Officer Says,"; Elisabeth Braw, "What Xi Doesn't Know Might Hurt Him," *Center for European Policy Analysis*, April 13, 2023, https://tinyurl.com/54m5fcar。

方衝突。[5]循著相似的邏輯，中國因海上民兵、海警與解放軍在質與量的優勢，本即有輕視周邊國家的實力與對抗意志的可能。在此情形下，主政者若缺乏正確的資訊掌控局勢，位於第一線的單位恐常態化危險的舉動，增加事件或意外的可能。「獨裁者困境」亦可能讓原本可迅速化解的危機，因資訊無法正確傳遞而一發不可收拾。

二、事件透明化或有助於降低「獨裁者困境」

設若習近平陷入「獨裁者困境」而增加作出錯誤決策的機率，則避免意外或衝突的方法，毋寧是強化與之的溝通。可能的途徑有三。其一是等待中國體系的自我修正，亦即讓領導階層或其高階幕僚自身意識到體制的運作可能出錯且將帶來嚴重後果，而不得不讓決策者知悉從而改正錯誤。近期中國刻意降溫武統台灣的聲浪，允許否定「戰狼外交」且主張武統台灣不切實際、且危險的觀點存在於中國網路，或反映領導階層對當前中國所處局勢的不安。此一途徑的限制，是等待中國體系的自我修正，可能過於被動或為時過晚。

第二個途徑，是強化政府間的戰略溝通。2023 年 5 月 10 日至 11 日，美國白宮國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）在維也納與中共中央外事委辦公室主任王毅會晤，雙方就敏感與重大議題交換意見，即是戰略溝通的展現。然而，若政府間無法有效溝通，則僅剩第三個途徑，即引導國際輿論以施壓中國決策圈。菲律賓自 2023 年起，選擇公布中國海警船的作為，例如公布 2 月間中國海警以雷射照射菲國官兵之影片，迫使中國召開記者會說明。中國先稱其海警的做法「專業和克制」，其後則否認使用過雷射。斯圖德曼亦稱相機的廣泛使用，使中國與俄羅斯越來越難以主導國際敘事，甚至增加

[5] Gabriel Dominguez, “South China Sea — Not Taiwan — More Likely Spark of U.S.-China Conflict, Former Chinese Colonel Says,” *Japan Times*, May 11, 2023, https://tinyurl.com/3e6cd2x6.

課責習近平與普欽（Vladimir Putin）的呼聲。事實的揭露因此不失為成效未必顯著，卻是各國可採行的作法。[6]

[6] 中國降溫武統台灣的聲浪，參見〈日經：武統台灣炒過頭 中國試圖以「四面作戰論」降溫〉，《中央通訊社》，2023 年 5 月 12 日，https://tinyurl.com/3apvxrum。蘇利文與王毅的會晤，參見 Demetri Sevastopulo and Felicia Schwartz, “US And China Hold Talks on Global Security in Effort to Defuse Tensions,” *Financial Times*, May 12, 2023, https://tinyurl.com/m5x4c3f2；以事實的揭露反制中國，參見 Cliff Venzon and Norman Goh, “Philippines’ Marcos Muscles Up ASEAN’s South China Sea Posture,” *Nikkei Asia*, May 9, 2023, https://tinyurl.com/yc6jdk39; Colin Demarest, “China, Russia Propaganda Wither as Cameras Multiply, US Admiral Says,” *C4ISRNET*, April 6, 2023, https://tinyurl.com/fd3meb9n。

中國新版《反間諜法》的國安理路與風險

李哲全

國家安全研究所

關鍵字：中共黨政

壹、新聞重點

2023 年 4 月 26 日中國全國人大常委會會議表決通過《反間諜法》修訂草案，將於 7 月 1 日起生效實施。條文原為 40 條，新法增加到 71 條。[1]由於今年以來已發生多起涉嫌違反《國家安全法》與《反間諜法》的案件，加上新法條文大幅增加、關於「間諜行為」與「國家安全和利益」的定義模糊寬泛，因而引發各界憂慮與討論。5 月初，諮詢顧問公司凱盛融英（Capvision Partners）遭指控為「境外情報機構幫凶」；5 月 21 日，美國記憶體大廠美光公司（Micron）遭中國互聯網信息辦公室（簡稱網信辦）指控對關鍵資訊基礎設施供應鏈「造成重大安全風險」，更令外界關注中國政府強化國安管控的意圖與相關風險。[2]

貳、安全意涵

新版的《反間諜法》內容，除總則與附則之外，可區分為安全防範、調查處置、保障與監督、法律責任等四個專章。由於這是在 2014 年版《反間諜法》的基礎上增訂，因此其新增與調整之處值得探究。從新舊版條文的差異，或可一窺北京當局修訂新法的目的與理路。

---

[1] 〈新修訂的反間諜法將於 7 月 1 日起施行〉，《新華社》，2023 年 4 月 26 日，https://reurl.cc/YelMOD；〈中華人民共和國反間諜法〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 4 月 27 日，https://reurl.cc/eD50Ej。

[2] 凱盛融英擁有 1000 多位客戶，其業務分為 3 大類，「專家訪談」佔了其業務總量的 80%。被訪談的專家主要為政策研究、國防軍工、金融貨幣、高科技、能源、醫藥衛生等重點領域。請見〈警鐘長鳴！國家安全機關披露某企業淪為境外情報機構幫兇〉，《央視網》，2023 年 5 月 9 日，https://reurl.cc/WDprRx；〈美光公司在華銷售的產品未通過網絡安全審查〉，《中華人民共和國國家互聯網信息辦公室》，2023 年 5 月 21 日，https://reurl.cc/p6na9a。

一、同時擴大「間諜行為」態樣與執法權限

中國 2014 年版《反間諜法》的相關規範頗為模糊，留下許多解釋空間，並成為當局「強大」的執法工具。在 2014 年舊法中，並未具體規範何謂「間諜行為」，僅以「危害中華人民共和國國家安全」帶過。[3]新版《反間諜法》在第四條提出六種「間諜行為」[4]，但在五種態樣之後，卻將第六種訂為「其他間諜活動」；新法仍未界定什麼是中國的「國家安全」或「國家利益」，因此，若民眾或任何公司組織取得中國經濟、政治的「非機密訊息」，但中國當局認定這些訊息涉及國家安全或利益，仍可依據「其他關係國家安全和利益的文件、數據、資料、物品」逕行認定屬於「間諜行為」。第七條規定中國公民不得有危害國家的安全、榮譽和利益的行為，也讓批評中國政府可能成為觸法行為。新法也新增「投靠間諜組織及其代理人」、「針對國家機關、涉密單位或關鍵訊息基礎設施等網路攻擊等行為」為間諜行為。

此外，舊版《反間諜法》已賦予執法人員許多權力，新法則進一步擴大這些執法權限。在「調查處置」一章中，新法增加或擴大了傳喚、查詢財產信息、搜查嫌犯隨身物品、不准涉嫌人員出境入境等行政執法職權。從中國執法部門的角度來看，要處理各種國家安全威脅，或有必要賦予如此寬泛的執法裁量權，但這些條文導致的高度不確定性，不但悖離法治原則，也將導致中外民眾與企業的恐慌與不信任。

---

[3] 2014 年版《反間諜法》僅在第六條指出，境外機構、組織、個人實施或指使、資助他人實施的，或境內機構、組織、個人與境外機構、組織、個人相勾結實施的危害中華人民共和國國家安全的間諜行為，都必須受到法律追究。

[4] 包括危害中華人民共和國國家安全的活動；參加間諜組織或接受間諜組織及其代理人的任務，或投靠間諜組織及其代理人；竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密、情報及其他關係國家安全和利益的文件、資料、資料、物品，或策動、引誘、脅迫、收買國家工作人員叛變的活動；針對國家機關、涉密單位或關鍵資訊基礎設施等的網路攻擊、侵入、干擾、控制、破壞等活動；為敵人指示攻擊目標；進行其他間諜活動。

二、已有多家在中國的外資企業遭到搜查

近期北京已阻絕關鍵企業資料的讀取，包括專利與中國企業的年報，以及一連串對外資企業的突擊檢查，尤其是盡職調查（due diligence）公司，引發國際社會特別是商業界的擔憂。今年 3 月下旬，美國盡職調查業者美思明智集團（Mintz Group）表示，其北京辦事處遭中方突擊搜查，5 名中國籍員工遭拘留。對此，中國外交部僅稱美思明智涉嫌從事「非法商業活動」。

4 月 15 日，中國「全民國家安全教育日」當天，一份中國官方報告稱，深圳一家諮詢公司向外國組織提供有關新疆勞工的資料，該公司已構成違反中國《反間諜法》的行為，對中國「國家安全和利益帶來風險隱患」。4 月下旬，總部位於美國波士頓的貝恩公司（Bain & Company）上海辦事處遭國安人員搜查，並對其員工進行問話，帶走電腦與手機。日本安斯泰來製藥（Astellas Pharma）在北京的高階主管西山寬也遭指控從事間諜活動而被捕。

5 月 8 日晚間，江蘇廣電總台、中央電視台等中國官媒高調揭露，中方有關部門對諮詢顧問公司凱盛融英開展聯合執法行動，指控凱盛融英為「境外情報機構幫凶」，員工為海外機構提供涉及軍機等敏感內容的諮詢服務，對中國國家安全「構成重大風險」。[5]

中國政府近期一連串行動，除防範美國調查中國內部情況外，也加大限制國內資訊與數據的外流。有專家推斷中方相關作為可能出於以下原因：（1）將去年底反清零示威歸咎於境外勢力操弄；（2）避免經濟真實數據外流，以降低美國對中國經濟壓制策略的效度；（3）杜絕記者、學者使用中國官方數據調查中國的社會真相與人權犯行。[6]

---

[5] 同註 2。

[6] James Palmer, “China’s Latest Data Restrictions Could Scare Off Investors,” *Foreign Policy*, May 2, 2023,

參、趨勢研判

習近平上任以來，對國安議題高度重視。除強調意識形態並進行黨政體制變革（例如成立國家安全委員會、提出國家安全戰略）外，更從 2014 年起，陸續制定通過《反間諜法》（2014）、《國家安全法》（2015）、《反恐怖主義法》（2015）、《境外非政府組織境內活動管理法》（2016）、《網路安全法》（2016）、《國家情報法》（2017）、《核安全法》（2017）、《密碼法》（2019）、《數據安全法》（2021），逐步強化國安法律體系建構的脈絡清晰可見。

一、邁向「全面安全化」的「總體國家安全觀」

在習近平統治下，幾乎每件事都可以歸結到國安範疇。許多學者認為，習近平高度重視的「總體國家安全觀」（holistic view of national security），不但強調必須考慮所有領域的潛在安全風險，還要透過政策、體制、法規的建構，執行「全面安全化」（securitization of everything），以形塑一個高度警惕，並能應對各種風險威脅的社會與國家。[7]

承上可知，習近平的「總體國家安全觀」是全民性質，也是全社會途徑（whole of society）的概念。因此，自 2014 年通過《反間諜法》以來，中國政府致力對一般民眾進行反間諜宣傳教育、呼籲民眾「警惕外國間諜」。2015 年 7 月頒布的《國家安全法》第 14 條規定，每年 4 月 15 日為「全民國家安全教育日」。同年，國家安全部開通「12339」舉報熱線，提供豐厚報酬鼓勵民眾檢舉間諜行為。在今年的國家安全教育日前夕，中國官方也公布了多起國安罪行案例，以敦促民眾增強國安意識，警惕危害國家安全的行為。

二、犧牲若干經貿利益是抗衡美國壓制的必要成本

https://reurl.cc/lv3db9.

[7] Nadya Yeh, “Should You be Frightened by China’s Revision to the Anti-espionage Law?” *China Project*, May 2, 2023, https://reurl.cc/OVxjVv.

新版《反間諜法》上路後，不但將對中國人、外國人、台灣人、記者、學者、非政府間組織造成震懾效應，也將大幅提升中國企業、在中國的外國企業與台商的營運風險。業務性質涉及市場資訊調查、公司營運數據的諮詢顧問公司，可能成為北京當局的監管重點對象。5 月 21 日晚間，中國網信辦宣布，美國半導體大廠美光公司的產品「存在較嚴重網路安全問題隱患」，對中國關鍵資訊基礎設施供應鏈「造成重大安全風險」，因此不予通過網路安全審查，中國「關鍵資訊基礎設施的運營商應停止採購美光公司產品」。對此，美國商務部表示，中國針對美光的限制「沒有事實依據」，商務部將直接與中國接觸，尋求解決中方施加的限制。[8]

4 月底，中國全國人大常委會表示，中國與間諜活動的鬥爭「非常嚴峻」。近期遭搜查甚至關閉的美國企業辦公室，有可能是中國政府對美國科技戰的反制。在美中激烈競爭之下，中方憂慮美國與西方勢力滲透中國社會，試圖在中國製造「顏色革命」、取得中國公司與市場的機敏資訊，以掌握中國經濟、科技與社會的弱點，進一步打擊中國。惟有採取更強力的反間諜手段，才能讓中國經濟、社會、產業與潛在的風險及威脅「脫鉤」；也惟有讓中國全面「安全化」，才能抗衡壓力，並在對美鬥爭中取得勝利。

[8] 同註 2；Eric Martin and Iain Marlow, “US Expresses ‘Serious Concerns’ About China Move Against Micron,” *Bloomberg*, May 23, 2023, https://reurl.cc/51k9Yn。

附表、2023 年中國以涉嫌違反國家安全或間諜罪行逮捕判決之案例

時間	案例	罪名
5 月 21 日	中國網信辦宣布，記憶體製造商美光科技（Micron，總部在美國愛達荷州）的產品「存在較嚴重網路安全問題隱患」，不予通過網路安全審查，中國「關鍵資訊基礎設施的運營商應停止採購美光公司產品」。	美光產品「存在較嚴重網路安全問題隱患」，對中國關鍵資訊基礎設施供應鏈「造成重大安全風險」。
5 月 8 日	諮詢顧問公司凱盛融英（Capvision）之上海、北京、蘇州、深圳辦事處遭搜查，至少 2 名諮詢專家被捕。	將敏感資訊傳送到國外。
4 月 26 日	國台辦證實，八旗文化總編「富察」（本名李延賀）於 3 月間在上海遭國安單位拘捕，正接受調查。	國台辦稱其涉嫌從事危害國家安全活動。
4 月 25 日	有關台灣民族黨副主席楊智淵案，中國最高人民檢察院宣布偵結起訴，以涉嫌「分裂國家罪」批准逮捕。楊智淵於 2022 年 8 月 3 日遭浙江省溫州市國家安全局刑事拘捕，理由是他長期從事「台獨分裂活動」，涉嫌危害國家安全。	以涉嫌「分裂國家罪」起訴。
4 月中旬	美國管理諮詢公司貝恩公司（Bain & Company）上海辦事處遭中國警方數度搜查，拿走電腦和手機，盤問其多名員工。	官方未說明。
4 月 10 日	中國政治異議人士、「新公民運動」發起人許志永、維權律師丁家喜，山東省臨沭縣中級法院判處許志永判刑 14 年，褫奪公權 8 年，丁家喜判刑 12 年，褫奪公權 3 年。	涉嫌顛覆國家政權。
3 月 20 日	美國盡職調查公司美思明智集團（Mintz Group）遭搜查，5 名中國員工遭拘留，北京辦事處被迫關閉。	中國外交部稱該公司涉嫌非法經營。《路透社》揭露或與該公司研究新疆強迫勞動情形有關。
3 月 19 日	日本安斯泰來製藥（Astellas Pharma）遭搜查，駐中國高階主管西山寬（Hiroshi Nishiyama）在北京被捕。	中國外交部指其涉嫌從事間諜活動。
2 月 21 日	中共黨媒「光明日報」評論部副主任和專欄作家董郁玉在與一名日本外交官在北京新僑飯店午餐共進午餐時被捕。	遭控涉嫌間諜罪。

資料來源：李哲全依公開資訊製表。

歐盟《人工智慧法案》之風險基礎模式

楊長蓉

國防戰略與資源研究所

焦點類別：數位發展

壹、新聞重點

在今（2023）年5月11日，歐洲議會（European Parliament）初步通過《人工智慧法律調和規則草案》（Proposal for a Regulation Laying Down Harmonised Rules on Artificial Intelligence, (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts，下稱《歐盟人工智慧法草案》）。[1] 與原本 2021 年版有諸多不同之處。歐洲議會將於今年 6 月對《歐盟人工智慧法草案》進行全體投票（plenary vote），若通過將是世界上第一部專門針對人工智慧（Artificial Intelligence, AI）系統的法律。[2]

該法目的主要在確保AI系統仍是「以人為本」（human-centric）且具道德性發展，應由人類監督，並符合安全、透明度以及非歧視性等要求。其立法核心採取「風險基礎論」（risk based approach）來監管AI系統，[3] 並依照AI系統可能對人的基本權利產生威脅之等級分類。該法目前版本禁止「生物識別監控」（biometric surveillance）、「情緒識別」（emotion recognition）、「預測性警務」（predictive policing）等AI系統。

[1] "DRAFT Compromise Amendments on The Draft Report, Proposal for A Regulation of The European Parliament and Of the Council on Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and Amending Certain Union Legislative Acts," *European Parliament*, May 16, 2023, https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20230516RES90302/20230516RES90302.pdf.

[2] 中國2023年4月11日提出了《生成式人工智能服務管理辦法》草案，但具體時程尚不明。

[3] "The EU's AI Act: A Guide to Understanding the Ambitious Plans to Regulate Artificial Intelligence," *euronews*, May 16, 2023, https://www.euronews.com/next/2023/05/15/the-eus-ai-act-a-guide-to-understanding-the-ambitious-plans-to-regulate-artificial-intelli.

貳、安全意涵

一、AI 快速發展影響監管力道

為了因應 AI 系統帶來的種種挑戰，歐盟執委會（European Commission, EC）在 2021 年 4 月 21 日即提出了管理 AI 的相關法案，《人工智慧法律調和規則草案》。[4]然而近期 AI 發展快速，原訂內容無法跟上技術發展。特別是「生成式能力」（generative capabilities）AI，例如 ChatGPT 之出現，雖然帶來創新與極大利益，卻也帶來各種政策難題，特別是涉及隱私權與智慧財產權、問責性與責任，以及對其可能散播假訊息與錯誤資訊的潛在可能。

雖然目前對 AI 並沒有統一定義，科學界大多認為可區分為兩種：「狹隘人工智慧」（Artificial Narrow Intelligence, ANI），或「弱 AI」（weak AI），主要是在有良好的「資料標記之資料集」（well-labelled dataset），並在預定的環境中運作以執行特定任務，例如圖片辨識系統。而「通用人工智慧」（artificial general intelligence, AGI）技術，又被稱為「強 AI」（strong AI），能從經驗中學習，且被設計為可以進一步發現與預測能力。[5]

而在近期的 AGI 中，出現了新一波有「生成式能力」的 AI，亦被稱為「通用目的人工智慧」（general purpose AI）或是「基礎模型」（foundation models），則是在更廣泛且無標誌資料集下進行訓練，且可執行各種任務，僅需進行微調（ minimal fine-tuning）。[6]這些模型目前被許多公司使用，為終端用戶提供服務。

---

[4] "Proposal For a Regulation of The European Parliament and of the Council on Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) And Amending Certain Union Legislative Acts," *European Commission,* April 21, 2021, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206.

[5] " General-Purpose Artificial Intelligence," European Parliament, March 2023, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/745708/EPRS_ATA(2023)745708_EN.pdf.

[6] 同前註。

二、歐盟 AI 草案採依風險等級分類模式

《歐盟人工智慧法草案》採取「風險基礎論」（risk based approach）來監管 AI 系統， 並依照 AI 系統可能對人的基本權利產生威脅之等級分類為4級，從「不可接受的風險」（unacceptable risk）、「高風險」（high risk）、「有限的風險」（limited risk）到「最小風險」（minimal or no risk）四個等級，[7]說明如下。

（一）「不可接受的風險系統」

若使用 AI 系統被認為對於人的安全、生命與基本權利有明顯的威脅，將被禁止使用。例如政府進行的「社會評分制度」（social scoring/credit system）、鼓勵危險行為具有語音助理功能的玩具系統等。

（二）「高風險系統」

高風險 AI 系統範圍廣泛，《歐盟人工智慧法草案》對此類系統訂定嚴密的風險控制措施，並要求須識別風險的所在，透過管控風險措施、進行測試以滿足各種要求。亦即並非一味禁止這類系統，而是採取高度監管方式處理。

常見的高風險 AI 系統像是：

- 關鍵基礎設施，例如道路交通與水電熱氣供應的系統，有可能將市民的生命與健康至於危險之中；
- 錄取學生、評估學習成果的系統（例如成績篩選系統）；
- 就業、員工管理等系統（例如常見的 CV 篩選系統）；
- 評估是否能享受公用與私人福利的系統（例如貸款篩選系統）
- 執法機構用於評估證據可靠性、犯罪發生可能性等的

[7] "Regulatory Framework Proposal on Artificial Intelligence," *European Commission,* September 29, 2022, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai.

系統（例如評價證據是否可以使用、證據力與證明力等系統）

- 移民、庇護與邊境管理系統（例如確認旅遊文件是否真實之系統）
- 司法機關與民主程序所使用的系統（例如解釋法律與涵攝之系統）

所有「遠端生物特徵識別系統」（remote biometric identification systems）皆屬於高風險類別，因此受到嚴格的要求與限制。原則上，禁止在公共場所使用遠端生物特徵識別系統作為執法目的，例如「人臉辨識」（facial recognition）。[8]

若 AI 系統屬於「高風險」，在使用上有嚴格的義務與合規性要求，包括：「風險管理系統」（Risk management system）、「準確性、穩健性及網路安全」（Accuracy, robustness and cybersecurity）、「資料與資料治理」（Data and data governance）、「人類監督」（Human oversight）、「透明度並向使用者提供資訊」（Transparency and provision of information to users）、「記錄保留」（Record keeping）以及「技術文件」（Technical Documentation）。

此外，高風險 AI 系統必須是預先經過相關部門評估合格才能進入市場並投入使用，僅有在某些特定情況使得例外使用，例如用以協尋失蹤孩童、或是遭受恐怖分子攻擊而有立即性危險等。

（三）「有限的風險系統」

有限風險系統係指具有特定透明度（transparency）義務的 AI 系統，透過要求該系統履行「訊息透明」等義務，對其進行較為有限

[8] "EU Draft AI Act Updated with Public Facial Recognition Ban," *Cointelegraph*, May 11, 2023, https://cointelegraph.com/news/eu-ai-act-updated-with-public-facial-recognition-ban. 關於「人臉辨識」議題，可參考 "Regulating Facial Recognition in The EU," *European Parliament*, September 2021, https://reurl.cc/DA9xpQ.

的規制，例如聊天機器人或「AI 換臉」這類 AI 系統在與人類互動時，必須讓用戶意識到自己是在與「機器」而非自然人對話，以便能夠做出知情決策。

（四）「最小或無風險系統」

指不屬於上述種類的 AI 系統類別，例如 AI 電子遊戲或垃圾郵件過濾等系統，原則上可自由投入使用。目前在歐盟境內大部分所使用的 AI 系統屬於此類別。

參、趨勢研判

一、AI 可能帶來的安全影響

這類「通用目的人工智慧」或具有生成式能力 AI 的特性為有極為龐大的規模、不透明性，以及可能超出原本開發者預期之能力，帶來了一系列問題與風險，除了可能對人的基本權利以及人身安全造成潛在威脅，ChatGPT 這種大型語言模型（large language models, LLMs）本身即存在著道德與社會風險，例如可能會有歧視性問題甚至是可能煽動仇恨與暴力，並對個人與敏感資訊帶來風險。[9]另外令人擔憂的是，AI 更可能被操控與作為攻擊使用，例如可能被用來做自動化網路攻擊、通過社交工程欺騙使用者，或者操縱資料與資訊來傳播虛假資訊與假新聞。

雖然工程師等在開發時已經盡量減低這些風險的存在，然而新一代 LLMs（像是 GPT-4）對使用者之安全與基本權利仍然帶來不少挑戰。《歐盟人工智慧法草案》亦有對此做出不少監管要求，特別是透明度義務以及問責制的部分，例如要求供應商必須採取特定措施與事前評估等，盡可能保護使用者免受潛在危害。不過，這在實務上仍有其困難，或許須待該法正式通過與實施後才能評價其成效。

[9] 〈三星禁員工使用 ChatGPT 避免商業機密外洩〉，《上報》，2023 年 5 月 2 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=3&SerialNo=171709。

二、AI 監管之立法方式仍有修正空間

由於 AI 系統訓練過程中須使用大量資料集進行訓練與有效運作，故涉及如何平衡隱私與資料保護的難題，像是隱私外洩以及未經授權取得或使用個資的風險。雖然《歐盟人工智慧法草案》強調了資料保護的重要性，但以「風險」來判定監管強度而非其「預期目的」可能會帶來新的漏洞，亦有批評者認為應像歐盟《一般資料保護規則》（General Data Protection Regulation, GDPR）採取「權利基礎」的立法方式。[10]

依照目前草案「技術中立」（technology neutral）立法原則，其不直接對生成式 AI 做規範，而是依據特定使用方式可能帶來的風險做判定，這是因為對「通用目的人工智慧」或是「基礎模型 AI」的認定乃是「技術」，而非「使用」。亦即，《歐盟人工智慧法草案》依照 AI 應用之具體用途做規範，而並非依據基本的基礎模型。因此，亦有組織認為應將這類「通用目的人工智慧」放入該法之中，[11]以利監管，亦有主張應將「通用目的人工智慧」另作一種風險類別。

[10] "The EU Should Regulate AI On the Basis of Rights, Not Risks," *accessnow*, February 17, 2021, https://reurl.cc/94EWAv.

[11] "General Purpose AI and the AI Act," *Future of Life*, May 2022, https://artificialintelligenceact.eu/wp-content/uploads/2022/05/General-Purpose-AI-and-the-AI-Act.pdf.

韓國籌備「戰略司令部」之課題與影響

林志豪

國家安全研究所

焦點類別: 印太區域、國際情勢

壹、新聞重點

韓國總統尹錫悅於 2023 年 5 月 11 日召開「國防革新委員會」第一次會議，任命 8 位民間委員。在會議當中，尹錫悅總統提到「為了對應北韓核武與飛彈威脅，必須具備壓倒性的能力……為了有效運用分散在各軍的戰略能力，將創設戰略司令部，優化軍隊指揮管制體系。」，此次會議內容有以下三大領域。[1]

第一，「軍事戰略與作戰概念」: 檢討應付北韓威脅的「攻勢戰略」、提出陸海空「協同」強化方案、建構「一般前哨」（General Outpost , GOP）與海岸地區的「科學化預警作戰」。[2]

第二，「改編軍隊結構」: 優化「聯合參謀本部」上層指揮結構、統合管理各領域戰力以利將來成立「戰略司令部」、制定年內預定成立的「無人機聯合司令部」的發展方案。[3]

第三，「改善武獲體系」: 改善現有僵化制度，朝向迅速與多樣化發展，提升國防組織的角色與研發效率。改善與制定相關法規制度，反映出國防產業的特殊性。

---

[1] 〈윤 대통령 "과거 정부가 정치 이념에 사로잡혀 북핵 위협에서 고개를 돌려버려…비상식적인 것을 정상화해 나가야" 〉，《 대한민국 정책브리핑 》， 2023年5月11日 ， https://reurl.cc/KMZLQj。

[2] GOP 通常是營級單位，部署在非軍事區（DMZ）後方防線，也就是「民間人出入統制線」，管制民間人士進出DMZ，同時支援非軍事區和軍事分界線（MDL）之間眾多的「前方哨所」（Guard Post，GP），前方哨所通常是加強排或連級單位。

[3] 此會議內容涵蓋韓國國防許多層面，內容也相當廣泛，因此本文僅以「戰略司令部」為主要分析重點。

貳、安全意涵

一、韓國已開始初步整合跨軍種單位

韓國成立戰略司令部的構想大約始於文在寅政府初期，初期僅設置「核-WMD 對應中心」，並無具體整合規劃。[4]直至 2021 年初開始，南北韓關係漸行漸遠，北韓軍事威脅不減反增，韓美關係也開始逐漸升級。[5]因此，當時的國防部長徐旭，於 2021 年 6 月 21 日接受國會國防委員會質詢時，首度表示「為了對應北韓威脅，有必要進行長期評估，設置一個可統合所有戰略資產的戰略司令部」。[6]此後，文在寅政府在任期屆滿之前，將「陸軍飛彈戰略司令部」和「空軍飛彈防禦司令部」等主要戰略單位完成改編。[7]而具體的單位整合應是從尹錫悅政府開始執行。[8] 2023 年 1 月，原「核—WMD 對應中心」擴編為「核—WND 對應本部」，[9]依照韓國國防部的規劃，「核—WND 對應本部」預計大約在 2024 年升格為「戰略司令部」，

---

[4] 「成立戰略司令部」當初是文在寅的競選政策之一，就任之後改以「核—大量殺傷武器（WMD）作戰處」為替代方案，最後在聯參本部底下設置「核-WMD對應中心」。參考文獻：〈[단독] 북핵·미사일 대응할 전략사령부…문 대통령 대선 공약 없던 일로〉，《중앙일보》，2019年2月12日，https://reurl.cc/ZXDLaa；〈[자료집] 나라를 나라답게 - 제19대 대통령 선거 더불어민주당 정책공약집 〉，《 더불어민주당 》， 2017年5月12日 ， 頁226 ，https://reurl.cc/Yel6G0。

[5] 2021年5月21日，韓美於美國華府舉行韓美高峰會，決議廢止《韓美飛彈指引》(Missile Guideline)。此決議影響深遠，使得韓國得以重啟飛彈計畫，加速整合各軍飛彈與防空單位。

[6] 〈[단독]軍, 육해공 미사일 총괄 '전략사령부' 재추진〉，《동아일보》，2021年6月15日，https://reurl.cc/o0l2Vj。

[7] 原名「陸軍飛彈司令部」和「空軍防空導彈司令部」，於2022年4月1日完成改編。當時改編目的是為了「防禦北韓飛彈攻擊，成為遏制戰力的兩大軸心」，加強兩單位緊密合作，即時對應敵人威脅。應可看作戰略司令部成立之前的初期跨軍種整合作業。參考文獻：〈서욱 국방부장관, 육군 미사일전략사령부 및 공군 미사일방어사령부 개편식 주관〉，《대한민국 정책브리핑》，2022年4月1日，https://reurl.cc/gZLQaR。

[8] 根據韓國國防部於2023年1月11日提出的《國防部業務報告》和3月7日提出的《國防革新4.0基本計畫》，皆提出戰略司令部推展計畫，也提到強化三軸體系態勢管理與運作能力、提升韓美聯合擴張遏制體系。〈국방부, '국방혁신 4.0 기본계획' 발표…AI 과학기술강군 육성〉，《대한민국 정책브리핑》，2023年3月7日 ，https://reurl.cc/xlz1qb ；〈 윤석열 대통령, 2023년 외교부·국방부 업무보고 참석 〉，《 대한민국 정책브리핑 》， 2023年1月11日 ，https://reurl.cc/WDpRrk。

[9] 截至目前為止，韓國聯合參謀本部下轄五個本部。依序為「情報本部」、「作戰本部」、「戰略企劃本部」、「軍事支援本部」、「核—WMD對應本部」，本部長通常為中將，但現任「核—WMD對應本部長」為陸軍少將，未來升格為戰略司令部之後，應會提升位階。

範圍除了既有的三軍戰略單位，也將涵蓋太空、網路、電磁頻譜（electromagnetic spectrum）等領域，整合「戰區作戰指揮體系」，執行「聯合作戰」。未來也將依據後續的單位協調，進行相關整合與改編，強化「戰場主導」的能力。[10]

二、戰略司令部為三軸體系的核心單位

此次的戰略司令部成立的過程，應有相當部分參考美國的經驗。[11]尹錫悅為了加速推動設立戰略司令部和國防革新計畫，於 2022 年 12 月成立「國防革新委員會」，聘任八位民間委員，其中包含副委員長[12]金寬鎮，[13]尹錫悅在當天的會議表示「必須要以第二次建軍的水準，帶來新變化，建立戰鬥型軍隊，取得國民信任」，強調將以「核—飛彈對應能力」為主。[14]因此戰略司令部將會是三軸體系的核心單位，統籌指揮三軍相關單位，全方位對應北韓各型飛彈、長程火砲、水下兵器、無人機等不對稱戰力。

為了能夠有效指揮與執行三軸體系之下的各項任務，未來韓國戰略司令部在籌建的過程當中，除了整合既有的陸軍飛彈戰略司令部和空軍飛彈防禦司令部之外，可能也包含海軍潛艦司令部（水下擊殺鏈）、網路作戰司令部、空軍航空宇宙作戰本部、空軍第 17 戰

---

[10]《2022국방백서》(서울: 국방부，2022년12월)，頁47。

[11] 韓國戰略司令部成立目的明確是以對應北韓威脅為主，不同於全球運營的美國戰略司令部，因此有關韓國跨軍種的單位編成與聯合任務型態，應會有不同考量。日前核—WMD對應本部長朴厚城（音譯)少將曾於5月17日訪問美國戰略司令部司令安東尼柯頓上將，討論未來兩國戰略司令部的合作與協力。

[12] 根據韓國總統府於2022年12月14日頒布的《國防革新委員會組織與運作規定》，國防革新委員會是負責「政府單位與產官學界合作的國防革新相關政策事項」的審議與調整。委員長由韓國總統擔任，其他委員（11人）是由韓國總統委由國家安保室長、國防部長、國防革新相關部會首長和具有豐富相關經驗之民間人士擔任，任期通常為2年。參考文獻：〈국방혁신위원회의 구성 및 운영에 관한 규정〉，《국가법령정보센터》，2022年12月14日，https://reurl.cc/EoKzRn。

[13] 金寬鎮為備役陸軍大將，曾擔任過國防部長（李明博政府）與國家安保室長（朴槿惠政府）。他對北韓的強硬立場相當有名，同時也是少數被北韓媒體公開指名強烈批判的韓國政治人物。然而過去曾涉嫌國情院偽造輿論事件，近期上訴官司仍在進行中，如果終審確定被判有期徒刑，恐將無法繼續擔任該職位。

[14]〈尹 "北이 가장 두려워하는 분" 김관진 "국방혁신 나서야"〉，《조선일보》，2023年5月12日， https://reurl.cc/eXjgEK。

鬥飛行團（F-35），以及今（2023）年預計成立的「無人機聯合司令部」等單位。[15]

參、趨勢研判

一、韓國將大幅提升整對北韓的對應能力

目前北韓的戰略指揮機制仍未有定論，根據北韓最高人民會議於 2022 年 9 月公布的《朝鮮民主主義人民共和國核武力政策》所規定的指揮機制，[16]以及 2023 年 2 月 8 日的閱兵典禮內容來看，北韓戰略部隊應仍在進行整合當中，目前「飛彈總局」與「戰略軍司令部」（平安北道成川郡）之間關係仍未明確，但研判應已有類似的整合機制。[17]

韓國戰略司令部在建構的過程當中，為了全方面應對北韓運用非對稱戰力進行各類型軍事挑釁，勢必將整合各軍種單位。意即韓國將採取更明確的攻勢戰略，對北韓甚至是「周邊地區」實施軍事遏阻。由於韓國無法發展核武，因此需倚靠美國提供的「核保護傘」，韓國戰略司令部則以傳統武力進行先制打擊、飛彈防禦和報復反擊。

但戰略司令部在未來籌建的過程當中，可能會有幾個課題需要考慮。第一，平時和戰時的指揮權歸屬。由於目前美方仍掌握作戰指揮權，如何配合美國戰略司令部執行印太戰略方針，避免過度依

---

[15] 上述單位僅為筆者參照目前各司令部指揮官階級所做的個人推測，僅供參考。為了能實施迅速對應與快速打擊之構想，範圍擴及太空與網路，戰略司令部勢必得將多個單位進行有效整合，短期之內這將會是韓國軍方的重大課題與考驗。參考文獻：〈전략사령부는 '3축 체계' 핵심부대...2024년쯤 창설 추진〉，《연합뉴스》，2022年7月7日，https://reurl.cc/rLNVOx；〈전략사령부 임무는…한국형 3축체계 지휘 '콘트롤타워'〉，《연합뉴스》，2022年7月6日，https://reurl.cc/V8yZEN。

[16] 根據第三條〈對於核武指揮管制〉規定，國務委員長擁有核武發射的「最後決定權」，也可任命多位國務委員組成「國家核武力指揮機構」，輔佐國務委員長。依北韓政治慣例，國務委員長兼任朝鮮人民軍最高司令官與黨中央軍事委員長等職。

[17] 可參考近期金正恩視導飛彈總局和飛彈部隊的發言內容。〈김정은원수님께서 《화성포-18》형 첫 시험발사지도〉，《조선신보》，2023年4月14日，https://reurl.cc/1erqdY；〈김정은원수님께서 전략무력의 획기적강화에 특출한 공헌을 한 성원들을 높이 평가〉，《조선신보》，2023年4月14日，https://reurl.cc/GeMO7v。

賴美軍，在平時維持韓美合作，在戰時達到所謂的「戰場主導」，這仍需要韓美雙方高層維持緊密的戰略對話。第二，戰略司令部的所屬層級。目前仍無法確定戰略司令部是否將隸屬於國防部，以及與聯合參謀本部之間的具體關係，在整合過程當中，可能需要與美方持續溝通，甚至取得許可。[18]第三，軍種之間的協調問題。未來戰略司令部在籌備的過程當中，該由哪些單位或軍種主導，未來該如何整合各軍作戰單位執行聯合任務，緩解各軍之間的本位主義，也將會是未來的課題之一。[19]

二、未來可能會直接影響東北亞安保情勢

自從韓美先後發表《華盛頓宣言》與《韓美同盟 70 周年紀念韓美共同宣言》之後，韓國整體對外安保與經濟政策開始全面向美國靠攏。戰略司令部可能會成為韓美日安保合作的主要協力單位之一，偕同美日執行空中與海上聯合軍演，對北韓實施高強度軍事施壓。隨著東北亞共同防禦機制的擴大，防禦目標很有可能會從北韓逐漸擴大到中俄等國。而韓國近期參與在日本廣島舉行的 G7 峰會，也涉及到台灣問題、北韓問題與「韓美日安保協力與共同遏制」等議題。[20]有關韓美日共同機制的部分，應該是戰略司令部未來所擔負的角色之一，這將會是韓國安保戰略的轉折點。

因此，若未來戰略司令部能如期成立運作，擴大韓美日安保合作範圍，預期中國將會對此表達不滿，[21]並採取相關措施。韓美日安保合作雖沒有牴觸韓中當初議定「三不政策」當中的「不加入韓美

[18] 정경운，〈한국형 전략사령부 창설 방안의 모색 〉，《국가전략》（Vol.28 No.1，2022年2月），頁20-21。

[19] 這或許就是金寬鎮擔任國防革新副委員長的主要背景。

[20]〈한미일, G7 정상회의 계기로 안보협력 통한 '통합억제' 힘싣는다〉，《연합뉴스》，2023年5月18日，https://reurl.cc/LN9GeL。

[21]〈[화요 초대석] 전략사（戰略司） 창설과 대（對）중국 외교〉，《매일신문》，2023年5月15日，https://reurl.cc/QXnab5。

日軍事同盟、[22]不加入美國飛彈防禦體系」，[23]但可能會以別種形式發展。另外，中國對台實施的環台軍演範圍曾一度擴及朝鮮半島附近的渤海北部海域，[24]也曾公開批判韓美日在濟州道南部公海實施反潛訓練，北京認為「這才是朝鮮半島局勢緊張的主要原因」。[25]因此，韓國成立戰略司令部雖然主要是針對北韓軍事威脅，但也象徵過去長期的消極防禦，已開始逐漸轉為攻勢的積極防禦，以維持周邊地區和平現狀，嚇阻可能的軍事挑釁，同時與部分大國之間的關係也將會有所調整。

[22] 北韓認為「韓美日軍事同盟」已實質成立，但韓國認為這是「三角共助」(3각공조)，也就是北韓核武威脅之下的三國安保合作，強調未來不可能有「韓美日軍事同盟」，韓國對此仍保持相當謹慎的態度。〈이종섭 "한미일 군사동맹 가능성 없어…MD 편입할 이유 없어"〉，《연합뉴스》，2023年3月23日，https://reurl.cc/jDdWbD。

[23] 韓國目前不會加入美國飛彈防禦體系，但會另以韓國飛彈防禦體系與美國共享資訊。由於東北亞不具備類似北約的「共同開發、共同防禦」的大環境，因此未來可能會以對等的「聯動體系」與美日維持合作。

[24]〈渤海北部军事演习--辽航警67/23〉，《中华人民共和国海事局》，2023年4月13日，https://reurl.cc/LAjn2e。

[25]〈중국 "한미일 대잠수함 훈련 한반도 정세 긴장고조 원인"〉，《MBC뉴스》，2023年4月3日，https://reurl.cc/ykxLAE。

美元「武器化」與近期人民幣消長趨勢

林佳宜

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

2023 年 4 月，美國財政部長葉倫（Janet Yellen）警示，美國對俄羅斯等國之經濟制裁，恐對美元長期以來的霸權地位帶來風險。[1]

前行政院長陳冲對此表示，此事核心問題在於美國把美元作用面向擴大，從傳統的清算到金融交易、貿易，一直到產業技術管制等，成功地使美元「武器化」，然地緣政治風險持續升高且俄烏戰爭的後續效應，令各國警覺其對美元的過度依賴將產生巨大風險，因此朝向去美元化的路程邁進，恐使美元流失主導性。[2]

亞洲基礎建設投資銀行行長金立群則表示，即便人民幣重要性升高，短期內亦不可能取代美元，「人民幣其實是在與美元和其他貨幣更緊密合作，維持國際貿易和投資秩序」。[3]本文擬就近期美元與人民幣消長趨勢之發展進行評析。

貳、安全意涵

一、美元地位因歷史因素而長期屹立不搖

接近二戰尾聲的 1944 年，國際間透過訂定《布雷頓森林協定》（*Bretton Woods Agreements*）為當今的全球金融體系奠定了基礎，該會議當時分成兩大陣營：一是英國經濟學巨擘凱因斯（John Maynard Keynes）提議建立一個國際清算聯盟，作為所有國家央行

[1] "Yellen Says Sanctions Risk US Dollar Hegemony," *moderndiplomacy*, April 24, 2023, https://moderndiplomacy.eu/2023/04/24/yellen-says-sanctions-risk-us-dollar-hegemony/.

[2]〈越來越多國家警覺 太依賴美元〉，《聯合報》，2023 年 4 月 24 日，https://udn.com/news/story/6811/7118418?utm_source=yahoonews&utm_medium=yahoo。

[3]〈亞投行行長：人民幣不可能取代美元〉，《聯合報》，2023 年 5 月 11 日，https://udn.com/news/story/7331/7157593。

的國際央行，以調節貨幣兌換，並藉由抑制貿易失衡來保護債務國的利益；二是時任美國財政部高級官員懷特（Harry Dexter White），代表當時全球最大的出口國及債權國，堅持維護美元的主導地位及其巨大的黃金儲備價值。[4]

《布雷頓森林協定》和國際貨幣基金組織（IMF）即在各方勢力拉鋸下誕生，《布雷頓森林協定》最終妥協，成員國同意將本國貨幣與美元掛鉤，並維持固定匯率，美國則是將美元與黃金掛鉤，重新確立兩次世界大戰間的「金本位」制度；美元因此間接成為其他貨幣背後的真正價值，自此成為全球儲備貨幣。[5]

美國以美元及強健的經濟體韌性提供二戰後亟需重建的各國各種經濟上援助，如實物捐贈及長期貸款等，同時維持了自身的經濟領導地位，且對美國本身而言，在國際貿易進出口時，不須換匯，可以避免匯兌損失及遠期外匯之風險；對其他國家而言，必須拿出價值一百美元的實際物品，始可換得一張百元美鈔，而美國政府則可透過印製更多美鈔且操縱美元對其他貨幣的匯率，藉此對其他國家進行隱形的實質「課稅」。[6]

二、人民幣因俄烏戰爭及「去美元化」風潮而持續崛起

中國人民銀行表示 2022 年跨境人民幣收付規模已達四十二兆元，在同期本外幣收付總額中的占比近 50%，中國大陸跨境交易中近一半已經使用人民幣結算；目前人民幣在國際貨幣基金組織特別提款權（Special Drawing Right，簡稱 SDR）中排名第三，全球超過八十多個國家已將人民幣納入儲備貨幣，已是國際間第五大儲備貨幣。[7]

---

[4] 當時美國持有的黃金相當於全球所有央行黃金儲備的 3/4。

[5]〈布雷頓森林協定 建立美元主導地位〉，《工商時報》，2021 年 12 月 9 日，https://ctee.com.tw/bookstore/selection/557193.html。

[6]〈布雷頓森林協定 建立美元主導地位〉，《工商時報》，2021 年 12 月 9 日，https://ctee.com.tw/bookstore/selection/557193.html。

[7]〈潘功勝：2022 年跨境人民幣收付總額 42 萬億元比 2017 年增長 3.4 倍〉，《中國財經網》，2023 年 3 月 3 日，http://m.gxfin.com/article/finance/yh/default/2023-03-03/5949985.html。

俄烏戰爭迄今已超過一年且仍未停息，歐美雖然持續擴大對俄制裁，早已將俄羅斯逐出「環球銀行金融電信協會」（SWIFT）系統並凍結俄在美資產，但中國並未加入制裁行列，且中俄兩國經貿往來關係密切，因此人民幣趁勢發展成歐亞大陸北部的區域性貨幣，[8]中國以人民幣購入俄羅斯及中東石油並大量購入黃金，增加「石油人民幣」的籌碼，企圖打破以美元為基礎的「油元循環（Petrodollar Recycling）」，[9]促進人民幣國際化。此外，巴西日前已宣布以人民幣取代歐元，人民幣成為巴西第二大外匯存底貨幣，以色列亦將人民幣納入外匯儲備，並減持美元、歐元，印度及馬來西亞雙邊貿易同意使用印度盧比結算，國際間之「去美元化」浪潮持續蔓延，各國央行未來可能持續朝多元化貨幣配置其外匯存底，以降低本國受到美元箝制之程度。[10]

參、趨勢研判

一、即便美元遭「武器化」之詬病，短期內地位仍難以撼動

二戰後，美國逐漸經濟穩健繁榮，直到 1971 年，美國因經濟陷入低迷，決定放棄金本位制度，此後石油一躍成為支撐美元的背後價值，但近十年來美國在貨幣政策上採取量化寬鬆政策，大量印製美鈔，且在財政政策上又連年舉債，導致造成弱勢美元的局面；近年美國前後任總統川普、拜登對中政策日趨強硬，加上俄烏戰爭後的對俄制裁造成兩敗俱傷，都是美元主導性加速流失主要因素之一。

儘管如此，根據 SWIFT 發布的最新統計報告顯示，2023 年 1 月，全球支付貨幣排名前四位分別為：美元（40.12%）、歐元（37.88%）、

[8]〈俄烏戰爭／央行示警經濟 4 衝擊 人民幣國際支付占比升〉，《公視新聞網》，2023 年 4 月 3 日，https://news.pts.org.tw/article/630433。

[9] 油元循環係指一個國家以出口石油所得之收入進行的國際投資。

[10]〈俄烏戰後人民幣崛起，去美元化方興未艾〉，《理財周刊》，2023 年 4 月 13 日，https://reurl.cc/a1Qy1Z。

英鎊（6.57%）、日圓（3.15%），美元續居全球第一大支付貨幣；[11]國際清算銀行（Bank for International Settlements，簡稱 BIS）在其三年一度的調查中指出，2022 年 4 月，美元占所有交易的 88%，與 2019 年持平，短期之內，美元獨占鰲頭之地位仍難以撼動。

二、人民幣因兌換及流通自由度低，恐難挑戰美元霸主地位

SWIFT 指出，2023 年 1 月，全球支付貨幣排名中，人民幣以市占率 1.91%成為全球第五大支付貨幣；[12]國際清算銀行數據則顯示，2022 年 4 月，人民幣在全球外匯交易市場的排名第五，占比提高到 7%，高於當時 2019 年排名第八的 4%，[13]顯示人民幣的地位穩健上揚。

然中共因金融維穩考量，資本市場（包括外匯市場）尚未完全開放。中共為實現人民幣國際化，雖於 2010 年推出離岸人民幣（CNH）可在香港、倫敦、新加坡等離岸市場完全自由交易，但仍嚴控境內人民幣（CNY）匯兌，目前仍實行「有管理的浮動匯率制度」，未全面開放幣匯率浮動及資本帳。此外，且對於人民幣境內外移轉之匯出匯入設下重重限制，嚴重阻礙國際資金自由流動，因此從根本上影響人民幣成為國際主要流動貨幣，綜觀現況，可知未來人民幣的國際化之路還很漫長。

[11] "RMB Tracker Monthly Reporting and Statistics on Renminbi (RMB) Progress towards Becoming an International Currency," *SWIFT*, February 2023, https://reurl.cc/OVdWvX.
[12] "RMB Tracker Monthly Reporting and Statistics on Renminbi (RMB) Progress towards Becoming an International Currency," *SWIFT*, February 2023, https://reurl.cc/OVdWvX.
[13] "OTC Foreign Exchange Turnover in April 2022," *BIS*, October 22, 2022, https://reurl.cc/MRrl7X.

析論近期日韓元首「穿梭外交」

王尊彥

國家安全研究所

焦點類別：印太區域、國際戰略、國際情勢

壹、新聞重點

繼韓國尹錫悅總統於今年 3 月中旬訪問日本之後，2023 年 5 月 7 日至 8 日日本首相岸田文雄亦回訪韓國。此係繼 2018 年日本前首相安倍晉三訪韓後，日相再度訪韓。[1]岸田的訪問雖非國事訪問（state visit），然受尹政府高度重視與禮遇，報載韓國為此將安全警戒層級升高到比照美總統訪韓。[2]

岸田抵達韓國後，逕赴韓國「顯忠院」（相當於我國忠烈祠）參拜。此前日相訪韓時參拜顯忠院，為 12 年前之日本民主黨首相鳩山由紀夫。[3]其後，岸田和尹舉行峰會會談，會談議題涵蓋安全、經濟、交流、外交等領域。會後兩人舉行聯合記者會。雖未發表共同聲明，但岸田在記者會上致詞時，主動提起日本殖民韓國歷史，並對該歷史表達「心痛」（心が痛む）。[4]

其後，尹錫悅總統獲日本邀請，出席 5 月 19 日至 21 日在廣島舉行的七大工業國集團（以下簡稱 G7）峰會；5 月 21 日，尹與岸田並在美日韓元首進行意見交換之前舉行日韓峰會，這也是日韓兩國元首在 2 個月之內第三度正式會晤。[5]

---

[1] 〈日韓首脳会談〉，《日本外務省》，2023 年 5 月 7 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page6_000851_00001.html。

[2] 〈訪韓する岸田首相に最高レベルの警護　内外の政治状況踏まえ＝韓国〉，《聯合ニュース》，2023 年 5 月 4 日，https://jp.yna.co.kr/view/AJP20230504002300882。

[3] 〈岸田文雄訪韓首站 日本首相隔 12 年參拜顯忠院〉，《中央社》，2023 年 5 月 7 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202305070084.aspx。

[4] 〈日韓共同記者会見〉，《日本首相官邸》，2023 年 5 月 7 日，https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/statement/2023/0507kaiken2.html。

[5] 〈日韓首脳会談〉，《日本外務省》，2023 年 5 月 21 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page1_001709.html。

貳、安全意涵

一、日韓元首「穿梭外交」加速雙邊關係改善

日韓關係融冰後，岸田首相和尹總統頻繁會晤，可謂以行動證明日韓「穿梭外交」的重啟。事實上，日韓兩國的「穿梭外交」源於 2004 年時任日本首相的小泉純一郎和韓國總統盧武鉉兩人之間的互訪，後在歷史問題等爭議衝擊下只能時啟時停，而 2011 年 12 月李明博總統訪日之後便停滯至今。故此次兩國重新展開元首「穿梭外交」，其政治意義不可不謂重大，尤其對於兩國間多元領域的對話合作，實具有引領的作用。

5 月 7 日日韓峰會談及重啟安全對話，並同意未來強化美日、日韓、以及美日韓三邊的安全合作。經濟安全方面，日韓將舉行經濟安全對話，並且相互解除出口管制。在國內社會領域，進一步促進兩國青年互動交流。國際局勢方面，也針對印太與俄烏戰爭等區域現況交換意見。雙方甚至也觸及日本核廢水排放之爭議。

另據日本外務省對 5 月 21 日峰會的說明，岸田與尹皆肯定，日韓政府在經濟與安保等領域之對話與合作，也歡迎擴大兩國人民的交流。雙方也同意日韓在全球議題上合作的重要性，包括在北韓問題上，要透過日韓雙邊以及美日韓三邊的緊密合作加以應處。[6]

從峰會的相關議題可看出，過去的歷史問題與現今的環境爭議，都已不是雙方討論的禁忌，顯然日韓雙方皆有共識，不再使該等議題成為兩國發展關係以及邁向全球合作途中的障礙。

二、安全凌駕歷史爭議成關係改善主要推力

眾所周知，日韓之間長期存在戰時強徵勞工與慰安婦等歷史爭議問題；在安保領域，也發生 2018 年 12 月韓國護衛艦雷達鎖定日

[6] 〈日韓首脳会談〉，《日本外務省》，2023 年 5 月 21 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page1_001709.html。

本巡邏機的事件，甚至在經濟方面兩國間也爆發貿易管制戰，其後在2019年11月甚至波及到《韓日軍事保護協定》是否延長的爭議。

然而，當外界憂慮日韓關係積重難返之際，近年卻由於北韓頻繁試射各型飛彈，使日韓兩國的威脅感快速升高，再加上中國在周邊地區的軍事擴張，甚至對日韓兩國社會實施滲透，此等情事均加深日韓兩國對中國與北韓之安全疑慮。從此角度來看，兩國決定擱置長期爭議並展現民主團結的背後，兩國所面對的共同安全威脅，可謂是最大的推動力。

在此同時，吾人亦不可忽視，岸田首相參拜「顯忠院」，以及在未與韓方協調下，主動提及歷史問題等重要表態。此等由一國元首直接與積極的作為，應是有利化解韓國社會的對日心結，進而緩解韓國民眾對於尹政府對日政策的不滿。

參、趨勢研判

一、日韓關係改善的趨勢應可維持

對於岸田首相此次訪韓，儘管韓國民調顯示多數韓國民眾認為缺乏具體成果，然若對照多年來長期停滯甚至緊繃的日韓外交氛圍，此番兩國元首互訪，應可視為兩國關係往前邁出重大一步，故值得肯定。

據韓國市場調查公司 MetriX 在尹執政一週年當天（5 月 9 日）公布，對尹政府施政的好評理由中，以「國防和外交」居首，佔約四成（39.8%）。而據韓國國內四家民調機構在峰會剛結束的 5 月 8 至 10 日進行的聯合調查顯示，雖然韓國民眾給予峰會正面評價者佔38%，少於負面評價者之 52%，但對尹政府的支持率為 36%，已較此前有所上升（按：日韓峰會前的 5 月 2 至 4 日所作之調查結果顯示，尹政府施政的支持率為 34.6%，不支持率為 62.5%）；給予正面

評價的理由則以「具有決斷力」最多，佔35%。[7]而韓國Realmeter公司於5月22日公布的民調則顯示，韓國民眾對尹政府的正面評價進一步上升至39%，負面評價為57.9%。據該公司說明，尹政府在外交與安保方面的作為，以及尹總統出席光州民運紀念活動等因素，是支持率上升的主因。[8]從相關民調看來，尹錫悅政府包含改善對日關係在內的對外作為，已逐漸獲得國內社會的肯定。判斷尹政府今後將據此繼續推動與日本的和解，以及兩國在各領域的戰略性合作。

二、應對台海將成日韓共有之戰略關注事項

如前所述，日韓峰會談及美日韓三國之間的雙邊與三邊軍事合作等安全議題。從日本外務省對峰會內容的說明看來，兩次峰會沒有觸及兩岸或台海安全問題。不過在這方面，尹錫悅總統在4月18日接受《路透社》（*Reuters*）專訪時，即表示台灣問題乃是影響國際社會的全球性問題，該發言甚至招致中國政府提出嚴正交涉。[9]無獨有偶，岸田首相在日韓峰會結束後不久的5月10日，接受日本英文媒體《日經亞洲》（*Nikkei Asia*）採訪時也表示，台灣海和平穩定對日本和對國際社會皆是至關重要之議題，該報導甚至就以「日本的岸田說台灣安全是全球議題」作為標題。[10]

換言之，即便兩次日韓峰會均強調北韓威脅而未觸及台海安全，但兩國元首在5月7日峰會前後，各自透過英文媒體向國際社會傳達對台海觀點，且其論調相互呼應，這不啻反映中國對台海之

[7] 〈民調：尹錫悅施政好評率 36%差評率 55%〉，《韓聯社》，2023年5月11日，https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230511004200881。

[8] 〈民調：尹錫悅施政好評率 39%差評率 57.9%〉，《韓聯社》，2023年5月22日，https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20230522001900881?section=news。

[9] Soyoung Kim, Ju-min Park and Hyonhee Shin, "Exclusive: South Korea's Yoon Opens Door for Possible Military Aid to Ukraine," *Reuters*, April 19, https://www.reuters.com/world/asia-pacific/south-koreas-yoon-opens-door-possible-military-aid-ukraine-2023-04-19/.

[10] Shunsuke Oba and Mitsuru Obe, "Japan's Kishida Says Taiwan's Security is Global Issue," *Nikkei Asia*, May 10, 2023, https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Japan-s-Kishida-says-Taiwan-s-security-is-global-issue.

威脅，確實是日韓兩國共有的戰略關切無誤。吾人或可預期，今後日韓兩國若推動安全合作，可能會逐步納入針對台海的有關想定或要素。

習近平的「雄安新區」大夢？

龔祥生

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 5 月 10 日中共中央總書記習近平前往河北省「雄安新區」考察，並主持召開高標準高品質推進「雄安新區」建設座談會，這是習上任後傾力推動和宣傳的中國發展「千年大計」。本文從「雄安新區」的發展脈絡以及對習近平個人的政治意涵出發，探究「雄安新區」在政治和經濟等方面的重要性，以及對其未來發展性和可行性進行評估，探究以傾國之力投注的重大新區規劃究竟是否終將淪為一場政治大夢。

貳、安全意涵

一、「雄安新區」被賦予分擔北京非首都功能地位

「雄安新區」的地理位置等距於北京、天津均為 105 公里，距石家莊 155 公里，距保定 30 公里，距北京新機場 55 公里，位處於北京、天津和保定之間的腹地。習近平自 2014 年於北京考察過程中，即思考需要另尋一地分擔北京的機能，最終因地理位置考量，於 2016 年的中共中央政治局常委會選定了涵蓋雄縣、容城、安新三地而成的「雄安新區」。從 2017 年正式公布，至今已有 63 家中央企業、4 家央企總部和超過 150 家子企業進駐「雄安新區」，執行了接近 300 個重點工程，累計完成投資 5400 多億元人民幣。[1] 2018 年通過了《河北「雄安新區」規劃綱要》，作為成立的「雄安新區」的正式法規依據，2019 年又通過《國務院關於河北「雄安新區」總體規劃

[1] 〈潮頭觀瀾丨謀千年大計 創時代標杆〉，《中央廣播電視總台央視新聞》，2023 年 5 月 10 日，https://news.cctv.com/2023/05/10/ARTITmrEjhzkjSGCrWNWgeep230510.shtml。

（2018—2035 年）的批復》，成為觀察「雄安新區」設計的重要文件。從上述文件綜整，「雄安新區」的功能性主要是從京津冀協同發展的角度考量，希望能以此地分擔北京和天津的人口，特別是分擔北京身為中國首都在政治性機能以外的居住和商業機能，強調智慧型都市基礎建設、資訊服務、交通治理等宜居性功能，並成為兼具低碳排和生態保護的綠色永續發展及新創產業發展的新示範區。[2]可見「雄安新區」被賦予了多功能的期待，且是能否帶動從點（北京和天津等都會區）到面（京津冀地區）整體發展的關鍵規劃。

二、習近平率三名政治局常委考察凸顯重視程度

2023 年 5 月 10 日，習近平率領中國國務院總理李強、中央辦公廳主任蔡奇、國務院副總理丁薛祥等三名中共中央政治局常委陪同考察「雄安新區」，並出席「高標準高品質推進『雄安新區』建設座談會」。與習近平歷次北京以外的考察比較，此次政治局常委陪同數量是最多的一次，過往有二名常委陪同，就已經算是高規格的重點行程，可見習近平對於「雄安新區」的規劃重視。李強在座談會上的發言基本道盡了這次陪同的共同政治目的，他說：「最根本最關鍵的是要把習近平總書記重要指示和黨中央決策部署學習領會好、貫徹落實好。要有『千年大計』的定力，牢牢把握『雄安新區』的功能定位和使命任務」。[3]這段話有二重點，首先是再度肯認「雄安新區」的規劃與習近平的指導緊密地相互綑綁，因此稍具政治敏感度的中共官員都必須重視此區發展，以表達對習的政治忠誠；其次是李強以國務院總理身分點出「雄安新區」的「千年大計」使命定位，代表這個區塊的規劃不急於求成、但不容失敗，也象徵為保證開發

[2] 〈國務院關於河北雄安新區總體規劃（2018—2035 年）的批復〉，《中華人民共和國中央政府網》，2019 年 1 月 2 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-01/02/content_5354222.htm。

[3] 〈堅定信心保持定力　穩紮穩打善作善成 推動雄安新區建設不斷取得新進展〉，《人民網》，2023 年 5 月 11 日，http://politics.people.com.cn/n1/2023/0511/c1024-32683326.html。

成功和機能逐步到位，將不斷投入資源。

參、趨勢研判

一、「雄安新區」各項機能短期內將難以到位

從習近平 2017 年宣布決定將「雄安新區」設為中國第 19 個國家及新區以後，隨即投入大量政治和經濟資源，因此該政策儼然成為習近平的重大政績指標。依據中共官方數據，「雄安新區」2023 年第二季的開工項目共 43 個，總投資 268 億元，[4]就其投資項目和金額而言都十分龐大。然而，目前「雄安新區」的發展進度並不容樂觀。首先從生活和商業機能而言，這次習近平是從北京搭高鐵來到雄安站考察，作為「雄安新區」交通樞紐，雄安站周邊具有商業、住宅、娛樂功能的鐵建中心，此處至 2023 年 1 月才剛完成地基開始建造地上主建物，[5]故周邊都還不具備真正的商業消費機能。目前公布正在進行的重大交通項目，如「雄安新區」至北京大興國際機場快線（R1 線全長 86.26 公里）也還在施工，尚未能真正拉近快速到達機場的機能。此外，「雄安新區」連結至天津的京雄商高鐵（起自北京至「雄安新區」最後至商丘高速鐵路）也在進行中，故目前實際上僅能與北京連結，未能依照原規劃同時分擔北京和天津的居住往來機能。

二、「雄安新區」未來成敗將難以撼動習的政治聲望

習近平在本次考察時強調「牢牢把握黨中央關於『雄安新區』的功能定位、使命任務和原則要求，提高政治站位，保持歷史耐心，處理好近期目標和中遠期目標」。這段話顯示習近平正在預防性的呼籲中共黨內外人士對於「雄安新區」不要急於求成，以避免黨內有

[4] 〈雄安新區今年第二季度集中開工 43 個項目 總投資 268 億〉，《人民雄安網》，2023 年 4 月 20 日，http://www.rmxiongan.com/BIG5/n2/2023/0420/c383557-40385065.html。

[5] 〈雄安站樞紐片區鐵建中心項目首開區全面沖出正負零 將為承接疏解提供支撐〉，《人民雄安網》，2023 年 1 月 16 日，http://www.rmxiongan.com/BIG5/n2/2023/0116/c383557-40269944.html。

心人在短期之內藉題發揮，因「雄安新區」遲遲未能完整運作其副都心功能，而對習近平投入大量資源的行為進行究責。「雄安新區」的確是習近平上任以來所推動最大型的新區規劃，但要說此處的成敗會影響到習近平的政治生命，卻明顯言過其實。即便日後這裡真的因為中國經濟放緩而「爛尾」，又或是全部蓋好之後未能吸引足夠的居民和產業進駐而成為「鬼城」，都不足以撼動目前大權在握的習近平，因為這類「面子工程」在中國全國各地都是習近平以為常的「風景」之一。總結來說，習近平第三度前往「雄安新區」的高規格考察代表了他的重視程度，也凸顯出後續資源仍將源源不絕地湧入，從中央到地方都將配合習近平而轟轟烈烈地為此造勢，但最終的成敗需要長期觀察，且即便失敗仍不足以撼動習近平的政治地位。

簡評新加坡武裝部隊「熱傷害」應對措施

劉翎端

國防戰略與資源研究所

焦點類別：軍事科技

壹、新聞重點

新加坡國防部（MINDEF）於 2023 年 1 月 11 日宣布啟用「人體御熱研究中心」（Heat Resilience and Performance Centre, HRPC），此為新加坡武裝部隊（SAF）、國防科技研究院（DSO National Laboratories）與新加坡國立大學（NUS）等單位之合作計畫，藉由蒐集「環境熱量」（ambient heat）大數據，提早偵測並防範可能導致部隊人員「熱傷害」（heat injury）之環境風險因子，同時研擬降溫策略，包括：開發能有效降低人體溫度之衣物材料與穿戴配件，探討腸道微生物體（microbiome）變化與人體耐熱程度之關聯，乃至建置虛擬氣溫模型，探究如何改善基礎設施以降低「都市熱島效應」。[1]以下討論其內容及可供參考之處。

貳、安全意涵

一、「熱傷害」之環境風險因子衝擊部隊日常演練及防衛作戰成效

由於 2018 年 4 月新加坡曾經發生役男因中暑導致多重器官衰竭而身故，促使新加坡國防部採取新的「熱傷害」預防措施，著重休息與體能訓練的交替循環，確保休息時間足夠，並在其中密切注意人員是否出現熱衰竭或中暑之早期徵兆等，新措施執行近四年以來未出現死亡事件，成效顯見。[2]「熱傷害」影響軍事人員的健康，亦

[1] "Fact Sheet: Heat Resilience and Performance Centre," *MINDEF*, January 11, 2023, https://reurl.cc/OVxeVy.

[2] Ashley Tham, "A Temperature 'Pill' to Monitor Soldiers? What the SAF is Doing to Combat Heatstroke," *CNA*, January 11, 2023, https://reurl.cc/Rvagpn；"Opening Address by Minister for Defence, Dr Ng Eng Hen, for the Launch of Heat Resilience and Performance Centre (HRPC) at National University of Singapore on 11 January 2023," *MINDEF*, January 11, 2023,

對部隊作戰效能不利：人員長時間於高溫環境下執行勤務，脫水和體溫上升會增加疲勞不適及影響心血管循環，其他因素包括戰服與掩護穿著、武器裝備負重、水源供給有限、部隊快速部署至炎熱地區等，都可能不利人體散熱而加速「熱傷害」發生，長期亦損害人員作戰表現。[3]

而除了地面外，亦須關注「熱傷害」對於空中訓練與作戰之影響，不論是戰機從起飛前進行檢測、發動引擎與滑行的地面作業時間，到升空後駕駛艙內部空氣流動降低，座艙蓋溫室效應，以及飛行衣與降落傘背帶等多層防護穿著、執行特技飛行；或是多數旋翼機種缺乏駕駛艙冷卻設備，卻須短時間內進行連續多個戰鬥任務，在飛機內部空間未充分散熱等狀況下，「熱傷害」引發高溫和脫水，會使人員面臨更為艱困的體力考驗。[4]

二、極端氣候常態下部隊之「熱傷害」預警監測及調適行為不可或缺

在極端氣候已成為常態，部隊亦無法為其所限而中止例行操演，針對「熱傷害」所制定之預警、監測及調適作為更顯不可或缺，而首要措施為系統性彙整與分析部隊過往至今之「熱傷害」事件數據，此即新加坡「人體御熱研究中心」所聚焦關鍵研究領域之一，由彙整分析之數據建置預測模型以驗證研究假設，再依驗證結果制定更為妥善的「熱傷害」防範與耐熱策略，其中三大研究重點包括：研發新型生理感測方法與穿戴式裝置，並將周遭環境與人員即時體溫等生理數據視覺化，以更清楚了解勞力型「熱傷害」之致病機制，從而提高預測及管理熱傷害風險的準確度；再來則是監測人員腸道

https://reurl.cc/8j4DD7.

[3] Julien D. Périard, “Heat Stress and the Modern Day Solider: Can We Prevent Heat Illness?” *JSAMS*, November 2017, https://reurl.cc/QXnaA9.

[4] Technical Bulletin Medical, “Heat Stress Control and Heat Casualty Management,” *Army Publishing Directorate*, April 12, 2022, https://reurl.cc/Eo8xZg.

之微生物體變化，探究其與「熱傷害」的關聯，未來希望能藉腸道菌群之控制來增強人員耐熱性；最後則是建置虛擬氣溫模型，了解建物與環境的溫度變化，改造基礎設施達到節能與降溫的目的。[5]

參、趨勢研判

「熱傷害」預防與調適措施有賴產官學及跨國合作以聚積創新能量

從新加坡武裝部隊的案例可看到，「熱傷害」預防調適措施之擬訂及執行，需要產官學、跨領域甚至跨國通力合作，才能整合資源、累積創新能力以解決問題：新加坡國防部與醫療機構聯合進行「熱傷害」研究，並偕同民間企業研發更輕便、體積更小的感測器便於試驗人員穿戴，以即時取得體溫和步態變化等生理感測數據，監控人員是否瀕臨耐熱閾值，同時亦研發涼感及減少紫外線輻射的衣著材料，希望藉多元的數據監控和技術研發，探究如何正確掌控及使用熱能，促進人員於高溫高濕狀態下的體溫調節能力，而達到「熱適應」（heat acclimation）；此外，新加坡國防部亦與美、澳醫療及軍事研究機構交流，以擴大「熱傷害」知識之跨國專家網絡。[6]

如同作戰指揮官必須評估天候對戰略與武器系統的影響，「熱傷害」相關之環境因子對於軍人生理與心理的影響也須納入決策考量，而跨足產官學合作，針對部隊擬定更為縝密細緻的預防調適措施，能使備役與作戰人員更充分應對炎熱天氣下的演訓及軍事行動，降低意外風險，此外亦可如新加坡武裝部隊案例，將「熱傷害」預防調適之應用成果拓展至民用防災範疇。[7]

---

[5] "Opening Address by Minister for Defence, Dr Ng Eng Hen, for the Launch of Heat Resilience and Performance Centre (HRPC) at National University of Singapore on 11 January 2023," *MINDEF*, January 11, 2023, https://reurl.cc/n7W23D.

[6] "Dr Ng: Innovative Heat Mitigation Strategies to Ensure Safe and Effective Training and Operations," *MINDEF*, January 11, 2023, https://reurl.cc/WG4XgO；Benita Teo, "Beating the Heat for Soldiers in Training," *Pioneer*, January 11, 2023, https://reurl.cc/qLDOvg.

[7] 同註 4 與 6。

從加拿大外長亞洲行看《加拿大印太戰略》

陳鴻鈞

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、印太情勢

壹、新聞重點

2023 年 4 月 13 日至 18 日，加拿大外交部長趙美蘭（Mélanie Joly）訪問南韓（13 至 15 日）及日本（16 至 18 日）。此次訪問是加拿大在 2022 年 11 月宣布《加拿大印太戰略》（*Canada's Indo-Pacific Strategy*）後，她首次出訪南韓與日本，聲明開始和南韓洽簽《情報保護協定》（*General Security of Information Agreement*, GSOIA）、延長加拿大執行聯合國海上監督北韓任務、持續擴大和日本的安全合作等。結束訪問後，她立即新設加拿大印太特使（Canada's Special Envoy to the Indo-Pacific）一職，並由現任加拿大駐日本大使馬凱（Ian McKay）兼任，展現積極推動《加拿大印太戰略》的企圖心。[1]加拿大後續的行動，及印太地區的政治、經濟、安全情勢發展和變化，值得留意。

貳、安全意涵

一、與南韓洽簽雙邊情報保護協定強化安全合作因應中俄威脅

2022 年 9 月，南韓總統尹錫悅（Yoon Suk Yeol）與加拿大總理杜魯道（Justin Trudeau）宣布，將「加拿大－南韓戰略夥伴關係」（*Canada-ROK Strategic Partnership*）提升為「加拿大－南韓全面戰

[1] "Minister Joly to Travel to Republic of Korea for Bilateral Visit and Japan for G7 Foreign Ministers' Meeting," *Canada.ca*, April 13, 2023, https://reurl.cc/8qd10X; David Ljunggren, "Canada, South Korea Eye Intelligence-sharing Pact," *Reuters*, April 13, 2023, https://reurl.cc/1eDVDD; "Minister Joly Names Canada's Special Envoy for the Indo-Pacific," *Canada.ca*, April 19, 2023, https://reurl.cc/OVdN89.

略夥伴關係」（*Canada-ROK Comprehensive Strategic Partnership*），聲明支持以規則為基礎的國際秩序，承諾共同因應區域和全球挑戰。趙美蘭此次訪問南韓，積極加強與南韓的關係，包括任命前加國駐日內瓦聯合國副大使馬文尼（Tamara Mawhinney）擔任加拿大新任駐南韓大使，另會見尹錫悅、南韓外長朴振（Park Jin）及南韓新任國家安保室長趙太庸（Cho Tae-yong）等人，商討雙邊重要議題。進一步，雙方宣布開始洽簽「情報保護協定」，深化雙邊的安全合作，同時增加資訊分享及國防合作。這是加拿大與日本洽簽「情報保護協定」後，第二個洽簽類似協定的印太國家。加國媒體解讀，此舉反映兩國日益緊密的安全關係，共同因應中國及俄羅斯的威脅。[2]

在《加拿大印太戰略》中，促進和平、韌性及安全是戰略目標之一，同時認定南韓及日本是加拿大在印太地區及北太平洋地區的夥伴，相反地，中國是其戰略挑戰之一，並制定相關對策，包含和日本及南韓洽簽《情報保護協定》。[3]此次，趙美蘭尋求和南韓洽簽《情報保護協定」，是實踐《加拿大印太戰略》具體行動之一，亦反映出加國逐漸升高對中國與俄羅斯的戒心，針對中國和俄羅斯威脅做出相關回應。

二、延長執行聯合國海上監督制裁北韓任務促進朝鮮半島安全

《加拿大印太戰略》界定印太地區出現諸多的戰略挑戰，而北韓堅持發展飛彈及核武是其中之一，危害區域和平與穩定。為了回應此戰略挑戰，同時維護自由且開放的國際秩序，加拿大遵循聯合國制裁北韓的要求，即「霓虹燈行動」（Operation NEON），派出加國機艦及人員參與海上監督制裁北韓的工作。隨著北韓持續進行飛彈試射挑釁國際社會，加拿大國防部於今（2023）年4月6日宣布，

[2] "Minister Joly Strengthens Security Cooperation with the Republic of Korea," *Canada.ca*, April 15, 2023, https://reurl.cc/KMNyW9; "Canada, South Korea Launch Talks on Defence, Security Intelligence Sharing," *Toronto Sun*, April 15, 2023, https://reurl.cc/yk2Z82.

[3] "Canada's Indo-Pacific Strategy," *Canada.ca*, November 27, 2022, pp. 3, 10-12, https://reurl.cc/gZ9r04.

增派加拿大空軍一架CP-140極光（Aurora）長程巡邏機至日本，支援監督制裁北韓的任務。在趙美蘭訪問南韓期間，同樣關切朝鮮半島情勢，譴責北韓試射彈道飛彈的行為，敦促北韓重回對話途徑，更聲明加拿大原本執行至今年結束的「霓虹燈行動」，將會延長至2026年4月，共同維護朝鮮半島及區域安全。[4]

加拿大執行與延長「霓虹燈行動」，展現加拿大和印太多數國家擁有民主、和平與區域穩定等共同價值，同時願意提供實質支持及貢獻，符合《加拿大印太戰略》維護印太安全的戰略目標，亦獲得南韓與日本的正面肯定。

參、趨勢研判

一、加拿大將強化與日本的安全合作

正如前述，《加拿大印太戰略》把日本視為重要夥伴。相似地，日本在 2022 年 12 月公布的《日本國家安全保障戰略》（*National Security Strategy of Japan*），亦把強化和加拿大等國家的安全合作，視為維護既有自由開放國際秩序的戰略途徑之一。趙美蘭訪日期間，除了參加七大工業國（Group of Seven, G7）外長會議外，也和日本外相林芳正（Hahashi Yoshimasa）舉行雙邊會談。雙方重申維護以規則為基礎的國際秩序，包含落實維護自由開放的印太地區，並討論兩國在印太地區六大合作領域（法治、安全、能源、健康、貿易、環境及氣候變遷）的行動計劃。此外，在區域安全部分，兩人聲明強化有關韌性的合作，同時反對任何單方面侵蝕區域穩定的

[4] "Canada Deploys CP-140 Aurora Aircraft to Japan to Support Implementation of Sanctions Against North Korea," *Canada.ca*, April 6, 2023, https://reurl.cc/LNYglL; "Statement on North Korea's Continued Missile Launches," *Canada.ca*, April 14, 2023, https://reurl.cc/OVdg5y; "Minister Joly Strengthens Security Cooperation with the Republic of Korea," 同註 2；《加拿大印太戰略》同註 3，頁 3、14。

行動，包含北韓及中國議題；在全球安全部分，強調反對俄羅斯入侵烏克蘭，堅定支持烏克蘭。[5]

隨著加拿大與日本對國際安全形勢的觀點愈趨一致，特別是對俄羅斯、中國及北韓侵蝕和破壞國際秩序的作為，兩國將會繼續擴大相關的安全及國防合作，共同維護現有的國際秩序。

二、新增「印太特使」一職推動加拿大印太戰略

《加拿大印太戰略》主張應該加強和印太地區的各種交往，包含安全、經濟、人民及環境保護等各面向；倡議設立「印太特使」一職，負責協調及指引加拿大的印太戰略。趙美蘭結束亞洲行之後，隨即宣布設立印太特使職位，任務是提升加拿大和印太地區的交往、提供加國政府建議，並協調整個政府落實《加拿大印太戰略》。同時，她任命現任加拿大駐日本大使馬凱擔任印太特使。趙美蘭特別讚揚馬凱擁有豐富的經貿資歷，更在協助加拿大完成《跨太平洋夥伴全面進步協定》（*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, CPTPP）上扮演重要角色，證明他足以擔任新職。[6]

這意味著，加拿大正依據其所制定的印太戰略，擴大對印太地區的各種互動，涵蓋經貿領域。另一方面，基於日本在印太地區的關鍵地位及角色，趙美蘭由加國駐日大使兼任「印太特使」一職，再次突顯日本在加拿大的印太戰略中扮演舉足輕重的角色。

[5] "Minister Joly Meets with Japan's Foreign Affairs Minister," *Canada.ca*, April 20, 2023, https://reurl.cc/qkyj5y; "Japan-Canada Foreign Ministers' Meeting," *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, April 18, 2023, https://www.mofa.go.jp/na/na1/ca/page4e_001375.html; "National Security Strategy," *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, April 5, 2023, p.13, https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-e.pdf; 《加拿大印太戰略》同註 3，頁 10-11。

[6] "Minister Joly Names Canada's Special Envoy for the Indo-Pacific," 同註 1;《加拿大印太戰略》同註 3，頁 22。

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 / 杜貞儀、章榮明、陳姝蓓
曾怡碩、吳宗翰、曾敏禎、賀增原、詹祥威