

編輯報告

二十大落幕後，習近平正式邁入第三屆政權，並明確展示其長期執政的野心。然而，習近平長期政權的前景深受下述要素影響：（一）中共政權是否穩固；（二）國際社會對中國政治、軍事野心的反應。牽動前者的關鍵在於中共能否維持經濟增長，以及中共政權與社會的關係；影響後者的因素則是中國展露其改變國際秩序的野心後，各國安全觀的變化以及相應的圍堵作為。

歷經 2022 年的經濟衰退危機後，2023 年中國政府延續「中共二十大」的「安全」基調，以「穩增長」作為經濟工作重點。儘管外界普遍認為中國經濟將迎來復甦，但在美中競爭、俄烏戰爭、升息等國際政經環境影響下，全球經濟成長放緩，導致中國經濟復甦充滿不確定。在債務問題、房地產市場低迷、金融體系風險不斷攀升情況下，中國仍只能仰賴國家投資拉動經濟成長，但投資效率低下、持續舉債又將為經濟發展埋下隱患。

此外，習近平上任以來將社會穩定視為政權穩定的重要關鍵之一，並在「二十大」正式將社會穩定與國家安全連結。中共對於社會穩定的重視源自於內部長期以來的「不穩定」，亦即中國社會抗爭自改革開放以來遽增，加上經濟放緩與疫情爆發使得社會矛盾更加嚴重，使習近平持續對社會強化其控制。這樣的「硬碰硬」互動模式若長期延續，不僅可能使國家與社會更加緊張，也可能促使中共以灰色地帶衝突轉移內部壓力，造成台海局勢升溫。

由於習近平執政後毫不掩飾其改變國際秩序的野心，使各國的安全觀出現顯著變化，亦對各國的國家安全戰略產生深遠影響。日本安倍內閣在 2016 年提出「自由與開放的印太」理念擴大區域合作，重整安保決策體制，將軍事重心南移。岸田內閣亦持續防衛改革，除發展遠距武器，強化反擊能力，大幅提高防衛預算，希能維

護印太和平與安全。韓國自 1992 年與中國建交後雖奉行「一中原則」，對韓台關係保持低調，不斷強化發展韓中關係的經濟和安全合作領域，降低區域緊張，制衡朝中關係，為美中之間尋找模糊地帶，主導韓半島局勢，然而隨著美中關係的激化，韓半島模糊地帶漸消，也為韓中關係帶來一大挑戰。台灣位居第一島鏈關鍵位置，在習近平政權頻頻實施軍事威脅背景下，近年積極推動延長兵役、強化演訓、提升韌性等國防改革，期能對中國野心擴張行徑形成嚇阻作用。

另一方面，由於中國綜合國力的大幅增長，單一國家的力量已漸難對其形成嚇阻。在此背景下，如何在政治、軍事、經濟等範疇構築理念相近國家間的合作及聯盟關係已成當務之急。近年，各國已逐漸強化雙邊、多邊合作關係，並提出《印太戰略》等戰略框架因應中國威脅。然而，在中國政經實力的影響下，台灣已明顯在國際社會遭到孤立，並一定程度阻斷台灣與各國間的安全及外交互動關係。而若持續坐視台灣遭受孤立，圍堵中國實現其霸權的民主陣營勢將出現巨大缺口。在此背景下，國際社會有必要正視台灣的重要地位，並循序建立實質合作關係。

此外，國際社會對中國的圍堵不僅止於外交關係，經濟議題近期亦受到高度關注。2022 年 10 月，美國政府頒布劍指中國之新晶片禁令，限制嚴格程度前所未見，以具體化規範進行相關禁令之限制標準，擴大管制中國半導體製程發展；美國亦積極拉攏日韓台等東亞國家的半導體勢力，進一步籌組「抗中聯盟」，企圖牽制中國數據資訊之發展速度。

重返開放？2023 年中國經濟發展挑戰

林雅鈴

國家安全研究所

壹、前言

歷經 2022 年經濟衰退危機後，2023 年中國政府延續「中共二十大」的「安全」基調，以「穩增長」作為經濟工作重點。儘管外界普遍認為中國經濟將迎來復甦，但在美中競爭、俄烏戰爭、升息等國際政經環境影響下，全球經濟成長放緩，導致中國經濟復甦充滿不確定性。以下本文將先說明當前中國經濟概況，接著分析「兩會」後中國政府的政策重點以及可能面臨的挑戰。

貳、中國經濟復甦基礎尚不穩固

隨著中國經濟重新開放，主要國際組織、智庫、國際投行等機構近期普遍調高對於 2023 年中國經濟成長的預測，例如亞洲開發銀行 (Asian Development Bank, ADB) 4 月時預計中國經濟今年將增長 5%，高於其先前估計的 4.3%；¹經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) 則在 3 月的報告，預測 2023 年中國經濟成長率將達到 5.3%，上調 0.7 個百分點。²

儘管外界對中國經濟復甦充滿期待，但從近期中國政府公布的統計數據來看，當前中國經濟走向實仍充滿不確定性。首先，從採購經理人指數 (Purchasing Managers' Index, PMI) 來看，2023 年 3 月中國官方公布的製造業 PMI 為 51.9%，比 2 月下降 0.7 個百分點；³財新製造業 PMI 則為 50%，比 2 月下降 1.6 個百分點。⁴雖然

¹ "Economic Forecasts: Asian Development Outlook," *Asian Development Bank*, April, 2023, <https://www.adb.org/outlook#publication>.

² OECD, *OECD Economic Outlook, Interim Report March 2023: A Fragile Recovery* (Paris: OECD Publishing, 2023), <https://doi.org/10.1787/d14d49eb-en>.

³ 〈2023 年 3 月中國採購經理指數運行情況〉，《國家統計局》，2023 年 3 月 31 日，

製造業 PMI 指數都還處於擴張區間，但回落趨勢卻也意味著，在新冠肺炎疫情過後的積壓需求短期反彈，尚未鞏固經濟復甦基礎。此外，財新製造業 PMI 主要是以中小型以及出口導向型企業為對象，該數據更能反映中小型製造業以及民營企業概況，亦顯示當前中國民營經濟、中小微企業還未從之前的經濟受創中恢復過來。

其次，從以往被認為拉動經濟成長的「三駕馬車」：消費、投資、貿易來看，消費與貿易的數據並不樂觀。就貿易而言，2023 年 1 至 2 月中中國出口總額為 5,063.01 億美元，比 2022 年 1 至 2 月減少 6.8%；進口總額為 3,894.16 億美元，比 2022 年同期減少 10.2%。⁵自 2022 年 10 月以來，中國出口增長持續下降，在全球景氣不佳的情況下，受限於海外需求低迷，中國未來出口前景可能難以回升，而進口增長大幅下降也顯示國內需求疲軟。

消費方面，由於新冠肺炎疫情期間大量中小微企業倒閉，導致中國失業問題嚴重，31 個大城市城鎮調查失業率為 5.7%，16-24 歲勞動力調查失業率仍高達 18.1%，⁶根據中國人民銀行調查，有 41.2%的民眾認為就業形勢嚴峻、就業難。⁷青年失業、收入減少使得民眾對於經濟前景缺乏信心，進而傾向降低消費、增加儲蓄，2023 年 1 月中國家庭銀行存款規模增加 6.2 兆元人民幣，創下月度新高紀錄，此致使中國民間消費及內需難以提升。因此，在貿易及消費均難以大幅增加、民眾信心不足的情況下，中國政府將只能仰賴投資來拉動經濟成長。

http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202303/t20230331_1938271.html。

⁴ 〈3 月財新中國製造業 PMI 錄得 50.0 回落 1.6 個百分點〉，《財新網》，2023 年 4 月 3 日，<https://pmi.caixin.com/2023-04-03/102015076.html>。

⁵ 〈2023 年 1 至 2 月進出口商品主要國別（地區）總值表（美元值）〉，《中國海關總署》，2023 年 3 月 7 日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/4876078/index.html>。

⁶ 〈1 至 2 月份國民經濟企穩回升〉，《國家統計局》，2023 年 3 月 15 日，http://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202303/t20230315_1937190.html。

⁷ 〈2023 年第一季度城鎮儲戶問卷調查〉，《中國人民銀行》，2023 年 4 月 3 日，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4840082/2023040316305337871.pdf>。

參、「兩會」後中國經濟工作重點與發展挑戰

一、中國政府正致力於提振民間與外商投資信心

當前中國正面臨經濟成長放緩、復甦力道不穩定的局面，「兩會」之後，從中國人民銀行行長易綱、商務部部長王文濤、財政部部長劉昆等財經領導官員多數留任可以看出，中國政府一方面希望借重原本領導班子的經驗以穩定經濟，另一方面也希望藉此穩定外資對於中國經濟發展及持續開放的信心。

再者，從新任國務院總理李強近期的公開發言可以發現，目前中國仍延續前任總理李克強時期的政策路線，先前推出的減稅降費政策，如減徵小微企業和個體工商戶年應納稅所得額不超過 100 萬元人民幣部分所得稅、降低失業和工傷保險費率等均持續施行；李強並不斷強調要堅定支持民營經濟發展、推動數位經濟發展、持續對外開放等。顯見中國政府也意識到，要推動經濟復甦，當務之急是要恢復企業及民眾的信心，而延續前任「市場派」總理的政策方向，將能帶給外界中國經濟政策具備連續性、穩定性，中國會持續推動市場開放的信號，近期阿里巴巴集團創辦人馬雲回到中國的消息被大幅報導，也存在相似的意涵。

二、外商對中國投資展現持續觀望態度

只是，從前述數據可以發現，在消費不振、出口衰退的情況下，雖然中國政府持續釋出鬆綁訊號，但企業對於中國發展前景信心有限，外資企業更顯示出不在中國擴大投資的傾向。根據中國美國商會（AmCham China）3 月發布的《2023 年度中國商務環境調查報告》顯示，有 45% 的受訪者認為中國的投資環境正在惡化，比前次調查上升 31 個百分點；有 55% 的受訪企業表示 2023 年在中國沒有投資計劃或是沒有投資擴大計畫，比前次調查上升 21 個百分點；僅有 45% 的受訪企業表示會將中國列為其近期首要投資地或是前三

大投資地，比前次調查下降 15 個百分點。⁸ 中國歐盟商會（European Union Chamber of Commerce in China）2 月發布的 2023 /2024 年度《上海建議書》也顯示，2022 年 4 月的上海封城已經重創上海營商環境，使得以往上海作為跨國企業區域總部的光環逐漸消失，2022 年有 500 家企業從上海轉往新加坡設立亞太總部。⁹ 顯見隨著中國總體政治、經濟環境的變化，外資對於投資中國的態度也逐漸改變。

此外，自美中貿易戰開打、新冠肺炎疫情發生以來，許多企業開始透過海外生產、調整產能以分散風險。例如，蘋果（Apple Inc.）已經開始分散 iPhone 手機、Apple Watch 等產品的生產組裝基地至印度、越南等國家。經濟學人（The Economist）近期更提出 Altasia（alternative Asian supply chain）這個概念，指出因為地緣政治風險等因素考量，愈來愈多外商企業正在尋求中國以外的生產基地，雖然目前沒有任何單一國家可以取代中國，但亞洲地區的台灣、南韓、日本、印度、新加坡、馬來西亞、越南、印尼、泰國、汶萊、孟加拉、柬埔寨、菲律賓、寮國等 14 國，其加總的總人口數、勞動力以及工資等條件卻可與中國相媲美，故能形成一條替代供應鏈 Altasia，成為外商企業在中國以外的投資選擇。¹⁰ 也就是說，未來外資將會把投資分散到其他國家，亞洲既有的供應鏈情勢將會改變。

三、2023 年中國經濟發展正面臨多項挑戰

在消費、外商投資、出口均受影響情況下，中國政府只能透過固定資產投資拉動經濟成長，以此達成「穩增長」的目標，其中地

⁸ 〈2023 年度中國商務環境調查報告〉，《中國美國商會》，2023 年 3 月，<https://www.amchamchina.org/wp-content/uploads/2023/02/BCS2023.pdf>。

⁹ 〈中國歐盟商會：疫情重創上海國際競爭力僅 12% 歐商願在上海設總部〉，《VOA》，2023 年 2 月 14 日，<https://www.voacantonese.com/a/hong-kong-government-urged-to-hold-off-on-article-23-legislation-20230214/6962291.html>。

¹⁰ “Global firms are eyeing Asian alternatives to Chinese manufacturing,” *The Economist*, Feb 20, 2023, <https://www.economist.com/business/2023/02/20/global-firms-are-eyeing-asian-alternatives-to-chinese-manufacturing>.

方政府專項債券是政府投資的最重要資金來源。根據中國的預算報告，2023 年中國將新增地方政府專項債 3.8 兆元人民幣，預計在第一季應會發行 1 兆元人民幣左右，第二季應會是發債高峰期。

但從數據來看，中國各地方政府如今已然債台高築，截至 2022 年底，中國 31 個省市地方政府負債約 35.1 兆元人民幣，比三年前增長 66%。從地方政府債務率¹¹來看，2022 年地方政府債務率達到 123.5%，比 2021 年提高 20 個百分點，同時也超出中國政府設定的 100% 警戒線，顯示地方政府面臨較大的償債壓力。在 2023 年至 2025 年間，預估中國地方政府融資平台（local government finance vehicles）將有 707.28 億美元的地方政府債務到期。¹²此外，2022 年中國 31 個省市中更有多達 22 個省市的財政自給率低於 50%，包括上海、浙江、廣東等省市的財政自給率均大幅下降，此將使得地方財政更加依賴中央財政轉移支付。然而，受到經濟成長趨緩影響，2022 年中國政府稅收比 2021 年減少 3.5%，因此不論對中央或地方政府而言，二者都面臨龐大的財政壓力。

除了債務金額龐大之外，中國各地方政府如今還面臨高額的債務利息支付壓力，據統計，2022 年地方政府債券利息高達 1.12 兆元人民幣，比 2021 年同期增長 20.8%，利息支出首次突破 1 兆元人民幣。而根據調查，約有三分之一的城市難以支付債務利息費用。¹³於此情況下，各地方政府將地方政府融資平台的收益大部分用於償還債務，預估有 84% 的地方政府融資平台收益被用來為現有債務再融資，但此又將減少地方政府投入基礎建設的資金，也就是說，中國政府意圖透過政府投資拉動經濟成長的做法，將受到地方債務問題的抑制，長此以往將會讓中國經濟成長陷入停滯，進而加深金融體系危機。

¹¹ 地方政府債務率=地方政府債務餘額/地方綜合財力，一般用此指標衡量地方政府償債能力。

¹² “China’s Cities Struggle Under Trillions of Dollars of Debt,” *The Wall Street Journal*, March 6, 2023, <https://www.wsj.com/articles/chinas-cities-struggle-under-trillions-of-dollars-of-debt-c341b6e0>.

¹³ “China’s Cities Struggle Under Trillions of Dollars of Debt,” *The Wall Street Journal*.

在收入減少、支出增加的情況下，各地方政府開始透過削減開支、延遲支付工資等方式因應，財政支出排擠效應（fiscal crowding out effect）亦隨之而生。例如，2022 年北京、天津、上海、江蘇、浙江、廣東等地均開始調降公務員薪資，調降幅度高達 20% 至 40%，有些地方甚至包括租房、交通、購房等一系列補貼也將取消。有些地方則是出現拖欠工資、補貼的情況，影響地方公共服務的提供，例如，黑龍江省一地方政府即因無法支付供暖公司補貼，使得供暖公司停止供熱；河南省商丘市的公共交通運輸公司因為地方政府補貼不足，宣布暫停市區公共交通運輸服務。

中國地方政府這些刪減工資、補貼或是影響公共服務提供的舉措，預料在地方持續面臨財政困難情況下將可能更常出現，或是會有更多地方加入降薪及減少提供服務的行列。但另一方面，在龐大財政壓力下，中國對外投資金額仍持續增加，2022 年中國對外直接投資 1,843.6 億元人民幣，比 2021 年成長 38.7%。中國政府此種一方面因財政困境而刪減民眾福利，另一方面卻又持續擴大對外投資的舉措，長此以往將可能引起民眾不滿及社會抗爭事件，甚至動搖地方幹部對於國家的信心。此前中國政府推動醫保改革，部分原因也是因為地方財政困難，最終在 2023 年 2 月引發抗議。

肆、結論

在歷經三年的新冠肺炎疫情影響後，當前中國經濟正面臨經濟成長放緩、財政惡化等問題，儘管外界普遍認為中國經濟將迎來復甦，但反彈力道及復甦時間仍充滿不確定。2023 年中國經濟在「安全」與「穩增長」兩大目標下，3 月「兩會」召開以後，雖然中國國務院總理李強不斷釋放對外開放訊號，試圖透過補貼優惠政策刺激消費、提振民眾信心與民營經濟發展，但目前看來成果尚不明顯。因此，中國政府一方面希望透過投資帶動經濟成長，但另一方面地方政府債務問題又將迫使地方政府不得不將資金用來償還債

務。而在地方政府債務問題、財政支出排擠效應影響下，一方面投資帶動成長的效益將大打折扣，另一方面地方政府刪除公務員津貼、調降薪資、暫停提供公共服務等作為，也會動搖幹部對於國家的信心，此也都將會衝擊中國整體經濟發展，2023 年中國經濟發展將充滿不確定性。

本文作者林雅鈴為國立政治大學東亞所博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全所副研究員。主要研究領域為：國際政治經濟、中國經濟、經濟安全。

Back to Openness? Challenges for China's Economic Development in 2023

Ya-Ling, Lin

Division of National Security Research

Abstract

After experiencing economic recession in 2022, in 2023, “economic security” and “stable growth” have become China’s top economic priorities. Despite expectations from various parties that China’s economy will rebound, there’s still much uncertainty surrounding economic recovery due to factors such as the US and Europe raising interest rates and weak global demand. This article believes that China will still rely on government investment to drive economic growth, but under the influence of issues such as debt problems, increasing financial systemic risks, lack of consumer confidence, and delayed foreign investment, low investment efficiency and continued borrowing will create hidden dangers for economic development.

Keywords: Debt Problems, Economic Security, Stable Growth, Investment, Consumption

烏雲未散：中共黨國與社會間持續緊張

方琮嫻

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

自習近平正式擔任最高領導人以來，中共的官方政策與文件不僅頻繁出現「國家安全」的關鍵字，更將社會安全與國家安全相連結。習近平在 2014 年 4 月 15 日的中央國家安全委員會第一次全體會議上提出「總體國家安全觀」，強調安全應廣泛涵蓋「政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、資訊安全、生態安全、資源安全、核安全」等於一體。中共並在 2015 年的中共中央政治局審議通過「國家安全戰略綱要」，更明確的以國家安全為由延伸其對於安全的界定。¹由此可見，中共自習近平上任以來就將社會穩定視為政權穩定的重要關鍵之一。²

從二十大會議結果可看出中共對於安全與社會穩定的高度重視。二十大的政治報告中，「安全」是出現最頻繁的關鍵字，次數多達 91 次，遠多於十九大工作報告中的 55 次。另外與十九大報告不同，二十大政治報告特別將「國家安全與社會穩定」獨立出來成為「推進國家安全體系和能力現代化 堅決維護國家安全與社會穩定」段落，顯示中共正式將社會穩定與國家安全連結，使社會穩定成為國家安全，意即其政權穩定的關鍵因素。此外，公共安全治理與社會治理體系為「推進國家安全體系和能力現代化 堅決維護國家安全與社會穩定」段落的第三與四項重點，更加突顯出中共將內部治理問題視為國家安全而非民生議題的思維。

中共對於社會的態度顯示出中國的黨國與社會關係日趨緊張。

¹ 蔡東杰，〈大陸通過新版國家安全法之評析〉，《交流雜誌》，第 142 期（2015 年 8 月），<https://www.sef.org.tw/article-1-129-5012>。

² 張執中，〈大陸審議通過「國家安全戰略綱要」初析〉，《大陸委員會》，2015 年 2 月，<https://www.mac.gov.tw/public/attachment/531715352962.pdf>。

這樣的緊張關係源自於兩者之間「維權」與「維穩」的矛盾——人民期待社會治理體制與相關政策可幫助維護群眾權益，但黨國視社會治理體制為維護中共政權的工具。近年來，中國社會壓力逐漸上升，並且逐漸挑戰中共的政權穩定，使得中共更明確的將社會治理定調為國安（意即其政權穩定）問題，並加大對社會之控制。以下將試圖整理出黨國與社會緊張的原因，並從二十大後的內部動態來分析黨國與社會關係的走向。

貳、黨國與社會關係緊張：「維權」與「維穩」的矛盾

改革開放以來，中國歷經高速經濟成長，但過程中也衍生出諸多社會問題。改革開放的主張「讓一部分人先富裕起來」造成了部分的群體快速致富，產生了區域及城鄉之間的發展與收入差異，貧富不均的現象隨著經濟高速成長與物價上漲日益惡化。改革開放的過程也造成了貪汙腐敗嚴重，官員利用其權勢收賄、尋租、或利用改革開放政策所產生的「漏洞」將公有財產化公為私，中飽私囊。改革開放所帶來的政府物價開放以及經濟高速成長也引發高通膨，影響了人民的生計。此外，國營企業的改革引發了「下崗」失業問題，而農村的年輕人雖在改革開放後到城市打工生活，但這些農民工在城市被視為次等公民，而工作環境上也遭受不平等的剝削，種種問題引發了國企下崗職工與農民工的不滿。

習近平上任後，中國社會問題惡化，貧富不均與貪汙等問題更加嚴重，使得民眾不滿上升。2010 年以來，中國經濟呈現了下行軌道，經濟的衰退在全球新冠肺炎疫情爆發後更加明顯。中國 2011 年的實質 GDP 增長率為 9.55%，自那之後就持續下滑，2020 年全球疫情最嚴峻的時候甚至只有 2.24%，即便在隔年回升至 8.08%，但 2022 年的增長率預估只有 3%（圖 1）。在整體經濟陸續放緩之際，中共為了遏止內部社會問題衍生為對政權的挑戰，選擇對社會加大

其控制作為因應。自習近平上任以來，中共便著力於建構並推動全面性的社會控制體制。2019 年，李克強於當年的兩會報告中提出「楓橋經驗」，顯示出中共意圖推動涵蓋社會全體的控制體制。「楓橋經驗」為 1960 年代初浙江省寧波專區諸暨縣楓橋區（今為浙江省諸暨市楓橋鎮）創造的「發動群眾、對階級敵人加強專政」經驗，雖然中共號稱其具有基層服務和基層矛盾調解等功能，但仍被一些觀察家視為中共要強化對全民監控的機制。³

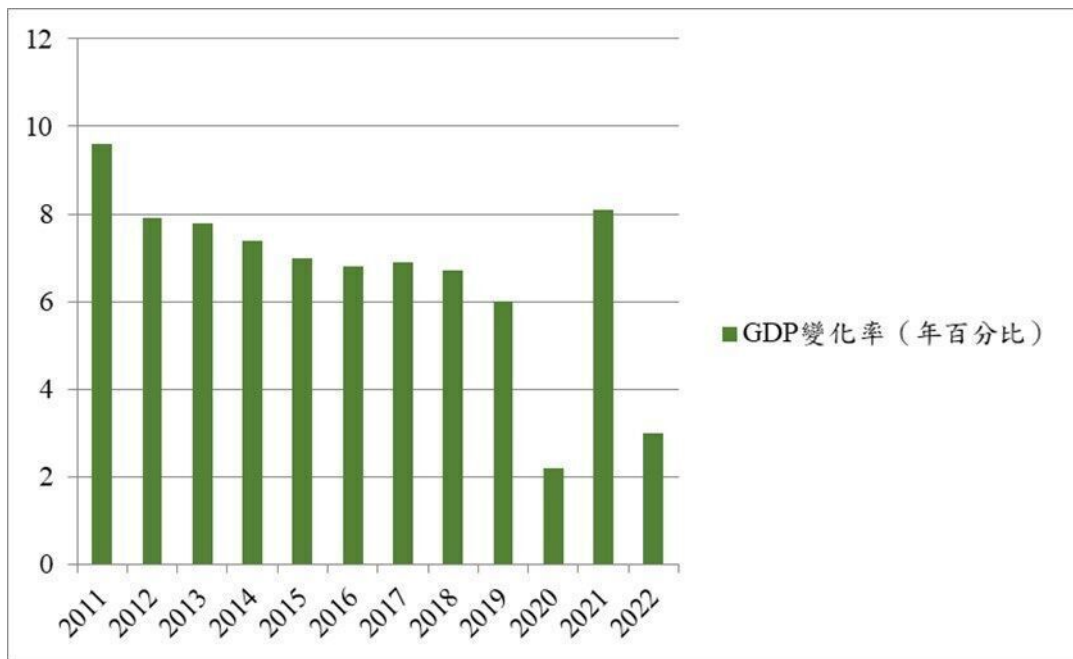


圖 1、中國 GDP 變化率（2011 至 2022 年）

資料來源：方琮嫻整理自〈GDP 增長率（年百分比）〉，《世界銀行》，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2021&locations=CN&start=2011&view=chart>；2022 年數據來自於〈2022 年中國經濟成長率 3% 官方目標近腰斬〉，《中央社》，2023 年 1 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202301170075.aspx>。

中共在新冠肺炎的疫情期間更利用科技強化了其對於社會的控制。例如，在中國各地實施，藉由手機 APP 運作的「健康碼」QR Code 機制為疫情期間的定位追蹤應用程式，本為被各地用來確認民眾健康狀況的電子通行證。但 2021 年的 11 月，一些維權人士表示他們的健康碼被「轉紅」，懷疑他們的健康碼被用官方來做為限制

³ 〈中共重提「楓橋經驗」玄機何在？〉，《新唐人電視台》，2018 年 11 月 16 日，<https://www.ntdtv.com/b5/2018/11/16/a1399517.html>。

他們行動的數位工具。而在隔年的 6 月，多名河南村鎮銀行的存戶發現他們的健康碼被莫名轉紅，他們因而無法到河南上訪抗議銀行當局不讓他們取款的作為。河南村鎮銀行的事件涉及中國各地數十萬的存戶，突顯出中國政府將維穩矛頭從個別人士轉向普羅大眾的趨勢。⁴中共藉由這些機制強硬鎮壓民意，而當中國人民發現他們身處一個充滿困難，自身權益受損卻無法申訴的環境時，民怨累積導致社會抗爭行為增加。

上述的社會問題以及中共對於社會的高壓掌控引發了內部的矛盾，使得抗爭上升。以勞工抗爭為例，⁵2013 年至 2018 年已逾 1 萬 406 起勞工抗爭事件。⁶官方受理的勞動爭議案件自 2003 年至 2021 年在整體上也呈現了上升的趨勢，2021 年的案件量為 2003 年的 5.5 倍多（圖 2）。⁷從勞工抗爭事件與官方受理的勞動爭議案件皆顯示，習近平執政時期的社會抗爭並沒有降低。

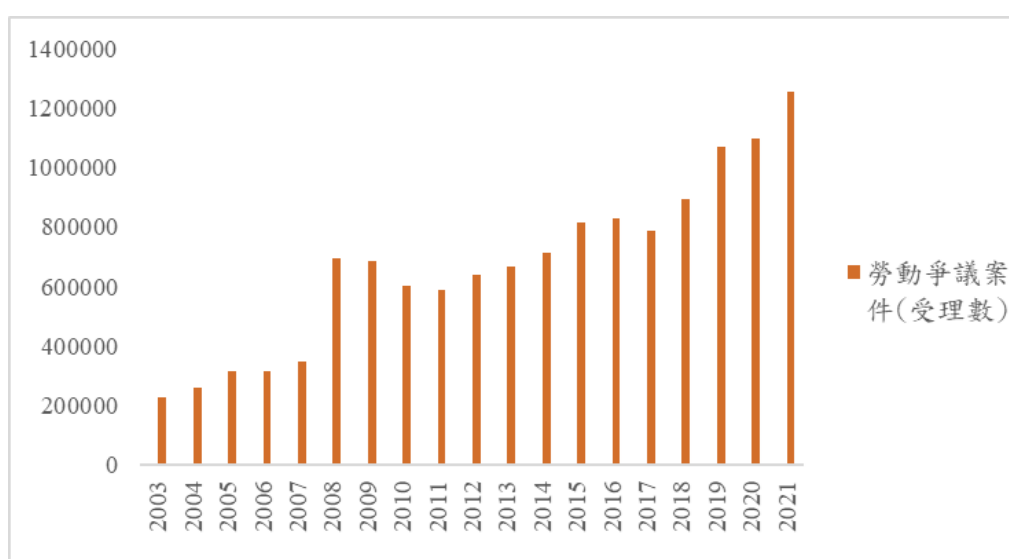


圖 2、中國勞動部門受理之勞動爭議案件變化（2003 至 2021 年）

資料來源：方琮嫻整理自 2004 年至 2022 年《中國統計年鑑》（北京：中國統計出版社）。

⁴ 方琮嫻，〈中國「健康碼轉紅」事件的社會警訊〉，《國防安全研究院即時評析》，2022 年 6 月 23 日，<https://indsr.org.tw/focus?uid=11&pid=380&typeid=22>。

⁵ 勞工並非中國唯一的社會運動類型，但因勞工抗爭及爭議案件的數據較其他類型完整，故引用勞工抗爭與爭議案件說明。

⁶ 〈工人集體行動地圖〉，《中國勞工通訊》，<https://reurl.cc/d7Nze6>。

⁷ 2003 年的勞動爭議案件量為 226,391，2018 年為 894,053。

疫情爆發後，中國民眾對政府的觀感惡化。去（2022）年 4 月至 6 月，上海市政府在遵循清零政策下實行了為期兩個月的封控，其嚴格程度超出一般人的想像，不僅對上海的經濟造成了巨大的損失，也引發了很多民生物資上的供給不足甚至是「就醫難」等問題，即便中共快速的審查互聯網並刪除對其不利的言論，仍舊無法抵擋網民散播不滿情緒，甚至有部分居民違反規定，離開其住所到外面示威抗議。自那之後，清零政策繼續挑起民怨：2022 年 9 月下旬，貴州省的一輛載滿隔離居民的巴士翻車，車上的 47 名乘客全部死亡。這起事故在互聯網上引發了廣大的批評。10 月 13 日，在中共召開二十大的前幾天，一名男子在北京的四通橋上掛了兩條橫幅並焚燒輪胎，以此來抗議中共的清零政策與統治。這一消息很快在互聯網流傳開來，該抗議人士甚至被稱為「新坦克人」（意指 1989 年天安門運動時擋在坦克車前端的抗議人士）。10 月下旬，西藏有數百人走上街頭，抗議嚴厲的清零措施。發生抗議活動的拉薩市已經被封鎖了約三個月。⁸這些案例顯示，中國的社會抗爭有跨群體及跨省區的趨勢。

參、二十大後的黨國與社會：矛盾激化

綜上所述，當今的中國黨國與社會之間不僅因「維權」與「維穩」期望不同而產生摩擦，雙方的互不信任更導致關係緊張。從幾個跡象可推估，中共將旋緊其對於社會的控制。第一、中共所面臨的社會問題與經濟放緩、生產過剩有所連結，有其結構性因素，這使得中共很難用政策來回應人民的需求，在確保政權穩定的情況下反而提高了其選擇以強硬手段來壓制社會抗爭的動機。第二、二十大後的人事安排代表中共沒有放鬆其對於社會監視與掌控的動機。這屆的政治局常委當中，時任上海市委書記的李強在 2022 年期間於上海實施強硬清零，使一些人質疑他的能力。另外一位是蔡奇，他

⁸ 洽敏，〈從抗疫到抗議，不被清零的中國人民之聲〉，《地球圖輯隊》，2022 年 11 月 21 日，<https://dq.yam.com/post/15131>。

的資歷和專業水平不如李克強、汪洋和胡春華，而他作為北京市委書記的表現，像是驅逐「低端人口」、拆除沿街違法建築和廣告牌，以及「煤改氣」等，皆引起了強烈的批評。李強與蔡奇能夠破格取得中共最高層領導位置，意味著以習近平為核心的中共高層除了以執行習近平意志為主要任務外，將繼續甚至加強其對於社會強硬的作風。⁹第三，以這屆的政治局委員組成來說，有兩點值得注意。一是有五位具有製造業及高科技業經歷的技術官僚被提拔，二則是沒有女性委員。這顯示習近平及中共高層亟欲於突破西方技術的封鎖，反之公民社會、性別平等議題並沒有在中共的優先考量中，¹⁰代表中共藉由政策或者是公民社會來緩解社會問題的可能性不高。

中共於二十大之後對社會的持續控制將導致社會反彈，提高人民抗爭示威的可能。中共二十大結束後，新疆的烏魯木齊爆發了疑因封控不當導致 10 人喪生火災的慘劇，引爆中國多處城市人民哀悼和高舉白紙「無言的」抗議政府封控政策。在這最近一波的抗爭活動中甚至有人高喊「共產黨下台」、「習近平下台」，顯示出人民除了高度不滿外也開始明確地將中共高層視為問責對象，媒體因這些抗議者高舉白紙而稱其為白紙運動。而今（2023）年跨年元旦期間，中國各地發生民眾違反政府燃放煙花（火）禁令的抗爭事件，而在這些個別的抗議行動中甚至有兩則衍生成大規模抗爭事件。筆者認為，白紙運動的發生代表人民對於中共已產生高度的不信任感，而白紙運動之後防疫鬆綁，造成了各地疫情爆發以及諸多的亂象，更加深了民眾對於中共當局的不滿。¹¹中共即使意識到近年來中國人民在經歷內部多起「天災人禍」後已對政府產生高度不滿，

⁹ 李韻，〈中共新常委現身 蔡奇獲破格提拔入常惹議〉，《大紀元》，2022 年 10 月 23 日，<https://www.epochtimes.com/b5/22/10/23/n13851119.htm>。

¹⁰ 山海，〈中共二十大：解讀政治局 24 人名單背後六種政治意涵〉，《BBC 中文網》，2022 年 10 月 28 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-63422621>。

¹¹ 方琮嫻，〈中國的煙花運動：社會開始挑戰中共底線〉，《國防安全研究院即時評析》，2023 年 1 月 6 日，<https://indsr.org.tw/focus?typeid=0&uid=11&pid=556>。

但仍選擇以強硬鎮壓社會的方式因應。不過白紙及煙花運動也顯示，儘管黨國的鎮壓力度越來越大，中國社會仍有抵抗力。在中國整體經濟仍低迷的情況下，社會矛盾恐將更激烈，引發更多社會抗爭。

肆、結論

近年來，中共高度重視社會治理，而從中共提出「總體國家安全觀」起，中共就將社會治理視為國家安全問題。中共的思維源自於社會內部的「不安全」——雖然改革開放造成了中國經濟快速成長，但分配不均等問題使得中國內部「維權」意識抬頭，社會抗爭也隨即上升，而習近平上任之後因經濟成長放緩，在新冠肺炎疫情爆發後更加惡化，導致原本的分配不均更加嚴重，激化了社會衝突。而中共自習近平上任後強調「維穩」目標，提高對社會的控制，卻使得黨國與社會的關係更加緊張。筆者認為，從中國的整體經濟走向、二十大後的高層人事安排可看出中共將持續旋緊對於社會的控制，但民眾的不滿持續累積，白紙及煙花運動顯示，民眾將不畏中共的壓制而繼續以抗爭形式表達需求與意見，因此黨國與社會關係將更加緊張。

中國黨國與社會的緊張狀態將提高中共藉台海情勢轉移內部壓力的機率。從中共在二十大的報告內容與人事安排看來，中共仍舊不放棄武力攻台，並持續為攻台及可能發生的後續衝突而做準備。在這樣的前提下，中共可能透過灰色地帶的行為，如共機擾台、經濟脅迫、網路攻擊等方式來影響台灣，試圖分化並造成台灣內部混亂，並以此來進行對中國內部的宣傳與壓力轉化。

本文作者方琮嫻為美國加州大學聖地牙哥分校政治學博士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。主要研究領域為：政治經濟、東亞政治、中國政治、國家與社會關係、中央與地方關係。

Party-State and Society Relations in China: persistent tensions

Christina Chen

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

Since Xi Jinping came to office, the Chinese Communist Party (CCP) has regarded social stability as crucial to the stability of its regime, and in last year's 20th party congress, social stability emerged as a top priority, and was deemed as important to the safeguarding of China's national security. The CCP's emphasis on social stability stems from rising instability. China's market reform and opening have resulted in rising income inequality and other social problems. After Xi Jinping came to power, economic slowdown and the Covid pandemic further exacerbated these social problems. To prevent intensifying social discontent from challenging its rule, the party under Xi has tightened its grip on society, prompting people to express grievances through protests and other collective actions. In other words, society has become increasingly discontented, but the party-state has responded with repression and control. This pattern of interaction will continue after the 20th National Congress, not only increasing tensions between party-state and society, but also potentially prompting the CCP to divert internal pressure with gray-area conflicts, thereby increasing tensions in the Taiwan Strait.

Keywords: Party-State and Society Relations; 20th Party Congress; Social Protests

中國威脅與日本防衛因應

林柏州

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

隨著中國崛起於 2010 年 GDP 超越日本成為世界第 2 大經濟體，軍事發展不透明，且日益展現強勢作為。目前解放軍兵力規模位居全球第 2；近十年來軍費每年仍以高於 5% 成長率擴增；經常性派遣公務船隻針對周邊國家海空域實施常態性騷擾，不吝於展現攻勢性軍事作為，希望改變區域現狀。雖然近期日、中兩國領導人希望構築「建設與穩定的日中關係」，但對於中國對外強勢姿態及軍事動向，日本《2023 年外交藍皮書》形容是日本及國際社會「嚴重關切的問題」，對於維護國際社會和平與穩定、以法治為基礎的國際秩序，則是日本「最大的戰略挑戰」。¹ 本文將就日本近期防衛政策有關朝向中國威脅方向轉變進行討論，側重於安倍政府以後的調整。

貳、戰略方向的應對

一、以「自由開放的印太」理念做為區域合作的基礎

2022 年 12 月，由岸田內閣領導的國家安全保障會議及閣議通過《國家安全保障戰略》、《國家防衛戰略》、《防衛力整備計畫》等「安保三項文件」，言明鑑於美中戰略競爭的國際戰略環境挑戰，日本將依循「自由開放的印太」（Free and Open Indo-Pacific, FOIP）理念，與同盟國、理念相近國及夥伴國合作，以確保國際法秩序與區域和平穩定。² 此一政策宣示顯示岸田內閣延續安倍晉三於

¹ 日本外務省，《令和 5 年版外交青書》，2023 年 4 月 10 日，頁 5、<https://reurl.cc/OVnK4X>。

² “National Security Strategy of Japan,” *Cabinet Secretariat of Japan*, December 16, 2022, <https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-e.pdf>.

2016 年 8 月所提出的「印太」理念，並成為近年各國應對區域挑戰的「合作之鑰」，從美國川普（Donald Trump）政府到拜登（Joe Biden）政府，³從歐盟、東協、法國、德國到印度、加拿大、澳洲等國，均各自提出印太戰略或政策，⁴廣泛加強各領域合作。

岸田在 2023 年 3 月印度的演講，提出實踐「自由與開放的印太」政策的新四大支柱：一、和平原則與繁榮規則：反對使用武力片面改變現狀，堅持和平原則，促進自由、公平的經濟秩序；二、應對印太挑戰：強化每個國家社會韌性，在氣候環境、糧食安全、全球公衛、災防及網路等全球共同利益擴大合作；三、建立多層的連結：強化區域人員、知識專業及數位連結；四、安全運用海空域：強化海洋法治、海洋執法、海洋安全，促進安全穩定使用空域。⁵可觀察出貫穿每個支柱的仍是維護以法律為基礎的國際秩序。

二、強化「日美同盟」嚇阻與應對能力

岸田內閣通過的「安保三文件」指出，「日美同盟」做為確保日本安全的基石，必須在更多領域有更多的雙邊協調及合作，針對同盟能力進行現代化，方可防範區域國家透過武力片面改變現狀。這些領域包含防空、反水面戰、反潛戰、地雷戰、兩棲作戰、空降作戰、情報、監視、偵察和瞄準（ISRT）、資產和設施保護及後勤

³ The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States* (D.C.: The White House, 2022), <https://reurl.cc/Q4VGV0>; Bureau of East Asian and Pacific Affairs, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision* (D.C.: Department of State, 2019), <https://reurl.cc/d7qlqq>; The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report* (D.C.: The Department of Defense, 2019), <https://reurl.cc/V8mQm6>; The White House, *The U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific* (D.C.: The White House, 2018), <https://reurl.cc/3ObpW0>.

⁴ “The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific,” *European Commission*, September 16, 2021, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf; “The Indo-Pacific region: a priority for France,” *Ministry for Europe and Foreign Affairs*, <https://reurl.cc/rLKAAb>, September 16, 2021, <https://reurl.cc/rLKAAb>; “Policy guidelines for the Indo-Pacific region,” *German Federal Foreign Office*, September 2, 2020, <https://reurl.cc/AdbYx3>; “Foreign Minister Maas on the adoption of the German Government policy guidelines on the Indo-Pacific region,” *German Federal Foreign Office*, February 9, 2020, <https://reurl.cc/WD87bx>; “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” *Association of Southeast Asian Nations*, June 23, 2019, <https://asean.org/asean-outlook-on-the-indo-pacific/>.

⁵ Kishida Fumio, “The Future of the Indo-Pacific,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, March 20, 2023, <https://reurl.cc/4Qn96X>; “New Plan for a ‘Free and Open Indo-Pacific (FOIP)’,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, March 20, 2023, <https://www.mofa.go.jp/files/100477660.pdf>.

補給等領域合作。再者，日本針對行使武力經過 2014 年有關解禁「集體自衛權」、2015 年武力行使新三要件及國會通過的「和平安全法制」，⁶已為自衛隊支援盟軍作戰及海外派兵提供法律基礎，日美將共同提升軍事整備、作業互通性（interoperability）及實戰化演訓。

未來針對 2015 年修訂的第 3 版《美日防衛合作指針》，應會有進一步修訂，以確認美日兩國的作戰分工。另外，考量日本周邊安全環境係二戰結束以來最為嚴峻與複雜的時刻，日本仍將秉持和平國家，不成為軍事強權，堅持「專守防衛」、「非核三原則」等基本方針，也延續安倍在 2013 年所提出的「積極和平主義」理念，加強日本在國際和平安全繁榮的貢獻。

參、防衛政策的轉變

一、建立多次元統合防衛力

日本面臨的安全威脅日益複雜多樣，作戰方式也大幅改變，特別是中國大力發展各類精準導引飛彈、網路戰、電磁頻譜戰、太空領域等作戰能力，同時結合成熟的假訊息及認知戰等手段運用，不但作戰領域更多樣化，作戰節奏也更加快，這些發展均增加日本確保防衛能力的挑戰。根據 2022 年《國家防衛戰略》，日本延續《2019 年防衛計畫大綱》將朝向「多次元統合防衛力」（Multi-Domain Defense Force）進行自衛隊整建，希望讓自衛隊成為具備網路、太空及電磁波等多領域戰力的部隊。

日本將透過整體政府模式（whole-of-government）強化太空、

⁶ 所謂武力行使新三要件：（一）對日本發生武力攻擊，或與日本關係密切的國家遭受武力攻擊，威脅日本生存，並根本顛覆國民生命安全及自由與追求幸福的權利；（二）為排除此狀況別無其他適當手段可運用；（三）武力行使則應限於最小、必要限度。「和平安全法制」則包含《自衛隊法》、《重要影響事態安全確保法》等 10 項修正案及新法《國際和平支援法》，“Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan’s Survival and Protect its People,” *Cabinet Secretariat*, July 1, 2014, p.p. 7-8, <https://reurl.cc/Y8DX94>；〈「和平安全法制」の概要〉，《內閣官房》，2015 年 9 月 19 日，<https://is.gd/LIHrTR>。

網路及電磁波領域能力，例如研發部署衛星、雷達等裝備強化「太空領域覺知」（Space Domain Awareness, SDA）能力，⁷以強化網路作戰，防衛省也將強化電磁頻譜管理與抗擊能力、建構具韌性的指管系統。未來將航空自衛隊改稱「航空宇宙自衛隊」（Air and Space Self-Defense Force），將納編 2020、2022 年成立的 2 個宇宙作戰隊，強化太空戰力發展，結合軍民、美日太空資產運用，確保日本具備太空作戰的優勢。在指管情報能力方面，將提升防衛省情報本部有關各類情報的整合分析能力，強化資料收集與分析能力，建立即時共享系統，導入人工智慧（AI）等技術運用，並創設「常設統合司令部」（Permanent Joint Headquarters）負責三軍作戰指揮，以強化陸海空聯合作戰指揮效能。⁸

二、強化西南諸島防衛態勢

隨著中國軍事力量擴張，來自東海的軍事威脅增加，從空中自衛隊緊急起飛偵測與識別次數，2021 年針對中共軍機為 722 次、俄羅斯僅 266 次；中共公務船於鄰接區水域進行騷擾，2021 年是 332 日、1222 艘，⁹海空軍事活動呈現上升趨勢；習近平 2023 年 3 月訪俄，兩國也同意未來共同組織定期海上、空中聯合巡航和聯演聯訓。對此一發展，日本希望加強西南方面的軍事監控及部署，且自 2012 年即已開始規劃防衛重心向南西諸島轉移。

依據 2013 年公布的《防衛計畫大綱》（25 大綱），陸續在 2016 年成立空自第 9 航空團（聯隊）、陸自與那國沿岸監視隊，

⁷ 美國太空司令部在 2019 年將「太空狀況覺知」（space situational awareness, SSA）改為「太空領域覺知」（space domain awareness, SDA）。意思為識別、特徵化和瞭解與太空領域相關的任何被動或主動因素，這些因素可能會影響太空操作，從而影響我們國家的安全、經濟或環境，詳見 Sandra Erwin, “Air Force: SSA is no more; it’s ‘Space Domain Awareness,’” *Space News*, November 14, 2019, <https://reurl.cc/k19NYL>; Theresa Hitchens, “New SMC Focus: Space Control, ‘Domain Awareness,’” *Breaking Defense*, October 21, 2019, <https://reurl.cc/9V0XDO>.

⁸ “National Security Strategy of Japan,” *Cabinet Secretariat of Japan*, December 16, 2022, <https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/221216anzenhoshou/nss-e.pdf>; “National Defense Strategy,” *Ministry of National Defense of Japan*, December 16, 2022, <https://reurl.cc/Q42b60>.

⁹ Ministry of Defense, *Defense of Japan 2022* (Tokyo: Ministry of Defense, 2022), pp .43, 50, 241, <https://reurl.cc/Y8kRDo>.

2017 年成立空自「南西航空方面隊」，由原「南西航空混成團」升格而成，所屬「南西航空警戒管制隊」亦同步升格為團（聯隊）；2019 年成立陸自宮古警備隊，成立奄美警備隊、反艦飛彈部隊及地對空飛彈部隊；2020 年陸自第 7 高射炮特科群移防宮古島、成立陸自反艦飛彈中隊駐防宮古島；¹⁰2023 年成立陸自八重山警備隊，有關部署可有效監視及打擊來自中國的海空軍事目標。至於 2018 年成立陸自「水陸機動團」（兩棲部隊），由原西部方面隊普通科（步兵）聯隊改編而成，以建立奪島作戰能力為主，此項軍事能力建置將可強化南西諸島島嶼防衛。

三、提升反擊能力

鑒於日本周邊國家飛彈打擊力已大幅提升，北韓近期頻繁試射短程、中程遠程或極音速飛彈；中國加強火箭軍實戰化訓練，2022 年 8 月擾台軍演有 5 枚飛彈射入日本專屬經濟海域（EEZ），且未能及時掌握整體飛彈發射概況。依據 2022 年 12 月所通過的《國家安全保障戰略》、《國家防衛戰略》等文件指出，擁有對敵領土實施遠距打擊能力，將可防止敵軍進一步攻擊，有效增強嚇阻能力。擁有此項能力一改 2013 年《國家安全保障戰略》重視近海防禦、維護海上交通線（Sea Lanes of Communication）安全的思維，¹¹更加重視自身防衛能力的投資。

日本將建構「遠距防衛能力」（Stand-off Defense Capabilities）、「整合（整體）防空與飛彈防禦能力」（Integrated Air and Missile Defense Capabilities）及「無人防禦能力」（Unmanned Defense Capabilities），包含 12 式增程型反艦飛彈（陸基、艦射、空射）、極音速巡弋飛彈（Hypersonic Cruise Missile,

¹⁰ Ministry of Defense, “Fig. III-1-2-2 Establishment Status of Major Units in Kyushu/Southwestern Region (since 2016) [conceptual diagram],” *Defense of Japan 2022* (Tokyo: Ministry of Defense, 2022), <https://reurl.cc/WDbkkk>, p.249.

¹¹ “National Security Strategy,” *Cabinet Secretariat*, December 17, 2013, <https://is.gd/0pyxwx>.

HCM)、極音速滑翔彈(Hypervelocity Gliding Projectile, HVGP)、島嶼防衛反艦飛彈及 F-35A 聯合打擊飛彈(Joint Strike Missile)、F-15 聯合空對艦遠距飛彈(Joint Air-to-Surface Stand-Off Missile)、艦載軌道砲等案,¹²相關能力主要針對敵基地、船艦等目標建立遠距(stand-off)精準打擊的反擊能力,其中川崎重工(KHI)在 2023 年 3 月東京防衛與安全裝備展(Defense and Security Equipment International, DSEI)展出「島嶼防衛反艦飛彈」(島嶼防衛用新對艦誘導彈),開發預算自 2018 年開始即由防衛省支持。¹³未來亦將成立 2 個極音速飛彈聯隊、2 個彈道飛彈防衛隊,以強化嚇阻態勢。

四、構建整合防空能力

來自北韓、中國、俄羅斯的防空威脅正朝向多彈頭、變軌、極音速、長程及無人載具方向發展,日本自 2004 年開始發展以愛國者 3 型飛彈(Patriot-3, PAC-3)、神盾級護衛艦高低搭配構成的防空能力顯然已不符運用。¹⁴因此,須強化運用美日聯合情監偵系統進行探測、識別及鎖定,整合艦載神盾系統(Aegis)、E-2D 預警機等整建多層防空系統。

日本自 2018 年開始升級「自動警戒管制系統」(Japan Aerospace Defense Ground Environment, JADGE),預劃在 2027 年完成警戒管制雷達(FPS-3 升級、FPS-5、FPS-7)、地對空飛彈研發與部署,增加部署神盾艦(4 艘金剛級、2 艘愛宕級、2 艘摩耶級),採購標準 6 型防空反艦飛彈,升級艦載標準 3 型飛彈(SM-3

¹² 日本防衛省,《我が国の防衛と予算 令和 5 年度概算要求の概要》(東京:防衛省,2022 年),https://www.mod.go.jp/j/yosan/yosan_gaiyo/2023/yosan_20220831.pdf。另《國家防衛戰略》於過去稱《防衛計畫大綱》,是以十年為基準規劃兵力整建,日本閣議曾分別在 1976 年、1995 年、2004 年、2010 年、2013 年、2018 年進行修訂,本次修訂更為現名;第三份文件《防衛力整備計畫》,舊名《中期防衛力整備計畫》,則以 5 年為基準進行裝備構建,自 1986 年迄今已訂頒九次。

¹³ Yoshihiro Inaba, "DSEI Japan 2023: KHI Unveils New Anti-Ship Missile," *Naval News*, March 15, 2023, <https://reurl.cc/pLp1Vr>.

¹⁴ Ministry of Defense, "2. Response to Missile Attacks," *Defense of Japan 2022*, pp. 250-252.

Block IIA) ，使攔截範圍擴增為 1,200 公里，採購 SPY-7 海基神盾雷達船艦（即 2020 年 6 月取消的陸基神盾備案），加強研發導能武器（directed-energy weapons），整建「整合防空與飛彈防禦」能力，並開展無人載具攻防技術等先進技術研究，爭取不對稱優勢，以應對各式空防威脅。

五、加強與理念相近夥伴國安全合作

2022 年 11 月、2023 年 3 月岸田與韓總統尹錫悅兩度舉行日韓高峰會，這是兩國面對中國、北韓及俄羅斯安全威脅下，做出的戰略調整。兩國除恢復 2014 年情報保護、物資勞務相互提供等協議，解除貿易限制，也確認美日韓三邊軍事合作的重要性，¹⁵4 月兩國立即舉行「日韓安全保障對話」；未來三邊軍事演訓指日可待。再者，日美印澳「四方安全對話」（QUAD）已於 2021、2022 年舉行領袖會議、外長會議現已在供應鏈、疫情等強化合作，未來將擴大合作議題。¹⁶另外，日澳也積極建構「特殊戰略夥伴關係」，持續舉行 2+2 會談、演訓、科技合作，促進日澳美三邊常態性諮商與合作。

除此之外，印度為「特殊戰略與全球夥伴關係」，將優化 2+2 會談，促進軍種交流、防衛技術、海上及網路安全；與英國、法國、德國、義大利將強化聯合演訓、防衛裝備與技術合作、機艦互訪，日英義將進行下一代戰機聯合研發；¹⁷日本也在擴展與北約、歐盟等組織於確保國際秩序及印太安全等議題合作；¹⁸與菲律賓、越南將持續強化雙邊安全合作。岸田希望促進多邊、多層防衛合作

¹⁵ “Japan-ROK Summit Meeting,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, March 16, 2023, <https://shorturl.at/uzMNY>; “Japan-ROK Summit Meeting,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, November 13, 2022, <https://is.gd/XQGSYQ>.

¹⁶ “Japan-Australia-India-U.S.(Quad) meetings,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, September 27, 2022, https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1e_000396.html.

¹⁷ “Announcement of joint development of next-generation fighter aircraft by the leaders of Japan, Italy and the United Kingdom,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, December 9, 2022, <https://is.gd/5f8uvB>.

¹⁸ “National Defense Strategy,” *Ministry of Defense of Japan*, December 16, 2022, <https://reurl.cc/Q42b60>.

與交流，並在軍隊互惠准入、物資勞務相互提供、防衛裝備與技術轉移等建立更為機制性的合作框架。

肆、結論

日本防衛省 2023 年編列 5 兆 5947 億日圓（約 1 兆 2000 億元臺幣）防衛預算，已超過 GDP 的 1%，朝向北大西洋公約組織（NATO）2002 年設定之 2% 目標邁進。根據《防衛力整備計畫》未來 10 年所需經費來源，將會自 2027 年以增稅方式支應。根據日本經濟新聞民調，約有 55% 的受訪者支持防衛費增加。

另根據日本外務省公布的《2023 年外交藍皮書》表明，「台灣是極重要的夥伴與朋友，共享自由、民主、人權、法治等基本價值、緊密經濟關係與人員交流，依據 1972 年《日中聯合聲明》下維持非政府間的務實關係」，¹⁹岸田內閣 2021 年 11 月就任，除延續 2021 年 3 月「美日 2+2」聯合聲明強調，「台灣海峽和平穩定的重要」、4 月「美日領袖峰會」聯合聲明加入「鼓勵兩岸議題和平解決」等基調。岸田 2023 年 2 月在第 4 屆「東京全球對話」、防衛大學校畢業典禮致詞均表示，親眼目睹以武力改變現狀成為現實，對「今日烏克蘭，明日東亞」懷抱強烈的危機感。²⁰相關想法不斷在 G7、G20、東亞峰會、東協峰會等國際場合發出強烈呼籲，²¹足見日本積極強化與主要國家合作，以應對區域安全挑戰的努力。

本文作者林柏州為淡江大學國際事務與戰略研究所博士候選人，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。主要研究領域為：印太區域安全、中共軍事、國防軍事。

¹⁹ 此為日本官方對台日關係的一貫用語，詳見《外交青書 2023》（東京：日本外務省，2023），頁 51，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100488910.pdf>；Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Diplomatic Bluebook 2022* (Tokyo: Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2023), <https://reurl.cc/V82vDR>, p. 50.

²⁰ “Tokyo Global Dialogue,” *Prime Minister's Office of Japan*, March 20, 2023, <https://reurl.cc/MR25x4>.

²¹ “G7 Japan 2023 Foreign Ministers’ Communiqué,” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, April 18, 2023, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100492725.pdf>.

China Threat and Japan's Defense Response

Po-Chou, Lin

Division of Chinese Politics, Military and Warfighting Concepts

Abstract

After the end of the Cold War, Japan's key security threat has changed from Russia to China. Japan gradually adjusted its defense policy to lift the ban on the right of collective self-defense and to send troops overseas. In response to the challenges from a rising China, the Abe cabinet proposed the vision of a "free and open Indo-Pacific" in 2016. The vision is in line with the US "Indo-Pacific Strategy". "Free and Open Indo-Pacific" became the basis for expanding cooperation with like-minded countries. In Japan's Defense Architecture reorganization, Abe established the National Security Council, passed the first ever "National Security Strategy", and adjusted military posture, in particular strengthening defense deployment on the Southwest Islands. Since the Kishida Cabinet took office, it has continued to adjust its defense policy. In response to intensified geostrategic competition, Japan has decided to develop stand-off defense capabilities, strengthen counterstrike capabilities, and substantially increase the defense budget; it has also continued to expand cooperation with countries with similar thinking, hoping to maintain peace and security and stable international order.

Keywords: Indo-Pacific, China Threat, Japan Defense, US-Japan Alliance

中共兩會之後的朝鮮半島安全情勢

林志豪

國家安全研究所

壹、前言

韓國與中國自 1992 年 8 月 24 日建交，至今已邁入第 31 年。過去韓國為了促進經濟貿易發展和穩定周邊地緣關係，改變外交戰略，全面發展韓中關係。¹雖然韓中建交之後積極擴大交流，然而最為核心的北韓問題，中國自始至終採取消極態度，2000 年以後，韓中關係發展迅速，前韓國總統朴槿惠於 2015 年出席「中國人民抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利紀念活動」，也是少數出席觀禮閱兵典禮的民主國家領袖，這是韓中關係最融洽的時期，也可看作是韓中兩國的蜜月期。²然而自從韓國決定引進薩德飛彈系統，加強防範北韓飛彈威脅之後，兩國關係急轉直下。中國採取前所未有的強硬政策，讓雙方過去在歷史文化、朝核問題、環境污染等累積已久的不滿和矛盾逐漸暴露出來。

貳、韓中關係當前課題與未來挑戰

一、韓中關係當前課題

2019 年 3 月香港爆發反送中運動當時，韓國國內發生數起韓國學生與中國留學生衝突事件與非法破壞事件之後，韓國民間反中情緒因此急劇上升。另外中國漁民長期非法越界在韓國海域作業，也是韓中兩國之間長期未解的問題，韓中漁民衝突事件時有所聞，也

¹ 在韓中建交之前，韓國與北韓先後於 1991 年加入聯合國，「兩國韓國 (Two Korea)」獲得國際普遍承認，南北韓也不再堅持「朝鮮半島唯一合法政權」。韓中建交則是象徵基於革命情感的「朝中傳統友誼關係」正式終結。蘇聯解體和韓中建交是影響南北韓的主要兩大事件，並持續影響至今。

² 有關韓國與中國之間歷屆高層互訪、外交公報等相關內容，可參閱中國外交部網站。〈中國同韓國的關係〉，《中國外交部》，2022 年 10 月，<https://reurl.cc/85EL4R>。

曾發生多起中國漁民與韓國海洋警察武裝衝突事件。³

對於韓國國內的反中情緒，中國曾多次藉由各種管道加強溝通，在政治、學術、經濟等多方領域進行對話，擴大第二軌外交。然而，中國近期不斷擴大發展軍事規模，對於北韓問題依舊採取消極默許的態度，甚至試圖在各方面牽制台韓關係。⁴

二、韓中兩國在安保領域的矛盾

以東北亞關係而言，真正的「韓中關係」實際上始於 1980 年代末期，相較於「日中關係」，韓中關係開始的時間相當的晚。韓國是台灣在東亞最後一個斷交的國家，所涉及的問題爭議也與日本的情況完全不同。韓中關係主要集中在經貿發展、北韓問題為主的「韓朝中」對話機制等。韓中雙方建交當時，對於未來的安保問題，幾乎無任何預想規劃，也因此不斷累積矛盾，導致雙方在安保領域的矛盾越積越深。隨著韓國加入北約亞太夥伴國成員（NATP+AP4），於 2022 年 11 月在北約設立代表部，成為北約「積極的夥伴」，使得韓中之間的安全矛盾更加明顯。⁵

為了應對北韓的非對稱戰力威脅，以及中國在朝鮮半島安全的消極作為，韓國將全面加深與美國之間的合作，重新恢復韓日共同防衛機制。但是伴隨而來的是韓中在安全領域的摩擦。在北韓議題方面，中國可能會採取更多有利北韓的策略，試圖維持朝鮮半島對

³ 韓中兩國海岸距離約 240~400 海里，韓國濟州道的馬羅島距離中國浙江省的「童島」約 210 海里，雙方主張的專屬經濟海域（EEZ）互有重疊，因此韓中兩國曾在 2000 年簽署《韓中漁業協定》，規定雙方在爭議海域的漁船數量和漁獲量，但仍有不少中國漁船越界進入韓國領海，與韓國漁船和海警發生衝突。〈한-중, 이어도 놓고 EEZ 신경전〉，《동아일보》，2011 年 7 月 28 日，<https://reurl.cc/o0a3Yv>；〈5 년간 상대국 EEZ 에서 조업한 어선척수, 중이韓 6 배 넘어〉，《연하뉴스》，2022 年 10 月 4 日，<https://reurl.cc/Ge3YNv>。

⁴ 中國外交部發言人毛寧曾經向韓國外交部長朴振公開呼籲「如果韓方需維護朝鮮半島的和平穩定，就需要尊重中國的主權和領土完整，恪守一個中國原則，審慎處理臺灣問題」。〈2023 年 2 月 27 日外交部發言人毛寧主持例行記者會〉，《中國外交部》，2023 年 2 月 27 日，<https://reurl.cc/d7gkl8>。

⁵ 〈나토 한국대표부 개설...나토 “한국은 적극적 파트너”〉，《미국의 소리》，2022 年 11 月 23 日，<https://reurl.cc/qklqYE>。

立局勢，牽制韓美同盟，然而此舉可能會加深韓國內部對中國的不滿。

參、韓美將擴大共同合作對應機制

一、中國或已成韓美同盟的潛在威脅

目前中國對於韓國薩德飛彈系統的設置，依舊固守在既有底線，也就是中國單方面宣稱的「三不一限」原則。⁶2022年8月的韓中外交部長會議當中，前中國外長王毅也曾再次提及「三不一限」原則，⁷此部分明顯與尹錫悅政府堅持的三不原則，有極大差距。目前駐韓美軍位於慶尚南道星洲郡的薩德飛彈系統，偵測距離長達1,800~2,000公里，距離北韓西北方的朝中邊境約為900~1,000公里，範圍涵蓋到中國東北地區，也引起中國強烈不滿。但依照韓方公開資料，中國也於2017年1月在內蒙古設置「天波」超視距雷達系統，偵測範圍長達3,000公里，可完全涵蓋韓國與日本全境，如果再加上之前在湖北省（32.33728, 112.7066）部署的「天波旅」，基本上整個朝鮮半島都已在中國的偵測範圍，⁸這也引起韓國強烈不滿，也對韓美共同防禦體系產生不利影響。

目前韓國境內有7個駐韓美軍基地，將近約兩萬八千名美軍士官兵在韓國服役。依照2023年度韓國國防部業務報告的公開內容，韓國將會逐漸擴大韓美聯合軍事演習規模，演習項目包含反潛、反飛彈、聯合作戰等項目，未來也將會把日本納入共同演習成員之一，並定期舉辦韓美日聯合軍演，共同應對北韓軍事威脅。隨著北韓軍事挑釁多樣化，戰術核武和發射技術逐漸成熟，美軍未來也會

⁶ 所謂的「三不一限」是指：不增加部署薩德系統、不加入美國飛彈防禦系統、不推展韓美日軍事同盟，限制現有薩德系統的運作。

⁷ 〈중국 “한국, 사드 운용 제한 선서했다” ... ‘3 불’ 이어 ‘1 한’ 까지 주장〉,《한겨레》, 2022年8月11日, <https://reurl.cc/MXadg3>。

⁸ 〈中, 탐지거리 3천km '중국판 사드 레이더' 설치...韓·日 감시〉,《연합뉴스》, 2017年3月13日, <https://reurl.cc/kqR0Qn>。

定期在韓國部署戰略武器，共同舉行聯合演練。美國從 2023 年開始，已派遣 6 次 B-52H、1 次 B1-B、2 次核動力潛艦、2 次核動力航母參與韓美海空聯合軍演。其中韓美空中聯合訓練向來是在西海（黃海）上空舉行，即便該訓練主要防範對象是北韓，但由於「韓朝中」的地理位置，再加上訓練次數頻繁，可能對中國產生最為直接的壓力。隨著下半年度韓美聯合軍演即將到來，中國可能會透過多軌外交與韓國對話，減緩軍事緊張。

二、「韓美」+「韓美日」的共同防禦機制

根據 2023 年 4 月 11~12 日在美國召開第 22 次「韓美統合國防協議體會議（KIDD）」，討論應對北韓核武威脅的遏制擴張策略，認為有必要加強 2023 年後半期的聯合軍演和實戰訓練內容，並在韓美遏制戰略委員會（DSC）提出擴張遏制強化方案，這部分也在後來的《華盛頓宣言》得到落實。美國未來派遣核戰略潛艦將可有效彌補韓國水下擊殺鏈核心戰力，韓國也應會加速建造新型傳統動力潛艦，提升對北韓的水下戰力優勢，並且就北韓情勢與美國不定期召開國防部長會議。⁹

此外，韓國與美國也數次提到台灣海峽穩定與和平是雙方共識，這部分不僅在數次韓美國防部長會議提及，也在後來 2023 年韓美高峰會再次確認。韓美安保體系的提升，首要課題雖然是朝鮮半島安全，但是同樣處於「分斷狀態」的台海，對朝鮮半島安全與穩定也有直接關係。面對中國的潛在威脅，韓國在安全問題方面，很難再有擺盪空間，由於韓國與台灣的地理位置都十分靠近中國，迫使韓國必須加入美國為主的韓美日安保體系，維持朝鮮半島和東北亞的穩定。

⁹ 〈한미, 확장억제 실행력 강화위해 한국 역할 확대 가속화〉, 《대한민국 정책브리핑》, 2023 年 4 月 13 日, <https://reurl.cc/Q4vo79>。

肆、「韓美日」與「朝中俄」的競爭最前線

一、韓美日關係對韓國的影響

即便韓國是東北亞反中情緒最嚴重的國家，但韓國的對中政策依舊採取穩健發展路線。從韓國外交部發表的《印太戰略報告書》可發現，韓國強調與中國發展「健全且互惠」的雙邊關係，這比較符合韓國的國家利益。長期以來，韓中兩國軍方都保持熱線聯絡，確保前線海域不會擦槍走火發生局部武裝衝突，有關「離於島」的歸屬問題，目前也是暫時擱置的狀態。

對於台海問題，韓國也大幅改變過去消極態度，自尹錫悅政府開始，韓國政府多次公開反對其中一方以武力改變台海現狀，也認為台海問題發展將直接影響朝鮮半島安全，台海問題與北韓問題不再是兩件不同的事件，而是相互影響的連動事件。¹⁰這也讓韓國逐漸開始發展「美中複合對應策略」，在經濟安保層面，減少對中國的過度依賴，但維持穩定供應鏈關係，維持韓中高層熱線機制。¹¹

韓國雖藉由韓美日安保合作，以聯合軍事力量圍堵北韓軍事挑釁，但也長期面臨中俄軍機的侵擾。中俄過去曾多次藉由西海（黃海）聯合軍演之便，多次進入韓國防空識別區域（KADIZ）。¹²即

¹⁰ 雖然過去也曾有駐韓美軍介入台海紛爭的假想規劃，但過去歷屆韓國政府始終認為防範北韓軍事威脅才是駐韓美軍和聯合國軍司令部（United Nations Command, UNC）的首要任務，避免捲入台海紛爭。不過面對中國最近的軍事擴張，駐韓美軍是目前最靠近中國本土的美軍部隊，除了負責防範北韓軍事威脅，對於台海紛爭，可能也有牽制的功能。

¹¹ 〈한중 정상 '소통 강화' 공감... 향후 등북아 정세는?〉,《BBC 코리아》, 2022年11月16日, <https://reurl.cc/WD2oxO>。

¹² 韓日中三國的防空識別空域在西海（黃海）的離於島附近空域相重疊，中國軍機從2017年開始便不斷從該空域進入韓國防空識別空域（KADIZ），次數逐年遞增。韓俄之間雖無具體紛爭，但俄國軍機也曾多次進入韓國識別空域。根據目前韓國已公開的2021年統計資料，中國軍機共70多架次，俄國軍機共10多架次，分別或共同編隊進入韓國防空識別空域。近期中國軍機曾在2022年12月26日共2次進入韓國防空識別區域。〈군 "지난해 중군용기 70여 회 KADIZ 진입...러 군용기 10 여회" (종합)〉,《연합뉴스》, 2022年10月3日, <https://reurl.cc/aaO2pY>; 〈중군용기 2 대, 어제 KADIZ 진입...F-15K 전투기 등 대기 (종합)〉,《연합뉴스》, 2023年1月27日, <https://reurl.cc/deNR5D>。

便如此，韓國仍與中俄持續維持密切的對話管道，避免被捲入任何可能的區域紛爭。

韓國對於烏克蘭戰爭也維持相當微妙的立場，雖然韓國近期武器出口屢創佳績，頗受好評，在東歐市場大有斬獲。不過韓國始終沒有轉讓或出售俄製裝備，除了可能受到「北熊事業」之後的協定限制，¹³另一個因素是中俄兩國實際上在冷戰末期便已中斷對北韓軍事援助，再加上多次國際制裁，實際上至今已中斷 30 多年，僅維持高層互訪。如果韓國貿然轉售所持有的俄式裝備，恐將促使朝俄恢復軍事合作。但隨著近期戰事的發展，北韓可能有機會重啟軍事合作或出口管道，這都將不利於朝鮮半島的安全與穩定。

二、「朝中俄」關係對北韓的挑戰

韓國與中國在安全領域最主要的議題是「以北韓為中心的東北亞局勢穩定」，但由於中國與北韓之間基於過去歷史因素，北韓對中國始終抱持若即若離的態度，即便北韓對中國的經濟依賴已超過 95%，北韓也始終極力維持在中俄之間的戰略平衡。

此外，從北韓至今為止的軍事和外交動向來看，北韓應是以擴張核武力量作和戰略武器為對外政策的基石。不僅可作為對韓美日軍事嚇阻的依據，也藉此作為朝中俄三國關係的發展依據，以刺蝟戰術的思維在周邊大國面前維持國家安全和內政自主。並以此正面突破聯合國制裁，擴大並恢復與部分國家之間在政治、軍事和經濟交流，維持政權存續。

¹³ 「北熊事業」(불곰사업)，俄國政府於 1995 年與韓國金泳三政府達成協議，提供軍事裝備作為償還款項。韓俄兩國於 1995~2006 年之間，共執行了 2 次裝備移交計畫，除了當時俄國現役裝備之外，也包含國防產業技術。韓俄兩國曾簽定相關協定，確保這批俄式裝備的使用。目前仍有部分內容未解密，但從韓國處理俄式裝備的歷程來看，這批俄式裝備運用應有受到限制，更遑論直接移交給烏克蘭。〈러시아에 빌려준 돈, 탱크로 대신 받았다...'불곰 사업'이란〉，《머니투데이》，2021 年 11 月 17 日，<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021111617435132200>。

伍、結論

當初韓國因北韓問題而引進薩德飛彈系統之後，也讓韓中關係出現「絆腳石」，但即便如此，韓中雙方仍舊保持高度自制。尹錫悅政府在上任之初，曾多次提到「安美經世」多邊外交路線。不過從現實面來看，韓國對外出口的 228 個核心項目當中，有 172 個項目相當依賴中國的供應鏈，仍舊難以降低對中國的依賴。¹⁴更重要的是，基於前述韓中兩國之間眾多潛在因素，譬如韓國國內反中意識，以及美國加強對中國關鍵技術封鎖之後，韓國可能會承受相當程度的損失。這些都會對於韓國參與印太經濟框架產生阻礙。

韓國在所發表的印太戰略當中，強調韓國作為「樞紐國家」，反對任何國家團體使用武力改變現有地區秩序，這也可看作是韓國對台海局勢的表態，以及南中國海領海爭端的立場。然而韓國實際上所面對的安全問題，不僅是在北韓和台灣問題，也包含了與中國、俄國之間的安全壓力，這部分可能會比韓日之間的獨島爭議更充滿不確定性，也會是朝鮮半島安全的不確定因素。

本文作者林志豪為韓國高麗大學北韓研究所博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全所助理研究員。主要研究領域為：韓半島安全、北韓政策、南北韓關係。

¹⁴ 根據「韓國全經聯」於 2022 年 5 月 30 日發布的「韓國經濟產業核心物資現況與觀點」，目前韓國主要核心進口項目當中，有 75.5%來自中國，14.0%來自日本，10.5%來自美國。〈미중일 교역 중 핵심 수입품목 75.5%가 중국산〉，《전국경제인협회》，2022 年 5 月 30 日，<https://reurl.cc/ROp1ND>。

The Security Situation on the Korean Peninsula After the Two Sessions of the CCP

Chih-Hao, Lin

Division of National Security Research

Abstract

After the establishment of diplomatic relations with China in 1992, South Korea has always adhered to the one-China principle, maintained a neutral and low-key position on the Taiwan issue, actively developed economic and trade relations with China, improved security cooperation relations, and reduced regional tensions.

South Korea is also looking for blurred areas between the US and China to stabilize the situation on the Korean Peninsula. However, with the worsening of US-China relations and the increase in regional conflicts around the world, the blurred zone on the Korean Peninsula has gradually disappeared, bringing a major challenge to South Korea-China relations and also changing the security situation on the Korean Peninsula.

Keywords: Korean Peninsula, South Korea, North Korea, US-China, Inter-Korean Relations

中國軍事威脅與台灣的因應措施

王彥麟

國家安全研究所

壹、前言

近年，隨中國政治、經濟實力崛起，其亦逐漸強化對台軍事脅迫，相關舉措在「二十大」前夕的「圍台軍演」達到高峰。而在中國領導人習近平確立第三屆任期後，仍不願承諾放棄對台使用武力。在此背景下，中國以何種形式施加軍事壓力、台灣之應處作為及未來課題，殊值關注。

貳、中國對台軍事威脅樣態的變化

一、對台軍事威脅已具實戰化能力

2022 年 8 月，美國前眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪台後，中國對台灣實施 1996 年以來最大規模之軍演，其後更發射多枚導彈通過台灣上空。此外，中國更一度宣稱對台軍演未來將成常態。2023 年 4 月，我蔡總統與美國眾議院議長麥卡錫（Kevin McCarthy）於加州實施會晤，中國再次對台實施軍事演習，由於演習期間較短、未如前次發射導彈越過台灣上空、未刻意劃定演習區「包圍台灣」，使部分外媒認為本次演習規模較 2022 對台軍演大幅降低。¹

然而，就實際演習內容觀之，中國於 34 小時內動用殲 11、殲 15、殲 16、Su-30、轟 6K 轟炸機、運油 20 空中加油機、運 8（及運 9）電抗機、空警 500 預警機及各式無人機等數 141 架次戰機，其意圖絕非僅止於襲擾空域及對我施壓，顯有驗證跨機種協同作戰能力

¹ 〈中国が台湾周辺で軍事演習 抑制的、総統選意識か〉，《日本經濟新聞》，2023 年 4 月 8 日，<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGM0829E0Y3A400C2000000/>。

之意。此外，中國於 4 月上旬首度派遣山東號航母穿越巴士海峽赴我東部海域，並實施殲 15 艦載機多架次起降訓練，甚至演練突穿我東部防空識別區。上述現象顯示山東號航母艦載機已初具戰力，俟其進一步具備對地打擊能力後，將對台灣東部形成更大威脅。²

綜上所述，中國或基於國際關注壓力、我總統大選將屆、蔡總統與麥卡錫會晤地點位於美國等因素，並未比照 2022 年實施大規模「圍台軍演」，惟就演習內容觀之，其軍事行動已非僅止於對台威懾，更逐步具備實戰化能力。

二、加強以灰色地帶手法壓迫台灣

近期，中國除持續強化遂行正規軍事行動之能力外，其以灰色地帶手法壓迫台灣之意圖亦轉趨明顯。1950 年代以降，中台雙方逐漸確立的「海峽中線」默契，過去曾對避免中台衝突發揮重要作用。³然在兩岸軍力失衡背景下，中方近年逐漸打破「海峽中線」默契。2020 年 9 月 21 日，中國外交部表示「不存在所謂的海峽中線」，此後亦多次否認海峽中線存在。⁴2022 年 11 月 24 日，中國國防部稱「台灣單方面劃設的這個線、那個線都是非法無效的，都無法改變台灣屬於中國的事實」。⁵除破壞「海峽中線」默契外，中國近期亦加強以灰色地帶手法進逼我鄰接海域（離岸 24 海浬範圍）。2022 年 11 月 10 日，中國人民解放軍廈門艦於台灣東部海域活動時遭我廣播驅離，廈門艦竟回應「24 浬線並不存在」。2023 年 3 月 24 日，解放軍艦銅山號試圖闖入恆春外海 24 海浬內，經我田單艦

² 〈中共航艦山東號出第一島鏈 殲 15 戰機起降初具戰力 專家：台灣腹背受敵應全力防備〉，《太報》，2023 年 4 月 11 日，<https://www.taisounds.com/news/content/71/40603>。

³ 〈「海峽中線」：中國與台灣爭議熱點的過去與現在〉，《BBC 中文網》，2020 年 9 月 23 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-54248933>。

⁴ 〈兩岸觀察：台海中線的虛實與是非〉，《香港 01》，2020 年 9 月 24 日，<https://reurl.cc/x1a0a4>。〈中國國防部：台灣屬於中國 哪有什麼「海峽中線」〉，《法國國際廣播電台》，2022 年 5 月 26 日，<https://reurl.cc/VRzXzn>。

⁵ 〈兩岸邊界？陸國防部：台灣單方劃設「這線、那線」都非法無效〉，《聯合新聞網》，2022 年 11 月 24 日，<https://udn.com/news/story/7331/6790539>。

警告及對峙後，方放棄進入我鄰接海域。⁶2023 年 4 月 8 日，解放軍太原艦試圖進入枋寮外海 24 海浬內，經我海軍、海巡艦攔阻，未成功越界。⁷此外，中國近年亦大幅強化在我東部海域軍事活動頻率。例如 2022 年 11 月 22 至 23 日間，我國防部首度確認中國卡 28 反潛直升機於台灣東部海域活動。⁸其後，相關活動頻率更逐漸上升，以 2023 年 3 月份為例，該機型單月內於我東部海域活動天數已達 6 天以上。⁹

承上所述，中國逐漸強化對台正規作戰能力，並運用灰色地帶手法施壓，未來可能帶來下述影響：（一）若中國人民解放軍在 24 海浬活動形成常態，我方亦無具體反制方式，中方未來極可能以灰色地帶手段挑戰我 12 海浬（領海）海域；（二）我國長期將中國由西、北、南部登岸作為國土防衛主要想定，並規劃於戰時將部分兵力疏散至東部。¹⁰若中國於東部海域活動形成常態，將為我國土防衛帶來更大壓力。

參、台灣對中國軍事威脅的因應作為

一、提高國防預算

在中國持續強化對台軍事威脅背景下，我國近年持續提高國防預算。特別是 2022 年中國「圍台軍演」後，我國大幅提高 2023 年國防預算至 4,151 億元，年增率達 12.9%。¹¹有關預算未來運用重點，國防部規劃將加強機艦國造、提高裝備妥善率、補充彈藥存量

⁶ 〈獨家〉陸飛彈護衛艦上午欲闖恆春外海 24 海浬！我「田單艦」強逼驅離〉，《中時新聞網》，2023 年 3 月 24 日，<https://reurl.cc/9VQ7rY>。

⁷ 〈陸太原艦逼近台灣 24 浬水域 海軍海巡艦艇對峙阻擋侵入〉，《聯合影音網》，2023 年 4 月 8 日，<https://video.udn.com/news/1262823>。

⁸ 〈國軍偵獲 3 共機 卡 28 反潛直升機首擾東部空域〉，《中央社》，2022 年 11 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202211230031.aspx>。

⁹ 〈即時軍事動態〉，《台灣國防部》，2023 年 3 月，<https://reurl.cc/YdqGW4>。

¹⁰ 〈漢光實兵操演 戰機「戰力保存」轉場東部〉，《華視新聞》，2022 年 7 月 25 日，<https://news.cts.com.tw/cts/general/202207/202207252086796.html>。

¹¹ 〈台灣 2023 年國防預算大增 無人機研發成新亮點〉，《BBC 中文網》，2022 年 8 月 26 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-62685314>。

及提升後備戰力及加強不對稱作戰。¹²對於我國調升國防預算，過去雖有部分質疑聲浪，¹³然由於中國不願承諾放棄對台動武，並持續升高對台軍事壓力，已使台灣民眾的安全觀發生變化，高達 39% 的民眾認為未來 5 年內對我國最大的威脅為中國。在此背景下，有高達 44% 的民眾對於我國大幅增加國防預算抱持支持立場。¹⁴

二、推動義務役兵役延長、改良訓練模式及強化民防

在中國強化軍事威脅背景下，我為強化國防戰力，積極推行多項改革。2022 年 12 月 27 日，蔡總統宣布進行兵役改革政策，義務役由現行 4 個月延長至 1 年，並引進美軍模組化訓練模式，大幅提高替代役男薪資。¹⁵役期延長後，兵力將依以下原則建構：（一）志願役構成主戰部隊，負責國防前線；（二）義務役構成常備化守備部隊，負責國土守備、基礎設施防護、支援主戰部隊和協助民防；（三）統合民間力量，由各部會、地方政府、替代役構築民防系統，協助軍事作戰，負擔救災、醫療、治安維護、工程搶修等任務；（四）強化後備系統，以退役志願役充實主戰部隊、退役義務役充實守備部隊，明確「常後一體」模式。¹⁶

此外，義務役期延長後，役男入伍後將接受 8 週基礎訓練，18 週駐地訓練（專長、民防和戰備訓練）、7 週專精訓練（依兵科強化小部隊戰鬥，操作武器）、13 週基地訓練（依兵科綜合專業訓練，執行戰備）及 6 週聯合演訓（參加漢光及民防演習，成為戰鬥

¹² 〈國防部：112 年度預算重點在發展不對稱戰力〉，《中央社》，2022 年 8 月 25 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202208250177.aspx>。

¹³ 〈立委質疑國防預算占比高窮兵黷武 蘇揆反批顛倒講、立論錯誤〉，《中央廣播電台》，2021 年 10 月 19 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2114463>。

¹⁴ 李冠成、方琮熾、鄧巧琳，〈從民調談如何爭取公眾支持國防預算〉，《國防安全雙週報》，2023 年 1 月 13 日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1936&pid=3690>。

¹⁵ 〈台灣延長義務兵役至一年 蔡英文「困難決定」背後的壓力〉，《BBC 中文網》，2022 年 12 月 27 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-64102726>。

¹⁶ 〈強化「民防」 蔡宣示打造國土防衛部隊〉，《自立晚報》，2022 年 12 月 27 日，<https://reurl.cc/6NeNdb>。

兵)。¹⁷由上述規劃觀之，可發現訓練內容大幅強化過去長期被忽視的民防訓練，其主因或出自民防系統於烏克蘭戰事中發揮關鍵作用所致。在此背景下，朝野亦積極提起對民防之討論。2022 年 12 月，國會與地方議員曾就「民防訓練時數過少，無法應對實戰」舉行政策公聽會。¹⁸由於民防業務在政府各單位間尚存諸多矛盾，例如業管機關和預算分別由中央（內政部）和地方政府負責，¹⁹預計未來中央和地方政府將就強化民防系統進一步實施檢討。

三、提升戰時韌性－強化動員及儲備機制

鑒於烏俄戰爭陷入長期化趨勢，以及中國 2022 年曾模擬封鎖台灣周邊航道，我國亦著手強化戰時韌性。2023 年 2 月 21 日，國防部預告修正「全民防衛動員準備法」，並預計於該法新增（一）新聞報導管制；（二）禁止無正當理由囤積必要物資；（三）禁止對政府動員、購買、徵用措施散播不實訊息等內容。²⁰該法修正案雖因言論管制等疑慮暫緩推行，惟鑑於中國軍事威脅未解，未來完成各方意見整合後仍會重新提出。²¹

另一方面，鑒於中國攻台戰事長期化或對台實施封鎖之可能性，我國亦著手強化能源儲備，刻由台灣電力公司進行「戰備煤場可能性研究」招標工作。該案預估於 1 年時間完成，並檢討於林口電廠及台中電廠新設能源儲備場。²²此前，中國實施「圍台軍演」之際，經濟部曾公布當時煤炭存量為 39 天、石油 146 天、天然氣

¹⁷ 〈整理包／兵役延長實施細節一次看！月薪漲至 26k 部隊訓練 44 周計畫曝光〉，《聯合新聞網》，2022 年 12 月 29 日，<https://udn.com/news/story/10930/6870068>。

¹⁸ 〈林昶佐指民防訓練時數過少 缺乏實作無法面對戰時需要〉，《聯合新聞網》，2022 年 12 月 13 日，<https://udn.com/news/story/10930/6835551>。

¹⁹ 〈肯定蔡政府兵役改革 台灣基進黨籲民防速「補破網」〉，《中央廣播電臺》，2022 年 12 月 29 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2154786>。

²⁰ 〈國防部預告修「全民防衛動員法」戰時管制媒體〉，《中時新聞網》，2023 年 2 月 26 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230226001480-260407?chdtv>。

²¹ 〈陳建仁：全民防衛動員準備法修法預告將下架 意見整合再提出〉，《中央社》，2023 年 3 月 3 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202303030117.aspx>。

²² 〈防中國軍演干擾 台電找戰備煤場〉，《自由財經》，2023 年 1 月 22 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1563807>。

10 至 11 天。²³依照我國「能源安全管理辦法」，台灣燃煤安全存量為 30 天，上述戰備煤場案完成後，煤炭存量將可達到 50 天。²⁴

除加強關鍵物資之運用及儲備外，美台間近期亦著手檢討共同生產及在台儲備物資之可能性。依據美國 2022 年通過的《國防授權法》（NDAA），該國除在 5 年內提供台灣每年 20 億美元的軍事財政援助，並授權美國總統由國防部提供至多 10 億美元之「超額防衛物資」（Excess Defense Articles, EDS）供台灣運用。此外，美更將協助台灣建立彈藥及必要防備物資之庫存。²⁵

由烏俄戰爭實況可知，國際社會雖對烏克蘭提供大量物資，惟台灣四面環海，運補物資難度遠較烏克蘭更高。在此背景下，持續強化續戰能力並使進犯台灣成本升高，亦是嚇阻中國之有效手段。

肆、結論

如上所述，在中國強化對台軍事威脅背景下，我國近年雖推行多項國防改革，然當前仍有諸多值予投資領域。例如我國雖連續數年調升國防預算，惟當前預算占 GDP 比例仍僅有 2.2%，此數值與韓國（2.6%）、以色列（5%）或新加坡（3.2%）等國家相較，仍存在進一步提高空間。²⁶另一方面，為有效嚇阻中國對台動武，在強化常規戰力之同時，也應一併提升國民對國防之支持與認知。民調數據顯示，我國雖有 8 成以上民眾贊同「自己的國家自己救」，卻僅有不到 3 成民眾知道政府刻正推行「全民國防教育」，此外更有多數民眾希望接受自衛及求生、辨識訊息真假、基本戰鬥技能等課

²³ 〈王美花：燃煤石油天然氣存量 皆高於法定要求〉，《中央社》，2022 年 8 月 3 日，<https://www.cna.com.tw/news/afe/202208030400.aspx>。

²⁴ 〈防中國軍演干擾 台電找戰備煤場〉，《自由財經》。

²⁵ 鍾辰芳，〈中國威脅加大，美擬在台存放軍備彈藥？台防長：正在談〉，《美國之音》，2023 年 3 月 8 日，<https://reurl.cc/Y8Axox>。

²⁶ 台灣與韓國為 2022 年數據，以色列及新加坡為 2021 年數據，數據均為推估值。資料出處參見“Military expenditures,” *Central Intelligence Agency*, April 20, 2023, <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/military-expenditures/>。

程，顯示相關政策仍有精進空間。²⁷對於中國武力犯台之可能性，各界提出 2027 年、2035 年或 2049 年等諸多假設，惟在中國不透明的決策機制下，其領導人仍能隨時依個人意志發動戰爭。²⁸在此背景下，如何把握有限時間及資源強化嚇阻及應對中國威脅之能力，仍是當務之急。

本文作者王彥麟為日本追手門學院大學經營學博士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。主要研究領域為：日本防衛與外交政策、能源安全、情報研究。

²⁷ 〈【產業民調／教育】烏俄、台海「戰」聲響 政府推廣全民國防教育要加油〉，《台灣調查網》，2022 年 10 月 7 日，<https://polls.com.tw/17770/>。

²⁸ 李喜明，《臺灣的勝算》（臺北：聯經出版社，2022 年，初版），頁 52-58。

China's Military Threat and Taiwan's Response

Yen-Lin, Wang

Division of National Security Research

Abstract

In recent years, as China's overall national power has increased, its military threat to Taiwan has also gradually intensified. China conducted two large-scale military exercises around Taiwan in 2022 and 2023. Although the latest exercise was smaller in scale than the previous one, the content of the exercise indicates that China's threat to Taiwan has not diminished. On the other hand, China continues to use gray zone operations to oppress Taiwan, and recently declared the median line of the Taiwan Strait (Davis Line) and the contiguous zone illegal. Against this backdrop, Taiwan has been increasing its defense budget year by year, reforming its military service regulations, and enhancing its stockpile of key materials to respond to China's military threats. However, as it stands now, there is still room for further improvement in Taiwan's defense budget compared to countries such as South Korea, Israel, and Singapore. In addition, although the Taiwanese public is clearly aware of the threat from China and the importance of strengthening national defense, their understanding of Taiwan's national defense policy is relatively limited, indicating that there is still room for improvement.

Keywords: The China Threat, Taiwan Strait Situation, China-Taiwan Relations, National Defense Policy

Taiwan as an Indo-Pacific Partner: Envisioning a Coalition of Shared Values and Interests

Kei Hakata

Professor at Seikei University, Tokyo, Japan

I. Introduction

Driven by President Xi Jinping, the hegemonic posture of the People's Republic of China (PRC) has caused concern in many capitals. Xi's third term was confirmed by the 20th Congress of the Chinese Communist Party (CCP) held in October 2022, where Xi again announced his immutable ambition for the annexation of Taiwan. Turbulent times are ahead, providing little respite for China's neighbors. As a reaction to China's assertiveness and increasing bellicosity, democratic countries have begun to develop multifaceted measures to counter Beijing, many of which reference the term Indo-Pacific. Acting as a pseudonym for their China policies and strategies, this term graphically illustrates the shift in global geopolitical gravity to the emerging but contested region.

Despite the tensions across the Taiwan Strait, the place of Taiwan in various Indo-Pacific initiatives remains unclear. As a frontline state resisting China, the Republic of China (ROC) or Taiwan should be central to the rules-based international order. Taiwan, however, remains segregated from the declared tenets of the Indo-Pacific. This contrast is stark, indeed, if Taiwan is compared to the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), which is accorded a privileged place in coalition building efforts. Even if policymakers and analysts

acknowledge Taiwan's relevance, it has not been articulated as such in many of Indo-Pacific narratives. Yet, as the insecurity around Taiwan increases to the point of a regional conflict, this ambiguity in the Indo-Pacific initiatives is less-than-desirable for the maintenance of peace.

Based on this assessment, this article investigates the meaning of coalitions, during peace and war, for a state devoid of a wide, official diplomatic recognition. From this perspective, it first briefly examines the Indo-Pacific concept and contextualizes the place of Taiwan in ongoing Indo-Pacific policies and strategies. It then depicts Taiwan's increased international outreach and reviews the defense policies of democratic partners, such as Japan and the United States (US), in light of Taiwan's challenges. The article concludes with a conflict situation confronting Taiwan, emphasizing the importance of creating a solid coalition of like-minded states and Taiwan.

II. The Indo-Pacific concept

The term *Indo-Pacific* has come to describe the foreign policies of democracies towards China. Rather than merely being a geographic term, it is a “geography of strategies” that conveys the geopolitical aspirations of like-minded states.¹ It provides a valuable geopolitical frame with which to portray a grand strategy.

The Quadrilateral or Quad of Australia, India, Japan, and the US, for example, voluntarily specifies the Indo-Pacific in both normative and policy terms. While attempting to counter China, the Quad has advanced the Indo-Pacific idea via policies to preserve the free and open, rules-

¹ Kei Hakata & Brendon J. Cannon, “The Indo-Pacific as an emerging geography of strategies,” in Brendon J. Cannon & Kei Hakata, eds., *Indo-Pacific Strategies: Navigating Geopolitics at the Dawn of a New Age* (Routledge, 2021).

based international order in an increasingly multipolar world. After several years of common efforts, the Indo-Pacific or “free and open Indo-Pacific (FOIP),” as proposed by the late Prime Minister Shinzo Abe of Japan, is now the common language employed to safeguard broadly accepted international legal values and norms. These Indo-Pacific grand strategies demonstrate a shared wish to constrain China and build a “principled regionalism.”² To attain this objective, the Quad states—constituting the Indo-Pacific lynchpins—have worked diligently to build a coalition of like-minded partners.

Various initiatives have already been undertaken to build a rules-based Indo-Pacific order. Infrastructure projects to improve connectivity, joint naval exercises, and free-trade-oriented economic partnerships are part of such efforts. Partner states, especially those from Southeast Asia, have been identified and given great attention. Increasingly, Taiwan is considered a partner, too. The US has specified Taiwan as one of its “leading regional partners” in its Indo-Pacific strategy along with India, Indonesia, Malaysia, Mongolia, New Zealand, Singapore, Vietnam, and the Pacific Islands.³ Canada also includes Taiwan in its Indo-Pacific strategy which states Ottawa’s intention to “continue [its] multifaceted engagement with Taiwan, which includes collaborating on trade, technology, health, democratic governance and countering disinformation.”⁴ The European Union (EU) considers Taiwan as a partner in strengthening its engagement in the Indo-Pacific.⁵ The Czech

² Kei Hakata & Brendon J. Cannon, “The Indo-Pacific as an emerging geography of strategies,” pp. 4-5.

³ The White House, *Indo-Pacific Strategy of the United States* (D.C.: The White House, 2022), p. 9.

⁴ The Government of Canada, *Canada’s Indo-Pacific Strategy* (CA.: The Government of Canada, 2022), p. 9.

⁵ The European Commission/The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific* (Joint Communication to the European Parliament and the Council, 2021), p. 6.

Republic, too, takes a similar stance with Taiwan.⁶

Nevertheless, in reality, Taiwan has been marginalized in the efforts to form an Indo-Pacific regionalism. For instance, Australia, India, and Japan⁷ fail to mention Taiwan in their discourses, contrasting the enthusiastic attitude of other partners. Japan's Ministry of Foreign Affairs has a dedicated FOIP website with various documents,⁸ yet there is no trace of Taiwan to be found. Taiwan was not included in the new, US-led Indo-Pacific Economic Framework (IPEF). The Quad also generally fails to mention Taiwan in its statements. Neither the "Quad Joint Leaders' Statement," issued on May 24, 2022, nor the "Joint Readout of Quad Ministerial Meeting," issued on September 23, 2022, refers to Taiwan or even the Taiwan Strait. This absence may reflect the perceptions of individual Quad members on the issue of Taiwan, which may be considered too sensitive. Almost certainly, Beijing's insistence on its "One China" principle as well as other considerations have weighed heavily on such stances.

Taiwan as an Indo-Pacific partner

Taiwan ROC is a maritime democracy possessing a strong affinity with and interest in the ideals of the free and open Indo-Pacific. The current government of President Tsai Ing-wen eagerly approaches the Indo-Pacific's liberal democracies so as to participate as much as possible in the rule-based international order. The ROC's government has firmly embraced the Indo-Pacific concept and "pivoted" towards the fledging

⁶ The Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, *The Czech Republic's Strategy For Cooperation With The Indo-Pacific: Closer Than We Think* (The Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, 2022), p. 10.

⁷ Interestingly, these three proponent states have not yet published an "Indo-Pacific strategy" paper as such.

⁸ "Free and Open Indo-Pacific," *The Ministry of Foreign Affairs of Japan*, May 16, 2022. https://www.mofa.go.jp/policy/page25e_000278.html

regionalism of the Indo-Pacific.⁹ For example, President Tsai's administration has promoted its New Southbound Policy (NSP) with a renewed focus on Southeast and South Asia. While the NSP serves as a practical policy tool for Taipei's Indo-Pacific,¹⁰ the government also actively references the term *Indo-Pacific* in its official statements and aims to communicate its affinity for the shared values enshrined in this term. In doing so, Taipei is conducting parliamentary and public diplomacy to exert its soft power internationally, notwithstanding its diplomatic marginalization.

The Indo-Pacific proponent states should favorably respond to these signals even though cooperation efforts tend to obscure Taiwan. Its value as a democratic state and a geopolitical cornerstone is beyond doubt. Taiwan is at once “a global public good”¹¹ and “the key to containing China in the Indo-Pacific.”¹² The ROC Taiwan epitomizes what a free, Chinese-speaking society can achieve. It is the antithesis of an authoritarian, undemocratic China, and attests to the island's legitimacy and relevance in the unfolding great power competition between the US and the PRC.

On par with Switzerland in terms of gross national product (GDP), Taiwan is also an advanced industrial state taking the lead in the global supply of semiconductors, as demonstrated by the Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC), among others. It is also of utmost

⁹ David Scott, “Taiwan's Pivot to the Indo-Pacific,” *Asia-Pacific Review*, Vol. 26, Iss. 1, 2019, pp. 29-57.

¹⁰ According to President Tsai, “[t]he New Southbound Policy is at the center of Taiwan's own Indo-Pacific strategy.” The Office of the President, “President Tsai addresses opening of 2022 Yushan Forum” (News & Activities), October 2022, <https://english.president.gov.tw/News/6346>.

¹¹ Stephen Nagy, “Taiwan and the Indo-Pacific: Defending a Global Public Good [Commentary],” *Macdonald-Laurier Institute*, October 6, 2022, <https://macdonaldlaurier.ca/taiwan-and-the-indo-pacific-defending-a-global-public-good/>.

¹² John B. Barranco, *Taiwan: The Key to Containing China in the Indo-Pacific* (Atlantic Council, 2022).

military and strategic importance. For democratic states such as Japan and the US, the so-called First Island Chain of China, where Taiwan lies, is not only their defensive frontline, but also indispensable in containing China. Taiwan is both a buffer and a guardian, a cork in the bottle that, once corked (i.e., the loss of Taiwan) would have enormous strategic and normative consequences. China's power would be unleashed across the Western Pacific with deleterious effects, let alone on the freedom of navigation around the island. Taiwan's fall would have immeasurable economic and strategic impacts on Japan—all of them negative. US grand strategy would need to be redrawn completely, as well.

It is, therefore, in the interests of the concerned states to treat Taiwan as an Indo-Pacific partner at this stage. Threats to Taiwan are increasing, and they are clear more than ever as General Secretary Xi Jinping reiterated his determination to “reunify” Taiwan at the CCP's 20th Congress.¹³ Of course, Taiwan remains a sovereign state, despite the CCP's claims and what it considers as one of its “core interests” (*hexin liyi*). Time and again, the ROC has demonstrated, through various diplomatic initiatives, its “capacity to enter into relations with the other states,” to use the phrase of the 1933 Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. Even if Taiwan has been denied official statehood, state practice considers it an “entity sui generis” having a special status in inter-state relations. As such, it is a beneficiary of the principles of international law that prohibit the threat or use of force. Preserving the existence of Taiwan means not only guarding against Chinese revisionism but also protecting the rules-based international

¹³ To be specific, Xi declared, “We will never promise to renounce the use of force, and we reserve the option of taking all measures necessary.” Xi Jinping, “Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects,” *Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China*, October 16, 2022, <https://english.news.cn/20221025/8eb6f5239f984f01a2bc45b5b5db0c51/c.html>.

order, in general. The Taiwan question thus goes to the very heart of a peaceful Indo-Pacific.

III. Taipei's international outreach

Taiwan has attracted increased attention from multiple capitals in recent years. Frequent visits by foreign parliamentarians to the Presidential Office Building occur, as exemplified by the much-debated visit of the US House Speaker Nancy Pelosi in August 2022. Taiwan has received more attention in foreign and security policy documents, as well. Japan's National Security Strategy, adopted in December 2022, devotes many lines to Taiwan.¹⁴ Moreover, the military preparedness of Japan and the US appears to anticipate the possibility of an armed conflict around Taiwan.

As the Covid-19 crisis further exposed the CCP's malignity, Taiwan consolidated its position both as a threatened friend and a proactive actor in the global arena. With a resilient economy backed by TSMC and other leading semiconductor and high-tech companies, Taiwan has autonomously pursued its diplomacy with fellow democracies from a solid position. But the island is woefully vulnerable to pressures from mainland China, which boasts truly global diplomatic clout. Indeed, Beijing's fierce anti-Taiwan campaign has led to a decrease in the number of Taipei's so-called "diplomatic allies" who recognize it from 29 in the early 1990s to 14 today.¹⁵

To "soften its international isolation" and "pursue its foreign policy goals," the ROC government has consciously explored parliamentary

¹⁴ The Cabinet Secretariat of Japan, *National Security Strategy of Japan* [Provisional translation] (The Cabinet Secretariat of Japan, 2022), p. 14.

¹⁵ As of January 2023. This number increases to 15 if we include the *de facto* independent but diplomatically unrecognized Republic of Somaliland.

diplomacy.¹⁶ For what some may call an “unrecognized state,” parliamentary diplomacy is an invaluable “international lifeline.”¹⁷ Whereas the visit of presidents, prime ministers, or ministers is not feasible, foreign legislators, and sometimes governors, frequently visit ROC’s capital. Albeit disrupted by Covid-19, the trend remained in place in 2022.

The visit of European parliamentarians, especially from Central and Eastern Europe (CEE) to Taiwan is mutually meaningful. Taiwan holds a special place in the CEE countries, which, except for Hungary, are enthusiastic pro-Taiwan supporters. Lithuania, for instance, is well-known for its pro-Taipei stance (and its distance from Beijing). In the Czech Republic, “Taiwan is seen as a symbol that reflects [its] own historical experience and the democratic values its society is built on.”¹⁸ This reasoning seems to apply to Poland and other former communist CEE states, who all suffered from the Soviet oppression in the past. The visits from and stances in the CEE hint at who may form a coalition of eager supporters of Taiwan in case of armed aggression on the part of China.

In spite of increasing support, it is, nonetheless, unclear whether such diplomatic efforts will lead to change, to include the building of administrative-level relations, in the way states deal with Taipei. This is a critical point to consider when it comes to a crisis response, in particular among Taiwan, Japan, and the US. Other questions also arise when

¹⁶ Zlatko Šabič & David W.F. Huang, “Introduction,” *Parliamentary Diplomacy of Taiwan in Comparative Perspective: Against Isolation and Under-representation* (Bristol University Press, 2021), p. 6.

¹⁷ Rup Narayan Das, “An International Lifeline: Taiwan’s Parliamentary Outreach,” *ChinaBrief*, Vol. 22, Iss. 23, December 2022, pp. 18-22.

¹⁸ Filip Šebok, “Why Taiwan Matters for the Czech Republic,” *The Diplomat*, June 27, 2020, <https://thediplomat.com/2020/06/why-taiwan-matters-for-the-czech-republic/>.

envisaging an enlarged coalition in support of Taipei. Will the solidarity for Taiwan seen in the US, Canada, the EU (particularly the CEE), the United Kingdom, Japan, Australia, and New Zealand extend to ASEAN states, for example, or those elsewhere? The current trend does not bode well for such a development.

Japan and the US's defense policies and Taiwan's challenges

Coupled with the prospect of future military superiority over the US, China's provocative actions in the East China Sea area have made it a necessity to prepare for the worst-case scenario. As the forefront actors of an eventual crisis, Japan and the US have been particularly sensitive to the situation of Taiwan, whereas the North Atlantic Treaty Organization (NATO)—still a potential actor—has not yet shown an equal level of concern.¹⁹ Reflecting a shared understanding about a potential crisis in the region, Tokyo and Washington have accordingly taken measures, separately and together, which are aimed at increasing the operational capabilities and interoperability of their armed forces. Arguably, the peace-time Indo-Pacific strategies on display in Tokyo and Washington attempted to enhance security alignment with other like-minded partners, yet their renewed defense policies seem more concrete, offsetting to some extent what Taiwan lacks in terms of security guarantees.

Both the Japanese and US governments appear to have acted with a view to armed conflicts in the East China Sea theater, where Taiwan and Japan's Okinawa are located. Such concerns were addressed, for instance, by Japan's National Security Strategy (NSS), adopted together with the

¹⁹ NATO's Strategic Concept, issued in June 2022, states "the systemic challenges posed by the PRC to Euro-Atlantic security," yet it does not mention Taiwan or the Taiwan Strait. Nonetheless, the former Secretary-General of NATO, Anders Fogh Rasmussen, who visited Taipei in January 2023, made a strongly supportive statement for Taiwan.

National Defense Strategy and Defense Buildup Program in December 2022. In addition to increased defense spending for a military build-up, the 2022 NSS announced a pivotal plan to possess “counterstrike capabilities” to deter armed attacks and “to mount effective counterstrikes against the opponent’s territory.”²⁰ The National Defence Strategy has shown Japan’s intention to bolster its “mobile deployment capabilities” while fundamentally reinforcing its defense capabilities.²¹ The Defense Buildup Program details such plans along with other robust measures.

Importantly, Japan’s 2022 NSS, especially when compared to the 2013 edition, gives much more place to Taiwan, which it describes as “an extremely important partner and a precious friend of Japan.”²² It also voices strong concerns about Chinese unilateralism and its negative impact on Indo-Pacific security, stating that “[p]eace and stability across the Taiwan Strait is an indispensable element for the security and prosperity of the international community.”²³ The 2022 National Security Strategy of the US, which regards China to be “America’s most consequential geopolitical challenge,”²⁴ likewise voices concern about Chinese aggression and its support for Taiwan. While supporting the status quo across the Taiwan Strait, the document states that the US “will uphold [its] commitments under the Taiwan Relations Act to support Taiwan’s self-defense and to maintain [its] capacity to resist any resort to force or coercion against Taiwan.”²⁵

The US has long been the backer of Taiwan’s de facto independence

²⁰ The Cabinet Secretariat of Japan, *National Security Strategy of Japan*, p. 19.

²¹ The Ministry of Defense of Japan, *National Defense Strategy* [Provisional translation] (The Ministry of Defense of Japan, 2022), p. 27-28.

²² The Cabinet Secretariat of Japan, *National Security Strategy of Japan*, p. 14.

²³ The Cabinet Secretariat of Japan, *National Security Strategy of Japan*, p. 14.

²⁴ The White House, *National Security Strategy* (D.C.: The White House, 2022), p. 11.

²⁵ The White House, *National Security Strategy*, p. 24

and acts as the island's hard security provider under the Taiwan Relations Act and the Six Assurances. Strong support was expressed by the Asia Reassurance Initiative Act (ARIA) of 2018 and the recent annual National Defence Authorization Acts (NDAA), which clearly aim at deterring China and more robustly protecting Taiwan. In line with the Force Design 2030 program, the US will also restructure the 12th Marine Regiment, deployed in Okinawa, into the Marine Littoral Regiment (MLR).²⁶ As planned by the Pacific Deterrence Initiative (PDI), a US Congressional initiative, operational efforts to regain Washington's strategic advantage over China in the Western Pacific are being implemented with full force.

Together, Japan and the US have deepened and strengthened their security ties in recent years. Their message to China became clearer. The "2+2" Security Consultative Committee, composed of foreign and defense ministers, held in Washington, D.C. in January 2023, decided "to accelerate work on evolving Alliance roles and missions and to employ interoperable and advanced capabilities, to address current and future security challenges."²⁷ At a Japan-US Summit Meeting, held immediately after this consultation, Prime Minister Fumio Kishida and President Joe Biden confirmed that "the Alliance remains the cornerstone of peace, security, and prosperity of the Indo-Pacific."²⁸

IV. The world and a Taiwan conflict

Whether China will invade Taiwan by 2027 or not has become a

²⁶ "Joint Statement of the Security Consultative Committee (2+2) [Statement]," *The US Embassy in Japan*, January 11, 2023, <https://jp.usembassy.gov/joint-statement-security-consultative-committee-2plus2/>.

²⁷ "Joint Statement of the Security Consultative Committee (2+2) [Statement]," *The US Embassy in Japan*.

²⁸ "Joint Statement of the United States and Japan [Statement]," *The Ministry of Foreign Affairs of Japan*, January 13, 2023, https://www.mofa.go.jp/na/na1/us/page4e_001320.html.

burning question for analysts since the prescient remarks of Admiral Philip Davidson, the then-Commander of the US Indo-Pacific Command (INDOPACOM) in March 2021.²⁹ The year 2027 is emblematic as it marks the centennial anniversary of the founding of the PLA and the end of Xi Jinping's third term as the CCP's General Secretary. As the pressures on Taiwan rise, it now seems to be a question of timing. Yet, Taiwan's impregnability is an element of deterrence, which has made the CCP regime opt for a "winning without fighting" war à la Sun Tzu. For Beijing, a full-scale war should be viewed as being so risky that it would not be worth carrying out. While the China policy of Taiwan's next government after 2024 and Beijing's reaction to it are unknown, what is certain is that the annexation of Taiwan has been the unchanging goal of the CCP and that the conquest of Taiwan, whatever form it takes, is a critical agenda for President Xi.

Even though it would be feasible for the PRC to conduct cyber-attacks, aerial bombardments, and missile attacks onto the island, it would be extremely difficult to send a large fleet of warships across the 130 km-wide Taiwan Strait,³⁰ conduct a blockade and an amphibious landing, fend off Taiwanese counterattacks, and occupy the mountainous island all successfully.³¹ Taiwan possesses robust defense capabilities and places of refuge, including underground facilities. The resilience of

²⁹ Among many discussions, see Michèle Flournoy & Michael Brown, "Time Is Running Out to Defend Taiwan: Why the Pentagon Must Focus on Near-Term Deterrence," *Foreign Affairs*, September 14, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/china/time-running-out-defend-taiwan>; Kiyofumi Iwata et al., *Kimitachi, Chūgoku ni katerunoka: Jieitai saikō kanbu ga kataru Nichibeidōmei vs. Chūgoku [Can You Guys Beat China? JSDF's Top Officers Talk About the Japan-US Alliance vs. China]* (Sankei Shimbun Shuppan, 2023). This Japanese book emulates a remark made by the then-Prime Minister Abe at a closed, official meeting to revise Japan's defense program in 2018. Thanks in part to Abe, the "Taiwan emergency" (*Taiwan yūji*), a clear reference to a major crisis and/or conflict in and around Taiwan, has become a point of discussion in Japan.

³⁰ The Strait's largest distance is about 180 km.

³¹ The author thanks Taiwanese security scholars for their insights on this point.

the 215,000-strong ROC forces³² and the wartime mobilization, planned and spontaneous, must not be under-evaluated. Wargaming simulations show it is not easy for Beijing to win the war swiftly.³³ Even if PLA Air Force destroyed Taiwan's bases and radar network to gain air superiority, the ROC Army would likely retreat dispersedly and engage in guerrilla-type warfare against the invading troops. If the situation takes the shape of "asymmetric warfare," as advocated by Admiral Lee Hsi-ming,³⁴ the situation would turn to stalemate and work to China's disadvantage.

Taiwan cannot successfully fight alone, however, and the question of a military coalition necessarily arises. The current Indo-Pacific strategies are useful in forging partnerships, yet they do not directly lead to a wartime coalition that possesses a strong sense of shared values and interests. While condemnation of Chinese attacks may be broad and swift, without an Asian NATO, Taiwan would need to fight a lonely war.

Provided that Taiwan helps itself during the initial invasion, the US may form an ad hoc military coalition with Taiwan, eventually joined by Japan—if the armed conflict spills onto Japanese soil such as if PRC targeted US military assets in Okinawa or invaded Japan's Senkaku Islands. In this eventuality, a wartime Japan-US-Taiwan (JUST) trilateral alliance may take shape. The military coalition may include Australia and the UK, thus operationalizing the Australia-UK-US (AUKUS) alliance, but their participation is neither automatic nor a given. Moreover, the

³² The Ministry of National Defense of the Republic of China, *ROC National Defense Report 2021* (The Ministry of National Defense of the Republic of China, 2021), p. 64.

³³ Mark F. Cancian, Matthew Cancian, and Eric Heginbotham, *The First Battle of the Next War Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan* (CSIS, 2023).

³⁴ Aware of China's superiority in conventional weapons, Admiral Lee, the former Chief of the General Staff of the ROC Armed Forces, has emphasized Taiwan's prioritization of the in-situ defense capabilities. Lee explains his idea in his book, *Taiwan te Shengsuan: Yixiaozhida te buduichen zhanlue, Quan Taiwanren douying liaojie te zhengti fangwei gouxiang [The Overall Defense Concept: An Asymmetric Approach to Taiwan's Defense]* (Taipei: Lianching, 2022).

JUST triangle would likely be challenged by North Korea and Russia which would side with China, likely in word rather than in deed, in order to exploit the situation. India, a Quad member, may choose to remain timid in its support of Taiwan, exposing a “Quad Minus” circumstance. Although the Philippines may ultimately accommodate the US efforts, the Republic of Korea may take an equivocal approach to military involvement despite its recent pro-US posture. Similarly, it is difficult to foresee how NATO, whose majority of members are European states not under direct threat of PRC, would react.³⁵

Despite President Biden’s strong statements in favor of Taiwan’s defense, the question remains whether Washington, or more precisely Capitol Hill, would be inclined to involve itself in combat operations. A similar question applies to other democratic capitals, such as Tokyo, Canberra, or London. It is currently impossible, for example, to think that the Japanese Self-Defence Forces would be deployed to Taiwan for its defense. In the meantime, Beijing will continue to selectively weaponize the presence of foreign citizens and business interests in China, limiting the coalition’s margin of maneuver. Even if the democratic partners get involved, Beijing may resort to using the threat of nuclear strikes, further complicating armed involvement.

A pro-Taiwan coalition?

Backed by a growing soft power, Taiwan has kept its visibility in inter-state relations and succeeded in building a circle of friends in a fragmented, multipolar world. So, what kind of coalition could this

³⁵ The CSIS wargame also excludes NATO’s military involvement, stating that “it is likely that most European countries would limit themselves to economic sanctions on China.” See Mark F. Cancian, Matthew Cancian, and Eric Heginbotham, *The First Battle of the Next War Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan*, p. 62.

generate during a war with China? In the event of Chinese aggression against Taiwan, forming a coalition of Taiwan supporters at the diplomatic level, in addition to any military coalition, will be crucial to sustaining its resistance. One can envisage a layered circle of supporting countries, ranging from combat participants, logistical providers, non-combatant material and financial supporters to moral or passive supporters. Taiwan's chance of success depends on how far it can benefit from these layers of support.

The international response to Russia's invasion of Ukraine in February 2022 provides a practical hint. Ukraine's core support came from the Group of Seven (G7) countries as well as the CEE countries which, excepting Hungary, have taken a clear stance in defense of Ukraine. For example, Poland exceeds Germany in terms of military assistance to Ukraine. The international sanctions against Russia, led by the US and the G7, were joined by more than 40 countries, including Taiwan, which Moscow called "unfriendly."³⁶ On the other hand, the Emergency Special Sessions of the General Assembly were held at the United Nations, leading to resolutions on Russian military operations. The number of countries that voted for Resolution ES-11/1 on March 2, 2022, condemning Russia reached 141. Whereas not all these governments are taking part in economic sanctions, and the support for Ukraine was far from unanimous, the resolution still expressed a critical view prevailing of Russia and unprovoked invasions.

Indeed, prudence is necessary when making a comparison between Ukraine and Taiwan. The island's geographical advantage is balanced out by its diplomatic disadvantage. Ukraine is almost unanimously

³⁶ "Russian government approves list of unfriendly countries and territories," *TASS*, March 7, 2022, <https://tass.com/politics/1418197>.

recognized as a sovereign state. It is a UN member, which the ROC is not. Many states have also expressed their official recognition or understanding of China's "One China" claim. Moreover, China is a diplomatic powerhouse compared to Russia. On top of being a UN Security Council member, PRC remains influential in multilateral diplomacy. The Belt and Road Initiative has showcased China's leading role in infrastructure and connectivity projects in the eyes of much of the world. Although suffering from a post-pandemic economic slowdown, China is a global trade hub, and is the top trading partner of more than 120 countries, including Australia and Japan. Amid the strategic competition between the US and China, many countries have accordingly decided not to take sides. Countries in the middle have sought to benefit by adopting a comfortable, equidistant position. It is far from clear whether such "hedging middles,"³⁷ many of whom, nonetheless, endorsed the aforementioned UN resolution, will support Taiwan in the face of China's armed invasion.

Despite or due to this less-than-optimal situation, Taiwan has made conscious efforts to preserve its sovereignty and positive image by building a circle of friends. In particular, the ROC government has been successful in consolidating relationships with the CEE countries, which may end up holding a central role in preserving a free and open Indo-Pacific—in spite of their distance. Ironically, the true partners of FOIP may lie not in Southeast Asia—the Indo-Pacific's geographic heart—but on the western periphery of Eurasia. Taipei has been right in pursuing an enlarged Indo-Pacific agenda, going beyond the conventions of Indo-Pacific geography.

³⁷ Michael J. Mazarr et al., *Understanding Influence in the Strategic Competition with China* (RAND Corporation, 2021).

V. Conclusion

“A Taiwan emergency is a Japanese emergency,” said Shinzo Abe famously. It is also an emergency for the world. It is no exaggeration to say that the future of the free world depends on the fate of Taiwan. In a sense, a Taiwan crisis is already underway as Beijing has normalized a variety of hybrid pressures on the island. Xi Jinping and the CCP regime have continuously exhibited their obsession to annex Taiwan by any means. For them, this objective is ultimate and supposed to achieve Xi’s “Chinese Dream.” Even though delusional to the eyes of outsiders, their zeal must not be underestimated. Japan, the US, and Taiwan must enhance their deterrence and continue to demonstrate the high cost of military adventurism by Xi and his military. Only a clear determination to deter China will prevent its aggression against Taiwan’s integrity and sovereignty.

The crisis scenario confronting East Asia is another bleak result of China’s rise. Although some may decry the resultant, divisive environment, the great power competition only highlights what is an entirely appropriate US reaction: America has finally come to grips with China’s hegemonic nature and destructive ambitions. The fact that Washington must now compete with Beijing is, in this regard, rather a welcome development for the region. In particular, Taipei as well as Tokyo would do well to take advantage of this strategic environment so as to enhance their own deterrence and coping capabilities. Clarifying and strengthening practical relations between Washington, Tokyo, and Taipei should be a crucial next step.

The Indo-Pacific strategies, developed and conducted by the Indo-Pacific lynchpins, represent the most powerful means available to

reaffirm the vitality and necessity of a rules-based international order. This is beneficial for the ROC Taiwan, where experience has shown both resilience and intelligence. Yet, no single country can defeat the PRC alone. A war can be won only if a coalition of partners with shared values and interests is formed. While Indo-Pacific and Taiwanese efforts, to date, have demonstrated the difficulties of coalition building, they have also provided a useful hint for envisioning what a coalition should look like in the event of a conflict. Bearing this in mind, Taiwan and its friends across the globe must be prepared to combat the near-term, existential, security challenges posed by China.

About the author: Dr. Kei Hakata is a professor at Seikei University in Tokyo, Japan. He specializes in international politics and security affairs focusing on the Indo-Pacific. Formerly an administrator at Japan's Ministry of Foreign Affairs, Hakata was also a visiting scholar at National Tsing Hua University in Hsinchu, ROC. His latest book, co-edited with Brendon J. Cannon, is *Indo-Pacific Strategies: Navigating Geopolitics at the Dawn of a New Age* (Routledge, 2021). The Japanese edition was published by Chuokoron Shinsha in 2022.

Taiwan as an Indo-Pacific Partner: Envisioning a Coalition of Shared Values and Interests

Kei Hakata

Professor at Seikei University, Tokyo, Japan

Abstract

The People's Republic of China under President Xi Jinping continues to pursue hegemonic ambitions, yet its ultimate objective to annex Taiwan remains unachieved. The 20th Congress of the Chinese Communist Party confirmed Xi's third term and reiterated the regime's immutable ambition, signaling turbulent times ahead. On the other hand, democratic states have developed grand strategies to counter China and embraced the Indo-Pacific, a symbolic term for safeguarding the rules-based international order. Given the current geopolitical setting, this article investigates the meaning of a coalition, in peacetime and wartime, for the Republic of China, a sovereign yet isolated state. It first contextualizes the place of Taiwan in ongoing Indo-Pacific initiatives; it then depicts Taiwan's increased international outreach and reviews the defense policies of Japan and the United States in light of the challenges Taiwan faces. The article concludes by examining a conflict scenario, highlighting the importance of building a coalition based on shared values and interests.

Keywords: Taiwan, United States (US), Japan, Indo-Pacific, Central and Eastern Europe (CEE), Coalition, Wartime

美國對中晶片禁令下的東亞半導體現況

林佳宜

國家安全研究所

壹、前言

2022 年 10 月，美國政府頒布劍指中國之新晶片禁令，限制嚴格程度前所未見，以具體化規範進行相關禁令之限制標準，擴大管制中國半導體製程發展，企圖牽制中國數據資訊之發展速度。¹

拜登政府持續擴大設備出口限制，已引起部分半導體出口大國及企業私下不滿，但面對國際現實下的美國施壓，荷蘭半導體製造設備大廠艾司摩爾（ASML）不得不低頭，將擴大限制部分晶片製造設備出口，中國外交部對此表示不滿，據稱已向荷方提出交涉，此外，美國拉攏日韓台等東亞國家的半導體勢力，意圖籌組聯盟，亦將引發新一波半導體地緣政治衝突。

本文聚焦於全球地緣政治下的東亞半導體業現況，並探討近期美國對中一系列的晶片禁令及《晶片與科學法》（Chips and Science Act）重重限制下，對東亞各國所造成之影響及地緣政治引發之危機。

貳、近期美對中晶片禁令之重點

2022 年 10 月初，美國商務部工業安全局（Department of Commerce, Bureau of Industry and Security，簡稱 BIS）公布新一波的對中國的先進運算、半導體等產業之出口管制，以「推定禁止出口」（presumption of denial）為原則，針對運往中國的半導體製造設備，以「最終用途交易及涉及實體清單上某些實體的交易實施」

¹ 〈美國擬擴大對中國禁令〉，《工商時報》，2022 年 10 月 22 日，<https://ctee.com.tw/news/global/740344.html>。

進行限制性出口。

管制三大重點分別為：

- (一) 「邏輯製程 16 奈米以下製程設備」；
- (二) 「記憶體製程 DRAM 在 18 奈米以下、NAND 快閃記憶體在 128 層以上」製程相關設備；
- (三) 「新增管制清單納入部分高階及高運算力晶片」等。²

本次除針對實體清單上項目規範外，為防堵漏洞，亦針對人力資源下手，規定所謂的「美方人員」(U.S. Persons)如未經事前許可，不得從事中國境內特定半導體產業擴展或生產晶片。值得注意的是，此次「美方人員」定義相當廣泛，具有美國公民、綠卡持有者、受美國法令保護之人、在美自然人，以及美籍法人等，³皆在規範之列。

拜登政府延續 2018 年以來川普時代的政策方向，防堵中國高科技產業發展，惟在手段上更加嚴厲，2022 年 10 月迄今之禁令重點朝三方面進行：

- (一) 首次針對人力資源，斷絕美籍優秀半導體人才為中國服務；
- (二) 擴大商業管制清單項目，避免漏網之魚；
- (三) 再次利用「外國直接產品規定」(Foreign Direct Product Rule)⁴管控全球科技產品，如超級電腦相關零件設備及

² “Commerce Implements New Export Controls on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People’s Republic of China (PRC),” *Department of Commerce, Bureau of Industry and Security*, October 7, 2022, <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3158-2022-10-07-bis-press-release-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-controls-final/file>.

³ “FAQs for Interim Final Rule - Implementation of Additional Export Controls: Certain Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items; Supercomputer and Semiconductor End Use; Entity List Modification,” *Department of Commerce, Bureau of Industry and Security*, October 28, 2022, p3, <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/product-guidance/3181-2022-10-28-bis-faqs-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-items-rule-2/file>.

⁴ 係指美國限制外國企業把美國研發之技術用於軍事或國安產品，亦即基於使用美國技術或軟

繪圖處理器（GPU）等。⁵

此次規範涵蓋比從前更廣，顯示拜登政府相當忌憚中國高科技產業發展及防堵之決心。⁶

本次拜登政府要求荷蘭、日本等半導體設備大國採取相同的出口管制措施，ASML 將擴大製造設備出口限制，範圍從原先的極紫外光（EUV）系統，限制延伸到部分深紫外光（DUV）設備，荷蘭政府基於國家和國際安全的理由，擬提議限制最尖端微影設備出口管制，即浸潤式 DUV 微影系統的出口，亦呼籲其他歐盟國家採取一致立場。⁷

一、中國—屢受打壓，反制無效，屈居下風

中國自長期以來皆為全球最大半導體消費市場，根據美國半導體產業協會（Semiconductor Industry Association，簡稱 SIA）年度統計顯示，2021 年全球晶片銷售量為 1.15 兆顆，銷售額創新高達 5,559 億美元，年增率為 26.2%，2021 年以單一國家觀之，中國市場晶片銷售額達 1,925 億美元，增長 27.1%，占全球銷售量之三分之一。⁸

美國政府早已認知到晶片對於國力之重要性，川普（Donald John Trump）政府曾在 2019 年以《瓦聖納協議》（Wassenaar Arrangement）為由，間接使得艾司摩爾無法出售極紫外光曝光機

體製造的外國產品必須受到美國政府監管。例如 2020 年初，美國商務部擬修改相關規則，強制「使用美國晶片製造設備」的外國晶片廠商，必須先取得美國許可，始得供應華為晶片，以藉此擴大美國出口管制的許可權。來源：〈外國直接產品規則〉，《自由時報》，2022 年 2 月 19 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1353084>。

⁵ 〈晶片戰白熱化 美國聯合全球重拳制陸〉，《工商時報》，2022 年 10 月 14 日，<https://ctee.com.tw/news/tech/734588.html>。

⁶ 林佳宜，〈近期美國對中晶片禁令之發展及對台影響〉，《國防安全雙週報》，第 70 期，2022 年 12 月 30 日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1935&pid=3615>。

⁷ 〈美施壓 荷蘭對中晶片禁令擴大 分析：激發中國自立自強〉，《世界日報》，2023 年 3 月 10 日，https://udn.com/news/story/7333/7022647?from=udn-referralnews_ch2artbottom。

⁸ “2022 SIA Factbook - Semiconductor Industry Association,” *Semiconductor Industry Association*, May, 2022, https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2022/05/SIA-2022-Factbook_May-2022.pdf.

(EUV) 給中國，⁹藉此拖延中國先進製程技術發展。

中國商務部對於此次美國晶片之禁令不服，已在 2022 年 12 月向世貿組織 (WTO) 提出爭端解決，¹⁰斥責美國「近年來不斷泛化國家安全概念，濫用出口管制措施，阻礙晶片等產品的正常國際貿易，威脅全球產業鏈供應鏈穩定，破壞國際經貿秩序…是典型的貿易保護主義做法」。¹¹ WTO 爭端解決機制緩不濟急，中國此舉與其說是在法律上求正義，不如說是在國際舞台上的宣示，宣示其在美國加害手段之下，成為自由貿易下的受害國。

2023 年 3 月 9 日，中國外交部針對荷蘭政府以國家安全考慮，將於同年夏季前對中國實施晶片出口限制性措施，提出抗議，稱此係「美國為剝奪中國發展權利、維護自身霸權，泛化國家安全概念，將經貿科技問題政治化、工具化，脅迫誘拉一些國家對華採取出口限制措施…嚴重破壞市場規則和國際經貿秩序…衝擊全球產業鏈供應鏈穩定和世界經濟發展，中方對此堅決反對。」¹²

中國原預計 2023 年度提出一兆人民幣以上的國家半導體產業扶植計畫，¹³發展本土半導體先進技術，反制美國近年來的打壓手段。然從歷史經驗判斷，中國國家積體電路產業投資基金因為中共內部的貪腐文化導致舞弊失敗，為其扶植國內半導體業重大挫折；¹⁴加上半導體產業鏈的在地化費時長達一個世代以上，僅憑鉅額政

⁹ 〈中芯 7 奈米競爭力不足，美有意擴大管制至 DUV 設備，恐影響陸成熟製程擴張〉，《財訊快報》，2022 年 8 月 1 日，<https://reurl.cc/GEx853>。

¹⁰ “China initiates WTO dispute complaint targeting US semiconductor chip measures,” *WTO*, December 15, 2022, https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/ds615rfc_15dec22_e.htm.

¹¹ 〈商務部條法司負責人就中國在世貿組織起訴美濫用出口管制措施限制芯片等產品貿易答記者問〉，《中國商務部》，2022 年 12 月 12 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwsjzfzr/202212/20221203373159.shtml>。

¹² 〈2023 年 3 月 9 日外交部發言人毛寧主持例行記者會〉，《中國外交部》，2023 年 3 月 9 日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202303/t20230309_11038480.shtml。

¹³ “Exclusive: China readying \$143 billion package for its chip firms in face of U.S. curbs,” *Reuters*, December 14, 2022, <https://www.reuters.com/technology/china-plans-over-143-bln-push-boost-domestic-chips-compete-with-us-sources-2022-12-13/>.

¹⁴ 〈中國半導體掀「芯風暴」大基金複雜投資關係浮上檯面〉，《中央通訊社》，2022 年 8 月 11 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202208110167.aspx>。

策補貼，恐非可以完整實現半導體產業自給自足之目標；¹⁵近期又傳出中國政府因為疫情反覆導致經濟及財政壓力大增，加上之前砸錢扶植的成效都不如預期，有意暫緩此一補助計畫。¹⁶

2023年3月，中共「全國政協」召開第十四屆會議，本次會議與之前不同之處在於出現許多晶片業界人士與會，包括中芯國際、華虹半導體、山東有研半導體、寒武紀科技等業界高層，以及半導體周邊及人工智慧等新興關鍵產業人士，「兩會」此次之新陣容顯示中共將晶片發展之順位再度往前提升，據推測中共是受到美國制裁奏效無法取得先進晶片而陷入瓶頸的刺激，故有此種安排。¹⁷

中共原本希望解放軍軍力在2035年發展能與美軍並駕齊驅、2030年前為成為全球人工智慧領先之國家，¹⁸但美國持續出招已嚴重限制中國研發製程及獲取先進晶片的管道，2022年底美國國會通過2023財年之國防授權法案（National Defense Authorization Act, NDAA）¹⁹間接迫使美籍相關企業必須謹慎檢視下游供應商產品來源；從現況觀察，美國以「晶片禁令」及「國防授權法案下之禁止條款」兩道法令，恐將使前述中共解放軍力擴張及人工智慧大國之時間目標難以如期達成。

二、台灣—晶圓代工龍頭，地位穩固

我國政府曾表示此次晶片禁令對台影響相對較小，因為該禁令針對的高效運算晶片是由美國企業設計、台灣代工製造，此種晶片占總體晶片數量比例甚低，若美國企業若要繞過禁令，必須更改設

¹⁵ 林佳宜，〈近期美國對中晶片禁令之發展及對台影響〉。

¹⁶ 〈陸扶植半導體大計 喊卡〉，《經濟日報》，2023年1月5日，<https://money.udn.com/money/story/5603/6887512>。

¹⁷ 〈中共「兩會」新陣容 晶片產業受青睞〉，《青年日報》，2023年3月5日，<https://reurl.cc/4QDXpX>。

¹⁸ 〈國務院關於印發新一代人工智慧發展規劃的通知〉，《中國國務院》，2017年7月8日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm。

¹⁹ “How Biden’s microchip ban is curbing China’s AI weapons efforts,” *C4ISRNET*, January 12, 2023, <https://www.c4isrnet.com/global/asia-pacific/2023/01/12/how-bidens-microchip-ban-is-curbing-chinas-ai-weapons-efforts/>.

計，若然，我國半導體廠商僅需配合上游 IC 設計進行調整即可，並非要求我國不得生產製造晶片，故此一禁令直接或間接影響之範圍雖廣至 IC 設計、晶片製造及封裝測試，目前對我半導體市場之直接影響仍屬有限。²⁰

惟基於過去數十年間全球半導體業建立之相對完整供應鏈，美國卻一再深化對中掐喉之晶片政策，已使得全球半導體供應鏈脫離正常自由商業模式軌道，長期看來，禁令大刀開鋸將打亂各大半導體廠發展之布局，我國半導體大廠應考慮國際現實，在現有的遊戲規則下進行沙盤推演，衡量利弊，採取彈性策略，以維持企業經營利基。²¹

三、日本—東亞半導體材料及設備大國，追隨美國腳步

1980 年代，日本曾以半導體製造市占率達 50% 獨佔全球鰲頭，引起美國半導體企業界不滿，以半導體為國安問題提出日本威脅論遊說美國政府插手介入；美國半導體行業協會（Semiconductor Industry Association, SIA）於 1985 年，依據美國《貿易法》第 301 條起訴日本，導致雙方於 1986 年簽署不對等的《日美半導體協定》，美國要求日本開放半導體市場並減少對美淨出口，自此日本半導體製造業迅速沒落。²²

爾後日本在全球半導體產業鏈中，僅以製造設備及材料領域為強項，²³2021 年 6 月，日本政府希望迎頭趕上而制定國家級「半導體戰略」，2022 年末，建立晶片國家隊「Rapidus」，以做出本土先進製程半導體為目標，並宣布與美國 IBM 攜手開發 2 奈米晶片等；

²⁰ 〈經長：美晶片禁令 台積影響不大〉，《經濟日報》，2022 年 10 月 19 日，https://money.udn.com/money/story/12689/6696861?from=edn_next_story。

²¹ 林佳宜，〈近期美國對中晶片禁令之發展及對台影響〉，《國防安全雙週報》。

²² 〈日美半導體從摩擦 30 年到合作〉，《日經中文網》，2022 年 5 月 11 日，<https://zh.cn.nikkei.com/columnviewpoint/column/48503-2022-05-11-05-00-00.html?start=0>。

²³ 〈支撐半導體製造的日本設備和材料廠商〉，《日經中文網》，2021 年 3 月 23 日，<https://zh.cn.nikkei.com/industry/management-strategy/44175-2021-03-23-05-00-00.html>。

²⁴2023 年 1 月 13 日，美日發布聯合聲明將聯手合作，確保半導體供應鏈穩定，²⁵不難看出日本半導體業發展仍有美國在背後操作的痕跡。

2023 年 3 月底，日本政府宣布同年 7 月起配合美國政策，在出口管制清單中增列 23 項半導體製造設備，針對用於晶片製造的 6 類設備，包括清潔、沉積、曝光、蝕刻等，並依據《外國交易及貿易法》對可能被用於軍事目的的民用品實施出口管制；本次日本之出口限制恐將影響十多家設備大廠，如尼康（Nikon）、東京電子（Tokyo Electron）等。²⁶

四、韓國—與中貿易密切，受美晶片法影響甚鉅

中國是全球最大半導體消費市場，亦為南韓半導體最大出口國，自 2015 年至 2021 年，中國占南韓半導體出口比重分別為 44.2%、38.9%、40.2%、41.2%、39.7%、40.2%及 39.3%，2022 年前三季達 40%以上；²⁷而全球前兩大的記憶體製造商三星及 SK 海力士有高達 30%以上之營收來自中國，²⁸若獲美補助，根據《晶片與科學法》（Chips and Science Act）規定，三星將無法在中國廠房擴大其現存記憶體晶片廠的產能，SK 海力士亦無法在中國的 DRAM 和 NAND 記憶體晶片廠投資，²⁹2023 年 2 月底，美國商務部以施行細則限制實質產能擴充，三星及 SK 海力士半導體若獲得補助，其先進製程 10 年內產能於不得擴張 5%，成熟製程不得擴張 10%以

²⁴ 〈IBM、日 Rapidus，共籌 2 奈米技術研發合約〉，《INSIDE》，2022 年 12 月 14 日，<https://www.inside.com.tw/article/30105-IBM%20Rapidus%202nm%20partners>。

²⁵ 〈美中晶片戰 日：與美合作確保半導體供應安全〉，《華視新聞》，2023 年 1 月 16 日，<https://news.cts.com.tw/cts/international/202301/202301162132835.html>。

²⁶ 〈圍堵中國！日本宣布將限制 23 項半導體設備出口〉，《自由時報》，2023 年 3 月 31 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4257040>。

²⁷ 〈中國經濟變動巨大，南韓擔心半導體出口中國占比過高受拖累〉，《科技新報》，2022 年 11 月 29 日，<https://reurl.cc/LNep8X>。

²⁸ 〈韓媒：南韓有條件參加晶片四方聯盟〉，《自由財經》，2022 年 8 月 9 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1533271>。

²⁹ 〈拜登有多怕輸大陸？又痛殺 1 晶片廠 外媒：南韓也死定了〉，《中時新聞網》，2022 年 8 月 5 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220805004423-260410?chdtv>。

上。³⁰

此前南韓雖已獲美國晶片禁令 1 年寬限期，但寬限期結束後，南韓企業應如何應對此一變局尚待觀察；³¹而因為晶片法施行細則所設下之枷鎖，三星及 SK 海力士仍在評估中國業務情況，尚未決定申請美國補貼，南韓政府則表態支持企業最終營運決策且正積極與美國磋商，希能盡量減少該細則造成之衝擊。³²惟評估來自美國的壓力及在其在中國投資之固定成本已是硬傷，三星及 SK 海力士未來如何選擇在中國經營的下一步，仍存在很大的不確定性，但可預測的是，南韓企業恐難不受利潤上的損害全身而退。

參、結論

長期以來，全球半導體大國迫於美國政治壓力，僅能調節自身供需及供應鏈配置，此次半導體重要國家再度被迫配合進行對中出口管制，一旦持續奏效，最終將影響中國晶片科技發展進程達一個世代之久，並連帶影響中國高科技產業及高端軍武之發展。

本文作者林佳宜為國立政治大學智慧財產研究所碩士，現為財團法人國防安全研究院國家安全研究所政策分析員。主要研究領域為：國際經貿安全、產業鏈及供應鏈安全、國際法。

³⁰ 〈美 반도체법 가드레일 공개...업계 "중국 공장 운영 묘수 찾아야〉，《경기신문》，2023 年 3 月 22 日，<https://www.kgnews.co.kr/news/article.html?no=741065>。

³¹ 〈美公布晶片法施行細則 三星、SK 海力士暫時鬆口氣〉，《數位時代》，2023 年 3 月 22 日，https://www.digitimes.com.tw/tech/dt/n/shwnws.asp?id=0000659776_SYO69T008PAMII59RA34K。

³² 〈美 반도체법 가드레일 공개...업계 "중국 공장 운영 묘수 찾아야〉，《경기신문》。

The Current Situation of East Asian's Semiconductor Industry Amidst the U.S. Chip Ban on China

Chia-yi, Lin

Division of National Security Research

Abstract

Since October 2022, the U.S. government has continued to issue new chip bans in an attempt to inhibit China's development of this high-tech industry, in order to slow down China's data and information technology development.

For a long time, the world's semiconductor powers have been forced by political pressure from the United States to adjust their own supply and demand and supply chain configuration. This time, the important semiconductor countries have once again been forced to cooperate with the United States to implement export controls vis-à-vis China. Once they take effect, they will eventually affect the development of China's chip technology. This may cause China's chip technology to fall behind by 30 years or more, and affect the development of China's high-tech industry and high-end military equipment. From a geopolitical perspective, this article analyzes the impacts of the U.S. chip ban on China, and the side effects on China, Japan, South Korea and Taiwan's semiconductor industries.

Keywords: Semiconductors, TSMC, Geopolitics, US Chip Ban, NDAA, ASML

