

國防安全雙週報

第 84 期

- | | | |
|--------------------------|-----|----|
| 資訊來源與信任程度：「國防民調」的發現 | 劉姝廷 | 1 |
| 美國空軍「極音速飛彈」發展計畫急轉彎 | 舒孝煌 | 7 |
| 俄烏防衛戰略思維檢視 | 吳自立 | 13 |
| 「全球安全倡議」下解放軍與他國聯合軍演之意涵 | 洪子傑 | 19 |
| 「中國對外關係法」之意涵與對台影響 | 龔祥生 | 25 |
| 中共如何「構建新安全格局」？以《對外關係法》為例 | 梁書瑗 | 29 |
| 美欲推出新晶片管制：美中科技戰衝突升高 | 方琮嫻 | 35 |
| 近期荷日半導體出口管制新規分析 | 林雅鈴 | 41 |
| 海上定位系統的篡改與全球對俄制裁現況觀察 | 詹祥威 | 47 |
| 美國太空載人活動的監管隱憂 | 周若敏 | 53 |
| 近期紐西蘭與中共關係發展之研析 | 章榮明 | 57 |

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

2023 年 7 月 21 日發行



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

Contents

| | |
|--|----|
| Information Sources and Trust Levels: Findings of Defense poll <i>Shu-Ting Liu</i> | 1 |
| USAF Terminate the Air-Launched Rapid Response Weapon Procurement Plan <i>Hsiao-Huang Shu</i> | 7 |
| A Review of Russian vs Ukrainian Defense Strategic Thinking <i>Tzu-Li Wu</i> | 13 |
| The Implications of joint military exercises between the PLA and other countries under the Global Security Initiative <i>Tzu-Chieh Hung</i> | 19 |
| The Implications of the Law on Foreign Relations of the PRC and Its Impact on Taiwan <i>Shan-Son Kung</i> | 25 |
| How Does CCP Establish the New Security Architecture? The Example of Adopting A New Law on Foreign Relations of the People’s Republic of China <i>Shu-Yuan Liang</i> | 29 |
| US Considers New Chip Export Control: An Escalation of US-China Tech War <i>Christina Chen</i> | 35 |
| Preliminary Analysis of Recent Semiconductor Export Control Regulations Enacted by the Netherlands and Japan <i>Ya-Ling Lin</i> | 41 |
| Observation of the Tampering of the Maritime Positioning System and the Current State of Global Sanctions against Russia <i>Siong-Ui Tsiam</i> | 47 |
| Regulatory Concerns about U.S. Commercial Space Crew Activities <i>Juo-Min Chou</i> | 53 |
| Recent Relations between New Zealand and China <i>Jung-Ming Chang</i> | 57 |

資訊來源與信任程度：「國防民調」的發現

劉姝廷

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國防安全民意調查、認知戰

壹、新聞重點

2023 年 7 月 10 日，中共官媒《湖北廣播電視台》的官方抖音帳號「經視直播」發布直播影音，畫面使用未經墾丁國家公園管理處（簡稱墾管處）授權的即時影像，並顯示屏東發生 5.4 級地震的標題字樣，該直播吸引民眾參與討論，出現如「有地震嗎」、「桃園沒感覺」與「雲林無感」等留言，並有台灣民眾前往墾管處監視鏡頭前揮舞國旗，試圖影響該直播的進行。¹

「經視直播」為中共官媒近年推動網路化的融媒體，粉絲追蹤數達 900 多萬，並在中共認定的「互聯網新聞信息稿源單位名單」中，²是具官方代表性的資訊來源。鑑此，本文關注的重點有二：一是民眾在網路觀看和參與「經視直播」，涉及台灣民眾對中共融媒體的接觸程度；二是民眾查證「經視直播」盜用畫面並檢舉其散布地震的假訊息，攸關台灣民眾對中共融媒體的信任程度。

貳、安全意涵

一、台灣民眾普遍不信任中國社群媒體內容

前揭台灣民眾對中共融媒體的接觸與信任程度，涉及中共對台發動「認知戰」的成效，而社群媒體為主要的傳播管道。就接觸程度而言，根據 2023 年 6 月 8 日至 16 日國防安全研究院執行的網路

¹ 〈湖北電視台盜用墾丁即時影像 民眾舉國旗逼下架〉，《公視新聞網》，2023 年 07 月 10 日，<https://reurl.cc/kX9XY9>。

² 〈國家網信辦公布最新版《互聯網新聞信息稿源單位名單》〉，《人民網》，2021 年 10 月 20 日，<https://reurl.cc/K0ELpg>。

調查（以下簡稱『國防民調』），³「請問您有多常在網路上看中國社群媒體（例如：抖音、嗶哩嗶哩、小紅書）上的內容？」，結果顯示74%受訪者有接觸（包含：很少、有時、經常、幾乎每天都有）中國社群媒體內容，其中「18-29歲」的受訪者84%有接觸，7%表示幾乎每天都有，接觸程度居於各年齡層之冠。

上述國防調查凸顯台灣民眾對中國社群媒體的接觸程度高，且在年輕群體最為明顯。然而，在高接觸程度下，台灣民眾是否容易受到中國社群媒體的認知影響？此部分涉及台灣民眾對此的信任程度，一般而言，民眾對資訊來源的信任程度愈高，資訊的說服力愈高，且愈能改變民眾的態度。⁴因此，本次「國防民調」續問：「請問您認為中國社群媒體不可信？」，有85%的受訪者認為不可信，但在「18-29歲」、「60-69歲」及「70歲以上」的年齡層呈現相對較高的信任程度，皆有20%以上認為中國社群媒體可信。

二、新聞媒體為台灣民眾主要的國防資訊來源

針對中國社群媒體的影響力，此次「國防民調」顯示台灣民眾呈現「高接觸率」與「低信任度」的特徵，可見近年中共扶植融媒體發展內、外宣，並研發圖文、影音及直播等多元的傳播形式，持續壯大在各大社群媒體等網路空間的宣傳聲量，仍難以博取台灣民眾的信任。特別是國防軍事議題，其不同於社群媒體上常見的娛樂休閒、民生消費等話題，具有專業性、政治性與敏感性，民眾或將

³ 本民調委託「益普索」(Ipsos)市場研究股份有限公司執行的網路調查，抽樣母體為「益普索」會員資料庫，依112年內政部戶政司的各地區18歲以上人口統計資料進行分層比例隨機抽樣。調查訪問執行時間為2023年6月8日至6月16日，總計回收1,100份成功問卷，在95%的信心水準下，抽樣誤差約為±2.83%。本調查針對受訪者性別和年齡進行配額管控（男女各半，18-39歲占4成，40歲以上占6成），惟網路調查有涵蓋限制，訪問成功樣本的人口特徵與網路使用人口特徵較為相似，不宜過度推論。

⁴ Roobina Ohanian, "Construction and Validation of a Scale to Measure Celebrity Endorsers' Perceived Expertise, Trustworthiness, and Attractiveness," *Journal of Advertising*, Vol. 19, No.3, 1990, pp. 39-52, <http://www.jstor.org/stable/4188769>.

更加仰賴具權威性且可信度高的資訊來源。

本次國防民調結果佐證以上的推論，在「請問您是透過下列哪些平台來搜尋、瀏覽、點閱、觀看和國防與國軍有關的新聞、訊息或影片？」的複選題中，過半數的受訪者選擇以新聞媒體官方網站（57%）接觸國防與軍事議題的新聞資訊，次高為 YouTube（44%）與 Facebook（42%），中國社群媒體微信與微博則僅 3%及 2%。相較於社群媒體，新聞媒體機構具專業「守門人」機制，經記者、編輯至總編輯層層把關，須為新聞的真實性負責，「國防民調」的結果顯示，新聞媒體受到台灣民眾較多的青睞。

參、趨勢研判

一、中共鎖定新聞媒體協力傳播假訊息

基於民眾對於新聞媒體的信任，近年中共鎖定媒體品牌的影響力從而發展融媒體，吸引國際媒體轉載新聞，對外傳播有利中共的假訊息。例如 2022 年 8 月中共環台軍演期間，《新華社》等中共官媒發布解放軍在太平洋以望遠鏡窺探我軍「蘭陽號」巡防艦與花蓮和平火力電廠煙囪的照片，製造軍力強盛與恫嚇效果。此照片經「台灣事實查核中心」證實由《新華社》造假合成，透過如《美聯社》（*Associated Press*）等受信賴的國際通訊社轉載，藉此取信於全球媒體和國際社會，各國媒體因此成為中共散播假訊息的幫兇。⁵

中共融媒體發布假訊息，再由其他在地媒體接力傳播，是中共對台發動「認知戰」的策略之一，主要有以下特徵：一是「通篇複製」。2023 年 4 月中共環台軍演期間，部分台灣媒體未經編輯與平衡報導，全篇照搬中共融媒體新聞，引發台灣在地媒體為中共軍事宣

⁵ 〈【錯誤】網傳照片「解放軍海軍官兵近距離目視台灣花蓮和平電廠，巡航台灣海岸線」？〉，《台灣事實查核中心》，2022 年 08 月 09 日，<https://reurl.cc/LAVjX4>。

傳的疑慮；⁶二是「配合捏造」，2023年7月9日，有台灣媒體以「美要台灣設 P4 實驗室開發生物戰劑？」為題，聲稱揭露台灣政府的「南海工作會議記錄全文」，⁷卻被發現其所引述的文本使用「各軍總部」、「本黨」等常見的中共用語。雖經台、美政府澄清為假訊息，⁸但該報導迅速被中國融媒體跟風炒作，在網路持續渲染，擴大影響力。⁹

二、民主國家以公私協力擴大反制基礎

中共藉在地媒體對民主社會發動認知戰，一方面利用社會大眾對新聞媒體的信任，鎖定特定媒體的既有客群，強化有利中共的意識形態與價值觀；另一方面，中共或意識到近年台灣民眾的國安意識提升，對於中共、中國社群媒體及其散布的假訊息等外部資訊已有所警覺，因此鎖定民主社會內部信任的資訊來源，遮掩中共對台認知操弄的傳播路徑與痕跡，藉此爭取台灣民眾的信任，強化對民眾的認知影響。尤其國防軍事議題與民眾的生命安全切身相關，往往牽動民心，此一策略對民主國家勢將帶來挑戰。

面對中共的「假訊息」攻勢，民主國家在事實查核、即時澄清與社會溝通等面向上，或可透過公私協力持續擴大反制基礎。就媒體而言，民主社會保障新聞自由的目的，是為確保新聞媒體免於受

⁶ 〈陸委會：中共軍演官宣畫面 用意在恐嚇台灣民眾〉，《中央社》，2023年04月10日，<https://reurl.cc/VL7pNR>。

⁷ 〈美要台灣設 P4 實驗室開發生物戰劑？ 文件顯示民進黨政府曾開會討論〉，《聯合報》，2023年07月09日，<https://reurl.cc/65k8Qy>；〈傳美要求台灣研發生物戰劑 一圖看 P4 實驗室在做什麼〉，《聯合報》，2023年07月10日，<https://reurl.cc/N0DWyn>。

⁸ 〈美國要求我方投資研發生物戰劑 國防部：假訊息〉，《漢聲廣播電台》，2023年07月12日，<https://reurl.cc/51amM7>；〈美國務院駁斥要台灣發展生物戰劑 稱報導無事實根據〉，《中央社》，2023年07月12日，<https://reurl.cc/nDXKq1>。

⁹ 〈美國要求臺灣建 P4 實驗室開發生物戰劑？島內網友：美國唯恐天下不亂〉，《環球網》，2023年07月10日，<https://reurl.cc/N0DWQe>；〈宋忠平：美國要求臺灣研發生物武器，不是空穴來風〉，《台海網》，2023年07月12日，<https://reurl.cc/XE3zZ0>。

到外部與內部的干預，達到「第四權」的監督功能。¹⁰因此，建立媒體的自律和問責機制將是反制中共「認知戰」的思考方向。對公民來說，民眾主動查證與檢舉爭議訊息，並分享正確的國防資訊，是公民協力的重要一環。本次「國防民調」結果顯示，「18-29 歲」的網路原生世代，對於中國社群媒體呈現相對較高的接觸程度與信任程度。由此而言，提升台灣年輕群體的媒體識讀能力至關重要，而善用數位工具的年輕群體也將是民主國家關鍵的反制力量。

（責任校對：劉翎端）

¹⁰ 〈釋字第 509 號〉，《全國法規資料庫》，<https://reurl.cc/qL3v2E>。

美國空軍「極音速飛彈」發展計畫急轉彎

舒孝煌

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：軍事科技、作戰概念、印太區域

壹、新聞重點

美國空軍在今年（2023）3月承認 AGM-183 計畫失敗，並表示在原型設計階段結束後，將不會採購 AGM-183。AGM-183 全稱為「空射快速反應武器」（Air-launched Rapid Response Weapon, ARRW），美國空軍在3月13日進行 AGM-183 的第二次測試，並未稱測試成功，而僅稱其實現多項目標，去年12月的測試，空軍也表示「所有目標均已實現」。¹但美國空軍將發展計畫轉向「極音速進氣式武器」，即「極音速攻擊巡弋飛彈」（Hypersonic Attack Cruise Missile, HACM）。

貳、安全意涵

美國雖在「極音速」技術上處領先地位，美國航空太空總署（NASA）、國防先進研究計畫署（DARPA），陸、海、空各軍種都有研發計畫，朝向「極音速滑翔載具」（Hypersonic Glide Vehicle, HGV）及「極音速進氣式武器」（Hypersonic Air-breathing Weapon Concept, HAWC）。然而在部署上已落後中共及俄羅斯，因此各軍種的發展及部署均有其急迫性，但這也導致 AGM-183 在發展過程中的疏失。

一、美國空軍未全盤放棄AGM-183

¹ “US Air Force Drops Lockheed Hypersonic Missile after Failed Tests,” *Defense News*, March 30, 2023, <https://www.defensenews.com/air/2023/03/30/us-air-force-drops-lockheed-hypersonic-missile-after-failed-tests/>.

AGM-183 又稱「空射快速反應武器」(Air-launched Rapid Response Weapon, ARRW)，是一種極音速空對地飛彈，由美國空軍主導研發，2018 年授予洛克希德馬汀 (Lockheed Martin) 公司發展合約，是一種「推進—滑翔」式武器，由一枚火箭推進彈體達到極音速飛行，最大速度可達 7 馬赫，射程 1 千公里 (620 哩)。美國國會估計若採購 300 枚飛彈，每枚 AGM-183 的生產成本約在 1,490 萬美元，總採購預算達 53 億美元，尚不包括發展經費，若僅採購 100 枚，成本增至 1,800 萬美元，總預算為 22 億美元。²

AGM-183 在 2022 年進行 3 次試射都成功，然而今年 3 月測試卻失敗，因此傳出美國空軍對此型武器發展進展不滿意的訊息。美國空軍採購助理部長杭特 (Andrew P. Hunter) 在致眾院武裝部隊委員會信函中表示，將停止採購計畫，僅保留部分經費以利結束測試並搜集相關數據。不過 4 月時空軍部長肯德爾 (Frank Kendall) 在眾院武裝部隊委員會作證時指出，美國空軍仍在等待測試結果，確定其是否符合空軍需求，雖然仍對 AGM-183 發展進度不滿，但態度已有軟化。³ AGM-183 仍有其優勢，例如其射程可達 1,000 公里，HACM 則為 500 公里。雖然美國空軍暫緩採購，但軍方認為，累積此種經驗至關重要。

二、發展計畫轉向「進氣式」極音速武器

美國空軍雖然暫停 AGM-183 的採購，但仍支持「極音速武器」研究，並將重心轉向其他發展計畫，即「極音速攻擊巡弋飛彈」。其前身是美國 DARPA 的「極音速進氣式武器概念」，使用超燃衝壓發

² “CBO Estimates \$15-18 Million Cost Per ARRW Hypersonic Missile,” *Air & Space Forces Magazine*, February, 2023, <https://www.airandspaceforces.com/cbo-estimates-15-18-million-cost-per-arrw-hypersonic-missile/>.

³ “Air Force Cracks Open Door on Hypersonic ARRW, Weeks after Indicating It was Shut,” *Breaking Defense*, April 28, 2023, <https://breakingdefense.com/2023/04/air-force-cracks-open-door-on-hypersonic-arrw-weeks-after-indicating-it-was-shut/>.

動機推動，屬「衝壓發動機」(ramjet)的一種，但超燃衝壓發動機的進氣在進入發動機時，仍保持超音速狀態，使載具能達到更高的飛行速度。美國也在 2020 年與澳洲合作建立「南十字整合飛行實驗」(Southern Cross Integrated Flight Research Experiment, SCIFiRE)夥伴關係，共同研究「極音速飛彈」原型，這也成為 HACM 的基礎。

4

HACM 比 AGM-183 更小，可以掛載於更多種類的飛機上，例如戰機，而 AGM-183 僅能由轟炸機發射。⁵另外，美國空軍在衝壓發動機的技術更為成熟，未來有更多發展潛力。預計 2024 會計年度，將投注 3.8 億美元用於發展 HACM。⁶

三、美國空軍極音速計畫面臨問題

美國作戰測評辦公室主任 (Director of Operational Test and Evaluation, DOT&E) 2023 年 1 月出版的年度報告指出，美國空軍的 AGM-183 計畫跳過典型的測試步驟，問題包括飛行操作測試未經測試計畫同意、容易受網路破壞、面臨測試範圍不足風險、缺乏正確評估武器的模式模擬能力，以及彈頭測試落後。因 AGM-183 是快速原型製作，並加快試射程序。AGM-183 是「助推—滑翔式」武器，使用固體火箭推進，滑翔式彈頭由飛行器與防護罩組成，由 B-52 上發射，可提供「距外打擊」(stand-off) 能力，摧毀地面的固定式、高價值、急迫性目標。AGM-183 並不單純依靠彈頭的高速，而是彈頭本身的效能，其殺傷力測試正在進行中。由於高速飛行的空氣摩

⁴ “Raytheon Wins Hypersonic Attack Cruise Missile Contract,” *Air & Space Forces Magazine*, September 22, 2022, <https://www.airandspaceforces.com/raytheon-wins-hypersonic-attack-cruise-missile-contract/>.

⁵ “It’s Official: ARRW Is Done When All-Up Tests Conclude. What’s Next?” *Air & Space Forces Magazine*, March 30, 2023, <https://www.airandspaceforces.com/arrw-program-end-whats-next/>.

⁶ “Failed Hypersonic Test Dims Air Force View of Lockheed Missile,” *Defense One*, March 28, 2023, <https://www.defenseone.com/technology/2023/03/failed-hypersonic-test-dims-air-force-view-lockheed-missile/384530/>.

擦會產生高溫，需要能保護前端電子系統的材料，洛馬正在研究更輕的結構，可採用更重的彈體、或飛行更遠距離。

但該報告指出，AGM-183 尚未展示其具備作戰能力，空軍也無法模擬其性能，妨礙對其預期作戰有效性的風險評估，例如，可否突破敵方預警系統、地面防空飛彈、或是防砲，另也包括網路威脅。若要讓計畫重回正軌，應遞交經核可的整合式主測試計畫及操作展示計畫，驗證模型與模擬工具，以模擬及評估其性能、評估 AGM-183 的生存力。⁷

參、趨勢研判

美國空軍雖取消 AGM-183 採購，但仍進行其他極音速武器與載具的發展計畫，美國國防部在 2024 會計年度要求 110 億美元發展極音速相關技術，以避免在此領域落後中、俄。然而為加速發展極音速武器，發展過程跳過正常武器研發及採購程序，導致 AGM-183 失敗，美國國會已呼籲重新調整程序，以使研發計畫順利推動。

一、中俄部署極音速武器迫使美國加速發展計畫

中共及俄羅斯均投入大量資源發展極音速武器計畫，美國國會議員擔心美國在部署極音速武器上努力不夠。中共已公開示東風 17 飛彈，屬一種推進—滑翔武器，使用助推火箭推升至大氣層外後，其具有「乘波體」(WaveRider) 氣動力外型，藉壓縮升力及震波在大氣層邊緣「滑翔」，被稱為「錢學森彈道」，東風 17 的速度可達 7 馬赫，可用於攻擊美國在印太地區的空軍基地，在其讓部署的戰機起飛前即使機場無法運作，而且很難攔截；俄羅斯也發展匕首、鋇

⁷ “Hypersonic ARRW Missile Criticized for Lack of Test Plan,” *Air & Space Forces Magazine*, January 27, 2023, <https://www.airandspaceforces.com/hypersonic-arrw-missile-criticized-for-lack-of-test-plan/>

石、先鋒及研發中的 Kh-95 等極音速飛彈，在俄烏戰爭中顯示，俄大量運用極音速飛彈打擊烏克蘭重要軍事目標。美國在發展與部署極音速武器上已落後中、俄，因此在極音速武器發展上，已感受其急迫性。

二、美空軍對極音速武器尚有疑慮

美國空軍部長肯德爾對 ARRW 計畫一直存有疑慮。但 ARRW 計畫是對中共及俄羅斯部署極音速武器的回應，因此在國會授權下，跳過或簡化正常的行政程序。美國空軍在 2022 年 2 月時，利用兵棋推演、演習及分析來試圖回答空軍部長肯德爾的質疑。肯德爾認為，美國並不需要因為中國發展東風 17 飛彈，就必需生產同樣的武器。要穿透敵人防空網仍有其他方式。而美國空軍主要任務是阻止與擊敗敵人的侵略行動，不論這目標是在通過台灣海峽的艦艇或向烏克蘭行進的車輛，美國空軍需要的是能對付移動目標的武器。⁸

美智庫「戰略暨國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS) 研究認為，「極音速武器」在衝突初期仍有其價值，例如打擊具時間敏感性目標、關鍵指揮管制節點、防空系統等，對以混凝土加固的地下設施，也有穿透效果，但美國需採取更多措施，加強偵測、追蹤與攔截極音速武器的能力。⁹

三、美空軍仍支持極音速計畫發展

美國空軍雖然打算取消 AGM-183 採購計畫，但仍持續推動 HACM 的發展。另外，美國空軍也在 2022 年開始推動「混亂計畫」

⁸ “What Should be the United States’ Next Move on Hypersonic Tech?” *Defense News*, Mar 14, 2022, <https://www.defensenews.com/air/2022/03/14/what-should-be-the-united-states-next-move-on-hypersonic-tech/>

⁹ “Complex Air Defense: Countering the Hypersonic Missile Threat,” *CSIS*, February 2022, <https://www.csis.org/analysis/complex-air-defense-countering-hypersonic-missile-threat>

(Project Mayhem) 目的在發展一種使用進氣式超燃發動機，執行打擊及情監偵任務，但「混亂計畫」似乎不是要發展一種「可消耗」的平台，而是可重覆使用的極音速飛行載具。

除此之外，陸軍及海軍的推進—滑翔概念武器也仍在推動中。美國陸軍的「長程極音速武器」(Long-Range Hypersonic Weapon, LRHW) 計畫，也是一種推進—滑翔飛彈，其射程達 2,770 公里 (1,725 哩)，使用兩級火箭推進。海軍「傳統快速打擊」(Conventional Prompt Strike, CPS) 武器，即為海軍版的 LRHW，使用相同的推進火箭，以及相同的「共通極音速滑翔」(Common Hypersonic Glide Body, C-HGB) 彈體，預計可達 5 馬赫或更快速度，使其難以被飛彈攔截，空軍在 2020 年 2 月取消的 HCSW 計畫，原即 LRHW 的空軍版。美國空軍取消 AGM-183 後，在極音速滑翔武器上，可能轉向與陸軍及海軍合作。

陸軍 LRHW 將由發射車發射，海軍 CPS 武器則將配備在桑瓦特級驅逐艦 (Zumwalt-class destroyer, DDG 1000) 上。¹⁰這將是美國海軍第 1 艘配備「極音速飛彈」的水面艦。桑瓦特級驅逐艦上的先進火炮系統將會拆除，改裝「極音速飛彈」發射器，除保持艦體結構不變，也不會影響航行穩定性。該發射器是海軍俄亥俄級戰略潛艦戰斧巡弋飛彈發射系統 (Multiple All-up Round Canisters, MAC) 的衍生型。海軍未說明將裝置幾枚飛彈。C-HGB 彈體為陸軍與海軍通用，在「聯合全領域指揮管制」架構的支持下，可提升其長程打擊能力。

(責任校對：洪子傑)

¹⁰ “The U.S. Army’s Long-Range Hypersonic Weapon (LRHW),” *Congressional Research Service*, March 31, 2023. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11991>.

俄烏防衛戰略思維檢視

吳自立

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國防戰略、作戰概念

壹、新聞重點

自 2022 年秋季烏軍成功反攻奪回部分烏克蘭東部與南部領土以後，俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）隨即於 9 月 30 日宣布併吞位於烏克蘭東部與南部四州的俄軍佔領區，俄羅斯國會無異議投票通過正式將其納入俄羅斯聯邦。¹自此以後，俄軍即展開鞏固這四州佔領區防禦工事的建設工程。根據 2023 年 5 月 1 日一份英國國防情報分析報告，俄羅斯已在這些佔領區構築了近數十年來，全球規模最廣泛的軍事防禦工事。這些防禦工事不僅位於烏克蘭東部和南部戰場前線附近，並且深入俄羅斯目前控制的地區。這些防禦設施包括廣泛的戰壕網絡、人員殺傷和戰防地雷、刀片刺網、土堤和龍牙（一種由鋼筋混凝土製成的截頭金字塔型障礙物），用於阻滯烏軍主戰坦克和機械化步兵的機動性。²

回顧 2022 年 2 月俄軍以「特殊軍事行動」（special military operation）名義入侵烏克蘭，企圖以閃電戰方式奪取基輔，取得烏克蘭政軍的控制權。然而在錯誤情報分析與決策判斷下，俄羅斯輕率驅兵深入烏國境內，在烏克蘭總統澤倫斯基（Volodymyr Oleksandrovych Zelenskyi）率領軍民全方位的抵抗下，俄軍遭受嚴重的打擊，最後不得不撤出烏克蘭北部佔領區，隨後將兵力轉投於烏克蘭東部與南部，企圖達到將俄羅斯本土到克里米亞路廊納入版圖、

¹ 〈片面將烏克蘭 4 地區納入俄羅斯國土 俄國會無異議投票通過〉，《中國廣播公司》，2022 年 10 月 4 日，<https://bccnews.com.tw/archives/318273>。

² “Latest Defence Intelligence Update on the Situation in Ukraine - 01 May 2023,” *UK Ministry of Defence (@DefenceHQ) Twitter post*, May 1, 2023, <https://twitter.com/DefenceHQ/status/1652911854501388290/photo/1>.

進而確保克里米亞的戰略目的。

貳、安全意涵

本篇從防衛角度檢視俄烏雙方的戰略思維。先觀察俄烏戰爭初期面對俄羅斯兵分多路入侵，烏克蘭在當時國內外情勢下的防衛戰略思維。另外觀察自 2022 年底俄烏戰場情勢僵持起至今，俄烏雙方明顯攻守易位，變成俄方堅守佔領區的防衛戰略思維態勢。

一、2022年戰爭初期烏克蘭防衛戰略思維檢視

在外顯的企圖下，俄軍入侵烏克蘭早已有跡可循。俄烏戰爭初期俄軍發動攻勢下烏克蘭的防衛應對思維重點，可以從以下幾點觀察：

（一）鞏固領導中心

需要有領袖特質的領導中心來凝聚民心士氣、行動一致、聽從指揮、方能以堅定的抗敵意志面對外侮。事實證明烏克蘭總統澤倫斯基以其堅毅的意志與決心，不僅成功凝聚民心，更獲得國際名義上與實質上的支持。

（二）強化國家抵抗韌性

烏克蘭有效因應俄國網路攻擊維繫資通訊的運作，成功運用傳媒鞏固軍民信心，強化國際社會支持力量。對內，烏克蘭運用機動、疏散等被動防禦戰略，保護與維持軍事活動與社會運行關鍵能力。對外，烏克蘭則以實際行動與決心爭取國際實質援助，有效維繫與強化國家抵抗韌性。

（三）縱深與機動防禦

戰爭初期烏克蘭面對俄軍入侵時，在軍力物力不對稱的情勢下，正面衝突抵抗顯然不具效益。烏克蘭採用「縱深防禦」戰略思維，「誘敵深入、以空間換取時間」，爭取國內防衛力量的整備機會。此外，烏克蘭善用網通資訊科技建構彈性分散式指揮管制，輔以創新

思維發展優異戰術，採精準游擊戰法攻敵不備，搭配認知宣傳策略，有效瓦解俄軍戰鬥意志。³

二、俄羅斯兼併烏克蘭四州後防衛戰略思維檢視

自 2022 年 9 月 30 日俄羅斯非法兼併烏克蘭四州以來，跡象顯示俄軍將重心置於鞏固現有的成果，而不是發動主要進攻作戰行動來奪取新領土。因此，俄羅斯可能認為現有軍事形勢已達成俄羅斯所謂「特殊軍事行動」的預期戰略目標。⁴俄羅斯在烏克蘭東南部的主要目標可能不僅僅是保護俄羅斯族裔、或是將俄羅斯歷史區域納入俄羅斯版圖，而是有可能基於該地區潛在的經濟戰略價值。前蘇聯軍工複合體的重要部分仍位於烏克蘭東南部，扎波羅熱（Zaporizhzhia）地區是關鍵重工業產地，俄羅斯佔領區亦包括烏克蘭南部馬里烏波爾（Mariupol）和別爾江斯克（Berdiansk）等掌控黑海出入的主要海港。從以上經濟角度評估俄羅斯的軍事戰略目標，也可說明了俄羅斯幾乎不計代價欲控制巴赫穆特（Bakhmut），並持續在第聶伯羅彼得羅夫斯克（Dnipropetrovska）等鄰近東部地區進行作戰的戰略思維。⁵為了鞏固與確保當前的戰略目標達成，俄羅斯設計了二戰以來歐洲最大的陸上防禦系統，構築了一條從俄羅斯與白俄羅斯（Belarus）接壤邊境，延伸到第聶伯河（Dnipro River）三角洲，主要以溝渠、龍牙、戰壕和砲兵陣地所組成的長約 2,000 公里防禦工事線。其中佈防最為嚴密的地區就是位於烏克蘭東南邊的扎波羅熱州（Zaporizka oblast）、赫爾松州（Khersonska oblast）、頓涅茨克州（Donetska oblast）和盧甘斯克州（Luhanska oblast），共長達

³ Robert Dalsjö, Michael Jonsson and Johan Norberg, “A Brutal Examination: Russian Military Capability in Light of the Ukraine War,” *Survival*, vol. 64, no. 3, June–July, 2022, pp. 7–28.

⁴ “Objective of Ukraine’s Demilitarization Mostly Accomplished — Kremlin,” *Tass*, June 17, 2023, <https://tass.com/politics/1634505>.

⁵ Seth G. Jones, Alexander Palmer, and Joseph S. Bermudez Jr., “Ukraine’s Offensive Operations: Shifting the Offense-Defense Balance,” *CSIS*, June 9, 2023, <https://www.csis.org/analysis/ukraines-offensive-operations-shifting-offense-defense-balance>.

1000 公里的防線，為 20 世紀 30 年代二戰期間法國為防範德軍入侵而修建「馬其諾防線」(Maginot Line) 的兩倍。⁶總體而言，俄羅斯防禦的目的是減緩烏克蘭的攻勢，並將其引導到對俄羅斯軍隊有利的地區，從而確保其戰略目標的達成。

參、趨勢研判

一、短期內「消耗」仍會是主要戰爭形式

巴赫姆特攻防凸顯了俄烏戰爭消耗戰的特徵。巴赫姆特自 2022 年 5 月起至今即成為俄烏雙方攻防要地，其戰況慘烈程度甚至被稱之為「絞肉機」(meat grinder)，雙方人力、物力消耗甚巨，彈藥與兵力的補給成為影響攻防優勢的關鍵因素。然由於俄烏雙方決策者認定其為戰略關鍵要地，在全力投入資源下，形成長期消耗戰態勢。從去(2022)年冬季以來因季節天候因素，俄烏雙方著重於整備軍事能量，烏克蘭成功爭取了西方提供先進武器裝備與訓練的援助，雖然支援時效上不如烏軍所期望，但烏軍戰力已獲得提升。俄軍基於前述防衛戰略目標，傾力投入資源建構分層縱深防禦長城，企圖加大烏軍反攻風險成本，達到扭轉雙方攻守平衡態勢。俄烏戰爭短期內「消耗」(attrition) 會是雙方在戰術層面的主要方法，期能藉削弱對方優勢尋找突破點，以機動且集中擊潰對方有生戰力，為己方建立談判優勢。

二、中長期而言美國軍援集束彈藥有助改變攻守平衡態勢

在爭議中，美國拜登政府仍決定軍援烏克蘭集束彈藥，⁷烏軍可能用以攻擊俄軍防禦陣線。藉由集束彈藥的高殺傷特性，加重俄軍的消耗率，同時機動調整編隊部署，從高消耗性靜態陣地戰，轉變

⁶ “Maginot Line,” *HISTORY*, October 4, 2022, <https://www.history.com/topics/world-war-ii/maginot-line>.

⁷ “US to Send Cluster Munitions Banned by over 100 Nations to Ukraine after Months of Debate,” *CNN*, July 8, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/07/07/politics/cluster-munitions/index.html>.

為兵種聯合閃電攻勢作戰，有益於打破俄軍當前分層縱深防禦的僵局，改變雙方攻守平衡態勢。

（責任校對：翟文中）

「全球安全倡議」下解放軍與他國聯合軍演之意涵

洪子傑

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：解放軍、印太地區

壹、新聞重點

2023年6月20日解放軍全軍基礎訓練現場會於天津舉行。中央軍委副主席張又俠出席並發表演說。¹解放軍發言人張曉剛對此進一步表示解放軍今年強化訓練的五項要點，包括創新戰法訓法、嚴格按綱施訓、改善缺點以推動作戰體系優化、發展基地化模擬化網路化訓練以及強調開門練兵與多國展開聯演聯訓聯賽。²其中，在解放軍與國外進行聯合軍演之重要性，亦被特別凸顯出來。然而，由於過去解放軍亦常與外軍進行聯合演習，今年解放軍在與他國在軍事聯合演訓上是否有值得關注之要項，抑或有其他意涵，尤其中共2月公布《全球安全倡議概念文件》，其中多項概念亦可與軍事外交結合，故值得探討。

貳、安全意涵

一、中共正逐步恢復疫情前與他國聯合軍演的頻率

中共今年以來，與他國已進行數次雙邊或多邊聯合軍演（詳如附表）。其中，部分聯合軍演因疫情中斷紛紛於今年恢復，例如中國與柬埔寨的「金龍」系列軍演2021年時因疫情一度暫停（亦有受到美國壓力暫停之說法）；³2022年中星首屆防長對話所承諾將恢復因

¹ 〈全軍基礎訓練現場會在天津召開〉，《中國共產黨新聞網》，2023年6月21日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2023/0621/c64094-40018544.html>。

² 王祭，〈國防部：全軍加快組訓模式創新 打牢戰鬥力根基〉，《中國國防部》，2023年6月29日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/xwfy/lxjzhzt/2023njzh/2023n6y/16234352.html>。

³ 洪聖斐，〈看美國臉色？柬埔寨暫停與中國聯合演習〉，《Newtalk新聞》，2021年2月11日，<https://newtalk.tw/news/view/2021-02-11/536094>。

疫情中斷的軍演後，今年雙方舉行了「中新（星）合作-2023」海上聯合軍演；⁴印尼主辦的「科莫多」系列演習亦為疫情後首次舉行之多國聯合軍演。而由蒙古國與美國合辦的「可汗探索 2023」演習儘管去年即恢復軍演，但當時中國並未派部隊參與，今年為疫後首次參加。⁵此外，中國、俄羅斯與南非所舉行第 2 次海上聯合演習亦在相隔 3 年多後恢復演習。

在中俄聯演部分，則較不受疫情影響。近年中俄聯合軍演在強度與實戰程度上最高。不論是近期中俄的空中戰略巡航，或是早已常態化的中俄「海上聯合」系列演習，與過去聯演相比皆有所突破。例如中俄「海上聯合-2022」首次於東海及鄰近台海進行；中俄空中戰略巡航從 2019 年開始每年一次，去年則改為一年兩次，在強度上亦逐步增加。例如第 5 次戰略巡航中俄空軍曾首次實施降落在彼此機場，本次巡航則首次分兩階段進行巡航，使其規模最大、時間也最長。⁶在中寮聯演方面，過去幾年主要的聯合軍演以 2018 年開始的「和平列車」系列聯演為主，該系列主要進行衛勤聯演，但今年中寮「友誼盾牌-2023」為雙方首次的實戰聯合演習，其特點包括緊貼實戰、探索聯合指揮機制以及訓練協同行動。⁷此外，自 2019 年以來的中國、俄羅斯與伊朗三國海上聯合演習儘管在 2020 年時曾中斷但去年已恢復，今年 3 月則舉行「安全紐帶—2023」海上聯合軍事演習。因此，從今年上半年解放軍與他國的聯合軍演情況而言，多為過去系列演習之延續，顯見今年解放軍與外軍的聯合軍演已恢

⁴ 侯姿瑩，〈星中首屆防長對話：恢復雙邊軍演 加強防衛合作〉，《中央社》，2022 年 6 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202206090408.aspx>。

⁵ 中國首次派部隊參與則為 2015 年。

⁶ 〈中俄聯合空中戰略巡航加速東北亞冷戰式軍事對峙〉，《法國國際廣播電台》，2023 年 6 月 14 日，<https://www.rfi.fr/tw/專欄檢索/東京專欄/20230614-中俄聯合空中戰略巡航加速東北亞冷戰式軍事對峙>；〈中俄兩軍完成第 6 次聯合空中戰略巡航第二階段任務〉，《環球網》，2023 年 6 月 7 日，<https://i.ifeng.com/c/8QQLARckZDY>。

⁷ 〈國防部介紹中寮「友誼盾牌-2023」聯合演習特點〉，《央視網》，2023 年 5 月 29 日，<https://military.cctv.com/2023/05/29/ARTIUIVizcLiu0GHwZLkvuwN230529.shtml>。

復至疫情前的水準。

二、與他國聯合軍演成為實踐「全球安全倡議」中的工具之一

與他國聯合軍演次數的恢復，對於解放軍在訓練上儘管有所幫助，但除了近期中俄聯合軍演的實戰性質與戰略意義較強以外，中國與他國的聯合軍演比起訓練強度，其軍事外交與政治意涵更高。尤其，在 2022 年習近平提出「全球安全倡議」後，中共 2023 年所公布《全球安全倡議概念文件》除凸顯中國作為大國對於現有國際秩序提出新修正與挑戰的企圖心外，對於中國與他國的軍事合作上也賦予了新的上層意義。儘管《全球安全倡議概念文件》未直接提及解放軍或是相關與他國之聯合軍演，⁸但其文件內容所強調的概念卻也讓中國有更多詮釋的空間，包括打擊海盜、維護航道安全、組織的雙多邊安全合作、強調集體安全、強化反恐、維護以聯合國為核心的國際體系或是強化軍事院校交流等內容，事實上都可與聯合軍演息息相關。⁹今年幾個解放軍所參與的聯合軍演，不少聯演主題亦圍繞前述有關概念發展（詳如附表）。

事實上，解放軍發言人張曉剛於 6 月 16 日針對解放軍踐行全球安全倡議問答時亦強調中國「履行大國軍隊國際責任義務，全面推進新時代國際軍事合作，積極提供國際維和、海上護航、人道救援等公共安全產品」。¹⁰這除代表著解放軍與外軍的聯合軍演在「全球安全倡議」概念下可以有新的詮釋外，也都凸顯出未來解放軍主導與強化的雙邊與多邊聯合軍演也能成為習近平推動「全球安全倡議」的實踐成果，而解放軍所主導與他國的聯合軍演，無形中亦將

⁸ 本文僅就全球安全倡議與中共和他國聯合軍演之意涵進行討論，未涉及全球安全倡議本身爭議與矛盾要項，特此說明。

⁹ 〈全球安全倡議概念檔（全文）〉，《央視網》，2023 年 2 月 21 日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202302/t20230221_11028322.shtml。

¹⁰ 〈國防部新聞發言人就中國軍隊踐行全球安全倡議等答記者問〉，《人民網》，2023 年 6 月 16 日，<http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0616/c1011-40015835.html>。

成為中共重塑國際秩序之工具之一。

參、趨勢研判

一、中俄聯合戰略巡航強度仍將逐步加強

習近平所提出的「全球安全倡議」代表著對重塑當前國際秩序的企圖心。對此，俄羅斯的角色原本略顯尷尬，因俄是否支持「全球安全倡議」，隱含了是否承認中國作為挑戰當前國際秩序的領頭羊。但俄羅斯在陷入俄烏戰爭的泥沼下，更需要中國在經貿等方面的合作。故習近平 3 月出訪俄羅斯並與之簽署的《中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於深化新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明》中，雙方除將「定期組織海上、空中聯合巡航和聯演聯訓，加強包括現有雙邊機制下兩軍各項交流合作，進一步深化軍事互信」外，亦強調將共同落實「全球安全倡議」。¹¹俄羅斯的支持反映了中俄國力的消長，也突顯出中俄關係中的微妙變化。對中國而言，由於中俄在東亞的聯合軍演與聯合巡航不論是對於雙方軍事合作態勢的展現、中國軍事活動之擴張以及與美較勁之態勢皆有助益，因此在當前中俄關係變化下，中俄未來在東亞的聯合戰略巡航或是聯合軍演強度與頻率都可能進一步強化。

二、解放軍可能新增加與他國軍事合作與聯合演習

強化解放軍與他國軍事合作為實踐習近平「全球安全倡議」的具體成果之一，也成為當前中共在軍事外交上的重點。例如現行中共與東協國家所舉行的和平友誼系列軍事演習，在「和平友誼—2023」演習聯演的籌畫中，將從原本的中國、馬來西亞與泰國聯合軍演再增加柬埔寨、寮國與越南三國。¹²在解放軍軍事外交的重要性

¹¹ 〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於深化新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 3 月 22 日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2023/0322/c64094-32648991.html>。

¹² 〈中國和東盟國家「和平友誼」演習再擴員！專家：發揮安全穩定器作用〉，《新華網》，2023 年 5 月 29 日，http://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/mil/2023-05/29/c_1212193161.htm。

因「全球安全倡議」而提升的情況下，未來可以預見的是解放軍很可能仍將增加與他國軍事合作與聯合演習項目。

附表、中共 2023 年與他國所進行之聯合軍演與訓練

| 軍演名稱 | 時間 | 內容與來源 |
|---------------------|-------------------|--|
| 「可汗探索 2023」國際維和行動演習 | 6 月 19 日至 7 月 2 日 | 「可汗探索 2023」(Khaan Quest 2023) 是由蒙古國舉辦、美國太平洋陸軍 (USARPAC) 贊助所定期舉辦的多國演習。包括中國、美國、日本、韓國印度等 26 個國家參加。演習目的在提高維和任務不同國家間的互通性和準備狀態。 |
| | | “US Army Pacific Kicks off Khaan Quest 23 in Mongolia, Strengthening International Cooperation,” <i>U. S. Embassy in Mongolia</i> , June 21, 2023 https://mn.usembassy.gov/khaan-quest-2023/ . |
| 中俄第 6 次聯合空中戰略巡航 | 6 月 6 日 | 雙方在日本海、東海相關空域組織實施第 6 次聯合空中戰略巡航。 |
| | | 〈中俄兩軍組織實施第 6 次聯合空中戰略巡航〉,《新華網》, 2023 年 6 月 6 日, http://www.news.cn/world/2023-06/06/c_1129673265.htm 。 |
| 「科莫多-2023」多國海上聯合演習 | 6 月 4 至 8 日 | 「科莫多-2023」演習 (2023 Multilateral Naval Exercise Komodo) 是印尼海軍舉辦的多邊聯合演習, 每兩年舉辦一次。本次演習共包括美俄中在內有 36 國受邀開幕式並有 18 國 40 餘艘艦艇參與。解放軍的共軍派出 052D 導彈驅逐艦湛江艦、054A 型導彈護衛艦許昌艦。期間各國官兵在參加民事工程、專家授課、民事醫療、城市觀光、海事展覽以及文化和樂隊表演等活動後, 多國海軍演習圍繞海上攔截、海上搜救、損害管制等科目。 |
| | | 〈「科莫多-2023」多國海上聯合演習開幕〉,《中國國防部》, 2023 年 6 月 7 日, http://www.mod.gov.cn/gfbw/jsxd/ly/16229357.html ; 〈媒體: 俄中美和其他 33 國將參加在印尼舉行的海上演習〉,《俄羅斯通訊社》, 2023 年 6 月 5 日, https://big5.sputniknews.cn/20230605/1050848498.html 。 |
| 中寮「友誼盾牌-2023」聯合演習 | 5 月 11 日至 26 日 | 解放軍南部戰區陸軍第 75 集團軍某合成旅與寮國軍隊, 以「模擬打擊邊境山嶽叢林地跨國犯罪武裝據點」為想定進行演練。參演裝備包括防護型突擊車和各型軍械、掃雷排爆、防疫等裝備 300 餘項。雙方參演官兵兵力共 900 多人。 |
| | | 〈中、寮「友誼盾牌-2023」聯演開始典禮〉,《蜂評網》, 2023 年 5 月 12 日, https://www.fengbau.com/archives/19406 。 |
| 「中新(星)合作-2023」海上聯 | 4 月 27 日至 5 月 1 日 | 共軍導彈護衛艦玉林艦、獵掃雷艦赤壁艦, 和新加坡海軍導彈護衛艦無畏號、獵雷艇榜鵝號參演。兩軍共同完成了反水雷引 |

| | | |
|---------------------|-----------|--|
| 合軍演 | | 導、海上補給占位、艦炮實彈射擊、聯合搜救與醫療後送等科目演練。 〈「中新合作-2023」海上聯合演習圓滿結束〉，《環球網》，2023年5月2日， https://world.huanqiu.com/article/4CjJk425YyJ 。 |
| 「金龍-2023」聯合演習 | 4月5日 | 該演習係為中國與柬埔寨以「重大活動安保以及人道主義救援行動」為主題所進行之反恐演練。本次為「金龍」係列演習第5次聯演，也是規模最大的一次演習，雙方參演兵力約3000人，動用各型裝備1000多件。 高毅、汪尚建、趙超，〈中東「金龍-2023」聯合演習：鞏固鐵桿友誼 深化軍事合作〉，《國防部網》，2023年4月7日， http://www.mod.gov.cn/gfbw/jsxd/ly/16215108.html 。 |
| 「安全紐帶-2023」海上聯合軍事演習 | 3月15日至19日 | 中國、伊朗、俄羅斯三國海軍在阿曼灣海域舉行。這是三國繼2019年、2022年之後第三次舉行海上聯演。三方共派出12艘艦艇及特戰分隊、潛水分隊等兵力參演，主要進行了空中搜索、武力營救、臨檢拿捕、海上救援等科目演練，並舉行海上分列式。共軍派南寧號導彈驅逐艦參與演練。 〈國防部：「安全紐帶-2023」為維護海上安全和地區和平穩定貢獻積極力量〉，《人民網》，2023年3月30日， http://military.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0330/c1011-32654476.html 。 |
| 中俄南舉行第2次海上聯合演習 | 2月20日至27日 | 中國、俄羅斯、南非在南非德班至理查茲灣以東海空域舉行第2次海上聯合演習。此次聯演課題為「維護航運及海上經濟活動安全聯合行動」中方派出位於亞丁灣執行第42批護航任務的淮南艦、日照艦、可可西里湖艦（遠洋補給艦）參演。 〈中俄南舉行第2次海上聯合演習〉，《國防部網》，2023年2月19日， http://www.mod.gov.cn/gfbw/xwfy/r/16204511.html 。 |

資料來源：洪子傑整理自公開資料。

（責任校對：龔祥生）

「中國對外關係法」之意涵與對台影響

龔祥生

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：國際情勢、台海情勢

壹、新聞重點

2023年6月28日中國第十四屆全國人民代表大會常務委員會第三次會議通過《中華人民共和國對外關係法》(以下簡稱《中國對外關係法》)，分別將發展對外關係的權責、目標任務、制度、保障進行法制化的規範。¹本文聚焦「中國對外關係法」關於執行方面的政治意涵的部份，探討其對於台灣本身和未來在國際空間發展的負面影響。

貳、安全意涵

《中國對外關係法》分別在中國內外部從官方到民間皆課以國際性法律責任，雖不能說完全針對台灣，但其涉台部分仍十分值得關注。

一、《中國對外關係法》強調尊重各國領土主權反生自我矛盾

《中國對外關係法》分別將國際上互相尊重主權和領土的原則性內容規範在第四條「中華人民共和國堅持獨立自主的和平外交政策，堅持互相尊重主權和領土完整」和第二十條「尊重主權國家領土完整與政治獨立」，也將維護自身領土主權的內容放在第十七條「堅持維護中國特色社會主義制度，維護國家主權、統一和領土完整」。無論是帶有呼籲性質的尊重各國主權和領土完整，或是用法律形式規範中國政府在這方面的義務，都含有政治性的宣示意味。

¹ 〈(受權發佈) 中華人民共和國對外關係法〉，《新華網》，2023年6月28日，http://www.news.cn/politics/2023-06/28/c_1129722732.htm。

但對照 2022 年烏俄戰爭爆發以來，中國政府的相關表態，都未曾站在《中國對外關係法》中所稱相對應的尊重烏克蘭領土主權，亦即從未譴責過俄羅斯的入侵，而是僅在被問及烏克蘭主權是否受侵犯時，在言詞上推託於「烏克蘭問題有著複雜的歷史經緯和現實因素」。²甚至於在 2023 年新發表的《關於政治解決烏克蘭危機的中國立場》中，因為西方國家多半同情與烏克蘭處境相似的台灣，反過來將尊重國家領土主權的原則用在批評西方國家是「雙重標準」。³因此，對於中國政府而言，所謂尊重國家領土主權原則並不能適用於烏克蘭問題，更不願將其適用於台灣問題上，因而造成了立即且明顯的自我矛盾。

二、《中國對外關係法》強迫民間背負維持中國主權義務

《中國對外關係法》在總則當中，框定了有責任義務維持對外關係的對象範圍。但實際上觀察條文內容幾乎是無所不包，如第六條「國家機關和武裝力量、各政黨和各人民團體、企業事業組織和其他社會組織以及公民，在對外交流合作中有維護國家主權、安全、尊嚴、榮譽、利益的責任和義務」、第八條「任何組織和個人違反本法和有關法律，在對外交往中從事損害國家利益活動的，依法追究法律責任」。這二條等同明文規定了除中國黨政軍等公部門單位之外，民間也必須與中央一致，上至企業集團，再到非政府組織，小至個人都有義務配合國家既定的對外政策以及維護中國國家領土主權。這可以另外解讀為，原本許多反中國政府專制獨裁起家的公民組織，也被這部法律強迫要斷絕長期接受來自西方社會的同情支持，否則就是「勾連外國」或「賣國賊」的違法行為。

² 〈2022 年 2 月 22 日外交部發言人汪文斌主持例行記者會〉，《中國外交部》，2022 年 2 月 22 日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/202202/t20220222_10644486.shtml。

³ 〈關於政治解決烏克蘭危機的中國立場〉，《中國外交部》，2023 年 2 月 24 日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202302/t20230224_11030707.shtml。

對於台灣而言，中國相關企業或組織無論被動或主動遵守《中國對外關係法》，都將對於台灣的國際空間造成影響，如在經濟上涉及台灣的商務往來方面，從出貨至台灣的標示、到網站內的營銷分區資訊，都必須嚴格遵法配合，而不只是如過往，抱持在中國國內政治正確處理文宣即可。中國內部和香港的一般民間公民團體也可能擔心進一步受到對外關係法的懲罰，而不敢保持和台灣非政府組織之間的聯繫合作，必須在港版國安法之外，又多了一層需要顧慮的法律限制。

參、趨勢研判

一、國際社會將面對中國政府長臂管轄的「依法報復」

《中國對外關係法》也賦予了中國政府對於危害其領土主權的反制權限，如第三十三條「對於違反國際法和國際關係基本準則，危害中華人民共和國主權、安全、發展利益的行為，中華人民共和國有權採取相應反制和限制措施」、第三十八條「國家有權准許或者拒絕外國人入境、停留居留，依法對外國組織在境內的活動進行管理。在中國境內的外國人和外國組織應當遵守中國法律，不得危害中國國家安全、損害社會公共利益、破壞社會公共秩序」。這方面將迫使原本就因為中國透過實名制、跟監和網路審查而逐步縮緊行動和言論自由，並減少在中國活動的外國非政府組織和新聞媒體，更加速自中國撤出。這既不利於向國際社會傳播正確且即時的中國社會現況，也會直接引起外國人士的寒蟬效應，擔心未來因違反《中國對外關係法》，而遭到中國政府行使該法所賦予長臂管轄的「依法報復」。另一方面，因為 2023 年 4 月中國人大常委會修訂的《反間諜法》也同時在 7 月 1 日生效，有可能配合《中國對外關係法》對民間企業以國安之名進行打壓，5 月份大規模被控竊密而遭搜查的上

海凱盛融英，即為前車之鑑。⁴

二、中國政府將持續「依法」壓縮台灣的國際空間

「一中原則」一直以來都被中國政府堅持放入與各國政府交往的對外關係當中，因此在《中國對外關係法》通過後，違反此原則就等同於違法行為。中國政府一方面可以透過該法約束內部從官到民皆一體擁護此既定的對外關係方針，另一方面又以國內法形式，對外國的違法者進行報復。因此，該法未來若是在中國對外關係中嚴格執行，就可以在有法源依據下，從多方位壓縮台灣的國際空間。未來台灣方面必須注意國際貿易上的合作夥伴以及友台的國際組織是否受到該法影響，並應適時予以支持和援助。而其他民主國家對於台灣方面的支持，相信在當前的國際氣氛下，應暫時不至於受到《中國對外關係法》的影響。

（責任編輯：梁書瑗）

⁴ 〈國家安全機關披露：諮詢企業凱盛融英淪為境外情報機構幫兇〉，《央視網》，2023年5月9日，<https://news.cctv.com/2023/05/09/ARTIRo8cDfBXffk7qIW0oPR230509.shtml>。

中共如何「構建新安全格局」？以《對外關係法》為例

梁書瑗

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

中共於「二十大」政治報告首度提出「新安全格局」，這是繼習近平提出「總體國家安全觀」之後的另一個國安新論述。今年召開的二十屆中央國家安全委員會（以下簡稱國安委）第一次會議上（2023年5月30日），亦延續「二十大」政治報告「以新安全格局保障新發展格局」的方向，規劃相關國安工作部署。然而，中共又將如何建構「新安全格局」呢？在說明此問題之前，下文首先將闡述「新安全格局」的內涵，其次則以近日通過的《中華人民共和國對外關係法》（2023年6月28日通過，以下簡稱《對外關係法》）為例，¹說明未來中共建構「新安全格局」在實務上可能著重的要點。

貳、安全意涵

一、「新安全格局」為中共近年應對美中困局後所形成的產物

從習近平提出「總體國家安全觀」（2014年4月）後，局勢急轉直下，中共目前自認為所面臨到的國安威脅已不可同日而語，全黨「要堅持底線思維和極限思維，準備經受風高浪急甚至驚濤駭浪的重大考驗」。當中國準備邁向另一個新發展階段之際，卻遭逢美中對峙，外部情勢驟變，高質量發展的目標因科技圍堵而首當其衝。顯然，中共目前所處的時空環境已經與2014年提出「總體國家安全觀」

¹ 〈中華人民共和國對外關係法（2023年6月28日第十四屆全國人民代表大會常務委員會第三次會議通過）〉，《人民網》，2023年6月29日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2023/0629/c64094-40023665.html>。

時截然不同，進而觸發中共調整維護國家安全的考量與作法。誠如陳一新（國家安全部部長）所稱，「新安全格局」又進一步「拓展和昇華中共對於新時代國家安全工作的規律性認識」。²

「新安全格局」雖未否定「總體國家安全觀」的內涵，³但相較於「總體國家安全觀」，中共卻視「新安全格局」為完成「強國復興大業的長遠戰略謀劃」——不僅可以解決大國在發展過程中共同會面對到的安全議題；亦可處理阻礙中國往下一個階段邁進時「特殊」的安全問題。⁴換言之，中共建立「新安全格局」的目的正是為了在內、外部營造有利於經濟社會發展的安全環境，保障可以「安全發展」，使中國可以「無後顧之憂」地完成國家下一階段的發展目標。

5

二、「新安全格局」反映中共「緩稱王、築高牆、廣積糧」的戰略

近年美中僵局，供應鏈受到威脅的風險大增，西方世界均認知到國安與效率同等重要的現實。過去仰賴全球化分工或已對關鍵產業不再適用。西方各國為了打造安全供應鏈，而形成特定產業的技術、資金、人力資源開始逐步撤離中國的趨勢。在這個趨勢之下，中共也意識到國際社會為了避險而選擇安全與效率並重的戰略。當中國的主要貿易夥伴不再為了效率犧牲安全時，中共又該如何因應呢？

² 陳一新，〈深入學習貫徹黨的二十大精神 加快構建新安全格局〉，《求是網》，2023年4月15日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2023-04/15/c_1129525153.htm。

³ 中共藉「總體國家安全觀」一方面承認國安威脅已不單純只來自內部或外部壓力，而是內外部壓力相互交織、連動；另一方面，國安工作所需要關注的範圍也不止於傳統上的軍事威脅，非傳統安全、發展與安全的協同性、國民安全也同樣需要關注。〈習近平：堅持總體國家安全觀 走中國特色國家安全道路〉，《新華網》，2014年4月15日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm。

⁴ 陳一新，〈深入學習貫徹黨的二十大精神 加快構建新安全格局〉，《求是網》，2023年4月15日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2023-04/15/c_1129525153.htm。

⁵ 總體國家安全觀研究中心，〈以新安全格局保障新發展格局（認真學習宣傳貫徹黨的二十大精神）〉，《人民網》，2023年6月16日，<http://hb.people.com.cn/BIG5/n2/2023/0616/c194063-40458871.html>。

因此，中共「二十大」正式宣布，日後中國必須走上統籌發展與安全的道路，以回應西方世界為了避險而對中國所造成的衝擊，「新安全格局」則揭露中共將如何落實統籌發展與安全的作法。本文認為，從「新安全格局」的規劃當中，則進一步反映中共打算以「緩稱王、築高牆、廣積糧」的戰略滿足發展與安全的需求，其重點如下所述。

第一，「緩稱王」：「緩稱王」的邏輯在於，縮小對外「鬥爭」的範圍，突出「友中」並穩定的國際環境對中國主權「完整性」與發展利益的重要性。日後在不影響中共核心利益——中共領導、社會主義制度、中國特色社會主義道路的前提之下，⁶中國對外布局應採取順勢而為的姿態，並在決策過程中增加合作、交好強國與鄰國、擴大盟友等策略的權重。⁷在經濟、科技、軍事實力無法全面取代霸權之際，以退為進打造一個認同中國國家主權「完整性」與發展利益的國際環境之於中國日後的崛起之路也同樣重要。

第二，「築高牆」：「築高牆」目的在於強化國家韌性，挺過極端狀況。中共借鏡新冠肺炎疫情與俄烏戰爭的經驗，盡可能納入可影響國家安全的「新主體」，擴大對這些「新主體」的掌控程度。例如：資訊流動（包含網路數據、商業資訊、沿海潮汐與地形情資等）、金融系統穩定性、能源與糧食的自給率、網路數據安全、衛星系統的自主性。

第三，「廣積糧」：在中國的國家實力尚未與西方國家並列之際，中共深知不管在資金、人才、技術等方面仍須外部輸入。因此，中

⁶ 習近平視中共領導權、社會主義制度與中國特色的社會主義視作中國的核心利益，在此核心利益之後才是中國的國家主權、安全與發展利益。此觀點引自：吳國光，〈國事光析：再論中共外交戰狼撒野的內在邏輯〉，《美國之音》，2023年5月9日，<https://www.voachinese.com/a/wu-guoguang-china-wolf-warrior-diplomat-part-2-20230508/7084616.html>。

⁷ 賈慶國，〈對國家安全特點與治理原則的思考〉，《國際安全研究》（北京），2022年第1期，頁21-25。

共並未阻斷對外開放交流的路線，而是以有利於「高質量發展」為標準挑選對外開放的範圍與合作對象，確保可平穩地輸入技術、人才、供應鏈、糧食與能源，以厚植自身實力。

參、趨勢研判

一、《對外關係法》揭示中共視法律為建構「新安全格局」的手段

就中共而言，「新安全格局」屬國家安全理論的一部分，⁸但不可能空有理論卻無實際作為。國內法體系將是中共架構、規範「新安全格局」的基礎。長期以來，因中共凌駕於司法體系之故，中國司法系統的自主性、專業性多受質疑，但這並不妨礙中共視法律為政策工具箱裡的一部分。中共近年為了因應美國司法體系的「長臂管轄」衝擊中國國家主權、安全與發展利益，也加緊打造自身「涉外法治體系」的腳步，⁹如通過《中華人民共和國反外國制裁法》、《阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法》、《不可靠實體清單規定》等法律賦予官僚體系「依法」反制的權限。

如今再通過《對外關係法》，則替中國如何透過經營對外關係維護國家安全設下原則性框架，並替其他涉外法律提供授權和指引。顯示中共自認為當面對外部嚴峻挑戰，為了建構「新安全格局」維護中國的主權、安全與發展利益，需善用法律武器。法律體系除了解決官僚授權的問題之外，也有助於各部門對維護國家安全有一個行動準則，可提升各部門的協調性。若照此政策方向，中共日後應會持續推出一系列相關涉外立法，不斷豐富和完善對外鬥爭法律的

⁸ 據陳一新的說法，「構建新安全格局，進一步拓展和昇華了對新時代國家安全工作的規律性認識，進一步豐富和發展瞭馬克思主義國家安全理論」。陳一新，〈深入學習貫徹黨的二十大精神 加快構建新安全格局〉，《求是網》，2023年4月15日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2023-04/15/c_1129525153.htm。

⁹ 〈全國人大常委會法工委負責人就對外關係法答記者問〉，《新華網》，2023年6月30日，http://www.news.cn/politics/2023-06/30/c_1129724836.htm。

「工具箱」。¹⁰

二、《對外關係法》反映中共將採軟硬兼施的手段實踐「新安全格局」

從「新安全格局」的內涵可知，中共已認知到，為了國家安全的多面性，一味採取強硬的姿態並無助於統籌發展與安全。《對外關係法》一如王毅（中央外事工作委員會辦公室主任）所稱，「統籌把握各項規定之間的關係，堅持鼓勵、支持、保護性規定同抵制、反制性規定並重」。¹¹《對外關係法》不只有強調和平、開放交流、各國合作、對外援助等面向；也有捍衛自身尊嚴，如堅持「中國式」人權發展的作法；更有反制與限制危害中國國家主權、安全與發展利益的作法。因此，本文認為，蘇共的歷史殷鑑不遠，中共將採取軟硬兼施的手法，「堅持以國家核心利益為底線維護國家主權、安全、發展利益」。¹²一方面在可以妥協的議題上讓步，增加經濟發展上的好處；另一方面若觸及挑戰中共政權、社會主義制度與中國特色社會主義道路的面向上，將採取強硬的回擊。

（責任校對：方琮嫻）

¹⁰ 王毅，〈貫徹對外關係法，為新時代中國特色大國外交提供堅強法治保障〉，《人民網》，2023年6月29日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0629/c64094-40023601.html>。

¹¹ 王毅，〈貫徹對外關係法，為新時代中國特色大國外交提供堅強法治保障〉，《人民網》，2023年6月29日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0629/c64094-40023601.html>。

¹² 〈習近平主持召開中央外事工作委員會第一次會議〉，《新華網》，2018年5月15日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0515/c64094-29992327.html>。

美欲推出新晶片管制：美中科技戰衝突升高

方琮嫻

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政、美中戰略

壹、新聞重點

《華爾街日報》2023年6月27日報導，美國政府可能對中國出口人工智慧（AI）晶片推出新一波限制，最快將在7月份實施，包括輝達（Nvidia）、超微（AMD）及英特爾（Intel）等晶片製造商將被限制。相較於去年年底禁止高階 AI 與伺服器晶片出口中國的規定，這次美國可能擴大禁止範圍，這代表輝達為了中國市場特別降低規格的「客供」A800，或是其他降規後的輝達 H800 以及英特爾部分產品都將被納入這次的管制。¹

此消息傳出後 AI 概念股大受波及，輝達於 29 日發出聲明，其財務長更說出重話，強調此政策若真正實施不僅將嚴重影響輝達未來財務狀況，亦將導致美國晶片產業永久失去在世界最大市場競爭和領先的機會，長遠來看將對美國帶來巨大損失。²

美國政府為何在此時考慮擴大禁令？上述的禁令極可能對美國的半導體與高科技產業造成衝擊，而中國雖然在 AI 軟體發展，特別是人臉辨識上發展迅速，也有大數據蒐集與利用的優勢，但總體而言中國在 AI 的發展上仍舊與領

¹ 李書良，〈美國擬擴大禁止 AI 晶片賣給中國 輝達 A800 恐無法登陸〉，《工商時報》，2023 年 6 月 29 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20230629000119-260202?chdtv>。

² 莊賢捷，〈白宮傳擴大對中 AI 晶片禁令，輝達警告將打擊美國晶片產業、永遠失去中國市場〉，《關鍵評論》，2023 年 6 月 29 日，<https://www.thenewslens.com/article/187863>。

先的美國有一段距離。³換言之，若是單就科技與產業層面來看，美國政府看似推出了傷人不利己的政策。以下將簡述美國思考對中國實施更加嚴格的 AI 晶片禁令的戰略邏輯，及美中先進科技競爭的可能發展。

貳、安全意涵

一、全面圍堵：美國先進科技戰略思維轉變

美國自 2018 年以來實施一連串的半導體禁令，在前期這些禁令主要針對特定中國企業，限制美國企業將晶片以及零件銷售給列入管制名單的企業。但 2022 年 10 月份的禁令則大幅度擴展了禁令的範圍——凡是使用美國技術的公司都需配合禁令，且限制的項目涵蓋晶片成品、設備、技術、甚至人才，其目的要積極遏止中國在先進晶片的發展——不再只是避免中國崛起，而是要讓中國與美國為首的世界半導體強權之間的差距持續擴大，確保中國永遠都追趕不上。⁴此禁令因而對中國半導體發展產生關鍵性的衝擊。

習近平上任後，中共就將半導體等先進科技視為關鍵，甚至很早就將先進科技與國家安全相聯結，並以科技國產化為終極目標。2014 年 6 月 9 日，習近平在中國科學院第十七次院士大會、中國工程院第十二次院士大會的開幕典禮講話時指出，「只有把核心技術掌握在自己手中，才能真正掌握競爭和發展的主動權，才能從根本上保障國家經濟安全、國防安全和其他安全……我們沒有別的選擇，非走自主創新道路不可」。⁵這樣的思維在美國對中國的中興集團實

³ Daniel Castro and Michael McLaughlin, “Who is Winning the AI Race: China, the EU, or the United States?—2021 Update,” *Information Technology and Innovation Foundation*, January 5, 2021, <https://itif.org/publications/2021/01/25/who-winning-ai-race-china-eu-or-united-states-2021-update/>.

⁴ Gregory C. Allen, “China’s New Strategy for Waging the Microchip Tech War,” *Center for Strategic and International Studies*, May 3, 2023, <https://www.csis.org/analysis/chinas-new-strategy-waging-microchip-tech-war>.

⁵ 習近平，〈在中國科學院第十七次院士大會、中國工程院第十二次院士大會上的講話〉，《人民網》，2014 年 6 月 9 日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/0610/c1024-25125483.html>。

施制裁後更加明顯。2018年7月21日，習近平在中央財經委員會第二次會議上強調，「關鍵核心技術是國之重器，對推動我國經濟高質量發展、保障國家安全都具有十分重要的意義，必須切實……把科技發展主動權牢牢掌握在自己手裡……」。⁶

不過美國一直到了近年才開始從地緣政治的角度看待半導體及相關先進科技，並因此調整其策略。美國的思維轉變與下列原因有關。第一、中國在科技產業實施的巨額補貼、快速併購，並透過反壟斷等法律行政手段對外國企業施壓，強制技術移轉，甚至在本土企業茁壯後將外國企業逐出市場等手段幫助本土產業快速崛起，不僅危害到美國企業的利益也造成了中國科技產業的崛起及後續競爭。半導體而言，中國已是成熟製程的要角之一，2019年的分析指出，中國在45奈米以上的晶片產量佔全球的23%，28至45奈米則佔了全球19%，兩者皆高於美國的產能占比。⁷

第二、中共在「十九大」提出「加快軍事智能化發展」，大數據、量子力學、特別是AI成為解放軍智能化發展的重點項目，加上中共自2015年起強調軍民融合為國家戰略，「十九大」更指出黨國將高度重視並主導軍民融合的整體戰略，這些策略的實施代表著中共可藉由與外國科技產業的互動快速學習先進技術與設備，並將這些學習應用在其軍事及武器科技上，若成功中共將快速提升其軍事實力並超越美國。

二、困獸之鬥：中國以加快科技國產化因應

2022年10月的美國禁令反而加深中共達到先進科技國產化的決心。「二十大」報告顯示，黨在科技發展中將扮演戰略設定與資源統

⁶ 〈習近平：提高關鍵核心技術創新能力 為我國發展提供有力科技保障〉，《人民網》，2018年7月14日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0714/c64094-30146941.html>。

⁷ 林佳宜，〈新冠疫情下的半導體產業供應鏈發展現況〉，《國防安全雙週報》，第38期（2021年10月1日），頁9，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=829&pid=1459>。

籌分配的關鍵角色，領導政府部門、學界與業界達到科技創新與科技自主目標。今年 3 月，國務院宣布重新組建科技部，而中共中央、國務院宣布《黨和國家機構改革方案》包括組建中央科技委員會，落實黨對科技發展工作的領導以及推動舉國體制達到自立自強的目標。同時也有消息傳出，中共將針對中芯國際、華虹半導體、華為等特定廠商提供補貼，不僅放寬對這些企業的補貼條件，更宣布補貼將無上限。⁸上述的機構改革與新的補貼措施可能緩解中國半導體產業存在已久的資源配置不當以及地方政府補貼亂象的結構性問題，⁹幫助有實力的企業提升其科技研發的能力，強化中國在半導體甚至 AI 部份的技術。

此外，中國並非完全無法在 AI 技術尋求突破，實現國產化。外媒報導，中國雖然自去年 10 月禁令後無法使用最先進的晶片，但輝達客製的 A800 以及 H800 依舊比中國自製的晶片好。¹⁰雖說這些晶片速度較慢，成本也較高，但在中共「舉國體制」之下，加上更精準的補貼以及資源的配置，企業可以砸錢買更多的晶片來完成 AI 訓練以及相關研發。中共的野心以及其政策可能會幫助中國在 AI 科技方面取得進展，縮短與美國之間的差距，促使美方考慮推出更嚴格的禁令因應。

參、趨勢研判

中國科技脫鉤形勢已成 美中踏入「修昔底德陷阱」？

中國官方近期宣布，8 月 1 日起將管制鎘和鍍及其化學物出口。鎘和鍍廣泛用於太陽能板、雷射、夜視鏡和計算機晶片等產品中，

⁸ 劉忠勇，〈FT：中國大陸將向關鍵半導體業者提供「無上限」補貼〉，《經濟日報》，2023 年 3 月 21 日，<https://money.udn.com/money/story/5599/7046172>。

⁹ 湯士瑩，〈中國大陸推動半導體產業之發展與影響〉，國家發展委員會，2021 年 9 月 7 日，<https://reurl.cc/zYKLyk>

¹⁰ 〈美國對中國晶片戰 業內人士：減緩發展影響有限〉，《中央社》，2023 年 5 月 4 日，<https://www.cna.com.tw/news/ait/202305040278.aspx>。

實施後將可能大幅增加晶片的生產成本，因而被外界視為中國針對近期美國晶片出口禁令做出反擊。¹¹此舉顯示中共已決心以硬碰硬回應美方的限制，再加上近期中共的一系列政策，中國在半導體與 AI 等先進科技上已逐漸與全世界脫鉤。雖說目前還無法確定美國是否會採取上述的禁令，但美中近年來在半導體及 AI 科技之間的互動顯示，中國在半導體科技上的崛起引發美國的關注與反制，反而加速中共在半導體的投注，中國脫鉤的情勢不僅已形成，中共也開始反制美國。兩者似乎已踏入「修昔底德陷阱」(Thucydides' Trap)，美中在先進科技上恐不免於一戰。

(責任編輯：周若敏)

¹¹ 〈晶片製造關鍵金屬 中國 8 月起禁出口〉，《自由財經》，2023 年 7 月 4 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4352708>。

近期荷日半導體出口管制新規分析

林雅鈴

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

壹、新聞重點

2023 年 6 月 30 日，荷蘭政府宣布針對先進半導體製造設備實施出口管制措施，並將於 9 月 1 日生效。¹未來包括部分深紫外線光刻機（Deep Ultraviolet, DUV）、原子層沉積（Atomic layer deposition, ALD）等設備都須獲得許可證才能出口。而在此前，日本政府也宣布將把包括先進半導體製造設備在內的 23 項商品納入出口管制，其中主要涵蓋製造 10 至 14 奈米以下的先進晶片所需設備，並將於 7 月 23 日生效。²雖然荷蘭政府並未在聲明中指名中國，荷蘭外貿部長 Liesje Schreinemacher 亦表示此舉是基於國家安全考量，但在這兩項管制措施公告後，意味著美國圍堵中國高科技產業發展的舉措，已獲得國際盟友更進一步的支持，並將對中國半導體產業發展造成沉重打擊。

貳、安全意涵

一、中國半導體設備進口額下滑

隨著美國不斷加大對於中國半導體產業的各項管制，以及日本、荷蘭接連跟進實施相關出口管制後，中國對於半導體設備的進口持續下滑。根據中國海關總署數據顯示，2022 年中國半導體設備進口總額為 347.26 億美元，比 2021 年同期下降 15.3%（圖 1）；2023 年 1

¹ “Government Publishes Additional Export Measures for Advanced Semiconductor Manufacturing Equipment,” *Government of Netherlands*, June 30, 2023, <https://www.government.nl/latest/news/2023/06/30/government-publishes-additional-export-measures-for-advanced-semiconductor-manufacturing-equipment>.

² “Japan Chip Export Curb to China Will Take Effect in July,” *Nikkei Asia*, May 23, 2023, <https://asia.nikkei.com/Business/Tech/Semiconductors/Japan-chip-export-curb-to-China-will-take-effect-in-July>.

至 5 月中國半導體設備進口總額為 110.9 億美元，比 2022 年同期下降 30.5%。顯示在美國聯合盟國對中國實施管制禁令以來，確實已經影響中國半導體設備進口。



圖、2018 至 2022 年中國大陸半導體設備進口額及增減率

資料來源：林雅鈴根據中國海關總署資料自行繪製。

再從進口來源國來看，由表 1 可知，2022 年中國半導體設備主要進口來源國依序為日本、美國、新加坡、韓國、台灣、荷蘭，這 6 個國家總計占中國半導體設備進口的 87.81%，其中日本的占比高達 30.94%，顯見其重要性；2023 年 1 至 5 月，中國自日本進口半導體設備的占比更是提高到 36.3%，自荷蘭進口的占比則為 10.7%。而從成長率來看，可以發現 2022 年中國半導體設備進口相較於 2021 年大幅下降（表 1），可見美國禁令的成效。因此，隨著荷日半導體管制新規實施後，中國的半導體設備進口預料將會進一步受到影響，而基於中國對於半導體設備進口的高度依賴，這對中國要發展先進半導體甚至是成熟製程生產都將造成衝擊。

表、2022 年中國半導體設備主要進口來源

| 國家 | 進口額 (億美元) | 占比 | 同比成長 |
|-----|-----------|--------|---------|
| 日本 | 107.43 | 30.94% | -16.88% |
| 美國 | 54.48 | 15.69% | -21.49% |
| 新加坡 | 44 | 12.67% | -10.67% |
| 韓國 | 42.86 | 12.34% | -25.79% |
| 台灣 | 28.73 | 8.27% | -8.19% |
| 荷蘭 | 27.42 | 7.90% | -20.10% |

資料來源：林雅鈴根據中國海關總署資料自行繪製。

二、中國採取相應手段與擴增大基金二期補助

在近期的出口管制新規公布後，中國隨即祭出反制措施。2023年7月3日中國海關總署公告，將對鎘、鍺等半導體晶片製造重要原料相關物項實施出口管制，自8月1日起正式生效。未來任何相關產品出口如金屬鎘、氮化鎘、磷化鎘、砷化鎘、金屬鍺、區熔鍺錠、磷鍺鋅等等，均須向商務部提出申請。³由於鎘和鍺這兩類金屬對於半導體製造、通訊設備等生產十分重要，而中國又是這兩類金屬最主要的供給國，在全球市場占比均超過80%，故此項公告一發布後，立即引起國際高度關注。

其次，半導體作為中國重點發展產業，中國政府自2006年即已開始挹注資金投入研發，從中央到地方更是推出各種優惠政策扶持廠商發展，即使此前包括國家集成電路產業投資基金股份有限公司（大基金）總經理丁文武、華芯投資管理公司（大基金管理公司）前總裁路軍、大基金深圳子基金合夥人王文忠等人被帶走接受調查，掀起國家大基金腐敗整頓風潮，外界並質疑中國大基金補助成效，但中國政府仍持續透過大基金二期補助國內廠商，至2023年6月已經投資38家企業，投資總額超過530億元人民幣。此外，相較於大

³〈商務部 海關總署公告 2023 年第 23 號 關於對鎘、鍺相關物項實施出口管制的公告〉，《中國商務部》，2023 年 7 月 3 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/zwgk/gkzcfb/202307/20230703419666.shtml>。

基金一期，大基金二期的投資重點更加側重半導體設備、材料領域的企業為主，顯是為了因應國際制裁。例如 2023 年 5 月在上海證券交易所科創板上市的深圳中科飛測科技股份有限公司，在準備上市時即獲得大基金二期入股，該公司為半導體質量控制設備公司，主要研發與生產半導體檢測與量測設備。

此外，中國在 2023 年 4 月成立「全國集成電路標準化技術委員會」，參與對象涵蓋 IC 設計、製造、封測、材料、設備等領域的中國國內大廠，以及中國科學院、中國電子科技集團之研究所、清華、北大、國防科技大學等科研院所，還有如華為、小米、浪潮、北京新能源汽車等公司，意圖在整合 IC 產業標準化工作，以加快中國 IC 核心領域的發展標準，同時深化成熟製程發展，顯見中國政府一方面想以國內龐大市場為基礎，試圖制定自己的標準，另一方面在面對當前圍堵壓力下，要把資源集中在成熟製程。

參、趨勢研判

一、中國半導體業者擴廠計畫恐受影響

國際半導體產業協會（SEMI）統計，預計至 2024 年底，中國將建立 31 座大型晶圓廠，全數鎖定成熟製程。以華虹集團為例，其旗下的華虹半導體（無錫）有限公司將擴增 65/55nm 至 40nm 工藝的 12 吋晶圓製造產線；中芯國際也計畫到 2025 年以前在深圳擴增 3 座廠房，同樣以 12 吋晶圓製造為主。目前看來，中國業者的擴廠計畫主要以 90nm 至 28nm 的成熟製程為主，而從目前荷蘭政府公布的聲明中，尚無法確定是否所有的沉浸式光刻機未來都需取得許可方能出口，以及未來阿斯摩爾（ASML）等廠商是否仍可以對中國客戶所擁有的受管制設備進行維護、維修和提供備用品。但隨著美國對中國的半導體管制範圍從邏輯 IC 延伸到記憶體業，加上荷蘭、日本同步將晶片製造設備列入管制，未來中國業者的擴廠計畫恐將面臨有

廠房無機具的窘境。

對於未來的半導體設備進口困境，不少中國業者包括中芯國際、華虹、青島芯恩、華為等，之前即已經在國際市場上大力收購二手設備繞道求生，但預估亦難以全面因應持續擴大的出口管制局面。而面對半導體設備難以取得的困境，中國亦有可能透過在香港設立公司採購產品再私下轉運至中國大陸，據以因應設備問題。此外，中國政府應會持續透過資金挹注培育國內廠商，加速推動半導體晶片國產化，成熟製程將會是投入焦點，只是，在目前中國半導體生態系尚不完整的情況下，短期內恐難以突破國際圍堵。

二、競爭將加速半導體供應鏈區域化

在美中科技競爭及新冠肺炎疫情影響下，喚起各國對於半導體供應鏈韌性的重視，美國、歐盟、日本、韓國紛紛提出半導體產業振興相關政策，試圖扶持本土半導體製造產業以及加強與海外半導體產業合作。例如，日本政府投入 700 億日圓補貼 Toyota、Sony、軟銀、日本電氣（NEC）等 8 大企業，共同成立半導體公司 Rapidus，目標是在 2027 年開始量產 2 奈米以下的專用半導體晶片。而在 2023 年的 G7 峰會之前，日本首相岸田文雄會見了英特爾、台積電、三星等晶片企業代表，期能強化日本與國際半導體大廠的合作。

換言之，在當前國際競爭及地緣政治風險影響下，各國均致力於強化本國半導體供應鏈安全，希望能降低外部依賴以確保自身晶片供應無虞。隨著國際競爭持續，過往集中生產全球銷售的模式，正逐漸轉變為區域化布局、在地生產、在地銷售的模式，而從日本、美國等主要國家對中國的半導體設備出口減緩來看，半導體生產區域化在未來恐將會有加速轉變的趨勢。

（責任校對：楊一達）

海上定位系統的篡改與全球對俄制裁現況 觀察

詹祥威

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：資安威脅、能源安全、國際情勢

壹、新聞重點

2023 年 5 月底，美國《紐約時報》(New York Times) 揭露，今年 2 月一艘懸掛賴比瑞亞國籍船旗，實際由中國操作的「國泰鳳凰 (Cathay Phoenix)」號大型油輪，在日本海極度不尋常的「徘徊」與「原地打轉」一段時間；後續藉衛星偵照發現，疑似該船刻意「竄改 (spoofing)」定位系統，擾亂外界對其可能的偵查，實際船隻位置是在俄國遠東的科茲米諾港 (Port of Kozmino)。¹

由於俄羅斯入侵烏克蘭並且戰事持續，美歐各國紛紛對俄祭出經濟制裁，除將俄國國家銀行逐出「全球銀行金融電信協會」，使其無法進行跨國交易與匯兌外，更將制裁項目擴及至鑽石、石油天然氣以及軍民兩用的產品與奢侈品等。²然制裁能否徹底落實，關乎俄國的戰爭意志能持續多久，及是否有盟友暗中提供協助。

貳、安全意涵

一、制裁後整體石油天然氣輸出未降反升

自 2022 年俄國在入侵烏克蘭，並承認烏國自治區頓內茲克 (Donetsk) 與盧甘斯克 (Luhansk) 的「自決獨立」並將其併入俄國後，歐盟、日本、美國首先祭出一連串制裁，對象包含俄國中央銀行、寡頭、立法者，以及與軍事有關或得以進行軍民兩用生產之

¹ Christiaan Triebert, et al., "Fake Signals and American Insurance: How a Dark Fleet Moves Russian Oil," *The New York Times*, May 30, 2023, <https://bit.ly/43kpAEg>.

² BBC Editorial, "What Are the Sanctions on Russia and Are They Hurting Its Economy?" *BBC*, May 25, 2023, <https://bit.ly/45Ucjny>.

企業等；制裁項目則涵蓋金融、貿易、高階電腦、精密機械、電信與航空設備等，台灣亦於第一時間加入晶片制裁的行列。³端看俄國在戰前經濟基本高度依靠包含「天然能源」在內的「原料（raw materials）」出口，以帶動整體國內產業的發展，石油、天然氣與煤炭等出口在高峰值期間，甚至佔據俄國全年出口總值的一半。⁴

根據上述研究，戰前俄國出口其石油天然氣目的國以歐洲為大宗，途徑則藉由「海底管線」、「路上管線」以及「海運」等；根據出口目的地統計與分析結果，包含美、日、英、加，以及西北歐與北海諸國等，整體自俄國進口份額自 2022 年 2 月後急遽減少，惟地中海周邊諸國仍維持約每月 50 萬桶左右的進口，未有明顯變化。但從海運總體出口運量觀察，俄國「天然能源」自 2022 年 1 月出口量至今不僅未有減少，甚至在 2023 年的 4 月仍維持有每周 440 萬桶的海運出口量。

二、擾亂海上秩序更使監管困難

從總體進出口的數據觀察，俄國天然能源基本依靠 3 大途徑：向歐盟國家輸出的「友誼輸油管道」（Druzhba Pipeline）、向亞太國家輸出的「東西伯利亞—太平洋石油管道」（The Eastern Siberia-Pacific Ocean Oil Pipeline, ESPO），以及向全球其他國家與地區輸出的海運。主要制裁影響最大的是向歐盟輸出的「友誼輸油管道」，對亞太國家輸出的 ESPO 管道，由於日、韓原佔有份額本就不高，因此中國的加大進口即足以彌補缺額。

但該船之所以竄改其海上定位，並隱藏其進入俄國科茲米諾港蹤跡，主要因素在上述 ESPO 管道係由俄國「國家石油管道運輸公

³ Minami Funakoshi, Hugh Lawson and Kannaki Deka, “Tracking Sanctions Against Russia-The Latest Sanctions and Actions Taken Against Russia by Countries, Major Companies and Organisations,” *Reuters*, March 10, 2022, <https://bit.ly/3MXMien>.

⁴ Evgeny Gontmakher, “Russian Exports in Focus-The Structure of Russian Exports in 2020 Shows How Backward its Economy Is. Can the Country Make the Transition away from a Dependence on Fossil Fuels and Meet the Challenges of the Future?” *GIS*, May 25, 2021, <https://bit.ly/3WX7Qwh>.

司」(Transneft-Tsentrlnaya SIBIR)興建並營運，而該公司已於2022年的2月受美國財政部與歐盟制裁。⁵除此公司外，制裁名單尚包含興建並經營對歐「北溪一號」管線的「俄羅斯天然氣工業股份公司」(Gazprom)，以及俄國最大的碳氫化合物海運公司「現代商」(Sovcomflot)等。

而若他國違反上述制裁並持續藉此管道向俄國進出口能源，不僅將面臨違反制裁的進一步制裁與懲罰性行動外，更可能面臨西方國家船運保險公司的高額保費甚至拒絕加保；而海上運輸保險成本在一般海運約為貨物總價值的0.5%，但由於上述歐美對俄國的制裁，導致整體海上運輸保險成本上漲約11%。⁶因此「竄改」行徑除了為繞過歐美的制裁避免進一步裁罰，但最主要的因素恐怕是避免面臨高額的保險費用而使總體運費上漲，犧牲俄國本身可獲得的利潤與利基。

但此種「竄改」行徑，極可能擾亂既有海上航程安排，造成海上交通危險。雖船隻除定位系統外有其他輔助系統可相互定位，但仍可能造成其他船隻忽略其存在的危險訊號而致事故產生。重點在於若有更多船隻採取相關行為，一方面造成海上交通混亂與危險外，另一方面更挑戰歐美監管的能力，其整體制裁的成本亦勢必升高。

參、趨勢研判

一、避免全球經濟崩盤的兩難政策選項

歐美等國為避免對俄的全面制裁導致全球金融與經濟大規模震盪，美財政部與歐洲祭出所謂「價格上限」政策(Price Cap)，亦即在俄國原油出口價格低於一定程度的前提下，世界各國仍可從俄

⁵ “Specially Designated Nationals and Blocked Persons List,” *Office of Foreign Assets Control*, <https://bit.ly/45PjQUS>.

⁶ Mia Wallace, “Insurance Rates Jump for Ukraine War-Exposed Business – Report,” *Insurance Business*, May 31, 2022, <https://bit.ly/3J1aOdA>.

國進口相關產品；例如，石油與其產品的每桶上限金額為 100 美元，而原油則為每桶 45 美元，但整體歐美國家對於海運的進出口禁令仍維繫不變，⁷也因此若造成船運保險成本提高，將使得俄國自身獲利更為下降。

亦即，歐美國家一方面要抑制俄國藉原油出口至歐美賺取利潤，用以維持對烏戰事；二方面又要確保全球經濟不致因制裁受嚴重衝擊，而降低自身取得俄國原油的總量。同時，使得較便宜的原油可以出口至印度、土耳其以及其他中低收入國，才導致前述俄國總體出口量未降反升的情勢。單從天然能源角度看，俄國整體的輸出總量上升，但單價維持低點的情形下，或可推測俄國從中獲利的利基確實受到影響。⁸

二、中俄合作是否真無上限？

反觀中國藉由歐美國家制裁之際，強行推出對俄與中亞地區相關國家的能源與大宗物資交易「人民幣化」，企圖藉此加速人民幣國際化；不僅如此，相關中俄的金屬原料交易並未使用倫敦交易所的定價，而是採行上海期貨交易所的定價，企圖藉中國自身的貿易採購量提高定價的話語權。⁹此外，中國整體自俄國進口的天然能源總量雖增加，但在上述「價格上限」政策的嘉惠下，反而使整體成本低於以往，加上貨幣匯率的波動以及人民幣結算等，基本整體制裁反而使中國受惠。而歐美各國在制裁俄國的能源政策上，保持一致的態度並且採行一致的政策作為，但卻也導致自身難獲取低價並且

⁷ Eric Van Nostrand, "The Price Cap on Russian Oil: A Progress Report," *US Department of the Treasury*, May 18, 2023, <https://bit.ly/3qyoxlR>.

⁸ 基於俄國資料的封閉性，世界各國對其總值皆難以進行預測，僅能從市場交易額度與總量進行估算；但後續牽涉到中俄交易人民幣與盧布計價等複雜因素，因此亦難對總額進行系統性的統計。相關數據見註 7。

⁹ "Factbox: China's oil, Commodities Import from Russia," *Reuters*, May 11, 2023, <https://bit.ly/43KcKPC>.

品質穩定的原油，復以沙國與俄國連袂宣布後續石油減產，預計將持續提升國際市場油價，對歐美各國亦再形成經濟衝擊。

在當前美中經濟與貿易戰的板塊重組過程中，歐美對俄的制裁反而加深自身的通膨壓力與經濟波動的危機，而中國藉由物美價廉的俄國原油進口，減緩了對中東石油的依賴、加深了中俄夥伴關係，卻也形成俄國對中的依賴，提高關係中自身的權力比重；或可說中國此時的對俄「無上限」合作關係，不全然是「情義相挺」，更像是權衡算計的結果。

（責任校對：曾敏禎）

美國太空載人活動的監管隱憂

周若敏

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：國際情勢、國防產業

壹、新聞重點

美國兩家私人太空公司「藍色起源」(Blue Origin)跟「維珍銀河」公司(Virgin Galactic)於日前宣布合作進行商業次軌道太空飛行，藍色起源在6月6日的公司會議中表示，將在未來幾周內恢復發射任務。維珍銀河於6月29日發射太空船「團結號」(VSS Unity)，執行「銀河01」(Galactic 01)飛行任務。¹美國營運太空飛行的私人公司皆須受到美國聯邦航空總署(Federal Aviation Administration, FAA)的管理，隨著越來越多企業投入載人太空飛行活動，美國政府如何有效監管私人公司的太空活動安全，是要面對的考驗。

貳、安全意涵

一、美國政府暫停制定商業太空安全法規導致活動風險提高

美國作為太空科技大國，近幾年致力於發展太空商業活動，鼓勵私人公司以具有競爭力的價格與技術，發展各自的太空業務，並與政府合作發展太空活動，促進太空產業普及化，進而提升國家太空實力；但私人公司在進行太空活動時仍有安全疑慮，2014年10月31日維珍銀河的「太空船2號」在試飛過程中墜毀，造成1死1重傷；藍色起源在2022年9月12日進行NS-23無人太空飛行任務時

¹ Jeff Foust, "Blue Origin Within a "Few Weeks" of Resuming New Shepard Flights," *SpaceNews*, June 6, 2023, <https://reurl.cc/dDvyzz>; Jeff Foust, "Virgin Galactic Completes First Commercial SpaceShipTwo Suborbital Flight," *SpaceNews*, June 29, 2023, <https://reurl.cc/2Lvj0E>.

發生推進器故障。²有關安全法規的問題，2004 年美國國會通過的《商用太空發射修正法案》(Commercial Space Launch Amendments Act)，規定美國聯邦航空總署暫停制定安全法規的權利，美國太空業界稱之為「學習期」(learning period)。「學習期」限制了美國聯邦航空總署監管私人公司安全法規的能力，原本用意是因為太空產業屬於新興產業，為了促進發展速度而未有相關的安全規範作為依據，只有公司各自訂定安全標準。³簡言之，目前私人太空公司的乘客，是在「知情同意美國政府尚未對商業太空活動的安全性進行認證」的情況下搭乘，⁴太空旅行的安全性，全權交付私人公司自理，但太空載具的試射成本昂貴，因此測試次數少，可能導致發現問題、改善設計的機會降低，人員搭乘時風險相對提高。

二、與業者合作加速制定法規是美國政府當務之急

2004 年的《商用太空發射修正法案》已經延長兩次，2015 年的延期將在今年 10 月到期，⁵未來太空旅遊等商業活動將更加頻繁，美國聯邦航空總署必須加速制訂商業載人太空安全的法規，以保護未來的太空商業活動。目前國際標準化組織 (International Organization for Standardization, ISO) 及美國材料試驗協會 (American Society for Testing and Materials, ASTM) 雖有與商業太空相關的標準，但各家公司將相關安全認證視為商業機密，而未公開內部驗證的方式，各公司也未有一致性標準，政府要逐一評估每家私人公司的安全技術與數據的難度相當高，導致技術方法的多樣性阻礙了安全標準的訂

² Miriam Kramer, “Virgin Galactic’s SpaceShipTwo Crashes in Test Flight: 1 Dead, 1 Injured,” *Space.com*, November 01, 2014, <https://reurl.cc/dDvyxM>; 〈藍色起源火箭發射失敗！千鈞一髮太空艙逃生成功〉，《臺北市立天文科學教育館》，2022 年 9 月 13 日，<https://reurl.cc/11pb0m>。

³ Loren Grush, “Private Space Companies Avoid FAA Oversight Again, With Congress’ Blessing,” *The Verge*, November 17, 2015, <https://reurl.cc/LAZILX>。

⁴ Loren Grush, “The Titanic Sub Disaster Spotlights Another Extreme Venture: Space Tourism,” *Los Angeles Times*, June 23, 2023, <https://reurl.cc/qL3va0>。

⁵ Jeff Foust, “Report Recommends Allowing ‘Learning Period’ for Commercial Human Spaceflight Safety Regulations to Expire,” *SpaceNews*, April 10, 2023, <https://reurl.cc/N0EIQx>。

定與實施。

而美國聯邦航空總署雖已制定關鍵的行業指標來評估採用安全法規的準備情況，但由於沒有明確實施法規的時間與目標，在此情況下，很難評估太空行業安全指標與認證是否取得進展，美國政府可能無法立刻在法案到期前完整制訂法規，因此目前政府單位需要與私人公司加強合作，在不危及公司營收且兼顧安全的前提下，自願建立具有共識的安全標準。

參、趨勢研判

一、結束「學習期」並投入更多資源制定法規是美國政府的新目標

隨著越來越多私人太空公司投入活動，可推測今年 10 月到期的「商用太空發射修正法案」學習期應不會再繼續展延。美國聯邦航空總署下的商業太空運輸辦公室（Office of Commercial Space Transportation, AST）將聯合業界逐步啟動制定安全法規的過程，而美國政府必須增加資源完成監管程序，⁶目前籌備中的「太空航空規則制定委員會」（Space Aerospace Rulemaking Committees）將會成為制定美國商業太空法規的主要機構，預測在 2030 年前完善法規，讓美國的商業太空市場更加完整。

二、商業市場需求將讓美國太空產業更加完善

美國國家太空委員會在 2020 年 7 月發布報告《深空探索和開發的新時代》（*A New Era for Deep Space Exploration and Development*），其中特別強調了可持續性（Sustainability），商業太空作為美國國家新興戰略產業，若要永續發展，客戶需求將是構建美國國家太空經濟不可或缺的重要因素。隨著發射成本不斷降低，未來會有更多的像 SpaceX、藍色起源、維珍銀河的私人公司利用規模經濟把更多的

⁶ Marcia Smith, “FAA REQUESTS MORE FUNDING, STAFF FOR COMMERCIAL SPACE TRANSPORTATION,” *SPACEPOLICYONLINE.COM*, March 14, 2023, <https://reurl.cc/3xZ4A0>.

人及物資送入太空，不斷增長的市場需求將會是促進國家太空實力發展的關鍵點。

（責任校對：舒孝煌）

近期紐西蘭與中共關係發展之研析

章榮明

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：印太區域、國際現勢

壹、新聞重點

2023 年 3 月 24 日紐西蘭 (New Zealand) 外交部長馬胡塔 (Nanaia Mahuta) 在北京與中國外交部長秦剛會面，討論俄烏戰爭、南海、台灣及其他議題。¹據傳秦剛以「戰狼外交」的方式「斥責」馬胡塔長達一小時之久。3 個月後，這起事件的經過在紐西蘭總理希金斯 (Chris Hipkins) 6 月 25 日率領貿易代表團訪問中國前才經媒體披露。²希金斯於 6 月 27 日會見中國國家主席習近平，表示 2022 年是兩國建交的 50 週年；中方認為此次希金斯訪中開展了兩國關係的下一個 50 年，將推動兩國的「全面戰略夥伴關係」。³

貳、安全意涵

自 2022 年 5-6 月中國外交部長王毅訪問南太平洋期間，推動與南太十國簽署「全面協議」未果後，中國在南太平洋擴張影響力上顯得收斂許多。這可從中國揚棄「高階政治」議題，如「全面協議」內含的政治、軍事、安全議題等，而主推「低階政治」議題，如應處氣候變遷、全球暖化、海平面上升……等議題可以看出。然而，在這樣「謹小慎微」的態度下，發生了中國外長「口頭修理」紐西蘭外長達一小時之久之事，顯示出中國對待紐西蘭的方式與對

¹ “Qin Gang Meets with New Zealand's Foreign Minister Nanaia Mahuta,” *China's Ministry of Foreign Affairs*, March 24, 2023, https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202303/t20230325_11048955.html.

² “Nanaia Mahuta Received ‘Dressing down’ from Chinese Foreign Minister – Reports,” *New Zealand Herald*, June 24, 2023, <https://www.nzherald.co.nz/nz/politics/nanaia-mahuta-received-dressing-down-from-chinese-foreign-minister-reports/QLPJDQEJ5JEQJLQT4UMA7E6M4Q/>.

³ 〈習近平會見紐西蘭總理 望推動雙方合作交流〉，《自由時報》，2023 年 6 月 27 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4346559>。

待其他南太平洋國家的方式大相逕庭。茲推斷其原因如下：

一、敏感議題觸發中國「戰狼外交」

中國對於擴展與紐西蘭的經濟關係抱持重大希望，從 2022 年初派遣中國外交部國際經濟司司長王小龍出任駐紐西蘭大使，便可看出端倪。⁴儘管中國希望與紐西蘭開展雙邊關係，但遇到了敏感議題便原形畢露。馬胡塔在回應新聞界提問關於秦剛「斥責」一節時，只以「激烈的辯論」一語帶過，並未多所著墨。然而，馬胡塔確實提到了在與秦剛的會談中，曾關注新疆的人權狀況及香港權利和自由所受到的侵蝕。⁵

值得注意的是，馬胡塔和秦剛討論的議題不脫紐西蘭前總理阿爾登（Jacinda Ardern）於去（2022）年 11 月 19 日出席於曼谷舉辦的「亞太經濟合作」（Asia-Pacific Economic Cooperation）時，與中國國家主席習近平進行會外會所談論的議題。⁶合理的推測是紐西蘭再次觸及中國痛處，使得中國儘管需要紐西蘭，也不得不以「戰狼外交」模式回應。有了前車之鑑，希金斯總理於訪問中國期間，並未提及新疆人權及台海等議題。依照馬胡塔的說法，對中關係非常複雜，紐西蘭處理得非常謹慎。⁷

二、紐西蘭對中採取「政經分離」政策

對於紐西蘭與中國的交往原則，希金斯總理做出極明確的說明：「紐西蘭必須繼續與最大貿易夥伴中國往來，但在一些涉及國家

⁴ Peter T. McKenzie, "China's Choice of Ambassador to New Zealand Indicates Focus on Deepening Economic Ties," *The Guardian*, January 14, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/jan/14/chinas-choice-of-ambassador-to-new-zealand-indicates-focus-on-deepening-economic-ties>.

⁵ 〈總理訪中國卻不提人權、台海議題 紐西蘭外長：非常謹慎處理對中關係〉，《德國之聲》，2023 年 6 月 30 日，<https://www.storm.mg/article/4814910>。

⁶ Claire Trevett, "PM Jacinda Ardern Meets China's President Xi Jinping, Asks for Xi to Use Influence in 'Testing Times,'" *New Zealand Herald*, November 19, 2022, <https://www.nzherald.co.nz/nz/pm-jacinda-ardern-meets-chinas-president-xi-jinping-china-sees-nz-as-important-partner-and-friend/ZMPLPMK6HRBQ5ESQUSNGWG2IBY/>.

⁷ 〈總理訪中國卻不提人權、台海議題 紐西蘭外長：非常謹慎處理對中關係〉，《德國之聲》，2023 年 6 月 30 日，<https://www.storm.mg/article/4814910>。

利益的領域中，不會認同北京當局的意見」、「(與中國建立)強健、成熟且複雜的關係，意味著我們會有尖銳的對話……但我認為，有談總比沒有好」。⁸

希金斯的第一段話，一言以蔽之就是「政經分離」。也就是說，經濟上紐西蘭需要中國市場，但政治上紐西蘭則有自己的判斷。因此，中國希望和紐西蘭發展「全面戰略夥伴關係」，可能最終會落得一場空。而希金斯所言「有談總比沒有好」背後的原因，極可能在於挽救選情。今(2023)年2月紐西蘭遭遇百年來最大的颶風，紐西蘭挹注的賑災款項，卻可能在物價水準本就極高的情況下引發通貨膨脹，這將嚴重影響10月即將舉行的國會大選。⁹希金斯總理在馬胡塔外長遭遇中國外交上的不禮貌對待後，仍親率貿易團訪問中國，挽救選情應該是主要的原因之一。其目的便在於為商界(酪農、旅遊、教育及電競)拓展中國的機會，以便拉抬自身工黨的聲勢，好贏得即將到來的大選。

參、趨勢研判

一、紐西蘭對中國將強化「政經分離」原則

紐西蘭採取「政經分離」的應處方式，並非其獨創，而係南太國家目前通用的一種方式。¹⁰也就是說，生意照做，因為這屬於「低階政治」的層次；但在「高階政治」所屬的安全、國防議題上，則歉難照辦。造成紐西蘭與中國在經濟上無法脫鉤的關鍵因素，在於酪農產品(尤其是奶粉)。紐西蘭在短期內無法找到其他國家以取代中國市場，因此紐西蘭在不遠的將來，仍將維持現有的模式與中國

⁸ 〈紐西蘭總理欲續與中國來往 同時堅持人權等意見〉，《中央社》，2023年7月7日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202307070209.aspx>。

⁹ Clement Tan, "New Zealand's Finance Chief Denies Pandering to Voters' Cost-of-Living Concerns," *CNBC*, May 19, 2023, <https://www.cnbc.com/2023/05/19/new-zealand-finance-chief-on-budget-inflation-and-government-deficit.html>.

¹⁰ 程寬厚，〈為台灣代表處正名 斐濟吹起抗中風蔓延南太〉，《中央廣播電台》，2023年3月29日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2163490>。

交往。然而，今（2023）年 5 月 8 日，紐西蘭國防部長李特（Andrew Little）宣布在未來的四年內將增加 4 億 7 千餘萬美元國防預算，這是過去十數年來從未出現的狀況；6 月 14 日復與斐濟（Fiji）簽署防衛協議，強化雙邊軍事訓練與海上安全。¹¹在紐西蘭開始強化其國防安全後，「政經分離」政策只會更加落實。

二、紐西蘭將維持親美外交走向

紐西蘭歷來的外交政策，屬於自由派。主要的原因在於地理位置得天獨厚，缺乏鄰國外患。因而得以較為客觀公正地觀察、評論國際現勢。今（2023）年 6 月 19 日，美國國務卿布林肯（Antony Blinken）訪問中國。隔日，美國總統拜登（Joe Biden）在加州的總統競選募款活動中，脫口而出中國國家主席習近平為「獨裁者」（dictator）。¹²希金斯總理在 6 月 25 日出訪中國前，特別向媒體表示他不同意拜登稱習近平為「獨裁者」的言論，¹³顯示紐西蘭並不願隨美國起舞。

值得注意的是，希金斯總理 7 月 7 日在國會演說，表明該國的外交政策是「獨立」（independent），但不代表「中立」（neutral）。¹⁴特別提到不代表「中立」的意義，便在於表態屬於美國領導的陣營。因此，儘管希金斯不願隨美國起舞，並率團訪問中國，但未來在國際政治上的走向應該還是「親美拒中」。

¹¹ Lucy Craymer, “New Zealand Defence Spending Set to Increase by around \$472 Million,” *Reuters*, May 8, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/new-zealand-defence-spending-set-increase-by-around-472-million-2023-05-08/>; Christopher Cottrell, “New Zealand and Fiji Strike Defence Deal amid Rising Pacific Tensions,” *The Guardian*, June 14, 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/jun/14/new-zealand-and-fiji-strike-defence-deal-amid-rising-pacific-tensions>.

¹² 〈拜登稱習近平獨裁者 中國提交涉〉，《自由時報》，2023 年 6 月 23 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4342607>。

¹³ 〈拜登稱習近平是「獨裁者」 紐西蘭總理不認同〉，《聯合報》，2023 年 6 月 22 日，<https://udn.com/news/story/6809/7252912>。

¹⁴ Renju Jose and Lucy Craymer, “New Zealand PM Says ‘Tough Conversations’ with China Better than No Talks,” *Reuters*, July 7, 2023, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/new-zealand-pm-says-tough-conversations-with-china-better-than-no-talks-2023-07-07/>.

(責任校對：吳宗翰)

發行人 / 霍守業

總編輯 / 陳明祺

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