財團法人國防安全研究院

主編 ──王綉雯、梁書瑗

2023 中共政軍發展評估報告

序

隨著美中競爭激化，國際正在形成以美、歐為主體的民主國家，集體抗衡以中、俄為代表的威權主義威脅；美、中也不斷透過各項協議或機制各自與其盟友合作。隨著雙邊競爭擴及軍事、科技、經濟、數位發展等領域，短期之內，此一國際競爭格局難以改變。在此競爭情勢下，《2023 印太區域安全情勢評估報告》以「民主與威權的再集結」為主題，討論兩大陣營的不同政策作為與影響。

隨著美國在《印太戰略報告》直指中國正尋求在印太地區謀求勢力範圍，美國持續與其盟友加強在印太地區的軍事安全、經濟安全合作，以反制來自中國的軍事或經濟脅迫。2022 年 2 月的俄烏戰爭，不僅改變東歐的地緣政治，強化美國及北約國家的軍事安全合作；位居印太的日本、韓國、澳洲，也關注俄烏戰爭對全球的影響，開始尋求跨洲際的戰略合作。

整體而言，面對中國在東亞區域強勢的影響力，美國當前「軸輻體系」已產生變化，各國對於中國可能侵略台灣的意圖，以及中國掌控台灣，對印太區域行為者造成的共同威脅與可能的整體衝擊，更促使「軸輻體系」預先調整的重要驅力。儘管當前國際社會已經出現反制中國的集體行動，但受限於各自國家利益或是政策立場差異，對中政策成效亦不盡相同。

中國在面對民主國家的各項圍堵作為，以及俄烏戰爭戰況不利下俄羅斯僅能「轉向東方」更加依賴中國，促使中、俄兩國有意達成進一步的戰略合作。此外，位於歐亞地緣政治核心的中亞國家，也成為中、俄兩國的拉攏對象，如今中亞儼然成為中俄兩國共同擁有的勢力範圍，更是兩強競合的緩衝地帶。

除了軍事、經濟層面的競合之外，隨著數位科技、人工智慧的快速發展，數位科技對社會實施大規模監控，已成為威權國家控制的重要手段。

中、俄兩國的數位威權治理模式，也隨著數位經濟的蓬勃發展同步向外擴張。當中國藉由跨境電商與數位經濟將其影響力向外延伸至東協國家，歐美經濟制裁對此的影響十分有限，未來「中國模式」應會持續成為東協國家數位經濟發展的主要參考對象。

如今中東地區又爆發衝突之際，民主同盟的領導者美國，可能陷入第二場戰爭；飽受國際孤立壓抑的中國，加上陷入戰爭泥淖的俄羅斯，正企圖利用這次機會改變原有地緣政治格局與不利的戰略情勢。未來只要民主與威權同盟繼續存在，對立與防範現象仍會重複發生。

在中國政軍情勢方面，2023 年為習近平於「二十大」延任後「開局之年」。中國將如何在新一屆領導班子的帶領之下，應對因疫情解封、美中持續對峙、經濟低迷及國際動盪所造成的內、外部變局呢？《2023 中共政軍發展評估報告》係從中國政軍焦點、外交動態及內部經濟、社會及科技發展等三大層面著手，剖析 2023 年中國所面對的挑戰、應對之策與影響。

中共「二十大」政治報告調整自改革開放以來以經濟工作為核心的基調，同時，國家安全成為經濟發展的基礎。中共近 5 年來，對台軍事進逼、經濟脅迫及軍事準備等相關作為，顯示習近平確有解決台灣問題的野心，且持續在能力上有所準備。儘管從現階段看來，習近平對台動武的機率不高，但台灣不能寄望於威權領導人的理性或開明，而應該不斷地強化自身應處的能力，替未來可能的衝突預作準備。對台灣而言，應該多關注中共在南中國海與南太平洋的港口經營，以及在美中對峙的國際格局下，中共積極對外布局，建立起同盟圈，厚植自身「對外鬥爭」的實力。因為這對中共屆時欲突破美軍及其盟友的圍堵具有重大意義。

在中國經濟、社會與科技發展方面，中國逐步「解封」的同時，原本受到疫情影響的中國經濟仍未有起色，房地產、地方債等經濟地雷接續出現。同時，疫情期間，為了達到封控隔離的效果，官方推出社會監控手段並未隨著「解封」而放鬆。以至在疫情後，反而讓外界對於中國內部的發展產生更多的困惑。中國所面臨的社會問題，恐成為中共能否穩定經濟狀

況的隱憂。

綜合而言，中國政治緊縮，集權趨勢不減，管制措施頻出，且經濟發展的腳步正逐漸放慢，日後的經濟前景仍未見曙光，甚至可能連帶影響到科技、產業的進一步升級。中國目前於政治、經濟、社會與軍事等各層面正處於變動中，未來台海局勢恐將益發複雜多變。

在國防科技情勢方面，《2023 國防科技趨勢評估報告》著重在我國國防科技研發成果及相關影響。尤其海鯤潛艦的自主國造，由於國際軍備發展合作的限制，以及中共的刻意打壓，國防部採取跨部會合作方式，取得若干國家的信任，順利導入若干紅區裝備，同時結合國內產官學研的努力，成功由國人主體設計並推動潛艦建造，有助國防產業升級，亦象徵我國國防科技已進入新的里程碑。

我國近年強調「不對稱戰兵力」（asymmetric force）是以小搏大的關鍵，戰史也有諸多實例證明。另外在「不平衡建軍」（unbalance force）方面，意指軍事力量對於兵種投資因為目的而有所不同，例如美國海軍曾經出現的「平衡建軍」、「不平衡建軍」的路線爭議，也就是航艦、驅逐艦、巡防艦、潛艦等部隊的投資比例差異。「不對稱兵力」是國家戰略層級的評估、「不平衡建軍」則是軍種層級的評估，上位戰略概念的確立，有助於後續用兵裝備的政策確立。

前述的不對稱兵力、不平衡建軍的核心就在有限資源下進行投資的選擇，核心是不對稱成本，除先進裝備外，靈活運用低成本、低科技裝備以求得「成本交換比」（cost- exchange ratio），享有不對稱優勢的價值，將可使總體防衛效果最大化。這也凸顯我國加速不對稱建軍的重要性。「不對稱成本」就是在兵火力選擇可搭配戰略特性進行效益規劃，以有限資源發揮最大效益。

在確立國防需求的同時，定期盤點、檢視各類具備兩用科技性質的商用產品或科技，可作為滿足國防需求的重要來源。一方面可協助防衛裝備的獲得，同時可降低成本。積極協助產業獲得新的產品去化、技術升級以產生經濟效益。

過去一年來，因為疫情和緩及解封，本院國際交流更趨熱絡，全年接待國外訪團超過三百場次，證明國際因為台海議題的國際化，期盼了解更多台灣安全情勢深入分析的觀點。尤其在 2023 年的「台北安全對話」中，本院邀請來自美國、日本、澳洲、德國、英國、法國、印度、土耳其、捷克、新加坡等國學者，針對中國與全球秩序與民主的挑戰為題進行深入討論，蔡總統親臨致詞，討論內容獲得各界熱烈回響。今年的《2023 印太區域安全情勢評估報告》、《2023 中共政軍發展評估報告》及《2023 國防科技趨勢評估報告》是本院同仁延續今年研究成果，以及觀察全球與區域重要議題的研究精華。亦祈各方先進，不吝批評指教。

董事長

中華民國 112 年 12 月 20 日

作者群

主編

王綉雯（中共政軍與作戰概念研究所　助理研究員）
梁書瑗（中共政軍與作戰概念研究所　助理研究員）

作者

方琮嬿（中共政軍與作戰概念研究所　助理研究員）
王尊彥（國家安全研究所　副研究員）
王綉雯（中共政軍與作戰概念研究所　助理研究員）
江炘杓（國防戰略與資源研究所　助理研究員）
吳宗翰（網路安全與決策推演研究所　助理研究員）
李冠成（中共政軍與作戰概念研究所　助理研究員）
周若敏（中共政軍與作戰概念研究所　政策分析員）
洪子傑（中共政軍與作戰概念研究所　副研究員）
洪銘德（中共政軍與作戰概念研究所　助理研究員）
章榮明（網路安全與決策推演研究所　助理研究員）
陳亮智（國防戰略與資源研究所　副研究員）
陳穎萱（中共政軍與作戰概念研究所　政策分析員）
黃宗鼎（中共政軍與作戰概念研究所　副研究員）
黃恩浩（國防戰略與資源研究所　副研究員）
歐錫富（中共政軍與作戰概念研究所　所長）
鄧巧琳（中共政軍與作戰概念研究所　政策分析員）
謝沛學（網路安全與決策推演研究所　副研究員）
鍾志東（國防戰略與資源研究所　助理研究員）
龔祥生（中共政軍與作戰概念研究所　副研究員）

專有名詞中英對照

一、專有名詞與技術

石油權	Oil Power
布蘭特原油	Brent Crude
戰略石油儲備	Strategic Petroleum Reserves, SPR
新重商主義	Neo-Mercantilism
避險戰略	Hedging Strategy
麻六甲困境	Malacca Dilemma

二、部門／單位／公司／組織

石油輸出國組織	Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC
《伊朗核問題全面協議》	*Joint Comprehensive Plan of Action*
劍橋能源研究協會	Cambridge Energy Research Associates, CERA
埃克森美孚石油公司	ExxonMobil
能源安全	Energy Security
國際能源署	International Energy Agency, IEA
國際能源論壇	International Energy Forum, IEF
全球能源互聯網發展合作組織	Global Energy Interconnection Development and Cooperation Organization, GEIDCO
海灣阿拉伯國家合作委員會峰會	Gulf Cooperation Council, GCC
法國道達爾能源集團	Total Energies
馬來西亞國家石油公司	Petronas

俄國天然氣工業股份公司	Gazprom
中國石油天然氣管道局	China Petroleum Pipeline Bureau
自然資源保護協會	Natural Resources Defense Council, NRDC
〔巴基斯坦〕造船工程公司	Shipbuilding and Engineering Works
五角大廈	Pentagon
北大西洋公約組織	North Atlantic Treaty Organization, NATO
史特林公司	Stirling
美國科學家聯盟	Federation of American Scientists, FAS
美國海軍戰爭學院	U.S. Naval War College, USNWC
美國戰略司令部	U.S. Strategic Command
核武威脅倡議	Nuclear Threat Initiate, NTI
海軍作戰研究中心	Center for Naval Warfare Studies
航艦打擊群	Carrier Strike Group, CSG
國際戰略研究所	International Institute for Strategic Studies, IISS
路透社	Reuters

三、戰術／技術／零組件

不依賴空氣推進	Air Independent Power or Air Independent Propulsion, AIP
反介入／區域拒止	Anti-access/Area Denial, A2/AD
在港測試	Harbor Acceptance Test, HAT
威懾巡弋	Deterrence Patrol
海上測試	Sea Acceptance Test, SAT
海底拖拉機	Underwater Tractor

堡壘作戰	Bastion Operations
雷達截面積	Radar Cross Section, RCS
鋰離子電池	Lithium- ion Batteries
聲學掩蔽	Sound Masking

五、武器／裝備／載台

巨浪三型潛射彈道飛彈	JL-3 Submarine-launched Ballistic Missiles, SLBM
北風之神級	Borei- class
多彈頭獨立瞄準再入〔大氣層〕飛行器	Multiple Independently-targetable Reentry Vehicles, MIRV
攻陸巡弋飛彈	Land Attack Cruise Missile, LACM
俄亥俄級	Ohio- class
垂直發射系統	Vertical Launch System, VLS
哥倫比亞級	Columbia-class
核動力攻擊潛艦	Nuclear-powered Attack Submarine (Submarine, Submarine, Nuclear), SSN
核動力巡弋飛彈潛艦	Guided Missile Submarine, Nuclear Powered, SSGN
核動力彈道飛彈潛艦	Ballistic Missile Nuclear Submarine (Submarine, Submarine, Ballistic, Nuclear), SSBN
海狼級	Sea Wolf-class
基洛級	Kilo-class
常規攻擊潛艦	Hunter-Killer Submarine, SSK
梭尾螺號核動力雷達哨戒潛艦	USS Triton, SSRN 586
絕氣推進常規動力攻擊潛艦	AIP Attack Submarine, SSP

華沙之歌型	Type Varshavyanka
維吉尼亞級	Virginia-class
潛射彈道飛彈	Submarine-launched Ballistic Missile, SLBM

六、人物

克里斯登森	Hans M. Kristensen
柯頓	Anthony Cotton
許柯林	Collin Koh
萊特	Timothy Wright

七、地理／地形特徵

大洋黑洞	Black Hole
冰柱	Ice Pinnacles
冰脊叢林	Jungle of Ice Ridges
堡壘	Bastion

目錄

序 i

作者群 v

專有名詞中英對照 vii

緒論 1

第一篇　中共政軍焦點 3

第 一 章　中共鞏固國家安全的新趨勢 5

壹、前言 5

貳、中共鞏固國家安全的法制化趨勢 7

參、中共聚焦「實戰實用」推進國安能力現代化 12

肆、小結 14

第 二 章　習近平會按下武統啟動鍵嗎？和平統一、以武逼統或全面進犯 17

壹、前言 17

貳、習近平尚未放棄「和平統一」 19

參、「以武逼統」的現在進行式 22

肆、為「全面進犯」鋪路？ 26

伍、小結 31

第 三 章 中國兵役制度修正概況 33
壹、前言 33
貳、解放軍兵役制度法條修正情形 34
參、解放軍兵役制度法條修正評估與影響 41
肆、解放軍兵役與人事相關制度發展評估 45
伍、小結 47

第 四 章 共軍攻台兩棲戰力 49
壹、前言 49
貳、共軍空降兵軍 50
參、共軍陸航旅與空中突擊旅 54
肆、共軍陸軍兩棲合成旅 57
伍、共軍海軍陸戰隊 58
陸、共軍兩棲作戰艦艇 62
柒、小結 72

第 五 章 2023 年解放軍海軍潛艦戰力評估 75
壹、前言 75
貳、柴電潛艦 76
參、核動力潛艦 80
肆、中共提升潛艦性能與威懾打擊能力 89
伍、小結 94

第 六 章 2023 年中國解放軍之海外軍事基地的發展：回顧與展望 97
壹、前言 97
貳、中國海外軍事基地的戰略意圖與發展策略 99
參、2023 年中國海外軍事基地發展的回顧 102
肆、中國海外軍事基地未來發展的展望 110
伍、小結 113

第二篇　中國外交動態 115

第七章　中國針對南海之「維權認知作戰」 117
壹、前言 117
貳、「維權認知作戰」之內涵 117
參、中國海警所涉及之南海「維權認知作戰」 121
肆、南部戰區參涉之「維權認知作戰」 124
伍、小結 128

第八章　2023 年中國在南太平洋的外交經營 131
壹、前言 131
貳、改弦更張的中國南太平洋政策 131
參、中國與紐西蘭的外交齟齬 136
肆、資助索羅門群島主辦「太平洋運動會」 138
伍、南太平洋國家的回應 140
陸、小結 144

第九章　中共強化外交手段反制台海安全國際化 147
壹、前言 147
貳、中國「兩會」與習近平外交布局 147
參、台海安全國際化挑戰北京「一中原則」 149
肆、反制俄烏戰爭下台海安全國際化態勢 151
伍、中國高姿態回應美中高層對話機制 153
陸、以主權領土論反制台海國際化 155
柒、《全球文明倡議》建構多元國際秩序 156
捌、《命運共同體倡議》營造有利國際戰略環境 158
玖、小結 160

第 十 章　後疫情時代的中國「一帶一路」 161
壹、前言 161
貳、第三屆「一帶一路」國際合作論壇 162
參、過去一年「一帶一路」的爭議與風險 164
肆、「一帶一路」面對的國內環境與國際競爭 170
伍、小結 173

第十一章　中國石油能源安全戰略（2012 ～ 2023）：地緣政治觀點 177
壹、前言 177
貳、地緣政治結構與石油能源安全 179
參、中國石油能源安全戰略的轉型 183
肆、中國石油能源安全的戰略規劃 190
伍、中國石油能源安全面臨的挑戰 197
陸、小結 203

第三篇　中國經濟、社會與科技發展的趨勢與挑戰 205

第十二章　中國人口危機及其影響 207
壹、前言 207
貳、中國 61 年來首度出現人口負成長 208
參、「少子老齡化」將成為中國基本國情 209
肆、人口危機可能帶來的影響 211
伍、中國的因應政策及其困境 212
陸、小結 217

第十三章　就業好難：2023 年中國青年就業挑戰與影響　221

壹、前言　221

貳、中國勞工市場現況：「就業好難」困境　221

參、青年高失業率的成因　224

肆、中共今年的青年就業政策　227

伍、高失業率的影響　229

陸、小結　234

第十四章　中國社會維穩的「堵」與「疏」　235

壹、前言　235

貳、經濟危機是維穩最大的挑戰　236

參、中共維穩「防堵」跟「疏導」並行　242

肆、小結　246

第十五章　近期中國農村中的「國家—社會」關係分析　249

壹、前言　249

貳、「農業綜合行政執法」的成立與爭議　250

參、社會力量在農村？　254

肆、小結　257

第十六章　不斷加強的緊箍咒：中國網路領域法規的現況　259

壹、前言　259

貳、2022 年以來中共施行之網路領域相關法案　260

參、無限上綱的國安因素將不利中國網路商務與技術發展　266

肆、小結　271

第十七章　中國太空活動發展 **273**
壹、前言 273
貳、載人工程 274
參、深空探測 277
肆、發射運載火箭與建設發射場 279
伍、太空基礎設施 282
陸、國際合作 284
柒、小結 286
第十八章　中共人工智慧能力之現況 **295**
壹、前言 295
貳、中共人工智慧能力之發展 296
參、中共人工智慧之軍事應用 305
肆、中國 AI 發展之限制與挑戰 311
伍、小結 316
結論 **319**

表目錄

表 4-1　共軍空降兵軍的歷史沿革　50
表 4-2　共軍陸軍兩棲合成旅　58
表 4-3　共軍海軍陸戰旅　59
表 4-4　共軍海軍登陸艦艇與總運送能量　62
表 4-5　共軍登陸艦艇能量　63
表 4-6　渤海輪渡集團股份有限公司駛上／駛下民船（渤海航線）　68
表 4-7　中遠集團駛上／駛下民船（渤海航線）　69
表 4-8　中遠集團控股瓊州海峽駛上／駛下民船（渤海瓊州海峽航線）　70
表 4-9　中遠集團南海駛上／駛下民船　71
表 5-1　解放軍海軍現役常規潛艦性能諸元表　79
表 5-2　中共海軍核動力攻擊潛艦性能諸元表　83
表 5-3　中共海軍核動力彈道飛彈潛艦性能諸元預判表　89
表 7-1　2023 年由中國海警局（新聞發言人）發動之「維權認知戰」　121
表 8-1　中國與太平洋島國合作的六大平台　133
表 8-2　2023 年中國熱帶農業科學院之南太平洋工作概略　135
表 11-1　中國四大能源戰略通道　194
表 11-2　中國境內石油儲運管道規劃　196
表 11-3　中國主要能源生產總量（2012～2023）　198
表 11-4　中國主要能源進口概況（2012～2023）　200
表 11-5　中國主要能源消費總量（2012～2023）　202
表 18-1　中共人工智慧「三步走」發展戰略　298
表 18-2　《新一代人工智能發展規劃》六大重點任務　299
表 18-3　中共人工智慧廠商生態系（至 2023 年 8 月為止）　301

表 18-4 中國主要大模型廠商、專精領域及其全球對手（至 2023 年 6 月） 304
表 18-5 淵亭防務之軍事智能產品 309
表 18-6 中國軍用大模型之相關廠商 310
表 18-7 中國 AI 晶片發展之現況 313

圖目錄

圖 2-1　《新時代黨解決台灣問題的總體方略》的目標、手段與方法　20
圖 2-2　解放軍軍機入侵台灣防空識別區歷年架次　24
圖 2-3　解放軍軍機入侵台灣防空識別區的空域　25
圖 11-1　中國能源生產結構（2012～2022）　185
圖 13-1　中共 2019～2023 年城鎮以及城鎮青年失業率　222
圖 14-1　中國全國各省市爛尾樓停貸通知匯總（2022 年 7 月至 2023 年 8 月）　240
圖 14-2　2023 年中國抗議事件議題分布（2023 年 1 月至 8 月）　241
圖 17-1　天宮太空站艙段組成　277
圖 17-2　中國 2017 年至 2022 年火箭發射次數　280
圖 18-1　全球 AI 指標 2023 年前十名國家　296
圖 18-2　《新一代人工智能發展規劃》之基本構圖　300

緒論

王綉雯、梁書瑗*

《2023 中共政軍發展評估報告》分為：中共政軍焦點、中國外交動態，以及中國經濟、社會與科技發展的趨勢與挑戰三大篇，共收 18 篇文章。各章由本院研究人員聚焦 2023 年至 10 月為止的中共政、軍、經、社及科技發展重點，從多元角度及不同面向深入探討，最後匯集成冊。

鑑於中共近年來對我威脅日益升高且對外活動頻仍，在傳統研究途徑之外，亟需各方不同領域人才投入中共研究。為此，本報告在政治軍事等基本部分之外，另由本院其他所研究同仁基於專業撰寫深度評析，希望藉以增加我國中共研究之深度及廣度，並收整合研究之綜效。

首先，在中共政軍焦點篇中，第一章從中共加強法制化建設和提高官僚系統實用能力，探討中共鞏固國家安全之新趨勢；第二章從中共加強武力威逼以試探我國底線之現行做法，探討習近平對台灣採取不同處置之可能性；第三章聚焦中國兵役體制，探討《預備役人員法》和《徵兵工作條例》之修正及其影響；第四章深入分析解放軍攻台兩棲能力；第五章評估解放軍海軍潛艦戰力；第六章則是分析解放軍海外軍事基地之發展。

其次，在中國外交動態篇中，第七章聚焦中國採取「戰略緊縮」後加強對南海操作「維權認知作戰」，追求「紙上談兵」效果最大化；第八章探討中國在南太平洋之經營策略，以及太平洋島國對中國之回應；第九章探究北京強化外交手段，反制台海安全問題國際化；第十章則以 10 月在北京召開的「第三屆『一帶一路』國際合作高峰論壇」為主，分析「一帶一路」倡議實施 10 週年之現況；第十一章從地緣政治觀點，全面探討中國石油能源安全戰略。

最後，在中國經濟、社會與科技發展的趨勢與挑戰篇中，第十二章

* 王綉雯，國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員；梁書瑗，國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

從中國 2022 年起出現人口負成長，探討中國人口危機帶來的經濟社會問題；第十四章從大型房地產商接連出事等經濟問題，探討中國如何保持社會維穩；第十五章則從中國的農村治理，分析中國農村「國家—社會」關係之發展；第十六章從法制面向，探究中國網路安全治理問題；第十七章則針對中國近來的太空活動，分析中國最新的太空發展狀況和未來之可能性；最後一章則聚焦今年科技界最熱門課題，探討中共人工智慧能力之現況。

各篇研究均為本院同仁費心苦思之研究成果，或有疏漏誤解之處，尚祈社會各界不吝指正。

PART 1

中共政軍焦點

第一章　中共鞏固國家安全的新趨勢

第二章　習近平會按下武統啟動鍵嗎？和平統一、以武逼統或全面進犯

第三章　中國兵役制度修正概況

第四章　共軍攻台兩棲戰力

第五章　2023 年解放軍海軍潛艦戰力評估

第六章　2023 年中國解放軍之海外軍事基地的發展：回顧與展望

第一章　中共鞏固國家安全的新趨勢 *

龔祥生、梁書瑗 **

壹、前言

中共於十八屆三中全會決定成立國家安全委員會（以下簡稱國安委），並在 2014 年國安委第一次會議上提出「總體國家安全觀」。中共「二十大」除了延續「總體國家安全觀」之外，也正式提出「構建新安全格局」，並指出要「以新安全格局保障新發展格局」。中共視「構建新安全格局」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。[1] 換言之，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「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。[2] 然而，本文認為，從 2023 年中共於國安議題的相關作為觀之，中共打造「新安全格局」的首要之務為，強化法制建設與官僚體系「實戰實用」的能力。

---

* 本文部分內容曾發表於：龔祥生，〈中國《立法法》修訂：「依法治國」與政治安全的辯證〉，《國防情勢特刊》，第 26 期，2023 年 4 月，頁 1-10；龔祥生，〈「中國對外關係法」之意涵與對台影響〉，《國防安全雙週報》，第 82 期，2023 年 7 月，頁 25-28；梁書瑗，〈中共統籌安全與經濟的意涵〉，《國防安全雙週報》，第 81 期，2023 年 6 月，頁 39-42；梁書瑗，〈「二十大」後中共針對國安工作的關切與部署〉，《國防安全雙週報》，第 82 期，2023 年 7 月，頁 85-88；梁書瑗，〈中共如何「構建新安全格局」？以《對外關係法》為例〉，《國防安全雙週報》，第 82 期，2023 年 7 月，頁 29-34。

** 龔祥生，國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所副研究員；梁書瑗，國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

1 此處所指「特殊的安全問題」意指，因美中緊張的關係，中共在外交、經濟、科技等層面上，面臨的挑戰。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。

2 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。

根據「總體國家安全觀」的要求，中共試圖「建構集政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、信息安全、生態安全、資源安全、核安全於一體的國家安全體系」。[3] 下文將簡要說明，2023 年中共開始於政治安全、經濟和科技安全與外部安全等領域推動法制化建設，以及強化官僚系統「實戰實用」能力之因。

中共的政治安全在本質上被認為是政權安全，用以維護中國的社會主義制度、黨的領導、以習近平為核心的中央權威。[4] 本文認為，中共的政治安全可分為兩個層面，首先是對於中共的黨國體制而言，以黨領政是維護政治安全所必須確保的首要目標，攸關全黨既得利益團體之存續。其次是習近平個人權位的確保，這被包裝成中共黨建理論的一部分並寫入黨章，藉此讓本屬於執政者個人的政治安全能和中共黨組織整體相綑綁，並且以此作為所有領域安全的首要前提。

其次是經濟和科技安全方面，如何統籌安全與發展將是重點。2022 年中共「二十大」政治報告中提出，要「加強重點領域安全能力的建設，確保糧食、能源資源、關鍵產業鏈『供應鏈』安全」，並明確列出先進製造業、智慧製造、生命健康、新材料、數字經濟等產業作為重點保護和發展的對象。[5] 這段報告內容顯示了經濟領域中的安全重點，也代表中共歷經美國發動貿易戰和科技圍堵之後，深刻理解到自身安全能力的不足之處，並開始以構建法源依據，完善安全機制，試圖強化經濟安全。

第三，採國內法為依據捍衛中國外部安全，正是當前中共的主要手段。例如：在 2023 年 6 月通過《對外關係法》第 8 條規定：「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」，這種以法律維護國家外部安全的方式既符合其「依法

3 中共中央黨史和文獻研究院編，《習近平關於總體國家安全觀論述摘編》（北京：中央文獻出版社，2018），頁 5。

4 Sheena Chestnut Greitens, “National Security after China’s 20th Party Congress: Trends in Discourse and Policy,” *China Leadership Monitor*, Issue 77, Fall 2023, pp. 2-3.

5 〈習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥 —— 在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 10 月 25 日，https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202210/t20221025_10791901.shtml。

治國」的黨建理念，也有助於在國際社會上加強中國國家利益的法律基礎和正當性。

然而，2023 年中共除了在國安領域加速其法制化的速度之外，也出現強化「實戰實用」能力的趨勢。中共側重國安系統「實戰實用」的能力，肇因於中國面臨到的國安威脅益發嚴峻有關。在國安挑戰加劇的判斷下，如何強化國安系統的能力便成為不得不解決的問題。

本文欲探討的是 2023 年之內，中共為了鞏固其總體安全而出現法制化與「實戰實用」的新趨勢。下文先就這波法制化趨勢所涉及到的政治、經濟和科技、外部安全等領域意涵概述之。其次則簡要說明中共於 2023 年特別突出強化國安系統「實戰實用」能力的作為。最後則為本文小結。

貳、中共鞏固國家安全的法制化趨勢

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。法律體系除了提供國家行為正當性，以及可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，提升各部門的協調性。同時，也透過執法機關確立執法紅線，一方面收其震懾之效，二方面也提供行為者一個相對明確的行動準則。最後，外界亦可藉由法律規範加以研判中共日後可能會採取的相關舉措。下文將以今（2023）年中國所修訂的《立法法》、《反間諜法》與新通過的《對外關係法》為例，進一步說明中共透過法制化策略鞏固國家安全的內涵。

一、中國修訂《立法法》及其政治安全上的意義

中國全國人大常委會副委員長王晨，於 2023 年 3 月 6 日第十四屆全國人大會第一次會議提出關於《中華人民共和國立法法（修正草案）》（以下簡稱《立法法》）的修法說明報告。依據王晨的修法說明，其指導思想當然是主要依據「習近平新時代中國特色社會主義思想」和「習近平法治

思想」，另有指導原則共五點，可簡略摘要如下：（一）加強黨對立法工作的全面領導。（二）充分發揮人大的民主民意表達平台載體的功能作用。（三）適應新時代新要求。（四）適應全面深化改革的需要。（五）依憲法處理好與近年來新修改的全國人大相關法規。[6] 無論是指導思想或原則，都是後續條文修訂的上位抽象概念。

故從指導原則而言，《立法法》的通過同時包含習個人和中共整體二層次的政治安全，並可從以下層面進行實踐。首先是中共對於立法機構的逐步掌控，如此次《立法法》修法草案第 1 條將「習近平新時代中國特色社會主義」寫入修改內容。由於《立法法》是 2000 年頒布、2015 年 3 月初次修改，中共還未將「習近平新時代中國特色社會主義」寫入黨章，所以直到今年修訂才正式寫入條文中。此外，修正草案第 4 條則增加「立法應當倡導和弘揚社會主義核心價值觀」入條文，也造成明文規定今後的立法都不能在意識形態上牴觸社會主義。故這種抽象原則的增修，既保障了中共作為社會主義政黨的意識形態，也鞏固了習個人的政治安全，因為習思想已經成為了中共整體黨建理論的一部分而不可分割。

其次是對未來的法律案的合／違憲審查，不再由各級政府未審先判該疑慮為「牴觸憲法」，而是以「合憲性問題」等中性字眼替代並提交人大常委會處理審查。但就其政治意義分析，這類違憲審查若在一般民主國家依照權力分立原則，會交由如我國的大法官會議或是憲法法庭等獨立單位審理，而非交由立法機關自己兼職進行審查。但在中國「議行合一」的體制下，人大被賦予了過大權限的背後，是透過確保以黨領政，以避免黨意志被獨立的憲法審查機構宣告違憲的可能。

第三則是為了在文字上彌補過往對於憲法的刻意漠視或者割裂，特別在修正草案第 6 條提議在這段條文前加上「根據憲法規定」這段話，顯得人大立法權乃是依據憲法而來，並配套修正現行《立法法》第 4 條為：

6 王晨，〈關於《中華人民共和國立法法（修正草案）》的說明 —— 2023 年 3 月 5 日在第十四屆全國人民代表大會第一次會議上〉，《人民網》，2023 年 3 月 6 日，http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0306/c64094-32637481.html。

「立法應當符合憲法的規定、原則和精神，依照法定的權限和程序，從國家整體利益出發，維護社會主義法制的統一、尊嚴、權威」。透過這兩條修改可以使中國人大和中共所制定的「依憲治國」相互綑綁，增加其統治正當性，使其政治安全具備憲政基礎。

第四則是在原本中國《立法法》第 14 條中可以向人大常委會提出法律案的單位（包括：全國人民代表大會常務委員會、國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院、全國人民代表大會各專門委員會等）以外，[7] 於本次《立法法》修正草案第 14 條增加國家監察委員會作為可提出相關法律案的單位。再配合修正草案第 36 條「國家監察委員會根據憲法和法律、全國人大常委會的決定，制定監察法規，報全國人大常委會備案」（修正草案）、第 37 條第 1 項「國家監察委員會可以向全國人大及其常委會提出審查相關法規等方面的要求」，[8] 意味著全面性擴充國家監察委成為具有憲法授權基礎，並具備法律提案及審查功能的法治單位，也代表中共政治安全可以藉由此單位權力的擴充而多一道保障。

二、中國修訂《反間諜法》與統籌國家安全與經濟發展的實踐

中共藉「二十大」正式對外宣告，將一改經濟發展為先的政策路線，而在維護國家安全上有更多作為。中共認為，未來中國經濟的發展不能以國家安全為代價，否則在美中對峙的格局下，恐落居下風。然而，中共高層卻並未對於如何兼顧經濟發展與國家安全的做法有更進一步的說明。然而，本文可從《反間諜法》修訂案，及國安系統在今年一連串的作為推估，在統籌經濟發展與國家安全的議題上，中共將以追求戰略自主為目標，目前將視擴張、定義國安執法邊界為優先，試圖降低「外部勢力」對中國經濟的影響力。

7 〈中華人民共和國立法法〉，《國家信訪局》，2015 年 3 月 15 日，https://www.gjxfj.gov.cn/gjxfj/fgwj/flfg/webinfo/2014/05/1601761496823677.htm。

8 王晨，〈關於《中華人民共和國立法法（修正草案）》的說明 —— 2023 年 3 月 5 日在第十四屆全國人民代表大會第一次會議上〉。

今年 4 月中國全國人大通過《反間諜法》修訂案，於 7 月 1 日正式實施。從條文看來，執法機關被授權擴張國家安全的執法邊界已是大勢所趨。在《反間諜法》修訂前後，中共國安系統配合此趨勢，今年上半年亦大動作頻頻。除了 3 月開始整頓思明智集團（Mintz Group）、貝恩公司（Bain & Company），以及凱盛融英信息科技（上海）股份有限公司（Capvision Parters）等管理顧問公司（Management Consulting Firms）之外，[9] 亦藉 4 月「國家安全教育日」的機會，公布數起典型的國安案件藉此向外傳達官方執法的立場。[10] 中國國安系統指控，「境外情報機構」化身為非政府組織、管理顧問業、高科技企業間接蒐集人權、產業鏈等資訊，企圖從經濟、生物、科技等非傳統安全領域侵害中國的國家安全。[11] 陳一新（國家安全部黨委書記、部長）亦指出，各種間諜活動的新主體、新行為、新危害多元複雜，手法更加隱蔽，導致傳統安全風險和非傳統安全風險相互交織。[12]

承上述，中共透過修訂《反間諜法》，授權執法機關擴張執法邊界，藉著一連串執法，一舉重新定義何為「中國的國家安全」。雖然中國的國安執法標準仍擺脫不了政治因素上的干擾，但外界可透過《反間諜法》的法律「實踐」，獲知中共企圖傳遞的訊號，提供各方行動者一個判斷的基準。例如：跨國管理顧問企業，如美思明智集團、貝恩公司、弗雷斯特研究（Forrester Research）在中國的據點也開始出現調整人力配置的徵候，中共新的「國安標準」顯然也改變外企在中國的業務布局。

9 Keith Bradsher,“U.S. Due Diligence Firm Says China Detained Its Employees,” *The New York Times*, March 27, 2023, https://reurl.cc/N0Ajre; Daisuke Wakabayashi and Keith Bradsher, “U.S. Consulting Firm Is the Latest Target of a Chinese Crackdown,” *The New York Times,* March 27, 2023, https://www.nytimes.com/2023/04/27/business/bain-china.html?_ga=2.232305695.1857876701.1685502040-1213478634.1668418970;〈焦點訪談：別有用心的諮詢〉，《央視網》，2023 年 5 月 8 日，https://news.cctv.com/2023/05/08/ARTIM6B26pa6cFRNFuDsLKdP230508.shtml。

10 〈拍案｜「國門」之外、網路背後……這些危害國家安全的行為要警惕〉，《新華網》，2023 年 4 月 14 日，http://www.news.cn/legal/2023-04/14/c_1129522442.htm。

11 〈拍案｜「國門」之外、網路背後……這些危害國家安全的行為要警惕〉。

12 陳一新，〈認真學習貫徹《反間諜法》 全面提升國家安全工作法治化水平〉，《習近平法治思想研究與實踐專刊》，第 25 期，2023 年第 7 月，《中國法學會》，https://www.chinalaw.org.cn/portal/article/index/id/32587/cid/991031.html。

三、從《對外關係法》觀察中共維護外部安全的趨勢

中共近年為了因應美國司法體系「長臂管轄」對國家安全的負面影響，也加緊打造自身「涉外法治體系」的腳步，以提升自我反擊的能力。[13] 例如通過《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。顯示中共高層認為，需善用法律武器以維護國家的外部安全，中國日後應會不斷豐富和完善對抗國外法律的「工具箱」。[14] 在此政策方向下，2023 年 6 月 28 日全國人大通過《對外關係法》。該法為首部指引如何經營對外關係，並維護國家安全的原則性框架，也替其他涉外法律提供授權和指引，提高各個官僚系統在經略對外關係上的政策協同性。

首先，從《對外關係法》可知，中共已意識到為了國家安全的多面性，一味採取強硬的姿態並無助於維繫中國的外部安全。《對外關係法》不只有反制與限制危害中國國家主權、安全與發展利益的措施；也有捍衛自身尊嚴，如堅持「中國式」人權發展的作法；更有強調和平、開放交流、各國合作、對外援助等面向。本文認為，此舉無疑是增加了中共在外事工作上的政策彈性。未來中共在經營對外關係上的政策準則一如王毅（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」。[15] 本文認為，不僅在可以妥協的議題上讓步，以增加經濟發展上的好處；同時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等核心利益，[16] 也可採取強硬的回擊。易言之，中共將採取軟硬兼施的手法，「堅持以國

13 〈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。

14 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。

15 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〉。

16 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。

家核心利益為底線維護國家主權、安全、發展利益」。[17]

其次，以《對外關係法》作為要求中國公、私部門配合國安政策的依據。例如：為防堵「台獨分子」破壞國家領土「完整性」，中國相關企業、組織或個人都須遵守中國《對外關係法》，而這將造成進一步壓縮台灣國際空間的事實。在經濟上只要涉及與台灣相關單位的商務往來，從出貨至產地的標示，再到網站內的行銷分區資訊都必須嚴格遵守法規。中共將過去政治正確的標準，形諸於文。如此一來，對廠商而言，若不遵守與台灣相關單位商務往來的規範，將不只違反中國國內政治正確的標準而已，恐有進一步觸法的風險。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，而在港版《國安法》之外多一層需要顧慮的法律限制。

參、中共聚焦「實戰實用」推進國安能力現代化

中共一開始成立國安委之初（2014 年 1 月）即以強化國家安全能力為目標，首要之務為堅持黨對國安工作的全面領導。除此之外，尚著眼於以下四項工作：一、確立國安委為決策和議事協調機構的地位。二、建立地方黨委（黨組）的國家安全責任制，鋪設國安工作在地方的據點。三、理順國安系統從上至下的指揮體系。四、建立國安工作的部門協調機制。然而，在國安體系重新搭建完成後，「二十大」政治報告則轉為強調下一階段須推進國安體系與能力現代化。據二十屆國安委第一次會議（2023 年 5 月 30 日）的說法，加快國安體系與能力現代化的第一步為建立「實戰實用」的能力。[18] 今年陳一新接任國家安全部黨委書記、部長後，三次赴基層單位調研時，側重國安系統基層單位的「實戰」能力，分別提及須提升

17 〈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。

18 〈習近平主持召開二十屆中央國家安全委員會第一次會議強調 加快推進國家安全體系和能力現代化 以新安全格局保障新發展格局〉，《新華網》，2023 年 5 月 30 日，http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0530/c1024-40002443.html。

「實戰素養」（廣東調研）、建構「實戰團隊」（北京）與「實戰體制」（上海、浙江）。[19]

中共之所以轉為突出「實戰實用」的能力，則肇因於中共「準備經受風高浪急甚至驚滔駭浪的重大考驗」，國安威脅不可同日而語。於二十屆國安委第一次會議上，中共不若以往只提「凡事從最壞處準備，努力爭取最好結果」有備無患的「底線思維」，[20] 習近平首度於國安相關談話中提出「極限思維」一詞。「極限思維」的說法顯示，目前中共對於未來國安情勢的發展並不樂觀。「有的國家視我為『主要戰略競爭對手』，肆無忌憚甚至沒有底線地打壓和圍堵我們」，習近平希望全黨上下不只要具備「居安思危、未雨綢繆」的「底線思維」，更要朝「退此一步即無死所」的極端狀況做各項準備。[21] 習近平亦透過赴內蒙古考察（2023 年 6 月 7 日至 8 日年）的機會，進一步說明「構建國內大循環是為了保證『極端情況』下國民經濟能夠正常運行，這同參與國際經濟迴圈是不矛盾的」。[22] 此舉顯示，中共高層已著手將極端狀況爆發納入政策規劃的一環。

本文認為，就今年中共國安政策的部署來看，中共現階段建構國安體系「實戰實用」的能力應從下列兩個面向著手：第一，提升官僚體系在從事維護國家安全行為時的效率與一致性；第二，注重「科技賦能」，強化「監測預警」與「塑造輿論趨勢」的科技工程。

首先，本文可從中共管控資訊流為例簡要說明，中共官僚體系可能已提升維護國家安全的效率，以及執法行動的步調一致性。從今年以《數據出境安全管理辦法》為由縮減境外用戶使用「中國知網」的權限，乃至於

19 余暉，〈聚焦隱蔽戰線！國安部部長陳一新南下，再赴一線實戰單位調研〉，《鳳凰網》，2023 年 9 月 20 日，https://news.ifeng.com/c/8TExQqMAvIz。

20 〈跟習近平等七常委學習底線思維〉，《新華網》，2015 年 8 月 14 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-08/14/c_128129714.htm；〈深刻認識堅持底線思維〉，《新華網》，2019 年 6 月 25 日，http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0625/c40531-31177911.html。

21 徐文秀，〈為什麼強調極限思維〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 6 月 7 日，http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0607/c40531-40007959.html。

22 〈習近平在內蒙古考察時強調 把握戰略定位堅持綠色發展 奮力書寫中國式現代化內蒙古新篇章〉，《新華網》，2023 年 6 月 8 日，http://www.news.cn/politics/leaders/2023-06/08/c_1129679219.htm。

國家安全部著手打擊管理顧問產業，以及 9 月公布《起底美國情報機關網攻竊密的主要卑劣手段》等一連串作為顯示，官僚系統已跨部門形成阻絕「外部勢力」掌握中國情資的管道的政策立場。官方不畏強力監管資訊流所引發的震盪（如產業萎縮、外資撤離或縮小對華的投資規模等）也要從資訊獲得管道下手，強化管控「外部勢力」插足經濟事務的決心。

此外，我們也可從此次二十屆國安委第一次會議公開的資訊可知，國安委副主席的人選不僅延續往例，由李強（中央政治局常委、國務院總理）、趙樂際（中央政治局常委、全國人民代表大會委員長）擔任之外，也納入主管黨務的蔡奇（中央政治局常委、中央書記處排名第一的書記、中央辦公廳主任）。換言之，蔡奇成為以中央書記處書記、中央辦公廳主任之姿兼任國安委副主席的第一人，此職務安排亦有助於蔡奇藉中央辦公廳主任的職權，監督官僚體系是否落實黨中央的國安政策部署，有利於進一步提升政策步調的一致性。

其次，從今年中國國安政策宣示來看，官僚體系將運用科技手段打造國家維護國安「實戰實用」的能力。據陳一新的說法，科技發展使過去鞏固國家安全的手段已不敷使用，大數據、人工智慧正在重塑國安鬥爭的新形態，要順應潮流，發揮「科技賦能」的優勢，瞄準國安重大工程科技問題，實現工作從「事後反應、被動應對」向「事先預警、主動塑造」轉變。[23] 具體而言，中共已通過〈加快建設國家安全風險監測預警體系的意見〉與〈關於全面加強國家安全教育的意見〉，未來中共將一方面加快監測國家安全風險並即時預警的腳步；另一方面則從加強國家安全教育著手重塑意識形態，主動塑造輿論趨勢。

肆、小結

2023 年中共除了延續「總體國家安全觀」之外，也於「二十大」正式出現「構建新安全格局」的新提法。本文觀察到，2023 年中國鞏固國家

23 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〉。

安全的策略出現兩個新趨勢：一為強化法制建設；二為提高官僚系統「實戰實用」的能力。

首先，自 2023 年上半年開始，中國陸續通過《對外關係法》，以及《立法法》、《反間諜法》的修正案，中共顯然更加重視法制建設在鞏固國家安全時的效果。總結《立法法》修正內容，可以看出中共當局既要強化中國人大立法職能形象，但又加強了黨對於人大的掌控，與其政治安全形成了看似對立但又統一的辯證關係。前者是從加強黨國體制正當性的途徑切入，後者則是增加以黨領政的強度切入，而兩者其實都服務於加強習近平個人及中共領導的政治安全。故此次《立法法》修正和中共政治安全的辯證關係，雖然不脫其一貫的統治邏輯，但終究與普世價值的立法權健全相距甚遠，沒有獨立行使職權與行政權相互制衡的可能，而這正是所謂中國式民主最受詬病的一點，也是中共當局為了自身政治安全而不可能放權之處。《反間諜法》的推出則代表中共透過一連串執法的手段重新界定何謂違反國家安全，並在設下紅線的同時，授權執法機關擴張執法邊界，同時亦對外界釋出中國將以國安為先的訊號。中共《對外關係法》則不只強調和平、開放交流、各國合作、對外援助等具道德高度的面向，也有強硬的一面，以捍衛自身尊嚴和反制危害中國國家主權、安全與發展利益的措施，並在執行上要求中國公、私部門配合國安政策。中共除了更加重視國安領域的法制建設以外，也側重於提升官僚體系維護國家安全時的執法能力，強調建構「實戰實用」的能力。

綜觀上述，中共透過《立法法》、《反間諜法》、《對外關係法》的法制建設，並配合強化官僚體系「實戰實用」的能力，二者雙管齊下即為當前中共鞏固其國家安全之新趨勢。當中共宣示以國家安全為先，並一步步強化國安領域的法制建設與官僚體系的執法能力後，可以預期的是，中國國安系統在經濟領域恐提升打擊「國安犯罪」的執法頻率、強度。甚至不只國安系統，中國跨部門執法以保障國家安全，應該也是未來的趨勢。

第二章　習近平會按下武統啓動鍵嗎？和平統一、以武逼統或全面進犯

李冠成 *

壹、前言

過去長時間以來，「台灣問題」並非北京要處理的優先議題，中共認為台灣問題的「時、勢、義」都在中方，只要保持「戰略定力」和「歷史耐心」，實現祖國完全統一乃大勢所趨。[1] 俄羅斯入侵烏克蘭後，輿論紛紛示警野心勃勃的習近平可能會如法炮製對台灣採取軍事行動，掀起全球地緣政治另一場戰火。[2] 儘管如此，不少學者專家指出北京仍在台灣問題上打持久戰，俄羅斯在戰爭中付出的軍事、經濟，甚至是大國聲譽及權力的代價，正在警告北京魯莽的後果。[3] 國內學者分析中國涉台相關部門的文件，亦認為「和平統一」仍是中共對台的主要基調，軍事力量臣服於政治目的之下，是威逼台灣妥協、防止台獨和國際勢力干涉的手段。[4]

然而，中共「二十大」人事布局底定，習近平不僅攀上個人權力的頂峰，破格拔擢了親信和忠貞者，更重要的是，他徹底剷除了中共自鄧小平以來長期的黨內集體領導與派系制衡。[5] 當時，就有學者預言獨攬

---

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

1 〈牢牢把握兩岸關係主導權和主動權 —— 統一的時、勢、義始終在祖國大陸這一邊（中國這十年・系列主題新聞發布）〉，《人民網》，2022 年 9 月 22 日，https://reurl.cc/3x83nO。

2 Joseph Bosco, “Russia’s War on Ukraine Makes China’s Attack on Taiwan More Likely,” *The Hill*, April 26, 2022, https://reurl.cc/K0yMyR; Michael Schuman, “Is Taiwan Next? Russia’s Invasion of Ukraine Makes the Frightening Possibility of China Seizing Control of the Island More Real,” *The Atlantic*, February 24, 2022, https://reurl.cc/LAvAX3.

3 Andrew Nathan, “Beijing Is Still Playing the Long Game on Taiwan: Why China Isn’t Poised to Invade,” *Foreign Affairs*, June 23, 2022, https://reurl.cc/QX1R50.

4 Hsin-Hsien Wang and Wei-Feng Tseng, “No Turning Back? Assessing China’s Intent to Use Force to Resolve the Taiwan Issue after 2018,” *Issues & Studies*, Vol. 59, No. 2, June 2023, pp. 2340007-1-2340007-22.

5 關於過去中共黨內集體領導與派系制衡的論述，請見 Susan Shirk, “The Muzzled Central Committee Selectorate,” in Victor Shih et al. eds., *The Party Remakes China: What to Watch for after the 20th Party Congress* (SanDiego C.A.: UCSanDiego 21st Century China Center), pp. 12-14, https://reurl.cc/eD0M4L.

大權的習近平將如同其他的獨裁者一樣陷入「權力的悖論」（paradox of power），儘管權力登頂但仍有高度的不安全感，身旁充斥親信將提高誤判與決策失當的風險。[6] 從 2022 年末中國面對疫情堅持「動態清零」引發「白紙運動」，在準備不足的情況下又倉促解封，到 2023 年外交部長秦剛、火箭軍司令員李玉超、國防部長李尚福相繼失蹤、河北暴雨洩洪導致百萬人流離失所、青年失業率暫停公布及後疫經濟引擎降溫失速。這一連串的事件並非中國流年不利，倒是反映了學者專家對於習政權的預言，而所有問題的根源都指向對權力著迷的習近平及堅決貫徹習意志的部屬。[7]

當黨內沒有足以制衡習近平的勢力，迴聲室（echo chamber）官僚又喪失專業諮詢功能，習近平誤判局勢與決策錯誤的風險正在提升，台海當然也不例外。[8] 儘管習近平還沒放棄「和平統一」，對於何時「統一」也沒有具體時間表，但統一台灣已和實現中華民族偉大復興緊密扣連，在推進中華民族偉大復興的過程中，勢必得同步推動「統一」的進程，兩岸分歧「總不能一代一代傳下去」。[9] 意味習近平有統一台灣的明確意圖，但手段上是模糊的，「和統」、「武統」都是可能選項。習近平會按下武統啟動鍵嗎？以中國面臨的各種國內、外壓力與挑戰來看，現階段機率不高。但是，當按鈕與否操之於習近平一人時，本質上就意味台海有事的風險在上升。不管是有意的或無意的（intentional or unintentional），只要習近平認知的紅線被跨越或對「和統」徹底絕望，按下啟動鍵的可能性都將大幅

6 Minxin Pei, “Xi Jinping and the Paradox of Power,” *Foreign Affairs*, November 21, 2022, https://www.foreignaffairs.com/china/xi-jinping-and-paradox-power；〈分析：習近平連任贏者權拿 醞釀政局動盪風險〉，《中央社》，2022 年 10 月 24 日，https://reurl.cc/r5zYO4。

7 Sheena Chestnut Greitens, “Xi’s Security Obsession: Why China Is Digging In at Home and Asserting Itself Abroad,” *Foreign Affairs*, July 28, 2023, https://www.foreignaffairs.com/china/xis-security-obsession.

8 專業官僚喪失功能討論最多的是中國的外交體系，請見 Suisheng Zhao, “Top-Level Design and Enlarged Diplomacy: Foreign and Security Policymaking in Xi Jinping’s China,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 32, No. 139, January 2023, pp. 73-86；延伸至台灣的討論請見 Tong Zhao, “How China’s Echo Chamber Threatens Taiwan: Xi Jinping Has Unleashed Hawkish Forces He Can’t Control,” *Foreign Affairs*, May 9, 2023, https://www.foreignaffairs.com/taiwan/-china-echo-chamber-threatens-taiwan。

9 〈習近平：在《告台灣同胞書》發表 40 周年紀念會上的講話〉，《中國共產黨新聞網》，2019 年 1 月 2 日，http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0102/c64094-30499664.html。

攀升，[10] 這無疑將對台灣、中國及全世界帶來災難性的後果。面對中共的步步逼近，台灣的安全不能寄望在獨裁者對於戰爭後果的審慎思辨，[11] 即便現階段解放軍全面入侵的風險依舊不高，但仍應對可能爆發的衝突預做準備。

本文後續章節安排如下：次節首先藉由剖析《新時代黨解決台灣問題的總體方略》的目標、手段和方法，來論證「不費一兵一卒，完成統一大業」仍是中共理想的最佳戰略，不過實踐上，單方面的對台讓利已成為過去式。因此，第三節聚焦討論中共以武力作為後盾，威逼、脅迫台灣屈服的現在進行式。解放軍對台的軍事動作一方面在切香腸、試探台灣的底線；另一方面，也在為可能的入侵做準備，此為第四節的重點。最後，我們根據各節的論點提出本章的結論。

貳、習近平尚未放棄「和平統一」

對習近平而言，「和平統一」仍是實現兩岸統一的最佳方式，正如他在「二十大」報告中說「我們堅持以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一的前景，但決不承諾放棄使用武力，保留採取一切必要措施的選項」。[12] 不過，習和中共也清楚「和平統一」不會從天而降，需要謀略、手段與方法來推動。而這個謀略就是《新時代黨解決台灣問題的總體方略》（以下簡稱《總體方略》），即在堅持不放棄使用武力的前提下，運用威脅、利誘、分化與哄騙台灣民眾的各種手段，逼迫我國政府上談判桌。[13] 具體來

10 類似的觀察請見 Suisheng Zhao, “Is Beijing’s Long Game on Taiwan About to End? Peaceful Unification, Brinkmanship, and Military Takeover,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 32, No. 143, September 2023, pp. 705-726。

11 Keren Yarhi-Milo and Laura Resnick Samotin, “The Unpredictable Dictators: Why It’s So Hard to Forecast Authoritarian Aggression,” *Foreign Affairs*, August 4, 2023, https://www.foreignaffairs.com/china/unpredictable-dictators.

12 〈中共二十大：習近平談涉台議題，「絕不承諾放棄使用武力」〉，《關鍵評論》，2022 年 10 月 16 日，https://www.thenewslens.com/article/174860。

13 劉結一，〈堅持貫徹新時代黨解決台灣問題的總體方略〉，《求是》，2022 年 12 月 1 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-12/01/c_1129172940.htm。

說，如圖 2-1 所示，實現「統一」是終極目標，儘管沒有時間表，但兩岸分歧不能無止盡、無方向地拖延。在實現「統一」的手段上，著重改變台灣民眾的認知，加深台灣人對「統一有好處、台獨是絕路、外人靠不住」的認識。這段口訣顯示中共追求統一的優先手段是寄望台灣人民，而非全面進犯。

圖 2-1 《新時代黨解決台灣問題的總體方略》的目標、手段與方法

資料來源：李冠成自繪。

改變台灣民眾認知的做法包括：第一，釋放「和統」的煙霧彈，如「堅持在大陸發展進步基礎上解決台灣問題」、「堅持和平統一、一國兩制方針」。不過，和平統一的前提是中共主張的「堅持一個中國和九二共識」。第二，假借交流之名對台滲透統戰，因此才會有所謂的「堅持推動兩岸關係和平發展、融合發展」和「堅持團結台灣同胞、爭取台灣民心」。最後，習和中共也非常清楚，在缺乏以武力作為後盾下，前述軟性的「和統」方法無法收買或爭取台灣民心。因此，單方面的對台讓利在習時代已成為過去式。取而代之的是，加大軍事威懾的力道，斷台灣後路，其實踐的方式是在宣稱「絕不放棄使用武力」的前提下，持續整軍經武，

試圖讓美國知難而退，讓台灣在壓力下委曲求全。[14] 與此同時，在軟的一手針對台灣特定地區或群體繼續加碼、釋放利多，其目的並非收買所有台灣人，而是用棍棒和胡蘿蔔撕裂台灣社會。本質上，《總體方略》是升級版的軟硬兩手策略，中共認為只要貫徹這套戰略、手段與方法，不費一兵一卒、完成統一大業指日可待。

儘管習近平仍未放棄「和平統一」，但他對於「台灣問題」的本質、「一國兩制」的安排及「中國的底線」，跟過去相比，有翻天覆地的變化。2022 年 8 月裴洛西訪台後，中共公布第三份對台白皮書。[15] 相較於 1993 年與 2000 年的版本，習近平眼中的台灣問題不再是國共內戰的歷史遺緒，而是「民進黨」當局的台獨分裂勢力及以「美國」為首的外部勢力干預，阻礙祖國統一與中華民族偉大復興。其次，在「一國兩制」方面，新版白皮書移除了過去曾提及的具體制度安排，包括：中國不派軍隊和行政人員駐台或比港澳更寬鬆，什麼都可以談等。只承諾在「一國」前提下實行「兩制」，並大篇幅談論「統一後」的好處、打造「兩岸融合發展示範區」與台灣同胞探索「兩制」台灣方案。經歷 2019 年香港「反送中運動」後，習近平揚棄了鄧小平「一國兩制」的構想，「一國兩制」名存實亡。最後，綜觀三版對台白皮書，「台獨分裂」、「外部勢力干預」、「不承諾放棄使用武力」等向來都是中國的底線。不過習近平任下的新版白皮書突出了他對台獨分裂勢力與外部勢力干預之間相關的顧慮，例如白皮書提到：「如果台獨分裂勢力或外部干涉勢力挑釁逼迫，甚至突破紅線，我們將不得不採取斷然措施，始終堅持做好以非和平方式及其他必要措施應對外部勢力干涉和台獨重大事變的充分準備」。[16]

綜上所述，雖然「和平統一」仍是實現統一的最佳方案，但很明顯地，習近平認為過去那一套對台灣讓利、等台灣回歸的被動方式不僅無助於統一的進程，反而讓台灣愈走愈遠。因此，他任內對台方針改弦易轍，

14 李冠成，〈攤牌要「統一」：劉結一《堅持貫徹新時代黨解決台灣問題的總體方略》的意涵〉，《國防安全雙週報》，第 69 期，2022 年 12 月 16 日，https://reurl.cc/Wvd5ne。

15 〈台灣問題與新時代中國統一事業〉，《人民網》，2022 年 8 月 11 日，https://reurl.cc/1G4AaX。

16 同上註。

除了推動針對台灣特定族群的優惠措施之外，大幅增加對台經濟、外交與軍事壓迫的力道，期盼用「哄嚇騙詐」的方法把台灣「逼」回正軌。此外，北京始終對華府寄望和平演變的意圖懷有疑慮，美中關係惡化之後，習近平更是將一切內政、外交乃至於台灣問題妖魔化為西方煽動。一方面為了追求實現祖國統一的中國夢；另一方面，又恐懼自身權力與中共政權的崩潰，習近平對台灣專斷地啟動了「逼統」控制閥，此舉不但無助於兩岸之間的和解與對話，更把台灣民心愈推愈遠，[17] 彷彿將自己陷在死胡同裡進退兩難。

參、「以武逼統」的現在進行式

若說習近平要「武統」台灣，可能不少學者專家會對此存疑，但多數絕不會否認習近平正在對台灣「以武逼統」 —— 以軍事力量進行切香腸戰術逼台灣上談判桌。[18] 根據新加坡國立大學的 Adam Liu 和紐約大學上海分校的 Xiaojun Li 在中國進行的調查，近六成（58%）的中國網民可接受「實施台灣外圍戰役，如收復金門、馬祖，逼迫台灣當局接受統一」，57% 支持「對台灣實施經濟制裁，甚至斷絕和台灣的經貿、人員往來，用經濟手段促進統一」，甚至 55% 接受「一鼓作氣，徹底武力收復台灣」。[19] 中國國內民族主義助長習近平對台強硬的政策立場。在台灣，根據國防安全研究院的民調，高達 72% 的台灣網民認為習近平第三任內可能會以「軍機、艦藉演習接近台灣本島，脅迫台灣跟中共談統一」來實現統一。[20]

17 根據政大選研針對我國民眾統獨態度的長期民調，2018 年時有 12.8% 偏向統一、3.1% 支持儘快統一，但到 2023 年 6 月，偏向統一剩下不到 6%，僅 1.6% 贊成儘快統一。從 2018 年至今，贊成永遠維持現狀或偏向獨立的百分比明顯增加。詳見〈台灣民眾統獨立場趨勢分布〉，《國立政治大學選舉研究中心重要政治態度分布趨勢圖》，2023 年 9 月 13 日，https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7805&id=6962。

18 鄧聿文，〈客座評論：北京「反切香腸」以武逼統〉，《德國之聲》，2022 年 8 月 16 日，https://reurl.cc/p56DW8。

19 Adam Y. Liu and Xiaojun Li, “Assessing Public Support for (Non-)Peaceful Unification with Taiwan: Evidence from a Nationwide Survey in China,” *Journal of Contemporary China*, Published online, May 14, 2023, https://reurl.cc/Ge7bpD.

20 李冠成，〈七成台灣網民認為習近平第三任內將持續以武逼統〉，《國防安全即時評析》，2023 年 6 月 30 日，https://reurl.cc/WvEAXZ。

中華民國《112 年國防報告書》亦提及，中共對台針對性軍事作為企圖達成「以武促統、以戰逼談」之目標。[21] 無論從民間或官方的觀點來看，中共「以武逼統」是現在進行式毋庸置疑。

事實上，若從近年共機擾台的統計數字觀之，中共「以武逼統」的力道明顯增強。根據華府智庫「戰略暨國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies, CSIS）旗下「中國實力計畫」（China Power Project）的資料，[22] 2019 年解放軍軍機入侵中華民國「防空識別區」（Air Defense Identification Zone, ADIZ）的架次約 11-20 架次，2020 年增加到 381-390 架次，2021 年來到 972 架次，2022 年總共有 1,737 架次闖入我國 ADIZ，今（2023）年至 9 月 13 日為止，已記錄到 1,219 架次，共機擾台的數量幾近倍數成長（圖 2-2）。

解放軍除了增加軍機擾台次數和頻率之外，入侵我國 ADIZ 空域也呈現明顯的變化，共機闖入不同空域代表的意義也不一樣。圖 3 繪製從 2021 年至 2023 年 9 月 13 日，[23] 共機入侵我國 ADIZ 的空域範圍。圖 3 左上角為整個資料蒐集時間範圍內共機侵擾不同空域的百分比，ADIZ 西南空域占比最高，約 70.5%，其次約 27.2% 跨越海峽中線，ADIZ 東部空域、北部空域及南部空域占比皆低，依序分別為 1.6%、0.5% 和 0.2%。然而，若區分年度來看，則可發現共機入侵我國 ADIZ 空域有顯著的變化。2021 年所有記錄到的解放軍軍機入侵 ADIZ 全部都在西南空域，表示共軍基本上還尊重海峽中線默契。2022 年 8 月裴洛西訪台後，共機大批次地跨越海峽中線，2022 年 8 月總共偵測到 446 架次入侵我國 ADIZ，其中有 302 架跨越海峽中線，整年跨越海峽中線的占比約 32.5%，中共片面撕毀海峽中線默契。此外，東部、北部和南部 ADIZ 空域也開始出現解放軍軍機的零星蹤影。2023 年共機更頻繁跨越海峽中線，占比不僅來到約 41.3%，更增加

21 中華民國 112 年國防報告書編纂委員會編，《中國民國 112 年國防報告書》，（台北：國防部，2023），頁 34。

22 Gerald C. Brown and Ben Lewis, “Taiwan ADIZ Violations,” *China Power Project (CSIS)*, https://chinapower.csis.org/data/taiwan-adiz-violations/, access date: September 14, 2023.

23 2019 年及 2020 年資料蒐集不完整，故予以排除。

圖 2-2　解放軍軍機入侵台灣防空識別區歷年架次
（2019 年至 2023 年 9 月 13 日）

資料來源：李冠成依據 CSIS 中國實力計畫繪製，https://chinapower.csis.org/data/taiwan-adiz-violations/。

在海峽中線以東飛行的時間和距離。例如，9 月 10 日解放軍軍機不但跨越海峽中線，還在我國劃設的「限航區」刻意長時間地穿梭飛行，此舉除了壓縮我空防反應時間與訓練空域外，也意味中共以實際行動否定我國在台灣海峽劃設限航區的法律依據。[24] 最後，相較於 2022 年，2023 年解放軍軍機入侵我國防空識別區東部（5.1%）和北部（1.3%）空域的比例亦顯著上升，對我國花東地區基地與北部政經中樞的空防構成威脅。

24 柯永森，〈解放軍近期在台海周邊聯合演訓的常態化〉，《國防安全即時評析》，2023 年 9 月 6 日，https://reurl.cc/5OrbWy；〈共機進台灣限航區長距離飛行 專家：壓縮訓練空域〉，《中央社》，2023 年 9 月 11 日，https://reurl.cc/MyAMQX；〈共軍對台兵分三路軍演 揭仲：對台新一波法律戰〉，《自由時報》，2023 年 9 月 15 日，https://reurl.cc/GKmY8d。

圖 2-3　解放軍軍機入侵台灣防空識別區的空域

資料來源：李冠成依據 CSIS 中國實力計畫繪製，https://chinapower.csis.org/data/taiwan-adiz-violations/。

台灣周遭海域也不平靜。同樣根據 CSIS 中國實力計畫的資料，從 2022 年 8 月 5 日開始有紀錄至 2023 年 9 月 13 日，除少數幾天外，解放軍軍艦幾乎每天維持 3 艘至 5 艘軍艦在台灣周遭海域巡航。2023 年 9 月 11 日，國防部總共偵獲 20 艘共艦在台海周遭活動，是有觀察資料以來最多的一次，其中解放軍航艦「山東號」距離台灣鵝鑾鼻 60 浬穿過巴士海峽朝東航行進入西太平洋。解放軍軍機常態性地穿越海峽中線、軍艦定期化地在台海活動，這些軍事動作除了有利解放軍蒐集戰場資訊、經營作戰環境、向美日示威挑釁、營造軍事抵近之外，也圖謀建立新常態（new normal）將台灣海峽內海化。只要台灣不妥協，解放軍的軍事襲擾及恫嚇不但不會停止，還有可能會升高壓力。

中共在軍事層面不斷升高對台的壓力。在經濟上，中共持續運用「經濟治略」（economic statecraft），[25] 在特定的時機點透過貿易限制、設立障礙或制裁等方式，針對台灣的產品或產業進行打擊。光是 2022 年和 2023 年，中國政府已數次禁止台灣的農產品輸入中國，品項包括鳳梨、蓮霧、釋迦、芒果、石斑魚等。此外，也對台灣啟動「貿易壁壘調查」，並揚言終止「海峽兩岸經濟合作框架協定」（ECFA）。伴隨著上述軍事、經濟脅迫作為的是擴大交流統戰與對台優惠。其中，最明顯的例子是 9 月 11 日解放軍在台海大規模演習，隔天國務院發布「福建兩岸融合發展示範區 21 條」文件，承諾給台灣居民同等身分、鼓勵台灣人在福建置產就業、打造金門廈門共同生活圈等。[26] 從這些例子來看，習近平與中共「以武逼統」的目的仍舊服膺《總體方略》的戰略框架之下 —— 透過增加對台軍事活動威懾台獨、示威美國，加深台灣民眾對「台獨是絕路、外人不可靠」的認知，另一方面，藉由加碼對台灣特定群體的優惠，灌輸台灣人對「統一有好處」的認識。換言之，「以武逼統」的旨意並不是發動戰爭，而是以政、軍、經、心、社等不同層面、軟硬兼施之「組合拳」對台施壓，逼台灣政府談統一。

肆、為「全面進犯」鋪路？

2027 年是解放軍建軍百年，習近平在「二十大」報告強調「如期實現建軍一百年奮鬥目標，加快把人民軍隊建設成世界一流軍隊。」[27] 2022 年美國國防部發布的《中國軍力報告》（*China Military Power Report*）指出，中共計畫在 2027 年加速解放軍機械化、資訊化和智能化的整合發展，

25 「經濟治略」（economic statecraft）泛指一國運用經濟手段來追求政治或外交的目標，詳細的討論請見耿曙，〈經濟扭轉政治？中共「惠台政策」的政治影響〉，《問題與研究》，第 48 卷，第 3 期，2009 年 9 月，頁 4-8。

26 〈中國發布福建對台 21 條文件 鼓勵台人在福建買房〉，《中央社》，2023 年 9 月 12 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202309120342.aspx。

27 〈習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥 —— 在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《中國政府網》，2022 年 10 月 25 日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

若能達成目標，中共在尋求統一台灣時將有更強大可信的軍事能力。[28] 我國 112 年國防報告書認為，近年共軍藉實戰化聯合演訓磨練聯合指揮作戰效能、模擬封鎖台灣對外海空航道、驗證反介入／區域拒止及對台多維立體登陸作戰能力，共軍正在強化並蓄積攻台作戰整備與能量。[29] 儘管沒有人知道語焉不詳的「建軍百年奮鬥目標」是否劍指台灣，但從美國及我國國防部的研判來看，習近平確實在為可能的侵台戰爭做準備。

過去中國領導人雖然威脅對台動武，但他們總擔心軍事衝突將斷送中國的經濟發展，更重要的是，長期以來持續的經濟成長是中國共產黨統治的正當性之一，中國經濟崩潰將威脅中共的政權。然而，習近平上任之後，「發展」的首要性逐漸被淡化，取而代之的是習近平對於「安全」正當性的構建，[30] 他提出總體國家安全觀、設立中央國家安全委員會（國安委）並推動國安法立法。在中共「二十大」報告中，關鍵字「安全」出現的頻次壓倒性勝出，顯示在習近平眼中「安全」比「發展」更優先。[31] 俄羅斯入侵烏克蘭的挫敗並沒有打消習近平動武的念頭，反而讓他更清楚中共必須在軍事和經濟上為發動侵台戰爭做足準備。

在軍事準備層面，中共近年修訂通過一系列法律或綱要，強化解放軍武裝與戰爭整備的合法性。例如，中共在 2020 年 12 月底通過新修訂的《中華人民共和國國防法》（以下簡稱《國防法》），並於次（2021）年 1 月 1 日正式施行。在諸多修訂中，最引人關注的是「國防動員和戰爭狀態」章節中，在原有的中國主權、統一、領土完整和安全等條件之後，增加「發展利益」遭受威脅作為眾多可動員或進入戰爭狀態的要件之一。此外，其他的修訂重點還包括：調整國家機構的國防職權、增加軍委主席負

28 U.S. Department of Defense, *2022 Report on Military and Security Developments Involving the People's Republic of China,* November 29, 2022, https://www.defense.gov/CMPR/.

29 中華民國 112 年國防報告書編纂委員會編，《中國民國 112 年國防報告書》，（台北：國防部，2023），頁 34-40。

30 Howard Wang, "Security is a Prerequisite for Development: Consensus-Building toward a New Top Priority in the Chinese Communist Party," *Journal of Contemporary China*, Vol. 32, No. 142, July 2023, pp. 525-539.

31 苻堅，〈中共二十大揭示的經濟前景：安全比發展重要，自主比開放重要，國家比市場重要〉，《端傳媒》，2022 年 11 月 4 日，https://reurl.cc/p5xjDZ。

責制，以及將太空、電磁、網路空間等列為重大安全防衛領域。新修訂的《國防法》不僅以「發展利益」為藉口遂行軍事擴張，也很明顯地在為美中爭霸所需的軍事力量做準備。[32] 幾乎在新修訂《國防法》的同時，中共中央軍委頒布《中國人民解放軍聯合作戰綱要（試行）》，確立聯合作戰指揮、作戰行動、作戰保障、國防動員及政治工作等原則與程序，並透過聯合作戰訓練與軍演，驗證並強化共軍聯合作戰效能。[33] 軍委聯合作戰指揮中心隨著軍改的推進，變成直屬中央軍事委員會，直接對中央軍委主席習近平負責。中共「二十大」被破格提拔為中央軍委副主席的何衛東，前一個職務便任職中央軍委聯合作戰指揮中心，據傳他是 2022 年 8 月解放軍環台軍演的策劃師。[34] 2021 年中共通過《海警法》和《海上交通安全法》，前者賦予中國海警機構人員使用手持武器、艦載或機載武器的權力，後者則規定所有進入中國領海的外國船隻均須向中國海事管理機關通報。兩部法律不但擴大中共在東海、台海及南海操作灰色地帶行動的空間，並用專斷、蠻橫的「法律戰」作為讓中國對區域內鄰國的海上騷擾「師出有名」。[35]

2022 年 2 月俄羅斯總統普欽以「對烏克蘭去軍事化和去納粹化」為由，採取「特別軍事行動」來掩蓋發動侵略戰爭的行徑，當時就有觀察認為習近平可能仿效普欽，以「特別軍事行動」而非戰爭的名義對台灣出手。果不其然，同年 6 月習近平簽署命令，發布《軍隊非戰爭軍事行動綱要（試行）》，該《綱要》首先提供了解放軍執行「非戰爭軍事行動」的法理依據。其次，它企圖界定對台灣的軍事行動均屬「非戰爭」的侵略行為。最後，根據《綱要》合理化並擴大解放軍在台海周遭的灰色地帶作

32 李冠成，〈中國國防法修訂草案之評析〉，《國防安全雙週報》，第 15 期，2020 年 11 月 6 日，https://reurl.cc/q01EX0。

33 〈共軍聯合作戰綱要公布 強化備戰打仗鮮明導向〉，《中央社》，2020 年 11 月 13 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202011130163.aspx。

34 〈劍指台灣！8 月圍台演習設計師何衛東「連跳 3 級」升任軍委副主席〉，《蘋果新聞網》，2022 年 10 月 23 日，https://reurl.cc/Ojky0y。

35 黃恩浩，〈中國施行新版海上執法規範對東亞區域秩序的挑戰〉，《國防安全雙週報》，第 46 期，2022 年 1 月 21 日，https://reurl.cc/7M3aYk。

為。[36] 此外，中共 2022 年 12 月 30 日通過《中華人民共和國預備役人員法》，並於 2023 年 3 月 1 日實施。《預備役人員法》上調了中國預備役服役的年齡限制，18 歲至 60 歲的男性都是戰時徵召動員的對象。雖然此法並不意味著中共要對台動武，但明顯地，中共推動此法的目的之一就是避免跟俄羅斯一樣面臨前線兵力不足、緊急徵召預備人員的窘境。此外，搭配此法上路的是，依照中共「二十大」提出「完善國防動員體制」的建議，在中國各省、市掛牌成立「國防動員辦公室」。該辦公室主要功能包括經濟動員、人民防空、交通戰備、裝備動員、科技動員、信息動員、計畫編制與組織實施等。[37] 同樣地，各地設立「國防動員辦公室」也不代表要武力犯台，不過中共將地方人力、物力資源納入管轄、簡化流程並加速動員時間，提高平戰轉換能量的意圖不言而喻。

在經濟層面，西方國家對俄羅斯實施經濟制裁給習近平的啟示是，他必須強化中國經濟的自給自足能力與受制裁時的韌性，以避免未來發動侵台戰爭時遭受沉重的經濟打擊。美中貿易戰與美國對中國的高科技輸出管制，無疑是敲醒中共對美國市場和技術依賴的警鐘，而習近平也採取一些措施來減少依賴。例如，重新調整產業政策，推動中國企業生產各種國產替代品，降低產品從研發、生產到銷售整個價值鏈上對外國的依賴，以緩解中國產業的脆弱性和可能的風險。此外，在被美國「卡脖子」的高科技晶片技術上，更是習近平「科技強國」的痛處。2023 年中共兩會公布的「黨和國家機構改革方案」組建「中央科技委員會」，進一步強化黨中央對於國家科技工作的領導，嘗試以舉國之力突破美國在半導體產業「卡脖子」的困境。不過，囿於該產業的特性，觀察認為中共還有一段路要走才能實現高端晶片自給自足。[38]

36 劉穎傑，〈中共發布《軍隊非戰爭軍事行動綱要》的意圖〉，《國防安全即時評析》，2022 年 6 月 23 日，https://reurl.cc/K3pM1p。

37 薛小山，〈打響人民戰爭？做好攻台準備？中國國防動員辦公室為何遍及各地〉，《美國之音》，2023 年 3 月 4 日，https://reurl.cc/z6MYXa。

38 Jacky Wong, “Huawei’s Breakthrough Still Shows China’s Limits in Tech Race,” *The Wall Street Journal*, September 7, 2023, https://reurl.cc/E1p6D0.

習近平不只追求高科技的自力更生，他也清楚中國不是天然資源豐厚的國家，七成石油和三成天然氣仰賴進口，而且中國是世界上最大的糧食進口國之一，因此他格外強調能源安全和糧食安全。俄烏戰爭爆發後，西方對俄羅斯的能源出口實施限制，然而，中國不僅沒有支持西方的限制，甚至加大購買俄國的能源。2023 年 3 月習近平訪問莫斯科，中國跟俄羅斯建立更緊密的能源夥伴關係。根據中國海關數據，2022 年中國從俄羅斯進口的原油跟前年相比增加 8%，從俄羅斯進口的天然氣更是大幅飆升 40%。[39] 確保緊急狀況時的能源安全與戰略儲備是習近平的首要之務。至於糧食安全方面，習近平自十九大以來已多次強調糧食安全的重要，並說「中國人的飯碗任何時候都要牢牢端在自己手上」。有鑑於俄烏戰爭俄羅斯把糧食武器化導致全球糧食短缺，習近平更是引以為戒，多次強調多途徑開發食物來源，並嚴格要求地方恢復或補足被違規占用的耕地。[40] 習近平對於能源和糧食安全的重視反映在 2023 年中共兩會公布的政府預算之中，「糧油物資儲備支出」和前年相比大幅增加了 13.6%，增幅比外交、國防、公共安全等支出還多，顯示習近平可能在為因應突發事件做準備。[41]

美國對俄羅斯實施「核彈級」金融制裁，包括：切斷俄羅斯銀行使用 SWIFT 進行跨境支付及凍結俄羅斯海外資產等措施，習近平都看在眼裡。為防範未來遭受制裁，習近平要求加速降低中國對美國主導的全球金融體系之依賴。首先，中國自 2009 年開始推動「人民幣國際化」——指人民幣在中國境外流通並成為計價、儲備和結算的貨幣。藉俄烏戰爭的契機，中國進一步拉攏俄羅斯、中東產油國、巴西等金磚國家使用人民幣進行交易。截至 2021 年底，中國人民銀行已與 40 個國家或地區的央行簽署雙邊貨幣互換協議，總金額超過 4.02 兆，[42] 報導亦指出中國至今至少

39 〈西方對俄羅斯能源出口實施制裁，中國如何藉機獲益？〉，《關鍵評論》，2023 年 3 月 30 日，https://www.thenewslens.com/article/183147。

40 〈習近平提「大食物觀」確保糧食安全，所有的食物都應「抓緊抓好」，禁絕大胃王比賽死灰復燃〉，《關鍵評論》，2023 年 7 月 5 日，https://www.thenewslens.com/article/188031。

41 王信賢，〈2023 年中共「兩會」觀察與評析〉，《遠景論壇》，2023 年 3 月 20 日，https://www.pf.org.tw/tw/pfch/12-9984.html。

42 〈雙邊貨幣互換，如何助推人民幣國際化〉，《金融時報中文網》，2023 年 4 月 19 日，http://big5.ftchinese.com/story/001099366?full=y&archive。

在 29 個國家或地區授權 31 家人民幣清算銀行。[43] 其次，為避免 SWIFT 跨境支付被阻斷，中國加速推動「人民幣跨境支付系統」（Cross-Border Inter-Bank Payments System, CIPS）的普及化。俄羅斯被制裁後，積極使用 CIPS 作為 SWIFT 的替代方案，進一步助長人民幣的國際化。根據 CIPS 官網的數據，截至目前全球有 97 家銀行直接參與 CIPS，間接參與則有 1,016 家。儘管多數專家仍對 CIPS 取代 SWIFT 有所保留，但對中共而言，CIPS 能夠提升中國金融體系在面臨制裁時的韌性。最後，中國政府也在進行保護海外資產的準備，以避免這些資產在突發事件下被凍結，其中明顯的例子是，中國 5 家大型企業，包括中國鋁業、中國人壽、中國石油、中國石化及中石化上海於 2022 年 8 月宣布從紐約證交所退市。[44] 這些舉動都證明中國正在加速減少對美國主導的全球金融體系之依賴。

對習近平和中共而言，以「非和平方式」統一台灣是「不得已情況下的最後選擇」。因此，上述中共在軍事與經濟上的準備並不能直接和武統台灣劃上等號。不過顯而易見地，無論是軍事法律的修訂或提振自給自足與減少依賴等舉措，可能都是在為「最壞的狀況」（worst-case scenario）做準備。

伍、小結

本文藉由綜整習近平統一台灣的方略、解放軍在台海周遭的軍事作為，以及中共近期一系列軍事和經濟的準備，指出習近平有解決台灣問題的意圖，而且持續在能力上有所準備。對習近平而言，雖然「和平統一」仍是實現統一大業的最佳方案，但他也同時在為「最壞的狀況」做打算。儘管從現階段中國面臨的各種國內、外壓力與挑戰來看，習近平發動台海戰爭的機率不高，但當決策權完全集中在習近平一人身上，迴聲室官僚又

43 吳柏緯，〈美中摩擦加速人民幣國際化 挑戰美元地位仍漫長〉，《中央社》，2023 年 4 月 9 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202304090037.aspx。

44 〈中國 5 家大公司宣布：將從紐約證交所退市〉，《央廣》，2022 年 8 月 12 日，https://www.rti.org.tw/news/view/id/2141434。

徹底喪失專業諮詢功能時，習近平誤判局勢與台海有事的風險在提升。不管是有意的或無意的，只要習近平認知的紅線被跨越或對「和統」徹底絕望，按下武統啟動鍵的可能性恐將大幅攀升。

2023 年初，華府智庫 CSIS 以台海戰爭為場景進行多次兵推模擬，結果顯示美國、日本和台灣雖然恐在戰事中付出不少代價，但最終仍能擊退共軍。解放軍不僅蒙受更大的戰損，侵台失敗甚至將動搖中共的政權。[45] 而另一場由美國眾議院「中國問題特別委員會」與華爾街巨擘的兵推指出，台海衝突恐將造成全球經濟一年 2.5 兆美元的損失。[46] 換言之，台海戰爭一旦爆發，無論是台灣、中國、美國或全世界，其後果都是毀滅性的。

這些輕啟戰端需付出的代價，習近平雖然心知肚明，但他對權力的渴望和對台灣的野心蒙蔽了理性的判斷，導致他專斷地啟動對台「以武逼統」的控制閥。此舉不僅無助於兩岸之間的對話與和解，對台灣、美國與西方國家而言，似乎也象徵著「武統」倒數計時器的運轉。面對中共的步步逼近，本文主張台灣的安全不能寄望在獨裁者對於戰爭後果的審慎思辨，即便現階段解放軍全面入侵的風險依舊不高，但仍應對可能爆發的衝突預做準備。

45 Mark F. Cancian, Matthew Cancian, and Eric Heginbotham, “The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan,” *CSIS*, January 9, 2023, https://reurl.cc/VR96VY.

46 Demetri Sevastopulo, “US House Panel Plans Taiwan War Game with Wall Street Executives,” *Financial Times*, September 9, 2023, https://www.ft.com/content/53fd65a6-31ac-40f9-9201-ae9f15257f9f.

第三章　中國兵役制度修正概況 *

洪子傑 **

壹、前言

隨著中共推動「建軍百年奮鬥目標」，解放軍持續在兵役與人事制度進行法制化的變革。政策上，「二十大」報告與兵役制度有關的內容主要訴諸於「人才強軍」、加快「軍事人員現代化」以及「加強國防動員和後備力量建設」、「加強依法治軍機制建設和戰略規劃，完善中國特色軍事法治體系」之文字描述。[1] 執行上，中共在今（2023）年就相關法規進一步落實，包括 1 月 1 日實施《中國人民解放軍文職人員條例》、3 月 1 日實施的《預備役人員法》以及 5 月 1 日實施的《徵兵工作條例》。加上中共在 2022 年所推動的解放軍推動士兵制度改革，亦可發現這兩年兵役制度與解放軍的人事制度進行了大規模的調整。而解放軍有關兵役制度之修正也受到國內外媒體之關注，例如《預備役人員法》通過後，媒體以「犯台第一步」、「為攻台做準備」等角度切入，使得該法受到各界矚目。[2]《徵兵工作條例》則是在 4 月公布修法後，[3] 多家國內外媒體報導中共將大學生視為重點徵集對象，有學者評論這是中共在為少子化與科技戰做準

---

* 本篇部分內容曾發表於洪子傑，〈簡評中共實施《預備役人員法》〉，《國防安全雙週報》，第 74 期，2023 年 3 月 3 日，頁 17-22。

** 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所副研究員。

1 〈習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥 —— 在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《新華社》，2022 年 10 月 25 日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

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

3 〈中華人民共和國國務院、中華人民共和國中央軍事委員會令第 759 號〉，《中國政府網》，2023 年 4 月 12 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2023-04/12/content_5750986.htm。

備。[4] 日經亞洲（Nikkei Asia）更指出中共可能在台灣海峽爆發的全面戰爭做準備。[5]《預備役人員法》與《徵兵工作條例》的實施影響著未來的中國兵役制度，對於解放軍內的人力甄補與戰時武裝動員的人員素質都有其重要性。故本文就 2023 年共軍所推動的這兩項法律進行評估，以理解解放軍在兵役制度修正之情況及其可能影響。

貳、解放軍兵役制度法條修正情形

一、《預備役人員法》修正動因與修法內容

（一）《預備役人員法》補足法規存在之缺口

習近平早在 2020 年即推動預備役改革。當時首先將預備役部隊的領導體制進行調整，並透過發布《關於調整預備役部隊領導體制的決定》將預備役部隊從軍地雙重領導調整為黨中央、中央軍委集中統一領導，全面納入軍隊領導指揮體系。[6] 隨著《兵役法》在 2021 年修正，進一步將原條文「中華人民共和國實行義務兵與志願兵相結合、民兵與預備役相結合的兵役制度」修正為「中華人民共和國實行以志願兵役為主體的志願兵役與義務兵役相結合的兵役制度」，並連帶刪除部分有關預備役人員的條文。[7] 但這也使得有關預備役人員的法律規範不夠全面（如刪除第六章「民兵」與第七章「預備役人員的軍事訓練」）。原本涉及與預備役人員有關之法

4 李雅雯，〈中國徵兵新制上路 評：為少子化、科技戰爭準備〉，《經濟日報》，2023 年 5 月 2 日，https://money.udn.com/money/story/5603/7137411；〈中國新訂《徵兵工作條例》 以大學生為重點徵集對象〉，《美國之音》，2023 年 4 月 13 日，https://www.voacantonese.com/a/china-revises-military-recruitment-policy-20230413/7048553.html。

5 Yukio Tajima, “China Revises Conscription Law, Eyeing Taiwan Conflict,” *Nikkei Asia*, May 1, 2023, https://asia.nikkei.com/Politics/China-revises-conscription-law-eyeing-Taiwan-conflict.

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

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

律條文，包括《國防法》、《兵役法》、《預備役軍官法》、《民兵工作條例》以及地方的《民兵預備役工作條例》，但《兵役法》修法後，並未有專項規範預備役士兵的法律條文。因此中共在廢除《預備役軍官法》的同時，將預備役士兵與軍官一同納入《預備役人員法》進行規範，擴大法律的涵蓋面。

（二）《預備役人員法》之特點

《預備役人員法》針對預備人員定義與範疇、領導體制、管理、預備役軍銜、選拔補充與退出、訓練與晉升、待遇及徵召等項目進行規範。其中的幾項特點包括：1. 與原本《預備役軍官法》相較，預備役規範範疇更全面，包括預備役軍官、士官與士兵。2. 對於地方政府要求提高，如預備役人員工作納入縣以上有關單位及其負責人的考評；預備役人員的考核結果通知本人所在單位。3. 強化預備役人員數據資料庫。4、預備役人才選拔補充強調依照職缺性質選人，並細化選拔補充組織程序，兵役機關組織體格檢查、政治考核和辦理相關入役手續。[8] 5. 強化訓練，包括將預備役人員的教育訓練納入「國家和軍隊教育培訓體系」、須達到軍事訓練大綱所規定之要求以及必須接受臨戰訓練。6. 預備役人員由部隊直接通知受訓人員進行軍事訓練、負擔戰備勤務與執行非戰爭軍事行動，有利未來增加動員速度。7. 提升預備役人員服役最高年齡。

《預備役人員法》的修法特點也可藉由原《預備役軍官法》內容之差異進一步地凸顯，包括人員選拔、退役年齡以及軍事訓練之差異，主要之內涵在於強化以解放軍用人需求為導向的選拔補充、增加用人彈性與增加訓練之要求。在人員選拔部分，原本《預備役軍官法》的選拔管道包括退役的軍官和文職幹部、退役士兵、專職人民武裝幹部和民兵幹部、大學畢業生、非軍事部門的專業技術人員以及符合條件的其他公民。而《預備役

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

人員法》有關人員選拔的規定主要在第 17 條與第 18 條中體現。[9] 雖然看似內容較不具體，管道也減少，但其實是因為 2021 年修訂的《兵役法》中即有規範，具體落實在第 30 條與第 34 條。[10] 其中的差異在於新法並未將文職幹部、專職人民武裝幹部和民兵幹部轉任預備役軍官之文字納入。然而，這不代表這些人員未來無法依需要轉服預備役。事實上，《預備役人員法》對於選拔的人員管道更加具有彈性，可依據部隊的需要，透過有關單位推薦符合條件的人員參加預備役人員選拔補充。[11]

在類別、軍銜與服役年齡的部分，《預備役人員法》取消原本《預備役軍官法》的第一類預備役軍官與第二類預備軍官；[12] 取消預備役軍事、政治、後勤、裝備軍官，改區分預備役指揮管理軍官和預備役專業技術軍官。預備役軍官軍銜則從三等八級改成二等七銜，取消預備役少將階級。服役年齡則依類別與階級調整。過去依單位層級的不同，退役年齡役不同，例如師級職務 55 歲、團級 50 歲、營級 45 歲、連級 40 歲、排級 35 歲退役。新法服役最大年齡則提升至 60 歲。整體而言，提高預備役軍官退役年齡，從軍隊用人的角度來看也較過去更具彈性。

值得注意的是，有關《預備役人員法》中規範的軍事訓練，也與過去 2011 年版《兵役法》和《預備役軍官法》有所差異。原本舊版對於預備役軍官訓練天數較為具體，如 2011 年版《兵役法》第 42 條規定預備役軍官

9 第 17 條：「預備役人員應當符合下列條件：（一）忠於祖國，忠於中國共產黨，擁護社會主義制度，熱愛人民，熱愛國防和軍隊；（二）遵守憲法和法律，具有良好的政治素質和道德品行；（三）年滿十八周歲；（四）具有履行職責的身體條件和心理素質；（五）具備崗位要求的文化程度和工作能力；（六）法律、法規規定的其他條件。」第 18 條：「預備役人員主要從符合服預備役條件、經過預備役登記的退役軍人和專業技術人才、專業技能人才中選拔補充。」

10 第 34 條：「預備役軍官包括下列人員：（一）確定服軍官預備役的退出現役的軍官；（二）確定服軍官預備役的退出現役的士兵；（三）確定服軍官預備役的專業技術人員和其他人員。」預備役士兵的選拔之法條則於《兵役法》第 16 條、第 17 條、第 31 條中體現。

11 第 22 條：「機關、團體、企業事業組織和鄉鎮人民政府、街道辦事處，應當根據部隊需要和縣、自治縣、不設區的市、市轄區人民政府兵役機關的安排，組織推薦本單位、本行政區域符合條件的人員參加預備役人員選拔補充。」

12 在預備役部隊任職的和預編到現役部隊的預備役軍官為第一類軍官預備役；其他預備役軍官為第二類軍官。

在服預備役期間，應當參加 3 個月至 6 個月的軍事訓練。[13] 但規範訓練天數時間不保證訓練的強度與有效程度，《預備役人員法》和 2021 年版《兵役法》雖未明定訓練天數，但從文字內容來看，對訓練有更高之要求。例如要求預備役人員「應當按照規定參加軍事訓練，達軍事訓練大綱規定的訓練要求」、其教育訓練納入國家和軍隊教育培訓體系、可以對「預備役人員實施臨戰訓練」以及在服預備役期間應當按照規定參加職業培訓等，顯示在訓練上比起訓練時間的規定，更要求符合軍事訓練水準之相關規範。

二、《徵兵工作條例》修正特點與徵兵概況

（一）《徵兵工作條例》修法特點

《徵兵工作條例》也循著相同的邏輯脈絡，隨著《國防法》、《兵役法》、《預備役人員法》等法律條文之修訂，而需修法以補足與其他已修訂法規條文之落差；同時亦藉修法提高兵員的素質。[14] 新版《徵兵工作條例》對 2001 年版進行了大幅的修正，條文總數也從原本的 55 條增加至 74 條。[15] 事實上，2021 年 7 月中共即公布《徵兵工作條例（修訂草案）》，[16] 雖然修訂草案與最終公布的版本在內容上有一定差距，例如刪除了送兵人員和新兵比例、與新兵簽署自行報到責任書等文字，但在精神與要項是一致的。其中，在針對「徵兵組織領導機制」上，除建立「全國徵兵工作部

13 《兵役法》第 42 條：「預備役軍官在服預備役期間，應當參加 3 個月至 6 個月的軍事訓練；預編到現役部隊和在預備役部隊任職的，參加軍事訓練的時間可以適當延長。」

14 〈中央軍委國防動員部領導就新修訂的《徵兵工作條例》答記者問〉，《中華人民共和國國防部》，2023 年 4 月 13 日，http://www.mod.gov.cn/gfbw/qwfb/16216355.html。

15 〈徵兵工作條例〉，《中國政府法制資訊網》，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2020-12/25/content_5574164.htm；〈徵兵工作條例〔修訂〕〉，《中國政府門戶網站》，2005 年 9 月 15 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/banshi/gm/content_63630.htm。

16 《徵兵工作條例（修訂草案）》，在修訂的主要內容中除強調「突出高素質兵員徵集」的目標要求外，仍包括「健全常態化徵兵組織領導機制」、「優化徵兵組織實施辦法」、「改進新兵交接方式」、「完善檢疫複查和退回機制」以及「加強徵兵綜合保障，推進徵兵信息化建設」之要項。詳見，〈《徵兵工作條例》將修訂，全文來了〉，《澎湃》，2021 年 7 月 5 日，https://m.thepaper.cn/baijiahao_13458779。

際聯席會議制度」以統籌協調全國徵兵工作外，並確立各級徵兵工作領導小組與大學內的徵兵工作。[17] 在改善「徵兵組織實施辦法」中，比較重要的則進一步放寬不在戶籍地接受徵召的條件與再入伍之條文。[18]「改進新兵交接方式」與「完善檢疫複查和退回機制」則就部隊、兵役機關與其他機關等之行政事務上進行規範與釐清權責。如釐清兵役機關與部隊在領兵、送兵與接兵等過程中的權責分配、兵役機關與部隊在檢疫、復查和退回的有關流程與分工等。「加強徵兵綜合保障，推進徵兵信息化建設」則規範了包括增加徵兵資訊化之建設、建立「應徵保險保障制度」以及徵兵工作人員的法律責任。

《徵兵工作條例》中比較受到關注也重要的修訂，仍在於將大學生作為重點徵集對象之相關條文。包括優先保證大學畢業生、在校生或專業技能有特別要求的兵員徵集（第 5 條）、允許大學在校生與應屆畢業生可在入學前戶籍所在地或者學校所在地應徵報名（第 15 條）、已錄取大學或在學生可保留入學資格與學籍（第 33 條）、被退回的且已錄取大學的學生與大學在校生也可准予入學或復學（第 55 條）。此外，隨著《兵役法》規定大學應當有負責兵役工作的機構（第 9 條），《徵兵工作條例》也進一步規範大學的徵兵工作，除大學可以直接分配徵兵任務（第 5 條）外，大學的徵兵機構也被賦予相關事務性的工作（第 16 條、第 17 條）。其他增加便利性方面，《徵兵工作條例》則對於初次兵役登記的役男，不用親自前往登記，可採網路登記（第 11 條）。該法亦新增戰時徵集條文，替戰時之徵集方式增加彈性。例如國務院和中央軍委會在戰時可以調整公民服役現役的條件和辦法（第 64 條）、從事交通運輸的單位和個人，戰時優先運送徵集對象（第 66 條）等。

17 中共 2021 年即召開「全國徵兵工作部際聯席會議第一次全體會議」。詳見〈全國徵兵工作部際聯席會議第一次全體會議在京召開》〉，《新華網》，2021 年 1 月 18 日，https://www.gov.cn/guowuyuan/2021-01/18/content_5580841.htm。

18 例如第 15 條：「應徵公民應當在戶籍所在地應徵；經常居住地與戶籍所在地不在同一省、自治區、直轄市，符合規定條件的，可以在經常居住地應徵。應徵公民為普通高等學校的全日制在校生、應屆畢業生的，可以在入學前戶籍所在地或者學校所在地應徵。」第 29 條：「退出現役的士兵，本人自願應徵並且符合條件的，可以批准再次入伍，優先安排到原服現役單位或者同類型崗位服現役；具備任軍士條件的，可以直接招收為軍士。」

（二）近期中共徵兵工作情形與實施概況

目前中共徵兵主要透過實體與網路報名進行，分上下半年兩次徵集。主要負責徵兵工作的包括各省省軍區及其下轄人民武裝部（以下簡稱人武部）、縣以下的人武部、學校內部人武部或徵兵工作站。[19] 隨著中共對於大學生兵源的重視，如何讓大學生入伍的責任便落在學校。[20] 這幾年許多學校亦紛紛將原本的軍事教研室加掛設人武部或是徵兵工作站從事徵兵工作。在《兵役法》進一步要求所有大專院校內應有負責兵役工作的機構後（第 9 條），使得這幾年大學的兵役機構所承擔之責任與重要性提升。

在宣傳方式上，由於《徵兵工作條例》第 10 條允許縣級以上地方人民政府徵兵辦公室以購買服務的方式輔助徵兵工作，因此地方政府可以購買相關廣告宣傳徵兵（惟不限於宣傳，其他類服務亦可）。[21] 這也使得地方政府在徵兵工作上比過去更具彈性。若從近年宣傳招募的內容來看，主要針對大學生祭出各項優惠措施。雖因省分不同而有所差異，基本上許多都宣傳退役後之相關優待措施，例如可以提前畢業（有條件）、學費補償、獎勵金、服役經歷可替代學校實習課程、退伍後免修軍事技能訓練、享受研究生專項招生名額、退役後回學校放寬轉系限制、提供單獨補課輔導、公務員招考優待等。[22] 另一個宣傳重點在於福利政策的增加，儘管目前中共的義務役士兵平均的工作津貼僅 800 元，但加上其他薪資福利政策（如「一次性獎勵金」、「一次性經濟補助」、「家屬優待金」、「大學

19 人武部名稱相同亦有不同隸屬。縣以上人武部屬於軍事單位，受省軍區管轄、縣以下為政府單位、學校內部的人武部為學校單位。

20 儘管中國的兵役制度為徵兵制，惟中國的兵源需求低於役男的人口供給，故中國滿 18 歲的役男雖需要進行登記，但是否入伍服役則由役男之意願進行報名，並經過體檢、政治考核與審定新兵之篩選來決定能否服役。

21 趙華、廖祺紅，〈購買服務，帶來幾多「溢出效應」〉，《中國軍網》，2023 年 5 月 25 日，http://www.81.cn/szb_223187/gfbszbxq/index.html?paperName=zggfb&paperDate=2023-05-25&paperNumber=01&articleid=906569。

22 〈2022 下半年參軍，34 項最新優待政策！〉，《澎湃》，2022 年 6 月 9 日，https://m.thepaper.cn/baijiahao_18507817；〈最新！安徽省大學生參軍入伍 18 項優待政策解讀〉，《中國科學技術大學工程科科學院》，2023 年 6 月 6 日，https://ses.ustc.edu.cn/2023/0606/c1616a605032/page.htm。

生一次性獎勵金」、「學費補償」、「自主就業一次性補助」）後，依照役男身分之差異（如大學畢業生、專科畢業生、大學在校生與新生、專科在校生與新生）與地區別之不同，兩年役期最多可以獲得 20 萬至 27 萬元人民幣。假設役男皆符合各項條件補助條件，事實上是高於許多省的主要城市城鎮非私營單位之薪資（31 省分僅 8 省平均年薪超過 10 萬）。[23] 將薪資與非薪資的福利相加，在宣傳上具有競爭力。

另有關中共徵兵情形，中國近年大學生應徵報名人數逐年攀升，從 2013 年的 20 萬人、2015 年 80 萬人至 2021 年的 122 萬人，[24] 大專生的增加與中共政策調整和外在大環境息息相關。在政策調整部分，例如中共強調提升軍人地位、增加士兵福利津貼、開辦線上報名、在大學設立徵兵工作站、大學錄取通知單附寄入伍優惠政策、從一年徵兵一次退役改成兩次徵兵兩次退役等。在外在環境部分，中國高失業率也有助於中共兵員素質提昇。依中國國家統計局之數據，2023 年 6 月 16 歲至 24 歲勞動力人口的失業率高達 21.3%，創下 2018 年統計以來的最高峰，這也代表了每 5 名青年中就有一人處於未就學未就業的失業狀態，與 2018 年 4 月的 10.1% 相比，有不小的落差。[25] 中國青年失業嚴重問題，有利中國在徵兵上能夠徵募到更好的士兵。若以 2022 年為例，該年 7 月青年失業率的數據約為 19.9%，創下當時的青年失業率的最高紀錄。[26] 同期徵兵數據顯示，中國全國入伍新兵中，大學在學生含畢業生占比已超過 80%（對比 2017 年時大學生含畢業生僅占 50%），其中僅大學畢業生即超過 50%。[27]

---

23 城鎮非私營單位具體包括中國的國有單位、股份合作制、聯營單位、城鎮集體經濟單位及其管理部門、外商投資與港澳台商投資等單位。詳見〈31 省份平均工資公佈！我看出了一些門道〉，《中國新聞網》，2021 年 12 月 3 日，https://www.chinanews.com.cn/cj/2021/12-03/9621042.shtml。

24 〈後浪奔湧！2020 年大學生應徵報名遠超 120 萬〉，《人民網》，2021 年 1 月 29 日，http://military.people.com.cn/n1/2021/0129/c435271-32017038.html。

25 〈中國青年失業無解方 千萬憤青恐挑戰中共維穩〉，《中央社》，2023 年 5 月 30 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202305300176.aspx。

26 〈中國年輕人失業率逼近 20% 專家點出關鍵：真實數字恐更高〉，《自由時報》，2022 年 8 月 19 日，https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4030579。

27 〈大學生成為新兵主體 精准徵集紮實推進〉，《中國國防報》，2022 年 9 月 26 日，http://www.mod.gov.cn/gfbw/gffw/rw/4921845.html。

中國 2023 年的徵兵數據，未公布全國而僅有部分地區，但大學畢業生比例應仍持續增加。例如河南省 2023 年上半年所徵集的新兵中，報名人數大於應徵數的十倍，所徵集的新兵中，大學在學生與畢業生占比超過 90%，其中超過 70% 為大學畢業生（2022 年大學畢業生占比 57%）；[28] 重慶市大學畢業生的占比則超過 69%。[29] 在中國青年失業率問題仍居高不下的前提下，儘管沒有本年度全中國數據，但從最近幾年的資料顯示評估，中國的大學在學生與畢業生已成為部隊之主要組成，且大學畢業生的比例仍持續攀升的機率高。[30]

參、解放軍兵役制度法條修正評估與影響

一、《預備役人員法》之成效仍待觀察

中共實施《預備役人員法》後，其後備戰力的變化亦將影響未來台灣的防衛作戰。而原本中國預備役制度之缺點，亦為評估《預備役人員法》修法是否有效之基礎。根據中國軍事專家學者的論點，長期以來中共預備役制度存在不少缺失。主要分為制度、法規、結構、訓練、裝備等方面之不足。在制度上，過去預備役的管理、訓練以及裝備雖然由所在地的軍種負責，但是動員整訓的經費及相關後勤又需要與軍區協調，雙方在協調上常缺乏有效溝通。[31] 在法規上，雖然規範預備役人員的法律主要顯現在

28 〈2023 年上半年多地創新開展歡送新兵工作〉，《中國網》，2023 年 4 月 12 日，http://news.china.com.cn/2023-04/12/content_85225312.htm；張正軍，〈絢爛迷彩增添青春亮色：河南省大學畢業生正在成為新兵主體〉，《中國國防報》，2023 年 8 月 24 日，http://www.mod.gov.cn/gfbw/gffw/rw/16247273.html。

29 〈2023 年上半年重慶市新兵交接起運 大學畢業生占比達 69%〉，《龍華網》，2023 年 3 月 18 日，https://news.cqnews.net/1/detail/1086700272685371392/web/content_1086700272685371392.html。

30 〈今年高學歷青年報名參軍人數已達 144 萬〉，《新京報》，2019 年 12 月 26 日，https://baijiahao.baidu.com/s?id=1653969323725408364&wfr=spider&for=pc；〈全國徵兵工作 9 月底結束 應徵報名人數突破 300 萬〉，《人民網》，2020 年 9 月 24 日，http://military.people.com.cn/n1/2020/0924/c1011-31874045.html。

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

《國防法》、《預備役軍官法》、《國防動員法》等法律，但原則性說明較多、具體規範少，管理制度與集訓制度法規亦不足。[32] 其他不足包括預備役部隊的經費來源僅規範了訓練與戰時經費，未包括突發狀況、多樣化軍事任務等經費來源；在撫恤上更是僅規範預備役軍官部分，而未將士兵納入。[33]

在結構上，原本預備役人員以退役人員、民兵以及登記預備役之公民為主，但是實際上退役官兵進入預備役的比例低，而符合專業化兵種如通信、工兵的預備役人員亦不足。[34] 此外，在軍種結構上仍以陸軍為主力，海空軍、火箭軍與戰略支援部隊所占比率不足預備役人員的 10%。[35] 在訓練上，預備役人員的訓練備戰意識低，加上解放軍當前仍以訓練現役部隊進行聯合作戰為主，也連帶排擠了預備役的訓練能量，使得預備役部隊訓練活動減少，大多只有短期集訓。[36] 裝備與現役部隊存在「代差」且數量不足、武器亦老舊，70% 以上的武器裝備達到或接近最高服役年限。[37] 本次《預備役人員法》部分內容針對原本缺失進行調整，包括預備役人員管理工作權責劃分、強化預備役部隊的訓練、改善專業化兵源之問題、待遇與保障改善、預備役人員資訊化建設，以及增加召集速度。但其他缺失是否能夠有效改善，則尚未可知，因多數法條仍為原則性之規範與說明。未來中共的後備戰力能否有效提升，仍待後續《預備役人員法》實施後的實際情況而定。

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

33 同上註。

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

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

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

37 于傑、尹大勇，〈預備役部隊建設發展歷史與改革思考〉。

二、《預備役人員法》之實施將縮短動員時間

儘管依照《預備役人員法》之成效仍有待觀察，但從該法條文來看，實施後應能簡化召集預備役人員的行政流程，並縮短動員預備役人員的時間。過去預備役人員接受召集是由各地區的人武部通知，人武部在行政上需與召訓部隊接洽聯繫並通知預備役人員，但在《預備役人員法》實施後，未來預備役人員若是被召集參加軍事訓練、擔負戰備勤務與執行非戰爭軍事行動等任務時，不再透過兵役機關進行通知，將改由「部隊通知本人，並通報其所在單位和預備役登記地縣、自治縣、不設區的市、市轄區人民政府兵役機關」。行政流程之簡化，除將方便部隊更迅速地掌握預備役召訓人員之狀況以適時進行人員補充外，也代表著預備役人員應能更快地進行集結。而這與該法第 8 條針對預備役人員的資訊化建設要求息息相關，[38] 因為相關人員的資料庫需要進一步地整合與建置，才能從部隊直接篩選並通知預備役人員，縮短時間。資訊系統整合的好壞也將影響動員時間縮短的程度。

三、《徵兵工作條例》改善徵兵流程

《徵兵工作條例》與前述《預備役人員法》一樣都有簡化行政流程的內容。在徵兵工作實務調整上，有利共軍未來降低招募的困難程度並確保徵兵流程的順暢度。除前述有助於對外宣傳徵兵廣告外，未來在行政上若完成徵兵資訊化的建設後，將可進一步縮短作業時間與流程，也有利未來退役士兵再次入伍篩選的行政流程。而相關篩選條件的標準化也能減少地區之差異性。事實上，這幾年許多地區在「審批定兵」的過程中（即針對體檢與政治審查皆通過的役男進行審定新兵的工作，從中批准可服現役的役男），會依照學校的好壞順序進行選兵，即較好大學的畢業生能夠優

38 第 8 條：「中央軍事委員會政治工作部門會同中央國家機關、中央軍事委員會機關有關部門，統籌做好信息數據系統的建設、維護、應用和信息安全管理等工作。」

先批准，成為預定的新兵。[39] 但部分地區仍用電腦抽選的方式進行，例如 2023 年上半年的廣東省連州市。[40] 由於《徵兵工作條例》第 27 條賦予國防部徵兵辦公室可制定具體審定新兵的辦法，[41] 考量這幾年中共對於兵員素質和專業化技能之要求，未來「審批定兵」的標準有可能會再進行調整，例如統一選兵標準，包括依照學校好壞或理組優先之順序進行選兵等。

四、《徵兵工作條例》減輕士兵養成的時間壓力

隨著「二十大」習近平強調「新域新質作戰力量領域」及與之相關的網路、太空、深海、超高音速武器與無人系統等領域的發展規劃，在徵兵工作上，代表著中共需要比過去更多的技術性兵源加以支撐。事實上，中共早在 2017 年即開始從山東省進行「精準徵兵」的試點，[42] 後續並逐步擴大至全中國。「精準徵兵」即透過事先調查各單位兵源缺額數目、專長需求後，並透過大數據分析，篩選適合的人從軍。這也是《徵兵工作條例》第 5 條強調「科學分配徵兵任務」背後的重要內涵。

然而，單從中國徵兵工作的調整與部署檢視中共戰力之發展，其實互有利弊。當多數士兵多為大專兵時，或許在專業性的軍事訓練成效上會比高中畢業生更加優良，但這也需要更多的預算與福利才能吸引到大學生。

39 中國「審批定兵」的過程中，報名人數多於實際需求時，一本大學的畢業生能夠優先批准入伍，其次才為二本、三本大學、專科畢業生。畢業生後，則為在校生（亦依前述學校順序批准）。中國教育體系中，一本大學指的是第一批次招生的本科大學，大多數學校為重點大學；二本為第二批次招生的本科大學，如一般的綜合性大學；三本為大三批次招生的大學，錄取分數較低且收費較高，惟在政策推動下，近年開始多數地區已無三本。三者皆為普通高等學校。

40 〈定了！連州春季預定新兵名單及入伍去向確定〉，《搜狐》，2023 年 3 月 9 日，https://www.sohu.com/a/651932924_100116740。

41 第 27 條：「縣、自治縣、不設區的市、市轄區人民政府徵兵辦公室應當組織召開會議集體審定新兵，對體格檢查、政治考核合格的人員軍事職業適應能力、文化程度、身體和心理素質等進行分類考評、綜合衡量，擇優確定擬批准服現役的應徵公民，並合理分配入伍去向。審定新兵的具體辦法由國防部徵兵辦公室制定。」

42 〈透視精準徵兵的「山東模式」〉，《中華人民共和國國防部》，2018 年 9 月 26 日，http://www.mod.gov.cn/gfbw/gfdy/wzdy/4825682.html。

即使大學生代表著對於專業化士兵兵源的保證，專業化士兵所需員額與實際徵募人數是否能符合比例，也影響著預算的合理性。否則徵募了許多具有專業技術人才，卻無法提供足夠專業化技術職缺，在預算上等於造成浪費。此外，若從其他國家的經驗來看，中國以大學畢業生與在學生為主體的士兵組成，其宣傳效果也可能大於實際效果。畢竟士兵學歷高低並非戰力的保證。以美國為例，美國的學歷門檻亦僅要求高中或同等學力，惟需要加考「軍隊職業傾向測驗（Armed Services Vocational Aptitude Battery, ASVAB）」考試，而不同軍種對於 ASVAB 考試中的算術推理、數學知識以及語言表達的分數要求，亦依其專業需求而有所差異。[43] 故中共將學歷作為高素質兵員的判斷指標，較不細膩也不全面。尤其除了學歷外，更重要的仍是入伍後的軍事教育與訓練。

當然，也不能以此判斷中共提升大學生比例無助於兵源素質之提升。理論上仍可以減輕解放軍在專業技能訓練上的時間壓力。尤其是軍民通用之專業項目，例如汽車製造維修、資訊、通信、電機設備、機械與醫藥等專業的領域，可以減少相關受訓之時間，並增加與之相對應的軍事專業之技能。再加上未來中共發展「新域新質作戰力量領域」所衍生出的技術兵員之需求，整體而言，仍有助於提升解放軍在專業化士兵養成的成效。

肆、解放軍兵役與人事相關制度發展評估

從中共 2021 年的《兵役法》、2022 年的士兵制度改革及與之相關的《軍士暫行條例》、《義務兵暫行條例》、《軍士職業發展管理暫行規定》、《士兵退役工作暫行規定》等條文規定，再到今年實施的《中國人民解放軍文職人員條例》、《預備役人員法》與《徵兵工作條例》，這些兵役制度與解放軍人事制度的調整，其共同的方向都以「實戰化」為修改的重

43 ASVAB 包含了 10 個領域的測驗：普通科學（GS）、算術推理（AR）、文字知識（WK）、段落理解（PC）、數學知識（MK）、電子資訊（EI）、汽車資訊（AI）、商店資訊（SI）、機械理解（MC）和組裝物體（AO）。“ASVAB Test Explained,” *military.com, n.d.* https://www.military.com/join-armed-forces/asvab/asvab-test-explained.html。

點，最大公約數都在考量對解放軍人員數量與質量的確保。中共推動的士兵制度改革有利提升志願兵役之質量與數量、減少專業化士官的流動汰換，例如取消本銜級服役滿 4 年後「非晉即退」之規定，可增加中高級軍士（士官）的服役年限；[44]《徵兵工作條例》將大學生與大學畢業生作為兵源主力以增加專業技術性兵種的兵源，並允許退役士兵再次入伍，以確保專業技術之兵源、戰時可重點徵集退役軍人，到原服現役單位或者同類型單位服役（第 64 條）；《預備役人員法》除提高服役最高年齡以確保足夠數量的預備役外，不論是簡化行政流程或是未來建置的資訊化建設對於縮短動員時間將有所助益；《中國人民解放軍文職人員條例》除增加福利吸引高專業技術人員外，[45] 並要求文職人員參與軍事演訓與「非戰爭軍事行動」、賦予文職人員在戰時所承擔的運輸、醫療、維修等支援保障任務的責任，亦可能隨戰事而至前線甚至是「根據需要，依法轉服現役」。[46] 2020 年的資料顯示，解放軍軍官和文職人員人數大約 45 萬人（23%），士官大約 85 萬人（42%），士兵則約為 70 萬人（35%），[47] 再加上預備役人員，則可知這些法條之修改影響解放軍範圍深遠。若將這些法條的修正與近年解放軍對部隊訓練的要求進一步評估，[48] 也凸顯解放軍對於士兵專業化與兵員戰力上的選擇與要求並非僅僅是紙上談兵。

此外，這些法條修正的另一項共通點，除增加與修改對於專業技術人

44 洪子傑，〈簡評解放軍士兵制度改革〉，《國防安全雙週報》，第 54 期，2022 年 5 月 20 日，頁 77-82。

45 另 2023 年 10 月 15 日亦實施《軍隊文職人員待遇保障暫行規定》，進一步提高軍隊文職人員待遇保障，例如增加政治待遇、工資、醫療、福利、撫卹等。詳見〈中央軍委印發《軍隊文職人員待遇保障暫行規定》〉，《中華人民共和國國防部》，2023 年 10 月 8 日，http://www.mod.gov.cn/gfbw/fgwx/16256908.html。

46 詳見洪子傑，〈簡析中共新修訂《中華人民共和國人民解放軍文職人員條例》〉，《國防安全雙週報》，第 54 期，2022 年 5 月 20 日，頁 101-105。

47 U.S. Department of Defense, “2023 Report on the Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China (CMPR),” *Office of the Secretary of Defense*, October 19, 2023, https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF.

48 有關解放軍訓練之革新，可參考洪子傑，〈習近平下的解放軍實戰化訓練與發展〉，收錄於洪銘德、王綉雯主編，《2022 中共政軍發展評估報告》（台北：財團法人國防安全研究院，2022 年），頁 159-174。

員的需求與規範外，[49] 都有提到資訊數據系統之建設。對解放軍而言，重要的是如何能夠適才適所，以改善過去部隊有相關技術技能的專業化士兵，卻從事與之無關的工作，或是招收到足夠數量的大學生卻因科系差異而無法滿足部隊之需求。要能夠做到適才適所，其背後人員資料庫的建構更加重要，也因此不論是《預備役人員法》或是《徵兵工作條例》也都有提到資訊數據系統之建設。若建構與執行得當，未來將使得解放軍除平時能夠選擇專業技術的兵員至正確的部隊服役外，在戰時也能適時快速補充合適的預備役人員。考量解放軍近幾年所持續進行的實戰化訓練搭配對人事與兵役制度的調整，也代表著解放軍的軍事政策制度改革不僅僅期望能改善過往制度上的不足，更是希望透過篩選高素質與專業化兵源來強化以往被詬病人員素質差的缺點。[50]

伍、小結

《預備役人員法》內容除簡化召集流程外，也進一步強化了預備役人員的訓練、增加服役年限以及改善選拔補充預備役人員的方式等。《徵兵工作條例》重要的修正項目則包括徵兵組織領導機制之確立、將徵兵資訊化納入中國國家電子政務與軍隊資訊化建設、方便大學生入伍相關條文、明定退役士兵得再次入伍以及增加處理戰時徵集之條文。整體而言，若從這兩項法律條文的實施，可以瞭解解放軍在兵役制度上的變革與企圖，在放寬相關規定增加大學役男與專業技術兵源的同時，在預備役方面則增加

49 例如《徵兵工作條例》第 7 條強化預備役人員數據資料庫、第 5 條的科學分配徵兵任務與優先保證大學畢業生或專業技能有特別要求的兵員徵集、第 35 條中有關專業技能之兵員的運兵交接方式由部隊派人接兵，而非由兵議機關派人送兵或新兵自行報到；《預備役人員法》依照職缺的性質選人，如第 18 條「備役人員主要從符合服預備役條件、經過預備役登記的退役軍人和專業技術人才、專業技能人才中選拔補充」；士兵制度改革中放寬「非晉即退」之規定，使專業程度高的中高級軍事得延長服役；《中國人民解放軍文職人員條例》透過則增加福利與完善制度，以吸引「專業技術類文職人員」人才。

50 Michael S. Chase, et al. “China’s Incomplete Military Transformation: Assessing the Weaknesses of the People’s Liberation Army (PLA),” *Rand Corporation*, 2015, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR800/RR893/RAND_RR893.pdf.

用人的彈性、確保可用的數量以及強化預備役的軍事訓練。若再將去年的士兵制度改革以及今年實施的《中國人民解放軍文職人員條例》納入考慮，則最大公約數在於對解放軍人員數量及質量的確保，尤其是對於有經驗、有專業技能人才的甄補與留用。解放軍這兩年在相關法條規章的增修，也凸顯解放軍在人事與兵役制度為了達成「軍事人員現代化」與「加強國防動員和後備力量建設」等目標的努力。解放軍兵役制度修正儘管是一條漫長的道路，但在方向上有助於解放軍軍事人員質與量的提升。對台灣而言，在面對解放軍的各項政策調整與變化下，仍需警惕與進一步的深思。

第四章　共軍攻台兩棲戰力

歐錫富 *

壹、前言

2023 年漢光演習，台灣軍方分別在竹圍、知本等地舉行反登陸演習，在桃園機場舉行反空機降操演，在台北港實施要港防衛，模擬反制共軍「多層雙超」的環形立體登陸模式。一旦北京決定兩棲攻台，共軍勢必在台建立包括紅色海灘、機場與港口的環形立體登陸場。「多層」係指由若干個水平層構成的立體登陸方式，最下層是登陸艇和兩棲運輸車載運的登陸部隊；其上層係介於海面與空中由氣墊艇與水翼艇載運的登陸部隊；再上層則是由直升機運載的登陸部隊；最上層係由運輸機運載的登陸部隊。「雙超」係指人員與裝備的換乘與舟波編成於「超視距」外發起與「超越」灘頭的登陸與著陸。空降與海上登陸相互配合係「海空一體」兩棲作戰理論的重要實踐。[1]

共軍兩棲登陸（包括空機降）是台灣防衛最壞的情況之一，為台灣國防安全關切的主題。台灣軍方演練反制共軍兩棲或立體登陸，部分記取俄軍空機降烏克蘭霍斯托梅爾（Hostomel）機場的教訓。兩棲登陸存在高度風險，若能了解其中可能弱點，將有助於台灣安全防衛。共軍首波兩棲攻台部隊包括空軍空降兵軍、陸軍航空旅與空中突擊旅、陸軍兩棲合成旅以及海軍陸戰隊。這些共軍部隊關注重點涵蓋兵力結構、武器裝備、作戰方式、兩棲作戰艦艇能量等，特別是兩棲作戰艦艇，包括海軍兩棲艦隊、陸軍船艇部隊與駛上／駛下型（roll on/roll off）民間渡輪。

---

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所所長。

1 〈中華民國何以需要一支海軍陸戰隊〉，《國防政策評論》，2002 年秋季，第 3 卷，第 195 期，https://www.taiwanus.net/Taiwan_Future/national_defence/2002/03_01/03_01_07_03.htm。

貳、共軍空降兵軍

共軍空降兵軍隸屬空軍，而不是像許多國家隸屬陸軍。空降兵軍根源自 1950 年中央軍委同意成立的空軍兩棲旅，其後歷經多次整編，從空軍兩棲第 1 師、傘兵師、空降師，最後調整為軍級單位。其變革如表 4-1：[2]

一、空降兵軍軍兵力結構

表 4-1　共軍空降兵軍的歷史沿革

年度	事件
1950	中央軍委成立空軍兩棲旅
1961	後來成為空軍第 15 空降軍，司令部在湖北孝感
1967	在文化大革命期間，前往武漢鎮壓暴動
1970 年代中期	第 15 空降軍下轄 3 個師
1980 年代中期	3 個師裁減為 3 個旅
1989	部署天安門廣場鎮壓學運
1992	被列為共軍快速反應部隊的主要部隊
1993	3 個旅擴編為 3 個師，每個師約 1 萬人
1990 年代中期	1993 年空降軍司令員被列為空軍 4 個副司令員之一，反應出空降軍的重要性，共軍空軍接收首批 Il-76 運輸機
2008	空降軍支援四川地震救災
2017～2018	第 15 空降軍改為空降兵軍，仍然隸屬空軍。3 個師司令部廢除，其 6 個團改為 6 個旅
2020	空降兵軍支援武漢 COVID 清消

資料來源：Cristina L. Garafola, “China Maritime Report No. 19: The PLA Airborne Corps in a Joint Island Landing Campaign,” *China Maritime Studies Institute*, March 10, 2022, https：//digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=cmsi-maritime-reports.

空降兵軍是攻台主力之一，軍改後指揮層級縮減為軍－旅－營 3 級，原空降兵第 15 軍改為空降兵軍，進一步強化空軍獨立兵種概念和意義。

2 Cristina L. Garafola, “China Maritime Report No. 19: The PLA Airborne Corps in a Joint Island Landing Campaign,” *China Maritime Studies Institute*, March 10, 2022, https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=cmsi-maritime-reports.

空降兵軍包括：6 個空降兵旅、1 個特種作戰旅、1 個運輸航空兵旅（可能包括軍改前的直升機團）、1 個作戰支援旅、1 個訓練基地以及 1 個新訓旅。6 個空降兵旅中，有 3 個空中步兵旅、1 個空中突擊旅、1 個輪型機械化旅與 1 個履帶機械化旅。每一空降兵旅一般包括 4 個合成營、1 個砲兵營、1 個偵察與尋路者營、1 個作戰支援營、1 個勤務支援營以及可能 1 個運輸營。[3]

共軍空降兵軍戰鬥序列主要裝備有：

（一）運輸機：中型有 6 架運 -8、輕型有 20 架運 -5、2 架運 -7 以及 12 架運 -12D。

（二）直升機：8 架武直 -10K 攻擊直升機、8 架直 -8KA 戰鬥搜救護直升機、12 架直 -9WZ 多用途直升機以及數目不詳的中型 Z-20K 運輸直升機。

（三）裝甲戰鬥車輛：180 輛 ZBD-03 空降戰鬥車輛、4 輛 ZZZ-03 裝甲人員車輛（指揮車）、改良型 CS/VN3 裝甲通用車輛。

（四）反戰車 / 反設施：有些自走紅箭 -9 發射車。

（五）火砲：估計有 54 門 122mm 拖式 PL-96（D-30）榴砲、54 門 107mm PH-63 多管火箭發射器、一些 82mm 迫砲與 54 門 100mm 迫砲。

（六）防空：要點防空前衛 -1（CH-SA-7）防空飛彈、54 門 25mmPG-87 拖式高砲。[4]

最近媒體首次報導空降兵部隊專用 120mm 履帶式自走迫榴砲，底盤採用 ZBD-03 空降步戰車，砲塔為一門 120mm 自走迫榴砲，是在 PLL-05 輪式自走迫榴砲基礎，針對空降作戰需要，進行相應縮小處理而成，彌補長期以來空降兵火力不足弱點。[5]

---

3 Office of Secretary of Defense, *Annual Report to the Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2023* (Washington D.C.: Department Defense, October 19, 2023), https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF.

4 International Institute for Strategic Studies, *Military Balance* (London: Routledge, 2023), p. 243.

5 〈鯤鵬速遞重砲鍛造奪島奇兵〉，《大公網》，2023 年 7 月 3 日，http://www.takungpao.com.hk/news/232108/2023/0619/862638.html。

共軍空降兵軍除了本身運輸航空兵旅提供少量運輸能量外，主要依賴空軍運輸機提供運輸能量。空軍除了 8 架運油 -20A 加油機外，可提供運輸機為 271 架，包括重型 20 架 Il-76MD/TD、50 架運 -20；中型 30 架運 -8C、30 架運 -9；輕型 70 架運 -5、41 架運 -7/ 運 -7H。共軍空軍運輸機單位有 1 個 Il-76MD/TD 團，1 個 Il-76MD、Il-78（加油機）團，1 個運 -7 團，2 個運 -9 團，2 個運 -20/ 運油 -20A 團。[6]

在共軍空軍的運輸機隊中，特別是運 -20 的陸續服役，使得共軍空降運輸能力大幅提升。2016 年 7 月 6 日，運 -20 正式服役。2018 年 5 月 8 日，運 -20 首次與空降兵部隊展開空降空投訓練。運 -20 裝備俄製 Il-76 同級的 D-30KP-2 發動機，推力 25,450 磅，最大載重量 132,000 磅，俄製 Il-76 為 96,000 磅，美製 C-17 為 170,900 磅。裝備渦扇 -20 的運 -20B，推力 31,000 磅，與 C-17 載重量差距顯然有所縮小。[7] 運 -20 可搭載 1 輛 T-99 戰車，能夠快速支援地面作戰，這是美軍 M-1 所不及，因為它過重不能由 C-17 運送只能坐船。一旦 T-99 搭載運 -20 降落台灣機場，將對台灣造成威脅，這是美國同意出售 M-1 戰車原因之一，讓台灣有所反制能力。[8]

隨著運油 -20 加油機服役，共軍老舊 3 架 Il-78 已經改裝運輸機。Il-78 配備 3 套 UPAZ-1A 加油裝置，機翼兩側托架下各 1 個，機尾左側 1 個，其加油量 65 噸。運油 -20 在 1,000 公里作戰半徑內加油量 75 噸，在 2,000 公里內仍可供 50 噸。Il-78 機尾 UPAZ-1A 加油裝置已拆除，但加油吊艙預留介面依舊保留，可視為預備加油機。[9]

共軍擁有 100 多架運 -20/Il-76、運 -8/9 中大型運輸機，媒體報導運 -9、運 -20/Il-76 分別能運載 100 名、125 名空降兵，實際上卻只有 65 名、90 名，運 -20/Il-76 一次也只能投放 3 輛 4x4 戰術車。若再考量妥善

6 International Institute for Strategic Studies, *Military Balance*, pp. 242-243.

7 Thomas Newdick, “Our Best Look at China’s Re-Engined Y-20B Cargo Jet,” *The Drive*, April 6, 2023, https://www.thedrive.com/the-war-zone/our-best-look-at-chinas-re-engined-y-20b-cargo-jet.

8 Kris Osborn, “New Chinese Y-20 Cargo Plane Can Transport T99 tanks for Amphibious Assault,” *Warrior Maven*, September 6, 2022, https://warriormaven.com/china/y-20-cargo-plane-t99-tanks-amphibious-assault.

9 〈運油 20 任正選伊爾 78 轉型運輸機〉，《大公網》，2023 年 8 月 21 日，http://www.takungpao.com/news/232108/2023/0821/884169.html。

率，共軍一次或可運載一個機械化旅 —— 2,300 名部隊與 120 輛 ZBD-03 裝甲戰鬥車；或兩個輕步兵旅 —— 5,240 名部隊與有限火力支援。[10]

二、空降兵軍如何登島作戰

台灣地形支離破碎，自西向東五條主要山脈將台灣島割裂成大小不一的多個獨立地理結構。台灣西部彰嘉南平原地形平坦開闊，雖然適合大部隊登陸，不過台灣防禦體系完整，火力強大，並不適合進行機降和傘降。桃園、新竹一帶地形狹窄，距離大陸只有 120 多公里，空降兵軍的空突旅（還有共軍陸軍）直升機群可在這一帶進行旅級規模的直升機突擊作戰。台灣將大量陸海空兵力部署在台灣西部平原防備共軍登陸，中央山脈以東兵力空虛。不過宜花東等地依賴公路連接，多個據點孤立無援，地形狹小，不適合進行大規模平面登陸，卻適合進行立體綜合登陸，可為旅級規模空降作戰提供條件。運 -20 和運 -9 運輸機搭載共軍空降兵可在宜花東等縣市進行空降作戰。一旦奪取佳山洞庫基地、花蓮空軍基地等戰略要點，就可切斷台灣東西部的防禦體系，也斷絕國軍所有退路，稱得上是斷敵後路。[11]

共軍空降兵軍要發揮有效戰力，可能面臨問題包括：（一）與其他友軍聯合作戰。可與空降兵軍從事立體作戰還有陸戰隊、陸軍陸航旅與空中突擊旅，如何分工協調，可能需要更高指揮階層負責，其跨軍種分工與協調關係尚待釐清。（二）在複雜與惡劣環境作戰。在惡劣天候、夜間、電磁與頑強抵抗下演訓，空降兵軍需要具備迅速適應能力。（三）作戰經驗。空降兵軍除了國內小規模搶災救險任務外，並沒有實際作戰經驗。（四）仰賴空軍作戰。空降兵軍在搭載運輸機抵達台灣前，需要仰賴空軍

10 Roderick Lee, “The PLA Airborne Corps in Taiwan Scenario,” in Joel Wuthnow et al., eds., *Crossing the Strait: China’s Military Prepares for War with Taiwan* (Washington D.C.: National Defense University, 2022), pp. 210-211.

11 〈半小時抵達台島，解放軍空降兵 6 個作戰旅，將發揮什麼作用？〉，《易網》，2023 年 1 月 15 日，https://www.163.com/dy/article/HR52PBI70553P8F1.html；Daniel Fu, “PLA Airborne Capabilities and Paratrooper Doctrine for Taiwan,” *China Brief*, June 23, 2023, https://jamestown.org/program/pla-airborne-capabilities-and-paratrooper-doctrine-for-taiwan.

壓制敵人防空（Suppression of Enemy Air Defenses, SEAD），即使降落後，也需要空軍運補、增援與醫療後送支援。在競爭環境中，空軍支援空降兵軍任務，無疑面臨高度風險。[12]

參、共軍陸航旅與空中突擊旅

快速機動的旋轉翼直升機，是共軍陸軍優先發展項目，也是共軍攻台的重點部隊。共軍陸軍每個集團軍以及新疆、西藏軍區都有一個陸航旅或空中突擊旅，機種包括攻擊直升機與通用直升機。

一、陸軍直升機隊

共軍陸軍直升機隊有近千架各型直升機，攻擊直升機有 200 架武直 -10、120 多架武直 -19；多用途直升機有 22 架 Mi-17、3 架 Mi-17-IV、38 架 Mi-17V-5、25 架 Mi-17V-7、120 架直 -9WZ；重型運輸直升機有 9 架直 -8A、96 架直 -8B、約 20 架直 -8L；中型運輸直升機有 140 架 Mi-171、19 架 S-70C2（S-70C）、約 100 架直 -20。[13] 以上各型直升機共 912 多架，新型直升機也會陸續加入服役行列。

直 -9 是 1994 年服役，為法國歐洲直升機公司 AS365 授權生產，有兩具掛點能裝載 8 枚反戰車或空對空飛彈，或兩具火箭發射器或機砲。直 -10 是國產攻擊直升機，2012 年服役，兩個小翼有兩個掛點，能攜帶 16 枚反戰車或空對空飛彈，或 4 具火箭發射器，機鼻一挺配備相機 23mm 機砲，能同步傳到砲手頭盔。直 -19 偵察與輕型攻擊直升機，其前後座構型與直 -10 類似，不過為降低噪音與震動的涵道式尾槳，與直 -9 相近。直 -19 兩個小翼兩個掛點，能攜帶 16 枚反戰車或空對空飛彈，4 具火箭發

12 “Will China Reassess Its Use of Airborne Troops,” *ANI News*, May 2, 2022, https://www.aninews.in/news/world/asia/will-china-reassess-its-use-of-airborne-troops20220502201720.

13 International Institute for Strategic Studies, *Military Balance*, p. 239.

射器或機砲筴艙，部分直 -19 旋翼上裝置毫米波火砲射控雷達。[14]

直 -8 是法國航太 SA-321 授權生產，能搭載 27 名全武裝士兵，兩個側門與後艙門，使得乘員能夠迅速部署，載重量 3 噸，可吊掛小型車輛或火砲，新型直 -8L 載重量更大。Mi-17 是共軍陸軍運輸主力，1990 年代引進，因為天安門事件美國拒絕再出售 S-70C-2S。Mi-17 同樣是兩個側門與一個後艙門，載重量 3 噸，能搭載 30 名以上部隊。直 -20 是以美軍 UH-60 黑鷹為基礎研發，不過少一支槳葉，2019 年推出，採用線傳飛控技術，能搭載 12 名至 15 名部隊。[15] 粗估共軍陸航 Mi-17 系列直升機可載運 6,840 人（30 人 × 228 架）、直 -20 為 1,500 人（15 人 × 100 架）、直 -8 為 3,375 人（27 人 × 125 架），運載能量共約 1.2 萬人。

二、陸航旅與空突旅

軍改後 13 個集團軍以及新疆、西藏軍區各有 1 個陸航旅。每一陸航旅有 8 個營：

4 個通用營：8 架到 12 架中型或通用直升機。

2 個攻擊營：8 架攻擊直升機。

1 個偵察營：8 架偵察或輕型攻擊直升機。

1 個旅本部。

1 個維修支援營。

第 75 集團軍與第 83 集團軍則組成空中突擊旅，包括 2 個至 3 個步兵營與 6 個中型直升機營，陸航旅經常與輕型合成旅與特種部隊合練。[16] 空中突擊旅實現由平面作戰向立體攻防轉型，傳統陸航旅主要轄直升機營，以空中力量支援地面部隊，本身不具備地面作戰力量。空中突擊旅實現直升機營與步兵營聯合編組，在武裝直升機和地面火力支援下，運輸直升機

14 Benjamin Brimelow, “China’s Military Is Bulking up Its Helicopter Fleet. Here’s How It Could Use Its New Helos against Taiwan,” *Business Insider*, March 15, 2022, https://www.businessinsider.com/how-growing-chinese-military-helicopter-fleet-used-against-taiwan-2022-3.

15 Ibid.

16 Headquarters, Department of the Army, *ATP7-100.3: Chinese Tactics* (Washington D.C.: Department of the Army, August 2021), pp. 2-13.

搭載步兵進行機降，實現空地作戰。[17]

空中突擊作戰本質，是通過快速空中兵力與火力機動，形成戰役布勢空間和局部力量對比優勢，以地空一體兵力、火力直接打擊敵方要害，進而影響全域、奪取勝利。常用空中突擊作戰樣式主要有：超越攻擊作戰、蛙跳合擊作戰、垂直登陸作戰、要點奪控作戰、特種空突作戰與危機管控行動。[18] 直升機提供優越的機動與彈性，若配合大規模兩棲侵台，前三種空突樣式威脅最大。

三、可能攻台劇本

直升機群飛越 150 多公里海峽攻台史無前例，根據美國學者福斯（Tom Fox），在共軍空中與飛彈 24 小時或不斷襲擊，兩棲登陸為佯攻分散台灣防衛力量前提下，共軍直升機部隊為主攻的侵台劇本為：

（一）傾巢而出。即所有雞蛋放在一個籃子裡，全力攻占總統府逼降。兩個空突旅攻占台北松山機場、高雄小港機場與港口，其他陸航旅搶攻桃園機場、台中機場與基地，以及支援兩棲登陸的地理要點。為了保持彈性與增援戰力，預防周邊鄰國趁火打劫，共軍預留 3 個陸航旅與新疆、西藏陸航旅，動用 10 個空突旅與陸航旅執行攻台任務。共軍特種部隊同時搭乘陸航旅小型運輸機，或空軍中大型運輸機進行空降任務。這項突擊任務使用空域劃分特別重要，包括每一個旅進出與預備飛行路線，高層與戰術階層指管的協調、排除與其他友軍干擾以及同步行動等，都是複雜的聯合作戰行動。[19]

（二）分批突擊。在預期戰事可能拖延情況下，共軍以老舊 Mi-17 直升機

17 〈空中突擊旅敵後割喉奪要塞〉，《大公網》，2020 年 12 月 21 日，http://www.takungpao.com/news/232108/2020/1221/533927.html。

18 袁自亮，〈從空中打贏地面戰爭〉，《解放軍報》，2018 年 7 月 12 日，http://www.81.cn/jfjbmap/content/2018-07/12/content_210771.htm。

19 Tom Fox, “China Maritime Report No. 17: The PLA Army’s New Helicopters,” *China Maritime Studies Institute*, December 20, 2021, https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1016&context=cmsi-maritime-reports.

打頭陣，進行自殺式突擊，消耗台灣防空資源，再以新型直升機殿後，在低強度抵抗下進行攻占任務。由於戰事拉長，其他共軍可能攻占機場與港口，地面部隊不斷湧進，後續直升機群可提供地面部隊機動搶占要點任務。這一劇本缺點是直升機戰損過大，將嚴重打擊共軍士氣。[20]

共軍以直升機群為主攻，對台發動突擊不失為創新思維，但從直升機數量規模、演習複雜程度與次數來看，共軍似乎尚未成為成熟戰力。由於共軍直升機群飛行路線的可預測性，台灣的防空飛彈、野戰防空飛彈與先進快砲都將構成極大障礙。在短期未來，共軍直升機突擊攻台也是一項高風險行動。

肆、共軍陸軍兩棲合成旅

在 2017 年軍改前，部署在東部沿海 3 個共軍陸軍兩棲單位：南京軍區第 1 集團軍第 1 兩棲機械化步兵師，駐地浙江杭州；南京軍區第 31 集團軍第 14 兩棲裝甲旅，駐地福建漳州；廣州軍區第 42 集團軍第 124 兩棲步兵師，駐地廣東布駱。軍改後，第 1 兩棲機械化步兵師與第 124 兩棲步兵師分別成立 2 個兩棲合成旅，第 14 兩棲裝甲旅整編成兩棲合成旅，駐地漳州的第 91 摩托化步兵師改編成第 6 個兩棲合成旅。其中，4 個兩棲合成旅隸屬東部戰區，2 個隸屬南部戰區（表 4-2）。[21]

這 6 個新型兩棲合成旅編裝與重型合成旅雷同，裝備兩棲履帶式突擊砲（assault guns）與兩棲步戰車，每個合成旅編成如下：

4 個合成營：每個合成營有 2 個突擊砲連、2 個兩棲機械化步兵連、1 個火力連（迫砲與人攜式防空系統）、1 個勤務支援連（偵察與工兵排）。

1 個偵察營：裝備兩棲偵察車輛、小型無人機以及技術偵察系統。

1 個砲兵營：裝備兩棲 122mm 榴砲、履帶式 122mm 火箭發射器以及

20 Ibid.

21 Dennis J. Blasko, “China Maritime Report No. 20: the PLA Army Amphibious Force,” *China Maritime Studies Institute*, April 27, 2022, https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=cmsi-maritime-reports.

表 4-2　共軍陸軍兩棲合成旅

集團軍	兩棲合成旅名稱	駐地
72	5	浙江杭州
	124	浙江杭州
73	14	福建漳州
	91	福建漳州
74	1	廣東布駱
	125	廣東布駱

資料來源：Dennis J. Blasko, “China Maritime Report No. 20: the PLA Army Amphibious Force,” *China Maritime Studies Institute*, April 27, 2022, https：//digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=cmsi-maritime-reports.

反戰車飛彈系統。

1 個防空營：裝備履帶式防砲系統、短程地對空飛彈系統、人攜式防空系統。

1 個作戰支援營：裝備指管車輛、電戰系統、工兵系統、防化系統與安全系統。

1 個勤務支援營：下轄補給、衛生、維修單位。[22]

在 4 個合成營中，每一突擊砲連與兩棲機械化步兵連滿裝有 14 輛車，火力連與勤務支援連估計有 15 輛至 20 輛車，一個兩棲合成營約有 80 輛各型車輛，以及 500 名至 600 名士兵。其他 5 個營人數與車輛較少，估計有 2,000 人與 100 輛車。一個滿裝合成旅約 5,000 人與 400 輛車，6 個合成旅約 3 萬人，2,400 輛車。6 個兩棲合成旅管轄 24 個兩棲合成營與 6 個偵察營，這是兩棲攻擊第一波搶灘登陸單位。[23]

伍、共軍海軍陸戰隊

共軍擁有兩支兩棲地面部隊，除了陸軍兩棲合成旅外，另一支為海軍陸戰隊。軍改前陸戰隊只有兩個旅，隸屬南海艦隊，人數約 12,000 人。

22 Ibid.
23 Ibid.

這兩個旅主要負責南海作戰，包括島礁守衛與亞丁灣反海盜護航。軍改後陸戰隊提升為正軍級，隸屬共軍海軍，在北京成立新司令部與擴編多個陸戰旅。現代化兩棲作戰除了傳統灘岸登陸外，還包括新型立體登陸。

一、海軍陸戰隊結構

新組建海軍陸戰旅都由共軍陸軍部隊改編而成，4 個新陸戰旅分屬北部戰區海軍與東部戰區海軍。海軍蛟龍突擊團升格為旅，隸屬共軍海軍陸戰隊。一個航空旅在山東成立，提供陸戰旅空中支援。共軍海軍陸戰隊 8 個旅名稱與駐地如表 4-3：[24]

軍改前，南海艦隊陸戰旅攻擊主力為多個步兵營與一個裝甲團。軍改後，如同共軍陸軍兩棲合成旅，這些部隊改編成合成營，同時扁平化指揮鏈。目前共軍海軍陸戰旅有 9 個營：兩棲機械化步兵一營、兩棲機械化步兵二營、輕型機械化步兵三營、空中突擊步兵營、偵察營、砲兵營、防空

表 4-3　共軍海軍陸戰旅

戰區司令部	陸戰旅名稱	駐地
南部	1	廣東湛江
	2	廣東湛江
	特種作戰旅	海南三亞
東部	3	福建晉江
	4	廣東揭陽
北部	5	山東青島
	6	山東青島、煙台
	海軍艦載航空旅	山東諸城

資料來源：Conor Kennedy, “China Maritime Report No. 15: The New Chinese Marine Corps: A ‘Strategic Dagger’ in a Cross-Strait Invasion,” *China Maritime Studies Institute*, October 13, 2021, https：//digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1014&context=cmsi-maritime-reports.

24 Conor Kennedy, “China Maritime Report No. 15: The New Chinese Marine Corps: A ‘Strategic Dagger’ in a Cross-Strait Invasion,” *China Maritime Studies Institute*, October 13, 2021, https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1014&context=cmsi-maritime-reports.

營、作戰支援營以及勤務保障營。[25]

兩棲合成營編制：4 個機步連、火力連、偵察排、防空分隊、砲兵分隊、工兵分隊以及修理小隊。每一機步連擁有 14 輛戰鬥車、4 個機步連共 56 輛 05 型戰鬥車（ZBD-05 and ZTD-05），每一旅有 112 輛，這是海軍陸戰隊登陸作戰主要的兩棲車輛。[26]

駐地三亞的特種作戰旅，營編制不詳，人數約 3,000 人，其中 1,000 人從其他特戰單位轉調，以滿足擴編需要，強調協同作戰，通常處於高度備戰狀態。航空旅是從海制陸與戰略機動的兵力，能夠深入敵境進行垂直作戰。過去陸戰隊直升機仰賴海軍，共軍陸戰隊裝備海軍移交的少量直 -8 與直 -9 直升機，未來可能裝備直 -20 中型運輸機與直 -10 密接支援直升機。目前航空旅有兩個飛行大隊與一個機務大隊，未來可能有更多飛行員與直升機。[27]

一旦 6 個海軍陸戰旅全都標準化，未來將有 12 個兩棲機械化步兵營、6 個輕型機械化步兵營，以及 6 個空中突擊步兵營，這 24 個營是海軍陸戰隊主力。海軍陸戰隊兵力約 4 萬人，擁有現代化兩棲戰鬥車輛與各型直升機。

二、可能登陸海灘與港口

共軍兩棲攻台是台灣防衛最壞狀況之一，不過東岸懸崖峭壁與西岸淺灘是台灣天然屏障。適合兩棲登陸海灘需要考慮包括水深、海底狀況、坡度、潮汐、海灘結構、長度與大小、出入等因素。台灣軍方以顏色顯示海灘是否適合登陸，紅色表示海灘適合兩棲作戰；黃色中度適合；藍色低度適合，除非是氣墊艇、水翼艇、地效飛行器等小規模襲擊。海灘顏色不必然與登陸可能性相關，台北附近黃色海灘可能比中部紅色海灘，更能引起

25 Ibid.
26 Ibid.
27 Ibid.

共軍的興趣。[28]

台灣至少有 14 處共軍可能登陸海灘：加祿堂、金山南（以上紅色海灘）、林口、海湖、金山北、翡翠灣、福隆、頭城、壯圍、羅東、布袋、台南黃金海岸、北台南海岸、林園。[29] 2023 年國防部檢討共軍可能對台兩棲登陸近 20 處海灘，由於毗鄰空軍花蓮、佳山基地，重新將七星潭海灘納入。[30] 由於有港口與機場以及被高地與山地包圍，台中一帶海灘可能也是共軍選擇目標，一旦成功登陸與占領台中，即可將台灣一分為二，讓國軍南北無法兼顧。[31] 台中一帶海灘被認為是大安海灘，雖與台中港有段距離，為共軍登陸的黃色海灘，與西子灣共同列為國防部檢討的新增登陸點。[32]

奪取港口是共軍兩棲登陸重要一環，共軍文獻認為成功占領台灣與否，關鍵在共軍登陸部隊能否占領、鞏固與運用港口。只有港口能夠湧入大量增援部隊與重裝備，以利共軍後續向台灣內陸挺進。共軍甚至認為，建立灘頭堡（占領海灘）與空頭堡（占領機場）固然重要，但不足以支撐一個大型登陸場。共軍評估攻佔台灣港口主要考量在可迅速下卸戰車與重裝備，這些港口是開發完善的商港或工業港，周圍海灘或河口三角洲相當平坦與低度都市化，台中港是一個理想選項。高雄港、麥寮港、台北港、安平港次之。基隆港戰略地位重要，但從地理條件來看，基隆港並不是一個好選擇。[33]

---

28 Ian Easton, *The Chinese Invasion Threat: Taiwan's Defense and American Strategy in Asia* (Arlington, Virgina: The Project 2049 Institute, 2017), pp. 150-152.

29 Ibid.

30 〈獨家》睽違 34 年後，花蓮七星潭再列紅色海灘〉，《自由時報網》，2023 年 10 月 18 日，https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/4461884。

31 Joe Saballa, "Taiwan to Simulate Chinese Amphibious Landings, Counterattacks," *Defense Post*, March 5, 2023, https://www.thedefensepost.com/2023/03/05/taiwan-exercise-chinese-amphibious-landings.

32 〈海軍下月持續驗證「紅色海灘」高雄西子灣、台中大安海灘納操演區〉，《自由時報網》，2023 年 10 月 31 日，https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/4475023。

33 Ian Easton, "Hostile Harbors: Taiwan's Ports and PLA Invasion Plans," *Project 2049 Institute*, July 22, 2021, https://project2049.net/2021/07/22/hostile-harbors-taiwans-ports-and-pla-invasion-plans.

陸、共軍兩棲作戰艦艇

共軍海軍兩棲艦隊由海軍艦艇組成，並輔以共軍陸軍登陸艦艇。共軍海軍艦隊在南部、東部與北部戰區組成多個兩棲支隊與兩棲大隊。表 4-4 顯示各戰區海軍兩棲艦艇、載運部隊與兩棲裝甲車輛數量。共軍海軍共可輸送 24,140 名戰鬥部隊，以及 864 輛 ZTD-05 兩棲突擊車。表 4-5 列出共軍海軍與陸軍登陸艦艇載運能量：[34]

表 4-4　共軍海軍登陸艦艇與總運送能量

	北部戰區	南部戰區	東部戰區	駐港部隊	任務不詳	共計
075 型 LHA	0	1	2	0	0	3
071 型 LPD	0	5	3	0	0	8
072B 型 LST	0	0	6	0	0	6
072A 型 LST	3	5	1	0	0	9
072III 型 LST	0	4	6	0	0	10
072II 型 LST	0	1	3	0	0	4
073A 型 LSM	0	6	4	0	0	10
073III 型 LSM	0	1	0	0	0	1
074A 型 LSM	3	4	3	0	0	10
074 型 LSM	8	0	0	3	0	11

34 Conor M. Kennedy, “Getting There: Chinese Military and Civilian Sealift in a Cross-Strait Invasion,” in Joel Wuthnow et al., eds., *Crossing the Strait: China’s Military Prepares for War with Taiwan* (Washington D.C.: National Defense University, 2022), pp. 228-229.

表 4-4　共軍海軍登陸艦艇與總運送能量（續）

	北部戰區	南部戰區	東部戰區	駐港部隊	任務不詳	共計
728 型 LCAC	0	2	0	0	4	6
共計	2,960 名部隊，66 輛 ZTD-05	9,560 名部隊，370 輛 ZTD-05	9,430 名部隊，407 輛 ZTD-05	750 名部隊，9 輛 ZTD	1,440 名部隊，12 輛 ZTD-05	24,140 名部隊，864 輛 ZTD-05

說明：LHA 直升機登陸突擊艦（landing helicopter assault）；LPD：兩棲船塢運輸艦（amphibious transport dock）；LST：戰車登陸艦（landing ship, tank）；LSM：中型登陸艦（landing ship medium）；LCAC：氣墊登陸艇（landing craft air cushion）。

資料來源：Conor M. Kennedy, “Getting There: Chinese Military and Civilian Sealift in a Cross-Strait Invasion,” in Joel Wuthnow et al., eds., *Crossing the Strait: China’s Military Prepares for War with Taiwan* (Washington D.C.: National Defense University, 2022), p. 226.

表 4-5　共軍登陸艦艇能量

	能量
075 型 LHA	1,200 名部隊，50～60 輛 ZTD-05，30 架直升機，3 艘 726 型氣墊登陸艇
071 型 LPD	730 名部隊，24 輛 ZTD-05，2-4 架直升機，4 輛 726 型氣墊登陸艇
072B 型 LST	260 名部隊，10 輛 ZTD-05，1 個直升機停機坪
072A 型 LST	250 名部隊，10 輛 ZTD-05，1 個直升機停機坪
072III 型 LST	250 名部隊，10 輛 ZTD-05，1 個直升機停機坪
072II 型 LST	200 名部隊，10-11 輛 ZTD-05
073A 型 LSM	180 名部隊，8-10 輛 ZTD-05
073III 型 LSM	180 名部隊，6-7 輛 ZTD-05
074A 型 LSM	70 名部隊，4 輛 ZTD-05
074 型 LSM	250 名部隊，2-3 輛 ZTD-05
728 型 LCAC	360 名部隊或 3 輛主戰戰車
271IIIA 型	200 名部隊或 3 輛主戰戰車
271III 型	200 名部隊或 3 輛主戰戰車
271II 型	200 名部隊或 3 輛主戰戰車

資料來源：Ibid.

一、海軍兩棲艦隊

這些兩棲艦艇一般性能如下：

075 型直升機登陸突擊艦：由滬東中華造船廠建造，擁有一個全通型甲板，供直升機起降，以及一個泛水式船塢，供氣墊艇與兩棲突擊車進出。075 型排水量 3 萬 6,000 噸，搭載 30 架直升機，使用柴油主機，4 座近迫防衛系統，包括紅旗 -10 近程防空飛彈與 H/PJ-11 型 11 管 30mm 近防砲，搭載 900 名至 1,200 名陸戰隊。[35]

071 型兩棲船塢運輸艦：排水量 19,855 噸，美國聖安東尼級（San Antonio class）則為 25,000 噸。其特點有車輛甲板、船塢、降落甲板與機庫，能搭載 600 名至 800 名部隊。後直升機甲板有兩個降落平台，供直 -8 運輸直升機操作，兩門懸臂式機庫能停放 4 架直 -8 直升機。[36]

未來 076 型直升機登陸突擊艦：裝備電磁飛機彈射系統（electromagnetic aircraft launch system, EMALS）與攔阻索，可操作固定翼飛機或無人戰鬥機。076 型擁有電磁飛機彈射系統，媲美國福特級（Gerald R. Ford class）航空母艦，其技術風險尚不得而知，不過能操作有人機、無人機，將強化登陸作戰空中支援能力。在直升機登陸突擊艦裝備電磁飛機彈射系統或垂直升降飛機，各有不同考量因素，採用電磁飛機彈射系統，勢必無法使用垂直升降飛機，但目前殲 -15 艦載機，顯然過於龐大。攻擊 -11 無人機攜彈量約 2 噸，使用電磁飛機彈射系統大材小用，飛龍 -2 攜彈量 6 噸，或者需要電磁飛機彈射系統。[37]

---

35 Conor M. Kennedy and Daniel Caldwell, “China Maritime Report No. 23: The Type 075 LHD: Development, Missions, and Capabilities,” *China Maritime Studies Institute*, October 7, 2022, https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1022&context=cmsi-maritime-reports.

36 “Analysis: Overview of the Surface Chinese Force in 2025,” *Naval Technology*, July 2, 2022, https://www.navyrecognition.com/index.php/focus-analysis/naval-technology/11788-analysis-overview-of-the-surface-chinese-force-in-2025.html; Ronald O’Rourke, “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities—Background and Issues for Congress,” *Congressional Research Services*, December 1, 2022, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33153/265.

37 H I Sutton, “Stealth UAVs Could Give China’s Type-076 Assault Carrier More Firepower,” *Forbes*, July 23, 2020, https://www.forbes.com/sites/hisutton/2020/07/23/stealth-uavs-could-arm-chinas-type-076-assault-carrier/?sh=6e7a72a16f3d.

072A 型玉亭 II 級戰車登陸艦：排水量 3,700 噸，裝載 10 輛裝甲車或 250 名部隊；[38] 072III 玉亭 I 級戰車登陸艦：約 3,400 噸，裝載 10 輛戰車、500 噸貨物或 250 名部隊；[39] 072II 玉亭級戰車登陸艦：約 3,400 噸，裝載 10 輛戰車、500 噸貨物或 250 名部隊；[40] 073A 運輸級中型登陸艦：1,460 噸，裝載 5 輛中型戰車、10 輛輕型兩棲戰車或 500 名部隊。[41]

728 型氣墊登陸艇：958 型是烏克蘭型號，或俄羅斯 1232.2 計畫，代號野牛。共軍向烏克蘭採購 2 艘，2014 年莫斯科併吞克里米亞，基輔轉向與俄羅斯簽約，共軍至少生產 4 艘野牛。野牛長 57 公尺，寬 25.6 公尺，排水量 555 噸，最大載重量 150 噸。[42] 野牛從鎂光燈消失，逐漸被 726 型野馬中型氣墊登陸艇取代。野馬排水量與載重量都比野牛小，可進出 075 型或 071 型兩棲艦艇船塢，適合遠海兩棲作戰。野牛軀體龐大船塢無法裝載，且續航力只有 550 浬，被歸類為近岸登陸艇。共軍以半潛船搭載野牛，在於野牛能搭載一輛 99A 型戰車，其 125mm 主砲火力超過台灣任何戰車。[43]

在 2022 年 5 月演習，共軍半潛船飲馬湖號搭載野牛氣墊登陸艇。飲馬湖號配屬南部戰區海軍登陸船團，舷號 834，2022 年改名。前身為東海島號，舷號 868，長 175.5 公尺，寬 32.4 公尺，排水量約 2 萬噸。[44]

---

38 "Type 072A Yuting II class Tank Landing Ship-LST," *Seaforces-online*, https://www.seaforces.org/marint/China-Navy-PLAN/Amphibious/Type-072A-Yuting-II-class.htm.

39 "Type 072III Yuting-I class Tank Landing Ship-LST," *Seaforces-online*, https://www.seaforces.org/marint/China-Navy-PLAN/Amphibious/Type-072III-Yuting-I-class.htm.

40 "Type 072II Yuting class Tank Landing Ship-LST," *Seaforces-online*, https://www.seaforces.org/marint/China-Navy-PLAN/Amphibious/Type-072II-Yuting-class.htm.

41 "Type 073A Yunshu class Medium Landing Ship-LSM," *Seaforces-online*, https://www.seaforces.org/marint/China-Navy-PLAN/Amphibious/Type-072II-Yuting-class.htm.

42 Mike Yeo, "Photos Show China Has Fielded Another Semi-Submersible Transport Ship," *Defense News*, May 24, 2022, https://www.defensenews.com/naval/2022/05/24/photos-show-china-has-fielded-another-semi-submersible-transport-ship.

43 "Although the Performance of the 'Chinese Bison' Air Cushion Landing Craft Is Strong, It Is Not Easy for Foreign Monks to Recite the Scriptures, and Domestically Produced Ones Are Better," *iNews* (資訊咖), March 28, 2023, https://inf.news/en/military/a661ebf7cb826e92df26b2ba70c58500.html.

44 〈半潛船運野牛渡海衝鋒奪島〉，《大公網》，2023 年 1 月 16 日， http://www.takungpao.com/news/232108/2023/0116/809178.html。

二、共軍陸軍船艇部隊

第二支具備兩棲登陸能力為共軍陸軍海防部隊的船艇部隊，近年來才改隸共軍陸軍，並改編為旅級別的海防旅。海防旅擁有 10 個船艇大隊，大隊下轄數個中隊，裝備較老舊 271II 型、271III 型、271IIIA 型登陸艇。這些排水量較小的登陸艇，在 1995 年至 1996 年台海危機兩棲作戰演習扮演重要角色，也是目前共軍陸軍兩棲作戰演訓重要資產。每艘 271 型能裝載 5 輛 ZTD-05 突擊車或 200 名部隊，估計 271 型系列數量從 80 艘至 200 艘不等，至少可運載 400 輛 ZTD-05 突擊車或 1.6 萬名部隊。271 型系列被認為是共軍海軍兩棲艦隊的重要輔助力量，船艇老舊但仍可渡海從事兩棲作戰，只是未來需要現代化。[45]

船艇部隊需要轉型為投送型陸軍，並提升與共軍海軍聯合作戰能力，共軍陸軍已啟動新型登陸船艇建造，排水量約 500 噸。[46]

三、駛上／駛下型民用渡輪

目前攻台正規兩棲輸具不足，共軍演練以駛上／駛下民船搭載兩棲車輛與部隊，試驗如何使用民間運輸資源執行軍事任務，彌補共軍兩棲輸具不足缺口。一般認為，軍用兩棲艦艇運送兩棲車輛與部隊登陸灘頭，如果共軍攻占台灣港口，而且港口仍然堪用，民船即可入港卸載。在緊急時，共軍甚至在海上使用浮動棧橋或將兩棲車輛直接從民船下卸。[47]

民船面對攻擊或惡劣天候，可能出現任務無法完成或傷亡的脆弱性。若民船加裝防空系統，並由海軍人員操作，或可解決部分問題。實戰演練發現，雖有許多民船可用，不過台海當面港口容量有限。共軍徵用民船港口卸載，需要停泊碼頭，台灣除了加強港口防衛，在最壞狀況也會破壞碼

45 Conor M. Kennedy, “Getting There: Chinese Military and Civilian Sealift in a Cross-Strait Invasion,” pp. 228-229.

46 Ibid.

47 David Rising, “China Using Civilian Ships to Enhance Navy Capability, Reach,” *Associated Press*, September 24, 2022, https://apnews.com/article/space-launches-taiwan-science-technology-asia-e8b45f49d3d29851210983d0a399ccba.

頭讓共軍無法使用。[48]

2020 年 7 月，中遠海運客運有限公司棒棰島號參與共軍海軍兩棲登陸演習。與過去民船參與演習不同的是，這艘 15,560 噸渡輪船艉門經過改造，可讓 26 噸重的 ZTD-05 突擊車駛出／駛進，其車輛通道長達 2,740 呎，以及容納 1,200 名乘客，相當一個機械化步兵營容量。在平靜海面上，棒棰島號成功試驗兩棲突擊車駛出／駛進。[49] 2022 年 8 月，共軍海軍將多輛兩棲裝甲車停放在一處灘頭，附近海域有一支民船與軍艦組成的編隊，接著兩棲裝甲車離開灘頭，涉水駛向民船，通過特別改造船艉門進入船艙，再駛離民船抵達原先灘頭。這艘民船為渤海恆通號，排水量 15,000 噸，內部三層甲板車輛通道 1.6 英里，車輛容量約為美國聖安東尼奧級兩棲船塢運輸艦的三倍。絕大多數人認為先奪取港口，民船為第二梯隊。2020 年演習顯示民船將兩棲車輛下放到海面上，這意味著這些民船可能變成第一梯隊，可將兩棲車輛直接送上灘頭。[50]

四、滾裝民船載運能量

在嚴峻的渡海攻台作戰中，共軍海軍徵用民船可能還無法對兩棲運輸與補給作出重要貢獻。受制於無法提供足夠油料給兩棲作戰旅，共軍在登陸初期鞏固據點將非常困難，也為國軍創造有力反擊契機。[51] 然而 2022 年演習顯示，共軍海軍在利用民船輔助正規兩棲作戰，已經取得一些進展，值得台灣警惕。

48 “Marines: Chinese RoRos Get Creative,” *Strategy Page*, October 15, 2022, https://www.strategypage.com/htmw/htamph/articles/20221015.aspx.

49 Courtney Mabeus, “Chinese Navy Using Commercial Car Ferries to Launch Amphibious Landing Craft,” *USNI News*, July 26, 2021, https://news.usni.org/2021/07/26/chinese-navy-using-commercial-car-ferries-to-launch-amphibious-landing-craft.

50 H I Sutton and Sam LaGrone, “Chinese Launch Assault Craft from Civilian Car Ferries in Mass Amphibious Invasion Drill, Satellite Photos Show,” *USNI News*, September 28, 2022, https://news.usni.org/2022/09/28/chinese-launch-assault-craft-from-civilian-car-ferries-in-mass-amphibious-invasion-drill-satellite-photos-show.

51 Ellen Nakashima et al., “Taiwan Highly Vulnerable to Chinese Air Attack, Leaked Documents Show,” *Washington Post*, April 15, 2023, https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/04/15/taiwan-china-invasion-leaked-documents.

共軍可徵用民船，主要包括渤海灣航線、瓊州海峽航線與南海航線渡輪。這些參與演訓民船，共軍可能付與租金，以及享有一些海上民兵地位保障。渤海輪渡集團民船為海上民兵「海運八大隊」、招商局集團民船為「海運五大隊」、海南島民船為「海運九大隊」。[52] 渤海灣航線渡輪共有 30 多艘，每艘噸位都在萬噸以上，乘客量千人以上，載運車輛多數超過 300 輛，其中 19 艘參與 2020 年至 2022 年演訓。2023 年 9 月，6 艘渤海渡輪集團民船參與東海演練，其中渤海金珠、渤海寶珠、渤海翠珠、渤海珍珠過去參與演練，渤海恆達、渤海翡珠為新加入。[53] 表 4-6 為渤海輪渡集團（含子公司），表 4-7 為中遠集團民船。

表 4-6　渤海輪渡集團股份有限公司駛上／駛下民船（渤海航線）

	船名	建造年	總噸位	載重噸	長（公尺）	寬（公尺）	吃水（公尺）	乘客量	車輛	通道（公尺）
渤海輪渡集團股份有限公司										
x	渤海銀珠	2007	19,847	6,984	161	24	6	-	300	1,800
x	渤海玉珠	2009	24,024	7,535	164	25	6	1,571	300	1,993
x	渤海珍珠	2009	24,024	7,535	164	25	6	1,571	300	1,993
x	渤海寶珠	2010	24,024	7,618	164	25	6	1,571	300	1,993
x	渤海翡珠	2010	24,024	7,592	164	25	6	1,571	300	1,993
x	渤海翠珠	2012	34,222	7,587	179	28	6	2,038	300	2,500
x	渤海晶珠	2012	34,222	7,598	179	28	6	2,038	300	2,500
x	渤海瑪珠	2015	33,458	7,503	179	28	6	2,038	300	2,500
x	渤海鑽珠	2015	33,458	7,481	179	28	6	2,038	300	2,500
x	中華復興	2019	44,403	9,356	212	29	6	1,689	350	3,000
天津渤海輪渡航運有限公司										
	渤海明珠	1992	18,685	6,934	158	24	6	-	-	-
x	渤海金珠	2006	19,847	6,984	161	24	6	-	300	1,800

52 J. Michael Dahm, “China Maritime Report No. 25: More Chinese Ferry Tales: China’s Use of Civilian Shipping in Military Activities, 2021-2022,” *China Maritime Studies Institute*, January 20, 2023, https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1024&context=cmsi-maritime-reports.

53 Gordon Arthur, “China Continues to Exploit Commercial Shipping for Sealift,” *Naval News*, October 12, 2023, https://www.navalnews.com/naval-news/2023/10/china-commercial-shipping-for-sealift.

表 4-6　渤海輪渡集團股份有限公司駛上／駛下民船（渤海航線）（續）

	船名	建造年	總噸位	載重噸	長（公尺）	寬（公尺）	吃水（公尺）	乘客量	車輛	通道（公尺）
渤海恆通輪渡有限公司										
x	渤海恆達	2020	24,777	11,344	190	26	6	-	300	2,700
x	渤海恆通	2021	24,777	11,288	190	26	6	-	300	2,700
威海市海大客運公司										
x	生生 1	2006	10,347	2,541	120	20	5	1,026	123	615
x	生生 2	2013	20,472	5,493	165	24	5	2,160	300	2,200
	中華富強	2020	37,883	8,933	186	29	6	2,262	300	2,600
	生生 3	2023	37,000	8,900	185	29	6	2,300	300	2,600

說明：X 代表在 2020 年至 2022 年參加演訓。

資料來源：J. Michael Dahm, “China Maritime Report No. 25: More Chinese Ferry Tales: China’s Use of Civilian Shipping in Military Activities, 2021-2022,” *China Maritime Studies Institute*, January 20, 2023, https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1024&context=cmsi-maritime-reports.

表 4-7　中遠集團駛上／駛下民船（渤海航線）

	船名	建造年	總噸位	載重噸	長（公尺）	寬（公尺）	吃水（公尺）	乘客量	車輛	通道（公尺）
中遠海運客運有限公司										
x	棒棰島	1995	15,560	3,347	135	23	5.5	1,200	226	835
x	海洋島	1995	15,560	3,547	135	23	5.5	1,200	225	835
x	葫蘆島	2005	16,234	3,873	137	23	6	1,428	235	835
	普陀島	2005	16,234	3,996	137	23	6	1,428	240	835
	萬榮海	2008	11,585	3,252	130	20	5	1,108	143	700
	萬通海	2010	24,205	7,646	164	25	6	1,618	192	2,000
x	長山島	2012	24,572	7,670	168	25	6	1,400	350	2,000
x	龍興島	2010	24,572	7,743	168	25	6	1,400	350	2,000
	永興島	2011	24,572	7,662	168	25	6	1,400	350	2,000
	祥龍島	2021	43,195	8,497	208	29	7	1,370	500	2,800
x	吉龍島	2021	43,195	8,497	208	29	7	1,370	500	2,800
	順龍海	2022	23,249	10,839	193	26	6	-	350	3,000
	順龍海級	2023	23,249	10,839	193	26	6	-	350	3,000
中遠海運（青島）有限公司										
	新香雪蘭	2020	32,729	5,972	190	31	6.5	700	300	1,900

說明：X 代表在 2020 年至 2022 年參加演訓。

資料來源：同前註。

瓊州海峽與南海航線渡輪共有 47 艘，主要往來瓊州海峽大陸與海南島，以及三亞與西沙生態旅遊。相較渤海航線渡輪，瓊州海峽與南海航線渡輪多數噸位在萬噸以下，搭載乘客與車輛較少，在惡劣海象航行安性差。這兩條航線渡輪數量多，不過參與演訓的只有 13 艘。表 4-8 為中遠集團控股瓊州海峽駛上／駛下民船，表 4-9 中遠集團南海駛上／駛下民船。

表 4-8　中遠集團控股瓊州海峽駛上／駛下民船（渤海瓊州海峽航線）

	船名	建造年	總噸位	載重噸	長（公尺）	寬（公尺）	吃水（公尺）	乘客量	車輛	通道（公尺）
瓊州海峽（海南）輪渡運輸有限公司										
	信海 12 號	2004	6,516	-	98	20	6.5	790	40	-
	信海 16 號	2007	6,555	-	106	20	6	963	41	-
	信海 19 號	2011	8,275	-	120	20	6.5	972	41	-
	寶島 12 號	2010	6,815	-	106	20	6	986	41	-
	寶島 16 號	2012	8,275	-	119	20	6.5	972	41	-
x	五指山	2013	10,940	2,073	124	20	6.5	999	46	-
x	海棠灣	2014	10,124	2,773	128	21	6.5	999	46	-
	白石嶺	2013	10,940	2,529	124	21	6.5	999	46	-
	尖峰嶺	2014	10,940	2,403	123	20	6.5	999	46	-
	鶯歌嶺	2014	10,940	2,148	128	20	6.5	999	46	-
x	黎母嶺	2014	10,940	2,123	124	20	6.5	999	46	-
	銅鼓嶺	2014	10,940	2,393	124	20	6.5	999	46	-
	鳳凰嶺	2014	10,982	2,641	127	21	6.5	999	46	-
	六連嶺	2014	10,982	2,555	127	21	6.5	999	46	-
	海峽 1 號	2012	5,960	-	94	18	6	596	30	-
	海口 6 號	2012	7,959	-	118	20	6.5	966	50	-
	海口 9 號	2015	9,208	3,203	129	21	6.5	986	50	-
	海口 16 號	2016	10,387	3,314	127	21	6.5	986	60	-
瓊州海峽（廣東）輪渡運輸有限公司										
	雙泰 11	2009	5,297	-	94	19	5.4	650	26	-
	雙泰 12	2009	5,297	-	94	19	5.4	650	26	-
	雙泰 16	2012	8,410	2,000	112	21	6	680	40	-
	雙泰 18	2011	8,965	1,900	110	20	6	960	42	-
	雙泰 19	2011	8,965	1,900	110	20	6	960	42	-
x	雙泰 26	2015	10,360	2,623	127	21	6.5	960	50	-

表 4-8　中遠集團控股瓊州海峽駛上／駛下民船（渤海瓊州海峽航線）（續）

	船名	建造年	總噸位	載重噸	長（公尺）	寬（公尺）	吃水（公尺）	乘客量	車輛	通道（公尺）
x	雙泰 27	2015	10,360	2,651	127	21	6.5	960	50	-
x	雙泰 28	2016	11,772	3,165	128	21	6.5	999	50	-
x	雙泰 29	2016	11,772	3,160	128	21	6.5	999	50	-
	雙泰 36	2019	12,787	-	127	21	6.5	999	50	-
	雙泰 37	2019	12,787	-	127	21	6.5	999	50	-
x	揚帆海安	2015	9,045	2,863	123	20	6.5	988	48	-
	海裝 2 號	2010	5,371	-	95	19	5.4	680	40	-
	海裝 6 號	2011	7,899	-	109	20	6	780	46	-
	海裝 8 號	2012	7,899	-	109	20	6	780	46	-
	騰勝寶昌	2012	7,353	-	106	20	6	963	46	-
	海裝 18 號	2017	11,840	2,479	128	21	6.5	998	50	-
	南方 6 號	2012	7,899	-	109	20	6	780	46	-
	雙泰寶昌	2008	6,553	-	106	20	6	939	46	-
	金紫荊	2004	5,680	4,182	93	19	6	650	35	-
	銀紫荊	2010	7,143	-	106	20	6	900	45	-
	紫荊 9 號	2012	7,152	-	106	20	6	680	40	-
	海峽 2 號	2012	5,960	-	94	18	6	600	35	-
x	紫荊 11 號	2012	8,869	2,122	121	21	6.5	959	45	-
	紫荊 12 號	2013	9,224	~3,000	121	21	6.5	960	45	-
	紫荊 16 號	2016	10,669	3,150	128	21	6.5	874	45	-
x	紫荊 15 號	2016	11,388	3,245	127	21	6.5	968	45	-
	紫荊 22 號	2018	12,005	3,162	128	21	6.5	999	60	-
	紫荊 23 號	2018	12,005	3,147	128	21	6.5	999	60	-

說明：X 代表在 2020 年至 2022 年參加演訓。
資料來源：同前註。

表 4-9　中遠集團南海駛上／駛下民船

	船名	建造年	總噸位	載重噸	長（公尺）	寬（公尺）	吃水（公尺）	乘客量	車輛	通道（公尺）
Hainan Strait Shipping Co., Ltd.（海南海峽航運股份有限公司）										
x	長樂公主	2017	12,336	2,191	130	21	5	-	-	-
x	棋子灣	2009	11,585	3,199	130	21	5	-	-	-
Sansha Nanhai Dream Cruises Co., Ltd.（三沙南海夢之旅遊輪有限公司）										
x	南海之夢	2011	24,629	5,995	170	25	6	721	350	-

說明：X 代表在 2020 年至 2022 年參加演訓。
資料來源：同前註。

柒、小結

一旦北京決定共軍兩棲攻台，共軍必需在台建立包括紅色海灘、機場與港口的環形立體登陸場。共軍首波兩棲攻台部隊包括空降兵軍有 6 個空降兵旅、1 個特種作戰旅、1 個運輸航空兵旅、1 個作戰支援旅，兵力約 3 萬人，運 -20 服役後其空降能量大增，號稱能搶占佳山與花蓮基地。陸軍 13 個集團軍以及新疆、西藏軍區各有 1 個陸航旅，其中 75 與 83 集團軍組成空中突擊旅，實現直升機營與步兵營聯合編組，可仿效俄軍霍斯托梅爾模式直接突襲台灣機場與戰略要點。陸軍 6 個兩棲合成旅約 3 萬人，2,400 輛車。6 個兩棲合成旅管轄 24 個兩棲合成營與 6 個偵察營，這是兩棲攻擊第一波搶灘部隊。海軍陸戰隊有 6 個陸戰旅、1 個航空旅、1 個特種作戰旅，兵力約 4 萬人。其中 12 個兩棲機械化步兵營，6 個輕型機械化步兵營，以及 6 個空中突擊步兵營，這 24 個營是海軍陸戰隊主力。

共軍空降兵軍需仰賴空軍火力制壓與運輸能量，目前固定翼機隊約可運載一個機械化旅或兩個輕步兵旅。陸軍航空旅與空中突擊旅運載能量約 1.2 萬人，另空降兵軍與陸戰隊也有直升機部隊。共軍海軍兩棲艦隊約可輸送 2.4 萬名戰鬥部隊，以及 900 輛兩棲裝甲車。共軍陸軍兩棲合成旅至少輸送 1.6 萬名部隊，或者 400 輛兩棲裝甲車。目前共軍攻台正規兩棲輸具不足，共軍將民船編為海上民兵海運大隊，試驗如何使用民間運輸資源執行軍事任務。這些民船主要來自船隻噸位較大的渤海灣航線，噸位較小的瓊州灣航線較少，共軍試驗民船軍用取得部分成效，尚未大規模使用。

跨越一百多公里寬的台海兩棲登陸，共軍弱點之一是沒有兩棲作戰經驗。由於台灣積極部署反艦、防空等不對稱戰力，在這種競爭環境下，共軍面對相當風險。台灣地理環境不利兩棲作戰，只有在北部、西部近 20 處海灘適合登陸。一旦登陸，立即面臨山地丘陵與城鎮林立，不利大規模機械化部隊運動。面對這些地形障礙，共軍聯合登陸作戰決勝階段，可能從灘岸登陸轉為空機降突擊作戰，奪取港口、機場或其他戰略要地，以利快速海空投入第二梯隊兵力，不過目前兩棲合成旅仍是共軍聯合登陸作戰的主力。

空機降奪取港口、機場，主要讓敵人措手不及，獲利極大，然而風險也極高。從俄軍空機降搶占烏克蘭霍斯托梅爾機場來看，即使防守兵力薄弱，烏軍在擊落多架首波攻擊直升機後，拖住俄軍無法建立空頭堡，使得後續空中增援部隊無法降落。守住港口、機場，成為台灣防衛作戰優先任務，甚至最後封港、破壞跑道不為敵用。

在嚴酷與競爭環境下，共軍兩棲艦艇與徵用民船共軍，目前仍無法運送足夠的攻台部隊與後勤支援。兩棲作戰的複雜性，將使民船軍用受到侷限，只能提供部分運輸能量。共軍第一波空機降與灘岸登陸部隊，僅裝備輕兵器與輕型裝甲車輛，急需後續彈藥、油料補給。一旦油彈藥補給不上，其戰力隨即歸零，切斷共軍海上補給線成為打擊共軍的最佳不對稱作戰手段。

一旦共軍決定兩棲攻台，勢必先以空中與飛彈癱瘓台灣指管系統，讓台灣失去耳目無法進行抵抗。保護軍民關鍵基礎設施、戰力保存以及分散式指管，成為發展台灣防衛韌性的首要目標，進而更可提供有效的拒止嚇阻。

第五章　2023 年解放軍海軍潛艦戰力評估

江炘杓 *

壹、前言

潛艦部隊是解放軍海軍五大兵種之一，[1] 也是解放軍最主要的核心戰略性武裝力量之一。擁有核潛艦的國家意味其海軍具備相當的實力，目前全世界擁有核潛艦的國家有 6 個。筆者根據這些國家的核潛艦性能，大致加以區分成四個等級，按目前各國潛艦的性能評估，美、俄的核潛艦可列第一級領先地位；英、法列第二級；中共排第三級；印度第四級。

現階段解放軍海軍的潛艦可以區分為兩類四款：常規（柴電）動力和核動力兩類；常規魚雷潛艦、常規飛彈潛艦兩類，後者通常稱為常規攻擊潛艦（Hunter- Killer Submarine, SSK）；核動力攻擊潛艦（Nuclear-powered Attack Submarine, SSN）以及核動力彈道飛彈潛艦（Ballistic Missile Nuclear Submarine, SSBN）四款，各款有其不同型號，魚雷是各型潛艦的基本配備，常規飛彈潛艦至少配備一款潛射飛彈，而核動力彈道飛彈潛艦亦配備常規飛彈；至於試驗艦、老舊的常規動力潛艦以及外銷型，則不予探討。

《解放軍海軍艦艇命名條例》規定，常規潛艦舷號為「2」、「3」字頭，核潛艦為「4」開頭；常規攻擊潛艦以「遠征＋序號」命名，例如，323 艦為「遠征 23 號艇」；常規潛艦以「長城＋序號」命名，例如，318 艦為「長城 18 號艇」；核動力攻擊潛艦及核動力彈道飛彈潛艦以「長征＋序號」命名，例如，406 艦為「長征 6 號艇」。[2] 隨著老舊的常規潛艦陸續除役，長城潛艦系列的數量越來越少，而遠征和長征潛艦的數量則逐

---

* 國防安全研究院國防戰略與資源研究所助理研究員。

1 解放軍海軍五大兵種分別為水面艦艇兵、潛艇兵、航空兵、陸戰隊和岸防兵。

2 〈中國人民解放軍海軍艦艇命名規則〉，《中文百科》，https://reurl.cc/My0blp。

年增加，尤以遠征系列增加的速度較快。

既有的命名方式有其邏輯性，因此容易判斷。然而，基於提高保密需要，近幾年來，解放軍海軍的新艦命名方式漸漸脫離命名條例的規範。例如，2021 年在三亞榆林基地成軍服役的 094A 型核潛艦，其艦名為「長征 18 號艇」，與其舷號「421」並不相符，[3] 故對於 2020 年以後入列的新艦，不宜直接將其舷號視為艦名，仍應先行查證始能確認。

本文針對解放軍海軍兩類四款多型潛艦實施整體戰力評估，其中 096 型雖尚在建，因距離服役時間為期不遠，仍納為評估分析對象。此外，中共潛艦設計的主要特色是沿用蘇聯潛艦採雙殼體結構，其優點為抵抗深水炸彈爆震波的能力較強，缺點則是下潛和上浮使用的時間較長，這些結構性的問題使其先天良窳不易改變。

貳、柴電潛艦

解放軍海軍現有的常規（柴電）動力潛艦的型號為 035B（5 艘）、購自俄羅斯的 636（2 艘）和 636M 級華沙之歌型（Type Varshavyanka，8 艘）、039（1 艘）、039G（13 艘）、039A（4 艘）、039B（14 艘）、039C（至少 2 艘）。

一、035B 型

採艦艏水平舵和後十字型艉舵（兼具垂直和水平舵功能），安裝深度和航向自動操舵系統，雙軸雙俥，四槳俥葉，艦身兩側各有 10 組 4、6、8 孔排水口，傳統帆罩造型，被動式聲納；魚雷發射管可發射巡弋飛彈。

3 演兵場，〈海軍 72 歲生日，兩棲攻擊艦、萬噸大驅和核潛艇入列〉，《新浪軍事》，2021 年 4 月 25 日，https://web.archive.org/web/20210427023725/https://mil.news.sina.com.cn/zhengming/2021-04-25/doc-ikmyaawc1683723.shtml。

二、636 ／ 636M 型

636 ／ 636 型潛艦具備火力強、速度高、噪音小等優勢，是俄羅斯出口量最大的潛艦。另兩艘同樣被北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO，簡稱「北約」）命名為 Kilo 級的 877 級常規潛艦既已除役，即不再提。

636 ／ 636M 型潛艦有「大洋黑洞」（Black Hole）之譽，[4] 但不具 AIP 系統，噪音值達 118 分貝，需要上浮換氣，行蹤仍有暴露之虞。636/M 型潛艦的 6 管魚雷配置 2 上 4 下，外殼鋪設消音瓦，魚雷和飛彈必須從魚雷發射管外吊放裝填，66 枚 UETT 型魚雷購自俄羅斯。[5]

三、039 ／ 039G 型

039 型的設計特點為淚滴型、單軸 7 槳螺旋狀俥葉、配備線導魚雷和潛射攻船飛彈、魚雷發射管可發射魚雷和飛彈、數位型聲納射控系統，但艦艉仍採舊式設計的十字舵。039G 型改良 039 型的階梯型帆罩，雖降低噪音並改善了航行效率，但距離理想還有差距。

039 ／ 039G 型的魚雷和飛彈同樣是由艦艏的魚雷管向內裝填。帆罩安裝潛望鏡系統的整合式光電偵測器包括電視攝影機、紅外線熱成像儀和雷射測距儀；I 波段平面搜索雷達和 912A 型電子預警器。039 型是中共自行設計的第一款常規動力潛艦。

四、039A ／ B ／ C 型

039A ／ B ／ C 型潛艦為中共第三代常規潛艦，也是目前解放軍海軍常規動力潛艦的主力，因此做較為詳細的分析。

---

4 Kyle Mizokami, “The Kilo-Class: Russia’s ‘Black Hole’ Submarine,” *The National Interest*, August 29, 2020, https://nationalinterest.org/blog/reboot/kilo-class-russias-black-hole-submarine-167958.

5 〈俄媒稱中國購俄大量先進魚雷但拒用俄控制系統〉，《新浪軍事》，2014 年 7 月 2 日，https://mil.news.sina.com.cn/2014-07-02/1235788090.html。

039A ／ B ／ C 型採用智慧型氣囊隔震裝置以及推進動力系統低頻隔震裝置，使得減震降噪能力得到很大提升。[6] 另亦安裝磁懸浮主被動隔震裝置，可消除自身俥葉產生的聲紋特徵，[7] 降低被偵獲判明的機率。配備分散式戰鬥系統、整合式導航與通信系統，自動化程度大幅提高，且不同屬性的操控台可以互相備援；魚雷自動裝填系統較人力裝填節省 10 分鐘，[8] 多功能魚雷發射管可發射魚雷、水雷和飛彈。聲納接觸目標，系統解算，到魚雷發射，完成整個過程的時間較上一代 035 型潛艦節約 15 分鐘。

中共海軍擁有相當規模的常規潛艦部隊，其中不依賴空氣推進（Air Independent Power or Air Independent Propulsion, AIP， 又 稱「 絕 氣 推 進 」）的 039 系列型號潛艦（039A ／ B ／ C AIP Attack Submarine, SSP）數量亦為世界之最。039A ／ B ／ C 型潛艦艦艏裝設主被動聲納、攻擊聲納和被動測距聲納，舷側安裝被動陣列聲納；這些型號的潛艦僅 039C 配備拖曳式聲納。[9] 由於 039A ／ B 的性能無法滿足作戰需求，因此被歸屬於過渡型，而 039C 型則是一款成熟技術的產物，採用改良型史特林（Stirling）發動機 AIP 系統，[10] 利用內部介質熱漲冷縮原理產生動力，至少可持續潛航 20 天不上浮換氣，擁有更高的水下續航力和生存力。

039C 型得力於其帆罩設計和消音瓦吸波塗料的應用，相較於 039B 型及其早期型號，靜音程度略有改善，低於 110 分貝；其帽蓋狀蘑菇形帆罩可減低水下航行阻力，並降低雷達截面積（Radar Cross Section, RCS），可減少被水面艦或反潛機於視距外偵獲的機會；[11] 較大的帆罩內有足夠

6 〈中國的核潛艇將於 2025 年，在他國眼中全部「消失」？〉，《網易》，2023 年 4 月 12 日，https://www.163.com/dy/article/I24V606I0553SKFZ.html。

7 〈039A/B/C 元級柴電攻擊潛艇〉，《軍武狂人夢》，http://www.mdc.idv.tw/mdc/navy/china/039ab.htm。

8 李昊，〈發明專利申請公開說明書〉，《中華人民共和國國家知識產權局》（申請號：200410037603.5），2005 年 11 月 2 日。

9 〈宋級潛艦〉，《百科知識》，https://www.jendow.com.tw/wiki/%E5%AE%8B%E7%B4%9A%E6%BD%9B%E8%89%87。

10 Eric C. Tupper and K. J. Rawson, *Basic Ship Theory,* 5th ed. (Oxford, UK: Butterworth-Heinemann, 2001), pp. 574-616.

11 中國新聞組，〈中國 039C 型潛艇服役「蘑菇頭」受矚目〉，《世界新聞網》，2022 年 7 月 26 日，https://www.worldjournal.com/wj/story/121339/6489055。

空間將光電桅杆、通信和雷達天線整合為一體化的潛望鏡系統；潛深超過 300 公尺，作戰半徑 800 浬，適合於第一島鏈以內海域活動。研判將大批量產，目前已有 2 艘於東部戰區海軍服役。

039C 型採用 AIP 混合動力系統，下潛深度超過 300 公尺，最大潛航航速 22 節。6 具 533 公厘魚雷發射管，可發射魚 -10、魚 -6 型魚雷及鷹擊 -18 攻船飛彈，魚雷備彈量 12 枚，線導和聲導各半，另有 6 枚潛射飛彈；039C 型屬於技術成熟，靜音效果較佳，打擊效力較強的常規潛艦，未來可能大批量產。

解放軍海軍常規潛艦近幾年開始配備魚 6 型光纖線導魚雷，航速 65 節為其第一代線導雷（魚 5 型）的 1.5 倍，射程超過 30 公里。[12] 目前未知中共常規動力潛艦是否已經使用鋰離子電池（Lithium-ion Batteries），但基於鋰電池的體積小、蓄電量高、能量密度是鉛酸電池的 3 倍，壽命高出 1 倍的效益，[13] 以及中國鋰電池電動車產業發達，應用於潛艦的可能性甚高。解放軍海軍現役常規潛艦性能如表 5-1。

表 5-1　解放軍海軍現役常規潛艦性能諸元表

型號 / 性能諸元	035B	636 / 636M	039 / 039G	039A / B / C
艦長（公尺）	76	72.6	74.9	77.6
艦寬（公尺）	7.6	9.9	8.4	8.4
滿載排水量（噸）	2,110	3,076	2,250	3,600
最大潛深（公尺）	300	300	350	300+
浮航吃水（公尺）	5.1	6.6	5.4	6.4
動力	中速柴油機	柴油機	柴油機	柴油機 / AIP
水面最大速率（節）	9	11	15	12
潛航最大速率（節）	15	18	22	22
續航力（浬）	13,000	6,000	N/A	6,500
自持力（天）	60	45	N/A	60

12 “Yu-6 Heavyweight Torpedo,” *Military Periscope*, https://www.militaryperiscope.com/weapons/naval-minestorpedoes/torpedoes/yu-6-heavyweight-torpedo/overview/.

13 “Type 039C AIP Conventional Submarine,” *GlobalSecurity.org*, https://www.globalsecurity.org/military/world/china/type-039c.htm.

表 5-1 解放軍海軍現役常規潛艦性能諸元表（續）

型號 / 性能諸元	035B	636 / 636M	039 / 039G	039A / B / C
乘員	58	52	60	58
533 公釐魚雷發射管	艏 6、艉 2	6	艏 6、艉 2	6
魚雷	12	18	12	12
水雷	32	24	36	30
潛射攻船飛彈	N/A	3M95	鷹擊-82	鷹擊-18/B
反潛飛彈	N/A	N/A	長纓	N/A
巡弋飛彈	有	N/A	N/A	N/A
水下噪音值（分貝）	N/A	118	N/A	N/A
目前服役數量	5	10	14	20

說明：636 / 636M 型潛艦的噪音值係以潛航最大速率計算。
資料來源：江炘杓蒐集網路公情製表。

參、核動力潛艦

解放軍海軍現有的核動力潛艦基本型號為 091（3 艘）、092（1 艘）、093（2 艘）、093A（4 艘）、093B（2 艘）、094 型（2 艘）、094A（4 艘）、095（1 艘）和 096（建造中）。單數型號為核動力攻擊潛艦，雙數型號為核動力彈道飛彈潛艦。中共建造核動力潛艦稱為「09I」計畫，其第一款核潛艦的型號為「09I」，「I」係羅馬字母，[14] 核動力潛艦型號的第三位數字比照以羅馬字母顯示，如 09II、09III、09IV、09V 及 09VI。但其實意義不大，從電腦輸入的角度來看，09III 還不如逕直以 093 來得簡單方便，這也是本文不採北約命名的原因，可以省去對照「商級」就是 093 型的麻煩。

14 〈中國第一代核潛艇總設計師 —— 黃旭華〉，《軍迷天下》，2016 年，https://www.youtube.com/watch?v=Ei0roG55WpM。

一、核動力攻擊潛艦

（一）091 型

091 型 1968 年建造，1970 年下水，1974 年服役，為解放軍海軍第一代核動力潛艦，總共建造 5 艘，首二艦除執行測試、驗證以及參與必要的演習任務外，大多泊港訓練。雖曾列裝北海艦隊，但在進行性能研改之前，多執行測試任務，很少參與戰備值班。美國軍事專家謔稱，091 型潛艦一出海，噪音就能傳到美國西岸。1994 年，美國小鷹號航艦於黃海抵近大陸航行，解放軍派出長征 3 號艦跟蹤，但很快被美航艦戰鬥群的反潛網發現，[15] 可見 091 型核潛艦確實存在噪音過大的技術缺陷，整體性能與美、俄、英、法同級核潛艦存在 20 年代差。

長征 1、2 號艦分別在 2000 和 2001 年相繼除役，前者於 2017 年移交青島中國海軍博物館陳展。現仍有 3 艘在役，屬於 091 型的改進型，其中長征 3 號艦在 1985 年 11 月 20 日進行的最大自持力考核驗證中，連續航行 90 天，[16] 打破美海軍核動力雷達哨戒潛艦梭尾螺號（USS Triton, SSRN 586）保持多年的 84 天世界紀錄，[17] 並在 2009 年解放軍海軍成軍一甲子閱兵活動中公開亮相。

1998 年，403 艦及其後續艦 404 艦和 405 艦皆進行性能提升，包括加裝消音瓦、垂直發射單元以及舷側聲納系統，稱為「091 改進型」，一般以「091II」為其型號，目前有 3 艘在役。[18] 091 型算是解決了解放軍海軍擁有核潛艦的問題，隨著越來越多新型核動力攻擊潛艦入列，研判這 3 艘已服役 30 年的核潛艦可能會在未來 5 年陸續除役。

---

15 盧伯華，〈1994 黃海對峙：美航母鎖定陸核潛艦，雙方戰機升空〉，《中時新聞網》，2020 年 10 月 3 日，https://www.chinatimes.com/realtimenews/20201003000077-260407?chdtv。

16 網易軍事，〈深海藍鯊—中國海軍 091，093 型攻擊核潛艇〉，《網易》，2009 年 7 月 25 日，https://www.163.com/war/article/5F3P8GRF00011232_all.html。

17 〈梭尾螺號核子動力雷達哨戒潛艦〉，《軍武狂人夢》，http://www.mdc.idv.tw/mdc/navy/usanavy/ssrn586.htm。

18 “Type 091 (09I) Han class Attack Submarine – SSN,” *Sea Forces- Online*, https://www.seaforces.org/marint/China-Navy-PLAN/Submarines/Type-091-Han-class.htm.

（二）093 / A / B 型

1998 年，091 型性能提升的同時，中共軍工和科研部門亦開始第二代核攻擊潛艦 093 型的建造工作。093 型核潛艦艦身採淚滴拉長型設計，採用西方機翼剖面狀帆罩，改善了在水下航行的機動性和快速性。除 093 基本型外，還衍生出 093A 型，但 093A 型帆罩後方容納拖曳式聲納的小「龜背」，造成水流噪音增加，修改了兩次（093A 修 1 型和 093A 修 2 型）才得到改善。後來在 093A 修 2 型的基礎上造出採用泵推系統及擁有 8 × 2 垂發系統的 093B 型，不過，093B 型依然採用十字型艉舵，而非 X 型艉舵。

首艦從 2001 年下水到 2007 年服役，期間在港測試（Harbor Acceptance Test, HAT）和海上測試（Sea Acceptance Test, SAT）的時間長達 6 年，顯示過程中可能面臨許多難題，不過這些問題，隨著首艦的成軍服役應該已經克服。

（三）095 型

隨著 093 型潛艦的服役，渤海造船廠啟動 095 型的建造工作，有別於以往的帆罩舵，改採艦艏水平舵和 X 型艉舵設計，動力系統採一體化壓水式反應爐和無軸泵推系統，有利提高其匿蹤性和機動性。095 型是第三代核攻擊潛艦，配備高超音速攻船飛彈，可望成為美國維吉尼亞級（Virginia- class）核潛艦的競爭對手。[19] 另第四代的 097 型潛艦亦已進入研發設計階段。[20]

核動力攻擊潛艦的主要任務為攻擊敵人水面艦船和潛艦以及護航和偵察。095 型將以光纖聲納取代 093 型的電纜聲納，由於光纖直徑遠小於電纜，故可節省容納聲納絞機的空間，優化潛艦構造和空間利用。動力系

19 Harry McNeil, “China’s Expansion of Its Submarine Fleet Raises Questions,” *Naval Technology*, June 5, 2023, https://www.naval-technology.com/news/chinas-expansion-submarine-fleet-questions/.

20 馬煥棟、蔡雋庭，〈從中共遠海訓練探討和攻擊潛艦運用與未來發展〉，《海軍學術雙月刊》，第 55 卷第 1 期，2021 年 2 月 1 日，頁 71。

統則採用第三代一體化的壓水式反應爐，中壓直流綜合電力系統帶動無軸泵推系統，可有效降低噪音，提高航速。而量子通信的實際應用使其水下通信距離可達 7,600 公里，提高了通信的可靠性和安全性。根據外媒報導，095 型核潛艦已經交付服役。[21] 中共海軍核動力攻擊潛艦性能評估如表 5-2。

表 5-2　中共海軍核動力攻擊潛艦性能諸元表

型號 / 性能諸元	091 / II	093 / A / B	095
艦長（公尺）	90 / 98	110 公尺	N/A
艦寬（公尺）	11	11 公尺	N/A
潛航排水量（噸）	5,000 / 5,500	7,000	7,900
最大潛深（公尺）	300	400	500
浮航吃水（公尺）	10	10	11
水面最大速率（節）	12	20	25
潛航最大速率（節）	25	30	32
自持力（天）	60	60	90
乘員	75	130	130
533 公釐魚雷發射管	6	6	8
魚雷	18	24	24
垂直發射單元	8	12	16
潛射攻船飛彈	鷹擊-82 *	鷹擊-82	鷹擊-18 系列
攻陸巡弋飛彈	N/A	長劍-10	長劍-10
防空飛彈	N/A	海紅旗-10	海紅旗-10
水下噪音值（分貝）	140～170 **	105～110	95
數量	3	11	1

說明：* 僅 091II 型配備攻船飛彈。

** 以最大速率潛航時，091 型噪音值約為 160～170 分貝，091II 型為 140～150 分貝。

資料來源：江炘杓蒐集網路公情製表。

21 〈外媒稱 095 型核潛艇，現已入列中國海軍，成水下作戰的秘密武器〉，《騰訊網》，2023 年 9 月 21 日，https://new.qq.com/rain/a/20230921A03TW500。

二、核動力彈道飛彈潛艦

核動力彈道飛彈潛艦除了配備核彈頭，亦配備傳統的飛彈，兼具執行戰略核打擊和傳統作戰任務的能力。對於核潛艦而言，低噪音和高航速可以說是其性能良窳的指標。

（一）092 型

092 型是中共第一代核動力彈道飛彈潛艦，最終只造一艘，於 1983 年服役。原型艦基本解決了解放軍海軍也「擁有」核動力彈道飛彈潛艦的問題。但其噪音高達 150 分貝，被西方稱為「海底拖拉機」（Underwater Tractor），並不符合戰備需求，即便如此，092 型核動力彈道飛彈潛艦仍然在役，更多的時間是擔負後續艦型測試研改的平臺。[22]

（二）094 型

094 型是由 093 型加裝垂直發射單元而來；093 型則是改良自蘇聯 70 年代設計的第二代 Victor 3 級核潛艦，因此 094 型的艦體直徑只有 11.8 公尺，而巨浪二型彈道飛彈係研改自東風 -31，彈體長達 13 公尺，無法全部放入潛艦的壓力殼中，只好加裝巨型整流罩，形成明顯的「龜背」，導致航行阻力和噪音無法下降。

094A 型是 094 型的改良型，噪音雖降到 115 至 120 分貝，相較於美國俄亥俄級（Ohio- class）的 95 分貝和俄羅斯北風之神級（Borei- class）的 108 至 110 分貝，仍有很大差距。水中噪音值與空氣噪音值的基質不同，通常水中噪音較空氣噪音多 52 分貝。水中 95 分貝於空氣中大概是 43 分貝，效果與家用冰箱製冷時發出的嗡鳴聲差不多。水下噪音增加 10 分貝，被偵知的距離將增加 1 至 3 倍，這也就是潛艦水下航行必須強調低噪音的緣故。

22 “Xia- class Ballistic Submarine,” *Military-Today.com*, https://www.militarytoday.com/navy/xia_class.htm.

094 型噪音與上世紀 70 年代西方核潛艦相當，所以早期的核潛艦被西方戲稱為「海底拖拉機」。美國維吉尼亞級核潛艦於上世紀冷戰時期建造，但其降噪能力明顯優於 094 型，突出中美兩國核潛艦性能的差距。

早期潛艦核反應爐必須採用冷卻劑泵驅動，帶走反應爐的熱量，而冷卻劑泵即成為內部最大的噪音源。094 型核潛艦即採用浮筏減震、消音瓦、填角帆罩和自循環核反應爐技術，自循環核反應爐無需使用冷卻劑泵，藉由熱段上流和冷段下流的流體密度差，產生對流效應形成壓力差，使冷卻劑自然循環流動。[23]

094 型配備巨浪二型（JL-2A）潛射彈道飛彈（Submarine-launched Ballistic Missile, SLBM），射程接近 8,600 公里，可將遠在美國本土的潛在目標置於射程之內。[24] 每一枚巨浪二型飛彈有 1 至 3 個核彈頭，因此從理論上觀察，目前解放軍海軍水下部署 72 至 216 顆核彈頭。094 型受到既有的艦體拘束，改進型也很難有太大變化。射程僅及美國西岸，若要打擊美國中樞要域，則須冒險進入處於美、日反潛優勢範圍的第二島鏈。

2018 年 4 月，習近平南海大閱兵中接受校閱的 2 艘 094A 型核潛艦，[25] 象徵當時中共核動力彈道飛彈潛艦的最強實力；2021 年 3 月，海南三亞一次成軍 3 艘主戰艦，其中一艘為 094A 型長征 18 號艦，目前中共海軍至少有 6 艘 094A 型核動力攻擊潛艦服役。根據中共軍工發展邏輯判斷，094 型既然公開，則 096 型核潛艦應該已經開始建造。《路透社》（*Reuters*）報導，美國五角大廈（Pentagon）指出，解放軍海軍 6 艘配備巨浪三型（JL-3）彈道飛彈的 094 型核動力潛艦在南海開始輪流 24 小時不間斷戰備巡航，進一步增強中國「三位一體」的核威懾力量。[26]

---

23 〈解放軍 094 戰略核潛艇突然上浮，罕見穿越台灣海峽〉，《資訊咖》，2023 年 10 月 23 日，https://inf.news/zh-hant/military/0ca017d0402fc7e51651db68f8c071fa.html。

24 Naveed Jamali and Tom O'Connor, "China's Submarine Fleet Is Catching Up to the U.S., Causing Partners to Panic," *Newsweek*, October 29, 2021, https://www.newsweek.com/chinas-submarine-fleet-catching-us-causing-partners-panic-1643709.

25 Frank Chen, "Xi Reviews China's Biggest Naval Parade 'in 600 Years'," *Asia Times*, April 13, 2018, https://asiatimes.com/2018/04/xi-reviews-chinas-biggest-naval-parade-600-years/.

26 Greg Torode, "Inside Asia's Arms Race: China Near 'Breakthroughs' with Nuclear-armed Submarines, Report Says," *Reuters*, October 9, 2023, https://www.reuters.com/world/asia-pacific/inside-asias-arms-race-china-near-breakthroughs-with-nuclear-armed-submarines-2023-10-09/.

（三）096 型

2022 年 11 月，商用衛星拍到渤海造船廠出現直徑 9 公尺和 12 公尺的圓柱體，是以前從未見過的尺寸，專家分析認為那是核潛艦的壓力殼，其中 12 公尺圓柱體內部有兩根管狀物，可能是核潛艦的飛彈發射井。[27] 9 公尺的圓柱體將用來建造 095 型核動力攻擊潛艦，12 公尺的耐壓殼則用來建造 096 型核動力彈道飛彈潛艦。直徑 12 公尺的耐壓殼再加上外包覆艦體，直徑將至少有 13 公尺，與美、俄現役主力核潛艦的體量相當。

中共沿用俄羅斯技術，潛艦採雙殼體設計，而歐美國家潛艦則採單殼體結構。兩者各有優劣，雙殼體儲備的浮力較大，具較高的抗沉性和生存力，遇突發狀況和作戰時，可以維護更多人的生命。單殼體潛艦的排水量可以減省 20% 以上，且外型顯得修長，表面光滑，濕表面積小，有利於提高航速和續航力。

核潛艦製造特別是原型艦和測試艦，都在棚場室內進行，像核潛艦這種高度保密的項目，能讓外國衛星拍到壓力殼構件，可能意味「不怕被看」。有猜測認為 096 型採 13.5 公尺直徑耐壓殼，艦寬 16 公尺。大陸南通捲板機廠擁有世界最大的 8,000 噸級數控捲板機，可以捲動 21 公尺長鋼板，最大可以捲出直徑 14.5 公尺的耐壓殼。[28]

後來，湖北鄂重重型機械公司建立三筒捲板機，捲壓力達 8,160 噸，亦可捲出直徑 14.5 公尺的耐壓殼。[29] 據此判斷，上述猜測具相當合理性，應非空穴來風。094 型壓力殼的屈服程度可能只有 785 兆帕，與其他國家潛艦的承受力仍有巨大差距，日本蒼龍級潛艦的屈服強度高達 1,078 兆帕，俄羅斯開發的特種鈦合金剛屈服強度更高達 1,400 兆帕。[30] 2000 年，

---

27 H I Sutton, “Satellite Imagery Shows Progress In China’s New Submarine Construction,” *Covert Shores*, April 22, 2022, http://www.hisutton.com/OSINT-China-Building-New-Submarines-Apr22.html.

28 新浪軍事，〈中國數控船用卷板機獲突破，將極大提升潛艇作戰能力〉，《新浪網》，2018 年 7 月 18 日，https://mil.sina.cn/sd/2018-07-18/detail-ihfnsvza1412069.d.html。

29 邢偉榮，〈捲板機的現狀與發展〉，《捲壓機器與製造技術》，2018 年第 3 期，頁 11。

30 〈國之重器，096 核潛艇會是什麼樣，中國未來海基核力量殺手？〉，《資訊咖》，2023 年 10 月 23 日，https://inf.news/military/2f300869cd82e473fa82c694150517dc.html。

中共生產屈服強度達 2,000 兆帕的耐壓鋼材，蛟龍號能潛入水下一萬多公尺作業，即採用這種特殊鋼材。

096 型核潛艦採用兩座第四代高溫氣冷三迴路、一體化自循環反應爐和兩台蒸汽渦輪機。新一代反應爐比 094 型採用改進型的功率多一倍，使得 096 型的設計速率達到 32 節，[31] 略快於建造中的哥倫比亞級（Columbia- class）潛艦。096 型採用無軸泵推系統，節省很大的機械空間，並能降低噪音 10% 以上。2021 年 8 月，湘潭電機股份公司提及該公司於 2020 年製成無軸推進電機，採用 40 兆瓦永磁或感應推進作為功率單元，將使潛艦具備更大的推力和更小的噪音。同時，華中科技大學國家脈衝強磁場科學中心也與湘潭電機公司聯合完成研製大型永磁電機整體充磁設備，[32] 儲備磁能的能力得到很大提升。

美國俄亥俄級核動力潛艦水下排水量 18,750 噸，推進功率約 44 兆瓦。估算 40 兆瓦應可推動 17,000 噸左右的潛艦，俄亥俄級採單殼體，內部空間更優，但 096 型採全電推進，節省的空間同樣可觀。因此，二者配置的武器數量相當。前者搭載 24 枚潛射洲際彈道飛彈，後者的排水量相當，飛彈數量應該也有 24 枚，每一枚可以搭配 8 枚分導式核彈頭，一艘 096 型潛艦攜帶的核彈總數達 192 枚。

2020 年 5 月，中國第二屆全國創新爭先獎，水下發射固體運載火箭研究團隊入選，其中提到該大型固體運載火箭投送距離世界第一，綜合性能達到世界先進水平，[33] 顯示巨浪三型彈道飛彈引用該型火箭技術，12000 公里的射程，從南海水下發射，可以涵蓋美國全境。

2022 年 5 月，中國國家知識產權局轄下的專利局公布海軍工程大學一項名為「全浸沒多聯裝電磁發射裝置」的專利發明，說明書指出，「潛艇發射魚雷的傳統發射管技術已經不能適應新形勢的潛艇作戰需求，電磁

31 許可，〈更靜、更快、更多導彈，中國最強「096」戰略核潛艇快來了〉，《當代中國》，2023 年 5 月 22 日，https://reurl.cc/nLlGVv。

32 呂以亮、朱利民，〈中心成功研製國內首台（套）大型永磁電機整體衝磁設備〉，《國家脈衝強磁場科學中心》，2021 年 8 月 9 日，http://whmfc.hust.edu.cn/。

33 〈水下發射大型固體運載火箭獲第二屆全國創新爭先獎〉，《科學網》，2020 年 10 月 19 日，https://www.sciencenet.cn/。

發射魚雷技術的發展，為潛艇作戰方式的革新提供了技術支撐。」[34] 電磁發射魚雷屬於第五代發射技術，發射噪音遠低於目前使用的第四代技術，因此中共海軍核潛艦的水下發射技術能力，很可能已經超出外界的估計。

最近 20 年，中共海軍在動力、偵側、武器、發射系統累積許多先進技術，其中有些甚至領先其他國家，憑藉這些技術支持，096 型核潛艦可望追越世界先進水準，消弭代差，總體性能有望超越美國俄亥俄級核潛艦，在某些方面也可能會超越哥倫比亞級。由於哥倫比亞級 2021 年才開始建造，預計 2028 年以後才會服役，與 096 型存在時間差距，估計整體性能仍會較 096 型占優勢。

096 型是中共第三代核動力彈道飛彈潛艦，船體由鈦合金構成，可大幅節省重量，能滿足耐壓應力的要求，並採用無軸泵推技術，噪音得以大幅降低。另 094 型在設計上導致噪音與航行阻力可能增加的「龜背」也不復於 096 型艦體上出現。096 型亦具備更深的下潛能力，有利於提高在水中的隱蔽性，但在深海發射的飛彈性能要求標準相對變高。096 型所配備的 24 枚巨浪三型彈道飛彈和鷹擊 -18 系列攻船飛彈，既可對敵進行核反擊，亦可於遠距離攻擊敵水面艦編隊，對敵航艦打擊群（Carrier Strike Group, CSG）產生威懾作用，為反介入／區域拒止（Anti-access/ Area Denial, A2/AD）建立有利條件。本文推估，中共第三代核動力彈道飛彈潛艦 096 型可能在 2030 年形成規模。

096 型配備的超空泡魚雷可以高速接敵，[35] 而且很難被攔截。雖然這款魚雷自冷戰以來並非新鮮技術，但受到攻擊的目標往往很難全身而退，因此使其擁有「航艦終結者」的稱號，使 096 型核潛艦兼具戰略與戰術嚇阻雙重能力。基於大洋海戰需求，需要高航速、強靜音、高備彈量以及低維護成本的水下載台。096 型潛艦配備巨浪三型洲際彈道飛彈，其性能可能媲美美、俄潛艦，不過其後續建造與使用情況還須觀察。解放軍海軍核動力彈道飛彈潛艦性能諸元判斷如表 5-3。

34 閒話五六，〈電磁魚雷發射器來了〉，《微博》，2022 年 5 月 30 日，https://weibo.com/6909863960/Lvpyb3Iy3?type=repost。

35 〈096 型戰略核潛艇：大耐壓艇殼、無軸泵推噪音低，能打上萬公里的目標〉，《騰訊新聞》，2023 年 6 月 19 日，http://new.qq.com。

表 5-3　中共海軍核動力彈道飛彈潛艦性能諸元預判表

型號 / 性能諸元	092 / A	094 / A / B	096
艦長（公尺）	120.7	133	130
艦寬（公尺）	10.2	12.5	13.5
浮航排水量（噸）	6,500	9,000	12,500
潛航排水量（噸）	8,000	11,000	15,000
最大潛深（公尺）	300	400	600
反應爐功率（兆瓦）	90	N/A	N/A
推進功率（匹馬力）	N/A	N/A	45,000
水面最大速率（節）	20-	20+	25
潛航最大速率（節）	23.5	30	32
自持力（天）	60	75	90
乘員	140	130	130
533 公釐魚雷發射管	6	6	8
魚雷	12	12	24
垂直發射單元	12	12 / 16	24
彈道飛彈	JL-1 / 1A / 2A	JL-2 / 3	JL-3
潛射攻船飛彈	N/A	鷹擊-12	鷹擊-18 系列
攻陸巡弋飛彈	N/A	東海-10	東海-10
防空飛彈	N/A	N/A	海紅旗-10
水下噪音值（分貝）	120～150	115～120	N/A
現有數量	1	6	建造中

說明：水下噪音值係以潛航最大速率計算。
資料來源：江炘杓蒐集網路公情製表。

肆、中共提升潛艦性能與威懾打擊能力

中共海軍核動力彈道飛彈潛艦的發展，不僅重視核威懾的能力，亦看重執行常規打擊任務的能力。核動力彈道飛彈潛艦、陸基戰略飛彈以及戰略轟炸機構成「三位一體」的核威懾和核打擊力量，其主要任務為執行戰略嚇阻，必要時採取核反擊行動。

中共軍工發展存在「服役一代，建造一代，設計一代，預研一代」的規律性。如果 093 型核潛艦已經入列，意味 095 型已經開建，097 型進行

設計，並且有一些部門著手規劃 099 型核動力攻擊潛艦的能力與構型。此一軍工發展模式同樣存在於核動力彈道飛彈潛艦，096 型既已在建，098 型則進入設計階段。中國核潛艦由中國船舶重工集團所屬 719 研究所設計，與建造水面艦不同，核動力潛艦都集中在渤海造船廠建造。

一、降低潛艦水下航行噪音提高匿蹤性

本世紀以來，中共潛艦的水下降噪能力得到大幅提升。解放軍海軍工程大學艦船震動與噪聲研究所所長何琳及其團隊研究出第三代隔震技術，以大型智慧型氣囊隔震技術，有效隔絕動力系統的震動，成為控制潛艦動力系統機械噪音最有效的技術。[36] 第四代技術採用低頻隔震，可對發動中的電機進行即時的高精度動態校中姿態監測、控制和保護管理，解決了電機作動產生的低頻振動問題。[37] 第五代隔震技術為磁懸浮主被動混合隔震，可以對動力機械寬頻和線譜振動的同步控制，消除潛艦的聲紋特徵。[38]

何琳團隊開發出 5 種類型共數百種規格的高性能平衡式撓性軟管，涵蓋潛艦各類管路系統，將振動源通過管路傳播的振動噪音降到最低。並研製出中共第一代艦艇噪音監測系統，為艦艇聲學特徵管理奠定基礎。中共科研部門透過引進俄羅斯柴電潛艦，長期使用與研究，掌握一些潛艦靜音的降噪技術，在這個基礎上，發展出浮筏減震、鋪設消音瓦以及仿生鯊魚皮橡膠等技術，[39] 提高了解放軍海軍新型潛艦的匿蹤性。

除了上述各種減震技術，中共潛艦亦以稀土製造匿蹤覆膜，可分析外界的聲納頻率，並產生相反的抵銷聲波，使對方聲納無法產生明顯的目標回跡，這項技術稱為「聲音掩蔽」（Sound Masking），讓潛艦模擬與海

36 振源音樂，〈中國院士突破海軍難題，潛艇將成「隱形殺手」！不再懼怕航母〉，《網易》，2018 年 8 月 28 日，hppt://war.163.com。

37 西安科技大學，〈打破發達國家技術封鎖，他自主研發我國核潛艇新科技，已全面應用〉，《M 頭條》，2018 年 7 月 28 日，https://mttmp.com/c3ltan9.html。

38 同上註。

39 〈中國元級常規潛艇性能到底怎樣？不斷改進逐步消化的軍功產物〉，《強武堂》，2018 年 4 月 27 日，https://www.toutiao.com/article/6549155664973791748/?source=seo_tt_juhe。

水相似的聲納反射特性，使對方難以區分潛艦與海水，從而提高潛艦的隱蔽性。[40]

二、提高潛艦威懾打擊能力

2023 年，美國國防部發布《中國軍力報告書》（*Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2023*）。報告明確指出，中國很可能在 2025 年之前建造新型 093B 核潛艦。估計該潛艦在裝備具備更強水面作戰能力的攻陸巡弋飛彈（Land Attack Cruise Missile, LACM）後，[41] 將提供另一種對陸攻擊途徑的選擇。

中共核潛艦可攜帶單個當量為 1 公噸的核彈頭。有報導稱，它還可能攜帶 3 至 8 枚多彈頭獨立瞄準再入〔大氣層〕飛行器（Multiple Independently-targetable Reentry Vehicles, MIRV）。同時，中共還開發了用於攻陸巡弋飛彈的垂直發射系統（Vertical Launch System, VLS）。[42]

航艦打擊群配置核攻擊潛艦伴隨航行是基本標配，雖未見相關情資披露，但潛艦可能配合中共航艦編隊進出太平洋。由於常規動力潛艦航速較慢，因此航艦編隊的水下成員只能是核動力攻擊潛艦；配備鷹擊 -18 攻船飛彈和長劍 -10 巡弋飛彈，將對美國水面艦隊及位於西太平洋的基地構成威脅。[43] 然而，解放軍海軍卻坦承，其氣象學和海洋學能力明顯落後於美國，這種對於海洋環境的相對無知，是解放軍潛艦與反潛作戰的主要障礙，尤其是在第二島鏈以外的海域。[44]

40 中國時光，〈領先就領先美國！中國 096 核潛艇或將服役，馬偉明功勞很大！〉，《YuTube》，2023 年 6 月 12 日，https://www.youtube.com/watch?v=LFjVWub9RTE。

41 OSD, *Military and Security Developments Involving the People's Republic China 2023: Annual Report to Congress* (Virginia: USDOD, November 2023), p. 56.

42 Manish Kumar Jha, "Is China's Nuclear Submarine Superior to Russia, India and US Subs?" *Financial Express*, March 22, 2023, https://www.financialexpress.com/business/defence-is-chinas-nuclear-submarine-superior-to-russia-india-and-us-subs-3018805/.

43 Ibid., p. 2.

44 "Quick Look Report 'Chinese Undersea Warfare: Development, Capabilities, Trends'," *The China Maritime Studies Institute, Center for Naval Warfare Studies, USNWC*, p. 1, http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2023/05/Naval-War-College_China-Maritime-Studies-Institute_CHINESE-UNDERSEA-WARFARE_CONFERENCE-SUMMARY_20230505.pdf.

中共科學院李啟虎和何琳兩院士聯手研製出世界首款多線陣式舷側聲納，將傳統聲納的一維信號提升到三維，可對目標實施遠程定位，並引導魚雷攻擊。[45] 不過，中共的 094/A 型核潛艦存在「龜背」過大的問題，「龜背」大意味其潛射飛彈的體積太大，壓力鋼材捲板直徑和潛射飛彈尺寸之間取得平衡的技術還不到位，而這些問題將可能在 096 型獲得解決。

中共將潛艦視為關鍵資產，利用先進的監測設備建立「水下長城」（Great Underwater Wall），監視南海的繁忙水道，[46] 是解放軍海軍的重要任務之一。其核動力彈道飛彈潛艦在南海展開 24 小時不間斷的威懾巡弋（Deterrence Patrol），這意味即使中共陸基彈道飛彈系統被摧毀，中共仍可藉由水下力量進行核反擊。倫敦國際戰略研究所（International Institute for Strategic Studies, IISS）防務專家萊特（Timothy Wright）指出，雖然美軍有可能應對這種情況，但在 096 型更隱蔽的巡邏開始後的 10 至 15 年，美軍仍需投入更多資源，[47] 才能更好地應對。

潛艦和攻船彈道飛彈（Anti- ship Ballistic Missile, ASBM）是中共對付美國的不對稱戰力。[48] 新加坡拉惹勒南國際關係學院（S. Rajaratnam School of International Studies, RSIS）研究員許柯林（Collin Koh）指出，中共可以把彈道飛彈潛艦部署在近岸受保護水域的「堡壘」」（Bastion）區。2023 年 3 月，美國戰略司令部（U.S. Strategic Command）司令柯頓（Anthony Cotton）在國會聽證會上說，中共潛艦目前正在列裝第三代巨浪三型潛射洲際彈道飛彈。[49] JL-3 可攜帶多彈頭，使其飛彈能夠從大陸近

45 李啟虎，〈聲納技術助推海洋強國夢〉，《中國科學院院刊》，第 34 卷第 3 期，2019 年，頁 253-263。

46 Naveed Jamali and Tom O'Connor, "China's Submarine Fleet Is Catching Up to the U.S., Causing Partners to Panic," *Newsweek*, October 29, 2021, https://www.newsweek.com/chinas-submarine-fleet-catching-us-causing-partners-panic-1643709.

47 Sakshi Tiwari, "1st Time Ever! China Can Now Strike The 'Heart of US' By Submarine-Launched JL-3 Missile from Its Coastal Waters," *The Eurasian Times*, April 5, 2023, https://www.eurasiantimes.com/1st-time-ever-china-can-now-strike-the-heart-of-us-by/.

48 Saurav Sarkar, "Understanding China's Submarine Capabilities: Undersea Competition in the Indo-Pacific," *Institute of Chinese Studies*, No. 33, June 2019, p. 17.

49 Greg Torode and Eduardo Baptista, "Analysis: China's Intensifying Nuclear-armed Submarine Patrols Add Complexity for U.S., Allies," *Reuters*, April 4, 2023, https://www.reuters.com/world/chinas-intensifying-nuclear-armed-submarine-patrols-add-complexity-us-allies-2023-04-04/.

海射達美國全境。

為了應對中共潛艦擴張以及可能帶來的威脅，美國海軍將超過 60% 的潛艦部署在太平洋地區。[50] 另因美、日、韓、台灣、澳洲的潛艦總和，相對於中國和俄羅斯仍居數量優勢。美國海軍規劃台灣以北的西太平洋海域，主要水下防衛交給日本；台灣以南的菲律賓海和南海的防衛以美國為主。並開始尋思以超大型水下無人艇（Extra Large Unmanned Undersea Vehicle, XLUUV）攜帶魚雷式水雷對付中國的潛艦。[51] 顯示，雖然解放軍海軍潛艦力量發展迅速，但仍面臨被圍堵的巨大挑戰。

三、中共潛艦遠航訓練

進入 21 世紀以來，中共核動力攻擊潛艦執行遠海長航的次數逐年增加，美國科學家聯盟（Federation of American Scientists, FAS）專家克里斯登森（Hans M. Kristensen）指出，中共潛艦出海的巡弋次數不斷增加，[52] 似乎意味其潛艦數量和妥善率已有所提高。2016 年起，解放軍常規和核動力攻擊潛艦輪流赴亞丁灣執行護航任務，[53] 儘管用潛艦反海盜不免有「大砲打蚊子」小題大作之嫌，卻能夠讓其水下力量得到更多遠航及護航訓練的機會，尤其可以將大型商輪當作是航空母艦保護，加強水下就位與模擬演練攻擊的戰術戰法，對於強化其水下作戰能力具有一定程度的效果。

解放軍海軍潛艦部隊不斷遠海長航至太平洋和印度洋海域，因此美國有學者擔憂解放軍的核潛艦可能以北冰洋作掩護，潛射彈道飛彈更容易涵蓋美國全境。筆者對此臆測提出兩點評估：

---

50 Eric Cheung, Will Ripley, and John Mees, “In the Dark Depths of the Pacific, US Submarines Patrol with An Eye Fixed Firmly on China,” *CNN*, April 6, 2023, https://edition.cnn.com/2023/04/05/us/us-navy-submarine-pacific-china-intl-hnk-ml/index.html.

51 David Axe, “China’s Submarine Fleet Is Huge. The U.S. Navy Plans To Whittle Away At It With Mines,” *Forbes*, June 8, 2021, https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2021/06/08/chinas-submarine-fleet-is-huge-the-us-navy-plans-to-whittle-away-at-it-with-mines/?sh=68539650297a.

52 Hans M. Kristensen, “Chinese Submarine Patrols Doubled in 2008,” *Federation of American Scientists*, September 3, 2009, https://fas.org/blogs/security/2009/02/patrols/.

53 陳彥名，〈中共潛艦於亞丁灣護航任務分析〉，《海軍學術雙月刊》，第 52 卷第 4 期，2018 年 8 月 1 日，頁 96-97。

第一， 由於白令海峽水下冰脊林立，任何企圖通過水下穿越直徑數公尺冰柱（Ice Pinnacles）構成「冰脊叢林」（Jungle of Ice Ridges）的潛艦，都必須具備優異的機動性能才行。然而，超過 107 公尺長的潛艦往往很難滿足水下靈活機動的要求，[54] 若潛航進入白令海峽勢必大幅增加撞山風險，可以說在客觀程度上拘束了中共核潛艦進入北冰洋活動的可能性。

第二， 解放軍海軍彈道飛彈潛艦在南海堡壘區受到嚴密的海空保護，其巨浪三型飛彈射程已涵蓋全美，周邊國家相對弱勢，不像美、俄都是北冰洋國家，中共應無須冒著孤軍深入的風險。因此，若貿然派遣彈道飛彈潛艦前往北冰洋，可能是一個差勁的戰略選擇。

伍、小結

中共現有潛艦的整體性能仍遜於英、法，與美、俄的核潛艦亦存在代差，處於落後的局面。基於水下環境因素與作業安全考量，一般千噸級以上排水量的常規潛艦服役的安全時間為 25 年，不足千噸的安全服役時間為 20 年。不過，為了爭取水下戰略資產數量的優勢，服役時間往往超過安全期限。此外，隨著裝備更新、能力更強、射程更遠的潛射彈道飛彈（如 JL-3 型）陸續服役，中共海軍將獲得從其沿岸水域攻擊美國大陸的能力，其核潛艦可能會考慮採取堡壘作戰（bastion operations）模式，以提高其海軍威懾力量與生存能力。[55]

估計到 2030 年，中共潛艦部隊的總數將達 76 艘（8 艘 SSBNs、13 艘 SSNs 和 55 艘 SSKs）。就數量而言，俄羅斯擁有 17 艘核動力攻擊潛艦和 9 艘核動力巡弋飛彈潛艦（Guided Missile Submarine, Nuclear Powered, SSGN）。[56] 雖然中共正在快速追趕，但美國仍然領先俄羅斯，解放軍海

54 Adam Lajeunesse and Timothy Choi, “Are Chinese Submarines Coming to the Arctic?” *North American and Arctic Defense and Security Network*, July 19, 2020, p. 3.

55 Kris Osborn, “China’s Submarine Fleet: A Threat to the Navy?” *1945*, https://www.msn.com/en-us/news/world/chinas-submarine-fleet-a-threat-to-the-us-navy/ar-AA1cDB9O?li=BBnb7Kz.

56 Manish Kumar Jha, “Is China’s Nuclear Submarine Superior to Russia, India and US Subs?” *Financial Express*, March 22, 2023, https://www.financialexpress.com/business/defence-is-chinas-nuclear-submarine-superior-to-russia-india-and-us-subs-3018805/.

軍的潛艦數量自然瞠乎其後。

根據美國「核武威脅倡議」（Nuclear Threat Initiate, NTI）機構 2020 年的資料顯示，中共潛艦數量總數約 65 至 70 艘，[57] 如今已過 3 年，若以一年 2 艘的建造速度估算，加計除役數量，2023 年潛艦數量應該維持於 70 艘左右。但是美國國防部《2023 年中國軍力報告書》的資料顯示，解放軍海軍潛艦數量為 60 艘，其中常規動力攻擊潛艦 48 艘、核動力攻擊潛艦和核動力彈道飛彈潛艦各 6 艘。[58] 顯示，美國軍方根據既有情資，採較保守之評估。

潛艦潛航深度對於擴大水下空間和規避反潛搜索與攻擊具有實際意義，海狼級最大潛深 610 公尺，略高於 096 型的 600 公尺；俄亥俄級為 400 公尺，與 094 型接近。美國海軍一篇獲獎的研究認為，儘管解放軍海軍潛艦規模驚人，但仍將是一支地區性海軍，因為它還不足以對全球性的美國海軍構成挑戰。[59]

091 / 092 型基本解決有無核動力潛艦的問題，092 / 094 性能也談不上優秀，095 / 096 型才是在真正意義上意味解放軍海軍的崛起。未來 095 / 096 型核潛艦的入列，將使中共核潛艦徹底擺脫「海底拖拉機」的謔稱，其性能亦將一舉提升至與美俄並駕齊驅。

隆起的「龜背」畢竟是一種技術落後的指標，就 2023 年為止，這種狀況仍然存在。然而，隨著中共潛射飛彈小型化技術的提升，095 型和 096 型核潛艦已看不出來有「龜背」的存在。但因中共的核潛艦數量有限，這兩型核潛艦服役後並不會取代 093 型和 094 型，在相當長的一段時間內，解放軍海軍的核潛艦型號將是 093 型、095 型；094 型、096 型並存，而常規動力潛艦則以 039C 型挑起近海防衛的大樑，並將在既有的基礎上繼續研改提升。

---

57 “China Submarine Capabilities,” *NTI*, March 6, 2023, https://www.nti.org/analysis/articles/china-submarine-capabilities/.

58 OSD, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2023,” *U.S. Department of Defense*, p. 55.

59 Mike Sweeney, “Submarines Will Reign in a War with China,” *Proceedings*, Vol. 149, March 1, 2023, https://www.usni.org/magazines/proceedings/2023/march/submarines-will-reign-war-china.

第六章　2023 年中國解放軍之海外軍事基地的發展：回顧與展望 *

陳亮智 **

壹、前言

當中國於 2017 年 8 月 1 日，在非洲東部的吉布地共和國（Republic of Djibouti）成立了海外的第一個軍事基地開始，[1] 有關中國在海外建立軍事基地的報導與討論便有如雨後春筍般地散布開來。[2] 從許多國際新聞媒體裡，中國也確實逐步地實踐其此戰略。包括美國《華爾街日報》（*Wall Street Journal*）於 2019 年 7 月 22 日報導，中國可能與柬埔寨簽訂秘密協

* 本文部分內容曾發表於筆者有關此主題之研究文獻，包括：〈中國在南海的軍事化作為：一個「面」的「戰略支點」之觀察〉，《國防情勢月報》，第 146 期，2019 年 8 月 30 日，頁 14-22；〈中國建立軍事基地之評估：從蘭德報告看起〉，《國防安全雙週報》，第 70 期，2022 年 12 月 30 日，頁 47-52；〈檢視中國「一帶一路」倡議的軍事戰略〉，《中共解放軍研究學術論文集》，第 4 期，2022 年 12 月，頁 161-202；〈柬埔寨雲壤海軍基地之建設戰略意涵〉，《國防安全雙週報》，第 79 期，2023 年 5 月 12 日，頁 39-44。

** 國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員。

1 其正式名稱為「中國人民解放軍駐吉布地保障基地」（The Chinese PLA Support Base in Djibouti）。一般認為，「吉布地保障基地」（簡稱）是中國軍事力量向外投射的重要里程碑，同時也象徵著中國軍事力量積極尋求「走出去」（go out）。參照：Ben Blanchard, “China Formally Opens First Overseas Military Base in Djibouti,” *Reuters*, August 1, 2017, https://www.reuters.com/article/us-china-djibouti/china-formally-opens-first-overseas-military-base-in-djibouti-idUSKBN1AH3E3.

2 Elbridge Colby, “China’s Military Buildup Shows Its Ambitions Go Well beyond Taiwan,” *Nikkei Asia*, April 7, 2023, https://asia.nikkei.com/Opinion/China-s-military-buildup-shows-its-ambitions-go-well-beyond-Taiwan; Alexander Wooley and Sheng Zhang, “Beijing Is Going Places—and Building Naval Bases,” *Foreign Policy*, July 27, 2023, https://foreignpolicy.com/2023/07/27/china-military-naval-bases-plan-infrastructure/#cookie_message_anchor; Isaac B. Kardon and Wendy Leutert, “Pier Competitor: China’s Power Position in Global Ports,” *International Security*, Vol. 46, No. 4, Spring 2022, pp. 9-47; and Alexander Wooley, Sheng Zhang, Roy Fedorochko, and Sarina Patterson, *Harboring Global Ambitions: China’s Ports Footprint and Implications for Future Overseas Naval Bases* (Williamsburg, VA: William & Mary’s?Global Research Institute, July 25, 2023), https://docs.aiddata.org/reports/harboring-global-ambitions/Harboring_Global_Ambitions.pdf.

定，即將讓解放軍海軍使用位於柬國暹羅灣的雲壤海軍基地（Ream Naval Base）。果然《華盛頓郵報》（*Washington Post*）於 2022 年 6 月 6 日證實，解放軍已經在雲壤海軍基地建立了軍事設施。[3] 2023 年 7 月 27 日，英國《衛報》（*Guardian*）報導指出，中國據信為了抗衡美國海軍而積極在亞洲與非洲等地建立海軍基地。[4]

事實上，中國努力在海外建立軍事基地已不再是傳聞或是新聞，而是真真實實地，一步一步地在印太、非洲與大洋洲實踐。本文旨在針對中國於 2023 年這一年當中，在全球各地的海外軍事基地發展情況進行回顧。透過這樣的檢視，可觀察近年來解放軍向外擴張的軌跡，並從中展望未來中國軍事力量投射的情況。無疑地，「海外軍事基地」（overseas military base）的建立是關注中國軍事力量發展的一項重點，也是中國邁向軍事大國與解放軍走向現代化（特別是解放軍海軍發展成為藍水海軍）的一項指標，更是美中兩強未來即將出現激烈競爭的一個重要場域。

據此，本文依序發展如下：首先，論述中國發展海外軍事基地的主要戰略意圖與策略。其次，針對當前主要的區域與地點，回顧 2023 年當中，中國在這些區域與地點幾個重要的軍事基地設立情況。再者，根據現有的發展情形，預判未來可能的趨勢與走向。最後，本文歸結中國海外軍事基地的發展將為區域安全與國際秩序帶來新的不確定性。

3 Jeremy Page, Cordon Lubold, and Rob Taylor, “Deal for Naval Outpost in Cambodia Furthers China’s Quest for Military Network,” *Wall Street Journal*, July 22, 2019, https://www.wsj.com/articles/secret-deal-for-chinese-naval-outpost-in-cambodia-raises-u-s-fears-of-beijings-ambitions-11563732482; Ellen Nakashima and Cate Cadell, “China Secretly Building Naval Facility in Cambodia, Western Officials Say,” *Washington Post*, June 6, 2022, https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/06/06/cambodia-china-navy-base-ream/.

4 Amy Hawkins and Helen Davidson, “China May Be Planning Overseas Naval Bases in Asia and Africa, Say Analysts,” *Guardian*, July 27, 2023, https://www.theguardian.com/world/2023/jul/27/china-building-overseas-naval-bases-across-asia-and-africa-say-analysts.

貳、中國海外軍事基地的戰略意圖與發展策略

一、戰略意圖：成為真正的政治、經濟與軍事大國

北京之所以努力發展海外軍事基地，其戰略意圖不外乎是為了成為名實相符的政治、經濟與軍事之大國。就作為政治大國而言，倘若無一強大的軍事力量為其支撐，特別是在海外地區能發揮實質力量或影響力，則該政治大國則可能是空虛的。而當需要在海外發揮或操作軍事力量時，海外軍事基地遂變得格外重要，因為它（它們）可作為遠程武力投射的平台，為軍隊提供後勤保障與補給維修等，因此，海外軍事基地對作為真正的政治大國極為重要。在歷史的經驗裡，從帝國主義時期至今為止，幾乎所有在國際上具有政治影響力的強權，例如過去的英國、法國、德國，從前的蘇聯，以及現今的美國等等，它們亦為國際上的軍事強權，特別是擁有一支強大的海軍。[5]

從成為經濟大國來看，中國在 2010 年已超越日本成為世界第二大經濟體，其在國際經濟與貿易上具有舉足輕重的地位。由於龐大的海上經濟與貿易，以及在海外的巨大商業及投資利益，北京亦亟思能夠向海外投射其軍事力量，藉由武力以對其國際貿易及相關人員、資金、設施等進行保護。如前所述，海外軍事基地對國外軍事行動或駐軍自然變得重要。值得注意的是，從 2013 年開始推動「一帶一路」倡議（One Belt, One Road Initiative, OBOR）或「帶路」倡議（Belt and Road Initiative, BRI）以來，由於倡議路線漫長而遙遠，而所涵蓋的範圍十分遼闊，許多中國企業與人士均需要中國政府提供實質的保護與救助，因此派出軍隊以提供僑民保護、協助，並捍衛國家的海外利益，於是成為極其合理的依據。[6] 而此一

5 George Modelski and William R. Thompson, *Seapower in Global Politics*, 1494-1993 (London: Palgrave Macmillan, 2014), pp. 3-26.

6 Andrea Ghiselli, “The Belt, the Road and the PLA,” *China Brief*, Vol. 15, Issue 20, October 2015, p. 15 and p. 17; Nadege Rolland, “Securing the Belt and Road: Prospect for Chinese Military Engagement Along the Silk Roads,” in Nadege Rolland, ed., *Securing The Belt and Road Initiative: China’s Evolving Military Engagement Along the Silk Roads* (Washington: The National Bureau of Asian Research, 2019), pp. 2-3; Jonas Parello-Plesner and Mathieu Duchatel, *China’s Strong Arm Protecting Citizens and Assets Abroad* (London: The International Institute for Strategic Studies, 2015), pp. 54-60.

需求對「海上絲綢之路」更是如此，因為海路的安全暢通關係到國家至關重要的生存與發展，其必須獲得確切的保障。

作為軍事大國，成為軍事大國原本即是中國在歷經改革開放與經濟成長後的國家目標；習近平於 2017 年便立下兩大時程與目標，包括在 2035 年實現國防與軍隊現代化以及在 2049 年建成「世界一流之軍隊」。傳統上，中國被視為是一個「大陸強權」，但成為新興「海上強權」則是新時代的國家使命。總體而言，北京是同時採取「陸海兩路並進」的策略，[7] 這可從「一帶一路」倡議本身看得出來，也就是解放軍一方面希望在歐亞大陸上展現其作為陸上強權的姿態，另一方面也亟待成為印太兩大洋上的新興崛起之海上強權。但是，如果再詳加細究的話，成為海上強權的期待程度可能高過於維持陸上強權。主要的理由正如前述之國際貿易與國家安全及利益的著眼點，而建立強大的海軍以及支持它的海外保障基地是屬合理的需求。還有一點極為重要的原因，是來自於美國及其盟友在海路方面的制約。合理的推論是，倘若解放軍海軍本身不夠強大，亦無具備海外軍事基地的保障與支援，則解放軍海軍將很難在印太兩大洋上與美國海軍抗衡。因此，擁有海外軍事基地勢在必行。[8] 當然，作為海權與海軍大國，怎麼能沒有海外軍事基地？這也是軍事上的理由。[9]

---

7 張登及，〈「一帶一路」：大陸「新歐亞戰略」的地緣政治分析〉，《交流雜誌》，第 139 期，2015 年 2 月，https://www.sef.org.tw/article-1-129-5209。

8 Chas W. Freeman, Jr., “The Maritime Dimension of ‘One Belt One Road’ in Strategic Perspective,” *Middle East Policy Council*, June 20, 2016, https://mepc.org/speeches/maritime-dimension-one-belt-one-road-strategic-perspective. 陳亮智，〈檢視中國「一帶一路」倡議的軍事戰略〉，《中共解放軍研究學術論文集》，第 4 期，2022 年 12 月，頁 169-171。

9 在此補充說明，從中國的官方文件中，包括《中國的軍事戰略》白皮書（2015 年 5 月 26 日），以及《新時代的中國國防》白皮書（2019 年 7 月 24 日），其並未明確論及「建立海外軍事基地是為了成就政經軍之大國」，也未論及中國將「將明確地尋求建立海外軍事基地」。但這些文件皆明確地指出，「在南海島礁進行基礎設施建設，部署必要的防禦性力量以維護海上通道安全」；「海外利益是中國國家利益的重要組成部分。有效維護海外中國公民、組織和機構的安全和正當權益，是中國軍隊擔負的任務」；「發展遠洋力量，建設海外補給點，增強遂行多樣化軍事任務能力」等等，這些論述都足以看出中國尋求建立海外軍事基地的動機與企圖。參照：中華人民共和國中央人民政府，《中國的軍事戰略》，《新華社 》，2015 年 5 月 26 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2015-05/26/content_2868988.htm；中華人民共和國中央人民政府，《新時代的中國國防》，《新華社 》，2019 年 7 月 24 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/2019-07/24/content_5414325.htm。

二、發展策略：軍民並進與軍民兩用

從中國發展海外軍事基地的經驗來看，其最主要的策略是「軍民並進」與「軍民兩用」（civil-military dual use）概念的實踐。也就是說，北京所看準可以作為海外軍事基地的港口並非只是聚焦在「軍用港口」（例如：位於柬埔寨的雲壤海軍基地），一般「民用與商用港口」同樣可以作為解放軍在國外實施後勤保障的選擇，例如：位於巴基斯坦的瓜達爾港（Gwadar Port）、位於斯里蘭卡的漢班托塔港（Hambantota Port），以及位於緬甸的皎漂港（Kyaukpyu Port）等。有趣的是，北京對這些海外港口的使用權及經營權爭取並不侷限在民用與商用性質，在長期的規劃與遠程的目標上，其亦努力爭取將這些港口作為軍事用途，並且漸進式地使之部分成為軍港與軍事基地，最終這些港口則是成為「軍民兩用」的港口。[10]

然而，當我們再進一步細究，「軍民並進」策略仍然有「軍」與「民」在時間上先與後的差別，而且是「民」走在「軍」之前。之所以如此，這顯然是與北京的「一帶一路」倡議與對外關係考量有密切的關聯。首先，2017 年 1 月，中國宣稱將在瓜達爾港建立海外軍事保障基地，2017 年 8 月 1 日，中國則在吉布地建立第一個海外軍事保障基地 。而在國際經濟貿易方面，中國的對外貿易與投資早在前述保障基地建立之前便已達全球之數一數二規模。2013 年 9 月，為進一步實踐國際經濟發展戰略，北京開始提出「一帶一路」倡議，並於該年 10 月倡議設立「亞洲基礎設施投資銀行」（簡稱「亞投行」）（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB），以推動與帶路沿線國家的經濟合作，特別是基礎設施的建造，包括公路、鐵路、高鐵、港口與電廠等等。主要涵蓋區域為中亞、西亞、東南亞、南亞、東歐及中歐等地區。[11]

從整個策略發展來看，本文認為北京所做的選擇與安排是合理的。第

10 Kardon and Leutert, “Pier Competitor: China’s Power Position in Global Ports,” pp. 15-19.

11 Yu Jie and Jon Wallace, “What Is China’s Belt and Road Initiative (BRI)?” *Chatham House*, September 13, 2021, https://www.chathamhouse.org/2021/09/what-chinas-belt-and-road-initiative-bri.

一、海外軍事基地的設立必須擁有若干的成熟條件為基礎，尤其是經濟貿易。若是海外或海上經濟規模不夠龐大，對海外軍事基地或「保障基地」的訴求之正當性將顯得薄弱，中國本身可能不易推動此一構想。於是乎，從「一帶一路」倡議的原始構想裡，計畫絕大部分多是聚焦在經濟發展與投資建設，對軍事戰略、解放軍派外，以及建立海外基地則幾無著墨。第二，中國發展遠洋海軍並向外投射兵力本身即充滿了高度的敏感性，更何況是訴求在海外擁有軍事或準軍事的據點，這非常容易引起美國與國際社會的質疑與批判，進而破壞北京的戰略布局。因此，對中國來說，先藉由「一帶一路」倡議的經貿、投資與建設推動，爾後再「掩護」解放軍在海外的軍事行動與基地設立，這會是最佳的發展策略。[12] 第三，就實務來看，理所當然地，能作為民商使用的港口，其條件也都足以支持作為軍港之使用。[13] 民商港與軍港共存或是一港「軍民兩用」本身並無太大問題。民商港與軍港之間的轉換亦不困難，或說民商港要快速地轉換成為軍港也不困難，因為碼頭、港區設備，以及通訊聯絡等，皆足以支援海軍艦隊的需求。最大的區別應該是，軍港必須建置適當的防空雷達與防空武力。

參、2023 年中國海外軍事基地發展的回顧

在上述戰略意圖與發展策略的驅使下，2023 年中國在海外軍事基地的建立已有長足的推進，這對未來的區域安全以及美中戰略競爭將造成深沉的影響。根據美國威廉瑪麗學院國際研究所 AidData 實驗室所發布的最新研究報告，針對中國和「一帶一路」沿線國家的資金往來，特別是中國向沿線國家的「港口基礎建設項目」所進行之資金援助做觀察，從 2000 年以來，全球總共有 46 個國家、78 個港口，以及 123 個海港建設項目，

12 Xiangning Wu and You Ji, “The Military Drivers of China’s Belt and Road Endeavor: Expanding the Global Reach from Land Mess to the Maritime Domains,” *China Review*, Vol. 20, No. 4, November 2020, pp. 223-244. 陳亮智，〈檢視中國「一帶一路」倡議的軍事戰略〉，頁 180-182。

13 Devin Thorne and Ben Spevack, *Harbored Ambitions: How China’s Port Investments Are Strategically Reshaping the Indo-Pacific* (Washington D.C.: C4ADS, 2017), pp. 21-24; Daniel R. Russel and Blake H. Berger, *Weaponizing the Belt and Road Initiative* (New York and Washington D.C.: Asia Society Policy Institute, 2020), pp. 23-28.

皆涵蓋在中國對外的港口基礎建設計畫中，總價值超過 299 億美元。[14] 該報告預估，在未來的 2 至 5 年內，中國極可能在 8 處位置建立海外海軍基地，其中印度與太平洋地區有 4 個，非洲地區也有 4 個。[15]

而 Isaac B. Kardon 與 Wendy Leutert 也直指，這些港口建設都是中國透過強大的國家組織與資本，動用國內企業集團予以政策、資金、人員、設備與技術的挹注。[16] 這充分顯示出中國與美國，解放軍海軍與美國海軍，亟思一搏的雄心。就本文的觀點，筆者認為回顧過去並展望未來，以下 4 個區域與 11 個港口（國家）值得深入探究，[17] 主要是它們都已有相當的歷史與基礎，已成為軍事基地者（吉布地保障基地），未來觀察重點是「擴張與鞏固」。相對地，尚未成為軍事基地者，未來觀察重點則是「軍事人員及設施建立與否」。茲就印度洋、非洲、南中國海與南太平洋等四個區域，分別回顧中國目前最主要的海外軍事基地發展概況，以及未來可能成為中國海外軍事基地的港口。

一、印度洋

（一）漢班托塔港（斯里蘭卡）

漢班托塔港位在斯里蘭卡南部，其南向北印度洋，西向阿拉伯海，東向孟加拉灣。由於位處中國在印度洋「珍珠島鏈戰略」（String of Pearls Strategy）的中間點，具備對北印度洋航線實施投射之潛力，並對印度形成牽制之勢，因此戰略地位相當重要。其本身為一座人工深水港，可停靠軍艦。漢班托塔港目前是中國最大的海外投資港口，為北京所直接掌控

14 Wooley, Zhang, Fedorochko, and Patterson, *Harboring Global Ambitions: China's Ports Footprint and Implications for Future Overseas Naval Bases*, pp. 1-3.

15 Ibid., pp. 34-37.

16 Kardon and Leutert, "Pier Competitor: China's Power Position in Global Ports," pp. 31-39.

17 此處的國家主要是指南太平洋國家，因為它們的面積狹小，人口數相對稀少，港口幾乎就是整個國家的主要吞吐點。

（從 2017 年 12 月開始，租約 99 年）。事實上，解放軍海軍船艦過去即多次造訪漢班托塔港，[18] 而斯里蘭卡政府早在 2018 年 7 月宣布將加勒海軍基地遷往該港，[19] 加上中國與斯里蘭卡原本已有海軍合作的基礎，一般認為它很快會是中國繼吉布地保障基地之後新的海外軍事基地。[20]

（二）瓜達爾港（巴基斯坦）

瓜達爾港位處巴基斯坦南部，面向阿曼灣與北阿拉伯海，再向西則是荷姆茲海峽與波斯灣。由於十分接近荷姆茲海峽與波斯灣，因此對石油運輸而言，瓜達爾港具有極重要的戰略地位。另一方面，也因為它是中巴經濟走廊的出口，因此是中國經由西部與西南部向外連結貿易與交通的重要出口。基本上，瓜達爾港是一處天然深水港，雖然規模小於漢班托塔港，但是停泊軍艦並沒有問題。由於中國與巴基斯坦是關係緊密的戰略夥伴，雙方在經濟與軍事上有深厚的合作關係 —— 巴基斯坦既是「一帶一路」倡議的忠實擁護國家，也是中國最大的軍事採購國家，因此瓜達爾港也極有可能成為中國的海外軍事基地。[21] 目前瓜達爾港並未軍事化，但是中國卻擁有實質的經營權，因此北京極可能操作「軍民並進」與「軍民兩用」而使之成為解放軍海軍的海外基地。

（三）皎漂港（緬甸）

皎漂港的地理位置是在緬甸的西部，直接向西面對孟加拉灣，向南面

18 Vincent Ni and agencies, “Chinese Navy Vessel Arrives at Sri Lanka Port to Security Concerns from India,” *Guardian*, August 16, 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/aug/16/chinese-navy-vessel-arrives-at-sri-lanka-port-to-security-concerns-from-india.

19 Reuters Staff, “Sri Lanka to Shift Naval Base to China-Controlled Port City,” *Reuters*, July 3, 2018, https://www.reuters.com/article/us-sri-lanka-china-port-idUSKBN1JS22H.

20 Wooley, Zhang, Fedorochko, and Patterson, *Harboring Global Ambitions: China’s Ports Footprint and Implications for Future Overseas Naval Bases*, p. 35.

21 Cristina L. Garafola, Stephen Watts, and Kristin J. Leuschner, *China’s Global Basing Ambitions: Defense Implications for the United States* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2022), https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1496-1.html, p. 10. 陳亮智，〈檢視中國「一帶一路」倡議的軍事戰略〉，頁 187-188。

對安達曼尼科巴群島與安達曼海，是一處天然深水海港，亦可停靠軍艦，對印度具有戰略上的牽制作用。與漢班托塔港及瓜達爾港相似的是，截至 2023 年為止，北京並未對皎漂港採取軍事化的措施，但是「軍民並進」與「軍民兩用」的策略也可使皎漂港成為軍事用途。值得注意的是，經由皎漂港而取道中緬油氣管線，石油與天然氣可以經此而從西南進入中國，不需再經由麻六甲海峽，因此皎漂港在能源戰略上別具意義。[22]

（四）雲壤海軍基地（柬埔寨）

雲壤海軍基地地處南部柬埔寨，面向泰國灣與南海西南部，為一處人工港口，可停泊軍艦，保護「一帶一路」倡議的東南亞與南中國海西南，因此就戰略位置而言，雲壤海軍基地可以對越南及馬來西亞構成地緣政治挑戰。與上述三個港口最大的差異是，雲壤海軍基地本身就是軍事基地，因此作為中國的海外軍事基地可謂順理成章。2023 年 4 月 1 日，柬埔寨政府宣布將在基地旁的雲壤國家公園內建造防空設施，同時在基地內擴建雷達系統。如此，這兩項軍事建設將大幅改善並增強雲壤海軍基地的基礎設施，並且提升基地的偵察與情蒐能力。[23] 儘管柬國否認解放軍將在此駐軍，但是由於中國與柬國的關係密切，雙方在軍事方面的合作十分頻繁，因此雲壤海軍基地的建設極有可能進一步實現解放軍在海外落腳駐點的計畫，也有助於北京在東南亞擴大其軍事與政治影響力。[24]

---

22 Office of the Secretary of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2023,” *U.S. Department of Defense,* October 19, 2023, https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF, p. 160. 陳亮智，〈檢視中國「一帶一路」倡議的軍事戰略〉，頁 187-188。

23 Jack Brook and Phin Rathana, “Cambodia Reveals Air Defense Plans near China-Funded Naval Base,” *Nikkei Asia*, April 1, 2023, https://asia.nikkei.com/Politics/Defense/Cambodia-reveals-air-defense-plans-near-China-funded-naval-base. 陳亮智，〈柬埔寨雲壤海軍基地之建設戰略意涵〉，《國防安全雙週報》，第 79 期，2023 年 5 月 12 日，頁 39-44。

24 Sun Narin and Han Noy, “Cambodian Naval Base Modernized by China Nears Completion: Defense Ministry,” *Voice of America*, July 26, 2023, https://www.voanews.com/a/cambodian-ream-naval-base-modernized-by-china-nears-completion-defense-ministry/7198994.html.

二、非洲

（一）吉布地保障基地（吉布地）

吉布地保障基地位於東部非洲，緊鄰著曼德海峽，而該海峽則是連結著紅海與亞丁灣。由於「紅海—曼德海峽—亞丁灣」是世界上最繁忙的海上交通要道，深刻關係到全球的貿易、能源與運輸，因此吉布地保障基地的戰略地位不言可喻。就港口本身而言，吉布地保障基地是天然的深水海港，因此方便大型與大量的船舶停泊，其亦可停靠軍艦。作為中國在海外的第一個軍事基地，吉布地保障基地本身的「軍事基地」性質已相當完備。從基礎結構來看，基地面積約為 0.5 平方公里，目前駐紮官兵約 1,000 至 2,000 名之間。除了辦公與生活設施之外，有一條主要提供直升機使用的 400 公尺長跑道。2018 年，該基地加建一個 330 公尺長的碼頭，以讓軍艦停靠並方便實施補給。[25] 總體來說，吉布地保障基地可視為中國尋求建立海外軍事基地的範本。

（二）那卡拉港（莫三比克）

由於中國的第一個海外軍事基地吉布地保障基地是在非洲東岸（東北角）所建立，加上北京在政治外交與經貿投資上對非洲國家經營許久，因此非洲大陸的其他據點也將成為中國極力爭取建設海外軍事基地的目標。從地理位置來看，北京目前的發展策略是以吉布地保障基地為根據地，沿著非洲大陸的東岸順勢而下以尋找目標。根據威廉瑪麗學院國際研究所 AidData 實驗室的報告，位於非洲東岸莫三比克共和國的那卡拉港（Nacala Port）會是最有可能，也是最佳選擇。[26] 雖然中國對此港口的投資金額並非是所有候選港口中的最大者，但是北京截至 2023 年為止，已經對此達

25 Paul Nantulya, “Considerations for a Prospective New Chinese Naval Base in Africa,” *Africa Center for Strategic Studies*, May 12, 2022, https://africacenter.org/spotlight/considerations-prospective-chinese-naval-base-africa/.

26 Wooley, Zhang, Fedorochko, and Patterson, *Harboring Global Ambitions: China’s Ports Footprint and Implications for Future Overseas Naval Bases*, pp. 36-37.

到相當規模的投資，加上那卡拉港本身是一座水深較深的港口，因此其未來極有機會轉向軍港發展，或至少是「軍民兩用」的港口。[27]

除此之外，從目前中國在非洲港口的投資情形來看，AidData 實驗室報告認為還有幾個候選港口，包括位於非洲西岸赤道幾內亞的巴塔（Bata），以及同樣位於非洲西岸喀麥隆的克里比（Kribi）（位置較前者偏北）。截至 2023 年，中國對此兩處港口已經累積相當規模的投資金額，[28]因此未來北京在非洲的投資與發展情形，是值得注意觀察的重點。

三、南中國海

本文發現，在諸多有關中國海外軍事基地發展的探討文獻裡，普遍未提及南中國海區域。這當中可能是研究者「不自覺地」將南海視為是中國的內海，如此，中國在此的填海造陸與軍事化作為便不算是中國的「海外」軍事基地範疇。另外，也有一種可能是研究者認為這些已經軍事基地化的島礁，它們距離真正位處在「陸地」或「大陸」之上的軍事基地仍十分遙遠，而它們也不像美國的珍珠港與關島，是完整的陸海空軍基地，因此將其排除在外。但不論為何，南海島礁的軍事基地化已為解放軍創造出極為有利的武力投射平台，加上北京對這些島礁的事實上（de facto）占領、管轄與控制，南海是中國建立海外軍事基地十分特殊的區域與範例。

（一）南沙群島

在南沙群島（Spratly Islands）方面，主要的島礁包括永暑礁（Fiery Cross Reef）、渚碧礁（Subi Reef）與美濟礁（Mischief Reef）。2022 年 3 月 22 日，根據美軍印太司令部所發布的消息，從空中的偵察與觀測，再配合人造衛星的圖片分析，美方認為中方在南沙群島中的永暑礁、渚碧礁與美濟礁皆已經「完全軍事化」（fully militarized）；解放軍在這些島嶼

27 Ibid., p. 37.
28 Ibid., pp. 36-37.

上不只是完成反艦與防空飛彈系統的部署，同時也建立起戰機、雷達與電波干擾等軍事設備。[29] 類似的軍事化作為也出現在赤瓜礁（Johnson South Reef）、東門礁（Hughes Reef）、華陽礁（Cuarteron Reef）與南薰礁（Gaven Reef）等處。[30] 這樣的態勢基本上在 2023 年延續下來。目前來看，這些島礁可能無法停泊大型與大量的海軍船艦，並且實施持續性與充分的後勤保障與補給，但是毫無疑問地，這些軍事基地化的人工島礁確實是將中國軍事力量向外延伸，並且已經威脅到鄰近周邊的海空域。[31]

（二）西沙群島

在西沙群島（Paracel Islands）方面，主要括永興島（Woody Island）與中建島（Triton Island）兩處，基本上中國已經在這兩座島礁上完成填海造陸工程，也已完成對它們的軍事基地化作為。以永興島為例，其上的軍事化作為很早便實施。在 2016 年，解放軍即在永興島上部署車載式移動的 HQ-9 型防空飛彈與機動的 YJ-62A 型岸置反艦飛彈系統；在 2017 年，解放軍空軍則進駐了殲 -10 與殲 -11 型戰機；在 2018 年，解放軍空軍則在永興島機場進行轟 -6 型轟炸機的起降訓練。2019 年，永興島上的機場跑道從原先的 1,000 公尺延長擴建到 2,700 公尺。而戰機與轟炸機亦不定時地在此起降，同時也完成反艦與防空飛彈的部署，此一態勢亦延續至 2023 年。[32]

29 Jim Gomez and Aaron Favila, “AP Exclusive: US Admiral Says China Fully Militarized Isles,” *Associated Press*, March 22, 2022, https://apnews.com/article/business-china-beijing-xi-jinping-south-china-sea-d229070bc2373be1ca515390960a6e6c.

30 “China Island Tracker,” *Asia Maritime Transparency Initiative (AMTI)*, April 12, 2022, https://amti.csis.org/island-tracker/chinese-occupied-features-zh-hant/?lang=zh-hant.

31 Office of the Secretary of Defense, “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2023,” p. 82.

32 RFA Staff, “China Puts Missile Bases on Disputed South China Sea, Analysts Say,” *Radio Free Asia*, January 25, 2023, https://www.rfa.org/english/news/southchinasea/woody-island-missiles-01252023013003.html. 也請參閱：陳亮智，〈中國在南海的軍事化作為：一個「面」的「戰略支點」之觀察〉，《國防情勢月報》，第 146 期，2019 年 8 月 30 日，頁 14-22。

四、南太平洋

除了上述三個區域之外，伴隨著政治與經濟實力的擴大，中國也逐漸向南太平洋地區的島國進行交往，同時也發展在該地區取得具有重要戰略意義的港口，以備未來能夠作為海外軍事基地。這些國家包括斐濟、索羅門群島、吉里巴斯、庫克群島、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞、東加王國與萬那杜等。

（一）斐濟

以斐濟為例，北京於 2018 年捐贈了海洋測量船以協助斐濟海軍，並花上數個月的時間培訓斐濟海軍人員熟悉測量船的操作。此外，中國還向斐濟提供玻璃纖維與橡皮艇等可作為救援的設備。由於斐濟位處南太平洋東南處，倘若可以控制該國並在該國設立軍事基地，則對於制衡或切斷澳洲、紐西蘭與美國（夏威夷）之間的聯繫將可能發揮重要的作用。[33]

（二）索羅門群島

中國對索羅門群島亦是採取類似的作法。藉由大量的金錢援助，2022 年 3 月，中國與索羅門群島簽署了《警務合作備忘錄》。對此，索羅門群島將可向中國請求支援並協助該國維持秩序及救災。4 月中旬，兩國外長正式簽署雙邊《安全合作框架協議》，準備允許解放軍在索國進行部署，並讓解放軍海軍在該國進行停靠與補給。為此，美國、澳洲及紐西蘭均表示嚴重關切。雖然後來索羅門群島總理蘇嘉瓦瑞（Manasseh Sogavare）表示不會讓中國在該國建立軍事基地，而中國亦指稱不會涉入區域的地緣政治與戰略衝突，但是中國對南太平洋的戰略意圖已經清楚地表露無遺。

33 Wooley, Zhang, Fedorochko, and Patterson, *Harboring Global Ambitions: China's Ports Footprint and Implications for Future Overseas Naval Bases*, p. 24.

（三）盧干維爾港（萬那杜）

除此之外，地理位置在附近的萬那杜也有類似的情形，其同樣也成為中國在此重要拉攏與投資的對象。根據威廉瑪麗學院國際研究所 AidData 實驗室的研究顯示，萬那杜的盧干維爾（Luganville）港口未來也極有可能成為中國在海外建立軍事基地的目標。雖然目前資料顯示中國對此港口的投資金額並不龐大，但是由於此港口同樣具有牽制美國、澳洲及紐西蘭三國聯繫的戰略作用，而此港口的基礎建設已經大致完成，因此上述之成為中國海外軍事基地的可能性極高。[34]

澳洲智庫羅伊國際政策研究院（Lowy Institute）明確地指出，面對北京的經濟攻勢，南太平洋國家極可能會走上「債務陷阱」（debt-trap），也就是不斷地接受中國經援或向中國舉債，最終的後果是讓中國予取予求並接受其控制。而北京祭出的交換條件，包括政治、經濟與財政分配權力交付給中國，以及重要的基礎設施與戰略資源（例如港口、機場或電力等）由中國承租、經營與管理，如此北京將一步步地「蠶食」南太平洋國家，漸進地朝向建立海外軍事基地的目標前進。[35]

肆、中國海外軍事基地未來發展的展望

根據對中國近年來在海外尋求建立軍事基地的回顧，展望其未來的發展，本文認為有以下幾個面向值得留意。

一、中國拓展海外軍事基地會持續並擴大

由於擁有海外軍事基地符合國家利益，同時也有保障其國家安全的作用，因此北京尋求在海外建立軍事基地的作為將持續並且擴大。從地理

34 Ibid., p. 36.

35 Alexandre Dayant, “Pacific Islands Avoid China’s ‘Debt-Trap’ Diplomacy for Now,” *Lowy Institute*, November 27, 2019, https://www.lowyinstitute.org/publications/pacific-islands-avoid-china-debt-trap-diplomacy-now.

位置來看，印度洋與南中國海是目前最有優勢的兩個區域，而且條件相對成熟，其次則是非洲與南太平洋地區。由於北京在非洲擁有中國第一個海外軍事基地 —— 吉布地保障基地，加上中國對非洲的經營甚早甚深，其基本上是北京的影響力範圍（sphere of influence），美國與其他西方民主國家著力有限，因此預計中國在非洲的進展將會很快。相對地，對南太平洋，中國亦有其戰略視野，但此為印太海洋區域，比非洲更直接關乎美國及其盟友的利益與安全，加上美國及其印太盟友在此的影響力依舊龐大，因此未來雙方陣營在此的爭奪將會十分激烈。

二、「軍民並進」與「軍民兩用」策略將會繼續被採行

從經驗上來看，「軍民並進」與「軍民兩用」的策略對中國發展海外軍事基地是正確的，更何況兩者之間的轉換並不是問題，甚至「先民後軍」的作法亦可達到「掩護」建立軍港的作用，降低國際社會的反彈與批評聲浪，因此上述策略預計將會繼續被採用。

值得注意的是，原本已經是軍事基地者，例如吉布地保障基地、雲壤海軍基地，以及南沙與西沙的島礁，其發展成為海外軍事基地的條件相對成熟，因此對港口建設的重點會是落在如何提升並強化基地的規模、設施、能量與防護措施。相對地，對於原本不是軍事基地者，例如漢班托塔港、瓜達爾港與皎漂港，它們發展成為海外軍事基地的條件相對不成熟，但是並不妨害朝向軍事基地發展，只是對港口建設的重點會是在於完善碼頭與相關設施，並且逐漸建置與軍事相關的設備，例如偵察雷達與防空飛彈系統。本文認為中國會採取兩種策略同步進行。

三、「債務陷阱」埋下不確定的變數

在這些作為中國建立海外軍事基地的候選國家與港口當中，北京其實是具有若干的優勢，包括擁有這些港口或基地的國家普遍與中國的關係是良好正面的，以及北京亦利用「一帶一路」倡議，透過經濟投資與協助開

發（或共同開發）模式而爭取候選國家的信任與合作。然而隨著「債務陷阱」危機的出現，中國開始出現許多跳票及不履行承諾的情況，加上「殖民」的戰略意圖更為外顯，因此為其在海外建立軍事基地的計畫投下不確定的變數。目前最足以作為代表的例子是斯里蘭卡及位處該國的漢班托塔港。正因為「債務陷阱」危機，2017 年 12 月，斯里蘭卡在無力償還債務情況之下，已將漢班托塔港移交給中國管理，有效期租約是 99 年。本文認為此一情況將越來越嚴重，其對中國建立海外軍事基地計畫的負面衝擊，以及來自於債務國家的反撲值得密切關注。

四、美國及其盟友在此議題上的反彈力道將加劇

由於中國在海外建立軍事基地的態勢與行動越發迅速與明顯，美國及其盟友對此已經出現警覺，並且開始採取相對應的策略，因此未來華盛頓與北京在上述部分地區（特別是印太區域及南太平洋）有關海外軍事基地議題的抗衡將更趨激烈。事實上，蘭德在評估報告中也建議，美國應該對解放軍建立海外新據點制定明確的「指標與警告」（Indications and Warning, I&W），確實進行追蹤與預警，加強非軍事的手段以減緩中國影響力的擴散，但同時保持軍力以保護受威脅的盟友。[36] 此外，美國情報近來亦發現，中國似乎在中東地區阿拉伯聯合大公國的哈里發港（Khalifa Port）再度重新完成水電建設與興建後勤倉庫，據此推估中國仍持續在阿聯建造海外軍事基地的計畫。[37] 值此以巴爆發新一波的武裝衝突之際，不論是在中東地區（特別是傳統親美阿拉伯國家），抑或是在其他地區，美中雙方在此議題上的戰略競爭將更形激烈。

36 Garafola, Watts and Leuschner, “China’s Global Basing Ambitions: Defense Implications for the United States,” pp. 25-27. 陳亮智，〈中國建立軍事基地之評估：從蘭德報告看起〉，《國防安全雙週報》，第 70 期，2022 年 12 月 30 日，頁 51-52。

37 John Hudson, Ellen Nakashima, and Liz Sly, “Buildup Resumed at Suspected Chinese Military Site in UAE, Leak Says,” *Washington Post*, April 26, 2023, https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/04/26/chinese-military-base-uae/.

伍、小結

從本文以上的回顧與分析，中國建立海外軍事基地已行之有年，而且還不斷地在發展當中。本文認為這是北京亟欲成為政治、經濟與軍事大國的必然結果。而其所採取的策略亦十分聰明 —— 透過「軍民並進」與「軍民兩用」的兩手策略而逐步落實，這也的確造成美國及其盟友在防範或圍堵中國上的困難。從北京所選擇的地點來看，這些候選的國家與港口多是位處在重要的交通要道上，而且與「一帶一路」倡議的路線有諸多重疊之處，這顯示北京亦是運用其經濟實力以作為其軍事力量投射的後盾。就此來看，中國建立海外軍事基地不是單純的軍事挑戰，而是兼具對美國與國際社會的政治、經濟與軍事之綜合性挑戰，因此分析與思考應對之策也就不能單獨從戰略或軍事的角度出發。

總體而言，本文認為，「中國海外軍事基地」是觀察中國成為真正世界性政治、經濟與軍事大國的重要指標。此議題內部的相關具體內容，包括各個案例之間的相互對照與比較，均值得我們借鏡以觀察中國之政經軍發展，也值得更擴大且更長時間的追蹤。

PART 2

中國外交動態

第七章　中國針對南海之「維權認知作戰」

第八章　2023 年中國在南太平洋的外交經營

第九章　中共強化外交手段反制台海安全國際化

第十章　後疫情時代的中國「一帶一路」

第十一章　中國石油能源安全戰略（2012～2023）：地緣政治觀點

第七章　中國針對南海之「維權認知作戰」

黃宗鼎*

壹、前言

中共二十大政治報告發布伊始，筆者即判定習近平之統治已由 2018 年之「戰略自信」時期進入當前之「戰略緊縮」階段。[1] 此階段之中國，一方面緩和「戰狼外交」，緊縮「一帶一路」之量能，以維護周邊大局穩定作為對外戰略主軸，一面藉由軍力展示，粉飾中國政經衰敗之象。解放軍與中國海警由是開始操作所謂「維權認知作戰」。此種追求「紙上談兵」效果最大化的維權手法，相當程度係受美軍「搞航行霸權加輿論誤導『混合操控』的一貫伎倆」所驅動。

今（2023）年以來，中國海警於南海加大對菲國之「維權認知作戰」，筆者認為此乃北京「圍魏救趙」之計，目的在將美菲安保之「有事範圍」自台海拉回南海。中國針對南海施作的「維權認知作戰」，一方面「寓武嚇於文攻」，致力炒作軍警行使主權之訊息，一方面「假文攻作武嚇」，藉由虛假或誇大訊息，營造中國軍警維權聲威。其不僅易使傳播者淪為幫從，最終也將排擠中華民國之主權聲索立場。

貳、「維權認知作戰」之內涵

近期中國的軍事活動，乃至於相關「主權行使」作為，多屬認知作戰之產物。此種以維權為導向的認知作戰，筆者名之為「維權認知戰」，也就是一種以炒作主權行使訊息來遂行「維權」的心理戰手法。

---

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所副研究員。

1 黃宗鼎，〈中國邀訪越共總書記 —— 習近平新時代「戰略緊縮」的序曲〉，《獨立評論 @ 天下》，2022 年 11 月 9 日，https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/353/article/12947。

「維權認知戰」概以解放軍「說好維權故事」為濫觴。「說好解放軍維權故事」，可謂以建置「解放軍新聞發言人」為指標。2011 年 4 月 27 日，中國建立國防部例行記者會制度，此為解放軍新聞發言制度的先聲。該制度早年主要是為軍種代言，包含 2013 年 11 月在原總政治部、原總後勤部、原總裝備部和海軍、空軍、原第二砲兵、武警部隊等 7 個大單位設立軍事新聞發言人，乃至於在 2018 年 7 月 27 日設置首任陸軍新聞發言人（由陸軍政治工作部宣傳局副局長擔任），皆屬之。[2] 隨著「戰區主戰」操作之深化，戰區發言人亦陸續入列解放軍之「維權認知」戰隊。如 2019 年 4 月 15 日，東部戰區新聞發言人張春暉大校就「海空兵力繞台島巡航」發表談話。2020 年 6 月 16 日，西部戰區新聞發言人張水利大校就中印兩軍加勒萬河谷地區衝突對外發表聲明。[3]

至於南部戰區，其戰區發言人最初之設置，一方面是基於「戰區主戰」原則，即南部戰區為該戰區最高聯合作戰指揮機構，轄區兵力調動皆由南部戰區組織，乃負有「應對本戰略方向」之責任，如 2018 年 10 月下旬，南部戰區新聞發言人出面回應有關南部戰區組織成立後首次的多國聯演活動「中國東協海上聯演 -2018」演習；另方面是有鑑於美軍在發布南海相關軍事動態上，係由美國太平洋艦隊發言人，而非美國五角大廈的新聞發言人來發布，故中國本於「對等原則」，甚至「避免軍事高層直接對衝」等考量，乃依樣畫葫蘆，委由南部戰區發言人而不由國防部新聞發言人，就南海軍事事務發布相關訊息或聲明，表示某次「跟蹤監視、查證識別係由南部戰區協調海空兵力，已經是一次作戰行動」。如 2018 年 11 月 30 日，南部戰區的微信公號「南部戰區」發布「南部戰區發言人就美艦擅闖我西沙領海發表談話」之消息。值得注意的是，配合著微信的短文資訊特徵，該消息不足 200 字，一面披露美國海軍「錢斯洛斯維爾」號（USS Chancellorsville, CG-62）巡洋艦擅闖中國西沙群島領海的行為，一面聲稱

2 〈李華敏任南部戰區新聞發言人，係首個公開亮相戰區新聞發言人〉，《澎湃》，2018 年 11 月 30 日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2693125。

3 〈南部戰區新聞發言人「上新」，首次亮相即對美「喊話」〉，《上觀新聞》，2020 年 10 月 10 日，https://www.jfdaily.com/wx/detail.do?id=298310。

「南部戰區組織有關海空兵力，依法依規對美艦跟蹤監視、查證識別，並予以警告驅離」，[4] 標榜其「主權行使能力」。

為深入闡釋習近平強軍思想，宣揚解放軍軍威，中國繼建立戰區發言人制度之後，乃於 2019 年 8 月 1 日開播中央廣播電視總台 CCTV-7 國防軍事頻道。自此，解放軍於軍事活動或涉外事務之詮釋權不斷擴大。2020 年以降，美中關係在貿易戰及新冠肺炎疫情背景下不斷惡化，解放軍之軍事活動不僅增加，亦尤具高度維權意涵。如 2021 年春，解放軍唯恐法國軍艦駛入為中國認定為內海海峽的瓊州海峽，乃於該年 3 月、4 月、5 月接連於該海峽西口宣告禁航。[5] 又如 2021 年、2022 年，解放軍曾在南海實施 3 場大範圍軍演，其中劃設最大禁航區者，為包含西沙群島及海南島東南方之 7 點連線水域，面積逾 105,000 平方公里。由於炒作前揭南海軍演禁航新聞，獲得外媒高度關注，大收宣傳之效，這便給予北京進一步操作「維權認知戰」之理由。此外，美軍就其南海航行自由行動所發布的新聞及聲明，也變相成為解放軍操作「維權認知戰」的啟示與理據。如 2021 年 5 月 20 日，南部戰區新聞發言人田軍里空軍大校針對美軍「威爾伯」號（USS Curtis Wilbur, DDG-54）導彈驅逐艦所謂「非法闖入中國西沙領海」的行動指稱：「美軍這一行徑，是其搞航行霸權加輿論誤導『混合操控』的一貫伎倆」。職是之故，要如何遂行「維權認知作戰」，要如何將軍事力量在國內外群眾心理或輿論市場炒作至最大，自然更成為解放軍追求之業績。

2022 年 8 月，中國對台實施所謂環台軍演，乃是北京以軍演操作「維權認知戰」之「代表作」。環台軍演期間，中國發布如「現場視頻！東部戰區位台島周邊海空域實戰化聯合演訓」、「東部戰區全面提升聯合反潛作戰能力」、「東部戰區聯合演訓：飛行員俯瞰寶島海岸線和中央山脈」等維權短片，可以看到，中國利用攝影、編輯及影音特效，意圖放大演訓

4 〈美艦擅闖西沙，為何由南部戰區回應？〉，《上游新聞》，2018 年 11 月 30，https://cqcb.com/headline/2018-11-30/1274705_pc.html。

5 黃宗鼎，〈南海「宣告禁航」豈是「鳴金擊鼓」而已〉，《上報》，2021 年 9 月 4，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=123372。

維權效果。此外，「紙上談兵」效果的最大化，亦為「維權認知戰」重要之特色。北京所發布之環台軍演範圍圖片，同樣是「維權認知戰」產物。該軍演範圍圖片自是不會劃出台灣本島之領海及鄰接區範疇，惟圖片上的環台演習區塊已然切入台灣之內水（領海基線內），即令解放軍該次軍演實際上並未進入台灣本島之鄰接區或領海之內。

2023 年迄今，中國具指標性的「維權認知戰」產物主要有二。第一個是所謂 2023 年的中國「標準地圖」。中國自然資源部於 2023 年 8 月底所發布的「標準地圖」，是一張在台灣東部外海及與那國島間劃設了第十段線的豎版地圖。由該線段走向連往中共「東海防空識別區」來看，南海「十段線」已被解放軍視作防空識別區之界線。又據筆者考證，中國首個描繪上揭十段線的豎版地圖，早在 2013 年便由中國湖南省出版之，此後包含 2016 年、2019 年、2020 年、2022 年等年份出版的官方地圖都是這麼劃。故 2023 年的豎版地圖，並非如坊間所稱，係針對東協而來，而北京之所以在 2023 年再發此圖，並特意在「一點都不能錯」上著墨，據信是針對 2022 年、2023 年美國立法部門的「誠實地圖」法案而來，該豎版地圖純屬於一項「維權認知戰」產物。

第二個具代表性的「維權認知戰」產物，乃是中國海警局與海洋維權有關之言行。2021 年初開始，中國海警局乃於官網發布相關「維權執法」訊息，宣傳內容包括中國海警艦艇編隊每月在「我釣魚島領海內巡航」之消息、年度各領域海上執法典型案例，以及執行海洋伏季休漁專項執法行動 （針對外籍漁船侵漁）之情況。2022 年 1 月起，有關每月在「我釣魚島領海內巡航」之消息，採用「權威發布」形式公告，強化中國海警局「維權認知戰」之分量。2023 年起，北京進一步凸出中國海警局新聞發言人之角色，海警維權隨之成為中國「維權認知戰」之重心。茲將中國海警局（新聞發言人）發動之「維權認知戰」表列如下：

表 7-1　2023 年由中國海警局（新聞發言人）發動之「維權認知戰」

發布日期	具體說詞
1 月 30 日	日「新世丸」號等 5 艘船隻非法進入我釣魚島領海，中國海警艦艇依法對其採取必要管控措施並警告驅離。釣魚島及其附屬島嶼是中國固有領土，中國海警艦艇依法在本國管轄海域開展海上維權執法活動，日方無權說三道四。我們敦促日方立即停止在該海域的一切違法活動，確保不再發生類似事件。
6 月 21 日	美海岸警衛隊「斯特拉頓」號（WMSL 752）砲艦過航台灣海峽並公開炒作。中國海警艦艇對其全程跟監警戒，依法依規應對處置。中國海警將加強在中國管轄海域的巡航執法，堅決維護國家主權、安全和海洋權益。
7 月 13 日	日「瑞寶丸」號漁船非法進入我赤尾嶼領海，中國海警艦艇依法對其採取必要管控措施並警告驅離。釣魚島及其附屬島嶼是中國固有領土，中國海警艦艇依法在本國管轄海域開展海上維權執法活動。我們敦促日方立即停止在該海域一切違法活動，確保不再發生類似事件。
9 月 8 日	菲律賓 2 艘運補船和 2 艘海警船未經中國政府允許，擅自進入中國南沙群島仁愛礁鄰近海域。中國海警依法對菲船隻進行嚴正警告、全程跟監、有效規制。中國對包括仁愛礁在內的南沙群島及其附近海域擁有無可爭辯的主權，堅決反對菲方向非法「坐灘」軍艦運送違規建材。中國海警將依法在中國管轄海域持續開展維權執法活動。

資料來源：黃宗鼎製表。

由上開資料可以知道，中國海警對於不同法律性質之海域及不同之對象，使用不同程度的維權語言。例如針對釣魚台及附屬島嶼，在其認知為是中國固有領土的情況下，中國海警宣稱對那些非法進入其領海的船隻「採取必要管控措施並警告驅離」；倘若涉及「管轄海域」的巡航執法，中國海警主要標榜「全程跟監」之手段。關鍵是，相較於中國海警就通過台海之美國海警「砲艦」係稱「依法依規應對處置」，但針對南沙之菲國船隻，則強調「嚴正警告」、「有效規制」，透露出中國對菲律賓敢於強勢維權，而對美國「不得不」傾向彈性維權的差別處置。

參、中國海警所涉及之南海「維權認知作戰」

作為 2023 年中國南海「維權認知戰」主角之中國海警，其主要活躍於靠近馬來西亞之北康暗沙、靠近越南之萬安灘，以及靠近菲律賓之中業

島、仁愛暗沙及民主礁。其「維權認知戰」之操作，又以對菲最盛。

2023 年 2 月，中國海警船被發現在仁愛暗沙、仙賓暗沙周邊活動。2 月至 3 月，中國漁船蓋有 42 艘及 26 艘分別出沒於中業島及仙賓暗沙附近。筆者認為，此與菲美安全合作關係提升，菲國承諾將另外 4 個基地提供給美國使用有關。或鑑於卡米洛歐西亞斯（Camilo Osias）海軍基地及拉羅（Lal-lo）機場等位處呂宋島北部，且緊鄰巴士海峽之基地，可能在台海衝突時提供給美軍使用，甚或成為台灣戰機及戰艦境外之臨時起降點或疏泊區，北京乃加大對菲國之「維權認知戰」，目的在將美菲安保之「有事範圍」自台海拉回南海。

2 月 6 日，中國海警船於仁愛暗沙附近兩度以「軍事級雷射」照射菲方船隻並採取較屬罕見的「同步認知作戰」，傳布所謂「收復仙賓暗沙」之訊息，藉以加大南海維權的聲量。

3 月 4 日，菲軍方發現一艘 056 型飛彈護衛艦、5203 號海警船及中國漁船進入中業島領海（與中國在釣魚台模式不同）。數艘海上民兵船抵近該島 8 浬處。此間中國網媒再度揚言「收復」菲占島礁言論，一面稱中國藉由漁船停駐仙賓暗沙，是在向菲國釋出訊息，盼其勿挾美國之威侵占中國南海利益，一面宣稱中國針對被占島礁，正在實施一套包含「騷擾、削弱、控制」的漸進收復模式，即先以民船圍攏被占島礁，繼之以海警偕民船阻撓菲船進入被占島礁領海，或以戰機阻礙菲機投送物資等方式，削弱菲國對被占島礁之掌控能力，最終待適當時機登島收復。[6]

5 月 10 日至 12 日，菲律賓海岸巡防隊在所稱專屬經濟海域內的費信島、火艾礁、南鑰島、雙黃沙洲和牛軛礁附近共設置了 5 個懸掛國旗的浮標。中國交通部隨之也加入南海「維權認知戰」的行列。該部於 24 日通報，「為保障船舶航行及作業安全」，於是在火艾礁、牛軛礁和南薰礁附近海域布設 3 座燈浮標。據稱，中國漁民駕駛著漁船，在中國海警船的保護下，將菲律賓布設的浮標全部撈走。

6 〈44 艘艦船包圍菲占中業島，從行動看，中國收回南海島礁手段真高！〉，《網易》，2023 年 3 月 7 日，https://www.163.com/dy/article/HV90M59S053299CD.html。

6 月初，中國 4203 號海警船被菲國發現於仁愛暗沙、巴拉望島之間的仙賓暗沙徘徊近一週。此時中國故技重施，繼 2 月釋放收復仙賓暗沙訊息之後，又開始炒作有意奪回仁愛暗沙的消息，包括：「向菲提出最後通牒，中國擬於 6 月 15 日《海警第一號令》生效日拖走仁愛暗沙菲艦『馬德雷山』號」；「解放軍於南海舉行軍演，藉以阻擋美軍『雷根』號航艦南下」；「中國已改變戰術，未來將對菲律賓補給船實施攔截，將仁愛暗沙周邊所有通道封鎖，進一步限制或截斷對破登陸艦的補給」；[7] 又如 6 月 19 日報導，以「雷根」號為首的航艦打擊群在結束「2023 年全球大規模演習」後便駛入南海。《央視軍事》則在 20 日報導訊息稱：「解放軍空軍航空兵某團飛行第二大隊的轟 -6K 下降高度執行驅離任務，並開啟設備進行取證，最終成功驅離外方船隻」。言下之意「雷根」號為轟 -6K 所震懾。

8 月 5 日，中國海警對菲方向仁愛暗沙「坐灘」軍艦運送輪換人員和補給物資的船隻，進行攔阻並使用水砲攻擊。中國海警局新聞發言人於 7 日記者會上反控：「菲方多次明確承諾拖走『坐灘』軍艦，但 24 年過去了，菲方不但未拖走該軍艦，還企圖對其大規模維修加固，實現對仁愛礁的永久占領」。[8] 該發言人並聲言：「中方敦促菲律賓從仁愛礁拖走『坐灘』軍艦，恢復仁愛礁的原狀。同時，從人道主義出發，對菲方向『坐灘』軍艦運送食品等必要生活物資作出了臨時性特殊安排」。針對前揭菲方承諾說法，菲總統小馬可仕（Ferdinand Romualdez Marcos Jr.）在 8 月 9 日表示，他不知道有這樣的安排或協議存在，是要讓菲律賓從自己領土上拖走自己的船。[9] 綜觀中國說法，顯然是在以《海警第一號令》恐嚇無效後，藉詞菲國背信而中國人道，操作另一波的「維權認知戰」。

7 黃宗鼎，〈中國海警已於南海展開新一波冒進行動〉，《上報》，2023 年 6 月 30 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=175679。

8 〈中國海警局新聞發言人就仁愛礁問題答記者問〉，《人民網》，2023 年 8 月 7 日，http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0807/c1001-40052055.html。

9 “Marcos: There’s No Deal with China to Remove Grounded Ship From Shoal,” *Business World*, August 9, 2023, https://www.bworldonline.com/the-nation/2023/08/09/538795/marcos-theres-no-deal-with-china-to-remove-grounded-ship-from-shoal/.

肆、南部戰區參涉之「維權認知作戰」

今（2023）年以來，面向南海防區的解放軍南部戰區在「維權認知戰」的操作上，大抵有以下四點特色：

一、靈活鬥爭

揆諸 2018 年 10 月習近平視察南部戰區講話，其重點概為「聚焦研究打仗、指揮作戰推進各項工作，加快建設堅強高效的戰區聯合作戰指揮機構，全面提升打贏能力」，惟 2023 年 4 月習近平調研南部戰區時，轉以「堅持從政治高度思考和處理軍事問題」、「靈活開展軍事鬥爭……堅決捍衛我國領土主權和海洋權益」，以及「努力維護周邊大局穩定」為訴求，此一則反映習近平主政下之中國，已從 2018 年「戰略自信」時期走向當前「戰略緊縮」之階段，一則為南部戰區揭櫫兼具鬥爭與維穩的「維權認知作戰」方向。

二、用語修正

與早先控訴美軍「闖礁闖島」之維權論述相較，2021 年南部戰區新聞發言人之喊話移除了「查證識別」的用語，此或在避免外界誤認解放軍仍高度依賴目獲識別而有損其軍威。相對地，在南部戰區發言人的維權喊話中，增加下揭新句：「戰區部隊時刻保持高度戒備狀態，堅決捍衛國家主權安全和南海地區和平穩定」。自 2022 年底開始，南部戰區之維權聲明內容，又有所微調。即相較於早年所謂「依法依規對美艦進行識別查證」，以及 2022 年所謂「美方行為違反國際法和國際關係基本準則」等「單向批美」之說法，乃代之以所謂「依法依規處置，專業規範操作」，以及「要求美方約束海空一線兵力行動，嚴格遵守有關國際法和相關協定」等「雙向要求」之說法，顯示解放軍銳意透過「維權認知戰」之操作，進一步博取所謂「負責任大國」的道德制高點。

三、讓道中央

2023 年入秋以降，南部戰區有關南海的「維權認知作戰」角色，在菲美南海安全合作升級的衝擊下，並未隨之擴大。針對仁愛暗沙爭端，相關「維權認知作戰」的話語權主要掌握在中國外交部、中國國防部，乃至於中國海警局。綜觀 9 月中國外交部與國防部有關南海「維權認知作戰」之主軸有二：一是指控菲律賓「利用虛構資訊編排政治鬧劇」，誣告中國破壞菲律賓在南海地區的珊瑚礁；二是指控美國乃「菲律賓向仁愛礁非法『坐灘』軍艦運送建築物資」的幕後操盤手，並「動輒以《美菲共同防禦條約》威脅中方」，「無端抹黑中方正當合法海上維權執法行動」。

四、影像做功

2023 年以來，南部戰區的「維權認知作戰」工作，概以發布相關戰訓訊息為主，其中影片的製播已漸成一項態勢。茲將中國官方、網媒有關南部戰區之維權戰訓訊息，臚列如下：

（一）水面艦部分

1. 056A 型輕型護衛艦：2023 年 1 月，於演訓中進行不同支隊間的快速組網建鏈（即「文山」艦、「天門」艦）；春節時，「廣安」艦、「遂寧」艦等多艘艦艇組成編隊開展戰法創新演練，如「廣安」艦所載無人機執行戰場偵察引導任務（2018 年南海艦隊試用「翔龍」無人偵察機可引導「東風 21D」反航艦，以「空警 500」和無人機聯合出動對水面目標即時察打）；2 月上旬，「攀枝花」艦進行防空反導演練；5 月中旬，南部戰區海軍某護衛艦支隊組織實戰化訓練。
2. 052D 型飛彈驅逐艦：4 月 5 日，解放軍海軍山東艦編隊經巴士海峽進入西太平洋進行實戰演練，編隊包括 052D 型飛彈驅逐艦 163 號「焦作」艦（完成遠海戰備任務）以及 173 號「長沙」艦。

3. 055 型飛彈驅逐艦：4 月 21 日，央視軍事頻道報導「咸陽」艦、「大連」艦（2021 入列）、「延安」艦（2022 入列）三艦同框畫面。4 月 23 日，央視國防軍事頻道報導 055 型驅逐艦 8 號艦 —— 108「咸陽」艦，正式服役南部戰區海軍。據稱該艦在南部戰區海軍驅逐艦第 9 支隊入列僅 2 個月時間，就與 054AG 型護衛艦 551「巴彥淖爾」艦混編，出海與某型潛艇進行對抗。6 月，南部戰區海軍某支隊組織實戰化訓練。
4. 815 型電子偵察艦：5 月 1 日，美軍「尼米茲」號（USS Nimitz）率領航空母艦打擊群在南海活動期間遭遇之。
5. 075 型兩棲攻擊艦：075 型兩棲攻擊艦現除可搭載直 20 外，已在使用無人機。2023 年 3 月 2 日，解放軍海軍首艘 075 型兩棲攻擊艦「海南」艦完成了服役以來的首次遠航，出現在西太平洋海域。該次遠航以「海南」艦為核心，包含 161 號 052D 型驅逐艦「呼和浩特」艦及另外 2 艘軍艦，先後在南海及西太平洋海域完成遠航訓練，歷時 30 天，航程 9,000 浬；4 月初，以「海南」艦為主之登陸艦支隊展開實戰化訓練。
6. 「山東」號航艦：1 月時編隊在南海海域進行實戰化對抗演練。2 月 11 日美軍尼米茲號航艦打擊群與搭載海軍陸戰隊的麥金島號兩棲攻擊艦戰備群（Makin Island Amphibious Ready Group）在南海舉行聯合演習。據《央視軍事》稱，「山東」艦編隊在南海某海域展開實戰化對抗演練。4 月 5 日，「山東」號航母編隊，從巴士海峽進入台灣東部海域，與前出的戰區海空力量密切協同，殲 -15 艦載戰鬥機起飛，組織區域制空、對海突擊、支援策應等課目演練。4 月 8 日到 10 日，「山東」號參加東部戰區在台灣本島周邊海空實施的「聯合利劍」軍事演習後，一路向西太平洋深處前進，4 月 16 日至關島 400 浬處。5 月 26 日，「山東」號為 052D 型驅逐艦「長沙號（173）」、054A 型護衛艦「黃山號（570）」所護衛；27 日，又加入東海艦隊 054A 型「溫州號（舷號 526）」編隊，北上進入台灣海峽。5 月 26 日，發生殲 -16 戰機危險攔截美軍 RC-135 電偵機之意外，「山東」號所搭載

殲 -15 戰鬥機似未升空，該殲 -16 戰機係由南部戰區陸基駛出。6 月底「山東」號從渤海海域經遼東半島往南航行，時值中國網媒揚言拖離坐灘仁愛暗沙之「馬德雷山」號（LT-57 BRP Sierra Madre），以及「雷根」號（CVN-76）航艦戰鬥群進入南海、日本準航艦「出雲」號（DDH-183 JS Izumo）訪問越南之際。

7. 其他水面艦訓練：3 月，登陸艦大隊支隊實戰化演練；4 月，勤務船大隊實施實戰化演練；5 月，南部戰區某調度中心引進新型船舶配載系統著力提升運輸投送能力；6 月初，南部戰區海軍某支隊組織綜合保障演練；7 月南部戰區海軍某保障大隊進行應急補給演練；9 月，進行後勤綜合保障演練。

總之，當前南海艦隊演訓維權方向，包括強化新型艦之磨合（首重山東艦和 055 之搭配）、導入強化無人機之察打，並將「山東」號置為「維權認知戰」之主角。

（二）軍機部分

1. 殲擊機：1 月 22 日，海軍航空兵某旅 2 架殲擊機自永興島起飛，赴南海空域執行跟蹤監視外機任務；南部戰區海軍航空兵某旅組織飛行訓練（駐陵水艦載航空兵第 2 聯隊的殲 -15）；8 月 23 日，央視微博發布「緊貼島礁環境！# 海軍航空兵展開多課目訓練」短片，強調南部戰區海軍航空兵某旅為緊貼島礁機場環境特點，展開超低空飛行、夜間儀表特技等課目。
2. 運 -8X 海上巡邏機：2 月，南部戰區海軍航空兵某團開展實戰化訓練；4 月 27 日，南部戰區海軍航空兵某團組織實戰化訓練。
3. 空警 500 預警機：4 月初，南部戰區海軍航空兵特種機師組織飛行訓練。

伍、小結

自俄國侵略烏克蘭以來，中國為認知作戰賦予不少操作型的定義。認知作戰既可作為一項新的軍援型態，亦進化成一種維權的器具。「維權認知作戰」並非單純的「紙上談兵」，而是一種可資北京政府維護主權利益的認知作戰形式，亦即在維護其主權利益時運用「暴力刻劃」、「疲勞轟炸」及「潛移默化」等認知作戰手法。易言之，「維權認知作戰」一方面「寓武嚇於文攻」，致力炒作軍警行使主權之訊息，另一方面「假文攻作武嚇」，藉由虛假或誇大訊息，營造中國軍警維權聲威。

在面對中國「詭道治世」的情況下，台灣除應進一步篩檢新聞訊息，設置相關辨偽求真的認知作戰平台，亦應竭力避用隱含中國認知作戰之論述與詞彙，如包括「黃岩島」、「仁愛礁」、「仙賓礁」等南海地物用名，俱屬 1983 年中華人民共和國地名委員會公布之南海諸島部分標準命名，其無論在「通名」（表地物屬性，如島、礁、暗沙）抑或「專名」（個別冠稱，如民主、黃岩、仙賓）上，與 1947 年中華民國內政部「南海諸島新舊名對照表」所公布之用名，亦即「民主礁」、「仁愛暗沙」與「仙賓暗沙」，皆有不盡相同之處。在北京炒作「仁愛礁」維權問題時，全球華文媒體廣泛使用該專名而不用「民主礁」一名，一定程度斲喪台灣對仁愛暗沙之聲索權。各界若不察此間差異而遽加傳用之，則無異助長其「維權認知作戰」之效果。

當前中國在南海操作之「維權認知作戰」，不僅間接排擠中華民國於南海諸島之主權立場，亦違反《聯合國海洋法公約》（UNCLOS）及 2016 年南海仲裁《判斷》有關沿海國領海及專屬經濟區權限之問題。仁愛暗沙就 2016 年仲裁《判斷》所示，實屬低潮高地（高潮時沒入水中）之地物，依法不得產生領海、專屬經濟區及大陸礁層，故北京並無法限制他國在仁愛暗沙「鄰近海域」活動，更何況，依照《聯合國海洋法公約》第 16 條之二，沿海國應將包含領海基線、外界限或領海分界線的海圖或地理座標表妥為公布，並應將各該海圖和座標表副本交存於聯合國秘書長，故北京並不能以「鄰近海域」創設「類領海」、「類專屬經濟區」之法益，來主

張任何管轄權利。

尤有甚者，是北京藉由中國海警宣稱其依法得對美國海巡艦「斯特拉頓」（Cutter Stratton）號及菲國抵進仁愛暗沙之船隻從事跟監維權，來合理化中國對於台灣海峽及南沙低潮高地「鄰近海域」的管轄權利。此間的「維權認知作戰」，實存有將「管轄權主權化」，亦即將專屬經濟區管轄權逕行擴張解釋之意圖。惟無論是台灣海峽的非領海航道，抑或南海各個低潮高地的鄰近海域，本質上皆屬公海，即令是被劃設為沿海國的專屬經濟區，《聯合國海洋法公約》第 56 條有關專屬經濟區的主權權利及管轄權，根本就與國安、治安或軍事活動毫無干涉。

在中國海警躍居為南海「維權認知作戰」主體的同時，中國海警也有越趨「解放軍化」的態勢。2023 年 8 月底，中國新一代大型導彈護衛艦 054B 首艦在上海進行下水儀式，預料之後中國海軍會將第一批次的 054A 退役船艦轉交海警。此前中國海軍在建置 056A 之際，便將退役的 056 輕型護衛艦轉交給海警並改為海警船。通過配備 054A 型艦艇，可以提高海警艦艇的遠端航行能力。此恐將導致南海周邊國家「海警軍備競賽」之惡化。另解放軍維權負擔變重之現象，如有關年輕飛行員參與反制美軍抵近偵察任務，以及西部戰區的殲 -16 戰機飛行員部署至南部戰區沿岸執行警巡任務等訊息，亦頗值關注。

第八章　2023 年中國在南太平洋的外交經營

章榮明 *

壹、前言

由於中國外交部部長王毅於 2022 年訪問南太平洋時，推動簽署《全面協議》（*Comprehensive Agreement*）失利，使得中國在 2023 年時改弦更張，以低調、「接地氣」的方式經營與南太平洋國家的關係。[1] 因此，2023 年中國在南太平洋的外交經營較為平靜無波。本文將依序探討以下課題：首先，是轉變後的中國南太平洋政策。對中國 2023 年的南太平洋政策的主軸及背景，略作介紹。特別是在中國需要緩和與太平洋島國邦交之際，實際上無法容許任何外交上的波瀾。其次，針對時任中國外交部部長的秦剛「斥責」紐西蘭（New Zealand）外交部部長馬胡塔（Nanaia Mahuta）事件，探究其原因和影響。接著，討論今（2023）年即將在索羅門群島（Solomon Islands）舉辦的太平洋運動會。中國雖未參加太平洋運動會的賽事，但在賽事開始前提供大量資金，供主辦國索羅門群島使用。最後，針對太平洋島國對於中國外交政策之回應加以分析。

貳、改弦更張的中國南太平洋政策

一、從「高階政治」回歸「低階政治」

國際關係議題基本上可分為兩類：屬於政治、軍事、安全範疇的「高階政治」與經濟、社會、文化類的「低階政治」。[2] 從 2021 年以來中國

---

* 國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員。

1 筆者在文章中交互使用南太平洋國家與太平洋島國。

2 「高階政治」與「低階政治」的二分法，流行於冷戰時間的國際關係研究，特別是歐洲整合。近年來，兩者的界限越來越模糊，但作為一種概念來使用仍然具有其簡潔性。關於此分類的背景與發展，請見卓忠宏，〈歐洲治理危機：「利益」與「認同」的落差〉，《歐美研究》，第 51 卷第 2 期，2021 年 6 月，頁 226-232。

的南太平洋外交發展來看，原本中國對太平洋島國採行的交往策略與合作議題便是屬於經濟範疇的「低階政治」。未料，2022 年 5 月時任中國外交部部長的王毅在訪問太平洋島國時，無預警地強行推動南太十國共同簽署《全面協議》，也就是從「低階政治」跨越到「高階政治」。由於密克羅尼西亞聯邦（Federated States of Micronesia）總統帕努埃洛（David Panuelo）在王毅到訪南太國家之前，先行披露了《全面協議》的內容，加上王毅在訪問的過程中，未與南太十國進行雙邊協商便推動集體簽署，造成了反彈與抵制，使得王毅鎩羽而歸，未能達成預期的目標。到了 2023 年，中國重新對太平洋島國推展其 2021 年即已提出的政策，顯示中國的南太政策走向，欲從 2021 年的「低階政治」攀升到 2022 年的「高階政治」，但是遭遇反彈，2023 年只好回歸到「低階政治」。2023 年的回歸只是權宜之計，未來的發展應該是徐圖再起。

巴布亞紐幾內亞（Papua New Guinea）軍方於 2022 年 12 月 16 日宣布，中國將提供約 900 萬美元貸款，協助該國興建位於首都附近的「陶拉瑪營區」（Taurama Barracks）軍醫院。[3] 值得注意的是：（一）這起事件可視為中國在王毅失敗的南太行後，對太平洋島國的經營方向開始轉為「低階政治」。（二）該則新聞並非由中國高調發布，顯示中國刻意保持低調。而「中國—太平洋島國防災減災合作中心」於 2023 年 2 月 23 日在中國廣東省江門市啟用，更標誌了中國 2023 年對太平洋島國的政策方向。中國方面計有應急管理部副部長徐加愛、廣東省常務副省長張虎、中國政府太平洋島國事務特使錢波，以及自然資源部總規劃師吳海洋出席並致詞，與中國建交的 10 個太平洋島國災害管理部門負責人和駐中國使節、中國駐太平洋島國使節分別於實體或網路出席。[4] 迄 2023 年 10 月為止，中國與太平洋島國的合作表現在六個平台上，諸如：（一）中國—太平洋島國應急物資儲備庫。（二）中國—太平洋島國應對氣候變化合作

3 Andrew Greene, “China Funds Construction of New Military Hospital at Papua New Guinea’s Taurama Barracks,” *ABC News*, December 23, 2022, https://www.abc.net.au/news/2022-12-23/china-build-military-hospital-barracks-papua-new-guinea/101794868.

4 李文輝，〈加強災害管理 大陸—太平洋島國防災減災合作中心啟用〉，《中時新聞網》，2023 年 2 月 23 日，https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230223005755-260409?chdtv。

中心。（三）中國—太平洋島國減貧與發展合作中心。（四）中國—太平洋島國防災減災合作中心。（五）中國—太平洋島國菌草技術示範中心。（六）中國—太平洋島國農業合作示範中心。前三個平台設立於 2023 年之前，後三個平台則於 2023 年宣布成立。值得注意的是，這六大平台之中，除了「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」設立於斐濟（Fiji）的首都蘇瓦（Suva）之外，其餘皆位於中國本土（如表 8-1）。

再者，「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」除了是唯一非設立於中國的合作平台之外，菌草本身的農業價值亦是值得注意之處。中國自 1980 年代發展菌草改良以來，成效卓著。其主要目的在於以加工處理後的菌草作為種植菇類的培養基，改變以往用木塊種植菇類的方式，而使用過後的培養基尚可作為餵養牲畜的飼料，可謂一舉兩得。此外，菌草在蛋白質與糖分的含量均較一般牧草為高，即便不用於種植菇類，直接餵養牲畜亦屬游刃有餘。[5] 對於國土面積普遍不大且以農業為主要產業的太平洋島國來說，菌草技術有助於土地資源利用與民眾收入提高，極具發展潛力。僅菌草本身便可讓中國專門為其設立技術示範中心，可見其在農業發展上的特殊性。此外，「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」的設立，亦呼應了中國在 2023 年對太平洋島國的重點合作方向 —— 熱帶農業（詳見後述）。可預期菌草將成為中國鞏固與太平洋島國邦交的一項利器。

表 8-1　中國與太平洋島國合作的六大平台

名稱	宣布設立時間	設立地點
中國—太平洋島國應急物資儲備庫	2021 年 10 月 21 日	廣東廣州
中國—太平洋島國應對氣候變化合作中心	2022 年　4 月 28 日	山東聊城
中國—太平洋島國減貧與發展合作中心	2022 年　7 月 20 日	福建福州
中國—太平洋島國防災減災合作中心	2023 年　2 月 23 日	廣東江門
中國—太平洋島國菌草技術示範中心	2023 年　3 月 22 日	斐濟蘇瓦
中國—太平洋島國農業合作示範中心	2023 年　5 月　9 日	江蘇南京

資料來源：章榮明統整自公開資訊。

5　林佑熺，〈在海外被稱作「中國草」，菌草到底是什麼草？〉，《人民網》，2022 年 10 月 27 日，http://kpzg.people.com.cn/BIG5/n1/2022/1027/c404214-32552736.html。

二、低調推動「低階政治」之合作

如前所述，2023 年中國的南太平洋外交策略一直集中在「低階政治」領域。2023 年 5 月 10 日，「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」及「中國—太平洋島國及第三方合作論壇」同時於中國南京召開。農業農村部副部長馬有祥在「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」致辭時，揭櫫中方預期與太平洋島國的發展方向，包括：（一）不斷完善機制。（二）堅持綠色發展。（三）深化科技合作。（四）擴大經貿合作。[6] 上述政策方向並不新穎，中方在 2021 年於廣州舉辦的「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」時便已提出類似主張（請見附表）。2023 年中國對太平洋島國的政策方向大體沿用 2021 年的政策方向，但從原本只聚焦「漁業」到關注「農漁業」。也就是說，「農業」是 2023 年中國推動對太平洋島國政策的新方向。

至於「中國—太平洋島國及第三方合作論壇」，係由中國農業農村部和江蘇省人民政府主辦、中國熱帶農業科學院承辦。中國方面，由農業農村部副部長馬有祥、江蘇省副省長王暉及中國政府太平洋島國事務特使錢波出席；太平洋島國方面，出席的人員計有斐濟漁業林業部部長拉武（Kalaveti Vodo Ravu）、巴布亞紐幾內亞農業部部長坦布阿（Aiye Carter Tambua）、萬那杜（Vanuatu）農畜林漁及生物安全部部長納圖曼（Ianaton Nako Natuman）、索羅門群島農業和畜牧業部部長奧梅尤（Augustine Auga Maeue）、吉里巴斯（Kiribati）漁業和海洋資源發展部部長斯沃（Ribanataake Tiwau）。[7]

在「中國—太平洋島國及第三方合作論壇」上，值得注意的有兩點：第一，如前所述，中國在 2023 年的南太政策方向由原先的聚焦漁業，擴展到關注農漁業。此處的農業意指熱帶農業，因此中國熱帶農業科學

6 〈中國—太平洋島國漁業合作發展論壇、中國—太平洋島國及協力廠商合作論壇成功舉辦〉，《中華人民共和國農業農村部》，2023 年 5 月 10 日，http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202305/t20230510_6427290.htm。

7 同註 2；張瀚天，〈中國—太平洋島國及協力廠商合作論壇在江蘇南京召開〉，《人民網》，2023 年 5 月 10 日，http://js.people.com.cn/BIG5/n2/2023/0510/c360300-40410201.html。

表 8-2　2023 年中國熱帶農業科學院之南太平洋工作概略

名稱	時間	主題
吉里巴斯旅遊、商務、工業和合作部訪問中國熱帶農業科學院	2023 年　3 月 20 日	椰子產業發展
中國熱帶農業科學院副院長、叢書總主編劉國道主持新書首發儀式	2023 年　5 月　9 日	《密克羅尼西亞常見植物圖鑑》首發儀式
中國熱帶農業科學院黨組書記崔鵬偉訪問吉里巴斯	2023 年　6 月　6 日	「吉里巴斯椰子生產與加工技術海外培訓班」在吉里巴斯開班
中國熱帶農業科學院黨組書記崔鵬偉一行訪問薩摩亞（Samoa）	2023 年 6 月 12 日至 17 日	簽署熱帶農業科技發展合作諒解備忘錄

資料來源：章榮明統整自公開資訊。

院開始扮演重要角色（請見表 8-2）。第二，中國的南太平洋政策推動方式，從原先「埋頭苦幹式的雙邊合作」轉型到「與國際組織接軌」。過去中國在推動與太平洋島國的外交時，並未排除與國際組織的連結。而今（2023）年此論壇之重點在於中國開始重視與國際組織（亦即第三方）的合作。這些組織包括了全球性的「聯合國糧農組織」（Food and Agriculture Organization of the United Nations）及區域性的「太平洋島國論壇」（Pacific Islands Forum）。中國以這種單獨設置論壇之方式，邀請國際組織參與，等於是拉著國際組織為其南太政策背書，並以公開化的方式消弭太平洋島國對其 2022 年強行推動「高階政治」的疑慮。畢竟，2022 年王毅不尊重太平洋島國之意願，強行推動簽署《全面協議》的陰影仍在。

三、針對重要島國配置合作項目

2023 年中國在南太平洋經營的另一個特點，是針對重要島國配置合作項目。例如，針對密克羅尼西亞聯邦發表《密克羅尼西亞常見植物圖

8　黃雅詩、郭建伸，〈傳密克羅尼西亞盼與台建交 吳釗燮：確有交換意見〉，《中央社》，2023 年 3 月 10 日，https://www.cna.com.tw/news/aipl/202303100247.aspx。

鑑》；針對斐濟設立「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」。這兩起事件的背後皆隱含中國鞏固與這兩國邦交的考量。如前所述，2022 年王毅南太行推動十國共同簽署《全面協議》失敗的原因之一，在於密克羅尼西亞聯邦總統帕努埃洛事先披露該協定的內容所致。密克羅尼西亞聯邦與中國之間本存在邦交，但是其總統刻意揭露中國《全面協議》內容，且帕努埃洛總統於 2023 年 3 月曾與我國外交部部長吳釗燮會晤，提出以 5,000 萬美元作為與我國建交的價碼。[8] 可見其欲在我國和中國之間左右逢源、予取予求之意圖。承上，《密克羅尼西亞常見植物圖鑑》一書歷時 3 年研究完成後，中國選擇高調發布的原因，極可能出於穩固邦交的考量。

另一個針對重要島國配置資源之例子則是斐濟。2023 年中國在斐濟成立「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」，且是唯一設立於外國的中心，可見其對於斐濟之定位是重中之重。那麼為什麼要選擇把該中心設在斐濟，而非其他國家呢？這可能又與穩固兩國邦交有關。斐濟新總理蘭布卡（Sitiveni Rabuka）於 2022 年 12 月 24 日就任後，媒體隨即於 2023 年 1 月 26 日披露斐濟將終止由中國培訓其軍警的合作計畫。[9] 不久，「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」即於 3 月 22 日在斐濟成立。該示範中心設立於斐濟可能早已規劃完畢，當斐濟與中國的邦交出現裂痕之際，中方臨時變卦亦屬合理。然而，中國依照規劃將六大平台中唯一設立於外國的平台設立於斐濟，可見中國穩定邦交、防止斐濟與中國邦交裂痕繼續擴大之用心。

參、中國與紐西蘭的外交齟齬

儘管如前所述，中國在 2023 年經營南太平洋的基調為低調做事，緩和與太平洋島國因 2022 年強行推動《全面協議》而鬧僵的關係，事實上無法容許任何外交波瀾。但 2023 年 3 月，時任中國外交部部長的秦剛，

9 “Fiji Suspends Police Commissioner, Ends China Policing Agreement,” *Al Jazeera*, January 27, 2023, https://www.aljazeera.com/news/2023/1/27/fiji-suspends-police-commissioner-ends-china-policing-agreement.

卻與來訪的紐西蘭外交部部長馬胡塔爆出外交齟齬。

2023 年 6 月 25 日，該國總理希金斯（Chris Hipkins）率貿易代表團訪問中國。行前，紐西蘭媒體批露紐西蘭外長馬胡塔於 3 月 24 日於北京與中國外交部部長秦剛會晤時，遭秦剛「斥責」一小時之久。消息一出，在答覆媒體詢問遭秦剛「斥責」一節時，馬胡塔僅表示雙方曾有「激烈的辯論」。[10] 但馬胡塔亦表示在與秦剛的會晤中，曾觸及台海及新疆人權等議題。因而，我們可以推測，馬胡塔與秦剛會晤時提到中國的敏感話題，激發秦剛開啟「戰狼外交」模式。

馬胡塔受秦剛當面「斥責」的 3 個月後，紐西蘭總理希金斯如期率團訪問中國，但並未提及任何「敏感議題」。但是，希金斯在 2023 年 9 月總統大選第一輪辯論時，則清楚提到台海情勢的安穩對於紐西蘭有直接的利益，須審慎防止兩岸開啟戰端。[11] 換言之，6 月希金斯訪問中國之時，雙方對於彼此在台海問題立場上的差異，其實早已心知肚明，只是並未明說。

對於中國來說，紐西蘭無疑是南太平洋奇特的存在。在地理位置上，紐西蘭坐落於南太平洋的邊陲；在心理距離上，紐西蘭遠離南太島國，自成一格。中國迫切需要進口紐西蘭的酪農產品（奶粉、起司、牛油），而紐西蘭則無法失去中國這個廣大的市場。作為紐西蘭最大的酪農產品出口市場，2022 年紐西蘭出口至中國的酪農產品便達 43 億美元。[12] 中國與紐西蘭之間可說是非常緊密的「互賴」（interdependence）關係。若兩國中

10 "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/.

11 Lucy Cramer, "New Zealand Should Use Diplomacy to Avert Any Conflict in Taiwan Strait -PM," *Reuters*, September 19, 2023, https://www.reuters.com/world/asia-pacific/new-zealand-should-use-diplomacy-avert-any-conflict-taiwan-strait-pm-2023-09-19/.

12 Arendse Huld, "China-New Zealand Relations – Trade, Investment, and Diplomacy," *China Briefing*, July 4, 2023, https://www.china-briefing.com/news/china-new-zealand-relations-trade-investment-and-diplomacy/; Soumya Behera, "China's Dairy Imports H1: Weak Demand Could Drive Global Prices Down Further," *U.K. Agriculture and Horticulture Development Board*, August 23, 2023, https://ahdb.org.uk/news/china-s-dairy-imports-h1-weak-demand-could-drive-global-prices-down-further.

斷雙邊貿易，中國將無法從紐西蘭以外的國家進口足敷需求的酪農產品，紐西蘭也無法找到足夠龐大的市場消化國內的酪農產品。

在這樣緊密的「互賴」關係下，秦剛「斥責」馬胡塔一事顯得特別怪異。主要原因在於：一、紐西蘭位於南太平洋東南側，為太平洋進入南美洲與南極洲的必經之路。中國為求順利獲得上述兩區域的漁獲，無理由與紐西蘭交惡。二、馬胡塔並非首次與中國外交部門會面時提到台灣、香港及新疆等敏感問題，何以馬胡塔過去未曾遭到中方「斥責」？此次卻被秦剛「斥責」達一小時？

秦剛於 2023 年 6 月起消失於大眾眼前，並於 7 月 25 日正式被中共全國人大常委會免職，據傳為個人作風不當。[13] 秦剛在給了紐西蘭外長極度難堪後下台，吾人無法驟下判斷中國經營南太平洋的政策是否已然生變。秦剛黯然下台後，由國務委員王毅重操舊業出任外交部長一職。[14] 由於王毅就任後並未開啟「戰狼模式」，秦剛破天荒「斥責」馬胡塔一事，可能是秦剛個人因素所造成。另一方面，如前所述，王毅 2022 年在南太行踢到鐵板，或使其不願採行「戰狼外交」，以免將中國轉趨低調的外交成果毀於一旦。無論如何，秦剛「斥責」馬胡塔一事，明顯不符合中國 2023 年對太平洋島國保持低調的政策走向，更凸顯此事之唐突。

肆、資助索羅門群島主辦「太平洋運動會」

第 17 屆太平洋運動會將於 2023 年 11 月 19 日至 12 日 2 日在索羅門群島舉辦。四年一度的「太平洋運動會」，堪稱是南太平洋的「奧林匹克」（Olympics）運動會，是區域性的盛事。作為中國近年來在南太平洋的橋

13 關於秦剛下台的原因，外界無法得知，但眾多揣測之一為秦剛個人私生活的作風問題。對照秦剛誹聞的女主角 2023 年 3 月上旬開始於微博發布個人動態，馬胡塔部長於 2023 年 3 月 22 日至 25 日訪問中國的時間順序，秦剛極可能當時已然覺得會出事。「斥責」馬胡塔一事可能顯示出秦剛承受不住心理壓力，因而爆發；或者秦剛欲藉「戰狼外交」以向中國領導人表示忠誠。

14 勒普拉特，〈中國外交戰士王毅強勢回歸〉，《法國世界報》，2023 年 7 月 29 日，https://reurl.cc/E1D0VK。

頭堡，索羅門群島在舉辦「太平洋運動會」的過程中自然地獲得中國許多援助，儘管這些有償援助未來可能成為索羅門群島財政上的無底洞。[15] 在 2022 年 5 月王毅南太行得罪大多數太平洋島國後，援助索羅門群島辦理大型區域賽事成為維繫中國與南太平洋的一個重要管道。此外，在經濟上援助索羅門群島亦符合中國改採「低階政治」之外交政策走向。

中國對索羅門群島的援助主要屬於金融方面，如捐贈經費興建辦理運動賽事的主場館。順帶一提，該場館本為我國所捐贈，金額近新台幣 9 億元。[16] 在我國於 2019 年 9 月 16 日與索羅門群島斷交之後，由中國接續協助興建，並於 2023 年 8 月 19 日進行興建完畢後的移交儀式。[17] 以捐贈金額而言，中國穩居冠軍寶座，至 2023 年 8 月為止計達 1.1 億美元，遠遠超過第二名的澳大利亞（Australia）。[18]

除了經濟援助之外，中國曾於 2022 年 11 月 4 日贈送索羅門群島警用裝備一批，包含 2 輛鎮暴水車、30 輛機車和 20 輛運動型多用途車。[19] 該批裝備一方面可用於弭平可能發生的暴動，索羅門群島曾於 2021 年底發生暴力示威事件，並於該事件中焚毀華人店鋪；[20] 另一方面，亦可用於嚇阻該國舉辦「太平洋運動會」時的恐怖攻擊事件。值得注意的是，中國藉由捐贈該批裝備進一步拉近與索羅門群島的關係。例如：中國已代訓索羅門群島員警，中國亦派遣本國員警赴索羅門群島著制服執行任務。[21] 為

15 Lucy Craymer, “World Bank Warns Solomon Islands of Unsustainable Debt without Reform,” *Reuters*, October 26, 2022, https://www.reuters.com/world/asia-pacific/world-bank-warns-solomon-islands-unsustainable-debt-without-reform-2022-10-26/.

16 呂伊萱，〈我貸款索羅門 助建運動場館〉，《自由時報》，2019 年 3 月 22 日，https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1275930。

17 Shan Jie, “China-built Stadium for Pacific Games Handed Over to Solomon Islands,” *Global Times*, August 19, 2023, https://www.globaltimes.cn/page/202308/1296569.shtml.

18 Gina Maka’a, “Solomon Islands Leader Credits China-aided Pacific Games as Economic Lifeline,” *Benar News*, August 21, 2023, https://www.benarnews.org/english/news/pacific/china-hands-stadium-to-solomon-islands-for-pacific-games-08202023235227.html.

19 Gina Maka’a and Stephen Wright, “China, Australia Give Equipment to Solomon Islands Police as Rivalry Escalates,” *Radio Free Asia*, November 14, 2022, https://reurl.cc/4X6gvL.

20 請見章榮明，〈索羅門群島暴動之評析〉，《國防安全雙週報》，2021 年 12 月 24 日，https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=840&pid=1239&typeid=3。

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

了順利舉辦「太平洋運動會」及感謝中國的捐贈，蘇嘉瓦瑞（Manasseh Sogavare）總理於 2023 年 7 月 9 日至 15 日訪問中國，[22] 雙方簽署《員警合作協議》、《體育技術援助計畫》在內的 9 項協議。[23]

「太平洋運動會」將有約 5,000 名運動員參與，預計帶來 6,000 萬美元的觀光收入。[24] 儘管此時（2023 年 10 月）該運動會尚未舉辦，也尚未傳出有暴力行為的消息，區域國家仍然必須未雨綢繆。[25] 為了舉辦「太平洋運動會」，索羅門群島內部已經產生了不小的政治動盪，如蘇嘉瓦瑞總理以資金不足，無法同時舉辦全國大選及「太平洋運動會」為由，將原訂於 2023 年 5 月舉行的全國大選延後 7 個月。[26] 若在運動會舉辦期間出現暴亂事件，不僅將影響索羅門群島本身，甚至可能遭成區域性動盪。國際上最大的擔憂便是與索羅門群島簽有《安全協議》的中國，可能派遣部隊至該國協助平亂。在第 17 屆「太平洋運動會」賽事期間，中國是否藉維護治安和體育援助等名義進駐索羅門群島，值得保持關注。

伍、南太平洋國家的回應

承上，中國 2023 年對太平洋島國的政策基本上屬於「低階政治」的範疇。然而，中國如何經營南太平洋是一回事，南太國家如何感受中國的意圖、因應中國的經營則是另一回事。必須特別指出，此節的太平洋島國並不包括索羅門群島，因其與中國的密切關係超乎尋常，可視為例外。

22 〈所羅門群島總理索加瓦雷將訪華〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 7 月 6 日，https://www.mfa.gov.cn/web/wjdt_674879/wsrc_674883/202307/t20230706_11109149.shtml。

23 張雅涵，〈索羅門總理訪北京 簽署索中員警合作協議〉，《中央廣播電台》，2023 年 7 月 10 日，https://www.rti.org.tw/news/view/id/2173111。

24 Lucy Albiston and Blake Johnson, “Planning Ahead for Solomon Islands’ Pacific Games,” *ASPI*, October 16, 2023, https://www.aspistrategist.org.au/planning-ahead-for-solomon-islands-pacific-games/.

25 Damien Cave, “China’s Mad Dash Into a Strategic Island Nation Breeds Resentment,” *The New York Times*, January 30, 2023, https://www.nytimes.com/2023/01/23/world/asia/china-solomon-islands.html?_ga=2.261312591.379709473.1697444911-2112306595.1697444911.

26 〈索羅門群島國會修憲延大選 反對派批總理破壞民主〉，《中央社》，2022 年 9 月 8 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202209080281.aspx。

一、在「低階政治」上與中國合作

從太平洋島國的角度來看，中國 2022 年 5 月推動集體簽署《全面協議》對區域國家造成的驚嚇不小，因而對於中國的戒心居高不下。一方面由於中國在南太平洋耕耘已有相當時日，雖然與太平洋島國的關係鬧僵，但仍可藉由推動「低階政治」，不至完全失去根據地；另一方面太平洋島國的確需要外國的經濟與技術援贈，因而在不影響國家安全乃至區域安全的前提下，樂意接受中國的援贈。

如參與 2023 年新成立的「中國—太平洋島國防災減災合作中心」、「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」及「中國—太平洋島國農業合作示範中心」便為數例。由此可以看出南太島國並不反對在「低階政治」方面接受中國的援助。換句話說，南太國家並未完全排斥中國的經濟力與影響力。作為經濟量體較大的太平洋島國，澳大利亞不需要中國的援贈，近期表示將不反對中國加入「跨太平洋夥伴關係協定」（the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership）[27]。澳大利亞的表態更可能是為其總理艾班尼斯（Anthony Albanese）即將於 2023 年 11 月 4 日至 7 日訪問中國鋪路。美國媒體披露艾班尼斯此次訪中的重點便在於說服中國進一步撤銷對澳洲的貿易限制。[28] 亦顯示出屬於「低階政治」的範疇。

進一步說，南太平洋國家開始採取兩手策略，不排斥中國在「低階政治」的援助，但禁止中國將觸角伸到「高階政治」。吉里巴斯的情形便相當符合上述情形。中國曾以促進吉里巴斯首都塔拉瓦（Tarawa）與離島的空中商務交通為由，援助吉里巴斯整修坎頓島（Canton Island）廢棄的機場跑道。中國的說法以經濟面向作為切入的主軸，符合 2023 年中國在南太平洋「低階政治」領域深耕的模式。吉里巴斯的馬茂（Taneti Maamau）

27 Kandy Wong, “China-Australia Relations: Canberra ‘Will Not Oppose’ Beijing’s CPTPP Trade-pact Bid,” *South China Morning Post*, October 26, 2023, https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3239166/china-australia-relations-anthony-albaneses-visit-canberra-will-not-oppose-beijings-cptpp-bid.

28 William Yang, “Albanese to Be First Australian Prime Minister to Visit China Since 2016,” *Voice of America*, November 1, 2023, https://www.voanews.com/a/albanese-to-be-first-australian-prime-minister-to-visit-china-since-2016/7336683.html.

政府初期接受中國整建機場跑道的意見，因其完全屬於「低階政治」的範疇。儘管整建機場跑道背後所隱含的軍事用途，可能讓「低階政治」演變成「高階政治」。

二、排除在「高階政治」與中國合作

除了區域性大國，如澳大利亞與紐西蘭外，南太平洋的小國在「高階政治」上著力最深的當屬《自由聯合協定》（*Compact of Free Association*）涵蓋的帛琉（Palau）、密克羅尼西亞聯邦及馬紹爾群島（Marshall Islands）等三國。前兩國已分別於 2023 年 5 月 22 日及 23 日與美國續簽該協定；後者也於 10 月 16 日完成續約。[29]

再從屬於「高階政治」的軍事層面來看，太平洋島國中只有斐濟、東加（Tonga）與巴布亞紐幾內亞等 3 個國家擁有軍隊。在美中競逐的框架下，中國與索羅門群島簽署的《安全協議》得以讓中國的軍事力量擴展至南太平洋，因而引發軒然大波。繼 2023 年 1 月媒體披露斐濟新總理蘭布卡打算終止中國培訓其軍警後，2023 年 6 月在新加坡舉行的「香格里拉對話」（Shangri-La Dialogue）期間，斐濟內政和移民部部長蒂科杜阿杜瓦（Pio Tikoduadua）表示：「終止雙方警察協議是一種可能的結果」。[30] 儘管斐濟尚未做出最後決定，但在「高階政治」的走向上極可能阻斷中國軍事力量向南太平洋擴張的機會。斐濟屬於主動表態拒絕中國軍事力量的進入；東加雖然尚未表態，但已同意美國於 2023 年 5 月 9 日在首都努瓜婁發（Nuku'alofa）設立大使館。[31] 巴布亞紐幾內亞則已於 2023 年 5

29 "Secretary Blinken Witnesses the Signing of the U.S.-Palau 2023 Agreement Following the Compact of Free Association Section 432 Review," *U.S. Department of State*, May 22, 2023, https://reurl.cc/edaqQR; "Signing of the U.S.-FSM Compact of Free Association-Related Agreements," *U.S. Department of State*, May 23, 2023, https://reurl.cc/z6X0Oe; "The United States and the Republic of the Marshall Islands Sign Three Compact of Free Association-Related Agreement," *U.S. Department of State*, October 17, 2023, https://reurl.cc/E1Dkma.

30 〈中國踢到絆腳石 斐濟可能終止雙方警察協議〉，《自由時報》，2023 年 6 月 4 日，https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4323222。

31 Matthew Miller, "Tonga Embassy Opening," *U.S. Department of State*, May 9, 2023, https://www.state.gov/tonga-embassy-opening/.

月 22 日與美國簽署為期 15 年的《防衛合作協議》（*Defense Cooperation Agreement*）。[32] 因此，中國在「高階政治」方面，被太平洋島國拒絕的跡象十分明顯。

三、「太平洋意識」的抬頭

吉里巴斯曾於 2022 年 7 月 10 日宣布退出區域性國際組織 —— 「太平洋島國論壇」。除了因為表面上不滿該論壇的秘書長選舉方式之外，一般認為是受到中國在背後的慫恿。2023 年 1 月 30 日，「太平洋島國論壇」秘書長普納（Henry Puna）在官方網站宣布吉里巴斯將重返該論壇。該論壇於 2 月 24 日在斐濟楠迪（Nadi）舉行「領袖特別對談」，隨後吉里巴斯總統馬茂便表示很高興重回論壇。[33]

值得注意的是，在吉里巴斯宣布重返「太平洋島國論壇」前，斐濟總理蘭布卡曾帶領訪問團赴吉里巴斯進行「國是訪問」，並由訪問團的人員以傳統儀式向馬茂總統致歉。[34] 致歉的事由乃是此前「太平洋島國論壇」的秘書長人選未能遵照各國的「君子協議」而產生，而吉里巴斯對此耿耿於懷。至於下一屆的秘書長人選將回歸太平洋島國的「君子協議」，由我邦交國諾魯（Nauru）前總統瓦卡（Baron Waqa）於 2024 年起接任。[35] 蘭布卡總理表示該次訪問要傳達的一個意義是「藍色太平洋」（Blue

32 "The United States and Papua New Guinea Sign New Defense Cooperation Agreement and an Agreement Concerning Counter Illicit Transnational Maritime Activity Operations," *U.S. Department of State*, May 22, 2023, https://reurl.cc/6QkpKM.

33 "STATEMENT: Forum SG on the Kiribati Announcement of Return to the Pacific Islands Forum," *Pacific Islands Forum*, February 1, 2023, https://www.forumsec.org/2023/02/01/forum-sg-on-the-kiribati-announcement-of-return-to-the-pacific-islands-forum/; Pita Ligaiula, "Kiribati Glad to be back in PIF," *Pacific News Service*, February 24, 2023, https://pina.com.fj/2023/02/24/kiribati-glad-to-be-back-in-pif/; "Communique of the 2023 Pacific Islands Forum Special Leaders Retreat," *Pacific Islands Forum*, February 24, 2023, https://www.forumsec.org/2023/02/27/communique-pacific-islands-forum-special-leaders-retreat/.

34 Prianka Srinivasan, "Fiji Delivers Apology as Rabuka Urges Kiribati to Return to Pacific Islands Forum," *ABC News*, January 23, 2023, https://www.abc.net.au/pacific/programs/pacificbeat/rabuka-kiribati/101881448.

35 戴雅真，〈太平洋島國論壇秘書長 台灣邦交國諾魯明年接任〉，《中央社》，2023 年 2 月 24 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202302240370.aspx。

Pacific）大家庭的團結性。馬茂總統接受致歉並表示將重返「太平洋島國論壇」後，澳大利亞以行動展現歡迎之意，由外交部部長黃英賢（Penny Wong）於 2 月 22 日訪問吉里巴斯，並簽署強化兩國關係的備忘錄。[36] 吉里巴斯重返「太平洋島國論壇」可視為「太平洋意識」的抬頭，預期日趨團結的太平洋島國，將可有效抗拒中國的各個擊破並繼續僅在「低階政治」範疇與中國合作。

陸、小結

中國 2023 年在南太平洋的外交方向，無疑地受到了 2022 年簽署《全面協議》失利的影響，因而從高調轉趨低調，從「高階政治」轉向「低階政治」。儘管中國採用「接地氣」的方式，深耕與南太平洋國家的「低階政治」項目，諸如新成立「中國—太平洋島國防災減災合作中心」、「中國—太平洋島國菌草技術示範中心」與「中國—太平洋島國農業合作示範中心」，以及舉辦「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」及「中國—太平洋島國及第三方合作論壇」，但仍發生了中國前外長秦剛對紐西蘭外長馬胡塔的「斥責」事件。由於中國 2023 年的外交方向已然轉趨低調，兼以中國與紐西蘭在酪農品項目的高度依賴性，因而對於紐西蘭施以「戰狼外交」實在難以解釋。

中國 2023 年在南太平洋的重點，除了「低階政治」外，尚包含了資助區域國家四年一度的盛事 —— 「太平洋運動會」。由於該運動會在本文截稿前尚未舉辦，且目前並未傳出任何關於該運動會的負面消息，因而無法評論。然而，由於該運動會今年由索羅門群島主辦，因而成為外界的焦點所在。作為中國近年來進入南太平洋的橋頭堡，索羅門群島的外交走向動見觀瞻。為了舉辦該運動會，已經在索羅門群島內部產生了不小的政治動盪，如原定 2023 年 5 月舉行的全國大選被迫延後。若在運動會舉辦期間

36 Stephen Dziedzic, “Australia Scales up Security and Development Cooperation with Kiribati as China’s Reach Grows,” *ABC News*, February 22, 2023, https://www.abc.net.au/news/2023-02-22/australia-scales-up-security-development-cooperation-kiribati/102005984.

出現暴亂事件，不僅將影響索羅門群島本身，甚至可能遭成區域性動盪。與索羅門群島簽有《安全協議》的中國，更有可能派遣部隊至該國協助平亂。

展望 2023 年年底及 2024 年，在王毅回鍋擔任外交部部長的情況下，中國對南太平洋的外交方向或將繼續保持低調。王毅本人對南太平洋或許更加戒慎恐懼，因為這是他 2022 年擔任外交部部長時推動政策不利之區域。未來中國對南太平洋的外交政策是否會出現令人無法逆料之事，仍待持續關注。

附表　兩次「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」之比較

名稱	2021 年「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」	2023 年「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」
時間	2021 年 12 月 8 日	2023 年 5 月 10 日
地點	廣東廣州	江蘇南京
內容	一、完善機制 推動建立政府間多邊漁業磋商機制，定期舉辦「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」。	一、不斷完善機制 推動「中國—太平洋島國漁業合作發展論壇」長效化機制化，系統規劃合作發展方向與重點，促進<u>農</u>漁業相關產業領域融合發展。
	二、堅持綠色發展 打擊「非法、不報告和不管制」（IUU）漁業活動，並與「聯合國糧農組織」合作，利用「南南信託基金」，幫助太平洋島國發展漁業。	二、堅持綠色發展 在漁業資源調查與監測，打擊「非法、不報告和不管制」（IUU）漁業活動等方面深化合作。利用農業「南南合作信託基金」實施能力建設項目，促進熱帶<u>農</u>漁業可持續發展。
	三、深化科技合作 在養殖技術、漁業設施和裝備、水產品加工等領域開展合作，探索共建「中國—太平洋島國現代漁業合作交流中心」。	三、深化科技合作 聚焦<u>農</u>漁業育種、種植養殖、設備設施、加工流通等重點，加強技術培訓和人員交流，擴大適用技術試驗示範。
	四、擴大經貿合作 推動市場准入和自由貿易，開展漁業捕撈、水產養殖、漁船修造、漁港建設、水產品加工和冷鏈物流等方面投資合作，幫助提升太平洋島國基礎設施水準。	四、擴大經貿合作 促進在<u>熱帶農業</u>、漁業捕撈、水產養殖、農漁業產品加工和冷鏈物流、漁船修造、漁港建設等領域投資合作，推動市場准入和自由貿易。

說明：兩者的差異以粗體加底線標示。
資料來源：章榮明統整自公開資訊。

第九章　中共強化外交手段反制台海安全國際化

鍾志東 *

壹、前言

2023 年 3 月中共「全國人民代表大會」與「中國人民政治協商會議」（以下簡稱「兩會」）結束後，習近平正式連任第三任中國國家主席，北京在對外工作上，提出一系列的全球倡議，彰顯習近平外交政策的理論與實踐，意圖藉此建構有利的國際戰略環境，以達成習近平「實現中華民族偉大復興」的國家戰略目標。而實踐兩岸終極統一，則是習近平「中國夢」的核心願景。北京延續 2022 年 8 月公布之《台灣問題與新時代中國統一事業》基調，高舉「反獨促統」大旗，指控美國「外部勢力」阻撓兩岸統一。有鑑於台海安全國際化態勢持續不減，如何反制以美國為首的西方國際勢力涉入台海安全的深度與廣度，實已成當前中國對外工作之關鍵要項。

貳、中國「兩會」與習近平外交布局 [1]

台海安全國際化，指的是為避免兩岸關係中國內政化，國際社會透過主動或被動方式介入，反制中華人民共和國片面解決台灣議題的企圖與能力。習近平掌權下中國對外擴張主義（expansionism），展現於積極統一台灣以終結兩岸對峙的野心，不過也強化了國際社會對台海安全關注。中國「兩會」是習近平「二十大」完全執政後，中共全國人大與全國政協進行 5 年來首次的政府換屆任務。「兩會」上，習近平順利全票連任國家

* 國防安全研究院國防戰略與資源研究所助理研究員。

1 鍾志東，〈習近平第三任期中國外交政策之發展走向〉，《國防情勢特刊》，第 26 期，2023 年 4 月 15 日，https://reurl.cc/l7py3A。

主席，成為中共史上首位三度出任國家主席的政治強人。其後，由習近平親自拔擢、時任外交部部長秦剛，在習近平第三任期開局之年，首次就中國對外關係上之外交政策、中美關係、俄烏戰爭等刻意安排 14 項關鍵性議題進行說明。[2] 儘管秦剛其後在 2023 年 7 月下旬被免除外交部部長職務，成為中共任期最短之外交部部長。不過在中國「以黨領政」的政治文化下，國務院外交部只是中共外交政策執行單位，秦剛在記者會的外交政策宣示，實為習近平所認可外交政策指導，而不至有所改變。因此，秦剛於「兩會」之外交宣言，不僅提供外界觀察分析習政權外交政策的關鍵資料，同時也是理解北京如何透過外交手段反制台海議題國際化布局規劃的重要依據。秦剛在記者會上表示，中國正式走出新冠病毒（COVID-19）疫情後，外交事務將按下「加速鍵」、吹響「集結號」，這積極展現習近平在新屆政府開局之年的對外企圖心。秦剛提出所謂的 6 項「將以」：「將以元首外交為引領」、「將以維護核心利益為使命」、「將以夥伴關係為依託」、「將以開放發展為目標」、「將以多邊主義為路徑」與「將以外交為民為理念」，作為中國營造「良好外部環境」，進行所謂的外交「戰略部署」。這些規劃布局，即為落實習近平外交思想與中共的「二十大」精神 ——「堅持維護世界和平、促進共同發展的外交政策宗旨」。

值得注意的是，「元首外交」明顯是 2023 年中國外交的開局年「亮點」。特別是利用主場優勢下舉辦的多邊國際峰會和雙邊高峰會，展現所謂「中國外交的獨特風範」的「大國外交」。前者之例有首次「中國＋中亞五國」元首峰會和第三屆「一帶一路」國際合作高峰論壇，後者之例則有習近平於 2023 年 3 月 20 日至 22 日至俄羅斯進行國是訪問。很顯然地，北京換屆新政府積極推動「元首外交」，藉以提升中國作為大國的國際地位與話語權。以眾所矚目中東關係為例，秦剛在「兩會」之記者會上，以 2022 年首屆的中阿高峰會為例，表示將在全力「構建新時代的中阿命運共同體精神」下，發展與阿拉伯國家友好關係，以及與伊朗「全面戰略夥伴關係」，同時支持中東國家「戰略自主」，反對外部勢力干涉中

2 〈外交部部長秦剛就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 3 月 7 日，https://reurl.cc/OVMYjv。

東國家內政，並「願做中東安全穩定的促進者、發展繁榮的合作者、團結自強的推動者」。[3] 此充分展現北京對涉足中東事務的企圖，亦反映於北京對 2023 年 10 月巴勒斯坦哈瑪斯（Hamas）激進組織襲擊以色列後，中國積極參與調停以巴衝突，表態同情巴勒斯坦、批評以色列過當自衛的基本立場。[4] 從推動「元首外交」到積極參與中東區域安全，北京企圖展現其大國影響力，進而建構其反制台海議題國際化的「良好外部環境」。

參、台海安全國際化挑戰北京「一中原則」

針對國際力量涉入台海安全議題，習近平在「人大」閉幕會中表示，實現「祖國完全統一」是「民族復興的題中之義」，並強調「要貫徹新時代黨解決台灣問題的總體方略」，「堅決反對外部勢力干涉和『台獨』分裂活動」。[5] 秦剛在「兩會」記者會上則高舉《中華人民共和國憲法》，指稱台灣是中華人民共和國「神聖領土」的一部分，還特別搬出《反分裂國家法》揚言，「保留採取一切必要措施的選項」，以完成所謂「統一祖國大業」；並強調，「任何人都不要低估中國政府和中國人民捍衛國家主權和領土完整的堅強決心、堅定意志和強大能力」。[6] 以上發言極具針對性，意在示警國際社會涉入台海議題嚴肅性，也展現北京反台獨與反台海安全國際化兩者間之密切關聯性。

就美國積極涉入台海安全議題，秦剛藉由《中華人民共和國憲法》表示：「解決台灣問題是中國人自己的事，任何外國都無權干涉」。並以此嚴詞反駁美國國務卿布林肯（Antony Blinken）2023 年 2 月 23 日所稱，全球之所以非常擔心台海爆發危機，是因這不是中國所宣稱基於主權的「內

3　同上註。

4　〈以巴衝突：王毅首度批評以色列 中國立場背後的歷史沿革與政治考量〉，《BBC 中文網》，2023 年 10 月 17 日，https://reurl.cc/5O3vvv。

5　〈習近平在看望參加政協會議的民建工商聯界委員時強調 正確引導民營經濟健康發展高品質發展 王滬寧蔡奇丁薛祥參加看望和討論〉，《新華社》，2023 年 3 月 7 日，https://reurl.cc/NqQYbk。

6　〈外交部部長秦剛就中國外交政策和對外關係回答中外記者提問〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 3 月 7 日，https://reurl.cc/OVMYjv。

政問題」，而是整個國際社會都關切的議題。[7] 秦剛還強調：「台灣問題是中國核心利益中的核心，是中美關係政治基礎中的基礎，是中美關係第一條不可跨越的紅線。」並指責華府：「台灣問題之所以產生，美國負有不可推卸的責任。」他恫嚇美國：「台灣問題處理不好，中美關係地動山搖。」秦剛拿中國憲法警告美國停止「以台制華」，可視為北京憂心台灣議題國際化，將捍衛國家領土主權與中美競爭的正式掛鉤，呼應 2022 年 8 月《台灣問題與新時代中國統一事業》指控美國與「台獨分裂勢力」相結合，以及延續習近平在「兩會」中指控美國「全方位遏制、圍堵、打壓」中國之論述。[8]

在台灣主權歸屬認知上，北京「一個中國原則」與國際間「一個中國政策」的差異性，實為台海安全國際化的重要關鍵原因之一。美國拜登（Joe Biden）政府一再重申華府「一個中國政策」未變，但也強調其與北京「一個中國原則」的不同。兩者主要差異在於，儘管美中關係正常化後，美國承認中華人民共和國是代表中國的唯一合法政府，但對於所謂「台灣是中國一部分」說法，美國相關聲明是用「認知」（acknowledge），而不用「承認」（recognize）表達此立場。美國在台協會（AIT）前主席卜睿哲（Richard C. Bush）即指出：「事實上，從 1950 年 6 月以來，沒有一個美國政府說過台灣是中國的一部分，無論我們承認中華民國或中華人民共和國。」[9] 北京宣稱的「一中原則」有所謂的三段論：一、世界上只有一個中國；二、中華人民共和國政府是代表全中國的合法政府；三、台灣是中國領土不可分割的一部分。不過事實上，聯合國 193 個會員國中，只有 51 個國家接受北京「一中原則」；有近四分之三居絕對多數的會員國，面對北京的一中論述，反而是提出自己的「一中政策」來模糊回應北

7 “Secretary Antony J. Blinken Virtual Conversation on ‘Russia’s War on Ukraine: One Year Later’ With Jeffrey Goldberg of The Atlantic,” *U.S. Department of State*, February 23, 2023, https://reurl.cc/3OXKKl.

8 鍾志東，〈評析台海安全國際化的對中國嚇阻效果〉，《國防情勢特刊》，第 28 期，2023 年 6 月 15 日，https://reurl.cc/A09jrY。

9 鍾辰芳，〈美國務院更新美台關係網頁，未再提「台灣是中國一部分」及「美國不支持台灣獨立」〉，《美國之音》，2022 年 5 月 10 日，https://reurl.cc/d28jYz。

京。[10] 美國國務院亞太副助卿華自強（Rick Waters）2021 年 10 月 21 日在聯大 2758 號決議文即將滿 50 年之際，即罕見公開批評中國「誤用」聯大決議，以阻止台灣有意義地參與聯合國。[11] 中國以所謂的「一中原則」，阻撓台灣外交關係與參與國際組織，其目的在於將台灣議題中國內政化，進而透過對台灣外交孤立，反制國際社會介入台海安全的可能性與正當性。國際社會普遍對北京「一中原則」論述的保留立場，無疑也成為北京反制台海安全國際化的主要挑戰。

肆、反制俄烏戰爭下台海安全國際化態勢

「今日烏克蘭，明日台灣」，俄烏戰爭對台海安全國際化態勢影響持續不減，更加深刻地異化（alienation）[12] 著俄羅斯「盟友」中國與美歐西方國家關係，而此也進一步強化美歐共同涉入台海安全議題。隨著俄烏戰爭持續陷入膠著，中國與俄羅斯在「全面戰略協作夥伴關係」不斷升溫下，莫斯科對北京在外交、軍事與經貿依賴度日益升高。此可由俄羅斯總統普欽（Vladimir Putin）親自出席 2023 年 10 月 17 日至 18 日在中國北京舉行的第三屆「一帶一路國際合作高峰論壇」的言行可知。這是俄羅斯 2022 年 2 月入侵烏克蘭以來，普欽首次出訪世界主要強國，也是他自 2023 年 3 月被國際刑事法院列入通緝名單後的首次出訪。普欽出訪前接受《中國中央電視台》專訪時表示，他曾與習近平會面 40 多次，「有許多愉快的記憶」，還吹捧習近平是「真正的世界領袖」和「堅定、冷靜、務實和可靠的夥伴」。[13]

因俄烏戰爭遭受國際孤立，普欽在北京「一帶一路」峰會演說時，特別感謝習近平發出邀請出席此國際盛會，形容習近平是他「親愛的友

10 楊安，〈星國研究：全球僅 51 國認同「一中原則」數國立場恐鬆動〉，《美國之音中文網》，2023 年 2 月 19 日，https://reurl.cc/Xm2G0e。

11 〈美副助卿批中國誤用 2758 決議 籲挺台參與聯合國〉，《中央社》，2021 年 10 月 22 日，https://reurl.cc/Zy2VQQ。

12 「異化」是社會學概念，意指原本關係密切相互親近，但卻呈現相互疏離現象。

13 〈普欽抵北京參加一帶一路峰會 捧習近平「真正的世界領袖」〉，《太報》，2023 年 10 月 17 日，https://reurl.cc/q0pv50。

人」，更說俄羅斯將在中國的現代絲路倡議中扮演關鍵角色。[14] 習近平則是盛讚普欽連續 3 次出席「一帶一路」國際合作高峰論壇，體現了俄方對共建「一帶一路」倡議的支持。習強調：「發展永久睦鄰友好、全面戰略協作、互利合作共贏的中俄關係不是權宜之策，而是長久之計。明年是中俄建交 75 周年。中方願同俄方一道，準確把握歷史大勢，立足兩國人民根本利益，不斷充實雙方合作的時代內涵。中方支持俄羅斯人民走自主選擇的民族復興道路，維護國家主權、安全、發展利益。」對此，普欽除讚賞肯定習近平之外，還表示：「俄方願同中方密切在金磚國家等多邊機制內的溝通協作，捍衛以國際法為基礎的國際體系，推動建立更加公正合理的全球治理體系。世界上只有一個中國，台灣是中國領土不可分割的一部分，俄方堅定奉行一個中國政策，堅定支持中國維護國家主權和領土完整。俄方願同中方以明年慶祝兩國建交 75 周年為契機，進一步推進俄中全面戰略協作夥伴關係發展。」[15] 普欽在「一帶一路」峰會，罕見而突兀對台灣主權表態，明顯是回饋北京對俄羅斯在俄烏戰爭支持，不過此也大幅增加台海議題於國際社會能見度與重要性，形同另類地凸顯台海安全國際化的現象。

中國在俄烏戰爭明顯偏袒俄羅斯立場，無疑地也為中國與美國、歐盟（EU）關係的負面發展，扮演著添柴加火的重要角色。影響所及，匈牙利總理歐爾班（Viktor Orban）成為此次出席北京「一帶一路」峰會唯一的歐盟國家領導人，歐盟更多次公開表達對中俄密切關係的不滿。於「一帶一路」峰會前，歐盟委員會副主席兼歐盟外交和安全政策高級代表博雷利（Josep Borrell Fontelles）10 月 13 日於北京大學發表的演講中，批評了中國在烏克蘭戰爭中的立場，指稱：「烏克蘭戰爭爆發以來，歐洲人認為中國雖然沒有公開支持俄羅斯，但也沒有利用其獨特的影響力說服俄羅斯停止侵略……這種拒絕在侵略者和受害者之間做出選擇的做法，在歐洲並

14 〈普欽「一帶一路」峰會稱習近平「親愛的好友」台下歐洲代表走人〉，《太報》，2023 年 10 月 18 日，https://reurl.cc/7MEdp1。

15 〈習近平同俄羅斯總統普京會談〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 10 月 19 日，https://reurl.cc/3ek41O。

不受歡迎……中國必須做出重大努力，讓烏克蘭人民相信中國不是俄羅斯在這場戰爭中的盟友。」[16] 歐盟是中國全球多邊主義戰略布局中，對美國鬥爭不可或缺的一環，中國與歐盟於 2003 年建立「全面戰略夥伴關係」。不過俄烏戰爭顯示，中俄「全面戰略協作夥伴關係」重要性，凌駕於中歐「全面戰略夥伴關係」之上。此也將強化歐美間傳統的戰略同盟，進而促使美歐採取合作立場共同維護台海和平穩定，更深化台海安全國際化態勢。

伍、中國高姿態回應美中高層對話機制

美國在國際上推動台海議題和平解決基本原則，是中國以外交反制台海安全國際化態勢的最關鍵挑戰。北京 2022 年 8 月 10 日公布《台灣問題與新時代中國統一事業》（以下簡稱《新時代統一白皮書》），前所未有地指控：「外部勢力干涉是推進中國統一進程的突出障礙」，認為「外部勢力把台灣當作遏制中國發展進步、阻撓中華民族偉大復興的棋子」；更點名美國，「圖謀『以台制華』，處心積慮打『台灣牌』，刺激『台獨』分裂勢力冒險挑釁……必將導致台海形勢緊張持續升級，給中美關係造成顛覆性的巨大風險。」[17] 2023 年中共「兩會」後，北京持續此對華府在台海安全的定調與攻擊，在外交上更拉高姿態，回應華府對重啟美中高層對話機制要求。明顯地以中美高層對談為籌碼，藉此示警美國在台海議題上，切勿踩踏中國所稱「紅線中的紅線」。

美中關係陷入 1979 年建交最低潮之際，美國國務卿布林肯 2023 年 6 月 18 日至 19 日的中國「破冰」行，被視為美中在負面競爭不斷升高態勢下，雙邊企圖透過高層對話機制，進行停損管理的關鍵性訪問。此次布林肯中國行，也是 2018 年前國務卿龐佩奧（Mike Pompeo）訪中以來，美國到訪中國層級最高的官員。布林肯原定 2023 年 2 月 5 日至 6 日訪問

16 〈一帶一路峰會時隔四年重開，俄烏戰爭巴以衝突致影響力參與度下降〉，《端傳媒》，2023 年 10 月 20 日，https://reurl.cc/q0pvdp。

17 〈台灣問題與新時代中國統一事業〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 8 月 11 日，https://reurl.cc/W11lRx。

中國，以舒緩美中競爭緊張關係。不過令人意外的是，正當布林肯準備啟程前，發生中國高空偵察氣球入侵美國領空事件，導致華府 2 月 3 日宣布推遲布林肯中國行，北京甚至還否定該行程的存在性，以報復美國擊落中國氣球事件。不過其後華府持續放低姿態，透過公開與私下各種管道，呼籲恢復原訂布林肯中國行進行高層對話，以化解美中競爭下衝突危機升高態勢。王毅與布林肯在北京會談時指責華府，認為中美關係陷入低谷，根源在於「美方抱持錯誤對華認知，導致錯誤對華政策」；他強調台灣「永遠是中國核心利益中的核心」、「在台灣問題，中國沒有任何妥協退讓餘地。」[18] 習近平則於 6 月 19 日下午接見布林肯，兩人見面的消息非常保密，僅提前一個小時才公告周知，不過也為布林肯中國行劃下戲劇性的「圓滿」句點。華府放低姿態，布林肯終獲習近平接見，不過北京對美國拜登總統一再表達願與習近平進行峰會對話，仍持續維持掌握主導的諱莫若深高調態度。而在屢經波折協商後，華府至盼的美中拜習高峰會，終於敲定將於 2023 年 11 月中旬在舊金山舉行的亞太經濟合作會議（APEC）領袖峰會場邊舉行雙邊會談。[19]

相較於拜登政府積極尋求與中國高層對話「破冰」態度，北京明顯採取「欲拒還迎」的相較保留立場。華府積極推動美中高層對話機制，正反映雙邊存在歧見，特別是在所謂「經濟脅迫」、台海安全與南海主權等核心議題上，存有著欠缺共識的負面競爭本質，且此矛盾與競爭有持續升高態勢。這也是為何美中雙邊亟需透過直接且高層級的溝通，以避免誤判對方立場，進而導致直接的衝突，特別是在軍事上。對美國而言，美中高層對話並非在核心歧見上向北京讓步，而是希望透過高層對話溝通，管控矛盾衝突升高；對中國而言，則是將高層對話視為籌碼恩惠與施壓工具，藉以展現與運用己方優勢地位，營造競爭對手讓步印象，此無論是表面上還是實質上。不過由於中美對台海議題是本質性矛盾，雙邊即使有高層對話，應仍是各取所需下，象徵意義大於實質利益的各說各話。

18 〈王毅會面布林肯 中美關係重申台灣是中國核心利益〉，《中時新聞網》，2023 年 6 月 19 日，https://reurl.cc/Doxlj5。

19 〈白宮證實 拜登習近平預期 11 月 APEC 場邊會談〉，《中央社》，2023 年 11 月 1 日，https://reurl.cc/ZyME0V。

陸、以主權領土論反制台海國際化

隨著以美國為首西方國家加大對「台海和平穩定」之關注與行動，北京外交部門也加大動作，在國際間以「堅持尊重各國主權和領土完整」等普世價值，強化其對「一中原則」論述立場，避免台海議題國際化態勢持續擴大。2023 年 2 月 18 日王毅歐洲行，在「慕尼黑安全會議」發表〈建設一個更加安全的世界〉文中，將「尊重主權領土」置於第一項也是最優先地位，大肆強調「主權原則是當代國際秩序的基石」，並將國際霸權行徑與領土主權議題相連結，稱此為「國際和平的最大破壞因素」。[20] 其後，北京於 2023 年 2 月 21 日發表重磅級《全球安全倡議概念文件》（以下簡稱《概念文件》），提出所謂「中國方案」以「破解（全球）安全困境」，落實習近平於 2022 年 4 月「博鰲亞洲論壇」開幕式演講首次提出的《全球安全倡議》。《概念文件》主要內容包含 6 項「核心理念與原則」（即「六個堅持」）、20 項「重點合作方向」與 5 組「合作平台與機制」。其中「六個堅持」為：「堅持共同、綜合、合作、永續的安全觀」、「堅持尊重各國主權、領土完整」、「堅持遵守聯合國憲章宗旨和原則」、「堅持重視各國合理安全關切」、「堅持透過對話協商以和平方式解決國家間的分歧和爭端」，以及「堅持維護傳統領域和非傳統領域安全」。[21]《概念文件》再次凸顯尊重主權與領土完整對維護全球安全之重要性，強調「主權平等和不干涉內政是國際法基本原則和現代國際關係最根本準則。我們主張國家不分大小、強弱、貧富，都是國際社會的平等一員，各國內政不容干涉，主權和尊嚴必須受到尊重，自主選擇發展道路和社會制度的權利必須得到維護。應堅持主權獨立平等，推動各國權利平等、規則平等、機會平等」。

隨後，中國外交部 2023 年 2 月 24 日發布《關於政治解決烏克蘭危機的中國立場》的 12 點聲明（以下簡稱《十二點聲明》），全面而系統地

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

21 〈全球安全倡議概念文件〉，《新華網》，2023 年 2 月 21 日，https://reurl.cc/z6QD77。

彙整俄烏戰爭以來，北京為「政治解決」烏克蘭危機所提出的中國和平方案。《十二點聲明》主要是依據習近平之前針對俄烏戰爭所提出的「四個應該」、「四個共同」和「三點思考」，其涵蓋範圍包括：尊重各國主權、摒棄冷戰思維、停火止戰、啟動和談、解決人道危機、保護平民和戰俘、維護核電站安全、減少戰略風險、保障糧食外運、停止單邊制裁、確保產業鏈供應鏈穩定、推動戰後重建等 12 個面向。[22] 然而諷刺的是，《十二點聲明》隻字未譴責俄羅斯侵略烏克蘭領土主權完整，卻再次將「尊重各國主權」置於第一點，指出這是國際法與《聯合國憲章》所公認規範，強調「各國主權、獨立和領土完整都應該得到實際保障。國家不分大小、強弱、貧富一律平等，各方要共同維護國際關係基本準則，捍衛國際公平正義。」並意有所指稱：「國際法應得到平等統一適用，不應採取雙重標準。」北京明顯指控美歐西方國家，一方面捍衛烏克蘭主權，另方面卻傷害中國對台灣主權。

在中國「兩會」習近平連任第三次國家主席之前不久，北京陸續發表《關於政治解決烏克蘭危機的中國立場》與《全球安全倡議概念文件》兩份重磅國際安全文件，都不約而同地凸顯「尊重主權領土」原則的優先地位。北京據此夾帶「一個中國原則」論述，不點名地抨擊歐美西方國家，不能在領土主權議題上，搞「選擇性適用」與「雙重標準」，挑戰北京的「一中原則」，並藉此正當化其預畫台海紅線立場，反制美歐不斷深化台海安全國際化，侵犯中國對台灣主權。

柒、《全球文明倡議》建構多元國際秩序

繼 2021 年 9 月習近平在聯合國大會提出《全球發展倡議》與 2023 年 2 月公布《全球安全倡議概念文件》兩份全球性倡議，習近平在三度連任國家主席不久後，北京緊鑼密鼓於 2023 年 3 月 15 日在中國共產黨與世界政黨高層對話會上，提出第三份全球性倡議 —— 《全球文明倡議》。此

22 〈關於政治解決烏克蘭危機的中國立場〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 2 月 24 日，https://reurl.cc/OVEx9y。

展現習近平執政下，中國崛起後身為世界大國的高度與使命，同時透過「中國式現代化」建構多元主義世界文明，作為與美歐價值文明的敘事（narrative）競爭理論基礎。據此，強化北京在全球對美歐鬥爭的軟實力（soft power），建構所謂的「新型國際關係」，以反制美歐主導下，以「和平穩定」為名國際化台海安全。

《全球文明倡議》是以「現代化道路：政黨責任」為命題，論述「以中國式現代化全面推進中華民族偉大復興」的重要性，強調「一花獨放不是春，百花齊放春滿園」下的國際社會多元文明價值基礎，進而提出 4 項所謂的全球文明倡議：「尊重世界文明多元性，堅持文明平等、互鑑、對話、包容」、「弘揚全人類共同價值，和平、發展、公平、正義、民主、自由是各國人民的共同追求」、「重視文明傳承和創新，充分挖掘各國歷史文化的時代價值」，以及「加強國際人文交流合作，探討建構全球文明對話合作網絡」。其最終目標是讓「各具特色的現代化事業匯聚成推動世界繁榮進步的時代洪流，在歷史長河中滾滾向前、永續發展！」[23]

《全球文明倡議》高舉「中國式現代化」、體現中國外交特色，呼應「將以多邊主義為路徑」的外交政策。「中國式現代化」指的是，中國共產黨領導的社會主義現代化。習近平在「兩會」人大閉幕時發言強調，「堅持統籌推進『五位一體』總體布局、協調推進『四個全面』戰略布局，加快推進中國式現代化建設。」[24] 針對中國現代化與國際社會之關聯性，秦剛在會後記者會上表示：「一個擁有十四億多人口的國家整體邁入現代化，這將是人類歷史上前所未有的壯舉，具有巨大的世界意義。」這明顯是藉由肯定「中國式現代化」對國際社會貢獻，正當化中國的崛起與習近平政府的外交作為，間接地反駁中國威脅論。據此，秦剛特別指出「中國式現代化」對全球發展的五項「體現」：一、「獨立自主」，矢言「各國完全有權利也有能力選擇自己的道路」。二、「人民至上」，主張「各國人民都應有平等發展、追求幸福的權利」。三、「和平發展」，凸顯「中

23 〈習近平在中國共產黨與世界政黨高層對話會上的主題演講〉，《中華人民共和國外交部》，2023 年 3 月 15 日，https://reurl.cc/v6Evrj。

24 〈人大會議閉幕會 習近平發表重要講話（全文）〉，《香港文匯網》，2023 年 3 月 13 日，https://reurl.cc/vkKgNj。

國式現代化一不靠戰爭，二不靠殖民，三不靠掠奪」。四、「開放包容」，強調「尊重各國走符合自身國情的發展道路」。五、「團結奮鬥」，嘲諷「像有的國家那樣政黨紛爭，只說不做，朝令夕改，再好的藍圖也只是畫餅充飢、空中樓閣」。而「中國式現代化」的 5 項「體現」，展現新屆政府在外交上，將透過習近平所謂「建構人類命運共同體」，在開發中國家推展中國的現代化發展經驗，並藉此增加中國國際影響力。[25]

展現所謂「中國特色、中國風格、中國氣派」的外交風格，則是「中國式現代化」重要體現。此也是呼應習近平外交思想所強調，「堅持以對外工作優良傳統和時代特徵相結合為方向塑造中國外交獨特風範」。秦剛曾指出，「中國式現代化」的成功，「打破了『現代化＝西方化』的迷思，創造了人類文明新型態，也給世界各國特別是廣大發展中國家帶來重要啟示」。北京在習近平第三任期高調凸顯「中國式現代化」意義，在於提供所有開發中國家在追求現代化過程中的另類選擇，此明顯有別於西方自由民主國家現代化的成功經驗。藉此，北京一方面可以與西方國家在理念價值上進行競爭，另方面則可正當化中共一黨專政下獨裁政府的治理機制。也因此，旗幟鮮明地高舉「中國式現代化」理念，不僅是彰顯與踐行習近平所謂「中國外交獨特風範」，更提供北京未來在國際社會進行「大外宣」反制中國威脅論時重要的理論依據。[26] 進而以此結合《全球安全倡議概念文件》的主權論述，反制美歐以志同道合（like-minded）的西方自由民主論述深化支持民主台灣抵抗北京的脅迫統一。

捌、《命運共同體倡議》營造有利國際戰略環境

2023 年是習近平提出「建構人類命運共同體」理念 10 週年，2023 年 9 月 26 日由外長王毅主持公布《攜手構建人類命運共同體：中國的倡議與行動》白皮書（以下簡稱《命運共同體倡議》），系統性地闡述習近平的外交思想理論與行動綱領，據此作為中國外交政策總方針。2023 年習近平連任

25 鍾志東，〈習近平第三任期中國外交政策之發展走向〉，《國防情勢特刊》，第 26 期，2023 年 4 月 15 日，https://reurl.cc/l7py3A。

26 同上註。

國家主席第三任期開局之年，北京一系列連發三份安全、文明與命運共同體之重量級全球倡議文件，充分展現習近平完全執政後對外政策的積極企圖心。從 2021 年發展倡議到 2023 年安全與文明倡議，《命運共同體倡議》可視為對前三項倡議的總結，深化中國崛起正當性與必然性的認知，展現中國的「大國風範、大國引領、大國擔當」，以建構有利的國際戰略環境。如此，既可強化中國對美歐競爭的理念高度，更可運用於正當化對台海安全的脅迫施壓，以落實習近平民族主義外交政策下的「中國夢」。

《命運共同體倡議》可說系統性地彙整習近平上台以來主要的外交理念與實踐，其內容主要由前言、結語，以及五個章節組成，五個章節分別為：一、人類站在歷史的十字路口。二、解答時代之問，描繪未來願景。三、扎根深厚歷史文化土壤。四、既有目標方向，也有實現路徑。五、中國既是倡導者也是行動派。[27]《命運共同體倡議》高舉和平、發展、安全、合作、平等、創新、繁榮等普世價值加以論述，主張國家間在尊重彼此領土主權完整下，強調國際社會多元價值差異性，堅持以對話協商方式解決歧異衝突。王毅在白皮書發表新聞會上表示，《命運共同體倡議》以「五個世界」為總目標，以全人類共同價值為價值追求，以構建新型國際關係為根本路徑，以共建「一帶一路」為實踐平台，以全球發展倡議、全球安全倡議、全球文明倡議為重要依託的科學理論體系。[28]

《命運共同體倡議》指出，霸權主義、強權政治的舊思維，早已無法適應 21 世紀的新現實；並表示，「國強必霸」並非繞不開的歷史定律，「弱肉強食」不是人類共存之道，「你輸我贏」的零和遊戲終將玩不轉。針對國際霸權主義，王毅在《命運共同體倡議》記者會上不點名批評美國，指稱：「很多人都會詢問：這個世界究竟是某個國家的實力地位說了算，還是聯合國憲章的宗旨說了算？國際秩序是由個別國家來定義，還是各個國家共同來治理？現代化是少數國家的特權，還是所有國家正當的權利？」他聲稱，構建人類命運共同體，就是要解答這些普遍性、根本性的

27 〈攜手構建人類命運共同體：中國的倡議與行動〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 9 月 26 日，https://reurl.cc/3ek6Dl。

28 〈陸發布「人類命運共同體」白皮書 王毅：反對脫鉤斷鏈小院高牆〉，《中時新聞網》，2023 年 9 月 26 日，https://reurl.cc/q0pn8y。

問題，這也成為「中國特色大國外交不懈追求的總目標」。王毅在記者會上特別強調，要為持久和平凝聚更大合力，關鍵是尊重各國主權和領土完整，尊重彼此核心利益和重大關切，尊重各國人民自主選擇的發展道路和社會制度。要反對搞陣營對抗和排他性小圈子，走出一條「對話而不對抗，結伴而不結盟」的國與國交往新路。[29] 明顯地，王毅再次不點名地批評美國與其盟邦夥伴，正對中國進行圍堵打壓，同時要求美國尊重中國的主權領土完整，以及中國在經濟上發展的權力。這也呼應了習近平在「兩會」上，定性美國對中國進行「全方位遏制打壓」，[30] 以及《台灣問題與新時代中國統一事業》點名美國支持「台獨」指控。[31]

玖、小結

台海安全國際化態勢，反映以美國為首西方國家透過集體力量，反制中國對外擴張主義企圖改變東亞地緣政治現況的現象。美國國務卿布林肯盤點拜登政府上任以來外交四大主要成就時表示，美國有效地團結了盟邦夥伴，致力於維繫台海和平與穩定。[32] 表達對台海安全關注，顯然已成拜登政府在國際舞台活動不可或缺的討論議程，大幅地提升台海安全國際化現象。對此，中國明顯感受台海國際化壓力，則是積極運用外交手段，採取針鋒相對方式，把台灣議題與尊重領土主權論述相結合，將之納入其國際舞台活動與重要文件之中，以反制台海安全國際化態勢。明顯地，台海安全已不僅僅是兩岸關係而已，隨著美中對峙關係持續升溫，台海安全國際化勢將隨之水漲船高。而如何在敘事理論與計畫行動上反制台海安全國際化，也正是當今中國外交政策的核心任務。

29 〈中國發人類命運共同體白皮書 暗批美方搞小圈子〉，《中央社》，2023 年 9 月 26 日，https://reurl.cc/2Ea6bO。

30 〈習近平在看望參加政協會議的民建工商聯界委員時強調 正確引導民營經濟健康發展高品質發展 王滬寧蔡奇丁薛祥參加看望和討論〉，《新華社》，2023 年 3 月 7 日，https://reurl.cc/NqQYbk。

31 〈台灣問題與新時代中國統一事業〉，《中華人民共和國外交部》，2022 年 8 月 11 日，https://reurl.cc/W11lRx

32 徐薇婷，〈布林肯盤點外交成果 聯合盟友抗中維護台海和平〉，《中央社》，2022 年 12 月 23 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202212230013.aspx。

第十章　後疫情時代的中國「一帶一路」

王尊彥 *

壹、前言

今（2023）年是「一帶一路」倡議（Belt and Road Initiative, BRI）實施 10 週年。10 月 17 日至 18 日，中國在北京舉行「第三屆『一帶一路』國際合作高峰論壇」，這是自 2013 年「一帶一路」倡議啟動以來，中國所主辦的第三屆國際峰會，也是 2020 年初新冠肺炎（COVID-19）疫情爆發後首次舉辦。

此次論壇共計有 151 個國家和 41 個國際組織的代表，以及 20 餘國元首出席，中國國家主席習近平並發表演說。仍陷侵烏戰爭泥淖的俄國，由總統普欽（Vladimir Putin）親自出席，這是他繼 2017 年和 2019 年，第三次參加此系列論壇。普欽因為發兵侵略烏克蘭而遭到國際刑事法院（International Criminal Court, ICC）通緝，但中國不僅未加以逮捕，甚至奉渠為座上賓，讓國際社會確認中俄兩國友情彌堅。此外，阿富汗塔利班（Taliban）政權也派遣代理商務部長阿齊齊（Haji Nooruddin Azizi）出席峰會，表達希望參與「一帶一路」倡議，甚至阿國代理外長穆塔基（Amir Khan Muttaqi）在此前與中國外長王毅會談時，便已經公開表達積極參加共建「一帶一路」的意願。此等情事均反映出，「一帶一路」確實在國際上獲得威權政府的響應。[1]

相較於此，西方國家加入「一帶一路」者原本就為數不多，而七國集團（G7）成員國當中唯一參加帶路倡議的義大利，過去一年來多次表達欲退出該倡議的聲音。一旦義大利退出，「一帶一路」成為所謂「全球南方」（Global South）集團俱樂部的國際形象將益發明顯。

---

* 國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

1 〈塔利班：計劃正式加入中國的「一帶一路」倡議〉，《美國之音》，2023 年 10 月 20 日，https://reurl.cc/My94Wn；呂佳蓉，〈王毅與塔利班政府外長會晤 盼堅決打擊恐怖主義〉，《中央社》，2023 年 10 月 5 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202310050305.aspx。

隨著新冠肺炎疫情在全球趨緩，各國政府皆欲早日重拾經濟動能，特別是透過強化基礎建設以提升國內與對外的聯通性（connectivity），期促進本身經濟與對外貿易的發展。對這些國家而言，中國「一帶一路」成為一種選項，但在此同時，「一帶一路」也必須面對來自其他國家所提規劃的競爭，例如歐盟的「全球門戶」（Global Gateway），或是日本印太戰略「自由開放的印度太平洋」（Free and Open Indo-Pacific, FOIP）所推動之優質基建規劃等。而在被拿來和類似規劃相比較或競爭上，中國「一帶一路」導致他國主權流失、陷入債務陷阱、生態環境遭破壞，以及中國隱藏戰略意圖等各種問題，持續遭到國際社會的質疑。

本文旨在觀察過去一年（2022 年 11 月至 2023 年 10 月）中國「一帶一路」倡議的實施情況，以及引發的相關問題。本文首先介紹第三屆「一帶一路」峰會，分析北京當局對推動 10 年來的成果總結與闡述，以及替未來設定的目標。其次，觀察過去一年「一帶一路」引發的風險與爭議，及其在國際上面臨來自他國同類規劃的競爭和挑戰。

貳、第三屆「一帶一路」國際合作論壇

根據中國官方宣布，截至 2023 年 8 月為止，中國已經和全球共 150 餘國、30 餘個國際組織簽署超過 200 份的「一帶一路」合作文件，超過 3,000 個合作項目；自 2013 年到 2022 年，中國與「一帶一路」沿線國家的貨物貿易額，從 1.04 兆美元擴大到 2.07 兆美元，年均增長 8%。[2]

今年中國政府在「一帶一路」高峰論壇上，大力宣傳「一帶一路」的 10 年成果，習近平並在論壇開幕式上發表題為〈建設開放包容、互聯互通、共同發展的世界〉的主旨演講。[3] 他在演講中宣稱，「一帶一路」從「硬

2 〈習近平總書記關於共建「一帶一路」重要論述綜述〉，《中國政府網》，2023 年 10 月 16 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6909316.htm；李書良，〈一帶一路 2.0 大陸砸重金 推八項行動方案〉，《工商時報》，2023 年 10 月 19 日，https://www.chinatimes.com/newspapers/20231019000143-260202?chdtv。

3 習近平，〈建設開放包容、互聯互通、共同發展的世界 —— 在第三屆「一帶一路」國際合作高峰論壇開幕式上的主旨演講〉，《第三屆「一帶一路」國際合作高峰論壇》，2023 年 10 月 18 日，http://www.beltandroadforum.org/n101/2023/1018/c132-1174.html。

聯通」擴展到「軟聯通」，從基礎建設拓展到數位電子商務，並宣布以下「共建『一帶一路』的八項行動」：

一、強化陸、海、空國際運輸相關基礎建設，以建構「一帶一路」立體互聯互通網絡。

二、支援建設開放性世界經濟，與他國簽署自由貿易與投資保護協定，設定未來 5 年（2024～2028 年）中國貨物貿易與服務貿易進出口總額，分別超過 32 兆美元與 5 兆美元。

三、推動「小而美」的民生專案，強調支援 1,000 個小型民生項目，中國國家銀行和中國進出口銀行將共增資人民幣 7,800 億元。

四、推動在綠色基建、綠色能源、綠色交通等領域的投資。

五、推動科技創新，發展人工智慧。

六、支持民間層次交流，城市間對話。

七、注重企業廉潔的評價體系。

八、完善「一帶一路」國際合作機制，包括設置「一帶一路」高峰論壇的秘書處。

「八項行動」當中，部分（例如強調環保永續的綠色發展、推動人工智慧科技發展等）並無新意，且與「一帶一路」亦非密切相關，而較屬於中國產業發展重點，將其納入「一帶一路」倡議的未來方向頗感牽強，充其量只有「趁機宣傳既有政策」之效。

更甚者，其中第七項行動所強調之「廉潔」，乃是中國向來所欠缺者。根據國際反貪腐組織「透明國際」（Transparency International）公布之「2022 年清廉印象指數」，中國貪腐程度在全球排名 65 名，遠遜於我國之第 25 名，[4] 將「廉潔」納入反生諷刺。另外，習在演講中聲稱，中國替「一帶一路」沿線國家提供新冠肺炎疫苗和口罩，為疫情防治做出貢獻，此等內容不無洗清本身就是新冠疫情禍水源頭的「甩鍋」意味。

此外，出席此次高峰論壇的國家元首僅有 24 人，遠低於 2019 年第二

4 *Corruption Perceptions Index 2022*, Transparency International, March 2023, https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf.

屆論壇召開時的 40 人，某種程度反映目前中國的對外關係並不如意，而其背後自然是有「戰狼外交」的衝擊因素。然或許正因為如此，可以看出中國試圖利用舉辦此次論壇的機會，營造「一帶一路」受到國際肯定與歡迎的虛假印象，展現中國是「全球南方」國家經濟發展領導者的角色。

俄國總統普欽出席論壇，甚至在拍攝各國元首團體照時站在習近平身旁，引起國際注意。普欽能夠「安全」出席論壇一事本身，實對俄國有正面效果，因為這表示俄國侵略烏克蘭，並非受到國際社會全面的反對。正如歐洲外交關係委員會（European Council on Foreign Relations）政策研究員阿莉恰・巴楚爾斯卡（Alicja Bachulska）所評，此事「使俄國在國際社會合法化，塑造普欽在戰爭背景下並非孤立無援的正面形象。」[5] 只不過，普欽出席此次高峰論壇恐怕只會衝擊中國的國際形象。目前已有部分國家因為中國在俄國侵略烏克蘭之立場，以及美中兩國持續對立的背景下，而更加傾向脫離「一帶一路」。

在這方面，義大利即屬此例，義國拿坡里東方大學副教授法德拉（Enrico Fardella）便持如此看法。中義「一帶一路」備忘錄簽署於 2019 年 3 月，以 5 年為期，若任何一方不採動作，2024 年 3 月將會自動延續，除非任何一方在 2023 年 12 月前宣布退出。法德拉也評稱，倘若義大利退出，習近平政府將感到失去面子，義國政府應該會與中國找出溫和的解決方案。[6]

參、過去一年「一帶一路」的爭議與風險

一、債務陷阱、干涉內政與主權流失

債務陷阱（debt trap）作為「一帶一路」被批判最厲之一者，至今仍

5 〈中國「一帶一路」高峰論壇開幕普欽出席並尋求深化俄中關係〉，《美國之音》，2023 年 10 月 17 日，https://reurl.cc/ZyE98V。

6 陳攸瑋，〈義大利難平順退出一帶一路 學者：政治是好藉口〉，《中央社》，2023 年 9 月 28 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202308280074.aspx。

廣受質疑和警惕。接受「一帶一路」項目的國家無法償還對中國的債務，因而被迫移交如港口等具有戰略重要性之關鍵基礎建設的經營權，斯里蘭卡的漢班托塔港（Port of Hambantota）即是著名案例。近期發展顯示，仍有不少國家無法自「一帶一路」的債務陷阱中脫身，甚至被迫持續向中國借貸。

在東南亞，印尼的指標性工程「雅萬高鐵」（連結印尼首都雅加達以及萬隆兩大都市），終於在今年 10 月 2 日正式營運，但中國原稱 55 億美元的預算，最終成本卻超支 12 億美元，不僅違背中國原先「不須動用印尼國家預算」的保證，而且中國在今年決定調降的貸款利息 3.4%，依然比當年參與競標的日本所提之 0.1% 高出許多。[7] 原本雅萬高鐵被認為是佐科威（Joko Widodo）總統 2024 年卸任後的政績遺產，但現在卻留下高額債務亟待償還，外界甚至開始憂慮倘若乘車率過低，債務償還勢必雪上加霜。[8]

在南亞地區，巴基斯坦的財政狀況，因掉入「一帶一路」的債務當中而不斷惡化。2022 年巴基斯坦的外債多達 1,000 億美元，而中國是其最大債權國，債權規模約 300 億美元，[9] 目前巴基斯坦外匯存底只剩下 56 億美元，只能支付約 1 個月進口所需。

另以非洲國家肯亞為例，儘管該國已欠中國 80 億美元之貸款，而且肯國總統魯托（William Ruto）曾經公開批評中國，藉「一帶一路」金援前任總統肯亞塔（Uhuru Kenyatta），但近日報載魯托今（2023）年 10 月底再度訪中時，欲向中國再借 10 億美元。[10] 這不僅反映肯國至今仍然依賴中國金援挹注，更顯示「一帶一路」將會是持續影響肯國國內政治的要素之一。

---

7 李宗憲，〈雅萬高鐵大體檢 4 / 一帶一路債務陷阱 印尼淡化國債危機〔影〕〉，《中央社》，2023 年 9 月 2 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202309020035.aspx。

8 李宗憲，〈印尼雅萬高鐵通車 學者：乘車率低恐衝擊國家財政〉，《中央社》，2023 年 10 月 3 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202310030342.aspx。

9 田孟心編譯，〈中國「一帶一路」十年》最大受援國「巴基斯坦」怎麼看？〉，《天下雜誌》，2023 年 10 月 24 日，https://www.cw.com.tw/article/5127838。

10 Emmanuel Igunza, “Kenya Seeks More Chinese Loans at ‘Belt and Road’ Forum Despite Rising Public Debt,” *Associated Press* (AP), October 16, 2023, https://reurl.cc/z6olop.

二、人權問題

「一帶一路」對人權的侵害，也是該倡議廣遭批判之處。「一帶一路」推動以來，為實施建設工事，不僅破壞沿線國自然環境與生態，更強迫當地國人民（尤其是原住民與少數族群）流離搬遷，後者甚至無法從建設者或政府獲得補償。[11]

除沿線國人民被迫遷徙的問題之外，參與「一帶一路」相關工程項目的勞工，包含中國人以及來自其他國家的勞工，所遭受的待遇亦受到批判。在這方面，位在紐約的國際民間組織「中國勞工觀察」（China Labor Watch）在 2022 年發布研究報告《漫長回家路：「一帶一路」讓中國工人陷入困境》指出，「一帶一路」的工人所遭受的嚴苛條件，「與人口販賣和奴隸並無二致」。據該報告指出，實施「一帶一路」工程的中國企業，透過仲介（勞務派遣）公司從中國招募工人，招募與施工的過程中，出現諸多不法。

例如，受雇者不知自己實際雇主是誰，甚至沒有簽契約；出國時僅持有申請手續相對簡單的旅遊或商務簽證，而不是合法的工作許可；實際的薪資低於仲介公司承諾的薪資，甚至被拖延支付；雇主未經工人同意，竄改並延長契約上記載的工作期間。即便發生勞資糾紛，工人無法蒐集足夠證據以證明雇主違反契約。

此外，雇主透過不同方式控制工人的人身自由。例如，扣留工人護照使其無法返國，中國政府駐外館處對此不理不睬，而工人不敢向當地警方報案；雇主對工人進行類似監獄的封閉式管理，工人生活範圍受到限制，而進行管理的保全人員當中，有的可能是退伍軍人；保全人員實際上無法保護工人，反是以武力壓制工人提出的要求以及罷工行為。[12]

---

11 王尊彥，〈中共「一帶一路」的風險與爭議〉，《2021 中共政軍發展評估報告》（台北：財團法人國防安全研究院，2021 年 12 月），頁 60。

12 《漫長回家路：「一帶一路」中國工人的困境》，《中國勞工觀察》，2022 年 11 月 22 日，https://chinalabor.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/2022/11/BRI-Report-%E4%B8%AD%E6%96%87-1.pdf；方冰，〈中國勞工觀察：疫情期間中國不斷外派勞工人權侵犯雪上加霜〉，《中央社》，2023 年 10 月 19 日，https://reurl.cc/7Mn7nl。

三、對台統戰與外交圍堵

中國政府迄今屢將「一帶一路」當成實施對台統戰的機會，2015 年中共中央統戰部公布的《關於統一戰線服務「一帶一路」戰略的意見》即是其政策基礎。[13] 北京當局此種結合「統戰」和「一帶一路」的作法，過去一年亦無例外。例如今年的第三屆高峰論壇，中國對台組織「中華全國台灣同胞聯誼會」（全國台聯）便在其主辦的活動當中，呼籲台商加入共建「一帶一路」，並稱「一帶一路」替台商「帶來了發展機遇」。[14]

在外交方面，中國運用「一帶一路」及其成果作為槓桿，快速擴張中國在拉丁美洲地區的影響力，已經引發國際社會注意。一向視拉美地區為其後院的美國尤為警惕。美國南方司令部司令蘿拉・李察森（Laura Richardson）上將便警告，中國透過「一帶一路」在中南美洲國家修建基礎建設，該等基礎設施可能從民用轉為軍用，而這種作為形同踩進美國的「紅區」（red zone）。[15]

對台灣而言，中國該等影響力衝擊台灣的外交甚鉅。今年 8 月 21 日，台灣參與之「中美洲議會」（Parlamento Centroamericano, PARLACEN），接受尼加拉瓜黨團所提之議案，剝奪我 1999 年以來所擁有之區域外永久觀察員資格。[16] 即使「一帶一路」不是導致「中美洲議會」決定排我納中的直接因素，也難以否認「一帶一路」協助中國在中南美洲獲取外交影響力，並在挖我外交牆腳一事上產生了推波助瀾的作用。

---

13 〈中央統戰部印發意見就統一戰線服務「一帶一路」戰略作出部署〉，《中國政府網》，2015 年 5 月 12 日，https://www.gov.cn/xinwen/2015-05/12/content_2860629.htm。

14 〈海外台胞盼助力「一帶一路」建設〉，《大公報》，2023 年 10 月 15 日，https://www.tkww.hk/a/202310/15/AP652b437ee4b07d757f952db2.html；〈融入「一帶一路」：臺胞要用腳步走出未來〉，《華夏經緯網》，2023 年 10 月 19 日，https://big5.cri.cn/gate/big5/taiwan.cri.cn/20231019/638ee9b4-ac24-6bc6-4e3e-872f84fb68ca.html。

15 “Looking South: A Conversation with GEN Laura Richardson on Security Challenges in Latin America,” *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), August 4, 2023, https://reurl.cc/2ENzN9；盧永山編譯，〈中國藉「一帶一路」布局拉丁美洲 美上將：北京侵門踏戶〉，《自由時報》，2023 年 8 月 6 日，https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4387481。

16 黃雅詩，〈中美洲議會排台納中 外交部譴責並宣布即日退出〉，《中央社》，2023 年 8 月 22 日，https://www.cna.com.tw/news/aipl/202308225002.aspx。

四、地緣戰略意圖

如前所述，迄今已有部分「一帶一路」沿線國家因無法償還貸款，而落入「債務陷阱」，只好將具備戰略重要性的港口等關鍵基礎設施交付中國以抵債。這使得國際社會相當關注，中國是否將該等設施作為軍事利用，甚至質疑中國是否自初就是以獲得該設施為目的，才洽談「一帶一路」合作。

中國在東南亞國家柬埔寨的「一帶一路」工程項目當中，較知名者包含柬國南部的七星海（Dara Sakor）旅遊度假特區，但國際社會更關注的是，中國承包柬國雲壤海軍基地（Ream Naval Base）的修建升級工程，懷疑中國是否欲取得該基地的使用權。該基地目前已接近完工，從衛星照片判斷，該基地的碼頭已可以停泊航空母艦。[17]

在南亞國家斯里蘭卡，中國獲取其漢班托塔港的經營權也是一例，外界（尤其鄰國印度）憂心，中國可能設立海軍基地或作為其他軍事用途。[18]事實上，中國在南亞所獲取的戰略性設施，以及對該等設施的運用，已引發南亞區域強權印度的警惕，後者認為中國的目的是在南亞地區擴大影響力並牽制印度，甚至希望制衡「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）。例如今年中國解放軍海軍「海洋 24 號」科研船停靠斯國首都可倫坡（Colombo），便被印度政府懷疑有軍事目的。[19]

五、能源戰略意圖

除地緣戰略目的之外，「一帶一路」在中國的能源戰略布局上，也

17 〈東埔寨雲壤中國海軍基地近完工 衛星顯示碼頭可停航艦〉，《中央社》，2023 年 7 月 25 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202307250111.aspx。

18 〈美報告預測中海外基地 8 地點：斯里蘭卡最有可能〉，《世界日報》，2023 年 7 月 29 日，https://www.worldjournal.com/wj/story/121339/7333577。

19 賈尚杰，〈中國軍艦在斯里蘭卡停靠引發印度的安全擔憂〉，《美國之音》，2023 年 8 月 26 日，https://reurl.cc/5OV4ay； Rezaul Laskar "'Monitoring All Developments': India on Chinese Naval Vessel's Visit to Colombo," *Hindustan Times*, August 12, 2023, https://www.hindustantimes.com/india-news.

日益扮演重要的角色。值得注意的是，與前述「地緣戰略意圖」的情況相同，儘管某些「一帶一路」的工程未臻成功，且沿線國因此陷入債務困境，但中國卻因此得以獲取沿線國的能源。以南美洲國家委內瑞拉而言，到今年為止向中國貸款已逾 600 萬美元，該國「一帶一路」項目的石油與天然氣設施卻未如預定完工，委國最終以石油來支付相關債務。[20]

近年特別引發關注的是，中國利用「一帶一路」工程，獲取稀土，或者新興科技產業以及製造武器所需的重要礦產。以鋰礦為例，美國主管經濟、能源和環境的國務次卿費南德茲（Jose Fernandez）在南非開普敦出席礦業會議時即指出，2030 年電動車將占全球汽車市場一半，而到 2040 年鋰的需求將增加 42 倍。[21]

在南美洲，鋰礦盛產於阿根廷、玻利維亞和智利等三個國家，而這三國正是中國「一帶一路」在南美洲布局的重點國家。[22] 玻利維亞的鋰礦產全球最豐，今年 6 月 30 日，玻利維亞總統阿爾斯（Luis Arce）表示，玻國國營的鋰業公司 YLB 已經和中國中信國安集團（Citic Guoan Group）以及俄國核子企業 Rosatom 公司簽約，未來將合作建造兩座鋰礦加工廠。[23]

在非洲，「一帶一路」合作國家之一的剛果民主共和國，則是全球最大鈷生產國和非洲最大銅生產國，同時也富含鋰礦，該國坦噶尼喀省（Province du Tanganyika）馬諾諾（Manono）鎮，是全球最大硬岩鋰礦床。[24] 剛果總統齊塞克迪（Felix Tshisekedi）今年出席高峰論壇，並且十分肯定「一帶一路」對剛果的重要性。[25] 事實上，剛果在中國提出「一帶一

20 格瓦拉，〈「一帶一路」推動北京在拉丁美洲擴大影響力的努力〉，《美國之音》，2023 年 10 月 17 日，https://reurl.cc/blqDy6。

21 Jose Fernandez, “Keynote Remarks at Indaba Mining Conference,” *U.S. Department of State*, February 6, 2023, https://reurl.cc/My94GX.

22 吳思萱，〈智利將更加積極地參與共建「一帶一路」倡議〉，《人民網》，2023 年 10 月 20 日，http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1020/c1004-40099866.html。

23 〈中俄聯手 將開採玻利維亞鋰礦〉，《中央廣播電台》，2023 年 6 月 30 日，https://www.rti.org.tw/news/view/id/2172158。

24 蔡朝勳，〈美國表示將加強在剛果（金）鋰礦生產與開發能力〉，《中華民國對外貿易發展協會》，2022 年 9 月 16 日，https://www.taitra.org.tw/News_Content.aspx?n=104&s=44979。

25 〈剛果總統認為一帶一路對非洲至關重要〉，《中國評論新聞網》，2023 年 10 月 19 日，https://reurl.cc/jva3Y1。

路」倡議前的 2008 年，即與中國簽訂過高達 62 億美元「以基礎建設換取礦產」的協定。

值得注意的是，中國藉「一帶一路」遂行能源戰略的對象國家，今後無法償還債務時，是否會改向中國交付相關礦產資源。關於這方面，玻利維亞政府已於今年制定法律，允許該國出售黃金儲備支付外債與穩定匯率。[26] 可見，既然為了維持財政，連一國的黃金儲備都可變賣，其他礦產就更不難想像了。除鋰礦之外，中國亦對南美洲的銅、鐵、鋅等礦床同樣展現興趣。[27] 未來中國利用他國對「一帶一路」的依賴，而在世界各地廣攫重要礦產的動向，應予以持續關注蒐研。

肆、「一帶一路」面對的國內環境與國際競爭

一、中國國內經濟環境惡化

中國在實施「一帶一路」之際，亦提供沿線國家貸款等財政援助，而相關援助干擾他國內政或造成債務陷阱，已如前述。然近年中國經濟受到國內外諸般動盪情勢所衝擊，援外財力已大不如前，未來是否還能像過去般大撒幣式地推動「一帶一路」，值得關注。

過去 3 年的疫情影響，尤其北京當局採取的強力防控措施，導致各種產業生產斷鏈，已然衝擊中國經濟民生，更打擊外國企業與資本的投資意願，外資外企陸續出走。再者，北京當局在政治上強化管制，將管制之手伸入國內外企業內部，此種企業被迫離開中國的趨勢益發明顯。近期制定的《反間諜法》等國安制度，鼓勵中國全體國民獵諜，進一步嚇跑外資外企，更因此影響到中國國內就業。尤其在後者方面，雖然中國宣稱過去

26 〈加入一帶一路好慘 玻利維亞窮到賣 21 噸黃金還債〉，《自由時報》，2023 年 5 月 7 日，https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4293776。

27 格瓦拉，〈「一帶一路」推動北京在拉丁美洲擴大影響力的努力〉，《美國之音》，2023 年 10 月 17 日，https://reurl.cc/blqDy6。

28 〈推動共建「一帶一路」進入高質量發展新階段〉，《人民網》，2023 年 10 月 31 日，http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1031/c1004-40106959.html。

10 年來「一帶一路」共形成了 3,000 個合作項目，創造 42 萬個工作機會，讓 4,000 萬人擺脫貧困，[28] 但是中國國內失業率卻屢創新高，甚至到了無法公布的嚴重程度。

正是因為中國面對此等國內困境，習近平才會在前述論壇上強調提供投資便利，並在共建「一帶一路」八項行動的第二項行動（支援建設開放型世界經濟）中，表示將會「全面取消製造業領域外資准入限制措施」，希望藉此強化延攬外資，並防止資本持續外流。

二、「全球門戶」計畫

或因部分歐洲國家已陸續對「一帶一路」產生反感甚至警惕，在此情況下，歐盟作為跨國性區域組織，近年亦推動具有抗衡「一帶一路」意涵的方案。2021 年 11 月，歐盟執委會（European Commission）推出「全球門戶」計畫，旨在 2027 年之前投注 3,000 億歐元，協助開發中國家建設水資源、綠色能源轉型以及數位化等領域之基礎建設。[29]

今年 7 月 17 日，歐盟執委會承諾在未來 4 年內，對拉丁美洲投資 450 億歐元（約新台幣 1 兆 5,240 億元）。今年 10 月 25 日至 26 日，歐盟在比利時布魯塞爾舉行「全球門戶論壇」（Global Gateway Forum），根據歐盟執行委員會官網說明，「全球門戶論壇」是歐盟 3,000 億歐元計畫的一環，旨在「促進數位、能源和運輸領域當中，智慧、潔淨而且安全的連結」。[30] 論壇舉行期間，歐盟與多個論壇參與國簽署合作與援助計畫。例如，與擁有銀、鈦、鋰、銅等礦產的中亞國家烏茲別克，簽署關鍵原料合作計畫。此外，也敲定貸款 1,100 萬歐元給中美洲國家哥斯大黎加，強

29 “Global Gateway: Up To €300 Billion for the European Union’s Strategy to Boost Sustainable Links Around the World,” *European Commission*, December 1, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6433.

30 〈歐盟將召開「全球門戶」論壇 抗衡中國「一帶一路」〉，《中央社》，2023 年 10 月 19 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202310193002.aspx；Global Gateway Forum 2023, *European Commission*, https://global-gateway-forum.ec.europa.eu/index_en.

化哥國聯通性、金融、健康韌性以及永續農漁業。[31] 歐盟也與菲律賓簽署 6,000 萬歐元投資協定，共同發展綠色經濟，並投資 5 億歐元支援越南進行能源轉型。[32]

三、「全球基礎建設和投資夥伴關係」

今年 5 月「七國集團」在日本廣島舉行峰會，會後發表文件確認集團成員彼此在全球基礎建設和相關投資上的合作關係，亦即「全球基礎建設和投資夥伴關係」（Partnership for Global Infrastructure and Investment, PGII；簡稱 PGII 倡議），該關係是在去（2022）年「七國集團」峰會上宣布啟動。據前述文件指出，「七國集團」元首已經著手籌集資金，期能實現數千億美元之目標；同時，美國政府已透過贈款、聯邦融資以及向私部門籌資，目前已籌資 300 億美元。

該文件也介紹，PGII 倡議將對主要經濟走廊進行投資，例如連接安哥拉羅必多港與尚比亞、剛果共和國的物流網絡「羅必多走廊」（Lobito Corridor）。在能源轉型領域，PGII 倡議推動清潔能源供應鏈，例如在坦尚尼亞開設具有低碳排放技術的設施，以對坦國開採的礦產進行加工。此外，美國政府也在 PGII 倡議框架下，支援印尼和羅馬尼亞等國家發展「小型模組化核電廠」（Small Modular Reactor, SMR）。在數位領域，則計畫協助剛果共和國發展光纖網路和雲端技術，以提升該國的數位聯通性[33]。

31 "Global Gateway Forum: EU and Uzbekistan Forge Strategic Alliance for Critical Raw Materials Partnership," *European Commission*, October 25, 2023, https://reurl.cc/V47NQQ; "Global Gateway Forum: EU and Costa Rica Strengthen Their Partnership with Advances in Secure Connectivity, Health Resilience and Sustainable Transport Cooperation," *European Commission*, October 24, 2023, https://reurl.cc/a4RL8Y.

32 "Global Gateway Forum: EU and Philippines Sign €60 Million Green Economy Programme," *European Commission*, October 25, 2023, https://reurl.cc/2ENzV4; "Global Gateway: Team Europe and Viet Nam Sign Over €500 Million in Agreements Underpinning the Just Energy Transition Partnership," *European Commission*, October 25, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_5283.

33 *FACT SHEET: Partnership for Global Infrastructure and Investment at the G7 Summit, White House*, May 20, 2023, https://reurl.cc/Ry8WmZ;〈抗衡中國擴張 美國歐盟攜手在非洲建跨國鐵路〉，《中央社》，2023 年 10 月 11 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202310110415.aspx。

四、「印度－中東－歐洲經濟走廊」

2023 年 9 月 9 日，美國、印度、沙烏地阿拉伯、法國、德國、義大利以及歐盟等國家和區域，在印度舉行的「二十國集團」（G20）峰會上簽署諒解備忘錄，敲定建設一條由鐵路網和海運路線建構起來的經濟走廊「印度－中東－歐洲經濟走廊」（India-Middle East-Europe Economic Corridor, IMEC；以下稱 IMEC 計畫），將歐洲、中東和南亞國家印度連結起來，期促進亞洲、歐洲、中東等三地區之間的經貿與數位聯通性，實現經濟整合發展。[34]

由於外界已注意到中國在中東地區積極擴展其影響力，且印度長年在地緣戰略上與中國對立，同樣力圖在「全球南方」的舞台上扮演領導者的角色。[35] 在歐洲，歐盟對中國的擴張也警惕日深，並轉而重視印度的戰略重要性；德、法、義等歐洲主要國家擁有先進技術，義大利甚至可能藉 IMEC 計畫，而為「脫離『一帶一路』而遭北京報復」預先做準備。未來 IMEC 計畫所具有的競爭力，可能對「一帶一路」構成挑戰。[36]

伍、小結

中國推動「一帶一路」倡議推動至今褒貶各有、毀譽參半。正面評價者認為，有利於促成全球聯通性，而那正是帶路倡議啟動之初，中國所宣稱的主要宗旨之一。然在此同時，「一帶一路」倡議卻始終無法擺脫國際社會的質疑：債務陷阱、主權流失、干涉內政、無視人權、地緣戰略與能源戰略意圖等問題，進而衝擊中國的國際形象。對台灣而言，「一帶一路」在全球多國產生的影響力，有利北京當局對我進行外交圍堵。

34 Hannah Ellis-Petersen, “G20: EU and US Back Trade Corridor Linking Europe, Middle East and India,” *Guardian*, September 9, 2023, https://reurl.cc/6Q97Md.

35 “India, US, Saudi Arabia And UAE Expected To Sign Railway Deal At G20 Summit: Report,” *Outlook Business*, September 8, 2023, https://reurl.cc/jva32m.

36 Tiziano Marino, “The India-Middle East-Europe Corridor in Europe’s Indo-Pacific Strategy,” *Diplomat*, September 21, 2023, https://reurl.cc/L6VWja.

過去一年，在美中兩國持續對立、俄國侵略烏克蘭，以及中國「戰狼外交」性格不改等外在背景下，前述國際社會對「一帶一路」的質疑聲浪越來越明顯。部分國家（如肯亞）決定繼續借貸以支撐其工程，但也有部分國家（如義大利）醞釀退出。亦有案例顯示，即使工程結束，其尚未償還的債務仍使其脫離不了「債務陷阱」。例如印尼雅萬高鐵，原是佐科威總統的政治遺產，但顯然在他 2024 年卸任後，印尼仍陷債務泥淖之中，該工程終究無法獲得好評。

對於部分無法償還的國家，北京當局在今年 6 月同意重組債務，尚比亞是其中一例。[37] 未來對於其他債務國，中國是否也同樣適用相同立場？在經濟已然下行的財政能力上，能否繼續進行撒幣？這些都需要今後持續觀察分析。

此外，仍有媒體報導指「一帶一路」工程破壞生態環境，這對越來越重視永續發展的國際社會而言，無異是應該加以糾彈的對象。習近平在第三屆「一帶一路」高峰論壇強調的「綠色」發展，究竟多大程度能付諸實行、洗刷中國輸出污染的負面印象，也是未來觀察重點。

帶路倡議既已衍生諸多問題，相關國家也開始警覺而思考調整，義大利希望退出就是其中一例。而今年 10 月印尼工商總會主席阿賈德（Arsjad Rasjid）表示，印尼不想「只依賴一個國家」，因此歡迎台灣企業前往投資。[38] 對台灣來說，這應該是有利推動我國「新南向政策」的局勢發展，相關國家動向頗值得關注。

新冠肺炎疫情尚未終結，但各國皆已重拾經濟發展動力，中國的「一帶一路」所面對的，基本上是一個對基礎建設需求孔急的國際社會，因此帶路倡議理應有其市場。然在此同時，部分國家和區域組織也陸續推出性質類似的計畫，與「一帶一路」共同競爭全球的商業利益、戰略利益與能源利益，而且若從這些計畫的工程項目看來，其欲取代中國的意味頗濃。

37 張沛元編譯，〈尚比亞 1954 億鉅債 中國等 6 國允重組〉，《自由時報》，2023 年 6 月 24 日，https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1590250。

38 李宗憲，〈印尼工商總會：不該只依賴中國 歡迎台灣企業投資〉，《中央社》，2023 年 10 月 2 日，https://www.cna.com.tw/news/afe/202310020274.aspx。

前述「全球門戶」計畫尋求合採重要礦產，或者是 PGII 倡議支援印尼與羅馬尼亞的電力基礎設施，都屬此類案例。在可見的未來，「一帶一路」必須同時面對國內經濟不振與國際競爭，其推動前景實難樂觀。

第十一章　中國石油能源安全戰略（2012～2023）：地緣政治觀點

黃恩浩*

壹、前言

在探討石油能源安全與地緣政治的互動關係中，主要行為者有產油國、過境國與消費國三者，其互動關係乃是國家建構石油安全所要考量的地緣政治結構。其中，產油國的影響力主要是體現在以供應為主的石油權與市場權方面，過境國的影響力主要在於能夠控制產油國與消費國之間的通道權，而消費國的影響力則表現在以需求為主的市場權方面。[1] 從權力角度來看，「石油權」（Oil Power）可以透過一個國家的剩餘儲量與剩餘產能兩項要素來呈現，通道權是透過地理位置和基礎設施兩項要素來衡量，而市場權則是展現在供需兩端的進出量與進出口多元化兩項要素。[2] 原則上，一個國家只要能夠在這石油地緣政治結構中維持穩定互動，就能維持自身的國家石油能源安全。

當代中國在上述地緣結構中主要是扮演一個石油消費國角色，其石油能源安全乃取決於國家或區域經濟與社會發展對石油能源供需之保障程度，而這與地緣政治更是相互牽動，例如：圍繞在主要產油地區、陸上運輸通道、海上運輸通道等議題。隨著經濟持續成長，中國對石油需求的程度已經對其地緣戰略行為產生重大影響，因為大部分的石油能源都仰賴國外大量進口，所以在地緣上，中國必須與中東地區、中亞地區、非洲地區等產油國與過境國，進行政治外交、經濟貿易與軍事戰略多面向連結，以維持石油供需關係與價格穩定。

---

* 國防安全研究院國防戰略與資源研究所副研究員。

1 潛旭明，《能源地緣政治理論與實踐：以美國為例》（北京：時事出版社，2020 年），頁 48-49。

2 梁萌、張奇、任重遠、彭盈盈，〈基於油權理論的全球能源地緣格局極對中國影響研究〉，《石油科學通報》，第 6 卷第 3 期，2021 年 9 月，頁 526-527。

由於地緣政治關係會制約國際石油市場的供給與需求關係，不僅會影響國際經貿的發展與跨國產業鏈運作，也會影響到國家的建設與發展、國防的建軍備戰，以及人民的食衣住行等領域。[3] 中東地區是全球最大的石油生產地，若該地區發生動盪、衝突或戰爭，就可能導致石油輸出管道或是生產設施遭到破壞，而直接衝擊國際石油供給鏈與油價的波動。因此，石油長期被視為國家最重要的戰略物資，石油能源安全越來越受到各國重視，使得國際石油分配問題日益趨於政治化。中國快速崛起已成為世界政治、經濟、軍事大國，石油安全越來越受到重視。中國是世界主要石油進口國，如何掌控石油來源、運輸與價格的穩定，甚至是在結構上降低對石油的依賴等，這些都是中國正在建構其能源安全的重要戰略方向。

在全球「石油資源有限，國家慾望無窮」的現象中，石油儼然已經成為國際競爭中的地緣政治籌碼，以及影響國際政治經濟的關鍵槓桿。在石油地緣政治思維脈絡中，一個國家在國際或區域間掌握影響力源頭，主要來自與石油相關的地緣要素與國家實力，這種影響力不僅表現在對國際石油供需與價格調控的決定力，這更可視為一種地緣政治權力，亦稱「石油權」。[4] 為了建構其石油能源安全，中國近年來不僅積極在塑造其國際安全環境，也想方設法拉攏「石油輸出國組織」（Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC）國家與非 OPEC 國家，[5] 這個現象明白顯現出中國正逐步在爭取掌握國際「石油權」。本文的問題意識是，在目前競爭的石油能源地緣政治結構基礎上，中國在習近平時代究竟要如何建構石油能源安全？又會面臨哪些結構性的挑戰？

---

3 石油價格還受到一些特定因素的影響，像是美國每周公布「美國石油學會」（American Petroleum Institute, API）和「美國能源資訊管理局」（Energy Information Administration, EIA）的石油庫存數據。此外，「石油輸出國組織」（Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC）和非 OPEC 國家減產石油之舉也會影響油價，當然氣候也是一個不可忽略的重要因素。

4 徐建山，〈論油權：初探石油地緣政治的核心問題〉，《世界經濟與政治》，第 12 期（2012 年），頁 115-132；Benjamin Cherry-Smith, “Oil Power Politics amidst a Global Pandemic,” *E-International Relations*, April 12, 2020, https://www.e-ir.info/2020/04/12/oil-power-politics-amidst-a-global-pandemic/.

5 石油輸出國組織（OPEC）的宗旨是「協調統一成員國的石油政策與價格、確保石油市場的穩定，以確保為石油消費國提供有效、經濟而穩定的石油供給，為產油國提供適度的尊重和穩定的所得，為石油業投資人提供公平的報酬。」參考：OPEC, “Our Mission,” *OPEC*, https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/23.htm.

貳、地緣政治結構與石油能源安全

中東地區是公認的全球油庫，該地區的任何動盪都會直接影響全球石油供需平衡與價格波動，全球經濟發展也會受到牽連。例如：在 2018 年 5 月，美國在川普政府時期片面退出《伊朗核問題全面協議》（*Joint Comprehensive Plan of Action*），[6] 並恢復實施對伊朗在金融、貿易與石油能源等領域的制裁後，引發全球石油主要消費國高度緊張。於 2020 年 3 月，正值中國武漢地區爆發新冠肺炎疫情並向全球蔓延之時，阿拉伯與俄國雙方爆發石油價格戰，導致國際油價大幅波動並波及全球能源市場，因此當時全球原油平均價格下跌約 26%、美國石油價格下跌約 34%、布蘭特原油（Brent Crude）價格下跌約 24%，創下 1991 年以來的歷史新低。[7] 由此可見，在以石油為代表的傳統能源競爭局勢中，各國在積極尋求其他新型替代能源之時，石油仍然處於全球能源地緣政治的中心戰略地位。目前煤礦、太陽能、水力、風能、潮汐能與核能等新型能源，尚不足以成為像石油般在大國競爭中具有戰略能源之特質，石油對於現在與未來仍會是國家安全、經濟發展與國防建設的核心戰略能源，中國亦不例外。[8]

一、石油能源仍是當代地緣政治的關鍵

「劍橋能源研究協會」（Cambridge Energy Research Associates, CERA）創始人丹尼爾（Yergin H. Daniel）曾經提到，石油與地緣政治之間的密切關係是任何其他能源物資所無法比擬的。[9] 美國前國務卿季辛吉

6 Anne Gearan and Joby Warrick, “World Powers Reach Nuclear Deal With Iran to Freeze Its Nuclear Program,” *The Washington Post*, November 24, 2013, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/kerry-in-geneva-raising-hopes-for-historic-nuclear-deal-with-iran/2013/11/23/53e7bfe6-5430-11e3-9fe0-fd2ca728e67c_story.html.

7 Matt Egan, “Oil Crashes by Most Since 1991 as Saudi Arabia Launches Price War,” *CNN*, March 9, 2020, https://edition.cnn.com/2020/03/08/investing/oil-prices-crash-opec-russia-saudi-arabia/index.html.

8 余建華，《世界能源政治與中國國際能源合作》（長春：長春出版社，2011 年 5 月 1 日），頁 15-20。

9 Daniel H. Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power* (New York: Simon & Schuster, 1990), pp. 19-34.

（Henry A. Kissinger）亦曾對 1970 年代的石油危機下一個註腳說道：「控制石油，你就控制了國家；控制糧食，你就控制了人民」。[10] 可知，石油作為國家主要能源之角色，其本身雖然不具備政治特質，但其在國際市場上的「稀有性」、「不可再生性」、「地理分布不均性」與「國家發展的依賴性」等特性，[11] 都大大地凸顯了石油作為當代戰略能源的地緣政治特質，甚至有國家把石油當成制約他國的重要武器，這些石油的獨特性因此引起國家間爭奪、競爭、衝突、對抗與戰爭的導火線。

國家對石油能源在地緣政治上的競逐過程中，其背後隱含的就是對「石油權」的競爭，石油權也就是國家行為者在石油礦產分布不均的地理基礎上，透過對石油的探勘、掌控、支配、管制、分配與價格制定等手段來影響其他國家的能力，除了會直接影響到全球能源的供給和需求，更會間接影響到各種全球經濟、運輸、科技、軍事、民生等產業鏈。基於石油仍然是全球能源供應中最主要的能源，因此其作為全球戰略物資的地位相當重要，根據美國埃克森美孚石油公司（ExxonMobil）的預測，到 2035 年石油將占全球能源供應量的 77%。[12] 長期來看，儘管各國已經在積極開發替代性能源試圖減少對石油的依賴性，但是要脫離對石油的依賴仍非一蹴可幾，因此作為地緣政治的重要因素之一的石油仍扮演著關鍵角色，石油的穩定獲取也是國家維持安全的戰略考量。

二、石油安全是難以被替代的能源議題

不管是從客觀的或主觀的認知，「安全」的內涵就是指「事物生存免於威脅或危險的狀態」。[13] 據此，「能源安全」（Energy Security）一

10 Hongtu Zhao, *The Economics and Politics of China's Energy Security Transition* (London: Academic Press, 2019), p. 48.

11 楊宇、何剛，〈能源地緣政治與能源權力研究〉，《地理科學進展》，第 40 卷第 3 期，2021 年 3 月，頁 524-525。

12 ExxonMobil, *Outlook for Energy: A Perspective to 2040*, ExxonMobil Corporation, August 28, 2019, https://www.ief.org/_resources/files/events/ief-lecture-exxonmobils-2019-outlook-for-energy-a-perspective-to-2040/exxonmobil-2019-outlook-for-energy-a-perspective-to-2040.pdf.

13 陸忠偉，《非傳統安全論》（北京：時事出版社，2023 年 11 月），頁 11-12。

詞並無放諸四海皆準的界定，各國都依據各自不同的環境與條件來論述能源安全，但是依據經濟學的市場概念，似乎可以得出一個較廣為接受的概念。總部設於法國的「國際能源署」（International Energy Agency, IEA）就正式提出了以穩定石油供給與石油價格為中心的國家能源安全論述，認為「能源安全」就是能夠「確保不間斷地用可負擔的價格獲得能源」（Ensuring the uninterrupted availability of energy sources at an affordable price）。[14]「能源安全」又可從主體、時間與體系三個面向進行探討：第一，從主體性來看，能源安全可分為能源供應與能源需求兩種安全面向，從能源生產國的能源安全觀點就是「持續穩定的需求」，反之能源進口國的能源安全觀點就是「持續合理價格的供給」，而兩者之間平穩且互賴的供需關係可謂是一種能源安全的狀態。第二，從時間進程來看，一方面，長期能源安全主要牽涉及投資以提供符合經濟發展和環境需要的能源；另一方面，短期能源安全則側重於能源系統對供需平衡突然變化做出迅速反應的能力。第三，從國際體系角度來看，由於能源安全與地緣政治緊緊相扣，因此能源安全應包含能源供應的多元化，加強與其他國家在能源應急與互助上的合作，以及共同推動能源多邊合作共享機制，避免國際能源關係的無政府狀態。[15]

中國自 1970 年代實施改革開放以來，在快速現代化、工業化與都市化的發展中，能源保障一直是中國能源安全的基本戰略目標，而能源安全核心就是石油數量與價格的穩定。由於中國市場經濟的高度發展，能源需求量大增且已逐漸超過國內能源的供給量，所以其能源安全問題更為複雜，包括：對石油能源進口的依賴度不斷提升、國內戰略石油儲備量不足、能源運輸多元渠道尚在擴展、能源供給國或地區政局不穩等。至今石油能源安全仍無法完全被其他能源所替代，中國的能源政策因此必須立足國內與國際多元發展，強化能源儲備量，並在實施「走出去戰略」規劃

14 International Energy Agency (IEA), “Energy Security,” *IEA.org*, December 2, 2019, https://www.iea.org/areas-of-work/ensuring-energy-security.

15 Robert O. Keohane, *After Hegemony Cooperation and Discord in the World Political Economy* (New Jersey: Princeton University Press, 1984), pp. 60-61.

中，[16] 與國際合作發展新型或非石化能源。[17] 中東地區目前是中國石油進口主要的來源地，然而該地區因長期面臨動盪且複雜的國際政治局勢，使得該地區輸出到中國的能源相對不穩定，海上能源運輸航線行經北印度洋航線和麻六甲航線的風險較高，導致中國在全球能源競爭的態勢下，必須思考其石油能源安全的戰略規劃。

三、石油安全與中國穩定發展息息相關

就當前國際石油市場來看，石油生產國為獲得穩定的石油利潤，所以不斷推動石油出口多元化，而石油消費國為能保證石油供給安全，也就不斷推動石油進口多元化，這個狀況因此產生了由美國、歐盟、中國與日本等石油消費國，以及由中東產油國家、俄國、加拿大、墨西哥、挪威等石油生產國為兩核心所形成的複雜石油貿易網絡。嚴格來說，全球石油能源對全球的價格影響，主要還是掌控在石油輸出國與消費國之間的政治與經貿互動，而要確保石油能源可以從輸出國安全運輸到消費國，這就涉及到地緣政治的問題，這也就是為什麼中國要積極對外推廣「一帶一路」倡議，並大力興建「四大能源進口通道」（西北通道、西南通道、東北通道、東南通道）連結石油能源輸出國，[18] 以確保其石油能源安全的重要原因。為確保國家經濟與社會持續發展，以及在軍事上與非軍事上的能源供給穩定，在其他新型能源尚未能完全取代石油之前，石油能源安全仍是中國國家安全的重要面向之一。

16 中華人民共和國國家發展和改革委員會，〈能源生產和消費革命戰略（2016-2030）〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，2016 年 12 月，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201704/W020190905516411660681.pdf。

17 〈「十四五」現代能源體系規劃〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會與中國能源局》，2022 年 1 月 29 日，http://www.nea.gov.cn/1310524241_16479412513081n.pdf。

18 〈中國大陸四大能源進口通道〉，《中央社》，2017 年 6 月 17 日，https://www.cna.com.tw/news/gpho/201706170004.aspx。補充說明：在四大能源進口通道中，「西北通道」又稱「中哈石油通道」是中亞天然氣管道：有 A、B、C、D 線（D 線正興建中）；「西南通道」又稱「中緬石油通道」是中緬天然氣管道；「東北通道」又稱「中俄石油通道」是中俄東線天然氣管道；「東南通道」又稱「海上通道」是唯一經海線交通的液態天然氣通道：有江蘇、唐山、大連線。

現今國際上還未有中國真正參與在其中的全球能源組織，中國在全球能源議題與體系上的話語權與影響力仍相當有限，因為石油能源安全與地緣政治不可分割，因此中國近年不僅致力於構建其全球能源戰略，也正積極參與全球能源治理，例如：一方面，中國積極拓展與「國際能源署」（IEA）和「國際能源論壇」（International Energy Forum, IEF）等既有的國際能源機制合作；另一方面，通過推廣「一帶一路」倡議，以及擴大「全球能源互聯網發展合作組織」（Global Energy Interconnection Development and Cooperation Organization, GEIDCO）等機制來推廣以中國為中心的全球能源合作夥伴關係。

參、中國石油能源安全戰略的轉型

「富煤、缺油、少氣」是中國長期不變的能源供需結構，隨著經濟持續發展與高速工業化與都市化的結果，造成對石油能源消費量與需求的大幅度提升，早在 1990 年代初期開始就已經從石油淨輸出國變成石油淨進口國。中國的石油對外依存度從 1991 年的 5% 以來就一路升高，到 2009 年首次突破 50%。[19] 因此，中國石油安全戰略與能源政策面臨必須調整與改革的問題。在組織調整方面，中國於 2003 年才成立「國家能源局」來負責能源戰略與政策規劃。[20] 該局成立後，中國的能源安全布局開始由過去個別能源政策獨立規劃，朝向平衡發展與資源統合之總體規劃邁進。[21] 雖然國家能源局的成立宗旨在負責能源政策的規劃與執行，但各項能源管理工作卻分散在「國家發展和改革委員會」、「國家電力監管委員會」、「國務院國有資產監督管理委員會」等相關部門，導致能源政策「多頭馬車」的局面發生。為了解決能源政策難以整合之問題，中國在 2010 年 1

19 陳亨安，〈中國大陸能源戰略研析〉，《經濟研究年刊》，第 11 期， 2011 年 3 月，頁 405-432。

20 1988 年，中國成立能源工業部，但於 1993 年撤銷之後 10 年間，中國未有一個統一的能源管理專責部門，直到 2003 年才設立司級的國家能源局。

21 陳亨安，〈中國大陸能源戰略研析〉，頁 414。

月正式成立「國家能源委員會」，主導研究擬定能源發展戰略，審議能源安全和能源發展問題，並統籌協調境內能源開發和國際能源合作事項，而相關具體執行工作則交由「國家能源局」執行迄今。[22]

進入 21 世紀以來，中國石油安全戰略已經有所轉變，也影響到與石油相關的政策作為。從中國國家統計局所提供的最新數據來看，中國在近 10 年能源（原煤、原油、天然氣、其他能源）生產比重呈現出不同的趨勢。於 2012 年至 2022 年間，原煤生產總量比例下降 8.6%，2022 年比 2021 年回升 2.2%；原油生產總量比例下降 1.9%；天然氣生產總量比例提升 2%；其他非石化能源（水力、風力、核能等）總量比例則提升 8.5%。在 2022 年受到俄烏戰爭的影響下，生產原煤同比增長 9.0%，生產原油同比增長 2.9%，生產天然氣同比增長 6.4%。於 2022 年，原煤產量 45.6 億噸，同比增長 10.5%。原油產量 20,472.2 萬噸，同比增長 2.9%。天然氣產量 2,201.1 億立方公尺，同比增長 6.0%。發電量 88,487.1 億度，同比增長 3.7%。若國際因素不列入考量，從近年中國能源生產結構的發展趨勢來看（參考圖 11-1），儘管原煤年產量逐漸減少，但仍然是中國能源結構的主幹，其他非石化能源將會逐年增加，而石油與天然氣在中國能源生產結構上的比重仍不會有太大的變化，主要還是依賴進口。除了在政策上要從能源高耗型轉向節能型經濟發展，試圖以節油與節能方式降低對石油的需求之外，中國近年的石油戰略還有下列幾項重要轉變。

一、從開發國內石油資源轉向大量進口國外石油

客觀來說，中國境內有限的石油資源已經無法支撐整個中國快速的經濟發展，雖然中國正積極朝節能型經濟發展轉型，但矛盾的是，此轉型無法減少對石油的依賴，仍必須大量從國外進口石油。中國於 1993 年開始

22 吳漢，〈中國大陸研議組建「能源部」之戰略分析〉，《展望與探索》，第 10 卷第 9 期，2012 年 9 月，頁 15。成立「國家能源委員會」意味著中國的能源安全問題不再只是單純能源供應或經濟問題，而是涉及國家安全、地緣政治以及戰略經濟利益等多層次的國家戰略性問題。

圖 11-1　中國能源生產結構（2012～2022）

資料來源：中國國家統計局網站，http://www.stats.gov.cn/search/s?qt= 能源；中能傳媒研究院，《中國能源大資料報告（2023）》（北京：中能傳媒研究院，2023 年 6 月 20 日），https://mp.weixin.qq.com/s/nRjJBY9A5jSdQ05ACI2NSA。

從石油淨出口國轉變成石油淨進口國以來，其對於石油的進口量就快速增加，在 2004 年的石油進口量已經突破 1 億噸，且 2012 年達到 2.7 億噸，到 2021 年更高達 5.1 億噸。[23] 在「十一五規劃」（2006-2010）期間，中國的目標是進入利用外國石油資源為主的時代。[24] 這趨勢代表著，未來 10 年內中國石油進口量將會持續增加，對國外石油能源的依存度也會不斷升高。

為處理石油安全問題，時任中國總理朱鎔基在 2001 年 3 月於九屆人大四次會議首次提出實施「國家石油戰略」，中國石油部門據此制定題為《中國二十一世紀石油戰略》方案，提出「引進來」、「走出去」與「多

23 中能傳媒研究院，《中國能源大數據報告（2022）》（北京：中能傳媒研究院，2022 年 7 月 25 日），https://www.sgpjbg.com/info/37110.html。

24 郎一環、王禮茂，〈國際安全新形勢下的中國石油安全戰略調整〉，《中國能源》，第 30 卷第 1 期，2008 年 1 月，頁 11。

元化」等能源戰略思維。[25] 此後，中國開始依據此石油安全戰略思維積極去規劃其石油能源政策，並於 2002 年，由中國國務院提出《二十一世紀石油戰略方案》，指導規劃中國未來石油戰略發展。[26] 在 2010 年「國家能源委員會」成立後，中國的能源政策與戰略有了整合的契機，在 2010 年提出的「十二五規劃」（2011-2015）中，「引進來」、「走出去」與「多元化」相結合的石油能源戰略方向與政策執行內容已逐漸明朗落實。在 2020 年 11 月公布的「十四五規劃」（2021-2025）時期中，[27] 中國能源戰略與政策大多是在「十二五規劃」能源戰略與政策基礎上的自然延伸，可見未來中國對於國外石油的高依存度在短期內很難有結構性的轉變。

二、從預防石油斷供轉向建立戰略石油儲備機制

在國際間，影響全球石油供給與油價波動之安全因素，不外乎就是受到「傳統安全」與「非傳統安全」等要素的影響，並且會衝擊到全球經濟發展。「傳統安全」影響石油安全，是指國家行為者在外交、政治與軍事領域的競爭、衝突與戰爭等行為與現象影響到國際石油供需與價格。例如：中東地區在 1973 年、1979 年與 1990 年發生三次石油危機，[28] 以及

25 〈缺油之痛在中國蔓延，石油安全中國何以解憂〉，《中國新聞網》，2004 年 4 月 13 日，http://news.rednet.com.cn/Articles/2004/04/549524.HTM。補充說明：《中國二十一世紀石油戰略》包含九大「石油戰略」框架：一、實行「多元化」戰略；二、實行「走出去」戰略；三、建立石油儲備體系；四、建立石油基金、石油金融體系，參與全球石油期貨市場；五、恢復國家能源委員會；六、建立石油運輸隊和遠洋軍事力量；七、建立新疆、陝甘寧油氣田等四大戰略儲備田；八、發展中石油、中石化、中海油等三大「石油航母」；九、重組能源結構，建立天然氣和煤炭消費體系多元化。

26 郭博堯，〈中國大陸石油安全戰略的轉折〉，《國政分析》，財團法人國政發展基金會，2004 年 8 月 10 日，http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/093/SD-R-093-002.htm。

27 〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，2020 年 11 月 3 日，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202103/P020210313315693279320.pdf。

28 Charles D. Smith, *Palestine and the Arab–Israeli Conflict* (New York: Bedford, 2006), p. 329. 補充說明：「第一次石油危機」發生於 1973 年，當時以沙烏地阿拉伯為首的阿拉伯石油輸出國組織成員國宣布，對「贖罪日戰爭」期間支持以色列的國家實施石油禁運。「第二次石油危機」發生於 1979 年，當時伊朗國內發生伊斯蘭革命，原油產量銳減使得國際油價飆升。「第三次石油危機」發生於 1990 年，當時因伊拉克入侵科威特並導致科威特向國際供給石油中斷。

2022 年發生的「俄烏戰爭」[29] 等等。而「非傳統安全」影響石油安全，是指非屬國家行為者的天然災害或恐怖組織等行為與現象影響到石油供需與價格。例如：2005 年 8 月 25 日，卡崔娜颶風（Hurricane Katrina）造成墨西哥灣石油減產約 90%，使石油供應中斷而影響國際石油價格。[30] 2011 年 9 月，美國 911 事件的發生同樣引起世界石油價格大幅度波動等等。[31]

鑑於傳統與非傳統威脅會造成國際石油斷供與價格波動問題，國際間的已開發國家早在 1990 年代就建立了「戰略石油儲備」（Strategic Petroleum Reserves, SPR）機制，使得國際上發生石油供給中斷的可能性大幅降低，所以現代各種傳統與非傳統事件均未對全球經濟造成嚴重的衝擊，但是石油價格卻仍會隨著國際上傳統與非傳統事件而經常發生波動。中國直到 2004 年才正式啟動戰略石油儲備計畫，並在 2007 年 12 月成立「國家石油儲備中心」以強化對石油儲備的管理力量，中國於 2008 年的戰備儲油能力已達約 30 天消費量（約 10 天原油進口量加上國內 21 天進口量的商用石油儲備能力）。[32] 至 2019 年為止，中國的石油儲備能力已經達到 80 天的消費量，[33] 但仍不及國際能源署規定的 90 天石油儲備安全標準，[34] 所以中國今後的目標是至少達到 90 天的石油淨進口量的儲備能力。截至目前為止，中國並未公開過其原油庫存規模，可預測的是，中國

29 Maciej Kolaczkowski, “How Does the War in Ukraine Affect Oil Prices?” *World Economic Forum*, March 4, 2022, https://www.weforum.org/agenda/2022/03/how-does-the-war-in-ukraine-affect-oil-prices/.

30 David Teather, “Oil Prices Close to Record as Katrina Shuts Down Production,” *The Guardian*, August 30, 2005, https://www.theguardian.com/business/2005/aug/30/oilandpetrol.politics.

31 林昱君，〈中東，美國經濟的外患〉，《遠見》，2002 年 8 月 1 日，https://www.gvm.com.tw/article/7719。

32 外源、儀征，〈中石化中石油秘建國家石油戰略儲備庫〉，《21 世紀網》，2003 年 3 月 6 日，https://archive.ph/20131127071412/http://www.21cbh.com/HTML/2003-3-6/8643.html#selection-389.0-389.17。

33 “Exclusive: China Reserve Bureau Working on Crude Oil Release,” *Reuters*, November 18, 2021, https://www.reuters.com/business/energy/exclusive-china-reserve-bureau-working-crude-oil-release-2021-11-18/.

34 “Oil Security: The Global Oil Market Remains Vulnerable to a Wide Range of Risk Factors,” *International Energy Agency* (IEA), May 3, 2022, https://www.iea.org/areas-of-work/ensuring-energy-security/oil-security.

有能力儲存超過 10 億桶的商業與戰略石油儲備，[35] 這對於穩定石油價格與期貨貿易市場亦產生一定效果。

三、從進行國際石油競爭邁向參與國際多元合作

自 1978 年實施改革開放政策以來，中國曾享有近 20 年的高度經濟成長率，這段期間能源消費量也與經濟發展同步增加，但自 1990 年代末期中國才開始正視石油安全問題，包括：供應、運輸、儲備、市場與價格等等。然而，中國也考慮到一旦在國際石油競爭的環境中過度仰賴中東石油進口，且長期為石油價格的接受者而非影響者的情況，不僅將連帶影響到國家經濟發展，還會衝擊到國家安全。[36] 雖然在 2003 年波斯灣戰爭後國際油價大跌，但在 2004 年國際油價發生大幅度震盪，且油價震盪持續時間很長，為三次石油危機發生以來所罕見，中國終於將原先「油氣併舉、向氣傾斜；西邊供氣、替代石油；海域產油、就近供應」策略，更改為走向國際化且更強調「海外找油、四面出擊」為主軸的策略，以期運用國內外「兩個市場」與「兩邊資源」，鞏固經營國內與海外消費市場，同時扶植跨國企業，實施多元化的「引進來、走出去」境外投資策略。在分散石油進口來源並穩定油價為目標之前提下，建立國際化能源供應體系，積極參與國際區域能源共同體，以形成國際區域能源安全體系。[37]

在 2013 年 9 月習近平提出「一帶一路」倡議之後，該倡議在同年 11 月中共十八屆三中全會中就被升級為國家戰略。[38] 在「一帶一路」布局基礎上，中國近年以「互利共贏、合作發展」原則，與俄國、哈薩克、土庫曼、伊拉克、伊朗、印尼、新加坡等 19 個國家進行 50 個項目的跨國石油

35 段智恆，〈傳中國與俄國談判購買石油以補充戰略儲油〉，《鉅亨》，2022 年 5 月 19 日，https://news.cnyes.com/news/id/4876005。

36 游豐吉，〈中國大陸石油工業現況及面臨的挑戰〉，《中共研究》，第 35 卷第 7 期，2001 年 7 月，頁 39-55。

37 蕭慕俊，〈從高油價時代看中國大陸石油政策的走向〉，《石油通訊》，第 642 期，2005 年 2 月，頁 28。

38 〈推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會、外交部、商務部》，2015 年 3 月 28 日，http://www.xinhuanet.com//world/2015-03/28/c_1114793986.htm。

合作。其次，中國更積極推進能源運輸基礎設施發展，加快建設四大能源戰略通道，以形成油氣供應安全運輸網絡。再者，在多元合作的原則下，中國正藉由「貸款換石油模式」幫助一些新興產油國建立起完整的石油工業體系，帶動當地的石化產業與中國緊密石油合作，例如：委內瑞拉、安哥拉、巴西、伊拉克、南非等國。[39] 關鍵的是，近年中國的石油公司不再購買外國油田，而是利用貸款從其他國家石油公司獲得對石油流量的控制權，這是因為中國發現購買油田會帶來更大的技術和運營風險和不確定性，甚至還會帶來政治風險。[40]

值得注意的是，自 2022 年初俄烏戰爭爆發以來，中國與沙烏地阿拉伯認為當前國際形勢複雜多變，為石油市場帶來很多不穩定因素，雙方在同年 10 月，同意加強能源合作，共同維護國際石油市場穩定。[41] 同年 12 月 9 日，習近平在沙烏地阿拉伯首都利雅德舉行的「中國－海灣阿拉伯國家合作委員會峰會」（Gulf Cooperation Council, GCC）上表示，將持續大量購買石油，並呼籲利用上海石油天然氣交易中心平台，試圖推廣油氣貿易以人民幣結算。[42] 更甚者，因經過數十年戰亂，伊拉克急需外國對能源基礎設施的投資，加上中國近年石油需求量激增，伊拉克因此成為中國的最大石油進口國之一（2021 年占伊拉克石油出口 44%）。在 2019 年「石油換建設」協議上，[43] 目前中國石油集團正與法國道達爾能源集團（Total

39 〈合作、互利、共贏：中國石油在「一帶一路」〉，《人民網》，2022 年 11 月 5 日，http://energy.people.com.cn/BIG5/71899/412951/。

40 Ryan Kennedy, “Debt Sustainability and the Belt and Road Initiative in Africa,” *Center for Strategy and International Studies* (CSIS), September 9, 2019, http://www.cogitasia.com/debt-sustainability-the-belt-and-road-initiative-in-africa/.

41 〈中國及沙特同意加強能源領域合作，共同維護國際石油市場穩定〉，《世界新聞》，2022 年 10 月 21 日，https://www.mytvsuper.com/tc/scoopplus/world-news/international/5667398471624/ 全球視角 - 中國及沙特同意加強能源領域合作 - 共同維護國際石油市場穩定。

42 李書良，〈習籲油氣貿易以人民幣結算美元恐受波及〉，《工商時報》，2022 年 12 月 11 日，https://ctee.com.tw/news/china/771337.html。

43 中伊「石油換建設」就是以「貸款換石油模式」為基礎，「貸款換石油模式」的產生背景是始於 2007 的國際金融危機，其動因有四：一、石油生產國財政資金匱乏；二、石油出口國多元化出口；三、中國石油安全需求壓力；四、國家外匯儲備貶值風險。該模式是一個中國式的國際石油貿易模式。與從國際石油市場上直接購買「貿易油」和直接投資海外從而獲取「份額油」不同，貸款換石油所選擇的談判對象既不是富裕的中東石油生產國，也不是地緣政治風險極高的國家，而主要是與中國一樣的新興國家，其內外部環境相對穩定，同時對國外資本又有較高需求。

Energies）及馬來西亞國家石油公司（Petronas）合作，開發伊拉克南部的哈法雅（Halfaya）油田。[44] 由上述可見，中國正以推廣「一帶一路」倡議拉攏產油國家，企圖藉此走向國際能源多元化合作，並影響石油供需與價格，藉此挑戰美元在國際金融體系中的地位。

肆、中國石油能源安全的戰略規劃

中國主要的石油供應來自國際市場，但中國同時也採取「新重商主義」（Neo-Mercantilism）零和競爭邏輯的石油能源政策。[45] 在本質上，中國新重商主義可視為一種「避險戰略」（Hedging Strategy），藉著國家的力量掌控國際石油市場，[46] 以因應美國及其盟國可能對中國實施石油禁運和航道封鎖等風險（例如：一旦在南海、東海或台海發生軍事衝突時）。石油供應在過去也曾經多次被武器化，典型的例子就是三次石油危機，[47] 所以這對中國而言是個合理的擔憂，也促成中國近年的石油安全規劃。近年中國對石油能源安全戰略規劃主要是採「四個革命、一個合作」戰略，包括：推動能源消費革命，抑制不合理能源消費；推動能源供給革命，建立多元供應體系；推動能源技術革命，帶動產業升級；推動能源體制革命，打通能源發展快車道；全方位加強國際合作，實現開放條件下能源安全。[48]

該戰略規劃包含八個政策面向：第一，保護性利用國內石油能源。第二，多元化利用國外石油能源。第三，多途徑保障運輸安全。第四，以科

44 〈中國藉石油和基建交易 鞏固對伊拉克影響力〉，《中央社》，2022 年 8 月 22 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202208220332.aspx。

45 Jennifer Lind and Daryl G. Press, “Markets or Mercantilism? How China Secures its Energy Supplies,” *International Security*, Vol. 42, Issue 4, 2018, p. 196.

46 Charles E. Ziegler, “Neomercantilism and Great-power Energy Competition in Central Asia and the Caspian,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 38, Issue 4, Summer 2014, pp. 19-21. 補充說明：「新重商主義」是經濟民族主義的一種表現形式，並不拒絕市場機制。反之，此意識形態試圖藉由塑造國家和國際市場運作來保護國家利益，特別是一個國家的政治和軍事地位。

47 Jennifer Lind and Daryl G. Press, Ibid., p. 171.

48 〈新時代的中國能源發展〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2020 年 12 月，http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/42313/44537/index.htm。

技研發尋求石油節約與替代。第五，建立以國家為主導的石油戰略儲備。第六，建立石油期貨市場並參與全球油價調控。第七，積極發展石油能源外交與多元國際合作。第八，建立國家石油安全與預警系統以保障石油安全戰略實施。[49] 將上述這些不同的政策結合在一起就構成了中國新重商主義的能源安全規劃，試圖在國際石油市場機制中藉由國家力量來建構能源安全。在這些規劃中，又以多途徑保障運輸安全一項最受矚目，在「一帶一路」倡議的石油地緣戰略基礎上，中國正積極興建並擴大國內外能源運輸網絡，以下僅就跨國能源戰略通道與國內能源儲運管道兩個關鍵部分進行分析。

一、打造跨國能源戰略通道

在跨國能源通道合作方面，主要是受到國際強權全球化能源市場戰略的影響，所以在推動「一帶一路」倡議的戰略架構下，中國已經發布《推動「一帶一路」能源合作願景與行動》[50] 與《新時代的中國能源發展》[51] 等多份能源國際合作戰略方針，基本上確立了跨國合作的石油安全政策。截至 2017 年為止，中國已打造四大跨國能源（石油與天然氣）進口通道，又稱為中國「四大能源戰略通道」（參考表 11-1），分別是「東北通道」（中俄原油管道／東西伯利亞－太平洋原油管道）、「西北通道」（中亞天然氣管道和中哈原油管道）、「西南通道」（中緬油氣管道），以及「東南通道」亦稱「海上通道」（非洲、中東進口石油經麻六甲海峽運至東南沿海）。

49 郎一環、王禮茂，〈國際安全新形勢下的中國石油安全戰略調整〉，《中國能源》，第 30 卷第 1 期，2008 年 1 月，頁 8-12；〈新時代的中國能源發展〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2020 年 12 月，http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/42313/44537/index.htm；〈「十四五」現代能源體系規劃〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會、國家能源局》，2022 年 1 月 29 日，頁 35-36，http://www.nea.gov.cn/1310524241_16479412513081n.pdf；中能傳媒研究院，《中國能源大數據報告（2022）》。

50 〈推動一帶一路能源合作願景與行動〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會、國家能源局》，2017 年 5 月 16 日，https://www.ydylcn.com/ydylgjhzgflt/dyj/cgqd/339508.shtml。

51 〈新時代的中國能源發展〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2020 年 12 月，http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/42313/44537/index.htm。

（一）東北通道

俄國石油產量和天然氣產量均列世界第二，能源產品約占其 GDP 的 40%。預計到 2030 年前，俄國天然氣年開採量將可達約 9.4 千億立方呎（英尺）。基於地緣關係與能源互利互惠之故，近十多年來中俄雙方在能源合作上日益緊密。例如：於 2008 年，中俄建立了副總理級的能源合作機制。2009 年，中俄簽署《中俄石油領域合作政府間協議》，同意建設中俄原油管道。[52] 2013 年，中國石油天然氣集團有限公司（簡稱「中國石油」）與俄國天然氣工業股份公司（Gazprom）簽署《中俄東線天然氣購銷框架協定》。2014 年，中國石油與俄國天然氣工業股份公司簽署《中俄東線管道供氣購銷合同》。[53] 2016 年，中俄東線天然氣管道中國境內段開工建設。2018 年，俄國原油開始從漠河向大慶林源輸送。2022 年，中國石油與俄國天然氣工業股份公司簽署購銷協議。關於東北通道的油氣管道工程，俄國境內管道建設主要是從科維克金油氣田至恰揚金油氣田管線長 800 公里，恰揚金油氣田至別洛戈爾斯克管線長 1,700 公里，別洛戈爾斯克至黑河管線長 180 公里。中國境內管道建設北起黑龍江省黑河市，南至上海；全線分北、中、南三段建設，途經黑龍江、內蒙古、天津、江蘇、上海在內，全長 5,111 公里。[54]

（二）西北通道

中國和中亞國家之間能源合作由來已久，中亞地區油氣資源豐富又緊鄰中國，油氣管道鋪設到中國新疆之後可以對接中國境內的管道，中亞的油氣就可以直接輸送到能源需求量較大的中國中東部地區。西北通道分為「中亞天然氣管道」和「中哈原油管道」。中亞天然氣運輸主要有 A、B、

52 劉一凡，〈中俄在遠東地區的能源合作〉，《俄羅斯中亞東歐市場》，第 7 期，2012 年，頁 35-40。

53 〈中俄簽署東線管道供氣購銷合同，年供氣 380 億立方米〉，《人民網》，2014 年 5 月 23 日，http://energy.people.com.cn/n/2014/0523/c71890-25056648.html。

54 〈中俄能源合作〉，《一帶一路能源合作網》，2022 年 10 月 25 日，https://obor.nea.gov.cn/pictureDetails.html?id=2569。

C、D 四條管線，其中 A、B、C 三條線都從土庫曼，經烏茲別克、哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯，再從新疆霍爾果斯進入中國，在 2016 年開始營運；而 D 線則基於區域安全考量繞過了哈薩克，取道塔吉克與烏茲別克。[55] 而中亞石油主要產於哈薩克，從哈薩克到中國的石油管道是目前中國第一條來自中亞的石油管道，西起哈薩克阿特勞，經肯基亞克、庫姆克爾和阿塔蘇，東至阿拉山口－獨山子輸油管道首站，總長約 2,800 公里，被稱為「絲綢之路第一管道」，於 2006 年 5 月開始營運。[56]

（三）西南通道

從中國到緬甸的中緬油氣管道建設，主要的目的就是要避免或減少連接印度洋與太平洋的麻六甲海峽航線安全問題，因該海峽是中國最主要的能源運輸航道，在戰略上容易被他國控制，也容易受到區域強權競爭所影響。因此，中緬油氣管道的任務就是企圖把中東和非洲地區的石油與天然氣，經油輪借道印度洋運至緬甸西海岸的皎漂港轉運，再藉由跨國石油氣管道運往中國境內，該管道行經緬甸曼德勒、雲南瑞麗，再到昆明。該管道與麻六甲航線的能源運輸管道相比較為直接也相對安全。這條能源運輸管道是油氣管道並行鋪設，「中緬天然氣管道」在 2013 年 7 月正式啟用，而「中緬原油管道」已於 2017 年 6 月全線啟用。中國亦計畫在這條管道的周邊修建鐵路與公路，以便運送大量的貨物。該管道從緬甸皎漂港到雲南瑞麗的總長約 770 公里，其中有約 400 公里目前已有鐵路通行。[57]

（四）東南通道

上述中國陸路油氣運輸管道建設的主要目的，是為分散並降低過於依賴海上能源運輸風險，但絕大部分中國石油氣進口仍需通過海上運輸

55 〈中國初步建成四大天然氣進口通道〉，《人民網》，2014 年 9 月 18 日，http://energy.people.com.cn/BIG5/n/2014/0918/c71661-25685099.html。

56 盛元，〈中哈原油管道累計向中國輸油超 1.5 億噸〉，《新華網》，2022 年 2 月 11 日，http://xj.news.cn/2022-02/11/c_1128356229.htm。

57 廖士鋒，〈繞過麻六甲中國大陸完成全方位能源進口佈局〉，《聯合新聞網》，2022 年 7 月 27 日，https://udn.com/news/story/7333/6492909?from=udn-referralnews_ch2artbottom。

（參考表 11-1），而從蘇伊士運河、印度洋、麻六甲海峽、南中國海，再到中國東南地區，這條通道是中國能源運輸必經之路，但卻容易受到傳統與非傳統的威脅，此就是所謂的中國的「麻六甲困境」（Malacca Dilemma）。[58] 長期以來，因考量航運成本與效益之故，中國從海外進口大量原油和天然氣都必須借道麻六甲海峽的海線交通，主要有三條航道：第一，「中東航線」，從中東地區進口的石油主要是從波斯灣出發（中國有約 60% 石油進口來自中東），穿過荷姆茲海峽，經阿拉伯海進入印度洋，再從麻六甲海峽抵達南海地區，再經台灣海峽到達中國境內。第二，「非洲航線」，其中又分為兩條：其一是由北非出發，從地中海起航，經過蘇伊士運河和紅海，穿過曼德海峽，再過亞丁灣，進入阿拉伯海渡過印度洋，由麻六甲海峽進入南海；其二是由西非地區出發，經過好望角，進入印度洋，再從麻六甲海峽進入南海。第三，「東南亞航線」則從東南亞地區經麻六甲海峽和台灣海峽到中國境內。[59]

表 11-1　中國四大能源戰略通道

跨國通道	通道項目	運作狀況	連結國家 / 區域	運輸能量（年）
東北通道	中俄油氣管道 / 東西伯利亞－太平洋原油管道	營運中	中國、俄國	原油 3 千萬噸 / 天然氣 380 億立方呎
西北通道	中亞天然氣管道和中哈原油管道	營運中	中國、土庫曼、烏茲別克、哈薩克	原油 2 千萬噸 / 天然氣 600 億立方呎
西南通道	中緬油氣管道	營運中	中國、緬甸	原油 2.2 千萬噸 / 天然氣 120 億立方呎
東南通道 / 海上通道	中東航線、非洲航線、東南亞航線	營運中	中國、非洲、中東、大洋洲、南美洲	原油 4.59 億噸 / 天然氣 8,126 億立方呎

資料來源：許生鵬，〈中國四大能源戰略通道〉，《見道》，2021 年 4 月 25 日，https://www.seetao.com/details/78651.html。

58 Navya Mudunuri, “The Malacca Dilemma and Chinese Ambitions: Two Sides of a Coin,” *Diplomatist*, July 7, 2020, https://diplomatist.com/; Ian Storey, “China’s ‘Malacca Dilemma’,” *China Brief*, Vol. 6, Issue 8 , April 12, 2006, https://jamestown.org/program/chinas-malacca-dilemma/.

59 許生鵬，〈中國四大能源戰略通道〉，《見道》，2021 年 4 月 25 日，https://www.seetao.com/details/78651.html.

二、拓展國內能源儲運管道

所謂「能源儲運」，乃是指能源從生產到分配使用的中間過程。各種能源（石油與天然氣）由於本質與型態不同，所以其儲運方式也有所不同。例如：石油氣的儲存主要是利用油庫與氣櫃，陸上運輸主要利用管道，海上運輸則用油輪。在中國國家發展和改革委員會在 2020 年 11 月 3 日公布的《中國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景》的指導下，[60] 中國能源局在 2022 年 1 月發布《「十四五」現代能源體系規劃》報告，強調為了增強能源供應鏈穩定性和安全性，中國將強化油氣的戰略安全保障，以積極進行油氣勘探開發、增強油氣供應與儲備能力、提升油氣安全戰略技術儲備，以及加強油氣跨省跨區輸送通道建設。[61] 由此可知，拓展國內能源儲運管道乃是中國能源安全戰略的重要規劃內容。

目前中國境內油氣田的分布相當廣，包括：大慶、吉林、遼河、冀東、大港、華北、渤海（埕北、渤中、渤西、遼東油田群）、勝利、中原、江蘇、長慶、陝北、河南、江漢、四川、滇黔桂、玉門、青海、克拉瑪依、吐哈、塔里木、東海（平湖、春曉）、南海東部與南海西部等油田。其中以渤海、大慶、長慶三處產量最高，但大部分的油氣田都已經進入開採的中晚期。[62] 根據中國自然資源部在 2018 年發布的《中國礦產資源報告》，預測中國石油潛在資源量為 1,257 億噸，其中可開採資源量約 301 億噸。[63] 為了將進口石油與自產石油運輸到境內各地，中國因此積極興建國內油氣儲運管道以擴大能源供應網絡。

60 〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，2020 年 11 月 3 日，https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202103/P020210313315693279320.pdf。

61 〈「十四五」現代能源體系規劃〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會、國家能源局》，2022 年 1 月 29 日，頁 9、12。

62 盧伯華，〈超越大慶油田，渤海油田成為中國第一大原油生產基地〉，《中時新聞網》，2022 年 1 月 9 日，https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220109003366-260409?chdtv。

63 〈《中國礦產資源報告》：2018 中國礦業新資料〉，《中國自然資源報》，2018 年 10 月 23 日，http://www.chinamining.org.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=6&id=27193。

中國近年的儲運建設主要是由「中國石油天然氣管道局」（China Petroleum Pipeline Bureau）參與承建，將國內外油氣能源運送到境內各地。從執行「十三五」到「十四五」規劃期間（2016～2025），中國油氣管網主幹道總投資高達約 1 萬 6,000 億元（人民幣）；[64] 於 2012 至 2021 年間，中國境內油氣長輸管道建設總里程已經累計達到 17.5 萬公里，[65] 其中原油管道里程約 3.1 萬公里且占總長 20.67%，成品油管道里程約 3 萬公里且占總長 20%。到 2021 年，中國新油氣長輸管道建設總里程約 5,414 公里（參考表 11-2），其中新原油管道建設里程 1,690 公里，比 2020 年增加 1,594 公里；新成品油管道建設里程 598 公里，比 2020 年增加 598

表 11-2　中國境內石油儲運管道規劃

油品	管道項目	運作狀況	管道長度（公里）	運輸能量（萬噸／年）
原油	日照－濮陽－洛陽原油管道	營運中	796	1,000
	青淄輸油原油管道	營運中	390	2,000
	日照港－京博管道	營運中	428	1,500
	青島港輸油管道三期南線工程	營運中	76	600
	董家口－東營原油管道	建設中	373	1,500
	監利－潛江輸油管道	建設中	128	550
成品油	日照港－京博成品油管道	營運中	433.8	300
	蘇北成品油管道淮鹽支線	營運中	119.3	125
	四川石化－天府機場航煤管線	營運中	232.3	100
	中國石化－蘇北成品油管道	建設中	128	800
	上海石化－閩行油庫成品油管道	建設中	61	300

資料來源：中能傳媒研究院，《中國能源大數據報告（2022）》（北京：中能傳媒研究院，2022 年 7 月 25 日），https://www.sgpjbg.com/info/37110.html。

64 李佳霖，〈管道局全力推進國家能源儲運建設〉，《中國石油報》，2021 年 11 月 30 日，https://oil.in-en.com/html/oil-2932237.shtml；張龍飛，〈我國油氣管網主幹道總投資將達 16000 億元〉，《人民網》，2018 年 6 月 13 日，https://oil.in-en.com/html/oil-2932237.shtml。

65 《「十四五」現代能源體系規劃》，頁 3。

公里。[66]

伍、中國石油能源安全面臨的挑戰

在 1993 年成為石油淨進口國之前，中國從 1963 年東北大慶油田全面投產開始，已經享受了 30 年的石油自給自足。當時中國推動石油自給自足的動力主要是始於 1959 年中蘇關係交惡，因為中共建政之初一直依賴從前蘇聯進口石油。在毛澤東時代，石油自給自足因此成為當時中國自力更生的象徵之一。[67] 即使在今天，對石油進口依賴程度不斷提升的中國來說，石油能源的地緣政治因素也是一個讓北京當局深感不安的現實因素。雖然中國目前是世界第六大產油國，僅次於阿拉伯聯合大公國、科威特、伊朗和巴西等主要產油國，但中國持續開採自己石油的總產量卻遠不及自身的消費量需求，使得石油生產與消費之間的缺口越來越大，目前已超過約 72% 的缺口必須用進口石油來填補。[68] 然而，一旦國際油價上漲必將提高中國石油進口的成本且影響整個產業鏈，進而導致通貨膨脹與經濟發展的衝擊，對石油高度依賴的能源結構因此成為中國石油安全面臨的主要挑戰，分析如下。

一、國內石油增產量仍然不穩定

根據中國中能傳媒研究院於 2022 年與 2023 年發布的《中國能源大數據報告》，中國在 2021 年的石油表觀消費量（表觀消費量是指產量加上淨進口量）約 7.15 億噸，比 2020 年同期下降 2.3%，這是中國近十多年來石油表觀消費量首次出現下跌。因自 2021 年以來，中國石油需求隨新

66 中能傳媒研究院，《中國能源大數據報告（2022）》。

67 Monique Taylor, *The Chinese State, Oil and Energy Security* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), p. 71.

68 Monique Taylor, “China’s Evolving Energy Security Strategy,” *Asian Affairs*, Vol. 52, No. 4, August 8, 2021, p. 893.

冠疫情變化而不斷起伏，導致中國石油表觀消費量持續負增長。就產量而言，中國在 2021 年的石油產量達到 19,888 萬噸（其中頁岩油產量達 240 萬噸，渤海油田原油產量高達 3,013 萬噸），比 2020 年同期增長 2.1%。於 2022 年，中國石油產量達到 20,472 萬噸，比 2021 年同期增長 2.9%，這是中國國內原油產量連續 4 年成長（參考表 11-3）。[69] 再者，根據中國海油集團能源經濟研究院發布的《中國海洋能源發展報告 2022》，提到中國渤海和南海東部是海洋石油開採的主要區域，估計 2022 年海洋石油產量將達 5,862 萬噸，在 2023 年的增產量也將占石油總量一半以上。[70] 在能源消費量越來越大的今天，雖然中國國內原油產量在短期內有成長之趨勢，但長期來看卻是維持在一個波動狀態。如表 11-3 所示，中國石油生產量仍然處於一個不穩定的狀況。

表 11-3　中國主要能源生產總量（2012～2023）

年份	原煤產量（億噸）	原油產量（萬噸）	天然氣產量（億立方呎）	發電量（億度）
2012	39.45	20,748	1,106	49,876
2013	39.74	20,992	1,209	54,316
2014	38.74	21,143	1,301	57,945
2015	37.47	21,456	1,346	58,146
2016	34.11	19,969	1,369	61,331
2017	35.24	19,151	1,480	66,044
2018	36.98	18,932	1,602	71,661
2019	38.46	19,101	1,754	75,034
2020	39.00	19,477	1,925	77,791
2021	41.30	19,888	2,076	85,343
2022	45.60	20,472	2,201	88,487
2023	暫無數據	-	-	-

資料來源：中國國家統計局網站，http://www.stats.gov.cn/search/s?qt= 能源；中能傳媒研究院，《中國能源大資料報告（2023）》（北京：中能傳媒研究院，2023 年 6 月 20 日，https://mp.weixin.qq.com/s/nRjJBY9A5jSdQ05ACI2NSA。

69 中能傳媒研究院，《中國能源大資料報告（2023）》。

70 王震、呂騫，〈報告預計：2022 年中國海洋石油產量 5862 萬噸 同比增長 6.9%〉，《人民網》，2022 年 12 月 12 日，http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/1212/c1004-32585869.html。

二、石油越來越依賴從國際進口

中國自 2017 年超過美國成為全球最大石油進口國以來，目前以每天超過 1,000 萬桶的速度從 50 多個國家進口石油。[71] 根據學者泰勒（Monique Taylor）的研究，近年中國石油進口來源已經發生了一些顯著變化。雖然來自中東的石油占比保持在 44% 左右，但來自非洲的石油從 2010 年的 32% 下降至 2020 年的 18%，來自俄國 16% 和歐洲 3% 的比例正逐漸增加。從西半球 8% 提升到 15%，主要來自拉美國家，尤其是巴西。中國還購買了大量美國和挪威石油。在 2020 年美中貿易協議中，中國更承諾要購買更多美國石油（頁岩油）以換取美國同意降低中國商品部分關稅，這在很大程度上導致了中國增加美國石油進口。[72]

短期來看，中國在 2021 年進口原油約 5,1298 萬噸，比去年同期下降 5.4%（參考表 11-4），大部分石油進口主要來自中東地區與俄國。這是近十多年以來中國原油進口量首次出現下跌，主要原因有二：第一，中國在 2020 年國內資源充足，庫存與港口呈現滿載壓力。第二，自 2021 年俄烏戰爭以來迄今國際油價上漲，進口原油的成本增加漲幅，抑制了部分進口需求。因此造成於 2021 年，中國石油對外依存度首次下降，且降至約 72% 左右。同時，中國在 2021 年的成品油進口量約 2,712 萬噸，比去年同期下降 4.0%，而成品油出口量達到 6,031 萬噸，比去年同期下降 2.4%。[73]

---

71 Energy Information Administration (EIA), “China’s Crude Imports Surpassed 10 Million Barrels Per Day in 2019,” *Independent Statistics & Analysis,* EIA, March 23, 2020, https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=43216.

72 Monique Taylor, “China’s Evolving Energy Security Strategy,” *Asian Affairs*, Vol. 52, No. 4, August 8, 2021. pp. 894-895. 補充說明：美國頁岩大量開採改變了全球石油分配結構，不但使中國成為產油國的最大客戶，而且還有助於減少美國和中國在 21 世紀因短缺石油供應而加劇的競爭。事實上，美國頁岩油也增加了中國石油進口多元化。頁岩油革命讓美國在 10 年內從世界最大的石油淨進口國變成了世界最大的石油生產國和主要的石油淨出口國，這對今後石油地緣政治和地緣經濟有著不可低估的影響。

73 根據《中國能源大數據報告（2022）》，中國在 2021 年的原油進口國主要有：沙烏地阿拉伯（8,757 萬噸）、俄國（7,964 萬噸）、伊拉克（5,408 萬噸）、阿曼（4,482 萬噸）、安哥拉（3,915 萬噸）、阿聯酋（3,194 萬噸）、巴西（3,030 萬噸）和科威特（3,016 萬噸）等。其中從阿曼進口的原油量比去年同期增加 18.32%，從巴西進口的量比去年同期減少 28.26%。參考：中能傳媒研究院，《中國能源大數據報告（2022）》。

長期來看，如表 11-4 所示，中國對石油進口的依賴是逐步在上升，石油進口多元化是中國能源安全戰略的重要組成部分，目前中國實施石油進口多元化程度相當高，但忽略了一個事實，即中國仍然非常依賴少數幾個大產油國，其中大多數國家的地緣政治局勢複雜，包括：沙烏地阿拉伯、俄國、伊拉克、安哥拉、巴西、葉門、科威特和伊朗等，從這些國家出口到中國的石油約占總石油進口量的 60%。[74] 這些國家長期處於政治不穩定，一旦發生危機必將對中國石油安全構成挑戰。[75]

表 11-4　中國主要能源進口概況（2012～2023）

年份	原煤（萬噸）	原油（萬噸）	天然氣（億立方呎）	發電量（億度）
2012	28,841	27,103	421	69
2013	32,702	28,174	525	75
2014	29,120	30,837	591	68
2015	20,406	33,550	611	62
2016	25,543	38,101	746	62
2017	27,090	41,957	946	64
2018	28,189	46,189	1,246	57
2019	29,967	50,568	1,332	49
2020	30,399	54,201	1,403	48
2021	32,322	51,298	1,675	-
2022	29,320	50,828	1,508	-
2023	暫無數據	-	-	-

資料來源：中國國家統計局網站，http://www.stats.gov.cn/search/s?qt= 能源；中能傳媒研究院，《中國能源大資料報告（2023）》（北京：中能傳媒研究院，2023 年 6 月 20 日，https://mp.weixin.qq.com/s/nRjJBY9A5jSdQ05ACI2NSA。

74 Monique Taylor, “China’s Evolving Energy Security Strategy,” *Asian Affairs*, Vol. 52, No. 4, August 2021, p. 896.

75 Seyedashkan Madani, “The BRI and Its Implications for China’s Energy Security: The Four as Model Perspective,” *International Journal of Energy Economics and Policy*, Vol. 11, No. 4, 2021, p. 553.

三、石油總體消費量仍居高不下

自 2012 年以來，中國經濟正值快速發展之際而能源需求較高，但其國內的能源消費總量卻增加緩慢，主要還是以煤礦發電為最大宗而非石油，但石油的消費量卻是高於世界平均水準，主要用於交通運輸、工業原料、工業、農業、建造業等。2021 年，中國國內電力消費量創下 2012 年以來的最高紀錄，年度用電量約 8.3 萬億度，比去年同期增長了 10.3%。根據「美國能源資訊管理局」（Energy Information Administration, EIA）在 2022 年的資料，中國在 2021 年的能源總消費量中，煤碳占 55%、石油占 19%、天然氣占 9%、水力占 8%、再生能源占 7%、核能占 2%。[76] 由於中國電力耗量大增且高於能源消費速度，又能源消費量也逐年遞增，主要仍是以煤為主，其次則是石油，這種能源消費結構趨勢在未來將不會有多大的轉變（參考表 11-5）。

中國從 2014 年宣布在 2030 年左右實現碳排放達峰（碳達峰）以來，中國的碳足跡一直受到世界矚目。在中國減少空氣污染和促進能源轉型的大背景下，有研究認為中國煤炭消費已在 2014 年達峰，[77] 然而中國「碳達峰」的另一個重要變數，在於石油的消費趨勢仍不明朗。中國作為全球第二大石油消費國和第一大石油進口國，其石油消費達峰的前景如何，這不僅是對中國能源安全的一大挑戰，也是對避免災難性氣候變化的重要考量。美國「自然資源保護協會」（Natural Resources Defense Council, NRDC）曾於 2019 年發布《中國石油消費總量達峰與控制方案研究》提出警告，中國必須跨越石油時代，探索以明顯低於已開發國家油耗水平、低於世界人均石油消費量的創新型「油控路徑」，支撐實現全面現代化的

76 Energy Information Administration (EIA), “Country Analysis Executive Summary: China,” *Independent Statistics & Analysis*, EIA, August 8, 2022, https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/China/china.pdf.

77 Damian Carrington, “China’s Coal Peak Hailed as Turning Point In Climate Change Battle,” *The Guardian*, July 25, 2016, https://www.theguardian.com/environment/2016/jul/25/china-coal-peak-hailed-turning-point-climate-change-battle.

表 11-5　中國主要能源消費總量（2012～2023）

年份	煤炭（萬噸）	原油（萬噸）	天然氣（億立方呎）	電力（億度）
2012	275,466	68,363	19,302	39,007
2013	280,999	71,292	22,096	42,525
2014	279,329	74,090	24,271	48,116
2015	273,849	78,673	25,364	52,019
2016	270,208	80,627	27,021	57,964
2017	270,912	84,323	31,397	61,897
2018	273,760	87,696	36,192	66,352
2019	281,281	92,623	38,999	74,586
2020	283,541	93,683	41,858	79,231
2021	293,976	97,817	46,279	87,825
2022	304,042	96,839	45,444	94,675
2023	暫無數據	-	-	-

資料來源：中國國家統計局網站，http://www.stats.gov.cn/search/s?qt= 能源；中能傳媒研究院，《中國能源大資料報告（2023）》（北京：中能傳媒研究院，2023 年 6 月 20 日，https://mp.weixin.qq.com/s/nRjJBY9A5jSdQ05ACI2NSA。

目標。[78]

中國自「十三五」時期，開始對能源消費「總量」和「強度」實施「雙控」政策，[79] 要求到 2020 年 GDP 能耗比 2015 年降低 15%，能源消費總量控制在 50 億噸標準煤以內，並計畫在「十四五」時期的石油安全目標下，需要「更加精準地控制化石能源的消費」，尤其是在交通運輸領域（在 2017 年交通占中國石油消費總量比例高達 57.5%）。[80] 由上述表 11-3、表 11-4、表 11-5 所顯示的石油生產、進口與消費數據可知，中國目前主要面臨兩個能源安全難題：第一，石油在能源消費總量中所占的

78 自然資源保護協會，〈中國石油消費總量達峰與控制方案研究〉，《自然資源保護協會中國石油消費總量控制和政策研究專案》，2019 年 10 月，http://www.nrdc.cn/Public/uploads/2019-12-17/5df89d237f5da.pdf。

79 林妤柔，〈「能耗雙控」背後原因解密，中國為何這次大限電、停產？電荒能否解決？〉，《金週刊》，2021 年 9 月 28 日，https://esg.businesstoday.com.tw/article/category/180687/post/202109280009/。

80 馮灝、高白羽，〈出油一定要「控油」，中國石油消費何時達最高峰？〉，《環境資訊中心》，2020 年 2 月 20 日，https://e-info.org.tw/node/223116。

比重越來越大，且對石油進口依存度亦越來越高所造成能源安全的風險問題。第二，中國仍有大比例的總能源消費依賴石油燃料，這現實因素使得中國承諾 2030 年要達到「碳達峰」，並於 2060 年要實現「碳中和」的目標變得不切實際。[81]

陸、小結

在探討石油能源安全議題方面，地緣政治是一個相當重要的研究概念，而地緣政治風險，例如：戰爭衝突、內政更替、自然災害等，則是影響全球石油市場與油價變動的關鍵要素。再者，當代國家的軍事力量仍相當倚賴以石油為主的相關傳統能源，例如：車輛、船艦、飛機等各類運輸作戰裝備等。石油亦關乎國防和軍隊建設發展的戰略部署，不僅是武器裝備動力之來源，也是現代軍事作戰行動之基礎。石油能源對中國軍事現代化過程功不可沒，然而中國大部分的石油都是從國外進口，以石油為主的傳統軍事能源保障鏈較長而易受打擊，因此中國積極建構多元戰略石油通道與國內石油儲運網絡，除了維持石油供給穩定之外，當然也與軍事發展息息相關。

在地緣政治的影響下，儘管中國在石油能源政策上的邏輯一直擁抱新重商主義，但在過去 10 年中，中國能源安全戰略的重點卻更加依賴國際市場，這種狀況可說是由國際社會環境和中國國內因素互動所形成的。習近平時代，中國積極增加國內石油產量，證明了北京當局顯然對石油進口依賴感到高度不安。美中貿易戰促使中國重新燃起自給自足的期待，尤其是在能源方面。鑑於無法避免對石油進口的依賴，中國追求能源自給自足的這種地緣戰略因此藉由「一帶一路」延伸到國際領域。儘管中國在低油價和美國量產頁岩油時期轉向更加擁抱能源的市場機制，但大量石油進口與消費的因素，讓中國掌控了部分國際石油供需，也給全球石油市場帶來

81 〈「十四五」新型儲能發展實施方案印發，國家能源局解讀來了〉，《北京新浪網》，2022 年 3 月 21 日，https://news.sina.com.tw/article/20220321/41445862.html。

壓力，若國際石油與天然氣改採用人民幣交易，這將使中國能更進一步影響國際石油期貨市場，並挑戰石油美元。

就國家安全層面來說，中國近年一直忙於海陸輸油管道建設，因為石油運輸途徑和管線的多樣化已成為中國能源安全戰略的重要組成部分，以減少對麻六甲海峽等海上戰略要道的依賴。儘管如此，海上航道目前仍然是石油運輸的重要通道，中國不僅投資海外港口，亦同時增建國內的港口設施以利海上石油運輸，而且亦積極建設一支現代化遠洋海軍，且不遺餘力地執行從中東、印度洋再到麻六甲海峽之間海線交通的護航行動。此外，在「一帶一路」倡議的地緣戰略框架內，對產油國家提供石油貸款以獲取借貸國的石油流量控制權，更是中國近年建構其石油能源安全並獲取石油權的一個重要特徵。最後，就國防層面來說，太過依賴石油能源仍是中國軍事建設的重大風險，石油能源轉型與替代是中國現在與未來必經之路，其究竟要如何推動軍事能源轉型，則有待後續觀察。

PART 3

中國經濟、社會與科技發展的趨勢與挑戰

第十二章　中國人口危機及其影響

第十三章　就業好難：2023 年中國青年就業挑戰與影響

第十四章　中國社會維穩的「堵」與「疏」

第十五章　近期中國農村中的「國家—社會」關係分析

第十六章　不斷加強的緊箍咒：中國網路領域法規的現況

第十七章　中國太空活動發展

第十八章　中共人工智慧能力之現況

第十二章　中國人口危機及其影響*

洪銘德**

壹、前言

2023 年 1 月中國國家統計局公布數據指出，相較於 2021 年，2022 年中國人口總數減少 85 萬人至 14 億 1,175 萬人，係為 1961 年來首度出現人口負成長，也就是大躍進運動帶來飢荒後中國人口數出現第一次下降的情形。與此同時，根據聯合國今年 4 月 19 日所公布之世界人口統計數據，印度人口數為 14.28 億人，正式超越中國成為世界人口最多的國家。[1]

對此，中國學者原新與范文清兩人指出，中國人口負成長是長期低生育率所造成的必然結果；且不論是人口年度自然成長規模抑或是自然成長速度，中國人口早已處於零成長的情況，人口負成長將於「十四五」期間成為既定事實。[2] 就 14.12 億的總人口規模而言，中國分別於 2020 年及 2021 年增加的人口數僅為 204 萬人與 48 萬人，已接近零成長，凸顯出中國人口負成長已大勢底定。[3] 由於中國為世界工廠，龐大的勞動適齡人口為全球經濟引擎提供動力，其廉價勞動力所生產的產品出口至世界各地。[4] 伴隨著中國不斷萎縮的勞動力，不僅自身經濟受到影響與衝擊，全球經濟也可能因此受到拖累。[5] 本文的主要目的是分析中國面臨人口危機的情

---

* 本文部分內容曾發表於洪銘德，〈中國大陸的少子老齡危機〉，《交流》，第 118 期，2023 年，頁 25-28；洪銘德，〈中國人口危機之觀察〉，《國防安全雙週報》，第 73 期，2023 年 2 月，頁 95-100；洪銘德，〈從《黨和國家機構改革方案》看中國因應人口老化政策〉，《國防安全雙週報》，第 76 期，2023 年 3 月，頁 79-83。

** 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

1 〈聯合國最新統計 印度超越中國成為世界人口最多國家〉，《自由時報》，2023 年 4 月 19 日，https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4275330。

2 原新、范文清，〈人口負成長與老齡化交匯時代的形勢與應對〉，《南開學報（哲學社會科學版）》，第 6 期，2022 年，頁 4。

3 同前註，頁 4。

4 Nicole Hong，〈為何中國的人口危機是一個全球問題〉，《紐約時報中文網》，2023 年 4 月 19 日，https://cn.nytimes.com/china/20230419/china-population-india/zh-hant/。

5 同前註。

況及其可能帶來的影響。首先，檢視現階段中國面臨的少子化與老齡化情況，以作為瞭解其所帶來的影響、相關因應政策及其面臨的困境之基礎。其次，剖析中國人口危機所帶來的後續相關影響。再者，則說明現階段中國採取的相關因應政策及其可能面臨的困境。最後則為結論。

貳、中國 61 年來首度出現人口負成長

2022 年中國總人口數減少了 85 萬人，顯示中國人口正式進入負成長。其中，新生兒人口為 956 萬人，出生率為千分之 6.77，較 2021 年減少 106 萬人；死亡人數則較 2021 年增加 27 萬人至 1,041 萬人，死亡率為千分之 7.37。中國出現所謂「生不如死」的現象，2022 年中國人口自然增長率則為負千分之 0.6，較 2021 年下降了千分之 0.94。[6] 就其他先進國家的經驗來看，中國人口負成長已成為基本國情，因為其面臨的人口危機會是個長期且難以逆轉人口下降的開始，出現人口負成長後，每年人口皆會發生下降的情形。[7] 對此，中國人口變化專家王豐即表示，「這是一個真正的歷史性轉捩點，是長期且不可逆轉的人口下降的開始」。[8] 另外，威斯康辛大學麥迪遜分校（University of Wisconsin-Madison）中國人口專家易富賢亦指出，「中國人口早在 2018 年就已開始下降，……，中國正面臨著遠遠超出中國當局和國際社會想像的人口危機」。[9]

換言之，中國自然人口負成長已是不可逆的趨勢，主要原因在於出生率的持續下滑，如同中國國家衛生健康委人口家庭司楊金瑞副司長所言，這是多重綜合因素影響下的結果，相關造成原因包含：[10] 一、育齡婦女規

6 〈國務院新聞辦就 2022 年國民經濟運行情況舉行發布會〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 1 月 17 日，https://reurl.cc/qZ9WaR。

7 〈中國大饑荒後人口首次負增長 專家與網友怎麼說〉，《法廣》，2023 年 1 月 17 日，https://reurl.cc/EXq5Ln。

8 〈中國人口負成長 61 年來首次 專家：面臨危機遠超出想像〉，《中央社》，2023 年 1 月 17 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202301170190.aspx。

9 同前註。

10 〈國家衛生健康委員會 2022 年 1 月 20 日新聞發布會文字實錄〉，《中華人民共和國國家衛生健康委員會》，2022 年 1 月 20 日，https://lurl.cc/XC2nrC。

模下降，特別是生育旺盛期育齡婦女規模下降；二、年輕人生育意願持續下降，育齡婦女平均計畫生育子女數逐年減少；三、住房、教育與就業等多重因素影響下，生育、養育與教育子女的成本持續攀高，大大降低年輕人的生育意願。對此，中國國務院發展研究中心課題組預測，2019 年中國 0 歲至 14 歲的人口規模及其占比為 2.385 億人與 17.1%，2026 年將更進一步下降至 2.13 億人與 15.3%。同時，自 2027 年起，中國 0 歲至 14 歲的人口占比將降低至 15%，進入超少子化社會，甚至 2050 年時將下降至 8,043 萬人與 6.7%。[11]

參、「少子老齡化」將成為中國基本國情

2022 年 8 月 1 日，《求是網》所刊登的〈譜寫新時代人口工作新篇章〉一文指出，中國人口發展將面臨深刻而複雜的形勢變化，人口負成長下之「少子老齡化」將成為常態。一來是伴隨著長期累積的人口負成長態勢，中國將於「十四五」時期進入人口負成長階段；二是生育水準持續走低，低生育率成為影響中國人口均衡發展的最主要風險；三是人口老齡化程度加深，中國將於 2035 年前後進入人口重度老齡化階段，也就是 60 歲以上人口占總人口比例超過 30%。[12]

首先，關於少子化，2022 年中國的出生人數低於 2021 年的 1,060 萬人，係自 2017 年以來，中國出生人數連續 6 年下降；[13] 且為 1949 年以來首次低於 1,000 萬人。[14] 同時，中國的結婚人數已自 2013 年起連續 9 年下降，幾乎每年減少 100 萬對結婚夫妻。2022 年辦理結婚登記的夫妻對數

11 國務院發展研究中心課題組，〈認識人口基本演變規律 促進我國人口長期均衡發展〉，《管理世界》，第 1 期，2022 年，頁 16。

12 〈譜寫新時代人口工作新篇章〉，《求是網》，2022 年 8 月 1 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-08/01/c_1128878530.htm。

13 艾莎，〈中國 2022 年人口減少 85 萬，逾 60 年來首次出現負增長〉，《紐約時報中文網》，2023 年 1 月 17 日，https://cn.nytimes.com/china/20230117/china-birth-rate/zh-hant/。

14 〈世界經濟火車頭的中國在變老〉，《日經中文網》，2023 年 1 月 18 日，https://zh.cn.nikkei.com/china/cpolicssociety/51149-2023-01-18-01-14-32.html。

僅有 683.5 萬對，相較於 2013 年的 1,346.9 萬對，減少了大約一半。[15] 其中，屬於生育主體之 20 歲至 29 歲者結婚年齡又延後，且結婚人數減少，這亦意味著出生率也將受到影響，進而削減未來中國的勞動力。[16]

其次，關於人口老齡化，人口老齡化是指 65 歲及以上老年人占總人口比例上升的過程，且人口少子化與長壽化導致中國人口老齡化呈現以下特點，分別為：[17] 一、中國人口老齡化較慢發生，但速度快且呈現加速發展態勢：受到生產力及經濟社會發展水準的制約，中國人口發生老齡化的時間較其他國家晚，大致始於 1964 年。然而，隨著受到生產力與經濟社會發展與人口生育管控政策的影響，中國人口結構提前發生轉變。數據顯示 2010 年中國人口老齡化速度加快，老齡化率為 8.9%；2020 年老齡化率則提高至 13.52%。[18] 據中國國家統計局公布的 2022 年人口數據，60 歲及以上者為 2.8004 億人，占總人口 19.8%；65 歲及以上者為 2.0978 億人，占總人口 14.9%。[19] 相較於 2021 年，60 歲及以上人口增加了 1,268 萬人，比例提高了 0.9%；65 歲及以上人口則增加了 922 萬人，比例上升了 0.7%。[20] 二、老年人口規模龐大，加速進入老齡化社會：由於中國為一人口大國，擁有大規模老年人口，隨著老齡化速度的加快，老年人口規模也就快速加大，[21] 截至 2022 年已達 2.1 億人。[22] 三、人口老齡化快速發展，明顯呈現「未富先老」態勢：由於受到生育管控政策的影響，導致中國人口轉變進程與老齡化速度加快，使得在還沒有富裕前，中國就已進入老齡

15 〈中國的困境：人口快速老化 結婚人數持續走低〉，《自由亞洲電台》，2023 年 10 月 17 日，https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/shehui/lu-10162023135410.html。

16 同前註。

17 王桂新，〈中國人口老齡化：未來挑戰與應對策略〉，《國家治理》，第 10 期，2022 年，頁 52-54。

18 同前註，頁 52。

19 〈王萍萍：人口總量略有下降 城鎮化水準繼續提高〉，《中華人民共和國國家統計局》，2023 年 1 月 18 日，http://www.stats.gov.cn/zt_18555/zthd/lhfw/2023/sjjd/202302/t20230219_1913346.html。

20 〈中國老齡化加劇 去年底 60 歲以上老人已超 2.8 億人〉，《聯合早報》，2023 年 10 月 16 日，https://www.zaobao.com.sg/realtime/china/story20231016-1443082。

21 王桂新，〈中國人口老齡化：未來挑戰與應對策略〉，頁 52-53。

22 〈專訪全國政協委員王建軍：樹立和踐行積極老齡觀、健康老齡化理念〉，《中國老齡科學研究中心》，2023 年 3 月 10 日，https://reurl.cc/QZYD40。

化社會。同時，由於中國缺乏足夠經濟能力，將難以因應人口老齡化所帶來的相關影響與衝擊。

換言之，根據世界衛生組織的定義，如果一國的 65 歲以上老年人占總人口的 7% 即為高齡化社會；達 14% 為高齡社會；達 20% 則為超高齡社會。可見，除了面臨人口負成長與出生人口減少之外，中國亦面臨人口老齡化這一困境，中國已進入高齡社會。

肆、人口危機可能帶來的影響

關於中國面臨的人口危機可能帶來的相關影響，第一出生率下降將對房地產業帶來重大威脅，房地產業約占中國經濟產出的四分之一，因為人口成長是推升住房需求的主要動力。同時，對許多人而言，住房是最為重要的資產，且在消費支出與出口受到新冠肺炎疫情嚴重的影響與衝擊下，中國經濟更加依賴境況不佳的房地產業。[23] 因此，近來中國試圖干預以避免住房危機擴大而對經濟帶來更大的影響與衝擊，例如中國人民銀行與中國銀行保險監督管理委員會發布 16 項支援房地產市場平穩健康發展之相關政策，[24] 確保開發商能從銀行和債券投資者籌措到足夠資金，並於必要時可以延後還款。[25] 其次，由於勞動年齡人口的減少，且日益老化與長壽的老年人將會影響政府財政，例如 2019 年中國社會科學院發布之《中國養老金精算報告 2019-2050》即指出，中國主要養老基金極有可能於 2035 年後「坐吃山空」，而部分造成的原因即為勞動力萎縮。[26]

23 Nicole Hong，〈為何中國的人口危機是一個全球問題〉，《紐約時報中文網》，2023 年 4 月 19 日，https://cn.nytimes.com/china/20230419/china-population-india/zh-hant/。

24 〈中國人民銀行 中國銀行保險監督管理委員會關於做好當前金融支持房地產市場平穩健康發展工作的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 11 月 23 日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-11/23/content_5728454.htm。

25 Keith Bradsher，〈中國政府出臺強有力措施拯救樓市〉，《紐約時報中文網》，2022 年 11 月 28 日，https://cn.nytimes.com/china/20221128/china-property-developers/。

26 黃思琪，〈中國需要擔心其不斷萎縮的人口嗎？〉，《BBC 中文網》，2023 年 1 月 20 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-64342271。

第三，人口危機將會加重經濟社會的負擔，因為人口負成長與老齡化將帶來全面性影響，不論是家庭、企業、政府以及社會福利保障體系等皆會受到影響與衝擊。[27] 就家庭而言，隨著人口的少子化與老齡化，年輕人所承擔的撫養壓力將越來越大，家庭所面臨的經濟與精神壓力亦隨之倍增。對於企業而言，隨著人口負成長，勞動年齡人口亦會減少，進而推升企業的用人成本，加重營運負擔。根據中國國家統計局公布之數據，16 歲至 59 歲勞動人口為 8.7556 億人，占總中國人比例為 62%；較 2021 年減少 666 萬人，占比下降 0.4%。[28] 且根據國務院發展研究中心課題組預測，中國勞動人口將分別於 2035 年與 2050 年減少至 8.6 億與 6.74 億人。[29] 對政府而言，除了不利於財政收入外，亦會增加領取社會保險人口，大幅提升醫療、養老與福利等方面需求，嚴重影響中國社會保障與公共服務體系的永續發展。[30]

伍、中國的因應政策及其困境

根據上述，由於出生人口下降且預期壽命與日俱增，中國將面臨「少子老齡化」此一人口危機，不僅嚴重影響自身的經濟與社會發展，亦將對全球經濟帶來巨大衝擊。中國的首要任務就是如何有效因應其所帶來的影響與衝擊，據《日經新聞》報導，未來 10 年中國將有 2.34 億人口屆齡退休，僅 1.66 億人投入勞動市場，勞動力將減少 9%。[31] 因此，中國人口危機不僅對自身經濟造成衝擊，亦可能威脅製造業、工業和軍事實力等。[32] 由於老年人口快速增加，適齡勞動人口的比例縮小，亦即伴隨著中國經濟

27 原新、范文清，〈人口負成長與老齡化交匯時代的形勢與應對〉，頁 7。
28 〈王萍萍：人口總量略有下降 城鎮化水準繼續提高〉。
29 國務院發展研究中心課題組，〈認識人口基本演變規律 促進我國人口長期均衡發展〉，頁 16。
30 原新、范文清，〈人口負成長與老齡化交匯時代的形勢與應對〉，頁 7-8。
31 〈世界經濟火車頭的中國在變老〉，《日經中文網》，2023 年 1 月 18 日，https://zh.cn.nikkei.com/china/cpolicssociety/51149-2023-01-18-01-14-32.html。
32 邱立玲，〈中國人口 61 年來首度負成長 勞動力 10 年內將少約 1 成 經濟發展首當其衝〉，《信傳媒》，2023 年 1 月 18 日，https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/38274。

高速發展引擎 —— 「人口紅利」的逐漸消失，中國將面臨養老、醫療等社會福利成本的激增，經濟社會發展將受到嚴重的影響與衝擊。[33]

儘管習近平將國家的人口挑戰列為優先事項，並在中共「二十大」承諾「優化人口發展戰略，建立生育支持政策體系，降低生育、養育、教育成本」，[34] 但卻未能有效提升出生率，中國出生率呈現不可逆轉的趨勢，仍急劇下降。[35]

一、中國的因應政策

（一）中國因應少子化政策

除了發布《中共中央國務院關於優化生育政策促進人口長期均衡發展的決定》（又名「實施三孩生育政策及配套支持措施」），全面開放三胎政策，並取消社會撫養費等措施以及廢止相關處罰規定之外；[36] 中國亦推動以下相關政策與配套措施，主要包含：[37] 1. 修訂相關政策法規，例如廢止《計畫生育技術服務管理條例》、《社會撫養費徵收管理辦法》及《流動人口計畫生育工作條例》等三部行政法規。[38] 2. 加速推出各項刺激生育政策，例如中國國家發展和改革委員會等 23 個部門印發了《關於推進兒童友好城市建設的指導意見》，希冀至 2025 年在全中國推動 100 個兒童友好城市建設試點，為兒童成長發展提供友好的條件、環境與服務。[39]

33 吳介聲，〈超級老齡化社會來臨：中國人口紅利消失，未富先老難以逆轉〉，《聯合新聞網》，2020 年 1 月 2 日，https://opinion.udn.com/opinion/story/120611/4263821。

34 〈習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥 —— 在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 10 月 25 日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

35 張子清，〈中國人口危機浮現 衝擊經濟成長與社會穩定〉，《中央廣播電台》，2023 年 1 月 24 日，https://www.rti.org.tw/news/view/id/2156875。

36 〈《中共中央國務院關於優化生育政策促進人口長期均衡發展的決定》有關問題解答〉，《中華人民共和國國家衛生健康委員會》，2021 年 7 月 20 日，https://lurl.cc/7zcMaS

37 〈國家衛生健康委員會 2022 年 1 月 20 日新聞發布會文字實錄〉，《中華人民共和國國家衛生健康委員會》，2022 年 1 月 20 日，https://lurl.cc/XC2nrC。

38 〈三部行政法規廢止 生育支持措施逐步落地〉，《中國日報中文網》，2021 年 9 月 30 日，https://china.chinadaily.com.cn/a/202109/30/WS6155b9fba3107be4979f0eb0.html。

39 〈關於推進兒童友好城市建設的指導意見〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2021 年 9 月 30 日，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-10/21/content_5643976.htm。

3. 加強優生優育服務保障水準：印發《母嬰安全行動提升計畫（2021-2025》，透過落實母嬰安全五項制度，有助於預防減少孕產婦和嬰兒死亡。[40] 4. 積極推動托育服務體系建設：中國國家衛生健康委員會同相關部門指導各省做好「十四五」規劃綱要中千人托位數（托育服務位元數）4.5 個指標年度任務的分解工作，部署全中國嬰幼兒照護服務示範城市創建工作；[41] 同時，中國並印發《「十四五」積極應對人口老齡化工程和托育建設實施方案》，發展與完善普惠托育服務體系。[42]

除了上述政策外，中共亦於 2023 年 9 月發布《軍隊實施〈中華人民共和國人口與計畫生育法〉辦法》，[43] 自 9 月 10 日起施行。該辦法除了鼓勵生育外，亦顯示計畫生育政策所導致的人口危機將會對自身國家安全構成威脅。[44]

（二）中國因應人口老齡化政策

關於因應人口老齡化，中國則推動以下相關政策。第一，推動機構改革以完善老齡工作體制，推動實現老年人享有基本養老服務。2023 年 3 月 7 日《新華網》發布新聞指出，「完善老齡工作體制」為 2023 年中國國務院機構改革方案的其中一項重點工作，中國將國家衛生健康委員會（以下簡稱「衛健委」）關於擬定並協調落實應對人口老齡化政策措施、承擔全國老齡工作委員會的具體工作等職責劃入民政部。同時，並將全國老齡工作委員會辦公室（以下簡稱老齡辦）改設在民政部，強化其綜合協調、督

40 〈國家衛生健康委關於印發母嬰安全行動提升計畫（2021-2025 年）的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2021 年 10 月 9 日，https://reurl.cc/Doxd46。

41 〈關於報送本地區每千人口擁有 3 歲以下嬰幼兒托位數年度分解指標的通知〉，2021 年 7 月 27 日，https://lurl.cc/h5590W。

42 〈關於印發《「十四五」積極應對人口老齡化工程和托育建設實施方案》的通知，《中華人民共和國中央人民政府》，2021 年 6 月 17 日，https://reurl.cc/y6Oe5y。

43 〈發布《軍隊實施〈中華人民共和國人口與計劃生育法〉辦法》〉，《中國共產黨新聞網》，2023 年 9 月 8 日，http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0908/c64094-40073165.html。

44 〈易富賢：中國鼓勵軍隊生三孩的尷尬〉，《美國之音》，2023 年 9 月 16 日，https://reurl.cc/p5pWnd。

促指導及組織推進老齡事業發展職責；且中國老齡協會改由民政部代管。[45]此次機構改革顯示出「衛健委」不足以承擔解決老齡工作職責，因為原本「衛健委」主要負責老年人口的健康問題，民政部則負責養老服務等相關業務，故「衛健委」與民政部分別設立老齡健康司與養老服務司來負責上述相關工作。[46]

換言之，隨著中國老年人的快速增加，涉及老齡化人口的工作更為廣泛與繁雜，故為能更加完善老齡工作體制，中國除了將「老齡辦」劃歸回民政部外，並由民政部重新代管中國老齡協會。就某種意義而言，這意味著「衛健委」不足以承擔老齡工作此一職責，因為老齡工作範疇非常廣泛，「衛健委」僅僅擔負老年人口的醫療與健康工作，其他養老服務相關工作仍由民政部負責。

第二，為了有助於因應老齡化社會的到來，中國採取相關政策以利於健全養老體系、建構老年人友善環境，甚至是增加老年人的再就業。2021 年 10 月 14 日，中國召開全國老齡工作會議，前總理李克強批示指出「深化相關改革，健全老齡工作政策、制度和工作機制，推動老齡事業和產業高質量發展」之後，中國即推動相關因應人口老齡化之政策。例如：1. 2021 年 11 月 18 日發布《中共中央國務院關於加強新時代老齡工作的意見》，針對健全養老服務體系、完善老年人健康支撐體系、促進老年人社會參與、著力構建老年友好型社會以及積極培育銀髮經濟等工作進行部署。[47] 2. 2022 年 2 月 7 日，中國國家衛生健康委員會與相關單位聯合發布《「十四五」健康老齡化規劃》，2025 年時中國的老年健康服務資源能更加合理地被配置，建構更加友善的老人健康生活之社會環境，例如：增加老年健康服務機構數量，大幅提升服務能力；推動居家社區機構健康服務，不斷增加醫養結合服務之供給，以利於持續改善老年人健康生活質

45 〈（兩會受權發布）關於國務院機構改革方案的說明〉，《新華網》，2023 年 3 月 8 日，http://lianghui.people.com.cn/2023/n1/2023/0308/c452482-32639216.html。

46 〈全國老齡工作委員會辦公室將改至民政部 學者：應對老齡化不單靠醫療〉，《南美僑報網》，2023 年 3 月 8 日，https://reurl.cc/Q4YL95。

47 〈國家衛健委相關部門負責人解讀《中共中央國務院關於加強新時代老齡工作的意見》〉，《中國科學院離退休幹部工作局》，2021 年 11 月 25 日，https://reurl.cc/jv6kyD。

量。[48] 3. 2022 年 2 月 21 日，中國國務院發布《「十四五」國家老齡事業發展和養老服務體系規劃》，目標為基本建立因應人口老齡化之國家戰略制度框架；不斷擴大養老服務供給；持續健全養老健康支撐體系；持續強化土地、住房、財政、投資以及人才等政策。[49]

二、中國面臨的困境

現階段，儘管中國已推動相關因應人口危機的政策，但卻存在以下問題。首先，北京當局雖積極鼓勵生育，但生育率仍未見提升。中國改變自 1980 年代所開始實行的一胎化計畫生育政策，繼 2014 年實施「單獨二胎」後，中國分別於 2015 年全面開放二胎、2021 年全面開放三胎。同時，伴隨著實施三胎政策後，中國亦連帶取消「社會撫養費」，並廢止相關處罰規定。然而，受到嬰幼兒入托難、工作不穩定、性別歧視以及昂貴育兒與教育費用等多重因素影響，中國的出生率未見明顯提升。

另外，地方政府亦提出相關刺激生育率的政策，例如在 98 天的法定產假這一基礎上增加生育假，大多數省分將生育假增加至 158 天，甚至有省分將生育假天數增加至 188 或是 190 天，例如江西省與青海省增加至 188 天，河南省與海南省則增加至 190 天。[50] 但是，生育率仍未見起色，顯見少子化已成為中國基本國情，無法有所逆轉。

其次，關於養老金，中國未能及時採取提高退休年齡政策，據中國人民大學財稅研究所發布之《中國各地區財政發展指數報告 2021》，中國養老金缺口高達 1.33 兆人民幣；[51] 且隨著退休人員人數日益增加，更加劇養老金的發放壓力。雖然相關政府工作報告、會議決議或是官方文件皆

48 〈關於印發「十四五」健康老齡化規劃的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 2 月 7 日，https://reurl.cc/a4e8zG。

49 〈國務院關於印發「十四五」國家老齡事業發展和養老服務體系規劃的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 2 月 21 日，https://reurl.cc/L6aLDx。

50 〈河南明確育兒假時間！全國最新產假表出爐，男性陪產假最長的是這些省份……〉，《商丘市衛生健康委員會》，2021 年 11 月 29 日，https://reurl.cc/7jZzOb。

51 郭晉暉，〈養老基金盈餘減少，個人養老金提上日程〉，《第一財經》，2022 年 1 月 13 日，https://m.yicai.com/news/101288968.html。

再三提及中國即將推動「漸進式延遲退休」，且已在山東與浙江兩省試行「延遲退休」政策，但目前仍遲遲未正式宣布全面施行「延遲退休」政策。

最後，儘管外界認為人口負成長與老齡化將導致勞動力減少而不利於經濟發展，但中國官方一再強調目前尚未發生勞動力短缺的現象，例如：1. 2021 年 5 月，時任國家統計局局長寧吉喆表示，中國勞動力資源依然豐富，人口紅利繼續存在。[52] 2. 2023 年 1 月 17 日，中國國家統計局局長康義表示，中國人口下降不應引起擔憂，因為勞動力供應仍然超過需求，且隨著勞動力質量和教育水準提高，將抵銷勞動人口長期下降所帶來的影響與衝擊。[53] 3. 2023 年 3 月 2 日，人力資源和社會保障部副部長俞家棟表示，中國仍是人口和勞動力最多的發展中國家，老齡勞動力退出市場且數量下降較快，但青年勞動力數量穩中有增。[54] 然而，可以確定的是，隨著少子化與老齡化情勢的持續發展，中國勞動力勢必受到影響而發生短缺。

陸、小結

由於人口負成長除了會降低整體消費力外，中國亦會因為勞動力減少而造成自身經濟成長下滑，故中國將持續推動相關因應政策。首先，關於勞動力減少所帶來的影響與衝擊，根據中國國家統計局的統計數據，2022 年中國的勞動力人口，16 歲至 59 歲勞動力人口為 8.7556 億人，占總人口比例為 62%。相較於 2021 年 16 歲至 59 歲之 8.8222 億人，中國勞動力減少了 666 萬人，下降 0.4%。[55] 隨著人口快速老齡化，中國勞動力人口在過去 3 年減少了超過 4,100 萬人，2019 年中國勞動力人口約有 7.747 億

52 魏玉坤、鄒多為，〈勞動年齡人口下降，人口紅利會消失嗎〉，《人民網》，2021 年 5 月 13 日，http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0513/c1004-32101715.html。

53 〈中國人口負成長 61 年來首次 專家：面臨危機遠超出想像〉。

54 〈國新辦舉行「權威部門話開局」系列主題新聞發布會介紹就業和社會保障工作情況圖文實錄）〉，《中華人民共和國國務院新聞辦公室》，2023 年 3 月 2 日，https://reurl.cc/r6KGvN。

55 〈國務院新聞辦就 2022 年國民經濟運行情況舉行發布會〉。

人，2022 年則僅剩下 7.335 億人。[56] 在此種情況下，未來中國極有可能面臨「未富先老」的窘境，在未真正變得富有前就面臨人口老化問題，不僅經濟成長受到影響，老齡化和勞動人口減少亦會造成政府稅收減少與養老金體系不堪負荷。對此，人口社會學家易富賢認為，中國必須改變自身的社會保障和經濟政策，因為過去中國的經濟發展及「世界工廠」地位是建立在勞動人口過剩這一基礎之上，未來勢必將面臨勞動力緊缺的困境。[57]

因此，學者邱萬鈞與孫智嫻指出，在退休制度未進行重大轉變這一前提下，中國將於 2035 年至 2040 年間面臨就業人數大幅衰退的問題。[58] 為能解決勞動力短缺問題，中國除了可採取持續增加勞動力人口政策之外，亦可透過增加更多自動化設備等政策來緩解此問題，並有助於提高生產力，例如 2021 年中國工廠的機器人安裝數量幾乎等同於全球其他國家的總合，總數超過 24.3 萬台，較 2020 年成長 45%，中國持續加速自身工業自動化進程。[59]

其次，儘管目前採取的刺激生育率政策未見成效，但是為能緩解人口負成長，避免情勢日趨惡化，未來中國勢必持續推出相關刺激提升生育率的政策，例如持續透過生育保險、稅收政策、保障女性就業以及提升幼兒園覆蓋率等。對此，中國國務院發展研究中心課題組即提出以下政策建議，分別為：[60] 一、確實貫徹落實全面三孩政策，保持生育率維持基本穩定；二、加速完善相關法律規範以因應人口發展趨勢；三、適時推出刺激生育的政策，並降低生育養育成本；四、深化社會保障制度改革，並增強養老保障制度的永續性；五、加大自主創新能力，增強永續發展能力：技

56 〈中國 4 月青年失業率首度破 20% 專家：令人憂心〉，《自由時報》，2023 年 5 月 16 日，https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4303374。

57 〈中國進入人口負成長時代 專家警告「人口危機」：恐未富先老〉，《聯合新聞網》，2023 年月 17 日，https://udn.com/news/story/7331/6918200。

58 〈中國老矣！人口紅利不再、年輕人躺平、勞力變貴 ... 將如何影響中國經濟成長？〉，《今周刊》，2023 年 1 月 13 日，https://reurl.cc/V4YlXb。

59 盧伯華，〈因應勞動力減少 陸企與外商加速自動化進程提高生產力〉，《中時新聞網》，2022 年 9 月 19 日，https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220919004533-260409?chdtv。

60 國務院發展研究中心課題組，〈認識人口基本演變規律 促進我國人口長期均衡發展〉，頁 18-19。

術進步不僅是促進經濟結構升級與經濟成長的核心動力，亦為因應人口少子化與老齡化所帶來的勞動力不足與社會撫養比提高等一系列挑戰的根本途徑。

再次，出生率下降並不必然會減少勞動力，因為若能加強勞工的教育及職能訓練，亦利於提高平均勞動生產力，降低勞動人口減少所帶來的影響與衝擊。[61] 同時，中國也可透過加速工廠自動化進程，補足勞動力缺口問題以提高生產力。

最後，中國雖未能及時實施「延遲退休」政策，但鑑於現階段人口的整體情勢，推動該政策乃是大勢所趨，不僅相關報導一再指出中國將正式於 2025 年全面落實該政策，且例如山西省已於 2023 年政府工作報告提出實施漸進式延後退休。[62] 可見，在不久的將來，中國將落實延遲退休政策，希冀降低人口快速老化所帶來的影響與衝擊。

另外，未來中國亦有可能借鑑外國關於促進老年人就業的經驗，例如採取以下政策：健全老年人就業權益保障法律政策；多方拓展增加老年人就業機會管道，完善老年人就業政策服務體系；加強宣傳教育，優化支持老年人就業的社會環境。[63]

61 劉憶如，〈中國人口負成長的警惕〉，《中時新聞網》，2023 年 2 月 26 日，https://www.chinatimes.com/opinion/20230226002928-262104?chdtv。

62 〈2023 年山西省政府工作報告（全文）〉，《中國網》，2023 年 1 月 30 日，http://stzg.china.com.cn/2023-01/30/content_42243095.htm。

63 〈老年人再就業釋放人口紅利〉，《中華人民共和國國家發展和改革委員會》，2023 年 5 月 30 日，https://www.ndrc.gov.cn/fggz/jyysr/jysrsbxf/202305/t20230530_1356850.html。

第十三章　就業好難：2023 年中國青年就業挑戰與影響

方琮嬿 *

壹、前言

中共今（2023）年面臨內憂外患，不同國家在對華戰略上紛紛從全面接觸調整為部分的競爭與去風險化後，中共面對的外界壓力越來越高；而內部則從人口、債務、軍隊到政權體制，種種的問題對於中共政權形成不小的挑戰，而其中青年族群的就業更是中共急欲化解的重大難題。

中國青年的失業狀況因為地緣政治以及疫情關係，在近幾年迅速惡化，不過有觀察家認為，隨著清零政策的結束，今年的中國經濟將會復甦並帶動就業。但從數據看起來，青年失業率不降反升，甚至導致了中國政府在 8 月份的時候宣布停止公布青年失業率數據，間接證實了青年失業問題已非同小可。

本文主要探討中國勞工一個重要組成 —— 中國青年當今的失業問題。本文先勾勒出中國青年失業的狀況，並說明為何今年的情況嚴峻，接著整理青年失業的原因。中共高度重視青年失業的問題，而在接下來的段落中，也會整理出中共今年針對青年失業所推出的政策，並評估這些政策的效果。最後，本文認為青年的高失業率在短期內將不會對中共政權形成有力的挑戰，並在最後簡單說明。

貳、中國勞工市場現況：「就業好難」困境

2022 年的青年失業率並沒有因為清零政策的結束而下降，反而在 2023 年不斷地創新高。中國 2019 年至 2023 年的城鎮失業率分別為

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

4.5%、5%、4.8%、5.6% 以及 5.2%（2023 年 8 月），表示中國近期的失業率並沒有恢復到疫情前的水準，青年族群的就業問題比過去要嚴重：16 歲至 24 歲的中國青年失業率逐月攀升，1 月至 6 月各月分別為 17.3%、18.1%、19.6%、20.4%、20.8% 和 21.3%，而且自 4 月開始就超過 2022 年 7 月的 19.9%，屢創 2018 年有統計以來的新高（圖 13-1）。[1] 以此推估，中國 2023 年以來平均每個月的青年失業率為 19.58%，遠高過美國的 7.5% 和歐盟的 13.98%。[2] 跟其他國家相比，中國青年失業率在疫情後更是不降反升。

值得注意的是，官方提供的數據很可能低估了實際的失業狀況。中

圖 13-1　中共 2019 ～ 2023 年城鎮以及城鎮青年失業率

資料來源：方琮嬿整理自《中國國家統計局》數據。

1 翁申霖，〈中國蓋牌青年失業率，有工作也養不起、租不起房…他們住大城市展開「車屋人生」：這才像個家〉，《今周刊》，2023 年 8 月 16 日，https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183025/post/202308160001/。

2 歐盟的失業率由官方公布的 2023 年 3 月至 6 月 25 歲以下的青年失業率下去平均，“Euro area unemployment at 6.4%,” *Eurostat/Euroindicators*, August 1, 2023, https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/17270043/3-01082023-AP-EN.pdf/f3ad4d55-4106-4772-1687-92e4f767abc5.。

國統計局的失業計算只涵蓋城鎮地區，並且對就業人員的定義是「年滿 16 歲，為取得報酬或經營利潤，在調查周內從事了 1 小時以上勞動的人員」，而「16 歲以上，沒工作意願與失去勞動力的人」則屬於非勞動力，標準頗為寬鬆。[3] 近期中國也出現了「慢就業」名詞，泛指畢業生並不急於找工作就業，而是暫時選擇遊學、支教、考研、在家陪父母或者創業考察。照官方的標準來說，這群「慢就業」的青年人屬於「非勞動力」而不是「失業」。雖然目前沒有數據顯示選擇「慢就業」的人占全部青年族群的比例為多少，但中國國家統計局上海調查總隊今年 4 月專題調研 4,000 多人，發現 38% 受訪者選擇「慢就業」，[4] 這表示中國可能有眾多的年輕人選擇慢就業，但他們不會被歸類在於失業的群體內。另外，北京大學副教授張丹丹的研究推估，如果將數以百萬計的不工作者計算在內，青年實際失業率恐達 46.5%，比官方所公布的數字要多出 2 倍多。[5] 中國國家統計局在 8 月份宣布暫時停止發布青年失業率的數字，引發外界對於中國官方因失業率過高試圖「蓋牌」之疑慮。[6] 即使官方後來表示 8 月份的失業率有下降，整體就業情勢有好轉，但仍未公布實際失業率數字。中國官方選擇在畢業季暫停公布失業率，也間接證明了中國青年的失業狀況非常嚴重。

不論是官方或非官方數據都可看出中國的青年失業是中共急欲解決之問題。今年的兩會工作報告內容顯示，全文共用了 92 個「穩」字，強調 2023 年的經濟工作要「穩增長」、「穩就業」、「穩物價」、「穩定糧食生產」，可看出 2023 年中國政府對於自身的發展定位主要延續 2022

3 翁申霖，〈中國蓋牌青年失業率，有工作也養不起、租不起房…他們住大城市展開「車屋人生」：這才像個家〉，《今周刊》，2023 年 8 月 16 日，https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183025/post/202308160001/。

4 李文輝，〈中國「慢就業」正夯 8 年飆升 22%〉，《旺報》，2023 年 9 月 20 日，https://www.chinatimes.com/newspapers/20230920000755-260309?chdtv。

5 劉怡廷，〈全球年輕人就業：中國 5 個有 1 個失業、韓國 5 個有 1 個純休息、台灣 3 個有 1 個想跳槽〉，《經濟日報》，2023 年 8 月 17 日，https://money.udn.com/money/story/5612/7376552。

6 翁申霖，〈中國蓋牌青年失業率，有工作也養不起、租不起房…他們住大城市展開「車屋人生」：這才像個家〉，《今周刊》，2023 年 8 月 16 日，https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183025/post/202308160001/。

年之目標，以求穩定而非快速成長，加上中國政府想要透過刺激消費、擴大內需以帶動經濟成長，解決就業問題將是 2023 年經濟工作的要點。[7] 以 Google 搜尋引擎來說，2023 年初至 9 月 15 日的所有中文新聞中，包含「穩就業」關鍵字的新聞共有 34,300 則，對比去年同期相同條件下搜尋到的結果為 19,000 則，多出 1.79 倍的新聞篇數。中共中央人民政府的資料庫中，搜尋「就業」則得出 414 則的內文（含國務院公告、國務院文件以及圖片）。

參、青年高失業率的成因

根據中共官方的說法，青年高校（大學、學院以及專科學校）失業的問題為所謂結構性錯配。2020 年，國務院發展研究中心主導的《就業困難大學生群體研究報告》指出，「結構性錯配」 —— 用人單位崗位需求與高校生能力與期望之間的不協調 —— 為當前高校生就業困難的主要原因。[8] 今年，看似由此論述所衍生出來的「高校生對藍領工作不感興趣」言論在互聯網上擴散，而中共官方也推出了一套回應 —— 高校畢業生應當要適應新環境，只要肯放下身段、更加積極就能找到工作。2023 年 6 月 23 日，習近平在共青團十九大閉幕談話中表示，「青年人有理想、敢擔當、能吃苦、肯奮鬥，中國青年才會有力量。」[9]《人民日報》則在 7 月 12 日發表「樹立正確的就業觀」，呼籲青年應該到祖國和人民最需要的地方發揮光和熱，並指出：「青春的樣子，本就是有理想、敢擔當、能吃苦、肯奮鬥的樣子」。[10] 不過筆者認為，官方提出的「結構性錯配」結論過度簡化了青年就業的問題。青年高失業率包含以下的原因：

7 林雅鈴，〈從政府工作報告看「兩會」後中國經濟發展〉，《國防安全研究院即時評析》，2023 年 3 月 16 日，https://indsr.org.tw/focus?uid=11&pid=1597&typeid=22。

8 〈大學生就業難在哪？「結構性錯配」是主因〉，《經濟日報》，2020 年 8 月 17 日，http://edu.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0817/c1053-31824547.html。

9 張淑伶，〈習近平：共青團形象一新 要加強對青年政治引領〉，《中央社》，2023 年 6 月 26 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202306260304.aspx。

10 王繼威，〈樹立正確的就業觀（人民時評）〉，《人民網》，2023 年 7 月 10 日，http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0710/c64387-40031638.html。

一、教育政策

結構性的錯配與中國長年以來的教育政策有關。中國政府自 1990 年代起就面臨經濟放緩的壓力，而其透過高校與研究所擴招因應，藉由招生人數增加與學費帶來擴大內需、緩解通膨與就業壓力等效應。中國政府在 1990 年至 2020 年間共實施了三輪的擴招，雖暫時達到緩解經濟壓力的目標，但只是延緩經濟壓力以及失業的問題，同時亦造成了畢業生爆增的現象。因為高校及研究所的學生在學校習得的多為白領導向的專業與技術，而他們也期望畢業後能夠取得白領工作，導致進入就業市場的高校和研究所畢業生逐年增加，並使得白領工作越來越競爭。

二、政府對民營經濟的管制

政府對於民營經濟的管制影響了白領就業機會。改革開放以來，民營經濟提供了 80% 以上的城鎮勞動就業，但即便過去新興產業，如行動支付以及電子商務等民營企業快速發展，中國經濟的本質仍為國家資本主義，因此民營企業長期處於一個不對等的環境。而國營企業不僅在 2003 年後重新成為中國經濟的重要角色，2018 年後更陸續有現象顯示中共即將大力實施「國進民退」，除了學者以及所謂的資深金融人士發布文章支持國進民退，民間也有越來越多的企業屬性改變，中共在近幾年更推動混合所有制改革，越來越多民營企業被注入了國家資本。[11] 中共在近年來對房地產、科教業、補教業等產業實施嚴格的監管措施，更造成民營經濟快速萎縮，連帶使整體經濟也受到了影響。總的來說，中共的教育政策導致了青年就業市場的人力不斷增加，但在需求方面又因對民營經濟的壓制，使得其可以提供的白領工作機會變少，政策引發了青年就業市場結構性的錯配，並使其更加嚴重。

11 王綉雯，〈中國經濟「國進民退」成為主流之觀察〉，《國防安全研究院國防安全周報》，第 68 期，2019 年 10 月 9 日，https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=731&pid=2885。

三、經濟不景氣

有分析家認為，服務業會在疫情後復甦並提供就業機會吸納青年，因此青年失業率只是暫時現象。不過，中國的服務支出雖在 2023 年初大幅增長，但 4 月份之後隨即放緩。今年 6 月份的財新 / S&P 全球服務業採購經紀人指數（PMI）為 53.9，為今年中國政府宣布鬆綁清零政策後的最低值。PMI 若是低於 50 的榮枯線則代表經濟收縮，因此近期的指標反映出中國內部服務業已瀕臨衰退。

以目前整體的經濟狀況來看，中國經濟成長的「三駕馬車」似乎熄火，停滯狀況恐怕將持續。當前中國居民的消費率只有 38%，中國青年在服務業的就業人數近 3.6 億，占國家就業總人口的 48%，而青年就業人員中從事服務業的比例更達 61%，表示服務業已「容納」很多的中國青年。

種種跡象亦顯示中國經濟在短期內將很難復甦。中國官方公布的 2023 年第二季 GDP 成長率為 6.3%，雖高於第一季的 4.5%，但低於外界所預估的 6.7% 至 7%。2023 年 8 月的出口比去年同期下降 8.8%，連續 4 個月負成長；8 月進口比去年同期下降 7.3%，已連續 5 個月負成長，而代表景氣的製造業經理人指數已連續幾個月出現低於 50 的指數，同時新出口訂單指數低於 50%，表示中國的進、出口處於緊縮期，難以幫助經濟成長。

投資方面，中國國家外匯管理局公布的數據顯示，2023 年第二季外國公司在華直接投資總額為 49 億美元，同比下降 87%，是自 1998 年首次有可比較之數據以來的最大降幅。彭博社報導，直到 2023 年 6 月底，外資持有的中國股票和債務已減少約 1.37 兆人民幣（1,880 億美元），也就是 17%，而 8 月份境內股市也出現創紀錄的 120 億美元資金流出。在中外企紛紛表達其對中國投資環境的擔憂。上海美國商會於 9 月份公布的中國商業環境報告指出，當今中國經濟前景並不樂觀，有越來越多企業試圖透過供應鏈多元化來降低風險，而歐盟在華商會也在同時期發出聲明，指出在華歐洲企業的風險越來越高。中國經濟的不景氣影響就業市場，導致青年失業的問題持續甚至惡化。

肆、中共今年的青年就業政策

從近年的數據以及相關跡象來看，青年失業為越來越嚴重之問題，並成為中共需要正視的燙手山芋。在今年 3 月召開的全國「兩會」中，前總理李克強的政府工作報告內容可看出，「穩就業」為其中的工作重點之一，文中並特別強調「落實落細就業優先政策，把促進青年特別是高校畢業生就業工作擺在更加突出的位置」，除了凸顯出政府強調經濟穩定外，也將青年，尤其是高校畢業生的就業問題視為穩經濟的重大指標。[12] 中共中央在兩會後亦不斷強調青年穩就業：中國國務院在 4 月 7 日召開常務會議，提出要不斷優化完善相關穩就業政策，加大對吸納高校畢業生數量多的企業政策、資金支持，深入實施「三支一扶」等計畫，推動應屆畢業生多渠道就業。4 月 14 日召開的國務院常務會議亦再次強調，要進一步強化政策引導，在保持穩就業政策總體穩定的同時，有針對性優化調整階段性政策並加大薄弱環節支持力度，確保就業大局穩定。[13] 4 月 19 日，國務院辦公廳發布了《關於優化調整穩就業政策措施全力促發展惠民生的通知》，列出了「激發活力擴大就業容量」、「拓寬渠道促進高校畢業生等青年就業創業」、「強化幫扶兜牢民生底線」三方面政策。從 4 月 19 日的通知內容可看出三個要點：第一，要求企業提供更多就業機會，並藉由補貼、貸款優惠、保險費返還等措施給予企業幫助，提高企業拓崗的可能。第二，提高青年人就業機會，鼓勵青年創業，並透過「三支一扶」、「西部計畫」等計畫引導青年人到中西部地區工作。第三，給予失業人員以及其家庭幫助以維持其基本生活。[14]

12 李克強，〈政府工作報告—2023 年 3 月 5 日在第十四屆全國人民代表大會第一次會議上〉，《人民網》，2023 年 3 月 15 日，http://lianghui.people.com.cn/2023/BIG5/n1/2023/0315/c452482-32644880.html。

13 王峰，〈青年就業策｜超常規就業措施密集推出，2023 年一次性拓崗補助企業擴圍〉，《21 經濟網》，2023 年 7 月 12 日，https://www.21jingji.com/article/20230712/herald/0dd87f5806aad4054aace3a750b1bd80.html

14 國務院辦公廳，〈國務院辦公廳關於優化調整穩就業政策措施全力促發展惠民生的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 4 月 19 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/content/2023-04/26/content_5753299.htm。

國務院辦公廳的通知發布後，各政府部門也紛紛推出相關的就業方案。人力資源和社會保障部、教育部等十部門在 5 月 15 日發布《關於進一步推進實施百萬就業見習崗位募集計劃的通知》，決定繼續實施百萬就業見習崗位募集計畫，幫助離校 2 年內未就業的高校畢業生以及 16 歲至 24 歲的失業青年，提供見習機會。[15] 6 月 2 日，民政部等四部門發布《關於做好 2023 年普通高校畢業生到城鄉社區就業工作的通知》，推動高校畢業生到城鄉基層就業的相關措施。[16] 6 月 25 日，人力資源社會保障部印發通知，部署啟動 2023 年高校畢業生等青年就業服務攻堅行動，於 7 月至 12 月之間推動普遍服務與重點幫扶並行，以實名台賬為基礎，[17] 要達到強化政策落實、服務保障、權益維護、困難幫扶，力爭有就業意願的未就業畢業生和登記失業青年年底前都能實現就業，或參加就業準備活動。[18] 同時，人力資源社會保障部聯合教育部、財政部發布了《關於延續實施一次性擴崗補助政策有關工作的通知》，對招用 2023 屆及離校 2 年內未就業普通高校畢業生、登記失業的 16 歲至 24 歲青年，簽訂勞動合同並為其繳納失業、工傷、職工養老保險費 1 個月以上的企業，可按每招用 1 人不超過 1,500 元的標準發放一次性擴崗補助。[19] 從這些部門政策可見，中共目前因應青年失業的對策依然傾向於企業以及單位，透過補貼等優惠來提高這些用人單位提供就業機會的意願，而就業機會則不限於全

15 〈十部門實施百萬就業見習崗位募集計劃〉，《中國青年報》，2023 年 5 月 16 日，http://big5.news.cn/gate/big5/www.xinhuanet.com/edu/20230516/5c5f069f586843ed84a30294d192b139/c.html。

16 民政部，〈關於做好 2023 年普通高校畢業生到城鄉社區就業工作的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 5 月 25 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202306/content_6888938.htm。

17 「賬」為中國會計專用詞，請見〈會計中賬和帳有什麼區別〉，《中國會計網》；〈關於做好 2023 年普通高校畢業生到城鄉社區就業工作的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 5 月 25 日。

18 人力資源社會保障部辦公廳，〈關於開展 2023 年高校畢業生等青年就業服務攻堅行動的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 6 月 23 日，http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/jiuye/zcwj/gaoxiaobiyesheng/202306/t20230625_501925.html。

19 人力資源社會保障部辦公廳，〈人力資源社會保障部 教育部 財政部關於延續實施一次性擴崗補助政策有關工作的通知〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 6 月 25 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content_6889713.htm。

職。

中共自 2000 年代就試圖將高校畢業生引導至城鎮以外的地區就業，而今年中共高層似乎認定此舉可有效緩解青年失業，因此而大力推動相關政策。5 月 4 日，《新華社》刊出習近平給中國農業大學「科技小院」學生的回信，鼓勵青年「走進鄉土中國深處，才深刻理解什麼是實事求是、怎麼去聯繫群眾，青年人就要自找苦吃」，被外界認為習鼓勵青年下鄉。而早在 2 月的時候，廣東省的共青團就公布了《廣東青年下鄉返鄉興鄉助力「百縣千鎮萬村高質量發展工程」三年行動》（簡稱「三鄉行動」），要求到 2025 年底，廣東省將累計組織 10 萬名青年下鄉幫扶、聯繫服務 10 萬名青年返鄉實踐、培訓服務 10 萬名青年提升興鄉技能。前面所提到的「三支一扶」計畫，在今年選派 3.4 萬名高校畢業生到基層服務，[20] 而今年的「西部計畫」全國項目實施規模將招募 2 萬人，地方項目預計實施規模將超過 4 萬人。[21]

中共中央與地方推出的就業方案，對於緩解青年失業問題的成效恐不大。從前面的討論可得出，當今的高青年失業率源自於幾個問題：總體經濟的停滯、民營經濟狀況不佳以及高校持續地招攬學生。今年推出的就業刺激政策並沒有真正解決這些問題，相反地只是要求市場供給方擠出更多名為「靈活」實則不穩定且待遇不高的工作機會，再促使青年去接受與其條件和期望不符的工作。

伍、高失業率的影響

一、對青年的影響

在當今結構性錯配問題嚴重之際，有不少青年朝向與原本期望不符的

20 〈2023 年「三支一扶」計劃選派 3.4 萬名高校畢業生〉，《人民網》，2023 年 4 月 25 日，http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0425/c64387-32672827.html。

21 〈團中央、教育部等部署 2023 年大學生志願服務西部計劃工作〉，《人民網》，2023 年 4 月 12 日，http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0412/c64387-32662738.html。

工作機會靠攏。以體制內的選項來看，今年有更多的畢業生嘗試進入政府部門擔任公務員。2023 年的中國國家公務員考試有 260 萬人報名，比去年多出了 47.7 萬人，而今年通過資格審查的人數與錄取計畫比為 70：1，[22] 等於 1.4% 左右的錄取率，與去年相近。有一些學生則選擇延後畢業。《中國青年報》社會調查中心對 2,001 名受訪者進行的一項調查顯示，73.1% 的受訪高校生表示身邊有選擇延畢的同學。[23]

在公務員與白領工作機會不足的情況下，部分青年開始退而求其次，轉向藍領工作。根據《BBC》報導，有不少中國高校畢業生因為生活壓力而選擇了偏重體力勞動的藍領工作。在這些年輕人尚未找到高收入高技術的白領工作前，這樣的現象將使得整個青年族群失業問題惡化 —— 即便有畢業生願意選擇藍領工作，但仍然沒辦法吸納足夠的年輕人，並且會衍生出高校畢業生與其他青年族群競爭藍領工作，反而排擠掉其他年輕人的工作機會。換言之，「高校生對藍領工作不感興趣」此論點並不成立 —— 有不少高校畢業生屈就於藍領工作，但高等教育以及民營經濟的政策使得結構性錯配的問題嚴重，因此仍有非常多的畢業生找不到工作。

而且，藍領的工作機會所提供的待遇過低。根據北京大學的調查，高校畢業生起薪平均 2.5 萬台幣，低於台灣類似背景的起薪，碩士畢業則好很多，平均 4.4 萬台幣，另外根據人力平台的調查，平均簽約的月薪，去年約 2.8 萬台幣，低於前年的 3.2 萬台幣，降幅 12%。[24] 中國 2022 年城鎮的人均消費支出為至少 30,391 人民幣，約 13.4 萬台幣，[25] 若是以這樣的標準來計算的話，高校畢業生要在城市裡買房置產並不容易。而可以提供高校生足夠待遇的工作機會則很可能為所謂的 996 工作制 —— 「從早 9 點工作到晚 9 點，每週工作 6 天」，爆肝換取高酬勞的工作型態。2021 年

22 陳言喬，〈大陸國家公務員考試登場 260 萬人報名 錄取率 1/70〉，《經濟日報》，2023 年 1 月 8 日，https://money.udn.com/money/story/5603/6895163?from=edn_newestlist_rank。

23 〈73.1% 受訪大學生表示身邊有同學選擇延期畢業〉，《中國青年報》，2023 年 5 月 9 日，http://edu.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0509/c1006-32681799.html。

24 陳韻雯，〈陸經濟專家稱「年輕人低薪是能力差」 陸青年起薪這數字〉，《TBVS 新聞網》，2023 年 2 月 25 日，https://news.tvbs.com.tw/china/2034115。

25 〈2022 年居民收入和消费支出情况〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 1 月 17 日，https://www.gov.cn/xinwen/2023-01/17/content_5737487.htm。

8 月 21 日，中國人力與社會資源保障部聯合最高法院發布了 10 則超時加班的典型案例，並明確表示「996」工作制度違法。在那之後，科技業龍頭紛紛進行調整，加班文化在官方出手遏止後走入歷史。[26]

同時，也有越來越多的年輕人選擇其他的方式因應。在工作越來越難找到，而既有工作投入與收入越來越不成比例的情況下，有許多年輕人選擇當「全職兒女」 —— 回家與父母同住，陪伴父母或承擔一些家務，有些甚至會與父母簽訂一份簡單的契約，以家務來換取報酬。面對一些質疑的聲音，這些年輕人認為自己並不是無所事事地在家「啃老」，而是做類似保母的工作，在家全職的人，將陪伴與照顧父母當成一種打工。在中國的「豆瓣」社群網站上，一個「全職兒女工作交流中心」群組現在已有 4,000 多名參加者。[27]

專家對於此現象表達擔憂。有學者就認為，「全職兒女」的本質就是失業，且將使父母一代的可支配收入下降，尤其是當父母支付一定的報酬給子女時，最終將導致整個家庭的消費降級。[28] 另外也有學者指出，中國社會一連串的情況 —— 整體經濟的低迷導致就業機會銳減、加班文化、高齡化社會 —— 導致了「全職兒女」現象的興起，[29] 但這些年輕人在家越久就越可能延遲其回歸就業的動機，也會造成其適應社會的能力下降，從「全職兒女」變成「主動啃老」。[30] 而這些年輕人在家並沒有比較輕鬆，他們的心理狀態需要被關注。

有些年輕人選擇當「賣崽青蛙」 —— 穿著大頭青蛙裝，在街頭販賣青蛙造型氣球的小販，今年初開始出現在中國各城市街頭，而且數量越來

26 賴瑩綺，〈互聯網告別 996 時代〉，《工商時報》，2021 年 11 月 14 日，https://www.chinatimes.com/newspapers/20211114000297-260209?chdtv。

27 〈青年人失業率高企「全職兒女」成中國新潮流〉，《自由亞洲電台》，2023 年 8 月 28 日，https://www.rfa.org/cantonese/news/youth-08282023003428.html。

28 〈「全職兒女」啃老專門戶？中國那些找不到工作的年輕人〉，《BBC 中文網》，2023 年 6 月 22 日，https://www.cw.com.tw/article/5126305。

29 〈「全職兒女」啃老專門戶？中國那些找不到工作的年輕人〉，《BBC 中文網》，2023 年 6 月 22 日，https://www.cw.com.tw/article/5126305。

30 〈「全職兒女」：逃避有時有用 但只是暫時有用〉，《中國青年報》，2023 年 6 月 22 日，http://m.cyol.com/gb/articles/2023-06/22/content_qb4577hpdb.html。

越多，經由網民拍攝上傳後迅速引發互聯網熱潮，成為城市亮點。而今年也發現越來越多年輕人從事「賣崽青蛙」，反映出中國經濟放緩，導致許多年輕人在有志難伸的情況下，選擇一個勉強能夠溫飽，但時間較自由的工作。「賣崽青蛙」的流行也顯示了在整體經濟萎靡的大環境下地攤經濟的興起。

高失業率的環境進而造成了一些社會現象。「四不青年」意指「不戀愛」、「不結婚」、「不買樓」、「不生孩子」，此用語在今年 3 月份於網路流行，而之後也有一份題為《當前我市「四不青年」現象有所抬頭，建議多措並舉加強青年發展型城市建設》的文件在網絡流傳，據稱是共青團廣州市委發布。該文件提到，共青團廣州市委開展一項調查，回收有效問卷 15,501 份，其中符合「四不」特徵的高校生、在職青年占 1,215 份。文件強調，要把「四不」現象轉化為「四要」，即要談戀愛、要結婚、要買樓、要孩子。[31] 該文件引發了網民的嘲諷，因為對於青年來說，會選擇「四不」的主要原因是生活不穩定，對未來已沒有指望。在好工作難找的情況下，年輕人發現連談戀愛都成本太高。

孔乙己是中國近代小說家魯迅短篇小說的主人翁，窮困潦倒還穿著象徵讀書人的長衫，迂腐麻木，生活陷入困境但又放不下身段。「孔乙己文學」在今年 3 月份的時候於網路流行並登上微博熱搜，許多年輕人對於主人翁的形象與經歷產生了共鳴，所以評論認為「孔乙己文學」反映出年輕人對於當今世代的普遍不滿，以借古諷今的方式來宣洩其心情。不過此現象引發了官方的注意，官媒《央視網》3 月 16 日發表評論，呼籲正視「孔乙己文學」背後的焦慮，但也提到全國兩會上代表委員們積極地提出建言，而全社會應該協同發力，協助他們走出暫時的困境，走上「焦慮—勇氣—希望」的正迴圈道路。共青團中央更透過微信公眾號發表評論，直批「孔乙己文學」是對安分守己寒窗苦讀年輕人「莫須有的侮辱」，評論稱，如果年輕人思想上還有所謂「脫不掉的長衫」的包袱，被「長衫」束

31 〈「四不青年」成內地「潮語」 穗調查稱近一成年輕人屬此群〉，《自由亞洲電台》，2023 年 7 月 10 日，https://www.rfa.org/cantonese/news/bu-07102023030254.html。

縛住自己的個人發展，恐怕無法彎下腰來聽呼聲、挽起褲腿下田地，可能會錯過在廣闊天地中實現更高質量和更充分就業的必然出路。[32] 共青團的發言引起很多網民的批判，認為政府將失業問題歸咎於年輕人不想吃苦的思維，卻不正視其背後的問題。

二、對國家與社會關係的影響

中國青年的不滿雖然快速升高，可能提高人民以行動來表達不滿及訴求，但短期內將難看到較大規模「反中央」的青年抗爭。從上述的內容可見，大多數的年輕人仍舊在嘗試透過不同管道尋求工作，甚至願意屈就於待遇條件較差，與其原本期待落差大的工作機會。而「四不青年」、「孔乙己文學」的興起也體現出年輕人對當今體制高度的不滿，但將不滿轉化於軟性的嘲諷、自嘲、消極不配合社會期待等行為，繼白紙運動後尚未有大規模的抗爭活動。

換言之，目前青年族群雖因其處境而高度不滿，但短期內恐難看到像白紙運動般的大規模抗爭活動。白紙運動的反中央訴求與其抗爭特性有關 —— 動態清零為中央意志下的防疫政策，2022 年，在西安及上海等地疫情的防控爭議中，習近平仍堅持實施動態清零，甚至於二十大的開幕報告時稱，「面對突如其來的疫情，堅持人民至上、生命至上，堅持動態清零不動搖」。而中國民眾因為經歷清零政策下的嚴密封控與頻繁核酸檢測，加上清零政策衍生而出諸多的次生性災害在各地發生，導致民怨不斷提高與積壓，在此情況下，人民認定中央政府與清零政策的連結，造成「反中央」訴求的出現。不過可預見的是，青年的不滿將持續累積，而在中共未能有效解決失業問題以及持續嚴密控制社會情況下，國家與社會關係將更加緊張，並將會對中共的治理形成更多挑戰。

32 〈中國青年求職難興起自嘲的「孔乙己文學」，官媒試圖帶風向導回「正能量」挨批〉，《中央社》，2023 年 3 月 17 日，https://www.thenewslens.com/article/182602。

陸、小結

青年就業是今年中共面臨的重大挑戰。所謂的「結構性錯配」其實反映出了中國改革開放以來更深層的政治經濟影響 —— 教育政策下的幾波擴招導致在就業市場的青年大幅度增加，但負責吸納這些青年的民營企業與長年擁有優勢的國營企業競爭，原本處境已較為艱難；近年又面臨政府的監管，民營企業萎縮後工作機會大量減少。在這些政策不變加上整體經濟情勢不佳的情況下，目前的就業政策對於解決失業問題的成效不大。即便中國青年不滿情緒升高，但大多數的青年仍趨於消極，一些仍繼續探詢考公務員、實習或勞力為主的工作機會，另一些則是回家做「全職兒女」，或是在網路上嘲諷時事，消極地以「不配合」體制方式因應。中共或許不會在短期內面臨青年組織或參與的大規模社會抗爭，但一個趨於悲觀消極的社會，可能引起零星抗爭活動以及其他的社會問題，這些仍是中共不得不考量並回應的挑戰。

第十四章　中國社會維穩的「堵」與「疏」

陳穎萱 *

壹、前言

維持國家安全與社會穩定，一直都是中共的重要工作，也是其統治合法性來源。而對於中國社會情勢的描述，中國學者曾以「剛性穩定」一詞形容，意即當權者主要目的為追求政治權力的排他性與封閉性，試圖對社會進行絕對管制，任何的抗議行為，政府都將採取一切手段壓制與打擊，以維持其專政地位。[1] 事實上，中共每年耗費巨大的人力物力，維繫政府對人民的絕對掌控。習近平上任後，進一步緊縮社會控制。雖然外界對「中國面臨內外危機交迫」、「中共正在遭遇合法性危機」的聲音不斷，然而，可以觀察到，在疫情結束後，中共對社會的控管能力又更為增強。除了利用抗疫來合理化擴大監視人民、部署曾被認為過於侵犯個人隱私的新技術以限制民眾獲取資訊外，中共更頒布各項五花八門的政策，力求嚴密地控制社會各階層。

然而，中國經濟在疫情後復甦緩慢，經濟下行、失業率上升與房地產巨頭接連「暴雷」，及地方政府債臺高築等問題，依舊是中國社會的重大隱患。從 2022 年底以來，民眾對政府的不滿情緒持續升高，再加上長期官民關係不睦，民眾對政府的信任已全然喪失，危及政府的政權合法性。觀察《微博》、《知乎》等中國社群平台可以發現，有越來越多民眾發布「反動言論」，表達對政府治理能力的失望與不滿，亦有不少的中國人民選擇「躺平」，或是用腳投票，試圖「潤」出中國。

本文闡述 2023 年中國的經濟危機如何威脅社會穩定，並從新國家主義的角度，觀察中國政府面對社會問題衝擊合法性，以及越來越大的社會

---

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所政策分析員。

1 于建嵘，〈當前壓力維穩的困境與出路 —— 再論中國社會的剛性穩定〉，《探索與爭鳴》，2012 年第 9 期，2012 年 9 月，頁 3-6。

反對聲浪時，如何透過重塑意識形態與政策操作，維繫政治安全與社會穩定。

貳、經濟危機是維穩最大的挑戰

一、地方財政深度惡化引發信任危機

中國地方政府近年來債臺高築的情形屢見不鮮，在疫情影響下，地方的預算缺口又再度擴大。2023 年，中國旅遊業未見復甦、地方政府土地財政收入減少與不當的資源配置，都在在加重地方財政困境。根據中國財政部「2023 年上半年財政收支情況」資料，2023 年地方財政赤字高達 51,908 億人民幣。[2] 而從中國政府公開發債數據可以發現，2023 年前 3 季，全中國地方政府發行債券的金額高達 7.1 兆人民幣，年增 11%，創同期歷史新高。[3] 針對個別省市情形，中國財經學者曾統計，截至 2022 年末，受到疫情衝擊等因素影響，中國地方政府的政府債務率（債務餘額／綜合財力）已接近 100% 至 120% 的監管紅線，[4] 其中列居首位的浙江省紹興市債務率高達 1,612.8%，其次為哈爾濱市（1091.7%）。除深圳市外，債務餘額排名前 50 的城市，債務率都大於 100%。[5] 更加雪上加霜的是，依照《中國地方政府債券發展報告（2023）》預估，2023 年至 2025 年中國的地方債將面臨到期高峰，2023 年底地方債務餘額將逼近 40 兆人民幣，[6] 讓地方政府「壓力山大」。

2 〈2023 年上半年財政收支情況〉，《中華人民共和國財政部》，2023 年 7 月 19 日，http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/202307/t20230719_3897130.htm。

3 〈中國地方政府前 3 季發債 32 兆元 規模年增 11%〉，《中央社》，2023 年 10 月 13 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202310130139.aspx。

4 〈地方政府債務風險幾何？財政部給出最新回應〉，《第一財經》，2023 年 6 月 5 日，https://m.yicai.com/news/101775180.html。

5 「中國全國地方政府債務餘額」目前僅公布到 2022 年。〈2022 年全國地方政府債務餘額排名前 50 的城市〉，《聚匯數據》，https://m.gotohui.com/finance/topic-2991。

6 袁海霞、汪苑暉、魯璐、閏彥明，〈2022 年中國地方政府債券分析與展望〉，收錄於毛振華、孫曉霞、閆衍、袁海霞、王赫雷、中誠信國際信用評級有限責任公司主編，《中國地方政府債券發展報告（2023）》（北京：社會科學文獻出版社，2023 年），頁 1-22。

面對巨大的財政缺口，除傳出將由中央政府推行「一籃子化債計劃」，包含讓國家開發銀行和「四大銀行」（即中國銀行、工商銀行、農業銀行、建設銀行）接手地方政府的債務外；[7] 各省市政府紛紛發行「特殊再融資債券」，以緩解債務風險。截至 2023 年 10 月 22 日，總計有 22 個地方政府發行或擬發行特殊再融資債券，總額超過 9,400 億人民幣。[8]

除運用金融產品化債外，不少地方政府劍走偏鋒。一方面增加各項罰款以「開源」，一方面縮減行政編制以「節流」。微信公眾號「財經十一人」曾發布統計，2018 年起，中國大部分的省分「罰沒收入」占「財政收入」的比例都呈現上升趨勢；2019 年到 2022 年，該值增幅最高的城市，多來自東北、西南與華北地區；而 2022 年罰沒收入占比相對於 2021 年成長最高的省分是天津市，高達 204.8%。罰沒收入的增加反映在社會上，就是民眾針對罰款的爭議越來越多。[9] 2023 年 5 月，河南省的貨車司機反應不斷收到罰單，有位司機甚至 2 年內的罰金高達近 28 萬人民幣；[10] 上海市多家飯店 6 月傳出因在熟食上放小黃瓜絲，被認定為違反食品安全法而受罰；[11] 近期，由於行政單位亂罰款事件而最受矚目的事件，當屬 2023 年 9 月，一名網友因「非法使用 VPN 訪問國際網路」，在線上軟體原始碼代管服務平台「GitHub」提供網路顧問服務，被河北省承德市政府沒收非法所得約 106 萬人民幣，使得中國網民人人自危，[12] 更有人評論「承德市殺了一頭豬，足夠吃半年」，諷刺地方政府因財政困難而亂罰款的現象。

7 〈中共化債方案將出爐？ 網傳 1.5 萬億計劃各省額度〉，《新唐人電視台》，2023 年 9 月 22 日，https://www.ntdtv.com/b5/2023/09/21/a103789674.html。

8 特殊再融資債券的募集資金目的在於「償還存量債務」，實質上用於置換地方隱性債務。在隱性債務當中，「城投債」占最大比例。〈總額逾 9,400 億人民幣 22 地擬發特殊再融資債券〉，《工商時報》，2023 年 10 月 22 日，https://www.ctee.com.tw/news/20231022700078-439901。

9 〈中國 247 城，誰的罰沒收入高〉，《財政》，2023 年 6 月 22 日，https://www.mycaijing.com/article/detail/495412?source_id=40。

10 〈過磅就超重？一貨車兩年收 58 張罰單，罰金高達 27.5 萬元〉，《搜狐》，2023 年 5 月 17 日，https://www.sohu.com/a/676342818_121347613。

11 〈涼皮放黃瓜絲罰 5000 元？多家上海飯店挨罰 網大罵荒唐〉，《世界新聞網》，2023 年 6 月 8 日，https://www.worldjournal.com/wj/story/121344/7221501。

12 〈程序員翻牆被抓或罰款後 數億中國人擔心隨時被抓〉，《中國訊息網》，2023 年 9 月 27 日，http://xunxicn.cn/yd/31137.html。

同時，地方財政惡化也迫使地方政府必須要「勒緊褲帶過日子」。除了減少社會福利外，也傳出不少減薪、裁員的情形。對於公務員減薪問題，在中共官方鮮少看到公開文件，絕大部分都是悄悄地進行。但可以確定的是，2023 年公務員減薪潮仍在繼續，更拓展到經濟發達的沿海省分，以及編制內的員工。如 7 月中旬，網傳廣東公務員集體降薪 25%；[13] 9 月，天津公交傳出已經連續 3 個月沒有發放工資。也有人說，除了公交系統，天津市部分政府局處、教師也被拖欠薪資，只是尚未曝光。同月，南京市部分縣轄市也傳出發不出公務員薪資，必須向其他區市借錢才得以發放。[14] 10 月中，貴州省傳出縣級公務員收到上級要求，必須要依照職級貸款，繳回單位作為預算統籌之用；[15] 也有網友發現，山西省某政府部門掛出「該局 31 名在職員工集體罷工」的旗幟，[16] 體制內公務員集體罷工的情況尤為罕見；10 月 23 日，江蘇省發布聯合公告，鼓勵編制內的專業人員離職創業。[17] 從經濟相對較繁榮地區，依然傳出公務員大幅降薪，以及地方政府各種光怪陸離的操作可以看出，中國基層公務員的處境十分嚴峻。地方政府此般「開源節流」的舉措，將可能持續積累中國人民與基層幹部對政府的不滿。在基層公務員的群體中，收入減少、職位不穩所累積的不滿和抱怨，無法靠「講黨性」、「談政治」解決，一旦基層公務體系失效，將導致社會管理缺失，也有可能與社會其他不滿聲浪合流，或縱容群體事件發生，影響中國的社會穩定。

13 〈廣東公務員集體降薪 25%？官方未表態〉，《自由亞洲電台》，2023 年 7 月 11 日，https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/jingmao/gt2-07112023083235.html。

14 〈大陸公務員欠薪潮迅速蔓延 多個經濟大省曝財政危機〉，《自由亞洲電台》，2023 年 9 月 29 日，https://www.rfa.org/cantonese/news/salary-09292023082258.html。

15 財經數據庫〔@caijingshujuku〕（2023 年 10 月 11 日），貴州：公務員開始攤派貸款了！會在全國推行嗎？〔文章〕，Twitter，https://twitter.com/caijingshujuku/status/1712092852732526908。

16 〈內媒：傳山西隰縣生態環境局員工掛橫額集體罷工 領導在開會研究〉，《香港 01》，2023 年 10 月 11 日，https://reurl.cc/o5KO05。

17 〈江蘇鼓勵在編人員下海創業 引發質疑〉，《中央社》，2023 年 10 月 23 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202310220190.aspx。

二、民眾吞房地產「暴雷」苦果

自 2021 年 5 月，四川省藍光發展傳出信託違約起，中國大型房地產開發商就接連「暴雷」，這樣「雷聲隆隆」的局面，在恒大集團董事局主席許家印被捕後，迎來最響的一槍。緊接其後，9 月「宇宙第一房企」、2023 年以 4,643 億人民幣的銷售額穩居中國房地產企業龍頭的「碧桂園」也傳出資金緊張和債務危機。根據獨立研究服務機構 CreditSights 統計，目前中國房地產相關產業共計 1,750 億美元的外債中，有高達 1,245 億美元處於違約狀態；而根據金融市場平台 Dealogic 數據，從 2023 年 10 月開始，未來 6 個月內中國房地產債券將到期的總額為 605 億美元，顯示這波房地產業的「暴雷潮」尚未停歇。[18]《紐約時報》曾評論，2023 年的房地產危機，對中國政治領導人帶來嚴峻挑戰，雖然中共試圖擺脫既有以房地產為經濟火車頭的模式，2020 年啟動「三條紅線」的強力監管手段，但相關政策後果卻加深中國社會對政府的信任危機，越來越多的民眾質疑中共宣稱未來經濟會更好、中國會走向偉大復興的承諾。[19]

隨著中國房地產風暴越演越烈，一個相關的詞彙 —— 「爛尾樓」也頻上熱搜。「爛尾樓」指建築工程已開始，開發商卻在半途中因種種原因導致施工停擺，無法如期完成交屋，導致最終留下一棟半成品。根據 Github 上「中國全國各省市爛尾樓停貸通知匯總」數據，2022 年 7 月至 2023 年 8 月，總計有 26 個省市、348 個建案發布「全體業主停貸告知書」，其中以河南省 70 個建案數量最多，開發商則以恒大 89 件最多（圖 12-1）。

在爛尾樓的買主當中，有很大一部分的業主是年輕族群，這些人或剛結婚或是育有子女，社會經驗較少，再加上買房為剛性需求，購買到爛尾樓機率相對較高，且在房子爛尾後，這些家庭依然需要償還貸款，以免後

18 〈碧桂園違約衝擊波襲來，中國房地產業一千多億美元債亮起紅燈〉，《美國之音》，2023 年 10 月 20 日，https://www.voachinese.com/a/china-s-troubled-property-sector-to-face-more-debt-defaults-20231020/7319270.html。

19 “China Bet It All on Real Estate. Now Its Economy Is Paying the Price,” *The New York Times*, October 17, 2023, https://www.nytimes.com/2023/10/16/business/china-evergrande-country-garden.html?_ga=2.169259233.1556415572.1698063341-347074073.1697870231.

圖 14-1　中國全國各省市爛尾樓停貸通知匯總
（2022 年 7 月至 2023 年 8 月）

資料來源：Microsoft Power BI 生成 GitHub「全國各省市停貸通知匯總」數據，https://github.com/WeNeedHome/SummaryOfLoanSuspension。

續的法律問題與維持徵信，甚至需要負擔既有的租金，對其形成巨大經濟壓力。例如，鄭州有對年輕夫妻，因購買到爛尾樓並記錄過程，在網路上聲名大噪，並獲得許多共鳴。[20]《鳳凰網》也曾於 2022 年拍攝紀錄片〈我家住在爛尾樓〉，採訪新婚夫妻、小家庭，甚至是獨居老人，傾注身家卻換來漫長等待的個案，不過，該紀錄片在中國遭到禁播，直至 2023 年 8 月在 YouTube 上架，單天超過百萬人次觀看。[21] 有人說，在中國某些房地

20 「亮亮麗君夫婦」〔@3461563201620668〕.（2023 年 4 月 1 日）。已經停了 5 個月了，時間過的真快啊，交房之後開始還，我一直覺得房貸就……〔影片〕，Bilibili，https://space.bilibili.com/3461563201620668。

21 〈中國人覺醒？禁播紀錄片《我家住在爛尾樓》百萬人圍觀〉，《看中國》，2023 年 8 月 31 日，https://www.secretchina.com/news/b5/2023/08/31/1044268.html。

產熱絡的城市，如鄭州近 10 年的建案中，每三個就可能有一個爛尾樓。[22] 顯示中國爛尾樓現象之嚴峻，對人民生命財產威脅之深。

非營利組織「自由之家」（Freedom House）分析師張馳曾指出，自 2022 年 6 月開始，自由之家所成立的網站 ——「異言網」（China Dissent Monitor）所蒐集的抗爭事件中，有四分之一和爛尾樓有關，但若計入有關建商、房地產相關的抗爭，就占了超過三分之一。[23] 從該網所統計的數字來看，2023 年在 432 件抗議事件中，「爛尾及延遲交屋」占據議題排名第二位，僅次於「薪資福利」（圖 14-2）。在投資市場對房地產信心不足 —— 房地產銷售量下降 —— 房企無以為繼而爛尾的惡性循環下，使得房地產市場的債務問題日益惡化，再加上中國的失業率連年攀升，民眾容易因相對剝奪感而對政府感到憤怒，最後演變成示威抗議。

圖 14-2　2023 年中國抗議事件議題分布（2023 年 1 月至 8 月）

資料來源：陳穎萱參考《異言網》自行繪製，https://chinadissent.net/en。

22 〈中國「爛尾樓」停貸潮：廣告再好，不如現房可靠？預售屋制度會走入歷史嗎？〉，《換日線》，2022 年 8 月 1 日，https://crossing.cw.com.tw/article/16559。

23 〈自由之家研究：中國近一年抗議以「爛尾樓」最大宗〉，《太報》，2023 年 6 月 6 日，https://reurl.cc/8Nbgej。

參、中共維穩「防堵」跟「疏導」並行

觀察習近平出訪行程可以發現，在 2013 年至 2019 年，其平均出訪次數約為 14 次，後因疫情，習近平直到 2022 年 9 月才分別出訪哈薩克與烏茲別克。但是，2023 年習近平出國訪問的次數大幅下降，至 10 月底只有 2 次。由此可知，習近平認為當前中國國內的問題遠比外交問題更為嚴峻，需要由他親自坐鎮指揮。然而，從目前中共當局的態度來看，政府傾向將經濟問題用政治手段解決，除了加強宣傳意識形態外，也採取許多新舉措控制社會基層，不過，為避免社會矛盾升高延燒成政治風暴，中共也有意識地對特定平台上言論自由空間「睜一隻眼閉一隻眼」。

一、中共「紅」結合中國「紅」

2022 年 12 月，《華爾街日報》文章評論，習近平正在逐步放寬集權控制、政治純潔性與國家安全，以挽救舉步維艱的國內經濟。[24] 然而，從本文撰寫的時間點回溯，2023 年習近平的談話鮮少提及與經濟相關的內容，整體氛圍又再次回到政治掛帥。

2023 年 6 月 2 日，習近平出席在北京舉辦的「文化傳承發展座談會」並發表談話，談及三個問題：其一是要把握中華文明連續性、創新性、統一性、包容性和和平性等「五個突出」，其次，他強調「馬克思主義」和「中華優秀傳統文化」兩個來源不同，彼此卻高度契合的「兩個結合」；最後，中共未來要擔負起新的文化使命，必須要「讓馬克思主義成為中國的，中華優秀文華成為現代的，兩者融合所呈現的新文化將成為中國式現代化的文化型態」。[25] 根據學者鄧聿文所言，過去中共的論述只有馬克思主義與「中國具體實際」的第一個結合，習近平新提出馬克思主義與

24 "China Shows More Pragmatism-And Less Ideology-on Economy," *The Wall Street Journal*, December 16, 2022, https://www.wsj.com/articles/china-shows-more-pragmatismand-less-ideologyon-economy-11671205971.

25 〈習近平：在文化傳承發展座談會上的講話〉，《中華人民共和國中央人民政府網》，2023 年 8 月 31 日，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202308/content_6901250.htm。

「中華優秀傳統文化」的第二個結合，就是要強調中共的統治合法性係建立在中國傳統文化的深厚基礎之上，黨是中國優秀傳統文化的繼承者、守護者，並在新時代將它發揚光大。[26] 10 月 7 日至 8 日，中共舉行全國宣傳思想文化工作會議，首次提出「習近平文化思想」，主要內容就是要以「兩個結合」為方法，建設中華民族現代文明。[27] 對中共而言，「鼓吹民族主義」相較於確保穩定就業與收入增長，是一張更好打的牌。再加上當前中國年輕世代掀起「國潮熱」、「詩詞熱」，中國文化符號成為流行元素，「羅剎海市」、「長安三萬里」在中國取得空前成績。習近平在此時重申要把馬克思主義基本原理與中國具體實際、中華優秀傳統文化相結合，重要目的就是將中共「紅」解釋成社會更能接受的中國「紅」，將馬克思主義詮釋為根植於中國傳統歷史文化，而中共的統治是深植於中國歷史和中華優秀傳統文化的，其政權合法性不受到當前經濟、政治挑戰的影響。不過，目前看來，中國的年輕人對此似乎不太買單。10 月 9 日，《湖南衛視》製播的〈當馬克思遇見孔夫子〉上映後，遭到網友群嘲，認為電視台是「指孔為馬」，也有許多批評是「為習抬轎」。[28]

二、鞏固基層維穩機制

除了「建設中華民族現代文明」外，「穩定壓倒一切」也是中共常用的口號。2023 年中國公共安全預算為 2,089.72 億人民幣，增長 6.4%。[29] 專家認為，2023 年中國社會維穩預算增加幅度高，就是 2022 年底爆發的

26 〈聿文視界：習近平正在悄悄改造中共意識形態〉，《美國之音》，2023 年 6 月 12 日，https://www.voacantonese.com/a/deng-yuwen-on-xi-s-reshaping-of-ccp-ideology-20230612-ry/7133231.html。

27 〈深入學習領會習近平文化思想〉，《學習時報》，2023 年 10 月 23 日，http://dangjian.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1023/c117092-40100990.html。

28 〈中共請馬克思和孔夫子一起為習近平「抬轎」被觀眾批「荒謬」和「奇葩」〉，《美國之音》，2023 年 10 月 22 日，https://www.voacantonese.com/a/confucius-marx-tv-20231020/7320928.html。

29 〈關於 2022 年中央和地方預算執行情況與 2023 年中央和地方預算草案的報告〉，《人民日報》，2023 年 3 月 16 日，http://lianghui.people.com.cn/2023/BIG5/n1/2023/0316/c452482-32645168.html。

白紙革命與 2023 年 2 月的白髮運動，讓北京看到其對社會控制力減弱的警訊，所以想要強化對一般人民的管制。[30]

2023 年 3 月，中共中央公布「中共中央機構改革方案」，宣布將組建新的「中央社會工作部」，負責統籌指導信訪工作，省、市、縣級黨委組建社會工作部門，相應劃入同級黨委組織部門的「兩新」工委職責，[31]換言之，該部的基層組織最深入到地方鄉鎮一級黨支部，且不受國務院行政部門約束。7 月，根據中國官媒報導，中共中央社會工作部的首任部長吳漢聖已就任。[32] 9 月 5 日，《中國人大網》發布〈《治安管理處罰法（修訂草案）》徵求意見〉，其中多項條款遭到中國網民強烈反對，及國內法學家的批評。清華大學勞東燕教授在個人微博發文批評中共的治安管理處罰法草案，特別是第 34 條「在公開場合穿著有損中華民族精神的服飾」概念模糊，係國家權力直接干預公民日常生活。[33] 也有分析表示，該法律許多條文大大增加了行政部門的裁量空間，給予公安執法部門過大的權力，容易出現濫權現象與腐敗，並且可能激化警民矛盾，給社會穩定帶來新的風險。9 月底，上海城投集團以「加強國防後備力量」為由，宣布成立人民武裝部，引起討論。據統計，2023 年以來，中國已經有 23 家國營企業成立人民武裝部。其中包含廣東惠州市水務集團、交通投資集團、城市建設投資集團。有分析表示，企業成立人民武裝部的原因不在於培養後備站，而是未來如果公司破產，或有債務糾紛而遭到追債，不需要動用到行政部門資源就可以處理相關糾紛。[34]

從維穩相關新部門成立到擴大基層執法人員權力等舉措來看，北京當局最主要的目標，就是透過加強基層維穩力量，實現對社會的全面領導，

30 〈「維穩費」破 2000 億大關增 6.4% 評論：跟民間爆抗爭運動有關〉，《自由亞洲電台》，2023 年 3 月 6 日，https://www.rfa.org/cantonese/news/stable-03062023093927.html。

31 〈中共中央國務院印發《黨和國家機構改革方案》〉，《新華社》，2023 年 3 月 16 日，http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0316/c64387-32645744.html。

32 〈吳漢聖據報已就任中央社會工作部部長〉，《信報》，2023 年 7 月 8 日，https://reurl.cc/Ny2XGq。

33 〈多位法學教授談《治安管理處罰法》（修訂草案）第 34 條第 2、3 款〉，《鳳凰網》，2023 年 9 月 7 日，https://news.ifeng.com/c/8SslV67t9gR。

34 〈上海城投成立人民武裝部？〉，《VOCAS》，2023 年 10 月 1 日，https://vocus.cc/article/65196f7ffd897800013f7575。

並將所有可能的反對聲浪，扼殺在基層中，避免成為中共統治上的威脅。

三、疏導社會輿論

雖然北京當局採取各項措施對社會進行嚴密的控制，以防堵社會的反抗聲浪。然而，北京當局亦深知，一味地防堵輿論，容易產生潰壩效應。2023 年 9 月 30 日，中共黨刊《求是》雜誌發布習近平 2023 年 2 月，在新進中央委員會的委員、候補委員和省部級主要領導幹部，學習貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想和中共的「二十大」精神研討班時的講話，內容強調要引導社會輿論，防制消極、「躺平」等不良思想蔓延滋長；努力把矛盾糾紛化解在基層，化解在萌芽狀態。[35]

總體而言，北京當局採取幾種做法「引導輿論」，以疏導中國人民積怨已久的負面情緒。首先，社群平台管制鬆緊不同。觀察中國 2023 年各大社群平台可以看到，境內批評政府的聲音越來越多，尤其是在「抖音」上有非常多的影片。雖然「Bilibili」也經常可以看到有用戶上傳影片，康米（共產主義者）、粉紅、目田（自由主義者）的言論都可以看到。但「Bilibili」的官方審查比較嚴格，影片很快就被刪除；而另一個三四線城市與農村用戶較多的短片平台「快手」，雖然審查較鬆，很多其他平台無法發布的影片都可以發布，但只要瀏覽量達到一定程度，也容易遭下架。「小紅書」主題多為美妝、美食等生活分享，較少出現政治社會類的影片。最後，「知乎」、「網易新聞 APP」由於用戶是知識分子的比例較高，一直都有很多批評中國政府的意見，被中國網友笑稱為「反賊」。[36] 雖無見於官方文件之中，平台審查標準也可能跟後台設定有關，但若長期觀察中國各大社群平台的特性，可以發現北京當局或可能有意識地對特定社群平台「睜一隻眼閉一隻眼」，以達到疏導輿論之目的。

35 〈推進中國式現代化需要處理好若干重大關係〉，《求是網》，2023 年 9 月 30 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2023-09/30/c_1129890528.htm。

36 流浪防區〔r/China_irl〕.（無日期）。國內反賊大本營〔文章〕，Reddit，https://reurl.cc/QZ2jlb。

其次，管理有影響力的意見領袖。2023 年 7 月，中國網信辦發布《關於加強「自媒體」管理的通知》，要求把炒作社會熱門話題的自媒體納入黑名單；平台應當要求「自媒體」對訊息真實性負責。[37] 3 個月後，新浪《微博》宣布 10 月底以前，所有超過百萬粉絲的用戶，都將展示個人真實姓名。《小紅書》、《抖音》等熱門社交平台客戶，也收到類似通知。[38] 此舉可使網紅博主等意見領袖，擔心遭到平台與國家秋後算帳，發文前自我審查，甚至主動成為中共生力軍「體現黨的意志、反映黨的主張」。除監控言論、殺雞儆猴的效果外，中共也可利用這些意見領袖的影響力和曝光度，引導社會輿論發展方向與政府立場高度一致。

肆、小結

在衡量中共的政權合法性時，海外學界多關注政績合法性，也就是政權統治權力的合法性，來自於該政權履行政府職責的能力，其中包含經濟績效與社會穩定績效。主流觀點認為經濟成長的成就係當今中國首要的合法性來源，而社會穩定則和經濟成長相互依存，在社會穩定的基礎上，經濟才能快速發展，而經濟增長所帶來的各項紅利，也有助於維持社會穩定。不過，政府績效所產生的合法性，並不是由績效本身直接轉換，而是公民對政府績效的主觀認知。因此，「意識形態」就成為影響大眾對績效認知的重要因素。在經濟持續衰退、民心難安的時期，中共慣用訴諸民族主義和重塑意識形態的方式，解決經濟惡化所帶來的政治危機。如 2008 年金融海嘯，中共成功在媒體上塑造出政府應對危機的有利表現，並積極宣傳科學發展觀；2020 年新冠肺炎疫情爆發，北京當局以類似方式，一方面鼓吹民族主義激起民眾愛國心，一方面要求舉國上下在意識形態上要追求統一和一致的「清零」政策。

37 〈中央網信辦發佈關於加強「自媒體」管理的通知〉，《財新網》，2023 年 7 月 10 日，https://china.caixin.com/2023-07-10/102074093.html。

38 〈前臺實名制 微博 CEO 帶頭 部分網民拒絕配合〉，《自由亞洲電台》，2023 年 10 月 19 日，https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/meiti/gt-10192023234149.html。

《彭博社》（*Bloomberg*）資深編輯克里斯・安斯蒂（Chris Anstey）認為，過去數十年以來，中共的政權合法性來自於保證經濟快速成長，但是，近 10 年來因經濟發展疲軟，習近平正在以「價值觀」取代「經濟成長」，作為統治合法性。[39] 香港大學政治學者貝淡寧（Daniel Bell）就曾提出儒學重返中國的觀察，他認為中共需要一種新的、以價值觀為基礎的合法性資源。[40] 故此，在中國經濟衰退的同時，習近平卻更為強調政治安全。對北京當局而言，經濟績效表現不佳並不一定立刻衝擊中共專政，只要將槍桿子（軍隊）、筆桿子（意識形態論述）緊抓在手，適時並用「防堵」與「疏導」，確保中國民眾不會因經濟與生命財產安全問題而群起反抗，中共的政權合法性就不至於崩潰，反而可能進一步鞏固。

39 "Xi Jinping Drops Economic Growth for 'Values-Based Legitimacy'," *Bloomberg*, October 21, 2023, https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2023-10-21/bloomberg-new-economy-xi-jinping-drops-growth-for-values-based-legitimacy.

40 Daniel A. Bell, "China's Struggle between Communism and Confucianism," *Fairbank Center for Chinese Studies* [Video], https://www.youtube.com/watch?v=sPmkQzTx19g.

第十五章　近期中國農村中的「國家—社會」關係分析

鄧巧琳 *

壹、前言

今（2023）年 4 月起，被稱為「農管」的「農業綜合行政執法」團隊在中國社交媒體、網路平台大量曝光，擾民新聞不斷，如「禁止農民房前屋後種瓜種菜」、「不許村裡養雞養鴨」、「農民屠宰五頭豬被重罰 44 萬元」、「要求農民持證（即：新型職業農民證書）種地」、「噴灑農藥需事先申請」、「徵收『物業費』和『人頭費』」等爭議事件接連傳出，[1] 引發人民疑慮，質疑是否繼「城管」在城市暴力執法之後，農村中也將出現「農管」團隊干涉農民生活，[2]《環球時報》特約評論員胡錫進亦於網路平台發文指出：「被人們對標城管的『農管』，不應刷存在感、找各種事情瞎管」。[3]

而據中國農業農村部解釋，「農業綜合行政執法」隊伍主要職責為「打假」，即針對現存各種侵害農業、農民的違法假冒行為進行監管，如打擊假冒偽劣種子、農藥、動物用藥等，並強調農業執法存在明確的執法邊界，而非「對農村的事什麼都管」。[4]《澎湃新聞》亦發布社論點出，「農管」

---

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所政策分析員。

1 〈除了城管又有農管？中國成立農業執法團隊引熱議〉，《中央社》，2023 年 4 月 18 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202304180355.aspx；〈流氓執法？收人頭費？「農管」到底管些什麼〉，《世界新聞網》，2023 年 5 月 31 日，https://www.worldjournal.com/wj/story/121345/7197835；〈殺 5 頭豬被罰 44 萬！農管存在的意義何在？〉，《知乎》，2023 年 6 月 14 日，https://zhuanlan.zhihu.com/p/637921516。

2 〈「農管」來了？〉，《知乎》，2023 年 4 月 20 日，https://zhuanlan.zhihu.com/p/623552705。

3 胡錫進，〈被人們對標城管的「農管」，不應刷存在感、找各種事情瞎管〉，《騰訊網》，2023 年 4 月 20 日，https://new.qq.com/rain/a/20230420A0422400。

4 〈建好管好執法隊伍 維護農民群眾利益 —— 農業農村部法規司有關負責人就農業綜合行政執法隊伍建設有關情況答記者問〉，《中華人民共和國農業農村部》，2023 年 4 月 14 日，http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202304/t20230414_6425366.htm。

並非憑空出現的「空降部隊」，而是為解決「九龍治水」問題，欲整合過往分散於農業農村系統、基層（縣級）農業部門的執法力量，而會出現爭議乃是由於個別地方「一刀切」的農村治理政策，因此「農管」是為個別農村的瞎指揮「背鍋」。[5] 而無論是突然成為大眾關注焦點的「農管」或是黨國的農村治理政策，實皆涉及到農村中的「國家—社會」關係，因此，本文認為有必要梳理近期中國農村中的「國家—社會」關係，探詢現今中國農村中的農民是如何與國家互動，找出國家近期在農村中的治理行為是否出現變化，與此些互動關係對未來中國農村走向的啟示等。

故下文將先從「農管」出發，回顧「農業綜合行政執法」團隊的起源，以及「農管」執法行為的爭議；接著本文將重點轉移至「國家—社會」關係中相對於國家執法的另一面，也就是農村中的社會力量，討論近期農村中社會力量的變化，呈現現今農村中的社會參與樣貌，民眾是如何參與到公共事務的決定等等，亦將整理近期中國學界關於「國家—社會」關係理論的評述；最後則針對中國近期的農村治理現況，嘗試提出未來中國農村中「國家—社會」關係的可能走向與發展。

貳、「農業綜合行政執法」的成立與爭議

一、「農管」的起源

農業相關監管與執法主體過往散落於不同部門。過往農業相關監管與執法主體散落於農業系統的不同單位，如由各行業站所負責該行業的監管，其後隨著中國《行政處罰法》於 1996 年 10 月正式施行以來，始有較為明確的處罰主體（行政機關）之權責與處罰界線的概念，而中國國務院亦在其後展開「集中行政處罰權」的試點，如 1999 年起，農業部於浙江省、江蘇省等地推動「農業綜合執法」的改革。[6] 而除了由國務院推動改

5 〈【社論】要為「農管」正名，就得管住閒不住的手〉，《澎湃》，2023 年 4 月 19 日，https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_22763122。

6 〈農業綜合行政執法是農業農村現代化的必然要求〉，《農民日報》，2023 年 7 月 21 日，http://www.jsnc.gov.cn/xwzx/xwdt/2023/07/21085716880.html；黃正芳，〈中國《行政處罰法》初探〉，《展望與探索》，第 4 卷第 2 期，2006 年 2 月，頁 66-81。

革外，地方最早的「農業綜合行政執法」團隊則可追溯至 2001 年，由山東省即墨市農業局整合下轄之種子站、農保站、土肥站等地方農業部門的事業單位，成立的「即墨市農業行政執法大隊」。[7]

然而，隨著社會經濟環境的演變、環保意識的抬頭，與中國融入全球貿易體系後對於在地農業與農民的衝擊等，[8] 農業領域的監管變得更為困難，如尚涉及農畜產品檢疫、漁政管理、農業環境保護等。為了改善農業執法的困難，十九屆三中全會的機構改革首次談及「農業綜合行政執法團隊」。2018 年 2 月中共召開黨的十九屆三中全會，並於其後發布《深化黨和國家機構改革方案》，宣布將國務院下轄之農業部改組為農業農村部，專責「三農」（即農業、農村、農民）工作。此次《深化黨和國家機構改革方案》並提及將改革行政執法體系，欲統籌行政職能與有關執法資源，其中即談到將組建「農業綜合行政執法團隊」，將原本農業系統中分散的動物用藥、屠宰、種子、化肥、農藥、農機具、農產品等執法團隊統一，由新組建的農業農村部統一指導。[9]

其後，「農業綜合行政執法」團隊正式成立。2018 年 11 月，中共中央辦公廳與國務院辦公廳共同發布《關於深化農業綜合行政執法改革的指導意見》，要求深入推進「農業綜合行政執法體制」的改革，整合執法團隊、[10] 規範執法事項與健全執法制度。[11] 隔年 6 月份，農業農村部印發《全國農業綜合行政執法基本裝備配備指導標準》，[12] 明確規範各級（省

7 孔祥穩，〈農業綜合行政執法改革的目標在於理順執法體制，部分執法活動的規範化程度還需進一步提高〉，《財經》，2023 年 5 月 28 日，http://news.uibe.edu.cn/info/1371/54907.htm。

8 〈關於我國農業法治建設的幾個問題〉，《中國人大網》，2002 年 4 月 28 日，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2002-05/31/content_1459926.htm。

9 〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，《新華網》，2018 年 3 月 21 日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517_5.htm。

10 根據該《指導意見》，涉及整合的職能包含：獸醫藥、生豬屠宰、動物衛生監督、種子、化肥、農藥、植物檢疫、漁政、農機具、農產品品質、農村能源等行政處罰、相關行政檢查、行政強制職能等。

11 〈（專家解讀）從金友：解讀《關於深化農業綜合行政執法改革的實施方案》〉，《涇縣農業農村局》，2019 年 10 月 17 日，https://www.ahjx.gov.cn/OpennessContent/show/1262457.html。

12 〈農業農村部關於印發《全國農業綜合行政執法基本裝備配備指導標準》的通知〉，《中國政府網》，2019 年 6 月 17 日，https://www.gov.cn/xinwen/2019-06/17/content_5400921.htm。

級、地市級與縣級）執法團隊的基本裝、配備。而在 2020 年 5 月，國務院辦公廳發布《關於農業綜合行政執法有關事項的通知》，宣布農業農村部將公告《農業綜合行政執法事項指導目錄（2020 年版）》，明確規範「農業綜合行政執法」涉及的事項、職權、行政處罰實施依據（法源依據）、實施主體（第一責任部門），[13] 並在 2022 年 11 月頒布《農業綜合行政執法管理辦法》，於 2023 年 1 月正式施行。[14]

官方公告之「農管」隊伍成立情況與實際執法情況。據農業農村部統計，截至 2022 年底，全中國已成立 2,564 個農業綜合行政執法機構，具正式崗位編制的執法人員約 8.2 萬人。[15] 而在 2020 年至 2022 年間，各級農業綜合執法機構共查辦 30.47 萬件相關違法案例，並調解農業糾紛 1.89 萬件，農業農村部亦估計，此些案例約追回 14.96 億元（人民幣）的經濟損失。[16] 此外，農業農村部亦不定期發布「指導性案例」與年度「典型案例」，[17] 一方面能作為各單位實際執法參考借鑑，另一方面亦能達到宣傳「農業綜合行政執法」實績的效果。

13 〈國務院辦公廳關於農業綜合行政執法有關事項的通知〉，《中國政府網》，2020 年 5 月 25 日，https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-05/25/content_5514826.htm；〈農業農村部關於印發《農業綜合行政執法事項指導目錄（2020 年版）》的通知〉，《中國政府網》，2020 年 5 月 27 日，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/29/content_5515866.htm。

14 〈農業綜合行政執法管理辦法〉，《中華人民共和國農業農村部》，2022 年 11 月 22 日，http://www.moa.gov.cn/gk/nyncbgzk/gzk/202212/t20221221_6417350.htm。

15 〈農業農村部法規司負責人就《農業綜合行政執法管理辦法》答記者問〉，《中華人民共和國農業農村部》，2022 年 12 月 29 日，http://www.zgsr.gov.cn/nyj/zfdt/202212/f5f461748dc94e80a1fc43ae98d5855c.shtml。

16 〈建好管好執法隊伍 維護農民群眾利益 —— 農業農村部法規司有關負責人就農業綜合行政執法隊伍建設有關情況答記者問〉，《中華人民共和國農業農村部》，2023 年 4 月 14 日，http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202304/t20230414_6425366.htm。

17 〈農業農村部關於發佈第一批農業行政執法指導性案例的通知〉，《全國農業綜合執法訊息共用平臺》，2021 年 8 月 27 日，http://nyzf.agri.cn/notice.html?id=41；〈農業農村部發佈第二批農業行政執法指導性案例〉，《中國政府網》，2022 年 1 月 13 日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-01/13/content_5667972.htm；〈農業農村部發佈第三批農業行政執法指導性案例〉，《中國政府網》，2023 年 2 月 11 日，https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/11/content_5741126.htm；〈農業農村部公佈農業執法保障糧食安全十個典型案例〉，《中華人民共和國農業農村部》，2022 年 12 月 29 日，http://www.moa.gov.cn/ztzl/ymksn/xhsbd/202212/t20221229_6417896.htm；〈農業農村部公佈 2023 年全國農業綜合行政執法「穩糧保供」典型案例〉，《中華人民共和國農業農村部》，2023 年 9 月 14 日，http://www.moa.gov.cn/xw/zwdt/202309/t20230914_6436536.htm。

二、「農管」爭議何在

儘管從前述「農管」的成立背景與官方公告的數據來看，「農管」似乎立意良善且頗有成效，但如同前言中所提到的，中國民眾對於「農管」仍存有疑慮。中國知名網路平台「知乎」即有民眾發出疑問，以〈社會上多一份官服，群眾就多一份淚水？〉為題撰文，擔憂「農管」將步上「城管」的後塵，且針對執法人員招募聘僱的流程、此些執法機構編制的財政來源等提出質疑，亦憂慮會發生「外行指導內行」與執法權力過度擴張等問題。[18]

更甚者，5 月份福建省傳出因「農管」強拆養豬場，導致農民開槍擊傷執法人員的憾事。[19] 深入追究此事件，成因乃在於「農管」執法行為的法源依據不清與執法過當所致，因拆遷違建雖屬行政執法範圍，但仍應遵循事前知會當事人，並應公告限期拆除時間，而非由執法人員逕自強拆。而筆者實際檢視《農業綜合行政執法事項指導目錄》，針對違法生豬屠宰活動有關場所，「農管」需經畜牧獸醫行政主管部門責令要求當事人改正，方得處以沒收違法所得與罰款等行政處罰；或經畜牧獸醫行政主管部門監督檢查後得採取查封、扣押等行政強制，足見「農管」並未具備逕自拆除養豬場的權責。然此舉是否有可能適用於《農業綜合行政執法管理辦法》自由裁量權範圍內，本文認為，參酌前述《農業綜合行政執法事項指導目錄》所規範的民眾違法行為與行政處罰之比例，「農管」逕行拆除實有執法過當的疑慮，因此前述「農管」於網路平台所受到的責難，如「農管」過度干涉農民生活的行為，[20] 可能都來自於「農管」在實際執法場域，並未能遵循有關法律規章，使得執法權力過度擴張。

18 〈社會上多一份官服，群眾就多一份淚水？農管被反對，是有道理的〉，《知乎》，2023 年 4 月 17 日，https://zhuanlan.zhihu.com/p/622616571。

19 〈閩北農管執法，強拆豬場遭槍擊傷〉，《星島環球日報》，2023 年 5 月 17 日，https://m.stnn.cc/c/2023-05-17/3815666.shtml；〈農管人員強拆豬場被打傷，官方回應來了〉，《新浪網》，2023 年 5 月 17 日，https://finance.sina.cn/2023-05-17/detail-imyuauqy5885843.d.html。

20 〈「農管」執法惹議，民眾憂「城管」翻版〉，《星島環球日報》，2023 年 4 月 22 日，https://www.stnn.cc/c/2023-04-22/3810447.shtml。

再者，「農業綜合行政執法體系」改革亦面臨「職能整合」問題。尤其在改革過程中，存在職能重劃界線難以切分、執法制度有待健全及跨部門協調困難的問題；執法人員方面，亦因整合後單位缺乏專業技術人員編制，而無法完成有效監管。[21]

儘管如此，中國仍於 2022 年底宣布已完成於市級與縣級行政層級的「農業綜合行政執法」機構與組織建設，近日農業農村部亦公告前二年農業行政處罰案卷的評查結果，[22] 一方面擴大優秀案卷的示範效果，另一方面亦針對執行品質不佳的機關強化培訓，不斷提升「農業綜合行政執法」團隊的執法效能，有助於降低執法過當的可能性，顯見黨國仍在不斷改革「農業綜合行政執法」能力。整體而言，可以說黨國在農村中的治理體系仍持續進化與完備。

參、社會力量在農村？

而相對於象徵黨國力量的「農管」，中國農村「國家—社會」關係中的另一個主角，也就是農村中的社會力量，亦是本文關注的要點，下文將就近年農村中社會組織角色的變化與現今農村中的社會參與分述之。

一、社會組織能動性的弱化

社會組織在農村的角色逐漸邊緣化，成為黨國治理體系的輔助角色。如根據 Kan 和 Ku 針對 2009 年至 2019 年間廣東省農村社會組織的研究，可發現過往黨國借助社會組織的力量以彌補農村公共服務供給不足的問題，然而，隨著廣東省強化基層政府組織社會工作的黨建工作，如廣東省民政廳於 2017 年發起的廣東社工「雙百計畫」，由基層民政部門招募體

21 〈「農管」爭議背後，農業綜合執法改革改了什麼？如何規範執法〉，《南方都市報》，2023 年 4 月 28 日，https://m.mp.oeeee.com/a/BAAFRD000020230428791709.html。

22 〈農業農村部辦公廳關於印發 2021 年度和 2022 年度全國農業行政處罰案卷評查結果的通知〉，《中華人民共和國農業農村部》，2023 年 10 月 20 日，http://www.moa.gov.cn/govpublic/CYZCFGS/202310/t20231020_6438703.htm。

制內社會工作人員，這直接導致社會組織原有的購買服務失去買家，轉而由基層政府組織自主承接公共服務，因而限縮了社會組織的角色，也弱化原本社會組織在農村中所擁有的自主能動性（如過往服務提供過程中社會組織擁有參與決策的權力、議題設定權等）。[23] 另一方面，政府亦強化對於社會組織的管控，並增強其對社會組織的導引性，使服務購買者（地方政府）與服務提供者（社會組織）之間的地位失衡，社會組織更在其中成為輔助性的角色。[24] 此外，由於政府財政資源的挹注影響社會組織能否生存，在其間即形成資源依賴關係，導致農村社會組織無法外於政府生存，也就失去發揮自主性的可能。[25]

二、農村中的社會參與？

（一）農村文化禮堂

那麼除了農村中的社會組織，現今農村中的社會參與呈現何種樣態呢？農民如何參與農村公共事務呢？本文認為，農村文化禮堂可作為一個觀察切入點。農村文化禮堂最早於 2012 年自杭州市發跡，並於 2013 年開始推廣至全浙江省，主要目的在於創建基層文化平台，欲透過文化禮堂舉辦各種文化相關活動，宣揚文化與文明精神，將「文明『種』進農民心田」，達到「潛移默化」的效果。而在其中，浙江省委宣傳部的角色不容忽視，其編纂《文化禮堂操作手冊》，規範各類文化活動與選拔創新案例等。[26] 此外，農村文化禮堂亦是政策宣傳的場域，不定時舉辦宣講政策

23 Karita Kan and Hok Bun Ku, “Social Organizations in Rural China: From Autonomy to Governance,” *The China Quarterly*, 2023, pp. 1-15;〈鄉村治理探索和農村公共服務供給〉，《人民網》，2016 年 11 月 9 日，http://theory.people.com.cn/n1/2016/1109/c83865-28847529.html。

24 Ka Ho Mok, Chak Kwan Chan, and Zhuoyi Wen “State-NGOs Relationship in the Context of China Contracting Out Social Services,” *Socail Policy Administration*, Vol. 55, No. 4, July 2021, pp. 687-701.

25 李熠煜、佘珍豔，〈資源依賴視角下政府對農村社會組織的政策支援研究〉，楊團、房莉杰主編，《當代社會政策研究（九）：朝向更加公平的社會政策》（北京：社會科學文獻出版社），頁 137-146。

26 〈鄉村振興之路上的農村文化禮堂〉，《城市怎麼辦》，2019 年 7 月 22 日，http://www.urbanchina.org/content/content_7231423.html；〈把文明鄉風種進農民心田 浙江文化禮堂激活正能量〉，《人民網》，2014 年 2 月 24 日，http://politics.people.com.cn/n/2014/0224/c1001-24440980.html。

法規、文明禮儀、環保政策等活動。[27] 總體而言，黨國對於傳統文化的重視度提升，並結合在地文化與歷史，將農村文化禮堂塑造為農村新興公共空間，進而形成一種似為「自下而上」的新興農村社會參與治理模式，然而，實際上農村文化禮堂仍是由黨國主導（如宣傳部門），並在其中透過文化議題的設定，強化黨國的意識形態，培育「社會主義核心價值觀」。[28] 而根據官方統計數據，截至 2022 年底，浙江省已有高達 20,511 間農村文化禮堂，且 500 人以上的行政村皆已設立農村文化禮堂。[29]

（二）社會治理共同體

「二十大」報告提出之「社會治理共同體」概念則是另一個觀察點，運用社會籌資共同開發的廣豐區即是一例。[30] 自 2020 年 8 月起，江西省上饒市廣豐區在「和美鄉村」的大政策方向下，依循「社會治理共同體」中「人人參與、人人共享」的原則，對於已申請和美鄉村建設並已募集社會資金 10 萬元以上的農村（社區），將提供社會自籌資金 2 倍的配套獎補或其他資金，而根據官方數據統計，在配套獎補措施的激勵下，廣豐區 2021 年至 2022 年共募集 2.72 億社會自籌資金，加總配套獎勵與其他資金後，財政建設資金高達 7.63 億元，用於該區道路建設、水利整治、廁所改建、環境整治等。也就是說，黨國透過財政補貼誘因，導引社會資金投入基層治理，進而強化黨國的治理能力。

而隨著「社會治理」概念在中國被廣泛應用，中國學界嘗試提出「國

27 〈浙江湖州：「文化禮堂＋」解鎖農村禮堂新功能〉，《中國新聞網》，2023 年 8 月 20 日，http://www.zj.chinanews.com.cn/jzkzj/2023-08-20/detail-ihcsfruk6284098.shtml。

28 謝安民，〈新鄉賢參與與鄉村公共空間的調控式建構 —— 以浙江「最美文化禮堂人」（2018-2021）為案例〉，《湖北社會科學》，2021 年第 12 期，2021 年 12 月，頁 39-48；史浩然，《中國大陸農村文化治理之研究：以湖州市農村文化禮堂為例》（臺北：國立政治大學政治學系碩士學位論文，2022 年）。

29 〈融合文明實踐、文化服務、理論宣講，「文化」加「文明」，浙江農村文化禮堂 —— 播撒文明種子 建設精神家園〉，《人民日報》，2023 年 6 月 24 日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2023-06/23/nw.D110000renmrb_20230623_1-05.htm。

30 〈財政資金獎補社會籌資「獎」出和美鄉村「新天地」〉，《新華網》，2023 年 10 月 2 日，http://www.news.cn/local/2023-10/02/c_1129896728.htm。

家—社會」關係理論新典範。蔣紅軍、李威藉由提出「國家中的社會」的理論視角，以此來解析農村「社會治理共同體」中代表國家的「政治共同體」與代表社會的「社會共同體」兩者之間的互動關係，強調社會治理過程中黨國力量主導的必要性，以及包含「共治共享」、創造社會參與誘因、社會參與價值體系的情感連結性等。[31] 而曾慶捷亦強調農村中黨國力量與社會力量的融合，亦即，黨國力量借助農村原有的社會秩序、非正式關係的幫助進而達到政策目標，作者指出，「精準扶貧」政策即有賴於此，方能達到因地制宜的效果。[32] 最後，景耀進則指出在農村基層治理中國家力量的「回歸」，其中最重要的是村幹部的雙重角色，村幹部不只是基層政府組織的代理人，同時也保有部分村民自治的元素，村幹部亦是改造農村的主導者。此外，在國家力量「回歸」、重新滲透農村的過程中，就如同前述農村文化禮堂的案例，黨國不再試圖完全斬斷農村原有的非正式權力網絡，而是透過文化連結與非正式關係的良性互動，試圖緩解國家與社會在農村治理的可能衝突，並展現未來中國農村中「國家—社會」關係的不同面貌，即村民自治與黨國基層力量相互調和的可能性。[33]

肆、小結

總結全文，可發現近期中國農村中的「國家—社會」關係，延續習近平治下的集權趨勢，國家在農村中有朝社會收權的現象，不再讓社會力量擁有過多的自主動能，而是更有意識地導引社會力量朝國家所欲的方向整合，透過村民在文化與社會籌資的參與再度強化國家的治理能力。儘管「農管」在實際執行層面傳出大量的負面新聞引發人民的疑慮，整體而言，黨國在農村中的治理體系仍正不斷進化與完備。而另一方面，黨國透

31 蔣紅軍、李威，〈貧困村莊社會治理共同體建設的行動過程與內在邏輯〉，《公共治理研究》，第 33 卷第 5 期，2021 年 10 月，頁 21-29。

32 曾慶捷，〈鄉村中的國家與社會關係：理論範式與實踐〉，《南開學報（哲學社會科學版）》，2018 年第 3 期，2018 年 3 月，頁 47-56。

33 景躍進，〈中國農村基層治理的邏輯轉換 —— 國家與鄉村社會關係的再思考〉，《治理研究》，第 179 期，2018 年，頁 48-57。

過黨組織與政府基層組織的「下沉」，加上「文化禮堂」、「社會治理共同體」等新型態治理模式的變革，展現國家力量在農村的「回歸」。中國學界更試圖建構「國家—社會」關係的新理論典範，欲合理化與正當化近年來黨國向社會收權、黨重新回歸基層等等的行為，並試圖展現未來農村中的「國家—社會」關係或將能展現出「國家中的社會」、國家與社會兼容並蓄的發展走向。

今（2023）年 3 月「兩會」後，中共再次公告新一次的黨和國家機構改革方案，其中除了將鄉村振興工作回歸農業農村部門外（即中國農業農村部加掛國家鄉村振興局招牌），亦將涉農科技職責、農村社會事業與公共服務發展職責劃歸農業農村部，[34] 展現黨國欲透過農業農村部統籌管理全面涉農工作，本文認為，此即為黨國持續強化國家農村治理體系與治理能力的例證，而未來中國農村治理究竟是否有可能達到中國「國家—社會」關係理論典範中，國家與社會相互融合的可能性，仍有待後續觀察。

34 〈中共中央 國務院印發《黨和國家機構改革方案》〉，《新華網》，2023 年 3 月 16 日 https://www.news.cn/politics/2023-03/16/c_1129437368.htm。

第十六章　不斷加強的緊箍咒：中國網路領域法規的現況

謝沛學、吳宗翰 *

壹、前言

根據中國互聯網絡信息中心（CNNIC）的統計，至 2023 年 6 月，中國網路普及率達 76.4%，網民約有 10.79 億人，網路基礎建設持續布建，各類網路應用的用戶繼續上升。[1] 對於此一發展趨勢，中共的治理除了著眼於現代化數位科技帶來的經濟利益，更在意安全與穩定。長期以來，中共看待網路空間的態度即是「積極利用」、「依法管理」、「確保安全」、「完善互聯網管理領導體制」。[2] 2014 年 2 月 27 日，習近平在主持第一次「中央網絡安全和信息化領導小組」會議時，就提出「沒有網絡安全就沒有國家安全」，顯見網路在執政者心中份量。2015 年，中國通過《國家安全法》，「網路主權」一詞被明載入其中，其核心是將現實世界的主權概念延伸至網路空間。2016 年，《網絡安全法》通過，成為中國首部專職處理網路事務的法律，該法也成為後續相關法規的依據。此後，中共又於 2021 年通過《數據安全法》、《個人信息保護法》，在相關基礎框架上，進一步推出法律、規定與政策等。[3]

---

* 謝沛學，國防安全研究院網路安全與決策推演研究所副研究員；吳宗翰，國防安全研究院網路安全與決策推演研究所助理研究員。

1 〈第 52 次《中國互聯網絡發展狀況統計報告》發布〉，《中國互聯網絡信息中心》，2023 年 8 月 28 日，https://cnnic.cn/n4/2023/0828/c199-10830.html

2 〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2013 年 11 月 12 日，https://www.gov.cn/jrzg/2013-11/15/content_2528179.htm。

3 尚清，〈習近平親自出馬 主掌中國網絡安全〉，《BBC 中文網》，2014 年 2 月 27 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/02/140227_china_xi_web_security；〈中華人民共和國國家安全法〉，《人大新聞網》，2015 年 7 月 1 日，http://npc.people.com.cn/BIG5/n/2015/0710/c14576-27285049.html；〈《網路安全法》是維護國家網絡空間主權的基石〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2017 年 6 月 2 日，http://www.cac.gov.cn/2017-06/02/c_1121078911.htm；〈中華人民共和國數據安全法〉，《人民網》，2021 年 6 月 10 日，http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0611/c1001-32128067.html；〈中華人民共和國個人信息保護法〉，《中國共產黨新聞網》，2021 年 8 月 20 日，http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0823/c64387-32203184.html。

根據《新時代的中國網絡法治建設》白皮書所言，[4] 中國至 2023 年已經有超過 140 部的大小法律，從而形成「以憲法為根本，以法律、行政法規、部門規章和地方性法規、地方政府規章為依託，以傳統立法為基礎，以網絡內容建設與管理、網絡安全和信息化等網絡專門立法為主幹」的治理體系。這些法條的制定修訂，使網信相關部門的執法範圍擴大，法規彼此之間也相互銜接支持，共同交織成密集法律網絡。這些管制舉措雖然常攜帶維護國家、社會與公民利益的名目，但實際上在內、外方面發揮支持中共黨國體制的效果。進一步言，對內，這些舉措既與其「網路主權」主張一致，不斷將對網路空間的治理架構具體落實；對外，中共也積極推廣它的價值與模式，企圖擴大影響力，從而與美國、歐盟等對手國家地區競逐在網路治理規則方面的話語權。

儘管如此，意識到來自美國的「小院高牆」科技制裁、俄烏戰爭、以阿衝突等地緣政治因素與國內挑戰，中共高層仍然存在巨大的不安全感。疫情期間官方施行高壓清零政策，最終引發「白紙運動」。長期社會控制引發的民怨，一觸即發。2022 年 10 月中共召開第二十次全國代表大會，在習近平的報告中，「安全」一詞出現 50 次，「鬥爭」出現 17 次，相比之下，「改革」與「自由」僅分別出現 4 次與 1 次。[5] 在此脈絡下，本文探討中共持續加深的網路安全政策，並認為中共難以達到目的。

貳、2022 年以來中共施行之網路領域相關法案

一、立法強化治理

首先，2022 年 2 月，新修訂的《網路安全審查辦法》上路。該《辦法》將「網路平台運營者」與「關鍵資訊基礎設施運營者」列為重點審查對象，將營運者處理資料（data）時可能影響「國家安全」的情形納入審

4 〈新時代的中國網絡法治建設〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2023 年 3 月 16 日，https://www.gov.cn/zhengce/2023-03/16/content_5747005.htm。

5 〈習近平 20 大報告關鍵字 安全及鬥爭出現次數大增〉，《中央社》，2022 年 10 月 17 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202210170122.aspx。

查範圍。掌握超過百萬用戶資料的營運者如欲赴國外上市，也須事先取得核可。[6] 約略同一時間，中央網絡安全和信息化委員會辦公室（以下簡稱網信辦）、工業與信息化部（以下簡稱工信部）、公安部、國家市場監督管理總局等共同發布《互聯網信息服務算法推薦管理規定》，自 3 月 1 日起實施，以保障服務公正與要求服務提供者「堅持主流價值導向」與「積極傳播正能量」為由，將演算法納管。[7]

6 月 24 日，第十三屆全國人大常委會第三十五次會議審議，通過〈關於修改《中華人民共和國反壟斷法》的決定〉，原有的《反壟斷法》被修訂並於同年 8 月 1 日起施行。根據新的內容，數位經濟背景下的平台壟斷形式被納管，政府加強對資料、演算法、技術以及平台的治理，平台不得藉由掌握資料、演算法、技術等相關優勢而壟斷市場。[8]

有關資料傳輸的部分，2022 年 6 月 30 日，網信辦發布《個人信息出境標準合同規定（徵求意見稿）》，個人資訊處理者在符合「非關鍵資訊基礎設施營運者」、「處理不滿 100 萬人的個資」、「2021-2022 年間未向境外提供達 10 萬人個資」與「2021-2022 年間未向境外提供達 1 萬人敏感個資」等情形下，可透過簽訂合約的方式向境外提供個人資訊。2023 年 6 月 1 日，《個人信息出境標準合同辦法》正式施行。[9] 2022 年 9 月，網信辦施行《數據出境安全評估辦法》，企業進行資料跨境傳輸行為，須事先取得網信部門申報資料跨境傳輸的安全評估。[10]

6 〈網絡安全審查辦法〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2022 年 1 月 4 日，http://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894602182845.htm。

7 〈互聯網信息服務算法推薦管理規定〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2022 年 1 月 4 日，http://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894606364259.htm。

8 〈中國通過新版反壟斷法 8 月 1 日起施行〉，《中央社》，2022 年 6 月 24 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202206240124.aspx。

9 〈國家互聯網信息辦公室關於《個人信息出境標準合同規定（徵求意見稿）公開徵求意見的通知〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2022 年 6 月 30 日，http://www.cac.gov.cn/2022-06/30/c_1658205969531631.htm；〈個人信息出境標準合同辦法〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2023 年 2 月 24 日，http://www.cac.gov.cn/2023-02/24/c_1678884830036813.htm。

10 〈數據出境安全評估辦法〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 7 月 7 日，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/08/content_5699851.htm。

除了平台之外，網信辦亦針對網路應用程式（APP）與網路用戶發布相關規定。與前者相關的，有 2022 年 8 月 1 日開始實施的《移動互聯網應用程序信息服務管理規定》。根據內文，應用程式提供者和應用程式分發平台應當履行資訊內容管理主體責任。應用程式提供者應當核實用戶實名資料；提供新聞資訊或其他網路服務，須經相關主管機關審核。此外，應用程式分發平台也須備案；[11] 2023 年 9 月底網信辦公告第一批 26 家應用程式平台名稱以及備案編號。[12] 與後者相關的，有《互聯網用戶帳號信息管理規定》，同樣也是 8 月 1 日開始實施。該《規定》除了要求用戶應實名註冊外，也要求網路資訊服務提供者須核實用戶的資訊。《規定》指出，實名制是基於維護意識形態安全、防範化解國家安全風險的需要。[13]

2022 年 11 月，網信辦發布《關於切實加強網絡暴力治理的通知》，律定從建立健全網路暴力預警預防機制、強化網路暴力當事人保護、防止網路暴力訊息擴散、針對涉及網路暴力主體的處置等面向，皆為網站平台的責任。[14] 同月，網信辦為了規範網路上的貼文評論，也發布相關管理規定，內容包括實名制以及針對具有輿論屬性或社會動員的內容進行審查，達到預防性的效果。[15] 2023 年 9 月 15 日，《關於進一步加強網絡侵權信息舉報工作的指導意見》發布，[16] 進一步規範用戶個人傳播網路暴力訊息的行為。針對以假訊息侵害業者名譽者，《意見》許諾要強化舉報機制。

11 〈移動互聯網應用程序信息服務管理規定〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 6 月 14 日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-06/14/content_5695690.htm。

12 〈國家互聯網信息辦公室關於發布第一批應用程序分發平台備案編號的公告〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2023 年 9 月 27 日，http://www.cac.gov.cn/2023-09/26/c_1697385564755915.htm。

13 〈《互聯網用戶帳號信息管理規定》發布，8 種帳號被禁止〉，《新浪科技》，2022 年 6 月 27 日，https://finance.sina.com.cn/tech/2022-06-27/doc-imizirav0789691.shtml。

14 〈中央網信辦印發《關於切實加強網絡暴力治理的通知》〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2022 年 11 月 4 日，http://www.cac.gov.cn/2022-11/04/c_1669204414682178.htm。

15 〈互聯網跟帖評論服務管理規定〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2022 年 11 月 16 日，http://www.cac.gov.cn/2022-11/16/c_1670253725725039.htm。

16 〈中央網信辦印發《關於進一步加強網絡侵權信息舉報工作的指導意見》〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2023 年 9 月 15 日，http://www.cac.gov.cn/2023-09/15/c_1696347685424454.htm

2022 年 11 月底，網信辦、工信部與公安部發布《互聯網信息服務深度合成管理規定》，自 2023 年 1 月 10 日起施行。《規定》定義了深度合成服務的使用與內容；亦對服務提供者、技術支持者與服務使用者分別做出規範。針對具備輿論屬性或是社會動員能力的服務提供者，《規定》要求依照《互聯網信息服務算法推薦管理規定》備案納管。[17] 2023 年 6 月，網信辦公布「境內深度合成服務算法備案清單」。[18]

2023 年以來，針對 ChatGPT 帶動生成式人工智慧的浪潮，中共延續先前 2022 年 3 月 1 日開始實施的《互聯網信息服務算法推薦管理規定》與《互聯網信息服務深度合成管理規定》的精神，於 7 月發布《生成式人工智能服務管理暫行辦法》，8 月 15 日施行。《辦法》內文最引人關注者之一，為要求提供與使用生成式人工智慧須「不得生成煽動顛覆國家政權、推翻社會主義制度、危害國家安全與利益、損害國家形象、破壞國家統一」等。[19]

2023 年 4 月 27 日，第十四屆全國人民代表大會常務委員會第二次會議修訂《中華人民共和國反間諜法》。《反間諜法》雖然並非針對網路空間，但網路空間受其規範；內文除了定義間諜行為包括間諜組織及其代理人針對國家機關、涉密單位或者關鍵信息基礎設施等的網絡攻擊、侵入、干擾、控制、破壞，也提到網路資訊服務等單位應向社會開展反間諜宣傳教育。[20]

此外，以習近平關於網路強國的思想指導，推動形成良好網絡生態為目標，2022 年期間網信辦展開過 13 次「清朗」行動。清朗累計刪除違法與不良訊息 5,430 萬餘條，刪除閒置帳號 680 萬餘個，下架 APP 程式 2,890

17 〈互聯網信息服務深度合成管理規定〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2022 年 11 月 25 日，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-12/12/content_5731431.htm。

18 〈國家互聯網信息辦公室關於發布深度合成服務算法備案信息的公告〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2023 年 6 月 20 日，http://www.cac.gov.cn/2023-06/20/c_1688910683316256.htm。

19 〈生成式人工智能服務管理暫行辦法〉，《中央網絡安全和信息化委員會辦公室》，2023 年 07 月 13 日，http://www.cac.gov.cn/2023-07/13/c_1690898327029107.htm。

20 〈中華人民共和國反間諜法〉，《人民網》，2023 年 4 月 27 日，http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0427/c1001-32674445.html。

餘個，解散網路群組、論壇約 26 萬個，關閉超過 7,300 多個網站。2023 年以來，「清朗」行動繼續進行，分別針對整治自媒體、打擊網路水軍、規範重點流量環節網路傳播秩序、強化督導網站營運商管理訊息內容、整治生活服務類平台、整治短影音、2023 年暑假期間未成年人的網路環境治理、整治網路空間的戾氣，與 2023 年春節期間的網路環境治理等 9 個面向展開行動。[21]

2023 年 7 月 10 日，《關於加強「自媒體」管理通知》發布，以防止假冒訊息為由，加強對「自媒體」領域的管控。《通知》發布之後，自媒體平台已經開始對用戶有更嚴格的規範。10 月底開始，微博針對擁有 100 萬粉絲以上的用戶實施「前台實名制」，並預計 12 月底前也會開始針對擁有達 50 萬粉絲的用戶實施該政策。屆時，用戶姓名、職業、IP 等基本資料將公開。早於 2018 年 3 月，網信辦即開始實施《微博客信息服務管理規定》，聲稱依「後台實名、前台自願」原則，使用者在未完成實名制認證的情況下，服務商依規定不得為使用者提供發布服務。[22] 然而，《通知》的出現，揭示了「前台自願，後台實名」的結束。有報導稱，類似規定將不侷限微博，「抖音」、「小紅書」等平台也將實施。[23]

二、法規特點

（一）國家主導積極建構縝密法律網

近一年多來，與網路安全相關之法條規範、文件不斷被推出，公權力可執法涵蓋面向迅速擴大，針對身分類別、物件屬性、技術、行為、內容等多項特定領域均有建樹。譬如，針對「網路平台運營者」與「關鍵資訊基礎設施運營者」，有《網路安全審查辦法》；針對平台，有《反壟斷

21 〈2023 年「清朗」系列專項行動重拳整治 9 大網絡生態突出問題〉，《人民網》，2023 年 3 月 28 日，http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0328/c1001-32652845.html。

22 〈微博「全面實名制」將上路 提交「真實身分」才可登入！〉，《ETtoday》，2018 年 2 月 3 日，https://www.ettoday.net/news/20180203/1106682.htm。

23 〈前台實名制 微博 CEO 帶頭 部分網民拒絕配合〉，《自由亞洲電台》，2023 年 10 月 19 日，https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/meiti/gt-10192023234149.html。

法》；關於應用程式與網路用戶的規範，有《移動互聯網應用程序信息服務管理規定》及《互聯網用戶帳號信息管理規定》；針對技術與演算法等，也有《互聯網信息服務算法推薦管理規定》與《生成式人工智能服務管理暫行辦法》等。對於內容的治理，新推出的法規還有《關於切實加強網絡暴力治理的通知》、《互聯網跟帖評論服務管理規定》乃至「清朗」行動者。詳言之，在《國家安全法》、《網路安全法》、《數據安全法》等主要法律骨幹確立下，相關子法、延伸法彼此支持，企圖交織成無漏洞的法律網絡。《新時代的中國網絡法治建設》指出，至 2023 年中有關大小規範已經達 140 餘條。人大常委、國務院與網信辦是規範主要的通過者與發布者，公信部、公安部、市場監管總局等單位也在特定情況下扮演角色，[24]這些舉措顯見中共正以全國家力量推動立法。

（二）政府加深對業者控制，強調對資料的掌握

在「總體安全觀」與「網路強國」的思維下，相關規範強調對資料的安全政策、儲存、跨境傳輸的掌握，並分類推進落實；針對擁有百萬用戶資料及以上資料數量的平台業者，涉及出國上市或跨境傳輸等要求需要事先申請。此一結果影響企業的自主程度（autonomy）大幅下降，政府的手也更深入企業。

（三）全過程監管途徑的治理模式特色

就法條規範內文而言，治理模式顯著朝向事前預防、事中掌握、事後究責的全過程監管途徑。應對數位科技場景複雜化的現象，尤其是近年來深度合成技術的進步與生成式 AI 被廣泛應用，全過程監管的解決方案核心是透過提升「透明度」以達到利於政府監管的效果。此一思路有效解釋為何政府針對用戶資料、演算法、平台、內容等分別發布規範。但其實施結果將不利穩定社會民心，對外資恐也造成寒蟬效應，致使後者評估提高

24 〈新時代的中國網絡法治建設〉，2023 年 3 月 16 日。

中國市場的政治風險。

參、無限上綱的國安因素將不利中國網路商務與技術發展

近年來中國對於「網路領域」（Cyber Domain）規範最重要的變化在於「將網路安全與反間諜行為作連結」的立法方向。早在 2017 年中國便有《網絡安全法》，並於 2020 年的《中共中央國務院關於構建更加完善的要素市場化配置體制機制的意見》中，將「數據（即資料）」與「土地、勞力、資本、技術」列為「生產要素」，[25] 2021 年再延伸出台《數據安全法》。中國的全國人民代表大會常務委員會（人大常委會）2023 年 4 月 24 日，進行了自 2014 年以來《反間諜法》法條的首次修訂審議，將所有在網路空間上「處理資料」的相關行為，包括蒐集、使用、傳遞等，強調以維護「國家安全與國家主權」為由，將保護網路資料安全上升到「反間諜罪」的層次。[26] 在未修法之前，北京所界定的「間諜行為」僅限於國家機密，未包含絕大多數於網路空間的資料。4 月 26 日三讀通過，並於 7 月 1 日起正式實施的最新修訂版本，對於何為「間諜活動」採擴大定義的解釋，所有針對「國家機關、涉密單位或者關鍵基礎設施」等實施網路攻擊，都被視為「投靠間諜組織及其代理人」的「間諜行為」。[27] 由於《反間諜法》的最新修訂版本並未提供更多關於哪些行為被視為非法的細節，對於「國家安全與利益」的定義含糊不清。外界擔憂《反間諜法》的修訂代表了北京當局決定加大對外國的個人與公司打擊力道。今後所有在中國的任何行為，甚至僅是商務上的互動，只要涉及「訊息流通」，都可能被中國政府「認定」為「間諜行為」而鋃鐺入獄。而中國的安全部門獲得更多權力，包括檢查涉嫌從事間諜活動者的行李和電子裝置等。依照新修訂

25 〈中共中央國務院關於構建更加完善的要素市場化配置體制機制的意見〉，《中國政府網》，2020 年 4 月 9 日，https://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content_5500622.htm。

26 陳文蔚，〈小心入罪！中國修「反間諜法」定義含糊恐加大對外企打擊〉，《中央廣播電台》，2023 年 4 月 25 日，https://www.rti.org.tw/news/view/id/2165844。

27 〈中華人民共和國反間諜法〉，《人民網》，2023 年 4 月 27 日，http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0427/c1001-32674445.html。

的《反間諜法》，中國國家安全部宣稱「破獲」數百個橫跨 20 多省的「非法涉外氣象探測站」。北京指控這些由外國公司所資助建置的氣象探測站，在未經許可的情況下，向境外傳輸關於中國的即時氣象數據與相關地理情資，已對中國國家安全構成威脅。[28]

事實上，在《反間諜法》尚未進行修訂之前，中國政府一連串對外資企業的執法動作，已引發外界對北京將加大對外國人控制與打擊強度的擔憂。例如，當美國拜登政府對中國科技圍堵的趨勢有越發升級之勢，在今（2023）年 3 月份，中國國家網信辦宣布基於「確保關鍵供應鏈安全」為由，對全球前 3 大的記憶體晶片製造商 —— 美國的美光科技（Micron）產品展開網路安全調查。[29] 雖然觸發此次調查的具體「違例行為」仍不清楚，但咸信這與北京對華盛頓科技制裁的「報復」有關。中國國安單位亦於 3 月份逮補日本製藥商安斯泰來（Astellas Pharma）一名日籍資深主管。由於該名日籍人士曾與中國政府和相關官員有過接觸，北京指控其涉嫌間諜行為。儘管日本政府要求迅速釋放這名日籍主管，並向中國提出抗議。[30] 中國駐日本大使吳江浩則表示，有關部門已掌握這名日籍主管從事間諜行動的確切證據，將按照中國法律處理此事。該名日籍高管在被逮捕半年後，於 10 月被以「間諜罪」正式起訴。今年 3 月份更有專門從事商業盡職調查（corporate due diligence）工作的美商「美思明智」商務諮詢（Mintz Group），遭中國國安部搜索並強令關閉其位於北京的辦事處，同時拘留了該辦事處的 5 名中國籍工作人員，其中包括北京辦事處的負責人。[31] 新修訂法條通過尚未正式實施之前，北京亦持續對外企以「違反數據安全」為由，進行大動作的搜查。例如，中國國家安全部對美國企管顧問公司貝恩公司（Bain & Co.）與諮詢公司凱盛融英（Capvision Partners）進行調查，

28 楊芙宜，〈中國反間諜鬥爭 鬥到氣象數據〉，《自由時報》，2023 年 11 月 1 日，https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1613105。

29 〈美光公司在華銷售的產品未通過網路安全審查〉，《中國網信網》，2023 年 5 月 21 日，http://www.cac.gov.cn/2023-05/21/c_1686348043518073.htm。

30 楊惟敬，〈日企高層被控從事間諜活動 中國扣留逾半年後正式逮捕〉，《中央社》，2023 年 10 月 19 日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202310190280.aspx。

31 海青青，〈美企美思明智北京辦公室無預警遭搜 5 員工被捕〉，《中央廣播電台》，2023 年 3 月 24 日，https://www.rti.org.tw/news/view/id/2162958。

並連續突襲這些公司位於上海的辦事處，對該公司員工進行偵訊。[32]

中國政府對這些外企出重手的理由，皆是該公司未依法報備批准取得「涉外統計調查」資格，違法從事涉外統計資料調查活動，將中國境內敏感資訊向境外傳遞，有涉及間諜行為之嫌。例如，「美思明智」接受委託進行調查新疆供應鏈中關於強迫勞動的情況。而該公司的亞洲區負責人菲利普斯（Randal Phillips）是美國中情局（CIA）的前高級官員，並曾於該公司網站發表了一篇關於美國《防止強迫維吾爾人勞動法》（*Uyghur Forced Labor Prevention Act*, UFLPA）規定的調查文章。[33] 中國官媒央視與江蘇廣電總台曾陸續報導，類似凱盛融英的外國公司，經常以「商務諮詢」為由接觸中國政府內部以及國防和科學等敏感領域的相關人員，以「高額報酬」獲取中國軍工、經濟金融等領域的敏感資訊，稱其對中國的國家安全構成了重大風險隱患，「最終淪為境外刺探、收買、套取國家秘密和情報的幫凶」。至少有 2 名凱盛融英的諮詢專家因為涉嫌為境外提供國家秘密罪被捕。[34]

在中國網路安全相關法規的新修改與管制方向陸續出台後，未來外企必須事先申請並通過監管單位的審查，才能蒐集並向境外傳遞如個人用戶資料。中國政府並要求外企最晚必須在 2023 年 11 月以前符合新法規定。為了緩解外企對中國新網路監管法規對商務運作負面影響的疑慮，網信辦官員接連會見了包括沃爾瑪（Walmart）和行動支付平台 PayPal 等數十家外企的高管。面對新的情勢，部分外企開始進行類似建立專門的「紅色供應鏈」作法，開始切割中國與其他地區的業務。[35] 例如，高盛集團（The Goldman Sachs Group）近年已加快在中國境內單獨運作系統的建置；瑞銀集團（UBS Group AG）在中國的 3 處據點約有 600 名系統後台員工，並

32 賴明君，〈中國突襲搜查諮詢公司凱盛融英，「反間諜法」定義模糊不利疫後吸引外資〉，《關鍵評論網》，2023 年 5 月 9 日，https://www.thenewslens.com/article/185250。

33 〈北京辦事處遭突查後「美思明智」高管撤離香港〉，《德國之聲》，2023 年 5 月 19 日 https://wooo.tw/7B4F3Me。

34 〈凱盛也遭查！中國全面打擊外國公司涉間諜行動〉，《中央廣播電台》，2023 年 5 月 9 日，https://www.rti.org.tw/news/view/id/2167177。

35 〈中國大陸網信辦據悉會見沃爾瑪等外企 以緩和對數據安全法的疑慮〉，《經濟日報》，2023 年 8 月 17 日，https://money.udn.com/money/story/5603/7376126。

開始建構專屬中國地區的伺服器，將中國的用戶資料儲存在境內，與海外業務區隔開來。[36] 據網信辦指出，亞馬遜、摩根大通和福斯汽車、蘋果和西門子等跨國公司已（正）準備文件向北京提出相關審查申請。新法規恐迫使跨國公司逐漸將中國市場與其他市場脫鉤。

由於新修訂的反間諜法對於哪些行為被視為非法，定義含糊不清，任何與「中國境內數據與資訊」有關的行為都可能被入罪，這已造成外資企業對是否能繼續維持在中國的業務產生質疑。北京於 2022 年底宣布結束清零防疫限制，重新對外資商務大舉開發之後，前往中國的商務旅行曾出現反彈。但在現今中國新修改的《反間諜法》上路後，由於擔心員工與主管遭到濫捕，越來越多企業再次推遲非緊急旅行，甚至做出「撤離中國」的決定。例如，全國人大於 4 月 26 日三讀通過《反間諜法》修訂，將網路與數據安全上綱至「間諜行為」層級後，4 月 28 日當週外資便透過「滬港通」、「深港通」股票交易互聯機制，從中國股市匯出 31.7 億美元，創下 2022 年 11 月以來最大單週撤資規模。[37] 由於北京正在收緊外企對中國境內存儲與訪問巨量資料的權限，必須在遵守相關法律要求並獲得監管機關的批准，才能進行數據資料的跨境傳輸。摩根史坦利（Morgan Stanley, NYSE: MS）正在將 200 多位技術開發人員遷出中國內地，移往香港與新加坡等地繼續工作。按摩根史坦利的規劃，未來將切割中國與外國的業務，留在中國的部門將建立獨立的中國系統，並與全球服務的平台系統不相容，以符合中國政府的法規要求。[38]

儘管對希望繼續留在中國的外資企業而言，建立不同系統以切割中國與境外業務是一個不得不的選項，但新的基礎設施可能耗資數億美元，而外資當初蜂擁至中國投資，就是看上在中國建立一套系統，便能服務全球業務，節省大量成本。現在北京透過《網絡安全法》、《數據安全法》，乃至新修訂的《反間諜法》，大幅拉升外資必須投入的營運成本。更不用

36 邱立玲，〈顧慮數據安全法 摩根士丹利將 200 多名技術人員調離中國〉，《信傳媒》，2023 年 7 月 19 日，https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/41198。

37 〈全球投資者從中國股市撤資〉，《華爾街日報中文版》，2023 年 4 月 29 日，https://wooo.tw/JgQ60y4

38 邱立玲，〈顧慮數據安全法 摩根士丹利將 200 多名技術人員調離中國〉，如前註。

提，即使投資建立專屬中國業務的平台系統，仍需面臨隨時不知為何觸犯相關安全法規而被迫勒令停業的風險。因此，未來在中國的外資更有可能做出減少對中投資，甚至是「完全撤離中國」的決定。例如，微軟旗下的社交求職平台「領英」（LinkedIn），於 2023 年 8 月 9 日正式關閉中文版應用程式 InCareers，並宣布退出耕耘將近 10 年的中國市場。領英的執行長羅斯蘭斯基（Ryan Roslansky）在今年 5 月致員工的信中就表示，微軟最終選擇放棄中國市場的理由，便是中國的投資環境「充滿挑戰」。[39] 最糟的情況下，跨國公司將不會把最新技術與最好的人才帶到中國，因為要符合中國新的網路安全相關法規過於複雜且成本高昂。

此外，據報導網信辦將建立一種管理機制，要求企業在推出生成式人工智慧服務之前，必須向監管單位提出申請並獲得許可。如果這個消息是真的，那就意味著中國政府最終的目的可能比今年 4 月網信辦發布的草案更嚴格。今年 4 月 11 日，網信辦發布了《生成式人工智能服務管理辦法（徵求意見稿）》，該辦法允許企業在提供服務後的 10 個工作日內向相關機構提交安全評估報告。然而，內部人士指出，網信辦的最終目的是要求企業必須事先獲得對其提案的批准。[40] 倘若最後法令實施，將迫使中國政府在如何控制網路訊息和同時推動 AI 技術發展上面臨兩難，同時相關法規也必須避免束縛中國國內公司在這個技術領域的發展。當美國公司 OpenAI 推出了舉世矚目的 AI 工具 ChatGPT 後，為了加速與美方的競爭，中國的百度和阿里巴巴隨後亦推出了自家的產品「文心一言」和「通義千問」。這兩家中國公司在過去幾個月裡一直與網信辦等監管機構溝通，以確保他們的人工智慧系統不會違反中國政府的規定。然而，當其他國家對人工智慧技術的監管重點是防止這種技術被濫用，中國政府擔心的是「如何控制 AI 生成的內容」，這其實是不利於人工智慧的訓練與生成。

39 〈LinkedIn 今全面退出中國 西方社群媒體在牆內成絕響〉，《自由時報》，2023 年 8 月 9 日 https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4390495。

40 吳柏緯、邱國強，〈中國研議監管生成式 AI 系統上線須獲官方同意〉，《中央社》，2023 年 8 月 9 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202307110276.aspx。

肆、小結

自習近平在 2014 年 2 月的「中央網絡安全和信息化領導小組」成立會議上宣布：「沒有網路安全就沒有國家安全」，中國政府開啟了後續一連串對網路監管的法規。從 2016 年發布、2017 年實施的《網絡安全法》、2021 年實施的《數據安全法》，再到 2023 年新修訂的《反間諜法》，將資料蒐集與運用和「間諜行為」勾掛。中國政府加強了對所有網路事物的控制：從社交媒體和線上出版，再到 IT 業務模式和雲端資料中心，規範「對象」亦不斷擴大，已延伸至對未成年人的網路行為。北京在審查網際網路、打擊網路犯罪和在國際論壇上宣揚其「網路治理」模式方面變得越來越「決斷」。這種「獨斷」的做法影響到眾多的使用者，從一般的網民到企業再到國內政府機構。在受影響的群體中，外國企業到目前為止一直是最大的批評者，因為合乎中國法規代表必須要投入更多的成本建置另一套專門為中國市場所用的系統，這完全違背了當初跨國企業赴中投資所希望得到的降低營運成本的目的之一。

中國政府近來所發布與修訂的網路法規，對在中國運營的外國企業產生了兩個具體挑戰。首先，網路安全相關法令要求，當外企向所謂的關鍵基礎設施銷售軟硬體服務時，像是通訊基礎設施、能源、交通、供水、金融、公共事業和電子政府服務，外國公司必須先提出申請並接受一連串的審查。而這些需要受審查的領域，中國的法令經常帶有可能影響「國家安全」、「公民福祉」或「公共利益」的定義不明確之語句。這種模糊的語言可能使中國政府任意將越來越多的區域劃分為「關鍵領域」，從而大幅限縮與介入外國企業的營運。這些審查要求也適用於所有「數位化」的產品，包括路由器再到帶有嵌入式系統的智慧型汽車。外國 IT 公司將受到特別審查，這是由於中國政府認為，類似「斯諾登」的案例揭示了故意設置安全漏洞（或後門）以進行國家贊助的駭客攻擊的隱憂；其次，「資料本地化」要求規定，外國企業從其營運系統中所蒐集的資料（如用戶資料）必須儲存在中國境內，並接受中國政府管制，除非獲得許可，不得將這些蒐集於中國的資料於境外使用。然而，跨國企業擔心這一要求將增加

來自中國同業競爭對手的商業間諜活動和知識產權盜竊的風險。此外，建立一個完全只有中國市場可以使用的系統的成本也是另一個需要考慮的因素。新冠疫情過後，中國政府寄望外資能持續回流投資中國市場。但在不斷招商的同時，北京對外企於網路領域的監管仍不斷加強，《反間諜法》等新修訂法令亦早已讓市場開始有撤離中國的計畫。

整體言之，中共的出發點是取得在網路空間的安全。然而為達此目的而不斷收緊社會空間的結果，卻導致更多民怨與外資信心喪失。如此一來，即便習近平不斷聲稱「不忘初心」，然政策效果實難符初心。

第十七章　中國太空活動發展

周若敏 *

壹、前言

中國於 2010 年後開始衝刺太空事業，習近平於 2016 年設立「中國航天日」時，提出指示「探索浩瀚宇宙，發展航天事業，建設航天強國，是我們不懈追求的航天夢」，[1] 北京當局將太空業務視為國家整體戰略的重點之一，「航天強國」成為中國的太空發展目標。

中國國務院於 2000 年 11 月 22 日首次發布《中國的航天》白皮書，此份官方文件闡述中國發展太空活動的原則、發展現況、國際交流以及未來規劃，後續在 2006 年、2011 年、2016 年皆有更新版本，目前 2022 年發布的《2021 中國的航天》白皮書為中國官方最新版本，主文有六大主題，分別為「開啟全面建設航天強國新征程」、「發展空間技術與系統」、「培育壯大空間應用產業」、「開展空間科學探索與研究」、「推進航天治理現代化」、「構建航天國際合作新格局」。此六大主題可視為中國的太空活動的重點，白皮書並以「展望未來五年」作為中國推進未來建設航天強國的新期程，期待未來達到太空治理、國際合作交流、推動太空領域人類共同體的概念。

此外，中國於 2021 年提出「十四五」，相關的太空任務可大致分為五類：一、收官（結束）與持續營運國家重大工程，包括載人工程、「北斗」工程、高解析度對地觀測系統。二、依照國家規劃，啟動新的太空重大工程，包含探月工程四期、行星探測工程、論證實施重型運載火箭等。三、推動太空技術、太空應用一體化協同發展，尤其是要形成完善的太空基礎設施，包括三類衛星（通訊、導航、遙測）並推廣衛星應用。

---

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所政策分析員。

1 〈習近平李克強分別對首個「中國航天日」作出指示批示〉，《新華社》，2016 年 4 月 24 日，https://www.gov.cn/xinwen/2016-04/24/content_5067424.htm。

四、規劃太空探測，利用「天宮」太空站（Tiangong, China Space Station, CSS）、探月工程、深空探測等工程進行科學研究。五、進一步深化與國際的開放合作，包含重大工程，以及衛星研製、衛星應用、太空科學等。[2]

綜合《2021 中國的航天》白皮書六大主題以及「十四五」的五類太空任務，本章選出「載人工程」、「深空探測」、「發射運載火箭與建設發射場」、「太空基礎設施」、「國際合作」等五種重大項目，檢視中國近 2 年來的太空活動進度以及探討背後含義。

貳、載人工程

中國載人太空工程從 1986 年的「高技術研究發展計畫」推動載人航天技術研究開始，其後依序於 1992 年實施載人航天工程「三步走」發展戰略、2005 年中國國務院頒布《國家中長期科學和技術發展規劃綱要》（2006-2020）將載人航天與探月工程等列為重大專項，2010 年中共中央政治局常委會會議批准《載人空間工程實施方案》，正式啟動載人太空站工程。中國的戰略目標是「建成和營運近地載人太空站，使中國成為獨立掌握近地空間長期載人飛行技術、具備長期開展近地空間有人參與科學技術實驗能力，能夠綜合開發利用太空資源的國家，顯著提升中國在國際科學技術領域的影響力」。[3]

載人太空工程中的「天舟」貨運飛船系列與「神舟」載人飛船負責運送物資與人員，並建造成「天宮」太空站，此為「三步走」發展戰略中的「第三步」。中國急於建造太空站的原因源於要達成「航天強國」的目標。即使中國想擴大其太空影響力，但由於美國禁止美國國家航空暨太空總署（NASA）與中國分享資訊與合作，中國太空人無法進入國際太空站，[4]促使中國於 2010 年後獨立發展太空技術建成天宮太空站。

2 中國政府網，〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要〉，《中國政府網》，2021 年 3 月 13 日，https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。

3 〈多型火箭支撐中國載人航太工程：三十而立 逐夢蒼穹〉，《人民網》，2022 年 9 月 22 日，http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0922/c1004-32531667.html。

4 Jeff Foust, “Nelson Supports Continuing Restrictions on NASA Cooperation with China,” *SpaceNews*, April 21, 2023, https://spacenews.com/nelson-supports-continuing-restrictions-on-nasa-cooperation-with-china/.

天和核心艙於 2021 年 4 月 29 日發射升空、問天實驗艙於 2022 年 7 月 25 日與天和核心艙完成對接、夢天實驗艙 2022 年 11 月 3 日與天和核心艙完成對接，三大模塊在軌組裝成為 T 字型而成（圖 17-1），目前已正式運作，各艙有多台科學實驗櫃，[5] 依照中國國家航天局規劃，預計於 2024 年底前發射巡天號光學艙共軌飛行器，成為 3+1 太空站，達到《2021 中國的航天》白皮書的五年目標。

天宮太空站模塊化設計具有容易擴展和升級的特點，此為快速建成的主因，並且未來要從現有的 3 個模塊艙擴大到 6 個，中國企圖讓天宮太空站成為國際太空的新平台，[6] 以此成為「航天強國」。但須注意的是近 2 年來在美國的圍堵下，原先與中國有合作關係的國家與太空單位停止與中國合作，最具代表的例子為歐洲太空總署宣布未來不會派送歐洲太空人到天宮太空站。[7] 歐洲太空總署早在 2014 年 12 月 12 日與中國載人航天工程辦公室簽署了《關於載人航天飛行活動的合作協定》，[8] 2016 年與 2017 年雙方有合作活動，但 2018 年起美國對中國的貿易戰、科技戰、出口管制條例等政治經濟上的封鎖與圍堵，再加上俄烏戰爭中，中國對俄羅斯低調支持，意味著以美國為首的民主國家將中國視為政治敵對政營，歐洲太空總署因此取消與中國合作並繼續與美國共同合作。即使中國宣稱對全球開放天宮太空站，但歐洲太空總署的抽離，導致中國失去了有力的國際夥伴，若中國要持續強化其太空影響力，勢必將拉攏更多需要太空技術支援的國家加入。

5 天和核心艙配有 3 個科學實驗櫃，分別為人系統研究機櫃、醫學樣本分析與高微重力科學實驗櫃和無容器材料實驗櫃，另有一個應用任務公用支持機櫃。問天實驗艙配有 4 個科學實驗櫃，分別為生命生態實驗櫃、生物技術實驗櫃、科學手套箱與低溫存儲櫃、變重力科學實驗櫃。夢天實驗艙配有 8 個科學實驗櫃，分別為流體物理實驗櫃、兩相系統實驗櫃、燃燒科學實驗櫃、高溫材料科學實驗櫃、超冷原子物理實驗櫃、高精度時頻實驗櫃、線上維修裝調操作櫃、航太基礎實驗櫃。

6 “China to Double Size of Space Station, Touts Alternative to NASA-led ISS,” *Reuters*, October 5, 2023, https://www.reuters.com/technology/space/china-double-size-space-station-touts-alternative-nasa-led-iss-2023-10-05/.

7 Mike Wall, “Europe Won’t Send Astronauts to China’s Tiangong Space Station after All: Report,” *Space.Com*, February 2, 2023, https://www.space.com/europe-not-send-astronauts-china-tiangong-space-station.

8 〈中國載人航天工程辦公室與歐洲空間局簽署合作協定〉，《中國載人航天工程官方網站》，2014 年 12 月 12 日，https://www.cmse.gov.cn/gjhz/201412/t20141212_23724.html.

天宮太空站目前已有太空人駐站營運，但中國總體目標是在 2030 年前實現載人登月，為了達到登月目標，由中國航天科技集團五院研製可重複使用的載人飛船，其用途為執行近地軌道載人任務和中國載人登月任務，預計將於 2027 年，由近地軌道版飛船將取代目前的神舟飛船，負責上下行貨物運輸；登月版飛船將會分兩階段，由運載火箭將著陸器與太空船送到月球軌道，而研製中的載人飛船由三艙結構變成兩艙結構，最多可以乘坐 7 個人並運輸更多物資。[9]

中國近 2 年建成天宮太空站並啟動載人月球探測工程登月階段任務，提出 2030 年前完成登月目標，同時美國太空總署領導的國際太空站（ISS）使用期限延長至 2030 年，登月時間點與國際太空站期限相同，且中國日前評估天宮太空站運作壽命將超過 15 年，[10] 若美國新建太空站計畫延宕，天宮太空站極有可能成為未來一段時間內的近地唯一太空站，可看出中國力求取代美國主導的國際太空站的野心，到時其他國家可能將別無選擇，轉向中國尋求太空合作。雖然中國表示歡迎各國參與，但從中國官媒報導中可看出，天宮太空站的操作介面全為中文，[11] 此可推測中國想藉語言差異打破目前全球太空產業以美俄為主流使用語言的現狀，利用語言作為支援航天強國的工具。

9 廖士鋒，〈大陸正研製新一代載人飛船，總師透露：最多可以坐 7 人〉，《經濟日報》，2023 年 6 月 8 日，https://money.udn.com/money/story/5603/7221942；胡喆，〈中國載人登月初步方案公佈，裝備研製進展如何？〉，《人民網》，2023 年 7 月 21 日，http://finance.people.com.cn/n1/2023/0721/c1004-40040661.html。

10 “China to Double Size of Space Station, Touts Alternative to NASA-led ISS,” *Reuters*, October 5, 2023, https://www.reuters.com/technology/space/china-double-size-space-station-touts-alternative-nasa-led-iss-2023-10-05/.

11 犇報綜合，〈為什麼中國空間站上只用中文？外國網友們的回覆精彩了〉，《兩岸犇報》，2022 年 7 月 28 日，https://chaiwanbenpost.net/article/%E7%82%BA%E4%BB%80%E9%BA%BC%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E7%A9%BA%E9%96%93%E7%AB%99%E4%B8%8A%E5%8F%AA%E7%94%A8%E4%B8%AD%E6%96%87%EF%BC%9F%E5%A4%96%E5%9C%8B%E7%B6%B2%E5%8F%8B%E5%80%91%E7%9A%84%E5%9B%9E%E8%A6%86%E7%B2%BE%E9%87%87%E4%BA%86/3204。

圖 17-1　天宮太空站艙段組成

資料來源：王翔、王為，〈天宮空間站關鍵技術特點綜述〉，《中國科學：技術科學》，第 51 卷第 11 期，2021 年，頁 1287-1298。

參、深空探測

中國深空探測分為「月球探測工程」（簡稱探月）與「行星探測工程」兩大部分，中國國務院於 2006 年 2 月頒布《國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006-2020）》，將載人航天與探月工程列入國家 16 個重大科技專項。[12] 探月工程整體可以分為「探」（無人探月）、「登」（載人登月）、「駐」（長久駐月）的「大三步」，其中「探」再細分為「繞」、「落」、「回」的「小三步」。[13] 在《2021 中國的航天》白皮書發布前，嫦娥五

12 〈國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2006-2020 年）〉，《中華人民共和國國務院》，https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_240244.htm。

13 〈中國嫦娥工程的「大三步」和「小三步」〉，《中國新聞網》，2013 年 12 月 1 日，https://www.chinanews.com/mil/2013/12-01/5565595.shtml。

號於 2020 年 12 月 17 日攜帶 1,731 公克的月球採樣樣品返回地球，中國將在月球發現的新礦物命名為「嫦娥石」，[14] 代表中國已完成小三步中的第三步「回」，在此之後中國提出第四步「勘」，預計將發射嫦娥六號、嫦娥七號、嫦娥八號以及鵲橋二號中繼衛星，任務內容是要對月球進行探測、科學研究、認證技術，並建立國際月球科研站基本型。[15]

中國深空探測是從探月工程的戰略步伐逐步建設和發展起來。為了支援深空探測，中國建立了「中國深空測控網」，該網包含中國西安衛星測控中心、佳木斯 66 米天線深空站、喀什四座 35 米天線組陣系統，以及海外的阿根廷 35 米天線深空站，站點是大型天線和通訊網路的設施，具備多頻段遙測、遙控、資料接收和追蹤測量等功能。[16]

中國科學院於 2018 年提出了一份涵蓋 2020 年至 2030 年的深空探測路線報告，[17] 中國預計將有 4 個深空探測任務，包括 2 個火星探測任務、1 個小行星探測任務、木星系統（木星及其衛星）和木星以外的行星際探測任務。依照順序排列，第一個深空探測任務是火星探測任務，已於 2020 年 7 月 23 日發射天問一號，2021 年 2 月 10 日入軌、2021 年 5 月 15 日著陸火星。[18] 第二個深空探測任務是小行星探測，預計於 2025 年發射天問二號至近地小行星 2016HO3 和主帶彗星 P/2013 P5，任務包括飛越遙測、著陸和原位測量、樣品返回等，目前天問二號已經完成初樣研製階

14 〈中國科學家首次在月球上發現新礦物 國家航天局、國家原子能機構聯合發佈嫦娥五號最新科學成果〉，《中國探月與深空探測網》，2022 年 9 月 9 日，http://www.clep.org.cn/n5982341/c6840841/content.html。

15 〈我國探月四期工程已全面啟動 中國航太事業正全面開啟星際探測新征程〉，《央視網》，2022 年 4 月 24 日，https://news.cctv.com/2022/04/24/ARTIuJOT7c2w3QyATAJlV7kj220424.shtml；〈國家航天局：探月工程四期已立項 將建立國際月球科研站基本型〉，《新浪新聞》，2023 年 9 月 10 日，https://news.sina.cn/2022-09-10/detail-imqmmtha6790126.d.html。

16 〈吳偉仁院士：中國深空測控網現狀與展望〉，《搜狐》，2020 年 2 月 22 日，https://www.sohu.com/a/375082029_744047。

17 Xu Lin, Zou Yongliao, and Jia Yingzhu, “China’s Planning for Deep Space Exploration and Lunar Exploration before 2030,” *Chinese Journal of Space Science*, Vol. 38, No. 5, 2018, pp. 591-592, https://epizodsspace.airbase.ru/bibl/inostr-yazyki/Chinese_Journal_of_Space_Science/2018/5/Xu_et_al_China%27s_Planning_---_before_2030_Chin_J_Space_Sci_38_%282018%29.pdf

18 〈天問一號兩年創多項紀錄〉，《人民網》，2023 年 2 月 13 日，http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0213/c1004-32622619.html。

段。[19] 第三個深空探測任務是第二次火星探測任務，預計於 2028 年發射天問三號，任務內容是取得火星樣本並返回地球，將對樣本進行全面分析和研究，包括土壤結構、物理性質等，以瞭解火星的起源和演化。第四個深空探測任務是木星系統和木星以外的行星際探索任務，預計於 2029 年發射天問四號，對木星及其 4 顆最大衛星進行大規模軌道遙測。

整體來說，太空探索象徵展現「綜合國力」，中國將探月工程及深空探索的成功連結成「民族復興」，象徵著國家擁有強大的科技與財富，北京當局認為這將有助於加強民族驕傲和愛國熱情，試圖透過與美競爭搶得先機，或更進一步取得太空的新資源。

肆、發射運載火箭與建設發射場

運載火箭為太空活動中的基礎，載貨載人都需要運載火箭。中國國營的太空運載火箭有「長征」系列、「捷龍」固體商業運載火箭系列與「騰龍」液體商業運載火箭系列、「快舟」系列；民營部分有「力箭」一號運載火箭（又名中科一號甲運載火箭）、「穀神星」一號運載火箭、「雙曲線」一號及二號運載火箭、「朱雀」一號及二號運載火箭、天龍二號運載火箭等。

中國火箭發射次數自 2017 年起逐年增加（圖 17-2），除了 2019 年受到 COVID-19 疫情影響次數較少外，中國每年都嘗試突破前一年的發射次數。自 2022 年 1 月起至 2023 年 10 月 31 日，中國的火箭發射任務次數共計 113 次（附表），成功 110 次、失敗 3 次，其中長征系列高達 88 次。在 2022 年 7 月 24 日，長征五號 B 遙三運載火箭運載「問天」實驗艙發射成功，之後在 2022 年 10 月 31 日，長征五號 B 運載火箭運載「夢天」實驗艙發射成功。「天宮」太空站建成，代表了中國運載火箭發射次數多、成功率高的現象，有助於中國進行各類型太空活動。

19 王語歌，〈天問二號已基本完成初樣研製 預計 2025 年 5 月前後發射〉，《環球網》，2023 年 4 月 24 日，https://m.huanqiu.com/article/4Cch7dQGSIi。

圖 17-2　中國 2017 年至 2022 年火箭發射次數

資料來源：周若敏整理自網路公開資料。

長征系列作為中國發射頻率與次數最高運載火箭，其有效載荷包含衛星、貨運太空船、載人飛船、天宮太空站各艙段等。中國也持續擴大長征系列，其中長征十號即為新一代載人火箭。長征十號於 2023 年首次公開命名，是根據中國載人航天工程發展而規劃，採用液氫、液氧和煤油推進劑，具備可重複使用的技術，無助推構型的主要載荷為新一代載人飛船與貨運飛船，負責天宮太空站的人員與貨物運輸任務，而基本型的主要載荷為新一代載人飛船與月面著陸器，負責中國載人登月任務。長征十號目前已通過發動機測試，預計在 2027 年進行首飛。[20]

中國於 2019 年完成 200 噸推力的先進固體發動機地面熱試車，以及自主研製直徑 2.6 公尺、推力 200 噸的整體式固體發動機，並用於捷龍三號商業航天運載火箭。2022 年珠海航展上，中國航天科技集團四院公開展示自主研製的 500 噸大推力發動機，直徑 3.5 米，裝藥量 150 噸，此 500 噸推力發動機採用高性能纖維複合材料殼體、高裝填整體澆注成型燃燒

20 〈中國載人登月發展穩步推進，這些關鍵技術已獲突破〉，《新華社》，2023 年 6 月 8 日，http://big5.news.cn/gate/big5/www.news.cn/mil/2023-06/08/c_1212196984.htm。

室、超大尺寸噴管等技術，中國航天科技集團四院已經開始進行直徑 3.5 米級分段發動機的研究，發動機分五段，最大推力將達到 1,000 噸級以上，可用於大型、重型運載火箭固體助推器，滿足中國大陸的載人登月、深空探索等任務。[21]

中國主要的太空發射場有酒泉衛星發射中心、西昌衛星發射中心、太原衛星發射中心以及文昌太空發射場。中國目前持續精進各發射場的硬體設備，並改善管理體系，以確保能在發射時維持安全品質，同時持續縮短發射週期，目標是達到常態化發射。酒泉衛星發射中心新建造液氧甲烷發射場，於 2023 年 7 月 12 日發射中國民企藍箭航天自主研發的「朱雀二號」遙二液氧甲烷運載火箭，[22] 還有建造固體火箭發射工位等民商航天發射基礎設施，提升民商液體火箭發射能力；[23] 西昌衛星發射中心是中國發射衛星最多的發射中心，2022 年完成 200 餘次發射任務，預計未來將執行「巡天」望遠鏡、載人登月、深空探測、行星探測、太空站建設應用與發展、低軌互聯網星座等各項任務；[24] 文昌太空發射場針對組織指揮、火箭測試發射工程、工程建設管理等三大面向進行優化，已具備全年常態化發射能力，[25] 目前正在規劃建設新一代載人登月火箭發射工位，以及新一代載人運載火箭發射、重型工位前期論證等重大工程設施建設，主要負責地球同步軌道衛星、大質量極軌衛星、大噸位太空站和深空探測衛星等飛行器發射任務。[26]

21 賴錦宏，〈大陸國產大推力火箭發動機珠海航展亮相 推力達 500 噸〉，《經濟日報》，2022 年 11 月 2 日，https://money.udn.com/money/story/5603/6734956。

22 劉詩瑤、竇皓，〈首枚成功入軌的液氧甲烷火箭 —— 朱雀二號（科技自立自強）〉，《人民網》，2023 年 7 月 14 日，http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0714/c1004-40035375.html。

23 〈酒泉衛星發射中心具備多型號民商火箭發射能力〉，《人民網》，2023 年 4 月 5 日，http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0405/c1004-32657935.html。

24 〈中國航太新紀錄！西昌衛星發射中心完成第 200 次發射任務〉，《中國政府網》，2022 年 11 月 22 日，http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2022-11/12/content_5726388.htm。

25 李國利、黃國暢，〈中國文昌航太發射場具備全年常態化發射能力〉，《國家自然科學基金委員會》，2023 年 1 月 10 日，https://www.nsfc.gov.cn/publish/portal0/tab446/info88419.htm。

26 李國利、黎雲，〈中國文昌航太發射場具備持續執行高強度航太發射任務能力〉，《新華網》，2021 年 4 月 29 日，https://www.jiemian.com/article/10022212.html。

除了優化現有發射場之外，中國目前正在建設海南商業航天發射場，總投資預算超過 40 億人民幣，發射場包括技術區和發射區，著重發射效率高、成本低才能符合商用要求。[27] 發射場內有 4 個工位：1 號工位為商業火箭發射工位，用於發射長征七號、長征八號等；2 號工位為液體通用型發射工位，可發射民營商業火箭，可用液氧、液氫、甲烷、煤油；3 號工位亦為小型固體火箭發射工位；4 號工位為小型固體火箭發射工位，除了 4 號工位目前正在規劃中，1 號至 3 號工位皆在建造。[28]

伍、太空基礎設施

依照中國航天局解釋，太空基礎設施分為通訊衛星、遙測衛星以及導航衛星，這三類衛星與衛星地面接收站形成天地一體化的國家太空基礎設施體系。中國目前在軌穩定運行的太空基礎設施衛星有 300 多顆，全球排名第二僅次於美國。以下就三類衛星檢視中國的發展活動：

一、通訊衛星

中國於 2022 年 7 月 13 日成功發射「天鏈二號 03 星」（Tianlian II-03），與 2019 年 3 月發射「天鏈二號 01 星」、2021 年 12 月發射「天鏈二號 02 星」三顆衛星共同運作，完成中國第二代數據中繼衛星部署，可替載人載貨飛行器、中低軌道資源衛星提供資料中繼和測控服務。「鵲橋二號中繼衛星」預計於 2024 年 3 月發射，其用途為中國探月四期的公共中

27 〈海南建商業航太發射場〉，《亞洲週刊》，2023 年第 9 期，2023 年 2 月 27 日～3 月 5 日，https://www.yzzk.com/article/details/%E7%B6%B2%E8%A3%8F%E7%B6%B2%E5%A4%96/2023-09/1677123686785/%E6%B5%B7%E5%8D%97%E5%BB%BA%E5%95%86%E6%A5%AD%E8%88%AA%E5%A4%A9%E7%99%BC%E5%B0%84%E5%A0%B4。

28 〈探訪海南商業航天發射場：已進入設備安裝階段 計畫明年 6 月首發〉，《中國新聞網》，2023 年 2 月 4 日，https://www.hi.chinanews.com.cn/hnnew/2023-02-04/4_162567.html；〈 海南商業航天發射場建設進入衝刺階段，明年將迎來長八火箭〉，《海南商發微信公眾號》，2023 年 10 月 24 日，http://news.hainan.net/hainan/yaowen/yaowenliebiao/2023/10/24/4758810.shtml。

繼星平台，將為嫦娥四號、六號、七號、八號任務提供中繼通信服務。[29] 中星 6D、中星 1E、中星 19、中星 26（高通量通信衛星）皆在 2022 年至 2023 年間發射，用於電視廣播以及資料傳輸，服務範圍覆蓋中國全境、亞太、中東、澳洲、歐洲、非洲等地區，目前中星系列衛星由中國航天科技集團下屬的中國衛星通信集團負責運營。[30]

二、遙測衛星

遙測衛星分為合成孔徑雷達成像、光學成像、信號情報等 3 大類，由上海航天技術研究院和中國空間技術研究院主導研發，中國自 2022 年至 2023 年共發射 30 餘顆遙測衛星，在軌遙測衛星 200 餘顆，中國已構建高解析度對地觀測系統骨幹衛星網。[31] 中國也在發展新一代商業遙感衛星系統，具有 0.5 米高解析度，預計 2025 年建構完成。[32] 依照《2021 中國的航天》所稱，中國的遙測衛星系列是要進行海陸大氣探測、防災減災監測、資源調查、生態環境監測、城市精細管理等，但外界普遍認為中國遙感衛星秘密用於軍事偵察，因中國發展太空科技一向是採軍民融合，主要由政府及軍方主導，發展太空技術最終目的在於促進國家整體軍事經濟發展，[33] 也有成為世界強國和鞏固政權等政治意涵。

29 付毅飛，〈鵲橋二號中繼星計畫明年發射〉，《科技日報》，2023 年 4 月 25 日，http://digitalpaper.stdaily.com/http_www.kjrb.com/kjrb/html/2023-04/25/content_552466.htm?div=-1。

30 〈衛星資源〉，《中國電通集團股份有限公司》，http://www.chinasatcom.com/n782704/n3412226/index.html。

31 胡喆、宋晨，〈在軌遙感衛星 200 餘顆 我國已構建高解析度對地觀測系統骨幹網〉，《人民網》，2022 年 11 月 22 日，http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/1122/c1004-32572081.html。

32 〈新一代商業遙感衛星系統將於 2025 年建成〉，《人民網》，2022 年 11 月 11 日，http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2022/1111/c1004-32564012.html。

33 李向陽，〈我國航天領域軍民融合深度發展策略研究〉，《西北工業大學學報（社會科學版）》，2018 年第 2 期，頁 81-87，https://jfzx.nwpu.edu.cn/xbwz/xb_pdf/2018_2/11.pdf。

三、導航衛星

北斗衛星導航系統（簡稱北斗系統）提供全天候、全天時、高精度定位、導航與授時服務，中國於 2023 年 5 月 17 日發射第 56 顆北斗導航衛星，進一步提升系統服務性能。[34] 北斗系統除了民商使用外，在軍事上亦提供解放軍不依靠美國 GPS 的能力，衝突時期即使 GPS 性能下降或無法使用，也不會影響中國及其他依賴北斗的國家的行動，這可能會增加北京攻擊其他國家衛星能力的機率。

除了軍事用途外，北斗系統衛星數量比 GPS 或任何其他系統都多，[35] 因此北斗系統的精確度吸引了發展中國家的關注，發展中國家的政府領導人很難拒絕中國所提供的基礎設施和經濟發展機會，讓中國可利用北斗擴展的「一帶一路」和「數位絲綢之路」倡議，在全球範圍內獲得影響力。[36]

陸、國際合作

中國近年來的太空國際合作重點在於探月，有與美國的「重返月球」競爭之意。美國於 2017 年開始執行「阿提米絲計畫」（Artemis program），該計畫共有 7 個機構參與，[37] 目前計畫已完成第一階段，之後阿提米絲 2 號預計於 2024 年進行載人發射、阿提米絲 3 號預計於 2025 年進行載人登月、阿提米絲 4 號預計於 2028 年與月球門戶對接，此後每年都會登陸月球，目標是實現重返月球並建立長期科研基地，最終登陸火星。除了「阿提米絲計畫」外，另有 30 個國家與美國共同簽訂《阿提米

34 武中奇、章文，〈我國成功發射第 56 顆北斗導航衛星〉，《人民網》，2023 年 5 月 18 日，http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2023/0518/c1004-32689075.html。

35 北斗系統目前有 56 顆衛星；GPS 有 24 顆衛星，其中有 21 顆為工作衛星、3 顆為備用衛星；俄羅斯 GLONASS 有 24 顆工作衛星；歐盟 GALILEO 有 24 顆工作衛星。

36 Dana Goward, “China’s BeiDou, GPS and Great Power Competition,” *GPSWORLD*, August 7, 2023, https://www.gpsworld.com/chinas-beidou-gps-and-great-power-competition/.

37 「阿提米絲計畫」由美國國家航空暨太空總署（NASA）發起，共同參與的機構有歐洲太空總署（ESA）、日本宇宙航空研究開發機構（JAXA）、義大利太空總署（ASI）、德國航空太空中心（DLR）、以色列太空總署（ISA）以及加拿大太空總署（CSA）。

絲協定》（*Artemis Accords*），[38] 內容為探勘月球及月球資源利用的原則，建立太空和月球表面的共同規範，美國的登月計畫與內容開放全球參與，意味著各國願意與美國共同執行太空政策與活動，成為國際合作聯盟。

中國並未加入美國的「阿提米絲計畫」，亦未簽署《阿提米絲協定》，且中國宣布要在 2030 年實現載人登月，[39] 顯示出中國與美國的太空登月競爭心態，企圖爭奪太空大國的地位，而為了在月球之爭中搶占先機，如前已述，中國預計於 2024 年 3 月發射鵲橋二號中繼衛星，作為探月四期的公共中繼星平台，為嫦娥四號、六號、七號、八號任務提供月球背面與地球的中繼通信服務。[40] 除了探測器外，中國與俄羅斯於 2021 年發布《中國國家航天局和俄羅斯國家航天集團公司關於合作建設國際月球科研站的聯合聲明》，提出在月球南極建造「國際月球科研站」（International Lunar Research Station, ILRS），[41] 目前加入的國家與組織有 9 個，分別為白俄羅斯、巴基斯坦、亞塞拜然、俄羅斯、委內瑞拉、南非、亞太太空合作組織（Asia-Pacific Space Cooperation Organization, APSCO）、瑞士公司 nanoSPACE AG、夏威夷組織國際月球觀測站協會（ILOA）以及泰國國家天文研究所（NARIT）。依照中國的構想，國際月球科研站將依照「總體規劃、分步實施、邊建邊用」原則分三階段建造，第一階段為 2028 年前建成基本型，開展月球環境探測和資源利用試驗驗證；第二階段為 2040 年前建成完善型，開展日地月空間環境探測及科學試驗，並建成鵲橋通導遙綜合星座，服務載人登月和火星、金星等深空探測；第三階段為建設應用型月球科研站，由科研型試驗站逐步升級到實用型、多功能的月球基

38 《阿提米絲協定》簽署國有：阿根廷、澳洲、巴林、巴西、加拿大、哥倫比亞、捷克、厄瓜多、法國、德國、印度、以色列、義大利、日本、盧森堡、墨西哥、紐西蘭、奈及利亞、波蘭、南韓、羅馬尼亞、盧安達、新加坡、西班牙、沙烏地阿拉伯、烏克蘭、阿拉伯聯合大公國、英國、美國、曼島。

39 〈神舟十六號載人飛行任務新聞發佈會召開〉，《中國載人航太》，2023 年 5 月 29 日，http://www.cmse.gov.cn/xwzx/202305/t20230529_53634.html。

40 〈國家航天局：鵲橋二號 2024 年上半年發射〉，《人民網》，2023 年 10 月 1 日，http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2023/1001/c1004-40088531.html。

41 〈中國國家航天局和俄羅斯國家航天集團公司關於合作建設國際月球科研站的聯合聲明〉，《中華人民共和國國家航天局》，2021 年 4 月 29 日，https://www.gov.cn/xinwen/2021-04/24/content_5601816.htm。

地。[42] 國際月球科研站預計在 2030 年代完成 5 項任務，分別為：部署中繼衛星及進行地質調查；擴建通訊基礎設施進行訊號傳輸以及月球樣本採樣分析；樣本送回地球以及進行探地雷達地質調查；提供長期能源支援模組以及日地月空間物理觀測、月基生物科學實驗；建立原位觀測設施以支持長期科學探索和資源利用，進行月基天文觀測、日地空間環境調查與其他實驗等。[43] 除此之外，探月工程第四期的嫦娥八號開放國際合作，[44] 代表中國藉由主導建造國際月球科研站以及發射月球探測器加強國際連結以及擴大國際影響力，但參與國家機構數量仍少於美國，且其中大多為太空實力較薄弱的國家，多數民主陣營的國家選擇加入美國的阿提米絲計畫與協定。

柒、小結

綜合以上之整理，可看出中國近期的太空活動相當多元，初步結論如下：

首先，中國運載火箭發射次數至 2023 年 10 月 31 日高達 113 次，比往年更高，其中包含長征六號甲運載火箭，是中國研發的第一款固液混合燃料的火箭；另外還發射兩次高通量通訊衛星，可提供高速的專網通訊和衛星互聯網接入等服務；且海南商業航天發射場也開始動工建設，顯示中國不斷突破發射場域及發射能力兩方面的能力與次數。

其次，天宮太空站問天實驗艙及夢天實驗艙與天和核心艙對接完成在軌組裝，建立「T」基本構型，安裝多個實驗機櫃並向國際開放合作，在國際太空站 2030 年到期後，若美國無法如期建造新的太空站，那麼中國將會讓天宮成為太空中唯一運行的太空站，屆時美國想再超越的困難度大

42 〈國際月球科研站來了，將分三階段建設實施！〉，《中國科技網》，2023 年 4 月 26 日，http://stdaily.com/cehua/Apr26thp/202304/24ef6538f50647118b41e41a6277438c.shtml。

43 International Lunar Research Station (ILRS), May 2023, https://www.unoosa.org/documents/pdf/copuos/2023/TPs/ILRS_presentation20230529_.pdf

44 〈國家航天局發佈嫦娥八號國際合作機遇公告〉，《中華人民共和國國家航天局》，2023 年 10 月 2 日，https://www.cnsa.gov.cn/n6758823/n6758838/c10392100/content.html。

增；探月部分，嫦娥五號帶回來的月球樣本中有新礦物命為「嫦娥石」，中國亦發起建造「國際月球科研站」，與美國「阿提米絲計畫」互相競爭，中國對國際釋出善意邀請更多國家加入探月，最後深空探測的期程已經規劃完畢；在太空基礎建設方面，中國完成第二代數據中繼衛星部署，「鵲橋二號中繼衛星」也在規劃成為探月第四期的通訊工具。

第三，值得注意的是，雖然中國目前各項任務工作皆預期在 2030 年前完成，但受到疫情所造成中國國內的經濟困局，北京當局有許多問題要處理，且美國在太空領域也有多種優勢，包括全球國家與機構盟友的合作、創新且機動性強的私營部門，以及優質的太空人才，或許能讓美國保持領先，中國必須要花費更多努力才能追上。目前可大膽推測，若中國傾全國之力支持太空發展，那麼中國的「航天強國」夢想在 2027 年至 2030 年之間有可能完成，但倘若中國經濟、社會、政治問題一直無解，那麼中國將很難完成期程夢想。

附表　中國運載火箭發射紀錄表（2022 年至 2023 年 10 月）

序號	運載火箭	有效載荷	起飛時間	發射地點	結果
1.	長征二號丁運載火箭	試驗十三號衛星	2022 年 1 月 17 日 10 時 35 分	太原	成功
2.	長征四號丙運載火箭	陸地探測一號 01 組 A 星	2022 年 1 月 26 日 7 時 44 分	酒泉	成功
3.	長征四號丙運載火箭	陸地探測一號 01 組 B 星	2022 年 2 月 27 日 7 時 44 分	酒泉	成功
4.	長征八號遙二運載火箭	22 顆衛星 泰景三號 01 衛星、泰景四號 01 衛星、海南一號 01/02 星、文昌一號 01/02 星、吉林一號高分 03D10-18 星（9 顆）、吉林一號 MF02A01 星、巢湖一號衛星、創星雷神號衛星、天啟星座 19 星、星時代 -17 衛星、啟明星一號衛星、西電一號衛星	2022 年 2 月 27 日 11 時 6 分	文昌	成功

附表　中國運載火箭發射紀錄表（2022 年至 2023 年 10 月）（續）

序號	運載火箭	有效載荷	起飛時間	發射地點	結果
5.	長征二號丙運載火箭	銀河航太 02 批衛星（6 顆）、1 顆商業遙感衛星	2022 年 3 月 5 日 14 時 1 分	西昌	成功
6.	長征四號丙運載火箭	遙感三十四號 02 星	2022 年 3 月 17 日 15 時 9 分	酒泉	成功
7.	長征六號改運載火箭	浦江二號 天鯤二號	2022 年 3 月 29 日 17 時 50 分	太原	成功
8.	長征十一號運載火箭	天平二號 A、B、C 衛星	2022 年 3 月 30 日 10 時 29 分	酒泉	成功
9.	長征四號丙運載火箭	高分三號 03 星	2022 年 4 月 7 日 7 時 47 分	酒泉	成功
10.	長征三號乙運載火箭	中星 6D 衛星	2022 年 4 月 15 日 20 時	西昌	成功
11.	長征四號丙運載火箭	大氣環境監測衛星	2022 年 4 月 16 日 2 時 16 分	太原	成功
12.	長征二號丙運載火箭	四維 01/02 兩顆衛星	2022 年 4 月 29 日 12 時 11 分	酒泉	成功
13.	長征十一號 海射遙三火箭	高分 03D（04～07）／04A 衛星	2022 年 4 月 30 日 11 時 30 分	東海	成功
14.	長征二號丁運載火箭	吉林一號寬幅 01C 衛星及搭載的吉林一號高分 03D（27 ～ 33）等 8 顆衛星	2022 年 5 月 5 日 10 時 38 分	太原	成功
15.	長征七號 遙五運載火箭	天舟四號貨運飛船	2022 年 5 月 10 日 1 時 56 分	文昌	成功
16.	雙曲線一號運載火箭	不詳	2022 年 5 月 13 日 15 時 9 分	酒泉	失敗
17.	長征二號丙運載火箭	3 顆低軌通信試驗衛星	2022 年 5 月 20 日 18 時 30 分	酒泉	成功
18.	長征二號丙運載火箭	吉利星座 01 組衛星共 9 顆衛星	2022 年 6 月 2 日 12 時 00 分	西昌	成功
19.	長征二號 F 運載火箭	神舟十四號載人飛船	2022 年 6 月 5 日 10 時 44 分	酒泉	成功
20.	快舟一號甲運載火箭	天行一號試驗衛星	2022 年 6 月 22 日 10 時 8 分	酒泉	成功
21.	長征二號丁運載火箭	遙感三十五號 02 組衛星	2022 年 6 月 23 日 10 時 22 分	西昌	成功

附表　中國運載火箭發射紀錄表（2022 年至 2023 年 10 月）（續）

序號	運載火箭	有效載荷	起飛時間	發射地點	結果
22.	長征四號丙運載火箭	高分十二號 03 星	2022 年 6 月 27 日 23 時 46 分	酒泉	成功
23.	長征三號乙運載火箭	天鏈二號 03 星	2022 年 7 月 13 日 0 時 30 分	西昌	成功
24.	長征二號丙運載火箭	四維 03 / 04 星	2022 年 7 月 16 日 6 時 57 分	太原	成功
25.	長征五號 B 遙三運載火箭	問天實驗艙	2022 年 7 月 24 日 14 時 22 分	文昌	成功
26.	力箭一號運載火箭	空間新技術試驗衛星、軌道大氣密度探測試驗衛星、低軌道量子金鑰分發試驗衛星、電磁組裝試驗雙星、南粵科學星	2022 年 7 月 27 日 12 時 12 分	酒泉	成功
27.	長征二號丁運載火箭	遙感三十五號 03 組衛星	2022 年 7 月 29 日 21 時 28 分	西昌	成功
28.	長征四號 乙遙四十運載火箭	陸地生態系統碳監測衛星、交通四號衛星、閔行少年星	2022 年 8 月 4 日 11 時 8 分	太原	成功
29.	長征二號 F 運載火箭	可重複使用的試驗航天器	2022 年 8 月 5 日	酒泉	成功
30.	穀神星一號 遙三運載火箭	泰景一號 01 / 02 星和東海一號衛星	2022 年 8 月 9 日 12 時 11 分	酒泉	成功
31.	長征六號 遙十運載火箭	吉林一號高分 03D09 星、雲遙一號 04-08 星等十六顆衛星	2022 年 8 月 10 日 12 時 50 分	太原	成功
32.	長征二號丁運載火箭	遙感三十五號 04 組衛星	2022 年 8 月 20 日 1 時 37 分	西昌	成功
33.	快舟一號甲運載火箭	中科院創新十六號衛星	2022 年 8 月 23 日 10 時 36 分	西昌	成功
34.	長征二號丁運載火箭	北京三號 B 星	2022 年 8 月 24 日 11 時 1 分	太原	成功
35.	長征四號丙運載火箭	遙感三十三號 02 星	2022 年 9 月 3 日 7 時 44 分	酒泉	成功
36.	長征二號丁運載火箭	遙感三十五號 05 組衛星	2022 年 9 月 6 日 10 時 24 分	西昌	成功

附表　中國運載火箭發射紀錄表（2022 年至 2023 年 10 月）（續）

序號	運載火箭	有效載荷	起飛時間	發射地點	結果
37.	快舟一號 甲固體運載火箭	「微厘空間」低軌衛 星導航增強系統 S3 / S4 試驗衛星	2022 年 9 月 6 日 12 時 19 分	酒泉	成功
38.	長征七號改運載火箭	「中星 1E」衛星	2022 年 9 月 13 日 21 時 18 分	文昌	成功
39.	長征二號丁運載火箭	雲海一號 03 星	2022 年 9 月 21 日 7 時 15 分	酒泉	成功
40.	快舟一號甲運載火箭	試驗十四號和 試驗十五號衛星	2022 年 9 月 25 日 6 時 55 分	太原	成功
41.	長征二號丁運載火箭	遙感三十六號衛星	2022 年 9 月 26 日 21 時 38 分	西昌	成功
42.	長征六號運載火箭	試驗十六號 A/B 星和 試驗十七號衛星	2022 年 9 月 27 日 7 時 50 分	太原	成功
43.	長征十一號 海射運載火箭	微厘空間北斗低軌 導航增強系統 S5 / S6 試驗衛星	2022 年 10 月 7 日 21 時 10 分	黃海海域	成功
44.	長征二號丁運載火箭	先進天基太陽 天文臺衛星	2022 年 10 月 9 日 7 時 43 分	酒泉	成功
45.	長征二號丙運載火箭	S-SAR 01 星	2022 年 10 月 13 日 6 時 53 分	太原	成功
46.	長征二號丁運載火箭	遙感三十六號衛星	2022 年 10 月 15 日 3 時 12 分	西昌	成功
47.	長征二號丁運載火箭	試驗二十號 C 衛星	2022 年 10 月 29 日 9 時 1 分	酒泉	成功
48.	長征五號 B 運載火箭	夢天實驗艙	2022 年 10 月 31 日 15 時 37 分	文昌	成功
49.	長征三號乙運載火箭	中星 19 號衛星	2022 年 11 月 5 日 19 時 50 分	西昌	成功
50.	長征六號改運載火箭	雲海三號衛星	2022 年 11 月 12 日 6 時 52 分	太原	成功
51.	長征七號 遙六運載火箭	天舟五號貨運飛船	2022 年 11 月 12 日 10 時 3 分	文昌	成功
52.	長征四號丙運載火箭	遙感三十四號 03 星	2022 年 11 月 15 日 9 時 38 分	酒泉	成功
53.	穀神星一號 遙四運載火箭	5 顆吉林一號 高分 03D 衛星	2022 年 11 月 16 日 14 時 20 分	酒泉	成功

附表　中國運載火箭發射紀錄表（2022 年至 2023 年 10 月）（續）

序號	運載火箭	有效載荷	起飛時間	發射地點	結果
54.	長征二號丁運載火箭	遙感三十六號衛星	2022 年 11 月 27 日 20 時 23 分	西昌	成功
55.	長征二號 F 運載火箭	神舟十五號 載人飛船	2022 年 11 月 29 日 23 時 8 分	酒泉	成功
56.	快舟十一號運載火箭	交通 VDES 試驗星	2022 年 12 月 7 日 9 時 15 分	酒泉	成功
57.	長征二號丁運載火箭	高分五號 01A 衛星	2022 年 12 月 9 日 2 時 31 分	太原	成功
58.	捷龍三號運載火箭	吉林一號高分 03D47-50 星、東坡 08-10 星等 14 顆衛星	2022 年 12 月 9 日 14 時 35 分	黃海海域	成功
59.	長征四號丙運載火箭	試驗二十號 A / B 星	2022 年 12 月 12 日 16 時 22 分	酒泉	成功
60.	朱雀二號 遙一運載火箭	-	2022 年 12 月 14 日 16 時 30 分	酒泉	失敗
61.	長征二號丁運載火箭	遙感三十六號衛星	2022 年 12 月 15 日 2 時 25 分	西昌	成功
62.	長征十一號運載火箭	試驗二十一號衛星	2022 年 12 月 16 日 14 時 17 分	西昌	成功
63.	長征四號乙運載火箭	高分十一號 04 星	2022 年 12 月 27 日 15 時 37 分	太原	成功
64.	長征三號乙運載火箭	試驗十號 02 星	2022 年 12 月 29 日 12 時 43 分	西昌	成功
2023 年					
序號	運載火箭	有效載荷	起飛時間	發射地點	結果
65.	長征七號改運載火箭	實踐二十三號衛星、 試驗二十二號 A / B 星	2023 年 1 月 9 日 6 時 00 分	文昌	成功
66.	穀神星一號 遙五運載火箭	科技壹號衛星、 天啟星座 13 星、 天目一號氣象星座 01 / 02 星、南通中學 號衛星 5 顆衛星	2023 年 1 月 9 日 13 時 4 分	酒泉	成功
67.	長征二號丙運載火箭	亞太 6E 衛星	2023 年 1 月 13 日 2 時 10 分	西昌	成功
68.	長征二號丁運載火箭	遙感三十七號衛星、 試驗二十二號 A / B 星	2023 年 1 月 13 日 15 時 00 分	酒泉	成功

附表　中國運載火箭發射紀錄表（2022 年至 2023 年 10 月）（續）

序號	運載火箭	有效載荷	起飛時間	發射地點	結果
69.	長征二號丁運載火箭	齊魯二號／三號衛星及珞珈三號 01 星、吉林一號高分 03D34 星等 14 顆衛星	2023 年 1 月 15 日 11 時 14 分	太原	成功
70.	長征三號乙運載火箭	中星 26 號衛星	2023 年 2 月 23 日 19 時 49 分	西昌	成功
71.	長征二號丙運載火箭	荷魯斯 1 號遙感衛星	2023 年 2 月 24 日 12 時 1 分	酒泉	成功
72.	長征四號丙遙五十一運載火箭	天繪六號 A／B 星	2023 年 3 月 10 日 6 時 41 分	太原	成功
73.	長征二號丙運載火箭	荷魯斯 2 號遙感衛星	2023 年 3 月 13 日 12 時 2 分	酒泉	成功
74.	長征十一號運載火箭	試驗十九號衛星	2023 年 3 月 15 日 19 時 41 分	酒泉	成功
75.	長征三號乙運載火箭	高分十三號 02 星	2023 年 3 月 17 日 16 時 33 分	西昌	成功
76.	快舟一號甲運載火箭	天目一號氣象星座 03 星、04 星、05 星、06 星	2023 年 3 月 22 日 17 時 9 分	酒泉	成功
77.	長征二號丁運載火箭	宏圖一號 01 組衛星	2023 年 3 月 30 日 18 時 50 分	太原	成功
78.	長征四號丙運載火箭	遙感三十四號 04 星	2023 年 3 月 31 日 14 時 27 分	酒泉	成功
79.	天龍二號遙一運載火箭	愛太空科學號衛星	2023 年 4 月 2 日 16 時 48 分	酒泉	成功
80.	雙曲線一號固體商業運載火箭	-	2023 年 4 月 7 日 12 時 00 分	酒泉	成功
81.	長征四號乙運載火箭	風雲三號 07 星	2023 年 4 月 16 日 9 時 36 分	酒泉	成功
82.	長征七號遙七運載火箭	天舟六號貨運飛船	2023 年 5 月 10 日 21 時 22 分	文昌	成功
83.	長征三號乙運載火箭	第五十六顆北斗導航衛星	2023 年 5 月 17 日 10 時 49 分	西昌	成功
84.	長征二號丙運載火箭	澳門科學一號衛星 A 星、B 星、珞珈二號 01 星	2023 年 5 月 21 日 16 時 0 分	酒泉	成功

附表　中國運載火箭發射紀錄表（2022 年至 2023 年 10 月）（續）

序號	運載火箭	有效載荷	起飛時間	發射地點	結果
85.	長征二號 F 遙十六運載火箭	神舟十六號載人飛船	2023 年 5 月 30 日 9 時 31 分	酒泉	成功
86.	力箭一號 遙二運載火箭	試驗二十四號 a 星、 b 星等 26 顆衛星	2023 年 6 月 7 日 12 時 10 分	酒泉	成功
87.	快舟一號 甲固體運載火箭	平板式新體制通信試 驗衛星「龍江三號」	2023 年 6 月 9 日 10 時 35 分	酒泉	成功
88.	長征二號丁運載火箭	吉林一號高分 06A 星 等 41 顆衛星	2023 年 6 月 15 日 13 時 30 分	太原	成功
89.	長征六號運載火箭	試驗二十五號衛星	2023 年 6 月 20 日 11 時 18 分	太原	成功
90.	長征二號丙 / 遠征一號 S 運載火箭	互聯網技術試驗衛星	2023 年 7 月 9 日 19 時 00 分	酒泉	成功
91.	朱雀二號 遙二運載火箭	-	2023 年 7 月 12 日 9 時 00 分	酒泉	成功
92.	快舟一號甲運載火箭	天目一號氣象星座 07-10 星	2023 年 7 月 20 日 11 時 20 分	酒泉	成功
93.	穀神星一號 遙六運載火箭	乾坤一號衛星、 星時代 -16 衛星	7 月 22 日 13 時 7 分	酒泉	成功
94.	長征二號丁運載火箭	四象 01～03 星、 銀河航太靈犀 03 星	7 月 23 日 10 時 50 分	太原	成功
95.	長征二號丁運載火箭	遙感三十六號衛星	2023 年 7 月 27 日 4 時 2 分	西昌	成功
96.	長征四號 丙遙四十四運載火箭	風雲三號 06 星	2023 年 8 月 3 日 11 時 47 分	酒泉	成功
97.	長征二號丙運載火箭	環境減災二號 06 星	2023 年 8 月 9 日 6 時 53 分	太原	成功
98.	穀神星一號 遙七運載火箭	西光壹號 01 星等 7 顆衛星	2023 年 8 月 10 日 12 時 3 分	酒泉	成功
99.	長征三號乙運載火箭	陸地探測四號 01 星	2023 年 8 月 13 日 1 時 26 分	西昌	成功
100.	快舟一號甲運載火箭	和德三號 A～E 星等 5 顆衛星	2023 年 8 月 14 日 13 時 32 分	西昌	成功
101.	長征四號 丙運載火箭	高分十二號 04 星	2023 年 8 月 21 日 1 時 45 分	酒泉	成功
102.	穀神星一號 遙八運載火箭	吉林一號寬幅 02A 星	2023 年 8 月 25 日 12 時 59 分	酒泉	成功

附表　中國運載火箭發射紀錄表（2022 年至 2023 年 10 月）（續）

序號	運載火箭	有效載荷	起飛時間	發射地點	結果
103.	長征二號丁運載火箭	遙感三十九號衛星	2023 年 8 月 31 日 15 時 36 分	西昌	成功
104.	穀神星一號 海射型運載火箭	天啟星座 21 星～24 星	2023 年 9 月 5 日 17 時 34 分	太原	成功
105.	長征四號丙運載火箭	遙感三十三號 03 星	2023 年 9 月 7 日 2 時 14 分	酒泉	成功
106.	長征六號改運載火箭	遙感四十號衛星	2023 年 9 月 10 日 12 時 30 分	太原	成功
107.	長征二號丁運載火箭	遙感三十九號 02A-C 衛星	2023 年 9 月 17 日 12 時 13 分	西昌	成功
108.	穀神星一號	吉林一號高分 04B 星	2023 年 9 月 21 日 12 時 59 分	酒泉	失敗
109.	長征四號丙運載火箭	遙感三十三號 04 星	2023 年 9 月 27 日 4 時 15 分	酒泉	成功
110.	長征二號丁運載火箭	遙感三十九號 03A-C 衛星	2023 年 10 月 5 日 8 時 24 分	西昌	成功
111.	長征二號丁運載火箭	雲海一號 04 星	2023 年 10 月 15 日 8 時 54 分	酒泉	成功
112.	長征二號丁運載火箭	遙感三十九號 04A-C 衛星	2023 年 10 月 24 日 4 時 3 分	西昌	成功
113.	長征二號己運載火箭	神舟十七號載人飛船	2023 年 10 月 26 日 11 時 14 分	酒泉	成功

資料來源：周若敏整理自網路公開資料。

第十八章　中共人工智慧能力之現況

王綉雯*

壹、前言

2023 年大語言訓練模型（Large Language Model, LLM，以下簡稱「大模型」）紛紛問世，成為人工智慧（Artificial Intelligence，以下簡稱 AI）發展的關鍵之年。美國新創企業 Open AI 在 2022 年 11 月 30 日發布聊天生成式預訓練機器人 ChatGPT（Chat Generative Pre-trained Transformer），2023 年起在全球掀起風潮。為此，中國企業「百度」也在 2023 年 3 月發表「文心一言」（ERINE）大模型。其後，全球各科技大廠紛紛發表自家大模型，一時之間百花齊放。各界對於 AI 是否已進展到「通用型人工智慧」（Artificial General Intelligence, AGI）、是否應該加強倫理規範及法律管制，甚至是否應停止發展等問題熱烈議論。

AI 在 2023 年正式成為美中科技戰之核心。AI 不僅是經濟和社會數位轉型的關鍵，其軍事應用更可能改變地緣政治的勢力均衡，是具有改變遊戲規則（game-changing）特質的顛覆性技術。為了確保美國國家安全和 AI 優勢，拜登政府除了在 AI 晶片之研發、產製和投資上加強對中禁令之外，在國內也加強 AI 投資和應用。同時，美國國防部在 2023 年 8 月成立生成式 AI 及大語言模型工作小組「Lima」，預定在「首席數位人工智慧辦公室」（Chief Digital and Artificial Intelligence Office, CDAO）之指揮下，對生成式 AI（Generative AI）的軍事應用加以分析及評估。

中國將 AI 視為獲取未來優勢的關鍵技術。除了數位國家建設之外，其最終目標是在 2030 年底前超越美國，成為 AI 領域的全球領先者。同時，為了準備未來的「智能化戰爭」，解放軍正積極轉型為「智能化軍隊」。中國 AI 能力如何發展？目前發展到什麼地步？源自民間企業的 AI

* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

技術，在中共軍民融合政策下，如何轉為軍事應用？中國 AI 發展面臨哪些限制及挑戰？本文將依序探討。

貳、中共人工智慧能力之發展

美國和中國是當今全球 AI 發展的兩大強國，實力大幅超前其他國家（圖 18-1）。中國 AI 能力近年來突飛猛進，被認為可能已勝過美國。[1] 依據喬治城大學「安全與新興技術中心」（Center for Security and Emerging Technology, CEST）之研究，中國在 2018 年至 2022 年發表的「通用型人

	Overall	Talent	Infrastructure	Operating Environment	Research	Development	Government Strategy	Commercial	Scale	Intensit
United States	1	1	1	28	1	1	8	1	1	5
China	2	20	2	3	2	2	3	2	2	21
Singapore	3	4	3	22	3	5	16	4	10	1
United Kingdom	4	5	24	40	5	8	10	5	4	10
Canada	5	6	23	8	7	11	5	7	7	7
South Korea	6	12	7	11	12	3	6	18	8	6
Israel	7	7	28	23	11	7	47	3	17	2
Germany	8	3	12	13	8	9	2	11	3	15
Switzerland	9	9	13	30	4	4	56	9	16	3
Finland	10	13	8	4	9	14	15	12	13	4

Global AI Index 2023, Top 10 Rankings

圖 18-1　全球 AI 指標 2023 年前十名國家

資料來源：“The Global AI Index,” *Tortois*, June 2023, https://reurl.cc/r6oEVk。

1　Tucker, P., “US is Losing AI Edge to China, Experts Tell Lawmakers,” *Defense One*, July 10, 2023, https://reurl.cc/WvO38e。

工智慧」研究成果多達 850 篇，其中約 500 篇都集中在「AI 實際應用」和「AGI 先進技術」，可見中國 AI 能力之發展重點和積極態度。[2]

一、發展戰略規劃完整

中國 AI 發展政策之起點，一般認為是 2017 年 7 月中國國務院發表的《新一代人工智能發展規劃》（以下簡稱《規劃》）。[3] 然而，若以 AI 相關的國家政策來看，早在 2006 年中國發布《國家中長期科學和技術發展規劃綱要（2016-2020）》時，已將智能化列入國家發展目標；2015 年提出《中國製造 2025》時，規劃 AI 布局為 10 年；同年的《關於積極推進「互聯網＋」行動的指導意見》，更強調以 AI 結合互聯網培育新興產業，加速智慧家庭、智慧終端、智慧汽車等應用。繼 2017 年《規劃》之後，中共又陸續發布不少有關 AI 發展的政策文件。至 2021 年「十四五規劃」時，特別將 AI 列在先端科技發展第一項，可見 AI 發展在中共國家戰略中的重要性。[4]

《規劃》提出後備受外界矚目。除了這是中國首度將 AI 列為國家戰略之外，也因為其清楚指出中國至 2030 年 AI 發展的總體思想、戰略目標、整體部署、重點任務和資源配置等措施，期望建立人工智慧產業，實現創新型國家和科技強國建設。其中，最值得矚目的是中國 AI「三步走」發展策略，詳細規劃了各階段具體發展指標（表 18-1）。目前（2023 年）約當「第二步」中期，由於新冠疫情和美對中強化科技管制等因素，極可能無法按時達標。但是，這種技術研發路徑圖（roadmap）的進程規劃，確實發揮了短中長期的指向效果。

2 Kahan, R., “ China Takes the Lead in Ai Research, Prompting Concerns Over Global Competition,” *Ynet News.com*, July 13, 2023, Https://Www.ynetnews.com/Business/Article/Sjecqrhfn.

3 〈國務院關於印發 新一代人工智能發展規劃的通知 國發〔2017〕35 號〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2017 年 7 月 20 日，https://reurl.cc/K39A2n。

4 例如：2017 年底工信部提出《促進新一代人工智能產業發展三年行動計畫（2018-2020）、2019 年設立「國家新一代人工智能治理專業委員會」，公布《新一代人工智能治理原則 —— 發展負責任的人工智能》等。賈夏利、劉小平，〈中美人工智能競爭現狀對比分析及啟示〉，《世界科技研究與發展》，第 44 卷第 4 期，2022 年 8 月，頁 533-534。

表 18-1 中共人工智慧「三步走」發展戰略

	目標	具體規劃
第一步	至 2020 年：AI 整體技術和應用同步於世界先進水準，AI 產業成為新的重要經濟增長點，AI 技術應用成為改善民生的新途徑，支持中國成為創新型國家和全面建成小康社會。	• AI 理論和技術取得重要進展：特別指明大數據 AI、跨媒體 AI、群體 AI、混合增強 AI、自主智慧系統等領域。 • AI 產業競爭力進入國際第一等陣營：初步建成 AI 技術標準、服務體系和產業生態鏈，培育若干全球領先的 AI 骨幹企業。 • AI 智慧發展環境進一步優化：在重點領域全面展開創新應用；部分領域的人工智慧倫理規範和政策法規初步建立。
第二步	至 2025 年：人工智慧基礎理論實現重大突破，部分技術與應用達到世界領先水準，人工智慧成為帶動我國產業升級和經濟轉型的主要動力，智慧社會建設取得積極進展。	• 人工智慧理論與技術體系初步建立，具有自主學習能力的人工智慧取得突破，在多領域取得引領性研究成果。 • 人工智慧產業進入全球價值鏈高端，在智慧製造、智慧醫療、智慧城市、智慧農業、國防建設等領域得到廣泛應用，人工智慧核心產業規模超過人民幣 4,000 億元，帶動相關產業規模超過人民幣 5 兆元。 • 初步建立人工智慧法律法規、倫理規範和政策體系，形成人工智慧安全評估和管控能力。
第三步	至 2030 年：人工智慧理論、技術與應用總體達到世界領先水準，成為世界主要人工智慧創新中心，智慧經濟、智慧社會取得明顯成效，為躋身創新型國家前列和經濟強國奠定重要基礎。	• 形成較為成熟的新一代人工智慧理論與技術體系。在類腦智慧、自主智慧、混合智慧和群體智慧等領域取得重大突破，在國際人工智慧研究領域具有重要影響，占據人工智慧科技制高點。 • 人工智慧產業競爭力達到國際領先水準。人工智慧在生產生活、社會治理、國防建設各方面應用的廣度深度極大拓展，形成涵蓋核心技術、關鍵系統、支撐平台和智慧應用的完備產業鏈和高端產業群，人工智慧核心產業規模超過人民幣 1 兆元，帶動相關產業規模超過人民幣 10 兆元。 • 形成一批全球領先的人工智慧科技創新和人才培養基地，建成更加完善的人工智慧法律法規、倫理規範和政策體系。

資料來源：〈新一代人工智能發展規劃〉，《中華人民共和國中央人民政府》，2017 年 7 月 20 日，https://reurl.cc/K39A2n。

其次，《規劃》清楚指出當時（2017 年）中國 AI 能力之優劣勢。以優勢而言，中國當時在語音辨識、視覺識別領域，持世界牛耳；在自我調適自主學習、直覺感知、綜合推理、混合智能、群體智能等領域，初具能力；在中文資訊處理、智慧監控、生物特徵識別、工業機器人、服務機器人、無人駕駛領域，逐漸開始實際應用。另一方面，中國的 AI 劣勢則表現在以下方面：（一）基礎理論、核心演算法及關鍵設備、先進晶片、重大產品與系統、基礎材料、元件、軟體與介面等方面落後先進國家。（二）科研機構和企業尚未形成具有國際影響力的生態圈和產業鏈。（三）人工智慧尖端人才遠遠不足。（四）支持 AI 發展的基礎設施、政策法規、標準體系等不夠完善。這些劣勢除了第 4 點之外，全是中國 AI 發展至今仍難以完全克服的弱點，也是美國對中國 AI「鎖喉」的要害所在。

再者，《規劃》具體設定中國 AI 發展的六大重點任務（表 18-2）。

表 18-2　《新一代人工智能發展規劃》六大重點任務

	重點領域	主要任務內容
1	科技創新	強化尖端基礎理論、關鍵共性技術、創新平台、高端人才等方面之部署
2	智能經濟	• 發展 AI 新興產業 • 推進產業智慧化升級 • 打造 AI 創新高地
3	智能社會	• 發展高效智慧服務 • 提高社會治理智能化水平 • 利用人工智能提升公共安全保障能力 • 促進社會之共享互信
4	軍民融合	• 促進 AI 技術軍民雙向轉化 • 軍民創新資源共建共享
5	智能化基礎設施	加強網路、大數據、高效能計算等基礎設施的建設升級
6	重大科技研發	整體統籌新一代 AI 重大基礎理論和共性關鍵技術之瓶頸，形成以新一代 AI 重大科技項目為核心、統籌當前和未來研發任務布局的人工智能項目群

資料來源：〈新一代人工智能發展規劃〉，https://reurl.cc/K39A2n。

此六大重點任務涵蓋科技創新、智能經濟、智能社會、軍民融合、智能基礎設施、重大科技研發等方面，顯露中共欲以 AI 為核心，集結產官

學研力量，以舉國體制徹底翻轉現有經濟、社會、軍事、科技之龐大企圖（圖 18-1）。

圖 18-2　《新一代人工智能發展規劃》之基本構圖

資料來源：〈解讀中國《新一代人工智能發展規劃》：三步走戰略、發展關鍵技術與新興產業〉，《科技政策研究與資訊中心科技產業資訊室》，2017 年 7 月 21 日，https://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Read.aspx?PostID=13597。

配合中共中央的《規劃》，地方政府也相繼推出促進當地 AI 發展的政策，並形成主要地區之間的 AI 發展競爭。以 2023 年最為熱門的大模型而言，至 7 月中旬為止，中國至少出現 106 個大模型，僅次於美國，排名世界第二。[5] 其中，有 54 個大模型出自北京，特別是中關村的新創企業或科研機構。北京在 AI 企業數量和大模型數量上遠遠超過其城市，是中國 AI 發展首要重鎮。其次，則是在 AI 算力上具有優勢的上海，提出的大模型數量約 12 個。上海市在 7 月 8 日發布《上海市推動人工智能大模型創新發展的若干措施》，宣布成立上海人工智能開源生態產業聚落。其他的

5　至 2023 年 9 月中旬，中國大模型數量增加至 130 個。參見顏誌廷，〈中國 LLM 洗牌在即，誰將在「百模之戰」中存活？〉，《雅虎股市》，2023 年 9 月 27 日，https://reurl.cc/My3qkn。

大模型重要城市依序還有深圳、杭州、廣州、成都，南京；已發布單一大模型的城市則包括：天津、合肥、哈爾濱、瀋陽、西安、長沙、綿陽、廈門等。[6]

由此可見，基於 AI 對人類發展的顛覆性和重要性，中國無論中央或地方，幾乎是以舉國體制和全民運動的方式來推動 AI，形成與民主國家多元社會迥然有別的 AI 發展形態。[7]

二、中國 AI 產業生態系已具雛形

依據《規劃》，中國自 2017 年起加速推動 AI 研發與應用，至 2023 年已形成初步的 AI 產業生態系，其全貌可約略表示如下（表 18-3）。

表 18-3　中國人工智慧廠商生態系（至 2023 年 8 月為止）

	應用領域	次領域	代表廠商
1	自動化	RPA（機器人流程自動化）	弘玑（Cyclome）、雲擴科技（ENCOO）、容智信息、實在智能、芝寶旗、來也科技（LAIYE）、令才科技、蜻蜓智能、金智維（Kingsware）
2	電腦視覺	人臉辨識	大華股份、海康威視、商湯科技、雲從科技、曠視科技、宇視科技（Uniview）、川大智勝、？
		OCR 辨識	阿里雲、騰訊、百度、合合信息（Intsig）、捷通華聲（SinoVoice）、達觀數據（Data Grand）、迅捷辦公、文通科技（Wintone）
		物體辨識	阿里雲、騰訊、百度、華為雲、商湯科技、海康威視、格靈深瞳（DeepGlint）、圖普科技（TUPU）
		生物辨識	海康威視、漢王科技（Hanvon）、眼神科技（Eyecool）、中科虹霸（IrisKing）、脈澤科技（Maser）、虹星科技（Iristar）、歐菲光（O-Film）、熵基科技（ZKTeco）
3	自然語言處理（NLP/NLU/NLG）	文本分析	達觀數據、百分點（Percent）、追一科技（Zhuiyi）、香儂科技（Shannon.AI）
		語義分析	平安科技（Ping An Tech）、中科凡語（Nylang Tech）、沃豐科技、拓爾思（TRS）
		文本生成	阿里雲、百度、華為雲、科大訊飛、秘塔科技（Meta Sota）、京東（JD.Com）

6　參見經濟觀察報，〈中國 AI 產業地圖：誰是「大模型之都」〉，《新浪新聞》，2023 年 7 月 15 日，https://reurl.cc/1GOYMD.

7　有關中國與美國智能化發展形態之差異，參見李侑璇，《美中智能化軍事能力發展方式之比較》，國防大學中共軍事事務所碩士論文，2023 年 5 月。

表 18-3 中國人工智慧廠商生態系（至 2023 年 8 月為止）（續）

	應用領域	次領域	代表廠商
		語音辨識	科大訊飛、雲知聲、平安科技、捷通華聲（SinoVoice）
		基於傳統 NLP 的對話機器人	平安科技、來也科技（Laiye）、中國移動、天潤融通
		傳統 AI 編程工具	阿里雲、？、？
4	自動駕駛	汽車自動駕駛	文運知行、蘑菇車聯、百度、知行科技（iMotio）、小馬知行（Pony. AI）、主線科技（Trunk）、？
		航天航空、航海和特種汽車無人駕駛	億航智能（Ehang IZM）、峰飛航空科技（AutoFlight）
5	工業機器人	自適應 AI	越疆科技、李群自動化（QKM）、非夕科技（Flexiv）、珞石（ROKAE）
		柔性機器人	達闥科技、思靈機器人（Agile Robots）、北京軟體機器人（SRT）、藍點觸控、斯帝爾（Stial）
6	數據挖掘	合成數據生成	騰訊、光輪智能、標貝科技（data-baker）
		專家系統	國家電網有限公司、上海交通大學、5 大學？
		知識圖譜	百分點、達觀數據、星環科技（Transwarp）、藍凌科技（Landray）、美亞柏科（Meiya Pico）、合合信息、海致星圖（Stargraph）
7	其他	AI 安全	深信服科技（Sangfor）、瑞萊智慧（Real AI）、奇虎 360、四維創智（4DOGS）、易安聯（Enlink）、安桓信息、美亞柏科
		AI 工程化	百度、華為、阿里雲、騰訊、平安科技
		可解釋 AI	騰訊、平安科技、清華大學、信聚豐科技、復旦大學、2 大學？
		虛擬助理	百度、阿里雲、科大訊飛、出門問問、果然智匯（AskBot）、竹間智能（EmotiBot）
		推薦系統	騰訊、阿里雲、螞蟻集團、快手、網易、字節跳動
		智慧影片編碼	螢石科技（Ezviz）、TCL 科技、百度、騰訊、虎牙直播、鬥魚科技
8	通用型 AI（AGI）	腦機接口	強腦科技（Brain Co.）、博睿康、臻泰智能（ZhenTec）、雲睿智能（EEGSmart）、曼安智能（MindAngel）、？
		數位人 / 虛擬人	魔珐科技（Xmov）、硅基智能（Guiji）、世優科技（4utech）、？
		AI 智能體	聯匯科技、北京通用人工智能研究院
9	生成式 AI（AIGC）	文本生成圖像	百度、阿里雲、萬興科技（Wondershare）、Tiamat、6PenArt、哩布哩布（LiblibAI）
		文本生成視頻	萬興科技、智譜 AI、快手、字節跳動、奇虎 360、必優科技、深氧科技（O3.xyz）、網易伏羲、百度
		AI 音樂	網易、昆侖萬維、？
		基於 AIGC 的聊天機器人	阿里雲、百度、昆侖萬維、智譜 AI、科大訊飛、中國電信、中國移動、百川智能、中科院、MiniMax、上海人工智能實驗室

表 18-3　中國人工智慧廠商生態系（至 2023 年 8 月為止）（續）

	應用領域	次領域	代表廠商
		通用大模型	華為雲、阿里雲、百度、昆侖萬維、騰訊、科大訊飛、奇虎 360、商湯、雲從科技、網易伏羲、Idea 研究院、雲天勵飛
		行業大模型	閱文集團、有道（Youdao）、有贊、創維（Skyworth）、華為、百度、容聯雲（CLOOPEN）、毫末智行（Haomo）
		提示工程	月維（Moonvy）、Ai-Art
		大模型工程化	百度、科大訊飛
		基於大模型的 AI 編程工具	清華大學、網易數帆、百度
10	機器學習	機器 / 深度學習平台	百度、華為雲、阿里雲、騰訊、商湯、中國移動
		傳統分布式深度學習	百度、華為雲、阿里雲、騰訊、字節跳動、一流科技（OneFlow）
		基於大模型的分布式深度學習	北京大學、清華大學、百度、阿里雲
11	AI 晶片	略	略，詳見後述

說明：問號處為尚未查明之參與者，可能為大學或科研機構。
資料來源：〈2023 中國人工智能成熟度模型報告〉，《InfoQ 研究中心》，2023 年 8 月 24 日，頁 21，https://www.infoq.cn/minibook/IV4VhedKw1E1tY8Hleje。

由表 18-3 可以看出，無論是流程自動化、電腦視覺、機器學習平台、自然語言處理、自動駕駛、工業機器人、數據挖掘，或是通用人工智慧、生成式 AI、AI 晶片領域，中國都已具備基本的產業生態系。其中，不僅有華為、百度、騰訊、阿里巴巴等中國著名科技龍頭，還有為數眾多的 AI 新創企業。特別是在生成式 AI 領域，除了圖像、影片、音樂、聊天機器人之外，AI 程式、提示工程、大模型工程化、通用大模型、行業大模型等次領域都已有不少中國廠商參與。

三、中共 AI 大模型算力目前仍然落後美國

AI 技術優劣的關鍵在於算力（Computing Power）、[8] 演算法和數據，其中，算力是美中 AI 科技戰決定雙方勝負的關鍵所在。

8　「算力」即是指 AI 的「運算能力」，乃中國大陸用語。為了方便稱呼，以下均簡稱「算力」。

以中國主要科技大廠公布的算力大模型而言，目前有：百度的「文心一言」、阿里的「通義千問」、華為的「盤古」大模型、智譜科技的 ChatGLM、科大訊飛的「星火」、商湯科技的「商量」等。此外，還有多家廠商發布的大模型，從最基礎的算力設施到行業大模型均有。其中，具代表性的 AI 大模型廠商和其定位可大略表示如下（表 18-4）。

表 18-4　中國主要大模型廠商、專精領域及其全球對手（至 2023 年 6 月）

		專精領域	代表廠商	全球對手
1	算力設施		浪潮、華為、百度、阿里巴巴、騰訊、商湯、中科曙光、燧原科技、寒武紀	Google、AWS、微軟、英特爾
2	基礎大模型	計算機視覺及自然語言處理	華為、百度、騰訊、美團、京東、浪潮、北京大學、清華大學、智譜 AI、雲從、商湯、追一科技、瀾舟科技、中科聞歌	Google、微軟、DeepMind、OpenAI、Nvidia
		多模態	阿里雲、華為雲、科大訊飛、商湯、百度、昆侖萬維、聯匯科技、智譜 AI、第四範式、雲從	OpenAI、微軟
3	開發平台		阿里巴巴、騰訊、華為、百度、智源研究院、字節跳動，之江實驗室	Google、Meta
4	行業大模型	搜索	百度、昆侖萬維、360 科技	微軟
		問答	阿里巴巴、智譜 AI、科大訊飛、商湯	N/A
		金融	第四範式、瀾舟科技、同花順、百度	N/A
		辦公	阿里巴巴、百度、第四範式、商湯	N/A
		基礎科學	百度、智源研究院、華為雲、騰訊	N/A

資料來源：新華社研究院中國企業發展研究中心，《人工智能大模型體驗報告》，2023 年 6 月，頁 7。

然而，儘管中國 AI 大模型百花齊放，主要大模型之算力仍不及美國。依據「新華社中國企業發展研究中心」2023 年 6 月公布對當前 AI 大

模型的整體評測，[9] 中國各主要大模型的綜合指數全低於美國 OpenAI 公司的 ChatGPT3.5，更遑論 ChatGPT4。[10] 即使同年 8 月該中心接續公布以人類為標竿、其國內主要大模型為對象之評測報告《人工智能大模型體驗報告 2.0》，中國民間企業各 AI 大模型的綜合指數仍不及人類。[11] 至 10 月 17 日，百度推出「文心大模型 4.0 版本」（簡稱「文心 4.0」），宣稱其在理解、生成、邏輯、記憶等能力上有所提升，綜合水準與 GPT4 不相上下，儼然以中國大模型之首自居。[12] 但是，其實際能力究竟如何，仍須待第三方評測。在舉國體制大力推動之下，中國 AI 大模型之生態系和實際應用能否迅速發展而超越歐美國家，特別是美國，值得繼續關注。

參、中共人工智慧之軍事應用

AI 應用中最受矚目的領域當屬軍事應用，其重要性被認為超越 GPT4 等大語言模型。[13] 但是，也有分析認為 AI 短期內或許可實現「偵察—打擊」領域的變革，但是還不到產生顛覆性 AI 軍事革命之地步。[14] 2017 年《規劃》「重點任務」中，詳細寫明必須「加強人工智能領域軍民融合，促進人工智能技術軍民雙向轉化、軍民創新資源共建共享」（見表 18-2）。這清楚指出 AI 軍事應用的一大特色 —— 必須借助民間企業的尖端 AI 技術。鑑於美國企業 Palantir 在俄烏戰爭中以 AI 軟體技術，協

9 該評測是從基礎能力、情商、智商、工具提效四方面評測當時中國內外主要大模型，並得出總分。參見新華社研究院中國企業發展研究中心，《人工智能大模型體驗報告》，2023 年 6 月。

10 例如：排名第一的 ChatGPT4 總分為 1,246 分；第二名 ChatGPT3.5 為 1,148 分；第三名「文心一言」（百度）為 1,112 分；第四名「通義千問」（阿里）為 1,020 分；第五名星火（訊飛）為 1,010 分。同前註，頁 11。

11 新華社研究院中國企業發展研究中心，《人工智能大模型體驗報告 2.0》，2023 年 8 月 2 日，轉引自〈新華社 AI 大模型體驗報告：訊飛星火位列榜首〉，《智東西》，2023 年 8 月 14 日，https://zhidx.com/news/39039.html。

12 〈百度發表文心大模型 4.0 版本，創始人李彥宏讚「不比 GPT-4 遜色」〉，《奇摩股市》，2023 年 10 月 17 日，https://reurl.cc/My3r3W。

13 “ Tech Leaders are Calling for an A.I. Pause Because They Have No Product Ready, Palantir CEO Says”, *CNBC*, June 9,2023, https://reurl.cc/x638MN。

14 Daniels, O. J., “ The AI RMA”: The Revolution Has Not Arrived (Yet)”, *The Andrew W. Marshall Foundation*, October 2022, https://reurl.cc/GKN70W。

助烏克蘭軍隊分析大量數據，因而提高其砲擊準確度和速度，解放軍和中國民間 AI 企業之合作（或融合）值得特別注意。

對於中共 AI，特別是生成式 AI 之軍事應用，目前認為可能集中於以下領域：一、提高單項能力、增強中國整體優勢。二、決策和信息領域。三、無人自主系統。四、情監偵之應用。五、指揮、控制、通訊。六、人機互動介面。七、網路戰。八、認知戰。九、物流管理。十、太空領域。十一、模擬訓練。[15] 然而，解放軍具體的 AI 軍事應用究竟有哪些？以下嘗試依據公開資訊做初步整理。

一、解放軍大模型軍事應用

依據《中國軍網》報導，大模型之軍事應用有以下數種可能性：[16]

（一）加速武器裝備研發：基於大模型代碼自動生成能力，提高武器裝備軟件研發效率、縮短研發時間。此外，生成機器人可控制電腦代碼，對武器裝備生產過程進行精準控制。

（二）促進作戰仿真發展：大模型可自動生成電腦程式、文字、圖片、視頻、仿真模型，比起傳統上必須大幅依賴電腦專家並進行多領域溝通，更加快速且容易修改，可顯著提升作戰仿真能力。

（三）提升軍事訓練效益：大模型克服經驗傳承之時空限制，透過不斷餵養數據和分析歷史戰例，可達成訓練經驗之縱向傳承和參訓單位之橫向傳遞，並結合智能化任務規劃系統，實施針對性訓練，持續吸收、分析和演進。

（四）提高情報分析速度：大模型高速的信息處理能力，可從海量數據中快速提取及整合多源資訊，支持即時決策需求。

（五）協助認知作戰之滲透攻擊：大模型在訊息生成上有數量和時間上的優勢，可在短時間內高效率地製造海量假訊息，進行認知作戰和引發

15 詳見 “ U.S.-China Competition and Military AI,” *CNAS*, July 25, 2023, https://reurl.cc/z65507；Baughman, J., “ China’s ChatGPT War,” *China Aerospace Studies Institute*, August 21, 2023, https://reurl.cc/r6YpVb。

16 〈大模型技術的軍事應用〉，《中國軍網》，2023 年 4 月 11 日，https://reurl.cc/XmQW9R。

輿論情緒。

這些 AI 軍事應用之範圍較外界分析更為狹隘，且大多屬於解放軍「戰略支援部隊」（PLA Strategic Support Force）任務範疇。「戰略支援部隊」負責太空戰、網路戰和資訊戰，需要迅速處理大量資料，同時也參與解放軍技術研發和創新，對 AI 相關裝備之採購和創新都投資了大筆金額。[17] 倘若「戰略支援部隊」未遭受類似「火箭軍」之整肅，可能是觀察解放軍 AI 軍事應用的重要切入點。

二、「戰顱」兵棋推演系統

解放軍 AI 軍事應用和發展在 2023 年中受到重大打擊。解放軍人工智能指揮控制系統「戰顱」系統首席設計師馮暘赫， 7 月 1 日深夜在北京街頭車禍身亡。暫且不論其死因是否離奇，馮暘赫的專精領域是增強學習、智慧博弈、智慧規劃、兵棋推演等，特別是複雜對抗環境下多智能體之智能決策。[18]

「戰顱」系統是因 2016 年英國 AI 圍棋軟體 AlphaGo 擊敗世界圍棋冠軍李世乭而開始研發，是解放軍目前兵棋推演最先進的智能決策模型，被中國媒體稱為輔助戰場決策的「最強大腦」。此系統結合了知識推理、監督學習、半監督學習、集成學習和強化學習等方法，將所有軍種的感測器和作戰單元連成一網，以進行智慧決策和優化控制。[19] 特別是「戰顱二號」系統透過模組之間的組合運用，能視不同敵人選擇不同打法，從 2020 年起連續獲得中國「全國兵棋推演大賽」「機器對機器」智能博弈項目賽冠軍。[20]

17 軍傳媒，〈AI 融入武裝力量：解放軍戰略支援部隊發展人工智慧創新能力〉，《UDN》，2023 年 8 月 11 日，https://opinion.udn.com/opinion/story/123525/7360754。

18 〈頂尖軍事專家馮暘赫「執行重大任務」途中亡 中國專家安全警鐘敲響〉，《香港 01》，2023 年 7 月 17 日，https://reurl.cc/0Za4Ro。

19 〈從「坐等指令」到「主動出擊」，看「戰顱二號」制勝智能博弈場〉，《中國軍網》，2020 年 12 月 30 日，http://www.81.cn/jx_208569/9959960.html。

20 〈遠超阿爾法狗？「戰顱」成戰場輔助決策「最強大腦」〉，《新浪科技》，2021 年 4 月 19 日，https://finance.sina.cn/tech/2021-04-19/detail-ikmyaawc0452690.d.html?fromtech=1。

馮暘赫 2020 年受訪時曾表示：「智能體不再是對飛機、艦船等實體下達『動作級』指令，指揮它們具體往哪個方向行動，而是具有**自主決策能力的智能化模型**，讓實體完成如巡邏、偵察、開火等『任務級』指令。這使實體具備了『**主觀能動性**』，能像人一樣根據戰場態勢機動靈活地執行智慧體下達的命令」（粗體為作者所加）。[21] 換言之，中共的軍用 AI，至少在兵棋推演上，已可達成各作戰平台之間的智慧化指揮協調，具有統籌指揮海、陸、空、天、網等不同軍種和各種作戰平臺之間的協同作戰能力。[22]

然而，兵棋推演系統畢竟和實際作戰有所差距，加上 AI 大模型常會出現「湧現」（Emergence）問題，亦即機器突破臨界值之後，產生出難以理解和預估的現象或反應，發展出人類無法解釋和控制的能力。[23] 這使得期望將 AI 納於掌控的中共也必須面臨不可預測的巨大風險。

三、軍事大模型

至於解放軍的軍事大模型，目前似乎仍不成熟。2023 年 4 月，解放軍「全軍武器裝備採購信息網」發布了《基於大模型的營級智能網聯系統方案設計供應商徵集公告》，明示其採購是「針對**新型合成營戰術分隊**智能網絡系統能力快速迭代發展需求」，希望應徵廠商能「運用軍事大模型、大數據、高寬帶網絡及大算力等先進技術，對合成營**指揮軟體、通信網絡**、算力平台、模型數據等進行統籌規劃，構建基於戰術網絡和軍事智能化模型的智能網聯系統方案，滿足戰術分隊**離散式部署、動態適變決策、自適應協同控制**等智能化指揮和作戰應用之需求（粗體為作者所加）。[24]

21 同註 19。

22 〈馮暘赫教授研製的戰顱系統，有多厲害？合成旅恐遭重創！〉，《知乎》，2023 年 7 月 16 日，https://zhuanlan.zhihu.com/p/643881945；〈中共頂級 AI 專家 7 月 1 日殞命〉，《大紀元》，2023 年 7 月 21 日，https://hk.epochtimes.co m/news/2023-07-21/53277004。

23 所謂「湧現」是指個體在組織中，經由個體間的相互作用和簡單規則而表現出新特徵或新行為，人工智慧的「湧現」指神經網路在完成訓練後，出現與初始訓練目標無關的新行為和功能。例如：AI 可能因訓練數據或系統設計問題，出現對少數族裔或和弱勢群體之歧視。

24 〈軍工 AI 啟航《基於大模型的營級智能網聯系統方案設計供應商徵集公告》〉，《韭研公社》，2023 年 4 月 17 日，https://www.jiuyangongshe.com/a/8wt3lrxd86。

從這份招標書可推論，解放軍 AI 軍事應用的構想還不成熟，所以在單一招標書中提出包山包海的採購需求。如果解放軍新型合成營戰術分隊的指揮軟體、通信網絡、算力平台、模型數據等各部分技術都已妥適，僅欠缺最後整合成一個網，就不會要求廠商還必須能運用軍事大模型、大數據、高寬頻網路、大算力等技術。更何況，有能力符合此招標需求的中國廠商恐怕也屈指可數。

事實上，直到 2023 年 7 月，被稱為「中國軍事智能先行者和領導者」的新創公司「淵亭科技」（又稱「淵亭防務」）才推出了中國第一個軍事大模型「天機」。此大模型是負責作戰決策的雲端大腦，其功能有：軍事大模型、情報訊息中心、數位戰場圖譜、軍事智能雲腦、戰略博奕分析。此外，該公司還有其他 AI 相關的防務產品，可簡略整理如表 18-5。

表 18-5　淵亭防務之軍事智能產品

	產品名	定位	功能
1	天機	決策雲腦	軍事大模型、情報訊息中心、數位戰場圖譜、軍事智能雲腦、戰略博奕分析
2	天網	情報智庫	即時防務情報智庫、軍事智能專題研究
3	天衍	訓練指控	多智能體協同決策、作戰仿真推演、智能策略規劃、智能虛擬參謀、兵棋智能對抗
4	天鑒	透明戰場	戰場聯合情報、態勢感知體系
5	天啟	自主系統	戰術小隊套件、無人集群自主協同
6	天擎	支援保障	智能裝備試驗評估、裝備維修時機預測

資料來源：《淵亭防務》，https://www.utenet.cn/。

這家 2014 年成立於廈門的新創公司，與解放軍頗有淵源。其創始團隊在 2013 年參與解放軍高級國防智能專案，運用自然語言處理及知識圖譜等 AI 技術，形成武器裝備知識圖譜，建構武器研發的系統化知識，並完成從概念驗證、系統建構到場景應用等技術創新之全部歷程。因此，該公司成立後即專注於 AI 產品研發和應用，陸續提出國防、政務、金融、工業等重要領域之解決方案。此外，該公司也積極參與中國 AI 行業標準

規範之制定，是目前唯一通過中國工信部《可信 AI：智能決策產品》的廠商。[25]

此外，解放軍正在進行的 AI 軍事應用和相關廠商可能如下（表 18-6）。

表 18-6　中國軍用大模型之相關廠商

	廠商名	成立時地	專精領域	經營範圍和特色
1	淵亭科技	2014 年，廈門	軍事大模型	天機：軍事決策雲腦
				天機：數位戰場圖譜
				天網：即時防務情報資料庫
				天衍：訓練指控作戰仿真推演系統
				天衍：多智能體協同決策平台
				天鑒：戰場聯合情報
2	華如科技	2011 年，北京	建模、AI、虛擬現實、大數據	軍事仿真、訓練防務、軍事智能決策、數位孿生 提供「仿真 +」全場景解決方案，協助保障一系列重大演習訓練活動 # 數次主辦軍事大數據輪壇
3	觀想科技	2009 年，成都	裝備健康管理、定位導航、精確導引、智能控制、紅外線成像、3D 仿真技術、國防信息化、裝備管理信息化之整體解決方案	武器裝備之數位分身（Digital Twin）技術、裝備全壽期管理系統、智能武器裝備管控模塊、模擬訓練系統、數位倉管
4	捷安高科	2002 年，鄭州	虛擬仿真實訓系統	軍事仿真大模型訓練
5	川大智勝	2000 年，成都	3D 人臉辨識、飛行模擬、擴增現實（VR）、數位分身	航空管制自動化系統、空管仿真模擬訓練系統、地面智慧交通管理 # 是中國主要軍航空管自動化系統供應商

25 〈用 AI 驅動軍事智能發展，淵亭科技首推軍事大模型〉，《芯語》，2023 年 8 月 7 日，https://www.eet-china.com/mp/a241461.html。

表 18-6　中國軍用大模型之相關廠商（續）

	廠商名	成立時地	專精領域	經營範圍和特色
6	觀典防務	2004 年，北京	無人機飛行服務和數據處理	智慧防務裝備研發、無人機系統、航空測控、通訊遙測、導航定位、雷達及配套設備、防務系統、偵察、指揮控制系統
7	中航電子／中航聯創	2014 年，北京	AI、大數據	智慧製造、無人機、機器人、物聯網、虛擬現實等軍民融合新興業產業領域
8	奧維通信	2000 年，瀋陽	軍用電子信息技術、網路通訊	音視頻指揮系統、智慧營區、單兵信息化裝備（小型化、輕量化）
9	海蘭信	2001 年，北京	智能船舶、海洋高科技	綜合導航和智慧航行系統、海洋立體觀測網、近海雷達觀測網、海底數據中心等。#2004 年成為解放軍海軍裝備供應商
10	佳訊飛鴻	1995 年，北京	數據挖礦、大數據分析、國防相關的通用型 AI 研發	智慧軍事指揮系統、眾多航天器發射和大閱兵活動之指揮和通訊保障

資料來源：〈軍工 AI，軍工大模型一張圖〉，《韭研公社》，2023 年 4 月 18 日，https://www.jiuyangongshe.com/a/5luth3p60u；各公司官網及公開資訊。

這些運用 AI 技術協助解放軍「智能化」的高科技公司，不但眾多子公司分布在中國各地，其和解放軍之關聯可能遠比公開資訊顯示的更為密切。畢竟，解放軍的相關數據和資料，民間企業不可能輕易獲取、儲存和利用。但是，隨著解放軍智能化之進展，其採購方向將無可避免地以民間企業為對象，特別是類似前述美國 Palantir 具備處理龐大數據之 AI 軟體企業。

肆、中國 AI 發展之限制與挑戰

中國的 AI 發展當然面臨了重大限制與挑戰。就外在而言，美國政府為了遏止中國 AI 等先進科技發展和軍事應用，對中國施行越來越嚴格的

輸出管制（以下簡稱「對中禁令」）。就內在而言，則是中共一貫的審查管理心態，擔心 AI 一旦超乎其控制，可能造成無法意料的局面。

一、美國對中科技禁令

如前已述，AI 在 2023 年正式成為美中科技戰之核心。為了遏止或拖延中國在 AI 領域之進展，美國從 2022 年起極力控制 AI 相關要素流入中國，包括：半導體技術、軟體、設備、AI 晶片、人才及資金，並透過雙邊或多邊的國際結盟，建構對中圍堵之形勢。[26] 其中，最重要的關鍵在於決定 AI 算力高低的 AI 晶片，特別是美國企業輝達（Nvida）、超微（AMD）、英特爾（INTEL）等生產的先進 AI 晶片。

對此，中國則以舉國之力發展 AI 晶片，力求自主可控。目前中國生產的 AI 晶片，特別是 7 奈米以下的先進 AI 晶片，其品質和產能尚不及國際大廠。但是中國除了大量購買降規版 AI 晶片和從其他國家輾轉購入先進 AI 晶片之外，也集中力量發展可客製化且無國際大廠壟斷的 AI 晶片（例如：ASIC 晶片）、運用小晶片技術（Chiplet）等，嘗試突破美國的晶片圍堵（表 18-7）。[27]

特別是華為在 2023 年 8 月底發表高階智慧型手機 Mate 60 Pro，其內部搭載的「麒麟 9000S」系統單晶片，以及海思的繪圖處理器（GPU）和神經處理器（NPU），據傳是中芯國際生產的 7 奈米晶片。這顯示中國可能突破了美國的晶片圍堵，立即招致美國更嚴格的管制，連降規版的 AI 晶片也禁止輸往中國，並擴大防堵中國透過其他國家繞道獲得先進 AI 晶片之可能性。[28]

---

26 相關分析請參見王綉雯，〈美中兩國人工智慧競爭與軍用潛力〉，《國防安全週報》，第 84 期，2020 年 2 月 7 日，頁 23-27；〈美國強化對中晶片圍堵之評析〉，《國防安全雙週報》，第 73 期，2023 年 2 月 17 日，頁 49-52；〈美中人工智慧競賽〉，《國防安全雙週報》，第 74 期，2023 年 3 月 3 日，頁 53-57。

27 參見王綉雯，〈中國人工智慧晶片發展之現況〉，《國防安全雙週報》，第 81 期，2023 年 6 月 9 日，頁 57-63。

28 〈美國將停止向中國提供英偉達等公司的先進人工智慧晶片，以阻遏中國軍力發展〉，《VOA》，2023 年 10 月 18 日，https://reurl.cc/XmQWGD。

表 18-7　中國 AI 晶片發展之現況

種類	企業		年份	主要產品	製程	用途
CPU：中央處理器	海光信息		2020	海光 7285	14nm	伺服器
			2021	深算 1 號（DCU8100）	7nm	訓練，以輝達 A100 為對手
	海思		2019	鯤鵬 920-7260	7nm	伺服器
	飛騰		2020	S2500	16nm	伺服器
	龍芯中科		2022	3C5000	12nm	伺服器
	申威		2018	申威 1621	28nm	伺服器
	國芯科技		2017	GX8010	N/A	物聯網
	兆芯		2019	KX-6000	28nm	嵌入式處理器
			2022	開先 KX 系列	16nm	X86-64 處理器
GPU：繪圖晶片	景嘉微		2014	JM5400	65nm	軍用
			2018	JM7200	28nm	民用
			2021	JM9231	14nm	未量產
			2022	JM9271	14nm	未量產
	海飛科技		2022	Compass C10	N/A	雲端訓練
	摩爾線程		2022	春曉	7nm	圖形
				MTT S3000	12nm	
	后摩智能		2023	鴻途 H30	12nm	存算一體、智慧駕駛
	沐曦		2022	MXN100	7nm	訓練＋推理
	壁仞科技		2022	壁礪 BR100P	7nm	訓練
			2022	壁礪 BR104P	7nm	訓練
	天數智芯		2021	天垓 100	7nm	雲端訓練 GPGPU
			2022	智鎧 100	7nm	雲端訓練 GPGPU
	登臨科技		2020	Goldwasser-L	12nm	推理 GPGPU
				Goldwasser-UL	12/14nm	
				Goldwasser-XL	12/14nm	
	芯動科技		2021	風華 1 號	12nm	圖形、數據中心、VR/AR
			2022	風華 2 號	5nm	
FPGA：現場可編程邏輯閘陣列晶片	安路科技		2019 之前	EF3LA0CG642	55nm	民用，數據中心、消費電子
			2019	PH1A180SFG676（Phoenix 系列）	28nm	
	紫光集團	同創	2020	PG2L100H（Logos2）	28nm	民用，數據中心、工業控制等
			2021	PG2L200H（Logos 系列）	28nm	
			2021	PG2T160H（Titan 系列）	28nm	
		國微	同上	同上	同上	軍工、航天

表 18-7　中國 AI 晶片發展之現況（續）

種類	企業	年份	主要產品	製程	用途
	崑崙芯（百度）	2021	崑崙芯 2 代	7nm	訓推一體，XPU
	復旦微電	2018 之前	千萬門級晶片	65nm	N/A
		2018	「騏」系列，億門級晶片	28nm	N/A
		研發中	10 億門級晶片	14/16nm	N/A
	高雲半導體	2022	晨熙 5（Arora V）	22nm	民用
	華微電	2023	「奇衍」系列，7 千萬門級晶片	28nm	軍工、航天
ASIC：特殊應用 IC 晶片	海思	2018	昇騰 910	7nm	台積電禁止供應
	寒武紀	2021	MLU370-X4	7nm	訓推一體
		2021	MLU370-S4	7nm	
	地平線	2021	征程 5	16nm	自駕車晶片
		2021	旭日 2	28nm	深度學習
		2021	旭日 3	16nm	深度學習
	燧原科技（騰訊）	2021	邃思 2.5	12nm	推理
		2021	雲燧 i20	12nm	推理
		2021	雲燧 T20	12nm	訓練
		2021	雲燧 T21	12nm	訓練
	黑芝麻	2022	華山二號 A1000	16nm	自駕晶片
	瀾起科技	研發中	第一代 AI 晶片	N/A	流片成功
	平頭哥（阿里）	2019	含光 800	12nm	推理

資料來源：王綉雯，〈中國人工智慧晶片發展之現況〉，《國防安全雙週報》，第 81 期，2023 年 6 月 9 日，頁 61-63。

二、中國對生成式 AI 之審查和監管

另一方面，中共當局對生成式 AI 之審查和管理也不遑多讓。百度於 2023 年 3 月 16 日公開發表「文心一言」大模型之後，中國「國家互聯信息辦公室」（網信辦）迅速於 4 月 11 日發布《生成式人工智能服務管理辦法（徵求意見稿）》，7 月 10 日具體提出《生成式人工智能服務管理暫行辦法》（以下簡稱《暫行辦法》），並於 8 月 15 日起生效。對於生成式 AI，從演算法之設計與備案、訓練資料、模型，到使用者隱私和商業秘密的保護、監督檢查和法律責任等，都要求必須接受中國政府管理。

該管理之最大特色在於規定中國境內生成式 AI 服務之提供者和使用者必須「堅持社會主義核心價值觀」，避免傳播破壞「國家政權」或「民族團結」之訊息。其次，AI 大模型產品在上市之前必須接受審查（事前審查制），合格後才可上市。此外，還有一系列相關的監管法規，如：《互聯網信息服務算法推薦管理規定》（3 月 1 日生效）、《科技倫理審查辦法（試行）（徵求意見稿）》（4 月 14 日公布、5 月 3 日截止意見回饋）等。[29]

這些監管規定無疑將影響大模型的「智能」品質。例如：詢問「文心一言」有關習近平、胡錦濤、薄熙來、劉曉波等敏感人物問題，或是詢問新疆、西藏等一般性的問題，「文心一言」不是閃爍其詞，就是迴避回答。[30] 在這樣動輒得咎的環境下訓練出來的大模型，其人工「智能」是否越來越限縮或弱智化？是否增加其應用時發生意外之可能性？值得繼續注意。

三、其他挑戰

至於中國 AI 發展所面臨的其他挑戰，正如前述 2017 年《規劃》中指出，除了產品製造面的劣勢之外，還有「頂尖人才不足」[31] 和「基礎設施、政策法規、標準體系不完善」等點。但是，更關鍵的挑戰可能是中國的經濟狀況。中國 AI 發展建立在其經濟順利成長的前提上，且隨著生成式 AI 和大模型紛紛提出，AI 市場支出將逐年提高，預估 2027 年達 380 億美元。[32] 然而，中國經濟成長已開始趨緩，AI 市場的資本支出也受到影響。例如：2023 年下半年，中國雲端服務市場的資本支出，預估將萎

29 參見〈中國人工智能監管新規〉，《客戶通訊評論》，第 3152 號，瑞生國際律師事務所（Lathan & Watkins），2023 年 8 月 23 日。

30 麥迪文（Stephen McDonell），〈百度「文心一言」：中國新 AI 機器人審查敏感問題〉，《BBC 中文網》，2023 年 9 月 9 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-66762219。

31 參見王綉雯，〈美中人工智慧競賽〉，《國防安全雙週報》，第 74 期，2023 年 3 月 3 日，頁 56-7。

32 〈IDC：2027 年中國人工智慧市場 IT 總投資規模預計超 380 億美元〉，《IDC》，2023 年 8 月 22 日，https://www.idc.com/getdoc.jsp?containerId=prCHC51172823。

縮 10%，約 85 億美元。[33] 在這種情形下，中國要如何發展需要大算力和大資本支出的生成式 AI 及大模型？

其次，暫且不論全球頂尖 AI 人才，在舉國體制和大運動式的推動之下，中國一般等級的 AI 人才也將出現嚴重缺口。依據麥肯錫公司預測，至 2030 年，中國 AI 人才之需求將達到 600 萬人，為 2022 年之 6 倍，但是供給量卻僅 200 萬人，人才缺口將達 400 萬人；另一方面，隨著年輕人「躺平」和嬰兒出生率下降，未來 AI 人才更難確保。[34] 即使如百度、騰訊和華為等中國科技龍頭今（2023）年起紛紛和大學合作，開始培養 AI 人才，最後可能仍緩不濟急，這或許將嚴重限縮中國 AI 能力之進展。

伍、小結

綜上，對於中國 AI 能力之現況，可得出初步結論如下：

首先，中國 AI 能力近年快速發展，主要由於其政策規劃具體明確及全國上下高度配合。除了「三步走」發展戰略清楚制定短中長期指標之外，舉國體制集結產官學研各方力量、地方政府投入大量資源相互競爭等因素，建構出適合 AI 產業成長的環境。雖然目前中國 AI 產業生態系僅初具雛形，但次領域幾乎都已有廠商參與其中。另一方面，中國 AI 算力仍不及美國。除了 AI 晶片和半導體技術、設備、人才、資金受美國加強圍堵之外，中國廠商各種大模型之綜合能力也落後美國。由於中國在 AI 基礎研究、基礎設施、人才培育等方面缺乏長年「蹲馬步」式的基本實力，加上中共嚴格監管和經濟成長趨緩，未來可能逐漸限縮其 AI 之發展。

其次，解放軍之 AI 軍事應用目前似乎侷限在兵棋推演、仿真訓練和情報蒐集分析等方面，尚未落實到實戰應用上。例如：解放軍的有人／無人機協同作戰，運用 AI 之合成化模擬（Live Simulation, Virtual Simulation,

33 〈雲端服務商投資 AI 預算沒想像寬裕？中國支出萎縮〉，《MoneyDJ 理財網》，2023 年 6 月 15 日，https://reurl.cc/l7Y3Wv。

34 〈中國掀生成式 AI 熱，人才缺口 400 萬〉，《日經中文網》，2023 年 9 月 25 日，https://zh.cn.nikkei.com/china/ccompany/53549-2023-09-25-05-00-26.html。

Construction Simulation, LVC）。加上其測場充足，可提供非常擬真的環境進行實戰化訓練，但是距離實戰應用可能仍需要時日。再者，儘管目前中國已推出第一個軍事大模型，但是解放軍 30 多年來缺乏實戰經驗和相關數據，軍事大模型究竟能發揮多大效用？還有待後續關注。此外，隨著「智能化軍隊」之進展，解放軍將無可避免地借助民間企業的 AI 尖端技術。這將更深化中共軍民融合政策，聚焦其「戰略支援部隊」並深入研究，或可更瞭解解放軍 AI 創新和軍事應用之情形。

第三，雖然目前 AI 發展尚不足以引發顛覆性的軍事革新，但是從俄烏戰爭來看，AI 至少在「偵察—打擊」方面已發揮效用。美中科技戰持續進行之下，美國未來應會針對中國 AI 產業生態系或相關供應鏈加強管制。我國除了防範 AI 人才被中國誘奪之外，或可儘速和美國合作，發展如具備 AI 能力之無人機等低成本防衛作戰體系，並與民間企業合作開發各種軍用 AI 軟體，真正落實「不對稱作戰」概念。

結論

梁書瑗、王綉雯

2023 年為習近平於「二十大」延任後的「開局之年」。中國如何在新一屆領導班子的帶領之下，應對因疫情解封、美中持續對峙、經濟低迷及國際動盪所造成的內、外部變局呢？本報告企圖從中國政軍焦點、外交動態及內部經濟、社會及科技發展等三大層面著手，剖析 2023 年中國所面對的挑戰、應對之策與影響。同時，並希冀藉由本報告的出版，促進社會各界在台海情勢跌宕起伏之際，得以更深入地瞭解中國近期整體情勢的演變。各篇章的論點如下。

壹、中共政軍焦點

中共藉「二十大」政治報告，調整自改革開放以來以經濟工作為核心的基調。同時，並提出「以新安全格局保障新發展格局」，國家安全成為經濟發展的基礎。由於中共的政治報告僅是施政藍圖，未來中共將如何落實「以新安全格局保障新發展格局」，則有賴進一步評估與分析官方的相關作為。第一章〈中共鞏固國家安全的新趨勢〉的作者龔祥生、梁書瑗便從 2023 年以來，中國國安部門的相關作為歸納出，中共鞏固國安的策略出現兩個趨勢：一、強化法制建設。二、提高官僚系統的執法效能與跨部門的統合、協作能力。可預期的是，中共在國安問題上的容忍程度，將不斷地透過官僚一次一次的執法實踐益發緊縮，日後與國安議題相關的執法頻率與跨部門統合的程度恐不斷提升。

自 2022 年以降，國際情勢動盪。俄烏戰爭爆發，以色列與巴勒斯坦武裝團體哈瑪斯的軍事衝突擴大。由於中共不間斷地威嚇作為，台海局勢亦成為國際焦點。因此，本報告接下來便以此為軸心，接續分析：兩岸情勢、中共攻台能力，以及中國打造海外軍事基地在地緣政治上意涵。

第二章〈習近平會按下武統啟動鍵嗎？和平統一、以武逼統或全面進犯〉的作者李冠成透過梳理中共近 5 年來，對台軍事近逼、經濟脅迫及軍事準備等相關作為，指出習近平有解決台灣問題的野心，且持續地在能力上有所準備。儘管從現階段中共所面臨的內、外部挑戰看來，習近平對台動武的機率不高，但台灣不能寄望於威權領導人的慎思明辨，而更應該不斷地強化自身應處的能力，替未來可能的衝突預做準備。

承第二章所述，台灣應精進自身防衛能力之外，但也不能偏廢知己知彼的功夫。分由洪子傑、歐錫富與江炘杓所撰寫的第三章〈中國兵役制度修正概況〉、第四章〈共軍攻台兩棲戰力〉及第五章〈2023 年解放軍海軍潛艦戰力評估〉，便從中國預備役與徵兵制度改革、解放軍兩棲登陸的能力與潛艦戰力等環節著手，整體性地評估中共攻台能力。

由洪子傑所撰寫的第三章〈中國兵役制度修正概況〉指出，中共今年在預備役制度與徵兵制度上，下了極大的工夫推動改革，其共同的方向都以「實戰化」為目標，確保解放軍的兵員素質與數量，不僅能打仗，更能打勝仗的能力。解放軍除了從預備役制度與徵兵制度著手，加緊提升兵員素質之外，也持續探索如何強化自身兩棲作戰的能力。由於地理環境所致，台海一旦爆發戰事，對中共而言，解放軍兩棲戰力與後續整補的效率則至為重要。在第四章〈共軍攻台兩棲戰力〉中，歐錫富從分析解放軍兩棲戰力入手，提出目前解放軍兩棲載具可運抵的部隊與裝備的數量仍不足；民船運載的技術也尚未成熟等見解。由於兩棲載具與民船裝載能力會影響解放軍後續的整補，因此如何保留戰力切斷解放軍海上補給線，對台灣不對稱作戰來說，不啻為一個關鍵點。在兩岸軍力不對稱的前提下，潛艦作為匿蹤性高、自持力長的攻擊性載台，無疑成為一個分析的焦點。

台灣於今年 9 月 28 日舉行「潛艦國造原型艦下水暨命名典禮」，標誌著台灣潛艦國造經過多年的努力，終於到達一個重要的里程碑。近年來，台海情勢詭譎多變，我們除了關心台灣潛艦國造之外，也應對解放軍的潛艦戰力持續保持關注與戒備。正好在此時，本報告第五章〈2023 年解放軍海軍潛艦戰力評估〉，江炘杓替我們勾勒出一個關於解放軍潛艦部隊的整體性輪廓，可供各界參酌。解放軍海軍潛艦部隊雖發軔於 1950 年

代，但受限於西方先進技術的封鎖，中共打造潛艦的進展並不算順利。以核潛艦為例，解放軍潛艦部隊一直都與美、俄、英、法的核潛艦存在 20 年的代差，直到近年解放軍海軍 095 型與 096 型核潛艦下水，才引起西方國家的矚目。雖然需要對中共核潛艦的發展保持戒備，但江炘杓也於文中指出，解放軍海軍潛艦數量相對於民主國家並不具備優勢，而且成熟的操作技術需要時間累積，短期內雖對西方國家會形成挑戰，但尚難以構成巨大的威脅。

接下來，本報告則將焦點稍微拉出台海局勢，從更宏觀的角度檢視中共的軍事布局。陳亮智於第六章〈2023 年中國解放軍之海外軍事基地的發展：回顧與展望〉，探討中共打造海外軍事基地的戰略意圖，及其可能對區域安全所投下的變數。陳亮智指出，中共運用「軍民並進」與「軍民兩用」的策略，在海外建立起一批有潛力用於軍事用途的港口。從過去發展的軌跡看來，印度洋、非洲、南中國海與南太平洋為中國建立海外軍事據點的重要地區。對台灣而言，我們應對中共在南中國海與南太平洋的港口經營抱以更多關注與分析，因為這對中共屆時欲突破美軍及其盟友的圍堵具有重大意義。

貳、中國外交動態

在美中對峙的國際格局下，不只是美國，中共也積極對外布局，建立起友盟圈，厚植自身「對外鬥爭」的實力。本報告第二篇中國外交動態涵蓋的議題範圍有：北京在南海所發動的「維權認知作戰」、中國在南太平洋的外交經略、北京如何反制台海議題國際化、評估「一帶一路倡議」（以下簡稱「帶路倡議」）的爭議與效果，以及中國的石油能源安全戰略在地緣政治上的意義等五項議題。本篇試圖自中共對外經略的角度切入，分析中共在「百年未有之大變局」之下，如何透過多元的外交手段極大化國家利益。從本篇各章的析論中可知，中共的外交手腕「能進能退」，台灣需多加防範之。

由黃宗鼎所著之第七章〈中國針對南海之「維權認知作戰」〉發現，

中共受到美軍的「啟發」，也在南海開始操作「維權認知作戰」，意指將解放軍或海警在南海的行動，炒作為是一種行使主權的行為。中共試圖以這種低成本、「紙上談兵」式的方式，維護中國在南海所「宣稱」的主權。黃宗鼎更進一步指出，中共此舉帶有兩點戰略意涵，值得我們關注。第一，北京藉此試圖將「管轄權主權化」，亦即視捍衛專屬經濟區內的管轄權為中國在維護主權的相關作為；第二，北京在南海針對菲律賓操作「維權認知作戰」的行為中，實有「圍魏救趙」的意涵，恐有將「美菲安保」的「有事範圍」自台灣拉回南海的企圖。

從第七章黃宗鼎的分析中可知，中共並未放棄在南海與美及其盟友「碰撞」，但卻在經營南太各國的外交關係上轉趨低調。章榮明於第八章〈2023 年中國在南太平洋的外交經營〉指出，2022 年北京於南太地區推動簽署《全面協議》失利後，今年試圖捲土重來。中共從低政治敏感度的合作著手，改弦更張以低調、「接地氣」的方式經略南太地區。第八章亦將太平洋島國針對北京此舉的回應納入分析。據此，章榮明認為太平洋島國不排除與中國在低政治敏感度的議題上互動，但卻拒絕與北京深化在具政治意涵上的合作。雖然北京在南太平洋企圖「以退為進」，「低調地」穩定與太平洋島國的關係，但由鍾志東所撰之第九章〈中共強化外交手段反制台海安全國際化〉一文，我們亦可知北京仍不遺於力地高調祭出各種外交手段反制台海議題國際化。鍾志東認為，中國反制台海議題國際化最主要的目標為，企圖推銷台灣問題為中國內政問題的觀點，以排除國際社會干涉的正當性。除了達到在外交上孤立台灣的目的之外，亦可降低日後「兩岸統一」的不確定性。

習近平上任後，提出「帶路倡議」，規模宏大，野心勃勃，但卻於人權、債務陷阱等議題上飽受西方國家的質疑。今年適逢「帶路倡議」10 週年，北京高規格舉辦第三屆「『一帶一路』國際合作高峰論壇」。俄羅斯總統普欽亦出席論壇，受到各方矚目。王尊彥在第十章〈後疫情時代的中國「一帶一路」〉，除了闡述第三屆「『一帶一路』國際合作高峰論壇」的相關資訊外，也整理了歷年批判「帶路倡議」的論點，最後則提出中國在國內、外環境壓力下，「帶路倡議」所面臨的挑戰。值得注意的是，王

尊彥指出，中共視「帶路倡議」為強化沿線區域影響力的平台，但該企圖卻在中國國內經濟低迷，以及以美國為首的西方國家也競相推出類似規劃的競爭下，使之未來的發展顯得困難重重。

有別於其他以「區域」為焦點的研究，第十一章〈中國石油能源安全戰略（2012～2023）：地緣政治觀點〉的作者黃恩浩，則聚焦於中國的石油能源安全議題。文中試圖從中國的石油能源戰略出發，闡述中共如何「打通關節」，保障中國的石油安全。黃恩浩指出，中國石油能源安全的挑戰，除了國內石油產量不足多仰賴國外進口之外，中國國內石油消費量也居高不下。更重要的是，中共的石油有高達六成來自於區域情勢複雜的國家，如葉門、伊朗。如此一來，中東、非洲等區域的情勢恐成為中國石油安全的隱憂。

參、中國經濟、社會與科技發展的趨勢與挑戰

從去（2022）年年末至今年年初，就在中國逐步邁向「解封」的同時，原本受到疫情影響的中國經濟仍未有起色，房地產、地方債等經濟地雷接續出現。同時，在疫情期間，為了達到封控隔離的效果，官方所推出的社會監控手段也並未隨著「解封」而放鬆。疫情後，反而讓外界對於中國內部的發展有了更多的困惑。本報告第三篇中國經濟、社會與科技發展的趨勢與挑戰，便試圖提供給外界一個瞭解中國內部情勢的窗口。

第十二章〈中國人口危機及其影響〉與第十三章〈就業好難：2023年中國青年就業挑戰與影響〉分別由洪銘德與方琮嬿撰寫，他們另闢蹊徑，從中國的人口危機與青年就業的議題入手，探討中國社會問題與經濟發展彼此連動的關係。不約而同地，他們均於文中指出，中國目前所面臨的社會問題，恐成為中共能否穩定經濟狀況的隱憂。

2022 年中國首次出現人口負成長，少子化與老齡化並存，人口危機迫在眉睫。洪銘德於第十二章除了梳理中國人口危機的現象之外，亦指出中國的少子化與老齡化，除了進一步加重社會福利負擔之外，也恐危及中國世界工廠的地位，替中國未來尋求進一步的經濟擴張埋下變數。中國官

方亦深知人口危機可能加劇日後經濟、社會問題，已提出刺激生育、建立養老服務體系與延遲退休年齡等政策，試圖減緩少子、老齡化危機的負面影響。然而，洪銘德對於中國官方可以有效改善人口危機持悲觀立場，即使中國官方已意識到人口危機的威脅，但目前政策發揮的效果有限，人口數下降將成為一個長期且難以逆轉的現象，人口危機儼然是中國日後的基本國情。

第十三章〈就業好難：2023 年中國青年就業挑戰與影響〉的作者方琮嬿，則認為中國青年之所以就業困難，除了因研究所招生擴張所造成「結構性錯配」的問題以外，也折射出民營經濟萎縮、中國經濟低迷的景況。方琮嬿亦整理了中國今年所推出的各項促進青年就業政策的方案，但她認為這些政策對於改善青年就業困境的幫助並不大，因整體經濟環境不好是事實，各個經濟實體所能提供的就業機會也不符合青年對於白領階級的想像。至於青年就業困境是否會激化目前中國的國家社會關係呢？方琮嬿的評估是，雖然青年對此高度不滿，但整體而言這類不滿的情緒對中共政權的挑戰有限。

本篇第十四章、第十五章與第十六章則將研究目光轉往中國的社會治理，議題涵蓋：整體性評估中共維穩的手段、黨國力量在農村治理過程中的進化、探討中國的網路治理措施。在第十四章〈中國社會維穩的「堵」與「疏」〉一文中，陳穎萱指出，北京在管控社會不滿上，除了強化意識形態宣傳 ——「將中共紅包裝成中國紅」之外，也採用了「堵」與「疏」並進的策略。在「堵」的面向上，中共於基層採取許多防堵的新舉措，例如：部分地方國企於內部成立「人民武裝部」處理公司相關糾紛；在「疏」的面向上，中共卻有意識地放鬆部分言論空間，以疏導輿論壓力，避免社會矛盾持續擴大，形成政治風暴。本篇除了整體性地闡述中共的維穩手段之外，第十五章〈近期中國農村中的「國家—社會」關係分析〉則將研究目光移往農村，探討在習時代下的黨國力量如何扎根農村，俾利掌握農村社會。鄧巧琳在第十五章以「農業綜合行政執法」團隊（簡稱農管）為例，指出雖然農管的爭議不斷，但也顯示黨、政基層組織正在取代原本社會組織在農村治理體系中的角色，黨國力量在農村治理過程中不斷進化與

完備。據此，鄧巧琳認為，目前中國農村的「國家—社會」關係走向，仍延續習近平「國家向社會收權」的趨勢。

進入 21 世紀後，新興網路科技公司如雨後春筍般出現，各類網路應用也隨之蓬勃發展。然而，進入網路世代的中國不可避免地陸續浮現各種「社會亂象」。這對中共而言，都將造成新的治理難題。那麼中共如何面對經受資訊科技洗禮過後的中國社會呢？由謝沛學與吳宗翰合作的第十六章〈不斷加強的緊箍咒：中國網路領域法規的現況〉，則以中共的網路治理策略為研究焦點，提供給我們一個解答的方向。謝沛學與吳宗翰指出，中國近年關於網路管制的各類法規之間相互銜接支持，共同交織成一幅密集的法律網絡，顯示中共近年來致力於強化網路管理的法制建設。換言之，中共此舉意在透過法律建設具體落實其治理架構。最後，值得注意的是，兩位作者亦於文中提出警示，中共正透過取得在國際上制定網路規則的話語權，積極推廣「中國」價值與模式。

接下來的第十七章與第十八章，則以美中科技爭霸中的兩大關鍵：太空科技與人工智慧為焦點，探討中國在這兩個領域內最新的發展，並評估可能帶來挑戰。北京目前將太空業務視為國家整體戰略的重點之一，中共正以成為「航太強國」為目標，全力衝刺，試圖在太空科技領域內占有一席之地。第十七章〈中國太空活動發展〉的作者周若敏從「載人工程」、「深空探測」、「發射運載火箭與建設發射場」、「太空基礎設施」、「國際合作」等項目，檢視中國近兩年來的太空活動進度，以及探討背後含義。周若敏指出，前述中國各項的太空任務皆預期在 2030 年前完成，但中共現在面臨內有經濟困局，外有美國多年下來的科技積累，「航太強國」的夢想前景並非明朗。

第十八章〈中共人工智慧能力之現況〉的作者王綉雯聚焦於梳理中國目前在人工智慧領域裡的成果，以及評估解放軍運用人工智慧科技的狀況。王綉雯認為，中國的人工智慧能力，因官方具體的政策規劃，以及在該領域舉全國之力的發展，其相關產業生態系已初具雛形，但算力仍未及美國。發展人工智慧相關技術需耗費大量資本，但中國正值經濟低迷，該領域的發展恐因而放慢腳步。此外，解放軍目前似未將人工智慧科技落實

於實戰應用，僅侷限於兵棋推演、仿真訓練和情報蒐集分析等方面。儘管中國已推出第一個軍事大模型，但解放軍長期缺乏實戰經驗和相關數據，其效用仍有待進一步觀察。

從前述本報告各章論點來看，中國政治緊縮，集權趨勢不減，管制措施頻出，且經濟發展的腳步正逐漸放慢，日後的經濟前景仍未見曙光，甚至可能連帶影響到科技、產業的進一步升級。中國目前於政治、經濟、社會與軍事等各層面正處於變動中，未來台海局勢恐益發複雜多變。本報告將持續針對中國各項變化保持高度關注，並適時提供我們專業的建議給社會大眾。

國家圖書館出版品預行編目 (CIP) 資料

中共政軍發展評估報告. 2023 / 王綉雯, 梁書瑗主編.
-- 初版. -- 臺北市 : 五南圖書出版股份有限公司,
2023.12
面 ; 公分
ISBN 978-626-366-854-6(平裝)

1.CST: 中國大陸研究 2.CST: 政治經濟 3.CST: 軍事戰略

574.1 112020705

2023 中共政軍發展評估報告

出 版 機 關：財團法人國防安全研究院
發 行 人：霍守業
總 策 劃：陳明祺
主 編：王綉雯、梁書瑗
發 行 地 址：100 台北市中正區博愛路 172 號
電 話：（02）2331-2360
承 印 商：五南圖書出版股份有限公司
地 址：106 台北市大安區和平東路 2 段 339 號 4 樓
電 話：（02）2705-5066
傳 真：（02）2706-6100
網 址：https://www.wunan.com.tw
版 次：初版一刷
出 版 日 期：中華民國 112 年 12 月
定 價：新臺幣 500 元整