

國防安全雙週報

第 87 期

- | | | |
|------------------------------|-----|----|
| 美中海上軍事安全磋商機制的運作與挑戰 | 翟文中 | 1 |
| 美烏礦產協議簽署之展望 | 劉翎端 | 7 |
| 中國《新時代的中國國家安全》白皮書下對外與對台敘事之觀察 | 洪子傑 | 13 |
| 「中國不跪」的民族主義敘事策略及其政治意涵 | 王占璽 | 19 |
| 「朝俄全面戰略夥伴關係」發展之意涵 | 林志豪 | 25 |
| 解讀人工智慧發展競賽衍生的安全悖論 | 曾怡碩 | 31 |
| 2025 年印巴衝突解決與未來趨勢 | 沈明室 | 39 |

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

2025 年 5 月 22 日發行



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

Contents

U.S.-China Military Maritime Consultative Agreement: Operations and Challenges <i>Wen-Chung Chai</i>	1
The Prospects of the U.S.-Ukraine Mineral Deal <i>Ling-Tuan Linda Liu</i>	7
An Observation of China’s Foreign and Taiwan-Related Discourse in the White Paper “China’s National Security in the New Era” <i>Tzu-Chieh Hung</i>	13
The Nationalist Narrative Strategy of “China Won’t Kneel Down” and Its Political Implications <i>Chan-Hsi Wang</i>	19
Implications of the Development of the “Comprehensive Strategic Partnership between North Korea and Russia” <i>Chih-Hao Lin</i>	25
Security Paradox Out of Contemporary AI Race <i>Yi-Suo Tzeng</i>	31
2025 India-Pakistan Military Conflict: Resolution and Future Trends <i>Ming-Shih Shen</i>	39

美中海上軍事安全磋商機制的運作與挑戰

翟文中

國防戰略與資源研究所

焦點類別：美中戰略

壹、前言

2025 年 4 月 2 日至 3 日，美軍與解放軍於上海舉行 2025 年度「海上軍事安全磋商機制」（Military Maritime Consultative Agreement, MMCA；以下簡稱 MMCA）工作小組會議。此次會議旨在對當前美中安全形勢進行意見交流，評估《中美海空相遇安全行為準則》的執行情況，並討論改善雙方海上軍事安全問題的措施。¹當前中共海軍軍力不斷提升，其活動範圍已由過去的近岸水域逐步擴展至全球水域，這導致了兩國機艦在海上及其上空遭遇並發生對峙的頻率持續增加。為降低雙方機艦接觸時可能出現的對抗風險，美中兩國於 1998 年簽署 MMCA 協定，這是確保雙方在可控安全框架下進行戰略競爭的制度性安排。展望未來，MMCA 的角色將更加地重要，本文將對其具有的安全意涵與未來可能發展進行探討，並對此協定亟須補強處提出分析說明。

貳、安全意涵

一、MMCA 為美中軍事交流提供制度性機制

1994 年 10 月，美中間出現了首次嚴重海上對峙，² 1996 年 3 月台海危機期間，雙方機艦在台灣周遭大量集結，這些事件最終在雙

¹ 丁文翔、陳琳與張懋瑄，〈中美兩軍舉行 2025 年度海上軍事安全磋商機制工作小組會〉，《北京日報》，2025 年 4 月 3 日，<https://xinwen.bjd.com.cn/content/s67ee7c11e4b08edd28f71c38.html>。

² 當時，一艘中共漢級核動力潛艦遭美軍 S-3 反潛機投下聲納浮標持續地追蹤，中共對此的回應則是立即派出戰機攔截美國海軍反潛機。在此過程，雙方雖未交火亦未進行通聯，這起海上對峙在中共海軍潛艦返回青島基地後劃下句點。Barbara Starr, "Han Incident Proof of China's Naval Ambition," *Jane's Defence Weekly*, January 7, 1995, p. 5; Ulysses O. Zalamea, "Eagles and Dragons at Sea: The Inevitable Strategic Collision between the United States and China," *Naval War College Review*, Vol. XLIX, No. 4, Autumn 1996, p. 62.

方克制下和平落幕，卻也凸顯海上意外升高成衝突的高度風險。因此，雙方意識到必須建立一套機制用以化解海上意外事件的發生，MMCA即是在此背景與需求下應運而生。MMCA是美中兩國間簽署的首份有關軍事安全磋商協定，亦是兩國在軍事領域的首個「信任建立措施」(Confidence Building Measures, CBMs)。該機制旨在增進雙方在海洋安全議題的交流與討論，透過年度會議與工作小組會議的交替舉辦，落實雙方人員的交流溝通並形成共識。1998年7月，MMCA於北京舉行首次年度會議以來，其間雖因南海撞機、新冠疫情爆發與美國前眾議院議長裴洛西(Nancy Pelosi)訪台等事件而短暫中斷，³惟雙方仍竭盡全力重啟該機制的運作。在超過四分之一世紀的時間裡，美中歷經了多次政治動盪不安與軍事交流中斷，MMCA大體上始終維持著有效運作，這為兩國軍方提供了一個制度性對話管道，能對迫切的海上安全問題做出持續性磋商。

二、MMCA使美中能務實討論海上安全議題

MMCA最具特色之處，亦是相較其他協定更能順暢開展的關鍵，即是此機制的運作係由海軍與海航人員主導，參與者大多為校級階層軍官，雙方交流旨在解決海上遭遇時面對的各項實質問題，整個過程係在完全的「專業軍事」背景下進行，同時不摻雜任何的政治因素。這種高度的專業性設計，有效排除了政治干擾與空泛建議，美中海軍人員能以務實態度，專注在海上意外事件相關議題的討論。⁴除「專業主義」外，全球各國海軍分享著相似的文化、習慣與術語，這為不同國家海軍間的交流與磋商提供了良好氣氛，這項特性對維持MMCA的穩定運作與正向回饋具有相當助益。此外，

³ 國防安全小組，〈美中海上軍事安全磋商機制工作小組會議之研析〉，《台灣智庫》，2025年4月23日，<https://voicetank.org/20250423-2/>。

⁴ Steven Miller, "CBMs in the Maritime Arena," in Shai Feldman ed., *Confidence Building and Verification: Prospects in the Middle East* (Jerusalem, Israel: Tel Aviv University, Jaffee Center for Strategic Studies, 1994), p. 74.

MMCA 雖未明文規定對海上意外事件的責任歸屬如何查證，惟此類事件具高度「可見性」與「可追溯性」，包括照片、錄影、航海日誌與各項裝備運轉記錄等均可作為佐證資料，這為釐清海上意外事件與制定防範措施提供了支撐。由於 MMCA 對機艦活動不具強制約束力，美中兩國雖持續地進行磋商，雙方機艦於海上嚴重對峙的情形仍時有所聞。

參、趨勢研判

一、政治動機與海上意外

隨著中共海軍逐步走向遠洋，其在全球水域與美軍機艦遭遇的頻率將會不斷上升。無論這些接觸行為是出於蓄意行動（政治或軍方的授權）或是指揮失當（如海軍指揮階層無法有效管制前方機艦），類似事件未來可能持續增加，此現象的發生背後多潛藏著深層次之政治因素。對海洋國家言，海上干擾與危險運動本質上是「砲艦外交」（gunboat diplomacy）的變體。透過這種「行動語言」（action language），除可彰顯我方的政治意圖與兵力存在事實，亦可向他方傳遞明確的訊息，表明海洋並非為其掌控，當危機萌生或衝突爆發時，我方能力係對方必須予以考量的重要變數。⁵例如 1996 年台海危機期間，美國海軍派遣兩個航艦戰鬥群進駐台海周邊，用以嚇阻中共對台軍事行動。儘管此舉當時有效化解了台海可能出現的軍事衝突，然而今非昔比，隨著中共海軍軍力不斷擴增，相同情境若其採取「對等部署」模式回應，屆時雙方機艦在特定水域大量集結情況下，出現擦槍走火的機率將大幅提高。未來，中共將積極捍衛其全球海洋權益，美中機艦遭遇的水域將較當前更加地擴大，MMCA 對涉及政治動機的海上遭遇難以有效防範。⁶

⁵ Charles C. Petersen, "Showing the Flag," in Bradford Dismukes, and James M. McConnell, eds., *Soviet Naval Diplomacy* (New York: Pergamon Press, 1979), p. 105.

⁶ Cathleen S. Fisher, "Controlling High-Risk U.S. and Soviet Naval Operations," quoted in Barry M.

二、軍事誘因與海上意外

除政治層面因素外，海上機艦對峙的出現很大程度源自於軍事目的。透過機艦接觸過程的干擾與危險行動，雙方可藉機對他方的軍事能力、戰術作為與戰備狀況進行情蒐，透過研判進一步掌握其整體作戰能力。當中為人耳熟能詳的例子，即反潛兵力與潛艦部隊間進行的「貓捉老鼠」行動，其目的係在測試對方潛艦的性能與反潛作戰能力。⁷當前，中共機艦頻繁地在台海水域執行常態性巡航，實質上係對台灣的偵蒐能力與反應機制進行有系統地探索。對此，國軍對中共機艦的挑釁行為，通常採伴護或伴飛方式應對，在此場景若出現人員疏失或指管誤判，即可能導致碰撞並危及人員與裝備的安全，甚且向上升高成為軍事衝突，美中海上對峙同樣可能引發類似風險。對軍事部門言，維持與潛在敵人接觸可視為一項特殊利益。這種緊張態勢若經揭露，對爭取預算與民意支持具有助益，這是引發海上對峙不容忽視的軍事誘因。此外，海軍機艦操作者具有高度「自主性」，許多具挑釁性的行動往往在未經高層授權下擅自發起，主事者多是性格急躁的海軍艦長而非精算風險的政治領導者。⁸換言之，MMCA 未來若要能有效地化解此軍事誘因，必須能建立一套有效的通聯機制與透明行為準則。

三、MMCA須能規範海上危險運動

當前，MMCA 係在《1972 年國際海上避撞章程》（*International Regulations for Preventing Collisions at Sea, CORLEGs*）與《中美海空相遇安全行為準則》等規定下運作，此安排對雙方軍艦航行安全與降低誤判提供了基本框架，然而對於引發海上意外的挑釁行為缺乏

Blechman et al., *Naval Arms Control: A Strategic Assessment* (New York: St. Martin's Press, 1991), p. 80.

⁷ Ibid., p. 69.

⁸ Elmo R. Zumwalt, Jr., *On Watch* (New York: New York Times Book Co., 1976), p. 394.

明確定義與嚴格管控。在這種情況下，類似 2001 年 4 月雙方於南海空域發生的戰機擦碰事件極有可能再次出現。這些具高度挑釁性的行為包括「危險運動」(dangerous maneuvers)、「近接偵察」(close air surveillance)、使用艦砲或射控雷達進行模擬攻擊(simulated attacks)以及使用雷射或照明彈干擾對方機艦人員正常操作。⁹當中以模擬攻擊最具危險性，極易引發雙方官兵緊張情緒，倘若處理不當可能導致擦槍走火，甚至升級成為武裝衝突。未來，為進一步鞏固海上軍事安全，美中兩國有必要仿冷戰時期美俄 INCSEA 協定，將危險運動等高挑釁性行為納入 MMCA 進行管理。換言之，若 MMCA 無法明確規範挑釁行為並建立相應的處理機制，美中間日益尖銳的海上遭遇向上升級成為衝突的機率將會大幅地增加。

⁹ Sean M. Lynn-Jones, "A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incidents at Sea," in Steven E. Miller, and Stephen Van Evera eds. *Naval Strategy and National Security* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988), pp. 361-363. 危險運動係指近距離運動的海軍艦船，採取各種方式迫使他方艦船採取迴避，用以防止碰撞事件發生。危險運動最常見的例子，就是某方進行海上加油或海上整補時，他方艦船採取直航方式迫使海上作業中的艦艇偏離既定航道。近接偵察係指運用飛機在短距離內接近或飛越對方艦艇進行偵察，或由飛機投下聲納浮標追蹤他方潛艦。

美烏礦產協議簽署之展望

劉翎端

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國際情勢

壹、前言

經過數個月波折談判，美國於 2025 年 4 月底正式與烏克蘭簽署協議，成立「美烏重建再投資基金」(U.S.-Ukraine Reconstruction Investment Fund)，該基金近半收益將來自烏國之天然資源開採，包括礦產、石油與天然氣等，由美烏兩國以對等之戰略夥伴關係共同管理，並將進一步再投資於烏國戰後重建所需之基礎建設、就業機會等領域。¹相較於先前協商版本屢被外界批評對烏方較不利，此簽署之最新版則使烏克蘭得完全保留國內自然資源與基礎設施之所有權，包括開採資源之決策權利，同時也確保烏克蘭能持續獲得美國的軍事援助，且毋須償還美方已提供之 5,000 億美元軍援債務。²

觀察美烏兩國簽署後的表態，可看到雙方皆滿意於協議內容，視其符合各自的戰略與經濟利益：烏克蘭政府表示此協議為對等且立意良好之國際投資合作機會；而在美國方面，則是希望藉此協議向俄國表明自身對烏克蘭的長期支持，同時能夠自烏克蘭獲得多項戰略物資與原物料的開採許可。³烏克蘭除了石油與天然氣外，還蘊藏許多礦產，包括在航太領域所需之鈦礦，應用於核電、醫療及武器系統之鈾礦與鈹礦，電動車產業所需之鋰、石墨與錳礦，以及稀

¹ “Fact Sheet: President Donald J. Trump Secures Agreement to Establish United States-Ukraine Reconstruction Investment Fund,” *The White House*, May 1, 2025, <https://reurl.cc/NYn62Q>.

² “The Full Text of the US, Ukraine Minerals Agreement,” *The Kyiv Independent*, May 1, 2025, <https://reurl.cc/XAplkM>.

³ “US and Ukraine Sign Deal Giving US Access to Country’s Valuable Mineral Wealth,” *The Associated Press*, May 1, 2025, <https://reurl.cc/5KVpg7>.

土礦物等。⁴

雖然目前俄烏戰爭是否將長期停火尚未明朗化，此協議已凸顯未來美烏雙方經濟合作將深化並朝正向發展。然而，此協議亦有許多尚待克服之挑戰，包含烏國連年戰事下能源基礎設施受損、礦業開採及提煉之人物力資源短缺，地質探勘資訊不全，甚至亦有部分礦產現仍為俄國所佔據地區，投資發展環境仍不穩固。⁵另一方面，該協議亦未載明美方所能提供的軍事安全保障，縱使在美方對俄羅斯的態度上，該協議簽署版已較先前協商版本更為強硬，也已明確表示任何參與俄國侵烏相關之國家或個人，均不得自該重建基金中受益。⁶

貳、安全意涵

一、美國介入角色更為積極，強化美烏雙方之戰略聯盟關係

該項礦產協議之簽署，顯示出美國在俄烏戰爭，以及烏克蘭戰後重建等介入角色更為積極。藉由兩國經濟安全互相掛勾，美國可享有收購烏克蘭礦產與其他自然資源的優先權，可直接取得資源、限定資源開採之合作方或購買者，以減少烏克蘭之自然資源外流至敵對勢力的機會。⁷美國的投入亦是明確向俄羅斯表態其對烏克蘭維護國家主權、防衛力及維繫政經體系穩定之長期支持，可嚇阻俄方進一步的侵略佈局，並鞏固美烏雙方的戰略關係。

二、美國及歐盟等西方陣營聯盟之再連結

此協議簽署也使美國及歐盟等西方陣營聯盟能再次恢復較為緊密的連結。相較於先前 2025 年 2 月底烏國總統與美國總統於白宮會

⁴ “What Minerals Does Ukraine Have and What Are They Used For,” *BBC News*, May 1, 2025, <https://reurl.cc/j9aGKM>.

⁵ Mayer Brown LLP, “US-Ukraine Minerals Deal: Unlocking Ukraine’s Mineral Potential,” *Lexology*, May 6, 2025, <https://reurl.cc/AMpd7p>.

⁶ Gracelin Baskaran & Meredith Schwartz, “What to Know About the Signed U.S.-Ukraine Minerals Deal,” *Center for Strategic and International Studies*, May 1, 2025, <https://reurl.cc/mx7169>.

⁷ 同註 1。

談所發生的爭執，當時外界普遍擔憂美國是否將持續投入烏克蘭的安全保障，此次美烏礦產協議簽署則顯示出美國近期已開始更重視歐盟地區之地緣政治安全，即使美歐雙方尚未正式建立更深層的友好關係，但至少歐盟方面已感受到美歐關係的逐步進展。⁸尤其是在簽署礦產協議後，美國更批准 5,000 萬美元之軍事援助給烏克蘭，重啟對烏國的軍事支持，也增加歐盟對美國於近期內仍願意持續承擔歐洲安全事務之信心。

參、趨勢研判

一、美國國際開發金融公司將扮演談判及投資招募要角

在本次美烏礦產協議中，美方之合作代表是由「美國國際開發金融公司」(U.S. International Development Finance Corporation, DFC)所擔任，烏方則是由其政府之「公私夥伴關係支援署」(The State Organization Agency on Support Public-Private Partnership)所代表。⁹美國國際開發金融公司為現任川普政府的關鍵礦產政策核心機構，預計此次協議將使其職權範圍大幅擴展，執行招募歐美及國際投資合作機會以重建烏克蘭的重要任務。¹⁰

二、烏國礦產開發尚有許多挑戰待克服

烏克蘭擁有豐富多種的礦產資源，例如鈦、鋰、稀土、鈷、鈾、石墨等，但大部分地質調查資訊仍沿用 1970 至 80 年代蘇聯時期所作的過時數據，而缺乏對現有國內礦產分布與數量的精確評估，將影響後續投資與開採規劃。¹¹美國先前曾允諾提供技術支持，幫助烏克蘭進行礦產勘探與測繪，但在俄烏戰事不升級的狀況下，

⁸ Mirko Ojakivi, "EU official: We Need to Think About Supporting Ukraine Should US Aid End," *ERR News*, May 9, 2025, <https://reurl.cc/3KmOE0>.

⁹ 同註 1。

¹⁰ "DFC to Play Critical Role in New U.S.-Ukraine Minerals Deal," *Hunton Andrews Kurth LLP*, May 7, 2025, <https://reurl.cc/gRIjpb>; "Ukraine's Verkhovna Rada Ratifies US-Ukraine Minerals Deal," *bne IntelliNews*, May 8, 2025, <https://reurl.cc/VYevqA>.

¹¹ 同註 6。

更新烏克蘭的地質資料庫就需要花費三至五年的時間，¹²再加上礦區環境影響評估與核發開採許可等耗時流程，礦產的大規模開發並非一蹴可幾。

此外，俄烏戰事迄今，烏克蘭已損失七成的發電能力，其中一半發電設施遭到部分或完全摧毀，另一半則位於俄國軍隊所佔領控制之區域。¹³然而礦產開發相當依賴穩定的能源供應，因此恢復並強化烏克蘭國內現存的電力基礎設施，以及受損之海運、鐵路與公路運輸系統，將是推動礦產資源產業發展的首要任務。

三、仍須防範俄國對烏克蘭資源出口可能採取的反制措施

俄國雖被排除於美烏礦產協議之外，然而烏克蘭部分礦產地區仍為其所佔領，例如烏克蘭全國四處鋰礦場中，即有東部頓內茨克（Donetsk）與南部札波羅熱（Zaporizhzhia）兩處鋰礦場仍為俄軍控制，目前烏克蘭僅能掌握中部地區的基羅夫格勒（Kirovohrad）鋰礦場。¹⁴而關鍵礦產除了開採外，更重要的是之後的分離、精煉與加工技術等供應鏈環節，以作成高純度產品供製造業使用。因此，俄國除控制原料產地外，也很可能透過各種市場操控或混合戰術影響烏克蘭礦產資源出口與銷售，故烏克蘭應強化相關供應鏈安全，並藉由美烏礦產協議擴大國際合作範疇，確保礦產的加工、供應與市場價格等不受外部操控。¹⁵

四、該協議之落實亦取決於烏克蘭國內法律與監管改革效度

繼 2025 年 4 月底與美國簽署礦產協議後，烏克蘭國會於 5 月 8 日批准該協議，正式確立美烏共同開發烏國自然資源的法律框架，

¹² Liubov Georges, "Ukraine Rare Earths Potential Relies on Soviet Assessments, May Not Be Viable," *S&P Global*, February 13, 2025, <https://reurl.cc/qGX78N>.

¹³ Georg Zachmann, Frank Meissner, Iegor Riepin, "Mitigating Ukraine's Looming Electricity Crisis," *Energy Strategy Reviews*, Vol. 59, May 2025, <https://reurl.cc/rEXyby>.

¹⁴ "What Are Ukraine's Rare Earths and Why Does Trump Want Them," *Reuters*, February 12, 2025, <https://reurl.cc/0KnLok>.

¹⁵ Andy Home, "US-Ukraine Deal Is Heavy on Symbolism, Light on Minerals," *Reuters*, May 6, 2025, <https://reurl.cc/0KnLqo>.

然而就烏克蘭國內面向而言，協議內容之落實仍取決於其礦產開發與供應鏈之法律與監管制度是否完善。¹⁶烏克蘭須確保礦產與自然資源政策的透明度與穩定性，加強反貪腐監管機制，以確保外資運作順暢及減少內部政商糾紛。

五、「以礦產換軍事實力或安全保障」將成為後續美國與其他自然資源豐富國家締結戰略貿易協議之框架

雖然本次美烏協議尚有許多挑戰待克服，其正式簽署之象徵意涵及所奠定的「以礦產換軍事實力或安全保障」模式，亦即以自然資源換取區域地緣政治平衡之雙邊至多邊合作，將成為未來美國與其他資源豐富國家締結戰略貿易協議之框架，例如美國已於 2025 年 3 月與非洲的剛果民主共和國就雙邊礦產合作協議展開初步磋商，希望以提供軍事訓練與武器裝備，換取並擴大美國企業在剛果當地的採礦與投資權，目標是確保美國能夠獲得所需鈷礦，降低鈷礦供應鏈被中國掌控與左右之風險。¹⁷

剛果擁有全球最大的鈷礦產量，而鈷為電動車電池製造之關鍵元素，但部分目前剛果東部的富礦區是由盧安達所支持的 M23 叛軍組織所控制，並將礦產走私至鄰國，因此美國另一方面亦希望剛果與盧安達能簽署和平協議，也開始與盧安達研擬礦產合作計畫，藉由引入美國私部門之投資，達成區域和平穩定，並排除直接派美軍進駐剛果或升高盧安達和剛果衝突的可能性。¹⁸此亦呼應美國與烏克蘭簽署本次礦產協議的初衷，顯示出美國希望藉由引入投資與經濟合作機會，促使各方體認和平比戰爭更具經濟利益。¹⁹

¹⁶ 同註 5。

¹⁷ Sam Meredith, "Minerals for Muscle? Why Trump's Ukraine Resources Deal Could be a Sign of Things to Come," *CNBC*, May 14, 2025, <https://reurl.cc/knQ75x>.

¹⁸ Fred Harter, "Trump Scrambles for Peace in Africa – and A Bonanza of Mineral Riches," *The Observer*, May 11, 2025, <https://reurl.cc/M3G00p>.

¹⁹ 同註 18。

中國《新時代的中國國家安全》白皮書下 對外與對台敘事之觀察

洪子傑

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政、台海情勢

壹、前言

因應當前國際情勢變化與中國內部所面臨的風險與挑戰增加，中國國務院新聞辦公室於 5 月 12 日發布了《新時代的中國國家安全》白皮書，闡述中國國家安全理念。¹從白皮書的相關內容來看，其基礎係以「總體國家安全觀」為指導思想與核心內容進行論述。「總體國家安全觀」之內涵、思想與原則係由習近平於 2014 年中央國家安全委員會第一次會議上首次提出，強調以人民安全為宗旨、以政治安全為根本、以經濟安全為基礎、以軍事、文化、社會安全為保障，並以促進國際安全為依託。初期涵蓋政治、軍事、國土、經濟、文化、社會等 11 個主要領域，²後續逐步將金融、網絡、糧食、海外利益、太空、深海、極地、生物、人工智慧、數據等領域納入，台灣與港澳後續也因而被納入其論述中。³白皮書未就每一個安全領域之內涵與政策方向進行敘述，而是聚焦在「總體國家安全觀」於實踐層面的制度建構與戰略敘事，包括強調提升人民安全感、幸福感，維護共產黨的領導與制度安全，保障高品質發展、領

¹ 〈有關部門負責人就《新時代的中國國家安全》白皮書答記者問〉白皮書答記者問，《新華社》，2025 年 5 月 12 日，<https://reurl.cc/OYn66g>；〈新時代的中國國家安全〉，《中國政府網》，2025 年 5 月 12 日，<https://reurl.cc/kngppG>。

² 原列舉項目包括政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、資訊安全、生態安全、資源安全、核安全。詳見，〈習近平：堅持總體國家安全觀 走中國特色國家安全道路〉，《中國共產黨新聞網》，2014 年 4 月 16 日，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0416/c64094-24900492.html>。

³ 〈黨媒把遏制「港獨」納入習近平的總體國家安全觀〉，《法廣》，2017 年 4 月 16 日，<https://reurl.cc/7KWZm9>；〈以習近平總書記總體國家安全觀為指引 譜寫國家安全新篇章〉，《求是網》，2017 年 4 月 15 日，http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2017-04/15/c_1120788993.htm。

土主權，推進涉外安全法治建構，以及推動全球安全倡議等內容。同時，白皮書並揭示透過法治化、系統化與協同化的治理機制，以強化中國國家安全體系與能力現代化。因其篇幅與所涉事項廣泛，本文僅就中國公布《新時代的中國國家安全》白皮書中的對外與對台內容進行論述分析。

貳、安全意涵

一、白皮書係以和平辭彙包裝對抗意圖

從白皮書的內容來看，雖然基本上延續「總體國家安全觀」核心思維，但是仍有值得關注之焦點。首先，中國為了提升白皮書的高度與格局並彰顯其內容的正當性以及道德標準，白皮書首先提及「與其他國一道推動世界和平和發展」，作為發布此白皮書的主因之一。後續亦多次強調中國維護世界穩定的立場，試圖建立「中國是和平貢獻者」的國際形象。例如全文共出現 54 次「和平」之詞，其中 11 次談到促進、推動或維護世界和平。

然而，在強調和平願景的同時，中共也將區域不穩定的責任推諉給他國，尤其是以美國為首的「外部勢力」，或是推給「台獨勢力」。儘管文中常以「個別國家」或「外部勢力」代稱而未直接點破，但相關描述已明示其指涉對象。例如內文提到「亞太地區成為大國博弈焦點。個別國家強化亞太軍事同盟，拉攏地區盟伴，構建排他性『小集團』，執意推進包括中導系統⁴在內的軍事部署，嚴重加劇地區緊張局勢」、「個別國家以安全為名，對華打關稅戰、貿易戰、科技戰、輿論戰，嚴重威脅中國的安全發展」以及「一些外部勢力處心積慮打『台灣牌』，『台獨』勢力頑固堅持分裂立場，冒險挑釁」。此外，在當前國際社會中不少國家對美國總統川普的關稅政策之內容與正當性仍持保留態度或表達不滿時，中共則直接點出

⁴ 引文中所指之「中導系統」為中程導彈系統。

「美國以各種藉口宣布對包括中國在內的所有交易夥伴濫施關稅，嚴重侵犯各國正當權益，嚴重違反世界貿易組織規則」，中共選擇性地針對較具國際爭議性的議題公開點名美方，藉此彰顯中國在國際經貿秩序的道德優勢。

白皮書的論述策略，一方面藉高頻率的追求「和平」語言來形塑中國的正面形象，並爭取國際輿論的認同；另一方面則藉模糊與強硬並用的方式，將區域安全壓力歸咎於他國，藉此合理化自身的安全行動。中共在白皮書中所描繪的和平願景，實則是一套包裝過的話語策略，旨在強化中國特色的國際安全觀，同時淡化與掩飾其實質的對抗姿態。值得注意的是，3月12日白皮書公布前2日，恰逢美中關稅談判，雙方達成互降關稅之共識。而白皮書的發布也一反過去幾次中英文版本同步公布之慣例，僅公布英文摘要，未公布英文版全文，這也增加中共刻意淡化白皮書中批評美國的想像。此舉可能在避免刺激美方，破壞美中談判氣氛，這也顯示出中共對內外語境操作的謹慎與靈活，選擇性揭露訊息以達平衡批判與外交穩定之目的。

二、對台論述缺乏新意但著重批判外部干涉

在台灣議題上，白皮書所提之內容主要仍維持長期以來的基調，並未提出實質性新論點。文件重申「堅持一個中國原則」與九二共識，並反對「台獨」分裂和外部勢力干涉。白皮書雖重申不承諾放棄使用武力，但部分用語較近期其他官方表述更為溫和，如提出「團結廣大台灣同胞，堅定支持島內愛國統一力量，加強兩岸對話溝通和民主協商，共商統一大計，共謀統一大業」、「中國始終以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一」，看似與2019年習近平在《告台灣同胞書》發表40周年紀念會上講話的基調稍微接近。

然而，語氣的微幅緩和並不代表中共對台政策出現根本性改變，

而更可能反映白皮書的宣示性質與外交考量，其與政策性或軍事性文件的風格原就不同。同樣是對台政策，也會因應政策屬性與目的而有所調整。例如 2019 年所公布的《新時代的中國國防》白皮書為強化自身發展進行軍事擴張的正當性，而在論述其涉台內容明顯強硬，直接批評民進黨政府「頑固堅持『台獨』」、「加緊推行『去中國化』與『法理台獨』」，甚至形容兩岸局勢為「反分裂鬥爭形勢更加嚴峻」。⁵ 2022 年的《台灣問題與新時代中國統一事業》白皮書則因為對台政策白皮書，⁶論述涵蓋較為全面，採取「先硬後軟」的論述方式。相較之下，本次中共的國家安全白皮書主軸為「構建中國式現代化下的整體國家安全觀」，訴求和平與穩定，但整體內容放大外部因素，將西方（特別是美國）視為主要外部威脅，對台論述較為溫和的主因也在於將責任歸咎於他國。例如中共為形塑自身為受害者，指出中國遭受「西方反華勢力」圍堵、打壓、遏制、滲透與破壞等作為，使得外部安全壓力加大，並指責「一些外部勢力處心積慮打『台灣牌』」。

因此，在對台論述上，除了語調稍有收斂外，仍持續針對國際場合中美方支持台灣的立場進行反擊。文中重申「堅決反對『台灣地位未定論』」、「聯大第 2758 號決議的法律效力不容置疑」，強調「台灣是中國的一個省」，藉此再次回應美國近來在世界衛生組織與聯合國安理會等多邊場合多次公開聲援台灣、挑戰中方詮釋的動作。

7

⁵ 〈《新時代的中國國防》白皮書全文〉，《中國國防部》，2019 年 7 月 24 日，<http://www.mod.gov.cn/gfbw/fgwx/bps/4846424.html>。

⁶ 詳見〈台灣問題與新時代中國統一事業〉，《人民網》，2022 年 8 月 11 日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0811/c64387-32499836.html>。

⁷ 包括分別在世界衛生組織與聯合國安理會公開發言反對中國扭曲聯大第 2758 號決議。詳見，國際組織司、〈美國首度在聯合國安理會嚴正批評中國誤用聯大第 2758 號決議，並重申該決議並未排除台灣參與聯合國體系及多邊論壇，外交部表達誠摯感謝〉，《中華民國外交部》，2025 年 4 月 24 日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&s=119714。

參、趨勢研判

一、中國式安全觀對西方民主價值觀的挑戰恐升高

白皮書內容的安全觀反映與西方民主國家不可調和之衝突，凸顯出未來持續對抗的國際格局。白皮書雖多次強調促進世界和平，然而其內容本身即與和平訴求存在矛盾。例如中共以維護領土完整、海洋權益乃至海外利益為由，進行的強勢作為與其所聲稱的和平形象形成明顯落差。而白皮書所強調的藉由新興領域技術與發展來強化風險防範及安全管理，但中國在取得這些新興技術的過程中，不少技術取得方式涉及非法竊取，或要求外資企業強制進行技術轉移，自身所引發的國際爭端與白皮書所指「中國始終作為世界和平穩定的正義力量」相差甚遠。

此外，在「推進建構普遍安全的世界」章節中，白皮書列舉美中關係的四項紅線，包括台灣議題、民主人權、政治制度與發展權利，其內容分別強調不得干預中國內政、反對西方民主自由人權的價值觀、中美應尊重雙方制度的差異，反對改變或對方的制度與政權，以及不得剝奪中國的發展權利。然而，部分紅線議題與西方民主國家的核心價值產生明顯分歧。白皮書雖高舉世界和平的旗幟，卻在實踐上推動「中國特色」的安全觀輸出，包括強調全球安全倡議既是人類命運共同體的「安全篇」，也是總體國家安全觀的「世界篇」。⁸未來，中共在對外論述中將更積極推動「中國特色」安全觀的國際認同，並持續強化與全球南方國家的合作關係。在此趨勢下，中共與西方民主國家之間的制度矛盾與安全觀分歧也可能將進一步擴大。

⁸ 〈發布《新時代的中國國家安全》白皮書〉，《人民網》，2025年5月13日，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2025/0513/c64387-40478482.html>。

二、中共未來將強化對台灣的「整體施壓」力道

從習近平所推動的「總體國家安全觀」出發，其對風險的理解並非單一或孤立事件，而是視各類安全挑戰為彼此交織、相互影響，並隨著內外情勢變化不斷演化與調整。⁹在此思維下，中共面對風險的因應策略也可能日益系統化與制度化，進行跨域整合。而台灣在面對中共所提出不同面向的安全觀，也將承受不同層面與領域的複合式壓力。當中共強烈反對台獨與防範外部勢力干涉視為國家安全的重中之重時，台灣也將持續受到中共在發展權利、海洋權益、科技賦能與網路安全等領域政策所帶來的影響與衝擊。

舉例而言，白皮書在「發展利益」章節中提及「將不斷健全反制裁、反干涉、反『長臂管轄』機制，豐富反制政策工具箱，堅定捍衛國家發展權利」，預示中國未來在強化自身安全所提出的因應方案，也可能對台灣造成衝擊。例如為維護海洋權益，中共也可能藉此進一步加強在台灣周邊海域進行灰色地帶行動，除解放軍活動外，持續增加中國海警與海上民兵的數量與出沒在台灣周邊海域的頻率，逐步侵蝕台灣的海域管控能力。同時，中共也能利用強化網路安全管理與能力，進一步透過大型語言模型、深偽技術與社群媒體平台進行認知戰與輿論操控，增加台灣社會對立與干擾民意，並配合其「堅定支持島內愛國統一力量」之立場，持續對台滲透。簡言之，未來中共對台政策與作為所帶來的威脅將隨著中國建構其安全觀而在範圍與強度上日益提升，台灣也將面臨更為強烈的「整體施壓」感。

⁹ 〈趙磊：國家發展與國家安全不是「單選題」〉，《中國新聞網》，2025年4月15日，<https://m.chinanews.com/wap/detail/cht/zw/10399587.shtml>。

「中國不跪」的民族主義敘事策略 及其政治意涵

王占璽

國家安全研究所

焦點類別：中共黨政

壹、前言

美中關稅戰開打後，中國政府一直採取強勢回應，並持續發表各種形式的官方宣傳闡述其立場。雖然美中雙方已於5月12日在瑞士完成貿易談判並分別取消報復性關稅，但中國官方仍強調中國堅持寸步不讓的原則，持續展現強硬態度。¹

在中國政府一系列的官宣中，特別受矚目的是4月29日外交部微信公眾號發布以「中國不跪」為題的宣傳影片，抨擊美國霸權並闡述中國政府捍衛國家利益的立場，引起國際關注與報導。就美中實際互動而言，中國是否始終堅持「不跪」立場仍有爭議。如美中確定會談前，央視新媒體「玉淵譚天」稱美國多次主動與中國接觸，美國副總統范斯（JD Vance）則稱中國主動聯繫美方。²

在中國的實際對美作為之外，相關分析較少留意此則影片以「不跪」作為標題背後的文化符號動員，以及其如何反映中國政府現階段反美宣傳的設定目標與政治意涵。本文就此進行探討，並指出中國不跪論述借用流行文化符號，目的在動員中國青年群體的愛國情緒。由此也反映出美中關稅戰為中國官方提供額外的政治紅利，使其得以藉由民族主義動員緩解經濟疲軟造成的社會壓力，並將強化中國與美國對抗的意志。

¹ 碧嘉蘭（Laura Bicker），〈中國終於來到談判桌，但這場戰爭遠未結束〉，《BBC 中文網》，2025年5月13日，<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/c861qx6qgd3o/trad>。

² 〈美中關稅戰 中國官媒稱美方主動與中接觸希望談判〉，《中央社》，2025年5月1日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202505010049.aspx>；陳熙文，〈美中周末經貿對話 范斯：大陸主動聯繫〉，《聯合新聞網》，2025年5月8日，<https://udn.com/news/story/6813/8724880>。

貳、安全意涵

4 月 29 日，中國外交部發布「中國不跪」(China won't kneel down) 宣傳影片，以中英雙語指責美國利用關稅工具及長臂管轄為武器的霸權行徑，強調不應向霸權妥協退讓、卑躬屈膝，並宣示中國「以鬥爭求合作」的強硬立場，稱中國要為弱國阻擋霸權欺凌、守護世界公理，高舉火炬照亮前路。³此則影片選擇以「不跪」的具體肢體動作形象，不止是為了重複表達中國面對美國關稅壓力的堅定對抗態度，也試圖彰顯美國對中國不公正的壓迫，同時塑造中國面對威嚇不屈服的堅韌形象。

一、「不跪」連結流行文化，為動員青年愛國情緒

從近年中國流行文化的脈絡來看，此次官宣影片試圖傳達「不跪」的意象，可以連結到 2021 年香港歌手陳奕迅演唱歌曲《孤勇者》中的副歌歌詞：「愛你孤身走暗巷，愛你不跪的模樣」。這首歌曲原本是電玩遊戲動畫宣傳片的主題曲，歌曲傳達主角面對邪惡強權的壓迫，選擇獨力對抗，並獲得周遭認同、敬愛的英雄主義理念。例如歌詞中其他部份陳述「他們說要戒了你的狂，就像擦掉了污垢；他們說要順台階而上，而代價是低頭」、「愛你破爛的衣裳 卻敢堵命運的槍」、「愛你對峙過絕望 不肯哭一場 (you are the hero)」。

這些正面勵志、熱血奮鬥的意象，加上明快清晰的節奏，使其廣受中國青少年歡迎。在中國影片平台嗶哩嗶哩 (bilibili) 上，迄今已有超過 1,000 個不同版本的影片，瀏覽次數最多的 10 個版本，播放總數超過 1.9 億次。在抖音等社群平台上，也時常可見多種青少年或兒童的翻唱，甚至有「00 後戰歌」、「新兒歌」的稱號。⁴

³ 謝守真，〈美關稅戰步步進逼 陸外交部發中英雙語短片：中國不跪！〉，《聯合新聞網》，2025 年 4 月 29 日，<https://udn.com/news/story/7331/8705498>。

⁴ 燕陸，〈人民藝起評：《孤勇者》緣何走紅小小少年〉，《人民網》，2022 年 4 月 12 日，

而在當前形勢下，相同的意象也正符合中國試圖在美中競爭格局下建構的民族主義敘事基調，亦即將美國界定為無理霸權，將自己界定為遭受霸凌的無辜受害者，並宣示以英雄姿態對抗壓力、扭轉局勢。進一步來說，中國政府選擇以「不跪」作為反美宣傳的主題，不僅是因為歌曲意象與其政治論述相符，更重要的是試圖藉此誘發民眾將中國的強硬不屈立場套入歌詞情境，進而強化對中國政府的支持。而中國青少年群體對「孤勇者」的熟悉與喜愛，更反映出中國政府此波宣傳應是精準針對青少年群體設計的愛國情緒動員工作。

值得一提的是，2022 年上半年中國全面實施防疫封控政策，當時中國政府亦曾嘗試將民眾對「孤勇者」歌曲意象的喜愛，引導轉移為對醫護防疫人員的支持。然而，在 2022 年 10 月北京出現四通橋抗議事件後，「孤勇者」這個詞彙也被用來描述為個別民眾獨力從事政治抗議的現象。⁵這可能是當前中國政府並未在宣傳中直接連結孤勇者形象的潛在原因。

二、關稅戰提供中國政治紅利，緩解國內壓力

「中國不跪」論述鎖定中國國內青少年群體，而中國政府其他的宣傳內容也存在明確動員目標。例如 4 月 10 日外交部發言人毛寧在社群平台上轉載毛澤東在韓戰時的講話影片片段，影片中毛稱「他們（按：指美國）要打多久，我們就打多久，一直打到我們完全勝利！」這段講話同時也是毛澤東重要軍事著作「論持久戰」的知名片段，同樣在當前中國社會引起廣泛迴響。而此處「持久戰」論述的動員目標，明顯並非青少年群體，而是對中共建政初期戰事仍有歷史情感的中老年群體及中共黨員。換言之，從國內宣傳角度

<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n1/2022/0412/c437948-32397432.html>。

⁵ 王占壘，〈近期中國大陸孤勇抗爭事件與國家社會關係：湖南新化反習宣傳事件評析〉，《展望與探索》，第 22 卷第 9 期，2024 年 9 月，頁 20-25。

來看，當前一系列強化抗美情緒的民族主義宣傳，其實已經發展出依照不同群體設計差異內容的分群動員策略。

這一系列民族主義宣傳的背後，是中國政府擴大當前政治紅利的需求。近年來，中國經濟持續疲軟的形勢，已經導致中國民眾逐漸喪失對中共統治權威的信心。青年失業問題以及中老年群體養老問題，則是社會不穩定形勢的重要面向，由此引發的社會不滿情緒，可能持續衝擊一般民眾對中共政權的支持程度。另一方面，去年爆發以解放軍中央軍委政治部主任苗華為代表的解放軍政治清洗，也使習近平的領導權威受到各界質疑。

然而，在美中開啟關稅戰後，中國政府採取強硬回應，中國民眾的愛國情緒也隨之高漲，暫時壓抑住對當前經濟社會問題的不滿情緒，而中國政府也藉由對抗美國的形象獲得新政治支持。⁶同時，中國政府也可以將經濟不景氣、失業問題加劇，以及由此衍生的各種社會問題，歸咎在美國對中國的霸凌行徑上。這些政治紅利不但成為中國政府對美堅持強硬立場的底氣，也有助於習近平在今年中共 20 屆四中全會前重新鞏固其政治權威。而設計精準的民族主義宣傳工作，將能有助於維持與擴大此些政治紅利，協助中共政權在承受經濟衝擊的情況下，持續維持社會支持與政治穩定。

參、趨勢研判

一、中國仍將維持愛國情緒熱度、鞏固政治紅利

5 月 9 日至 12 日，中國副總理何立峰與美國財政部長貝森特在瑞士進行會談，5 月 12 日發布的會後聯合聲明同意兩國在 90 天內大幅降低各自設立的報復性關稅，並建立雙方貿易協商機制。⁷此一轉折標示美中貿易互動暫時恢復，而川普 2.0 時期的美中對抗可能將進

⁶ 同註 3。

⁷ 〈商務部發言人就中美日內瓦聯合聲明發表談話〉，《中國評論新聞網》，2025 年 5 月 12 日，<https://reurl.cc/lzMdZE>。

入新的階段。

從中國國內角度來看，維持愛國情緒的動員仍能創造相當的政治紅利，有助於鞏固習近平與中共政權的統治正當性。另一方面，從 2024 年底開始被動員而持續高漲的愛國情緒，形塑出中國民眾的高度期待，也使中國政府騎虎難下，使其難以在對美政策上放棄強硬身段。因此，中國目前在宣傳論述上仍然堅持強硬立場。如在聯合聲明發布後，商務部發言稱「希望美方以這次會談為基礎，與中方繼續相向而行」，試圖將此次會談定位為美方讓步的結果。而在聯合聲明發布當天，中國政府也公布了《新時代的中國國家安全》白皮書，強調在原則問題上寸步不讓的立場。⁸由此來看，在後續美中交鋒過程中，中國政府至少仍會在表面上維持強硬的對抗姿態，以便持續鞏固政治紅利、回應社會期待。

二、國內經濟社會壓力仍然嚴峻

美中關稅戰暫歇，使中國因出口縮減而導致的經濟衝擊得以減緩。然而，中國國內經濟形勢的整體疲軟趨勢並未改善，各種社會問題及衍生的不滿情緒也仍然存在。例如即便中國對美出口仍能維持原狀，中國仍在今年需要面對比往年更為嚴峻的失業問題，而中國房地產市場持續蕭條的趨勢也未見好轉跡象。⁹美中啟動對話後，在中國政府強力動員下凝聚的團結抗美氛圍可能逐漸消退。而隨著中低階層民眾感受到經濟下行帶來的生活壓力持續提高，中國政府可能需要尋找新的民族主義動員方案來轉移國內壓力。

事實上，中國在今年 5 至 9 月間還有一個民族主義動員的重要議程，即反法西斯戰爭勝利 80 週年的慶祝活動。習近平在 5 月 7 日

⁸ 國務院新聞辦公室，〈新時代的中國國家安全〉，《新華社》，2025 年 5 月 12 日，<https://reurl.cc/8DOne4>。

⁹ 王占壘，〈美中貿易戰對中國社會穩定的衝擊〉，《國防安全雙週報》，第 86 期，2025 年 5 月 8 日，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=3011&pid=5504>；〈中國百城二手房價連跌 36 個月 二線城市現拋售潮〉，《新唐人》，2025 年 5 月 6 日，<https://www.ntdtv.com/b5/2025/05/06/a103982863.html>。

至 10 日出訪俄羅斯，於 5 月 9 日參加俄羅斯以同樣名義舉辦的閱兵活動。而 5 月 8 日中俄兩國簽署聯合聲明時，普亭亦曾強調「二戰中國戰場勝利是在共產黨的領導下取得的」，並在聯合聲明內容中強調兩國要共同維護二戰正確史觀、捍衛歷史真相。¹⁰此些言行均反映中國政府對此事的重視。

而在中國國內，相關活動亦已在 5 月 13 日正式啟動，並可能在 9 月 3 日辦理閱兵儀式。¹¹中國是否能透過類似安排進行持續民族主義動員，並藉此在高度不確定的內外環境中維持國內社會穩定，仍待持續觀察。

¹⁰ 廖士鋒，〈習普會稱抗戰是中共領導 陸委會駁：中共並無實質貢獻〉，《聯合新聞網》，2025 年 5 月 9 日，<https://udn.com/news/story/7331/8729066>；〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦在紀念中國人民抗日戰爭、蘇聯偉大衛國戰爭勝利和聯合國成立 80 週年之際關於進一步深化中俄新時代全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明〉，《中國外交部》，2025 年 5 月 9 日，https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202505/t20250509_11617671.shtml。

¹¹ 〈大陸公布抗日戰爭勝利 80 周年紀念活動標識〉，《聯合新聞網》，2025 年 5 月 13 日，<https://udn.com/news/story/7331/8735504>；〈解放軍委員證實 9 月將舉行大閱兵〉，《星島頭條》，2025 年 3 月 4 日，<https://reurl.cc/xNkga4>。

「朝俄全面戰略夥伴關係」發展之意涵

林志豪

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、印太區域

壹、前言

2025年4月28日，北韓朝鮮勞動黨中央軍事委員會於首次公開承認派兵介入俄烏戰爭，¹並強調以雙邊新簽訂的友好協定作為海外派兵之正當性。2025年5月9日，俄國在莫斯科舉行勝利日八十周年紀念閱兵典禮，北韓國務委員長金正恩雖然未打破過去慣例親自訪問莫斯科，但在同一時間金正恩親自參加俄國駐平壤大使館在平壤羊角島飯店舉行的紀念活動，²並發表祝賀演說。

金正恩在演說當中提到「如果對烏克蘭傀儡集團露骨地進行軍事行動侵犯核大國領土的行為置之不理的話，他們肯定會膽大妄為，進一步橫行肆虐。美國的特等走狗，首爾的軍隊也會跟著學他們的蠻勇，狐假虎威」。³這是金正恩在2023年底介入俄烏戰爭後，首次對於海外派兵表達的具體立場。是以，近期北韓已不避諱，並逐漸對外公開協助俄羅斯作戰等相關行徑。

根據韓國國家情報院在韓國國會聽證會所提供的資料，⁴北韓「特殊作戰軍」從2023年12月開始參與俄烏戰爭至今，北韓已經

¹ 〈조선로동당 중앙군사위원회가 로씨야련방의 꾸르스크지역해방작전에 참전하여 영웅적위훈을 세운 조선민주주의인민공화국무력 전투구분대들을 높이 평가〉，〈조선중앙통신〉，2025年4月28日，<http://kcna.kp/kp/article/q/31dad32db7521d14c899e32fd4be46b9.kcmsf>。

² 〈경애하는 김정은동지께서 로씨야의 위대한 전승절에 즈음하여 우리 나라 주재 로씨야련방대사관을 축하방문하시였다〉，〈조선중앙통신〉，2025年5月10日，<http://kcna.kp/kp/article/q/7fec255ca1b9d23b7d902ccb21b603b5.kcmsf>。

³ 〈경애하는 김정은동지께서 우리 나라 주재 로씨야련방대사관을 축하방문하시여 연설을 하시였다〉，〈조선중앙통신〉，2025年5月10日，<http://kcna.kp/kp/article/q/abc11f8037a7138e04e12c49c38663d1.kcmsf>。

⁴ 〈국정원, 북한 특수부대 러-우크라 전쟁 참전 확인〉，〈국가정보원〉，2024年10月18日，https://www.nis.go.kr/CM/1_4/view.do?seq=320。

進行兩次海外派兵行動，目前北韓部隊傷亡人數可能已達4,700人，其中陣亡人數已達600人。另外，北韓境內的寧邊核武研究設施、豐溪里核試驗場坑道以及東倉里衛星發射基地⁵等主要戰略設施，也被發現疑似持續運作管理和擴張，同時也正在加強與俄國合作強化網路作戰能力。⁶

貳、安全意涵

一、朝俄同盟成為北韓對外戰略與安全的後盾

北韓與俄國於2024年6月19日簽訂新版的《朝俄全面戰略夥伴條約》，條約第四條明訂朝俄雙方在領土遭受攻擊的時候，必須要互相提供協助與任何可能的援助，類似《朝中友好合作互助條約》第二條，也就是說假設未來北韓或韓半島北部發生事端，中國和俄國將可派兵「自動介入」，但是朝俄所簽訂的條約內容則是較為全面，包含了「防止戰爭爆發和維持和平，提供所需的防衛能力」（第八條），使得朝俄雙方更能名正言順的在國防產業方面進行多方面交流，此部分是《朝中友好合作互助條約》所沒有的部分，這或將使得北韓得以突破實質的限制，從俄國獲取大量傳統武器相關技術，有助於北韓加速替換老舊不堪的傳統武器，提升戰略武器精準度。

隨著俄國極需補充因戰爭而逐消耗的大量武器庫存，處於「大後方」的北韓，正好可以成為主要的武器彈藥補給來源，並且隨著戰爭的進展，北韓生產的武器彈藥供給量也有所提升，而北韓東北部港口和邊境鐵路運輸也因此逐步擴大與俄國之間的貨物運輸。在聯合國對朝制裁監督體系消失之後，目前北韓正以明顯的速度擴建東北部主要港口設施，這當中應也包括了北韓東海和西海艦隊的主

⁵ 〈38 노스 "북한 서해위성발사장에 새 철로 건설중"〉，《연합뉴스》，2025年5月8日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20250508091000009?section=nk/news/military>。

⁶ 〈국정원 "러 과병 북한군, 사망자 600명 포함 4천 700여명 사상"〉，《연합뉴스》，2025年4月30日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20250430096300001>。

要造船設施。

相較於朝中關係，目前朝俄關係發展可謂相當迅速，去年朝俄雙邊曾提及的「圖們江大橋」⁷也已開始動工，預計2026年底完工。⁸對北韓而言，基於過去朝俄，甚至是朝蘇關係的發展經驗，北韓通常會避免向中俄其中一方過度扈從。目前陷入嚴重停滯的朝中關係，正隨著美中關係的發展，處於「親而不密」的狀態，研判北韓正在觀望，且為了擺脫「韓美日」或「韓中日」等複合戰略三角關係以致北韓被邊緣化的困境，全面提升朝俄戰略關係，便成為北韓對外戰略發展的最佳選項。

二、北韓藉由參戰強化內部統治基礎

北韓政權長期發展至今，在歷經三代世襲體制，以及朝鮮勞動黨長期治理的體制之下，實際上北韓政權明顯有別於其他社會主義國家體制，也就是北韓官方所宣稱的「符合朝鮮治理方式的社會主義制度」。⁹過去金日成和金正日時代，先後以「主體思想」和「先軍思想」等一脈相承的統治理論作為北韓政府統治的合法性論述，但這樣的統治方式在金正恩時期有明顯的發展極限。在長期接受外部資訊和經歷過市場經濟的「市場世代」逐漸成為社會中堅主力的情況下，如何改善民生經濟，在「敵對勢力的挑釁與環伺」之下，維持政府統治威信，由上到下貫徹黨內決策，便成為金正恩政府後來的主要課題。

⁷ 實際上北韓尚未公開正式名稱，大部分韓國媒體稱為「圖們江大橋」。根據北韓朝中社的公開資料，目前該大橋被北韓官方稱為「朝俄國境自動車大橋(조로국경자동차다리)」。

⁸ 〈북리, 결빙 두만강에 다리 기둥 공사〉, 《자유아시아방송》, 2025年3月11日, <https://www.rfa.org/korean/in-depth/2025/03/11/tumen-river-bridge-north-korea/>。

⁹ 北韓政權統治理論大致上是以主體思想為基礎演變而來，以此全面取代馬列主義思想，使其成為能夠穩定統治的「朝鮮式社會主義」。但從近期北韓相關公開資訊可以發現，馬克思與列寧等相關元素又重新出現在北韓的政治論述當中，並且疑似逐步調整金日成與金正日等前代論述，研判未來可能將逐步整合為「金正恩主義」。리금송, 〈이민위천의 리념의 계승은 주체혁명위업계승의 중요내용〉, 《김일성종합대학 학보: 철학》, 第71卷第1號, 2025年4月, 頁79-81; 〈위대한 김정은시대를 빛내이는 위훈의 창조자가 되자!〉, 《로동신문》, 2025年5月13日, <https://pse.is/7lsm15>。

在這樣的情況下，值得注意的地方便是北韓對於參加俄烏戰爭的態度轉變。北韓自建政以來，除了國共內戰之外，北韓通常不會對外公布海外派兵、提供軍事顧問和武器彈藥等行為，即便在參加俄烏戰爭的初期，北韓也始終保持低調，拒絕表示任何立場。

然而，金正恩在俄國駐平壤大使館發表勝利日演說當中，不僅提到派兵援俄的正當性，也強調「朝俄關係，牢不可破」，並高度讚揚參加俄烏戰爭的前線北韓士官兵，稱他們「遵照祖國命令，把盟國領土當作自己的領土……參加庫斯克戰役的全體軍人都是英雄，是我國名譽最高代表者」。¹⁰

北韓此次透過官方媒體對內和對外公開海外派兵的具體動機與考量，實際上仍無法確切得知。但從目前的公開資訊來看，作為海外派兵的代價，北韓可能已從俄國方面獲得「實質的報酬」，¹¹以此對內提供陣亡將士補償、參戰人員家屬社會福利、賦予英雄名號或在穩定軍心的同時，作為「戰勝國家」的正面形象，提升民眾對政府的認同感，進而塑造金正恩與前代不同的領導統御形象。

參、趨勢研判

一、北韓或將持續維持「朝俄+朝中」等距外交路線

此次俄國的勝利日紀念閱兵典禮當中，值得注意的是朝鮮人民軍總參謀部副總參謀長金永福上將親自率團代表北韓參加閱兵典禮，他曾管理北韓特種部隊多年，也多次在北韓閱兵典禮擔任總指揮，接受金正恩校閱，同時也是這次北韓海外派兵的實際負責人。然而，此次北韓部隊並未出現在莫斯科紅場接受校閱，北韓國務委員長金正恩也未親自出席閱兵典禮。

¹⁰ 同註3。

¹¹ 這個報酬可能包含了海外派兵的部隊薪餉、提升北韓國防產業的關鍵技術、協助開發北韓東北部礦產、經濟、工業等措施。〈북한군의 러시아 파병이 위험한 이유〉，《BBC 코리아》，2024年11月4日，<https://www.bbc.com/korean/articles/cy4ne7magg2ro>。

此次俄國閱兵典禮的主要焦點實際上是普丁與習近平之間的互動，以及俄中聯合聲明。作為長期在俄中之間長期擺盪的北韓，在此次俄國勝利日閱兵典禮的互動當中可以發現，北韓極力避免出現朝中俄三國共進退的情況，甚至可以發現中國對於北韓事務依舊保持相當消極的態度，遠不如俄國「口至實惠」的對朝政策。北韓對於俄中主導的多國協力機制，譬如：金磚國家（BRICS）、上海合作組織（Shanghai Cooperation Organization, SCO）等，也未表示任何的積極態度，或也有可能已被中國拒之門外，但不排除北韓未來可能會在「有利的情況之下」，以不同的形式加入俄中主導的多邊協力機構，¹²這部分值得後續關注。

無論如何，北韓目前可能希望透過擴建朝俄邊境交通網路，透過俄國加強突破經濟困境的強度，北韓對於朝俄關係的期待，明顯大於朝中關係，也有可能藉此企圖改變目前長期停滯的朝中關係現狀。¹³北韓或以此作為與目前的美國重啟對話的槓桿，抑或將成為北韓對內宣傳的主要治績。

二、北韓戰備現代化將提高韓國的安全風險

隨著北韓的海外派兵和對外輸出武器彈藥協助俄國的事情逐漸公開檯面化，朝俄關係正朝前所未有的方向發展，同時也可發現北韓正在以「有目共睹」的速度，積極改善海空軍傳統武器裝備，也試圖引進俄烏戰場前線的實戰經驗，精進自身的特種部隊訓練。

從俄烏戰爭爆發至今，北韓目前已對外公開的新型武器裝備共計有：金君玉英雄號潛艦（2023）、新款改良 240mm 多管火箭

¹² 이상근, <북한의 중러 주도 다자기구 참여 가능성과 파급영향>, 《INSS 전략보고》, 第 286 期, 2024 年 9 月, 頁 11。

¹³ 但即便如此，北韓在中國境內對韓國實施的相關工作依舊還在進行，而韓國能否透過北韓對現有的「韓朝美中關係」課題有所突破，仍需要後續的觀察。<이재명 “미국, 중국 견제 위해 북한과 관계 개선할 것...우리에 기회”>, 《경향신문》, 2025 年 4 月 16 日, <https://www.khan.co.kr/article/202504152046001>。

(2024)、¹⁴崔賢號導彈驅逐艦(2025)、新型預警機(2025)¹⁵、米格 29 戰機空對空飛彈發射試驗(2025)等，以及多款疑似外型參考以色列、俄國等國的新型自殺無人機(2023-2025)等新型裝備。

雖然上述這些新裝備在短期之內仍無法追上韓國，甚至與韓國的國防科技明顯有將近 20 年以上的發展差距，然而北韓在短期之內從俄國獲得的國防科技，以及在戰場上的實兵作戰經驗，或將可讓北韓軍事提升至一定程度，進而提升韓國對北韓實施軍事討伐的難度，讓韓方部隊人員裝備戰損的風險倍增。

以目前北韓的「封韓外交」和「敵對國與國關係」的政策方向發展來看，北韓為了根除來自所有來自韓國的不確定性因素，短期之內南北韓之間恐將難以重啟對話。由於北韓在俄烏戰爭的立場，以及後續與俄國之間的發展規劃，這部分極有可能需待朝美關係獲得突破性發展，或獲得更為具體的安全保障，南北韓之間才有機會重啟對話。

¹⁴ 目前仍無法得知北韓官方型號，暫稱為 M-1991，這也是 1994 年板門店南北實務會談當中，北韓代表宣稱可讓「首爾陷入火海」的主要打擊武器。目前該款武器已有多款更新版本，車輛載具也有所不同。俄烏戰爭爆發之後，已證實被俄國大量投入至戰場前線，惟車輛載具疑似與北韓國內使用的版本不同。〈[단독] '서울 불바다' 北 방사포, 우크라전서 사격 모습 포착〉，《조선일보 동북아연구소》，2025 年 5 月 8 日，<https://reurl.cc/lzAL7Q>。

¹⁵ 機體應為 IL-76 運輸機，整體設計規畫可能參考俄國 A-50 預警機，實際用途仍待商榷，由於北韓目前沒有軍事衛星，武器系統資料鏈可能也尚未完備，在加上油料與後勤維修能否長期維持多架預警機運用都仍是未知數，因此研判目前可能仍停留在戰術驗證，極有可能負責引導「新星(새별)」系列國產大型無人機或其他長程打擊武器。北韓宣稱正在建立「無人航空技術聯合體和探知電子作戰研究集團」，北韓可能已從俄國獲得技術支援，或將可以大幅提升無人機作戰體系，未來將可對韓國前線實施重點打擊，繼北韓海、陸軍新型裝備陸續出現之後，未來北韓可能會集中加速汰換嚴重老化的空軍機隊。

解讀人工智慧發展競賽衍生的安全悖論

曾怡碩

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：數位發展、美中戰略、資安威脅

壹、前言

2025 年初中國推出 DeepSeek 人工智慧 (Artificial Intelligence, AI) 模型，因為運算力號稱與「ChatGPT」同等級，甫推出就震撼國際，為美中在 AI 發展競賽揭開新的一頁。中國除了 DeepSeek 之外，還有諸如「阿里巴巴」推出先進的「通義千問」語言模型，其他諸如「百度」、「字節跳動」、「華為」、「騰訊」也都發展出自家 AI 模型，一時之間似呈現與美國並駕齊驅之勢。

近來大國競相藉由發展大型語言模型並訓練生成式 AI (Generative artificial intelligence)、基礎模型，以達到能處理文字、影音、圖片等不同類型內容的多模態與推理模型，期待能捷足先登搶先研發成功通用型 AI (artificial general intelligence, AGI) 模型。另一方面，AI 發展會否失控危害人類一直是長久以來備受關注的疑慮，也衍生管制與風險治理議題。隨之而來的問題是：在競逐 AI 發展白熱化之際，會否因過度競爭而忽略治理與風險管控，導致失控 AI 而為全球局勢帶來不穩定性？另一方面，管理 AI 發展是否就能降低不確定性與不穩定，從而帶來可預期的有序 AI 發展與應用？本文將藉檢視競逐 AI 背後的戰略思維，分析 AI 競賽衍生的安全議題，進而演繹可能發展趨勢。

貳、安全意涵

一、競逐超級AI體現大國戰略競爭思維

競逐 AI 背後的戰略思維，在於哪個國家能率先發展與應用超級 AI (Super Intelligence)，就能在軍事、經濟與科研各方面決策與發

展都取得壓倒性優勢，形同在傳統軍事競賽中搶先取得核彈，與跟在後頭追趕的國家拉開國力與競爭力差距。¹這樣的論述多年來一直被奉為主臬，不僅成為現今全球 AI 競爭的驅動主力，也形塑了國家公部門與科技產業間的公私協力樣貌。循此思維國家之間自然會衍生唯恐落後而遭宰制的安全疑慮與恐懼，從而衍生出發展至上論調，甚至藉此甩開 AI 治理的管制，主張暫且將自主 AI 脫離人為掌控的疑慮置之腦後，進而形成發展至上與管制治理兩個陣營之間的辯論攻防與來回拉鋸。

延續美國與中共之間戰略競爭路線的科技脫鉤及去風險，美國不僅於 2024 年由政府主導補助成立 AI「曼哈頓計畫」的國家隊，²美國川普政府還意圖逼促歐盟鬆綁其主導引領全球的 AI 治理規範，在華府鼓吹非紅供應鏈之餘，配套的各项類似防擴散之 AI 科技出口管制也隨之進一步強化。最顯著的科技出口管制，自然是 AI 高階晶片的研發、製程與輸出等相關管制，美國不但限制荷蘭艾斯摩爾（ASML）極紫外光微影設備（中國稱光刻機）與台灣台積電製作之輝達（Nvidia）高階晶片對中輸出，也對輝達研發成果與台積電晶片設計、先進封裝與製程研發暨良率品管技術，都要求基於營業秘密與國家安全雙重考量嚴加保護，防止遭到中共委託駭客集團駭侵或透過收買、挖角前述企業供應鏈內部員工取得商業機密。另一方面，中共的報復反制措施，就是對於晶片製作所需稀土之出口管制時緊時鬆，讓歐美晶片原料來源有斷炊之虞。

二、超級AI競賽的潛在不穩定性質

超級 AI 發展競賽的思維，在於一國倘若成功發展出通用 AI 模

¹ Dan Hendrycks and Eric Schmidt, “The Nuclear-Level Risk of Superintelligent AI,” *Times*, March 6, 2025, <https://time.com/7265056/nuclear-level-risk-of-superintelligent-ai/>.

² 〈應對中國科技競爭 美國會委員會提出 AI「曼哈頓計畫」〉，《中央社》，2024 年 11 月 20 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202411200367.aspx>。

型，將被視為擁有殺手鐮般的超級利器，形成國力的加速倍增機。然而，回歸到 AI 的發展要素，必須要擁有優質大數據、先進的演算法以及充足的算力，才足以發展通用 AI 模型。這背後又需要有足夠的電力，才足以支撐資料中心與演算，另外也需要高階晶片進行運算，背後除了需要大量穩定電力、潔淨水與稀土供應以利晶片製作，還需要充沛的高素質工程師設計晶片與改良製程，並進行演算法的創新與改良。這些環節往往不是一般國家足以支應，也並非單一大國就足以完成，即使是像美國這般人才與資源充沛的科技大國，在 AI 晶片製造這個算力關鍵環節，就需要仰賴荷蘭提供晶片生產設備及台灣的台積電先進製程等支援。

在地緣政治充滿張力的時期，緊密供應鏈的建構及維繫有其必要性，但同時也充滿挑戰。面對的挑戰往往在於競爭對手也會想方設法取得關鍵晶片、資料、演算法，其餘手段還包括人才的培養與挖角、關鍵原料來源的取得與必要時切斷給對手的供貨。然而，最艱難的挑戰在於安全兩難困境造成的衝突急遽升高，亦即當對手與我方都成功發展出通用 AI 模型後，雙方都設想對方勢將訴諸超級 AI，如此一來彼此間競爭張力將急遽升高，各自在面對全新未知的疑懼與挑戰時，被迫只能倚靠發展出來的超級 AI，才有信心因應來自對手國發展出來的超級 AI，除非決策者與 AI 機器都具有相當的自制力，否則由競爭演變為衝突的不穩定局面，就極可能是屆時的新常態。有鑑於此，至少在約束 AI 的部分，AI 監管所強調的透明、可解釋性與可信賴性，將成為避免走向不穩定失序局面的重要節制，但監管與管制通常被熱衷 AI 競賽者視為絆腳石。

三、思維穩的「相互保證大規模故障」恐難實現初衷

回顧冷戰初期核武競賽背後的思維，就是當一國晉身核武俱樂部之後，體會核武大規模毀滅之殺傷力，唯恐核武大肆擴散後因擦

槍走火引發核衝突意外導致人類滅絕，因此祭出相互保證大規模毀滅的信念與能力，搭配反核擴散之管制機制，以遏制核擴散所造成的毀滅性與不穩定性。有鑑於超級 AI 擴散發展可能造成的過度競爭與衝突，尤其自主通用 AI 模型在數位時代可能癱瘓社會民生與工業運作、甚至造成軍事衝突失控導致核戰相互毀滅，美國前 Google 執行長施密特（Eric Schmidt）與人工智慧安全中心主任翰崔克斯（Dan Hendrycks）、Scale AI 公司執行長汪滔（Alexandr Wang）聯手提議強化科技管制出口、加強網路安全防制網路竊密、精進反情報反制科技間諜措施，以實現超級 AI 技術與人才的防擴散。

對於未來晉身超級 AI 俱樂部的國家，施密特等人則建議沿用核嚇阻相互保證大規模毀滅機制，進一步提倡「相互保證大規模故障」（Mutual Assured AI Malfunction, MAIM）的概念，亦即當對手國的 AI 發展將突破躍進到難以追趕的主宰地位之際，藉由操作網路或者實體攻擊，破壞對手國資料庫或演算法、癱瘓電力或算力，³達到令對手國超級 AI 運行故障而被迫放緩進展速度，從而將失衡不穩定局勢回復到原先的可控穩定局面。值得注意的是，施密特等人基於對手國可能採取的破壞手段，以及緊急時刻高階晶片可能因海空運輸受阻而導致供應中斷的預設，提議將攸關算力的高階晶片生產線轉移到美國本土，對照川普政府對台積電的要求，似乎與該倡議部分預防性措施不謀而合。

施密特等人所提倡之「相互保證大規模故障」所忽略的是，核武毀滅是不可逆的災難，但讓對手的超級 AI 癱瘓故障卻往往是暫時性且可復原的，即使是實體的破壞，復原手段可以包括平日建置的分散式備份資料與分散式備援運算能力。此外，一旦基於韌性考量

³ Dan Hendrycks, Eric Schmidt, and Alexandr Wang, “Superintelligence Strategy,” *Large Language Models I*: Vol. 2 No. 1, 2025, <https://doi.org/10.70777/si.v2i1.13961>.

而建置分散於境內外各地之資料庫、以及加強資料中心及伺服器硬體防護之後，會讓第一波攻擊難以發揮實質破壞造成故障的效果。更嚴重的是，大規模網路攻擊、甚至發動飛彈攻擊對手國運作超級 AI 的相關設施，若被遭受突襲國家反擊甚至宣戰，都可能導致更不穩定局勢，如此結果反而與「相互保證大規模故障」維持穩定之預設背道而馳。⁴

參、趨勢研判

一、AI開源發展途徑或可減緩不穩定預期心理

2025 年 1 月中國推出的 DeepSeek 模型之所以能夠敏捷地陸續推出新一代模型，主要是因為其採取套用現成大型語言模型蒸餾後迅速推出新版，且公開訓練參數作法。根據台灣人工智慧實驗室創辦人杜奕瑾博士 2 月 7 日在其《臉書》上指出，DeepSeek 雖然也是要大量 GPU 運作算力，但為了克服美國對中之 AI 晶片科技出口管制，所以運用 ChatGPT o1 版萃取的結果，加上中國思想資料訓練 DeepSeek R1 後，就再用 R1 萃取的結果訓練「阿里巴巴」的「通義千問」(Qwen) 以及 Meta 的 Llama 基礎模型，讓小模型學習回應推理模型，隨後就冠上 DeepSeek R1-Qwen/Llama 等名稱公開釋出模型權重。由於所運用開源較小參數模型相對不耗資源，DeepSeek 開發成本也隨之大幅降低。⁵

更重要的是，由於 DeepSeek 與諸如 ChatGPT 等其他大型語言模型相容，造成使用普及用量遽增。DeepSeek 的研發與推廣應用模式與速度迥異於以往科技巨頭所慣用之訓練參數與資料保密、使用模型須付費的研發與商業模式，讓各界紛紛檢討美國政府與矽谷科技

⁴ Iskander Rehman, Karl P. Mueller, Michael J. Mazarr, “Seeking Stability in the Competition for AI Advantage,” *RAND Commentary*, March 13, 2025, <https://reurl.cc/RYM2ve>.

⁵ 〈白話 DS 開源模型名稱〉，《杜奕瑾臉書》，2025 年 2 月 7 日，<https://www.facebook.com/share/p/1C1dXieFzL/>。

業是否應該思考改變以技術本位為中心的研發方式，並轉而著重藉推廣更多使用者讓模型更為普及的方式，以塑造使用習慣偏好兼蒐集更多使用 / 生成資料。⁶值得注意的是，一旦運用開源模型且公開自身訓練參數，將形同精進 AI 模型透明化，也相當程度減低發展超級 AI 過程中諜對諜保密到家所引發的疑慮、進而讓發動攻擊製造故障及其衍生的安全兩難困境能獲得很大程度的緩解。

二、近期須關注代理型 AI 蔚為潮流後之使用安全性

在發展通用型 AI 的過程之中，會有應用取向的 AI 代理 (AI Agent) 或者代理型 AI (Agentic AI)，藉由應用便利性取得廣泛使用者訓練機會，俾利未來建構更高層次通用型 AI。有別於過往 AI 完全由模型和演算法定義，代理型 AI 能夠自主感知、決策和行動，是能夠與環境交互、處理複雜輸入並採取獨立行動的自主系統，不僅止於生成內容，還能推理、學習和執行任務。反射式代理乃基於規則和反應式；基於目標的代理則由特定目標驅動；基於實用程式的代理是經由不斷精進以獲得最佳結果；學習代理會隨著時間的推移藉由體驗而改進 AI 代理架構；單一代理就是如同 Siri 獨立作業；多代理系統將進行協調協作；人機代理進一步支援人工決策，對於編排複雜工作至關重要。⁷基於代理型 AI 自主搜尋、更新、分析與決策特性，惡意團體或國家行動者就可能在資料下毒，或操弄語意前後文編排、偽造身分識別與遠端執行注入惡意程式碼，意圖影響操縱決策分析結果，⁸對於運用代理型 AI 的安全性構成威脅與挑戰。

⁶ Radha Iyengar Plumb and Michael C. Horowitz, “What America Gets Wrong About the AI Race: Winning Means Deploying, Not Just Developing, the Best Technology,” *Foreign Affairs*, April 18, 2025, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/what-america-gets-wrong-about-ai-race>.

⁷ Sarah Chudleigh, 〈7 種主要的 AI 代理類型〉,《botpress》, 2025 年 4 月 11 日, <https://botpress.com/tw/blog/types-of-ai-agents>。

⁸ “Agentic AI - Threats and Mitigations OWASP Top 10 for LLM Apps & Gen AI Agentic Security Initiative,” *OWASP*, February 2025, <https://genai.owasp.org/resource/agentic-ai-threats-and-mitigations/>.

三、基於務實安全考量投入發展主權AI或將成為趨勢

全球足以獨力發展與訓練超級 AI 的國家並不多，如果不是採用聯合開發及訓練方式，則未來在面對友盟國家研發的超級 AI，可以套用先前釋出的開放模型訓練參數、或者再生成訓練過程中的開放代理 AI 模型，用以作為發展與訓練自身主權 AI 的基礎。然而在資料池的部分，勢必蒐集與建立自身資料庫，⁹此時可廣泛應用生成式 AI 大型語言模型，可望對文字、影像、聲音之間的合成規模與品質形成指數級的增益。

至於建構主權資料背後的安全考量，在於避免敵意國家為了進行對於人民與他國的操弄誤導，暗中灌輸自身意識形態，甚至在資料輸入與搜尋面，注入污染資料，或者暗中對資料設限導致公開資料不完整。尤其需要提防外來 AI 模型對於歷史文化的重新詮釋，一旦演算法精進到足以讓大型語言模型不僅理解前後文，還能具備長期記憶的識讀與詮釋能力，外來版的 AI 模型將會有自身詮釋並不斷演進生成的歷史事件資料，倘若對此事態未予適宜防範設限，是類影響操縱就可能讓受影響國的資料與歷史詮釋主權遭受箝制。¹⁰有鑑於此，目前各民主國家發展的主權 AI，勢必加緊腳步以及早因應中共未來發展代理 AI 模型、甚至超級 AI 所形成的威脅。

⁹ 馬瑞璿，〈台灣要跟上主權 AI 數發部次長：語料庫的建置希望民間一起投入〉，《聯合報》，2025 年 5 月 14 日，<https://udn.com/news/story/7314/8739404>。

¹⁰ 〈確維數位主權 防範中共集權操縱〉，《青年日報》，2025 年 2 月 18 日，<https://www.ydn.com.tw/news/newsInsidePage?chapterID=1744980>。

2025 年印巴衝突解決與未來趨勢

沈明室

國家安全研究所

焦點類別：國防戰略、南亞中亞

壹、前言

2025 年 4 月 22 日巴基斯坦恐怖分子在印度控制的克什米爾（Kashmir）發動恐怖攻擊行動，造成 26 人死亡、數十人受傷的結果。雖然過去數年類似攻擊行動與衝突不斷發生，印度政府對於此事件展開外交、經濟、軍事手段的報復行動，表達對巴基斯坦縱容恐怖組織的不滿，巴基斯坦以類似手段的反擊。尤其印度不斷積極軍事調動與部署，使印巴再度爆發軍事衝突可能性升高。

果不其然，印度在 5 月 7 日凌晨展開「辛多爾行動」（Operation Sindoor），以火炮及空中戰機對巴基斯坦恐怖分子據點進行精準打擊，巴基斯坦隨後朝印度開火，雙方爆發衝突，10 日突然宣布停火。但在此次空中衝突中，巴基斯坦運用「地面防空系統—預警機—無人機—空中戰機」，整合成為網狀化作戰體系，使得巴基斯坦的空中戰機能夠以弱擊強的方式，根據媒體報導，擊落 3 架印度最先進的法國颶風（Rafale）戰機、1 架蘇愷 30 戰機、1 架米格 29 戰機及 1 架蒼鷺（Heron）無人機。¹

原本印度認為巴基斯坦的軍力遠遠遜於自己，一直不把巴基斯坦視為急迫性威脅，反而比較顧慮東邊中共在拉達克的邊界威脅，並擔心中共與巴基斯坦同時對印度採取行動，讓印度必須面對兩道防線（two fronts）。但這次印巴空中作戰的結果，讓印度軍方非常難堪，因為莫迪（Narendra Modi）親自監督此次攻擊行動，雖然剛開

¹ Sophia Saifi, Vedika Sud, Jerome Taylor, Ross Adkin, Rhea Mogul and Helen Rega, “India Strikes Deep inside Pakistan, Pakistan Claims 5 Indian Jets Shot down, in Major Escalation,” CNN, May 7, 2025, <https://edition.cnn.com/2025/05/06/asia/india-pakistan-kashmir-conflict-hnk-intl>.

始宣稱戰果是巴基斯坦的認知戰，接著對外宣稱攻擊恐怖組織據點任務成功，仍難掩印度軍隊在高科技下體系作戰在訓練及能力的弱點。雖然目前印度與巴基斯坦之間已經停火，但是在恐怖組織威脅、喀什米爾主權爭議、中印邊界，衝突可能性仍然存在。雙方也會記取此次教訓，積極準備下一次衝突，升高此區域的軍事風險。

貳、安全意涵

一、核武衝突的可能性

印度與巴基斯坦都是核武國家，當印巴爆發空中衝突時，外界非常關注衝突是否擴大引發印度與巴基斯坦之間的核戰爭。但基本上，喀什米爾的衝突主要在於懲罰恐怖組織的行動，本來就是外科手術式行動，印度也不希望衝突擴大，雙方都不願意爆發核戰，導致毀滅性結果。原本美國認為印巴之間的恐怖行動衝突，戰局不會擴大，也難以短期有效解決，不願主動介入調停。但是當印度軍事行動可能波及巴基斯坦的核武庫時，美國副總統范斯（J. D. Vance）立即與印度聯繫，阻止印度的擴大軍事行動，並促成印巴停火，顯示美國擔憂印巴爆發核戰，兩國不希望從過去的領土主權爭議變成核武衝突。

二、中共對巴基斯坦軍售的影響

中共與巴基斯坦號稱的全天候夥伴關係，巴基斯坦的軍事現代化除了過去冷戰時期接受美國援助及軍售外，主要武器系統都是來自中共。根據印度學者謝鋼（Srikanth Kondapalli）的看法，中共支援巴基斯坦 200 億美元的軍備，包括 20 架的殲 10CE 戰機、殲轟 17（JF17 Block III）戰機、巡洋艦、潛艦、紅旗 9P 地對空飛彈、240 枚霹靂 15E 空對空飛彈、獵鷹 80 地對空飛彈、ZDK03 預警機等，²

² Srikanth Kondapalli, "How China Supported Pakistan's Attacks," *Rediff*, May 12, 2025, <https://www.rediff.com/news/column/operation-sindoor-how-china-supported-pakistans-attacks/20250512.htm>.

雖然在武器等級上無法與印度抗衡，但是巴基斯坦空軍師承美國空軍，並與土耳其合作學習北約空軍作戰方式，在體系作戰及戰力整合上優於印度空軍。即使印度具備先進的 A-50EHI 型預警機，但在這次作戰中並未發揮預警與整合效果。毫無疑問的，此次巴基斯坦空中作戰的成果，不僅讓中共武器系統受到關注，也讓中共與巴基斯坦未來的軍售與軍事合作更加深化，讓印度更加關注中共對印度威脅與動態。

三、成為牽制美國外交政策的第四場戰爭

美國總統川普上台後，積極處理俄烏戰爭、中東以哈衝突問題，希望能夠專心應對印太區域中國的問題。但是俄烏停火經歷百日仍難以達成，美國又出兵攻擊葉門青年武裝（Houthi）基地，與伊朗談判核武協議，與中國進行關稅大戰之際，印巴又爆發衝突，恐讓美國分身乏術。雖然美國政策上希望讓俄烏戰爭由歐盟國家處理，不想介入印巴之間的衝突，但是這些區域衝突如果缺乏管控，一旦衝突擴大或是區域外大國趁虛而入，排擠美國影響力。未來即使美國可以在經濟上復甦，但外交影響力下滑，與戰略保證與承諾弱化，仍無法「使美國再次成為偉大的國家」。若區域衝突擴大成為戰爭，也會影響美國的國家利益。尤其中共、俄羅斯、伊朗、北韓等四國如果形成實質同盟國家，俄烏戰爭、中東衝突、印巴戰爭或未來的台海衝突都會牽制美國的外交政策，直接衝擊美國的地緣利益。

參、趨勢研判

一、印巴衝突無休無止

印巴衝突根源來自於過去數次印巴戰爭宿怨及喀什米爾主權爭議，印巴之間雖然曾經在 2014 年出現曇花一現的和解契機，但是複雜的宗教衝突、恐怖組織的持久不衰、喀什米爾的問題難解，讓印

巴衝突斯乎看起來難以消弭與解決。印度人民黨（BIP）的總理莫迪本身就是民族主義號召者，本來就對伊斯蘭教穆斯林不友善，更難容忍伊斯蘭教激進組織的武裝挑釁。

在此次衝突中，印度外交部長蘇杰生（Subrahmanyam Jaishankar）曾表示在巴基斯坦終結「跨境恐怖主義」之前，印度將持續暫停執行兩國間的《印度河水資源條約》（Indus Water Treaty）。印控克什米爾恐攻後，印度宣布暫停執行已有 65 年歷史的《印度河水資源條約》，此條約內容保障巴基斯坦 80% 農場有水可用。印度堅持要巴基斯坦結束跨邊界恐怖行動後才會開放用水。³即使明知反恐戰爭無法解決衝突根源，但是在內部政治需求與個人追求歷史定位下，必須展現強硬態度。過去印巴衝突曾經透過聯合國及區域外大國如前蘇聯等國調停，但是在俄烏戰爭，俄羅斯分身乏術下，很難根本解決印巴之間的領土主權問題。在印巴雙方無主觀意願，區域外大國難以著力下，印巴衝突與中印邊界問題息息相關，但也很短期結束。

二、對中印關係的影響

若此次印巴空中作戰成果係因為中共援助巴基斯坦而造成，對中印關係必然造成重大影響。而在印巴衝突後，中共又再度啟動藏南地區地名恢復中文名字的動作，顯示中共對於收復藏南地區的意圖未減。中共出售巴基斯坦武器的大出風頭，可能讓中共更加輕視印度軍隊戰力，升高解決邊界問題的態勢。從 2020 年邊界衝突之後，中印關係緊縮，雖然在去年出現和解跡象，拉達克駐軍對峙情勢已經和緩，並退回衝突前的駐防地區。但在無進一步的談判與協議下，擦槍走火或是刻意挑釁的風險仍存。印度防範邊界衝突升高

³ HT News Desk, “Indus Waters Treaty to Remain in Abeyance till Pakistan...”: Jaishankar,” *Hindustan Times*, May 15, 2025, <https://reurl.cc/o8AjOg>.

軍事準備的努力也會提升。印度原本希望可以從美中關稅大戰中得到經濟發展紅利，中共禁止外商人才撤至印度。若印巴之間衝突不斷，又必須升高邊界衝突的準備，中印關係很難立即改善。

三、美印關係的機會

從俄烏戰爭之後，俄羅斯軍備的重大耗損讓印度從俄羅斯獲得軍備的管道受限，戰爭證明俄羅斯系統不如美國系統先進。加上此次戰爭證明，印度雖然獲得法國先進的颶風戰機，但是在戰力整合、作戰訓練與聯合作戰文化上，與先進國家仍有差距，使印度必須尋求美國的高科技聯合作戰經驗及能力。尤其印度軍備來自俄羅斯、歐洲及自製三個不同來源，如果缺乏先進指管通情系統或資料鏈，戰力無法提升，作戰效率有會受到影響。印度已經派遣軍官至美國參加軍事教育及訓練，甚至美印之間也有聯合海上或地面作戰演習，但是空中聯合作戰訓練仍有不足。印度仍執著於自己的軍事傳統，也影響聯合作戰概念的融入。如果印度能夠認清軍隊的侷限與不足，必然會加強與美國的軍事合作與交流。除了軍備採購外，軟體的引進如作戰人才訓練模式、武器系統資料鏈整合系統，都將是未來合作重點。如果中共與巴基斯探軍事合作更密切，影響所及，美印之間也會強化合作，甚至由此延伸的印度與日本及澳洲的軍事合作也會強化。

發行人 / 霍守業

總編輯 / 劉峯瑜

主任編輯 / 洪子傑 執行主編 / 洪銘德

助理編輯 / 舒孝煌、林柏州、許智翔、周若敏