

國防安全雙週報

第 107 期

- | | | |
|-----------------------------------|-----|----|
| 日本第二次高市早苗內閣與對中關係 | 王尊彥 | 1 |
| 2026 日本大選對其安全政策及周邊趨勢影響 | 龔祥生 | 9 |
| 「對口接收安置原則」：日本沖繩西南離島大規模撤離計畫之借鏡 | 白捷隆 | 17 |
| 美國輸出核動力潛艦技術的戰略意涵與可能影響 | 翟文中 | 27 |
| 早寫好的終局？：《新削減戰略武器條約》戰略核軍控協議失效與後續效應 | 吳宗翰 | 33 |
| 川普 2.0 政府的對中嚇阻戰略：政策、言論與立法實證分析 | 李哲全 | 41 |
| 從 UNC3886 事件看新加坡全政府資安韌性 | 杜貞儀 | 49 |

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

2026 年 3 月 6 日發行



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

Contents

The Second Takaichi Administration of Japan and Japan-China Relations <i>Tsun-Yen Wang</i>	1
Impact of Japan’s 2026 General Election on Its Security Policy and Regional Security Trends <i>Shan-Son Kung</i>	9
“Matched reception and resettlement principle” : A lesson learned from Japan’s large-scale evacuation plan of the southwestern outlying islands of Okinawa. <i>Chieh-Lung Pai</i>	17
Strategic Implications and Potential Impacts of U.S. Export of Nuclear-Powered Submarine Technology <i>Wen-Chung Chai</i>	27
A Predetermined End? The Expiration of the New START Treaty and Its Implications <i>Tsung Han Wu</i>	33
The Deterrence Strategy Toward China Under Trump 2.0: An Empirical Analysis of Policy, Rhetoric, and Legislative Action <i>Che-Chuan Lee</i>	41
The UNC3886 Incident: A Case Study in Singapore’s Whole-of-Government Cyber Resilience(<i>Chen-Yi Tu</i>	49

日本第二次高市早苗內閣與對中關係

王尊彥

國家安全研究所

焦點類別：印太區域

壹、新聞重點

2025 年 10 月甫就任日本第 104 任首相的高市早苗於 2026 年 1 月 23 日宣布解散國會，並隨之在 2 月 8 日舉行眾議院選舉。選舉結果出乎各界預測，高市早苗所領導的自由民主黨（以下簡稱自民黨）在總席次 465 席當中，一舉贏得 316 席；另一聯合內閣政黨日本維新會亦有小幅躍進，從原本 34 席增至 36 席。據此，自、維兩黨聯盟共掌握 352 席，已經超過總席次之 3 分之 2。2 月 18 日，第一次高市內閣閣員全體總辭，當天高市通過「首相指名選舉」，成為日本第 105 任內閣總理大臣。

自民黨的選戰勝利，自然大幅扭轉日本國內政治格局，目前只剩參議院仍陷「朝小野大」的窘境。然此次選舉結果對於日本的對外關係將產生何種影響，各界仍在密切觀察。

在對美關係方面，美國總統川普（Donald Trump）在日本大選結束後，即推文表達支持，稱高市首相「將永遠擁有其堅定的支持」，並且祝願施政順利。¹相較於此，中國卻口出惡言地發出警告。選舉結束後隔（9）日，中國外交部發言人林劍在記者會上，要求日本「走和平發展道路而不是重蹈軍國主義覆轍」，「正視和反省侵略歷史，在靖國神社等重大歷史問題上謹言慎行，不要重蹈覆轍，以實際行動同軍國主義徹底切割」；並稱「日本極右翼勢力若誤

¹ 鍾佑貞，〈川普賀高市早苗取得歷史性勝利：將永遠得到我堅定支持〉，《中央通訊社》，2026 年 2 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202602090018.aspx>。

判形勢恣意妄為，必將遭到日本人民的抵制和國際社會迎頭痛擊」；「正告日本執政當局，中國人民維護國家核心利益的決心堅定不移」。

眾所周知，在北京當局不遜態度的背後，有著對於「日本介入台海事態」可能性的不安與焦躁。尤其去（2025）年11月7日高市首相在國會的答詢，把中國對台武力封鎖定位為「存立危機事態」，令北京當局怒不可遏，至今多次要求高市首相撤回該言論。此次大選結束之後，中國外交部也在2月9日與10日連續兩天，再度要求日本「撤回高市涉台錯誤言論」。²

2月20日，高市首相舉行施政演說，其中指責「中國加緊在東海與南海，以武力或脅迫改變現狀，同時擴大和加強其在日本週邊的軍事活動」；惟她也表達重視對中關係，稱要「全面推進戰略互惠關係，建構具建設性且穩定的關係」，鑑於中國作為鄰國的重要性以及我們[日本]面臨的各種問題和挑戰，將繼續與中國溝通，同時從國家利益觀點出發，冷靜且適切地回應。」³對此，中國外交部依然重申，「日方如果真心想發展中日戰略互惠關係，就應該撤回高市涉台錯誤言論」。⁴

² 〈2026年2月9日外交部發言人林劍主持例行記者會〉，中國外交部，2026年2月9日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202602/t20260209_11854350.shtml；〈2026年2月10日外交部發言人林劍主持例行記者會〉，中國外交部，2026年2月10日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202602/t20260210_11855248.shtml。

³ 〈第221回国会における高市内閣総理大臣施政方針演説〉，日本首相官邸，2026年2月20日，<https://www.kantei.go.jp/jp/105/statement/2026/0220shiseihoshin.html>。

⁴ 〈2026年2月15日至23日外交部發言人林劍答記者問〉，中國外交部，2026年2月23日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202602/t20260223_11862032.shtml。

貳、安全意涵

一、日本在外交與安保對中讓步之可能性低

儘管外交與安保並非此次眾議院選戰主軸，但這不意味日本社會漠視中國對日本的高壓與倨傲。自去年高市首相的「台灣有事」發言之後，中國除軍事挑釁（例如中國戰機以火控雷達照射日本航空自衛隊戰機）之外，也陸續在赴日旅遊、文化活動與交流、貿易等領域，祭出暫停或限縮的手段，欲在日本國內醞釀壓力，逼使高市首相收回「台灣有事」發言。

然從此次大選結果看來，日本社會拒絕屈從，反而使北京適得其反。若就選前民調而言，《朝日新聞》在去年 12 月下旬公布的民調就已顯示，儘管有多達 53% 受訪者憂心「日中關係惡化影響經濟」，但對於「高市首相對中國態度」給予「好評」（評価する）者（55%）仍多於給予「負評」（評価しない）者（30%）。⁵換言之，日本民眾理解其經濟遭受中國打擊，但依然肯定高市處理對中關係。《朝日新聞》屬於日本自由派主流媒體，其調查結果尚且如此反映，那就遑論立場保守的其他機構之民調。

另在安保領域，今年 1 月 9 日，日本政府內閣府公布「自衛隊與防衛問題的民調」結果顯示，在日本民眾關切的防衛議題當中，「中國軍事力量」首次超越「北韓核武與飛彈問題」而居首位，⁶這顯示日本民眾確實感受到「中國威脅」。

高市首相在啟動第二次內閣的施政演說當中批評中國，可謂是

⁵ 〈高市內閣支持 68% 高水準続く 対中姿勢「評価」55% 朝日世論〉，《朝日新聞》，2025 年 12 月 21 日，<https://www.asahi.com/articles/ASTDP2Q0CTDPUZPS002M.html>；松井望美，〈首相の対中姿勢が世論に「評価」される背景は「高支持率リスク」も〉，《朝日新聞》，2025 年 12 月 26 日，<https://www.asahi.com/articles/ASTDS315YTDSUZPS001M.html>。

⁶ 該民調執行期間為 2025 年 11 月 6 日至 12 月 14 日。〈日調査：中國軍力首度成民眾最關切防衛議題〉，《中央通信社》，2026 年 1 月 9 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202601090277.aspx>。

本於社會民意，而新內閣未來若維持對中「硬調」乃至於制定「示強」意涵的政策，也不令人意外。

二、高市政府不急於提出對中關係新概念

已故前首相安倍晉三，在首次執政時提出「與中國建立『戰略互惠關係』」的概念；而岸田文雄前首相在執政期間，則是主張日中兩國之間應建構「具建設性且穩定的關係」。

相較於這兩位首相，高市首相在第一次內閣執政期間以及第二次內閣啟動之始，皆未提出有別於上述兩位首相、具有「高市」特色的日中關係主張。她在施政演說涉及中國的部分已如前述，而選後續任外務大臣的茂木敏充，在與首相施政演說同日舉行的外交演說當中，也同樣只提及兩個既有的對中關係概念。⁷

日本視中國為首要威脅，而《日本國家安全保障戰略》（2022年）也將中國正式定義為「前所未有的最大戰略挑戰」，因此若以印太地區為範圍，中國毫無疑問是日本外交關係中的重中之重，高市首相不可能漠然視之。顯然對高市政府而言，現階段處理對中關係上首重日本國家利益，聚焦管理日中雙邊（尤其是偶發性）危機，並為此強化日本整體的外交與防衛力量，以及與友盟之間的相關合作。

參、趨勢研判

一、日中僵持與緊張短期內恐難解除

在美中持續戰略競爭、美日加強軍事同盟、日本戮力強化防衛建設、以及中國倨傲激化日人「厭中」情緒等結構性背景下，在可見的未來，日本對中國的反感與警惕恐怕只會升高。日中兩國間的

⁷ 〈第 221 回国会における茂木外務大臣の外交演説〉，《日本外務省》，2026 年 2 月 20 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/pp/pageit_000001_02748.html。

長期爭議無望解決，緊張關係也很難解除。

日中兩國間長期存在著歷史、能源與主權等三大爭議，但習近平 2012 年執政之後，或為避免重蹈此前日中衝突升級幾近失控（例如 2004 至 2005 年間中國的反日浪潮）的覆轍，似刻意避免打出「歷史牌」，只由國家領導人在各種公開場合應景式地宣示「以史為鑑、面向未來」。然而，隨著高市早苗上台執政，北京當局又開始對日本施加「歷史」壓力，屢屢重提軍國主義，最近的事例有今年 2 月 14 日王毅在德國「慕尼黑安全會議」（Munich Security Conference）上，稱日本「仍殘留對台灣進行侵略與殖民統治的野心，軍國主義的幽靈仍在徘徊」。⁸

除前述三大爭議，北京當局也正在炮製「以民逼官」的對台手法，並運用在對日關係上。中國試圖透過打擊民生經濟，迫使日本民眾興起「首相換人做做看」的念頭。這顯然是北京只著眼於自民黨低迷的支持率，而無視高市首相的高支持率，或許也同時缺乏對日本「內閣制」政治運作的認知：北京應是沒料到高市首相不僅以其高支持率，成功彌補了自民黨的低支持率，也在個人支持率居高之際，突然解散國會重選，令在野黨準備不及。

特別值得一提的是，日媒《每日新聞》2 月 22 日公布的選後民調結果發現，日本選民在投票時最重視的竟然是「是否支持首相[高市早苗]」。⁹面對此等民意取向，即使是不同意高市對中國立場的勢力，也很難反對高市內閣的相關政策。既然北京當局正告日本「如果真心想發展中日戰略互惠關係，就應該撤回高市涉台錯誤言論」，

⁸ 〈王毅慕尼黑會議批評日本 稱「軍國主義幽靈徘徊」〉，《中央通訊社》，2026 年 2 月 14 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202602140188.aspx>。

⁹ 〈高市內閣支持率 61% 衆院選経て上昇 毎日新聞世論調査〉，《每日新聞》，2026 年 2 月 22 日，<https://mainichi.jp/articles/20260222/k00/00m/010/150000c>。

¹⁰而高市首相收回「台灣有事」言論的可能性甚低，預期北京當局就不太可能對日本轉為友善並解除種種限制。據此，預期中日兩國間的僵持與緊張，至少在短期內仍會持續。

二、日本分散對中依賴下「政冷經涼」無可避免

中國向來對於違逆北京意向的國家，施加經貿抵制毫不手軟。2010年民主黨執政時期，北京當局因「中國漁船船長衝撞日本保安廳巡邏艦而被捕」事件，對日本採取的稀土出口限制措施，至今仍然沒有解除。高市首相「有事發言」爭議爆發後，中國恣意擴大進出口管制的範圍，疑為刻意阻撓日本貨物通關的案例也時有所聞。

面對中國不改「政經議題任意掛鉤施壓他國」的外交習性，日本政府似不再期待中國有所改變，轉而致力於把日本進出口的市場多元化，期減少對中國的依賴。舉例而言，日本政府在今年1月13日召開農林水產與食品的擴大出口會議，宣示推動出口市場多元化，以擺脫對特定國家的依賴。¹¹此外，高市首相在施政演說中有關「危機管理投資：經濟安全保障」的議題項目也指出，特定國家「企圖透過控制世界賴以生存且廣泛運用於民用領域的上游供應，以經濟脅迫手段迫使他國屈從於自身要求的趨勢日益明顯……確保日本戰略自主與不可欠缺性的需求愈發迫切。」¹²另外在觀光領域，日本政府也努力增加中國以外國家地區的觀光客，彌補短缺的中國客源。¹³

¹⁰ 同註4。

¹¹ 〈農林水產物・食品の輸出拡大のための輸入国規制への対応等に関する関係閣僚会議〉，《日本首相官邸》，2026年1月14日，https://www.kantei.go.jp/jp/pages/20260113choukan_nourin.html。

¹² 同註3。

¹³ 〈聚焦：日中關係令日本政府觀光目標蒙上陰影〉，《共同社》，2026年1月21日，<https://tchina.kyodonews.net/articles/-/3906>。

整體而言，在高市第二次內閣啟動之始，日中兩國政府面對的是，在外交、安保、經貿、社會交流等各領域充斥緊張與僵持的雙邊關係。已問信於民的高市第二次內閣，在巨大民意的支持下，將有十足正當性推動抗衡中國壓力、減少對中依賴的政策，而這可能為世界其他國家產生示範作用。

既然高市政府已表態願意對話溝通，因此北京當局實應基於中國的國家利益，值此鄰國政局變動之際，冷靜檢視其對日政策方向，從對話出發穩定日中關係，而非在「收回發言」等預設前提之下恣意批評，任由雙邊關係惡化。

2026 日本大選對其安全政策 及周邊趨勢影響

龔祥生

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：臺海情勢、國際情勢、印太區域

壹、前言

由日本首相高市早苗主動宣布解散眾議院後的大選，已於 2026 年 2 月 8 日完成，選舉結果是包含自民黨和維新會的執政聯盟大獲全勝。自民黨較選前大幅增加了 118 席，單獨取得 316 席，已超過了眾議院的三分之二席次所需的 310 席，¹這意味著不必加上同在執政聯盟中的日本維新會的 36 席，就已經達成了修憲所需的門檻。隨後於 2026 年 2 月 18 日高市早苗毫無懸念的再次當選日本首相並宣告將基本維持現有內閣成員，由於現在的執政聯盟已經從選前的脆弱多數擴張為穩定多數，使得高市在選前所主張修正的各項安全政策有極高的機率得以一一實現，故本文就日本選後可能調整的安全政策及相關文件進行分析，探討後續的可能修改方向，接著預判周邊國家可能的反應及對於東亞區域所帶來的短、中、長期趨勢影響。

貳、安全意涵

一、提前修改日本安保三文件反映出日本的安全急迫性

日本安保三文件指的是《國家安全保障戰略》、《國家防衛戰略》和《防衛力量整備計劃》等三份可代表日本政府安全政策的文

¹ 〈自民、31 都県で議席独占 中道3分の1以下に【2026衆院選】〉，《時事通信》，2026 年 2 月 9 日，https://www.jiji.com/jc/article?k=2026020900271&g=pol&utm_source=news.yahoo.co.jp&utm_medium=referral&utm_campaign=link_back_auto2。

件，自 2013 年安倍晉三首相時開始設置，大約每十年會調整一次。最近一次修訂是 2022 年 12 月 16 日由岸田文雄內閣時代所通過，當時的重點在《國家安全保障戰略》中載明日本將可擁有「反擊能力」，並搭配《國家防衛戰略》指出內容為「攻擊敵人飛彈發射基地等之反擊能力，目的是形成遏阻敵人攻擊意欲之抑止力」，並將安全範圍擴大到太空、網路、電磁波等領域，以因應未來橫跨非軍事領域的各種混合威脅和灰色地帶衝突，並依《防衛力量整備計劃》內的整體預算將在 5 年內達到 43 兆日圓（約為日 GDP 的百分之二）。²日本在《2025 年版防衛白書》也持續岸田版的安保三文件擴大認定安全保障範圍，並將網路攻擊可能造成實體基礎建設停擺或用來介入選舉納入，或是涵蓋經濟領域內的經濟情報遭竊取或駭客勒索等危害。³從以上脈絡來看，高市早苗有望在新修訂的安保三文件中延續擴大安全領域的議題設定和充實具體內容。

高市早苗在二次當選首相後的施政演說中，表明中國於東海與南海「以武力或脅，迫試圖片面改變現狀」，並持續擴大在日本周邊的軍事活動，她還強調外交與安保競逐已延伸至太空、網路空間與認知領域等新興戰場，為因應國際秩序動盪將提前修改安保三文件，以修改防衛裝備轉移三原則和強化日本防衛生產與民間技術連結等方式加強日本和同盟的防衛力。⁴高市的演說透露出日本對於周邊國家以及多元領域安全的憂慮，並且願意投入更高的預算以更全面的因應各領域威脅，甚至等不及原本十年一改的頻率，可凸顯出

² 〈安全保障関連 3 文書 政府が閣議決定 「反撃能力」の保有を明記〉，《NHK》，2022 年 12 月 16 日，<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20221216/k10013925261000.html>；〈反撃能力の保有 「相手に攻撃を思いとどまらせる抑止力となる」岸田首相会見 12 月 16 日（全文）〉，《Yahoo!ニュース》，2022 年 12 月 16 日，<https://reurl.cc/deARWg>。

³ 《令和 7 年版防衛白書》，《日本防衛省》，2025 年 7 月，頁 35，<https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2025/pdf/R07zenpen.pdf>。

⁴ 〈第 221 回国会における高市内閣総理大臣施政方針演説〉，《日本首相官邸》，2026 年 2 月 20 日，<https://www.kantei.go.jp/jp/105/statement/2026/0220shiseihoshin.html>。

日本調整其安全政策的急迫性。

二、日修憲方向有譜但在參院尚欠臨門一腳

關於高市接下來修憲的重點與其安全政策相關，其重點大致有二，首先因日本憲法第 9 條第 2 項規定「不保持陸海空軍及其他戰力，不承認國家之交戰權」，使得日本至今無法擁有正常的「軍隊」，故在 2026 日本大選之前，日本自民黨在高市領導下提出將以「在憲法中明記自衛隊」為修憲目標。一旦跨出這一步，加上之前在岸田文雄任內擴大解釋可行使部分集體自衛權，將使得日本能夠擺脫戰後和平憲法的束縛，成為擁有正常武力的國家，而不用再遮遮掩掩的以自衛隊為名，也不必拘泥固守「專守防衛」的方針。

高市未來可能修憲的第二項重點在於緊急狀態的對應，作法可能是在憲法中授權設置條例規定，當發生緊急狀態時強化內閣權力與延長國會議員任期。這點比起在憲法中載明自衛隊要更受到爭議，因為緊急狀態下首相的權力將會膨脹到多大，及是否會被用來濫用作為邁向個人獨裁的擴權，都是朝野乃至日本社會的疑慮，這對於已習慣民主法治社會的日本來說，無疑是信仰價值的巨大考驗，因此備受爭議。

選後自民黨雖已單獨掌握超過眾議院修憲門檻的三分之二席次，但參議院也需要達到三分之二席次的修憲門檻，這將會是目前最大的變數。依據日本媒體《每日新聞》2 月 20 日公布針對當選的各黨眾議院議員修憲意願調查，其中以日本維新會眾議員的修憲意願為最高（100%），其次依序是國民民主黨（96%）、自民黨（95%）、未來團隊（91%）、其他政黨和獨立人士（80%）、參政黨（73%）、中道改革連合（61%），⁵顯見修憲已經成為眾院壓倒性多

⁵ 〈憲法改正に 9 割が賛成も、与野党で中身には隔たり？ 衆院当選者分析〉，《每日新聞》，

數的共識。因目前自民黨和日本維新會的質執政聯盟在參議院相加甚至不到半數所需的 125 席，即便加上表態願意參與修憲的國民民主黨、參政黨等在野政黨，也無法達到三分之二的門檻。因此即便朝野即使有一定的共識，但參議院這關可能要到明年改選時才有機會一舉跨過門檻，不然就必須要靠高市發揮足夠的號召力，趁著目前的氣勢說服更多的在野黨參議院加入修憲行列才可能提前達成門檻。

參、趨勢研判

從上述內容可知，日本的安全政策將迎來一定程度的轉變，而這也會影響到東亞地區安全局勢的未來演變，依據上述高市內閣可能實現的政策轉變，本文分別就短、中、長期不同的情勢進行趨勢推演分析如下。

一、短期內中國將持續攻擊日本軍國主義復甦

高市 2026 年初次宣告將調整安保三文件，中國外交部發言人毛寧當時立即在記者會上抨擊「近年來日本右翼勢力加速推進擴武強軍，一步一步突破『專守防衛』原則等戰後規範和國際規定……以『生存』『防衛』為藉口把本國民眾綁上戰車，以實現其背後的野心」、「日本右翼勢力推動『再軍事化』，已經對地區和世界和平與安寧構成威脅」。⁶這段發言主要是針對記者提問日本可能將武器擴散原則和「非核三原則」逐一打破，在這脈絡下中國政府理所當然借勢攻擊日本，但這也符合自高市於去年 11 月發表「臺灣有事論」之後的對立態勢，而在高市二次當選首相後，中方仍不放棄呼籲高市

2026 年 2 月 20 日，<https://mainichi.jp/articles/20260219/k00/00m/010/188000c>。

⁶ 〈2026 年 1 月 6 日外交部發言人毛甯主持例行記者會〉，《中國外交部》，2026 年 1 月 6 日，https://www.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/jzhsl_673025/202601/t20260106_11807212.shtml。

撤回「臺灣有事論」但始終不被日方理會。因此，可以合理推論，短期之內日本將持續受到中方民族主義式的言論攻擊，並配合二戰史觀持續對日本施壓，而日方挾著選舉大勝之勢也不可能軟化態度，故中日雙方在外交上的交鋒會持續一陣子。

在地區安全方面，中國在「臺灣有事論」之後也增加了在釣魚臺海域的公務船活動，日本水產廳則是於 2 月 12 日於長崎縣五島市女島西南約 170 公里的海域，以涉嫌無視停船命令並駕船逃逸為由扣押一艘中國大陸漁船，逮捕中國籍船長在內等 11 人。⁷這可說是日方對於中方長期不承認日方專屬經濟海域的反擊，也代表高市政府在選後對中國採取更加強硬態度的具體執法行為。故短期之內，圍繞著釣魚臺海域的中日衝突將可能增加，即便中日已建立海空聯絡機制，但仍須慎防近期中日之間上升到公務船層級的擦槍走火乃至武力衝突發生。

二、中期可能影響中共對臺動武損益考量

日本在高市於日本國會發表「臺灣有事論」後，首度將臺海安全與日本自身安全的緊密關聯檯面化，這在高市領導自民黨大勝後，勢必會持續維持臺海乃至日本本島周邊區域的和平穩定。而日本能用以未來維持臺海和平的可能方式與其安全政策的修改息息相關。

首先，修改防衛裝備轉移三原則的可能性隨著此次自民黨大勝而提高，這點有可能用來放寬對臺軍售或提供裝備。自 2014 年所制定的三原則當中限定日本可出口的裝備品為「救援、運輸、警戒、監視、掃雷」5 種類型，未來的修正方向中可能擴大可出口範圍，將

⁷ 〈時隔 4 年 日本當局再次扣押大陸漁船 並逮捕 47 歲船長〉，《中時新聞網》，2026 年 2 月 13 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20260213001823-260409?chdtv>。

《自衛隊法》上所稱「武器」(指以殺傷人員或破壞物品為目的的裝備品)也納入出口許可範圍中，而這也和日本發展防衛產業的方向一致，日本防衛省小泉進次郎也稱「為了強化防衛產業並實現防衛與經濟的良性循環，將著力營造必要的環境」。⁸日本自民黨內部的安全保障調查會已在2月20日具體的提案，要鬆綁「武器」的輸出，使戰鬥機和護衛艦等具殺傷力的武器裝備得以出口，也可支援防衛產業發展。⁹若真依照這樣的規劃修正，未來臺灣也可以依此向日本購買水面艦和潛艦，除可增加軍事武器的來源，也能夠加速應對不斷擴張的中國海上威脅。

其次，依照外界所評估最有可能遭到武力犯臺的時機點在2027年，日本若加速修法則能更加強其全政策的主動性和在區域安全中的角色，並能夠有望牽制中共採取武力犯臺的決定。「臺灣有事論」將臺海與日本安全網綁在一起，主因在於海上通道安全攸關日本的物資和經濟命脈，即便中國不是全面武力犯臺而改採隔離或封鎖也會對周邊海運造成重大衝擊。一旦日本藉修改安保三文件甚至修憲取得更大的軍事自主權後，將可以在臺海區域發揮更大的威懾力，進而主動保護此通道的暢通，使得中國增加了外國勢力介入的因應成本，故可以起到延緩中國鋌而走險的作用。

三、日本的長期性區域安全角色將日漸吃重

日本若通過修憲擺脫和平憲法的束縛，則將為自衛隊正名和正身，下一步更有望探討將集體自衛權的行使也加入修憲內容之中，而這也是長期以來美日安保同盟中，應賦予日本何種安全角色的癥

⁸ 〈日本政府開會討論防衛產業發展戰略〉，《共同網》，2026年2月21日，<https://tchina.kyodonews.net/articles/-/5086>。

⁹ 〈自民、武器輸出容認の提言案を了承 維新と調整し、来週にも政府に共同提出〉，《産経新聞》，2026年2月25日，<https://www.sankei.com/article/20260225-6NDDDBRR7Z5PFLJBKXRKYN73CB4/>。

結點。因為日本能否對等的在戰時的駐日美軍提供後勤補給以外的幫助甚至參戰，一直都是美方基於美日同盟所要求的重點，到了川普時代更是希望連日常負擔費用都能夠大幅由日方負擔。預計高市將會在春季訪美，屆時將可以和大選前就大力支持高市的川普進行面談並進一步釐清日本所要負擔的安全角色和維持費用。但可以肯定的是，依照目前美日的互動氣氛以及高市內閣有可能成為如安倍一般的長期政權來研判，美日之間的安全合作會更緊密，也代表日本會同時因為美國支持和可能完成修憲而增加在東亞安全中的角色。

然而，過往日本內部的左翼勢力一直反對任何可能將日本捲入戰爭的美日安保義務，且沖繩等駐日美軍基地所在地方政府也都害怕在戰時成為敵方先發制人的打擊對象而反對。高市內閣想藉由眾院穩定多數逐步擴張自衛隊的軍事地位和戰爭權，必須要能夠進行新一輪的民間社會溝通並克服上述反對勢力，進而取得參院絕對多數才能達成。對外部而言，周邊國家因二戰受到日本侵略的歷史，都可能對於日本未來的修憲感到不安，即使日本在實際上不太可能走回軍國主義的老路，但仍必須說服包括中國、韓國在內的周邊國家，才能維持其和平的區域安全形象。最後，綜合上述的內外部挑戰，對日本而言，修憲將會是一個難以一蹴可幾的長期目標，如何達成將考驗後續高市政府內外溝通的能力，但一旦達成，將可以使日本在區域安全中掌握更多的主動性。

「對口接收安置原則」：日本沖繩西南離島 大規模撤離計畫之啟示

白捷隆

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢、國際戰略

壹、前言

日本防衛大臣小泉進次郎 2025 年 11 月 22 日前往沖繩縣西南部離島先島群島的宮古島與石垣島視察，並與當地市長討論如何強化防衛。除針對興建避難設施，亦論及日本保護離島基本方針，將在攻擊跡象初現時迅速撤離居民，由民間飛機與船舶轉送九州或其他地區。¹此次視察，係日本政府為因應「臺灣有事即日本有事」緊急情況，前於 2025 年 3 月 27 日首次正式公布「沖繩縣西南部離島撤離計畫」；規劃採「對口接收安置原則」實施大規模撤離，在 6 天內疏散 12 萬民眾至九州 7 個縣與本州的山口縣計 32 個市町，並預劃 2026 年進行疏散演習。²鑑於我國在面對戰爭想定下，無論是登陸海灘附近或外離島等地方，均須思考民眾是否與如何撤離戰火地區。有關日本政府應對離島遭攻擊前撤離作為，實可提供我國啟動相關規劃之啟示。

¹ 〈日經亞洲：憂台灣有事 日本西南群島擬建地下避難設施〉，《中央通訊社》，2025 年 11 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202511230157.aspx>。

² 〈為因應「台灣有事」 日政府首度公布沖繩 12 萬居民撤離計畫〉，《公視新聞網》，2025 年 3 月 27 日，<https://news.pts.org.tw/article/744204>。

貳、安全意涵

一、西南離島成敵打擊目標，內閣領導專案規劃撤離

日本政府於 2022 年修訂《國家安全保障戰略》指出，日本周邊安全環境處於戰後最嚴峻時刻。隨著中國海軍頻繁穿過宮古海峽，西南離島戰區化成為現實，自衛隊近年來在先島群島的與那國島、石垣島部署陸基反艦飛彈與防空飛彈部隊，這些設施將成為敵方優先打擊的目標。³日本政府深知先島群島（包括石垣島、宮古島、與那國島等）若無法在衝突爆發前將居民撤至安全地帶，戰時自衛隊行動將因考量平民傷亡而受限，當地民眾安置直接影響作戰彈性。根據日本《國民保護法》，地方政府負責執行撤離命令，但中央政府擁有最終指導權；沖繩縣政府估計，先島群島發生緊急事態，需要撤離人數約 12 萬人（包含 11 萬名當地居民與約 1 萬名觀光客）。⁴

日本政府針對西南離島撤離計畫，於 2023 年強化內閣官房（Cabinet Secretariat）協調職能，2024 年初成立跨部會專案小組。內閣官房作為核心協調機構，專案小組成員最初以負責事態應對與危機管理人員為中心，隨後擴編納入各專業省廳，具體分工如下表：

³ 內閣官房，《國家安全保障戰略》，2022 年 12 月 16 日，<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/20221216anzenhosho/nss.pdf>。

⁴ 〈因應台灣有事 沖繩首度模擬估 6 天撤 12 萬人〉，《中時新聞網》，2023 年 3 月 18 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230318001864-260408?chdtv>。

表 1、內閣官房「沖繩縣西南部離島撤離計畫」專案小組職責表

省廳名稱	主要分工職責
內閣官房	主導與總合協調，負責制定撤離基本方針，協調中央與地方（沖繩縣與九州各縣、本州山口縣）避難協議、編列專項預算。
總務省	地方行政與通訊保障，負責與地方自治體溝通避難所設施配置、物資籌備，並確保避難過程中緊急通信系統運作。
國土交通省	物流與交通管制，負責徵調民用飛機與商用船舶，針對機場、港口進行「特定公共設施」的強化，以利大規模運輸。
厚生勞動省	醫療與社會福利，針對需要特殊照護者（如老人、身障人士等）醫療轉移與安置，以及避難所防疫、衛生與教育需求進行規劃。
防衛省	後勤支持與情資分享，雖撤離以民用載具為主，但自衛隊提供威脅情資，並在緊急狀況下出動艦艇或運輸機補足民用運能缺口。

資料來源：作者整理自相關媒體刊登訊息，〈因應台海 日本擬設研究小組制訂離島撤離計畫〉，《中央通訊社》，2024 年 1 月 13 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202401130077.aspx>；〈日本設研究小組 加速制訂台灣有事離島疏散計畫〉，《放言新聞》，2024 年 1 月 17 日，https://www.fountmedia.io/article/189100?utm_source。

二、確立對口接收安置原則，維持社區網絡減少恐慌

2024 年日本政府針對西南離島的先島群島（包括石垣市、宮古市、與那國町、竹富町、多良間村）撤離計畫，進入地方協調階段。由於居民對離開家園後長期安置、經濟補償與財產安危等生活保障存有疑慮，內閣官房多次派遣官員與地方政府溝通，研討應處方案，並提供撤離計畫參據，重點包括：⁵

- （一）對口接收安置原則：確立「對口接收安置原則」，採整村撤離模式，同一地區居民安置在同一市町，維持原有行政機能與鄰里關係，使社區網絡不致斷裂，以減少避難者心理恐慌。各縣接收地除提供短期避難所外，另需安排中長期公營住宅、

⁵ 〈住民避難 課題洗い出し 九州知事会議 先島 5 市町村長参加〉，《琉球新報》，2025 年 10 月 28 日，[htmlhttps://ryukyushimpo.jp/politics/entry-4725837.html](https://ryukyushimpo.jp/politics/entry-4725837.html)。

學童就學轉介與臨時就業機會，以維繫居民生計。

(二) 撤離後的財產保護：在居民撤離後，警察與海上保安廳仍維持最低限度警力駐留，防止空屋盜竊。另研議透過《國民保護法》補助金制度，對因軍事事態導致私有財產損毀進行事後補救，具體的「戰爭賠償」法規仍在研議中。

(三) 地下避難所折衷方案：由於撤離 12 萬人數量極為龐大，具有相當的挑戰，日本政府在 2024 年加速地下掩體設計，須具備 30 公分以上鋼筋混凝土牆，以抵禦常規飛彈攻擊，並儲存 2 週飲水與物資，以確保來不及撤離的居民仍有生存備案。

依據日本政府 2024 年至 2025 年間陸續協商的成果，撤離流程先從離島透過飛機或船隻運送至九州的主要交通樞紐，例如，福岡機場或鹿兒島機場，再乘坐巴士或其他運輸工具至接收地的市町。日本政府於 2025 年 3 月 27 日首次正式公布「沖繩縣西南部離島撤離計畫」，九州 7 個縣及本州的山口縣對口接收安置規劃，概如下表：

表 2、沖繩縣西南部離島撤離「對口接收安置」規劃表

撤離地	接收地	安置人數
石垣市	福岡縣（福岡市等）、山口縣（下關市等）	福岡縣約 2.7 萬人、山口縣約 1.3 萬人。
宮古島市	福岡縣（北九州市等）、鹿兒島縣（鹿兒島市、霧島市、指宿市等）、熊本縣（熊本市等）、宮崎縣	福岡縣約 2 萬人、鹿兒島縣約 1.3 萬人、熊本縣約 1.2 萬人、宮崎縣約 1 萬人。
與那國町	佐賀縣（佐賀市、鳥栖市、神埼市及上峰町）	佐賀縣約 1,700 人。
竹富町	大分縣、長崎縣（長崎市、諫早市、大村市等）	大分縣約 1 萬人、長崎縣約 4,200 人。
多良間村	熊本縣（八代市）	熊本縣約 1,000 人。

資料來源：作者整理自日本政府刊登訊息，內閣官房，〈沖繩県の離島からの住民避難・受入れに係る取組〉，2025 年 3 月，https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/ukeire_20250327_torikumi.pdf。

三、設定武力攻擊戰前撤離，透過演習測試助益精進

日本政府規劃 2 年內制定更詳細的撤離與接收作業規範，目前研議相關配套措施⁶，包括：

（一）設定「武力攻擊預測事態」戰事爆發前夕的 6 天內，由政府動用民間飛機、船舶與自衛隊、海上保安廳的運輸資源，確保以每日約 2 萬人的運輸量完成撤離。

（二）撤離進行時，日本政府將要求其他各地民眾不可進入九州與本州山口縣，當地旅館須空出房間安置避難民眾，由地方政府與民間旅館業者簽訂優先使用協議。

（三）避難民眾初期入住接收區旅館或體育館等公共設施，政府將提供約一個月的生活支援，包含食物、水及醫療等協助。

（四）由接收避難民眾的地方政府負責提供糧食與飲用水，並在接收區安排巡迴看診與健康諮詢。

（五）針對避難超過一個月的情況，政府將於 2026 年底前制定「就學、就業支援」及「中長期住宿」詳細基本要領。

（六）規劃 2026 年起在石垣島、宮古島、與那國島、竹富町與多良間村興建可供居民避難的地下設施，例如，石垣市、宮古市分別建置可容納 500 人的避難設施。

（七）2026 年度起中央政府編列專款預算用於補助地方政府強化避難相關基礎設施（包含擴建港口棧橋以利大型渡輪停靠）。

日本政府預劃 2026 年 4 月起，展開首次大規模撤離演習，實施全流程壓力測試，發掘計畫闕漏盲點，俾助益後續精進與滾動修正。演習模擬在 6 天內，調度超過 50 架民航客機與船舶、渡輪，每

⁶ 內閣官房，〈沖繩県の離島からの住民避難・受入れに係る取組〉，2025 年 3 月，https://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/ukeire_20250327_torikumi.pdf。

日轉運 2 萬人，測試福岡機場、鹿兒島機場與鹿兒島港等轉運樞紐承載能力，並演練空域流量協調管制；同時，模擬自衛隊 C-2、C-130 運輸機與海上保安廳與民間運力配合。另外，測試對口接收安置流程，包括各接收市町模擬住宿安排與基本生活支援。針對醫院病患、高齡者與行動不便者，模擬運用具救護設施船舶長途運送，以驗證接收地醫療體系對接運作。⁷

參、趨勢研判

一、內閣循序檢討精進政策，密注提供規劃啟示參酌

日本政府從《國家安全保障戰略》辨識西南離島戰區化的趨勢，並由內閣官房採取具體步驟，首先成立跨部會專案小組律定分工，研議民眾撤離計畫，接續由中央與地方協調意見整合，擬訂細部配套措施。揆其面對嚴峻課題與務實循序檢討，深值我政府密切關注後續精進情形，以提供我國政策規劃啟示與參酌。

日本政府撤離權責係於《國民保護法》規範，而時機擬於衝突爆發前即予撤離，以避免自衛隊行動受限。初步檢視我國適用法令，依據《民防法》第 22 條規定，為防護空襲需要，國防部於戰爭發生或將發生時，得協調內政部會同有關機關，就人民管制疏散發布命令並執行之。⁸是故，若參照日本將撤離時機定為衝突爆發前，我國應已具法源；另就撤離權責言，我國亦屬跨部會協調與執行之事項。

鑑於我國戰時遭敵火攻擊下，登陸海灘或外離島等民眾將面臨是否與如何撤離戰火地區課題；針對適用法令、各部會權責分工、

⁷ “Japan Draws up Plan to Evacuate 120,000 Okinawa Islanders Near Taiwan,” *The Straits Times*, March 27, 2025, <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/japan-draws-up-plan-to-evacuate-120000-okinawa-islanders-near-taiwan>.

⁸ 內政部，〈民防法〉，《全國規資料庫》，2026 年 1 月 24 日，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0080118>。

預警機制、撤離編組、交通運輸、接收安置與生活支援等龐雜事項，宜由行政院層級設置專案研議小組，納編內政部、交通部、衛福部、經濟部與國防部等主要部會，並視實需逐次擴大編組。

二、相關推估仍有可能變動，有待驗證修正各項數據

分析日本西南部離島撤離計畫，首在確認撤離 11 萬名當地居民與 1 萬名觀光客，計 12 萬人；其次，依所能動用運輸能力，每日以 2 萬人估算，約需 6 天始能完成撤離。另一關鍵決心，係決定衝突爆發前即予撤離，主因道路網尚未遭敵火破壞，交通較無嚴重障礙，並考量未及撤離民眾之地下避難設施。惟相關推估仍有可能因實際運能而變動，尚有待持續驗證與修正各項數據。

上述分析啟示，就我國擬訂登陸海灘或外離島民眾撤離計畫，政府首應估算撤離地區與目標人數，據以整備交通運輸作業，並依據敵情預警研判，由政府下達指導，在敵火攻擊前啟動撤離命令；同時，檢討設置未及撤離民眾之避難處所，並考量外島等不易撤離地區之就地疏散措施。其次，平時完成撤離民眾對口接收安置規劃，例如，臺灣沿海灘岸、港口、機場與空降場等地點，乃敵奪取立足點首選，宜撤往戰火較不易波及地帶。本文就撤離對口接收安置，試擬如下表：

表 3、臺灣沿海民眾撤離對口接收安置試擬表

地區	登陸地點	對口接收安置地點 ⁹
北部沿海	淡水河口、八里挖子尾、林口、桃園竹圍、海湖、大寶厝	三峽區、鶯歌區、復興區（臺北盆地內陸或雪山山脈邊緣）
中部沿海	臺中港、甲南灘岸	埔里鎮、草屯鎮（南投山區）
南部沿海	臺南喜樹、高雄西子灣、左營、屏東枋寮	阿里山鄉、三地門鄉、瑪家鄉（嘉義山區或屏東山區）
東部沿海	花蓮七星潭、臺東知本	秀林鄉、卑南鄉（花東縱谷）

資料來源：作者自行試擬；有關撤離與安置人數宜由各級政府依實情估算。

參酌日本研議接收區地方政府須負責住宿、物資、醫護等諸多配套措施，檢視我國《民防法》第 12 條規定，內政部與地方政府於戰時或事變時，得徵用供傷患救護、臨時災害收容場所與供疏散避難、運送物資等工具及操作人員。¹⁰是故，各對口接收地方政府可據以規劃場地、物資、人力、醫護與徵用等各項安置配套措施與行政管理規範。

三、演習規劃具高度複雜性，持續追蹤演習內涵釋出

觀察日本政府 2026 年首次大規模撤離演習規劃，旨在驗證全流程的演練，從軍民運輸、接收安置、醫療照護與跨機關協調等課目，可預見其高度複雜性；深植持續追蹤演習內涵與釋出訊息，並爭取觀摩交流或分享成果，以提供我國大規模撤離演練之借鏡。

後續我國擬訂大規模撤離計畫，可參酌日本演習架構依「由上

⁹ 距離臺灣西海岸及鄰近山區：三峽區約 18 至 25 公里，東面與南面為雪山山脈支脈；鶯歌區約 15 至 20 公里，位於大棟山系南端；復興區約 35 至 40 公里，東南側深入雪山山脈；埔里鎮 45 至 50 公里，被群山環繞稱為「埔里盆地」，四周緊鄰中央山脈、合歡山白姑支脈、雪山山脈大橫屏支脈；草屯鎮約 25 至 30 公里，東側與北側為大橫屏山系；阿里山鄉約 45 至 67 公里，整個鄉境主要座落阿里山山脈；三地門鄉約 30 至 35 公里，位於中央山脈西側支脈三地山、德文山；瑪家鄉約 32 至 38 公里，緊鄰北大武山。距離臺灣東海岸及鄰近山區：秀林鄉最西端約 45 至 50 公里，位於合歡山與奇萊山稜線境內，包含南湖大山、中央尖山（北一段）、奇萊連峰、合歡群峰；卑南鄉最西端約 35 至 40 公里，深入中央山脈，延伸至雙子山、內本鹿一帶的山脊區域。

¹⁰ 內政部，〈民防法〉，《全國規資料庫》，2026 年 1 月 24 日，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0080118>。

往下」程序，逐次實施「跨部會分工」、「撤離運輸行動」與「接收安置整備」等議題式兵棋推演，再透過地方政府每年城鎮演習，採「由下往上」從村里、鄉鎮市區到跨地區，逐級擴大演練強度，進而結合國軍年度漢光演習，實施全流程壓力測試，以逐年精進各項撤離配套措施。

美國輸出核動力潛艦技術的戰略意涵與可能影響

翟文中

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國際情勢

壹、前言

2025 年 11 月，美國與南韓就合作建造核動力攻擊潛艦達成協議，美國同意提供核燃料並協助南韓建造核動力攻擊潛艦。¹這是美國在 2021 年「澳英美三方安全夥伴」(AUKUS) 協議架構下，提供澳洲取得核子動力潛艦後的另一重大戰略決策。透過美國授權建造，南韓將成為核武五強以及印度與澳洲後，全球第八個擁有核動力攻擊潛艦的國家。雖然，韓國早於 2021 年 9 月即已成功試射潛射彈道飛彈，²惟其如同澳洲般未擁有核子彈頭，然這兩個國家引進並列裝核動力攻擊潛艦後，對其國防安全將具有重大的戰略意涵。雖然，美國與他國分享核動力潛艦推進技術並非首例，由於此技術存在高度機敏性，過去僅有與美國關係密切的英國能夠獲得這項技術。因此，美國近年來向澳洲與南韓輸出核動力潛艦技術，其背後的安全意涵與趨勢研判殊值深入探討。

¹ Jake Kwon, and Gavin Butler, “The US Will Help South Korea Build Nuclear ‘Attack’ Submarines – Here’s What That Means,” *BBC*, November 16, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/c620qppzlgwo>.

² 〈世界第 8 國 南韓潛射彈道飛彈試射成功〉，《中央通訊社》，2021 年 9 月 7 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202109070106.aspx>；Daehan Lee, “South Korea Successfully Completed K-SLBM Test Launch from KSS III Submarine,” *Naval News*, 21 September 2021, <https://www.navalnews.com/naval-news/2021/09/south-korea-successfully-completed-k-slbm-test-launch-from-kss-iii-submarine/>.

貳、安全意涵

一、核潛艦技術係深化軍事合作的關鍵性指標

1958年7月，美英兩國於華府簽署《美利堅合眾國政府與大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府合作利用原子能共同防禦的協定》（*Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for Cooperation on the Uses of Atomic Energy for Mutual Defense Purposes*），該協定授權兩國交換機敏的核武資訊（第二條）並同意美國向英國提供艦用核反應器與其使用的濃縮鈾（第三條）。³其後，在此協議的基礎上，英美簽署《北極星飛彈銷售協議》（*Polaris Sales Agreement*），美國同意出售英國北極星飛彈及少許彈頭。⁴因此，美國對英國輸出核潛艦技術並非獨立事件，可視為雙邊更廣泛軍事合作計畫的一部分。2021年9月，澳、英、美締結AUKUS協議，英美同意協助澳洲取得核動力潛艦，三國亦將在網界、人工智慧、量子技術與其他水下能力等領域深化合作。如同英美過去般，澳洲將由美國引進戰斧巡弋飛彈、聯合空對地增程型遠射飛彈、遠距增程型攻船飛彈與陸用精準打擊飛彈，美澳兩國亦將合作進行超音速飛彈開發。⁵就此觀之，當美國同意對南韓輸出核潛艦技術時，不排除雙方未來在其他軍事領域開展更多合作項目。

³ “Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the United States of America for Co-operation on the Uses of Atomic Energy for Mutual Defence Purposes,” https://www.cvce.eu/content/publication/2014/6/12/a1ee4c1f-2166-48f3-a886-2711bd647111/publishable_en.pdf.

⁴ “Polaris Sales Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the United States of America,” <https://www.nuclearinfo.org/wp-content/uploads/2020/09/Polaris-Sales-Agreement-1963.pdf>.

⁵ “Australia to Pursue Nuclear-Powered Submarines Through New Trilateral Enhanced Security Partnership,” *Prime Minister of Australia*, September 16, 2021, <https://web.archive.org/web/20210927191633/https://www.pm.gov.au/media/australia-pursue-nuclear-powered-submarines-through-new-trilateral-enhanced-security>.

二、核潛艦接受國的水下戰力將獲得大幅提升

對澳洲與南韓而言，其潛艦部隊多在濱海水域執行任務，主因係柴電潛艦航速慢，遠海部署往返耗時，加上經常必須上浮充電容易暴露行蹤。雖然，南韓海軍潛艦配備「絕氣推進系統」(air independent propulsion, AIP)，惟採此模式推進時仍無法解決前揭困境。相較柴電潛艦，核動力攻擊潛艦不僅航速快、航程遠且武器酬載量大，能有效執行搜索與摧毀敵潛艦與水面艦船、運用攻陸飛彈遂行向岸火力投射、支援特種作戰與執行情監偵等各項任務。⁶核動力潛艦擁有無限海上持久力，即以澳洲海軍為例，其獲得核動力潛艦後，可將海上防禦縱深外推數百或千哩之遙。美國傳統基金會 (Heritage Foundation) 研究員薩德勒 (Brent Sadler) 在其報告指出，一艘由澳洲柏斯 (Perth) 出發前往南海部署的核動力潛艦，可在該水域駐留 77 天，停留時間係柴電潛艦的七倍，甚至可遠至中國東海或亞丁灣 (Gulf of Aden) 等遙遠水域進行部署，這是柴電潛艦無法企及的。⁷對南韓海軍言，當其取得核動力攻擊潛艦後，將可提升對北韓彈道飛彈潛艦的追蹤與獵殺能力，這可降低北韓對其進行核勒索的可能性，有助提升南韓的國家安全與整體防衛態勢。

三、美國輸出核潛艦用以分擔海軍的任務負荷

當前，中國與俄羅斯仍在擴大核動力彈道飛彈潛艦的兵力規模，為維戰略穩定，美國海軍仍持續執行戰略反潛 (strategic anti-submarine warfare) 任務。⁸由於承擔各種不同型式任務，加上定期

⁶ “Attack Submarine – SSN,” *U.S. Navy Office Information*, October 8, 2021, <https://www.navy.mil/Resources/Fact-Files/Display-FactFiles/Article/2169558/attack-submarines-ssn/>.

⁷ Brent Sadler, “AUKUS: U.S. Navy Nuclear-Powered Forward Presence Key to Australian Nuclear Submarine and China Deterrence,” *The Heritage Foundation*, October 12, 2021, <https://www.heritage.org/defense/report/aukus-us-navy-nuclear-powered-forward-presence-key-australian-nuclear-submarine-and>.

⁸ Congress of the United States Congressional Budget Office, *Increasing the Mission Capability of the*

維護與輪替訓練等因素制約，美國海軍核動力攻擊潛艦在現有兵力老化，造艦速率過慢，新一代兵力補充不及情況下，透過核潛艦技術輸出將美國軍事任務部分負荷轉嫁盟國，用以填補其在印太水域的兵力缺口不令人意外。冷戰時期，美國提供英國核動力推進與潛射彈道飛彈兩項高機敏技術，英國如願地建立起具可信度的「第二擊」(Second Strike)能力，惟這支兵力悉數納入北約的「多國部隊」(Multilateral Force, MLF)架構並接受其指揮，祇有在英國核心國家利益遭破壞時才能獨立使用這支兵力。⁹美國海軍軍令部長考德爾(Daryl Caudle)上將曾表示，一旦韓國擁有核動力攻擊潛艦，美國期望其在反制中國扮演更多的角色。¹⁰因此，未來澳洲與南韓海軍列裝核動力攻擊潛艦後，極可能被納入美軍印太司令部指揮體系下接受其管制，用以協助美軍潛艦部隊執行戰略反潛、反介入¹¹與持續廣域海洋監視等戰略性任務。¹²

參、趨勢研判

一、引發區域性甚至全球性水下軍備競賽

1954年9月，美國海軍核動力潛艦「鸚鵡螺號」(USS Nautilus, SSN-571)成軍服役，美國成為全球首個擁有核動力推進技術的國家。1950年代末期，美國在英美間的「特殊關係」(special relationship)與對抗蘇聯軍事威脅考量下，同意對英國輸出核潛艦技術。然而，其後七十年間，美國為確保水下戰略優勢與防範核心

Attack Submarine Force (Washington, D.C.: Congress of the United States Congressional Budget Office, March 2002), p. 6.

⁹ “Nassau Agreement,” *FANDOM*, https://military-history.fandom.com/wiki/Nassau_Agreement.

¹⁰ Jung Min-Kyung, “South Korea’s nuclear-powered subs to help counter China: US naval chief,” *The Korea Herald*, November 16, 2025, <https://www.koreaherald.com/article/10616935>.

¹¹ Congress of the United States Congressional Budget Office, *op. cit.*, p. 7.

¹² Jim Thomas, Zack Cooper, and Iskander Rehman, *Gateway to Indo-Pacific: Australian Defense Strategy and the Future of the Australia-U.S. Alliance* (Washington, D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2013), p. 25.

技術外洩，並未對任何盟國提供核潛艦相關技術。近年來，隨著中國海軍戰力呈現指數性增長，美國為能對其進行有效遏制、確保本身在印太水域的戰略優勢，已逐步調整其保守的核潛艦技術政策，相繼同意向澳洲與南韓提供核潛艦技術與維修支援。此轉變標誌著，美國透過高科技的輸出強化盟國水下戰力，提升對中國海軍擴張的整體嚇阻能力。另一方面，美國此舉已觸發東北亞地區的核潛艦軍備競賽，例如北韓宣稱將加速核潛艦研發部署，日本防衛大臣小泉進次郎亦公開表示日本應考慮引進核動力潛艦。¹³尤有甚者，在「安全兩難」(security dilemma)與「螺旋升高」(spiral escalation)推波助瀾下，巴基斯坦或其他國家亦可能尋求建立本身的核動力潛艦資產。對財政或技術受限的國家，雖無法藉自研或由他國引進核動力潛艦，惟其可藉技術成熟的「絕氣推進系統」(air independent propulsion, AIP)提升柴電潛艦性能。種種跡象顯示，美國放寬對核潛艦技術輸出的限制，無疑為全球範圍的水下軍備競賽開啟了大門。

二、核潛艦接受國將增加對美國安全依賴

無論基於國家安全或地緣政治考量，甚或回應選民訴求或做為國防建設重大成就，¹⁴澳洲與南韓等核潛艦接受國都必須面對一個嚴苛挑戰，其引進的絕非單一武器載臺而是複雜的核能生態體系，涵蓋面向包括燃料取得、人員操作、輻射防護、裝備維修到核反應器

¹³ Kosuke Takahashi, "Japan Weighs Nuclear Submarines as New Defense Minister Koizumi Signals Break from Postwar Nuclear Taboo," *NAVALNEWS*, December 11, 2025, <https://www.navalnews.com/naval-news/2025/11/japan-weighs-nuclear-submarines-as-new-defense-minister-koizumi-signals-break-from-postwar-nuclear-taboo/>.

¹⁴ 例如，南韓國防部長安圭培接受媒體採訪時表示，核潛艦將是南韓的驕傲成就，是強化防禦北韓能力的一次重大躍升。此外，亦有學者主張，南韓引進核潛艦的主要目的是向選民保證，政府正在全力因應北韓的核威脅。目前，不清楚核潛艦可對南韓國防做出多大貢獻，許多專家表示其並不會改變朝鮮半島的權力平衡。參見 Jake Kwon, and Gavin Butler, "The US Will Help South Korea Build Nuclear 'Attack' Submarines – Here's What That Means," *BBC*, November 16, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/c620qppzlgwo>.

除役。雖然南韓擁有長期核電操作經驗，其在人員培訓與裝備維護上均具相當能量，這絕非不具核能工業基礎的澳洲所能比擬。即令如此，海軍核潛艦的操作需要專門機構負責培訓，¹⁵加上美國海軍核反應器使用的燃料為武器級的高濃縮鈾（highly-enriched uranium, HEU），¹⁶美國不會授權澳洲與南韓在國內生產此等受管制的裂變材料（fissile materials）。這種技術脆弱性（technical vulnerability）將加深潛艦接受國對美國的安全依賴，若核潛艦被要求納入美國軍事指揮架構時，這將形成更為不對稱的扈從關係，導致其國防自主性受到減損。

¹⁵ 美國海軍核子推進訓練計畫係由海上系統司令部（Naval Sea Systems Command）下轄的海軍核子推進訓練司令部（Naval Nuclear Propulsion Training Command）核子動力學校（Nuclear Power School）執行。參見“Naval Nuclear Propulsion Training Command,” Naval Sea Systems Command, <https://www.navsea.navy.mil/Home/NNPTC.aspx>.

¹⁶ Frank N. von Hippel, “U.S. Shift Away from HEU-fueled Naval Nuclear Reactors Could Begin in the 2040s,” *International Panel on Fissile Materials*, June 26, 2019, https://fissilematerials.org/blog/2019/06/us_shift_away_from_heu-fu.html.

早寫好的終局？： 《新削減戰略武器條約》失效與後續效應

吳宗翰

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國際情勢、國際戰略、美中戰略

壹、前言

2026年2月5日，已實施十五年的美俄《新削減戰略武器條約》(New START)因正式到期而失效，意味著自冷戰時期以來美俄首次缺乏具約束力的戰略核武規模上限框架。¹從核軍控角度而言，這不僅意味著既有規範體系的崩解，影響更深遠的是，在缺乏條約規定的資料交換、通報與現地查核機制的情況下，目前國際上再無具備法律約束美俄戰略核武上限，而美俄雙方對彼此部署的掌握與可核實性亦將顯著下降。對此，聯合國秘書長古特瑞斯 (Antonio Guterres)、天主教教宗良十四世 (Pope Leo XIV) 均公開表達憂慮，敦促華府與莫斯科重返談判桌達成協議。²

從制度運作狀況、美俄領導人的言論表態，以及條約是否能納入中國等複雜因素的介入，《新削減戰略武器條約》的失效似乎早有跡象可循。另一方面，在條約失效後，基於戰略不確定性與「最壞情況」(worst scenario)的設想，有理由推斷情勢可能觸發主要擁核國之間新一輪的核軍備競賽，據此，危機誤判與衝突升級的風險亦將提高。

¹ Jonathan Beale, “Fears of New Arms Race as US-Russia Nuclear Weapons Treaty Expires,” *BBC*, February 4, 2026, <https://www.bbc.com/news/articles/c4g31n4ey9go>.

² “‘Grave Moment’: End of US-Russia Nuclear Pact Comes at Worst Possible Time, UN Chief Warns,” *The Guardian*, February 5, 2026, <https://www.theguardian.com/world/2026/feb/05/russia-us-nuclear-new-start-treaty-expires-un-warning>.

貳、安全意涵

一、條約制度結構的限制與運作早已失能

《新削減戰略武器條約》源自冷戰後美俄為延續戰略核裁軍與建立可核查的透明機制目的而設，旨在降低戰略誤判的風險。概括而言，條約規範對象為「戰略進攻性武器」。它分別從核彈頭、運載系統與發射器三方面約束軍備擴張空間，涵蓋陸基洲際彈道飛彈（ICBM）及其發射裝置、潛射彈道飛彈（SLBM）及其發射裝置，與「可攜核武的重型轟炸機」。在數量限制方面，條約規定部署的戰略核彈頭上限為 1550 枚，已部署的載具不超過 700 件，已部署及未部署的發射裝置和可攜帶核武的重型轟炸機總數不超過 800 件。³條約並不涵蓋戰術核武器、飛彈防禦系統或非核戰略武器。

2010 年 4 月，時任美國總統歐巴馬（Barack Obama）與俄國總統梅德維傑夫（Dmitry Medvedev）在布拉格簽署條約，隔年 2 月 5 日開始生效。條約效期為十年，經雙方同意後可續簽五年。在條約首次到期的 2021 年，經拜登（Joe Biden）政府與普欽（Vladimir Putin）政府同意後，條約延長至 2026 年。從條約本身原文來說，其第十四條的內容載明，延長僅有一次性、最多五年。⁴由於 2021 年已經延長過，條件已不復存，因此在 2026 年 2 月之後的安排必然要另外成立新協議或其他限制方式。

不過，條約在到期前，其運作事實上已經呈現空洞化情況。COVID-19 疫情期間核查工作已經暫停過。2022 年俄烏戰爭爆發後，美俄關係惡化，俄國在 2023 年 2 月即已單方面宣布「暫停參

³ 可攜帶核武的重型轟炸機本質上屬於戰略投射載具，在《新削減戰略武器條約》中同時被納入運載系統與發射裝置的總量上限中計算。

⁴ “New Strategic Arms Reduction Treaty (New START),” *U.S. Department of State*, <https://2009-2017.state.gov/t/avc/newstart/c44126.htm>.

與」條約，導致相關透明化與核查措施實質停擺。這使條約在那之後進入僅具表面形式的狀態，而不具備實質互信基礎的軍控制度。⁵

二、美俄領導人對外政策訊號反覆抵觸

條約走向失效關鍵亦在於美俄領導層長期釋放相互抵觸的政策訊號，削弱談判可信度與政治動能。早在 2017 年，川普（Donald Trump）於第一任期內即批評該條約為歐巴馬政府的「糟糕協議」。儘管任內曾傳出有意與俄方就軍控展開磋商，但始終未能推進至具體可操作的接續安排。拜登政府時期，美俄因俄烏戰爭陷入全面對立，軍控對話亦陷於停滯。

2025 年川普第二任期以來，雖然多次公開呼籲與俄國展開談判，但也同時主張應該將中國納入規範，惟此一提議從未獲得中國政府正面回應。2025 年 9 月，普欽提議延長條約一年，川普回應「聽起來是不錯的主意」，但後續雙方仍然未啟動實質協商。2026 年 1 月，川普在接受《紐約時報》（*New York Times*）專訪時說「到期就到期……我們再談更好的協議」，同時又重申新協議需要納入中國，態度看似對條約到期的急迫性不高。然而，在 2 月 5 日條約到期後，川普又於社群平臺發文批評《新削減戰略武器條約》是「美國沒談好的協議」，並主張應該由核專家制定一份「全新、改良且現代化」的新條約。⁶

⁵ “Reuters, Putin: Russia Suspends Participation in Last Remaining Nuclear Treaty with U.S.,” *Reuters*, February 21, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/putin-russia-suspends-participation-last-remaining-nuclear-treaty-with-us-2023-02-21/>.

⁶ “Trump on New START: ‘If It Expires, It Expires’,” *Arms Control Association*, January/February 2026, <https://www.armscontrol.org/act/2026-01/news-briefs/trump-new-start-if-it-expires-it-expires.>; Ellen Mitchell, “Trump Calls for ‘Modernized’ Nuclear Treaty after New START Expires,” *The Hill*, February 5, 2026, <https://thehill.com/policy/defense/5725638-new-start-treaty-expires/>.

另一方面，俄國同樣釋放出雙重訊號。2月4日，普欽與習近平視訊通話時，表示俄國會在條約到期後「全面分析安全形勢」，「以平衡且負責任的方式行事」，並對通過談判確保戰略穩定持開放態度。在2月5日俄外交部的聲明中，俄方也宣稱將「負責任、審慎」行事，並不排除以非正式方式延續部分限制的可能性，但同時又強調俄國已經不再受條約拘束，將觀望美國作法，並保留採取反制措施的選項。然而，2月6日，俄國駐聯合國日內瓦辦事處大使賈奇洛夫（Gennady Gatilov）在裁減軍備會議以英國與法國為美國軍事盟友與北約（NATO）的核力量為由要求將英、法納入核協議，等同為重啟談判設定新門檻。⁷

整體言之，美俄領導人近年來雖在言辭上不時表達對談判的開放態度，卻同時透過附加條件與相互指責推遲實質進程。隨著兩國同時不斷進行核武現代化，以及釋放出建造各式新型核武與防禦系統的消息，雙方對於推動條約延續的政治意願顯然不足。在已缺乏可核查與制度化設計的現況下，軍控議題實際上已更多成為內外政治操作的修辭工具，而非維繫戰略穩定的制度安排。

⁷ 林靜怡，〈中俄元首視訊會談 強化戰略協作應對全球變局〉，《台灣英文新聞》，2026年2月5日，<https://www.taiwannews.com.tw/zh/news/6296818>；德正，〈習近平先後與普丁、川普通話談及台灣等多項議題〉，《德國之聲中文網》，2026年2月5日，<https://reurl.cc/dqRdKD>；“Statement of the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations Office and Other International Organizations in Geneva Ambassador Gennady Gatilov at the Plenary Meeting of the Conference on Disarmament on the Expiration of the New START Treaty, Geneva,” *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, February 6, 2026, February 7, 2026, https://mid.ru/en/foreign_policy/news/2078141/；〈華府籲與莫斯科北京三方核武談判 俄稱英、法應納入〉，《法新社》，2026年2月6日，<https://reurl.cc/QV8nnp>。

參、趨勢研判

一、核武強權結構轉型中但短期內中國參與核協議的可能性不高

長期以來，中國政府一貫拒絕參與美俄核軍控談判。北京的理由是，中國核力量的規模、部署密度與戰備水準相較於美俄存在結構性差距，三方並非同一規模等級。在此條件下，要求中國納入以削減戰略核武為主軸的談判框架，既不公平也不現實。因此，中國政府主張美俄應先大幅削減核武庫，為裁軍創造條件。在條約到期後，中國外交部在記者會上表示感到遺憾，並呼籲美方應積極回應俄國提議，恢復對話。同時也表態現階段不會參加三邊核談判。⁸

此一論述固然是中國政府推託並藉以正當化核擴軍的策略性修辭，但值得注意的是，中國的「不參與角色」對美俄軍控談判的結構與政治門檻已產生重大影響。當華府將中國納入作為新協議的前提條件，等同於為雙邊談判增設政治門檻；而北京明確拒絕參與，則反向削弱了既有雙邊框架的延續性。其結果，原本相對可操作、可循技術性與核查機制推進的既存框架被轉化為涉及大國戰略平衡的問題，提高了談判難度。在這個脈絡下，中國並非單純的「局外人」，其立場已成為影響美俄軍控能否重啟的結構性變數。俄方要求納入英、法核力量亦具有類似效果，透過擴大談判範圍提升門檻，進一步稀釋雙邊機制的可行性。

中國核武庫的快速擴張，使長期以來以美俄為核心的「核武雙強」格局，正逐步朝向美俄中「三強」競逐的方向演變。中俄於2025年發表《關於全球戰略穩定的聯合聲明》，共同批評西方核共享、反導與前沿部署安排，並強調將持續協作維護其所稱的戰略穩

⁸ 〈2026年2月5日外交部發言人林劍主持例行記者會〉，《中國外交部》，2026年2月5日，https://www.mfa.gov.cn/fyrbt_673021/202602/t20260205_11851821.shtml。

定，⁹此一潛在發展態勢足以構成美英法「西方」與「中俄」戰略平衡鬆動的疑慮。

因此，2月4日條約失效前夕的中俄與中美領導人個別雙邊通話值得關注。儘管同日的公開紀錄顯示僅有普欽與習近平的對話觸及核武議題，而美中領導人通話則無觸及核軍控，但從時間節點與議題連動性上，核戰略議題是否已納入大國互動的廣泛議程，有待追蹤。整體而言，中國的拒絕立場在客觀上形成美俄軍控談判重啟的結構性因素，提高了政治成本，使《新削減戰略武器條約》到期後的制度真空更難以迅速填補。

二、條約真空過度期延長與臺海安全風險的升高

綜合結構性限制、美俄政治領導人對接續安排的模糊態度，以及中國以核力量規模差距為由拒絕加入談判的既定立場，當前軍控議題已由原本相對可操作的「雙邊」框架，轉向門檻更高、利益更難對齊的「三邊架構」。此一轉向將導致條約真空期延長，使各方在缺乏透明與核查機制的情況下，更容易傾向以最壞情境推估對手意圖。在當前國際安全環境容易催化敵意螺旋上升的狀況下，新條約達成的時程難以預期。

在條約到期後，美國政府官員已公開表示，正評估擴充核武部署與恢復核試驗等選項。美國海軍亦著手解除部分原受條約限制的俄亥俄級戰略核潛艇發射管配置，一旦相關技術與部署調整完成，理論上將為未來大幅增加核彈頭部署預留空間。無論此舉是為落實川普政府強化嚇阻的政策取向，或是意圖透過壓力手段迫使對手重

⁹ 〈中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於全球戰略穩定的聯合聲明〉，《中國外交部》，2025年5月9日，
https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679110/1207_679122/202505/t20250509_11617805.shtml。

返談判桌，俄羅斯與中國都可能視其為戰略訊號並採取相應回應。¹⁰

俄羅斯總統普欽於 2 月 22 日明確表示，在條約終止後，持續發展核武「三位一體」力量為俄國的「絕對優先要務」，強調其在維持戰略嚇阻與全球勢力平衡中的核心地位。¹¹中國方面則持續否認美方相關指控，但多項國際評估報告均指出中國核武庫規模仍在持續成長之中。¹²整體而言，在缺乏條約約束與核查機制的真空期內，主要擁核國更傾向保留甚至擴張自身核能力，以強化未來談判籌碼。

此一情況衍生的負面意涵，是核武器可能進一步擴散。尤其，東亞地區日韓面對北韓、中國等威脅，近年也不斷有擁核聲浪出現。而核武能力不斷成長中的中國，會否將核武應用於臺海衝突場景中，也成為近年的熱門議題。¹³據此，核軍控所面臨的，不只是制度中斷，更是戰略不確定性成為常態化風險的隱憂。

¹⁰ David Sanger and William Broad,〈核軍控條約失效，川普考慮部署更多核武器〉，《紐約時報中文網》，2026 年 2 月 10 日，<https://cn.nytimes.com/world/20260210/trump-nuclear-arms-underground-tests/zh-hant/>。

¹¹ 〈美俄核武管控條約期滿 普丁：發展核武絕對優先〉，《中央社》，2026 年 2 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202602230029.aspx>。

¹² Jamey Keaten, “US Sheds Light on Its Allegation of Chinese Nuclear Test and Urges Nations to Push for Disarmament,” *APNEWS*, February 24, 2026, <https://apnews.com/article/nuclear-weapons-china-russia-geneva-us-yeaw-a72a763f828ba0e85da5903e210aff02>.

¹³ 林超倫，〈中國核武更新與擴張之意圖〉，《國防安全即時評析》，第 961 期，2026 年 2 月 2 日，<https://indsr.org.tw/focus?uid=11&pid=3063&typeid=31>。

川普 2.0 政府的對中嚇阻戰略：政策、言論與立法實證分析

李哲全

國家安全研究所

焦點類別：台海情勢、印太區域

壹、前言

2026 年 2 月 16 日美國總統川普（Donald Trump）被問及 2 月初與習近平通話中，習敦促美國慎重處理對台軍售之事，川普回應稱「我和他正在談這事，我們有良好的通話」，並稱「美國很快會做出決定」。雖然次日白宮立即回應媒體稱，美國對台政策沒有改變，¹但許多專家指出，川普與習近平討論對台軍售一事，違反了美國對台灣承諾的「六項保證」（Six Assurances），²也有人擔憂川普可能以對台軍售作為四月川習會的籌碼。前者攸關美國「一個中國」政策（One China Policy）體系的穩固性，後者攸關 1982 年以來美國對中國的「延伸嚇阻」（extended deterrence）機制的持續性與有效性。本文將從以上兩個層面，觀察川普 2.0 政府上任一年來的政策、言論與立法行動，並研判後續可能發展。

¹ 侯姿瑩，〈川普稱和習近平討論對台軍售 美學者：軍售案恐延後宣布〉，《中央社》，2026 年 2 月 18 日，<https://reurl.cc/nlkgav>。

² 1982 年美中簽署涉及對台軍售的「八一七公報」，為減緩對台衝擊，時任美國總統雷根（Ronald Reagan）委由美國在台協會台北辦事處處長李潔明（James Lilley）向蔣經國總統提出「六項保證」。具體內容為：美國未同意設定終止對台軍售的日期、未同意就對台軍售議題向中國徵詢意見、不會在台北與北京之間擔任斡旋角色、未同意修訂「台灣關係法」、未改變關於台灣主權的立場、不會施壓台灣與中國談判。

貳、安全意涵

美國是否將揚棄「六項保證」對台灣的承諾，或將台灣當成籌碼與習近平進行交易？從川普 2.0 政府的政策、言論與立法作為，應可做出合理的判斷。自 2025 年 1 月上任至今，川普 2.0 政府多次重申美國的一中政策——包括《台灣關係法》、「六項保證」，以及美中三公報——不變，反對任何一方片面改變現狀。事實上，過去幾年來，「六項保證」從最早的秘密備忘錄形式，到 2020 年正式解密，並已多次納入國會通過的法案與法律，其地位與約束力已逐步強化。

從「延伸嚇阻」機制來看，川普 2.0 政府公布的國家安全戰略報告、國防戰略報告及美國國會推動的立法進程都顯示，美國正加強對中國的「拒止性嚇阻」(deterrence by denial) 與「懲罰性嚇阻」(deterrence by punishment)；美國及其印太區域盟邦夥伴，包括日本、菲律賓、台灣等，也大幅增加軍費，強化軍事整備，並深化雙邊與多邊合作。

一、「六項保證」的地位牽動美國一中政策體系

1982 年制定的「六項保證」中明確提到，美國「並未同意在對台軍售前與中華人民共和國磋商」。雖然這些原則不具法律約束力，但確實是美國政府奉行多年的對台安全承諾，過去也沒有任何美國總統曾公開表示正與中國領導人討論對台軍售。

不過，美國國會研究處 (Congressional Research Service) 的報告指出，自 2017 年以來 (截至 2026 年 2 月)，美國國會共通過 11 個不同的法案，其正式條文都寫入了「六項保證」。其中 9 個是《國防授權法案》(National Defense Authorization Act, NDAA)，另外 2 部法律是 2018 年的《亞洲再保證倡議法案》(Asia Reassurance Initiative Act, ARIA, P.L. 115-409) 以及 2020 年的《台灣保證法》(Taiwan

Assurance Act, P.L. 116-260)。³

這股提升「六項保證」地位的浪潮，在川普 2.0 上任後仍在持續強化。例如，2025 年 9 月，美國聯邦眾議院外交委員會通過《國務院重授權包裹法案》(*State Department Reauthorization Bills*)，該法案併入《台灣盟友基金法案》(*Taiwan Allies Fund Act*)及《對台六項保證法案》(*Six Assurances to Taiwan Act*)。前者授權撥款協助台灣鞏固邦交，後者要求將「六項保證」正式法典化(codification)，並不得在未經國會批准下更改。參議院也在 11 月提出《對台六項保證法案》(*Six Assurances to Taiwan Act*)，推動「六項保證」正式入法，並強化國會監督，以防止政府在未經國會審查下悖離對台承諾。⁴

二、對台軍售若成籌碼，將嚴重衝擊「延伸嚇阻」效度

美國的一中政策與「延伸嚇阻」機制，有兩個看似矛盾實則至關緊要的關鍵「活門」。一是美國雖然承認中華人民共和國，但從未承認台灣是中國的一部分(多數時候美國對此「不持立場」，惟 2025 年 9 月，美國在臺協會重提二戰相關文件並未決定台灣的最終政治地位)；在這個基礎上，美國建構了另一個活門——雖然在「八一七公報」中，美國承諾將「逐步減少對台灣的武器出售，並經過一段時間後獲致最後的解決」，但美國也在「六項保證」中承諾台灣：「美國未同意設定終止對台軍售的日期、未同意就對台軍售議題向中國徵詢意見」。這兩個看似矛盾的文件，其解釋就在《台灣關係法》第

³ “President Reagan’s Six Assurances to Taiwan,” *US Congressional Research Service*, updated February 19, 2026, <https://reurl.cc/QV8LMo>.

⁴ 美國國會服務處提到「在正式條文中」寫入「六項保證」的 11 個法案，都只是在中敘及「六項保證」，顯示美國政府承認其存在與重要地位，但未曾將「六項保證」以專法形式，像《台灣關係法》那樣予以法典化。2025 年底眾議院與參議院分別提出的《對台六項保證法案》是正式法典化的努力，但要通過兩院決議並由總統簽署成為法律文件，應有相當的難度，因為這將直接衝擊《八一七公報》，並使美國一中政策體系面臨重大調整的難題。鍾佑貞，〈美眾院外委會通過包裹法案 納六項保證、台灣盟友基金〉，《中央社》，2025 年 9 月 19 日，<https://reurl.cc/4b231v>；鍾佑貞，〈美跨黨派參議員提案將「六項保證」入法 阻政府背棄對台承諾〉，《中央社》，2025 年 11 月 21 日，<https://reurl.cc/eVjmOb>。

二條設定的前提—美國與中華人民共和國建交，是建立在「台灣的前途以和平方式決定」的期望，為此「美國將提供防禦性武器給台灣」，並「維持美國的能力，以抵抗任何訴諸武力、或使用其他方式高壓手段，而危及台灣……的行動」。

若川普同意就對台軍售向中國徵詢意見，將同時破壞上述兩個關鍵「活門」，讓中國在美國對台政策取得重要話語權，並導致一中政策與「延伸嚇阻」機制的嚴重傾斜甚至瓦解。

參、趨勢研判

川普不像拜登那樣公開表示，若中國武力犯台，美國將介入協防台灣，但這不表示川普 2.0 政府將悖離對盟邦夥伴的承諾。事實上，從川普政府的政策與作為以及美國國會的提案努力來看，美國對中國的「延伸嚇阻」機制正在持續強化。

以下將從決定嚇阻效度（effectiveness）的三個要件逐一說明：
一、能力—嚇阻方是否具備動武或介入的軍事與經濟能力；二、決心—嚇阻方是否具備落實承諾的意志；三、有效溝通—嚇阻方能進行一致且可預測的溝通，讓對手理解其能力與決心，避免誤解與誤判。

一、嚇阻能力：前所未見的建軍與軍售力度

從能力面來看，嚇阻有效的邏輯是：對手必須相信嚇阻方有能力動武或擊退對手的攻勢。川普上任以來，我們看到美國大幅提升國防預算、加強在印太區域的軍事優勢與合作，日本、菲律賓、台灣也積極加強軍事整備，這些發展都提升了嚇阻方的能力，並讓中國犯台風險升高。川普 2.0 政府空前的對台軍售規模與頻率，更是關鍵因素。

繼 2025 年 11 月，美國宣布空軍「非標準航材零附件」（Non-

Standard Spare and Repair Parts) 等總計 3.3 億美元的軍售案後，川普政府很快在 12 月宣布總額 111 億美元的第二批對臺軍售案（包括台灣戰術網路(TTN)暨部隊覺知應用套件、陸軍 AH-1W 型直升機零附件、M109A7 自走砲、海馬士遠程精準打擊系統續購、拖式飛彈續購、反裝甲型無人機飛彈系統、海軍標槍反甲飛彈續購、魚叉飛彈可修件檢修等 8 案）。⁵這筆軍售數額，不但超過拜登政府四年對台軍售的 84 億美元總額，也超過川普第一任期對台軍售總額（183 億美元）的六成。

2026 年 2 月 6 日，《金融時報》報導川普政府已為台灣規劃包含愛國者先進地對空飛彈等 4 項系統的軍購案，金額高達 200 億美元，此報導也得到美國政府官員的間接證實。根據《華爾街日報》報導，「川普的顧問們對於軍售的決定搖擺不定……，軍售決定的時機正在幕後慎重考慮中」。⁶如此短時間且大規模的軍售加碼，將有助於台灣提升自我防衛能力，但也是讓北京不安的原因。

二、嚇阻決心：美國將以實力及「拒止性嚇阻」維護印太和平

2025 年 11 月，白宮公布「國家安全戰略」報告。該報告指出，「嚇阻針對台灣的衝突，理想上透過保持軍事優勢，是美國的優先事項」；並宣告「美國不支持任何單方面改變台灣海峽現狀的行為」。⁷ 12 月，美國戰爭部長赫格塞斯（Pete Hegseth）在「雷根國防論壇」的演講也指出，美國將以實力而非對抗來嚇阻中國，並尋求

⁵ 兩批軍售案請見 “Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States – Non-Standard Spare and Repair Parts,” November 13, 2025, <https://reurl.cc/QV1a0o>; “Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States – Tactical Mission Network Software, Equipment, and Services,” December 17, 2025, <https://reurl.cc/0aVWL6>。

⁶ Demetri Sevastopulo and Kathrin Hille, “China Warns US Arms Sales to Taiwan could Threaten Trump Visit in April,” *Financial Times*, February 6, 2026, <https://reurl.cc/VmKdxy>; Alex Leary, Lingling Wei, and Michael R. Gordon, “U.S. Arms Sale to Taiwan in Limbo Amid Pressure Campaign From China,” *Wall Street Journal*, February 18, 2026, <https://reurl.cc/3bd3AX>.

⁷ “National Security Strategy of the United States of America,” *U.S. White House*, November 2025, p. 23.

力量平衡，華府無意改變台灣現狀。⁸

2026 年 1 月底公布的美國最新版「國防戰略」報告與前述赫格塞斯的演講也都指出，美國將在第一島鏈沿線及印太地區「建立、部署並維持強大的拒止防禦（denial defense）」，並將與盟邦和夥伴密切合作，「明確展現任何企圖侵略美國利益的行為都將失敗，因此根本不值得嘗試。這就是「拒止性嚇阻」（deterrence by denial）的本質」。⁹

另外，美國國會除持續推動友台法案，¹⁰也研提加強對中國嚇阻的法案。這些法案多是著眼於若中國試圖以脅迫或武力改變台海現狀，美國必須立即動用政策工具進行反制。例如，2025 年 10 月提出的《嚇阻中國侵台法案》（*S.2960 - Deter PRC Aggression Against Taiwan Act*），其初稿的重點在要求美國政府成立由國務院與財政部領導的跨部會「中國制裁工作小組」（*PRC Sanctions Task Force*），負責辨識潛在制裁標的、研擬金融反制方案、提出授權建議，並建構在中國發動對台脅迫或侵略時，可迅速啟動的經濟因應措施。¹¹另一個類似法案是 2 月初聯邦眾議院以壓倒性票數通過的《台灣保護法案》（*Pressure Regulatory Organizations To End Chinese Threats to Taiwan Act, PROTECT Taiwan Act*）。該法案要求若北京採取軍事或

⁸ “Remarks by Secretary of War Pete Hegseth at the Reagan National Defense Forum,” *U.S. Department of War*, December 6, 2025, <https://reurl.cc/mkaVVj>.

⁹ “Remarks by Secretary of War Pete Hegseth at the Reagan National Defense Forum,” *U.S. Department of War*, December 6, 2025, <https://reurl.cc/mkaVVj>; “2026 National Defense Strategy: Restoring Peace through Strength for a New Golden Age of America,” *U.S. Department of War*, January 2026, p. 18.

¹⁰ 例如 2025 年 12 月 2 日，總統川普簽署《台灣保證實施法案》（*Taiwan Assurance Implementation Act*）正式生效。該法旨在強化 2020 年《Taiwan Assurance Act》的執行。其核心內容為強制美國國務院每 5 年檢視並更新「對台交往準則」，定期向國會報告以解除不必要、過時的官方交往限制，並推動台美關係的深化、制度化與常態化。

¹¹ 具體措施包括啟動金融制裁、實施科技與產業斷鏈、對中共高層個人及其家屬實施資產凍結、簽證限制、金融封鎖等。請見“S.2960 - Deter PRC Aggression Against Taiwan Act,” *U.S. 119th Congress (2025-2026)*, <https://reurl.cc/MMn6kL>。

經濟手段，威脅台灣人民的安全或社會經濟制度，美國應在最大可行範圍內將中國代表排除在 20 國集團（G20）、國際清算銀行（BIS）及金融穩定委員會（FSB）等六大國際金融機制與組織之外。¹²

這兩個法案的設計，都是要求美國政府預先設立跨部門制裁與金融反制機制，一旦中國對台灣採取脅迫或侵略作為，就能立即實施。這在嚇阻概念中屬於「懲罰性嚇阻」（deterrence by punishment），其目的在預先提出清楚的懲罰機制，以提高對方的行動代價，進而強化嚇阻效度。

三、戰略溝通：川普傳達的混合訊號

川普的公開發言經常強調「美國優先」、質疑盟邦夥伴搭便車、慣用威懾與強硬語氣，並具有強烈的交易性格。在公開場合，遇到媒體詢問中國武力犯台問題，川普也從不直接回應，而是以間接的方式回答。例如，「習近平知道侵台的後果」（Xi knows the consequences of invading Taiwan...），或中國將「付出代價」（will pay a price），或者說習近平「不會在我的總統任內採取任何行動」（I don't think he's going to do it with me as president）。¹³

相較於拜登的表態較傾向戰略清晰，川普對於協防台灣的曖昧回答及「交易式安全承諾」作風，可能會讓北京認為美國對台灣的安全承諾出現鬆動，進而導致嚇阻的有效度下降。當然，也有學者援引「狂人理論」（Madman Theory）架構，認為川普是有意識操作

¹² 鍾佑貞，〈美眾院通過台灣保護法案 中共犯台將被逐出金融體制〉，《中央社》，2026年2月10日，<https://reurl.cc/eVjGab>；“H.R.1531 - PROTECT Taiwan Act,” *Congress.gov*, <https://reurl.cc/XavZpE>。

¹³ Yian Lee, “Trump Says China Knows ‘Consequences’ of an Attack on Taiwan,” *Bloomberg*, November 3, 2025, <https://reurl.cc/GGMneG>; Kanishka Singh, “Trump says he would impose tariffs on China if China went into Taiwan,” *Reuters*, October 19, 2024, <https://reurl.cc/aM6edZ>; David E. Sanger, Tyler Pager, Katie Rogers and Zolan Kanno-Youngs, “Trump Lays Out a Vision of Power Restrained Only by ‘My Own Morality,’” *New York Times*, January 8, 2026, <https://reurl.cc/8bQEg4>.

其「不可預測性」，讓對手無法確知其行為，進而被迫讓步，藉此獲取美國的戰略優勢。¹⁴

總結而言，川普的溝通方式，究竟將使嚇阻效度強化或弱化，取決於對手的認知與判斷。如果習近平傾向風險規避（risk aversion），則川普式的發言將強化嚇阻有效性；但若習近平傾向風險追求（risk seeking）或誤判美國不會採取行動介入台海衝突，則嚇阻效度將下降甚至失敗。當然，如果從川普政府的政策、實際作為與立法行動進行綜合研判，北京出現誤判的機率並不高。

¹⁴ Allan Little, “How Trump is Using the “Madman Theory” to Try to Change the World (and It’s Working),” *BBC*, July 6, 2025, <https://reurl.cc/eVjEG7>.

從 UNC3886 事件看新加坡全政府資安韌性

杜貞儀

網路安全與決策推演所

焦點類別：網路戰、資安威脅、國際情勢、印太區域

壹、前言

2026 年 2 月 9 日，新加坡「數碼發展及新聞部」(Ministry of Digital Development and Information, MDDI) 部長楊莉明 (Josephine Teo) 證實，包括新加坡電信 (Singtel) 在內的四大電信業者，均遭代號為 UNC3886 的國家級駭客組織長期滲透。¹這是自 2025 年 7 月 19 日，新加坡「國家安全統籌部長」(Coordinating Minister for National Security) 部兼內政部長尚穆根 (K. Shanmugam) 公開點名 UNC3886 的行動後，首次公開透露新加坡政府的後續因應作為。²

在新加坡政府的因應作為中，值得關注的是首次公開代號為「網絡衛士行動」(Operation Cyber Guardian) 的相關執行細節。由新加坡「網絡安全局」(Cyber Security Agency, CSA) 主導的「網絡衛士行動」共歷時 11 個月，並首次與「國防數碼防衛與情報軍」(Digital and Intelligence Service，以下簡稱數位軍) 部隊偕同進行關鍵資訊基礎設施 (Critical Information Infrastructure) 防衛。³

由於 UNC3886 為谷歌雲端資安部門曼迪安 (Google Cloud/Mandiant) 賦予的進階持續威脅 (Advanced Persistent Threat,

¹ “Largest Multi-Agency Cyber Operation Mounted to Counter Threat Posed by Advanced Persistent Threat (APT) Actor UNC3886 to Singapore’s Telecommunications Sector,” *Ministry of Digital Development and Information Singapore*, February 9, 2026, <https://www.csa.gov.sg/news-events/press-releases/largest-multi-agency-cyber-operation-mounted-to-counter-threat-posed-by-advanced-persistent-threat--apt--actor-unc3886-to-singapore-s-telecommunications-sector/>.

² “UNC3886 Is Attacking Our Critical Infrastructure Right Now,” *The Cyber Express*, July 18, 2025 <https://thecyberexpress.com/unc3886-critical-infrastructure-singapore/>.

³ 林偉杰，〈追蹤黑客及系統加固難度大 動員逾百人參與網襲應對行動〉，《聯合早報》，2026 年 2 月 9 日，<https://www.zaobao.com.sg/news/singapore/story20260209-8412382>。

APT) 組織代號，且經研究指向為中國政府支持的國家級行為者，⁴ 因此新加坡政府指名組織並公布細節，也引發外界對於其外交手段精準判斷的討論。⁵但新加坡作為亞太區域數位樞紐，仍需防範成為美中競爭「代理戰場」的風險，因此更關鍵的是，新加坡政府以此次事件，對其「全政府」(Whole-of-Government) 資安防衛體系的一次總驗收，展示其在面對國家級威脅時，具備跨部會協同獵殺 (Joint Threat Hunting) 的實質韌性。對面臨相關威脅的各國來說，是極具參考價值的實際案例。

貳、安全意涵

一、以「網絡衛士」行動作為「數位軍」成軍總測考

新加坡數位軍於 2022 年 10 月 28 日正式成軍，是新加坡武裝部隊 (Singapore Armed Forces) 繼陸、海、空三軍之後的第四軍種，以數位領域作戰為核心任務。⁶數位軍現行組織架構 (見表一)，由數位軍長兼軍事情報首長李毅駿少將 (Major General Lee Yi-Jin) 為部隊指揮官，與陸海空三軍同為少將編階，下設人事、情報、作戰、工程與後勤、計畫及訓練六大幕僚處。

數位軍直屬單位，則有負責防禦國防部與武裝部隊網路威脅並支援全政府網路防衛的「國防網路指揮部」(Defence Cyber Command, DCCOM)；負責電子防護與心理防衛的「數位防衛指揮部」(Digital Defence Command)；肩負人才培育的「數位軍訓練指揮

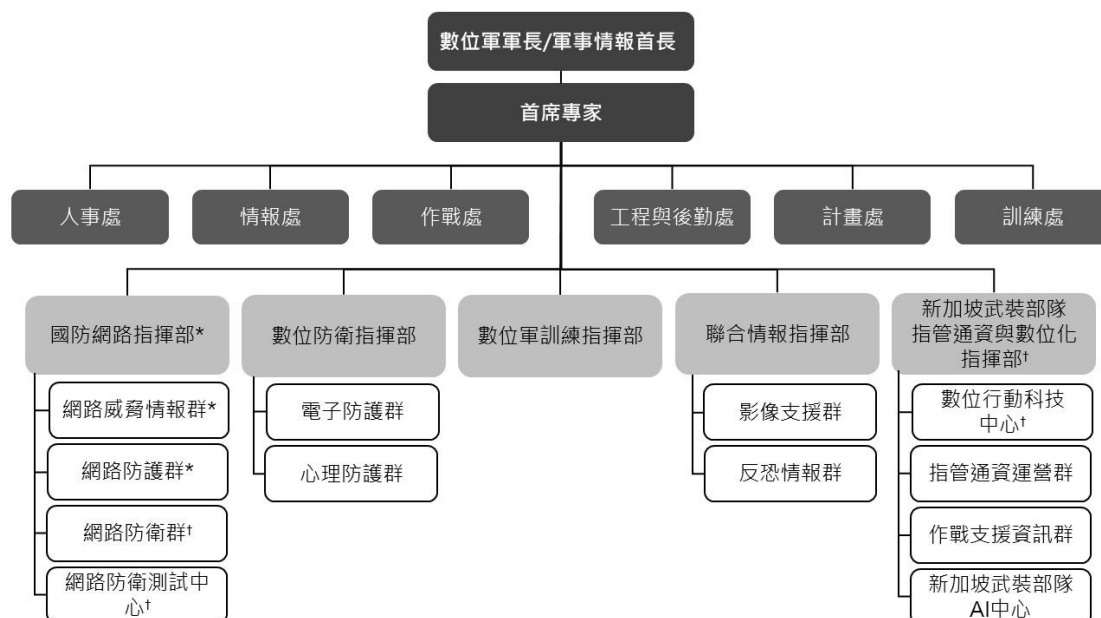
⁴ “Cloaked and Covert: Uncovering UNC3886 Espionage Operations,” *Google Cloud / Mandiant*, June 19, 2024, <https://cloud.google.com/blog/topics/threat-intelligence/uncovering-unc3886-espionage-operations>; “Ghost in the Router: China-Nexus Espionage Actor UNC3886 Targets Juniper Routers,” *Google Cloud / Mandiant*, March 12, 2025, <https://cloud.google.com/blog/topics/threat-intelligence/china-nexus-espionage-targets-juniper-routers>.

⁵ “Singapore Takes Measured Response to State-Backed APT Cyber Attacks,” *Cyber Press*, July 2025. <https://cyberpress.org/singapore-takes-measured-response/>.

⁶ 初設時組織架構等資訊，請參杜貞儀，〈簡析新加坡之「國防數位防衛與情報軍」〉，《國防安全雙週報》，<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1923&pid=3531>。

部」；提供軍事情報的「聯合情報指揮部」(Joint Intelligence Command)；以及整合通訊與數位化能量的「新加坡武裝部隊指管通資與數位化指揮部」(SAF/C4DC)的五大指揮部。⁷

值得注意的是，「國防網路指揮部」是 2025 年 3 月 18 日才正式增設，由原網路參謀部及指管通資電指揮部/網路安全特遣隊 (SAFC4COM/CSTF) 移編整併而來，而「網絡衛士行動」展開 (2025 年 3 月至 2026 年 2 月)，幾乎與「國防網路指揮部」的成軍同步進行，其中新設之網路防護群 (Cyber Protection Group)，即為數位軍與網路安全局等各政府機關協作的對口單位。⁸



圖、新加坡數位軍現行組織架構

圖片說明：*加註者為 2025 年 3 月增設單位，†表移編重組單位，網路防衛測試中心預計今年轉型為網路防衛測試與實驗中心，詳見趨勢研判。

資料來源：作者整理自新加坡國防部公開資料。

⁷ “Fact Sheet: Defence Cyber Command and SAF C4 & Digitalisation Command,” *Ministry of Defence Singapore*, March 3, 2025. https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/03mar25_fs/.

⁸ *Ibid.*

從組織架構來看，數位軍因應威脅的組織重整，也與美國國防部透過「霰彈洋基」行動（Operation Buckshot Yankee）將陸海空三軍網路部隊統整改組為網路司令部（USCYBERCOM），以因應「agent.biz」惡意程式對國防部網路（DoD Information Network, DODIN）威脅的成軍背景相近。⁹不同的是，新加坡數位軍「國防網路指揮部」成軍不但是在「實戰即成軍、成軍即作戰」的高壓情境下完成整合，更在其組織架構層面即已確立其跨政府協作機制，透過「網絡衛士」行動同步完成單位成軍後的初次實戰測考。

二、驗證以實力建構韌性的數位防衛典範

新加坡於 2019 年 2 月 15 日正式將「數位防衛」（Digital Defence）列為國家「全面防衛」（Total Defence）的第六大支柱，與軍事、民防、經濟、社會及心理防衛並列。當時官方宣傳「數位防衛」主軸是「保持安全、保持警覺、負責任地使用網路」，外界普遍將之理解為網路衛生（Cyber Hygiene）普及教育，而非實際執行層面。¹⁰然而，由跨政府單位共同組成的逾百名人員，共同執行橫跨十一個月的「網絡衛士行動」，證明第六支柱已非單純的口號，而是可動員軍民力量共同捍衛關鍵資訊基礎設施的執行實力。

新加坡面對國家級行為者所展現的韌性，是來自「假設已遭入侵」（Assume Breach）的主動作戰思維，並透過行動重新定義數位韌性實質內涵。新加坡各電信業者偵測到異常後主動通報，政府機構隨即展開聯合威脅獵殺（Joint Threat Hunting）、滲透測試與全面安全檢核，成功封閉攻擊者的進入路徑並擴大監控能力，最終在無

⁹ William J. Lynn III, “Defending a New Domain,” *Foreign Affairs*, September 1, 2010, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2010-09-01/defending-new-domain>.

¹⁰ “Total Defence Strengthened with Addition of Digital Defence as the Sixth Pillar,” *Ministry of Defence Singapore*, February 15, 2019, https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/15feb19_nr.

服務中斷、無客戶個資外洩的情況下完成清除行動。¹¹這種主動防禦能力，正是建立在數位軍成立以來所積累的實戰訓練基礎之上。

但真正使韌性制度化，則需要配套的法制建設。新加坡 2024 年通過、2025 年 10 月正式生效的《網路安全法》修正案，除原有的關鍵資訊基礎設施外，更將雲端系統等由第三方營運的虛擬服務納入關鍵資訊基礎設施，大幅擴展網路安全局的監管範疇，並規定關鍵資訊基礎設施運營方須在兩小時內通報網路事件，為跨部門快速應變奠定法律基礎。¹²此外，網路安全局與數位軍已於 2022 年 11 月簽署「聯合作戰協定」(Joint Operations Agreement)，建立軍民網路防禦的常態化協作機制，不僅確保如「網絡衛士行動」此類的軍民聯合應變作為，能夠在既有法令框架下直接啟動，也為共同演練等能力建構合作建立基礎。¹³這說明真正的韌性，必須奠基在完備的法律授權、清晰的指揮協作架構，以及常態性演練三者之上，缺一不可。

參、趨勢研判

一、國家行為者從破壞轉向戰略預置

近年來，國家級行為者的攻擊目標與手法，已從追求立即可見的破壞效果，轉變為更具耐心的長期戰略預置 (pre-positioning)，而此趨勢在 UNC3886 等組織的行動中尤為明顯。¹⁴傳統的網路攻擊

¹¹ “Singapore Spent 11 Months Evicting Suspected Telco Spies,” *The Register*, February 2026. https://www.theregister.com/2026/02/10/singapore_telco_espionage/.

¹² Charmian Aw and Ciara O’Leary, “Provisions in Singapore’s Cybersecurity (Amendment) Act came into force on 31 October 2025,” *Hogan Lovells*, December 2025, <https://www.hoganlovells.com/en/publications/provisions-in-singapores-cybersecurity-amendment-act-came-into-force-on-31-october-2025>; Cyber Security Agency of Singapore, “Cybersecurity Act,” <https://www.csa.gov.sg/legislation/cybersecurity-act/>.

¹³ “National Agencies Tackle Cyber Threats at Inaugural Cyber Defence Exercise; DIS and CSA Sign Joint Operations Agreement for Cyber Cooperation,” *Ministry of Defence Singapore*, November 16, 2022, https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/16nov22_nr/.

¹⁴ “Revisiting UNC3886 Tactics to Defend Against Present Risk,” *Trend Micro*, July 2025.

往往依賴部署自製惡意軟體，但現代端點偵測與回應（Endpoint Detection and Response, EDR）系統已能識別此類惡意軟體相關特徵。有別於此，UNC3886 完全放棄惡意軟體，轉而利用目標系統內建的合法管理工具與原生指令，在幾乎不留下異常痕跡的情況下完成滲透。

由於攻擊者的行為與系統管理員的日常操作幾乎無從區分，此類「離地攻擊」（Living off the Land, LotL）的混淆手法，不僅大幅降低了遭偵測的風險，更直接挑戰行為分析類型的網路防禦機制。¹⁵值得注意的是，此次攻擊的主要目標並非資料竊取或服務中斷，而是系統性蒐集並竊取受害組織的網路拓樸（network topology）與配置資訊。¹⁶這表示攻擊者已完成目標基礎設施的「地形勘察」，為日後在地緣政治衝突升級時能夠迅速、精準地展開行動鋪路。換言之，滲透本身不是目的，而是為未來戰爭進行前置部署。

此類行動的另一個顯著特徵，是攻擊者刻意選擇邊緣網路設備作為突破口，包括企業路由器、防火牆及 VPN 閘道等等。受限於硬體架構與作業系統的特殊性，這類設備長期處於資安防禦的灰色地帶，幾乎無法部署傳統防毒軟體與 EDR 解決方案，設備日誌紀錄的資訊有限，形同防禦體系中結構性死角。¹⁷在此情境下，過去依賴廠商定期發布安全更新的被動防禦模式，已明顯不足。

當攻擊者能夠在漏洞公開揭露之前便完成滲透，甚至具備對韌

https://www.trendmicro.com/en_us/research/25/g/revisiting-unc3886-tactics-to-defend-against-present-risk.html.

¹⁵ 同註 4。

¹⁶ “China-Linked UNC3886 Targets Singapore Telecom Sector in Cyber Espionage Campaign,” *The Hacker News*, February 2026. <https://thehackernews.com/2026/02/china-linked-unc3886-targets-singapore.html>.

¹⁷ “People’s Republic of China State-Sponsored Cyber Actor Living off the Land to Evade Detection,” *Cyber and Infrastructure Security Agency*, May 2023, <https://www.cisa.gov/news-events/cybersecurity-advisories/aa23-144a>.

體進行逆向工程的能力時，防禦方若無法以同等速度理解自身設備的底層行為與潛在弱點，便難以在遭入侵前及時應對。因此，現代關鍵基礎設施的防禦策略必須從被動的更新管理，進化為主動的威脅狩獵（Threat Hunting）與設備韌體安全審查，並建立對邊緣設備異常行為的持續監控能力。面對已將「潛伏」視為核心戰術的國家級對手，任何防禦空白都可能成為未來衝突中被精準引爆的潛伏據點。

二、區域數位樞紐以實力建構防範「代理戰場」風險

雖然新加坡面對美中競爭的大國博弈，以往均採取「等距」的外交策略，但隨著 AWS、Google、Microsoft 以及 Meta 等科技巨頭陸續將亞太區總部與核心基礎設施落腳於此，並大量投資建置聯外海底光纜與資料中心，新加坡已成為區域數位樞紐，難以置身於大國角力之外。¹⁸目前，由新加坡登陸的海底光纜數量已超過 26 條，並計畫於 2028 年前倍增至逾 40 條；AWS 亦承諾投入逾新幣 120 億元，擴建新加坡當地雲端基礎設施，Google 的累計投資承諾則達 50 億美元。¹⁹鑒於新加坡節點所承載的跨太平洋資料流量，對攻擊者而言，此地是政治與戰略價值兼具的高價值目標，攻擊其電信網路顯為截取全球數據的最短路徑，可能成為美中競爭的「代理戰場」。

因此，在政治與經濟雙重因素的驅動下，新加坡必須展現具備保護過境資料（Transit Data）的能力和決心。新加坡政府在公開聲明中指明 UNC3886，但刻意僅以「受國家資助」描述其背景，未直

¹⁸ “Singapore Data Centers: Pocket-Sized Powerhouse Primed for Growth,” *Data Center Knowledge*, June 2025, <https://www.datacenterknowledge.com/data-center-site-selection/singapore-data-centers-pocket-sized-powerhouse-primed-for-growth>.

¹⁹ “Singapore Data Center Market Size & Share Outlook to 2031,” *Mordor Intelligence*, <https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/singapore-data-center-market>.

接點名中國，以「技術歸因」策略，透過揭露攻擊者的技術細節與行為模式來達成嚇阻與警示效果，藉以迴避直接的政治指控，維護與各方的外交彈性。

然而就歷史先例觀之，僅有公開指名而無實際後續作為，嚇阻效果通常十分有限。為展現更積極的防禦意志，新加坡政府採取多層次的應對布局：由數位軍與網路安全局聯合主辦的「關鍵基礎設施網路威脅防護演練」(Critical Infrastructure Defence Exercise, CIDEX)，自 2023 年起每年舉行，2025 年時已涵蓋全部 11 個關鍵資訊基礎設施領域，逾 250 名來自 35 個組織的參與者進行跨部門紅藍對抗演練。²⁰由網路安全局主辦的兩年一度全國網路危機管理演練「網路之星演習」(Exercise Cyber Star, XCS)則以危機指揮協調為核心，歷時 11 天的 2025 年 XCS 規模為歷年最大，由來自政府機構、武裝部隊與各關鍵基礎設施運營方近 500 名成員共同參與。²¹

與此同時，數位軍亦持續精進轉型，並參與多國演練，提升自身戰力。成軍後不僅參與由英國陸軍網路協會主辦的多邊演練「防禦網路奇蹟」(Defence Cyber Marvel, DCM)，2026 年移師新加坡舉行，來自 29 個國家逾 2,500 名人員共同應對模擬 APT 攻擊情境。²²新加坡國防部更在 2 月 27 日國會預算討論中宣布，將於數位軍成立「關鍵領域網絡防衛隊」(Sectoral Cyber Defence Teams)，由後備

²⁰ “AI-Enabled Capabilities and Collaboration with Industry Elevate Defence of Critical Infrastructure at National Cyber Defence Exercise,” *Ministry of Defence Singapore*, November 12, 2025, <https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/12nov25-nr2/>.

²¹ “11 Critical Sectors Come Together to Tackle Complex Cyber Threat Scenarios in National Cyber Crisis Management Exercise,” *Cyber Security Agency of Singapore*, August 1, 2025, <https://www.csa.gov.sg/news-events/press-releases/11-critical-sectors-come-together-to-tackle-complex-cyber-threat-scenarios-in-national-cyber-crisis-management-exercise/>.

²² “Singapore’s Digital and Intelligence Service Participates in Multilateral Cyber Defence Exercise,” *Ministry of Defence Singapore*, February 11 2026. <https://www.mindef.gov.sg/news-and-events/latest-releases/11feb26-nr/>.

軍人組成，支援網絡安全局任務，共同防衛電信、能源、交通等領域的關鍵資訊基礎設施；亦預劃將既有網路防衛測試中心（Cyber Defence Test and Evaluation Center），轉型為網路防衛測試與實驗中心（Cyber Defence Test and Experimentation Center），強化創新發展，並自今年起分階段啟用數位靶場（SAF Digital Range），提供數位軍真實模擬演訓環境，並可支援跨部會、關鍵基礎設施與企業的大規模聯合演練。²³新加坡透過各項演練與能力建構，不但兼顧國內能量建構，更構成國際聯防體系，以實力建構網路安全戰略支柱。

²³ 楊燁，〈軍方組建關鍵領域網路防衛隊 戰備專才支援關鍵設施安全〉，《聯合早報》，2026年2月27日，<https://www.zaobao.com.sg/news/singapore/story20260227-8647202>。

發行人 / 霍守業

總編輯 / 柯承亨

主任編輯 / 蘇紫雲 執行主編 / 吳宗翰

助理編輯 / 黃政勛、陳宥芯、林均蓉、賴達文、李虹宜