

# 國防安全雙週報

## 第 110 期

- |   |     |    |
|---|-----|----|
| 全球航運咽喉的系統性風險評估：<br>CPE 臺海全境封鎖分析               | 林超倫 | 1  |
| 軍事性海上騷擾行動的起因與管理                               | 翟文中 | 7  |
| 美國《2026 年威脅評估》與台海安全                           | 鍾志東 | 13 |
| 「制度韌性」：2026 年政府國防廉潔指數<br>(GDI) 非洲評比之治理觀察及風險警示 | 黃政勛 | 21 |
| 管制與彈性：近期中國「內卷式競爭」治<br>理之觀察                    | 鄧巧琳 | 31 |
| 從「朝白峰會」來看金正恩的外交策略                             | 林志豪 | 37 |

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

2026 年 4 月 17 日發行



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

# Contents

<b>Systemic Risk Assessment of Global Shipping Chokepoints: An Analysis of the Taiwan Strait Blockade Based on the CPE Model</b> <i>Chau-Luen Lin</i> .....	1
<b>Causes and Management of Military Maritime Harassment Operations</b> <i>Wen-Chung Chai</i> .....	7
<b>The U.S. “2026 Annual Threat Assessment” and Taiwan Strait Security</b> <i>William Chih-Tung Chung</i> .....	13
<b>Institutional Resilience: Governance Insights and Risk Implications from the 2026 GDI Africa Assessment</b> <i>Cheng-Hsun Huang</i> .....	21
<b>Regulation and Flexibility: Observing China’s Governance of “Involutionary Competition”</b> <i>Ciao-Lin Deng</i> .....	31
<b>Kim Jong-un’s Foreign Strategy as Seen Through the North Korea-Belarus Summit</b> <i>Chih-Hao Lin</i> .....	37

# 全球航運咽喉的系統性風險評估： CPE 臺海全境封鎖分析

林超倫

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：作戰概念

## 壹、前言

當前全球貿易體系已自過去的自由開放，徹底轉向以大國實力競爭為中心的地緣經濟對抗，根據《經濟學人》自 1996 年至 2024 年的全球經濟展望報告分析，可以清楚看出全球貿易形勢正在變化。在 2008 年以前，所謂「華盛頓共識」(Washington Consensus) 倡導的多邊主義、私有與去管制化占據了主導地位；<sup>1</sup>然而，近年來「新全球化」(New Globalization) 的經濟型態已全面取代，主要原因則為：地緣政治、氣候變遷與人工智慧 (AI) 等新興科技。隨著美國川普政府的第二任期及其「美國優先」政策，各國面對美國潛在的高達 10% 至 20% 基準關稅，以及中國面對高達 60% 的懲罰性關稅，使得全球跨國企業迅速作出調整，根據最新的全球貿易調查，高達 40% 的企業增加美國本土的採購以規避高昂的進口關稅，同時有 33% 的企業致力於削減內部成本以應對貿易壁壘的衝擊，這種史無前例的衝擊，勢必驅動全球供應鏈之重整。<sup>2</sup>

全球經濟命脈高度依賴海運，但長期的和平使得各國過度忽略地理「咽喉點」(Choke-points) 的戰略脆弱性。自 2026 年 2 月 28 日

---

<sup>1</sup> 「華盛頓共識」是指 1989 年提出針對拉丁美洲和東歐國家的新自由主義政治經濟理論，這一系列理論和政策主張，旨在促進這些國家的經濟改革，特別是在面對債務危機時。主要內容包括：貨幣緊縮政策；減少政府干預；降低公共預算；推動市場、金融與貿易自由化；促進外資自由流動；促進國有企業私人化及解除政府對企業的管制。

<sup>2</sup> Economist Impact, *Trade in Transition 2025: Balancing Optimism with Caution; Global Report* (London: Economist Impact, 2025), [https://impact.economist.com/projects/trade-in-transition/pdfs/Trade\\_in\\_Transition\\_Global\\_Report\\_2025.pdf](https://impact.economist.com/projects/trade-in-transition/pdfs/Trade_in_Transition_Global_Report_2025.pdf).

起的美以聯軍打擊伊朗，促使伊朗宣布封鎖荷莫茲海峽（Strait of Hormuz）的事件來反思（另美國總統川普亦宣布在美東時間 2026 年 4 月 13 日上午 10 時開始封鎖該海峽，禁止進出伊朗港口船隻通過，以對應伊朗之封鎖行動<sup>3</sup>），顯示即便美國、歐洲與亞太等自由民主聯盟擁有強大海軍實力，亦難以保障航行自由。過去《經濟學人》曾對全球 14 個關鍵場景的模型進行評估，若荷莫茲海峽（Strait of Hormuz）遭到封鎖，將影響全球約 6%（最新的統計是 20%）的海運貿易；然而，若危機發生於印太地區，後果將更具威脅性：臺灣海峽若遭封鎖將牽動 13% 的全球海運貿易，蘇伊士運河為 16%，南海為 24%。最大的威脅場景，則是從麻六甲海峽至澳洲之間的所有海峽遭到全面封鎖，那麼將有高達 26% 的全球海上貿易中斷，龐大的商船船隊將被迫放棄既有航線，受影響航線的平均航行距離將暴增至 58%，這將不僅是海上商業運輸的災難，更是有關國家安全與軍事作戰的重要議題。<sup>4</sup>

## 貳、安全意涵

為將上述經濟統計數據有效轉化為具體的國安與軍事決策參考，本報告運用模式模擬軟體 Command Professional Edition（以下簡稱為 CPE）進行概念化之推論，在模擬紅軍對臺灣專屬經濟區（EEZ）實施全境封鎖與反介入 / 區域拒止（A2/AD）的作戰場景，以 CPE 系統邏輯推論護航作戰中，各方使用相關武器與電子作戰攻防。推論結果在軍事護航作戰方面顯示，在惡劣天候與紅軍高

---

<sup>3</sup> Vera Bergengruen, Shelby Holliday, and Georgi Kantchev, “U.S. Threat to Blockade Hormuz Sets Up Risky New Showdown,” *Wall Street Journal*, April 12, 2026, <https://www.wsj.com/articles/u-s-threat-to-blockade-hormuz-sets-up-risky-new-showdown>.

<sup>4</sup> “The Nightmare Scenario for Global Trade: There Could Be Worse Blockages Than the Strait of Hormuz, Our Analysis Finds,” *The Economist*, March 27, 2026, p. 8-12., <https://www.economist.com/international/2026/03/27/the-nightmare-scenario-for-global-trade>.

功率攻擊性電子反制（OECM）的壓制下，唯有配備主動電子掃描陣列（AESA）雷達、各型無人系統、機動飛彈系統、智慧水雷、深海聲納探測之聽音陣列等，方能有效護衛高價值船舶通行進行運補。

軍事作戰之評估僅是戰爭衝突中的一小部分，當我們將《經濟學人》的模型分析結合 CPE 之推論後，進行較為複雜的政治經濟層面思考時，發現全球航運受到的實際影響將超過吾人想像範圍，平均將有 20% 至 30% 間的全球海運貿易遭受直接衝擊，<sup>5</sup> 更嚴苛情境下更高達 30% 以上；此外，由於「戰爭」效應引發的海事保險費用巨幅上升，使得部分船舶將會主動選擇停留於港口避險，進而形成不發一槍一彈的「完美」封鎖，這種非實質性的金融與心理影響，將很快使全球航運陷入癱瘓，並使受影響航線的運輸成本激增。<sup>6</sup>

對臺灣進行全面封鎖的另外一項安全意涵，在於其對周邊國家戰略物資的窒息效果，臺灣周邊海域是東北亞的能源絕對咽喉，日本有高達 96% 的中東原油進口與韓國 70% 的原油進口皆仰賴此一航線；<sup>7</sup> 若封鎖持續超過 30 天，韓國的天然氣儲備將在不到兩週內耗盡，日本的能源庫存也將耗盡，這將直接導致兩國電力供應不及，

---

<sup>5</sup> 所謂 20 至 30% 的平均影響比例，遠遠超過了單純關閉麻六甲海峽或蘇伊士運河所帶來的破壞力。根據經濟學人分析承平時期的，單純關閉臺灣海峽本身僅會影響全球約 13% 的海運貿易價值，因為商船尚可選擇向東繞行臺灣東岸，僅需微幅增加約 179 公里航程。然而，一旦紅軍的封鎖範圍擴大至整個臺灣 EEZ，商船將完全喪失這種微幅繞行選項，必須強迫避開臺灣周邊 200 海里的廣大範圍。CPE 推論，將迫使全球龐大的商船船隊必須進行極大繞航，或試圖擠入未被封鎖但容量已達飽和的印尼次要咽喉（如巽他海峽或龍目海峽），這種「咽喉點位移」現象導致港口堵塞天數平均增加 9.5 天，成為全球航運受影響比例飆高 20 至 30% 的主因。

<sup>6</sup> 將 CPE 推論「商船戰損率與護航艦隊折損期望值」置入經濟與保險市場模型進行連動計算得出：此戰區效應將導致高達 40% 的船舶因保費飆升而主動滯留港口避險，進而引發平均 20 至 30% 的全球海運貿易遭受實質衝擊，運輸成本更因此激增（本推論會因想定場景設定、CPE 模型與運算邏輯而有所不同）。

<sup>7</sup> 〈霍爾木茲海峽「鎖喉」影響：日韓面臨危機、中國提前囤油、俄羅斯大賺一筆〉，《BBC 中文網》，2026 年 3 月 16 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-20260316>。

進而癱瘓高端製造業與社會運作。此外，全球綠能轉型與高科技國防產業所依賴的關鍵礦產（Critical Minerals），同樣面臨嚴重的「資源咽喉點」危機。例如，剛果民主共和國生產全球 70%的鈷礦，但中國卻主導了全球 68%的鈷精煉、65%的鎳精煉以及 60%的電動車（EV）級鋰精煉產能；<sup>8</sup>在製藥領域，墨西哥等國家正試圖將活性藥物成分（APIs）的生產本土化，因為當前全球有近 40%的 API 供應完全依賴中國；<sup>9</sup>一旦臺海受到全面封鎖，除了臺灣佔全球 90%以上的高階半導體供應鏈將立即停止供應外，這些關鍵金屬與醫藥原料的中斷，將使歐美各國的國防工業、綠能轉型與基礎公共衛生面臨重大災難。

## 參、趨勢研判

「減少囤積、擴大避險」（less hoarding, more hedging）：基於上述對當前（美以與伊朗戰爭結果尚未明朗）以及未來地緣政治風險之分析評估，可以看出全球各大企業正在調整其供應鏈，似有從追求最高效率的「及時生產」（Just-in-Time）轉向兼顧韌性之規劃。根據調查，企業的平均庫存緩衝天數已從 2022 年的 10.2 週下降至 2024 年的 8.6 週，迄至今年已有高達 75%以上的企業選擇擴大供應商以分散單一節點中斷的風險，顯見「減少囤積、擴大避險」的新趨勢。

雙軌制供應鏈與「友岸外包」（Friendshoring）：在地理因素之重組策略上，「友岸外包」成為 34%企業應對地緣政治衝擊的主要選擇；同時，約有 32%跨國企業（特別是西方汽車與科技大廠）正在

---

<sup>8</sup> Economist Impact, “Energy and Natural Resources Sector Profile: Securing Energy Resources in an Uncertain World,” *Trade in Transition 2025* (London: Economist Impact, 2025), p. 2, <https://impact.economist.com/projects/trade-in-transition/>.

<sup>9</sup> Economist Impact, “Health and Pharmaceutical Sector Profile: Securing the Future of Medicines; The Backbone of Global Health,” *Trade in Transition 2025* (London: Economist Impact, 2025), p. 2, <https://impact.economist.com/projects/trade-in-transition/>.

建立「雙軌供應鏈」(Dual supply chains)：一條專門維繫中國市場的在地化運作，另一條則完全獨立以供應西方市場，藉此抵抗區域性爆發的風險，使得越南、墨西哥與阿拉伯聯合大公國(UAE)等「不結盟國家」成為最大的外資受益者。然而仍有高達 63%的企業擔憂這些不結盟國家在法規上的不一致，且隨著中美對立加劇，這些國家將難以維持中立地位。<sup>10</sup>此外，許多移往墨西哥或東南亞的產能，實際上仍高度仰賴中國的關鍵零組件，這些虛假表象在未來更嚴格的原產地規定與美國關稅壓迫下，將面臨更大之壓力。

AI 與科技發展：面對日益複雜的供應鏈節點與勞動力短缺問題，人工智慧(AI)與數位化科技正成為企業與國家維持競爭力的關鍵。《經濟學人》報告顯示 AI 大幅降低 34%的供應鏈營運成本；<sup>11</sup>另外生成式 AI 導入則可使供應鏈有效改善傳統的做法，在原物料短缺或地緣政治發生危機的當下，隨即調整採購策略，進而節省成本。然而，AI 與數位化也伴隨著嚴重的網路安全隱憂，在高度依賴數據的物流與分銷領域，企業界也必須投入大量資源來強化資料加密與零信任網路架構，以防止供應鏈遭到駭客入侵。

「不對稱嚇阻」的思考：從國家戰略與建軍備戰的層次來看，臺灣與西方國家必須將這些經濟與科技趨勢轉化為實質的「不對稱嚇阻」(Asymmetric Deterrence)，臺灣不僅可運用民主、自由等舉世推崇的普世價值來尋求國際支持，更能充分利用在前言所述最糟場景下，將有 26%全球貿易癱瘓、58%航程暴增，以及半導體中斷等將會引發超越 1930 年代大蕭條的後果，作為對外戰略溝通之籌碼，

---

<sup>10</sup> Economist Impact, “Key Finding 7/7: More Suppliers Mean Flexibility; Fewer Mean Control,” *Trade in Transition 2025: Balancing Optimism with Caution*, p. 6, <https://impact.economist.com/projects/trade-in-transition/key-findings/key-finding-7/>.

<sup>11</sup> Economist Impact, *Energy and Natural Resources Sector Profile*, p. 5.

藉此牽引美、日及歐洲在危機初期便投入實質武力護航。而在護航議題之建軍規劃上，預算與資源應精準投入於各型無人系統、機動飛彈系統、智慧水雷、具備深海聲納探測之聽音陣列以及高頻寬抗干擾的 AESA 雷達系統，藉由極大化紅軍實施封鎖的戰耗使之卻步，以確保國家經濟命脈與全球科技供應鏈在最惡劣的場景中，仍具有效穩固之維繫。

# 軍事性海上騷擾行動的起因與管理

翟文中

國防戰略與資源研究所

焦點類別：灰色行動

## 壹、前言

近年來，東亞水域不時出現軍事性海上騷亂行動，例如 2022 年 2 月，澳洲國防軍一架 P-8A 海神式 (Poseidon) 海洋巡邏機遭中國艦船發出的雷射光束照射；<sup>1</sup> 2025 年 11 月，紐西蘭海軍油輪奧特亞羅瓦號 (HMNZS Aotearoa, A11) 航經臺灣海峽水域，遭中國機艦跟監並對其進行模擬攻擊；<sup>2</sup> 2025 年 12 月，中國海軍殲—15 戰機兩度以射控雷達鎖定日本防衛隊 F-15 戰機，<sup>3</sup> 同年年底共軍發動環臺軍演期間，中國指控我方軍艦使用射控雷達鎖定其軍艦。<sup>4</sup> 這些海上騷擾不同於傳統「海上事件」(incident at sea)，後者主要是指各種海事活動所導致的不同情況，主要係指船舶或航空器在公海上的活動，會對另一艘船舶或航空器活動造成或可能形成危險。<sup>5</sup> 由於前揭例子行動主體係軍艦與戰機，發起騷擾行動主要來自戰術性軍事目的，因此極易成為升高失控的前驅因素。在下文中，將對軍事性海上騷擾行動成因及其影響進行說明，並對處理此類事件的相關機制及其未來發展進行研析。

---

<sup>1</sup> “Australia Urges ‘Full Investigation’ into China Naval Laser Incident, Beijing Defends Actions,” *Reuters*, February 21, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/australia-wants-full-investigation-into-china-laser-incident-morrison-2022-02-21/>.

<sup>2</sup> Keoni Everington, “New Zealand Navy Ship Transits Taiwan Strait,” *Taiwan News*, November 27, 2025, <https://www.taiwannews.com.tw/news/6253723>.

<sup>3</sup> The Associated Press, “Japan Protests after China Military Jet Locks Radar on Japanese Aircraft,” *CNN*, December 8, 2025, <https://edition.cnn.com/2025/12/06/asia/china-japan-radar-intl-hnk>.

<sup>4</sup> 李奇勳，〈共艦控遭我艦船以火控雷達鎖定 海軍：在規定內實施防禦性示警〉，《yahoo!新聞》，2025 年 12 月 30 日，<https://reurl.cc/O65Qm3>。

<sup>5</sup> Sean M. Lynn-Jones, “A Quiet Success for Arms Control: Preventing Incident at Sea,” *International Security*, Vol. 9, No. 4, Spring 1985, p. 156.

## 貳、安全意涵

### 一、軍事性海上騷擾形式眾多

軍事性海上騷擾多存在戰術性目的。例如，1994年10月，美國海軍航艦上的一架 S-3 反潛機，於山東半島外海偵測到一艘中國海軍核潛艦，美機投下聲納浮標（sonobuoy）並持續追蹤這艘潛艦。<sup>6</sup> 其他類似騷擾行動，除涉及實際衝突中必須執行的機動外，尚包括蒐集敵方戰術資訊以及其戰術行動遭干擾時可能反制作為。<sup>7</sup>

海上騷擾行動常以下列方式呈現：（一）危險運動（dangerous maneuvers）：一方執行海上加油或整補時，他方採取機動迫使海上作業艦船採取迴避行動，用以避免即將發生碰撞；（二）近接偵察（close air surveillance）：運用飛機在極短距離飛臨對方艦艇上方，或是投下聲納浮標持續追蹤他方潛艦；（三）模擬攻擊（stimulated attacks）：運用艦砲、飛彈、魚雷與射控雷達追瞄對方機艦，此舉會造成雙方官兵神經緊張，極易擦槍走火造成實際接戰；與（四）其他型式干擾：使用探照燈照射對方艦橋、發射照明彈以及使用雷射造成對方操作人員目眩，影響其正常運動。<sup>8</sup>

這些海上騷擾活動型式眾多，可以單獨或是複合方式施加對方機艦，隨著無人水面載具（Unmanned Surface Vessel, USV）與無人水下載具（Unmanned Underwater Vessel, UUV）技術成熟與擴散，騷擾行動發起方之戰術選項將更加多樣化，未來海上騷擾將朝向複合式發展。

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Sean M. Lynn-Jones, op. cit., pp. 160-161.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 156-158.

## 二、海上騷擾事件難於預防

嚴格而論，海上軍事性騷擾可分為「計畫性」與「非蓄意性」兩類。前者與地面部隊軍事行動類似，多在國家政軍高層嚴密控制下進行。例如，2025年12月共軍環臺軍演期間，解放軍海軍烏魯木齊艦進入我國領海24海里內與國軍班超艦對峙即屬此類。前揭行動絕非臨時起意，應是中共軍方演習計畫一環，其目的在於對我方軍事回應進行測試。透過騷擾行動之發起與逐步升級，可藉以測試國軍回應的模式與強度。此外，各種騷擾行動可視為「砲艦外交」(gunboat diplomacy)變體，其發起旨在向對方傳達一種「行動語言」，除彰顯己方軍事存在事實，亦讓對方明瞭其無法取得絕對海洋控制。

相較政軍高層控制的騷擾行動，非蓄意性騷擾行動大多為戰術性質，例如透過騷擾行動刺探對方戰備水平、作戰能力與回應模式，用來推估其整體戰力。然而，機艦於公海執行此類行動時，極易演變為「鬥雞遊戲」(games of chicken)。當對峙升高至此場景時，雙方艦長或飛行員經常試圖測試對方決心，使「鬥雞遊戲」成為衝突升高的潛在導火線。美國前海軍軍令部長朱瓦特(Elmo R. Zumwalt, Jr.)上將即曾指出，「鬥雞遊戲」是一種極端危險卻又令人興奮的較量。<sup>9</sup>令人憂心的，海軍機艦操作者具有相當程度戰術自主性，部分騷擾行為可能未經高層明確授權。此類行動往往源於前線人員情緒反應或競逐心理，而非政治階層經審慎評估後的風險決策。在此背景下，類似2001年中美南海軍機擦撞之意外事件難於防範，其發生往往與機艦人員心理狀態與臨場判斷高度相關。

---

<sup>9</sup> Elmo R. Zumwalt, Jr., *On Watch: A Memoir* (New York: New York Times Book Co., 1976), p. 391, quoted in Desmond Ball, "Nuclear War at Sea," *International Security*, Vol. 10, No. 3, Winter, 1985-1986, pp. 6-7.

### 三、海上騷擾事件具升高之不確定性

海上騷擾事件之所以受到高度關注，並非僅源於雙方敵意，而在於此類事件蘊涵高度不確定升高風險。嚴格而論，此類事件可被歸類「灰色地帶行動」，其性質介於和平時期軍事互動與《武裝衝突法》下敵對行為間的空窗地帶，常因缺乏明確規範出現跨越紅線情形。騷擾行動的危險體現在三個面向：（一）對人員與船舶（或航空器）造成實體損傷，例如船體遭擠壓或航空器受損被迫降落；（二）事件本身即使相對輕微，仍可能引發外交危機或演變成為武裝衝突；（三）現場指揮官對事件誤解或誤判，導致直接且立即的武裝衝突與升高風險。<sup>10</sup>須注意的是，機艦經常編隊方式運作，或處於多艦與多機交織演習情境中，局部事件極易發展成連鎖效應，導致事態擴大或是升高成為危機。

儘管冷戰迄今所發生多數騷擾事件，僅造成機艦有限物理損害，並未造成大量人員傷亡，亦未向上升高成為武裝衝突。然而，騷擾事件仍具顯著政治外溢效應，任何欲藉此類事件謀求政治利益或藉升高衝突以鞏固自身態勢的決策者，均可能採取較為強硬立場回應，俾能爭取國人認同與確保國家威信。然而，對政治決策者與海軍將領而言，最難掌握且令人憂心的關鍵因素，係現場指揮官臨場判斷與機艦操作人員心理狀態。此類事件發生常會引發涉事者緊張情緒，在時間有限與資訊不全兩項因素推波助瀾下，採取先發制人往往成為最佳行動選項。當判斷失準時，局勢將會迅速失控。由於海上騷擾事件存在眾多不確定因素，使其預防與管理具有極高挑戰性。

---

<sup>10</sup> Chai, Wen-Chung, *Application of INCSEA Principles to the Taiwan Strait, Cooperative Monitoring Center Occasional Paper 30* (Albuquerque, NM: U.S. Department of Energy Sandia National Laboratories, 2003), p. 7.

## 參、趨勢研判

### 一、騷擾事件難以完全規範並將持續存在

美蘇冷戰經驗顯示，海上騷擾事件具有「突發性」，常會造成兩造緊張情勢升高，並具有發展成為衝突甚至戰爭潛在風險。然而，現有國際法體系與《國際海上避碰章程》（*Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972, COLREGs*）對此類灰色地帶行動之規範與預防能力相當有限。尤須關注是，部分騷擾行動發起者即使已簽署相關規範，實務上仍可能出現嚴重違規行為。例如，中國係聯合國《關於雷射致盲武器議定書》（*Protocol on Blinding Laser Weapons*）締約國，在明知該協議條文禁止使用雷射光束瞄準飛行員情況下，仍不斷對他國軍機進行致盲性雷射照射，引發美國、日本與澳洲等國指控與強烈譴責。<sup>11</sup>中國政府對此類事件回應消極，亦未進一步採取預防性防範措施。因此，除非海洋國家普遍體認到海上騷擾活動具有高度風險，並願就此議題進行磋商，逐步建立具約束力或操作性行為準則，否則此類事件仍將持續存在，難以依靠既有法規進行遏制。

### 二、現行海上騷擾管理機制須進一步提升

隨著各國對海洋權益之重視日增，機艦執行海洋監控任務持續存在，具政治意圖與戰術試探性質的灰色地帶騷擾行動相應增加，因此有必要建立更具效能管理機制予以因應。冷戰時期，美蘇兩國於 1972 年簽署《防止公海意外事件協定》（*Agreement on the Prevention of Incidents at Sea, INCSEA*），曾成功降低兩造間「非蓄意性戰爭」（*inadvertent war*）風險，對防止海上騷擾事件向上升高做

---

<sup>11</sup> 張瑞邦，〈中國艦艇以雷射光束照射澳洲軍機危及飛安，戰略專家：北京欲展現其在南太平洋更強大的影響力〉，《The News Len 關鍵評論》，2022 年 2 月 22 日，<https://www.thenewslens.com/article/163110>。

出具體貢獻。<sup>12</sup>其他類似安排尚有中美兩國《關於建立加強海上軍事安全磋商機制的協定》（*Military Maritime Consultative Agreement, MMCA*）與西太平洋海軍論壇（*Western Pacific Naval Symposium, WPNS*）推動《海上不期而遇行為規則》（*Code for Unalerted Encounters at Sea, CUES*），這些協定或行為準則均試圖對海上騷擾事件進行規範與管理。

然而，除美蘇簽署 INCSEA 協定外，其餘機制均未對騷擾事件進行明確定義並納入規範，造成各方往往傾向依其戰略利益行事，進而削弱協定實際成效。在此背景下，為強化對海上騷擾事件管理，首先須對相關行動進行明確定義，發展貼近現場實務具可操作性行為準則；其次建立即時與可靠戰術層級溝通管道，能快速化解誤判與誤解升高成為武裝衝突的風險；最後係在既有雙邊為主管理架構上，逐步累積信任與共識，進而推動透明度更高多邊與區域性管理機制。綜合而論，唯有在法律規範、危機溝通與信心建立三個面向同步強化，方能在海洋權力競逐升溫環境下，對海上騷擾事件進行有效管理。

---

<sup>12</sup> Sean M. Lynn-Jones, op. cit., pp. 359-360.

# 美國《2026年威脅評估》與台海安全

鍾志東

國防戰略與資源研究所

焦點類別：美中戰略 台海情勢

## 壹、前言

美國國家情報總監辦公室（Office of the Director of National Intelligence, ODNI）於2026年3月16日發布《2026美國情報社群年度威脅評估報告》（*2026 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*）（以下簡稱《2026威脅評估》）。此報告係依《情報授權法》（*Intelligence Authorization Act*）由美國情報總監彙整全美各情報機構的集體評估，代表美國情報界（Intelligence Community）對當前國家面臨威脅的共同意見。報告每年須向國會提出，落實立法權對情報機構的監督制衡，同時具有對外政策宣示與戰略溝通功能，是了解美國國家安全有關威脅認知的不可或缺關鍵性文件。

此報告區分為公開版與機密版，公布之《2026威脅評估》公開版計有34頁，其內容分為「國土」（homeland）、「科技挑戰」、「多樣威脅媒介」（diverse threat vectors）等三大部分。<sup>1</sup>川普2.0第一份的《2025美國情報社群年度威脅評估報告》（*2025 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*）（以下簡稱《2025威脅評估》），其內容則是分為「非國家跨國犯罪分子與恐怖分子」以及「主要國家行為者」等兩大部分。<sup>2</sup>相較下，《2025威脅評估》關注

---

<sup>1</sup> “2026 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community,” ODNI, March 2026, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2026-Unclassified-Report.pdf>.

<sup>2</sup> “2025 Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community,” ODNI, March 2025, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ATA-2025-Unclassified-Report.pdf>.

的是威脅的行為者，而《2026 威脅評估》則是著重於威脅的內容性質。值得注意的是，兩份報告均以極大篇幅描述中國對美國的威脅挑戰，並以專節就台海安全進行威脅評估。

## 貳、安全意涵

### 一、首次系統性條列威脅的內容性質

美國政府對國家威脅的認知與評估，攸關美國國家安全戰略解讀與執行。白宮 2025 年 12 月 5 日公布美國《2025 國家安全戰略》（*2025 National Security Strategy*）對美國國家利益的具體內容、優先順序與具體行動，雖然都有清晰描繪，不過對國家安全的威脅評估，僅零星出現而已，欠缺整體性定位與系統性的陳述說明，其中對中國威脅定位曖昧不明就是明顯的例子。如今《2026 威脅評估》，可說是適時地彌補這塊遺失的重要國安拼圖，不論這是刻意還是無心的安排。而美國對中國威脅的認知與評估，對美國對台海安全的涉入程度，將有關鍵性影響。

《2026 威脅評估》顯示「國土」、「科技挑戰」與「多樣威脅媒介」三大領域，是川普政府所認知當前國安威脅的主要內容。首先「國土」威脅上，強調「邊境安全」、「恐怖主義」、「國土防禦」、與「北極」等四項安全挑戰，其中在「邊境安全」議題，則是列舉「外國非法毒品行為者」、「其他跨國犯罪」、以及「移民」等三項威脅。其次在「科技挑戰」威脅上，則聚焦於「人工智慧」（artificial intelligence）與「量子計算」（quantum computing）等二項領域競爭挑戰。其三在「多樣威脅媒介」挑戰上，則明列「軍事」、「太空」、「網路」、「大規模殺傷性武器」（WMD）、以及「區域挑戰」等五大威脅。在「大規模殺傷性武器」威脅上，特別關注的是「武器管制」（arms control）問題，如《新削減戰略武器條約》（*the New*

START) 的失效。有關「區域挑戰」，主要涉及的是地緣政治競爭，依其重要性排序五大區域安全威脅：「西半球」(美洲)、亞洲、歐洲－歐亞、中東、非洲。<sup>3</sup>此區域威脅排序，符合《2025 國家安全戰略》的區域戰略優先排序。中國對美國威脅挑戰，則是頻繁出現於「國土」、「科技挑戰」與「多樣性威脅媒介」三大安全領域之中。

## 二、對中國威脅定位有較為直白陳述

川普 2.0 上任以來，對中國的威脅定位採取模稜兩可態度，反映總統川普 (Donald Trump) 企圖營造與習近平打交道有利氛圍，但也引發在他交易外交下，美中可能和解交好的假象。2025 年 9 月 23 日川普再任的首次聯大演說，火光四射攻擊國內外政敵，但卻刻意忽略美國最主要競爭對手的中國，在他最關注的美中關稅衝突甚至提都不提。<sup>4</sup>眾所矚目的美國《2025 國家安全戰略》，也沒有如過去公開地定性中國是美國「最主要戰略競爭對手」，其雖然提及中國次數最多，同時直指亞洲敵對勢力企圖對台灣動武，藉此改變區域安全態勢挑戰美國利益，但就是不點名說破這敵對勢力就是中國。<sup>5</sup>五角大廈在《2026 國防戰略》(2026 National Defense Strategy) 中國專章強調，印太安全攸關美國「核心利益」(vital interests)，美軍目標在於「確保中國無法主宰我們或我們的盟友」；據此，「以實力嚇阻中國」實際上已成美國在印太軍事部署的戰略重心，但《2026 國防戰略》依舊沒有公開挑明中國對美國的軍事威脅定位。<sup>6</sup>

相較下，美國情報總監的年度威脅評估報告，因著重於威脅分

---

<sup>3</sup> “2025 National Security Strategy,” *The White House*, November 2025, iii, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

<sup>4</sup> 鍾志東，〈川普聯大演說砲火四射盡顯權力傲慢〉，《民誌》，第 116 期，2025 年 11 月，頁 26。

<sup>5</sup> 鍾志東，〈2025《美國國家安全戰略》對台灣關注前所未有〉，《國防安全即時評析》，第 871 期，2025 年 12 月 8 日，<https://indsr.org.tw/focus?uid=11&typeid=26&pid=2960>。

<sup>6</sup> 鍾志東，〈《鍾志東觀點》美國《2026 國防戰略》看破不說破的台灣角色〉，《Newtalk 新聞》，2026 年 1 月 27 日，<https://newtalk.tw/news/view/2026-01-27/1016986>。

析視角，對中國威脅則有較為直白的定位陳述。川普 2.0 上任之初的首份《2025 威脅評估》，關注的是誰在威脅美國，其明確定位中國是「美國國家安全最全面、最強大的軍事威脅」，同時指控中國將在軍事、太空、工業、科技、與經濟上挑戰美國的全球領袖地位。<sup>7</sup>關注威脅美國有哪些方式的《2026 威脅評估》，雖然未如《2025 威脅評估》直接點名中國軍事威脅美國，但指稱中國意圖「透過一系列外交、經濟和軍事手段，對抗並削弱美國的影響力和實力。」<sup>8</sup>並表示，「中國、俄羅斯、伊朗與北韓之間的選擇性合作，係由共同制衡美國行動並支撐各自戰略的目標所驅動，正進一步加劇它們各自對美國所構成的威脅」<sup>9</sup>。《2026 威脅評估》明確指出中國是美國的威脅，在其所稱構成美國威脅的三大領域中，中國可說是無所不在，例如強調中國具有飛彈攻擊美國本土的能力、是美國「最活躍、最持續的網路威脅」、是太空領域的「主要競爭者」、以及是人工智慧上「最有能力的競爭者」等。

### 三、否定中國2027年入侵台灣時間表

《2026 威脅評估》否定中國有侵台時間表，為華府十分罕見公開表態，無疑是此次評估亮點所在。《2026 威脅評估》明確指出，「中國領導者目前無計劃於 2027 年侵略台灣，同時也未設定統一的具體時間表。」<sup>10</sup>此論斷，石破驚天地否定前美國印太司令戴維森（Philip Davidson）2021 年 3 月於國會所做的著名報告，該報告指稱 2027 年台灣將成為中國強軍野心下的計劃目標。<sup>11</sup>戴維森評估中國

---

<sup>7</sup> “2025 Annual Threat Assessment,” p. 10.

<sup>8</sup> “2026 Annual Threat Assessment,” p. 19.

<sup>9</sup> “2026 Annual Threat Assessment,” p. 20.

<sup>10</sup> “2026 Annual Threat Assessment,” p. 22.

<sup>11</sup> Isabel Reynolds, “Davidson: China Could Try to Take Control of Taiwan In ‘Next Six Years’,” *USNI News*, March 9, 2021, <https://news.usni.org/2021/03/09/davidson-china-could-try-to-take-control-of-taiwan-in-next-six-years>.

欲在 2027 年具備攻台能力，廣為美國軍政界認同，也被當時新任之初的總統拜登（Joe Biden）採納，因此在重新制定美國印太地區的防衛計劃時，華府要求美軍在五年內必須發展出足以對抗中國入侵台灣的能力。<sup>12</sup>不過此一時彼一時，《2026 威脅評估》否定中國攻台時間表的判斷，或許正反映受到戰略環境不斷變化的影響，以及白宮主政者對戰略態勢的主觀判斷，特別是川普過去曾多次表示，在他任內習近平不會武力犯台。

《2026 威脅評估》認為中國決定是否採取軍事手段尋求統一，肯定會考慮多項因素，但特別指出三項因素：「解放軍的戰備狀況、台灣方面的行動與政治情勢，以及美國是否會軍事介入保台。」該評估接著強調，「中國官員明白，對台灣發動兩棲入侵將面臨極大挑戰，且失敗風險高，尤其是在美國干預的情況下。」<sup>13</sup>《2026 威脅評估》還表示兩岸軍事衝突，將讓「美國與全球經濟及安全利益面臨重大且代價高昂的後果，包括科技供應鏈中斷及各市場投資者恐慌。美中若陷入長期戰爭，可能對雙方及全球經濟帶來前所未有的經濟損失。」<sup>14</sup>明顯地，兩岸軍事衝突不是中國說了算，美國以及國際社會都已明確表態在台海安全具有重大利益，北京當局如未能排除美軍介入可能性，自然不會貿然發動軍事侵台以免面臨高失敗風險。而這或許正是《2026 威脅評估》做出北京當局目前尚無攻台時間表判斷的主要因素之一，同時示警中國切勿排除美軍介入台海衝突的可能性。

---

<sup>12</sup> 吳書緯，〈「戴維森窗口」成關鍵年分 漢光軍演想定 2027 共軍犯台〉，《中央通訊社》，2025 年 4 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip1/202504050021.aspx>。

<sup>13</sup> “2026 Annual Threat Assessment,” p. 22.

<sup>14</sup> *Ibid.*

## 參、趨勢研判

### 一、美中戰略競爭將持續朝向負面發展

《2026 威脅評估》顯示華府主要關注的三大安全領域，唯有中國真正構成美國的全面性威脅，這也將促使美中戰略競爭持續朝負面方向發展。首先在川普最關心的國土安全領域，其指控中國持續研發各類飛彈發射系統，涵蓋核武與常規彈頭，具備打擊美國本土的能力，構成美國「國土防禦」威脅。評估還特別點名，中國憂心「美國金穹防禦系統」(Golden Dome for America) 將增強美國對外軍事干涉的意願與能力。此外，中國展現對北極野心正積極挑戰美國利益。其次在科技競爭領域，評估顯示人工智慧與量子計算兩項關鍵技術上，中國都是美國頭號競爭對手。其三在「多樣性威脅媒介」領域的五大威脅評估，中國不僅全部上榜，同時還都是最受關注的對美威脅行為者。由此可見，美中戰略競爭不僅未見緩解，且呈持續升溫朝全面競爭態勢發展。

不過值得注意的是，《2026 威脅評估》對中國威脅，採取示警與示和併行的兩手策略，企圖降溫美中可能軍事衝突。《2026 威脅評估》一方面系統性地列舉美國目前所面臨的主要威脅挑戰有哪些，以及中國在這些威脅中所扮演的重要角色，並藉此示警，中國構成對美國的全面性威脅，而且沒有其他國家像中國一樣能對美國構成此種威脅。另一方面則是向中國遞出橄欖枝以示和，首先沒有像過去直接說「中國是最具能力威脅美國者」以表達善意，同時以川習《釜山協議》(*Busan Agreement*) 為例指稱，「中國認為與美國建立富有成效且穩定的經濟關係具有利益，並將其列為優先事項」，還表示「中國領導層在認為行動有利於北京、能夠維護中國核心利益並爭取時間強化自身實力時，將尋求與華盛頓降低緊張關係」，藉此示

和以建構美中對話有利氛圍。<sup>15</sup>《2026 威脅評估》的兩手策略，反映川普「彈性現實主義」(flexible realism) 理念<sup>16</sup>，一方面強調以實力捍衛美國利益反制中國威脅，另一方面展現善意要與中國溝通對話以避免因干涉台海導致美中發生軍事衝突。

## 二、台海無戰事將不至影響美台積極備戰

美國對台海安全的威脅認知，將對美中台三邊關係產生深遠影響。《2026 威脅評估》認為兩岸問題上，中國將「持續尋求在避免衝突的前提下，為最終促成與台灣統一創造條件。中國雖然威脅若有需要會動用武力促統，認為美國試圖利用台灣阻礙中國崛起，並尋求反制美方的做法，但中方仍傾向在可能情況下，透過非武力方式實現統一。」<sup>17</sup>在中國對台灣「和平統一」與「武力統一」兩手策略間，《2026 威脅評估》判斷中國將採取，以和統為優先並以武統為輔策略，但不認為北京會改變武力統一台灣的決心與準備。此反映於其將兩岸問題由《2025 威脅評估》的「軍事」威脅章節，挪移至「區域挑戰」威脅章節的刻意安排，藉此呼應其中國無意於 2027 年武統台灣的評估，並意圖降溫美中軍事衝突可能性。

短期間兩岸暫無戰事的評估，反映川普個人對其任內在台海安全的主觀判斷，但也可能是華府傳達戰略訊息與帶風向的敘事運作。《2026 威脅評估》認為中國目前沒有軍事攻台時間表，不過在川普主義「和平透過實力」典範指導下，美軍仍將積極建構軍事力量，同時將持續要求台灣提升自我防衛能力，以軍事實力來嚇阻中國侵略台灣。針對台海安全，美國戰爭部部長赫格塞斯 (Pete Hegseth) 曾表示，沒有理由粉飾中國企圖武力征服台灣的可能性與

---

<sup>15</sup> “2026 Annual Threat Assessment,” p. 13.

<sup>16</sup> “2025 National Security Strategy,” p. 9.

<sup>17</sup> “2026 Annual Threat Assessment,” p. 22.

急迫性，不過在川普緊盯下，中國不會侵台。<sup>18</sup>川普《2025 國家安全戰略》與《2026 國防戰略》均揭示，美台需建構可信的嚇阻中國實力，才能維持台海安全。《2026 威脅評估》所提影響中國侵台決策三項主要因素的共軍能力、台灣行動、以及美軍介入，都與美台備戰作為息息相關。因此，積極備戰以避免衝突，勿將兩岸暫時無戰事視為當然，才是《2026 威脅評估》對台海安全發展所要傳達的真正警訊。

---

<sup>18</sup> 〈赫格塞斯強調中國威脅 葛來儀：美歷任防長香格里拉對話最強硬演說〉，《中央通訊社》，2025年5月1日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202506010037.aspx>。

# 「制度韌性」： 2026 年政府國防廉潔指數（GDI） 非洲評比之治理觀察及風險警示

黃政勛

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國際情勢、非傳統安全

## 壹、前言

當前國際安全環境持續動盪，國防體系除面臨傳統軍事威脅，亦須因應貪腐風險與制度脆弱性所帶來的挑戰。政府國防廉潔指數（Government Defence Integrity Index, GDI）為評估國防治理品質與風險的重要工具，透過多構面指標進行系統性檢視，強調風險預防、公開透明與問責機制，<sup>1</sup>猶如一套針對國防體系的「全身性體檢」，使各國得以及早辨識並修補制度漏洞。其結果不僅反映廉潔程度，亦揭示制度韌性強弱；唯有具備完善防貪與治理能力，國防體系方能於面臨突發衝擊下，仍維持有效運作並迅速回復。據此，「廉潔」、「韌性」與「安全」三者相互連動：廉潔降低制度風險，韌性維持體系穩定，安全則是治理效能的外顯結果，貪腐侵蝕國防能力，制度失靈導致安全崩潰，三者的關聯已在眾多實例中得到具體印證。

本文以 2026 年 GDI 非洲評比為觀察切入點，從制度韌性檢視撒哈拉以南非洲國防廉潔治理現況。評比顯示，17 個受評國全數落入「高」至「極端」貪腐風險等級，<sup>2</sup>凸顯制度失衡與區域性治理困

---

<sup>1</sup> Transparency International Defence & Security, "About," *Government Defence Integrity Index (GDI)*, accessed April 9, 2026, <https://ti-defence.org/gdi/about/>.

<sup>2</sup> 撒哈拉以南非洲受評國家：Benin（貝南）、Burundi（蒲隆地）、Cameroon（喀麥隆）、Côte d'Ivoire（象牙海岸）、Ghana（迦納）、Kenya（肯亞）、Liberia（賴比瑞亞）、Madagascar（馬達加斯加）、Mali（馬利）、Mozambique（莫三比克）、Niger（尼日）、Nigeria（奈及利亞）、Senegal（塞內加爾）、South

境，其關鍵問題「在於制度形式仍存在的情況下，為何治理效能持續弱化？」

因此本文不著重分數排名，而聚焦 2020 與 2026 年跨期變化，並梳理評鑑模式與指標演進脈絡，據以辨識關鍵制度訊號，進而提出區域安全意涵與對我國策進建議。

## 貳、安全意涵

### 一、整體輪廓：區域趨勢與跨年比較

2026 年 3 月公布之 GDI 撒哈拉以南非洲國家評比顯示，17 個受評國全數落入 D 級至 F 級等高貪腐風險(如圖 1 所示)，反映區域國防治理長期處於系統性高風險狀態。就指標五大構面觀之，<sup>3</sup>「作戰」構面最為嚴峻，區域平均最低，多數國家未將貪腐列入作戰、戰略層級風險管理；「財務」與「採購」構面同樣偏低，預算不透明與審計薄弱為普遍現象；「政治」與「人事」構面雖相對較高，惟監督機制仍受執政者主導所限。整體而言，區域治理呈現結構性失衡，制度韌性普遍不足，顯示國防治理問題已由個別情況轉為跨構面系統性風險。

---

Africa (南非)、South Sudan (南蘇丹)、Uganda (烏干達)、Zimbabwe (辛巴威)。

<sup>3</sup> 本指數評鑑主要涵蓋政治、財務、人事、作戰與採購五大構面。整體趨勢顯示，各構面區域平均分數為，作戰 (Operational) 12 分 (F 級)、採購 (Procurement) 24 分 (E 級)、財務 (Financial) 29 分 (E 級)、政治 (Political) 37 分 (D 級)、人事 (Personnel) 45 分 (D 級)。其中，以作戰、採購與財務構面風險最為集中，為區域國防治理之主要薄弱環節。

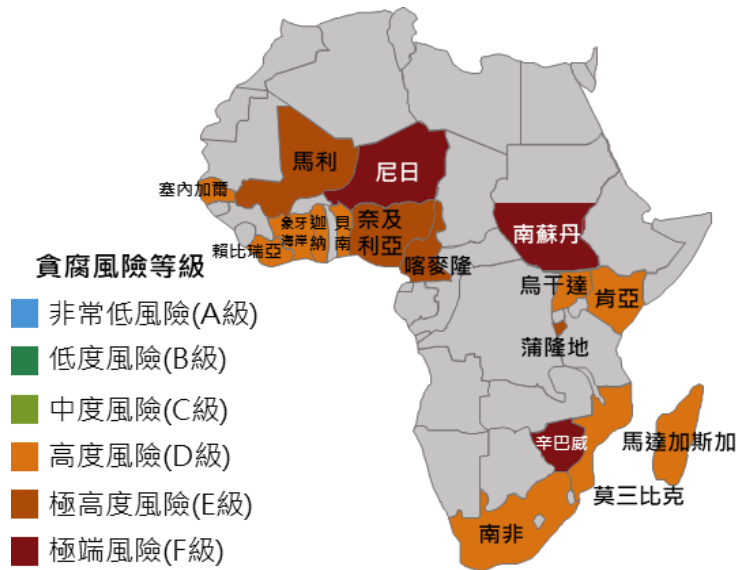


圖 1、2026 GDI 撒哈拉以南非洲 17 國國防貪腐風險等級分布圖

資料來源：本圖由筆者繪製。

進一步將 2026 年與 2020 年評比成績進行對照(如表 1 所示)，在 11 個可比較國家中，多數呈現停滯或退步，僅迦納與喀麥隆出現等級改善；五大構面變化以「作戰」領域退化最為顯著，意味著軍事行動缺乏貪腐風險意識與有效課責機制，恐不僅無法遏制衝突，反而加劇衝突風險；「採購」構面亦普遍惡化，反映制度設計與執行落差持續擴大。相較之下，「政治」與「人事」構面變動有限，顯示表層治理尚存，但難以支撐整體制度運作。整體趨勢顯示，退步幅度明顯大於進步幅度，制度韌性呈現受到貪腐風險加劇侵蝕態勢，進而反映制度未能有效轉化為治理能力，為區域安全風險擴大的核心來源。

表 1、2026 年 GDI 非洲 17 國評比結果與變化

國家	2020 年	2026 年	跨期趨勢	政治	財務	人事	作戰	採購
南非	C	D	↓ 退步	62	79	55	2	41
肯亞	D	D	→ 持平	50	51	58	10	32
迦納	E	D	↑ 顯著進步	60	27	47	4	30
塞內加爾	-	D		42	33	50	27	45
烏干達	D	D	→ 持平	44	48	60	12	26
莫三比克	-	D		38	27	60	17	33
賴比瑞亞	-	D		35	41	41	18	31
馬達加斯加	-	D		36	30	44	15	38
貝南	-	D		52	41	56	33	35
奈及利亞	E	E	→ 持平	37	16	50	12	23
象牙海岸	E	E	→ 持平	37	28	53	27	18
馬利	E	E	→ 持平	28	25	39	7	20
喀麥隆	F	E	↑ 進步	23	13	35	7	10
蒲隆地	-	E		21	14	29	8	11
辛巴威	E	F	↓ 退步	27	7	24	0	12
南蘇丹	F	F	→ 持平	26	13	16	0	9
尼日	E	F	↓ 顯著退步	12	10	21	0	4
區域平均				37	29	45	12	24

註：11 國可跨期比較，其中 6 國為新增受評國（貝南、蒲隆地、賴比瑞亞、馬達加斯加、莫三比克、塞內加爾）。

資料來源：本表由筆者綜整自 Transparency International Defence & Security, *GDI 2025 Sub-Saharan Africa Regional Averages*, Government Defence Integrity Index (GDI), March 2026, <https://ti-defence.org/gdi/downloads/>。

而驅動上述各國 GDI 評比變化的因素可歸納為三類。其一為「外部改革」介入，以迦納為代表，自 2019 年起，在國際組織與外部資源支持下，透過強化議會監督、提升採購透明度與培育軍中反貪文化，帶動整體治理改善，使其評比由 E 級升至 D 級，其中政治構面亦大幅提升，顯示外部改革與制度改善之間具一定關聯性。<sup>4</sup>其二為「政治動盪」衝擊，以尼日最為典型。2023 年軍事政變後，軍

<sup>4</sup> Transparency International Defence & Security, "Ghana," *Government Defence Integrity Index (GDI)*, accessed April 9, 2026, <https://ti-defence.org/gdi/countries/ghana/>; Transparency International Defence & Security, "Ghana – Where We Work," accessed April 9, 2026, <https://ti-defence.org/where-we-work/ghana/>.

政府解散國民議會，並頒布法令將軍事採購排除於公共採購標準之外，監督機制迅速瓦解，導致多項構面分數趨近零分，評比從 E 級跌至 F 級，反映政權變動對制度韌性的破壞具高度即時性。<sup>5</sup>其三為「內部治理長期退化」，如南非與辛巴威在關鍵構面持續下滑，並非源於單一事件，而是制度性失靈累積所致。<sup>6</sup>

上述案例顯示，影響各國 GDI 評比變化之因素，主要來自制度調整與政治環境之交互作用。外部改革可在短期內帶動制度改善，但其效果仍取決於內部治理結構之承接能力；政治動盪則可能迅速瓦解既有監督機制，使制度韌性呈現高度脆弱性；至於長期治理退化，則反映制度運作持續失靈，其影響往往較為緩慢，卻更具結構性與累積性，此一差異顯示，各國制度韌性不僅取決於制度設計本身，更關鍵在於其面對外部衝擊時之調適與維持能力，亦為後續國防治理改革之重要著力點。

## 二、工具演進：評鑑架構與指標變革

然而，結果解讀不能脫離評鑑工具本身的框架設計，以下進一步梳理本次 GDI 的指標演進與方法論調整，以深化對前述評比結果的理解。

GDI 被定位為「全球唯一衡量國防與安全部門預防貪腐風險指標」，自 2013 年首版發布，歷經 2015 年調整與 2020 年大幅改版，

---

<sup>5</sup> Transparency International Defence & Security, “High Levels of Defence Corruption Risk Threaten Security and Stability in Niger,” accessed April 9, 2026, <https://ti-defence.org/niger-defence-corruption-risk-global-defence-integrity-index/>; Transparency International Defence & Security, *Niger's Defence Sector: Institutional Resilience to Corruption amidst a Changing Political Landscape*, January 2025.

<sup>6</sup> Transparency International Defence & Security, “South Africa,” *Government Defence Integrity Index (GDI)*, accessed April 9, 2026, <https://ti-defence.org/gdi/countries/south-africa/>; Corruption Watch, “SA Improves on Latest Defence Integrity Index, but Still No Standout,” 2026, <https://www.corruptionwatch.org.za/>; Transparency International Defence & Security, “Zimbabwe,” *Government Defence Integrity Index (GDI)*, accessed April 9, April 2026, <https://ti-defence.org/gdi/countries/zimbabwe/>.

現已進入第四版迭代，並以約五年為週期持續滾動更新，隨國際安全環境與衝突型態變遷調整評估重點，體現其作為動態治理評估工具之特性。本次 GDI 2026 資料蒐集期間為 2024 年 5 月至 2025 年 8 月，<sup>7</sup>並於 2026 年 3 月發布首波非洲評比結果。

就指標變革而言，GDI 延續既有 5 大構面（含 212 項核心指標架構），並首次試行兩項附加指標：其一為「性別」指標，涵蓋法律與規範承諾、性別平衡策略、性別主流化及性別暴力防治；<sup>8</sup>其二為「平民保護與平民傷害減緩」指標，聚焦軍事行動中貪腐風險對平民安全與人道行動之影響。<sup>9</sup>並於非洲區發布研討會中指出，上述指標目前仍屬試行階段，尚未納入整體評分體系，其評估結果將另行公布。<sup>10</sup>雖尚未公布相關評估結果，惟上述指標變革已顯示，GDI 正由傳統制度廉潔評估，逐步延伸至結合性別與人道安全之全觀治理評估視角，亦意味未來國防廉能治理風險將不再僅限於制度層面，而將擴展至治理正當性與國際規範遵循。

而發布方式延續分區、分波次釋出之作法，GDI 2026 規劃六波依序公布各區評比結果。首波於 2026 年 3 月發布撒哈拉以南非洲 17 國，按照往例後續將依序涵蓋中東與北非、中東歐、拉丁美洲、亞太地區以及西歐與北美，最終預計納入約 90 國，較 2020 年之 86 國略有增加。此一分波設計一方面反映資料蒐集、分區審查與重點資

---

<sup>7</sup> Transparency International Defence & Security, *Government Defence Integrity Index 2025*, accessed April 9, 2026, <https://ti-defence.org/gdi/>.

<sup>8</sup> Transparency International Defence & Security, “GDI 2025: How the Government Defence Integrity Index Works, What We Assess, and What’s New,” accessed April 2, 2026, <https://ti-defence.org/gdi-2025-government-defence-integrity-index-new-iteration-explained/>.

<sup>9</sup> Transparency International Defence & Security, “Recalibrating Power in Research: Lessons from Building the 2025 Government Defence Integrity Index,” October 31, 2025, <https://ti-defence.org/recalibrating-power-in-research-lessons-from-building-the-2025-government-defence-integrity-index/>.

<sup>10</sup> Transparency International Defence & Security, “Building Resilient and Transparent Security and Defence Institutions in Sub-Saharan Africa,” *webinar*, March 12, 2026, <https://ti-defence.org/gdi-sub-saharan-africa-launch-webinar/>.

源配置之現實限制；評鑑單位亦指出，除非洲波次已獲充分支持外，其餘區域仍需持續籌措相關評鑑經費。<sup>11</sup>另一方面，優先選定撒哈拉以南非洲地區亦具有明確策略意涵。在武裝衝突升溫、薩赫勒地區政變頻仍及外部勢力加速介入之背景下，非洲已成為國防治理風險高度集中的區域，制度韌性受侵蝕情形尤為顯著。

最後就方法論而言，GDI 2026 與 2020 年版維持相同核心架構，確保跨期比較具一致性，但問卷題意稍作調整。經比對後整體趨勢由「制度是否存在」轉向「制度是否實際運作」，大量新增「在實務上 (In practice)」之追問，要求呈現執行狀況並提供具體證據。同時，亦進一步釐清關鍵概念及專有名詞之適用範疇定義，例如第 65D 題明確界定「外部核查」須來自具自主性的監督機構，如立法機關或審計單位，而非泛指一般外部意見，有助降低各國評估在詮釋上的落差；<sup>12</sup>並針對資料蒐集方面，除既有文獻分析外，亦大量納入對政府官員、軍方人員、學界與公民社會代表之深度訪談內容，以補強公開資料難以呈現之制度運作與實務落差。整體而言，GDI 方法論已由文件導向轉向證據導向，評鑑功能亦由靜態評比提升為具備診斷能力之治理工具，此一轉變亦提高跨國比較之準確性，使制度韌性之評估更貼近實際運作狀況。

## 參、趨勢研判

### 一、訊號研判：數字背後的制度警示

綜觀本次評比，最值得警惕者並非整體表現高低，而是「制度

---

<sup>11</sup> Transparency International Defence & Security, “GDI 2025: A New Chapter in Fighting Corruption in Defence & Security Sectors Worldwide,” March 28, 2024, <https://ti-defence.org/gdi-2025-government-defence-integrity-index-corruption-anti-corruption/>.

<sup>12</sup> Transparency International Defence & Security, *Government Defence Integrity Index 2025 Questionnaire, Government Defence Integrity Index (GDI)*, accessed April 9, 2026, <https://ti-defence.org/gdi/downloads/>.

存在、功能失效」的結構性矛盾在非洲地區呈普遍化。跨國比較顯示，多數國家在形式性權責設計上仍具一定完備性，顯示國會監督與制度授權於法制層面並無缺漏；然而一旦進入實質運作與獨立性層次，制度效能即明顯弱化。此一落差反映的並非制度不足，而是制度運作呈現架空化傾向，監督機制雖具形式，卻難以對行政權形成實質制衡。尤以國防政策辯論普遍不足為例，立法機構未能就核心安全議題展開有效審議，顯示形式監督與實質問責之間已出現制度性斷層，亦構成貪腐風險持續累積的重要條件。

若形式失能為第一層警訊，則各國普遍存在的「資訊黑箱」與「稽核盲區」則構成更深層制度危機。對於機密預算項目、資訊揭露等面向普遍呈現監督不足，形成跨國共通的治理缺口。各國多以「國防機密」為由限制外部審查，卻亦使其成為遮蔽採購不當與資源流失的制度屏障；同時，利益迴避與遊說監管機制普遍付之闕如，國防決策易受非正式利益網絡滲透，在此結構下，治理問題已非個別缺失，而是制度性風險的持續累積。

回顧前言所揭示的「廉潔、韌性、安全」連動關係，當透明與稽核機制雙雙失守，制度韌性將失去賴以支撐的基礎，安全效能亦隨之削弱；此一趨勢已在本次評比中清楚呈現，顯示制度失靈已由潛在風險轉化為可觀察之治理常態。

## 二、策進研析：國防廉政之韌性強化

我國於 GDI 評比中長期維持 B 級（低度風險），顯示國防廉政體系在制度設計與運作已具成熟與穩定性。此一成果並非單一構面的突出表現，而是政治、財務、人事、作戰與採購五大構面相互支撐、彼此連結所形成的整體治理網絡。就制度韌性而言，關鍵不在於個別制度是否完備，而在於各構面之間的連結強度與協同運作能

力；當各節點能相互支援，即使面臨突發衝擊或外部壓力，制度仍可維持運作並具備調整與修復能力。相較撒哈拉以南非洲之治理趨勢，我國已由「制度建構」階段，進一步構建具韌性的整體治理架構，成為支撐整體安全效能的重要基礎。

然而，制度韌性須持續深化，而非停留於既有成果，隨著 GDI 納入性別與平民保護等新興指標，顯示國防貪腐風險已與人道安全及治理正當性高度連動。我國應據此檢視現行制度與執行落差，並在「維持強項、提升弱項」原則下，持續優化整體治理架構。就強項而言，應鞏固既有政治監督與人事制度之穩定性；就相對弱項而言，則應優先強化採購與作戰構面之制度韌性，包括檢討國防工業合作（Industrial Cooperation）機制中潛在之資訊不對稱與代理風險，提升國防供應鏈透明化與可追溯性，並研擬反貪腐軍事準則（Anti-Corruption Military Doctrine），將廉政風險納入作戰規劃與風險管理體系。透過提升制度網絡之連結密度與調適能力，方能在複合安全挑戰下維持制度韌性，並鞏固廉潔、韌性與安全之正向循環。



# 管制與彈性： 近期中國「內卷式競爭」治理之觀察

鄧巧琳

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：中共黨政

## 壹、前言

近日，中國市場監督管理總局發布〈關於進一步貫徹實施《中華人民共和國反不正當競爭法》的通知〉（以下簡稱〈通知〉），<sup>1</sup>延續去（2025）年6月修訂、10月中正式施行的《反不正當競爭法》治理思維，<sup>2</sup>並進一步將「內卷式競爭」納入該法的適用範圍，更明確點出中國政府欲重點整治的產業領域，即平台經濟、電動車、太陽能、電池等產業領域。同時，〈通知〉亦重申《反不正當競爭法》背後的執法目的、工作重點與政府管制方向；而〈通知〉內文中關於探索《反不正當競爭法》針對境外行為之適用性與涉外執法的論述，更顯示中國政府以國家安全為重的考量。

值得注意的是，自2024年7月中共高層首次在中央政治局會議展現對「內卷式競爭」的關注以來，<sup>3</sup>除法律規範，如修訂《反不正當競爭法》與提出《價格法》修正草案，後續黨政高層領導人亦於

---

<sup>1</sup> 〈市場監督管理總局發布〈關於進一步貫徹實施《中華人民共和國反不正當競爭法》的通知〉〉，《中國國家市場監督管理總局》，2026年3月30日，[https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/jjjzs/art/2026/art\\_84f7d42f9e474529bd4c369e84721300.html](https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/jjjzs/art/2026/art_84f7d42f9e474529bd4c369e84721300.html)；〈市場監管總局：著力防治平台經濟、光伏等重點行業和領域「內卷式」競爭〉，《新華網》，2026年3月30日，<https://www.news.cn/politics/20260330/60e39350693743029cc5030bd6c241b7/c.html>。

<sup>2</sup> 中國最高人民檢察院，〈中華人民共和國反不正當競爭法〉，《檢察法律法規庫》，2025年6月27日，[https://www.spp.gov.cn/spp/fl/202506/t20250627\\_699862.shtml](https://www.spp.gov.cn/spp/fl/202506/t20250627_699862.shtml)。

<sup>3</sup> 〈中共中央政治局召開會議 分析研究當前經濟形勢和經濟工作 審議《整治形式主義為基層減負若干規定》 中共中央總書記習近平主持會議〉，《新華網》，2024年7月30日，<https://www.news.cn/politics/leaders/20240730/4c72f3d27e54447f9793c20d1d577ec2/c.html>。

中央經濟工作會議、全國「兩會」等重大場合再三談及此一現象。而相關表述從「防止」、「破除」到「綜合整治」、「深入整治」的變化，也顯示「內卷式競爭」在高層眼中牽連甚廣。基此，本文將先分析中國官方如何透過《反不正當競爭法》與〈通知〉界定「內卷式競爭」及其背後所反映的問題，其後再評估中國政府當前提出的政策解方能否有效緩解相關問題。

## 貳、安全意涵

### 一、〈通知〉完善「內卷式競爭」的具體規範

比較新修訂的《反不正當競爭法》與〈通知〉內文，可以發現官方對於「內卷式競爭」的界定更加明確。2025年6月修訂的《反不正當競爭法》雖於第二章（第七條至第十五條）列舉出不正當競爭行為的樣態，但關於「內卷式競爭」的規範則較為模糊，僅於第十四條指出「平台經營者不得強制或者變相強制平台內經營者按照其定價規則，以低於成本的價格銷售商品，擾亂市場競爭秩序。」相較之下，〈通知〉則具體化官方對於「內卷式競爭」的認定，即將其與平台利用搜尋排名、評價機制、演算法、流量限制、商品下架、補貼促銷、拖欠帳款等手段擾亂市場價格與競爭秩序的行為相連結。

這顯示，對於中國政府來說，「內卷式競爭」並非僅是企業間的「削價競爭」或「價格戰」，而是更重視此種現象帶來的負面效應，例如平台不正當行為導致市場價格訊號的混亂與對競爭本質的負面影響。舉例來說，根據近期中國三大外送平台（阿里巴巴、京東與美團）的財報，平台企業提供的價格補貼金額高達800至1,000億人

民幣，<sup>4</sup>雖有助於抑制外送餐飲價格的上揚，似有利於消費者進而刺激短期消費需求，但商品價格若未能反映供給面的變化，實則可能迫使企業間的競爭轉化為惡性競爭。

## 二、「內卷式競爭」現象對於整體中國經濟社會的潛在衝擊

更重要的是，「內卷式競爭」之所以在近年成為中共高層領導人關切的經濟問題，主要是因為該現象不僅衝擊個別企業的經營策略，更可能會對中國經濟發展模式產生負面影響。當市場價格未能有效反映供給與需求的真實變化，而是受到補貼、限制等不正當行為形成價格扭曲時，長期而言，除使個別企業以競逐補貼、削價競爭、擴張市場佔有率為首要經營考量外，也不利於國家整體經濟發展。如生產力較低的企業仰賴政府補貼、貸款展期或其他財政措施維生，將對國家財政體系形成負擔；<sup>5</sup>而原具競爭優勢的企業，也因其獲利空間縮減而使研發、產業轉型投資同步下滑，缺乏進行技術突破與產品差異化的誘因，進而導致整體產業競爭力下滑。易言之，這樣的情況可能威脅到習近平再三強調的中國核心利益之一的「發展利益」。

不能忽視的是，「內卷式競爭」也會產生潛在的社會問題。當企業以較低的價格維繫其營運時，一方面會減弱企業吸納就業與穩定薪資的能力，進而影響勞工的收入與就業穩定，這可能會加重目前相當嚴峻的中國失業問題。另一方面，當價格訊號無法有效反映供給與需求的真實變化時，企業可能不得不在原料、服務或產品品質有所妥協。亦即，這使得原為企業行為的「內卷式競爭」的影響外

---

<sup>4</sup> 〈外賣大戰該結束了〉，《新華網》，2026年3月25日，<https://www.news.cn/tech/20260325/b83951d4ac214151a528ff70da3e0c3d/c.html>。

<sup>5</sup> Alicia García-Herrero, and Jianwei Xu, “Growth without Profits: How Will ‘Involution’ in China End?” *Bruegel*, January 2026, <https://doi.org/10.64153/DFXY6313>.

溢到民生社會層面。

## 參、趨勢研判

### 一、平台經營者自律的政策解方或難緩解「內卷式競爭」

在這樣的情況下，從〈通知〉內文可以觀察到，中國政府欲將主要監管責任放在平台經營者身上，亦即，要求平台業者制定公平競爭規範、設立爭端解決機制，並保存處置不正當行為相關記錄並通報執法機構等方式，以達到「防止平台經營者借審核管理不當干預平台內經營者的自主經營權」的目的。<sup>6</sup>然而，如前所述，「內卷式競爭」並非僅是個別產業中的暫時性現象，而是涉及市場秩序、產業發展與治理效能的結構性問題，同時，也是中國企業在面臨的內外環境壓力下的策略選擇。亦即若外部環境持續緊縮、出口受限，且內需提振效果有限的情況下，企業在生存焦慮下持續採取「內卷式競爭」的誘因仍存，這也將增加政府緩解此問題的困難。

更進一步來說，〈通知〉提出的仰賴平台業者自律的治理方式，忽略平台業者本身可能也是「內卷式競爭」參與者的角色，因而存有陷入「監管俘虜」(regulation capture)的風險。亦即，平台經營者自身的逐利誘因未必與官方的治理目標一致，因此，單靠平台自律恐難有效緩解「內卷式競爭」背後的真實問題。

### 二、如何權衡管制與彈性仍是治理「內卷式競爭」的主要挑戰

誠然，有學者曾從發展階段論切入，認為「內卷」現象為經濟轉型過程的「陣痛期」；<sup>7</sup>而中國以產業政策主導的經濟發展模式，亦被學者認為能藉其制度優勢，有效將科研成果成功商業化，避免

---

<sup>6</sup> 摘整自〈通知〉內文「綜合整治『內卷式』競爭」項下文字。

<sup>7</sup> 〈林毅夫：內卷是經濟發展必然現象「不用太緊張」〉，《聯合早報》，2026年3月24日，<https://www.zaobao.com.sg/news/china/story20260324-8785679>。

落入創業死亡之谷 (valley of death)。<sup>8</sup>然而，就如同〈通知〉點出的其他重點整治產業領域，以及市場監管總局公告的 2025 年綜合整治「內卷式競爭」的十大典型案例，<sup>9</sup>即可觀察到「內卷式競爭」不僅發生於新興產業或是正經歷轉型期的產業之中，而由政府補貼在產業發展初期或是轉型期建立比較優勢的論點，也面臨政府干預的邊界如何界定，及政府何時該抽身的爭論。

且不能忽略的是，當前多重管制架構更有形成政府內部的治理「內卷」的疑慮。以電動車產業為例，涉及的部門包含工信部、發改委與市場監管總局，且多重管制規則的出台與設立已形成嚴密的「監管之網」，儘管能夠遏止惡性競爭行為的再次發生，避免產業獲利空間的削減，同時也對於企業展現創新活力的能力有所限縮。而從另一個角度切入，過度的監管可能使政府內部治理結構出現另一種形式的「內卷」，層層疊加的規範有可能導致制度的僵化。<sup>10</sup>

總體觀之，若平台自律不足緩解「內卷式競爭」，則政府勢必需透過其他政策措施補足監管缺口，因此，真正的挑戰即在於，中國政府能否在追求持續發展目標的同時，有效掌握管制與彈性的界線。

---

<sup>8</sup> Alicia García Herrero, “What the EU Should Learn from China’s Industrial Policy,” *Intereconomics*, Vol. 61, No. 2, 2026, pp. 62-63.

<sup>9</sup> 〈市場監管總局舉行 2025 年綜合整治「內卷式」競爭十大典型案例專題新聞發佈會〉，《中國國務院新聞辦公室》，2026 年 1 月 21 日，[http://www.scio.gov.cn/xwfb/bwxwfb/gbwfbh/gjcsjgzj/202601/t20260127\\_947961.html](http://www.scio.gov.cn/xwfb/bwxwfb/gbwfbh/gjcsjgzj/202601/t20260127_947961.html)；〈2025 年綜合整治「內卷式」競爭十大重大案件發布〉，《人民網》，2026 年 1 月 27 日，<http://finance.people.com.cn/n1/2026/0127/c1004-40653905.html>。

<sup>10</sup> 翁一，〈誰才是內卷的根源？——平台經濟強監管的政治經濟學審視〉，《FT 中文網》，2026 年 1 月 19 日，<https://www.ftchinese.com/story/001108745>；王信賢、劉智年，〈習近平時期中國維穩機制的內捲化〉，《東亞研究》，第 55 卷第 2 期（2024 年 12 月），頁 49-60。



# 從「朝白峰會」來看金正恩的外交策略

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

根據北韓媒體報導，白俄羅斯總統亞歷山大·盧卡申科（Alexander Lukashenko）應北韓國務委員長金正恩的邀請，於3月25至26日訪問平壤。雙方於3月26日簽署《朝鮮民主主義人民共和國和白俄羅斯共和國友好合作條約》，並兩國在外交、農業、教育、醫療技術領域，共簽署了十個交流合作協議。<sup>1</sup>盧卡申科也於3月29日宣布將在平壤開設大使館，正式邀請金正恩訪問明斯克。<sup>2</sup>

## 貳、安全意涵

一、「朝白友好關係」是「朝俄戰略夥伴關係」之後的重大外交成果

這是北韓與白俄羅斯在1992年建交之後，首次舉行的兩國峰會，而且也是2024年的「朝俄戰略同盟關係」形成之後，首次在平壤舉行的國際峰會。北韓與白俄羅斯於1992年建交，初期雙方並無具體交流，大約從2015年開始，北韓當時因為核試驗、大規模飛彈試射受到國際制裁，白俄羅斯也因為當時的總統選舉爭議、烏克蘭危機、人權問題受到西方部分制裁，兩國關係在此類似的環境背景之下大幅成長，北韓於2016年開始在明斯克開設使館，2019年開始

---

<sup>1</sup> 〈조선민주주의인민공화국 국무위원장 김정은동지와 벨라루스공화국 대통령 알렉산드르 루카셴코동지사이 회담 진행 “조선민주주의인민공화국과 벨라루스공화국사이의 친선 및 협조에 관한 조약”조인식 진행〉, 《조선중앙통신》, 2026年3月27日, <http://www.kcna.kp/kp/article/q/f775dc5b9cb228ec24a85c2abf5d117b.kcmsf>。

<sup>2</sup> 〈루카셴코, 평양에 대사관 개설 지시...김정은 벨라루스로 초청〉, 《YTN》, 2026年3月29日, [https://www.ytn.co.kr/\\_ln/0104\\_202603291742236054](https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_202603291742236054)。

派遣大使。

而 2020 年的白俄羅斯總統選舉舞弊導致白俄羅斯從原本的平衡外交轉向「倒向俄國、對抗西方」路線之後，盧卡申科也開始積極尋求與北韓強化交流關係，<sup>3</sup>北韓也因為朝美會談全面失敗，以及隨之而來的南北關係交惡，試圖擺脫韓美為主的韓半島局勢。至此，北韓與白俄羅斯所面臨的國際壓力和國家利益開始漸趨一致，2022 年爆發的俄烏戰爭則是兩國關係更上一層樓的最佳契機，使得兩國在外交、軍事、經濟、對俄關係等領域形成相當明確「共同利益」之下，終於在今年簽訂朝白兩國關係史上的第一個友好合作條約。

## 二、北韓對於多邊外交可能有所期待

這次朝白峰會之前，北韓已經先後召開了朝鮮勞動黨第九次代表大會（2 月 19 日至 2 月 25 日）與第十五屆最高人民會議第一次會議（3 月 22 日至 3 月 23 日），北韓在這段期間先後完成了新一屆黨政與內閣人事任命，同時制定了國防、外交、內政未來五年的施政規劃。其中在對外政策方面，北韓目前所提出的對外政策論述的比重明顯高於前期會議，不僅繼承第九次黨代表大會訂定的「以核武力為基礎的務實外交」的外交方針，今年則是強調以國家利益為核心價值的多邊外交路線。

北韓國務委員長金正恩於 3 月 23 日在第十五屆最高人民會議第一次會議發表了極具參考性的演講，題目為「關於共和國政府在社會主義建設階段的任務」，演講內容後半段提到了北韓未來的對外政策，他提到了「要順應新時代，從發展的角度持續改善和加強與我國有傳統友好關係國家的關係」、「我們必須擺脫過時的外交方式，

---

<sup>3</sup> <'대선 부정 논란' 벨라루스 대통령 "북한과 협력 강화해야">，《연합뉴스》，2020 年 11 月 4 日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR2020110414800080>。

來應對變化多端且難以預測的區域局勢，採取符合國格與國威的外交戰術和對外活動方式」、「要在全球範圍內形成符合國家利益也最合理的外交布局……使國家對外活動都能符合國家尊嚴與利益」。<sup>4</sup>

實際上從去年金正恩出席參加中共九三閱兵的時候開始，就已經在逐步實踐他的演講內容，當時北韓已經開始嘗試使用不同方式加強與中國、俄國、白俄羅斯之間的「傳統友誼關係」，當時金正恩是在參加出席中共九三閱兵的時候，與盧卡申科首次見面進行會談，金正恩在會中親自邀請盧卡申科訪問平壤，因而促成此次朝白峰會。

而且在朝白峰會前夕，北韓已與白俄羅斯進行過多次磋商，北韓也與白俄羅斯、俄國、伊朗、緬甸等國的外交部長於今年2月3日齊聚在俄國莫斯科的外交部館舍進行會議，發表「邁向21世紀歐亞大陸的多樣性與多極化」共同聲明。

根據白俄羅斯的公開資訊，<sup>5</sup>這分聲明實際上是在白俄羅斯2023年提出的《歐亞憲章》(*Eurasian Charter*)上更進一步的具體化，不過實際上這也可看作是部分反美國家之間的合作意向聲明，共抗西方國家經濟制裁，擺脫對西方國家的依賴。其中值得注意的是，這是目前北韓少數公開參與的多國聯合聲明，同時也是朝俄於2024年建立戰略夥伴關係之後，北韓首次參與的多國外長會議。

在朝白峰會順利結束之後，中國外交部長王毅於4月9日至4月10日訪問平壤，與金正恩、崔善姬等人見面，再次確認朝中兩國加

---

<sup>4</sup> 〈경애하는 김정은동지께서 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 제 15기 제 1차회의에서 시정연설을 하시었다〉, 《조선중앙통신》, 2026年3月24日, <http://www.kcna.kp/kp/article/q/5a542763888b4dc5a3b1d0bc8847035a.kcmsf>。

<sup>5</sup> 〈歐亞憲章：從探討磋商到正式談判〉, 《白羅斯國家通信社》, 2026年2月28日, <https://chn.belta.by/society/view/-41834-2026/>。

強高層對話，擴大戰略溝通的必要性，金正恩也向王毅表示「支持中國為了公平正義的多極世界」所推行的對內與對外政策，也再次公開支持中國在領土主權的立場。雖然目前沒有明確跡象顯示近期將舉行朝中峰會，不過今年正逢《朝中友好合作與互助條約》簽署 65 周年紀念，雙方將會延續去年朝中峰會共識，擴大交流，相互支持。中國此舉也有可能是為了美中峰會，針對「地域問題」事先與北韓協調，取得支持，達成共識，也符合北韓參與多邊外交的目標與期待。

綜上所述，北韓其實是以「朝中俄為中心的多邊框架」為主軸，拓展與其他友俄國家之間的關係，連帶加強原本已有傳統友誼關係國家之間的合作交流。<sup>6</sup>

## 參、趨勢研判

### 一、「北韓—俄國—白俄羅斯」的三邊戰略合作關係將迅速成形

根據金正恩與盧卡申科在 3 月 26 日的晚宴致詞，兩國將開始進行「擴大深化全面合作」，對於「國際問題」將會採取「一致的見解」，<sup>7</sup>也就是說北韓與白俄羅斯將繼續支持俄國在俄烏戰爭的立場，這也可看出朝白兩國在對俄關係方面，有明確一致的共同利益。

根據此次簽署的《朝鮮民主主義人民共和國和白俄羅斯共和國友好合作條約》，兩國將強化軍事與全方位合作，這也使得兩國過去在俄烏戰爭期間的軍事交流合作更能名正言順的檯面化。北韓將有

---

<sup>6</sup> 除了俄國、白俄羅斯、中國之外，目前與北韓關係較為密切的國家還有古巴、蒙古、越南、寮國、印尼、伊朗、奈及利亞等國。

<sup>7</sup> 〈벨라루씨공화국 대통령을 환영하는 연회 진행〉，《조선중앙통신》，2026 年 3 月 27 日，<http://www.kcna.kp/kp/article/q/77515735c9b bd8b7b49e204137085cb1.kcmsf>。

機會連結白俄羅斯與俄國之間原本已有的產業、經貿、物流網路，這也將使得北韓更有機會可以規避制裁，通過白俄兩國與歐洲之間的複雜地緣關係，獲得技術資源，發展機械工業、農業和醫療科技。<sup>8</sup>

簡單來說，白俄羅斯將可成為北韓突破制裁的窗口，俄國則是成為朝白兩國合作的平台。例如白俄羅斯生產的各型特殊用途大型卡車，使用北韓生產的車材零附件，再透過俄國進入俄烏戰場前線，或運至北韓，轉為工程或軍事用途，這是目前已知可能模式之一。<sup>9</sup>

根據白俄羅斯官方媒體的說法，現在平壤最感興趣的部分是白俄羅斯在工業、農業、教育、科技領域的經驗，北韓的礦產資源和網路科技能力也有助於提升白俄羅斯在相關領域的能力，因此白俄羅斯與北韓的合作，可呈現互補的效果。<sup>10</sup>

北韓也在雙邊簽署友好合作條約之後，隨即派遣曾任「對外經濟省」副相的池敬秀（音譯）為駐明斯克大使，這也可以看出北韓對於朝白關係發展寄予高度厚望，盧卡申科也於4月10日接受池敬秀的到任國書的時候表示「朝鮮與白俄羅斯的關係將進入新篇章」。

11

---

<sup>8</sup> 〈러와는 '동맹', 벨라루스와 '친선 협조'...北 制裁 회피 구체화〉, 《뉴스 1》, 2026 年 3 月 27 日, <https://www.news1.kr/nk/politics-diplomacy/6116879>。

<sup>9</sup> 〈북, 벨라루스제 대형 트럭 수입...군용 개조 가능성〉, 《자유아시아방송》, 2025 年 3 月 17 日, <https://www.rfa.org/korean/in-focus/2025/03/17/north-korea-imports-belarus-truck/>; 〈"북한, 벨라루스 어두운 거래...고기 수천 t 받고 車부품 주교"〉, 《연합뉴스》, 2026 年 2 月 7 日, <https://www.yna.co.kr/view/AKR2026020703770009>。

<sup>10</sup> 〈誰會對白俄羅斯與朝鮮的合作感到不滿？專家觀點〉, 《白羅斯共和國官網》, 2026 年 4 月 8 日, [https://www.belarus.by/cn/press-center/speeches-and-interviews/i\\_0000211087.html](https://www.belarus.by/cn/press-center/speeches-and-interviews/i_0000211087.html)。

<sup>11</sup> 〈우리 나라 특명전권대사 벨라루스공화국 대통령에게 신임장을 봉정〉, 《로동신문》, 2026 年 4 月 12 日, <https://shorturl.at/VWz3M>。

總結而論，朝白關係之所以能夠獲得更進一步的發展，其主要動因就是來自於朝俄關係的高速發展，同時也是白俄羅斯與俄國的共識，這將有助於未來促進「北韓—俄羅斯—白俄羅斯」發展出更為全面的三方合作關係。<sup>12</sup>

## 二、北韓或將以「峰會外交」鞏固朝中俄關係

北韓外務相崔善姬於今年 2 月 3 日在明斯克出席「邁向 21 世紀歐亞大陸的多樣性與多極化」共同聲明儀式之後曾表示「今日美國及其追隨者的任意行徑與雙重標準，已經從根本上破壞了國際安全的基礎」，但即便如此，從北韓去年的中共九三閱兵、朝鮮勞動黨慶閱兵，以及外交相崔善姬近期的外交出訪和公開言論內容來看，北韓對依舊是以親俄國家為主要合作對象，但同時也不排除與美國重啟對話的可能性。北韓在這次的伊朗戰爭當中，明顯與伊朗保持「適當的距離」，無具體互動或援助，對美批判層級也未有所提升，再加上中國外交部長王毅在美中峰會前夕訪問平壤。因此倘若未來美中峰會順利進行，在中國居中協調之下，未來或有機會以各種形式促成朝美峰會。<sup>13</sup>

但即便如此，從這次朝白峰會的成果與背景來看，北韓未來依舊可能是以「峰會外交」模式，優先鞏固朝中俄關係，以此為基礎，發展多邊關係體系。因此，今年度的朝俄與朝中峰會能否順利進行，也將是後續觀察重點。<sup>14</sup>不過有鑑於金正恩於 2018 年出訪新

---

<sup>12</sup> 〈盧卡申科與普京討論白俄羅斯-俄羅斯-朝鮮三方合作〉，《白羅斯國家通信社》，2026 年 4 月 12 日，<https://chn.belta.by/president/view/-42923-2026/>。

<sup>13</sup> 美國優先政策研究所 (APPI) 副所長弗雷德·弗萊茨 (Fred Fleitz) 表示「今年秋季可能會舉辦朝美峰會，川普訪問北京的時候將會是重要機會」。參考文獻：〈트럼프 측근 플라이즈 "올 가을 북미정상회담 성사 가능성 높아"〉，《연합뉴스》，2026 年 4 月 8 日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260408143700504>。

<sup>14</sup> 朝俄峰會能否再次舉行，仍在觀察當中，俄國之前曾在今年 3 月祝賀金正恩連任黨總書記的時候，公開邀請金正恩訪問莫斯科，但是目前俄方僅表示「相關行程正在協調中」。

加坡和 2023 年出訪俄國遠東地區的前例，受限於交通手段，未來的峰會外交可能會增添更多的不確定因素，但是多邊外交的後續可行性仍然比較高。

---

參考文獻：〈러 "北 김정은 방러 언제든지 환영...일정 조율 후 가능"〉，〈뉴스 1〉，2026 年 3 月 23 日，<https://www.news1.kr/world/europe/6111207>。

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