

國防安全雙週報

第 109 期

- | | | |
|---|-----|----|
| 軍購預算溝通的分眾挑戰與精準傳遞策略 | 李冠成 | 1 |
| 美伊衝突下荷姆茲海峽之國際法困境及其對台海之啟示 | 楊長蓉 | 11 |
| 近期美日、美韓海軍聯合造艦之追蹤 | 陳亮智 | 19 |
| 從俄羅斯「西部 2021、聯盟決心 2022 演習」思辨我防衛作戰「立即備戰操演」作為 | 白捷隆 | 25 |
| 數位美元與亞洲金融秩序的重塑 | 張務華 | 35 |
| 中國銀行體系風險與國家安全：金融穩定性的戰略意涵 | 林佳宜 | 45 |

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

2026 年 4 月 8 日發行



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

Contents

Targeting Challenges and Strategic Communication for the Special Defense Procurement Budget <i>Kuan-chen Lee</i>	1
Navigating Legal Complexities in the Strait of Hormuz amid the U.S.–Israel–Iran Conflict: Lessons for the Taiwan Strait <i>Alice Yang</i>	11
Recent Developments in U.S.–Japan and U.S.–South Korea Naval Co-Production <i>Liang-chih Evans Chen</i>	19
Deliberating the “Immediate Readiness Exercise” approaches in defensive operations, as reflected from Russia’s “Zapad 2021 & Allied Resolve 2022” exercises. <i>Chieh-Lung Pai</i>	25
Digital Dollarization and the Reconfiguration of the Asian Financial Order <i>Wu-Hua Chang</i>	35
Risks in China’s Banking System and National Security: The Strategic Implications of Financial Stability <i>Chia-Yi Joyce Lin</i>	45

軍購預算溝通的分眾挑戰與精準傳遞策略

李冠成

中共政軍與作戰概念所

焦點類別：國防安全民意調查

壹、前言

近來，軍購特別預算成為公共討論的焦點。隨著國際安全情勢變化與區域軍事壓力持續升高，國防資源配置與軍事投資的必要性受到關注；然而，在國內政治與媒體環境中，對於軍購預算的目的、規模與影響，呈現多元甚至分歧的討論。¹

值得注意的是，相關討論不僅反映在政黨立場的差異上，也體現在民眾對軍購議題的資訊接觸、訊息理解與政策態度等面向。換言之，不同族群之間不僅「立場不同」，更在「接收到什麼資訊」、「如何理解訊息」，以及「是否形成明確態度」上存在差異。在此情況下，政策溝通的挑戰不僅在於訊息內容本身是否具說服力，更在於能否有效觸及不同族群。因此，如何由單一訊息傳遞，轉向以分眾為基礎的精準溝通，成為當前國防政策推動的重要課題。

基於此，本文運用近期民意調查資料，²分析民眾在軍購預算議題上的資訊接觸、訊息理解與政策支持之分布情形，並進一步探討其對政策溝通策略之意涵。

¹ 〈軍購特別條例「3 版本」今併案審查！顧立雄：盼院版獲得支持〉，《台視新聞網》，2026 年 3 月 23 日，<https://news.ttv.com.tw/news/11503230000500W>。

² 本民調是由財團法人國防安全研究院委託國立政治大學選舉研究中心執行之調查，調查對象是居住在台灣且年滿 18 歲以上的民眾，以電話訪問之方式進行隨機抽樣調查。訪問期間自 2026 年 3 月 12 日至 3 月 16 日。電話調查實際訪問完成 827 份市話樣本、342 份手機樣本，共計 1,169 份。以 95% 之信心水準估計，最大可能隨機抽樣誤差為：±2.87%。

貳、安全意涵

一、軍購資訊接觸的結構性落差

圖 1 顯示超過六成民眾表示曾看過或聽過「軍購特別預算」相關資訊（62%），意味該議題已具一定程度的公共能見度。然而，進一步觀察不同族群之間的分布情形，可發現資訊接觸呈現明顯的結構性落差。

在性別方面，男性的接觸比例為 72%，明顯高於女性的 51%；在年齡方面，18 至 29 歲族群的接觸比例僅 44%，顯著低於 40 歲以上族群（約 64%至 68%）。在教育程度上，亦呈現由低到高的遞增趨勢，小學及以下者的接觸比例為 44%，而高中以上族群則多在六成以上。此外，在政黨認同上，中立及看情形者的接觸比例為 48%，低於主要政黨支持者（約 69%至 72%）。上述結果顯示，軍購相關訊息在年輕族群、教育程度較低者與中立選民之間的觸及程度相對有限。

進一步從資訊來源觀察，不同族群在媒體使用上亦呈現差異。民調顯示，電視新聞為主要資訊來源（51%），但年輕族群較傾向透過社群媒體（36%）與網路新聞（29%）獲取資訊，而高齡族群則高度依賴電視新聞（73%）。此一媒體使用差異，意味著即使在相同議題下，不同族群接觸到的資訊內容與呈現方式亦可能有所不同。

綜合來說，軍購預算相關訊息在不同族群之間的觸及程度與傳播管道皆存在差異，呈現出資訊接觸的結構性落差。在此情況下，即使政策訊息本身並未改變，不同族群接收到的內容與呈現方式仍可能產生落差。此種「管道不匹配」的現象，構成後續訊息理解差異與態度形成的重要背景。

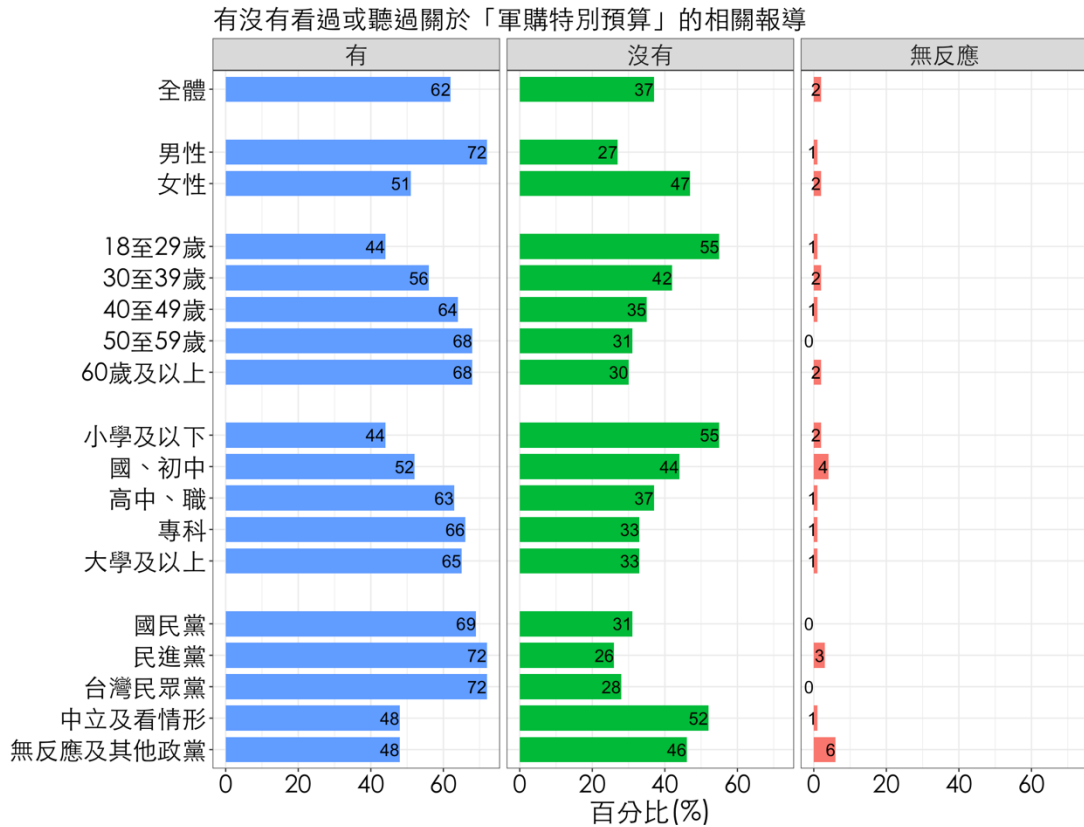


圖 1、不同群體對軍購預算資訊的接觸情形

資料來源：國防安全民意調查（2026年3月電話調查）。

說明：小數點四捨五入至整數。

二、軍購訊息框架呈現不均，影響民眾理解方向

整體而言，民眾對「軍購特別預算」訊息的印象，主要集中於「投資國防有助維持和平與安全」此一框架（54%），明顯高於「支持國軍、改善裝備與訓練」（23%），顯示相關訊息在傳播過程中，較偏重宏觀安全與和平論述，而相對較少聚焦於具體軍事能力的提升（圖 2）。

不同群體對訊息重點的感知存在明顯差異。從年齡結構來看，30至39歲與50至59歲族群，對「支持國軍、改善裝備與訓練」的感知比例較高（約29%至30%），顯示該族群相對較關注具體軍事建設；相較之下，18至29歲族群雖同樣以「投資國防」為主要印象，

但其對「支持國軍」的感知比例偏低（16%），且無反應比例較高（17%），反映其對訊息重點的掌握程度相對有限。

在政黨認同上，不同支持者對訊息框架的理解亦呈現分歧。民進黨與台灣民眾黨支持者，較傾向將軍購連結至「投資國防與和平安全」（約 61%）；而國民黨支持者對該框架的認同較低（42%），且對「支持國軍」的感知比例相對較高（30%）。值得注意的是，中立選民的無反應比例高達 26%，顯示其對訊息重點的理解較不明確，亦可能代表現有訊息未能有效傳遞至此一關鍵族群。

綜上所述，軍購預算相關訊息雖具一定能見度，但不同族群在訊息重點的理解上仍存在差異。此一結果顯示，訊息的存在並不必然轉化為有效理解，其關鍵在於訊息框架是否能與受眾關注產生連結。當前以「投資國防即維持和平」為主的論述，對部分族群而言較難轉化為具體政策內容，反映訊息框架與受眾認知之間的落差。

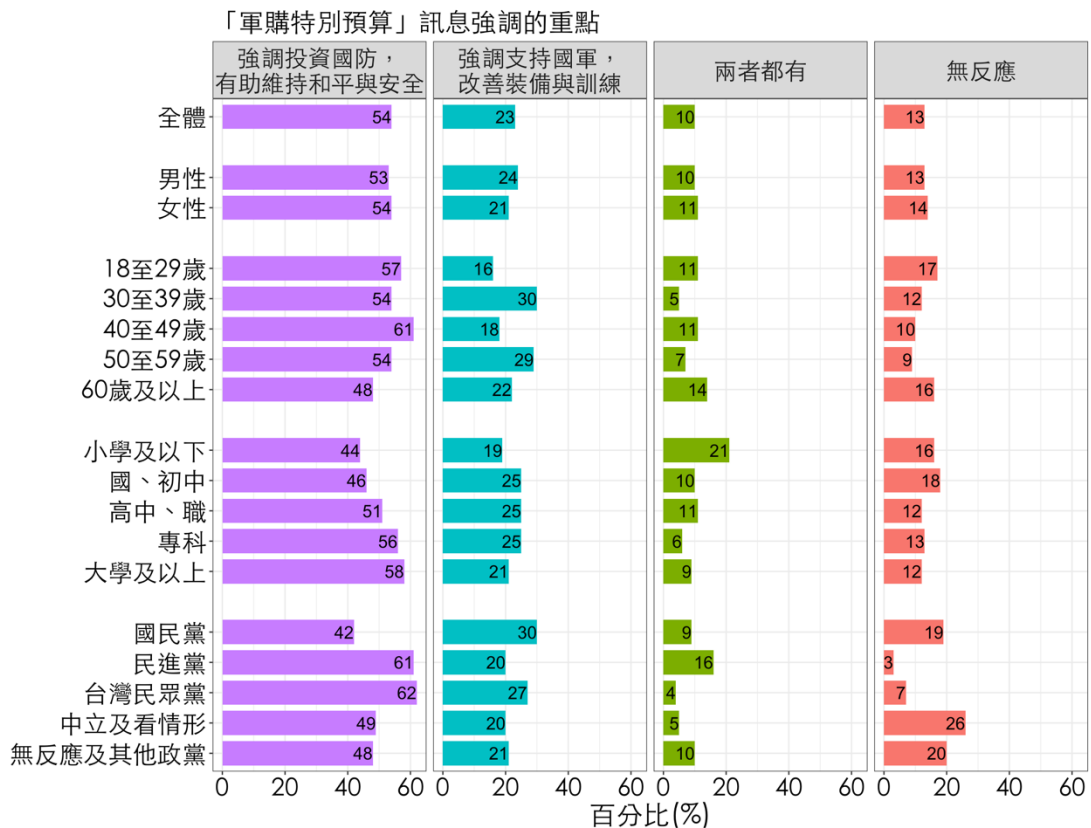


圖 2、不同群體對軍購訊息理解的分布差異

資料來源：國防安全民意調查（2026 年 3 月電話調查）。

說明：小數點四捨五入至整數。

三、軍購預算具多數支持，但關鍵族群態度仍不穩定

整體而言，民眾對政府編列「軍購特別預算」具多數支持基礎，合計超過六成（62%）表示支持（非常支持 29%、有點支持 33%）（圖 3），顯示該政策在社會上已具備一定程度的民意支撐。然而，仍有約兩成民眾表達不支持（22%），另有 17% 未表態，顯示整體支持雖占多數，但其強度與穩定性仍存在差異。

進一步觀察不同族群，可發現支持態度呈現結構性差異。從年齡結構來看，年輕族群（18 至 39 歲）雖然「有點支持」比例較高（約 43% 至 45%），但「非常支持」比例偏低（14% 與 19%），且無反應比例相對較高（18% 至 25%），顯示其態度較為保留，支持強度不足；相較之下，中高齡族群（40 歲以上）「非常支持」比例明顯提升（約 30% 至 37%），態度較為明確。

在政黨認同上，支持態度呈現高度分化。民進黨支持者中，高達九成以上表達支持（63% 非常支持、29% 有點支持），態度高度一致；相對而言，國民黨支持者多數表達不支持（約 52%），台灣民眾黨支持者亦呈現分歧（支持與不支持比例接近）。值得注意的是，中立及看情形者雖有約五成支持（51%），但無反應比例偏高（27%），顯示其態度仍具高度不確定性，為政策溝通中最關鍵但尚未被充分說服的族群。

軍購預算雖具多數民意支持，但支持強度與態度穩定性在不同族群間存在顯著差異。此一結果顯示，資訊接觸、訊息理解與態度形成之間具有連動關係。具體而言，資訊接觸的結構性落差影響部分族群是否接觸到相關訊息，而訊息框架與受眾認知之間的落差，

則進一步影響其對政策內容的理解。在此基礎上，部分族群的態度仍呈現觀望或未定，使軍購預算的民意支持呈現出由資訊接觸、訊息理解到態度形成的遞進結構。

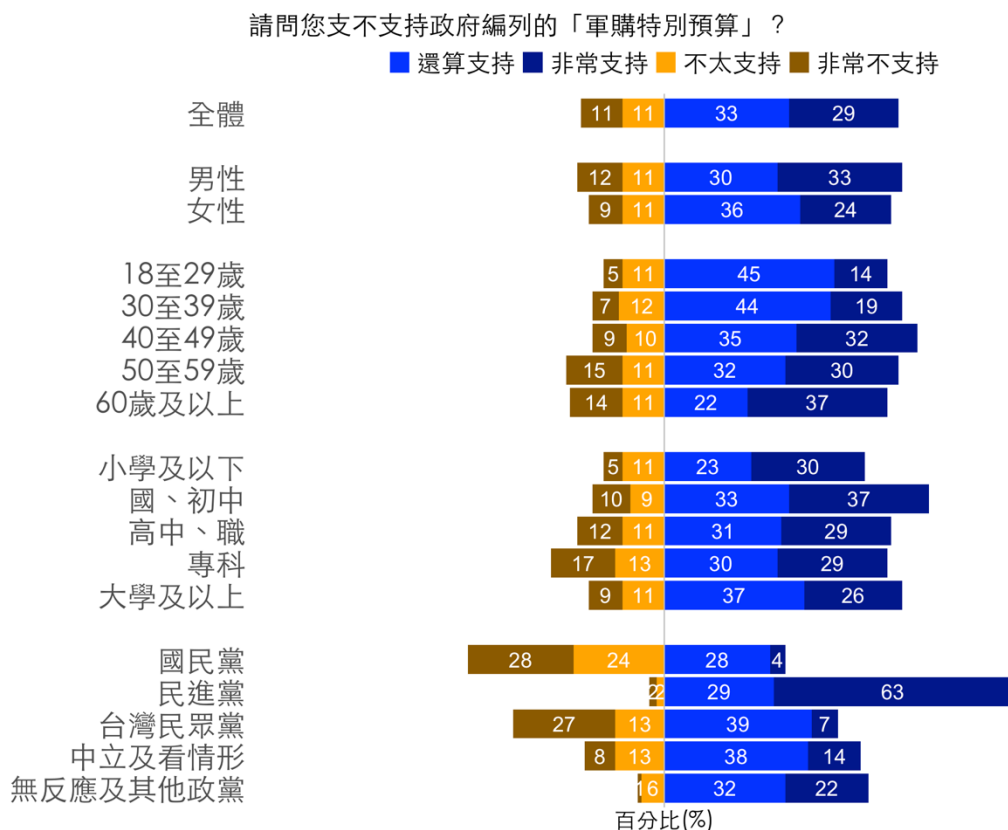


圖 3、不同背景民眾對軍購特別預算的支持情形

資料來源：國防安全民意調查（2026 年 3 月電話調查）。

說明：小數點四捨五入至整數。

參、趨勢研判

一、由資訊觸及轉向訊息理解，認知落差成為關鍵挑戰

從本次調查結果可觀察到，軍購預算相關訊息已具一定程度的能見度。然而，進一步分析顯示，資訊是否被接觸，並不必然轉化為對訊息內容的理解。不同族群之間，在訊息重點的掌握與詮釋上，仍存在明顯差異，顯示當前政策溝通的主要挑戰，已由「是否

傳遞」轉向「是否被理解」。

具體而言，年輕族群與中立選民雖非完全未接觸相關資訊，但在訊息重點的辨識上，呈現較高比例的無反應或模糊理解，顯示其對政策內容的掌握程度有限。同時，教育程度較低者亦較傾向出現「兩者皆有」或未明確表態的情形，反映其在資訊處理與判讀上，較難形成清晰認知。此一現象意味著，即使資訊已進入公共討論場域，仍可能停留在「被動接收」，而未進一步轉化為理解。

此外，現有訊息框架以「投資國防即維持和平」為主軸，雖有助於建立正當性，但對部分族群而言，較難連結至具體政策內容與實際影響，進而影響其對訊息的理解深度與記憶效果。換言之，訊息內容若過於抽象或單一，可能無法有效回應不同受眾的認知需求。

換言之，軍購預算的政策溝通已不再只是訊息是否能被看見的問題，而是能否被理解。未來若欲提升溝通成效，需從單純擴大訊息曝光，進一步轉向強化訊息內容的可理解性與差異化呈現，特別是針對年輕族群、中立選民與教育程度較低者，設計更具體且易於吸收的訊息形式，以縮小不同族群之間的認知落差。

二、由多數支持轉向支持強度，態度穩定性成為關鍵

民調結果發現，軍購特別預算在整體上已具備多數支持基礎，但分析顯示，支持並不同於態度穩定。相當比例的受訪者雖表示「有點支持」，但「非常支持」的比例在部分族群中仍偏低，且未表態比例亦不容忽視，顯示當前民意結構中，仍存在一定程度的保留與觀望。

具體而言，年輕族群呈現典型的「低強度支持」特徵。雖然其整體支持比例不低，但多集中於「有點支持」，且「非常支持」比例

偏低，同時伴隨較高的無反應比例，顯示其態度尚未完全確立。此一情形意味著，該族群對政策並非明確反對，但也尚未形成穩定且可被動員的支持基礎。

在政黨認同方面，支持態度呈現高度結構化。特定政黨支持者的立場已相對固定，而中立選民則成為態度最具彈性的關鍵群體。調查顯示，中立及看情形者雖有約半數表達支持，但其未表態比例明顯偏高，反映其態度仍處於觀望與未決狀態。這類族群的支持較易受到訊息內容與外在情境影響，亦最可能成為政策溝通成效的關鍵變數。

當前軍購預算的民意結構，可視為「支持占多數但強度不足」的狀態。未來政策溝通的重點，應由單純提升支持比例，轉向強化支持的穩定性，並優先針對年輕族群與中立選民等態度尚未定型的群體，設計更具說服力與連結性的訊息，以鞏固其支持基礎。

三、由單一訊息轉向分眾溝通，精準傳遞成為必要

綜合前述分析，軍購預算相關訊息在資訊接觸、訊息理解與態度形成三個層面呈現出不一致的分布情形。此一結果顯示，政策溝通已不僅是訊息是否被傳遞的問題，而在於如何回應不同受眾的認知狀態與資訊需求。

在此情況下，政策溝通策略需由單一訊息轉向受眾導向。對於已具支持基礎且態度相對穩定的族群，溝通重點在於鞏固既有認知，例如持續強化政策正當性與整體安全論述；而對於尚未形成明確立場或支持強度較低的族群，則需透過更具體且可理解的訊息內容，降低理解門檻，使其能將抽象政策轉化為可辨識的影響。

在具體作法上，應配合不同族群的媒體使用習慣與認知特性進行差異化設計。例如，針對年輕族群，可優先透過社群媒體傳遞資

訊，並搭配具體數據說明預算用途與實際效益，以提升訊息的可理解性與記憶效果；針對中立選民，則可採取貼近日常生活的敘事方式，將軍購預算與民生安全、風險降低等具體情境連結，以降低抽象安全論述所帶來的距離感。

總結來說，軍購預算的政策溝通，需由「內容一致」轉向「分眾設計」，並透過訊息內容與傳遞方式的調整，回應不同受眾在接觸、理解與態度上的差異，以提升政策溝通的整體效果，並強化民意支持的穩定性。

美以伊衝突下荷姆茲海峽之國際法困境 及其對台海之啟示

楊長蓉

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國際情勢、能源安全、台海情勢

壹、前言

2026 年初，美國川普（Donald Trump）政府發動代號「史詩怒火行動」（Operation Epic Fury），與以色列共同對伊朗展開軍事打擊，伊朗隨即展開報復，區域情勢迅速升溫。隨著衝突擴散，影響延伸至海上領域與運輸航線，特別是荷姆茲海峽（Strait of Hormuz）的航運安全問題成為世界焦點。

在當代地緣政治衝突中，荷姆茲海峽等「海上咽喉點」（maritime chokepoints）早已不只是地理隘口，而是供應鏈中的「單一失效點」（Single Point of Failure）。荷姆茲海峽連接波斯灣與阿曼灣，最窄處僅約 21 海浬，具備極高的不可替代性。其承載全球近 20% 的石油貿易，且高達 90% 的運量供應亞洲市場，¹對中、印、日、韓等主要經濟體的能源安全具有不可替代的戰略地位。

因此，當前美以伊之間的衝突，已難以單純以傳統軍事對抗加以理解，而更接近一種結合武力威懾、法律攻防與經濟壓力的複合型競爭。伊朗透過無人機、飛彈與遙控爆炸艇等不對稱手段干擾航行，其目的並不僅止於戰術層面的威懾，更在於將海上風險轉化為外交談判中的籌碼。此種將航運通道「武器化」的策略，使得即便

¹ 〈伊朗戰事推升油價 亞洲多國啟動燃料管制應對供應鏈風險〉，《商傳媒》，2026 年 3 月 15 日，<https://reurl.cc/9WGd18>。

未直接參與衝突的中立國難以置身事外，須一同承擔供應鏈中斷與能源成本上升所帶來的結構性衝擊。

此一發展同時對現行國際海事法體系構成實質壓力。在高度整合的經濟戰爭情境下，傳統法規在調和航行自由、沿海國主權與中立國權益之間，逐漸顯現其適用上的侷限。如何重新界定三者之間的平衡，已成為當前國際秩序無法迴避的核心。

貳、安全意涵

一、國際海峽過境通行權 vs. 沿海國權利

在國際海峽（international straits）相關衝突中，法律適用主要體現在《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS）所規範之平時通行權利，與傳統海戰法體系如《聖雷莫手冊》（*San Remo Manual*）及《紐波特海戰手冊》（*Newport Manual on the Law of Naval Warfare*）之間的交錯適用。

荷姆茲海峽的法律爭議，主要在於沿海國（伊朗）試圖以「安全主張」為名，實行「蠶食航行自由」。這是一場典型的「法律戰」（*Lawfare*），旨在透過單方面、擴張性解釋弱化國際法的預測性。

《聯合國海洋法公約》第 III 部分確立國際航行的海峽的「過境通行權」（*transit passage*）原則（第 38 條），第 44 條則明文要求用於國際航行的海峽，沿海國不得阻礙或暫停通行，並應將其所知的海峽內或海峽上空對航行或飛越有危險的任何情況妥為公布。此外，過境通行不應予以停止。此制度旨在平衡沿岸國主權與國際航行之整體利益，並保障全球貿易動脈在和平時期的穩定與流暢。

然而，伊朗長期對此提出不同見解與實踐。其一方面雖簽署但未批准 UNCLOS，主張過境通行權僅存在於締約國之間的「對價關係」（*quid pro quo*），而非具有普遍拘束力的習慣國際法；另一方

面，伊朗 1993 年《海洋區域法》（*Law of Marine Areas of the Islamic Republic of Iran in the Persian Gulf and Oman Sea*）²則透過「預先進行法律政策布局」的方式，主張對軍艦、潛艦及載運「危險物質」（例如石油）之船舶享有事前授權與管制權。伊朗實質上是在狹窄的國際海峽中，將原本應具備通行自由的區域，轉化為受其行政許可權制約的海域，美國等海權國視此作法為「過度海洋權利聲索」（*excessive maritime claims*）。

相較之下，1949 年「科孚海峽案」（*Corfu Channel Case*）³則提供西方主流見解參照。「國際法院」（*International Court of Justice*）在該案中指出，即使不存在明確的條約規範，國家仍享有通過國際海峽的通行權，只要其船舶在客觀上具備「無害性」（*innocent character*），沿海國即無權干涉。國際法院並強調，此類海峽作為連接兩個公海或專屬經濟區的重要航運通道，應維持其對和平航行的開放性。美國雖非 UNCLOS 締約國，但透過「航行自由行動」（*Freedom of Navigation Operations, FONOPs*）的持續實踐，目的在於將過境通行權強化為習慣國際法的一部分。

二、海上封鎖與布雷手段

在荷姆茲海峽當前情勢下，現行「海戰法」相關規範在「海上封鎖」（*naval blockade*）、「布雷」（*naval mining*）等核心議題上，顯現法律要件與戰場現實之間的明顯落差。

首先，就「海上封鎖」而言，現行國際法對其合法性設有相對嚴格的形式要件。依據習慣國際法及《聖雷莫手冊》，封鎖須具備

² “Law of Marine Areas of the Islamic Republic of Iran in the Persian Gulf and Oman Sea,” 1993, <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ira1666.pdf>.

³ *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania) Judgment, I.C.J. Reports 1949*, p. 4.

宣告、通知、有效性（effectiveness）及公正性（impartiality）等條件，亦即封鎖方必須具備足以實際阻止船舶進出的軍事能力，而非僅止於口頭威脅。然而，在實務上，相關行動往往未以正式「封鎖」名義出現，而是透過軍事演訓、布雷威脅、無人機與飛彈攻擊等方式，逐步形成一種「事實上的封鎖」（de facto blockade）。在此情況下，航道在形式上仍維持開放，但實際通行能力已因風險與成本上升而大幅受限。此種操作一方面規避《聖雷莫手冊》中關於「不得阻斷中立國海岸」及「提供人道物資通道」的法律義務，另一方面卻能達到近似封鎖的戰略效果，使中立國船舶的通行保障變得極其脆弱。

此外，在比例原則的適用上，相關規範亦存在分歧。《聖雷莫手冊》傾向認為，若封鎖對平民造成過度損害，則可能構成違法（第 102(b)條）；相對地，《紐波特海戰手冊》則主張封鎖是一種「方法或手段」，並非具體的「攻擊行為」，故不必然受制於傳統上專門規範攻擊行為（如針對目標打擊）的「禁止過度附帶損害」比例原則評估。此種規範解釋上的差異，使封鎖行動在實際適用時更具彈性。

其次，在「布雷」方面，1907 年《海牙第八公約》（*Convention Relative to the Laying of Automatic Submarine Contact Mines, Hague Convention VIII*）設計一套以保護中立航行為核心的規範架構，例如「禁止以單純阻礙商業航運為目的」布雷，並要求布雷國應記錄雷區位置、通知相關風險，且在失去控制時使水雷自動失效。然而，這些規範在現代經濟戰情境下顯得難以落實。特別是在荷姆茲海峽此類狹窄水域，公約所要求的「提供同樣便利且安全之替代航道」幾乎不具可行性，使得任何布雷行動本身即是高度爭

議。更重要的是，實務上出現的「隨機布雷」，其目的正是透過不確定性提高航運成本與風險，進而對貿易流動產生壓制效果，這與國際法所強調的「適當顧及中立國航行安全」形成明顯對比。

亦即，封鎖、布雷等手段，已不再只是傳統海戰中的個別戰術，而是逐漸相互交織，形成對海上航線施壓的整體策略。在此過程中，法律規範並未消失，而是被重新解釋與運用，使現代海上衝突呈現出介於合法與非法之間的灰色地帶特性，也預示未來海上戰略將不再以傳統形式出現。

參、趨勢研判

一、第三國與中立國商船之風險升高與因應挑戰

就未來發展而言，荷姆茲海峽短期內未必會長期處於「完全封閉」狀態，但高度不穩定與高風險化恐將成為新常態。相較於傳統海上封鎖，近期更可能出現一種介於軍事威懾與商業癱瘓之間的混合模式：不必真正切斷航道，只需透過飛彈、無人機、布雷威脅與選擇性攻擊，提高保險成本與航運風險，即足以使航商暫停通行、改道或延後進港，進而達成實質上的戰略效果。

在此情況下，國際海峽的影響力不再完全取決於是否「正式封鎖」，而在於是否成功製造持續性的不確定性。與此同時，中立商船在國際法上的保護亦呈現實質弱化。現行海戰法雖原則上將中立商船視為受保護對象，但其適用範圍在實務上相當有限。一旦商船被認定對交戰方（belligerent）的軍事行動或「戰爭維持」（war-sustaining）具有實質貢獻，即可能被視為合法軍事目標。此標準在解釋上具有高度彈性，例如將能源運輸納入「戰爭維持」範疇，實際上可能使大量中立商船落入可攻擊的灰色地帶。

「護航」（sailing under convoy）機制所帶來的法律風險亦值得

關注。美國及其盟國（如澳洲）透過軍事護航試圖維持航行安全，其法律依據主要建立於航行自由維護及集體自衛之上。然而，對中立商船而言，是否接受護航本身即是風險判斷。依據習慣國際法及《聖雷莫手冊》第 67 條，一旦商船被認定與交戰方存在協同行為，喪失其中立地位與相關保護，甚至可被視為合法攻擊目標。至於提供護航的盟國，亦可能因此影響其本身的法律地位。若其行動被認定為對交戰方提供實質支持，該國即可能由中立轉變為交戰方，使其軍艦與相關船舶納入可攻擊範圍。

因此，第三國與中立國所面臨的核心問題，並不僅是有通行權與否，而是如何在法律風險、安全威脅與市場機制之間進行權衡。在荷姆茲海峽當前情勢下，此種法律風險與實際威脅相互疊加，使部分航運業者即使在航道未正式封閉的情況下，仍選擇避開該區域。即使個別油輪恢復通行，也不代表海上秩序已回復正常。真正難以修復的，不只是物理航道本身，更是市場對風險的預期。一旦大型船公司、保險市場與能源買家認定該區域已成高風險水域，航運決策、保費計價與能源交易安排即可能隨之改變，海峽的戰略效果亦將不再取決於是否「正式封鎖」。以此觀之，中東未來的關鍵趨勢，並非單純的開放或封閉，而是海上咽喉點所呈現出的被「武器化」、「金融化」與「保險化」的特徵。

二、對比臺灣海峽之啟示

若將荷姆茲海峽與臺灣海峽相比，兩者最相似之處，在於皆已不只是區域水道，而是全球供應鏈體系中的高敏感節點。若衝突升高，最先受到衝擊的往往不是交戰雙方的正面軍事能力，而是保險、航運、能源與市場信心等外溢層面。荷姆茲案例顯示，現代海上危機的真正威力，並不在於是否實施全面封鎖，而在於能否使第

三方市場「相信」風險已高到足以改變其商業行為。

然而，臺海與荷姆茲之間仍存在關鍵差異。首先，在地理與法律結構上，臺灣海峽較為寬廣，並涉及專屬經濟區域、公海自由及第三國通行權等問題，就《聯合國海洋法公約》而言，由於臺灣海峽存在經由公海或專屬經濟海域、在航行與飛越方面同樣便利的航道，相關法律評價應適用第 36 條，而非第 38 條過境通行制度。因此，任何大規模封控臺灣海峽的行動，更容易引發廣泛的國際法與國際政治爭議。其次，在衝擊型態上，荷姆茲危機主要影響能源供應，而臺海情境則更可能同時衝擊半導體產業、海運物流、關鍵製造及區域金融秩序，其外溢影響未必較小，甚至可能更為深遠。再者，中共近年對台軍演已多次模擬封控與港口封鎖，2025 年底的「正義使命—2025」更直接演練對主要港口及對外援通道的切斷，顯示相關封鎖構想正逐步由政治恫嚇轉向具體作戰想定。

因此，荷姆茲海峽對臺海的啟示，並不在於兩者可作簡單類比，而在於其所揭示的衝突模式轉變：未來海上封鎖未必以傳統衝突或全面禁運的形式出現，而更可能透過演訓、局部禁限航區、灰色地帶騷擾、臨檢執法與保險市場壓力等手段，逐步侵蝕航運自由與外部支援空間。對我國而言，關鍵不僅在於戰時如何突破封鎖，亦在於平時如何在法律、外交、商業與軍事層面，降低外界對臺海風險的預期被單方面塑造。我國或可進一步強化風險溝通與市場穩定機制。透過對外政策說明、國際媒體以及產業對話，降低外界對臺海情勢的錯誤認知與過度風險定價，避免單一敘事主導市場預期。同時，可與主要航商、能源企業及保險市場建立常態性協調機制，強化戰爭風險保險安排、資訊共享與緊急應變能力，以維持航運信心與基本運作。

近期美日、美韓海軍聯合造艦之追蹤

陳亮智

國防戰略與資源研究所

焦點類別：國際情勢、印太區域、軍事科技、國防產業

壹、前言

根據美國華府智庫史汀生中心（Stimson Center）於 2026 年 3 月 20 日所刊登的一則政策分析，美日兩國正在珍珠港進行聯合造船與維修。同時間，3 月 19 日，日本首相高市早苗（Takaichi Sanae）則首次以內閣總理大臣身份訪問華盛頓，美國總統川普（Donald Trump）在接待高市來訪時表示，美日雙方加強雙邊造船與維修合作對強化印太安全至關重要。川普並指出，此一架構是必要的，能增進美日聯盟的能力並強化兩國的產業韌性。¹在美韓方面，3 月 22 日，美國 CBS NEWS 報導，南韓韓華海洋（Hanwha Ocean）集團位於美國費城的造船廠（Hanwha Philly），預計未來將每年交付一艘船艦給美國。韓華海洋於 2024 年以 1 億美元收購費城造船廠，隨後進行對該廠的改造與擴建，預計未來將再投入 50 億美元，最終目標是希望每年能製造 20 艘船舶。同一時間，韓華海洋也派出 50 名南韓訓練員前往費城，協助培訓美國工人。²

¹ Hiroshi Ito and Andrew Oros, “Trump and Takaichi Set Out a Shared Future Vision in Washington,” *Stimson Center*, March 20, 2026, <https://www.stimson.org/2026/trump-and-takaichi-set-out-a-shared-future-vision-in-washington/>.

² Lesley Stahl, Aliza Chasan, Shachar Bar-On and Jinsol Jung, “The Hanwha Philly Shipyard Delivers around 1 Ship A Year. A South Korean Hanwha Shipyard Delivers 1 A Week,” *CBS NEWS*, March 22, 2026, <https://www.cbsnews.com/news/making-american-shipbuilding-great-with-south-korean-techniques-60-minutes/>.

貳、安全意涵

總體而言，美日與美韓聯合造艦工程是持續地往前推進。雖然兩者存在明顯的差異，例如美日模式是進展緩慢，但具有共同維修的基礎，有利於將來建立一個持續且可擴大的同盟軍事工業，為未來的聯合造艦工程鋪路。而美韓模式則是近似「外包」的方式將同盟的軍事工業進行整合（美國外包給南韓），期待能夠在短時間內，快速擴充美國的船艦產能。

在美國海軍船艦數量及生產速度落後於中國之際，美日與美韓分別在 2025 年向「聯合造艦」(Shipbuilding Co-production) 邁出重要的一步。2025 年 10 月 28 日，美日簽署「造艦合作備忘錄」(Shipbuilding Memorandum of Cooperation, MOC)；³同年稍早，4 月 7 日，南韓現代重工 (HD Hyundai Heavy Industries, HHI) 與美國杭廷頓英格爾斯工業公司 (Huntington Ingalls Industries, HII) 簽署合作協議，共同建造美國海軍補給艦。⁴基於此，在海軍聯合造艦的發展上，兩個軍事同盟的合作對印太安全具有重要的意義。

一、美國與其同盟正在聯合重塑美國的造艦能力以抗衡中國

從造艦的結構變化來看，美國正由傳統的「單一國家生產模式」，轉向以軍事同盟為合作核心的「同盟共同生產模式」。此一轉變對印太安全與全球戰略格局具有深遠的意義。首先，造艦能力當然是強權國家在海軍競爭方面的一部分，尤其是對海上強權而言。但是，造艦競爭已不再僅是美國與中國之間的工業產能競賽，而是逐步演變成「以美國為首的民主同盟」對抗「威權中國」的新結

³ “Fact Sheet: President Donald J. Trump Drives Forward Billions in Investments from Japan,” *White House*, October 28, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/10/28195/>.

⁴ “HII and HHI Sign MoA to Advance US-Korea Shipbuilding,” *Naval Technology*, October 28, 2025, <https://www.naval-technology.com/news/hii-hhi-south-korea-us-shipbuilding/>.

構性競爭。如此「同盟造艦集團」(Allied Shipbuilding Bloc/Group)有機會改變目前美國海軍在船艦數量不如中國海軍的劣勢，為美國維護一個自由且開放的印太區域，同時抗衡中國的軍事威脅，發揮正面的影響力。⁵

其次，此一趨勢將使得安全競爭轉化為產業競爭，使造船工業從經濟、商業層級，蛻變成為國際戰略項目。透過美日整合與美韓合作兩個模式的雙軌並進，美國有機會在短時期內彌補自身造艦能力的不足，同時也延伸、擴大美國海軍船艦的維修保障支持，更重要的是能在長期上建立同時兼具「戰略安全—軍工產業—市場經濟—人力資源」四個面向之良性循環，且具有韌性的同盟軍工體系。這可能更是抗衡中國以「軍民融合」為基礎的強大造船造艦能力。⁶

二、美國的海軍工業正在進行某種型態的「前沿部署」

從同盟軍工體系的發展來看，美國正逐步將其海軍工業能力從本土後方轉向印太區域的「前沿部署」(Forward Deployment)。在此，所謂的「前沿」(或「前進」)，不全然是「地理位置」的概念，而是一種基於戰略態勢(美國海軍造艦能力低落、落後)所做出的前瞻性(Forward-looking)行動。換言之，這不僅是地理意義上的推進，更是一種基於戰略環境所做出的前瞻性行動。不論是維修或是造艦，美國不再依賴單一的本土維修與造艦體系，而是透過日本及南韓兩大同盟國的協助，在印太區域打造一個完整且分散式的造艦、維修與保障的網絡，一方面提升作戰船艦的數量，另一方面有效縮短艦艇維修與補給時間，減少戰時從戰區撤回美國本土的需

⁵ Patrick M. Cronin and David Glick, "The United States Can't Deter China Without Allied Shipyards," *Hudson Institute*, March 9, 2026, <https://www.hudson.org/innovation/united-states-cant-deter-china-without-allied-shipyards-patrick-cronin>.

⁶ Seamus P. Daniels, Henry H. Carroll, Cynthia R. Cook, Oliver Buntin, and Sarah O'Rourke, "Outlining the Challenges to U.S. Naval Shipbuilding," *Center for Strategic and International Studies*, December 16, 2025, pp. 5-10, <https://www.csis.org/analysis/outlining-challenges-us-naval-shipbuilding>.

求，從而提升太平洋艦隊的持續作戰能力。

例如，除了在日本的基地進行補給、維修與保障之外，在珍珠港、關島，甚至是在菲律賓、南太及澳洲北部等地進行，作戰艦隊可在相對近的地點完成維保，爾後迅速重返戰場，這將強化作戰的方便性與持久性。特別是在高強度的衝突情況當中，若能維持穩定的後勤與維修保障，預計能大幅降低對手透過消耗戰方式以削弱美軍戰力的可能性。

參、趨勢研判

一、美日、美韓聯合造艦將繼續走向模組化與跨國分工合作

根據目前美日與美韓聯合造艦工程的持續推進情況，未來同盟造艦合作將進一步朝向模組化與跨國分工的方向發展，並且逐步朝向制度化，同時形成屬於該造船工業之高科技產業的供應鏈體系。其中，美日合作將側重在維修保障，美韓合作將著重在船艦製造。總體來說，船艦不再是由單一國家完整建造與維修保障，而是美國與同盟國分別負責船體設計、系統規劃與整合、製造組裝與維修保養等等。不論是哪一個模式，預計都能提升整體產能與效率，同時分散戰時風險。當然，這同時也意味著同盟在海軍船艦工業方面的相互依賴將進一步加深，任何一個關鍵節點的中斷或出錯，都可能影響到美國海軍的造艦發展。⁷

二、人工智慧（AI）的導入與運用是未來造艦的重點

在人工智慧所扮演的角色愈來愈重要的時代，人工智慧與大數據分析的導入與運用，預計將是未來美國與其同盟重塑造艦產業的

⁷ Julian Guevara, "Shipbuilding and the Future of U.S. Sea Power: The Role of South Korea and Japan in the Rejuvenation of the American Fleet," *Center for Maritime Strategy*, April 17, 2025, <https://centerformaritimestrategy.org/publications/shipbuilding-and-the-future-of-u-s-sea-power-the-role-of-south-korea-and-japan-in-the-rejuvenation-of-the-american-fleet/>.

競爭邏輯。雖然傳統的勞動資源與技術仍具有一定的重要性，但是在當代逐漸演變成以數據與演算法為核心基礎的「智能化產能」（Intelligent Production Capability），其不只是運用在造船業，也同樣運用在廣泛的各項產業中。基於此，高市首相在此次訪美中便宣佈將進行一項一億美元的投資計畫，部分目標就是開發人工智慧驅動技術，以協助美國的造船業。⁸因此，透過人工智慧的強項，例如設計優化、生產排程與缺點偵測等，造艦將逐漸邁向高度的自動化與標準化，進而縮短建造週期，降低成本。在此情況下，美國及其同盟與中國的造船造艦競爭將進入另一個嶄新的階段。而重點不是「誰能造得更多、更快」，而是「誰能造得更多、更快、更穩定、更優質」。

⁸ “Report: Japan and U.S. to Announce \$100M Shipbuilding R&D Project Using AI,” *Maritime Executive*, March 17, 2026, <https://maritime-executive.com/article/report-japan-and-u-s-to-announce-100m-shipbuilding-r-d-project-using-ai>.

從俄羅斯「西部 2021、聯盟決心 2022 演習」思辨我防衛作戰「立即備戰操演」作為

白捷隆

國家安全研究所

焦點類別：台海情勢、作戰概念

壹、前言

我國國防部 2025 年 10 月公布《國防報告書》指出，中共未來可能結合戰備警巡及軍演活動，採取更強硬的封控措施，演練攻臺預案，企圖「由演轉戰」或「由訓轉戰」，對我進行軍事行動，並讓我方及友盟國家反應不及。¹國軍研析敵可能行動與調整應處方案，於聯合作戰訓練新增「立即備戰操演」，以強化備戰部署。²經檢視俄羅斯即是透過「西部 2021 (Zapad 2021)」與「聯盟決心 2022 (Allied Resolve 2022)」連續演習，於 2022 年 2 月 24 日「由演轉戰」入侵烏克蘭。³是故，頗值引為案例，瞭解俄軍演習部署與兵力集結過程，並思辨共軍各種「由演轉戰」情境威脅下，國軍如何採取「立即備戰操演」作為並預擬方案，避免陷入不及反應之困局。

貳、安全意涵

一、演習兵力係判斷「由演轉戰」關鍵因素

「西部演習」是俄羅斯四年一度例行的大演習，旨在展現與白

¹ 中華民國國防部，《2025 年國防報告書》（臺北：國防部，2025 年 10 月），頁 34-36，<https://www.mnd.gov.tw/newupload/ndr/114/114ndr.pdf>。

² 同上註，頁 68-74。

³ Mason Clark, George Barros, and Kateryna Stepanenko, “Russian Offensive Campaign Assessment,” *Institute for the Study of War*, February 24, 2022, <https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-february-24>.

俄羅斯一體化的作戰能力。2021 年 9 月 10 日至 16 日「西部 2021」演習，同時在俄 9 個訓練場及白俄 5 個訓練場進行。俄羅斯國防部宣稱參加演習達 20 萬人、760 輛裝甲車、80 架飛機與 15 艘艦艇，而演習結束後，大量軍事設備並未撤走。⁴

進入 11 月，情勢轉變為實戰前的部署，美國衛星與情報顯示，俄羅斯在烏克蘭邊境集結兵力約 10 萬至 11 萬人，呈現北面從白俄、東面從俄國、南面從克里米亞的三面包圍態勢。11 月中，美國國務院公開警告俄羅斯可能於冬季進攻烏克蘭。⁵迄 2022 年初，俄羅斯又舉行「聯盟決心 2022」演習，作為發動對烏克蘭進攻直接的跳板。

比對前次「西部 2017」演習時，俄羅斯參演兵力約僅 1.27 萬人，⁶演習後部隊與裝備即撤回原駐地，「西部 2021」更為凸顯出係全面入侵烏克蘭的實戰預演與後勤準備。另「聯盟決心 2022」並非例行性，而係具有高度針對性的特別演習，旨在為軍事入侵烏克蘭實施戰略掩護。故此，演習兵力規模實是判斷「由演轉戰」的關鍵因素。

二、友盟預警與情資解讀牽動政軍決策

美、英等西方情報界採取了預警措施，將所蒐集情資主動公開，試圖阻止俄羅斯進攻烏克蘭。當美方發現俄軍演習結束後裝備留置邊境等異常跡象，即於 2021 年 11 月初，由中央情報局局長伯恩斯（Burns）受命密訪莫斯科，警告已掌握俄國準備對烏發動攻

⁴ Michael Kofman, “Zapad 2021: What We Learned From Russia’s Massive Military Drills,” *The Moscow Times*, September 23, 2021, <https://www.themoscowtimes.com/2021/09/23/zapad-2021-what-we-learned-from-russias-massive-military-drills-a75127/pdf>; Charlie Standard, “Satellite Images Show Russian Military Equipment Near Ukraine Border After Zapad 2021,” *Jane’s Defence Weekly*, November 5, 2021.

⁵ Michael Crowley and Julian E. Barnes, “U.S. Warns Allies of Possible Russian Incursion into Ukraine,” *New York Times*, November 19, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/11/19/us/politics/russia-ukraine-biden-administration.html>.

⁶ 俄羅斯當時刻意將數字壓低在 1.3 萬人以下，以規避《維也納文件》（*Vienna Document*）規定超過此人數須接受國際觀察員監督的條款。惟西方評估實際兵力可能落在 6 至 7 萬人之間。

擊。⁷隨後數週，美方開始向北約盟友分享情報，指出俄軍正以「非常規規模」集結。《華盛頓郵報》(*The Washington Post*)等西方媒體獲得解密情報，揭露此並非普通演習，俄軍計畫於2022年初以17.5萬至20萬兵力，從北、東、南等方向發動多線攻勢，且已建立血液儲備等完整後勤支援。⁸

隨著演習轉變為2月初的「聯盟決心2022」，美方揭露俄羅斯的假旗行動(False Flag)，派遣經城市戰訓練人員準備在東烏克蘭製造爆炸或假攻擊事件，作為開戰藉口。英國外交部公開點名俄情報機構計畫在佔領基輔後，扶植親俄傀儡政府，警告俄羅斯已完成所有進攻準備。美國總統拜登(Biden)2月18日公開表示「確信普丁(Putin)已下達進攻決定」，可能在數天內發生。20日，俄羅斯宣布「聯盟決心2022」演習無限期延長，西方警告這標誌著部隊已進入攻擊位置。⁹23日，烏克蘭總統澤倫斯基(Zelenskyy)警告俄已完成約20萬兵力的最終集結，烏克蘭遂發布全國動員令，隔(24)日俄羅斯果真發動攻擊。

烏克蘭政府似有動員過遲疑義，與美、英情報界亦存在認知和策略分歧。澤倫斯基多次在記者會呼籲西方國家停止發布戰爭不可避免的預言，¹⁰擔憂資本外移、匯率重挫及投資中止等經濟崩潰，並認為提早進入戰爭狀態，可能引發國內搶購潮與混亂，反予俄羅斯

⁷ Natasha Bertrand, Jim Sciutto and Kylie Atwood, "CIA Director Dispatched to Moscow to Warn Russia over Troop Buildup Near Ukraine," *CNN*, November 5, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/11/05/politics/bill-burns-moscow-ukraine/index.html>.

⁸ 2021年11月美國政府與商業衛星公司(如Maxar Technologies和Planet Labs)合作，並罕見地對公眾解密，發布大量高解析度影像，揭露具體細節，包括大規模集結地點、武器型號與部署狀態、野戰醫院與燃油補給等後勤設施等，以及三面夾擊的戰略部署。

⁹ Maggie Miller and Lee Hudson, "Tensions Rise as Russia Continues to Mobilize Troops Near Ukrainian Border," *Politico*, February 20, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/02/20/tension-rise-as-russia-continues-to-mobilize-troops-near-ukrainian-border-00010407>.

¹⁰ "Ukraine Crisis: Don't Create Panic, Zelensky Tells West," *BBC News*, January 29, 2022, <https://www.bbc.com/news/world-europe-60174684>.

混合戰（Hybrid Warfare）滲透機會。烏克蘭國防部情報總局（Main Directorate of Intelligence）認為俄軍雖然集結，但 15 至 19 萬人不足以占領整個烏克蘭，研判可能是一場大規模「戰略訛詐」。

若從軍事角度視之，烏克蘭確實動員令下達較晚與非常倉促，開戰當天基輔北部防禦部隊仍在調整部署，這也是俄軍能快速推進至基輔郊區原因之一。幸而，2014 年俄國佔領克里米亞與企圖染指烏東頓巴斯地區後，烏軍提高了警覺與戒備，故能在未正式動員下，於 24 日凌晨，成功阻擊俄軍在安托諾夫機場（Hostomel Airport）的空降突襲。而從政治角度來看，提早動員可能被普丁利用作為「開戰正當理由」，澤倫斯基試圖證明烏克蘭絕非挑釁者，期在國際法理上佔據道德高地，這對後續能獲得西方全面援助，至關重要。¹¹

參、趨勢研判

一、共軍登陸能力成為優先密注情資

俄烏戰爭迄今已四年餘，美方主導俄烏和談陷入瓶頸，爭點在俄攻佔領土的歸屬，雙方互不退讓，主因均付出慘重傷亡代價下，¹²無功而返將難以面對國人。就中共對臺領土野心而言，統一中共的法定任務，¹³具有強烈佔領意圖。惟囿於實力尚不足，目前持續加速歷史性的軍事建設，包括旨在西太平洋作戰的部隊。¹⁴

¹¹ Shaun Walker, “Zelenskiy Aide Says Ukraine’s Strategy is to Create ‘Chaos’ within Russian Forces,” *The Guardian*, August 16, 2022. <https://www.theguardian.com/world/2022/aug/16/zelenskiy-aide-mykhailo-podolyak-ukraine-strategy-create-chaos-russian-forces>.

¹² 俄羅斯與烏克蘭雙方將傷亡數字列為國家機密，因此通常來自第三方情報機構（如美國 CIA、英國國防部等）或獨立調查媒體推估。估計迄 2026 年初，俄羅斯方面傷亡人數約在 60 萬至 70 萬之間，烏克蘭方面約在 40 萬至 50 萬之間。

¹³ 中共「憲法」於序言中描述「台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分。完成統一祖國的大業是包括台灣同胞在內的全中國人民的神聖職責。」

¹⁴ “2026 National Defense Strategy,” *U.S. Department of War*, January 2026, p. 9, <https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>.

「共軍登陸能力」係奪佔臺灣之終極要件，¹⁵國軍情報偵蒐宜將共軍登陸能力之兵力、訓練與部署等情資，提列最優先蒐集之一，以精準分析、研判對我威脅嚴峻程度。共軍登陸能力已隨軍事建設成長，包括海軍陸戰旅、陸軍兩棲合成旅、空軍空降旅、兩棲步兵戰車、兩棲突擊車、空降裝甲車、075 型兩棲攻擊艦、071 型綜合登陸艦、726 型氣墊艇、民用滾裝貨輪、運 20 運輸機、直 8 與直 20 直升機等，相關實際編組涉及機敏，宜由跨軍情等機關共同密注。

大規模登陸人力、物資、輸具與兵力集結、裝載等行動，當今高科技情監偵手段下，並不容易隱藏，航渡臺灣海峽更難以掩飾。美國《國家安全戰略》指出，將建立一支阻止第一島鏈任何地方侵略行為的軍隊，需要在印太地區保持警戒姿態。¹⁶而相同於美對俄烏戰爭提出預警，咸信臺海威脅可獲友盟情監偵協力，惟國軍仍需前瞻太空等多元情監偵布局，協作友盟資源互享，以達「第一島鏈海上安全問題相互關聯」。¹⁷

二、演習登陸兵力影響應變動員作為

針對「由演轉戰」威脅，應掌握共軍歷次臺海演習之實際登陸兵力、編組、集結、部署、裝載與海上航渡等演練，並比較其成長趨勢，分析潛藏意涵。觀察 2022 年 8 月美眾院院長裴洛西（Pelosi）訪臺後，包括「圍臺、海空聯合戰備警巡、聯合利劍、海峽雷霆、正義使命」等 8 次大型軍演，本文試依最大規模之「正義使命 2025」主要裝備推算，其三軍與各類型參演實兵計約 5 至 7 萬人（表

¹⁵ 「共軍登陸能力」係指本文所述之兵力、訓練與部署等（包含中共解放軍登陸作戰之編裝兵力、訓練水準及作戰、機動、運輸與後勤等部署），以及摘列之相關登陸部隊類型，受限篇幅與機敏無法全數列舉。

¹⁶ “2025 National Security Strategy,” *The White House*, November 2025, p. 24, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

¹⁷ 同註 15。

一)，判尚未達「由演轉戰」一舉攻奪我領土所需登陸兵力，抑或鬆懈我情蒐警戒，宜予持續調查實情。

表 1、2025 年 12 月 29 至 30 日「正義使命 2025」參演實兵推算表

參演部隊	主要裝備、編組類型	實兵參演人數
陸軍登陸部隊	兩棲合成旅與機降部隊	約 1.5 萬至 2 萬人
海軍	30 餘艘軍艦、20 餘艘海警船	約 1.5 萬至 2 萬人
空軍與地面勤務	130 架次戰機、飛行與地勤作業	約 1 萬人
後勤與火箭軍	指揮與支援體系	約 1 萬人
合計		約 5 至 7 萬人

資料來源：作者參考相關智庫報告推算。¹⁸

未來共軍若發展為數十萬人規模之「登陸全兵力」演習，代表戰爭風險遽增與逼近，恐仿俄羅斯「由演轉戰」侵臺。而綜觀興兵歷史，勞師動眾、耗費巨資與兵力集結，致成劍在弦上之勢，多不易退兵，此時，遭威脅國家將面臨何時動員之難題。學者 Jack Watling 指出動員決策具有高度政治性，各國常推遲發起動員，烏克蘭便是一例；政府須有能力分階段實施動員，透過演習或修改接戰規定等提高戰備，以做好「平戰轉換」準備。¹⁹

從烏克蘭動員決策觀察，在政治上，國家不一定能提早動員，提供戰前較充足之戰場經營。惟就防衛整備上，若俟緊急命令發布實施動員後，²⁰各項人力動員、物力徵用、陣地構築、民防戒護、海岸民眾撤離、收容設施開設、醫院緊急減壓、能源、民生用品管制

¹⁸ “Tracking China’s Increased Military Activities in the Indo-Pacific in 2025,” *Center for Strategic and International Studies*, February 5, 2026, <https://chinapower.csis.org/china-increased-military-activities-indo-pacific-2025/>; “China & Taiwan Update: The PLA’s Justice Mission-2025,” *Institute for the Study of War*, January 2, 2026, <https://understandingwar.org/research/china-taiwan/china-taiwan-update-january-2-2026>.

¹⁹ Jack Watling 著，王建基譯，《未來軍備革新：21 世紀的國防科技與近戰》（*The Arms of the Future: Technology and Close Combat in the Twenty-First Century*）（臺北：國防部政務辦公室，2025 年 7 月），頁 11-12。

²⁰ 依據《全民防衛動員準備法》第 2 條，動員實施階段指戰事發生或將發生或緊急危難時，總統依憲法發布緊急命令，實施全國動員或局部動員時期。

配售等龐雜事物，未及時就位，極易肇生社會混亂，並妨礙國軍戰前應急部署。是故，必須時刻詳密掌握共軍演習登陸兵力行動，以提供政府應變作為與動員決策之佐據。

三、肆應共軍軍演啟動分階段分級應對方案

當判斷共軍演習登陸兵力構成「由演轉戰」實質威脅，於正式動員前，可由各部會依分階段動員概念，啟動相關應急管制法令，避免動員後措手不及窘境。在社會民生方面，主係避免搶購、搶囤等恐慌行為，以滿足民生物資與維繫社會穩定。試舉如下表：

表 2、各部會穩定社會應急管制措施表（動員前）

主管部會	應急管制措施	法令依據
經濟部	油源不足有影響石油供應或國家安全之虞，實施緊急時期石油管制、配售、價格限制、安全存量調整措施。	石油管理法第 21 條
經濟部	進口天然氣氣源不足，有影響天然氣供應或國家安全之虞，得實施天然氣供應及價格管制。	天然氣事業法第 45 條
經濟部	水源之水量不敷公共給水，無法另得水源時，得加使用上之限制。	水利法第 19 條
農業部	因突發事變致糧食有供需失調之虞，報請行政院公告糧食緊急徵購及配售。	糧食管理法第 12 條
金管會	國內或國外經濟失調危及本國經濟穩定，行政院得採取關閉外匯市場、停止或限制外匯之支付、命令將外匯結售或存入指定銀行、或為其他處置。	管理外匯條例第 19-1 條
內政部	國防部於戰爭將發生時，得協調內政部會同有關機關，發布命令並執行人民及物資管制疏散、禁止或限制民用航空器船舶航行、實施避難及交通燈火音響管制。	民防法第 22 條

資料來源：作者參考相關法令製作。

在國軍應變方面，依《國防報告書》指出，將採「立即備戰操演」應對作為。本文建議依據共軍演習登陸兵力多寡，估算奪臺戰

力比，預擬分級應對方案，並納入年度演習演練，俾在啟動時有序實施。尤當敵火破壞我資通訊效能時，即可提供各級部隊「任務式指揮」之基礎。本文試擬未正式動員前，國軍「立即備戰操演」分級概念，如下：

（一）一級備戰操演：當偵知共軍演習兵力達奪臺全戰力 75% 以上，且登陸參演兵力（例如達 15 萬人上下）形成實質威脅，具備「由演轉戰」應有條件時，國軍可以「常備部隊全員」與「後備部隊專案演習召員」，提高兵力從事戰場經營、後勤整補與陣地部署等。比照 1996 年備戰演習完成作戰整備，展現防衛決心，迫使共軍放棄犯臺企圖。

（二）二級備戰操演：當共軍演習兵力達奪臺全戰力 50 至 75%，且登陸參演兵力（例如達 10 萬人上下）形成極大威脅，具「由演轉戰」過半條件，即以「常備部隊全員」與「後備部隊輪訓召員」，運用現有最大兵力，從事等同一級備戰操演之作戰整備項目。

（三）三級備戰操演：當共軍演習兵力達奪臺全戰力 25 至 50%，且登陸參演兵力（例如達 5 萬人上下）形成較大威脅，具「由演轉戰」一定條件，惟不具奪佔臺灣兵力時，即以「常備部隊在營現員」與「後備部隊輪訓召員」，運用現有兵力，從事戰場經營與後勤整補等戰備整備。

（四）四級備戰操演：當共軍演習兵力達奪臺全戰力 25% 以下，登陸參演兵力（例如約 2.5 萬人上下）形成威脅，但不具「由演轉戰」條件與奪佔臺灣兵力時，運用「常備部隊在營現員」從事戰場經營等整備。

另外，國軍啟動一、二級「立即備戰操演」時，建議積極協調美方，依美國《國家安全戰略》所述，阻止任何奪取臺灣或形成不

利力量平衡之意旨，²¹由美方領導日菲澳等友盟，同步於宮古海峽、巴士海峽啟動海空演習，警戒遏制共軍穿越，避免國軍腹背受敵，以確保我東岸補給線安全與暢通。

最後，烏克蘭因非屬北約成員國，不易透過定期聯盟演訓建立相互操作性，亦不易併肩作戰；惟西方國家經由波蘭等持續補給烏國各項損耗，支持堅定抵抗達 4 年餘。顯示以小敵大之武器彈藥、醫材藥品、油料與零附件等，其戰備存量或生產能量終有不敷之時。重點在於源源不絕支援國家防衛之持續力，故只要未遭有效封鎖，臺灣繼續保有海上運補通道，勢可激勵軍民捍衛領土戰志。基於此，建議提列「防衛作戰海上安全航道保障」為友盟合作優先要務之一。

²¹ 同註 15。

數位美元與亞洲金融秩序的重塑

張務華

國家安全研究所

焦點類別：非傳統安全、國際情勢

壹、前言

近年來，加密資產市場中發展出的「穩定幣 (stablecoin)」正逐漸成為全球金融體系中的重要新型基礎設施。穩定幣通常透過與法定貨幣或其他資產價值掛鉤，使其價格維持相對穩定，並被廣泛應用於支付與跨境交易之中。¹相較於價格波動劇烈的一般加密資產，穩定幣因具備較高的流動性與交易媒介功能，已逐漸在加密金融體系中扮演近似「基礎貨幣」的角色。²依據歐洲中央銀行 (European Central Bank, ECB) 之金融穩定報告，近年來全球穩定幣市場規模已顯著擴張，並呈現高度集中於少數主要資產之趨勢，其中以美元計價之穩定幣 (如 USDT 與 USDC) 占據市場主導地位，³顯示以美元為基礎的穩定幣正逐步強化其在數位金融體系中的流通功能，並可能延伸美元於數位空間中的影響力。

過去數年間，各國政府對穩定幣的政策態度逐漸由觀望轉向積極監管。隨著穩定幣市場規模持續擴張，監理機關已開始關注其對支付體系、資本流動與金融穩定可能帶來的影響，並陸續建立專門監管制度。歐盟《加密資產市場監管法 (Markets in Crypto-Assets

¹ Adrian, Tobias, and Tommaso Mancini-Griffoli, "The Rise of Digital Money," *IMF*, July 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2019/07/12/The-Rise-of-Digital-Money-47097>.

² "Annual Economic Report 2023," *Bank for International Settlements*, June 2023, <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2023e.htm>.

³ European Central Bank, "Financial Stability Review," *European Central Bank*, November 2025, <https://www.ecb.europa.eu/press/financial-stability-publications/fsr/html/ecb.fsr202511~263b5810d4.en.html>.

Regulation, MiCA)》中關於穩定幣發行人的規範已自 2024 年 6 月 30 日起適用；香港亦推動穩定幣發行人監理制度；新加坡於 2023 年完成單一貨幣穩定幣監管架構；日本則透過修正《資金結算法（資金決済に関する法律）》建立穩定幣制度。⁴在此背景下，穩定幣已不僅是金融科技創新工具，更逐漸成為影響國際貨幣體系與區域金融競爭的重要變數。尤其在美元穩定幣高度依賴美國國債等安全資產作為準備的情況下，穩定幣的發展亦可能進一步連結美國財政融資能力、美元儲備貨幣地位與金融安全戰略。

貳、安全意涵

一、數位美元化的形成機制

穩定幣最重要的功能之一，在於為貨幣不穩定國家的市場參與者提供替代性的價值儲存與支付工具。當本國貨幣面臨高通膨、匯率波動或金融體系信任不足時，民眾往往傾向進行貨幣替代，將資產轉向外幣或其他金融工具。⁵在此背景下，隨著數位金融技術的發展，以美元計價之穩定幣逐漸成為一種可用於跨境交易與資產配置的替代途徑，並在新興市場與開發中國家中呈現快速擴張趨勢。⁶

此種現象可被視為「數位美元化（digital dollarization）」，其關鍵不在於各國正式放棄本國貨幣，而在於美元透過區塊鏈與數位資

⁴ “Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCA),” ESMA, <https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/digital-finance-and-innovation/markets-crypto-assets-regulation-mica>; “Regulatory Regime for Stablecoin Issuers,” *Hong Kong Monetary Authority*, <https://www.hkma.gov.hk/eng/key-functions/international-financial-centre/stablecoin-issuers/>; “MAS Finalises Stablecoin Regulatory Framework,” *Monetary Authority of Singapore*, August 15, 2023, <https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2023/mas-finalises-stablecoin-regulatory-framework>; 〈資金決済に関する法律〉，《e-Gov 法令検索》，<https://laws.e-gov.go.jp/law/421AC0000000059>.

⁵ Anh H. Le, Alexander Copestake, Brandon Tan, Evan Papageorgiou, S. Jay Peiris and Umang Rawat, “Macro-Financial Impacts of Foreign Digital Money,” *IMF*, December 2023, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2023/English/wpiea2023249-print-pdf.pdf>.

⁶ Rey, Hélène, “Stablecoins, Tokens, and Global Dominance,” *IMF*, 2025, <https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/2025/09/stablecoins-tokens-global-dominance-helene-rey>.

產網絡，直接進入全球民間金融活動與個人資產配置中。換言之，美元不再只能透過傳統銀行體系、外匯市場或官方儲備體系向外擴張，而是能藉由透過穩定幣等數位工具，在全球範圍內形成新的流通與儲值網絡。⁷若此趨勢持續發展，美元在國際貨幣體系中的地位，未必會因數位金融發展而遭削弱，反而可能在新技術條件下得到進一步延伸。⁸

二、穩定幣、美元資產需求與財政權力

穩定幣之所以可能對全球金融秩序產生結構性影響，關鍵不僅在於其支付功能，更在於其背後的資產準備安排。主流美元穩定幣通常需持有高流動性美元資產作為準備金，以維持與美元之間的固定兌換關係。目前無論是 Tether 或 Circle 的公開資訊揭露，皆顯示其準備資產高度集中於現金、短期美國國債與回購安排等高流動性美元工具。此一資產配置結構意味著隨著穩定幣市場規模持續擴張，其對高流動性美元資產的需求亦將同步增加，進而可能對美國短期國債市場產生額外需求，並影響相關資產的市場流動性與價格形成機制。⁹

亦有觀點認為，穩定幣的發展可能逐漸與美國財政體系產生連結。美國財政部長 Scott Bessent 曾指出，若穩定幣市場規模持續成長，其資產準備需求可能增加對美國國債的購買需求，並有助支撐美元儲備貨幣之地位。¹⁰因此，穩定幣的擴張可被理解為一種透過市

⁷ Yadav, Yesha, and Brendan Malone, “Stablecoins and the U.S. Treasury Market,” *Journal of International Economic Law* Vol. 28, No. 4, 2025, pp. 665-688, <https://doi.org/10.1093/jiel/jgaf050>.

⁸ 同註 1。

⁹ “Tether Delivers \$10B+ Profits in 2025, \$6.3B in Excess Reserves, and Record \$141 Billion Exposure in U.S. Treasury Holdings,” *Tether*, January 30, 2026, <https://tether.io/news/tether-delivers-10b-profits-in-2025-6-3b-in-excess-reserves-and-record-141-billion-exposure-in-u-s-treasury-holdings/>; “Transparency & Stability,” *Circle*, March 30, 2026, <https://www.circle.com/transparency>; 同註 7。

¹⁰ “Statement from U.S. Secretary of the Treasury Scott Bessent,” *U.S. Department of the Treasury*, July 18, 2025, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0197>; “Remarks by Secretary of the Treasury Scott Bessent before the Exchequer Club of Washington, D.C.,” *U.S. Department of the*

場機制形成的美元資產需求來源，其影響並不僅止於加密資產市場內部，而是可能透過資產配置結構與金融市場連動，進一步強化美元於全球金融體系中的地位。

三、亞洲監理模式與制度競爭

隨著穩定幣市場快速發展，亞洲主要金融中心也開始積極建構各自的監理制度與產業定位。香港採取較明確的法幣穩定幣發行牌照模式，將發行活動納入受監管業務；新加坡則透過較審慎但明確的單一貨幣穩定幣監理框架，強調儲備資產品質、贖回權保障、資本要求與資訊揭露。¹¹這顯示亞洲監理競爭的核心，已不再只是「是否開放穩定幣」，而是「誰能率先建立一套可被市場信任、同時又能吸引產業落地的制度架構」。

從金融基礎設施的角度觀察，隨著穩定幣逐漸被應用於跨境支付、資產代幣化與數位結算，其功能已開始接近金融基礎設施的一部分。在此背景下，監理架構與市場信任機制的重要性日益提升，並可能促使各金融中心透過制度設計強化其市場吸引力。換言之，穩定幣監理架構正逐漸成為數位金融基礎設施發展與制度競爭的一環。

四、日本銀行主導模式

在亞洲主要金融中心之中，日本採取相對特殊的制度模式。根據日本金融廳對 2022 年《資金結算法》修正之說明，穩定幣原則上由銀行、資金移轉業者與信託公司等受監理主體發行，並透過「電子支付手段（electronic payment instruments）」的制度加以規範。¹²此設計顯示日本並未將穩定幣視為要與既有金融體系對抗的新型私人

Treasury, November 12, 2025, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0314>.

¹¹ 同註 4。

¹² 同註 4。

貨幣，而是傾向將其納入既有金融監理與銀行信用架構中。

日本大型金融機構近年持續依此制度推進銀行主導型穩定幣與代幣化平台布局。三菱UFJ金融集團所推動的Progmatic Coin平台，被定位為數位資產基礎設施之一，並持續推進跨境支付與穩定幣相關驗證。近年由日本主要銀行參與的穩定幣發行與跨境支付試點亦已進入驗證階段。¹³基於上述發展，可進一步觀察到，日本的制度發展並非單純著眼於加密資產市場擴張，而是試圖將穩定幣納入銀行、信託、結算與企業支付體系中，藉此強化制度可信度與金融穩定性。此一發展方向亦使日本在亞洲穩定幣制度競爭中，逐漸形成與香港、新加坡不同的「銀行主導型」模式。從比較制度分析的角度來看，日本重視的是把創新融入既有金融秩序，而非讓創新在監理邊界之外自行擴張。

五、穩定幣鑄幣權與貨幣主權挑戰

在傳統貨幣體系中，國家透過發行貨幣並配置其資產準備，可以獲得鑄幣權所帶來的經濟利益。美元之所以能長期維持全球主要儲備貨幣地位，除源於美國的經濟規模與金融市場深度外，也與全球對美元資產的持續需求密切相關。然在數位金融快速發展的背景下，穩定幣的崛起，可能正在形成一種新的「數位鑄幣權」機制。¹⁴若全球數位金融交易與跨境資產轉移愈來愈依賴美元穩定幣，則相關資產準備需求便會持續流向美元與美國國債市場，進而可能成為影響國債市場需求結構的新興因素。

但從另一面來看，穩定幣的擴張同時對其他國家的貨幣主權構成潛在挑戰。當一國市場參與者可直接使用外幣穩定幣進行支付、

¹³ “Japanese Banking Giants Enter Stablecoins,” *Reuters*, October 17, 2025, <https://finance.yahoo.com/news/japanese-banking-giants-enter-stablecoins-142449657.html>.

¹⁴ 同註 7。

儲值或跨境轉移時，本國貨幣在支付與清算體系中的地位可能相對下降，貨幣政策傳導與資本流動管理亦可能因此承受壓力。國際清算銀行（Bank for International Settlements, BIS）即明確警示，廣泛使用穩定幣可能侵蝕受影響司法管轄區的貨幣主權。¹⁵由此觀之，穩定幣的意義不僅在於支付技術創新，而是可能重新強化美元體系的一種制度工具。此一現象可概念化為「穩定幣鑄幣權」，亦即當私人發行的數位美元工具廣泛流通時，其所形成的美元資產需求，將透過制度安排與市場機制，轉化為對美國貨幣權力與財政能力的支撐。進一步而言，控制穩定幣監理架構、發行規則與資產儲備配置的國家，未來亦可能因此在數位金融時代取得新的貨幣權力。

參、趨勢研判

一、數位美元化不僅擴張美元流通，也加深他國貨幣主權壓力

未來最值得關注的，已不僅是穩定幣市場規模是否持續成長，而是美元穩定幣是否將進一步改變美元在全球金融體系中的流通方式。與傳統美元體系不同，美元穩定幣可透過區塊鏈與數位資產平台直接進入民間支付、跨境交易與資產儲值活動，形成一種去中介化、平台化與全球化的數位美元流通網絡。若此一趨勢持續發展，美元在國際金融秩序中的優勢地位不僅不會因數位金融而削弱，反而可能以新的制度形式獲得延伸。

更值得注意的是，美元穩定幣的擴張並非僅影響支付工具選擇，而可能逐步對其他國家的貨幣主權形成壓力。當市場參與者能夠直接持有、轉移與使用美元穩定幣時，本國貨幣在支付、儲值與跨境結算中的相對地位即可能下降。對貨幣不穩定、金融制度信任

¹⁵ Iñaki Aldasoro, Matteo Aquilina, Ulf Lewrick and Sang Hyuk Lim, “Stablecoin Growth – Policy Challenges and Approaches,” *BIS Bulletin*, No. 108, 2025, <https://www.bis.org/publ/bisbull108.pdf>.

較低或資本管制能力較弱的經濟體而言，美元穩定幣更可能加劇貨幣替代現象，削弱政府對資本流動、支付清算與貨幣政策傳導的掌握能力。換言之，數位美元化不只是技術創新所帶來的金融便利，更可能構成一種對他國貨幣治理空間的結構性壓縮。

此外，穩定幣發行機構高度持有短期美國國債、現金與回購工具，也使穩定幣市場擴張與美國公債需求之間形成日益緊密的連結。這意味著，穩定幣不僅擴張美元在全球民間金融活動中的使用範圍，亦可能透過資產準備機制反向支撐美國財政融資與國債市場流動性。從此角度觀察，穩定幣逐漸不只是私人金融創新的產物，而是可能成為美國在數位金融時代強化貨幣權力與金融安全的重要外延工具。

二、亞洲監理模式分化，實為區域金融權力與制度主導權競爭

隨著穩定幣逐步從加密資產市場內部工具走向跨境支付、資產代幣化與數位結算應用，亞洲主要金融中心已開始形成不同的監理模式，而此一差異背後所反映的，並不只是監理技術選擇，更是區域金融權力與制度主導權的競爭。

前文已示，香港、新加坡與日本分別發展出市場導向、審慎監理與銀行主導等不同路徑，顯示亞洲穩定幣制度競爭並非單純的監理技術差異，而是各金融中心對數位金融定位與權力配置的不同選擇。香港較強調以制度開放吸引產業聚集，新加坡重視高信任度的審慎治理，日本則試圖將穩定幣融入既有銀行、信託與支付結算體系之中。

因此，香港、新加坡與日本之間的差異，不能僅理解為三種不同監理架構，而應被視為三種不同的數位金融權力配置模式。香港競逐市場化樞紐地位，新加坡競逐高信任監理中心，日本則競逐銀

行主導型制度基礎設施位置。未來亞洲區域金融秩序的重組，將不僅取決於哪一地最早開放穩定幣，更取決於哪一種制度模式最能在安全、效率、可信度與國際連結性之間取得平衡。

三、數位人民幣與美元穩定幣並行發展，台灣須面對制度選擇壓力

除美元穩定幣體系外，中國推動之數位人民幣亦值得納入觀察。相較於美元穩定幣多由私人機構發行、依賴美元資產支撐並透過市場網絡擴散，數位人民幣代表的是由國家主導、官方體系推進、並與既有金融監理與支付基礎設施深度整合的另一種數位貨幣路徑。¹⁶兩者所體現的，實際上是兩種不同的貨幣權力模式：前者偏向市場驅動型的數位美元化，後者則偏向國家主導型的數位貨幣治理。

就短期而言，數位人民幣尚難直接撼動美元穩定幣在全球數位資產與跨境支付市場中的主導地位。但從中長期觀察，其挑戰不一定在於取代美元，而是可能在特定區域、特定跨境支付網絡或特定國家合作架構中，逐步建立一套不同於美元體系的清算與支付安排。易言之，未來亞洲數位金融秩序未必會走向單一主導模式，而可能出現市場型美元穩定幣體系與國家型數位人民幣體系並行競逐的局面。

對台灣而言，這樣的趨勢意味著穩定幣制度發展已不只是金融科技議題，而是關乎清算主權、監理能力、跨境支付位置與區域制度連結的戰略問題。台灣金融監督管理委員會已於 2025 年 6 月將《虛擬資產服務法（VASP 專法）》草案送交行政院審議，並將穩定

¹⁶ “China to Issue Digital Yuan Management Action Plan,” *Reuters*, December 29, 2025, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-issue-digital-yuan-management-action-plan-2025-12-29/>.

幣發行與管理納入制度設計之中。¹⁷此顯示台灣已開始回應穩定幣制度化的全球趨勢。

然而，未來真正關鍵之處，在於台灣能否在維持金融穩定、反洗錢與市場秩序的前提下，建立與國際制度接軌、同時保有本地監理自主性的制度架構。若周邊金融中心持續加快制度建設，而台灣制度推進相對遲緩，則台灣在跨境支付、數位資產結算與新型金融基礎設施布局中的角色，恐將逐漸邊緣化。從政策面看，台灣未來的政策重點已不僅在於穩定幣制度的建立，更在於如何透過制度設計強化其在數位金融基礎設施中的參與能力，並在區域金融競爭與制度互動中，維持金融安全與監理自主性。這將是未來數位金融政策無法迴避的核心課題。

¹⁷ 游驗慈、張國樑，〈金管會推台版穩定幣 最快明年下半年上路〉，《公視新聞網》，2025 年 12 月 3 日，<https://news.pts.org.tw/article/784199>。

中國銀行體系風險與國家安全： 金融穩定性的戰略意涵

林佳宜

國家安全研究所

焦點類別：國際情勢

壹、前言

近期中國銀行體系風險再度成為國際關注焦點。2026 年以來，中國政府為緩解銀行獲利壓力與金融體系風險，已著手推動多項政策調整，例如透過涉及數兆美元規模的存款重新定價，以改善銀行利差與獲利結構，顯示傳統依賴利差的營運模式正面臨顯著壓力。¹ 同時，北京當局亦考慮放寬銀行股權持有比例限制，以吸引資本進入並提升資本適足率，反映銀行體系資本壓力上升的現實情況。²

國家金融監督管理總局於 2026 年監理工作會議中明確指出，³將以「強監管、防風險」為核心任務，強化穿透式監管與全流程風險管控，並將防範系統性金融風險列為首要目標之一。此一政策方向顯示，中國金融體系已不僅是經濟運作機制，而是被納入國家治理與安全體系的重要組成部分。另一方面，市場層面的壓力亦持續累積。房地產市場低迷使銀行體系面臨資產品質惡化風險，包括萬科等大型房企出現流動性問題，⁴反映房地產部門仍處於調整階段。同

¹ “China Banks Eye Profit Boost as Nearly \$8 Trillion in Deposits to be Repriced,” *Reuters*, March 24, 2026, <https://www.reuters.com/world/china/china-banks-eye-profit-boost-nearly-8-trillion-deposits-be-repriced-2026-03-24/>.

² “Exclusive: China Considers Easing Bank Shareholding Limits to Boost Capital, Sources Say,” *Reuters*, March 26, 2026, <https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/china-considers-easing-bank-shareholding-limits-boost-capital-sources-say-2026-03-26/>.

³ 中國國家金融監督管理總局，〈國家金融監督管理總局召開 2026 年監理工作會議〉，2026 年 1 月 15 日，<https://www.nfra.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1243185>。

⁴ “China Vanke’s Near-default Exposes Fragility of the Faltering Recovery in the Property Industry,” *AP News*, December 31, 2025, <https://apnews.com/article/china-vanke-property-real-estate-a0bc5a9d1ae887ee3fa027f408582f60>.

時，部分農村銀行與中小金融機構面臨不動產資產難以處分，即使大幅折價仍難以出售，⁵顯示金融風險已向基層金融體系擴散。在此背景下，中國大型銀行整體獲利成長趨緩，進一步凸顯銀行體系面臨的結構性壓力。

貳、安全意涵

一、金融穩定與政權安全的高度連動

在中國政治體制下，金融體系穩定與政權安全之間具有高度連動性。⁶銀行體系不僅承擔資金配置功能，更在維持經濟成長與社會穩定上扮演關鍵角色。當前房地產市場低迷與地方債務壓力，使銀行資產品質面臨惡化風險，一旦金融機構出現流動性不足或信用危機，可能引發企業倒閉、失業上升與消費信心下降，進而轉化為社會不穩定因素。

在此背景下，中國政府透過利率調整、資本注入與監管集中等方式維持金融體系穩定，其本質不僅是經濟調控，更是政權維穩的重要手段。金融穩定已被納入中國「總體國家安全觀」的重要組成部分，其變動將直接影響政權治理能力與政治穩定性。此外，因中國金融體系高度國有化的特性，使得銀行風險更容易轉化為政治風險。一旦金融體系出現失序，將不僅影響經濟，更可能迅速轉化為社會與政治問題。因此，北京對金融風險的高度敏感性，反映其將經濟安全視為國家安全核心支柱之一。

二、金融壓力對國家戰略與區域安全的影響

銀行體系風險亦可能透過資源配置與政策選擇，進一步影響中

⁵ “China’s Rural Banks Struggle to Sell Seized Properties Despite Hefty Discounts,” *Reuters*, January 22, 2026, <https://www.reuters.com/business/finance/chinas-rural-banks-struggle-sell-seized-properties-despite-hefty-discounts-2026-01-22/>.

⁶ 中國國務院台灣事務辦公室，〈習近平：走好中國特色金融發展之路，建設金融強國〉，2026年2月1日，https://www.gwytb.gov.cn/topone/202602/t20260201_12749107.htm。

國的對外行為與區域安全環境。當金融體系承受壓力時，政府需投入大量資本進行紓困或維持市場穩定，將增加財政負擔並可能排擠國防與科技投資資源。例如，中國政府已宣布將向國有銀行注入約3,000億元人民幣（約440億美元）資本，⁷以強化銀行體系並應對房地產與金融風險。此類資本注入措施顯示金融穩定已上升至國家層級處理，並可能對整體資源配置產生排擠效果。

然而，金融壓力亦可能促使不同戰略選擇。在某些情境下，內部經濟壓力可能促使決策者透過強化對外政策或提升地緣政治姿態，以轉移國內矛盾並鞏固政權支持。此種「內部壓力外部化」機制，雖屬分析推論，但其背景可從當前中國經濟放緩與金融壓力並存的情勢觀察，例如銀行放貸需求疲弱與信貸成長放緩，顯示經濟動能不足。⁸在此情況下，政策選擇的彈性與不確定性將隨之提高。

此外，中國金融體系波動亦具有外溢效果。作為全球第二大經濟體，中國銀行體系與房地產市場變動，已被認為會影響全球投資信心與資本流動。例如，銀行獲利受房地產拖累、資產品質承壓等現象，反映金融風險可能透過市場機制向外擴散。⁹對台灣而言，中國金融風險的變化不僅影響經濟互動與供應鏈穩定，也可能透過中國對外政策調整間接影響台海安全情勢。

⁷ “China to Inject \$44 Billion into State Banks, Boost Tech Financing,” *Reuters*, March 5, 2026, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-inject-44-billion-into-state-banks-deepen-reform-state-financial-firms-2026-03-05/?utm>.

⁸ “Chinese New Loans Slump more than Expected as Weak Demand Persists,” *Reuters*, March 13, 2026, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-february-new-loans-slump-more-than-expected-weak-demand-persists-2026-03-13/?utm>.

⁹ “China’s Largest Banks’ Profits Virtually Flat as Property Slump Continues,” *Reuters*, March 27, 2026, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/chinas-icbc-worlds-biggest-bank-posts-1-profit-rise-2025-2026-03-27/?utm>.

參、趨勢研判

一、金融體制國家化與風險延後釋放

從發展趨勢觀察，中國銀行體系將持續朝向高度國家化與集權化的方向發展。隨著「中央金融委員會」與「中央金融工作委員會」的職能強化，北京當局已系統性地將金融監管權限收歸黨中央，透過機構整併與制度改革強化對金融體系的集中領導，此一趨勢已在中央金融工作會議中被明確提出，強調加強黨對金融工作的「集中統一領導」。¹⁰在這種模式下，銀行體系逐步轉型為國家治理工具，其資金配置日益向政策目標傾斜，例如支持戰略產業與地方債風險處理，而非單純依循市場邏輯。

再者，中國政府處理金融風險的策略已呈現明顯的行政化特徵。近期政策顯示，北京透過調降存款利率以改善銀行利差，並考慮放寬銀行股權限制以吸引資本補充，顯示金融體系正依賴政策工具維持穩定。同時，中國亦計畫向國有銀行注入資本以強化金融體系，進一步反映金融風險已上升至國家層級處理。這種以行政手段主導風險處理的模式，雖然降低短期系統性崩潰風險，但也可能強化市場對政府隱性擔保的依賴。

長期而言，中國金融體系將呈現顯著的風險延後釋放特徵。當前銀行體系面臨的壓力已反映在獲利停滯與信貸需求疲弱上，例如大型銀行獲利幾乎停滯以及貸款需求明顯下降，顯示經濟動能不足與金融風險正在累積。在此背景下，中國試圖透過時間換取空間，以經濟成長與通膨逐步消化風險。然而，在人口結構變化與經濟成長放緩的條件下，風險累積速度可能高於消解速度，進而增加未來

¹⁰ “Communist Party Steps up Control of Financial Policy at Central Financial Work Meeting,” *China Banking News*, November 2, 2023, <https://www.chinabankingnews.com/p/communist-party-steps-up-control?utm>.

轉化為財政與社會信任危機的可能性。

二、金融風險戰略化與安全影響擴大

另一方面，中國銀行體系風險正呈現顯著的戰略化趨勢。在總體國家安全觀下，經濟安全被視為支撐國家綜合實力的基石，金融體系則從單純的資通媒介，演變為維護政權穩定與執行國家戰略的核心工具。

當前中國銀行體系承受的巨大壓力，正從兩極化的方向形塑其對外行為模式。一是金融壓力的升高可能導致資源枯竭型收縮，當銀行體系必須優先應對房地產呆帳與地方政府債務置換時，國家財政將被迫分配大量資源進行注資與救市，恐將直接擠壓中國在「一帶一路」倡議下的對外融資能力，並可能限制其在國防科技研發與軍備擴張上的資源投入。在此情境下，中國的對外政策可能轉趨保守，轉而專注於內部風險的控管與經濟韌性的修補，以防範系統性金融危機動搖統治根基。

另一種更具不確定性的路徑則是內部壓力外部化，當國內房地產市場低迷引發銀行資產品質惡化，進而導致經濟成長放緩與失業率上升時，決策者可能為了鞏固民族主義敘事並轉移內部不滿，在南海、台海或地緣政治競爭中採取更具攻勢、甚至是冒險性的強勢作為。這種將經濟困境轉化為外交籌碼或軍事施壓的行為，使得金融風險不再僅是會計準則上的數據，而是成為誘發區域安全環境變動的導火線；進一步而言，中國金融風險的外溢效應亦將持續擴大，由於中國經濟與全球供應鏈及大宗商品市場深度掛鉤，其銀行業的信用緊縮將直接影響全球資本流動的穩定性。房地產危機引發的市場信心崩潰，不僅會導致外資撤出，更可能透過匯率波動衝擊周邊國家的金融安全。對台灣而言，這種從經濟傳導至安全層面的

威脅路徑尤為關鍵。

由此可知，中國銀行體系風險已由純粹的經濟課題，演化為涉及區域力量平衡的高層級戰略問題。觀察中國金融體系的健康程度，已成為研判北京當局未來安全政策走向、戰略擴張上限以及對台行動模式的最核心指標。

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