

國防安全雙週報

第 117 期

- | | | |
|--------------------------------------|-----|----|
| 從 2026 年「韓美日參謀總長會議」看韓美
同盟的近況 | 林柏州 | 1 |
| 通用技術觀點下的本土無人機發展 | 周冠竹 | 7 |
| 當 AI 進入政府部門：「影子 AI」如何牽動
國家安全與行政效能 | 林于棠 | 15 |
| 中國在第一島鏈的節點延伸、外線推進與
跨區聯動 | 黃宗鼎 | 23 |
| 《給阿嬤的情書》是統戰嗎？資訊操弄的
觀點 | 劉姝廷 | 31 |
| 朝鮮勞動黨第九屆二中全會之後的北韓黨
政軍動向與安全研析 | 林志豪 | 37 |

臺北市博愛路 172 號

電話 (02) 2331-2360

傳真 (02) 2331-2361

2026 年 7 月 24 日發行



財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research

Contents

2026 ROK-US-Japan Chiefs of Staff Meeting and U.S.-ROK Alliance <i>Po-Chou Lin</i>	1
Domestic Drone Development in Taiwan: A General Purpose Technology Perspective <i>Kuan-Chu Chou</i>	7
AI in Government: How “Shadow AI” Impacts National Security and Administrative Efficiency <i>Yu-Tang Lin</i>	15
China’s Extension of Strategic Nodes, Outward-Line Advance, and Cross-Regional Coordination along the First Island Chain <i>Chung-Ting Huang</i>	23
Is “Dear You” a United Front Strategy? An Information Manipulation Perspective <i>Shu-Ting Liu</i>	31
Analysis of DPRK Party, Government, and Military Trends and Security Implications Following the Second Plenary Meeting of the Ninth WPK Central Committee <i>Chih-Hao Lin</i>	37

從 2026 年「韓美日參謀總長會議」 看韓美同盟的近況

林柏州

中共政軍與作戰概念研究所

焦點類別：國際情勢、印太區域

壹、前言

2026 年 7 月 15 日，韓國聯合參謀本部議長陳永承（Jin Young-seung）、美國參謀首長聯席會議主席凱恩（Dan Caine）、日本統合幕僚長內倉浩昭於美國華府舉行第 23 屆「韓美日參謀總長會議」（Trilateral Chiefs of Defense (Tri-CHOD) Meeting），三位上將除重申在北韓無核化堅定合作，也同意舉行三邊「自由之刃」（Freedom Edge）聯合軍演。¹該演習連續兩年在濟州島附近海域舉行，被視為駐韓美軍落實「戰略彈性」（strategic flexibility），與日本自衛隊、韓軍一同探索應對第一島鏈事態的聯合防衛行動，以提升多領域作戰能力。此外，韓日於 5 月恢復舉行中斷 7 年的聯合搜救演習（Search and Rescue Exercise, SAREX）；韓美也在 7 月各自動員數千名部隊，舉行史上規模最大聯合補給演習。有關發展似有意展現韓美同盟仍持續緊密合作，並積極擴大韓美日軍事互動的意圖。

¹ Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff Public Affairs, “Republic of Korea-United States-Japan Trilateral Chiefs of Defense Joint Press Statement,” *U.S. Joint Chiefs of Staff*, July 15, 2026, <https://www.jcs.mil/Media/News/News-Display/Article/4546704/republic-of-korea-united-states-japan-trilateral-chiefs-of-defense-joint-press/>.

貳、安全意涵

一、韓重視半島防衛、美尋求「戰略彈性」

隨著李在明於 2025 年 6 月就任總統，立即安排於 8 月訪問華府，與川普在白宮橢圓形辦公室對談，希望確認雙邊關係走向。2025 年 11 月，韓國防部長安圭伯（Ahn Gyu-Back）、美國戰爭部長赫格塞斯（Pete B. Hegseth）舉行第 57 屆「安全諮商會議」（Security Consultative Meeting），美方要求韓方在韓半島防衛擔任主導角色，²與李在明政府「自主國防」（self-reliant defense/Jaju Defense）一拍即合，但卻又對駐韓美軍角色外擴的「戰略彈性」持保留態度，這凸顯兩國對於「韓美同盟」的角色定位出現落差。

事實上，由於美伊衝突的影響，駐韓美軍曾於 2026 年初調動在星州的 6 輛薩德（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD）發射車、並外派第 35 防空砲兵旅第 1 團第 2 營（2nd Battalion, 1st Air Defense Artillery）至中東執行防空任務，其後雖已陸續返回韓半島駐地，³但有關駐韓美軍角色是否應保有「戰略彈性」、降低對台海議題的關注仍引發韓國內部議論。

7 月中，韓美日三國外長利用北約安卡拉高峰會（2026 NATO Summit in Ankara）場邊舉行會談，強調北約與印太夥伴合作的重要性，反對藉由經濟脅迫及供應鏈武器化來達成政治目的，也重申北韓無核化的承諾。值得注意的是，三國外長強調「台海和平穩定的

² U.S. Department of War, “57th Security Consultative Meeting Joint Communique,” *U.S. Department of War*, November 14, 2025, <https://media.defense.gov/2025/Nov/14/2003820640/-1/-1/1/57-SECURITY-CONSULTATIVE-MEETING-JOINT-COMMUNIQUE.PDF>.

³ Julie Masson and Yoojin Lee, “THAAD Returns to Home Base in South Korea after Temporary Relocation, Report Say,” *Stars and Stripes*, June 22, 2026, https://www.stripes.com/theaters/asia_pacific/2026-06-22/thaad-seongjeu-osan-south-korea-iran-22041603.html; Seth Robson, “Air Defense Soldiers Return to South Korea after ‘Consequential’ Middle East Mission,” *Stars and Stripes*, June 22, 2026, <https://www.stripes.com/branches/army/2025-11-06/army-air-defense-south-korea-qatar-19671700.html>.

重要性，也關切台灣周邊日益頻繁的破壞穩定行動，鼓勵以和平方式解決兩岸問題，反對任何單邊改變現狀的企圖，特別是以武力或脅迫手段」。⁴此立場之表態一定程度延續同屬自由派陣營文在寅政府 2021 年、保守派尹錫悅政府 2022、2023 年對台海和平穩定具重要性的立場，⁵且加入反對單邊改變現狀。

二、「戰時作戰管制權」移交時程未定

2025 年 10 月，李在明在亞太經合會（APEC）舉行期間於韓國慶州接待川普總統到訪，釋出對美進行 2,000 億美元貿易投資、1,000 億美元造船業投資；對波音 103 架客機採購總價達 360 億美元等利多。李在明也提出「讓美國造船業再次偉大」（Make American Shipbuilding Great Again, MASGA）計畫，積極參與美國「再工業化」（Reindustrialization）議程，承諾韓國國防預算將提高到美國所要求的國內生產毛額（GDP）3.5%，並在 2030 年以前達成對美軍事採購 250 億美元的目標，對川普加碼釋出善意，希望促進韓美深化合作與友好互動，爭取美對韓安全政策的支持。

自李就任以來，兩國在多項安全議題達成共識，除重申對北韓完全無核化與韓半島和平穩定的承諾。美國提供延伸性嚇阻（extended deterrence），並透過「核諮商小組」（Nuclear Consultative

⁴ Office of the Spokesperson, “United States-Japan-Republic of Korea (ROK) Trilateral Foreign Minister’s Meeting,” *U.S. Department of State*, July 8, 2026, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2026/07/united-states-japan-republic-of-korea-rok-trilateral-foreign-ministers-meeting/>.

⁵ Ministry of Foreign Affairs (ROK), “Leaders’ Joint Statement in Commemoration of the 70th Anniversary of the Alliance between the United States of America and the Republic of Korea (April 26, 2023),” Ministry of Foreign Affairs (ROK), April 26, 2023, https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5476/view.do?seq=319616; Ministry of Foreign Affairs (ROK), “ROK-US Leaders’ Joint Statement (May 21, 2022),” *Ministry of Foreign Affairs (ROK)*, May 21, 2022, https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5476/view.do?seq=319612&page=2; U.S. Mission Korea, “Remarks by President Biden and H.E. Moon Jae-in, President of the Republic of Korea at Press Conference,” *U.S. Embassy & Consulate in the Republic of Korea*, May 21, 2021, <https://kr.usembassy.gov/052121-remarks-by-president-biden-and-h-e-moon-jae-in-president-of-the-republic-of-korea-at-press-conference/>.

Group, NCG) 強化合作。該小組於 6 月舉行，主要在資訊共享、危機時期諮詢、傳統與核武整合、演訓、風險降低等進行共同諮商；⁶同一批美方官員也赴日舉行「延伸性嚇阻對話」(Extended Deterrence Dialogue, EDD)，重申將致力於實現北韓完全無核化。⁷確保美日韓在北韓議題的緊密合作。不過，對於李在明政府最在意的移轉「戰時作戰管制權」(wartime operational control)，歷經初始作戰能力 (Initial Operational Capability, IOC)、全作戰能力 (Full Operational Capability, FOC)，今年將進行全任務能力 (Full Mission Capability, FMC) 之驗證，惟時程仍未獲得美方具體共識與承諾。

參、趨勢研判

一、韓打造核動力潛艦牽動區域戰略平衡

隨著中國 7 月初試射潛射彈道飛彈，美中水下戰力競爭趨向激烈發展，中國海軍現有 6 艘核動力彈道飛彈潛艦 (nuclear-powered ballistic missile submarines, SSBN)、6 艘核動力攻擊潛艦 (nuclear-powered attack submarines, SSN)、48 艘傳統動力潛艦 (diesel powered/air-independent powered attack submarines, SS)。⁸反觀美國海軍水下戰力正進入低谷，除「洛杉磯級」(Los Angeles class)、「海狼級」(Seawolf class)、「維吉尼亞級」(Virginia class) 等三款合計 49 艘攻擊潛艦 (SSN)，部分壽期已屆，現正研議更新動力系統進行延

⁶ Kwon Soon-wan, "South Korea, US Reaffirm Denuclearization of North Korea as Shared Goal," *The Chosun Daily*, June 12, 2026, <https://www.chosun.com/english/national-en/2026/06/12/4F3ZUW35INACTAR2ZZDTXTVB3U/>.

⁷ Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Joint Statement on the June 2026 Japan-U.S. Extended Deterrence Dialogue," *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, June 10, 2026, https://www.mofa.go.jp/press/release/pressite_000001_02404.html.

⁸ 美國防部針對中國解放軍潛艦數量進行統計，2024 年之後不再公布。U.S. Department of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2024*, U.S. Department of Defense, p. 52, <https://media.defense.gov/2024/dec/18/2003615520/-1/-1/0/military-and-security-developments-involving-the-peoples-republic-of-china-2024.pdf>.

壽，而 14 艘「俄亥俄級」(Ohio class) 彈道飛彈潛艦，⁹每艘可搭載 20 枚「三叉戟二型」(Trident II) 潛射彈道飛彈 (Submarine-Launched Ballistic Missile, SLBM) 等，但整體水下戰力在數量上明顯吃緊。

對此，美方在 2025 年底批准韓國建造核動力潛艦，¹⁰實具有區域戰略意涵。獲得核動力潛艦後，韓軍水下作戰續航與範圍將隨之擴大。韓國已於 2026 年 5 月公布「張保皋—N 計畫」(Chang Bogo N)，¹¹成為繼澳洲後另一個獲得美國首肯建立核動力潛艦的印太國家，除提供對北水下嚇阻戰力，也勢必牽動印太地區的軍事平衡。

對照目前韓國海軍擁有 20 艘各型潛艦，包含 8 艘「張保皋級」(Chang Boko class/ KSS-I) 潛艦、9 艘「孫元一級」(Son Won-il class/KSS-II) 潛艦，「島山安昌浩級」(Dosan Ahn Changho class/KSS-III) 彈道飛彈潛艦 (現有 3 艘、計畫建造 9 艘)，配有絕氣推進系統 (AIP)、6 個單元垂直發射系統 (VLS)，可發射射程達 500 公里、首款自製「玄武 4-4」(Hyunmoo-IV-4) 潛射彈道飛彈 (SLBM) 或攻陸巡弋飛彈 (LACM)、6 具魚雷發射管等；最新的「蔣英實級」(Jang Yeongsil class/KSS-III Batch-II) 動力系統採鋰電池技術，正在建造中。依規劃，首艘核動力潛艦排水量達 5,000 噸，將進一步提升其自製潛艦能量，成軍後韓國將是第 7 個擁有核動力潛艦的國家，¹²並成為第一島鏈除美中外，不可忽視的水下艦隊。

⁹ Ronald O'Rourke, *Navy Virginia-Class Submarine Program and AUKUS Submarine (Pillar 1) Project: Background and Issues for Congress*, Congressional Research Service, January 26, 2026, https://www.congress.gov/crs_external_products/RL/PDF/RL32418/RL32418.295.pdf.

¹⁰ "Joint Fact Sheet on President Donald J. Trump's Meeting with President Lee Jae Myung," *White House*, November 13, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/11/joint-fact-sheet-on-president-donald-j-trumps-meeting-with-president-lee-jae-myung/>.

¹¹ U.S. Naval Institute Staff, "Republic of Korea's Nuclear-powered Submarine Initiative," *U.S. Naval Institute*, May 27, 2026, <https://news.usni.org/2026/05/27/republic-of-koreas-nuclear-powered-submarine-initiative>.

¹² Lee Hyun-ho, "Korea to Build Four 5,000-Ton Nuclear Submarines Using Low-Enriched Uranium,"

二、李在明對北韓的和平共存政策有志難伸

作為自由派總統，李在明持續強化「自主國防」之餘，雖仍對緩和南北關係仍有期許，但形勢比人強。在大國競爭、烏俄戰爭持久化的發展、金正恩將兩韓定位為「敵對的兩個國家關係」等多重地緣戰略因素干擾，加上北韓 2024 年與俄羅斯簽署《全面戰略夥伴關係》（*Comprehensive Strategic Partnership Treaty*）、與中國的《中朝友好合作互助條約》也邁入 65 週年，兩國高階領導人接連互訪，展現友好氣氛。在獲得來自兩大國的經濟、軍事科技、戰略等外部奧援下，北韓加強在韓半島的挑釁活動，不但可轉移美國對中國的關注，對俄羅斯而言，也有助於分化北約支持烏克蘭的力道，相關發展恐讓李在明的「和平共存政策」有志難伸。

附表、李在明政府上任以來的韓美（日）高層對話

時間	會議	地點	與會代表
2025 年 8 月	國是訪問	華府	川普、李在明
2025 年 11 月	亞太經合會高峰會	慶州	川普、李在明
2025 年 11 月	第 57 屆韓美安全磋商會議（SCM）	首爾	赫格塞斯、安圭伯
2026 年 2 月	美國國務院拜會	華府	魯比歐、趙顯
2026 年 5 月	韓美國防部長會議	華府	赫格塞斯、安圭伯
2026 年 5 月	第 8 屆韓美聯合國防協商機制（KIDD）	華府	戰爭部印太助理部長 John Noh、國防部政策室長金洪哲
2026 年 7 月	第 23 屆「韓美日參謀總長會議」（Tri-CHOD Meeting）	華府	聯參主席凱恩、聯參議長陳永承
2026 年 7 月	韓美日外長會議	馬尼拉	魯比歐、趙顯

Seoul Economic Daily, May 26, 2026, <https://en.sedaily.com/politics/2026/05/26/korea-to-build-four-5000-ton-nuclear-submarines-using-low>.

通用技術觀點下的本土無人機發展

周冠竹

國家安全研究所

焦點類別：國防產業

壹、前言

自 2022 年俄烏戰爭（Russo-Ukrainian War）與 2026 年荷莫茲海峽危機（2026 Strait of Hormuz Crisis）以來，無人機作為不對稱作戰載具的戰略價值已獲充分驗證。前者展示了低成本消耗型無人機對正規軍事力量的非對稱優勢；後者則顯示，伊朗伊斯蘭革命衛隊大量運用無人機對過往商船與美國海軍實施攻擊，使無人機成為封鎖與反封鎖作戰的核心工具。

值得注意的是，並非所有無人機操作員都面臨相同的戰場風險。與可在安全掩體內操作長程打擊任務的大型無人機操作員不同，前線 FPV 自殺式無人機（First Person View，又稱穿梭機）操作員本質上是以無人機作為武器的步兵，必須靠近前線以維持連線，並與步兵協同作戰。烏克蘭武裝部隊國土防衛部隊軍事合作部門負責人別列佐維茨（Taras Berezovets）指出，無人機操作員「在更安全的條件下工作」的說法完全錯誤，他們正是俄軍的首要打擊目標。¹這也意味著，倘若台灣以 FPV 等消耗型無人機作為不對稱防衛的核心戰術，操作員的人員耗損率將顯著高於一般想像，戰時人才補充的迫切性也將遠超現行政策框架的預期。

在中國軍事力量快速發展以及國際社會對「非紅供應鏈」需求日益迫切的背景下，台灣政府以「商規軍用」為無人機政策主軸，

¹ Sinéad Baker, “Drone Operators Aren’t Spared from the Horrors of War, and They’re Top Targets,” Business Insider, <https://www.businessinsider.com/ukraines-drone-operators-not-spared-war-horrors-are-top-targets-2026-6>.

欲透過商業規格降低生產成本、加速量產，再由軍方進行採購。在此背景下，行政院與各黨團相繼提出不同版本的無人載具發展條例草案，推動本土無人機產業發展。然而眾多版本中，皆強調透過補貼與基礎建設扶植本土產業，以及政府採購擴大需求，卻對於無人機應用層面缺乏制度性發展，尤其是支撐人才補充所需的民間飛行生態。因此本文將引入「通用技術」(General Purpose Technology)概念，探討民用無人機產業發展對台灣安全之重要性。

貳、安全意涵

一、低空經濟擴散對國家安全意涵

基於烏克蘭戰場經驗，可以預期前線 FPV 自殺式無人機操作員將成為敵方首要獵殺目標。烏克蘭武裝部隊國土防衛部隊軍事合作部門負責人別列佐維茨即指出，無人機操作員「在更安全的條件下工作」的說法完全錯誤，他們正是俄軍的優先打擊對象。在可預期的大量傷亡下，國軍將面臨顯著的人員補充與訓練壓力。

戰時無人機操作人力的需求規模雖難以精確量化，仍可從既有後備動員架構推估其量級。以國防部公布之 24 小時動員 21.5 萬名後備軍人為基礎，²若參考烏克蘭近年無人系統部隊的編裝演變，將無人機作戰單位整合至旅級編制，並由其下轄專責營級單位執行戰術支援，則所需操作人力將達數萬人之譜。此一數字雖有待國防專業進一步評估確認，但其量級已足以說明操作人力需求並非小規模、補充性質的編裝缺口，而是能影響整體作戰持續力的結構性需求。

值得強調的是，戰時無人機人力需求並不僅限於前線操作員。烏克蘭經驗顯示，無人機部隊高度仰賴隨營編組的工程維修團隊，

² 游凱翔，〈國防部：戰爭 24 小時內可動員 21.5 萬後備兵力〉，《中央社》，2021 年 9 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202109270204.aspx>。

負責戰場即時故障排除、性能改裝與技術迭代，使無人機系統得以在前線持續妥善運作。在無人機損耗率極高的高強度戰場環境中，能夠快速維修、改裝，甚至就地生產零組件的技術人力，與前線操作員同樣關鍵，甚至在某些情境下更為稀缺，因為其養成所需的時間與經驗門檻更高。換言之，台灣若要建構可長期維持的無人機戰力，所需儲備的人才類型，應同時涵蓋操作端與技術維修端，而非僅聚焦於操作人員的數量。

對照現有民間人才庫，根據交通部民航局遙控無人機統計月報，截至 2026 年 5 月，全台無人機註冊架數達 41,828 架，操作證總數 34,675 張，具飛航活動申請資格之有效法人 883 家，當月審核通過飛航活動案件 532 件。³相較 2025 年 6 月之 39,056 架、25,677 張操作證、809 家法人與 430 件審核案件，⁴操作證數量一年間增幅達 35%，各項指標均呈穩定成長，顯示民間無人機人才培育與應用活動確有擴張動能。然而，此一統計僅涵蓋操作端的證照人數，對於民間具備無人機維修、改裝、組裝能力之技術人力，目前並無對應的統計或培育機制，這是現行政策中另一個鮮少被注意的缺口。

現行 34,675 張操作證的規模，雖在總量上看似具備潛力，能否轉化為實際戰力，關鍵不在於人數多寡，而在於現有持證者的技能結構是否符合戰術編裝所需的操作能力。現有持照飛手以商業空拍與農業噴灑為主，雖可作為戰時動員的訓練基礎，縮短基礎操控的養成時間，但與戰場電磁干擾環境下所需的手動機動能力之間仍存在顯著落差。合法飛行活動亦以法人申請為主要管道，個人操作員

³ 〈無人機專區〉，《交通部民用航空管理局》，2026 年 6 月 22 日，<https://www.caa.gov.tw/article.aspx?a=188&lang=1>。

⁴ 吳哲宇，〈民航局已發 2.5 萬張無人機證照 法人一律都得考照執飛〉，《自由時報》，2025 年 8 月 17 日，<https://def.ltn.com.tw/article/breakingnews/5146057>。

的日常練習空間受到高度壓縮，難以自主累積接近實戰所需的操控經驗。

更須正視的是，無人機操作員與技術維修人力均具有高耗損特性，意味著平時人才儲備不僅須滿足初始編裝需求，更須具備持續補充的能力。換言之，台灣若缺乏足夠厚度的民間飛行與技術維修人才庫，戰時面對的將不只是初期動員的人力缺口，更是難以承受的雙重補充斷層。就支撐低空經濟多元應用與不對稱防衛所需的人才厚度而言，現有規模與技能結構均有相當缺口。

二、通用技術與國家實力

通用技術概念由經濟學者 Timothy Bresnahan 與 Manuel Trajtenberg 於 1995 年共同提出，用以描述具備廣泛滲透性、持續改進潛力以及催生互補創新等特質的技術類型，並將其視為推動長期經濟成長的核心動力。⁵通用技術概念的理論貢獻在於打破傳統「由實驗室走向市場」的線性創新思維，強調技術的真實影響力取決於其在不同產業的廣泛擴散程度。技術能否從單一應用場景延伸至各產業領域，關鍵在於制度環境能否提供充分的擴散條件，涵蓋人才培育體系、應用場景的制度性開放，以及跨部門的互補創新。研發投入固然必要，但若缺乏有利於技術擴散的制度配套，技術潛力便難以轉化為實質的產業能量與社會韌性。

在此基礎上，政治學者 Jeffrey Ding 進一步將通用技術擴散理論引入大國權力競爭的分析框架。Ding 指出，決定國家能否從技術革命中獲益的關鍵，並非少數領頭產業的尖端突破，而在於該社會能否建立廣泛的通用技術「技能基礎設施」(skill infrastructure)，亦即

⁵ Timothy F. Bresnahan and M. Trajtenberg, "General Purpose Technologies 'Engines of Growth'?", *Journal of Econometrics*, Vol. 65, No. 1, 1995, pp. 83-108, [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0304-4076\(94\)01598-T](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/0304-4076(94)01598-T).

透過教育與培訓體系，系統性地培育能夠在不同應用場域實踐新興技術的工程人才。⁶據此，衡量通用技術擴散深度的核心指標，不在於論文發表數量或專利申請規模，而在於技術能否跨越產業邊界廣泛落地，以及從基層技術員、應用工程師到研究人員，是否普遍具備對該技術的實際操作能力。一國的技術總體實力，有賴於各層級、各產業人才對通用技術的持續應用與累積，而非少數旗艦企業的突破性創新所能單獨支撐。

三、無人機作為通用技術潛力

無人機是否具備通用技術潛力，關鍵在於其能否廣泛滲透至不同產業場域。通用技術擴散理論指出，技術的持續精進並非單純來自實驗室的研發投入，而有賴於技術在多元應用場景中的大量部署與操作回饋。當無人機應用於涵蓋農業、物流、基礎設施巡檢、緊急救援乃至國防等領域，所產生的差異化需求才能有效驅動電池續航、自主導航、人工智慧判讀與輕量材料等核心技術之更新迭代。反之，若無人機的應用場景受到制度性限制而無法廣泛擴散，技術研發便失去來自市場回饋，進步動能也將隨之趨緩。

這一動態機制揭示了現行政策框架的根本侷限。技術進步的驅動力源自使用者在真實場域中的操作回饋，而現行法規對低空空域的嚴格管制，不僅阻礙產業發展，更從根本上切斷了技術迭代所需的市場回饋來源。國家科學及技術委員會旗下科技、民主與社會研究中心的無人機發展報告指出，台灣本土生產商須前往國外進行技術驗證，此一現象正是回饋鏈割裂的具體呈現。⁷

⁶ Jeffrey Ding, *Technology and the Rise of Great Powers: How Diffusion Shapes Economic Competition* (Princeton University Press, 2024).

⁷ Hong-Lun Tiunn et al., “Drones for Democracy: U.S.-Taiwan Cooperation in Building a Resilient and China Free UAV Supply Chain,” June 16, 2025, <https://dset.tw/wp-content/uploads/2025/06/Drones-for-Democracy-U.S.-Taiwan-Cooperation-in-Building-a-Resilient-and-China-Free-UAV-Supply-Chain.pdf>.

論者或許會指出，政府已投入資源建立無人機測試場域，現有草案亦針對廠商測試環境提供法規鬆綁。然而此類設施與條文的適用範圍，仍侷限於劃設場域內的機構申請者，服務的是供給端的研發驗證需求。技術迭代所需的真實訊號源自不同場域、不同任務條件下的大量實際飛行經驗，此一條件是封閉式測試場域難以複製的。技術回饋鏈的建立，有賴於一般使用者在日常場域中持續累積操作經驗，而非僅靠廠商在封閉環境中完成認證驗證。換言之，現有政策工具所建立的是供給端的驗證機制，而非使用端的擴散生態，兩者間的缺口正是台灣無人機技術發展動能不足的制度根源。

當飛行場景受到制度性壓縮，使用者無法在真實環境中大量累積操作經驗，廠商便失去來自市場端的需求訊號，研發方向與實際應用之間的落差將持續擴大。就此而言，空域管制所限縮的不只是當下的商業機會，更是無人機作為通用技術持續演進的制度條件。

參、趨勢研判

地方政府空域劃設限制持續擴張，且 FPV 核心操作模式受限，低空經濟與戰場人才培育同步受限。400 呎以下之低空空域，依法授權由直轄市、縣市政府劃設管理，各縣市政府得依公益及安全需要公告禁止或限制區域。⁸就台北市而言，雖採負面表列框架，但禁止清單自 2020 年實施以來持續擴張，軍事設施、政府機關、交通幹道、學術機構與文化設施逐批累積，實際可合法飛行的空間呈現持續縮減的趨勢。2025 年 11 月，關鍵基礎設施的禁限航範圍更被擴大至 5 公里，直至民間無人機玩家組織「313 反不平等空域聯盟」發起

⁸ 〈第 99 條之 14 操作規範篇〉，《交通部民用航空局》，2023 年 11 月 24 日，<https://www.caa.gov.tw/Article.aspx?a=2430&lang=1>。

抗議，民航局方於 2026 年 7 月宣布將縮回原來的 3 公里範圍。⁹此一制度安排造成物流配送、都市巡檢、緊急救援等高附加價值應用場景，在現行法規架構下缺乏穩定的合法發展空間，而空域規範的反覆調整，更使產業投資者與操作人才難以形成長期預期。

更須正視的是，現行規定不僅限制了 FPV 的合法飛行場域，更直接制約了 FPV 作為一項技術的核心操作模式。依民航局規定，自然人操作 FPV 穿越機，應於視距範圍內從事，且操作人旁須配置觀察員。然而 FPV 技術之所以具備軍事價值，正在於操作員憑藉第一人稱視角進行視距外、獨立判斷之精準操控，而此恰是現行規則所禁止的情境。換言之，現行制度並非僅限縮 FPV 的飛行場域，而是從根本上禁止了 FPV 最具戰術價值的操作型態。

就現有人才結構而言，台灣無人機操作證考試要求考生在關閉 GPS 條件下展示基礎手動操控能力，顯示現行制度對飛行技術有一定門檻要求。然而考試情境與日常商業作業之間存在顯著落差：商業空拍與農業噴灑的實際作業幾乎全程仰賴 GPS 輔助，手動操控技能在日常使用中缺乏持續精進的機會。戰場電磁干擾環境下所需的手動機動能力，有賴於在真實多元場景中長期累積的飛行經驗，而非僅靠考試情境所展示的基礎技術門檻。

⁹ 胡瑞玲，〈獨／無人機禁航規範及範圍將放寬 2 部分調整一次看〉，《聯合報》，2026 年 7 月 17 日，<https://udn.com/news/story/7266/9634559>。

當 AI 進入政府部門： 「影子 AI」如何牽動國家安全與行政效能

林于棠

網路安全與決策推演研究所

焦點類別：網路安全

壹、前言

2026 年 7 月 14 日，美國白宮宣布啟動「金鷹倡議」(GOLD EAGLE)，依總統 6 月 2 日簽署之第 14409 號行政命令設立，由財政部主導，聯合美國網路安全暨基礎設施安全局 (Cybersecurity and Infrastructure Security Agency, CISA) 與國防體系，運用先進人工智慧 (AI) 加速發現、驗證與修補軟體弱點，強化金融、能源等關鍵系統韌性。¹

加上澳洲網路安全中心 (Australian Cyber Security Centre, ACSC) 於 13 日發布 AI「運作指南」最新評估，以微軟多代理掃描工具 (model agentic scanning harness, MDASH) 為例，協調逾 100 個 AI 代理，協助在 Windows 元件中找出多項弱點，並於 2026 年 6 月例行更新中修補 206 項弱點，顯示防禦優勢取決於採用速度與驗證修補能力。²

¹ “White House Launches Gold Eagle Initiative for Unprecedented Cybersecurity Vulnerability Coordination,” *The White House*, July 14, 2026, <https://www.whitehouse.gov/releases/2026/07/white-house-launches-gold-eagle-initiative-for-unprecedented-cybersecurity-vulnerability-coordination/>.

² Australian Cyber Security Centre, “Frontier AI Models and Their Impact on Cyber Security – An Update on AI Model Harnesses,” *Australian Signals Directorate*, July 13, 2026, <https://www.cyber.gov.au/about-us/view-all-content/news/frontier-ai-models-and-their-impact-on-cyber-security-an-update-on-ai-model-harnesses>.

這兩項發展說明，當政府能建立正式、可驗證的 AI 工作流程時，AI 確實有助於提升資安與行政效能，但若正式工具不易取得，或功能無法滿足人員的實際需求，使用行為便可能轉向私人帳號與外部服務。因此 AI 治理的核心問題，或許不只是如何防止人員使用 AI，而是如何讓正式管道比「影子管道」更方便、更安全，這正是本文提及「影子 AI」治理意涵所在。

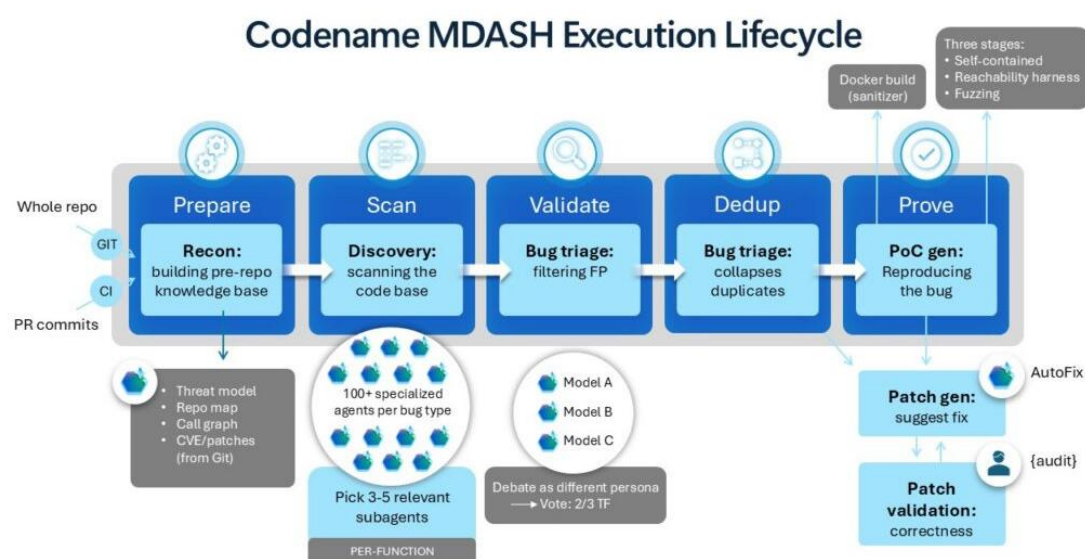


圖 1、「MDASH」系統生命週期

說明：該系統形成一套完整自動化工作流程，透過準備（Prepare）、掃描（Scan）、驗證（Validate）、去重（Dedup）、證明（Prove）等五大核心執行階段，在成功證明漏洞後，系統會進入自動修復與驗證機制（AutoFix）。

資料來源：Taesoo Kim, Vice President, Agentic Security, “Defense at AI Speed: Microsoft’s New Multi-model Agentic Security System Tops Leading Industry Benchmark,” *Microsoft*, May 12, 2025, <https://reurl.cc/EY2Nvk>。

「影子 AI」（Shadow AI）係指機關人員未依既有程序核准，使用個人帳號、外部模型或 AI 代理處理公務。³此類使用未必直接洩密，但資料離開機關可控環境後，儲存地點、留存期間、外掛權限

³ Dong, M., Yakura, H., Sherif, O., Bonnefon, J.-F., & Rahwan, “Shadow AI Thrives under Punitive Social Evaluation,” *PsyArXiv*, August 26, 2025, https://doi.org/10.31234/osf.io/tfv79_v1.

及供應鏈風險難以掌握；如涉及未公開政策、個資或國安業務，更可能造成資料外流與責任不清。

我國已有完整基礎《人工智慧基本法》於 2025 年 12 月 23 日經立法院三讀通過，2026 年 1 月 14 日公布施行，明定 7 項基本原則，並成立由行政院長擔任召集人之「國家人工智慧戰略特別委員會」，各機關須於 2026 年 7 月前完成 AI 風險評估。⁴

數位發展部建置之政府人工智慧試用平臺（TryAI）自 2025 年 3 月 31 日上線，已提供 32 種語言模型與 20 項工具，逾 30 機關導入，衛福部更以此將會議紀錄整理時間由 30 至 40 小時縮短至 6 小時。⁵ 這些制度與工具的到位，讓政府得以將這波浪潮轉化為決策與行政效能同步提升的契機，關鍵在於擴大既有機制的可用性，並將國安需求納入分級治理。

貳、安全意涵

一、「影子AI」治理缺口訊號

現政府人員使用生成式 AI，多半源於翻譯、摘要、資料比對、簡報製作及公文初稿等實際需求，若核准工具難以取得、功能不足或申請程序過於冗長，使用行為可能轉向個人裝置與私人帳號，成為機關看不見的使用行為，降低單位對整體網路的可見度（visibility），當然這亦不表示違規使用可被合理化，而是強調單靠禁止與懲處，未必能有效處理既有之工作需求。

較可行的方向，是先盤點機關內部使用情形與高頻率需求，再以核准平臺、資料分級及明確責任承接，如此可將原本不可見的使

⁴ 〈人工智慧基本法〉，《中華民國總統府》，2026 年 1 月 14 日，<https://www.president.gov.tw/File/Doc/80165b6d-cb49-4b49-952f-56e1e6abe51b>。

⁵ 〈政府人工智慧試用平臺〉，《數位發展部》，2026 年 4 月 30 日，<https://moda.gov.tw/en/major-policies/ai/gov/19270>。

用行為，轉化為可記錄、可稽核及可改善的制度流程。美國國家標準暨技術研究院（National Institute of Standards and Technology, NIST）2023 年 1 月發布之《人工智慧風險管理指南》（AIRMF 1.0）及 2024 年 7 月增訂之生成式 AI 指引，所提出的「治理、辨識、衡量、管理」四項功能，即提供一套考量情境與風險，並非僅依工具名稱決定准許與否之分析方法。⁶

二、提升國家安全決策能量

藉由 AI 呈現資料來源、信心水準與相關佐證，可協助決策人員更有效率地掌握研判基礎，惟最終判斷仍須由具權責人員綜合專業考量後決定。美國總統於 2026 年 6 月 5 日簽署《國家安全總統備忘錄第 11 號》，即以「採用、調適、保證、當責」等四大支柱為架構，要求國安體系加速導入多家先進模型，同步建立共同風險管理、測試、評估、驗證與確認方法及人員訓練課程，並要求國防部長於 90 日內更新《國防部第 3000.09 號指令》，展現「加速採用」與「強化保證」並重治理理念。⁷對國安相關人員而言，若組織體系能具備上述 AI 保證機制能力，應有助降低為求即時研判、尋求未受管理外部工具之誘因。

三、行政效能與國家優勢

政府部門在平時處理大量公文、會議紀錄、法規比對及跨機關簡報，危機期間，這些工作更直接影響資訊流通、決策節奏與資源調度。英國政府於 2024 年 9 月至 12 月間，於 12 機關約 2 萬名公務

⁶ National Institute of Standards and Technology, “Artificial Intelligence Risk Management Framework (AI RMF 1.0),” *NIST*, January 26, 2023, <https://doi.org/10.6028/NIST.AI.100-1>; Chloe Autio, Reva Schwartz, Jesse Dunietz, Shomik Jain, Martin Stanley, Elham Tabassi, Patrick Hall, Kamie Roberts, “Artificial Intelligence Risk Management Framework: Generative Artificial Intelligence Profile,” *NIST*, July 26, 2024, <https://doi.org/10.6028/NIST.AI.600-1>.

⁷ DONALD J. TRUMP, “National Security Presidential Memorandum/NSPM-11,” *The White House*, June 5, 2026, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/06/national-security-presidential-memorandum-nspm-11/>.

員間試驗 Microsoft 365 Copilot，平均每日節省 26 分鐘，全年約 13 個工作天，後續對照組評估則為 19 分鐘，顯示受控 AI 工具確能降低重複性工作負擔。⁸

美國政府課責審計署（Government Accountability Office, GAO）2025 年報告指出，11 個聯邦機關 AI 應用案例由 2023 年 571 件成長至 2024 年 1,110 件，生成式 AI 案例由 32 件增至 282 件，截至 2026 年 4 月已有 56 個單位持續提交報告精進政策，並提醒案例數量增加的同時，仍須留意生成式 AI 擴散錯誤資訊等風險。⁹這顯示行政效率提升與風險管理未必相互排斥，宜先從低風險、易查核任務做起，讓人力逐步轉向政策設計與風險預防，使官方 AI 平臺逐步滿足需求，有助降低影子 AI 情事發生。

另臺灣具備資通訊、半導體、雲端服務及正體中文模型等優勢，加上《人工智慧基本法》、TryAI，以及數位發展部 7 月發布、劃分 3 大類 20 項子類別之「人工智慧風險分類框架」，已為政府低成本試驗、降低重複採購提供良好基礎。¹⁰展望未來持續提升資料品質、統一跨機關標準、強化採購彈性與人才訓練，臺灣產業優勢即可轉化為堅實的政府與國家安全能力。

⁸ Department for Science, Innovation and Technology and The Rt Hon Peter Kyle MP, “Landmark Government Trial Shows AI Could Save Civil Servants Nearly 2 Weeks a Year,” *UK Government*, June 2, 2025, <https://www.gov.uk/government/news/landmark-government-trial-shows-ai-could-save-civil-servants-nearly-2-weeks-a-year>.

⁹ “Artificial Intelligence: Generative AI Use and Management at Federal Agencies,” *U.S. Government Accountability Office*, GAO-25-107653, July 29, 2025, <https://www.gao.gov/products/gao-25-107653> ; Office of the Federal Chief Information Officer, “2025-Federal-Agency-AI-Use-Case-Inventory,” *GitHub*, April 13, 2026, https://github.com/ombegov/2025-Federal-Agency-AI-Use-Case-Inventory?utm_source=chatgpt.com.

¹⁰ 數位政府司，〈公部門人工智慧應用參考手冊〉，《數位發展部》，2026 年 2 月 3 日，<https://moda.gov.tw/digital-affairs/digital-service/ai-resource/18248>；〈AI 風險分類與評估架構〉，《數位發展部》，2026 年 7 月 8 日，<https://moda.gov.tw/en/major-policies/ai/governance/19244>。

參、趨勢研判

一、國安用途的分級治理

隨著《人工智慧基本法》設置國家人工智慧戰略特別委員會，可預期未來治理將朝向在既有架構下，納入國家安全與高影響決策之跨機關之機制發展，而非增設專責組織；其涵蓋範圍可能延伸至模型審核、資料分級、供應鏈風險、事故通報、紅隊測試（Red Team Testing / Red Teaming）及跨機關資料交換標準等面向。

而在用途分級上，預期可區分三種發展面向：第一、一般公開資訊、行政文書與教育訓練，將優先開放使用 TryAI 或其他核准服務；第二、涉及敏感但未達機密程度之資料，則可能轉向專屬空間、私有雲或檢索增強生成，並限制模型僅存取經核准資料；第三、涉及國家安全、高影響決策或機密資料者，朝專用環境、多模型比較、測試評估、人工核准與失效備援等。

二、零信任作為存取共同基礎

從國際趨勢觀察，NIST 零信任（Zero Trust）架構正逐漸成為政府導入 AI 之共同基礎，其核心是不因使用者位於內部網路或使用政府設備，即給予預設信任，而是持續驗證身分、裝置、應用程式、資料與存取情境，並落實最小權限，運用於 AI 時，政府可望據此分別管理「誰可以使用何種模型」、「模型可以讀取哪些資料」、「代理可以執行哪些動作」及「輸出如何被記錄與重覆審核」。¹¹

¹¹Scott Rose, Oliver Borchert, Stu Mitchell, Sean Connelly, “Zero Trust Architecture, NIST Special Publication 800-207,” *National Institute of Standards and Technology*, August 2020, <https://csrc.nist.gov/pubs/sp/800/207/final>.

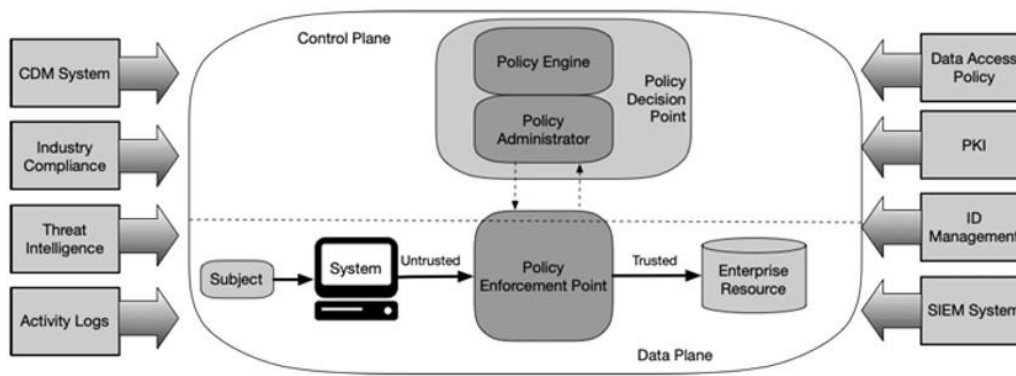


圖 2、零信任架構核心組成

說明：系統明確劃分為控制平面（Control Plane）與資料平面（Data Plane），所有存取先在控制平面，經過綜合了多方完成安全情資決策（PDP），再由執行點（PEP）負責啟用、監控或終止使用者系統與企業資源之間的實際資料連線。

資料來源：Scott Rose, Oliver Borchert, Stu Mitchell, Sean Connelly, “Zero Trust Architecture, NIST Special Publication 800-207,” *National Institute of Standards and Technology*, August 2020, P9, <https://csrc.nist.gov/pubs/sp/800/207/final>。

隨著代理型 AI 逐漸普及，這類控管的重要性可能日益提升，當系統能自行讀取/發送郵件、資料庫、採購或行政流程時，風險不再只是生成錯誤文字，而可能包括權限擴張、錯誤執行與責任鏈中斷。可預期漸進式部署，將從明確、低風險及可復原的任務開始，並保留人工中止與回復機制，將成為較普遍的作法。

三、制度轉型與價值衡量

可預期，政府機關將逐漸從單純查禁轉向建立制度化規範。具體作法包括，在監測措施符合個資、勞動權益規範的前提下，先以匿名問卷、端點與瀏覽器紀錄、資料外洩防護及採購清冊盤點 AI 使用情形，並針對高頻率且合理之需求，優先核准提供適切系統、範本與教育訓練，同時對規避管制或處理不當資料的行為建立明確責任。這些作法並非降低安全標準，而是提高制度之可行性，當官方系統確實能解決工作問題，人員使用外部服務的誘因才可能下降，機關亦較容易取得完整紀錄並進行風險改善。

政策績效衡量方式，也可能逐漸從封鎖網站數量或查獲違規案件，轉向較具意義的指標，包括行政工時、錯誤率、資料來源可追溯率、人工重複審核退件率、資安事件、跨機關協調時間、決策週期，及使用者是否節省時間投入較高價值任務。

整體而言，「影子 AI」所揭示之議題，並非單一資安漏洞，而是政府工作需求、科技供給與治理規範的落差，現階段較穩健的方向，可能不是全面開放或全面禁止，而是以既有 TryAI 與法制基礎進行分級試驗，透過零信任、風險管理及人工重複審核逐步擴大，若能如此，AI 或許可能在不弱化公共責任前提下，協助政府大幅提升行政效能與國家安全決策韌性。

中國在第一島鏈的節點延伸、外線推進與跨區聯動

黃宗鼎

國防戰略與資源研究所

焦點類別：印太區域

壹、前言

國安會秘書長吳釗燮近日指出，2026 年 7 月初中國沿第一島鏈展開大規模海上動員，彼軍艦與海警船超過 110 艘，數量創下歷史新高。¹筆者認為，中國此次行動不宜只看成一次規模較大的演訓，而應視為其於第一島鏈周邊跨區運用海上力量的一環。

中國在第一島鏈周邊之壓力操作，並非近年始有。2015 年《中國的軍事戰略》提出「近海防禦、遠海護衛」，將海軍任務由近海防禦延伸至遠海護航、通道安全與海外利益保護；2019 年《新時代的中國國防》改以「近海防禦、遠海防衛」描述海軍建設方向，使遠海任務更具防衛縱深外推與遠域作戰色彩。2020 年《中國人民解放軍聯合作戰綱要（試行）》進一步規範聯合作戰指揮與協同，為海空兵力、戰略威懾及後勤保障的跨區運用提供制度條件；嗣後海警執法機制的擴充，又增添另一層海上施壓手段。伴隨中國海軍遠海任務、海上維權機制與聯合作戰體系之轉化，其逐漸在台海、東海、南海及西太平洋形塑一套跨區壓力架構。請見圖 1。

¹ “Taiwan Says It Is Tracking ‘Upward Trend’ in Chinese Naval Movements,” *Reuters*, July 6, 2026, <https://www.reuters.com/world/china/taiwan-says-it-is-tracking-upward-trend-chinese-naval-movements-2026-07-06/>.

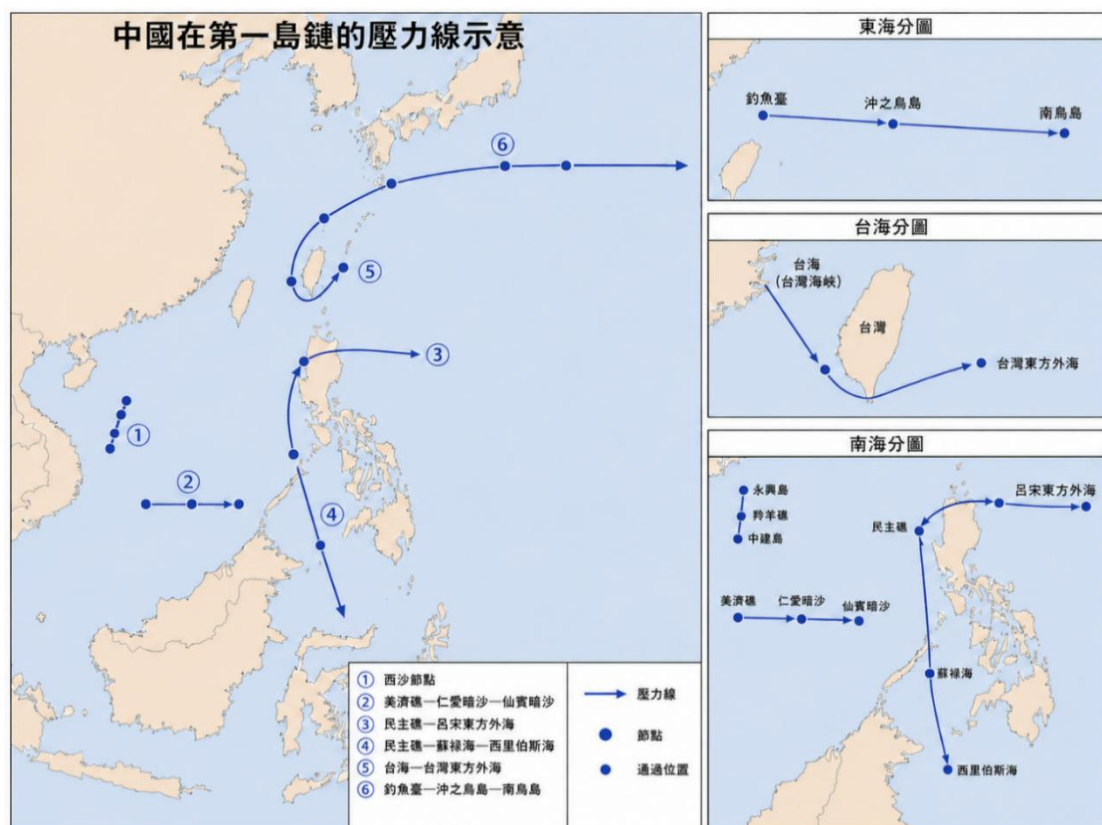


圖 1、中國在第一島鏈的壓力線示意

說明：大圖以編號呈現六組空間變化：①西沙節點，表示永興島、羚羊礁與中建島之間的節點延伸；②美濟礁—仁愛暗沙—仙賓暗沙，表示南沙壓力由美濟礁繞經仁愛暗沙向仙賓暗沙推進；③民主礁—呂宋東方外海，表示中國海上力量由民主礁周邊繞至呂宋東側活動；④民主礁—蘇祿海—西里伯斯海，表示其經菲律賓內外海向更南方海域延伸；⑤台海—台灣東方外海，表示台灣周邊壓力由海峽一側繞向東部外海；⑥釣魚臺—沖之鳥島—南鳥島，表示中國海上力量由東海向西太平洋外推。右側東海、台海及南海分圖標示各節點與相對位置。圖中箭線表示壓力延伸方向，圓點表示節點或通過位置；線條僅用於呈現空間關係，不代表固定航線、正式作戰區、海域界線或任何主權立場。

資料來源：作者依本文所引官方資料及公開報導整理繪製。

此一架構牽涉三項安全意涵：壓力位置轉為多點、壓力線轉向側翼外線，以及軍警威懾壓力跨區化。

貳、安全意涵

一、多點施壓與戰術節點延伸

中國延長戰術節點，未必依靠奪取單一熱點，而是把既有對峙點擴展為可輪替施壓的多個位置，迫使對手分散海巡、防務、補給、調查與外交資源。如在西沙方向，中建島疑似建設反匿蹤雷達、羚羊礁持續疏浚填海，顯示威懾力量由永興島向越南方向外推；在南沙方向，其對菲占中業島的壓力已由渚碧礁延伸至鐵線礁及周邊水域；²又中國海警與調查船持續在東沙周邊活動，其官方船舶亦進入太平島限制水域，使台灣須在南海北端與南沙核心同時應對；韓國黃海平台案則顯示，中國亦可透過結構物與海警阻擋，將未定界水域轉化為新的壓力節點，迫使對手陷入多點巡護與多線應處的困境。³

二、繞道推進與外線施壓

繞道推進是指中國在原熱點之外另闢側翼、後方與外線，迫使對手拉長監控、補給與防衛範圍。南沙方面，壓力由仁愛暗沙推向更接近巴拉望的仙賓暗沙；中國軍艦亦自民主礁（黃岩島）附近南下，經民都洛東側、庫約島、巴西蘭海峽與錫布圖水道進入蘇祿海。⁴呂宋周邊活動則由西側轉向東側，2026年4月解放軍艦隊已在

² “China Coastguard Claims ‘Sovereign Jurisdiction’ of Sandy Cay in South China Sea,” *South China Morning Post*, April 25, 2025, <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3307831/china-coastguard-claims-sovereign-jurisdiction-sandy-cay-south-china-sea>; “Philippines Says China Has Not Seized Disputed South China Sea Reef,” *Reuters*, April 28, 2025, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-says-china-has-not-seized-disputed-south-china-sea-reef-2025-04-28/>.

³ Gregory B. Poling, Harrison Prétat, and Andrea Leonard Palazzi, “Chinese Platforms in the Yellow Sea’s South Korea-China Provisional Measures Zone,” *Asia Maritime Transparency Initiative, Center for Strategic and International Studies*, March 2025, <https://amti.csis.org/chinese-platforms-in-the-yellow-seas-south-korea-china-pmz/>.

⁴ “WPS Spokesperson: 3 Chinese Navy Vessels Leaving EEZ,” *Philippine News Agency*, February 4, 2025, <https://www.pna.gov.ph/articles/1243319>; Armed Forces of the Philippines Western Mindanao Command, “Press Statement on the Monitored PLA Chinese Navy Ships,” February 3, 2025, <https://www.facebook.com/richard.falcatan/posts/press-statementon-the-monitored-plachinese-navy-ships-camp-navarro-calarian-zamb/10162308565084168/>.

呂宋島以東演訓。日本方向，中國船艦由釣魚台海域外推至沖之鳥礁、南鳥島與西太平洋。⁵按艦載機起降架次顯示，相關行動已與較高強度的海空運用相互連結。⁶更遠處則延伸至塔斯曼海與阿拉斯加。在台海方面，傳統西側對峙帶也持續向西南、東南及東側擴張，海警巡航與執法表述亦延伸至台灣東側海域。這些行動共同構成以外線繞行壓縮對手反應縱深的推進方式。

三、跨區兵力聯動與戰略威懾外推

2024 年 12 月近 90 艘海軍與海警船艦部署，格外能呈現中國如何把不同海域串成同一個軍警壓力面。當時中國船艦同時出現在台灣周邊、琉球以南、東海與南海方向，並設置福建、浙江外海七處臨時保留空域。⁷ 2026 年 7 月中國船艦在第一島鏈範圍大規模活動與前者的共同之處，在於軍警力量同時出現在不同海域，使台灣、日本與菲律賓等沿線國家備感壓力。

此外，2026 年 7 月 6 日中國海軍戰略核潛艦向太平洋公海試射一枚攜載模擬彈頭的潛射彈道飛彈，也呈現戰略威懾向島鏈外緣延伸的趨勢。⁸此次試射把海基核威懾活動推向太平洋，使第一島鏈外

⁵ “Two Chinese Aircraft Carriers Seen in Pacific for First Time, Japan Says,” *Reuters*, June 10, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/two-chinese-aircraft-carriers-seen-pacific-first-time-japan-says-2025-06-10/>; “Japan Confirms China’s Aircraft Carrier Sailed East of Iwo Jima for First Time,” *Reuters*, June 9, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/japan-confirms-chinas-aircraft-carrier-sailed-east-iwo-jima-first-time-2025-06-09/>.

⁶ Dzirhan Mahadzir, “Chinese Aircraft Carriers Conduct about 1,120 Flight Ops near Japan,” *Naval News*, June 24, 2025, <https://www.navalnews.com/naval-news/2025/06/chinese-aircraft-carriers-conduct-about-1120-flight-ops-near-japan/>.

⁷ “Taiwan Military Sets up Emergency Response Ahead of Chinese Drills,” *Reuters*, December 9, 2024, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taiwan-military-sets-up-emergency-response-ahead-chinese-drills-2024-12-09/>.

⁸ “China Test Fires Missile into Pacific, Alarming Regional Powers,” *Reuters*, July 6, 2026, <https://www.reuters.com/world/china/china-test-fires-missile-into-pacific-alarming-regional-powers-2026-07-06/>; Christopher Bodeen, “What to Know about China’s Rare Ballistic Missile Test and Why It Raises Concerns,” *Associated Press*, July 7, 2026, <https://apnews.com/article/28df0be8121a5af6e7f281c738c06ba3>.

緣、第二島鏈及南太平洋周邊國家同受該戰略訊號所覆蓋。⁹

參、趨勢研判

一、美日澳菲合作轉向區域作戰網絡

中國機動軍力擴張之勢，已使美日澳菲等國家之防衛合作持續深化。2026 年以前，美日澳菲合作的重點主要是透過聯合巡弋及年度演習表達政治團結，支持菲律賓在南海的海洋權利。2026 年以來，相關合作逐步納入第一島鏈防衛規劃，以北呂宋、巴拉望及菲律賓周邊海域為主要節點，演練岸基反艦、反登陸、整合防空、反潛與跨國海上編組。¹⁰

此外，駐日美軍升級為聯合部隊司令部（Joint Force Headquarters）、日本建立統合作戰司令部、美菲成立菲律賓任務部隊（Task Force-Philippines），顯示第一島鏈沿線的合作正由駐軍、聯演及單項能力建構，推向更即時的聯合操作、態勢覺知與任務協調。¹¹

⁹ “Australia, Solomon Islands Vow Stronger Ties, Criticise China’s Pacific Missile Test,” *Reuters*, July 7, 2026, <https://www.reuters.com/world/china/australia-vows-stronger-ties-with-solomon-islands-amid-china-concerns-2026-07-07/>.

¹⁰ “US Army’s Mid-Range Capability Makes Its First Deployment in the Philippines for Salaknib 24,” *U.S. Army Pacific*, April 15, 2024, <https://www.usarpac.army.mil/Our-Story/Our-News/Article-Display/Article/3740807/us-armys-mid-range-capability-makes-its-first-deployment-in-the-philippines-for/>; “US, Philippines Deploy Anti-Ship Missile System in Batanes near Taiwan for War Games,” *Reuters*, May 2, 2026, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-philippines-deploy-anti-ship-missile-system-batanes-near-taiwan-war-games-2026-05-02/>; “US, Philippine Troops Shoot down Drones in Joint Defence Drills,” *Reuters*, April 27, 2025, <https://www.reuters.com/world/us-philippine-troops-shoot-down-drones-in-joint-defence-drills-2025-04-27/>.

¹¹ “U.S. Intends to Reconstitute U.S. Forces Japan as Joint Forces Headquarters,” *U.S. Department of Defense*, July 28, 2024, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3852213/us-intends-to-reconstitute-us-forces-japan-as-joint-forces-headquarters/>; “U.S. Upgrades Military Command in Japan, Warns of China Threats,” *Reuters*, July 28, 2024, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/us-announce-military-command-revamp-japan-official-says-2024-07-28/>; Ministry of Defense, Japan, Digest, “Defense of Japan 2025,” July 2025, https://www.mod.go.jp/j/press/wp/wp2025/pdf/DOJ2025_Digest_EN.pdf; “US, Philippines Launch Military Task Force for Areas Including South China Sea,” *Indo-Pacific Defense Forum*, November 1, 2025, <https://ipdefenseforum.com/2025/11/us-philippines-launch-military-task-force-for-areas-including-south-china-sea/>.

二、第一島鏈防衛強化外線聯防

包含美軍在北菲部署中程能力系統、陸戰隊濱海團演練反艦飛彈，乃至於透過聯合演訓強化防空與無人機應處，¹²顯示其正強化分散部署、遠距打擊與盟軍互通。隨中國由既有熱點向側翼、後方及外線推進，第一島鏈防衛的重點也逐步由近岸據點防護，延伸至海峽側後方、島鏈外側及遠端後勤線。

至於日本西南諸島的反艦、防空及反擊能力，亦將與台海側後方、琉球以東及西太平洋縱深防衛連結；¹³澳洲北部、南太平洋、巴布亞紐幾內亞、菲律賓與南海之間的演訓及後勤網絡，則可支撐第一島鏈南翼、第二島鏈前緣與南太平洋方向。第一島鏈防衛勢將形成由前緣火力、外線制海、遠端後勤與跨區監偵共同支撐的聯防配置，以因應中國繞道推進及跨區兵力運用。¹⁴

三、跨區競逐提高嚇阻效果與衝突風險

中國壓力架構的形塑與周邊國家防衛合作的深化，將同時提高區域嚇阻能力與衝突風險。美日澳菲透過分散部署、反艦防空、監偵共享及指揮協調，固然可提高中國高強度行動的成本，也有助於提早掌握解放軍跨區兵力調動。¹⁵然而，中國把活動範圍由既有熱點延伸至呂宋東側、琉球以東、西太平洋及南太平洋後，中台、中

¹² “US, Philippine Troops Shoot down Drones in Joint Defence Drills,” *Reuters*, April 27, 2025, https://www.reuters.com/world/us-philippine-troops-shoot-down-drones-joint_defence_drills-2025-04-27/.

¹³ Ministry of Defense, “Japan, Defense Buildup Program,” December 16, 2022, https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/plan/pdf/program_en.pdf; Ministry of Defense, Japan, “Defense of Japan 2025,” July 2025, https://www.mod.go.jp/en/publ/w_paper/wp2025/DOJ2025_EN_Full.pdf.

¹⁴ “Australia Hosts Military Drills with US and Other Nations, Likely to Draw Chinese Surveillance,” *Associated Press*, July 13, 2025, <https://apnews.com/article/e236e5ed9173bc766c2ed73441b3efda>.

¹⁵ “U.S., Japan, Republic of Korea Conduct Trilateral Multi-Domain Exercise Freedom Edge,” *U.S. Indo-Pacific Command*, June 27, 2024, <https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/3818596/us-japan-republic-of-korea-conduct-trilateral-multi-domain-exercise-freedom-edge/>; “U.S. Intends to Reconstitute U.S. Forces Japan as Joint Forces Headquarters,” *U.S. Department of Defense*, July 28, 2024, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3852213/us-intends-to-reconstitute-us-forces-japan-as-joint-forces-headquarters/>.

菲、中日及中美海空兵力的接觸位置與衝突風險也隨之增加。

《給阿嬤的情書》是統戰嗎？

資訊操弄的觀點

劉姝廷

國防戰略與資源研究所

焦點類別：影響力行動、認知戰

壹、前言

2026 年 4 月起，一部以中國潮汕方言與文化為背景，講述移民歷史與跨國尋根的中國電影《給阿嬤的情書》(Dear You)，席捲中國各地、新加坡及馬來西亞等國票房。該片在新加坡引發身分認同與語言政策等議題的辯論。¹5 月 21 日，新加坡《聯合早報》評論該片為「統戰工作最高境界——直抵人心最軟處，用情去完成攻心……這是一部非常成功的統戰片，即便導演未必有這個初衷」，並指出此片熱映後中國各地統戰部門與僑聯組織包場與動員觀影的情況。²此一評論旋即引發爭議，並遭中共官媒《環球時報》反駁，指其解讀過度政治化，稱「心裡裝滿政治算計的人，看到的便只能是威脅與陰謀」。³

上述爭論糾結於《給阿嬤的情書》與中共統戰之間的關係；這固然是重要的問題，但恐非關鍵。多數對該片抱持統戰安全疑慮的論者，為證明《給阿嬤的情書》是中共統戰工具，而在影片脈絡、金流走向及政商關係尋找線索。然而，這不易有明確的結論，因此較適合以「存而不論」的角度視之。相對的，無論該片（或任何文

¹ 〈中國票房黑馬《給阿嬤的情書》 在新加坡掀起身份認同「大辯論」〉，《BBC 中文網》，2026 年 6 月 26 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/articles/cd6e7w6lwe3o/trad>。

² 〈沈澤璋：《給阿嬤的情書》的統戰啟示〉，《聯合早報》，2026 年 5 月 21 日，<https://www.zaobao.com.sg/news/china/story20260521-9074937>。

³ 〈社評：一部《給阿嬤的情書》照出誰的心魔？〉，《環球時報》，2026 年 6 月 16 日，<https://opinion.huanqiu.com/article/4RzgWd7nMIF>。

化或影視作品）是否為統戰的產物，中國相關機構在其獲得關注後的資訊操弄，可讓我們一窺其政治工具的使用，或更值得關注。

貳、安全意涵

一、中共對電影的挪用具明顯的統戰意涵

本文認為《給阿嬤的情書》是否為統戰，可區分為「電影內容是否具統戰意圖」與「電影走紅後是否遭中共挪用」兩層次分析。就「電影內容是否具統戰意圖」而言，《給阿嬤的情書》以大量使用潮汕方言拍攝，在當代中國商業電影中相對少見，該片呈現近代華人「下南洋」的移民歷史與「僑批文化」的情感敘事，⁴引發中共統戰的爭議。然而，探討該片是否意在統戰恐陷入以下困境：首先，在中共威權政治背景下往往難以取得證據且舉證不易。其次，從電影的內容如語言或符號解讀其是否有統戰色彩，往往帶有主觀價值判斷，這些評論否定喜好該片觀眾之情感，因此容易造成他們的反感，使之接受或呼應中共主張批評者是過度政治化的說法，進而激化意見的分歧。再者，即使最後證明該片為中共的統戰工具，然而統戰的成果並不只在於電影的內容，更涉及後續中共的操作方式。

另一方面，從「電影走紅後是否遭中共挪用」來看，在電影熱映後中共統戰、僑務、宣傳及外交系統開始針對本片進行廣泛且有組織的宣傳。最初由中共地方統戰與僑務系統如「汕頭市委統戰部」、「新加坡尋根團」等，動員歸僑、僑眷及海外華僑包場觀影，以潮汕方言推廣統戰活動與愛國敘事。⁵在《聯合早報》質疑該片為統戰並引發輿論效應後，中共開始出現兩手的資訊操弄。其一是否

⁴ 「僑批文化」指近代海外華僑寄給家人的家書與匯款合一的民間寄遞憑證，承載華僑家族情感、愛國情懷及南洋奮鬥歷史，於2013年正式列入聯合國教科文組織《世界記憶名錄》。

⁵ 〈省委統戰部舉行《給阿嬤的情書》主題觀影活動〉，《中共廣東省統戰部》，2026年6月1日，https://www.gdtzb.gov.cn/tzsx/content/post_108612.html。

認《給阿嬤的情書》具有政治意涵，除了中共官媒《環球時報》發文強硬反駁，中共統戰部亦出手定調該片純為僑史紀錄，中共外交部強調該片的「天然」與「純粹」，呼籲觀影不應戴上「政治眼鏡」。其二是持續利用《給阿嬤的情書》向國內與海外推廣家國敘事與中國形象，例如中共官媒《新華社》等相繼以專題報導宣傳該片的家國情懷，中共外交部亦廣邀外國使節觀影以「讀懂中國」。⁶

二、中共凸顯特定情感元素操弄敘事框架

中共否認《給阿嬤的情書》內容具統戰意圖，卻積極為該片賦予政治意涵，其透過凸顯特定的情感敘事並強化與之的連結，將片中的個人與家庭情感，提升為國家與民族的宏大敘事。例如中共宣傳系統將片中寄託家鄉接濟與親人思念的「僑批文化」，在官媒報導中轉譯為「無論身在何處，根都在中國」的文化臍帶；中共外交單位將片中主角彰顯誠信與道義的品格，向外推廣成負責任、講信用及重情義的國家形象；中共統戰系統擴大宣傳片中跨世代的尋根環節，利用潮汕方言、血緣根脈及鄉愁等情感元素，凝聚海外華僑對祖國（中國）文化的情感。然而，中共藉由上述資訊操弄欲凸顯單一血脈與家國敘事框架，淡化電影其他元素並忽略對多元文化的包容與尊重，已引起國際的警惕與反思。新加坡國務資政李顯龍對此公開強調，新加坡是一個華人佔多數的多元種族國家，與中國擁有不同主權，兩國合作是「基於共同利益，而非血緣」。⁷

在這方面，中共對台統戰系統亦運用資訊操弄策略，加強與台灣在地文化的連結，進一步拉攏民意與升高台灣政府的壓力。《給阿

⁶ 〈中國外交部廣邀外國使節觀看「給阿嬤的情書」〉，《中央社》，2026年7月8日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202607080224.aspx>。

⁷ 〈李顯龍談星中合作基於利益 學者：凸顯多種族認同〉，《中央社》，2026年5月26日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202605260230.aspx>。

嬾的情書》雖未在台灣上映，但在中國熱播之初，中共對台統戰系統與媒體《看台海》、《台灣導報》已刊出宣傳報導，⁸邀請多位台灣青年組成「台青觀影團」觀影。⁹與此同時，社群媒體出現聲稱是台灣阿嬾和台灣青年推薦該片並喊話在台上映的影音。值得注意的是，國台辦發言人朱鳳蓮針對《給阿嬾的情書》的發言，可視為中共由一般文化宣傳轉向對台政治操作的重要證據。朱鳳蓮強調，潮汕地區與台灣在語言、習俗及文化具深厚淵源，其以「阿嬾」、「有情有義」等符號與情感元素，連結兩岸屬「同文同種、同根同源」的敘事，¹⁰並罕見使用國語、客家話及台語三種語言，引述客家話表達「做人一定要有情有義」，藉此彰顯兩岸文化認同與情感連結。¹¹顯示中共對台統戰系統已將原屬潮汕僑鄉與東南亞華人遷徙經驗的電影，重新編碼為兩岸民族與文化共同體的政治敘事。

參、趨勢研判

一、中共藉熱門作品與人物進行政治操作與製造對立

前揭中共資訊操弄策略，即使《給阿嬾的情書》本身沒有明確的統戰意涵，但在中共統戰、宣傳及外交系統的協力發動下，的確顯示其政治意圖與目的。中共對於《給阿嬾的情書》的政治操作，凸顯中共統戰行動並非是從零到一、系統性的全盤布局與定製，而是收割已引起輿論關注的作品或人物影響力，在此基礎上順手推舟賦予政治意涵。中共借勢熱門作品與人物，同時提供其資訊操弄的

⁸ 〈《給阿嬾的情書》何以打動觀眾〉，《台灣導報》，2026 年 5 月 26 日，<https://www.taiwan-reports.com/archives/718995>。

⁹ 〈台青觀影團：《給阿嬾的情書》裡有我們中國人獨有的文化密碼〉，《新浪財經》，2026 年 5 月 12 日，<https://finance.sina.com.cn/wm/2026-05-12/doc-inhxrwm5143883.shtml>。

¹⁰ 〈國台辦：兩岸同胞對中華文化有共同傳承和強烈共鳴〉，《中國國台辦》，2026 年 5 月 20 日，https://www.gwytb.gov.cn/xwdt/xwfb/wyly/202605/t20260520_12766736.htm。

¹¹ 〈電影《給阿嬾的情書》熱映 朱鳳蓮客家話稱：做人一定要有情有義〉，《聯合新聞網》，2026 年 5 月 20 日，<https://udn.com/news/story/7331/9514367>。

空間，透過反駁與澄清對熱門作品與人物涉及統戰的指責，進而以感性敘事拉攏民意，打擊與孤立對此質疑者。近期憑藉中國戲劇《逐玉》在台灣廣受歡迎的演員張凌赫，接受中共國台辦的邀請出席兩岸海峽論壇，會中宣揚「兩岸同根同源、血脈相連」，邀請台灣粉絲赴中國遊覽，¹²在台灣引發配合統戰與粉絲護航的爭議即是顯例。鑑此，民主國家的回應策略，應避免爭論作品內容或特定人物的本質或意圖因而失焦或落入中共資訊操弄的圈套，而是關注與公開揭露中共後續的操作手段與路徑，強化社會溝通與民眾的媒體識讀能力。

二、中共統戰呈現與資訊操弄合流之趨勢

前揭《給阿嬤的情書》諸多政治操作，顯示中共對統戰定義不明且存在價值層次上的矛盾。中共一方面意識到統戰對民眾來說帶有敏感性與政治色彩而心生警惕，因此否認《給阿嬤的情書》具統戰意圖與政治框架，避免對電影推廣有負面效果。另一方面，中共動員和組織《給阿嬤的情書》相關統戰活動，並透過統戰部官方帳號「統戰新語」進駐熱門短影音平台（如抖音、快手），¹³拉近與一般民眾的距離並公開為該片宣傳，顯示其試圖將統戰檯面化與正當化。事實上，中共統戰工作涉及廣泛的面向，其本身的內涵、資源及運作方式持續在變化。從《給阿嬤的情書》可見，中共統戰已不再只是透過組織動員、交流活動或利益吸納建立關係，而是逐漸結合社群媒體傳播、情感敘事、議題設定、官方定調及對批評者的反制論述，呈現統戰與資訊操弄合流之趨勢。

¹² 〈張凌赫登海峽論壇「喊話跨海看看」 陸委會：已染政治色彩、非單純藝人〉，《工商時報》，2026年6月18日，<https://www.ctee.com.tw/news/20260618702236-430801>。

¹³ 〈陸中央統戰部「統戰新語」入駐抖音 首日漲粉破60萬〉，《工商時報》，2026年6月7日，<https://www.ctee.com.tw/news/20260607700419-430801>。

朝鮮勞動黨第九屆二中全會之後的北韓黨政軍動向與安全研析

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

朝鮮勞動黨於 6 月 20 日至 22 日在平壤召開第九屆中央委員會第二次全體會議，¹ 6 月 23 日召開中全會第二次擴大會議，並召開政治局全體會議。² 本次中全會主要針對今年度內外政策、煤炭產業發展、提升地方人民委員會角色、組織問題等議題進行討論。朝鮮勞動黨第九屆中央軍委於 7 月 10 日召開第一次擴大會議，討論軍事政策規劃，軍事情報體系擴編，以及海軍建設等議題。³ 最後，金正恩於 7 月 11 日親自召開「黨政軍聯合會議」，公開處置軍方內部重大貪腐事件。⁴

以本次第九屆二中全會為起點，至黨政軍聯合會議為止，北韓進行了一系列重大黨內議程，涉及範圍甚廣。本文僅就內政、國防、外交與煤炭產業等特定領域進行簡析。

¹ 〈[전문] 노동당 중앙위 9 기 2 차 전원회의...김정은 위원장, 중요 결론〉, 《자주시보》, 2026 年 6 月 23 日, <https://www.jajusibo.com/70410>。

² 〈조선로동당 중앙위원회 제 9 기 제 2 차전원회의 확대회의에 관한 보도〉, 《조선신보》, 2026 年 6 月 23 日, <https://chosonsinbo.com/2026/06/23-352/>。

³ 〈조선로동당 중앙군사위원회 제 9 기 제 1 차확대회의 진행〉, 《조선중앙통신》, 2026 年 7 月 10 日, <http://www.kcna.kp/kp/article/detail/ae6848777fd2ed4ab81c3830fc7fbb53>。

⁴ 〈강건한 규율과 엄격한 법적기강으로 혁명의 승리적진군을 담보하자 당, 정, 군연합회의에 관한 보도〉, 《조선중앙통신》, 2026 年 7 月 11 日, <http://www.kcna.kp/kp/article/detail/50a22e58fe28ab7b036b9f952986291c>。

貳、安全意涵

一、北韓或將持續整肅軍方內部並加強精神戰力教育

北韓在這次黨政重大會議期間，罕見對外公布朝鮮人民軍總政治局組織（人事）副局長朴喜哲少將與相關人等在這四年之間濫用職權，從事集體貪汙腐敗行為，已被革職論罪。這是自張承澤事件之後，北韓少數對外公開的反貪腐事件，不過如果對照過去北韓軍方內部整肅事件來看，朴喜哲的層級其實並不算太高。根據《黨政軍聯合會議公報》的公告內容研判，此次所謂的「貪腐勢力」可能已具相當規模，涉及到黨與國家重大利益的「特大型貪腐事件」，因此迫使北韓開始大動作處理。

有鑑於此，金正恩在本次中央軍委擴大會議也提到「人民軍隊」必須要遵照黨中央決策，成為「一心一體」的強大軍隊，強化政治思想，維持精神道德優越和軍事技術優勢。金正恩同樣也在黨政軍聯合會議當中強調人民軍隊必須透過政治思想鬥爭，邁向意識型態的菁英地位，深入反腐鬥爭。

由於北韓軍方長期掌控以軍工產業為主的第二經濟體系，並涉及外匯與武器進出口管理，未來北韓除可能持續加強內部紀律管理與精神戰力教育之外，亦可能以反貪為名，進一步推動內部整頓，徹底根除軍方將領發展私人派系勢力或地下組織的可能性。

二、擴大對外軍事情報單位編制與業務範圍

如前文所述，北韓在整肅軍方的同時也訂定了新的國防政策目標。根據金正恩在本次黨內重大會議期間的談話內容，北韓為因應瞬息萬變的地緣政治危機引發的區域安全問題，大致提出了以下幾項發展方向。

第一，提升核武戰力的質與量，確立「核保有國」地位，成為

對敵鬥爭基礎。第二，加速海軍現代化，擴建海軍基地基礎設施與造船設備，完成造艦計畫。第三，實現「野戰化、現代化」的目標，在政治思想與軍事技術取得絕對優勢。第四，落實「南部邊境要塞化工程」，加強南部的國境防禦。第五，加強軍事情報作業體系，擴編「偵查情報總局」(Reconnaissance Information General Bureau)⁵的職能與任務範圍，精進情報偵蒐研析能力。

其中值得注意的是第五項，這屬於較不易被外界直接觀察的領域，明顯是為了回應近期韓美聯合軍演所涉及的情報偵察行動而制定的對策。北韓為遏制以韓國為首的「敵對國家勢力」，去年可能已完成擴編偵查情報總局與提升位階，未來或將持續納入其他單位，加強與反美國家之間的情報合作及海外活動。其重點可能著重於發展網路作戰能力，特別是癱瘓金融體系與通信系統、竊取國防軍事機密等行動。

三、以「經中安俄」為框架提升朝中交流層級

這次的黨內議程也提到了全球外交戰略的敵我定位，反對美國霸權與同盟擴張，堅守國家利益與富國強兵。北韓在此基礎之上持續擴大朝中戰略合作，使其能夠與朝俄關係呈現互補效益。

這也反映在近期朝中兩國高層互動上。今年六月初朝中峰會順利結束後，雙邊隨即展開一系列《朝中友好合作互助條約》簽訂 65 周年紀念親善互訪。⁶目前朝中關係已不同於過去僅停留在戰略溝通與協調層面，未來或將達成更進一步的戰略協議。⁷從目前情況來

⁵ 類似俄國「總參謀部情報總局」(GRU)，前身為偵查總局，名義上隸屬人民軍總參謀部，業務範圍是以韓國為主的海外地區。

⁶ 除了李希之外，其他中共政治局常委都已參與近期朝中高層親善交流活動，朝鮮勞動黨政治局常委（共 5 位）也已全部參與。相較於 2019 年習近平訪問朝之後的互動，這次朝中的實質關係確實明顯提升。

⁷ 〈북중 밀착 가속화...“양국 전략적 이해관계 수렴”〉，《자유아시아방송》，2026 年 7 月 16 日，<https://www.rfa.org/korean/in->

看，兩國交流範圍可能先以「政治、經濟、文化」三方面為主軸，⁸擴大兩國兩黨戰略對話管道；未來也可能在年底前開放主要邊境口岸，⁹使邊境貿易規模恢復至疫情前水準，並加強社會主義思想教育交流，共同管理歷史紀念設施。¹⁰

在此同時，北韓也正與俄國推動《五年軍事協力計畫》，在未來五年（2027 至 2031）之內，實現技術移轉，共同生產與聯合軍事訓練等目標，¹¹這也象徵朝俄戰略夥伴關係將進入新階段，亦不排除今年再次舉行朝俄峰會的可能性。北韓在加速發展對敵（韓）鬥爭路線的同時，北韓在軍事靠俄國，經濟靠中國的「經中安俄」框架也漸趨明顯，這或將影響到韓半島局勢後續發展。

四、北韓將推動煤炭產業現代化

本次第九屆二中全會就 2026 年上半期政策執行現況進行階段性檢視的同時，金正恩在會議中首次公開提到目前北韓煤炭產業部門一直有「世紀性的落後問題」，並認為煤炭產業是國家重大戰略事業，將對全國各地的煤炭產業地區進行現代化改革。

雖然北韓並未說明煤炭產業落後所造成的具體影響，但綜觀當

focus/2026/07/16/china-exchange-strategic-converging-economy/。

⁸ 從金正恩的「第一戰略事業論」到習近平的「三個不變，四點堅持」可以發現，其實朝中兩國對於峰會結果有明顯的認知差異，戰略規劃順序也不相同，兩國其實是也在各取所需，但相互支持，以實現戰略合作效果對大化。이호령, 〈2026 년 북·중 정상회담의 전략적 함의: ‘비핵화’의 증발과 북·중관계의 구조적 전환〉, 《KIDA 안보전략 FOCUS》(제 26-41 호, 2026 年 6 月 25 日), 頁 4-7。

⁹ 特別是「元汀—圖河口岸」與「新義州—丹東口岸」，以及實現朝中俄共同使用圖們江出海口，可能也將會是朝中後續談判重點。

¹⁰ 習近平曾在今年朝中峰會提到「共同維護好、管理好在朝志願軍烈士紀念設施，開展富有特色的革命傳統教育、青少年思想教育，傳承好兩國紅色基因和傳統友誼」。〈習近平同金正恩舉行會談〉, 《人民日報》, 2026 年 6 月 9 日, https://paper.people.com.cn/rmrb/pc/content/202606/09/content_30162014.html。

¹¹ 〈北 무기 개발, 러시아가 도와...북리, 5 년 군사협정 추진〉, 《한국경제》, 2026 年 4 月 27 日, <https://www.hankyung.com/article/2026042791487>。

前北韓現況，這可能與其能源供應能力不足有關。北韓的能源供應模式向來以「水主火從」為主，也就是水力為主、火力為輔。然而北韓主要水力發電系統已嚴重老化，加上每年秋冬枯水期影響，能源供應極不穩定；火力發電系統也難以完全彌補缺口，而北韓火力發電又以煤礦為大宗，燃油發電比例可能不到整體發電量的 6%。¹²

北韓正在大力推行的「地方發展 20x10 政策」¹³亦亟需穩定且大量的電力供應，方能在第九屆黨中央委員會任期之內（2026 至 2031）完成新的五年經濟計畫。因此，未來北韓或將從外部引進煤礦開採技術、設備與相關資源，提升煤礦產量，並在各地建構完整的煤炭產業園區。此舉或許也將連帶改善北韓多數地方嚴重落後的民生基礎設施。

參、趨勢研判

一、強化「以黨領政，黨指揮槍」的黨政軍體系

從勞動黨總書記金正恩在「黨政軍聯合會議」所發表的總結談話內容可發現，前總政治局副局長朴喜哲等人所涉及的貪腐問題可能極其嚴重。過去北韓雖也曾多次以貪腐問題為由進行內部肅清，但除前人民武力部長玄英哲、前黨總務部長張承澤之外，已很少出現如此大規模的整肅行動。本次事件可能對金正恩政權影響有限，甚至很有可能會藉由此事件來展示金正恩對軍方的掌控能力。¹⁴

¹² 〈北의 또 다른 목줄 압록강 수력발전소 주목해야 하는 이유〉，《주간조선》，2017 年 5 月 4 日，<https://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=11489>；〈[리뷰] 2024 년 북한 에너지 전망은?...“정제유 밀수입 큰 폭 증가 예상”〉，《SPN 서울평양뉴스》，2024 年 2 月 12 日，<https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=76651>。

¹³ 北韓將在 10 年之內，每年在 20 個地區，建立現代化工業與民生基礎設施。雖然北韓已有數個大型水力發電廠，但仍無法長期穩定提供大量工業用電。因此在地方增建中小型火力發電廠是較為可能的解決方式。

¹⁴ 總政治局長金成基於 7 月 9 日出席中央軍委會會議時，配戴上將階級肩章，但是在 7 月 10 日，被發現改配戴大將階級肩章。若參考北韓過去肅清事件來看，這或許又是「忠誠競爭，相互

這也顯示金正恩長期致力於推動「黨指揮槍」體系改革，並已取得一定成果。北韓過去受到先軍思想體系影響，人民軍總政治局出身的高階將領通常具備極高的政治影響力。但自金正恩時代開始，總政治局歷經多次整肅與改編，目前可能已被限縮於軍事政治教育、對敵鬥爭思想等業務範圍；原本軍方內部監視、人事組織指導等權限，則可能已部分轉移至黨中央組織指導部和軍政指導部。此次藉由反貪腐名義推動的大規模肅清行動，或將使總政治局完全納入黨中央掌控之內，進一步加強對軍方的控制，並在金正恩對內統治權威出現裂痕之前，徹底根除軍隊內部反對勢力。¹⁵

從朝鮮勞動黨近期重大政治會議的時間點來看，自金正恩於2021年正式恢復「總書記」職稱，並進入第八屆黨中央委員會任期（2021至2025）以來，北韓便開始強化黨中全會在黨內決策中的影響力。目前北韓新頒布但尚未公開的黨章，以及新的黨內決策流程正在逐步施行，未來可能對北韓黨政軍制度產生新的影響，這部分仍需持續追蹤。

二、持續「對敵（韓）鬥爭」為主的對外政策路線

金正恩在本次二中全會擴大會議中公開表示，韓國是最主要的敵對國家，北韓將持續堅持對敵鬥爭原則，並針對當前「地緣政治危機」持續加強核武裝力量，堅定其擁核國家地位。從當時的時間背景來看，正逢韓國政府就韓半島非核化議題與其他國家進行外交活動，此舉也被北韓視為「敵對行為」。金正恩亦公開表示將繼續堅持「對敵鬥爭」原則，以維護國家利益，加強外交服務，強烈反對

監視」的內部控管。〈대장 긴급한 김성기 북한군 총정치국장〉，《연합뉴스》，2026年7月11日，<https://www.yna.co.kr/view/PYH20260711017400042>。

¹⁵ 〈'장성택 이후 최대 비리 적발'...北에 대규모 '사정 바람' 예고〉，《뉴스1》，2026年7月12日，<https://www.news1.kr/nk/politics-diplomacy/6225355>。

美國霸權與同盟國勢力擴張。

而北韓所謂的「地緣政治危機」，可能指朝中峰會之後，韓美於 6 月 11 日舉行的「第六次核磋商小組會議」(Nuclear Consultative Group, NCG)。該會議確認美國「核保護傘」在韓半島的延伸威懾，共同執行核戰略的雙邊機制，並討論核動力與常規動力軍事力量部署規劃，內容涉及核動力潛艦計畫與聯合軍事演訓等。除此之外，李在明於 6 月 9 至 18 日訪問歐洲，與歐盟發表共同聲明，譴責朝俄軍事合作，也不認同北韓擁核的正當性。這也是李在明政府就任以來，對北韓態度最為強硬的發言。雙方也因此相互進行多起輿論攻防，顯示南北韓在「韓半島非核化」上已難再有交集，更遑論重啟對話。這也將助長金正恩所謂「強對強，善對善」的對敵鬥爭路線原則與危機意識，成為近期北韓制訂對外政策的主要背景依據。

三、煤炭產業升級工程或將成為對外發展關鍵

本次中全會也通過《關於振興煤炭產業並將全國煤礦村進行現代化改造》決議，未來將大幅改善煤礦開採作業設備，並可能延伸至周邊民生設施建設。這是一項規模堪比全國農村改造的國家級工程，涉及交通、能源、外匯與都市建設等多重領域。

北韓預計將於 2027 年啟動相關工程，從過去推動重大國家工程的經驗來看，軍隊也或將投入動員。北韓可能需要自中俄等國取得資金、技術與相關支援，方能支撐此一大規模產業升級計畫。

雖然北韓高品質無煙煤已被聯合國列為主要制裁項目，但實際上，北韓與中俄之間的煤礦走私貿易仍呈現穩定發展。根據韓方推估，北韓去年對中國出口的煤礦總量已達 150 萬噸，今年上半期朝中貿易總額也已突破 15 億美元，¹⁶預料相關交易規模將持續擴大，

¹⁶ <“北석탄 불법수출 작년 150 만 t 추정...정제유 반입상한

而朝俄經貿合作短期內亦難以超越朝中貿易規模。¹⁷

北韓在亟需進一步拓展外匯來源，取得鄰國協助改善內政的情況下，積極修復朝中關係確實具有其戰略需求。此一動向也與中國在韓半島區域治理上的戰略企圖相互契合，進而推升朝中關係，這也將有助於擴大戰略合作領域。

7 배초과”》，《연합뉴스》，2026 年 6 月 7 日，<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260606022800504>；〈북중 무역, 올 상반기 15 억 달러 돌파...2017 년 이후 최대〉，《뉴시스》，2026 年 7 月 21 日，https://www.newsis.com/view/NISX20260721_0003716819。

¹⁷ 2025 年朝俄貿易總額推測僅約 1.3 至 1.5 億美元，主要是戰爭軍火相關交易。최정호、이정균、이희선，〈2025 년 북한의 대외관계 평가와 2026 년 전망〉，《KEIP 세계경제 포커스》(Vol.9 No.8，2026 年 2 月 13 日)，頁 8。

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