

戰略與評估

Defense Strategy and Assessment Journal

專題

911 事件後的美國情報機構改革 林柏州

中共軍改意涵及其影響 舒孝煌

論文

南海仲裁案及其裁決的安全與戰略意涵 胡瑞舟

東南亞國協對「中」日競合的戰略因應 郭永興

書介

- Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?
- The Chinese Invasion Threat: Taiwan's Defense and American Strategy in Asia
- War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft



「戰略與評估」期刊

中華民國 99 年 5 月創刊 中華民國 106 年冬出版

Defense Strategy and Assessment Journal

VOLUME 8, NUMBER 2, WINTER 2017

出 版 者：國防部戰略研究中心

主 任：蒲澤春

執 行 長：林超倫

總 編 輯：陳嘉生

編輯委員：丁樹範、王高成、宋燕輝、林正義、林碧炤、黃介正、蘭寧利
（依姓氏筆劃排列）

執行編輯：舒孝煌、梁家瑄

編 輯：呂昭儀、李維德、邱鈺鈞、盧宏達、王國榮、陳為業
趙國正、趙繼綸、張立德、林柏州、林子喬、連寶如

校 稿：王光磊

聯絡方式：電話 (02)8509-9405 傳真(02)8505-9406

電子信箱：thoughts168@gmail.com

展 售 處：國家書店 臺北市中山區松江路 209 號 電話 (02)25180207
：五南文化廣場 臺中市區中山路 6 號 電話 (04)22260330

印 刷 者：國防部軍備局生產製造中心第 401 廠北部印刷所

I S S N 2223-9413 G P N 2009905156

定 價：新臺幣 100 元整（本刊電子檔請至 www.mnd.gov.tw 下載）

本期刊保留所有權利，欲利用本刊全部或部分內容者，須徵求本刊同意或書面授權。

出版源由

為執行我國防安全、軍事戰略、武器科技與解放軍研究，補強政府現有研究能量之不足，推動國內外智庫交流合作，特設立「戰略研究中心」，期能發揮「遠見於未萌，避危於無形」之功能。本刊係國防部戰略研究中心所發行之國防政策綜合性專業期刊，為整合國內軍事與國防政策之研究與分析能量，提供專家與學者專業諮詢與討論為宗旨。

戰略與評估期刊

第八卷第二期

目錄

專題

911 事件後的美國情報機構改革 林柏州 1

中共軍改意涵及其影響 舒孝煌 17

論文

南海仲裁案及其裁決的安全與戰略意涵 胡瑞舟 43

東南亞國協對「中」日競合的戰略因應 郭永興 59

書介 編輯部 75

Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?

The Chinese Invasion Threat: Taiwan's Defense and American Strategy in Asia

War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft

本刊專文屬作者個人意見，不代表本部政策立場

作者簡介

- 林柏州 東吳大學政治學碩士。曾任行政院青輔會專案助理，《中央日報》政治組記者、康軒文教事業兼任編輯、國防部國防智庫籌備處副研究員。現任國防部戰略研究中心研究員。研究領域為比較政治、國際安全、國際情勢研析。
- 舒孝煌 淡江大學國際事務與戰略研究所博士。現任國防部戰略研究中心副研究員。曾任軍事期刊採訪編輯、臺北市政府觀光傳播局約聘研究員、國會助理、國防部國防智庫籌備處副研究員。研究領域為美國國防政策、國防事務與現代戰略問題、空權、戰史與軍事史。
- 胡瑞舟 美國紐約州立大學政治學博士。陸軍備役少將，美國哈佛大學國家暨國際安全高階主管班結業。現任政治大學台灣安全研究中心副主任。曾任英國皇家三軍聯合國防暨安全研究院（RUSI）客座研究員。研究領域為國際政治、安全研究、戰略研究、國防與軍事事務、區域安全與兩岸關係、公共政策及其執行、戰略領導與溝通。
- 郭永興 日本京都大學經濟學博士。現任國立臺中科技大學國際貿易與經營系教授。曾任中國文化大學國家發展與中國大陸研究所教授，教育部早稻田大學臺灣研究講座學者、日本慶應義塾大學總合政策學部、日本中央大學經濟學部訪問學者。研究領域為政治經濟學、亞太經濟。

專 題

911 事件後的美國情報機構改革

林柏州

國防部戰略研究中心 研究員

摘 要

做為全球唯一超強，為了掌握涉及國家安全的全球情報，進而採取因應措施可說是維持全球地位的關鍵，美國聯邦政府建構一個龐大而複雜的情報機構網絡。回溯美國情報單位改革趨勢，美國陸軍、海軍情報單位在二戰前無法有效掌握珍珠港事件的前兆，被視為中情局成立的重要催化劑。60 年後 911 事件的發生，美國情報機構未能防範未然，使外界開始重視多頭馬車，疊床架屋的情報機構沉痾，其後小布希總統透過設置「國家情報總監」，以統合國內情報機構的協調整合工作，使美國情報機構有了結構性的轉變。然而，反恐戰爭的持久發展，情報機構大幅膨脹至 17 個機構或單位，其中中情局體系也獲得大幅擴張，引發如情報工作外包、內部組織功能重疊、人員養成專業不足等諸多缺失，這促成中情局在 2015 年推動的組織改革。本文透過回顧近年美國情報體系的改革軌跡，以探討其改革趨勢對我國的可能啟示。

關鍵字：情報機構、國家情報總監、中情局、911 事件、組織改革

壹、前言

前任美國總統歐巴馬（Barack Obama）在 2009 年上任之後，最重要的工作應該就是終結 2001 年的阿富汗戰爭與 2003 年的伊拉克戰爭，而讓美國從這兩場戰爭中光榮退出的關鍵，應該就屬刺殺賓拉登（Osama bin Laden）行動。執行這項任務是美軍聯合特種作戰司令部海豹部隊（SEALs），但在背後提供情報及運籌帷幄的卻是中央情報局。2011 年，由潘尼達（Leon Panetta）所帶領的中情局，秘密取得賓拉登（Usama Bin Ladin）藏身巴基斯坦的情資，並指揮特種部隊執行刺殺任務，終結長達十年的反恐戰爭。這項任務的完成說明情報在戰場的重要性。不過好景不常，緊接著陸續發生 2012 年「阿拉伯之春」、伊敘邊境地區「伊斯蘭國」崛起、史諾登（Edward Snowden）洩密等重大事件接連爆發，暴露美國情報機構未能有效掌握，情報蒐集工作轉包欠缺規範，人員養成體系不健全，中情局內部分工不明確等長期沉痾，也使情報改革開始指向中情局本身。

過去的美國情報機構（Intelligence Community）規模龐大，除直屬白宮的中央情報局；還包含國防部所屬的情報部門、各軍種情報處；國土安全部、國務院、能源部、財政部、司法部情報單位等數十個機構、單位，各自蒐集、分析與運用有關國家安全之軍事、國內與國外情報，皆有各自的預算、指揮體系與任務需求。不過，長期以來，這些部門皆各自為政，複雜而相異的官僚作風，彼此相互競爭，又欠缺合作。導致 911 事件後，各界興起情報機構改革的聲浪。¹

本文將探討 2000 年之後，美國情報機構所面臨的兩波主要組織改革，第一波改革是 2004 年，透過設置國家情報總監辦公室（Office of the Director of National Intelligence, ODNI），將情報機構多頭馬車，缺乏協調等問題進行統整；第二波改革啟動於 2015 年，係針對中央情報局的機構組織改革。前波著重跨組織的高層權力統合，後波專注於組織內部改造。

¹ William Odom, *Fixing Intelligence: For a More Secure America* (New Heaven: Yale University Press, 2003) .

貳、情報機構改革

一、1947 年設立中央情報局

一般而言，1941 年珍珠港事件的發生，所顯示出的美國陸軍、海軍情報單位組織失能，多被視為是美國政府決定設立一個統合性獨立情報機構的啟發。

中央情報局前身為 1942 年 6 月因應第二次世界大戰所建立的「戰略勤務室」(Office of Strategic Services, OSS)，負責戰略情報收集與分析工作。

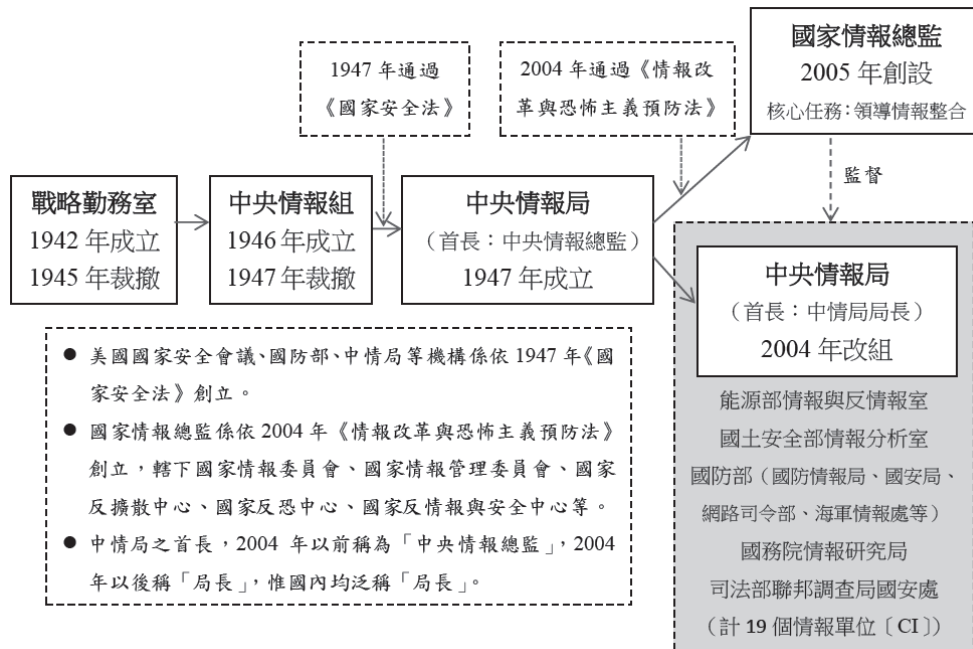
戰後，杜魯門 (Harry S. Truman) 總統在 1945 年 10 月將「戰略勤務室」裁撤，短暫改組為「戰略情報小組」(Strategic Service Unit)；並於 1946 年 1 月任命原海軍情報處副處長索爾 (Sidney Souers) 擔任首位「中央情報總監」(Director of Central Intelligence, DCI)，負責領導新成立的「中央情報組」(Central Intelligence Group, CIG) 以承接該室相關業務人員。²1947 年，杜魯門總統簽署《國家安全法》(National Security Act)，不但成立國家安全會議、國防部及中央情報局，亦為建立陸、海、空三軍及參謀首長聯席會議提供法源，堪稱美國戰後最為全面的國安與國防體制改革。

根據這項法案，中情局負責協調國家情報活動、統籌與評估情報對國安的影響，首長名義上稱為「中央情報總監」，但實質上不但是中情局長，也同時為國安會的情報顧問。這項設計使原先僅專注軍事情報的機密單位，轉型為白宮正式情報機構。人員主力初期主要來自「中央情報組」，³並開始陸續招聘非軍職之情報特工。

² Michael Warner and J. Kenneth McDonald, *US Intelligence Community Reform Studies since 1947* (D.C.: Strategic Management Issues Office and Center for the Study of Intelligence, 2005), pp. 3-8.

³ Cody M. Brown, *The National Security Council: A Legal History of the President's Most Powerful Advisers* (D.C.: Center for the Study of the Presidency, 2008), pp. ii, 1-8

圖一、美國中情局演變



中央情報局於成立後，陸續設置「科技處」(Directorate of Science and Technology) 專責諜報裝備研發工作；「後援處」(Directorate of Support) 負責行政與後勤工作；「情報處」(Directorate of Intelligence) 職司情資比對與分析工作；「行動處」(Directorate of Operations) 從事募集諜報人員，執行秘密情報任務；並設有情報研究中心 (Center for the Study of Intelligence)、公共事務室 (Office of Public Affairs)、總法律顧問室 (Office of General Counsel)、總督察室 (Office of Inspector General) 等單位，其後陸續進行數次的組織調整工作。

其中，成立於 1952 年的情報處，初期人員組成多來自於原陸軍、海軍情報單位軍官，並先後網羅哈佛大學教授藍傑 (William Langer)、耶魯大學教授肯特 (Sherman Kent) 負責情報分析與評估的體系建構工作。該處負責蒐整與分析有關國家安全之國內外各類情報，印發《總統每日簡報》(President's Daily Brief, PDB) 和《世界情報評論》(World Intelligence Review, WIR)，提供國安人員決策參考，1977 年曾易名「國家對外評估中心」(National Foreign Analysis Center, NFAC)，1981 年改

回原名，蒐集之情報範圍陸續擴及全球軍備控制、反擴散之動態。1999 年 12 月，中情局更創立謝爾曼肯特情報分析學院（Sherman Kent），強化情報分析專業人員之培訓，以完善情報人員的教育訓練體系。

二、2004 年設置「國家情報總監辦公室」

2001 年發生的 911 事件，讓多頭馬車、各自為政、情報訊息混亂矛盾、缺乏統整的情報機構問題再度浮上檯面。行政監督上，兼具全國情報統合角色的中央情報總監（Director of Central Intelligence, DCI），長期以來身兼兩職，一方面擔任中情局首長，同時又必須負責統合各個情報部門工作，以致於難以跳脫中情局本位主義；再者，中情局必須與其他數十個情報機構爭奪資源，在許多情報工作上又處於競爭關係，使得中央情報總監在欠缺完整預算權、人事建議權的條件下，難以居於一個超然的位置，發揮協調權整合功能，空有白宮「情報首長」之名，實務運作上，卻淪為單一情報部門的「局長」。

2002 年 11 月，美國會立法通過法案（Public Law 107-306），決定建立一個由美國國會議員、官員、司法與專家所組成的 911 調查委員會（National Commission on Terrorist Attacks upon the United State, 9/11 Commission）。該委員會在 2004 年 7 月提出調查報告，建議設置一統籌情報機構的最高情報顧問。⁴12 月，經參議院與眾議院審議通過，由小布希（George W. Bush）總統完成簽署《情報改革與恐怖主義預防法》（Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act）。首先，該法廢除功能不彰的「中央情報總監」乙職，創設「國家情報總監」（Director of National Intelligence, DNI）與國家情報總監辦公室（ODNI），專責統合協調全國情報機構，不再負責中情局日常管理工作，期能發揮做為總統首席的情報幕僚長之功能。⁵這項法案，使原先被國內慣稱中情局局長的「中央情報總監」職能，由局長（Director of the Central Intelligence Agency, D/CIA）所取代。

⁴ *The 9/11 Commission Report*, National Commission on Terrorist Attacks upon the United State, July 2004, p. 411.

⁵ “History of the CIA,” Central Intelligence Agency, February 18, 2014，另可參考威廉·歐丹，《情報改革》，（臺北：國防部史政編譯室，2005）

該法在國家情報總監辦公室之下設立國家反恐中心（National Counterterrorism Center, NCTC）、國家反擴散中心（National Counterproliferation Center, NCPC）、國家反情報執行辦公室（Office of the National Counterintelligence Executive, NCIX）及國家情報委員會（National Intelligence Council, NIC）等 4 個單位，並發行《今日情報》（*Intelligence Today*），提供資深國安決策官員參閱。

再者，新設置的國家情報總監乙職，由總統提名、經參議院同意後任命，負責監督與整合國家情報總監辦公室、中情局、國防部轄下國防情報局（Defense Intelligence Agency, DIA）、國家地理空間情報局（National Geospatial-Intelligence Agency, NGA）、國家偵察室（National Reconnaissance Office, NRO）、國家安全局（National Security Agency, NSA）、空軍、陸軍、海軍、陸戰隊情報單位；能源部情報與反情報室（Office of Intelligence and Counterintelligence, IN）、國土安全部情報與分析室（Office of Intelligence and Analysis, I&A）、國土安全部海岸巡防署（Coast Guard）、司法部緝毒署（Drug Enforcement Administration, DEA）、司法部聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation, FBI）、國務院情報與研究局（Bureau of Intelligence and Research, INR）、財政部情報與分析室（Office of Intelligence and Analysis, OIA）等 17 個情報機構、單位，⁶並賦予其預算、政策與人事之部分權限，希望強化白宮對於國內、外與軍事情報彙整、統合及研判的能力。⁷

三、情報預算改革

冷戰時期，美國情報預算均維持機密，⁸但「中央情報總監」曾在 1997、1998 年公布數額，分別為 266 億、267 億美元。反恐戰爭期間，美國情報預算則擴大為 700 至 800 億美元，佔國防預算總額約 10-11%，比例相當固定，顯見美國國安機構十分重視情報工作。1995 年至 2004 年期間，美國情報預算主要分成三大部分：第一部分為「國家對外情報

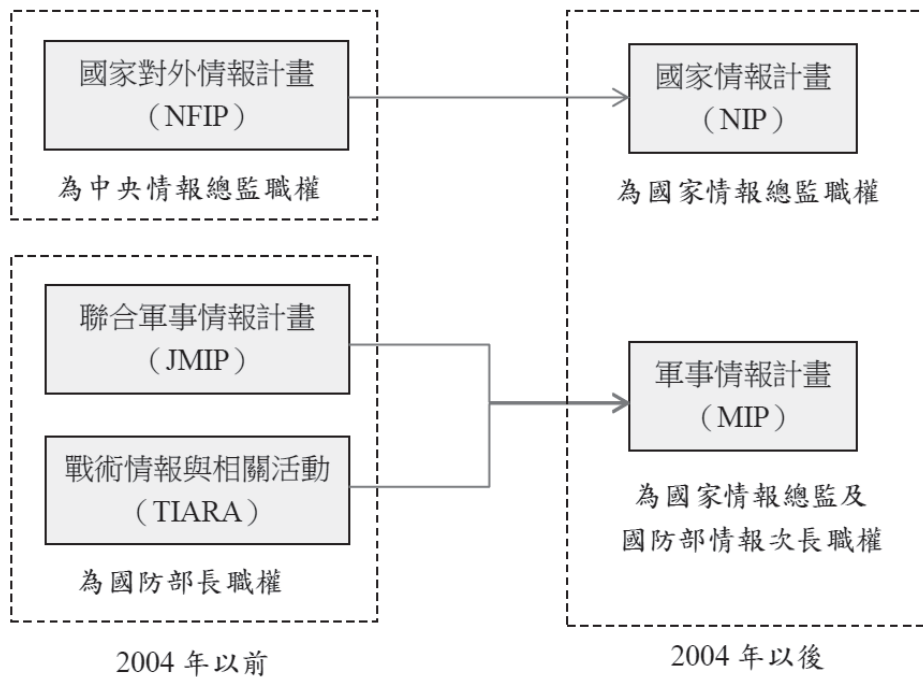
⁶ *U.S. National Intelligence: An Overview 2013*, Office of the Director of National Intelligence, 2014.

⁷ Matthew Ferraro, "Intelligence design: Putting the CIA's reported reorganization in context," *The National Interest*, March 16, 2015.

⁸ David Kopel, "CIA Budget: An Unnecessary Secret," *CATO Commentary*, July 28, 1997.

計畫」(National Foreign Intelligence Program, NFIP)，此項預算係福特 (Gerald Ford) 與雷根 (Ronald Reagan) 兩位總統為強化聯邦政府對情報活動的監督與控制，逐漸把各單位分別編列的情報預算整合而成，包含中情局，聯邦調查局、國務院、能源部、財政部內部情報單位，國防部內部國家偵察室、國防情報局、國家地理空間情報局、國家安全局等單位預算，此部分預算「中央情報總監」擁有法定權威，但應諮詢國防部長，並受國安會之監督。⁹

圖二、美國 2004 年情報預算改革



另外兩部分，分別是「聯合軍事情報計畫」(Joint Military Intelligence Program, JMIP)：基於國防需求的情報活動，於 1994 年增加的項目，由國防部長負管理責任；另一則是「戰術情報與相關活動」(Tactical Intelligence and Related Activities, TIARA)，由個別軍種所管理的戰術軍

⁹ Anne Daugherty Miles, *Intelligence Spending: In Brief*, CRS Report R44381, Congressional Research Service, February 26, 2016, pp1-5.

事情報計畫，也由國防部長負責管理。¹⁰

2004 年《情報改革與恐怖主義預防法》通過後，原本「中央情報總監」乙職調整為「國家情報總監」，其預算權力也大於前者。情報預算項目部分，「國家對外情報計畫」更名為「國家情報計畫」(National Intelligence Program, NIP)，授權「國家情報總監」擁有發展與確保情報預算執行的權限。¹¹「軍事情報計畫」(Military Intelligence Program, MIP)則是 2005 年經國防部長倫斯斐 (Donald Rumsfeld) 將「聯合軍事情報計畫」及「戰術情報與相關活動」整併而來，由國家情報總監與國防部情報次長負責管理與監督，¹²自此美國情報預算調整為兩大部分，一是「國家情報計畫」聚焦於戰略層級之情報活動規劃；另一是「軍事情報計畫」為國防部基於軍事作戰與戰術需要規劃發展的，但國家情報總監仍有參與發展之權。

表、美國情報預算趨勢 (2007-2017)

單位：億美元

財政年度	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
NIP	435	475	498	531	546	539	490	505	503	539	535
MIP	200	229	264	270	240	215	186	174	165	179	168
情報預算總額	635	704	762	801	786	754	676	679	668	718	703
佔國防預算比	10.1	10.1	10.9	11.1	11.0	11.1	11.1	10.9	11.2	11.7	11.3

說明：2013 年預算降低係啟動「自動刪減機制」(sequestration) 所致。

¹⁰ Stephen Daggett, *The U.S. Intelligence Budget: A Basic Overview*, CRS Report RS21945, Congressional Research Service, September 24, 2004.

¹¹ Anne Daugherty Miles, *Intelligence Spending: In Brief*, CRS Report R44381, Congressional Research Service, February 26, 2016, pp1-5.

¹² 此處的國防部情報次長 (Under Secretary of Defense (Intelligence)) 屬軍政部門，負責情報政策與預算規劃，由國防部長倫斯斐 (Donald Rumsfeld) 所設置，以取代指管通情 (C3I) 助理部長，與聯合參謀本部情報次長 (J2) 不同。Anne Daugherty Miles, *Intelligence Spending: In Brief*, CRS Report R44381, Congressional Research Service, February 26, 2016, pp1-5.

四、2015 年中情局改革

2009 年，歐巴馬（Barack Obama）總統上臺；2011 年，由潘尼達（Leon Panetta）所帶領的中情局，秘密取得賓拉登（Usama Bin Ladin）藏身巴基斯坦的情資，將其正法，終結長達 10 年的反恐戰爭，此一低調任務的完成，說明情報在戰場的重要性。不過好景不常，緊接著陸續發生 2012 年「阿拉伯之春」、伊敘邊境地區「伊斯蘭國」崛起、史諾登（Edward Snowden）洩密等重大事件接連爆發，暴露美國情報機構未能有效掌握，情報蒐集工作轉包欠缺規範，人員養成體系不健全，中情局內部分工不明確等長期沉痾，也使情報改革開始指向中情局本身。

自 2013 年 3 月上任的局長布瑞南（John Brennan）為推動新一波組織改造，聘請 9 名專家組成研究小組（Study Group），進行 3 個月的人員、流程與組織之分析訪談，訪談對象包含數千名現任員工、退休員工、包商，以尋找官僚效能不彰原因、吸引優秀人才、擁抱數位革命，以及能肆應未來挑戰的改革方向。根據布瑞南的說法，組織改造的目標是消除特定議題與目標上的任務混淆，劃清權責界線、提升效能，改革規劃項目如下：¹³

（一）強化人才與領導能力發展：

- 1、設立「傑出人才發展中心」（Talent Development Center of Excellence）：職司人才招聘、績效管理、人員訓練、領導發展等事務。
- 2、整合訓練課程於「中情局大學」（CIA University）：置校長 1 名，綜理現有培訓、領導教育機制。
- 3、建立更系統性與整合性的方法培養領導人才。
- 4、重新調整對每個層級領導人才的期望，充分授權。

（二）擁抱數位革命與創新使命：

¹³ *Unclassified version of March 6, 2015 Message to the workforce from CIA Director John Brennan: Our Agency's Blueprint for the Future*, CIA News & Information, March 6, 2015.

設立「數位創新處」(Directorate of Digital Innovation)：負責數位與網路情報蒐集。

(三) 運作現代化：

- 1、強化與授權「執行副局長」(Executive Director)：強化「執行副局長」角色與職責，管理與監督組織日常運作。
- 2、籌設「執行秘書室」(Executive Secretary office)：負責執行支援任務，提升效能與效率。
- 3、改善組織流程，提升每個組織階層的決策權與權責範圍 (accountability)，以促進任務目標達成。

(四) 整合組織能量：

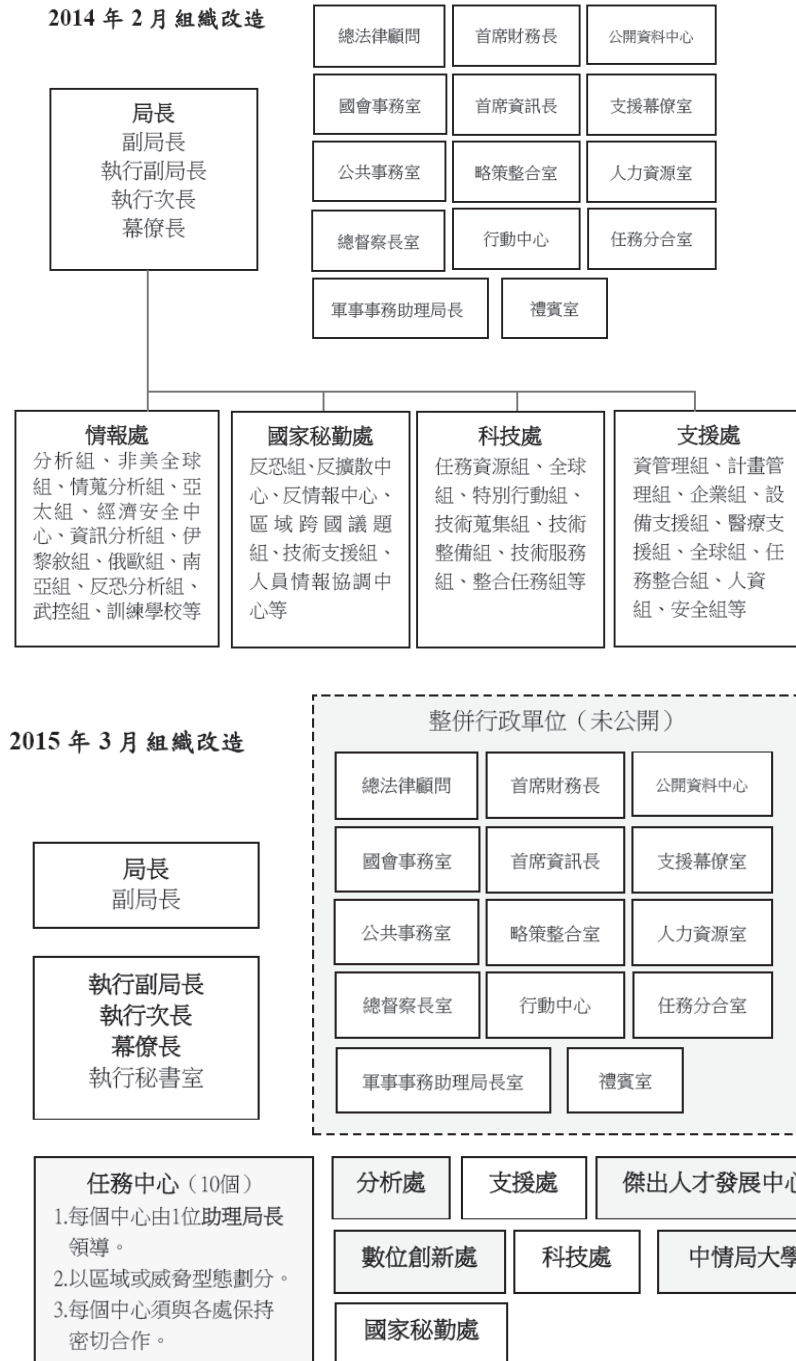
任務成敗係於各單位的團結合作，設立跨部門、不隸屬於局內各處的「任務中心」(Mission Centers)，並挑選戰情、分析、支援、技術、數位專家，派至「任務中心」執行各項安全議題任務。計有非洲、反情報、反恐、亞太、歐亞、全球議題、近東、南亞與中亞、武器與反擴散、西半球等 10 個任務中心，由 1 位助理局長 (Assistant Director) 領導，以維持與各單位之最佳整合協調、作業互通性 (interoperability) 及相互合作。

「行動處」將更名為「國家秘密勤務處」(National Clandestine Service)，「情報處」更名為「分析處」(Directorate of Analysis)，各處處長負責籌建單位所需之專業能量，且應確保各類人才均具備戰略視野。

(五) 軍事事務助理局長：

將中情局所產製的情報交給國防部的「軍事事務助理局長」，維持兩部門溝通工作，確保中情局與國防部門之協調與合作。

圖三、中情局組織改革圖



參、改革意涵

一、國家情報預算走向整合，國家情報總監權力日益擴大

美國情報預算隨著 2004 年《情報改革與恐怖主義預防法》通過，國家情報、軍事情報預算已由原本中央情報局、國防部各自管理，整併由「國家情報總監」統籌管理，此一趨勢大大提升「國家情報總監」的職權，並獲得情報預算調配與計畫運用的統合權力，使原本附屬分散於各部門的情報業務走向專業統合。

二、提升數位情報單位層級，更重視數位與網路情蒐

歐巴馬在任時，美國重視網路空間（Cyberspace）之第 5 作戰領域（five domain），積極強化網路戰力，¹⁴除於國安會設立網路安全資深主任外，¹⁵在網路安全管理機制上，由國土安全部管理政府機構網站安全防護；聯邦調查局管理民間企業網路安全；國防部則於戰略司令部之下設立網路司令部，加強軍網安全維護，近期受到中共與俄羅斯等國家資助的組織性網路攻擊，更於 2013 年 9 月設立網路攻擊作戰部隊。¹⁶中情局緊抓此一趨勢，決定將原由科技處轄下的數位情蒐組，整併其他單位相關小組，新設「數位創新處」，此舉將可強化對敵對國家俄羅斯、中共之網路數位資源進行情蒐，將有利於中情局主動蒐整網路情資。

三、隸屬各處的「任務中心」將整併升格，有利於跨部門人力、情蒐及研析之資源共享

原隸屬於各處的任務中心，將進行整併，改由助理局長統領，根據《華盛頓郵報》（*Washington Post*）報導，這 10 個「任務中心」，以地域或威脅型態進行劃分。¹⁷未來「任務中心」將與各處保持密切協調與合作，以整合分散於各處之資源，例如過去恐怖主義情蒐，分析處與行

¹⁴ *Quadrennial Defense Review*（D.C.: Department of Defense, 2010），p. v, ix, 2, 8-9.

¹⁵ *Cyberspace Policy Review*（D.C.: White House, 2009），p. 7.

¹⁶ John Reed, "Cyber Command fielding 13 'offensive' cyber deterrence units," *Foreign Policy*, March 12, 2013.

¹⁷ Greg Miller, "CIA plans major reorganization and a focus on digital espionage," *Washington Post*, March 6, 2015.

動處均有各自小組負責，現在則單獨由「反恐任務中心」負責，此將有利於局內人力、情蒐、研析資源共享。

四、整併單一情報訓練機構，有利於跨領域人才養成

原有情報訓練學校（Sherman Kent School）隸屬情報處，相關情報訓練侷限於該處專業知識，無法接受有關國家秘勤處、科技處或支援處相關之情報領域技能，致使中情局人員專業訓練不足，素質參差不齊，多數技能必須自學獲得，本次改革方案藉由將各項情報人才養成、培育、在職進修與領導教育課程納入「中情局大學」，發展跨領域情報教育、開辦領導統御訓練，使情報體系擁有一套從低階、中階到高階的完整情報教育機制，培養跨領域情報專才與領導人才。

五、我宜強化與「數位創新處」等其他新情報單位之聯繫與交流

此次組織改造係成立 70 年來的最大規模改造，牽涉人員甚廣，相關組織運作流程必須進行大規模調整，引發部分局內人士反彈，例如國家秘勤處處長即因組織改革剝奪其部分執掌，閃電請辭。¹⁸未來自各處獨立出來的 10 個「任務中心」與各處之互動，是否可能造成 5 個處的功能漸漸弱化，10 個「任務中心」重要性增加，進而改變對外情報聯繫管道，各國情報單位與美方溝通和聯繫也會有調整。而中情局專注於戰略層級的情報蒐集，美國防部情報單位則著重在戰術層級的情報蒐集，中情局強化網路情報工作改革；而過去公開資料中心（Open Source Center, OSC）也改隸數位創新處，並更名公開資料部（Open Source Enterprise, OSE），¹⁹網路情報能力將提升，我網路作戰部門可強化與新單位「數位創新處」之聯繫與交流工作。

肆、結語

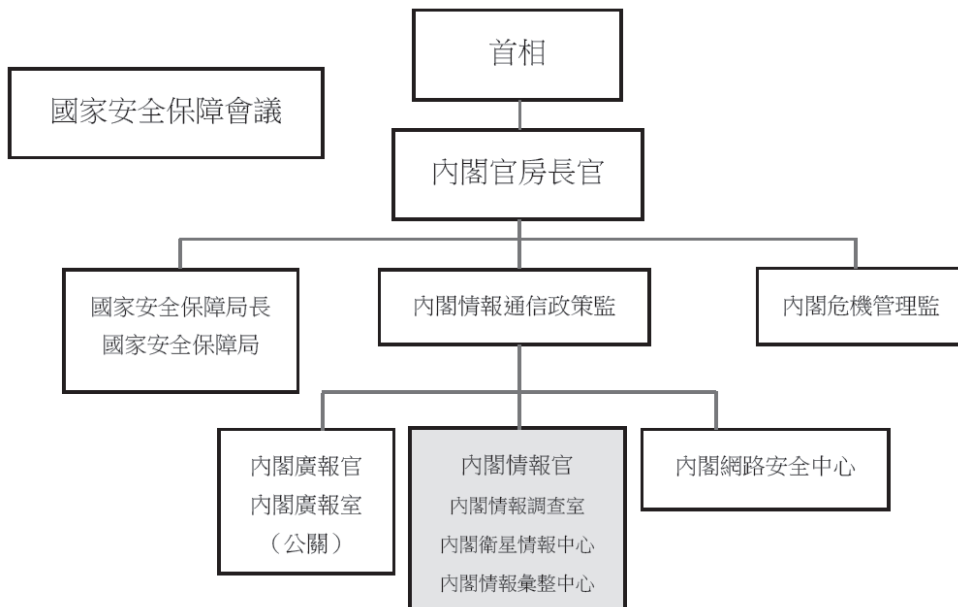
除了美國在進行情報改革，其盟國日本在安倍晉三上任後，也進行國安組織改造。除在 2013 年設立「國家安全保障會議」與「國家安全

¹⁸ Greg Miller, "CIA plans major reorganization and a focus on digital espionage," *Washington Post*, March 6, 2015

¹⁹ Stephen Slick, "Measuring Change at the CIA," *Foreign Policy*, May 4, 2016.

保障局」等單位，並設置「內閣情報通信政策監」，由「內閣情報調查官」統領「內閣情報室」，負責蒐整與研析有關警察廳（國內）、外務省（國際）、與經濟產業省（經濟）所提供的情報，此項發展可視為首相情報統籌機制的強化。²⁰由於，日本內閣過去自各省廳上報的情資，多數缺乏中央情報機構之精密綜合研析，「內閣情報調查室」亦無執行人員秘勤工作職能，²¹安倍透過情報組織調整，不但有助於強化情報功能，亦為擴大人員情報增添更多可能性。

圖四、日本內閣情報機構圖



至於，我國在中共情報議題上的研析能力於國際上具有競爭力，近年也開始重視網路情報能量，2017 年 7 月 1 日成立「資通電軍指揮部」，

²⁰ 「新設內閣情報局強化官邸收集能力」，朝日新聞中文網，2013 年 8 月 30 日。

²¹ 周治平，〈日本情報機關現狀及情報改革之困境〉，《問題與研究》（臺北：政大國關中心，2010 年），第 101-132 頁。

整合陸、海、空三軍資通電能量，²²國安局所籌設的「網域安全處」已於 2015 年 5 月 1 日掛牌運作，負責政府網路安全的預警情蒐與防衛，²³未來將可與行政院資安會報、國防部等單位加強網路安全之協調工作。另外，國安局還設置「情報聯合應變中心」，將各情治單位所蒐獲情資透過中心立即運用，打破單線領導、情資私有化之問題，²⁴顯示我國與美國、日本的情報體系改革與發展趨勢一致。

²² 《中華民國 106 年國防報告書》（臺北：國防部，2017 年），第 61 頁。

²³ 「國安局網路部隊 5 月 1 日成軍」，中時電子報，2015 年 3 月 16 日。

²⁴ 「不懼內鬥 李翔宙推情治變革」，中時電子報，2015 年 3 月 16 日。

US Intelligence Community Reforms after

911

Po-Chou Lin

Research Fellow

Center for Strategic Studies, MND

Abstract

Due to maintain the global power, United States was built the enormous intelligence system to collect intelligence around the globe. In World War II, U.S. Army and Navy intelligences have failed to provide effective intelligence before Pearl Harbor attack. That was a key factor for building of a united Central Intelligence Agency gradually moved forward to reality. In September 11, 2001, U.S. Intelligence Community (IC) has a miss of intelligence once again. That marked a turning point for another IC organizations reform. President George W. Bush tried to create a new Director of Central Intelligence to coordinate Intelligence Community component organizations. This reform shows a structural change for Intelligence Community. After anti-terrorist wars in Iraq and Afghanistan, Intelligence Community has spread to 17 component organizations. Additionally, Central Intelligence Agency spent more budgets on gathering and disseminating intelligence, in the meanwhile, that creates much contract. The article focuses on the trajectory of transformation of U.S. Intelligence Community, and provides some inspiration to Taiwan.

Keywords: *Intelligence Community, Director of Central Intelligence, Central Intelligence Agency, 911, organization reform*

專 題

中共軍改意涵及其影響

舒孝煌

國防部戰略研究中心 副研究員

摘 要

2017 年 10 月 18 日，習近平在 19 大政治報告中指出建軍方向，要「建設強大的現代化陸軍、海軍、空軍、火箭軍和戰略支援部隊，打造堅強高效的戰區聯合作戰指揮機構、構建中國特色現代作戰體系」。建軍目標並改變成「提高基於網路信息體系的聯合作戰能力、全域作戰能力，強調聯合作戰與全域作戰能力」，顯示建立現代化的聯合作戰能力是中共未來軍事現代化的重點。

中共軍改始自 2015 年，政治上是要軍隊「聽黨指揮」，強化共黨對軍隊控制；軍事上則要解放軍「能打仗、打勝仗」，強化作戰能力。此波軍改對解放軍體制進行大幅度翻修，堪稱是中共建政以來最大幅度的改革，其中包括裁撤「4 總部」、建立陸軍指揮機構、建立戰區制度、簡化指揮層級，由軍委直接指導戰區，戰區再指揮麾下軍種協同作戰，擴建新式軍（兵）種及專業部隊、強化「聯合作戰」及快速反應能力。

「軍改」幅度與規模前所未有，而且尚在進行中，各戰區各類新型態作戰演訓、包括不同軍兵種聯合、強化快速反應能力、遠海、長距離演訓、跨區指管通情整合與資料鏈傳輸等，皆在驗證其新指揮體系運作、聯戰架構效能、以及新戰術戰法，對提升解放軍整體作戰能力必將產生極大影響。

關鍵詞：軍事改革（軍改）、解放軍、習近平、19 大

壹、前言

中共軍改始自 2015 年，政治上是要軍隊「聽黨指揮」，強化共黨對軍隊控制；軍事上則要解放軍「能打仗、打勝仗」，強化作戰能力。此波軍改包括裁撤「4 總部」、建立陸軍及火箭軍等軍種、改軍區為戰區、簡化指揮層級，擴建新式軍（兵）種及專業部隊、強化「聯合作戰」及快速反應能力。

軍改包含兩大目的，首先是政治，要「先軍後政」，鞏固統治權力，先讓軍隊「聽黨指揮」，拔除舊體系，強化共黨對軍隊的控制，這是 19 大前習近平急欲完成的重要任務；其次是「強軍」，建立戰力堅強的現代化部隊，完成習近平的「強軍夢」。

本文先討論 19 大習近平所指出之軍改方向，接著回顧軍改過程及主要項目，再探討軍改之兩大目的：政治及軍事，並對軍改一些問題提出觀察，最後嘗試瞭解軍改對我之影響。

貳、19 大總結軍改方向

2017 年 10 月 18 日，習近平在 19 大政治報告中指出，建軍方向是：

「建設強大的現代化陸軍、海軍、空軍、火箭軍和戰略支援部隊，打造堅強高效的戰區聯合作戰指揮機構、構建中國特色現代作戰體系」。

19 大政治報告總結習的強軍思維，包括在 2020 年實現機械化、資訊化取得重大進展，全面推進「軍事理論現代化、軍隊組織型態現代化、軍隊人員現代化、武器裝備現代化」等 4 個現代化，目標在 2035 年實現國防與軍隊現代化，另外也要發展新型作戰力和保障力量、開展實戰化軍事訓練、加強軍事力量運用，提高「基於網路資訊體系的聯合作戰能力、全域作戰能力」，以有效塑造態勢、管控危機、打贏戰爭。這份報告等於對習近年來軍改的總結，以及對未來強軍設下階段性目標。

習近平在 19 大政治報告中強調建設高效戰區聯戰指揮機構，強調「軍事理論現代化、軍隊組織型態現代化、軍事人員現代化，武器裝備現代化」等 4 個現代化，力爭至 2035 年實現國防及軍隊現代化，至本世紀中葉將人民軍隊建成一流軍隊。

另外，他也提出建軍時間表，其中包括 1、2020 年推進軍事理論、軍隊組織、軍事人員、武器裝備等 4 個現代化，2、2035 年實現國防及軍隊現代化，3、本世紀中葉將人民軍隊建成世界一流軍隊。此顯示中共軍事現代化不僅強調武器裝備，還納入理論、組織、人員素質與訓練。

另外值得觀察的是，中共長時間將建軍目標定位在「信息化條件下局部戰爭」，此次報告中轉變為：

「提高基於網路信息體系的聯合作戰能力、全域作戰能力，強調聯合作戰與全域作戰能力」。

這顯示建立現代化的聯合作戰能力是中共未來軍事現代化的重點。報告也指出要「有效塑造態勢、管控危機、遏制戰爭、打贏戰爭。」顯示中共軍事行動順序為先塑造有利態勢，接著設法管控危機，並遏制（嚇阻）戰爭，最後才是打贏戰爭，較 2015 年《中共軍事戰略》「預防危機、遏制戰爭、打贏戰爭」多出「塑造態勢」一項。

參、回顧軍改主要項目

回顧軍改過程，2014 年 3 月，中央軍委「深化國防和軍隊改革領導小組」成立，習近平親自出任組長，中共中央軍委副主席許其亮、范長龍出任副組長。2015 年 9 月宣布裁軍 30 萬，吹響「軍改」號角，11 月在「中央軍委改革工作會議」上強調，深化國防及軍隊改革是實現「中國夢」、「強軍夢」的時代要求，軍改開始推動。¹

習主導的軍改，對解放軍體制進行大幅度翻修，堪稱是中共建政以來最大幅度的改革，主要內容包括裁撤 4 大總部、創建陸軍指揮機構、

¹ 「《中央軍委關於深化國防和軍隊改革的意見》」，《新華網》，2016 年 1 月 1 日。

建立戰區制度、簡化指揮層級、擴建新式兵種及專業部隊、仿效美軍聯戰架構，強化「聯合作戰」與快速反應能力、縮短指揮鏈，由軍委直接指揮戰區，戰區再指揮其麾下各軍種協同作戰，分述如下：

一、軍委管總、戰區主戰、軍種主建，釐清軍政與軍令系統分際

中共體制與民主國家大為不同，國防部並非具實權的機關，只是名義上的部門，中共體制為「以黨領軍」，實際負責軍事事務並指揮部隊的是中共「中央軍事委員會」，軍委主席通常為總書記擔任。然而在中央軍委會下，過去有總參謀部、總政治部、總後勤部、總裝備部等「4大總部」(general departments)代行領導機關職能，架空中央軍委會。

習近平主導的軍隊改革，目的在建立「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」，模仿美軍指揮系統進行改造，一方面使軍隊結構扁平化、單純化，將過去具有實權的總參、總政、總後、總裝等4大總部除掉，減少一層指揮鏈，將指揮權集中於軍委，同時防止軍委權力被4大總部架空。另一方面也釐清軍政與軍令系統分際，將建軍及作戰指揮這兩大體系分離：「軍種主建」，建立「軍委—軍種—部隊」的建軍及管理體系，由各軍種負責建軍、訓練、管理等任務；「戰區主戰」，作戰指揮體系成為「軍委—戰區—部隊」，由戰區負責調度，作戰單位如各集團軍，均直接歸戰區領導。

二、4大總部裁撤，建立15個職能部門

4大總部裁撤，其功能改由新建的15個職能部門承擔。²軍改後的聯合參謀部參謀長一職，已非昔日統領大軍的總參謀長，較接近美國的參謀首長聯合會議主席一職，提供軍委主席軍事專業意見，不指揮部隊。15個職能部門則類似幕僚機構，包括軍委辦公廳、軍委聯合參謀部、軍委政治工作部、軍委後勤保障部、軍委裝備發展部、軍委訓練管理部、軍委國防動員部、軍委紀律檢查委員會、軍委政法委員會、軍委科學技術委員會、軍委戰略規劃辦公室、軍委改革和編制辦公室、軍委國際軍事合作辦公室、軍委審計署、軍委機關事務管理總局。

² 「軍委總部制改多部門制，4總部變15職能部門」，《東網》，2016年1月11日。

建立 15 個職能部門，一方面可分散原 4 大總部權力，另一方面也使軍委會功能更完整，並強化軍委會權力。但其中原總參謀部轄下的技術偵察部，簡稱總參三部，被改編為集網路、電子戰、太空等 3 大功能於一身的戰略支援部隊（Strategy Support Force），使其功能更為健全，也更能支援其他作戰單位，或遂行獨立作戰。³

三、撤銷 7 大軍區，建立 5 大戰區

1980 年代中期開始，瀋陽、北京、蘭州、濟南、南京、廣州及成都等 7 大軍區（Military Region）體制已運作達 30 年，指揮體系全由陸軍負責，也是中共長期大陸軍體系所造成，軍區均設有司令部，集建軍、管理、作戰管理於一身。新的 5 大戰區（Theater Command）具有戰略方向意涵，也不再疊床架屋，只管作戰，並建立聯合參謀部，成員由陸、海、空、火箭軍等軍種聯合組成，融合不同專業，協助戰區首長指揮作戰。⁴在裁撤軍區後，部隊裁併重組，番號打散，過去講究山頭及派系勢力的關係也就被瓦解。

四、新建陸軍領導機構、火箭軍、戰略支援部隊

過去解放軍陸軍獨大，但無陸軍總部，陸軍指揮職能由 4 大總部代行，其他軍種如海、空軍、前二砲、武警首長都與「4 總部」平行，列正大軍區級別，但「4 總部」皆由陸軍把持，使陸軍在解放軍中地位高於其他軍種。正大軍區級職位皆由陸軍把持，空軍及海軍僅有司令、政委可以為正大軍區職。陸軍領導機構建立後，降為正大軍區級單位，陸軍雖仍具解放軍中優勢地位，但至少地位已與其他軍種相當，權力受到稀釋。另外，火箭軍正式成為獨立軍種，其地位被凸顯，而戰略支援部隊結合網路、電子戰、太空等三大領域，可遂行獨立作戰，或支援其他軍種作戰，其角色也受到矚目。

五、整頓軍級單位，成立模組化作戰單位

動完「脖子以上」，接著就是動「脖子以下」，也就是做為基本戰略

³ 「總參三部併入戰略支援部隊，變網絡作戰部隊」，《東網》，2016 年 1 月 9 日。

⁴ 「解放軍 18 個集團軍，分布五大戰區塵埃落定」，《香港 01》，2016 年 3 月 11 日。

單位的軍級單位，不但要確定號令能夠一條鞭，同時在基本戰略單位中，陸軍也不再具優勢，舊體制完全被打破。

2017 年 1 月 18 日，84 個軍級單位正式成立，其中包含陸軍、海軍、空軍、火箭軍、戰略支援部隊及省軍區系統。使用新的番號，舊建制不再存在。其中原來 18 個集團軍整併成 13 個，換上新番號，撤掉的 5 個軍，多是與「江派」較有關聯的部隊。⁵

整頓之後共軍簡化為 3 級制，中央軍事委員會為第 1 級，戰區和各軍種為第 2 級，軍級單位屬於第 3 級。⁶軍級單位由 5 大軍種的基本作戰單位、省軍區所組成，一方面精簡指揮層級；另一方面軍級單位可以模組化結合，視作戰任務而定，遂行「聯合作戰」。

六、陸軍與基層作戰單位大幅重組，戰力不減反增

在陸軍方面，原 18 個集團軍拆解重組，剩下 13 個集團軍，指揮層級由集團軍、師、旅、團、營 5 級制，簡化為軍、旅、營 3 級制。⁷另外，海、空軍及火箭軍成立新的軍級單位（包括省軍區、基地、指揮部、實驗基地，以及屬空軍的空降軍），⁸地位與陸軍相等，陸軍影響力被削弱。⁹

然而這對陸軍並非壞事，相形之下陸軍朝向「合成化」發展，基本作戰單位改成旅，也在嘗試新式的組成，例如由摩步旅與直升機營合併成的空中突擊旅；配備無人機等裝備的信息化旅，可憑藉無人機、雷達等感測系統，強化戰場感知能力。

其他軍種改革也逐步進行，空軍已在大連、上海、南寧及烏魯木齊成立 4 個副軍級的空軍基地，將 4 航空兵師拆成若干航空兵旅，加上雷達旅及防空旅，戰區成立後，4 個基地分隸 4 個戰區；海軍也做類似嘗試，成立 3 個副軍級的海軍基地。戰區的海、空軍領導機關為副戰區級。

⁵ 「傳中共將裁五大集團軍，改番號削『山頭』」，《新唐人》，2017 年 4 月 12 日。

⁶ 「解放軍呈 3 級管理輪廓，更符戰爭需求」，《中央網路報》，2017 年 4 月 19 日。

⁷ 「習近平再出『軍改』大動作，海軍大擴編」，《新唐人》，2016 年 12 月 4 日。

⁸ 「84 個軍級單位是什麼？」，《明報》，2017 年 4 月 20 日

⁹ 「18 集團軍進入歷史，解放軍新軍級單位亮相」，《多維新聞》，2017 年 4 月 18 日。

七、先軍後政，中央軍委會大換血，弱化軍權鞏固習核心

中央軍委是習近平在 19 大時要整頓的最重要單位，然而「軍改」時已將重要人事，包括 5 大戰區司令，陸、海、空軍、火箭軍及戰略支援部隊司令，幾基本上都已安排妥當，「習家軍」成型，軍權基本上已穩固。19 大中選出的「中央軍委」成員，除習近平當然擔任主席外，包括副主席許其亮、張又俠，以及李作成、魏鳳和、苗華、張升民，仍維持 7 人。

令人意外的是，19 大前夕，外界猜測因各軍種及戰區司令已全部換人，將領普遍年輕化，因此全部進入軍委會替換舊江系人馬，成為習家軍班底的可能性極高，並建立 4 位副主席，甚至包括 2 位文人副主席，稀釋軍委會權力，¹⁰然而在新軍委會組成後，除副主席外，其他 4 位委員中，李作成任聯參參謀長，苗華為政治工作部主任，張升民為紀律檢查委員會書記，都不如過去位高權重的 4 總部部長，只能解釋為習將政治工作、紀檢視為未來 5 年要持續進行的重要任務。而軍種、戰區司令均不兼軍委會委員，三方權力均予弱化，兼顧陸、海、空軍及火箭軍，落實「軍委管種、戰區主戰、軍種主建」，以及軍種平衡原則。

表、19 大後新任中央軍委會成員名單

	姓名	現職	階級	經歷
一	習近平	主席		
二	許其亮	副主席	空軍上將	空軍司令
三	張又俠	副主席	陸軍上將	裝備發展部長、總裝備部長、瀋陽軍區司令
四	李作成	聯合參謀部參謀長	陸軍上將	陸軍司令、成都軍區司令
五	魏 和	暫無現職	上將	火箭軍司令
六	苗 華	政治工作部主任	海軍上將	海軍政委
七	張升民	紀律檢查委員會書記	中將	後勤保障部政委、二砲政治部主任

資料來源：作者整理。

¹⁰ 「『十九大』前共軍換屆三大待解之謎」，《多維新聞》，2017 年 1 月 30 日；「戰區司令或入軍委，最核心高層人數傳 3 版本」，《看中國》，2016 年 3 月 8 日。

另外，目前國防部長仍是常萬全，他任期應至明年 3 月，現已不在軍委名單內，僅具國務委員身分，而出身火箭軍司令的魏鳳和目前並無兼職，有可能明年接任國防部長。中共與民主國家行政體系不同，國防部並非總領國防與軍事事務的機關，中共為以黨領軍，解放軍權力不能超越中央軍委會，目前中央軍委會功能等於在黨層級成立的國防部，若在國務院麾下建立一個有實權的國防部，可能與軍委會形成對立關係，未來中共軍改會不會繼仿美式聯合作戰及軍政軍令二元化體系後，建立實權的國防部，仍有待觀察。

八、武警收歸軍委管轄，避免指揮權疊床架屋，威脅中央政治權威

軍改的最新一張拼圖是「中國人民武裝警察部隊」（簡稱武警），其改革是軍改 10 大任務之一，排名為第 9 位。武警角色過去幾等同第二支武裝部隊，由國務院及中央軍委雙重領導，此種設計在中共體制下易滋生事端。

2013 年 18 屆 3 中全會時已要求「優化武裝警察部隊力量結構和指揮管理體制」，按「軍是軍、警是警、民是民」原則調整指揮管理。2017 年 19 大時決定「深化武警部隊改革，建設現代化武裝警察部隊」，在 12 屆全國人大常委會審議「關於中國人民武裝警察部隊改革期間暫時調整適用相關法律規定的決定（草案）」後，12 月 29 日正式宣布調整武警部隊領導指揮體制，將武警改歸中央軍委指揮，一方面解決中央領導體系疊床架屋問題，另一方面也杜絕地方自行調動部隊，部隊管理體系複雜重疊問題。¹¹

肆、軍改的政治目的

軍改的最重要目的之一，就是要「鞏固領導中心」，解決「脖子以上」問題，也就是剷除江系舊勢力，強化「黨指揮槍」，重新將領導權回歸到共黨及「中央軍委」手上。除提拔「自己人」外，尚需另成立新

¹¹ 林柏州、林子喬，「中共軍改有關武警改革分析」，國防部戰略研究中心，2018 年 1 月 2 日；「武警權力全部收歸中央軍委 防周永康挾武警『逼宮』陰謀再現」，《香港 01》，2017 年 12 月 25 日。

的軍隊領導體系，拔除盤根錯節的舊體系，¹²其目的就是鞏固習的個人權威。

一、拔除「軍老虎」，確立軍委主席領導權威

過去徐才厚、郭伯雄是軍中大老虎，時任軍委主席的胡錦濤被徐才厚、郭伯雄架空之事，時有所聞。兩人假藉軍委主席身分下達指令，高階軍職人員晉升，均由郭、徐拍板決定；重大演訓、武器裝備測試，亦均由軍方自行決定。2011 年美國前國防部長蓋茨（Robert Gates）訪陸與胡錦濤會面時，中共進行殲 20 試飛，胡毫不知情，此事件差點釀成美「中」外交衝突。美國前駐陸大使洪博培指出，這顯示中共內部存在嚴重分裂。¹³

「反腐行動」中陸續落馬的「軍老虎」，還有前總後勤部副部長谷俊山；前總裝備部長李繼耐、前總後勤部長廖錫龍，軍委會聯合參謀部作戰局副局長曲睿，以及聯合參謀部副參謀長、前武警司令員王建平。另外，曾任成都軍區、蘭州軍區，與郭伯雄有「工作交集」的田修思也在 2016 年 7 月被拔除。至 2017 年 19 大召開前夕，反腐行動仍在持續，現任軍委會成員房峰輝、張陽被調查，這是首度有現任軍委被調查，顯示中央軍委是習最終要整頓的對象。¹⁴

二、防止「山頭主義」，戰區司令對調，政委留守，以利黨指揮槍

2016 年，5 大戰區成立後，戰區司令以原有 7 大軍區基礎進行對調，但「政委」則留守本區，同時也破格拔擢年輕將領。例如前北京軍區副司令韓衛國晉升戍守京畿的中部戰區司令，短短數年內，由正軍級到副大軍區級，再破格升任正大軍區級軍職，他在 2017 年已升任陸軍司令；東部戰區司令為原蘭州軍區司令劉粵軍，原南京軍區「政委」鄭衛平留任。原瀋陽軍區司令王教成調任南部戰區司令，原南方廣州軍區「政委」魏亮則留任南部戰區「政委」；原濟南軍區司令趙宗岐調西部戰區司令，

¹² 「頭腦待換，『軍改』再強調『脖子以上』」，《新唐人》，2016 年 10 月 7 日。

¹³ 「港媒揭秘胡錦濤被架空詳情：軍師級將領提拔全由郭、徐拍板」，中國觀察，2017 年 5 月 1 日。

¹⁴ 「十九大前削山頭，中共軍方人事空前變動（上）」，《大紀元》，2017 年 9 月 10 日。

原成都軍區「政委」朱福熙留任。原北京軍區司令宋普選調北部戰區司令，原瀋陽軍區「政委」褚益民則留任北部戰區「政委」；原成都軍區司令李作成升任陸軍總司令，現又升任聯合參謀部參謀長，原南京軍區司令蔡英挺沒有在名單內。¹⁵

此波調動是 42 年來首度大規模對調，目的在打破軍中「山頭」及派系，確保軍隊在共黨的絕對領導之下，政治訓練較佳的「政委」則保留原地，以利互相牽制。

三、裁撤整併舊單位，拔除舊勢力

江系勢力與解放軍體系盤根錯節，使陸軍地位被降至與其他軍種平行地位，也有軍種平衡意義。另外，陸軍裁掉 5 個集團軍，其他 13 個集團軍番號改成 71 至 83，除調整規模外，也是為了清除江系人馬。

軍改很大一部分目的在拔除盤根錯節的舊勢力，「江派」勢力在軍中根深蒂固，習透過軍隊改革大力提拔「少壯派」，清洗「江派」勢力。裁撤 4 大總部，另建 15 個職能部門，一方面稀釋其權力，也截斷其與作戰單位的連繫關係。建立陸軍指揮機構；撤掉的 5 個軍，多是與「江派」較有關聯的部隊，同樣也形同「削藩」。

四、先軍後政，拔擢年輕將領，建立習家軍、鞏固解放軍領導權

習近平先軍後政，建立習家軍，2017 年加速提拔年輕將領，擔任軍種司令等重要軍職，位雖高但權不重，更利於掌控軍隊。習近平訓令時出席的 84 個軍級單位主管中，有 26 名仍佩戴大校軍銜，其中大部分集中在空軍、海軍、火箭軍，陸軍大校則極少。由大校擔任新軍級主官，凸顯習打破慣例破格提拔「少壯派」，且主要在海、空軍，至 2017 年下半年，這些大校晉升少將機會極大。¹⁶

2017 年 19 大召開前夕，各軍種司令已全部大幅換血，包括空軍司

¹⁵ 「分析：效法毛澤東，防『山頭主義』，五大戰區司令互調」，《香港 01》，2016 年 2 月 1 日。

¹⁶ 「削『軍改』番號，習近平切斷『江派』軍中勢力聯繫」，《中國觀察》，2017 年 4 月 28 日。

令丁來杭、海軍司令沈金龍、陸軍司令韓衛國、火箭軍司令周亞寧、戰略支援部隊司令高津等，均快速升上上將之位。他們也多與習近平有共事關係，例如丁來杭 1990 年代曾在福建任空軍 24 師 71 團團長，習時為福建市委書記，許其亮則是空軍第 8 軍軍長，韓衛國則曾任駐福建的第 31 集團軍副軍長，都與習在福建的經歷有交集。¹⁷習家軍建立，也將使習的統治地位更為穩固。

五、19 大分化軍委會權力、鞏固軍委主席地位

中央軍事委員會與共黨中央軍事委員會實際上是「一套人馬、兩塊招牌」，中共堅持「黨指揮槍」，「中央軍委」才是實際最高軍事領導機關。在「脖子以下」的基層「軍改」之後，習近平軍權基本上已穩固。19 大後軍委人事底定，成員除主席習近平外，成為包括前述之 2 位副主席許其亮、張又俠，以及委員魏鳳和、李作成、苗華、張升民等 7 人，成員均屬軍委會職能部門主官，其他如軍種司令、戰區司令等均未進入中央軍委會，跌破外界眼鏡，可以解讀是落實「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」原則，將 3 者權力劃分清楚，以免互相干擾，避免軍權坐大。

另外，新任中央委員出現多名將領，包括中央軍委聯合參謀部參謀長李作成、政治工作部主任苗華、裝備發展部長李尚福、紀律檢查會書記張升民。另外還包括南部戰區司令袁譽柏、北部戰區司令李橋銘、中部戰區司令乙曉光、西部戰區司令趙宗岐、東部戰區司令劉粵軍、陸軍司令韓衛國、海軍司令沈金龍、空軍司令丁來杭、火箭軍司令周亞寧、戰略支援部隊司令高津、武警部隊司令王寧等。

六、武警指揮權回歸中央，防止地方勢力結合叛變

官媒報導改革《草案》指出，武警改革主要重點是「強化黨中央和中央軍委對武警集中統一領導，堅定貫徹中央軍委主席負責制」，這已講得很清楚，武警納歸中央軍委就是要強化黨中央，還有軍委主席即習近平的領導權威，不容它人挾武警挑戰黨中央的權威，進一步鞏固統治權。

¹⁷ 「陸海空三軍司令含金量打折」，《思考香港》，2017 年 9 月 11 日。

軍改前，武警組織龐大與編制 150 萬是僅次於軍隊的第二武裝，由國務院及中央軍委雙重領導，各地公安機關則可以管理、指揮地方的武警部隊，形同地方政府的軍隊。武警的存在弱化「黨指揮槍」的不變法則，侵蝕中央軍委權威；這支「第二武裝」部隊也埋下不穩定變數。¹⁸

周永康擔任政法委書記時，差點淪為「陰謀竄黨奪權」的工具。在武警收歸中央軍委指揮後，前政法委周永康挾武警以令天子的情況將不復存在。謠傳 2012 年周永康曾調動武警包圍天安門以逼出薄熙來案的關鍵證人，迫當時總書記胡錦濤調動 38 軍入京，使武警部隊繳械。¹⁹

周永康曾任「公安部部長兼武警部隊第一政委，黨委第一書記，各省武警部隊也分屬各省公安廳，造成二個權力中心。將武警納入軍委指揮，便可避免未來政法委分權甚至陰謀奪權的情況重演，不但中央指揮權集中，地方政府現也不再擁有調動武警兵力指揮之權，中央及地方政法委不能再控制公安部門，形同對政法系統削權，避免其擁武自重，自立權力核心，威脅黨中央的統治權穩定。²⁰

伍、軍改的軍事目的

當然不能僅以政治角度衡量習的軍改。「強軍」是習的重要理想。研究軍事革新的理論認為，即使運用新科技，若不同時改變軍事組織或作戰準則，將難以發揮革新的效果。²¹中共過去一直在努力提升軍事能力，主要偏重在武器裝備提升，例如發展殲 20、建造航空母艦等，但鮮少牽涉到對軍隊體制的結構與根本性改革。

美國的「聯合作戰」體系正提供共軍借鏡；戰區制凸顯未來戰略任務；指揮職打破「大陸軍」思維，走向專業掛帥；然而軍種體制改革，也顯示官僚體系間的磨擦及競爭，加上新軍種、新戰區單位仍在磨合、

¹⁸ 「中共退役軍官：改革武警與周永康薄熙來有關」，《多維新聞》，2017 年 12 月 28 日。

¹⁹ 「武警權力全部收歸中央軍委 防周永康挾武警『逼宮』陰謀再現」，《香港 01》，2017 年 12 月 25 日。

²⁰ 同前註。

²¹ Stephen Peter Rosen, *Winning the Next War : Innovation and the Modern Military*, (Ithaca : Cornell Univ. Press, 1991) , pp.4-8.

摸索聯合作戰技法，軍改成效仍有待觀察。

一、現代化未轉成戰鬥力、改變體制始能真正實現「強軍夢」

2016 年 12 月，習近平表示「軍改」的總體思路是「應對各戰略方向和重大安全領域現實威脅，按照調整優化結構、發展新型力量、理順重大比例關係、壓減數量規模要求，推動軍隊由『數量規模型』向『質量效能型』、由『人力密集型』向『科技密集型』轉變，部隊編成向充實、合成、多能、靈活方向發展」。²² 這指出軍改方向，區域環境變化快速，使海、空軍及火箭軍角色加重；軍種若「各行其事、各打各的仗」，不僅不能提升戰力，反成戰場包袱。

2015 年，美智庫國家亞洲研究局（NBR）報告指出，中共投入現代化的軍事資源，包括國防預算、人力、軍工廠、研發等，沒有完全轉成戰鬥力，中共軍事轉型並未完成，共軍各部門發展不均衡，有些部門有高科技裝備、訓練有素，但有些部門卻仍以「本土防禦」為主，訓練不佳，兵員水準也參差不齊。

中共政治控制也影響部隊的有效行動，²³為共軍發展的罩門，若不進行根本的翻修，將無法有效提升戰力。

二、指揮職專業掛帥，平衡軍種勢力

戰區領導階層具軍種聯合特徵，完全摒除「大陸軍主義」，各設 3 名專職副司令，分別由陸、海、空軍出任，西部與中部戰區則無海軍，其中 1 名兼任參謀長，與司令不同軍種。一是軍隊各大單位新的層級體系落定，過去「4 總部」中，都是陸軍把持，在軍區時代，軍、政主官也幾由陸軍將領出任，未來海、空軍將領將獲更多重用。在北海艦隊司令員袁譽柏升任南部戰區司令員，空軍政治部主任范驍駿升任北部戰區「政委」，以及 19 大前夕才上任的中部戰區司令、空軍出身的乙曉光。由海、空軍將領擔任戰區首長，可破除「大陸軍」影響，並向戰區時代

²² 「習近平再發出『軍改』大動作，海軍大擴編」，《新唐人》，2016 年 12 月 4 日。

²³ 「專家：中國軍事現代化轉型尚未完成」，《美國之音中文網》，2015 年 11 月 20 日。

各軍（兵）種平等聯合方向邁進，戰區並設有陸、海、空軍總部（內陸則無海軍），及戰區陸、海、空軍司令員，也可按戰略方向需求來配置軍事力量。²⁴

三、建立全域作戰能力、摒除「大陸軍主義」

陸軍降為與其他軍種平行地位，對陸軍並非不利，中共 2015 軍事戰略即已提及：

「陸軍按照機動作戰、立體攻防的戰略要求，實現區域防衛型向全域機動型轉變，加快小型化、多能化、模塊化發展步伐，適應不同地區不同任務需要，組織作戰力量分類建設，構建適應聯合作戰要求的作戰力量體系，提高精確作戰、立體作戰、全域作戰、多能作戰、持續作戰能力。」

這已說明陸軍未來的建軍方向，要打破大陸軍思維，與先進國家接軌，更彈性化、模組化、機動化、全域化，更能適應多變環境的作戰挑戰。

「軍改」後的陸軍編組變得更為彈性，指揮體系由 5 級制簡化為軍、旅、營 3 級，解放軍陸軍除重訂番號外，亦強調進行空中化、特戰化、數位化、模組化的改革方向，並將陸軍組織改編為合成旅、合成營，將陸軍從區域防衛型向全域機動型進行轉變。

近年中共陸軍大幅朝向機動化、立體化發展，各戰區、集團軍紛紛組建陸軍航空旅、空中突擊旅，並裝備新發展的武裝直升機與攻擊直升機，使其快速機動能力獲得大幅增強。陸軍部隊朝向合成化（混編），即使是傳統裝甲或火砲部隊，也大幅提升其資訊化能力，運用無人機偵察、雷達偵察、熱顯像等多種偵察手段，使其戰場即時感知能力大幅提升，部隊指揮模式、組訓模式也都發生極大變化。²⁵

這反映現代化陸軍的發展趨勢，就是讓組織更具彈性，更機動化、

²⁴ 「港媒：軍隊全新格局，習近平『軍改』第 2 季大洗牌」，《新唐人》，2017 年 1 月 19 日。

²⁵ 「中國陸軍最強信息化合成旅軍改後首次亮相」，《觀察者網》，2017 年 7 月 11 日。

立體化，能進行快速部署，提升彈性反應與機動能力，革除「大陸軍」思維，更能因應現代化作戰的需要。

四、提升海、空軍及火箭軍地位，反映區域環境及現實威脅

西太平洋主要衝突將以海、空軍與火箭軍為主力，解放軍要應對各戰略方向和現實威脅，將是以海、空軍與火箭軍為主力，陸軍能扮演角色有限。在戰區制推動後，未來戰區將依戰略指向及地緣特性，逐步提升海、空軍指揮員地位。在戰區指揮階層，非陸軍出身的將領也有機會出頭，如南部戰區的袁譽柏，及中部戰區的乙曉光，多少反映戰區特性，以及現實威脅層面，當然，不同軍種的戰區副司令也可協助指揮其他編配戰區的軍種部隊，因應聯合作戰的要求。

五、戰區制簡化指揮層級，提升「聯合作戰」效能

戰區制度仿效美國的「獨立司令部」，一方面破除過去的「大陸軍」思維，同時也打破軍種間藩籬，簡化指揮鏈，強化由上至下指揮效能，也擺脫陸軍把持重要軍職的慣例，讓不同軍種出任戰區司令、成為中央軍委會成員，提升海、空軍與火箭軍在軍中指揮及決策體系的地位。

另外，指揮鏈縮短，軍委可直接指揮戰區，再到達作戰單位，有助提升指揮效能及對突發事件的反應速度；此外，戰區指揮體系首度有非陸軍的不同軍種主官，反映該戰區的地理與戰略特性，需要仰賴司令員在軍種的專業能力，以遂行作戰。⁸⁴ 個不同軍（兵）種與性質的軍級部隊，可以模組化編配，戰區指揮官接受中央軍委會指令後，即可視任務特性，由軍級單位選擇適當模塊，進行編組。

軍區改戰區有助提升「聯合作戰」能力，過去在軍區制度中，雖然各有陸、海、空單位，但並未真正實施「聯合」作戰，而是各軍種自己規劃、自己定參數，演完就散，沒有建立聯戰體制，難以應付快速變化的戰場環境。²⁶

「戰區制」建立後，戰區單位已開始實施各種型式聯合實兵訓練或

²⁶ 「南部戰區陸軍舉行首次聯訓，領導用『4個一』評價」，《新浪網》，2017年2月3日。

實驗，「南部—陸域 2016」演習即是戰區級的陸、空聯合演習，演習中實施聯合指揮、聯合偵察、聯合通信和聯合火力打擊，其中包括驗證「近距空中火力對地支援」、「指揮信息系統構建與運用」、「聯合偵察感知戰場」、「數據鏈通聯」等十餘項聯訓成果。²⁷

戰區也為聯戰體系建立檢驗評估標準，對戰備狀態、作戰要素及「聯合作戰」等重點，建立「實戰先實訓、實訓要實評」的聯合檢驗評估標準，評估小組進入參演部隊，調閱作戰計畫、採集數據，對指揮、協同、後勤等關鍵環節進行全程評估，並將發現的問題做為改進戰備指導、完善計畫的重要依據。²⁸各戰區也培訓指揮人員，融合區域、海、空、火箭軍等軍種文化，建立有自身特色的聯戰文化，探索新體制下的聯戰聯訓方法。²⁹

六、建立彈性反應及武力投射能力，因應周邊局勢變化

中共縮編陸軍之外，相應的是擴大海軍編制，陸軍的多個兩棲或機械化師整體劃歸海軍，組建為新的海軍陸戰旅。西方國家海軍陸戰隊均為外向型軍隊，在美國，陸戰隊幾乎有獨立軍種地位，有自己的航空聯隊，陸戰隊駐海外單位，以遠征軍形式編成，船艦雖仍由海軍提供載具，但作戰指揮歸陸戰隊。未來中共籌建兩棲突擊艦，是否會建立美式的遠征軍，執行海外任務，雖不符共軍國防政策積極防禦方針，但非傳統安全之印度洋護漁任務，對中共海軍而言，是最好的練兵機會，成軍目的直指臺灣的可能性極高。

除了陸戰隊外，中共空軍新成立「空降兵軍」，朝多兵種合成化發展，亦包含空降裝甲、砲兵，以及全直升機化的機降空中打擊旅；³⁰陸軍除裁減兵員外，兩棲機械化步兵師移編海軍，與陸戰隊合併，與兩棲

²⁷ 「南部—陸域 2016 年聯合實兵演習聯合作戰，收穫『改革紅利』」，《每日頭條》，2016 年 12 月 23 日。

²⁸ 「北部戰區構建聯合作戰能力評估體系」，《中國評論新聞社》，2017 年 2 月 2 日。

²⁹ 「北部戰區在培塑聯合作戰文化上深耕發力」，《新華社》，2017 年 4 月 15 日；「東部戰區陸軍『臨汾旅』運用資料思維提升作戰效益」，《解放軍報》，2017 年 04 月 21 日。

³⁰ 「共軍首見『空降兵軍』，番號朝多兵種合成化發展」，《青年日報》，2017 年 5 月 5 日。

船艦整合，並縮減老舊裝備的傳統步兵部隊，發展機動性更佳、反應速度更快的部隊，充實特戰、電子資訊、航空兵等專業兵種，藉增進各軍種因應軍事科技改變及戰場環境改變帶來的戰術、戰法變化，強化軍種應付周邊海、空域衝突的能力。

七、首創跨軍種整合指管通情監偵能力，強化支援 A2/AD 作戰能力

中共已發展多種型式空中預警機、電偵機、UAV，可供偵察及標定目標，這些感測平臺分屬海、空軍，若要具備對付時間敏感性及移動目標，須建立跨軍種聯合指管通情能力。2016 年 4 月，中共火箭軍首度與海軍進行聯合演習，驗證作戰準則與程序，火箭軍駐河南洛陽 54 基地司令員劉啟德指出，面對戰區空域管制、測繪導航、雷達偵測等作戰要素，火箭軍如何與各軍（兵）種保持聯動，必須建立一套聯戰作業流程來指導實踐。³¹

據聞該演習，火箭軍及海軍兩部隊相距千里，火箭軍需跨越地平線、跨視距，甚至跨雷達蒐索範圍，並強調精準打擊，過去若是打擊固定城市目標，僅需計算目標區座標即可，然若是東風 21D 等反艦彈道飛彈，要在遠距打擊美國航艦，則需能持續偵測、蒐獲、標定目標，並能持續追蹤。

八、潛艦將領出任司令，凸顯南部戰區戰略任務

2017 年 1 月，長期在北海艦隊服役的袁譽柏接任南部戰區司令，他是首位非陸軍出身的戰區司令，曾任潛艦副艦長、艦長、某潛艦基地參謀長，2014 年升任原濟南軍區副司令員兼北海艦隊司令員。袁的上任，打破軍區或戰區司令由陸軍把持的局面，一般認為，由海軍擔任南部戰區司令，顯示南部戰區主要戰略方向是解決南海衝突。³²

值得注意的是袁的潛艦背景，南海爭端對中共意義絕非僅是海洋事業的捍衛，更是戰略要衝，因為中共戰略飛彈潛艦基地位於海南三亞灣，

³¹ 「火箭軍海軍首次聯合演習，細節罕見曝光」，《多維新聞》，2016 年 4 月 3 日。

³² 「南部戰區司令員袁譽柏首度公開亮相，中央重視南海艦隊建設」，《香港 01》，2017 年 1 月 28 日。

南海是中共潛艦主要出海口。南海是通往印度洋唯一通道，是中共海洋戰略重中之重，所有軍事行動，幾乎均離不開戰略潛艦的作戰部署。³³

美國海軍雖在南海以「航行自由權」為名對抗中共在南海各島的「陸域吹填」行為，實則目的在偵測、追蹤共軍潛艦。中共曾被發現在菲律賓外海進行航道測量，被認為是尋找潛艦航道；2000 年中共海航 1 架殲 8 戰機攔截美國 EP-3 電偵機，2014 年 1 架 Su-30 攔截美國 P-8 反潛巡邏機，2017 年則有 1 架 P-8 被中共空中管制機攔截；另有美國海軍的水下無人載具被中共海軍攔截並搶走，顯示南海真正的重頭戲是水下之爭。

九、武警轉型，聚焦非傳統安全及非軍事任務

武警轉型同樣有其軍事意義。武警能否屬於陸、海、空、火箭軍、戰略支援部隊後的「第 6 軍種」仍有爭議，不過在轉劃歸中央軍委指揮後，其任務也將調整，不再「軍警不分」，有些屬「警」的任務將會剝離，未來將會擔任固定目標的安全勤務，並負責領導人、重要訪賓，省級以上黨政領導機關和使館或重要會議安全警衛勤務、巡邏等任務；處理突發事件、反恐行動，支援經濟建設；另負責監獄和看守所、重要機場、電臺和經濟、國防單位設施的安全勤務、鐵路主要幹線的重要橋樑、隧道和公路，以及中共中央規定的都市或特定地區之安全勤務工作。

武警編制有 3 大類，包括內衛部隊、國務院和武警總部指揮部隊，以及公安部門管理部隊，編成內衛、黃金、水電、森林、交通、邊防、消防、警衛 8 大警種部隊，同時也可協助維護「一帶一路」沿線安全，以及執行非戰爭軍事行動，任務聚焦勤務、外突、反恐、搶險救援及防衛作戰，功能更明確。³⁴

陸、對軍改問題的觀察

一、「軍改」反映軍種爭奪資源，可能造成官僚系統間磨擦

³³ 「中國大陸想測量菲東海域，疑為部署潛艦」，《自由時報》，2017 年 3 月 31 日。

³⁴ 林柏州、林子喬，前引文。

中共軍隊聯戰指揮體制進展緩慢，雖與大軍區體制不無關係，但不是全部原因，各軍種間抵制變化、抗拒改革必然存在。率先提出空天（航空及太空）一體的空軍，與「總參」、「總裝」圍繞軍事太空的利益爭奪，外界鮮少了解；為全境戰略機動支援而建立的空軍「空降兵軍」，以及陸軍和戰區的協同也不協調；「核常兼備」及在對臺威懾具有重要地位的火箭軍，不僅與陸軍關係微妙，也有海上地位競爭問題。另外，特戰部隊與傳統部隊的關係，聯勤與裝備部門的關係等，均不是成立「『聯合作戰』指揮中心」，或消滅大軍區體制就能解決。³⁵

在近年成為焦點的海洋事務，海、空軍之間，陸軍與海軍陸戰隊間也會爭奪地位及經費，特別是除空軍外，海軍也有一支航空部隊，除「遼寧號」航空母艦外，新建首艘自製航艦亦於 2017 年 4 月 25 日下水，外界傳聞海軍尚在造具彈射器的航空母艦，並發展可供彈射的艦載機，其高昂成本勢將侵蝕其他軍種、甚至海軍內部其他艦隊如核動力潛艦的預算。此外，「軍改」過程中傷筋動骨最深的陸軍，也可能反彈；而空軍的「空降兵軍」朝多兵種合成化發展，甚至包含空中打擊旅，形同「空軍陸戰隊」，也會造成海、空軍與陸軍間的磨擦。軍改持續推動，軍種間資源競爭情況也將增加。

二、「軍改」改變雖大，仍將與舊體系妥協

習近平所提之「強軍夢」，已展現在此波「軍改」之中，「軍改」包含政治及軍事雙重目的，其幅度亦為歷年首見，不僅改革中央指揮機構、建立「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」建立陸軍指揮機構，使陸軍降階到與其他軍種同等級地位、設立火箭軍及戰略支援部隊，將大軍區調整為戰區，並調整軍級單位。改革幅度雖稱首見，然而也傷筋動骨，難免與舊體系造成磨擦，對習是一大風險。

由近期情勢觀察，習近平將「軍改」從重量向重質轉變，在裝備、組織及能力等方面迎頭趕上現代化軍隊意圖。中共迅速的經濟發展提供效能、不惜重金以成為東亞最強國的企圖心，推動中共軍力不斷壯大。

³⁵ 牧之，「中國『軍改』極端神秘背後，有多少話說不出口」，《端傳媒》，2015 年 12 月 28 日。

習已由中央層級逐步整頓至軍級單位，同時大量提拔新銳將領，名為專業掛帥，也有藉機建立效忠新領導階層的新貴階級之義，其「軍改」可謂胡蘿蔔與棍棒交相運用，仍需對軍隊體制有所妥協。

三、火箭軍核常兼備，少掉「戰略」2 字暗藏玄機

過去的二砲部隊被正名為火箭軍，成為第 4 個獨立軍種。火箭軍在中共軍隊具有特殊地位，火箭軍少掉「戰略」2 字，說明其角色為「核常兼備」，並非一支單純擔負戰略打擊任務的部隊，除負責「核威懾」任務外，也擔負遠距傳統彈頭的精準打擊任務，或是諸如拒止美國海軍航艦戰鬥群，而具有「威懾」美軍傳統武力的角色。另外，其他軍種多少也具有核嚇阻任務。例如，中共空軍的轟 6 轟炸機、海軍的核動力彈道飛彈潛艦。

以美國為例，戰略核武分屬海軍及空軍，陸軍過去曾擁有潘興 I、II 等戰術核武，並不歸屬單一軍種，僅是在其指揮體系下設戰略司令部，與其他獨立司令部地位相同，負責與核武指揮管制有關的太空、全球打擊、飛彈防禦、指管通情監偵（C⁴ISR）任務，是唯一提供美國總統評估核武全球態勢及威脅的來源，³⁶角色與中共的火箭軍並不相同。

有無「戰略」2 字，多少牽涉到軍種之間的角色競爭。如果使用「戰略」2 字，海、空軍就會擔心是否將其軍種中的轟炸機或彈道飛彈潛艦納入其中，而陸、海、空軍或戰區指揮則可能會爭奪其戰術飛彈武力的指揮或主導權，限縮其角色任務。若不使用「戰略」2 字，火箭軍不僅保留「核常兼備」角色，同時因海、空軍長程打擊能力仍然有限，火箭軍至少是一支「高效、低成本」，以及「可信」的長程精準打擊威懾力量，是其能獨立成為第 4 個軍種的原因。

四、戰略支援部隊如何整合網路資電太空能量，有待觀察

戰略支援部隊主要是網路、電子戰部隊及太空部隊，由高津出任司令員。雖然戰略支援部隊要整合不同單位的資電、網路和太空部隊，提供準確、高效、可靠的資訊支撐和戰略支援保障，並與中共「陸、海、

³⁶ US Strategic Command, <<http://www.stratcom.mil/About/>>.

空軍和火箭軍的行動融為一體」，主要任務包括：目標的情蒐、探測、偵察和目標訊息的回傳、北斗衛星和太空偵察手段管理及導航、承擔電磁和網路空間攻防、關鍵基礎設施網路安全維護。³⁷但相關裝備如電偵機等分屬海、空軍，在美國，這些任務由負責作戰任務的區域司令部執行即可。例如，太平洋司令部或中央司令部，無須另成立部隊，如能真正實施「聯合作戰」，成立戰略支援部隊無異畫蛇添足。戰略支援部隊可能僅是在中央層級整合相關資源，提供火箭軍執行「戰略打擊」任務；另外網路等任務，亦屬於戰略而不僅是戰區性的任務，共軍戰略支援部隊成效有待觀察。

五、提拔可信任將領，強化對軍種控制，避免擦槍走火

去（2017）年中共陸、海、空及武警部隊等人事都有大幅變動，除了反腐、固權等因素外，在海軍方面的變動幅度較大，這可能與習近平擔心未來南海的軍事摩擦風險升高有關，習近平必須提拔聽令的將領，防止江派從中攪局。

過去局勢敏感時期，在南海都差點發生與美軍撞船、撞機的事件。中共軍方在南海問題的策略上，一是嘴巴要硬，打愛國主義牌；二是動作要準，顯示武力增加談判籌碼的同時，又不能發生真正的軍事衝突，尤其是不敢跟美國硬碰硬。所以，習近平對海軍的控制相當看重，³⁸必須確保邊境地帶平穩過渡，以免影響習的治國大計以及政權穩定。

柒、軍改對臺灣影響之觀察

國外學者智庫近期頗為關注中共對臺作戰能力上升，雖然習近平在19大報告中對臺未見強硬字眼，然而並不能輕忽近年來中共軍事發展對臺造成之威脅，特別是軍改之後，對解放軍作戰可能產生大幅度變化，連帶在對臺軍事威脅，甚至對臺作戰也會有大幅度變化。

一、軍委聯合指揮效能及控制力量提升，有助指揮複雜及大規模作戰

³⁷ 揭仲，「淺論中共『戰略支援部隊』之建置與戰力」，《青年日報》，2016年8月21日。

³⁸ 「習大規模換將 十九大中央軍委成員預測」，《大紀元》，2017年2月12日。

「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」的軍令、軍政二元化系統建立後，戰區及作戰決策效率將大幅增長，一方面指揮鏈簡化，軍委聯參部可直接指揮相關戰略方向的戰區直接遂行作戰，充分給予授權，另外戰區海、空軍副司令可協助指揮多軍種聯合作戰，各戰區也增加演練各種型態之聯合作戰，雖然仍有待磨練，但可見的未來，解放軍將有能力執行複雜的多軍種聯合作戰，聯合作戰效能將較現在更為增加。

二、外向投射武力能力提升，海空遠航任務頻次密度均將增加

過去軍區由陸軍主導，海、空軍主要支援陸上作戰，武力基本上屬內向型軍隊，對投射武力甚至跨海兩棲登陸作戰興趣不高，亦無能力。然而現在建軍方向分屬陸、海、空各軍種，海、空軍得以獨自發展其作戰能力，戰區指揮官也要因應「戰略方向」的武力投射，因此近期海、空軍遠航、長程飛行訓練密度及頻次不斷增加，且可能日益貼近實戰化，對臺安全威脅日增。

三、戰略支援部隊統籌指管通情監偵，強化支援遠距作戰能力

戰略支援部隊成立後，對支援解放軍跨海、跨區武力投射有極大助益，特別是統籌分配太空衛星資源，用於指揮管制、遠距通訊、持續監控我方部隊動態，將有助其執行多樣化的對臺作戰。目前戰略支援部隊結合網路、電戰及太空三大部分，不但可擔負支援角色，也有能力獨立發動對臺電子及網路戰，在實際戰爭發起前先軟化、破壞臺灣作戰能力。不過中共電戰與偵察分散於海、空軍，如何整合相關資源仍有待觀察。

四、跨海聯合作戰、彈性應付區域衝突能力日益完備

過去中共軍隊只能應付邊境周邊的衝突，而且有勝有敗，其軍隊仍不具備應付現代化及高強度作戰的能力。但在軍改推動後，各戰區各類型態的新型態作戰演訓，包括不同軍（兵）種聯合、強化快速反應能力、藉遠海（長距離）演訓、跨區指管通情整合與資料鏈傳輸等，皆在驗證其新指揮體系運作及聯戰架構效能，以及新戰術、戰法等，對提升共軍整體作戰能力必將產生極大影響，共軍將更能遂行先進的高強度作戰，而且由於作戰彈性增加，攻臺作戰計畫恐會大幅翻修。

五、兩棲及長程空運能力增加，跨海作戰能力強化

在軍改之後，海軍陸戰隊大幅擴編，其自製野牛級氣墊船數量增加，若未來登陸用船艦數量增加，以及運 20 運輸機量產成功並服役順利，則跨海機動作戰能力將大幅增加。陸戰隊、氣墊船、快速直升機運輸部隊直接跨越灘頭等等模式，使其登陸作戰的彈性大幅增加。目前中共兩棲運輸能力仍屬有限，然而若運 20、新型航艦、新式兩棲突擊艦等量產並加入作戰序列，其兩棲、三棲及跨海跨區立體作戰能力將日趨完整，跨海峽作戰能力會較軍改之前大幅躍進。

六、陸軍建軍強調合成化，對臺作戰能力趨於多樣化

在過去大陸軍主義心態及早期蘇聯式作戰編制影響下，陸軍作戰編組及型態保守，然而近年陸軍機動化能力逐漸改善。且軍改籌建陸軍指揮機構，可專責建立現代化陸軍，而近年陸軍攻擊直升機及運輸直升機發展成熟，立體化快速機動能力增加，使陸軍全域作戰能力增加，同時亦強調各種合成化編組，陸軍作戰能力將會日趨多樣化。

捌、結論

習近平的「強軍夢」已展現在「軍改」之中。純就軍事面觀察，習近平將「軍改」從重量向重質轉變，希望迎頭趕上西方的現代化軍隊。然而「軍改」不僅是軍事改革，也包含政治目的。軍改幅度歷年首見，不僅改革中央指揮機構、建立「軍委管總、戰區主戰、軍種主建」建立陸軍指揮機構，使陸軍降階到與其他軍種同等級地位、設立火箭軍及戰略支援部隊，將大軍區調整為戰區，並調整軍級單位。改革傷筋動骨，難免與舊體系造成磨擦，習近平顯將冒極大風險。

「軍改」仍在進行中，各戰區各類型態的新型態作戰演訓，包括不同軍（兵）種聯合、強化快速反應能力、海空軍的遠海長航與（繞臺）長距離飛行演訓、跨區指管通情整合與資料鏈傳輸等，皆在驗證其新指揮體系運作及聯戰架構效能，對共軍整體戰力必將產生極大影響，同時也將具備跨越第一島鏈、進向第二島鏈能力，對包括臺灣在內的周邊國家，以及美軍在亞太的前沿部署，其威脅將日益加重。

中共軍事發展將影響地緣政治格局及歷史走向，歐美智庫預估 2025 年前後，「軍改」完成後，至少在軍事能力上，中共在亞太將具實質性主導地位。中國大陸軍事工業漸轉為創新自主研發，新一代武器裝備陸續成軍，雖然缺乏戰場驗證，效能仍有疑慮，但其汰舊換新速度已使鄰國瞠乎其後，對周邊國家形成極大軍事壓力。就臺海來說，共軍現階段或尚不具全面進犯臺灣的正規作戰能力，然未來渡海作戰能力恐將日益完備，對臺應是一大警訊。

PRC's Military Innovation and the Impact

Shu, Hsiao-Huang

Associate Research Fellow

Center for Strategic Studies, MND

Abstract

On 18th October, 2017, Xi Jinping in the 19th National Congress political report pointed out that the direction of the People's Liberation Army (PLA) is "build a powerful and modernized Army, Navy, Air Force, Rocket Force and Strategic Support Force, develop strong and efficient joint operations commanding institutions for theater commands, and create a modern combat system with distinctive Chinese characteristics".

The 19th National Congress major political report summed up the Xi's strong military thinking, including in 2020 to achieve significant mechanization and information progress, and comprehensively promote four modernization such as **"the modernization of military theory, the modernization of military organization, the modernization of military personnel, the modernization weapons and equipment"**, In order to achieve national defense and military modernization by 2035, Moreover, the PLA will develop new combat forces and support forces, conduct military training under combat conditions, strengthen the application of military strength, speed up development of **"Improve the joint combat capability and trans theater combat capability based on the network information system"** to fight under posture, manage crises, and win wars. The report is not only could be seemed as a sum of the PLA's military reform of recent years, but also as the future goal setting.

The most important purpose of the military reform is to "Military first,

than Politics". First, before the consolidation of the ruling power, let the army "listen to the party command", remove the old system, strengthen the control of the army, would be the first priority for Xi Jinping to reach before the 19th CPC Congress. Secondly, it comes to the "strong army" and the establishment of strong and modern forces, to complete Xi's "the dream of strong army."

Key Words: *Military Reform, PLA, 19th National Congress, Xi Jinping*

論 文

南海仲裁案及其裁決的安全與戰略意涵

胡瑞舟

國立政治大學臺灣安全研究中心 副主任

摘 要

南海仲裁自 2013 年 1 月正式啟動，臨時仲裁庭於 2016 年 7 月 12 日公布裁決結果，各方反應不一。國際社會普遍認為裁決出爐並未平息南海爭端，反而加劇國際與區域安全的複雜性，為南海紛爭帶來更多的不確定性。南海既是 21 世紀新冷戰的熱點，也已然成為國際和區域衝突的火藥庫。本篇研究針對南海仲裁案及其裁決出爐後所呈現的各種挑戰與回應，尤其是主要國家的攻防應對，歸納列舉其中包含美「中」較勁與複雜互賴、小國代理大國新型衝突、法律戰場與話語爭鋒、文攻武嚇與陷阱誘餌、強國制衡與鄰國避險、防範破窗與骨牌效應、因應挑戰的裁量戰略、安全觀與國際法接榫、維權啟示需全球布局、帶動安全與戰略調整等 10 項重要安全與戰略意涵，並研究分析其成因與後續影響。本篇研究報告同時也以這些主要安全及戰略意涵，聚焦安全與戰略面向思考臺灣情勢及權益，並提出 3 項政策建議供參考。

關鍵詞：南海仲裁、美中衝突、安全戰略、話語權、太平島

壹、前言

根據《聯合國海洋法公約》(United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS, 以下簡稱《公約》)、為回應「菲律賓訴中國案」所設國際臨時仲裁庭 (Permanent Court of Arbitration, PCA), 2016 年 7 月 12 日終於對這歷時數年餘, 牽動美「中」大國角力、亞太安全情勢、南海主權歸屬、兩岸權益主張的仲裁案做出裁決。裁決書要點為中國大陸對九段線內海域歷史性權利主張無法律依據, 南沙群島不存在符合公約定義的島嶼, 人造島礁侵犯他國專屬經濟區 (Exclusive Economic Zone, EEZ) 權利, 中國大陸干預黃岩島漁事活動、吹填造島破壞海洋環境等。¹ 仲裁全程中國大陸都未應訴, 依照《公約》第 296 條和附件 7 第 11 條規定, 裁決因而具有終局性和拘束力。

這項全球矚目的仲裁案, 為國際和區域情勢帶來深遠且難以預測的影響。菲律賓從昔時錄記有案可稽的竊占島礁, 儼然成為現今通過國際認證的合法贏家。臺灣雖非被訴對象, 甚至未曾簽署《公約》或參與仲裁, 南海 U 形線居然被指不具法律依據, 太平島也淪為只能主張 12 浬領海的岩礁, 等同遭蒙世紀重大挫損。中國大陸屢次聲明「不接受、不參與、不承認、不執行」仲裁及其結果, 但是仍難翻轉裁決判斷, 更須面對來自於國際的各方諸多壓力。²

美國 1980 年代曾經拒絕接受國際法院 (International Court of Justice, ICJ) 判決, 至今也仍非《公約》締約國, 既不是南海聲索國, 卻積極介入域內紛爭, 更大聲疾呼各方都應接受國際裁決與維護世界秩序, 甚至警告不接受裁決將面臨嚴重後果。事實上, 南海原本就是大國角力的

¹ 參見 Permanent Court of Arbitration, The South China Sea Arbitration Award of 12 July 2016, <<https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/07/PH-CN-2016-0712-Award.pdf>>.

² 中國大陸正如其他強權國家, 將不會依仲裁裁決就範。詳見 Graham Allison, "Of Course China, Like All Powers, Will Ignore an International Legal Verdict," *The Diplomat*, July 11, 2016, <<http://thediplomat.com/2016/07/of-course-china-like-all-great-powers-will-ignore-an-international-legal-verdict/>>。中國大陸部分學者對仲裁裁決的討論, 認為今後其會對北京產生一定壓力, 雖未致如鬼魂附體, 但可能像牛皮癬般不易根除。參見薛力, 「南海應對十三條」, 《鳳凰國際智庫》, 2016 年 10 月 15 日, <http://pit.ifeng.com/a/20161015/50105018_0.shtml>。

秀場，更是區域安全衝突的播臺；國際仲裁不但沒有舒緩平息爭端，卻反而激化區域衝突並帶來不確定變數。南海既是 21 世紀新冷戰的熱點，也已然成為國際和區域衝突的火藥庫。本研究針對南海仲裁及其裁決，首先探討並勾勒其中 10 項安全和戰略重要意涵，其次根據這些重要意涵，思考並建議我政府相關部會可以相應研採的政策作為。

貳、安全與戰略意涵

南海仲裁案及其裁決牽動區域及全球情勢發展，為安全與戰略帶來深遠衝擊與廣泛影響。本文梳理並擇取其中 10 項重要意涵論述如次。³

一、美「中」較勁與複雜互賴

南海仲裁案及其裁決的背景與本質，仍然是美「中」雙方以南海做為播臺相互角力。美「中」兩國分別為世界第二與最大經濟體，2015 年雙方相互貿易總額達 5,981 億美元的複雜互賴關係，⁴以及戰爭沒有贏家且彼此損失將難以估量的認知，則扮演節制北京與華府各自行為的槓桿，形塑成兩國之間「鬥而不破、競大於合」的戰略態勢。21 世紀世界權力由西向東轉移，中國大陸崛起並逐漸揚棄鄧小平「冷靜觀察、站穩腳根、沈著應付、韜光養晦、善於守拙、絕不當頭」的 24 字箴言，期望對全球與區域秩序事務更具發言權與扮演更積極的影響力。美國則主要透過亞太再平衡政策，引領並借重盟邦之力採取圍、交、競、合策略一兼用圍堵（或稱遏制）與交往、競爭及合作併行，試圖影響中國大陸並為未來和戰選擇預做有利布局。南海位居地緣戰略要域，油氣豐富蘊藏有「波斯灣第二」之稱而為各方覬覦，又為東亞之「中」、韓、日、臺等國 60-85% 原油運送、全球每年超過 5.3 兆美元總值的商貿貨品交

³ 部分內容取材及修訂自胡瑞舟，「中國大陸對南海仲裁宣判後的回應」，《臺北論壇》，2016 年 7 月 20 日，<http://140.119.184.164/view_pdf/294.pdf>。以及胡瑞舟，「南海仲裁之太平島裁決」，《中國評論》第 225 期，2016 年 9 月 1 日，頁 17-20。少部分內容修訂自胡瑞舟，「北京回應南海仲裁及其裁決」，《安全戰略研析》，臺北：2016 年 8 月。

⁴ 請參見 Statista, Total value of U.S. trade in goods (export and import) with China from 2004 to 2015 (in billion U.S. dollars), Accessed on October 14, 2016; <<https://www.statista.com/statistics/277679/total-value-of-us-trade-in-goods-with-china-since-2004/>>。

通孔道，美國視南海為其最高核心利益之一，中國大陸也宣稱南海是不能讓步的祖產與核心利益。⁵美「中」雙方利益、戰略與意志交會碰撞於南海，透過南海仲裁事件具體展現。

二、小國代理大國新型衝突

南海仲裁在若干程度上反映新型式的大國衝突路徑。由於現代戰爭的極度毀滅性、破壞力與負面觀感，後冷戰時期國與國之間的武裝衝突發生頻次驟降，美「中」之間自然更是極力避免爆發戰爭。南海既為兵家必爭之地，中國大陸已經立足其中，但屢受挑戰，美國自域外介入則須師出有名取得依託憑藉；當菲律賓因黃岩島、仁愛礁主權和漁事糾紛因素，與北京爭執矛盾升高、溝通交涉又不得要領時，《公約》提供了美菲需要的運作平臺。自古兩國間爭端衝突透過以小搏大方式展現的案例，其實世界歷史並不常見。

「中」菲兩國國力懸殊，菲律賓衡量利弊得失的算計，透過美方支持與日本推波助瀾，馬尼拉 2013 年 1 月 22 日對北京提出強制性仲裁照會，訴諸兩造之間地位平等的國際仲裁。美國則以航行自由權及《美菲共同防禦條約》，在仲裁全程對馬尼拉提供精神與實質奧援，菲律賓於是成為代理美國抗中的馬前卒，盛大揭開這場新世紀新型大國衝突的帷幕。事實上，這場藉由菲律賓所提南海仲裁啟動的無硝煙戰爭，其戰況激烈與影響或有槍砲刀兵征掠所不能及者。

菲律賓的軍事實力遠不能與中國大陸抗衡，但在國際公約與仲裁遊戲規則架構之內，卻可透過語言文字論辯攻防分庭抗禮，中國大陸雖未應訴，馬尼拉的律師團隊和臨時仲裁庭卻仍行禮如儀，菲律賓最終贏得了它在軍事行動上絕無可能的奢望夢想，成為裁決書白紙黑字登錄註記在案的最大贏家。就美國而言，它藉由友邦菲律賓代勞，進行了不發一槍一彈卻能產生攻略實效的新型衝突，透過協助友邦仲裁，至少在國際法上達到限縮北京南海空間、遏制中國大陸崛起的槓桿。至於這種由小國代理進行的大國新型衝突，是否會演變為 21 世紀強國衝突的新型態，

⁵ 據估計，2035 年中東 90% 石油將經由南海輸往東亞各國。全球目前每年 5.3 兆美元商品經過南海運送各地，美國宣稱其中 23% 為該國所屬公司企業產銷的商品。

值得持續深入觀察。

三、法律戰場與話語爭鋒

南海爭端雖然是以國家實力為基礎的較量，但仲裁主要經由國際公約場域，以法律戰、輿論戰、外交戰和謀略心理戰方式進行，雙方陣營爭奪國際話語權高地，目的在取得國際法庭合法有利裁決或國際社會認同，甚至獲得實質權益。⁶菲律賓引用《公約》條文，在訴狀中巧妙避開南海主權歸屬或海洋劃界，而請求仲裁庭釐清 U 形線法律地位及特定島礁究竟係屬「岩礁」或「島嶼」；表面上乍看似無涉水域與領土主權，裁決則絕對可以影響南海九段線內主權與海域劃界。中國大陸也按照《公約》條文，企求合法化及合理化北京「不接受、不參與、不承認、不執行」仲裁案及其結果。仲裁庭的裁決也引據《公約》，不但認為有權審理該案並據以做出最終判斷。此外，美國既非南海主權聲索國，還曾經在 1980 年代拒絕接受國際法院裁決，迄今既非《公約》締約國卻以《公約》中的「航行自由權」介入南海爭端，甚至強調仲裁結果具有法律約束力，要求各國遵守並警告不接受裁決將有嚴重後果。各方參與運用的法律戰場鏖戰和話語爭鋒，在仲裁結果公布後仍然持續上演。中國大陸不僅計畫引經據典出示證據逐項逐條駁斥裁決書，削弱臨時仲裁庭裁決的衝擊力道，更寄望訴諸國際社會輿論公評，維護與加強自己在國際社會的守法遵規形象。

從另一個視角觀察，道德與法律正成為國際現實主義權力鬥爭的工具，各國及聯盟體利益與背後意圖則被妥慎包裝隱藏。透過恪遵國際法和維護世界秩序之名，藉著道德與話語權制高點的攻略，菲律賓由昔日竊占島礁翻轉成為合法贏家；日本玩弄文字否認戰敗歸還南海主權，甚至還揚言加入美國南海巡弋以維護區域安全；美國化身為捍衛國際法和正義秩序的世界警察，亞太再平衡則被技巧包裹著道德與

⁶ 傳統權力政治主要聚焦經濟與軍事實力，資訊時代則更重視話語權，雙方衝突何者故事勝出漸形重要。詳見 Joseph S. Nye, Jr. & David Welch, *Understanding Global Conflict and Cooperation*, 9th ed., (New York: Pearson, 2013), P. 306. 有關美中之間法律辯論與話語權爭奪情況，可參閱王文，「美「中」智庫華盛頓激辯南海內幕」，《人民網》，2016 年 7 月 8 日。

法律的外衣。⁷因為，這種現象正是輝映著哈佛大學甘迺迪政府學院奈伊（Joseph Nye, Jr.）教授所言，「政治已經成為相互較勁信用的競賽，話語變得更為重要。傳統權力政治的世界是以誰的軍事或經濟勝利為典型，但是在資訊時代，誰的故事勝出則重要性漸增」。⁸

四、文攻武嚇與陷阱誘餌

互南海仲裁全程，美「中」雙方憑藉實力各以文攻武嚇方式進行戰略溝通，試圖告知、影響與說服對方，藉以支持國家目標的達成。⁹此種現象的典型代表如互相攻訐對方將南海軍事化，美方機艦秀肌肉、標榜航行與飛越自由權挑戰人造島礁海空域之時，北京也以機艦迫近抵制或於永興島部署紅旗 9 防空飛彈。2016 年 6 月中、下旬，美軍以雷根號（USS Ronald Reagan, CVN 76）及史坦尼斯號（USS John C. Stennis, CVN 74）兩個航空母艦打擊群，在南海實施防空、海上偵察及遠程攻擊聯合軍演。臨時仲裁庭裁決出爐後，美方軍事行動在 10 月中旬前未採取進一步挑戰航行及飛越自由的行動，立意或在降低衝突而採取克制。

相對地，中共解放軍在仲裁出爐前後，也透過軍事演習和曝光新武器展現以武力捍衛南海領土主權的決心。7 月 5 日至 11 日仲裁裁決宣布前，中共海軍 3 大艦隊齊集海南島和西沙群島間海域進行規模罕見的攻防演練。中國大陸前國務委員戴秉國率團赴美，在美國卡內基和平基金會警示仲裁結果不過是張廢紙，並規勸美方不要因為誤判而斷送掉 40 多年來雙方苦心經營起來的好端端的美「中」關係；並提醒美方勿低估北京決心，如果美國執意對峙，「美國全部 10 個航艦戰鬥群都開進

⁷ 以道德與正義為工具用於戰爭的相似批判觀點，請參見 Michael Walzer, “The Triumph of War Theory (and the Dangers of Success),” in Michael Walzer, *Arguing about War*, (New Haven, CT: Yale University Press, 2004), pp. 3-22.

⁸ 詳見 Joseph S. Nye, Jr. & David Welch, 同註 6。

⁹ 戰略溝通是調配行動、訊息、影像及其他形式的信號或接觸，意圖告知、影響與說服所選定的視聽眾，藉以支持國家目標。參見 Christopher Paul, *Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates*, Santa Barbara, (CA: Praeger, 2011), p. 3.

南海，也嚇不倒中國人。」¹⁰大規模軍事演習也於 2016 年 9 月中旬登場，俄「中」兩國海軍在南海實施為期 8 天的「海上聯合—2016」軍演，演練科目包含聯合海空尋殲、聯合立體奪控島礁和武器實作等。

近期關於中國大陸加速發展新型武器的報導也較以往增多，其中部分武器威力和非對稱性特點引起關注；諸如東風 21D 和東風 26 反艦彈道飛彈、號稱電力殺手的石墨炸彈、殲 20 及殲 31 兩款匿蹤戰機、海軍各種新式艦艇、「水下長城」監聽系統，甚至北京已掌握類同美國從衛星發射的「上帝之棒」(Rods of God)威懾性動能武器關鍵技術的消息，都令外界驚訝其軍武科技進展。

北京在國際仲裁庭裁決後的軍事舉措，多有炫示其反介入／區域拒止 (Anti-Access/Area Denial, A2/AD) 能力的警告用意。美「中」雙方劍拔弩張互秀肌肉對峙，南海已然成為 21 世紀新冷戰擂臺與新衝突熱點。仲裁庭的裁決未能平息南海爭端，卻反而可能導發更複雜且大規模的衝突升級，菲律賓總統杜特蒂 (Rodrigo Duterte) 甚至評述認為有引爆第三次世界大戰的可能。

然而，仲裁期間南海看似戰雲湧現，華府與北京雙方其實卻依舊保持接觸磋商，美「中」《海空相遇安全行為準則》(code of unplanned encounters at sea, CUEs) 細節談判也持續進行。表裡不一的言行涉及雙方面子、裡子和避免戰爭，但其中仍然潛藏著錯估、誤判與不確定性，第一線臨機情況可能成為誘餌，擦槍走火也可能意外衍生螺旋狀衝突升級；甚至隱藏修昔底德陷阱 (the Thucydides Trap)，噩夢成真爆發美「中」兩國大戰。¹¹

¹⁰ 請參見王文，同註 6。

¹¹ 修昔底德陷阱一詞，概念來自雅典將領修昔底德的名言：「使〔伯羅奔尼薩〕戰爭不可避免的真正原因，是雅典勢力的增長和因而引起斯巴達的恐懼」。修昔底德陷阱一詞係哈佛大學教授 Graham Allison 所創，用以形容崛起中的強權國挑戰既存的霸權國，霸權國也因欲維護既得權益，戰爭因而不可避免。參見 Graham Allison, “The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?” *The Atlantic*, September 24, 2015. 關於美、中、臺三方互動潛藏、因臺灣因素而可能啟動的修昔底德陷阱論述，請參見胡瑞舟，「陷阱與誘餌：美「中」會因臺灣開戰嗎？」，《臺北論壇》，2016 年 1 月 8 日，<<http://140.119.184.164/view/267.php>>。

五、強國制衡與鄰國避險

南海仲裁既是大國的競技場，同時也是鄰近國家的博弈地。區域地緣政治與地緣經濟板塊擠壓碰撞，相關國家在「安全靠美國，經濟靠中國」的思維及平衡表上敲撥算盤，謹慎衡酌如何避險（hedging）並尋求己方最大利益。美「中」雙方在仲裁前後各自拉幫抱團站隊，形成以美國為首的仲裁陣線對抗中國大陸為主的朋友圈陣營，鮮活反映著國際關係現實主義的聯盟權力制衡概念與現象。此種現象及實際選擇，無異是各國對美「中」兩國實力消長判斷的反射動作，也烘托出各國依據自身國家利益做出的衡酌取捨，連帶也啟動區域權力板塊結構的新變動。

仲裁結果公布後，中國大陸表示包含俄羅斯、印度、沙烏地阿拉伯在內的 70 個國家仍支持其南海立場。¹²經由成功外交斡旋，尤其是對寮國、柬埔寨經援換取支持，東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）7 月下旬於寮國永珍召開的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）部長會議，主席聲明中未提南海裁決議題。9 月上旬在永珍舉行的東協與東亞領袖峰會，中國大陸也分別成功遊說兩會宣言對南海僅以不點名方式表達嚴重關切，形成僅美國總統歐巴馬仍有異議情勢。此種情況反映北京對東協的外交、經濟和軍事影響實力，也凸顯並非所有成員國都願與北京對立。

菲律賓總統杜特蒂近來對於該國在美「中」之間的政策新取向，尤其是上述這類決策的典型代表；菲已經宣布總統於 10 月 18 至 21 日赴北京訪問，雖然保留《美菲共同防禦條約》，卻也公然宣布將停止與美國之間的聯合軍演和南海巡邏，甚至考慮轉向俄「中」兩國採購武器裝備。馬尼拉估計藉由改善「中」菲兩國關係，保證杜特蒂任內擱置南海爭議，菲律賓將可獲得超過 30 億美元關於改善基礎設施的資金，以及其他包含合法化菲律賓勞工等利益。

六、防範破窗與骨牌效應

¹² 請參見人民網，「全球約 70 國明確表態支持中國南海問題立場」，《人民網》，2016 年 7 月 13 日。 <<http://world.people.com.cn/n1/2016/0711/c1002-28544870.html>>.

菲律賓在南海仲裁案的全面凱旋，會否誘發越南和馬來西亞聞風跟進？北京此前透過經濟、外交為主的各種努力維繫關係並做損害管控，曾經達到一定成效。當仲裁庭裁定南海九段線沒有法律依據，會否鼓舞越南、馬來西亞等國起而效尤，挑戰中國大陸南海主權與相關政策？其實，這種破窗理論和骨牌效應現象，北京可能很快就須面對。¹³

南海裁決公告後，隨即傳出東海情勢可能變化，日本自民黨東海資源開發委員會委員長原田義昭，計畫督促日本政府比照菲律賓提起仲裁案，促使北京停止東海油田開發；首相安倍晉三也意圖趁機施壓北京解決領海爭議。日本顯然已經嗅到國際仲裁的法律、政治與戰略用途。此外，印尼也傳除要北京承諾改善漁船越界問題，雅加達威脅聲請仲裁。

仲裁裁決宣布後，菲律賓人民企圖試探北京在黃岩島海域漁事管制有否調整，甚至聯合媒體意欲共同刺探並即時現場轉播中國大陸的反應。凡此都形成對中國大陸的新挑戰，北京需有良方善策以為因應。事實上，南海仲裁案會否感染全球其他地區國家仿效，啟發類案的國際仲裁訴訟，也引發一些討論。

七、因應挑戰的裁量戰略

因應美軍機艦在南海的航行自由行動（Freedom of Navigation Operations, FONOP），警告制止日本《新安保法》通過後急於插手南海，北京有逐漸採取以靜制動、敲山震虎、圍魏救趙等回應式裁量戰略（responsive tailored strategy）的趨勢。首先，南海仲裁案裁決公告後北京聲稱後續是否劃設南海防空識別區（ADIZ）、加速建造人工島嶼、在黃岩島填海造陸、拖離擱淺仁愛礁菲艦等，都將視美方挑釁程度決定採取何種因應方案。¹⁴在此同時，北京也以民用或軍民兩用裝備設施，強

¹³ Charles Clover, Beijing to focus on blunting impact on South China Sea ruling, *Financial Times*, July 12, 2016. <<https://www.ft.com/content/bb8d42d6-47fa-11e6-8d68-72e9211e86ab>>

¹⁴ 例如，相關說法之一請參見隆洋，「吳士存香山論壇發言：若美國能保持克制中方不宜宣佈南海防空識別區」，《觀察者網》，2016年10月13日。<http://www.guancha.cn/local/2016_10_13_377096.shtml>。該篇報導的標題即反映出回應式裁量戰略思維。中國南海研究院院長吳士存的發言，曾被誤譯並錯誤報導為中國大陸將在第二艘航空母艦完工後，立即宣布劃設南海防空識別區。

化南沙各個人工島嶼建設。其次，比照美軍在南海標榜的航行自由行動，中國大陸漁船、海警船和共軍機艦也如法炮製並用於其他海域，近期尤以東海為首選，意圖刺激美日思考進入南海爭議島礁海空域較量的妥適性及衝突風險。

依據日本防衛省統合幕僚部統計，2016 年上半年日本航空自衛隊戰機為應對可能侵犯領空的中國軍機而緊急升空 397 次，創下歷年最高紀錄。¹⁵「中」日戰機 6 月 17 日曾在釣魚臺列嶼附近空域相遇，雙方幾乎爆發空戰。最近中國大陸漁船和海警船也多次現蹤釣魚臺列嶼附近，形成以東海轉移並牽制美日等國南海行動情勢。¹⁶中國大陸 2016 年 9 月下旬也派出 ZC-5B、ZC-10 匿蹤無人機監視東海與南海島礁動態，並派遣超過 40 架配備巡弋飛彈的轟 6K 型機及戰鬥機穿越宮古海峽，從事中共空軍發言人對外宣稱的「西太平洋遠程訓練與巡弋東海防空識別區」。

八、安全觀與國際法接榫

太平島因何在裁決中成為僅有 12 浬領海的岩礁？各界眾說紛紜。中國大陸及國際間已有「美國亞太再平衡政策透過菲律賓，發動披著法律外衣的政治鬧劇，企圖遏制中國大陸崛起」的熱議；也有「南海仲裁的核心關鍵在太平島，太平島必須被判為不具海洋法中島嶼的地位，方能成就極小化北京權益、徒勞化填海造陸、和平化南海爭端的仲裁預設目標」的揣測。這些陰謀論的可能性雖然不能完全排除，但太平島擁有島嶼條件，卻仍被判斷降格為岩礁的另一原因，或與臺灣如何經營管理與開發太平島有關。各聲索方對南海都不具排他控制權，菲律賓巧策興訟與臺灣戰略保守，美國策略運用及臺灣自我限縮致在仲裁過程缺乏採取積極的政策作為，甚至還有「太平島必然被裁定為具有島嶼地位」的

¹⁵ Gabriel Dominguez, “Japanese fighters scrambled a record 199 times against China in April-June,” *IHS Jane’s Defence Weekly*, 06 July 2016. <<http://www.janes.com/article/62028/japanese-fighters-scrambled-a-record-199-times-against-china-in-april-june>>.

¹⁶ 例如，2016 年 8 月 5 日中國大陸 6 艘海警船、230 艘漁船出現在釣魚臺附近爭議海域。請參見 Kiyoshi Takenaka & Osamu Tsukimori, “Japan protests after Chinese coastguards and fishing boats sail near disputed islets,” *Reuters*, August 06, 2016, <<http://www.reuters.com/article/us-japan-china-islands-idUSKCN10G1KP>>.

嚴重戰略錯估，對太平島欠缺依據國際法整合國家安全與國防軍事的前瞻密實作為，都影響仲裁庭的舉證裁斷。¹⁷

僅舉數例，2006 年我政府啟動「太平專案」興建機場跑道，卻未採用與港口碼頭整體設計，致使跑道覆蓋 7.3%陸地面積、填掉 3 口水井。另外，2016 年 1 月才有第一位民人設籍；附近無我方主要漁場或設置定置漁網，太平島上也無魚貨海產加工廠；島上淡水井每日可汲水 3 公噸，這些含鹽量低的淡水未充分運用種植水耕蔬菜或其他作物，駐島軍民甚至迄今都持續飲用高雄長途運補的瓶裝礦泉水……。¹⁸長期未能就地因補，充實完備法定島嶼條件地位，最終太平島被認為自然狀態下「無法維持人類長期居住，亦無本身經濟生活」的海洋地物，不符島嶼條件，不能主張 200 浬專屬經濟區。

九、維權啟示需全球布局

歐巴馬政府時代，美國以亞太再平衡政策轉移戰略重心，復又積極介入南海仲裁，甚至公開宣布南海為其最高核心利益（top interest）之一，主要植基於其國家利益、軍事實力與全球戰略布局。中國大陸視南海為祖宗海和核心利益，南海主權經由教育和宣傳廣泛深植人心，全國上下對捍衛祖產有極高共識，堅持寸土必爭、寸土不讓；習近平更宣言「中國……決不放棄我們的正當權益。中國人民不信邪也不怕邪，不惹事也不怕事，任何外國不要指望我們會拿自己的核心利益做交易，不要指望我們會吞下損害我國主權、安全、發展利益的苦果。」菲律賓藉國際仲裁化非法竊占為合法裁決，美國警告北京遵守國際法和世界秩序，卻在過程中傳達國際政治現實的最壞深層訊息：強權就是公理，強者為所欲為，弱者逆來順受。¹⁹

¹⁷ 更詳細的評論請參見：胡瑞舟，「南海仲裁之太平島裁決」，《中國評論》第 225 期，2016 年 9 月 1 日，頁 17-20。

¹⁸ 中國大陸已注意及南海仲裁裁決所引據的《聯合國海洋法公約》中關於島嶼的法定條件，近期報導永興島使用含鹽成份的淡水種植水耕蔬菜，月產 5,000 餘公斤。請參見中央社，「陸在永興島軍事設施升級 還開始種蔬菜」，2016 年 10 月 1 日，<<http://www.cna.com.tw/news/acn/201610010076-1.aspx>>。

¹⁹ 此語出自國際關係現實主義著名的梅洛斯的對話（The Melian Dialogue）。西元前 416 年雅典大軍以優勢兵力包圍梅洛斯島（Melos），島上領導者與雅典談判，指出

即有霸權以上述方式教導崛起中的強權，已經對未來國際與區域安全情勢投下重磅級的變數。南海仲裁增添美「中」兩國戰略互疑，也將刺激北京的安全與戰略自覺，面對未來黃海、東海、臺海和南海問題，放眼太平洋至波斯灣／阿拉伯灣漫長的海上交通線和能源生命線，中國大陸惟有同時具備布局全球的經濟力和軍事力，才能確保區域地位及發言權獲得尊重，有效捍衛國家安全與權益。

十、帶動安全與戰略調整

南海仲裁及其裁決刺激安全與戰略調整，這些轉變將隨時間而愈益明朗。針對中國大陸而言，除了前述相關作為，其他諸如：加強國際法研究機構和人才培育；重申對南海仲裁的「四不」政策；持續尋求國際社會支持主權主張與雙邊談判；加速與東協國家商談《南海各方行為準則》（Code of Conduct on the South China Sea, COC）與簽署《海上意外相遇規則》（Codes for Unplanned Encounters at Sea, CUES）；續留公約體制內辯護維權，但批評仲裁庭並指裁決非法無效；策動日後《公約》條文和遊戲規則修訂；加速軍事改革與作戰能力提升；強化反介入／區域拒止（A2/AD）及反制美國如朝鮮半島部署「終端高高空區域飛彈防禦」系統（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD）等軍事安全威脅；更加重視海洋戰略、海洋國土、海權、海軍及海警；疏導內部民族主義情緒；關注臺灣的南海立場及太平島政策等，都在北京應對南海仲裁及其裁決的重要政策選單之中。就南海周邊情勢而言，區域局部軍備競賽現象仍將持續，「中」菲雙方在裁決後的互動與談判結果，美國對於菲律賓倒戈後的南海戰略後續對策，則是近期全球矚目的焦點。

參、我國的因應對策

當前南海問題的變動、威脅與挑戰，從多方觀察均屬緊急嚴峻。「危機」兩字暗含危險與機會，危機可以化為轉機，機會也可能轉成危機，端看認清問題、權衡彼我、掌握時機與運用智慧。南海風雲際會中暗藏

因雙方兵力懸殊請其停止不公義之戰並退兵，雅典主將回覆「強者為所欲為，弱者逆來順受」（the strong do what they can and the weak suffer what they must）。該島被攻陷後雅典聯盟大軍毫不留情屠殺成年男子，並將婦孺以奴隸販售。

險濤駭浪，美「中」兩國的角力仍將在南海繼續進行，周邊國家依各自利益附強避險的戲碼仍有續集上演，南海問題也牽動日益敏感的兩岸關係，我國政府必須前瞻審慎妥適決策應變。根據前述研究分析，聚焦安全與戰略面向思考臺灣情勢及權益，本篇論文提出幾項政策建議供主政當局參考。²⁰

首先，我國必須審慎南海政策立場，靈活因應美「中」臺三角課題。美「中」大國在南海角力，我國握有歷史文檔等關鍵籌碼，太平島的安全與用途也動見觀瞻。當前兩岸關係波動，中國大陸凍結與臺灣的大多數互動，但在南海議題上，中國大陸卻罕見主動呼籲雙方合作。我國政府應盡速檢討南海仲裁全程戰略及政策利弊得失，從中學習記取經驗教訓，並據以掌握南海形勢未來發展，推演諸如劃設太平島領海基線等相關應處作為，以利確保及強化我國的南海權益。北京對我國所持南海政策作為特別敏感，尤其在意我方南海主權立場，我方需審慎周延決策，避免危及太平島安全、加速惡化兩岸互動，或損害臺美雙邊關係。

其次，南海仲裁將太平島判斷為岩礁，其中曾有陰謀論傳聞，但仲裁庭裁決文引述其不符法定島嶼的條件與證據，我國政府卻必須嚴肅看待，並具體檢討何以太平島具備國際法中「島嶼」相關條件，最終卻仍被裁定為無法維持人類長期居住、無自體經濟生活的岩礁，不能主張概約 12 倍於臺灣全島面積的 200 浬專屬經濟區。事實上，此項裁決與我國政府過往如何經營開發太平島有關；我國歷來都視太平島為南沙守備特區，平民漁工不能登島，既未規劃設成重要漁場，更無水產養殖場、定置漁網、魚貨海產加工廠或大規模水耕蔬菜栽培，遲至 2016 年初才有首位平民設籍……，凡此皆有礙國際法的島嶼條件認定。政府當局今後除應改善太平島經營開發方式，更宜以南海裁決書內容檢視東沙群島

²⁰ 以下因應對策內容部分取材自本文作者相關著述並做必要修訂。請參見胡瑞舟，「臺灣的南海政策作為」，劉復國、吳士存主編，《2014 年南海地區形勢評估報告》，臺北：臺灣安全研究中心，2015 年；頁 57-75。胡瑞舟，「臺灣的南海政策作為」，劉復國、吳士存主編，《2015 年南海地區形勢評估報告》，臺北：臺灣安全研究中心，2016 年；頁 63-76。胡瑞舟，「南海仲裁之太平島裁決」，《中國評論》第 225 期，2016 年 9 月 1 日，頁 17-20。胡瑞舟，「陷阱與誘餌：美「中」會因臺灣開戰嗎？」，《臺北論壇》，2016 年 1 月 8 日，<<http://140.119.184.164/view/267.php>>；胡瑞舟，「北京回應南海仲裁案裁決」，《戰略安全研析》，（臺北：2016 年 8 月）。

情況，勿令喪權損利事件未來易地重演。

最後，太平島位居南海戰略要域，仲裁期間該島究竟是島或礁的法定地位足以界定海域領土權益，²¹後裁決時代的南海情勢並未減損其重要性；太平島兼具國土防衛與國土安全複合任務，政府應檢討是否適時適切調整強化捍衛領土維權及海巡執法的作為。南海主權、東沙群島及南沙太平島既為我國憲法權益主張，政府當局亦宜透過各種教育和日常生活加強國民是項認知，並以前瞻積極的政策作為捍衛國家權益。

²¹ 有關南海地緣戰略及資源之報導甚多，例如請參閱 Robert Kaplan, *Asia's Cauldron: The South China Sea and the End of a Stable Pacific*, NY: Random House, 2014. 南海歷史衝突、法理爭端與太平島在仲裁中的關鍵地位論述，請參見 Bill Hayton, *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*, New Haven, CT: Yale University Press, 2014.

Security and Strategic Implication of the South China Sea Arbitration and its Verdict

Juichou Richard Hu

Deputy Director

Taiwan Center for Security Studies, National Cheng-Chi University

Abstract

Lasting for more than three years, the South China Sea (SCS) Arbitration verdict has eventually been awarded by the interim Permanent Court of Arbitration (PCA) on July 12, 2016 but with diverse responses replied by key players of the arbitration case and SCS dispute. The prevailing perception in the international arena is that the verdict has not yet resolved the SCS dispute. On the contrary, it has brought up more complexities for maintaining the international and regional security. The South China Sea is now a flashpoint of the new Cold War. Rising tensions have also turned this area into a powder-keg. This research analyzes challenges and responses during the processing of the arbitration case and post-verdict era as well and has identified 10 key security and strategic implications such as competing between China and United States and the complex-interdependence of the two, the fresh type of great powers conflict initiated by a small country as a proxy, the Sino-American balancing of power and neighboring countries' hedging strategy, preventing from broken-window and domino effects, and the responsive tailored strategy employed by Beijing... This research also provides policy recommendations aiming at how to effectively enhance sovereign rights and resources interests of Taiwan in dealing with SCS issues.

南海仲裁案及其裁決的安全與戰略意涵

Key words : *South China Sea arbitration 、 Sino-US conflict 、 security strategy 、 power of narrative 、 Itu Aba Island/Taiping Island*

論 文

東南亞國協對「中」日競合的戰略因應

郭永興

國立臺中科技大學國貿系教授

摘 要

日本從戰後以來就長期耕耘東南亞地區，是日本經濟外交的重中之重。然而，隨著中共經濟改革開放的成功，中共也對東南亞展開經濟外交。其中 1997 年東南亞金融海嘯之後，中共迅速的對東南亞國家展開經濟援助，以及東協在 2001 年率先宣布與中共建立自由貿易的兩事件，嚴重影響日本在東南亞地區的經濟性領導地位。

儘管中共在東南亞地區的經濟影響力大幅抬頭，但就東協各國的立場考慮，中共終究是無法將日本的影響力排除在外。因為東協為了維持自主性與獨立性，有限制單一強權在該地區過度擴張影響力的傾向。再者，近年來中共在南海問題上採取比較強硬的態度，引起東協國家的緊張，為了牽制中共的影響力，東協國家近年也歡迎日本的經濟外交，希望能夠引日本之力抗衡中共的影響力。東協與中共、日本皆維持友好，不明顯選邊站的態度，從 2008 年全球金融海嘯後，東協一連串單邊、多邊自由貿易協定的簽訂動作可以得到驗證。

關鍵詞：經濟外交、FTA、RCEP、TPP

壹、前言

「中」日競合關係長期受到國內學界的關注，例如劉泰廷、洪銘德（2014）就指出，早在 1990 年日本防衛大學教授村井友秀就在右派雜誌《諸君》中撰文「新中國威脅論」。此文被認為是日本「中國威脅論」的先聲，激發許多日本國內外相似作品出現。儘管 1990 年代起北京極力透過「和平發展」和「和諧世界觀」等概念安撫國際社會的疑慮，東京仍對北京持高度警覺。在東京眼裡，中共在東海和南海的強勢作為以及對臺灣的野心，足夠讓其對北京充滿戒心。¹

國內關於「中」日競合研究的關注重點之一，是兩者在東南亞地區的角力，其中較多研究又著重於在南海問題上，「中」日雙方如何在政治外交與國防上的戰略佈局，例如何思慎（2011）、²林賢參（2016）、³陳亮智（2017）等。⁴由於國內對於「中」日雙方如何透過經濟策略，拉攏、結盟東南亞於己方陣營的研究較為缺少，因此本文將分析「中」日雙方如果透過經濟外交政策，友好東南亞諸國，進而增加己方在東南亞地區的戰略影響力。此外，國內的研究多從中共與日本的角度思考「中」日競合，較少從東南亞諸國的角度分析。為了填補國內學界這一遺憾，本文從東協國家整體的角度分析，東協的區域經貿整合與發展策略，以及面對「中」日雙方的競合，東協諸國以何種方式回應。

貳、東協的經濟發展策略

一、東協的成立與發展

要分析東協整體的經濟發展，就必須從東協本身的成立與發展談

¹ 劉泰廷、洪銘德，〈劍指中國：日本對亞洲的安全戰略〉，《全球政治評論》第 46 期（2014），第 139-152 頁。

² 何思慎，〈日本與東協國家在「南海問題」的合作〉，《戰略安全研析》第 79 期（2011），第 14-20 頁。

³ 林賢參，〈日本對南海議題之態度〉，《全球政治評論》第 53 期（2016），第 23-28 頁。

⁴ 陳亮智，〈美、中兩國在東海與南海之戰略競爭的比較—兼論日本的角色〉，《全球政治評論》第 59 期（2017），第 81-103 頁。

起。東南亞國家協會（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）簡稱「東協」，於 1967 年 8 月 8 日在泰國曼谷成立，初始成員國為印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓及泰國。其後汶萊於 1984 年 1 月 8 日加入、越南於 1995 年 7 月 28 日加入、寮國及緬甸於 1997 年 7 月 23 日加入，柬埔寨於 1999 年 4 月 30 日加入，形成東協十國之規模，持續至今。⁵

東南亞諸國從戰後的 1950 年代開始，就開始嘗試成立一個長期的聯合組織，但是因為諸國的利益衝突，到 1967 年前為止，除了亞洲開發銀行外（1966 年成立迄今），任何與東南亞國家相關所形成的組織，都只能維持短期的營運，包括：東南亞公約組織（SEATO，1954 年成立，1977 年結束）、東南亞協會（ASA，1961 成立，因馬來西亞組成馬來西亞聯邦而結束），馬、菲、印組織（Maphilindo，1963 年宣佈，3 個月後無疾而終）、東南亞經濟發展部長會議（MCEDSEA，1966 年成立，1975 年後不再召開）、以及亞太委員會（APC，1966 年組成，1974 年後不再發生效用）。

東協於 1967 年代成立，其成立成功的背景是東南亞反共國家的團結，詳細分析原因有 4 點：（1）冷戰時期美國實施圍堵政策，所以對於東南亞國家反共國家成立東協，樂觀其成；（2）越戰擴大對東南亞地區的安全受到威脅，所以需要成立一個可以共同合作的區域組織；（3）印尼原本參加意願不高，但因為當時蘇哈托新政權尚未穩固，需要鄰國的承認，進而促使東協的成立；（4）馬來西亞、印尼與菲律賓三國基於過去東南亞國家間組織的短命經驗，瞭解若各國堅持立場而沒有對話，對東南亞地區未來的發展，是一個不利的因素，因此態度轉變為支持東協成立。基於上述 4 點因素，東協 1967 年成立後能營運穩定。東協剛成立的時候，起初的成員國就有共識，希望東協可以達成三個目標：（1）建立彼此間政治和經濟的外交關係，以減緩彼此可能的緊張；（2）促進成員國家的經濟發展，做為抵抗共產黨份子叛亂的保障，維持各國政治穩定；（3）促進東協內部的安全與對話，以減少外國勢力對該區域的影

⁵ 〈東協經濟共同體成立背景、目的及進展〉，經濟部國貿局，2015 年 6 月，<https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/PageFile/6522c6a2-e6da-42c0-9dee-1209f43c1a08.pdf>.

響。

東協成立的前 10 年，會員國幾乎很少碰面。第 2 個 10 年，東協開始有了具體的成效，最大的成果是在解決中南半島的衝突上扮演著外交斡旋的角色。到了第 3 個 10 年，東協向外擴張並擁抱先前的共產敵對國越南，而且也吸納了緬甸、寮國與柬埔寨。並且東協將其外交斡旋推展到東北亞國家，召開「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)。然而，此段期間東協也遭逢亞洲金融風暴危機的衝擊。由於金融風暴造成政治和經濟面的不穩定，引發了宗教和族群上的衝突，以及環境和邊界等的爭端，東協之間與對外的合作更顯得重要。到了第 4 個 10 年時，東協外交勢力更進一步擴張。1997 年後東協定期與中共、日本與南韓 3 國召開高峰會議，稱之為東協加 3 (ASEAN Plus Three, APT)。此種方式之後更進一步擴大參與者，於 2005 年 12 月邀請印度、澳洲與紐西蘭，⁶孵化出「東亞高峰會」(East Asian Summit, EAS)。⁷

二、東協經濟體的發展

隨著東協組織的日益發展，東協國家之間的經貿合作，在東協第三個十年的初期，也有了新的開展。1989 年關稅暨貿易總協定烏拉圭回合談判因農業問題而停滯，促成區域主義風氣在各地興起，此風氣下東協決定深化經貿合作。1992 年東協宣布成立「東協自由貿易區」(ASEAN Free Trade Area, AFTA)，自此奠定東協地區經濟整合之基礎。

關於東協經濟體的自由貿易進展，重要的里程碑是在 2003 年第九屆東協領袖會議中，各國領袖決議在 2020 年建立「東協共同體」(ASEAN Community)，包括「東協政治－安全共同體」(ASEAN Political-Security Community, APSC)、「東協經濟共同體」(AEC)與「東協社會－文化共同體」(ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC)三大支柱。之後東協會員國於 2007 年 8 月 24 日召開的第 39 屆東協經濟部長會議中，決議提前至 2015 年底時實現 AEC 目標，並通過《東協經濟共同體藍圖》

⁶ 2005 年的第一次東亞高峰會，美國沒有出席，而俄羅斯僅為觀察員身份。

⁷ 以上參考下列文獻。宋興洲、林佩霓，〈東南亞國協與區域安全〉，《全球政治評論》第 25 期 (2009)，第 1-52 頁。陳仲沂，〈從區域主義觀點論冷戰結束後歐盟與東協發展歷程之異同〉，《臺灣國際研究季刊》第 7 卷第 1 期 (2011)，第 171-194 頁。

(ASEAN Economic Community Blueprint)，以逐步落實達成 AEC 各項目標的具體行動指南。

《東協經濟共同體藍圖》明確揭示 AEC 之 4 大支柱，依序為創造單一市場與生產基地、邁向高度競爭力的經濟區域、平衡區域經濟發展與全球經濟體系完全整合。其中創造單一市場與生產基地為最重要目標，為達到此目標必須具備 5 項核心要素，即商品、服務、投資、技術勞工的自由流動，以及放寬資本的自由流動。⁸

東協自「東協經濟共同體藍圖」倡議至今，已在許多領域完成自由化與整合成效，例如關稅減讓、貿易便捷化、投資自由化與便捷化、空運、使東協進一步融入東亞區域整合等。為了達成「建立單一市場與生產基地」目標，在消除關稅障礙方面，經濟發展程度較高的汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國等 6 國，除了部分例外產品，應在 2010 年消除所有貨品的關稅；而其餘 4 國則應在 2015 年消除關稅，並在一定的彈性條件下，允許延至 2018 年。在實務上，東協主要 6 國在 2010 年時已將關稅降至零，其餘 4 國（所謂 CLMV 4 國）在 2010 年平均關稅約為 2.6%，並持續降低關稅。東協各國間貨品貿易可謂已撤除關稅障礙。⁹

AEC 於 2016 年 1 月 1 日正式上路，到 2017 年 8 月為止，AEC 境內的 96%關稅項目已經零關稅。¹⁰儘管在非關稅障礙削減的方面，AEC 各國的進度比原先規劃慢許多，¹¹但就關稅的角度來看，AEC 已經完成自由經濟貿易區的架構。對於外國投資者而言，在任何 AEC 內單一國家設廠，大部分產品皆可無關稅銷售到 AEC 的 6 億人口市場，是相當

⁸ 徐遵慈，〈「東協經濟共同體」(AEC)之進展與臺灣之因應〉，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2015 年 7 月 23 日，〈<http://web.wtcenter.org.tw/Page.aspx?pid=266939&nid=126>〉。

⁹ 徐遵慈，〈東協經濟共同體：現狀、挑戰與前景〉，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2016 年 1 月 14 日，〈<http://web.wtcenter.org.tw/Page.aspx?nid=126&pid=274640>〉。

¹⁰ 小林寬，〈ASEAN における日本企業の投資動向〉，經濟產業省九州經濟產業局，2017 年 8 月 7 日，〈http://www.kyushu.meti.go.jp/press/1707/170706_1_sl.pdf〉。

¹¹ 三浦有史，〈ASEAN 經濟共同体 (AEC) の行方—日中の狭間で揺れる 6 億人市場の帰趨〉，《JRI レビュー》Vol.3, No.33 (2016)，pp. 28-55。

有魅力的投資地。

參、日本結盟東協的經濟戰略

東南亞有眾多的人口與充沛資源，從二次世界大戰之前，就被日本視為重要的市場出口與資源所在。戰後日本對於東協的經濟戰略，可以追溯到 1950 年代的戰後賠償。日本對東南亞的戰爭賠償多為無償的商品與服務提供，協助東南亞各國進行基礎建設，在這過程中，許多的日本基礎建設企業與電力公司開始在東南亞發展事業。

1960 年代，日本確定了大規模經濟支援東南亞的國家政策。1960 年代初期，日本對東南亞的「政府開發援助」（Official Development Assistance, ODA）大概是兩億到 4 億美元的規模，到了 1960 年代的末期金額擴充到 3 倍以上的 13 億美元。其中，在 1966 年 4 月舉行的東南亞經濟開發內閣會議中，佐藤榮作首相宣布，今後將以日本 GDP 的 1% 規模，援助東南亞的經濟發展。

1970 年代日本在東南亞地區，除了政府的 ODA 之外，民間企業也展開了大規模的投資。1960 年代東南亞各國的經濟發展策略，從進口替代轉化為出口導向，為此各國為了吸引外資，制訂了外資投資相關法案。隨著東南亞各國對於外資投資法制的逐漸完備，日本製造業在 1970 年代開始大規模對東南亞地區進行投資，也有日本學者稱之 1970 年代初期的 1972 年為日本對東南亞投資的「投資元年」。

然而，1970 年代隨著日本政府官方的 ODA 以及民間製造業大量朝向東南亞國家投資，東南亞地區的民眾對於日本的援助與投資產生了反感，有了反日風潮，最明顯的例子，就是 1974 年 1 月日本當時首相田中角榮訪問東南亞國家時，在曼谷和雅加達都遭遇了大規模的反日抗議活動。除了因為日本資本家投資引發的反日風潮外，1970 年後半隨著越戰結束，美國從越南撤軍，美國在東南亞的影響力降低，日本需要找到自身在東南亞地區的新定位。這個新定位就是 1977 年發表的福田主

義。¹²

1977 年 8 月，日本時任首相福田起夫在吉隆坡與創立 10 周年的東盟的首腦們舉行了會談。隨後，福田首相還訪問了緬甸、印尼、新加坡、泰國等東南亞國家。在此次出訪最後一站馬尼拉，他就日本的東南亞政策發表演講，闡述了三大原則。這三個原則分別是：日本將堅持和平，不做軍事大國；成為東南亞的真正朋友，構建「心心相印的互信關係」；以「對等的合作者」身份，與東盟國家開展合作，強化與印支半島各國之間的關係。這三項原則就是日後所稱的「福田主義」。此後過了 40 年，現在在東南亞已經基本上聽不到反日的聲音了。可以說，以「福田主義」為基礎的日本東南亞外交取得了成功。¹³

1970 年代日本與東南亞的外交關係發展，有了大幅度發展。日本成為東南亞諸國的第一個對話國家，日本也成功的在 1977 年 3 月開始與東南亞展開「日・ASEAN 論壇」，透過此論壇，日本與東南亞在經濟合作、安全外交展開的定期的對話，此對話不僅增進了日本與東南亞諸國的合作關係，也實質的處理了東南亞的紛爭（例如柬埔寨問題），同時透過此論壇的延伸，1978 年以後有了「日・ASEAN」外交部長會議，1991 年以後有了「日・ASEAN」經濟部長會議，1997 年開始「日・ASEAN」領袖會議。

1980 與 1990 年代日本與東南亞各國的外交與經濟關係發展更為密切。此時期的日本 ODA 政策方針是「包括性安全保障」，其內容考慮到日本缺乏自然資源的限制，充滿天然資源的東南亞地區就成為日本 ODA 的最重要地區。在此政府方針下，1987 年 12 月竹下登首相宣布設立「日・ASEAN」開發基金（AJDF）。此外，在外交上，日本與東南亞在 1990 年代有了突破性發展。1991 年的波灣戰爭，日本因為只出錢沒有出兵，在國際上不甚光彩，為此日本在 1992 年通過國際平和協力

¹² 庄司智孝，〈多元的關係の追求—中国の台頭と日本の東南アジア政策〉，恒川潤編《中国の台頭：東南アジアと日本の対応》（東京：防衛省防衛研究所，2009），pp.155-182。

¹³ 〈日學者：中國在東南亞魅力越來越大 與日本關係非零和〉，《新浪網》，2017 年 8 月 9 日，〈http://k.sina.com.cn/article_1787920531_6a918093034003fta.html〉。

法，使得日本派遣自衛隊到海外參加聯合國維和部隊(PKO)成為可能。1992年9月日本自衛隊的首次海外PKO任務，就是到柬埔寨執行維和工作。

戰後以來，日本透過經濟援助與外交，在東南亞建立龐大影響力，然而到了1997年的東南亞金融危機，日本在東南亞的影響力出現了危機。金融危機後，1997年9月日本與東南亞諸國在香港開會，討論由日本提供主要資金，成立亞洲版IMF的亞洲貨幣基金(AMF)。然而這個構想遭受到美國與中共的強烈反對，美國不希望自身主導的IMF國際貨幣金融秩序受到挑戰，而中共則是不希望日本透過AMF坐大在東南亞的影響力。AMF構想的挫敗，讓日本在東南亞的威信受到嚴重挑戰。此外，90年代日本泡沫經濟破裂，日本政府財政逐漸惡化，在1998年日本的ODA預算被刪減10%，此後日本就不再是世界最大的ODA提供國。日本的ODA預算減少，也影響了日本透過ODA影響東南亞各國的政策空間。¹⁴

相較於1997年亞洲金融危機後，由於AMF構想的挫敗，以及日本ODA預算減少，日本透過經濟援助所建構出的東南亞影響力出現了陰影的現象，中共透過經濟實力對於東南亞的影響力，則是在金融危機後，呈現日漸增長的趨勢。關於中共在東南亞的經濟戰略，我們在下節詳細分析。

肆、中共結盟東協的經濟戰略

關於中國大陸與東協的關係，由於東協在冷戰時期，是美國在亞太地區防禦共產勢力擴散的主要一環，再加上印尼及馬來西亞政府反共的策略，使得東協與中國大陸的關係，在1990年代之前是屬於相當疏離的互動關係。但在冷戰結束之後，中共對東協採取睦鄰外交政策，在政治上成立中國大陸—東協對話夥伴關係。此外因此，從1990年之後，雙邊的貿易發展相當迅速，也有助於雙方的關係提升。¹⁵

¹⁴ 同註12。

¹⁵ 蔡增家，〈一九九七年亞洲金融風暴後日本、東協與中國大陸互動關係的轉變〉，《中

中國大陸從 1979 年進行經濟的改革開放，歷經 15 年的摸索，到了 1995 年之後，其經濟已經進入穩定期，每年的平均經濟成長率為 8%，通貨膨脹率也受到有效的控制，在 1997 年亞洲金融風暴中，中國大陸是在東亞國家中少數沒有受到影響的國家。在經濟方面，中國大陸與東協之間的貿易量不斷增加，例如中共與馬來西亞之間的貿易總額，從 1996 年的 36 億 1,300 萬美元，至 1999 年增加為 52 億 7,900 萬美元；與泰國之間的貿易量，也從 1995 年的 33 億 6,200 萬美元，至 1999 年增加為 42 億 1,500 萬美元；東協對中國大陸的投資總額，也從 1994 年的 330 億美元，增加至 1999 年的 404 億美元。¹⁶

在 1997 年的金融亞洲金融海嘯期間，中共給與東協諸國快又即時的援助，同時在東協諸國以貶值來挽救經濟頹勢的時候，中共穩守幣值，讓東南亞諸國的金融情勢得以躲過毀滅性的貨幣貶值競爭，讓東協諸國對中共充滿感謝。金融海嘯後，中共東協 FTA（ACFTA）的確立，讓中共與東協諸國之間的經濟互動，明確的領先日本。

中共與東協 FTA 的概念，最早出現於 1999 年在馬尼拉舉辦的中共東協領袖高峰會議。隔年的新加坡的領袖高峰會議，決議設置檢討中共東協 FTA 的專家小組。結果到了 2001 年 11 月在汶萊舉辦的第 5 屆東協加 3（中共、日本、韓國）領袖高峰會時，東協國家宣布，要在 10 年之內與中共成立「中國－東協自由貿易區」，在此市場架構下，總人口高達 17 億，國民生產毛額高達 2 兆美元，總貿易額達 1 兆 2,300 億美元，是全球最大的自由貿易區。

「中國－東協自由貿易區」的成立，讓日本非常震驚。事實上，在 2001 年 9 月東協曾經向日本提議成立自由貿易區的構想，可是在美國與澳洲積極介入的因素下一直都沒有具體成果。¹⁷然而「中國－東協自由貿易區」的宣布，讓日本擔憂自身在東南亞的經濟領導地位會被中共取代，因此採取了更積極的態度，例如小泉純一郎在 2002 年 1 月訪問

國大陸研究》第 45 卷第 4 期（2002），第 83 頁。

¹⁶ 蔡增家，〈日本與東協關係的轉變〉，《問題與研究》第 44 卷第 2 期（2005），第 114 頁。

¹⁷ 同註 15，76 與 92 頁。

東南亞時，提倡日本將與東南亞建立，除了貿易、投資外，也包括科學技術、人才培育、觀光等方面的總合性經濟伙伴關係。¹⁸而日本與東南亞的自由貿易協定，也比中共晚了 5 年之後，開始在 2005 年 4 月開始談判。¹⁹

伍、「中」日競合下的東協經濟戰略選擇

從上述討論，我們可以得知中共在東南亞的經濟影響力，在 1997 年亞洲金融海嘯後快速提升，而後「中國－東協自由貿易區」的推動，則是領先日本與東協諸國成立自由貿易區，帶給日本極大的壓力。此後日本與中共在東協地區爭取經濟影響力的競爭明顯化。

而從東協諸國的立場來看，為了保持地區的獨立性與自主性，避免單一大國在東協有壓倒性影響力，東協會傾向限制單一大國在東協過度擴大其影響力，甚至東協有部分國家明確表達，與東協之外的大國應該保持同等距離的等距外交關係。對於中共除了有避免單一國家影響力過大的顧慮外，包括南海等問題，東協國家在安全保障上，對中共有一定的隱憂，因此東協面對近年中共經濟勢力興起，除了保持大國之間權利平衡的基本方針外，也希望藉由引進更多的日本經濟影響力，來與崛起的中共保持一定的抗衡。²⁰

2008 年的世界金融危機，對東協經濟體帶來重大的轉變，因為需要更多的市場與各種資源來度過危機，與中共、日本以及世界其他經濟強權同時保持友好關係，就變得極為重要。此外，世界金融危機之後，世界主要消費市場的歐美等國，皆陷入嚴重的經濟蕭條。這使得依靠出口型產業而維持高經濟成長的東南亞國家，面對必須尋找歐美之外新市場的壓力。

世界金融危機後的 2010 年，東協經濟體的自由貿易有了十足的進

¹⁸ 同註 12。

¹⁹ 〈日・ASEAN 包括的經濟連携（AJCEP）協定〉，經濟產業省，〈http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/epa/epa/asean/〉。

²⁰ 同註 12。

展。首先先行加盟 AFTA 的東協六國在 1 月，實現了協議關稅項目的零關稅。緊接著東協與中共、韓國、日本之間的東協加一的 FTA 談判幾乎完成，而東協與印度、以及東協與紐澳等東協加一形式的 FTA 也開始發動。同年，越南以及馬來西亞皆宣布參加 TPP 的談判。

在 2011 年 11 月關於東協與東亞區域經濟整合有兩個會議產生重要結果。12 到 13 日在夏威夷舉行的 APEC（亞太經濟合作，Asia-Pacific Economic Cooperation），會中已經參與 TPP 的 9 個國家，宣布達成初步協議。同時日本也當場宣布，要加入 TPP 協商。由於日本宣布加入 TPP，美日主導的 TPP 亞太區域經濟整合向前邁進一大步。

接著同月在峇里島舉行東協高峰會議決議，要加強東協與東協外國家的經濟連結。此會議中東協宣布，將統合東協正在協調中的不同多邊貿易談判，將 EAFTA（中共主推動）以及 CEPEA（日本主推動）與已經完成的東協加一國家統合起來，形成以東協為中心的東亞大範圍區域經濟整合 RCEP。²¹

總和上述討論，本文將東協 10 國為核心的東亞區域經濟整合如表一。除了上述東協內部的 AEC，外部的 TPP、RCEP 與東協加一之外，表一還加列我國也是會員國的 APEC。²²從表一可以很明顯的看到東協與中共、日本以及世界其他經濟強權所維持的等距經濟外交關係。從單邊貿易協定的東協加一來，近幾年來東協先後與中共、日本、韓國、紐澳以及印度簽訂自由貿易協定，東協並沒有排拒特定國家，以迎合某些國家的喜好。就多邊貿易協定來看，東協對於各項多邊貿易協定是採取開放的角度，東協各國視自身的經濟情況與需要選擇參加與否。如表一所示，目前 RCEP 是以東協為整體的多邊貿易協定，因此所有的東協國家皆加入，但是其他非以東協為整體的多邊貿易協定，如 TPP 或是 APEC，則是東協各國以自身考量選擇參加或不參加。

²¹ 清水一史，〈世界經濟における ASEAN 経済共同体と日本〉，《アジア経済》Vol.62, No.3（2016），pp.3-20。

²² 儘管討論 APEC 會員國所形成的亞太自由貿易區（Free Trade Area of the Asia Pacific；FTAAP）已經數年，但是 FTAAP 尚未進入實質談判，還屬於有名無實的狀態，因此實務上，FTAAP 並非短期臺灣融入東南亞與亞太區域經濟整合的務實策略。

表一、東協十國為核心的東亞區域經濟整合

	AEC	TPP	RCEP	APEC	ASEAN +1
馬來西亞	○	○	○	○	○
新加坡	○	○	○	○	
越南	○	○	○	○	
汶萊	○	○	○	○	
印尼	○		○	○	
菲律賓	○		○	○	
泰國	○		○	○	
緬甸	○		○		
寮國	○		○		
柬埔寨	○		○		
日本		○	○	○	○ (AJCEP)
韓國			○	○	○ (AKFTA)
中共			○	○	○ (ACFTA)
澳洲		○	○	○	○ (AANZFTA)
紐西蘭		○	○	○	
印度			○		○ (AITIG)
美國				○	
俄羅斯				○	
加拿大		○		○	
巴布亞紐幾內亞				○	
墨西哥		○		○	
秘魯		○		○	
智利		○		○	
香港				○	○ (2017 年 11 月簽署)
臺灣				○	

資料來源：筆者製作。

陸、結語

綜合前面所述，我們可以瞭解東南亞諸國，除了重要的國際地緣戰略位置以外，還擁有眾多人口所代表的龐大消費市場，以及豐沛的天然資源，因此日本從戰後以來就長期耕耘該地區，成為日本經濟外交的重中之重。然而，隨著中共經濟改革開放的成功，中共也對東南亞展開經濟外交。其中兩件事情，讓中共動搖了日本在東南亞地區的經濟影響力。首先是 1997 年的東南亞金融海嘯之後，中共迅速的對東南亞國家展開經濟援助，同時維持人民幣幣值穩定，沒有讓人民幣貶值，挽救了東南亞地區接近崩潰的國際金融秩序。相較之下，日本曾經一度提出亞洲版的 IMF 構想，最後卻在美國與中共的反對下而撤退提案，日本做為東南亞地區經濟領袖的地位遭受到質疑。

再者，東協在 2001 年率先宣布要與中共建立自由貿易的事件，也嚴重影響日本在東南亞地區的經濟性領導地位。事實上東協在宣布之前，也詢問過日本是否願意與東協建立 FTA 關係，然而日本卻在國內農業保護主義，以及美國等外力影響下，拒絕來自東協的 FTA 邀請。結果讓中共捷足先登，讓日本在對東協的經濟外交戰略灰頭土臉。

儘管中共在東南亞地區的經濟影響力大幅抬頭，但是就東協各國的立場考慮，中共終究是無法將日本的影響力排除在外。因為東協為了維持自主性與獨立性，有限制單一強權在該地區過度擴張影響力的傾向。再者，近年來中共在南海問題上採取比較強硬的態度，引起東協國家的緊張，為了牽制中共的影響力，東協國家近年也歡迎日本的經濟外交，希望能夠引日本之力抗衡中共的影響力。

東協與中共、日本皆維持友好，不明顯選邊站的態度，從 2008 年全球金融海嘯後，東協一連串單邊、多邊自由貿易協定的簽訂動作也可以驗證。近幾年來東協先後與中共、日本、韓國、紐澳以及印度簽訂自由貿易協定，東協並沒有排拒特定國家，以迎合某些國家的喜好。就多邊貿易協定來看，東協對於各項多邊貿易協定是採取開放的角度，東協各國視自身的經濟情況與需要選擇參加與否。

目前 RCEP 是以東協為整體的多邊貿易協定，在此貿易協定的談判過程中，我們沒有發現東協整體特意倒向日本或者中共。就實際觀察，是日本與中共各自動員支持己方意見的國家，雙方進行攻防。換句話說，RCEP 談判中，東協並沒有一個明確的立場與主張，而是東協各國依據本身的國家利益，選擇支持日本或中共。

就實例來說，在 2017 年 9 月的菲律賓馬尼拉 RCEP 部長級會議上，中共與一部份的東協國家，想在 2017 年東協 50 週年的紀念名義下，以低衝突低自由貿易程度的方式，來換取 2017 年達成初步協議。但是日本與澳洲持反對意見，他們希望能走向高自由貿易程度的 FTA，來換取自身國家的最大經濟利益。在中共＋部分東協國家 V.S. 日本與澳洲＋部分東協國家的對立下，2017 年馬尼拉部長級會議沒有實質進展。²³

目前 RCEP 內部，對於自由貿易程度的高低，對立非常明顯，並且兩者之間短期內似乎沒有妥協的空間。發展中國家的印度與中共希望能走向低度的自由貿易以保護國內產業，而已發展國家的日本與紐澳，則是希望透過 RCEP 來打開發展中國家的市場。再者日本與紐澳也不急著有 RCEP 的談判結果，因為日本與紐澳正在主導 TPP 的談判，他們的戰略是先完成高自由貿易程度的 TPP 談判之後，再以 TPP 結果為範本來逼使 RCEP 國家接受。在這樣的對立結構下，日本與中共各自在東協尋找與動員支持者。

除了 RCEP 之外，TPP 也是目前日本與中共在東南亞地區爭取經濟領導權的一個重要戰場。儘管美國在 2017 年 1 月宣布退出 TPP，但是其他參與 TPP 的 11 國，目前正在日本的主導下，希望能在 2017 年之內完成 TPP11 國的啟動協議。而就目前談判進度而言，在美國脫離的情況下，11 國皆沒有提出調整關稅的要求，這使得年內達成初步協議看見一絲曙光。²⁴

²³ 〈通商協議、主導権争い激化＝RCEP 年内妥結見送り〉，《時事通信社》，2017 年 9 月 11 日，〈<https://www.jiji.com/jc/article?k=2017091100899&g=eco>〉。

²⁴ 〈TPP 首脳会合が閉幕 凍結項目の絞り込みに進展 見直し要望、約 50 項目に集約〉，《SankeiBiz》，2017 年 9 月 23 日，〈<http://www.sankeibiz.jp/macro/news/170923>〉。

東協國家中有越南、馬來西亞、新加坡、汶萊是 TPP 會員國，此外印尼、泰國、菲律賓等國也表達過對 TPP 的高度興趣。因此如一旦美國缺席下的 TPP 11 順利談判成功，則表示除了目前的越南、馬來西亞、新加坡、汶萊之外，將來還有印尼、泰國、菲律賓皆可能加入日本主導的高標準自由貿易協定。換句話說，東協 10 國之中，除了經濟發展程度較低的緬甸、寮國、柬埔寨 3 國之外，其餘國家都可能與日本，以及中共以外的其他亞太國家走上高標準自由貿易區，這將會對中共的經濟外交，造成龐大的壓力。因此，RCEP 與 TPP 的動態，值得我們繼續關注。

ASEAN's Strategic Response to China and Japan's Competition

Yung-Hsing Guo

Professor, Department of International Business,

National Taichung University of Science and Technology, Taiwan, R.O.C.

Abstract

Southeast Asia has been Japan's significant object of its economic diplomacy. However, China also focuses on this area after its successful open door policy. There were two events China actually undermined Japanese influence in ASEAN: China's quick response and assistance during the 1997 Asian financial crisis; ASEAN announced the FTA negotiation with China in 2001.

Although China's economic influence largely increased in ASEAN recently, it could not rule out Japanese power in this area. This is because ASEAN tends to limit superpower to unlimitedly extend influence, so that ASEAN could keep its autonomy. Besides, China's threat in South China Sea makes ASEAN need more Japanese assistance to against China. ASEAN's intention to keep the balance between China and Japan's economic diplomacy has been demonstrated by its inclusive regional trade agreements over the past years.

Keywords: *Economic Diplomacy, FTA, RCEP, TPP*

書介

Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?

作者：Graham Allison

ISBN-10：0544935276

ISBN-13：978-0544935273

出版日期：2017 年 5 月

出版社：Houghton Mifflin Harcourt

美國知名政治學者艾利森（Graham Allison）新書《注定開戰：美國和中共能否逃脫修昔提底斯陷阱？》（*Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*），作者在書中提出一系列數據證明美國在衰弱中，例如 1945 年以後，美國佔了全球近一半市場，到 1980 年，此一比例下降至 22%，現在只剩 16%，到 2040 年，可能會降到 11%，但中共則從 1980 年的 2% 上升至 2016 年的 18%，預計未來 25 年可達 30%。作者指出，從沒見過全球力量對比如此迅速的根本性轉變，若北京與華盛頓領導人仍繼續像過去 10 年那樣行事，美國與中共之間必有一戰。

作者在書中寫道，美國希望遏制中共，但中共不希望被遏制，但美國不要認為其軍事力量仍無人能敵。歷來美國總統希望保持對中國大陸的控制，作者認為這不可能，中共展現強大的方式或許令人反感，但要學會接受。

英國《泰晤士報》評論本書指出，本書是一有用的警鐘。說明戰爭風險切實存在，其後果則十分可怕，美國需要一項協調一致的戰略，而不是不時因為言論或巡弋飛彈而衝刺。

（譯介／舒孝煌）

The Chinese Invasion Threat: Taiwan's Defense and American Strategy in Asia

作者：Ian Easton

ISBN-10：1546353259

ISBN-13：978-1546353256

出版日期：2017 年 10 月

出版社：CreateSpace Independent Publishing Platform

美國智庫 2049 計畫研究所研究員易斯安（Ian Easton）在《中共入侵威脅：臺灣防衛與美國亞洲戰略》（*The Chinese Invasion Threat : Taiwan's Defense and American Strategy in Asia*）一書中，闡述強化臺灣防衛對美亞洲戰略的重要性。

他認為，面對中共崛起，臺灣比其他國家面臨更多的損失，中共傾國家之力發展軍力，以建立入侵與擊敗臺灣的能力，中共菁英多主張施壓與脅迫中華民國總統放棄國家主權，並準備以武力解決此議題。侵略臺灣始終是中共核心事務，解放臺灣的攻勢作戰仍是共軍使命，但截至目前為止，共軍要在攻臺作戰中求勝仍有很長的路要走。

他也提到，中共視臺灣為最危險的外部國安威脅，共軍草擬的全面性攻臺作戰計畫，包含海、陸、空、網路、媒體及外交、經濟、心理等領域作戰，然而美國大眾對中共攻臺作戰少有關切，中共也在美散布中斷對臺支援的思維，不過華府及部分大學已對這類敵對措施有所警覺。

（譯介／舒孝煌）

War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft

作者：Ambassador Robert D. Blackwill, Jennifer M. Harris

ISBN-10：0674737210

ISBN-13：978-0674737211

出版日期：2016 年 4 月

出版社：Belknap Press

在今日，國家透過經濟手段處理地緣政治上的爭執。政治掌管所有事務，從貿易、投資到能源與匯率，並被用以當作工具，以贏得外交聯盟、懲罰敵人，或交相運用兩種強制手段。然而美國不是如此，美國仍過度依賴槍砲追求海外利益，這使美國離外交競技場愈來愈遠。

一項分析指出美國為何正失去世界強權地位，以及應該如何做以抵抗這個趨勢。本書敘述地緣經濟的情況：使用經濟工具達成地緣政治目標。地緣經濟其實已是美國外交政策的手段，但從美國官僚體系到政治理論界都將經濟與政治分離，使美國在面對新的地緣經濟競爭時缺乏準備。在此一場域，新興強權，特別是中國大陸，適應特別快速。

美國從二戰之後制定的遊戲規則中獲益已數十年，但現在此一體制正逐漸崩壞，全球競爭者逐漸取得優勢，只有美國在自我設限。美國的地緣經濟政策因為抵制與忽視而受到阻礙，使美國只能極度依賴傳統的軍事力量。

兩位作者都有廣泛的學界及政府經驗，他們在著作中指出美國政策方向的錯誤，鮮血及金錢的代價卻不斷增加，地緣經濟戰正是美國需要重視的領域。

（譯介／舒孝煌）

撰稿規則

- 一、譯名：使用外來語之中文譯名，請盡量用通行之翻譯，並請於第一次出現時以括號附加原文全稱。
- 二、標點符號：中文標點符號一律以「全形」輸入。引用中文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱，請以《》標記；文章名稱以〈〉標記；外文書籍、期刊、雜誌、報紙、網站等名稱請用斜體字，索引文章名稱加“，”標記。
- 三、數字表示：
 - （一）年月日、卷期等數字及頁碼一律以中華民國年份（本國資料）或西元年份（中共資料）及阿拉伯數字表示。
 - （二）屆、次、項等採用國字表示，如：第一屆、第三次、五項決議。
 - （三）整的數字採用阿拉伯數字，如：50 人；但百位以上整數之數字可以「國字」表示者，以國字表示，如：二億三千萬。
 - （四）不完整之餘數、約數以國字表示，如：七十餘件、約三千人。
- 四、附圖、附表：
 - （一）編號採用阿拉伯數字，寫法如：圖 1、圖 2、表 1、表 2，圖 1-1、圖 1-2 等類推。
 - （二）圖與表之標題在該表上方（置中）。
 - （三）圖表的資料來源與說明，請置於圖表的下方（置中）。

註釋體例

- 一、所有引註均須詳註來源。如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。
- 二、簡、繁體字中文書籍，使用相同註釋體例。
- 三、所有注釋置於正文頁腳。
- 四、時間表示：中文註腳內日期，以西元○年○月○日表示；英

文依序以 month, day, year 表示。

五、專書

- (一) 中文書籍：作者姓名，《書名》(出版地：出版者，年月)，頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文書籍：Author's full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year), p. x or pp. x-x.
- (三) 如引用全書時，可註明該書起迄頁數或省略頁數。

六、專書譯著

- (一) 中文：Author(s)' full name 著，譯者姓名譯，《書名》(書名原文)(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author(s)' full name, *Complete Title of the Book*, trans. Translator(s)' full Name (Place of publication: Publisher, year of publication), Volume number (if any), p. x or pp. x-x.

七、期刊譯著

- (一) 中文：Author's full name 著，譯者姓名譯，〈篇名〉(篇名原文)，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。
- (二) 英文：(略)

八、專書論文或書籍專章

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，編者(群)姓名，《書名》(出版地：出版者，出版年)，頁 x 或頁 x-x。(初版無需註明版別)
- (二) 英文：Author's full name, "Chapter Title," in Editor/Editors' full Name(s), ed(s)., *Complete Title of the Book* (Place of publication: Publisher, Year of publication), p. x or pp. x-x.

九、學術性期刊論文

(請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列)

- (一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》(出版地)，第

x 卷 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x。(臺灣出版之期刊無需註明出版地，但若與其他地區出版期刊名稱相同者，仍需註明出版地，以利識別)

(二) 英文：Author's full name, "Title of the article," *Name of Periodical*, Vol. x, No. x, Month Year, p.x or pp. x-x.

十、學位論文

(一) 中文：作者姓名，《學位論文名稱》，學校院或系所博士或碩士論文（畢業年份），頁 x 或頁 x-x。

(二) 英文：Author's full name, "Complete Title of Dissertation/ Thesis," (Ph.D. Dissertation/Master's Thesis, Name of the Department, Name of the Degree-granting University, year of graduation), p.x or pp. x-x.

十一、研討會論文

(一) 中文：作者姓名，〈篇名〉，發表於○○○○研討會（地點：主辦單位，舉辦年月日），頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's full name, "Paper Title," presented for Complete Title of the Conference (Place of conference: Conference organizer, Date of conference in month day, year), p. x or pp. x-x.

十二、官方文件

（請依個別刊物實際出刊項目，完整臚列）

(一) 中文：官署機構，〈文件名稱〉（行政命令類）或《文件名稱》（法律類），卷期（案號），日期，頁 x 或頁 x-x。

(二) 外文：Author's Full Name, "Title of the Article," Date, Section or Page Numbers.

十三、報刊、非學術性雜誌

（若為社論、短評、通訊稿或作者匿名，則可不列作者欄）

(一) 中文報紙：作者姓名，〈篇名〉，《報紙名稱》（出版地），年月日，版 x。（一般性新聞報導可省略作者和篇名，臺灣出版之報紙無須註明出版地。）

- (二) 中文雜誌：作者姓名，〈篇名〉，《雜誌名稱》（出版地），年月日，頁 x 或頁 x-x。（無須註明第卷第 x 期。臺灣出版雜誌無須註明出版地）
- (三) 英文報紙：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Newspaper*, Date, Section or Page Numbers.
- (四) 英文雜誌：Author's full name, "Title of the Article," *Title of the Magazine*, Date, Page x or pp.x-x.

十四、網際網路資料

- (一) 請依照個別線上網站實際資訊，詳細臚列。
- (二) 引用網路版報紙的一般報導，無須註明版次，但須附上網址，其餘體例不變。
- (三) 引用電子報紙雜誌評論文章，或電子學術期刊論文，在頁碼後面註明網址，其餘體例不變，無頁碼者得省略之。
- (四) 直接引用機構網站的內容，請註明文章標題、機構名稱與網址。
- (五) 中文：
 1. 專書：作者姓名，《書名》（出版地：出版者，出版年），《網站名稱》，〈網址〉。
 2. 論文：作者姓名，〈篇名〉，《刊物名稱》，第 x 卷第 x 期，年月，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
 3. 官方文件：官署機構，〈文件名稱〉（行政命令類）或《文件名稱》（法律類），卷期（案號），日期，頁 x 或頁 x-x，《網站名稱》，〈網址〉。
 4. 報導：作者姓名，〈篇名〉，《網站名稱》，〈網址〉。
- (六) 外文：
 1. 專書：Author(s)' full name, *Complete title of the book* (Place of publication: Publisher, Year) , p. x or pp. x-x, <URL>.
 2. 論文：Author(s)' full name, "Title of the article," *Name of the Periodical*, Vol. x, No. x, Date, p.x or pp.x-x,

<URL>.

3. 報導：Author's full name, "Title of the article," *Name of the Newspaper*, Date Month Day, Year <URL>.

十五、第二次引註之格式

首次引註須註明完整之資料來源（如前述各案例），第二次以後之引註可採以下任一格式：

- （一）作者姓名，《書刊名稱》或〈篇名〉，或特別註明之「簡稱」，頁 x-x。
- （二）如全文中僅引該作者單一作品，可簡略為——作者，前引書（或前引文），頁 x 或頁 x-x。
- （三）某一註解再次被引述，簡略為——同註 x，頁 x 或 x-x。
- （四）英文資料第二次引註原則相同：op. cit., p.x or pp.x-x（前引書，頁 x 或頁 x-x。）
- （五）Ibid. p.x or pp.x-x.（同前註，頁 x 或頁 x-x。）

十六、文末之參考文獻

- （一）參考文獻原則上與第一次引述的註釋體例格式相同，惟書籍、研討會論文及博碩士論文無須註明頁數。
- （二）所有文獻依據中文、英文、其他語文先後排列。
- （三）中文著作依作者姓氏筆畫排序，英文著作依作者姓氏字母排序。
- （四）將書籍專章列為參考書目時，依專章作者排序。
- （五）翻譯作品依翻譯語文類別，中文譯作按譯者姓氏筆畫排序，英文譯作按原作者姓氏字母排列。
- （六）同一作者有多篇著作被引用時，按出版時間先後排序。

