

一、裴洛西訪臺對中共內部情勢之影響

政治大學國際關係研究中心助理研究員曾偉峯主稿

- 裴洛西在中共「二十大」前及美通過晶片法案之際訪臺，衝擊習領導威望，促中共對外強勢反應以對內鞏固權力。
- 各部委協調行動和「白皮書」重回「習五條」基調，凸顯中共內部政局穩定、習仍大權在握。中國民族主義升溫加上中共引導，不利臺海穩定。

（一）前言

針對美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）8月2至3日訪問臺灣，共軍8月4日起在臺灣周邊進行一系列軍事演習，此次軍演明顯呈現對臺包圍封鎖之勢，引發國際關注。七大工業國組織外長與歐盟共同發表官方聲明，對北京軍演破壞區域穩定表示擔憂；美國國務卿布林肯（Anthony Blinken）、澳洲外長黃英賢與日本外務大臣林芳正也發表共同聲明，指中共軍演的武力脅迫相當危險、籲北京克制。外界視此次爭端為第四次臺海危機，亦有許多觀察家認為臺海現狀被打破，中共正試圖建立臺海新常態，如解放軍頻跨越臺海中線，藉此推進統一臺灣進程。中共亦採取其他制裁措施，包含經濟上禁止臺灣百家公司的食品進口，暫停天然砂輸出臺灣，各部委發動宣傳戰表態反對美國介入臺海問題，國臺辦發布對臺政策白皮書等，中共大動作對臺灣全方位在軍事、經濟與外交上的打擊，反映其此次裴洛西訪臺效應對中共造成之影響不容小覷。

（二）裴洛西訪臺衝擊中共「二十大」

裴洛西訪臺直接衝擊中共領導人習近平對於統一臺灣的政治承諾。此時正值中共進入北戴河會議時期，正在為召開五年一度的第二十次全國代表大會（「二十大」）做準備，值此政治敏感時期，美方動作更易激起北京反對。中共今年各項會議定調主要政策目標是今天秋天成功召開「二十大」，而從高層政治觀察，目前政治局並無任何最高領導人的接班者出現，外界普遍認為中共「二十大」將認可習近平連

任第三屆總書記。在中共中央權力布局之際，裴洛西訪臺直接衝擊習的政治威望，若不強勢反擊將削弱習統一臺灣及反臺獨的政治承諾，因此北京採取強硬措施，在經濟與軍事上對臺恫嚇。此外，在對臺政策上，中共近期強烈反對臺美關係持續升溫，裴洛西訪臺係 25 年來踏上臺灣土地的最高層級美國官員，使中共採取動員各部委包含解放軍、外交部、國臺辦、全國人大與政協等，對臺全面威嚇反制，除因中共中央必須以對外強硬來對內鞏固權力，亦是向國際社會尤其是美方釋放不要妄圖「以臺制華」的強烈訊號。

（三）晶片利益激化中共對美臺關係之反制

美中科技戰持續延燒是此次中共大規模反制措施的國際政治背景。美國參眾兩院在 2022 年 7 月底通過晶片法案「晶片與科學法案」（CHIPS and Science Act，簡稱晶片法案，CHIPS Act，拜登總統 8 月 9 日簽署），除為提升美國在半導體產業的生產與供應鏈安全，也明顯針對中共、企圖防堵中國大陸半導體科技發展。法案中的「十年條款」明文規定接受此法案補助的企業，十年內不得在中國大陸建置新廠或擴充先進半導體製程產能。近年美中科技對抗白熱化，美國國會甫通過「晶片法案」，眾議院議長即訪問亞洲具晶片生產能力的臺、韓，難免讓人聯想是針對中共，加上臺灣在半導體生產的供應鏈占據極重要的位置，考量到晶片利益，也是裴洛西訪臺激化中共的重要因素之一。

（四）透露中共內部對臺政策協調機制

中共大規模全方位反制裴洛西訪臺呈現出兩個意涵：第一個是可以觀察到中共少見的各部委「反獨」協調行動。各部委包含全國人大、全國政協、中共外交部、中共中央臺辦、中共國防部等，陸續發布聲明強調「一中原則」以及反對美國「以臺制華」，外交部發言人趙立堅甚至少見地幫共軍發言稱「中國人民解放軍決不會坐視不管」，明顯地可以看到這次反制措施是一次各部委組織動員與協調後的行動。延伸至第二個意涵，即目前中共中央召開「二十大」前的權力並未有外界所稱的混亂或內鬥局勢，如此全方位的協調行動呈現對臺政策

「頂層設計」之意味，亦象徵著中共中央的權力結構仍穩固，習近平仍掌握大權。裴洛西訪臺亦可能給中共中央再集權的理由，此亦可解釋在大規模軍演與經濟制裁後，中共發布的「臺灣問題與新時代中國統一事業」白皮書，再次重回習近平 2019 年 1 月 2 日對臺講話的「和平統一」基調。

（五）刺激中國民族主義

此次裴洛西訪臺引發中國大陸民眾廣泛討論，許多激進網民紛紛在網路上大聲疾呼要對臺採取軍事行動。網民情緒從裴洛西訪臺前情緒高漲，訪臺時極端失望，到訪臺後受中共大規模軍演鼓舞，三階段都引起輿論大量討論，也激發許多「反美」、「反臺獨」的國族主義情緒。過去中共對於內部引導「武統」輿論管制特別謹慎，例如 2016 年環球網以及 2018 年香港鳳凰網都曾對網民進行武統民調，但是因爭議性大，被官方要求快速撤下，環球網甚至因此遭主管機關要求整改。此次中共態度則是以民意做為大規模軍演的宣傳基礎，強調反獨反美是「民意不可違」，大打國族主義牌，激化許多民眾的國族主義情緒以及對武統的支持。當前受到疫情及兩岸關係之影響，雙邊社會交流受限，中共大規模宣傳並連結國族主義與統一臺灣，可能造成將來其內部輿論不利臺海區域穩定。

（六）未來趨勢

此次裴洛西訪臺對中共造成的影響不僅僅單純是臺海爭議，更是鑲嵌在美中對抗的國際政治結構中。美中正走向衝突常態化的局面，兩方經濟實力逐漸靠近、科技競爭白熱化、外交抗衡增強，中共的「東升西降」觀點認為其越來越與美國平起平坐，美國則擔憂中共崛起的威脅，持續對中採取遏止措施，裴洛西訪臺僅是兩方對抗白熱化的導火線之一。在美中競爭持續，衝突可能常態化且激烈化的趨勢下，思考如何建立有效的衝突管理機制，避免任何一方誤判局勢導致大規模軍事衝突，將是當前各方最迫切之任務。

二、中共反制裴洛西訪臺相關作為之影響

中央研究院歐美所研究員林正義主稿

- 中共就裴洛西訪臺對臺展開軍演，制裁我官員和企業、禁止農產品輸陸等，事後公布對臺白皮書，對臺沒有吸引力。
- 拜登推動「臺灣安全國際化」快速成形，G7 和美日澳的聯合聲明提醒北京「一中政策」與和平解決臺海歧見必須相扣連。
- 中共制裁裴洛西及其直系家屬並對美採取 8 項反制措施，不致使「拜習」實體會晤破局；美印太戰略腳步加速、國會續支持臺灣，日、菲將加強與美安保合作。

（一）前言

中共從美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）在今（2022）年 4 月傳出計畫訪臺，就與美國交涉、表達堅決反對。美國國務卿布林肯（Antony Blinken）7 月 9 日在印尼的 G20 外長會議告知王毅裴洛西訪臺的可能性，提到這完全是裴洛西的決定，與美國行政部門沒有關連；王毅則提出安排習近平、拜登通話的時間。7 月 19 日，英國「金融時報」（Financial Times）根據多位拜登政府官員的訊息，提到裴洛西將在 8 月訪問臺灣，中共立即向美方發出嚴重警告。「拜習」7 月 28 日通話，習近平希望拜登阻止裴洛西訪臺，拜登提到美國行政與立法是個別、平行的政府部門，「強烈反對任何一方（中國）破壞臺海現狀」，習提到「民意不可違，玩火必自焚」。至此，習近平與拜登均了解裴洛西訪臺將引發一場臺海危機。中共外交部的說法是美國對北京的勸阻和警告置若罔聞，是「美方挑釁滋事在前，中方正當反制在後，合理、合法、必要、適度」。

（二）中共對臺反制作為與影響

8 月 1 日，中共外交部發言人趙立堅表示：看到了裴洛西的訪問亞太國家的聲明未列臺灣，但北京「正密切關注裴洛西眾議長的行程」。8 月 2 日，裴洛西訪問馬來西亞停留 5 小時，晚上 10:44 降落松山機場，中共外交部發表聲明「中方必將採取一切必要措施，堅決捍

衛國家主權和領土完整，由此產生的一切後果必須由美方和『臺獨』分裂勢力負責」；中共中央臺辦、人大常委會發言人、政協外事委員會也發表類似聲明；中共國防部在晚間 11 點宣布將自 8 月 4 日至 7 日，環臺灣周邊六個海、空域進行軍事演訓行動，並組織實彈射擊。除軍機跨越海峽中線、軍艦進入臺灣鄰接區、多管火箭彈射至中線之外，最關鍵的 11 枚飛彈（日本防衛省公布 9 枚）在 4 日 13:56 到 15:08 約 72 分鐘試射結束，前 4 枚落點分別在臺灣基隆北方與西南高雄外海，後 5 枚落點在臺灣臺東東部海域，分別由福建寧德、浙江金華火箭軍基地發射飛彈至臺灣北端與東方海域，另由江西贛州發射飛彈至臺灣西南海域，種類與 1996 年 3 月試射的 M 族飛彈近似。

在裴洛西到訪前夕，中共先對臺灣部分食品的進口限制公布，裴洛西訪臺後，接續宣布對臺灣葡萄柚、檸檬、橙等柑橘類水果和冰鮮白帶魚、凍竹筴魚採取暫停輸入措施。同時，中共決定暫停天然砂對臺灣出口。國臺辦在 8 月 3 日針對兩個外交部贊助的「臺灣民主基金會」、「國際合作發展基金會」及贊助企業如宣德能源、凌網科技、天亮醫療、天眼衛星科技等企業採取懲戒措施，禁止中國大陸組織、企業、個人與該等單位合作或交易。

8 月 10 日，隨著中共軍演結束，國臺辦公布「臺灣問題與新時代中國統一事業」，白皮書提到和平統一「第一選擇」，武力是「最後選擇」，侈言臺灣在統一後，經中共的批准，國際空間可以擴大安排。中共對臺硬的一手更硬，軟的卻不夠軟，對臺沒有吸引力，臺灣現在享有的國際空間，遠遠超過中共所能承諾的。8 月 10 日起，新華社接續發表五篇評論員文章，論壇、研討會也配合舉行。8 月 16 日，中共中央臺辦對此次接待裴洛西訪臺的特定臺灣官員、立法委員（蕭美琴、顧立雄、蔡其昌、柯建銘、林飛帆、王定宇及陳椒華），宣布為「臺獨」頑固份子，禁止其本人及家屬進入陸港澳，限制與中國大陸有關組織、個人進行合作。

（三）中共對美反制作為與影響

中共外交部宣稱有 170 個國家、國際組織支持中方針對裴洛西訪

臺的處置立場，這明顯是過度膨脹的說法。中共副外長馬朝旭提到「與 170 多個國家比，七國集團算得了什麼」。然而，拜登政府 2021 年 4 月以來推動的「臺灣安全國際化」快速成形。8 月 3 日，七大工業國（G7）外長聯合聲明批判中共藉口裴洛西訪臺使用侵略的（aggressive）軍事行動，製造緊張、破壞區域的穩定，造成不必要升級的風險。東協國家雖然不願在美中之間選邊，但在 8 月 3 日罕見發表針對兩岸發展的聲明，提及成員各自的「一個中國」政策，關切相鄰地區（即臺海）的發展與穩定，要求避免誤判。東協基於美中之間的對抗、衝突和不可預測的後果，表明願意發揮建設性作用，促進各方和平對話，緩和地區緊張局勢。北京當局一貫認定臺灣不是什麼「地區」問題，而是「中國內政」，對東協的提議不會接受。8 月 5 日美國、日本、澳洲外長的聯合聲明，進一步譴責中共發射彈道飛彈，其中有 5 枚飛彈落入日本專屬經濟區之內，要求中共立即停止軍事演習。

不管是 G7 或美日澳三國聯合聲明，雖提到各自國家的「一個中國政策」未變，但皆在其之後加註「在適用情況下」（where applicable）字眼，這提醒北京，中美三個聯合公報中「一個中國」政策與和平解決臺海歧見必須相扣連。對美國而言，沒有和平解決就沒有「一個中國」政策，早在 1995-1996 臺海危機，美國國務卿克里斯多福（Warren Christopher）即提出此一前提。歐盟外交事務及安全政策高級代表、執委會副主席波瑞爾（Josep Borrell）8 月 5 日在「東協區域論壇」強烈關切中共發射飛彈、飛越臺灣及進入日本專屬經濟區，憂慮相關發展可能導致不穩定與風險升高。北京在意的是 G7 與歐盟國家的反應，因此副外長鄧勵奉命召見日本、歐洲國家和歐盟駐北京的使節，指責他們進行「政治挑釁」，向「臺獨」發出嚴重錯誤信號。

8 月 5 日，北京宣布制裁裴洛西及其直系家屬，針對拜登政府採取 8 項反制措施：一、取消安排中美兩軍戰區領導的通話；二、取消中美國防部的工作會晤；三、取消中美海上軍事安全磋商機制的會議；四、暫停中美非法移民遣返合作；五、暫停中美刑事司法協助合作；六、暫停中美打擊跨國犯罪合作；七、暫停中美禁毒合作；八、暫停中美氣候變遷協商。中方沒有提及國防部長、參謀首長層級的會晤或溝通的停止；中方「暫停」中美針對功能議題的合作意味隨時可重啟。

習近平期待與拜登保持溝通聯繫不下於拜登本人，雙方在 2022 年 11 月在印尼或泰國實體會晤的可能性不致因中共軍演而流失。8 月 24 日，中共新華社發布「佩洛西竄臺的若干事實」的文章指控美國，暗示 1997 年北京對時任美眾院議長金瑞契（Newt Gingrich）訪臺反應過於軟弱，擔憂美國示範其他國家「有權自行界定一個中國政策框架」。中共對臺的文攻武嚇，無法阻止美國參眾議員接續訪臺，國會議員對「臺灣政策法案」（Taiwan Policy Act）的支持更只會增加。

烏克蘭戰爭使美國在歐洲與印太安全挑戰上難以兼顧。中共對裴洛西訪臺所進行的反制，讓美國推動印太戰略的腳步和軍事能力的準備均須加快進行；日本、菲律賓特別感受到臺灣有事將被波及，除增強軍備外，更需要加強與美國的安保合作。拜登確診及其沒有公開阻止裴洛西訪臺、美國國家安全團隊諸多的安全顧慮而沒有強勢因應中共軍演，若中方因而視美國為「紙老虎」，將會有更多的誤判。裴洛西訪臺使中共在「戰狼外交」之外展現出「軍事戰狼」的作風，對兩岸關係、中美關係均造成「新常態」的挑戰，相關國家更警惕提早因應中共威脅的必要性。

三、中共對臺軍演觀察

國防大學中共軍事事務研究所所長馬振坤主稿

- 中共圍臺軍演具有建立新軍事常態和海空航行新規則、壓縮臺灣防禦縱深、消耗國軍硬體裝備壽期，和麻痺我民眾憂患意識等五個戰略意涵。
- 中共軍演準備充分，落實習近平要求「仗在哪裡打，兵就在哪裡練」的要求；我須具海空及視距外打擊戰力，避免戰時遭共軍封鎖。

（一）前言

中共利用美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪臺，宣布在臺灣周邊劃設6處禁航區，舉行長達一週之圍臺軍演，除展現其戰役級及海空遠程投射作戰能力外，在軍事戰略層級呈現出之意涵有五，分別為說明如下。

（二）在臺灣周邊海空域建立新軍事常態

本次共軍圍臺軍演，在軍事層面徹底改變臺海現狀。軍演期間，共軍機艦藉由軍演全面跨越海峽中線，一舉打破兩岸軍方長期存在的海峽中線默契，除前推至臺灣周邊海空域邊緣與國軍機艦對峙外，並且將共艦前出第一島鏈逗留在臺灣東部海域常態化。爾後共軍機艦將持續於臺灣本島周邊海空域外緣活動，以達到其欲在臺灣周邊海空域建立新軍事常態之戰略意圖。

共軍欲在臺海建立新軍事常態，有其對臺軍事意圖與自身能力建設雙重目的。習近平接掌軍權後，即要求軍隊「仗在哪裡打，兵就在哪裡練」，共軍東部戰區主要任務即為對臺軍事鬥爭，在對臺準備工作上讓攻臺部隊熟悉對臺軍事行動之戰場環境，是履行習近平交付在未來的戰場上練兵之必然要求。過去兩岸以海峽中線為界，共軍海空活動侷限於中線以西，攻臺部隊若要演練對臺軍事行動，除在福建沿岸從事小規模的演訓外，海空聯合作戰訓練多移至南海或東海進行，此雖可避免製造臺海緊張，但是卻也讓攻臺部隊無法達到習近平在戰

場練兵的要求。這次共軍利用裴洛西訪臺之機會，一舉推翻兩岸兩軍長期存在的中線默契，其機艦大批越過中線侵犯臺灣周邊海空域，船艦並前推至臺灣東側海面，意圖藉由所謂新常態的建立，能夠奪取臺灣海峽及臺灣北、東、南方海空域之軍事優勢，方能在未來必要時，對臺實施海空聯合封鎖，達到以軍事壓迫之灰區行動手段就能夠逼迫臺灣屈服的目標。

（三）在臺灣海峽建立海空航行新規則

同時，共軍藉由本次圍臺軍演欲將臺灣海峽逐步轉變為具準內海性質。早在今年6月間，中共外交部發言人就藉記者會答問方式，否定美方所言臺灣海峽存在供各國船隻自由航行之國際水域（international water）¹，透露出北京當局自從制定「海警法」、「非戰爭軍事行動綱要」後，已逐步著手將臺灣海峽內海化之操作。共軍利用這次裴洛西訪臺之機會，意圖建立新軍事常態，一旦成功實現，必然會改變臺灣海峽之航行規則，未來必將更加強硬警告外國軍事機艦未經中方許可不得進入臺海；對於無懼警告堅持進入臺海之外國機艦，可能採取更近距離之迫近尾隨監視作為，以在臺灣海峽建立外國軍用機艦通行之新規則，嚇阻外國機艦進入。

在中共更強硬警告外國軍艦未經其許可不得進入臺海的姿態下，過去曾派艦通行臺海之澳洲、法國、德國等海軍船艦可能為避免臺海緊張局勢升高而改變其航行路徑。美軍在其不接受中共片面改變臺海現狀的態度下，仍會堅持通行臺灣海峽以遂行其自由航行任務，但在派艦通過臺海時，亦應會採取較過去更為謹慎之作法。

（四）壓縮臺灣防禦縱深及縮減早期預警時間

共軍藉由本次圍臺軍演打破海峽中線默契，機艦將常態性迫近我領海領空外緣。如此將嚴重壓縮臺灣本島戰略防禦縱深及早期預警時間，有利於共軍未來擇機在臺灣領海領空外緣由演轉戰以猝不及防之

¹ 〈北京聲稱臺海非國際水域 指美國威脅中國主權〉，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202206130217.aspx>，檢索日期：2022/6/15。

方式對臺發動攻擊。

臺海中線是國軍啟動應處共軍可能犯臺行動的界線，相關空域監視雷達從共機自中國大陸沿岸機場起飛後，即追蹤其飛行動態，倘若共機接近海峽中線，國軍情監偵單位就會依其飛行方向嚴密監視其是否有越過海峽中線之意圖。此時國軍在空戰機也會就近前往共機所處空域附近進行監控，一旦共機越過中線，國軍相關單位就會以廣播警告共機立即迴轉脫離，同時國軍在空監視戰機也會立即趨前監控共機不讓其繼續接近我領空；對海面共艦動態監控亦同，若有共艦在臺海西側航行，國軍海軍作戰艦也會在相對應之東側海域監控，一旦共艦接近中線，我方船艦也會立即趨前與共艦呈現平行方向航行，不讓共艦繼續接近臺灣周邊海域。如果共艦越過中線，我方作戰艦並不會退縮，反而會前推逼近共艦，逼迫其改變航向回到中線西側。

當共軍機艦越過海峽中線後，國軍相關之岸置防空及反艦飛彈作戰單位就會依程序啟動應處作為，雖然此時共軍機艦尚未接近我領海領空，但由於當今共軍機艦皆配有中長程攻擊性的導彈，可在未進入我領海領空時就鎖定我方地面特定目標發射導彈進行打擊，因此國軍必須在共軍越過臺海中線後就啟動必要應處程序，以防範共軍猝不及防發動對我方之攻擊。

因此臺海中線是國軍防衛作戰之重要戰略防禦縱深前緣，這也是為何共軍要否定此中線、企圖建立臺海新軍事常態原因之一。倘若共軍機艦成功建立此新常態，爾後經常性越過中線在臺灣周邊海空域活動，尤其共艦常態性在臺灣東側海域航行，將會大幅壓縮國軍戰略縱深，並且減少國軍早期預警時間，對於臺灣安全將構成嚴重威脅。故對國軍而言，不讓共軍片面改變臺海現狀，堅持維持海峽中線作為兩岸軍事活動之分界，是捍衛臺灣安全之重要任務。

（五）消耗臺灣反制措施之硬體裝備壽期

共軍藉由本次圍臺軍演，建立未來共軍機艦常態化逼進我領海領空外緣之現象，讓國軍雷達單位、飛彈部隊、海空軍疲於奔命，藉此消耗國軍相關部門硬體設施之使用壽期，增加我國防負擔。

國軍監控臺海共軍動態之硬體設施，包括相關之防空雷達系統、防空和反艦飛彈系統、海空軍作戰載臺等，都有一定之服役壽期。共軍機艦頻繁越過海峽中線逼進臺灣周邊海空域，會加速這些裝備系統之消耗，縮短原先此等裝備依兵力整建計畫所規劃之服役壽期。由於國軍相關裝備多係外購，若無先期建案籌獲，就會造成這些裝備出現計畫外之採購需求，形成戰力空窗期。

我政府為展現自我防衛之決心，大幅增加 2023 年度之國防預算，達到空前的 5,863 億新臺幣，較 2022 年度增幅為 13.9%，占臺灣 GDP 的 2.4%²。2023 年國防預算大幅增加之主因即是反制共軍欲改變臺海現狀、建立新軍事常態之企圖，也向對岸表明，面對中共對臺軍事壓迫及企圖片面改變臺海現狀之舉動，我方絕不接受亦不會屈服。

（六）麻痺臺灣民眾憂患意識

共軍藉由本次圍臺軍演，在臺灣周邊海空域建立新軍事常態，爾後共軍機艦會經常出沒於我方鄰接區甚至領海領空外緣。從認知作戰角度視之，此舉目的在於藉由共軍機艦常態性出現在我國領海領空附近，讓臺灣民眾逐漸失去警覺性，進而放鬆對共軍機艦迫近臺灣舉動之警戒，達到麻痺臺灣民眾憂患意識之目的。

近年來中共對臺軍事壓迫以灰區行動為主，藉由未引發兩岸軍事衝突但對我形成軍事壓力之舉動，例如共機侵擾我防空識別區之西南空域等，來達到其逐步麻痺臺灣民眾憂患意識之目的。中共此等同於溫水煮青蛙的操作方式，確實讓部分國人失去應有的警覺，對共軍機艦侵擾西南空域的舉動見怪不怪，甚至在這次共軍圍臺軍演期間，過度樂觀地認為共軍的舉動並不會真的威脅到臺灣安全，此現象確實不利於國人建立應有之抗敵意識。

國軍對於共軍此等弱化臺灣民眾抗敵意識之認知作戰操作，亦採取相對應之反制措施，例如在共軍圍臺軍演期間，對於中共藉由網路散布之有利共軍不利國軍的假消息或是假的圖象，均能在極短時間內

² 〈政院拍板 112 年度國防預算大增 716 億 成長 13.9%〉，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202208255002.aspx>，檢索日期：2022/8/26。

查證並作出澄清，目的就是讓國人不受中共此等假新聞之影響，對國軍防衛臺灣安全之能力失去信心，以鞏固民眾心防。

（七）結論

由本次共軍圍臺軍演動員之機艦數量及持續天數可知，本次軍演並非中方在無法阻擋裴洛西訪臺後惱羞成怒之舉，而是事先籌劃準備充分之行動。共軍應是趁機將其年度計劃中有關對臺軍事行動之各項演訓課目集中實施，且將年度計劃中原先預劃之演訓區域，從原本分由不同作戰單位於不同時間，在東海、南海及臺海西側執行，轉變為同一時間在對臺軍事行動想定之作戰場域實施。目的即在利用裴洛西訪臺的機會之窗，全面改變臺海軍事現狀，形塑有利其展現軍事遏制臺獨之有利態勢。

但共軍真實戰力能否符合其戰略目的需求，在真實的戰爭出現之前無法精準預估。在實際軍事衝突中，不論美日等國如何反應，國軍必然盡全力實施反擊作戰。以國軍目前擁有之防空、制海、固安等防衛作戰實力，共軍執意犯臺必然付出相當代價。

由此次共軍在臺灣周邊包圍演訓亦可印證，國軍除發展不對稱戰力外，必須維持一定規模之基本戰力。臺灣四面環海不同於烏克蘭，維持可恃海空戰力及視距外打擊能力，是戰時避免遭共軍封鎖之重要條件，不可偏廢。

四、近期中共對臺作為與「總體方略」之可能方向

淡江大學兩岸關係研究中心主任張五岳主稿

- 白皮書凸顯中共加大「反獨」與「促統」的力度與決心，具體探索兩制臺灣方案；「對臺總體方略」是進行中的政策總結與方針，與總體戰略規劃和實現中華民族偉大復興相連結。
- 「二十大」報告涉臺部分預料將重申「和平統一、一國兩制」、「一中原則」、「九二共識」和反對臺獨等基調，強調融合發展和反對外部勢力干涉。
- 中共未來對臺將著重武力威嚇與融合發展的軟、硬兩手，嚇阻國際社會介入，加大反獨的法律戰、輿論戰與心理戰，推動「一中反獨、促融和促統」。

（一）前言：裴洛西訪臺促使中共加大文攻武嚇

自從今年 8 月 2 日美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪臺，引發中共對臺進行「圍臺軍演」，造成新一波的臺海危機。圍臺軍演後不到一週時間，中共旋即於 8 月 10 日發表題為「臺灣問題與新時代中國統一事業」白皮書，這是北京自 2000 年 2 月以來、經過 22 年後再度發表涉臺議題的白皮書。8 月 16 日中央臺辦發言人也授權宣布針對我駐美代表蕭美琴、國安會秘書長顧立雄、立法院副院長蔡其昌等 7 人列入第二波所謂「臺獨頑固份子」清單，並宣稱將對其制裁。面對近期來中共對臺政策採取一連串高強度的政策，外界自然高度關注今年秋天即將召開的中共「二十大」對臺政策，是否將會有所重大改變？又自從「十九屆六中全會」通過「中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議」（簡稱「第三份歷史決議」），提出所謂「新時代黨解決臺灣問題的總體方略」，此一被中共官員與媒體認為係新時代對臺工作提供根本遵循和行動指南，其意涵究竟為何？且未來中共對臺政策主要策略為何？本文僅就此做一簡要淺析。

（二）「十九大」到「二十大」的變化

依據個人長期初淺觀察，今年中共「二十大」報告涉臺篇，相較於2017年的中共「十九大」有幾個重大因素變化。首先是2018年的開啟的美、中大國博弈，其次是2019年1月2日習近平在紀念告臺灣同胞書發表40周年提出歷史性的「習五點」，其三是2021年中共建黨百年習近平發表講話，與「十九屆六中全會」通過「第三份歷史決議」並首度提出「新時代黨解決臺灣問題的總體方略」，其四是「六中全會」閉幕後三次拜習通話，中共將臺灣議題作為美、中能否建立護欄、避免衝突中最為核心議題。最後，則是中共針對裴洛西訪臺舉行大規模的圍臺軍演，並發布「臺灣問題與新時代中國統一事業」白皮書。上述這五個重要關鍵因素，將會影響中共「二十大」報告的涉臺部分。

在觀察中共「二十大」報告涉臺篇可能不到1千字的論述中（「十九大」僅約6百字），在「二十大」前最重要的參考文本厥為：一是，國辦主任劉結一今（2022）年7月7日在人民日報發表題為「在新時代新征程上奮力推進祖國統一進程：深入學習貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想」的4千字長文，二是可謂最具代表性、長達1.4萬字的「臺灣問題與新時代中國統一事業」白皮書。白皮書發布後，8月11日「人民日報」頭版發表題為「祖國完全統一進程不可阻擋」的評論員文章，當日「解放軍報」也在頭版刊載人民日報評論員文章，新華社也自8月10到13日連續發表4篇新華社評論員文章，分別是「匯聚起促進祖國統一和民族復興的磅礴偉力——寫在「臺灣問題與新時代中國統一事業」白皮書發表之際①」、「中國共產黨是民族復興、國家統一的堅強領導核心——寫在『臺灣問題與新時代中國統一事業』白皮書發表之際②」、「牢牢把握中國統一大業新的歷史方位——寫在『臺灣問題與新時代中國統一事業』白皮書發表之際③」和「『挾洋謀獨』沒有出路、『以臺制華』注定失敗——寫在『臺灣問題與新時代中國統一事業』白皮書發表之際④」。其規格層級雖然略低於2019年1月2日習近平發表「習五點」（該年1月3日人民日報發表社論，4到7日人民日報連續發表4篇評論員文章），但都凸顯中共加大「反獨」與「促統」的力度與決心。

(三)「二十大」報告涉臺部分可能的論述

根據吾人研判，中共「二十大」報告在涉臺論述部分，首先開宗明義可能高舉五句關鍵詞：「解決臺灣問題、實現祖國完全統一，是中國共產黨矢志不渝的歷史任務，是全體中華兒女的共同願望，是實現中華民族偉大復興的必然要求」。其中「是中國共產黨矢志不渝的歷史任務」是中共建黨百年之際首度加入，「是實現中華民族偉大復興的必然要求」則是「第三份歷史決議」新加入的。其次，高舉習近平對臺思想，主要可能論述為「黨的『十八大』以來，習近平總書記統籌中華民族偉大復興戰略全局和世界百年未有之大變局，準確把握國內外形勢發展變化，就對臺工作發表一系列重要論述，作出一系列重要指示和批示，提出一系列新理念新思想新戰略，形成新時代黨解決臺灣問題的總體方略，為對臺工作提供了根本遵循和行動綱領」。再則，對臺基本方針為堅持「和平統一、一國兩制」；對臺基本立場為堅持「一中原則」和「九二共識」；對臺主要途徑為推動兩岸關係和平發展、融合發展（中共「十九大」並未放入融合發展），與促統的「探索兩制臺灣方案」；必然要求與底線思維為堅決反對臺獨分裂（「十九大」報告使用 6 個任何堅定反獨）和堅決反對外部勢力干涉（「十九大」報告中並未有外力介入），但自 2019 年「習五點」後，堅決反對外部勢力即成為反對臺獨的重要訴求，在香港國安法立法教訓、特別是裴洛西訪臺引發臺海危機後，中共必然側重堅決反對外部勢力介入干預。最後則是呼籲，實現中華民族偉大復興，是全體中國人共同的夢想，只要包括港澳臺同胞在內的全體中華兒女順應歷史大勢、共擔民族大義，把民族命運牢牢掌握在自己手中，就一定能夠共創中華民族偉大復興的美好未來。

(四)解構「新時代黨解決臺灣問題的總體方略」

綜觀習近平在 2012 年上臺以來，其決策領導風格有四大特點：頂層設計、戰略部署、辯證方法、底線思維。吾人認為所謂的「新時代黨解決臺灣問題的總體方略」，指的是中國大陸自從 2021 年完成小康社會後，面對習近平主政下的新時代、新征程，在對臺政策上應該有

新的總體部署與方略，而不是孤立的看待此一議題。它是指自中共「十八大」習近平主政以來，過去與目前正在執行之一系列政策指導方針與戰略部署，而並非尚在草擬中之新的政策構想與方略。精準地說應該是在中共「十八大」以來提出各項對臺政策主張，在實踐中不斷充實，並且在中共「二十大」之後，能夠形成完整的對臺政策指導思想與總體方略，以期形成具體有效政策進行部署與貫徹實行。吾人認為所謂貫徹「新時代黨解決臺灣問題的總體方略」，乃是指共產黨要解決臺灣問題的方略必須與國家發展的總體戰略規劃，必須與實現中華民族偉大復興相連結。既要秉持歷史使命、強調歷史自信，認清局勢，牢牢掌握主導權與主動權；而非昧於時勢、冒進盲動，孤立看待臺灣議題，更不能為解決臺灣議題而嚴重影響與干擾到國家發展既定的總體規劃，與影響到中華民族偉大復興的歷史進程。

（五）加大反獨（外力）、促融與促統

中共「二十大」對臺政策可能將以「新時代黨解決臺灣問題的總體方略」為主軸，在對臺政策主要大力強化三大戰線。其一是「一中反獨」與堅決反對外力介入為對臺政策之首要優先重點。「一中反獨」主要是透過加大外交打壓，積極強化常態化軍機軍艦穿越海峽中線進逼擾臺的武力準備，並期望透過軍演武力準備，一手壓制所謂的臺獨勢力，另一手有效防範美、日等國際社會的介入。中共認為只有武力準備才能有效壓制臺獨分裂、嚇阻美、日對臺海的介入，更只有以強大的武力做後盾才能夠實現「以武迫談、逼降」，複製當年的「北平模式」完成統一。因此持續強化武力準備，自然為對臺政策的重中之重。值得關注的是，近來，中共在反獨作為上，也首度使用「中華人民共和國刑法」起訴臺灣居民楊智淵，並加大力度宣布對我官員、民意代表、時代力量主席、民進黨副秘書長等 7 人進行所謂「臺獨頑固份子」制裁。未來是否透過「全國人大」針對反對臺獨，進行立法或增訂「反分裂法」施行細則，加大反獨的法律戰、輿論戰與心理戰，也殊值關注。

其二是「一中促融」，在美、「中」貿易戰與科技戰持續下，未來

在疫情逐步控制下，北京將會加大單邊立法與單邊作為，大力推動「融合發展」與對臺商與臺青與民眾進行統戰，讓臺灣民眾逐步與中國大陸居民享有同等待遇，利用中國大陸自身的主場優勢，加大融合發展，為和平統一奠定物質與心靈基礎。值得注意的是，雖然中共一手強調融合發展的同等待遇。另一手也加大以經貿作為手段進行反獨促統利器。2021年3月與9月中共相繼針對臺灣鳳梨、釋迦、蓮霧禁止銷售中國大陸，11月22日更對所謂臺獨金主遠東集團進行制裁，今年8月更進一步針對我食品、農、漁等各式產品進行制裁。目前 ECFA 中 539 項早收清單已經有石斑魚，檸檬，柳丁，柚子四項遭到制裁，未來可能也會視情況逐步加大。面對 2022 年九合一選舉與 2024 年臺灣大選，也極可能將會有一波對臺法律戰與心理戰的制裁措施。

其三為「一中促統」，自從 2019 年習近平發表「習五點」(每一點都是以統一為訴求)後，中共從最高領導人習近平與美國總統拜登通電、汪洋的講話、楊潔篪與蘇利文 (Jake Sullivan)、王毅與布林肯 (Antony Blinken)、魏鳳和與奧斯丁 (Lloyd Austin) 等會晤，中共都一貫高舉兩岸一定要統一與必然要統一的訴求，一般認為相較於 1993 年和 2000 年中共所發表的兩個白皮書而言，今年 8 月的白皮書名稱為「臺灣問題與新時代中國統一事業」，乃是凸顯是在中國統一的新的歷史方位下發表的。陸方學者認為「大陸已如期全面建成小康社會、實現了第一個百年奮鬥目標，牢牢把握著兩岸關係主導權和主動權，維護臺海和平穩定和推進祖國統一進程的能力和實力更強」。「白皮書揭示了在新征程途中，祖國統一的歷史進程不可逆轉，中華民族偉大民族復興的歷史進程不可逆轉」。此外，根據內容分析，1993 年白皮書提到「統一」50 次，2000 年白皮書 65 次，2022 年的白皮書則有 121 次；在內容上，2022 年的白皮書有關統一的內涵與敘述包含 (包含四、在新時代新征程上推進祖國統一，五、實現祖國和平統一的光明前景)，在全文近 1 萬 4 千字的篇幅中達 4 千多字，也是歷次最多。一般認為值得注意的是，不同於前兩次白皮書指統一後北京不派行政人員和軍隊駐臺，本次白皮書未有相關表述；但吾人認為，香港 2019 年「反送中」抗爭情勢，也影響北京對實施「一國兩制」兩制的思維與作為，因此，北京也借鑑治港經驗，是以不再強調未來在臺灣不派官員不駐軍，也凸顯出中

共方面已經進入有關兩岸統一的進程規劃與研議，積極探索兩制臺灣方案，而前國辦主任劉軍川、海協會副會長孫亞夫的公開發言，與社科院臺研所所長楊明杰、周志懷、王英津、與武漢大學周葉中、段磊的「中國國家統一論綱」……等，則只是對外公布的一部分。中共未來在對內、對外與對臺上將高舉統一的大旗，並透過武力準備與融合發展的軟、硬兩手大力推動促統的進程。凡此也殊值臺灣審慎因應。

五、中國大陸擠兌、爛尾樓等金融風險觀察

中華經濟研究院第一研究所副研究員吳明澤主稿

- 堅持清零政策、企業經營困難和民眾收入減少，加上監管不周及投資房地產，使銀行現金流不足並出現擠兌。
- 「三道紅線」政策使以高槓桿經營的房企資金斷鏈，加上預售制度和市場看壞房市，導致購屋者拒付房貸。
- 經濟不再高速成長與打房使金融風險浮上檯面，房地產泡沫恐造成銀行出現大規模的不良貸款。

（一）前言

中國大陸的金融風險一直以來都是國際間關注的重點，儘管其並未爆發大規模的金融危機，但小規模、區域性的金融風險卻不斷發生。從地方債到家庭債問題、從叫停 ICO（代幣首次發行）到 P2P 借貸踩雷事件、從中小銀行的破產危機到村鎮銀行的擠兌事件、從房地產企業違約潮到因爛尾樓引發的業主停貸潮等，均顯示中國大陸金融風險有持續惡化的趨勢。2022 年以來中國大陸金融風險最熱門的事件就屬村鎮銀行的擠兌事件與房地產業主自發掀起停貸潮，本文將針對此兩事件進行觀察。

（二）擠兌現象與原因

2022 年 4 月初河南村鎮銀行爆發存戶存款被凍結，導致 40 萬存戶、400 億人民幣的存款無法提領，引發存戶抗爭，甚至疑似以防疫為由，把 1,317 名存戶的健康碼改為紅碼，不讓存戶前往抗爭，令人難以想像的手法引發爭議，也使銀行風險被突顯出來。

之後出現提現困難的金融機構開始由小型村鎮銀行擴散到大型銀行，包括中國農業銀行、浦發銀行、光大銀行等銀行都曾發出公告，下調部分或所有客戶的線上業務相關的交易限額，包括個人網銀及掌銀轉帳、網上支付、非櫃面業務。限制線上轉帳支付之外，許多銀行儲戶的線下取款也受到限制，許多銀行卡被凍結，只能存款不能提款。

這些詭異的情況引發民眾恐慌，因此出現大規模排隊將銀行帳戶存款領現的情況。

事實上中國銀行業過去即曾出現擠兌潮，2019 年包括內蒙古的包商銀行、河南伊川農村商業銀行、遼寧營口市沿海銀行、遼寧錦州銀行、山東恆豐銀行等均傳出財務危機而出現擠兌、甚至被政府接管，其中包商銀行於 2021 年 2 月被北京第一中級法院裁定破產，成為繼 1998 年海南發展銀行被關閉以來，中國大陸第一家破產的銀行。

造成中國大陸銀行業提現難與擠兌的原因很多，茲簡述如下：

1. 疫情使得經濟急凍，堅持清零政策的情況下，封城成為企業與民眾最大的恐懼，不確定性經濟活動大受影響，GDP 快速下滑，過去被高速經濟成長所掩蓋的金融風險就被一一突顯出來。
2. 經濟降速，企業經營困難，連帶使銀行的不良貸款大幅提升，貸款收不回，而民眾所得下降，存款自然減少，以致銀行資金來源減少，而難以因應存戶提領。
3. 地方小型銀行大多監管不到位，且大多與財團有密切關係，因此造成許多貪污腐敗的情況。如 2021 年破產的包商銀行即與被整頓的「明天系」關係匪淺，而 4 月份被擠兌的河南村鎮銀行也是因為其主要股東許昌魏都農村商業銀行人謀不臧所造成。
4. 村鎮銀行本身體質即較不健全，規模小，為搶資金通常會給予高存款利息的優惠，而大多數資金投向房地產市場，現今中國大陸房地產市場泡沫瀕臨破滅，銀行風險自然大幅提升。

以銀行的運作方式而言，就算是體質良好的銀行亦禁不起擠兌的發生，而擠兌的原因在於民眾對銀行的信心，一旦對銀行失去信心，不管銀行規模大小都可能因為擠兌而遭到嚴重衝擊；而且擠兌的效果具有外溢性，亦即當愈多人擠兌、出現示範效應，就會引發更加嚴重的擠兌潮。如果中國大陸各地各銀行均出現擠兌潮，要不發生金融風險亦很困難。

(三) 爛尾樓停貸潮

2022 年 6 月 30 日，江西景德鎮一個恆大的建案，已經預售出的 900 多戶購屋人（中國大陸稱之為業主）聯合在網路上公布一份「強制停貸告知書」，要求恆大在一定期限內復工，否則將強制停止繳納銀行貸款（即停貸），此文一出，獲得許多相同遭遇的人響應。

在線上存儲庫 GitHub 的「WeNeedHome」話題中，民眾提供的中國大陸各省市之停貸通知匯總顯示，已開始或威脅要集體停還房貸的樓盤已達到 326 處³，澳盛銀行發布的報告認為停貸風潮可能會影響到 2,230 億美元（約合 1.5 兆人民幣）的房貸，占中國大陸銀行未償還房貸總額（5.63 兆美元）的 4%；廣發證券預估違約房企的停工面積平均占比為在建樓宇的 20%，大約對應 2 兆人民幣的房貸規模⁴。

造成本次爛尾樓的停貸事件的原因與中國大陸打房政策和預售屋制度有關。2016 年習近平對「房住不炒」的政策定調後，中國大陸現正進行史上最長、也最嚴格的打房。壓倒駱駝的最後一根稻草則是所謂「三道紅線」的措施，是造成房企資金斷鏈的重要原因。

由於房企過去以高槓桿方式運營，因而債台高築，在三道紅線政策下資金緊縮，但仍必須還本付息。疫情期間銷售收入減少，房價下跌，又形成民眾預期房價下跌心理，需求緊縮，房企無力繼續蓋房，而造成大量爛尾樓。但對於購屋者而言，預售當時即已經向銀行貸款，並且開始還本付息。然而銀行收到貸款後違法將業主所繳納的貸款交給房企，而房企又停工，且復工無期，已經預購房產的業主不但不知何時才能交屋，且還要一直支付貸款，且有可能當房企倒閉時，不但房子沒了，且還是要付貸款，購房者恐怕會造成嚴重損失。

爛尾樓事件愈演愈烈，造成連鎖效應，使得房企經營愈來愈困難，愈沒有資金繼續蓋房子。業主看不到房子復工，就連署發起停貸，銀行收不回資金造成銀行呆帳擴大，尤其是在中國大陸許多地方房價大跌的情況下更是嚴重。

³ 聯合新聞網，2022 年 8 月 18 日，<https://udn.com/news/story/7333/6547195>。

⁴ 關鍵評論，2022 年 7 月 27 日，<https://www.thenewslens.com/article/170527>。

（四）影響

如前所述，中國大陸的金融風險一直在持續累積中，只是因為過去經濟快速成長而被掩蓋，在歷經 2008 年金融海嘯、2018 年美中貿易戰、2020 年以來的疫情，加上中國大陸經濟本身的問題（如缺水、缺電、工資大幅上升等），要維持過去高速成長已不可能，相關金融風險就會一一爆發。

如同中共銀保監會主席郭樹清所言，「房地產是金融風險最大的灰犀牛」⁵。中國大陸自去年房企違約後，金融風險的爆發多少都與房地產市場有關，如爛尾樓引發的停貸潮。雖然銀行擠兌潮與房地產看似無直接關係，但因為中國大陸銀行業的貸款中有相當大的一部分是屬於房地產抵押貸款，且是銀行最穩定、最優質的資產之一，一旦房地產泡沫破滅加上停貸潮，業主不支付房貸、開發商不支付貸款又跑路，銀行等於兩頭空，勢必造成大規模的不良貸款而遭受巨大衝擊；一旦銀行業受到衝擊，加上監管不到位、經營者與主管單位貪污舞弊，銀行經營勢必雪上加霜，難保不會再有擠兌現象發生。

⁵ 工商時報，2020 年 12 月 2 日，<https://ctee.com.tw/news/china/379534.html>。

六、近期中國大陸群體性事件與社會穩定觀察

成功大學政治系主任洪敬富主稿

- 清零防控抑制居民消費的意願和能力，企業投資信心不足，青年失業率高漲，使房市更加惡化，爛尾樓和村鎮銀行等維權事件頻仍。
- 村鎮銀行與房地產業者背後的官商利益結構促使政府以「健康碼」標紅碼等手段打壓維權行動。
- 中共短期應處作為治標不治本，房市泡沫衍生的政經危機在「二十大」後將更加險峻。

（一）騎虎難下的疫情清零防控

2022 年是中國農曆的虎年。在一年初始的 1 月 1 日，習近平在新年賀詞中提及：「民之所憂，我必念之；民之所盼，我必行之」（人民日報，2022.1.1）；習也強調，中共抗疫所取得的成就已為全球疫情防控作出貢獻：為 120 多個國家和國際組織提供 20 億劑疫苗，也成為「構建人類命運共同體的新篇章」。然而，時序到了 8 月，中國共產黨今秋即將迎來第 20 次全國代表大會「二十大」之際，本以為如同年初中國郵政發行一枚取名「國運昌隆」的虎年郵票，宣稱郵票中的老虎「氣宇宣昂」，但此時的中國大陸情勢，黯淡中卻有著一股「騎虎難下」的窘境。

這股「騎虎難下」的窘境，根源之一源自於 2019 年底以來，中共應對疫情一直採取嚴厲的「清零封控」措施，這迥異於當前各國為因應長期防疫的疲乏，也為經濟復甦，更考量讓社會和生活回歸常軌、降低疫情對人權的侵害，現已普遍採取「與病毒共存」的務實防疫政策。然而，習近平主導下、沒有退場機制的動態清零，不僅遭世界衛生組織（WHO）直指清零防疫政策不可持續（聯合國新聞，2022 年 5 月 10 日），更致使民生經濟遭逢巨大的衝擊。在外有美中貿易衝突與供應鏈脫鉤、俄烏戰事等持續威脅下，內有因病毒變異株疫情造成各地反覆無限期地進行隔離與封控下，這不僅抑制居民消費的意願和能力，外資企業和本國投資信心不足，青年失業率高漲，特別是連動影響著

房地產行業，出現急遽惡化下的爛尾樓事件，以及民眾對村鎮銀行進行維權的群體性事件，這些都在在衝擊著中國大陸的社會穩定，也讓中共高度期望的「二十大」勝利召開，蒙上一層又一層的經濟和社會烏雲。

（二）經濟和社會的烏雲：恆大爛尾樓及村鎮銀行維權事件

2020年9月8日，中共在北京召開「全國抗擊新冠肺炎疫情表彰大會」時，高調宣傳其在防疫工作上取得優越的表現，強調這是「充分展現了中國共產黨領導和我國社會主義制度的顯著優勢，充分展現了中國人民和中華民族的偉大力量」（求是，2020.10.6）。自此，中共中央對於防疫上的政策一直以來都是堅持「動態清零」，在2022年5月5日召開的中共中央政治局常務委員會會議中，再次重申：「要深刻、完整、全面認識黨中央確定的疫情防控方針政策，堅決克服認識不足、準備不足、工作不足等問題，堅決克服輕視、無所謂、自以為是等思想，始終保持清醒頭腦，毫不動搖堅持『動態清零』總方針，堅決同一切歪曲、懷疑、否定我國防疫方針政策的言行作鬥爭」（新華網，2022.5.6），由此造成包括上海在內多省多地時而封城封控、靜默管理、閉環管理措施，並衍生出經濟復甦與成長受阻，爛尾樓和村鎮銀行等維權事件頻仍。

顧名思義，爛尾樓維權事件乃指購置預售屋的民眾，一旦發現他們預繳的屋款被建商勾結銀行惡意取走，而房子建案卻擱置，群眾向銀行採取自力救濟的維權抗爭。爛尾樓事件凸顯地方政府可能勾結村鎮銀行，藉由高利率、高貸款率對民眾與土地開發建商兩面吸金。地方政府也往往為充盈地方稅收、挹注地方財政，將其轄內土地售予土地開發建商，而開發商在疫情前，由於處在一個只漲不跌的房地產黃金年代，從而規劃眾多建案，並向地方村鎮銀行大量借錢，以獲得資金起造房地產。

易言之，土地開發（建）商為搶搭房地產業水漲船高的發展快車，大量向村鎮銀行借貸，於是一方面，土地開發商貸出超出自身還債能力的大筆資金，在房市看似欣欣向榮，一片看好下，不斷地向村鎮銀

行借貸更多資金以投入房地產業；而另一方面，由於村鎮銀行疏於對建商資金流動進行監管，且村鎮銀行往往藉由高利率（10%或以上）吸引一般民眾存款，致使一旦房地產受經濟大環境不佳波及，特別是受到動態清零的疫情防控影響而走空，房地產泡沫化加劇，在考量不符合成本效益下，不少建商捨棄原先未完工的樓盤，資金出逃海外，直接造成爛尾樓建案如滾雪球般不斷成長。在這種惡性循環發展，眾多預售屋業主拒絕支付貸款，也進一步推升村鎮銀行因資金虧空而造成原存款戶無法提領儲金，出現民眾擠兌之崩潰現象，凸出當前中國大陸村鎮金融體系搖搖欲墜，地方銀行信用危機四伏。

村鎮銀行面對層出不窮的連鎖性擠兌現象，其背後的資金也可能早已被官商勾結而掏空泰半，或成為地方特定利益集團的提款機，因此地方政府往往施以國家暴力，包括將民眾予以驅離回擊，或是藉由修改「健康碼」壓制維權儲戶任何可能的上訪與維權行動，使其在網上噤聲等，以維持經濟秩序和社會穩定。然而在國家暴力之下，高負債建商的不良債權和呆帳危機並未得到系統且有效的解決，因為這些村鎮銀行做為整體金融體系的一環，常有地方黨政涉入其中；在中共一黨專政的黨國體制下，若完全放任這些銀行任其倒閉，其所產生的金融風暴與政治危機，將大大地動搖共產黨有效統治的合法性與正當性，並進一步侵蝕中共政權的穩定性。

中共中央雖提出諸如 1 兆人民幣的救火金來協助建商將爛尾樓完成，使得停繳貸款的預售屋民眾願意繼續繳還所欠貸款、銀行擁有現金流而不再成為空殼，能夠提供儲戶正常提款服務，安撫民眾不安的情緒，也避免在其他地區產生擠兌。這些救火式的治標不治本應處作法或許能短暫在中共「二十大」前，降低國內因嚴密清零防控所衍生房地產行業、金融市場進一步出現大崩盤的內部動盪局勢、避免衝擊習近平的順利延任，但上世紀 90 年代日本房地產泡沫造成失落卅年的殷鑑不遠，而中國大陸的房市金融泡沫甚至比日本更大，更深層的政經危機恐怕在「二十大」後才正要開始上演。

七、「拜習」通話與美中關係展望觀察

成功大學政治系教授王宏仁主稿

- 「拜習」第五次通話仍未取得共識，美中在臺灣議題的分歧逐漸增加；美方對臺認知改變，臺海為美「反中」戰線重要據點，美國會友臺法案著力強化臺灣防衛。
- 中方企奪回臺海主導權，無意與美翻臉；「新時代解決臺灣問題的總體方略」將著重打擊境外干涉，不會宣告「武統」政策。
- 北約憂中共挑戰以規則為基礎的國際秩序和民主自由價值，及支持俄國、組建反西方陣營；應對中共威脅應著重非傳統安全領域。

（一）前言

7月28日的「拜習」通話為美國總統拜登（Joe Biden）上任後雙方的第五次通話。每一次的通話都是美中之間對於重大問題的意見交換，但也是美國針對重大議題希望可以說服中方配合的時機點。例如，在2月份俄烏戰爭四週之後，美中於3月18日進行視訊通話，美方目的就是希望中方可以在俄烏戰爭的立場上向美國承諾不要支持俄羅斯，但是中方並沒有答應，還堅持自己的外交立場、與俄羅斯合作。本次第五次通話，表面上是美中雙方一如往常，針對廣泛議題進行意見交換，但實際上的重點則是在臺灣議題上。會後美中雙方毫無共識。美方重申其「一中政策」並沒有改變，但是向中方闡明仍依據臺灣關係法、美中三公報、對臺六項保證的基礎在執行，其中已經明顯是在美臺關係上有所提升，或者說至少是與美中關係有所平衡，而非單方面著重在美中三公報上。不過，中共官方所公布的會後紀要顯示，這次會談習近平特別指出「民心不可違」的重要性，暗示中國國族主義的聲音不可輕忽，以及警告美國不要「玩火自焚」。此次通話與過去四次的共通點除了在於美中雙方在臺灣議題上沒有共識之外，雙方談話之後並沒有成功針對所謂的「分歧」進行有效的管控，導致於8月初出現臺海第四次危機。

（二）美中關係未來展望

美中之間的競爭態勢並沒有如許多觀察家之前預測的進入和緩的跡象。例如，在第四次臺海危機之前，有看法指出，G20 外長會議上美國國務卿布林肯（Antony Blinken）再次強調美中護欄的重要性、中共環境部長黃潤秋訪美商談氣候變遷合作、美國對中關稅鬆綁的政策、拜習的通話以及可能 11 月的見面等。但是從這次美國眾議院議長裴洛西（Nancy Pelosi）來臺訪問之後發現，美國以往所奉行的對臺政策模糊化的空間越來越有限，以至於壓縮美中之間可能的談判空間。雖然美中過去一再宣稱，有共識的地方美中雙方就能夠合作，而有分歧的地方美中可以靠管控來避免衝突擴大。但是問題在於，「臺灣問題」是不是可以歸納為美中雙方「分歧」的部分，還是超越美中「分歧」框架下所能控制的部分？很明顯地，臺灣問題在美中目前雙方的認知下，很難繼續在美方過去對中、對臺政策的模糊包裝下可以在「一個中國」的問題上有所趨近。

近年來的變化是，美國對臺灣的認知已經不再是之前將臺灣視為是國共內戰的產物，也就是中華民國的概念；另一方面，美中對於臺灣問題的「分歧」內涵，也超過其他「分歧」的議題，原因在於，臺灣問題似乎已經觸動到美國的核心價值，也就是裴洛西此次訪臺所代表的美國民主外交的核心價值。此外，臺灣是美國目前「反中」戰線很重要的據點，這部分在香港近期受到北京當局整頓與控制之後，更凸顯臺灣在情報、投資、戰略據點等各項領域的角色。最後，美國參議院正在審議「臺灣政策法案」（Taiwan Policy Act of 2022）。雖然這法案並非在回應裴洛西訪臺之後的臺海軍事危機，而是甚早就在構思當中。但是我們必須了解到，過去以來美國友臺法案大多是眾議院所提出（透過跨黨派的友臺議員提案），在參議院相對眾議院保守以及目前民主黨和共和黨席次勢均力敵的情況下，仍有共識對臺提出國防安全上的保護與支援，可見美方已經事先預示到美中雙方除了很有可能在臺海間發生衝突外，在臺灣首當其衝的情況下美方有必要事先武裝化臺灣，而非直接介入可能的軍事衝突。最後，美方目前各項友臺法案的意義在於，國際的規則、兩岸的問題最終還是要由美方來制定，不是單靠中共方面宣稱任何特殊性就能成立的。

有觀察者指出，目前因為裴洛西訪臺所造成的臺海第四次危機，

只是暫時性的衝突升高，理由在於從中方目前所做的各項制裁或是懲罰性的行動都沒有超出過去制裁臺灣的範圍、項目或是政策出令的層級。此外，從歷史上看，也沒有超出之前三次臺海危機的嚴重程度。最後，中方向來習慣做高姿態，目前中方的制裁回應也無法就此推論中方有意與美方翻臉，甚至不會在未來 11 月的可能見面之前做出任何實質性的對抗。似乎，中美雙方共治共管臺灣問題的大格局仍在，只是中方希望拿回主導權。至於目前中共外交人員的各項對外演說或是指責，多半只能反應外交部人員的個人情緒或對上級交代的表演，卻無法就此認定與高層或是習近平本人真正的想法有直接的關聯。本文同意這樣的看法，但也認為，裴洛西訪臺後中共的反應還是可以作為習近平在「二十大」重新思考「新時代解決臺灣問題的總體方略」的調整依據。其中，如何打擊境外勢力、國際勢力的干涉至關重要。這必須要配合「國際法」、「國際政治（外交）」、「軍事」、「經濟」、「文化教育」等各方面多管齊下的配合，來改造或是「再教育」臺灣、及包括境外勢力對臺政策「錯誤」的認知。這勢必會提高中共在這些資源方面的預算投入以及整合工作，而不是單線地只讓外交部或是國臺辦負責對臺事務。惟不代表未來會有任何新的「武統」政策的宣告，因為中共向來只有對臺「和平政策」，武統本來就是一種工具，兩者之間是有所區別的。

（三）北約的角色

對於中俄北韓伊朗和開發中國家逐漸形成反美歐/西方的陣營對抗，以及北約在今（2022）年 6 月 29 日正式將中共界定為系統性挑戰的問題，可以看出中共在區域安全威脅的問題，已經正式成為全球性關切的問題，特別是對於歐洲領導人而言。

根據北約公布的資料顯示，新的戰略概念闡述北約聯盟未來 10 年的目標，範圍相當全面：包括建立抵禦網路和氣候在內的跨國威脅的復原力，和深化與歐洲和亞洲的民主夥伴關係，以加強基於規則的國際秩序¹。其中重點在於北約的安全是集體的、不可分割的，而 2022

¹參見：https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

年新的戰略概念就是在確保這項共享的安全及其所共享的理念、價值可以持續獲得保障。文件也揭示北約聯盟將會持續完成三項核心任務：嚇阻與防禦、危機預防與管理、以及安全合作（這三點基本上是延續 2010 年里斯本高峰會的新戰略概念內容）。2022 年的新戰略概念與 2010 年不同之處在於，北約聯盟國已經達成共識，要重新將北約的嚇阻、防禦功能/目標，進行長期的調整和規劃（而非中短期），將目標鎖定在 2030 年的議程，提升聯盟國家共同集體防衛的能力。

在北約新戰略概念中最令人矚目的就是將中共形容為「系統性的挑戰」。所謂系統性的挑戰，是指涉中共長期以來違背以規則為基礎的國際秩序、違背國際社會所長期共享的民主自由價值、人權信仰、不斷採用惡意的、混合式的訊息攻擊、外交言詞衝突等來傷害北約成員國的安全，甚至還忽視國際的呼籲，仍持續和俄羅斯在軍事外交上有密切合作。此外，中共與俄羅斯在 2 月初所發表的聯合聲明中，已經明確表態反對北約的擴張計劃，這也反映出中共否定歐洲所顧慮的核心安全原則，也否定其他歐洲國家有自由選擇的權利。這在 2022 年的新戰略概念文件中的第 13 點也被認定是中俄一同在破壞以規則為基礎的國際秩序。同時，2022 年的北約新戰略概念還特別關注中共如同俄羅斯、北韓、伊朗、敘利亞等國家，忽視北約聯盟長期對於軍控、裁軍以及核不擴散的安全顧慮，反而以一種不公開透明的方式在快速地在擴充其核武器以及發展精密快速的投射系統。

（四）結論

促成國際社會對於中共認知的改變，主要原因來自於過去 12 年來新的戰略環境已經出現系統性的變化。不是單純的大國之間的權力平衡的遭受破壞，例如媒體常說的中共崛起問題，而是中共除了有改變現狀（例如國際秩序）的實力（能力）之外，更有改變現狀的意圖和行動。10 年前的中共還是由胡錦濤掌權、還是在談論和諧世界的外交政策，10 年後中共已經是由習近平主導，打破許多過去的黨內慣例，並且準備進入第三任期的治理。其外交上已經在挑戰美國過去所建立的民主自由的國際秩序基石，從建立所謂的具有中共特色的外交標

準，到指責美國的雙重標準、例外主義，然後回過頭來要自己重新定義一套獨立於美國之外的規則。而這樣的中共，雖然沒有像俄羅斯侵略烏克蘭般有立即的威脅，但是已經被美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）在 2021 年 3 月 4 日的公開聲明中視為「步步進逼的挑戰」（pacing challenge）。

此外，目前國際社會所面臨的威脅或危機，已經不再是傳統的軍事威脅型態，而是轉變為網路、人工智慧、假訊息、能源、糧食、稀有礦產等的戰爭型態，因此，現今任何一個國家在面對中共時，需重新制定有別於之前國際環境下所做的國防規劃、預算投入、以及資源分配的總整框架。當下最該注意的重點就是，中共在軍事威脅之外的非傳統安全上的威脅越來越大，而中共近幾年所發展出來的「強制性外交」、「強制性經濟」行為更是值得我們深切思考、找出有效的因應政策以及反制方式。

八、安倍晉三逝世對日本政局與印太安全情勢之影響

中山大學中國與亞太區域研究所教授郭育仁主稿

- 岸田內閣民調下滑、支持修憲聯盟跨過參眾兩院門檻，或解散國會以重振聲望。
- 預料「國家安全保障戰略」將以「民主聯防主義」橋接美國盟邦，建構印太區域聯防體系，制衡試圖以武力改變現狀的專制國家。
- 預判「防衛計畫大綱」內容包括將未來五年國防預算提升至占 GDP 的 1.3%至 1.5%、強化西南島嶼作戰能力、因應東海、南海與「臺灣有事」的想定。

（一）近期日本政情變化

1.岸田內閣支持度快速下跌：通膨、疫情、統一教

7 月 31 日共同社民調：岸田內閣支持度為 51%，較上次 7 月 11、12 日的調查大跌 12.2%，不支持度增加 7.1%至 29.5%。此外每日新聞 8 月 20、21 日民調顯示，岸田內閣支持度從 7 月的 51%暴跌至 36%，創下 2021 年 10 月上任以來新低，且不支持率暴增至 54%。岸田民調快速下跌有三大主因：

第一、疫情對策：「肯定」日本政府防疫政策下降 7.7%至 53.3%，「否定」增加 5.9%至 42.2%。根據 7 月 27 日 WHO 公布數字：日本新增確診人數在 7 月 24 日 1 週內超過 96.9 萬人，為世界最多。8 月 22 日更是單日新增確診 21 萬 1111 例，死亡 209 例。

第二、通膨對策：「肯定」28.1%，「否定」63.6%。烏克蘭戰爭導致原物料價格居高不下，日圓持續貶值。日本 7 月份企業物價指數為 114.5（以 2020 年平均為 100），同比上升 8.6%，連續 17 個月高於上年的水平。此外日本中央最低工資審議會 8 月 1 日將 2022 年度全國平均最低工資標準（時薪）上調至 961 日圓。相較於 2021 年度上調 31 日圓，漲幅為歷史最高，成長率為 3.3%。

第三、統一教與安倍國葬。根據日經民調，「反對」為安倍舉行

國葬為 47%，「贊成」為 43%，此外 65%認為國葬應該經過國會審議。87%認為自民黨未釐清與統一教的關係。

2.內閣改組後支持度仍然低迷

讀賣、日經、共同通信與東京電視臺於 8 月 10 日民意調查，對內閣改組「不予好評」為 44%，「給予好評」30%。

3.民調低於四成將政潮不斷

若通膨、疫情年底前無法有效處理，由於未來三年無國政選舉，民調低於四成後將不斷出現政潮：在野黨於國會提出不信任案，或者自民黨內派系會議進行挑戰，導致經常性改組或不穩定內閣。

（二）修憲

2021 年 10 月眾院大選自民黨提出四大修憲主張：「自衛隊入憲」、「教育無償化」、「參議院合同選區選制修改」與「大規模災害的國家緊急狀態權力強化」。大選結果自民黨拿下 261 席，公明黨 32 席，共 293 席（總席次 465 席）勉強過半。如再加支持修憲的日本維新會 41 席則達 334 席跨過三分之二（310 席）的修憲門檻。

2022 年 7 月參院改選（125 席）結果：自民黨 63 席單獨過半，公明黨 13 席、維新會 12 席、國民民主黨 5 席，執政聯盟加修憲勢力共 93 席。自公聯盟在參議院總席次擴大到 146 席，再加維新會（21 席）、國民民主黨（10 席），支持修憲總席次共 177 席（總席次 248 席），超過三分之二門檻（166 席）。

雖然修憲四黨在參眾兩院都已跨過修憲三分之二門檻：眾院 334/465、參院 177/248，但進行修憲仍有四大難關：第一、自民黨雖在眾院勉強過半（261/465 席），但參院卻未能過半（119/248 席）。第二、自民黨無派系黨籍議員高達 82 席，在沒有派系約制下，修憲投票的跑票可能性不小。第三、公明黨雖是聯合執政黨，但與中共關係良好，也對修憲態度一直曖昧。第四、戰後日本行憲後從未舉辦過公民投票，過去幾年支持修憲的民調也都在 50%上下擺盪（朝日新聞 2021 年調查，只有 45%日本民眾支持修憲）。隨著全球通膨壓力、日圓貶值、疫情再升

溫等問題，修憲恐怕更難獲得人民的支持。

但過去一個多月，岸田內閣的民意支持度一落千丈，從 63.2% 重挫至 36%。岸田可能為再次穩固政治威望，爭取執政正當性，提前於 2022 年 10 月或 2023 年 7 月解散國會重新大選，逕行修憲程序，團結自民黨突破困境。岸田文雄 8 月 10 日便表示，「將儘快發起修憲動議並付諸公投。自民黨須思考在國會得到三分之二的支持，而非修憲與否」。

(三) 日本「國家安全保障戰略」預判

1. 「民主聯防主義」與「共同整合嚇阻力」(Collective Integrated Deterrence)

受俄羅斯入侵烏克蘭影響，日本 2022 年版「國家安全保障戰略」預料將以共享價值與民主法治為主軸，強調國際協調主義以及區域聯防主義，以制衡專制國家試圖以武力改變現狀，劍指北韓、中共、俄羅斯。新「國家安全保障戰略」預料將以「民主聯防主義」以取代安倍於 2013 年的「積極和平主義」，並提出「共同整合嚇阻力」做為主要戰略概念開展「防衛計畫大綱」與「中期防衛力整備計畫」的修訂。

2. 印太區域聯防機制

日本從安倍晉三於 2012 年第二次執政，便積極與主要民主國家簽署軍事合作協定，以橋接美國盟邦共同建構印太區域聯防，制衡中共逐步改變東海、臺海、南海、與南太平洋現狀的企圖。此外日本也建立多組防長與外長「2+2」會議，做為外交與軍事合作的主要協調機制，包含澳洲（2007 年）、法國（2014 年）、英國（2015 年）、印尼（2015 年）、印度（2019 年）、德國（2021 年）、以及菲律賓（2022 年）。

區域聯防的主要戰略目的：第一、快速因應東海、臺海、南海、南太平洋局勢。第二、應對中共以灰色事態與消耗戰改變現狀。第三、以域外國家組成聯防機制凸顯南海為重要國際航道，抗衡中共企圖以「南海行為準則」將南海內海化。第四、多國區域聯防加大對中共的戰略嚇阻。第五、減輕美國第七艦隊的任務負擔。第六、凸顯日本在區域內的安全角色。

日本與主要國家之軍事合作協定一覽表

項目\國家	澳洲	印度	英國	法國	德國	韓國	菲律賓
GSOMIA	2012	2015	2013	X	2021	2016	X
ACSA	2017	2020	2017	2018	X	X	談判中
防衛裝備協定	2014	2015	2013	2015	2017	X	2022
RAA	2022	X	談判中	談判中	X	X	談判中

註：情報保護協定 (General Security of Military Information Agreement, GSOMIA)、物品與勞務相互提供協定 (Acquisition and Cross-Servicing Agreement, ACSA)、相互准入協定 (Reciprocal Access Agreement, RAA)。

3. 「敵基地攻擊能力」

「國家安全保障戰略」將明定日本應發展「敵基地攻擊能力」或「反擊能力」的各項任務、裝備、演訓準備，包含巡弋飛彈、精準攻擊導彈、網路與電磁作戰、衛星情監偵能力，以因應北韓與中共的飛彈威脅。

4. 建議修改憲法將自衛隊入憲

自民黨於 2021 年 10 月 8 日所公布的眾院大選「政權公約」(政綱)，將修憲列入執政後的八大優先事項，尤其是 (1) 將自衛隊入憲，新增至「日本國憲法」第九條第二項。(2) 首相緊急命令權。預料 2022 年版「國家安全保障戰略」將建議修憲，使自衛隊具備憲法地位，將可大幅鬆綁自衛隊的任務性質與範圍。

(四) 「防衛計畫大綱」預判

1. 國防預算占 GDP 的 1.3 至 1.5% (2023 至 2027 年)

岸田文雄在 2021 年 10 月大選時承諾 5 年內將國防預算從 GDP 的 1% 大幅增加至 2%，但考量龐大政府赤字與財務省的堅決反對，務實國防預算將會落在 1.3 至 1.5%，即 670 至 780 億美元，也足以對中共產生有效嚇阻。目前日本政府正努力將 2023 至 2027 年這 5 年的國防預算總額提高到 30 兆日元 (約 2,638 億美元)，每年約 6 兆日圓 (528 億美元)，防衛省已公布 2023 年度預算概算為 5.5 兆日圓，其中包含多項不明列預算的新型裝備，最終實際金額可能增加至 6 兆日圓。

2.西南諸島島嶼作戰能力

日本防衛省將 2021 年度補充預算案（7,700 億日圓）與 2022 年度原始預算案（5.32 兆日圓）合併，定名為「加速強化防衛力方案」（防衛力強化加速パッケージ）。內容包括：（1）加強西南諸島防禦與導彈應對能力。2021 年度補充預算案提前列入原訂 2022 年度預算採購的導彈、水雷、魚雷、反潛巡邏機、運輸機等武器裝備，以增加部署沿岸監視部隊、岸艦導彈部隊與快速反應部隊的「再奪島」、「航道扼控」能力。（2）強化「敵基地攻擊能力」與「島嶼作戰能力」。鎖定採購射程達 1000 公里的美製「聯合空對地增程型遠距攻擊飛彈」（AGM-158B JASSM-ER）。此外日本政府也正研議將「12 式地對艦飛彈」（Type 12 Surface-to-Ship Missile）升級射程至 1000 公里，並提前至 2024 年底部署。日本強化「島嶼作戰能力」與「航道扼控」某種程度也是對「臺灣有事」預做準備。

3.「陸基神盾」（Aegis Ashore）專用艦

日本「陸基神盾」案原始預算：設施採購與建造預算為 2,500 億日圓、30 年作業維持預算約 2,000 億日圓，共 4,500 億日圓。2020 年防衛省宣布，「陸基神盾」因軟硬體修改的追加預算增幅超過 2,000 億日圓且需耗時 10 年，改以建造 2 艘「陸基神盾艦」（即搭載陸基神盾系統的專用艦艇）替代，預算約 4,800-5,000 億日圓。

4.增加護衛艦數量參與南海「自由航行任務」（Freedom of Navigation）

日本 4 個「八八艦隊」海上自衛隊體制共 47 艘護衛艦，預料新「大綱」將持續新增至 54 艘以因應南海以及南太平洋的常態巡弋任務。目前日本以聯合軍演方式參與美國在南海「自由航行任務」，未來取得足夠艦艇數量後，預料將常態性參與。

5.修改 2015 年「和平安全法制」因應東海灰色事態

預料新「大綱」將建議修訂 2015 年「和平安全法制」（平和安全法制整備法案），以整合海上自衛隊與海上保安廳的任務性質與範圍，因應中共在東海的灰色事態。尤其是「自衛隊法」關於海上自衛隊「海上警備出動」與「治安出動」的條件，以及與海上保安廳的任務整合。也將修訂「海上保安廳法」有關海上保安廳執法時「使用武器」（use

of weapon) 的時機，以反制中共「海警法」。

6. 「臺灣有事」：「美日防衛合作指針」修訂？

美國總統拜登於 2022 年 5 月 23 日赴東京與岸田文雄舉行峰會之前，日本國家安全保障局局長秋葉剛男與防衛大臣岸信夫同時赴美，於 5 月 3 日與 4 日分別會晤白宮國家安全顧問蘇利文(Jake Sullivan)與國防部長奧斯汀(Lloyd Austin)。預料美日兩國已就因應「臺灣有事」修訂 2015 年版「美日防衛合作指針」(US-Japan Defense Cooperation Guidelines)達成共識。

2021 年 4 月 16 日美日峰會錨定臺海安全重要性後，美日兩軍旋即透過「同盟協調機制」(Alliance Coordination Mechanism, ACM)與「雙邊計畫機制」(Bilateral Planning Mechanism, BPM)針對「臺灣有事」的可能情境預先做想定與模擬，再因應各種情境草擬作戰計畫並協商兩軍「角色、任務、能量」(role, mission, capacity, RMC)之分工，進行個別與共同評估包含人員、編制、預算、裝備、任務、部署、訓練與演習。評估結果將反映於日本 2022 年「防衛計畫大綱」修訂以及可能的 2023 年版「美日防衛合作指針」。

總結而言，在「日本國憲法」第九條尚未修改前，日本政府僅能就「臺灣有事」的各種可能情境，適用 2015 年「和平安全法制」之「重要影響事態」、「存亡危機事態」、「武力攻擊事態」，進行自衛隊「防衛出動」的法制討論與必要之修法。例如，美日便首次在 2022 年環太平洋軍演(Exercise Rim of the Pacific, RIMPAC)就「存亡危機事態」進行實兵聯演，即與日本關係密切的夥伴國家受到攻擊，威脅到日本國家安全，自衛隊可行使集體自衛權。

九、環太平洋軍演與近期印太軍情動向

淡江大學國際事務與戰略研究所助理教授林穎佑主稿

- 環太平洋軍演著重提升盟邦的聯合作戰能力以應對共軍威脅，及美軍在無航母的情況下對共軍作戰。
- 美軍操演結合兩棲突擊艦、空中支援、遠距部隊投射和海馬士系統的濱海作戰團，因應美中在臺海、南海和索羅門群島可能的衝突。

(一) 前言

2022 年環太平洋軍演 (Rim of the Pacific Exercise, RIMPAC) 在 6 月 28 日至 8 月 4 日舉行，每兩年一度的環太平洋軍演是由美國以及周邊盟邦所舉辦的重要軍演，除具有整合盟邦的意義之外，也是在美國主導下演練新作戰模式與戰術戰法的最佳時刻。近年環太平洋軍演的主要假想敵都是以共軍為主，但 2014 年與 2016 年共軍也有參加環太平洋軍演，雖然當時共軍主要只參與人道救援的科目，但也代表當時美中合作的氛圍大於現今的對抗。這也說明環太平洋軍演的本質就是一個國際多邊軍演，除軍事戰術的演練外，更有濃厚的軍事外交意涵存在，這都說明此項軍演的重要地位。

(二) 2018、2020 年環太平洋軍演的戰略意涵

從 2018 年軍演開始，共軍便無參加環太軍演，這自然是與日益矛盾的美中關係有關。而自 2018 年的環太平洋軍演中，每年都會有不同的重要戰術操演，這些都可以看到美軍與其盟邦在當代的作戰模式。如在 2018 年的環太平洋軍演中，便展演由澳軍的 P-8 反潛機與美軍的核子潛艦同時發動攻擊，並且美國陸軍和日本陸上自衛隊共同進行實彈打靶，這些演訓中象徵美國與澳洲、日本部隊在作戰系統上的整合，在面對威脅時是可以發揮聯合作戰的能力。這能讓美軍不一定需要隨時保持龐大的艦隊，反而若能與友邦建立共同作戰圖像，特別是在印太區域若能讓日本、南韓、澳洲甚至印度建立更緊密的軍事合作關係，自然能夠分擔不少防衛任務。有別於冷戰，近期的作戰是希望各國能直接在該區域進行軍事行動(如海上巡弋或是彈道飛彈追監)，

而非如過去只擔任後勤保補的任務。甚至是美國可以不用直接將兵力投入第一線，只要透過先進的電子偵蒐平臺，將數據資料傳遞給各國打擊部隊，便能進行精確打擊。這都是在 2018 年的環太平洋軍演中可以觀察到的作戰模式。

2020 年的環太平洋軍演並未因疫情的衝擊而取消，雖然參演的兵力較少，但依然在其中展現新的作戰概念。特別是美國並無航空母艦操演，其最可能的因素不是因疫情而調整，應與美軍在實驗新的作戰模式有極大的關聯。過去在共軍的區域拒止（Area Denial）作戰中便是以美軍的航空母艦作為打擊的主要目標，因此無論是號稱「航母殺手」的東風 21-D、各型轟炸機與新型殲擊機、潛艦與 055 大型驅逐艦都是為達到「反航母」的戰術而發展的裝備。但對美軍而言，若航艦遭到打擊，並不代表戰爭結束；如何在沒有航艦的支援下進行對中共的作戰，這便是值得思考的方向。甚至對美軍而言維持航空母艦的運作所需要的龐大預算相當可觀，但在目前的任務來看，美國航艦數量是否能面對日益增加的任務？在無法增加航艦數目下，若能將兩棲突擊艦結合航艦的功用，是否能有效發揮戰力？這些都是在 2020 年環太平洋軍演中演練的項目。

（三）2022 年環太平洋軍演的演練意涵

在今年的環太平洋軍演中，可看到 26 國與 2.5 萬部隊的參演。之前以美國為首的部隊在勇敢之盾（Valiant Shield 22）以及一連串的軍演都在為之後的環太平洋軍演鋪路，在環太軍演結束後於 8 月 1 至 14 日在夏威夷外海舉行名為「太平洋龍」（Pacific Dragon）的聯合演訓，屆時除美軍、日本自衛隊、南韓海軍外，澳洲及加拿大軍隊也將參加。這一連串的軍演在時機上應都是有所規劃。特別是在 2022 年所爆發的俄烏之戰中，美國與北約部隊始終未進入烏克蘭境內，但是透過其電偵機、空中預警機利用電子訊號的偵搜將電子情報源源不絕地傳遞給烏軍，造成俄軍相當沉重的打擊。這也可能是美軍在未來臺海一旦發生軍事衝突的想定，航空母艦不一定會靠近戰場，或是將航艦作為吸引敵軍目光的主力，而是將各型電子情報偵蒐機在臺海周遭飛行，

並將情資傳遞給國軍進行聯合作戰；中共在美眾院議長裴洛西（Nancy Pelosi）訪臺後所發動的軍演時，美軍也透過上述方式進入臺海周邊。

另外在此次軍演中，美國海軍陸戰隊改組成為濱海作戰團，在這次軍演中也將濱海作戰團結合之前的「跳島戰術 2.0」作戰理念，這可能便是結合前述的兩棲突擊艦所作的調整。面對未來發生的軍事衝突可能已經不是傳統的海上航艦對決，取而代之的是小型、高機動、複合性的多功能部隊。在濱海作戰團中，若配合兩棲突擊艦代表其擁有 F-35 的空中支援，並且擁有 V-22 魚鷹式傾斜旋翼機的遠距部隊投射能力，若再結合海軍陸戰隊的海馬士系統（HIMARS），可以利用高機動的特性在島嶼間快速移動並進行火力打擊。類似的概念也出現在前述的勇敢之盾軍演中。

在 2022 年的勇敢之盾中，美軍在短時間內將愛國者飛彈系統快速部署至帛琉，若結合前述的作戰理念，代表美軍是可以在短時間內架設反飛彈系統，這也與共軍日益增長的彈道飛彈有關。在共軍火箭軍「東風快遞」的威脅下，關島與其他基地可能已非安全之處，若在開戰時這些基地遭到摧毀，自然需要將兵力作出分散部署，結合強大的電戰優勢，可以利用部署至濱海作戰團的反艦飛彈進駐到重要海域附近的島嶼，發揮「以陸制海」的作用。畢竟對美國而言，未來的美中軍事衝突的想定不會只有在臺海，南海島礁之間的爭奪與南太平洋的索羅門群島都可能是引發衝突的導火線。這些都可能是在本次環太平洋軍演中，軍演背後所隱藏的戰略意涵。