



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 98 期

2021 年 4 月

- 從「宮廟義勇」談國防動員戰備 2
- 儘速訂定國安五法2.0 4
- 兩岸經濟關係的現況及走勢 6
- 印太戰略下的印中關係 8

編者的話

國防安全研究院國防戰略與政策研究所研究員林彥宏評析，從宮廟義勇做為後備動員的人力優勢，可以看到台灣的社會力與組織韌性，以及藏之於民的國防研發、製造潛力及整體戰力；我們要肯定國家政策的聚焦後備動員戰力的提升，我們也支持尖端武器的軍購及工業合作，更重要的是國造武器能力的保證和提升，以及軍民研發製造的交流合作及轉換；不止國防部與所屬的科研及製造體系，經濟部、教育部及民間產業各界，必須共同參與更緊密、更深入、更全面、更活潑的軍備生態圈。

新台灣國策智庫研究小組總召張人傑研究，法律學者有人質疑反滲透法似缺乏有效評估，陸委會也發現一般民眾對於修法內容也仍不明瞭，可見「國安五法」的立法程序、法案內涵與可能影響，確實存在研究探討與有待釐清、充實的空間；目前輿論與多位立委發現國安五法不但漏洞很多，許多規範與罰度也過輕而不痛不癢，因此立法院應儘速修訂適應現實、反應敵情威脅的國安五法 2.0。

4 月 19 日新台灣國策智庫兩岸關係研究小組，「兩岸經濟關係的現況及走勢」圓桌論壇會議討論，對台商影響較大的有「阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法」，反壟斷調查、非關稅

障礙、出口管制及行政干預風險日高；美中技術管制將越來越嚴謹，台商供應鏈大勢所趨被迫分流，商品、人員、技術、資金的規範增多；台商移出大陸也存在許多挑戰，尤其複雜產品製造與外匯管制限制；過去台商憑藉大陸經濟高成長以及低廉的生產成本的營運模式必須改變，提高供應鏈彈性與韌性，設法在數個國家之間打造垂直整合的產業聚落，避免斷鏈危機；目前在陸台商多不是單純製造業，而是兼有製造與銷售，隨著短鏈革命以及供應鏈的去美化，大陸台商恐怕不得不進一步靠攏中資企業，特別是具有壟斷地位的國企。

4 月 26 日新台灣國策智庫外交研究小組「印太戰略下的印中關係」圓桌論壇會議討論，印度與中國關係因 2020 年發生軍事對峙與衝突而受到矚目，加上印度參加美國主導的「四方會談」（QUAD），以及派軍艦參與馬拉巴（Malabar）軍演，使得美印中關係及印度動態備受關注；實際上，印中邊界問題可說是複雜的歷史問題，不可能在短時期內解決，但是也不容易升高為區域或更嚴重的衝突；印度參加四方會談及軍演，也不必然表示印度的戰略或外交轉向，因為印度做為「不結盟國家」的立場並未改變。

從「宮廟義勇」談國防動員戰備

林彥宏

國防安全研究院國防戰略與政策研究所研究員

武俠小說常見的「要錢還是要命」情節，事實上也是國防軍備決策命題的寫照，就如同著名的美國陸軍參謀長馬歇爾（G. Marshall）在二戰時的名言，「過去二十年我們沒錢卻有的是時間，今天我們有的是錢卻沒有時間。」經費與時間就是平時的軍備、後備與戰備，不但可以決定突發性衝突的勝負，後備動員能力更是持久、多線戰爭的關鍵，研究大國戰爭的哈佛大學甘迺迪教授（P. Kennedy），就發現二戰的軸心國注定是勝利無望，以 1943 年的軍事武器生產能力評估，發現英美領導的同盟國與德日為主的軸心國，武器生產能力的對比是 3.4 比 1，軍備生產能力的落差使軸心國未戰先輸。

目前台海似乎一觸即發的局勢緊張，不但區域內的美日高度戒備，地球另一端的德英法等歐洲國家也動作連連，遠在南半球的澳洲更強勢發聲不惜干預，反而位在颱風眼中心的我們還是老神在在，社會上大概只有高科技產業，張忠謀先生講的「地緣政治」呼籲受到注意；權責機關的國防部與相關部會鴨子划水，在軍備、戰備乃至戰略上有甚多變革與精進，值得我們關注做為討論的起點。

依照美國專家對大國（除了中國，還有誰？）大型衝突的預估，動員備戰的面向至為廣泛而深入，首先是精準與先進武器，這類武器通常庫存量有限且改良迅速，戰時的補充、研發、運送須快速準備；其次是作戰平台，開戰初期戰機、潛艇、轟炸機等大量損耗，必須迅速維修、補充或

替代；第三人力除預備部隊，後備人力建立、訓練、編組及裝備須迅速；第四是規劃調整預判，整體軍力的優劣緩急迅速創新調整；第五是人工智慧、機器人等新興民用科技及設備的快速轉換軍用；第六是心理創傷問題，心理、認知、輿論等領域如何應對戰時血腥破壞及死傷等。

從美國規劃評估戰備的他山之石，我們可以觀察探討我國的狀況與問題；除了軍購的提升及常態化之外，近年國防戰備較具體的進展有籌劃中的「防衛後備動員署」，陸軍擴編五個預備旅，國艦國造以及海巡的強化裝備訓練等；眾所周知後備動員體系的改革，是在美國多次呼籲下進行的，因為台灣舊有後備軍人制度效能不彰，無法彌補全面實施志願役產生的人力斷層，陸軍當機立斷陸續成立（改編）五個預備旅，兼具新兵中心、後備動員並強化裝備，可以迅速部署支援地面防衛作戰；最近積極籌備中的防衛後備動員署，因為國防部長的「宮廟義勇」答詢成為熱門話題，平心而論宮廟義勇在理論上與實務上有其高度合理性，因為在徵集、訓練、編組面向有迅速有效優勢，可以快速形成作戰單元與戰力，加以青壯熱血青年為主體的人口特徵，以及分佈廣泛而平衡的地理特性，不但可用於救災防災緊急應變，適當配備即可成為巨大有效的嚇阻力量及戰鬥補充人力。

最近潛艦國造進展及安全問題備受矚目，為軍購與國造之間左支右絀的焦慮又添一筆；軍購有迅速籌獲、戰略連結、國際外交的效益，但是

國造武器能力絕對不可因為軍購的方便而輕忽；因為戰時軍備戰損的大量急迫維修及補充需求，可靠及唯一的來源就是國防軍備的設備技術資源，武器的改良研發也必須依賴國造軍備製造體系，因此國防軍備製造研發能量必須伴隨軍購；軍購與國造應同步壯大提升不可偏廢，國造與民用技術的交流合作，不但提升廠商技術與競爭力而促進經濟發展，戰時民用技術設備轉型軍用將是鞏固國防力量的一大利基，尤其台灣資訊電子研發製造能力傲視全球，以及無所不在的從機能布料、精密機械、交通工具到運動器材的無數隱形冠軍，民用技術結合國防軍備事業的豐沛

能量，將可保證台灣戰力與國力的無堅不摧。從宮廟義勇做為後備動員的人力優勢，可以看到台灣的社會力與組織韌性，以及藏之於民的國防研發、製造潛力及整體戰力；我們要肯定國家政策的聚焦後備動員戰力的提升，我們也支持尖端武器的軍購及工業合作，更重要的是國造武器能力的保證和提升，以及軍民研發製造的交流合作及轉換；不止國防部與所屬的科研及製造體系，經濟部、教育部及民間產業各界，必須共同參與更緊密、更深入、更全面、更活潑的軍備生態圈。
(本文僅是個人意見與服務單位無關) 

儘速訂定國安五法 2.0

張人傑

新台灣國策智庫研究小組總召集人

2019 年立法院通過修訂「國家安全法」、「刑法」、「國家機密保護法」及「台灣地區與大陸地區人民關係條例」(「兩岸條例」)，這四個法案其中「兩岸條例」經過兩波的修法過程，所以總計五度的修法構成「國安五法」的通稱，加上新訂補充「遊說法」、「選舉罷免法」、「人民團體法」部分規範的「反滲透法」，「反滲透法」立法與「國安五法」修法具有高度相關性與連貫性，所以仍舊通稱的「國安五法」。

「安全」的內涵通常包含「威脅」與「危險」兩個概念，可以是一種感知也可以是一種行為，是一種主客觀的感覺與認知的感受，或是一種實體的物質的力量與影響，表達出外在的環境不受任何威脅的要求，另一方面則是對危險的應對、迴避、管控、緩解；完整的安全理論至少必須包含指涉的對象、主要的價值、威脅的來源、保障安全的責任主體與工具手段等要素，其中對象與價值則是基本核心問題。

歐巴馬政府將「安全」與繁榮、價值、國際秩序，並列為四大長遠的國家利益，並將安全定義為「美國及其公民、盟友與夥伴的安全」，在概念上「國家安全」經常包含或等於國防、外交，而沒有對它們明確界定；一個國家傳統的競爭者、具敵意的鄰邦、認同與意識形態的衝突、鄰國之間軍力懸殊、友好國家的衰頹、其他國家間的衝突、暴動、內戰、內亂，地緣上的戰略要點、政治腐敗、政府失敗、恐怖主義等產生的重大危

機，都可以威脅國家安全與國家利益。

國家安全的追求目標經常廣泛包括國家安全、生存與發展，可歸納為(1) 針外來實體攻擊之安全與維護；(2) 居民的經濟繁榮富裕；(3) 保護國家的核心價值；(4) 維持人民優質的生活方；國家安全可以包含或大或小的國家政策，但至少應該涵蓋政治、經濟、軍事、心理等四大面向；國家為保護其內在價值免受內外威脅的能力，而國家安全的功能就在於抵抗威脅，隨著國際政治體系與科技變遷，軍事力量不再是國家安全的唯一來源，凡是可能影響國家主權行使、政治制度、傳統文化、生活方式，以及國家賴以生存的一切有形、無形力量，皆可視為國家安全威脅。

中國崛起的過程在經濟、外交、軍事和文化等各個層面，對美國的霸權地位形成了挑戰，「美國的利益和價值觀，已受到來自中共的挑戰」；中國以「一帶一路」建設挑戰美國傳統的全球霸權地位，中國加入「世界貿易組織」(WTO) 後，利用自由主義經濟全球化，中國製造業與經貿規模已經動搖美國的傳統經濟優勢，人民幣的國際化也將挑戰美元金融霸權地位；外交領域方面中共倡導人類命運共同體、推進全球治理體系和國際秩序變革，這些主張將顛覆美國主導的國際秩序；中國的非傳統安全威脅已對西方文明構成全面挑戰。

中美關係對立緊繃、香港社會政治動蕩、兩

岸關係急凍隔閡，加上 2018 年底「九合一」地方首長等選舉受挫的危機感，台灣形成以「芒果乾」（亡國感）為象徵的政治議題及氣氛，使得「國安五法」成為輿論與民眾高度肯定的回應與期待，以致相關法案在立法院迅速完成審議及表決通過。「國安五法」做為國安法制翻修工程的成果，在政治文化、安全意識與制度建構面向，可說成功建立了國安規範的新體制。

立法院審議過程的議場攻防、論辯與抗爭之外，部份專家學者、媒體與政治人物針對「國安五法」仍有雜音，這些批評多有理念認同或現實政治利益的糾葛；雖然具體的研究或深入的評析

仍不多見，不可諱言「國安五法」立法的周延性與法案內容的討論仍嫌不足，此從法律學者在討論法規效力理論時的評論可見一斑，有人質疑「反滲透法的制定公布，會對台灣造成何種後果？似缺乏有效評估。」陸委會發現一般民眾對於修法內容也仍不明瞭，可見「國安五法」的立法程序、法案內涵與可能影響，確實存在研究探討與有待釐清、充實的空間；目前輿論與多位立委發現國安五法不但漏洞很多，許多規範與罰度也過輕而不痛不癢，因此立法院應儘速修訂適應現實、反應敵情威脅的國安五法 2.0。

兩岸經濟關係的現況及走勢

編輯室

編按：本文係 2021 年 4 月 19 日新台灣國策智庫兩岸關係研究小組「兩岸經濟關係的現況及走勢」圓桌論壇會議摘要。

2021 年兩岸經濟關係仍然繼續升溫，在快速走出疫情陰霾，以及美中科技戰的影響，兩岸貿易屢創新高，2021 年首季，台灣對中國的貿易順差為 106 億美元，年增達 30.3%；以今年第一季而言，兩岸貿易年增 34.0%，貿易總額達到 465 億美元；中國是台灣首要貿易夥伴。

台灣對大陸出口的貨品主要是電機設備及其零件、機械用具及其零件、精密儀器及器具，2021 年第一季這三類貨品合計 285 億美元，年增 33.3%，佔台灣出口的 39.1%。台灣自大陸進口主要貨品與出口相同，是電機設備及其零件、機械用具及其零件、精密儀器及器具，2021 年第一季自大陸進口 180 億美元，年增 35.1%，佔台灣進口的 21.5%。

如果將貿易貨品的特徵細分，依照「國際商品統一分類制度 (HS Code)」及「中央產品分類 (CPC)」，以公式轉換計算產業中間財，2020 年前 11 個月，中國出口 644 億美元高科技中間財到美國，佔中國全部輸美貨品 15.9%；同期台灣出口 103 億美元高科技中間財到美國，佔台灣全部輸美貨品 42.3%；同期中國出口價值 1,214 億美元的高科技最終消費財至美國，佔中國全部輸美貨品 29.9%；同期台灣出口價值 195 億美元高科技最終消費財至美國，佔台灣全部輸美貨品 22.4%；台灣出口高科技最終消費財的比例僅

6.3%；整體而言，中國對美出口衰退幅度明顯，顯示受到貿易戰影響，台灣對美對中出口都有提升，台美高科技產業鏈緊密程度，高於中美產業鏈結，顯示台灣產業並未特別依賴中國。

目前台灣對中國直接投資呈現衰退趨勢；台灣赴中投資金額遞減，但件數成長，顯示由大型製造業直接投資，轉向小型服務業投資的現象；2021 年前 2 個月，共核准 63 件赴中直接投資案，年減 23.2%，金額合計 4 億美元，年減 65.7%；依照地區別分析，至 2021 年 2 月止，台灣對江蘇投資 593 億美元，佔台灣赴中投資的 30.8%，居各省之冠；其次是廣東比例為 17.7%，再次是上海比例 8.8%，第四是福建比例 8.8%，第五是浙江的 6.6%；依產業別分類，截至 201 年 2 月底止，台灣赴中投資電子零組件製造業 360 億美元，佔台灣赴中投資的 75.2%，居各行業之冠，其次是電腦、電子產品及光學製品製造業 18.7%，第三是批發及零售業 13.2%，第四是金融及保險業 7.9%。

陸資來台投資明顯放緩，且以服務業為主，可能受到台灣國安審查機制影響；2021 年前兩個月，台灣核准 5 件陸資來台投資案，年減 68.6%，金額為 1311 萬美元，年減 41.6%；截止 2021 年 2 月，陸資來台投資批發及零售業 7 億美元，居各行業之冠，其次是電子零組件製造業 13.8%，

第三銀行業比例為 8.3%，第四是港埠業 5.7%，第五是資訊軟體服務業 5.2%。

在中國的台商回台投資速度加快，因中國經營環境惡化，並受到美高科技戰影響；截至 2021 年 3 月底止，投資台灣事務所共召開 83 次「歡迎台商回台投資方案」審查會，累積吸引 209 家台商鮭魚返鄉，投資金額合計 7,925 億元新台幣，創造 65,552 個本國就業機會；依照地區劃分，最多的是 49 家投資台中，其次桃園 34 家，第三是台南 29 家，第四是新竹與高雄各為 18 家；資通訊產業佔 59.1% 以上，是各行業之冠；自 2021 年起在中台商回台投資速度停頓，至 4 月 1 日止，只有一家生技公司的高雄投資案，可能是因為美高科技戰的緩和，造成台商的觀望態度。

中國「十四五規劃」宣示，支持台資企業在大陸上市，其政策效果有待觀察；截至 2021 年 1 月，台資企業共計 56 家在中國大陸資本市場公開上市，總計募集 512 億以上人民幣；有些在陸上市的台企經營狀況不甚良好，其中有不少公司遭到陸資企業併購或借殼上市；目前即將在上海 A 版與科創版上市的台商企業約有六家，包括長春英利汽車、信邦同安電子、隆揚電子、上海合晶、永道無線射頻標籤及冠龍股份等。

兩岸金融方面，人民幣匯率預期貶值，削減台灣民眾人民幣存款意願；截至 2021 年 2 月，台灣有 65 家外匯指定銀行（DBU）及 57 家國際金融業務分行（OBU）辦理人民幣業務，目前在台人民幣存款餘額 2464 億人民幣，年減 2.2%，貼現及放款餘額 143 億人民幣，年減 17.5%；因人民幣預期貶值，相對寶島債與基金的熱度，2021 年第一季，台灣累積七支人民幣計價債券（寶島債），金額合計 59 億人民幣，至 3 月底寶

島債餘額 547 億人民幣，年增 61.7%；基金部分，至 2 月底台灣境內有 603 檔人民幣計價基金，金額累積 401 億人民幣，年增 8.1%；因公開資訊不全，此處顯示的數字可能不夠完整，且其外溢效果不易評估。

台灣做為人民幣境外結算中心的地位降低，人民幣支付的比例也有減少；2021 年前兩個月，中國銀行台北分行辦理人民幣結算 2393 億人民幣，年增 10.4%；2021 年 2 月，台灣佔全球人民幣支付的比例僅 1.8%，次於香港、英國、新加坡、美國，是第五大人民幣境外結算中心；中國大陸金融風險不斷惡化，加深我國金融機構對陸風險，2020 年底，我國金控對大陸曝險 26319 億新台幣，年增 0.2%；36 家本國銀行對陸授信 15088 億新台幣，年減 8.3%，我國銀行對陸債券直接風險餘額 531 億美元，年增 12.1%，經調整換算之對陸最終風險淨額為 708 億美元，年增 4.0%。

美國貿易制裁刺激中國採取許多對策，造成台商經營壓力大增，且有時被迫必須選邊站，對台商影響較大的有「阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法」，反壟斷調查、非關稅障礙、出口管制及行政干預風險日高；美中技術管制將越來越嚴謹，台商供應鏈大勢所趨被迫分流，商品、人員、技術、資金的規範增多；台商移出大陸也存在許多挑戰，尤其複雜產品製造與外匯管限制制；過去台商憑藉中國經濟高成長以及低廉生產成本的營運模式必須改變，提高供應鏈彈性與韌性，設法在數個國家之間打造垂直整合的產業聚落，避免斷鏈危機；目前在中台商多數不是單純製造業，而是兼有製造與銷售，隨著短鏈革命以及供應鏈的去美化，在中台商恐怕不得不進一步靠攏中資企業，特別是具有壟斷地位的國企。BT

印太戰略下的印中關係

編輯室

編按：本文係 2021 年 4 月 26 日新台灣國策智庫外交研究小組「印太戰略下的印中關係」圓桌論壇會議摘要。

2020 年年中在加勒萬山谷，發生軍事對峙與衝突，使得印度與中國關係受到矚目，加上印度參加美國主導的「四方會談」(QUAD)，以及派軍艦參與馬拉巴 (Malabar) 軍演，使得美印中關係及印度動態備受關注，實際上，印中邊界問題可說是複雜的歷史問題，不可能在短時期內解決，但是也不容易升高為區域或更嚴重的衝突；印度參加四方會談及軍演，也不必然表示印度的戰略或外交轉向，因為印度做為「不結盟國家」的立場並未改變。

因為高山阻隔、人跡罕至以及殖民歷史，印中邊界仍然存在許多未定國界，成為兩國邊界糾紛的導火線，即以第二次世界大戰戰後而言，雙方在邊界發生多次或大或小戰爭、衝突，最後都獲得妥協與控管；主要有 1962 年在西段與東段同時發生的中印邊境戰爭，事實上 1953 年以來雙方已經發生多次衝突，當時的國際局勢加上兩國長期累積的仇恨，戰爭爆發造成雙方重大傷亡，後來以停火宣告結束；1967 年發生於錫金的兩次軍事衝突，雙方互有死傷，以錫金王國的獨立而結束；1987 年雙方軍事對峙，透過外交折衝使衝突並未升高，後來並簽訂「確保實際控制線兩側和平」的協議；2013 年春天在西段發生對立，經過協商後雙方撤軍解決；2017 年洞朗對立事件，發生肢體衝突後結束；這次 2020 年的軍

事衝突互有傷亡，在雙方克制下以多回合的軍長級會談獲得同意不再派兵，兩國外交部長並同意建立互信措施。

歷來的印中衝突基本上可說是邊界緊張，在危機管理與互信措施建立後，將形成有效的協商與邊界穩定關係，加上印度也是中國主導的「上海合作組織」成員，以及經濟互賴關係日益加深，相信邊界問題與緊張將不會再是雙方關係的障礙；四方會談外長會議在美國提出印太戰略後才受到重視，最近逐漸形成例行對話會議的機制，雖然有評論認為四方會談是美國圍堵中國的「小北約組織」，實際上四方會談只是一個鬆散的論壇會議，甚至會後也沒有共同聲明而是各自發表意見；2019 年印度派艦參加馬拉巴海軍演習引起各界側目，對印度而言與其說抗中不如說是制衡宿敵巴基斯坦，「中國威脅」拉近了四方會談各國的距離，但是印度以不結盟國家的角色，在意的是印度半島的安全及國內穩定，何況印度使用的主要是俄製武器系統，與美國結盟並不是印度的主要利益；從國際關係、戰略利益、經濟利益與軍事合作各方面，印度有自己的獨立考量與策略，印度也有一帶一路的路廊經過，也許防止中國的擴張主義是印度的目的，但印度的核心利益仍在於南亞區域穩定。

從台灣的立場來看，四方會談不能寄以過多

期待，對印度的戰略角色也要有所保留；四方會談雖然是美國印太戰略的核心機制，但是印度似乎仍然只是扮演對話的角色，維持目前為止的柔性定位及鬆散組織，只有低政治性的議題可以取得共識，以對中國「海警法」的關切為例，只有日本公開表態發言，其他國家因顧忌中國都保持緘默，但也都同意反對單方面改變東海、南海現狀；美國和印度支持航行自由，同意自由開放的印太區域的則只有美日兩國，四國的看法與對中態勢不盡相同；印度在印太的角色相當重要，但

是印度與美國關係受限巴基斯坦因素，只是選擇性、局部性的合作關係，印度與中國近年的外交關係相當緊密，加以印度仍然謹守「一個中國」原則，因此印度對台灣的基調是政經分離策略，既未必受美國影響也不願開罪中國；印中關係的衝突緊張未必給予台灣魚翁得利的機會，也不見得會促使印度積極支持印太戰略，即使四方會談也還看不出實際影響力，因此，台海和平還是只有我們自己一也許還有盟邦一起來營造和面對。**BT**



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

發行人：陳亭妃

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳

BT



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊