

論中共海外「戰略支點」 之建構與挑戰

China's Overseas Base, Places, and Far Seas Logistics

作者：伊薩克·卡頓(Isaac B. Kardon)為美國海軍戰爭學院助理教授。

譯者：劉宗翰中校。

本篇取材自美國國防大學2021年出版品《走出境外的共軍》(The PLA Beyond Borders: Chinese Military Operations in Regional and Global Context)論文集，本文屬公開出版品，無版權限制。

提 要：

- 一、中共在「新的歷史使命」分水嶺下，不斷擴大在海外從事各種任務，如反海盜護航、撤僑、人道援助及災害救助，為有效支援後勤勤務，海外「戰略支點」之建構勢在必行。
- 二、「戰略支點」是在「以民掩軍」策略下發展，以「點、線、面」方式構成一套網絡，作者分析中共建構「戰略支點」之優、缺點，並從中探討中共的行動與意圖，擘劃出其在全球商港布局的地緣戰略全貌。
- 三、「戰略支點」是以低姿態且逐漸增量方式投射海外軍事力量，中共建立「戰略支點」的下一步是後勤保障基地、接著是軍事基地，而位於中東的吉布地已成為這個演變的最佳案例。鑒此，各民主國家應建立多邊安全機制，才能有效嚇阻中共之威脅；這對孤懸西太平洋一隅、位處重要地緣戰略位置的我國而言，尤其重要。

關鍵詞：中共海軍、戰略支點、海外基地、後勤保障

壹、前言

2019年9月24日，共軍「052D型」飛彈驅逐艦「西寧號」靠泊在吉布地(Djibouti)港進行為期5天整補，該艦當時已離開青島母港近一個月；¹該艦是第33批亞丁灣護航

編隊的主體艦之一，²在1萬1,000公里旅程中，隨隊船艦還有「濰坊號」護衛艦及「可可西里湖號」綜合補給艦。³這次任務是延續過去12年來亞丁灣反海盜護航編隊任務，中共在亞丁灣的經驗不僅擴展兵力海外駐留，同時也獲得練兵機會，外界咸認共軍將無

註1：李銀川，〈海軍第33批護航編隊靠泊吉布地港〉，解放軍軍報，2019年9月25日，版4。

註2：Zhao Lei, "Navy Sends Its Most Capable Combat Ship on Escort Mission," China Daily, September 10, 2019, <https://www.chinadaily.com.cn/a/201909/10/WS5d76fe60a310cf3e3556aad1.html>, visited date: 2021/10/20。

註3：〈海軍第33批護航編隊首次進行海上補給〉，新華網，2019年9月4日，http://www.xinhuanet.com/photo/2019-09/04/c_1124957304.htm，檢索日期：2021年10月20日。

可避免的走出國境之外。⁴

自2017年7月以來，中共護航編隊為使任務順遂而使用位於非洲的吉布地保障基地，⁵這也有助於共軍在地區的維和行動以及人道援助與災害救助。⁶目前吉布地仍是共軍海外唯一的保障基地，但中共不斷尋求在海外其他地區建立更多相同設施，⁷共軍需要捍衛不斷擴大的海外利益，⁸這讓單一保障基地已不敷使用。2019年《新時代的中國國防》白皮書指出海外的工作重點：「著眼彌補海外行動和保障能力差距，發展海洋力量，建設海外補給點，增強遂行多樣化軍事任務能力。」⁹至於這些行動與任務是否需要海外常設軍事基地，則尚無定論。

本文分析支援共軍海外行動的海外後勤設施現況與發展，著重中共戰略圈所討論在無須建立軍事基地網絡情況下，如何建構海外支援體系。「戰略支點」(Strategic Strongpoints)模式雖然提供承平時各任務運作，惟無法有效支援全面性作戰。¹⁰

中共研究人員認為商港設施網絡未來可望成為軍民兩用，同時成為中共海軍海外任務後勤與情報支援的主力。雖然正式海外軍事基地將有助於提升共軍遠征能力，但中共內部仍認為須謹慎評估此作為的負面效應；若公然建構符合高強度作戰任務所需的軍事化商業設施，將嚴重背離中共領導高層向來秉持以商業擴張為主的和平發展。

本文區分三部分，首先檢視中共如何以適當方式投射海外兵力；其次探討「戰略支點」發展與由中國大陸公司(以下簡稱，中共公司或「中」資公司)擁有或營運的商業設施兩者間的不同點；最後說明「戰略支點」在遂行與維持海外行動的優、缺點。結論部分則說明研究發現，並預判影響共軍海外駐軍與後勤的地緣因素。

貳、海外駐軍的利益與需求

中共在2004年「新的歷史使命」分水嶺下，黨中央積極賦予共軍各項國際任務。¹¹

註4：Andrew S. Erickson and Austin Strange, *Six Years at Sea . . . and Counting: Gulf of Aden Anti-Piracy and China's Maritime Commons Presence* (Washington, DC: Jamestown Foundation/Brookings Institution Press, 2015)。

註5：Peter A. Dutton, Isaac B. Kardon, and Conor M. Kennedy, *Djibouti: China's First Overseas Strategic Strongpoint*, China Maritime Report, no. 6 (Newport, RI: China Maritime Studies Institute, April 2020)。

註6：“Transcript of PRC Ministry of Foreign Affairs Spokesman News Conference,” PRC Ministry of Foreign Affairs, November 26, 2015, http://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1318725.shtml, visited date: 2021/10/22。

註7：Gerry Shih, “In Central Asia's Forbidding Highlands, a Quiet Newcomer: Chinese Troops,” *Washington Post*, February 18, 2019, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/in-central-asias-forbidding-highlands-a-quiet-newcomer-chinese-troops/2019/02/18/78d4a8d0-1e62-11e9-a759-2b8541bbbe20_story.html; Jeremy Page, Gordon Lubold, and Rob Taylor, “Deal for Naval Outpost in Cambodia Furthers China's Quest for Military Network,” *Wall Street Journal*, July 22, 2019, <https://www.wsj.com/articles/secret-deal-for-chinese-naval-outpost-in-cambodia-raises-u-s-fears-of-beijings-ambitions-11563732482>, visited date: 2021/10/24。

註8：PRC State Council Information Office, “China's Military Strategy,” May 27, 2015, http://english.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm, visited date: 2021/10/24。

註9：PRC State Council Information Office, “China's National Defense in the New Era,” July 24, 2019, http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/24/c_138253389.htm, visited date: 2021/10/25。

註10：Conor Kennedy, “Strategic Strong Points and Chinese Naval Strategy,” *China Brief*, March 22, 2019, <https://jamestown.org/program/strategic-strong-points-and-chinese-naval-strategy/>, visited date: 2021/10/25。

註11：James Mulvenon, “Chairman Hu and the PLA's 'New Historic Missions,’” *China Leadership Monitor* 27 (2009)。

共軍當前任務是捍衛不斷擴大的國家利益並維護世界和平，其承接責任已遠超出遠征能力所及。¹²雖然期望共軍得以在國土以外的後勤網絡有效運作，但現實是過往共軍只在國境內訓練，¹³隨著民營公司與公民大量在世界各地開拓市場、找尋資源和經濟機會，這種商業取向擴張情形已加重共軍戰略負擔；但這些商業據點也彌補共軍海外足跡不足之處。中共在海外的公民、資產及供應鏈是領導高層擔憂的弱點，所以保護的重任將落在海軍身上。雖然中共自1985年起就現身於海外，但往往只有單一戰艦及運油艦的旗幟展示駐停；¹⁴為因應中共海外活動興盛與共軍海外任務需求，讓海軍戰略不得不思考轉型，才能因應更為複雜且資源密集的行動。中共若要保護在全球各地的民間投資項目與公民（預估海外有超過3萬間公司、550萬公民及每年6,000萬旅遊者），¹⁵不僅需要轉型為遠洋艦隊型態，更需要基礎設施和準則，才能維持海外兵力投射能力。

如果作戰需求是唯一考量，中共早就建立實質的海外後勤網絡，甚至是專屬軍事基地。然而「政治才是戰略的根本」，為服膺

於黨國的地緣政治目標，共軍致力於低姿態且逐漸增量方式來投射海外軍事力量。在大部分中共外交關係上，經濟考量至關重要，雖然中共對外威脅評估將形塑國家安全政策的輪廓，但「黨」的優先事項不只是共軍作戰效能。¹⁶共軍2015年版《戰略學》指出，政、軍的謀局布勢要配合使用海外兵力，提醒共軍在從事國際行動前要先停下來思考：「權衡利弊，慎重決定去不去；外交無小事，軍事力量的海外運用更無小事。在特定國際戰略情勢下，要不要派部隊去執行國際維和、海上護航、海外撤僑、國際救援等任務，必須從維護國家政治利益、經濟利益、外交利益和安全利益的戰略需求出發。」¹⁷

中共領導高層擔憂海外基地的敏感議題，違背以往「和平崛起/和平發展」國際論述的主軸，而在現實上建立海外基地及相關後勤設施的進度顯然跟不上海外軍事行動的需求；¹⁸是故，中共戰略圈在汲取當前與過去案例中，持續尋找創新的海外支援方法，美國正是代表性案例。¹⁹大體而言，中共海外駐軍計畫必然不同於美國；然研究人員卻屢次提及並欽羨美軍大量遍及海外的軍事設

註12：Daniel Hartnett, "The 'New Historic Missions': Reflections on Hu Jintao's Military Legacy," in *Assessing the People's Liberation Army in the Hu Jintao Era*, ed. Roy Kamphausen, David Lai, and Travis Tanner (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2014), pp. 31-80。

註13：同註12。

註14：Michael McDevitt, "PLA Naval Exercises with International Partners," in *Learning by Doing: The PLA Trains at Home and Abroad*, ed. Roy Kamphausen, David Lai, and Travis Tanner (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2012), p. 107; Christopher H. Sharman, *China Moves Out: Stepping Stones Toward a New Maritime Strategy*, China Strategic Perspectives No. 9 (Washington, DC: NDU Press, 2015)。

註15：李慶四，陳春雨，〈試析中國的海外港鏈基地戰略〉，《區域與全球發展》(北京)，2019年，第2期，頁125。

註16：Phillip C. Saunders and Andrew Scobell, eds., *PLA Influence on China's National Security Policymaking* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2015)。

註17：肖天亮主編，《戰略學》(北京：國防大學出版社，2015年4月)，頁299。

註18：同註17，頁299。

註19：同註17，頁303。

施，讓軍事裝備能前進部署至全球各地，同時逐漸將重心置於印太地區。²⁰印度在印度洋區域的當前兵力部署及有限駐軍模式，雖然也值得關注，但更多的是成為國家的戰略問題，而非學習的模式。²¹

雖然沒有什麼實質願景吸引中共全盤複製美軍海外基地模式，但支援美軍海外軍事行動的後勤要素，成為研究人員關切的議題。²²中共領導長久以來強調戰爭靠後勤，同時也必須改進當前的後勤弱點，²³共軍後勤軍官與學者就讚賞美軍在「二戰」發明的現代化後勤，而且美軍自此後的各場戰事便以部隊回饋方式做有效率的調整改進。²⁴共軍工程人員非常佩服這種分散基地所帶來的「加乘效應」(Multiplier Effect)，因為可隨時提供護航編隊錨泊、物資整補、維修及其他服務。²⁵

儘管美軍海外基地案例中某些方面深受中共喜愛，但中共方面發展海外設施以支援軍事行動的模式與過程，在一些重要層面上

仍有別於美軍。「戰略支點」的海外港口模式成為中共海外基礎設施發展的特定長處，同時也提供共軍另一種新興手段，以減輕所認知的威脅。

參、海外「戰略支點」的網絡發展

吉布地保障基地是目前共軍唯一海外主要基地，²⁶中共還在南海東部約5,000浬範圍內逐漸增加據點，以擴充在印度洋、太平洋、大西洋及北極海等關鍵戰略與商業海道，形成由中共公司擁有或營運的商港網絡蓬勃發展。共軍內部正興起討論，旨在探討這些設施如何最有效支援中共的重要工作。²⁷

這些商港所扮演的角色，當前被稱作海外「戰略支點」，²⁸該名詞也在中共戰略圈如中央與共軍高層使用。²⁹中共學者認為這個構想基礎歸功於著名美國海權戰略家馬漢(Alfred Mahan)或布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)。³⁰「支點」英文用「Strongpoint」則讓人聯想到「冷戰」期間美國外

註20：豐松江，〈現代海外軍事基地發展呈現新特點〉(北京：共軍軍事科學院)，《世界知識》(北京)，2018年，第11期，頁60。

註21：李劍，陳文文，金晶，〈印度洋海權格局與中國海權的印度洋拓展〉，《太平洋學報》(北京)，2014年，第5期；Andrew Scobell, David Lai, and Roy Kamphausen, eds., *Chinese Lessons from Other People's Wars* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2011)。

註22：薛桂芳，鄭潔，〈中國21世紀海外基地建設的現實需求與風險應對〉，《國際展望》(上海)，2017年，第4期，頁104-121。

註23：〈軍隊後勤建設發展的根本遵循 學習胡錦濤關於軍隊後勤建設的重要論述〉，《中國軍事科學》(北京)，2010年，第6期，頁25-31。

註24：張巍，〈軍事後勤保障與軍事物流系統研究綜述〉，《軍事交通學院學報》(天津)，2019年，第6期，頁54-61。

註25：韓躍，〈中美海軍遠海護航行動後勤保障模式比較研究〉，《國防》(北京：共軍軍事科學院)，2019年，第6期，頁4。

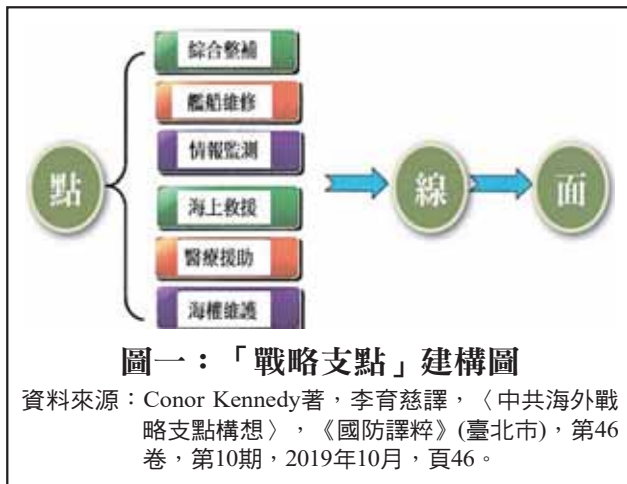
註26：Cassandra Garrison, "China's Military-Run Space Station in Argentina Is a 'Black Box,'" Reuters, January 31, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-space-argentina-china-insight-idUSKCN1PP0I2>, visited date: 2021/11/1。

註27：劉衛東，〈一帶一路建設研究進展〉，《地理學報》(北京)，2018年，第4期，頁620-636。

註28：《中國人民解放軍軍語》(北京：軍事科學出版社，2011年)，頁155、161。

註29：Isaac Kardon and Conor Kennedy, "A Base by Any Other Name? China's Strategic Strongpoints in the Indian Ocean Region," in *Going Global? The People's Navy in a Time of Strategic Transformation*, ed. Ryan Martinson and Andrew Erickson (Newport, RI: Naval War College Press, forthcoming)。

註30：張杰，〈海上通道安全與中國戰略支點的構建-兼談21世紀海上絲綢之路建設的安全考量〉，《國際安全研究》(北京：共軍軍事科學院)，2017年，第6期，頁100-118；劉琳，〈一帶一路沿線戰略支點與軍事外交建設〉，《世界知識》(北京：共軍軍事科學院)，2017年，第17期，頁62。



交官肯楠(George Kennan)圍堵政策之內涵。³¹中共官方並未對支點、支撐點、戰略支撐、戰略支點等做區分，反而是提出一些簡短想法之陳述，內容為關於如何善用民間公司在全球各地所擁有或營運的商港設施，特別是在印太地區。由於共軍並未有短、中期規劃建立專屬海外軍事基地的支援網絡，因此勢必要依賴商用「戰略支點」來協助遠洋海上行動，中共發展「戰略支點」之順序為「點、線、面」，最終形成一個完整網絡(如圖一)：

一、擴展海外商港設施

中共公司參與海外至少200個碼頭的建

造工程，其中九成五的承租或營運事務的負責方為這些公司，而中共國營企業占比又超過九成，³²其中「中國遠洋海運集團」(簡稱「中遠海」)、「招商局港口控股公司」(簡稱「招商港口公司」)、「中國港灣工程公司」等更占八成四股份³³。這些公司藉由發展國內港口與碼頭的經驗，從中建立遠航能量與專業技術，整體貨運量在世界前50大中排名31；另在貨櫃吞吐量前10大中排名第7。³⁴「惠州港業公司」長期以來是全球港務商，但自2005年後，「中遠海」、「招商港口公司」紛紛崛起成為全球性港務經營商，³⁵也在全球各地持有海外碼頭的股權。

港口發展在中共外交經濟政策中較為突出，原因是有強烈的政治與財政誘因，促使這些公司與北京政府、甚至是軍方合作。³⁶中共「十三-五」規劃中提及「積極推進21世紀海上絲綢之路『戰略支點』建設，參與沿線重要港口建設與經營，推動共建臨港產業集聚區，暢通海上貿易通道。」³⁷至於在國務院公布的「一帶一路」規劃全文中，曾兩度提及「戰略支點」：一是國務院總理李克強參加2013年「中國-東盟博覽會」時強

註31：Thanks to Adam Liff for reminding me of this important Kennan concept. See John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1982), pp. 59-64。

註32：該數據為本文作者根據自己資料庫彙整。

註33：PRC State Council, "Central State-Owned Enterprise Directory," November 8, 2019, <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2641579/n2641645/index.html>, visited date: 2021/11/6。

註34：數據來源取自 IHS Markit 數據公司與Drewry海運諮詢機構。

註35：Drewry, *Global Container Terminal Operators Annual Review and Forecast* (London: Drewry, 2019), p. 18。

註36：陳雨露，〈書寫一帶一路投融資合作新篇章〉，《全球商業經典》(北京)，2019年，第6期；Li Xiaojun and Zeng Ka, "To Join or Not to Join? How Chinese Firms View the Belt and Road Initiative," *Pacific Affairs* 92, no. 1 (2019), pp. 5-26。

註37：Central Committee of the Communist Party of China, *The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China* (Beijing: Central Compilation and Translation Press, 2016), chapter 51, section 2, <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201612/P020161207645765233498.pdf>, visited date: 2021/11/7。

調，鋪就面向東盟的「海上絲綢之路」，打造帶動腹地發展的「戰略支點」，二是構建面向東盟區域的國際通道，打造西南、中南地區開放發展新的「戰略支點」，形成「21世紀海上絲綢之路」與「絲綢之路經濟帶」相互銜接的重要門戶。³⁸

中共公司所擁有或營運的商港已遍布世界各地主要航道之原因，除了北京當局給予政治和財政的協助外，商港本身還能帶來許多商業利益。其中港口項目密集度最高的是印度洋與地中海，³⁹這些計畫項目中有近四成位於480浬內主要海洋扼制點。⁴⁰根據區域分析，歐洲擁有這些計畫項目中比例最多（約百分之二十四），次之是中東至北非一帶（約百分之二十一）。總言之，中共大量的船運碼頭網絡正逐漸涵蓋重要經濟與戰略地理區，該網絡各節點可成為船運各航道的停靠站，也有助於進入當地國家的內陸地區。⁴¹

二、利用海外商港設施

共軍出版品指出商業設施對海外行動不可或缺。誠如2013年版《戰略學》所述：「要構建依託本土、輻射周邊、走向兩洋的海外「戰略支點」，為海外軍事行動提供支撐，或作為部署海外軍事力量的前進基地，在

相關地區發揮政治軍事影響力，與本土戰略布局形成內外兼顧、遠近銜接、互為支撐的態勢。」⁴²自該書出版以來，時至今日中共已實質建立相互支援的商業設施鏈，這意味著可以有效縮短共軍在海外整補的時間週期；此外，在2016年底「海洋強國戰略論壇」中，也提出海外「戰略支點」可以成為共軍的伴隨支援。共軍幹部也提出「戰略支點」的細部輪廓及各項功能展望：「綜合補給、艦船維修、情報監測、海洋監視、人道援助、醫療救護，維護海上權利與利益，以及提供軍事行動和非戰爭軍事行動支援。建立一系列「戰略支點」將大幅改善海軍續航力，提升護航能力並維持作戰能力。這將確保海上絲綢之路進入國際經濟要道，並能擴展海軍觸角。海上絲綢之路穩健發展，將更佳體現中共海軍的重要性，以及有效推動海上絲綢之路與海軍戰略的良性循環。」⁴³

中共全球港口投資擴張已涵蓋63個國家，超過100個港口（如圖二），這些商港能否實際提供共軍所望之功能，這是當前海軍專家與研究機構的重點議題；至少中共海軍對海外整補的需求已涵蓋95個港口，這些港口都是由中國大陸公司或合資公司擔任碼頭營

註38：〈推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動〉，中共國家發展和改革委員會、外交部、商務部，2015年3月，http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html，檢索日期：2021年11月8日。

註39：就地理區分布範圍而言，大西洋的港口項目占31%，太平洋約占23%；就密集度而言，是印度洋與地中海區的港口項目最高。

註40：梁芳，《海上戰略通道論》（北京：時事出版社，2011年），頁213-250；王成金，陳雲浩，〈全球航運戰略支點識別〉，《中國科學院院刊》（北京），2017年，第4期，頁348-354。

註41：楊忍等人，〈海上絲綢之路沿線重要港口競爭力評價〉，《地球信息科學學報》（北京），2018年第5期，頁623-631。

註42：軍事科學院軍事戰略研究部編著，《戰略學》（北京：軍事科學出版社，2013年），頁254。

註43：鄭崇偉，高占勝，高成志，〈經略21世紀海上絲路：戰略支撐點的構建〉，收錄於《第八屆海洋強國戰略論壇文集》（福建廈門），2016年10月21日。

註44：該數據為作者根據自己資料庫彙整，其中一些數據的提供者為美國國防大學中國軍事研究中心主任孫飛(Phillip Saunders)。



圖二：中共海外港口投資分布圖

資料來源：John Xie, China's Global Network of Shipping Ports Reveal Beijing's Strategy, Voice of America, September 13, 2021, <https://www.google.com.tw/amp/s/www.voanews.com/amp/6224958.html>, visited date: 2021/11/10, 由譯者彙整製圖。

運者，而海軍至少已走訪其中27個。⁴⁴「惠州港業公司」所經營的36個港口中，海軍走訪次數超過1次以上有14個；同樣情況也發生在由「招商港口公司」與「中遠海」，前者所經營或擁有31個港口中有11個，後者在19個中有6個都是如此。⁴⁵無論碼頭經營者的國籍為何，在大部分商港設施中都會提供一般基本服務；然而，中共海軍與這些公司間的合作關係不同於外界認知。

前海軍司令員吳勝利在2016年指出，「海外『戰略支點』之建設已經為護航行動提供新的支援模式。」⁴⁶的確，「亞丁灣」護航任務是從事海外港口訪問的主角，不過這些商業設施能否支援更複雜的作戰行動仍有待觀察。到目前為止，一致共識是適度做軍

事運用，才是精明作法。共軍「軍事科學院」外國軍事研究部副研究員劉琳指出，有別於傳統軍事設施，這是屬於較軟性的方法，並表示「中共海外『戰略支點』不會成為霸權戰略的支點，更多的是為維護海外利益提供支撐，為與『一帶一路』沿線國家的合作創造有利條件，其作用更多體現在防範風險，而不是謀求特權。」⁴⁷

「亞丁灣」護航任務和一些非戰爭軍事行動，仍是中共聲稱這些設施做軍事運用之主因。駐吉布地保障基地政委李春鵬受訪時表示，「遠海護航保障，將逐步從以補給艦伴隨保障為主、國外靠港為輔的方式，調整為以海外基地保障為主、國外其他港點國內支援為補充的新模式。」⁴⁸這段話意涵其一是指稱吉布地保障基地的功能不斷擴大，可以滿足共軍海外後勤需求；其二是由「中」資經營的港口網絡在整個印太地區不斷蓬勃發展，利用「中」資海外公司的巨大能量，將能縮短海軍船艦整補週期，減少補給艦產生的限制，進而維持長時間且資源密集的遠洋行動。共軍使用這些商業設施設備，將能提升其在區域的戰略重要性，也對其遠征能力有所助益。

肆、「戰略支點」模式之優點

這些「戰略支點」如何支持共軍遂行更

註45：Kardon and Leutert, "Pier Competitor," and Isaac Kardon, "China's Development of Expeditionary Capabilities: 'Bases and Access Points,'" testimony before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, February 20, 2020, https://www.uscc.gov/sites/default/files/Kardon_Written%20Testimony_Final.pdf, visited date: 2021/11/10。

註46：梁慶松，王元元，〈海軍召開亞丁灣護航8周年研討會〉，《人民海軍》（北京：世界知識出版社），2016年12月30日，版1。

註47：劉琳，〈一帶一路沿線戰略支點與軍事外交建設〉，《世界知識》，（北京），2017年，第17期，頁63。

註48：〈軍事報導：人民海軍成立70周年特別報導，保障打贏後勤力量向遠海大洋延伸〉，央視，2019年4月19日，<https://www.youtube.com/watch?v=Z4DyQGgTljk&feature=youtu.be>，檢索日期：2021年11月11日。

複雜任務，進而捍衛國家海外利益？這個問題涉及中共官僚層級的合作，不單是共軍的事，範圍涵蓋共軍、經營港口的商業機構、外交官，以及規範並管理公司海外活動的黨國體制；此外，共軍使用這種「商業前線」(Commercial Front)模式支援海外行動，意味著運用多樣性的外交思維，以代替向各國協商租賃特定軍事設施。這種模式是否滿足黨領導高層對共軍的戰略要求，仍出現不同立場的爭論。

迄今，共軍持續依賴由中資公司經營的商港，因為這種方式比海上補給與商港訪問等舊模式更具特定優勢，這些包含降低成本、提升所需基本補給品獲得、易於運用外交與行政部門，以及讓這些商業設施更符合特定軍事設施的標準。然而，只要沒有軍事基礎設施，共軍就會處於劣勢，亦無法有效支持較高層級的作戰行動，甚至地主國國內政治不穩定、軍民組織關係不佳等問題無法解決，即便共軍有諸多海外經驗，也無法彌補此一缺點。

一、降低成本

支援遠海行動較佳模式是依靠特設的國外港口營運者來提供油料、水整補及其他供應服務。由中資公司經營的港口逐漸建立這種例行性服務，旨在降低共軍海外行動的財

政成本。成本超支、貪腐及後勤程序效率等一直是共軍長期性問題，同時也是一些主要組織對共軍聯合後勤體系改革的重點。⁴⁹「中」資公司得以採購如食物、水、油料等品項，將有助於「戰略支點」模式，如此共軍就能預置專門補給的商業據點，甚至還可能設置供船艦使用的重型裝卸機具。⁵⁰

此種安排是因為共軍單位在海外行動時，為獲准採購補給品，須面臨繁瑣的國內程序。共軍官方報紙《人民海軍》指出，執行海外補給品採購需20天以上時間，不過在緊急海外採購計畫施行後，特遣隊指揮官可在2天內直接向中共公司採購。⁵¹像「中遠海」在整個印度洋地區各港口有辦公室、人員及設備，其中一些碼頭還可以自行營運；鑒此，部分後勤軍官強調民間企業編制能力遠勝於共軍，而且共軍在從事港口訪問時，得力於那些公司經營的設施；同時，共軍在使用市場經濟手段、採用商業合約委託方式等是在實現企業優勢和資源共享。⁵²雖然共軍有優渥合約得以節省成本，但是否享有長期批發價合約或是無償徵用情形則不得而知。中共「陸軍軍事交通學院」學者指出，中共海軍應建立向海外中資公司採購的激勵機制，才能完全推動相關機構與企業的熱誠。⁵³不過推動熱誠在繁忙的商港中並非易事，因為

註49：一些改革過程，請參閱LeighAnn Luce and Erin Richter, "Handling Logistics in a Reformed PLA: The Long March Toward Joint Logistics," in Chairman Xi Remakes the PLA: Assessing Chinese Military Reforms, ed. Phillip C. Saunders et al. (Washington, DC: NDU Press, 2019), p. 277。劉志剛，〈後勤改革要著眼三種轉變〉，《解放軍報》，2014年9月9日，<http://military.people.com.cn/n/2014/0909/c172467-25621977.html>，檢索日期：2021年11月12日。

註50：王天澤，齊文哲，海軍，〈海外軍事基地運輸投送保障探討〉，《國防交通工程與技術》(河北：石家莊)，2018年1月，頁33-35。

註51：余永華，〈托舉戰艦向深藍：某支隊岸勤部探索遠洋後勤保障模式紀事〉，人民海軍，2010年9月30日，轉引自Michael McDevitt, "PLA Naval Exercises with International Partners," p. 109。

註52：劉大雷，于洪敏，張浩，〈我軍海外軍事行動裝備保障問題研究〉，《軍事交通學院學報》(天津)，2017年，第9期，頁25。

註53：同註50，頁34。

共軍若使用船舶泊位與設備，將排擠商業使用空間，然如以政治名義借調使用，將是一個合理藉口。⁵⁴

一些研究人員進一步指出，依賴商業供應會比運用專屬軍事設施更具成本效益。從經濟角度而言，「一個不折不扣的軍事基地與燒錢機器並無二致，甚至在美國方面，也需要來自盟國的財政補助，否則也難以長期維持海外基地的各項支出。鑒此，中共海外港鏈基地應該是以商業而非軍事目的驅動。」⁵⁵目前無法指出這些專家學者立場的對與錯，但咸認利用商業企業將是供應海外行動最節省成本的方式，同時也符合國內提倡民間物流達成「軍民融合」之目標。⁵⁶

二、便於共軍使用

相對於「港口訪問」需向國外港口經營者做特別協商，專屬軍事設施不僅需長期建立與經營、也極為笨重，「戰略支點」模式可以提供相對單純且直接的環境供共軍海外使用。由於中共公司擁有或營運的這些設施，中共領導也得以與地主國從事外交與政治安排；因此，戰略學者認為這些設施易於取得使用是「戰略支點」的優點。

中共高層要求國營企業要保護並促進海

外投資，特別是在高階領導人海外參訪的帶動下，促成各部委間的統籌協調及與他國政府合作經營「中」資港口。⁵⁷中共領導高層優先置重點於擦亮「一帶一路」倡議的招牌，用充滿活力的外交觸角搭配著中國大陸企業(簡稱陸企)的大量海外直接投資。共軍研究人員認為「全政府」(Whole of Government)方式，將更能促進與地主國的合作、認同及支持。⁵⁸海外部隊的供應涉及外交部、交通運輸部、銀行、海關人員及共軍等單位；然這些合作事項若沒有高階中間人居中協調將難以達成。⁵⁹有學者就指出，「海外設施的持續性使用權，需要共軍高層居中安排，像2015年1月海軍司令吳勝利上將率團訪問馬來西亞期間達成之協議，允許中共海軍使用亞庇港(Kota Kinabalu)，更促成2017年1月潛艦的首次停靠整補。」⁶⁰另有兩位陸軍軍事交通學院學者與東部戰區聯合參謀部軍官共同撰文比較北京指示陸企支援軍事行動能力與華盛頓指示美國企業支援軍事行動能力之不同，並總整出中共的制度性優點與應發展方向。⁶¹2010年10月，中共海軍高層表示，國外泊位設施的不確定性是造成長期海外行動無法常規化的限制因素，期望

註54：National Defense Mobilization Law of the People's Republic of China, February 26, 2010, http://www.gov.cn/flfg/2010-02/26/content_1544415.htm; National Defense Transportation Law of the People's Republic of China, September 3, 2016, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2016-09/03/content_1996764.htm, visited date: 2021/11/15。

註55：同註15，頁129。

註56：李海超，許志超，賈利博，〈民用物流企業貫徹國防要求保障體系與模式〉，《軍事交通學院學報》(天津)，2019年，第8期，頁58-63。

註57：孫德剛，〈中共港口外交的理論與實踐〉，《世界經濟與政治》(北京)，2018年，第5期，頁13。

註58：同註53，頁32-34。

註59：同註32。

註60：胡欣，〈國家利益拓展與海外戰略支撐點建設〉，《世界經濟與政治論壇》(北京)，2019年，第1期，頁28。

註61：張靜，張智慧，周江壽，〈中美港口建設貫徹國防要求對標分析〉，《軍事交通學院學報》(天津)，2019年，第4期，頁35。

陸企的海外港口設施能成為建立海外保障體系的下一步。⁶²在2015年版《戰略學》則指出：「積極探索建立中國特色的海外補給點，與友好國家簽訂軍事合作協議，為軍隊在海外利用外國機場、港口、碼頭等設施做好先期準備；著眼發揮海外人員和企業的力量，共軍應創新國防動員機制，使海外人員和企業在特定時期為海外執行任務的部隊，提供支援保障。」⁶³

共軍在這方面的創新重點，顯示是要從各種不同管道外包給在當地的陸企，共軍後勤學院學者也提出建議：「依托我國從事國際運輸業務的企業、交通工程建設企業在全球各主要港口和交通樞紐設立的駐外辦事機構，發揮其熟悉駐在國情況和法律、較好的海外工作基礎的優勢，通過多種形式和措施，使之成為協助提供海外交通運輸保障的支撐，從而構建起覆蓋國土全域、輻射海外遠域的國防交通體系。」⁶⁴總言之，即使這些合作事項可以妥善規劃，但仍有其他因素影響共軍在實務上接受這些企業的好意協助。

三、商港設施能依軍事標準建立

為滿足軍事需求，共軍對於民間設施和供應品項需求孔急。除了燃料、食物及水之外，後勤的各種要求也更為複雜，因為並非

所有的軍事裝備都能以貨櫃運送，也不是所有港口的港灣、碼頭、鐵路和公路都符合軍艦與軍車使用。中共重点工作之一是達成「軍民融合」，只是在海外的執行將不如國內順利，不過建立海外「軍民兩用」設施的野心，將驅使中共一直朝這個目標前進。

在中共國內，促進「軍民融合」的新法令規章，對於共軍不管是在國內或國外利用商業設施也同樣受用。⁶⁵2017年《國防交通法》第2條規定：「以滿足國防需要為目的，在鐵路、道路、水路、航空以及郵政等交通領域進行的規劃、建設、管理和資源使用活動，適用本法。」⁶⁶另在第38條規定：「國家駐外機構和從事國際運輸業務的企業及其境外機構，應當為國家實施國際救援、海上護航和維護國家海外利益的軍事行動的船舶、飛機、車輛和人員的補給、休整提供協助。國家有關部門應當對前款規定的機構和企業為海外軍事行動提供協助所需的人員和運輸工具、貨物等的出境、入境提供相關便利。」⁶⁷儘管無法得知陸企遵守法規的程度如何，但主要港口建設公司與當地政府的密切合作，將比「國對國」方式更容易達成運用海外設施之目的。

中共海軍指揮學院曾撰文指出，共軍在

註62：王濱，〈護航行動海外保障點建設思考〉，《海軍雜誌》(北京)，2010年，第10期，頁2。

註63：同註17，頁304。

註64：段樹榮，〈總體國家安全觀視野下的國防交通建設發展初探〉，《國防》(北京：共軍軍事科學院)，2017年，第3期，頁72。

註65：PRC State Council and PRC Central Military Commission, "National Transport Capacity National Defense Mobilization Regulations," September 11, 2003 (effective January 1, 2004), www.gov.cn/zwggk/2005-05/23/content_178.htm, visited date: 2021/11/17。

註66：National People's Congress of the PRC, "National Defense Transportation Law of the People's Republic of China," September 3, 2016 (effective January 1, 2017), http://eng.mod.gov.cn/publications/2017-03/03/content_4774230.htm, visited date: 2021/11/18。

註67：同前註。

一些特定需求下須建立符合軍事標準的港口設施，包含最少要有兩條碼頭道路、一條鐵路路線、良好交通狀況、軍民兩用的燃油、水、電力供應、設施安全性、專屬船塢與倉庫，以及供載運大型軍事裝備的特種車輛。⁶⁸此外，中共的學者們也表示，航道的寬度與深度要能容納大型運輸船艦，深度達10公尺的泊位、倉儲設施(內含冷藏與冷凍設備)面積要超過12萬平方公尺、道路可以承載中型車輛與裝備。⁶⁹航道的適當深度和迴轉半徑只是基本要件，接著特定基礎設施之執行還須依據「國家交通戰略辦公室」的港口建設單位的意見來決定建設標準；然而，這些方法費時費力，同時也會存在主觀的主宰意見，這讓品質確保難以達成，無疑是中共體制上的缺點。⁷⁰進一步而言，滾裝碼頭也不足以應付大量的軍事重裝備運輸，原因在於這些設施以商業需求為主，低承載力本就不足以應付軍事重裝備裝卸要求，只能提供商業汽車運輸，況且碼頭高度並不適合「071型」綜合登陸艦使用。⁷¹

中共2017年《國防交通法》與2010年《國防動員法》等法規強調交通建設須貫徹國防要求，這讓中共能享有優勢以快速發展後勤平臺設施，同時也形成一種更有效率的模式，由上而下的建設計畫，而非以往較無效率的模式(即「自下而上」申報，「自上而下」批審)。這些修正讓國防補貼、特別補

助、銀行貸款、債務保險、稅收優惠等得以實現，使民間企業更願意建立符合共軍標準的港口。至於美國就沒有中共得天獨厚的優勢，由於沒有一個專門的聯邦資金來源用於基礎設施建設，更面臨基礎設施跟不上軍事需求的情況。⁷²

中共並未像美國有實際作戰需求，以擴充「中」資公司設施的規模與用途，其主要以「非戰爭軍事行動」為主，因此「戰略支點」仍是其最佳的支援模式。

伍、「戰略支點」模式之缺點

雖然中共專家透過大量分析，以理解共軍如何最佳化運用逐漸增長的「中」資公司海外港口；但軍方對這些港口項目的選址、建設及管理並非有直接影響力。「中」資港口公司擴展的步調與規模，主要取決於公司經營者的商業目標利益，⁷³至於國家補助和政治因素等決策激勵，幾乎比在遠征後勤上的戰略考量和合理設計等更具直接影響力。因此，共軍只是在尋求利用商港的發展模式，而非成為主導者；除非共軍能在世界各地主導發展自身所需的港口設施，否則仍會存在一些根本性不利條件。

一、無法有效支援全面性作戰任務

共軍海外後勤樞紐在支援全面性作戰任務時將存在技術與政治問題，之所以目前問題尚未浮現，是因為共軍表面上將「非戰爭

註68：顧鈞元，王瑞奇，李志強，〈港口物流軍民融合體系構建研究〉，《中國儲運》(山東：海軍航空大學)，2018年，第10期，頁105-107。

註69：同註61，頁36。

註70：同註61，頁35。

註71：同註61，頁33。

註72：同註61，頁33-34。

註73：同註41。

軍事行動」定位成遠洋部署的主軸，共軍缺乏前進部署單位與地點只是剛開始的挑戰而已，一個全能量運作的基地須建置軍用機場、彈藥儲存與分配點、碼頭、可供大型戰艦維修船廠、情報與通訊點、軍事醫院、經固化的指揮設施、地對空飛彈、飛彈防禦能力，以及眾多特定武器裝備等。⁷⁴

在共軍當前任務中仍需這些海外基地提供海軍護航編隊船艦的供應鏈防護，在國際維和與人道援助上提供有力支援；在軍事合作、聯合訓練、海外撤僑、緊急搜救及其他海外「非戰爭軍事行動」上支援；以及確保戰略通道與能源供應線之安全等協助。⁷⁵然問題是這些海外基地可以提供多少程度支援，其不單只是做為作戰用途，甚至在外交、政治及訓練上也扮演一定功能；⁷⁶另持續增加的軍事外交與海外演習，也讓共軍有必要強化這些海外基地的建置。⁷⁷部分人質疑非戰爭軍事行動是共軍一個階段性設計，旨在實現海外任務的戰略需求；⁷⁸因為《戰略學》內容指出，「戰略支點」得以逐步並持續強化海外用兵的能力，同時改善軍隊在海外

任務的偵察、補給、供應及支援等事項。⁷⁹

「戰略支點」之設置只是中共走向海外第一步，並非其最終目的。

誠如中共空軍勤務學院學者指出，這些「戰略支點」無法提供基本軍用設施，如缺少可靠、合適的海外停機坪供軍用飛機使用，這對共軍在執行「非戰爭軍事行動」是一項挑戰。⁸⁰共軍研究人員相當關注大量依賴商業後勤模式產生的弱點，大部分商業設施並非是為了滿足軍事用途和軍事行動而設置，即便中共空軍擁有空運能量與能力，⁸¹但基於商業設施建設立場，不可能建立可滿足戰略運輸所需的完整機場，此無疑將是中共走向全球的一個窒礙因素。⁸²有學者就建議：「運-20」大型運輸機使共軍能投射兵力並執行海外災害救助任務；然目前海外設施尚無法滿足，因此思考租賃或共同使用是未來的一個可行作法；⁸³也有中共學者指出，海軍水面艦隊無法使用商業設施維持高強度作戰行動。⁸⁴雖然共軍在裝備與訓練上不斷求進步，但戰略空運與海運一直是長期弱點，即便在承平時期的，商用停機坪或商港在戰

註74：Christopher D. Yung et al., "Not an Idea We Have to Shun": Chinese Overseas Basing Requirements in the 21st Century, China Strategic Perspectives No. 7 (Washington, DC: NDU Press, 2014)。

註75：同註53，頁33。

註76：同註53，頁32。

註77：Phillip C. Saunders and Jiunwei Shyy, "China's Military Diplomacy," in China's Global Influence: Perspectives and Recommendations, ed. Scott D. McDonald and Michael C. Burgoyne (Honolulu, HI: Asia-Pacific Center for Security Studies, 2019), pp. 207-227。

註78：同註17，頁303。

註79：同註17，頁304。

註80：呂游，〈涉外非戰爭軍事行動航空運輸保障能力建設研究〉，《國防交通工程與技術》(石家莊)，2015年，第6期，頁2。

註81：Cristina Garafola and Timothy Heath, The Chinese Air Force's First Steps Toward Becoming an Expeditionary Air Force (Santa Monica, CA: RAND, 2017)。

註82：同註80，頁2。

註83：同註60，頁31。

註84：同註15，頁131-132。

略投送之適用性仍存在不確定因素。⁸⁵一些研究人員認為諸如執行反恐等有限作戰行動是共軍對當前區域熱點的自信展現；⁸⁶中共公司廣泛設立在巴基斯坦，同時該國政府也歡迎中共提升軍事駐留，這讓巴國最有可能成為在恐攻事件發生時，有限使用武力的示範指標。⁸⁷

共軍當然期望這些海外港口設施可以更實際支援作戰行動，前海軍司令員吳勝利就表示，「海外『戰略支點』建設為護航行動提供了新支撐，我們必須充分發揮海外保障體系的支撐作用，以便在更大範圍、更廣領域遂行任務、塑造態勢。」⁸⁸至於在較大規模任務上能有多大程度依賴既有設施；即便這些設施得以完全發展，仍有問題尚待解決。有二位學者就指出，「隨著中共經濟、政治及安全利益持續擴張，海外軍事行動強度也隨之增加，商港的供應不可能長期只維持物流支援這個選項。」⁸⁹若海外高強度作戰任務變成共軍主要工作之一，則勢必要發展傳統的基地模式。

二、地主國國內政治變化因素

儘管中共運用廣泛外交手腕和商業投資

，克服共軍利用這些商業設施的阻礙，但各國家領導人之更迭，仍是中共既定計畫的不確定性因素；⁹⁰再者，地主國的官僚主義問題、勞工抗議，甚至攻擊當地華人等反對浪潮也逐漸增加。儘管中共研究人員對北京倡議的雙贏外交阿諛奉承，但也有務實的一面，像是無可避免將與當地產生利益衝突，或是一定會受當地政治波動所影響。⁹¹從中共公司的港口項目就在坦尚尼亞、緬甸、巴基斯坦等遭到不同程度取消、延遲或變更來看，地主國國內政治因素是中共無法避免的問題。

研究人員一直認為政治、經濟、法律及文化風險等，是中共公司在建立並經營海外設施必須面對的問題，這些問題遠比中共公司要管理自身業務工作困難多了。⁹²雖然中共研究人員通常主張「中」資公司的投資將使地主國受惠，並創造出不同程度的雙贏利益，但往往也容易招致反對聲浪；尤其是攸關安全與主權問題時，中共海外「戰略支點」建設會遭人猜疑，並招惹敵意。⁹³2016年1月間，中共國家主席習近平至開羅進行國是訪問時表示，「中東動盪，根源出在發展，

註85：陳瑜，李劍肆、曾宇，〈境外空中戰略投送能力建設研究〉，《軍事交通學院學報》(天津)，2019年，第2期，頁5-8；Conor Kennedy, Civil Transport in PLA Power Projection, China Maritime Report, no. 4 (Newport, RI: Naval War College Press, 2019)。

註86：馬媛，宋春江，何瀚，〈加強軍隊特戰力量參加境外反恐行動能力建設〉，《國防》(北京：共軍軍事科學院)，2017年，第11期，頁64-67。

註87：同註60，頁34。

註88：同註46。

註89：同註22，頁107-108。

註90：Amanda Erickson, "Malaysia Cancels Two Big Chinese Projects, Fearing They Will Bankrupt the Country," Washington Post, August 21, 2018, https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/malaysia-cancels-two-massive-chinese-projects-fearing-they-will-bankrupt-the-country/2018/08/21/2bd150e0-a515-11e8-b76b-d513a40042f6_story.html, visited date: 2021/11/25。

註91：同註15，頁134。

註92：萬軍杰，〈海外港口建設項目風險預警管理系統研究〉(武漢：武漢理工大學管理科學與工程系博士論文，2008年)。

註93：胡欣，〈中國的海外戰略支點建設需要處理好五對關係〉，《世界知識》(北京)，2018年，第3期，頁74。



圖三：吉布地各國海外基地示意圖

資料來源：陳德育，〈中共建立吉布地海外軍事基地之意涵〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第53卷，第2期，2019年4月1日，頁122。

出路最終也要靠發展。」⁹⁴這讓一些研究人員認為中共傳達經濟發展的訊息，多少將改變當地國家的國內政治，其中一位學者宣稱，港口振興是驅動發展中國家經濟發展的引擎；⁹⁵但也有學者認為，新聞傳播與倡導的宣傳策略，並無法實質減低政治不穩定對大規模計畫項目的影響。⁹⁶

其中一項先天不穩定來源是派駐當地軍隊與地主國人民的摩擦。中共學者援引駐韓與駐日美軍的性侵案例指出，這種海外基地對當地人民不當對待情事，就像是一座活火山般隨時會噴發，表面寧靜只是暫時性，但

噴發後果是無法想像的。⁹⁷另有學者指出，更常見的問題如噪音、交通阻塞及勞工間關係緊張等一般性問題，往往引起當地國內政治的反對，進而使海外「戰略支點」的用途難以運作。⁹⁸某些案例中，「中」資公司極為關切所在國國內政治動盪造成的影響，如斯里蘭卡的漢班托塔港(Hambantota Port)項目合約中，就規定斯國海軍須提供港口安全服務，以及該港口的任何軍事用途都須經該國政府同意。⁹⁹

中共學者大都提出共軍需要當地政府提供合法泊位，只有極少數者才會深入說明地

註94：〈在追求對話和發展的道路上尋找希望〉，《人民日報》，2016年1月25日，版21。

註95：同註57，頁31

註96：同註93，頁74。

註97：同註15，頁135。

註98：同註60，頁4-31。

註99：Meg Rithmire and Yihao Li, “Chinese Infrastructure Investments in Sri Lanka: A Pearl of a Teardrop on the Belt and Road,” Harvard Business School Case Study N9-719-046 (2019), p. 11。

附表：吉布地境內各國軍事基地基本資料

國 家	駐軍人數	軍種	任務範疇
中 共	約10,000	海軍	1. 海軍及陸地基地(含陸航機廠) 2. 支援區域內反海盜護航行動
美 國	4,000以上	海、空及特戰人員	美國非洲司令部第48-4特遣隊
法 國	2,000以上	多軍種	1. 海空軍基地(沙漠訓練基地) 2. 支援區域內反海盜護航行動
日 本	600	海軍	支援區域內反海盜護航行動

資料來源：謝英傑，謝志淵著，〈對中共吉布地設立首座海外軍事基地戰略意涵之研究〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第52卷，第4期，2018年8月1日，頁124。

主國政府安排給共軍使用設施的本質，像吉布地基地用途與美軍海外基地相似。¹⁰⁰另一種案例是在「上海合作組織」的運作下，共軍參與聯合演習時，地主國會安排港口讓共軍短暫駐留；¹⁰¹雖然這並非商港模式，但除非商港模式行不通，中共才需要開發出新的海外駐留方式，誠然無可避免須面對地主國國內政治變動問題。

中共並未建立安全同盟國關係，這意味著必須特別安排各項協議事項，地主國無法事先同意共軍提供保護，然即使建立同盟關係，也無法減少地主國國內政治變動的挑戰。¹⁰²就美國的同盟架構而言，有相當多事物需要複雜協商，才能使海外基地運作順暢，中共顯然要走有別於美國海外基地路線，藉由建立良好外交與商業關係，進而實現軍事用途使用權；然而，地主國國內政治因素仍將是北京當局無法掌控的。

三、設施公然軍事化

中共即使克服國內政治因素，共軍在執行海外任務過程中，也無可避免會讓海外設

施變得更軍事化。《戰略學》中指出，雖然「戰略支點」模式是合作、互惠、雙贏，但共軍仍需進一步採取措施，如持續執行必要的海外戰略前置及強化「戰略支點」的各項設施。¹⁰³一些軍事分析家所認知的風險，是「中」資設施的公然軍事化，儘管中共仍會回到「互利」的陳腔濫調，但這只對國內有效，對於國外許多人而言一點也不具說服力。中共海外後勤設施極有可能軍事化，因為這將有助於作戰領域，至於這個行動路線將如何服膺於中共廣大戰略目的，將視其執行程度而定。顯而易見，其直接代價就是中共設施公然軍事化，這將造成商業損失、地主國國內政治反應及他國制衡。

吉布地保障基地只是中共海外設施公然軍事化的案例之一。該案例中地主國政府並不認為中共在當地軍事化作為是困擾，因為其長期預算的支持來源之一是靠出租軍事基地給國外軍隊(吉布地各國海外基地示意圖與基本資料，如圖三與附表)。即使是較不依賴接待國外軍隊的國家，也一定歡迎有能

註100：同註20，頁60-61。

註101：同註22，頁105-107。

註102：Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2008)。

註103：同註17，頁120。

力提供安全駐留保護的外軍。在吉布地不斷攀升的債務危機之下，勢必相當歡迎中共的海外駐軍與直接投資；¹⁰⁴至於其他國家一定不樂見中共公然軍事化駐留，因為這是「我家後院」的軍事化，甚至也會複雜地主國與美軍的關係，至於反「中」政客一定會控訴「同意中共軍事駐留就是出賣自己國家利益」，況且在民用偽裝下從事軍事用途已經是一種趨勢，一些國家的反對聲浪也毋須等到中共公然軍事化之時。¹⁰⁵

四、他國的制衡措施

中共還須面對他國視其不斷擴大海外駐留成為威脅而採取的反制措施。印度洋地區是中共最有可能從事軍事化的首選，印度則是主要的反應者，也勢將提升自己的實力，以制衡中共軍事駐留的威脅；至於其他國家跟進提升反應的作法，將導致「安全困境」(Security Dilemma)進而讓各方都無法獲致「淨安全收益」(Net Gain in Security)。

中共海外駐軍公然部署無疑是「秀肌肉」(Muscle Flexing)，這將破壞其在國際場域上所建立的「招牌」。「不干涉原則」、「和平崛起」、「和平發展」等論述是中共對發展中國家主要的推銷話術，意在表明「中」方不會採取海外冒險主義；¹⁰⁶至於提倡的共建「一帶一路」和人類命運共同體等外交辭令，同樣也是表明中共海外利益是商業性質，並不具威脅性。中共深知美、印、日各國一定會密切關注其一舉一動，同時分析

家也會檢視中共軍事化項目的任何進展。

中共海外港口設施的公然軍事化將打擊「一帶一路」的威信，這些基礎設施項目是「雙面刃」，有好有壞，壞的一面是將影響共軍海外駐留與投資項目，不僅讓中共成為各國重點對象，也會影響欲與其成為經濟合作夥伴的國家；然中國大陸仍極富經濟吸引力，但這種壞處的最差情況可能對中共造成連鎖效應。中共學者就指出，海外「戰略支點」建設具有訴說事實的示範效應，可以反駁如美、日等國家利用媒體與非政府組織來報導破壞中共形象的不真實言論；¹⁰⁷然這種公然軍事化的示範效應，也將證實美國和其他各國的批評：「中共只是另一個剝削強權，而非其口中所說尋求發展且脆弱的國家。」

陸、結語

共軍不斷積極尋找由中共公司擁有或營運的海外港口，以符合捍衛海外利益的需求。一些「中」資公司都是全球船運的龍頭，其在海外的許多港口都位於重要海上交通線或關鍵海上咽喉，它們都有限度地提升共軍海外後勤能力。

中共戰略圈內積極提倡「戰略支點」構想，同時也將之提升至高層軍文領導者的決策領域，亦視為支援共軍海外行動的可行方案。該構想是利用中共外交與經濟手段建立支點，進而促進共軍遠征能力。中共「軍民融合」的作為正逐漸擴散至海外「中」資公

註104：John Hurley, Scott Morris, and Gailyn Portelance, "Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective," Center for Global Development Policy Paper, no. 121 (2018)。

註105：同註47，頁64。

註106：同註15，頁136。

註107：周方治，〈21世紀海上絲綢之路之戰略支點建設的幾點看法〉，《國際政治與經濟》(西安)，2015年，第2期，頁107。

司的建設項目，在這些公司的經營與管理之下，這些支援設施將實質上有助於共軍任務之遂行；然而，「戰略支點」模式並無法有效支援全面性作戰任務，除非能在商業的本質與範圍上從事重大調整。因為作戰行動將需要量身訂製的軍事設施與長期協定，使共軍得以在衝突期間順利使用；前進部署的人、裝將有助於提升共軍向遠方戰區投射兵力的能力，共軍若不能建立長久的軍事基地，將無法澈底改變兵力部署能力。

近幾年，雖然非軍方人士陸續公開建議共軍應建立海外軍事基地，¹⁰⁸但中共高層除非在遇到重大衝突或應急作戰中，基於商業的後勤模式行不通的情況下，才會採納軍事基地的模式。¹⁰⁹於此同時，中共也將在準則上不斷精進，持續建立聯合處理危機機制、擴展軍事行動的海外空間；¹¹⁰除非面臨重大戰爭，不然一或兩個海外軍事基地就夠了，犯不著因大量建立軍事基地帶來負面的地緣政治效應。

至於「戰略支點」模式對美國利益的影響為何？雖然共軍現行海外港口部署模式並無法有效維持戰備兵力，但也會帶給美國一些問題。中共在船運與碼頭營運公司的比重在全球商業市場上逐漸增加，使之更容易掌

握商業圈的貨運價值與物流資訊，這連帶也會影響到軍事情資。「中」資公司範圍逐漸擴大，且地點都在重要戰略地區，讓這些公司更容易蒐集美軍艦的部署資訊、人員資料、供應與技術資訊、行動路徑等，這種問題已在吉布地實際發生。「美國非洲司令部」(U.S. Africa Command)表示，中共在吉布地的所做所為已侵犯到美軍「萊蒙尼爾營」基地(Camp Lemonnier)，甚至還追蹤並妨礙空中交通，使美軍行動受到干擾。¹¹¹

在美國夥伴國或同盟國國內的「中」資港埠設施，也有可能破壞既有的安全關係。案例是以色列法海港25年經營權讓渡給「上海國際港口集團」，美海軍及政府領導階層都對這種結果表示遺憾，也建議美海軍艦隊不要再停靠這個位於東地中海的重要港口。¹¹²即使美國與以色列國家安全圈人士對中共的承租感到擔憂，但該合約仍在2021年簽訂。¹¹³美方研究人員確實應嚴肅看待法海港的案例，這意味著以國不會為了消弭美國擔憂而放棄商業利益，而美國又如何要求如斯里蘭卡、坦尚尼亞等國家仔細判斷中共的投資意圖呢？中共的港口項目有助於自身情蒐、港口訪問及共同作業，但卻限制了美國的安全合作管道。

註108：同註22，頁108。

註109：共軍在2011年利比亞撤僑行動中獲得省思，未來類似行動要如何從遠處的基地與後勤網路及時獲得整補，因此我們可以理解吉布地保障基地未來勢必演進為軍事基地模式。

註110：同註17，頁120。

註111：Rear Admiral Heidi Berg, Director, Intelligence Directorate, U.S. Africa Command, "Press Briefing with U.S. Africa Command Senior Leaders," U.S. Department of State, May 30, 2019, <https://www.state.gov/press-briefing-with-u-s-africa-command-senior-leaders>, visited date: 2021/12/1。

註112："Treasury Joins White House, Pentagon in Warning Israel over Chinese Encroachment," Jerusalem Post, January 16, 2019, www.jpost.com/Israel-News/Treasury-joins-White-House-Pentagon-in-warning-Israel-over-Chinese-encroachment-577638; "U.S. Senate Warns Israel Against Letting China Run Haifa Port," The Times of Israel, June 19, 2019, <https://www.timesofisrael.com/us-senate-warns-israel-against-letting-china-run-haifa-port/>, visited date: 2021/12/2。

註113：Admiral Shaul Chorev et al., "The Eastern Mediterranean in the New Era of Major-Power Competition: Prospects for U.S.-Israeli Cooperation," Hudson Institute, September 2019, http://hms.haifa.ac.il/images/publications/HUDSON/EasternMed_in_New_Era.pdf, visited date: 2021/12/3。

美國應該檢視這些承租合約內容，到底中共公司跟地主國談了那些權利，雖然沒有有效辦法說服地主國放棄中共在關鍵基礎設施的投資，但仍有一些作法可以減輕安全衝擊。中共在基礎設施上的資本與專業技術可能會產生「正面外部性」(Positive Externality)效應，也就是其種種行為使他人受益，卻不會因之得到補償收益，畢竟這些設施是公開的商業活動，無法避免此效應發生。再者，仔細審視中共與地主國的雙邊關係，將有助於得知這個「戰略支點」設置的優、缺點。「戰略支點」的先天優勢係依賴強健的商業關係，但地主國國內政治因素及全球經濟變遷都是這種模式的致命弱點。

柒、譯後語

「戰略支點」就是由中共公司(或「中」資公司)建立或經營的海外港口，中共的戰略規劃圖是「寓民於軍，以民掩軍」，以從事低調的軍事行動。這種「軍民兩用」作法，不僅符合中共高層所提倡的「軍民融合」政策，還能淡化外界對其軍事化的觀感，進而達成其海外基地與有效後勤整補之目的。就演變而言，「戰略支點」的下一步是後勤保障基地，再下一步就是軍事基地，目前吉布地明顯從後勤保障基地演變成軍事基地，只不過對外仍以「後勤保障」字眼帶過。

中共未來勢必會在其他地方選址設立後勤保障基地或軍事基地，畢竟其海洋戰略已揭櫫要「逐步實現近海防禦型向近海防禦與遠海護衛型結合」轉變。

「戰略支點」是中共地緣戰略之布局，藉由影響力的延伸，替未來軍事衝突預做準備。儘管中共對外仍以「積極防禦」自稱，但其中安全內涵與範圍界定正不斷擴大，俾符合其領導高層所提倡的「強國夢、強軍夢」；黨中央欲建立世界一流軍隊，在全球各地的「戰略支點」或後勤保障基地正是其最佳後盾。我國應密切關注中共在這些港口的各項建設，與各國的港口租賃契約內容，從中分析其行動與意圖；而各個民主國家間應強化在各港口的安全關係，訂定相關安全協定事項，才足以抗衡中共擴張的野心。

中共在印太地區的「戰略支點」有助於強化其「反介入/區域拒止」(Anti-Access Area-Denial, A2AD)能力，進而突破「第一、第二島鏈」的障礙。由於該地區並未有像「北約」的集體安全機制，大多是雙邊同盟安全機制，這容易造成破口。唯有建立多邊共同防禦機制，才足以應對中共的威脅。我國若能納入以美國為主的共同防禦機制，將能有效嚇阻中共武力犯臺，共同維護臺海及區域和平穩定。正所謂「和平靠國防」，且「勿恃敵之不來，恃吾有以待之」。



作者簡介：

伊薩克·卡頓(Isaac B. Kardon)擁有康乃爾大學政府學博士學位，也是「中國海事研究所」(China Maritime Studies Institute)核心成員，研究領域為中共外交政策，近期研究重點為中共海外港口發展與印太地區海事商業與安全事務。他曾至中國大陸北京、清華及海南大學與國立臺灣師範大學等地研習中文。

譯者簡介：

劉宗翰中校，國防大學管理學院93年班、政治大學外交系戰略所碩士104年班。曾任排長、《國防譯粹月刊》主編，現服務於國防部政務辦公室、軍事譯著主編。