國防安全雙週報

第 33 期

美德國防部長會談之觀察	陳鴻鈞	1
日本靜岡縣土石流事件看自衛隊災援運作	劉翎端	5
拜登政府「不支持台獨」與「一個中國」的警訊	鍾志東	9
中國擴大三大糧食作物兩類保險實施範圍之觀察	洪銘德	15
從美國協助設置海訓中心看印尼與中國的南海矛盾	黃宗鼎	21
中國擴大數字人民幣試點觀察	汪哲仁	27
法國空軍現蹤法屬波利尼西亞之觀察	章榮明	31
社群媒體加速假訊息散播可能的國際刑事責任	楊長蓉	37

臺北市博愛路 172 號

電話（02）2331-2360

傳真（02）2331-2361

2021 年 7 月 23 日發行

財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research

本雙週報內容及建議，屬作者意見，不代表財團法人國防安全研究院立場

Contents

On the U.S. - German Defense Ministers Meeting
Hung-Chun Chen 1

Disaster Relief Operation of Japan Self-Defense Forces in the Shizuoka.Prefecture Mudslide Incident
Ling-Tuan Liu.....5

Awareness of Biden Administration's "Not Support Taiwan Independence" and "One China Policy"
William Chih-Tung Chung 9

Implications of Expanding the Scope of Implementation of Full Cost Insurance and Planting Income Insurance Covering the Three Major Food Crops
Ming-Te Hung 15

Implications of Indonesia-US Maritime Training Centre Setting for Confrontations between Jakarta and Beijing over SCS
Chung-Ting Huang.....21

Observations on the Expansion of China's Digital Yuan Pilot Programs
Che-Jen Wang 27

Observations on the Presence of the French Air and Space Force in French Polynesia
Jung-Ming Chang **.....**31

International Criminal Liability Social Media Might Bear in Facilitating Disinformation Spreading
Alice Chang-Jung Yang.....37

美德國防部長會談之觀察

陳鴻鈞

國家安全所

壹、新聞重點

2021 年 6 月 30 日，美國國防部長奧斯丁（Lloyd Austin）接見來訪的德國國防部長康坎鮑爾（Annegret Kramp-Karrenbauer），並舉行會談。雙方討論雙邊關係、德軍計畫派出海軍至印太地區及反制戰略競爭者惡意影響力等議題。同日，康坎鮑爾宣布向美國採購 5 架 P-8A「海神」（Poseidon）海上巡邏機及相關設備與服務，用來維持德國長程海上偵察及空中獵殺潛艦的能力。[1]兩人的會談象徵美德同盟關係的穩固，並延伸雙方合作關係至印太地區，對區域及全球秩序具重要意義，值得密切關注。

貳、安全意涵

一、拜登上任後首位德國防長訪美

奧斯丁上任後，曾數度與康坎鮑爾通電話，聲明美德同盟關係的重要性。此外，2021 年 4 月，奧斯丁初次訪問歐洲，第一個訪問的國家即是德國，並與康坎鮑爾進行首次會談，展現美國對德國的重視。6 月 14 日，北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO，又稱北約）舉行領袖高峰會。6 月 15 日，奧斯丁再與康坎鮑爾等人在比利時布魯塞爾會面，討論如何落實北約領

[1] "Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III with German Federal Minister of Defense Annegret Kramp-Karrenbauer," U.S. Department of Defense, June 30, 2021, https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2678274/remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-with-german-federal-minister/; "Readout of Secretary of Defense Lloyd Austin's Meeting With German Minister of Defense Annegret Kramp-Karrenbauer," U.S. Department of Defense, June 30, 2021, https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2678488/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-austins-meeting-with-german-minister-of-d/; Madeline Chambers and Andrea Shalal, "Germany says to buy Boeing maritime patrol aircraft for 1.1 bln euros," *Reuters*, June 30, 2021, https://www.reuters.com/world/europe/germany-says-buy-boeing-maritime-patrol-aircraft-11-bln-euros-2021-06-30/.

袖高峰會共識等事宜。此次，康坎鮑爾訪問美國，並和奧斯丁等人會面。之後，奧斯丁陪同康坎鮑爾前往美國維吉尼亞州的諾福克（Norfolk）港參觀「杜魯門號」（*USS Harry S. Truman*, CVN-75）航空母艦，並宣慰在當地的美軍及德軍。[2]

二、美德展開印太地區的安全合作

正如前述，雙方在 4 月首次會談中，就把兩國在印太地區的合作當作重要商討議題之一，包括德國將在 2021 年下半年派遣「巴伐利亞」（Bayern）號前往印太地區執行任務。康坎鮑爾更指出，德國派出「巴伐利亞」號正是展現德國落實印太政策的具體行動。康坎鮑爾也表示，希望與美國針對印太事務進行密集的對話，德國亦會支持印太地區具有共同價值及遵守以規則為基礎之國際秩序的夥伴。5 月 28 日，康坎鮑爾飛往關島參訪當地美軍基地，並和駐地美軍討論如何強化兩國在印太地區的合作。[3]兩人此次再度碰面，持續商討雙方在印太地區的合作，加上康坎鮑爾宣布購買 5 架 P-8A「海神」海上巡邏機及相關服務（總經費約為 13.1 億美元），這一連串事件反映出美國與德國正在鞏固雙邊的同盟關係，並擴大印太地區的軍事合作關係。

三、應對中國挑戰成為合作範圍之一

如前所言，奧斯丁和康坎鮑爾在 6 月布魯塞爾開會時，雙方就曾討論如何執行北約領袖高峰會所達成的共識，以及在戰略競爭時

[2] "Remarks by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III with German Federal Minister of Defense Annegret Kramp-Karrenbauer," U.S. Department of Defense, June 30, 2021, https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2678274/remarks-by-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-with-german-federal-minister/; "Readout of Secretary of Defense Lloyd Austin's Meeting With Euro Quad: France, Germany, and the U.K.," U.S. Department of Defense, June 15, 2021, https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2658127/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-austins-meeting-with-euro-quad-france-ger/.

[3] "U. S. Secretary of Defense on his First Official Visit with German Counterpart," Federal Ministry of Defense, April 13, 2021, https://www.bmvg.de/en/news/us-secretary-of-defense-visits-german-defence-minister-5054754; "Germany's defense chief visits US bases on Guam," *Guam News*, June 7, 2021, https://www.postguam.com/news/local/germanys-defense-chief-visits-us-bases-on-guam/article_5d147e1a-c2be-11eb-bf45-b3f9df3ac0a8.html.

代因應逐漸增加的區域和全球安全挑戰，同時加強相關領域的合作，其中之一就是反制戰略競爭者的惡意影響力。此次，奧斯丁與康坎鮑爾會談再度觸及反制戰略競爭者惡意影響力的議題，不過並未公布細節。儘管會後的聲明沒有指明中國，但因美國界定中國是美國戰略競爭者之一，因此和中國脫離不了關係。康坎鮑爾與奧斯丁會談後，又和美國國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）會面。蘇利文及康坎鮑爾商討雙方在國防上的合作，包括雙邊及北約途徑，更討論兩國在外交上的優先議題，如中國及俄羅斯等。[4]這意味著，如何因應中國崛起的挑戰是雙方共同關切的議題。

參、趨勢研判

一、德國成為美中競逐合作的對象

7 月 5 日，中國國家主席習近平與梅克爾及法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）舉行視訊高峰會，呼籲改善中歐關係，加強雙方合作，深化中歐全面戰略夥伴關係。中國希望德國在內的歐洲國家能夠持續與中國合作，避免發生美國及歐洲國家聯手共同施壓中國的局面。另一方面，不同於川普（Donald Trump）政府時期美德關係出現分歧，拜登（Joe Biden）政府上台後，誓言恢復美國在世界的領導地位，努力恢復與盟邦夥伴的關係，包括德國在內。7 月 6 日，康坎鮑爾與中國國防部長魏鳳和舉行視訊會議，康坎鮑爾聲明

[4] “Readout of Secretary of Defense Lloyd Austin's Meeting With Euro Quad: France, Germany, and the U.K.,” U.S. Department of Defense, June 15, 2021, https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2658127/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-austins-meeting-with-euro-quad-france-ger/; “Readout of Secretary of Defense Lloyd Austin's Meeting With German Minister of Defense Annegret Kramp-Karrenbauer,” U.S. Department of Defense, June 30, 2021, https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2678488/readout-of-secretary-of-defense-lloyd-austins-meeting-with-german-minister-of-d/; “Statement by NSC Spokesperson Emily Horne on National Security Advisor Jake Sullivan’s Meeting with Federal Minister of Defense Annegret Kramp-Karrenbauer of Germany,” White House, June 30, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/30/statement-by-nsc-spokesperson-emily-horne-on-national-security-advisor-jake-sullivans-meeting-with-federal-minister-of-defense-annegret-kramp-karrenbauer-of-germany/.

德國認為 2016 年南海仲裁案的裁決對中國在南海的領土主張具有約束力，且為了展現德國支持自由開放印太地區的理念，德國將派遣「巴伐利亞」號到印太地區。此外，康坎鮑爾亦對魏鳳和提出人權問題，包含新疆維吾爾族地區。7 月 15 日，拜登在白宮會見來訪的德國總理梅克爾（Angela Merkel），重申美德同盟的重要性，展現改善美德關係的用心。[5]也就是說，美國與德國在印太及人權議題等議題的立場較為一致。可預期的是，美中將持續爭取德國在不同議題上的支持，獲取最大的國家利益。

[5] Maegan Vazquez and Kevin Liptak, "Merkel and Biden chart a course for the future of US-German relations in White House meeting," *CNN*, July 15, 2021, https://edition.cnn.com/2021/07/15/politics/joe-biden-angela-merkel-meeting/index.html; Thomas Escritt, "German, Chinese defence ministers discuss South China Sea in call - statement," *Reuters*, July 6, 2021, https://www.reuters.com/world/china/german-chinese-defence-ministers-discuss-south-china-sea-call-statement-2021-07-06/;〈習近平同法國德國領導人舉行視頻峰會〉，中華人民共和國外交部，2021 年 7 月 5 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1889892.shtml。

從日本靜岡縣土石流事件看自衛隊災援運作

劉翎端

國家安全所

壹、新聞重點

2021 年 6 月底以來的梅雨滯留鋒面，在日本中部及東部太平洋沿岸區域帶來破紀錄強降雨，其中靜岡縣熱海市伊豆山地區的逢初川，於 7 月 3 日上午 11 時 45 分發生近 1 公里的大型土石流，造成 19 死 8 人失聯、131 棟建物損毀。[1] 當日正午 12 時，靜岡縣政府即成立緊急應變中心，並由縣知事向駐防在板妻基地、陸上自衛隊（以下簡稱「陸自」）第 34 普通科連隊（相當於步兵團）提出災害派遣請求，總計最多有 1,120 人待命，其中 440 人投入災區現場救援活動。[2] 以下就本次土石流事件，檢視日本自衛隊之災援角色及運作特點。

貳、安全意涵

一、自衛隊以「災害派遣」與「FAST-Force」部隊爭取救援時間

自 1995 年阪神大地震以來，日本自衛隊在災害救援中的角色益發重要，內閣府 2018 年所作之國防民意調查即顯示，在自衛隊角色認定上，維護領土安全及國內治安僅分別獲得6成與近5成支持度，執行救災任務則得到近8成支持度，高居首位。[3] 自衛隊投入災害救援的方式主要有三類，最常見為本次土石流事件之「災害派遣」，由

[1] 静岡県危機報道官，〈（件名）熱海伊豆山地区の土石流の発生について（第 29 報）〉，静岡県公式ホームページ，2021 年 7 月 22 日，https://reurl.cc/9raybO。

[2] 〈令和 3 年 7 月 1 日からの大雨に係る災害派遣について〉，統合幕僚監部，2021 年 7 月 12 日，https://reurl.cc/rgoa5N。

[3] 防衛省・自衛隊，〈第 III 部わが国の防衛のための諸施策 5 大規模特殊災害への対応〉，《平成 19 年版防衛白書》，2007 年 1 月 9 日，https://reurl.cc/VE750b；内閣府大臣官房政府広報室，〈4 自衛隊の役割と活動に対する意識〉，《自衛隊・防衛問題に関する世論調査の概要（平成 29 年度）》，2018 年 3 月，https://reurl.cc/dG8DEg。

都道府縣等各級地方政府首長，接獲下級市町村長通知後，先評估轄區受災情形及警消救援能力，再向自衛隊提出救援要求。[4]而「地震防災派遣」與「原子力災害派遣」型態，則為發佈地震警戒或核災緊急事態宣言後，防衛大臣依地震或核災對策本部長（通常由首相或其指定人選擔任）要求，指派自衛隊進行防救災活動。[5]

由本次土石流事件可看到自衛隊擔負第一時間的災援主力：靜岡縣知事首先向陸自第 34 普通科連隊（相當於步兵團）提出災害派遣請求，其次再向中央總務省消防廳之緊急消防援助隊尋求協助。[6]自衛隊並率先派出「FAST-Force」部隊共 30 人，協助地方警消單位搜救受困民眾，第 1 戰車與第 1 施設大隊則隨後抵達，進行重型機具開挖作業。[7]

二、運用無人機加快現地勘災及救援進度

在本次事件中，陸自除了以重型機具與搜救犬進行救災之外，亦連同航空自衛隊持續於現地操作 3 至 7 架無人機拍攝與回傳災情影像。[8] 雖然陸自也從東京立川基地派出 1 至 2 架 UH-1 直升機執行災區航攝作業，然救災期間曾因天候不佳而無法執行任務。[9] 此時

[4] 依據日本《自衛隊法》第 83 條，若地方機關無法即時提出救援請求時，防衛大臣亦可先行指派部隊至災區救援。

[5] 防衛省・自衛隊，〈各種災害への対応について〉，防衛省・自衛隊の『ここが知りたい！』，https://reurl.cc/VEnykR。

[6] 静岡県災害対策本部，〈熱海伊豆山地区の土石流の発生について（第 1 報)〉，静岡県公式ホームページ，2021 年 7 月 3 日，https://reurl.cc/kZkVQL。

[7] 〈静岡県熱海市における土砂災害に係る災害派遣について〉，統合幕僚監部，2021 年 7 月 3 日，https://reurl.cc/AkpkW3。防衛省・自衛隊，〈初動対処部隊の名称の付与について（平成 25 年 9 月 1 日)〉，災害派遣の対応，https://reurl.cc/bXqnOo。戰車大隊與施設大隊，相當於我國的戰車營及工兵營。「FAST-Force（ファスト・フォース）」為自衛隊先遣部隊，原名為「初動対処部隊」。日本政府在歷經 311 大地震後，考量未來極可能發生南海海溝大地震、首都直下型地震與其他天災，遂於 2013 年 9 月 1 日防災日將因應天災的「初動対処部隊」易名為「FAST-Force」，旨在災害發生時迅速出動勘災、回報司令部以利後續救援行動規劃，並支援地方機關搶救民眾生命財產。

[8] 〈令和 3 年 7 月 1 日からの大雨に係る災害派遣について〉，統合幕僚監部，2021 年 7 月 5 日及 10 日，https://reurl.cc/XWpj97 及 https://reurl.cc/kZk13n。

[9] 〈令和 3 年 7 月 1 日からの大雨に係る災害派遣について〉，統合幕僚監部，2021 年 7 月 4 日及 8 日，https://reurl.cc/0jQXgA 及 https://reurl.cc/eEnO5Q。

無人機即可發揮輔助功能，並可克服災區空間限制，勘查搜救人員不易到達之處、投遞救援物資，從而加快搜救進度及減低二次災害風險。

參、趨勢研判

一、社群帳號利軍方救援單位進行災害風險溝通與強化正面形象

政府機構開設的官方社群帳號，有助於傳遞正確資訊，進行有效的災害風險溝通，降低不實訊息對民眾的影響。對於軍方救援單位而言，透過官方帳號即時反映災害現場救援景況，則可強化其正面形象。其次，軍方也可透過社群平台，在執行政府指派任務中，展現「無關政治」（apolitical）之中立角色。[10]

本文前述提及內閣府國防民意調查中，日本民眾對自衛隊任務的首要期待為救災，而防衛省於 2019 年 10 月正式開設災害對策專用的推特帳號，即可回應此需求。[11]歷經 2019 年 10 月東日本颱風（強颱哈吉貝）、2020 年 7 月九州水災等事件，快速傳遞災援進度資訊至社群平台，往後將持續發揮穩定災區民心、增進溝通的角色。

二、高品質國產救災用無人機需求增加

預計自衛隊對於高品質救災用無人機，特別是國產機種的需求將持續增加。自衛隊於 2018 年 9 月北海道地震中首次以救災用無人機進行現地搜救，2019 年 8 月起，陸自各地援救部隊開始配備救災用無人機。[12] 在防衛省 2019 年度之預算規劃中，救災用無人機採購額高達 1 億 5000 萬日圓，並另撥 1000 萬日圓設置防災、測量與警

[10] Rupinder Mangat, “Tweeting Strategy: Military Social Media Use as Strategic Communication” (Ph.D. Dissertation, Global Governance, Wilfrid Laurier University, 2018), p.4.

[11]〈＜解説＞防衛省・自衛隊（災害対策）公式ツイッターアカウント開始〉,《令和 2 年版防衛白書》, 2020 年 7 月，https://reurl.cc/NrnWDp。

[12]〈＜解説＞災害時の現状を伝える災害用ドローンの活用〉,《令和 2 年版防衛白書》, 2020 年 7 月，https://reurl.cc/0jQXgA；〈4 大規模災害などへの対応〉,《令和元年版防衛白書》, 2019 年 7 月 13 日，https://reurl.cc/eEnVvL。

備用途之無人機駕訓課。[13]然而 2020 年 10 月前所使用 404 架無人機價格偏低，防風與防水性不足，防衛省遂再由歐美進口 65 架性能較佳、具紅外線夜視功能的機種。[14]考量目前無人機市場由中國主導，且使用上有資料外洩疑慮，日本政府已推出國產機種採購政策，擬研發高危險災害援救之機種，並推廣至民間使用。[15]

（責任校對：王尊彥）

[13] 防衛省，〈（3）災害対処に資する装備品の取得等〉&〈1 優秀な人材を確保するための施策の推進〉，《我が国の防衛と予算 平成 31 年度概算要求の概要》，2018 年 8 月，頁 24 & 27。

[14] 〈防衛省、災害用ドローン導入拡大 来年度 25 機、初動を迅速化〉，《日刊工業新聞》，2020 年 10 月 28 日，https://reurl.cc/5rVQgG。

[15] 朴尚洙，〈“安全安心”な国産ドローンが 1 年弱で完成、産業用小型市場を開拓へ〉，《MONOist》，2021 年 4 月 14 日，https://reurl.cc/7rnqY5。

拜登政府「不支持台獨」與「一個中國」的警訊

鍾志東

國家安全所

壹、新聞重點

白宮主管印太事務負責人康貝爾（Kurt Campell）於2021年7月6日，在「亞洲協會」（Asia Society）針對台灣議題表示，「我們支持與台灣堅實的非官方關係，我們不支持台獨（do not support Taiwan independence）。我們充分了解這議題極具敏感性」。對此，中國外交部回應稱，「一個中國原則是中美關係的政治基礎。…（美方）在涉台問題上謹言慎行，停止向"台獨"分裂勢力發出錯誤信號，以免嚴重損害中美關係和台海和平穩定」。我國外交部則表示，「中華民國台灣是一個主權國家，不是中華人民共和國的一部分，這是事實，也是現狀」。[1]巧合的是，「白宮新冠毒應對團隊」（The White House COVID-19 Response Team）原本在7月6日推特（Twitter）發了一則含有中華民國國旗的美國全球疫苗捐贈推文，蔡英文總統也隨即轉推以致謝意，但一天後這則推文卻被刪除。白宮發言人莎琪（Jen Psaki）在7月8日例行記者會對此刪文事件解釋，國旗的圖像處理是「無心之過」（honest mistake），不應被視為是美國官方政策的轉變，重申美國仍致力於其「一個中國」政策。[2]拜登政府首度公開表態「不支持台灣獨立」，也再次強調維持美國「一個中國」政策，絕非偶然，值得關注警惕。

[1] "Kurt Campbell: U.S. and China Can Co-Exist Peacefully," The Asia Society, July 6th, 2021, https://reurl.cc/KAE8Le；〈外交部發言人汪文斌主持例行記者會〉，中國外交部，2021年7月7日，https://reurl.cc/1YMVGY；鍾佑貞，〈美不支持台獨 外交部：中華民國台灣是主權國家〉，《中央通訊社》，2021年7月7日，https://reurl.cc/9rxkRj。

[2] 〈白宮發言人：含有中華民國旗幟的推文是"無心之失"，美仍致力於"一個中國"政策〉，《美國之音》，2021年7月9日，https://reurl.cc/gWNRAz。

貳、安全意涵

一、台海具「微妙而危險平衡」本質

康貝爾在「亞洲協會」被問及美國如何一方面適當地對台灣展現尊重支持，另方面維持行之有年的「一中」政策時，指稱這兩者間「是非常微妙的一個『危險平衡』（dangerous balance），但這是必須維持的平衡。維持（台海）和平與穩定，涉及美國極其重要的利益，而其他國家也正在認識到這一點，此也攸關國際間穩定」。康貝爾明顯地想將美國對台灣支持與「台獨」做清楚區隔，這正反映美方擔憂「台獨」將危害美中關係思維，同時透過「不支持台獨」的表態，以確保「微妙而危險平衡」的台海安全。

康貝爾公開指稱台獨「敏感性」，首度為拜登政府「不支持台獨」表態。但他同時將台灣與香港議題相連結表示，中國應當從美國和國際社會對北京鎮壓香港民主的回應中認識到，北京武力侵犯台灣將具「災難性」（catastrophic），同時違反既有的國際秩序。不過在他警告北京不久後，白宮刪除含有中華民國國旗推文，除了呼應之前對「不支持台獨」的表態，也安撫北京美國仍將致力維持行之有年的「一個中國」政策。白宮此種威嚇與安撫兩手策略，可視為拜登政府對習近平在中共百年黨慶矢言「解決台灣問題、實現祖國完全統一」與「堅決粉碎任何『台獨』圖謀」的一種軟硬兼具回應。

二、華府對北京遞出善意橄欖枝

針對美中關係，康貝爾認為所謂的「新冷戰」（new cold war）概念，不適用於解釋美中關係；並表示美國仍願與中國「和平共存」（coexist peacefully），因為印度–太平洋地區足夠大，可以容納兩個大國，儘管「中國的雄心超過了這一點」。他指出，中國展現其決心與強勢作為想在全球舞台扮演領導者角色，並企圖重塑亞洲既

存的國際秩序，的確對美國形成重大挑戰。面對此中國挑戰，美國所需要的戰略在於，「讓中國看到機會（合作），但如果中國採取違反維持和平與穩定作為時，華府也要做出回應」。[3]康貝爾的「反新冷戰」、「和平共存」與「機會」論，並公開表態「不支持台獨」，顯示拜登政府希望能消減當前美中的競爭緊張關係，並向中國遞出和解的善意。

康貝爾對中國放軟姿態，明顯地有別於川普（Donald Trump）政府的對中強硬路線。這也有異於他在 2021 年 5 月於史丹佛大學演講時的對中強硬立場，聲言「美中交往（engagement）的時代已告終」，美國當前對中國政策「主要模式將是競爭」。[4]國務卿布林肯（Antony Blinken）曾表示，拜登政府不想與中國發生衝突，也無意啟動新冷戰圍堵中國，不過華府堅持維護「以規則為基礎的國際秩序」對中國進行競爭。[5]拜登政府企圖展現其與川普政府不同的中國政策，有其脈絡可循的，特別在軟硬兩手策略間，不過拜登政府更著重的是外交折衝，以盡量避免與中國所謂的「核心利益」發生不必要的直接衝突。

參、趨勢研判

一、拜登政府將採「雙重嚇阻」維持台海安全

康貝爾一方面提醒台北美國「不支持台獨」，另方面警告北京犯台的「災難性」，顯示華府為維持「微妙而危險平衡」台海安全，反對兩岸任何一方片面改變美國所認知的台海現況。自美台斷交以來，如何解釋《台灣關係法》（*Taiwan Relations Act*）下，美國對台灣的安全承諾，在華府就一直有「戰略模糊」（strategic ambiguity）

[3] "Kurt Campbell: U.S. and China Can Co-Exist Peacefully," ibid.
[4] "White House Top Asia Policy Officials Discuss U.S. China Strategy at APARC's Oksenberg Conference," Stanford University, May 27, 2021, https://reurl.cc/kZ9Woq.
[5] David Shepardson, "Blinken says China acting 'more aggressively abroad'—'60 Minutes' interview," *Reuters*, May 3, 2021, https://reurl.cc/WE28jx.

與「戰略清晰」（strategic clarity）兩派的爭論。[6]康貝爾一向支持「戰略模糊」，在 1998 年國會聽證時曾說，「戰略模糊帶給我們過去 25 年來極大和平、穩定及繁榮，符合美 國、中國及臺灣的利益」；在 2021 年就任白宮印太新職後則指出，「所謂戰略清晰，會有一些非常不利的後果」，並表達維持某種的台灣現況，最符合雙方利益。[7]此次康貝爾對兩岸的示警，顯示拜登政府對兩岸將採取「戰略模糊」下「雙重嚇阻」（dual deterrence）概念，以達成其維持台海和平穩定的戰略目標。

二、華府將台灣置於美中關係框架下不利台美關係發展

拜登政府企圖以台灣議題，改善川普政府以來緊張對峙的美中關係，創造雙邊外交斡旋的空間與舞台。白宮為積極促成拜習峰會的破冰之旅，就是個例子。國家安全事務顧問蘇利文（Jake Sullivan）在簡報拜登六月訪歐成果時表示，拜登將以某種方式與習近平的接觸，意在評估美中關係並確保兩人能直接溝通，正如同之前拜登與普亭在峰會直接溝通。康貝爾也表示，不久後將對拜習會做出某種安排。[8]表態「不支持台獨」與藉刪推文重申「一個中國」政策，華府明顯有意為拜習峰會，鋪陳營造良好的協商氛圍，但此也再次將台灣置於美中關係框架之中，明顯不利台美關係與美中關係的平行發展。

---

[6] 有關「戰略模糊」與「戰略清晰」討論，請見林正義，〈「戰略模糊」、「戰略明確」或「雙重明確」：美國預防台海危機的政策辯論〉，《遠景基金會季刊》第八卷第一期，2007 年 1 月，https://reurl.cc/Q9mkp2；〈美國台海策略之辯：戰略模糊或戰略清晰〉，《國防安全研究院 國防情勢特刊》第六期，2020 年 10 月 30 日，https://reurl.cc/4aq7gj。

[7] *U.S.-Taiwan Relations*, Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House International Relations Committee, 105th Congress, 2nd Session, May 20, 1998 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1998), pp. 14-17; Demetri Sevastopulo and Kathrin Hille, "Washington shies away from open declaration to defend Taiwan," *Financial Times*, April 30, 2021, https://www.ft.com/content/26b03f60-ac06-4829-b2ed-da78ac47116a; David Brunnstrom and Michael Martina, "Strategic clarity on Taiwan policy carries 'significant downsides' - U.S.," *Reuters*, May 5, 2021, https://reurl.cc/Gd1VeW.

[8] 張文馨，〈白宮安排拜習會 G20 是時機〉，《聯合新聞網》，2021 年 6 月 19 日，https://reurl.cc/bXqrVy；〈白宮亞太事務協調員: 美中可以和平共存但挑戰巨大〉，《美國之音》，2021 年 7 月 7 日，https://reurl.cc/83zzgg。

三、美方如何定義「台獨」攸關台海安全未來發展

此次康貝爾表態拜登政府「不支持台灣獨立」，以維護支持台灣與堅守「一個中國」兩者間「微妙而危險平衡」關係。華府對所謂美國「一個中國」政策有明確的說法，此即「以《台灣關係法》、美中三項聯合公報和《六項保證》為基礎的一個中國政策」。但另方面，儘管華府視「台獨」為破壞台海現況的另一關鍵，不過對「台獨」卻遲遲沒有做出明確定義。華府尚未定義「台獨」，應與美國對台灣主權歸屬不具體表態有關，這也提供華府在維持美台關係運作的空間。但如果將來美方為因應美中關係發展，而片面對所謂「台獨」作出定義時，勢將對台美關係發生關鍵性影響，政府對此也應有所警惕而預作規劃因應。

中國擴大三大糧食作物兩類保險實施範圍之觀察

洪銘德

中共政軍所

壹、新聞重點

2021 年 6 月 30 日，中國農業農村部發布《關於擴大三大糧食作物完全成本保險和種植收入保險實施範圍的通知》（以下簡稱《通知》），指出中國將擴大稻米、小麥、玉米三大糧食作物之完全成本和種植收入兩項保險實施範圍，以利於提升農業保險保障水準，推動農業保險轉型升級以及保障糧食安全。根據《通知》，中國將逐步為 13 個糧食主要生產省分之產糧大縣全體農民提供生產完全成本或種植收入的保險保障，[1]也就是中國將從 6 個省之產糧大縣試點擴大至 13 個糧食主產省分之所有產糧大縣，2021 年補貼數目不超過實施省分內之產糧大縣總數 60%，2022 年則涵蓋 13 個省分之全部產糧大縣。由於糧食安全問題一直被視為優先處理的重要課題，又農業保險是減少災害損失與穩定糧食生產的重要政策工具，故本文針對中國擴大三大作物兩類農業保險實施範圍之政策意涵進行說明。

貳、安全意涵

一、中國強化糧食供給保障能力

長期以來，糧食安全問題一直是中共所關注的重要議題之一，《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要》即強調「確實維護國家糧食安全」。[2]加上，新冠肺炎疫情導致世界幾個主要糧食出口國禁止出口，引起各國對糧食穩

[1] 〈關於擴大三大糧食作物完全成本保險和種植收入保險實施範圍的通知〉，中華人民共和國中央人民政府，2021 年 6 月 30 日，https://reurl.cc/yEorlO。

[2] 〈中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要〉，中華人民共和國中央人民政府，2021 年 3 月 13 日，https://reurl.cc/EnDKAv。

定供應的擔憂；且今（2021）年適逢中共建黨百年，保障糧食安全更成為中共的首要目標之一，故 2021 年中央一號文件《中共中央國務院關於全面推進鄉村振興加快農業農村現代化的意見》強調透過「擴大稻穀、小麥、玉米三大糧食作物完全成本保險和收入保險試點範圍」，[3]因為不僅能提升糧食和重要農產品供給保障能力，亦有助於防止農民返貧。

同時，領導人亦強調擴大保險範圍以利於穩定糧食生產並強化自身糧食供給保障能力，例如習近平與李克強分別在 2020 年 12 月中央農村工作會議、2021 年 5 月 7 日國務院常務會議上，強調「擴大完全成本和收入保險範圍」、「擴大三大糧食作物完全成本保險和收入保險試點範圍」。[4]根據 2019 年 9 月 19 日發布之《關於加快農業保險高品質發展的指導意見》，2022 年時，稻穀、小麥、玉米 3 大主糧作物農業保險覆蓋率達到 70%以上，[5]中國透過發布《通知》以提高三大作物之農業保險覆蓋率，藉此降低農民耕種風險，並提升自身的糧食供給保障能力。完全成本保險覆蓋農業生產的總成本，包括直接物化成本、土地和人工成本，主要功能是彌補自然災害、重大病蟲害等導致的損失，讓農民至少可以回收成本。至於種植收入保險，則主要是彌補農產品價格、產量波動所導致的損失。[6]

---

[3] 〈中共中央 國務院關於全面推進鄉村振興加快農業農村現代化的意見〉，中華人民共和國中央人民政府，2021 年 2 月 21 日，https://reurl.cc/GmDVmA。

[4] 〈習近平出席中央農村工作會議並發表重要講話〉，中華人民共和國中央人民政府，2020 年 12 月 29 日，https://reurl.cc/R0DdD9；〈李克強：保障好中國 14 億人的糧食安全，就是對世界巨大的貢獻〉，中華人民共和國中央人民政府，2021 年 5 月 7 日，https://reurl.cc/YOQ1d4。

[5] 〈關於印發《關於加快農業保險高品質發展的指導意見》〉，中華人民共和國中央人民政府，2019 年 10 月 12 日，https://reurl.cc/R0D4zz。

[6] 2007 年，中國財政部會同有關部門在內蒙古、吉林、江蘇、湖南、新疆、四川等地實施稻穀、小麥、玉米等 5 個品種的直接物化成本保險，且 2012 年起拓展至全中國。所謂直接物化成本是指除了人工、土地成本外，農作物生長過程中所投入之種子、農藥、灌溉、化肥、農用薄膜等成本。請參閱〈國務院政策例行吹風會〉，《中國政府網》，2021 年 7 月 6 日，https://reurl.cc/mLXdzM。

二、中國確立農業保險的「三大支柱」

根據《通知》規定，中國自 2022 年起取消《財政部關於擴大農業大災保險試點範圍的通知》，這意味直接物化成本、完全成本、種植收入三項保險將構成中國農業保險的「三大支柱」。根據 2017 年 5 月 17 日中國財政部所發布之《財政部關於擴大農業大災保險試點範圍的通知》，中國針對 13 個糧食主要生產省分之 200 個產糧大縣進行稻米、小麥、玉米三大糧食作物農業大災保險試點，並於 2019 年擴大至 500 個產糧大縣，主要對象為規模經營農民，包含直接物化成本和土地成本兩項保險。[7]

由於中國所實施之農業大災保險試點為一過渡性試辦政策，可由完全成本或種植收入兩種保險代替，且因已有農戶投保農業大災保險，故 2021 年被視為過渡時期，2022 年起正式取消。[8]因此，伴隨著完全成本和種植收入兩項保險於 2022 年正式實施，且完全成本或種植收入兩項保險可完全代替農業大災保險，2022 年起在全中國施行的直接物化成本以及完全成本、種植收入三項保險將成為中國農業保險的三大支柱，有利於降低農民種植風險、增加種植意願，進而有助於確保糧食穩定生產與保障糧食安全。[9]

參、趨勢研判

一、中國將持續確保政策的有效性

隨著中國逐步落實三大糧食兩類農業保險之實施範圍，中國將持續採取相關政策作為以確保該政策的有效性。第一，強化監管監督機制：由於農業保險大數據仍不夠完善，導致有時會發生農業保

[7] 〈財政部將在糧食主產省開展農業大災保險試點〉，中華人民共和國中央人民政府，2017 年 5 月 31 日，https://reurl.cc/mL7bA1。

[8] 〈財政部有關負責人就擴大三大糧食作物完全成本保險和種植收入保險實施範圍答記者問〉，中華人民共和國中央人民政府，2021 年 6 月 30 日，https://reurl.cc/YOG5bl。

[9] 房文彬，〈記者觀察：農險「三支柱」漸露雛形〉，《中國銀行保險報》，2021 年 7 月 18 日，https://reurl.cc/ogpb65。

險業務財務亂象，甚至是農業保險欺詐事件，故必須加大監督檢查力度與建立常態化檢查機制。因此，必須充分利用中國銀行保險監督管理委員會之派出機構資源或各地區財政、農業農村、保險監管和林業草原等部門參與的農業保險工作小組協調機制，以建立多元化、多層次的農保監管監督機制。[10]其次，加快建設農業數據資訊平台：由於目前仍缺乏統一的農業數據資訊服務平台，導致保險公司無法有效了解農田的基本狀況以及可能產生風險之潛在因素等。雖然每個保險公司擁有各自的資訊系統，但無法共用，故未來必須建構一個統一且能共享數據資訊的平臺。再次，修訂《農業保險條例》，以期能夠完善相關配套政策措施，並建立健全的農保制度體系。[11]

可預期，隨著中國在 13 個糧食主要生產省分之產糧大縣全面實施生產完全成本或種植收入兩項農業保險補貼政策後，相關的保險亂象恐將層出不窮，為能確保此保險補貼政策的有效性，中國將持續採取相關精進作為以健全自身的農業保險體系。

二、地方政府財政將承受越來越大的壓力

根據《通知》規定，地方政府亦需要分攤完全成本保險和種植收入兩項保險的補貼經費，也就是補貼比例在省級財政補貼經費不低於 25%的基礎上，中央分別對中西部、東北地區以及東部地區補貼 45%及 35%的經費。然而，新冠肺炎疫情爆發後，中國擴大發債規模而大幅增加地方政府的債務風險。根據中國國債協會、中誠信國際信用評級有限責任公司所共同編著並發布之《中國地方政府債券藍皮書：中國地方政府債券發展報告（2021)》，中國 31 個省、市、自治區中，貴州、內蒙古、遼寧、寧夏、天津、青海、雲南、吉林

[10] 趙文聘，〈加快推動農業保險高品質發展〉，《光明網》，2020 年 4 月 1 日，https://reurl.cc/9ryO48。

[11]〈國務院政策例行吹風會〉，《中國政府網》，2021 年 7 月 6 日，https://reurl.cc/mLXdzM；〈財政部有關負責人就擴大三大糧食作物完全成本保險和種植收入保險實施範圍答記者問〉，中華人民共和國中央人民政府，2021 年 6 月 30 日，https://reurl.cc/YOG5bl。

和湖南等九個省的債務餘額已超過綜合財力水準，也就是債務率（債務餘額與政府財政能力比）超過 100%（地方政府債務的整體風險警戒線）。[12]同時，亦有新聞報導指出，上海、江西、河南、山東、重慶、湖北及廣東等地傳出公務員獎金被停發或是被要求無條件退回已發的獎金，顯示中國地方政府面臨財政吃緊的窘境。[13]

因此，在即將全面實施兩類農業保險補貼之 13 個主要糧食生產省分中，就包含內蒙古、遼寧、吉林、湖南等四個可能具有債務危機省分，或是江西、河南、山東、湖北等要求退還公務人員獎金之省分。可預期，隨著農業保險補貼政策的逐步落實，原本就財政吃緊的地方政府將承受越來越大的財政壓力。

（責任校對：洪子傑）

[12]〈中國疫後擴大基建 推高地方政府債務率〉，《中央社》，2021 年 5 月 9 日，https://www.cna.com.tw/news/acn/202105090083.aspx。

[13]〈地方財政再告急 多地公務員及教師被追討已發獎金〉，《自由亞洲電台》，2021 年 7 月 12 日，https://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/ql1-07122021052348.html。

從美國協助設置海訓中心看印尼與中國的南海矛盾

黃宗鼎

中共政軍所

壹、新聞重點

2021年6月25日，印尼海事安全局（BAKAMLA）局長阿安（Aan Kurnia）中將與美國駐印尼大使金星容（Sung Kim）以視訊方式共同見證巴淡島（Batam）海洋訓練中心的破土典禮。為協助印尼打擊國內和跨國犯罪，維護區域和平安全，美印（尼）兩國斥資350萬美元，於印尼廖內省巴淡海軍基地內設置海訓中心。阿安表示，該中心預計於2022年竣工，將為印尼海事安全局專屬專用，不會有美軍駐紮。[1]

巴淡島不僅是群島省分廖內省之首府，亦是印尼海事安全局「西部海洋區」（Zona Maritim Barat）總部駐地。該島位於新加坡南方32公里處，其向東北可眺望廖內省坐落於南海南緣之納土納（Natuna）群島，向西北或東南得監控馬六甲海峽南口及爪哇海北口。儘管阿安解釋，該中心在選址上並無特殊理由，惟外界很難不認定，此係在中國漁船及海警船不斷侵擾之背景下，強化印尼海洋存在之舉措。

貳、安全意涵

一、美印擬以巴淡海訓中心拒止中國南海擴張主義

巴淡海訓中心可謂美印南海安全合作關係的里程碑。後冷戰時期的美印安全關係，大抵發軔於以協訓印尼陸軍精銳特種部隊為主軸的反恐合作。2014年，新任印尼總統佐科威（Joko Widodo）提出

[1] "US, Indonesia Building Maritime Training Base on Batan," *RFA*, June 28, 2021, https://www.rfa.org/english/news/china/base-06282021182525.html.

「全球海洋支點」（Global Maritime Fulcrum, GMF）願景，其有關海洋疆域與外交、海洋防衛與安全等發展標的，[2]實為美印南海安全合作帶來契機。2015年，美國啟動面向東南亞的「海洋安全倡議」（Maritime Security Initiative, MSI），藉由培養區域海域意識、擴大演習、舉辦高官對話等途徑，強化印、馬、菲、泰、越等區域國家應處海洋挑戰的能力。MSI基金常被用來設置包含浮空器、空中偵察搜索套件，以及無人飛行器系統在內的情監偵平台，或用以協助相關國家升級巡邏艦，強化各區域海洋武力之間的協同操作性。[3]而在幫助印尼面處其海洋安全問題之過程中，美國一則透過兵推、演習，乃至於由阿帕契攻擊直升機與F-16戰機等通用武裝所搭建的平台，來提升彼此的協作能力，一則透過「國際軍事教育暨訓練」（IMET）基金來提升印尼陸、海、空及海岸部隊的防衛能力。[4]

培養區域海域意識，蓋MSI與GMF共同之核心目標。為於南海建立區域海洋/共同作戰圖像（regional maritime /common operating picture），華府在2015年協助菲國海岸防衛隊設置「國家海岸觀測中心」（National Coast Watch Center），2017年襄贊柬埔寨設置「國家海事安全委員會戰術總部」（NCMS）。[5]自美國確立其印太戰略後，MSI欲進一步使受援國家獲得「有效觀察與控制其海洋主權範圍」

---

[2] Evan Laksmana, "Indonesia as Global Maritime Fulcrum: a Post-Mortem Analysis," *AMTI*, November 8, 2019, https://amti.csis.org/indonesia-as-global-maritime-fulcrum-a-post-mortem-analysis/.

[3] Prashanth Parameswaran, "America's New Maritime Security Initiative for Southeast Asia: A look at the Southeast Asia Maritime Security Initiative as it gets underway," *The Diplomat*, 2 April, 2016, https://thediplomat.com/2016/04/americas-new-maritime-security-initiative-for-southeast-asia/; "National Coast Watch Center officially inaugurates in Manila," Philippine Coast Guard, 30 April 2015,https://coastguard.gov.ph/index.php/11-news/745-national-coast-watch-center-officially-inaugurates-in-manila; *Indo-Pacific Strategy Report 2019*, U.S. DOD, 1 June 2019, https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF, p.49.

[4] 如 2015 年與印尼舉行海上偵查演習 (SEASURVEX)，並出動軍機首度飛越南海，雙方另於同年舉辦潛艦傷亡兵棋推演(SMASHEX)。*The Asia-Pacific Maritime Security Strategy: Achieving U.S. National Security Objectives in a Changing Environment*, 14 August, 2015, https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/NDAA%20A-P_Maritime_SecuritY_Strategy-08142015-1300-FINALFORMAT.PDF, p.24; *Indo-Pacific Strategy Report 2019*, ibid, p.37。

[5] *Improving and Operationalizing Maritime Domain Awareness in the South China Sea*, Columbia SIPA, May 2020, pp.48-49.

的能力，故包括2018年美印於摩鹿加（Maluku）安汶（Ambon）海軍基地設置海訓中心，乃至於此次巴淡海訓中心之建立，俱屬MSI與GMF匯流之產物。惟以地緣取向而言，安汶海訓中心主要在應處摩鹿加、蘇拉威西地區性之海盜及恐怖主義，而巴淡海訓中心實以中國南海擴張主義為拒止對象。

二、印尼藉以展現其在南海安全上聯美制中之立場

以北京在 1995 年宣告納土納群島為印尼所有之歷史來看，中國確有可能將「神聖領土」分割出去。與巴淡島同歸廖內省管轄的納土納群島，因其專屬經濟區與中國「九段線」一隅，即所謂「中國南海西南緣傳統漁區」交疊，自 2014 年佐科威對越、中等外來漁船實施「沈船政策」（Sink the Vessel）伊始，歷 2017 年將納土納群島北部水域更名為「北納土納海」（Laut Natuna Utara），便一直是印尼抗阻南海方向非法漁捕及來犯勢力的前線。

此間，印尼不僅向大納土納島（Pulau Natuna Besar，納土納群島所屬）的拉奈（Ranai）軍事基地派遣空軍特種作戰地面部隊，部署 Su-27、Su-30 戰機及 AH-64E 阿帕契武裝直升機，[6]並於 2016 年舉行大規模之空軍演習、2020 年於巴淡島南方星基（Singkep）島舉辦大規模反登陸演練。2018 年底，該島主港石叻拉瑪（Selat Lama）軍事基地完竣，並建置一個無人機中隊。至於該島之潛艦基地，則在 2021 年 4 月開工。[7]

由於佐科威持續將納土納群島要塞化，並強化廖內群島區域的

[6] Dan Darling, “Wary over China’s Presence in Its EEZ, Indonesia Shifting More Defense Resources to South China Sea,” *Forecast International*, April 11, 2016, https://dsm.forecastinternational.com/wordpress/2016/04/11/wary-over-chinas-presence-in-its-eez-indonesia-shifting-more-defense-resources-to-south-china-sea/.

[7] Ridzwan Rahmat, “Indonesia begins construction of submarine base in South China Sea,” *Janes*, 7 APRIL 2021, https://www.janes.com/defence-news/news-detail/indonesia-begins-construction-of-submarine-base-in-south-china-sea; “Indonesia opens military base near disputed South China Sea,” ABS-CBN, 9 Dec. 2018, https://news.abs-cbn.com/overseas/12/19/18/indonesia-opens-military-base-near-disputed-south-china-sea.

戰場經營，加以中國海軍、海警船艦與民兵漁船經常於永暑礁等中國所佔南沙島礁停駐或補給，使得在北納土納海上的中印護漁事件極易成為高強度的軍事對峙。如 2019 年底至 2020 年初的中印護漁事件，即演變至佐科威登艦、F-16 巡航，乃至於與中國 054A 導彈護衛艦對峙之局面。

雅加達在 2020 年中曾 4 次拒絕美國 P-8 海上反潛巡邏機在印尼降落加油，主要是避免在浪頭上捲入美中南海衝突，故對美印安全關係其實影響有限。至為關鍵的是，印尼方面反對中企前往納土納投資在前，卻於 2021 年初受命長年扮演中資牽頭人的印尼海洋事務與投資統籌部長盧胡特（Luhut Binsar Panjaitan），積極爭取日、美兩國投資納土納群島，而今又援引美國力量在廖內軍政中樞設置巴淡島海訓中心，對照柬埔寨於 2020 年 9 月拆除雲壤海軍基地內「國家海事安全委員會戰術總部」之反例，益凸顯印尼於南海聯美制中之意誠。

參、趨勢研判

一、「印中南海矛盾」尚無法壓過「印中防務合作」

2015 年乃印尼對美中平衡外交的重要實踐年。繼該年 1 月與華府簽署印美防務協議後，雅加達又與北京發表印中《關於加強兩國全面戰略夥伴關係》聯合聲明，並簽署《中印尼海上搜救合作諒解備忘錄》（3 月）、《2015—2020 中印尼航太合作大綱》（5 月），及雅萬高鐵合約（10 月）。

鑒於印尼平衡外交之傳統，故眼下印尼接受美國助建海訓基地，一定程度為其平抑近期印中防務合作之結果。包括 2021 年 4 月印尼同意中國派艦搜救印尼潛艦 KRI Nanggala-402 號、5 月印尼海軍與中國南部戰區海軍遠海訓練編隊於雅加達附近海域舉行海上聯合演練，皆屬當前印尼尚且將「印中防務合作」與「印中南海矛盾」

脫鉤處理的例證。

短、中期之內，由於印尼仍可寄望中國藉疫苗（技轉）援助、RCEP、「一帶一路」或「疫後經建」所帶來的實質利益，並受用為美國及澳洲所創造的印太安全紅利，「印中防務合作」與「印中南海矛盾」不致相互扞格。唯有在中國經濟與援外能力大幅衰退，解放軍強勢挑戰廖內防衛能力，乃至於使印尼與澳洲輕易調和地緣矛盾之情況下，「印中南海矛盾」方可能壓過「印中防務合作」。

二、武器移轉得管窺「印中南海矛盾」走勢

時至今日，印尼武器結構仍存在著系出多元，整合難度高的弊病。此與武器採購分批進行、武器與主要裝備分頭採購、爭取後期訂單授權自製等因素有關，例如為荷製 SIGMA-90 級巡防艦採用法系柴油引擎，為韓系 Type-209/1400（Nagapasa）潛艦採用德制聲納，為印尼製 KCR-40、KCR-60M 快速攻擊艇安裝中國 C-705 反艦飛彈，或為印尼製 Todak（PB 57）大型巡邏艇及荷製 Ahmad Yani 級護衛艦安裝中國 YJ-82/C-802 中程反艦飛彈。儘管各項武器採購理由不一，但「武器移轉」（arms transfer）總是戰略夥伴關係的重要伸展台。

武器移轉自始便是印中防務關係之重點，印尼早先甚至考慮採購中國生產之 Su-27 或 Su-35 戰機，[8]但印中武器移轉成果顯然不如北京預期。此似與印尼對中國武器信心下滑，以及印尼對中國之南海威脅認識日深有關。2016 年，印尼為所購 SIGMA-90 級巡防艦建置法製 MM-40-3 飛魚反艦飛彈及雲母（VL MICA NG）艦載防空飛彈系統，2018 年再添購 MICA 艦對空飛彈。此顯示印尼不再為新的水面艦艇建置中國武器系統，其理由固然難脫 2016、2017 年中國 C-

[8] "Lawmakers ratify defense agreements with Germany, China," *The Jakarta Post*, 21 March 2016, https://www.thejakartapost.com/news/2016/03/02/lawmakers-ratify-defense-agreements-with-germany-china.html.

705 反艦飛彈及「巨弓」（Giant Bow）防空砲相繼脫靶或誤射事件之影響，惟南海仲裁喧騰及廖內群島防衛意識的提升，相信才是關鍵所在。以 SIPRI 數據來看，印尼迄今最後一筆中國軍購訂單，乃 2017 年 8 架 CH-4 無人攻擊機及所需之 AR-1、AR-2 空地飛彈。同年，印尼卻向美國訂購 236 枚 AIM-120 先進中程空對空飛彈；2018、2019 兩年復於美國 MSI 援助項下獲得 14 架掃描鷹無人機（Scan Eagle）。

在印尼軍隊現代化方案「最低限度必要力量」(Minimum Essential Force)計畫下，雅加達現已決定建置兩個 F-16V Block 70/72 中隊，並於 2024 年以前建置 12 艘新型柴電潛艦和 274 艘近海船艦。[9]其中應包含近期日本決意向印尼出售，具有反潛能力之「多功能護衛艦」（FFM）。值得注意的是，包含日本向印尼出售 FFM、印度擬向菲律賓提供布拉莫斯（BrahMos）超音速巡弋飛彈、美國擬向越南提供 T-5 教練機等軍售案，皆屬 2020 年底 Quad 部長級會議後之發展。就前揭 Quad 成員來說，其具體分工當不限於武器移轉而已，印尼巴淡海訓中心的設置，都可能是經協調後的南海制中作為。

[9] "What's impeding Indonesia's military ambitions?," *Defense News*, 10 May, 2021, https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2021/05/10/whats-impeding-indonesias-military-ambitions/.

中國擴大數字人民幣試點觀察

汪哲仁

網路安全所

壹、新聞重點

2021 年 7 月 8 日中國人民銀行(以下簡稱人行)副行長範一飛表示，2021 年北京冬季奧運會將是數字人民幣重要試點活動。數字人民幣試點從原來的四地（深圳、蘇州、雄安新區、成都）一場景(北京冬奧)於 2020 年 10 月新增六個城市：上海、海南、長沙、西安、青島、大連。在用戶推廣方面，目前主要是通過白名單邀請方式進行，單西安市目前累積開通的白名單用戶已過 600 萬。[1]截至 2021 年 6 月 30 日，在應用場景已達 132 萬，逐漸由最先的購物擴展至交通、工資發放、公共繳費、三農、ATM 提款機、政務服務等，開立個人錢包 2,087 萬餘、對公錢包 351 萬餘，累計交易筆數達 7075 萬餘筆、交易金額約 345 億元。[2]雖然數位人民幣全面落地尚未有具體時程，未來將持續擴大試點與應用場景。但從目前數字人民幣的資料規格與核心技術逐步浮現檯面，許多過去引發的憂慮，正逐步浮現。

貳、安全意涵

一、雙循環下的國際金融自主一環

金融體系在融資方面的支持是推動經濟成長必要的潤滑劑，是

[1] 〈中國人民銀行副行長範一飛：擴大數位貨幣試點 持續規範支付市場〉，《新浪網》，2021 年 7 月 9 日，https://reurl.cc/GmDoeA。白名單的人數各新聞報導出現矛盾現象，比方說，西安市宣稱白名單人數超過 600 萬人，相較於人行所公佈的人數有明顯過高之虞，詳見雷肖霄，〈西安數字人民幣正式投用場景已逾 7 萬個〉，《新華網》，2021 年 6 月 17 日，http://www.xinhuanet.com/fortune/2021-06/17/c_1127572003.htm。

[2] 〈中國數字人民幣的研發進展白皮書〉，《中國人民銀行》，2021 年 7 月 16 日，https://reurl.cc/83LoYd。〈數位人民幣試點測試範圍有序擴大 應用場景日趨豐富 系統運行總體穩定〉，《央視網》，2021 年 7 月 13 日，https://reurl.cc/7rlejQ；吳雨、吳燕婷，〈數字人民幣加速推進 “花”樣翻新〉，《人民網》，2021 年 4 月 23 日，https://reurl.cc/vqXemN。數字人民幣錢包按開立的主體可分為個人錢包和對公錢包；自然人和個體工商戶可以開立個人錢包，法人和非法人機構可開立對公錢包。

故若中國大陸要順利轉型為「內循環為主，外循環為輔」的經濟模式，擴大對外循環體系國際金融自主是重要關鍵之一。自從 2020 年 5 月美國總統川普要求聯邦退休基金取消對中概股的投資與「外國公司問責法」（Holding Foreign Companies Accountable Act）後揭開美中金融戰。而在香港反送中運動後，傳出美國可能中斷香港地區或全中國與環球銀行金融電信協會（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT）的連接，切斷跨境支付通道，引發中國關切與疑慮，即便是中國已於 2015 年建構了人民幣跨境支付系統(Cross-broder Interbank Payment System, CIPS)。雖然數字人民幣創立本意乃提高中國國內支付系統的現代化，特別是為零售支付系統服務，提高貨幣政策效能，降低現鈔管理成本。[3]但是在 SWIFT 脫鉤的疑慮下，許多學者與官員都提及人民幣國際化以降低美元依賴。在中國政府刻意誘導下，人民幣跨境使用逆勢快速增長，2019 年，銀行代客人民幣跨境收付金額合計 19.67 兆。在大額交易方面，2021 年人行開始與香港、泰國、阿拉伯聯合大公國各國央行測試「多種央行數碼貨幣跨境網絡」（m-CBDC Bridge）以嘗試克服跨境資金調撥的效率低、高成本及繁複的監管難題。推動外國自然人與法人持有數位人民幣有助於進行以人民幣計價跨境交易（跨境支付結算、跨境匯款、跨境貿易金融），落實金融自主，強化將來美中金融戰的抵禦能力。

二、貨幣匿名性進一步萎縮

雖然根據目前數字人民幣的設計理念是「匿名可控」，但是根據目前錢包的設計，可控性的成分大大超越匿名性。數字人民幣錢包可以分成四類，除了第一類不需要提供身份（僅需要綁定手機號碼

[3] 〈周小川：外界對中國數字貨幣的發展存在誤解〉，《人民網》，2021 年 5 月 22 日，http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0522/c1004-32110670.html。

或電子郵箱）即可申請使用外，其他三類皆需實名登記；而實名等級最低的第一類錢包，單次消費限額為 2,000 元人民幣，也就是說，任何單筆大於 2,000 元人民幣交易必須使用實名制的錢包，且皆被實名紀錄。此外，第一類錢包進行單筆小於 2,000 元小額交易的資料很容易從手機號碼與電子郵件位址中勾稽出使用者的身分，因此匿名性也不高。[4]甚至有律師指出，數字人民幣的設計並沒有太多機制來抗拒中國當局對使用數位貨幣的民眾進行全面性的監督。[5]

除了違規交易容易被發現之外，在人行手握數字貨幣的註冊資料和交易驗證資料的情況下，當違規發生時，人行很可能會藉由中斷錢包所有者存取數字人民幣的方式，來懲罰違規者。由此可見，中國政府透過數字人民幣的推動，在掌控人民個人財務狀況上可以說達到有前所未有的程度，並為政府實施懲罰性金融手段提供便利。

參、趨勢研判

一、北京冬奧將加速推廣外人試用

推廣外人使用數字人民幣包含兩部分，一是是否允許外人在中國使用，二是是否允許外人在外國使用。雖然數位人民幣在這兩年的試點活動推展迅速，但是目前僅限於中國居民試用。根據人行的計畫，2022 年冬奧期間將首次對外國運動員及遊客開放使用數字人民幣。[6]冬奧數位人民幣重點在於穿戴裝置錢包，包括卡片錢包、可視卡錢包和徽章、手錶、手環等硬體錢包。[7]透過大量外國運動員與

---

[4] 〈境外人士及外國人申請數字人民幣帳戶的方法〉，《網易》，2021 年 7 月 5 日，https://www.163.com/dy/article/GE3PIF1K05372XZF.html。

[5] 〈數位人民幣｜從 84 項專利剖析，中國對央行數位貨幣 CBDC「全球話語權」的野心〉，《Blocktempo》，2020 年 2 月 17 日，https://www.blocktempo.com/pboc-digital-currency-reveal-84-patents/。

[6] 〈中國擬在北京冬奧期間，開放數字人民幣讓外國遊客試用〉，《香港 01》，2021 年 4 月 19 日，https://reurl.cc/eEa8d7。

[7] 可視卡錢包為卡片形狀，右上角有一個小黑白螢幕，可以顯示消費金額、卡片餘額和支付次數。〈數字人民幣北京冬奧試點應用在地鐵大興機場線啟動〉，《新華網》，2020 年 12 月 31 日，https://reurl.cc/xGXO75。

遊客的使用，可以提高數字人民幣在國外的能見度與形象，有助於人民幣國際化。

二、數位貨幣專利大增中國在數字貨幣之影響

十四五計畫中提及，積極參與數字貨幣在參與國際規則和數位技術標準制定，對內除了是深化金融供給側結構性改革，強化金融自主可控、完善貨幣供應調控機制之外；對外可以透過數字貨幣的專利，帶動中國在此一波數位貨幣浪潮的話語權。截至 2020 年 1 月，中國央行下屬的人民銀行數位貨幣研究所已經取得 76 項數字貨幣相關專利，如果算上目前正在審核的專利，該所手中握有的數位貨幣相關專利高達 86 件。[8]目前日本已經有一家銀行使用中國私人企業在統一發碼數位貨幣的專利，[9]未來不排除有其他的央行或銀行使用中國專利技術，若中國在數字貨幣上的專利持續領先，一如在 5G 技術領先，有助於推動構建有益於中國大陸之影響力。這也就是為何華府智庫「新美國安全中心」（Center for a New American Security）也認為，中國大陸透過數字人民幣的推展，有助於對外樹立人行在數位貨幣技術的領先地位，未來可能影響國際數位貨幣的標準設定。[10]

（責任校對：章榮明）

[8]〈DCEP｜中國央行數位貨幣「數位人民幣」有哪些黑科技？從「應用」角度詳解專利佈局〉，《Blocktempo》，2020 年 4 月 8 日，https://reurl.cc/7rleM9。

[9] 〈日本數位貨幣使用中國統一發碼數字貨幣專利〉，《新浪網》，2021 年 7 月 12 日，https://reurl.cc/0jn2Z6。

[10] Yaya Fanusie and Emily Jin, “China’s Digital Currency – Adding Financial Data to Digital Authoritarianism,” Center for a New American Security, January 26, 2021, https://www.cnas.org/publications/reports/chinas-digital-currency.

法國空軍現蹤法屬波利尼西亞之觀察

章榮明

網路安全所

壹、新聞重點

2021 年 6 月 20 日至 26 日，法國空軍編隊由本土飛往法屬波利尼西亞進行訓練。該編隊由 3 架疾風戰機、2 架 A400M 運輸機、2 架 A330 加油機、及 170 名人員組成。該訓練展示了法國空軍有能力在 48 小時內，飛往 17,000 公里外的南太平洋執行任務。[1]此次訓練結束後，該空軍編隊隨即轉場至夏威夷，與美軍 F-22 戰機進行聯合演習以慶祝七月四日美國國慶，隨後再轉場至美國維吉尼亞州的蘭利空軍基地，參加慶祝美法並肩作戰的約克鎮戰役 240 周年紀念活動。[2]

貳、安全意涵

法屬波利尼西亞位於南太平洋，澳洲與秘魯之間，距夏威夷約 4,200 公里。由 5 個群島構成，分別為社會（Society）群島、圖阿莫圖（Tuamotu）群島、甘比耶（Gambier）群島、馬克薩斯（Marquesas）群島、及奧斯特拉爾（Austral）群島。陸地總面積約 3,827 平方公里，分屬 118 個島嶼及環礁，其中 67 個有人居住，並以大溪地（Tahiti）度假勝地聞名於世。[3]以下簡述此次法國空軍前往法屬波利尼西亞進行訓練一事之安全意涵。

---

[1] 藍孝威，〈法空軍赴南太平洋 洲際力量投射制陸〉，《中時新聞網》，2021 年 6 月 22 日，https://reurl.cc/YORXxX。

[2] Wyatt Olson, “French Air Force brings Rafale fighter jets to Hawaii for first time,” *Stars and Stripes*, July 2, 2021, https://reurl.cc/no4Og2; Dave Ress, “Ensemble, encore: French and US air forces remember the Battle of Yorktown,” *Stars and Stripes*, July 8, 2021, https://reurl.cc/GmLE3p.

[3] “The World Factbook,” U.S. Central Intelligence Agency, July 8, 2021, https://reurl.cc/GmLEyd.

一、因應中國整建吉里巴斯廢棄跑道的企圖

事實上，法國在法屬波里尼西亞駐紮有海軍，花月號（*FS Floreal*）護衛艦便以法屬波里尼西亞的巴比提港（Papeete Port）作為母港；而知名度較高的葡月號護衛艦則以法屬新喀里多尼亞（New Caledonia）的努美亞港（Port of Noumea）為母港。法軍完全可以由這兩個海外國土（overseas lands）的駐軍進行聯合演習，一樣可以達成訓練與宣傳的效果。但法國出動的是空軍編隊，且由法國本土奔襲而來，應有特定之目的。由於此前曾傳出中國計畫在吉里巴斯重建廢棄之機場跑道，推測法國空軍此次直飛法屬波利尼西亞的意圖之一，應是在提醒中國該區域仍是法國的勢力範圍，勿輕舉妄動。

二、凸顯法屬波利尼西亞的重要性

法國是世界上專屬經濟區（exclusive economic zone）第二大的國家，而法國 60%的專屬經濟區位於印太區域。在法國的這些海外國土中，又以法屬波利尼西亞的專屬經濟區最大，達 485 萬平方公里。[4]法國空軍要在南太平洋進行軍事訓練，可以選擇的地點除了法屬波利尼西亞之外，尚有新喀里多尼亞。而法屬波利尼西亞之所以雀屏中選，凸顯其專屬經濟海域的重要性應是法國此次長途奔襲的諸多考量之一。

三、維持法國的戰略自主性

此次法國以軍機編隊奔襲南太的海外國土，顯示了法國的安全利益並非與美國完全重合，藉此維持了法國的戰略自主性。這表現在法軍先奔襲、在法屬玻里尼西亞獨力進行演習後，才轉場至夏威夷與美軍進行聯合演習。再隨後，同一軍機編隊順道至美國維吉尼

[4] "France and Security in the Indo-Pacific," French Ministry of the Armed Forces, May 2019, https://reurl.cc/KALQYm.

亞州慶祝約克鎮戰役 240 周年紀念活動，彰顯法、美兩國二百餘年前並肩作戰的情誼。也就是說，法軍所要展示的是由自己保衛海外國土的意志，而非與美國共同保衛之。

四、再次展示法國空軍長途奔襲的能力

此次法國空軍自本土飛赴法屬波利尼西亞，是暨 2018 年途經澳洲的飛馬行動後，再度現蹤於南太平洋。[5]綜觀近年來法國軍方於太平洋地區所進行的軍力展示，均屬於海軍兵力，如法國核子動力潛艦翡翠號（*FS Emeraude*）在塞納號支援艦（*FS Seine*）相伴下，於今（2021）年 2 月 8 日通過南海海域；法國軍艦葡月號護衛艦（*FS Vendemiaire*）則於 2019 年 4 月 6 日通過台灣海峽。此次出動空軍兵力，顯示不僅法國海軍有長程巡弋的能力，法國空軍亦能進行長途奔襲。

參、趨勢研判

一、法國在南太的角色將日趨重要

法國於 2016 年發佈《亞太區域的法國與安全》（*France and Security in the Asia-Pacific*），並於 2019 年改版為《印太區域的法國與安全》（*France and Security in the Indo-Pacific*），顯示法國對於印太區域的重視。*法國駐台代表公孫孟*（Jean-Francois Casabonne-Masonnave）於 2021 年 3 月 17 日接受訪問時表示，法國和美國擁有共同目標，法國自古以來強調海洋的自由航行和國際法權利，在這方面法國將與夥伴朋友一起合作。[6]

承上，法國重視印太（南太）的意願毋庸置疑，但實際的能力如何呢?作為唯一在印太區域擁有海外國土並駐軍的歐洲國家，法國

[5] 洪瑞閔，〈法國空軍投射印太地區能力的再度驗證〉，《國防安全即時評析》，2021 年 7 月 1 日，https://reurl.cc/EnLRNA。

[6] 呂伊萱，〈「自古」支持航行自由 法國駐台代表：法會和美國合作〉，《自由時報》，2021 年 3 月 17 日，https://reurl.cc/a98GYX。

的確有能力即時與美國合作維護海洋航行自由與國際法，如法國在南太平洋的經常性駐軍便可以發揮法軍的「即戰力」。需知，法國在法屬波利尼西亞，及4,700公里外的法屬新喀里多尼亞兩處海外國土駐紮約2,800人的部隊，包含2艘護衛艦、4艘巡邏艇、2艘多功能船、5架海上偵察機、4架戰術性運輸機及7架直升機。[7]若在目前熱門的吉里巴斯發生武裝衝突的話，由於該國的地理位置介於夏威夷與法屬波利尼西亞之間，屆時中國在吉里巴斯的武裝力量將可能腹背受敵（請見附圖），受到美、法聯軍的夾攻。隨著中國與美國在南太平洋的競逐，法國的角色將益發重要。

二、中國勢力持續嘗試進入法屬波利尼西亞

法屬波利尼西亞的經濟來源主要來自觀光業及法國政府因核試爆提供的補償。法屬波利尼西亞長年來雖有獨立的呼聲，卻始終無法獲得多數人支持。究其原因，在於若成功獨立，則經濟來源將只剩下觀光財。放大格局來看，中國勢力之所以能進入大洋洲，乃是因為南太國家經濟發展相對疲弱，中國於是以提供資金協助基礎建設的名義而得以順利進入。就目前而言，假使中國勢力要進入法屬波利尼西亞，需要獲得法國的同意。兩者相較，與缺乏資金的大洋洲國家打交道較為容易。易言之，中國勢力進入法屬波利尼西亞的難度較高。然而，中國始終未放棄進入法屬波利尼西亞，且可能暗地裡慫恿當地人追求獨立。[8]若未來法屬波利尼西亞取得獨立，且經濟表現隨之大幅下滑時，則中國勢力進入的容易度將大增。

---

[7] Helene Goiran, "The Role of the French Military on Key Issues for Oceania," *Asia Pacific Bulletin*, March 26, 2018, https://reurl.cc/O0L4KA.

[8] Cleo Paskal, "Indo-Pacific Strategies, Perceptions, and Partnerships," Chatham House, March 23, 2021, https://reurl.cc/ze4Nnk.

附圖：法屬波利尼西亞位置圖

說明 1：包圍藍白紅國旗的圈即是專屬經濟海域的界線。
說明 2：此圖並未顯示法國所有的海外國土。
資料來源：”France and Security in the Indo-Pacific,” French Ministry of the Armed Forces, May 2019, https://reurl.cc/KALQYm.

（責任校對：汪哲仁）

社群媒體加速假訊息散播可能的國際刑事責任

楊長蓉

戰略資源所

壹、新聞重點

自緬甸（Myanmar）軍政府 2021 年 2 月發動政變以來，暴力衝突加劇，臉書（Facebook）下定決心發佈禁令，禁止緬甸軍方使用臉書與 Instagram 平台，即刻生效。[1] 臉書表示，緬甸軍方相關帳號是因為他們對示威民眾動武釀成死傷。[2] 近年，緬甸軍政府利用臉書的特性，透過假帳號以及粉專（fan page）等方式煽動對羅興亞人（Rohingya）的仇恨，包括散播各種反羅興亞人的宣傳（propaganda）、假新聞（fake news），以及各種煽動性的照片給其追蹤者。[3]

然而，事隔數月，非政府組織 Global Witness 於 2021 年 6 月調查報告卻發現，在緬甸的暴力事件不但沒有因禁令而有所好轉，衝突甚至更為嚴重。報告中指出，主要是因為臉書的演算法使得假訊息傳播速度更為快速，而針對特定族群的煽動仇恨貼文，因為「受歡迎」觸及率會越來越高，臉書的演算法似違反了自己所發布關於暴力與假訊息的政策與社群守則（community standards）。[4]

---

[1] "Myanmar coup: Facebook, Instagram place immediate ban on military," *BBC,* February 25, 2021, https://www.bbc.com/news/world-asia-56191657.

[2] 〈臉書封鎖緬甸軍方帳號 抗議鎮壓反政變示威〉,《法新社》, 2021 年 2 月 25 日, https://reurl.cc/GmQx2d。

[3] "A Genocide Incited on Facebook, With Posts From Myanmar's Military," *New York Times,* October 15, 2018, https://www.nytimes.com/2018/10/15/technology/myanmar-facebook-genocide.html?nl=top-stories&nlid=61026281ries&ref=cta.

[4] "Algorithm of harm: Facebook amplified Myanmar military propaganda following coup Share this Tweet Share Facebook," *Global Witness,* June 23, 2021, https://www.globalwitness.org/en/campaigns/digital-threats/algorithm-harm-facebook-amplified-myanmar-military-propaganda-following-coup/.

貳、安全意涵

一、社群媒體加速假訊息傳遞而加劇線下暴力

使用「假訊息」(包括惡意不實、虛假或選擇性訊息)，或是「宣傳」作為統治或戰爭手段並非新鮮事。二戰時納粹爐火純青的宣傳技巧成功控制民心甚至到達洗腦程度;冷戰時期美蘇盛行的諜報（espionage）手段亦包括了在敵對國家散播各種不實資訊。在國家內戰衝突或政權不穩時，統治者藉由假訊息方式控制民意更是屢見不鮮，嚴重者可能導致國際罪行。1994 年盧安達（Rwanda）的胡圖（Hutu）政權利用旗下的媒體集團，特別是透過廣播宣傳（radio propaganda）放送與散播各種仇恨言論（hate speech），更進一步地激化了群眾暴力行為，最終發生震驚世界的種族滅絕（genocide）事件。

現在的緬甸與當時的盧安達有部分類似之處，包括特定族群遭到當局血腥鎮壓與迫害、仇恨宣傳使用導致暴力事件的擴大以及族群間互不信任等等。有所不同的是，現今網路普及與社群媒體的興起進一步加速假訊息傳播而加劇線下暴力。緬甸事態嚴重，引起國際社會與各方關注，國際上除了譴責緬甸軍政府，並展開各種調查，包括 2017 年聯合國人權理事會（UN Human Rights Council）所成立的「緬甸議題獨立國際真相調查小組」(Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar)，[5] 2018 年國際刑事法院（International Criminal Court）亦宣佈針對緬甸軍隊驅逐羅興亞人一事展開調查，[6] 2019 年甘比亞（The Gambia）向國際法院（International Court of Justice）提出緬甸違反「種族屠殺公約」，現

[5] "Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar," *United Nations Human Rights Council*, March 24, 2017, https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/myanmarffm/pages/index.aspx。

[6] ICC Press Release, "ICC judges authorise opening of an investigation into the situation in Bangladesh/Myanmar," *International Criminal Court*, November 14, 2019, https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1495.

訴訟當中。[7] 臉書在緬甸軍政府迫害羅興亞人事件之角色不可小覷，且不只緬甸，臉書作為散播假訊息與煽動暴力仇恨的媒介，已在不少國家造成影響。

此外，臉書作為傳播資訊的平台，對於緬甸這類正處於過渡或轉型期的國家，由於數位識讀（digital literacy）概念並不普及，特別容易被誤用或利用。另外，由於民主政權不穩，社會信任低落，加上臉書是許多人獲得資訊的唯一途徑，使得假訊息散播之影響更大。當然，臉書並非唯一有此問題的社群媒體，YouTube 與 Twitter 等國際型社群媒體都可能加速假訊息的散播。[8] 但就緬甸而言，臉書具有特別大的影響力，部分緬甸人甚至覺得「臉書等於網路」，然而卻難以辨認平台上面訊息為事實或僅是個人言論發表。在臉書演算法的推波助瀾下，使得那些煽動仇恨與暴力之假訊息，更為瘋傳（viral）。

二、社群媒體可能成為緬甸軍國際罪行之共犯

至於是否管制以及如何管制臉書等社群媒體，一直是國際上與各國政府的難題。就國際層次而言，涉及的法律議題可能更為複雜，例如法人（legal person）能否作為刑事主體或是負起刑事責任；「煽動種族滅絕」（incitement to genocide）本身為一種罪或僅為一種責任形式（mode of liability）；仇恨言論（hate speech）與國際罪行（international crimes）的分野等等，[9]法律上皆有討論空間。就緬甸而言，至少可能討論臉書負責人或高階主管個人的刑事責任，而就

[7] ICJ Press Release, "The Republic of The Gambia institutes proceedings against the Republic of the Union of Myanmar and asks the Court to indicate provisional measures," *International Court of Justice*, November 11, 2019, https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/178/178-20191111-PRE-01-00-EN.pdf.

[8] "Social networks still failing to tackle COVID-19 misinformation, report claims," *Euronews*, June 24, 2021, https://www.euronews.com/2021/06/24/social-networks-still-failing-to-tackle-covid-19-misinformation-report-claims.

[9] "The Prosecutor v. Nahimana et al., Judgment," *ICTR Appeals Chamber,* ICTR-99-52-A, November 28, 2007, para. 692.

算不構成最難證明的「種族滅絕罪」，也有可能成立「戰爭罪」（war crimes）或「反人類罪」（crimes against humanity）。

構成國際刑事犯罪除了須符合主客觀構成要件之外，尚有責任形式的分別，即使臉書並非主要行為人（principal perpetrator），若是對罪行有所協助或貢獻，仍有可能因成立共犯。共犯又可分為「教唆」（instigating, soliciting, inducing and inciting），類似我國刑法「教唆犯」，以及「幫助與煽動」（aiding and abetting），類似我國刑法「幫助犯」。

臉書作為一個社群媒體，為假消息甚至仇恨暴力言論提供平台，並因演算法加速散播，因而對犯行有所協助或貢獻，在客觀要件（a*ctus reus*）構成上較無爭議，但由於刑法同時講求主觀要件（*mens rea*），故臉書究竟僅是「無意、不知情」的協助，或是具有「幫助與煽動」的故意，關鍵即在主觀要件的標準。國際習慣法與國際刑事法院羅馬規約（Rome Statue of the International Criminal Court, 下稱羅馬規約）對於共犯的主觀要件有些不同，依據國際習慣法的標準是至少要有「知」（knowledge），亦即行為人（臉書）「必須知道其行為協助或極有可能（substantially likely）協助特定罪行。」[10] 羅馬規約較為嚴格，第 25(3)(c)條除了要求「知」，還要有「欲」（purpose），[11] 但第 25(3)(d)條若是協助「共同目的行事的團夥」（“group of persons acting with a common purpose”），採取的是較低的「知」標準，也多是處理企業共犯（corporate complicit）涉及違反人權罪行時所採用的標準。

這裡所涉及的法律議題極為複雜，礙於篇幅，無法一一論述。

---

[10] Oona A. Hathaway, Alexandra Francis, Aaron Haviland, Srinath Reddy Kethireddy, and Alyssa T. Yamamoto, “Aiding and Abetting in International Criminal Law, “*Cornell Law Review,* Vol. 104, (2020), p.1543.

[11] 羅馬規約第 25(3)(c)條主觀上要求行為人一定要是「為了便利實施這一犯罪」（the purpose of facilitating the commission of [the] crime’），其對於「意圖」的要求，使得協助行為之要件變得更為嚴格，目的在於要求主從犯之間要有特定連結（nexus）。

重點在於，對國際上大規模暴力或犯罪的結果，臉書可能抗辯其僅為平台，對上面的內容不須負責，發生犯罪也非其所願。惟依據國際習慣法，若採取的標準是「知」，其作為媒介的角色會對這些犯罪有所幫助，就可能追究臉書之國際刑事責任。至於臉書是否可辨解其不知？事實上臉書就是因為知道，近年才會進行相關審查與發布禁令。[12]

參、趨勢研判

一、自律規範難以真正拘束跨國大企業

基於種種原因，包括現有法規的限制與社群媒體作為跨國大型企業的遊說能力等，[13]目前對於臉書這類企業規範方式仍是以「自律性」（self-regulating）為主。臉書為私人公司，採取社群守則這類的自律性規範原本合理，但由於現今臉書規模甚大，每天約有全世界24%人口使用臉書，儼然已經成為新興的公共論壇，而具備了「公共性」，[14] 故由臉書自行決定其管理機制以及「如何被管」這種球員兼裁判的方式顯然不太合適，[15]故包括德國在內的國家與相關團體都表示現行規範對於臉書這類企業之管制是極為不足的，應加強管理密度與制定相關法令。[16]

臉書為了回應各方對其批判，2020年5月成立了「監察委員會」（Oversight Board），表示其係可自律以及防止言論傷害的決心，委員會數十位委員號稱包含了各領域的專家，然而令人詬病的是卻缺

[12] Alex Warofka, "An Independent Assessment of the Human Rights Impact of Facebook in Myanmar," *Facebook,* November 5, 2018, https://about.fb.com/news/2018/11/myanmar-hria/。

[13] Lauren Feiner, "Facebook spent more on lobbying than any other Big Tech company in 2020," *CNBC,* January 22, 2021, https://www.cnbc.com/2021/01/22/facebook-spent-more-on-lobbying-than-any-other-big-tech-company-in-2020.html.

[14] 紀和均，〈陽光？黑箱？社群媒體的自律機制傻傻分不清楚〉，《Yahoo!新聞》，2021 年 7 月 7 日，https://reurl.cc/4aq1zV。

[15] "Facebook must not be allowed to dictate how it gets regulated," *Wired*, February 2, 2020, https://www.wired.co.uk/article/facebook-eu-regulation.

[16] Emma Thomasson, "Germany insists self-regulation not enough for Facebook," *Reuters,* July 8, 2020, https://www.reuters.com/article/us-facebook-ads-boycott-germany-idUSKBN2491IO.

乏假訊息方面的專家，成員內未有足夠判定與對抗演算法或假訊息、宣傳的專業。[17]就結果來看，委員會本身的能力與權限對於防止假訊息散播與避免損害（harm prevention）似也經不起進一步的檢驗，緬甸的狀況就是一例。

二、各國應加強相關法律規範與管理機制

在國內法層次，除了國內刑事責任之外，也可能就臉書等社群媒體的民事侵權行為（Tort）討論平台的法律責任，例如普通法「注意義務」（Duty of Care）的概念，[18] 所謂的「注意義務」是指個人或公司在法律上有義務合理作為以防止可預見（foreseeable）的損害。因此，臉書等社群媒體有法律上義務採取合理（reasonable）的作為防止仇恨言論或可能對他人造成傷害的貼文。英國與法國對社群媒體之管理，都有類似的建議。[19]

有些國家立法以管理仇恨言論方式課予社群媒體義務，例如德國的「網路執行法」（(Netzwerkdurchsetzungsgesetz, NetzDG）規定，必須在 24 小時之類移除涉及仇恨言論或煽動暴力的文章，否則會面臨高額罰鍰。[20] 但須小心的是，若由私人公司來執行言論審查，行使言論自由權的平民百姓的言論反而比那些擁有權力者，更可能因審查而下架。此外，許多有「打擊假訊息」相關立法的國家反而變成當權者打擊異己的工具，用以起訴與政府意見不同的人，或是不當限制個人與媒體自由。[21]最後強調，應需被管制的是社群媒體散播

---

[17] David Ingram, "Facebook names 20 people to its 'Supreme Court' for content moderation," *NBC News*, May 7, 2020, https://www.nbcnews.com/tech/tech-news/facebook-names-20-people-its-supreme-court-content-moderation-n1201181.

[18] 我國法律無此概念，較為接近的概念為善良管理人之注意義務，但兩者並不相同。

[19] Ryan Browne, "Tech giants like Facebook and Google set for UK crackdown on harmful content," *CNBC*, February 12, 2020, https://www.cnbc.com/2020/02/12/uk-watchdog-ofcom-to-impose-duty-of-care-on-social-media-firms.html; "New French rules for Facebook? Zuckerberg likes the idea," *abc News*, May 11, 2019, https://abcnews.go.com/Technology/wireStory/facebook-france-haggle-regulating-online-hate-62955590.

[20] "German opposition parties call to replace online hate speech law," *DW*, July 2, 2019, https://www.dw.com/en/germany-fines-facebook-for-underreporting-hate-speech-complaints/a-49447820.

[21] "How to respond to disinformation while protecting free speech," *Reuters Institute*, February 19, 2021,

假訊息與仇恨之行為，而非拘束個人的言論自由等基本權利。

（責任校對：蔡榮峰）

https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/risj-review/how-respond-disinformation-while-protecting-free-speech.

發行人 / 霍守業
總編輯 / 林成蔚
主任編輯 / 曾怡碩 執行主編 / 吳宗翰
助理編輯 / 杜貞儀、洪嘉齡、汪哲仁、
章榮明、謝沛學、曾敏禎