

國防安全週報

第 14 期

- | | | |
|-----------------------------|-------------|----|
| 中共「中央全面依法治國委員會」
之近期發展 | 龔祥生 | 1 |
| 「中國製造 2025」計畫引發其他
國家安全疑慮 | 洪銘德 | 5 |
| 從中國的角度看近期在海參崴的
習安會 | 陳亮智 | 8 |
| 中俄軍事合作再解讀 | 歐錫富 | 11 |
| 歐盟強化國防自主的政軍意涵 | 蘇紫雲 | 15 |
| 美印 2+2 對話後看印度對美決策脈絡 | 李哲全 | 18 |
| 人工智慧偵測仇恨言論的挑戰 | 劉姝廷、
曾怡碩 | 24 |
| 美國重獲全球最大石油生產國地位
之觀察 | 謝沛學 | 28 |

臺北市博愛路 172 號
電話(02)2331-2360
傳真(02)2331-2361

2018 年 9 月 21 日發行



財團法人國防安全研究院
Institute for National Defense and Security Research

(本頁空白)

中共「中央全面依法治國委員會」之 近期發展

中共政軍所

龔祥生

壹、新聞重點

2018年3月中國兩會時宣布改組「中央全面依法治國委員會」（下簡稱「依法治國委」）後，直至2018年8月24日才召開第一次會議。該會議隨即審議了「依法治國委」的組織和工作規則，以及最高人民法院、檢察院的組織法，並強調要全面貫徹憲法。¹而在9月9日「中央依法治國委員會辦公室」（下簡稱「依法治國辦」）召開學習會時，外界才正式確定該辦公室主任是由中央政治局委員、政法委書記郭聲琨兼任，至此正式底定該委員會之重要職務安排。²故從2017年宣布成立後「中央全面依法治國領導小組」至今，方可初探其工作職掌及人事安排。此外，9月15日召開的第二十四次全國地方立法工作座談會，中共中央政治局常委兼「依法治國委」副主任栗戰書出席會議，並要求地方人大貫徹習近平關於全面「依法治國」、加強立法工作的精神。³

貳、安全意涵

一、「依法治國委」改組使習統管政法資源

2017年10月十九大時習近平在報告中宣布新成立「中央全面依法治國領導小組」，經過不到半年，就在2018年3月依據《深化黨和

¹ 〈中共全面依法治國委員會 陣容首曝光〉，《中央社》，2018年8月24日，<https://goo.gl/LFiaqd>。

² 崔德興，〈中央政法委書記郭聲琨添新職 兼任中央依法治國委員會辦公室主任〉，《香港 01》，2018年9月9日，<https://www.hk01.com/即時中國/233277/中央政法委書記郭聲琨添新職-兼任中央依法治國委員會辦公室主任>。

³ 〈栗戰書出席第二十四次全國地方立法工作座談會〉，《新華網》，2018年9月15日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2018-09/15/c_1123435661.htm。

《國家機構改革方案》改組成「中央全面依法治國委員會」，並繼續由習親自擔任主任。此作為「四個全面」⁴之一的重點項目，特別從領導小組改組為委員會，意在由最高黨政層級整合立法、執法等行政資源。此委員會位階高於中央政法委，還加入了代表立法部門的人大委員長栗戰書作為副主任，使其能夠審議司法體系的組織法案，並深入地方各層級的立法工作，習得以同時兼顧立法、執法、司法，推行其「法治國家」的目標。

二、推動「依法治國」意在加強社會控制合法性

《深化黨和國家機構改革方案》中規定「依法治國委」的日常辦事機構是「依法治國辦」，設在中華人民共和國司法部機關。這代表習雖強調要落實「法治政府，法治社會」，但實際上應是藉應將黨的組織強植入政府體制內，確保「以黨領政」甚至「以黨代政」路線得以在習任內持續加強，並貫徹黨中央的統一領導。這種做法的利基在於能夠直接從執法面加強社會控制，加大執法力度以壓制社會反彈。除了執法外，藉由推動所謂「科學立法」工作增加立法密度，加強在法制面編織起更綿密的社會控制網。基於中國群體事件頻率日漸升高的現況，其主要功能在於示以外界「依法治國」的形象，增加其強力維穩的合法性。

三、「依法治國辦」人員配置偏重執法面

除了習、栗分任「依法治國委」正副主任外，國務院總理李克強及中央書記處書記王滄寧也擔任了副主任職務，形成由四位中央政治局常委擔任正副主任的高規格配置，從黨政頂層主抓大方向規劃。但在實際運作上，將更可能比照二線分工原則，把日常運作交由「依法治國辦」執行。故由中央政法委書記郭聲琨兼任，並配以中央政法委秘書長陳一新、司法部部長傅政華二人作為副主任。而 2010 年要求

⁴ 包含「全面建成小康社會」、「全面深化改革」、「全面推進依法治國」、「全面從嚴治黨」。

省級政法委員會書記不兼任公安廳（局）長，且 2012 年中共十八大後，中央政法委書記不再是中共中央政治局常委之後，政法委權力遭到虛化，只負責掌握各級執法機構黨委政治工作，但直接向總書記報告工作，使習較過去的領導人更能夠直接掌控政法委。另一方面，司法部則是實際執掌律師管理、法務宣傳、司法考試的執行單位，可與政法委之間，在管考進用和監督司法人員的政治方向上相輔相成。故在實際工作上，此人事安排著重在確保黨對執法機構的政治領導。

參、趨勢研判

一、持續推動「依法治國」以補強中共執政合法性

習近平在 2018 兩會取消國家主席任期制，等同打破將近二十年來逐漸制度化的中共政治慣例，故勢必遭到內外部的質疑。在習藉由修憲取得長期執政後，就必須更加宣傳要遵守和貫徹憲法，並採取更多的法治建設來說服外界，不惜修憲以鞏固習核心政權的必要性及其法理基礎。基於此補償心態，可預估自 2018 年 8 月正式開始運作的「依法治國委」，在將來會有更吃重的立法作為，從法制面建立起嚴密的施政和執法規範，以法理合法性補強其逐漸流失的執政合法性。

二、「依法治國」理念與實際工作間的矛盾擴大

普世價值的「依法治國」應是指所有人或機關皆不得凌駕法律之上，故從「依法治國辦」的實際工作及其所欲推廣的理念之間，其實有不小的矛盾性。「依法治國辦」副主任陳一新 2018 年 8 月受訪時提到該辦公室的任務有三：一是宣傳組織各級習近平思想學習會，二是研究制定法治中國建設規劃及培養法治人才，三為督辦全國依法行政工作。⁵由此可見該辦公室越強調黨的政治領導，就越會朝向與「依法

⁵ 〈推進新時代全面依法治國的重大戰略舉措——訪中央全面依法治國委員會辦公室副主任、中央政法委秘書長陳一新〉，《人民網》，2018 年 8 月 25 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0825/c1001-30250165.html>。

治國」相反的方向邁進，更進一步鞏固依「黨」治國。例如，在之前宣傳部門和政法系統合作，為宣傳打貪腐成效所進行的「電視認罪」，這種未審先判的作法就與依法行政的理念格格不入。故以政治領導為優先的思維，勢必與真正的「依法治國」背道而馳，使其淪為中共向法界延伸掌控範圍及增加執政合法性的藉口。

「中國製造 2025」計畫引發其他國家安全疑慮

非傳統安全所

洪銘德

壹、新聞重點

《南華早報》2018年9月10日報導「中國製造 2025」計畫(以下簡稱「2025計畫」)旨在打破中國對於外國技術的依賴，並將其高科技產業提升至西方的水準，但因為中國政府所扮演的角色，例如：透過大力補貼、歧視外國公司或是強迫外國公司轉讓技術等，而引起其他各國的關注與安全疑慮。¹

然而，根據2018年9月20日「中央全面深化改革委員會第四次會議」，²中國未來的其中一個重點項目為推動高質量發展，所以中國要儘速針對製造業、高技術產業以及基礎設施等重點領域制定政策，顯示出「2025計畫」仍為中國大陸的重要推動政策之一。³

貳、安全意涵

一、「2025計畫」為美國持續發動關稅報復原因之一

根據之前的許多新聞報導，顯示出「2025計畫」係為美國發動貿易關稅的原因之一，因為中國透過不公平且具有歧視性的政策與做法來推動此計畫。對此，美國發動了兩階段關稅制裁，以期扭轉與中國

¹ Elaine Chan, “‘Made in China 2025’: is Beijing’s plan for hi-tech dominance as big a threat as the West thinks it is?” *South China Morning Post*, 10 September, 2018, <https://www.scmp.com/business/china-business/article/2163601/made-china-2025-beijings-plan-hi-tech-dominance-big-threat>

² 〈習近平主持召開中央全面深化改革委員會第四次會議〉，《新華社》，2018年9月20日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-09/20/c_1123461722.htm。

³ 中國製造業存在著以下幾項問題：1、製造業大而不強：自主創新能力弱，關鍵核心技術與高端裝備對外依存度高；2、品質不佳，缺乏國際品牌；3、環境汙染嚴重，資源能源利用效率低；4、產業結構待轉型：高端裝備製造業和生產性服務業發展緩慢；5、資訊化不足，且與工業化融合深度不夠；產業國際化程度不高，企業全球化經營能力不足。請參閱 鍾欣宜，〈「中國製造 2025」之初探〉，《經濟研究》，第17期（2016年），頁348-349。

之間的不公平的貿易。首先，第一階段為對價值 500 億美元的中國進口商品加徵 25% 關稅，分為兩批，分別於 7 月 6 日與 8 月 23 日所實施的 340 與 160 億美元之制裁，涉及包含機器人、工業機械、航太、資通訊科技、新材料和汽車等與「2025 計畫」相關之項目。其次，2018 年 9 月 17 日，美國宣布對中國實施第二階段約 2000 億美元制裁，儘管涉及的商品非常廣泛，但仍緊咬著「2025 計畫」相關產品，以做為美國繼續因應中國竊取美國智慧財產權和強制轉讓美國技術行動的一部分。

二、「2025 計畫」引發其他國家安全疑慮

由於中國為了大力推動「2025 計畫」，透過政府補貼、強迫外國企業技術轉移、竊取智慧財產權以及收購國外高科技企業等作為，企圖讓中國在高科技領域搶占優勢地位，甚至成為世界領導者，因而引起其他國家安全疑慮。對此，相關國家已採取因應措施，例如：首先，針對來自歐盟以外的投資，只要持股超過 25%，且觸及公共秩序和國家安全，如能源、通訊、交通等產業，德國就有權力進行審查。其次，研究專長涉及機器人、航太以及高科技製造業等與「2025 計畫」有關之中國留學生，美國將其簽證期限縮短至 1 年。

參、趨勢研判

一、中國改變「2025 計畫」的宣傳

由於「2025 計畫」被視為是引發中美貿易摩擦的主要導火線，所以 2018 年 7 月中國國務院舉辦新聞發布會說明關於 2018 上半年工業與通訊發展情況時，首度隻字未提「2025 計畫」，改以「製造強國建設」一詞取代。儘管，中國官方逐漸淡化宣傳，但仍是中國的重要國家戰略計畫，從美中貿易談判中即可看出，因為中國強調「2025 計畫」為其核心利益，所以拒絕美國關於限制該計畫之相關要求。

二、美中貿易大戰恐仍持續下去

儘管 2018 年 5 月中國國務院副總理劉鶴訪美後，美中兩國「暫停」貿易戰，因為中國承諾大幅增加對美採購來縮減雙方的貿易逆差。然而，根據後續的發生情況來看，美國發動關稅報復恐怕不單單只是為了平衡兩國之間的貿易逆差，更重要的是為了回應中國推動「2025 計畫」所採取的作為，藉此逼迫中國縮手並改變作法，避免影響美國的科技領先地位。

在美國宣布第二階段關稅制裁的同時，川普強調若中國對美國農產品或其他工業產品採取報復措施的話，美國將會採取第三階段行動。由此可見，美中貿易大戰已逐戰升級，短期內並沒有緩解的跡象且恐將持續下去。

三、中國將加速吸引台灣高科技產業人才

為了吸引台商及我國科技領域技術及尖端人才赴陸協助「2025 計畫」發展，2018 年 2 月中國大陸公布「對台 31 項措施」，第項即指出台灣企業參與「2025 計畫」均可與陸企享有同樣待遇。對此，中國以高薪、住房補貼以及免費機票等優惠條件挖角我國人才，藉此壯大自身的產業競爭力，例如：2018 年迄今，估計已有超過 300 名台灣工程師跳槽到中國半導體企業。同時，由於中國半導體業至 2020 年所需專業人才數量高達 72 萬人，但目前只有約 40 萬人，顯示人才吃緊，所以可預期的是中國將持續向台灣挖角人才。⁴

對我國而言，高科技產業是台灣的經濟發展命脈，特別是半導體產業，不僅帶領台灣轉型發展高科技產業，締造台灣經濟繁榮，同時也是台灣的出口主力。因此，若我國高科技產業人才持續被挖角而出走的話，我國競爭力恐將逐漸喪失。

⁴ 王秋燕，〈中國高薪利誘台灣半導體工程師 2018 年迄今已經 300 人跳槽〉，《上報》，2018 年 9 月 5 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=47508。

從中國的角度看近期在海參崴的習安會

國防策略所

陳亮智

壹、新聞重點

2018年9月12日，中國國家主席習近平與日本首相安倍晉三共同出席由俄羅斯在海參崴所舉辦的第四屆「東方經濟論壇」，兩人同時也藉此場合舉行了雙邊會談。這是繼去年（2017）11月在越南所舉行的APEC領袖高峰會之後，習近平與安倍晉三的再次會面。會談中，習近平除問候稍早日本所經歷的關西颱風災害與北海道大地震之外，對安倍晉三預計在10月份訪問北京亦表示歡迎。同時，他也希望「中日雙方要始終恪守和遵循中日間四個政治文件，鞏固政治基礎，把握正確方向，建設性管控分歧」，¹尤其是日方必須妥善處理好歷史與台灣等敏感問題。對此，安倍表示，日方堅持已經確認的立場，願意努力增進兩國民間的友好，妥善處理敏感問題。有關歷史與台灣等問題，日本堅持在兩國政治文件中所確認的立場，此一點沒有任何變化。

貳、安全意涵

一、北京尋求與日本改善關係以應對美中貿易戰爭

隨著川普政府落實其對不公平之國際貿易與全球化的反制，美國發動了以提高關稅為主的貿易戰爭。此一貿易戰爭不只是針對中國，同時也衝擊日本與其他國家。在面對與華盛頓的貿易戰爭之際，中國亟需要一個相對穩定與良好的周邊環境，以避免必須同時處理兩個或兩個以上的對外衝突，特別是區域強權（例如日本）。對北京來說，穩定其與東京的關係，一則可以避免上述可能的困境，二則或許能夠減

¹ 此四份文件為1972年《中日聯合聲明》、1978年《中日和平友好條約》、1998年《中日聯合宣言》、及2008年《中日關於全面推進戰略互惠關係的聯合聲明》。

輕來自美國的壓力（尤其是與日本的關係若能大幅地推進），三則是避免反日民族主義衝擊到內部的維穩。相對地，對東京而言，在面對同樣來自世界第一大經濟體的制裁之時，與世界第二大經濟體的關係靠攏與經濟合作，將可以降低日本所可能遭受的經濟損失，這亦是安倍政府亟欲與北京修好的原因。準此，中日關係的推進可能是美國發動貿易戰爭之初所始料未及。

二、北京可藉中日關係修好而壯大其一帶一路的計畫

對於中日關係的回溫，特別是歡迎日方希望參與中國一帶一路倡議的構想，中方將可藉此爭取到一個美國極為重要的軍事同盟夥伴，進而壯大其正在進行的計畫。事實上，北京有機會爭取到東京對一帶一路計畫的參與，其原因正是來自於華盛頓一系列的經濟作為。首先，川普政府決定讓美國退出「跨太平洋夥伴關係」（Trans Pacific Partnership, TPP），這讓日本對亞太區域的經濟整合失去了一個重要的依附。其次，在美國發動貿易戰爭之後，日本同樣受到嚴重的衝擊，特別是日本對美國出口的鋼和鋁產業。這些都促成了日本轉向擁抱中國的市場與商機。在10月的訪中行，安倍晉三準備和習近平簽訂20-30個計畫，而這些計畫都是與一帶一路有關。²若是能爭取到世界第三大經濟體日本的參與，則一帶一路計畫將更為壯大，更具國際影響力，也將更能反制美國的經濟制裁，甚或是印太戰略。

參、趨勢研判

一、中日關係修好對東亞的大國戰略競爭格局衝擊有限

雖然中日關係正在逐漸地回溫，然其對東亞既有之「美、中」與「中、日」大國戰略競爭的格局影響有限。對中國來說，由美日軍事同盟所形成的制衡力量，其並不會因為中日關係的改善而弱化或消逝。

² “Japan draws closer to China and Russia at economic forum,” *The Straits Times*, September 13, 2018, <https://www.straitstimes.com/asia/japan-draws-closer-to-china-and-russia-at-economic-forum>

雖然習近平強調，「日方重視中國在國際和地區事務中的重要作用，希望就事關地區和平穩定的重大問題同中方加強溝通和協調」，但是日本、美國與中國在東亞區域的地緣政治本質並未改變，他們所共同面對的外在威脅並未去除或減弱。因此，中日關係修好並不會真正改變「美+日 vs. 中」的戰略競爭格局。

二、日本「安全依附美國，經濟倚重中國」的分軌發展有待觀察

若中日關係持續改善，且東京尋求加大與北京的經濟合作關係，包括增加對彼此的進口與出口，增加對對方的投資，以及參與一帶一路計畫，則中日雙方的經濟互賴關係將進一步加深。如此，對日本而言，其可能出現類似東南亞國家的情形，即在安全議題上選擇與美國合作，在經濟議題上選擇依附中國。例如在 2018 年 8 月底時，中日雙方高層即洽談，預定在 10 月安倍晉三訪問北京時與中方重簽《中日貨幣互換協議》，以增進中日兩國貿易的便利性。然而，在 8 月 28 日所發表的《日本防衛白皮書》當中，日方仍以三十四頁的篇幅，分析中國快速的軍力發展與軍事活動，詳述其對區域安全保障的憂慮。這深刻反映出日本在安全問題上對中國持謹慎保守的態度。

三、中國未必能完全藉由中日關係修好以牽制日本

若東京與北京的經濟合作關係越加強，則日本在若干重要區域問題上將不可忽視中國的影響力。以此次的習安會為例，安倍晉三即重申，希望中國能協助解決「被北韓所綁架的日本人質問題」和「朝鮮半島的無核化問題」。然而，在其他議題上，中國則未必能全然影響日本，例如有關「東海主權爭議糾紛」與「東海油氣田開發問題」等，因為這涉及到日本國家領土主權的核心利益。例如安倍晉三在此次會談希望中方改善中國公務船進入釣魚台列嶼周邊日本領海的常態性作為，然習近平只回以希望東海成為「和平與友好之海」。至於台灣議題，中日雙方將重複過去以往的發言與立場，不至於有太多的突破。

中俄軍事合作再解讀

先進科技所

歐錫富

壹、新聞重點

2018 年中俄軍事合作達到高峰，除了完成國際軍事比賽（International Army Competition）-2018、和平使命-2018 上海合作組織聯合反恐演習以及 9 月 11-15 日「東方（Vostok/East）-2018」聯合戰役演練外，年內還計劃在青島附近海域舉行海上聯合-2018 軍演。尤其「東方-2018」戰略演習號稱是 1981 年蘇聯「西方（Zapad/West）-81」演習以來俄羅斯規模最大的軍事演習，參演人員超過 30 萬，參演裝備車輛 3.6 萬輛、各種飛機 1,000 餘架、艦船近 80 艘。中俄兩軍戰略指揮機構共組統裁部，中方由軍委聯合參謀部並抽調軍委相關部門人員組成。聯合戰役指揮機構分由中方北部戰區、俄方東部軍區派出。中方參演兵力北部戰區派出約 3,200 人，各型裝備車輛 1,000 餘輛，6 架固定翼飛機（殲轟-7x6）和 24 架直升機（Mi-17Ix6、直-9x6、直-19x12）。¹「東方-2018」演習頗有中俄軍事聯盟的表象。

貳、安全意涵

一、「東方-2018」避免使用聯合演習字眼

目前俄羅斯在亞太地區以守勢防衛為主，主要反介入嚇阻力量依賴部署在鄂霍次克海（Sea of Okhotsk）的戰略核潛艦堡壘。俄羅斯每年在 4 個戰略方向輪流舉行戰略戰役層級演習：東方、西方、中部（Tsentr/Center）與高加索（Kavkaz/Caucasus），檢驗俄軍備戰能力。俄羅斯宣稱「東方-2018」演習將記取敘利亞與東烏克蘭戰爭教訓，除

¹ 〈東方-2018 戰略演習中俄聯合戰役演練正式開始〉，《新華網》，2018 年 9 月 11 日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-09/11/c_1123409611.htm。

了邀請蒙古，也邀請中國參加。「東方-2018」基本上是一個俄羅斯演習，只有一小部分中俄雙邊演練。比較 2017 年俄羅斯與白俄羅斯的西方演習，該演習稱為聯合戰略演習（*sovmestnoe strategicheskoe uchenie/combined strategic exercise*）。「東方-2018」演習避免使用聯合字眼，但中俄至少首次舉行部分聯合戰略層次演習。²

二、俄羅斯發展攻擊性戰力

東方演習反映俄羅斯經濟比較好轉後的軍事雄心，包括測試後勤與指揮管制基礎設施，工兵為戰車清除水中障礙，電子作戰，偵察，步戰炮協同等攻擊性戰力。北約觀察俄軍攻擊性準則與戰力，涵蓋空地作戰與特種部隊作戰。東方演習融合俄軍在敘利亞、東烏克蘭境外作戰經驗，可能為未來歐洲或朝鮮半島衝突做準備。

三、中國檢驗軍改後的合成旅

中國派遣 3,000 多人、各種車輛 1,000 餘輛參與演習，相當一個合成旅戰力。透過跨境戰略投送，指揮機構演練與實兵演練，檢驗軍改師改旅後的合成旅戰力，包括陸航、裝甲、炮兵、特戰等戰力，中國也對俄軍在敘利亞海外作戰經驗感到興趣。

四、中國派出相當一個航艦規模的戰機

中國派出 30 架固定翼飛機與旋轉翼直升機，相當一艘航空母艦艦載機數量。考慮到中國在吉布地基地能向亞丁灣周邊擴張軍事勢力，以及南海的可能兵力投射，中國可借鏡東方演習來建構其海外遠征軍的後勤系統。³

² Roger McDermott, "Moscow Prepares Vostok 2018 as Sino-Russian Strategic Exercise," *Eurasia Daily Monitor*, September 5, 2018, <http://jamestown.org/program/moscow-prepares-vostok-2018-as-sino-russian-strategic-exercise>

³ Jack Watling, "Russia's Vostok-2018 Exercise Is about a Lot More Than War with NATO," *Royal United Services Institute*, September 7, 2018, <http://rusi.org/commentary/russias-vostokprogram/moscow-prepares-vostok-2018-exercise-about-lot-more-war-nato>

參、趨勢研判

表面上 2018 年中俄軍事密切合作，但中國參加東方演習俄羅斯避免使用聯合演習字眼，顯示中俄軍演象徵性與代表性意義較大。

一、俄羅斯誇大演習規模

俄羅斯現有部隊 100 萬人，要防守橫跨 11 個時區的國土顯得兵分力散，因此沿用二戰全國總動員模式。四個軍區戰略演習大規模動員，遠程輸送，後勤支援等都需要事先動用大量人力。俄羅斯將這些人力都算入演習兵力，而不是只計算直接投入兵力。外界認為 30 萬兵力除以 3 可能還有點誇大，北約同級演習動員只有 4 萬人，原因是愛國主義作祟。主要在激發俄國人民的國家榮耀感，以及威懾周邊國家。

二、東方演習潛在敵人不明

西方演習針對北約，俄羅斯在東方沒有明顯的敵人。中國對俄羅斯而言，亦敵亦友，非敵非友。中俄透過國際軍事比賽、和平使命反恐演習、海上聯合演習表示友好。中國軍隊參與東方演習，但僅限於在楚戈爾（Tsugol）訓練場活動。俄羅斯軍隊在其他地方針對中國進行攻防演練，外界可能不得而知。

三、中俄是戰術合作而非戰略合作

俄羅斯在本土基本上採取守勢態勢，面對北約國家的抵制與進逼，莫斯科在東方找中國取暖。但中國一帶一路倡議的陸上絲綢之路與北極絲路，直闖俄羅斯在中亞與北極的傳統勢力範圍。加上中國經濟勢力大舉進入西伯利亞與東部地區，讓莫斯科也不得不心存戒備。中俄是戰術合作，而非戰略合作。

四、台灣軍事改革步伐要比中國快

中國藉參加東方演習檢驗軍改後的合成旅，另派一艘航艦戰力的固定翼戰機與旋轉翼直升機，顯示解放軍軍旅營改革初步完成，以及

探索未來海外遠征軍的可能性。這些對台灣的警惕是台灣軍事改革與現代化，要永遠比中國走先一步。台灣聯兵旅類似中國的合成旅，早已改革完成。其他像聯合防空反導等現代化，都要搶先中國一步。

歐盟強化國防自主的政軍意涵

國防產業所

蘇紫雲

壹、新聞重點

2018年9月，北約秘書長史托騰柏格（Jens Stoltenberg）於2018年9月13日訪華府，會見國安顧問波頓（John Bolton）時表示北約將對俄國採取強硬路線，並在後冷戰時期首次投入更多國防預算，以促進歐盟國防產業的成長。史氏後續在會見重要智庫「傳統基金會」（The Heritage Foundation）也表示，在採取強硬戰略的同時，仍會維持與俄國的對話。但北約目前正全面監控俄國使用以錯假訊息（disinformation）在媒體、社交媒體干擾民主的政治程序，其最近的目標就是馬其頓共和國即將在9月30日舉行的更名公投，改稱「北馬其頓」（Republic of North Macedonia）以為加入北約鋪路，但莫斯科方面強烈反對。¹北約對應俄國威脅，強化歐盟國防工業的訴求，與歐盟執委會、歐洲議會（European Parliament）的政策一致，成為北約與歐盟的少有共識。

貳、安全意涵

一、國防產業為重要產值

依照歐洲議會統計（至2014年），歐洲國防產業貢獻973億歐元產值、50萬個工作機會以及120萬個間接工作機會，是歐洲經濟的重要支柱。而依照美國務院統計，2017年共出口73億美元（65億歐元）的武器至歐洲，同時總統川普在出席北約峰會時要求北約成員國履行防衛預算達到GDP2%的協定，被視為在為美國軍火出口鋪路。

¹ Jeff Seldin, "NATO Embrace Strong Approach with Russia," *VOA*, September 14, 2018, <https://goo.gl/c6g6it>

因此，鞏固歐盟本土國防產業的經濟效益便極為重要。

二、歐盟力求國防自主

歐洲執委會於 2017 年通過「歐洲防衛啟動基金」(Launching the European defence fund)，目標在於挹注歐盟成員國的國防合作並使預算得到更高效益。其主要政策目標為協調、支助國防研究與投資；發展原型產品；防衛裝備與科技的採購。歐盟執委會的國防產業政策簡單言之，在於促進創新、競爭力的中小型企業 (small and medium-sized enterprises, SMEs) 以為歐盟的「共同安全及防衛政策」(common security and defence policy, CSDP) 提供堅實的工業基礎。預估 2019-20 年每年將投入 5 億歐元，2021-29 年每年將投入 10 億歐元進行「發展與採購」策略 (development and acquisition) 鼓勵業界投入，並特別保留部分基金給跨領域 (cross-border) 的中小企業參與者。

三、歐洲議會政治支持

歐洲議會也於 2018 年 7 月通過「歐洲國防產業發展計畫」(European defence industrial development programme)，預估在 2019-2020 年投入 5 億歐元，以共同經費方式聯合發展防衛科技與裝備。其中將有 9 千萬歐元用於計畫的先導測試研發。主要原因在於避免重複投資與浪費，歐盟的軍事研發投資約只有美國的 15% 效益。²

參、趨勢研判

一、德法聯手排美

德國財長舒賀芝 (Olaf Scholz) 2018 年 8 月 29 日於法國演講時，呼籲歐盟國家需擺脫主權意識，促進歐盟國防工業的整合。同時，也將調整採購程序以利預算的更加效益與保持競爭力。³法國國防部長

² “European Parliament Approves Joint Defense Industrial Development Program,” *Defense World.Net*, July 4, 2018, <https://goo.gl/So7Z8F>

³ Andrea Shalal, “EU states must yield some sovereignty to consolidate arms industry: trade groups,” *Reuters*, August. 30, 2018, <https://goo.gl/UDvvJa>

帕爾莉 (Florence Parly)，在出席法國「國防大學夏季營」(Summer Defence University)⁴亦提出「美國雖是法國親密且價值相近的盟友，但歐陸國防工業需自主，擺脫對美國依賴」，「歐盟的國防產業必須更穩固、靈活、無可取代」的聲明。⁵

二、跨國整合強化出口

歐盟防衛署 (European Defence Agency) 提出的「歐洲防衛科技與工業基礎」(European Defence Technological and Industrial Base, EDTIB)，力求歐盟國防產業的創新、整合以提高競爭力，主要目標在抵禦美國軍備進口以及擴大外銷競爭力。歐盟對外軍售雖「軍備出口指令」(Code of Conduct on Arms Exports) 作為規範，但實際上出口紀錄卻聲名狼藉，依照「斯德哥爾摩和平研究所」(SIPRI) 與「卡內基研究所歐洲分部」(Carnegie Europe) 的研究，包括威權國家、動盪區域都能獲得歐洲政府的出口許可。再依照 SIPRI 的統計，2017 年全球百大國防產業，60% 軍備交易由美國 42 家公司獨佔、30% 則由歐洲 30 家公司佔有，其中德法分佔一、二，英國則居三。

三、台灣與部分歐盟具科技外交潛力

基於歐盟推進國防產業發展的積極態度，對於技術與裝備的外銷將更有彈性，並尋找可能的合作對象。此點對我國相關產業的發展具有極大空間，包括技術交流、產業合作等實際的作為都可列為評估項目，其中以航太、資安、防空等為雙方可互補之項目，兼具科技外交潛力，可同時達到強化我國防實力與外交空間的開創。

⁴ 法國防大學夏季營，類似高階官員戰略交流功能，由國會議員、高階軍文官、外國官員共同參與。

⁵ Pierre Tran, "France wonders: Can we always count on American support?" *Defense News*, August. 15, 2018, <https://goo.gl/EzaLBx>

美印 2+2 對話後看印度對美決策脈絡

國家安全所

李哲全

壹、新聞重點

經過兩度延期，美國與印度首次外交與國防部長 2+2 會議，在 2018 年 9 月 6 至 7 日於印度新德里舉行，雙方針對國防、安全、貿易領域議題進行會談。¹會後雙方公佈《首度美國-印度 2+2 部長級對話聯合聲明》(Joint Statement on the Inaugural U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue)，重申共同的民主自由價值觀，並聲言深化三方面關係——國防與安全夥伴關係、印度太平洋及其他地區夥伴、其他經濟合作和民間往來關係。雙方並同意於 2019 年在美國舉行第二次年度 2+2 對話。

貳、安全意涵

一、美印軍事安全合作獲得重大進展

此次對話後，印度和美國簽署意義重大的「通訊相容與安全協定」(Communications Compatibility and Security Agreement, COMCASA)。這個協定將讓印度更方便取得美方先進防衛武器系統，並能更好地運用美國裝備上的先進加密通信設施。美國可根據 COMCASA，將機密通訊協定與印度共用，讓印度登入關鍵通訊網路，取得關鍵技術，實現雙方在指揮、控制、通訊、電腦情報、監控及偵察相關的資料與情報共用共享。美國防長馬提斯稱，這意味著兩國現在可以共用「敏感技術」；蓬佩奧則表示，此項協議是美印關係的「里程碑」，象徵美印在防務上的進一步合作。

印度外長史瓦拉吉也宣佈，印美將於 2019 年首次在印度東海岸

¹ 這場 2+2 對話，由印度外交部長史瓦拉吉 (Sushma Swaraj)、國防部長希塔拉曼 (Nirmala Sitharaman)，與美國國務卿蓬佩奧 (Michael Pompeo)、國防部長馬提斯 (James Mattis) 率領各自的團隊進行，美國參謀長聯席會議主席鄧福德 (Joseph Dunford) 也參與會談。

舉行三軍聯合軍事演習（印俄已從 2017 年起舉行三軍聯合軍演）。雙方並同意開展美國海軍中央司令部與印度海軍之間的交流，加強在西印度洋的海上合作。兩國還決定擴大反恐合作，加強對已知或可疑恐怖分子的資訊共享，加強網路安全合作。聯合聲明中也提及，兩國將就國防工業領域合作開始談判，爭取啟動美印國防產業合作進程，允許印度國防工業參與美國的國防供應鏈。

二、戰略合作架構上取得具體成果

聯合聲明指出，兩國相互承認對方為戰略夥伴，同意加強防務和安全夥伴關係。聯合聲明並強調美印對「印太」看法日漸趨同，雙方都認為「印太地區」是一個自由、開放、包容的概念，以東協的中心地位為核心，由共同的、以規則為基礎的秩序所定義，並支持印太地區基礎設施建設與連通。雙方決定開通外長之間、防長之間的安全熱線。此外，美印 2+2 對話機制的正式建立，也意味著「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue）架構下，美國與日本、澳洲之後，最後一組外交安全對話機制成形。雙方亦承諾阿富汗的和平進程，承諾共同打擊朝鮮的大規模殺傷性武器計劃，美國歡迎印度加入澳洲集團（The Australia Group，印度於 2018 年 1 月加入）、瓦聖納協定（The Wassenaar Arrangement，印度於 2017 年 12 月加入）和飛彈技術管制協定（Missile Technology Control Regime, MTCR，印度於 2016 年 6 月加入），並重申全力支持印度立即加入核供應國集團（Nuclear Suppliers Group, NSG）。²

² 澳洲集團是一非正式國際論壇，相關國家透過統一的出口管制標準，確保其出口不被用於化學或生化武器研發。「瓦聖納協定」全名為《關於常規武器與兩用產品和技術出口管制的瓦聖納協定》
<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%93%A6%E8%81%96%E7%B4%8D%E5%8D%94%E5%AE%9A> - cite note-mofcom-1 (The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Good and Technologies)，其宗旨在管制傳統武器及軍民兩用貨品出口，至 2018 年 2 月止有 42 個締約國。飛彈技術管制協定於 1987 年 4 月成立，目標是規範與管制國家的飛彈技術輸出與擴散，目前有 35 個會員國。

三、美印仍存在重大分歧

外界頗為關注印度對俄羅斯 S-400 防空導彈軍購、進口伊朗石油問題，此次對話並未獲得具體結果。此前印度向俄洽購價值 60 億美元，可裝備五個團的 S-400 防空導彈系統已接近定案。但 2017 年 8 月，美國通過《以制裁反制美國敵人法案》(Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA)，明定購買俄國軍火將受美國制裁。雖然《2019 國防授權法案》已賦予總統權限，可在必要時豁免他國因購買俄製武器而受制裁，華府對此案仍未鬆口。印度也表示對俄採購是在 CAATSA 之前做出的決定，並稱美國的要求強人所難。另外，印度作為伊朗石油的第 2 大買家（佔伊朗每天出產 250 萬桶石油中的 18%，僅次於佔 25% 的中國），面對美國要求各國在 2018 年 11 月全面終止從伊朗購買石油的強硬態度，雖然印度已大幅增加進口美國原油（上半年進口量已經超越 2017 全年進口量近 2 倍），並要求其煉油廠做好限制進口的準備，但要完全禁絕仍高度困難。

參、趨勢研判

2019 年 5 月，印度將舉行第 17 屆下議院選舉，印度總理莫迪 (Narendra Modi) 所屬的印度人民黨 (Bharatiya Janata Party, BJP) 能否贏得勝利，對莫迪連任至為重要。莫迪執政 4 年來，雖然經濟表現亮眼，但隨著許多競選承諾無法兌現、社會衝突、重大貪腐案等因素，2014 年狂掃下議院的「莫迪海嘯」聲勢已逐漸轉弱。2017 年底，莫迪故鄉古吉拉特邦 (Gujarat) 選舉、2018 年 5 月卡納塔克邦選舉，莫迪所屬的 BJP 雖仍取得過半席次，但得票率甚至輸給在野的印度國大黨。³ 面對連任之路，莫迪的決策將注重內外部環境穩定及經濟社會持

核供應國集團成立於 1974 年，旨在透過保護、監管、限制出口及轉運等方式，管控可能與核武相關的原物料及技術，以遏止核武在全球散佈，目前有 48 個成員國。

³ 2017 年底，古吉拉特邦選舉，BJP 雖以 99 席取得過半席次，但遠低於 BJP 預測的 150 席，且是 1992 年以來 BJP 拿下的最低席次；印度國大黨則拿下 77 個席次，是 25 年來最多。2018 年

續成長。

一、莫迪仍將維持獨立自主的外交路線

2017年6月，印度總理莫迪訪美時，與川普宣布同意強化雙邊戰略、安全及國防合作，在外交及國防層面建立2+2對話機制，但對話日期經過兩次推遲（原訂2018年4月舉行，因當時蓬佩奧尚未得到國會確認為新任美國國務卿，而延期到7月6日，但蓬佩奧在6月27日稱基於「不可避免的原因」再度推遲對話），一度令印度不滿。另一方面，印度雖對中國崛起有所疑懼，但並不願因為與美國交好而限制其外交空間（繼2018年8月底中國防長魏鳳和訪印後，年底前外長王毅也將訪問印度）。因此，印度與美日舉辦年度「馬拉巴爾」（Malabar）聯合海軍演習，但也加入「上海合作組織」；印度對「一帶一路」有所保留，但也是亞投行第二大股東及該行貸放資金最大接受國；莫迪在武漢與習近平非正式高峰會中，特別強調中印是具有戰略及決策自主的大國，但對參與印太戰略也欲拒還迎態度曖昧（印度不稱「印太戰略」，只稱「印太區域」），這次聯合聲明仍沿用莫迪在香格里拉對話時對「印太區域」的用語。這些都彰顯印度「不結盟」戰略思維的特性。一般認為，美印關係有可能加強，但恐難形成美國所希望的同盟或準同盟關係（2000年以來美國總統訪問印度情形，請參見附表）。

二、莫迪需維繫經濟成長以贏得2019年大選

美國的「印太戰略」需要印度支持，才能有效遏制中國。但印度的經濟成長，特別是出口導向的「印度製造」（Make in India）策略，也需要美國支持。莫迪於2014年5月就職時，印度經濟增長率僅有5.9%，平均通貨膨脹率為9.7%，4年後，經濟增長率攀升至7.3%，

5月卡納塔克邦選舉亦然，BJP雖搶下104席榮登第一大黨寶座，但得票率僅36.2%，甚至略輸國大黨的38%。

通脹率降至 4.3%，中期前景展望樂觀。⁴但 2017 年美國對印度貿易赤字為 229 億美元（對印出口額 257 億美元，自印進口額 486 億美元），⁵2018 年 3 月川普政府宣佈對進口鋼、鋁產品分別徵收 25%和 10%的關稅，印度為此需多繳 1.65 億美元的稅款。5 月，印度向 WTO 控訴時表示，計畫於 6 月 21 日對美實施報復性關稅，列舉的進口貨品項目達 30 種產品，進口價值約 2.41 億美元。但印度政府擔心此舉將導致對美貿易緊張，故已經數度推遲調升關稅日期（第一次延至 8 月 4 日，其後又推遲至 9 月 18 日、11 月 2 日）。若美國能緩和與印度貿易衝突，同意美印國防工業領域合作，允許印度國防工業參與美國的國防供應鏈，將是莫迪政府至為歡迎的舉措。

⁴ 國際貨幣基金（IMF）2018 年 5 月 9 日在一份報告中重申，印度是 2018 年全球成長最快的經濟體，預估經濟成長率可達 7.4%，2019 年成長率進一步達 7.8%，中期前景維持樂觀。報告也預測，印度 2017 年的消費者物價指數上漲 3.6%，2018 年和 2019 年預計將上漲 5%，請參見 <https://www.imf.org/en/Publications/REO/APAC/Issues/2018/04/16/areo0509>。

⁵ “Top Trading Partners - December 2017,” *U.S. Census Bureau*, <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1712yr.html>

附表、2000 年以來美國總統訪問印度情形

2000.3.21-3.25	柯林頓訪問印度	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 柯林頓是 1978 年卡特總統後，首位到訪印度的美國總統，白宮稱此行是兩國數十年互不信任的關係史中的重要里程碑。 ▪ 柯林頓與印度簽署了指導兩國在新世紀發展關係的架構文件《印美關係：21 世紀展望》，兩國同意建立「持久的、政治上有成果的新型夥伴關係」。 ▪ 美印雙方簽署價值 30 億美元的貿易協定。 ▪ 印度總理瓦傑帕伊表示，印度決定保持一定的核威懾，美方似乎接受印度不放棄核武的事實。
2006.3.1-3.4	小布希訪問印度	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 兩國就核能、貿易、反恐、中國等四大議題進行意見交換。 ▪ 雙方簽署協議內容涵蓋經貿、太空、農業、生物製藥等領域，總金額高達數百億美元。 ▪ 兩國宣佈達成「民用核能技術合作協定」。該協議將印度 22 座核反應爐中的 14 座劃為民用核設施，並向國際原子能總署開放接受核查；美國則向印度輸出核技術及核燃料，幫助印度發展經濟。
2010.11.6-11.9	歐巴馬訪問印度	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 11 月 6 日出席「美印商業協會」舉辦之「美印企業高峰會」並發表演說。兩國企業共簽署 20 項商業合同，總金額達 100 億美元。 ▪ 7 日晚間出席辛格總理官邸晚宴。晚宴前雙方舉行一對一密談，主題圍繞在中國與巴基斯坦、阿富汗重建、海域安全、公海自由航行、打擊海盜等敏感性政治議題。 ▪ 8 日上午與辛格總理舉行正式會談，會後召開聯合記者會。下午會晤印度總統 Pratibha Patil、副總統 Hamid Ansari、下議院反對黨領袖 Sushma Swaraj、執政之國大黨黨魁 Sonia Gandhi，就雙邊關係交換意見。傍晚在印度國會兩院聯席會議中發表演說。9 日上午離開印度飛往印尼。
2015.1.24-1.26	歐巴馬二度訪問印度	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1 月 25 日歐巴馬抵新德里，莫迪打破慣例親自接機。雙方單獨會談 3 小時，隨後宣佈重啟 2008 年凍結的美印民用核能協議，解除美國企業投資印度民用核能的障礙。 ▪ 26 日歐巴馬出席印度國慶日慶典，到聖雄甘地墓前舉行獻花及植樹儀式，參加國宴，並出席美印企業高峰會，是首位以「主賓」身分出席印度國慶活動的美國總統。

資料來源：作者依公開資訊彙整製表

人工智慧偵測仇恨言論的挑戰

網戰資安所

劉姝廷、曾怡碩

壹、新聞重點

2018 年 9 月 11 日，Facebook 宣布推出新的人工智慧偵測系統「Rosetta」，藉由人工智慧方式識別圖像中的文字內容，有助於分析其中是否涉及仇恨言論，Facebook 表示，將透過人工智慧技術主動過濾，而非被動等待用戶檢舉提報。¹9 月 12 日，歐盟委員會提出新規則，要求社群媒體平台須在一小時內，刪除有關煽動、提倡極端主義的內容，否則將面臨高達其年度全球營業額 4% 的罰款，並指出社群媒體平台需採取更為主動積極的措施，例如開發新工具清除濫用訊息。²

貳、安全意涵

社群媒體是現今資訊傳遞的重要媒介，挾著這股新興網路傳播力量，針對如宗教、人種、性別、族群或性取向等特定群體，散佈具有煽動、貶抑或威嚇的仇恨言論，正蔓延全球國家社會，挑起社會對立衝突，衝擊社會和諧，成為政府亟需正視的安全議題。

一、限制仇恨言論涉及基本人權

西方民主國家面對仇恨言論引發的安全威脅，仍存有爭議。對於主張加以限制的國家而言，其著眼點在於避免仇恨言論所帶來的影響與傷害，即「第三人效果」傳播理論觀點，因預期傳播訊息對他人會產生高度影響效果，進而促使其採取預防、因應行動。例如德國於 2017 年通過《社交網路強制法》，規定社群媒體必須在接受使用者通報後的 24 小時內，撤除明顯違反德國刑法的仇恨言論，這項立法使德國

¹ “Facebook’s new Rosetta AI system helps detect hate speech,” *CNET*, September 11, 2018, <https://www.cnet.com/news/facebook-new-rosetta-ai-system-helps-detect-hate-speech/>

² “State of the Union 2018: Commission proposes new rules to get terrorist content off the web,” *European Commission*, September 12, 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5561_en.htm

成為打擊社群媒體仇恨言論最為積極與嚴厲的西方民主國家。然而，對於一向捍衛言論自由的美國來說，限制社群媒體仇恨言論的作法，被視為嚴重侵害言論自由的思想控制，並給予社群媒體過分的權力進行內容審查。美國最高法院主張應保障憲法所言的言論自由為首要之務，國家不應過分介入社群媒體言論的價值判斷，否則恐因產生偏見與歧視。因此，美國採取相對寬容的立場，面對仇恨言論的管制。

二、人工智慧偵測社群媒體仇恨言論仍有技術侷限

目前人工智慧偵測仇恨言論，以 Twitter 為例，透過「自然語言處理」辨識文本內容及「視覺性質識別」辨識圖片與影像，經由監督式深度學習（supervised- Deep Learning），運用「循環神經網絡（recurrent neural networks, RNN）」架構中「長短期記憶—支持向量機器（LSTM-SVM）」網絡模型，對照前後句、前後段落與其他文本進行情緒分析，將內容區分為「非侵犯性-侵犯性-仇恨性」。³

由於仇恨言論定義模糊，導致現有人工智慧偵測系統對仇恨言論的操作型定義不一致。一旦檢視的內容超出訓練範疇，或字句被刻意動手腳，如故意打錯字、添增不相關字眼或改變字距間隔，便可能輕易瞞騙過偵測體系。因此，目前技術若欲達成全自動化偵測仇恨言論，仍有相當差距。以目前 Facebook 與 Instagram 所採用的「Rosetta」為例，即使該系統足以同時處理超過 10 億件不同語言的附圖或影像文字內容，仍需人工進行篩選決策，Facebook 便聘僱 2 萬人進行線上檢查。

參、趨勢研判

一、假新聞製造社群媒體仇恨言論將增加人工智慧偵測難度

偵測仇恨內容與偵測假新聞技術要求規格不盡相同，雖皆為辨識

³ Georgios Pitsils, Heri Ramampiaro, and Helge Langseth, “Effective hate-speech detection in Twitter data using recurrent neural networks,” *Applied Intelligence* (forthcoming, October, 2018/first online July 26, 2018), pp. 1-13, <https://doi.org/10.1007/s10489-018-1242-y>

文字與圖或影像，前者經前後文分析，著重情緒辨識與侵犯性分級；後者則注重分辨內容真偽，透過大數據分析比對，追蹤來源真實性以及圖或影像是否經加工修飾。此外，一經辨識確認，處理仇恨言論與假新聞的方式也大相逕庭。仇恨言論多經網路平台予以刪除，而假新聞則按不同性質，可以有刪除、降階（demotion）、威懾，或運用充足的資訊對誤導性內容進行平衡、淡化、轉移（distraction）。因此，若有心人士或團體刻意編織假新聞以製造仇恨言論，即使沒有挑釁或侵犯性字眼，也能以肉搜曝光的個資或羅織的文字或圖像，蓄意煽動實體世界的暴力行為。由於此類網路仇恨言論可能不含挑釁或侵犯性字眼或圖像，僅呈現出羅織編造的文字、圖或影像，因而將大幅增加人工智慧偵測仇恨言論的難度。

社群媒體業者須具備細緻豐富的語言與歷史、社會、文化知識背景，方能同時追查假新聞及審視仇恨言論。以羅興亞遭受種族清洗為例，由於緬甸軍方領袖利用Facebook散佈煽動暴力的仇恨言論與假消息，Facebook坐視不理頻遭指責，雖然Facebook在2018年7月宣示要移除刻意煽動仇恨暴力的假新聞，但卻沒有具體動作，直到聯合國於8月發布報告，指責緬甸軍方對穆斯林少數民族羅興亞人犯下戰爭罪行，Facebook才在8月27日移除18個臉書帳戶和52個臉書專頁，包括緬甸武裝部隊總司令敏昂萊（Min Aung Hlaing）和軍方Myawady電視台的專頁。

二、社群媒體業者會否配合中國處理仇恨言論值得關注

2018年9月10日中國發布《互聯網宗教信息服務管理辦法》，公開徵求意見通知，將著手控管社群媒體宗教資訊，其中宗教資訊規定為「不得利用宗教煽動顛覆國家政權、反對中國共產黨的領導、推翻社會主義制度、分裂國家、破壞國家統一和社會穩定，宣揚極端主

義、恐怖主義、民族分裂主義和宗教狂熱。」⁴

乍看之下，前述與中國政府一直以來的網路言論控制並無不同，實質上社群媒體業者若要在中國營運，須配合中國政府審查過濾宗教訊息。由於Google方才傳出意圖重返中國市場，將推動自我審查版本搜尋引擎，而招致各界撻伐。因此，宗教言論會否因被中國政府界定為顛覆、煽動、分裂、宗教狂熱，而被有意在中國發展的社群媒體業者歸類為仇恨言論，使其遭到抵制、刪除，仍有待密切關注。

⁴〈自由再受限 中國擬控管網絡宗教資訊〉，《德國之聲》，2018年9月11日，<https://goo.gl/8nDhGz>。

美國重獲全球最大石油生產國地位之觀察

決策推演中心

謝沛學

壹、新聞重點

根據美國能源部於 2018 年 9 月 12 日公佈的估算，自 1973 年以來，美國再度成為全球最大石油生產國，2018 年迄今產量已超過俄羅斯和沙烏地阿拉伯。2018 年 8 月美國原油日產量為 1,090 萬桶，儘管這一數字低於俄羅斯同期的 1,121 萬桶/天，但美國 2018 年迄今的平均日產量仍高於俄羅斯。此外，美國能源部預估，2018 年全年的平均產量將達到 1,070 萬桶，比去年平均 940 萬桶/天的產量大幅增加，2019 年的全產量將達到 1,150 萬桶/天。若此一趨勢不變，美國 2019 年甚至有望成為最大石油出口國。

貳、安全意涵

一、頁岩油革命的重大勝利

雖然上個世紀的兩次石油危機迫使美國尋求「能源獨立」(energy independence)，但除了限制原油出口及建立戰略儲油制度，華盛頓在提升國內能源生產上並沒有積極作為，反而更加依賴進口國外能源。直到 2005 年通過的《能源政策法案》(Energy Policy Act of 2005)，以租稅優惠等方式獎勵包括頁岩油 (shale oil) 等新能源的開發，美國的能源自主之路才有了新的契機。這場頁岩油革命 (the Shale Revolution) 雖然曾因為開採成本過高、國際油價崩跌等因素，受到種種質疑。美國的頁岩油產業在不斷整併及新式開採技術的問世，已將開採成本從 2014 年的每桶 60 美元壓低到現在約 20 美元以下。這些突破性的發展，除了讓美國國內原油的生產量暴增，更進一步在 2015 年底促使華盛頓對石油出口解禁，以緩解產能過剩的壓力。可以說，沒有 2005

年以來的頁岩油革命，美國就沒有重新成為世界最大原油生產國，並逐步實現能源自主的可能性。

二、中國在與美對抗上的能源劣勢更為惡化

自 1993 年起首度成為能源淨進口國，中國對於能源進口的依賴只有逐年攀升，到了 2017 年甚至成為世界最大的石油進口國。當美國正快速朝能源自主的目標邁進，進口能源佔總能源消耗量從 2005 年的 60%，大幅下降至 2017 年的 7.4%，並預計最快在 2022 年有可成為能源淨出口國之際，中國對能源進口的重度依賴，讓北京在與華盛頓的對抗上更為劣勢。畢竟穩定的能源供給不論在經濟或軍事的競爭上，皆是勝敗的關鍵。美、中兩國在能源進口依賴上的此消彼長，為北京在挑戰美國上增添更多變數。

三、從能源自主到能源支配

美國的頁岩油革命，除了因為技術突破而不斷壓低的開採成本，最大的特點在於其驚人的蘊藏量。根據美國政府審計辦公室的調查報告，光是猶他州與科羅拉多州可開採的石油達 3 兆桶，而過去 100 年來，人類所消耗的石油總量不過才 1 兆桶。當這些頁岩油透過新技術不斷開採並進入市場，美國不僅將實現能源自主，更可以壓縮其它產油國的影響力，進一步支配整個能源市場。這也是為何川普信誓旦旦地宣布其「能源支配」(energy dominance) 政策。

頁岩油驚人的潛能，賦予華盛頓透過支配能源市場來支配國際秩序的能力。穩定的頁岩油供給除了將重塑國際能源市場版圖，OPEC 對石油市場的影響力勢必大幅下降，亦將可緩解進口國的擔憂，促使其配合川普對伊朗的石油貿易制裁，以及降低盟國對俄羅斯能源的依賴。美國亦獲得了以切斷能源供給來制裁敵國的籌碼。當盟友在區域緊張情勢中有能源斷炊之虞，如日本長期擔心能源生命線被中國切斷，美國也有能力提供支援。相對而言，穩定的頁岩油供給也可作為談判

時，促使盟國讓步的籌碼。更最要的是，透過支配能源市場，華盛頓不必使用武力就能影響國際局勢，美國經濟受國際油價的衝擊也將大幅降低，為美國的外交政策增添更多的空間與彈性。

參、趨勢研判

一、中東之於美國的戰略價值持續下降

過去卡特總統為了防止蘇聯掌控中東，進而危及到美國的石油來源，在 1980 年的國情咨文中宣布，美國必要時將會出兵波斯灣，以保護其國家利益。「卡特主義」可以說是日後美國發動波灣戰爭，並逐步深陷反恐泥沼的濫觴。但究其原因，反映的是華盛頓對於失去關鍵石油產區的焦慮。因此當頁岩油逐步實現美國能源自主的夢想，華盛頓的外交戰略思維不必再被中東的局勢綁架，將更多資源調整至亞太地區，因應與中國的挑戰。

二、有助於製造業回流及鋼鐵業的繁榮

從歐巴馬第二任期開始，美國就在推動製造業回流，但效果並不明顯，最關鍵的原因之一在於，歐亞地區特別是中東還是世界最重要的能源產地。能源生產成本及供給的穩定性等因素，迫使製造業的重心不得不往能源主要產地鄰近的區域轉移。川普上台之後，華盛頓明顯將重振美國能源業提升至最重要的戰略目標之一。因為重建製造業、讓美國成為世界的製造業重心，就必須使美國成為穩定及廉價能源的生產地。此外，美國頁岩油產業目前所面臨的一個最大問題，就是基礎建設，特別是輸油管線的不足，使得暴增的石油產能無法及時運送至鄰近港口。過去美國能源產業基建所需的鋼材，有四分之三來自國外。川普對多國祭出鋼鐵關稅，將促使頁岩油產業轉向本國鋼鐵業購買鋼材，除了可提供長期不振的美國鋼鐵產業復甦動力，對於川普的期中選情亦有一定幫助。

三、石油美元霸權將獲得進一步鞏固

美元長期作為國際石油交易唯一的計價、結算貨幣，是美元在1971年「布雷頓森林體系」(the Bretton Woods System) 瓦解，正式與黃金價格脫鈎之後，仍然可以維持高額信譽，繼續成為最主要的國際儲備貨幣的原因。由於美元的特殊地位，美國進一步享有其它國家所沒有的「金融特權」，如大宗商品多以美元計價、政府得以通過印刷美元的方式償還外債...等。也因此，2018年3月所成立的「上海原油期貨」，則代表北京不願在國際金融上受制於華盛頓，開始向「石油美元」(petrodollar) 進行挑戰。

雖然短時間內，人民幣油元仍然無法撼動石油美元的地位，隨著與美國對抗的主要產油國，如俄羅斯、伊朗、委內瑞拉等相繼加入人民幣油元系統，長期來看，對石油美元亦是一種警訊。重獲世界最大石油生產國的地位，給予華盛頓在維護美元霸權上更多優勢。畢竟在國際交易市場，石油生產大國才有定價的話語權。過去也是沙烏地以最大石油輸出國的地位，與美國達成協議，才有石油美元的誕生。

發行人/馮世寬

總編輯/林正義

副總編輯/李瓊莉 主任編輯/李哲全

執行主編/陳鴻鈞、陳蒿堯、鍾志東 助理編輯/陳彥廷