國防安全雙週報

第 2 期

疫情下的中越西沙爭端	李哲全	1
國軍後備動員部隊戰力探討	江炘杓	7
駱惠寧上任後的香港中聯辦角色	龔祥生	11
從中泰社群媒體事件看中共外宣的困境	劉姝廷	19
政府對影音串流平台的管理與合作	吳宗翰	27
美國海岸防衛隊在西太平洋地區的活動觀察	林柏州	33
武漢肺炎疫情下的北約應變措施	洪瑞閔	39
台美推動南太平洋防疫援助	章榮明	45

臺北市博愛路 172 號

電話（02）2331-2360

傳真（02）2331-2361

2020 年 5 月 8 日發行

財團法人國防安全研究院

Institute for National Defense and Security Research

Contents

COVID-19: China-Vietnam Disputes Over South China Sea Islands
Che-chuan Lee 1

Discussion on Combat Strength of ROC Military Reserve Forces
Hsinbiao Jiang 7

The Role of the Hong Kong Liaison Office in the Luo Huining Era
Shan-Son Kung 11

Dilemma of the CCP's Propaganda: Chinese-Thai Face-off on Social Media
Shu-Ting Liu 19

Taiwan's Governance and Cooperation with OTT Platforms
Tsung-Han Wu 27

Observing the U.S. Coast Guard Presence in Western Pacific Region
Po-chou Lin 33

COVID-19: NATO's Emergency Measures
Jui-Min Hung 39

COVID-19: Taiwan-U.S. Assistance in South Pacific
Jung-Ming Chang 45

疫情下的中越西沙爭端

李哲全

國家安全所

壹、新聞重點

2020 年 4 月，中國與越南之間出現不少爭端，包括 4 月 2 日的中越撞船事件、16 日「海洋地質八號」科研船進入越南專屬經濟區、18 日中國在三沙市下分設西沙區與南沙區、19 日北京宣布制定南海 25 個島礁及 55 個「海底地理實體」的正式命名，及遼寧艦編隊在 4 月中旬進入南海實施演訓等。北京當局一連串強勢作為，引發越南抗議，周邊國家與美日也抨擊中國在疫情期間的霸凌作為。本文將從主權與治理、執法與經濟利益的角度，簡要分析近期中越西沙爭端對中越關係與南海情勢的影響。

貳、安全意涵

一、中國各式船艦在南海密集採取強勢作為

4 月 2 日，西沙海域發生越南漁船與中國海警船相撞後沉沒的事件。中方稱係越南漁船侵入西沙群島（越方稱為黃沙群島，並主張擁有主權），經中國海警船發現後勸離不聽，漁船突然轉向撞擊海警船，導致漁船進水下沉。越方則稱漁船是被中國海警船撞擊以致沉沒，船員被救起後，送到附近兩艘越南漁船上。美國國務院 6 日發表聲明表示「嚴重關切」，並指中國長期在南海堅持非法海權主張，損害東南亞鄰國利益，呼籲中國「專注在支持各國抗擊疫情的努力，停止利用他國弱點或分心之際，擴張在南海的非法主張。」[1]

據俄羅斯《塔斯社》報導，4 月 13 日，中國「海洋地質 8 號」

[1] Morgan Ortagus, “PRC’s Reported Sinking of a Vietnamese Fishing Vessel in the South China Sea,” U.S. Department of State, April 6, 2020, https://www.state.gov/prcs-reported-sinking-of-a-vietnamese-fishing-vessel-in-the-south-china-sea/.

科研船在海警 5901 艦帶領護航編隊（至少 10 艘）保護下，出發前往萬安灘（Vanguard Bank，越南稱思征灘）海域執行科學考察任務。船舶追蹤服務網站 Marine Traffic 資訊顯示，「海洋地質 8 號」次日出現在越南 158 公里外的專屬經濟區（Exclusive Economic Zone, EEZ）內，越方出動 4 艘海警船跟監，並向中方抗議。中國外交部在 15 日表示，「海洋地質 8 號」沒有進行不尋常活動，並指責美國利用南海問題抹黑北京。與此同時，解放軍遼寧號航艦編隊於 4 月初離開母港後，11 日由東海航經宮古海峽，次日由台灣東部外海經南部海域，前往南海進行遠海長航訓練。[2] 18 日（中國宣布設立西沙區、南沙區當天），遼寧艦編隊在中沙群島和南沙群島之間海域，「包圍」「美利堅」號（*USS America*, LHA 6）兩棲攻擊艦（衛星照片顯示「美利堅」號周邊至少有 8 艘艦船，但分不清哪些是中方哪些是美方船艦）。半個多月間，中方的海警船、科研船與航艦編隊在南海水域的動作相當頻繁。

二、中國試圖從治理角度強化主權主張

4 月 18 日，中國國務院民政部與自然資源部公告，在海南省三沙市政府下，設立兩個縣級行政區—「西沙區」和「南沙區」。西沙區政府位於永興島，管轄西沙群島、中沙群島島礁及其周邊海域，南沙區政府設在永暑礁，管轄南沙群島島礁與周邊海域。兩個區的行政人員與工作委員會將於日後進駐。19 日，中國宣布制定南海 25 個島礁（12 個在西沙，13 個在南沙）、55 個「海底地理實體」（即海面下的地形地物）的正式命名。[3]這是繼 1983 年 4 月中國地名委員會

[2] 遼寧艦編隊共 6 艘軍艦—遼寧號航空母艦（舷號 16）、052D 型導彈驅逐艦西寧號（舷號 117）、052D 型導彈驅逐艦貴陽號（舷號 119）、054A 型導彈護衛艦棗莊號（舷號 542）、054A 型導彈護衛艦日照號（舷號 598）、901 型補給艦呼倫湖號（舷號 965）。

[3] 三沙市隸屬於中國海南省，在 2012 年 7 月 24 日正式揭牌設立，為中國陸地面積和人口最小的城市。轄有西沙群島、南沙群島、中沙群島計 280 個島礁，總面積 200 多萬平方公里。此次劃設兩個區政府的訊息，請見〈自然資源部 民政部關於公布我國南海部分島礁和海底地理實體標準名稱的公告〉，中華人民共和國自然資源部，2020 年 4 月 19 日，http://gi.mnr.gov.cn/20

授權公布的《我國南海諸島部分標準地名》後，再度的「主權正名」措施。另一個動作是 2020 年 3 月 20 日《新華網》揭露，中國科學院島礁綜合研究中心永暑站、渚碧站正式啟用，擴大了中國在南沙諸島的科研部署。

前述行政措施代表北京政府強化在南海的管理與實質支配力度。4 月 19 日，越南外交部及峴港市黃沙縣政府（越南將西沙群島劃歸該縣管轄）均表示，越南擁有對黃沙（西沙）和長沙（南沙）兩個群島的主權，並要求中方撤回決定。但中國外交部與國防部均表示，設立西沙區、南沙區，是中方正常的行政區劃設置，是中國主權範圍內的事情，符合國際法和國際通行做法。

參、趨勢研判

一、中方阻撓開發可能意在迫促協商

中國海警船與海上民兵對南海周邊國家開採油氣資源或捕魚，經常採取強勢阻撓作為。除 4 月 2 日中越船隻相撞事件外，2019 年 6 月，一艘中國拖網漁船也在南沙禮樂灘（Reed Bank）撞沉一艘菲律賓船隻。同樣地，2019 年 5 月，中國海警船先後赴北康暗沙（North Luconia Shoals）及南康暗沙（South Luconia Shoals），阻止馬來西亞探勘油氣與鑽井的作業；7 月至 10 月，「海洋地質 8 號」也在海警船護衛下，多次進入越南宣稱擁有主權的萬安灘周邊海域，阻撓越南進行油氣井鑽探，雙方對峙超過 3 個月。

觀察過去與 2020 年中方在南海維權執法的行為模式，除彰顯主權主張與治理外，不排除中方可能企圖藉由強勢作為，迫使南海周邊國家，包括越南與中方進行協商（菲律賓、馬來西亞已先後與中方成立雙邊海事磋商機制），甚至如菲律賓般，同意與中國簽署共同

2004/t20200419_2509115.html。

開發其專屬經濟區天然資源的文件。

二、南海主權爭端有惡化的可能

近期北京宣布的行政措施，應是 2019 年以來南海各聲索國一連串主權權利主張相互刺激下的作為。包括 2019 年 12 月 12 日馬來西亞向聯合國大陸礁層界線委員會（CLCS）提交「大陸礁層延伸申請（ECS）」的要求，及其後菲律賓向聯合國提交的照會。針對這兩個照會，中國均分別向聯合國重申擁有南海主權與相關權利，並駁斥馬、菲主張。2020 年 4 月 9 日，越南外交部表示，河內已於 3 月 30 日向聯合國遞交照會，抗議中國前述兩份照會的主張「嚴重侵犯越南對南海的主權和管轄權」。15 日，越南再向聯合國提出照會，聲稱對西沙與南沙群島擁有主權。中方在 17 日也以照會方式重申立場，要求越南立刻從侵占的島礁上撤走一切人員及設施，並表示「將採取一切必要措施，堅定維護在南海的主權和權益」。[4]

面對 2019 年以來，馬來西亞、菲律賓、越南先後向聯合國提交的南海主權與權利主張，北京的強勢維權與外交照會顯未奏效。中國對該區域的主權與管轄權非無爭議，此次改名標的物中有許多是水下地物，依《聯合國海洋法公約》亦不能對其主張主權。[5]對於中國趁世界忙於抗疫之際升高區域作為，美國國務院與國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）多次表示強烈反對，並希望各國要求中國負責。馬來西亞和越南在 2009 年就曾向聯合國提出聯合意見書，主張兩國在南海的主權與大陸架權利。若情勢持續升高，不排除越南或馬來西亞可能採取進一步法律行動，例如仿效菲律賓，對中國提出訴訟或仲裁。

---

[4] 〈2020 年 4 月 21 日外交部發言人耿爽主持例行記者會〉，中國外交部，2020 年 4 月 21 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1771992.shtml。

[5] 《聯合國海洋法公約》前言指出，「國家管轄範圍以外的海床和洋底區域及其底土以及該區域的資源為人類的共同繼承財產，其勘探與開發應為全人類的利益而進行，不論各國的地理位置如何」。

（責任校對：陳蒿堯）

國軍後備動員部隊戰力探討

江炘杓

國防策略所

壹、新聞重點

2020年2月15日，美國《外交政策》（*Foreign Policy*）刊登〈台灣的軍事是個空殼子〉（Taiwan's Military Is a Hollow Shell）為題的文章，[1]2月17日《關鍵評論網》刊登《「無兵可用、有兵誤用」的台灣國軍，如何「抗中保台」？》，[2]引起對我國兵役制度和後備戰力的注意。歸納媒體相關文章，多認為國軍後備動員部隊之所以「戰力低窳」，是因為兵役制度從徵兵改為募兵，以及義務役只服四個月軍事訓練役的役期太短等因素，對後備動員部隊的戰力直接造成不利的影響—有些人因此主張恢復徵兵制。但也有備役軍官持有不同觀點，認為國軍應在部隊訓練上精進才能提高戰鬥力，而不是恢復徵兵。[3]顯然國家應採何種兵役制度，始終仁者見仁，智者見智，各有主張，卻也莫衷一是。由此觀之，國軍後備動員部隊戰力是一個值得探討的議題。

貳、安全意涵

做好後備動員準備工作既賴於上層建築的健全，也依靠下層基礎的穩固。國防部後備指揮部承擔了承上啟下的責任，同時也背負了外界質疑後備戰力的巨大壓力。

---

[1] Paul Huang, "Taiwan's Military Is a Hollow Shell: The end of conscription has left the army critically undermanned," *Foreign Policy*, February 15, 2020, https://foreignpolicy.com/2020/02/15/china-threat-invasion-conscription-taiwans-military-is-a-hollow-shell/.

[2] 黃柏彰，〈「無兵可用、有兵誤用」的台灣國軍，如何「抗中保台」？〉，《關鍵評論網》，2020年2月17日，https://www.thenewslens.com/article/131342。

[3] 黃峻民，〈恢復徵兵制是提升戰力？還是另一齣鬧劇？〉，《ETtoday 新聞雲》，2020年3月6日，https://forum.ettoday.net/news/1661070#ixzz6HxbpMFKa。

一、 後備動員牽涉執行機構層級問題

國家後備動員工作涉及的層面非常廣泛，靠國防部之力往往有所不及，致使形成「雖然有動員制度，卻始終無法落實」的局面。行政院全民防衛動員準備業務會報是國家動員機制的最高政策指導機構，並以全民防衛動員室（簡稱「全動室」）為秘書單位，負責協調國家動員準備業務的推展。但因全動室隸屬於國防部之下，不難想像渠對其他部會能夠發揮協調的功能相當有限。倘若全動室和災害防救辦公室及國土安全辦公室一樣，皆置於行政院院本部，相信對於國家後備動員準備工作能夠起到的促進作用將會更加全面。

二、 透過組織調整提升後備動員部隊戰力

現行後備動員工作和訓練仍存在一些缺失是肯定的，但國軍後備體系以及後備動員部隊的戰力，是否真如一些批評者所言「毫無貢獻」、「不堪一擊」，或係因為採行募兵而致「無兵可用」？從實務面探討可知，並非全然如此。國軍後備動員體系經過多次組織調整，執行後備動員工作的時間已經超過一個甲子，動員準備工作的經驗不可謂不夠豐富。但外界對現行後備動員部隊訓練的對象、內容和作法，或許還停留在以前的認知階段。若從國防部副部長張哲平上將在立法院答詢的內容可以理解，[4]國軍動員召集訓練工作已經不可同日而語，質量上都有程度上的提升。國家動員機制可以透過組織調整使其更加完備，且根據前述相關作法，應可讓國軍後備動員部隊的戰力值不斷上升。

三、後備部隊訓練成效結合年度演習驗證

後備動員部隊戰力的良窳除了透過評估的手段之外，最直接有效的方式就是接受演習的檢驗。受到疫情影響，國軍「漢光36號演

[4] 劉冠廷，〈吳斯懷：常備部隊應回本務 可動員後備軍人產口罩〉，《中央社》，2020 年 3 月 24 日，https://www.cna.com.tw/news/aipl/202003240159.aspx。

習」延至2020年下半年實施，除了演練戰力保存、兵火力運用、重要目標防護、快速布雷、精準武器射擊、聯兵營灘岸作戰等主要課目之外，還將驗證後備動員部隊的戰力。[5]這是一個檢驗後備動員部隊訓練成效的絕佳構想和途徑，透過年度戰役階層的演習，至少可以驗證下列四項指標：(一)七天教召的訓練時間是否立即可以投入戰鬥？(二)後備動員部隊的編組類型是否能夠滿足任務需求？(三)後備動員部隊的基幹人數是否足以執行任務？以及(四)評估以志願役退伍軍人為主編成後備部隊的戰力表現。

參、趨勢研判

儘管國防部後備指揮部納管近八年退伍的後備軍人數量有21萬，但其中涉及軍種、階級、專長、訓場和訓能等因素，每年動員教育召集的人數不可能這麼多。為了儘可能做到後備軍人「兩年一訓」的目標，也為了儘可能避免後備軍人因為參加訓練而對其職場工作權造成影響，現行七天教召的期程，可說是權衡各方、兼顧需要的妥協結果。後備部隊戰力的提升可循人員、裝備和訓練三個面向加強，而國防部後備指揮部目前也致力於下列作法，強化後備動員部隊的戰力。

一、後備動員部隊的編成將以志願役官兵為主

由於志願役官兵在營接受訓練的時間比較長，訓練的內容也相對比較完整，退伍時具備較專業的軍事技能。因此，後備動員將增加志願役退伍官兵的比重。平時召集訓練依專長編組，區分為共同性和專業性課目實施複習訓練；戰爭動員後，若單從充實守備部隊的角度來看，所有被動員者都是經過較長時間訓練的志願役退伍軍人，恢復他們的戰鬥力比起只接受四個月軍事訓練的義務役退伍士

[5] 洪哲政，〈國軍今年度漢光36號演習科目曝光將驗證後備戰力〉，《聯合新聞網》，2020年3月17日，https://udn.com/news/story/10930/4421621。

兵要來得快速有效。隨著退伍的志願役官兵越來越多，未來後備動員的守備部隊也會以志願役官兵為主，他們可以發揮領導和帶頭示範的作用。低專長的軍事訓練役退伍軍人則可編成軍事勤務隊，結合民防部隊執行支援軍事勤務、地區安全警戒、防空防護、軍需工廠生產、物資運送、傷患後送、社會秩序維護等支前安後任務。

二、後備動員制度參考他國經驗尋求多贏方案

基於精益求精原則，期待未來會有一套更佳方案，以促成國防、企業和後備軍人三贏為目標。國防部後備指揮部先後考察美國、日本、新加坡、瑞士、英國和以色列等國家的後備動員部隊體制和訓練方式，今（2020）年亦將前往芬蘭考察，瞭解其如何運用後備戰力達到嚇阻效果，以及物力動員如何運用全國總體力量支援軍事作戰。[6]此外，我國亦爭取美方同意國軍志願役退伍軍人組成後備部隊，赴美參加國民兵（National Guard）年度「北方打擊」（Northern Strike）聯合軍事演習。這顯示國軍為了有效達到後備動員效果，積極汲取他國經驗，做為參考精進的立場和作為。

（責任校對：楊雯婷）

[6] 涂鉅旻，〈強化後備制度國軍將赴芬蘭取經〉，《自由時報》，2020 年 3 月 9 日，https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1357464。

駱惠寧上任後的香港中聯辦角色

龔祥生

中共政軍所

壹、新聞重點

2020 年 1 月 4 日，原本已因年齡限制退居二線的駱惠寧接替王志民擔任香港中聯辦（以下簡稱中聯辦）主任，並於 2 月 13 日兼任國務院港澳事務辦公室副主任。駱惠寧上台之後，即發表許多代表中共中央的強硬發言（見附表），意味著中聯辦代表中央治港的角色將較反送中運動期間更加鮮明。近期又陸續發生 4 月 17 日中聯辦是否適用《香港基本法》第 22 條（以下簡稱第 22 條）限制爭議、4 月 18 日香港警方大舉抓捕民主派異議人士等事件，頗有山雨欲來意味。本文目的在於藉由近期事件觀察自駱惠寧上任以來的中聯辦角色，研判未來中共收緊治港的可能方向，以利研析香港政治局勢及對於「一國兩制」模式之衝擊。

貳、安全意涵

一、中聯辦自我定位超然於《香港基本法》引起反彈

中聯辦於 2020 年 4 月 13 日至 15 日密集發言，對於港府制定《禁止蒙面規例》的適法性、原立法會內務委員會副主席郭榮鏗等泛民主派持續阻擾立法會內務委員會運作等香港事務發言，引來外界對於中聯辦干預香港自治違反第 22 條的批評。中聯辦卻於 4 月 17 日史無前例地自行解釋了該條文，並反駁稱：「國務院港澳辦和香港中聯辦是中央授權專責處理香港事務的機構，不是基本法第 22 條所指的一般意義上的『中央人民政府所屬各部門』，當然有權代表中央政府，就涉及中央與特區關係事務、基本法正確實施、政治體制正常運作和社會整體利益等重大問題，行使監督權，關注並表明嚴正

態度」。[1]

對於第 22 條爭議，4 月 18 日香港特區政府（以下簡稱港府）政制及內地事務局發表的第一版聲明卻不同於中聯辦，認為中聯辦乃根據第 22 條第 2 款所成立單位。或許後來港府發現與中聯辦有歧異，因此先後兩次修改新聞稿說法，先改稱中聯辦不是第 22 條第 2 款所指「中央各部門在香港特別行政區設立的機構」，之後又補充「中聯辦是中央政府在香港特別行政區設立的三個機構之一，獲中央授權專責處理香港事務，有權力和責任代表中央政府，就涉及中央與特區關係、《基本法》的正確實施、政治體制的正常運作、關於社會整體利益的事宜等重大事項表達意見，行使監督權」，並援引其前身為新華通訊社香港分社早於《香港基本法》即存在，其實該前身還有「中共中央香港工作委員會」的招牌，至 2000 年 1 月 18 日，新華香港才正式改名為「中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室」。但上述發言也造成了香港民眾的反彈，香港大律師公會、民主派議員、法律學者等群體批評此次中聯辦自行釋法，造成中聯辦實際上不再受到《香港基本法》限制，且中聯辦僅屬聯絡單位並不具有監督權，港府卻自我矮化逢迎，並配合用原本用來防疫的「限聚令」打壓阻止民主抗爭。[2]中聯辦和港府發言已經改變了過去對於中聯辦地位的法律見解，欲使中聯辦走出過往的模糊定位，成為代表中共中央治港並屹立在港府和《香港基本法》之上的「至高者」。中聯辦和港府發言已經改變了過去對於中聯辦地位的法律見解，欲使中聯

[1]《香港基本法》第 22 條：「中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特別行政區根據本法自行管理的事務」；〈香港中聯辦發言人：所謂「中央干預香港內部事務」是對基本法的故意曲解〉，香港中聯辦，2020 年 4 月 17 日，https://reurl.cc/Mv6NEX。

[2]〈政府回應傳媒就兩辦言論查詢〉，港府政制及內地事務局，2020 年 4 月 18 日，https://reurl.cc/vDpWRA；〈特區政府回應傳媒查詢〉，港府政制及內地事務局，2020 年 4 月 19 日，https://reurl.cc/E7gR5n；〈政府解釋發稿原因〉，港府政制及內地事務局，2020 年 4 月 20 日，https://reurl.cc/5lDp9y；〈官方文獻鐵證如山　22 條管中聯辦 聶德權跪低：西環擁監督權〉，《蘋果新聞（香港）》，2020 年 4 月 21 日，https://reurl.cc/X6ZVnD。

辦走出過往的模糊定位，成為代表中共中央治港並屹立在港府和《香港基本法》之上的「至高者」。

二、駱惠寧明示將重啟《香港基本法》第 23 條相關立法[3]

自 2019 年中共十九屆四中全會以來，其公報中即明言「建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制」，習近平本人出席澳門「回歸」20「一國兩制」典範。因此，駱上任後不久即於 2020 年 1 月 20 日以《推動香港「一國兩制」事業行穩致遠》為題發文表示：「若特區在國家安全體制機制『長期缺位』，外部勢力就能夠無所顧忌進行滲透破壞」，不斷在文中強調補足「一國兩制」在制度上的缺失攸關中國的國家安全。過往由於《香港基本法》第 23 條（以下簡稱第 23 條）的配套立法自 2003 年起多次引起香港社會的大型抗爭而延宕，駱惠寧在甫上任且反送中運動尚未完全平息時，重提此擱置許久的議題，明顯背負中共中央授命推動的決心。4 月 15 日駱在香港「全民國家安全教育日」活動上的致詞進一步強調：「要儘快在維護國家安全的法律制度和執行機制層面下功夫，該制定的制定，該修改的修改，該激活的激活，該執行的執行，決不能讓香港成為國家安全的風險口」。[4]對照其前後發言可以研判，前次發言在反送中運動期間提出尚處於試水溫階段，而此番趁著武漢肺炎疫情使香港抗爭降溫當下的發言，代表中聯辦將會主動加快推動相關安全法規的制定腳步，而不僅是如過去任由香港特區政府行政

---

3 《香港基本法》第 23 條：「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯絡」。此規定被認為違反香港人權，將用來打壓民主異議人士，自 2003 年起即引起民間大型抗爭。

4 駱惠寧，〈推動香港「一國兩制」事業行穩致遠——深入學習貫徹習近平主席視察澳門系列重要講話精神〉，《人民網》，2020 年 1 月 20 日，http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0120/c40531-31556179.html；駱惠寧，〈駱惠寧在 2020 年香港「全民國家安全教育日」活動的致辭〉，香港中聯辦，2020 年 4 月 15 日，http://www.locpg.gov.cn/jsdt/2020-04/15/c_1210558684.htm。

長官推動又收回（如 2003 年的董建華），這也象徵中聯辦在香港政局當中將不只是過往對於港府的「監軍」角色，而將與港府共同成為主要的「推動者」。法案主要的「推動者」。

參、趨勢研判

綜上所述，以駱惠寧挾中共中央之命空降中聯辦為分界線，中聯辦的角色轉化為主動促成第 23 條立法的「推動者」，並自命為代表中共中央且不受第 22 條限制的「至高者」。基於這二種角色，可以推斷「一國兩制」模式將從港人所堅守的「兩制」逐步向中共中央的「一國」融合傾斜，其未來可能的動向如下。

一、中聯辦將大舉掃除第 23 條相關立法障礙

目前對於中聯辦重新推動第 23 條立法的「障礙」主要在於香港社會抗爭，可想見中聯辦將為此從民心和法制二方面著手加以掃除。首先，對於香港民心長期以來對於第 23 條的抗拒，中聯辦現在能做的不外乎拉攏或威脅兩招。但從過往延續至今的「七一大遊行」、「雨傘革命」、「反送中運動」等一連串社會抗爭事件看來，香港民心與港府和中共當局漸行漸遠，使一般的拉攏近乎難以實現。但在威脅警告方面就有許多可以著手之處，如 4 月 18 日更以涉嫌組織及參與 2019 年 8 月至 10 月「反送中運動」的非法集會遊行為名，一次抓捕了包含《壹傳媒》創辦人黎智英、民主黨創黨主席李柱銘、前主席楊森、工黨李卓人、社民連梁國雄、公民黨吳靄儀等 15 名泛民主派人士，擴大拘捕的層級和人數。此波秋後算帳的時機正值武漢肺炎疫情期間，可見中聯辦趁機對於泛民主派人士進行敲打震懾。再從中聯辦連續於 2020 年 5 月 2 日、3 日的發言觀察（附表），該等呼籲對內譴責民主派人士，對外拒斥西方國家，顯見其掃除障礙的決心和鬥爭性日趨強烈。

其次，在法制方面，中聯辦則可以透過向港府施壓和擴張法制

的方式進行，例如前述第 22 條的爭議，中聯辦自我解釋並迫使港府政制及內地事務局局長聶德權於 4 月 20 日出面道歉造成訊息混亂，以迎合中聯辦。而在擴張法制方面，即便短時間之內難以完成第 23 條立法，中聯辦和港府仍可用其他方式補足。例如 2020 年 3 月拘捕中西區區議會主席、民主黨區議員鄭麗琼時，使用的是《刑事罪行條例》第 9、10 條煽動意圖罪，此條文在 1970 年代通過後從未動用過，卻在此時用來對付泛民主派。其他擴張法制的可能作法還有將 2015 年中國人大通過的《國家安全法》列入《香港基本法》附件三，成為「在香港特別行政區實施的全國性法律」之一，直接使中國國內法適用於香港特區；又或者使用 2002 年通過的《聯合國（反恐怖主義措施）條例》，對付在抗爭行動中較為激進的香港「勇武派」。[5] 未來雖可能造成民間反彈，但這些皆是中聯辦「完善國家安全體制」的可能選項。

二、中共可能干預 9 月立法會選舉過程及其結果

2020 年 9 月香港立法會即將進行換屆（第七屆）選舉，若在此前展開具體的 23 條立法行動，恐將更不利建制派自 2019 年 11 月區議會選舉慘敗以來就十分低迷的選情。但不能排除中聯辦以其他各種方式試圖力挽狂瀾。首先是可能以上述抓捕的方式，持續以香港法例第 245 章公安條例第 17 條追究曾參與過「反送中運動」集會遊行的泛民主派候選人。由於幾乎所有泛民主派階層參與過此活動，因此若在選前動用將具有一定的殺傷力。其次是可能在選舉結果不利時，以 DQ（disqualify，取消資格）的方式取消當選人資格，例如 2016 年該屆立法會當選人宣誓時因為誓詞爭議，由港府提請中國人大對《基本法》第 104 條釋法後，將梁頌恆、游蕙禎、梁國雄、姚

[5] 〈【自治全失】聶德權跪低致歉：中聯辦有權責監督香港 不存在干預〉，《蘋果新聞（香港）》，2020 年 4 月 21 日，https://reurl.cc/xZpQmN；〈「23 條」立法必須先面對現實〉，《香港 01》，2020 年 3 月 31 日，https://reurl.cc/qdnNRD。

松炎、羅冠聰及劉小麗等 6 名民主派議員資格取消。2019 年又「以非妥為當選」判決取消了泛民主派區諾軒及范國威立法會議員資格，未來不能排除港府和中聯辦食髓知味，再以此削減民主黨派的議員席位。

附表、駱惠寧上任後港澳系統表態摘要

1/20	駱惠寧《推動香港「一國兩制」事業行穩致遠》	若特區在國家安全體制機制「長期缺位」，外部勢力就能夠無所顧忌進行滲透破壞，「一國兩制」實踐就面臨被衝擊和破壞的極大風險。 與特區政府和香港各界人士一道，在全力『止暴制亂、恢復秩序』的同時，認真思考圍繞「一國兩制」制度體系應「堅持和鞏固什麼、完善和發展什麼」這一重大課題。
2/20	駱惠寧《同舟之情，攜手走過崎嶇》	如果少數人到這個時候還在為政治私利製造各種對立，甚至操弄「罷工救港」，這又何嘗不是一種政治上的「新冠病毒」？正如有良知的港人專家所言，醫護罷工是「乘人之危，置市民大眾生命健康利益於不顧，置同僚生命利益於不顧，置社會整體利益於不顧」，請「不要站在歷史錯誤的一方」。
4/4	駱惠寧《堅守「一國兩制」事業初心堅持依照憲法和基本法治港》	維護國家安全是全面準確貫徹「一國兩制」方針的核心要求，也是特別行政區根據基本法必須履行的憲制責任。只有建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，強化相應的執法力量，堅決防範和遏制外部勢力干預香港事務和進行分裂、顛覆、滲透、破壞活動，才能確保香港長治久安。
4/13	香港中聯辦發言人	特區政府依據《緊急情況規例條例》訂立《禁止蒙面規例》，是止暴制亂、恢復秩序的一項 必要舉措，也符合香港社會和廣大市民的根本利益。香港高等法院上訴庭近日裁定，特區政府在認為屬緊急情況或「危害公共安全」的情況下，依據《緊急情況規例條例》訂立《禁止蒙面規例》符合憲法和基本法。
4/13	港澳辦發言人	香港特區高等法院上訴法庭於 4 月 9 日根據全國人大常委會有關決定，就有關《禁止蒙面規例》的司法覆核案作出判決，裁定《緊急情況規例條例》關於行政長官會同行政會議以「危害公共安全」爲由訂立緊急情況規例的內容符合基本法，援引該條例訂立的《禁止蒙面規例》繼續有效，糾正了高等法院原訟法庭的原有判決。這有利於行政長官和特區政府依照基本法和香港特區法律有效施政，特別是依法應對處置緊急及危害公共安全的情形，有效止暴製亂、維護社會秩序。
4/13	港澳辦	一些反對派議員爲了謀取政治私利，卻罔顧公眾利益，採用

	發言人	卑劣手法癱瘓立法機關運作，這種行爲無異於「政治攬炒」。其所作所爲令人質疑有違有關宣誓誓言，構成公職人員行爲失當。我們對此予以強烈譴責。
4/13	香港中聯辦發言人	清醒認識少數反對派議員「只破壞不建設」的本質，其破壞行徑是與「暴力攬炒」、「經濟攬炒」相呼應的「政治攬炒」。這種惡意「拉布」行為，是對立法會議員職責的褻瀆，不僅有負廣大選民的重托，也是對香港整體利益 的肆意破壞。
4/15	駱惠寧	在法治層面，「港獨」、「黑暴」等行為導致香港的法治核心價值遭受極大衝擊，嚴重破壞香港安定繁榮，嚴重挑戰「一國兩制」原則底線，嚴重危害國家安全。對任何危及香港法治根本的行為都應當零容忍。在社會層面...當前應同心抗疫，反對「攬炒」。
4/17	香港中聯辦發言人	就香港個別議員搞「政治攬炒」予以譴責。中央對港工作部門依據中 央授權履行職責，有權力也有責任對香港事務發言發聲，香港社會少數人提出所謂中央干預香港內部事務之說，完全是對基本法的歪曲。
4/21	港澳辦新聞發言人	香港警方根據調查的事實及獲得的證據依法對黎智英、李柱銘、李卓人、梁國雄、何俊仁、吳靄儀等 15 名犯罪嫌疑人予以拘捕，這是維護香港法治、秩序和社會正義的正常執法行動。我們堅決支持。
4/21	港澳辦新聞發言人	如果出現嚴重影響「一國兩制」方針和基本法全面準確實施的情況，出現損害國家和香港根本利益的情況，中央就必須過問...近日香港一些人對中聯辦在基本法之下的角色和權力提出質疑，認爲香港中聯辦與中央其他部門一樣，受基本法第 22 條規限，不能「干預」香港特別行政區自行管理的事務...盡管香港基本法沒有對香港中聯辦的設置和法律地位予以明文規定，但無論是之前的新華通訊社香港分社，還是更名後的中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室，都是中華人民共和國中央政府的派出機構，負責代表中央處理香港有關事務，完全有權力、有責任對涉及中央與特區關係事務、「一國兩制」方針和基本法正確實施、政治體製正常運作和社會整體利益等重大問題行使監督權。
4/21	港澳辦新聞發言人	他[郭榮鏗]以及其他反對派議員的故意拖延下，原本十幾分鐘就可以完成的立法會內務委員會主席選舉，延耗了 6 個月、15 次會議仍未完成，這放在世界任何一個地方都是一個天大的笑話！其結果是，內委會長期停擺，多達 14 條法案不能及時審議，超過 80 條附屬法例在限期屆滿前得不到處理...郭議員公然宣稱這麼做就是爲了阻止《國歌法》等法案的通過。
5/2	香港中聯辦發言人	嚴厲譴責極端激進分子在「五一」假期再次發動違法聚集、滋擾商鋪和擲汽油彈等違法活動。發言人指出，疫情當頭，世界各地都在放下分歧攜手抗疫，唯獨香港一些極端激進分子喪心病狂，繼續煽動市民參與暴力活動，甚至威脅在公共

		場所放置炸彈。
5/3	香港中聯辦新聞稿	美英個別反華政客對香港基本法 23 條立法大放厥詞，對香港警方的執法行動和香港司法制度作出歪曲評論，對「一國兩制」和基本法進行無理攻擊，其言論之荒謬、態度之囂張，令人震驚。維護國家安全是香港特區的憲制責任，純屬中國內政，其他任何國家無權干涉。

資料來源：龔祥生整理自公開資料

（責任校對：黃宗鼎）

從中泰社群媒體事件看中共外宣的困境

劉姝廷

非傳統安全所

壹、新聞重點

2020年4月11日，泰國男星Bright於推特（Twitter）轉貼意謂香港是國家的照片，引發中國網友質疑其支持「港獨」的聲浪。中國網友繼而在Bright女友Instagram帳號「nnevvy」中，搜出兩人涉及「台獨」的對話，並發現其女友推特帳號「nnevvy」轉推武漢肺炎病毒起源中國的文章，因而再遭中國網友控訴「辱華」。「#nnevvy」一夕之間成為社群媒體推特及Instagram上的熱門標籤，並形成兩股勢力在社群平台輿論對抗。其中一派為高舉愛國主義的中國網友，另一派則以泰國網友為主體的反擊力量。4月14日，社群媒體推特、Instagram上的「#nnevvy」主題標籤，被泰國網友大量「反中」圖文壓倒性佔據，並衝上Twitter世界熱搜第一，中國網友從而將輿論戰場限縮至其國內社群媒體—微博。4月15日，中國駐泰使館於臉書（Facebook）對此事件發表聲明，值得注意的是，中國駐泰使館對中國網友「翻牆」的過激言論並未有反應，反而指泰國網友意見為「個別雜音」。泰國國立法政大學系助理教授Prajak Kongkirati指出，中泰社群媒體事件泰國以更優越的技巧擊敗中國。[1]

此事件源於中國網友欲宣傳官方立場卻失敗，演變成兩國網友交鋒，中國駐泰使館進而發出聲明。本文欲從這起事件探討中共外宣在國際社群媒體上面臨的限制。中國網友是否為網軍尚難確認，《中國數字時代》認為中國網友內容有組團灌水的傾向；中國民運

[1] 〈泰國偶像劇演員如何點燃中泰網友「口水戰」〉，《BBC 中文網》，2020 年 4 月 15 日，https://reurl.cc/g748Xp；〈#nnevvy 泰中迷因大戰 凸顯中國與世界脫節加劇〉，《天下雜誌》，2020 年 4 月 15 日，https://reurl.cc/Qde7K0；〈＃nnevvy 大戰！泰網友完封小粉紅 專家認凸顯區域對中國不滿〉，《中央廣播電台》，2020 年 4 月 15 日，https://reurl.cc/mnrq1G。

人士王丹直指此次中國網友違法「翻牆」行為，受國家默許並組織推動，為中共大外宣一環；2016年中共文宣系統發布之〈新時期外宣工作應樹立新的外宣理念〉，更提倡中共外宣在攸關國家利益的議題上，要有爭取國際話語權的「自信」，更要開拓網路外宣平台，「創新」宣傳方法，於國際社群媒體傳播中國觀點，並結合社會民間的宣傳力量，強調「全民」外宣的理念。這些雖不足證實中國網友在社群媒體的言論必然屬中共官方之宣傳，但足證網路空間是中共著力宣傳的重地，新媒體的使用亦是習近平關注的外宣手段。此個案儘管未必是中共官方外宣的一部分，但仍可從中觀察中國網友在社群媒體操作與宣傳內容上的整體性問題。[2]

貳、安全意涵

本文就中泰社群媒體事件平台使用者表現進行比較（如附表），將中共外宣行為分為形式與內容兩層面分析，進一步探討其限制：

一、中共外宣尚難適應國際社群媒體的操作與表達

此次事件以推特及 Instagram 為主要場域，相較於中國網友須費力「翻牆」出征，二平台已成為部分泰國網友習以為常的生活調劑。此番使用者的背景差異，對照中國網友最後不得不回到「牆內」微博取暖的行為，凸顯的是中共外宣在國際社群媒體操作與表達的弱勢。例如主題標籤（hashtag）的操作。中國網友最初以「#nnevvy」標示輿論戰場，號召同路愛國網友加入。主題標籤除具登記、分類與儲存等功能外，亦有分享的概念。透過主題標籤串連

[2] 中國網友組團灌水說法，參見〈【網路民議】「他們居然不愛自己的國王 也不愛自己的政府」〉，《中國數字時代》，2020 年 4 月 13 日，https://reurl.cc/j7voxm；王丹說法，參見〈評論｜王丹：中國「戰狼」自取其辱〉，《自由亞洲電台》，2020 年 4 月 14 日，https://reurl.cc/1x3gRp；中共外宣理念文章，參見〈中國需要自信外宣、創新外宣、全民外宣！〉，中共統戰部，2016 年 7 月 29 日，https://reurl.cc/exyObW；習近平的重要講話，參見〈習近平在全國宣傳思想工作會議上的講話〉，中共中央網絡安全和信息化委員會辦公室，2014 年 8 月 9 日，https://reurl.cc/7Xdrkb；〈習近平：加快推動媒體融合發展 構建全媒體傳播格局〉，《中國共產黨新聞網》，2019 年 3 月 15 日，https://reurl.cc/MvjAyk。

各篇獨立的貼文，利於將資訊傳播至使用者的社群圈外。「#nnevvy」反而成為泰國網友回擊的武器，藉大量轉發「反中」貼文，引起國際輿論的關注與聲援。

此次輿論攻防最大亮點莫過於泰國網友對迷因梗圖（meme）的使用。迷因梗圖是以圖片或極短影音為形式，為近年國際社群媒體傳播重要趨勢，其以醒目的圖（影）像搭配精簡的文字方塊為視覺表現，並藉由在圖像與文字中「埋梗」，有意義的連結社群媒體使用者背後的歷史文化與生活脈絡，創造出「心領意會」、「會心一笑」的直覺效果。例如泰國網友引用西班牙黑色幽默漫畫家 Joan Cornellà Vázquez 作品，製作出「籠的傳人」迷因梗圖（如圖 1），藉此嘲諷中國人雖以「龍的傳人」自居，實為井底之蛙，如同被困在籠子內「籠的傳人」。

此外，推特、Instagram 皆以短文字及圖像化傳播特色著稱，則不利中國網友以文字宣傳其意識形態習慣，僅能以「NMSL」（你媽死了）等謾罵文字跳針式攻擊。泰國網友則回稱其不是「CHINESE」，而是「NMSLESE」，再度製作迷因梗圖「五毛專用鍵盤」（如圖二），嘲笑中國網友貧乏、難獲共鳴的社群媒體回應技巧。[3]

[3] 泰國社群媒體使用調查，參見 “DIGITAL 2020: THAILAND,” DataReportal, https://datareportal.com/reports/digital-2020-thailand; 主題標籤（hashtag）功能，參見 Tamara A. Small, “What the hashtag? A content analysis of Canadian politics on Twitter,” *Information, Communication & Society*, Volume 14, 2011: 872-895；迷因梗圖（meme）概念，參見 Claire Wardle, “Misinformation Has Created a New World Disorder,” *Scientific American*, September 1, 2019, https://reurl.cc/627jqd.

圖 1、迷因梗圖「籠的傳人」

資料來源：推特，https://reurl.cc/7X7M41。

圖 2、迷因梗圖「五毛專用鍵盤」

資料來源：推特，https://reurl.cc/L346aX。

二、中共外宣內容僵化獨斷引發泰國網友反感

中共厲行網路審查制度，除封鎖不利政權言論，更要求網路輿論要替中共「正面宣傳」，如此思維延伸至中共外宣上。例如中國駐泰使館，針對中泰社群媒體事件在臉書發出聲明，表示「網路上的個別雜音只能反映其偏見與無知，代表不了泰國政府的既定立場與主流民意」，並強調「中泰一家親」。針對中國駐泰使館於的制式發文，泰國網友留言「不要威脅泰國人，泰國人不吃這套」，並批評「寫得真差，又沒有回應到公眾的感受，為了偉大中國的尊嚴，不如另請發言人吧」，足見泰國網友對中共外宣教條與僵化的反感。

泰國網紅「Alizabeth 娘娘」拍攝短片「中泰不再是一家親了嗎？泰國人覺得委屈 QQ」，自嘲泰國人閱讀量少，認為中國駐泰使館的宣示教條貼文「太長了，不想看」，以輕鬆搞笑的方式，回應中國網友爭執的政治問題。中國網友受制國內言論審查與宣傳教育，在社群媒體上所呈現的內容效果缺乏彈性與創意。泰國網友對政治議題幽默以對，則挑戰了中國網友單一、狹隘的政治觀。中國網友企圖藉羞辱泰王打擊泰國網友，泰國網友則以迷因梗圖回敬歡呼「說大聲一點，再說一次」。在中共的愛國教育下，中國網友無法想像任何人可忍受他國對己身政府嘲弄，這暴露中共外宣有限的政治想像力與包容性。

另一方面，中國網友輸出恐嚇威脅性言論，試圖讓泰國網友噤聲。例如中國網友轉載泰國國家旅遊局微博，揚言抵制赴泰觀光旅遊。此次中泰社群媒體事件，中國網友翻牆至國際社群媒體發表言論本就有政治宣傳之意涵，而後宣傳不成引發輿論罵戰，這凸顯中國網友敏感易怒的民族主義「玻璃心」。在中共外宣輿論場上，僅能製造對峙的負面觀感，而不能創造對話的正向溝通效果。[4]

[4] 中國駐泰使館 Facebook 發言，參見〈中國駐泰大使館提一中原則 泰網友回應不受威脅〉，《中

參、趨勢研判

一、中共撒錢宣傳無益解決外宣困境

根據《華爾街日報》（*Wall Street Journal*）報導，中共在臉書等社群媒體上大量購買廣告，自 2018 年底以來，已於臉書購買超過 200 則政治性廣告，其中超過三分之一的廣告是於 2020 年 2 月及 3 月時購買，顯然中共力圖建構正面抗疫的國際形象。然而，中共動用大規模資金的洗版式宣傳，並無助其達到目的，過度頻繁的宣傳，反而引起國際的警覺。有研究者指出，自 2020 年 2 月中旬至 3 月初，與中國官媒有關的社群媒體帳號，每天發布超過 3,300 則貼文，是以往數量的 3 倍以上，引發國際對中共進行輿論操作的質疑。中共外宣問題並不光增加貼文數量、爭取國際曝光度便能解決。此次中泰社群媒體的對決，帶給中共更深層的警示是，中共透過網路封鎖切斷國內與國際的資訊流通，硬生將中國網友與國際網路社群脫軌，這樣的「資訊落差」，恐讓中共外宣受到國際社群輿論的排擠，淪為自說自話。[5]

二、中共「戰狼式」外宣將面臨挑戰

此次中泰社群媒體事件，反映出中共自行其是的外宣行為，其宣傳效果僅停留在「自顧自講中國的故事」，與習近平一再強調「要向世界講好中國的故事」之外宣理想，有一段相當大的差距。此外，近期中共外交部發言人及駐外使館外交人員，為掩蓋與擺脫國際社會對中共隱瞞疫情的指控，頻頻對外發表剽悍、嗆辣的言辭，並屢次與他國在社群媒體上尖銳交鋒，此舉恐已「講壞中國的故事」，不利於中國長遠之整體國際形象。中共「戰狼式」外宣已引發

央廣播電台》，2020 年 4 月 15 日，https://reurl.cc/g74erb；泰國網紅影片，參見〈中泰不再是一家親了嗎？泰國人覺得委屈 QQ〉，YouTube，2020 年 4 月 12 日，https://reurl.cc/lVgNnQ。

[5]〈華爾街日報：中國狂買臉書廣告 塑造武漢肺炎抗疫形象〉，《中央社》，2020 年 4 月 12 日，https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004120181.aspx。

國際反感與質疑，導致中國陷於國際輿論孤立之處境，並促成其他國家因「反中」而在社群媒體上的串聯。例如中國駐泰使館的聲明，促使泰國、香港與台灣網友成立「奶茶聯盟」，以三地奶茶為特色，製作乾杯圖象徵聯合「抗中」，於社群媒體上廣為流傳，並相繼吸引日本、印度及馬來西亞等國網友加入，此國際社群媒體趨勢恐成為中共外宣的一大挑戰。

附表、中泰社群媒體事件使用者表現對照

表現行為	中國網友	泰國網友
平台使用	須「翻牆」使用 推特、Instagram	1,200 萬 Instagram 用戶； 655 萬推特用戶。 （2020 年 1 月統計數據）
標籤功能	標示輿論戰場； 召集同溫層中國網友。	加強分享串連； 引起社群圈外網友關注。
貼文特色	教條宣示性文字； 流於低俗髒話謾罵。	創意視覺化圖文； 大量使用迷因梗圖。
情緒表現	激動恐嚇	幽默自嘲

資料來源：劉姝廷整理自公開資料。

（責任校對：李俊毅）

政府對影音串流平台的管理與合作

吳宗翰

網戰資安所

壹、新聞重點

《中央社》4 月 23 日報導中國央視網影音串流平台（Over-The-Top，下稱 OTT）有意循愛奇藝台灣站與騰訊 WeTV 的模式進入台灣上架。該消息迅速引發朝野與民間業者熱議，如何納管境內外的 OTT 再次成為焦點。依據現行《台灣地區與大陸地區人民關係條例》，中國 OTT 並不屬於被許可範圍，但愛奇藝以及騰訊仍然分別在 2016 年以透過在台灣的代理公司「歐銻銻娛樂有限公司」或是近期以設立第三地公司投資的方式規避法規而得以入台。2019 年愛奇藝台灣站已成為國人最常使用之平台的第 2 名，以及 WeTV 尚未在台納稅與設立客服，未來若加上央視網來台，衍生之監管議題不容忽視。[1]

貳、安全意涵

OTT 被歐盟電子通訊監管機構定義為「透過網際網路向終端使用者提供的內容、服務或應用」，是一種透過網路向觀眾提供服務的方式。現在常用它簡稱那些使用網路向客戶提供影音內容的 OTT TV。近年來，隨著全球消費收視影音的型態改變，使用 OTT 服務的族群不斷擴大，在 2018 年已經超越了有線電視的用戶。武漢肺炎疫情爆發以來世界大規模人口正歷經某種程度的封城或行動受限，人們對 OTT 服務的需求更隨之進一步上升。基於影視音產業的龐大商機以及科技推陳出新，許多傳統廣播電視、電信業者與網路服務業者紛紛跨足 OTT 領域。國際、中國及台灣主要的 OTT 平台可見附表。[2]

---

[1] 〈凱度洞察與 LifePoints 發布 台灣 OTT 市場隨選影視戰況分析（上篇）〉，《中央社》，2020 年 4 月 1 日，https://reurl.cc/Y1qd0l；〈傳央視 OTT 要登台 政院：不會坐視民主破口〉，《中央社》，2020 年 4 月 23 日，https://reurl.cc/7Xdjk5。

[2] Body of European Regulators for Electronic Communications, *Report on OTT Services*, 2016, p. 6;

一、制定 OTT 管制的新法規框架已刻不容緩

我國產官學界關注 OTT 發展已有多年，但基於各方的立場差異，對後續的管制設想共識始終難以一致。我國目前並無明確的法源依據納管 OTT，主責機關也不明確。然而，OTT 的快速演進趨勢並不因此減緩。中資平台仍然繞道入台。中資 OTT 不論與我國或是一般國際企業的平台存在根本上的差異，即在於中資 OTT 的平台需要獲得其政府牌照許可方能營業；平台內容亦受到中國政府「廣播電視總局」的實質控管，任何被中國政府視為敏感的內容、符號都可能遭受干預。反之，歐美國家平台不需取得執照，內容亦被低度管制。

我國面臨關於 OTT 治理的挑戰癥結，主要在於舊治理典範的不足。首先，出自我國現行《有線廣播電視法》、《廣播電視法》以及《衛星廣播電視法》等《廣電三法》的規範所囿，儘管許多業者都已能提供消費者相同內容的影音串流服務，但它們原先公司的本業性質卻使得它們分受不同法規管轄。影響所及，當業者競逐同一市場時，卻可能無法公平競爭。即便有關單位試圖個別法規修法改善，但實踐上並不容易。再者，從境內/境外角度來說，面對挾豐沛資源的國際大型企業包括 Netflix、HBO、YouTube、愛奇藝來台並持續增加台灣市場占有率的發展，本土影視業者的生存亦引發關注。上述所言所凸顯的監管問題益發重要，現實情況與法規的落差鴻溝迫使政府需要立即予以應對。[3]

Motion Picture Association of America, *2018 Theme Report*, March 21, 2019, p. 31; OTT TV 有別於採用固定網路提供服務且多需要事先取得牌照許可的網際網路協定電視 IPTV，一般有線電視或寬頻業者提供的 MOD 機上盒即屬此類。〈蘇俊吉，〈IPTV 之技術探討〉，《NCC NEWS》，第 5 卷第 11 期（2012 年 3 月)，頁 4-5；Netflix gets 16 million new sign-ups thanks to lockdown," *BBC*, April 20, 2020, https://www.bbc.com/news/business-52376022。

[3] 葉志良，〈我國線上影音內容管制的再塑造：從 OTT 的發展談起〉，《資訊社會研究》，29（2015），頁 47-92；〈娛樂前哨站 OTT 數位浪潮〉，《台北產經》，2020 年 4 月 21 日，https://www.taipeiecon.taipei/article_cont.aspx?MSid=1071501505364212011&MmmID=1201&CatID=653635047502442316；〈境外 OTT 帝國大軍壓境 韓國動起來台灣摸石過河〉，《中央社》，2019 年 9 月 22 日，https://www.cna.com.tw/news/afe/201909220040.aspx；陳玉慈，〈NCC 白皮書出爐 中資 OTT 內容輕度規管〉，《台灣數位匯流網》，2020 年 2 月 12 日，

二、納管 OTT 的討論側面凸顯政府強化與民間合作的落實

從當前各方討論而言，另一個受矚目的重點是政府與 OTT 平台間的合作；具體言之，此乃政府如何藉由 OTT 之利確實達到政策需求。有許多實例已經顯示政府與 OTT 業者之間的關係並非只有單一面向的上對下治理，兩者之間存在可互補性。例如，自武漢肺炎疫情爆發以來，為因應大量人口的上網需求，歐盟透過與業者協商要求降低畫面品質以減少頻寬壅塞，該案獲得 Netflix 等平台的支持。另外，為打擊恐怖主義與假新聞，歐盟亦與相關平台合作移除影音作品。另一方面，政府也有透過與 OTT 平台合作投資影視劇產品製作或是在平台播放相關作品等方式扶持本國文化發展、本土業者或是對特定議題的宣導。歐盟要求保障平台一定比例播放歐洲作品、新加坡、韓國政府大力投資其影視作品皆是顯著例子。在過去，我國文化部、國防部與觀光局等單位亦有與國內外影視平台合作製作節目推廣台灣的事例；其中，文化部委由文化內容策進院所執行的「76 號原子公司」更是橫跨金控、創投、平台、行銷通路與影片製作，可以說是打造 OTT 國家隊的作法。在此次「網際網路視聽服務法」的研議中，國家通訊傳播委員會（下稱 NCC）亦擬鬆綁放寬有關政府投資廣電媒體的規定，允許政府在資金挹注文創產業方面，能扮演更積極的角色。[4]

參、趨勢研判

一、OTT 監管形式爭議仍將持續

長期以來針對 OTT 監管的討論始終圍繞在該從「產業性質」或是「內容」著手。OTT 的快速崛起打破傳統傳媒界線，各國政府面

---

https://www.tdcpress.com/Article/Index/2682。

[4] "Netflix to cut streaming quality in Europe for 30 days," *BBC*, March 19, 2020, https://www.bbc.com/news/technology-51968302;〈台灣 IP 加速器！文策院、KKBOX 投資 76 號原子工作室攻佔 OTT〉,《INSIDE》, 2019 年 8 月 21 日，https://reurl.cc/20zDD4。

對此一情況莫不陷入治理上的困境。隨著傳統的廣播電視與電信服務業者紛紛跨業推出 OTT 產品，在高度競爭與整合的情況下，政府管制手段難以從既有的法律框架規管是不爭的事實。目前，美國與歐盟會員國家多基於 OTT 的網路特性以及對網路空間開放性的核心價值，在大方向上對其採取「低度管制（light touch）」原則，惟程度與細節有別。美國幾乎僅仰賴業者自律，政府不加干涉。歐盟則有訂立《視聽媒體服務指令》（*Audiovisual Media Services Directive, AVMSD*），採政府與業者共管架構，一方面鼓勵業者資料披露透明化、限制仇恨性言論傳播、推廣歐洲作品；另一方面，政府可在相關目標無法達成時適當介入。根據 2020 年 2 月 12 日 NCC 所發布的《傳播政策白皮書》，我國正研議的「網際網路視聽服務法」在大方向上亦將遵循「低度管制」。然正視到中資平台的問題，我國亦有提出「個案管制」的呼聲。未來如何就我國情完善法制規範，預料仍須經歷一番討論。[5]

二、台灣經驗將受關注

我國正研議的「網際網路視聽服務法」為世界上第一部關於納管 OTT 的專法，起草單位為 NCC，經濟部與文化部在內的單位亦協助分工。為了納管具有中資背景平台的相關議題，陸委會亦有參與。[6]

我國的立法經驗將備受關注，不單是因為該法首創世界先例，更關鍵的是，值各國開始思索中資企業擴張與中國政府可能藉由其企業對他國發揮超越經濟層面影響力的潛在爭議，台灣經驗具有極

---

[5] 國家通訊傳播委員會，〈多元網路平台環境下影音內容之管理思維〉，2011 年 12 月；財團法人台灣經濟研究院，〈跨境網路內容治理政策委託研究案採購案期末報告〉，2017 年 12 月 13 日；賴祥蔚，〈中國大陸管制下的網路視訊媒體策略〉，《展望與探索》，第 16 卷，第 6 期（2018 年 6 月)：117-220；國家通訊傳播委員會，〈傳播政策白皮書〉，2020 年 2 月；〈管理串流平台抓大放小 通傳會盼 7 月底前提專法〉，《中央社》，2020 年 2 月 23 日，https://reurl.cc/xZLO71。

[6] 〈OTT 專法還要再等等 NCC：國際首例須謹慎討論〉，《中央社》，2020 年 1 月 8 日，https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202001080253.aspx。

大參考價值。儘管當前中資 OTT 如愛奇藝、騰訊等在歐美的市占率仍低，但平台方成為所在國影視作品出資方，以及通路商所能發揮的影響力，兩者均不容忽視。前言論及中國政府認定之敏感內容常遭干預；先前也曾出現騰訊投資電影捍衛戰士續集時，我國與日本國旗消失的案例。未來，當中資平台投資所在國影視作品時，亦難保不會再出現類似情況。是故，我國政府如何妥善監管境內外 OTT，特別是中資平台，在當前世界各國開始思索中國影響力的脈絡下，格外顯得有意義。

附表、國際、中國以及台灣 OTT 平台

	電信業者跨足	廣播電視業者跨足	傳統影音串流業者	其他
國際知名平台		Comcast、FOX+、Disney+、HBO+、iPlayer	Netflix、Youtube、LINE TV	Apple TV、Hulu、Amazon、KKTV
中國知名平台	中國移動 OTT	新華網 OTT、央視網 OTT、東方寬頻	愛奇藝、騰訊、搜狐、芒果 TV、優酷 OTT、西瓜視頻、土豆網、六間房	第一視頻、新浪播客、樂視網
台灣本土平台	myVideo 影音(台灣大哥大)、Hami Video(中華電信)、friDay 影音(遠傳)	公視+、GTV(八大電視)、ELTA 愛爾達電視 OTT、Vidol(三立電視)	Li TV、CATCHPLAY	想映電影院 Jointmovies、GagaOOLala

資料來源：吳宗翰整理自公開資料

（責任校對：蘇翊豪）

美國海岸防衛隊在西太平洋地區的活動觀察

林柏州

先進科技所

壹、新聞重點

美國、澳洲、紐西蘭、法國與八個太平洋島國共同舉辦的太平洋島國論壇漁業局（Pacific Island Forum Fisheries Agency, FFA）萊巴蘭演習（Operation Rai Balang），於 2020 年 3 月 16 日至 27 日展開，其中澳洲海空軍各出動阿米代爾級（*Armidale* class）「馬莉伯」（*HMAS Maryborough*）巡邏艇、B300 King Air 通用機及 C-27J Spartan 運輸機；紐西蘭出動 P-3 Orion 海上巡邏機；法國海軍出動「登特爾卡斯托」（*D'entrecasteaux*）遠洋巡邏艦，期間美國派出海岸防衛隊航標船（*USCGC Sequoia*）曾登檢 1 艘我國籍漁船，此演習主要在協助太平洋島國進行空中與水面監視、管理周邊海域安全、漁業資源。[1]近年美國積極強化印太地區軍事存在，除常駐區域兵力外，隸屬國土安全部的海岸防衛隊一直少被關注的美軍海上力量，該部隊在海外設有歐洲、亞洲及西南亞永久駐處，其中西太平洋的活動主要是由總部設於加州阿拉曼達的太平洋區隊負責。以下將探討該隊在西太平洋地區的活動及意涵。

貳、安全意涵

一、美國海岸防衛隊與美軍長期在太平洋共同負擔海事安全責任

海岸防衛隊為美國六大軍種之一（編制見表 1），曾參與伊拉克

[1] 除美國、澳洲、紐西蘭、法國等 4 個防衛夥伴，還包含密克羅尼西亞（Federated States of Micronesia）、吉里巴斯（Kiribati）、諾魯（Nauru）、帛琉（Palau）、巴布亞新幾內亞（Papua New Guinea）、馬紹爾群島（Republic of Marshall Islands）、索羅門群島（Solomon Islands）、萬那杜（Vanuatu）等 8 個島國， "Extraordinary surveillance with Operation Rai Balang in the Pacific," *Island Times*, March 26, 2020, http://islandtimes.us/extraordinary-surveillance-operation-in-the-pacific/; "Coast Guard, partners, wrap up successful Op Rai Balang 2020," Defense Visual Information Distribution Service, March 23, 2020, https://www.dvidshub.net/news/368326/coast-guard-partners-wrap-up-successful-op-rai-balang-2020。

與阿富汗戰爭，於太平洋地區活動已超過半世紀，與各個島國進行常態化互動，處理海域執法、確保海上安全。由於太平洋區域國家傳統上與美國保持良好關係，美國與帛琉、馬紹爾群島、密克羅尼西亞等 3 個島國早於 1982 年間簽訂《聯合自由協定》（*Compacts of Free Association*），授予美軍維護其防衛的責任，並長期維持緊密安全合作關係；美國、法國、澳洲及紐西蘭也與 17 個太平洋島國共同組成的「太平洋島國論壇漁業局」，也經常性舉行「咕魯咕魯演習」（Operation Kurukuru）、「大眼演習」（Operation Bigeye）、「島主演習」（Operation Island Chief）、「圖模瓦納演習」（Operation Tui Moana）及「萊巴蘭演習」等 5 項海上監視演習，以強化多邊海事合作、打擊「非法、未通報及不受規範」（illegal, unreported and unregulated, IUU）漁業活動。鑒於各島國海上執法能力缺乏，美國海岸防衛隊已陸續與 11 個島國簽訂雙邊「海上執法協議」（Shiprider Agreements），美軍也與各島國簽署「大洋洲海事安全倡議」（Oceania Maritime Security Initiative），讓美國海岸防衛隊與海軍船艦可經常往來部署各島嶼及所屬海域進行主權執法，強化區域海洋監視能力，並協助各國海域主權管理。

二、海岸防衛隊在印太地區的兩大任務：監控北韓及航行自由行動

根據美國海岸防衛隊提交國會的 2021 財政年度預算為 123 億美元，除維持費 83 億美元（佔總預算約 81.8%），採購費為 16 億美元（佔總預算約 16%）；而用於建造「極地安全巡護艦」（Polar Security Cutter, PSC）為 5.5 億美元、「近岸巡邏艦」（Offshore Patrol Cutter, OPC）為 5.4 億美元、「國家安全巡防艦」（National Security Cutter, NSC）為 3.1 億美元。[2]目前，美國海岸防衛隊在印太地區執行的兩

[2] United States Coast Guard, *United States Coast Guard Posture Statement 2021 Budget Overview*, 2020, https://www.uscg.mil/portals/0/bib/BIB-booklet-FINAL-v3-web.pdf.

大任務分別為執行聯合國北韓制裁案監視及「航行自由行動」（Freedom of Navigation Operations, FONOPs）。海岸防衛隊已於 2019 年 3 月首次派出「伯索夫」（*USCGC Bertholf*）國家安全巡防艦與美國海軍「柯蒂斯・威爾伯」（*USS Curtis Wilbur*）伯克級驅逐艦穿越台灣海峽。[3]隨著中國在南海強化軍事化作為、協助北韓進行船對船走私，為確保自由、開放的印太，維持以法治為基礎的區域秩序，美國運用公務船艦在印太地區執行監控北韓及「航行自由任務」之需要將增加，除過去派遣美軍機艦巡弋之外，運用海岸防衛隊巡防艦，在疫情緊迫情況下，將可增加任務調派的彈性。

表 1、美國海岸防衛隊兵力概況

	種類	全隊規模	太平洋區隊
人力	現役人員	40,992 員	13,000 員
	後備人員	7,000 員	2,500 員
	文職人員	8,577 員	500 員
	輔助人員（志工）	31,000 員	6,000 員
	總編制	87,569 員	19,000 員
系統	國家安全巡防艦（418 英呎）	5 艘	4 艘
	高持久力巡防艦（378 英呎）	5 艘	4 艘
	中持久力巡防艦（210-283 英呎）	28 艘	1 艘
	破冰船（399-420 英呎）	3 艘	2 艘
	巡邏船（87-110 英呎）	98 艘	38 艘
	各級船標船	52 艘	14 艘
	快速應急艦	224 艘	-
	各類船艇	1650 艘	-
	航空器（HC-130H）	18 架	12 架
	航空器（HC-130J）	9 架	-
	航空器（HC-144）	18 架	-
	航空器（C-37A）	2 架	-
	艦載直升機（MH-65D）	102 架	24 架
	艦載直升機（MH-60T）	44 架	15 架

資料來源: United States Coast Guard 網站及 *Strategic Intent: Fiscal Years 2015-2019*, United States Coast Guard Pacific Area, January 2016, p.ii.

[3] Philip Heijmans and Glen Carey, "U.S. Bulks Up Coast Guard in Pacific to Counter China Fleet," *Bloomberg News*, June 11, 2019, https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-11/u-s-coast-guard-bolsters-presence-in-south-china-sea.

參、趨勢研判

一、美國海岸防衛隊可突破區域軍事交流的瓶頸

美國國防部在 2019 年發布《印太戰略報告》（*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*）承諾，「將致力於建構一支強大且具嚇阻能力的聯合部隊、強化區域友盟合作，共同維護以法治為基礎的國際秩序」。海岸防衛隊依據《2002 年國土安全法案》，具有海域執法、海事因應、海事預防、海事運輸系統管理、海事安全任務、國防任務、提供情報、促進美國外交與國際關係、網路安全、橋樑管理、大湖區領航及水道維護等 11 項職責，其擁有相較於美軍較低的政治敏感性，可降低各國對美軍介入區域事務的疑慮，較為區域國家接受，未來在印太區域的活動勢將更為多元（見表 2）。

近年，美國在推動區域軍事交流上，菲律賓已在 2020 年 2 月片面宣布終止《美菲軍隊互訪條約》（Visiting Forces Agreement），越南也曾是美軍的交戰對手，推動軍事合作的步調相對和緩，也面臨諸多挑戰與限制。鑑於此，美國將舊有海岸防衛隊「漢彌爾敦級」巡防艦（*Hamilton* class cutter）移轉區域國家，可發揮改善雙邊關係的效果，例如 2011、2012、2016 年美國各移轉 1 艘巡防艦給菲律賓海軍；2012、2015 年移轉 2 艘給孟加拉海軍；2018 年移轉 1 艘給斯里蘭卡海軍；2017 及 2020 年各移轉 1 艘給越南海警隊，並協助人員訓練，為鋪陳 2018 年航艦首次訪問創造有利條件。再者，美菲在 2019 年 10 月舉行「齊心協力 2019」（Sama Sama 2019）海事演習，美軍派出「蒙哥馬利號」濱海作戰艦（*USS Montgomery*）、「日耳曼敦號」船塢登陸艦（*USS Germantown*）、「米利諾基特號」遠征快速運輸艦（*USNS Millinocket*）、「薩爾瓦多號」救難船（*USNS Salvor*），美國海岸防衛隊亦有「史卓頓號」國安巡防艦（*USCGC Stratton*）

參與其中。[4]由此可知，美國移轉船艦及協助人員訓練，派遣海岸防衛隊船艦參與多邊海事安全合作，可營造友善雙邊關係及促進軍事外交，對於擴展區域軍事合作將具有正面助益。另外，同樣面對交戰國，日本在 2012 年已有巡視船停靠越南海防港、2014 年也移轉 6 艘海上保安廳舊型巡視船艦，不久即促成 2016 年日本海上自衛隊「有明」、「瀨戶霧」兩艘護衛艦首次訪問金蘭灣，2017 年日本更與菲律賓、越南舉行聯合海上演訓，顯見海巡互動對兩國安全交流的先導與促進作用。

二、可有效應對日益頻繁的「灰色地帶」事件

中國運用海上民兵於區域衝突已是國際關注焦點。軍改後，民兵建設工作由中央軍委國防動員部直接負責，有關裝備更新則建有專項保障配套基金制度。近期中國積極強化民兵在國防動員的專業功能，除組織直升機、無人機等新質民兵力量，加強民兵與三軍部隊聯演聯訓，提升科技化及專業化能力，並運用海上民兵執行先期海上監視、海洋環境監測、支援保障任務及綜合救援能力，以扮演解放軍「耳目」或藉軍民混合編組確保任務遂行，甚至不吝在爭議性海域製造「灰色地帶」（gray zone）事態，均已成為各國海上安全的挑戰，例如 2014 年 5 月，中國發動公務船及海上民兵船隻在南海架設鑽油平台周圍，組織防護船牆，並曾撞沉 1 艘越南漁船；2018 年 12 月，中國發動數百條海上民兵漁船在菲律賓佔領的中業島進行監視；2019 年 5 月，中國海上民兵船隻於南海以雷射照射及干擾澳洲海軍直升機。面對此類事態，美國海岸防衛隊相較於美軍具有較低敏感性，即是第 1 線應對此類紛爭的重要工具。自 2019 年 1 月開始，美國海岸防衛隊「伯索夫」及「史卓頓號」兩艘國安巡防艦已

[4] Commander, Logistics Group Western Pacific, “US, Philippines, Japan Conclude Maritime Training Activity Sama Sama,” U.S. 7th Fleet, October 21, 2019, https://www.c7f.navy.mil/Media/News/Display/Article/1993414/us-philippines-japan-conclude-maritime-training-activity-sama-sama/.

開始部署印太地區，由海軍第七艦隊管轄，支持聯合國制裁及航行自由兩大任務，負責監視與執行聯合國對北韓制裁。此項做法應可有效降低與戰略競爭對手的中國與俄羅斯發生軍事衝突的可能性。

表 2、美國海岸防衛隊近期在印太地區的活動

活動項目	對象國家或活動概況	日期
航行自由行動	「伯索夫」（*USCGC Bertholf*）國家安全巡防艦巡弋台海及南海	2019 年 3 月起
監視北韓走私	東海常態化監視任務	2019 年 1 月起
聯合海上演訓	美菲「齊心協力 2019」（Sama Sama 2019）海事演習	2019 年 10 月
	太平洋島國論壇漁業局（FFA）萊巴蘭演習（Operation Rai Balang），參與國有澳洲、紐西蘭、法國及美國	2020 年 3 月
船艦移轉外國協助人員訓練	移轉菲律賓 3 艘	2011、2012、2016 年
	移轉孟加拉 2 艘	2012、2015 年
	移轉斯里蘭卡 1 艘	2018 年
	移轉越南 2 艘	2017、2020 年

資料來源：林柏州整理自公開資料。

（責任校對：周若敏）

武漢肺炎疫情下的北約應變措施

洪瑞閔

國防產業所

壹、新聞重點

隨著「 2019 年新型冠狀病毒疾病 」(COVID-19，以下簡稱武漢肺炎）的快速傳播，其在 2020 年 3 月 11 日被世界衛生組織（World Health Organization, WHO）宣布在全球造成大流行（Pandemic）。為了有效對抗武漢肺炎，北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization，以下簡稱北約）秘書長史托騰柏格（Jens Stoltenberg）於 2020 年 4 月 15 日表示北約已經進行超過 100 次的醫療資源運送任務，協助建造了 25 座野戰醫院以及投入了超過 4,000 名的軍事醫療人員協助各國的防疫行動，同時將會在各會員國的防疫行動中扮演關鍵性支援角色，進行整合以有效利用各國軍事力量與資源。[1]

貳、安全意涵

一、北約藉由內部機制實現戰略醫療資源的互通有無

針對許多會員國缺乏醫療物資的問題，北約透過「歐洲-大西洋救災協調中心」(Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center, EADRCC）進行醫療物資與人員的協調。該中心全年無休，當會員國有國際援助的需求時，EADRCC 即會將相關需求轉達給北約在全球的 69 個盟國與夥伴國家，尋求可能的捐助國家。如同附表 1 所示，自 2020 年 3 月 27 日起北約已進行多個援助行動。

此外，北約也在 2020 年 4 月 2 日啟動「快速空運」(Rapid Air

[1] "NATO Secretary General updates Allied response to COVID-19 crisis after virtual Defence Ministers Meeting," *North Atlantic Treaty Organization*, April 15, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_175129.htm?selectedLocale=en.

Mobility, RAM）機制，與歐洲空中航行安全組織（European Organisation for the Safety of Air Navigation, EUROCONTROL）進行合作，當會員國使用軍用運輸機運送醫療資源時，簡化通過歐洲空域所需的各項步驟與程序。[2] 同時也搭配「戰略空運能力」(Strategic Airlift Capability)與「戰略空運國際方案」（Strategic Airlift International Solution）等機制徵用各會員國的運輸機來協助資源的運送，目標在於加強相關資源運送的效率，展現出會員國之間的團結。

二、結合民間力量進行抗疫裝備的研發

北約大力推動會員國與夥伴國家間的合作計畫，並嘗試結合私人企業與學術機構在關鍵醫療物資上進行開發與生產。例如捷克國防大學生化防護研究所與塞爾維亞國防大學軍事學院，便在北約的「國防教育加強計畫」（Defence Education Enhancement Programme, DEEP）架構下進行合作，在當地口罩生產廠商的協助下進行高品質醫用口罩的開發。此外，北約下屬的支援與採購局（Support and Procurement Agency, NSPA）與義大利新創企業 ISINNOVA 合作，以 3D 列印技術生產特殊連結管，將潛水面鏡改造成緊急呼吸器，交由義大利民防保護部（Civil Protection Department）分配給有急迫需求的醫院使用。[3]

參、趨勢研判

一、醫療自主的追求將是國家的優先要務

截至 2020 年 3 月 21 日為止，透過包括禁止出口、出口許可、

---

[2] Brooks Tigner, “Covid-19: Allies activate rapid air mobility mechanism for first time,” *Jane's*, April 6, 2020, https://www.janes.com/article/95360/covid-19-allies-activate-rapid-air-mobility-mechanism-for-first-time.

[3] “Coronavirus response: NATO Allies cooperate with private sector and academia, making 3D printing an essential contribution in the fight against COVID 19 pandemic,” North Atlantic Treaty Organization, April 1, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174797.htm?selectedLocale=en.

生產許可與國家徵收在內的手段，全世界已有 56 個國家針對與肺炎疫情相關的醫療物資進行不同程度的出口限制。[4]這除了暴露出歐美國家在戰略醫療資源上的外部依賴與脆弱性以外，也帶給包括中國在內的主要生產國家一個擴大影響力的機會，儘管中國對於援助行動都強調是從人道主義的立場出發，但在需求大於供給的情況下，北京亦能將對外國資源供應的優先順序，當作達成其外交戰略目標的工具，2020 年 4 月初中國被爆以捐贈 10 億件口罩換取法國同意華為建設網路便是一例。

因此，口罩與呼吸器等關鍵醫療資源與鈷（cobalt）與鎢（tungsten）等戰略金屬儲備，對於一國之國家安全來說具有同等的重要性，如何確保其供應的安全無虞並達成醫療自主，將會是各國的重要課題。

二、疫情持續擴散將使西方國家的協調與團結受到考驗

由於疫情爆發初期的輕忽，歐美國家政府普遍遭受到反應過慢的批評，這為中國與俄羅斯等國家提供一個正面宣傳的有利時機。一方面，中國趁機在歐洲推動「口罩外交」以洗刷疫情根源汙名的機會，包括義大利與塞爾維亞都是其重點的援助對象。另一方面，俄羅斯也利用軍用運輸機向義大利提供醫療物資與人員的協助。中俄此舉讓歐洲民粹主義者藉此攻擊在地國政府無能，進而助長民間反北約與反歐盟情緒，將使得西方世界的團結受到挑戰。

三、軍方在科技抗疫的角色將加重

為防止疫情的擴散，軍方在抗疫的參與程度逐漸增加，在技術創新上將開始扮演領頭羊的角色。如以北約為例，作為擁有 6,000 位科研人員的全球最大國防科學研究網絡，其正在徵求有關病毒檢

[4] Simon J. Evenett, “Tackling COVID-19 Together,” *Global Trade Alert*, March 20, 2020, https://www.globaltradealert.org/reports/51.

測、戰場覺知能力的改善、消毒、韌性、後肺炎時代的未來等主題的解決方案。[5]此外，各會員國軍方也正投入到新技術的創新應用之中，如美國海軍使用雷射切割技術在船艦上直接進行口罩的生產。[6]法國國防部除了已經動員旗下的生化防護部門協助對口罩進行研發以外，也透過國防創新局（Agence de l'Innovation de Défense, AID）投入 280 萬歐元支持中小企業針對快篩試劑的進行開發。[7]

附表、北約醫療物資與人員主要互助情況

時間	援助國家或組織	受援助國	援助內容
3 月 29 日	捷克	西班牙	1 萬件醫用防護衣
3 月 30 日	捷克	義大利	1 萬件醫用防護衣、呼吸器的 3D 列印機
3 月 30 日	NATO	盧森堡	野戰醫院建設
4 月 3 日	德國	西班牙	50 件呼吸器
4 月 8 日	南韓	羅馬尼亞	45 頓醫療物資，包括 10 萬件醫用防護衣。
4 月 7 日	美國	科索沃	近 5,000 件各式醫療物資
4 月 8 日	土耳其	北馬其頓、蒙地內哥羅、波士尼亞與赫塞哥維納、塞爾維亞與科索沃	口罩與快篩試劑
4 月 9 日	盧森堡	西班牙	1,440 公斤醫用防護衣原料
4 月 10 日	捷克	北馬其頓	1 百萬件口罩
4 月 11 日	NATO	義大利、西班牙與挪威	加護病房、呼吸器與口罩等物資
4 月 13 日	克羅埃西亞、德國與荷蘭	立陶宛	醫療戰鬥小組支援
4 月 16 日	義大利	科索沃	7 萬歐元食物與衣物
4 月 16 日	匈牙利	波士尼亞與赫塞哥維納	20 萬件口罩與 1 萬件

[5] "Coronavirus response: NATO mobilises its scientific network," *North Atlantic Treaty Organization*, April 21, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_175293.htm.

[6] "Made in AMERICA: COVID 19 Face Coverings," *Defence visual information distribution service*, April 16, 2020, https://www.dvidshub.net/image/6185883/made-america-covid-19-face-coverings.

[7] "Florence Parly s'exprime devant les députés de la commission de la Défense nationale et des forces armées," *Ministère des Armées*, April 17, 2020, https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/florence-parly-s-exprime-devant-les-deputes-de-la-commission-de-la-defense-nationale-et-des-forces-armees.

			防護衣
4 月 20 日	斯洛伐克	義大利	30 萬件手術用口罩與 500 公升濃縮消毒劑
4 月 21 日	愛沙尼亞	西班牙與義大利	10 萬歐元、3 萬件口罩與 2,000 件消毒劑
4 月 22 日	荷蘭	蒙特內哥羅	7,000 公斤個人防護裝備與其他醫療資源
4 月 23 日	波蘭	美國	醫療任務小組支援

資料來源：洪瑞閔整理自公開資料

（責任校對：蔡榮峰）

台美推動南太平洋防疫援助

章榮明

決策推演中心

壹、新聞重點

為了有效因應「新型冠狀病毒疾病」（COVID-19，簡稱武漢肺炎），我國於2020年4月1日宣布，捐贈南太四友邦（帛琉、諾魯、吐瓦魯、馬紹爾群島）各2萬個口罩，共計8萬個。帛琉駐聯合國常任代表鄔露彤（Ngedikes Olai Uludong）隔日在推文表示，當帛琉向全球求援時，除了台灣沒有其他國家回應。因此，她稱讚台灣是患難時的「真朋友」。美國國務院於4月21日表示，美國正在與澳大利亞、紐西蘭、日本、台灣及其他理念相近的夥伴協調，為太平洋地區提供抗疫協助。直到4月17日為止，美國政府已經為支持太平洋國家抗擊新冠疫情提供了超過3,200萬美元的資金。[1]

貳、安全意涵

口罩的生產是我國在武漢肺炎期間的強項，世界首屈一指，不僅能在國內逐步自給自足，亦能酌量贈與國際社會使用。針對南太平洋邦交國而言，我國提供的口罩與防疫物品不啻是實質的協助，更是雪中送炭般地即時援助，具體貫徹「台灣可以幫忙，且台灣正在幫忙」（Taiwan Can Help, and Taiwan is Helping）的精神。

一、台美防疫援助提供周密的協助

不若歐洲國家可暫時轉換工業能力以生產防疫物品，南太國家擅長的觀光業與漁業對於武漢肺炎的應變較無著力之處。此次台美

[1] 鄔露彤推文，2020年4月2日，https://twitter.com/nuludong/status/1245560039202529293；鍾辰芳，〈美國務院稱 正與台灣協調協助太平洋島國應對新冠疫情〉，《美國之音》，2020年4月23日，https://www.voacantonese.com/a/us-taiwan-covid-19-pacific-islands-20200422/5386472.html；〈外交部舉辦「同舟共濟，援贈太平洋4友邦口罩捐贈儀式」，具體落實「臺灣正在幫忙」理念〉，外交部亞東太平洋司，2020年4月15日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=8742DCE7A2A28761&sms=491D0E5BF5F4BC36&s=BFAB1DB002DBC1DC。

推動在南太平洋的防疫便提供了周密的援助。外交部次長徐斯儉於4月 15 日舉行口罩捐贈儀式時表示，我國已捐贈南太友邦病毒檢測儀、紅外線測溫儀等防疫物資，並將協助各友邦建構防疫相關軟硬體設施。同日，外交部長吳釗燮代表政府，捐贈國產熱像體溫顯示儀給包含南太友邦在內的 15 個友邦。[2] 我國一方面以防疫物資援助南太邦交國，另一方面也將援助物資的項目提供給美國，方便美國後續進行與各國的協調，使捐贈物資不致重複。值得一提的是，在帛琉一案中，由我國新光醫院以視訊的方式遠距協助採檢，並在檢體送達我國後進行檢驗。[3]因此，除了提供防疫物資之外，我國還能以豐沛的醫療資源作為援外的後盾，堪稱周密。

二、台美合作鞏固我國之邦交國

我國與美國在南太平洋的共同利益高度重疊，我國需要維繫南太平洋現存的四個邦交國；美國在南太平洋的利益更是印太戰略下的重要一環。因之，我國於 2019 年 10 月 7 日在台北舉辦首次「太平洋對話」（Pacific Islands Dialogue），美國曾派國務院亞太局主管澳紐暨太平洋事務副助卿暨 APEC 資深官員孫曉雅（Sandra Oudkirk）代表美方率團來台與談。美國總統川普（Donald Trump）並於 2020 年 3 月 27 日簽署「2019 年臺灣友邦國際保護暨強化倡議法案」，簡稱「台北法案」（Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative Act of 2019, TAIPEI Act），據以採取作為支持台灣強化與印太地區及全球各國的正式外交關係及夥伴關係。此次台美之間因應武漢肺炎所進行的協調，提供了鞏固南太平洋邦交國

[2] 〈外交部長吳釗燮代表我國政府捐贈友邦國產熱像體溫顯示儀，展現與友邦並肩防疫的具體行動與決心〉，外交部拉丁美洲及加勒比海司，2020 年 4 月 15 日，https://www.mofa.gov.tw/News_Content_M_2.aspx?n=8742DCE7A2A28761&sms=491D0E5BF5F4BC36&s=F0D69B69ED27BF8E。

[3] 〈協助防疫檢測 帛琉：求援世界只有台灣來救〉，《中央廣播電台》，2020 年 4 月 2 日，https://www.rti.org.tw/news/view/id/2058146。

的另一個切入點。

參、趨勢研判

一、我國須提防中國回防南太

在我國的南太邦交國中，索羅門群島與吉里巴斯於 2019 年 9 月 16 日與 20 日相繼與我國斷交。消息指出吉里巴斯的反對黨在 2020 年 4 月 23 日的國會選舉大勝，並有可能與我國復交。[4]若然，中國短期內極可能在南太或其他區域另覓一國建交以為反制。時任美國助理國防部長的薛瑞福（Randall Schriver）曾善意提醒，帛琉與馬紹爾群島有可能與我國斷交。此次我國與美國推動的防疫外交，其對象便包含了帛、馬兩國，但我國不能降低警覺心，特別是 520 總統就職典禮在即。

二、美國將益發重視南太平洋

美國此次在南太平洋推動的防疫援助，由國務院主導，但參與協調的機構包含了美國的疾病控制和預防中心、衛生與公共服務部、美國國際開發署、內政部、國防部、印太司令部等。待武漢肺炎疫情趨緩後，美國將恢復執行其原先對南太國家的承諾。單就美國國際開發署而言，便將使用超過 6,300 萬美元於區域國家基礎設施的建設，而這個金額是過去幾年預算總和的兩倍有餘。[5]從美國防疫協調跨部會的數目，及對南太遽增的一般性援助預算，吾人可明顯觀察到美國對於南太平洋地區益發的重視。

（責任校對：李冠成）

---

[4] "Pro-China Kiribati president loses majority over switch from Taiwan," *Guardian*, April 24, 2020, https://www.theguardian.com/world/2020/apr/24/pro-china-kiribati-president-loses-majority-over-switch-from-taiwan; 〈 傳吉里巴斯盼與台復交 外交部：密切觀察〉,《中央社》，2020 年 4 月 24 日，https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202004240324.aspx。

[5] "Telephonic News Conference with USAID Asia Acting Senior Deputy Assistant Administrator Ann Marie Yastishock and Mission Director Lawrence Hardy II," U.S. Department of State, February 21, 2020, https://www.state.gov/telephonic-news-conference-with-usaid-asia-acting-senior-deputy-assistant-administrator-ann-marie-yastishock-and-mission-director-lawrence-hardy-ii/.

發行人 / 霍守業
總編輯 / 林成蔚
主任編輯 / 曾怡碩 執行主編 / 杜貞儀
助理編輯 / 蘇翊豪、吳宗翰、陳汝信