

壹、前言

2023 年全球脫離新冠疫情陰霾之後，印太地區國家在烏俄戰事與美中高科技脫鉤的衝擊下，持續在數位浪潮中挺進，而數位治理的體制與政策實踐，在相當程度上呈現該國民主治理的理念，甚至體現該國在民主與威權體制之間的選擇或動向。有些國家藉由網路安全法規加強網路言論審查，甚至延續中斷封鎖網路措施，呈現威權走向；另一方面，數位世界同溫層的政治動員所導致侵權與人身威脅，許多時候竟是由當家主政者發起的民粹操弄。

有鑑於此，本篇嘗試透過 2023 年印太地區較為顯著國家數位治理政策與案例，檢視印太地區是否逐漸形成民主與威權對峙壁壘。以下首先說明數位威權、數位民粹的概念與操作型指標，接續依次呈現印太地區數位威權、數位民粹、數位威權與數位民粹交揉的態樣與走勢，穿插運用多國案例說明，這些國家依類型可分為：威權國家中選擇監控甚至發動網路言論攻擊的中國大陸、緬甸；印太民主轉型國家中挑選出人口第一大國印度、共黨執政的越南、伊斯蘭教的印尼與巴基斯坦；民主鞏固國家則以五眼聯盟之一、位於南太平洋的澳洲為代表。

貳、印太數位治理與地緣政治影響

2023 年全球數位治理延續多年來碎片化（fragmentation）的同時，以及美中高科技在 2023 年的進一步脫鉤 / 去風險，程度不一地體現在 2023 年地緣政治經濟對印太地區國家數位治理所產生的影響，進一步形塑數位

* 國防安全研究院網路安全與決策推演研究所副研究員。

威權主義與數位民粹主義在印太的發展格局。

一、生成式人工智慧與資料主權

ChapGPT 在 2022 年 11 月推出後，2023 年隨著大型語言模型（Large Language Model, LLM）在生成式人工智慧（Generative AI）的應用大舉問世，加速對人工智慧管制與善治的腳步，歐盟、美國、中共均在 2022 年針對人工智慧的管制法規基礎上持續對於演算法透明度的精進作為。然而，在演算法之外，不管是 LLM 還是人工智慧，還需要有大數據在背後的支持。尤其是生成式人工智慧，若要得出最及時的生成結果，更是要能夠輸入最及時的大量資料。然而，正因為大量蒐集、學習與產出的資料，可能侵害智財權、隱私權或商業機密；另一方面，其生成內容有可能因真偽難辨而成為虛假不實爭議資訊，故存在刻意誤導的風險與威脅。這些風險讓注重數位主權的國家或區域組織注意到資料主權的落實，歐盟雖仍在協商其尚未底定的《歐盟人工智慧法》（*EU AI Act*），但基於數位人權保障的立場，認定網路數位平台使用者所產生資料，均適用其 2016 年《一般資料保護規則》（*General Data Protection Regulation, GDPR*）以及 2022 年《數位服務法案》（*Digital Service Act*），但也造成歐盟境內資料落地（data localization）的可能性隨之升高。中共鑑於生成式人工智慧技術會涉及數據合規、演算法歧視、知識產權、內容違規等議題，自 2023 年 8 月 15 日起施行《生成式人工智能服務管理暫行辦法》，對能夠自動生成文字、音樂、圖片、影片等內容的生成式人工智慧進行監管，凡是於中國大陸境外提供境內生成式人工智慧服務者，或是中國大陸境內向境外提供該類服務者，均須符合《數據出境安全評估辦法》。¹

鑑於資料在地化不利資料跨境自由傳輸以促進資訊交換與擴大資料經濟規模，日本早自 2019 年即提倡「以信任促進資料自由流通的概念」（Data Free Flow with Trust, DFFT），在 2023 年 5 月進一步提出與東協

¹ 〈生成式人工智慧服務管理暫行辦法〉，《國家互聯網資訊辦公室》，http://www.cac.gov.cn/2023-04/11/c_1682854275475410.htm。

國家合作成立 DFFT 研究機構的倡議。² 其他諸如韓國在 2023 年底推出的《人工智慧法案》，³ 以及與台灣研擬中的《人工智慧基本法》，⁴ 均著重在生成內容會否侵害智財權以及隱私權等倫理面向。但關於生成式人工智慧涉及國家安全機密，中共在前述《生成式人工智能服務管理暫行辦法》明定，凡「參與生成式人工智慧服務安全評估和監督檢查的相關機構和人員對在履行職責中知悉的國家秘密、商業秘密、個人隱私和個人資訊應當依法予以保密，不得洩露或者非法向他人提供」。而台灣則是於 7 月 18 日由國家科學及技術委員會公布「生成式人工智慧參考指引草案」，要求「……製作機密文書……禁止使用生成式人工智慧。……業務承辦人不得向生成式人工智慧提供涉及公務應保密、個人及未經機關（構）同意公開之資料，亦不得向生成式人工智慧詢問可能涉及機密業務之問題」。

二、美中高科技脫鉤 / 去風險之下的資料跨境流動管制

資料落地與跨境流通管制除前述機密資訊及隱私保護的考量之外，美國持續於 2023 年增強對中共高科技進行脫鉤 / 去風險，除了與友盟擴大合作建構抗衡中共「帶路倡議」的「鏈結」（connectivity），以進一步落實「乾淨網絡」中的關鍵資訊基礎設施的軟體、韌體與硬體的布建，並且從源頭開始進行供應鏈安全管理。基於對中共地毯式情蒐的忌憚，美國國安部門，尤其是國防部，高度重視國防工業基礎的供應鏈網路安全認證，除機密保護之外，在 2023 年大幅檢視對於「受控非具分類機密性質資訊」（Controlled Unclassified Information, CUI）流經位置的硬體設施、傳輸管道、路由設置、人員審查、軟體安全清單等要求，依照安全級別進行自我、第三方或官方評估與認證。⁵ 除了防止洩密與竊密，美國在 2023 年 8

2 “Japan, ASEAN to Create Entity for Supporting Free Flow of Data,” *Nikkei Asia*, July 3, 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/Japan-ASEAN-to-create-entity-for-supporting-free-flow-of-data>.

3 “Seoul’s AI Legislation Could Be Game Changer,” *The Korea Times*, July 6, 2023, https://www.koreatimes.co.kr/www/tech/2023/09/129_354273.html.

4 林淑惠，〈AI 有法可管 人工智慧基本法草案 9 月出爐〉，《工商時報》，2023 年 5 月 25 日，<https://ctee.com.tw/news/policy/869938>。

月以總統行政命令擴大禁止美國資助的機構參與對中高科技產業的投資，特別指明限制美國企業投資中國大陸半導體、量子運算以及人工智慧等領域。以確保中共無法透過美國科技和資本推動軍事現代化，進而威脅美國國家安全。⁶ 在中國於 2023 年經濟表現不振且資金缺口不斷擴大的時刻，美國的管制舉措彰顯濃厚的「拒止戰略」（strategy of denial）意謂，增添中共突破高科技瓶頸的難度。

中共在 2023 年除持續強化原已嚴密的資訊監控與管制，對非機密資訊亦出現緊縮跡象，除將原先對境外開放之學術資訊網站改為不再對外開放，另在實體世界對蒐集政治經濟公開資訊的美日等外商諮詢顧問公司進行搜查與拘捕，⁷ 形同禁制資料跨境傳輸。中共到 2023 年 7 月還推出新版《反間諜法》，並維持不對機密與所謂「違反國家安全」予以明確界定，以維繫對境內外機構或個人最大的恫嚇效應。各地方循此制定反間諜條例，加碼要求對各機關安排的海外交流和旅行進行嚴格審查，要求駐外機構制定政治安全計畫，公務員訓練和大學課程也須加入反間諜內容，就連快遞服務公司也必須接受國安審查才能營運，⁸ 形同非機密資訊流經之處，全民均需被動員加入管控保障之列。

參、印太地區的數位威權主義與數位民粹主義

一、數位威權主義與數位民粹主義

2022 年俄烏戰爭在 2023 年仍持續進行中，印太各國從中汲取的數位攻防與數位韌性經驗教訓遠多於對自身數位治理的調整。然而，俄羅斯對

⁵ 詳見國防安全研究院，《國防情勢特刊》，第 31 期，2023 年 9 月 15 日，<https://indsr.org.tw/respubcationmenus?uid=13&resid=2980>。

⁶ 〈拜登簽署行政命令 禁止對中國投資 AI 等敏感科技 3 大領域〉，《聯合報》，2023 年 8 月 10 日，<https://udn.com/news/story/11596/7360400>。

⁷ 易林，〈進一步脫鉤？中國學術資料庫為何對外國學者關上大門〉，《美國之音中文網》，2023 年 3 月 29 日，<https://www.voachinese.com/a/china-academic-database-slashes-foreign-access-20230328/7025597.html>。

⁸ 〈中國瘋抓諜 重慶推地方版反間諜〉，《自由時報》，2023 年 9 月 3 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1602816>。

烏克蘭的宣傳卻是數位民粹與數位威權綜合版的體現。俄羅斯的宣傳依機器加上俄羅斯對於境內外網路訊息與異議論述的監控管制，不僅藉攻訐烏克蘭迫害烏東俄裔族群提供普欽 2022 年發動所謂的「特別軍事行動」正當性、有效粉飾普欽所謂的「特別軍事行動」陷入僵持後遭受烏克蘭於 2023 年在俄境內反擊，⁹ 也封鎖、調控了其傭兵組織「瓦格納集團」在 2023 年 6 月所發動的政變報導。¹⁰

鑑於本章企圖藉印太國家數位治理模式以呈現該國民主進展或衰退態勢，例如前節中共緊縮資料對外傳輸，即被視為阻礙資料自由流通與降低政府治理資訊透明度，此為數位威權主義之表徵。又譬如前述俄羅斯煽動民粹主義與民族主義以發動戰爭，則為數位民粹主義的體現。

數位威權主義與數位民粹主義這兩者都是民主逆流，一般將數位威權主義定義為運用數位通訊與網路監控、審查、騷擾甚至切斷網路等方式，進行防止資訊自由流通、壓迫異議人士、監控人民、侵害隱私、迫害人權、發動惡意影響力行動等違反甚至破壞民主運作原則的行徑。¹¹ 數位民粹主義則先由歐洲極右派法西斯團體運用網路工具散播仇恨言論為開端，2011 年開放社會基金會即就此提出警告，¹² 美國與歐洲還成立許多研究計畫專門監控檢視研究全球數位民粹主義。由於數位民粹主義主要是以數位網路工具散播對於性別、宗教、種族、階級之仇恨、歧視言論，經常將網路空間攻訐轉化為鼓吹在實體世界的霸凌、脅迫、暴力行為甚至種族或宗教集體屠殺。¹³

⁹ 〈莫斯科市遭無人機攻擊 俄國防部稱烏克蘭所為〉，《中央社》，2023 年 8 月 1 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202308010168.aspx>。

¹⁰ 〈瓦格納對莫斯科威脅有多高？遭指叛國為何還不算政變？〉，《中央社》，2023 年 6 月 24 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202306240207.aspx>。

¹¹ Doug Strub, "Confronting the Rise of Digital Authoritarianism," *NBR Brief for Congressional Affairs*, April 8, 2023, <https://www.nbr.org/publication/confronting-the-rise-of-digital-authoritarianism/>; Adrian Shahbaz, "The Rise of Digital Authoritarianism," *Freedom House*, 2018, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/rise-digital-authoritarianism>.

¹² Mark Littler, "The New Face of Digital Populism," *Open Society Foundation*, December 11, 2011, <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/new-face-digital-populism>.

¹³ Larry Diamond, "When Does Populism Become a Threat to Democracy?," *Essay for the FSI Conference on Global Populisms Stanford University*, November 3-4, 2017, <https://diamond-democracy.stanford.edu/speaking/speeches/when-does-populism-become-threat-democracy>.

關於數位民粹主義與數位威權主義之間的關聯，首先，根據實證研究指出，（數位）民粹主義造成社會撕裂與兩極化，進而導致民主倒退，可能導致（數位）威權主義的到來。¹⁴ 另一方面，在敘利亞、丹麥等國家，又可觀察到威權政體往往為了實現奪取政權或社會控制而訴諸民粹手段，運用網路與其他數位傳播方式散布階級意識、宗教歧視、種族仇恨甚至暴力訴求。¹⁵ 其次，兩者共通處，則是藉由數位基礎設施，例如 5G 基地台、光纖纜線、物聯網、街頭監視器及智慧城市設施，增進（enable）對異議人士社會監控或者歧視仇恨的散播。¹⁶

二、印太數位威權趨勢

（一）數位監控

越南、印尼、巴基斯坦等民主轉型國家或者中共、緬甸等威權體制國家往往透過修改國家安全法或者制定網路安全法規的方式，合法化其數位監控。例如：中共對於新疆維吾爾族的監控，而如今在實施集中再教育之後，除了人員監視之外，數位監控仍為主要監控手段。對於境內外其他地區，中共的情報法要求數位平台業者在國家安全需要下交出境內外使用者瀏覽與操作資料，在 2023 年更進一步修改反間諜法，加強人員監視與數位監控。

（二）數位審查

印尼在 2020 年通過俗稱 MR5 的網路審查法（Regulation of the

¹⁴ Ergin Bulut and Erdem Yörük, “Digital Populism: Trolls and Political Polarization of Twitter in Turkey,” *International Journal of Communication*, Vol. 11, 2017, pp. 4093-4117. Also see: European Center for Populism Studies, <https://www.populismstudies.org/about-us/>.

¹⁵ Arch Puddington and Tyler Roylance, “Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy,” *Freedom House Report*, 2017, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/populists-and-autocrats-dual-threat-global-democracy>.

¹⁶ Doug Strub, “Confronting the Rise of Digital Authoritarianism,” *NBR Brief for Congressional Affairs*, *ibid*.

Minister of Communication and Informatics Number 5 of 2020 on Private Electronic System Operators, MR5) 之後，印尼政府可透過註冊登記網路業者對使用者言論進行過濾審查，而 2022 年 12 月通過刑法規定將對侮辱政府公署與總統之言論進行追訴懲罰，讓言論空間在 2023 年更進一步限縮。¹⁷

(三) 斷網與禁止資訊傳輸

中共、印度、巴基斯坦、緬甸均曾動用斷網或網路封鎖方式，阻止異議人士或反抗軍傳遞訊息，印度每每為了阻卻考試舞弊而成斷網首號慣犯，在 2023 年 3 月依據其國家安全法追捕錫克教分離主義領袖辛赫 (Amritpal Singh)，竟不惜切斷整個北部旁遮普省 (Punjab) 的網路，導致 3,000 萬人斷網。¹⁸ 緬甸軍政府自 2021 年政變後面對反抗軍活動，迄今仍不斷祭出斷網以阻絕其傳遞政府軍部署訊息。¹⁹ 巴基斯坦在 2023 年 5 月逮捕前總理伊姆蘭汗 (Imran Khan) 後引發抗議潮，竟以斷網阻絕異議人士串聯。²⁰

三、印太數位民粹走向

(一) 右翼法西斯崛起

澳洲一直以來屢遭質疑具有白人至上的歧視，過去的種族歧視如今則轉換為反科學觀的反氣候變遷論、反同志以及反移民的極右民粹主義團

¹⁷ “Indonesia: Freedom in the World 2023,” *Freedom House*, 2022, <https://freedomhouse.org/country/indonesia/freedom-world/2023>.

¹⁸ 〈印度為抓他讓 3000 萬人斷網！錫克分離領袖遭逮捕〉，《自由時報》，2023 年 4 月 23 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/4279449>。

¹⁹ 〈2023 亞洲新聞專業論壇—緬甸場〉，《卓越新聞電子報》，2023 年 7 月 19 日，<https://www.feja.org.tw/71000>。

²⁰ 吳美依，〈巴基斯坦大斷網！多地示威「力挺被捕前總理」近千抗議人士落網〉，《ETtoday 新聞雲》，2023 年 5 月 10 日，<https://www.ettoday.net/news/20230510/2496252.htm#ixzz8CHPLvS3B>。

體，在網路上散布自身被邊緣化以訴求凝聚同溫層。²¹

（二）宗教迫害

中共一直以來對於新疆維吾爾族信仰穆斯林教義以及西藏政教合一並未予以尊重，除透過智慧城市的數位基建嚴密監控維族人之外，在大外宣更高度宣揚將維族人再教育，使其融入和諧社會並且變得更加勤奮，但這不啻為對境內外維族人的宗教迫害與種族歧視。印度則不斷發生印度教迫害穆斯林的衝突，網路上不時會有歧視仇恨穆斯林的假訊息，在新冠疫情期間就流傳穆斯林為散布疫情禍首的仇恨言論。2023 年 7 月底、8 月初又因為網路上流傳歧視穆斯林的仇恨訊息和假訊息，於印度北部哈雅納省爆發印度教徒與穆斯林族群的宗教衝突，且外溢到台商聚集的德里衛星城市古爾岡。²²

（三）移民與種族歧視

印尼一直以來都籠罩在排華陰影，過去在 2018 年曾破獲「穆斯林網路軍」的社群網站散布帶有反華、反同志的假新聞，意圖利用假帳號煽動仇恨情緒。²³ 2023 年 5 月印尼前副總統 Jusuf Kalla 重申華人控制印尼經濟論調，遭指責意圖引發種族排擠，²⁴ 此舉讓各界預測 2024 年印尼大選仍將操弄排華情緒。²⁵

²¹ Kim van Os and Chloe Smith, “Mapping Global Populism – Panel 1: Populism and Far-Right in Australia,” *European Center for Populism Studies (ECPS)*, June 5, 2023, <https://doi.org/10.55271/rp0040>.

²² 林行健，〈印度宗教衝突漸息 台商安全無虞〉，《中央社》，2023 年 8 月 3 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202308030211.aspx>。

²³ 蔡亦寧，〈「穆斯林網路軍」反華、反同選網路公審 意在拉下佐科威政權〉，《風傳媒》，2018 年 3 月 14 日，<https://reurl.cc/dmzxmM>。

²⁴ 〈廖建裕：印尼前副總統重彈反華人言論〉，《聯合早報》，2023 年 5 月 24 日，<https://www.kzaobao.com/mon/keji/20230524/139471.html>。

²⁵ 李宗憲，〈專家：印尼政客恐在 2024 大選操弄反華情緒〉，《中央社》，2023 年 5 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202305230175.aspx>。

(四) 種族清洗

緬甸軍方過去運用臉書散播仇恨羅興亞族與種族清洗言論，導致上百萬羅興亞人流離失所逃亡境外，而今中共出面斡旋解決滯外難民問題後，緬甸政變後的軍政府於 2023 年 3 月表示，軍方為即將從孟加拉返回的羅興亞難民展開準備工作，但鑑於斡旋者中共自身宗教迫害紀錄不佳的情況下，目前的難民返回並不足以保證緬甸軍方不會在威權監控下，再次藉社群媒體興起對羅興亞穆斯林族群的民粹攻訐。²⁶

肆、小結：印太國家數位治理反映民主前景

對照 Freedom House 在 2022 年與 2023 年的 Freedom in the World 以及 2022 年的 Freedom on the Net，前面所檢視的印太國家之國家自由度與網路自由度有緊密關聯，而根據網路自由度衡量指標，包括准入使用障礙、內容限制、侵犯使用者權利，²⁷ 相當程度反映該國民主發展與操弄數位民粹或數位威權之間的關聯性。²⁸ 印度雖是世界上最大的民主國家，但除了網路上一直以來夾雜著種族主義歧視與仇恨言論，莫迪 2023 年不斷打壓反對勢力，除祭出斷網以限縮示威集結規模，網路上發動對反對派的騷擾及對媒體的恐嚇亦不曾間斷，²⁹ 這些跡象均符合 Freedom House 在

²⁶ 林柏宏，〈力促千名難民返緬 中國能緩解羅興亞危機嗎？〉，《美國之音中文網》，2023 年 3 月 24 日，<https://www.voachinese.com/a/china-now-playing-a-role-in-solving-rohingya-crisis-20230323/7019022.html>。

²⁷ 引用自 Freedom House 官網：（1）准入使用障礙：衡量准入使用網路的基礎設施、經濟和政治障礙；政府決定關閉連接或阻止特定應用程式或技術；對網路服務供應商的法律、監管和所有權控制；監理機關的獨立性；（2）內容限制：衡量法律對於網路言論內容規定；網站的技術過濾和阻止；其他形式的審查和自我審查；線上環境的活力和多樣性；以及利用數位工具進行公民動員；（3）侵犯使用者權利：衡量法律對於言論自由的保障和限制；監視和隱私；網路言論和活動的法律暨法外衝擊，例如監禁、法外騷擾和人身攻擊或網路攻擊。參閱：<https://freedomhouse.org/report/freedom-net>。

²⁸ 本期年報截稿前 Freedom House 所公布之分析評估乃根據 2022 年與 2021 年資料，本文所做檢視係參照這些近年評估，搭配迄 2023 年 9 月之觀察。

²⁹ Maya Tudor, “Why India’s Democracy is Dying?,” *Journal of Democracy*, July 2023, <https://www.journalofdemocracy.org/articles/why-indias-democracy-is-dying/>.

Freedom in the World 以及 Freedom on the Net 對印度的論斷。另一方面，不論是印度、印尼之類的民主轉型國家，還是中共、緬甸之類的威權國家，均持續呈現國家政府發動數位威權主義打壓異議分子與數位民粹主義打擊少數民族之並存景象。

綜觀迄今為止的檢視，首先，印太地區以美國為首的民主陣營與以中共為首的威權國家陣營，在數位治理上並未呈現涇渭分明之勢，依循地緣政治劃分的跨境資料流管制也尚未成形。易言之，在數位治理層面並未出現民主陣營與威權陣營壁壘分明局面。其次，2023 年印太地區威權國家以及民主轉型國家的數位治理尚未發現大幅變動，大致維持 2022 年及之前數位威權與數位民粹夾雜的態勢。最後，從數位治理角度來看，並未顯示民主鞏固國家出現民主倒退徵候。反倒是民主轉型國家運用數位威權與數位民粹之勢加劇，呈現民主倒退警訊，民主進展前景不容樂觀。