

出國報告（出國類別：進修）

美國哈佛大學
甘迺迪政府學院
國家與國際安全資深主管班
(Senior Executives in
National and International Security
John F. Kennedy School of Government
Harvard University)
研習報告

服務機關：外交部公眾外交協調會

姓名職稱：科長朱怡靜

派赴國家：美國

出國期間：103 年 11 月 30 日至 12 月 12 日

報告日期：104 年 3 月 9 日

目次

一、前言	2
二、課程簡介	2
(一)日期	2
(二)課程	2
(三)師資	3
(四)學員	3
三、專題概述	3
(一)美國外交及國防政策	3
(二)美國之拉美政策	5
(三)網路資安	6
四、心得建議	7
五、附件	8
(一)附件一(課程比例圖)	8
(二)附件二(各國學員暨專業背景比例圖)	9
(三)附件三(課程表)	10

一、前言

依據曾任美國柯林頓及小布希總統外交政策顧問之 Celina Realuyo 教授分析，2014 年美國政府關切之國內外主要安全問題，包含國內經濟復甦遲緩、網路安全威脅，及中國大陸崛起、俄烏危機、伊朗及北韓核擴、伊斯蘭國勢力日增、基地組織復興、以巴衝突、美國駐軍阿富汗，以及拉美之毒品暴力、非法移民等國際議題。

美國哈佛大學甘迺迪政府學院於 2014 年 11 月 30 日至 12 月 12 日舉辦「國家與國際安全資深主管研習班」(Senior Executives in National and International Security)，邀集國際知名之美國學者專家及政府官員，就前述安全議題闡述美國觀點，並遴選來自全球 20 國計 71 名國際事務及安全領域相關人員參加研習，交流及擴展彼此國際視野。

職進部 12 年，歷經外交部禮賓司、拉美司、公眾外交協調會、駐哥斯大黎加大使館、駐厄瓜多代表處及駐阿根廷代表處等國內外單位之實務歷練。本次有幸奉派參訓，對增進國際現勢之觀察思辨能力及拓展國際人脈極具裨益。謹此特別感謝本部長官之提攜、北美司之遴薦、駐波士頓辦事處賴處長銘琪及陳組長珮瑩之協調安排。另同時參訓者尚有本部秘書處古專門委員文劍、條法司陳科長碩廷及國安局長官，彼此除切磋課程內容，亦分進合擊佈建與各國學員關係，實為豐碩之學習經驗，併此申謝。

二、課程簡介

(一) 日期：11 月 30 日至 12 月 12 日（為期兩週）。

(二) 課程：分三大主軸（課程規劃佔比如附表一）：

1. 安全議題：

(1) 傳統安全議題：美國外交、國安、能源政策，及區域安全議題（中國、

亞洲、中東、非洲及拉美)等；

(2) 非傳統安全議題：網路資安、大型傳染病(伊波拉)等。

2. 能力建構：含談判技巧演練及全球公共行政等。

3. 管理統御：包括經濟政策、危機管理及戰爭倫理等。

(三) **師資**：校方安排理論及實務經驗俱佳之學者、官員授課，計有美國國務院前政務次卿(Under Secretary of State for Political Affairs, 2005-2008) Nicholas Burns 大使、美國前駐南韓、菲律賓及突尼西亞大使 Stephen Bosworth、曾任四屆美國總統顧問之 CNN 資深政論分析家 Dr. David Gergen、歷任三屆美國總統(福特、雷根、老布希)經濟顧問之 Roger Porter 教授、柯林頓及小布希總統之外交政策顧問 Celina Realuyo 教授、小布希總統之國安顧問 Philip Zelikow 教授、白宮及國防部傳播顧問 John Rendon、甘迺迪政府學院前任院長 Joseph Nye 及 Graham Allison、該學院資深談判教授 Brian Mandell、Foreign Policy 等著名期刊主編 Stephen Walt、中國研究專家暨 CNA (Center for Naval Analyses) 研究中心副總裁 David Finkelstein 等。

(四) **學員**：共計 71 人，分別來自美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、日本、菲律賓、馬來西亞、汶萊、挪威、西班牙、墨西哥、智利、牙買加、千里達、約旦、科威特、奈及利亞、肯亞、坦尚尼亞及我國等 20 國(各國參訓人數及專業背景比例詳如附表二及三)。

三、專題概述

(一) 美國外交及國防政策

針對近年美國國內經濟表現欠佳對其整體國力之影響，區域新興強權如中國大陸、俄國乃至印度等是否將挑戰美國之世界霸權地位，以及如何調整其軍事作為俾因應剪不斷理還亂之地域衝突如伊斯蘭國、基地組織、烏克蘭危機

等問題，綜依 Stephen Walt、Joseph Nye、Nicholas Burns、David Finkelstein、Stephen Bosworth 及 Roger Porter 等人觀點，美國之策略思維可歸納如下：

1. 美國外交政策目標：維持其在西半球之霸權地位、確保關鍵能源取得無虞、促進國際經濟開放、防止大規模毀滅性武器擴散、打擊國際恐怖組織，及鼓勵各國政府參與各項人道事務俾宣揚美國價值等。
2. 美國優勢之考驗：(1)美國聯邦政府陷入長期財政困境，難以維持原有國防預算；(2)中國大陸崛起，不僅預計在 2025 年成爲全球第一大經濟體，其國防預算更以每年 10%高度成長，他國難以望其項背；(3)新興中型強權如土耳其、巴西、印度及南韓等，雖皆不致成爲國際霸權，惟在其區域內影響力日增，恐將不再順服美國領導…等。前述變局引發美國領導階層憂心其獨步引領全球政、經及安全秩序之時代是否即將結束，致世界格局將朝多極體系演變。
3. 美國因應之道：(1)對國際事務設定優先順序，量力而爲，並鼓勵區域夥伴共同承擔國際責任；(2)考量降低在歐洲之軍力部署：鑒於歐洲多數爲先進民主國家，具自衛能力，復以戰略價值已不如前，美國似可減少在歐洲之行動，至烏克蘭危機可透過聯合協議令其維持中立緩衝國角色；(3)亞洲再平衡政策：該區域經濟重要性日見凸顯；中國大陸目前雖僅係區域強權，在國際領域仍可同時成爲美國最大之夥伴兼競爭者；未來美國發展與亞洲盟友之關係需更爲智慧謹慎；(4)對中東宜採「離岸 (offshore)」策略，並避免支持政變、建國等軍費耗資甚鉅之政治承諾。
4. 美國仍將維持全球領導地位：依據 Walt、Nye 等學者之研析，美國未來將續扮演世界秩序領導者，理由包括：(1)中國大陸內部問題（人口老化、環境污染、貪污、邊界紛爭等）日益嚴重，影響其後續發展；(2)俄國係沒落強權，勢力範圍侷限在周邊國家；(3)歐盟經濟低迷，人口萎縮老化；(4)中東政局

仍將長期不穩；(5)印度、巴西及土耳其均將面臨嚴峻之經濟、內政挑戰；(6)非洲經濟體成長迅速，惟尚難以成爲國際強權；(7)美國經濟復甦相較其他已開發國家迅速，「頁岩氣革命」更可望爲其帶來能源獨立並振興製造業。

(二) 美國之拉美政策：

1. 拉美犯罪網絡對美之影響：Celina Realuyo 教授（前柯林頓及小布希總統外交政策顧問）以「拉丁美洲及非法網絡之挑戰」爲題，講述拉美長期因經濟發展落後、社會資源分配不公加上天災不斷，導致治安惡化，淪爲毒品、槍械、人口走私及洗錢溫床；且因政客貪腐、政府效能不彰，令多數拉美國家更難擺脫貧窮及犯罪之惡性循環，影響美國西南部邊境安全。世界銀行爲協助拉美於 2030 年脫離赤貧，設定提升人民教育水平及生產力、政府效能、社會治安、強化環保及增加對天災之預防能力等策略。

2. 美國與拉美關係：

R 教授不諱言，拉美在華府外交圖譜比重不高，惜課上未就本節深入探討。謹試研析拉美與美國關係如后：

(1) 中共進入拉美衝擊美國勢力：美國自於 1823 年發表「門羅主義」主張歐洲列強不應干預美洲各國主權之後，儼然自認擁有介入拉美國家事務的專屬權，對這片「後院」之政經發展灌輸美國價值。惟自 1999 年開始，委內瑞拉、巴西、阿根廷、烏拉圭、玻利維亞及厄瓜多等拉美數國先後由左派執政，大幅削弱美國之區域影響力；2001 年 911 事件後，美國反恐重心東移，拉美對美國之戰略地位相形降低。嗣 2008 年國際金融海嘯爆發，更給予中國大陸資金進軍拉美之良機。據統計，2005 至 2013 年間，北京透過「貸款換石油」、「貸款換工程」、「貸款換基建」等方式提供拉美之貸款累計達 1,022 億美元，中國大陸更躍升拉美主要貿易夥伴（2013 年其爲巴西、智利、秘魯之第一大貿易夥伴，墨西哥、阿根廷、哥倫比亞之第二大貿易夥伴）。而

2015 年 1 月 8、9 日甫在北京舉行之「中國大陸-拉丁美洲及加勒比海共同體論壇」首屆部長級會議更將中國大陸與拉美國家之外交關係由雙邊擴大至多邊，透過強化「南南合作」，鞏固其在開發中國家之地位及影響力，意圖抗衡美國「亞太再平衡」政策。中國大陸積極佈局，造成美「中」勢力在拉美此消彼長。

- (2) 美古復交有助增進美拉關係：綜觀近 10 年來拉美各國與美國關係，僅哥倫比亞及薩爾瓦多與美較密切友好；巴西、阿根廷、智利及烏拉圭與美關係尚佳，惟非充分和諧；至古巴、尼加拉瓜、委內瑞拉及玻利維亞則公然反美。近來中國大陸在拉美動作頻仍，已引起美國高度關注及反制。2013 年 11 月 18 日美國國務卿凱瑞在華盛頓出席美洲國家組織會議時表示，「門羅主義時代已經終結，今日之美洲國家關係建立在平等夥伴關係及共同責任基礎上，美國不再尋求干預其他美洲國家事務」；繼之 2014 年 12 月 17 日美國總統歐巴馬宣布美國與古巴復交，顯示美國欲透過是項「睦鄰政策」改善其與拉美關係，進而達到「鞏固後院」之目的。

(三) 網路資安：

白宮及國防部傳播顧問 John Rendon 透過數項統計數據指出，網路已顛覆人類原有之工作生活型態甚至觀念及價值，FB 用戶數迄 2011 年底已達 8 億人，以人口數而言堪稱全球第三大國。本次課程每天上午第一節皆安排 70 分鐘之小組討論，第一週側重對中國大陸、俄國等美國「潛在對手」之檢視，第二週則完全聚焦網路對國際安全之影響，足見校方對此新興議題之重視。

隨著各國持續強化網路攻擊與防禦能力，國與國間之競爭不再侷限於真實世界，企業及政治網路間諜日益猖獗，防不勝防。一份 2012 年之美國國會報告即將中國大陸列為操作網路攻擊之首；在紐約時報、華爾街日報、蘋果、微軟、FB、Twitter 甚至政府機構相繼受到網路攻擊後，歐巴馬總統表示，美國

已呼籲中國大陸等國家遵循國際規範及準則，並盼就此議題進行對話。美國國家情報總監 James Clapper 曾數度表示，網路攻擊已取代恐怖攻擊，成爲美國首要安全威脅；美國中情局局長 John Brennan 本（3）月 6 日更宣佈 CIA 將進行大規模組織改造，增設「數位創新指揮部」(Directorate of Digital Innovation)，以提升因應網路威脅之能力。

四、心得建議：

- (一) 強化與美關係爲我外交政策軸心：美國以其強大軍力、強勢貨幣、科技及學術成就等軟硬實力，將續扮演世界秩序領導者，惟亦呼籲各國共同承擔國際責任。我可善用我國在資訊、醫療、綠能等領域之優勢，「站在巨人肩膀上」與美方合作進行網路資安、疾病防治及其他人道援助計畫。
- (二) 續派員參與相關課程：本研習案係「哈佛-台灣領袖計畫」系列課程之一，由外交部與哈佛大學甘迺迪學院「艾什民主治理與創新中心」(ASH Center for Democratic Governance and Innovation) 合作推動。鑒於本研習班時間精簡（分兩週及四週課程），適合我國無暇參加中長期進修之政府中高階同仁參加。另研習班課程內容緊湊豐富，講座更不乏 Joseph Nye、Graham Allison 等美國學術界泰斗，有助增進參訓同仁對國際議題之分析、思辨及論述能力，爰建議續派員參訓。
- (三) 擴建我人脈網絡：本研習班參訓人士來自全球各國，多數爲上校以上層級軍官、國會議員、外交及中央政府官員等負責國家及國際安全事務中高階官員，其中不乏曾訪華立場友我者（如澳洲派駐美國科羅拉多洲航空資料中心副主任 Laura Barcham、聯合航空公司營運安全部資深專員 John Cervantes 等）。學員互動密切，透過每日早晨之小組專題討論及課上發言，針對各國關切之安全議題熱烈交換意見，課後亦相約晤談建立私誼。我宜善用此人脈網絡，俾經營與各國學員所屬單位之關係。