

出國報告（出國類別：進修）

美國哈佛大學甘迺迪政府學院「哈佛—台灣領袖計畫」參訓報告

服務機關：外交部北美司

姓名職稱：吳智賢 美國經貿事務科科長

派赴國家：美國

出國期間：104 年 11 月 29 日至 12 月 11 日

報告日期：105 年 3 月 14 日

目次

- 一、 課程簡介
- 二、 參訓目的
- 三、 參訓過程
- 四、 心得與建議

一、 課程簡介：

(一) 外交部透過與哈佛大學甘迺迪學院合作之「哈佛—臺灣領袖計畫」，每年均薦派同仁參與相關訓練課程。本人本次受薦參訓之課程係為「國家及國際安全高階管理班」(Senior Executives in National and International Security)，該課程係哈佛大學甘迺迪學院最早開授之高階官員在職專班之一，課程目標係為提升參訓學員對於現今國家及國際安全情勢及議題之了解，強化決策能力，並透過互動交流，分享彼此之思考及見解。

(二) 學員組成：參訓學員包含各國高階將領、資深文官、政要、國會議員等，共有來自五大洲共 22 國 68 名學員參與，半數來自美國。亞太地區學員略少，僅有日本、菲律賓及我國派員出席，我國除本人外，另有國防部少將級長官參訓。

二、 參訓目的：

本人自 2005 年進入外交部服務後，深刻體會台灣外交工作之艱辛及挑戰，爰期盼透過此課程，進一步提升

個人職能及視野。此外，由於本人目前任職於外交部北美司，充分感受臺美雙邊關係之重要性，爰亦期盼透過此課程，進一步與美國產官學界交流，理解其等對全球現勢及未來走向之看法，以做為未來協助推動外交工作之參考。

三、 參訓過程：

本課程為期兩周，主要課程除邀請知名學者如奈伊(Joseph Nye)等人就區域與綜合性安全議題授課外，並分組進行安全議題情境模擬討論以及談判演練。以下簡述重要課程紀要：

(一) 經濟與政策(Economics and Policy)：

1. 經濟成長與國家安全息息相關，衡量一國經濟成長之指標甚多，包含 GDP、就業情形、實際薪資報酬等，惟一國長遠經濟成長之關鍵，實為生產力成長(growth of productivity)，包含(1)對硬體、智慧及人力資本之投資；(2)提升效率；(3)提升競爭力。
2. 提升競爭力可自內外檢視，即透過反托辣斯法等減少獨占企業，增加國內競爭；對外開放經濟，鬆綁

法規，找尋在全球市場之利基，透過自由貿易協定，例如「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP)，讓各國生產他們最會生產的東西(Let nations produce most what they produce best)。

3. 全球貿易不該視為對某一國某產業之工作流失，蓋其有助提升各國之效率及競爭力，對各國而言(包含美國與中國大陸之間)，最終均將為雙贏局面，而非零和賽局。
4. 美國舉債問題在於預算中例如社福支出等「強制性支出」(mandatory spending)持續增加，且不斷壓縮教育、國防、執法機關等「裁量性支出」(discretionary spending)之預算比率，以致裁量性支出從 1965 年的 65%縮減至 2015 年之 30%，造成對美國國家安全之危害，應立即改正。

(二) 恐怖主義：

1. 伊斯蘭國(ISIS)係利用由美軍撤離伊拉克之權力真空，以及敘利亞內戰，在蓋達等恐怖組織實力削弱之情況下，快速崛起。
2. 巴黎恐攻影響：

- (1) 證明 ISIS 有能力進行區域外之恐怖攻擊；
- (2) 使各國開始認知必須消滅 ISIS 之急迫性；
- (3) 奈及利亞、利比亞等師從 ISIS 之組織及團體對區域安全影響亦令人擔憂。

3. ISIS 解決之道：歐巴馬政府以空炸方式，並非解決 ISIS 之良策，而應透過中東盟友之地面部隊進駐。戰術上則以宣示剷除 ISIS 領導幹部，使渠等擔憂自身安危更勝於攻城掠地，並在政治及軍事上處理敘利亞及伊拉克問題，使之無安全庇護所(safe haven)

(三) 中東安全問題：

1. 伊朗問題：美國等其他 6 國與伊朗於上(104)年 7 月簽署「聯合全面行動計劃」(Joint Comprehensive Plan of Action)，裁減或凍結伊朗核設施及燃料，有助核不擴散，實屬不易，惟解除伊朗經濟制裁恐將賦予伊朗更多實力，並對中東安全造成負面影響。例如伊朗持續資助真主黨參與敘利亞內戰，並威脅以色列之生存等。
2. 敘利亞問題：涉及內戰各方之角力、背後強權國家之利益、總統阿賽德是否應下台、ISIS 勢力如何斬

除或至少控制、難民流入歐洲等問題，爰此，軍事作為搭配外交談判之作法，應如何儘快展開，以進一步解決敘利亞問題，將持續為國際安全之首要課題。

(四) 亞太安全：

1. 習近平的國家戰略：(1)鞏固中國共產黨之領導地位；(2)提升執行政策之協調能力，處理反貪腐問題；(3)維護主權；(4)妥善管理與大國交往關係。上述內容雖與過去中共領導人之國家戰略無太大不同，但習氏之作法更為強勢，例如在經濟上開展亞投行、「一帶一路」，政治軍事上，發展遠洋（blue water）海事戰略能力，強勢處理南海議題。
2. 奈伊認為中國大陸在軍事及經濟實力上，並非如外界認為已能與美國匹敵，事實上仍暫無法趕上美國，且中共集權統治與民族主義之興起，均將對其持續強大，與區域各國之和諧帶來負面影響。
3. 中共專家 Dave Finkelstein 認為，臺灣問題非陸方認為立即解決之問題，兩岸問題近來之穩定恐因臺灣總統大選投下變數。渠認為，韓戰之爆發，轉變美

國對臺灣戰略地位及冷戰情勢看法，進一步保障臺灣安全，惟隨著亞太情勢及美「中」關係變化，未來美國對臺灣之防衛承諾頗令人疑慮。

(五) 網路安全：

1. 2007 年小布希政府在年度全球威脅評估報告 (Worldwide Threat Assessment) 中，網路安全並未入列，如今以為最重要之安全議題。美國安全單位並已陸續成立相關部門，例如美國國防部 2009 年成立網戰司令部(Cyber Command)以為因應。

2. 網路安全思考面向：

- (1) 網路攻擊：可能來自國家及非國家行為者，目的為竊取情報、竄改資訊以及其他嚴重之破壞性作為(例如對公共設施、軍事設施等)。
- (2) 網路安全戰略：網路攻擊如何嚇阻，是新安全挑戰，蓋面對網路攻擊，非均能以網路反擊或保障，有時亦將涉及非網路之嚇阻作法 (deterrence on cyber includes non-cyber deterrence)，惟傳統核武戰略例如互相保證摧毀等，如何適用於網攻，待進一步研究。

- (3) 網路安全之行為準則：對於以網路進行破壞性作為，全球尚無一致行為準則。2015 年 9 月美「中」高峰會試圖就網路安全議題建立行為準則，惟尚無具體成效。
- (4) 情境模擬之小組討論：以發生網路攻擊民用電力設施事件為題目，討論政府如何認定攻擊來源；攻擊來源不同是否有不同因應做法，例如政府能否封鎖、升高情勢、甚至對攻擊來源進行報復；報復之選項；政府在不同時點應如何對民眾說明。

(六) 能源安全：

- 1. 美國因頁岩油及頁岩氣之生產，已成為全球最大原油及天然氣生產國，並更穩固其世界霸權地位：
 - (1) 經濟安全：有助縮減貿易逆差、增加投資(即提升 GDP)及就業機會；
 - (2) 地緣政治：降低傳統石油輸出國之影響力，尤其是俄羅斯、沙烏地阿拉伯以及伊朗，例如促成與伊朗達成和解；俄羅斯將更難挾天然氣以令歐洲，且甚有可能對未來俄國內政

造成影響；

(3) 氣候變遷：美國因此減用煤炭，大幅減少其碳排放，有助在氣候變遷議題上扮演領導地位，如上年 12 月間完成後來的巴黎協定。

2. 俄羅斯 2014 年與中國大陸簽署能源協定，以確保其能源輸出，惟受能源低價以及中國大陸經濟成長趨緩，此一做法是否可穩固其經濟仍屬未知。另一方面，鑒於美國大幅減少自西非進口原油，西非國家原油出口主要為中國大陸，此將有助中國大陸進一步強化與西非國家關係。
3. 因為全球暖化，北極除其海運交通可望進一步拓展外，未來原油及天然氣或將有開採價值，此或將成為未來能源地緣政治之新變因，惟仍需進一步觀察。

四、心得及建議：

(一) 心得：

1. 美國「向亞洲再平衡」政策之挑戰：臺灣身處亞洲，面對中國大陸政經崛起、朝鮮半島的緊張情勢、南

海議題潛在衝突，自易感亞洲在全球政經之重要性，亦容易理解美國何以提出「向亞洲再平衡」政策及其重要性。然而在全球政治議題上，美國似仍難脫離傳統中東議題、美俄關係以及跨大西洋關係（主要為 NATO）之糾結羈絆，爰倘上述議題出現危機，美國要全心執行其「再平衡」政策，當有力不從心之感。兩周課程時值敘利亞難民問題未解、巴黎恐攻及美國加州聖貝納迪諾恐怖槍擊案不久，此情況更趨明顯。美國務卿凱瑞雖已表明臺灣係「再平衡」政策之關鍵要素，然在美國仍不免關注其他區域議題之時，我國持續朝加強與美國在亞太區域及跨區域間議題之合作，洵屬正確，蓋此有助凸顯我國係「再平衡」政策之關鍵要素，絕非美國戰略負擔，並在美國對外政策中占有一席「有感」位置。

2. 美國提升對新安全議題之重視：美國及其盟邦對網路安全之重視日增，聯邦調查局、中央情報局甚至軍方等均下設單位處理，美政府面對不同網路威脅或攻擊，如何整合因應，其相關討論及發展，值得我國借鏡。此外，美方在經濟安全方面，由 TPP 及

「跨大西洋貿易及投資夥伴協定」(TTIP)所佈局之新經濟秩序及戰略，我政府已表明參與意願，惟如何進一步確保成功參與，並獲得包含美國等成員國之支持，將係未來我提案之重要工作。

(二) **建議：**本課程深度及廣度均備，對學員之智識與視野之提升，均甚有益。由於學員間背景各異，使課堂之問答交流甚為精彩，透過不同議題之連結與脈絡爬梳，讓學員更深一層反思自己對議題之原本見解是否合理。而我派員參訓尤有助我國觀點正確傳達，並獲得討論，尤其進行亞太、中國大陸等相關課程，講師及學員均於課堂或課後，與包含本人之參訓同仁交流觀點，以了解我國立場及看法。本人在小組討論時，獲指定為小組協調人，負責引領小組討論，對本人亦是一項難得之學習經驗。此外，校方將各國學生混排住宿，亦安排許多課後社交活動，有助學員間互動，建立情誼，爰建議未來外交部「哈佛—臺灣領袖計劃」持續辦理，並薦送人員至本課程參訓。