

出國報告:(出國類別:進修)

出席美國國防部所屬智庫  
「亞太安全研究中心(APCSS)」  
舉辦之「亞太區域介紹(APOC)」  
成果報告

服務機關:外交部國際合作暨經濟事務司

姓名職稱:林科長美呈

派赴國家:美國夏威夷州檀香市

出國期間:中華民國 105 年 6 月 20 日至 6 月 24 日

報告日期:中華民國 105 年 6 月 29 日

## 壹、計畫內容

一、本計畫係由美軍太平洋司令部(U.S. Pacific Command, PACOM)所屬智庫「亞太安全研究中心」(APCSS)辦理之高階官員中期(約五週)及中階官員短期(一週)研習課程，邀請美國在亞太區域友好國家之文官參與，並與美國在亞太地區之各軍種官員、海岸巡防署(U.S. Coast Guard)、美國對外援助署(USAID)等共同參加，以增進美籍軍官與其他亞太各國參訓官員之交流，並尋求未來可能合作之議題等。

二、本次舉辦之「亞太區域介紹」(Asia-Pacific Orientation Course, APOC 16-2)係本年第二度舉行，共計邀請約 150 位美國及各國官員參與，其中 78%為美國官員，國際學員計 33 位，約占 22%，包含日本、新加坡、澳洲、印尼、加拿大及香港等均派員參與，我國由國安局 10 位同仁、本部公眾會史科長書蕙及筆者共同參與。

貳、課程簡介(詳附件一):共分為「全面性交往」、「亞太次區域(sub-regional)概述及其現況」及「跨區域議題」等 3 大類主題及選修課程等。

(一) 全面性交往(Comprehensive Engagement):

1. 亞太區域地緣政治簡介:亞太地區之地緣政治及其經貿發展概況之基礎介紹，並略述美國「向亞洲再平衡」政策範圍及其內涵。
2. 美國在亞太地區外交政策:闡述美國自 1945 年以來

在亞太地區外交政策之演變、決策過程及其變因，以及美國「亞太再平衡策略」六大支柱：加強與盟國(日、韓、澳、菲、泰)之關係；發展與新興國家(印度、印尼、越、緬、馬)之關係；與中國大陸發展建設性關係(constructive relations)；藉由區域經濟整合(TPP 及 APEC)追求繁榮；與區域組織(ASEAN)建立聯繫，以及促進區域之民主發展及人權保障等。

(二) 亞太次區域(sub-regional)概述及其現況：探討東南亞、南亞、東北亞及大洋洲四個次區域之安全情勢。

1. 亞太地區經濟現況：亞太地區新興國家興起、人口增加、經濟逐步起飛，但伴隨而來之社會財富分配不均形成潛在不穩定因素；而因人口增加帶來之各國資源競爭，以及氣候變遷帶來之災害，加劇亞太地區之不穩定，形成美國在此區域之長期挑戰。
2. 東南亞安全動態：東南亞各國地理環境、宗教、政治體制及種族分歧，彼此相互競爭。「東南亞國協」(ASEAN)雖追求成員國政治、經濟與社會文化之合作，但因無領導角色，以及堅持互不干涉內政原則，致 ASEAN 決策過程冗長且鬆散。在日、陸、美及印度在此區域競逐影響力之同時，伴隨氣候變遷帶來之天然災損等因素，美國在此區域影響力備受挑戰。美國已透過雙邊、區域安全及外交對話或機制，輔以經濟整合(TPP)手段深化合作，

但仍須面對「對亞太區域再平衡」政策未來如何繼續，以及在處理南海爭議時，如何平衡美國利益與「東協為主」(ASEAN Centrality)原則。

3. 南亞地區安全平衡:南亞地區安全威脅主要來自領土(印度與巴基斯坦、印度與中國)爭議，以及印度與中國大陸在印度洋競逐主導權；而該地區各國政治制度移轉(political transition)，以及日益擴大之貧富差距，更成為此地區之安全隱憂。
4. 北韓議題專題:針對北韓近年來核子試爆、飛彈試射等造成區域緊張情勢，APCSS 特別開設北韓問題課程，由已退休之陸軍中將 Dan Leaf 講授。渠認為北韓問題只有在陸、美共同認知北韓係區域重要安全威脅；日本與南韓共同放棄歷史歧見，採取一致立場，並將六方會談(美、陸、北韓、南韓、日及俄)除北韓核子試爆之議題外，擴大到北韓人權、法治(尤其防堵走私、人口販運)等問題，以及人道援助等，始能有效處理北韓問題。
5. 東北亞安全動態:歷史因素造成南北韓分裂、臺海兩岸議題，以及領土爭議(包括釣魚臺、竹/獨島爭議)。但此區域經濟整合程度較高，亦有六方會談機制處理北韓議題，與亞太其他次區域相較，穩定度較高。惟此區域之能源競逐壓力逐漸升高，日陸對抗態勢輪廓浮現，亦限制此區域各國日後增進合作之可能性。

6. 大洋洲安全動態:此區域組成成員包括 11 個獨立島國、9 個領地及數個國家自由聯盟(State in Free Association)，政情、國家資源及人口數量歧異大，但各國均係閉鎖且社經發展初級，無能力回應氣候變遷帶來之挑戰。雖然該次區域已有 6 個區域組織，卻僅止於對話平臺。面對陸方在此區域透過經貿投資逐漸增加之影響力，美國允須思考此區域之重要性，並構思其戰略。

(三) 跨區域議題簡介:包括氣候變遷、區域反恐、海洋安全等，鑒於上述各議題非單一國家可處理，各議題均將造成區域安全威脅，從而形成對美國在亞太區域影響力之挑戰；美方已尋求與區域內各國合作，並運用區域內既有安全架構等，共謀紓解之道。

(四) 選修課程:本研習課程另開設數項課程(請詳附件二)由學員自擇 4 門參與。考量「新南向政策」係我深化與東南亞各國合作之重要政策論述，筆者參加緬甸、印度及日本安全概況及灰色地帶衝突等課題。

1. 當代印度:印度雖擁有高科技及高度經濟發展，惟貧富不均造成社會分化，形成印度發展之隱憂，加以與鄰國巴基斯坦、中國大陸、不丹、孟加拉之領土與種族衝突，提高印度之不穩定因素。印度刻與中國大陸競逐在南太地區影響力，但總理穆迪提出之「東望政策」(Look East Policy)促使印度在經濟上與中國大陸深化依賴。美國與印度

對中國大陸有相同之安全顧慮，爰雙方已有多項軍事、人員交流以加強合作，惟印度仍堅持傳統「不結盟外交」(non-aligned diplomacy)，加之印度係美國重要武器輸出國，雙方就高科技武器技術移轉之摩擦持續未解，爰印美表面雖看似熱絡，但與日本、臺灣等美國忠實盟友相較，印度尚難稱作美國盟邦。而印度亦未公開承認任何盟邦，僅以數個雙邊協定與週邊國家維持合作聯繫。

2. 緬甸政治轉型對區域安全之影響:緬甸天然氣產量豐富，已築有油氣管貫穿全國向外輸出；其地理位置掌握麻六甲海峽入口，具能源與戰略重要性。相較於中國大陸已在緬甸耕耘多年，美方似未重視緬甸之重要性，直至近年來緬甸民主化後，雙方關係始破冰。但因緬甸境內仍有種族、宗教衝突，美國對緬政策目前仍受人權團體影響，對緬仍實施經濟制裁，雙方關係尚未有更實質之進展。翁山蘇姬政治理念雖較近西方，但為平衡國內軍方勢力，同時著眼經濟發展，緬甸外交政策亦仍擺盪於美國與中國大陸之間。

3. 日本安全政策概況:日本新修正之憲法第 9 條賦予日本自衛隊可在盟邦請求、國際組織之授權(如聯合國安理會決議)或日本國家利益遭威脅情況下出兵協助，但因條文內容對國家動用軍事力量之限制仍多，加以日本民意對軍事行動之疑慮，

且與美國間尚有沖繩普天間軍事基地撤除等爭議，日本的安全概況尚須實際案例測試，始能明確瞭解其具體影響範圍。當詢及倘臺灣海峽發生兩岸軍事衝突，日本可扮演之角色時，日方國防部參與研習代表回應以，須在日本安全盟邦(美國)正式向日提出請求，抑或聯合國安理會正式決議時，日本始能出兵馳援。

4. 「灰色地帶衝突」(Grey Zone Challenge)：意指某一行為者運用媒介(如駭客或準軍事力量)、或運用單方行動改變/抑制其他行為者(如中國大陸在南海填海造陸)，或運用模糊承諾(如 1962 年古巴飛彈危機)等戰術挑戰區域現狀，產生既非戰爭也非和平之狀態。該理論預設當前國際社會儘量抑制大規模戰爭為前提，認為「灰色地帶衝突」係國際社會安全挑戰之主要形式，並建議美國及其盟邦均應預做準備並演練，以為因應。

## 參、心得及建議

### 一、課程內容觀察：

- (一) 課程內容偏向初級介紹，且以美國視角為主：由於本次 APOC 課程成員 78% 均為美國亞太司令部在亞太地區之駐軍或工作人員，均為美國「亞太再平衡」策略之第一線執行人員，爰課程內容偏向初階介紹，且以美國為主要出發點，難以呈現區域內不同視角。其中就東北亞安全介紹課程涉及我國部分較少，主

要關注北韓議題。此一情況雖顯示美方認可我方平穩處理兩岸關係，惟亦微妙呈現該智庫對與我國政治相關議題避免碰觸之態度。

(二) **美國再平衡策略並未充分得到執行者之理解**:由於參與人員多屬美國再平衡策略之執行人員，但對該策略內容似不具清楚概念，渠等雖理解亞太地區之重要性，但就需否投注大量資源在遙遠之亞太(尤其大洋洲及南亞)，時有質疑，亦不了解該如何進行。多數參訓同仁認為中國大陸與北韓係本區域中之現狀挑戰者，但懾於中國大陸之經濟影響力，如何面對中國大陸之挑戰，亦僅有針對個案之戰術想定，而無全盤策略。課程內容或多或少提及經濟戰略(如 TPP)布局，但未輔以相關說明，多數與會美國官員似尚難明確理解其內涵及重要性。

(三) **美國安全單位對未來亞太戰略充滿不確定**:課程內容強調美國亞太再平衡策略有其重要性，在安全及經濟(意指 TPP)面向均須持續推展，惟美國總統大選已如火如荼展開，選舉結果對該政策是否持續，以及如何推動等產生不確定因素。此節將影響未來亞太地區安全情勢，需持續觀察。

(四) **建議**:

1. **考量安排 APCSS 與我相關區域研究智庫或學者增加交流**:APCSS 安排之課程包括東北亞、東南亞、南亞及大洋洲等不同次區域，另包括跨區域及領



域(cross-cutting)議題，其中不少研究人員甚具該次區域背景，APCSS 對此區域之研究能量實不容小覷。雖然研究視角多為美國觀點，缺少在地思維，考量我國刻正推動「新南向政策」，國內亦不乏優秀學者進行東北亞及東南亞之比較研究；此外，筆者在小組討論時間曾分享我國在大洋洲之各項援助經驗及觀察，美國參訓人員咸表我國觀察實具參考價值。爰我似可思考引介國內相關區域研究智庫或學者與 APCSS 進行交流，交換經驗，以利增進雙邊對區域之共同理解。

2. **持續派員參訓，同時酌增國防部人員參與**：經觀察，參訓人員多屬美國國防部軍官，較不熟習駐外使領館之運作及外交思惟，爰外交人員參訓係一良好機會與美國軍方第一線官員進行接觸，建議本部可持續派員參訓。另考量參訓人員多屬軍職，我亦可在國安局外，另增派國防部中階軍官參與，藉以建立雙邊軍職人員草根性聯繫，深化情誼。

二、其他我國重要關切事項：運用課堂提問、小組討論時間及課後與其他參訓者交誼機會，筆者另就我國關切重要事項詢問與會者觀點，相關資訊彙整如下：

(一) TPP:

1. 美國(APCSS)認為，TPP 應為亞太地區最重要之經貿協定，東協國家雖刻正與中國大陸等 6 國進行「區域全面貿易夥伴協定」(RCEP)談判，惟 RCEP

的低標準，當無法成為亞太貿易規則之標竿。

2. 依據美國國際貿易委員會(USITC)本年5月發表之TPP經濟影響評估報告，TPP之經濟獲利雖不突出，但TPP對美國戰略重要性不可忽視，亦為「亞太再平衡」戰略之重要一環。授課講師之一、前美國在臺協會副處長酈英傑(Brent Christensen)應筆者詢問表示，美國國會過往從未不通過重要經濟協定之審議(never fail any important trade agreement)，雖然聯邦議員對TPP內容多所抱怨，但內容均集中在藥品智慧財產權保護年限不足等特定議題，渠認為美國政府應會以與TPP成員另簽署副署協議(side agreement)方式回應國會關切，並爭取在11月跛鴨期間要求國會審議TPP。
3. 有關日本國會審議通過TPP前景事，由於TPP具重要經濟及區域戰略價值，安倍政府將於本年秋季盡全力推動國會完成審議TPP。考量安倍首相所屬之自由民主黨係眾議會第一大黨，爰國會通過TPP審議應無疑義，亦不受美國國會審議進度影響。日本支持我國參與TPP，惟問題係我國是否已準備好？我國參加之時機取決於美國國會何時通過TPP，蓋因TPP生效後始得考量新成員參與。
4. 針對東協國家如泰國、印尼已表示有意加入TPP，經詢各相關國家加入前景時，獲告：
  - (1)泰國：由於國內政治因素，暫未能推動加入TPP之

準備工作，爰部分 TPP 成員國將先要求與泰國更新雙邊自由貿易協定，爭取泰國進一步開放市場，藉以證明泰國已做好參與高標準之 TPP 後，始啟動泰國加入 TPP 之程序。

(2) 印尼: 印尼行政部門認尚未準備好因應 TPP 之高標準，目前尚需仔細評估。此外，考量東協各國間之區域內貿易頻繁，「東協共同經濟體」(ASEAN Economic Community, AEC) 已成立，並以 2025 年前完成單一關稅市場為目標。在此前提下，東協各國仍會先以 AEC 為目標，並藉由區域內貿易共享 TPP 之成果。

(二) RCEP: 經詢相關國家成員代表稱，RCEP 恐難如預期與本年底完成談判，問題不只印度，部分東協國家之初始承諾清單亦不見開放誠意，對 RCEP 之前景實難樂觀。

(三) 「亞太自由貿易協定」(FTAAP) 內涵: 針對 APEC 刻正進行之「FTAAP 共同策略研究」探討 FTAAP 之前景，APEC 領袖峰會已將 TPP 及 RCEP 列為達致 FTAAP 之可能路徑(pathways)，經詢與會各國代表觀點，各方均認為在 TPP 已完成談判，而 RCEP 仍遙遙無期且開放程度難以期待之情形下，TPP 恐將成為 FTAAP 之唯一路徑。