

出國報告（出國類別：進修）

出席美國國防部所屬智庫  
「井上健－亞太安全研究中心」  
(Daniel K. Inouye APCSS)舉辦之「亞  
太區域介紹課程」(Asia-Pacific  
Orientation Course, APOC)  
成果報告

服務機關：外交部北美司

姓名職稱：李薦任科員于彤

派赴國家：美國檀香山

出國期間：106年6月19日至6月23日

報告日期：106年12月25日

## 摘要

美國國防部所屬智庫「井上健－亞太安全研究中心」(Daniel K. Inouye APCSS) 藉由辦理高階官員中期及中階官員短期研習課程，增進美國與其亞太盟友之軍/文職官員交流互動，<sup>職</sup>於本(2017)年6月下旬赴美檀香山參加第2梯次之「亞太區域介紹課程」(Asia-Pacific Orientation Course, APOC)，盼藉此瞭解美方對區域情勢之看法及政策，並建立與區域各國政府官員之聯繫網絡。

本計畫課程概分為二，一為主題授課(lecture)，涵蓋整體亞太地區、亞太次區域及跨國性議題，以及針對特定區域議題之選修課。另一類則為分組討論課(seminar)，提供學員就主題授課之各項議題充分交換意見之機會。

此行有助<sup>職</sup>瞭解亞太國家對區域情勢之分析，尤其係美官方智庫之政策立場，以及區域國家對美川普政府及美「中」關係之觀察，獲益良多；另<sup>職</sup>亦藉此機會建立與區域國家中階官員之聯繫。建議未來續選派本部同仁參與，以提升區域國家對我國之瞭解與支持，並似可透過適當管道，協助促成我國學者專家擔任客座講師，以助形塑區域之友我氛圍。

## 壹、計畫簡介

一、計畫宗旨：美國國防部所屬智庫「井上健－亞太安全研究中心」(Daniel K. Inouye APCSS) 藉由辦理高階官員中期(4至5週)及中階官員短期(1週)研習課程，增進美國與其亞太盟友之軍/文職官員交流互動，其中除邀請相關各國之外交及國防機構官員參與外，亦廣納海巡、消防及國際援助等相關政府部門官員參加，促進彼此之瞭解，以期降低區域間因誤解或誤判引發之衝突，以及尋求更深且廣之合作關係。

二、「亞太區域介紹課程」(APOC)課程概述：<sup>職</sup>本次參加之課程為本(2017)年第2梯次，本課程每年共舉辦3梯次，各為期1週，內容密集充實，涵蓋亞太地區政治、國防、經濟、社會及環衛等領域之現況與未來趨勢，並納入歷史及文化等人文因素剖析當前區域情勢，期使參訓學員以更宏觀之視角，瞭解亞太區域情勢及各國對外政策，以及美國在該區域之利益及挑戰。本梯次課程主要以美籍中階軍職人員為主，參訓人員共計148名，其中美籍學員約佔整體之85%、軍職則約佔70%；非美籍學員包括來自我國、加拿大、澳洲、紐西蘭、日本、南韓、新加坡、馬來西亞及香港之官員。APOC目前僅限美國盟友參與，據告尚無中國大陸官員參訓。

## 貳、課程規畫與參與過程

一、課程綱要及特色(詳附件)：

(一) 主題授課(lecture)：由APCSS專家學者向學員授課，

學員雖可於課堂中提問討論，惟仍以講師單向傳授為主，其下又可分為全體學員共同參與之大班課及各學員自行選擇之小型選修課，茲簡述如下：

1. 亞太區域簡介：針對亞太地區之地緣政治、經濟發展及安全架構進行通盤介紹，並闡述美政府之亞太政策。
  - 亞太地緣政治情勢：以美國、中國、印度、日本及俄羅斯之權力消長為主軸，說明亞太政治之動盪變化，而地緣政治及跨國議題係區域權力移轉之主要原因。人口、經濟及科技等為衡量亞太國家影響力之具體指標，惟許多無形因素仍導致不可預測性。各界對中國崛起存在正反觀點，中、印等國改變區域權力平衡則衍生包括極端民族與宗教主義、資源爭奪及工業化及都市化帶來之環境問題等新興安全議題。未來美國雖將續領導，中、日、印之影響力亦不容小覷，其中科技、資源及市場勢將成為影響亞太區域情勢之關鍵。
  - 美國在亞太地區之外交政策：從制度、歷史及國際關係等層面分析美亞太外交政策。就制度而言，美外交政策涉及白宮（國安會）、國務院、國防部、商務部、財政部及環保署等行政部門，以及國會等不同機關；就歷史而言，美國自 18 世紀起與中、日開展貿易關係，嗣參與美西戰爭、第二次世界大戰、韓戰及越戰等區域戰事，並自 1945 年起，透過建立盟邦關係、推廣自由經濟政策及提倡民主、法治與人權，積極維護區域之和平穩定。本課程距川普政府上任不到一年，美國

安外交政策官員人事尚未完全定案，相關政策亦非明朗，惟講師仍強調美國在亞太地區具長久之政經利益，川普政府將如同歷任政府，持續與美國之盟友共同推升區域之安全與繁榮。

- **亞太地區政經現況**：強調瞭解亞太經濟有助掌握區域安全情勢，經濟與安全間具有「水能載舟，亦能覆舟」之關係，經濟係國家實力及軍事能量之基礎，經濟之相互依賴關係有助促進和平，惟經濟因素亦能導致國家間政治關係之緊張。亞太地區各國頻密之貿易關係及經貿整合趨勢、區域內各國境外投資增加且供應鏈持續發展、中國對外援助金額大量提升，以及高齡化社會與廉價勞工輸出地改變等，均將進一步影響區域各國之人民互動及政治關係，重塑整體局勢。
- **區域安全架構**：透過「囚徒困境」說明建立國家安全架構之原因與重要性，區域安全架構為區域內國家為達成安全合作所執行之各項制度性作法之總和，包括由美政府執行《臺灣關係法》之單邊作法、美國與日本等區域國家建立之雙邊盟邦關係，以及若干國家透過簽訂多邊軍事協定所建構之聯盟等。區域安全架構間仍存緊張關係，包括以成果導向及過程導向之對立、以原則抑或以關係為基礎之差異，以及親美保障安全或親中提振經濟之選擇。川普政府提出之大戰略不僅要持續強化其與區域各國之關係，亦將充實自身實力，確保美國有能力平衡中國在區域恣意採取蠻橫作為。

2. 亞太次區域 (sub-regional) 議題：分別介紹東北亞、東南亞、南亞及大洋洲等 4 個次區域之動態安全情勢發展，以及美國對該等區域之政策立場及挑戰。
- 東北亞安全情勢：定義東北亞安全情勢必須觀察下列指標，外部指標包括：擁核國家之狀態、區域內之領土爭議、美國同盟關係、大國競逐與歷史問題；內部指標則包括：民族主義、經濟情勢、人口與環境問題等。目前東北亞安全秩序缺乏正式制度或組織，並仍以西伐利亞國家主權體系為主，隨著各國經濟關係之連結愈趨緊密，可能可以強化東北亞區域整合，導向有規範秩序體系 (Normative-Contractual Order)。
  - 東南亞安全情勢：介紹東南亞國家之政治制度、人口、土地面積大小、平均壽命及整體貿易量，並強調東南亞各國因文化、宗教及政治制度差異大，區域難以整合，美國倘擬強化與各國關係須仰賴清晰且持續性之戰略，惟該區域刻形成許多國際建制，包括：東協 (ASEAN) 及東亞峰會 (East Asia Summit) 等。東南亞區域安全情勢可自國家內部安全情勢、區域安全關係及外來勢力之影響等層面切入分析，該區向為美、中競逐之重點，惟並無單一霸權可主導，使得此區域之安全情勢變化多端。
  - 南亞安全情勢：南亞情勢與該區域國家民主轉型成熟度、政府治理、貧富差距、宗教族群及分離主義運動等因素密不可分，從而形成印度及巴基斯坦對峙及南

亞區域合作聯盟（SAARC）窒礙難行之不穩定格局。印、巴在美、中權力競逐結構下，爭取區域主導權，而其他國家如阿富汗、孟加拉、斯里蘭卡、尼泊爾則居間採取避險策略，保持戰略獨立性並同時獲得域外大國資源挹注。川普政府南亞政策尚無重大突破，持續支持阿富汗民選政府打擊恐怖主義，並擴大與印度政經交往。

- **大洋洲安全情勢**：從天然資源豐富性、各島國專屬經濟區連結遠航漁業，及域外國家近年受邀出席「太平洋島國論壇」（PIF）頻繁等情，提醒此區對美國亞太戰略利益仍有重要性，亦須審慎留意其他國家漸增之政經影響力。傳統上澳大利亞基於地理鄰近性擁有區域主導權，長期透過經援、合作計畫及專家（或軍隊）駐點方式在巴紐及索羅門群島等享有相當政治影響力。近年中國以援建（貸）基礎建設拖垮島國政府財政之劣治已引發澳方關切，美方或可思考將亞太戰略焦點延伸至大洋洲，從攸關島國生存之非傳統安全議題進一步擴大 PIF 區域組織之發言權，深耕雙邊交往。
- 3. **跨國界議題介紹**：包括海事、恐怖主義、網路安全、氣候變遷、人道救援與災害防救（HA/DR）及「婦女、和平與安全」等跨國界議題。
- **區域恐怖主義**：簡介「蓋達」（Al-Qaeda）及「伊斯蘭國」（Islamic State）等恐怖組織及其等在亞太地區之最新發展現況。近來更多聖戰士選擇加入「伊斯蘭國」

而非「蓋達」，主係因世代差異而非意識形態衝突，且前者獎勵聖戰士之作法亦更能有效吸引新成員加入。在亞太方面，近來在菲律賓、印尼及馬來西亞等國恐怖攻擊事件頻傳，政府相繼推行反恐政策，惟仍面臨若干挑戰，包括國內政治遭進一步分化等，唯有透過緊密之跨國資訊交換及合作，才能有效遏止恐怖主義之蔓延，進而打擊區域恐怖行動。

- **環境及人道援助及災害防救**：說明氣候變遷對人類安全造成之影響，並提出亞太地區國家面對環境威脅之可行應對措施。氣候變遷係經科學驗證之事實，海平面上升、氣溫升高及海洋酸化等環境變化，進而影響食物及淡水之取得、增加傳染性疾病擴散及基礎建設毀壞之風險，以及帶來移民問題等，各國政府不得不重視並加緊防範。環境變化衍生之人類安全議題高度依賴跨國合作，且事前防範及事後應變同等重要，各國應透過加強資訊共享，以及減災及因應措施等領域之合作交流，共同提升區域安全。
- **婦女、和平與安全**：說明導入性別意識之安全機制之必要性、該機制在國際社會之發展趨勢，以及所面臨之機會與挑戰。婦女佔衝突區之半數人口，在討論衝突與和平時當佔一席之地，且已有研究顯示婦女在相關議題之決策有助社會安定，例如聯合國維和部隊在更多女性成員加入後，相關任務之完成度及和平協議之持久性均提升，惟現階段男女在安全議題方面之參

與尚非平等。除聯合國外，目前亦有許多國家積極響應導入性別意識之安全機制，擴大女性在安全領域之參與及影響力，然而，文化、預算、意識形態及既定政策等阻力尚需各界共同致力克服。

4. 選修課程 (elective)：為使學員就亞太區域議題進行充分且深入討論，每位學員均得依據個人興趣或業務需求，自行選擇 4 堂選修課程，包括分別針對亞太 4 個次區域進行深入分析之課程；針對中國大陸、日本、印度、緬甸、斯里蘭卡及俄國等特定國家進行研究者；以北韓核擴散、喀什米爾問題、伊斯蘭國及恐怖主義、南海爭議、軍民關係與人道救援，以及兩岸關係等區域安全為討論議題者；另有美國使館組織簡介及女性與領袖等其他相關議題。

- (二) 分組討論 (seminar)：由 APCSS 衡酌學員國籍及專業背景進行分組，並盡量呈現多元性；各組約 10 名學員，並由該中心 2 位學者專家分別擔任導師與助教。討論課旨在提供學員就主題授課之各項議題充分交換意見之機會，各議題討論比例或因組員背景及整體討論風氣而異，惟導師亦致力平衡各議題討論時間及學員發言狀況。

## 二、參與情形：

- (一) 主題授課：

1. 講師與學員及學員間在主題授課期間之互動機會雖有限，惟考量其為全體學員齊聚一堂之唯一時段，<sup>職</sup>仍把

握機會發言及提問，以期增進各國學員對我國之認識。例如在東南亞區域課程中，<sup>職</sup>即說明我「新南向政策」，並詢及臺美可進一步合作之處；在東北亞區域課程中，<sup>職</sup>亦藉機說明臺美密切合作關係，課後並有他國學員主動趨前盼進一步瞭解我相關政策，以及我國與區域國家關係。

2. 另<sup>職</sup>事前即協調我國防部及本部參訓同仁選擇不同選修課，增加我國學員與他國學員互動機會，並於課後交換意見，以擴大受訓效益。在次區域研究部分，考量我政府刻推動「新南向政策」，<sup>職</sup>盼進一步瞭解美政府對東南亞區域之觀察與政策，並藉此介紹我政府上述政策，爰選擇東南亞區域研究；在特定國家部分，由於<sup>職</sup>對於美官方學術單位如何分析及分享對「中」方政策甚感興趣，故選擇進階版中國大陸外交及國防政策；在區域安全議題部分，考量美川普政府上任以來，高度重視反恐議題，且臺美間持續就此議題密切合作，故選修反恐行動之法律議題，盼藉此瞭解美政府反恐政策之法理基礎與思維；另考量臺美雙方持續就婦女賦權議題進行良好合作，<sup>職</sup>亦選修女性與領袖課程，盼與各國學員分享我國提倡婦女賦權之經驗與成果。

(二) 分組討論課：由於<sup>職</sup>所在分組除<sup>職</sup>及 1 位來自加拿大之海軍軍官外，均為美籍人士，故各組員對於「臺灣的聲音」充滿興趣，尤其在兩岸關係及東北亞情勢等議題上，頻盼聽取<sup>職</sup>分析意見。

## 參、心得與建議

### 一、課程內容皆屬初階，惟尚能以多元視角分析區域情勢：

本課程係亞太區域介紹課程，授課範圍雖涵蓋中國大陸、東北亞、東南亞、南亞及太平洋紐澳等不同區域，惟因時間有限，實難就單一區域進行深入之分析與討論，故相關內容尚屬基礎。然據<sup>職</sup>觀察，除外交部門官員及少數具豐富外派經驗之軍職人員較熟悉相關內容外，多數任軍職之學員則不然。此外，多數授課講師於介紹課程中納入歷史、文化，以及民族性等人文因素，試圖以中立、客觀之角度闡述區域國家之政策立場，而不僅以美國觀點看世界，例如闡釋中國大陸黨國一體之特性，並藉以說明其推行對外政策之優先立場及思維。

### 二、亞太各國對美川普政府之外交政策充滿未知，積極尋求合作：

由於本梯次課程舉行時間距川普政府上任僅半年，不僅多數國防外交資深政策官員尚未到位，川普政府亦未公布具體亞太政策，<sup>職</sup>與若干國家官員交談時，深刻感受渠等對川普政府外交政策充滿未知及不確定，積極尋求美方「再保證」(reassurance)及深化雙邊合作，例如澳洲學員即坦言，本年澳美雙方雖於「澳—美外交國防部長級諮商會議」(AUSMIN)後發表共同聲明，重申將繼續支持澳—美同盟及美國主導之區域秩序，惟澳政府內部仍對川普政府未來如何落實其亞太政策充滿不安；另澳政府有感美方對北韓問題之重視，積極配合相關制裁，並對北韓尋釁行為發表嚴厲譴責，惟美方仍認為澳方尚

有努力空間，使澳方深感挫折。至美籍學員或因多屬政策執行而非制定者，故亦不清楚川普政府之亞太政策走向，惟渠等多重視與亞太地區盟友之關係，表示美國將持續在區域扮演重要角色。

- 三、學員普遍對中國大陸崛起後之區域情勢感到悲觀，且對「中」方觀感不佳：無論在主題授課或討論課，中國大陸均獲廣泛討論，甚至在非東北亞區域之相關課程中，「中」方之各項作為及其影響力均獲關注。依據 APCSS 講師對全體學員所做不記名調查結果，近 8 成學員對中國大陸崛起後之區域情勢感到悲觀，而在<sup>職</sup>所屬分組討論課中，多數組員認為「中」方崛起意在挑戰並取代美國霸權，將之視為一大威脅。另令<sup>職</sup>感到有趣的是，多數組員對「中」觀感不佳，不僅源自其政府在區域之作為，如在南海填海造陸、透過協助區域國家基礎建設取得戰略資源等，亦包含對中國大陸人民態度與行為舉止之不滿，顯示「中」方之硬實力雖與日俱增，軟實力卻未同步成長。
- 四、我政府派員參與本計畫有助區域各國對我之瞭解及支持，建議持續選派本部同仁參與：我國不僅係亞太區域之一員，更係美國在此區之重要夥伴，我國派員參與本計畫之做法即展現臺美緊密友好之關係，而透過課堂提問及參與相關討論，我不僅能向區域國家說明政府政策立場及臺美合作現況，亦有助建立我與區域各國工作階層之聯繫網絡，為未來合作增添可能性。例如<sup>職</sup>曾與南韓學員

分享臺美透過「全球合作暨訓練架構」(GCTF)就人道救援及災害防救(HA/DR)進行合作，該名學員不僅對臺美密切之合作關係印象深刻，更主動詢問邀請南韓政府官員參與之可能。

五、APCSS 授課講師所做論述對參訓學員當具影響力，建議未來協助促成我學者專家擔任客座講師：由於本計畫參訓學員以非外交部門官員居多，授課講師對區域情勢之分析及論述當具影響力，例如主講中國大陸國防外交之學者係屬對「中」強硬派人士，且其論述獲高度認同，影響力不容忽視。考量本計畫講師不乏非 APCSS 之學者，例如國家亞洲研究局(NBR)政治及安全事務資深主任 Tiffany Ma 即係兩岸關係選修課程講師，建議未來可協助促成我國學者專家擔任客座講師，以助形塑區域之友我氛圍。