

出國報告（出國類別：進修）

參加美國防部所屬智庫
「井上健-亞太安全研究中心」
（Daniel K. Inouye APCSS）
「亞太區域介紹課程」（Asia-Pacific
Orientation Course, APOC 18-3）
成果報告

服務機關：外交部北美司

姓名職稱：陳珮瑜薦任科員

派赴國家：美國檀香山

出國期間：107 年 12 月 3 日至 12 月 7 日

報告日期：108 年 1 月 11 日

摘要

^職於上（107）年 12 月 3 日至 7 日奉派赴美檀香山參加美國國防部所屬智庫「井上健-亞太安全研究中心」(Daniel K. Inouye Asia-Pacific Center for Security Studies, DKI-APCSS) 舉辦之上年度第三梯次「亞太區域介紹課程」(Asia-Pacific Orientation Course, APOC 18-3)。該課程以印太地區安全局勢為主軸，必修課程包含東北亞、東南亞、南亞及太平洋等次區域安全議題，以及網路安全與極端主義等非傳統安全議題，課程選項甚為多元，諸如就中國與北韓關係以及兩岸關係等次區域議題進行深入討論，亦有美國使領館運作以及女性與政治等主題式概述課程。

^職曾於課堂中向學員說明我國在南海議題之政策立場、臺美在「全球合作暨訓練架構」(Global Cooperation and Training Framework, GCTF) 合作現況，以及我國女性高度參與政治情形，獲得熱烈迴響，同學頻做筆記；^職亦於課間積極就當前區域局勢與參訓學員及教師交換意見，授課教師曾於課後請^職就課程內容提供建議。

總結本課程有助我外交人員以多元視角瞭解區域局勢，並藉由與來自各國之參訓人員互動及交換意見，進一步瞭解區域其他國家關切之議題重點，同時宣介我政策立場，建立友我人脈。建議本部持續派員參加課程，並可邀請該中心講者適時訪臺，提升該中心對我國相關議題之重視及瞭解。

目次

壹、「井上健一亞太安全研究中心」簡介	1
一、成立背景	1
二、成立宗旨	1
貳、「亞太區域介紹課程」簡介	2
一、課程架構	2
二、參訓人員	2
三、重點課程摘要	3
參、觀察與建議	6

壹、「井上健－亞太安全研究中心」(DKI-APCSS)簡介：

一、成立背景：

代表美國夏威夷州之日裔聯邦參議員井上健(Daniel K. Inouye)受「馬歇爾歐洲安全研究中心」(George C. Marshall European Center for Security Studies)啟發，推動國會立法成立「亞太安全研究中心」，並於1995年起開始運作，該兩智庫成為美國防部推動區域安全政策研究之重要學術中心。該中心於井上議員2012年逝世後，更名為「井上健－亞太安全研究中心」以為紀念。

二、成立宗旨：

DKI-APCSS 直接隸屬美國防部印太司令部(USINDOPACOM)，為國防部提供政策建議，並針對區域安全議題舉辦包括「亞太區域介紹課程」及「進階安全合作課程」(Advanced Security Cooperation Course, ASC)等課程及研討會，促進區域國家外交及國防部門人員互動交流，增進對彼此立場之瞭解，降低情勢誤判可能。該中心甚為重視校友聯繫，除定期蒐報校友重點發展外，另不定期舉辦校友會，例如上年12月13日在臺北舉辦臺灣校友會，DKI-APCSS 主任 Peter A. Gumataotao 偕該中心若干教職員訪臺，曾任該中心外交政策顧問之美國在臺協會臺北辦事處(AIT/T)處長酈英傑(William Brent Christensen)亦曾出席致意。

貳、「亞太區域介紹課程」簡介：

一、課程架構：

DKI-APCSS 每年針對亞太地區安全議題，舉辦 2 至 3 梯次「亞太區域介紹課程」，邀請區域國家政府中階外交及國防部門官員參加。^職奉派參加 2018 年第 3 梯次課程 (APOC 18-3)，必修課程包括區域傳統安全議題，以及恐怖主義、環境安全及網路安全等非傳統安全議題，選修課程則包山包海，有針對次區域議題進行深入討論之課程，包括兩岸關係、中國與北韓關係、南海安全議題以及喀什米爾領土紛爭等，亦有心理戰術、美國大使館運作模式、女性與政治等其他課程，內容多元（課程表如附件）。課程進行方式主由講師講授，講課 70 分鐘，嗣開放 20 分鐘學員自由提問。每日課程結束後，中心將學員以 10 人為單位分成 14 小組進行分組研習（seminar），就當日授課內容更深入交換意見。

二、參訓人員：

本梯次參訓人員共計 140 人，以美國中階軍職人員為主，並以印太司令部 (USINDOPACOM) 官員為大宗。以國籍比例觀之，美籍學員約佔整體學員之 80%，國際學員則佔約 20%，組成包括加拿大、澳洲、紐西蘭、日本、南韓、臺灣及印尼等國之文、軍職人員；倘以性別比例分析，男性學員佔 80%，女性學員則佔 20%；另 APOC 目前僅限美國盟友參與，據告尚無中國官員參訓。

三、重要課程摘要：

- (一) **印太地區地緣政治 (The Geopolitical Landscape of the Region)**: 課程以中國、印度及俄羅斯等區域國家國力消長對印太地區權力平衡之影響為討論主軸，惟講師強調國際政治充斥各項不確定因素，難以預測未來國家權力分配情形。倘欲全面瞭解印太地緣政治，除美中兩國競逐情形外，另當觀察俄羅斯扮演之角色、區域建制之適應力以及中小型國家在其中如何自處。就俄羅斯扮演之角色，中國國家主席習近平擘劃中國夢，擬將俄羅斯打造成中國的「加拿大」，而美國川普總統則盼拉攏俄羅斯共制中國；而亞太經濟合作 (APEC)、東南亞國家協會 (ASEAN) 及 G20 等區域國際論壇與組織是否具有足夠彈性，回應區域局勢變化，亦值關注；東南亞國家則扮演「搖擺國」(swing states) 角色，在美中區域權力消長扮演重要因素。
- (二) **美國在印太地區之國安戰略與交往 (The U.S. National Security Strategy and Engagement in the Indo-Pacific Region)**: 講者介紹「印太戰略」之緣起及內涵，惟評論川普政府「印太戰略」內容與前歐巴馬政府「亞洲再平衡」內容相似，且「印太」此區域劃分概念早於 2016 年由日相安倍晉三提出，亦不具原創性。另外透過課堂即時投票顯示，參訓人員雖主為美籍，且多為美國印太司令部官員，惟有 8% 學員表示未曾聽聞「印太戰略」一詞 (“it’s a new term for me”)，另有 16% 學員表示不確

定瞭解該戰略意涵，講者藉此指出，川普政府未即時對內及對外闡述「印太戰略」內涵，蓋自「國家安全戰略」（National Security Strategy）於 2017 年 12 月提出，美政府遲至 2018 年 4 月方由國務院亞太副助卿黃之瀚（Alex Wong）就該戰略進行簡報，時內容仍空泛有待補實，2018 年 11 月副總統彭斯（Mike Pence）亞洲行雖積極宣達「印太戰略」並鼓勵區域國家與美方探索合作機會，然該戰略自提出至美方廣為宣導，確有許多令各方臆測之模糊空間，且迄未見重大具體成果，難免讓盟友及甚至美政府內部人員質疑川普政府對於該戰略之認真程度。

（三）區域安全模型（Regional Security Architecture）與東北亞、東南亞、南亞及太平洋等國區域安全局勢（Security Dynamics in Northeast Asia, Southeast Asia, South Asia, and Oceania）：

1. 講者以「桃子模型」（Peach Model）分析印太區域安全情勢並提出政策建議，意即區域安全之構成有如一顆桃子，需具備共享價值作為果幹（stem）、落實共享價值之承諾作為果核（core）、維繫共享價值之合作協定作為果肉（flesh）以及創建新合作倡議之平臺作為果皮（skin），並最好搭配獎勵參與及懲罰機制（Participation and Punishment）強化此模型。
2. 根據此理論，印太各次區域因缺乏上述某些組成要件，而難以達成區域安全，例如太平洋地區國家雖有強烈

社群意識，惟其等治理能力不佳，仰賴其他區域大國協助處理民生重大議題，且地理位置破碎，結盟不易，缺乏果肉及果皮；東北亞地區則因歷史及文化極度分裂，主依靠單邊或雙邊機制推動跨國合作，缺乏基本果幹；東南亞地區雖有東南亞國家協會，惟該組織採共識決，難在重大議題上達成決議，亦乏推動實際合作之有效倡議，缺乏果肉；南亞地區則因印度及巴基斯坦雙邊衝突癱瘓區域安全合作可能，缺乏果幹。

（四）海事安全（Maritime Security）：講者首先指出，「海事安全」一詞雖主導印太安全議題討論，但實際上國際法或聯合國迄未明確定義「海事安全」。觀諸學界目前討論，海事安全應涵蓋對抗海洋威脅（countering maritime threats）、管理海洋風險（managing maritime risks）及維護海洋自由（preserving maritime freedom）等概念，而其中「自由」概念抽象難定義，講者提醒學員日後倘須使用「海事安全」一詞，應注及相關爭議。講者續提出以「專屬經濟海域」（EEZ）範圍大小評估一國擴展海軍之意圖，例如法國、澳洲及美國擁有全球前三大 EEZ，屬於經常主張海洋經濟權利之「使用者國家」（user state），其等發展強大海軍當有其自衛需求，相較之下，中國及印度在歷史上偏向內陸發展，屬於主要關注沿岸安全之「海岸型國家」（coastal state），該等國家近年卻快速發展海軍，背後意圖值得關注，且中國可能透過強化在南海若干島嶼之主權宣示，擴大 EEZ，未來不無可能轉型

成為「使用者國家」。

(五) 區域內之包容性安全合作 (Inclusion and Security Cooperation in the Region)：授課教師係來自巴基斯坦之女性政治學者，在本課程中探討女性能為區域安全合作帶來之貢獻。鑒於當代安全概念關注焦點已由國家轉變為個人，女性在安全議題中所面臨之問題及可扮演之角色漸獲重視。在武裝衝突及災難中，有逼近 80% 受害者係女性，反映女性傳統上在社會、經濟以及生理層面屬於弱勢族群，然與此同時，女性自殺炸彈客所能帶來之死傷率係男性自殺炸彈客之 94 倍，可見女性傳統之柔弱意象深植人心，倘善加利用應可用以維繫區域安全。例如女性通常被認為較不具威脅性(perceived as less threatening)，可斡旋和平談判，又或可參與聯合國維安任務，以增進地方社群對聯合國人員之信任。然學員對於講師將女性定位為天性柔弱多表不認同，認為講師於課堂中所提出之女性斡旋和平案例均屬南亞或東南亞地區，對於在性別解放之北美等已開發國家，類此女性天性柔弱或甚至應加以強化利用之言論已非社會主流觀點。

參、觀察與建議

一、以多元視角分析區域局勢，惜課程內容偏易

APOC 係「入門性」(orientation) 課程，內容雖廣泛涵蓋印太區域傳統及非傳統安全議題，惟多為國際關係理論及區域局勢簡介等基礎課程，對於具國際政治學門背景

學員而言，內容偏易。然有賴 APOC 秉持「不具名政策」(non-attribution policy)，要求參訓者人員於課程進行中或日後返國均不得具名引用課堂上同儕發言內容，以鼓勵意見交流，甚有助學員自政府與民間、外交與國防、美國國內與外國政府等多元角度廣泛分享對區域局勢之觀察。

二、課程對兩岸議題著墨不多，對臺灣認知局限於我地理戰略價值

在大部分安全議題課程中，講師及提問學員均指稱中國為美國最主要威脅，臺灣議題則是美中雙邊衝突最可能引爆點，惟與臺灣相關討論均點到為止，論點尚屬公允。為進一步瞭解區域國家官員對兩岸局勢之掌握程度，^職曾於課中邀請學員分享對川普政府處理兩岸議題看法，彼等多以我位於第一島鏈中心之地緣戰略價值切入，認為川普總統對臺策略應與過去歷任美國政府相同，不致將我國作為美中談判籌碼。^職觀察，教師及學員對兩岸議題之瞭解仍侷限於戰略考量，對於臺美歷史淵源、共享利益與價值，以及兩國透過「全球合作暨訓練架構」構築平臺，持續在區域發揮影響力等情形，則較不熟悉。鑒於 APOC 課程廣泛觸及印太區域國家官員，參訓官員亦不乏未來晉升政府要職者，^職建議本部或可適時邀請該中心講師訪臺瞭解臺美合作進展，當有助我政府借彼等向學員宣揚臺美關係。

三、課程有助強化外交人員本職學能，建議本部持續派員

本課程有助我外交人員以多元視角檢視區域安全，並透過課間與參訓人員交換意見，掌握區域國家關注重點並達自然宣介我國外交政策之效，類此經驗當有助我外交人員日後在國際場合之應對進退。復以自該中心於 1996 年開課迄今，已有逾 120 個國家政府官員受訓，若干官員結訓後出任總統／總理（4）、副總統／副總理（1）及閣員（63）等政府要職，此課程當係我外交人員建立人脈網路之良好平臺。