

美國哈佛大學甘迺迪政府學院
高階主管國家與國際安全學程

**(Senior Executives in National and International Security,
HARVARD Kennedy School)**

進修報告

服務機關:外交部條約法律司

姓名職稱:劉于慈科長

派赴國家:美國

出國期間:105 年 11 月 27 日至 12 月 9 日

報告日期:106 年 3 月 8 日

目錄

壹、參訓目的.....	1
貳、師資及學員.....	1
參、參訓過程.....	2
一、課程安排.....	2
二、專題簡述.....	2
(一) 網路與國家安全.....	3
(二) 新聞自由與假新聞.....	3
(三) 北極安全(Arctic Security)	4
肆、心得與建議.....	5
一、國家安全為自由、民主、人權之基石.....	5
二、網路安全已成為國家安全重要議題.....	6
三、國際法人才培育.....	6

壹、參訓目的

美國哈佛大學甘迺迪政府學院自成立 70 餘年以來，設有 15 個公共政策相關議題研究中心，提供 30 餘政府官員訓練學程及學位課程，協助培訓來自 200 個以上國家學生或政府官員，協助各國政府培訓中、高階主管，瞭解最新議題，以面對來自國內及國外之挑戰。外交部亦與該學院合作，每年選派各部門中、高階同仁赴美參訓，筆者參加之學程為「高階主管國家與國際安全學程」(Senior Executives in National and International Security)。本學程安排權威學者專家深入介紹並解說當前各項重要安全議題，並提供參訓者與各國官員交換意見之機會。

外交部主管我國外交及涉外事務，內容涵蓋政治、軍事、安全、通商、經濟、財政、文化、國際組織參與、公眾外交等議題，本部同仁多為政治、外交、國際關係相關科系出身，對於國際關係以及國家安全等議題均學有專長。而筆者為法律專業出身，於部內處理條約協定及國際法業務，對於國際關係及國際安全議題之掌握稍嫌不足，故希望藉由參加本學程，增進對於該等議題之瞭解，以提升外交專業能力。

貳、師資及學員

本學程師資陣容堅強，主要為哈佛大學及美國其他名校名師，其中更有多位現任或卸任高階美國政府國家安全、外交及戰略官員或顧問，處理外交及安全議題之實務經驗豐富，例如曾於尼克森、福特、雷根及柯林頓總統任內擔任白宮顧問之 David Gergen 教授，以及於雷根及福特總統任內擔任白宮發展政策辦公室主任及經濟政策委員會執行秘書之 Roger Porter 教授，更有國際關係大師級的哈佛學者 Joseph Nye 以及 Graham Allison 兩位資深教授。另區域安全議題則由曾派駐或指揮前線負責各歐、亞太、非、拉美各洲安全之高階退役將領負責講課，從實務面分析國際關係及國家安全。本學程學員共 70 人，來自 20 個國家，主要為各國高階外交人員及准將層級以上軍官，如美國

國務院、國防部（含科學家）、國土安全部、海岸防衛隊官員以及相關國家國安要員。

參、參訓過程

一、課程安排

課程安排主要是由傳統安全議題切入，分別由學者、美國政府官員或顧問、現任或退役軍官、外交官員擔任講者，從美國國家安全及對外關係切入，配合區域安全議題（伊斯蘭國、敘利亞、伊朗、巴勒斯坦、北韓、烏克蘭、俄羅斯、中國大陸），轉而帶入新興之網路安全、媒體傳播（社群媒體、媒體自由與假新聞）、難民、組織犯罪、洗錢與恐怖主義之關聯、能源、環境以及北極安全等議題。課程進行主要是由學者講課，後保留時間供學員提問，深入討論相關議題。本學程並將學員分為讀書小組，分別就無人機、能源、網路、太空、北極等安全議題，進行分組討論，並於週五發表小組討論結果。學程另安排談判課程，並設計一深水港建設議題，由學員分別飾演環保團體、工會、地方政府、中央政府以及業者分組進行談判演練，課後並由講師比較分析各組談判結果。另課程期間，多數餐點均由學院提供，學員們共同進餐，給予學員們課前課後交換意見，建立聯繫之機會。

二、專題簡述

本學程就主要傳統安全議題深入討論，從美國國家安全及對外關係切入，配合重要區域安全議題（伊斯蘭國、敘利亞、伊朗、巴勒斯坦、北韓、烏克蘭、俄羅斯、中國大陸），轉而帶入新興之網路安全、媒體傳播、難民、組織犯罪、洗錢與恐怖主義之關聯、能源、環境以及北極安全等非傳統安全議題。筆者對於網路以及媒體發展對於國家安全之影響，以及因全球暖化而對於北極安全之影響以及各國於該地區之角力及部署尤感印象深刻，國際局勢之快速發展及轉變，傳統軍事部署及角力，已不足涵蓋國家安全之戰略思考。故筆者於此分享介紹該三項新興安全議題。

（一）網路與國家安全

網路惡意程式已無遠弗屆，且破壞力不低於傳統武力。本課程安排學員觀賞電影 Zero Days，該電影為一部紀錄片，主要內容主為追查傳聞中美國及以色列安全單位合作設計擬破壞伊朗核設施之病毒，雖美、以相關單位均否認其事，但該電影透過訪問發現該病毒之兩位年輕網路高手、相關專業人士、匿名安全人員提供之資訊，試圖重建該名為「奧運會」(Olympic Games)之網路攻擊計畫。觀賞電影後，學院並安排網路安全專家為學員說明，網路安全與國家安全之關聯，說明網路科技發展至今，相關國家甚或非國家之個體，已有能力透過網路對敵對國家發動攻擊，破壞敵對國家之基礎建設，或特定設施。網路攻擊之破壞力以及可能造成之傷亡並不低於傳統武力，而相關程式若因控管不慎而流入民間、犯罪組織，甚或恐怖組織，對於國家安全將造成難以想像之威脅。另外，惡意程式除可用來發動攻擊外，亦可用來收集敵方情資，或用於自我防衛。另外，2015 年美國人事管理局所管理之公務員個資遭駭客竊取案亦為課中學員 QA 討論重點。

網路惡意程式將改變傳統戰爭之方式。隨之而來的是因誤判而發動網路攻擊之風險，惡意攻擊者經常在極早期之時間點就是先將惡意程式植入擬攻擊之目標網路系統中，而出於防禦目的，一國之安全單位亦經常將偵測程式置於對手之網路系統中，在此種情境，一國之安全單位可能因誤判而發動反制攻擊，而引發網路大戰，造成無謂之傷害。

鑑於網路攻擊已可嚴重威脅國家安全，且其威力可能不亞於傳統軍事攻擊。我政府應未雨綢繆，建構並強化國家網路安全能力，以防範可能的網路攻擊。美國政府除建構強大網路攻防能力，並適時釋放相關訊息，明示或暗示敵對勢力之網軍，倘任一方對美國發動網路攻擊，美國政府有能力反擊，讓對手得不償失，藉此嚇止可能的網路攻擊。

（二）新聞自由與假新聞

本學程舉辦於美國總統大選後，部分學者均對於假新聞及社群媒體對於此次選舉之影響有所討論。本學程安排媒體戰略溝通專家以及美國

主流媒體資深記者分別就媒體溝通以及新聞自由與國家安全之關聯深入分析。課程重點除討論當媒體取得國安相關之新聞資料時，應否基於國家安全考量而不予公布，或者延遲公布，或者僅公布部分訊息，專業新聞媒體應如何在國家安全與新聞自由間取得平衡外？亦論及2014年間之 Sony 遭駭客入侵事件，該事件肇因於北韓要求 Sony 取消放映一以謀殺北韓領導人之政治諷刺電影，Sony 於遭駭後，決定取消該電影放映，改為數位放映，部分電影放映商亦取消該電影之放映。此案例為外國政權有效影響操控媒體自由之案例，Sony 屈服於北韓勢力之商業決定，受到各界批評。講者亦指出，渠服務之媒體亦有遭受外來政治勢力施壓之情形，但該報秉持專業，拒絕屈服於外來威脅。

外來勢力試圖影響媒體自由，以及近來廣受討論之假新聞之散布，在我國似亦有類似之情形。關於前者，美國前國會議員 Frank Wolf 上(2016)年9月在華盛頓郵報投書，建議美國政府修法，擴大政府對於外資審查之權限，就「策略性軟實力部門」(strategic soft power sector)之外國投資，檢視外資是否限制了創造自由(creative freedom)，並另建議法律授權成立一監控中心，專門處理外國專制政權投資之美國媒體所做之宣傳及假新聞。另學者亦提出新聞處理之建議，其中值得我國參考之作法有：以即時、透明、真實的方式處理新聞，此作法可減少，而非製造誤解；新聞處理應謹慎且不給予敵對勢力負面炒作之機會；對於所有不正確新聞即時更正；更正之訊息本身不應再度成為負面報導；正視社群媒體已不限於臉書、推特及 Youtube，該等社群媒體已成為傳統媒體，不再是新媒體。

(三) 北極安全(Arctic Security)

隨著全球暖化，北極的深層冰雪融化之速度超出預期，冰雪覆蓋區域逐漸縮小，進入原本無法進入開採自然資源的區域開採，或是於原本無法航行的海域航行之可行性大幅提高。北極周圍國家已透過相關機制(如北極安全理事會，the Arctic Council)進行合作，並依據聯合國海洋法公約，對於各自專屬經濟海域(EEZ)以及大陸礁層提出主張。非北極周邊國家，如中國大陸(自稱近北極國家)、新加坡、印度、韓

國、日本、歐盟等國家或區域組織亦積極爭取參與，試圖影響北極地區資源開發及未來發展。

在北極地區擁有廣大領土的俄羅斯，已開始重新整建原有極地港口及軍事設施，另外融冰亦將使得俄羅斯北面之航道成為可在夏季航行之航道，俄國期盼融冰帶來區域發展之機會。而非北極地區國家如中國亦瞭解該地區豐富之資源對於其國內原料需求之重要性，另北極航道之開通將縮短歐亞間航運距離，可大幅降低其對外之航運成本，故中國大陸已積極與冰島進行合作，且於格陵蘭進行投資，並大舉建造破冰船隊。

值得注意的是，加拿大及俄羅斯分別主張西北航道及東北航道位於其領海，但美國主張該等航道為國際海峽，各國擁有通過之自由，無需事先取得沿岸國同意。美國之主張對於積極爭取北極航行利益之中國大陸亦有利，但對照於南海情勢，卻又反映出兩國在自由航行立場之矛盾。

由於各國對於北極地區之關切主要在資源開發之經濟面向，專家評估，此地區與其他地區相較，安全風險相對較低，但由於全球暖化以及北極地區融冰之速度超出預期的速度，各國仍應密切注意該地區之相關發展，尤以中國大陸在該地區之相關布局。

肆、心得與建議

一、國家安全為捍衛自由、民主、人權之基石

本學程師資陣容堅強，除當前國際關係名師，高階政府官員，亦有現任或退役高階將領，多曾參與重大事件或國際談判，課程內容縱橫歷史，融合理論與實務，並融入個人親身經歷，加上課堂中有機會與擔任要職之各國官員就重要安全議題交換意見，課程內容生動豐富，筆者深覺獲益良多。課程期間對於美國等相關國家高階軍官及國防部文職官員在課堂中之提問，以及對於各項安全議題之分析及意見均極為專業。筆者並發現參與本學程之美國軍方人員，除軍事專業外，並擁有多重專業背景，例如國際關係、科學、法律、工程碩博士學位等等，對於該等人員之素質感及紀律到欽佩。我國亦應如致力吸引優秀

人才加入國防、國安以及外交團隊。唯有強大的國家安全作為後盾，我身為華人地區唯一民主國家所珍惜的自由、民主、人權之普世價值始有依存及發展之空間。

二、網路安全已成為國家安全重要議題

網路攻擊已可嚴重威脅國家安全，且其威力可能不亞於傳統軍事攻擊。網路攻擊可用於情資蒐集，亦可能運用於癱瘓重要基礎設施，軍事設施亦可能成為攻擊目標，而其破壞力可能不亞於傳統武器攻擊。科技先進之美國亦無法免於駭客攻擊，我政府更應未雨綢繆，全面建構並強化政府各部門(甚至私部門)網路安全能力，以防範可能的網路攻擊。

三、積極培育國際法人才

筆者此次有幸參與美國哈佛大學甘迺迪政府學院「高階主管國家與國際安全學程」，透過學程精心安排之課程、大師級學者、專家對於傳統及新興安全議題之深入分析，以及課中及課後與擔任各國要職之學員之討論，獲益良多，亦深刻體認國際局勢詭譎多變，尤以我國情特殊，國際處境艱難，應如何面對諸多挑戰？在現實主義抬頭、詭譎多變充滿挑戰之國際局勢中，除加強國安團隊之培養外，團隊並應加強國際法人才之培育，強化國際法論述，國家始有可能於國際強權間立足。新加坡屢屢呼籲各國應遵守國際法即為一例，菲律賓藉由南海仲裁案，成功提升其南海爭議中之談判地位，以及與相關國家之談判籌碼為另一例。