



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 78 期

2019 年 7 月

- 反「有毒訊息」(infotox) 修法 未完續待 2
- 從「東協印太展望」論東協策略 4
- 香港市民的反中與不服從 6
- 「南太政策」是台灣的利基與活路 8

編者的話

敬愛的各位讀者您好，感謝您再度光臨瀏覽新台灣國策智庫通訊，您的意見與回饋是我們最珍貴的資產，敬請隨時惠賜指教與批評。本期通訊分從困擾國人的假訊息、區域性的東協、震撼人心的香港抗爭以及大洋洲外交等問題，邀請您一起思索國內外的政經動態與挑戰。

南台科大財法所副教授兼所長羅承宗認為，對抗有毒訊息的法律可以說是經緯萬端，《災害防救法》、《食品安全衛生管理法》的修正充其量不過只是起步。鑑於有毒訊息/虛假訊息對於選舉、罷免與公民投票等參政權造成的嚴重負面影響，於《總統副總統選舉罷免法》、《公職人員選舉罷免法》、《公民投票法》乃至《廣播電視法》儘速補強，這些旨在對抗有毒訊息/虛假訊息的努力，到今天為止都還是躺在立法院亟待審議的草案而已。甚至，《社會秩序維護法》第 63 條第 5 款的低額裁罰上限，也有一併檢討必要。

南華大學國際事務與企業學系副教授孫國祥指出，「東協印太展望」主張東協在印太的聲音和代理，尤其是在管理戰略競爭挑戰的同時探究經濟和連通的潛力。它與其他倡議及平台的區別在於，並未尋求協同和互補。它既沒有譴責也沒有接受「自由與開放之印太」或任何其他印太的願景或戰略，但在開展合作機會的前提下，可以滿足意志和利益的需要。透過確保東協與所有國家和夥伴的「門戶開放」政策，「東協印太展望」使東協在該地區維持多極化的努力擴大。雖

然東協必須謹慎避免過度擴張，但將其戰略視野擴展到印度洋，可以為東協及其成員國開闢新的機會和夥伴關係，同時避免對主要大國的過度依賴或選邊站。

新台灣國策智庫研究小組總召集人張人傑分析，「反送中」百萬人上街遊行即將屆滿兩個月，整個抗爭情勢與香港前途還看不到盡頭；因為「逃犯條例」暗藏政治算計的玄機，激發港人政治危機感與恐中心理，透過對行政、司法的不信任驅動了「反送中」抗爭，港府當局在北京的指使操弄下立場動搖、舉棋不定，造成香港社會抗爭與不滿情緒不降反升，倒是港府當局已經顯露出內部分化與爭議的裂痕，香港的未來軌跡如果有改頭換面甚至出人意表的發展，將不令人感到意外。

國防安全研究院國防戰略與政策研究所研究員林彥宏評估，除了外交關係的角力之外，大洋洲星羅棋布的島國擁有極其廣袤的領海，廣大的領海造就其地緣戰略地位影響力，成為瘋狂擴張海權的中國的必爭之地，這些領海價值 30 億美元的漁權也是龐大的經濟富源，此外還富含包括黃金在內的豐富礦產。台灣與大洋洲國家深厚的漁業經濟合作，台灣原住民文化與大洋洲千絲萬縷的關係，優越的地緣與族群關係條件是台灣的優越利基，在美國已經一再點名叫號的情況下，更積極更全面的經營大洋洲政經關係，應該是我們責無旁貸的義務與權利。

反「有毒訊息」(infotox) 修法 未完續待

羅承宗

南台科技大學財經法研所副教授兼所長

今年 7 月中旬，一名家住台南的羅姓韓粉拿去年台南及高雄淹水照片，以移花接木手法，造謠台南淹水。本案經台南市政府提告後，台南市刑警大隊迅速地找到嫌犯，並傳喚其到案說明。根據報載，羅嫌到案時辯稱貼文沒標註日期，不覺得會觸法，因此迄未刪文云云。然而事實上，在近半年多來國會為打擊「有毒訊息」(infotox) 推動諸多修法努力下，這種在網路上刻意製造傳遞各種謠言的惡劣行徑，正好有新的條文可予整治。

本文以上使用「有毒訊息」的嶄新語彙，乃晚近法國法學界所提出。法國艾克斯馬賽大學法學教授彭惕業 (Jean-Marie Pontier) 指出，人們用來指稱「假新聞」的英文詞彙「fake news」其實內容未必是假，而是被操弄、扭曲、帶有偏見的新聞，因此許多法國學者創造單字「有毒的訊息 infotox」(結合「訊息」information 和「有毒」toxique) 來形容這些遭到操縱的資訊，深具啟發意義，本文從之，故以更精準貼切的「有毒訊息」取代或搭配併用「虛假訊息」(disinformation) 用語。

回顧 2017、2018 年臺灣的網路世界，各種有毒訊息嚴重肆虐橫行。2018 年 12 月中旬，由財團法人國防安全研究院所公布的「2018 中共政軍發展評估報告」有深刻觀察。這個報告毫不避諱指出：中國利用這些台灣地方基層的社群網

絡，如 Facebook、LINE 來轉發假新聞，使得假新聞持續在地方擴散。而相關假新聞例如 2017 年的「滅香滅佛」、「滅教」；2018 年的「關西機場事件」、「香蕉過剩說」等，除了媒體渲染外，也透過社群軟體發酵，企圖影響台灣人對政府之信任。

就學理上而言，防制有毒訊息/虛假訊息可從識假、破假、抑假與懲假四個面向探討。面對有毒訊息的嚴重威脅，行政院從 2018 年底開始，陸續啟動了數波法律修正工程。迄今年 7 月底本文脫稿前，比較實質的進展在於「懲假」方面，亦即以提高罰則方式健全懲假機制。比較具體可見的兩個進展，首先為今年 5 月 7 日經立法院第 9 屆第 7 會期第 12 次會議通過的《災害防救法》第 41 條修正條文，其中規定：明知為有關災害之不實訊息而為第 30 條第 1 項之通報者，科新臺幣 30 萬元以上 50 萬元以下罰金。(第 2 項)；散播有關災害之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，處 3 年以下有期徒刑、拘役或新臺幣 100 萬元以下罰金。(第 3 項) 犯前項之罪，因而致人於死者，處無期徒刑或 7 年以上有期徒刑；致重傷者，處 3 年以上 10 年以下有期徒刑。(第 4 項)。其次，則為今年 5 月 24 日經立法院第 9 屆第 7 會期第 15 次會議通過的《食品安全衛生管理法》增訂第 46 條之 1 條文，與前述《災害防救法》第 41 條第 2 項修正條文法律效果雷同，俱規定：散播有關食品安全之謠言或不實訊

息，足生損害於公眾或他人者，處 3 年以下有期徒刑、拘役或新臺幣 100 萬元以下罰金。尤其值得注意的是，相關修正案在立法院審議之際，並無太多激烈的對抗討論，顯見以更嚴峻的法律對抗謠言或不實訊息，已具高度的朝野共識。

以前揭「台南淹水造假案」為例，在修法前，縱令事證確鑿，頂也只能以《社會秩序維護法》第 63 條第 5 款裁處，最多 3 萬元罰鍰而已。況且實務上，往往就是幾千元至萬餘元間打發了事，罕有罰到 3 萬元上限案例。罰鍰過低程度，甚至不足以涵蓋警方發動調查所耗費的人力物力行政成本。完全難收遏阻有毒訊息散佈的效果。修法後，散播有關災害之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，處 3 年以下有期徒刑、拘役或新臺幣 100 萬元以下罰金，乃《災害防救法》第 41 條第 2 項明定。若警檢院三方能切實執法，勿縱勿枉的話，將成為舒緩有毒訊息肆虐的有效解方。

最後，也要提醒公眾注意的是，對抗有毒訊息的法律可以說是經緯萬端，《災害防救法》、《食

品安全衛生管理法》的修正充其量不過只是起步中的起步。鑑於有毒訊息/虛假訊息對於選舉、罷免與公民投票等參政權造成的嚴重負面影響，於《總統副總統選舉罷免法》、《公職人員選舉罷免法》、《公民投票法》乃至《廣播電視法》儘速補強，從禁止境外勢力刊登選舉廣告、建立媒體自律機制到選舉期間的緊急限制刊播令，這些旨在對抗有毒訊息/虛假訊息的努力，到今天為止都還是躺在立法院亟待待審的草案而已。甚至，《社會秩序維護法》第 63 條第 5 款的低額裁罰上限，也有一併檢討必要。但遺憾的是，迄今為止，這部分並不在行政院修法的清單之列。

眼見第 9 屆立法院只剩一個會期，該會期的重頭戲是審議 2020 年中央政府總預算案，加上 2020 年選舉轉瞬將至，區域立委多忙於回防選區，不分區立委則關心能否繼續獲得黨的提攜。時日所剩無幾，未完成的修法工程能否順利到位，執政的黨政層峰，怎能不嚴肅以對？**BT**

從「東協印太展望」論東協策略

孫國祥

南華大學國際事務與企業學系副教授

一、前言

自 2017 年底美國總統川普（Donald Trump）推出「自由與開放之印太」（Free and Open Indo-Pacific, FOIP）戰略以及恢復「四方安全對話」（Quadrilateral Security Dialogue; Quad 包括美國、日本、印度和澳大利亞）以來，印度—太平洋概念在國際關係話語中獲得了很大的吸引力。在印尼的倡議和敦促下，東協進行了內部討論，以形成東協在此問題上的共同立場。因此，2019 年 6 月在曼谷舉行的第 34 屆東協峰會通過了「東協印太展望」（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP）。本文探討「東協印太展望」的內容，並分析了它對東協及其成員國的意義。

二、東協戰略文化的延續性

「東協印太展望」延續了東協的開放和包容性展望，並將東協定位為「在競爭利益的戰略環境中做誠實摺客」。在「印太地區對話與合作而非競爭」的旗幟下，「東協印太展望」建立在東協長期政策的基礎之上，在東協架構中擁抱所有夥伴和朋友，尤其是主要大國，促進他們對話和合作的習慣，鼓勵他們自我克制，以及利用他們的能力和資源，以應對共同的挑戰。

「東協印太展望」規定了東協在區域結構體系方面的長期原則，包括「開放」、「透明」、「包

容性」、「以規則為基礎」和「尊重國際法」。「自由」的概念也在「東協印太展望」中宣示「旨在促進維護和平、自由和繁榮」。雖然沒有詳細闡述「自由」的含義，但可以結合後續段落中對尊重主權、不干涉及平等的原則來解讀。在這方面，與美國「自由與開放之印太」中的「自由」概念有部分趨同，其中包括免於脅迫或行使主權的自由。

「東協印太展望」的規範關注國家間關係的另一個指標是《東南亞友好合作條約》（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC），這也是東協在不斷變化的地區秩序中保持文明和穩定腳本的基本要素。最重要的是，「展望」還為更廣泛的印太地區開闢了「一份適當東協文件」的可能性。這可能是印尼在未來保持印尼前外長馬提（Marty Natalegawa）提出的《印太廣泛友誼與合作條約》（Indo-Pacific Wide Friendship and Cooperation Treaty）提案復甦的可能性。

三、以發展取向途徑改變印太一詞的敏感內涵

（一）「狸貓換太子」轉移印太內涵

將印太納入東協的術語可能是「東協印太展望」最重要的方面。整個 2018 年至 2019 年初，這一術語仍然是東協內部辯論中最具爭議的一點。關鍵的問題是，東協對「印太」的擁抱可能被視為對「自由與開放之印太」的認可或支持，

從而將為東協帶來雙重的問題。

首先，「自由與開放之印太」究竟意味著什麼以及如何在此「四方安全對話」的範圍內執行它仍然不清楚。新加坡外交部長維文（Vivian Balakrishnan）即表示，「所謂的自由開放之印太尚未充實的解決方案」，「除非我們確切知道其意義，否則我們永遠不會簽署任何協議」。在四個四方成員中，儘管他們在維護區域以規則為基礎的秩序和共同應對中國的戰略關切方面存在共同點，但每個成員都對他們如何在各自的外交政策中尋求自由開放之印太提供了不同的表述。這可能是一個慎重的選擇，而不是缺乏協調。

其次，東協成員國不願接受「印太」的原因直接出於對採用這一術語會引起中國驚愕的擔憂。雖然「『帶路倡議』的海洋部分基本上是具有中國特色的印太，但北京還沒有接受這個術語。」到目前為止，中國對「自由與開放之印太」保持不屑一顧的態度。然而，這種明顯的不屑一顧是北京的戰略焦慮和對「印太」作為「美國與日本、澳大利亞和印度建立聯盟的過程中內含太多一被稱為四方一主要是為了圍堵中國」術語的擔憂。

（二）印太嵌入東協自身的發展取向途徑

儘管採用相同的術語，但「東協印太展望」在質量上存在差異，將注意力從戰略競爭轉向經濟功能的合作。換言之，東協希望透過以發展為導向的途徑來繞過並同時利用主要大國的競爭動態。

「東協印太展望」從兩個角度看待亞太地區和印度洋地區之間的合流。首先是動態經濟整合和連通性的區域，以及其次是無縫的海洋空間。經濟整合和連通性的觀點旨在透過拼湊現有或正在談判的自由貿易協定以及圍繞該地區流動的多種連通性倡議來實現經濟潛力。第二種觀點認為印太是一個無縫的海洋空間，因此它重視

「不斷演變的區域結構體系中的海洋場域和視角」。

以發展為導向的途徑將印太更少視為一種安全驅動的現象，而更多視為一種經濟和與連通相關的結構，有助於呈現中立和無害的東協印太展望，即一種不被用來對抗或圍堵任何其他國家。這一訊息主要是針對中國，其對「印太」一詞的厭惡給東協國家留下了深刻印象，因為北京認為印太戰略旨在遏制中國的崛起。

四、結語

儘管「東協印太展望」並不同於東協戰略文化的典範轉移，但它對東協及其成員國而言不啻是一份有用的文件。它代表了東協在許多相互競爭敘事中的自身觀點，從而為東協成員國提供了一個共同的腳本，以應對外部對「印太」採取立場的壓力。

「東協印太展望」還主張東協在印太的聲音和代理，尤其是在管理戰略競爭挑戰的同時探究經濟和連通的潛力。它與其他倡議和平台的區別在於，並未尋求協同和互補。它既沒有譴責也沒有接受「自由與開放之印太」或任何其他印太的願景或戰略，但在開展合作機會的前提下，可以滿足意志和利益的需要。透過確保東協與所有國家和夥伴的「門戶開放」政策，「東協印太展望」使東協在該地區維持多極化的努力擴大。雖然東協必須謹慎避免過度擴張，但將其戰略視野擴展到印度洋，可以為東協及其成員國開闢新的機會和夥伴關係，同時避免對主要大國的過度依賴或選邊站。然而，目前尚不清楚「東協印太展望」是否會對主要大國，尤其是美國和中國的戰略前景產生重大影響。BT

香港市民的反中與不服從

張人傑

新台灣國策智庫研究小組總召集人

7月29日下午北京港澳辦別開生面的在國務院新聞辦，召開記者會正式評論香港局勢，這場記者會的目的在為進退兩難狼狽不堪的北京政府找退路，雖然為了顏面與立場問題，不免對「一國兩制」與立法會、中聯辦被破壞，這些高度政治性的問題說了重話，但是記者會評論的基調應是自制的，除了軟性的「走出政治紛爭、發展經濟、改善民生」，「香港市民對內地的情況與制度了解不多」這些糖衣之外，其基本態勢在藉由保護港府並承認港府處理現況，試圖滅火以限縮情勢蔓延層級範圍與防止對立升高激化，聲明「支援、尊重和理解」港府「暫緩修例和停止立法」，作態同意拆除「反送中」引信以給予港府和北京政權下臺階。這場記者會在香港與國際上則引起兩極化的評價，建制派與親中人士與北京同調，支持特區政府施政、特首留任與警隊執法，特別強調對特首的堅定支持與依法行政，以及堅定支持香港警方嚴正執法與懲治犯罪分子，但是民主派人士則不滿港府失政與特首失職，批判北京干涉香港警政是干涉香港事務，認為北京並沒有解決問題的誠意，甚至可能陰謀計畫警民衝突並製造解放軍進城的口實。

北京的表態也許只是試水溫或緩兵之計；北京一再放話恫嚇強硬處理，必要時動用解放軍的威脅下，欲罷不能的「反送中」抗爭會成為風中殘燭嗎？還是會在壓力刺激之下更加熾烈高

漲？這一切仍然是未知數，但是，也許不需刻意要求立即解答，因為，將近兩個月抗爭運動的過程本身，已經明確回答並說明「反送中」的意義和內涵，畢竟，「反送中」運動顯然與港人的現實經濟利益毫無糾葛，完全迥異於傳統經濟取向的利益抗爭，而且看不到任何大台——也就是組織動員或政治人物的操作，因此仔細觀察「反送中」的訴求與過程，很容易看到是香港市民對港府當局施政不滿的反彈，以民主參與自發行動所形成的一場公民價值理念的訴求運動，指標之一就是運動中可以看到像火花一樣，一閃即逝的「香港獨立」、「臨時政府」、「對中宣戰」甚至「時代革命」等訴求，像春雷一樣的透露港人獨立自主的政治信念與認同，以及希望擺脫聽天由命殖民地性格的意志。

97以後「香港基本法」與近期粵港澳大灣區的結構性箝制，使香港的政治地位像籠中之鳥般的充滿沈悶與無奈，港府「罪犯條例」的修法成為引爆港人政治不滿的引信，透過「反送中」抗爭噴發對中國壓力下司法與立法的不信任，衝撞並暴露中國遙控下港府行政與警務的僵化與殘暴，元朗暴力事件引起行政部門的震盪就是明證，一向以技術官僚為榮的港府行政隊伍，居然先有行政主任（EO）團體公開要求撤回修法，接著港府中堅層級更高的政務主任（AO），也打破行政中立要求港府正面回應民間訴求，接著港府行政首腦之一的政務司長更與港府不同調，冒著

去職的代價堅持為元朗施暴事件公開道歉。港人的抗爭與港府的紛爭，說明香港的政治文化、政治認同與行政監理，已經發生巨大的位移及翻轉。「反送中」不但是對 20 餘年來中國的社會政治步步進逼，與鯨吞蠶食港人生活方式的絕地大反攻，以行動證明香港與中國的漸行漸遠，更呈現香港社會政治的深沈轉型，是對中國霸權支配的全面攤牌。

「反送中」百萬人上街遊行即將屆滿兩個月，由於港府與北京的顛預、霸道與誤判，整個抗爭情勢與香港前途還看不到盡頭；因為「逃犯

條例」暗藏政治算計的玄機，激發港人政治危機感與恐中心理，透過對行政、司法的不信任驅動了「反送中」抗爭，港府當局在北京的指使操弄下立場動搖舉棋不定，造成香港社會抗爭與不滿情緒不降反升，倒是港府當局已經顯露出內部分化與爭議的裂痕，北京當局與關心香港發展的西方國家也隔空喊話暗中較勁。香港的未來軌跡如果有改頭換面甚至出人意表的發展，將不令人感到意外。**BT**

「南太政策」是台灣的利基與活路

林彥宏

國防安全研究院國防戰略與政策研究所研究員

「新南向政策」需要更加南下的延伸到大洋洲嗎？規劃一個新的「南太（平洋）政策」或「南大（洋洲）政策」如何呢？美國國務卿在兩週前致吉里巴斯共和國的賀詞，將台灣與紐澳日並列為致力推進自由開放印太地區，共同願景的太平洋地區民主國家，美國國務院官員則早在五月於澳洲公開指出，中國正在南太平洋粗暴的破壞台灣的外交關係，同時表示美國鼓勵台灣的邦交國與台灣維持現狀，並要求區域大國澳洲發揮影響力，協助台灣維持區域內的邦交國，有鑑於台灣在大洋洲的活躍角色，研究台灣安全的美國學者譚慎格發表文章倡議，台灣政府力推的新南向政策，可以有效地延伸到大洋洲；我們認為譚慎格的建議有一定的道理，但是這個政策也許不妨稱為南太政策，而不一定要結合或納入新南向政策，因為新南向是一個龐雜的政策計畫，如果再外掛為數眾多的南太平洋島國，將使新南向過度稀釋渙散而失焦，何況新南向與更早的南向政策成效只是平平，難以突顯太平洋島國的特質與重要性。

擁有六個邦交國的大洋洲是台灣的外交重鎮，但是這些蕞爾小國因為幅員迷你，在國際上的地位與影響力也相當有限，現在因為美中爭霸在區域內的火熱競爭，使得這些國家的能見度大為提升，台灣與這些國家的外交關係也連帶的水漲船高；事實上，這些國家的政經份量雖然相當

有限，但是其戰略地位與政經潛力卻極為雄厚，因此中國在一帶一路的世界霸權計畫下，以援助計畫的大餅吸引這些國家紛紛簽約，並進一步的企圖排除美紐澳日以及台灣與這些國家的傳統關係，目前斐濟、萬那度、巴布亞新幾內亞與索羅門已納入「新海上絲路」的框架之中，中國的進逼不可避免的與推動「自由開放印太」的美國產生競爭，美國盟友澳洲在美國催促下強化其區域安全與軍事角色作為。最突出的案例就是澳洲突破萬難介入索羅門群島的四千公里高速海底電纜建設案，中國的華為已經和索國商定援助計畫草約，澳洲派遣情報局長至索國強力運作打消此項計畫，並宣稱將禁止這條華為纜線登陸連結，取而代之的是澳洲政府冒著國會杯葛預算，以及國會的外國干預法論爭質疑，強勢承諾索國高至一億澳幣的捐建援助預算。

中國在大洋洲的勢力擴張，主要還是依賴貸款或金援外交手段。大洋洲現在是激烈競爭的冷戰平台，也是金援外交的殺戮戰場；雖然澳洲首長認為大洋洲充斥著華而不實的蚊子館與交通建設，以索國為例，快速道路是日本援建，紐西蘭建設體育館，台灣蓋的是醫院設施，中國的是飛機場與政府官舍，雖說中國的金援外交最囂張也最耀眼，但是大洋洲的金援外交由來已久，依照統計澳洲過去六年投入 87.6 億澳元是大洋洲的最大金主，其次是中國、紐西蘭以及日、美等國，中國的投資策略以大而無當的硬體為主，與

其他國家軟性的衛生保健教育社區等民生服務不同，但是高調的中國金援加上中國企業的橫行霸道引人側目，也引起地主國的警惕與反彈，例如東加王國即因為陷入債務陷阱，在太平洋島國論壇(Pacific Islands Forum, PIF)號召鄰國聯手施壓，要求中國輸出入銀行取消兩筆合計 1.6 億美元的債務，大大小小的排華暴動在大洋洲也不是新聞。

除了外交關係的角力之外，這些星棋羅布的島國擁有極其廣袤的領海，例如吐瓦魯的 90 萬平方公里領海幾乎是領土的四萬倍，庫克群島的

領海有 200 百萬平方公里，廣大的領海造就其地緣戰略地位影響力，成為瘋狂擴張海權的中國的必爭之地，這些領海價值 30 億美元的漁權也是龐大的經濟富源，此外還富含包括黃金在內的豐富礦產。美國的力挺台灣的大洋洲外交當然是一大助力，台灣與大洋洲國家深厚的漁業經濟合作，台灣原住民文化與大洋洲千絲萬縷的關係，優越的地緣與族群關係條件是台灣的優越利基，在美國已經一再點名叫號的情況下，更積極更全面的經營大洋洲政經關係，應該是我們責無旁貸的義務與權利。



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

發行人：陳亭妃

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳





財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊