目 錄

時 評

學術論著

論 壇

Contents

News Commentary

Academic Publications

Forum

美國通過系列友臺法案之背景與影響評析

An Analysis of the Backgrounds and Impacts of US Passing a Series of Pro-Taiwan Bills

蔡東杰（Tsai, Tung-Chieh）
國立中興大學國際政治研究所教授

壹、近期臺美關係之重要進展

美國總統川普（Donald Trump）自 2016 年 12 月 2 日在當選後與蔡總統通話，創下臺美自 1979 年斷交 37 年以來，首度有美國總統當選人和中華民國總統直接通話的紀錄後，川普不僅於 2018 年 3 月簽署《臺灣旅行法》，接著又在 7 月批准《2019 年度國防授權法案》，在此情況下，臺美關係之深化與升級也成為眾所矚目焦點。事實上，自 2017 年 1 月至 2018 年 8 月為止，包括已簽署批准之法案在內，美國國會在最近 1 年半內，共提出 7 項直接或間接與臺灣議題相關之法案，茲表列如下。

表：2017 至 2018 年美國具友臺意涵之法案

提案時間	名稱	主要內容與發展
2017.01.13	臺灣旅行法 * Taiwan Travel Act	建議提升美國與臺灣所有官方層級的交往互動。 2018 年 3 月 16 日批准
2017.06.07	2018 年國防授權法 National Defense Authorization Act	建議考量臺美軍艦互停的適當性與可行性，並邀請臺灣參加紅旗（Red Flag）軍演等以提升臺美防禦關係。 2017 年 12 月 12 日批准

提案時間	名稱	主要內容與發展
2017.07.24	臺灣安全法 Taiwan Security Act	建議美國邀請臺灣參與環太平洋軍演（RIMPAC）與紅旗軍演
2018.04.13	2019 年國防授權法 National Defense Authorization Act	支持加強臺美軍事合作、擴大聯合軍事訓練、對臺軍售、安全合作及加強臺灣自我防衛能力等。2018 年 8 月 14 日批准
2018.04.24	亞洲再保證倡議法 Asia Reassurance Initiative Act	建議以 5 年 15 億美元強化美國在印太地區部署，支持對臺灣軍售常態化並增進華府與臺灣的外交及國防接觸。
2018.05.07	臺灣國防評估委員會法 Taiwan Defense Assessment Commission Act	建議設立此一委員會以全面評估臺灣的防禦能力，並針對臺灣戰略規劃、軍事準備、技術研發、國防採購等事項提出建議。
2018.05.24	臺灣國際參與法 Taiwan International Participation Act	要求美國總統及其代表，就臺灣參與適當國際組織向大陸質疑，並指示美國在國際組織利用話語權和投票權，為臺灣發聲。

*《臺灣旅行法》最早版本在 2016 年 9 月 15 日與 9 月 27 日分別由美國眾、參兩院提出。
資料來源：作者自行整理

其中，除《臺灣旅行法》與《臺灣國際參與法》外，其餘幾乎都與國防安全議題相關，至於機構交流、聯合演習與軍售等，則是主要關切重點。儘管多數法案仍處於審議階段，如同共和黨眾議員貝肯（Don Bacon）在 2018 年 5 月 7 日提出《臺灣國防評估委員會法案》中所聲明，根據《臺灣關係法》與符合「對臺六項保證」等，建議美國應設置特別委員會，全面評估臺灣目前的國防建設狀況，加強對提升臺灣防衛能力的承諾，並針對戰略計畫、資源管理、聯合行動計畫、軍力發展等多個領域改善臺灣的能力。

於此同時，根據後續訊息指出，美國對臺軍售模式或將出現改變，可望回到小布希時期以「逐案方式」處理之作法，而非歐巴馬政府的「包裹式」軍售，此一途徑除更具彈性之外，也有助於臺灣加速編列相關預算以及縮短武器獲得時程，並避免可能遭遇之政治干擾，由此，或可進一步鞏

固臺灣之安全環境。為配合前述發展，國防部也將採購建案時程從最短2年縮為1年。尤其在《2019年度國防授權法案》通過後，臺美關係持續提升確實可以正面期待。

貳、近期臺美關係推進之背景分析

與近期一連串法案相比，事實上，美國眾議院在2000年2月通過的《臺灣安全加強法》（Taiwan Security Enhancement Act）乃臺美關係在斷交後首次實質突破，該法案對臺美軍售原則和操作規程、具體軍售內容、雙邊戰略協作與兩軍互動、高層交往、軍官培訓和情報共用等方面都做出具體規定，一方面讓《臺灣關係法》部分模糊內容得以明確化，擺脫1982年《八一七公報》束縛，使美國對臺灣安全承諾獲得法律支撐，另一方面，該法案還希望提升臺美關係，最終將臺灣以「準軍事同盟」身分納入美國亞太區域安全體系。儘管該法案在柯林頓總統表態反對下，最終未獲參議院通過，但2001年4月，太平洋司令部轄下亞太安全研究中心邀請臺灣現役將領前往受訓，仍是雙方自斷交以來，首次進行之公開互動。

進一步來說，臺美關係在2000年一度出現拉近跡象，當然與兩岸關係及美「中」互動有關。由於中國大陸（以下簡稱大陸）在1995-96年臺灣大選前夕進行飛彈試射，美國於是在1996年3月派遣兩艘航空母艦前來臺灣周邊海域巡弋；其後，美「中」關係雖因江澤民與柯林頓在1997與1998年互訪獲得改善，1999年5月美國誤炸大陸駐南斯拉夫大使館的事件，再度使雙邊互動陷入緊張狀態。無論如何，由於雙方在接續行動中高度自制，即便2001年上臺的小布希政府一度將大陸視為「戰略競爭者」（strategic competitor），一方面美國在2003年後專注於伊拉克戰爭，提供其與北京在亞太事務方面的合作空間（例如六方會談），2005年後所謂「利益攸關者」（stakeholder）概念，既成為穩定雙邊關係之基礎，也讓陳總統第二任期的臺美關係進入「同盟漂流」（alliance drifting）窘境當中。

值得注意的是，在2009年歐巴馬上臺後，無論同年的「重返亞洲」或2011年的「亞太再平衡」（Re-balancing）政策，都顯示出美國對「中」政

策出現調整跡象，2013 年習近平的「新型大國關係」說法亦不啻「叫板」美國，從而使雙邊關係再次緊繃，至於 2016 年美國在南韓積極強勢推動布署薩德（THAAD）系統的動作，更進一步升高美「中」之間的緊張。其後，川普不僅在選舉期間便數次鎖定美「中」貿易逆差問題，雖然「中」方在 2017 年試圖透過各種管道進行溝通，美國仍自 2018 年 1 月起，透過調整關稅等政策手段，正式逐步對大陸發起一輪貿易戰，由於北京方面決定對此採取「正面回擊」，雙方在短期內恐將陷入你來我往之焦土競賽。

眾所周知，自 1949 年以來，美「中」關係、臺美關係與兩岸關係便成為一組緊密互動的「三角結構」，尤其臺美關係往往是美「中」關係之「依變項」；隨著美「中」對峙情勢緩步升高，近年來臺美關係也呈現明顯正面進展。

例如，美國在臺協會和駐美國臺北經濟文化代表處在 2015 年 6 月訂定《全球合作與訓練架構》（the Global Cooperation and Training Framework），藉此擴展雙方在公共衛生、經濟發展、能源、女權、和救災等議題的合作；同年 7 月，馬總統在訪問中美洲時過境美國東岸波士頓，並以「中華民國總統」身分在哈佛大學發表演講。接著，針對美國在 1982 年簽署《八一七公報》前夕，給予臺灣之口頭性「六項保證」（美國不會設定停止對臺軍售的日期、不會修改臺灣關係法相關規定、不會在軍售前和大陸諮商、不會在兩岸間擔任調人、不會迫使臺灣與大陸談判、不會正式承認大陸對臺灣主權），美國眾議院在 2016 年 5 月無異議通過支持臺灣的第 88 號共同決議案（HCR 88），重申《臺灣關係法》和「六項保證」乃是臺美關係重要基石，這也是「六項保證」首度以書面形式成為國會正式提案。2018 年 6 月，在美國 AIT 新館落成啟用後，亦傳出國務院有意派遣海軍陸戰隊前來駐守，雖然迄今仍在研議中，但若獲准則將是美軍自 1979 年以來首次進駐臺灣，具有重大象徵意義。

至於更重要之進展，當然是川普於 2018 年 3 月簽署的《臺灣旅行法》。儘管這個法案最終對初始內容做出部分調整，刪除若干刺激性較大的文字（例如原規定：根據《臺灣關係法》，美國將以主權獨立國家方式對待臺灣），並將原先只提及臺灣方面官員赴美不須受限，加上美國官員赴臺也無須受限之期待，使這個法案可以無異議通過並被總統簽署，除此

之外，此法案如同《國防授權法》一般，也不具強制性，不過，與過去其他國會通過林林總總不具約束性的法案相比，《臺灣旅行法》畢竟是被總統簽署成案，不只是立法系統片面意見，同時代表國會與白宮的合意，未來在政策面上的影響仍值得觀察。

參、美國通過友臺法案之影響評估

如前所述，美「中」關係既是影響臺美關係的主動變數來源，至於美國與大陸之各自主觀作為，又是影響美「中」關係內涵之背景。對此，除前述列舉一連串美國面對「中國崛起」所做出之戰略因應外，大陸方面的設想也值得關注。

中共早在 2002 年的 16 大報告中便明確指出：「綜觀全局，二十一世紀頭二十年，對我國來說，是一個必須緊緊抓住，並且可以大有作為的重要戰略機遇期。」自習近平 2012 年底接任中共中央總書記以來，無論所謂「實現中華民族偉大復興」之「中國夢」，乃至在 2017 年 19 大報告中突出「兩個一百年」概念並設定 2020 年全面建成小康社會、2035 年躋身創新型國家前列、2050 年達到富強民主文明和諧美麗的社會主義現代化強國目標，一方面顯示大陸正日益增強之自信，尤其在 2014 年中央外事工作會議正式確立「中國特色大國外交」理念之指導地位後，不僅其外交部對此公開表述「2013 年是開局之年，2014 年是布局之年，2015 年是全面推進之年，2016 年是開拓攻堅之年」，或根據其外長王毅的說法，「2014 年是中國外交全面進取的豐收之年，2015 年是中國特色大國外交全面推進之年，2016 年是中國外交攻堅克難、開拓進取的重要一年，2017 年是中國外交回顧總結又開啟新篇之年，2018 年是習近平新時代中國特色社會主義思想指引下中國特色大國外交的開局之年」，不啻透露出「爭霸」或將成為新階段大國外交之潛在目標所在。

根據前述琳瑯滿目加上具體時間陳述之內容，既不難發現近期大陸對外政策之積極傾向，也不難理解其對美國可能帶來之潛在戰略壓力，以及美國對此可能之回應。

根據《2000 年度國防授權法案》第 1202 之 106-65 條，美國國會要

求國防部每年提交一份有關大陸軍事力量現狀及未來發展趨勢的報告，公開版和保密版各一套，在 2018 年公布之最新版《中國軍力報告》中，便特別以專章討論解放軍面對臺灣情勢的策略；報告指出，儘管北京方面倡議和平統一，仍未排除使用武力的可能性，且持續研發、布署武器並準備潛在的軍事行動。據此，報告整理列出「中國可能對臺灣動武的 7 種情勢」，包括臺灣正式宣布獨立、有朝向獨立的不明確行動、內部發生動亂、取得核武、無限期推遲兩岸統一談判，以及外國勢力介入臺灣的內政事務、外國軍隊駐紮臺灣等，同時列出「可能攻打臺灣的 4 種方式」，包括：空軍與海軍封鎖、切斷運輸補給、奪取外島，並利用網軍癱瘓政府運作；對政治、軍事、經濟機關發起有限攻擊，派遣特種部隊對政要實施斬首；空襲臺灣防空、飛彈系統；實施大規模登陸行動。

值得注意的是，可從與美國關係密切之日本來側面觀察。例如，日本防衛省防衛研究所 2017 年版《中國安全戰略報告》，便特別以「不斷變化的中臺關係」為題，指出在近年「中國崛起」的形勢下，美國內部對如何應對此一挑戰與選擇對臺、「中」政策產生激烈爭論，由此大致出現 3 種觀點：放棄臺灣、加強與臺灣的關係、維持現狀。尤其是關於美國應該減少或完全收回承諾之「棄臺論」，雖未必在美國學術界與智庫界占多數，仍不能忽視其觀點對美國實際政策可能產生之影響。無論如何，在川普上臺後，一連串「友臺」作為似乎抵銷「棄臺」議題之發酵，美「中」對峙激化也讓防衛研究所在 2018 年版報告中，改以「站在岔路口的美『中』關係」為題進行分析，認為雙方在亞太將環繞北韓、南海、臺灣等 3 個議題展開戰略博弈，接著指出臺灣「始終是美『中』關係的核心問題」，正因此問題極其重要且可能引發衝突，「迄今為止，美『中』制訂了穩定處理臺灣問題的各項方法」，顯示日本對臺美關係之未來發展採取了保守評估。

美國部分人士也透露類似觀點。例如，蔡總統在今年 8 月出訪時過境美國引發廣泛注意，這一方面是年初《臺灣旅行法》通過後，中華民國元首首次過境美國本土，部分媒體也使用「突破」二字來形容其過程，對此，美國在臺協會前理事主席卜睿哲（Richard Bush）表示，並不認為目前存在真正「突破」，但臺美關係確實正「逐步改善」（incremental

improvements），其次，美國政府亦確實有意「發出訊號」，表示臺美關係處於相對良好狀態，只不過理由與《臺灣旅行法》或許沒有太大關係。

肆、結論

總的來說，針對美國近年在行為與法律層面日益升溫之「友臺」表現，在此可先提出兩個觀察前提：首先，基於長期以來美國作為臺灣唯一具保障性之安全來源，臺美關係之提升絕對具有正面意義；其次，客觀來說，臺美關係既永遠是美「中」關係之「依變項」，其發展也具某種「溫度計」暗示，亦即反映近期美「中」關係確實處於不穩定且傾向負面之演進趨勢。

據此，展望可見之未來，我國在面對美國近期作為時，或應秉持以下幾個政策思考基礎：一、回顧過去數十年來，臺美「中」三邊關係之跌宕起伏，對美國作為既應以「平常心」看待，更需客觀審視其背景來由；二、最重要者並非享受美國此刻之善意，更應思考如何利用此契機「借力使力」，將美國善意轉化作為推動自身政策之基礎；三、追蹤觀察美「中」互動之邊際性演化，尤其近期雙方在關稅戰與貿易復談之間的「兩手策略」運作及其未來發展；四、關鍵在於，掌握兩岸關係做為臺灣最主要安全威脅議題之核心，拿捏如何在兩岸關係與臺美關係之間尋求最佳均衡點。

中國大陸限酬令對影視產業的影響

The Impact of China's Pay Restriction Order on Film Industry

張裕亮（Zhang, Yu-Liang）
南華大學傳播學系教授兼社會科學院院長

壹、前言

近年來，伴隨著中國大陸 (以下簡稱大陸) 網路劇爆發性增長，不僅改變了閱聽眾的收視習慣，捧紅了不少一夕爆紅的影視演員，也讓一些具備票房實力的老牌演員獲得更多的露出機會，更使得屢屢成為輿論話題的影劇圈天價片酬爭議不斷。日前，范冰冰「陰陽合同」逃稅事件鬧得滿城風雨，讓大陸影視圈的明星們人人自危，再次將天價片酬爭議成為各界矚目焦點。

就以演紅《甄嬛傳》成為家喻戶曉明星的孫儷為例，她在 2011 年拍攝《甄嬛傳》時，每集酬勞為 30 萬人民幣，2015 年拍攝《芈月傳》時，每集酬勞增加為 85 萬人民幣，到 2017 年拍攝《那年花開月正圓》時，每集酬勞已爆增為 150 萬人民幣。孫儷的片酬短短 6 年內翻了 5 倍，而這 3 部劇也為她進帳新臺幣 8 億元。孫儷的案例說明了大陸影視圈天價片酬的現象，確實已到了令人吃驚的地步。

事實上，針對大陸影劇圈天價片酬的不合理現象，大陸官方並非沒有祭出任何措施。例如，2016 年《中央電視臺》就製播演員天價片酬專題，提到《如懿傳》的霍建華和周迅共拿走 1.5 億元人民幣 (約新臺幣七億二

千萬元)，其他頂尖演員酬勞也不遑多讓，這些驚人金額數字曝光後引起外界譁然。再如，北京的《新京報》報導，從一些公司的年度財報中可以看出，如華策影視的電視劇「盛世長歌」兩名主演演員陳坤、倪妮片酬合計人民幣 1.67 億元 (約新臺幣七億五千萬元)。另外，據業界人士透露，吳亦凡、張藝興、李易峰、鹿晗等「流量明星」的片酬都超過 1 億元人民幣。

因此，大陸官方於 2017 年 9 月 22 日正式宣布推行「限酬令」，聯合中國廣播電影電視社會組織聯合會電視製片委員會、中國廣播電影電視社會組織聯合會演員委員會、中國電視劇製作產業協會、中國網路視聽節目服務協會等單位，訂定《關於電視劇網絡劇製作成本配置比例的意見》，內文直指「少數演員不合理高片酬現象，導致影視劇製作成本結構不合理，收入分配比例失衡，影響影視劇整體質量的提升」，同時明文規定「全部演員的總片酬不超過製作總成本的 40%，其中，主要演員不超過總片酬的 70%，其他演員不低於總片酬的 30%」，若是超過比例，須先向所屬協會備案並說明情況。

然而大陸官方去年推行的「限酬令」，經過 1 年的運作，看來並未達到預期的成效。有了解大陸影視因運作者就直言，片酬很有可能改變形式，明星以「投資」方式入股再抽成，變相收取酬勞。

由於未達預期成效，2018 年 4 月，《騰訊視頻》、《愛奇藝》和《優酷》3 大視頻網站就曾聯合針對明星片酬發表意見，對當今娛樂圈演員亂開片酬、隨意修改劇本等行為作出倡議書。該倡議呼籲業界共同抑制不合理的高片酬現象，在內容製作方面將演員的片酬比例控制在成本範圍內。這次倡議除了說明 2017 年 9 月 22 日 4 個部門意見沒有很好落實，還表明了採購影視劇的幾個大平臺方控制成本的迫切心情，畢竟他們是處於負債經營。

為此，中共中央宣傳部、大陸文化和旅遊部、國家稅務總局、國家廣播電視總局、國家電影局於 2018 年 6 月 27 日聯合印發通知，再度要求加強對影視行業天價片酬等問題的治理，控制不合理片酬，推進依法納稅，促進影視業健康發展。通知要求，要制訂公布影視節目片酬執行標準，明確演員和節目嘉賓最高片酬限額。現階段，嚴格落實已有規定，每部電影、電視劇、網路視聽節目全部演員、嘉賓的總片酬不得超過製作總成本

的 40%，主要演員片酬不得超過總片酬的 70%。

接著，2018 年 8 月 11 日，《騰訊視頻》、《愛奇藝》和《優酷》3 大視頻網站聯合《正午陽光》、《華策影視》、《檸萌影業》、《慈文傳媒》、《耀客傳媒》、《新麗傳媒》等 6 家影視公司聯合發布《關於抑制不合理片酬，抵制行業不正之風的聯合聲明》。聯合聲明稱，3 大視頻網站聯合 6 大影視製作公司即日起嚴格執行有關部門每部電影、電視劇、網路視聽節目全部演員、嘉賓的總片酬不得超過製作總成本的 40%，主要演員片酬不得超過總片酬的 70% 的最高片酬限額制度；並對不合理的演員片酬進行控制，3 大視頻網站和 6 大影視製作公司採購或製作的所有影視劇，單個演員的單集片酬 (含稅) 不得超過 100 萬元人民幣，其總片酬 (含稅) 最高不得超過 5,000 萬元人民幣。該聯合聲明還表示，共同抵制偷逃稅，「陰陽合同」等違法行為，對於有上述不正之風的個人與機構，3 大視頻網站與 6 大影視製作公司將協同建立黑名單機制，一經核實將停止一切合作，並依法向相關部門反映情況。

事實上，這次聯合聲明主要針對的還是電視劇，因為電視劇長期以來占到影視作品中產量大宗，天價片酬問題也多呈現在電視劇領域，此次聲明可說是直指核心。首先單集片酬等措辭表明主要針對電視劇，其次從 6 家影視製作機構看，大部分都是電視劇領域的老玩家。

2018 年 8 月 11 日，北京廣播電視節目製作業協會發表《關於加強行業自律 遏制行業不正之風的倡議》。8 月 12 日，以華誼兄弟為會長單位，彙集了《博納影視》、《橫店影視》、《樂視花兒影視》、《唐德影視》等四百餘家影視企業的橫店影視產業協會也發表了《關於加強行業自律、規範行業秩序、促進影視精品創作倡議》。

3 大視頻網站及 6 家影視公司聯合發表聲明後，大陸傳媒引述大陸知名影音網站《愛奇藝》執行長龔宇的說法：「(對於) 綜藝節目，監管部門在演員片酬方面已經給了一些指導意見，電視行業和互聯網視頻行業已經按照這些指導意見，主要涉及演員片酬限制，已經開始執行。」

同時，根據香港《蘋果》報導引述大陸消息人士透露，《湖南衛視》、《浙江衛視》、《東方衛視》及《江蘇衛視》等 4 大電視臺在 2018 年 7 月下旬時收到通知，從本月起藝人參與綜藝節目，酬勞均不得超過 80 萬人

民幣（約新臺幣三百六十萬），消息一出震驚電視圈。原來 80 萬這個數字，僅為一線明星酬勞的零頭，根本請不到嘉賓。加上此次通報相當突然，令不少進入製作階段的節目急喊停，除了賠償明星的損失外，還得重新另覓嘉賓，而廣告商也勢必會抽手，影響不可謂不大。

貳、網路劇爆紅拉高天價片酬

值得探究的是，大陸影劇圈天價片酬現象是如何形成，背後是何種制度所造成，這需要歷時性的觀察。事實上，天價片酬可說是冰凍三尺、非一日之寒。早在 2012 年中國電視劇導演工作委員會年會上，會長陳家林在工作彙報中就指出：「一個明星單集片酬高達 60、70 萬元，占到製作費 5 成，嚴重影響電視劇製作品質。」他態度鮮明地抨擊此種現象，「簡直是屠殺式拍攝」。2011 年初，在上海舉行的中國電視劇製播年會上，演員動輒幾十萬一集的片酬已成為業界熱議話題，時任 SMG 影視中心主任的蘇曉形容演員片酬的新一輪瘋長造成「全行業都在為演員打工」的局面。

進一步檢視為何從 2011 年起迄今，大陸影劇圈天價片酬仍居高不下，甚至日趨嚴重，這與大陸網路劇的發展歷程，可說是息息相關。大體上，大陸影視業界將大陸網路劇發展，概分為孕育期 (2010~2014 年)、突破期 (2014 年) 到爆發期 (2015 年)。在孕育期，根據網路文學 IP 改編的網路劇在電視臺及網路兩端開始取得亮眼成績。在突破期，一些精品網路劇，如《暗黑者》、《靈魂擺渡》、《匆匆那年》等特色鮮明的精品網路劇接連上映，在口碑及收視率均獲佳績。到了爆發期，網路劇已經由電視劇領域的「創新實驗田」，發展為整個電視劇領域的戰略重點。網路劇之所以能夠迅速獲得大量網民的青睞，成為電視劇領域的兵家必爭之地，主要是其具備由觀眾隨意即興點播，快速、便捷、互動的優勢。特別是網路劇的互動性，以及與閱聽眾的即時互動，更是傳統電視劇無法相提並論。

就以近日掀起兩岸影迷熱烈追捧的大陸清宮劇《延禧攻略》及《如懿傳》而論，就可以一窺大陸宮廷劇透過網路平臺，出現的驚人流量，以及演出明星的天價片酬。《延禧攻略》主要講述的是少女魏瓔珞在富察皇后的幫助下，一步步成長為正直堅強的宮廷女官，並且與乾隆相知相許，共

度難關，成為襄助乾隆盛世的令貴妃。《如懿傳》則講述烏拉那拉•如懿與乾隆皇帝愛新覺羅•弘曆在宮廷裡，演繹了一段從恩愛相知到迷失破滅的婚姻歷程故事。

《延禧攻略》是在 2018 年 7 月 19 日起在兩岸《愛奇藝》同步上架，播出 5 天海內外流量飆破 3 億，不到兩週流量飆破 16 億，繼 2011 年《後宮甄嬛傳》熱映後，再掀清朝宮鬥劇風潮。到 8 月 26 日播出完結篇，全劇海外流量高達 135 億，《愛奇藝》臺灣站量 5,500 萬，創下臺灣站開站以來流量最高戲劇。至於同樣是大陸清宮劇，作為《後宮甄嬛傳》續集，備受戲迷期待的《如懿傳》則在 8 月 20 日首播，網路版一次就上線 8 集，開播第一天創下 1.6 億點擊流量的好成績，只是仍然不敵已經熱播一陣子的《延禧攻略》，《延禧攻略》當天衝到 6.1 億，位居網路劇第一，累積流量更高達 99 億。

《延禧攻略》製作人于正就提及，拍攝劇集初期預算高達 3 億人民幣，本來應該足夠使用，但是因為製作頭飾、衣服等花費太多，最終所有演員片酬加總為 2,400 萬人民幣。在劇中飾演「魏瓔珞」，出道多年卻知名度不高的大陸女星吳謹言，70 集的片酬高達 500 萬人民幣 (約新臺幣二千二百七十萬元)，讓網友嘆：「小演員都有這價碼，難怪政府要發出限酬令。」

而從去年即已展開拍攝的《如懿傳》，因為啟用了霍建華、周迅二位大明星擔任男女主角，驚人的片酬更引來大陸廣電總局關切。大陸廣電總局去年即擬針對演員驚人片酬開刀整頓，央視還製作「演員天價片酬」專題報導，點名《如懿傳》的男女主角霍建華、周迅共拿走 1.5 億元人民幣 (約新臺幣七億二千萬元) 酬勞。但之後根據大陸媒體報導，《如懿傳》的製作公司新麗傳媒，與天津欣喜相逢文化傳播有限公司就《如懿傳》簽下 5,350 萬元人民幣 (約新臺幣二億四千萬元) 的合約，換言之周迅等於領了 2.4 億元臺幣的片酬。而負責霍建華演出的工作室則與新麗傳媒簽下 5,071.7 萬元人民幣 (約新臺幣二億三千萬元)，兩人片酬相加不超過 5 億元臺幣，這與先前央視所稱兩人片酬共 7.2 億元，明顯有頗大差落。但霍建華、周迅二大天王在一部劇裡，二人片酬相加高達 4.7 億元臺幣，仍然是令人為之咋舌。

參、流量明星追捧天價片酬

從 2010 年起，分別演出《老炮兒》的吳亦凡、《古劍奇譚》的李易峰、《微微一笑很傾城》的楊洋、《重返二十歲》的鹿晗，被譽為當前大陸娛樂圈超人氣「小鮮肉」代表，也被封為「四大流量小生」。他們出身背景不同，經歷各異，長相和氣質也有所差異，但共同之處在於，都是出生於 1987 到 1991 年之間，年輕俊美，最大資本並非演技或歌喉，而是數以千萬計、為偶像不吝大造聲勢一擲千金的 90 後粉絲。

從 2015 年起，伴隨著網路劇的火紅，影視資源急速集中在這些「流量小生」，就連一些知名大陸導演及國際導演都邀其擔綱演出。例如，李易峰和吳亦凡就曾擔任馮小剛電影《老炮兒》的主演。之後，吳亦凡還出現在周星馳導演的電影《美人魚》，以及周星馳監製、徐克執導的《西遊伏妖篇》中。接著，他被法國名導盧貝松欽點出演電影《星際特工》，將與好萊塢明星範 • 迪塞爾一起主演大片《極限特工 3：終極迴歸》。

大陸國金證券就曾經在調查報告中，對「流量明星」這一概念作過全面的闡述：「流量明星，即按照娛樂工業體系培養出來、販賣人設 (人物設定，包括人物的基本設定：姓名、年齡、身高等)、擁有龐大死忠粉絲群體的明星。」國金證券這份調查報告也顯示，與傳統藝人相比，流量明星的成功不依賴作品品質，即便一直沒有作品，也能憑藉人設獲得粉絲青睞，他們強大的號召力令每個導演都歎為觀止。但流量明星也被賦予「大家都喜愛的、卻沒什麼內涵的花瓶」的標籤。

由於「流量明星」未必具備精湛表演才華，因此並非每部劇都是票房保證。例如，楊洋繼《微微一笑很傾城》後主演的《武動乾坤》，於 2018 年 8 月 7 日在《東方衛視》首播，臺灣於同一天晚上 9 點《愛奇藝》臺灣站獨家播出。該片可以說是自他出道以來資源最好的一部作品，除了楊洋之外，張天愛、王麗坤、吳尊、釋小龍、柳岩等人也強勢加盟，演員陣容可謂吸睛力十足。更重要的是，《武動乾坤》改編自天蠶土豆的同名小說，本身就擁有強大的群眾基礎。而該劇的導演，是大陸國家一級導演、曾拍出過《大明王朝》、《走向共和》的張黎，所以在劇情的整體掌控方面，仍讓觀眾有所期望。然而，《武動乾坤》首播後的收視率卻讓所有人

大跌眼鏡，僅有 0.33%。可以說，如此收視率對有著強大號召力的流量明星楊洋而言是非常低的。

鹿晗主演的《甜蜜暴擊》，2018 年 7 月 23 日於《湖南衛視》首播，7 月 24 日在臺灣《CHOCO TV》（追劇瘋）播出。作為鹿晗主演的第二部影視劇，《甜蜜暴擊》平日播出時的收視率尚能達到 0.6~0.8%，但在 8 月 10 日也下跌至 0.3% 左右。不少觀眾在看過《甜蜜暴擊》後對鹿晗的演技也產生極大質疑，「28 歲的年紀還在演這類青春偶像劇，劇情不忍直視」、「沒見到甜蜜，倒是這個演技每一分鐘都是暴擊」。

針對片酬動輒破億的這些「流量明星」，大陸知名導演馮小剛在電影《芳華》上映時就曾表示，片中的文工團演員們都要提前半年接受培訓、鍛煉，且任何演員不得在集訓期間請假。若是以此來衡量片酬，流量明星就太貴了，時間是以分秒計酬。因此，2018 年 6 月 27 日，中共中央宣傳部、文化和旅遊部、國家稅務總局、國家廣播電視總局、國家電影局聯合印發通知，再度祭出限酬令，主要也是認為解決「流量明星」天價片酬現象，已到了刻不容緩階段。

肆、結語

大陸影視圈天價片酬現象，從影視生產端觀之，網路劇的急遽增長及「流量明星」的爆量火紅可說是箇中關鍵，另外影視生產的特殊政經結構也是其中因素。

論及大陸影視生產的特殊結構，由於大陸官方對影片作品審查、公映播映有其審查機制，因此雖然大陸影視作品數量近年來不斷增長，惟每年有一半不能播出或上映。在此種情形下，影視劇的投資成本很高，為了保證回本、盈利，投資方和製片方只得押寶老牌的大腕明星或者當紅的流量明星，藉此作為票房或者流量保證。這也是為什麼十年前，一部大陸電視劇的演員費用約占製作費 30%，但近幾年大陸劇演員片酬超過總製作成本 50% 已成常態，對照日韓與好萊塢明星的片酬通常只占影視作品總預算的 20% 至 30%，明顯高出許多。在一些倚重明星所帶來流量的 IP 大劇中，明星片酬更在製作成本中的占比甚至提升至 75%。

而從影視消費端觀之，大陸龐大且急劇成長的網路視頻使用者規模，也助長了天價片酬居高不下。

2017 年，大陸網路視頻使用者規模達到 5.65 億人，是網路娛樂領域使用者使用率最高的應用，視頻使用者進入全民化時代。而從 2010 年前後開始嘗試的付費服務發展迄今，視頻網站付費會員總數超過 1.7 億人次，比例已經達到會員總數的 42.9%。同時，2017 年網路視頻使用者付費市場規模為人民幣 218 億元，增速也將近一倍，預估今後兩年仍可維持超過 60% 的增長。短視頻產業在 2017 年也出現驚人增長，使用者規模突破 4.1 億人，較前一年成長 115%。大陸網絡版權產業研究基地相當看好短視頻市場使用者流量與廣告價值未來的爆發力，預計 2020 年短視頻市場規模可望突破人民幣 350 億元。

明顯的，大陸官方去年 9 月祭出的「限酬令」經過 1 年的運作，看來並未達到預期成效。因此才有中共中央宣傳部、文化和旅遊部、國家稅務總局、國家廣播電視總局、國家電影局於 2018 年 6 月 27 日聯合印發通知，再度祭出「限酬令」，希望藉此整頓影視圈風氣，控制不合理片酬，以及推進依法納稅。與去年不同的是，此次並獲得《愛奇藝》等 3 大視頻網站聯合正午陽光等 6 家影視公司的響應，由於視頻網站是電視劇、網路劇、綜藝節目的重要購買方和投資者，影視公司也是某些作品的投資者，因此此次「限酬令」較之去年或許會有些成效，但估計大腕明星、當紅流量明星與視頻網站、影視公司之間，針對天價片酬將有一番折衷談判，能否立竿見影仍有待後續觀察。

馬來西亞新任首相馬哈迪訪問中國大陸與馬「中」關係未來發展

The Implication of Malaysian New PM Mahathir's Trip to China

林若雩（Lin, Juo-Yu）
淡江大學外交與國際關係學系全英語學士班專任教授
淡江大學東協研究中心主任

壹、前言

93 歲的馬來西亞首相馬哈迪（Mahathir Mohamad）於今（2018）年 8 月 17 日至 21 日對中國大陸 (以下簡稱大陸) 進行其 2018 年擔任首相的首次 5 天正式訪問 (前後共 8 次)，訪問大陸結束之際，馬哈迪於記者會中宣稱大陸同意取消三項大陸貸款支援的價值 230 億美元「中」資基礎設施建設專案項目，回到馬來西亞後，陸續對兩處大陸在馬建設項目 (東海岸鐵路、2 條天然氣管) 與地產「碧桂園」發難，對於馬哈迪在大陸強調「反殖民主義」、不畏懼大陸的表現，馬來西亞最新民意調查結果顯示，92% 年輕人肯定馬哈迪。

根據馬來西亞默迪卡民調中心最新民意調查以 558 名年齡在 21 歲到 30 歲之間的年輕人為對象，得到的調查結果顯示，92% 的年輕人滿意今年 5 月 10 日第 14 屆大選結果，肯定馬哈迪的作為，這是相當不容易獲得的高支持度。馬哈迪強調曾向大陸領導人習近平與李克強解釋，由於高達 2,500 億美元的國債問題，大馬政府無力承擔，馬來西亞目前也不需要這些專案，而大陸則同意取消。

馬哈迪首相此次訪問大陸，外界認為獲得空前大勝利，無怪馬哈迪在

電視上春風得意，氣色比李克強好，因為完成一個艱鉅且幾乎不可能的任務。

貳、馬哈迪一次性舉措，結束大陸在馬來西亞的「一帶一路」核心投資項目

馬來西亞新任首相馬哈迪訪「中」時採取柔性策略，雙邊會談一開始馬哈迪仍強調支持大陸「一帶一路」，願意鞏固加強兩國友好平等的雙邊關係。而後跟大陸領導人說明，馬哈迪達成成效如下：

一、馬來西亞歡迎來自任何國家的投資，當然也包括大陸的投資，但在一些由「中」資獲得的工程合約中，馬來西亞向大陸借大筆款項，大陸承包商卻偏愛聘用大陸勞工，所有東西也都從大陸進口，甚至連付款也是在大陸境內完成，馬來西亞沒有得到任何好處，這種合約馬來西亞確實不歡迎。

二、以弱者姿態解釋重點博取同情，獲得碩大成效。宣布取消「中」方高達數百億美元投資 (包括東海岸鐵路、2 條天然氣管) 的大馬「一帶一路」建設計畫。

馬哈迪讓大陸領導人充分了解，馬來西亞並不「反中」，公開談話也相當委婉：「我們的首要目標是減少債務」，他有技巧地解釋，「中國領導人理解我們的問題，我相信中國也不希望看到馬來西亞破產。」

三、返國後馬哈迪同時宣布取消馬來西亞、新加坡高鐵項目。馬哈迪此一動作並不令人感覺意外，原因有二：第一，馬哈迪希望聯盟領導人在競選期間和新政府成立後曾多次表示，會重新審查馬新高鐵、東海岸鐵路等大型基建項目。第二，降低人民生活成本、減少國家債務也是馬哈迪在競選過程中的重要承諾，並於出任首相後立即採取相關措施，停止徵收消費稅。意味政府財政收入在短時間內可能出現缺口。

馬新高鐵等大型基建項目涉及政府借貸或擔保，可能進一步升高政府債務水平。為取消這個項目，馬來西亞寧可向新加坡支付大約一億二千萬美元的違約金。馬哈迪表示，由於經濟原因，取消造價為 1,100 億令吉的馬新高鐵項目，因為這個項目很難為政府賺到錢。

國際社會普遍認為馬哈迪訪問大陸，成功消除馬來西亞的困境，電視

上面對大陸強勢領導人的從容不迫、說話語調不徐不急，使馬國民眾大為佩服。證諸馬哈迪於今年 5 月國會大選之前多次表明：「馬來西亞前首相納吉已被中國收買」。事實上，馬哈迪大選期間反納吉政府的論述，便是以抨擊馬國的「中國」政策為一大重點——馬哈迪呼籲，不能同意馬來西亞前首相納吉為求金錢向大陸出售國家，犧牲本土企業，令值錢的國土變成外國人領土。民間也不時流露對大陸在馬影響力日漸擴大的憂慮——例如在 2017 年 4 月，土著權威組織警告，大陸「一帶一路」投資，會引入大批大陸外勞，製造失業與社會問題，更會令馬來西亞步上津巴布威、斯里蘭卡等國的後塵，使國家主權受削弱。

馬哈迪領導的希望聯盟組織副主席魯海尼在「中國投資對經濟與地緣政治的影響」圓桌會議中也曾指出：「我們要政府提早做好完善的準備，避免大馬步入津巴布威、斯里蘭卡的後塵，因為這些國家如今有如中國殖民地一樣，國家失去了主權，所以大馬政府要事先制定好政策，確保土著受到保障。」

一般認為，大陸與馬來西亞的關係，的確是在前首相納吉任內變得更為親近。2009 年納吉出任首相後，大陸超越新加坡，成為馬來西亞最大的貿易夥伴，自 2012 年起，馬來西亞由大陸進口的數額超過對大陸出口的數額，且差額逐年擴大。2017 年，大陸國企投資馬來西亞東海岸鐵路項目，是馬國最大的鐵路項目，也是北京在馬國最大的投資項目。這條鐵路全長近七百公里，從馬國首都吉隆坡巴生港口延伸至馬泰邊境，資金來自「中國進出口銀行」貸款。

依據香港貿易發展局介紹，大陸也在馬來半島東部關丹發展「馬中關丹產業園區」，這是大陸「一帶一路」與馬國的合作項目，其姊妹園區是位於廣西的「中馬欽州產業園區」，《日本經濟新聞》報導，馬「中」合作項目的目的，是為減輕大陸對途經新加坡與馬六甲海峽航道的依賴。新加坡媒體也分析：馬「中」合作項目的加強，事實上凸顯大陸與新加坡的關係不如馬「中」關係。第一個例子，是在 2017 年 8 月，新加坡媒體報導，同年 5 月納吉與習近平在北京會面時，大陸曾建議於毗連新加坡的馬來西亞柔佛，設立配置雷達與導彈系統的反情報中心，不過馬來西亞當局拒絕承認此事；另一個例子，是巴生港口透過東海岸鐵路接連關丹港，原

意是減低新加坡的戰略價值，但在 2017 年 9 月，新加坡媒體報導，大陸意在鞏固其海權的如意算盤打不響，包括中國航運國企在內的企業，正在將港口運作業務從巴生港轉移至新加坡港口，原因係新加坡收費較低及地理位置較好。

另外，大陸外交部發言人華春瑩回應記者詢問「馬來西亞首相週一宣布將取消隆新高鐵專案，也有報導稱馬來西亞將重新考慮東海岸新鐵路的計畫，此舉被認為可能影響中方利益。中方對此有何回應？」華春瑩答覆指出，「中方一貫本著互惠互利、合作共贏的原則同各國、包括馬來西亞開展密切的經貿和投資合作，給中國、馬來西亞人民互利。中國注意到馬來西亞新政府就隆新高鐵的有關表態，相信馬來西亞和新加坡能夠協商解決」。由華春瑩答覆可知，大陸高層了解馬來西亞於區域與全球之影響力，且於美「中」貿易戰如火如荼之際，不願再生枝節。因而大陸只好吞下過去與前首相納吉任內合約的損失。

參、馬哈迪反對大陸「新殖民主義」，禁止「中」資支持高達一千億美元的「碧桂園森林城市」於馬來西亞銷售

8 月 20 日 (週一) 馬哈迪與李克強舉行記者招待會，年滿 93 歲的馬哈迪呼籲公平貿易，並限制碧桂園項目不許出售給外國人。「有一件事是肯定的，那個即將建成的城市不能出售給外國人，我們也不打算發簽證允許（外國人）來這裡居住。」馬哈迪告訴記者，大多數馬來西亞人都買不起森林城市的公寓，該公寓起價為 15-17 萬美元。馬哈迪隨後在內閣決議後修正有關說法，指森林城市可繼續賣給外國人，但不允許七十萬外國人同住一個島上。

馬哈迪 8 月 27 日表示，馬國柔佛州由「中」資支持的「碧桂園森林城市」房地產項目的公寓不允許出售給外國公民，馬來西亞政府也不會向外國人發放可以居住在森林城市的簽證。這裡的「外國移民」主要指的是「中國人」。但大陸方面的媒體援引碧桂園方面回應稱，馬哈迪從未表示不向外國人銷售。8 月 21 日，在結束五天訪「華」前的北京記者招待會上，馬哈迪公開表示，取消二百多億的「中」資項目，即結束大陸在馬來

西亞的「一帶一路」核心投資項目。8 月 27 日馬哈迪的聲明，是針對大陸對馬來西亞一系列「不平等條約」提出的。這不是馬哈迪對森林城市的第一次抨擊，馬哈迪在政治競選期間多次批評這個由碧桂園控股公司的 1000 億美元的鄉鎮開發項目，其後在 5 月份的選舉中一舉擊敗前首相納吉。

2018 年 3、4 月時，馬哈迪告誡不要因為森林城市項目而導致大量大陸移民進入，因為這個項目吸引大量大陸買家，從而引起當地環境問題，以及土地過度開發和房地產供過於求的問題。馬國不希望出現新版殖民主義，因為貧窮國家無法與富國競爭。該鄉鎮項目是香港上市的碧桂園集團與馬來西亞合作夥伴 Esplanade Danga 88 的合資企業，該公司由柔佛州的 Sultan Ibrahim Ismail 部分擁有。

馬哈迪的主張很清楚，大馬是小國，如果大量外國人湧入，政府將會失去對國家的控制。因此他說：「外國人可以來度假，但永久居留不是我們歡迎的事情」，這些以外國人為銷售對象的房地產價格極高，以致大馬人，尤其土著根本負擔不起。森林城市買家八成是外國人，當中一半來自大陸，其餘是新加坡人和印尼人等。但自從 2017 年傳出大陸禁止資金流到海外購置房產後，碧桂園行銷目標已轉移到其他國家與地區，包括香港與臺灣。

馬哈迪在大選前不斷抨擊森林城市計畫，接受大陸網路媒體訪問時也強調，這種「收購大片大馬土地，然後建造大馬人買不起的宏大城市」的做法，不算是外國投資。只要企業願意在大馬長期發展，政府將為相關企業創造良好的營商環境，並強調最重要的是讓大馬人從外資帶來的經濟發展中獲益。未來碧桂園的發展如何？馬哈迪似乎尚未有最後結論，仍應持續觀察。

肆、馬來西亞將更嚴肅看待南海問題

2018 年 8 月馬哈迪訪問大陸期間，馬「中」兩國簽署五項諒解備忘錄，包括：展延雙邊貨幣互換安排協議；冷凍榴槤出口檢驗要求協議；開發與推廣馬來西亞棕油生物燃料；橡膠瀝青路技術與割膠動化與機械化的合作；以及會計與審計監管合作。然則，馬來西亞沒有計畫向大陸遊客提

供入境免簽待遇，目前到大馬旅遊的大陸民眾，已經逾百萬，若果再提供免簽，恐怕數目會突破千萬，馬國政府未準備好接受如此龐大的人數，必須嚴控。

馬哈迪處理南海爭議，可能與前任首相有很大差異，馬哈迪接受訪問時指出；過去馬來西亞主張，距離海岸兩百海里以內的大陸礁層，都屬於馬來西亞海域，已經把一些岩礁發展成島嶼，未來也希望能保留這些海島，以便保護海域安全，避免受到海盜或其他人侵犯。

馬來西亞想要保有四到五個已占據的小島，其他的島嶼，屬於誰的都可以。大陸宣稱南海是屬於大陸，但這幾個島嶼長久以來都是屬於馬來西亞，馬來西亞要保住已占據的小島。

馬哈迪提出古希臘名言：「強者為所欲為，弱者只能承受。」這就是馬來西亞所面臨的現實。馬來西亞無法對抗大陸，大陸宣稱南海屬於其所有，馬來西亞不會與大陸開戰，馬來西亞要思考如何利用這種情勢，從中受益？馬哈迪認為，儘管大陸擺出不惜一戰的強硬態度，但大陸並不打算以軍事力量征服馬來西亞。

馬哈迪強調，馬來西亞必須接受現實狀況。過去，貧窮的大陸是個問題，大家會對「共產主義中國」感到害怕。現在，「富起來的中國」同樣也讓人心生畏懼，因為想要擴大影響力。當有影響力的時候，就能以不同方式進行殖民，不必真的去占領一個國家。大陸現在就想利用龐大財力擴張對周邊國家如馬來西亞的影響力。務實與精確是未來馬來西亞政治發展的準則，也應該是國家領導人治國應具備的重要能力。務實與精確，馬哈迪確實有此實力。

未來大陸與馬來西亞雙邊關係，應當不會如同前首相納吉任內親近，馬哈迪任內大陸與馬來西亞的關係將更審慎，看待南海問題變得更為嚴肅。

伍、馬國境內對馬哈迪有不同聲音

馬哈迪暫停約二百四十億美元的大陸支持基礎設施項目，包括東海岸鐵路及三條石油和天然氣管道…工程，確實升高有關大陸「一帶一路」計畫其中一環的前景不確定性。馬國境內有不同聲音，如同本文前言所述，

92% 年輕人肯定馬哈迪做得好。反而不少中老年人、特別有些華裔人士認為解除「中」資使馬「中」關係受到傷害，不利馬來西亞未來發展。例如某些社群團體有如下評論：

「馬哈迪果真是個超級恐怖的老人，只為他一己的保守落後的理念，把人民與國家利益及將來不顧，完全沒有仔細深入思考就作出如此愚笨決定，把自己置於死胡同裡無法回頭地步，令馬來西亞長期置於萬劫不覆之地。其實國家之間來往，經濟貿易交流都是為了互利，讓人民幸福，國家富強。為何如此固執要魚死網破呢？大陸或許極不想跟馬反臉，但現情況已別無選擇要依合約辦事，這絕對令馬來西亞有難以承擔的巨大損失。不智！…」

「馬哈迪接受 358 億元的罰款，換取了取消三項大工程。如果工程順利完成，將會給馬來西亞帶來無限的經濟收益！那將歸功於前任。因此『馬哈老鬼』想方設法阻撓這些工程，為了其自身利益，損害的是馬來西亞人民的利益。扯下老臉哭窮，好話說盡，終於，寧可接受 358 億元的罰款來換取了取消三項工程，『馬哈老鬼』千古罪人！馬來西亞有這老不死的執政，真是馬來西亞人民的悲哀！…」

馬哈迪認為這些項目只獨厚某些特定人物，其他馬來西亞人並未獲得好處，所以希望利益重新分配，並且提出馬哈迪版的馬「中」合作計畫，從 8 月 18 日馬哈迪到杭州阿里巴巴總部與馬雲見面（其實今年開齋節剛過，馬哈迪在布城接見的第 1 個外賓就是馬雲。馬雲也在 2018 年 6 月在吉隆坡附近成立物流中心，幫馬來西亞打造智慧城市），到吉利汽車參訪，19 日參訪做無人機的大疆創新，就可看出希盟的經濟優先以及將來馬「中」兩國合作的方向。

雖然馬國境內對馬哈迪有不同聲音，但是馬哈迪確有多年治國經驗。馬哈迪也成功化解大陸和馬來西亞準備合建麻六甲新港口「皇京港」（Melaka Gateway）危機，大陸原預計耗資 400 億馬幣（約新臺幣三千億元），於 2025 年完工。麻六甲位於馬來半島南部，瀕臨麻六甲海峽。皇京港建成後將取代新加坡，成為該地區最大的港口，這將對新加坡的國家航運與貿易地位帶來影響。馬哈迪也下令停止該項目之進行，消除新加坡、馬來西亞兩國緊張狀態。

陸、結語

馬「中」關係目前看來相當穩定，馬哈迪已經完成其成功斡旋大陸領導人，避免國家無法支應高額貸款的危機。

老謀深算的馬哈迪以「哭窮」方式取消「中」資「一帶一路」，馬來西亞與大陸的關係，幾乎與其他所有東協成員國相同—就是不得罪任何一個大國，不在大陸與美國之間選邊 (take sides) 站。馬哈迪這次採取靈活外交手法，只是馬哈迪將它發揮淋漓盡致，使人目不暇給。馬哈迪版的馬「中」合作計畫，取代納吉時代的規劃。這一切都是馬國內政的鬥爭，與「一帶一路」是否受挫無關。

馬來西亞近七成人口為馬來裔，華人族群只占四分之一，大約 25%。首相馬哈迪老驥伏櫪志在千里？未來希望聯盟能否改變過往「馬來人優先」的陋習，變過往「馬來人優先」的陋習，達成馬來西亞的真正民主、法治、人權與繁榮。務實與精確是未來馬來西亞政治發展的準則，也應該是國家領導人治國應具備的重要能力。今日馬哈迪認為，即使大馬在 2020 年達到高收入標準，也不會成為先進國。因為在民主、法治、創新等各方面，大馬都還有努力空間。馬哈迪亦重申當初提出願景，只要求大馬成為先進國家，卻疏於賦予先進的定義，但大馬的發展應有自己的模式，而不是複製他國。

中國大陸 P2P 網貸平臺風暴評述

Comments on China's P2P Lending Crisis

李沃牆（Lee, Wo-Chiang）
淡江大學財金系教授兼兩岸金融研究中心副主任

壹、前言

近期，中國大陸（以下簡稱大陸）P2P 掀倒閉潮（爆雷），是否會進一步引發金融風暴，頗受關注。所謂 P2P 網路借貸（Peer-to-Peer Lending）平臺，是一種個體對個體的直接借貸行為。簡單來說，若某一個體有閒錢想投資，即可透過一個網路平臺，將錢借給有需要的人，從中賺取利息並拿回本金；且平臺會提供借貸雙方彼此的信用評估資料、讓雙方能在平臺上自由媒合。在技術上，可說是一利用人工智慧（AI）、大數據（Big data）及雲端運算（Cloud Computing）等前沿技術發展的低成本新型借貸模式。

貳、大陸 P2P 的發展概況

其實，P2P 借貸平臺在歐美各地已行之有年，2005 年《Zopa.com》在英國倫敦成立，是世界上最早成立的 P2P 平臺；而 2007 年大陸首家 P2P 網路借貸平臺「拍拍貸」在上海成立，由於政策開放，2011 至 2013 年開始野蠻生長，也造成大量的魚龍混雜公司進入此市場；2014 至 2015 年達到顛峰，估計最高曾有 5,000 家。2016 年《美貸網》、《e 租寶》等大量網

貸公司老闆跑路，讓投資者損失慘重；許多城市收緊互聯網金融公司審批，嚴厲監管網貸行業，致使該年度的正常運營平臺數量已較 2015 年少 3 成；2017 年底的運營平臺數量為 1,931 家。截至今（2018）年 6 月底，正常營運的平臺共有 2,835 家。大陸的 P2P 網貸市場居全球之冠，但債務高達 2,000 億美元、註冊用戶高達 5,000 萬、使用族群主要集中在 20 到 40 歲之間，合計總占比為 60%；融資餘額（未償還貸款）為 1.3 兆（人民幣，以下同），其中多半為短期貸款。

表 1 為 2017 年按貸款餘額排序前 20 名的平臺，其中，《陸金服》居冠（1,602.16 億）、《宜人貸》（516.82 億）次之，再來是《受錢進》（370.09 億）；但總成交量最大仍為《陸金服》（1,344 億）、其次為《宜人貸》（888.03 億）、《微貸網》（871.39 億）；綜合收益率最高為北京的《銀谷在線》（12.28%）、其次為《恆易融》（12.28%）、再來為《宜人貸》的 11.54%；至於借款期限則介於 2.12 至 35.09 個月，足見各平臺差異頗大。

表 1　2017 年 P2P 網貸行業貸餘額 TOP 20 平臺營運數據

序號	平臺名稱	省市	貸款餘額（億人民幣）	2017 總成交量（億人民幣）	綜合收益率（%）	借款期限（月）
1	陸金服	上海	1,602.16	1,344	7.48	25.14
2	宜人貸	北京	516.82	888.03	11.54	30.59
3	受錢進	北京	370.09	673.87	10.77	29.57
4	拍拍貸	上海	~310	~650	-	-
5	人人貸	北京	302.58	220.63	9.97	35.09
6	聚寶匯	北京	226.01	242.93	7.71	7.41
7	你我貸	上海	213.18	343.59	10.89	16.36
8	紅嶺創投	廣東	199.72	1,115.26	8.31	2.12
9	有利網	北京	188.82	474.89	9.93	22.14
10	團貸網	廣東	177.31	607.93	9.59	5.71
11	微貸網	浙江	177.08	871.39	7.79	3.29
12	恆易融	北京	174.71	123.2	12.28	32.02
13	點融網	上海	165.56	220.54	10.31	16.18
14	翼龍貸	北京	160.24	241.96	8.86	9.28
15	小牛在線	廣東	157.37	378.17	9.61	6.14
16	51 人品	浙江	134	~336	7.14	8.61
17	愛投資	北京	132.67	160.13	11.31	13.01
18	小贏網金	廣東	128.86	265.21	7.33	8.99
19	銀谷在線	北京	126.61	225.66	12.68	26.51
20	投哪網	廣東	94.76	213.64	8.97	9.33

資料來源：《網貸之家》，https://www.wdzj.com/news/yc/1730395.html。

一、P2P 快速發展的原因

P2P 平臺為何在大陸快速成長，實其來有自。（一）有助於資金供需雙方直接對接、減少中間環節；進而降低成本、提高效率，彌補傳統金融的不足。（二）有助於普惠金融的推動：目前仍有不少小微企業的經營性貸款或是中低收入者的消費貸款，往往難以達到傳統金融的要求，因而無法直接享受傳統的金融服務；P2P 的出現，不僅支持了經濟中的薄弱環節，更可彌補金融支援實體經濟的不足。（三）P2P 的理財服務特性，同時也拓寬了大眾理財的管道。（四）P2P 的出現也推動大陸消費金融市場發展，促進內需消費及創新成長。據統計，2017 年時 P2P 平臺的消費金融貸款規模在 4,000 億左右，是 2016 年的 4 倍多，並滿足七百多萬人的消費需求，的確可看出其效益。

二、P2P 的發展模式

大陸 P2P 的發展若按平臺對接的對象不同，大致可區分為底下 4 種模式：

（一）一般的 P2P 模式（Peer-to-Peer），即借貸雙方都是個人或者個體戶，此種模式的金額較小，以幾千到幾萬元為主，目前也是最多。

（二）P2F 模式（Peer-to-Financial Institute），即貸方是個人，借方的「F」代表金融機構或是網貸平臺合作的小貸公司、融資租賃、保理公司；甚至證券公司、基金公司、資產管理公司、銀行等；例如，《e 租寶》。

（三）P2B 模式（Person-to-Business），即貸方是個人，借方是非金融機構企業，此種模式的融資金額往往較大，典型的《紅嶺創投》即為此模式。

（四）P2G 模式（Private-to-Government），是一種服務於政府項目的一種網際網路金融投資模式，以政府信用為投資項目支撐。其服務對象包括政府直接投資項目、政府承擔回購責任的項目、國企（央企）的保理項目、國有小貸或擔保公司承擔回購債權責任的項目等。如投促金融。

參、大陸 P2P 風暴一波未平，一波又起

不可否認，大陸在網路金融發展可謂一日千里；但金融原是受高度監管的行業，政策大開大放的結果，引發金融風暴機率自然上升。君不見，大陸影子銀行盛行多年不退、P2P 平臺風生水起難辭其咎。自 2013 年以來，從《泛亞集團》、《e 租寶》、《鑫琦資產》再到《金鹿財行》、《中晉資產》等規模數十億、甚至百億人民幣的理財平臺如骨牌倒下；不少 P2P 淪為非法集資、詐騙者的溫床。2015 年 3 月，位於深圳的《美貸網》傳出負責人和主管人間蒸發，四百多名投資人，逾一億元資金無法追回。接著，2015 年底，大陸多地公安部門和金融監管部門發現，《e 租寶》經營存在詐騙，隨即展開調查，之後《鈺誠集團》及《e 租寶》相關負責人因涉嫌違法詐騙被警方拘捕。2016 年 1 月底，大陸官媒《新華社》披露，《e 租寶》非法吸收資金五百多億元，受害投資人遍布大陸各地區，人數多達九十餘萬，當時被稱為大陸最大的龐氏騙局。2 月 16 日，鑫琦資產管理公司上海分公司或因資金鏈斷裂，因無法支付投資者利息，涉案金額達 19 億元，約五千位投資人受影響。2016 年 4 月初上海知名理財平臺《金鹿財行》因資金鍊斷裂無法向眾多投資者正常兌付而陷入兌付風暴；《金鹿財行》已在大陸 30 個城市設有 35 家理財門市；其在 2015 年共累計完成家庭財富資產配置達人民幣 59 億元，共為 2 萬 8,540 名客戶提供綜合理財服務。據悉，在此事件爆發前已有 1,523 家倒閉或跑路，問題平臺占比達 38%。

一、各省營運平臺，停業及問題平臺演變

在這麼多問題平臺出事後，官方也端出整頓辦法，但仍無法消除。根據《網貸之家》研究中心統計，截至今年 5 月底（如圖 1 所示），P2P 網貸行業正常運營平臺數量下降至 1,872 家；營運中的平臺數量以山東省最多、其次為江蘇、湖北、重慶及廣東省。而其中有停業及問題平臺數量為 38 家，問題平臺 10 家（包括提現困難 8 家、跑路 2 家），停業平臺 28 家；主要集中於上海、北京及浙江。而由表 2 歷年的統計（截至今年 5 月）可知，歷年累積的問題平臺達 4,270 家、涉及投資人數達 66.1 萬人、占總投資人數比例為 3.8%、涉及貸款餘額為 387.5 億元、占總貸款餘額比例為 3%。

另根據最近大陸國家互聯網金融風險分析技術平臺發布的《2018 年上半年 P2P 發展監測報告》中，截至 6 月底止，營運中平臺有 2,835 家，上半年已超過 721 家倒閉，這涉及 1,900 億美元的 P2P 市場，至今已有 4,347 家平臺倒閉或出現問題，平均每天有 9.4 家出事；結果造成 120 萬投資人成了「金融難民」，涉及金額達數百億元。單是 7 月份就有逾兩百家業問題平臺，包括：清盤停業 74 家，提現困難 58 家，平臺失聯 29 家，跑路 21 家，公安經濟偵查介入 17 家，轉型 2 家；其中，沿海地區的浙江、上海、廣東、北京仍是重災區。

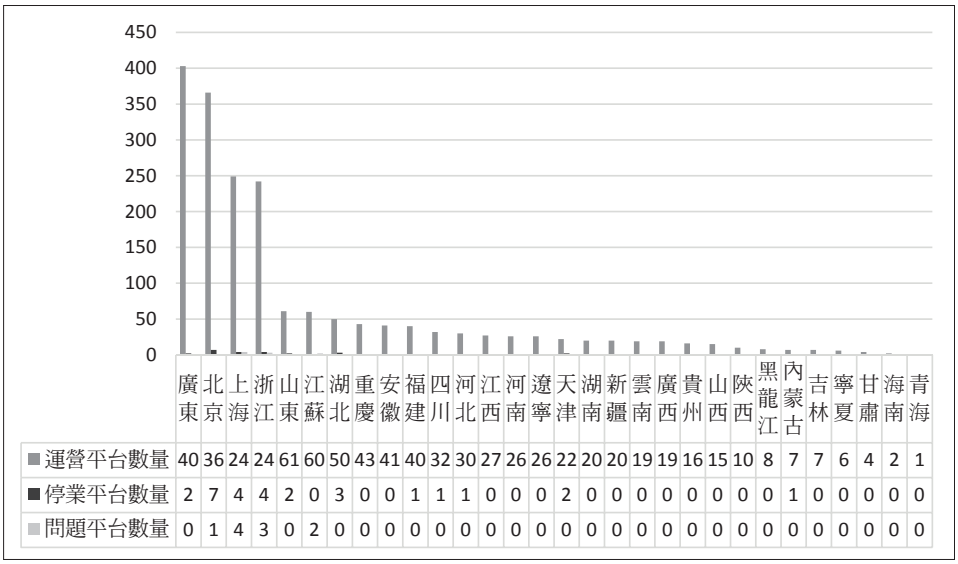

圖 1　2018 年 5 月各省營運平臺，停業及問題平臺數量

資料來源：《網貸之家》，https://www.wdzj.com/news/yanjiu/2530790.html?abtest=wdzj。

表 2　歷年停業及問題 P2P 平臺統計表

時間	停業及問題平臺數	涉及投資人數（萬人）	占總投資人數比例	涉及貸款餘額（億元）	占總貸款餘額比例
2013 年及之前	93	1.6	6.4%	16.1	6.0%
2014 年及之前	394	6.3	5.4%	68.2	6.6%
2015 年及之前	1,688	27.7	4.7%	171.1	4.2%
2016 年及之前	3,429	45.2	4.5%	258.1	3.2%
2017 年及之前	4,039	57.3	3.7%	332.9	2.7%
2018 年 5 月及之前	4,270	66.1	3.8%	387.5	3.0%

資料來源：《網貸之家》，https://www.wdzj.com/news/yanjiu/2530790.html?abtest=wdzj。

二、問題平臺形成原因剖析

《網貸之家》對停業和問題平臺的定義為，停業、警方調查介入、提現困難、轉型和跑路。據此，筆者整理大陸 P2P 問題平臺形成的 6 大原因如下：

(一)**成立容易，平臺如雨後春筍**：大陸網路金融在政策推波助瀾下，P2P 網路借貸平臺風生水起，業界流傳「三、五個人一湊，就能成立一家互聯網借貸公司。」，應非空穴來風。

(二)**投資人想不勞而獲，投機充斥**：大陸 P2P 網貸所以能野蠻生長，關鍵在投資人都將 P2P 理財視為搶發投機財，都想不勞而獲。因 P2P 理財號稱能高收益，動輒有 10% ～ 15% 的收益率，甚至最高收益達到 18%。

(三)**存心斂財或亂投資**：有心人假借互聯網金融名義，利用 P2P 網貸平臺，有的進行集資詐騙，捲款潛逃；有的則是將投資人的資金拿到投資房地產或其他高風險標的，結果一去無回，例如，南京的《錢寶網》，只因為炒房，動輒幾百萬的現金抵押，瞬間抽空了 P2P 的平臺資金；近期出事的《銀豆網》負責人李永剛失聯，《永利寶》平臺的董事長和 CEO 雙雙失聯，資金暫無法兌付；其他更多的是平臺配資炒股，上海《阜興集團》就是在股權質押、信託炒股、融資加槓下，老百姓投資全部血本無歸。

(四)**龐氏騙局**：有的平臺借機自融、設資金池，利用新投資人的錢來向老投資者支付利息和短期回報，以小錢滾大錢騙取更多的投資。有些甚至沒有真實業務，只是打著網貸的幌子進行斂財。投資人投入的金錢追討無門，最終可能血本無歸。

(五)**大陸經濟增長乏力、金融形勢不樂觀**：近幾年，大陸經濟增長面臨不確定因素增加，加上美「中」貿易戰愈演愈烈；以致股匯震盪加劇，特別是 A 股跌入谷底、人民幣貶值、加速資金外逃。

（六）**大陸監管**：2018 年 6 月，因受到大陸當局著手處理債務影響，之前正夯的 P2P 網路借貸平臺自 6 月開始爆發雪崩式倒閉潮。平臺主打自融、虛假標的、資金池等騙局的平臺，在政府趨嚴監管下難以支撐，以及政府當局在金融領域去槓桿，造成市場流動性緊張，一些平臺借出去的錢還不回來。

三、大陸官方的監管發展

如前所述，2016 年 P2P 接連出事後，大陸國務院於該年 4 月聯合 14 個部委開會，宣示啓動有關網路金融領域的專案整治，為期 1 年。相關文件顯示，大陸官方有 7 個分項整頓案；其中，人民銀行、銀監會、證監會、保監會分別發布網路支付、網路借貸、股權眾籌和網路保險等專項整頓細則；而且大陸公安機關也將配合打擊非法集資等犯罪。同年 8 月，大陸官方為了進一步抑制金融和銀行體系日益擴大的風險，銀監會公布《網絡借貸信息中介機構業務活動管理暫行辦法》，對爆炸性成長的 P2P 網路貸款平臺進行管制。根據《暫行辦法》，網貸平臺將不得銷售財富管理產品，或發行資產擔保證券，必須將客戶資金交由第 3 方銀行存管，也不得吸收民眾存款。《暫行辦法》規定，單一自然人在 1 個網貸平臺的借款上限為 20 萬元；在多個網貸平臺的借款上限為 100 萬元，單一法人在 1 個網貸平臺的借款上限為 100 萬元，在多個網貸平臺的借款上限為 500 萬元。

事隔 2 年多，也就是今年的 8 月 16 日，保監會又為化解這一波 P2P 危機，傳出要 4 大國有資產管理公司出手穩住局勢；8 月 17 日，全大陸 P2P 網絡借貸風險專項整治工作領導小組辦公室向各省市網貸整治辦下發開展網貸機構合規檢查工作的通知。銀保監會於 8 月 19 日祭出 108 條細則的「P2P 合規檢查問題清單」，希望劃定 P2P 風險停損點。新規將對所有平臺分級管理，分為合規、整改、兼併、清退 4 大類。合規和整改的 2 類機構將進一步被納入規範的範疇，兼併和清退則是以不同形式退出市場。筆者以為，綜合這 108 條比較重要的規範大致可歸納為表 3 所列舉的 8 個重點。

表 3　銀保監 108 條監管重點

	重要監管條文	主要內容
1	明確合規檢查程序	年底前要完成機構自查，自律檢查、行政核查及檢查匯整；自律檢查工作包括機構自查自糾、非現場檢查和現場檢查三個階段；三個階段的檢查將交錯進行。
2	實行一票否決制	若有發現合規檢查不實時，有權一票否決平臺備案申請。
3	債權轉讓履行對債務人的告知義務	債權轉讓後應由 P2P 網貸平臺告知債務人。
4	重申清理違規業務	明確規範校園貸、與地方金交所合作、現金貸業務存量業務係屬違規，務必清理完畢。
5	嚴控業務規模	嚴查 P2P 網貸平臺規模控制不到位情形，禁止規模大幅增長。
6	嚴禁高息及變相高息借款	除了再次確認高額逾期利息、滯納金、罰息不能超過最高院制定的逾期利率上限標準外，還初次明確 P2P 網貸平臺不能採用線下收取息費、協力廠商合作機構向借款人收取息費的方式規避綜合資金成本上限要求。
7	線下門店業務僅限風險管理	線下門店可以存在，但是僅能開展資訊採集、核實、貸後跟蹤、抵質押管理等風險管理業務，這順應了車貸、三農貸業務開展需要鋪設線下風控團隊的需要。
8	注重客戶資訊隱私	禁止 P2P 網貸平臺以大數據為名竊取、濫用使用者隱私資訊，對於使用者資訊起到一定保護作用。

資料來源：作者自行整理。

肆、結論

坦然言，大陸 P2P 平臺的發展規模，不論是用戶或到交易額，已位居全球之首，也是龐大影子銀行體系中風險最大、監管最少的一塊。而大陸影子銀行問題由來已久，金額有多大、是否釀成系統性風險、形成金融危機，長期以來一直備受境內外關注。根據國際清算銀行（BIS）估計，到了 2017 年年中，大陸政府以及地方政府的債務已經達到了 GDP 的 256%，這不僅超過了新興市場國家 190% 的整體水準，也超過了美國的 250%；另據德國銀行評估，目前大陸影子銀行規模已持續增長至 21 兆元人民幣，占銀行業總資產的 10%。大陸 P2P 平臺關停數量持續增加，預估風暴至少持續 2 至 3 年或更長。筆者認為，大陸影子銀行問題也不會短時間內解決，但若沒處理好，一場金融危機仍有可能引爆。

中國大陸假疫苗事件看未來大陸的疫苗市場

China's Future Vaccine Market Based on Its Fake Vaccine Scandal

王任賢（Wang, Jen-Hsien）
中華民國防疫學會理事長

壹、前言

中國大陸(以下簡稱大陸)又再出現假疫苗事件，這是近幾年來重大疫苗事件的第 4 起。依據大陸對於食藥事件的態度來看，這 4 起事件應該只是冰山一角，沒被舉報或是舉報後冷處理者應該更多。為什麼大陸有那麼多假疫苗事件？為什麼沒法由事件中學到教訓？又為什麼不法之徒老喜歡挑上疫苗？這樣重複出現的疫苗事件，大陸老百姓又是如何看待？這些想法在短時間內有可能得到改變嗎？這些都是未來大陸疫苗市場必須考慮的影響因素。

貳、大陸假疫苗事件的始末

大陸 2018 年的假疫苗事件已經是近十幾年來的第 4 次事件，而且產生的誘因及後來的處置都是如出一轍，民眾對疫苗的信任度再度受到重創。第 1 次是在 2007 年山西省發生多起兒童注射疫苗致傷致死事件，大陸官方強力掩飾，直到 2010 年才被批露出來。2013 年 11 月至 12 月大陸南方出現多起嬰兒注射乙肝疫苗後致傷致死事件，疫苗生產監管部門不但沒有徹查，反而由醫療主管部門將疫苗事件說是偶合症，將疫苗死傷歸因

於其他疾病，企圖掩蓋事實。緊接著 2016 年發生著名的山東疫苗事件，大陸 18 個省市都出現問題疫苗，涉案金額高達 5.7 億人民幣，此前的 6 年時間內大量無效的疫苗供應全大陸。2018 年 7 月 15 日下午傳出吉林省長春市長春長生疫苗公司生產的狂犬病疫苗造假，原因是員工屢向地方投訴未果，轉而實名向大陸中央舉發，藥監局駐廠調查屬實，並責成當地衛生主管機關吊銷這家公司的優良藥品生產許可證，媒體說這批被查獲的造假疫苗都已全部銷毀，沒有流入市面。但完全沒有提及前面生產的疫苗是否造假，其他疫苗是否造假，是否已流入市面，根本沒有解除百姓的疑慮。到了 7 月 20 日，在社群媒體中又披露 2017 年 10 月長春長生公司的白百破疫苗已被吉林省藥監局查出效價比不合，但開罰的三百四十多萬元人民幣罰單卻在 7 月 20 日狂犬病疫苗事件曝光後才開出罰單，已有 25 萬孩童受到影響，官方說法是問題疫苗全部銷往山東，但事實是疫苗早已銷往全大陸，受影響的層面非常廣。

參、大陸為何疫苗與食品安全事件層出不窮

由近十幾年連續發生的大陸疫苗事件來看，這已經不是單一個環節的問題，而是整個監管與產銷體制都出問題，才會讓事件不斷發生。疫苗與食品在大陸都被廣義的視為國防工業的一環，依賴外國的比例都希望降到最低才算安全，大陸政府知道這個道理，商人當然更了解，在一拍即合的情況下大量以仿製起家的藥品與食品廠商就在民族主義的保護傘下滋長茁壯。利用官方的保護扶植本土產業是無可厚非的事，用的方法應該是提升本土產業的質量與商業競爭力，再以公平的方式與進口廠商競爭。在大陸這種曠日廢時的事是沒人要做，最一般的做法就是用綠色通道先核准本土廠商，讓他們在市場上先發展，再一邊發展一邊提升品質及市場競爭力。對廠商而言這種方法形同虛設，沒有人會在進入市場又有錢賺的情況下還會再想花錢去做品質改進，這種不依市場原則的作法在世界各國都是如此，不會只出現在大陸。大陸只不過民族主義太過強烈，很多東西都以這種方式處理，後面該監管時民族主義又出現，對本土仿製企業百般寬容，連查出問題都輕輕帶過，不出問題才怪。如果這個產品只是手機或電視

機，頂多被顧客痛罵一頓自認倒楣就過去，如果碰到食品藥品及疫苗這種進人體就無法排出，民怨就會更高，民意就會更重視。倒不是只有食品藥品或疫苗才有可能出包，大陸要出包的東西可多，只不過疫苗與食品的關注度特別高。

疫苗的合法利潤不高，又因為顧客不是病人而是正常人，不良反應很容易被放大檢視，相對銷售風險非常高，照理說仿製疫苗要冒的風險還會更高，應該很少人願意仿製。但是疫苗有一個銷售的優勢就是由公部門買單，只要擺平公部門的人就可以由公部門簽單進貨，並由公部門負責行銷。所以比起其他必須面對消費者的產品銷售簡單。疫苗是用來預防疾病，有效沒效要碰到疾病流行才知道，接種者關心的不是預防效果如何？而是有沒有不良反應？這對一名仿製者而言處理實在太簡單，只要做到板藍根裡沒有板藍根就對了，因為賣水絕對不會有不良反應的。這就是為何原本應該是薄利而有風險的商品，經過不肖商人就能點石成金，一本萬利。大陸的疫苗市場大多由這類廠商霸占，進口廠商生存空間被極度壓縮，使大陸老百姓對疫苗的信任度很差，在先進國家中也是敬陪末座。

肆、大陸疫苗市場現況

大陸的疫苗分為一類疫苗與二類疫苗。簡單說一類疫苗就是公費疫苗，是由政府買來規劃給民眾在接種點接種。二類疫苗一般指的是自費疫苗，是由民眾自願購買政府核准的疫苗並在指定接種點接種。一類疫苗由於是由政府購買規劃接種，廠商幾乎不用行銷，只需做好與採購者的關係，不論採購或接種就能一條龍搞定。由於是政府採購案所以疫苗的價錢通常壓得很低，進口疫苗廠商大多無法達到如此低價，所以這個領域中幾乎是國產廠家的天下，這當然也正好符合培植疫苗國造的原則，這樣的溫床很容易培育出板藍根裡沒有板藍根的疫苗廠商，唯有如此才能在低價招標的環境下贏取暴利。這十幾年來大陸疫苗出現的 4 次事件中，前 2 次應該是生產過程中的污染或添加物所致，才會造成致死或致殘，這在疫苗生產來講應該都是在核准上市前就該做好，怎麼可能會出現在已經賣很久疫苗的廠商，這應該是隨意變更製程所致。後面 2 次的問題大概是廠商學聰

明，不敢亂改亂加，但使用亂減亂省以降低成本獲取暴利。二類疫苗大部分是進口疫苗，進口時的審批及物流相對於國產疫苗都非常嚴格，而且接種時要由廠商自己找對象，或是懇求接種點的人幫忙找對象，但不管哪種作法難度都非常高。以前都是靠著接種點的人提高疫苗的售價以賺取利差，才願意幫忙，但去年開始大陸嚴格要求藥品零價差，二類疫苗當然就更如雪上加霜。由於老百姓對疫苗的信任度極差，這個看似很大的疫苗市場，若以流感疫苗為例，其全民的施打率只有不到臺灣的十分之一，真是一個看得到但吃不到的市場。

除了老百姓對疫苗的信心不足之外，疫苗接種主管機關的態度也有很大的改進空間。疫苗接種的主管機管為疾控中心，先進國家的疾控中心通常把疫苗接種當作是神聖使命，戮力達成衛生主管交付的施打目標。在大陸的疾控中心由於組織過於龐大，直接與地方接觸的地方疾控中心是由地方政府任命，程度良莠不齊且又必須直接負責接種業務，處在怕事及無利潤無動力的立場上大多對疫苗接種不是正數而是負數。在省級或更高級別的疾控中心中不認同疫苗的人也大有人在，原因有部分也來自於不滿意疫苗的監管制度。這群負責接種與鼓勵接種的單位，竟然還存有不認同疫苗的人，這樣子的疫苗市場想要好很困難。

另一個影響疫苗的重要因素為醫師，在大陸由於醫院內缺乏感染學科，不懂疫苗的醫師大有人在，其嚴重程度是先進國家中最高的。醫師在灌輸民眾正確疫苗概念的議題上扮演重要的角色，醫師如果不懂疫苗，甚至反疫苗，其影響程度相當可觀。臺灣也存在同樣的問題，只不過程度輕了很多。臺灣的問題又與大陸不盡相同，臺灣的醫師擔心打疫苗會減少來看病的人數，進而減少收入，所以不鼓勵病人接種疫苗。這個問題巧妙地經由衛生主管給付接種疫苗看診費用就可大大減低其不良效應。大陸則必須從醫師教育著手改善，難度相對較高。

伍、大陸假疫苗事件對疫苗市場的影響

大陸的疫苗出過這麼多事，可以想見這個市場早已是權錢充斥的殺戮戰場，老百姓對疫苗的信心明顯不足。由於接種疫苗是公權力行為，間接

也讓老百姓對政府信心動搖。政府也知道這事的嚴重性，就利用 2016 年的山東疫苗事件嚴格整頓疫苗的冷凍冷鏈環節，一下子就砍掉二十多家本土的疫苗廠。這項作為在內行人看起來確實是表現破釜沉舟的決心，值得嘉許，無奈這是項非常專業的改革，老百姓看不懂也無感。最有力的證明就出現在 2017 年底到 2018 年初的一波季節性流感大流行，大陸流感重症人數較往年增加，各大媒體也都爭相報導，但反映到流感疫苗接種人數並未增加，老百姓寧可用藥物也不打疫苗，對疫苗的信心完全沒有因為政府對山東疫苗事件的改革而有改變，即使出現感染爆發也是一樣。這種疫苗緩打潮的出現是非常難處理，一個謠言就夠整上個好幾年，更何況這麼多千真萬確的事情都擺在眼前，大陸的疫苗市場其實是堪慮的。

疫苗如果出現緩打潮，要回復通常需要很長的時間，因為主要的回復手段要依靠持續的教育，通常曠日廢時。而且在緩步提升的過程中還需要經歷感染爆發的臨床驗證，以及不再出事的疫苗才能花大約五至十年的功夫慢慢提升回來。臺灣在 2009 年的流感疫苗緩打潮後，到目前已回復大半，但今後不能再容許出現重大疫苗不良反應或疫苗生產造假事件。大陸這種接連不斷的疫苗安全事件，幾乎把老百姓的疫苗熱情降到谷底，加上疾控中心不是完全配合，醫師的一知半解，情況更是火上加油，怪不得連 2018 年初的流感重症大爆發都沒法有效提升流感疫苗的接種意願，可見大陸的民眾在將來的歲月中，除非保證不再發生任何疫苗安全事件，而政府又肯花大錢在民眾教育上，才有可能緩慢獲得提升。

陸、結語

大陸近年來的四波疫苗安全事件，不論是對政府的威信及老百姓接受疫苗的觀念都是沉重的打擊。這種權與錢結合的行為竟然是以老百姓的健康當作代價，是非常不明智的作為。希望經過這次事件，對整個疫苗的生產監管及運輸過程做總檢討，希望別再發生，大陸的疫苗作業才能與世界大國並駕齊驅，真正成為醫療大國的典範。

中國大陸—東協外長會議與南海情勢觀察

An Observation of China-ASEAN Foreign Ministers' Meeting and the Development of South China Sea Situation

謝奕旭（Hsieh, Yih-Shiun）
國防大學政治作戰學院兼任副教授

壹、前言

由東協（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）各會員國外交部長所組成，且輪流在各會員國首都召開的東協外交部長會議（ASEAN Ministerial Meeting, AMM）以及相關的系列會議，包括：東協加三（ASEAN Plus Three, APT）外長會議、東亞峰會（East Asia Summit, EAS）外長會議、東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）等，在今（2018）年7月30日至8月4日間於新加坡博覽中心（Singapore EXPO）舉行。

眾所周知，南海情勢錯縱複雜，除中華民國、中國大陸（以下簡稱大陸）、菲律賓、越南、馬來西亞、汶萊宣布擁有此地的主權外，相關國家更占據許多的島嶼並從事建設，其中，最引人注目的莫過於大陸在此一地區的填海造陸工程、建置軍事設施，以及頻仍的軍事活動，使得南海地區的競逐日益白熱化，各種宣示、叫囂、衝突不斷。位於區域之外，未宣示擁有主權的美國則以航行自由（Freedom of navigation）為名，不斷地派出軍機與船艦進入此一海域從事相關活動，再再挑戰相關聲索國的主權及利益，讓南海的情勢更形緊張與微妙。是故，今年度的會議，無可避免地會觸及與討論南海問題。

當然，南海海域的重要性，除其地緣戰略位置外，更蘊藏豐富的天然資源，亦為重要的海上交通線，也掌控許多國家生存與發展之命脈，同時也是大陸「21 世紀海上絲綢之路」發展的關鍵區域，實為各國必爭之地，無論是區域內或區域外的國家，都設法與此一地區產生連結，以便為自己的國家爭取更多的利益。倘若亞太地區是 21 世紀全球發展的重心，那麼南海海域就是關鍵與核心地帶，也因此，包圍以及鄰近南海的東南亞國家，就自然而然地成為世界各國亟欲爭相拉攏的對象。然而，南海的問題能否透過今年的大陸—東協外長會議得到更為良性的發展，實有待觀察。

貳、東協外長會議以及南海行為準則草案內容

在今年的第 51 屆東協外長會議中，重頭戲依然是圍繞在南海問題上。有鑒於南海議題的重要性，以及各聲索國間所存在的歧見，東協外長會議無可避免地要論及南海問題，而相關聲索國更藉此重申要遵守國際公法、航行自由或非軍事化……的訴求；這些可於 8 月 2 日東協外長會議共同發表的聯合公報（Joint Communiqué of the 51st ASEAN Foreign Ministers' Meeting）中窺其端倪，公報中強調，東協國家重申對維繫並促進區域和平、安全與穩定，以及對和平解決爭端，不訴諸威脅或使用武力的共同承諾，這些當然包括完全尊重法律與外交程序，依照普遍承認的國際法原則，前述的法律也包含 1982 年的《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea）。

在 8 月 2 日東協與大陸（10+1）的外交部長會議開幕致詞中，新加坡外交部長維文（Vivian Balakrishnan）表示，東協已經和大陸就一項單一草案內容達成協議，以便針對南海行為準則進行談判談判；他更強調，這是一項「里程碑」，將成為未來南海行為準則的談判基礎。在之後的 8 月 3 日，東協國家的 10 位外交部長與大陸國務委員兼外交部長王毅共同宣布，同意以《南海行為準則單一磋商文本草案》（Single Draft South China Sea Code of Conduct Negotiating Text, SDNT）為基礎，在南海採取行為準則（Code of Conduct, COC），此一文本草案是奠基在先前採行的行為準則架構協議，不過，文本當中重複先前行為準則架構的措詞：「行為準則不是解決領土爭端或海洋劃界議題的工具」。

於此之前，大陸與東協國家曾經在2002年簽署過《南海各方行為宣 言 》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC)。在今年的文本草案當中，重申先前行為準則架構的措詞，此一內容是：「行為準則不是解決領土爭端或海洋劃界議題的工具」。在草案第2部分的一般性原則中，馬來西亞插入了標準的法律限制條款，也就是：「各方進一步確認，行為準則並非強調，也不是影響各國對關於解決爭端、海洋界線的法理問題的立場，或在國際海洋法以及銘記反映在1982年聯合國海洋法公約下所許可的海洋權利。」

在《南海行為準則單一磋商文本草案》中，所強調的5個主要議題為：地理範圍、爭端解決、合作責任、第三方角色、法律地位等。各議題的重點如後：

1. 地理範圍方面：並未明確界定南中國海（南海）的地理範圍，但是越南、印尼、馬來西亞等國都有各自的主張；
2. 爭端解決方面：草案有大部分是投注在南中國海各方爭端的預防、管理以及解決；
3. 合作責任方面：簽署國有責任合作在半封閉海域確保海洋環境；
4. 第三方角色方面：第三方指的是未簽署行為準則的國家，草案當中並沒有第三方參與南海行為準則的條文；
5. 法律地位方面：草案是一個動態的文件，意謂各方皆可增加或減少相關內容。

南海爭端由來已久，經過多年的協商與努力，問題依然懸而未解，畢竟各方皆有所考量。最值得注意的是，大陸挾其自身強大的經濟與軍事力量，可對東南亞國家施以多重的手段達成其目的。

參、大陸同意單一磋商文本草案的圖謀

大陸和東協10國所一致通過的單一草案，是第一個清楚定義框架與基本項目的草案。依據草案內容，大陸建議與東協國家在南海定期舉行軍演，以及共同開發石油、天然氣等能源，並堅持排除其他國家參與。

在定期舉行軍演方面，東協10國以及大陸一共四十多名的代表，在8月2日至3日期間於新加坡樟宜海軍基地的跨國行動與演習中心，完成

了首次的「東協－中國聯合海上軍演」沙盤演練；第 2 階段的實地演習將於今年的 10 月在大陸舉行；屆時的演習會由新加坡和大陸共同領導，演習重點放在如何應對海上事故，包括聯合搜尋與醫療救援，以及使用「海上意外相遇規則」靠近事故船艇，並練習直升機在彼此的軍艦上降落。就此，許多分析家與學者咸認，大陸是為了將美國的勢力排除，不讓美國有介入的空間，進而降低美國於此地的影響力，擴大大陸的影響力。也有學者認為，大陸此舉是想向全球傳達訊息，展現大陸可以與東協合作，而且進展良好，因此，無需境外勢力介入南海問題；或是大陸想藉此談判來爭取時間，以便逐步鞏固在東南亞與南海的地位。澳洲新南威爾斯大學榮譽教授塞耶（Carl Thayer）認為，落實《南海各方行為宣言》的小組會議的談判進程若順利進到尾聲階段，屆時大陸的「藍海戰略」，將會達到新的里程碑。

即便有許多分析指出，大陸同意並主導單一磋商文本草案的進程，是有其潛藏的意圖在，然而，大陸方面也有自身的合理說詞。8 月 4 日，王毅對媒體表示，近年美國將大規模戰略性武器頻繁開進南海，構成此地區包括大陸在內的國家安全威脅，是地區軍事化最大推手，是故，面對不斷增強的軍事威脅和壓力，大陸當然要履行國際法賦予的自保權和自衛權。王毅更表示，如果把防禦舉措戴上「軍事化」的帽子，就是典型的顛倒黑白，而域外國家應改變心態，不要以為只有自己才能當裁判，如果無視大陸和東協為地區和平及南海穩定所作的努力與貢獻，是不尊重以及不負責任的行為。這樣的說詞，無疑證實學家專家的分析論點。

肆、影響南海行為準則發展的變數

在今年的外長會議中，東協成員國與大陸已經協商，完成《南海行為準則》單一磋商文本草案。王毅也在「東協暨中國外長會議」後記者會中表示，大陸和東協國家完成南海行為準則單一磋商文本，這是南海行為準則協商獲致的重大進展，也是會議的最大亮點。但是，準則能否如預期順利地發展，端視相關變數的有效排除。

雖然，每年召開的東協外長會議，是東協國家之間討論重大國際議題以及區域問題的主要平臺，在今年的會議中，討論朝鮮半島、南海等議

題，但是南海議題依然是無法獲得實質共識。除各國的主張與考量外，區域外強權國家的介入，亦為重要變數。誠如新加坡總理李顯龍在第 51 屆東協外長會議開幕式致詞所強調，開放、包容、以東協為中心的地區架構，向來是區域和平與穩定的支柱，東協各國必須繼續對這一架構進行強化。因此，東協各國必須團結一致，努力保持凝聚力和效能，使東協能夠繼續發揮作用，為各成員國和夥伴提供價值。顯見，在東協內部如何凝聚共識，並採取團結一致的行動，是有其內部問題存在的。此外，解決問題的架構在大陸的強勢主導下，能否以東協為中心，的確存有疑慮。新加坡外交部長維文即指出，大陸與東協下一步將進入具體草案協商，只要沒有外界干擾，《南海行為準則》將會加速向前推進。

東協國家之間相處與互動，有其傳統的原則與模式存在。依據 1976 年的《東南亞友好與合作條約》（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia），確認東協國家間相處的基本原則為：相互尊重所有國家之間的獨立、主權、平等、領土完整以及國家認同；各國擁有免於其國家實體遭受外力干涉、顛覆或脅迫的權利；各國不得干涉其他國家內政；須以和平方式解決歧見與爭端；放棄採取威脅或動武的手段；彼此之間有效合作。此外，東協各國間的互動更有所謂的「東協模式」（The ASEAN Way），是一種強調非正式、包容、共識、協商與不干預內政的運作模式。不過，前述互動模式與原則，常為外界認為是一種訊息溝通平臺而已，對實質的進展助益不多，因為各國仍有自身的主見與考量，難獲共識。

例如，越南副總理兼外長范平明（Pham Binh Minh）在會議中，對南海軍事化問題表達關切，呼籲各方避免導致南海局勢複雜化的行動，嚴格遵守協議和承諾，包括《南海共同行為宣言》的相關規定，為《南海行為準則》磋商進程營造順利環境；更表達越南強烈反對大陸在南海的活動，呼籲所有國家停止建造人工島與軍事設施。8 月 23 日，越南外交部副發言人阮芳茶（Nguyen Phuong Tra）在記者會中表示，越南有法理的基礎以及歷史的證據來確認太平島的主權；在實務上，越南官方將太平島稱為八平島（Ba Binh Island），劃歸越南慶和省長沙縣治理。顯見，各國仍是以自己的利益為重。

南海區域安全與穩定，不僅是大陸與相關聲索國的雙邊事務與利益，更涉及南海海域的大國博弈，包括以美國為首的「印太戰略」（Indo-

Pacific strategy）設計在內，都是影響南海情勢發展的關鍵變數。

在美國聯邦參議院於 8 月 1 日通過的《2019 會計年度國防授權法案》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year）中有一些具體的要求，即是，如果大陸於南海從事任何重大的填海造陸活動、額外的領土主張或軍事化行動時，美國國務卿與國防部長應協同向適當的國會委員會提交報告並對外公布。此外，該法案也要求美國防部長，在邀請共軍參與環太平洋（RIMPAC）多國海軍聯合演訓前，除非美國國防部長能向美國國會軍事委員會證實，大陸已經停止在南海的建造島礁以及將南海軍事化的動作，否則該法案禁止美國國防部長邀請大陸參與演習。8 月 3 日，美國國務卿彭培歐（Mike Pompeo）與王毅，在新加坡東南亞國協外長會議期間舉行會外會談，彭培歐表達美對大陸在南海軍事化行為的關切，並承諾要提供東南亞地區安全基金約三億美元的資金，用以強化海上安全、發展人道援助與維和能力，並對抗「跨國威脅」。美國的相關作為都是極具針對性的，特別是大陸在南海的各項作為。即便是未來大陸與東協間的《南海行為準則》能順利出爐，美國是否會依循此一準則，克制在南海的航行自由行動，實難保證。

伍、結論

對鄰近並包圍南海海域的東協國家而言，此一區域除具有經濟與軍事的價值外，更是亞太強權交鋒的場域，區域情勢動見觀瞻；然而，近年南海情勢的演變與複雜程度，絕非一夕可解。今年的東協與大陸外長會議，雖討論相關議題並簽署《南海行為準則單一磋商文本草案》，圖謀有效解決由來已久的南海問題，但是，礙於東協各國間的相處與互動模式，及其自身的觀點與利益考量，要於短期內獲得共識並有效施行，困難度甚高。其次，南海地區同為強權博弈的場域，特別是美國與大陸之間的言詞交鋒及軍事行動，都為南海問題的解決增添變數。對我國而言，中華民國亦為南海主權的聲索國之一，若無法積極爭取參與《南海行為準則》的制定，對我國的權益影響甚鉅，也不利國家的長遠戰略布局與發展，基此，我國應採取更為積極的態度參與各項有關南海議題的國際活動，除為我國的主權發聲外，更可在協商與折衝中，極大化我國的國家利益。

網路社交媒體中的恐怖主義活動現象之研究

A Study of the Terrorist Activities on Social Media

張凱銘（Chang, Kai-Ming）
臺中科技大學通識教育中心專案助理教授

洪銘德（Hung, Ming-Te）
臺中科技大學通識教育中心博士後研究員

摘要

作為恐怖主義威脅的最新演進型態，網路恐怖主義的影響與危險性已成為國際安全研究的重要議題並深受各界關注。其中，許多恐怖主義組織及其成員近年積極運用推特等新興網路社交媒體的現象尤其值得關注。本文在檢視現今主流網路社交媒體營運型態的基礎上，逐一探討「伊斯蘭國」等恐怖主義組織在相關媒體中宣揚激進宗教理念、募集人員與資金、營造恐怖氛圍及蒐集敏感情資等活動類型，並解釋此類網路科技深獲恐怖主義分子重視的主要原因。文中同時借鑑新聞學領域的「認知取徑媒體研究」觀點，說明恐怖主義組織如何在網路社交媒體中成功吸引廣大用戶的追蹤關注以擴大影響力。此外，本文亦介紹了各國政府、網路企業及一般用戶，近期於此類媒體平臺中嘗試採取的各種反恐怖主義措施，並由人工智慧技術開發與多邊協調合作等角度，評估相關反恐工作的發展前景。

關鍵詞：網路社交媒體、網路恐怖主義、認知取徑媒體研究、反恐怖主義

Abstract

As the latest evolution of terrorism, cyberterrorism has become an important topic in the study of international security and caught public attention. More specifically, the use of social media such as Twitter in recent years by many terrorist organizations and their members should particularly be noticed. Based on reviewing current mainstream social media, this article explores the types of activities such as promoting radical religious ideas, fundraising and recruitment, creating atmosphere of fear, and intelligence collection orchestrated on social media by Islamic State of Iraq and al-Sham and other terrorist groups. It explains the main reasons why such internet technologies can attract terrorists. This article refers to the perspective of Cognitive Approaches to Media in journalism to describe how terrorist organizations successfully catch public attention on social media to expand their influences. In addition, this article introduces various anti-terrorist practices on social media adopted by governments, enterprises, and general users. It also evaluates the prospect of counter-terrorism approaches from the angles of artificial intelligence development and multilateral cooperation.

Key words: Internet Social Media, Cyberterrorism, Cognitive Approaches to Media, Counter-Terrorism

壹、前言

自冷戰後期以來，於全球各地日益擴散的恐怖主義，逐漸成為當代重要國際安全議題。進入 21 世紀後，隨著重大恐怖攻擊事件持續增加，世界各國無不積極投入反恐工作。值得注意的是，許多恐怖主義組織近年在發展過程中除憑藉宗教教義與民族主義等傳統理念性元素增進內部凝聚力及對外號召力，也嘗試應用核能及生物化學等先進科學技術。恐怖主義與先進科技的結合，不僅加劇其危害程度，更為國際反恐事務增添諸多挑戰。[1] 其中，恐怖主義和網路技術的交會是近期最為外界關注的面向之一。網際網路科技自 1990 年代發展至今，已成為現代人類文明不可或缺的組成部分，幾乎所有國家的公共事務治理及民眾日常生活皆緊密依賴網路連結。在這一背景下，網路安全自然成為各國政府高度關切的事項，除加強內部網路管理與資訊系統防護外，如何有效因應網路恐怖主義等外部威脅，自是不容忽視的重要問題。[2]

相關論著顯示，目前國際關係學界對於網路恐怖主義的詮釋和界定，主要涵蓋以下三種活動型態：[3]

第一，由恐怖主義組織或個別恐怖主義分子發動的網路攻擊行動。例如以「分散式阻斷服務攻擊」（Distributed Denial of Service, DDoS）、散播電腦病毒或竊取竄改機密資料等方式造成各種數位危害。

第二，由恐怖主義組織或個別恐怖主義分子透過網路系統發動的實體

---

1 過子庸，「911 事件後恐怖分子運用科技進行恐怖活動之探討」，**前瞻科技與管理**（臺北），2010 年特刊（2010 年 11 月），頁 61-70。

2 彭慧鸞，「數位時代的國家安全與全球治理」，**問題與研究**（臺北），第 43 卷 6 期（2004 年 12 月），頁 31-33。

3 請參考：Philip Seib and Dana M. Janbek, ***Global Terrorism and New Media*** (New York: Routledge, 2011), p.44；Keiran Hardy and George Williams, "What is 'Cyberterrorism'? Computer and Internet Technology in Legal Definitions," in Tom M. Chen, Lee Jarvis and Stuart Macdonald eds. ***Cyberterrorism: Understanding, Assessment, and Response*** (New York: Springe, 2014), pp. 4-22；林泰和，「國際恐怖主義研究－結構、策略、工具、資金」，**問題與研究**（臺北），第 47 卷 2 期（2008 年 6 月），頁 135-136；朱永彪、任彥，**國際網路恐怖主義研究**（北京：中國社會科學出版社，2014 年），頁 5-10；鄒文豐，「新興網路恐怖主義的挑戰與因應對策：社會建構論的觀點」，**復興崗學報**（臺北），第 111 期（2017 年 12 月），頁 5-6。

攻擊行動。例如透過入侵高速鐵路控制系統迫使列車出軌翻覆等手段，造成民眾生命、身體或財產方面的損害。[4]

第三，恐怖主義組織或個別恐怖主義分子在網路空間中採取各種雖不具直接攻擊性，卻有助於拓展恐怖主義事業的活動，例如支持恐怖主義組織運作、輔助恐怖攻擊行動的籌備和執行，或向特定與不特定群體傳播激進思想等。

雖然許多學者對於網路恐怖主義的解讀較偏重於導致直接損害的數位或實體攻擊，但在各國政府及民間機構持續強化網路安全防護機制的情況下，直接攻擊形式的網路恐怖主義活動在實施上難度較高。相對於此，近年廣受全球用戶歡迎的各種網路社交媒體（Internet Social Media），由於具有高度的群眾連結性和使用隱蔽性，正成為部分恐怖主義組織宣揚理念及募集資源的重要途徑，相關媒體極為便利的線上交流與檔案傳輸等功能，也可作為恐怖主義者籌劃實施攻擊活動時的輔助工具。本文以「網路社交媒體中的恐怖主義活動現象」為研究主題，旨在分析恐怖主義組織及其成員近年對各類網路社交媒體的運用狀態與影響，文中將分由四個主要環節逐步進行探討：第一是介紹網路社交媒體的發展歷程、市場現況與主要功能；第二是檢視恐怖主義組織及其成員在網路社交媒體中的活動態樣；第三是分析恐怖主義組織及其成員積極運用網路社交媒體的動因及行為策略性；第四則是觀察各國政府、網路企業及個別用戶採取的網路反恐作為，並評估相關反恐工作的發展前景。

[4] 雖然並非恐怖主義組織所為，但美國與以色列透過共同研發投放「震網病毒」（Stuxnet），導致伊朗核工業離心機毀損以延宕其核能發展一事，足以說明數位活動如何導致現實世界中的物理性損害。請參考：David E. Sanger, "Obama Order Sped up Wave of Cyberattacks against Iran" (June 1, 2012), visited date: January, 20, 2018,《***The New York Times***》, http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?_r=0.

貳、網路社交媒體的概念與主要特質

各界對於網路社交媒體的定義雖有不同表述，但基本認知大抵相近。例如：牛津辭典（Oxford Dictionaries）將網路社交媒體定義為：「透過網路技術與應用程式的協助，令使用者可自行創造內容並參與其中的虛擬社交媒介。」[5] 美國學者伯伊德（Danah M. Boyd）和艾利森（Nicole B. Ellison）將之定義為：「以網路為基礎的媒介平臺，允許個人在系統架構中公開全部或部分私人檔案、與其他使用者交流意見，並交叉分享及瀏覽彼此的數位資源。」[6] 古普塔（Ravi Gupta）和布魯克斯（Hugh Brooks）兩位網路專家的定義則是：「一種透過網路系統與設備的支持，使全球用戶可在其中自主創造與分享資訊，並自由進行雙向及多向交流的媒體。」[7]

透過對前述定義的綜整，觀察者可發現所謂的網路社交媒體大抵具有5項基本特質：[8]

一、跨界性：在這類媒體中，使用者既是資訊接收者，也擔任資訊的創造者和傳遞者，跨越傳統媒體運作模式中的角色分界。

二、開放性：網路社交媒體鼓勵使用者分享資訊，包括轉載外部訊息、發表個人觀點或公開私人資料等。

三、互動性：此類媒體提供使用者便捷的人際交流管道，用戶間可即時分享彼此對特定議題的看法，並自由開展雙邊或多邊對話。

四、社群性：使用者在媒體平臺中可依循不同身分或愛好，進一步區隔組建不同的數位社群，進行更為深入專業的交流。

五、連結性：網路社交媒體在傳輸訊息之外，通常會透過各種形式在不同資訊項目間建立連結，使用者可經由連結輕易接觸到各種關聯資訊。

---

[5] Oxford Dictionaries, "Social Media" visited date: January, 20, 2018, http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/social-media.

[6] Danah M. Boyd and Nicole B. Ellison, "Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship," ***Journal of Computer-Mediated Communication***, No. 13 (2008), p. 211.

[7] Ravi Gupta and Hugh Brooks, ***Using Social Media for Global Security*** (Indianapolis: John Wiley and Sons Inc., 2013), p. 18.

[8] Antony Mayfield, ***What is Social Media***? (London: iCrossing, 2008), p. 3.

廣義而言，舉凡開放用戶共同編輯的維基百科（Wikipedia）、允許造訪者閱覽內容並留言討論的部落格（Blog），甚或允許玩家線上對話溝通的各種網路遊戲，都可被納入網路社交媒體的範疇之中。但由社交功能與普及程度來看，目前較著名且具影響力的網路社交媒體應屬臉書（Facebook）、推特（Twitter）和 YouTube，[9] 此三者亦是恐怖主義者在網路空間中最為倚重的數位媒介。[10] 於下概要說明相關媒體背景：

一、臉書：創立於 2004 年的臉書是當前全球規模最大的網路社交媒體，統計數據顯示其活躍用戶（active users）總數逾 17 億人。[11] 使用者在臉書註冊後，可創建個人頁面以分享私人資訊、轉載網路資源、察看其他用戶個人頁面，並進行線上即時對話和檔案分享等活動。這種媒體模式融合了部落格（Blog）和即時通訊軟體的優點，透過人際連結帶動資訊快速流通，廣受各地用戶歡迎。[12]

二、推特：2006 年創立的推特是結合微型部落格與社群網路功能的媒體平臺，使用者可在其中發表 140 個字元內的推文，或轉發其他影像及數位資訊以和外界分享，也可關注其他用戶發布的推文。[13] 由於單一訊息量有限，且每則推文發送都以整個用戶網路為對象，推特的資訊傳播速度極高，且相當適合在行動裝置上使用。相關特點正是其於

---

[9] 不同於臉書、推特與谷歌等網路媒體和企業，YouTube 並無正式或通用的中文譯稱，以下行文中將以英文原名稱之。

[10] Gabriel Weimann, "Terror on Facebook, Twitter, and YouTube," ***The Brown Journal of World Affairs***, Vol. 16, No. 2 (Spring-Summer, 2010), p. 46.

[11] Seth Fiegerman, "Facebook is Unstoppable" (July 27, 2016), visited date: January, 10, 2018, 《***CNN***》, http://money.cnn.com/2016/07/27/technology/facebook-earnings-high-expectations/.

[12] Sarah Phillips, "A Brief History of Facebook" (July 25, 2007), visited date: January, 12, 2018, 《***The Guardian***》, https://www.theguardian.com/technology/2007/jul/25/media.newmedia.

[13] André Picard, "The History of Twitter, 140 Characters at a Time" (August 23, 2012), visited date: January, 10, 2018, 《***The Globe and Mail***》, https://www.theglobeandmail.com/technology/digital-culture/the-history-of-twitter-140-characters-at-a-time/article573416/.

2011 年東日本震災，[14] 及「茉莉花革命」（Jasmine Revolution）等重大事件中，[15] 為許多民眾選為即時聯繫媒介的主因。

三、YouTube：不同於臉書和推特著重建立用戶間連結的運作模式，2005 年創立並在隔年為谷歌公司（Google Inc.）收購的 YouTube，是一個開放式的免費影片分享網站。使用者在註冊帳號後可自由上傳影片供各方用戶觀賞並透過留言版面對話。為加速資訊流通，YouTube 在播放頁面中加入了「分享」功能，使用者可透過該功能將影片轉載至其他網路社交媒體之中。[16] 基於強化用戶間社交互動的考量，YouTube 於 2016 年 9 月發表 YouTube Community 平臺，使用者可在其中分享文字與圖像訊息、上傳喜愛影片、進行線上影音直播或瀏覽彼此的專屬頁面。[17] YouTube 目前的用戶量超過 10 億人，每分鐘有上百小時長度的影片被上傳至該網站，每日播送影片次數高達數十億次，該公司還提供 76 種語言介面方便各國用戶操作，是全球最普及的網路影音播送平臺。[18]

---

[14] 2011 年 3 月 11 日，日本東北外海發生芮氏規模 9.0 的強烈地震，隨後引發高度超過 40 公尺的海嘯侵襲，日本東北地區嚴重受損。許多民眾在過程中透過推特即時通報各地災情或試圖與親友取得聯繫。請見：Pew Research Center, "Twitter Responds to the Japanese Disaster" (March 17, 2011) , visited date: January, 20, 2018,《***Pew Research Center***》, http://www.journalism.org/2011/03/17/twitter-responds-japanese-disaster/.

[15] 2010 年末至 2011 年初，突尼西亞民眾群起抗爭，要求總統班阿里（Zine El Abidine Ben Ali）下臺，最終成功迫使其流亡海外。由於茉莉花為突國國花，此事件被外界冠以「茉莉花革命」之名。因參與抗爭的民眾廣泛使用推特等網路社交媒體聯繫協調，部分觀察者也稱此事件為「推特革命」（Twitter Revolution）。請見：Marc Lynch, "Tunisia and the New Arab Media Space" (January 15, 2011), visited date: January, 20, 2018,《***Foreign Policy***》, http://foreignpolicy.com/2011/01/15/tunisia-and-the-new-arab-media-space/.

[16] Laura Fitzpatrick, "Brief History YouTube" (May 31, 2010), visited date: January, 12, 2018,《***Time Magazine***》, http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1990787,00.html.

[17] Steve Dent, "YouTube becomes more Social with the Community Tab" (September 14, 2016),visited date: January, 11, 2018,《***Engadget***》, https://www.engadget.com/2016/09/14/youtube-becomes-more-social-with-the-community-tab/.

[18] YouTube, "Statistics" visited date: January, 20, 2018, https://www.youtube.com/yt/press/statistics.html.

參、恐怖主義組織在網路社交媒體中的主要活動態樣

在各種網路社交媒體使大眾生活更趨豐富便利的同時，部分恐怖主義組織也注意到這類媒體的實用價值。近年來，許多極端宗教論壇中都曾出現呼籲恐怖主義分子學習使用網路社交媒體的言論。例如 2008 年 12 月時，一位匿名用戶在「法羅加」（Al-Faloja）這一加密網路論壇中發表文章，鼓勵聖戰（Jihad）參與者們善用 YouTube 等網路媒體宣揚宗教理念，激勵更多穆斯林投身聖戰。[19] 2009 年 4 月，加密網路論壇「法傑盧」（al-Fallujah）中的另一位匿名用戶提出「入侵臉書」（Facebook Invasion）倡議，指導其他聖戰者使用臉書並擴大用戶連結的操作步驟，藉以強化恐怖主義分子間的人脈網絡。[20]

2011 年 6 月，英國內政部在針對恐怖主義威脅的《預防戰略》（Prevent Strategy）中指出，網際網路已成為恐怖主義活動的重要場域，有關部門須擬訂對策並加強和各方網路企業合作以茲防範。[21] 美國智庫「布魯金斯學會」（The Brookings Institution）於 2015 年 3 月發表的研究報告則揭露僅 2014 年下旬短短數月內，推特中就出現了約四萬六千個支持「伊斯蘭國」（Islamic State of Iraq and al-Sham, ISIS）的使用者帳戶，透過多種語言向外界發送各種激進宗教訊息。[22] 相關事證不僅說明網路社交媒體在今日的恐怖主義活動中扮演著重要角色，也顯示許多恐怖主義組織已體認到運用而非攻擊破壞相關媒體平臺，可為其事業發展創造更大的效益。整體而言，當前恐怖主義組織在網路社交媒體中的主要活動態樣包含以下 4 類：

---

[19] Jonathan Kennedy and Gabriel Weimann, "The Strength of Weak Terrorist Ties," ***Terrorism and Political Violence***, Vol. 2, No. 2 (March, 2011), p. 209.

[20] Gabriel Weimann, "Terrorist Facebook: Terrorists and Online Social Networking," in Mark Last and Abraham Kandel, eds. ***Web Intelligence and Security*** (Amsterdam: IOS Press, 2010), pp. 26-27.

[21] Secretary of State for the Home Department, ***Prevent Strategy*** (London: Home Department of UK, 2011), pp. 77-78.

[22] J. M. Berger and Jonathon Morgan, ***The ISIS Twitter Census*** (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2015), pp. 9-14.

一、營造氛圍

各方學者對於恐怖主義的定義雖不盡相同，但大抵皆肯認「在群眾中散播恐懼氛圍」是此類活動的核心目標之一，[23] 透過激發群眾恐慌心理以向政府部門施加壓力，迫使其調整政策議程並正視恐怖主義者的訴求。[24] 而恐懼氛圍若欲有效擴散，仍需利用媒體的傳播功能。是以許多組織在發起恐怖攻擊時，皆設法吸引媒體播送以使群眾獲知資訊。[25]

今日，網路社交媒體的普及，使恐怖宣傳工作的實行更加便捷。恐怖主義分子僅需登入媒體平臺，利用其影片上傳或文字編輯功能發表訊息，再透過內建好友清單和推薦轉載功能發送，便能在網路空間中迅速傳播。例如「伊斯蘭國」曾多次將斬首外國人質的影片上傳至 YouTube，吸引民眾觀看與新聞媒體報導；[26] 2015 年 11 月的巴黎恐怖攻擊事件發生前，自稱屬於「伊斯蘭國」的推特帳號「@isis_9966」亦在線上預告除巴黎外，倫敦、羅馬與華盛頓特區等地都是後續攻擊目標，[27] 相關事件皆在一

---

[23] 請參考：Jonathan R. White, ***Terrorism: An Introduction*** (California: Brooks/Cole Publishing Co., 1991), pp. 8-10；Charles T. Eppright, "Counterterrorism and Conventional Military Force: The Relationship between Political Effect and Utility," ***Studies in Conflict and Terrorism***, Vol. 2, No. 4 (1997), p. 334.

[24] Brigitte L. Nacos, "The Terrorist Calculus behind 9-11: A Model for Future Terrorism?" ***Studies in Conflict and Terrorism***, Vol. 26, No. 1 (2003), pp. 3-5.

[25] 例如在 1972 年造成慕尼黑慘案（Munich Massacre）的恐怖主義分子便坦承，之所以選擇在奧林匹克運動會（Olympic Games）中行動，主要考量便是作為全球體育盛事的奧運深受各國媒體矚目，攻擊行動可得到最大程度的曝光。「911」事件的主要策劃者賓拉登（Osama bin Laden），也曾透過寄送錄像等方式，經由半島電視臺（Al Jazeera）等媒體向外界發送訊息。請參考：Christopher Dobson and Ronald Payne, ***The Carlos Complex: A Pattern of Violence*** (London: Hodder and Stoughton, 1977), p. 15；Amy E. Jasperson and Mansour O. El-Kikhia, "CNN and al Jazeera's Media Coverage of America's War in Afghanistan," in Pippa Norris, Montague Kern and Marion Just, eds., ***Framing Terrorism: The News Media, the Government and the Public*** (New York: Routledge, 2003), p. 125.

[26] David D. Kirkpatrick and Rukmini Callimachi, "Islamic State Video Shows Beheadings of Egyptian Christians in Libya" (February 15, 2015), visited date: January, 11, 2018,《***The New York Times***》, https://www.nytimes.com/2015/02/16/world/middleeast/islamic-state-video-beheadings-of-21-egyptian-christians.html.

[27] S. J. Prince, "Read: Official ISIS Announcement on Paris Attacks" (November 14, 2015), visited date: January, 12, 2018,《***Heavy***》, http://heavy.com/news/2015/11/official-isis-announcement-state-on-paris-attacks-shootings-attack-paris-france-petit-cambodge-restaurant-stade-de-france-bataclan-arts-center-terrorism-bombs-tweet-twitter-english-translation/.

定程度上成功激起民眾的恐慌心理。

對於恐怖主義分子而言，透過網路社交媒體釋放威脅性訊息還能創造兩項附帶優勢：

第一，此類媒體強大的轉載與分享功能，導致訊息一旦送出便以多線形式迅速擴散，即使政府部門或媒體業者設法封鎖，往往仍難澈底禁絕，從而可確保訊息的流通不易遭阻斷。[28]

第二，受匿名特質影響，網路空間向來充斥大量虛假資訊，當一則威脅訊息在線上流傳時，許多用戶基於惡作劇等心理，可能捏造各式衍生謠言以求吸引關注，這些謠言同樣透過網路媒體廣泛流傳，進一步提高恐怖氛圍的營造效果。[29]

二、蒐集情資

隨著大量用戶頻繁透過網路社交媒體傳遞訊息，相關媒體逐漸成為重要的「公開情報來源」（Open Source Intelligence, OSINT）。除用戶自願分享的資訊外，許多案例顯示，閱覽人只要仔細瀏覽媒體頁面並深入觀察訊息內文與影像背景，常可察覺隱藏其中的重要情資。2015 年 6 月時，美國空軍將領卡萊爾（Herbert J. Carlisle）便在公開演說中透露，美軍曾於網路社交媒體中發現一名「伊斯蘭國」成員上傳了在基地建築前的自拍照，

---

[28] 雖然 YouTube 和推特等業者會自行審查或根據政府部門及一般用戶的舉報刪除含有恐怖訊息的影像資料，但相關影像往往在極短時間內又被其他用戶重新上傳並廣泛轉發。請參考：Charles Arthur, "Taking down ISIS Material from Twitter or YouTube not as Clear cut as it seems" (June 23, 2014), visited date: January, 12, 2018,《***The Guardian***》, https://www.theguardian.com/world/2014/jun/23/taking-down-isis-youtube-twitter-google-video.

[29] 例如「華盛頓郵報」（The Washington Post）和「法國 24 小時電視臺」（France 24）等媒體便彙整了在巴黎恐怖攻擊和 2016 年尼斯恐攻後，許多網路流傳的不實謠言，包括傳送他人照片謊稱其為恐怖主義分子或受害者、謊稱恐怖主義分子利用 PS4 等遊戲平臺聯繫，以及謊稱法國難民營遭到報復攻擊等。請參考：Caitlin Dewey, "Everything the Internet Hoax Machine Tricked You into Believing about Paris" (November 16, 2015) , visited date: January, 16, 2018,《***The Washington Post***》, https://www.washingtonpost.com/news/the-intersect/wp/2015/11/16/everything-the-internet-hoax-machine-tricked-you-into-believing-about-paris/；Gaëlle Faure, "Attack in Nice: Photos of Fake Victims and Fake Suspects Flood Social Networks" (July 15, 2016), visited date: January, 16, 2018,《***France 24***》, http://observers.france24.com/en/20160715-attack-nice-fake-victims-suspects-social-networks.

據此在不到一天的時間內鎖定建築物方位，發射 3 枚飛彈加以摧毀。[30]

而恐怖主義者同樣可循此途徑蒐集情資。美國陸軍 304 軍事情報營（304th Military Intelligence Battalion）在 2008 年時便以專題報告提醒政府，恐怖主義組織必將利用網路社交媒體獲取可用於發動恐攻或報復執法人員的情報；[31] 美國聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation, FBI）也在 2014 年時警告軍方，恐怖主義分子可能透過臉書等媒體蒐集私人資訊，以攻擊現役或退役軍人本身或其家屬。[32]「伊斯蘭國」所屬「駭客分部」（Islamic State Hacking Division, ISHD），便曾在 2015 年至 2016 年間，數次透過推特蒐集、公布與轉傳美國情報機構和國防部人員的姓名及住居地等資料，呼籲組織追隨者襲擊名單上人士。[33] 2015 年 11 月時，長期支持「伊斯蘭國」的網路恐怖主義組織「網路哈里發」（Cyber Caliphate），也大規模入侵並公布了逾 5 萬個推特帳戶的用戶資訊，部分美國聯邦調查局和國家安全局（National Security Agency, NSA）人員的姓名及聯絡電話等私人資訊隨之流出。[34]

---

[30] Brian Everstine, "Carlisle: Air Force Intel uses ISIS 'Moron's' Social Media posts to Target Airstrikes" (June 4, 2015), visited date: January, 16, 2018,《***Air Force Times***》, https://www.airforcetimes.com/story/military/tech/2015/06/04/air-force-isis-social-media-target/28473723/.

[31] U.S. Army 304th Military Intelligence Battalion, ***Sample Overview: al Qaida-Like Mobile Discussions & Potential Creative Uses*** (Fort Huachuca: U.S. Army 304th Military Intelligence Battalion, 2008), pp. 1-9.

[32] Brian Ross, "ISIS Threat at Home: FBI Warns US Military about Social Media Vulnerabilities" (December 1, 2014), visited date: January, 16, 2018,《***ABC News***》, http://abcnews.go.com/International/isis-threat-home-fbi-warns-us-military-social/story?id=27270662.

[33] David Barrett, "Islamic State Threatens to Expose British Military Secrets after Publishing US Air Force 'Hit List'" (May 1, 2016), visited date: January, 16, 2018,《***The Telegraph***》, http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/01/islamic-state-threatens-to-expose-british-military-secrets-after/；Michael S. Smith II, "Opinion: How to Beat ISIS on Twitter" (May 27, 2016), visited date: January, 16, 2018,《***The Christian Science Monitor***》, https://www.csmonitor.com/World/Passcode/Passcode-Voices/2016/0527/Opinion-How-to-beat-ISIS-on-Twitter.

[34] Ian Gallagher, "ISIS 'Cyber Caliphate' Hacks 54,000 Twitter Accounts and Posts Phone Numbers of Heads of the CIA and FBI in Revenge for the Drone Attack that Killed a British Extremist" (November 8, 2015), visited date: January, 16, 2018,《***The Daily Mail***》, http://www.dailymail.co.uk/news/article-3308734/ISIS-cyber-caliphate-takes-54-000-Twitter-accounts-Terrorists-hack-social-media-site-spread-vile-propaganda.html.

三、宣傳訊息

相較於傳統媒體，臉書、推特等網路社交媒體具有資訊傳播迅速、影音即時交流，與易於反覆註冊等特點，且在此類媒體中廣為流傳的訊息，常能吸引傳統新聞媒體跟進報導，進而產生跨界傳播效益，凡此皆說明網路社交媒體是相當優秀的宣傳工具。從現況來看，恐怖主義組織在網路社交媒體中的宣傳活動主要包含 3 種類型：

首先是宣揚極端思想，包括傳播激進宗教論點、鼓吹民眾採取暴力行動，以及妖魔化特定對象等。[35] 例如公開表態支持「伊斯蘭國」並協助其宣傳的澳洲伊斯蘭傳教士瑟藍托尼歐（Robert Cerantonio）和英國律師查得利（Anjem Choudary）等人，皆透過推特和 YouTube 等媒體，在網路上推銷偏激宗教思想，批判歐美各國政府並鼓勵民眾以實際行動支持「聖戰」事業。[36]

其次是向特定政府傳遞政治訊息，以表達恐怖主義組織對某些議題的訴求，並促使對方調整政策方針。例如「伊斯蘭國」部隊在 2014 年 8 月攻陷敘利亞北部塔布夸空軍基地（Tabqa Air Base）後，曾在 YouTube 上傳影片，挑釁式地展示擄獲的俄製戰機，警告俄羅斯當局不應提供敘利亞政府防務支持，並對俄國總統普丁（Vladimir Putin）發出人身威脅。[37]

最後則是提升組織形象，諸如在媒體平臺中展示恐怖攻擊成果以向追隨者證明「聖戰」進展，或是上傳可吸引一般民眾興趣的資訊以爭取關

---

[35] Laura Huey, "This is Not Your Mother's Terrorism: Social Media, Online Radicalization and the Practice of Political Jamming," ***Journal of Terrorism Research***, Vol. 6, No. 2 (May, 2015), p. 3.

[36] Leesa Smith, "Australian Muslim Extremist who uses Social Media to Spread Jihad Tweets that He's off to Syria to Preach Hate" (July 2, 2014), visited date: January, 16, 2018,《***The Daily Mail***》, http://www.dailymail.co.uk/news/article-2677508/Australian-Muslim-hate-preacher-travelling-Syria-support-terrorists-new-Islamic-state-Iraq-Syria.html；Emily Pennink, "Anjem Choudary Verdict: YouTube and Twitter Refused to Delete Radical Preacher's Extremist Posts, Court Hears" (August 16, 2016), visited date: January, 16, 2018,《***The Independent***》, http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/anjem-choudary-verdict-youtube-twitter-facebook-isis-terrorism-posts-not-deleted-a7194041.html.

[37] Esther Tanquintic-Misa, "Russia Has New Enemy, This Time ISIS; Vows to Dethrone Putin, Liberate Chechnya and the Caucasus" (September 4, 2014), visited date: January, 15, 2018,《***International Business Times***》, http://www.ibtimes.com.au/russia-has-new-enemy-time-isis-vows-dethrone-putin-liberate-chechnya-caucasus-1353024.

注。以「伊斯蘭國」為例，該組織長期在推特等媒體中更新發展動向，例如在 2014 年 6 月進攻摩蘇爾（Mosul）戰役前後，「伊斯蘭國」成員透過推特即時播送戰況，成功在網路上激起許多支持者響應。[38] 而「伊斯蘭國」知名的推特帳戶「@ISILCats」，則發表許多貓和聖戰士或槍械的合照，吸引大量網路用戶討論追蹤，為該組織的公眾形象增添柔和正面的元素。[39]

四、募集資源

對於有志長期發展的恐怖主義組織而言，人才招募是極為重要的工作。例如「伊斯蘭國」便曾在控制地區建立起一套青少年培育制度，確保組織人力補充無虞。[40] 網路社交媒體的出現，使此類徵才工作得以克服地理侷限，在數位空間中以影音圖像等形式向世界各地受眾傳送招募訊息。[41]

與實地招募不同，透過網路社交媒體募得的成員，多具有年紀較輕、行動力強、熟稔網路科技等特質，許多人士甚至來自西方社會，持有歐美國家護照，這些條件對恐怖主義活動的後續開展無疑相當有利。[42] 此外，由於網路社交媒體皆秉持開放分享等宗旨，鼓勵用戶公開工作職務、家庭背景、感情狀態與興趣愛好等私人資訊。組織可透過瀏覽相關個資，先行篩選符合需求的人士，主動試探接觸以評估進一步吸收的可能。[43]

網路社交媒體同時也是恐怖主義者募集資金的重要管道之一。「防制

---

[38] J. M. Berger, "How ISIS Games Twitter" (June 16, 2014), visited date: January, 15, 2018,《The Atlantic》, http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/06/isis-iraq-twitter-social-media-strategy/372856/.

[39] Adam Hoffman and Yoram Schweitzer, "Cyber Jihad in the Service of the Islamic State (ISIS)," ***Strategic Assessment***, Vol. 18, No. 1 (April 2015), p. 75.

[40] Kara Anderson, ***Cubs of the Caliphate: The Systematic Recruitment, Training, and Use of Children in the IS*** (Herzliya: International Institute for Counter-Terrorism, 2016), pp. 7-13.

[41] 簡嘉宏，「全球化脈絡下的恐怖主義與媒體」，**國防雜誌**（臺北），第 27 卷 5 期（2012 年 9 月），頁 22。

[42] Peter Bergen, Courtney Schuster, and David Sterman, ***ISIS in the West: The New Faces of Extremism*** (Washington, D.C.: New America Foundation, 2015), pp. 6-13.

[43] Declan Harvey, "How Islamic State Extremists Use Social Media to Recruit" (February 23, 2015), visited date: January, 15, 2018,《***BBC News***》, http://www.bbc.co.uk/newsbeat/article/31574846/how-islamic-state-extremists-use-social-media-to-recruit；Hollie McKay, "Jihadi Cool: How ISIS Switched Its Recruitment and Social Media Master Plan" (April 3, 2017),visited date: January, 15, 2018,《***FOX News***》, http://www.foxnews.com/world/2017/04/03/jihadi-cool-how-isis-switched-its-recruitment-and-social-media-master-plan.html.

洗錢金融行動工作組織」（Financial Action Task Force, FATF）的分析報告指出，部分案例顯示已有恐怖主義組織利用臉書等媒體向民眾募捐款項，而為避免政府查緝，這類募款活動多以慈善救濟或人道援助名義激發閱覽者同情心理，但捐款人在支付款項後卻無法追蹤善款流向及用途，相關金錢最終可能成為恐怖主義活動資金。[44] 而比特幣（Bitcoin）等虛擬貨幣的流通，則進一步提升了網路募捐的便利性，或將使恐怖主義者在此類媒體中的募款活動更加便利隱匿。[45]

肆、恐怖主義組織運用網路社交媒體的考量與行為策略性

一、恐怖主義組織運用網路社交媒體的主要考量

回顧過往，可發現恐怖主義者應用網路工具輔助其活動已行之有年。1990 年代時，「基地」組織（Al Qaeda），曾架設專門網站以宣傳極端宗教思想，隨後更設置加密網路論壇，作為各方支持者交流聯繫的數位平臺。[46] 2012 年時，「伊斯蘭榮耀」（Shumukh al-Islam）等多個恐怖主義網站中也曾刊載介紹「電子聖戰」（Electronic Jihad）概念的文章，主張任何使用網路科技對抗敵人的穆斯林，只要虔誠信仰伊斯蘭教並遵從戒律，都應被視作合格的「聖戰士」（Jihadist）。[47] 觀察網路恐怖主義近年發展動向，恐怖主義組織對於各類網路社交媒體的積極運用應是值得各界關注的演進趨勢。相關組織與其成員之所以日益仰賴這類媒體，主要考量

---

[44] Financial Action Task Force, ***Emerging Terrorist Financing Risks*** (Paris: Financial Action Task Force, 2015), pp. 30-34.

[45] Nermin Hajdarbegovic, "Researcher Suggests ISIS is Fundraising with Bitcoin" (January 29, 2015), visited date: January, 15, 2018,《***Coin Desk***》, http://www.coindesk.com/researcher-suggests-isis-fundraising-bitcoin/.

[46] Gabriel Weimann, "WWW. AL-QAEDA: The Reliance of al-Qaeda on the Internet," in Centre of Excellence Defence Against Terrorism ed. ***Responses to Cyber Terrorism*** (Amsterdam: IOS Press, 2008), p. 64.

[47] Yannick Veilleux-Lepage, "Paradigmatic Shifts in Jihadism in Cyberspace: The Emerging Role of Unaffiliated Sympathizers in Islamic State's Social Media Strategy," ***Journal of Terrorism Research***, Vol. 7, No. 1 (January, 2016), p. 40.

在於其具備多項突出優勢：

（一）受眾廣泛：根據數據統計公司 Statista 的調查結果，全球網路社交媒體用戶數量在 2015 年時已高達 21.4 億人，這一數值至 2020 年時將進一步達到 29.5 億人的規模（請見圖 1）。龐大的用戶數量結合媒體內建的分享轉載功能，意味著恐怖主義者在相關媒體中發布的政治訴求、宗教主張或徵募告示等訊息，將在大量用戶群中傳播而達到極佳的宣傳效果。[48]

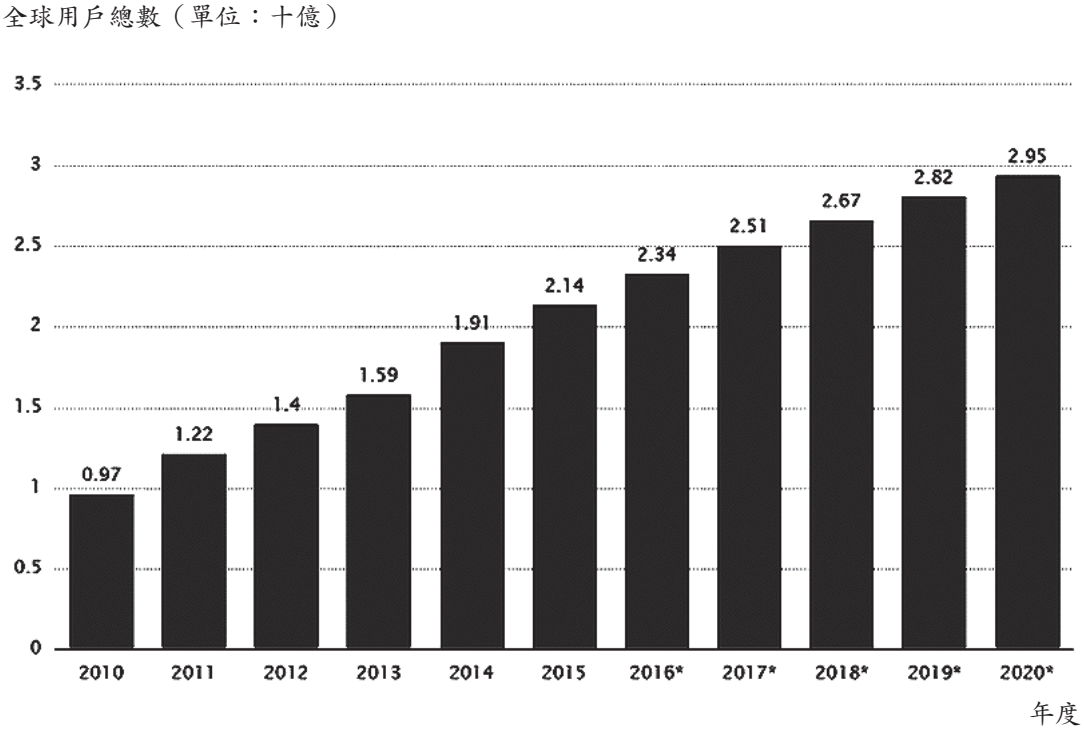

圖 1 全球網路社交媒體用戶數量發展趨勢

資料來源：Statista,“Number of Social Network Users Worldwide from 2010 to 2020”, visited date: January, 15, 2018, http://www.statista.com/statistics/278414/number-of-worldwide-social-network-users/.

[48] Gabriel Weimann,“New Terrorism and New Media,” ***Wilson Center Common Labs***, No. 2 (May, 2014), pp. 2-3.

（二）成本低廉：相對於固定式網站或線上論壇等傳統式網路平臺，使用網路社交媒體的成本與複雜度都更低。在架設傳統網站的過程中，使用者必須設置多組伺服器和網路磁碟等硬體設施，並費心設計網頁內容與管理介面。然若運用網路社交媒體，使用者僅需註冊一或多個帳號並登入其中，即可輕鬆創建個人頁面，利用業者提供的即時對話與線上分享等便捷功能，不但成本極為低廉，亦無須耗費時間和資源於網站管理維護事務之上。[49]

（三）隱蔽性高：使用固定式網站從事恐怖主義活動的缺點之一，是遭查緝的風險較高。雖然恐怖主義者多會透過各類加密措施隱藏網站位置並篩選註冊用戶身分，但隨著數位偵察技術進步，確保網站的隱蔽性日益困難。美國政府在「911」事件後，便曾在網路上查抄相當數量的涉恐網站，迫使相關站點關閉並循線緝拿管理者及幕後團體。[50] 網路社交媒體可提供用戶更高的隱蔽性，使用者透過業者的網路系統傳輸訊息，即使帳號遭政府部門鎖定或為業者封鎖刪除，也可隨時重新申辦帳號繼續活動。[51]

（四）互動靈活：傳統固定式網站雖可上傳各類資訊供外界閱覽，但單向式的資訊展示無法和閱覽人緊密互動，交流效能十分有限。而網路論壇雖使管理者可和各方用戶透過留言功能交換意見，但這種互動模式在即時性方面仍嫌不足。臉書等媒體完全克服了上述問題，透過線上即時對話、視訊或影像直播等技術，用戶之間可在網路上進行密切深入的雙向與多向聯繫。

（五）主動探索：固定式網站和網路論壇採用單一網址連結，代表架設網站的恐怖主義組織僅能被動等待一般用戶發現並連入其網頁。但網路社交媒體多鼓勵使用者開放個人資訊，並透過不同屬性及興

---

[49] Laura Scaife, ***Handbook of Social Media and the Law*** (New York: Routledge, 2015), p. 43.

[50] Peter W. Singer, "The Cyber Terror Bogeyman" (November 1, 2012), visited date: January, 15, 2018,《***Armed Forces Journal***》, http://armedforcesjournal.com/the-cyber-terror-bogeyman/.

[51] J. M. Berger and Heather Perez, ***The Islamic State's Diminishing Returns on Twitter*** (Washington, D.C.: George Washington University, 2016), p. 4.

趣建立社群，恐怖主義分子在這類媒體中，可輕易察看其他用戶或社群資訊，進而評估特定對象的利用價值與吸收難度，並透過加入好友或將其納入追蹤名單等方式主動接近對方試探交流。[52]

二、恐怖主義組織運用網路社交媒體的行為策略性

對於有意運用網路社交媒體的恐怖主義組織與其成員來說，最重要而基本的任務應是盡可能爭取網路用戶群的關注，在此基礎上方能開展傳播恐怖氛圍與宗教理念、募集人力與經濟資源，以及蒐集所需情資等活動。為揭示相關組織在網路社交媒體中爭取關注的行為策略性，本文借鑑傳播學界中的「認知取徑媒體研究」（Cognitive Approaches to Media）加以觀察。

「認知取徑媒體研究」以閱聽人接觸媒體時的注意力控制為探討焦點，主張人類的認知資源（Cognitive Resources）有限，只有在資源配置得宜且集中運作的情況下才能展現充足注意力。倘若認知資源配置分散或消耗過鉅，將使個體的資訊處理效率趨於低落甚或中止。換言之，閱聽注意力的形成與衰退，取決於認知資源的配置狀態（Resource Allocation）。[53]

學者朗（Annie Lang）指出，人類的認知資源配置取決於「刺激驅動」（Stimulus-driven Processing）和「目標導向」（Goal-directed Processing）兩種機制：前者意指認知資源配置源於外部資訊刺激，屬於反射性的被動反應，不受閱聽人意識控制；後者則指認知資源配置取決於閱聽人意志，是自主且受控的過程。根據這兩種機制，可進一步推導出人類接收外部資訊時的兩種關注模式：[54]

---

[52] Jacob Amedie, "The Impact of Social Media on Society," ***Advanced Writing: Pop Culture Intersections***, No. 2 (September, 2015), pp. 13-14.

[53] Michaël Opgenhaffen and Leen d'Haenen, "The Impact of Online News Features on Learning from News: A Knowledge Experiment," ***International Journal of Internet Science***, Vol. 6, No. 1 (2011), p. 9.

[54] Annie Lang, "The Limited Capacity Model of Mediated Message Processing," ***Journal of Communication***, Vol. 50, No. 1 (March, 2000), pp. 48-49.

（一）「新奇偵測模式」（Singleton Detection Mode）：閱聽人接收資訊時受到兩項要素牽引，第一是資訊的奇特性，例如資訊本身呈現邏輯不連貫或意外性轉折等特徵；第二是資訊的顯著性，例如資訊含有強烈情緒性內容，激起閱聽人欲求或嫌惡情感。換言之，此模式強調吸引閱聽人注意力的關鍵是資訊的「新奇性」。

（二）「特徵搜尋模式」（Feature Search Mode）：閱聽人接收資訊時通常抱持預先設想的目標或期望，因此在瀏覽資訊的過程中，往往自覺或不自覺地特別注意與其設想相契合的訊息並優先吸收。因此，這一模式認為吸引閱聽人注意力的關鍵是外部資訊和其目標期望間的「契合度」。

上述兩類模式何者較具影響力，在過往傳播學界中多有爭議，但當代主流研究採取較為衡平的觀點，承認兩類模式在媒體閱聽時皆有效用，常對閱聽人的注意力同步發揮影響（請見圖 2）。[55]

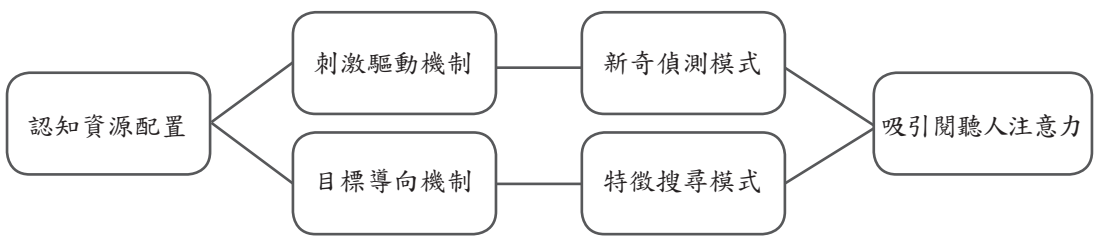

圖 2 閱聽人注意力配置模式示意圖

資料來源：作者自製

透過「認知取徑媒體研究」的觀點檢視恐怖主義組織近年在網路社交媒體中的活動，可發現其許多作為皆與「新奇偵測」和「特徵搜尋」兩類吸引閱聽人注意力的認知模式相對應，具有高度的策略意涵。

在「新奇偵測模式」方面，許多恐怖主義組織近年在網路社交媒體中，頻頻透過具奇特顯著特質的作法喚起追隨者和一般用戶關注，藉此提

[55] 陶振超，「媒介訊息如何獲得注意力：突出或相關？認知取徑媒體研究之觀點」，新聞學研究（臺北），第 107 期（2011 年 4 月），頁 269-280。

升組織形象與吸引力。例如前文提及「伊斯蘭國」成員經由推特帳戶發布戰鬥成員與貓隻的合照影像，便在網路社群與新聞傳媒中引起廣泛討論，部分歐美國家青年甚至主動與拍攝者聯繫。[56] 為進一步吸引年輕族群的興趣，「伊斯蘭國」更開發了「聖戰模擬器」（Jihad Simulator）等多款對應不同年齡層的電腦遊戲，並透過 YouTube 分享遊戲介紹影片，向青年世代形塑聖戰活動「有趣」、「刺激」等印象。[57]

在「特徵搜尋模式」方面，為吸引對宗教知識與聖戰活動感興趣的民眾，「伊斯蘭國」等組織在臉書等媒體中持續分享宗教事務和恐怖攻擊活動進展等資訊，並開發專屬的推特應用程式「黎明喜訊」（The Dawn of Glad Tidings）以提升訊息流通效率。[58] 此外，「伊斯蘭國」也在網路媒體中發布大量具正面形象的宣傳文檔及影像，強調其控制地區建設完善、治安良好且人民安居樂業，以爭取伊斯蘭教信眾認同。[59] 對於一般大眾，相關組織在推特等網路媒體中常利用「標籤劫持」（Hashtag Hijacking）技巧，在發布訊息時刻意搭配運動賽事、球隊名稱等關鍵詞標籤，使網路用戶在搜尋相關詞彙時自然接觸到各種涉恐資訊。[60]

---

[56] Tanveer Mann, "ISIS Declares Fatwa Against Cats Because They're Against Their 'Vision and Beliefs'" (October 5, 2016), visited date: January, 15, 2018,《***Metro***》, http://metro.co.uk/2016/10/05/isis-declares-fatwa-against-cats-because-theyre-against-their-vision-and-beliefs-6172643/.

[57] David Shamah, "Video Games, Twitter Tricks: How ISIS Pulls in the Kids" (September 21, 2014), visited date: January, 22, 2018,《***The Times of Israel***》, http://www.timesofisrael.com/video-games-twitter-tricks-how-isis-pulls-in-the-kids-2/.

[58] J. M. Berger, "How ISIS Games Twitter" (June 16, 2014), visited date: January, 15, 2018,《***The Atlantic***》, https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/06/isis-iraq-twitter-social-media-strategy/372856/.

[59] Margaret Coker and Alexis Flynn, "Islamic State Tries to Show It Can Govern in Iraq and Syria" (October 13, 2015), visited date: January, 15, 2018,《***The Wall Street Journal***》, https://www.wsj.com/articles/in-a-shift-islamic-state-tries-to-show-it-can-govern-1444779561.

[60] David Shamah, "Video Games, Twitter Tricks: How ISIS Pulls in the Kids" (September 21, 2014), visited date: January, 11, 2018,《***The Times of Israel***》, http://www.timesofisrael.com/video-games-twitter-tricks-how-isis-pulls-in-the-kids-2/.

伍、國際社會因應對策與成效評估

面對恐怖主義組織在網路社交媒體中的活躍態勢，各國政府、產業界甚至一般民眾皆積極尋求因應之道以圖反制：

首先，恐怖主義組織積極運用網路社交媒體的現象引起各國政府的憂慮與關切，進而著手研擬防制對策。以網路社交媒體的主要發源地美國為例，其國務院全球參與中心（Global Engagement Center）在過去數年間，持續以具備新奇醒目特徵的圖片與影像，向全球網路用戶群強調恐怖主義的殘酷性及其造成的安全危害和人道危機，藉此爭取民眾關注並抵制相關組織利用網路媒體提升公共形象的企圖。[61] 美國海關與邊境保護局（The Customs and Border Protection）則自 2016 年末起採取措施，要求符合免簽證計畫或以旅行及商務名義入境居留 90 天內的旅客，提交臉書與推特等網路媒體帳戶資訊備查。[62] 此外，雖可能引發過度限制網路自由等爭議，美國行政部門及國會仍未排除在必要時推動立法，強行規範網路媒體企業向政府提供涉恐帳戶私人資訊並主動通報用戶可疑活動的可能性。[63]

其次，面對網路恐怖主義威脅加劇，許多網路媒體企業近年已積極加強內部反恐措施。[64] 例如臉書公司組建專責反恐事務的專家團隊，配合

---

[61] Brad Klapper, ” Islamic State’s Twitter Traffic Drops Amid US Efforts”(July 9, 2016), visited date: January, 15, 2018,《***Associated Press***》, https://apnews.com/21c9eb68e6294bdfa0a099a0632b8056/ap-exclusive-islamic-states-twitter-traffic-plunges.

[62] Edward Helmore, “US Government Collecting Social Media Information from Foreign Travelers”(December 26, 2016), visited date: January, 15, 2018,《***The Guardian***》, https://www.theguardian.com/world/2016/dec/26/us-customs-social-media-foreign-travelers.

[63] Roberta Rampton and Dustin Volz, “Obama Appeals to Silicon Valley for help with Online Anti-Extremist Campaign”(December 7, 2015), visited date: January, 15, 2018,《***Reuters***》, http://www.reuters.com/article/california-shooting-cyber-idUSKBN0TQ0A320151207.

[64] 請參考：Kashmira Gander, “Facebook and Twitter have become ‘Command and Control Network of Choice’ for ISIS, GCHQ Chief Warns”(November 3, 2014), visited date: January, 15, 2018,《***The Independent***》, http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/gchq-head-demands-internet-firms-open-up-to-intelligence-services-claiming-privacy-is-not-an-9837169.html；Dustin Volz and Mark Hosenball, “White House, Silicon Valley to Hold Summit on Militants’ Social Media Use”(January 8, 2016), visited date: January, 15, 2018,《***Reuters***》, http://www.reuters.com/article/us-usa-security-tech-idUSKBN0UL2H320160107.

派駐全球各地的大量社群工作小組，以數十種語言全天候處理用戶舉報資訊，並利用人工智慧技術識別平臺內的文字訊息和圖像內容是否與恐怖主義相關。[65] 推特公司除以專文譴責恐怖主義者利用其系統進行線上活動外，也採取擴大篩檢涉恐帳戶並予封鎖刪除，並加強和執法機關與非政府組織間的合作，致力阻礙恐怖主義分子對推特的使用。[66] YouTube 所屬的谷歌公司亦實施多項具體反恐舉措，如擴大「檢舉員計畫」（Flagger Program）規模並加強開發人工智慧技術以辨別刪除涉恐影片，同時限制帶有激進思想的影片轉載及留言功能，並積極推廣反極端主義資訊等。[67]

在個別努力之外，臉書、推特、YouTube 與微軟公司（Microsoft Corporation）等企業於 2016 年 12 月時宣布共組防制恐怖主義數據庫，透過資訊共享提升反恐效能。[68] 2017 年 6 月時，相關企業宣布共同成立「全球反恐怖主義網路論壇」（Global Internet Forum to Counter Terrorism），進一步加強反恐措施協調和技術共享機制，並擴大和聯合國反恐怖主義委員會（UN Counter-Terrorism Committee）等國際組織的合作。[69]

最後，有感於「伊斯蘭國」等恐怖主義組織近年的活動已嚴重危害國際安全和人權價值，部分身負專業網路技術的駭客社群主動在網路空間中向其「宣戰」。例如 2015 年 11 月時，著名駭客社群「匿名者」

---

[65] Monika Bickert, "Hard Questions: How We Counter Terrorism" (June 15, 2017), visited date: January, 15, 2018,《***Facebook Newsroom***》, https://newsroom.fb.com/news/2017/06/how-we-counter-terrorism/.

[66] Twitter Inc., "Combating Violent Extremism" (February 5, 2016), visited date: January, 16, 2018,《***Twitter Official Blog***》, https://blog.twitter.com/official/en_us/a/2016/combating-violent-extremism.html.

[67] Arjun Kharpal, "Google Outlines 4 Steps to Tackle Terrorist-Related Content on YouTube" (June 19, 2017), visited date: January, 15, 2018,《***CNBC***》, http://www.cnbc.com/2017/06/19/google-youtube-tackles-terrorist-videos.html.

[68] Google Inc., "Partnering to Help Curb the Spread of Terrorist Content Online" (December 5, 2016), visited date: January, 15, 2018,《***Google in Europe***》, https://www.blog.google/topics/google-europe/partnering-help-curb-spread-terrorist-content-online/.

[69] Adi Robertson, "Facebook, Microsoft, Twitter, and YouTube Launch Anti-Terrorism Partnership" (June 26, 2017), visited date: January, 15, 2018,《***TechCrunch***》, https://techcrunch.com/2017/06/26/facebook-microsoft-youtube-and-twitter-form-global-internet-forum-to-counter-terrorism/.

（Anonymous）在 YouTube 上傳影片宣示全面對抗「伊斯蘭國」，[70] 社群成員隨後入侵破解大量有關「伊斯蘭國」的社交媒體帳戶，除刪改其數據資料及公布用戶個資外，更在其中置入成人影片等具羞辱性的訊息以示敵對。[71] 另一駭客社群「幽靈安全集團」（Ghost Security Group）亦在推特等媒體中持續挑戰「伊斯蘭國」，除破解其帳戶與曝光成員個資，該社群在網路入侵過程中著重蒐集和恐怖攻擊計畫有關的資訊，並將相關情資轉送各國執法部門，以預先挫敗可能發生的恐攻威脅。[72] 即使不具駭客能力的一般網路用戶，也可能利用各種基礎電腦技能在網路媒體中抗衡恐怖主義者。例如在 2015 年 1 月伊斯蘭國斬首兩名日本人質及索要贖金的事件中，許多日本網民自發性地在推特上參與以 Photoshop 等圖片編輯軟體，修改伊斯蘭國發布的人質相片等活動，藉此向該組織傳達絕不向暴力脅迫妥協的精神。[73]

網路媒體企業與各方民間人士的參與，對於政府反恐工作推行可發揮一定程度的助益。例如入侵恐怖主義分子的網路媒體帳戶並竊取刪改其數據資料，不僅可阻礙恐怖主義組織運作和攻擊行動規劃，亦可協助執法部門掌握情資以提升反恐成效。而封鎖刪除相關媒體帳戶後，恐怖主義分子雖可輕易地再次申請新帳戶，但原帳戶追蹤人數及好友清單都將歸零，必

---

[70] Anonymous Official, "Anonymous - Operation Paris #OpParis" (November 16, 2015), visited date: January, 15, 2018,《***YouTube***》, https://www.youtube.com/watch?v=ybz59LbbACQ&feature=youtu.be.

[71] Ari Levy, Anita Balakrishnan, "What can Anonymous really do to ISIS?" (November 18, 2015), visited date: January, 14, 2018,《***CNBC***》, http://www.cnbc.com/2015/11/18/what-can-anonymous-really-do-to-isis.html；Richard Hartley-Parkinson, "ISIS have been Hacked by Anonymous again with lots of Gay Porn" (May 15, 2017), visited date: January, 15, 2018,《***Metro***》, http://metro.co.uk/2017/05/15/isis-have-been-hacked-by-anonymous-again-with-lots-of-gay-porn-6637479/.

[72] Mike Wendling, "Ghost Security Group: 'Spying' on Islamic State instead of Hacking them" (November 23, 2015), visited date: January, 20, 2018,《***BBC News***》, http://www.bbc.com/news/blogs-trending-34879990.

[73] Chris Pleasance, "How Japan is fighting back at Jihadi John with MEMES" (January 24, 2015), visited date: January, 15, 2018,《***The Daily Mail***》, http://www.dailymail.co.uk/news/article-2924504/How-Japan-fighting-Jihadi-John-MEMES-Images-ISIS-executioner-cutting-kebab-meat-posing-selfie-stick-viral-nation-shows-won-t-silenced-new-hostage-threat.html.

須耗費一定時間重新經營，才能逐漸回復原有影響力。[74]

然而部分觀察者也警告，在多方參與網路反恐的情況下，政府、企業與民間用戶間若缺乏充分協調，亦可能出現效能不彰甚或相互牽制等現象，例如執法部門認定具情報價值並長期追蹤的涉恐網路帳戶遭駭客誤刪、政府與網路企業對駭客團體提供的情資可靠性存疑而未予採納等。[75] 官產民三方倘能在深入溝通的基礎上攜手合作，才可望統合彼此努力方向並鎖定重點目標，有效限縮恐怖主義組織在網路社交媒體中的活動空間。

各國政府未來應對網路社交媒體中的恐怖主義活動時，應格外注意兩項重點：

第一，由於相關媒體的功能設計皆秉持開放、易用和便利人際連結等理念，即使面臨政府、企業與民間用戶的聯手打擊，許多恐怖主義者仍可匿名註冊大量帳戶以繼續活動。為免陷入抓不勝抓的窘境並節約人力資源，政府應與網路媒體企業加強合作，開發具充分辨識能力與精確度的人工智慧系統，主動搜尋、鎖定可疑帳戶並視情況自行採取通報、刪除與封鎖等措施。

第二，除本文提到的臉書、推特和 YouTube 等主流網路社交媒體外，許多新興媒體平臺近年陸續面世，諸如 Snapchat、Tumblr、Vine、Tinder 等，在影片傳輸、限時訊息、微網誌介面和線上交友功能等方面各擅勝場，獲得許多網路用戶青睞，而相關媒體同樣可能成為恐怖主義者開展活動的工具。[76] 這意味著各國政府未來推動反恐工作時，必須緊密掌握

---

[74] Katie Rogers, "Anonymous Hackers Fight ISIS but Reactions Are Mixed" (November 26, 2015), visited date: January, 15, 2018,《***The New York Times***》, https://cn.nytimes.com/world/20151126/c26anonymous/en-us/.

[75] David Gilbert, "Anonymous Is Hacking ISIS, But Warns Collaborating with US Government Is 'Deeply Stupid'" (December 12, 2015), visited date: January, 15, 2018,《***International Business Times***》, http://www.ibtimes.com/anonymous-hacking-isis-warns-collaborating-us-government-deeply-stupid-2226066.

[76] 例如「紐約時報」(The New York Times) 便曾報導部分「伊斯蘭國」成員在推特帳戶遭到封鎖後，轉而利用 Tumblr 發送訊息與宣揚組織成就。請見：Robert Mackey, "A Dutch ISIS Fighter Takes Questions on Tumblr" (November 20, 2015), visited date: January, 12, 2018,《***The New York Times***》, https://www.nytimes.com/2015/11/21/world/middleeast/a-dutch-isis-fighter-is-taking-questions-on-tumblr.html.

網路產業發展動態及網路用戶中的最新潮流趨向，才能有效防範源自數位空間的恐怖威脅。

陸、結語

過往數十年間，網路科技與網路社交媒體的迅速發展，大幅加深了民眾對於網路空間的依賴度，也改變了許多用戶的網路使用習慣。諸如臉書、推特、YouTube 與 Snapchat 等媒體平臺，已和許多人的日常生活密切連結，成為人們分享觀點、傳遞訊息、獲取資訊與建立關係的重要管道。[77] 在此同時，部分恐怖主義組織同樣注意到網路社交媒體的應用價值與潛力，視其為輔助恐怖主義事業發展與擴大影響力的重要途徑。近年來，各類網路社交媒體中時可察見恐怖主義組織與其成員的活動蹤跡，許多事例皆顯示恐怖主義與網路媒體的結合正成為網路恐怖主義的最新演進型態。

為認識目前網路社交媒體中的恐怖主義活動態勢，本文在研究過程中首先介紹了全球網路市場中較具影響力的網路媒體與其營運特色，並逐一檢視恐怖主義組織目前在相關媒體中的主要活動類型，如營造恐怖氛圍、蒐集重要情資、傳遞政治訊息及募集人物力資源等。文中指出此類網路媒體之所以得到恐怖主義組織青睞，主因在於其具備受眾範圍廣泛、使用成本低廉、隱蔽性較高及多向互動靈活等優點。本文亦借鑑認知取徑媒體研究觀點，說明恐怖主義組織與其成員對網路社交媒體的操作，因緊密對應「新奇偵測模式」和「特徵搜尋模式」兩類閱聽人認知途徑，而成功獲取大量網路用戶關注追蹤。

面對恐怖主義者積極運用網路社交媒體的情況，各國政府、網路媒體

---

[77] Kurt Wagner, "Twitter Added Nine Million New Users Last Quarter, The Most since Early 2015" (April 26, 2017), visited date: January, 22, 2018,《***Recode***》, https://www.recode.net/2017/4/26/15431020/twitter-earnings-revenue-growth-q1-2017；Josh Constine, "Facebook Now has 2 Billion Monthly Users… and Responsibility" (June 27, 2017), visited date: January, 15, 2018,《***TechCrunch***》, https://techcrunch.com/2017/06/27/facebook-2-billion-users/.

企業與一般網路用戶近年皆採取諸多反制措施，例如提出更嚴格的網路管制政策、線上宣傳恐怖主義的殘酷與危害、加強查緝各媒體平臺的涉恐帳戶，以及來自個別網路用戶對恐怖主義組織的數位入侵行動等。展望未來，如何有效統合源自政府、產業和民間的反恐能量，並開發更先進的人工智慧技術，在不斷推陳出新的各種網路社交媒體中有效禁絕恐怖主義活動，將是後續網路反恐工作的成敗關鍵所在。

整體而言，網路社交媒體已成為國際社會應對網路恐怖主義威脅的重要舞臺，而與許多先進國家相同，在公共治理、經濟運作與國民生活等方面皆高度依賴網路科技的我國，面對恐怖主義組織於數位空間及網路媒體中日見頻繁的活動趨勢，我國政府部門、企業機構乃至一般民眾皆應提升資訊防護與網路反恐意識，並借鑑其他國家打擊網路恐怖主義的經驗，妥善制訂因應對策以確保網路安全無虞。

（106 年 9 月 11 日收稿、107 年 1 月 26 日修正、107 年 3 月 5 日接受）

柒、參考書目

一、中文部分

朱永彪、任彥 ，2014。**國際網路恐怖主義研究**。北京：中國社會科學出版社。

林泰和，2008/6。「國際恐怖主義研究－結構、策略、工具、資金」，**問題與研究**（臺北），第 47 卷 2 期，頁 119-149。

陶振超，2011/4。「媒介訊息如何獲得注意力：突出或相關？認知取徑媒體研究之觀點」。**新聞學研究**（臺北），第 107 期，頁 269-280。

彭慧鸞，2004/12。「數位時代的國家安全與全球治理」，**問題與研究**（臺北），第 43 卷 6 期，頁 29-52。

過子庸，2010/11。「911 事件後恐怖分子運用科技進行恐怖活動之探討」，**前瞻科技與管理**（臺北），2010 年特刊，頁 59-74。

鄒文豐，2017/12。「新興網路恐怖主義的挑戰與因應對策：社會建構論的觀點」，**復興崗學報**（臺北），第 111 期，頁 1-26。

簡嘉宏，2012/9。「全球化脈絡下的恐怖主義與媒體」，**國防雜誌**（臺北），第 27 卷 5 期，頁 3-25。

二、英文部分

Amedie, Jacob, 2015/9. "The Impact of Social Media on Society," ***Advanced Writing: Pop Culture Intersections***, No. 2, pp. 1-19.

Anderson, Kara, 2016. ***Cubs of the Caliphate: The Systematic Recruitment, Training, and Use of Children in the IS***. Herzliya: International Institute for Counter-Terrorism.

Anonymous Official, 2015/11/16. "Anonymous - Operation Paris #OpParis," ***YouTube***, <https://www.youtube.com/watch?v=ybz59LbbACQ&feature=youtu.be>.

Arthur, Charles, 2014/6/23. "Taking down ISIS Material from Twitter or YouTube not as Clear cut as it seems," ***The Guardian***, <https://www.theguardian.com/world/2014/jun/23/taking-down-isis-youtube-twitter-google-video>.

Barrett, David, 2016/5/1. "Islamic State Threatens to Expose British Military Secrets after Publishing US Air Force 'Hit List'," ***The Telegraph***, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/01/islamic-state-threatens-to-expose-british-military-secrets-after/>.

Bergen, Peter, Courtney Schuster and David Sterman, 2015. ***ISIS in the West: The New Faces of Extremism***. Washington, D.C.: New America Foundation.

Berger, J. M. and Heather Perez, 2016. ***The Islamic State's Diminishing Returns on Twitter***. Washington, D.C.: George Washington University.

Berger, J. M. and Jonathon Morgan, 2015. ***The ISIS Twitter Census***. Washington,

D.C.: The Brookings Institution.

Berger, J. M., 2014/6/16. "How ISIS Games Twitter," ***The Atlantic***, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/06/isis-iraq-twitter-social-media-strategy/372856/>.

Bickert, Monika, 2017/6/15. "Hard Questions: How We Counter Terrorism," ***Facebook Newsroom***, <https://newsroom.fb.com/news/2017/06/how-we-counter-terrorism/>.

Boyd, Danah M. and Nicole B. Ellison, 2008. "Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship," ***Journal of Computer-Mediated Communication***, No. 13, pp. 210-230.

Coker, Margaret and Alexis Flynn, 2015/10/13. "Islamic State Tries to Show It Can Govern in Iraq and Syria," ***The Wall Street Journal***, <https://www.wsj.com/articles/in-a-shift-islamic-state-tries-to-show-it-can-govern-1444779561>.

Constine, Josh, 2017/6/27. "Facebook Now has 2 Billion Monthly Users… and Responsibility," ***TechCrunch***, <https://techcrunch.com/2017/06/27/facebook-2-billion-users/>.

Dent, Steve, 2016/9/14. "YouTube becomes more Social with the Community Tab," ***Engadget***, <https://www.engadget.com/2016/09/14/youtube-becomes-more-social-with-the-community-tab/>.

Dewey, Caitlin, 2015/11/16. "Everything the Internet Hoax Machine Tricked You into Believing about Paris," ***The Washington Post***, <https://www.washingtonpost.com/news/the-intersect/wp/2015/11/16/everything-the-internet-hoax-machine-tricked-you-into-believing-about-paris/>.

Dobson, Christopher and Ronald Payne, 1977. ***The Carlos Complex: A Pattern of Violence***. London: Hodder and Stoughton.

Eppright, Charles T., 1997. "Counterterrorism and Conventional Military Force:

The Relationship between Political Effect and Utility,” ***Studies in Conflict and Terrorism***, Vol. 2, No. 4, pp. 333-344.

Everstine, Brian, 2015/6/4. “Carlisle: Air Force Intel uses ISIS ‘Moron's’ Social Media posts to Target Airstrikes,” ***Air Force Times***, <https://www.airforcetimes.com/story/military/tech/2015/06/04/air-force-isis-social-media-target/28473723/>.

Faure, Gaëlle, 2016/7/15. “Attack in Nice: Photos of Fake Victims and Fake Suspects Flood Social Networks,” ***France 24***, <http://observers.france24.com/en/20160715-attack-nice-fake-victims-suspects-social-networks>.

Fiegerman, Seth, 2016/7/27. “Facebook is Unstoppable,” ***CNN***, <http://money.cnn.com/2016/07/27/technology/facebook-earnings-high-expectations/>.

Financial Action Task Force, 2015. ***Emerging Terrorist Financing Risks***. Paris: Financial Action Task Force .

Fitzpatrick, Laura, 2010/5/31. “Brief History YouTube,” ***Time Magazine***, <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1990787,00.html>.

Gallagher, Ian, 2015/11/8. “ISIS ‘Cyber Caliphate’ Hacks 54,000 Twitter Accounts and Posts Phone Numbers of Heads of the CIA and FBI in Revenge for the Drone Attack that Killed a British Extremist,” ***The Daily Mail***, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3308734/ISIS-cyber-caliphate-takes-54-000-Twitter-accounts-Terrorists-hack-social-media-site-spread-vile-propaganda.html>.

Gander, Kashmira, 2014/11/3. “Facebook and Twitter have become ‘Command and Control Network of Choice’ for ISIS, GCHQ Chief Warns,” ***The Independent***, <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/gchq-head-demands-internet-firms-open-up-to-intelligence-services-claiming-privacy-is-not-an-9837169.html.>

Gilbert, David, 2015/12/12. “Anonymous Is Hacking ISIS, But Warns Collaborating

with US Government Is 'Deeply Stupid'," ***International Business Times***, <http://www.ibtimes.com/anonymous-hacking-isis-warns-collaborating-us-government-deeply-stupid-2226066>.

Google Inc., 2016/12/5. "Partnering to Help Curb the Spread of Terrorist Content Online," ***Google in Europe***, <https://www.blog.google/topics/google-europe/partnering-help-curb-spread-terrorist-content-online/>.

Gupta, Ravi and Hugh Brooks, 2013. ***Using Social Media for Global Security***. Indianapolis: John Wiley and Sons Inc.

Hajdarbegovic, Nermin, 2015/1/29. "Researcher Suggests ISIS is Fundraising with Bitcoin," ***Coin Desk***, <http://www.coindesk.com/researcher-suggests-isis-fundraising-bitcoin/>.

Hardy, Keiran and George Williams, 2014. "What is 'Cyberterrorism'? Computer and Internet Technology in Legal Definitions," in Tom M. Chen, Lee Jarvis and Stuart Macdonald, eds., ***Cyberterrorism: Understanding, Assessment, and Response***. New York: Springe, pp. 4-22.

Hartley-Parkinson, Richard, 2017/5/15. "ISIS have been Hacked by Anonymous again with lots of Gay Porn," ***Metro***, <http://metro.co.uk/2017/05/15/isis-have-been-hacked-by-anonymous-again-with-lots-of-gay-porn-6637479/>.

Harvey, Declan, 2015/2/23. "How Islamic State Extremists Use Social Media to Recruit," ***BBC News***, <http://www.bbc.co.uk/newsbeat/article/31574846/how-islamic-state-extremists-use-social-media-to-recruit>.

Helmore, Edward, 2016/12/26. "US Government Collecting Social Media Information from Foreign Travelers," ***The Guardian***, <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/26/us-customs-social-media-foreign-travelers>.

Hoffman, Adam and Yoram Schweitzer, 2015/4. "Cyber Jihad in the Service of the Islamic State (ISIS)," ***Strategic Assessment***, Vol. 18, No. 1, pp. 71-81.

Huey, Laura, 2015/5. "This is Not Your Mother's Terrorism: Social Media, Online Radicalization and the Practice of Political Jamming," ***Journal of Terrorism Research***, Vol. 6, No. 2, pp. 1-16.

Jasperson, E. Amy and Mansour O. El-Kikhia, 2003. "CNN and al Jazeera's Media Coverage of America's War in Afghanistan," in Pippa Norris, Montague Kern and Marion Just, eds., ***Framing Terrorism: The News Media, the Government and the Public***. New York: Routledge. pp. 113-132.

Kennedy, Jonathan and Gabriel Weimann, 2011/3. "The Strength of Weak Terrorist Ties," ***Terrorism and Political Violence***, Vol. 2, No. 2, pp. 201-212.

Kharpal, Arjun, 2017/6/19. "Google Outlines 4 Steps to Tackle Terrorist-Related Content on YouTube," ***CNBC***, <http://www.cnbc.com/2017/06/19/google-youtube-tackles-terrorist-videos.html>.

Kirkpatrick, David D. and Rukmini Callimachi, 2015/2/15. "Islamic State Video Shows Beheadings of Egyptian Christians in Libya," ***The New York Times***, <https://www.nytimes.com/2015/02/16/world/middleeast/islamic-state-video-beheadings-of-21-egyptian-christians.html>.

Klapper, Brad, 2016/7/9. "Islamic State's Twitter Traffic Drops Amid US Efforts," ***Associated Press***, <https://apnews.com/21c9eb68e6294bdfa0a099a0632b8056/ap-exclusive-islamic-states-twitter-traffic-plunges>.

Lang, Annie, 2000/3. "The Limited Capacity Model of Mediated Message Processing," ***Journal of Communication***, Vol. 50, No. 1, pp. 46-70.

Levy, Ari and Anita Balakrishnan, 2015/11/18. "What can Anonymous really do to ISIS?" ***CNBC***, <http://www.cnbc.com/2015/11/18/what-can-anonymous-really-do-to-isis.html>.

Lynch, Marc, 201/1/15. "Tunisia and the New Arab Media Space," ***Foreign Policy***, <http://foreignpolicy.com/2011/01/15/tunisia-and-the-new-arab-media-space/>.

Mackey, Robert, 2015/11/20. "A Dutch ISIS Fighter Takes Questions on Tumblr," ***The New York Times***, <https://www.nytimes.com/2015/11/21/world/middleeast/a-dutch-isis-fighter-is-taking-questions-on-tumblr.html>.

Mann, Tanveer, 2016/10/5. "ISIS Declares Fatwa Against Cats Because They're Against Their 'Vision and Beliefs'," ***Metro***, <http://metro.co.uk/2016/10/05/isis-declares-fatwa-against-cats-because-theyre-against-their-vision-and-beliefs-6172643/>.

Mayfield, Antony, 2008. ***What is Social Media***? London: iCrossing.

McKay, Hollie, 2017/4/3. "Jihadi Cool: How ISIS Switched Its Recruitment and Social Media Master Plan," ***FOX News***, <http://www.foxnews.com/world/2017/04/03/jihadi-cool-how-isis-switched-its-recruitment-and-social-media-master-plan.html>.

Nacos, Brigitte L., 2003. "The Terrorist Calculus behind 9-11: A Model for Future Terrorism?" ***Studies in Conflict and Terrorism***, Vol. 26, No. 1, pp. 1-16.

Opgenhaffen, Michaël and Leen d'Haenen, 2011. "The Impact of Online News Features on Learning from News: A Knowledge Experiment," ***International Journal of Internet Science***, Vol. 6, No. 1 (2011), pp. 8-28.

Pennink, Emily, 2016/8/16. "Anjem Choudary Verdict: YouTube and Twitter Refused to Delete Radical Preacher's Extremist Posts, Court Hears," ***The Independent***, <http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/anjem-choudary-verdict-youtube-twitter-facebook-isis-terrorism-posts-not-deleted-a7194041.html>.

Pew Research Center, 2011/3/17. "Twitter Responds to the Japanese Disaster," ***Pew Research Center***, <http://www.journalism.org/2011/03/17/twitter-responds-japanese-disaster/>.

Phillips, Sarah, 2007/7/25. "A Brief History of Facebook," ***The Guardian***, <https://www.theguardian.com/technology/2007/jul/25/media.newmedia>.

Picard, André, 2012/8/23. "The History of Twitter, 140 Characters at a Time," ***The Globe and Mail***, <https://www.theglobeandmail.com/technology/digital-culture/the-history-of-twitter-140-characters-at-a-time/article573416/>.

Pleasance, Chris, 2015/1/24. "How Japan is fighting back at Jihadi John with MEMES," ***The Daily Mail***, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2924504/How-Japan-fighting-Jihadi-John-MEMES-Images-ISIS-executioner-cutting-kebab-meat-posing-selfie-stick-viral-nation-shows-won-t-silenced-new-hostage-threat.html>.

Prince, S. J., 2015/11/14. "Read: Official ISIS Announcement on Paris Attacks," ***Heavy***, <http://heavy.com/news/2015/11/official-isis-announcement-state-on-paris-attacks-shootings-attack-paris-france-petit-cambodge-restaurant-stade-de-france-bataclan-arts-center-terrorism-bombs-tweet-twitter-english-translation/>.

Rampton, Roberta and Dustin Volz, 2015/12/7. "Obama Appeals to Silicon Valley for help with Online Anti-Extremist Campaign," ***Reuters***, <http://www.reuters.com/article/california-shooting-cyber-idUSKBN0TQ0A320151207>.

Robertson, Adi, 2017/6/26. "Facebook, Microsoft, Twitter, and YouTube Launch Anti-Terrorism Partnership," ***TechCrunch***, <https://techcrunch.com/2017/06/26/facebook-microsoft-youtube-and-twitter-form-global-internet-forum-to-counter-terrorism/>.

Rogers, Katie, 2015/11/26. "Anonymous Hackers Fight ISIS but Reactions Are Mixed," ***The New York Times***, <https://cn.nytimes.com/world/20151126/c26anonymous/en-us/>.

Ross, Brian, 2014/12/1. "ISIS Threat at Home: FBI Warns US Military about Social Media Vulnerabilities," ***ABC News***, <http://abcnews.go.com/International/isis-threat-home-fbi-warns-us-military-social/story?id=27270662>.

Sanger, David E., 2012/6/1. "Obama Order Sped up Wave of Cyberattacks against

Iran,”***The New York Times***, <http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?_r=0>.

Scaife, Laura, 2015. ***Handbook of Social Media and the Law***. New York: Routledge.

Secretary of State for the Home Department, 2011. ***Prevent Strategy***. London: Home Department of UK.

Seib, Philip and Dana M. Janbek, 2011. ***Global Terrorism and New Media***. New York: Routledge.

Shamah, David, 2014/9/21. “Video Games, Twitter Tricks: How ISIS Pulls in the Kids,”***The Times of Israel***, <http://www.timesofisrael.com/video-games-twitter-tricks-how-isis-pulls-in-the-kids-2/>.

Singer, Peter W., 2012/11/1. “The Cyber Terror Bogeyman,”***Armed Forces Journal***, <http://armedforcesjournal.com/the-cyber-terror-bogeyman/>.

Smith, Leesa, 2014/7/2. “Australian Muslim Extremist who uses Social Media to Spread Jihad Tweets that He's off to Syria to Preach Hate,”***The Daily Mail***, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2677508/Australian-Muslim-hate-preacher-travelling-Syria-support-terrorists-new-Islamic-state-Iraq-Syria.html>.

Smith, Michael S. II, 2016/5/27. “Opinion: How to Beat ISIS on Twitter,”***The Christian Science Monitor***, <https://www.csmonitor.com/World/Passcode/Passcode-Voices/2016/0527/Opinion-How-to-beat-ISIS-on-Twitter>.

Tanquintic-Misa, Esther, 2014/9/4. “Russia Has New Enemy, This Time ISIS; Vows to Dethrone Putin, Liberate Chechnya and the Caucasus,”***International Business Times***, <http://www.ibtimes.com.au/russia-has-new-enemy-time-isis-vows-dethrone-putin-liberate-chechnya-caucasus-1353024>.

Twitter Inc., 2016/2/5. “Combating Violent Extremism,”***Twitter Official Blog***, <https://blog.twitter.com/official/en_us/a/2016/combating-violent-extremism.html>.

U.S. Army 304th Military Intelligence Battalion, 2008. ***Sample Overview: al Qaida-***

Like Mobile Discussions & Potential Creative Uses. Fort Huachuca: U.S. Army 304th Military Intelligence Battalion.

Veilleux-Lepage, Yannick, 2016/1. "Paradigmatic Shifts in Jihadism in Cyberspace: The Emerging Role of Unaffiliated Sympathizers in Islamic State's Social Media Strategy," ***Journal of Terrorism Research***, Vol. 7, No. 1, pp. 36-51.

Volz, Dustin and Mark Hosenball, 2016/1/8. "White House, Silicon Valley to Hold Summit on Militants' Social Media Use," ***Reuters***, <http://www.reuters.com/article/us-usa-security-tech-idUSKBN0UL2H320160107>.

Wagner, Kurt, 2017/4/26. "Twitter Added Nine Million New Users Last Quarter, The Most since Early 2015," ***Recode***, <https://www.recode.net/2017/4/26/15431020/twitter-earnings-revenue-growth-q1-2017>.

Weimann, Gabriel, 2008. "WWW. AL-QAEDA: The Reliance of al-Qaeda on the Internet," in Centre of Excellence Defence Against Terrorism ed., ***Responses to Cyber Terrorism***. Amsterdam: IOS Press. pp. 61-69.

Weimann, Gabriel, 2010. "Terrorist Facebook: Terrorists and Online Social Networking," in Mark Last and Abraham Kandel, eds., ***Web Intelligence and Security***. Amsterdam: IOS Press. pp. 19-29.

Weimann, Gabriel, 2010/Spring-Summer. "Terror on Facebook, Twitter, and YouTube," ***The Brown Journal of World Affairs***, Vol. 16, No. 2, pp. 45-54.

Weimann, Gabriel, 2014/5. "New Terrorism and New Media," ***Wilson Center Common Labs***, No. 2, pp. 1-17.

Wendling, Mike, 2015/11/23. "Ghost Security Group: 'Spying' on Islamic State instead of Hacking them," ***BBC News***, <http://www.bbc.com/news/blogs-trending-34879990>.

White, Jonathan R., 1991. ***Terrorism: An Introduction***. California: Brooks/Cole Publishing Co.

中國大陸「一帶一路」倡議之國際話語權分析

An Analysis of International Discourse Power of China's "Belt and Road" Initiative

梁君棣（Liang, Chun-ti）
中國文化大學大眾傳播學系兼任講師
中國文化大學國家發展與中國大陸研究所博士生

摘要

中國大陸（以下簡稱大陸）「一帶一路」倡議是其自 2013 年來國家發展重大戰略，本文透過國際傳播角度，分為話語主體傳播權、話語議題設定權、傳播管道、話語傳播政經環境分析，以及傳播效果 5 面向分析該倡議國際話語權。從話語主體傳播權來看，大陸以主場優勢主辦高峰論壇，將該倡議推向高峰，掌握話語主體傳播權。話語議題設定權，設定「一帶一路」為全球公共產品，塑造參與「一帶一路」建設的都是贏家，在其國家發展戰略下，連結全球治理，注入「中國智慧」、「中國方案」，以及藉由「一帶一路」解決世界發展難題。國際政經環境經歷權力重構，國際輿論質疑大陸追求自身利益，引起「中國威脅論」疑慮，故大陸的國際話語權為達成傳播效果，必須進入反饋與修正模式。

關鍵詞：「一帶一路」倡議、國際話語權、國際傳播、議題設定

Abstract

This article examines how Mainland China expands its influence through international communication. There are five approaches: international discourse power, the process of agenda setting, the uses of media, the influences of economic and political environment, and the effects of discourse performance. By tracking the ongoing promotion of the "Belt and Road" Initiative in the international arena, the Belt and Road Forum has successfully secured China's dominance over its discourse. The agenda setting of "Belt and Road" Initiative has been framed as a global public good that will pave the way for the next stage of world development. China boasts of making winners out of all participants with its solutions and sage wisdom. At the same time, fear and suspicion are mingled on international media coverage. Mainland China needs to curb the narratives that "Belt and Road" Initiative is being used to advance its own interests, or else its ambitious campaign will fail. The mounting anxieties over the rise of China needs to be eased through international discourse. The question is how.

Key words:"Belt and Road" Initiative, International Discourse Power, International Communication, Agenda Setting

壹、前言

「一帶一路」是中國大陸（以下簡稱大陸）國家主席習近平，在2013年9月和10月分別出訪中亞和東南亞期間提出的倡議，其後成為國家發展大戰略。圍繞這個大戰略，大陸於2017年5月14日至15日，在北京舉行「一帶一路國際合作高峰論壇」（以下簡稱「高峰論壇」），參與高峰論壇代表，來自一百三十多個國家和七十多個國際組織，總人數約一千五百人，包括29位外國元首和政府領袖，四千多名記者採訪報導，藉以增強其國際的影響力。有論者認為「一帶一路」倡議原本目的在破解美國新一輪的戰略布局，後來逐漸發展為國家戰略。[1] 紐約時報形容這個盛會正值美國川普總統將注意力轉向國內時，大陸提出「一帶一路」儼然是新國際經濟秩序願景，為其領導國際社會提供替代選擇。[2] 大陸運用主辦「高峰論壇」主場優勢，將主導國際話語權的空間極大化，開啟大陸與西方國家在國際話語權上激烈的爭奪。本文主要架構，透過「傳播過程」(communication process)，檢視大陸「一帶一路」倡議之國際話語權，以及如何運用國際傳播進行分析。

貳、國際話語權之概念與傳播過程

本文從國際傳播視野以及宣傳策略（propaganda strategy），檢視大陸如何運用「一帶一路」倡議，逐步主導國際話語權，並探討大陸借助「一帶一路」倡議爭奪國際話語權的傳播過程。

大陸如睡獅正在崛起，經過國際強權欺凌時代已遠去。[3] 在面臨國際

---

1 王崑義，「大陸全球化戰略 -- 理論、力量與倡議」，**展望與探索**（臺北），第15卷第8期(106年8月15日)，頁69-71。

2 Jane Perlez, Keith Brader，「習近平的『一帶一路』將中國置於新經濟秩序中心」(2017年5月16日)，2017年5月20日下載，《紐約時報中文網站》，https://cn.nytimes.com/china/20170516/xi-jinping-one-belt-one-road-china/zh-hant/。

3 Jonathan Fenby, ***Modern China: The Fall and Rise of a Great Power, 1850 to the Foundation of China's Extraordinary Rise***.(NY: Ecco.,2008), pp. 2-18。

關係新的格局下，國際話語權成為在世界政治「軟實力」(soft power) 的展現。[4] 中國當局體察到國家發展必須掌握國際話語權，據此因勢利導，方可不受制於國際環境。取得話語權，意謂滿足不同國家民眾的媒介使用行為；[5] 為避免國際資訊壟斷，聯合國教科文組織曾積極推動朝向「一個世界，多種聲音」。[6] 整體來看，引導國際輿論的傳播主體分為三類：

其一、國家主體說：國際傳播以國家社會為基本單位，運用大眾傳播進行國與國之間的傳播。

其二、多元主體說：國際傳播主體範圍，旨在探究個人、群體、政府利用技術和如何傳遞價值觀、觀念、意見和資訊的領域，以便達成跨國和跨文化之間的促進或阻止資訊交流。

其三、無主體表述：這類界定側重於對國際傳播現象的描述，超越各國國界，在各民族、國家之間進行傳播與資訊交流活動，透過人際傳播或大眾傳播形式進行，但以大眾傳播為主。[7]

就性質而言，「一帶一路」倡議在傳播主體上，雖為跨越其沿線多個國家及地區，然而就資訊交流形式來看，主體仍為大陸的國家機器，所以本文從「國家主體說」來看待「一帶一路」倡議。

關於「話語權」概念，源自於法國社會學家福柯（Michel Foucault）分析話語與社會權力關係。福柯在 1970 年 12 月的演講《話語的秩序》中，提出「話語即權力」的命題。「話語權」是由「話語」和「權力」構成，所以對權力和話語的理解是話語權的基礎。[8]「話語權」運用語言或話語技巧，來影響他人的思想、行為，藉著傳遞價值觀念、意識形態形成

---

[4] Joseph S. Nye, Jr., ***Soft Power: the Means to Success in World Politics***, (NY：Public Affairs , 2004), pp.2-10。

[5] Blumler, J.G. and Katz, E. (eds) ***The Uses of Mass Communication***. (Beverly Hills, CA: Sage.1979)pp.23-34。

[6] McBride, S. et al., ***Many Voices, One World***. Report by ***the International Commission for the Study of Communication Problems***. (Paris: UNESCO; London: Kogan Page,1980), pp.1-5.

[7] 劉建明、紀忠慧、王莉麗，**輿論學概論**（北京：中國傳媒大學出版社，2009 年 4 月 1 日），頁 2-10。

[8] 米歇爾•福柯，嚴鋒譯，**權力的眼睛—福柯訪談錄**（上海：上海人民出版社，1997 年），頁 228。

一種權力。總之，「話語權」可說是一種依托在文化軟權力之下的「軟實力」，為綜合國力的「硬實力」的後盾。

爭取「話語權」是在取得話語背後展現的「權力」（power）關係，不是指有沒有說話的「權利」（right），透過話語的外在功能，可以「對世界秩序的整理」，「誰掌握了話語，誰就掌握了對世界秩序的整理權」，從而掌握了「權力」。[9] 同時，Paletz, D. L. and Entman, R. 更進一步認為，「誰掌握了媒介，誰就掌握話語權」。[10] 福柯的「話語權」理論說明何以西方國家長期搶占思想意識制高點和主導權，就是因為「話語權」可以讓說出的話轉化成一股道義力量，支撐起由「有人聽」和「願意聽」到「讓人聽」和「必須聽」的強制力量，呈現國家綜合實力的主要表徵。[11]

「話語權」既是擁有權力的表現形式，從工具論來看，善於表現話語，包含邏輯性和說服力，發話人慎思在什麼時機和什麼場合下說什麼話，以增強話語的說服力；話語本身具有社會性，帶有價值觀和意識形態色彩。話語使用的概念和知識的創新，會對他人產生引導作用，使話語轉化為權力。從「受眾」來看，話語取決於既有知識、觀念和意識形態，還有社會制度性和結構性制約狀況，以及時機與輿論環境等諸多外在因素，影響話語與權力之間的關係。因此，掌握話語權就要發展出「屬於自己的」話語。

從以上「話語權」的特性來觀察，本文從國際傳播「傳遞者」的角度分析，對形成國際話語權的「傳播過程」（communication process）探析脈絡架構，採取話語主體傳播、話語議題設定、傳播管道、話語傳播政經環境分析，以及傳播效果等五部分。[12] 5 個面向環環相扣，由傳播者出

---

[9] 張志洲，「話語品質：提升國際話語權的關鍵」（2010 年 7 月 27 日），2010 年 7 月 30 日下載，《紅旗文稿》，http://theory.people.com.cn/GB/41038/12259608.html。

[10] Paletz, D. L. and Entman, R.，***Media, Power, Politics***. (New York: Free Press,1981) pp. 2-10.

[11] 韓慶祥，「以中國元素的凸顯提升國際話語權」，光明日報（北京），2014 年 12 月 17 日，第 13 版。

[12] Werner J. Severin and James W.Tankard Jr.，羅世宏譯，傳播理論：起源、方法與應用，（臺北：時英，1992 年 6 月 1 日），頁 47-49。

發，做為發話的人，也代表傳播主體。傳播者所欲傳播之訊息，透過媒體管道報導，設定成傳播議題，藉以擴大國際話語權；在國際政經環境下，傳播主體予以操控，產生傳播效果，進而鞏固國際話語權。

一、話語主體傳播

依據傳播學者拉斯威爾公式 (Lasswell Formula)，傳播過程循著一個線性模式，開端為「傳播者」(communication)，談「誰」（who）在傳播，即「發話者」(sender) 的「控制分析」(control analysis)。[13] 話語主體傳播權指話語運用方式進行的「控制分析」。國際話語方式的控制面向在國際社會，「發話者（sender）」對國際社會掌握發話節奏，並企圖引起國際社會的共鳴。

二、話語議題設定

從「傳播者端」發話。拉斯威爾公式強調傳遞了什麼「訊息」（message）。此一傳遞訊息本身，西方傳播學界稱為「議題設定」(agenda setting)，讓國際話語訊息成為眾所矚目的關切話題，進一步還能設定內容「框架」(framing)，產生「議題建構」(agenda building) 的效果。

三、傳播管道

傳播管道之研究，為傳播過程的載體。拉斯威爾公式強調運用何種工具與管道進行傳播，是國際傳播的控制分析，此種媒體發聲管道，包含傳統媒體與新媒體之運用。

四、話語傳播政經環境分析

國際話語傳遞的環境主要指涉國際政治經濟交雜之下的影響。國際政治環境面對著基本的當下國際社會秩序，所以面對國際政治事務的權力分配與重構，包含國際政治話語傳播權力的建構、解構與重構。

五、傳播效果分析

[13] McQuail Denis., ***Mass Communication Theory***, (CA: Sage., 2011), pp. 23-50.

早期傳播研究者認為傳播效果是「效果萬能論」或稱其為「魔彈理論」(magic bullet theory)，後來認為傳播效果受到許多「過濾器」(filter)的過濾或「噪音」(noise)的干擾，影響到傳播效果，而進入「效果有限論」。因此，國際話語權也是測度發話者面向國際社會達成多少傳播效果及影響力。

當大陸綜合國力日益增強，國際話語權實力也就相對應增加。大陸自改革開放以來，面對國際社會話語權充滿動態演變，故其省察需要加強對外宣傳策略，為發展創造良好的外部輿論環境和建構國際認同的國際話語權，進行思考和探討。大陸領導人習近平 2014 年 1 月在中共中央政治局第 12 次集體學習時，強調要努力提高國際話語權，給出的方策為：「提高國家文化力，要努力提高國際話語權。要加強國際傳播能力建設，精心構建對外話語信力，講好中國故事，傳播好中國聲音，闡釋好中國特色。」[14] 然而，這種由上而下的宣導方式，如果沒有辦法落實在境外媒體的實踐，國際話語權仍將流於空泛的形式主義。

參、「一帶一路」倡議與話語主體傳播權

探討「一帶一路」倡議話語主體傳播權，首先是「誰」(who) 在傳播的問題。就大陸做為倡議的傳播主體，其國家、政府、以及媒體在國際傳播過程中，然一切聽從中國共產黨的指揮，形成黨的喉舌。國營媒體如《新華社》做為大陸官方的傳聲筒，各國媒體作為受播者或二級傳播者，都成為餵養新聞的對象。「一帶一路」倡議的「誰」，被論述為一個有著「絲綢之路」的深厚起源的古老文明古國。大陸宣稱為了扮演好傳播者的角色，舉辦高峰論壇，推銷 2000 多年前，由亞歐大陸人民所探索出多條連接亞歐非幾大文明的貿易和人文交流通路。大陸借助絲綢之路，強調「和平合作、開放包容、互學互鑒、互利共贏」的精神薪火相傳，並企圖

[14] 習近平，「建設社會主義文化強國，著力提高國家文化軟實力」，人民日報（北京），2014 年 1 月 1 日，第 1 版。

推進人類文化的象徵，希望是世界各國共有的歷史文化遺產。[15]

大陸「一帶一路」倡議是依托在國家發展與全球治理戰略下，藉主動傳播為布局，以達成有利於增進國際話語權。大陸做為主場優勢傳播者，宣傳「一帶一路」是「貢獻給人類和平發展夢想的禮物」。[16] 從該倡議所標舉「五通」（政策溝通、設施聯通、貿易暢通、資金融通、民心相通）與「五路」（和平、繁榮、開放、創新、文明之路），試圖藉以承載世界共同的夢想，也展現其對掌握國際話語權的企圖心。進一步分析該倡議的「五通」中，媒體扮演「政策溝通」與「民心相通」的角色，而政策與民心溝通的管道除了媒體外，大陸也全面展開會議外交、公共外交、以及媒體公關等工具的運作。

事實上，「高峰論壇」舉行，是大陸政權成立以來，繼北京奧運、北京 APEC 會議、上海世博會、杭州 G20 峰會之後，又一層級最高、規模最大的主場外交活動，藉此機會大陸站在主辦方，提出為世界發展的「中國智慧」和「中國方案」，顯著提升其國際上的影響力。[17] 就高峰論壇參與狀況，大致可以分成四種參與類型：

一、積極參與方：

大陸作為高峰論壇主辦方，以主場優勢掌握話語主體傳播權。絲路沿線國家基於有利於自身經濟繁榮發展參與非常積極，大多是中東歐、中亞和東南亞的「一帶一路」沿線國家。[18]

二、中度參與方：

---

[15] 國家發改委等，「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動」（2015 年 3 月 28 日），2015 年 3 月 30 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/2015-03/28/c1114793986.htm。

[16] 阮宗澤，「一帶一路　中國獻給世界的禮物（望海樓）」，人民日報海外版（北京），2017 年 5 月 15 日，第 1 版。

[17] 蘇曉暉，「高峰論壇凸顯中國號召力（望海樓）」，人民日報海外版（北京），2017 年 5 月 14 日，第 1 版。

[18]「一帶一路論壇 美國意興闌珊難掩戒心」（2017 年 5 月 15 日），2017 年 5 月 17 日下載，《中央社網站》，http://www.cna.com.tw/news/acn/201705150385-1.aspx。

據報導一些歐洲國家，如法國、德國、愛沙尼亞、希臘、葡萄牙和英國等，對高峰論壇貿易聲明的內容，包括政府採購的透明度，以及社會與環保標準等有疑議而拒絕簽署。[19] 他們中度參與高峰論壇，但懷疑「一帶一路」倡議是以大陸為中心。不過，英國金融時報文章跳脫出負面評價，認為歐「中」之間的認知鴻溝，正靠著「一帶一路」來彌補。「在中國人眼中，西歐不再是古老僵化的城堡；在西歐人眼中，中國不再是刻板古老的城牆」。放眼觀察，世界中心逐漸由以「美—大西洋—歐洲」為核心的「基督教文明圈」，開始轉向以「中—歐亞腹地—西歐」為核心的「多元文明圈」。[20]

三、低度參與：

低度參與倡議者以美國為首，日本、澳洲、新加坡跟隨其後。美國在「高峰論壇」報名最後時刻，宣布派代表參加，終於搭上末班車。華府派出的代表層級低，表現格外低調，反映美國對「一帶一路」意興闌珊，且懷抱戒心。[21]

四、無參與國家地區

不參與論壇峰會的兩個典型，一個是拒絕參加者，如印度在論壇召開的前夕，印度政府在一份聲明中表示，該計畫可能會「給各國帶來無法維持的債務負擔」。指中國大陸不是在提供援助，而是讓各國從中國的銀行舉債為基礎設施買單。[22] 另一個是海上絲路沿線上的臺灣，因兩岸關係惡化未受邀參加，未來須考慮避免被邊緣化之虞。

---

[19]「歐洲多國：拒簽貿易聲明」（2017 年 5 月 16 日），2017 年 5 月 17 日下載，《聯合報網站》，https://udn.com/news/story/11125/2464836。

[20] 趙磊，「在西歐尋求『一帶一路』突破口」（2015 年 4 月 9 日），2015 年 4 月 9 日下載，《金融時報中文網》，http://www.ftchinese.com/story/001061424?full=y。

[21]「一帶一路論壇 美國意興闌珊難掩戒心」（2017 年 5 月 15 日），2017 年 5 月 17 日下載，《中央社》，http://www.cna.com.tw/news/acn/201705150385-1.aspx。

[22]「習近平的『一帶一路』將中國置於新經濟秩序中心」（2017 年 5 月 16 日），2017 年 5 月 18 日下載，《紐約時報中文網》，https://cn.nytimes.com/china/20170516/xi-jinping- one-belt-one-road-china/zh-hant/。

肆、「一帶一路」倡議的話語議題設定

「一帶一路」倡議做為大陸主要設定的話語議題，「議題設定」（agenda setting）指媒體無孔不入的滲透力（pervasive），持續報導某一重大議題（salient）。[23]「一帶一路」倡議的議題設定及其宣傳策略，強調如下的重心：

一、宣稱「一帶一路」倡議是全球公共產品，標榜「源自中國，但屬於世界」。

大陸為了爭取國際社會認同，宣稱將「一帶一路」打造成一個建設跨越不同地域、不同發展階段、不同文明、開放包容的合作平臺，並為各方共同打造出全球公共產品。習近平試圖在「高峰論壇」上以「一帶一路」是全球公共產品，[24] 從而讓參與國樂於搶搭這部「樂隊花車」，以免落隊，大陸給各國參與「一帶一路」的順風車的機會，是西方宣傳策略技巧中「吾從眾」的「樂隊花車法」（band wagan）手法。[25] 然而，當大陸的新媒體環境運用防火長城隔絕，則與其他國家的網絡社會互聯共通，以及如何包容不同意見的聲音，成了空言。

二、希望塑造參與「一帶一路」建設的都是贏家。

大陸「一帶一路」倡議設定為全球性專案，包括基礎設施建設，以及實現新的全球經濟復興。它將惠及貿易往來密切的大陸和歐洲，並且將透過物流中心為中轉國的發展提供機遇。《俄新社》強調，參與「一帶一路」建設的都是贏家，都能從中受益。[26] 大陸提供多贏的美好願景，讓國際社會成員很樂意接受，為宣傳策略的「粉飾法」（glittering generality）手法。

---

[23] 林東泰，**大眾傳播理論**，（臺北：師大書苑，2008 年 9 月 1 日，修訂三版），頁 259。

[24]「共同打造互利共贏的全球公共產品（觀察）」，**人民日報**，2017 年 5 月 19 日，第 3 版。

[25] 翁秀琪，**大眾傳播理論與實證**，（臺北：三民書局，2015 年 8 月，修訂五版），頁 50-52。

[26]「參與一帶一路建設的都是贏家」（2017 年 5 月 20），2017 年 5 月 20，《人民網》，日，http://ydyl.people.com.cn/n1/2017/0520/c411837-29288267.html。

三、從議題設定到建構全球治理議題。

近年大陸逐漸走入世界舞臺的中心，也積極主動建立「外交主場」。從 APEC 上海峰會到博鰲亞洲論壇，從二十國集團杭州峰會到 2017 年 9 月 3 至 5 日的廈門金磚國家領導人高峰會議，顯示出大陸深度參與全球治理的信心與決心。在全球治理變革中，借助注入「中國智慧」、「中國方案」，開啟全球治理的創新試驗，希望逐步實現在激烈競爭環境中的「彎道超車」，同時掌握國際話語優勢。[27]

四、試圖藉由「一帶一路」解決世界發展難題。

大陸宣稱「一帶一路」建設彌補過去國際社會為殖民主義、帝國主義把持、而沒有實現過真正的「互聯互通」、彌補實體經濟為霸權國家壟斷集中的現象，以及彌補全球化短板，打造包容性全球化。[28] 然而，大陸的新媒體環境在防火長城的隔絕下，與其他國家的網絡社會甚難「互聯互通」，大陸能否包容不同意見的聲音，有待觀察。

五、掌握向世界「說故事」的國際話語權。

「說故事」作為一種言說，大陸需向國際媒體把「絲綢之路」說成引人入勝的故事，能對沿線參與國家提供巨大的發展機會。但從現實主義觀點來看，要實現宣傳者描述的「雙贏模式」，該倡議引來的投資必須產生利潤，否則，無效益的資本最終將流向別處，因之，向世界「說故事」到底說得好不好，要看其他國家、媒體與民眾是否買單。《紐約時報》指出，大陸的「一帶一路」倡議面臨著阻力，這項萬億美元的龐大貿易和投資戰略，企圖重新建立歐亞大陸的連接，讓其處於全球經濟的中心，但美國意識到大陸金錢對民主制度的威脅，發展中國家對北京在影響國外政治和社會上的企圖早有知曉。 惟有說真實的內容，而不能編織不切實際的願

[27] 陳康令，「給全球治理注入中國智慧」（2017 年 5 月 27 日），2017 年 5 月 29 日下載，《環球時報》，http://opinion.huanqiu.com/1152/2017-05/10750806.html。

[28] 王義桅，「一帶一路為何能解決世界發展難題？」（ 2017 年 5 月 16 日），2017 年 5 月 16 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/16/c_129605705.htm。

景，所以大陸當局再三強調，「一帶一路」建設不是扶貧，不是援外。大陸的利益是跟合作夥伴的利益捆在一起的，就是「一榮俱榮、一損俱損」。

從以上來看，「一帶一路」話語議題設定是經過大陸精心設計的宣傳策略包裝，讓世界重要的發展難題、發展瓶頸，好像都可以透過「一帶一路」解決。然而，大陸對「一帶一路」話語議題設定，最終還是要看其他國家、媒體與民眾是否買單，才能產生傳播效果。

伍、「一帶一路」倡議的傳播媒體運用

拉斯威爾指出，傳播過程的媒體運用屬於「控制分析」(control analysis)，這在極權國家體系，媒體多為國營，大陸在「一帶一路」議題的國際話語控制方式，充分運用國營媒體發聲。

國際傳播被視為國際話語權的爭奪領域，它離不開媒體，因此，創建國際一流媒體，成為提高大陸國際傳播能力的關鍵。

國際媒體是主要從事國際資訊傳播活動的主體或傳播媒體，學者劉笑盈認為打造國際一流媒體，主要有三個標準：1、資訊傳播活動具有跨國性； 2、資訊傳播的經營活動具有跨國性； 3、影響力具有國際性。[29]

然而，大陸的國際一流媒體還在形成的過程中。大陸最接近國際一流媒體標準的為國營的《新華社》、國際廣播電臺和中央電視臺等，但是都存在著各種問題，以中央電視臺為例，央視的基礎規模較大、技術設備等具有一定的領先優勢，但國際上的影響力、經營創收等與國際一流電視傳媒相比，存在較大差距，可以說是「一強兩弱」。例如與 BBC、CNN 相比，其海外訂戶數分別是大陸的 3 倍多和 2 倍多，而駐外記者分別是 6 倍和 23 倍左右。在收入方面，BBC 幾乎是中央電視臺的 3 倍。儘管大陸與

[29] 劉笑盈，「打造國際一流媒體」，(2009 年 2 月 20 日，對外傳播第 2 期)，2010 年 3 月 14 日瀏覽，《人民網—傳媒頻道》，http://media.people.com.cn/BIG5/22114/41180/146800/8842423.html。

國際一流媒體的差距在不斷縮小，但是差距依然是存在的。[30]

大陸為了打造國際一流媒體，強調傳播理念的轉變和傳播內容的豐富，從宣傳型逐步過渡到新聞宣傳型，積極參與國際話語權的競爭。其次是國際報導網絡的建立和傳播管道的全球性覆蓋，要增加投入，擴大資訊源，建立專業的、具有國際化視野的新聞報導隊伍。其三是傳播政策和傳播體制的變革，包括建立事業與產業並重的國際傳播體制，在堅持事業為主的同時，適當增加產業發展的路徑；在傳媒政策方面，以提升傳播能力作為主要的方向。

大陸改革開放之後，了解到需要向世界傳播自己的聲音，向世界貢獻自己的話語體系。除了對於境外媒體的涉「華」報導需有所瞭解，大陸政府同時也加強與境外媒體的關係，舉辦國際媒體論壇。就如中央電視臺英語頻道 CCTV-9 充分利用國家電視台性質，將自己塑造為報道、解釋、分析大陸國情和政府政策的權威電視機構。在西方記者關心的氣候變化、傳染病防治「重大熱點問題」和「全球性問題」上，使大陸發揮重要的作用 。

北京大學新聞與傳播學院副院長程曼麗在《論我國軟實力提升中的大眾傳播策略》一文指出，大陸在制定傳播策略考慮以下幾個方面：形成長期有效的對外傳播機制；形成有利於資訊傳播的語言環境；制定有效的文化傳播策略；在傳播中體現大陸的價值觀念和在國際事務中形成傳播策略。[31]

程曼麗認為，軟實力必須重視巧實力。國際傳播技巧要注意換位思考，並不是說完全以讀者口味為主，對不瞭解大陸的讀者而言，大陸媒體有「引領」的責任，以外國讀者角度思考，全方位地告訴他們一個真實的

[30] 劉笑盈，「時空三段式：中國形象的新解讀」，(2009 年 2 月 19 日，對外傳播第 2 期)，2010 年 3 月 14 日瀏覽，《人民網—傳媒頻道》，http://media.people.com.cn/BIG5/137684/8836991.html。

[31] 程曼麗，「論我國軟實力提升中的大眾傳播策略」(2007 年 6 月 7 日)，2017 年 2 月 27 日下載，《對外大傳播》(北京)，http://news.xinhuanet.com/newmedia/2007-06/07/content_6211494.htm。

大陸；瞭解不同社會制度和文化背景下國外受眾的特殊性，熟悉他們的資訊價值取向、判斷標準及審美習慣是十分必要的。

大陸對「一帶一路」倡議的媒體運用，表現在如下幾方面：一、大陸媒體因受到黨的集權控制，從傳播說服的角度來看，僅具有「喉舌」的功能，該倡議成為單向式的宣傳模式 (one-way propaganda model)，缺少雙向互動，難以得到國際社會的普遍理解、同情與支持。二、大陸媒體推動國際合作主要仍由中央級媒體推動，顯示由上而下的指揮，其他媒體仰體上意，跟進報導參考，[32] 缺少多面向訊息。三、大陸媒體在前兩項制約下，忽略國際社會意見自由市場的瞭解與尊重，使得媒體報導缺少國際共鳴，傳播說服效果受到很大侷限。四、大陸近年雖然打造多角經營的「平臺媒體」，重視內容生產和傳遞管道的結合，以及運用視覺化手段等傳播新科技運用，取得一定成果，但推動「一帶一路」倡議的媒體運用，更重要的是促進國際媒體間多邊合作，讓大陸媒體「走出去」，也促成外國媒體「走進來」，爭取「一帶一路」沿線媒體和民眾的共同參與傳播，以獲得更大的國際話語權。

陸、「一帶一路」倡議下的政經環境變遷

大陸在如火如荼推動「一帶一路」倡議之時，國際政經環境受到傳播牽引，面臨重大巨變，掀起國際政治、經濟、文化事務的權力分配與重構的帷幕。[33] 首先，全世界超級強國美國國內政壇丕變，川普總統上臺奉行「美國優先」政策，往貿易保護主義傾斜。大陸趁勢推出「一帶一路」倡議，期盼改寫世界貿易規範，扮演全球化捍衛者。包括俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin）在內，世界領袖盛讚一帶一路是「世紀計畫」，將會

[32]「『一帶一路』國際媒體合作：細化才能更優化」(2017 年 9 月 28 日)，2018 年 5 月 7 日下載，《人民網－人民日報》（北京），http://www.xinhuanet.com/zgjx/2017-09/28/c_136644681.htm。

[33] Golding, P. and Murdock, G. "Culture, Communications and Political economy" J. Curran and M. Gurevitch, eds. ***Mass Media and Society***. (London: Edward Arnold, 1996).pp.11-30.

「釋放全球經濟成長的新動力」。習近平稱頌開放貿易，指責保護主義，儼然成為資本主義的捍衛者，讓大陸有機會重塑有利於己的全球政治面貌。[34]

國際社會與輿論對該倡議反應不一。雖然聯合國安理會於 2017 年 3 月通過包括推進「一帶一路」倡議內容的第 2274 號決議，這是聯合國大會決議首次寫入「一帶一路」倡議，並得到 193 個會員國的贊同，大陸宣稱「一帶一路」倡議獲得國際社會的支持。[35] 但事實上，並尚未全面獲得國際主流國家的贊成，如印度即並不支持，而該決議僅只是呼籲國際社會為「一帶一路」建設提供安全環境。

此外，國際媒體認為「一帶一路」倡議提供大陸在世界崛起的動能，例如英國衛報報導，從蒙古國到馬來西亞、從泰國到土庫曼斯坦、從印尼到伊朗，電廠、高速路、橋樑、高鐵……一連串專案得到大陸的資金和勞力支持。「一帶一路」背後有眾多經濟和地緣政治目標。本質上，它是川普「讓美國再度偉大」的中國版，也就是「讓中國再度偉大」。[36]

除此之外，在國際形勢動盪多變的背景下，世界充滿不確定性，西方主導的發展模式和秩序出現失靈。正當國際社會思索世界向何處去時，該倡議向世界提供了全球治理的新思維、新模式，推動跨意識形態、跨區域、跨領域的全面合作，能夠實現全球「善治」。[37] 全球「善治」指「一帶一路」建成「和平之路、繁榮之路、開放之路、創新之路、文明之路」，根植歷史，面向未來，表明大陸在新的起點上與世界關係、人類與

---

[34]「習近平一帶一路捍衛全球化？ 質疑浮現」（2017 年 5 月 16 日），2017 年 5 月 16 日下載，《中央通訊社》，https://udn.com/news/story/11125/2466048?from=udn_ch2cate6640sub11125_pulldownmenu。

[35]「聯大通過決議呼籲國際社會為『一帶一路』建設提供安全環境」（2016 年 11 月 18 日），2016 年 11 月 20 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/world/2016-11/18/c_1119943517.htm。

[36] 湯姆•菲力浦斯，喬恒譯，「英媒：一帶一路 將使中國再度偉大！」（2017 年 5 月 13 日），2017 年 5 月 15 日下載，《環球時報》，http://oversea.huanqiu.com/article/2017-05/10660746.html。

[37]「一帶一路 改變世界的兩條弧線」（2017 年 05 月 11），2017 年 05 月 13 日下載，《新華社》，http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/11/c_1120957146.htm。

世界未來的思考，為全球化怎麼走提出方向。[38]

德國駐大陸大使柯慕賢指出，大陸已經意識到作為崛起的大國，她可以為世界提供更多的公共產品，而「一帶一路」為發展中國家提供「中國方案」，希冀作為取代新自由主義經濟全球化的替代方案。在國際政經局勢快速變遷下，美國川普新政府退守全球化思維，大陸領導人在國際場合強調「中國」願意成為全球化的引領者，以及站在普惠世界的角度提出「包容性增長理念」，一方面讓一些西方國家為之一振，另一方面也讓許多發展中國家倍受鼓舞。[39] 中歐國際工商學院院長李銘俊指出，從過去 200 年全球經濟大國的興衰邏輯來看，一個經濟大國一定是資本輸出大國，英國、美國、德國、日本無一例外。「現在，中國企業無論是從事哪個行業，無論是已經走出去了或者是計畫走出去的，國際化、全球化都是必不可少的。『一帶一路』倡議，給中國企業走出去，提供了非常好的機會和舞臺。」[40] 以大陸 2016 年為例，境外投資 1830 億美元，快速增加 4 成，成全球第二投資大國與資本輸出大國，也為『一帶一路』倡議做好全球鋪墊。

在負面質疑部分，一些國際媒體認為，這是大陸經濟發展規劃的地緣政治戰略，是「中國版的馬歇爾計畫」、「新殖民主義」，質疑大陸借助「一帶一路」倡議進行地緣政治擴張，將「一帶一路」看成是北京貪婪地攫取戰略空間，但大陸的資金是否能支持建立龐大帝國影響圈，大陸企業看似與「一帶一路」有關的對外投資，也都像是在玩一種「政治效忠」的遊戲。[41] 國際媒體對於該倡議既期許也擔憂。例如：英國金融時報就認為

---

[38]「攜手繪就共同發展的美好畫卷—解讀習近平主席『一帶一路』國際合作高峰論壇開幕式主旨演講」（2017 年 5 月 14 日），2017 年 5 月 18 日下載，《新華社》，http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/14/c_1120970719.htm。

[39]「柯慕賢：『一帶一路』是中國式全球化」（2017 年 6 月 29 日），2017 年 6 月 30 日下載，《金融時報中文網》，http://www.ftchinese.com/story/001073197。

[40]「一帶一路倡議下的中國企業全球化跨越」，(2017 年 6 月 8 日)，2017 年 6 月 10 日下載，《人民網 -IT 頻道》，http://it.people.com.cn/n1/2017/0608/c1009-29326982.html。

[41] 環球時報社評，「一帶一路 質疑正被湧動的熱情吞沒」（2017 年 5 月 12 日），2017 年 5 月 12 日下載，《環球時報》，http://opinion.huanqiu.com/editorial/2017-05/10651492.html。

該倡議或有望產生效益，但要看大陸的目標是什麼，報導指出，過去西方強國也曾投下資金開拓市場，並擴大政治版圖。希望「一帶一路」倡議不是重演這種殖民模式。此外，該報社評擔憂大陸未把新絲綢之路當做是一個發展項目，僅是為了擺脫當今世界經濟增長乏力、貿易量停滯的一種刺激貿易的手段。[42]

為釋疑解惑，習近平親自強調「和平共處五原則」的外交政策，指出「不會重複地緣博弈的老套路」；陸媒宣傳時也透過「經濟全球化」，強調「一帶一路」的開放與包容。[43]

總之，該倡議背後全球化思維，在於推動大陸全方位對外開放，深化並細緻化與國際接軌的各項制度改革；「一帶一路」倡議推動經濟要素自由流動、資源高效配置和市場深度融合，將為世界經濟發展帶來強大正能量。[44] 大陸《新華社》進一步指出，把「一帶一路」建設放在構建人類命運共同體的願景下的思考，放在經濟全球化大舞臺和國際關係演進大格局上的謀劃，人類文明得以交流互鑒。[45] 然而，英國金融時報則認為，「一帶一路」是大陸從地區大國轉變為世界大國的嘗試；警告在無更好選擇的情況下，只能努力推進，但應避免成為「沿線國發改委＋財政部」。[46]

柒、檢視「一帶一路」倡議傳播效果

國際傳播模式最終要檢視傳播效果，以進入反饋與修正模式。如何檢

[42] 金融時報社評，「『一帶一路』計畫的雄心與疑問」（2017 年 5 月 15 日），2017 年 5 月 17 日下載，《金融時報中文網站》，http://www.ftchinese.com/story/001072574#adchannelID=2000。

[43] 聯合報新聞眼，「經濟全球化『包裝』的地緣戰略」（2017 年 5 月 15 日），2017 年 5 月 17 日下載，《聯合報網站》，https://udn.com/news/story/11125/2462893?from= udnch2cate6640sub11125pulldownmenu。

[44]「推進一帶一路偉大事業 走好改革開放新的征程」（2017 年 5 月 15 日），2017 年 5 月 17 日下載，《新華社》，http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/15/c_1120976032.htm。

[45]「攜手繪就共同發展的美好畫卷—解讀習近平主席『一帶一路』國際合作高峰論壇開幕式主旨演講」（2017 年 5 月 14 日），2017 年 5 月 18 日下載，《新華社》，http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/14/c_1120970719.htm。

[46] 薛力，「『一帶一路』折射的中國外交風險」（2014 年 12 月 30 日），2014 年 12 月 30 日下載，《金融時報中文網》，http://www.ftchinese.com/story/001059886?full=y。

視傳播效果，從方法論來看，可以進行量化或質化分析，傳播行為基本是動態的過程，[47] 本文以目的取樣 (purposive sampling) 選擇在西方輿論有重要影響力的英國《金融時報》、美國《紐約時報》與《日本經濟新聞》3 家國際性傳媒，在「高峰論壇」舉辦這一年（2017 年），針對「一帶一路」倡議的全額樣本報導進行內容分析，並藉以觀察透過高峰論壇舉辦的傳播效果。從報導數量來看，共計 67 則樣本，《金融時報》32 則報導居最多，《日本經濟新聞》23 則居次，美國《紐約時報》12 則居第 3（參見附錄 1）；其中，圍繞「高峰論壇」前後 2 個月內對「一帶一路」倡議之報導共多達 39 則，占全體「一帶一路」倡議相關報導的 58%，顯示舉辦此一「高峰論壇」所引發國際媒體報導的光環效果。

表 1、英美日 3 家主流媒體 2017 年對「一帶一路」倡議報導立場次數表（則數）

報導立場	報社別							
	紐約時報		金融時報		日本經濟新聞報		合計	
	N	%	N	%	N	%	N	%
肯定	3	25%	7	22%	6	26%	16	24%
中立	4	33%	16	50%	10	44%	30	45%
負面	5	42%	9	28%	7	30%	21	31%
合計	12	100%	32	100%	23	100%	67	100%

資料來源：整理自英國《金融時報》、美國《紐約時報》、《日本經濟新聞》等 3 家報紙中文網站報導，見附錄 1。

對於「一帶一路」倡議報導立場上（參見表 1），發現 3 家媒體持「中立」立場最高，達 45%；以「負面」立場的報導居次，達 31%；以「肯定」立場的報導居末，達 24%。3 家媒體總體報導立場以「中立」居多，這說明國際傳媒的報導以事實為根據，對於「一帶一路」倡議給予不偏不倚、客觀專業意理的新聞處理。例如，《金融時報》對於「一帶一

[47] J. R.Dominik, ***The Dynamics of Mass Communication***, (NY: McGraw-Hill,2009), pp.2-7.

路」倡議表示，這是史上由單一國家發起的最大規模的海外投資行動，客觀評價大陸要付出什麼代價。[48] 美國《紐約時報》也正視大陸「一帶一路」倡議的未來國際影響，認為習近平正在建立真實的和象徵意義上的紐帶，為大陸的建築公司創造新市場，並輸出國有經濟發展模式，希望培養深厚的經濟聯繫和強有力的外交關係。[49]

檢視這 3 家媒體「負面」立場的報導，主要批評大陸在推動「一帶一路」倡議時，帶來擴張勢力的負面影響。例如，《紐約時報》刊出 4 篇系列報導，質疑大陸正借「一帶一路」倡議在海外擴張，此種作為是「中國式新殖民主義」；[50] 另外，該報認為「一帶一路」做為「世紀工程」，試圖建立新市場，並輸出以國家為主導的擴張模式，令不少國家對該計畫的公平和透明表示疑慮與擔憂。[51]《日本經濟新聞》文章強調，支持提升地區經濟的連續性，但應該尊重國家的主權和領土完整及法律秩序，指大陸推動「一帶一路」倡議，侵害或威脅其他國家的主權和領土完整及法律秩序。[52] 英國《金融時報》文章指控大陸沒有對全球經濟復蘇作出貢獻，反

---

[48] 湯姆•漢考克，「環繞世界的『一帶一路』戰略」(2017 年 5 月 9 日)，2018 年 1 月 10 日下載，《金融時報》中文網，http://www.ftchinese.com/story/001072495?full=y。

[49] Jane Perlez and Yufan Huang,「『一帶一路』欲重塑全球經濟版圖？」(2017 年 5 月 15 日)，2018 年 1 月 10 日下載，《紐約時報》中文網，https://cn.nytimes.com/business/20170515/china-railway-one-belt-one-road-1-trillion-plan/dual/。

[50] Brook Larmer,「中國式新殖民主義？（一）：全天候的朋友」(2017 年 5 月 4 日)，2018 年 1 月 10 日下載，《紐約時報》中文網，https://cn.nytimes.com/china/20170504/is-china-the-worlds-new-colonial-power-part1/；Brook Larmer,「中國式新殖民主義？（二）：新的邊疆」(2017 年 5 月 5 日)，2018 年 1 月 10 日下載，《紐約時報》中文網，https://cn.nytimes.com/china/20170505/is-china-the-worlds-new-colonial-power-part2/；Brook Larmer,「中國式新殖民主義？（三）、「奇跡」礦場」(2017 年 5 月 9 日)，2018 年 1 月 10 日下載，《紐約時報》中文 網，https://cn.nytimes.com/china/20170509/is-china-the-worlds-new-colonial-power-part3/；Brook Larmer,「中國式新殖民主義？（四）：走向世界的中國人」(2017 年 5 月 10 日)，2018 年 1 月 10 日下載，《紐約時報》中文網，https://cn.nytimes.com/china/20170510/is-china-the-worlds-new-colonial-power-part4/。

[51] Jane Perlez and Keith Bradsher,「習近平的『一帶一路』將中國置於新經濟秩序中心」(2017 年 5 月 16 日)，2018 年 1 月 10 日下載，《紐約時報》中文網，https://cn.nytimes.com/china/20170516/xi-jinping-one-belt-one-road-china/zh-hant/。

[52]「川普與莫迪聯合聲明牽制中國『一帶一路』」(2017 年 6 月 28 日)，2018 年 1 月 10 日下載，《日本經濟新聞報》中文網，https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/25779-2017-06-28-00-56-07.html。

而試圖在買下地區領導地位的同時，輸出本國的經濟失衡。[53] 英國《金融時報》刊出文章檢討大陸某些人醉夢於「世界領袖」地位，甚至成為「救世主」，表現出表面的自負，卻反映了這些人自信心的不足和大國心態的不成熟。[54]

然而，國際媒體作為受播者，對大陸運用國際傳播的官方單向說法的接受度雖然並不高，但國際社會對「一帶一路」倡議本身仍有相當的影響力，例如，《紐約時報》對倡議也抱持憧憬，指出美國企業也加入到這場訂單爭奪戰中，在這個帶來希望又充滿不確定性的計畫中，美國企業將與大陸公司展開競爭。[55]

大陸對「一帶一路」倡議進行全方位國際宣傳，但囿於國際話語權長期由西方媒體把持，當其向世界「說故事」時，面對國際輿論質疑與不信任報導，需要調整一味美化與片面宣傳的策略，在技巧上宣傳此一倡議起源自大陸，成效將惠及世界，以清除國際疑慮，掃除推動障礙。亦即把所有成員當參與者擴大參與賽局，使該倡議成為世界各國共商共建共用的平臺。在有效途徑上，大陸將「高峰論壇」標舉為「構建人類命運共同體的偉大實踐」，試圖讓大陸主場的成功，轉化為所有參與者與世界的成功，達到傳播效果的最大化。

捌、結論

從國際傳播的角度來看，本文針對「一帶一路」倡議從話語主體傳播權、話語議題設定權、傳播管道、話語傳播政經環境分析，以及傳播效果 5 面向，認為是大陸開革開放以來系統性爭奪國際話語權的個案之一，並

[53] FT 社評，「『一帶一路』計畫的雄心與疑問」（2017 年 5 月 15 日），《金融時報》中文網，2018 年 1 月 10 日下載，http://www.ftchinese.com/story/001072574#adchannelID=2000。

[54] 羅建波，「中國的『救世主』心態要不得」（2017 年 5 月 25 日），2018 年 1 月 12 日下載，《金融時報》中文網，http://www.ftchinese.com/story/001072733?full=y。

[55] Keith Bradsher,「美國企業也想從『一帶一路』計畫中分一杯羹」（2017 年 5 月 15 日），2018 年 1 月 12 日下載，《金融時報》中文網，https://cn.nytimes.com/business/20170515/china-one-belt-one-road-us-companies/zh-hant/。

建構一個國際話語權的宣傳新模式。

這個宣傳模式，有別於西方自由開放的民主社會，最突出的是優勢控制模式 (dominant control model)。不容諱言的，「一帶一路」倡議的提出，與大陸經濟的高速發展和其大國地位關係密切。因為有了較具實力的傳播主體，大陸在積累多年的經濟發展與豐富經驗，有足夠的傳播話語資本，足以打造以國家掌控所有權的媒體工具為載體，形塑宣傳模式。綜上所述，我們可以整理出：

一、從話語主體傳播權來看，大陸主辦高峰論壇，邀請全世界重要國家與會，試圖掌握主場優勢，單向宣傳打造倡議想像。在優勢控制模式下，發揮極權政體的本質，調動所有國家宣傳機器與傳播管道，包含國營媒體的強力動員宣傳，以及舉辦高峰論壇，發揮主場優勢，企圖導引國際輿論。

二、優勢控制模式展現在話語議題設定，以國家發展與全球治理為導向，強力宣傳「一帶一路」倡議為全球公共產品，建構「源自中國，但屬於世界」的框架參考思維，塑造參與建設的都是贏家。

三、在當前以西方主導的國際話語傳播政經環境下，大陸期以優勢控制模式的傳播管道，遂行大陸的國家意志，而其運用單向強力傳播的方式，被認為是非自由開放的政經體制下的產物，與西方主流國際社會所標榜的價值觀顯得格格不入。

四、大陸優勢控制模式，固有利用傳播主體權集中發聲的特長，但透過不斷強化宣傳力度形成國際輿論的焦點議題，其說服效果仍有侷限性。例如：國際社會質疑大陸借助倡議尋找自身「向外走」的出口，作為提升經濟軟硬實力的重要途徑；另外也有批評大陸國內產能存在明顯的過剩，將會透過「一帶一路」倡議以資金作為橋梁，從而將大量的低端過剩產能向海外輸出，增強對於地緣政治的影響力，逐步積蓄力量來挑戰美國的霸權。「強勢輸出」的邏輯猜想，使得「一帶一路」遇到抵抗。

總之，從新模式的思考，大陸推動「一帶一路」倡議應全面檢視修正

國際傳播技巧。首先，應以國際社會的「同理心」注意換位思考，以國際社會受眾角度思考，瞭解不同社會制度和文化背景下國外受眾的特殊性，熟悉他們的資訊價值取向、判斷標準。

其次，目前大陸傳播訊息很大程度流於誇大美化，但國際社會對該倡議仍多存在大陸謀求自利之疑慮，以及對「中國威脅論」再度興起，大陸的傳播訊息顯然需要修正調整，設計國際社會能夠普遍認同滿意的議題。

其三，從「一帶一路」倡議的傳播政經環境分析與效果來看，國際傳播「單向傳播」，缺少跟傳播對象的互動，傳播效果將無從發揮。「一帶一路」戰略需要強調「共贏」，才能夠實現大陸與國際社會的融合，具備國際傳播的「雙向思維」。[56]

「高峰論壇」落幕，讓大陸「一帶一路」倡議邁開戰略的起步，但橫亙在面前的，充滿機遇與挑戰。該倡議面臨國際社會再次響起的「中國威脅論」質疑，在國際話語權上是否能因勢利導，轉化為有利於所有相關國家「共建共榮」的局面，是其領導人需要高智慧解決的艱難挑戰。

（106 年 9 月 20 日收稿、106 年 10 月 3 日 /12 月 20 日 /107 年 2 月 11 日修正、107 年 5 月 8 日接受）

參考書目

一、中文部分

專書

李金銓，1983。**國際傳播的挑戰與展望**，臺北：時報。

林東泰，2008。**大眾傳播理論**。臺北：師大書苑。

邵宗海，2009。**中國和平崛起與中國現代民族主義的互動**。臺北：韋伯文化。

[56] 劉利剛，「一帶一路 應致力共同繁榮」（2015 年 2 月 25 日），2017 年 9 月 6 日下載，《**金融時報中文網**》，http://www.ftchinese.com/story/001060718。

劉建明、紀忠慧、王莉麗 ，2009。**輿論學概論**。北京，中國傳媒大學出版社。

翁秀琪，2015。**大眾傳播理論與實證**。臺北：三民書局。

專書譯著

Werner J. Severin & James W.Tankard Jr. 著 , 羅世宏譯，1992。**傳播理論：起源、方法與應用** (Communication Theories-Origins,Methods,and Uses in the Mass Media)。臺北：時英出版社。

Michel Foycault 著， 嚴鋒譯，1997。**權力的眼睛—福柯訪談錄**（Michel Foucault）。上海：上海人民出版社。

專書論文

丁偉，2007。「中國崛起過程中『軟力量』的重要性－對中國參與國際制度的意義」，朱雲漢、賈慶國主編，**從國際關係理論看中國崛起**。臺北：五南。頁 169-204。

期刊論文

王崑義，2017/8。「大陸全球化戰略 -- 理論、力量與倡議」，**展望與探索** (臺北)，第 15 卷第 8 期，頁 69-71。

李金銓，2014。「在地經驗，全球視野：國際傳播研究的文化性」，**開放時代** (廣州)，第 2 期，第 132—150 頁。

Joseph S.Nye,Jr.,“Soft Power:the Means to Success in World Politics”, ***Public Affairs***(New York), 2004,11. pp.2-10。

報紙

阮宗澤，2017/5/15。「『一帶一路』中國獻給世界的禮物（望海樓）」，**人民日報**，第 1 版。

蘇曉暉，2017/5/14。「高峰論壇凸顯中國號召力（望海樓）」，**人民日報**，第 1 版。

「共同打造互利共贏的全球公共產品（觀察）」，2017/5/19 日。**人民日報**，第 3 版。

網際網路：

張志洲，2010/7/27。「話語品質：提升國際話語權的關鍵」，《紅旗文稿》，<http://theory.people.com.cn/GB/41038/12259608.html>。

中國日報網，2015/4/17。「外媒：『一帶一路』將成為促進經濟增長 的最佳藥 方 」，《中國日報網》，<http://news.xinhuanet.com/world/2015-04/17/c127703598.htm> 。

趙啟正，2016/8/10。「建設良好的國際輿論環境——原國務院新聞辦公室主任趙啟正在上海社科院的演講」，《上海科學報網站》，<http://www.sass.org.cn/shkxb/articleshow.jsp?dinji=231&artid=58959&sortid=492>。

紐約時報中文網，2017/5/16。「習近平的『一帶一路』將中國置於新經濟秩序中心」，《紐約時報中文網》，<https://cn.nytimes.com/china/20170516/xi-jinping-one-belt-one-road-china/zh-hant/>。

環球網，2017/6/7。「韓媒：安倍一邊向『一帶一路』示好，一邊不甘心 TPP 夭折」，《環球網》，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-6/10785701.html>。

新華網，2015/3/28。「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動」，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/2015-03/28/c1114793986.htm>。

中央社，2017/5/15。「一帶一路論壇 美國意興闌珊難掩戒心」，《中央社網站》，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201705150385-1.aspx>。

聯合報，2017/5/16。「歐洲多國：拒簽貿易聲明」，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/11125/2464836>。

趙磊，2015/4/9。「在西歐尋求『一帶一路』突破口」，《金融時報中文網》，<http://www.ftchinese.com/story/001061424?full=y>。

中央通訊社，2017/5/15。「一帶一路論壇 美國意興闌珊難掩戒心」，《中央通訊社》，<http://www.cna.com.tw/news/acn/201705150385-1.aspx>。

紐約時報，2017/5/16。「習近平的『一帶一路』將中國置於新經濟秩序中心」，《紐約時報中文網》，<https://cn.nytimes.com/china/20170516/xi-jinping-one- belt-one-road-china/zh-hant/>。

人民網，「參與一帶一路建設的都是贏家」（2017 年 5 月 20），2017/5/20，《人民網》，<http://ydyl.people.com.cn/n1/2017/0520/c411837-29288267.html>。

陳康令，2017/5/27。「給全球治理注入中國智慧」，《環球網》，<http://opinion.huanqiu.com/1152/2017-05/10750806.html>。

王義桅，2017/5/16。「一帶一路為何能解決世界發展難題？」，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/16/c_129605705.htm>。

中央通訊社，2017/5/16。「習近平一帶一路捍衛全球化？質疑浮現」，《中央通訊社》，<https://udn.com/news/story/11125/2466048?from=udn_ch2cate6640sub11125_pulldownmenu>。

新華網，2016/11/18，「聯大通過決議呼籲國際社會為『一帶一路』建設提供安全環境」，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/world/2016-11/18/c_1119943517.htm>。

湯姆 • 菲力浦斯，喬恒譯，2017/5/13。「英媒：一帶一路 將使中國再度偉大！」，《環球時報》，<http://oversea.huanqiu.com/article/2017-05/10660746.html>。

新華社，2017/5/14。「攜手繪就共同發展的美好畫卷—解讀習近平主席『一帶一路』國際合作高峰論壇開幕式主旨演講」，《新華社》，<http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/14/c_1120970719.htm>。

金融時報，2017/6/29。「柯慕賢：『一帶一路』是中國式全球化」），《金融時報中文網》，<http://www.ftchinese.com/story/001073197>。

人民網，2017/6/8。「一帶一路倡議下的中國企業全球化跨越」，《人民網 -IT 頻道》，<http://it.people.com.cn/n1/2017/0608/c1009-29326982.html>。

環球時報，2017/5/12。「一帶一路 質疑正被湧動的熱情吞沒」，《環球時報》，

<http://opinion.huanqiu.com/editorial/2017-05/10651492.html>。

金融時報社評，2017/5/17。「『一帶一路』計畫的雄心與疑問」，《金融時報中文網站》，<http://www.ftchinese.com/story/001072574#adchannelID=2000>。

聯合新聞網，2017/5/15。「經濟全球化『包裝』的地緣戰略」，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/11125/2462893?from=udnch2cate6640sub11125pulldownmenu>。

新華網，2017/5/15。「推進一帶一路偉大事業 走好改革開放新的征程」，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/world/2017- 0，5/15/c_1120976032.htm>。

新華網，2017/5/14。「攜手繪就共同發展的美好畫卷—解讀習近平主＜席『一帶一路』國際合作高峰論壇開幕式主旨演講」，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/world/2017-05/14/c_1120970719.htm。

薛力，2014/12/30。「『一帶一路』折射的中國外交風險」，《金融時報中文網》，<http://www.ftchinese.com/story/001059886?full=y>

中央社，2017/5/16。「習近平一帶一路捍衛全球化？ 質疑浮現」，《中央社網站》，<https://udn.com/news/story/11125/2466048?from=udn_ch2cate6640sub11125_pulldownmenu>。

新華網，2015/4/17。「外媒：『一帶一路』將成為促進經濟增長的最佳藥方」，《新華網》，<http://news.xinhuanet.com/world/2015-04/17/c_127703598. htm>。

環球網，2017/6/7。「韓媒：安倍一邊向『一帶一路』示好，一邊不甘心 TPP 夭折」，《環球網》，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-06/10785701.html>。

金融時報，2016/8/11。「一帶一路 好故事能否有好結局？」，《金融時報中文網》，<http://www.ftchinese.com/story/001068864#adchannelID=2000>。

胡勇，2017/5/14。「為『一帶一路』釋疑」，《旺報 - 中時電子報網站》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170514000703-260310>。

二、英文部分

Blumler,J.G. & Katz, E.,1975. ***The Uses of Mass Communication : Current Perspectives on Gratifications Research***. Beverly Hills,CA: Sage.

Dominik, J. R.,2009.***The Dynamics of Mass Communication***, NY: McGraw-Hill.

Fenby,J.,2008. ***Modern China: The Fall and Rise of a Great Power, 1850 to the Foundation of China's Extraordinary Rise***. CA: Wiley Com.

Golding, P. and Murdock, G.,1996. 'Culture,Communications and Political economy' in J. Curran and M. Gurevitch (eds), ***Mass Media and Society***. London:Edward Arnold. pp.11-30

Luke Patey,2017/12/27. "China Is Pushing Its Luck With the West",***New York Times***, <https://www.nytimes.com/2017/12/27/opinion/china-west-power-influence.html?_ga=2.60395053.18272637.1514846587-2131660578.1514846587>

McBride, S. et al.,1980. ***Many Voices, One World***. Report by the International Commission for the Study of Communication Problems. Paris: UNESCO; London: Kogan Page.

McQuail,D.,2005. ***McQuail's Mass Communication Theory***. NY：Sage.

McQuail,D.,2007. ***Mass Communication Theory***. NY：Sage.

Paletz,D.L.and Entman, R.,1981. ***Media, Power,Politics***. New York: Free Press.

附錄 1：美英日三家報社中文網站 2017 年對「一帶一路」倡議的報導

紐約時報中文網站		
序號	**標 題**	**刊出時間**
1	中國式新殖民主義？（一）：全天候的朋友	2017 年 5 月 4 日
2	中國式新殖民主義？（二）：新的邊疆	2017 年 5 月 5 日
3	中國式新殖民主義？（三）:「奇跡」礦場	2017 年 5 月 9 日
4	中國式新殖民主義？（四）：走向世界的中國人	2017 年 5 月 10 日
5	中國孩子有了新的睡前故事：聊聊「一帶一路」	2017 年 5 月 10 日
6	「一帶一路」欲重塑全球經濟版圖？	2017 年 5 月 15 日
7	中國企業是「一帶一路」最大贏家？	2017 年 5 月 15 日
8	美國企業也想從「一帶一路」計畫中分一杯羹	2017 年 5 月 15 日
9	除了談「一帶一路」，普京在中國還秀了鋼琴才藝	2017 年 5 月 15 日
10	「一帶一路」：中國巨額投資欲重塑全球經濟秩序	2017 年 5 月 15 日
11	習近平的「一帶一路」將中國置於新經濟秩序中心	2017 年 5 月 16 日
12	中國「一帶一路」計畫，伊朗發揮關鍵作用	2017 年 7 月 26 日
金融時報中文網		
1	惠譽警告「一帶一路」項目或無法實現收益	2017 年 1 月 26 日
2	讓「一帶一路 2.0」推動中美關係轉型	2017 年 2 月 14 日
3	「一帶一路」歐洲段引起歐盟關注	2017 年 2 月 20 日
4	澳大利亞拒絕對接「一帶一路」	2017 年 3 月 23 日
5	美國參與「一帶一路」是筆划算的經濟賬	2017 年 3 月 31 日
6	環繞世界的「一帶一路」戰略	2017 年 5 月 9 日
7	「一帶一路」給斯里蘭卡帶來了什麼？	2017 年 5 月 9 日
8	2016 年中國「一帶一路」相關對外投資下滑	2017 年 5 月 11 日
9	「一帶一路」應兼顧政治願景和市場力量	2017 年 5 月 11 日
10	「一帶一路」倡議能否振興廣西港口？	2017 年 5 月 11 日
11	「一帶一路」計畫的雄心與疑問	2017 年 5 月 15 日
12	中國努力化解「一帶一路」引發的擔憂	2017 年 5 月 16 日
13	「一帶一路」構想下中國與中亞、俄羅斯如何互動？	2017 年 5 月 16 日
14	教育合作對「一帶一路」有何重要性？	2017 年 5 月 16 日
15	馬來西亞朝野對「一帶一路」為何態度迥異？	2017 年 5 月 17 日
16	「一帶一路」主張開放包容發展	2017 年 5 月 22 日
17	歐洲必須回應「一帶一路」	2017 年 5 月 22 日
18	「中巴經濟走廊」將給巴基斯坦帶來什麼？	2017 年 5 月 23 日
19	中國的「救世主」心態要不得	2017 年 5 月 25 日
20	迪拜世界港口擬與「一帶一路」接軌	2017 年 6 月 6 日

序號	標 題	刊出時間
21	中國「一帶一路」應避免成為豪賭	2017 年 6 月 23 日
22	柯慕賢：「一帶一路」是中國式全球化	2017 年 6 月 29 日
23	中國的全球雄心	2017 年 7 月 24 日
24	「一帶一路」倡議的經濟機遇	2017 年 8 月 9 日
25	白約恩：德國在「一帶一路」中的角色	2017 年 8 月 18 日
26	不應把「一帶一路」倡議過度戰略化	2017 年 9 月 6 日
27	「一帶一路」助推中外文化交流	2017 年 9 月 14 日
28	必和必拓：一帶一路將提振中國鋼材需求	2017 年 9 月 27 日
29	「一帶一路」的錢哪來的？	2017 年 10 月 13 日
30	「一帶一路」與中國的“新改革開放”	2017 年 11 月 22 日
31	「一帶一路」是否使南非受益？	2017 年 12 月 4 日
32	超越「一帶一路陷阱」	2017 年 12 月 7 日
	日本經濟新聞報	
1	中國參建印尼高鐵終於要真正動工了？	2017 年 5 月 11 日
2	中國以「一帶一路」擴大在東南亞影響力	2017 年 5 月 11 日
3	日本向一帶一路論壇派重量級訪華團	2017 年 5 月 15 日
4	「一帶一路」的重點是「一路」？	2017 年 5 月 15 日
5	中國經濟圈的一步	2017 年 5 月 16 日
6	對「一帶一路」不安的國家	2017 年 5 月 16 日
7	印度部長：不參加一帶一路論壇是戰略性決定	2017 年 5 月 16 日
8	中國的「主場外交」	2017 年 5 月 16 日
9	誰唱一帶一路的主角	2017 年 5 月 19 日
10	中國對「一帶一路」投資為何不增反減	2017 年 5 月 25 日
11	中國對一帶一路投資為何「國進民退」	2017 年 5 月 26 日
12	泰國副總理：一帶一路是全球貿易擴大的原動力	2017 年 6 月 6 日
13	前世銀總裁：一帶一路將從理想變為現實	2017 年 6 月 22 日
14	「一帶一路」的磁力	2017 年 6 月 27 日
15	川普與莫迪聯合聲明牽制中國「一帶一路」	2017 年 6 月 28 日
16	「一帶一路」引發的中印邊境對峙	2017 年 7 月 20 日
17	「一帶一路」在非洲延伸	2017 年 8 月 7 日
18	溫州商人走出的「一帶一路」	2017 年 8 月 17 日
20	日企轉變態度抓緊「一帶一路」商機	2017 年 9 月 21 日
21	「一帶一路」深入中東的日本擔憂	2017 年 9 月 24 日
22	「一帶一路」新路線 繞過俄羅斯	2017 年 10 月 31 日
23	中國已在中東備好一帶一路「糧草」？	2017 年 11 月 6 日

中國大陸《網絡安全法》對資訊安全問題研究

A Study of Information Security Issues in China's "Cybersecurity Law"

陳銘聰（Chen, Ming-Tsung）
國立臺灣大學國家發展研究所博士生

壹、前言

近年來，中國大陸（以下簡稱大陸）高度重視資訊化發展在推動國家現代化建設的基礎性和戰略性作用，《網絡安全法》[1] 無疑是大陸第一部全面規範網路空間安全管理問題的基礎性法律，[2] 這是網路空間法治建設的重要里程碑，除了讓網際網路在法治軌道上健康運行提供法律保護，也為將來可能的制度創新做出原則性的法律規定，並為網路安全相關工作提供法律依據。這代表大陸在網路空間管理的道路上，堅持要走自己的路。根據大陸官方媒體報導，《網絡安全法》的公布施行至少突出了以下 6 大特點：一、明確了網路空間主權的原則；二、明確了網路產品和服務提供者的安全義務；三、明確了網路運營者的安全義務；四、完善了個人資訊保護規則；五、建立了關鍵資訊基礎設施安全保護制度；六、確立了關鍵資訊基礎設施重要數據跨境傳輸的規則。[3]

---

1 網路在大陸稱為網絡，網際網路在大陸稱為互聯網。

2 王靜、周向明，「網絡空間法律問題初探」，**現代情報**（北京），第 2 期（2003 年），頁 40-42。

3 「專家解讀《網絡安全法》，具有六大突出亮點」（2016 年 11 月 8 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《**新華網**》，http://www.xinhuanet.com/info/2016-11/08/c_135813341.htm。

貳、《網絡安全法》的立法背景

資訊安全已經成為網路時代的最重大課題，尤其是網路空間中存在許多違法資訊，已經嚴重侵害人民、法人和其他團體的合法權益，尤其是大陸每年的「雙十一購物狂歡節」，[4] 更是網路詐騙的高峰期，詐騙手法更是層出不窮，如網路購物退貨詐騙、冒充網購平臺的中獎詐騙、謊稱網站人手不夠而兼職詐騙等，令不少網民受騙上當。[5] 在 2016 大陸網際網路大會上，「中國互聯網協會」與「中國互聯網協會 12321 網路不良與垃圾資訊舉報受理中心」聯合發布《中國網民權益保護調查報告 (2016)》的內容顯示，從 2015 年下半年到 2016 上半年的一年間，大陸網民因為遭受垃圾資訊、詐騙資訊和個人資訊洩露等各類侵害所造成經濟損失高達人民幣（下同）915 億元。[6] 2016 年上半年以來，大陸網民平均每週收到垃圾郵件 18.9 封、垃圾短信 20.6 條、騷擾電話 21.3 個，其中騷擾電話是網民最為反感的騷擾來源，另外，有 84% 的網民曾親身感受到由於個人資訊洩露帶來的不良影響。僅 2017 年一整年，大陸網民因垃圾資訊、詐騙資訊、個人資訊洩露等遭受的經濟損失為人均 133 元，比去年增加 9 元，其中，高達 9% 的網民由於各類侵害造成的經濟損失在 1,000 元以上。[7] 然而，在網路詐騙的案件中，受害者雖然可以通過法律途徑追回，但能夠成功追討被騙的財物，機率其實不大。[8]

當今世界各國政府正面對著日益嚴峻的電信網路犯罪形勢，這些犯罪

---

4 「雙十一購物狂歡節」，是指大陸每年 11 月 11 日的網絡促銷日，源於淘寶商城（天貓）2009 年 11 月 11 日舉辦的網絡促銷活動，當時參與的商家數量和促銷力度有限，但營業額遠超過預想的效果，於是 11 月 11 日成為天貓舉辦大規模促銷活動的固定日期。雙十一購物狂歡節已成為大陸電子商務行業的年度盛事，並且逐漸影響到國際電子商務行業。

5 「網絡安全法為公民個人隱私保護撐腰」（2016 年 11 月 28 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《千龍網》，http://bbs.qianlong.com/thread-9887442-1-1.html。

6 大陸網民數量 6.88 億 × 網民平均經濟損失 133 元 = 915 億元。

7 「54% 的線民認為個人資訊洩露嚴重」（2016 年 6 月 20 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《中國網民權益保護調查報告 2016》，http://www.isc.org.cn/zxzx/xhdt/listinfo-33759.html。

8 黃建軍，「網絡詐騙的損失也可以通過民事途徑追回」（2015 年 5 月 28 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《華律網》，http://www.66law.cn/goodcase/32010.aspx。

集團不但組織相當嚴密，藏身更趨隱蔽，犯罪手法不斷升級，受害群體涵蓋各行各業和各個年齡階段，已經給社會造成巨大的財產損失，更嚴重影響人與人之間的信任感和對政府公權力失去信心。這類新型電信網路犯罪的典型特徵，就是利用電信通訊、網際網路等技術和工具，透過發送簡訊、網路資訊、撥打電話和植入木馬程序等手段，誘騙被害人將錢財匯（存）入其控制的銀行帳戶。[9] 過去，大陸網路保護的法律體系並不完備，甚至沒有真正意義上的網路安全法規，當發生網路侵權問題而造成損害之後，受害者想要維護自己權利，卻陷入無法可以主張的困境。因此，大陸迫切需要建立網路安全保護的法律制度，保護個人資訊安全，提高網路安全意識，淨化網路空間環境。[10]

2015 年 6 月 24 日，大陸第 12 屆全國人民代表大會常務委員會第 15 次會議對《網絡安全法》草案進行了首次審議，並向全社會徵求意見。2016 年 11 月 7 日，大陸第 12 屆全國人民代表大會常務委員會第 24 次會議，會議以 154 票贊成、1 票棄權，通過該法案，並自 2017 年 6 月 1 日起開始施行，該法的公布施行，這是網路時代發展的需求。

《網絡安全法》的立法目的，根據第 1 條規定，為了保護網路安全，維護網路空間主權和國家安全、社會公共利益，保護人民、法人和其他組織的合法權益，促進資訊時代的健康發展，[11] 由此可知，該法為「資訊安全」保護提供了法律依據。《網絡安全法》公布施行後，大陸全國人大常委會法工委經濟法室副主任楊合慶在新聞發布會上表示，制定《網絡安全法》是為了適應網路時代的要求，是落實國家總體安全觀的重要措施。[12]

---

[9]「對最新電信、網絡詐騙司法文件的理解」（2015 年 12 月 21 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《搜狐網》，http://www.sohu.com/a/122145005_480606。

[10]「中國首部網絡安全法通過明確網絡空間主權原則」（2016 年 11 月 7 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《觀察者網》，http://money.163.com/16/1107/20/C5A0TCFH002580S6_all.html。

[11] 資訊一詞在大陸稱為信息，為了行文和閱讀的方便，原本應該以信息表示的，除非必要維持之外，均以資訊一詞表示。

[12]「全國人大常委會法工委經濟法室副主任楊合慶回答記者提問」（2016 年 11 月 7 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《人大新聞網》，http://www.npc.gov.cn/npc/zhibo/zzzb39/2016-11/07/content_2001477.htm。

截止 2013 年底，大陸網路用戶數已經是高居世界第一，[13] 大陸已經是一個網路大國，也是面臨網路安全威脅最嚴重的國家之一，因此，對於保護網路空間的合法權益，建構網路空間的安全秩序，也就顯得十分重要。《網絡安全法》充分體現網路安全立法的核心理念，符合大陸當前網路安全工作的實際和需要，也為今後大陸針對個人資訊的法律保護，奠定了堅實的上位法律基礎。[14]

參、《網絡安全法》的主要內容

《網絡安全法》總共有 7 章，79 個條文，幾乎將網路空間管理所面臨到的問題都加以規範，按大陸官方網站的說法，這是大陸第一部全面規範網路空間管理問題的基礎性法律，是大陸網路空間法治建設的重要里程碑，是依法治網、化解網路風險的法律重器，是讓網際網路在法治軌道上健康運行的重要保障。《網絡安全法》除了將過去一些網路安全管理的措施加以法制化，並為將來可能的技術創新做了原則性規定，為網路安全工作提供法律保障。[15] 由於該法內容十分豐富，以下將主要內容整理如下：

一、網路資訊

根據該法第 10 條規定，建設、運營網路或者透過網路提供服務，應當依照法律、行政命令的規定和國家標準的強制性要求，採取技術措施和其他必要措施，保護網路安全、穩定運行，有效應對網路安全事件，防範網路違法犯罪活動，維護網路資訊的保密性、完整性和可用性，此即網路資訊最重要的 3 個屬性。保密性（confidentiality），指資訊不被洩露給未經授權者的特性；完整性（integrity），指資訊在儲存或傳輸過程中保持

---

[13]「網絡經濟規模逾 6000 億，互聯網思維改變經濟格局」（2014 年 5 月 20 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《新華網》，http://finance.sina.com.cn/chanjing/cyxw/20140420/155418857057.shtml。

[14] 邵美彥，「個人信息的法律保護」，**法制博覽**（北京），第 1 期（2018 年），頁 229。

[15]「《網絡安全法》出臺是網絡空間法治建設重要里程碑」（2016 年 11 月 09 日），2018 年 5 月 18 日瀏覽，《中國網信網》，http://www.cac.gov.cn/2016-11/09/c_1119879953.htm。

未經授權不能改變的特性；可用性（availability），指資訊可被授權者訪問並使用的特性。

值得注意的是，《網絡安全法》還對「違法信息」特別定義，該法第 12 條第 2 項規定，任何個人和組織不得危害網路安全，不得利用網路從事宣揚恐怖主義、極端主義，宣揚民族仇恨、民族歧視，傳播暴力、淫穢色情資訊，編造、傳播虛假資訊擾亂經濟秩序和社會秩序，以及侵害他人名譽、隱私、智慧財產權和其他合法權益等活動。最終，第 70 條規定，發布或者傳輸違法資訊，依照相關法律和行政命令的規定處罰。[16]

二、網路運行安全的一般規定

網路運行安全的一般規定規範在《網絡安全法》第 3 章第 1 節，共用 10 個條文對網路產品和服務提供者的安全義務有了明確的規定，包括：國家實行網路安全等級保護制度（第 21 條），網路產品、服務應當符合相關國家標準的強制性要求（第 24 條），推動安全認證和安全檢測結果互認（第 23 條），要求使用者提供真實身分資訊（第 24 條），網路安全的事件處理（第 25 條）等。這些措施就短時間來看，一定程度上可以滿足保護國家網路安全的需求，應對來自從境內外可能實施的網路攻擊和威脅；但就中長期前景來看，大陸的網路戰略是如何在持續開放的全球網際網路空間內，有效預防來自擁有網路科技優勢能力的國家或組織對關鍵資訊基礎設施所構成的威脅，這也是後續修定相關法律，完善網路安全戰略，設計

[16] 大陸《刑法》第 120-3 條：「宣揚恐怖主義、極端主義、煽動實施恐怖活動罪：以製作、散發宣揚恐怖主義、極端主義的圖書、音頻視頻資料或者其他物品，或者通過講授、發布資訊等方式宣揚恐怖主義、極端主義的，或者煽動實施恐怖活動的，處五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利，並處罰金；情節嚴重的，處五年以上有期徒刑，並處罰金或者沒收財產。《刑法》291-2 條第 2 項：「製造虛假的險情、疫情、災情、警情，在信息網絡或者其他媒體上傳播，或者明知是上述虛假信息，故意在信息網絡或者其他媒體上傳播，嚴重擾亂社會秩序的，處三年以下有期徒刑、拘役或者管制；造成嚴重後果的，處三年以上七年以下有期徒刑。《治安管理處罰法》第 25 條：「有下列行為之一的，處五日以上十日以下拘留，可以並處五百元以下罰款；情節較輕的，處五日以下拘留或者五百元以下罰款：（一）散布謠言，謊報險情、疫情、警情或者以其他方法故意擾亂公共秩序的；（二）投放虛假的爆炸性、毒害性、放射性、腐蝕性物質或者傳染病病原體等危險物質擾亂公共秩序的；（三）揚言實施放火、爆炸、投放危險物質擾亂公共秩序的。

安全的操作程序，必須認真思考的問題。[17]

根據該法第 26 條規定，開展網路安全認證、檢測、風險評估等活動，向社會發布系統漏洞、電腦病毒、網路攻擊、網路侵入等網路安全資訊，應當遵守國家有關規定。安全認證、檢測和風險評估作為加強網路安全管理的手段，也在《網絡安全法》中有多處提及（如第 29 條、第 38 條、第 39 條、第 53 條、第 54 條、第 55 條等），為網路安全風險管理相關工作提供了法律依據。不過，大陸存在不少機構和個人在未獲得正式授權之前，即進行安全檢測、漏洞挖掘和披露的行為，其中不乏因為操作不當或是評估不足，導致對被檢測方造成危害的案例。[18] 另外，第 28 條規定，網路運營者應當為公安機關、國家安全機關依法維護國家安全和偵查犯罪的活動，提供技術支持和協助。

三、關鍵資訊基礎設施的運行規定

關鍵資訊基礎設施的運行規定規範在《網絡安全法》第 3 章在第 2 節，專門用 9 個條文規範關鍵資訊基礎設施的安全。關鍵基礎設施是一個有機的綜合系統，內部各分類設施系統之間聯繫非常緊密，並且這個系統在其內部以及同外界環境之間均需協調一致，才能正常良好地運轉。[19] 過去，企業實施網路安全的風險管理，原本用意是基於保護企業資產和業務的角度，避免因為駭客入侵而遭受損失。然而，《網絡安全法》是從國家總體安全觀出發，將網路空間主權和國家安全、社會公共利益，公民、法人和其他組織的合法權益均納入保護對象，最大限度地擴展網路空間風險管理的適用範圍。其中，有 5 個方面值得注意：

（一）保護內容。第 31 條規定，強化了關鍵資訊基礎設施保護的內容，

---

[17] 趙亞娟，「專家解讀網絡安全法草案：為建設網絡強國提供制度保障」（2015 年 7 月 16 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《東方網》，http://news.eastday.com/c/20150716/u1a8798407.html。

[18] 劉賢剛、何延哲，「《網絡安全法》對網絡安全風險管理提出更高要求」（2016 年 11 月 15 日），2018 年 5 月 15 日瀏覽，《中國網信網》，http://www.cac.gov.cn/2016-11/15/c_1119916836.htm。

[19] 王玥，「確立監測預警與應急處置制度正當時 - 從網絡安全法草案徵求意見談起」，法治週末（北京），2015 年 7 月 23 日。

明確列出關鍵資訊基礎設施的範圍，包括：公共通信和資訊服務、能源、交通、水利、金融、公共服務、電子政務等重要行業和領域。因為關鍵資訊基礎設施保護的影響重大，在網路安全保護的等級上，屬於重點保護的對象。

（二）安全保護義務。除第 21 條規定之外，第 34 條還規定，關鍵資訊基礎設施的運營者還應當履行下列安全保護義務：1. 設置專門安全管理機構和安全管理負責人，並對該負責人和關鍵崗位的人員進行安全背景審查；2. 定期對從業人員進行網路安全教育、技術培訓和技能考核 3. 對重要系統和資料庫進行容災備份；[20] 4. 制定網路安全事件應急預案，並定期進行演練；5. 法律、行政命令規定的其他義務。

（三）安全審查。第 35 條規定，關鍵資訊基礎設施運營者採購網路產品和服務，可能影響國家安全的，應透過安全審查，該措施即是針對國家安全層面實施安全風險管理的有效舉措。

（四）保密協議。第 36 條規定，關鍵資訊基礎設施的運營者採購網路產品和服務，應當按照規定與提供者簽訂安全保密協定，明確安全和保密義務與責任。

（五）資訊儲存。《網絡安全法》首次在法律層面上明確規定對特定個人資訊和重要資訊必須儲存在大陸境內。這裡的「特定」並非指一般的個人資訊，而是指收集主體和管道，即第 37 條規定的關鍵資訊基礎設施的運營者在大陸境內運營中收集和產生的個人資訊和重要資訊。

值得注意的是，列入關鍵資訊基礎設施的範圍，涵蓋國家安全、經濟安全和社會民生保護等領域，具體範圍包括基礎資訊網路、重要行業和領

[20] 容災備份實際上是兩個概念，容災是為了在遭遇災害時能保證資訊系統能正常運行，幫助企業實現業務連續性的目標，備份是為了應對災難來臨時造成的資料丟失問題。「容災備份」，2018 年 5 月 20 日瀏覽，《百度百科》，https://baike.baidu.com/item/ 容災備份。

域的重要資訊系統、重要政務網路、用戶數量眾多的商業網路等。[21] 從全球各國的實踐來看，保護關鍵資訊基礎設施的安全，已經是國家網路安全戰略中最重要的內容，這也與人們日常生活對關鍵資訊基礎設施的強烈依賴密不可分。[22]

四、網路資訊安全

網路資訊安全規定《網絡安全法》第 4 章，共 11 個條文。特別針對網路運營者收集和使用的個人資訊的安全進行規範（第 40 條至 50 條）。在個人資訊保護方面，該法不僅繼承了現有法律關於個人資訊保護的主要條款內容，而且根據新時代特徵、發展需求和保護理念，創造性地增加了部分規定，例如：第 40 條明確將收集和使用個人資訊的網路運營者，設定為個人資訊保護的責任主體；第 41 條增加了最少夠用原則；第 42 條增設了個人資訊共用的條件；第 43 條增加了個人在一定情形下刪除、更正其個人資訊的權利；第 44 條在法律層面首次給予個人資訊交易一定的合法空間。這 5 條關於個人資訊的規定，注重保護個人對自己資訊的自主權和支配權，顯示大陸正努力與現行國際規則及歐美個人資訊保護等方面的立法，實現理念上的接軌。[23]

網路運營者的個人資訊保護義務方面，《網絡安全法》很大程度上保持了與既有法律法規的一致，例如：第 41 條規定，要求網路運營者收集、使用個人資訊應當遵循合法、正當、必要的原則，明示收集、使用資訊的目的、方式和範圍，經被收集者同意，公開收集、使用規則。第 42 條規定，不得洩露、篡改、毀損其收集的個人資訊，未經被收集者同意，不得向他人提供個人資訊，採取技術措施和其他必要措施，確保其收集的個人資訊安全，防止資訊洩露、毀損、丟失等。

---

[21]「網絡安全法草案解讀符合中國網絡空間安全需求」（2015 年 7 月 17 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-07/17/c_128030632.htm。

[22]「解讀網絡安全法草案：為建設網絡強國提供制度保護」（2015 年 7 月 16 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《中國網》，http://big5.china.com.cn/news/2015-07/16/content_36078948.htm。

[23] 洪延青，「網絡安全為人民的實在舉措—評《網絡安全法》」（2016 年 11 月 10 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《中國網信網》，http://www.cac.gov.cn/2016-11/10/c_1119889930.htm。

在網路和大數據時代，侵犯個人資訊和電信網路詐騙是兩大主要新型網路違法犯罪類型，其中違法犯罪活動的網站和通訊群組以及利用網路發布與施行詐騙是上述兩大犯罪的兩個終端。[24] 針對電信詐騙特別是新型網路違法犯罪呈多發態勢，因此，第 46 條規定，任何個人和組織不得設立用於施行詐騙，傳授犯罪方法，製作或者銷售違禁物品、管制物品等違法犯罪活動的網站、通訊群組，不得利用網路發布與施行詐騙，製作或者銷售違禁物品、管制物品以及其他違法犯罪活動有關的資訊，並在第 67 條增加相應法律責任的規定。

針對網路空間容易流傳許多的違法資訊，第 47 條規定，網路運營者必須自我審查網路的內容，應當加強對用戶發布的資訊進行管理，若發現法律、行政命令所禁止發布或傳輸的資訊，應當立即停止傳輸該資訊，採取立即消除措施，防止資訊擴散，保存相關記錄，並向相關主管部門報告。

「惡意程式」的威脅是現今網路資訊安全的頭痛問題，[25] 隨著惡意程式的快速成長與變種，資訊安全的防範手段也必須要跟上才行，不過，資安人員一般都是被動的立場去解決惡意程式的攻擊，例如當新的惡意程式展開攻擊時，資安人員才能想辦法去偵測，然後再去補救受到攻擊的損害，最後再建構出有效的防禦機制。第 48 條也對設置惡意程式做出規定，任何個人和組織發送的電子資訊、提供的應用軟體，不得設置惡意程式，不得含有法律、行政命令禁止發布或者傳輸的資訊。電子資訊發送服務提供者和應用軟體下載服務提供者，應當履行安全管理義務，知道用戶有前述規定行為的，應當停止提供服務，採取消除等處置措施，保存有關記錄，並向有關主管部門報告。

網路舉報和投訴是近年來隨著網路科技的發展而新興起來的新事物，主要有兩個方面的作用。一是透過設立網上舉報視窗，開展廣泛的舉報宣

[24]「專家解讀《網絡安全法》，具有六大突出亮點」（2016 年 11 月 8 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《新華網》，http://www.xinhuanet.com/info/2016-11/08/c_135813341.htm。

[25] 張濤，「互聯網惡意程式治理存困惑，立法亟待完善」，通信世界（北京），第 21 期（2017 年），頁 25。

傳，提供法律諮詢；二是在網上受理群眾的舉報。《網絡安全法》也規定舉報和投訴的制度，第 49 條第 1 項規定，網路運營者應當建立網路資訊安全投訴、舉報制度，公布投訴、舉報方式等資訊，及時受理並處理有關網路資訊安全的投訴和舉報。

值得注意的是，針對網路監控部分，第 50 條規定分為 3 個部分來規範：第一，規定國家網信部門和有關部門依法履行網路資訊安全監督管理職責；第二，若發現法律、行政命令禁止發布或者傳輸的資訊，應當要求網路運營者停止傳輸，採取消除等處置措施，保存有關記錄；第三，對來源於境外的上述資訊，應當通知有關機構採取技術措施和其他必要措施阻斷傳播。

五、監測預警與應急處理

監測預警與應急處理規定《網絡安全法》第 5 章，共 8 個條文。建立的監測預警與應急處置制度，對大陸的網路安全保護具有十分重要的意義，大陸具有從國家層面增強對關鍵基礎設施資訊安全保護的迫切需要。例如要求國務院有關部門建立健全網路安全監測預警和資訊通報制度，加強網路安全資訊收集、分析和情況通報工作（第 51 條、第 52 條）；建立網路安全應急工作機制（第 53 條第 1 項），制定應急預案（第 53 條第 2 項）；規定預警資訊的發布及網路安全事件應急處置措施（第 54 條至 58 條）；為維護國家安全和社會公共秩序，處置重大突發社會安全事件，對網路管制作了規定（第 58 條）。

近年來，網路安全事件頻繁發生，呈現不確定性、全域性和連鎖性特點，加強監測預警已經成為國際社會的普遍共識，重視應急處理更是網路安全活動的基本措施。儘管大陸網路空間法治建設剛剛起步，但是所面臨的網路安全問題卻與世界同步，而且是全方位的，尤其是面臨錯綜複雜的國際環境下與國情相關的特殊網路資訊安全問題，在監測預警與應急處理方面，大陸迫切需要在立法中確立系統完善的網路資訊安全事件預警監測與應急處置制度，特別是針對國家關鍵基礎設施的相關制度，以法律的強制性來控制和消除網路資訊安全事件帶來的負面影響。這些措施對於有效

保護國家關鍵基礎設施網路資訊安全的實現，支撐整個社會持續穩定的正常運轉，是非常有必要的。

肆、《網絡安全法》的立法評析

一、《網絡安全法》值得關注之處

《網絡安全法》在確立保護網路安全基本制度，保護網路資訊依法有序自由流動以及促進網路技術創新和資訊化發展持續健康發展的基礎上，充分體現了保護各類網路主體的合法權利的立法原則，特別是把保護人民合法權益不受侵犯作為網路安全立法的基礎。

（一）提出網路安全戰略，明確網路空間治理

《網絡安全法》第 4 條明確提出了網路安全戰略的主要內容，明確保護網路安全的基本要求和主要目標，提出重點領域的網路安全政策、工作任務和措施。第 7 條規定，致力於推動構建和平、安全、開放、合作的網路空間，建立多邊、民主、透明的網路治理體系。這是大陸第 1 次透過國家法律的形式向世界宣示網路空間治理目標，明確表達對網路空間治理訴求，提高了大陸網路治理公共政策的透明度，符合作為網路大國的地位，這將有利於提升對網路空間的國際話語權和規則制定權，促成網路空間國際規則的制定。

（二）明確政府的職責許可權，完善網路安全監管體制

《網絡安全法》將現行有效的網路安全監管體制法制化，明確了網信部門與其他相關網路監管部門的職責分工。第 8 條規定，國家網信部門負責統籌協調網路安全工作和相關監督管理工作，國務院電信主管部門、公安部門和其他有關機關依法在各自職責範圍內負責網路安全保護和監督管理工作。這種「1+X」的監管體制，符合當前大陸網際網路與現實社會全面融合特點和監管需要。[26]

[26]「新網絡安全法內容主要有哪些」（2017 年 10 月 19 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《華律網》，http://www.66law.cn/laws/421562.aspx。

（三）強化網路運行安全，重點保護關鍵資訊基礎設施

《網絡安全法》第 3 章用了近三分之一的篇幅規範網路運行安全，特別強調要保護關鍵資訊基礎設施的運行安全。關鍵資訊基礎設施是指那些一旦遭到破壞、喪失功能或者資料洩露，可能嚴重危害國家安全、國計民生、公共利益的系統和設施。網路運行安全是網路安全的重心，關鍵資訊基礎設施安全則是重中之重，與國家安全和社會公共利益息息相關。為此，在網路安全等級保護制度的基礎上，對關鍵資訊基礎設施實行重點保護，明確關鍵資訊基礎設施的運營者負有更多的安全保護義務，並配以國家安全審查、重要資料強制本機存放區等法律措施，確保關鍵資訊基礎設施的運行安全。

（四）完善網路安全義務，加大違法懲處力度

《網絡安全法》將原來散見於各種法規、規章中的規定上升到法律層面，對網路運營者等主體的法律義務和責任做了全面規定，包括守法義務，遵守社會公德、商業道德義務，誠實信用義務，網路安全保護義務，接受監督義務，承擔社會責任等，並在網路運行安全、網路資訊安全、監測預警與應急處置等章節中進一步明確和細化。在法律責任中則提高了違法行為的處罰標準，加大了處罰力度，有利於保護該法的執行。

（五）監測預警與應急處置措施制度化、法制化

《網絡安全法》第 5 章將監測預警與應急處置工作制度化、法制化，明確國家建立網路安全監測預警和資訊通報制度，建立網路安全風險評估和應急工作機制，制定網路安全事件應急預案並定期演練。這為建立統一高效的網路安全風險報告機制、情報共用機制、研判處置機制提供了法律依據，為深化網路安全防護體系，實現全天候全方位感知網路安全態勢提供了法律保護。[27]

二、《網絡安全法》對境外的規範

[27] 謝永江，「網絡安全法全文解讀」（2017 年 6 月 27 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《天津政務網》，http://sww.tj.gov.cn/html/2017/tongzhigonggao_new_0627/43763.html。

《網絡安全法》除了規範大陸境內的個人、組織、網路運營者和關鍵資訊基礎設施的運營者，有些規定還涉及境外部分，主要涉及的問題包括要求向公安、國安機關提供技術支持和協助（第 28 條）特定公司通過國家安全審查（第 35 條），在大陸儲存使用者和經營數據（第 37 條），境外的機構、組織、個人的處罰（第 76 條）等，這將對外國企業在境內經營業務，產生廣泛影響。

（一）廣泛的適用性

《網絡安全法》對網路運營者和關鍵資訊基礎設施運營者皆施加義務。其中，網路運營者被定義為任何「網絡」的所有者或提供者，而網路在該法第 76 條（1）的定義，是指由電腦[28]或者其他資訊終端及相關設備組成的，按照一定的規則和程序對資訊進行收集、儲存、傳輸、交換、處理的系統。由於網路的定義相當廣泛，幾乎大多數的網路平臺，甚至任何兩臺相連接的電腦都包括在內，因此，所有的網路運營者都有可能被該條款的範圍所涵蓋。至於關鍵資訊基礎設施運營者，第 31 條明確定義包含公共通信和資訊服務、能源、交通、水利、金融、公共服務、電子政務等重要行業和領域。

（二）檢測、認證和審查

法律對特定網路產品和服務的安全性提出了若干要求。例如，關鍵網路設備和網路安全產品需要符合大陸國家安全標準和強制性要求（第 23 條）。同時，在該類設備或產品可能在大陸適用之前，該設備和產品必須通過安全「檢測」或者獲得資質機構所頒發的「認證」。將來，大陸於 2017 年 6 月發布受到該要求限制的網路設備和產品的類型目錄，並且發布特定設備和產品必須滿足於國家標準的強制性要求。該要求有效地將公司可能使用的網路設備和服務的範圍縮小至限定範圍的預先批准技術。製作網路設備或產品的公司很有可能面臨確保其產品符合大陸尚未發布標準的挑戰，並且使用關鍵網路技術和產品的公司也將在通過安全檢查或獲得

[28] 電腦在大陸稱為電子計算機。

使用批准認證的問題上面臨類似的挑戰。不過，該法沒有明確規定認證程序的時間表，這可能會占有足夠長的時間，導致該產品在大陸的運營受到延遲。法律也沒有明確產品會在何種程度上被「檢測」，也可能涉及公司智慧財產權和商業秘密。

關鍵資訊基礎設備運營者，包括要求其在購買任何可能影響國家安全的產品或服務前進行國家安全審查（第 35 條）。該法沒有規定該國家安全審查的內容，也沒有規定可能影響國家安全的產品或服務類別。同樣存在問題的是國家安全「審查」的程度，例如是否會要求智慧財產權或商業秘密的披露。

（三）關鍵資訊的儲存

根據該法第 37 條規定，在大陸境內運營中收集和產生的個人資訊和重要數據應當在境內儲存。這要求其將個人資訊儲存在位於大陸的伺服器上。其中個人資訊包括公民和外國人的資訊。除運營者可以表明資訊出於商業原因為「確需」並且已經通過政府的「安全評估」的情況外，運營者不得將資訊發送至大陸境外。法律沒有明確「確需」，也沒有對通過「安全評估」寫明具體要求。值得注意的是，雖然原本的草案允許運營者在大陸境外「儲存」和「提供」這類資訊，最終的版本刪除了「儲存」。[29] 可見，《網絡安全法》還是禁止關鍵資訊基礎設施運營者在境外儲存任何資訊，儘管這樣的儲存是必要的，且通過安全評估。

因此，經常需要跨境傳輸資料的跨國企業會格外受到該要求的困擾，而必須將所有和大陸客戶有關資訊和交易記錄，分別儲存至大陸的伺服器，最終導致的結果是，跨國企業必須準備兩套資料庫系統，一套在大陸，另一套在其他國家。

（四）境外的機構、組織、個人的處罰

[29] 原本草案規定：「關鍵信息基礎設施的運營者應當在中華人民共和國境內儲存在運營中收集和產生的公民個人信息等重要數據；因業務需要，確需在境外儲存或者向境外的組織或者個人提供的，應當按照國家網信部門會同國務院有關部門制定的辦法進行安全評估。法律、行政法規另有規定的從其規定。」

《網絡安全法》不只是規範境內機構，當境外的機構、組織、個人從事攻擊、侵入、干擾、破壞等危害大陸境內的關鍵資訊基礎設施的活動，造成嚴重後果的，依法追究法律責任；根據第 75 條規定，國務院公安部門和有關部門並可以決定對該機構、組織、個人採取凍結財產或者其他必要的制裁措施。

應該注意的是，並非所有網路運營者收集的個人資訊都要儲存在大陸境內，而僅限於該法第 31 條所規範關鍵資訊基礎設施運營者在大陸境內的運營活動中所收集和產生的個人資訊。換言之，一旦落入關鍵資訊基礎設施運營者的範疇，該法將限制其將在大陸境內運營過程中收集和產生的個人資訊和業務資料向境外傳輸的行為。[30] 當前全球市場已經深度融合，「中資企業」想要走出去、「外資企業」想要走進來的大背景下，以企業為主體的業務數據的跨境流動，在現實中已經十分普遍，特別是透過網路提供資訊服務的企業而言更是如此。因此，關鍵資訊基礎設施的範圍及其資訊傳輸的限制，對部分企業的業務正常開展，可能會產生根本性影響，甚至造成實質性阻礙。

（五）與公安、國安機關的密切合作

該法第 28 條規定，網路運營者在維護國家安全或調查犯罪應當與公安機關和國家安全機關密切合作，在需要時應提供技術支援和協助。不過，該法沒有技術支援和協助類型的細節，日後大陸可能援引該條規定，要求技術公司提供與該技術相關的其他資訊，如原始程式碼等，為大陸「開後門」。不過，該法沒有技術支援和協助類型的細節，何謂國家安全？全憑大陸說了算，此舉將迫使在大陸境內的個人或企業必須與大陸密切合作，否則將無法在大陸立足或發展。

三、《網絡安全法》引發的爭議

《網絡安全法》作為「網路空間」問題的基礎性法律，旨在保護網路

[30]「網絡安全法來了！-- 企業應該知道的五件事」（2016 年 11 月 11 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《搜狐網》，http://www.sohu.com/a/118703474_481465。

安全和網路用戶的個人資訊，確保任何個人和組織不得竊取或者以其他非法方式獲取個人資訊，不得非法出售或者非法向他人提供個人資訊，或是不得用網路實施詐騙，傳授犯罪方法。值得注意的是，隨著該法施行之後，大陸的相關措施已經超越資訊安全保護的立法目的，而是開始進行無所不在的網路監控。

（一）網路實名制法律化

大陸對於網路實名制的討論由來已久，[31] 但透過行政命令推行網路實名制始於 2011 年北京市頒布的《北京市微博客發展管理若干規定》，提出「前臺自願，後臺實名」的管制手段，[32] 新微博用戶在註冊時 (後臺) 必須使用真實身分資訊，但用戶暱稱 (前臺) 可自願選擇，而在此期限內未進行實名認證的微博老用戶，只能瀏覽資訊，不能發言、轉發消息。隨後，總部位於北京的新浪、搜狐、網易等各大網站微博都在 2012 年 3 月 16 日開始全部實行實名制，[33] 也是採取「前臺自願，後臺實名」的方式。

根據該法第 24 條規定，網路運營者為使用者辦理網路接入、功能變數名稱註冊服務，辦理固定電話、行動電話等入網手續，或者為使用者提供資訊發布、即時通訊等服務，在與使用者簽訂協定或者確認提供服務時，應當要求使用者提供真實身分資訊。使用者不提供真實身分資訊的，網路運營者不得為其提供相關服務，換言之，網路運營者為用戶提供電話及網路等服務之前，必須要求用戶提供真實身分，才能夠提供相關服務，也就是要求網路服務落實「實名制」，[34] 這讓大陸可以控制所有網路運營者的入口，事實上也就掌握了所有網路使用者，這給予大陸合法監控網路言論的權力，只要有不符合國家安全和社會公共秩序的訊息或言論，都會被

---

[31] 朱詩慧，「淺談網絡實名制問題」，**法制博覽**（北京），第 6 期（2018 年），頁 177。

[32] 陳堅豪，「中國擬立法推行『網絡後臺實名制』」，**金融科技時代**（北京），第 1 期（2013 年），頁 14。

[33] 韓寧，「微博實名制之合法性探究 - 以言論自由為視角」，**法學**（北京），第 4 期（2012 年），頁 3-9。

[34] 聶躍宏，「網絡實名制下個人信息的法律保護問題初探」，**法制博覽**（北京），第 2 期（2018），頁 205。

強烈管制，可想而知，網路運營者都必須配合把訊息或言論刪除及封鎖。

（二）保護關鍵訊息基礎設施

關鍵資訊基礎設施保護制度是《網絡安全法》一項重要制度，該法第 31 條規定，針對公共通信和資訊服務、能源、交通、水利、金融、公共服務、電子政務等被列為關鍵資訊基礎設施的產業，會特別實行重點保護，原因在於其一旦遭到破壞、喪失功能或者資料洩露，可能嚴重危害國家安全、國計民生、公共利益。

另外，該法第 37 條規定，保護措施為儲存在境內和限制跨境傳輸。要求關鍵資訊基礎設施的運營者在境內運營中收集和產生的個人數據和重要數據應當在境內儲存。當某企業被認定為關鍵資訊基礎設施的運營者，政府會將其納入專門的保護體系，這樣可以在一定程度上避免將大量的個人資訊和國家的重要資訊傳輸到境外。但是此舉並不能完全杜絕像阿里巴巴這樣掌握大量個人基礎資訊的企業，將資訊轉賣至境內具有外資背景的企業。因此，這些企業不需要將資訊轉移至境外，只要在境內完成分析，就能在不違反《網絡安全法》的情況下，達到危害國家安全的目的。

不過，此舉被認為會讓外國企業（特別是科技企業）的運營成本變高，甚至無法進入大陸市場。特別是目前劃進去的行業和領域，涵蓋的範圍很廣，有些甚至是極隱私的領域，例如金融業。另外，什麼是關鍵資訊基礎設施、關鍵資訊基礎設施認定的標準和程序等，目前認定尚不一致，需要配套法規予以明確。另外，如何進行年度檢測評估、網路運營者和管理部門如何統一發布網路安全預警資訊、如何扶持網路安全自主智慧財產權等，也有待於配套法規予以明確。[35]

（三）重大突發事件限制通訊

根據該法第 58 條規定，因維護國家安全和社會公共秩序，處置重大突發社會安全事件的需要，經國務院決定或者批准後，可以在特定區域對

[35] 全國人大常委會網絡安全法執法檢查報告建議，「加快個人信息保護法立法進程」，法制日報（北京），2017 年 12 月 24 日。

網路通信採取限制等臨時措施。但是，只要國務院認定是國家安全事件或違反社會公共秩序，就有權可以限制網路通訊，也就是斷網及封殺消息，證明大陸管制網路的決心，並透過法律把這些管制手段確立下來。由於該規定擴及對外國企業的管制，引起外國企業極大的不安，認為《網絡安全法》有許多條款是為了形成貿易壁壘，削弱外國企業在大陸市場競爭力，對網路安全其實並沒有實質幫助。[36]

然而，該規定很可能用會用來作為箝制言論自由及侵犯人權的手段，例如防堵「茉莉花革命」、「太陽花學運」、「雨傘革命」以及「鎮壓新疆獨立運動」等境內外的社會運動，經由網路快速傳播的特性散布對大陸不利的消息，此舉將迫使在大陸境內的眾多網路公司，必須配合大陸進行言論管制。另外，從 2016 年以來，大陸對於網路監控日趨嚴密，且動作相當頻繁，如掌管所有網路相關監管事項的「國家互聯網信息辦公室」，不但管制網路新聞頻道，更在 2016 年 11 月 4 日發布《互聯網直播服務管理規定》，直播網路新聞必須先審後發，[37] 還規定直播頻道必須設立總編輯。[38]

（四）言論自由的不當監控

在言論自由管制方面，該法第 47 條規定，網路運營者應當加強對用戶發布的資訊的管理，發現法律、行政命令禁止發布或者傳輸的資訊，應當立即停止傳輸該資訊，採取消除等處置措施，防止資訊擴散，保存有關記錄，並向有關主管部門報告。網路安全的保護和管理，必須充分保障人權和言論自由，充分尊重人民的知情權、參與權、表達權和監督權。同時，任何人、任何機構都應該對自己在網上的言行負責，個人的自由不應以損害他人的自由和社會公共利益為代價。因此，這條規定有兩點理解：

---

[36] 郭芝榕，「中國強力通過網絡安全法，背後沒說的那些事」（2016 年 11 月 8 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《數位時代》，https://www.bnext.com.tw/article/41730/china-approves-law-to-tighten-control-on-internet-use。

[37]「網絡直播不能任性 -- 聚焦《互聯網直播服務管理規定》」（2016 年 11 月 4 日），2018 年 5 月 20 日瀏覽，《新華社》，http://www.xinhuanet.com/politics/2016-11/04/c_1119853573.htm。

[38] 第 7 條：「互聯網直播服務提供者應當落實主體責任，配備與服務規模相適應的專業人員，健全信息審核、信息安全管理、值班巡查、應急處置、技術保護等制度。提供互聯網新聞信息直播服務的，應當設立總編輯。」

一是針對的是用戶公開發布的資訊，而不是個人通信資訊，不會損害個人隱私。二是要求停止是違法資訊，不存在妨礙言論自由問題。

（五）《網絡安全法》、《國家安全法》和《反恐怖主義法》的競合

從網路時代的誕生開始，就與網路空間結下了不解之緣，隨著網路持續深入人民生活的方方面面，同時也產生了國家安全的新問題。所謂國家安全，不僅僅侷限於以保護現實世界中有形的、以領土為代表的主權核心價值的安全，而且還要求能夠對關鍵資訊基礎設施、跨境數據流動、網路空間的各種行為等支撐社會生活正常運作保持必要的控制，確保國家的核心利益處於可持續發展和免受威脅的狀態。

網路空間安全 3 部法律，除《網絡安全法》之外，還有《國家安全法》和《反恐怖主義法》也有相關規定。《國家安全法》第 25 條關於加強網路管理，防範、制止和依法懲治網路攻擊、網路入侵、網路竊密、散布違法有害資訊等網路違法犯罪行為的規定。《反恐怖主義法》第 18 條和第 19 條規定如何規範網路空間中恐怖主義相關內容的傳輸、保存、刪除和報告的義務。第 21 條規定關於網路運營者、服務提供者在反恐中承擔的義務，如對客戶身分進行查驗。對身分不明或者拒絕身分查驗的，不得提供服務。

自 18 大以來，大陸加速啟動構建網路安全國家戰略能力體系的步伐，從頂層設計入手，迅速推進了相關的各項工作。其中最為重要的舉措之一，就是組建了中共中央網絡安全和信息化領導小組（2018 年 3 月改稱委員會）辦公室，而《網絡安全法》相關條文中提到的「網信部門」，就是指這一辦公室為代表的相關部門。之所以是大陸網路安全國家戰略能力體系最為重要的舉措，因為透過組建這個辦公室，整合原先分散於不同部門（如網信、工信、公安和國安）的職權，進一步建設完善大陸網路安全戰略能力體系，以因應網路時代的全新挑戰，從而實現在網路空間領域的資源整合與快速反應，而《網絡安全法》、《國家安全法》以及《反恐怖主義法》的相關規定，都將是關鍵而重要的步驟。

伍、結論

從《網絡安全法》的立法背景可知，大陸為解決當前網路空間存在的安全問題，應對網路安全所面臨的嚴峻形勢，保護人民的合法權益不受侵害，促使網路安全的法制化建設，淨化網路空間環境，保護個人資訊安全。雖然大陸官方媒體不斷強調，《網絡安全法》可以充分保障個人資訊，嚇阻電信網路詐騙和犯罪；不過，外國媒體分析認為，該法的立法目的就是透過網路監控通信來箝制言論自由，剝奪人民的知情權，侵犯人民的基本權利，例如：禁止網路用戶發表包括所謂的損害國家聲譽、擾亂經濟或社會秩序、或意圖推翻社會主義制度在內的資訊。另外，對網路資訊內容實行嚴格的審查，一些人權組織則擔憂，可能進一步限制人民的網路自由，並可以用來針對異議人士和疆獨、藏獨、港獨和臺獨分子。由於《網絡安全法》的許多規定都涉及外國企業，不但增加外國企業在大陸的經營成本，甚至從外國企業獲得營業秘密或智慧財產權，導致「中」方企業在不公平的情勢中，獲得競爭優勢。

另外，《網絡安全法》在制定之初，就已經引起了國際社會的高度矚目與擔憂，紛紛呼籲大陸在推動網路法制化措施的同時，也應該尊重人民表達意見和言論自由，以及使用網路的權益。如今，《網絡安全法》已經正式施行，相關網路安全措施陸續開展並不斷深入，引發在大陸境內的外國企業和個人的擔憂，尤其是兩岸人民交流往來日趨頻繁，已經呈現出不可逆轉的態勢，面對此一形勢，行政院大陸委員會副主委邱垂正公開呼籲，臺商赴陸投資時，應審慎評估可能的風險、資訊安全和商業機密保護等問題，以免觸法。[39] 因此，準備赴大陸的國人除了注意相關規定外，臺商赴陸投資時，應注意及審慎評估可能的投資風險、資訊安全，以及商業機密保護等問題。

[39]「中國網安法生效 陸委會籲臺商注意」（2017 年 6 月 2 日），《自由時報電子報》，https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1107127。

「中國大陸改革開放 40 年」學術研討會

壹、主辦單位：中國文化大學國家發展與中國大陸研究所、國家圖書館、中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社

貳、時　　間：民國 107 年 11 月 29 日（星期四）8 時 30 分至 16 時 50 分，11 月 30 日（星期五）8 時 30 分至 12 時

參、地　　點：國家圖書館三樓國際會議廳（臺北市中正區中山南路 20 號）

肆、報名期間：民國 107 年 11 月 1 日至 11 月 20 日（額滿為止）

伍、報名方式：請至中國文化大學社會科學院網站查詢（尚未開放報名）

陸、議　　程：

時　間	11 月 29 日（星期四）
08：30 ～ 09：00	報　到
09：00 ～ 10：00	開幕式暨專題演講
10：00 ～ 10：20	休　息
10：20 ～ 11：50	**第一場次：黨國體制的蛻變**
11：50 ～ 13：30	午　餐
13：30 ～ 15：00	**第二場次：國家與社會關係**
15：00 ～ 15：20	休　息
15：20 ～ 16：50	**第三場次：經濟與區域發展**
時　間	11 月 30 日（星期五）
08：30 ～ 09：00	報　到
09：00 ～ 10：20	**第四場次：改革共識與爭議**
10：20 ～ 10：40	休　息
10：40 ～ 12：00	**第五場次：軍事與外交**
12：00	閉 幕 式

備註：研討會各場次均有專家學者發表論文，詳細內容請於報名期間至中國文化大學社會科學院網站查詢。