2018全球趨勢與風險之觀察與啟示

張中勇*

新的一年並不代表就此展開新局，2018 年不僅須承繼 2017 年以及之前的安全環境與風險，且要面對與處理新的議題與挑戰，國家 / 國際治理的複雜性與困難度不會減少而只會加重。本文將引用與整理美國政府、國際論壇組織以及智庫學者的相關研判與預測，藉以觀察 2018 年以及未來數年的全球風險趨勢與安全議題，並提出應有之思考與啟示。

2035 全球趨勢報告：NIC

首先，美國情報總監辦公室國家情報委員會（National Intelligence Council（NIC），Officer of Director of National Intelligence（ODNI））於 2017 年 1 月公布其每五年定期製作的趨勢性研析報告：「全球趨勢：進步的弔詭」（Global Trends: Paradox of Progress），[1] 旨在前瞻未來二十年的全球發展與挑戰。該報告提出下列趨勢研判與意涵：

- 已開發國家以及中國大陸與俄羅斯的勞動人口面臨老化，而開發中國家如南亞與非洲國家則呈現成長，將帶

* 作者為佛光大學公共事務學系系主任兼教授。

[1] US National Intelligence Council, “Global Trends: Paradox of Progress,” https://www.dni.gov/files/documents/nic/GT-Full-Report.pdf. Accessed on Feburary 2, 2018.

doi: 10.30382/SSA.201802_(148).0008

來經濟發展、都市化、社會福利、就業、移民等壓力；教育與訓練將是已開發與開發中國家的關鍵課題；

- 全球經濟將持續低度成長，並須克服勞動力供給減少與生產力有待提升問題；中國大陸將由出口與投資導向轉型為消費驅策市場；
- 科技進步如自動化與人工智慧，將加速經濟發展，但也會衍生貧富差距加大、勞動市場適應不良、貧窮國家發展受阻等問題；生醫科技如基因編輯與複製將帶來革命性影響與道德爭議；
- 全球聯結度增強與經濟成長衰弱將引發國際與國內紛爭，民粹思潮將增強偏左與偏右極端勢力，民族主義亦將遭到政治操弄，宗教將更具影響力與威權性，觀念與認同將引發社會排外運動；各國經濟力道將提升女性地位與領導角色；
- 民眾將要求政府提供更多的安全與繁榮，然稅收減少、不信任、社會極化以及新興議題等，致使政府治理效能降低；由於非政府組織、跨國企業、社會菁英等角色的增加與影響，全球治理更加困難；
- 由於主要國家間存在不同利益、恐怖威脅擴展、衰弱國家持續失穩以及致命科技擴散等因素，衝突的風險將因而增加，而運用精準武器、網路、機械人裝置、以及更容易取得的大規模毀滅科技，遠距威脅基礎設施安全，將增加國家與社會安全風險；
- 氣候變遷、環境與健康議題需更重視與合作；極端氣候致災、飲水、糧食、海平面上升、海洋酸化、北極冰融以及汙染等問題將影響社會與生活型態，而全球化人員移動與健康衛生不佳等因素，將讓傳染性疾病更加不易

控制。

前述報告係美國 NIC 所製作的第六版中長期趨勢研析，各版報告所使用之主要指標均聚焦於：人口結構與分布、能源開發與利用、糧食生產與消費、水資源利用與限制、氣候變遷衍生影響、科技發展與擴散、新興議題意涵與威脅等主題，其研判成果即可提供國家安全戰略、國防戰略以及其他相關部會擬定戰略或政策之參考。

2018 全球風險報告：WEF

世界經濟論壇（World Economic Forum，簡稱 WEF）於 2018 年 1 月發表其第十三版之年度性全球風險報告（The Global Risks Report 2018）。[2] 該報告係邀請新加坡國立大學、英國牛津大學、美國賓州大學等校擔任學術顧問，分別由經濟、環境、地緣政治、社會、科技等五層面，徵詢企業領袖與專家學者看法與預測，進而評估全球社會所可能面對的風險衝擊與發生機率。

根據該報告指出，若以衝擊（Impact）而言，2018 年風險由高而低分別為：大規模毀滅性武器（WMD）、極端氣候事件、天然災害、氣候變遷調適失敗、水資源危機、網路攻擊、糧食危機、生物多樣性損失及生態系統損害、大規模非志願性移民、傳染性疾病擴散。若以可能性（Likelihood）而言，2018 年風險由高而低分別為：極端氣候事件、天然災害、網路攻擊、資料詐騙或盜竊、氣候變遷調適失敗、大規模非志

[2] World Economic Forum, “The Global Risks Report 2018,” http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf. Accessed on Feburay 2, 2018.

願性移民、人為性環境災難、恐怖攻擊、非法貿易、主要經濟體資產泡沫。

值得注意的是，極端氣候事件於 2014-16 被認為是發生機率第二高，2017-18 則提升至首位，而可能衝擊方面，2016-17 均為第二高，可知該議題受到的持續關注共識程度頗高，天然災難則無論是發生機率或可能衝擊，均居第二或第三名，顯示環境安全議題所受到的重視。另外，大規模毀滅性武器的可能衝擊連續兩年居首，而隨著敘利亞戰事沉寂與伊斯蘭國遭殲滅，大規模非志願性移民發生機率於 2016-17 居首，2018 則降低至第六。

另外，WEF 的年度全球風險報告中，特別點名 12 種值得重視的新興或關鍵科技：3D 列印技術、先進材料與奈米科技、人工智慧與機器人、生化科技、能源捕捉儲存轉送、虛擬加密技術、基因工程、網路偵測網絡、神經生化科技、量子生物計算技術、微衛星太空望遠鏡科技、人機介面技術等，均值得產業研發與各國政府關注。

2018 年 10 大衝突：ICG

國際危機組織（International Crisis Group，簡稱 ICG）於 2018 年 1 月 2 日發表其於 2018 年所關注之 10 大衝突（10 Conflicts to Watch in 2018）：[3]

- 北韓核武危機：北韓未曾中止發展核武，加上川普好戰姿態、北京無力或放手、美國的地緣戰略利益等因素，

[3] International Crisis Group, “10 Conflicts to Watch in 2018,” https://www.crisisgroup.org/global/10-conflicts-watch-2018. Accessed on February 2, 2018.

對峙局勢將持續甚至惡化；

- 美國 - 沙烏地阿拉伯 - 伊朗三角敵對關係：此次攸關中東伊斯蘭教派衝突、地緣政治權力平衡、國際恐怖主義發展、以色列生存等議題，沙伊兩國的對峙與敵對局勢將持續或惡化；
- 羅興亞危機：緬甸政府對羅興亞人進行排斥驅離與種族清洗，勢將影響緬甸與孟加拉之民主轉型與政治穩定，同時也是區域國家與國際社會人道援助的危機；
- 葉門內戰危機：葉門內戰導致人民面臨饑荒、霍亂、逃難與殺害，不僅涉及幕後操控之區域兩大強國：沙烏地阿拉伯與伊朗之間的宗教信仰與勢力版塊爭奪，並促使美國川普政府扭轉其伊朗政策；
- 阿富汗內戰危機：塔利班勢力與控制區日益擴大，並獲得伊朗與俄羅斯相助，美國在阿富汗之軍事與政治戰略受挫，局勢更加嚴峻；
- 敘利亞危機：在伊朗與俄羅斯的支持下，敘國七年內戰將落幕，然阿賽德政府仍無法有效掌控與治理，區域與國際勢力對敘國未來仍缺乏共識，而土耳其為殲滅庫德族反對勢力在敘國用兵，將影響土國與北約、美國及歐盟之間的信任與合作關係；
- 撒哈拉與剛果危機：撒哈拉區域周邊多係貧弱國家，並面臨營養不良、疾病傳染、族群衝突、宗教摩擦與走私犯罪等治理危機，且局勢將更趨惡化，凸顯國際人道救助的必要性與迫切性；
- 烏克蘭危機：東烏克蘭衝突傷亡迄今已逾萬人，而俄羅斯與歐盟及美國之間的關係，亦將因此持續僵持與緊張，西烏克蘭則因政府貪腐及不滿 2015 Minsk II 協議的

安排，致使社會充滿不安與政治動盪；

- 委內瑞拉危機：委國經濟凋敝，社會不安，政治動盪，而總統馬杜羅（NicolásMaduro）的高壓手段只會讓委國情勢更加惡化。

國際危機組織所指出的 2018 年 10 大衝突，涵蓋東北亞、東南亞、中東、非洲、東歐與南美洲等地，其安全風險兼具高階政治與低階政治性質，且均具有相當指標性或代表性，其中的北韓問題受到最大的關注，並不令人意外。然而，其他地區的危機情勢似未曾受到應有的重視。

2018 年 10 大風險：Eurasia Group

歐亞組織（Eurasia Group）亦於 2018 年 1 月 2 日發表其於 2018 年所關注的 10 大風險（Top Risks for 2018）：[4]

- 中共填補權力真空：當川普政府於 2017 年採取保護主義，退卻世界領導地位，中共則不再排拒國際規範，並積極由區域強權邁向全球領導，中國大陸發展模式的吸引力開始超越美國，藉助「一帶一路」戰略，中共逐漸填補世界權力，也將陷入權力競爭或捲入國際紛爭；
- 國際衝突意外：在缺乏有效之全球管控機制、擁有致命科技的國家或次國家或組織甚至個人日益增多、安全環境惡化的情況下，誤解或錯誤算計均可能導致武裝衝突或戰爭，中東、北非與東南亞及南亞地區出現恐怖攻擊的機率仍高；

[4] Eurasia Group, “Top Risks for 2018,” https://www.eurasiagroup.net/issues/top-risks-2018. Accessed on Feburary 2, 2018.

- 全球科技冷戰：人工智慧、大數據、快速網絡等科技發展是第四波工業革命的核心，如何爭取與利用前述新興科技，將是未來經濟力競爭的關鍵戰役，而中共與美國正在競相研發突破性關鍵技術，以掌握領先地位；
- 墨西哥未來：墨國未來的影響或決定因素，包括七月份的總統選舉之外，更重要的是北美自貿協議（NAFTA）的談判結果，將是該國國家發展與對美經貿的關鍵因素；
- 美國 - 伊朗關係：美伊核能合作協議（Joint Comprehensive Plan of Action）談判若未能達成協議，中東核武威脅勢將惡化，目前美國川普政府全力支持沙烏地阿拉伯對抗伊朗，圍堵伊朗在敘利亞、伊拉克、黎巴嫩與葉門地區的勢力與影響力；
- 制度遭到侵蝕：由於政治干預等因素，人民對於政府機構 / 官僚組織逐漸失去信任，民粹反撲，既有建制遭到挑戰，或將造成政治動盪或強力鎮壓；媒體追求商業利益而遭到政治利用，出現假消息或嫁接新聞，致使社會對媒體失去信任；
- 保護主義再起：反建制運動讓重商主義抬頭，政府祭出貿易保護措施來對抗全球經濟競爭，不再強調比較經濟利益，而以保護本土產業與國內就業為優先考量，並干預數位經濟與創新產業，保護智慧財產與相關科技，以有效維護國家競爭力；
- 英國脫歐餘震：英國脫歐談判與最終協議尚未完成，英國脫歐分手費、北愛爾蘭與愛爾蘭之國境管理問題、英國脫歐後經貿協議與機制安排等議題，均有待最終確定與落實，倫敦的金融地位、歐盟經貿前景、英國脫歐漣漪效應，以及英首相梅伊能否續任，均不樂觀；

- 南亞認同危機：東南亞與南亞伊斯蘭不同教派及與其他宗教衝突、少數種族頻遭排斥（包括反華）、印度民族主義日熾等現象與趨勢，將危及區域經貿與外來投資，印尼回教徒自認為是不正義政經體制下的受害者，也將影響反恐法令的制定與實施；
- 非洲安全陰影：索馬利亞、南蘇丹、馬利、中非共和國等非洲國家政經衰敗，逐漸影響肯亞、奈及利亞、衣索匹亞等周邊國家。查德、尼日、布吉納法索、馬利與茅利塔尼亞等五國反恐聯盟雖獲得沙烏地阿拉伯與阿聯資助，計畫將於 2018 年 3 月發動反恐軍事行動，然因美、法、聯合國間仍未達成共識，勢將影響反恐行動。

觀諸於 ICG 與 Eurasia Group 所提出的安全評估與風險研判，兩者有相近也有不同之處，其中，中東、南亞與非洲均是發生高度危機或風險事件之主要地區，惟後者特別指出中共崛起並填補美國領導地位之趨勢，或將引發後續潛在衝突。另外，由於科技進步與擴散，雖將加速工業化革命腳步，但亦可能加劇全球化所可能帶來的負面衝突，以及升高國家間之競爭程度。

其他智庫趨勢評估

另外，美國著名智庫如大西洋理事會（Atlantic Council），亦提出其所研判之 2018 風險清單，包括：北韓情勢瀕臨危機的影響、美國經貿保護主義對全球經貿的衝擊、美國期中選舉結果的影響、普丁連任後的俄羅斯情勢走向、民粹主義抬頭下的歐洲政局、中東動盪情勢短期內難以止歇、葉門情勢將加深沙烏地阿拉伯與伊朗敵對、恐怖主義威脅將外溢出中

東地區等主要事件或情勢；另外，威爾遜中心（Wilson Center）也針對 2018 年最為關鍵的風險議題或危機事件，提出其研判看法，包括：韓戰可能再度爆發、沒有美國領導下的亞洲經貿走向、阿富汗戰事將持續難歇、印度將持續崛起、臺灣海峽緊張情勢升高等五項，均值得區域國家與國際社會共同關切。

啟　示

綜觀前述趨勢分析與風險評估報告，首先，在研究方法方面，其多屬專家訪談或意見徵詢或文獻分析等質性研究方法，然其研判或推論的基礎多係建立在客觀數據或統計資料或實際事件之上，未來若能增加一些量化方法或模式分析，應更能加深解釋與說服力。其次，在報告內容方面，NIC 的全球趨勢分析可以提供宏觀與長期性之觀察基礎，其所綜整與利用的因素分析，有助於國家戰略思維的架構與發展，做為戰略設計的基礎。WEF 的全球風險分析偏重於經濟發展與成長方面，並對全球主要地區經濟市場風險，提出可能衝擊與發生機率的評估。另外，相較於 NIC 的報告係每隔五年製作，WEF 的全球報告乃年度性研析，並提供歷年分析成果進行比較，後者應更能貼近全球風險的發展趨勢。再者，就前述報告或分析的議題而言，多數偏重高階政治的安全事件或情勢，尤其是北韓核武危機、中東區域戰略情勢等議題，探討氣候變遷或科技進步等低階政治安全議題較少，似顯示國際社會關注焦點仍偏重傳統安全。

最後，國安相關單位以及智庫部門應可參考前述趨勢報告或風險分析的做法，針對新年度或未來數年的安全環境與

潛在威脅，對於臺灣所可能面對之風險與衝突等議題，提出中短期研判與預測性報告，以利國安政策與相關資源能夠更有效的聚焦與運用，至少能夠提供早期預警，及早面對與思考應對之策。