

專案質詢

9-2-8-0325

立法院議案關係文書 中華民國 105 年 10 月 26 日印發

案由：本院許委員淑華，鑒於 2015 年 2 月，美國獨自公布「無人飛行系統出口政策」，規範美製軍用無人機，必須在嚴格的條件下，才能進行銷售或轉移。美國務院月初與其他 48 個國家，共同針對武裝或具攻擊能力型之無人飛行載具，發表聯合宣言，呼籲所有國家，共同制訂使用與出口的國際規範。我國外交部在聯合宣言公布的第一時間，便公開表示歡迎與支持，期望未來的國際規範制訂，能為區域帶來和平穩定。的確，唯有訂定國際規範，才能使無人飛行載具的運用與出口有所遵循；並避免遭不法組織利用，攜帶大規模殺傷性武器，引為犯罪用途。爰此，特向行政院提出質詢。

說明：

- 一、2001 年 4 月下旬，美軍首架「全球之鷹」（Global Hawk）無人機，從加州愛德華空軍基地起飛，以 22 小時成功橫跨太平洋，在澳洲愛丁堡空軍基地安全降落，標誌了無人飛行載具的里程碑；十餘年後，美國再與其他 48 個國家，針對武裝或具攻擊能力型之無人飛行載具，共同呼籲制訂使用與出口的國際規範，則象徵了此一新式武器系統的能力與發展，已經進入了另一個階段。
- 二、無人飛行載具起源甚早，其前身是 1960-70 年代用於消遣娛樂的遙控飛機。美國是最早將無人飛行載具轉為軍事用途、執行偵察與觀測等簡單任務的國家之一。隨後，許多國家跟進發展。近年來，美軍在各地的軍事作戰，如阿富汗、伊拉克等戰場，皆大量投入無人飛行載具；任務型態也由早期的情報、監視與偵察，進化到能攜帶飛彈、進行精準打擊。正由於其具備成熟穩定飛行能力，以及無須人員駕駛、可隨各項需求調整設計等特色，因此相當適合因應軍事需要，成為美軍對恐怖份子首腦、進行斬首行動等任務的利器。
- 三、近兩年來，美國對於無人飛行載具的管理，開始採取慎重的作法。2015 年 2 月，美國獨自公布「無人飛行系統出口政策」，規範美製軍用無人機，必須在嚴格的條件下，才能進行

銷售或轉移。政策中並敘明將與其他國家，共同制定國際標準。美國務院月初再運用官網，與其他 48 個國家，共同針對武裝或具攻擊能力型之無人飛行載具，發表聯合宣言，呼籲所有國家，共同制訂使用與出口的國際規範。

- 四、檢視聯合宣言，內容共有 5 項，包含建立無人飛行載具管制的國際共識、承諾遵守現有相關國際武器管制與解除武裝的規範、武裝或具攻擊能力型之無人飛行載具出口透明化、保證在出口與使用上持續國際對話等，並歡迎其他國家加入。依據規劃，美國將與其他夥伴，在 2017 年春季召開會議，研討細部國際標準，以規範武裝或具攻擊能力型之無人飛行載具出口與後續使用。
- 五、此一宣言的目的，是考量無人飛行載具發展迅速，運用愈趨多元，舉凡商品投遞、交通運輸、山林田野調查、災害地區搜索、氣象研究、海洋觀測等皆能勝任；但最具指標性的軍事運用，可視為顛覆傳統戰爭型態的科技創新，若以之搭配陸上、水上，甚至水下無人載具的戰場運用，而無嚴格規範，有其隱憂。因此，亦可稱為無人載具的代理人之爭。
- 六、宣言中強調，制訂國際規範，是為避免無人飛行載具被誤用，尤其是被恐怖主義與組織利用，產生對世界的危害。美《陸戰隊時報》(Marine Corps Times)本月初曾報導，美軍部隊面對無人機的新威脅，肇因於「伊斯蘭國」(IS)運用市售廉價無人機，攜帶即時製造的爆裂物(flying IEDs)，對美軍部隊進行攻擊，迫使美軍必須防備。事實上，無人機也曾造成我國飛航安全威脅。今年 8 月 15 日，一架空拍無人機，侵入空軍清泉崗基地民航進場航道，迫使民航機場臨時關閉，導致一架華信航空班機，轉迫降高雄小港機場，產生飛安問題。因此，無人飛行載具的國際規範，確有其必要性與迫切性。
- 七、但從另一個角度來看，此次的聯合宣言，只有 40 餘個國家參與，且多半是英國、德國等美國堅實盟邦；包括法國、以色列、巴西、俄羅斯、中國大陸等，並未加入簽署行列，使得宣言重要性不如預期。從國際政治的角度來看，區域強權對簽署宣言的拒斥，顯示國際規範的制訂，已經從美國主導的慣例中，開始朝向多邊訂定方向發展。換言之，由美國所主導的國際規範，可能會被中國大陸或俄羅斯，甚至其他美國盟友所拒絕。美國已無法一廂情願取得所有區域強權的認可。
- 八、顯見，訂定規範雖有其必要，但如何能將所有國家納入，是一項巨大考驗，有幾個重點必須逐步落實。首先，國際規範區分強制性與無強制性，強制性的規範，才能有效防範無人載具被誤用。其次，各區域強權對於無人飛行載具的研發不遺餘力，都希望在這個科技領域中獨樹一幟，因此不願受到規範。若明年春季的討論中，對於無人飛行載具訂定各項限制規則與型態大小，各國自行發展所需載具勢將受限。因此，建立一個舉世皆能接受的規範，相當重要。最後，隨著無人飛行載具的擴散與誤用，其所造成的安全威脅，絕非單一國家所能承受。因此，推行武裝或具攻擊能力之無人飛行載具的國際規範，刻不容緩。