

## 歐巴馬政府提議將科技管制自瓦聖納網路規則中排除

戴文祈 編譯

### 摘要

歐巴馬政府於 3 月提出重啟 2013 年瓦聖納安排 (Wassenaar Arrangement) 部分內容之談判，希望排除發展侵入軟體的技術管制；同時欲與其他參與國討論安排之其它部分的執行限縮。重啟談判乃來自美國會朝野兩黨的壓力，因美國網路安全產業強烈反對政府為執行上述安排而擬之行政規則草案。

(取材自 *Administration Proposes To Cut Tech Control From Wassenaar Cyber Rule*, INSIDE US TRADE, Daily News (Mar. 1, 2016))

歐巴馬政府已向「瓦聖納安排 (Wassenaar Arrangement, 以下簡稱 WA)<sup>1</sup>」之參與國提出重啟部分內容談判之提案，希望完全移除美方視為 WA 最具爭議性的部分——即要求參與國對用以發展「侵入軟體 (intrusion software)」之技術予以管制<sup>2</sup>。除此之外，根據美方相關官員透露，對於 WA 要求管制用以命令及控制侵入軟體的軟、硬體之規定<sup>3</sup>，美方雖不打算重啟談判，但擬與其他 WA 參與國討論如何以限縮的方式執行此部分內容。

根據上述官員表示，有關執行限縮之討論目標即是希望將管制範疇限於「將被政府用以」滲透網路並在使用者不知情的情況下秘密擷取資料，且「專門為此目的而製造 (purpose-built) 之有限的套裝軟體」；也就是不應管制具有「普通、常見、且良性 (benign) 的民間應用」之良性套裝軟體，此乃反映網路安全產業所明確表達的看法：網路安全的工作牽涉到未經使用者同意而能夠改變作業系統之良性的套裝軟體。

有關網路安全的工作，該官員也說美國政府將會分析系爭專門製造之工具的出口管制效益是否大於對美國網路安全運作與研究的傷害，惟此乃困難的決定，美行政部門將於本年內剩下的時間內加以審酌。

<sup>1</sup> 「瓦聖納安排」為管制武器出口的國際安排，旨在避免具破壞性的武器部分或全部落入不肖人士手中。The Wassenaar Arrangement, *About us*, ¶ 3, <http://www.wassenaar.org/about-us/> (last visited Mar. 15, 2016).

<sup>2</sup> Wassenaar Arrangement On Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies, List of Dual-Use Goods and Technologies and Munitions List, WA-LIST (13) 1, Dec. 04, 2013, at 74, *available at* [http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2015/06/Previous/2013\\_OK/WA-LIST%20%2813%29%201.pdf](http://www.wassenaar.org/wp-content/uploads/2015/06/Previous/2013_OK/WA-LIST%20%2813%29%201.pdf) (last visited Mar. 15, 2016).

<sup>3</sup> *Id.*

萬一無法重啟談判，美國政府勢必得再提出新的行政規則草案以執行 WA。該官員表示在原先提出之草案遭到劇烈反對時<sup>4</sup>，美政府已承諾在未先給予公眾參與「公告與評論程序」之機會前，不會在國內實施任何有關這些特定管制的行政規則；同時，在談判過程中，也會持續地與網路安全社群溝通。

該官員表示美行政部門會於本年春、夏就限縮 WA 之範圍與其執行，持續努力推動，惟鑑於此議題之爭議性，以及美總統大選前，行政規則之制訂不成文地會暫時中止，故上述工作時程表將可能使最終規則無法在歐巴馬卸任前出爐。

美國是於本年 2 月底提出刪除技術管制之重新談判要求，因瓦聖納 2016 年度的工作週期是於 3 月展開，且將於 12 月之參與國大會中以共識決的方式正式通過相關提案，以更新此管制「軍民兩用 (dual-use)」貨品與技術的多邊體制。

美官員承認不清楚其他參與國對於美國所尋求的談判以及討論會如何反應。根據國會之消息來源，41 個 WA 參與國中，多數已執行系爭之網路規則，而大多未注意到該規則妨礙網路安全之工作與研究。

美國的業者之所以會有如此大的反應，據揣測可能是因為 80% 至 90% 的網路安全產業位於美國境內；在網路安全產業相對較小的國家，這些議題可能不會引起太多關注。

美國之所以對技術管制重啟談判，商務部的官員指出乃是因為 2015 年所提之執行 WA 的行政規則草案最受批評的就是此部分。批評者認為技術管制將迫使他們於跨國分享技術時，永遠都須決定是否需申請執照，而此將妨礙快速辨識與修復網路安全漏洞的工作。

關於命令及控制性軟、硬體的出口管制，則是上述草案另外受到批評的部分，批評者認為該草案疏於區分「防禦性」與「攻擊性」的網路工具。原本是為了管制某些專制政府可能用以入侵電腦網路或軟體之工具，但商務部之規則草案卻不經意地囊括用以確保網路安全的項目。

來自共和、民主兩黨眾議員的巨大壓力則是讓歐巴馬政府決定尋求重啟談判的最後一根稻草。其中，民主黨眾議員吉姆·朗格文 (Jim Langevin) 曾於 2015 年推動跨黨派的 125 位眾議員聯名致函國家安全顧問蘇珊·萊斯，促其解決商務

---

<sup>4</sup> 商務部為執行 WA，於 2015 年 5 月首度提出行政規則草案，且開放 2 個月讓公眾評論。Wassenaar Arrangement 2013 Plenary Agreements Implementation: Intrusion and Surveillance Items, FEDERAL REGISTER, 80 FR 28853, <https://www.federalregister.gov/articles/2015/05/20/2015-11642/wassenaar-arrangement-2013-plenary-agreements-implementation-intrusion-and-surveillance-items> (last visited Mar. 15, 2016)；然而，在 2 個月內，商務部收到超過 250 則回覆，幾乎一面倒地反對該草案。After Backlash, Commerce Says It May Revise Cybersecurity Control Rule, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 33, No. 32 (Aug. 14, 2015).

部以及國務院間關於如何執行的歧見<sup>5</sup>。對於行政部門終於決定重啟談判之立場，朗格文議員表示肯定，其表示雖然提案並不能確保問題獲得解決，但強調會與其他 WA 夥伴溝通並於談判中支持國務院的團隊。



---

<sup>5</sup> Letter to Susan E. Rice, *at* [https://langevin.house.gov/sites/langevin.house.gov/files/documents/12-16-15\\_Langevin-McCaul\\_Was\\_senaar\\_Letter.pdf](https://langevin.house.gov/sites/langevin.house.gov/files/documents/12-16-15_Langevin-McCaul_Was_senaar_Letter.pdf) (last visited Mar. 26, 2015)。