

亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

August 2023 第十三期

| 時事評論 |

日本近期安全策略與對中關係 王尊彥
美日韓三邊互動下之半島安全情勢變化 盧信吉

| 學術論文 |

美中貿易戰的回顧與展望 周碧雲
從現實主義視角探討「南海行為準則」前景 林志龍

| 會議論文 |

台日政府管制Uber 的制度比較- 以利害關係人理論觀察 王紹旬
日本的國際干預模式：以日本對印度的政府開發援助（ODA）為例 曾珮珊
美中競爭下台日半導體產業合作發展 楊富丞



東海大學
高等教育深耕計畫
Tunghai Higher Education Sprout Project



亞洲政經與和平交流協會
Association for Asian Political Economy and Peace

亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

【August 2023 第十三期】



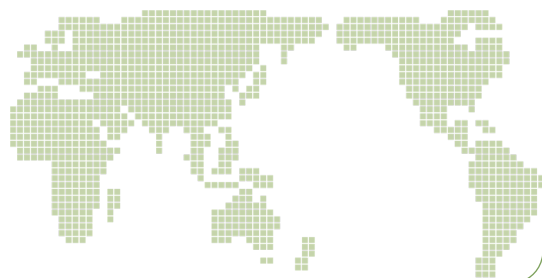
東海大學
高等教育深耕計畫
Tunghai Higher Education Sprout Project



發刊辭

現代的政治及經濟環境隨著時代的變遷，呈現劇烈的變化，出現了很多前所未有的景況及困境；此時，溝通平台的建立變得更加重要，我們希望能藉著期刊的建立，提供一個園地供學者們闡述其不同的理念與想法，也讓我們的讀者能了解區域環境的變化及其重要的議題。這次由亞洲政經與和平交流協會及東海大學社會科學院共同創立的刊物《亞洲政經與和平研究》，便是希望能透過論文的發表形式，為學者提供一個有效的交流平台，我們更期許它能成為台灣重要的發聲管道，為學術奠定基石，並有深遠的影響。

隨著網路科技進步，生活的環境產生了重大的改變，資訊的傳播與人際之間的關係連結，都跟以前大不相同，在各自分工的領域上，也愈來愈精細。然而政治經濟的課題變動也顯得更加快速，新興的議題不斷湧現，亟需專家學者提出看法及因應之道。然而有些議題是以前少見到的，像負利率的出現、人工智慧的大量應用及人口老化的問題等等。更加上積弊已久的沈痾，像資本的過度集中、貧富不均的問題急速惡化、



國際間的貿易對壘嚴重，皆是刻不容緩的，且需要有智慧的處理。因此如何營造出一個公平效率又有正義的社會，為學者無法逃避的責任，我們期許能為社會盡一份心力，也盼望這個社會更加美好。

東海大學社會科學院

陳文典

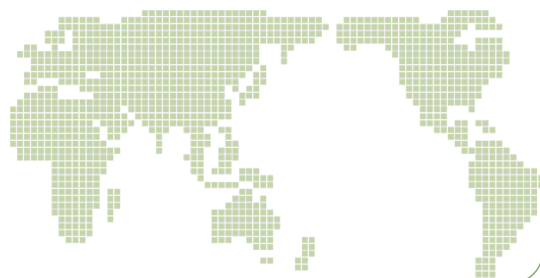
2019.04.25

主編的話

近期，國際與印太局勢變化快速，東北亞的部分尤其格外引人注目。美國總統拜登主導下，美日韓峰會在八月於美國召開，不僅日韓之間外交關係升溫，美日韓的軍事合作也日趨緊密。這當然是回應了中國、北韓、俄羅斯的壓力，也讓外界形容美日韓關係為東北亞的「小北約」。聚焦於日本來看，在前首相安倍晉三的推動下，日本積極佈局印太安全，對於台海局勢，安倍晉三更說出「台灣有事就是日本有事」的重話，使得日本在東北亞甚至印太地區的角色備受關注。

2023年八月，前首相麻生太郎到訪台灣，也說出美日等國家必須做好不惜一戰的準備，以因應中國武力進犯台灣的可能。日本的政治局勢、相關角色分析、甚至日本的國家安全戰略、台海戰略，都值得我們進一步關注。

對此，本期〈亞洲政經與和平研究〉，聚焦於日本進行討論。在時事評論的部分邀請了兩位學者評析。國防安全研究院王尊彥教授撰寫



「日本近期安全策略與對中關係」，指出日本的安全策略，融入了更廣大的區域性戰略意涵，不再只是一個國家維護自身安全的主權作為，而是關乎東亞區域和平穩定的舉措。中興大學國政所盧信吉教授撰寫「美日韓三邊互動下之半島安全情勢變化」，指出在當前朝鮮半島安全情勢逐漸升高的演變下，美日韓三邊互動是否有突破性的舉措，將導引美日韓同盟關係再次成形的樣態。兩篇時評同時點出日本在東北亞積極介入的安全政策，突顯出日本在印太地區的重要性。

另外，本期期刊收錄了三篇中台灣日本研究論壇的論文。這三篇論文在 6 月時於東海大學發表，經過所有與會老師的評論與選拔，挑選為佳作論文，並藉由本刊出版，與讀者分享國內新秀的日本研究學者的研究發現。國立政治大學國際事務學院日本研究學程博士生候選人王紹旬，發表「台日政府管制 Uber 的制度比較 - 以利害關係人理論觀察」；國立中興大學國際政治研究所碩士生曾珮珊，發表「日本的國際干預模式：以日本對印度的政府開發援助（ODA）為例」；國立中興大學國際政治研究所碩士生楊富丞，發表「美中競爭下台日半導體產業合作發展」。三篇論文都相當有水準，值得與讀者共享。最後，兩篇學術論文通過匿名審查，一篇是國立中山大學中國與亞太區域研究所政治組博士候選人林志龍，撰寫「從現實主義視角探討「南海行為準則」前景」，另一篇為國立中山大學中國與亞太區域研究所經濟組博士候選人周碧雲，撰寫「美中貿易戰的回顧與展望」，都具有一定的參考價值。

時局變化快速，議題掌握與分析需要更即時與敏銳。〈亞洲政經與和平研究〉稟持交流平台的意旨，希望提供多元的議題交流與研究分享。本期各篇評論與文章，均為各位作者所分享，不代表本刊立場。歡迎各界先進朋友指正。

《亞洲政經與和平研究》主編
亞洲政經與和平交流協會理事長

沈有忠
2023.08.27

“ 本期目錄 ”

發刊辭 / I
主編的話 / III

| 時事評論 | Current affairs review

- ▶ 日本近期安全策略與對中關係 王尊彥 /3
Japan's Recent Security Strategy and Its Relations with China
Tsun-yen Wang
- ▶ 美日韓三邊互動下之半島安全情勢變化 盧信吉 /9
Changes in Security Situation of the Korean Peninsula under Trilateral
Interaction among the United States, Japan and South Korea
Hsin-Chi Lu

| 學術論文 | Articles

- ▶ 美中貿易戰的回顧與展望 周碧雲 /17
Review and Prospect of US-China Trade War
Bi Yun Chou
- ▶ 從現實主義視角探討「南海行為準則」前景 林志龍 /43
Discussing the Prospect of the "South China Sea Code of Conduct" from
the Perspective of Realism
Chih-Lung Lin

| 會議論文 | Conference Papers

- ▶ 台日政府管制 Uber 的制度比較 - 以利害關係人理論觀察 王紹旬 /79
A Comparison of the Government Regulations of Uber in Taiwan and
Japan: Observation from the Stakeholder Theory
Shao-Hsun Wang
- ▶ 日本的國際干預模式：以日本對印度的政府開發援助（ODA）為例 曾珮珊 /115
Japan's Intervention Pattern: A Case Study on Japan's Official Development
Assistance (ODA) toward India
Pei-Shan Tseng
- ▶ 美中競爭下台日半導體產業合作發展 楊富丞 /135
Taiwan and Japan Semiconductor Industry Cooperation Development
under US-China Strategic Competition
Fu-Cheng Yang

協會簡介 / 157
徵稿啓事 / 159



|| 時事評論 ||

日本近期安全策略與對中關係*

Japan's Recent Security Strategy and Its Relations with China

王尊彥**

Tsun-yen Wang

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2023.08 第十三期，頁 3-7。

** 王尊彥為國防安全研究院國家安全研究所副研究員。

一、前言

戰後日本誓言在和平主義的道路邁進，以其擁有「非戰憲法」而自豪。日本秉持「重經濟、輕武裝」的「吉田主義」精神，迅速達成經濟復興。在安全領域，對美軍事同盟，則是日本安全的重要支撐，也是日本得以維持少數而精壯部隊的條件。然自新世紀以來，鄰國中國對外展現擴張姿態，特別是對其宣稱擁有主權的釣魚台群島，以及對台灣海空域的侵擾，不斷加深日本對自身安全的憂慮。

2010年9月發生中國漁船衝撞日本海上保安廳巡邏艦的事件，是日本在21世紀加強防範中國威脅的重要轉折點。已故的安倍晉三前首相於2012年12月重返政治舞台，決心強化日本的防衛力量，並執政一年之後，公布日本首部《國家安全保障戰略》，同時更新《防衛計畫大綱》與《中期防衛力整備計畫》的內容，展現其重視日本國家安全的政治意志。

2022年12月，現任的岸田文雄政府再度調整前述「防衛三文書」之內容，並將後兩份更名為《國家防衛戰略》與《防衛力整備計畫》。今（2023）年7月，日本防衛省年度刊物《防衛白皮書》，確認自民黨政府迄今所設定的安全策略方向，亦即加強建軍整備。

二、日本認知其安全環境惡化

一個國家的安全策略，係依據該國所處的安全環境所決定。日本近年公布的《國家安全保障戰略》、《防衛計畫大綱》以及《防衛白皮書》，皆從「安全環境」出發，其內容論述均反映出，日本認知其安全環境急速惡化，且對此抱持著高度憂慮。

例如，新版《國家安全保障戰略》（頁3）和《國家防衛戰略》（頁1）均寫明，日本正面對著「戰後最嚴峻且複雜的安全環境」；最新（2023年）版的《防衛白皮書》也同樣表明，「我國[日本]正面臨戰後最為嚴峻複雜的安全保障環境，我國[日本]周邊等國家，在這10年裡不僅大幅增強軍事能力，且快速擴大並增加導彈發射和軍事威懾活動」。

三、日本採取政策因應作為

一國政府評估安全環境中的威脅之後，接下來便是著手應處威脅。在這方面，日本政府應處安全威脅的策略，有兩大方向：獨力應處，以及廣結盟友。

（一）獨力應處安全威脅

俄烏戰爭帶給國際社會的啟示之一，即是「天助自助者」。前述日本防衛文書，也都強調此種認知。例如，新版《防衛白皮書》序言中即指出，「自己的國家自己守護」。為能單獨應處安全威脅，日本政府對於防衛預算、人員以及武器裝備，進行了量與質的提升。

在預算方面，日本從今（2023）年度起，大幅提升防衛經費，未來五年之內將有高達 43 兆日圓的國防支出，而 2027 年度的防衛預算，預計將佔國民生產毛額的百分之二。

在人員方面，日本政府強化自衛隊作戰能力，包括在傳統作戰（陸海空）與新型作戰（太空、網路、電戰）領域，尤其為因應後者需求，積極從民間招募具備高度專業技能的相關人才。此外，2018 年也在戰後首次成立日本版海軍陸戰隊「水陸機動團」，專責規復遭攻佔的外島。

在武器裝備方面，則追求國防自主研發生產，發展日本國內軍需工業，並鼓勵國內人才投入相關研究。

（二）強化對外安全關係

日本採取募兵制，而自衛隊全體僅約 24 萬人，陸上自衛隊也只有 15 萬餘人，要保衛逾我國 28 倍長的海岸線，以及 6,800 餘大小島嶼，顯然捉襟見肘。因此，日本的國際安全合作，尤其是美日軍事同盟，對於確保日本安全至關重要。

除美國之外，日本近年也與共享普世價值的國家（日本最近常採用「同志國」一詞），強化安全關係。例如，日本陸續與相關國家建立「外交與國防部長級磋商」（俗稱「二加二」）機制；自衛隊各軍種，則頻繁與他國部隊聯合演訓，累積包含城鎮戰在內之各種趨近實戰的經驗。

此外，很大程度受到俄烏戰爭影響，今年日本政府設置軍援他國的「政府安全援助」制度，透過該制度協助在地緣戰略上攸關日本國家利益的國家，以提升後者的防衛力量。該制度首批援助對象，已經納入菲律賓、馬來西亞、孟加拉和斐濟等四國，涵蓋東南亞、南亞和南太平洋地區。

除印太地區之外，日本也廣泛接觸歐洲主要國家，尤其在俄烏戰爭爆發之後，日本除了疾呼「不讓今日烏克蘭成為明日東亞」之外，也與「北大西洋公約組織」以及英國、德國、法國等歐洲主要國家，研商廣泛且深入的安全合作議題。日本也決定讓「北大西洋公約組織」在東京成立第一個亞洲辦事處，這將使日本成為歐亞兩洲民主陣營的安全合作據點。

四、日本安全策略對日中關係的影響

前述兩種安全策略方向，除是為實現日本國家安全，也為日中關係帶來衝擊。事實上，自從 2019 年版《防衛白皮書》首次調整日本安全關注的論述順序，將中國提到北韓和俄國的前面，中國就成為日本國家安全的首要因應對象。更明白地說，在日本眼裏中國即是最大的安全威脅。因此日本在安全策略上，自然就以中國為主要目標，前述日本兩大安全策略，也就不言而喻地指向中國。

例如，在自衛隊人員與裝備方面，日本除如前述提升其質量之外，更增加西南諸島之人員與武器部署。舉例來說，防衛省減少在北海道的陸上自衛隊人數，但增加部署在西南諸島的部隊，也強化在該地區飛彈基地和雷達站的配置。在增加海、空部隊運輸能量方面，防衛省也特別留意要符合停泊西南諸島港口的需求（按：西南諸島能夠靠泊海上自衛隊運輸艦的港口僅兩處，故防衛省特別籌建吃水較淺的運輸艦）。在新型作戰領域，自衛隊業已規劃在離台灣僅約 110 公里的與那國島，部署電子戰部隊。

在衛生醫療方面，日本政府特別強調建構日本西南諸島的醫療設備與後送體制。具體而言，《防衛計畫大綱》載明要「根據地區特性，重視強化西南地區自衛隊的衛生機能」，而且「自衛隊醫院應實施據點化和高性能化，確立高效優質的醫療體制」。《防衛白皮書》也強調，必須編製醫療據點與後送作業的相關要領，同時要「儲備沖繩本島與其他島嶼的衛生資材」。

五、結語

日本在地理位置上，其西南諸島距離中國最近，因此日本在該地區增強軍備，防範中國的戰略意圖，實已不言自明。其背後除了有（中國海警船時時刻刻提醒日本的）釣魚台爭議之外，近年喧囂日本政界與社會的「台灣有事就是日本有事」、「台海戰火勢必波及日本」之觀點，更令日本的安全策略，融入了更廣大的區域性戰略意涵。至此，日本制定其安全策略，不再只是一個國家維護自身安全的主權作為，而是關乎東亞區域和平穩定的舉措。

對於日本強化軍備，台灣顯然沒有感受到威脅，去年甚至有民調顯示，超過四成的台灣民眾相信，萬一中國侵台，日本將會派兵參戰協防台灣。然而在北京當局的眼中，日本的安全策略已經對其「核心利益」——釣魚台群島、台灣——構成挑戰，必須強硬已對。

既然如此，即便中國的「戰狼外交」轉向低調，以及隨著新冠肺炎疫情遠去，日中兩國官民各界陸續恢復接觸，只要中國堅持其對日本的強勢姿態，以及對台灣的主權立場，日本的強軍安全策略，便具有十足的正當性，並可能衝擊日中兩國（尤其是中國方面）期待的關係改善。

美日韓三邊互動下之半島安全情勢變化*

Changes in Security Situation of the Korean Peninsula under Trilateral
Interaction among the United States, Japan and South Korea

盧信吉 **

Hsin-Chi Lu

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2023.08 第十三期，頁 9-14。

** 盧信吉為中興大學國際政治研究所助理教授。

2023年7月19日，韓國總統尹錫悅（Yoon Suk Yeol）成為首位登上美軍戰略核潛艦的盟國元首。¹不僅是韓國總統創紀錄之舉，同時更添重建美日韓「聯盟」關係的可能性，說明國際關係中「沒有永遠的敵人也沒有永遠的朋友」情境的設定，但也證明了在國際關係現實條件的考量下，國家行為者的理性抉擇，可能還是被迫聚焦在「安全議題」之上。國家領導人在證明自己為國家盤算的思考模式上，挾民眾之安危仍然是當代國際社會的潮流。在當前朝鮮半島安全情勢逐漸升高戲碼重演的演變下，美日韓三邊互動是否有突破性的舉措，將導引美日韓同盟關係再次成形的樣態。

壹、核威脅升級與美韓聯盟之應對

一、因核威脅遽增而成形的《華盛頓宣言》

韓聯社援引本年度4月23日公布的一項民意調查報導，約56%的韓國人支持自主發展核武器以應對朝鮮不斷升級的核威脅，另有45.2%的受訪者表示自己之所以支持發展核武，是因為首爾應該自行掌握對抗平壤核威脅的關鍵武器，而23.3%的受訪民眾相信，朝（鮮）韓（國）核平衡將有利於國家安全及利益，顯示當前韓國民眾對於受到敵對政權核子武器政策威脅，警戒意識正在升高。這與當前保守黨（派）的尹錫悅政府所期望的國內情勢相同，也因此成為了尹政府能夠遂行其外交主張「聯美制朝」政策最重要的關鍵。對於美韓而言，北韓政府的核武威脅是當前無解的問題，但或許也是改變當前困境的一方藥引。

美韓雙方在同盟70週年的同時宣示：

「尹總統和拜登總統承諾發展更加強化的相互防衛關係，用最強有力的語言確認了根據美韓相互防衛條約維持聯合防衛態勢的承諾。美韓兩國為印

1 Office of The President of Republic of Korea (2023). "President Yoon Makes Historic Tour of US Missile-armed Submarine." *Office of The President of Republic of Korea*, July 21. <https://eng.president.go.kr/briefing/k2puHMVS>.

度—太平洋的和平與穩定而努力，我們共同採取的措施將進一步發展這些根本目標。」²

並在雙方有共識的情況下，韓國獲得更具體的「核保護傘」承諾，而願意承諾遵守美國核不擴散條約（Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT）的規範，不自行研發核子武器。

「韓國信任美國的核嚇阻的承諾，認知到相關政策的重要性、必要性和好處。美國承諾，根據美國核態勢報告書的分析與應對之策，在韓半島能夠使用所有可能的核武器的情況下，將盡一切努力與韓國進行外交協商，美韓同盟為促進這種模式，將維持堅實的聯繫管道。」

「美韓同盟承諾促進更深入且密切合作的核嚇阻政策，包括增進對韓國和區域內國家行為者，日益增加核安全威脅的情報共享。兩國領袖將加強核擴張抑制、討論未來核戰略的規劃、管理北韓對非核擴散體制的威脅，並宣佈成立新的核協商機制（Nuclear Consultative Group, NCG）。」

雙方更於7月開始舉行實際事務的雙邊會議，如7月12-13日在華盛頓舉行應對大規模殺傷性武器（Weapon of Mass Destruction, WMD）委員會會議，雙方國防部針對未來加強聯合演訓達成許多共識；其後7月18日，雙方國防與外交等相關領域官員於首爾進行核協商機制會議，以北韓政府發生劇變且產生核子危機的情境設定，如何施行進一步嚇阻政策的解決方式進行研議。這些雙邊互動都有助於雙方政府以及民眾更清楚知道，在半島情勢可能更加嚴峻之時，能夠採取的應對之道以及雙方政府的承諾。當前的尹政府與過去的文政府顯然選擇了完全不同的對外方式，也獲得了美國政府的新承諾。

2 The White House (2023). “Washington Declaration.” *The White House*, April 26. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/04/26/washington-declaration-2/>.

二、美日韓聯盟的再次成形與未來隱憂

從過去的美日韓聯盟到現有的互動模式，美日韓之間在《自由開放印太：促進共享願景》（A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision）有著共同利益，³並在「捍衛良善治理」（Championing Good Governance）上具備高度共識以及發展基礎。在各方領導人皆有互動的情況下，再次成為可能同盟的模式讓美國印太戰略有基本的發展空間。美日韓領導人從 G7 廣島領袖會議到可能於 8 月在美國舉辦的三國領袖峰會，都成為當前美日韓聯盟再次成形的具體證據，未來發展令人拭目以待。

只是從過去的歷史經驗來看，三方是否能夠真正成為同盟關係並據此互動，仍須檢視三方對於兩個層次問題的應對。首先，是中國因素的改變。與過去不同，中國因素的影響力將因為美國戰略目標的設定，轉變成日韓必須立即審慎應對的局勢。在美國全面提升與中國的競爭關係，以及限制戰略物資的貿易層級後，日韓受到中國貿易牽制的影響層面將大幅減少，但日韓是否準備好回應這樣的經濟頹勢，顯然仍有些不同的立場與對策，疫後必須重整經濟發展的同時，將影響兩國領袖在民調不理想狀況下的決策。其次，日韓和解與互動是否真正獲得兩國民眾的支持，顯然有待驗證。韓國尹政府於 8 月初的民調顯示，尹政府施政好評為 35% 差評則是 54%，⁴較低的支持度隨時都會影響執政黨的對外政策，即便目前美韓關係、美日韓關係與日韓關係的改變獲得大幅改善，但也沒有對韓國與日本執政黨（派）帶來太多的外交紅利，都可能成為未來兩國甚至於三方關係無法繼續維持的關鍵。從東亞政治局勢的發展歷程來看，國家內部執政方的穩定才是外部區域和平發展的基本條件。

3 U.S. Department of State (2019). “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision.” *U.S. Department of State*, November 4. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

4 연합뉴스 (2023). “尹지지를 35%... 민주당, '노인핍하' 논란에 70세이상 지지율 하락.” August 3. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230803068500001?section=politics/president>.

貳、半島安全情勢的困局與解決之道

朝鮮半島核武衝突雖然尚未獲得圓滿的解決方式，但從 1990 年代開始，北韓政府受到美國偵察發現核武發展跡象後，朝核問題就朝向幾種可能的互動，期望尋找出合適的衝突解決模式。包含美國—北韓雙邊模式、美國—中國—韓國—北韓四邊模式、美國—中國—俄羅斯—日本—韓國—北韓六邊模式、美國—北韓—第三國（新加坡、越南）三邊模式等，這些模式都曾經獲得美國與北韓政府的肯認，建立過短暫的和平發展階段，並對於區域內可能的國家行為者具有一定的約束能力。只是雙方沒有互信前提，且經常未能及時獲得適當資訊與建立溝通管道的狀況下，保守地退回國家安全的基本底線，後續則因為相關協議未能落實，促使「敵意螺旋」（Spiral Model）與「安全困境」（Security dilemma）的兩難再現，迫使國家領導人基於國內治理需求以及外交威信的建立，再次撕毀協議重回衝突態勢，進而反覆引爆區域衝突，成為朝鮮半島難解的習題。

即便朝核問題反覆發生且未能產生獲得各方支持的協商結果，但北韓政府仍在艱困的局勢中發展出核子武器。從過去的六次試爆過程及其監測的威力來看，北韓政府已經掌握發展核子武器的技術，這樣的結果不僅出乎世界各國意料之外，更顯示美國對於「核不擴散」禁制條件的無力執行。不論過去是哪種互動模式，都難以實踐朝鮮半島「無核化」的目標。也因此，當前美國在遏制北韓創造核武麻煩的應對之策上，如果沒有改變過去的合作模式，從歷史經驗來看可以推論出的結果，將無法解除北韓政府擁有核子武器政策。當前美日韓合作的格局就面臨這樣的基本挑戰，也就是說從外部軍事力量的嚇阻政策，可能是一個難以完全脅迫北韓政府改變其政策方針的方式，美日韓聯盟必須重新省思新對策。

參、經濟安保與供應鏈重組的「和平」意涵

從過去半島的安全議題來看，著重的是北韓政府執意發展的核子武器，然而從過去西方國家的對策與當前的結果來看，並沒有辦法促使區域內國家和平開

發。同時，美國為了遏制中國透過全球化脈絡改變區域內霸權運行模式的轉變，開始針對未來可能需要的戰略物資進行管控。美國政府從 1959 年開始施行的「外國直接產品原則（Foreign Direct Product Rule）」，是用以限制技術外流的貿易法規之一，當前美國商務部再修正該法規，用於阻止中國取得製造「先進晶片」生產的關鍵技術與設備亦有異曲同工之妙。避免敵對國家獲得更有利發展的技術與物資成為了當前遏制發展的關鍵，從美韓聯盟全球全面戰略同盟（US-Korea Global Comprehensive Strategic Alliance）開始，美韓雙方就開始調整戰略的應對方針，從軍事轉為經濟安保的回應，⁵ 進而衍生出美日韓聯盟實際在這場衝突中可能扮演的角色。

日本在美國亞洲盟國中向來扮演非常重要的角色。例如在過去的美日韓聯盟中，日本必須提供北韓經濟需求上的援助，當前的日本同樣配合美國東亞戰略的轉變，逐漸改變其戰略角色與地位。過去的「區域有事，等於日本有事」顯示日本軍事戰略布局的轉變，同樣在美日韓聯盟中透過「貿易白名單」的調整，重新與韓國連結貿易網絡之間的互動，是當前美日韓聯盟最為重要的變化。如果日韓雙方在貿易衝突上無法獲得完美解決，則當前的日韓聯盟可能沒辦法真正達到美國對於東亞盟國目標的設定，也無法回應美國在戰略物資以及重組供應鏈需求的狀態，如此美國拜登政府所建構的印太戰略將功虧一簣，其期許的區域和平穩定發展亦無法實現。

日韓關係與過去不同，並不完全統一戰線面對相同敵人，但在優先順序改變的情況下，日韓各自以各自的優勢，提供美國東亞戰略上不同的協助，或將改變美國東亞戰略施行的成果。反之，在外交成果豐碩的同時，日韓兩國民眾是否願意接受這樣的結果，成為當前美日韓聯盟是否經得起考驗的關鍵。或許這樣更能凸顯「民主」價值中尊重多數的特點。美日韓都必須認知到，民主對抗極權從來就不是一個速成的結果，而是一個長時間的抗爭。

5 盧信吉（2022）。〈美韓全球全面戰略同盟關係對美日韓同盟關係之影響〉，《日本與亞太研究季刊》，第七卷，第四期，頁 52-55。



|| 學術論文 ||

美中貿易戰的回顧與展望*

Review and Prospect of US-China Trade War

周碧雲 **

Bi Yun Chou

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2023.08 第十三期，頁 17-42。

** 周碧雲為國立中山大學中國與亞太區域研究所經濟組博士候選人。

摘要

美中貿易戰是美國和中國之間在貿易政策上的一系列衝突和磨擦。美國指責中國存在不公平的貿易行為，如知識產權侵權、強制技術轉讓、產業補貼等，並對中國出口商品加徵關稅，引發中國的反制措施。雙方在多個場合進行了談判，但未能達成全面的協議，造成全球經濟的不確定性和壓力。美中貿易戰從來就不是貿易戰爭，也不是科技戰爭，其實就是美中兩國的霸權爭奪戰，雖然持續對抗、和解與合作的可能性存在，但在霸權爭奪戰未落幕之前，恐怕前景仍是相當悲觀，對全球的影響仍將持續。

關鍵字：美中競爭、301 條款、美中貿易戰、美中貿易協議

壹、前言

政治素人的美國大富豪、地產大亨川普（Donald Trump）於 2015 年 6 月間，在美國政治圈投下震撼彈，因為他宣布欲角逐 2016 年的總統大選。由於川普的種族歧視言論得罪許多少數族群，黨內初選並不被看好，可是投票結果卻出乎意料，川普獲得共和黨提名。在總統大選中，由於川普的競爭對手是老練的政治人物民主黨的前第一夫人希拉蕊（Hillary Clinton），所以大家也都不看好他會當選。但是，川普又再度出乎大家意料之外在，在多數專家不看好的情況下勝出。2016 年 11 月 8 日舉行的總統大選中，希拉蕊雖然在全國普選總票數（48.2% 得票率）多出川普（46.1% 得票率）約 290 萬多張選票，但是因為美國特殊的「選舉人團」（Electoral College）制度，川普的選舉人票數（304 張）多於希拉蕊（227 張），而讓川普勝選入主白宮，成為美國第 45 任總統，川普的當選讓眾多專家學者與民調公司跌破眼鏡。川普於 2017 年 1 月 20 日正式就職後，並未立即實現其在競選期間，有關要對中國商品徵收懲罰性關稅的承諾，而是先對中國的對美國貿易行為進行調查，直到 2018 年 6 月 15 日才播起「美中貿易戰」（China–United States trade war）的戰鼓，開打史上最大規模的貿易戰。這場兩個大國之間的貿易戰迄今已有 5 年餘，仍然方興未艾，影響非常深遠。本文即針對川普上台後所展開的「美中貿易戰」，以及繼任者拜登總統的對中國貿易戰進行回顧，由於美中貿易戰牽涉不只是兩國經貿問題，更牽涉雙方在國際上的戰略博弈，因此本文係以攻勢現實主義為研究理論，並探討美中貿易戰所造成的影響，以及未來的可能發展。

貳、川普總統的「美中貿易戰」與中國的應對措施

一、川普總統對中國的貿易戰

川普在競選期間，幾乎每場競選集會活動中，都會指責與中國的貿易協

議，對美國的勞工不公平，並揚言要對中國的不平等貿易進行懲罰（Corasaniti, Burns, and Appelbaum, 2016）。例如他於 2016 年 5 月 2 日參加在印第安納州的造勢活動時，發表競選演講表示，要對中國貿易行為發起持續性攻擊，要對中國商品徵收懲罰性關稅，甚至指控中國在貿易上「強姦」美國，是史上「最厲害的盜竊行為」（BBC News, 2016）。並於 6 月 28 日在賓州西部發表演說時，發誓要給中國貼上「貨幣操縱國」的標籤，稱「我們已經處在貿易戰中了」（We already have a trade war）。但是川普於 2017 年 1 月 20 日正式就職後，並未立即實現其在競選期間，有關要對中國商品徵收懲罰性關稅的承諾，而是先對中國的對美國貿易行為進行調查。他於 8 月 14 日簽署總統行政命令，授權美國貿易代表署（USTR）貿易代表萊席爾（Robert Lighthizer）正式啟動《1974 年貿易法》第 301 條（又稱 301 條款），調查中國是否侵犯美國智慧財產權。川普表示：「這是一項重大行動，僅是一個開始而已」，並指示萊席爾「考慮職權範圍內所有可能的選項」（自由時報，2017）。

調查結果出爐之後，證實川普對中國的指控，是以於 2018 年 6 月 15 日正式敲響「美中貿易戰」（China–United States trade war）的戰鼓，開打史上最大規模的貿易戰。川普的攻勢非常凌厲，他首先宣佈對價值 500 億美元的中國商品徵收 25% 的關稅（其中 340 億美商品於 7 月 6 日生效，另外 160 億於 8 月 23 日生效）；同年 9 月 24 日，為回應中國的反報復行動，美國再宣佈對價值 2,000 億美元的中國商品徵收 10% 的關稅。雖然雙方於 12 月達成 90 天休戰協議並進行談判，但是川普不滿談判進展緩慢，又於 2019 年 5 月 10 日宣佈，將價值 2,000 億美元的中國商品的關稅從 10% 提高到 25%（羅昫玫，2019）。

川普非常自豪他對中國貿易戰的成果，他於 2019 年 5 月 5 日在推文中表示：「過去 10 個月以來，中國已向美國支付價值 500 億美元科技品關稅（25%），以及價值 2000 億美元其他商品關稅（10%），這些款項帶給我們龐大的經濟效益。（Over the past 10 months, China has paid us \$50 billion in tariffs on high-tech goods (25%) and \$200 billion in tariffs on other goods (10%), which have brought us tremendous economic benefits.）」當中國於 7 月 15 日公布當年第二季經濟成長的數據顯示，受美中貿易戰和內需放緩影響，該季國內生產毛額（GDP），比第

一季減緩 0.2 個百分點，是 27 年以來中國 GDP 表現最差的一季。川普趁機宣稱，這是美國關稅對中國已經產生衝擊的證據（楊明娟，2019a）。

根據中華經濟研究院第一所（大陸經濟）副所長吳佳勳表示，美中貿易戰可以歸納美國對中國態度的轉變，有三個特色：首先，認定中國是擾亂國際穩定秩序者，為「修正主義強國」。其次，認為中國威脅美國國家安全，幾已成兩黨共識。其三，認為中國大陸崛起衝擊美國經濟競爭力。在經濟領域，許多美國企業智財權遭受其竊取和不公平審查，或遭受中國其他的不良貿易行為影響。因此，美中貿易戰不再僅侷限於貿易層面，美國商務部於 2018 年 10 月 29 日宣布，禁止美國原創技術出口並轉移給福建晉華（吳佳勳，2018：11）。

二、中國的應對措施

中國對於川普對中國發動貿易戰的舉措感到相當意外，因為他於 2017 年 11 月 8 日對中國進行為期三天的國是訪問，受到中國政府高規格的接待。在川普訪中之前，中國駐美大使崔天凱於 10 月 30 日在華盛頓舉行記者會就表示，中方將以「國是訪問+」（state-visit-plus）的規格接待，例如包括習近平破例在紫禁城設宴款待川普（陳聖涵，2017）。由於川普非常滿意這趟中國之行，所以當時各界認為，川普過去在競選期間對中國的強硬態度，應該會趨於緩和。但是後來的發展卻出乎中國意料之外，各界也非常納悶為什麼會有如此戲劇化的轉折？根據當時隨同川普訪問中國，時任國安顧問的前陸軍中將麥克馬斯特（H.R. McMaster）曾於 2020 年 9 月出版的回憶錄《戰場：保衛自由世界的戰鬥》（*Battlegrounds: The Fight to Defend the Free World*）中提到，川普的改變是發生在與總理李克強舉行的最後一場會議。當時李克強表示：「中國已擁有強大的工業與科技基礎，早已不需要再依賴美國，美國認為中國進行不公平貿易的想法是沒有根據。美國在未來全球經濟中扮演的角色，應該是為中國提供原材料、農產品與能源，讓中國生產高科技的工業產品與消費品」（盧伯華，2022）。會後，麥克馬斯特與時任副國安顧問博明（Matthew Pottinger）都認為，中國已不再是 1990 年代改革開放初期的中國，將不再遵循「韜光養晦，絕不當頭」的原則。川普在離陸前的記者會提到中美貿易的問題時，對習近平說：「我不怪你，我怪

我們自己」。麥克馬斯特認為川普的意思是指，中國要改變現有的國際體系與自由市場經濟規則，美國不會再坐視不管。因此川普結束北京之行後，大幅修改對中國政策，從「戰略性交往」轉型為「競爭性交往」（盧伯華，2022）。

對於川普的貿易戰，中國也強硬以對。中國商務部首先於川普祭出制裁的同一天（2018年7月6日），也作出反制措施，對價值340億美元的美國輸陸商品徵收25%的額外關稅，其中包括美國向中國出口最多的貨品大豆。在美國於同年8月23日對中國160億美元商品課徵25%的關稅後，中國再對美國出口至中國的商品祭出相同報復。同年9月24日，對川普對價值2,000億美元的中國商品徵收10%關稅的措施，中國對價值600億美元的美國商品徵收5%（飛機、電腦等）至25%（肉品、小麥、葡萄酒、液化天然氣等）不等的關稅。對於美國於2019年5月10日對價值2,000億美元的中國商品課徵10%到25%的關稅，中國於2019年9月1日對美國約750億美元商品加徵5%至10%的關稅（楊明娟，2019b）。然而，貿易戰畢竟是一把兩面刃，雖然美國對中國出口至美國的商品加徵懲罰性關稅，傷害中國的經濟，但是中國也不斷祭出反制措施「倒打」美國經濟，使美方制裁效果大打折扣，也損害美國自己的企業。因此兩國於2020年2020年1月15日簽定為期兩年的「中華人民共和國政府和美利堅合眾國政府經濟貿易協議」（又稱美中第一階段貿易協議 U.S.-China Phase One Economic and Trade Agreement）（工商時報社論，2021）。根據該協議，中國承諾於2021年12月31日，在2017年進口額的基礎上，增加進口價值2,000億美元的美國商品和服務。此協議讓雙方的貿易戰暫時熄火。

三、川普期間貿美中易戰分析

美中貿易戰是川普政府為了解決美國對中國的貿易逆差，以及中國在知識產權、技術轉移和產業政策等方面的不公平行為，而發動的一場經濟衝突（高長，2019：89）。自2018年以來，雙方相互加徵了數千億美元的關稅，並採取了其他限制措施，導致全球貿易和經濟受到嚴重影響。根據國際貨幣基金組織（IMF）的估計，2019年美中貿易戰對全球經濟增長造成了0.7個百分點的下降（中華民國銀行公會，2019：11）。根據美國聯邦準備委員會（Fed）的研究，2018年

美國對中國商品加徵的關稅使美國消費者和企業每月多付了約 30 億美元。

中美之間的貿易戰，雖然表面上看似乎是源於兩國之間的貿易逆差所導致，然而這僅為外在現象。更深層次的原因乃源於美國經濟體系之結構布局與中國產業的升級與高新技術產業發展之間的矛盾，逐漸侵蝕了既有的中美產業互補關係。中國因其完整的產業鏈，正日益對製造業空心化的美國形成實質威脅（馬淑娜，2021：67）。這種局面凸顯出中美兩國之間經濟結構的轉變，兩國間的競爭日益加劇。美國與中國所涵蓋的產業範疇逐漸交織，不再單純侷限於傳統的製造業與勞動密集型產業。相反地，中國的產業體系日益涵蓋高附加價值的領域，如高新技術產業與創新領域。這種轉變使得中美之間的競爭逐漸擴展至更多層面。

中國的產業升級與高新技術產業的快速發展，使其在全球科技競爭中嶄露頭角。然而，這也引發了美國的擔憂，認為中國的快速崛起可能對美國的科技霸權地位構成挑戰。因此，美國採取了一系列貿易保護主義措施，旨在限制中國的科技發展，同時保護自身的技術優勢。

參、拜登總統的「美中貿易戰」與中國的應對措施

一、拜登總統對中國的貿易戰

民主黨總統候選人拜登（Joe Biden）於 2020 年 11 月 8 日的總統大選，打敗尋求連任的川普，當選美國第 46 任總統。由於拜登過去長期與中共保持良好的關係，例如在他擔任參議員以及參議院外交委員會主席期間，成為推動美中關係的重要推手，且由於其次子杭特（Hunter Biden）在中國的投資關係，故他一直被各界認為屬於「親中」派，甚至還被冠上「舔共」的負面標籤（李可心，2020）。因此許多人認為，拜登上台後可能會減緩對中國的貿易戰。中國也有很大的期待，希望他能夠改變川普具有敵意的對中貿易政策。然而，拜登畢竟是久歷政壇的老將，他深知現在的美國民意不允許再保持親中的立場。因此他在競選期間改變原先親中的態度，更不斷公開表態反中，甚至於 2020 年 2 月在民主黨總統初選辯論時，稱習近平是「惡棍」（三立國際新聞，2020）。因此拜

登於 2021 年 1 月 20 日上台後並未如中國所願，雖然沒有在對中國施加新的關稅，但也沒有取消對中國原有的貿易制裁措施。新任貿易代表署代表台裔美籍的戴琪（Katherine Chi Tai）於 3 月 29 日表示，短時間內不會取消向中國貨品徵收關稅的措施，但將與中國進行貿易談判。然而雙方的談判並不順利，戴琪於 10 月出席華府智庫「戰略與國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies, CSIS）演講時宣布，中國未完成「中美第一階段貿易協議」的承諾，使雙方的談判破局（楊晴安，2022）。

2022 年間，由於美國的通膨問題非常嚴重，影響經濟發展及人民生計。外界推測，拜登總統為了緩解通膨，可能很快就會宣佈取消川普政府時期，對中國商品加徵的部分關稅。「彼得森國際經濟研究所」（The Peterson Institute for International Economics, PIIE）於當年 3 月的一篇報告表示，若全面取消川普政府對中國產品加徵的關稅，能讓美國家庭每年平均節省 797 美元。但美國工會組織則反對削減對中的關稅，商務部長雷蒙多（Gina Raimondo）就表示，拜登顧慮削減對中的關稅，對美國工人會造成影響（藍孝威，2022）。拜登政府最後於 9 月 3 日宣布，將維持對中國進口商品課徵懲罰性關稅，讓中國的希望破滅（自由財經，2022）。

二、中國的應對措施

根據「亞洲週刊」報導，習近平與拜登兩人頗有淵源，2011 年時任美國副總統拜登訪中，由時任國家副主席習近平接待，兩人首次見面後迅速建立「私人關係」。2012 年習近平訪美，拜登告知他有關王立軍在美領館透露的薄熙來與周永康等的政變計劃（江迅，2020）。所以習近平對拜登的上台頗具期待，希望他能改變川普的對中貿易政策。但是由於國內外因素的制約，讓拜登不可能與中國在貿易戰上和解。故整體而言，拜登政府仍延續川普時代的鷹派路線，但考量美國國內整體經濟和商業利益之下，對中貿易新政策採取「軟硬兼施」的策略。

習近平對拜登的期待最後落空，改而採取強硬的應對措施。美國智庫「捍衛民主基金會」（Foundation for Defense of Democracies, FDD）學者辛格頓（Craig Singleton）表示：「習近平顯然認為，為接觸而接觸是徒勞無益的事情，對話的

時間已經過去，現在反而是北京做好迎接困難的準備的時候。」（中央通訊社，2023）例如嚴審中美合作在美國生產電池投資案；以網路安全審查為理由，對在中國的外資企業搜查、甚至逮捕行動；中國當局於 2023 年 4 月 26 日又通過新版「反間諜法」，加強對外國公司的監控，也引起美國企業的不安（劉大年，2023）。

雖然中國為了振興新冠肺炎疫情後的經濟，一方面向全球投資者發出開放商業的積極信號，以吸引外資；但是，另一方面卻透過調查、突訪和拘留等方式，對外企展開施壓行動。而且中國的許多措施很明顯針對美國企業，例如 2023 年 3 月 20 日突襲搜查美國諮詢公司「美思明智集團」（Mintz Group）的北京辦事處，並拘留 5 名中國員工；3 月 31 日，網路安全審查辦公室發布公告，對「美光科技公司」（Micron）在中國銷售產品實施網路安全審查；4 月 26 日，中國警方對美國諮詢公司「貝恩」（Bain & Company）上海辦事處進行突襲（張婷，2023）。

中國政府的這些舉措引起外企寒蟬效，外商人人自危。鑑於中國警方調查的不確定性，「美思明智」為了確保員工的安全，撤離數名駐香港的員工，包括香港辦事處的負責人。根據「華爾街日報」引述知情人士的消息指出，中國政府打擊在中國的美國企業，是由習近平親自指派國安部長陳一新負責相關行動，從國安角度有系統整治美國企業收集中國訊息的行為，顯示習近平重視國安高於經濟增長（藍孝威，2023）。中國的這些舉措，可說是美中貿易戰的延長。

三、拜登期間美中貿易戰分析

拜登總統於 2021 年 1 月 20 日正式就職，接替川普總統，並面臨著美中貿易關係的重大挑戰。自 2018 年以來，美中兩國之間爆發了規模最大的貿易戰，雙方相互徵收了數千億美元的關稅，並在科技、金融、人權等領域發生了激烈的角力（劉致賢，2018：23）拜登上任之後並沒有立即取消或減少川普時期對中國的關稅和制裁，而是表示要與盟友協調一致的立場，並進行全面的政策審查。拜登認為中國是美國最嚴峻的競爭對手，將繼續對中國施加多邊壓力，以滿足美國在知識產權、補貼、勞動和環境法規等領域的訴求。因此，美中貿易戰不太可能

在短期內結束，而是會持續一段時間。

拜登上任之後，並未繼續對中國課加關稅，顯示拜登不太可能像川普那樣過度依賴關稅這一武器來威脅中國，而是會利用貿易爭端解決機制、集體談判以及國內稅收政策等多種手段來支持美國企業。這種情況下，世界貿易組織（WTO）可能會重新發揮作用，成為一個達成多邊協議的平台（陳岩，2020）。此外，拜登還可能利用中國與周邊國家之間的外交摩擦，比如中印邊界爭端、中澳貿易戰、以及與日本、韓國和台灣的長期緊張關係，來聯合其他國家對中國施加壓力。拜登在對中國的貿易戰的手段比起川普，顯得較為多元與更有策略性。

除了在貿易戰多元的手段與策略之外，拜登也注重平衡性。在對華強硬的同時，也表現出一定程度的靈活性和溝通意願，表示願意與中國合作解決氣候變化、核不擴散、全球衛生等共同關切的問題。他還表示不會支持與中國完全脫鉤，而是要建立一種「競合」（competitive coexistence）的關係，同時恢復了與中國高層的直接對話渠道，並在2021年2月11日與習近平通話，就雙邊和地區問題交換意見，顯示了他重視雙邊關係的溝通和對話。在對中國採取強硬立場的同時，拜登也展現出尋求平衡的態度，不希望與中國關係惡化到無法修復的地步，提出了「競合」這一新的外交策略，意味著在競爭中尋求合作，並在合作中保持競爭（蔡裕明，2021：66）。

肆、川普與拜登在美中貿易戰之比較分析

美中貿易戰是近年來國際政治經濟舞台上的重要議題，從川普過度到拜登時代，美國對中貿易戰的策略和手段都有所變化，但其背後的目的和考量卻有著深層的連結。川普主張以關稅為主要武器，目的在於縮小與中國的貿易逆差；而拜登則強調多邊合作和提升美國的全球競爭力。這兩位領導人的策略雖然不同，但都反映了美國在全球經濟中的地位 and 對中國崛起的擔憂。川普和拜登在美中貿易戰中的異同主要反映在目標、手段及策略。

一、貿易戰的目標

川普主要關注的是減少美國對中國的貿易逆差，他認為這是中國對美國的不公平貿易行為所造成的。他通過加徵關稅和限制中國企業的方式，試圖迫使中國做出更多的讓步，例如增加購買美國農產品和能源產品。拜登則更重視的是美國在科技、創新和規則制定方面的競爭優勢，他認為中國是美國最大的戰略競爭對手。他將通過投資教育、基礎設施和綠色能源等領域，來提升美國的競爭力。他還將利用貿易談判來推動人權、勞工權益和環境保護等議題（中央通訊社，2020）。

二、貿易戰的手段

川普喜歡使用關稅作為打擊中國的主要武器，他曾自稱為「關稅人」（Tariff Man）。他在 2018 年至 2020 年期間，對約 5,500 億美元的中國商品加徵了不同程度的關稅（馮兆音，2020）。他還將華為、中興等中國科技公司列入實體清單，限制它們與美國公司的交易（平章，2020）。拜登則可能不會過度依賴關稅，而是採用更多元化和多邊化的手段，例如利用世界貿易組織（WTO）的貿易爭端解決機制、與盟友進行集體談判、以及使用稅收政策來支持美國企業。

三、貿易戰的策略

川普採用了一種單邊主義和交易主義的策略，他不惜與盟友發生衝突，也不重視多邊組織和協議。他對全球大部分地區的鋼鐵、鋁等商品加徵了關稅，並退出了跨太平洋夥伴關係協定（TPP）和巴黎氣候協定等重要協議。他還阻撓了世界貿易組織（WTO）的改革和運作。拜登則可能採用一種多邊主義和合作主義的策略，他將重建與盟友和夥伴的關係，並重返多邊組織和協議。他將支持世界貿易組織（WTO）的改革，並與其他國家共同制定全球貿易新規則。他還將重新加入跨太平洋夥伴關係協定（TPP）和巴黎氣候協定等重要協議。

伍、雙方重點比較分析

川普和拜登，作為兩位在這場貿易戰中的美國前後任總統，他們的策略和立場對這場經濟衝突的發展起到了決定性的作用。通過比較他們的政策和行動，我們可以更深入地了解中美關係的複雜性和未來的可能走向。有關兩位對中貿易戰重點比較如下表一。

表一、川普與拜登對中貿易戰重點比較表

貿易戰重點	川普	拜登
加徵關稅	2018 年開始對中國商品加徵關稅，涵蓋了數百億美元的中國進口商品	可能在調整關稅政策時更加謹慎。
技術轉移問題	指控中國強迫美國公司轉移技術，以換取在中國的市場准入	同樣關注技術轉移問題，但可能透過多邊合作來解決
對華為的制裁	將中國的電信巨頭華為列入黑名單，限制其購買美國技術和零件	尚未明確表示是否會解除對華為的制裁。
貿易不平衡	重視美國對中國的巨大貿易逆差，認為這是不公平的	雖然關注貿易不平衡，但可能更加重視其他經濟和策略問題
合作策略	傾向於單邊行動	強調與盟友合作，共同應對中國的挑戰
人權問題	較少公開討論中國的人權問題	更加重視中國的人權問題，特別是新疆和香港的情況

資料來源：作者自行彙整

綜上所述，川普和拜登在美中貿易戰的異同之處，主要體現在他們對貿易戰的目標、手段和策略的不同取向。川普更關注縮小貿易逆差，使用關稅作為主

要武器，採用單邊主義和交易主義的策略。拜登則更重視提升競爭優勢，使用多元化和多邊化的手段，採用多邊主義和合作主義的策略。這些差異反映了他們在個人風格、政治理念和選民基礎上的不同。然而，這些差異並不意味著拜登會結束貿易戰，因為中美之間存在著深刻的結構性衝突，而且對中國施壓在美國有著廣泛的政治共識。因此，拜登可能只能改變貿易戰的程度和形式，而不能改變貿易戰的格局。

陸、美中貿易戰所造成的影響

一、對中國的影響

貿易戰讓中國蒙受巨大的損失，根據中國「華富保險經紀有限公司」分析，中國的損失包括：1、在鋼產品方面，中國不但是全球最大的鋼產品生產國，也是出口國，占全球出口約 1/4。川普對鋼產品和鋁產品加徵關稅，對中國影響非常大；2、在高科技方面，如中國在半導體業尚是一個「新進者」與「跟隨者」的角色，中國提出 2025 年的先進科技的國家戰略，在貿易戰中蒙受比較大的損失；3、在高製藥方面，近年來中國的醫藥企業迅速成長，出口增長迅速。然而，美國對中國醫藥業的制裁，影響生物醫藥的發展甚大（華富保險，2022）。

貿易戰讓中國的另外一個重要影響為外資的撤離，根據「中國美國商會」（AmCham China）於 2023 年 3 月 1 日發佈 2023 年度的「中國商務環境調查報告」顯示，僅 45% 的受訪美商仍將中國視為首要或前三大的投資目的地，創該調查 25 年以來最大跌幅。換言之，不再優先投資中國或只將中國視為眾多投資目的地之一的美商比例，已升至历史新高，總計 55%。該商會總裁何邁可（Michael Hart）表示，這代表美商對投資中國的熱度有所冷卻（黃麗玲，2023）。

美國對中國課徵報復性關稅，讓中國的製造成本提高，加上美國實施的一些制裁措施，讓很多中國製的商品受到限制。因此造成外資企業與中國企業大舉撤離中國，轉移到成本較低的越南和柬埔寨等地。中國經濟學家吳嘉隆針對「粵港澳大灣區」企業的調查結果，顯示國外訂單在流失，尤其是來自美國市場的訂單，

同時中國國內需求又填補不上來，「這反映內循環有很大壓力，國內需求不足以填補國外訂單的流失，企業衡量整個經營環境惡化，只能選擇撤出」。中國製造業重鎮深圳紛紛出現工廠倒閉潮，導致眾多工人失業（陳漢、林岑心，2020）。

美中貿易戰促使中國加快產業升級和轉型，提高自主創新能力和科技水平。中國政府推出了「雙循環」發展戰略，強調以內需為主導，以外需為補充，打造更加開放和競爭的市場體系。同時，中國也積極參與區域經濟合作，例如加入區域全面經濟夥伴關係協定（RCEP）（張恪淪、周玲玲，2021：52），以及與歐盟達成全面投資協定（CAI），以拓展多元化的貿易和投資渠道。

美中貿易戰反映了兩國在政治、安全、人權等領域的深刻分歧和競爭。美國在特朗普政府時期採取了一系列對抗中國的措施，例如支持台灣、香港、新疆等敏感議題，限制中國科技企業在美國市場的活動，以及加強與印太地區的盟友合作。雖然拜登政府上台後表示願意與中國對話和合作，但仍未撤銷特朗普時期實施的關稅和制裁措施。因此，美中關係仍處於高度敏感和不穩定的狀態。

二、對美國的影響

古人有云：「殺敵一千，自損八百。」意思為發動戰爭者，雖然殺了敵人一千，但是自己也損失了八百人，因為戰爭時雙方一定都會有損失。貿易戰雖然不是在戰場上廝殺，但是其造成的影響並不輸於真正的戰爭。而且貿易戰除了會傷害敵人的經濟外，自己也會遭受損失。所以川普發動的貿易戰，讓中國的經濟遭受巨大的損失，但同樣也傷害美國的經濟。雖然川普曾於2018年3月2日在推特上宣稱：「貿易戰是好事，而且容易打贏。」（Trade wars are good, and easy to win）但是迄今兩國還在纏鬥中，尚未真正分出勝負，而且美國的經濟已遭受重大的影響。

貿易戰對美國經濟最直接的影響為通膨問題，美國對中國進口商品課徵懲罰關稅，提高國內生產成本，部分成本轉嫁給消費者（經濟日報社論，2023）。關稅的苦果由美國消費者承擔，美國對中國徵稅的商品包括數千種生活消費品，故對美國人民生活直接產生影響。美國「零售業領袖協會」（Retail Industry Leaders Association, RILA）負責國際貿易問題的副主席夸奇（Hun Quach）稱：

「這些關稅在一段時期內就是等同對美國家庭徵稅」。美國「國家經濟研究局」（National Bureau of Economic Research）發表研究報告顯示，對中國課徵的高額關稅導致 2018 年美國消費者的年收入損失約 78 億美元（Reuters, 2019）。美國通膨攀升，成為拜登須解決的首要問題，甚至曾考慮降低懲罰性關稅（邱萬鈞，2022）。

川普曾表示，關稅會鼓勵美國製造企業把生產轉回國內。他於 2019 年在推特「下令」，在中國的美國企業「馬上開始尋找替代方案」。雖然有許多美國企業考慮撤離中國，但是迄今仍有許多美國企業仍留在中國。一些美國大公司甚至對中國進行新的投資，例如美國最大石油公司埃克森美孚公司（ExxonMobil Corporation）於 2018 年 9 月 5 日與廣東省簽署系列協定，宣布將出資 100 億美元，在廣東建設大型獨資石化項目；特斯拉（Tesla, Inc.）於 2023 年 4 月 9 日宣布將在上海新建儲能超級工廠。根據上述「中國美國商會」發佈 2023 年度的《中國商務環境調查報告》顯示，有高達 74% 的受訪美商表示，會持續深耕中國市場。

川普曾於 2016 年大選時，揚言要逆轉美中貿易逆差，但是根據美國聯邦商務部於 2023 年 2 月 7 日發布統計顯示：2022 年，美中貿易額為 6,900 億美元，其中美國自中國進口總額為 5,388 億元，中國自美國進口 1,538 億美元；美國對中貿易逆差從 2021 年的 3,535 億美元增至 3,829 億美元。前任美國貿易副代表葛雷瑟（Ed Gresser）指出：「關稅並沒有絕對影響力，至少目前還看不出來」（王山，2023）。上述現象顯示，貿易戰並沒有逆轉美中貿易的巨額逆差，也沒有像川普所說，貿易戰是一場容易打贏的戰爭。

另外，中國對美國發動的報復作為，也讓美國農民深受其害。美國是世界最大的大豆生產國，多個大豆主要生產州是川普的票倉與關鍵的選戰搖擺州，而中國是美國黃豆的最大客戶，因此大豆成為中國最有力的經貿武器之一。中國對美國大豆徵稅 25% 的報復性關稅，導致美國對中國的大豆出口量大幅下跌約 70%，大豆收購價也從每蒲式耳（36 公升）11 美元，暴跌至 8 美元。農民波伊（John Boyd Jr）就表示：「美中貿易戰帶來的影響是毀滅性，許多農民都瀕臨破產邊緣」（馮兆音，2019）。

中國對美國大豆的報復作為，導致共和黨於 2018 年 11 月的期中選舉，輸掉

堪薩斯州、伊利諾州、威斯康辛州和密西根州中部州的州長選舉。期中選舉的投票率創下近 50 年來的新高，達到 49.3%。民主黨人成功動員了大量的反川普選民，尤其是女性、少數族裔、年輕人和受過高等教育的人。他們在眾議院選舉中贏得了 235 個席位，比上屆增加了 41 個席位，也是自 1974 年以來最大的一次增幅。他們還在州長選舉中奪回了七個州的執政權，包括威斯康辛州、密西根州、伊利諾州等重要的中西部州份。

川普政府為了安撫票倉，為農民推出「市場便利計劃」（Market Facilitation Program），幫助被貿易戰波及的農民能快速取得補貼。美國農業網站「成功務農」（Successful Farming）報導，自貿易戰開打後至今，美國農業部根據「市場便利計劃」，已向農民發出 230 億美元現金補助，是政府 2008 年至 2014 年對汽車製造商補助總額的兩倍。2019 年，農場淨收入每 1 美元之中，就有 24 分錢來自政府補貼（林宜萱，2020）。

三、對世界的影響

美中貿易戰雖然是美國與中國之間的貿易戰，但是兩國為世界上第一與第二大經濟體，因此兩國的貿易戰自然會對世界的經濟造成影響。例如貿易戰擾亂了全球供應鏈，根據《彭博社》（Bloomberg）於 2021 年 6 月 16 日取得聯合國「開發計畫署」（The United Nations Development Programme, UNDP）的報告顯示，美中貿易戰引發的貿易衝擊，徹底改變了全球的供應鏈，各國也因此而付出昂貴的代價，國際貿易急遽萎縮約 3 到 5 年的成長（張博翔，2021）。此情形造成全球化的進程遭到阻礙，台積電創辦人張忠謀於 2023 年 3 月 16 日在出席美國新廠移機典禮時就示警稱：「全球化幾乎已死，自由貿易幾乎已死」。

貿易戰也推升全球通膨的重要原因之一（其他重要原因包括新冠肺炎疫情與俄烏戰爭）。過去由於全球化與供應鏈的分散，讓全球物價相對持平。但是現在美中互課報復性關稅以及對自由貿易的報復行動，進一步加劇全球早已浮現的通膨壓力，推升全球物價的上漲。香港永域控股集團董事李志文表示，從過去歷史經驗來看，未來約需三到五年時間，才能化解通膨對市場造成的影響。而通膨對西非或中南美等國家作用力更是長遠，要恢復至過去的狀態，需更多援助與時

間，可預見未來數年，企業將面臨更多挑戰（葉惟禎，2022）。

雖然貿易戰不會像戰爭一樣會造成人員傷亡與環境的破壞，但對於全球經濟卻是一種非常具有破壞性的行為。2019年5月，聯合國認為貿易衝突不斷升級，已威脅到國際貿易增長，以及以規則為基礎的多邊貿易體系的根基。根據「經濟合作暨發展組織」（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的報告也顯示，美中互徵關稅的貿易糾紛已經抑制全球經濟前景，由於貿易流動增長減半為2.1%，使得2019年的全球經濟增長預估僅有3.2%，這是2016年以來最低的經濟增長速度（謝明瑞，2019）。

四、對台灣的影響

《自由時報》總編輯鄒景雯表示，過去美中這兩隻大象長期和平共處，互跳探戈，聯合起來共管台灣，讓台灣必須仰這兩個大國的鼻息。但是現在這兩隻大象因為彼此的生存利益發生重大矛盾而鬧翻了，美國開始轉變戰略，壓在台灣頭上的手逐漸放鬆，甚至需要台灣的協助，台灣終於可以站起身活動活動筋骨，也享受前所未有的視野（鄒景雯，2020）。依據美國加州大學柏克萊分校政治系教授狄特摩（Dittmer）於1981年所提出的「戰略三角」（Strategy Triangle）理論，現在美中台三邊關係處於「結婚型」（Marriage）的關係，也就是美國與台灣維持友好的「夥伴」關係，但是美中分別與中國關係惡化，中國等於是被兩國排擠的「孤雛」。

「美中貿易戰」對台灣經濟的影響非常巨大，而且是雙重的影響，既有利也有弊。但究竟是利大於弊，或是弊大於利，各方說法不一。根據「台北市進出口商業同業公會」分析稱，由於台灣不同產業的全球布局模式差異甚大，如要深入掌握貿易戰帶來的影響，須從個別台商在全球供應鏈的角色與關係下手。基本上，採取兩岸、美國三角貿易營運模式的台商，產品項目如果列入在美國課稅清單中，就會受到衝擊；反之，近年來中國紅色供應鏈崛起，原本與台灣的供應鏈互補合作模式轉變為競爭關係，因此這波貿易戰的關稅加徵，與台灣在美國市場有競爭的中國廠商成本提高，將使台商獲得轉單效益（劉麗惠，2018）。

但是一般而言，貿易戰對台灣經濟的影響是利多於弊，甚至是台灣的機遇。

因為貿易戰激勵或是迫使我國廠商分散市場風險，由於在中國生產的成本優勢不再，台商吹起回流熱。例如自行車龍頭巨大集團董事長杜鵑珍表示，原已計畫從中國生產、行銷全球，但現在必須分散產能。該公司將 20 萬輛腳踏車、接近年銷售量 5% 的產能，移回台灣。根據金管會統計，2017 年上市櫃企業中國投資獲利為 2,761 億元，較前年減少超過百億元，但將獲利匯回台灣的金額卻創歷史新高（吳中傑、林洧楨、李玟儀，2018）。為因應此新形勢，我政府陸續公布「台商回台投資 2.0 版」、「根留台灣大企業」及「根留台灣中小企業」額度高達 6,000 億補貼貸款地投資台灣三大方案（監察院，2020：1）。

另外，因為受到美中貿易紛爭的影響，台商正逐漸分散海外生產基地。有許多廠商前往較為熟悉的東南亞市場進行投資。根據經濟部統計處指出，由海外生產實況調查資料觀察，新冠肺炎疫情與貿易紛爭牽動廠商全球供應鏈重組，2021 年我國廠商在中國及香港生產比率為 42.4%，較 2018 年下降 4.5%，主因部分產線移轉回台灣或是其他地區，其中在東協生產比率自 2018 年 1.6%，上升至 2021 年之 3.2%（吳秀樺，2022）。

由此可見，貿易戰對我國的「新南向政策」具有促進的作用。我經濟部也提供台商協助，移轉生產基地至新南向國家。依據投審會統計，2022 年我國企業赴新南向國家投資約 53 億美元，較 2016 年 24 億美元成長 121.4%，超越對中國投資的 50.47 億美元，係自 1993 年以來，再次超越對中國的投資。在貿易戰後及 COVID-19 疫情下全球供應鏈重組之際，台商對於新南向國家強化投資布局，亦有助於我國與區域經濟及供應鏈更密切連結（李旻禧，2023）。

柒、美中貿易戰的未來可能發展（代結論）

美中貿易戰自從 2018 年 6 月 15 日開打以來，迄今已有五年餘，不但沒有停止的跡象，而且拜登總統上任後，還將戰場擴大至科技戰，對中國高科技產業進行制裁。根據《經濟日報》的社論稱，貿易戰再加上新冠肺炎蔓延全球，突顯依賴中國供應鏈的高風險與脆弱性，使美國更積極擺脫中國對其經濟的影響。在俄羅斯入侵烏克蘭後，中國一直堅持站在俄國一邊，使地緣政治下美中交鋒更加

白熱化，美中對抗已成為常態。現在美中貿易戰已經不僅是單存的貿易戰，已延伸至美中兩強的世界爭霸戰。目前多數專家學者對貿易戰的前景抱持悲觀態度，例如我國對外貿易發展協會市場拓展處處長邱揮立就直言稱：「美中貿易戰從來就不是貿易戰爭，也不是科技戰爭，其實就是美中兩國的霸權爭奪戰，絕不會有停止的時候」（葉惟禎，2022）。因此，短期內美中貿易戰應該不會畫下休止符。美國資深國際事務分析家賀席（Michael Hirsh）在《外交政策》（Foreign Policy）撰文「誰都不是美中貿易戰的贏家？」就指出，川普（Donald Trump）發動的美中貿易戰已經長期化，短期內看不到盡頭，且民粹化的經濟民族主義（economic nationalism）當道，政治考量壓倒經濟學專業，恐將重創全球經濟，引發全球衰退（Hirsh, 2022）。

美中貿易戰是美國和中國之間在貿易政策上一系列衝突和磨擦。美國指責中國存在不公平的貿易行為，如知識產權侵權、強制技術轉讓、產業補貼等，並對中國出口商品加徵關稅，引發中國的反制措施。雙方在多個場合進行了談判，但未能達成全面的協議，造成全球經濟的不確定性和壓力。美中貿易戰的未來可能發展取決於多種因素，如雙方的政治意願、經濟實力、國際關係、民意支持等。從宏觀角度分析，未來有以下幾種可能的情況：

一、繼續對抗

如果雙方都堅持自己的立場，不願做出讓步或妥協，那麼貿易戰將持續升級，關稅壁壘將進一步提高，雙方的經濟和社會都將受到嚴重的損失。這種情況下，全球貿易體系和多邊合作也將遭受沉重打擊，增加地緣政治風險和區域衝突的可能性。

二、尋求和解

如果雙方都意識到貿易戰對自身和全球的負面影響，並願意在相互尊重和平等的基礎上進行對話和協商，那麼貿易戰有望逐步降溫，關稅壁壘將逐漸降低，雙方的經濟和社會都將得到一定程度的恢復。這種情況下，全球貿易體系和多邊合作也將有望維持或改善，減少地緣政治風險和區域衝突的可能性。

三、轉向合作

如果雙方都能夠超越貿易戰的表面問題，深入探討彼此的根本利益和需求，並在互惠互利的原則下尋找共同點和合作空間，那麼貿易戰將有可能結束，關稅壁壘將大幅降低或取消，雙方的經濟和社會都將獲得長期的發展。這種情況下，全球貿易體系和多邊合作也將得到強化和推動，促進地緣政治穩定和區域和平。

美中貿易戰發展迄今不但看不到盡頭，雙方在手段上更是加大與升級。近期中國暗示可能使用稀土出口作為報復手段，對美國將會產生重大影響，另外中國新版「反間諜法」，對象擴及所有個人、組織、企業。但同時也頒布一些優惠政策，緩和與美國的貿易緊張關係，並鼓勵外國投資。美國政府為了打擊中國的高科技產業，特別是華為等重要的科技公司，採取限制半導體技術和產品出口到中國的措施。近期美國總統拜登正式簽署行政命令，嚴格禁止美國企業對中國敏感技術部份投資，包含可禁止或限制美企對中國實體在半導體、微電子、量子資訊技術以及某些人工智能系統（蔡姍伶，2023）。美中貿易戰發展迄今，對中國的經濟產生影響，導致一些企業裁員或減少生產，進而影響到失業率。此外，房地產市場也受到一定的打擊，導致房價下跌和銷售放緩。美中兩國的霸權爭奪戰目前的確也看不到盡頭，而局勢發展也確如賀席所做的預測。

參考文獻

- 三立國際新聞 (2020)。〈稱習近平是「惡棍」！拜登曾訪北京 對中國立場變化一次看〉，《三立新聞網》，11月17日。https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=849471&fb_comment_id=3925301237522878_3925455590840776。
- 工商時報社論 (2021)。〈解析拜登政府對中國貿易政策的調整〉，《工商時報》，10月20日。<https://view.ctime.com.tw/economic/33184.html>。
- 中央通訊社 (2020)。〈學者：誰當美國總統 美中結構性衝突不變〉，《CNA：中央通訊社》，11月7日。<https://www.cna.com.tw/news/aip/202011070244.aspx>。
- 中央通訊社 (2023)。〈紐時：習近平認接觸無成效 雙管齊下應對美國〉，《CNA：中央通訊社》，4月21日。<https://www.cna.com.tw/news/acn/202304210174.aspx>。
- 中華民國銀行公會 (2019)。〈中華民國銀行公會 108 年年報〉，《中華民國銀行商業同業公會全國聯合會》。<https://www.ba.org.tw/Publications/AnnualReport?AspxAutoDetectCookieSupport=1>。
- 王山 (2023)。〈2022 年美中貿易額與貿易逆差雙雙創新高〉，《rfi》，2月9日。<https://shorturl.at/ikyGS>。
- 平章 (2020)。〈特朗普和拜登的美中貿易政策：相同的診斷 不同的藥方〉，《美國之音粵語網》，7月22日。<https://www.voacantonese.com/a/trump-and-bidens-us-china-trade-policy-20200721/5512826.html>。
- 江迅 (2020)。〈拜登與習近平獨特緣分〉，《亞洲週刊》，2020年46期。<https://is.gd/CzdYdf>。
- 自由時報 (2017)。〈川普下令 美國正式對中國啟動 301 調查〉，《自由時報》，8月19日。<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2167673>。
- 自由財經 (2022)。〈中國希望破滅 拜登政府宣布維持對中懲罰性關稅〉，《自由時報》，9月3日。<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4046485>。

- 吳中傑、林洧楨、李玟儀（2018）。〈台商大洄游！〉，《商業周刊》，12月11日。
<https://www.businessweekly.com.tw/business/indep/37251>。
- 吳秀樺（2022）。〈美中貿易戰與疫情影響，台灣廠商朝南向發展，出口東協突破700億美〉，《數位時代》，7月5日。<https://www.bnext.com.tw/article/70442/taiwanese-manufacturers-go-south0705>。
- 吳佳勳（2018）。〈美中貿易戰最新進展及對台商的可能影響〉，《兩岸經貿月刊》，第324期，頁10-14。
- 李可心（2020）。〈被貼上「舔共」標籤的拜登，或許更像個「自由派現實主義者」〉，《關鍵評論》，9月23日。<https://www.thenewslens.com/article/140915>。
- 李旻禧（2023）。〈新南向貿易成長史上最高 相關批評與事實不符〉，《中華民國經濟部投資業務處》，5月15日。https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=108741。
- 林宜萱（2020）。〈美中貿易戰影響農產品出口，川普鐵票倉流失？其實農業州人民損失沒你想像得多〉，《關鍵評論》，10月12日。<https://www.thenewslens.com/feature/2020-united-states-presidential-election-swing-state/141601>。
- 邱萬鈞（2022）。〈美國擬降陸關稅並適度降低職缺一打通膨成拜登當務之急〉，《智勝》，10月3日。<https://www.bestwise.com.tw/current/post.aspx?ipost=7382>。
- 馬淑娜（2021）。〈中美貿易戰的成因以及對策分析〉，《現代商貿工業》，2021年第5期，頁66-67。
- 高長（2019）。〈美「中」貿易戰及其對全球經貿衝擊〉，《展望與探索》，第17卷，第4期，頁88-106。
- 張恪淪、周玲玲（2021）。〈RCEP對中國經濟及其區域內部的影響分析〉，《國際貿易問題》，2021年第11期，頁37-53。
- 張博翔（2021）。〈聯合國：美中貿易戰導致全球供應鏈損失3至5年的成長〉，《鉅亨網》，6月17日。<https://news.cnyes.com/news/id/4662192>。

- 張婷（2023）。〈批中共頻繁打壓美企 美商會：說一套做一套〉，《大紀元》，4月28日。<http://cn.epochtimes.com/b5/23/4/28/n13983961.htm>。
- 陳岩（2020）。〈中美貿易戰：拜登的新戰役和新武器〉，《BBC 中文網》，11月20日。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-54990363>。
- 陳聖涵（2017）。〈川普抵達北京 中國端出「國是訪問+」高規格接待，川習會9日上午登場〉，《風傳媒》，11月8日。<https://www.storm.mg/article/355871>。
- 陳漢、林岑心（2020）。〈【一線採訪】內循環不足 深圳工廠倒閉潮〉，《大紀元》，11月1日。<https://www.epochtimes.com/b5/20/11/1/n12517366.htm>。
- 華富保險（2022）。〈中美貿易戰對中國的影響〉，《華富保險經紀有限公司》。<http://www.ehuafu.com/h-nd-28.html>。
- 馮兆音（2019）。〈中美貿易戰：美國豆農的「悲歌」〉，《BBC 中文網》，8月2日。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-49197568>。
- 馮兆音（2020）。〈中美貿易戰持續近兩年，什麼改變了？〉，《BBC 中文網》，1月14日。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-51099039>。
- 黃麗玲（2023）。〈中國美國商會：過半數美商不再視中國為首要投資地〉，《美國之音粵語網》，3月1日。<https://www.voacantonese.com/a/amcham-releases-annual-business-climate-survey-20230301/6984829.html>。
- 楊明娟（2019a）。〈中國 Q2 成長減緩 川普自豪施壓奏效〉，《Yahoo 新聞》，7月16日。<https://is.gd/PTVez1>。
- 楊明娟（2019b）。〈貿易戰前景未明 中國三輪關稅反制全覽〉，《中央廣播電台》，9月1日。<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2032842>。
- 楊晴安（2022）。〈中國新視野—中美新一波貿易戰蓄勢待發〉，《Yahoo 新聞網》，4月30日。<https://is.gd/Le0G6m>。
- 經濟日報社論（2023）。〈美中貿易戰五周年觀測〉，《經濟日報》，3月21日。<https://money.udn.com/money/story/5628/7044831>。
- 葉惟禎（2022）。〈全球貿易新型態 國家安全戰略優先〉，《貿易雜誌》，第

- 378 期。 <https://www.ieatpe.org.tw/magazine/ebook378/special-report.html>。
- 鄒景雯 (2020)。〈焦點評論 兩隻大象打架〉，《自由時報》，8 月 19 日。
<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1394097>。
- 監察院 (2020)。《「美中貿易戰」下，政府因應策略之檢視與展望》。台北：監察院。
- 劉大年 (2023)。〈美中貿易戰的後續發展〉，《財團法人國家政策研究基金會》，5 月 15 日。<https://www.npf.org.tw/1/25795>。
- 劉致賢 (2018)。〈美「中」貿易衝突背後的國際政治經濟意涵〉，《展望與探索》，第 16 卷，第 6 期，頁 22-29。
- 劉麗惠 (2018)。〈美中貿易戰掀起驚濤駭浪 台灣衝擊有多大？機會在哪裡？〉，《台北市進出口商業同業公會》。<https://www.ieatpe.org.tw/magazine/ebook329/storypage02.html>。
- 蔡姍伶 (2023)。〈拜登簽行政命令 禁止投資中國敏感技術含 AI〉，《Yahoo! 股市》，8 月 10 日。<https://tw.stock.yahoo.com/news/拜登簽署行政命令-禁美企投資中國敏感技術-222715702.html>。
- 蔡裕明 (2021)。〈美中戰略競爭的技術因素：拜登政府對中國之政策〉，《台灣國際研究季刊》，第 17 卷，第 3 期，頁 55-87。
- 盧伯華 (2022)。〈頭條揭密 陸破例在紫禁城接待川普 卻因一場會議扭轉中美關係〉，《中時新聞網》，11 月 23 日。<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20221123000014-260407?chdtv>。
- 謝明瑞 (2019)。〈中美貿易戰對國際經濟的影響〉，《財團法人國家政策研究基金會》，8 月 15 日。<https://www.npf.org.tw/2/21213>。
- 藍孝威 (2022)。〈美商務部長：拜登仍在考慮是否取消對華關稅〉，《中國時報》，7 月 26 日。<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220726002101-260408?chdtv>。
- 藍孝威 (2023)。〈美媒：習近平指示國安部 打擊美國企業搜集中國資訊行為〉，《中國時報》，5 月 21 日。<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20230521001384-260409?chdtv>。

- 羅昀玫 (2019)。〈重磅！美中談判破局？川普宣布對中國 2000 億美元商品關稅調升至 25%〉，〈Yahoo! 股市〉，5 月 6 日。 <https://reurl.cc/M8b07W>。
- BBC News (2016). "Trump Accuses China of 'Raping' US with Unfair Trade Policy." *BBC News*, May 2. <https://www.bbc.com/news/election-us-2016-36185012>.
- Hirsh, Michael (2022). "Who's Winning the U.S.-China Trade War? No One." *Foreign Policy*, September 21. <https://foreignpolicy.com/2022/09/21/us-china-trade-war-biden-economy/>.
- Corasaniti, Nick, Alexander Burns, and Appelbaum, Binyamin (2016). "Donald Trump Vows to Rip Up Trade Deals and Confront China." *The New York Times*, June 29. <https://www.nytimes.com/2016/06/29/us/politics/donald-trump-trade-speech.html>.
- Reuters (2019). "Trump's trade war cost U.S. economy \$7.8 billion in 2018: Study." *Reuters*, March 16. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-idUSKCN1QW2PO>.

Review and Prospect of US-China Trade War

Bi Yun Chou

Abstract

The U.S.-China trade war represents a series of conflicts and frictions between the United States and China over trade policies. The U.S. accuses China of unfair trade practices, such as intellectual property infringement, forced technology transfers, and industrial subsidies. In response, the U.S. imposed tariffs on Chinese exported goods, leading to retaliatory measures from China. Both sides have engaged in negotiations on multiple occasions, but a comprehensive agreement has remained elusive, resulting in global economic uncertainty and stress. The U.S.-China trade war is not merely a trade dispute, nor is it a technological conflict. In essence, it is a power struggle between the two nations. While the possibility of continued confrontation, reconciliation, and cooperation exists, the outlook remains bleak as long as the power struggle continues, and its impact on the global stage will persist.

Keywords: U.S.-China rivalry, Section 301, U.S.-China trade war, U.S.-China trade agreement.

從現實主義視角探討「南海行為準則」前景^{*}

Discussing the Prospect of the "South China Sea Code of Conduct"
from the Perspective of Realism

林志龍^{**}

Chih-Lung Lin

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2023.08 第十三期，頁 43-76。

** 林志龍為國立中山大學中國與亞太區域研究所政治組博士候選人

摘要

冷戰結束後，新自由制度主義興起，主導國際政治發展，「南海行為準則」在這種氛圍下由東協提出，希望透過共同合作建構可行的制度以規範南海地區的行為。但是 2014 年的克里米亞戰爭，乃至去年的烏俄戰爭顯示強調權力政治的現實主義在國際關係的地位又重新崛起。「印太戰略」成型之後，中美走向競爭對抗，兩強在印太地區謀取權力極大化的作為也印證以美國主導的國際政治發展走向現實主義的路線。南海係印太地區之一部，域內國家和域外大國利益盤根錯節，剪不斷理還亂。本文以現實主義視角探討「南海行為準則」前景，中國與東協想要在當前中美競爭結構下制定符合各方利益的「準則」的機會相當渺茫。

關鍵字：「南海行為準則」、現實主義、新自由制度主義、南海爭端

2022 年是「南海各方行為宣言」簽署 20 週年，也是中國與東協國家「『南海各方行為宣言』第 37 次聯合工作組會」，會議於去年（2022 年）10 月 1-3 日在柬埔寨首都金邊舉行。根據中國外交部所發佈的新聞披露，中國和東協各國已經在本次會議中對「南海行為準則」下一步磋商交換意見，另外東協秘書長林玉輝也透露已經跟中國恢復面對面談判，目前正展開第二輪審讀（廖士鋒，2022）。「南海行為準則」（Code of Conducting the South China Sea，簡稱準則或 COC）」是 1992 年東協外長會議所達成的「關於南中國海宣言」中的建議（王勝，2022），期間因各國對於「準則」內容安排上有分歧，是以在 2002 年先行通過「南海各方行為宣言（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea，簡稱 DOC）」政治性文件，作為「準則」制定前各方在南海事務上的行為規範。「南海行為準則」的提出適逢冷戰結束，東西陣營兩極對峙局面瓦解，人類發展走向不同的發展道路，各國揚棄對抗的冷戰思維，走向互助合作。從國際關係理論來看，是現實主義的式微，新自由制度主義的崛起，當時「準則」的提出被南海各國投以高度厚望，希望透過國際制度解決長久以來的南海紛爭（Wong, 2016: 42）。但是中國在美國撤出菲律賓克拉克空軍基地和蘇比克灣海軍基地後，利用南海地區權力出現真空罅隙之際，加大對該地區的涉足力度。此後在 2013 年進行填海造島（鄭天恩〔譯〕，竹田いさみ〔原著〕，2021：229-235）建立行政管轄制度，並派駐軍隊進駐南海島嶼，興建適合各型戰機起降跑道，而且憑著九段線主張聲明擁有南海絕大部分主權。此外，中國的崛起，帶動軍事力量的強化、海軍的擴張，加上在南海地區的強硬的維權行動作為引起東協國家憂心和疑慮，致使「南海行為準則」磋商進度緩慢。各國因為既得利益、地緣政治因素，或是安全上的考量，分別以技術性障礙推遲「準則」談判進度。從最初「關於南中國海宣言」迄今已歷 30 年，國際政治理論的變化走向從現實主義到新自由制度主義，如今現實主義呈現回歸的趨勢，恐將對未來「南海行為準則」磋商增添變數。本文因應國際政治從合作走向對抗，新自由制度主義沒落，現實主義似有再度崛起的現象，擬以現實主義視角探討「南海行為準則」前景及可能的結果，以利我國在詭譎多變的南海情勢中掌握機先以為因應。

壹、南海基本情勢概況

一、南海地理環境

南海是西太平洋之一部，位於東亞和東南亞之間的陸緣海，周邊國家有台灣、菲律賓、汶萊、馬來西亞、印尼、越南及中國，總面積約為 350 萬平方公里，平均深度約 1,200 公尺，中央最深處約 5,500 公尺，以麻六甲海峽連接印度洋。南海共有 300 多個島礁，通稱為南海諸島，按照地裡位置可區分為東沙、西沙、中沙和南沙等 4 個群島。東沙群島位於南海諸島東北部，由 4 個島礁組成，距高雄 240 浬、廣東汕頭 140 浬；西沙群島位於南海諸島西部，由 30 餘個島礁組成，距離海南榆林 180 浬；中沙群島則位於南海諸島中部，除黃岩島外，都是未露出海面之沙洲；南沙群島處中沙群島以南、菲律賓巴拉望島西方、越南東方及婆羅洲北方三角地帶間，有大小島嶼約 200 個，群島中之曾母暗沙是我國最南之領土，距離馬來西亞和印尼僅幾十海浬，群島中最大島為我管轄的太平島，距離中沙群島約 400 浬（張召忠，2011：71）。

南海長久以來除了原本的海洋主權爭端及利益之外，還牽涉豐富的漁業和油氣資源爭奪（胡波，2018：80），各國對於全球日益枯竭的海洋資源和能源，莫不積極尋找新的處女地，而南海豐沛的資源引起周邊國家的重視。另外，南海是國際航運的重要通道，中國、日本、韓國及台灣的海上能源生命線，也是全球經濟活動的重要區域。據統計，全球約 60% 的海上貿易航道經過南海，中國每日經麻六甲海峽運送的石油 1,300 萬桶，液化天然氣 260 萬桶，海上運輸貿易價值佔整體貿易金額 60%；南海的石油一般的估計約 213 億桶、天然氣則有 286 兆立方公尺（林孝萱，2020）。另外根據中國 2013 年公佈的「21 世紀海上絲綢之路」路線觀之，中國經濟發展所需的原物料、能源及出口貨物大多從南海經麻六甲海峽進入印度洋，再到中東、歐洲等地區（馮蕊，2021）。由於南海是太平洋和印度洋之間的主要通道，也是全球商業航運的重要樞紐，同時也是中國經濟發展及能源通道，每年通過的船隻數以萬計，包含日本、韓國、菲律賓、越南、馬來西亞、印尼和台灣，也因此而成為中國軍事擴張的主要因素之一。

二、南海爭議概況

由於南海漁業資源，以及豐沛原油、天然氣蘊藏量，加上是全球航運重要通道，具高度戰略價值，沿岸各國基於自身利益莫不宣稱擁有或部分擁有該處海域的主權，產生爭議區域涵蓋西沙、中沙及南沙等三個群島的主權，涉及的國家有台灣、中國、越南、印尼、馬來西亞、汶萊及菲律賓等七個國家。台灣和中國根據我國於 1947 年公布之南海諸島位置圖（請參見圖一）中的 11 段線（中國移除



資料來源：楊孟立（2020）。

北部灣兩條線稱為九段線）及在地圖中明確標出四個群島之位置圖而宣稱擁有九段線內的南海主權。目前我國實際控制南沙的太平島，中國實際控制西沙群島、中沙群島及南沙及部分島礁。此外，中國 1992 年 2 月 25 日公布實施《中華人民共和國領海及毗連區法》（簡稱「領海法」），其中第二條列舉南海四個群島為其領海的陸地領土（中國人大常委會，1992），透過九段線宣示及法律規定而宣稱擁有南海大部分的主權。除了我國與中國之外，其他五個國家分別佔領南沙其他島礁、或宣稱擁有部分島礁。中越甚至為此還發生西沙海戰及赤瓜礁海戰，和菲律賓在爭議的海域經常發生衝突等，迄今南海主權歸屬仍未解決。

根據調查，目前越南在控制南沙群島 29 個島礁，數量和駐軍最多，並在行政上設立長沙縣，歸屬慶和省管轄，陸地面積 0.48 平方公里，其中在南威島等十個主要島礁上建有較完備駐守設施，每個島礁上有百人規模的海軍官兵常駐，具有一定的軍事防禦能力。越南在侵佔島礁建設的一個重要特徵，就是在島礁上移居大量長期居住的平民，設立行政管轄機構，建設學校、寺廟、公園等民事生活設施，形成一個緊密的軍民共同駐守島礁的模式。越南在南沙群島共建造了九座燈塔，對外宣傳為南海的航道安全作出了貢獻；菲律賓在南沙群島控制九個島礁，陸地面積在 0.06 至 0.33 平方公里。菲律賓在南沙群島建設集中在中業島，已經建有能居住百人的軍民合用據點。但是基礎設施仍然落後，駐軍缺乏重型武器裝備。其它島礁上設施僅能保障少量人員居住，且抵檔颱風、海嘯等惡劣天氣和自然災害的能力較弱。總體上，菲律賓在南沙群島礁的基礎建設水平較低，駐軍防禦力量薄弱，僅能夠維持存在，難以對其它國家的駐軍及周邊海域構成實質性威脅；馬來西亞控制南沙群島五個，在每個島礁設立軍事駐紮點，同時開展國際旅遊和海洋科學研究項目，藉由淡化島礁軍事據點色彩（劉曉博，2021：1-67）。

除上述主權爭議之外，南海地區的天然資源也是另一個爭議，南海地區所蘊藏的油氣資源或因各國所探測的數據而有所不同。該處海域涉及爭議七方除我國、菲律賓是缺油國家之外，中國是用油大國，印尼、馬來西亞、汶萊是石油生產輸出國，越南打算藉南海石油成為強國，所以該處海域天然資源自然就成為各方搶奪標的物（毛正氣，2013：52）。對此，中國警告並呼籲周邊各國停止在

爭議海域石油開採，表示將不惜一切維護主權。另外 2014 年 7 月，中國海洋石油 981 鑽井平台移入中方所稱的西沙群島毗連區內展開鑽探活動，越南當局認為該海域位於其 200 海里專屬經濟區內，事件引發中越外交關係緊張。中國和菲律賓長期在南海禮樂灘因油氣開發經常發生衝突，到 2019 年雙方共同開發該處油田，但仍然貌合神離（Poling and Bower, 2014）。

三、各國擴權行為

權力政治是現實主義的核心，國家和個人一樣，為了自身利益必然透過權力的獲取達到目的。上世紀 70 年代開始，南海被探測出蘊藏豐沛的天然資源之後，各國為了利益紛紛採取軍事手段佔領南海島礁，並在佔領島礁所屬經濟海域內開發油氣資源，引起中國不滿。各國基於國家利益不斷佔領南海島礁，並宣示主權，積極地將權力極大化（Goh, 2013: 85-113）。此外，近年的南海仲裁案，以及馬來西亞向聯合國提交的大陸架劃界和對中國的普通照會等，都是一種權力政治的展現。從現實主義的視角來看，各國基於利益必然不會放棄對南海的資源的掠奪，所以會堅持所擁有的利益，並且不斷地向外擴大，同時強化軍事化建設，以保護既得利益。

各國從 1970 年代開始就因為海上爭端和領土爭議而發生軍事衝突和抗議事件，這也是現實主義中強調權力極大化可能導致的結果。雖然冷戰之後新自由制度主義的盛行，強調國際組織和制度的重要性，「南海行為準則」也在這種國際氛圍之下提起，可是實際情形是南海的爭議不斷，還有域外國家的介入。將近 40 年以來南海爭議呈現的本質都是各國對於南海控制權的奪取，幾乎都跟中國脫離不了關係，從中越海戰、漁民爭議、南海仲裁案等。現實主義學派代表人物摩根索（Hans Morgenthau）說過，國際政治同所有政治一樣，都是一場爭奪權力的鬥爭，儘管政治家的動機、偏好、思想和政治品質各不相同，但殊途同歸，他們所追求的直接目標都是權力，國家生存是國家利益之根本，國家權力（尤其是工業和軍事權力）是國家生存和發展的保證，權力弱小的國家在國際上必然受制於人（Morgenthau, 1967: 4-11）。由於中國主張的九段線主權貼近各國海岸線，嚴重漠視南海國家的利益，加上豐富的資源，各國自然不肯讓步，所以盡所

能的擴張在南海的權力（控制權）。各國的作為正如摩根索所言，國家權力是發展生存的保證，在強調新自由制度主義的年代，南海各國依舊沒有信任，且持續發展自身的權力範圍，制定「準則」提議可能只是一個假議題。

表一、1970 後各國對南海的擴權作為與重大衝突事件表

時間	內容	牽涉國家
1974 年 1 月 20 日	西沙海戰，中國控制西沙群島	中國、越南
1988 年 3 月 14 日	赤瓜礁海戰，中國奪取 7 個南沙島礁	中國、越南
2001 年 4 月 1 日	中美撞機事件	中國、美國
2002 年 11 月 4 日	「南海各方行為宣言」簽署	中國、東協
2008 年 2 月 2 日	總統陳水扁在太平島宣示主權，菲律賓外交抗議	台灣、菲律賓
2010 年 7 月 8 日	中國「蛟龍號」在南海海底插國旗宣示主權	中國、南海諸國
2010 年 7 月 8 日	美國務卿希拉蕊表示南海事務關乎美國利益	美國、南海諸國
2012 年 9 月 5 日	我國海巡署在太平島實施 50 年來首次實彈射擊	台灣、越南
2012 年 9 月 12 日	菲律賓總統公布命令，將南海命名為西菲律賓海	菲律賓、中國、越南
2013 年 1 月 22 日	菲律賓將南海爭議提交國際仲裁	菲律賓、中國
2014 年 5 月 26 日	中越漁民發生海上糾紛，引發越南國內反華事件	中國、越南
2015 年 6 月 30 日	印尼總統視察納土納群島海域宣示主權	中國、印尼
2015 年 10 月 27 日	美國驅逐艦實施航行自由行動，駛近中國控制之南沙渚碧礁及美濟礁 12 海浬內海域，	美國、中國

時間	內容	牽涉國家
2016 年 7 月 12 日	南海仲裁案公布，菲律賓勝訴	中國、菲律賓
2019 年 12 月 12 日	馬來西亞向聯合國遞交劃定大陸架邊界申請	馬來西亞、中國
2020 年 7 月 29 日	馬來西亞向聯合國提出普通照會，指出中國的南海主張不具法律效力。	中國、馬來西亞
2021 年 3 月 16 日	日本與美國發表聯合聲明，反對中國在南海的非法海事聲索和活動，並表示 2016 年南海仲裁案判決是最終判決，對所有當事方具法律約束力	日本、美國、中國
2021 年 3 月 28 日	日本防衛大臣岸信夫與印尼國防部長普拉伯沃達成共識，反對中國在東海及南海擴大行動企圖片面改變現狀，並考慮在南海舉行日本印尼聯合軍演	日本、印尼、中國
2021 年 7 月 30 日	英國航母伊麗莎白女王號穿越南海	英國、中國
2021 年 8 月 1 日	德國巴伐利亞號巡防艦穿越南海	德國、中國

資料來源：南海爭端時間線，<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/南海爭端時間線>。

四、南海軍事態勢

權力政治是現實主義的核心，主張透過權力的擴張保障自身的生存與安全，強調國家利益、國家安全、軍事力量是維護國家的安全和利益的主要手段。在「南海行為準則」提議的這 30 年期間，南海地區的情勢隨著中國的崛起而更加的複雜嚴峻，整體的情勢並未因為「宣言」的簽署或「準則」的倡導而緩和，相反的各國擴權動作不斷。在美國重新宣誓重返亞太之後（徐遵慈，2018：107），南海地區軍事化的趨勢更加明顯。時任美國總統歐巴馬重返亞洲戰略領導地位的第一個具體作為即是利用東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）表達美國對

南海問題的立場。美國在 ARF 發表南海問題立場所帶來的震撼，反映在各國南海軍事部署（包括與美合作部分）、外交折衝、及雙邊合作上，使南海成為強權區域戰略佈置重鎮（李瓊莉，2012：93）。除了我國、中國、越南及菲律賓在原已佔領的島嶼上派有駐軍均之外，域外大國中的美國、日本、印度及歐盟等均派遣軍艦到南海宣示航行自由行動（張雅涵，2021）。此外，域外大國和區域內國家的軍事合作在近幾年快速增加，而印太戰略成形後，印太聯盟以軍事手段介入南海地區，使得區域內軍事情勢也呈現緊張升高的現象。

由於南海的地緣敏感性，又為經貿和能源的重要航道，且海底蘊藏豐富的油氣資源，所以中國及南海各國基於利益而不斷的在南海佔領島礁與海域開發，我國、中國、越南及菲律賓在該地區的島礁派有軍隊駐防，並在島上建制武器裝備（Hayton, 2014: 150-181）；中國為擴大對南海的實際控制，自 2012 年起將所控制的西沙、中沙及南沙納入行政編制，成立三沙市，同時成立三沙警備區，統管該市國防動員和民兵預備役工作，協調軍地關係，擔負城市警備任務，支援地方搶險救災，指揮民兵和預備役部隊遂行軍事行動任務等。另外，從 2013 年至 2018 年，中國在控制南沙七個島礁實施填海造島工程，同時派駐軍隊，部署防空、反艦導彈等武器裝備，並在各島嶼興建可供各型戰機起將之跑道。中國聲稱，包含永興島內的一島七礁的擴建工程已告一段落，但根據德國之聲 2022 年底的報導，衛照顯示中國持續在四個無人島礁進行擴建工程。過去 10 年來，中國在南海的軍事化建設引起周邊國家增加國防開支和填海項目，越南今年在其南沙群島前哨點擴大挖泥和堆填工程（德國之聲，2022）；菲律賓因為牛軋礁事件而增強在「西菲律賓海」巡邏，數次驅趕中方漁民；印度尼西亞繼續強化在納土納群島及周邊海域的軍事部署，並宣佈建設海上民兵，以應對來自中越等國的「入侵」和「威脅」（胡波，2021）。現實主義強調的安全和利益，在南海的軍事情勢中充分體現，每個國家為了生存，透過軍事手段自助性的在南海擴權，尤其是中國、越南及菲律賓在南沙的爭奪更為激烈。南海地區的軍事情勢激化，更顯見區域內國家仍然沒有信任，而域外國家的軍事介入讓地區安全形勢更加複雜嚴峻。

貳、「南海行為準則」發展歷程

由於南海地緣特性及豐富的資源，周邊國家除了宣稱擁有主權，極其所能的佔領各島礁，並依照「聯合國海洋法公約」，從島礁向外延伸劃定領海及專屬經濟區範圍，在佔領海域開採油氣和進行捕撈（聯合國，1982），導致各國長年來爭議不斷。中國和越南甚至在 1974 和 1988 年分別在西沙、南沙爆發海戰。1992 年 5 月，中越因南海石油開採產生爭議，東南亞國家協會因此首次介入南海問題，並發表了「1992 年東協南海宣言」。在這份宣言中，東協建議制定「南海國際行為準則」，以確保南海地區的和平與穩定，代表東協逐漸形成了對於南海問題的政策立場，並開啟制定「南海行為準則」的過程。從國際關係理論的演進來看，「COC」提案代表現實主義的式微，新自由制度主義受到重視。

一、「南海各方行為宣言」簽署

1995 年，菲律賓和中國在南海美濟礁（Mischief Reef）發生爭端，原因是中國在該處建立了幾座建築物，菲律賓認為這是對其主權的侵犯。美濟礁位於菲律賓和中國主張擁有的南海範圍內，離菲律賓帕拉旺（Palawan）島僅約 220 公里，遠離中國海岸約 1,000 多公里。美濟礁事件引起東南亞國家對中國在南海的擴張行為的擔憂，東協國家對中國提出抗議，要求中國正視南海問題，積極解決與東協國家之間的爭端。為了緩解局勢，中國與東協國家開展了多輪對話，最終在 2002 年簽署了「南海各方行為宣言」（瞿俊鋒、成漢平，2018：75-76），該宣言鼓勵各方通過和平談判解決爭端，並尋求在南海地區建立互信與合作。

自 2002 年「南海各方行為宣言」簽署至 2009 年初的六年多時間裡，南海的緊張局勢確實得到了一定程度的控制，整體形勢相對穩定。各方在這一時期內並未積極推動重啟「南海行為準則」的磋商，然而隨著南海地區形勢的變化，特別是地緣政治環境的變動，南海問題再次成為國際社會關注的焦點。2009 年以後，南海局勢再次出現緊張，各國在南海的主權主張和控制權爭議日益加劇（Fravel, 2011:297），「宣言」機制的失靈使得菲律賓和越南等國提出構建具有法律約束

力的「準則」，並積極支持東協重啟與中國關於「準則」的磋商。2011年7月，中國與東協國家通過了落實「宣言」的指導方針，東協提出重啟「準則」磋商的倡議。對於這一提議，中國外長在參加東協地區論壇外長會議後表示願意在條件成熟時同東協共同商定「準則」。

二、開展「準則」協商準備

2012年4月，菲律賓海軍在黃岩島（Scarborough Shoal）附近逮捕中國漁民，指控他們在菲律賓海域非法捕魚。中國政府隨即派遣海警船前往該地區，雙方陷入對峙，經過幾個月的緊張局勢，最終在美國斡旋下，雙方在6月撤離該地區，但是中國在隨後的時間裡加強對黃岩島控制，使得菲律賓無法返回該地區。雖然當年11月，中國與東協在共同發表「紀念『南海各方行為宣言』簽署10週年聯合聲明」，表示將繼續加強「宣言」的落實，並保持定期磋商，朝著「宣言」所確定的達成「準則」的目標而努力。但是兩個月之後，2013年1月菲律賓向常設仲裁法院（Permanent Court of Arbitration, PCA）提起針對中國在南海的主權主張的仲裁案。另外，2014年5月，中國在越南主張擁有主權的南海水域部署了海南981鑽井平台，遭到越南抗議，雙方在該地區發生海上對峙，該事件導致越南國內爆發反中示威，對兩國關係產生了負面影響。

基於2013-2014年菲律賓度訴訟和越南的反華事件，中國似乎開始認真的看待「南海行為準則」的提議。同年10月，在曼谷舉行的「落實『宣言』第八次高官會」確認處理南海問題的「雙軌思路」，並就「早期收穫」內容初步達成一致，包括批准「準則」磋商的第一份共識文件，分別設立中國-東協國家技術部門之間的「海上聯合搜救熱線平台」，以及中國-東協國家外交部之間的「應對海上緊急事態高官熱線」等。2015年7月，在天津舉行的「落實『宣言』第九次高官會」審議並通過了「準則」磋商第二份共識文件，並探討建立「航行安全與搜救」、「海洋科研與環保」、「打擊海上跨國犯罪」三個技術委員會。同年10月，接續在成都舉行落實「宣言」第十次高官會形成了「重要和複雜問題清單」和「『準則』框架草案要素清單」兩份開放性文件，並就「海上風險管控預防性措施」交換彼此意見。

三、「準則」案文磋商階段

2016年7月，針對菲律賓於2013年提出的南海仲裁案，仲裁庭作出不利於中國的裁決，認為中國所提出的九段線主權聲索沒有法律依據與「聯合國海洋法公約」不符；其次仲裁庭認定南海諸島在法律上不能視為島嶼，無法對其主張專屬經濟區（EEZ）和大陸架，這些地物在法律上被歸類為「岩石」或「低潮高地」；再者，仲裁庭指出，在菲律賓專屬經濟區內，中國的漁業、石油和天然氣資源開發活動侵犯了菲律賓的權益；另外仲裁庭也認為中國在黃岩島附近的行為侵犯了菲律賓船隻的航行和漁業自由。針對仲裁結果，中國認為該仲裁是無效的，沒有拘束力、中國不接受和不承認，堅持通過雙邊談判解決爭端，並強調尊重歷史事實和國際法。

雖然仲裁案結果對中國不利，但是中國在「準則」方面仍然持續與東協國家繼續的協商，在「宣言」簽署十五周年之際，中國與東協於2017年5月在貴州貴陽舉行的「落實『宣言』第14次高官會審議」並通過了「準則」框架。同年8月，在馬尼拉召開的東協外長會議正式通過了該框架，而在同年11月舉行的中國—東協領導人會議上，各方進而宣佈正式啟動「準則」案文磋商進程。之後在2018年8月，中國同東協又就「準則」單一磋商文本草案達成一致，而在2019年5月於杭州舉行的第17次高官會上各方又確認了「準則」單一磋商文本草案階段性審讀成果，並且審議更新了「落實『宣言』2016-2021年工作計劃」。2019年「準則」磋商完成第一輪審讀，後續因為疫情關係而使整體進度推遲（王玫黎、李煜婕，2019：103-105），但最終在2022年10月恢復並啟動第二輪審讀。相較過去對「準則」磋商進度的消極作為，中國近年顯得更為積極與加快，主因美、日等域外大國持續在南海行使航行自由權，為箝制域外勢力的干涉，是以持開放態度和東協各國積極進行「準則」磋商，以利取得南海事務主導權。

四、各國歧異仍待整合

雖然多年來「南海行為準則」案文磋商取得一定的成果，但各國基於自身利益，加上中國在南海爭議態度上轉趨強硬，以及美國的印太戰略介入，各國對於

內容出現比較明顯的歧異。中國主張「九段線」，認為南海主要島礁及其附近水域均為中國固有領土；越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊等國家則基於聯合國海洋法公約（UNCLOS）提出各自的專屬經濟區和大陸礁架主張，與中國的主張存在重疊和衝突；「南海行為準則」的內容和適用範圍上，部分國家主張應該將爭議範圍縮小，排除部分敏感領域，以便更好地推進談判；另一些國家則認為應該全面解決所有爭議問題，以確保協議的全面性和有效性；在國際法和多邊機制方面，各國立場也有所不同。部分國家主張以聯合國海洋法公約作為「南海行為準則」的基礎，將其納入國際法體系，而其他國家則認為「南海行為準則」應該建立在地區國家間的雙邊談判基礎上，並將國際法作為輔助手段；在危機管理和軍事行為方面，各國態度也存在差異，部分國家希望「南海行為準則」能明確規定各方在危機時的行為，以防止意外事件升級為衝突，另一些國家則認為應該保留一定的戰略自主，以確保國家安全。

「南海行為準則」是東協和中國為維護南海地區的和平穩定，透過共同建構的規範，約束在南海地區的行為，是一種相互信任的機制，並非解決領土爭端或海洋劃界問題之文件。從「準則」框架來看，「宣言」會是該「準則」的重要基礎，而「準則」將是一個規範為主的國際規則，主在營造有利解決爭端的環境，確保南海的航行、飛越之安全（宋燕輝，2017）。案文從 2018 年 3 月份開始進行磋商，迄今已經完成第一輪，第二輪磋商已經啟動。

「準則」從 1992 年首次被提出之後迄今已經 30 年，各國對其法律性質、危機管控機制、信心增進措施、執行與監督制度等仍存在歧異，加上既得利益的堅持、域外大國的介入等，均對後續的磋商形成挑戰。另外，一個不可忽視的挑戰就是南海仲裁案所引起的外溢效應，由於國際法庭做出不利中國的判決（李毓峰，2018：130），使得區域內國家也可能效法菲律賓向國際法庭提出仲裁，尤其以越南最具備可能性。若然，勢必遲滯整體磋商進度，甚至不排除難產。

參、現實主義重回國際關係主流

一、現實主義退場，新自由制度主義興起

冷戰結束後，主導國際關係理論的現實主義學派式微，主要是無法解釋兩極格局的瓦解，在理論的發展上備受質疑，（黃銘仁，2006：42）。「歷史的終結及最後之人」一書作者法蘭西斯·福山（Francis Yoshihiro Fukuyama）認為蘇聯的倒台證明自由民主沒有意識形態上的挑戰者，是人類意識形態演化的終點和人類政府最終形態，同時也證實自由資本主義始終是人類政經發展的典範（莊皓雲〔譯〕，Scott et al.〔原著〕，2010：84）。此外，自 20 世紀末以來，全球化對國際政治的影響愈發顯著，全球互聯和經濟一體化促使國家之間的互相依賴加深，這使得新自由制度主義這一強調國際合作、互相依賴和共同利益的理論逐漸受到重視，而聯合國、歐盟、世界貿易組織等國際組織的出現和擴張，為國家間的合作提供了平台和機制，驗證了新該理論關於國際合作和制度對國際政治的影響的觀點（Keohane and Nye, 2000）。另外，民主與人權價值觀在國際社會逐漸普及，使得國際政治關注力從傳統的國家利益轉向人類共同利益，新自由制度主義對此類議題有較好的解釋力。

新自由制度主義是美國學者羅伯特·基歐漢（Robert Keohane）在自由主義基礎上提出有關國際制度的合作理論，該理論係因應新現實主義挑戰而生（高尚濤，2009：100），但也認同部分現實主義的假設，主張國家是世界政治的主要行為體，國家也是理性的，國家的利益不僅只有軍事權力、權力不可替換的假定。基歐漢認為現實主義過度強調國家的自利行為和權力競爭，而忽視了國際制度在緩和衝突、促進合作中的作用，並且不認同國家之間的關係是基於衝突和競爭，而是充滿各種合作的可能性。此外，現實主義者往往關注國家的短期利益，而忽視了長期的合作和穩定（Keohane and Martin, 1995: 39-51）。冷戰的結束說明軍事手段不是萬靈丹，而且以武力解決衝突的代價極高。新自由制度主義在前述假設前提下認為國家在衝突發生時會考慮以極小代價朝對己有利的方向解決衝突，

因此會選擇以互惠，具特定功能的國際制度相互合作，以達到自己的國家目標。

國際上不乏新自由制度主義的案例，如聯合國（UN）是全球最大的國際組織，旨在促進國際和平與安全、發展合作和人權保護。聯合國的許多機制和活動都體現了新自由制度主義的觀點，如維和行動、氣候變化談判和千年發展目標等；歐洲聯盟（EU）的成立和擴張是新自由制度主義的一個顯著例子。通過共同的價值觀、經濟一體化和政治合作，歐洲國家努力實現和平與繁榮；世界貿易組織（WTO）通過制定國際貿易規則和解決貿易爭端，WTO有助於維持國際貿易秩序；各國在應對氣候變化方面的合作是新自由制度主義的另一例子。巴黎協定、京都議定書等國際氣候協定旨在實現全球減排目標，並鼓勵國家在技術、金融和能力建設方面進行合作；北大西洋公約組織（NATO）是安全組織，成員國之間通過集體防禦條約共同確保安全。雖然 NATO 在某些方面具有現實主義特徵，但其成員國在合作和制度建設方面的努力也體現了新自由制度主義的理念。

新自由制度主義強調國際合作、互相依賴以及共同利益的重要性，認為國家之間的經濟、政治和安全互動會在某些問題上達成共識，從而推動國際合作。此外，主張國際制度和規範在緩和國家間緊張關係、促進合作方面發揮著重要作用。「南海行為準則」正是新自由制度主義理念在實踐中的具體體現，該準則鼓勵南海地區國家通過多邊談判和合作解決爭端，降低對抗風險。在這一過程中，國際制度和規範發揮協調各方利益、減少摩擦的作用。此外，「南海行為準則」強調尋求共同利益，比如維護區域和平、保護生態環境和開展海洋經濟合作等，這些目標與新自由制度主義對國家間互動的看法相吻合。但是「南海行為準則」提出迄今已經整整 30 年，「準則」磋商進度依然緩慢，現在仍然因為利益因素無法達成共識，未來磋商之路仍然困難重重。

二、新自由制度主義沒落，現實主義再度崛起

新自由制度主義在冷戰之後成為國際關係理論發展的主軸，的確也為當代的全球化發展做出不少貢獻，例如世界貿易組織提供各國公正的貿易制度，促進各國在經濟利益上的合作。新自由制度主義認為國際制度可以促進國家之間的合作，並減少衝突，但現實主義卻認為這種觀點可能忽視了國際政治中權力競爭的

現實，以及國家追求自身利益的本性，並且對國際制度的過度依賴，導致忽視了國際制度的局限性，以及國家有時會選擇違反國際制度以實現自身利益的現實。另外，新自由主義強調國家追求絕對利益，並認為國家有可能在追求絕對利益的過程中實現合作，然此觀點可能忽視國家在追求利益時，往往更關注的是自身與其他國家的相對利益，即自身的利益相對於其他國家的利益的大小。2014 年的克里米亞危機打破新自由制度主義者的幻想，並且讓現實主義再度受到各界的重視（Kozłowski, 2014）。前蘇聯雖然垮台，但不代表現實主義中的權力政治就退出舞台，相反的俄羅斯對於自身的生存與安全更加的重視。北約一直認為俄羅斯仍然是威脅歐洲安全最大來源，故藉由東擴力求將戰略前沿延伸到烏克蘭。俄羅斯認為北約的東擴已經嚴重影響其國家安全，是以發動克里米亞戰爭，並透過公投將該地納入俄羅斯領土，造成俄烏邊境長年的動亂。英國在 2016 年公投決定脫歐，凸顯民族主義和國家主權的重要性，說明了現實主義在解釋國家行為方面的應用，另外中美貿易戰反映現實主義強調國家利益和競爭的觀點。

2022 年 2 月份俄羅斯入侵烏克蘭同樣也是地緣政治問題的延伸，因為烏克蘭親西方立場讓俄羅斯坐立不安。普丁認為俄羅斯和烏克蘭在歷史上本就是同一個國家，又是同文同種，一直都有將烏克蘭那為己有的意圖，而西方極盡所能想將烏克蘭納入北約和歐盟更是壓垮駱駝的最後一根稻草，讓普丁決議發起一場特殊軍事行動（中央社，2022），戰事迄今已逾一年仍未有結束現象。從烏克蘭的兩次戰爭來看，新自由制度主義並未如美國政治學者所言，創造人類發展最終制度，反而在近 30 年的發展過程中造成極度嚴重的貧富差距（王金良、周佩欣，2019），顯示歷經 30 年的發展，新自由制度主義成效不如預期。俄烏戰爭的發生更是證明現實主義在國際舞台仍然是不可忽視的存在，國家就如同個人一般，具備人性之惡與自私自利的天性，為了生存與安全必須取得權力極大化，不可能透過自由主義者主張的合作與妥協來達成。新自由制度主義和現實主義其實是看待世界的一種角度，過去 30 年的發展證明自由、合作並非人類制度發展的最終典範，若干事件的發展反而更凸顯現實主義地位，除俄烏戰爭之外，印太戰略也是解釋現實主義再度崛起的最佳案例。

冷戰結束之後，美國為了加速導引中國自由民主發展，決定改變過去圍堵戰

略，積極和中國接觸合作，促進其融合國際體系，所以不惜讓非市場經濟的中國在 2000 年底加入 WTO。自此中國的經濟進入高速增長期，在經濟實力大幅增加的同時，帶動其軍事現代化，尤其是海軍的擴張。2012 年開始，中國第一艘航母遼寧號列裝、新型戰艦、潛艦不斷編入其海軍戰鬥序列，進一步激化在東海、台海及南海的軍事情勢，區域內的安全形勢不斷的惡化（陳文甲，2022）。此外，中國成為崛起中的大國之後，對於周邊的領土爭議態度越來越強硬，開始挑戰既有國際秩序，企圖改變東海、台海和南海的現狀。這與當初美國希望中國融入國際體系之後的期望不同，反而對美國在印太地區的利益形成挑戰的態勢。川普總統上任之後，重新檢討對中政策，並且決定在 2017 年揚棄過去對中自由合作外交策略，聯合日本、澳洲及印度成立四邊安全對話機制（QUAD），對中國擴張進行圍堵與遏制。Stephen M. Walt 於 2019 年 5-6 月美國外交事務雙月刊撰文表示自由霸權戰略已使美國國力弱化和受到不少傷害，唯有使美國回歸現實主義，才能重現美國偉大的國力，同時也能有效對付區域內潛在的挑戰者（Walt, 2019：26-35）。

中國宣稱東海主權、台灣問題及南海爭議涉及領土主權和國家統一，是中華民族核心利益，所以透過軍事擴張、國際政治和經濟手段強化解決爭議的能力，其中大家最憂慮的便是軍事擴張，而軍事力量是現實主義最典型的樣態。中國和東協雖然有意在「宣言」基礎上建構「南海行為準則」，朔造南海地區和平穩定的安全環境，然而近年中國積極的在南海擴大戰場經營，以及在南海艦隊部署航母、新型戰艦、潛艦等作為就是想要取得該地區的權力極大化，作為解決該地區爭議的手段（陳文甲，2021）。冷戰以後新自由制度主義主宰國際關係發展，如今又因為地緣政治發展和利益而消退，現實主義又再度崛起成為國際政治舞台主角。

肆、以現實主義分析「南海行為準則」前景展望

現實主義是一種世界觀、哲學傳統，也是一種研究典範，對人性和道德採取悲觀看法，其歷史觀是一種循環而不是進步的。因此現實主義者對人類是否能夠

克服衝突進而達到永久合作與和平抱持懷疑的態度（Paul and Hall, 1999），在其眼中人性本惡，人為的悲劇週而復始地一直發生。現實主義興起係因為一戰後全世界遭受空前災難，歐洲地區已經欲振乏力，而美國成為全球最強大的國家，各國都希望美國可以出面協助維持世界和平。時任美國總統威爾遜為保持歐洲古典文明的永續，希望透過正義、民主、自由和理性的維護，建立自由主義的世界秩序，國際聯盟因此而成立，這就是「威爾遜主義」，或是「理想主義」，又稱「烏托邦主義」（高尚濤，2009：30-31）。但是這種過於理想化的思維與當時的國際現象嚴重脫節，理想主義者只想到世界的應然而忽略實然，導致戰敗國的德國嚴重的不滿，納粹主義興起，最終導致第二次世界大戰的爆發（Ziemann, 2003）。

二戰的爆發宣告自由主義的失敗，現實主義者以世界的實然面為切入點解釋世界實際面貌，其基本假設是人性本惡，國家也是跟人一樣是自私自利的（Jervis, 1978: 170-173）；國家是國際政治最重要的行為體，國際組織、跨國公司無法獲得國家那般的地位與重要性；世界是無政府狀態，利益只能透過自助來保護，競爭才是本質；國家為保護利益和安全，必然追求權力極大化；國家是理性的，很清楚了解其目標在哪裡，如何達成（章前明，2002：26）。雖然現實主義歷經時代變遷而衍生不同理論派系，如新現實主義、攻勢現實主義，然不管如何發展，權力始終是現實主義最重要元素。古典現實主義中，權力既是手段也是目的；新現實主義將權力當成手段，只要獲得權力的均衡，即可保障安全和利益；攻勢現實主義也是將權力當成目的，但軍事為主要手段。在國際政治範疇中，最大的特點就是權力、軍事及政治的綜合運用，對於國際法、道德和國際組織的功能抱持極度的懷疑。因此，若以現實主義的角度來看「南海行為準則」的建構，其實可發揮的成效不高，甚至可能由於各國的擴權與極度不信任將導致「準則」難產。現實主義強調權力的特點讓南海各國對於中國單方宣布擁有幾乎整片南海海域的歷史性權利感到不滿，均認為中國此舉是漠視長期以來周邊國家的歷史權利。同樣的，各聲索國也都極盡所能的將自己的權力極大化，希望在南海地區達到權力平衡的狀態。從現實主義的觀點切入各國在南海地區作為，可以了解當前「南海行為準則」其實是遭遇不少困境。

一、以現實主義觀點分析近年南海事件

（一）事件概況

南海地區國家近年的爭議呈現白熱化趨勢，中國維權力度越來越強，周邊國家的反應也趨向更為激烈，其中越南跟菲律賓是南海聲索國家中和中國爭端中態度最為強硬的國家，2020 年至今中國與菲律賓、越南在南沙群島已經發生三次的衝突。

2020 年，一艘越南漁船駛至西沙群島的東島附近，遭中國海警編號為一艘 4006 號的巡邏船追捕，中國海警登船後，毆打船長、強迫對方簽署轉交財產的聲明文件，又扣押兩台 GPS 定位儀、一個聲納探測器、繩索、一噸重的漁獲，粗估損失約五億越南盾（周家豪，2020）。

2021 年 3 月，約 220 艘可能是海上民兵的中國船隻聚集在南海爭議海域的牛軛礁附近，引發了菲律賓和越南以及美國的抗議。中國稱這些是漁船，為了躲避惡劣天氣而停留在該處，但菲律賓認為這是一種「公然挑釁」，侵犯了自己的主權和海洋資源。菲律賓派出戰機和巡邏艇記錄中國船隻的情況，並向中國提出外交抗議。美國也表示支持菲律賓，呼籲中國遵守基於規則的國際秩序，2022 年 6 月 10 日，再度發現逾 100 艘中國船隻在牛軛礁附近（盧伯華，2021）。

2023 年 2 月 13 日，菲律賓海巡隊公布畫面，指控中國一艘海警船在南沙群島仁愛礁附近水域，逼近菲律賓海巡隊船隻，並兩度以軍用等級雷射光照射船隻，造成菲律賓船員短暫失明 10 到 15 秒。中國外交部回應，是菲律賓船隻擅闖中國海域在先，強調中國海警隊的行為「專業」而且「克制」，反過來要求菲律賓「尊重中國在南海領土主權」（謝梓達，2023）。

（二）概況分析

現實主義是一種國際關係理論，主張國家是國際政治的主要行動者，國家的行動由國家利益所驅動。現實主義者認為，國際政治是一種無政府狀態，每個國家都在追求自己的安全和利益，可能會使用力量來達到這些目標。中國海警船衝

撞越南船隻可以被看作是中國在保護其領土主權和海洋資源的行為。西沙群島是中國和越南爭議的領土，中國可能認為越南漁船的出現是對其領土主權的挑戰，因此採取了強硬的行動。另一方面，越南可能認為自己的漁民有權在該地區捕魚，而中國的行動過於強硬，對其國民的人權和財產權造成了侵犯。中國的行為可能會加劇兩國之間的緊張關係，並可能導致進一步的衝突。

仁愛礁及牛軛礁是南沙群島的一部分，中國認為菲律賓船隻的出現是對其領土主權的挑戰，因此採取強硬的行動。但對於菲律賓來說，認為中國的行動是對他們其主權和海洋資源的侵犯，因此提出抗議。菲律賓也派出戰機和巡邏艇記錄中國船隻的情況，這些都是為了保護國家利益；美國的介入也可以從現實主義的角度來理解，美國可能認為中國在南海的行動威脅其在亞洲的利益，因此表示支持菲律賓，並呼籲中國遵守基於規則的國際秩序。

（三）現實主義特點

現實主義的觀點認為國際政治是由無政府狀態所決定的，沒有一個超越國家的權威能夠有效地調解或解決領土爭議。雖然有聯合國、東盟等國際組織或機制，但都受到各自成員國的利益和意願所限制，無法強制執行任何決定或裁判。對於國家的角色則認為國家是主要的行為者，以自身利益和安全為最高目標，並根據自身能力和意志採取行動。中國作為一個大國，擁有強大的經濟和軍事實力，有信心和動力來推進其在南海的主張和影響力。越南、菲律賓等小國則缺乏足夠的實力來抵抗中國的壓力，因此只能依靠外交、法律或聯合其他國家來保衛自己的利益和主權。對於國家之間的關係，現實主義認為是由權力和利益所驅動，合作是有限而困難的，衝突和競爭是常態而不可避免的。

中國作為一個大國在南海的行動是為了維護和擴張其權力和利益，並防止其他國家或外部勢力對構成威脅或挑戰。越南、菲律賓等國在南海的行動也是為了保護和爭取權力和利益，並尋求其他國家或外部勢力的支持或幫助。中國和越南、菲律賓之間的合作是建立在有限的共同利益或共同威脅的基礎上，並受到各自的利益和信任的限制。南海行為準則仍處於談判階段，存在許多分歧和困難，例如如何界定適用範圍、如何處理領土主權問題、如何確保合法性和有效性等，

即使最終建構成功，也需要各方有足夠的政治意願和信任來履行其承諾和義務。從現實主義的視角觀之，準則並不能保證衝突解決機制完全有效。

從以上事件來看中國的處理態度，顯示其急欲改變或挑戰現有的國際規則和秩序，並推進其自身的利益和價值的企圖，更凸顯其作為修正主義國家對全球安全秩序的影響。觀察中國在南海的行為，例如島礁建設、軍事部署、海警執法手段等，其實都是對現有的國際法和規範的違反或無視，並對其他國家的主權和安全構成威脅或挑戰，而在其他領域和層面上，例如經濟、貿易、人權、氣候變化等，也表現出對現有的國際體系和秩序的不滿或不信任，並試圖建立或推動其自己的規則和機制，凸顯其修正主義作為對地區安全的危害性。

二、現實主義在「南海行為準則」的體現

（一）權力平衡

權力平衡是現實主義的特點之一，在「南海行為準則」的談判過程中，各國試圖通過協議來達到一定程度的權力平衡。例如，越南、菲律賓、馬來西亞等國家通過與中國達成協議，以在南海維持和平與穩定，防止中國的地區霸權主義擴張；2016年，菲律賓在海牙仲裁案中獲勝，使國際社會對中國在南海的行為加以關注。此外，菲律賓積極與美國、日本等國家加強軍事合作；越南在南海問題上積極捍衛主權與利益，透過參與區域組織，如東協，擴大國際上的話語聲量，並與美國、日本、印度等國家加強軍事合作，共同在南海開展聯合軍事演習，以利制衡中國在南海的不當作為；馬來西亞在南海問題上採取較為低調的立場，強調區域和平與穩定，同時尋求與中國進行經濟合作，如參與「一帶一路」建設，然馬來西亞也與美國、澳大利亞等國家保持軍事合作，並參與南海地區的聯合軍事演習，以確保自身在南海的權益不受侵犯。「南海行為準則」談判過程中試圖通過外交、軍事和經濟手段達到一定程度的權力平衡。

（二）國家利益

國家利益也是現實主義強調的重點之一，在「南海行為準則」的談判過程中，

各國都在追求自己的國家利益，包括主權、經濟利益（例如漁業和能源開發），以及國家安全。這些利益驅使相關國家在南海區域尋求協議，以確保自身利益不受損害。中國在南海區域擁有龐大的經濟和戰略利益，為確保這些利益，在南海地區進行了一系列島礁建設和軍事部署。此外，中國也積極推動與周邊國家的經濟合作，以鞏固其在該地區的影響力；越南在南海地區和中國也有主權爭議，為保護其主權和經濟利益，加強與其他有爭議國家的外交合作與參與區域組織，並且在南海開發油氣資源，以確保國家能源安全；馬來西亞則與中國積極開展經濟合作，如參與「一帶一路」建設。南海各國為國家利益，在該處海域積極開發與建設，甚至進行軍事部署，目的就是國家利益的的維護與獲取。

（三）安全困境

南海行為準則（Code of Conduct in the South China Sea）的主要目的是為了維護南海地區的和平、穩定與安全。這份準則旨在防止南海地區的爭端升級為武裝衝突，並提供一個平台讓相關國家進行對話與協商，以和平方式解決爭端。但是從現實主義的觀點來看，中國透過軍事擴張追求在南海的利益行為，已經引起周邊國家的不安全感，該等國家紛紛加強在該地區的軍事部署來應對，惡化南海地區安全情勢，最後陷入安全困境。這種安全困境除了讓地區情勢陷入緊張之外，並增加了東協對中國的不信任感。對於強調互信合作的「南海行為準則」而言，信任是協商談判的基礎，現實主義的安全困境將嚴重影響協議的進展。

（四）國際合作與競爭

現實主義認為國際政治是一個無政府狀態，國家之間既存在合作也存在競爭。「南海行為準則」是一個典型的例子，各國在此協議中既表現出合作的意願，也表現出競爭的態度。例如，在共同維護地區和平與穩定的同時，各國也在為自己的利益進行談判和爭取。2016年，菲律賓就南海領土問題向國際仲裁法庭提起訴訟，最後成功贏得仲裁結果。這一事件展示了國家之間利益競爭的一面，但在仲裁結果公布後，雙方都表示願意在「南海行為準則」框架下進行對話與合作，體現出合作意願；越南在南海的石油開發計劃引起中國的不滿，雙方關係一度陷

入緊張，然雙方也都表示願意通過和平談判進行協商，以解決爭端，同樣反映出國家之間既有競爭，也有合作的特點。

（五）地緣政治因素

現實主義強調地緣政治對國家行為的影響，「南海行為準則」談判過程中，各國也將地緣政治因素納入考慮，力求在地區安全與經濟利益上取得平衡。2020年，越南擔任東協輪值主席國，多次強調南海問題的重要性，並促進東協成員國之間就「南海行為準則」的談判達成共識。此期間還與其他東協國家加強合作，共同應對地緣政治挑戰；同年，當時的美國國務卿蓬佩奧宣布，美國支持其他南海沿岸國家捍衛其領土和海洋資源，這一政策調整凸顯出美國意在南海遏制中國的影響力的地緣政治立場；2021年，美國、日本、印度和澳大利亞四國在南海舉行了一系列聯合軍事演習，演習旨在展示四國在南海地區的軍事實力和地緣政治影響力，以應對潛在威脅並維護地區和平與穩定；菲律賓和中國雙方表示將繼續推動「南海行為準則」磋商，並以和平方式解決爭端。這一舉措表明，儘管在地緣政治上存在競爭，但有關國家仍在尋求合作，以維護南海地區的和平與穩定。

（六）聯盟與對抗

現實主義認為國家為了確保自身利益，可能結成聯盟或對抗其他國家。在「南海行為準則」的談判過程中，部分國家可能結成聯盟以共同應對中國的影響力，同時也可能出現對抗情況，如中菲、中越等國家在南海爭議上曾發生過對抗事件，這些情況反映了現實主義對國際政治的基本觀點。另外，為平衡中國在南海的影響力，美國加強與該地區盟國的聯繫，提供軍事支援，並派遣軍艦在南海航行，以捍衛該地區的航行自由；面對南海爭議，東協國家在一定程度上結成聯盟，共同捍衛地區安全，如東協國家在「南海行為準則」談判中共同對抗中國，以期確保南海的和平與穩定。這些實例顯示現實主義在國際政治中，國家為了確保自身利益，可能結成聯盟對抗其他國家。

（七）外部勢力

在「南海行為準則」的談判過程中，外部勢力（如美國）的介入影響地區局勢和協議的達成。現實主義認為外部勢力可能通過支持某一方或促使區域內國家之間的對抗，以達到自己的戰略目標。近年來美國等域外國家主張南海的航行自由權，並反對任何單一國家對南海構成威脅，呼籲必須遵守基於規則的國際秩序，故在南海區域航行自由行動中派遣軍艦，號召其盟友積極介入南海事務，如與日本、澳大利亞和印度共同參加印太地區的軍事演習，此外還支援越南和菲律賓在南海爭端中提高自己的軍事能力，例如提供軍事援助和提供裝備。這些案例表明，美國等外部勢力在南海區域的介入，刻正影響地區局勢和「南海行為準則」的談判。

三、「南海行為準則」面臨的挑戰

（一）沒有信任就沒有共識

新自由制度主義雖然對國際合作保持樂觀的態度，卻忽略南海地區的地緣政治特性依舊圍繞著利益、生存等現實主義的元素發展。在現實主義理論中生存是國家最大利益（謝奕旭，2003：109），中國在南海的擴張已經引起國際和周邊國家的疑慮，導致南海各國幾乎沒有信任的基礎。信任是國際合作的基礎，沒信任的南海諸國在「南海行為準則」議題上很難達成一定的共識，這也是經過這麼多年「準則」的磋商進度依舊緩慢的根本原因。表面上來看，各國對於「南海行為準則」的談判表現高度的積極性，但彼此在國家利益、權力獲得、互相競爭與合作之間不斷地博弈，很難達到一個平衡點。此外，各國對於「準則」的適用範圍、法律拘束力、危機管控機制、信心增進措施、執行和監督制度等看法依舊存在歧異（王勇，2020：33-39），也是因為各國和中國在南海利益既重疊又糾紛，很難相信彼此可以提出一套雙方都滿意的做法，畢竟中國宣稱幾乎擁有所有南海主權的說法難以服眾。這就是現實主義中對人性的悲觀看法，認為透過國際之的合作來照顧各方在南海利益作為是不可信的，「南海行為準則」未來的進程最大

的障礙就是信任的問題。

（二）安全困境增加「準則」協商難度

現實主義認為國際是無政府狀態，國家的安全必須自助才能獲得保障，所以各國將會致力發展安全的保障手段，但是其他國家不明其意圖所在，也會加大軍力建設，如此惡性循環，最後形成「安全困境」（李洪波，2004）。中國航母遼寧號列裝之後，解放軍海軍具備遠洋作戰能力，到 2019 年 12 月第二艘航母山東號成軍，並編入南海艦隊戰鬥序列，期間中國也在南海島礁加大軍事建設與填海造島，又組織航母在南海進行軍事訓練，引發周邊國家的疑慮。為因應中國的軍事擴張，確保自身在南海的利益，東協各國也開始加大在南海的軍事建設，同時也深化和美國、日本、印度等域外大國勢力軍事合作層次，並實施海上聯合軍演，藉以抗衡中國強大的軍事實力。當前南海因為中國不斷加大軍事投入，導致各國也加緊軍事部署，因此而形成所謂的「安全困境」。雖然中國與東協想要透過「準則」謀求南海地區的和平穩定，可是當事國不斷的加大軍事建設，與講求合作的「南海行為準則」已經產生本質上的差異。因此，在「安全困境」仍然存在的情況之下，「準則」制定充滿變數。

（三）域外大國的介入加深南海複雜形勢

南海是一個半封閉海，連接印度洋與太平洋，是國際重要的水道，全球 30% 海運貿易量需經過南海，全球 2/3 運載石油船隻需從印度洋穿過南海進入太平洋，美國、日本、中國、印度、澳洲等國的經貿運輸與南海更是息息相關（經濟部能源局，2018）。此外，更是美國海軍航母艦隊往來印太和歐洲重要的水域通道，也是我國、日本及韓國能源與經貿通道，戰略地位相當重要，只要控制南海就能稱霸東亞。從現實主義的觀點來看，南海是東亞和美國重大利益地帶，甚至連遠在歐亞大陸另一端的歐盟也表達該區域為其經濟利益攸關區。基於對利益的保護，美、日等國也積極的介入南海事務，加大和周邊國家的海上安全合作，並透過航行自由行動表達對南海水域通道自由開放的態度。由於中國宣稱擁有 80% 以上的南海主權，加上在南海島礁軍事化建設，意圖控制南海航道。基此，美國

派遣軍艦通過南海實施航行自由行動，並和周邊國家進行安全上的合作，尤其在今（2023）年的 2 月份，菲律賓再增加四座軍事基地提供美國使用，讓美軍的兵力直接面向台海與南海的前沿。在美國的支持下，菲律賓對「南海行為準則」勢必更有自己的想法。這對中國積極想要和東協國家在「準則」磋商取得重大成果產生不利影響。另外，部分國家基於安全利益選擇和大國合作對抗中國，表面上對「準則」磋商表現積極，實際上卻是消極和技術性的阻撓。國際大國紛紛介入南海事務，使得南海形勢進一步複雜嚴峻，增加了「南海行為準則」磋商變數。

伍、結論

冷戰結束之後，新自由制度主義興起，國際間透過制度化的組織促進彼此之間的合作發展將全球化推向高峰，國際政治學者一度認為自由資本主義將是人類發展的典範，在此氛圍下「南海行為準則」被提出，希望透過準則可以提供南海地區穩定的秩序。2014 年，當克里米亞戰爭發生之後，人們才意識到權力政治仍然影響世界局勢的發展，現實主義在國際政治舞台又開始崛起。此外。隨著美國的「印太戰略」成型，還有 2022 年初的烏俄戰爭的爆發，在國際政治的發展上現實主義的世界觀又開始擴散。美國的學者也投書表示，過去 30 年的自由合作思想削弱美國霸權，將中國扶植成為挑戰美國的潛在霸權，因此必須回歸到現實主義的外交思路才能繼續維持美國的霸權地位，防止地緣上出現挑戰者。於是「南海行為準則」的建構在現實主義的視角之下可能面臨諸多困難，例如周邊國家是否願意放棄既得利益接受「準則」制約；再者南海地區軍事化的局面越演越烈，安全困境將使整個南海緊張情勢走向螺旋式的上升；最後則是大國的介入，讓區域形勢走向複雜嚴峻。這些準則建構上的困境都是現實主義的體現，中國和南海諸國根本毫無互信可言，一起合作建立適合各方的制度困難重重。

儘管現實主義讓「南海行為準則」的建構困難重重，但現實主義並也沒有完全排除可能的合作。現實主義認為國家之間的關係主要受國家利益驅動，而維護和平與穩定符合南海地區各國的共同利益。在此背景下，中國與東盟國家通過磋商南海行為準則，希望建立一個具有約束力的次地區安全秩序，維護南海的安全

穩定，並體現這些國家之間較高的政治安全信心和信任程度。南海行為準則的簽署取決於各國在地緣政治、經濟利益和安全需求等方面的權衡。儘管區域內軍事情勢呈現升高的趨勢，但由於「準則」不涉及主權爭議，只是提供一個爭端解決的機制。因此，在南海地區的和平與穩定符合所有相關國家的共同利益，可能成為推動談判的共識，而豐沛的南海資源也可能成為各國與中國尋求合作的一種利基。此外，地緣政治格局的平衡也是南海各國維護自身戰略利益的重要途徑，而透過「準則」的談判與建構可以讓地緣政治格局達到平衡狀態。所以，在現實主義的視角下「南海行為準則」的建構雖有可能，唯獨要突破挑戰與障礙實屬不易。

南海情勢複雜多變，利益盤根錯節，牽涉域內外國家眾多，影響層面相當廣泛。現實主義再度崛起之後，想要透過「南海行為準則」提供和平穩定環境之路充滿挑戰。雖然中國和東協今年3月份在印尼雅加達進行「南海行為準則」談判，惟談判並未達成重大共識。在「印太戰略」對中國全面實施戰略圍堵前提下，未來南海情勢將更加嚴峻。我國身為南海重要的一方，卻因為中國的打壓，導致發言與海洋權益容易被忽略。為提升南海議題發言聲量，可善加利用在印太關鍵優勢，積極爭取美、日支持我國納入南海爭議多邊解決機制，並在平等互惠原則下共同開發南海資源，同時保障該地區的航行自由與爭端在國際規則下和平解決，以利創造和平穩定的南海地區秩序，利益區域內各方和兼顧域外相關國家。

參考文獻

- Kozłowski, Krzysztof (2014)。〈克里米亞事件的深層意義：使用武力併吞顯示出俄羅斯政治力的衰落，而非強化〉，《關鍵評論》，6月24日。<https://www.thenewslens.com/article/4851>。
- 中央社 (2022)。〈蒲亨宣布將對烏克蘭採取特種軍事作戰〉，《中央社》，2月24日。<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202202245004.aspx>。
- 中國人大常委會 (1992)。〈中華人民共和國領海及毗連區法〉，《國家法律法規資料庫》，2月25日。<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?MmM5MDImZGQ2NzhiZjE3OTAxNjc4YmY1YzlmZDExNGY%3D>。
- 中國外交部 (2022)。〈落實「南海各方行為宣言」第37次聯合工作組會在柬埔寨舉行〉，《中國外交部》，10月4日。https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/bjhysws_674671/xgxw_674673/202210/t20221004_10777140.shtml。
- 毛正氣 (2013)。〈「各國於南海地區資源開發（石化資源）、利用情形與我國開發現況」〉，《海軍軍官期刊》，第32卷，第3期，頁38-59。
- 王玫黎、李煜婕 (2019)。〈「南海行為準則」談判主要爭議問題研究〉，《國際論壇》，2019年，第5期（2019年10月），頁99-119。
- 王金良、周佩欣 (2019)。〈新自由主義與當代資本主義危機〉，《全國哲學社會科學辦公室》，08月16日。<http://www.nopss.gov.cn/BIG5/n1/2019/0816/c219470-31299280.html>。
- 王勇 (2020)。〈「南海行為準則」磋商難點與中國的應對〉，《中國海洋大學學報》，第1期，頁33-46。
- 王勝 (2022)。〈南海各方行為宣言二十年：意義、挑戰與機遇〉，《中國知網》，11月29日。<https://kns.cnki.net/kcms/detail/46.1012.C.20221129.1245.002.html>。
- 宋燕輝 (2017)。〈我國應密切關注東協與中國啟動「南海行為準則」磋商過程與後續可能發展〉，《台北論壇》，9月27日。<http://140.119.184.164/>

view_pdf/405.pdf。

李洪波（2004）。〈從「安全困境」理論審視冷戰後美國對台安全政策〉，《海峽評論》，4月。<https://haixia-info.com/articles/3943.html>。

李毓峰（2018）。〈淺析「南海行為準則」之進展與前景〉，《歐亞研究》，第2期，頁125-134。

李瓊莉（2012）。〈美國「重返亞洲」對區域主義之意涵〉，《全球政治評論》，第39期，頁87-103。

周家豪（2020）。〈中越再爆船隻衝撞 中國強搶漁獲..... 損失5億越南盾〉，《新頭殼 newtalk》，6月15日。<https://tw.stock.yahoo.com/news/中越再爆船隻衝撞-中國強搶漁獲-損失5億越南盾-034823902.html>。

林孝萱（2020）。〈南海成各國必爭之地 海域蘊含大量石油、漁業資源〉，《yahoo新聞》，7月20日。<https://tw.news.yahoo.com/南海成各國必爭之地-海域蘊含大量石油-漁業資源-052924231.html>。

胡波（2018）。《2049 海洋強國夢：中國海上權力崛起之路》。台北：凱信企業管理顧問有限公司。

胡波（2021）。〈2021年的南海形勢：走向「軍事化」？〉，《南海戰略態勢感知計畫》，12月27日。<http://www.scspi.org/zh/dtfx/1640595193>。

徐遵慈（2018）。〈從「重返亞洲」到「印太戰略」—美國對東南亞政策的轉變與最新發展〉，《經濟前瞻》，178期，頁106-111。

高尚濤（2009）。《國際關係理論基礎》。北京：時事出版社。

張召忠（2021）。《走向深藍》。廣東：廣東經濟出版社。

張雅涵（2021）。〈歐洲積極參與南海事務，響應盟友對中憂心〉，《中央廣播電台》，9月10日。<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2110233>。

章前明（2002）。〈論現實主義的國際秩序模式〉，《開放時代》，第5期，頁24-33。

莊皓雲（譯），Scott Burchill、Andrew Linklater、Richard Devetak、Jack Donnelly、Terry Nardin、Matthew Paterson、Christian Reus-Smit（原著）（2010）。《國際關係理論》（Theories of International Relations）。台北：時英出版社。

- 陳文甲（2021）。〈中國說了算？南海艦隊三級跳建立「海洋新秩序」野心勃勃〉，《新頭殼》，5月12日。<https://today.line.me/tw/v2/article/9K13Xe>。
- 陳文甲（2022）。〈中國威逼躲不掉日本決意直接面對！〉，《洞察中國》，1月17日。<https://insidechina.rti.org.tw/news/view/id/2122321>。
- 馮蕊（2021）。〈21世紀海上絲綢之路沿線國家有哪些〉，《新華絲路》，4月6日。<https://www.imsilkroad.com/news/p/397932.html>。
- 黃銘仁（2006）。《小布希時期美中台三角關係 - 從新現實主義角度研析》。發表地點：國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班碩士論文。
- 經濟部能源局（2018）。〈全球原油海上貿易超過30%需通過南海水域，中國與美國積極佈局南海能源運輸安全策略〉，《能源知識庫》，8月27日。https://km.twenergy.org.tw/Data/db_more?id=3558。
- 廖士鋒（2022）。〈「南海行為準則」磋商東協與大陸恢復面對面談判〉，《聯合新聞網》，10月21日。https://udn.com/news/story/7331/6704427?from=udn-relatednews_ch2。
- 劉曉博（2021）。《越南、菲律賓和馬來西亞侵佔南沙島礁的建設情況研究報告》。北京：國關智庫。
- 德國之聲（2022）。〈中國被指擴建南海無人島礁菲方嚴正關切〉，《德國之聲中文網》，12月22日。<https://www.dw.com/zh/中國被指擴建南海無人島礁-菲方嚴正關切/a-64183511>。
- 鄭天恩（譯），竹田いさみ（原著）（2021）。《海上霸權：從捕鯨業到自由航行的海洋地緣史》。新北市：遠足文化事業股份有限公司。
- 盧伯華（2021）。〈陸逾220艘海上民兵船隻在南海集結 菲軍方抗議並要求撤離〉，《中時新聞網》，3月21日。<https://www.dw.com/zh/中國被指擴建南海無人島礁-菲方嚴正關切/a-64183511>。
- 聯合國（1982）。〈聯合國海洋法公約〉，《植根法律網》，12月10日。<https://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040050070011500-0711210&ShowType=Section>。
- 謝奕旭（2003）。〈論國際關係理論中的權力平衡理論〉，《復興崗學報》，第

78 期，頁 107-135。

謝梓達 (2023)。〈中國海警船南海惡意發射雷射光 菲船員短暫失明〉，《鏡新聞》，2 月 14 日。<https://www.mnews.tw/story/20230214iot08007>。

瞿俊鋒、成漢平 (2018)。〈「南海行為準則」案文磋商演變、現狀及我對策思考〉，《亞太安全與海洋研究》，2018 年，第 5 期，頁 74-83。

楊孟立 (2020)。〈外交部重申南海諸島屬我領土〉，《中時新聞網》，7 月 15 日。<https://www.chinatimes.com/newspapers/20200715000473-260108?chdtv>。

Wong, Bailey (2016). "Understanding the Potential for Conflict in the South China Sea." *Clocks & Clouds*, Vol. 7, No. 1: 38-63.

Ziemann, Benjamin (2014). "Germany after the First World War: A Violent Society?" *Journal of Modern European History*, Vol. 1, No. 1: 80-95.

Fravel, M. Taylor (2011). "China's Strategy in the South China Sea." *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 33, No. 3: 292-319.

Goh, Evelyn (2013). *The Struggle for Order: Hegemony, Hierarchy, and Transition in Post-Cold War East Asia*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Hayton, Bill (2014). *The South China Sea: The Struggle for Power in Asia*. New Haven, CT: Yale University Press.

Jervis, Robert (1978). "Cooperation under the Security Dilemma." *World Politics*, Vol. 3, No. 2: 167-214.

Keohane, Robert and Joseph Samuel Nye (2000). "Globalization: What's New? What's Not? (And so What?)." *Foreign Policy*, No. 118: 104-119.

Keohane, Robert and Lisa L. Martin (1995). "The Promise of Institutional Theory." *International Security*, Vol. 20, No. 1: 39-51. https://www.uio.no/studier/emner/hf/iakh/HIS4421/h11/undervisningsmateriale/HIS4421_KeohaneMartinInstitutionalism.pdf.

Morgenthau, Hans (1967). *Politics among Nations: The Struggle of Power and Peace*. New York: Knopf.

Paul, Thazha Varkey and John A. Hall (1999). *International Order and the Future of*

World Politics. Cambridge: Cambridge University press.

Poling, Gregory B. and Ernest Z. Bower (2014). "China-Vietnam Tensions High over Drilling Rig in Disputed Waters." *CSIS*, May 7. <https://www.csis.org/analysis/china-vietnam-tensions-high-over-drilling-rig-disputed-waters>.

Walt, Stephen M. (2019). "The End of Hubris and the New Age of American Restraint." *Foreign Affairs*, May/June. https://www.foreignaffairs.com/united-states/end-hubris?utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=registered_user_welcome&utm_term=email_1&utm_content=20221227.

Discussing the Prospect of the "South China Sea Code of Conduct" from the Perspective of Realism

Chih-Lung Lin

Abstract

After the end of the Cold War, the rise of neoliberal institutionalism began to dominate international political development. Under this atmosphere, the "South China Sea Code of Conduct" was proposed by ASEAN, with the hope of constructing a feasible system through co-operation to regulate the behavior in the South China Sea region. However, the 2014 Crimean War and the Ukrainian-Russian War last year demonstrate that the emphasis on power politics and realism still hold great importance in the development of international relations. After the formation of the "Indo-Pacific Strategy," China and the United States have moved towards competition and confrontation, and their pursuit of maximizing power in the Indo-Pacific region reflects a return to the path of realism led by the United States in international political development. The South China Sea is part of the Indo-Pacific region, and the interests of countries within and outside the region are intertwined and complicated. This article explores the prospects of the "South China Sea Code of Conduct" from a realist perspective, and it seems that the chances for China and ASEAN to formulate a "code" that meets the interests of all parties under the current Sino-US competitive structure are quite slim.

Keywords: "Code of Conduct in the South China Sea," realism, neorealism, South China Sea dispute.



|| 會議論文 ||

台日政府管制 Uber 的制度比較 ——以利害關係人理論觀察*

A Comparison of the Government Regulations of Uber in Taiwan and
Japan: Observation from the Stakeholder Theory

王紹旬 **

Shao-Hsun Wang

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2023.08 第十三期，頁 79-113。

** 王紹旬為國立政治大學國際事務學院日本研究學程博士生候選人。

摘要

Uber 自 2009 年起運用自家車的閒置資源載客營運，並運用科技叫車服務，補足計程車供給不足的服務，已普遍影響全球的經濟市場。由於與原有計程車管制行業規定不符，在各國均造成新創的共享經濟與管制衝突的妥協與法規調適的做法。台灣已修訂汽車運輸業管理規則，提供多元計程車的經營方式供 Uber 及新興科技公司等在台經營；相反地，日本並未修訂原有法規，Uber Japan 在日本改以與日本計程車公司合作，提供技術介面亦於日本市場擴展市場。

本文將透過利害關係人理論，分析 2012 年至 2019 年間台日政策上，相關利害關係人如政府、Uber 公司、Uber 司機、計程車公司、計程車協會等是如何影響政策變遷的方向，導致同樣來自美國的 Uber 在台日之間的發展會大異其趣。本文結論為由於台日在計程車既有監管制度上有著根本上的不同，導致在因應 Uber 新興科技的後續管制的發展上有所不同。在日本由於計程車的制度傾向企業經營，且產業結構以企業公會為主，再加上計程車職業駕駛的嚴格規定，導致 Uber 無法突破傳統制度，被迫改變原有經營模式。而台灣計程車的制度傾向個人經營，計程車司機公會以職業公會為主，司機與公會組織相對於日本制度鬆散，導致另外由民眾組成的 Uber 司機成為另一股抗衡的力量，要求政府開放傳統管制措施。

關鍵字：利害關係人、共享經濟、Uber、政府管制

壹、前言：黑船來襲，該迎接創新還是墨守成規？

網路的發展帶來了科技與現代商業實現的兩種革新。許多民眾歡迎這些改變，但它們經常面臨過時的政府陳舊但屬規範性的商業慣例的管制政策。結果，有時這些破壞性的技術可能面臨強制終止，或者是以虛假承諾的接受，但承諾受制於政府嚴格的監管，以至於剝奪了具有革命性的特質（Matsui, 2019: 102）。Uber 和 Airbnb 等新技術代表著經濟發展巨大潛力，也代表著既有商業規範發生根本性變化（Matsui, 2019: 100）。

共享經濟透過多種管道對經濟產生影響，創造出的效益不容忽視。各國政府政府面臨日益增加的共享經濟，由於影響原有業種如計程車業為特許制，與既有的道路運送法法規不合的問題，造成外部性問題如治安、安全、網路交易安全、或對既有合法業者的不公平競爭等等，要求政府應予以監理或治理的呼聲極高。

Uber 在進入日本和台灣初期，均受到當地原有計程車業的反彈，主要是計程車業在台日兩國均需向交通主管機關申請職業駕照及營業登記申請，且考量到安全，車號需受監理，通常也會指定計程車顏色供乘客識別。

但 Uber 帶來的改變可能僅是一連串顛覆的開始，最終可能是顛覆整個運輸業（李芳齡〔譯〕，Geoffrey G. Parker 等人〔原著〕，2016：93），計程車公司和政府相關單位都已經認知到，Uber 正在攻占全球的地方交通（李芳齡〔譯〕，Geoffrey G. Parker 等人〔原著〕，2016：95）。

但最後，台灣政府修改了規定，增加「多元計程車」方案，民眾在修法後，取得職業駕照及車號註冊後，檢附相關證明即可以自家車透過 Uber 等共享乘車平台提供載客服務並收取車資。目前在台灣發展已相當成熟，依交通部統計顯示，2021 年底多元化計程車營運數計 17,878 輛，較 108 年大幅增加 9,195 輛（+105.9%），占比是整體計程車的兩成。¹ 但是，日本政府對安全的規定是鐵板

1 交通部統計處。《計程車營運狀況調查報告》。<https://www.motc.gov.tw/ch/app/statistics101?lang=ch&folderName=ch&id=56>。

一塊，並未修正法規，計程車公司不僅開發日本版的 APP 叫車系統，共享乘車平台也改與當地計程車公司合作，透過叫車 APP 媒合，提供乘客更加方便叫車，也幫助日本計程車公司和司機解決傳統只能用電話叫車或滿足服務外國旅客的問題。

因此，本文的研究問題為：為何 Uber 進入日本與台灣的後續經營模式會不同？政策的利害關係人是如何影響政府管制政策？

2020 年初，日本受疫情影響，觀光客大幅減少，Uber 在 2014 年遭到國土交通省一紙行政指導後，一直尋找可行模式，在 2018 年與淡路島政府及當地計程車公司實驗成功後，已逐漸找到日本經營模式，即與地方政府及各縣市領有計程車經營權力的計程車公司即合法業者合作，Uber 提供技術及平台幫助媒合乘客，而不採原有在美國發跡時以自家車和無職業駕駛的司機擔載客的經營模式。另一方面，在台灣，經過一番波折，交通部在 2019 年修法推動多元計程車方案，另闢新的網路叫車模式併行，在市場上已漸成熟穩定。因此，本文觀察重點，將以 2013 年 Uber 公司進入台灣和日本後，至 2019 年底 Uber 公司在台日均已有穩定的發展模式，觀察相關政策利害關係人在這段期間內，對制度發展的影響，並找出影響政策發展的因素。

第二章透過文獻探討，就目前乘車共享經濟的監管政策及在台日的發展情形找出現有研究不足之處，第三章介紹本文所採用的理論方法及乘車共享的定義，第四章介紹 Uber 的經營與政策變遷，第五章運用利害關係人理論，觀察政策變遷的過程中，政府與 Uber 在監管與被監管過程中的互動關係，並且著重在不同的政策利害關係人如何運用其優勢來影響政策方向，深入分析監管政策的差異及其理由。最後是結論。

貳、文獻探討

丸川知雄 (Tomoo Marukawa) (2017) 以政治經濟學的理論來分析日本和中國共享經濟政策的發展，並探討了為什麼兩國對共享經濟的反應如此不同，丸川指出與中國經驗形成鮮明對比，日本社會對共享經濟的態度相當冷漠。在日

本，既有產業的政治經濟影響力非常強大，以至於如住宿共享、乘車共享等被逼到絕境；而在中國，既有產業的政治經濟影響力相對來說沒那麼強大，因此，在某些行業上，共享經濟壓倒了既有制度。丸川使用政治經濟學的制度（regime）實力的分析的框架為日本和中國共享經濟的發展和壓抑提供了重點：制度的政治經濟實力 -- 表示既有的社會經濟結構 -- 決定了共享經濟能否發展並最終改變制度（Marukawa, 2017: 75-76）。他指出共享經濟被視為一種顛覆既有社會技術和經濟結構的創新利基。日本乘車共享發展不足是因為計程車公司和政府的政治力量阻礙了共享經濟利基服務的發展。消費者對乘車共享的需求可能比中國更弱，乘車共享在中國迅速普及的主因是計程車的短缺，但在日本只有偶爾短缺，而且限於少數地區。

有些學者以國家共享經濟的跨國比較案例進行分析。Benoit 等人將日本及瑞典政府推動共享經濟進行比較分析，發現兩國對共享經濟在社會上的價值有顯著的不同。日本政策推動者的觀點是政府首要關注的是經濟增長的問題，其次才是社會永續發展，將共享經濟視為有助於振興國家和地區經濟的工具，可能減緩農村人口減少並解決老齡化社會中勞動力短缺的問題。表明日本政府對共享經濟持積極態度，但政府其他部門對其風險和負面影響表示擔憂（Benoit, Baker, Bolton, Gruber, and Kandampully, 2021）。

Mutiarin 等人（2019：420）比較了印尼、菲律賓和台灣政府法規和政策如何處理不斷增長的乘車共享交通服務，發現「這三個國家政府對交通領域共享經濟的政策反應是漸進的和基於試錯的政策」。

Dorine von Briel 與 Sara Dolnica(2020) 針對各國城市政府對 Airbnb 監管制度的演變，進行了國際性及長時序（2008 年至 2020 年）的調查發現，當旅遊需求升高而帶給當地居民負面的外部性壓力時，管制措施是必要的。多年來，各國國際城市經歷這種負外部性，也都提出了相關法規。監管框架會隨著時間的推移而演變，有些會定期進行審查和修改。點對點住宿部門的彈性足以適應政策制定者制定的任何法規。

綜上，我們發現各國既有的制度會影響共享經濟進入各國後的發展，尤其是既有制度的政治經濟權力的強弱將可能阻止或阻擋不了共享經濟黑船來襲，一種

是歡迎新興科技共享經濟的到來，為他開啟一條康莊具合法性的道路，一種是與之抗衡，與既有產業能否由競爭走向合作，找到共存的平衡點，在當地存活下來。因此本文假設：該國既有產業的特殊制度，會導致在不同國家背景下，對同一平台做出不同的反應。

本文目的旨在透過同一平台在不同國家的行為者，如何透過與政策利害關係者推動其議程框架的過程，找到各國模式的成因。由於 Uber 都是在 2013 年進入日本和台灣，經過摸索與磨合，都在 2019 年找到在當地合法經營的模式，因此本文進行台日兩國制度變遷的比較，並將研究範圍著重在 2013 年至 2019 年期間進入台日市場後，所面臨到政策管制時，相關利害關係人如何在過程中影響政府後續對 Uber 公司或計程車產業制度的作為，並分析其差異背後的原因。接下來將介紹本文的理論基礎。

參、理論回顧

一、利害關係人理論 (Stakeholder Theory)

利害關係人 (stakeholder) 一詞始於 1963 年 Stanford Research Institute 對於公司本質之探討，嗣經學者在企業管理結合企業倫理與管理策略，思考企業之社會責任問題，將利害關係人概念系統化運用 (Gibson, 2000; Harrison and Freeman, 1999)。隨著 Freeman 提出利害關係人管理之概念，並將利害關係人定義為一個組織中會影響組織目標或被組織影響之團體或個人，包括政府、競爭者、顧客、員工、市民團體、供應商、股東等七個組成元素 (Freeman, 2010)，相關研究不斷地發展與擴充 (陳玉嬌，2022：37)，因為企業組織本身就是策略管理的目的；但是在公共政策的領域中，政府組織策略管理的目的是公共利益，不是政府組織本身，政府組織本身具有「決策場域」的意義大過它是求生存的自利組織 (陳敦源等，2011：24)，因此，其分類方式倘運用於公共政策領域則須酌予調整。

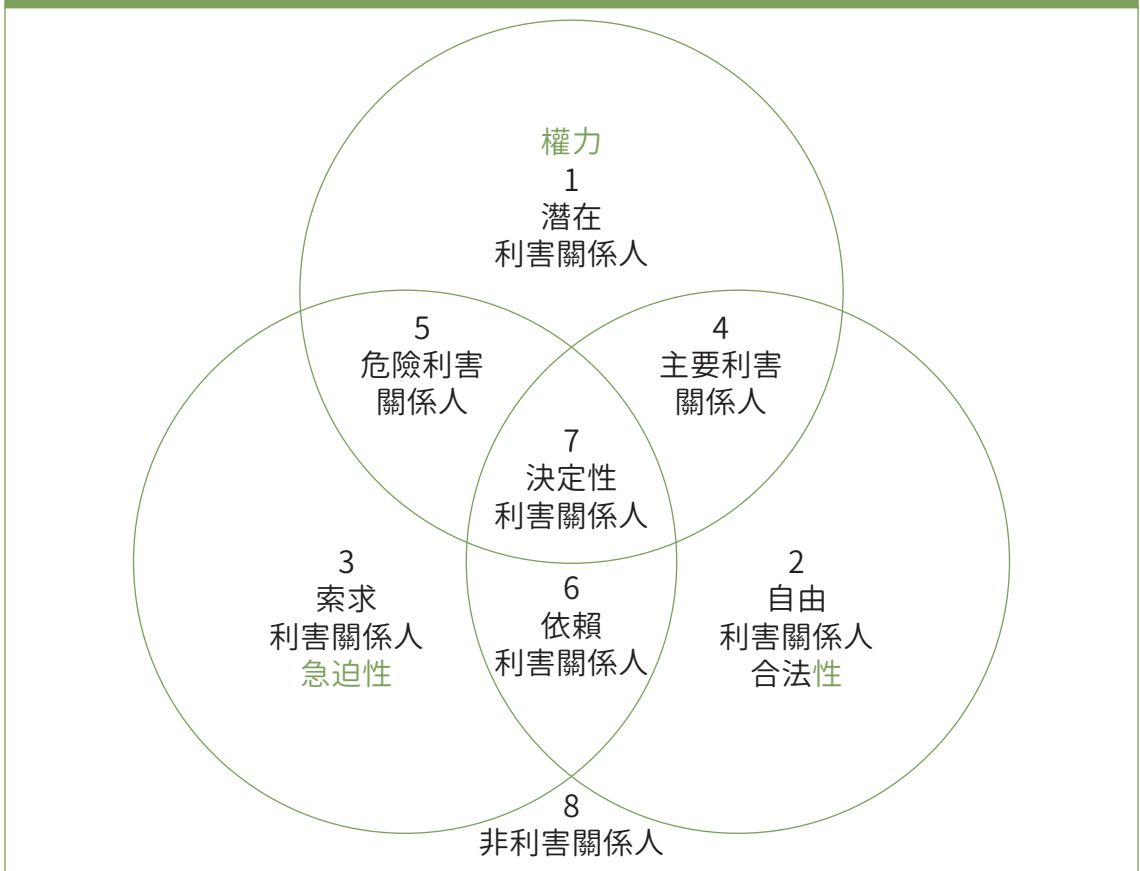
公共事務涉及政府決策的影響，Dunn (1994：85) 將「政策利害關係人」

(policy stakeholders) 定義為：「不論是能夠影響政府決策或是受到政府決策影響的個人或團體，就是政策利害相關者」（陳敦源等，2011：13）。近年，公共政策及公共行政也常見運用利害關係人理論來分析。陳敦源等人指出「在方法上或是實務上，公共行政卻常常妥協於現實政策環境，因此，要如何從利害關係人分析中找出公共利益的維繫本質，是研究利害關係人指認最重要的任務之一」（陳敦源等，2011：16）。

Dunn (1994) 指出必須重視政策利害關係人的意見與態度，以制定公平正義的政策；所謂政策利害關係人是指對政府政策影響或直間間接影響公共政策，對政策下了「賭注」的個人或團體，將政策利害關係人分為三種類型（轉引自丘昌泰，2013：58-63）：（一）政策制定者：這是指制定、運用與執行政策的個人或團體。（二）政策受益者（policy beneficiary）：政策制定過程中直接或間接受到利益個人或團體，直接受益者通常是標的團體（target groups），間接受益者是基於與直接受益者的關係而得到利益。（三）政策犧牲者（policy victims）：政策制定過程中喪失其應得利益的個人或團體，喪失原因可能是政策設計失當，為將他們列為利害關係人；或者政策本身引起副作用，對該團體產生負面影響；或者該團體欠缺顯著的政治地位與立場；或者為機會成本以下的必然犧牲品。

Mitchell, Agle and Wood (1997：874) 等三位學者，提出一個包含三個面向的利害關係人判斷架構，它們分別是：合法性（正當性）（legitimacy）、權力（影響力）（power）、以及急迫性（urgency）。他們以此三種特性為衡量基礎，建構簡單的利害關係人分類圖（如圖一所示）。基本的利害關係人總共有七種類型，或有具備合法性、權力和急迫性的一種，或是其中兩種，或是三者兼具，分類如下：第一類是所謂「潛在」（dormant）的利害關係人；第二類是被稱為「有自主性」（discretionary）的利害關係人；第三類是會「提出要求」（demanding）的利害關係人；第四類是「核心」（dominant）的利害關係人；第五類是會「引起危害」（dangerous）的利害關係人；第六類是「依賴」（dependent）的利害關係人；最後一類是三項判準皆滿足的「決定性」（definitive）利害關係人（陳敦源等，2011：22）。

圖一、利害關係人分類圖：合法性、權力、急迫性



資料來源：Mitchell et al. (1997: 874)；陳敦源等（2011：23）；陳玉嬌（2022：38）。

Hossain (2016：5) 在分析了 2019 篇共享經濟的期刊，找出共享經濟運用利害關係人理論分析的文獻，指出共享經濟主要涉及三類參與者：平台提供商、服務提供商和客戶 (Benoit, Baker, Bolton, Gruber, and Kandampully, 2017)。其他的利害關係人如政治家、地方政府、壓力集團和非政府組織 (NGO)，但在文獻中對它們的研究有限。Hossain (2016：6) 指出許多公司都參與了乘車共享和單車共享 (Cohen and Muñoz, 2016)。Hossain (2016：5) 發現立法挑戰特別是由於多樣化的商業模式和不同利益相關者之間的緊張關係導致共享經濟的不確定性。Heo (2016：168) 運用 Freeman (1984) 所提出的利害關係人理論，認為利害關係人是指在組織中擁有利益、權利／所有權的任何個人或團體，而且一個

人或團體可能扮演多個不同的角色，使情況進一步複雜化。

陳敦源等人（2011：30）發現在指認利害關係團體上，仍然是各實務經驗重於理論規範的問題，我們可以從理論上強調有這種利害關係團體的存在，但是，不論在網絡或是理性決策理論中，並沒有一定的規則告訴我們，在某一個政策領域當中，什麼團體可以被指認為「利害關係團體」。

綜上，本研究建立共享經濟的利害關係人之分類與關係結構，依權力、急迫性、合法性及合理性等三個構面，找出本文案例的政策利害關係人分為三類。

- （一）政策制定者（權力）：指擁有政策制定、執行的政府（包含中央和地方）。
- （二）政策受益者（具急迫性）：政策制定過程中，直接或間接有受益的個人或團體。如 Uber 公司可獲得平台收益，Uber 司機可增加收入，乘客可增加便利性等，社會可增加資源運用率等。
- （三）政策犧牲者（具合法性與合理性）：指政策制定過程中，喪失其利益之個人或團體。如既有受法規限定執業的計程車公司、計程車司機、計程車公協會團體等。

二、乘車共享 (ridesharing)

Heo (2016：167) 指出，2015 年牛津詞典已正式將「共享經濟」(sharing economy) 和「乘車共享」(ridesharing) 這兩個詞納入。牛津詞典將共享經濟定義為：「一種經濟體系，其中資產或服務在私人之間免費或收費共享，通常是通過網路」² 而乘車共享被定義為：「參與乘客乘坐由其所有者駕駛的私人車輛免費或收費的安排，尤其是通過網站安排的安排或應用程式。」³ 在所謂的共享經濟、協作消費或同行經濟中，個人通過租賃、借貸、交易、易貨或交換商品、

2 原文為：An economic system in which assets or services are shared between private individuals, either for free or for a fee, typically by means of the Internet.

3 原文為：To participate in an arrangement in which a passenger travels in a private vehicle driven by its owner, for free or for a fee, especially as arranged by means of a website or app.

服務、交通解決方案、空間或金錢參與共享活動（Möhlmann, 2015）。

乘車共享是指個人以自家車，利用叫車應用程式（平台）配對，找尋想要搭車的顧客，收取運費，提供乘客運輸服務。一般多與計程車服務的營運模式相較。經營乘車共享的應用程式（平台）的叫車服務企業如 Uber 或 Lyft 就是提供車主和乘客配對平台的平台服務（宮崎康二，2015：111）。乘車共享與計程提供相同的服務，但具二項特徵，即未持有計程車職業駕照（在日本是指第二類汽車駕照，在台灣是指職業小客車駕照）的司機提供載客服務，和乘客利用智慧型手機隨選（on demand）叫車的服務宮（宮崎康二，2015：111-112）。乘車共享服務與隨招隨停的計程車不同，乘客利用不同的叫車應用程式（平台）決定，競爭相當激烈。對平台公司而言，為了比競爭對手提供更優的服務，有效激勵思考新增功能或服務（宮崎康二，2015：117）。

乘車共享帶來不少好處。如將閒置的汽車，有效提高資源的利用率。對全職的上班族、學生及退休人員可以活用假日或零碎時間賺取收入，活用汽車和人力資源是乘車共享帶來最大的經濟效益。其次，透過浮動價格進行資源有效分配。計程車基本上是固定費率，在巔峰時段，計程車停等區大排長龍，偶爾遇上空車的人可以優先搭乘，隨機地由乘客選擇。但乘車共享則配合需求調整運費，例如趕時間或有特殊需求的人如生病或受傷無法搭乘電車的人仍會選擇運費較高的服務。再加上如果乘客多的時段可以隨之調高運費，也會吸引更多駕駛人願意加入服務。平台公司通常扣除手續費後即為司機的收入（宮崎康二，2015：119）。第三，會減少購買新車的需求嗎？以社會整體來看，自家車使用率提高，可減少新車購買需求。尤其都會區，不需買車，有需要時利用平台叫車的人也會增加；另一方面，乘車共享也會刺激購買新車需求。在美國，也有投入共享平台的司機行列而購買新車，也有提供購車貸款的優惠方案。不論是已開發或發展中國家，如 Uber 進入印度市場後也帶來新車需求，未來汽車製造商也可視乘車共享為新商機（宮崎康二，2015：120）。

最後，看好乘車共享，吸引新興投資進入市場。像 Uber 和 Lyft 企業吸引許多風險投資公司投注數 10 億美元以上資金，如 Facebook 在 2009 年投資 Lyft 公司 30 萬美元，Google 和百度也投資 Uber，Google 地圖也與 Uber 合作，預估

最近距離的交通方式，估算移動時間和運費等，藉由 Google 地圖的便利性也帶動 Uber 的利用者增加。中國百度也在 2014 年 12 月 Uber 進入中國市場時需調配資金時出資，並提供百度地圖合作開展中國市場。Softbank 也在美國投資 Sidecar，並投資亞洲不少的叫車應用程式平台，如印度版 Uber 的 Ola 出資約 2 億美元，東南亞迅速展開市場的新加坡 Grab Taxi 約 2.5 億美元。知名電商樂天也投資 Lyft 約 3 億美元取得 11.3% 股權；中國通訊軟體微信的騰訊控股也投資 Didi 平台。LINE 也開始 LINE TAXI 服務，開啟通訊軟體加入市場行列（宮崎康二，2015：124）。

另一方面，與共享乘車服務抗衡的計程車業者在各地也展開「計程車叫車服務」來與之抗衡。「計程車叫車服務」就是利用 APP 應用程式來叫車，其實也就是共享乘車服務的計程車版本，兩者的差異請參表一。「計程車叫車服務」也是於事前下載 APP 及登錄信用卡付款，已採用乘車共享的便利性（宮崎康二，2015：126-127）。

表一、乘車共享服務與計程車叫車服務的差異

	駕駛	運費	法規的風險
乘車共享服務	一般人也可以開車	配合需求經常變動，浮動費率	有
計程車叫車服務	需持計程車駕照才能開車	無關需求固定費率	無

資料來源：宮崎康二（2015：125）。

為防止違反法規的情形發生，在全球各地已經普及，但在日本尚未能允許個人收取運費提供載客服務的日本而言，由日本交通（計程車公司）推出的「全國計程車叫車 APP」廣泛地普及起來。受限於法規，無法以 P2P 經營的共享乘車服務的區域，以計程車叫車 APP 來替代的可能性相當高（宮崎康二，2015：126-127）。

肆、Uber 公司的經營與政策的變遷

Uber 於 2009 年在美國成立，開發了一款移動應用程序，允許擁有智慧手機的乘客提交旅行需求，然後將其發送給使用自家車的 Uber 司機將乘客運送到目的地。Uber 成為出租車司機、出租車公司和政府持續抗議和法律訴訟的對象 (Heo, 2016: 167)。

Uber 在進到日本時，受到計程車業極大的反對，當時還未有一般人提供載客的叫車服務 (竹中平藏，2017: 102)。依日本新經濟連盟的資料，美國、英國、中國、加拿大、澳洲等國已完成乘車共享法律，義大利尚在法案審議中，在這六國已經開始乘車共享叫車服務，現行法規認定乘車共享叫車是違法，尚未能提供服務的國家為韓國、日本和德國 (竹中平藏，2017: 188)。

全球乘車共享市場急速擴張，2015 年時約 1 兆 6,500 億日圓，到 2020 年已倍增到約 3 兆 2,500 億日圓，Uber 公司市值約達 7 兆日圓，全球高度成長的乘車共享商務，竟在日本噤聲躡足。乘車共享的發展已為全球趨勢，卻因既有業者極力反彈，妨礙發展，既得利益者十分強勢，甚至阻止乘車共享進入討論，這樣的氣氛也反映在日本政府的態度 (竹中平藏，2017: 188)。日本乘車共享一開始僅限於交通供給不足的偏鄉因以戰略特區之名得到法律認可，然而，在偏鄉都能實施的措施，為何在高度需求的大都市反而加以禁止？新服務新產業，有必要採取新的遊戲規則，以目前全面禁止明顯不合理。既得利益者，只顧眼前一二年的利益，反而會錯失未來十年的利益 (竹中平藏，2017: 189-190)。

通過創建一個藍圖，Uber 傳播了這樣一個信念：改善社會，充分利用閒置車輛，為需要交通工具但沒有車的人提供更多選擇是可能的。這個願景傳達了 Uber 希望通過減少溝通成本和浪費來促進創新和透明。此外，Uber 希望與城市合作，為居民提供良好的兼職工作，創造更多的經濟機會，並提高交通服務的品質。Uber 的願景解決了公眾關注的問題，反過來又助於增加宣傳和曝光率 (Tseng and Chan, 2021: 1899)。Uber 通過舉辦慈善服務和活動來建立和改善其企業形象。名人代言也有助於讓乘客相信 Uber 是一個偉大的、創新的、合理的企業。

通過看到名人喜歡 Uber，公眾就會相信 Uber 是一個高品質的服務。Uber 的框架策略包括向公眾提供願景，舉辦慈善活動，以及爭取名人代言以建立良好的聲譽（Tseng and Chan, 2021: 1899）。

Uber 利用與潛在的司機聯繫的聚合，經常舉行情況介紹會，提供折扣代碼，並簽署請願書，以提高勢頭和合法性水準，找到社會中新的利害關係人，聯合起來向政府請願，是具有效果。最知名的合作夥伴之一是 Facebook，它已經將 Uber API 嵌入其 Messenger 軟體中。用戶可以向他們的朋友發送他們的位置，當他們在已經有 Uber 的城市時，他們可以通過該應用程式叫車。Uber 還通過與政府分享其資料來尋求政治聯繫。它在已經推出 Uber 的城市公佈了資料，表明 Uber 可以減少酒後駕車的事故。在交通繁忙的台北，Uber 收集了尖峰期塞車街道的資訊，為政府提供乘車共享服務，而政府則可能對 Uber 及其新業務形成越來越積極的態度。Uber 也通過與租車公司合作，與商店和活動結盟，開放其 API 與政府開放資料，以確保獲得更多資源和合法性，以授權和證明其業務的合理性（Tseng and Chan, 2021: 1899）。

Uber 和計程車間的衝突，主要是由於共享平台已經成為傳統產業提供產品和服務的替代供應商，引起了零售業和服務企業結構的震盪，並產生了巨大的市場價值（Zhang, 2019: 463-464）。與計程車相比，Uber 的營運要強大得多，在三個方面：（1）Uber 應用程式對乘客友好，Uber 對每筆交易收取仲介費，費率是依時間和距離參數計算，並由 Uber 平台直接自動處理。乘客付費都是電子化，乘客可以給司打分數，激勵司機提高服務水準；（2）Uber 將其司機宣傳為企業家或獨立承包商，其工作特點是自由靈活和獨立。（3）Uber 的另一個特點是降低交易成本，系統通過應用程式連結司機和乘客，計算旅程票價的機制。Uber 的商業機制是浮動費率，由演算法透過需求供給來決定費率（Zhang, 2019: 463-464）。

伍、政策利害關係人比較分析結果

本章將依第參章的利害關係人分類，依權力、急迫性、合法性及合理性等三類構面，分別以政策制定者（權力）、政策受益者（具急迫性）、政策犧牲者（具合法性與合理性）等分為三類利害關係人，以台灣和日本的經驗進行分析。

一、政策制定者：以政府為觀察對象

本節以國家或中央政府為主要觀察對象，指對 Uber 政策有主要影響力者。

（一）台灣

在台灣並沒有針對共享經濟指定是哪一個主管部會主政，由於共享經濟的範圍廣泛，較容易引起爭議者為既有產業為管制性或特許制的行業如計程車業或旅館業等，因受既有法令管制，故新的共享經濟模式進入市場後，必然對既有產業帶來不公平競爭等問題，因此，行政院曾於 107 年 1 月 16 日公布「行政院所屬各機關因應平台經濟發展法規調適參考原則」，明定國發會為新創法規調適窗口，各機關應就權責所涉新興平台經濟，檢視相關法規，並視其發展檢討修正。但由於各項業務仍由各主管部會主責是否放寬，國發會制定有關針對提供者之法規調適事項如各機關得採行分級管理，並應就個人資料保護、稅款繳納、消費者保護、保險機制及勞工權益保障等相關法規予以檢討修正（國家發展委員會，2017）。綜上，中央政府是以各別部會分別處理共享經濟各別領域的問題。

Uber 進入台灣後，影響最大的產業以計程車業最甚，計程車的主管部會為交通部，主管法令依據為汽車運輸業管理規則。施友淳（2022）分析 2013 年至 2019 年交通部管制政策搖擺不定，以政策變遷理論將過程發展分為三個階段：

1. 2013 年 5 月至 2017 年 2 月（進入期）：由於 Uber 進入台灣時，是以資訊業非計程車業，故非交通部管轄範圍，但因 Uber 非運輸業而從事運輸業，經公路總局以公路法開罰（施友淳，2022：94），連續罰，且加重罰，於 2017 年 1 月份罰鍰由 9,000 元至 9 萬元，提高為 10 萬元至 2,500 萬元，

並對 Uber 司機採吊扣牌照，Uber 不堪負荷，於 2017 年 2 月份退出台灣市場。

2. 2017 年 4 月至 2018 年 3 月（轉型期）：Uber 於 2017 年 4 月份捲土重來，與租車公司合作，交通部認定如符合租車業沒有違法就不會取締。在此階段，有 137 租車公司及 7,000 輛車投入 Uber 行列，且因汽車品質及運費可透過 APP 事先了解及透過信用卡付款等利基，大幅吸引利用的乘客數，Uber 與租賃公司合作模式大量搶走計程車生意（施友淳，2022：124），導致計程車公會於 2018 年 3 月份再次抗爭，要求交通部應修法擬定租賃公司代雇駕駛使用資訊平台規定，包括代雇行程時間須高於一小時，禁止排班與巡迴攬客，車內入須揭露車輛、駕駛人、租車費率等，且費率必須與車內懸掛價格相同等，再次使 Uber 與租車公司合作模式走向死路（施友淳，2022：31）。
3. 2019 年 2 月 21 日至 11 月 30 日（穩定期）：交通部於 2019 年 2 月 21 日預告修訂汽車業運輸管理規則第 103 條之 1，增訂多元計程車的經營模式，並於 6 月 9 日起要求車合法，人合法才能上路，這是台灣計程車業 50 年來最大的變革，為讓制度順利接軌，交通部還讓步，與 Uber 協調增加四個月緩衝期，延自 2019 年 12 月起開罰。同時，公路總局也在此期間加開計程車職業駕駛考試梯次，Uber 也輔導司機配合政府方案取得職業駕照後送客。

共享經濟是否需要受到既有法規的限制，端視（1）共享經濟平台的介入服務程度，與（2）服務提供者的服務提供型態，但共享經濟不論在世界各國，都會受到作為競爭對手的既有產業，與代表傳統產業及利益團體發聲的政府加以限制，我國立法者通常則是以處罰共享經濟的新興商業行為，作為保護傳統產業的方法（林昱朋，2020：35）。

（二）日本

共享經濟在日本有很好的機會發展，在安倍經濟學的第三支箭「促進民間投

資」是以推動共享經濟，超觀光立國，達成年度旅客及消費支出目標，將共享經濟列為重要政策。2016年11月安倍首相於內閣官房情報通信技術（IT）綜合戰略室（簡稱政府CIO）內設置共享經濟促進室，成立戰略特區計畫允許特例營業，但限於偏鄉。2015年6月16日第47次法規改革會議，安倍首相表示結合產業競爭力會議，推動共享經濟，朝實現地方創生，決定加速法規改革時程（內閣府，2015a）。2015年6月30日「日本再興戰略改訂版2015」-投資未來，生產性的革命，將共享經濟納入為活化新興市場，需建立必要法令（內閣府，2015b：32）。2017年6月閣議決定「未來投資成長戰略2017」，訂定新KPI：「2019年中運用共享經濟來活化地方公共團體至少達成30個地區，並以共享經濟促進室為首，推動運用共享經濟活化案例的模型」（岡田悟，2017：6）。綜上，日本有內閣府高度重視運用共享經濟來達成安倍的經濟目標，並配合召開放鬆管制的審議會會議。

但是，日本的計程車主管部會為國土交通省，對計程車業的嚴格監管由來已久。根據《道路運輸法》，計程車是一種「普通客運汽車運輸業務」，經營者必須獲得國土交通省許可。為了獲得許可，申請人必須先提交各種文件，詳細說明業務計畫-包括業務區域及在每個當地分支機構的計程車數量。國土交通省最後依是否符合以下三個標準來頒發許可證：（1）商業計畫適當，確保運輸安全；（2）考慮到第一標準和企業的預期經營，該計畫是適當的；和（3）申請人有足夠的能力充分地開展業務（Matsui, 2019: 103-104）。

即使運營商成功地獲得了營業許可，仍將面臨國土交通省嚴格的監管。首先，他們必須遵守與業務運營有關的各種義務—主要是保護客戶（乘客）和員工（計程車司機）福利、運輸安全以及他們作為公共承運人的地位。但是，儘管商業計畫的任何變更通常需要國土交通省的批准，運營商只需要在修改指定區域的計程車數量之前向國土交通省提供事先通知即可（Matsui, 2019: 104）。

值得注意的是，國土交通省嚴格規定使用私人車輛運送乘客收取費用的限制，一般只允許在指定的情況下如緊急救難或市、鎮、村或指定的非營利性組織為確保公共福利取得的許可才行（Matsui, 2019: 106）。因此，經營者必須獲得許可才能載客收費，即使獲得許可也僅限於農村／人口稀少地區。在沒有這

些條件的情況下，使用私人汽車運送乘客收取報酬是嚴格禁止的（Matsui, 2019: 106）。在日本，私家汽車使用白色牌照，計程車使用綠色牌照，因此，載送乘客而獲得報酬的私家車通常被稱為「白牌車」。任何經營這種「白牌車」的人將面臨三年以下的監禁，或 300 萬日元（JPY）以下的罰款，金額約為 27,200 美元（USD）（Matsui, 2019: 107）。

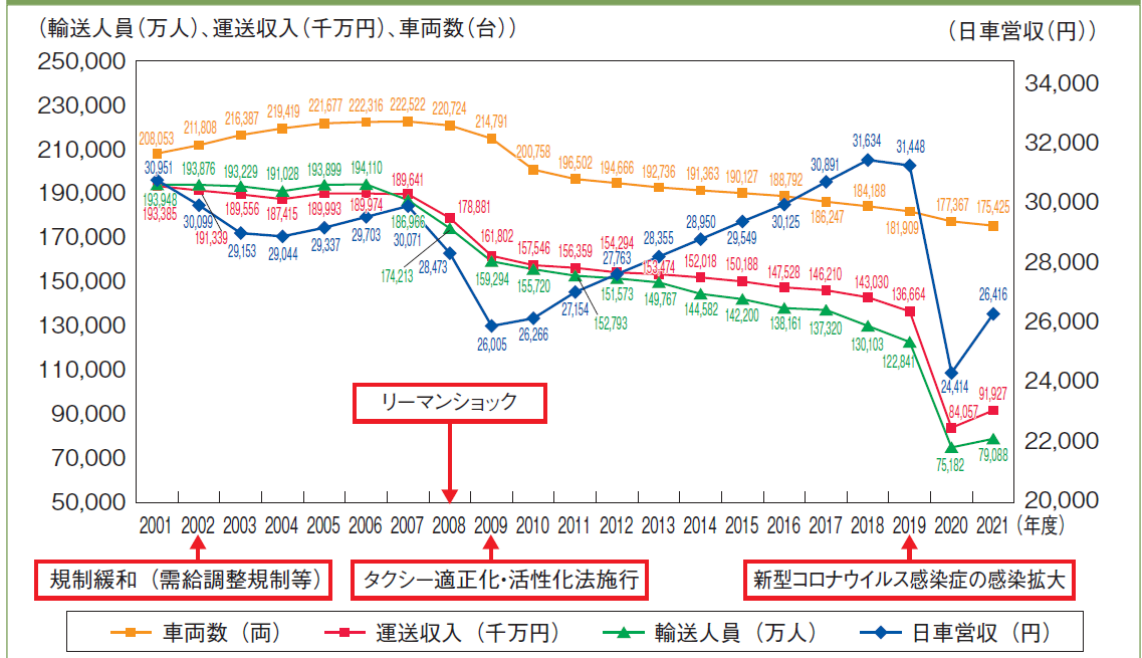
日本政府曾在 2009 年放鬆管制，國土交通省可以指定特定地區，如果（1）計程車供過於求的地區，這種調整和振興是必要的；（2）保障一般乘用車運輸業的健康經營；（3）提高運輸安全；（4）促進顧客便利性；和（5）根據每輛計程車的收入和經營者的經營管理情況，包括違法行為和交通事故情況，確保當地公共交通適當適應市場需求（Matsui, 2019: 111）。

據國土交通省統計，截至 2016 年 3 月 31 日，全國計程車公司共有 6,304 家，運營計程車 190,127 輛，司機 296,461 人。另有 35,833 名獨立的計程車司機，他們既是經營者又是司機。日本共有 226,010 輛計程車在運營。這些數字代表了放鬆管制以來計程車總量的增長，由於數量增長導致司機的收入從 2008 年開始顯著的下降—這在邏輯上歸因於 2009 年的重新管制（Matsui, 2019: 111）。

這項法案在 2014 年實施，由於這項改革，致使計程車輛數量減少，2021 年為 175,425 輛，這情形致使司機日營業額增加，然而受到疫情影響，自 2020 年起環境更為艱困，在 2021 年統計，計程車司機較 2019 年減少約二成左右，一直到 2022 年 11 月時，東京都的特別區包含武藏野市、三鷹市等在內的地區，睽違 15 年左右調整運費等，全國計有八個地區實施調整運費（国土交通省，2023：36-37）。

日本的計程車數量長期以來處於減少的困境，2019 年更是大幅減少。2021 年較 2020 年相較下，載客人數雖有增加，但由於計程車數量長期減少的背景下，推估可能受到企業減少利用影響。近年受到計程車司機不足，導致計程車輛使用率低，加上疫情間夜間客人減少，尤以疫情時日本政府鼓勵民眾減少外等因素（国土交通省，2023：11）。從圖二可看出，計程車的旅客運輸量，自 2014 年起即年年下滑，旅客運輸量占比也由 2014 年的 5.6%，下滑至 2019 年的 4.1%。疫情期間更下滑至 3.4%（国土交通省，2023：11）。

圖二、日本計程車載客數、載客營業收、入車輛數



國土交通省對交通安全是鐵板一塊，堅決反對修法，主要也受到 2016 年輕井澤大巴事故後更加強對公共運輸的管制做法。2015 年，Uber 與九州大學關聯機構合作辦理「大家的 Uber (みんなの Uber)」方案，雖說是以蒐集及調查與交通相關的資料為目的，但可能違反道路運輸法有關計程車的規定，因此，國土交通省對此方案提出了行政指導（宮崎康二，2015：128）。所謂計程車規定是指計程車駕照、運費費率、營業許可和保險等。也就是說如果加入保險，應該就可以讓個人提供載客服務，而且法規主要是預防外部不經濟，而計程車和乘車共享應該考慮的外部不經濟是萬一發生交通事故，如何處理無支付能力的司機與對造司機或乘客的賠償問題，都必須納入考量（宮崎康二，2015：128-129）。

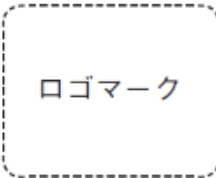

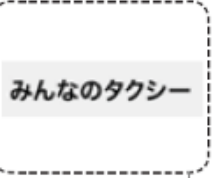
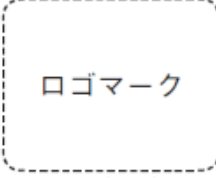



國土交通省雖然未能修訂相關法規，但面臨黑船來襲般的 Uber 浪潮，也思考將日本的計程車提供創新計畫。計程車業也在 Uber 加入市場後感到危機意識，尋求新的解方。後續日本政府進行了三項實驗性活動。首先，為爭取日增的海外旅客利用短程搭乘計程車，增加需求，但日本計程車起跳費較國外高，於 2017

年 1 月 30 日於東京 23 區、武藏及三鷹市試辦，由原本的 2 公里 700-730 日圓，調整為 1.052 公里 380-410 圓，提高短程計程車使用率。第二，配車 APP 的活用，於 2017 年 8 月至 10 月間，運用配車 APP 先預估乘車費用，減少被繞路及車費不定的不安，實驗結果有七成利用者回流，先確認好運費到安心。

最後，計程車共乘系統，國土交通省於 2018 年 1 月至 3 月在東京都內進行計程車共乘實驗，運用 APP 配對往同一方向的乘客，共乘計程車並分攤費用，提高需求（国土交通省国土交通政策研究所，2018：107）。

歷經上述實驗的結果，國土交通省在 2019 年出版的交通政策白書中，明示「檢討計程車配車服務系統的普及與服務」工作。依全國出租計程車協會統計，全國的計程車配車 APP 大約有 100 個（截至 2017 年底），從全國性到特定區域的都有，也有與海外乘車共享平台合作，使到日本的外國遊客能够直接使用自己的手機 APP 在日本叫計程車，正式將計程車乘車共享計畫納入國土交通省公文書。當時在日本提供乘車共享服務的 APP 如圖三（国土交通省，2018）。

圖三、截至 2017 年在日本提供配車共享服務的 APP

圖三、截至 2017 年在日本提供配車共享服務的 APP			
 ロゴマーク アプリ名 <関係企業>	 Japan Taxi <日本交通 他>	 MOV <DeNA 他>	 みんなのタクシー みんなのタクシー <Sony 他>
 ロゴマーク アプリ名 <関係国>	 DiDi <中国>	 Uber <アメリカ>	 Grab <シンガポール>

資料：全国ハイヤー・タクシー連合会資料等をもとに、国土交通省総合政策局作成

資料來源：国土交通省国土交通政策研究所（2018：159）。

在日本，雖然配車共享尚未普遍，但像 JapanTaxi 和 MOV 等出租計程車 APP 的出現，改善了原有計程車制度的市場失靈。自 2013 年修訂《出租車特種措施法》以來的情況，雖說是日本計程車市場的監管，即對同一地區同一票價的限制，須持有第二類的職業駕照，以及對計程車供需市場調控等，因此自用車是不允許進入有償送客市場（中村彰宏，2020）。

二、政策受益者：以 Uber 公司、司機和共享經濟聯盟為觀察對象

本節以政策受益較高的 Uber 公司、Uber 司機及潛在的利害關係人如共享經濟聯盟或協會向政府遊說推動 Uber 政策等來分析。

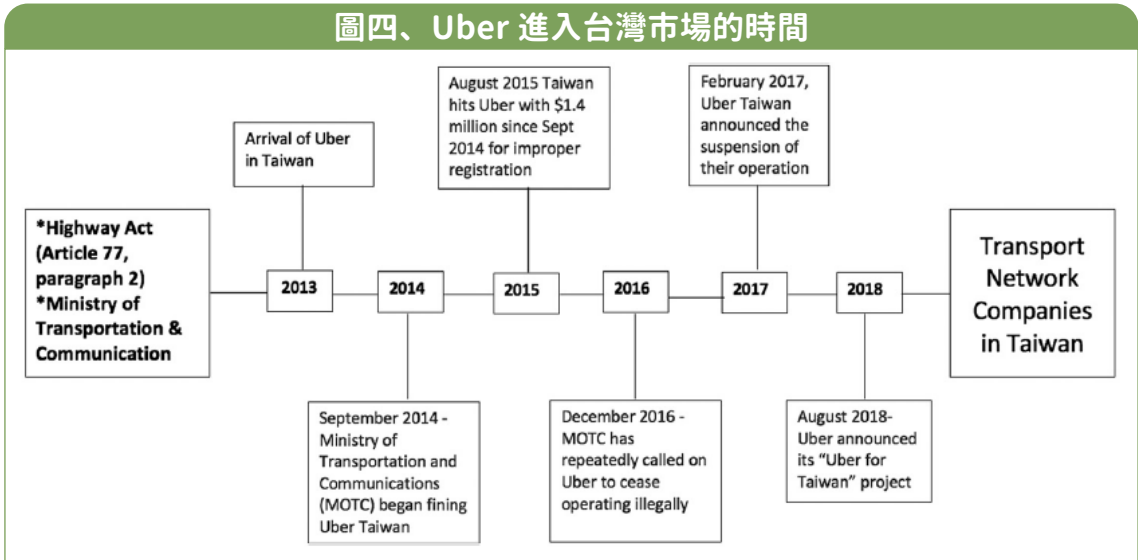
（一）台灣

Uber 自 2013 年 7 月起成立宇博數位服務股份有限公司，在經濟部登記為資訊業而非運輸業在台灣營運，在台灣推展共享乘車的業務過程，與政府部門，立法院與傳統計程車之間存在極大的緊張性（黃玟曄，2017：38）。Uber 威脅了計程車業，同時公眾和社會也對其商業活動表示懷疑。在一般消費者與民眾間也因為各自擁護不同的價值而互相角力。儘管有技術上的優勢和平台上的便利，Uber 必須找到一個有效的方法來抵制行業壓力，以獲取社會支持，並正當化他們的業務（Tseng and Chan, 2021: 1899）。在長時間與政府交涉未獲共識，UBER 在 2017 年 2 月 10 日由於負荷不了近 11 億元的罰款而宣布暫停在台灣的共享服務（黃玟曄，2017：38）。

在台灣，沒有執照和非法經營的計程車被稱為白牌車。大多數乘客不願意乘坐白牌車，因為他們害怕在發生事故時沒有法律追訴權。在早期，Uber 也被認為是一家白牌車公司，導致如何提高其知名度和吸引更多乘客的挑戰。作為回應，Uber 正在給公眾一個願景，將其品牌形象從白牌車轉變為公認的共享用經濟參與者（Tseng and Chan, 2021: 1899）。

由圖四可以看到，在 2013 年以前，交通部制定公路法第 77-2 條罰則，2013 年 Uber 進入台灣，2014 年 9 月交通部開罰 Uber，2015 年 8 月對 UBER 罰款達 140 萬美元，2016 年 12 月交通部重複要求 Uber 停業，2017 年 2 月 Uber 退出台

灣市場，2018 年 8 月 Uber 宣布 UBER for TAIWAN 計畫，在台灣成立交通網路公司（Mutiarin, Nurmandi, Jovita, Fajar, and Lien, 2019: 429）。



資料來源：Mutiarin et al. (2019: 429)

2017 年 2 月，Uber 宣布暫停運營（Uber, 2017a）。台灣政府和 Uber 之間的對峙是基於三個主要問題（Mutiarin et al., 2019: 428；Uber, 2017b）。

首先，政府希望 Uber 註冊為計程車公司，而 Uber 拒絕這樣做，理由是沒有理由註冊為計程車公司，因為他們是一個智慧手機應用程式。其次，台灣政府希望 Uber 要投保保險，這在政府承認乘車共享並批准其運營之前是不可能的。最後，政府希望 Uber 交稅，Uber 表示願意「支付所有適用的稅款」。經過兩個月的停業，2017 年 4 月，Uber 恢復了在台灣的營業。台灣政府和 Uber 的討論結果是，Uber 與有執照的租車公司或計程車行業合作，在台北恢復為乘客提供服務（Mutiarin et al., 2019: 428; Wu, 2017）。隨著政府對 Uber 的嚴厲監管，Uber 被迫進行發展和創新。2018 年 8 月，Uber 宣布「Uber for Taiwan」項目，其中包括與政府合作，為公共交通提供一個平台並幫助培養台灣的自動駕駛技術和人工智慧（AI）人才（Mutiarin et al., 2019: 429; Teng, 2018）。雖然 Uber 成功地恢復了在台灣的业务，但 46 年的《公路法》有效地阻止了想要作為乘車共享

的司機的運營。為了增加 Uber 司機的規模，Uber 為想要參加專業駕駛執照考試的普通司機提供輔導說明，這需要通過更棘手的路考，使用手排汽車和加強筆試（Mutiarin et al., 2019: 422）。

（二）日本

Uber 在 2013 年 9 月於東京都登錄第二種旅行業，自 2014 年 3 月開始提供服務。與 Uber 典型商業模式不同，Uber 最初是以乘客和現有計程車行業之間的中間人，允許乘客使用該 App 叫計程車，並支付此類服務的標準費用。當時，還不允許私人司機使用私家車來替代現有的計程車業。此後，Uber 在日本引入乘車共享的努力一直沒有成功。2015 年，Uber 在福岡的實驗計畫利用私家車配對個人駕駛搭載乘客。國土交通省以可能觸及違反道路運送法為由要求立即停止試行（国土交通省国土交通政策研究所，2018：106）。初期在日本傳統行業法規的限制下，拓展事業並不順利。

Uber 為了逃避前項收費的罰責，改採按小時補償司機費用，沒有向乘客收取運費，但 Uber 司機仍在經營違法的白色牌照計程車，違反了道路運輸法。此外，2016 年 2 月，在計程車業的強烈反對下，富山縣南礪市也放棄了原允許 Uber 在試驗基礎上營運的計畫（Matsui, 2019: 117）。

不過，危機就是轉機，也有一些商業團體積極表達了促進共享經濟的必要性。由樂天總裁三木谷浩史為推動共享經濟，成立了新商業協會—日本新經濟協會（Japan association of new Economy, JANE）的成立中發揮了主導作用。這個聯盟是安倍內閣的智庫，為安倍經濟學提供促進經濟成長的建議。另外，日本企業投入全球共享經濟也有助於其日本的發展，如 2010 年三井物產於新加坡投資 CARCLUB，2016 年 LINE 在泰國與物流配送企業 lalamove 合作，投資餐廳、餐飲點餐配送服務。之後軟銀孫正義加入大型投資，投資主要的乘車共享企業如 UBER、滴滴和 CRAB。之後，滴滴又買收了歐州，中東和南美的企業，以合資方式，軟銀的投資目的企業範圍擴大至主要的乘車共享企業（小宮昌人、小池純司，2018：37）。2017 年樂天與中國途家合作，投入民泊事業，日本計程車公司第一交通產業與滴滴出行合作，展開配車 APP 的合作案例。這並非從零開始，而

是與中國現地的服務模式，與既存產業的 KNOW HOW 共同，為了可以獲取他國大量的使用者為基礎，以雙方二國的利益共同大型的合作（小宮昌人、小池純司，2018：38）。如果 Uber 不能與索尼合作，它將在日本面臨更激烈的競爭，索尼與六家當地公司合作，建立一個新的打車系統，比 Uber 更複雜（Mutiarin et al., 2019: 420; Ong, 2018）。像 Uber 這樣的乘車服務，不僅在市場上呈現出一種新的競爭力量，而且還挑戰了長期以來建立的監管框架的根本基礎（Schneider，2015）。

Uber 隨著創辦人卡蘭尼克的退場，由新任執行長達拉寇索洛夏西在 2017 年 8 月份接手後，一改過往與政府監管單位衝突的做法（林錦慧〔譯〕，Mike Isaac〔原著〕：423）。

三、政策犧牲者：以計程車公司、司機及公協會團體為觀察對象

是指在政策制定過程中，喪失其利益之個人或團體。在本節討論既有受法規限定執業的計程車公司、計程車司機、計程車公協會團體等。

（一）台灣

台灣在 2019 年底全國計程車約有 9 萬 1,898 輛，較 2017 年增加 4,294 輛。當中，交通部因應時代潮流並滿足消費者多元需求，輔導之多元計程車增加 7,879 輛。依交通部統計，專職計程車司機約占 86.9%，在專職計程車司機以加入無線電或衛星派遣車隊比例約占五成，其中，76% 為自有車靠行，18.9% 向車行租用，僅 4.9% 為領車行薪水及其他。計程車載客方式，以無線電或衛星派車占約 50.5%，網路資訊平台（含 APP）叫車約占 17.2%。在 2021 年的調查報告中，86.8% 為自有車靠行，10.5% 向車行租用，僅有 2.8% 為領車行薪水及其他。⁴ 故台灣的計程車司機特性以靠行為主，與日本以公司經營，領公司薪水為主的型態有別。

台灣的計程車司機只有少數是車行員工，因此司機多為投保勞健保，加入當

4 交通部統計處。《計程車營運狀況調查報告》。<https://www.motc.gov.tw/ch/app/statistics101?lang=ch&folderName=ch&id=56>。

地汽車駕駛員職業工會團體，再由當地汽車駕駛員職業工會團體組成的中華民國計程車駕駛員工會全國聯合會，做為行業工會幫計程車司機發聲。其工會組織的力量由於平時並無固定集會或固定成員，組織結構相對鬆散。

Uber 在進到台灣市場後，以 APP 配對沒有專業駕駛執照的私人司機運用自家車提供叫車載客服務，它甚至已經擴展到食品配送服務（Mutiarin et al., 2019: 428）。2013 年，計程車司機向 Uber 發起了戰爭，Uber 的 16,000 名司機以其更便宜的票價贏得了乘客。台北市計程車客運業協會會長陳登說：「他們搶走了我們的生意，使我們的收入減少了 30%」（Sui，2017）。

相關 Uber 的爭議可以參閱郭芝榕（2017）的文章。2013 年 Uber 強勢登陸台灣，掀起一陣旋風，但因沒有運輸業執照，又擠壓到本土計程車生存，交通部對 Uber 連續開罰，行政執行署台北分署 2017 年 3 月收到公路總局強制執行申請時，發現 Uber 除了罰單還有稅單。罰單是公路總局以 Uber 未經申請核准，利用網路平台擅自經營計程車客運，依《公路法》第 77 條第 2 項處罰計 196 案，累積達 17 億 7 千萬餘元。稅單則是營業稅，財政部認為 Uber 從 2013 年 9 月在台營業至 2016 年 6 月有漏報勞務銷售額，根據調查核課 9,400 多萬元營業稅。兩者相加超出 18 億 6 千萬元。金額如此之高主要是 Uber 來台初期引起廣泛討論，政府為此加強管制還修訂《公路法》加重罰則，嚴厲執法加上民眾檢舉 Uber 違法載客高達 4、50 件。裁罰金額是從 10 萬元起跳到最高的 2500 萬元，但政府決心整頓，每案都以最高金額處罰，Uber 受不了終於在 2017 年 2 月緊急停業。當時公路總局立即勒令 Uber 停業，Uber 則打行政訴訟尋求救濟；公路總局使出殺手鐮，將目標對準 Uber 司機，只要抓到違法載客，就吊扣駕照 4 個月，此方法果然奏效，Uber 一時之間找不到司機開車，才發覺事態嚴重，只能配合政府進行改善。Uber 打算在 2018 年 9 月前將罰金以分期付款的方式繳清，但是 2017 年 9 月最高行政法院一紙 Uber 勝訴的確定判決，卻讓 Uber 改變主意，決定不繳罰金而向執行署聲請停止執行並獲公路總局同意，撤回所有罰金案。執行署的努力歸零，一切重頭再來，要等主管機關台北市政府進行裁決（林益民，2020）。

2018 年 9 月 3 日之前法規規定，計程車車身顏色應符合規定統一漆為黃色，多以「小黃」稱呼計程車。而「多元化計程車」除了車牌仍然律定為白底紅字外，

車身不再侷限於黃色。依據「汽車運輸業管理規則」，經營多元化計程車客運服務之業者，應提供下列服務：

1. 於消費者叫車前提供相關資訊：（1）車輛：至少應包括車輛廠牌、牌照號碼、出廠年份等。（2）駕駛人：至少應包括有效計程車駕駛人執業登記證之顯示、消費者乘車評價。（3）費率：至少應包括預估車資。
2. 車輛定位及行車軌跡。
3. 依營業計畫書所定期程採全面電子支付。
4. 可供消費者乘車後進行服務品質評價。

多元化計程車除顏色不得使用純黃色，且因其載客需以消費者預約提出乘車為限，不得巡迴攬客或於計程車招呼站排班候客，故不得安裝「車頂燈」外，其餘均等同於一般計程車，提供大眾乘車不一樣的需求（高雄區監理所秘書室，2018）。

交通部在 2019 年 9 月終於與 Uber 達成協議，為同時納管 Uber 司機類似計程車的營業行為，並保留 Uber 共享經濟特色，修正「汽車運輸業管理規則」部分條文，在多元化計程車方案免將車身刷黃、免掛車頂燈、不需型車識別標幟外，更增加可採預告車資，讓乘客乘車前先清楚車資，再決定是否搭車，可謂我國計程車業 50 年來最大變革（侯俐安，2019）。因應共享經濟衝擊改變既有法規，將新型態經濟關係納管的做法，誠值肯定（林昱朋，2020：53）。

（二）日本

另有關日本的計程車司機需取得職業駕駛（第二類駕照）的資格，除了要滿足第一類駕照資格滿三年以外，還要接受駕訓班上課及筆試和技能考試，由於考試具有難度，一次考取駕照者約占 10%，費用從 20 萬到 30 萬日幣不等，由於在日本的計程車多屬於公司經營，司機多為公司員工，享有公司提供的勞健保退休金等福利，考上駕照後仍要在駕訓班接受講習訓練，⁵ 因此，如果要成為合格的

5 株式会社日本教育機器販売関東。https://www.myllicense.co.jp/corporation.php。

計程車司機需要花費相當高的金錢和時間成本。

而在日本的計程車司機，有 85% 的是公司員工，非自營業者，享有福利勞健保休假及最低保障。而在日本的計程車司機加入的是企業工會，由於企業工會是由資方組成的勞工組織，約束力及執行力相對於台灣的計程車職業工會來得高。因此，由資方再組成的計程車全國連合會組織相對掌有更多資源，例如即使內閣高度肯定共享經濟，他們仍然可以說服地方上選舉出來的族議員來反對 Uber 的合法化。

受到傳統行業利害關係人的反對，如日本計程車公司和司機自然會強烈反對任何像 Uber 乘車共享合法化的提議。事實上，全國出租和計程車協會（National Hire and Taxi Association）在其第 105 屆大會上通過了一項決議，誓言要阻止以共乘為名義的「白牌車」合法經營。全國計程車司機獨立個體協會也強烈譴責了這一提議，日本計程車司機工會的全國協會（自交總連 - 全國自動車交通☒働組合總連合會）也表達了他們對乘車共享合法化的強烈反對（Matsui, 2019）。

另外，計程車行業有一個占主導地位的行業協會—Zentakuren（全國計程車連合會）。Zentakuren（全國計程車連合會）的富田會長警告其成員，JANE 的遊說以及內閣內部和周圍支持 Uber 的活動。他要求每個縣的計程車協會通過 " 堅決反對危害地區公共交通生存和威脅公共安全的白牌車行為的緊急決議 "。富田也認為計程車行業必須堅定不移地阻止任何修改《道路交通法》的企圖（Altura, Hashimoto, Jacoby, Kanai, and Saguchi, 2021: 151）。

勞工運動的阻力是阻止日本乘車共享的關鍵力量之一。絕大多數日本計程車司機參加工會，而日本的工會以企業工會為主，普遍存在於大多數大中型計程車公司中。勞工運動通過政治管道極力反對 Uber（Mutiarin et al., 2019）。2016 年，來自整個勞工運動的八個運輸工會在東京舉行了一次聯合集會和遊行，以反對內閣試圖在特區將乘車共享合法化（Altura et al., 2021）。

四、潛在的利害關係人：以租車公司及民意代表為觀察對象

租車公司在台灣推動 Uber 政策時，在第二階段，原本為最大獲利者，Uber 於 2017 年 4 月重返台灣市場改與租車業者合作推動 Uber 市場，已與 137 家租

車行合作，募集約 1 萬人左右的 Uber 司機。後因嚴重影響計程車業生意，再次受到計程車業反對，交通部於 2018 年再次研擬修訂汽車運輸業管理規則 103-1 條規範租車時間要高於一小時，完全☒殺短程載客的服務，Uber 結束與其合作模式。這是在台灣發展過程中，與日本經驗完全不同的插曲。

另外還有一種潛在的利害關係人則是民意代表。在台灣選票至上，全台有約 9 萬多人的計程車司機，為了選舉多數委員爭取大眾的支持。但是，在台灣由於由 Uber 司機所組成的抗議團體人數也逐漸增加，也形成另一股力量；另外，消費者喜好相同的，在日本，日本，也同樣考量地方選舉，支持地方的計程車公司，且多為既有交通公司的子公司，選票至上，不會站在 Uber 這邊。

與住宿業和房地產業相比，計程車行業的經濟意義相形見绌。然而，日本各地的城市和城鎮都有當地的計程車公司及其司機，他們和當地的住宿業一樣，可以為國會候選人提供支援。對國會議員來說，成為 Uber 的朋友太危險了，日本各地都有計程車公司 成為 Uber 的朋友，不，不，對選舉沒有好處 (Altura et al., 2021: 152; Mutiarin et al., 2019)。計程車族議員與計程車行業合作，反對將共享汽車合法化的嘗試。三個主要政黨都有自己的計程車協會，其政策目標相互重疊。自民黨和公明黨的計程車黨團反對放鬆管制。即使內閣辦公室（政府的一部分）想要使乘車共享合法化，自民黨和公明黨這些政黨（比內閣）擁有更大的權力 (Altura et al., 2021: 152; Mutiarin et al., 2019)。

陸、結論

參考台日兩國的經驗，發現有效的監管需要時機，以確保創新能夠充分發揮其潛力。監管的及時性可能會導致錯誤，而推遲監管可能會錯過公眾在創新被監管後可能獲得的利益。由於政府缺乏對跨國公司的具體規定，台灣的跨國公司已經成功地滲透到計程車行業，為乘客提供更有效和更方便的服務。顯然，在日本的案例上，也發現乘車共享企業也借助技術手段彌補了當地計程車司機的局限性。然而，當政府最終實施監管時，乘車共享企業的普及也有其代價。註冊、保險和認證被監管，以及他們實施了嚴厲的罰款或行政指導等，都對其在當地發展

有所限制。如果乘車共享企業接受現有的道路運輸規則，不堅持認為這些規則對他們不適用，因為他們不是計程車公司，而是基於移動應用程式的科技公司，那麼罰款就可以避免了（Mutiarin et al., 2019: 429-430），這也是我們在日本看到的案例發展方向。

監管政策有不同的形式和規定。本文發現由於台日在計程車既有監管制度上有著根本上的不同，導致在因應 Uber 新興科技的後續管制的發展上有所不同。在日本由於計程車的制度傾向企業經營，且產業公會結構以企業公會為主，再加上計程車職業駕駛的嚴格規定，導致 Uber 無法突破傳統制度，被迫改變原有經營模式。而台灣計程車的制度傾向個人經營，計程車司機公會以職業公會為主，司機與公會組織相對於日本制度鬆散，導致另外由民眾組成的 Uber 司機成為另一股抗衡的力量，要求政府開放傳統管制措施。

同時，行政指導更受政府機構青睞，因為它使機構在必要時可以更靈活地更新或退縮政策。行政指導被認為更適合於解決與技術進步或創新有關的問題，因為它有利於協調較低級別的機構人員，它的國會監督較少，它是可信的，並且與法規一樣具有粘性。在台灣已經加強了道路交通的政策（Mutiarin et al., 2019: 430），若不遵守規定，將以罰款處之才能遏止違法情事，而在日本，行政機關的行政指導效力大過於罰款，日本的案例也朝向既有法規順服，改以科技合作的方式發展。

以作者觀察，在日本目前與計程車公司合作的經營模式已非乘車共享經濟，利用閒置的自家車跟零碎時間的模式。日本相關發展經驗或許因既有制度與台灣有別，而導致在發展上有屬於日本模式的變動，頗具參考價值。本文限於時間，若能以實證研究輔以直接向利害關係人訪談，或以相關數據量化佐證，可增加研究之深度，未來或可再與共享經濟發展極為快速的中國等國家進行日中台三國制度及發展比較，或可發現更多有趣議題。

參考文獻

- 丘昌泰（2000）。《公共政策》。台北：巨流圖書有限公司。
- 李芳齡（譯），傑弗瑞·帕克（Geoffrey G. Parker）、馬歇爾·范艾爾史泰恩（Marshall W. Van Alstyne）、桑吉·喬德利（Sangeet Paul Choudary）（原著）（2016）。《平台經濟模式：從啟動、獲利到成長的全方位攻略》（Platform Revolution）。台北市：天下雜誌出版。
- 林昱朋（2020）。《共享經濟的自治與管制之研究——以 Airbnb 為中心》。高雄：國立高雄大學法律學系碩士論文。
- 林益民（2020）。〈17 億討嘸／行政院打臉公路總局 Uber 爽免繳 17 億罰款內幕〉，《CTWANT》，11 月 18 日。<https://www.ctwant.com/article/85312>。
- 林錦慧（譯），麥克·伊薩克（Mike Isaac）（原著）（2020）。《恣意橫行：違法手段 x 企業醜聞 x 內部攻防戰，Uber 如何跌落神壇？》（Super Pumped: The Battle for Uber）。台北市：日月文化出版股份有限公司。
- 侯俐安（2019）。〈小黃 50 年最大變革！最快九月底免跳表可採事前預告車資〉，《聯合新聞網》，9 月 3 日。<https://udn.com/news/story/7266/4026789>。
- 施友淳（2022）。《共享經濟時代汽車運輸業管制政策變遷之研究：以 Uber 公司進入台灣為例，2013-2019》。台北：國立政治大學公共行政研究所博士論文。
- 高雄區監理所秘書室（2018）。〈計程車，不再只叫小黃〉，《中華民國交通部公路總局》，9 月 3 日。https://www.thb.gov.tw/News_Content_Table.aspx?n=7839&s=84292
- 國家發展委員會（2017）。〈行政院所屬各機關因應平台經濟發展法規調適參考原則〉，《國家發展委員會》，1 月 16 日。https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=F23B2D7DD35B68FF。
- 郭芝榕（2017）。〈一次看懂！Uber 入台四年暫停服務，怎麼走到今天這一步？〉，《數位時代》，2 月 10 日。<https://www.bnext.com.tw/article/43095/uber-suspending-service-in-taiwan-how-have-they-come-this-far?>。

- 陳玉嬌 (2022)。《都市更新推動過程利害關係人互動模式之研究》。台北：國立政治大學地政研究所博士論文。
- 陳敦源、劉宜君、蕭乃、林昭吟 (2011)。〈政策利害關係人指認的理論與實務：以全民健保改革為例〉，《國家與社會》，第 10 期，頁 1-65。
- 黃玟曄 (2017)。《共享經濟時代下利害關係人管理研究：以 Uber 通訊叫車服務為例》。台北：國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。
- Altura, Thomas G., Yuki Hashimoto, Sanford M. Jacoby, Kaoru Kanai, and Kazuro Saguchi (2021). "Japan Meets the Sharing Economy: Contending Frames." *Social Science Japan Journal*, Vol. 24, Issue 1: 137-161.
- Benoit, Sabine, Thomas L. Baker, Ruth N. Bolton, Thorsten Gruber, and Jay Kandampully (2017). "A Triadic Framework for Collaborative Consumption (CC): Motives, Activities and Resources & Capabilities of Actors." *Journal of Business Research*, Vol. 79: 219-227.
- Benoit, Sabine, Thomas L. Baker, Ruth N. Bolton, Thorsten Gruber, Jay Kandampully, Fors, P., Inutsuka, Y., and Majima, T. (2021). "Is the Meaning of the 'Sharing Economy' Shared Among Us? Comparing the Perspectives of Japanese and Swedish Policymakers and Politicians." *Rev Socionetwork Strat*, Vol. 15: 107-121.
- Cohen, Boyd and Pablo Muñoz (2016). "Sharing Cities and Sustainable Consumption and Production: Towards an Integrated Framework." *Journal of Cleaner Production*, Vol. 134, Part A: 87-97.
- Dunn, William (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall.
- Freeman, R. Edward (2010). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Gibson, Kevin (2000). "The Moral Basis of Stakeholder Theory." *Journal of Business Ethic*, Vol. 26, No. 3: 245-257.
- Harrison, J. S. and R. Edward Freeman (1999). "Stakeholders, Social Responsibility, and Performance: Empirical Evidence and Theoretical Perspectives." *Academy of*

Management Journal, Vol. 42, No. 5: 479-485.

Heo, Cindy Yoonjung (2016). "Sharing Economy and Prospects in Tourism Research." *Annals of Tourism Research*, Vol. 58: 166-170.

Hossain, Mokter (2020). "Sharing Economy: A Comprehensive Literature Review." *International Journal of Hospitality Management*, Vol. 87: Article 102470.

Marukawa, Tomoo (2017). "Sharing Economy in China and Japan." *The Japanese Political Economy*, Vol. 43 (1-4): 1-18.

Matsui, Shigenori (2019). "Is Law Killing the Development of New Technologies?: Uber and Airbnb in Japan." *Boston University Journal of Science & Technology Law*, Vol. 25: 100-144.

Mitchell, Ronald K., Bradley R. Agle, and Donna J. Wood (1997). "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts." *The Academy of Management Review*, 22 (4): 853-886.

Möhlmann, M. (2015). "Collaborative Consumption: Determinants of Satisfaction and the Likelihood of Using a Sharing Economy Option Again." *Journal of Consumer Behaviour*, Vol. 14, No. 3: 193-207.

Mutiarin, Dyah, Achmad Nurmandi, Hazel Jovita, Mukti Fajar, and Yao-Nan Lien (2019). "How Do Government Regulations and Policies Respond to the Growing Online Enabled Transportation Service (OETS) in Indonesia, the Philippines, and Taiwan?" *Digital Policy, Regulation and Governance*, Vol. 21 No. 4: 419-437.

Ong, Thuy (2018). "Sony Takes on Ride-hailing in Japan as Uber Looks for Partners." *The Verge*, February 20. <https://www.theverge.com/2018/2/20/17031248/sony-japanese-taxi-companies-hailing-system-uber-ai>.

Sui, Cindy (2017). "Taiwan: The Place Uber Couldn't Crack." *BBC News*, February 10. <https://www.bbc.com/news/business-38928028>.

Teng, Pei-ju, (2018). "Uber's COO Unveils 'Uber for Taiwan' Plan." *Taiwan News*, August 28. <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/3516984>.

Tseng, Yung-Ching and Chiao-Lin Chan (2021). "When the Sharing Economy Meets

Established Institutions: Uber and Airbnb in Taiwan," *IEEE Transactions on Engineering Management*, Vol. 68, No. 6: 1895-1906.

Uber (2017a). "Pressing Pause in Taiwan." *Uber Blog*, February 2. <https://www.uber.com/en-TW/blog/kaohsiung/pressing-pause-in-taiwan/>.

Uber (2017b). "Press a Button and Get the Facts." *Uber Blog*, February 3. <https://www.uber.com/en-TW/blog/kaohsiung/uberfacts/>.

von Briel, D. and S. Dolnicar (2020). "The Evolution of Airbnb Rregulation - An International Longitudinal Investigation 2008–2020." *Annals of Tourism Research*, 87(15): 102983. <https://www.researchgate.net/publication/339888173>.

Wu, Tim (2012). "Taking Innovation Seriously: Antitrust Enforcement If Innovation Mattered Most." *Antitrust Law Journal*, Vol. 78, No. 2: 313-328.

Zhang, Chenguo (2019). "China's New Regulatory Regime Tailored for the Sharing Economy: The Case of Uber under Chinese Local Government Regulation in Comparison to the EU, US, and the UK." *The Computer Law and Security Report*, Vol. 35, No. 4: 462-475.

小宮昌人、小池純司（2018）。〈新興国で活況を見せる新興国で活況をみせる、知的資産創造〉，《特集デジタル経済が解決する新興国社会課題》，2018年8月号。<https://www.nri.com/jp/knowledge/publication/cc/chitekishisan/1st/2018/08/04>。

中村彰宏（2020）。〈消費者評価情報の競争があればライドシェアサービスは従来型タクシーサービスを代替しうるか？：消費者評価情報による競争と規制緩和〉，《交通学研究》，第63号：23-30。

内閣府（2015a）。〈平成27年6月16日規制改革会議規制改革に関する第3次答申～多様で活力ある日本へ～〉。<https://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/kaigi/publication/150616/item1.pdf>。

内閣府（2015b）。〈「日本再興戦略」改訂2015ー未来への投資・生産性革命ー〉。<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/dai1jp.pdf>。

竹中平藏（2017）。《日本第 4 次産業革命！日本經濟をこう変える》。東京：株式会社 PHP 研究所。

国土交通省（2018）。〈令和元年版交通政策白書〉 <https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/content/001313040.pdf>。

国土交通省（2023）。〈令和 4 年度交通の動向 令和 5 年度交通施策〉。
<https://www.mlit.go.jp/report/press/content/001613610.pdf>。

国土交通省国土交通政策研究所（2018），〈運輸分野における個人の財・サービスの仲介ビジネスに係る国際的な動向・問題点等に関する調査研究〉，《国土交通政策研究》，第 148 号。<https://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/kkk148.pdf>。

岡田悟（2017）。〈シェアリングエコノミーをめぐる論点〉，《調査と情報》，第 983 卷，巻頭 1：1-13。

宮崎康二（2015）。《シェアリング・エコノミー：Uber, Airbnb が変えた世界（1 版 ed.）》。東京：日本經濟新聞出版社。

A Comparison of the Government Regulations of Uber in Taiwan and Japan: Observation from the Stakeholder Theory

Shao-Hsun Wang

Abstract

Since 2009, Uber has used the idle resources of its own cars to carry passengers, and used technology to call the car service to make up for the insufficient supply of taxis, which has generally affected the global economic market. Due to the inconsistency with the original taxi control industry regulations, compromise and regulatory accommodation practices that create new sharing economies and regulatory conflicts in all countries. Taiwanese government has revised the management rules of the automobile transportation industry to provide a variety of taxi operating methods for Uber and emerging technology companies to operate in Taiwan; on the contrary, Japanese government has not amended the original regulations, and Uber Japan has changed to cooperate with Japanese taxi companies in Japan to provide technical interfaces and expand the market in the Japanese market. This article will use the stakeholder theory to analyze how relevant stakeholders such as the government, Uber, Uber drivers, taxi companies, and taxi associations have influenced the direction of policy changes in Taiwan-Japan policy from 2012 to 2019. The development of Uber in the United States will be very different between Taiwan and Japan.

The conclusion of this article is that because Taiwan and Japan have fundamental differences in the existing regulatory systems for taxis, there are

differences in the development of follow-up regulations in response to Uber's emerging technology. In Japan, the taxi system tends to be run by enterprises, and the industrial structure is dominated by Japanese-type business associations. Coupled with the strict requirements for obtaining qualifications for professional taxi drivers, Uber cannot break through the traditional system and is forced to change its original business model. However, Taiwan's taxi system tends to be operated by individuals. The taxi driver association is mainly a professional association. Compared with the Japanese system, the driver and association organizations' power is weaker. As a result, Uber drivers composed of citizens have become another force to contend with, demanding that the government liberalize traditional control measures.

Keywords: Stakeholders, sharing economy, Uber, government regulation

日本的國際干預模式：以日本對印度的 政府開發援助（ODA）為例^{*}

Japan's Intervention Pattern: A Case Study on Japan's Official
Development Assistance (ODA) toward India

曾珮珊 **

Pei-Shan Tseng

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2023.08 第十三期，頁 115-134。

** 曾珮珊為國立中興大學國際政治研究所碩士生。

摘要

基於日本憲法對其使用武力的限制，日本政府在進行國際干預時，大多只涉及較軟性的層面，例如災後重建、醫療援助、人道救援、協助開發中國家發展基礎建設等等，因此，本文將由日本的「政府開發援助」（Official Development Assistance, ODA）切入，並聚焦於其最大接受國—印度，探究日—印 ODA 的政策變化、目的並檢視其對目標國之影響。而研究發現，日本這樣的軟實力投射不僅是為追求經濟利益及正面的國際形象等，更飽含欲圍堵中國於印太區域的修正現狀行為之意涵。

然而，ODA 以非軍事援助為主軸的工作型態可能限縮日本在國際干預上的進程，因此，日本政府在 2022 年提出「官方安全援助」（Official Security Assistance, OSA），擬提供「同志國」（同志国）軍事或防衛設施上的支持。儘管 OSA 還尚未正式啟動且實際行動還需符合「防衛裝備轉移三原則」，但其或許可以賦予日本政府更多的彈性以因應複雜的安全威脅。

關鍵字：國際干預、政府開發援助、軟實力、圍堵

壹、前言

日本的政府開發援助（ODA）始於 1954 年，主要形式為以重建國家形象為目標的戰後賠償型援助，而隨著冷戰的結束，其漸漸演變成以政治、經濟利益為導向的發展型援助，至 2015 年，在新版的《開發協力大綱》（Development Cooperation Charter）中，日本政府隨著國家戰略的改變而鬆綁了 ODA 對軍事援助的限制，可知，ODA 已加乘為以經濟發展及新型安全觀並重之戰略型援助（段奕宏，2020）。

2003 年起，印度成為日本 ODA 的最大受援國，此也直接地促成了日印兩國間的密切互動關係，在 2005 年時，兩國簽訂了《亞洲新時代的日印夥伴關係：日印全球夥伴關係的戰略方向》（Japan-India Partnership in a New Asian Era: Strategic Orientation of Japan-India Global Partnership）的戰略方向，並於隔年透過聯合聲明確立了彼此的戰略與全球夥伴關係，另外，兩國也在 2011 年簽訂全面經濟夥伴關係協定（Comprehensive Economic Partnership Agreement），大幅增加了彼此間的貿易往來，這些政策反映了兩國於政治、安全及經濟上的利益漸漸趨同；不僅如此，日本和印度間實是一種互補、互惠關係，日本提供先進科技、技術以協助印度發展，而印度的廣大市場也提供了日本政府抑或是企業投資機會。

因此，本文欲以印度為主要觀察對象，探討兩國關係升溫後（2005 年後），日本對印度的 ODA 相關措施、目標及影響。經研究發現，日本給與印度 ODA 的主要目的是基於經濟及安全兩個層面的戰略利益，除了皆能夠獲取龐大的經濟利益外，也能創造負責任大國的國際形象，更隱含了日本欲拉攏印度共同圍堵中國於印太區域的修正現狀之行為，共同為印度—太平洋的穩定做出貢獻。

貳、日本的國際干預模式

「干預」泛指外部勢力對一社會之政治進程與內部經濟進行公開或秘密的介

入，旨在確認目標國在政策上的走向，其也被認為是權力理論的分支，無論理由是出於捍衛本國之利益抑或是出於單純協助的心態，都可以被歸類為權力大國對弱小國家施加影響力的過程（Feste, 2003: 20-26）。主要可以分成直接與間接式的干預，前者指涉物資及軍隊的實際部署，相關策略包含軍事援助，後者分別有顛覆性、經濟及外交型干預，首先，顛覆性干預指的是為另一國的暴力活動提供協助或是鼓勵該國的動亂，通常透過電視宣傳來進行，經濟型除了一般來說之經濟上的援助，也包含禁運、抵制及制裁等手段，另外，允許或禁止相關技術及服務轉讓也同屬此類，而以外交式干預來說，最常被使用的策略為第三方斡旋及召回外交人員。根據聯合國憲章所稱，可以進行干預的行為者僅有國家及聯合國，他們可以基於人道主義之考量、內戰及環境災難來干預他國內政（Rattan, 2019: 3-5）。

受限於憲法第九條對其集體自衛權之限制，日本政府在進行國際維和等國際干預行動時，只能在「非戰鬥地區」提供不屬於「武力行使」行為之後勤補給活動，包含提供燃料、運送傷員、物資援助等等（郭育仁，2015），雖於2014年時，安倍為實現「積極的和平主義」，重新解釋集體自衛權的框架，強調在沒有其他適當解決方式且為採取自衛措施時，日本可以行使最小限度的武力，而中心思想皆是為防衛國家、保護人民（林賢參，2019: 61-66）；但是，出於二戰的慘痛經驗，構建和平的環境依舊是日本的最終目的，因此，東京在行使國際干預時，大多只涉及較軟性的層面，例如災後重建、醫療援助、人道救援、協助開發中國家發展基礎建設等等，因此，日本的國際干預模式還是處在一種以經濟援助為主軸的模式，希冀對國際社會作出貢獻。本文將由日本的 ODA 切入，瞭解非軍事援助是如何助日本實現其外交及戰略利益。

一、日本的政府開發援助政策

邁入 21 世紀以來，日本官方曾對 ODA 大綱進行過兩次的修訂，在 2003 年的大綱中加入了人類安全的觀點（Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2003），將下列四點列為優先處理事項：（1）減貧，（2）經濟的可持續性增長，（3）全球性議題，及（4）國家的和平與穩定；2010 年外務省為了提升國內民眾對

政府實施 ODA 之相關目標的認同感，對其進行了審查，並於同年 6 月發表的《ODA 審查最終報告》（ODA Renew Final Report）中提出發展合作（development cooperation）的概念，官方定義為是一種全日本（All Japan）式的合作，也就是種公部門和私部門在資金、技術、人力及專業知識方面的結合（Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2011a: 20）。在合理範圍內鼓勵並運用非官方流動性資金（Other Official Flow），彌補資金缺口，在計畫的制定及執行上也盡可能地促進與政府單位分工，包括 NGO、企業及一般公民等，進而發展成公私合作夥伴關係（Public Private Partnership, PPP），結合民間組織的創新思維，令國家更好且具效率地回應個別受援國的需求（Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2012: 29）；於 2015 年進行第二次修正時，將名稱更改為「開發協力大綱」，基本方針分別為：（1）透過非軍事的合作促進和平及繁榮；（2）促進人類安全；及（3）支持開發中國家自力更生式的努力（Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2017: 10-11），並強調日本須更積極地為國際社會的穩定做出貢獻，與此同時，也必須隨時根據本國的外交政策而修改政策目標。兩次修正中始終不離日本實施 ODA 一貫的理念—為國際社會的穩定及和平做出貢獻，意味著日本的對外援助實是被賦予了相當程度的外交意涵。因此，本文接下來將檢視日—印 ODA 的實際援助措施以探討日本外援背後的龐大戰略及安全利益。

官方定義 ODA 為政府、國際組織、非政府組織（NGO）及私人公司提供給開發中國家的財政援助，核心理念為促進開發中國家的經濟發展，主要分成雙邊及多邊兩種援助方式，而雙邊援助包含技術合作（Technical Cooperation）、有償援助（Loan Aid）、無償援助（Grant Aid）及其他（Other）（Japan International Cooperation Agency, 2015: 12），主要的規劃及執行者為國際協力機構（Japan International Cooperation Agency, JICA）。因此，可以看出日本透過實踐 ODA，除了可以獲取經濟利益外，也有意加強自身負責任大國之形象，最重要的是，與受援國建立良好的夥伴關係，加強互信，進一步將 ODA 作為戰略化的工具（蔡東杰，2010：44-46）。因此，本文接下來將檢視日—印 ODA 的實際援助措施以探討金援外交背後的龐大戰略及安全利益。

二、日本對印度的政府開發援助

日本在 2006 年提出了對印輸出的援助需以促進經濟成長、改善貧窮及環境問題及擴大人力資源交流為三項優先項目，於 2007 年提出了三個中程目標，首先，在促進經濟成長的同時也需加強雙邊經濟互動，第二，除解決印度貧窮問題外，需協助其發展社會福利部門（social sector），第三，於環境、氣候變遷及能源領域加強合作（Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2011b: 1），在各項計畫中可以發現，日本側重於協助印度發展基礎設施，且大部以會對經濟發展有助益的基建為主，主要集中在交通和電力運輸領域，技術轉讓、人員培訓、觀念宣導等等也是援助中的一部份，此外，在工作模式方面，也強調與民間企業、學界等非政府組織的夥伴關係，以此分擔 JICA 的壓力，同時也能制定出更符合受援國的援助計畫。

自 2003 年以來，印度超越中國，成為日本 ODA 的最大接受國，而大多數對印度的 ODA 皆是以円借款（Yen Loan）為主，¹ 而此種有償援助的方式其實也顯示出了日本將印度視為一可信賴之盟友並認為其是有能力償還貸款的，更隱含了東京認為德里是具發展潛力的開發中國家並且彼此皆能在此段關係中共謀其利。以下首先由基礎設施的建設與改善、人才培育與技術交流及應對全球性議題三個層面檢視日對印的援助項目個別符合日本 ODA 中的哪些目標設定，接著剖析在這些目標後所隱藏的經濟及戰略動機。

（一）基礎設施之建設與改善

1. 西部專用貨運走廊（Western Dedicated Freight Corridor, DFC）

日本於 2009 年開始援助印度發展位於首都德里及商業中心孟買間的專用貨運走廊，在增加承載量的同時也保障貨物的完美送達，宗旨在於改善印度的貨運物流網。在此計畫中也可以看到兩國公私部門的共同合作，例如，相關的工程

1 Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Outline of Japan's Oda to India,” pp.1-2. https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/india/pmv0504/oda_i.pdf.

承包商有日株式会社（Sojitz Corporation）、三井物産株式会社（Mitsui & Co., Ltd）、拉森圖布羅有限公司（Larsen & Toubro Ltd）等民間企業。此外，此工業走廊的終點站為印度第二大貨櫃港口—賈瓦哈拉爾尼赫魯港（Jawaharlal Nehru Port），它可以連結到阿拉伯海、印度洋，為國際航運重要樞紐，因此，Varma 指出，日本對此計畫進行援助的其中一個目的在於讓印度成為日商公司的出口基地（export base），對於貨品運往歐洲及非洲是相當有利的（Varma, 2009: 245）。另外，這個項目必定對日本接下來幾年的戰略利益產生正面意涵，可以說是自由開放的印太戰略（Indo-Pacific）的提前部屬。

此計畫也促成了 2008 年起開始推動的德里—孟買工業走廊（Delhi—Mumbai Industrial Corridor, DMIC）計畫。其以 DFC 為基礎，分別往兩側 150 公里處延伸，開發出一條由德里到孟買總長約 1,483 公里的鐵路，期望以最先進的基建設備吸引更多的外國直接投資（FDI）、透過串聯印度西北部州的產業重鎮，帶動國內整體經濟發展，並打造住、商、工合一的複合式智慧城市（Smart City），助印度成為全球製造和貿易樞紐（Dholera Metro City Group, 2023）。

2. 安達曼—尼科巴群島（Andaman and Nicobar Islands）電力供應計畫

2022 年 3 月，JICA 與印度政府簽訂關於改善南安達曼地區的電力供應狀態的項目，目標是以可再生能源代替傳統的柴油發電形式，藉此減少小島上的碳排放量及空氣汙染等問題，達到可持續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）目標並提高產業競爭力。此次計畫由贈款形式來進行，也是第一次印度政府允許他國在其具有重要戰略意義之島嶼上進行基建的開發（Maini, 2016），此不僅暗示了日本是基於戰略的布局才做出此次援助計畫，更凸顯了日印兩國戰略夥伴關係的升溫。

安達曼—尼科巴群島被認為是世界上最具地緣戰略優勢的地區之一，除了具有米爾斯海默（John Mearsheimer）所述之巨大水體的阻隔之優勢外，還位居麻六甲海峽（Malacca Strait）西北側，而麻六甲海峽是大多數東亞國家能源進口運輸的要道（Bose, 2022），更連接了印度洋及太平洋，緊緊控制了日本、印度、中國等國家的海上貿易；另外，印度在尼科巴群島上的卡爾尼科巴島（Car Nicobar）設有空軍基地，南邊的坎貝爾灣（Campbell Bay）則有海軍的飛行基地，

目標在於監控中國在印度以東的海上活動，對印度來說，安達曼—尼科巴群島相當於麻六甲海峽的咽喉，除了可以透過掌控龐大水域影響中國的原油運輸，也能間接地維護航行自由，實現穩定的印太地區，此則與安倍在 2016 年提出的自由開放的印太戰略（Free and Open Indo-Pacific）不謀而合。

3. 泰米爾納德邦 2023 年願景（Vision Tamil Nadu 2023）

印度政府於 2012 年 3 月提出《泰米爾納德邦 2023 年願景》，訂定了五個實際目標，在 2023 年前分別須：（1）終結邦內的所有貧窮；（2）邦內生產總值（Gross State Domestic Product）必須增加 11%；（3）達到 10000 美元的人均所得（Per capita income, PCI）；（4）讓有意願工作的人永遠享有工作機會；（5）照顧社會上弱勢族群（Government of Tamil Nadu, 2012: 9-10），同時，希冀可以吸引更多外國直接投資（FDI），以成功推動經濟成長，但前提是國內必須具備良好的投資環境（Japan International Cooperation Agency, 2013: 1），² 才能順利達成目標，因此，印度政府開始了一系列的制度化改革。此則與日本的利益不謀而合，因東京確是能透過此計畫增強國內企業的海外發展，傳播日本價值。然而，在此次援助中，日本的首要目標不再是建設基礎設施，也不再似前期以直接提供發展基礎建設所需之資金的方式為主，反而轉向協助受援國完善其政策及制度，並以階段式貸款為主，在印度達成階段性任務時，才會繼續下一階段的資助行動，這又稱為發展政策貸款（Development Policy Loan），目標是幫助受援國建立一個友善的投資環境去吸引非政府單位對其的直接投資。雖然最終目標依舊是補足印度的基礎設施，但在以往案例中，日本協助印度發展基礎建設，是為了應對及改善貧窮、衛生、環境等問題，而新的援助方式追本溯源，發現基礎建設的不足實是因為投資環境不優渥，導致計畫實施的障礙及風險增加、效率降低，進而降低投資意願（Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2016a: 137）。

隨著海外投資的增加，泰米爾納德邦成為印度國內擁有最多日本企業的地區，有將近三分之一的日商聚集於此（Nayyar, 2019），以餐飲業者 Dahlia³ 為

2 印度國內的投資環境應要有利於外國投資客，基礎設施更須好好地支援他們，因此包括道路、電力系統，水及汙水處理系統都須盡量改善。

3 為金奈最古老的日本餐廳。

例，這樣的成功經驗消除其他日本企業的疑慮，開啟了日商外設基地的第一槍，如此一來，除了可以增加居民在公司經營、食物衛生等問題上取得更進一步的領先，達到 ODA 大綱的基本原則，助人自助，更能讓印度人民多接觸日本文化，讓所謂的日本價值投射至此；另外，東京之所偏愛此區是因其緊鄰金奈（Chennai）、圖圖庫迪（Thoothukudi）及恩諾爾（Ennore）三個主要港口，此區的勞力成本較其他邦低大約 20%（Narasimhan, 2013），除了能吸引更多國內企業前來發展，以分擔政府的財政壓力，也有助增加印度人民的就業率，以此為基礎，不僅為受援國增加更多的專業開發人員，促進先進設施的有效發展，也能令他們更加熟悉日本人的專業化工作模式，促進未來兩國在合作中的質和量之發展。

（二）人才培育、技術交流

1. 製造業遠見領袖項目（The Visionary Leaders for Manufacturing Programme, VLFM）／社會製造業冠軍（Champions for Societal Manufacturing, CSM）（Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2016b: 47）

在印度經濟快速發展的情況下，製造業卻依舊在原地踏步，一個核心原因便是基建不足所導致的，在電力、交通運輸系統等資源不足的情況下，政府該如何用較少的資源創造大多數人的幸福成為一大優先課題，因此，政府於 2006 年開始進行製造業領袖培育計畫並於 2013 年改名為社會製造業冠軍，除了欲彌補產業內高級管理人員不足的窘境，還須致力於增強印度人民於工作時的專業態度。此項目由印度工業聯合會（Confederation of Indian Industry）、國家製造業聯合會（National Manufacturing Competitiveness Council）與 JICA 共同合作，並邀請日本筑波大學（University of Tsukuba）的司馬正次教授（Shoji Shiba）作為首席顧問，⁴ 其為印度首次政府—產業—學界（Government – Industry – Academia）共同合作的例子。日本在此些計畫主要擔任技能培訓官的角色、藉由傳播認真

4 一位全面品質管理（TQM）專家，最為人所知的是其開發了「五步發現過程」（Five Step Discovery Process）。近年來，他一直在幫助指導印度製造業的轉型。

嚴謹的日式價值，教導印度人民須克服大環境的限制，親身到日本的製造現場學習相關知識。而事實上，2006 年的 VLFM 是為了開發產業內的經理級管理人才，2013 年的社會製造業冠軍則是為了培養能夠支持政府印度製造（Make in India）之政策的製造業冠軍，以他們去帶動整體製造業的飛躍式成長。在人員的培育上除了有大約為其一個月的技職訓練式方案外，還包含了會給與學位、為期一年的研究生課程；另外，還有針對中小型企業的 VSME 計畫（Visionary Small and medium-sized enterprises Programme），此也促成大型代工廠（Original Equipment Manufacturer）與一級供應商（Tier 1）的生產模式轉型。

追根究柢，發展製造業其實也是為了實現印度的現代化改革，只有製造業提供更多的工作機會與更有前景的未來，才有機會吸引印度人民放下農具，進而藉由製造業大國的形象吸引更多的外資進駐，藉此改善基建質量，提升整體的經濟發展；而對日本這樣的工業大國來說，現代化的印度或許可以做為日本的海外零件機組基地，幫助分擔日本國內的製造壓力，讓東京有機會往更先進的技術深入研發，且藉由讓印度勞動力多接觸了解日本人的工作模式，勢必可以減少未來兩國在溝通上的成本，可說是一個雙贏的局面。

（三）應對全球性議題

1. 閱讀日本繪本為改善環境和衛生做貢獻（*Spreading the Spirit of “Mottainai” to Children in India*）

儘管近年來印度的經濟飛速成長，但衛生環境卻還在原地踏步，據聯合國兒童基金會（UNICEF）統計，有將近一半的印度人在露天便溺，⁵ 此狀況不僅導致水資源汙染，影響民、工、農業用水，進而威脅生態系統，也促使罹患腸道疾病、營養不良的人口增加，導致每年有近 20 萬 5 歲以下兒童死亡（尚國強，2019），重挫整體國家形象。於是，印度總理莫迪於 2014 年發起清潔印度運動（Swachh Bharat Abhiyan, SBA），以改善公衛問題，目標在 2019 年甘地 150 年

5 UNICEF India. “Water, Sanitation and Hygiene.” https://www-unicef-org.translate.goog/india/what-we-do/water-sanitation-hygiene?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=zh-TW&_x_tr_hl=zh-TW&_x_tr_pto=sc.

冥誕時，消除所有的戶外解放行為，雖然莫迪稱已有 99% 的農村在 2019 年達到廁所自由，但專家指出事實上還是有部分人民不願改變他們的如廁習慣，因此，觀念上的教育或許更需要加強（Regan and Suri, 2019）。

一位日本出版社講談社（Kodansha Ltd.）的國際業務發展部主任古賀良民（Yoshiaki Koga）便想出了一個方法，從源頭改善印度衛生問題—藉由新樹真理子（Mariko Shinju）所著之圖畫書 *Mottainai Grandma* 來傳達環境永續發展的重要性。這個想法也在 2016 年得到 JICA 的讚賞，得到來自日資企業的資金援助，以此建立了一個行動圖書館，開始進行 *Mottainai Grandma* 的講故事活動。

「Mottainai」（もったいない、勿体無い）是由「Mottai」和「nai」所組成的複合字，「Mottai」指的是一個實體的自身尊嚴或神聖性，而「nai」有缺乏、不足之義，合在一起便指涉任何資源或時間的浪費（SUZUKI and Kar, 2017: 3-5），演變至今引申為對浪費這個行為的不滿（dismay at wasteful actions），提醒人們不可行浪費之事並須對大自然抱持感恩之心（Ghosh, 2018）。從孩提時期開始灌輸他們對於環境永續發展的正確觀念，並藉此培養正確的衛生習慣，以達到 SDGs 之目標，創造一個可持續發展的美好世界。

由上述三個合作範圍來看，可知日對印之 ODA 確是符合最初大綱中的目標設定—協助發展基礎建設以吸引日資進駐，增進經濟成長、鼓勵日商投資以帶動 PPP 式的合作、透過技術移轉與人才培育以大力推動產業升級及宣導公共衛生之觀念以促進人類安全等等，但不論是哪種層面的援助，皆有一個不變的規律 - 日本正以助人自助的原則，敦促印度在發揮自身最大潛力的同時，也須實現永續發展的目標，除此之外，也必須極大化自國利益。而利益又可細分為經濟面及戰略面，在經濟層面，日本透過 PPP 模式，促進日資企業的海外發展，也透過合作共贏增進了與印度政府抑或是私部門的互賴，減少未來合作上的溝通成本，對國內經濟成長可以說是一大助力；在戰略利益方面，單就 ODA 大綱而言，可知東京認為自己有義務去為開發中國家的發展前景負責，且有責任為地球的永續發展做出貢獻，ODA 此時便具凸顯日本負責任大國之形象的外交意涵，此外，日本在援助過程中其實皆有意、無意地將所謂的日本價值傳遞了出去，可以說是增加了我者陣營中的成員，至於日本身為援助大國，選擇印度作為利益共同體確也隱含

了彼此在戰略上的互補性，第三章將進一步詳述。

參、日本選擇印度作為最大 ODA 輸出國之戰略動機

一、日本與印度的戰略互補性

林賢參教授認為中國在印太區域改變現狀之行為直接威脅到了日印兩國之利益，以此作為日印加深戰略夥伴關係之安全動機，而 ODA 的成功也成為其經濟動機（林賢參，2021：60-62），可知東京將德里的經濟成長視為其實現共同戰略利益的溫床，更意味著 ODA 在日本戰略布局那不可分割的一部份。

事實上，在戰略利益上，日印兩國為與生俱來的夥伴（natural partner）。首先，兩國在印太事務上擁有共同的願景—安倍在 2016 年提出自由開放的印太戰略，強調以法治為基礎、自由開放的海洋秩序是促進國際社會穩定的基石（Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2018: 2-4），欲加強亞非兩大州及太平洋、印度洋兩大洋的互聯互通，實踐綜合性的區域整合（張春燕等〔譯〕，Chauhan, De, and Khurana〔原著〕，2021），將經濟上的繁榮及海洋的穩定結合，以共同抵禦欲破壞此秩序的國家（李明〔譯〕，Medcalf〔原著〕，2020：167-173）；印度也在 2014 年將原本的東望政策（Look East Policy）改成東進政策（Act East Policy），展現欲積極參與印太事務的決心，如此一來，印度便可以坐實南亞大國的位置，增加週邊國家對其能抵禦中國威脅的信任度。可知日本希望讓印度從西側圍堵中國，東側則有東京坐鎮，從而大幅限制北京的發展，其又可細分為海路及陸路上的圍堵。

如同前一章所提到的，安達曼—尼科巴群島為一極具地緣戰略利益的地區，北邊對應的是緬甸的科科群島（Coco Islands），南邊則可抵連接到印尼的亞齊省（The Special Territory of Aceh），西側正好是孟加拉灣的東側邊界，東邊的安達曼海更緊鄰麻六甲海峽，而麻六甲海峽也是中國能源運輸的必經之道。就在 2022 年，日本給與其政府資金以改善島上的供電系統，其實就是在變相地在協助其發展軍事工業，因此處擁有印度唯一的三軍指揮部，電力的改善勢必可以更

好地監控中國在此海域上的海上行動；此處又鄰近多個東南亞國家，包括新加坡、馬來西亞、印尼、緬甸等等，日本在未來也會透過 ODA，將這些地區鏈結起來，創建區域共同安全體，以防範中國勢力的入侵，維繫國際社會的和平及穩定。而近年來，中國在印度洋上的擴張也將印度洋的地緣戰略利益推至最高點，印度洋被認為是印度的後院，其更有將近 70% 的貿易須靠海上運輸，可知，海上的穩定才是促使印度實現繁榮的重點（張春燕等〔譯〕，Chauhan, De, and Khurana〔原著〕，2021：55），除此之外，全球約有三分之二的石油運輸都會經印度洋來運送，其海上石油量也占了全球海上石油的 40%（葉文欽〔譯〕，Gresh〔原著〕，2022：143），因此，礦產資源的豐富也正彌補了日本能源自給率低落的情況，但印度的港口基建、造船工業都還處於落後狀態，東京須透過 ODA 推動印度的港口現代化，成就德里的海洋經濟事務發展之展望之餘（葉文欽〔譯〕，Gresh〔原著〕，2022：203-209），更能在第一時間察覺中國的不當勢力投射。

然而，中印的關鍵戰場不只侷限於海洋，印度本土的地緣戰略也和海上戰略息息相關，前一章所述之 ODA 區域大多位於印度的西南、西北方，目的在於加強印度與西亞國家的經濟互通，特別在於能源供應面的密切合作；日對印 ODA 還包含了印度本土的東北邊，日本持續地進行援助，除了為因應印度東北邦一些支持毛澤東主義的殘餘分子所發起的分離主義運動（李明〔譯〕，Medcalf〔原著〕，2020：205），也強調欲加強印度應對中國一帶一路威脅之能力。道路、鐵道等基礎設施的興建有助於印度軍方在部署軍力及補給品上更加迅速，同時，也能結合 ODA 對他國的投資，增強德里和鄰近國家，像是孟加拉及緬甸等南亞、東南亞國家的跨區鏈結，實現印太區域的互聯互通（Jain, 2018）。另外，對東北邦的援助還包含在阿魯納恰爾邦（Arunachal Pradesh）的投資計畫，此處為中國所稱之藏南地區，也就是中印兩國邊界爭議的東段區塊，長期以來因為爭端不斷，沒有投資客願意進駐，日本卻毫無畏懼，顯示出東京欲拉攏德里共同圍堵中國的陸權大國之夢之決心。

羅里·梅卡爾夫（Rory Medcalf）在《印太競逐》一書中也提到，兼原信克認為只有印度和日本站在同一陣線，才能保證「日本在全球天秤上和中國保持戰略平衡」（李明〔譯〕，Medcalf〔原著〕，2020：220），可知，對日本來說，

印度是助其達成重要戰略利益之不可或缺的夥伴，除了欲圍堵中國勢力，更有意加強印度作為南亞大國之形象，替東京分擔相關亞洲事務之責任，並藉路、海上的穩定，實現區域整合的繁榮之景。

二、ODA 的限制

由上述可知，日本的對外援助政策是以經濟發展、非軍事合作為主軸，儘管於 2015 年對 ODA 大綱進行了修正，將安全及和平定義為發展的基石，允許國家對外進行軍事援助，但事實上，範圍只限於救災、人道救援或是軍隊後勤支持等以非軍事目的為核心的援助，而這也引發了學界、政界一系列的批評，原因在於很難去定義到底何種行動是基於軍事目的，再者，即使東京並沒有以軍事目的為出發點給與他國援助，卻也無法確保目標國沒有將資源運用到以軍事目的為主軸的行動上。同時，伴隨著中國威脅之壓力不停升高，日本政府為加強自身防衛能力及穩定印太區域的情勢，於 2022 年建立了官方安全援助（Official Security Assistance, OSA）的框架，希冀增強「同志國」（同志国）間的威懾能力，以防止單邊武力改變現狀之情勢發生（Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2023）。日本外務大臣林芳正（HAYASHI Yoshimasa）指出，同志國意味著在外交問題上具有共同目標的國家，特別著重於在自由開放的印太戰略之框架下的軍事合作—以提供同志國軍事設備及軍事相關之基礎措施，來加強防禦及威懾能力（Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2022）。

儘管印度不在 OSA 的首波協助國名單中，但其身為一地緣位置極其重要之國家、與日本戰略利益高度重合之夥伴，在未來必定會是日本 OSA 的重要目標國之一，如同 ODA 以建設及改善基礎設施的初衷，日對印之 OSA 有望優化德里的國防技術、軍備設施及士兵戰力。尤其須加強印度東北方省分的軍力部屬，因中國欲以在與印度有領土爭議之區域建設村落，增加軍備部署等威脅行為，來深入印度戰略中心，替自己在南亞的地位增重，此欲改變現狀之行為絕對是東京所不樂見的情況，因此，未來在 OSA 的發展上，印度或許也該積極參與，以共同遏止中國的不當勢力，以便更有效率地面對中印邊境的問題，幫助東京實現集體安全之戰略部署。

肆、結論

整體來說，日本對印度給與 ODA 還是基於一種互惠互利的模式，東京藉由改善投資環境，大幅增進日資企業的海外發展，有效促成印度成為日本的原料供應基地、以技術指導將日本價值弘揚內外，減少未來兩國在合作上的溝通成本、透過觀念宣導令印度人民意識到永續發展的重要性，也成就了自身負責任大國的形象，另外，公私合作的工作模式也開啟了日本 ODA 的一大進程，私部門在學識、技術、資金甚至是親合度上都大大彌補了公部門的不足；印度更從這些援助中得到了一個現代化的國家，改善人民生活之餘，也提升了本國形象，為自身的南亞霸權國之論述背書，簡單來說，東京和德里皆藉 ODA 換取了外交形象的成長，且兩國的密切互動也揭示彼此互賴程度增加，更有利於未來在共同問題上的理念趨同化，尤其顯露在中國威脅論的框架下，東京期望德里能共同分擔維繫印太區域穩定之責任，也認為其是具備一定實力能做到這件事的。因此，日本將印度設定為其 ODA 的最大受援國便是承認印度在印太戰略中為那不可或缺的一環，希冀藉由金援手段換取一現代化的盟友，令其在經濟上至少能與中國的一帶一路之戰略抗衡，並藉此重拾南亞、東南亞國家的信任，進一步遊說這些國家共創區域安全體，圍堵中國勢力。

另外，由 OSA 的例子即可看出，東京藉由 ODA 之軟實力的投射增強了硬實力上的發展，由於日本憲法的限制，導致其在軍事援助、合作上處處受限，因此，政府才設定了以軍事援助為主軸的 OSA，若未來東京能藉此與印度發展密切且透明的軍事互動，分別從南邊及東邊困住北京，那麼圍堵中國的海上及陸上霸權之夢就不再遙不可及，也能達成日本 ODA 所設定之目標，維繫國際社會的和平與穩定。因此，就日本對印度的 ODA 輸出而言，可知除了經濟利益外，安全、外交層面上的戰略利益也是極其重要的一部分，且兩國間又簽有經濟協定、戰略及軍事合作協議，未來東京及德里有望透過 ODA 及 OSA 建立更緊密的互賴關係。

參考文獻

- 李明（譯），Rory Medcalf（原著）（2020）。《印太競逐》（*Contest for The Indo-Pacific: Why China Won't Map the Future*）。台北：商周出版。
- 尚國強（2019）。〈印度總理稱 99% 鄉村不再露天如廁，遭批，民眾衛生觀念未提升仍戶外排便〉，《上報》，10 月 4 日。https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=3&SerialNo=72649。
- 林賢參（2019）。〈日本解禁部分集體自衛權對日美同盟的戰略意涵〉，《國際關係學報》，第 47 期，頁 51-84。
- 林賢參（2021）。〈日印特別戰略夥伴關係：新形態的戰略合作關係〉，《問題與研究》，第 60 卷，第 2 期，頁 59-102。
- 段奕宏（2020）。〈國家對外援助與企業對外投資之關聯：以日本的對外援助為例〉，《政治科學論叢》，第 85 期，頁 91-138。
- 張春燕等（譯），Pradeep Chauhan, Prabir De, Gurpreet Singh Khurana（原著）（2021）。《印太夥伴關係：實現經濟與海洋合作的利益》（*Indo-Pacific Report 2019: Indo-Pacific Partnership: Realising the Benefits of Economic and Maritime Cooperation*）。新北：華夏出版有限公司。
- 郭育仁（2015）。〈日本集體自衛權法制化之發展方向〉，《全球政治評論》，特集 001，頁 41-58。
- 葉文欽（譯），Geoffrey Gresh（原著）（2022）。《歐亞海上之王：群雄紛起的海上大亂鬥》（*To Rule Eurasia's Waves: The New Great Power Competition at Sea*）。台北：時報文化出版企業股份有限公司。
- 蔡東杰（2010）。〈日本援外政策發展：背景、沿革與演進〉，《全球政治評論》，第 32 期，頁 33-48。
- Bose, Sohini (2022). "India-Japan Collaborations: Andaman and Nicobar Islands in Focus." *Observer Research Foundation*, April 14. <https://www.orfonline.org/expert-speak/india-japan-collaborations/>.
- Dholera Metro City Group (2023). "Vision for DMIC." *DMIC Projects*, May 27. <https://>

www.dholerametrocity.com/DMIC-Projects.php.

Feste, Karen A. (2003). *Intervention: Shaping the Global Order*. United States: Praeger Publisher.

Ghosh, Rudroneel (2018). "Gandhi and Mottainai: India and Japan Can Provide Solutions to Global Challenges." *The Times of India*, March 31. <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/talkingturkey/gandhi-and-mottainai-india-and-japan-can-provide-solutions-to-global-challenges/>.

Government of Tamil Nadu (2012). "Vision Tamil Nadu 2023: Strategic Plan for Infrastructure Development in Tamil Nadu." *State Planning Commission*, March. https://spc.tn.gov.in/pdfs/TN_Vision_2023.pdf.

Jain, Purnendra (2018). "Japan's Development Assistance to India: A Strategic Edge." *Japan Forum*, Vol. 33, No. 2: 240-260.

Japan International Cooperation Agency (2013). "Signing of Japanese ODA Loan with the Government of India-JICA's First Program Loan to India to Accelerate Investment in Tamil Nadu State." *JICA*, November 12. https://www2.jica.go.jp/yen_loan/pdf/en/6367/20131112.pdf.

Japan International Cooperation Agency (2015). "JICA Annual Report 2015: Japan's ODA." *JICA*, April, 2015. https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2015/c8h0vm00009q82bm-att/2015_04.pdf.

Maini, Tridivesh Singh (2016). "Japan's Effort to Counter China's Silk Road." *The Globalist*, April 6. <https://www.theglobalist.com/japan-effort-to-counter-china-silk-road-india/>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2003). "Japan's Official Development Assistance White Paper 2005: The ODA Charter." *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, August 29. <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2005/ODA2005/html/honpen/hp203010000.htm>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2011a). "Japan's Official Development Assistance White Paper 2010: The Philosophy of Development Cooperation." *Ministry*

of Foreign Affairs of Japan, March. https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2010/pdfs/10_set.pdf.

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2011b). “Overview of Japan’s ODA to India.” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, June. https://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/sw_asia/india_o.pdf.

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2012). “Japan’s Official Development Assistance White Paper 2011.” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, March. https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2011/pdfs/00_oda_wp_2011.pdf.

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2016a). “Japan’s Official Development Assistance White Paper 2015: Assistance for Each Region.” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, March. <https://www.mofa.go.jp/files/000168443.pdf>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2016b). “Japan’s Official Development Assistance White Paper 2015: Vocational Training and Industrial Human Resources Development, and Employment Creation.” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, March. https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2015/html/honbun/b3/s2_1_1_1-1_02.html#kakomi1.

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2017). “Japan’s Official Development Assistance White Paper 2016.” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, March. <https://www.mofa.go.jp/files/000282089.pdf>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2018). “Japan’s Official Development Assistance White Paper 2017: Dynamism Created by Combining ‘Two Continents’ and ‘Two Oceans’.” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, March. <https://www.mofa.go.jp/files/000406627.pdf>.

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2022). “Press Conference by Foreign Minister HAYASHI Yoshimasa.” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, December 16. https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/kaiken24_000158.html.

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2023). “Japan’s Security Policy: Official Security Assistance (OSA).” *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, July 4. <https://www->

mofa-go-jp.translate.google/fp/ipc/page4e_001366.html?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=zh-TW&_x_tr_hl=zh-TW&_x_tr_pto=sc.

Narasimhan, T E (2013). "Tamil Nadu Lures Japanese Firms with Incentives, Clusters." *Business Standard*, July 3. https://www.business-standard.com/article/companies/tamil-nadu-lures-japanese-firms-with-incentives-clusters-113070300026_1.html.

Nayyar, Mishika (2019). "How Japanese Companies Have Made a Home in India." *Invest India*, November 1. <https://www.investindia.gov.in/team-india-blogs/how-japanese-companies-have-made-home-india>.

Rattan, Jyoti (2019). "Changing Dimensions of Intervention Under International Law: A Critical Analysis." *SAGE Open*, Vol. 9, No. 2: 1-12. <https://doi.org/10.1177/2158244019840911>.

Regan, Helen and Manveena Suri (2019). "Half of India Couldn't Access a Toilet 5 Years Ago. Modi Built 110M Latrines – But Will People Use Them?" *CNN*, October 5. <https://edition.cnn.com/2019/10/05/asia/india-modi-open-defecation-free-intl-hnk-scli/index.html>.

Suzuki, Yasushi and Rabi N. Kar (2017). "India - Japan Cultural Distance on the Mottainai Ethics." *Ritsumeikan International Affairs*, Vol. 15: 1-18.

Varma, Lalima (2009). "Japan's Official Development Assistance to India: A Critical Appraisal." *India Quarterly*, Vol. 65, No. 3: 237-250.

Japan's Intervention Pattern: A Case Study on Japan's Official Development Assistance (ODA) toward India

Pei-Shan Tseng

Abstract

Based on the Constitution of Japan, the use of force is strictly restrained. Therefore, when it comes to Japan's international intervention pattern, it often refers to a softer approach, such as post-disaster reconstruction, medical assistance, humanitarian aid, support for the development in developing countries and so on. Therefore, this article will discuss Japan's Official Development Assistance (ODA) and mainly focus on its largest recipient country, India, to explore policy changes, purposes, and impacts on the target country. It is discovered that Japan's soft power projection through ODA not only aims to pursue economic benefits and a positive international image but also implies a desire to contain China's influence in the Indo-Pacific region.

However, the predominantly non-military aid of ODA may limit Japan's progress in international intervention. Therefore, in 2022, the Japanese government proposed the "Official Security Assistance" (OSA) to enhance its government's security and deterrence capabilities, which intends to provide support in military facilities for like-minded countries. Although OSA has not yet been formally implemented, and it would still need to stick to the principles of "Transfer of Defense Equipment and Technology", it may potentially provide Japan's government with greater flexibility to respond to complex security threats.

Keywords: intervention, Official Development Assistance (ODA), soft power, containment.

美中競爭下台日半導體產業合作發展^{*}

Taiwan and Japan Semiconductor Industry Cooperation Development
under US-China Strategic Competition

楊富丞 **

Fu-Cheng Yang

* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2023.08 第十三期，頁 135-155。

** 楊富丞為國立中興大學國際政治研究所碩士生。

摘要

隨著數位化時代的來臨，全球半導體產業的重要性不斷攀升，以美中兩大經濟體為主的晶片競爭亦迫使全球產業鏈的兩極化發展。美國在 2022 年推出的《晶片與科學法》（CHIPS and Science Acts）與《出口管制條例》（Export Administration Regulations）的臨時修訂草案，造成全球產業鏈重新佈局的影響。其中在材料領域掌握關鍵技術的日本，與製造技術領先全球的台灣，在彼此市場的投資與合作顯得格外重要。過去五年內兩國在技術交流、投資設廠、共同研發等領域進行了多次合作，深化產業技術的共同發展，同時對兩國政策變化造成影響。本文主要以 2018 年至 2023 年台日半導體產業合作進行分析，檢視雙方如何應對半導體產業的兩極化發展，探討相互合作是否對台日兩國帶來正面效益。

關鍵字：全球供應鏈、半導體產業、美中貿易戰

壹、前言

自從數位化時代的來臨，電子產品不斷地推陳出新，從 AI 智能家電到手機物聯網跨平台的整合，甚至是各國政府極力推廣的電動汽車、5G 生活圈的建構，這些主導未來世界經貿發展的科技背後都離不開一樣核心工具，晶片（Chip）又稱半導體（Semiconductor）。在全球半導體產業重要性不斷攀升的同時，以美中兩大經濟體為首的晶片競爭，亦迫使全球產業鏈的兩極化發展。原本作為工業產品零件之一的半導體，在國際局勢變遷下覆上了一層政治的獨特意義，不僅是推進各國經濟發展的關鍵產業，同時也化作威脅它國的隱形武器。

然而，在分工複雜產業結構多元的特性下，兩極化的產業發展並不符合追求成本利益最大化的商業模式。美國意圖建立的「晶片四國聯盟」（Chip 4 Alliance）試圖從 IC 設計、晶圓製造、封裝測試三個階段，對中國進行全面封鎖（Lu, 2022）。根據美國半導體協會（SIA）發布的 2023《美國半導體產業概況》，中國半導體產業佔全球市場 31%，僅次於美國 48%（Semiconductor Industry Association, 2023）。面對中國如此龐大的市場，美國透過《晶片與科學法》（Chip and Science Acts）與《出口管制條例》（ERA）的臨時修訂草案，針對「先進製程設備」及「先進運算」對中國進行出口管制，並且禁止持有美國護照的公民在中國半導體企業工作（The White House, 2022）。除此之外，美國政府也拉攏材料領域掌握關鍵技術的日本，對 23 種晶片製造技術擴大實施出口管制，同時規範可能被用於軍事目的民用設備皆需取得許可才能出貨，使得日本須放棄原有的中國客戶，部分產線面臨短期停滯的問題（經濟產業省，2021）。製造技術領先全球的台灣也與日本面臨到相同困境，在美國政府貿易限制生效後，亦無法再提供佔有台積電 14% 訂單的華為海思（簡永昌，2020）。基於上述原因，台灣及日本對全球產業鏈進行重新佈局，雙方在彼此市場的投資與合作也顯得更加重要。

在過去五年內台灣與日本在技術交流、投資設廠、共同研發等領域進行多次合作，深化產業技術的共同發展，同時對兩國政策變化造成影響。本文主要以

2018 年至 2023 年台日半導體產業合作進行分析，檢視雙方如何應對美中對峙下的兩極化發展，探討互相合作是否對台日兩國帶來正面效益。

貳、美中競爭下對台日半導體產業的影響

一、美科技競爭的開端

作為 21 世紀關鍵議題之一的美中科技競爭，涉及範圍包括人工智慧、半導體技術、5G 通訊等。在此議題上，美國和中國都在努力提高自身的科技實力，同時對對方的發展保持警惕。美國一直以來作為全球科技領域的領導者，擁有完善的研發環境與頂尖的人才培育中心。然而，中國在近年來正在以驚人的速度趕超，並且在部分領域，如 5G 技術甚至已經超越美國。為了避免中國在科技領域進一步縮短差距，美國在 2018 年展開了一系列的科技制裁，針對中國從事 5G 開發以及設備製造的中興通訊與華為限制其零件供應，並禁止美國政府機構使用其產品和服務。¹ 除此之外，美國在 2019 年將華為等 70 家相關企業列入「實體清單」，命令未經批准的美國公司不得銷售任何產品和技術給清單中的企業。² 上述禁令對於中國科技產業造成兩種不同層面的影響，第一，中國 5G 設備商其國際市場面臨挑戰，因無法繼續取得美國廠商提供之零件，尖端技術開發受到限制，在其他國家持續發展的情況之下，如此彼長我消的局面造成中國企業市佔率下降的隱憂。第二，在美國將華為與中興通訊等公司列入「實體清單」後，不僅影響硬體方面的研發，軟體的使用限制更是對中國製設備的一大打擊。華為手機無法繼續使用 Google 等美國公司所提供的商城服務以及網路系統，對於極力拓展全球市場的中國企業，造成與主流系統脫軌的現象發生。

儘管華為等中國廠商逐漸取得其他國家的零件供應，能夠繼續維持產品的穩

1 Bureau of Industry and Security, U.S. Department of Commerce. <https://www.bis.doc.gov/index.php/about-bis/newsroom/press-releases>.

2 “Fact Sheet”, Office of United States Trade Representative, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets>.

定出貨，美國商務部在 2020 年再次加強對中國科技產業的制裁。對於被列入實體清單的企業，除了限制美國公司提供產品與服務外，亦禁止使用美國軟體、技術或設備之晶圓廠提供晶圓給華為及其關係企業（BBC NEWS 中文，2020）。

此舉有別於之前的制裁，因晶圓廠高度集中於特定國家進行生產，並且多數使用美國軟體進行開發，一旦遭到美國限制，市場上難以再尋找可替代之供貨來源。缺乏先進製程晶片影響甚大，人工智慧、5G 通訊、量子電腦、物聯網等領域皆需使用這類型晶片，若中國無法建立穩定良率的晶片生產線，美中之間的科技差距將再次發生轉變。原先趨於被動角色的中國，在 2023 年 5 月對於美國長期科技制裁發起反制，由中國國家互聯網信息辦公室（網信辦）宣布，禁止美國記憶體大廠美光向中國關鍵資訊基礎設施營運商販售產品，至此也正式開啟半導體產業鏈兩極化發展的時代（中國網信網，2023）。

美國看似強勢的一系列禁令，背後也存在著自身產業發展的隱憂，2021 年 4 月，美國總統拜登在「半導體執行長高峰會」，將半導體產業定位為「國家的基石」，強調中國逐漸取得產業主宰地位造成的威脅，以及美國半導體市占率萎縮帶來的風險（卓惠娟〔譯〕，太田泰彥（Yasuhiko Ota）〔原著〕，2022）。2022 年生效的《晶片與科學法》（Chip and Science Acts）與《出口管制條例》（ERA），分別凸顯出美國本土製程技術的落後，以及延緩中國科技發展的目的，之所以會出現科技強權遭到開發中國家追上的矛盾窘境，本文將從半導體的發展進程進行切入探討。

二、技術發展造成全球供應鏈的變化

摩爾定律（Moore's Law）推出的 70 年代至千禧年前半導體產業的發展著重在晶片上可容納的電晶體數量。根據定律每 18-24 個月晶圓上的電晶體數量就可翻倍成長，而美國科技業的發展也依照市場追逐成本的自然趨勢，逐漸將晶圓製造工廠轉移至人力成本較低的亞洲進行生產。由於晶片的運算能力越發強大、製造成本不斷地降低，企業將更多獲利挹注在 IC 設計與網路服務，毛利率較低的晶圓廠房也出售給亞洲在地企業，而美國本土公司在透過開發 EDA 軟體與完善的互聯網系統逐漸轉型為無廠半導體公司。而台積電作為第一家專門從事晶圓

代工的廠商，在接收了美國大量代工訂單，不斷專研先進製成技術，逐漸成為世界上最大的晶圓代工廠，在 2022 年市占率達到 58.5%（呂俊儀，2023）。過去作為半導體大國的日本，儘管面臨到韓國與中國崛起的市場影響，造成邏輯製程開發的速度趨緩，在材料與製程設備領域仍掌握關鍵技術，其中日本矽晶圓供應商在 2020 年全球市占率達到 55%（Atkinson, 2023）。原本按照摩爾定律不斷進化的半導體產業，在千禧年後卻開始出現技術難以攻克的問題。為了增加晶片的運算能力，閘極長度不斷地縮小，由於材料與技術並未隨著製程的革新有重大突破，短通道效應（short-channel effects）、量子穿隧效應（Quantum tunneling effect）的出現導致晶片內的電晶體出現漏電、發熱和功耗嚴重等現象，進而影響使用壽命。在開發先進製程半導體過程中遭遇如此問題，為了避免投注過多資源於技術研究造成公司營收失衡，美國半導體公司逐漸將產能集中於成熟製程晶片，進而導致高階晶片更為依賴亞洲地區進行量產，國內製造產業鏈出現嚴重萎縮。

摩爾定律逐漸靠近極限，吉爾德定律（Gilder's Law）與梅特卡夫定律（Metcalfe's Law）相互作用的時代，5G 網路成為未來科技產業關聯性的核心要素。根據吉爾德與梅特卡夫定律的走向，寬平網路的鋪設與互聯網的使用者數量，主導著國家經濟與基礎建設的競爭力。而中國科技公司除了 5G 網路於全球通訊設備市占率高達 29% 外，更是擁有超過 10 億活躍用戶的網路人口基數。在人口紅利與大量國家補助下，中國於車聯網、自駕車、人工智慧、金融科技、語音辨識等各種領域皆擁有結構性的優勢，甚至在 5G 技術發展上已超越美國躍升為世界第一。

三、台灣與日本在變化下的轉變

半導體供應鏈在近年發展的過程中，台灣與日本的重要性在美中競爭下逐漸放大，除了配合美國進行出口管制，因應地緣政治風險設立海外生產線，後摩爾定律時代（Post Moore Law Era）的到來，使原本明確的國際分工模式，轉變為多元的跨領域整合開發。過去台灣晶圓代工廠靠著單一微縮的方式，創造鉅額商機的時代，在美國禁令頒布之後已發生轉變。除了必須另尋客戶來填補失去中國

市場的虧損，本身在中國境內設有工廠的台灣企業，亦需要配合美國的管制來改變產線配置。而日本半導體企業，儘管並未直接承包中國公司的生產訂單，其科技市場仍擁有龐大的設備與原料需求。然而為了配合美國的制裁政策，日本政府規範可能被用於軍事目的民用設備皆需取得許可才能出貨，使許多原料與設備供應商面臨與台灣相同處境，尋找他國客戶降低損失。

鑑於半導體產業愈發清晰的兩極化發展，台灣與日本政府皆提出產業補助與減稅政策，對於外國企業的投資亦予以補助，並鼓勵本土企業與它國進行技術連結，共同開發尖端製程能力。其中，日本對停滯多年的邏輯 IC 產業，亦試圖透過本身材料領域的優勢，重建境內完整供應鏈，確保在美中科技對峙持續惡化下，保有自主生產初階晶片的能力。而台灣雖然並未提供大規模的外資補助政策，但在擁有完善的晶圓代工產業鏈的優勢下，政府以協助本土企業保有領先地位為主要核心目標，持續強化教育機構的培訓，確保為企業提供穩定的專業人才，透過此種企業為主政府為輔的方式，來應對市場環境的劇烈變化。

參、台灣半導體政策與產業發展發向

一、台灣半導體政策

台灣半導體產業在全球具有重要地位，除了完整的產業聚落與專業的整合分工，政府亦制定了 2030 年矽製程突破 1 奈米的目標，希望在人才、技術與投資層面有所突破，超越摩爾定律的極限。以積極擴大晶圓製造的競爭優勢為主軸，確保技術領先及半導體人才供應，同時掌握戰略資源和關鍵技術，以保障半導體產業鏈的自主性與供應需求。其中人才方面制定《國家重點領域產學合作及人才培育創新條例》，專注於讓高等教育更具彈性，連結企業與學校共同培育人才。技術研發則透過「Å 世代半導體計畫」、「化合物半導體計畫」和「量子科研計畫」，確保在矽基半導體、化合物半導體和量子領域的技術領先，包括 3D 異質集成技術與關鍵材料自主。最後，為了吸引外國企業與本土廠商的投資設廠，政府亦推動南部半導體材料聚落，串聯竹科、中科、南科西部矽谷帶的半導體產業

聚落，與高雄的材料和石化產業聚落結合，增加產業空間，並更新新竹科學園區的標準廠房，擴建科學園區，來達到 2030 年進入埃米級半導體的目標（教育部，2021）。

此外為了推動台灣下一代關鍵產業與技術的持續發展，並強化產業鏈的韌性和國際競爭力，台灣在 2023 年通過「產業創新條例」第 10 條之 2、第 72 條之修正草案（經濟部工業局，2023）。有別於美、日、韓與歐盟大量透過高額的國家補助，推動半導體產業鏈發展，台灣原先就擁有完善的製程廠商以及與之配合的硬體產業，故該草案著重在研發和設備投資抵減。其作用對象包括半導體、5G、電動車等技術創新且居國際供應鏈關鍵地位公司，當年度研發費用及研發密度達一定規模，且有效稅率達一定比率，即可進行 25% 的稅務抵減，購買先進設備當年度抵減率 5%，且無投資抵減出金額上限，最多提供企業當年度應納營所稅額 50% 的抵減額度。透過「產業支創新條例」企業可降低高昂的研發成本，避免大量投資外移效應，造成與美國千禧年後過度集中於 IC 設計領域之困境，同時減弱因台海局勢不穩定之投資擔憂因素，提高半導體產業尖端技術開發部門留台之意願。

二、台灣半導體產業發展方向

半導體產業的結構可區分為上游的 IP 設計及 IC 設計，中游的晶圓製造、生產製程檢測設備與化學品等領域，以及下游的 IC 封裝測試與零組件。由以上三種型態交互分工形成完整的供應鏈，來達到生產效能最大化的目標。根據《2022 年台灣產業地圖》，台灣擁有 105 間半導體產業的公司，其中從事晶圓製造與 IC 封裝測試的企業數量為 72 家，年產值高達一千一百三十五億美元，佔台灣半導體產業整體出口 65%。若進一步分析晶圓製造與封裝產業的重要性，台灣企業在 2022 年第四季全球晶圓代工產值佔比來到 66.9%，而排名第二的南韓佔比僅為 16.7%，在晶圓代工領域台灣擁有關鍵領先地位（TrendForce, 2023）。台灣封裝代工產業則在 2021 年則擁有 61.5% 的全球產值，相比位居第二中國的 20.1%，領先優勢巨大（李宜儒，2023）。

台灣半導體產業主要包括台灣積體電路製造、聯華電子、聯發科技、日月光

半導體、力晶積成電子製造等廠商，而台積電以 58.5% 的全球代工市占率，在疫情下供應鏈斷鏈期間重要性被不斷放大，除了壟斷代工市場的產能，低功耗、高運算速度與最佳化效能，皆符合市場對人工智慧、物聯網、5G 及 HPC 高效能運算等要求。除此之外，2023 年下半年開始投產的 3 奈米（N3）製成技術，成功以高良率實現大量生產，相較於前一代 5 奈米（N5）製程技術，N3 製程技術的邏輯密度將增加約 70%，在相同功耗下速度提升 10-15%，在相同速度下功耗降低 25-30%。並且在主要競爭對手三星尚在找尋 3 奈米訂單客戶，英特爾於 2023 年開始投產 4 奈米製程技術時，台積電預計將於 2025 年量產 2 奈米製程。³

然而，台積電的優勢並非長久存在，進入到後摩爾定律時代，尖端製成的開發難度逐漸增加，根據 IC Insights 資料，繼 2021 年的投資創下歷史新高來到 714 億美元，2022 年將再提高 9% 的研發（R&D）支出，較前一年成長 13%。⁴ 過往單一微縮的製造模式遇到材料及技術瓶頸，美、日、韓以及歐盟等國亦提供大量補助強化產業發展。為了應對未來科技發展變化，台積電在 2022 年技術論壇提出三大發展方向，包含 3DIC、半導體晶片數量增加及強化供應鏈管理等三大方向。關於 3DIC 領域，台積電已整合旗下 SoIC（系統整合晶片）、InFO（整合型扇出封裝技術）及 CoWoS（基板上晶圓上封裝技術）等 3DIC 技術平台，並命名為「3D Fabric」（Dan Kochpatcharin, 2022）。

透過 3DFabric 此種異質整合技術，可彌補因電晶體大小不斷微縮，接近原子的物理體積限制，達到讓晶片維持小體積，同時又保有高效能的方式。其作法是將兩種不同的晶片，如記憶體與邏輯晶片或光電與電子元件，透過封裝、3D 堆疊等技術整合在一起，以排列方式又可細分為 2.5D 與 3D 封裝技術。2.5D 封裝是指將處理器、記憶體或其他晶片並列排在矽中介層上，再透過微凸塊連接，讓矽中介板之內金屬線連接不同晶片的電子訊號，再透過矽穿孔技術（TSV）來連結下方的金屬凸塊，實現更緊密的互連，來將低功耗並且減少體積。前述所提到

3 TSMC, “TSMC N2 NANOSHEET The New Frontier in Advanced Logic Technology.” <https://n2.tsmc.com/english/dedicatedFoundry/technology/N2.htm>.

4 TechInsights, “Latest Featured Reports and Analysis.” <https://www.techinsights.com/zh-tw/node/51810>.

台積電 InFO 及 CoWoS 即使用 2.5D 封裝技術，目前已應用在 7、5 與 3 奈米製程晶片，為半導體業界主要封裝形式。而 3D 封裝則是將矽中介板拿掉，將數片晶粒堆疊起來，透過矽穿孔技術在晶片間挖洞並填入金屬，讓上下層晶粒間的傳輸訊息距離縮至最短，使得原先以平面方式排列的 IC 得以進行多層堆疊。但是 3D 封裝在材料與技術層面仍存在問題，由於晶粒堆疊後效能提升，整體功耗亦大幅增加，運作過程中產生的熱量容易造成晶片故障，故業界多數公司還是採用 2.5D 封裝方式。

若台積電無法在 3D 封裝領域取得突破性發展，其主要競爭對手則有可能緩步追上，英特爾在 2019 年提出 Foveros 3D 封裝，為 CPU 處理器引入堆疊結構，三星則在 2020 年推出 X-Cube3D 封裝技術，成功將此項技術應用在 7 奈米製程（Samsung Newsroom, 2020）。換言之，哪一家公司能夠解決發熱問題並提高 3D 封裝良率，即可接獲更多訂單，進而取得領先地位。

肆、日本半導體政策與產業發展發向

一、日本半導體政策

日本在簽訂《美日半導體協議》之後，迎來半導體產業發展低迷的 30 年，在 90 年代當全球各國皆採用設計與製造分離的新分工模式，日本企業仍選擇將所有製造環節保留在國內。然而，隨著製程技術的不斷演進，製程研發與汰換設備的高額支出，使得投入產出比例日逐漸降低，最終導致大量訂單轉移至台灣與韓國等晶圓代工模式國家。儘管日本的製程產業鏈在過去嚴重萎縮，但在半導體生產設備及材料的供給上仍擁有強大技術能力，鑑於半導體牽動未來科技發展的重要性，在 2016 年召開經濟增長戰略會議，並提出社會 5.0 的全新概念。此理念目標是將網路空間與實體空間高度融合，創造出一個能夠解決社會問題並促進經濟發展的人本社會。希望透過 AI、大數據分析、5G 網絡與物聯網等新興科技解決一系列社會問題，包括人口老化、勞動力短缺、能源需求、環境保護和醫療服務（林鳳琪，2019）。

社會 5.0 看似完善的全新社會模式，卻在 2019 年底面臨到新冠肺炎的挑戰，在歷經新冠肺炎全球供應鏈斷鏈後，日本政府重新檢視境內半導體產業的發展缺陷，並在 2021 年發表《經濟財政營運與改革基本方針》，將半導體定位為戰略物資，同時相關重要技術領域，招募專業研究人員，可透過經濟安全保障基金中獲得研發資金（厚生勞動省，2021）。此外，為了強化國內半導體製程所需原料和設備的生產，在 2023 年將半導體定為「指定關鍵材料」，以符合「經濟安全保障推進法」中對半導體原料企業獲得補貼和低利貸款等支援，經 CSIS 統計已經對 134 家與半導體相關企業提供補助。2021 至 2022 年日本導體支援的補貼規模來到 2 兆日圓，分為邏輯與記憶 IC、尖端產品與通用半導體三個類別，其中花費一兆六百七十億日圓用於吸引邏輯晶片與記憶體外資設廠，五千九百五十億日圓補助境內公司開發 2 奈米製程計畫，四千一百五十六億圓日強化電動汽車與功率半導體產業。透過巨額補貼政策，帶動日本半導體產業復甦外，同步進行社會 5.0 的建構來提供以上補助產業的消費市場，達到產業升級與降低生產成本之最終目的（Tomoshige, 2022）。

二、日本半導體產業發展方向

全球半導體產品主要可分為記憶體、邏輯半導體、微元件半導體與類比半導體四個種類，這些產品又可細分為多項子產品。而日本半導體產業集中分佈於記憶體、微元件半導體及類比半導體領域，又分別以 NAND 型記憶體、微處理器（MCU）、CMOS 圖像傳感器為主要銷售產品，2021 年產值達九百一十億美元，占全球半導體市場 20.68%（Statista Research Department, 2022）。儘管日本在半導體產品市場不再擁有壟斷地位，其提供晶圓製作材料與製程設備的廠商，在矽晶圓、光阻劑、CMP 研磨液等產品，仍具有相當程度的競爭力。以矽晶圓為例，2022 年信越化學工業與 SUMCO 市占率超過 50%，製作光阻劑的 JSR、東京應化工業與信越化學工業，更是擁有全球九成市佔率（李綺雯，2022）。

日本半導體產業主要包括索尼半導體製造、瑞薩電子、鎧俠、信越化學工業、SUMCO 與東京應化工業等廠商，而類比半導體領域的索尼是全球 CMOS 圖像傳感器市場的領導者，占有一半的市場佔比，以高良率與優秀的產品品質著稱。

除了圖像傳感器，在日本企業中，瑞薩電子在全球微處理器市佔率排名第一，靠著運算處理和數據交換的優秀表現與精準的動作控制，在 2020 年營收達到一百七十三億美元。鎧俠在高速讀寫數據的 NAND 記憶體領域亦扮演重要角色，發明了世界上第一款不需要電源的快閃記憶體，以 18.9% 的全球市占率排名世界第二（葉亭均，2023）。

然而，上述索尼、瑞薩與鎧俠並非沒有競爭對手。隨著自動駕駛和工廠自動化等使用圖像信息的系統增加，圖像傳感器的需求正在擴大，市場對於效能的提升要求也不斷提高，故圖像傳感器中負責運算能力的核心部件邏輯晶片就顯得格外重要。為了提高影像解析度，索尼需透過晶圓堆疊製程技術，將像素陣列與邏輯電路在單片晶圓上形成，再將兩片晶圓堆疊結合。但當前索尼於製造過程中產生過多金屬污染物，進而影響產品良率與品質，若無法克服製程問題，半導體市場中綜合實力平均發展的三星，將拉近與索尼之差距。以微處理器著名的瑞薩電子，也面臨被他國廠商超越的困境。在智能駕駛與車聯網越發普及的年代，ADAS（先進駕駛輔助系統）的安裝率也漸漸升高。但瑞薩電子自 2013 年後為了擴張物聯網業務，將部分產能分配給先進半導體，造成車用微處理器減產，若要持續維持領先地位，高階晶片的委外代工需增加一定比例。最後，記憶體大廠鎧俠，在疫情過後面臨智能手機市場逐漸飽和的困境，並且在存貨量遠大於需求的情況下，記憶體價格嚴重下跌。但隨著雲端平台的使用，數據中心的需求比重正在升高（日經中文網，2023）。根據 Cushman and Wakefield 的統計，日本東京圈的數據中心正在急劇增加，預計設施規模將在今後 3 ~ 5 年內擴大至兩倍。若鎧俠能獲得新建數據中心訂單，配合邏輯晶片共同建立高速運算伺服器，將能提升業務成長。

總體而言，在進入到 2023 年日本半導體產業面臨技術瓶頸與市場價格波動等影響，自行開發技術亦需投入大量專業人才與實作經驗配合，短時間無法取得有效進展，缺乏尖端製程能力的缺點也被凸顯出來，引進他國先進技術與共同開發則成為日本政府最佳的解方。

伍、台日半導體產業合作與實際案例

一、台日半導體合作方向

在過去五年內台灣與日本的半導體產業進行多次合作，台灣是全球重要的半導體生產基地，而日本在半導體材料和生產設備方面具有高市占率，兩國在關鍵技術的研發上亦具有高度互補性。以台灣產業發展方向進行合作評估，可以發現晶圓製造大廠英特爾與三星在 3D 封裝領域與台積電進行多次交鋒，三者皆希望透過尖端製程的突破來重塑市場地位。儘管台灣擁有最先進的製造技術，在材料方面卻缺少專業人才與完善的研究機構，難以獨立攻克 3D 封裝製程中的發熱問題。反觀日本半導體產業的發展方向，因其邏輯晶片仍停留在 15 年前量產的 40 奈米製程，以出口產品為主要營收的索尼、瑞薩電子等廠商，必須高度依賴海外晶圓代工廠來進行量產，缺乏先進製程供應鏈的情況下其自主性發展受到限制，進而導致消費者與終端產品廠商採購他國廠商之產品。整合台灣與日本的發展瓶頸與技術專長，可發現雙方相互合作的誘因以及動機，為彼此在兩極化發展後帶來新的契機。

隨著美中貿易戰的升級，原先兩國就經濟不平等問題產生歧義，然而在美國司法部下令加拿大逮捕境內華為財務長孟晚舟後，知識財產權與高科技產品亦被捲入衝突範圍。日本開始注意到國內半導體產業不平衡發展之問題，若美國近一步制裁中國科技業發展，終將擴及半導體產業，並且在台海局勢緊張的氣氛下，台灣能否能提供穩定產能也是一大變數。

二、台日半導體合作案例

2018 年 6 月，晶圓代工廠商聯華電子宣布購買與富士通半導體合資的 12 吋晶圓廠「三重富士通半導體公司」（MIFS）全部股權，並在 2019 年 1 月獲得日本政府核准（聯華電子新聞中心，2019）。此一佈局可視為台日雙方在中美競爭下合作的重要案例，作為專門生產成熟製程晶片的聯華電子透過技術授權，於

MIFS 建置 40 奈米邏輯生產線，以更高良率的生產品質為日本國內企業提供晶片，為接下來的合作計畫創下先例。而台灣在此次合作中，也開啟了兩極化影響下重塑供應鏈的第一步，透過收購他國工廠降低新建晶圓廠所需資金，以高投資報酬率的方式，達到擴大市占率目標。

在有了聯華電子的合作案例後，日本政府將注意力轉向先進製程領先全球的台積電，2018 年底東京大學校長五神真訪台，拜訪台積電創辦人張忠謀與現任董事長劉德音。在會議結束後，分別於 2019 與 2020 年設立「系統設計實驗室」（d.lab, System Design Lab）及「先進系統研究會」（RaaS），以對外保密形式共同開發，結合台積電製程技術、日本企業與東京大學進行產學合作（卓惠娟〔譯〕，太田泰彥（Yasuhiko Ota）〔原著〕，2022）。站在台灣半導體發展的角度來看，此次合作的主要目的是為了封裝領域的技術突破，其項目負責人黑田忠廣，是日本後端製程 3D 封裝領域的專家，對於既有封裝技術框架做出許多貢獻。日本政府則透過東京大學的合作方案成功與台積電接洽，為未來的設立研究中心與赴日設廠打下基礎。

2021 年 2 月台積電宣布將在日本茨城縣筑波市設立 3DIC 材料研發中心，與 20 家日本公司合作，包括電子元件製造商 Ibiden Co3DIC，進行材料領域的研究（簡永祥，2022）。而日本政府對此次計畫提供 190 億日圓的補助，並且開發的任何技術都將屬於台積電在日子公司，經產省旗下的新能源產業技術綜合開發機構（NEDO）無法持有任何智慧財產權。在提供台積電如此優惠的補貼政策背後，日本政府希望建立以人才培育、研發中心、材料設備、製程產線四項要素，形塑完整獨立的半導體供應鏈。過去四年內所建立的產學合作實驗室、3DIC 研發中心與境內強大的材料設備廠商，分別對應著前三項要素，而台積電赴日設廠則成為完善此項計畫的關鍵。

在日本政府長期斡旋下，最終在 2022 年台積電宣布在日本熊本市與索尼合資，設立 12 吋晶圓廠（JSAM），預計 2024 年底前開始生產（林奇賢，2022）。而日本政核准對台積電熊本半導體工廠，給予最高四千七百六十億日圓的補助，佔總投資額一兆一千億日圓近半的資金。熊本工廠目標在 2024 年 12 月開始出貨，將採用 22/28 奈米和與 12/16 奈米製程來生產邏輯晶片，補足日本境

內 40 奈米以下的產能空缺。儘管台積電熊本廠每月 5.5 萬片的產能，並不能完全解決兩極化影響下的供應鏈問題，根據日經新聞報導，當地 13 家公司以半導體產業群聚組織的七家公司，涉及產業包含半導體製造設備、精密金屬加工、材料及材料、醫療和貿易領域，對台積電進駐已進行技術合作、共同開發等交流，推估可為九州地區帶來總計 4 兆日圓的經濟效益（盧永山，2022）。對台積電而言，此次赴日設廠帶來的更多是客戶訂單的穩定，作為最大客戶的蘋果公司，2022 年其訂單佔台積電總體營收 26%，而生產 CMOS 傳感器的日本索尼公司，也是蘋果產品零件的主要供應商（張建中，2023）。因地緣政治因素考量，為了使蘋果公司能穩定獲得索尼生產的零件，同時繼續幫蘋果旗艦產品代工先進製程晶片，熊本工廠的設立亦是配合半導體產業兩極化所做出的調整。

綜觀上述台灣與日本在半導體產業的合作，台灣企業以台積電為首，獲得 3D 封裝技術突破所需人才與原料，對發展 2 奈米製程及更先進晶片起到關鍵作用，若 3D Fabric 技術開發完善，進一步提高封裝良率，可望繼續維持全球領先地位。

日本政府則透過自身材料優勢，與高額的補助政策，吸引台積電設置研發中心與半導體工廠，降低日本產業鏈空洞化造成之影響，補全國內欠缺的邏輯製程產線。更透過熊本工廠的建立，帶動周邊設備與原料供應商的進駐，與社會 5.0 政策相互配合提升國內市場需求，達到促進經濟發展的目標。

陸、結論

近年來科技產業的重要性不斷提升，美中兩強競逐的態勢亦逐漸升溫，對半導體供應鏈的影響擴及全球，此乃國際關係研究中難以忽視之議題，本文以台灣與日本為例，隨著疫情造成半導體供應短缺開始受到關注，更自 2022 年美國推出的《晶片與科學法》與《出口管制條例》，其內容顯示當前國際半導體產業鏈的兩極化發展，而台日政府與境內半導體產業，為了在新的市場環境中維持競爭力，分別就對方產業結構、技術優勢與產品性質進行分析評估，商討相互合作的實際領域。台灣方面，在政府提出「Å 世代半導體計畫」、「化合物半導體計畫」

和「量子科研計畫」後，積極推廣國內企業強化尖端製程的技術突破，為埃米時代製程所需的化合物材料、3D 封裝與堆疊技術規劃發展發向。日本政府則推出「經濟安全保障推進法」提供總額超過 2 兆日圓的補貼資金，透過高額補助吸引外商進駐，以人才培育、研發中心、材料設備、製程產線四大元素，緩解半導體產業空洞化的現象。比較台日兩國政府政策，可發現彼此間存在高度互補的特性，藉由日本的材料專業與原物料供應，台灣晶圓代工企業可加速研發過程，提升 2 奈米甚至埃米級別晶片的製作良率，而獲得先進製程工廠的日本，除了解決產業空洞化問題，更增強了晶片自主性，降低美中科技對峙下的不穩定因素。

本文以台灣與日本的政策及發展路線進行分析，探討兩國在國際環境改變下面臨的瓶頸與限制，再列舉過去五年雙方透過政府引導與產業優化方向進行的合作，分析個案發生的背景、合作動機與獲得利益，檢視相互合作是否對帶來正面效益，得出以下結論。在全球國家爭相提出半導體自主生產的狀態下，台灣政府相對採取被動政策，協助企業持續獲得專業人才，並核准研發成本折抵營業稅降低開發支出，確保領先地位的維持，日本政府採用相對主動的招商政策，以優惠的條件提供外商設廠建設資金，全面配合外商研發需求成立研發中心與產學合作實驗室，建立獨立完整供應鏈。就發展結果與雙方獲得利益來評估，台灣與日本半導體產業合作確實帶來正面效益，在不斷變動的全球局勢下制定出新的配合模式，並加深彼此經貿往來與專業人才的技术交流。

參考文獻

- Atkinson (2021)。〈晶片荒延燒至矽晶圓，全球各大廠商積極擴廠因應〉，
《TechNews 科技新報》，7月2日。<https://technews.tw/2021/07/02/chips-shortage-extended-to-silicon-wafers/>。
- BBC NEWS 中文 (2020)。〈華為：美國最嚴禁令生效，中國電訊業巨頭「斷芯」後能否繼續生存〉，《BBC NEWS 中文》，9月15日。<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/business-54151243>。
- Dan Kochpatcharin (2022)。〈台積公司成立最新的開放創新平台 (OIP®) 聯盟：3DFabric 聯盟〉，《TSMC 台積公司部落格》，11月8日。<https://www.tsmc.com/chinese/news-events/blog-article-20221108>。
- TrendForce (2023)。〈2022 年第四季前十大晶圓代工產值季減 4.7%〉，《EETimes》，3月17日。<https://www.eettaiwan.com/20230317nt22-2022-q4-top-10-wafer-foundry-output-value/>。
- 中國網信網 (2023)。〈美光公司在華銷售的產品未通過網絡安全審查〉，《中華人民共和國國家互聯網信息辦公室》，5月21日。http://www.cac.gov.cn/2023-05/21/c_1686348043518073.htm。
- 日經中文網 (2023)。〈數據中心向東京集結，規模將逼近北京〉，《日經中文網》，4月13日。<https://zh.cn.nikkei.com/industry/itelectric-appliance/52027-2023-04-13-08-49-49.html>。
- 呂俊儀 (2023)。〈前十大晶圓代工 Q4 產值 14 個季度來首衰退台積電市占逆勢增〉，《Yahoo! 股市》，3月13日。<https://tw.stock.yahoo.com/news/-075007790.html>。
- 李宜儒 (2023)。〈台晶片突圍戰 1 / 宣明智大膽預測：未來 5 年台 IC 設計市佔衝 5 成「台灣將成全世界最安全的地方」〉，《Yahoo! 新聞》，3月21日。<https://tw.news.yahoo.com/news/-220000744.html>。
- 李綺雯 (2022)。〈中國半導體製程想突破 要過日本這一關〉，《自由財經》，8月31日。<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4038717>。

- 卓惠娟（譯），太田泰彥（Yasuhiko Ota）（原著）（2022）。《半導體地緣政治學》（2030 半導体の地政学：戦略物資を支配するのは誰か）。新北：野人出版社。
- 林奇賢（2022）。〈台積電合夥投資熊本廠獲日補助 35 億美元〉，《經濟日報》，6 月 18 日。https://udn.com/news/story/7240/6397088。
- 林鳳琪（2019）。〈日本社會 5.0〉，《工商時報》，12 月 9 日。https://ctee.com.tw/bookstore/magazine/186981.html。
- 張建中（2023）。〈蘋果貢獻台積電營收去年首度突破 5 千億元〉，《經濟日報》，3 月 3 日。https://money.udn.com/money/story/5612/7006395。
- 教育部（2021）。〈「國家重點領域產學合作及人才培育創新條例」相關資料〉，《教育部全球資訊網》，5 月 19 日。https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=0217161130F0B192&s=6B5336AA4D4AF52A。
- 經濟部工業局（2023）。〈立法院三讀通過產創條例第 10 條之 2 及第 72 條修正案〉，《經濟部工業局》，1 月 17 日。https://www.moeaidb.gov.tw/ctrl?PRO=news.rwdNewsView&id=42164。
- 葉亭均（2023）。〈鎧俠與威騰為何急談合併？就怕變第二家破產的爾必達〉，《聯合新聞網》，5 月 16 日。https://udn.com/news/story/6809/7168387?from=udn-catelistsnews_ch2。
- 盧永山（2022）。〈台積電熊本廠未來 10 年可創造逾 9 千億經濟效益〉，《自由時報》，9 月 8 日。https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/4052271。
- 聯華電子新聞中心（2019）。〈聯華電子獲最終批准併購百分百日本三重富士通半導體〉，《UMC》，9 月 25 日。https://www.umc.com/zh-TW/News/press_release/Content/investor/20190925。
- 簡永昌（2020）。〈再見華為！沒了第二大客戶，台積電還得面對步步驚心的兩大挑戰〉，《數位時代 BUSINESS NEXT》，9 月 14 日。https://www.bnext.com.tw/article/59129/huawei-ban-tradewar-tsmc-semiconductor-。
- 簡永祥（2022）。〈台積電日本筑波 3D IC 研發中心正式啟用〉，《經濟日報》，6 月 24 日。https://money.udn.com/money/story/5612/6413286?from=edn_

msg °

Lu, Misha (2022). “2023 Outlook: US Deepens Alliance: China Carves Alternative Path.” *DigiTimes Asia*, November 28. <https://www.digitimes.com/news/a20221128VL201/2023-chip-4-alliance.html>.

Samsung Newsroom (2020). “Samsung Announces Availability of its Silicon-Proven 3D IC Technology for High-Performance Applications.” *Samsung Newsroom*, August 13. <https://news.samsung.com/global/samsung-announces-availability-of-its-silicon-proven-3d-ic-technology-for-high-performance-applications>.

Semiconductor Industry Association (2023). “The 2023 SIA Factbook: Your Source for Semiconductor Industry Data.” *SIA*, May 5. <https://www.semiconductors.org/the-2023-sia-factbook-your-source-for-semiconductor-industry-data/>.

Statista Research Department (2022). “Leading Semiconductor Companies in Japan 2021, Based on Revenue.” *Statista*, May 12. <https://www.statista.com/statistics/1244697/japan-leading-semiconductor-companies-based-on-revenue/>.

The White House (2022). “FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China.” *The White House*, August 9. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>.

Tomoshige, Hideki (2022). “Japanese Semiconductor Industrial Policymaking in the Twenty-First Century.” *CSIS*, September 19. <https://www.csis.org/blogs/perspectives-innovation/japanese-semiconductor-industrial-policymaking-twenty-first-century>.

厚生労働省 (2021)。〈経済財政運営と改の革基本方針 2021〉，《厚生労働省》，6月18日。 <https://www.mhlw.go.jp/content/11201250/000807304.pdf>。

經濟産業省 (2021)。〈「輸出貿易管理令別表第一及び外国為替令別表の規定に基づき貨物又は技術を定める省令」等の改正について〉，《經濟産業

省安全保障貿易管理》，10月15日。<https://www.meti.go.jp/policy/anpo/law09.html#1015>。

Taiwan and Japan Semiconductor Industry Cooperation Development under US-China Strategic Competition

Fu-Cheng Yang

Abstract

With the advent of the digital era, the importance of the global semiconductor industry continues to rise, and the chip competition led by the two major economies of the United States and China has also forced the polarization of the global industrial chain. The temporary draft amendments to the CHIPS and Science Acts and Export Administration Regulations introduced by the United States in 2022 have caused an impact on the layout of the global industrial chain. In the global supply chain, investment and cooperation between Japan and Taiwan, which master key technologies, are important in each other's markets. In the past five years, the two countries have carried out much cooperation in the fields of technology exchanges, investment and factory establishment, and joint research and development, deepening the common development of industrial technology, and influencing policy changes in the two countries. This study mainly analyzes the cooperation between Taiwan and Japan in the semiconductor industry from 2018 to 2023, examines how the two sides respond to the polarization of the semiconductor industry, and explores whether mutual cooperation will bring positive benefits to Taiwan and Japan.

Keywords: global supply chain, semiconductor industry, US-China trade war.

協會簡介

「亞洲政經與和平交流協會」(Association for Asian Political Economy and Peace) 成立於 2018 年 6 月，是一個非營利、非官方、獨立於各政黨之外的民間協會。協會創立的宗旨有二：1. 建構國內、兩岸、亞太地區的產、官、學各界合作與對話平台；2. 針對亞洲區域的政治與經濟發展、和平研究與區域整合的學術、調查研究以及提出具體政策建議。

基於促進兩岸與亞洲區域穩定和交流的宗旨，本協會主要的活動包括廣邀產、官、學的專家學者舉辦專題座談與演講；出版電子期刊；承攬產、官、學相關的研究計畫；出版或補助出版相關的專題書籍；邀請學者專家針對相關議題撰寫主題評析等。

協會創立之會員，主要來自學界（大學教授）、媒體朋友、各級政府文官或幕僚、基層民意代表，以及產業界的朋友。期待創造產、官、學的合作平台，以發揮分進合擊的效果。



我們相信，兩岸與區域的穩定，奠基於多元的交流與信任。而民間的交流是創造共識、建立信任的基礎。在當前國際局勢變化快速、兩岸關係始終難以突破的僵局下，本協會希望能藉由各種交流活動，激發創意和想像，共謀區域與兩岸的穩定和和平。更多關於協會的介紹、研究成果、活動等，歡迎參見協會網站。

協會網址：<https://apeptw.org>

E-mail: apeptw@gmail.com

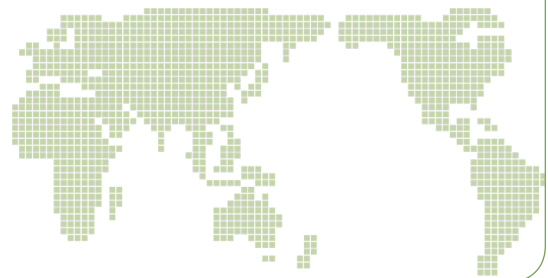
我們也歡迎各界朋友加入協會，或捐款支持協會的活動。入會辦法請參見協會網站。捐款資訊：

郵局（代號 700）帳號：0021057-0379711

戶名：亞洲政經與和平交流協會 / 沈有忠

徵稿啓事

- 一、本刊是亞洲政經與和平交流協會、東海大學社會科學院共同創立的刊物。本刊物旨在研討亞太區域、兩岸關係的政治、經濟、社會等議題。尤其歡迎針對當下的各國重要的政經議題、國際與區域的衝突和穩定，提供時事評論或研究論文。
- 二、期刊的出版分為兩個部分：1. 時事評論；2. 研究論文。時事評論配合協會舉辦的座談會，或針對當下重要的政經議題撰寫短文。研究論文則歡迎各界學者專家針對符合期刊宗旨的研究論文投稿。
- 三、期刊出版時間為每年 4、8、12 月；採紙本與電子期刊方式出版。收到稿件後，時事評論部分由編輯委員會邀稿或審查；研究論文由編輯委員會建議審查名單，送學者專家進行審查。通過審查的評論或論文，將致贈當期期刊兩冊，並酌予稿費。



- 四、本刊物謝絕翻譯作品、禁止一稿多投。本刊有權針對不符合格式、主題，或相關規範之稿件予以直接退稿或要求修訂，再予以審查。來稿文責由作者自負，請務必恪遵相關著作權法之規定。撰稿體例請至本刊網站參閱，網址：<https://apeptw.org>。
- 五、本刊刊登之評析與論文，版權皆歸本刊所有，未經本刊同意，禁止轉載。作者保有著作人格權，可供未來集結出版、教學與研究（非營利）使用。
- 六、本刊歡迎中國大陸學者專家來稿。稿件取得雙方同意之文字使用慣例，並簽妥出版同意書後予以出版。稿費依本刊規定換算人民幣後支付。
- 七、本刊採隨到隨審，來稿請以電子郵件寄至：apeptw@gmail.com；或將紙本以掛號寄至協會信箱：40799 台中郵局第 5-120 號信箱。本刊收到稿件後，將以電子郵件方式回覆受理狀況。



亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

【第十三期】

發行人：陳文典

主編：沈有忠

編輯委員：廖達琪、陳佩修、蔡東杰、楊三億、蔡榮祥、陳秋政

出版年月：2023 年 08 月

定價：單冊新臺幣 300 元，全年新臺幣 1000 元；

學生憑學生證訂購單冊新臺幣 250 元，全年新臺幣 800 元。

出版者：亞洲政經與和平交流協會

東海大學社會科學院

地址：407 台中市西屯區台灣大道四段 1727 號

電話：04-23590121

傳真：04-23590256

網址：<https://apeptw.org>

製程管理：新學林出版股份有限公司

ISSN: 2664-3650

轉載翻譯需經作者書面同意

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

No.13 August 2023

| CURRENT AFFAIRS REVIEW |

Japan's Recent Security Strategy and Its Relations with China
Tsun-yen Wang

Changes in Security Situation of the Korean Peninsula under Trilateral Interaction among the United States, Japan and South Korea
Hsin-Chi Lu

| ARTICLES |

Review and Prospect of US-China Trade War
Bi Yun Chou

Discussing the Prospect of the "South China Sea Code of Conduct" from the Perspective of Realism
Chih-Lung Lin

| CONFERENCE PAPERS |

A Comparison of the Government Regulations of Uber in Taiwan and Japan: Observation from the Stakeholder Theory
Shao-Hsun Wang

Japan's Intervention Pattern: A Case Study on Japan's Official Development Assistance (ODA) toward India
Pei-Shan Tseng

Taiwan and Japan Semiconductor Industry Cooperation Development under US-China Strategic Competition
Fu-Cheng Yang

