

# 亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

December 2025 第二十期

## 學術論文

總統的立法權力和民主運作：以半總統制國家為例 蔡榮祥  
緬孟之間難民脈絡下的安全敘事 吳思緯

## 時事評論

川普新關稅時代下中美貿易與半導體策略 徐羽亨

## 會議摘要

「中國在印太」座談會（一）會議摘要  
「中國在印太」座談會（二）會議摘要





# 亞洲政經與和平研究

Journal of Asian Political Economy and Peace Study

【December 2025 第二十期】

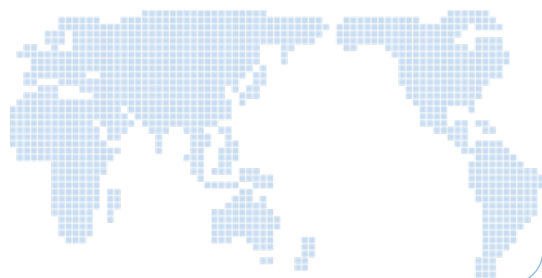




## 共同發刊辭

〈亞洲政經與和平交流協會〉於 2018 年 4 月成立，是一個非營利、獨立於黨派之外的民間協會。本會在創辦人沈有忠教授的帶領下，長期和海內外機構建立實質合作關係，已成臺灣與國際（兩岸）產、官、學各界交流對話的重要平台。在眾多推動項目中，協會所發行的學術期刊：《亞洲政經與和平研究》，自 2019 年 4 月創刊以來，穩定維持每年三期的出版頻率，成為各界學術對話與政策建議之重要園地。《亞洲政經與和平研究》積極拓展協會的能見度與影響力，是一極具潛力及前瞻性的學術刊物。

《亞洲政經與和平研究》主要針對亞太區域、兩岸關係的政治、經濟、社會等議題進行徵稿，且特別歡迎關於各國目前重要政經議題、國際與區域衝突之稿件。在國際政治瞬息萬變的當下，本刊提供最即時學術觀點、最權威的現勢觀察以饗各界，更能發散對政策擘劃的想像。2024 年 8 月，《亞洲政經與和平研究》與東海大學政治系建立合作關係，厚實期刊學術基礎；2025 年 8 月，《亞洲政經與和平研究》更進一步



與「東海大學中國大陸暨區域發展研究中心」對接，由協會交棒中心，承擔本刊後續出版任務。東海大學培育人才無數、學術底蘊深厚，對於期刊和學界的聯繫將更發揮關鍵作用。未來，在資源整合、能量凝聚下、本刊將引領跨域的前沿思考，與東海大學共同為臺灣社會奉獻心力！

**張峻豪**

《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  
東海大學政治學系主任

2025.8.30

## 主編的話

歲末年終，回顧 2025 年的全球地緣政治，我們正處於一個舊秩序瓦解、新架構尚未定型的歷史轉折點。從歐陸戰場的膠著到印太海域的波濤洶湧，大國博弈的場域已不再侷限於傳統軍事對峙，而是外溢至經濟脅迫、法律戰、認知戰，乃至於對「全球南方」話語權的爭奪。對於身處第一島鏈核心的台灣而言，我們往往過度聚焦美、台、中三邊關互動，卻忽略了印太戰略中極為關鍵、且正發生劇烈變化的「南太平洋」拼圖。本期《亞洲政經與和平研究》正是基於這樣的視野，試圖透過學術論文與深度座談紀實，為讀者拼湊出更完整的區域安全圖像。

在學術論文方面，本期精選了兩篇兼具理論深度與實務關懷的力作。第一篇由中正大學政治學系蔡榮祥教授撰寫的〈半總統制國家總統的委任立法權力和民主運作〉，直指當前民主退潮趨勢下的憲政核心問題。蔡教授利用 V-Dem 資料庫進行跨國實證分析，探討半總統制國家中，總統擁有的「委任立法權」如何成為一把雙面刃。文章指出，為了追求行政效率而賦予總統繞過國會的權力，若缺乏相應的課責機制，極易成為威權化的破口。這對於思考台灣憲政運作中，如何在行政效能與



民主防衛之間取得平衡，提供了紮實的理論基礎。

第二篇論文則由中央警察大學國境警察學系吳思緯助理教授撰寫之〈緬孟之間難民脈絡下的安全敘事〉。作者將視角投向東南亞的人道危機，以「羅興亞難民」為個案，運用「安全化理論」，剖析緬甸與孟加拉如何透過「兩回合」的安全敘事建構，將難民議題操作為國家安全的籌碼。該文揭示了國家如何透過語言與政策，將弱勢群體建構為「恐怖主義威脅」或「區域負擔」，進而服務自身的政治利益。作者提醒，在印太安全的宏大敘事下，難民與身分政治不僅是人道議題，更深刻牽動區域安全與國家穩定。

除了兩篇研究論文外，本期亦收錄一篇時評：〈川普新關稅時代下中美貿易與半導體策略〉，作者徐羽亨碩士生即時回應當前國際經貿情勢的重大轉折。該文指出，川普再度以高關稅與出口管制作為政策工具，象徵美中貿易衝突已從單純的關稅戰，轉化為圍繞半導體與關鍵科技的長期結構性競逐。對台灣而言，該文所提出的觀察，有助理解美中科技戰走向，以及台灣半導體產業在其中可能面臨的機會與風險。

本期另一重要內容，則是完整收錄兩場「中國在印太」座談會紀實，分別邀請來自澳洲與紐西蘭的學者，提供台灣較少接觸、卻極具政策參考價值的南太平洋第一線觀察。來自澳洲國立大學的學者 Graeme Smith 教授以長期田野研究指出，中國在南太的影響力並非單一國家意志的展現，而是由政府、國企、地方承包商、科技公司與各類行為者共同推動，形成多層次、碎片化的政治與經濟滲透。無論是基礎建設、港口機場、數位治理或警政合作，中國的行動往往同時具有經濟誘因與制度路徑依賴的深層效果。

另外，紐西蘭坎特伯里大學的陳永福教授，則從結構性權力轉移與地緣條件出發，強調南太平洋已逐漸成為印太戰略中的關鍵縫隙。氣候變遷、漁業資源、海洋治理與南極連動，使島國在大國競逐中扮演愈發重要的角色。與談者指出，南太國家並非被動承受外力，而是善於在中、美、澳、日等國之間靈活操作，爭取自身最大利益。這樣的觀點，對台灣理解南太國家的政策選擇，以及判斷中國因素在區域中的實際影響，具有高度啟發性。

國際局勢持續快速變化，印太區域的複雜性亦日益升高。本期所收錄的研究論文、時評與座談會紀實皆不代表本刊立場，但期盼能協助讀者從制度、經貿與區域政治多重層次，掌握當前變局的關鍵脈絡，也為台灣在未來印太秩序中的定位提供更周延的思考基礎。歡迎各界不吝指正，共同促進更多理性而深入的討論。

**張峻豪**

《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  
 東海大學政治學系主任

2025.12.25



## “ 本期目錄 ”

共同發刊辭 / I

主編的話 / III

### | 學術論文 |

- ▶ 總統的立法權力和民主運作：以半總統制國家為例  
Presidential legislative power and democratic operation: A case study of semi-presidential countries  
蔡榮祥 /3  
Jung-Hsiang Tsai
- ▶ 緬孟之間難民脈絡下的安全敘事  
The Security Narratives within the Refugee Context between Myanmar and Bangladesh  
吳思緯 /37  
Szu-Wei Wu

### | 時事評論 |

- ▶ 川普新關稅時代下中美貿易與半導體策略  
The Impact of the Current U.S. China Trade War under the Development of the Semiconductor Industries in both Countries During the Biden Administration  
徐羽亨 /77  
Yu-Heng Hsu

### | 會議摘要 |

- ▶ 「中國在印太」座談會（一）會議摘要 /89
- ▶ 「中國在印太」座談會（二）會議摘要 /101

徵稿啓事 / 115





學術論文



# 總統的立法權力和民主運作：以半總統制國家為例\*

Presidential legislative power and democratic operation: A case study  
of semi-presidential countries

蔡榮祥\*\*

Jung-Hsiang Tsai

\* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2025.12 第二十期，頁 3-35。

\*\* 蔡榮祥為中正大學政治學系教授。

## 摘要

本研究主要的研究問題在於分析半總統制國家的總統具有強的立法權是不是較容易促成民主崩潰、半總統制國家總統行使憲法行政命令權如何受到國會的制衡以及半總統制國家總統與國會如何爭奪立法的最後權威。研究結論指出，半總統制的憲政特徵是總統具有重要的立法權力，特別是在部分總統國會制國家中，總統若擁有憲法行政命令權，將形成超級總統。歷史經驗（如威瑪共和、俄羅斯）和案例（如馬達加斯加）顯示，超級總統的廣泛立法權力若伴隨國會的順從協助，極易導致憲政獨裁和民主崩潰。然而，總統權力並非無法制約，國會的自主性才是關鍵。當國會能有效制衡總統立法權力時，獨裁難以遂行（如祕魯）。台灣雖然也屬總統國會制，但因總統不具憲法行政命令權，且國會即使在同黨控制下仍可能對行政命令進行審查或推翻，此案例突顯了國會制衡功能的有效發揮，是維繫半總統制民主的最終關鍵，甚至能限制非超級總統的行政權擴張。

關鍵字：半總統制、總統立法權力、憲法行政命令權、國會制衡、民主崩潰

## 壹、前言

行政命令權是半總統制國家總統重要的立法權力，總統可以行使這項權力來頒布行政命令制定政策和改變現狀。行政命令權基本上可以分成兩種類型：一、委任行政命令權，由國會通過法律授權行政機關可以頒布行政命令來制定新的法規；二、憲法行政命令權是指憲法規定行政機關可以直接頒布行政命令來制定新的政策，不需要經由國會所通過的委任授權；憲法的行政命令權威又可以分成緊急命令權和一般的行政命令權（Carey and Shugart, 1998: 13-14）。當總統擁有憲法的行政命令權會比只擁有委任的行政命令權更具有立法權威，因為其可以單邊地制定行政命令，不需要國會的授權或同意。在半總統制的次類型總統國會制國家的總統可能同時會有憲法的行政命令權和委任的行政命令權，總理總統制國家的總統通常只有委任的行政命令權。從行政和立法關係的角度來看，當總統擁有單邊立法權時，其可以越過國會制定其偏好的政策，讓政策可以快速有效的執行，避免國會的立法延宕。當國會多數反對總統所頒布的行政命令時，國會可以通過新的法律來取代總統的行政命令，形成總統和國會之間的法律戰爭。換言之，憲法的行政命令權的頻繁使用可能會產生行政機關和立法機關之間的憲政衝突。在半總統制另外一個次類型如總理總統制國家中，總統只有委任行政命令權威，總統只能在國會授權範圍內制定行政命令，無法自行單邊地制定屬意的行政命令。本文的研究目的在於分析半總統制的總統如何行使憲法行政命令權和委任行政命令權以及解釋為何總統國會制總統行使憲法行政命令權會造成民主崩潰的現象。

威瑪共和總統興登堡在面臨國會多黨林立無法通過法律的情況下，頻繁使用緊急命令權，1932年一整年中威瑪國會只通過五項法律，而興登堡總統卻通過了66項緊急命令（Lepsius, 1978: 49）。<sup>1</sup>1932年6月1日，興登堡總統任命

1 根據威瑪共和憲法第48條之規定，總統在公共秩序和安全被嚴重破壞或瀕臨危險時，共和國總統可以採取必要措施來恢復或介入，甚至假如必要的話，可以用軍隊協助。第50條規定，所有的命令和行政命令必須由總理或是內閣部長簽署後才能生效。

Franz von Papen 為總理，當時威瑪共和的國會不支持 von Papen 總理候選人，欲對總理提出不信任案，但在不信任案被提出前，興登堡總統行使憲法規定的緊急命令權，頒布行政命令解散國會 (Lepsius, 1978: 48)。興登堡總統廣泛使用行政命令權來繞過國會立法程序，甚至利用行政命令權來解散國會，避免國會對於所提名的總理行使不信任案投票，最後以倒閣下台收場。從 1930 年到 1933 年，威瑪共和由總統的專家內閣或是分立少數政府來治理，興登堡總統持續地運作緊急命令權來越過國會立法，最終造成總統專制、國會卸責的憲政獨裁現象 (Skach, 2005: 12)。威瑪共和的總統運用憲法的緊急命令權來去取代無法正常立法的僵局國會，甚至解散國會重新改選，總統的擴權讓政權失去正當性，最終釀成極端政黨和領袖以民主的方式贏得選舉，遂行個人獨裁。

另一個總統國會制國家俄羅斯的憲政運作過程中也出現總統廣泛使用憲法行政權力的現象。俄羅斯葉爾欽總統在 1994 年至 1998 年的任期中，頒布 1420 項的規範性的行政命令，<sup>2</sup> 而同時期國會通過 822 項法律；特別是 1996 年，葉爾欽總統通過 475 項規範性行政命令，而杜馬國會只通過 163 項法律 (Troxel, 2003: 80, 84)。因此在俄羅斯的行政和立法關係中，總統視國會為相對較弱的政治對手，而國會視總統為霸權，強勢地使用其憲法行政命令權威越過、先佔和壓制國會的立法 (Mishler, Willerton and Smith, 2001:18)。假如總統可以繞過國會或是邊緣化其決策能力，則民主的品質將會被破壞以及政權的存活將會瀕臨危險 (Mishler, Willerton and Smith, 2001:18)。當葉爾欽總統集中行政權力於一身成為超級總統時，如其個人聲望出現危機，很容易變成政權危機；同時行政部門的官員控制所有的公共支出以及總統運用行政資源收買國會議員的支持，讓行政部門缺乏有意義的國會制衡之情況下，行政官員只向總統負責，當總統本身無能力或無意願控制行政部門時，導致其重要的部屬和行政官員將國家財富轉進自己口袋的嚴重貪汙問題，釀成政權正當性的危機 (Fish, 2000: 188-189)。在俄羅斯的行政部門中，總統和政府無實際的權力分野，總理和內閣完全從屬於總統，總

2 所謂規範性的行政命令是指其內容如同制定法 (statutes)，可以取代法律以及改變現狀 (Remington, Smith, Kiewiet and Haspel, 1998: 296)。

統集權的代價是其要對內閣的錯誤完全負責，同時總統可以任命其屬意的總理，不需要在國會有支持基礎，導致國會不負責任，甚至對於內閣和總統存有敵意（Shevtsova, 2000: 32-33）。另外一方面，俄羅斯的杜馬國會政黨林立，很難凝聚多數通過法律來取代總統的行政命令（Parish, 1998: 99）。俄羅斯國會中的政黨相對較弱，同時需要依賴總統所提供的資源來進行選舉，因此無力監督總統（Kubiček, 1994: 429）。換言之，葉爾欽總統過度運用憲法的規範，讓行政部門權力肥大，不受國會監督控制，行政官員對於國家資源上下其手，最終讓民主體制衰敗崩壞。

威瑪共和和俄羅斯憲政運作經驗呈現了委任式民主的特徵。所謂的委任式民主是指誰贏得總統選舉，誰有權以他（她）覺得合適的方式來治理，只受到既有權力關係和憲法固定任期的限制（O'Donnell, 1994: 59）。委任式民主的理性基礎在於經由民選的領導者對人民承諾會快速地執行政策決定，與傳統民主的緩慢決策成為明顯的對比（Kubiček, 1994: 425）。委任式民主中，總統是經由民主的選舉過程產生，而其自詡為國家的化身和守護者，可以超越政黨和組織的利益來制定對於國家有利的政策，而國會和法院對於總統的課責，阻礙了總統委任權威的行使（O'Donnell, 1994: 60）。當國會和法院無法發揮制衡和監督的功能時，總統可以透過委任式立法來執行政策，破壞民主的權力分立機制。

Shugart and Carey (1992: 150) 將總統權力區分成立法權力和非立法權力，立法權力包含包裹否決權、部分否決權、行政命令權、排他性的引進立法權、預算權和複決權；非立法權力包含內閣形成權、閣員解職權、解散內閣權、解散國會權。Shugart and Carey (1992) 比較總統制國家和半總統制國家的研究發現，當總統擁有強的立法權力和強的非立法權力時，民主崩潰越容易發生，當總統擁有弱的立法權和弱的非立法權力時，民主運作越穩定，沒有出現民主崩潰的現象。然而，根據一項較新的總統權力研究指出，總統具有弱的立法權力和強的非立法權力反而比總統具有強的立法權力和強的非立法權力較容易促成民主崩潰（Morgenstern, Perez, and Peterson, 2020: 130）。這兩項研究所採取的自變數都是聚合性的指標，涵蓋總統所有的立法權力項目和非立法權力項目。然而個別的總統權力行使不必然會造成民主崩潰。例如，以立法權力的面向來看，假如總統

頻繁地行使否決權；預算權、排他性的引進立法權或複決權，不必然會導致民主崩潰。但是，如果總統頻繁地頒布行政命令，刻意繞過國會的正常立法程序時，則可能會造成憲政衝突，最終導致民主崩潰。換言之，經由對於總統委任立法權與民主穩定的因果關係之獨立分析，才能解釋為何強總統會導致民主崩潰以及強權總統如何運用委任立法權來執行憲政獨裁。本研究的目的是在於分析半總統制國家的總統具有強的立法權是不是較容易促成民主崩潰、半總統制國家總統行使憲法行政命令權如何受到國會的制衡以及半總統制國家總統與國會如何爭奪立法的最後權威。

## 貳、文獻檢閱

行政命令權可以區分成憲法的行政命令權和委任的行政命令權（Carey and Shugart, 1998: 13）。當憲法授予總統行政命令權時，表示總統可以單獨行使不需要國會同意，而委任的行政命令權是由國會授權行政部門頒布行政命令來進行立法。有關總統行政命令權的行使，基本上可以分成兩種不同的類型：一、總統藉由行政命令的行使讓權力集中於行政機關，掠奪立法權力來邊緣化立法機關；二、立法機關中的多數授予行政機關委任立法權，透過行政命令來制訂政策（Carey and Shugart, 1998: 2）。第一種類型中，總統破壞權力分立的機制，藉由單邊的憲法行政命令來限縮國會的立法權。第二種類型中，國會將部分的立法權限授予行政機關，讓行政機關可以填補立法空白。

過去有關半總統制的研究指出，當總統獲得選民的支持，而國會相對地不受選民支持的情況下，很容易促使總統藉由行政命令來制定國會不喜歡的政策，形成總統繞過國會，破壞憲政規則的現象，例如俄羅斯第一共和時期（1991-1993）的葉爾欽總統和國會（Schleiter, 2003: 12）。俄羅斯國會為了解決嚴重經濟的危機，賦予總統全面性委任立法權，但總統行使委任立法權之後，國會認為總統擴權，最終總統頒布違憲的行政命令來廢除憲法、解散國會和暫停憲法法院的運作（Parrish, 1998: 63）。俄羅斯第一共和與威瑪共和的最大的差異是第一共和時期國會中蘇聯共產黨控制多數，而威瑪共和的國會多黨林立，沒有穩固的國會多

數。俄羅斯的國會是敵意國會，威瑪共和的國會是僵局國會。這兩種類型的國會強化了總統集權的正當性，破壞權力分立的機制。然而，如果國會有其自主性的情況下，當總統選擇制定行政命令來增加總統權力或是破壞立法保留的情況下，國會可以通過新的法律來取代總統的行政命令，最後總統選擇與國會協商妥協，避免權力機關之間的衝突升高成憲政危機。自主性的國會扮演了權力制衡的功能，讓總統無法為所欲為和恣意擴權。換言之，強權總統不必然會演變成憲政獨裁，在其權力行使的過程中，也可能會面臨其他權力機關的挑戰，讓其無法遂行威權的統治。

行政命令權的性質和範圍會影響總統立法權力的行使。當總統可以單邊行使行政命令權，而不需要國會授權就能制定的話，則總統的立法權限比總統只能根據國會授權範圍才能制定行政命令的委任立法權限還大。當總統或行政機關只能根據國會授權進行委任立法時，其立法權力相對縮小。另外一種介於憲法行政命令權和國會委任立法的權限之間如法國的行政命令權，針對法律範疇以外的事項，都可以用行政命令來加以規範（法國憲法第 37 條）。法國的行政命令權成為自主性與一般性的抽象規範制定權，與國會立法權共同分享抽象規範的形成空間（陳淳文，2012：47）。換言之，這樣的行政命令權與國會立法權之間形成一種分立的狀態，可能會產生的衝突來自於如何界定那些事項是法律或那些事項是行政命令的範疇。當總統同時控制國會多數時，等於總統一方面可以藉由國會立法的方式來制定政策，另一方面也可以透過行政命令的頒布來制定政策。當總統沒有控制國會多數的情況下如少數政府的情況下，總統可以經由委任立法的權限來取代國會無法通過的法律。在總統與對立總理的共治時期中，如果國會對於總統的行政命令無法接受或是強力反對的話，國會可以通過新的法律來取代總統的行政命令。右派總理席哈克獲得國會多數授權以行政命令修改私有化、選舉法和工時法的法律內容，然而根據法國憲法內閣通過新的行政命令必須經由總統簽署，左派總統密特朗不願意簽署，右派總理只好回到國會，經由正常立法程序來修改這些法律（Huber, 1998: 243）。法國的運作經驗顯示總統在共治時期中，只能透過不簽署的被動性權力來反制總理的行政命令，但對立總理可以運用國會多數通過法律來取代總統不願意簽署的行政命令，當國會通過法律之後，總統只能

簽署該項法案，因為縱使行使否決權，國會可以撤銷總統的否決，維持原法案。綜觀之，法國總統的委任立法權限在一致政府時期最大，在共治時期委任立法權限最小。

總統政黨在國會中的組成會影響總統行政命令的行使。拉丁美洲半總統制國家（總統國會制次類型）秘魯的運作經驗（1990年至1992年）顯示，當總統政黨同時控制國會多數時，國會多數會讓藤森總統有自由的範圍去使用行政命令，當總統政黨缺乏國會多數的控制時，藤森總統的行政命令會面臨國會更多的監督，但如果藤森總統可以獲得大多數國會議員的支持或是默許的情況下，總統仍可以廣泛使用委任立法權，當國會企圖控制總統的行政命令權威，總統發動自我政變（autogolpe），在軍方的支持下，關閉國會（Schmidt, 1998: 105）。藤森總統和對立國會之間的引爆點是國會多數議員反對藤森總統頒布反動亂的行政命令中的嚴苛條款，認為會威脅公民自由和民主治理，因此國會通過新法推翻或修改行政命令，而藤森總統認為國會通過法律是為了保護毒品販賣的洗錢者（Schmidt, 1998: 112）。換言之，當總統獲得國會多數支持時，總統可以廣泛使用行政命令，不會受到國會的牽制，當總統面對國會多數反對時，其行政命令的權威相對地萎縮，只有在國會支持的情況下才能行使。當國會欲限縮總統的行政命令權，而總統採取完全不妥協或是壓制策略的情況下，擴權總統最終導致民主體制瓦解或崩潰。然而，有些總統國會制的總統廣泛行使憲法的行政命令權或國會授權的行政命令之後，並沒有經歷民主崩潰，其國會仍可以制衡監督總統行政權力的行使。因此國會對於強權總統是否能發揮權力制衡的功能是民主體制維繫或是崩潰的關鍵因素。過去的研究比較強調在總統國會制國家如威瑪共和、俄羅斯和秘魯等的憲政運作經驗，當總統擁有單邊行使的憲法行政命令權較容易造成民主崩潰，然而仍然有很多總統國會制國家的強權總統受到國會或國會政黨的監督制衡，民主得以順利運作。其次，總理總統制國家的總統如果同時控制國會多數時，總統如何藉由行政命令的運作來擴大立法權威或是總統面臨敵意國會的情況下，如何與國會爭奪立法的最後權威等重要議題值得繼續探求。

### 參、分析架構

總統和國會的立法權力基本上可以分成主動性權力和被動性權力。行政命令權是總統可以主動行使的立法權力，而國會可以通過法律來取代總統的行政命令，屬於國會針對總統立法行動的被動性權力行使。國會主動性的權力行使是通過一項新的法律來改變政策現狀。否決權是總統可以行使的被動性立法權力，當國會通過總統所不喜歡的法案或政策時，總統可以行使否決權，否決國會所通過的法案。如果國會用絕對多數或是過半數行使反否決，通過原本法案的話，等於國會行使被動性立法權力凌駕於總統的立法否決權。當國會無法聚集足夠多數或過半數時，則總統可以藉由否決權的行使來維持現狀，總統的被動性立法權力行使阻礙了國會多數改變現狀的主動性立法權力。從總統的角度來看，如果總統可以單邊行使憲法行政命令權，而國會無法通過法律來取代總統的行政命令的話，其擁有最大的立法權威。當總統只有委任的行政命令權時，總統基本上要在國會授權的範圍下，制定相關的政策。如果國會授權具體明確的話，則總統的立法權威會相對萎縮，甚至只能針對技術性或事務性的事項立法，如果國會空白授權的話，則總統的立法權威相對增加，可以制定相關的組織法或作用法。否決權基本上是屬被動性權力，總統行使否決權或是威脅行使否決權可以與國會進行討價還價的武器，讓國會對於法案或政策的內容進行讓步，特別是當總統和國會同屬不同政黨控制的分立政府時，總統更容易行使否決權（Cameron, 2000）。否決權是總統對於國會立法的否定權力，總統只能藉由否決權的行使來維繫法律或政策的現狀，不能藉由此項被動性權力來制定新的法案或政策。綜觀之，總統的行政命令權比否決權是更為有力的立法武器，特別是總統具有憲法所賦予的單邊委任立法權可以讓總統的立法權威極大化。

民主政治的良善運作依賴國家機關與國家機關之間的水平責任（horizontal accountability），當個別國家機關有其自主性可以行使權力分立和制衡的功能時，可以防止其他機關的權力侵害（O'Donnell, 1998: 119）。拉丁美洲總統制民主國家的研究發現，當總統失去可以挑戰國會的能力以及國家有一個較為平衡的

行政和立法關係時，例如國會可以彈劾總統時，民主越容易鞏固（Pérez-Liñán, 2005: 52）。反之，當總統可以繞過或是支配國會時，總統越可能擴大行政權威來統治國家。總統和國會的策略互動有四種不同的組合：一、當總統採取單邊行動的策略，而國會選擇拒絕的策略時，會形成帝王總統 vs. 頑固國會的模式；二、當總統採取協商策略，而國會也採取協商策略時，會形成結盟式總統 vs. 可運作的國會；三、當總統採取收買策略，而國會要求報酬時，會形成國家考量取向的總統 vs 可收買或強調地方利益的國會模式；四、當總統採取主導策略，而國會選擇順服策略時，會形成優勢總統 vs 居從國會的模式（Cox and Morgenstern, 2001: 178）。在總統和國會策略互動分析中，總統的立法能力與國會的自主能力是影響其選擇不同策略的關鍵因素。當總統具有憲法行政命令權時，其可以越過國會自行立法。特別是國會多數是反對總統的勢力的情況下，總統可以透過這樣的主動性立法權力反制國會的阻撓。然而，當總統只擁有委任行政命令權（國會授權制定行政命令）時，則總統僅可以在法律授權的範圍內，制定相關的法規命令或行政規則。國會的自主性面向基本上強調國會對於總統立法權的反制，當國會針對總統所頒布的行政命令，通過新的法律來取代總統的行政命令時，則國會有自主性可以制衡總統單邊權力的行使。如果總統又再次頒布新的行政命令來取代國會新通過的法律的話，會形成總統和國會之間形成爭奪立法最後權威的戰爭。當國會通過新的法律來取代總統的行政命令後，總統並沒有再通過新的行政命令時，則總統選擇與國會妥協或是接受國會多數的決定。當國會反對總統的行政命令，但無法聚集多數來通過新的法律取代總統所頒布的行政命令或是當國會順從或不挑戰總統的立法權力時，則國會失去其自主性，讓總統可以藉由主動性立法權力來掌控政策的動態。在總統只有國會授權的委任行政命令權的情況下，國會可以透過法律的具體授權來限制總統制定行政命令的範圍和權限。

總統制的研究指出，當國會選舉制度是鼓勵候選人為主的方式時，國會議員比較重視地方利益，而非全國利益，在憲法的設計上會搭配具有強的立法權力的總統來對於國會議員進行恩寵分配，相對地當國會選舉制度是政黨為主的方式時，國會中政黨比較強調意識形態或黨派意見的差異，在憲法上會賦予總統較弱的立法權力，主要還是由政黨來進行恩寵分配（Shugart and Carey, 1992: chapter 9;

Shugart, 1998)。重視地方利益的國會對於強權總統較無法形成制衡的功能，因為國會需要依賴總統所提供的肉桶或是資源來進行選區服務的交換。如果國會選擇通過法律來限制總統的立法權限，反而會影響國會議員的連任機會，因此最佳的方式是授權總統藉由行政命令的方式來制定有利其地方選區利益的政策。當國會議員當選與否是受到政黨的控制時，國會會成為政黨分配資源的中心，國會的多數黨可以藉由法律或預算通過來進行選區利益的集體分配，因此較不需要委任給總統立法權限來進行個別的分配。

過去的比較研究指出，當擴權總統控制國會議員候選人的選任和國會選舉、分配資源給國會議員以及未來的政治職業時，其會運用憲法權威來破壞制度的權力分立（Cox and Morgenstern, 2001: 176）。這種觀點認為總統可以運用資源控制國會多數，讓國會失去自主或監督的功能。然而，另外一種相反的狀況是當總統的政黨雖然在國會擁有多數，但是國會多數卻是由反對總統的派系領袖所控制或是總統只是黨的名義領袖，而國會政黨紀律鬆散，總統並無法實際控制國會多數的支持（Carroll and Shugart, 2007: 67）。總統和國會多數黨之間的關係影響憲政體制的運作，當總統可以控制，甚至是操縱國會多數黨時，其可以掌握立法議程的設定，當總統無法控制國會多數時，國會自主性程度高，甚至成為制衡總統的權力機關。

從委託和代理的關係來看，半總統制是屬於二元代理的關係，人民同時委託總統和國會來執行民主的代表，總統和國會同時決定政府的存活以及決定立法議程（Shugart, 2005: 332; Schleiter and Morgan-Jones, 2009: 874-877）。以立法議程來看，半總統制的總統具有憲法行政命令權時，其可以透過這種單邊權力來主導政策走向和範圍，國會可以用通過法律的方式來推翻或修改總統的行政命令。換言之，總統和國會可以相互否決和制衡。然而從決策的結構來看，總統可以一人決定是否頒布行政命令，而國會是必須要經由多數諮商合議的決定。總統可以敏捷迅速地制定行政命令，而國會可能會面對集體行動和協商費時的難題。當半總統制的總統沒有憲法行政命令權，而只有國會授予的委任立法權時，其立法權威相對地萎縮。然而，如果總統可以實質地控制國會多數，其仍可以立法議程的設定和掌握最後立法的權威。當國會由反對多數控制，如共治情形，則總統的立

法權威最小。當國會無穩固多數時，總統必須針對不同法案來個別處理如何凝聚多數，其立法權威隨情況的演變而有大小。從衝突程度來看，總統和國會同時擁有立法議程設定能力且彼此對立的情況下，最容易形成憲政衝突。當總統的議程設定能力是相對被動的情況下，總統無法越過國會，必須與國會進行協商或交換。

從立法權威的面向來看，總統和國會之間的權力平衡可以出現幾種互動對應模式。<sup>3</sup> 一、當總統具有強的委任立法權，也就是憲法所賦予的行政命令權時，則總統擁有強的立法議程設定能力，可以單邊地頒布行政命令來改變政策現狀或是提新政策。當國會針對總統所提的具有爭議性的行政命令照單全收或是無法聚集多數來通過法律取代總統的行政命令時，國會相對地較無自主性。國會之所以較無自主性的原因可能是國會多數執政黨議員選擇服從總統的立法權威或是總統用資源與國會多數執政黨議員進行交換，以換取對於總統所提行政命令的支持。當國會的立法能力和效率越來越弱時，而總統立法權威越來越強時，權力分立的平衡會向總統傾斜，最終促成總統獨裁破壞民主的運作機制。二、當總統擁有強的委任立法權，而國會有自主性時，則出現權立制衡的狀態。總統大量運用憲法的行政命令權來單邊地制訂政策的情況下，可能會遭遇國會多數的反對。如果國會反對總統的行政命令，選擇通過新的法律來取而代之的話，則國會相對地有自主性，防止總統壟斷立法權威。如果總統政黨在國會雖然有多數，但國會多數議員是由國會議長或是政黨領袖所領導時，則總統可能會面臨國會的挑戰。當總統政黨在國會是少數的情況下，反對總統的政黨控制國會多數，如共治的情況下，總理和國會多數握有立法的最後權威，即使總統可以透過行政命令來制定偏好的政策，但這些政策的命運最終還是取決於國會的同意或反對。三、當國會選擇賦予總統委任立法權，讓總統透過行政命令來制定新的法規的情況下，則會出現總統集權的現象。雖然總統的委任立法權威是來自於國會的授權，但國會對於總統所制定的行政命令較少監督或修改。換言之，國會將部分的立法權威移轉讓與給

3 有關總統國會制的總統憲法權力和國會憲法權力之平衡和憲政衝突的分析，請參閱蔡榮祥（2018）。本文的分析比較側重總統的行政命令權和國會自主性的分析。

總統，一方面可能是因為國會程序曠日廢時或是很難取得多數共識，另一方面國會自行分配資源會比透過總統來進行資源分配更容易遭受總統的反對。在這種模式下，總統的立法權威因國會的支持和允許而擴大，國會只制定原則性的法律，法律的具體內容和執行細節，全權交由總統來制定。四、總統擁有弱的委任權，而國會有較大的自主性之國會優勢模式。總統可以藉由國會的授權來制定相關的行政命令，但是當國會反對總統的行政命令時，可以聚集國會中的多數通過法律取代總統的行政命令。這種模式下，國會擁有最後的立法權威，總統基本上只能根據國會具體授權範圍下制定行政命令。當總統可能有逾越國會授權的範圍時，國會基本上會透過制定法律或是審查行政命令的適法性來進行對於總統的監督或權力制衡。民主化的研究指出，當國會的立法權力越強，越容易促成民主化（Fish, 2006）。可能的因果機制是當國會可以有效制衡總統時，民主體制的運作較容易維繫。本研究提出了一個結合總統權力強度和國會制衡能力的雙元因素互動解釋框架來分析半總統制的民主風險。主要的核心論點是強權總統立法權力的廣泛行使必須搭配國會的順從協助，才會導致憲政獨裁。

表一、總統立法權威與國會自主性互動模式

	國會自主性小	國會自主性大
強的委任權	總統獨裁	權力制衡
弱的委任權	總統集權	國會優勢

#### 肆、強權總統與民主崩潰

半總統制的憲政特徵之一是賦予直選總統重要的憲法權力。在半總統制下的兩種次類型總統國會制和總理總統制國家中，部分總統國會制的總統被賦予強的立法權，可以藉由頒布行政命令的單邊權力來掌握立法權威。德國威瑪共和時期，當國會政黨林立無法有效立法且採取與興登堡總統對抗的策略時，興登堡

總統運用憲法的立法權威來繞過國會的正常立法程序，最終釀成憲政獨裁（Linz, 1994: 55）。俄羅斯第一共和與德國威瑪共和的憲政命運極為類似，葉爾欽總統於 1991 年上台之後，開始推動改革，頒布行政命令限制俄羅斯共產黨的活動，甚至禁止共產黨存在，然而共產黨控制的國會（最高蘇維埃）準備通過修憲案來限制總統權力，讓總統變成儀式性的總統，同時想要縮減總統憲法的行政命令權，葉爾欽總統先下手為強，頒布修改憲法的行政命令，並且解散國會、終止憲法和暫停國會選舉（Parrish, 1998: 68-69, 76-77）。1993 年葉爾欽總統派遣軍隊砲轟國會，俄羅斯第一共和最終崩潰。祕魯總統國會制運作經驗再次印證強權總統和民主崩潰的因果關係連結。1990 年祕魯總統藤森上台後，其政黨在國會只握有少數席次，因此總統運用行政命令來進行政經改革和強化安全，但部分的行政命令明顯違反公民權利，因此國會選擇通過控制總統立法行為的法案，讓國會可以審查總統根據憲法所制訂的行政命令，並推翻或修改總統的行政命令，總統認為國會所通過的控制總統立法行為的法案等於用法律來限制總統的憲法權力，因此發動政變宣布解散國會（Schmidt, 1998: 112-113）。這三個半總統制國家憲政運作的相似性都是總統在國會無多數席次支持，當國會無法通過法律或是國會多數選擇與總統對抗時，總統升高態勢來反擊不妥協的國會，甚至以行政命令來解散國會，造成民主崩潰。這三個國家的經驗形成一個可以檢證的命題，在總統國會制國家是不是具有憲法行政命令權的強權總統和僵局國會兩項特徵特別容易造成民主崩潰，相反地是不是沒有憲法行政命令權的弱權總統和穩固國會較容易維繫民主。

表二、總統國會制國家總統、國會和民主運作

總統國會制國家	總統立法權力	國會	民主運作
安哥拉	憲法行政命令	穩固國會	憲政獨裁
亞美尼亞	憲法行政命令	僵局國會	憲政獨裁
奧地利	國會委任立法	穩固國會	民主鞏固

總統國會制國家	總統立法權力	國會	民主運作
亞塞拜然	憲法行政命令	穩固國會	憲政獨裁
白俄羅斯	憲法行政命令	僵局國會	憲政獨裁
布吉納法索	憲法行政命令	穩固國會	憲政獨裁
中非共和國	憲法行政命令	僵局國會	憲政獨裁
葛摩聯盟	憲法行政命令	穩固國會	憲政獨裁
克羅埃西亞	國會委任立法	穩固國會	民主鞏固
加彭共和國	憲法行政命令	穩固國會	憲政獨裁
喬治亞	憲法行政命令	對立國會	民主鞏固
威瑪共和	憲法行政命令	僵局國會	憲政獨裁
幾內亞比索	憲法行政命令	僵局國會	憲政獨裁
冰島	國會委任立法	穩固國會	民主鞏固
哈薩克	憲法行政命令	穩固國會	憲政獨裁
吉爾吉斯	憲法行政命令	僵局國會	憲政獨裁
馬達加斯加	憲法行政命令	穩固國會	憲政獨裁
茅利塔尼亞	憲法行政命令	僵局國會	憲政獨裁
莫三比克	國會委任立法	穩固國會	民主鞏固
納米比亞	國會委任立法	穩固國會	民主鞏固
祕魯	憲法行政命令	僵局國會	憲政獨裁

總統國會制國家	總統立法權力	國會	民主運作
葡萄牙	國會委任立法	穩固國會	民主鞏固
俄羅斯	憲法行政命令	僵局國會	憲政獨裁
盧安達	憲法行政命令	穩固多數	憲政獨裁
聖多美普林西比	國會委任立法	穩固國會	民主鞏固
塞內加爾	憲法行政命令	穩固國會	民主鞏固
斯里蘭卡	憲法行政命令	對立國會	憲政獨裁
台灣	國會委任立法	穩固國會	民主鞏固
突尼西亞	國會委任立法	僵局國會	民主鞏固
烏克蘭	憲法行政命令	穩固國會	民主鞏固

資料來源：Constitute Project(2022), Elgie(2011: 29, Polity V(2022), Psephos, Adam Carr's Election Archive(2022)

表二呈現 31 個總統國會制國家的憲政特徵和民主運作。22 個總統國會制國家的總統具有憲法行政命令權，9 個總統國會制國家的總統具有國會委任立法權。國會的類型基本上可以分成三種。一、穩固國會是指單一政黨或聯盟控制國會多數；二、對立國會是指反對總統的政黨在國會控制多數；三、僵局國會是指無任何政黨控制國會多數。在 22 個具有強權總統的總統國會制國家中，有 18 個國家歷經憲政獨裁，比例高達 81.8%。在 9 個總統只具有國會委任立法權的總統國會制國家中，有 8 個國家是民主鞏固的國家，比例高達 88.9%。從這些描述性的分析來看，總統國會制中，總統具有憲法行政命令權較容易形成憲政獨裁或民主崩潰，相對地如果總統只具有國會委任立法權，則較容易促成民主鞏固或民主維繫。另外，總理總統制國家的共同特徵是總統不具有憲法行政命令權，因此可以進行所謂的控制比較，分析總統運用不同的行政權力與國會之間的模式對於

民主運作所產生的影響。本文選擇四個個案來分析總統和國會在立法權力上的對應模式。一、土耳其的委任總統和順從國會模式；二、馬達加斯加的強權總統和順從國會模式；三、祕魯的強權總統和制衡國會模式；四、台灣的強勢國會和謙讓總統模式。選擇這些案例的理由是這些國家的總統和國會的運作和互動模式符合分類類型的完全耗盡和相互排除的原則，可以代表一般化層次的不同類別（Bailey, 1994:3）。

### 一、委任總統和順從國會模式：土耳其

2011 年土耳其修憲從原本的議會制國家轉變成半總統制國家。2014 年修憲後第一次進行總統直選，由過去擔任總理的艾爾多安（Recep Tayyip Erdoğan）當選總統。議會制的運作加上總統直選會讓憲政體制轉變成半總統制。土耳其總統並沒有解職總理的憲法權力，因此 2014 年土耳其的憲法屬於總理總統制的次類型（Shugart and Carey, 1992: 23）。根據當時土耳其的憲法，總統可以頒布具有法律效力的行政命令，但這些行政命令必須由總理或是相關的部長副署，總理和部長必須對這些行政命令負責（憲法第 104 條、105 條）。換言之，總統並沒有憲法行政命令權，只擁有委任命令權。艾爾多安當選總統之後認為政府體制已經變成「總統制」，因為他是由人民投票產生，主張應該修改憲法讓總統擁有更多的權力（Boyunsuz, 2016: 71）。根據一項比較研究指出，半總統制的次類型總理總統制比另一種次類型總統國會制較容易促成民主鞏固（Elgie and Schleiter, 2011）。土耳其的總理總統制在強勢總統艾爾多安的主導下，權力天平向總統傾斜，最終導致民主體制的崩潰。

總統艾爾多安的政黨—正義發展黨（Adalet ve Kalkınma Partisi, AKP）在 2015 年 6 月的國會選舉總席次 550 席中，只取得 258 席，距離過半數 276 席還差 18 席。正義發展黨需要與反對黨聯合才能籌組多數政府，然而反對黨意見分歧不願意加入內閣，聯合政府破局，總統艾爾多安解散國會，在 2015 年 11 月重新選舉，AKP 獲得 317 席的國會多數，可以單獨執政（Sayarı, 2015: 263, 275）。艾爾多安當選總統之後，誓言要成為一個強勢的總統，親自挑選正義和發展黨的黨主席、監督政黨內部事務和政策決定（Akman and Akçalı, 2017: 578）。總統艾爾多

安在修憲前曾經擔任土耳其的總理，任期總理期間以頒布行政命令的方式越過國會來進行施政，變成總統之後，運用黨派力量來延續過去的運作模式（Kabasakal, 2018: 171, 178）。相較於總統行政權力的強化，土耳其國會權力則是衰退或弱化，主要的因素是國會多數黨—正義發展黨的領袖控制國會的立法，當有國會議員背離政黨路線時，很容易被開除，在政黨領袖同時控制行政和立法機關的情形下，國會無法對於總統或行政部門進行監督和制衡（Kabasakal, 2018: 180）。土耳其正義發展黨內部高度的集權化以及政黨領袖握有強勢地位，讓國會議員必須服從黨紀不能投下反對票（Özbudun, 2001: 249）。土耳其國會甚至將自己的權力委任或移轉至行政部門。2015年5月總統政黨控制多數的國會通過立法授權總統可以使用額外預算的資源（Akman and Akçali, 2017: 588）。土耳其的順從國會和強勢政黨讓總統艾爾多安可以遂行其集權統治。

2016年7月15日，土耳其軍方發動政變，在首都安卡拉佔領重要的軍事指揮、警察基地和機場，同時封鎖港口城市伊斯坦堡的歐亞大橋之交通，總統艾爾多安運用社群媒體定調此次政變是動亂，由軍方的少數份子所發動，總統艾爾多安召喚民眾上街奪回安卡拉機場，同時運用全國數以萬計的清真寺動員民眾來抵抗軍方的戰爭（Esen and Gumuscu, 2017: 61）。政變在人民反抗軍方下最後失敗告終，總統厄爾多安採取清洗（purge）的策略來處理政變的遺緒，一連串發布緊急命令，關閉學校、媒體、逮捕和拘留超過13萬的法界人士、軍方、警察、學校和公職人員（Ruys and Turkut, 2018: 539）。2017年4月16日，土耳其舉行修憲公投複決，將原本的總理總統制轉變成總統制，新憲法擴大總統權力，讓國會和司法機關對於總統只具有有限的制衡功能，總統可以在許多政策領域上發布行政命令，除非國會通過法律來取代行政命令，同時總統可以藉由行政命令來建立行政組織，而無須國會的監督（Esen and Gumuscu, 2018: 45）。

土耳其的憲政發展軌跡是先運作議會制，在總統改為直選方式產生之後變成半總統制中的次類型—總理總統制。總統艾爾多安藉由支配執政黨的權力來操控國會，讓國會授與總統立法權力，集中行政和立法權力於一身，最終讓民主體制崩壞或倒退成威權體制。傳統的研究智慧指出，總理總統制較有助於民主鞏固（Elgie and Schleiter, 2011）。土耳其成為少數的例外，較優的憲政體制也無法抑

制具有野心的總統遂行獨裁之路。

## 二、強權總統和順從國會：馬達加斯加

馬達加斯加的憲政體制是半總統制。從 1992 年運作總理總統制，後來 1998 年改成總統國會制。根據馬達加斯加的憲法，總統可以任命和解散總理、解散國會、發布行政命令和緊急命令、提交公民投票（Cadoux, 2007: 94-95）。馬達加斯加運作總統國會制的第一任總統是拉齊拉卡（Didier Ratsiraka）。根據憲法，總統拉齊拉卡可以直接任命總理和內閣大臣，不用諮詢國會以及總統可以簽署行政命令（Marcus, 2004: 3）。實際運作上，總統拉齊拉卡行使總統權力讓其政黨控制國會，通過其偏好的議程、確保國會領袖對其忠誠以及掌控馬達加斯加各省分的行政職位和改革（Marcus, 2004: 4）。2002 年總統選舉結果，由原本擔任首都市長的拉瓦盧瑪納納（Marc Ravalomanana）擊敗總統拉齊拉卡贏得總統職位。同時，總統拉瓦盧瑪納納的政黨—我愛馬達加斯加在國會總數 160 席中取得 103 席的穩固多數。總統拉瓦盧瑪納納任內將權力集中於自身，總統任內更換內閣頻繁且控制內閣閣員不能對外公開發言，選擇繞過國會和憲法來執行對其政治和企業立場的法案和政策（Marcus, 2010: 114）。2007 年 4 月 4 日，總統拉瓦盧瑪納納主導修憲舉行公民投票，擴大總統可以頒布緊急命令不需要國會批准（EISA, 2010）。

馬達加斯加總統權力的行使可以從採礦法的執行看出梗概。根據馬達加斯加國會在 1990 年代所通過的採礦法，允許馬達加斯加國民或國內單一公司可以採礦，但有特定面積的限制，然而總統拉齊拉卡頒布行政命令來改變或放寬採礦的限制，之後國會也通過法律來放寬大型採礦的投資；2002 年之後，總統拉瓦盧瑪納納也公布行政命令放寬國際採礦公司可以來馬達加斯加採礦（Marcus, 2016: 93-94）。

2007 年馬達加斯加舉行地方選舉，電視工作者拉喬利納（Andry Rajoelina）贏得首都安塔那那利佛（Antananarivo）市長的職位，擊敗總統拉瓦盧瑪納納所挑選的市長候選人，凸顯國內對於總統拉瓦盧瑪納納治理國家的不滿；拉喬利納的電視台 VIVA 專訪前總統拉齊拉卡，前總統拉齊拉卡抨擊現任總統拉瓦盧瑪納納

的治理和政策，因此總統拉瓦盧瑪納納暫時關閉電視台 VIVA，首都市長拉喬利納發動示威活動抗議總統關閉其電視台，最後抗議活動演變成暴力、搶奪和政府鎮壓抗議活動，拉喬利納公開宣稱自己是轉型時期的總統，要求總統拉瓦盧瑪納納辭職下台（Girardeau, 2012: 78-79）。雙方僵持不下，國際組織介入調停，最後在 2009 年 3 月 17 日，總統拉瓦盧瑪納納自行下台，將權力交給軍方，軍方再將權力交給拉喬利納，由拉喬利納宣誓就職成為總統。總統拉喬利納成為馬達加斯加第一位非經由民主選舉產生的總統（Girardeau, 2012: 81）。

馬達加斯加的憲政運作模式是強權總統 vs 順從國會。總統拉齊拉卡和總統拉瓦盧瑪納納運用憲法的行政命令權來擴展自己的權力基礎，同時藉由政黨的多數來控制國會，讓國會成為總統的橡皮圖章。總統拉瓦盧瑪納納為了抑制反對聲音，選擇關閉反對人士的發聲管道，破壞民主政治自由表達的空間，最終誘發大規模的抗議，衍生成暴力和鎮壓的傷亡事件，最終總統拉瓦盧瑪納納倉促下台，以非選舉的方式進行權力轉移，讓民主政治倒退成威權政體。

### 三、強權總統和制衡國會：祕魯

祕魯是南美洲唯一的半總統制國家，類型歸屬於總統國會制國家。1990 年代，政治局外人藤森謙也（Alberto Fujimori）當選祕魯總統，開啟長達十年的威權統治時期。2000 年國會選舉失利，藤森總統所屬政黨未獲得國會多數，擔心國會會對於總統濫權進行調查，於是指示情報首長蒙特西諾收買部分反對黨國會議員變節支持總統，然而收買國會議員的錄影帶被揭露，總統棄車保帥地撤換情報首長蒙特西諾以平息收買國會的風波，情報首長也不干示弱，威脅與總統同歸於盡，國會在反對黨多數主導的情況下，通過彈劾總統的法案，藤森總統出逃日本，以傳真方式表達辭職（Levitsky and Cameron, 2003: 19）。2001 年四月，長期反對藤森的托雷多（Alejandro Toledo）當選總統，但托雷多總統的政黨 Perú Posible 在國會總數 120 席的席次中，只獲得 45 席，由前總統嘉西亞（Alan Garcia）所領導的反對黨 APRA（American Popular Revolutionary Alliance）掌握 28 席的席次（Taylor, 2005: 577-578）。

托雷多總統與小黨 FIM（Frente Independiente Moralizador）聯合組成政府，

但是國會席次只有 56 席，屬於仍未過半的少數政府。總統 Toledo 在 2001-2005 的任期中總共通過 1039 項法案，其中國會委任立法 37 項、緊急命令 174 項、828 項法律（Morón and Sanborn, 2006: 40, Table 4）。總統藤森謙也在 1992-1995 的總統任期中，通過 1193 項法案，國會委任立法 174 項、緊急命令 744 項、275 項法律（Morón and Sanborn, 2006: 40, Table 4）。兩相比較的情況下，總統 Toledo 時期的國會有較高的自主性，國會通過的法律比委任立法和緊急命令更多。

從緊急命令的面向來看，總統托雷多仍藉由緊急命令進行單邊立法，凸顯總統立法權力的廣泛行使。2003 年 5 月，農民、工人和教師約兩萬八千人上街進行社會抗議，要求加薪、改善勞動條件和降低農產品的稅率，抗議活動持續數周後衍生出暴力事件，總統托雷多發布緊急命令，派遣軍隊戒嚴 30 天；國會反對黨領袖前總統嘉西亞和卡斯提諾（Jorge del Castillo）認為總統托雷多的領導能力很弱，頒布緊急命令無法解決問題，農民和教師悲慘的情況仍然不會改變，同時反對黨要求；經由協商和妥協的過程後，總統托雷多最後頒布一項行政命令給教師加薪（Latin America Digital Beat, 2003）。2004 年 7 月，由前總統嘉西亞反對黨 APRA、勞工團體和市民團體發動抗議，要求總統托雷多辭職下台或是國會會彈劾總統、提前選舉或採行新憲法（Levitt, 2012: 85）。總統托雷多運用憲法的緊急命令權來推動政策，但面臨國會和社會運動的強大掣肘下，形成權力制衡的結果。

2018 年後祕魯政治再次經歷動盪的時期，總統庫辛斯基（Pedro Kuczynski）因為貪污辭職下台，副總統畢斯卡拉（Martín Vizcarra）繼任總統職位。2019 年總統畢斯卡拉提名一個專家委員會推薦政治改革方案，然而由反對黨 Popular Force（由前總統藤森謙也的女兒藤森惠子（Keiko Fujimori）領導）控制多數的國會反對通過畢斯卡拉的政治改革法案，造成行政和立法關係的僵持和衝突；總統畢斯卡拉在國會同意任命六個新的憲法法官以利後續憲法的爭議時，動用憲法的解散國會權，頒布行政命令解散國會，國會議員必須全部重新改選，企圖瓦解反對黨所控制的國會多數（Muñoz, 2021: 52）。然而事與願違，重新選舉的國會仍由反對勢力控制多數，2020 年 11 月，國會指控總統畢斯卡拉貪汙，以 105 票

（總數 130 票）通過對於總統畢斯卡拉的彈劾案，最終總統畢斯卡拉的命運與前總統庫辛斯基一樣，提前結束任期，倉皇下台（Muñoz, 2021: 53）。

祕魯半總統制的運作經驗呈現權力制衡的現象，國會由反對總統的多數所控制的情況下有其自主性，讓總統在推動政策的過程中受到國會的掣肘。當總統在任期中有貪汙不法的情事時，國會會對於總統進行彈劾程序，讓總統提前下台。過去的憲政研究指出，總統任期固定會有所謂的僵硬性，讓失去黨內支持的總統無法被取代或是彈劾較少發生（Linz, 1994: 10）。然而，祕魯半總統制下的總統如果涉及不法，國會還是可以經由彈劾程序來撤換總統。

#### 四、強勢國會和謙讓總統：台灣

台灣自 1996 年舉行總統直選之後，憲政體制更具體化轉變成半總統制的次類型總理總統制，經由 2008 年修憲取消總理的同意權之後，台灣變成總統國會制。<sup>4</sup> 同年，國民黨重新贏回總統職位，由馬英九先生擔任總統，國民黨在國會總數 113 席次中，取得 81 席。2012 年，馬英九總統再次連任，國民黨在國會握有 64 席。換言之，馬總統任內的政府型態都是一致政府。理論上一致政府的行政立法關係比之於少數政府相對較為和諧，總統可以藉由政黨的機制來控制國會的立法。然而，如果總統選擇繞過國會來制定新的政策或是推翻現狀的話，國會會與總統進行政治角力，甚至通過總統所不支持的法案。

2009 年 10 月 22 日，台灣與美國簽署台美牛肉議定書，同意放寬美國牛肉進口之條件；依據該議定書，行政院衛生署在同年 11 月 2 日發布《修正美國牛肉及其產品進口之規定》，並制定《進口牛肉檢疫及查驗管理辦法》，分別自發布日起生效，明定美國牛肉及其產品得輸入我國，及其應適用的相關查驗管理辦法；之後因國會多數立法委員及消費者團體紛紛質疑美國牛肉安全性，立法院遂於 2010 年 1 月三讀通過《食品衛生管理法》，明文禁止美國牛絞肉和內臟進口，此為美牛案的爭議（蔡榮祥和陳宏銘，2012：137）。美牛案爭議的意涵是國民

4 根據憲法史的研究，1947 年施行的中華民國憲法也是屬於半總統制的類型，但其並無內閣制的不信任案投票機制，相關的討論請參閱薛化元（1999）。

黨控制 81 席（3/4 多數）的立法院選擇通過與總統和行政部門立場迥異的法案，立法禁止美國牛絞肉和內臟進口，推翻台灣行政部門與美國所簽訂的議定書內容。換言之，一致政府時期的國會對於總統和行政院所頒布的行政命令持反對意見，甚至通過法律禁止特定的美國牛肉部位不能進口。美牛案凸顯國會多數的自主性以及法律位階的優先性。

2015 年行政院農委會頒布行政命令，修改農業用地興建農舍辦法，限制具有農民身分的人才能購買農地。然而國民黨 17 位立委將此行政命令從備查改為審查；行政命令之審查，依立法院職權行使法來看，各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令送達立法院後，應提報立法院會議。出席委員對於前項命令，認為有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，如有 15 人以上連署或附議，即交付有關委員會審查（翁榕瑀，2015）。換言之，國會對於行政院所頒布的行政命令的內容持反對意見時，國會議員可以對於該項命令實質審查，甚至推翻該項行政命令，彰顯國會的自主性。在國會同黨議員的反對下，該項行政命令最後胎死腹中，無法實行。

從美牛案和農舍案來看，台灣總統國會制的總統在行使行政命令的權限上會受到國會的牽制和制衡，既使國會多數是由總統所屬政黨所掌握，仍然會對於相關的政策表示異議或反對。為何同黨的國會議員會選擇執行或通過與總統不同意見的法律或政策？主要的原因是選舉考量。當多數民意對於總統所推行的政策表示反對聲音時，執政黨的國會議員也不敢違逆民意，如支持總統的政策很可能在下次選舉競選失利。另外一個也是相對重要的原因執政黨國會議員的提名方式，國會議員的提名辦法規定 30% 根據黨員投票，70% 根據民意調查。換言之，總統既使兼任黨主席，也無法主導國會議員的提名，在特定法案上，國會議員可能形成自主意見，與執政黨立場不同。台灣的總統並沒有憲法的行政命令權，因此無法單邊地改變政策現狀。當行政機關修正法規，頒布有爭議的行政命令時，國會同黨多數仍可能會對該項行政命令進行審查，造成強勢國會和謙讓總統的模式。

## 伍、結論

半總統制的憲政特徵之一是總統具有重要的立法權力。在半總統制兩種不同的次類型總理總統制和總統國會制中，有關總統立法權力的設計不太相同。首先部分的總統國會制國家中，總統同時擁有憲法行政命令權和委任立法權。過去的研究指出，立法權力強的總統容易導致半總統制民主崩潰，例如德國威瑪共和興登堡總統時期以及俄羅斯葉爾欽總統時期的運作經驗。然而，總統的立法權力之運作並不是存在真空之中，其會受到國會的牽制或制衡。當國會對於總統的行政命令表示反對意見或是藉由通過法律來推翻或否決總統的行政命令的話，總統無法順利行使立法權力來推動政策。如果總統頻繁行使憲法行政命令權或是緊急命令權，而國會對於總統立法權力的行使並沒有表示反對意見，甚至是順從的態度的話，強勢總統更可以肆無忌憚地擴大行政權力來遂行獨裁。其次，部分總統國會制國家的總統並沒有憲法行政命令權，因此其立法權力的行使會相對的限縮。總理總統制國家的總統基本上只擁有委任立法權，而沒有憲法行政命令權。因此，總理總統制國家的總統只能根據國會授權來頒布行政命令，同時國會也可以針對總統的行政命令進行審查。綜觀之，部分總統國會制國家之所以出現民主崩潰的原因是強權總統立法權力的廣泛行使以及國會的順從協助。當半總統制的國會對於總統立法權力行使可以發揮制衡功能時，總統較難以越過國會遂行獨裁。

土耳其是總理總統制國家，按照過去的智慧傳統，總理總統制較有利於民主維繫。然而，土耳其總統厄爾多安認為總理總統制下的總統權力太小，藉由控制國會多數來進行修憲，甚至大規模整肅異議人士，遂行獨裁統治。土耳其成為總理總統制憲政運作的特殊異例。馬達加斯加是屬於總統國會制，總統有較大的立法權力，可以直接頒布行政命令來制定政策。馬達加斯加的 Ratsiraka 總統和 Ravalomanana 運用憲法的行政命令權來制定偏好的政策，同時藉由政黨的多數來控制國會，讓國會的權力制衡功能受到癱瘓。祕魯也是總統國會制國家。但是當祕魯的國會是由反對總統的多數所控制的情況下，總統無法單邊地藉由行政命令或緊急命令的行使來推動政策，因為國會的反對多數會對於總統進行掣肘。

台灣也屬於總統國會制的次類型，但台灣的總統並沒有憲法行政命令權。當台灣的總統或行政院長頒布具有爭議的行政命令時，既使同黨控制的國會也可能會反對總統所提的行政命令，通過法律來推翻行政命令或是對於行政命令進行審查。半總統制的總統，在具有所謂的憲法行政命令權時，屬於超級總統。如果國會無力監督總統或是受到總統的操控無法獨立行使職權時，很容易出現憲政獨裁的情況，當國會出現自主性或是對於總統的立法權力形成制衡時，則總統較無法遂行其獨裁的想法。部分的總統國會制國家的總統因為具有強的立法權力，當選出具有獨裁野心的總統時，很容易成為促成民主崩潰的危險因子。

## 參考文獻

- 翁榕琄（2015）。〈17 藍委將農舍案改審查 政院盼農委會溝通〉，〈Newtalk 新聞〉。https://newtalk.tw/news/view/2015-10-15/65641?fb\_comment\_id=730721350365321\_735139829923473。2022/7/8。
- 陳淳文（2012）。〈行政保留之比較研究—以半總統制之行政命令權為中心〉，〈中研院法學期刊〉，第 10 期，頁 1-80。
- 蔡榮祥（2018）。〈總統和國會的權力平衡與憲政衝突：以總統國會制國家秘魯、俄羅斯、喬治亞和葡萄牙為例〉，〈政治學報〉，第 66 期，頁 65-101。
- 蔡榮祥、陳宏銘（2012）。〈總統國會制的一致政府與憲政運作：以馬英九總統第一任任期為例〉，〈東吳政治學報〉，第 30 期，第 4 卷，頁 121-76。
- 薛化元（1999）。〈張君勱議會（責任）內閣制主張之研究〉，〈政大歷史學報〉，第 16 期，頁 123-46。
- Akman, Canan Aslan and Pınar Akçalı, 2017. "Changing the System through Instrumentalizing Weak Political Institutions: the Quest for A Presidential System in Turkey in Historical and Comparative Perspective." *Turkish Studies*, 18(4): 577-600.
- Bailey, Kenneth D. 1994. *Typologies and Taxonomies: An Introduction to Classification Techniques*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Boyunsuz, Şule Özsoy. 2016. "The AKP's Proposal for A "Turkish Type of Presidentialism" in Comparative Context." *Turkish Studies*, 17(1): 68-90.
- Cameron, Charles M. 2000. *Vote Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John M. and Matthew S. Shugart. 1998. *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carroll, Royce and Matthew S. Shugart. 2007. "Neo-Madisonian Theory and Latin American Institutions." In Gerardo L. Munck, ed., *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*. Oxford: Oxford University Press, pp.51-

101.

Cadoux, Charles. 2007. "Semi-presidentialism in Madagascar." In Robert Elgie and Sophia Moestrup, eds., *Semi-presidentialism outside Europe*. London: Routledge, pp. 92-104.

Constitute Project. 2022. <https://www.constituteproject.org/>, accessed on 2022/6/14.

Cox, Gary W. and Scott Morgenstern, 2001. "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents." *Comparative Politics*, 33(2): 171-189.

Özbudun, Ergun. 2001. "The Institutional Decline of Parties in Turkey." In Larry Diamond and Richard Gunther, eds., *Political Parties and Democracy*. The Johns Hopkins University Press, pp.238-265.

Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa. 2010. "Madagascar: 2007 Constitutional Referendum." <https://www.eisa.org/wep/mad2007results.htm>, accessed on 2022/6/25.

Elgie, Robert and Petra Schleiter, 2011. "Variation in the Durability of Semi-Presidential Democracies." In Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu, eds., *Semi-presidentialism and Democracy*. London: Palgrave Macmillan, 42-60.

Esen, Berk and Sebnem Gumuscu, 2017. "Turkey: How the Coup Failed." *Journal of Democracy*, 28(1): 59-73.

Fish, Steven. 2000. "The Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics." In Valerie Sperling, ed., *Building the Russian State: Institutional Quest for Democratic Governance*. Boulder, CO. Westview, 177-92.

Fish, Steven. 2006. "Stronger Legislature, Stronger Democracies." *Journal of Democracy*, 17(1): 5-19.

Girardeau, Naomi Aass. 2012. "Unconstitutional Changes of Government in Africa." *Journal of African Union Studies*, 1(2/3): 77-98.

Huber, John D. 1998. "Executive Decree Authority in France." In John M. Carey and

Matthew S. Shugart, eds., *Executive Decree Authority*, New York: Cambridge University Press, pp. 233-253.

Kabasakal, Öğr. Üye. Mehmet. 2018. "Measuring the Decline of Parliaments: New Indicators and Turkey as an Illustrative Case." *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73(1): 269-289

Kubiček, Paul. 1994. "Delegative Democracy in Russia and Ukraine." *Communist and Post-Communist Studies*, 27(4): 423-441.

Eduardo \* Cynthia Sanborn

O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy." *Journal of Democracy*, 5(1): 55-69.

O'Donnell, Guillermo. 1998. "Horizontal Accountability in New Democracies." *Journal of Democracy*, 9(3): 112-126.

Latin America Digital Beat. 2003. "President Toledo Declares a State of Emergency." <https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=14151&context=notisur>, accessed on 2022/7/1.

Levitsky, Steven and Maxwell A. Cameron. 2003. "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru." *Latin American Politics and Society*, 45(3): 1-33.

Levitt, Barry S. 2012. *Power in the Balance: Presidents, Parties and Legislatures in Peru and Beyond*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Lepsius, M. Rainer. 1978. "From Fragmented Party Democracy to Government by Emergency Decree and National Socialist Takeover: Germany." In Juan J. Linz and Alfred Stepan, eds., *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 34-79.

Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?." In Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.

- Marcus, Richard R. 2004. "Political Change in Madagascar: Populist Democracy or Neopatrimonialism by Another Name?." Institute for Security Studies Paper 89: 1-20.
- Marcus, Richard R. 2010. "Marc the Medici? The Failure of a New Form of Neopatrimonial Rule in Madagascar." *Political Science Quarterly*, 125(1): 111-131.
- Marcus, Richard R. 2016. *The Politics of Institutional Failure in Madagascar's Third Republic*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Mishler, William, John P. Willerton and Gordon B. Smith, 2001. 'Hegemony or Rivalry? Laws, Decrees and the Dynamics of Legislative–Executive Relations in the Russian Federation', revised version of a paper presented at the 1998 Annual Meeting of the American Association for the Advancement of Slavic Studies, June 2001.
- Morón, Eduardo and Cynthia Sanborn. 2006. *The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game*. Inter-American Development Bank, Latin American Research Network, Working Paper#R-511(April).
- Morgenstern, Scott, Amaury Perez, and Maxfield Peterson. 2020. "Revisiting Shugart and Carey's Relation of Executive Powers and Democratic Breakdown." *Political Studies Review*, 18(1): 125-144.
- Muñoz, Paul. 2021. "Latin America Erupts: Peru Goes Populist." *Journal of Democracy*, 32(3): 48-62.
- Parrish, Scott. 1998. "Presidential Decree Authority in Russia." In John M. Carey and Matthew S. Shugart, eds., *Executive Decree Authority*, New York: Cambridge University Press, pp.62-103.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2005. "Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Toward Congressional Supremacy?." *Comparative Political Studies*, 38(1): 51-74.
- Polity V. 2020. <https://www.systemicpeace.org/polityproject.html>, accessed on

2022/6/14.

Psephos, Adam Carr's Election Archive. 2022. <http://psephos.adam-carr.net/>, accessed on 2022/6/14.

Remington, Thomas F, Steven S. Smith, D. Roderick Kieweit, and Moshe Haspel, 1998. "Decrees, Laws and Inter-Branches Relations in the Russia Federation." *Post-Soviet Affairs*, 14(4): 287-322.

Ruys, Tom and Emre Turket, 2018. "Turkey's Post-Coup 'Purification Process': Collective Dismissals of Public Servants under the European Convention on Human Rights." *Human Rights Law Review*, 18: 539-565.

Sayari, Sabri. 2016. "Back to a Predominant Party System: The November 2015 Snap Election in Turkey." *South European Society and Politics*, 21(2): 263-280

Schleiter, Petra. 2003. "Mixed Constitutions and Political Instability." *Democratization*, 10(1): 1-26.

Schleiter, Petra and Edward Morgan-Jones, 2009. "Review Article: Citizens, Presidents, and Assemblies: The Study of Semi-presidentialism beyond Duverger and Linz." *British Journal of Political Science*, 39(4): 871-892.

Schmidt, Gregory. 1998. "Presidential Usurpation or Congressional Preference? The Evolution of Executive Decree Authority in Peru." In John M. Carey and Matthew S. Shugart, eds., *Executive Decree Authority*, New York: Cambridge University Press, pp.104-141.

Shetsova, Lilia. 2000. "The Problem of Executive Power in Russia." *Journal of Democracy*, 11(1): 32-39.

Shugart, Matthew S. 1998. "The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices." *British Journal of Political Science*, 28(1): 1-29.

Shugart, Matthew S. 2005. "Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns." *French Politics*, 3(3): 323-351.

Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies:*

*Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York: Cambridge University Press.

Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Taylor, Lewis. 2005. "From Fujimori to Toledo: The 2001 Elections and the Vicissitudes of Democratic Government in Peru." *Government and Opposition*, 40(4): 565-596.

Troxel, Tiffany A. 2003. *Parliamentary Power in Russia, 1994-2001*. New York: Palgrave MacMillan.

## Presidential legislative power and democratic operation: A case study of semi-presidential countries

Jung-Hsiang Tsai

### Abstract

The central research questions of this study are to analyze whether strong presidential legislative power in semi-presidential states more easily contributes to democratic breakdown, how the president's exercise of constitutional decree power is checked by the legislature, and how the president and the parliament compete for ultimate legislative authority. The research concludes that a constitutional characteristic of semi-presidentialism is the presence of significant presidential legislative power, particularly in some sub-types of presidential-parliamentary systems where the president possesses constitutional decree power, thus forming a super president. Historical experiences (such as the Weimar Republic and Russia under Yeltsin) and cases (such as Madagascar) demonstrate that the extensive legislative power of a super president, when coupled with a submissive and compliant parliament, is highly likely to lead to constitutional dictatorship and democratic breakdown. However, presidential power is not unchecked; the autonomy of the legislature is crux. When the parliament can effectively check the president's legislative power, authoritarianism is difficult to achieve (as seen in Peru). Although Taiwan also belongs to the presidential-parliamentary sub-type, the fact that the president does not possess constitutional decree power, and the parliament can still scrutinize or overturn administrative orders even when controlled by the

same party, highlights that the effective functioning of parliamentary checks and balances is the ultimate key to sustaining democracy in semi-presidential systems, even limiting the executive power expansion of non-super presidents.

Keywords: semi-presidentialism, presidential legislative power, constitutional decree power, parliamentary checks and balances, democratic breakdown



# 緬孟之間難民脈絡下的安全敘事<sup>\*</sup>

The Security Narratives within the Refugee Context between  
Myanmar and Bangladesh<sup>\*\*</sup>

吳思緯<sup>\*\*\*</sup>

Szu-Wei Wu

\* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2025.12 第二十期，頁 37-74。

\*\* 本文之初稿發表於 2025 年 10 月 14 日，由中央警察大學警政管理學院、國境警察學系、智慧科技執法研究中心舉辦之「2025 年國境管理科技論壇」。作者感謝汪毓璋老師的意見與指正，惟所有文責由作者自負。

\*\*\* 吳思緯為中央警察大學國境警察學系助理教授。

## 摘要

羅興亞人做為緬甸特殊政治脈絡下數量龐大的無國籍人，面臨近年緬甸不同政權因應當地暴動與內戰所主導的強力鎮壓，導致非法移民、難民危機、恐怖主義，以及跨國犯罪等後續問題，而孟加拉做為難民接收國所面臨前述各項非傳統安全挑戰，更牽動身分政治的認同以及安全化的回應。

本文試圖透過他者化的途徑，從難民營內與難民營外之視角，分析緬孟之間難民危機與恐怖主義交織的威脅圖像，研究發現難民營內的他者化，其主體之核心關懷是守護邊界，對孟加拉政府來說，只有第一批難民有正式身分，乃為避免後續大規模移民湧入的安全威脅；對難民營社群來說，各個激進武裝組織在權力競逐下，「羅興亞」成為控制與掠奪的識別符號。而難民營外的他者化，其主體之核心關懷是工具化，對若開軍來說，從視羅興亞人為主要競爭者到競爭工具，用以對抗緬甸軍政府；對於緬甸軍政府來說，從視羅興亞人為恐怖分子到競爭工具，用來對付若開軍。

相關非傳統安全問題須著眼消除身分識別與慣習失調帶來的緊張與不安，畢竟身分穩定對國家與區域的整體安全至關重要，故不應忽視本體安全之於國家安全和國土安全的重要性。

關鍵字：本體安全、身分政治、他者化、難民危機、恐怖主義

## 壹、前言：羅興亞衝突的濫觴與延續

中南半島，又稱陸域東南亞，而陸域東南亞五國包含泰國，寮國、柬埔寨、越南與緬甸，位處印度和中國大陸間，不只歷史、文化在地緣政治背景下受到兩個大國的影響，殖民歷史也使中南半島受到美國、日本、法國與英國渲染，民族多元交融，另中南半島上諸國關係更相對複雜。

其中緬甸是一個民族非常多元的國家，有 135 個民族，<sup>1</sup> 其邊境亦非依民族間之地域分布所畫設，而是英國帝國殖民主義下的產物 (World Population Review, 2025)，其中部分的少數民族與中國大陸、印度、孟加拉和泰國境內民族反而有著更多的共同點。<sup>2</sup> 然而緬甸的少數民族，尤其是非佛教徒，卻有著長期遭受軍方、政府迫害的記錄 (Ko et al., 2024)，且部分民族遲至二十世紀中葉即 1947 年彬龍協議 (Panglong Agreement) 後，才正式被緬甸中央政府納入管轄，甚至如羅興亞人，更被拒絕承認其合法公民地位，而因此成為無國籍人。回首羅興亞人曾在過去數個時期，因戰亂動盪或統治壓迫，由如今緬甸地區逃往孟加拉地區，細究導致這幾波難民潮的根源，則不外乎是民族和宗教衝突，而這些衝突又往往是由政治鬥爭所觸發的 (Walton, 2008)。

最近一波 2017 年至今的難民潮，肇因於 2017 年羅興亞救世軍襲擊數個警察邊境哨所以及軍隊營地後，面對緬甸安全部隊幾近失控的大規模鎮壓行動，湧現從緬甸若開邦向孟加拉東南邊境流竄的羅興亞人逃難潮，孟加拉難民營即在此背景下大量出現 (Human Rights Watch, 2017)。2021 年政變後的緬甸更讓若開邦羅興亞人的處境雪上加霜，軍政府對平民與難民發動空襲、炮彈轟炸、開槍掃射、

- 1 1948 年緬甸聯邦宣佈脫離英國統治獨立，直至 1989 年軍政府方正式在國際上將緬甸國名從 Burma 改為 Myanmar，儘管在緬甸語中 Burma 和 Myanmar 這兩個詞的詞源是相同的，惟 Myanmar 是一個更具包容性的名字，因為該國不只有 Burma 族，雖然其為主要多數民族。
- 2 緬甸和中國大陸國境線之分隔從北部和印度三國國界相交，到南部和寮國三國國界相交，由於其北部邊境與中國大陸部分相鄰，兩國於 1960 年簽訂《中緬邊界條約》，互換了雙方邊界的部分區域，1961 年正式交接後簽訂《關於兩國邊界的議定書》，將兩國陸域邊界劃定，此後確立中緬邊境全長約 2,129 公里。

非法拘留等攻擊、鎮壓手段，已涉及戰爭罪和危害人類罪，<sup>3</sup>一開始該邦雖仍處於軍政府控制之下，但現下許多地區卻已成為地方武裝勢力相互競爭影響力、領土，甚至成為跨國犯罪匯聚之處 (UN News, 2025)。尤其內戰狀態下，當國家缺乏足夠強大的內部安全機構負責穩定秩序，讓這種分裂滋生更多的混亂，而這些混亂亦無法被國境邊界所阻斷、遏制，導致一定程度的外溢。根據聯合國人道事務協調廳統計數據，緬甸已約有 350 萬人被迫逃離家園，更有超過 1990 萬人迫切需要人道主義援助 (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2025)。

揆諸羅興亞人身處之民族、宗教衝突與身分政治議題，就民族、宗教衝突，之所以緬甸境內的羅興亞人成為被迫害相對嚴重之少數族裔，首先是宗教信仰差異，羅興亞人信奉伊斯蘭教，是虔誠的穆斯林，與大多數人信奉佛教的緬甸社會格格不入；其次是語言差異，羅興亞人的日常慣用語言，和其他身處若開邦的民族，<sup>4</sup>乃至緬甸全國各族之語言都不一樣，反而在語系上更接近孟加拉東南部方言，在溝通困難的情形下，自然更難以化解歧見與紛爭 (Council on Foreign Relations, 2025)。就身分政治，則應追溯自緬甸 1948 年脫英獨立後，<sup>5</sup>推行國籍法以界定國內各族群之公民地位，惟羅興亞人並未包括於內，不過依據彼時之國籍法規範，若其有親屬於緬甸居留至少兩代，即可申請到身分證，故根據該法，羅興亞人在當時至少有得到相關身分證明以取得公民地位的可能。然而緬甸 1982 年通過的新國籍法，則直接排除給予羅興亞人公民身分的可能，導致為數眾多的羅興亞人成為無國籍人。根據該新國籍法，獲致公民身分的條件為擁有身分證明文件，必須要能夠證明眷屬自 1948 年之前即定居於緬甸境內，而且能夠流利使用任一種國家法定語言 (Schell Center for International Human Rights, 2015)。羅興亞人因為政府的刻意漠視，而無法取得相關身分證明文件，導致羅

3 有組織性的暴力鎮壓、縱火與埋設地雷，從 2017 年針對羅興亞穆斯林的種族滅絕行動即曾發生 (United States Institute of Peace, 2018)。

4 緬甸國家行政區劃共分為七省、七邦，以及一聯邦區（即奈比多聯邦區，首都所在地，含奈比都市和四個縣，由緬甸總統直接管轄），其中七省內之主要民族為緬族，七邦內之主要民族為該地之少數民族。

5 此處指 1948 年至 1962 的緬甸聯邦政權。

興亞人不僅得不到公民地位，在教育、求職、遷徙、<sup>6</sup> 接受社會福利保障等各項權利上亦大幅受限，更不用說相關選舉、罷免之政治權力。

此外不得不提及的是殖民歷史因素，英國殖民緬甸期間，從印度地區引入為數眾多的移工到緬甸，且由於當時緬甸被其視作印度的省分，故這些移工乃屬境內移動，並在此之間多次發生民族與信仰衝突。惟緬甸獨立之後，不承認英國殖民時期的移民，故拒絕接納這時期移入之羅興亞人，而不給予其公民地位，視其整體為非法移入之孟加拉人，並認為「羅興亞人」一詞，乃政治因素下為民族政治衝突所創設的新詞 (Shohel, 2023: 134-135)。<sup>7</sup>

目前有將近 130 萬的羅興亞難民居住於孟加拉境內的難民營，其中 110 萬集中在目前全球最大之難民營 Cox' s Bazar，棲身於生活條件極差的流動式臨時住所，依賴有限資源滿足生存最低需求，缺乏諸如食物、飲水、生活必需品，以及基礎公共衛生設施，且絕大多數羅興亞人並未得到孟加拉任何身分 (UN Refugee Agency, 2025)。隨著難民數量的遽增，孟加拉逐漸難以妥適容納與處理羅興亞難民，轉為認定私自越過邊境、居住在特定範圍外的羅興亞人是偷渡潛入的非法移民，並曾多次關閉邊境阻止羅興亞難民越過緬甸國境。

其實自 1971 年羅興亞人即因孟加拉解放戰爭，從緬甸移出向鄰國湧入，多年以來種種未經合法授權的非法移民問題，困擾孟加拉已久。羅興亞人做為一個不被承認的民族，其迥異之宗教信仰、慣用語言與生活文化，讓緬甸政府認定其乃借居於若開邦的孟加拉人，而孟加拉政府則視其為非法移入的緬甸難民 (Institute of Peace and Conflict Studies, 2012)。

綜合上述情境，有鑑於羅興亞人自 2017 年若開羅興亞救世軍 (Arakan Rohingya Salvation Army) 暴動後，遭到緬甸軍方嚴厲鎮壓，造成之最新一波難民潮，為鄰國孟加拉因難民收容問題帶來的不安全感，本文希望聚焦於由此衍生之

6 其規定緬甸境內的羅興亞人必須居住在若開邦，未獲政府同意不可離開，然而若開邦相對緬甸其他省分貧窮、工作機會稀少且欠缺公共基礎設施。

7 即使是緬甸人權鬥士，在全國民主聯盟執政時期的實際領導者翁山蘇姬 (Aung San Suu Kyi)，其被政變軟禁前所領導的民主體制政府亦未承認羅興亞人是屬於緬甸的其中一個民族，並將 2017 年發生在若開邦的羅興亞救世軍暴動與後續出動軍方強力鎮壓的行為，稱作恐怖攻擊與打擊恐怖主義行動，將相關責任歸咎於羅興亞人 (The Economist, 2017)。

安全議題。故本文之核心關懷為以下幾個問題：當羅興亞人的大量湧入已經形成了政治、經濟與社會的大量負擔，對孟加拉構成難民安置與社群衝突之安全威脅為何？以及羅興亞人對於緬甸之安全威脅是將會存續還是消失？為了處理上述研究問題，本文擬針對孟加拉羅興亞難營內、外之安全敘事進行研究，爬梳他者化對於緬甸與孟加拉之間的羅興亞人帶來什麼樣的影響，以及難營中的難民危機與恐怖主義因此將有如何之發展趨勢。

就研究步驟而言，本文將首先回顧羅興亞衝突問題，接續探討本體安全 (Ontological Security) 與他者化之分析架構，再來分析難營內、外他者化的身分政治，將由不同主體建構出何種安全敘事，最後總結出羅興亞難民危機衍生之安全議題。

## 貳、本體安全論

難民一詞根據聯合國難民事務高級專員辦事處定義，是指逃離戰爭、暴力、衝突或迫害，並跨越國境到其他國家尋求庇護之人 (United Nations High Commissioner for Refugees, 2024)。近年羅興亞難民湧入孟加拉，引起孟加拉社會高度擔憂而瀰漫系統性焦慮，且該非傳統安全議題造成的威脅情境，可能連帶衍生東南亞與南亞週遭國家的傳統國家安全問題。相對於傳統安全威脅，非傳統安全視角更關注安全問題的根本解決，探究各種干擾國家發展的新型態危機，以及安全問題對於社會與個體之道德責任，並嘗試解決由此衍生之人道主義問題。

而孟加拉應對羅興亞難民所帶來迫在眉睫的非傳統安全挑戰，對於國家安全、國土安全之影響與衍生之新理解，即相當值得從各種不同的角度來分析。

### 一、本體安全與身分政治

本體安全的概念源於社會學領域，後來方引入安全研究領域進行分析探討，實際上本體安全論在概念層次上與社會學、語言學較接近，其概念呈現敘事觀點與意識形態之對抗與操作，是以透過建構主義途徑進行分析相對具有解釋力 (張登及，2009：77)。

本體安全論的核心關懷是自我 (the Self)，假設個體與群體皆是體系中之能動者 (Agency)，則自主權端賴界線識別之設定來維持自我，這種存在要件訴諸實踐即是安全戰略所要保衛的客體。故本體安全論所關注者，乃個體需要感知自己擁有穩定的身分，而自我與身分的辯證，更在於個體需要對自己的身分或自我感到安全。個體對手段、目的之間有自信知道如何採取行動，是因為知曉期望與回報，也就是說，身分既靠行動來維持，身分對行動也至關重要 (Mitzen, 2006a, 2006b)。上述身分穩定性即是紀登斯 (Anthony Giddens) 所言「基本信任系統」，而該基本信任系統，以及個體對其行為能力的感知，乃發生在意識覺察的選擇之外 (Giddens, 1991)。

Giddens(1991) 在對現代性 (Modernity) 進行辯證時即曾就此進行分析：相關自我概念的現代性，雖非出於對安全研究領域進行探究，但卻被認為可以視作本體安全論中自我概念的基礎。其認為自我是能動者於特定時空下自身成長歷程 (Biography) 之反身性覺察，透過長期實踐後所得到之日常生活，引領能動者克服時空之零碎感，是身體 (Body) 和身分 (Personhood) 想像建構連續感之必要存在，而所謂建構乃藉由語言符號進行詮釋，來驗證自我的存在，這也是本體安全的核心觀點所在。

是以安全威脅之於本體安全，即是對於自我之建構、想像受到干擾影響，自我敘事與社會結構被限制，形成一種自我之失語狀態 (Mattern, 2005: 601-603)。誠然，自我對能動者並非原生、不變之概念，而是透過與他者互動而生之觀點，由環境所建構的一種反身性覺察，故本體安全是自我身分識別與身分認同之穩定貼附 (Attachment)，以舒緩、降低他者所帶來環境變化之不確定與不適，而反覆強化原初自我之概念。如此產生基本確信進而形塑本體安全的機制，是基於社會互動的常規化，這也將使得社會生活和自身變得可知並減少不確定性。此處所謂常規化實踐也可以說是例行公事，藉由慣習 (Habitus) 提供了確定性，所以個體、國家可以從而形塑、維持身分來提供本體層次上的安全，此外，慣習往往是無意識地從個體所處的文化場域中汲取的，實際上個體行動不僅取決於慣習，還取決於其身處之文化資本，而文化資本則指技能、品味、服裝等象徵性元素的集合 (陳

秀萍 [譯]，Fabiani [原著]，2019)。<sup>8</sup>

是以為應處本體安全威脅，行為者可以藉由實踐安全戰略，集中資源與國家能力，以維持自我概念；或是對於自我身分識別與身分認同進行修正和調整，適應新情境。Kinnvall 等人 (2018) 就本體安全論更將風險社會<sup>9</sup> 概念納入，其基本假設就是將不確定的普遍恐懼視為對身分的威脅，即所謂存在焦慮，不確定使得個體行動變得困難，從而阻礙了行動與身分之間的建構，使自我概念難以形塑、維持。若將其對應到國際層面，國家的意圖往往難以知曉且容易被誤解，故在不確定的國際環境中亦將感知到存在焦慮 (Wendt, 1992)，是以在一個愈發不安全的世界環境中，穩定對個體和國家來說皆很重要；而若將其對應到國內層面，既然不安全源於焦慮和不安，是以國家認同對於穩定相對重要，並透過日常無意識地追求的慣例來創造穩定，故行為者慣習將成為安全形塑的重要來源。

本體安全論與巴黎學派 (Paris School) 皆指出安全感知可以透過身分與慣習相關概念達到調和國家的作用，並對於安全化議程至關重要。<sup>10</sup> 是以回過頭來看，巴黎學派和本體安全論共同點之一即在於兩者皆論及紀登斯的身分概念 (Giddens, 1991)，以及布赫迪厄 (Pierre Bourdieu) 的慣習概念，論證兩者會對安全化議程具有相似的影響，而皆被用於理解移民治理議題。

以歐盟為例，對個體的常規化控制和監視，以及歐盟成員國之間的資訊、情報交流，是應處移民議題的核心關懷。而歐盟內部的不穩定與不安源於差異性和例外主義，實則個體遵循區分我者和他者的具體敘事，導致歐盟邊境管制逐漸有傾向針對特定群體之轉變，其控制和監視手段的表現方式之一即是針對性禁令，一種類別性排除並僅監視、控制特定群體的管理機制 (Della Sala, 2018; Kinnvall et

8 相較之下，巴黎學派則透過慣習概念，闡述能動性受到個體慣習的影響，其指個體對世界的半意識指向，構成了個體實踐的基礎。是「一個持久的、可互換的指向系統，將過去的經驗和每時每刻的功能整合為感知、欣賞和行動的結合」，即某人知曉在某種情況下該做什麼。

9 Beck(2002) 筆下的風險社會恰如其分地描繪出當代社會存在無法控制和不可預測的危險，故安全做為一種標籤，實際上是一種口號或一種手段、方法，讓其得以透過評估，認定恐懼、風險的來源或實踐政治計畫。

10 此外，本體安全論和巴黎學派亦皆認為去安全化之所以困難重重，是因為參與者對慣習的強烈依賴。

al., 2018)。

誠如前述，本體安全論和巴黎學派分別強調身分和慣習的概念特徵，而兩個概念之間存在一些重疊。既然慣習是主體間互動痕跡的體現，以及於此基本的信任形成慣習，並成為未來抵禦威脅性焦慮的重要憑藉，而身分識別的重要性表現在身分建構，其乃是主體之間的一個互動過程，即身分是透過關係形成和維持的 (Abdelal et al., 2006)。故 Schäfer(2014) 在其專書論文中即以此立論，提出關於身分政治的研究，指出身分可以被定義為慣習的性質之一。這種身分政治的概念，回顧 Huntington(1993) 於其期刊論文〈文明的衝突〉所提出之文明衝突論，亦曾多次將我們是誰 (Who we are) 加以論述，做為當代認同政治 (Politics of Identity) 下重要的研究課題。

## 二、他者化

基於身分政治與本體安全之討論，可再次確認實體安全與自我概念的穩定實際上息息相關，自我之存續亦是實體安全所不可或缺者，故稱之本體安全。那麼再把視角擴大，就鉅觀層次而言，國家對於主權的行使令其得以自助保障安全並確保國家能力 (Keohane, 1995: 177)，然而這又依賴具體國境的管理以維繫形式邊界的想像，其實踐模式乃區分我者 (We)、他者 (Others) 之差異政治 (Said, 1979)，是以鞏衛我群之國境邊界實為避免他者滲透、模糊、混淆身分識別與慣習；另從對立面來看，若無自我概念，他者所代表的國家、恐怖組織亦將失去攻擊之客體。

Krasner(1999) 在其專書論文〈主權與其不滿〉中將主權區分為政府不受外來權威可自主控制之內政主權；西伐利亞主權；國際交流與經貿互動下，國家可掌控之資本和勞動力進出之相互依存主權；以及外交上予以承認之法律主權。由此可知，確立國境邊界，以及自主控制是主權之兩大核心，更是國家保障安全之前提要件，是以國家自主取決於掌控國境邊界，更是維護其國家能力的關鍵。

語言符號中所謂你、我、他、你們、我們、他們之分界，就國家主體而言，即是 Anderson(2006) 所言之想像共同體 (Imagined Community)，如此得以讓自我在雜沓的環境結構中，尋求穩定之身分識別與認同。而當異變驟生之時，自我之

日常生活與社會結構產生斷點，將影響自我之表述，甚至後續當自我無法復原，更將再回過頭影響實體安全，重複產生安全問題。

上述之異變驟生，在國際政治、軍事上可能是戰爭衝突，也可能是所謂安全困境 (Security Dilemma)，其乃源於各國都不確定其他國家之意圖，是以僅能依靠己身強化軍事力量，惟當各國皆窮兵黷武則勢必陷入軍備競賽之敵意螺旋，而安全在此情境下端繫於恐怖平衡，在此邏輯下，各國為了解決安全問題有時會採取非常激進而危險的手段，因此反而很難解決安全困境，或造成新一輪的安全問題；更可能是來自次國家、非國家行為者的挑戰，次國家、非國家行為者可以刻意忽視實體安全威脅嚇阻之成本，故理性抉擇下之傳統安全觀，將無法理出其意圖與行動，是以部分國家與激進組織可以訴諸恐怖主義，以不對稱戰略挑戰大國、強國 (Huntington, 1996: 256-258)。

然而實體安全的損失，甚至是毀敗之可能，在特定情境下反而可能有利於形塑邊界與自主性，例如當國家或次國家、非國家能動者訴諸成本極高之衝突，如兩敗俱傷或自殺攻擊時，卻可能鞏固了有形或無形之界線，也就是說藉由實體之不安全，鞏固實體邊界管制或是敵我想像之認知，成為了一種不理性下之理性戰略。例如 Waltz(2002: 350) 在其專書論文中推論儘管 911 恐怖攻擊留下不可抹滅的傷痕，美國在國際體系之中卻並未動搖，國際政治仍將在原有架構下持續運轉。Bigo(2008) 之研究亦體認到國家認同之於美國在 911 事件與跨國恐怖主義的政策反應中所發揮的作用，該文指出在此背景下，美國做為民主典範的自我認同，同時在 911 之後的復原建設，以及安全戰略中發揮了重要作用。

而歐盟對於移民議題的反應亦是焦慮與不安下的極佳例證，造成歐盟將移民問題安全化，是一種基於敘事，並表現於身分識別和慣習的治理形式。來自中東和北非多處衝突熱點的難民，揉合經濟衰退、社福保障失調的不安全感，雖然尚未嚴重威脅歐盟的安全，但移民政策卻影響到歐盟諸國民眾對於民族、主權的集體身分認同，而這些身分曾經是一種焦慮控制機制，增強了個體信任感，以及可預測性 (Alkopher, 2018)。Huysmans(2000) 在其研究中指出移民被視為歐洲一體化的不穩定因素，因此移民治理就是身分控制，而移民安全化更建立在將移民與其他安全相關議題聯繫起來的敘事之中，例如跨國犯罪、城市犯罪、群眾運動、

國內失序等問題。Mitzen(2018)的研究亦聚焦於歐盟成員國透過與戰略夥伴彼此建立常規化關係來尋求本體安全。

是以羅興亞難民議題實際上涉及者不僅是保護難民權利，使其免受基於身分的歧視，更關乎難民身分識別以及原生社群、國家慣習影響下各種變因之範圍和性質。有鑑於難民為戰爭與武裝暴力衝突中最脆弱的社群與個體，故在難民治理和永續和平層次，亦應論及其對於區域之互動，以及世界大國與國際組織應發揮之積極參與暨重要領導作用。

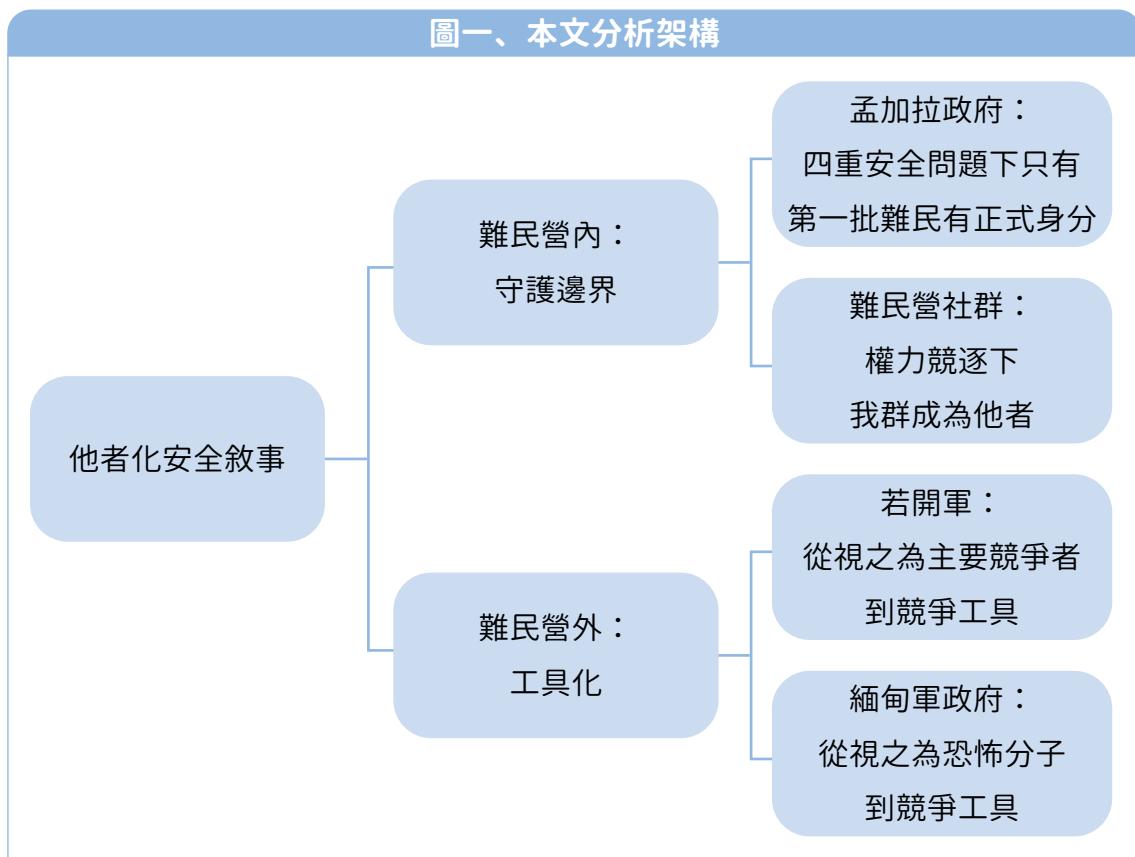
儘管關於難民研究已有很多理論和概念化假設進行討論與分析，但對於難民之於安全的影響仍然存在極大的看法分歧，尤其近年屢見戰爭與武裝暴力衝突造成的威脅和擔憂，更加劇這個問題的複雜性。由於難民與國際政治事務中被視為最直接影響國家安全的戰爭和武裝暴力衝突極其相關，故促進對該議題的理解將對安全研究發揮至關重要的影響，為未來的和平與安全領域創造更多元的觀點，打造不只有一種的視角，而是綜合現實主義、自由主義、建構主義<sup>11</sup>等多元角度，並為安全研究提供不同的經驗證據、策略方法之貢獻。

因此本文將應用本體安全觀點於難民危機此種非傳統安全議題，以尋找影響收容國、原生國、週遭其他國家政治、經濟和社會政策的變因，以及未來可行的政策方案，更有甚者可以探尋給予難民參與、創造和維護個體與社群安全的機會與能力。

另就本文分析架構而言，擬設定難民營內、外做為分析基礎，所考量者乃他者化安全敘事之一致性，揆諸難民營內管理者—孟加拉政府與被收容者—難民營社群兩者做為行為主體，其安全敘事皆以守護邊界為核心關懷，而難民營外緬甸少數民族武裝組織—若開軍與緬甸中央政府—緬甸軍政府兩者做為行為主體，其安全敘事則皆以工具化為核心關懷，是以本文將逐一論證此四方主體之他者化安全敘事之內涵、行為與影響。惟須加以說明者，相關主體現實層面上之影響力多同時存在於難民營內部和外部，且其行為、影響更可能受到時序影響而改變，本文之所以設定難民營內、外做為分析架構，乃一探索性研究嘗試，而論證框架之

11 包括批判性後結構主義。

合理性，則是透過本文彙整之經驗證據，來強化本文論證之代表性與解釋性，以上合先敘明。



資料來源：作者自行彙整製作。

### 參、難民營內的他者化 —— 守護邊界

緬甸對於羅興亞人的鎮壓與軍政府政變後之內戰，導致大量難民逃至孟加拉，由於難民湧入，難民營內的生活資源匱乏所造成的生存壓力可能導致競爭衝突，亦可能與當地週遭民眾互動並產生適應衝突，最後是激進組織趁隙滲透混入形成潛在恐怖主義衝突可能，凡此種種讓這些團結且可能持有武裝的羅興亞難民群體有機會損害孟加拉的社會秩序與國家安全。

難民在政治、經濟、社會、文化和環境領域連帶引發了一系列安全問題，就算是環境變遷這種不那麼直覺的領域亦同，為了打造難民避難用的臨時房屋，以及用作取暖或烹飪燃料所造成的山區林地破壞，對於環境變遷將同樣產生影響 (Mitra et al., 2025)。而分隔孟加拉和緬甸的納夫河 (Naf River) 沿岸廣布的羅興亞難民營，更逐漸成為幫派組織犯罪和武裝暴力分子的溫床，並結合毒品、槍枝走私等其他犯罪問題，孟加拉政府擔憂將會對孟加拉乃至整個南亞、東南亞區域產生外溢效應。上述相關犯罪活動多被歸咎於若開羅興亞救世軍、羅興亞團結組織 (Rohingya Solidarity Organization)，以及 2020 年方才興起的羅興亞伊斯蘭陣線 (Islami Mahaz)，甚至其他數個犯罪組織亦相當活躍 (International Crisis Group, 2025)。<sup>12</sup>

對於羅興亞激進武裝組織，以及恐怖主義威脅，孟加拉政府逐漸開始採取零容忍政策，並試圖建構多元預防措施，然此境內難民複合恐怖主義新型態安全風險仍不容小覷，除了恐怖主義外，羅興亞人對孟加拉的其他非傳統安全威脅，尚包括各種非法犯罪活動，以及其他失業和未受教育的羅興亞人第一代與第二代移民，自難民營社群內部產出之社會安全威脅。於此，孟加拉政府以自籌方式綜合國內、外捐款，向難民社區提供一定程度的幫助，並派遣 2000 餘名的警察部隊駐紮，來管理不成比例的難民 (Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, 2023)。

故為理解難民營內部身分識別與慣習所帶來之他者化效應，並提供概念性理解的全面情境視角，以下試描繪出孟加拉政府、難民營社群兩個主體之安全敘事情境，以便能更深入理解孟加拉境內羅興亞難民衍生的非傳統安全問題。

### 一、孟加拉政府——四重安全問題下只有第一批難民有正式身分

近年孟加拉持續至今的難民危機始於 2017 年，彼時若開羅興亞救世軍襲擊了緬甸北部的警察檢查哨與軍營，後續更衍生武裝暴動，以及軍事鎮壓衝突，並

12 羅興亞伊斯蘭陣線即聲稱，其受到利比亞、阿富汗，以及孟加拉激進組織的訓練與協助 (International Crisis Group, 2016)。

引發大規模難民遷徙潮，其後孟加拉一直是羅興亞難民的主要庇護國，但孟加拉政府對羅興亞人行為的容忍度逐漸降低。追根究柢，這些湧入孟加拉的羅興亞難民在數量和速度上都是孟加拉所難以負荷的，使得緬孟邊境羅興亞難民營之安全風險顯著上升，特別是做為緬孟邊界的納夫河沿岸在孟加拉關閉邊境口岸後，人道危機情勢更為嚴峻，<sup>13</sup> 而隨著孟加拉宣佈邊境仍將持續關閉，屏除萬難新抵達的羅興亞人更面臨了到達難民營後不久亦會被驅逐回緬甸的處境 (UN Refugee Agency, 2018)。<sup>14</sup>

孟加拉本身在國家發展上，即面臨國家能力不足、內部混亂、缺乏教育資源和社會福利不足等問題，如今孟加拉更因為羅興亞難民，造成政治混亂、經濟失衡、社會失序之影響，在難民相關法律框架尚未完備的情形下，必須應對該等非傳統安全威脅實屬不易。儘管孟加拉自 2017 年羅興亞難民危機爆發以來，即與聯合國難民署 (UN Refugee Agency)、聯合國世界糧食計劃署 (World Food Programme)，以及其他國際非政府組織展開合作，向羅興亞難民提供相關人道援助，試圖維持難民營的穩定與秩序 (International Organization for Migration, 2017)。但上述羅興亞人移入導致之環境複雜化，造成孟加拉境內難民營週遭生活環境的不安全，加諸難民營內武裝衝突複合犯罪問題引起的暴動與失序，更導致羅興亞人內部社會文化的亂迷失序，連帶造成了鄰國安全緊張問題，引起收容國、週遭國家公民對安全和社會網絡結構的擔憂。

緬甸羅興亞難民危機引發孟加拉政府對安全之擔憂，並改變了安全化的優先次序，尤其以 Cox's Bazar 的安全局勢最受矚目，其收容大量的羅興亞難民，成為雙邊緊張局勢的根源，後續亟需透過有效管理、遣返規劃，以尋求問題的立即回應甚至根本解決。<sup>15</sup> 如果安全問題持續延燒無法妥適應處，可能會成為孟加拉東南部地區的重大安全破口。

13 長期以來羅興亞人即常從緬甸越過納夫河在孟加拉尋求各項資源。

14 僅有一小部分最早抵達孟加拉的羅興亞難民獲得正式難民身份，得到孟加拉政府允許離開難民營就業。

15 透過強調難民個體的獨特地位並接納其需求，徹底解決造成衝突的問題，可以為實現此目標向前踏出一大步，更為重新排定優先事項以評估問題，提供了根本改變的機會 (Hoque et al., 2023)。

由目前 30 餘個難民營組成的密集收容網絡，容納了超過 100 萬來自緬甸的羅興亞難民，其無法自由遷徙或工作，僅能依靠人道援助過活 (Filipski et al., 2021: 1023-1024)。<sup>16</sup> 孟加拉政府盡力調撥國際援助包括食物、飲水、醫療等基本需求在內的救援物資，惟現有難民營設施實在難以容納新一波難民，<sup>17</sup> 儘管孟加拉政府嚴格管控，並已正式關閉邊境，但基於人道考量仍不得不允許新一波的難民在難民營內獲得緊急救助。

羅興亞難民帶給孟加拉社會內部的嚴重焦慮，肇因於難民的持續增加造成基礎設施，以及水源、食物、醫療藥品等生活必需物資供不應求，甚至對未來的不安情緒，使羅興亞難民行為變得更具衝突性、侵略性，觸發孟加拉原生社群的不安全感 (Ansar & Khaled, 2023: 6)。<sup>18</sup> 尤其與社會安全相關的兒童、婦女人身安全、組織犯罪、人口販運、毒品走私問題，以及恐怖主義，所引起的社會焦慮、擔憂已成為孟加拉社會相當關注的議題，更進一步的符號化與污名化 (Bashar & Sletto, 2025: 394-396)。

而由於可以預期羅興亞難民將長期安置於孟加拉選定的臨時安置區，這種原生與移民社群衝突帶來的社會系統不穩定，更導致羅興亞難民難以融入孟加拉 (Rahman, 2023: 875-877)。首先，是前述內部資源匱乏下的系統性困境，包括：生活必需品的需求和供應失衡，缺乏金融信用機構導致非法和未經授權的匯兌交易與貨幣型態，人道援助資源分配不均，都是亟待解決的問題，導致難民內部衝突情勢的升高 (Sakib et al., 2025: 8-10)。其次，是伴隨內部衝突加劇下，羅興亞難民之間武裝組織的鬥爭，難民營內因此衍生更多衝突、暴力攻擊，複合激進主義恐怖組織活動，更已成為一個令孟加拉必須立即處理的問題。再者，難民營對於孟加拉境內的負面外溢效應，除了前述供需問題造成的當地資源、物價波動外，難民營還對所在地區週遭之旅遊產業造成影響 (Faisal & Ahmed, 2023)。最後，

---

16 國際非政府組織則多次呼籲孟加拉政府應與聯合國人權事務高級專員辦事處 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) 合作，優先考量難民保護，並為難民於難民營中尋求足夠之安全庇護空間，甚至進一步為難民開放經濟活動，提供多元教育資源，營造符合人權要求的生存環境 (Khan, 2023)。

17 尤其充足的住所仍然是一個主要問題，而問題癥結則在於資金支持。

18 儘管孟加拉政府出於人道主義考量，已盡力為難民提供臨時庇護相關資源。

就國際層面而言，人道援助衍生的非法洗錢問題，也對孟加拉的政治與經濟系統造成重大影響。

另一方面，難民營的內部管理問題更是複雜，除了孟加拉武裝警察營 (Armed Police Battalion)、邊防部隊 (Border Guard Bangladesh)，以及武裝情報總局 (Directorate General of Forces Intelligence) 是難民營週遭主要防衛邊境和維持難民營秩序的安全部隊外，孟加拉另有由軍方任命之專責人，專門負責管理難民營，然多受限資源與組織功能問題而效率不彰，實際上並不能保證難民營內的個體安全與環境安全問題；<sup>19</sup> 而外部援助則仰賴聯合國的九個附屬組織，主要由聯合國難民署主導，國際移民組織 (International Organization for Migration) 亦擔負有重要角色，然而在維持治安狀況與確保難民的人權保障上，由外部援助進行外部監督確實相對不易 (Sultana et al., 2023: 96-97)。

由於難民收容與管理的負荷過載，連帶導致緬甸和孟加拉之間的國境邊界已然成為人口販運、毒品走私的重要渠道，並透過孟加拉的羅興亞難民營進行下一步加工、販售與轉出 (Sarkar, 2024)。有鑒於此，孟加拉政府試圖對國境邊界的人口移動進行管制，期盼穩定難民營的緊張局勢與伴隨而來的國際關切，以重建難民營的社會系統安全，卻也造成羅興亞難民對於孟加拉政府的不滿日益加深。

孟加拉政府堅持自 2017 年以來被迫跨越邊境的緬甸難民必須遣返緬甸，雖得以在難民營獲得緊急救助，但不得永久定居、建造永久性住居、工作。儘管少部分羅興亞人得以離開孟加拉前往他國，但總體而言，離開孟加拉難民營的羅興亞人數量相對稀少 (Karin et al., 2020)。此外孟加拉政府雖盡力遏止人口販運，但受限於陸上軍警和海岸警衛隊之人力、資源，以及電子監視系統之不足，限制其應變能力，現實上難以阻止難民營內羅興亞人大規模外逃 (International Organization for Migration, 2019)。

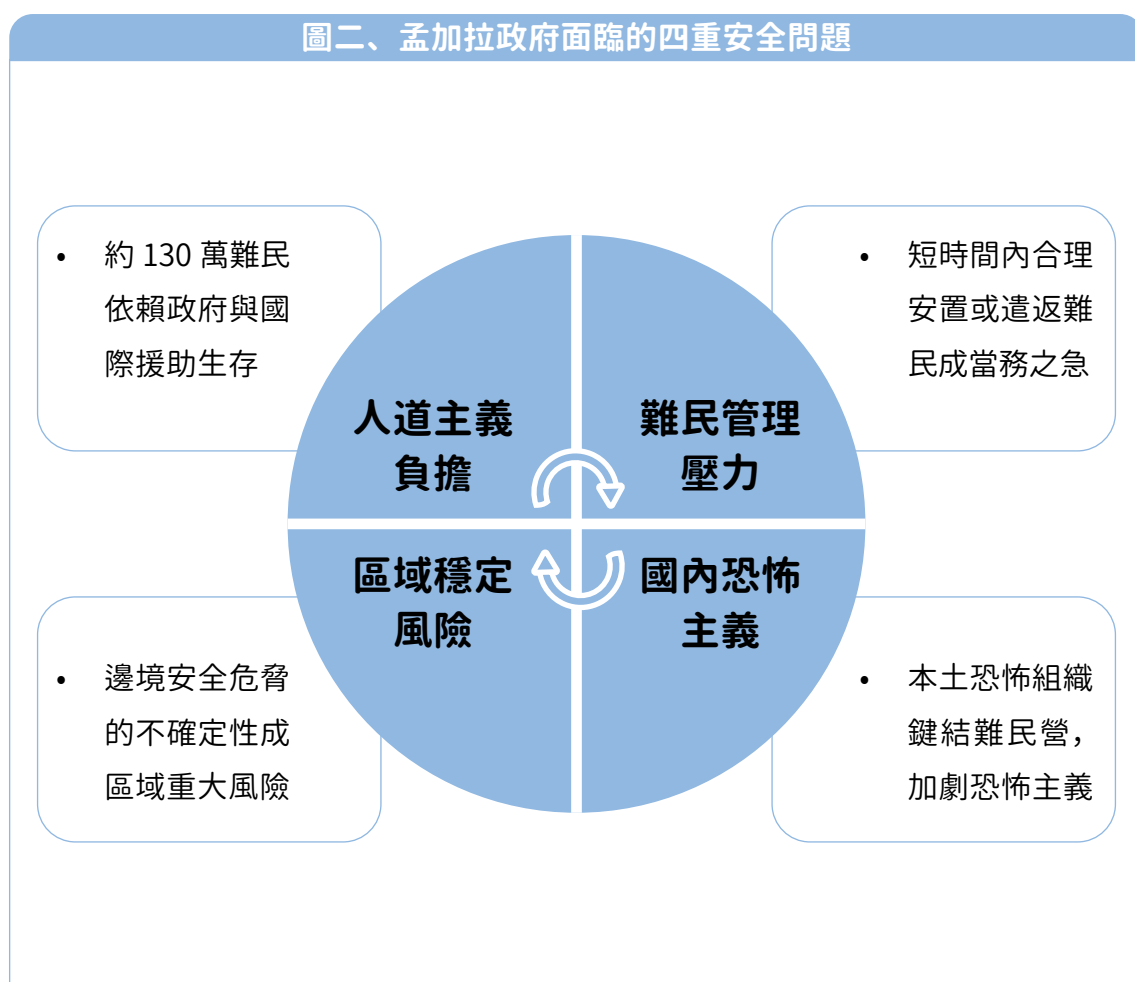
此外，過去由於孟加拉政府擔心可能損害緬甸的主權完整性，故長期以來對緬甸採取相對被動的態度，並希望透過談判、協議遣返羅興亞人。但政黨輪替後

19 涉及難民營領導人、社區負責人，以及孟加拉軍事情報官等針對羅興亞社群領袖和孟加拉安全人員的暴力、襲擊行為，促使孟加拉政府發動名為「根除行動」(Operation Root Out) 的反恐行動。

的孟加拉新政府對與若開軍 (Arakha Army) 的接觸採取了更開放的態度，甚至曾內部研議開通一條由孟加拉通往若開邦的人道走廊，為羅興亞人提供救援物資，但後續由於孟加拉軍方和部分反對派人士的反對，該項提議最後還是無疾而終 (The Diplomat, 2025a)。

整體而言，羅興亞難民管理問題乃肇因於難民內部衝突，難民與管理單位的對抗，以及不同外部援助組織之間的協調，形成人道主義負擔、難民管理壓力、國內恐怖主義，以及區域穩定風險之四重安全問題，促使孟加拉政府僅授予第一批羅興亞難民正式身分。

圖二、孟加拉政府面臨的四重安全問題



資料來源：作者自行彙整製作。

## 二、難民營社群—權力競逐下我群成為他者

Lee(1966) 的推拉理論可以完整詮釋羅興亞難民被迫遷徙的雙向因素，首先是推力因素，緬甸政府治下的歷史因素與長期不平等待遇，加諸近年的強力鎮壓迫害與內戰，是羅興亞人離開的原因；再者是拉力因素，遷徙以尋求安全與孟加拉等他國施予的人道援助，則是羅興亞人離開的另一個原因。然而近八年以來，難民營內發生數千起犯罪和暴力案件，並萌生恐怖組織、犯罪組織等問題，<sup>20</sup> 故孟加拉難民營內部亦有屬於難民社群之安全威脅，主要即在於羅興亞激進組織的權力與利益鬥爭。也就是說實際上羅興亞激進組織成員本身就是難民的安全威脅，造成包括勒索、詐欺、毒品、綁架、暴力犯罪，以及人口販運等安全問題 (U.S. Department of State, 2025)。

由於難民營中激進組織的指揮結構鬆散，且大多數未經軍事與紀律訓練，故其成員往往同時亦為幫派、犯罪組織，被認為是製造不安全和恐懼的主要來源 (Fortify Rights, 2025)。其主要安全威脅途徑如下表一：

表一、難民營內羅興亞激進組織之主要安全威脅途徑

途徑 1	激進武裝組織針對難民營內各社群與宗教領袖進行威脅、恐嚇等施壓作為。
途徑 2	若開羅興亞救世軍和羅興亞團結組織兩個最大激進組織彼此之間愈發激烈的地盤衝突。
途徑 3	激進武裝組織不斷跨國襲擊緬甸部隊，在孟加拉境內亦時常與孟加拉安全部隊發生衝突。
途徑 4	跨國恐怖組織利用羅興亞危機進行吸納與招募，對收容國庇護所造成之負面影響。

資料來源：作者自行彙整製作。

20 包括 Sadeq Bahini, Hakim Bahini, Hasan Bahini, Rahim Bahini, Munna Bahini 和 Asad Bahini 等犯罪組織 (Prothom Alo English, 2024)。

包括若開羅興亞救世軍、羅興亞團結組織、若開羅興亞軍 (Arakan Rohingya Army)、羅興亞伊斯蘭陣線，四者之間的暴力衝突逐步加劇，爭奪難民營內的控制權，營造出一種恐懼和不安全的氛圍，這種高度緊張的環境嚴重影響難民營內的日常生活，更導致幫派式激進組織在難民營中缺乏羅興亞人的廣泛支持，包括婦女和兒童在內的家庭成員都極力抵抗幫派式激進組織，以保護家中之年輕男性，卻也導致幫派式激進組織與難民營內羅興亞社群的進一步對立，引發其報復行動 (Islam, 2025)。

若進一步探討其暴力活動動機來源，可見諸：難民營內各激進組織為了地盤、權力與資源爭奪，展開的暴力活動；<sup>21</sup> 擴大勒索難民營內的地下經濟活動，以及接受國際人道援助、孟加拉政府救援的羅興亞人；隨著緬甸軍政府在若開邦軍事攻勢的持續，若開羅興亞救世軍與其他激進組織、分離主義組織愈發頻繁以難民營做為招募成員和戰略修整之安全避難基地，故孟加拉境內之羅興亞難民面臨幫派式激進組織的威逼恐嚇而被迫參與緬甸內戰，部分羅興亞民族主義、分離主義激進武裝組織甚至在孟加拉多個難民營內舉行社區會議，強迫招募羅興亞年輕男性到緬甸作戰 (Fortify Rights, 2024a)。

另一方面，留在緬甸的羅興亞人則面臨被軍政府強制徵兵法案徵召，以增加軍事部隊人數試圖扭轉戰局，儘管羅興亞人被剝奪公民權，但羅興亞男性青年仍成為徵兵的主要標的，且往往只經過幾天的訓練就被派往前線，成為填補戰線的犧牲者，若開羅興亞救世軍的指揮階層即被指稱介入國家管理委員會 (State Administration Council) 的募兵協調工作 (United States Institute of Peace, 2024)，再由緬甸軍政府進行收編。

做為被指稱為難民營內恐怖活動的主體，各個幫派式激進組織不僅恐嚇、攻擊羅興亞難民，更涉及攻擊難民營外其他民族、教徒，例如佛教徒和印度教徒，此外其更具有緬甸軍政府的對手、同時也是內應的多重身分。

舉難民營內最大的兩股勢力若開羅興亞救世軍與羅興亞團結組織為例：若開

21 2021年若開羅興亞救世軍被指稱殺害難民營民權領袖領導人 Mohib Ullah，其曾領導一場名為「正義、和平、團結和回家」(Justice, Peace, Unity and Returning home) 的群眾運動，旨在讓羅興亞人有權利、有尊嚴地返回緬甸 (Amnesty International, 2021)。

羅興亞救世軍最初為部分伊斯蘭信眾支持的跨國激進組織，<sup>22</sup> 致力於聖戰運動，後逐漸轉型民族主義、分離主義運動武裝組織，惟其始終否認與蓋達組織和伊斯蘭國 (Islamic State, IS) 等中東著名跨國恐怖組織有任何關聯 (Al Jazeera, 2017)，<sup>23</sup> 近來若開羅興亞救世軍更被指控策劃暗殺羅興亞權利運動領導人，以阻礙羅興亞人返回緬甸的嘗試，不過若開羅興亞救世軍亦多次重申其攻擊目標乃針對緬甸軍政府部隊，以恢復羅興亞人的合法權利，而非針對難民營中的羅興亞人實施任何暴行 (The Diplomat, 2025b)。而羅興亞團結組織於 1982 年成立，過去一段時間曾較為沉寂，如今在難民營中之影響力卻逐漸超越若開羅興亞救世軍，一舉成為最有影響力的組織，<sup>24</sup> 但羅興亞人多仍懷疑羅興亞團結組織未來能否以一個合法的少數民族武裝組織行事，而非如同現今難民營中的麻煩製造者，甚至是犯罪組織 (The Diplomat, 2023)。然而若開羅興亞救世軍與羅興亞團結組織彼此征戰不休的情勢愈演愈烈，彼此之間達成的短暫停戰協議更是屢告破裂，且至今仍未緩解。

孟加拉安全部隊<sup>25</sup> 近期對若開羅興亞救世軍為首的激進組織、犯罪組織進行了嚴厲打擊，尤其是難民營內和緬孟邊境的毒品和軍火販運，更促使其加強了打擊恐怖主義的力度，逮捕來自各個難民營的數十名羅興亞武裝分子和其支持者，其更發現孟加拉穆斯林社區聖戰者組織 (Jamaat-ul-Mujahideen Bangladesh)、伊斯蘭輔助組織 (Ansar al-Islam) 等孟加拉本土聖戰組織與若開羅興亞救世軍之間有所聯繫 (Jamestown Foundation, 2023)。<sup>26</sup>

儘管難民營內的激進組織呈現暴力化與激進化的趨勢 (Akhter & Kusakabe,

22 緬甸境內多數羅興亞人大多安分守己，並盡量保持低調，避免引起緬甸中央政府、若開邦政府，乃至當地佛教徒的針對性報復反應，然而緬甸若開邦長期的宗教、民族、政治暴力衝突，導致了部分羅興亞流亡人士組成若開羅興亞救世軍的契機。

23 但相關跨國恐怖組織曾多次對羅興亞人境況予以聲援。

24 儘管羅興亞團結組織公開支持民主抵抗運動，但其尚未正式宣布加入內戰，返回緬甸若開邦發動武裝衝突。

25 如快速行動營 (Rapid Action Battalion)、反恐怖主義和跨國犯罪部隊 (Counter-Terrorism and Transnational Crime Unit) 皆是孟加拉警方旗下的菁英反恐部隊。

26 其他孟加拉本土激進、恐怖組織包括孟加拉伊斯蘭聖戰運動 (Harkat-ul-Jihad-al-Islami Bangladesh, HuJI-B)、孟加拉聖戰者組織 (Jamaat-ul-Mujahideen Bangladesh, JMB)、伊斯蘭輔助者組織 (Ansar al-Islam)。

2014)，<sup>27</sup>但也並非沒有正面發展，2025年由緬甸、孟加拉難民營，以及全球羅興亞僑界領導人共組之若開羅興亞全國委員會 (Arakan Rohingya National Council)，做為一個新的政治機構，其任命了40名中央執行委員會成員和60名中央委員會成員，代表了若開邦幾乎所有鄉鎮，希望能匯集全球羅興亞人的共識，爭取權利和公民政治地位 (Bay of Bengal Post, 2025)。這種轉變若從過往經驗來分析，羅興亞人應可以從少數民族武裝組織的茁壯中受益，像是緬甸內戰期間其他地區出現的現象。惟羅興亞人缺乏齊一政治領導的現狀，導致了與民族團結政府 (National Unity Government) 之間雙向溝通的斷點，且其並未有積極加入反軍政府民主抵抗運動的動機，這兩個原因使其無法以整個民族之姿與民主抵抗運動的目標一致。

#### 肆、難民營外的他者化 —— 工具化

若從人口統計學與民族誌的角度來觀察，緬甸與羅興亞人衝突應關注兩個關鍵問題：佛教若開族和伊斯蘭教羅興亞族的歷史淵源，衍生後來的羅興亞人由於被剝奪公民身分、喪失民族主體性，以及缺乏基本公共基礎建設與服務而造成的分離主義、暴動抗爭與極端化激進組織。而這些極端化激進組織對羅興亞問題更產生深遠的負面影響，尤其這種安全不確定性可能會導致全球恐怖主義如蓋達或伊斯蘭國等跨國恐怖組織進行接觸滲透與合作，其他國家基於避免內部安全問題可能將更忽視與不接納難民，造成後續人道危機，引起另一波雙邊集體焦慮，並導致新的不確定性。

觀諸緬甸軍方過去長期透過民族分裂、分而治之做為一種統治策略，相關研究指稱軍政府以合法身分和利益給付為條件，或利誘或強制相對弱勢的羅興亞人對若開軍進行作戰。然而緬甸軍政府徵召羅興亞人入伍並不符合緬甸相關法律規範，因為2010年修訂之《人民兵役法》僅適用於緬甸公民，而羅興亞人依據

27 政治暴力極端主義在政治激進化過程中，乃透過有群眾魅力的傳教士或領導者啟蒙、號召成員加入，以取得群眾支持。

1982年修訂之《公民法》早已被剝奪公民身分。是以緬甸軍政府方透過前述之羅興亞激進組織，從難民營威逼、以未來公民身分利誘，或是綁架羅興亞青年進行軍事訓練以支援作戰 (Fortify Rights, 2024b)。

故為理解難民營外部身分識別與慣習所帶來之他者化效應，並提供概念性理解的全面情境視角，以下試描繪出若開軍、緬甸軍政府兩個主體之安全敘事情境，以便能更深入理解緬甸境內羅興亞難民衍生的非傳統安全問題。

### 一、若開軍—從視之為主要競爭者到競爭工具

由於緬甸軍方廣泛、殘酷、非人道的軍事行動，羅興亞人陷入了嚴重種族滅絕危機，而各個反對或支持緬甸軍政府的少數民族武裝組織在相關議題上的各持己見，造成如今更為不平衡的國內局勢，其中相當值得一提的就是若開軍的角色變化。

若開軍崛起於2009年，是一個分離主義少數民族武裝組織，致力於為緬甸若開邦的若開族爭取更大的自治權，而若開族主要信奉佛教，與若開邦第二大民族主要信奉伊斯蘭教的羅興亞人多有摩擦。<sup>28</sup> 近年其逐步發展成為一個強大的少數民族武裝組織，目前控制緬甸西部以若開邦為核心的大部分行政區，包括與孟加拉接壤的邊境地區，大大改變了當地的權力格局，並在實際上已確立了其在若開邦事實上的統治權，<sup>29</sup> 惟若開軍在緬甸內戰期間對若開邦的控制，變相加劇了羅興亞人本已嚴峻的處境，並連帶影響東南亞、南亞的區域的安全態勢，牽動緬甸羅興亞危機以及孟加拉境內難民營日益加劇的跨國犯罪與恐怖主義威脅 (Human Rights Watch, 2024a)。

若開軍做為若開民族聯盟 (United League of Arakan) 的武裝分支，基本上仍以若開民族聯盟為聯邦政治談判與協商委員會 (Federal Political Negotiation and Consultative Committee) 的成員，考量其在未來將需要大量的外界援助來重建若

28 信奉伊斯蘭教的羅興亞人主要居住在若開邦北部農村地區，其相對剝奪感肇因於若開族擁有公民身分，而沒有公民身分的羅興亞人則被迫面臨各項公民權利的限制。

29 然而緬甸軍政府對於若開邦與若開軍的有限反應，究竟是出於戰略選擇—圍於持續不斷的多線作戰分散了軍事資源，還是有其他考量，目前仍未明朗。

開邦，這可能會增加國際社會對羅興亞議題的影響力。另就緬甸國內情勢上來觀察，若開邦可能仍將維持與緬甸其他地區疏離、隔絕的態勢，並會愈發依賴西側通往海上的貿易。孟加拉也將重新審視其做為若開邦唯一陸地鄰國之獨特地位，迫使其採取嶄新的外交模式，來平衡安全策略、政治利益、人道主義，以及發展型國家整體策略，以處理羅興亞議題 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2023)。

儘管若開民族聯盟過去曾經承諾於實現自治或獨立的若開邦妥善安置羅興亞人，但前提是羅興亞人須服從其於若開邦的統治，且並未承認羅興亞人的身分認定。但近期若開軍使用空襲、砲火轟炸等手段鎮壓羅興亞人，已經成為最新迫使其跨越邊境前往孟加拉尋求難民庇護的主要關鍵因素 (CSIS, 2025)。而若開軍在若開邦日益增長的影響力亦對鄰國孟加拉產生影響，故此際若開軍對緬孟邊境地區的控制，為羅興亞激進組織如若開羅興亞救世軍、若開羅興亞軍提供了發展、擴張的優勢，更為孟加拉本土與週遭的聖戰組織創造了成員甄補、募資、訓練的有利條件，推升孟加拉國內激進主義，加諸難民營分布地區政治較為動盪，連帶削弱了孟加拉有效應對恐怖主義和跨國犯罪的能力。

實際上若開軍已受到孟加拉政府的壓力，要求其合作接收難民，但若開軍表示，由於其僅是事實上之政府，而非法理上之緬甸政府，因此無法承諾支持羅興亞人接收計畫，如果要接收難民，孟加拉政府必須正式承認若開軍 (Observer Research Foundation, 2025)。與此相對的是若開軍指控孟加拉邊防部隊 (Border Guard Bangladesh) 助長跨國犯罪，以破壞若開邦的穩定，其認為孟加拉邊防部隊在難民營內協助武裝和訓練羅興亞激進、極端組織。

實際上，若開軍對緬孟邊境的控制，出於實力擴張與獲利考量，使犯罪份子、武裝份子、恐怖份子、激進份子得以在邊境自由移動，遂行軍火、毒品和人口非法販運，為緬甸和孟加拉的國境安全帶來極大威脅，並引發區域安全局勢的擔憂。過去儘管聖戰組織曾試圖利用羅興亞危機，但之於若開邦與區域週遭國家的影響有限，然而隨著若開軍成為若開邦大部分地區的實際統治者，這種情況可能會產生變化，因為若開軍的主導地位被許多羅興亞人視為若開族佛教至上主義的新現實，旨在將其驅逐到孟加拉，這無疑加劇了羅興亞人的不滿，並為極端

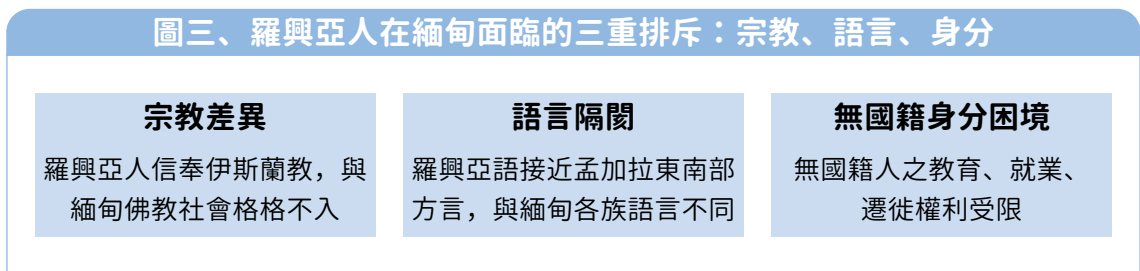
主義滋生提供了滲透途徑。尤其蓋達組織印度次大陸分部 (Al-Qaeda in the Indian Subcontinent, AQIS) 和伊斯蘭國等大型跨國恐怖組織一直以來試圖吸納、利用流亡的羅興亞人，而不吝將其描述為全球穆斯林鬥爭的一份子，以及表達對其之支持 (East Asia Forum, 2017)。

另一方面，若開軍佔領若開邦也影響了從緬甸流入孟加拉的毒品—尤其是「雅巴」(Yaba) 的流動，過去以羅興亞人為主的犯罪組織長期控制緬甸運往孟加拉的走私貿易，如今若開軍的掌權一定程度上切斷了部分羅興亞人為數不多的收入來源之一，重組毒品走私之權力結構。<sup>30</sup> 對此，孟加拉政府認為孟加拉國內並不生產毒品，研判毒品主要來源是從緬甸流入孟加拉，尤其安全部隊在難民營內之執法行動中查獲走私毒品和軍火，更證實上述推測 (International Crisis Group, 2024)。

## 二、緬甸軍政府—從視之為恐怖分子到競爭工具

自 2021 年軍方透過政變奪取政權，緬甸陷入內戰，並自 2023 年起，隨著軍政府與少數民族武裝組織間的戰況持續惡化，緬甸軍政府開始透過代理人強制招募羅興亞人從軍，即使在過去幾十年來，羅興亞人長期受到軍政府迫害，甚至被剝奪公民身分。

圖三、羅興亞人在緬甸面臨的三重排斥：宗教、語言、身分



資料來源：作者自行彙整製作。

30 如今緬甸已再度成為世界上最大的鴉片生產國，取代了阿富汗，肇因於部分少數民族武裝組織透過大量生產、加工合成毒品，抑或是藉由經營跨國電信詐騙與人口販運綁架勒贖來獲取資金，維持武裝開銷。

不只如前述在孟加拉難民營，少數民族武裝組織透過威逼利誘、暴力凌虐和家庭報復等手段募兵，以對抗若開軍。在緬甸若開邦境內，緬甸軍政府近年亦持續強制徵召羅興亞男性入伍，並許以公民身分承諾，<sup>31</sup> 更有甚者透過綁架強行徵召羅興亞人對抗若開軍，如若羅興亞男性拒絕服役、拒絕接受軍事訓練，以支持軍政府在若開邦的戰爭，即會被毆打和逮捕 (Human Rights Watch, 2024b)。

也就是說隨著羅興亞穆斯林社群對雙邊潛在的敵意匯聚，仇恨將可能會導致類似於過往緬甸內部屠殺羅興亞人的對立衝突，故儘管若開軍取得勝利可能會加速軍政府的垮臺，恢復民族團結政府的領導，惟其對羅興亞人的態度亦不明朗。觀諸民族團結政府為爭取支持，曾發表相對進步的政策聲明，甚至任命羅興亞人 Aung Kyaw Moe 擔任平行政府人權部部長 (The Irrawaddy, 2023)，但仍未取得多數羅興亞人的信任。

雖然身處前述這些壓力下，羅興亞人終究普遍認知到必須與若開邦其他民族社群和平共處，畢竟藉由過往幾十年的衝突歷程，其已體認到軍政府所採用分而治之的策略，是為了達到便於統治的平衡，這種深切體認將有助於緩解若開邦內緊張的情勢。然而軍政府仍可能繼續試圖煽動民族間的衝突，以維持該地區的不穩定，獲取戰略利益。隨著戰線退縮，緬甸軍政府轄下國家管理委員會封鎖了若開邦的陸路和水路交通，若開邦北部的孟都 (Maungdaw) 和布迪當 (Buthitaung) 面臨嚴重飢荒，當地居民僅能透過非正式網絡獲得糧食，以及進行簡單原始的以物易物交易，亟需外界物資援助或開闢人道走廊，以便運送援助物資。這樣的現實狀態造成物價飛漲、農田停耕、公共基礎設施與服務停擺、醫療設施量能不足，大幅降低當地社群風險承受度。國家管理委員會因此被質疑以製造饑荒來做為削弱民主抵抗運動的工具 (BBC, 2025)。

此外，孟加拉協同各個國際組織一直試圖加速遣返羅興亞人，但由於緬甸軍政府的因素，遣返進展一直未能實現而呈現停滯，儘管緬孟雙邊曾多次簽署遣返協議，卻尚未有任何實際進展。

是以羅興亞人在難民營外持續陷入新一輪的困境，隨著若開軍與緬甸軍政府

---

31 但至今未曾履行。

皆試圖擴大在若開邦的控制，將羅興亞人他者化視作填補戰線的工具，羅興亞問題將更不明朗。

## 伍、結論

本文試圖揭露區域地緣政治範疇下，中、小型國家之難民身分識別，影響公民群體之慣習所建構之從屬地位，希冀能引起對戰爭與武裝衝突另一層面安全困境的關注。

2017年若開羅興亞救世軍襲擊了緬甸安全部隊的哨所、營地，緬甸政府軍方以此為由，對若開邦的羅興亞人發動了大規模鎮壓，美國和聯合國將此認定為種族滅絕行動，揭開近年羅興亞難民問題的序幕—前期是緬甸政府對若開邦羅興亞穆斯林進行軍事鎮壓、後期是緬甸內戰，導致了大批難民湧入孟加拉邊境。

在難民脈絡之非傳統安全威脅下，本體安全論之他者化對於難民營內之孟加拉政府、難民營社群，以及難民營外若開軍、緬甸軍政府等不同主體有不同意義。本文之視角首先聚焦於難民營內的他者化，其主體之核心關懷是守護邊界，對於孟加拉政府來說，在他者化敘事下只有第一批難民有正式身分，故須守護邊界避免後續大規模移民湧入的安全威脅；對於難民營社群來說，各個激進武裝組織的他者化敘事是權力競逐下我群成為他者，「羅興亞」只是控制與掠奪的識別符號。接著本文將視角聚焦於難民營外的他者化，其主體之核心關懷是工具化，對於若開軍來說，在他者化敘事下，從視羅興亞人為主要競爭者到競爭工具，在彼此歷經了長期的生存競爭後，如今將之用以對付緬甸軍政府；對於緬甸軍政府來說，在他者化敘事下，從視羅興亞人為恐怖分子到競爭工具，在強力鎮壓的報復與強制徵兵的恐嚇利誘之間，將之用來對付若開軍。

最後在未來展望部分，本文透過他者化視角，從難民危機與恐怖主義交織的威脅圖像著眼，發現羅興亞人相關議題牽涉到其歷史背景根源、雙邊衝突情境、後續衍生的人道危機、人口移動等非傳統安全問題，考驗多邊安全治理。孟加拉目前收容了上百萬羅興亞難民，予其經濟與資源帶來了巨大壓力，壓迫到環境和社會發展，這樣的難民數量已超出其承載能力，然而政權爭奪、國家利益與地緣

政治更導致進一步衝突，阻礙後續多邊談判、遣返與復歸家園之進程，這取決於是從政治、經濟、社會與文化的不同角度來看待難民問題。相關主體為確認其本體安全需求，將影響其採取更具現實性或更具包容性的措施，已成為迫切問題，故有必要理解安全感與安全之間的連結，是實現安全的必要步驟。

是以國際社會不僅需要加強對於此議題之關注，更應鼓勵、督促緬甸軍政府、民族團結政府、若開軍，以及孟加拉等各個國家行為者、次國家行為者進行對話，推動政治解決方案，並應盡力從人道援助、和平建設、國際反恐議題多元並進，以防止激進化與極端化，並設法從根本協助羅興亞人於緬甸境內的權利保障與後續之復歸故土。

## 參考文獻

## 一、中文部分

張登及（2009）。〈本體安全視角下的恐怖主義：以英國倫敦七七恐怖攻擊事件為例的分析〉，《問題與研究》，第48期，第4卷，頁67-93。

陳秀萍（譯），Jean-Louis Fabiani（原著）（2019）。《布赫迪厄：從場域、慣習到文化資本》。臺北市：麥田出版社。

## 二、英文部分

Abdelal, Rawi, Yoshiko M. Herrera, Alastair Iain Johnston, & Rose McDermott (2006). Identity as a Variable. *Perspectives on Politics*, 4(4), 695-711.

Akhter, Shamima, & Kyoko Kusakabe (2014). Gender-based Violence among Documented Rohingya Refugees in Bangladesh. *Indian Journal of Gender Studies*, 21(2), 225-246.

Al Jazeera (2017). ARSA: Who are the Arakan Rohingya Salvation Army. <https://www.aljazeera.com/news/2017/9/13/arsa-who-are-the-arakan-rohingya-salvation-army> (accessed October 6, 2025).

Alkopher, Dingott (2018). Socio-psychological Reactions in the EU to Immigration: From Regaining Ontological Security to Desecuritization. *European Security*, 27, 314-335.

Amnesty International (2021). Investigate killing of prominent Rohingya activist Mohib Ullah. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/09/bangladesh-investigate-killing-of-prominent-rohingya-activist-mohib-ullah/> (accessed October 6, 2025).

Anderson, Benedict (2006). *Imagined Communities* (London: Verso Books).

Ansar, Anas, & Abu Faisal Md. Khaled (2021). From Solidarity to Resistance: Host Communities' Evolving Response to the Rohingya Refugees in Bangladesh. *Journal of International Humanitarian Action*, 6(16), 1-24.

- Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect (2023). Atrocity Crimes Risk Assessment Series: Bangladesh. [https://r2pasiapacific.org/files/9873/Risk\\_Assessment\\_bangladesh\\_april2023.pdf](https://r2pasiapacific.org/files/9873/Risk_Assessment_bangladesh_april2023.pdf) (accessed October 6, 2025).
- Bashar, Samira Binte, & Bjørn Sletto (2025). 'THEY SUPPRESSED OUR RIGHTS WITH CONCRETE': Politics of Exclusion and (Im)permanence in Rohingya Refugee Camps in Bangladesh. *International Journal of Urban and Regional Research*, 49(2), 393-411.
- Bay of Bengal Post (2025). Rohingya Leaders Launch New Political Council to Advocate Rohingya Rights. [https://bayofbengalpost.com/news/Rohingya\\_Leaders\\_Launch\\_New\\_Political\\_Council](https://bayofbengalpost.com/news/Rohingya_Leaders_Launch_New_Political_Council) (accessed October 6, 2025).
- BBC (2025). Fears of starvation in Myanmar as UN warns of 'disaster'. <https://www.bbc.com/news/articles/cdd3r864g6no> (accessed October 6, 2025).
- Beck, Ulrich (2002). The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited. *Theory, Culture & Society*, 19(4), 39-55.
- Bigo, Didier (2008). "Globalized (In)Security: The Field and the Ban-Option," in Didier Bigo & Anastassia Tsoukal (eds.), *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal Practices of Liberal Regimes after 9/11* (London-New York: Routledge), 10-48.
- Council on Foreign Relations (2025). Civil War in Myanmar. <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/rohingya-crisis-myanmar> (accessed October 6, 2025).
- CSIS (2025). Arakan Army Posed to "Liberate" Myanmar's Rakhine State. <https://www.csis.org/analysis/arakan-army-posed-liberate-myanmars-rakhine-state> (accessed October 6, 2025).
- Della Sala, Vincent (2018). Narrating Europe: the EU's Ontological Security Dilemma. *European Security*, 27, 266-279.
- East Asia Forum (2017). Myanmar's Rohingya plight faces jihadist hijacking. <https://eastasiaforum.org/2017/01/10/myanmars-rohingya-plight-faces-jihadist-hijacking/> (accessed October 6, 2025).

- Faisal, Md. Mostafa, & Zobayer Ahmed (2023). Stateless Rohingya Refugees in Bangladesh: Life and Livelihood Challenges. *Journal of Social and Development Sciences*, 13(4), 11-23.
- Filipski, Mateusz J., Gracie Rosenbach, Ernesto Tiburcio, Paul Dorosh, & John Hoddinott (2021). Refugees Who Mean Business: Economic Activities in and Around the Rohingya Settlements the Rohingya Settlements in Bangladesh. *Journal of Refugee Studies*. 34(1), 1202-1242.
- Fortify Rights (2024a). Myanmar's Rohingya: From Genocide to Forced Conscription. <https://www.fortifyrights.org/mya-inv-oped-2024-04-11/> (accessed October 6, 2025).
- Fortify Rights (2024b). Myanmar/Bangladesh: End Abduction, Forced Conscription of Rohingya Civilians. <https://www.fortifyrights.org/bgd-inv-2024-07-26/> (accessed October 6, 2025).
- Fortify Rights (2025). I May Be Killed Any Moment. [https://www.fortifyrights.org/downloads/I%20May%20Be%20Killed%20Any%20Moment%20-%20Fortify%20Rights%20Report%20\(ENG\).pdf](https://www.fortifyrights.org/downloads/I%20May%20Be%20Killed%20Any%20Moment%20-%20Fortify%20Rights%20Report%20(ENG).pdf) (accessed October 6, 2025).
- Giddens, Anthony (1991). *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age* (Stanford: Stanford University Press).
- Hoque, Mohammad Azizul, Tasnuva Ahmad, Samira Manzur, & Tasnia Khandaker Prova (2023). Community-Based Research in Fragile Contexts: Reflections From Rohingya Refugee Camps in Cox's Bazar, Bangladesh. *Journal on Migration and Human Security*, 11(1), 89-98.
- Human Rights Watch (2017). Burma: New Satellite Images Confirm Mass Destruction. <https://www.hrw.org/news/2017/10/17/burma-new-satellite-images-confirm-mass-destruction> (accessed October 6, 2025).
- Human Rights Watch (2024a). Myanmar: Armies Target Ethnic Rohingya, Rakhine. <https://www.hrw.org/news/2024/08/12/myanmar-armies-target-ethnic-rohingya-rakhine> (accessed October 6, 2025).

- Human Rights Watch (2024b). Myanmar: Military Forcibly Recruiting Rohingya. <https://www.hrw.org/news/2024/04/10/myanmar-military-forcibly-recruiting-rohingya> (accessed October 6, 2025).
- Huntington, Samuel P. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), 22-49.
- Huntington, Samuel P. (1996). *The Clash of Civilization and the Remaking of World Order* (New York: Touchstone Press).
- Huysmans, Jef (2000). The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38, 751-777.
- Institute of Peace & Conflict Studies (2012). Myanmar's Ethnic Divide: The Parallel Struggle. [https://www.ipcs.org/issue\\_select.php?recNo=476](https://www.ipcs.org/issue_select.php?recNo=476) (accessed October 6, 2025).
- International Crisis Group (2016). Myanmar: A New Muslim Insurgency in Rakhine State. <https://www.crisisgroup.org/asia-pacific/myanmar/283-myanmar-new-muslim-insurgency-rakhine-state> (accessed October 6, 2025).
- International Crisis Group (2024). Breaking Away: The Battle for Myanmar's Rakhine State. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/339-breaking-away-battle-myanmars-rakhine-state> (accessed October 6, 2025).
- International Crisis Group (2025). Bangladesh/Myanmar: The Dangers of a Rohingya Insurgency. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar-bangladesh/348-bangladeshmyanmar-dangers-rohingya-insurgency> (accessed October 6, 2025).
- International Organization for Migration (2017). MIGRATION HEALTH ANNUAL REPORT 2017. [https://publications.iom.int/system/files/pdf/mhd\\_ar2017.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/mhd_ar2017.pdf) (accessed October 6, 2025).
- International Organization for Migration (2019). Human Trafficking Takes Centre Stage in Bangladesh. <https://www.iom.int/news/human-trafficking-takes-centre-stage-bangladesh> (accessed October 6, 2025).

- Islam, Md. Rafiqul (2025). An Assessment on Surging Crime, Gender Violence, and Justice Mechanisms in the Rohingya Camps in Bangladesh. *Women's Studies International Forum*, 111(July-August), 103-122.
- Jamestown Foundation (2023). Security Risks Rise in Rohingya Refugee Camps on the Myanmar-Bangladeshi Border, <https://jamestown.org/program/security-risks-rise-in-rohingya-refugee-camps-on-the-myanmar-bangladeshi-border/> (accessed October 6, 2025).
- Karin, Shahnam, Md. Arif Chowdhury, Md. Abul Hasnat, & Nusrat Jahan Tarin (2020). Status of Rohingya in Refugee Camps of Bangladesh: A Review Study. *Open Access Library Journal*, 7, 1-24.
- Keohane, Robert O. (1995). "Hobbes's Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society," in Hans-Henrik Holm & George Sorensen(eds.), *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War* (Boulder: Westview Press), 165-186.
- Khan, Abdul Kadir (2023). "Constrained Humanitarian Space in Rohingya Response: Views from Bangladeshi NGOs," in Kees Biekart, Tiina Kontinen, & Marianne Millstein (eds.) *Civil Society Responses to Changing Civic Spaces* (London: Palgrave Macmillan).
- Kinnvall, Catarina, Ian Manners, & Jennifer Mitzen (2018). Introduction to 2018 Special Issue of European Security: Ontological (in)Security in the European Union. *European Security*, 27, 249-265.
- Ko, Aung Ko, Elizabeth L. Rhoads, Nan Tinilarwin, Win Bo Aung, & Yoon Thiri Khaing (2024). Beyond Federalism? Inclusion, Citizenship, and Minorities Without Territory in Myanmar's Spring Revolution. *Journal of Contemporary Asia*, 54(5), 938-961.
- Krasner, Stephen D. (1999). "Sovereignty and Its Discontent," in Stephen Krasner (ed.), *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press), 3-42.
- Lee, Everett S. (1966). A Theory of Migration, *Demography*, 3(1), 47-57.

- Mattern, Janice Bially (2005). Why 'Soft Power' Isn't So Soft: Representational Forces and the Sociolinguistic Construction of Attraction in World Politics. *Millennium*, 33(3), 583-612.
- Mitra, Juthi Rani, Tanzia Tasneem Ahmed, & Kevin Czajkowski (2025). Landscape Fragmentation and Population Distribution in Refugee Camps: Evidence from the Rohingya Refugee Influx in Bangladesh. *Population and Environment*, 47(18), 1-29.
- Mitzen, Jennifer (2006a). Anchoring Europe's Civilizing Identity: Habits, Capabilities and Ontological Security. *Journal of European Public Policy*, 13, 270-285.
- Mitzen, Jennifer (2006b). Ontological Security in World Politics: State Identity and Security Dilemma. *European Journal of International Relations*, 12(3), 341-370.
- Mitzen, Jennifer (2018). Anxious Community: EU as (in)security Community. *European Security*, 27, 393-413.
- Observer Research Foundation (2025). Arakan Army's growing influence in Myanmar: Implications for the Rohingyas. <https://www.orfonline.org/expert-speak/arakan-army-s-growing-influence-in-myanmar-implications-for-the-rohingyas> (accessed October 6, 2025).
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2023). Myanmar Authorities Must Ensure Full Legal Recognition of the Right to Citizenship of All Rohingya People, Deputy High Commissioner tells Human Rights Council - Council Concludes Interactive Dialogue with the High Commissioner on his Annual Report. <https://www.ohchr.org/en/meeting-summaries/2023/06/myanmar-authorities-must-ensure-full-legal-recognition-right-citizenship> (accessed October 6, 2025).
- Prothom Alo English (2024). 14 armed groups active in the Rohingya camps. <https://en.prothomalo.com/bangladesh/crime-and-law/14-armed-groups-active-in-the-rohingya-camps> (accessed October 6, 2025).
- Rahman, Farhana (2021). 'I Find Comfort Here': Rohingya Women and Taleems in

- Bangladesh's Refugee Camps. *Journal of Refugee Studies*, 34(1), 874-889.
- Said, Edward W. (1979). *Orientalism* (New York: Vintage Press).
- Sakib, Nurul Huda, Nusrat Mahmood, & Tasbir Ul Islam (2025). Patron-client Relationship in the Rohingya Camps: Recent Trends and Impact on Refugee Governance. *Journal of International Humanitarian Action*, 10(5), 1-13.
- Sarkar, Rajdeep (2024). Golden Triangle Amphetamines in India: The Indo-Bangladesh Border as an Alternative to the North-East Corridor. *India Quarterly*, 80(3), 346-361.
- Schäfer, Heinrich (2014). "Identity Politics and the Political Field: A Theoretical Approach to Modelling a 'Field of Identity Politics'," in Josef Raab (ed.), *New World Colors: Ethnicity, Belonging, and Difference in the Americas* (Trier: Wissenschaftlicher Verlag Trier).
- Schell Center for International Human Rights (2015). PERSECUTION OF THE ROHINGYA MUSLIMS. [https://law.yale.edu/sites/default/files/area/center/schell/fortify\\_rights.pdf](https://law.yale.edu/sites/default/files/area/center/schell/fortify_rights.pdf) (accessed October 6, 2025).
- Shohel, M. Mahruf C. (2023). Lives of the Rohingya Children in Limbo: Childhood, Education, and Children's Rights in Refugee Camps in Bangladesh. *Prospects*, 53, 131-149.
- Sultana, Neegar, Shahana Sultana, Rahul Saha, & Md. Monirul Alam (2023). The Challenges and Coping of Rohingya Refugees: A Comparative Study of Registered and Nonregistered Rohingya Refugees in Bangladesh. *Southeast Asia: A Multidisciplinary Journal*, 23(2), 95-120.
- The Diplomat (2023). The Disappearance of Dil Mohammed: A Voice for the Rohingya Silenced. <https://thediplomat.com/2023/05/the-disappearance-of-dil-mohammed-a-voice-for-the-rohingya-silenced/> (accessed October 6, 2025).
- The Diplomat (2025a). Pandora's Box? Bangladesh and the Rakhine Humanitarian Corridor. <https://thediplomat.com/2025/05/pandoras-box-bangladesh-and-the-rakhine-humanitarian-corridor/> (accessed October 6, 2025).

- The Diplomat (2025b). Hopelessness in Rohingya Refugee Camps Pushes Youth Towards Armed Insurgency. <https://thediplomat.com/2025/08/hopelessness-in-rohingya-refugee-camps-pushes-youth-towards-armed-insurgency/> (accessed October 6, 2025).
- The Economist (2017). A state-led massacre triggers an exodus of Rohingyas from Myanmar. <https://www.economist.com/asia/2017/09/09/a-state-led-massacre-triggers-an-exodus-of-rohingyas-from-myanmar> (accessed October 6, 2025).
- The Irrawaddy (2023). Myanmar's Civilian Government Appoints Rohingya Activist as Deputy Minister. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmars-civilian-government-appoints-rohingya-activist-as-deputy-minister.html> (accessed October 6, 2025).
- U.S. Department of State (2025). 2025 Trafficking in Persons Report: Bangladesh. <https://www.state.gov/reports/2025-trafficking-in-persons-report/bangladesh/> (accessed October 6, 2025).
- UN News (2025). UN warns of 'catastrophic' human rights crisis in Myanmar as violence and economic collapse deepen. <https://news.un.org/en/story/2025/05/1163706> (accessed October 6, 2025).
- UN Refugee Agency (2018). Independent evaluation of UNHCR's emergency response to the Rohingya refugees influx in Bangladesh August 2017–September 2018. <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/5c811b464.pdf> (accessed October 6, 2025).
- UN Refugee Agency (2025). Myanmar Situation. <https://data.unhcr.org/en/situations/myanmar> (accessed October 6, 2025).
- United Nations High Commissioner for Refugees (2024). Refugee definition. <https://emergency.unhcr.org/protection/legal-framework/refugee-definition> (accessed October 6, 2025).
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2025). Myanmar. <https://www.unocha.org/myanmar> (accessed October 6, 2025).

United States Institute of Peace (2018). MYANMAR'S ARMED FORCES AND THE ROHINGYA CRISIS. <https://www.usip.org/sites/default/files/2018-08/pw140-myanmars-armed-forces-and-the-rohingya-crisis.pdf> (accessed October 6, 2025).

United States Institute of Peace (2024). Myanmar's Fateful Conscription Law. <https://www.usip.org/publications/2024/02/myanmars-fateful-conscription-law> (accessed October 6, 2025).

Walton, Matthew J. (2008). Ethnicity, Conflict, and History in Burma: The Myths of Panglong. *Asian Survey*, 48(6), 889-910.

Waltz, Kenneth N. (2002). "The Continuity of International Politics," in Ken Booth & Tim Dunne (eds.), *World in Collision: Terrorism and the Future of Global Order* (New York: Palgrave Macmillan), 348-354.

Wendt, Alexander E. (1992). Anarchy Is What States Make of It. *International Organization*, 46(2), 391-425.

World Population Review (2025). Myanmar. <https://worldpopulationreview.com/countries/myanmar> (accessed October 6, 2025).

# The Security Narratives within the Refugee Context between Myanmar and Bangladesh

Szu-Wei Wu

## Abstract

As a large number of stateless people within Myanmar's unique political context, the Rohingya face the consequences of recent years' forceful repression by different regimes in response to local unrest and civil war, which has led to subsequent problems such as illegal immigration, refugee crises, terrorism, and transnational crime. Bangladesh, as a refugee-receiving country, faces these non-traditional security challenges, which further impact its identity politics and securitization response.

This article attempts to analyze the intertwined threat landscape of the refugee crisis and terrorism between Myanmar and Bangladesh through the lens of othering, examining both inside and outside refugee camps. It finds that the core concern of othering within refugee camps is border protection. For the Bangladeshi government, only the first batch of refugees has official status, a measure aimed at preventing the security threat posed by a subsequent large-scale influx of immigrants. For the refugee camp communities, in the power struggles among various radical armed groups, "Rohingya" has become a symbol of control and plunder. Furthermore, the core concern of othering outside refugee camps is fundamentally instrumentalized. For the Arakan Army, this shifts from viewing the Rohingya as primary competitors to using them as tools in a competition against the Myanmar military junta; for the

Myanmar military junta, it shifts from viewing the Rohingya as terrorists to using them as tools to combat the Arakan Army.

Related non-traditional security issues must focus on eliminating the tension and unease caused by identity recognition and habitual dissonance. After all, identity stability is crucial to the overall security of the nation and the region; therefore, we should not overlook the importance of ontological security to national and homeland security.

Keywords: Ontological Security, Identity Politics, Othering, Refugee Crisis, Terrorism





# 川普新關稅時代下中美貿易與半導體策略\*

The Impact of the Current U.S. China Trade War under the  
Development of the Semiconductor Industries in both Countries  
During the Biden Administration

徐羽亨\*\*

Yu-Heng Hsu

\* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2025.12 第二十期，頁 77-85。

\*\* 徐羽亨為臺灣師範大學東亞學系碩士生。

## 壹、風雲再起的中美貿易戰

### 一、中美貿易戰歷史回顧

川普首次執政期間開啟《1974年貿易法》301條款調查，調查結果認定中國侵害美國智慧財產權，導致美方蒙受損失。2018年最終引爆中美貿易戰，主軸在於施加出口貨物之懲罰性關稅，而中國亦以同樣的反制措施回擊，但因中美貿易出口比例差距過大及經濟結構的不同，使雙方國內經濟均受到強烈損失，以轉嫁至國內企業及市場，美國雖以關稅制裁，但未能迫使中國在貿易不對等問題上讓步。當時華為寡占全球5G電信網絡市場，由於川普認為使用華為通訊設備，使國家安全有洩漏情報的疑慮，導致中國竊取情資來源，所以明令政府部門不許使用華為設備，而後許多國家跟進採納拒絕使用華為電信設備，迫使華為市佔率衰退，<sup>1</sup>再者，川普制裁華為並透過出口管制，重點針對半導體晶片相關領域。

然而川普針對中國貿易不平衡、電信網絡、擴大出口及投資管制等制裁，目標在於降低貿易逆差，較大幅度注重於關稅懲罰，但其中川普對中國半導體特定企業華為與旗下子公司實施出口管制，且列出特定實體清單加以管控。除非獲得政府許可，才能予以供給貨物與服務，亦限制其取得美國晶片與設備，杜絕華為與特定企業使用美國相關技術與晶片管道來源，試圖讓華為電信網絡無法運作。另外，川普雖聚焦將中國特定大型企業納入實體清單，但無法全面封鎖未被列入清單的其他中國企業，以不公平貿易途徑取得貨物與服務，轉而提供華為或中芯國際（SMIC）。

川普任內的貿易戰雖以懲罰性關稅為主，但其效果有限，未能有效迫使中國讓步，反而加深兩國經濟對立，並催化中國尋求技術自主的決心。接續著拜登政府的執政策略，大多數延續川普施行的中美貿易制裁，並未取消懲罰性關稅與華

1 史方好、詹明樺（2022）。〈跟進美國封殺 英國：2027年底移除華為5G設備〉，《台視新聞網》。<https://news.ttv.com.tw/news/11110140024200F/amp>。2022/10/14。

為及特定企業出口管制，且施行策略的規模更加完整化，由貨物擴大到晶片出口管制包括人才、高階晶片、技術及設備等，<sup>2</sup> 再利用多邊化的模式以聯合盟友國採取經貿合作，因應中國欲躍升為科技創強國的指標，致力於提升美國創新技術的優勢。此舉代表美國將貿易衝突制度化，視科技產業為國安戰略的核心，從歷史回顧可見，中美貿易之爭早已超越經貿領域，而進入「技術主導權」的長期博弈。

## 二、新時代的「美國優先」持續演變與回歸

川普自開始重新執政後，將「美國優先」策略從徵收特定領域之貨物關稅，擴展至全面性提高關稅，不僅促使各國紛紛向美國談判關稅稅率的問題，亦使各國以投資美國建廠金額，進而換取降低關稅稅率。然而 2025 年 4 月 2 日發布第 14257 號行政命令，皆依據於國家緊急經濟權力法（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA）、國家緊急狀態法（National Emergencies Act, NEA）與《1974 年貿易法》第 301 條、美國法典第 3 篇第 301 條<sup>3</sup> 等法律規定，以作為實施此命令的權力，宣布美國因「長期貿易逆差產生危急美國經濟及國家安全」構成國家緊急狀態，因此核心目的為導正不平等互惠貿易進行提高關稅，重新塑造全球平等貿易制度。由於川普此次訴求為美國不該被貿易夥伴持續性使用非互惠貿易、非關稅壁壘及各國國內經濟限制之政策，進而對美國造成長期的不平等貿易逆差，損害其基礎生產能力逐漸低落且失業率提高，甚至關鍵製造領域皆受到限縮，並且涉及軍事物資需仰賴他國提供，無法提高軍事儲備產生缺口，導致國家安全弱化。

2 ZOLAN KANNO-YOUNGS (2022)。〈拜登簽署 2800 億美元晶片法案，抗衡中國〉，《紐約時報中文網》。<https://cn.nytimes.com/usa/20220810/biden-semiconductor-chips-china/zh-hant/>。2022/8/10。

3 Executive Orders 14257 (2025)。〈Presidential Actions : Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices that Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits〉，《The White House》。[https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/regulating-imports-with-a-reciprocal-tariff-to-rectify-trade-practices-that-contributeto-large-and-persistent-annual-united-states-goods-trade-deficits/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/regulating-imports-with-a-reciprocal-tariff-to-rectify-trade-practices-that-contributeto-large-and-persistent-annual-united-states-goods-trade-deficits/?utm_source=chatgpt.com)。2025/4/2。

相較於先前上任行事風格產生鮮明的差異性，川普第一任執政針對於特定國家之鋼鋁、農業及汽車等提高關稅，藉由施壓之方式取得雙邊協商後的結果，並且尚未對諸多科技產權與半導體晶片擴大管制；相反地，目前仍延續拜登所實施的晶片管制，但廢除複雜且全面性管制品片的政策，並聚焦於管控高階關鍵技術及半導體供應鏈之領域，且能更有效率抑制中國半導體發展。<sup>4</sup> 此外祭出法令依據的行政命令，不僅提高他國各項產業關稅門檻的措施，亦脅迫諸多國家需與美國協商關稅變動，而條件為必須滿足投資美國關鍵產業的金額，以此衡量進行調降關稅率。另一方面，若未投資美國目標產業，他國產品在美國市場將面臨成本上升與競爭力下降，最終被排除其市場的局勢。

由此可見，川普兩任執政策略為雙邊談判皆是以威脅與壓迫的手段，上一任期是針對中國侵犯美國高科技知識產權並進行移轉，尤其長期維持出口美國貨物之貿易順差，則實施報復性關稅與特定半導體企業限制出口的舉措，而對比於現今已不再是與中國單獨的貿易爭端，關稅領域從特定性產業擴大成全面性產業，並著重於半導體、電動汽車及綠能產業等，這些關鍵產業攸關國家安全的戰略資源，因此提振高科技產業製造能力為目標，促使美國經濟回流至市場以增加財政收入，令國家安全更加鞏固，將晶片技術推進全球競爭體系。然而，川普主要目標為掌握半導體先進製程技術，而持續推動晶片製造本土化，所以利用關稅作為雙邊談判的籌碼。川普甚至在新聞媒體宣告多次，如若未於美國進行設廠生產晶片，預計研擬徵收高達 100% 以上的關稅範疇，此話看似警告意味，卻影響全球半導體供應鏈即將面臨大規模重組，使各國企業成本提高。

4 李立心 (2025)。〈川普簡化晶片禁令 經濟學人：這次終於做對了〉，《天下雜誌》。  
<https://www.cw.com.tw/article/5135309>。2025/5/13。

## 貳、半導體戰略的延續與本土製造

### 一、維護半導體優勢之措施

第二任期川普的晶片政策，主要以美國優先利益視為最終目標，認為美國勢必得在晶片製程中獲得領導位置，使其掌握核心設計技術之餘，對晶片製程亦須佔有一席之地，為此維護國家安全與穩定供給戰略資源。自川普決定延續晶片法案之補貼挹注，並提供比拜登執政更高的賦稅優惠率，且企業需因應規範在年限前設廠，能夠減少建構成本，進而激勵各國提高在美國投資與生產晶片的意向，<sup>5</sup> 有助於美國確保晶片供應以發展半導體產業。首先，川普宣告晶片關稅將徵收超過 100%，而在美國投資設廠的企業則可獲得豁免，將推動半導體產業回流至美國，<sup>6</sup> 顯然川普執行高關稅的貿易政策，為了建構完整半導體產業環境，藉此實現「美國優先」且主導全球晶片供應流向。其次，川普政府與輝達（NVIDIA）及超微（AMD）企業達成協商，同意將出口至中國高規格智能晶片的營業收入，給予美國政府 15% 比例的抽成，以換取出口管制的許可證。<sup>7</sup> 最後，川普延續前任政策，仍限縮中國提升半導體產業的管道，除了 2025 年針對先進製程設備與 EDA 軟體的出口管制外，<sup>8</sup> 並撤銷在中國擁有晶片產能的三星、SK 海力士及英特

5 江昱蓁（2025）。〈美中半導體大戰／川普能讓美半導體再次偉大？〉，《聯合新聞網》。<https://udn.com/news/story/124068/8989756>。2025/9/8。

6 王彥婷、謝政霖（2025）。〈川普稱將徵半導體與晶片關稅 台專家：台積電有望豁免〉，《公視新聞網》。<https://news.pts.org.tw/article/769068>。2025/9/5。

7 苾郁（2025）。〈川普從輝達和超微輸出中國 AI 晶片抽成 15% 營收，改寫美國出口管制政策且將帶來的影響〉，《國家實驗研究院 科技產業資訊室》。<https://iknow.stpi.niar.org.tw/Post/Read.aspx?PostID=22162>。2025/8/18。

8 陳穎芄（2025）。〈美防堵陸半導體 全面禁售 EDA〉，《工商時報》。<https://www.ctee.com.tw/news/20250602700063-439901>。2025/6/2。

爾等技術豁免權，<sup>9</sup> 後續進一步取消台積電南京廠「驗證後最終用途」的授權，<sup>10</sup> 要求所有相關設備、材料與技術輸往中國必須獲得美國核准。

此舉代表美國不僅將半導體科技視為經濟貿易衝突，更將其納入國家安全及貿易不平等框架之中，藉由制度化的審查限制中國取得先進製程，以防止技術升級，並且嚴格杜絕中國優化 AI 智能領域，用於開發先進軍事系統及設備，目的為阻礙中國轉變成科技霸權及維持美國技術優勢。自從美國撤回三星、台積電、SK 海力士及英特爾等中國廠區豁免資格後，設備與技術輸往中國皆需逐案申請許可，申請排程時長亦增加更多不確定性，意謂著美國對於在中國晶片廠區禁止以技術升級及擴大生產規模為由，進而提升晶片管制以圍堵中國晶片產業發展。同時，中國宣布反制措施，欲其制衡美國管制品片的政策，將對美國光通訊廠產品課徵最高 78.2% 的反傾銷稅，<sup>11</sup> 認為規避貿易體制實屬不合理的貿易政策，但實質上是否能對讓美國取消關稅措施及管制品片，目前美國仍無取消的作為。

## 二、鼓勵美國本土半導體製造

在拜登政府之策略針對各國投資設廠，是透過晶片法案與補貼作為誘因，並無強迫性的力道。然而，川普政府以強勢作為發布命令，為美國半導體製程能力提升全球競爭力，實施高關稅談判及管制的手段，創造半導體產能的基礎，既能重建先進及成熟製程的地位，又能夠減少對他國晶片的依賴性。接下來川普鼓勵本土製造的措施：第一項，2025 年台積電宣布在美國亞利桑那州的投資規模上

9 段智恆 (2025)。〈中國晶片更難了！美國取消三星、SK 海力士與英特爾特別豁免 再限技術流入〉，《鉅亨網》。<https://news.cnyes.com/news/id/6133361>。2025/8/29。

10 Michael Acton and Demetri Sevastopulo (2025)。〈US curbs TSMC's tool shipments to China〉，《FINANCIAL TIMES》。[https://www.ft.com/content/30f0041d-9095-45fc-84d4-e235f3f1ee43?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.ft.com/content/30f0041d-9095-45fc-84d4-e235f3f1ee43?utm_source=chatgpt.com)。2025/9/3。

11 財訊快報 (2025)。〈重拳出擊！中國對美光纖加徵最高 78.2% 反傾銷稅，康寧等企業受衝擊〉，《財訊快報》。<https://tw.stock.yahoo.com/news/%E9%87%8D%E6%8B%B3%E5%87%BA%E6%93%8A-%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%B0%8D%E7%BE%8E%E5%85%89%E7%BA%96%E5%8A%A0%E5%BE%B5%E6%9C%80%E9%AB%9878-2-%E5%8F%8D%E5%82%BE%E9%8A%B7%E7%A8%85-%E5%BA%B7%E5%AF%A7%E7%AD%89%E4%BC%81%E6%A5%AD%E5%8F%97%E8%A1%9D%E6%93%8A-000207876.html>。2025/9/4。

升至 1650 億美元，涵蓋三座晶圓廠、兩座先進封裝設施及一間研發中心，以此強化美國高科技企業合作夥伴關係，<sup>12</sup> 亦達到川普的政策支持。第二項，蘋果公司宣布投資加碼至 6000 億美元於「美國製造計畫」，與美國供應商攜手製作從設計、製造及封裝完整流程之美國本土晶片，<sup>13</sup> 以避免高額關稅衝擊。第三項，川普推動協商《晶片法案》後續尚未的補助款項轉換為普通股，收購英特爾將近 10% 股權，以確保國家安全且致力於強化製程能力為主要條件。雖然美國政府直接干預企業的作為，可解決短期財務困難，但衍伸企業自主性諸多問題，長期將對市場產生不確定性的風險。<sup>14</sup>

以上這些舉動，顯現美國政府極力促進半導體產業回流，以投資換取關稅減免的作為，恐怕是企業被政策壓迫下而屈就的抉擇，對於未投資在美國等於是無法生存其市場，並且美國勢必會祭出對未投資企業的懲罰。後續川普用以投資股權的方式直接介入市場，認為能使美國半導體發展不再停滯低迷，對其製造能力處於不可或缺的角色，令美國利益達到最佳化。對此川普核心戰略為扭轉全球晶片供應鏈的形勢，促使美國有能力自給自足以及無需仰賴他國製造晶片，成為掌控半導體科技的領導者。

### 參、結語：經濟潛在影響與挑戰

整體而言，這一系列措施帶來許多影響及挑戰，依照短、中及長期面剖析哪些影響與挑戰。在短期內，高關稅將推升全球晶片價格，迫使各國協議關稅率，此舉雖在短期內強調貿易不平等以及維護美國國家安全，卻可能導致盟友信任度

12 台灣積體電路製造股份有限公司 (2025)。〈台積公司宣布有意增加在美投資金額至 1,650 億美元以驅動人工智慧未來〉，《台灣積體電路製造股份有限公司》。[https://pr.tsmc.com/chinese/news/3210?utm\\_source=chatgpt.com](https://pr.tsmc.com/chinese/news/3210?utm_source=chatgpt.com)。2025/3/4。

13 黃松勳 (2025)。〈蘋果宣布擴大在美投資，聚焦晶片、AI 伺服器與先進封裝〉，《國家實驗研究院 科技產業資訊室》。<https://iknow.stpi.niar.org.tw/post/Read.aspx?PostID=22128>。2025/8/7。

14 林淑媛 (2025)。〈美國政府入股英特爾 專家：不會對台積電構成威脅〉，《中央通訊社》。<https://www.cna.com.tw/news/afe/202508240024.aspx>。2025/8/24。

下降。目前晶片用於相當廣泛的範疇，如消費性電子產品、汽車工業、電子設備、AI 應用等領域，都直接轉嫁至最終端產品成本，導致通貨膨脹的趨勢，不僅美國國有品牌產品可能調整物價與國外商品一致，最終亦是消費者承擔成本疊加後的售價，因而降低美國經濟的消費者購買力水平。另一方面，迫使各國企業供應鏈轉換生產地以及採購物流皆需要重新配置，進而演變成供給貨物處於限縮的局勢，短期內亦因高關稅變動及出口管制之政策日益更迭，對此企業因應則需具備彈性且分散高成本風險之策略方針。

而中期間的影響，則協助加速全球半導體供應鏈從中國移轉至美國，令美國半導體發展成完整的產業環境，但基於各國新建晶圓廠通常需要 3 至 5 年，相對地財務負擔沉重及人才缺口難以補齊的問題，對美國發展其產業環境皆是相當不利的因素，儘管有晶片法案的補貼挹注，亦暫時無法立即取代亞洲供應鏈。所以逐漸推進美國本土製造比例大於亞洲供應鏈，使得以「美國優先」的半導體戰略雖然具有合理性，但其落實過程將充滿不確定性與結構性風險。

最後長期而言，歐盟、日本、韓國、中國等將更積極尋求區域經濟合作，共同反制美國半導體徵收高額關稅的政策，降低對美國出口以分散依賴性。倘若美國持續以半導體作為核心戰略產業，不僅以維護國家安全的名目，實施出口管制及關稅制裁的手段，亦可能驅使中國與其他國家加速尋找替代市場或自給自足策略。例如，中國大力扶持本土廠商如中芯國際，<sup>15</sup> 並投資於成熟製程與內需市場。同時，高成本的美國製晶片是否能與亞洲製晶片具有同等良率及客製差異化，能夠在價格與產能上獲得長期優勢，促使企業選擇美國本土製造晶片，對此將影響美國本土製造晶片在全球市場中的佔比率，顯示川普政府政策雖強硬，但未必能長久維持其供應鏈主導地位，仍是需要面臨的長期挑戰。

此外，川普祭出以「國家利益為優先」為核心的晶片政策，試圖重塑半導體產業的發展不均，藉由向企業抽取 15% 營業收入以及用補貼換取約 10% 股權，以此達到出口晶片許可及本土製造回流的決心。凸顯此晶片策略轉變美國長期的

15 蔡語嫣 (2025)。〈中國晶片夢：從「去美化」到「國產」自給自足，中芯國際目前走到哪了？〉，《風傳媒》。<https://www.storm.mg/article/5146752>。2025/6/4。

國家安全政策，川普的政治壓力迫使企業在市場與國家利益中抉擇，使企業難以保持市場自由的風險，政府干預令企業決策自主性抱持疑慮，不僅影響創新能力受限，亦使投資者重新考量資金是否投入，這些作為導致政府、企業與市場呈現不平衡的拉鋸戰，仍待其執行晶片戰略長期評估後的結果。如果川普尋求國家經濟與企業市場的平衡點，則能夠提升美國半導體產業之技術創新，相反地政策執行日後反映出錯誤，將重擊美國半導體產業維持主權的優勢，造成美國經濟掀起通貨膨脹以及匯率影響的趨勢。





|| 會議摘要 ||



## 「中國在印太」座談會（一）

### 會議摘要<sup>\*</sup>

會議時間：2025 年 11 月 3 日；15：00 - 17：00

會議地點：東海大學社會科學院 SS320

主持人：張峻豪（東海大學政治學系教授兼系主任／協會理事長）

與談人：Graeme Smith（澳洲國立大學亞太平洋事務系資深研究員）

劉明浩（東海大學政治學系助理教授）

譚偉恩（中興大學國際政治研究所教授）

王宏仁（成功大學政治學系教授）

林子立（東海大學中國大陸區域發展研究中心主任暨政治學系教授）

題 綱：

1. 印太戰略布局與安全影響
2. 印太的經貿網絡與供應鏈重組
3. 中國外交政策與印太
4. 區域秩序與臺灣戰略地位
5. 其它相關議題

\* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2025.12 第二十期，頁 89-99。

## 前言

隨著印太地區成為全球戰略與經濟競逐的核心舞台，中國在區域中的角色與影響力亦快速上升，牽動地緣政治格局、海洋安全、供應鏈重組與各國外交策略轉變。本次座談以「中國在印太」為題，邀請國內外學者專家，共同探討中國在印太地區的戰略布局、經貿互動、軍事存在與外交倡議，並分析各國如何在美中競爭架構下重新定位自身角色。透過跨國視野與多元觀點的交流，本座談期望促進對印太局勢的深入理解，並思考區域合作與穩定的新契機。

## 南太平洋地緣政治新趨勢 | Graeme Smith 教授

Graeme Smith 在本次座談當中，以長期觀察中國在南太平洋地區的政策與政治實務為基礎，聚焦於中國在南太平洋區域日益深化的經濟、政治與治理影響力，並強調這些影響力並非單一來源，而是由多層次、跨領域的互動所共同塑造。他指出，中國在南太平洋的擴張既源自官方外交與經濟政策，也來自地方政府、企業、國家企業、商人網絡、基礎建設承包商、科技公司與灰色地帶組織的多元行動模式。這些不同層面的行為者往往構成複雜的權力投射方式，使得「中國影響力」呈現出官方敘事所未能完全描述的多面性。

### 一、中國在南太平洋區域的佈局

Graeme Smith 指出，中國在南太平洋地區的影響力近年快速提升，而此一過程具有其歷史特殊性，與中國在東南亞、非洲或拉丁美洲的長期互動不同，中國在南太平洋區域的接觸歷史相對有限。直到冷戰後期，中國才逐步與部分太平洋島國建立正式外交關係；例如，斐濟在 1975 年成為第一個與北京建交的南太國家，但至今仍有三個國家維持與台灣的邦交。因此，中國在南太的布局並非延續深厚歷史脈絡，而更像是一套近十年至二十年內快速推動的外交戰略與經濟擴張策略。中國在南太平洋影響力的最大難題之一，即中國政府在輸出治理模式、

科技架構或基礎建設時，常以「技術合作」、「能力建設」、「數位轉型」等中性語彙包裝，刻意降低其政治意涵。Smith 指出，許多國家在接受中國的資金或科技時，往往低估其中所隱含的政治風險。例如，在數位治理、警政科技與監控系統方面，中國常以「城市安全（safe city）」、「智慧政府」等名義推廣，其實質卻可能形成數據控制與制度的路徑依賴。他強調，這類「隱性政治輸出」比傳統認知中的軍事擴張更為深遠，也更容易被忽略。

Smith 以中國在巴布亞紐幾內亞的瑞姆（Ramu）鎳礦投資案為例，說明中國企業所帶來的深刻影響。這項大型礦業投資是當地規模最大的外資項目之一，直接改變地方社會結構、勞動關係與政治聯盟形式。值得注意的是，中國企業與地方精英的關係往往比與一般民眾更緊密，因為企業在進入地方前，通常會先與部落領袖、地方政治人物或中央官僚系統中具影響力的官員建立合作關係。這種「自上而下」的聯繫模式，形成了一種以政治承諾主導資源流動的投資環境，使得中國企業得以在制度不穩、法制薄弱的環境下展開大型專案。除了巴布亞紐幾內亞之外，中國企業在吉里巴斯、索羅門群島、斐濟等地的港口與機場建設，常被外界視為軍事準備或軍民混合的軍事戰略的一環，但實際上情況更為複雜。許多地方政府與承包商的行動，出於經濟動機與尋租誘因，並不一定完全反映中央軍事戰略。這種「政策碎片化」現象意味著部分中國投資可能與北京意志一致，但更多時候是由利潤機會驅動。然而，Smith 也提醒，無論其動機是否政治化，其累積結果都可能提升中國在關鍵基礎設施的滲透能力，形成長期的地緣政治槓桿。

## 二、南太平洋島國的動機

接著 Smith 從南太平洋島國的邏輯動機出發，中國的影響力並非單向進入，而是在地社會理解、吸收並重新詮釋。例如，在索羅門群島前總理離任後的公開演講中，他便清楚描述中國發展模式如何在地方政治被想像、投射與再構造。這位前總理強調，他對中國模式的興趣，不僅源自經濟利益，也與宗教信仰、家庭價值觀等文化因素交織。例如，索羅門群島社會中對基督教與反同性婚姻議題的

立場，使得中國所強調的「社會和諧」與「國家中心的道德敘事」在當地容易引發共鳴。換言之，中國影響力之所以奏效，不僅因經濟投入，更因其在文化、價值與象徵層面具備可被地方政治理解與利用的空間。

在討論南太平洋國家對中國的態度時，Smith 強調不可簡化為「親中或反中」的二元分類，多數南太島國政府的考量更接近「如何最大化自身利益」而非選邊站。例如，某些國家在與中國談判時會刻意利用美國、澳洲或日本提供的替代資源，藉此提高自身議價空間。Smith 描述這種情境為「小國的策略性靈活性」，認為這是理解南太島國反應的核心。他亦補充，在中國與區域國家的互動中，「贈禮政治」、「政治捐款」、「菁英網絡滲透」等機制十分常見，使得南太平洋的政治系統容易受到外部資金的塑形。這並非中國獨有，但中國的資源規模確實加強影響力道。Smith 特別提到中國在南太的警政合作計畫。他指出，雖然這些合作計畫常被中國描述為治安能力提升，但外界對其可能促進威權治理的效果存有高度疑慮。例如，在索羅門群島等國，中國警察與當地部門的合作常伴隨示威管控、群眾控制技術的輸入。Smith 表示，這類合作不僅改變了警政運作方式，某些地方政治人物甚至期待中國協助「維持秩序」以鞏固自身政權，這讓中國的影響力在政治危機中顯得更加突出。

### 三、大國競爭的在地化

若是將島國的分析格局往上延伸，中國、美國競爭的國際局勢迫使地緣政治風險增加，南太平洋島國也有自己生存之道。Smith 談到中美在南太的競爭。他強調，外界常把這個競爭想像成兩大國在島國上「拔河」，但實際上島國政府才是最關鍵的「主動者」。許多南太國家熟練利用大國競爭，藉以獲取更好的物資、貸款條件或外交承認利益。他形容這種現象為「大國競爭的在地化」——即大國競爭結果往往被地方政治重新塑造，而非由北京或華盛頓單向決定。此外，Smith 提到，美國與太平洋島國間過去存在特殊地位協議（Compacts of Free Association），允許部分島國居民可自由赴美工作或服役。然在美中競逐加劇後，這些制度安排不再被視為理所當然，而成為地緣政治博弈的一環。南太國家在夾縫中感受到自身「被強國關注」的壓力與機會並存，也形成一種「大國競逐下的

主體性焦慮」。

#### 四、中國援助與南太平洋島國的衝突

Smith 也討論中國一帶一路倡議在南太平洋的轉型趨勢，自 2016 年後，中國在南太的新投資規模整體減少，但項目轉向較小型、可見度高、社會影響較低的「小而美 (small but beautiful)」工程。例如道路鋪設、政府建築修繕等基礎改善計畫，逐漸取代過去容易引發環境破壞與社會衝突的大型礦業與抽取式經濟專案。這反映中國在政策層面的務實調整，也顯示中國開始回應外界對其「債務陷阱外交」與環境破壞的批評。即便如此，Smith 指出，中國企業行動仍高度依賴中介者，例如地方政治人物、華商網絡或私人仲介，他稱之為「灰色中介行動者」。這些中介者可能同時具有商業、家族、人脈或甚至犯罪背景，並在中國國家與地方政治之間扮演關鍵但不透明的角色。這類中介的介入，往往造成當地政治利益再分配，並可能在選舉或社會抗議中引發反華情緒。因此，南太平洋地區出現的反中示威、衝突事件，不能單純理解為種族排外，而需視為在地政治、經濟不平等與外來權力重新介入的交錯結果。

#### 五、結語

中國看似透過一帶一路政策往海外輸出各種援助計畫，以建立穩定且鞏固的外交關係，但 Smith 認為外界不應誤以為中國的政策總是成功，相反地，中國在南太地區常面臨文化不理解、官僚行動不一致、承包商品質參差不齊、地方政治變化快速等多重限制。許多中國援建項目因施工品質問題遭到批評，也有不少項目因地方社群反彈而被迫暫停或終止。此外，地方政府對中國不透明貸款的疑慮也在增高，使得部分國家開始重新檢討與北京的財務合作。最後，中國雖然坐擁龐大的資源，卻不必然能長期主導區域局勢，面對中國在南太的影響力，澳洲與其他民主國家需要採取更深入的社會層面接觸策略，而非僅以安全或援助框架回應。他提醒，若忽視當地社會文化、族群與政治脈絡，大國競逐只會使地區更為脆弱，而非更為穩定。

## 中國政商並進的擴張策略 | 劉明浩助理教授

劉明浩助理教授的發言聚焦於中國在南太平洋地區的布局，特別是透過國有企業與政策性銀行在基礎建設與經濟合作上的擴張策略。他指出，中國在南太地區的存在並非自始即高度發展，而是相對晚近的趨勢。早期「走出去政策」主要指向美國、歐洲與非洲地區，直到 2016 年之後，中國的國家政策與外交思維才逐漸將南太區域視為新的戰略延伸方向。

劉明浩首先談到中國國有企業在該區域的角色。他以中國中鐵建集團（China Railway Construction Corporation, CRCC）為例，指出該企業的發展並不僅止於鐵路工程，其實在南太與東南亞的許多基礎設施項目，如公路、港口、建築與公共工程，都可見其參與。這類企業的全球化與地域行動軌跡，與中國的國家戰略息息相關，並受到中央政府高層政策指導及國務院層級的管理影響。他亦提及中鐵建集團具有與軍方體系歷史淵源的背景，例如其延續自「鐵道兵」系統的技術與組織特性，這使其在海外基建任務的推進中具有更強的戰略性與執行能力。

另一方面，他提到中國的政策性銀行在南太布局也扮演關鍵角色。雖然外界常認為中國國家開發銀行（CDB）在對外貸款中具有最高影響力，但在南太地區，真正具有主導性的貸款來源較偏向商業性質，並非大規模政治性貸款。劉明浩指出，南太地區過去並未形成與非洲相似的大型政策貸款模式，主因在於地區規模有限、項目回報與戰略優先次序不同。然而仍需注意的是，這些被視為商業性貸款的項目，實際上仍受到北京政策導向影響，其利益回饋不僅在於財務，也在於外交與地緣政治位置的掌握。

在外交人事布局方面，劉明浩特別指出中國在南太地區的大使派任具有明顯的「職涯封閉性」。與被派往美國或歐洲的外交官不同，派駐南太的大使多數會在該區域內長期輪調，難以回到北京中央體系進一步升遷。大使多以前在語言與區域研究上的背景分派，若具英語或法語能力便可能被安排至南太。然而，這些外交官常在區域內小幅調動，如在不同島國之間輪替，形成「區域封閉」的人事循環，不易回流中央。此現象反映了中國外交體系對南太的整體地位認知：其重

要性逐漸提高，但仍未與傳統大國戰略區域相提並論。

劉明浩也談到，南太個別國家在與中國及台灣的關係上，往往會受到實際援助與經濟利益的影響。他以索羅門群島為例指出，索國從台灣轉向中國，除了中國提供基礎建設與資金支持外，也涉及當地政商家族利益網絡，例如具影響力的漁業家族與企業勢力。中國在外交操作中，強調以基礎建設、貸款與商業合作作為可見、具體回饋，以此說服南太國家重新評估與台灣及其他傳統外交夥伴的關係。

綜合而言，劉明浩強調，中國對南太地區的關注並非偶然，而是其全球戰略布局中逐步下沉、延展的結果。國有企業、政策性銀行與外交體系形成一組互相支撐的行動鏈條，其中企業負責落地建設，銀行提供資金循環，而外交體系則以人員派駐與關係維繫作為推動力量。中國在南太地區的擴張並非單純經濟行為，而具有明確地緣政治考量，其影響力未來可能進一步加深，尤其在美中競爭架構背景下，南太地區將成為更具戰略意義的地緣樞紐。

### 中國的印太擴張與他國的因應策略 | 譚偉恩教授

譚偉恩教授表示，他此次的討論並非聚焦於南太，而是以「印太」作為分析框架，試圖釐清中國在印太地區擴張其影響力的方式與各國的策略回應。為此，他提出四個核心問題作為分析主軸：（一）哪些國家在印太地區面臨來自中國的威脅最大；（二）哪些國家從中國獲得的利益最多；（三）有哪些理論或經驗資料可以用以解釋上述現象；（四）基於前述觀察，2025年至2027年間印太區域安全可能呈現何種走向。

在第一項問題中，他指出三個面臨中國威脅最直接或衝突可能性最高的國家，分別為台灣、菲律賓與日本。對台灣而言，威脅與軍事壓力早已為國內外所共同關注，不僅涉及中國在台海周邊的軍事操演，更涉及灰色地帶行動已成為日常化策略。而菲律賓在現任總統小馬可仕上任後，對中國在南海問題上的態度明顯趨於強硬，尤其是面對中國在南海所進行的海上准軍事活動，使其與美國的安全合作顯著強化。至於日本，他指出，日本與美國之間的同盟關係深厚，且日本

在美國的印太布局中屬於「不可或缺的战略節點」。中國近年於東海的軍事行動，使日本在安全戰略、國防支出與軍備深化方面的政策走向更為清晰，即以中國作為首要安全挑戰對象，並逐步將國防支出提升至 GDP 的 2% 甚至以上。

第二項問題則關注哪些國家在印太地區自中國獲益最多。譚教授認為，越南、印尼與巴基斯坦是目前在經濟或戰略上最直接受惠的三國。越南雖與中國在南海存有領土爭議，但在經貿互動上仍維持高度依賴，形成「安全競逐與經濟互賴並行」的複雜關係。印尼則因其鎳礦等戰略性資源在全球供應鏈中的重要地位，成為中國在全球新能源產業布局裡無法忽視的關鍵夥伴。未來印尼政府是否延續這種合作模式，仍有待觀察。巴基斯坦則透過中巴經濟走廊（CPEC）與中國建立長期且深層的經濟、能源與軍事合作關係，這不僅具有地緣戰略目的，更使中國得以在與印度的地緣制衡中取得影響力。

在第三項分析層次上，譚教授指出，理解上述國家回應中國的差異，不能僅從國際層級的權力政治分析，而須採取「跨層次」研究視角，將國內政治因素納入考量。中國對中小型國家的影響，往往同時牽動其內部政黨政治、經濟發展需求與對外策略取向。他並分享正在進行的資料庫研究，收錄 2000 年至今印太國家的海空軍事對峙次數、中國直接投資量、金融貸款規模與國防預算變動等指標。初步分析顯示，若一國從中國獲得高額投資與經濟合作，其軍事支出通常會呈現下降；反之，若一國與中國在海上出現較頻繁摩擦（如日本與菲律賓），國防開支通常有顯著上升。

最後，在第四項預測中，譚教授認為未來兩至三年印太局勢將呈現三項趨勢。第一，灰色地帶行動將加劇常態化，中國將持續以非正規軍手段測試周邊國家的反應界線，情勢可能從台海延伸至南海與東海。第二，印太區域的經濟整合將趨向「碎裂化」，中小國家將依自身利益形塑不同的小型合作架構，而不再只是被動選邊。第三，印太多邊合作可能呈現「小多邊主義（minilateralism）」的擴張，如四方安全對話（QUAD）、三邊與四邊防務協作的擴充，而日本、澳洲與南韓之間的安全合作可能進一步增強。

譚偉恩發言之後，Smith 教授提出補充觀察。他指出，在南太平洋國家之間，確實存在中國以協助執法或警務交流為名，逐步擴展政治影響力的情形。然而，

他也強調，南太地區的軍事維度相對有限，因為多數太平洋島國欠缺實質軍事能力，僅有少數國家維持常備軍或空軍力量。因此，在安全面上，該地區的權力競逐更多呈現在警務協作、司法互助與人員引渡議題上。Smith 進一步提到，南太國家的核心需求依然是投資、貿易與可帶來社會效益的基礎建設。然而，澳洲、美國與其他西方國家在商業投資風險評估上更加謹慎，往往因市場規模小、回報有限而對投入意願不高，這也使得中國國有企業更容易在當地取得存在感。以此來看，中國在南太的影響力增長，不僅來自政治倡議與外交布局，更與經濟誘因及資源投入速度相關。

### 印太權力再平衡 | 王宏仁教授

王宏仁教授首先肯定 Smith 在南太平洋地區的田野研究深度，指出其研究呈現出許多平時難以觸及的地方層級政治互動與利益分配情形，也讓外界得以重新檢視中國在區域的存在方式。他表示，原本一般論述認為「一帶一路」已逐漸式微，然而從 Smith 的研究觀察中可以看出，中國在南太地區的影響力依然持續，特別是在投資與基礎設施合作方面，中國透過國營企業與外交資源，仍在積極維持其布局。然而，王宏仁強調，中國是否能長期維持這類投資規模，仍取決於其國內經濟能否支撐。他提出疑問：在中國經濟成長動能趨緩、外部壓力上升的情況下，國營企業是否仍有能力持續擴張性投資，值得後續觀察。

第二，他回應 Smith 提及美國在南太援助與外交影響力的變化。他指出，隨著美國近年在全球外交中的文化、教育與援助資源（如 USAID 與 VOA）投入減弱，不僅美國影響力下降，也促使澳洲與紐西蘭在南太安全與發展議題中被迫承擔更多角色。他認為，澳洲對中國影響力的上升顯然有所警覺，這種警覺也反映在其近期在區域政策上的積極行動。

第三，他進一步延伸至美國在印太戰略的 broader context。他回顧自 2011 年 Obama 「重返亞洲」以來，美國意圖重新強化與亞洲安全架構的連結，而在現任政府下，不論在供應鏈、稀土產業或國防合作方面，美國似乎意圖透過小多邊安全協力重新鞏固其在印太的存在。他特別提到，美國與日本、韓國的軍事合

作，包括可能涉及核子能力或潛艦技術分享，可能成為未來中美競爭的新層面。他最後詢問 Smith：面對這些結構變化，南太國家的政策選擇空間是否正在重新被定義？澳洲、美國與中國在區域的互動關係是否會出現新的權力平衡？

Smith 回應指出，關於中國在南太投資能否持續的問題，確實是當前研究的重要焦點。他表示，田野觀察顯示，部分中國國有企業在完成初期大型建設項目後，後續投入逐漸減少，並開始轉向較小規模的在地合作，特別是透過與地方政府、商業網絡或在地承包商建立長期關係，以維持政治影響力與市場存在感。Smith 同時補充，南太各國的實際需求仍以貿易、投資、道路與能源基礎建設為主。然而，由於市場規模小、投資回報率低，澳洲與美國企業普遍對參與意願有限，使得中國更容易填補這個「投入空缺」。因此，中國影響力的擴張，不僅是外交戰略結果，也是經濟現實結構所促成。

至於美國政策，他指出，雖然近期美國提出一系列印太戰略框架與聲明，但其中相當部分是對既有計畫的延續，而非完全新設的資源投入。他引述美國官員的說法指出，美國的戰略重點往往回到軍事與安全面向，而非全面的經濟與社會建設，因此在南太地區，美國仍常被視為「安全供應者」，而中國則被視為「發展供應者」。這一角色分工可能使南太國家未來在兩者之間做出務實且多層次的平衡選擇。

### 經貿結構發展失衡與中國介入 | 林子立教授

林子立教授首先分享其在 2022 至 2023 年於紐西蘭進行的外交研究與訪談經驗。他指出，紐西蘭在面對中國加強與南太平洋島國互動時，普遍呈現「無奈但可理解」的態度。紐西蘭的學界與外交官普遍認為，今日中國在南太的影響力，並非單純是外部擴張所致，而是澳洲與紐西蘭長期對此區域的忽視所造成的結果。過去澳洲與紐西蘭常以「環境保護」或「永續維持生活方式」為理由，向島國傳遞「不必追求過度現代化或工業化」的政策論述，實則反映兩國將該區視為低利益、低優先順序的「鄰域邊陲」。相對地，中國則透過基礎建設、貸款、交通與能源投資，提供島國可見且可感的發展效益，使其迅速被視為更具回應性

的合作夥伴。

林教授接著提出兩項具體問題：第一，澳洲在經濟結構上高度依賴中國，尤其在礦產、能源及農產品出口方面，這是否影響其對中國的安全認知？澳洲是否具備降低依賴的政策可行性？第二，關於 AUKUS（美英澳三方安全架構）的進展。他指出，美國政府更迭可能影響 AUKUS 的執行與政治支撐，因此提出疑問：若澳洲逐漸將中國視為確實威脅，是否可能像歐洲援助烏克蘭那樣，將支援台灣或強化與日本的防務合作視為其自身安全延伸？抑或澳洲的支持仍將維持在「可以做但不會明言」的策略模糊之中？

Smith 首先回應表示，AUKUS 的存在本身已清楚表明澳洲確實將中國視為潛在威脅。然而，這種威脅感並非因中國距離澳洲的物理接近性，畢竟中國與澳洲地理上相距甚遠，而是源於歷史與戰略地理的心理框架。他指出，澳洲長期以太平洋方向作為國家安全威脅的主要來源方向。無論是一戰前德國在太平洋島嶼的據點、二戰期間日本通過太平洋威脅澳洲本土，歷史經驗形成了「威脅總是從太平洋東北方向而來」的地緣想像。因此，當中國加強與南太島國的外交與基礎設施連結時，澳洲將其視為「通往本土的戰略通道可能被改寫」的安全問題，而不僅是外交或經貿問題。

其次，Smith 回應澳洲對中國的經貿依賴。他指出，澳洲確實高度依賴中國市場，特別是礦產與教育出口。例如，在澳洲主要大學如雪梨大學，來自中國的學生占比極高，使教育體系本身成為經濟依賴的一環。因此，雖然澳洲政治上意識到必須降低中國依賴，但在現實層面短期內難以快速調整。最後，Smith 提及 AUKUS 的戰略含義不僅在於核動力潛艦本身，而是象徵澳洲長期重新定位為「印太安全框架中的核心國家」，並與美國的產業鏈、防務供應鏈及軍工合作深度綁定。他暗示，若美國持續推動印太安全架構，澳洲與日本、台灣之間的安全合作確實有可能加速強化；但這類合作多半以「務實可行但政治上不公開」的形式推進，以避免引發直接對抗。



## 「中國在印太」座談會（二）

### 會議摘要<sup>\*</sup>

會議時間：2025 年 12 月 2 日；10：00 - 12：00

會議地點：東海大學社會科學院 SS320

主持人：張峻豪（東海大學政治學系教授兼系主任／協會理事長）

主講人：陳永福（紐西蘭坎特伯里大學政治學系教授）

蔡東杰（中興大學國際政治研究所教授）

林子立（東海大學中國大陸區域發展研究中心主任暨政治學系教授）

吳俊德（東海大學政治學系助理教授）

題 綱：

6. 印太戰略布局與安全影響
7. 印太的經貿網絡與供應鏈重組
8. 中國外交政策與印太
9. 區域秩序與臺灣戰略地位
10. 其它相關議題

\* 本文刊登於《亞洲政經與和平研究》，2025.12 第二十期，頁 101-113。

## 前言

隨著印太地區成為全球戰略與經濟競逐的核心舞台，中國在區域中的角色與影響力亦快速上升，牽動地緣政治格局、海洋安全、供應鏈重組與各國外交策略轉變。本次座談以「中國在印太」為題，邀請國內外學者專家，共同探討中國在印太地區的戰略布局、經貿互動、軍事存在與外交倡議，並分析各國如何在美中競爭架構下重新定位自身角色。透過跨國視野與多元觀點的交流，本座談期望促進對印太局勢的深入理解，並思考區域合作與穩定的新契機。

## 重新理解中國在印太地區的參與和擴張 | 陳永福教授

陳永福教授嘗試從結構性權力轉移、地理條件變化與行為者能動性三個層次，重新理解中國在印太地區，特別是南太平洋的參與和擴張，以及區域內中小國家的因應。當前對中國行為的討論若僅停留於道德性批判，往往忽略歷史脈絡以及中小國視角，也難以解釋南太國家態度的複雜性。因此，他主張必須回到國際政治的基本條件，理解權力分配如何塑造行為空間，並結合地理與政治菁英的認知，才能更準確掌握印太局勢的變動邏輯。

### 一、中國在印太的結構層次

在結構層次上，中國在印太的作為，其核心仍植基於中美之間的權力競逐。隨著中國經濟成長與產能累積，對外行為自然產生外溢效應，進而影響既有美國主導的區域秩序。此一現象在國際政治的歷史上並非例外，而是大國崛起過程中常見的結構性結果。回顧近代歷史，無論是歐洲帝國主義或冷戰時期的美蘇競逐，當一個國家取得足夠經濟與工業基礎，便會透過外交、軍事或經濟工具，嘗試重塑其外部環境。中國今日在南太、非洲或拉丁美洲的布局，應視為此一結構壓力下的政策選擇，而非突發或非理性的行動。

由此觀之，中國在南太平洋的長期參與，其實並非近十餘年的新現象。陳教

授回顧，自 2000 年代初期起，南太平洋地區即成為兩岸外交競逐的場域之一，圍繞邦交關係、援助與投資展開角力。當時，中國與台灣皆透過經濟誘因爭取邦交國支持，此一過程本身即揭示南太國家在結構上的脆弱：以小型經濟體為主，財政能力有限，發展高度依賴外部資金。進入 2010 年代後，中國的國力與對外政策工具更為成熟，伴隨一帶一路倡議的推動，其在南太及其他發展中地區的存在隨之加深，改變了既有的區域權力分布。

針對外界高度關注的「債務陷阱外交」論述，陳永福教授提出較為保留且歷史化的觀點。若從實證資料檢視南太及其他開發中國家的國債組成，便可發現多數債務來源並非中國官方貸款，而仍以西方金融機構與商業資本為主。更重要的是，開發中國家的債務困境早在 1970 至 1980 年代即已成形，當時中國尚未具備今日的經濟能力，難以成為主要肇因。相對而言，治理失能、內部腐敗與長期依賴單一型經濟結構，才是許多國家陷入債務循環的深層原因。中國的介入只是既有結構問題被重新放大的媒介，而非問題的根源。

## 二、南太平洋地區的地緣政治

除此之外，國家的地理條件也深刻影響安全感知與政策選擇。南太平洋長期被視為戰略邊陲，距離主要權力競逐核心甚遠，使包含紐西蘭在內的區域國家，原先對於安全問題不會過度擔憂。然而，隨著中國在南太建立港口、基礎設施與長期經濟據點，這種安全距離逐漸被侵蝕，原本被視為「後院」的地區，轉而成為大國競逐的新前沿。其中，資源因素在地理分析中扮演關鍵角色。南太平洋的海洋漁業資源，長期以來即為各國爭取的重點。中國遠洋漁業的快速擴張，使南太成為捕撈密度不斷上升的海域，這不僅牽涉經濟利益，也涉及生態永續與糧食安全。他以東北亞漁業衰退為例，指出過度捕撈一旦成形，復原成本極高，而南太島國正高度依賴漁業維生，一旦資源枯竭，將直接動搖其國家基礎。南太平洋與南極的連動性正日益增加，隨著氣候變遷導致冰層退縮，南極的資源潛力與戰略價值逐漸浮現，中國在該區建立科學研究基地並對外擴張，引發紐西蘭、澳洲與美國的高度關注。對這些國家而言，南極長期被視為非軍事化、以科學合作為主的空間，任何軍民兩用設施的可能性，皆將對現行制度產生衝擊。

### 三、南太平洋島嶼國家的能動性

在能動性層面，陳永福教授格外強調理解南太國家自身的視角。西方論述常將中國在南太平洋的存在視為純粹的安全威脅，但對多數島嶼國家而言，更直接的問題始終是發展、就業與基礎設施不足。長期忽視這些需求的結果，是在中國進入後，這些國家首次感受到自己擁有選擇權與談判槓桿。中國的出現固然帶來風險，但同時也打破過往由少數西方國家壟斷援助與影響力的結構。這種能動性並不代表南太國家對中國毫無疑慮，當中國援助計畫未能有效帶動當地就業，或對環境造成破壞時，反彈與不滿亦隨之浮現。這類經驗在日本、韓國乃至西方國家的對外援助史中屢見不鮮，並非中國「獨有」的問題，而是發展合作體制長期存在的結構性矛盾。

### 四、中國是否會和蘇聯一樣被美國拖垮？

有關中國與蘇聯的差異也在會中備受討論，與會者提出「中國是否可能如同冷戰後期的蘇聯一般，最終在美國的戰略圍堵與壓力下被拖垮」？陳永福教授認為，從經濟結構與發展模式來看，中國與當年的蘇聯存在根本性差異，直接套用冷戰經驗來預測中國的未來，既不精確也可能導致政策判斷失誤。蘇聯是一個高度依賴軍事工業複合體的經濟體，其國民經濟與軍事體制幾乎完全重疊，缺乏足夠的民生與市場部門作為支撐；相較之下，中國雖同樣為威權體制國家，但其經濟規模與結構更加多元，並未完全建立在純軍事動員邏輯之上。正因如此，美國若試圖以拖垮蘇聯的方式來對付中國，其效果勢必十分有限，甚至可能形成「雙輸」局面。

中國當前面臨的核心問題並非單純外部壓力，而是內部轉型困境。長期以來，中國透過淨出口來支撐其國民生產總值，這一路徑在中國仍屬中度開發中國家的階段確實曾帶來高度成長；然而，當經濟體規模大到一定程度，此種模式便開始產生結構性反作用。與台灣、韓國或過去的日本不同，中國已無法被視為「小型開放經濟體」，其生產規模一旦形成過度供給，便會對全球價格結構產生實質衝擊，進而引發其他工業國家的保護主義反彈。正是在這樣的情況下，中國無法

長期只依賴出口導向模式，卻又難以順利轉向以內需為主的成長結構。內需型經濟的建立，並非政策口號即可完成，而必須仰賴金融體系、消費文化與制度設計的長期配合。美國內需之所以能夠被有效啟動，關鍵在於金融制度與消費體系高度連動，使民眾能夠透過信用、借貸與金融工具提前消費；反觀中國，其金融體系長期由國營銀行主導，服務對象偏向國家與大型企業，尚未真正發展出支撐大規模民間消費的制度基礎。

中國曾經出現過轉型契機，例如阿里巴巴等科技與金融平台試圖突破既有體制、建立更貼近市場與消費者的金融架構，卻最終遭到體制內部力量的壓制。這顯示中國雖是龐大的經濟體，但其制度複雜性與金融現代化程度，仍未與其經濟量體完全匹配，更接近一個「非常有錢的開發中國家」，而非已完成制度整合的成熟經濟體。因此，陳永福教授認為，美國即便持續升高對中國的經貿與科技壓力，也難以單方面「拖垮」中國；相反地，在高度相互依賴的全球供應鏈結構下，若中美全面脫鉤，這種高度分工、跨國整合的供應體系，幾乎不可能完全回流至單一國家生產，美國自身同樣將承受巨大成本。

然而，未來全球經濟是否可能逐步走向「雙軌制」仍有待觀察。隨著美國再度擁抱保護主義思維、以關稅作為主要政策工具，世界貿易體系正面臨結構性挑戰。關稅短期內未必立刻反映在經濟數據中，因為當年度的貿易往往是前一年甚至更早的訂單結果，一旦新關稅全面反映在未來合約與價格上，其衝擊將逐步顯現。美國內部普遍低估真正承擔關稅成本的是美國消費者，關稅並不必然創造貿易，而更可能導致貿易轉向，使生產與交易移往其他尚未被課稅的地區，長期效果高度不確定。

## 五、委內瑞拉衝突對於中國仿效的擔憂

座談會討論到近日中南美洲發生的衝突，也凸顯美國外交策略日益強烈的單邊主義特質。美國對委內瑞拉、伊朗等國的政策，往往以「恐怖組織」、「毒品問題」等論述框架合理化政權打擊行動，而實質目標仍高度圍繞能源資源，特別是石油利益。委內瑞拉與伊朗的處境極為相似，皆是在被貼上安全威脅標籤後，成為美國以強硬手段介入的對象。委內瑞拉約有九成石油出口流向中國，這一事

實更凸顯美國行動背後的戰略意涵。

美國目前的作法與其說是孤立主義，不如說是一種高度交易導向、甚至「我行我素」的單邊主義。相較於川普第一任期仍受到制度與專業官僚制衡，川普第二階段的外交與安全決策更集中於個人意志之下，核心邏輯是「我決定，你們執行」，而非多邊協商或聯盟共識。川普在用人與決策風格上的轉變，使外交政策更具高度交易性，這種外交模式，對小國與區域秩序而言，意味著更高的不確定性。

陳永福教授對此提出警示：若美國今日能以單邊方式處理委內瑞拉，未來中國也可能仿效類似邏輯，在其所認定的核心區域採取行動，成為區域安全的重大隱憂，在此條件之下，台灣作為島嶼型、貿易導向經濟體，無可避免將承受外部衝擊。整體而言，此一對話不僅深化了對中國全球布局風險的理解，也凸顯在大國競逐與單邊主義升高的環境中，區域小國所面臨的結構性困境。

## 六、結語：紐西蘭與台灣國家定位的對比

談及台灣的處境，陳永福教授將討論提升至更具規範性與戰略層次。在高度動盪的國際體系中，台灣最迫切的課題，並非單純預測中美誰勝誰敗，而是清楚界定自身的國家利益、角色定位與行動原則。台灣不可能像地理位置遙遠的國家一樣置身事外，與中國之間的結構性接近，使「與強鄰共存」成為無法迴避的現實。台灣與中國之間的關係不會因短期軍事或政治勝負而消失，即便衝突被暫時化解，長期互動仍將持續。在面對一個具備高度耐心與長線戰略思維的對手時，台灣更需要建立清晰的自我認知，而非在大國情緒起伏中被動漂流。

以紐西蘭作為對比，陳永福教授認為紐西蘭作為一個小型、貿易導向的國家，生存高度依賴穩定且以規則為基礎的國際秩序。雖然在軍事與物質力量上有限，但紐西蘭在南太享有高度信任與軟實力，其倡議多邊合作與小國集體行動的能力，使其在區域政治中具有不成比例的影響力。正因如此，中國進入南太並未僅被視為軍事問題，更被理解為對經濟秩序與制度規則的挑戰。他進一步指出，全球秩序的不穩定，亦來自民族主義與身分政治的興起。美國、中國與台灣皆在國內政治中動員強烈的身份敘事，使外部衝突更易陷入情緒化與象徵化的對抗。

這種以感性取代理性的政治動員，增加誤判風險，也使小國在夾縫中更難維持策略彈性。

總結而言，陳永福教授的發言透過多重層次的分析，揭示中國在印太，特別是南太平洋地區的行為，並非單向度的威脅或機會，而是一組交織結構、地理與能動性因素的結果。他呼籲外界正視中小國的視角，理解其在大國競逐中所展現的策略選擇，並以此重新思考區域穩定與合作的可能性，為當前印太戰略辯論提供了更具層次與歷史感的理解框架。最後，陳永福教授呼籲台灣學界與政策社群，必須將自身的思想與研究成果推向國際舞台。他批判當前國際關係學界的侷限性，唯有持續提出具理論深度與比較視野的觀點，主動參與全球學術對話，台灣才能透過「理念與思想」作為其最具潛力的外交資源，而這正是台灣在高度競爭的國際體系中仍能發揮影響力的重要途徑。

### 中國具有耐心的戰略思維 | 蔡東杰教授

蔡東杰教授的發言，從全球權力轉移的不確定性出發，試圖重新解釋中國在印太（特別是南太平洋地區）行為的分析框架。當前國際體系正處於一個高度曖昧的轉折期，一方面，美國長期主導的國際秩序已顯現疲軟，另一方面，下一個秩序的輪廓卻尚未清晰浮現。在此過程中，研究者往往能夠意識到「某個時代即將結束」，卻難以準確描繪「即將到來的是什麼」。正是在這樣的不確定環境下，中國的對外行為更容易被過度簡化為威脅、機會或陰謀，而忽略其所處的長期結構位置與行為邏輯。

基於這樣的問題意識，蔡東杰教授強調研究中國外交最重要的前提之一，在於維持分析的客觀性。他以自己長期主持中國外交學術研討會的經驗為例，指出刻意排除單一強權視角、避免被既定立場主導，對於建立較為中性的討論空間至關重要。無論是來自中國官方話語，抑或美國及主要西方國家的主流敘事，皆存在各自的偏誤與策略性盲點。若無法刻意拉開距離，研究者往往只是在不同立場之間選邊站，而非真正理解中國外交行為背後的政策邏輯。這樣的反思，也直接連結到他近年對南太平洋地區的實地研究經驗。蔡教授提到，自己與日本學者共

同參與一項為期三年的研究計畫，將南太平洋設定為觀察開發研究與地緣政治交織的場域。這項研究不僅是純粹的學術探索，更隱含著一個無法迴避的問題：中國在南太平洋地區究竟扮演何種角色？其戰略目標與行動方向為何？而台灣、日本等其他行為者，又如何在其中重新界定自身利益？

透過今年初親赴帛琉等地的田野觀察，蔡東杰教授描繪一幅與主流安全化論述有所差異的南太平洋現實圖像。從外部來看，南太平洋島國似乎只是大國競逐棋局的被動對象，但進入實地以後，才會深刻感受到這些國家在外交選擇上的高度脆弱性。以帛琉為例，其境內僅有台灣、日本、美國與澳洲四國設館，人口與經濟規模極小，國家運作高度依賴外部資源。在這樣的條件下，任何大規模的經濟投入，都可能產生超出其承載能力的影響。正是在這個結構背景下，中國在南太平洋施展經濟影響力的門檻極低。相較於台灣或其他中小型經濟體，中國龐大的經濟規模使其即使投入有限資源，也足以在當地形成強烈的存在感與誘因。南太島國的經濟體量僅能容納少量的援助，超額的資源輸入不但難以被有效吸收，反而容易外溢成為政治影響力。這樣的結構差異，使得單純以經濟競爭方式維繫邦交，對台灣而言極為不利，也凸顯南太外交並非單靠善意或象徵即可支撐的現實困難。

進一步而言，中國在南太平洋的經濟輸出並非單向的「援助」，而是逐漸呈現出工具化與武器化的特質。當經濟關係成為影響政治選擇的主要手段時，其性質便已超越單純發展合作，而開始嵌入地緣政治的計算之中。中國真正的競逐對象不必然是台灣，而是美國及其盟友所代表的既有區域權力架構。對北京而言，南太平洋更像是一個長期佈局的場域，而非短期攤牌的舞台。正因如此，蔡東杰教授對於「能否阻止中國影響力擴張」抱持相對悲觀的評估。從結構條件來看，隨著時間拉長，中國在南太平洋的存在將很難被完全逆轉。即便西方國家並非毫無競爭能力，但在小型經濟體的場域中，制度、價值與高標準合作，未必能在短期內與直接可見的經濟誘因抗衡。這並非道德判斷，而是冷靜的結構分析。

然而，蔡東杰教授並未停留在結構層次的描述，而是將焦點拉回一個更為根本的問題：中國在這些「邊陲區域」究竟想要什麼？他指出，若僅以西方國際關係理論中常見的利益最大化邏輯切入，往往只能捕捉到片段答案。例如，漁業資

源、礦產或補給節點，固然具備戰略價值，但其總量與立即效益，並不足以完全解釋中國願意長期投入的動機。在此脈絡下，蔡教授提出「戰略文化」的重要性，認為理解中國外交，不能僅依賴西方理論所強調的短期成本與收益計算。相較於強調關鍵節點與航線控制的西方擴張模式，中國展現出高度的戰略耐心與時間視野。他以稀土政策與產業布局為例，說明中國可能在數十年內持續投入某一領域，直到外界突然意識到其戰略效果已然成形。

蔡東杰教授還特別以非洲經驗作為對照案例，指出中國自建政初期即開始對非洲進行外交與援助投入，當時自身尚處於經濟困境，行為看似「不理性」。然而，這種長期而持續的投入，直到冷戰結束後、全球權力結構轉變之際，才逐漸顯現其累積效果。在此過程中，西方國家往往並非真正重新評價非洲的重要性，而是透過「看見中國在那裡」，才開始將非洲重新納入視野。此一經驗，亦成為蔡教授理解南太平洋的核心參照。他認為，南太島國當前的戰略價值，未必在於立即可兌現的資源，而在於其未來可能嵌入更大戰略佈局的潛能。對於一個重視長期空間與時間配置的行為者而言，提早佔據位置、建立關係與降低進入成本，本身就是戰略收益的一部分。

在發言後段，蔡東杰教授進一步提醒台灣學界反思自身的研究優勢。台灣過去在理解中國政治與外交文化方面，曾具有相對的語言與歷史優勢，但近年在安全壓力與政治氛圍影響下，研究視角逐漸向西方主流詮釋靠攏，反而可能弱化對中國特殊性的敏感度。他強調，承認普遍性理論的分析價值，並不等於否認文化與歷史脈絡的重要性，真正困難的，是如何將兩者結合，而非以其中一方取代另一方。最後，蔡教授以日本在南太平洋的歷史經驗作為比較視角，提醒理解中國行為時，不妨回顧其他非西方大國的區域布局邏輯。他指出，日本自一戰以來即長期經營南太島嶼，其海洋政策與大陸政策並非彼此排斥，而是相互支撐的整體戰略。透過這樣的歷史對照，或許無法直接類比當前中國的作為，但至少能提供一面鏡子，協助我們跳脫既有框架，重新思考大國如何在感知與想像尚未被充分重視的空間中，進行長期布局。總體而言，蔡東杰教授的發言，不僅深化了對中國在南太平洋行為的理解，也對當前印太研究提出一項方法論上的提醒：若僅依循熟悉的西方理論工具，便可能錯失關鍵訊號。唯有同時納入結構條件、戰略文

化與歷史經驗，才能更貼近中國在印太行動的真實邏輯，並在不確定的國際秩序轉型中，保有相對清醒的判斷能力。

### 重塑對於中國的想像 | 林子立教授

林子立教授從反思學術研究中「客觀性」的侷限切入，進而指出當前台灣與西方學界在理解中國問題時，長期受到西方知識框架制約所造成的盲點。林教授指出，學術研究並非在真空狀態下進行，研究者無可避免地受到其教育背景與知識系譜的影響，而這種結構性的偏向，尤其體現在對中國的認識上。呼應先前與談學者的觀點，他直言，當前對中國的理解過度「西方化」，這種理解方式反而成為認識中國行為邏輯的障礙。

林子立教授以自身今年六月受邀前往華沙大學智庫交流的經驗為例，說明這種知識落差如何在跨國對話中被直接點出。該智庫長期接受政府資助，專門研究俄羅斯問題。當他向對方說明美中台安全困境的觀察時，對方毫不避諱地指出，若仍以高度西方化的觀點來理解中國，將難以真正掌握中國的行為邏輯。這段對話促使他進一步反思自身研究中的盲區，也成為其發言後續論述的出發點。林子立教授還提出一個關鍵問題：當我們談論「中國」時，到底是在討論「共產黨的中國」，還是「儒家文明的中國」，抑或是一種混合了黨國體制與歷史文化傳統的複合體？他指出，若僅從共產黨意識形態或列寧式政黨治理的角度理解中國，固然能解釋部分政策行為，但仍不足以全面說明中國在對外經營上的長期耐心與策略佈局。中國的對外作為，往往同時承載現代政權邏輯與文明型國家的歷史想像，若忽略後者，將導致理解上的嚴重偏誤。

林子立教授進一步從非洲與印太地區的實證經驗說明這種差異，他指出中國長期經營的對象往往是貧窮、人口眾多、被西方市場導向思維所忽略的區域。對西方國家而言，這些地區因市場風險過高或報酬不明確而缺乏吸引力；對中國而言，卻正是一片可以深耕的「沃土」。在這些場域中，中國不必直接與西方進行正面競爭，反而能以時間、耐心與政治承諾換取長期影響力。這種非純商業導向的策略，也使中國在印太與全球南方的經營節奏，明顯不同於以市場利益與短期

回報為中心的西方模式。在此脈絡之下，中國在印太地區的行動並非以單純商業邏輯為優先目標，其戰略核心往往兼具政治、安全與長期國家定位考量。這種具有耐心的對外經營方式，使中國得以在制度鬆動或治理能力不足的地區逐步累積影響力，也為印太區域秩序帶來截然不同於西方主導模式的變數。

進一步延伸比較視角，林子立教授將中國問題與俄羅斯的戰略行為並置討論。他指出，自己近期研究俄烏戰爭的過程中發現，俄羅斯將國家的「偉大」與對烏克蘭的控制高度連結，認為唯有擁有烏克蘭，俄羅斯才能重新證明其歷史與地緣政治地位。這種將國家尊嚴、歷史使命與領土主張深度交織的敘事方式，與中國將「民族復興」與「擁有台灣」連結的論述具有高度相似性。從這個角度來看，兩者並非單純的現實主義權力計算，而是深植於文明敘事與歷史認同中的戰略選擇。基於這樣的理解，林教授對於俄烏戰爭中所謂「和平談判」提出質疑。他指出，某些對外釋放的核武威嚇或和平倡議，實際上更可能是一種拖延時間、分化第三方對戰爭想像的策略工具。對烏克蘭而言，所謂的和平往往意味著主權與民主的犧牲，因此烏克蘭自身並未真正期待那樣的和平；然而，美國與部分西方國家卻出於自身政治與外交考量，試圖推動一種並非當事方真正需要的和平版本。林子立指出，這種結構性矛盾同樣存在於台海問題之中，中國對台灣的想像，與台灣自身以及西方世界的理解之間，存在難以調和的落差，而西方在特定時刻也可能要求台灣接受不完全符合自身利益的選項。

在經濟層面，林子立教授進一步指出，俄羅斯在戰爭狀態下反而透過大量軍事支出，形成一種「暫時版的凱因斯主義」，使 GDP 得以維持甚至成長。從傳統西方經濟理論來看，長期戰爭與制裁理應拖垮經濟，但對俄羅斯而言，戰爭反而成為避免持續衰退的手段。這個觀察進一步挑戰了以經濟理性推估威權國家行為的習慣思維。他對中國未來可能的發展提出質疑，若一個「持續下沉的中國」才是真正危險的中國，那麼單純期待中國因外部壓力而崩潰，未必符合台灣自身的安全利益。雖然美國在冷戰時期成功拖垮蘇聯，但中國是否會重演相同歷史，仍存在高度不確定性。

最後，林子立教授提到，中國當前透過一帶一路擴張其在第三世界的債權地位，對外影響力在某些區域已超越美國，而其國內經濟雖高度扭曲、出口導向強

烈，卻仍展現強勁量體。這樣的經濟與戰略結構是否能長期承受，尚待進一步觀察。林教授認為我們對這些問題仍必須抱持疑問，也正因如此，才期待透過本次座談與其他學者深入討論。他的發言並未提供確定答案，而是提醒關產學界各位先進，在理解中國於印太地區的行為時，必須超越單一理論框架，重新審視文明敘事、歷史想像與非西方經驗在國際關係中的角色，否則將難以真正掌握中國行為背後的深層邏輯。

### 美國「印太戰略」的消失與轉變 | 吳俊德助理教授

吳俊德助理教授的發言進一步補充中南美洲的視角，吳助理教授指出，本場座談從南太平洋、非洲到印太區域，已充分展現中國在全球尺度上的戰略鋪陳，而中南美洲正是另一個關鍵但經常被低估的重要場域。此一觀察，恰與近期美國與委內瑞拉關係急遽升溫的國際情勢相互呼應，也使中國在該區域的布局，成為觀察美中競逐的重要指標。

近期美國對委內瑞拉施加前所未有的政治、軍事與法律壓力，使中南美洲再次成為全球戰略焦點。根據近期新聞報導，美國不僅對委內瑞拉總統馬杜洛發出最後通牒要求下台，並進一步在加勒比海部署多個航空母艦打擊群，其中甚至包括美國最新軍事實力的福特號航空母艦。這樣的軍事與政治動作，顯示美國已將委內瑞拉議題提升至高度戰略層次，而此一發展，對中國在區域的既有利益構成重大挑戰。

吳俊德助理教授特別強調委內瑞拉對於中國在中南美洲布局的關鍵地位，根據公開資料顯示，中國多年來對委內瑞拉的經濟援助與貸款總額可能超過 600 億美元，此一數字不僅反映中國在委內瑞拉的債權規模，更代表中國將大量國有或具黨國背景的企業投入當地能源、石油、礦產與基礎設施建設。中國企業往往採取高度政府干預的投資模式，不僅提供資金，也直接輸出工程人力與技術，形成深度經濟與政治連結。這樣的投資結構，使中國與馬杜洛政權之間產生高度相互依賴的關係。馬杜洛政權本身屬於偏左派政治取向，其長期能夠維持執政地位，很大程度上仰賴中國、俄羅斯與伊朗的國際支持。回顧過去，委內瑞拉曾出現「兩

個總統」的政治危機，當時國會議長自行宣布為代理總統，並獲得美國與多數西方民主國家的支持；然而，最終該路線並未成功撼動政權主體，馬杜洛仍在中俄支持下持續統治至今。這樣的政治背景，使得中國在委內瑞拉的投資，不只是單純經濟行為，更深度牽涉地緣政治對抗。

此外，美國對馬杜洛政權的指控，特別是以「販毒集團」、「恐怖組織」相關罪名將其納入安全威脅範疇，對中國而言具有高度風險。吳俊德助理教授指出，這種以反恐邏輯處理政權問題的手段，使美國在法律與軍事上都取得更大的行動空間。更值得注意的是，在去年十一月初，美國對委內瑞拉採取更強硬行動的跡象初現之際，馬杜洛已向中國尋求協助，而中國外交部也隨即對美國發出警告，反對其以軍事手段破壞中國在當地具有重大投資利益的國家。然而，正如吳助理教授所指出，即便中國公開表態，美國仍持續升高對委內瑞拉的壓力。這使局勢進入一個高度關鍵的臨界點：若美國最終成功促成政權更替，甚至扶植親美政府上台，中國在當地累積數十年的債權與投資，極可能遭受嚴重損失。對中國而言，這不僅是單一國家的挫敗，更可能成為其全球布局中少數遭遇「踢到鐵板」的案例，進而影響其對海外投資與戰略風險的整體評估。

最後，吳俊德助理教授重回印太戰略的討論，他指出過去數年「印太戰略」曾是美國對中政策的核心關鍵字，但近一年來，該概念在政策論述與媒體討論中幾乎消失，取而代之的是貿易戰、科技戰與雙邊施壓。這一現象顯示，川普式外交可能已暫時放棄以制度性戰略框架處理中國問題，而轉向更即時、個人化、交易導向的手段。對台灣而言，這樣的轉變尤為棘手。吳助理教授指出，台灣必須在印太戰略逐漸淡出、美國外交風格迅速變化的情況之下，持續進行政策調整，面臨關稅、安全與經貿不確定風險，國際局勢的變動速度已遠超過去經驗所能理解，我們必須時刻嚴陣以待。



## 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。撰稿體例請至網站參閱，網址：<https://urc.thu.edu.tw>。
- 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。
- 七、本刊採隨到隨審，來稿請以電子郵件寄至：[g12531005@thu.edu.tw](mailto:g12531005@thu.edu.tw)。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

【第二十期】

發行人：張峻豪

主編：張峻豪

副主編：林子立

出版年月：2025 年 12 月

定價：單冊新臺幣 300 元，全年三期新臺幣 800 元；

學生憑學生證訂購單冊新臺幣 250 元，全年三期新臺幣 700 元。

出版者：東海大學政治學系

東海大學中國大陸暨區域發展研究中心

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

製程管理：新學林出版股份有限公司

ISSN: 2664-3650

轉載翻譯需經作者及本刊書面同意



# Journal of Asian Political Economy and Peace Study

No.20 December 2025

## | Articles |

Presidential legislative power and democratic operation:

A case study of semi-presidential countries

*Jung-Hsiang Tsai*

The Security Narratives within the Refugee Context between Myanmar  
and Bangladesh

*Szu-Wei Wu*

## | Commentary |

The Impact of the Current U.S. China Trade War under the Development  
of the Semiconductor Industries in both Countries During the Biden Administration

*Yu-Heng Hsu*

ISSN 2664-3650



9 772664 365009