

目 錄

時 評

- 展望日本岸田文雄內閣的臺日「中」關係..... 林賢參1
- 兩岸加入 CPTPP 對兩岸經貿關係之影響與政治意涵..... 徐遵慈9
- 中國大陸房地產業發展危機與各地停限電評析..... 王國臣19
- 知識產權大國之後—談中國大陸《知識產權強國建設綱要
（2021-2035）》的企圖心..... 章忠信31
- 澳英美三方安全夥伴關係（AUKUS）評析..... 黎寶文39

專 題

- 從「非國家市場驅動途徑」探索非政府組織對中國大陸森
林政策之影響..... 謝儲鍵46
- Biden Administration and Taiwan—Can the Emerging U.S.-India
Alliance Counterbalance China in the South China Sea and
Southeast Asia? *Patrick Mendis & Antonina Luszczykiewicz*59

論 壇

- 中國大陸加強整頓演藝圈背後的道德危機..... 張裕亮82
- 日本「311 大地震」十週年臺日關係之回顧與展望..... 過子庸90
- 羅興亞難民危機的現狀分析—以孟加拉藤加查爾島為例..... 許雅峰110

Contents

News Commentary

- Prospects of the Taiwan-Japan-China Relations Under the
Fumio Kishida Cabinet *Lin, Hsien-Sen*1
- Both China and Taiwan Joining the CPTPP: the Impacts on
Cross-strait Economic Relations and Political Implication *Kristy Hsu*9
- An Analysis of the Crisis of China's Real Estate Industry
Development and Power Limitations..... *Wang, Guo-Chen*19
- After an IPR Giant—The Ambition of PRC Guidelines for
Building a Powerful Intellectual Property Nation (2021-2035)... *Chang, Chung-Hsin*31
- An Analysis of the Trilateral Security Partnership Among
Australia, the United Kingdom, and the United States *Li, Pao-Wen*.....39

Monograph

- Exploring the Impact of Non-Governmental Organizations
on China's Forest Policy Based on the Non-State Market
Driven Approach..... *Hsieh, Chu-Chien*.....46
- Biden Administration and Taiwan—Can the Emerging
U.S.-India Alliance Counterbalance China in the South
China Sea and Southeast Asia?... *Patrick Mendis & Antonina Luszczykiewicz*.....59

Forum

- Moral Crisis behind China's Strengthening Rectification on
Its Entertainment Industry..... *Chang, Yu-Liang*82
- A Review and an Outlook of Taiwan-Japanese Relations on the
10th Anniversary of the 2011 Great East Japan Earthquake..... *Kuo, Tzu-Yung*90
- An Analysis of the Current Situation of the Rohingya Refugee
Crisis —Taking Thengar Char Island as An Example..... *Xu, Ya-Feng*.....110

展望日本岸田文雄內閣的 臺日「中」關係

Prospects of the Taiwan-Japan-China Relations Under the Fumio Kishida Cabinet

林賢參 (Lin, Hsien-Sen)

國立臺灣師範大學東亞學系教授兼系主任

壹、岸田文雄內閣是安倍魁儡？

日本自民黨總裁於今（2021）年9月30日進行改選，在經歷第二輪的決選投票後，由岸田文雄當選第27代總裁。10月4日，日本國會舉行「首相指名」投票，岸田亦如預期當選日本第100代首相。

岸田曾經擔任安倍晉三內閣外務大臣4年7個月，乃是史上任期最長的外務大臣。卸任後，安倍再任命他接掌自民黨「黨三役」之一、主管政策調查與制定的政務調查會會長，由此可見安倍確實曾經有意栽培他接班。不過，安倍於去（2020）年8月請辭後，並未如外界預期地支持岸田，反而支持當時的內閣官房長官菅義偉繼任總裁與首相，甚至在一年後的總裁選舉中，依然未支持岸田，而是支持曾被安倍任命為自民黨首位女性政務調查會長、安倍內閣總務大臣的高市早苗。從本屆自民黨總裁選舉過程中可以看出，由於安倍認為岸田鼓動風潮的政治領袖魅力不足，無法抗衡同臺競選、具有高人氣的河野太郎，遂複製安倍自身於2012年9月總裁選舉時，擊敗高人氣的石破茂之模式，刻意支持高市出馬競選以分散河野得票，將選舉帶入由派閥操作的第二輪投票，最終選舉結果亦如安倍所算計。

不過，安倍所未算計到的是，岸田在當選後的人事安排方面，卻是出現

拉攏其他派閥、特別是麻生派以抑制安倍影響力之鑿痕。例如，安倍要求由其心腹高市早苗出任黨幹事長、文部科學大臣萩生田光一出任內閣官房長官，惟岸田擔心安倍色彩過度濃厚，而任用麻生派的甘利明接幹事長、松野博一接內閣官房長官，並且破格拔擢只當選三次的福田達夫出任黨最高決策機制的總務會長，據報讓安倍頗為不悅。由於松野博一並非安倍親信，福田達夫的父親、前首相福田康夫與安倍不和。因此，從以上人事布局來看，岸田內閣固然是有論功行賞，以及黨內派閥力學的考慮，但未必會是安倍的魁儡內閣。雖然如此，就現階段來看，岸田在外交與安保政策方面，賡續長達近八年的安倍路線之可能性高。

以下本文將透過岸田文雄競選自民黨總裁的政見、當選後的公開談話，以及當選首相後的公開談話、在國會發表施政方針演說等公開資料，彙整分析岸田內閣在外交與安全保障議題上的政策方針，做為展望今後岸田內閣對臺海兩岸關係的可能發展。

貳、岸田的外交安保政策與臺海安全

岸田在競選自民黨總裁時所發表的外交安保政見，以及於 10 月 4 日以首相身分第一次在國會發表施政方針演說時，再三地強調，渠將以 3 個「覺悟」來推動外交安保政策，以實現一個戰略目標，亦即，安倍晉三與美國共同主導推動的「自由開放印度太平洋」戰略或倡議。其中，前兩項覺悟勢必牽動到今後臺日「中」關係的發展。

第一，堅定保衛以民主主義為主的普世價值觀之覺悟。由於美國拜登（Joe Biden）政府將美「中」關係界定為民主與威權的對決，而此一國際大格局主要表現在中國大陸（下稱：大陸）升高對臺灣的軍事威脅、剝奪香港的民主與自由、踐踏新疆維吾爾族人權等議題。岸田警告稱，中共對香港、新疆維吾爾族議題出手後，臺灣可能成為下一個目標，臺灣海峽一旦有事，將對日本產生巨大影響，要想辦法阻止這種情況出現；針對北京迫害新疆維吾爾族人權問題，岸田表明將設置專責處理人權事務的首相顧問。

第二，堅定保衛日本的和平與穩定之覺悟。源自於中共軍事擴張壓縮

到日本防衛戰略空間的威脅，表現在中共海空軍常態化由東海穿越日本西南周邊海空域進出太平洋、海警局船艦常態化在釣魚臺（日本稱：尖閣諸島）周邊海域巡航以宣示主權、以及中共對臺海與南海的軍事威脅，率皆影響到日本國防及其海洋運輸線安全。特別是近期中共海空軍肆無忌憚地侵入臺灣周邊海空域，嚴重威脅臺灣國防安全與區域穩定，包括副首相兼財務大臣麻生太郎、防衛大臣岸信夫等政府高層，異口同聲地表示關切，並公開表明：「臺灣有事，等於日本有事」，形同將臺日關係視為唇亡齒寒的極重要夥伴。

事實上，岸田在總裁選舉前接受《華爾街日報》專訪，即明確地將臺灣定位為民主與威權鬥爭的前線，主張日美同盟應該實施因應臺灣遭到中共武力進犯事態的沙盤推演。岸田在接受日本媒體訪問時，更明確地表示，應對大陸的挑戰，將會是他的首要任務。由於岸田長期擔任安倍內閣外務大臣，今後岸田內閣的外交安保路線，肯定會具有濃厚的安倍色彩。岸田在就任首相後翌日，與美國總統拜登舉行電話會談，表明將強化日美同盟合作，攜手合作實現「自由開放印度太平洋」，而被美國視為印太戰略重要夥伴的臺灣，當然也是其中重要一環。為因應日益緊繃的區域安全情勢，岸田在國會議政方針演說時承諾，除了持續強化日美同盟嚇阻力之外，將修改《國家安全保障戰略》、《防衛計劃大綱》以及《中期防衛力整備計劃》，以期強化日本的海上執法能力以及包括更有效果的飛彈防禦系統在內地防衛能力。而為10月31日眾議院選舉所提出的政權公約中，自民黨更具體表明，不再侷限於過去將防衛預算壓低在國內生產總額（GDP）1%以內，改以「北大西洋公約組織」（NATO）國家GDP 2%為目標，編列今後的日本防衛預算，以強化日本自身的防衛力量。

其次，針對中共空軍於10月4日，派遣56架多種軍機侵入臺灣西南「防空識別區」（Air Defense Identification Zone, ADIZ）一事，外務大臣茂木敏充於翌日例行記者會上表示，日本對於臺灣情勢，不光只是加以關注，將會思考各種事態、應該如何因應，確實地進行檢討。其後，岸田在東京電視臺節目上，針對緊張情勢升高的臺海情勢表示，基本上日本希望雙方透過和平方式解決，在此同時，日本將確實整備能夠因應各種事態的法體制。

現階段日本可能介入臺海戰爭的法律依據，乃是安倍內閣於2015年9

月制定的《和平安全法制》。該法被稱為「新安保法案」，提出「重要影響事態」以取代既有的「周邊事態」，擴大日本支援美國等同盟友好國家確保同樣關係到日本安全的事態，其支援範圍不再侷限於日本周邊的事態；其次，該法最重要的內容是，在於提出「存立危機事態」概念，授權日本政府行使部分集體自衛權。依據該法案，日本將《周邊事態安全確保法》更名為《重要影響事態安全確保法》，以及將《武力攻擊事態法》更名為《武力攻擊事態及存立危機事態法》。

所謂「重要影響事態」，係指對於發生的事態，「如果放置不管，將有發展成為對我國直接武力攻擊之虞等對我國和平與安全發生重要影響的事態」；而「存立危機事態」，係指「發生對於與我國關係密切他國的武力攻擊事態，由此將衍生我國存立受到威脅，國民的生命、自由、以及追求幸福的權利有從根底被傾覆的明確危險事態」。兩種概念均源自於唇亡齒寒的危機認知，只是事態的急迫程度不同。具體而言，當臺海爆發戰爭，美軍或其他外國軍隊決定介入時，日本可以依照《重要影響事態安全確保法》規定，對美軍等外國部隊進行後勤補給，甚至以臺日唇亡齒寒的緊密關係為由，依據《武力攻擊事態及存立危機事態法》規定，行使集體自衛權以協防臺灣，或者是中共在武力犯臺的同時，也攻擊駐日美軍基地、甚至趁機占領包括釣魚臺在內的日本西南離島，則形成日本自身行使自衛權以抗擊中共入侵。

參、岸田政權如何處理臺海兩岸加盟 CPTPP 議題？

《跨太平洋夥伴協定》(Trans-Pacific Partnership, TPP) 是美國歐巴馬 (Barack Obama) 政府為平衡「中國」崛起所衍生的亞太區域權力失衡現象，積極擘劃「轉向亞洲」(Pivot towards Asia)、亞洲「再平衡」(Rebalance) 戰略的經濟版，以期掌握亞太區域經濟整合規範的主導權，進而將大陸納入此一體制內，以自由市場經濟和平演變大陸。歐巴馬政府貿易代表福曼 (Michael Froman) 指出，TPP 的重要性不僅止於建立「以規則為本」(rules-based) 的貿易體系等經貿層面考量，還具有平衡大陸的戰略意涵，亦即，美國基於地緣政治與地緣經濟的考量，企圖利用 TPP 以彰顯

美國重視亞太區域的程度，確保或強化美國在區域的影響力，以因應大陸利用經濟槓桿逐漸增強的影響力。¹ 惟在 12 個加盟國達成共識、進入各國內部審批階段，卻遭到接替歐巴馬的川普（Donald Trump）政府所廢棄。以此為契機，TPP 即轉型由日本主導、虛位以待美國重返的 11 國《跨太平洋夥伴全面進步協定》（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP），並且於 2018 年 12 月 30 日生效。

另一方面，日本、大陸、韓國、澳洲、紐西蘭、以及東協（ASEAN）10 國等共 15 國，於 2020 年 11 月 15 日簽署占全球 GDP 與人口各約 30%、全球最大規模多邊經貿協定《區域全面經濟夥伴關係》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP），不但更緊密化原本即已締結「自由貿易協定」（Free Trade Agreement, FTA）的大陸與東協國家間之經貿關係，也為久經交涉未能達成共識的日韓「中」3 國 FTA 注入強心劑。RCEP 雖說是以東協為中心的多邊自由貿易協定，由於大陸是其中最大的經濟體，並且為了抗衡美國主導的 TPP，更加積極促成沒有美國參與的 RCEP 之締結。

RCEP 簽署後不久，大陸國家主席習近平挾其成功主導 RCEP 之餘威，利用亞太經合會議（APEC）非正式峰會（視訊）上表明，北京將積極考慮加入 CPTPP。對此，日本英文新聞《日經亞洲》（Nikkei Asia）發表社論指出，從習近平表態希望加盟 CPTPP 的時機來看，此舉顯然是考慮到即將成立的美國拜登新政府可能重返 CPTPP 的政治算計，其次則是為阻擋臺灣加入。² 今年 9 月 16 日，大陸商務部向負責收存 CPTPP 相關文件的紐西蘭，正式提出加盟 CPTPP 的申請文件。9 月 22 日，臺灣也以「臺澎金馬個別關稅領域」名義申請加入 CPTPP，行政院經貿談判辦公室總談判代表、政務委員鄧振中雖然否認臺灣申請與大陸申請有直接關係，但也承認：如果讓大陸先入會，臺灣加盟將會有風險。事實上，大陸國臺辦發言人朱鳳蓮表示，

¹ Brock R. Williams etc., “The Trans-Pacific Partnership: Strategic Implications” (February 3, 2016), 《Congressional Research Service》, <https://sgp.fas.org/crs/row/R44361.pdf>.

² “China’s TPP ambition should be viewed with caution” (December 2, 2021), 《The Nikkei View》, <https://asia.nikkei.com/Opinion/The-Nikkei-View/China-s-TPP-ambition-should-be-viewed-with-caution>.

臺灣參與區域經濟合作，必須以「一個中國」原則為前提，堅決反對大陸邦交國與臺灣洽簽具主權意涵和官方性質的協議，形同反對臺灣加盟 CPTPP。

對於臺海兩岸先後提出加入申請，CPTPP 輪值主席國日本的反應兩樣情。當時正在美國訪問的外務大臣茂木敏充在視訊記者會上表示，「歡迎」臺灣申請加盟，因為「臺灣與日本具有自由、民主主義、基本人權、法支配等共同的基本價值觀，也具有緊密經貿關係的極為重要夥伴」，但是，茂木也強調：「有必要確實評估臺灣是否能夠完全滿足 TPP 的高門檻條件」。此外，當時的日本副首相兼財務大臣麻生太郎、內閣官房長官加藤勝信、經濟再生大臣西村康稔等政府高層，也紛紛公開表態支持臺灣加盟。不僅如此，自民黨在 10 月 12 日公布因應眾議院選舉的政權公約，也明確記載臺灣是與日本共享民主普世價值的夥伴，歡迎臺灣申請加盟 CPTPP。不過，日本企業界向來重視大陸市場的經濟利益，乃是眾所皆知的事實，日本企業能否記取澳洲受到大陸經濟霸凌的教訓，以及日本政界能否抗拒企業界的遊說，關係到岸田政權處理臺海兩岸加盟 CPTPP 的走向。

另一方面，對於大陸申請加盟一事，茂木則未使用「歡迎」的字眼，僅表達：「有必要確實評估（大陸），是否已經準備好滿足高門檻的條件」。事實上，日本對於大陸申請加盟，是既期待、又怕受傷害。因為，如果大陸能夠進行內部經貿制度變革而跨過 CPTPP 加盟門檻，日本將可縱橫無盡進入龐大的大陸市場；不過，日本也擔心大陸加盟後，不但未依照約定進行改革，甚至可能利用其經濟槓桿，對於其他會員國進行威脅利誘，以圖奪取變更內部制度規範的主導權，勢必讓 CPTPP 產生質變，進而危害到日本在區域經貿體制的主導權，甚至阻撓今後美國的加盟。誠如大陸社會科學院世界經濟與政治研究所研究員高凌雲在接受《環球時報》訪問時所言，加盟 CPTPP 將讓大陸在決定國際貿易體制規範時「處於更好的地位」。

肆、結語

日本於 1972 年與我國斷交、與大陸建交後，規範臺日、日「中」關係的「1972 體制」，就如同觀世音套在孫悟空頭上的緊箍，而宣布日「中」兩

國建交的《日中共同聲明》則如同緊箍咒一樣，限縮臺日關係的發展。新世紀以降，隨著大陸崛起衍生東亞區域權力結構的改變，特別是中共史無前例的快速軍事擴張，嚴重壓縮日本防衛的戰略空間，迫使日本積極摸索「平衡」(balancing)、「避險」(hedging)中共威脅或權力的外交安保戰略。日本除了逐步增強自衛隊戰力之外，主要是強化以日美同盟為主軸的雙邊或多邊的戰略夥伴關係，而位於扼制日本海上運輸線周邊的臺灣，則是日本防衛不可或缺的重要因素。

在「1972 體制」下，臺日關係的發展，從屬於日「中」關係，而日「中」關係則又從屬於美「中」與美日關係。當美國尼克森(Richard Nixon)於1972年2月訪問北京之後，日本對「中」政策立即轉向，搶搭開往北京的巴士，在短短的7個月內火速與大陸實現建交。安倍第二次內閣於2012年12月底成立，當時的日「中」關係受到民主黨內閣將釣魚臺「國有化」事件影響，再加上其後發生中共海軍以火控雷達鎖定日本自衛隊機艦、大陸無預警地宣布劃設東海防空識別區，以及安倍對大陸不友善之舉，回敬以參拜靖國神社等一連串事件，讓日「中」關係陷入建交以來的最壞狀態，安倍甚至以第一次大戰前的英國與德國關係，來比喻當時緊繃的日「中」關係。不過，川普執政後，不分敵友地揮舞貿易制裁巨棒，因而促成日「中」關係於2018年初盡棄前嫌，恢復中斷將近8年的外長互訪、日「中」高級別經濟對話機制，大陸總理李克強也在同年5月訪日，而安倍則在10月回訪北京。此等新世紀首見的日「中」蜜月關係，原定習近平於2020年春暖花開之際訪日達到最高潮，受阻於COVID-19(新冠肺炎)的全球大流行。

拜登就任後，雖然賡續川普的美「中」對抗政策，卻拋棄川普的「美國優先」(America First)政策，重新回到與同盟國合作的軌道，因而喚醒陶醉於日「中」蜜月關係的安倍內閣。接替安倍組閣的菅義偉，體認到大陸戰狼外交引發民主國家共憤，其對「中」政策亦轉趨強硬，於2021年4月訪美與拜登的首度峰會上達成抗「中」共識，甚至把「臺海和平與穩定」字眼寫入峰會共同聲明，展現出美日同盟承諾共同確保臺海安全的姿態。誠如前述，接替菅義偉組閣的岸田確保臺海安全的姿態也相當明確，甚至表明日美

同盟應該實施因應臺海有事的沙盤推演。

11 月 1 日凌晨，日本眾議院選舉開票結果，岸田領導自民黨獲得 261 席的「絕對安定多數」席次，亦即，自民黨籍眾議員可以獨占眾議院 17 個常任委員會委員長職位，在每個委員會占有過半數委員席次，完全掌控眾議院的議事運作。再加上執政聯盟公明黨的 32 席，岸田內閣執政基礎相對穩固，其競選時所提出的政權公約付諸實行的可能性較高，在外交安保政策、特別是因應臺海情勢的政策走向，不必過度遷就普遍被認為親「中」派、堅持和平主義立場的公明黨。不過，岸田內閣能否避免脫離首相一年一換的魔咒，端視於明（2022）年 7 月的參議院選舉結果，而這將是岸田內閣最重要的課題與挑戰。

兩岸加入 CPTPP 對兩岸經貿關係之影響與政治意涵

Both China and Taiwan Joining the CPTPP: the Impacts on Cross-strait Economic Relations and Political Implication

徐遵慈 (Kristy Hsu)

中華經濟研究院台灣東南亞國家協會研究中心副研究員兼主任

壹、前言

我國在今（2021）年 9 月 22 日正式以「臺澎金馬個別關稅領域」名稱，遞交申請加入《跨太平洋夥伴全面進步協定》（CPTPP）文件，表達我國希望依據協定程序，展開入會諮商。在此之前，中國大陸（下稱：大陸）在 9 月 16 日遞交申請書，另英國則在今年 2 月正式提出申請，已於 6 月 2 日獲 CPTPP 部長會議同意其申請案。

CPTPP 於 2018 年 3 月 8 日在智利簽署，於同年 12 月 30 日生效，其 11 個簽署會員中，已有墨西哥、日本、新加坡、紐西蘭、加拿大、澳洲、越南及秘魯完成國內程序，開始實施；智利、馬來西亞、汶萊則尚未完成國內程序。CPTPP 期待所有成員盡快完成程序，並進一步藉由擴大新會員，提升其市場規模與影響力。

CPTPP 為當前亞太區域最重要的高標準自由貿易協定（FTA），成員占我國對外貿易總額之比重超過 24%，我國自馬英九總統任內即宣示將爭取加入，蔡英文總統就任後亦多次表達我國加入 CPTPP 的意願與決心。我國在加入申請書中說明我國近年在法規透明化、稅制、智慧財產權、金融、專業人士、漁業等領域的體制改革，並透過重要國際評比呈現改革成果。

本文將分析我國與大陸分別申請加入 CPTPP 所涉對兩岸經貿關係之影響與政治意涵，首先將檢視兩岸分別爭取加入 CPTPP 之策略、進展與評估，其次將簡述兩岸經貿交流與兩岸經濟合作架構協議（ECFA）迄今履行情形；最後將論述兩岸如加入 CPTPP，對兩岸經貿關係之影響與政治意涵。

貳、兩岸分別爭取加入 CPTPP 之策略、進展與評估

一、臺灣、大陸爭取加入 CPTPP 之背景與策略

我國在 2002 年加入世界貿易組織（WTO）後，政府便積極尋求與重要貿易夥伴進一步洽簽 FTA 的可能機會，在先後與紐西蘭、新加坡簽署 FTA 後，前總統馬英九在 2014 年指示我國將同步爭取加入《跨太平洋夥伴協定》（TPP）與《區域全面經濟夥伴協定》（RCEP），採「雙軌並進」策略以擴大我國參加區域整合的範圍。嗣後，政府積極準備加入 CPTPP 的相關準備，包括進行我國法規是否符合 TPP/CPTPP 標準的自由化落差檢視。截至 2021 年，我國法規體制調整的工作已完成 7 部法案的修法，另尚有數部法案尚待立法院審議修訂條文。

對我國來說，我國一直以來因市場規模有限，平均關稅亦甚低，除大陸因素外，各國認為與我國洽簽 FTA 或經濟合作協定（ECA）的利益有限，因此我國如能加入 CPTPP，將有助我與 CPTPP 會員展開自由化，亦有助改善我國經貿體制與法規能更趨先進，與國際高標準接軌。

大陸在 2001 年 12 月加入 WTO，入會後亦快速與其他國家簽署 FTA，根據其商務部資料，目前已與 26 個國家或地區簽署 17 個 FTA（含升級版協定），另正在談判 10 個 FTA，包括在 2020 年 12 月 RCEP 完成簽署，另亦宣布將與日、韓加速推動「中」日韓三國之 FTA（CJKFTA）。針對 2009 年後由美國歐巴馬政府主導的 TPP 談判，大陸早期雖多次表明無意尋求加入，但在 2014、2015 年間曾經透過學界表示將不排除參加，惟其後因大陸

加大力道推動「一帶一路」倡議，對 TPP 興趣漸失。¹

二、臺灣、大陸加入 CPTPP 之體制與經濟影響評估

CPTPP 協定包括 30 個章節，涵蓋貨品貿易、投資、服務貿易、電子商務、競爭政策、政府採購、勞工、環境、反貪腐、國營事業及投資人對地主國爭端解決機制（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）等專章，尤其強化高標準之市場進入承諾、透明化原則，及國民待遇與成員間不歧視原則。在加入之 11 國成員中，原則上須調降 100% 貨品關稅至零關稅，少數成員如日本則例外調降 99% 貨品關稅至零關稅。

我國如加入 CPTPP，在經濟層面上，目前我國與 CPTPP 成員間僅與新加坡、紐西蘭已簽署及實施雙邊 ECA，因此如加入需自由化之幅度甚鉅，尤其我國仍多限制性產品及高峰關稅產品（敏感產品），如需立即或短期間內大幅降低關稅至零（99% 以上）亦有困難。

大陸則在 11 個 CPTPP 成員中，已與星、馬、越南、汶萊、澳洲、紐西蘭、智利、秘魯簽署 FTA，另與日本即將在 RCEP 下相互開放市場，因此目前僅與加拿大、墨西哥兩國尚未簽署或啟動 FTA 談判。大陸與上述國家之 FTA，其雙邊貨品貿易開放程度約略自七成至九成間，因此預估未來大陸如加入 CPTPP，尚須進一步調降三成至一成左右之貨品關稅。

事實上，中共在 2017 年 10 月召開 19 大會議時，中共中央總書記習近平在工作報告表示將實施「投資前國民待遇」（Pre-Establishment National Treatment）以及「負面清單」（Negative List）的模式，開放外資進入大陸投資，被認為大陸將採自主性市場開放之改革，以便為大陸未來爭取參加經濟整合與高品質 FTA 預作準備。

其後，大陸與美國在歷經 3 年貿易戰後，於 2020 年 1 月 15 日正式簽署《美中經濟與貿易協議》（又稱《美中第一階段協議》，於 2 月 14 日生

¹ 大陸在 2017 年 APEC 會議後面對媒體詢問未來是否加入 CPTPP，僅強調「無論是 TPP 也好，還是新組建的 CPTPP 也好，都不是 APEC 框架下的倡議」，雖未直接拒絕，但已清楚表示其非陸方支持的區域一體化機制，因此短期內加入 CPTPP 的立場應不致改變。

效，其中包括：美國農產品進入大陸市場障礙；智慧財產權與技術轉移；大陸金融市場對外資限制；大陸匯率政策透明化等議題。² 此外，大陸與歐盟自 2012 年展開《歐盟－中國全面投資協定》(EU-China Comprehensive Agreement on Investment, CAI) 談判，於 2020 年 12 月 30 日宣布 CAI 原則性完成談判。在 CAI 的投資自由化條款中，涵蓋許多服務業開放之內容及規範法規架構 (regulatory framework)、補貼、強迫技術移轉、國營事業、勞工、環境、政府對政府爭端解決機制等。

CPTPP 不僅對於服務業採取極高標準，以「負面表列」模式開放市場，同時在法規改革方面亦訂定嚴格要求。觀此，大陸在經貿體制、自由化、透明化、政府補貼、智慧財產權等方面飽受國際批評，認為大陸欲加入 CPTPP 之困難度甚高，然而如觀諸前述大陸近年在自主開放，對美、歐貿易談判之立場等，顯示大陸實已為逐步開放服務業及投資，進行一定程度的準備。尤其大陸並無民主國家須面對之反對黨壓力與嚴格之國會審議程序，加上大陸過去曾多次借諸外力「倒逼改革」的經驗，因此可認為大陸為求順利加入 CPTPP，將做出必要之承諾。在 CPTPP 的 30 個章節中，預料服務業、智慧財產權、電子商務、競爭政策、政府採購、勞工、環境、國營事業、透明化與反貪腐、法規一致性等章節，與大陸現階段之政策或體制落差較大，將是大陸未來談判或調適之焦點。

在談判實務與調適作業上，大陸遞交申請書後，越南政府旋即主動提出將與大陸分享加入之經驗，由於越南為加入 CPTPP 進行勞動法規修法、國營企業改革等一連串準備與因應工作，將提供大陸重要的借鏡。

² 包含 6 大議題：美國農產品進入大陸市場障礙；美國對大陸長期逆差；智慧財產權與技術轉移；大陸金融市場對外資限制；大陸匯率政策透明化；與監督及執行機制。

表 1 CPTPP 與 RCEP 之比較

	RCEP	TPP /CPTPP
談判國家	16 國，印度在 2019 年 11 月退出	12 國，美國在 2017 年 1 月退出
簽署國家	15 國	11 國
簽署日期	2020 年 11 月 15 日於第四屆 RCEP 領袖會議中簽署	2017 年 12 月 17 日於 APEC 領袖會議間簽署
協定批准	預計簽署後開放成員批准	目前僅 8 國完成批准
生效日期	預計 2022 年生效	2018 年 12 月 17 日
GDP (兆美元)	22.5 兆美元 (30.4%)	13.5 兆美元 (13.4%)
貿易總額與占全球貿易比重 (%)	9.547 兆美元 (28.7%)	8.728 兆美元 (26.3%)
關稅減讓	最終消除 80~92% 關稅	最終消除 99% 以上關稅
文本章節	20 章	30 章
共同內容	貨品貿易、原產地、動植物檢驗檢疫、產品標準與符合性、貿易救濟、服務貿易、自然人移動、智慧財產權、投資、電子商務、競爭政策、政府採購、中小企業、爭端解決	
差異內容	無相關章節或規定	勞工、環境、國營事業、發展議題、透明化與反貪腐、法規一致性、投資人控告地主國爭端解決機制 (ISDS)
開放性條款	開放東協 FTA 夥伴與個別關稅領域參加	開放國家與個別關稅領域參加

資料來源：作者自行整理。

參、兩岸經貿交流與 ECFA 履行情形

兩岸於 2010 年 6 月 29 日簽署《海峽兩岸經濟合作架構協議》(ECFA)，於同年 9 月 12 日正式生效，隨後先後簽署兩岸投資協議與 ECFA 架構下之服務貿易協議，然服貿協議迄今未成立法院審查與批准，因此尚未生效。

ECFA 生效後，開始落實「早期收穫」承諾內容。ECFA 早收清單包括製造業、農業及服務業三大部分。在製造業方面，大陸同意對臺灣降稅之早期收穫產品清單共計 539 項，³ 臺灣同意對大陸降稅之早期收穫產品清單，共計 267 項。貨品貿易早收計畫於 2011 年 1 月 1 日起開始實施降稅，自 2013 年 1 月 1 日起早收產品已全部降為零關稅。

在服務業的早收清單方面，包括大陸同意對臺灣開放 11 項服務業（包括金融業 3 項、非金融服務業 8 項），臺灣同意對大陸開放 9 項（包括金融業 1 項、非金融服務業 8 項）。服務貿易早期收穫部門及開放措施亦同時全面實施。

根據我經濟部每月公布之 ECFA 執行情形，自 2011 年迄今，每年臺灣出口 ECFA 早收清單產品至大陸市場的金額約略為兩百億美元左右，2017、2018 年有較明顯的成長，但至 2019 年降至 200 億美元以下。另外，如觀察臺灣對大陸出口早收清單產品的變化，可發現在早收實施降稅後，早收產品的出口成長率均高於一般產品（非早收清單產品），但自 2017 年以後，早收產品出口成長率卻落後於一般產品。如觀察對臺灣免除關稅的效益，截至 2021 年 5 月，對我國關稅減免之總金額近約八十億美元。（參表 2）

另一方面，如觀察臺灣自大陸進口我國給予大陸降稅優惠的早收清單產品的變化，可發現在早收實施降稅後，自大陸進口早收產品的成長率大多高於一般產品，但自 2016 年以後成長幅度波動較大。（參表 3）

值得注意的是，兩岸貿易金額在 2020 年雙雙創下新高，我對大陸出口金額突破 1,000 億美元，達到 1,024.50 億美元；我自大陸進口金額亦首次突破 600 億美元，達到 635.78 億美元。此一趨勢顯示近三年美「中」貿易戰及供應鏈移轉之環境下，兩岸貿易反而更趨密切，2021 年預期將進一步成長。

³ 農業的早收清單是陸方片面提供臺灣農產品優惠關稅，包括其他活魚、金針菇、茶葉、柳丁等 18 項農產品。除此之外，當時臺灣禁止自大陸進口的 830 項農產品，仍維持原限制規定，不因 ECFA 而進一步開放；原已開放自大陸進口的 1,415 項農產品亦不降稅。

表 2 我國對大陸出口一般貨品與早期收穫貨品情形

單位：億美元；%

時間	全部貨品		早期收穫貨品			
	出口值	成長率 (%)	出口值	成長率 (%)	減免關稅金額	
					我國海關統計 (註 1)	陸方海關統計 (註 2)
2011 年	851.22	9.29	179.76	18.07	1.26	1.21
2012 年	825.92	-2.97	185.66	3.28	5.43	5.37
2013 年	841.22	1.85	205.78	10.84	6.76	6.78
2014 年	847.11	0.70	212.26	—	7.56	7.58
2015 年	732.71	-13.50	191.79	-9.64	7.72	7.35
2016 年	737.34	0.63	193.63	0.96	8.68	7.56
2017 年	887.47	20.36	227.51	17.50	9.75	8.85
2018 年	964.99	8.74	236.37	3.90	10.05	9.36
2019 年	917.90	-4.88	198.48	-16.03	8.99	7.78
2020 年	1,024.50	11.61	193.26	-2.63	8.81	7.32
2021 年 1-5 月	482.24	30.35	103.06	43.93	4.51	3.72
估計累積減免關稅金額					79.51	72.89

註 1：為使估算稅額更為精確，將先前以總額方式估算改以各產品項目統計值估算。

註 2：依據大陸海關提供我國早收產品減免關稅金額配合匯率折算。

資料來源：整理自財政部關務署、大陸海關相關數據。

表 3 我國自大陸進口一般貨品與早期收穫貨品情形

單位：億美元；%

時間	全部貨品		早期收穫貨品			
	進口值	成長率 (%)	進口值	成長率 (%)	核准適用優惠 關稅金額	減免 關稅金額
2011 年	440.95	21.62	49.66	25.37	10.36	0.23
2012 年	414.31	-6.04	48.03	-3.27	14.28	0.54
2013 年	433.45	4.62	49.43	2.92	15.90	0.64
2014 年	492.56	13.64	55.38	-	19.74	0.82
2015 年	452.67	-8.10	54.13	-2.27	23.00	0.84
2016 年	439.93	-2.82	50.22	-7.23	18.15	0.76
2017 年	500.41	13.75	53.90	7.34	20.20	0.81
2018 年	537.93	7.50	59.12	9.69	23.40	0.91
2019 年	573.96	6.70	60.23	1.86	21.83	0.88
2020 年	635.78	10.77	63.20	4.94	21.75	0.90
2021 年 1-5 月	315.33	30.40	34.85	45.39	11.75	0.47
累積減免關稅金額						7.79

資料來源：整理自財政部關務署相關數據。

此外，自 2000 年中期開始，臺商在大陸投資逐漸面臨工資上升、缺工、法規不確定、環評及與當地陸資企業競爭加劇等問題，尤以大陸大力扶植「紅色供應鏈」多有逐漸取代原給予臺商訂單的情形，促使部分大陸臺商思考轉往其他國家投資，2018 年以後因美「中」貿易戰爆發，更多大陸臺商將對美國出口業務轉往其他國家，遂導致近年臺灣對大陸投資持續下滑，自 2013 年以後均降至 100 億美元以下，在 2019 年創下近年新低之 41.7 億美元，2020 年稍增至 59.1 億美元。近年臺商對大陸新增投資案件漸減，對大陸以外其他地區投資漸增，以致 2015 年起連續 6 年臺灣對大陸投資金額落後於對其他地區投資金額，翻轉大陸長年為我對外最大投資目的地的地位。（參表 4）

表 4 臺灣對大陸及其他地區直接投資統計

單位：億美元

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021.9	累計 (註)
大陸	122.3	131	109	86.8	98.3	103.9	91.8	92.5	85	41.7	59.1	28.6	1,952.8
其他 地區	28.2	36.9	80.9	52.3	72.9	107.4	121.2	115.7	143	68.5	118.1	89.7	1,664.7
總計	150.5	167.9	189.9	139.1	171.2	211.3	213	208.2	228	91.1	177.2	118.3	3,617.5

註：累計投資金額中，至大陸投資金額係自 1991 年迄 2021 年 9 月；至其他地區投資金額係自 1952 年迄 2021 年 9 月。

資料來源：整理至經濟部投資審議委員會統計數字。

肆、兩岸加入 CPTPP 對兩岸經貿關係之影響與政治意涵

如兩岸均加入 CPTPP，將使我國須開放對大陸採取的貨品貿易進口限制。在關稅方面，目前我國在 WTO 架構下之最惠國待遇（MFN）零關稅涵蓋率約略近四成。因 CPTPP 之談判前例係以極高比率之零關稅涵蓋率（99% 以上）做為降稅標準，意味未來如無例外，兩岸之間將大幅增加相互貨品貿易的零關稅項目涵蓋率，此一要求不僅將使現行兩岸貿易關係出現重大改變，包括我國將對大陸進口產品大幅提高零關稅項目的涵蓋率，將對

兩岸貨品貿易帶來重大影響。

此外，由於現行兩岸經貿限制仍多，也須在兩岸加入 CPTPP 的情境下予以檢視及調整。其中，在貨品貿易方面，我國現仍對大陸採取部分產品之進口限制。依據「臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法」，大陸貨品進口條件須符合不危害國家安全及對相關產業無重大不良影響者，並明列允許進口範圍，始能進口。根據《我國開放中國大陸農、工產品進口項目統計》數據顯示，我國對大陸工業產品與農產品開放進口之比例合計約八成，未來將面臨調整的壓力。

在服務貿易方面，我國加入 CPTPP 亦面臨兩岸服務貿易進入正常化及進一步大幅開放之問題。在兩岸投資活動方面，依據我經濟部投資審議委員會公布之「在大陸地區從事投資或技術合作禁止類農業產品項目」，目前我國業者在部分產業禁止對大陸進行投資，包括農業項目、製造業項目及服務業項目，其中大多為我國核心產業或具敏感性產業。例如，在製造業方面，我政府對晶圓業、面板業、積體電路、石化業等製造業訂定審查要求。另針對大陸來臺投資方面，根據我國《大陸地區人民來臺投資許可辦法》，除經濟上具有獨占、寡占或壟斷性地位；政治、社會、文化上具有敏感性或影響國家安全；對國內經濟發展或金融穩定有不利影響等項目外，其餘產業皆採取持股比例限制或全面開放之投資待遇。目前，我經濟部投審會公布之「大陸地區人民來臺投資業別項目」係採取正面表列方式明定陸資來臺投資項目。⁴

另外，目前我國對於大陸人民來臺事務，係以《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》為法源依據，與其他國家人民來臺規範有所區別，同時也基於國家安全因素對大陸人民來臺採取若干限制。因 CPTPP 納入自然人移動議題，未來如兩岸加入 CPTPP，我國可能亦須重新檢視對大陸人民採取之自然人移動規範。

值得注意的是，觀察 CPTPP 與兩岸服貿協議之內容，可發現 CPTPP 涵

⁴ 根據我經濟部投資審議委員會公布之「大陸地區人民來臺投資業別項目」，我國政府對大陸投資採取若干產業之投資限制，其中包括事前審查、限制持股及完全禁止投資等限制措施，其涵蓋產業則包括食品製造業、電子零組件製造業、機械設備製造業、部分批發及零售業、運輸及倉儲業、金融及保險業等。

蓋範圍遠大於兩岸服貿協議，例如兩岸服貿協議在海運、空運等方面給予諸多限制。因此我國加入 CPTPP 後須對大陸以負面表列開放服務業市場，雖可爭取我國服務業在大陸拓展服務業市場，但過去國人擔憂兩岸服貿協議下大陸服務業來臺之疑慮仍在，將影響兩岸在 CPTPP 下之談判。

由於 CPTPP 採用高標準之自由化與法律規範，兩岸如同時參加 CPTPP，我國必須在 CPTPP 談判中擴大兩岸市場開放的程度，進而將觸及兩岸貿易邁入「正常化」階段乃至全面開放的重大課題，因此除將影響兩岸經貿關係外，在對外之政治意涵上亦將產生不同之意義。如兩岸均將參加 CPTPP，將是繼 APEC、WTO 外，另一個重要的經濟整合機制，兩岸將同時擁有參與重要經貿議題討論之話語權，亦將有助我國參與其他的 FTA 或經貿機制，然同時亦可能因兩岸交流大幅開放，而導致外界可能對我疑慮加深，例如我國對大陸倚賴可能加深、將遭受大陸更高政治影響，以及兩岸間產品製造、科技、研發等是否能夠清楚區隔等，如歐美國家對於 5G 等通訊產品與技術建立「乾淨網路」等倡議，以排除大陸製造與技術。對於此些經濟、政治之的可能影響，我國應及早進行完整評估與研擬因應對策。

中國大陸房地產業發展危機 與各地停限電評析

An Analysis of the Crisis of China's Real Estate Industry Development
and Power Limitations

王國臣 (Wang, Guo-Chen)

中華經濟研究院第一研究所助研究員

壹、房地產業發展危機

中國大陸（下稱：大陸）房地產泡沫已成為當前最為兇險的灰犀牛！全球數據庫《Numbeo》的統計顯示，在全球房價收入比最高的前 20 大城市中，大陸便囊括四個（排除香港）特別是，深圳、北京、上海與廣州的房價所得比平均 37.5 倍，高於 1990 年日本經濟泡沫爆破前夕的 18 倍，更嚴重偏離 3-6 倍的國際合理區間，凸顯資產價格的過度炒作。（見表 1）

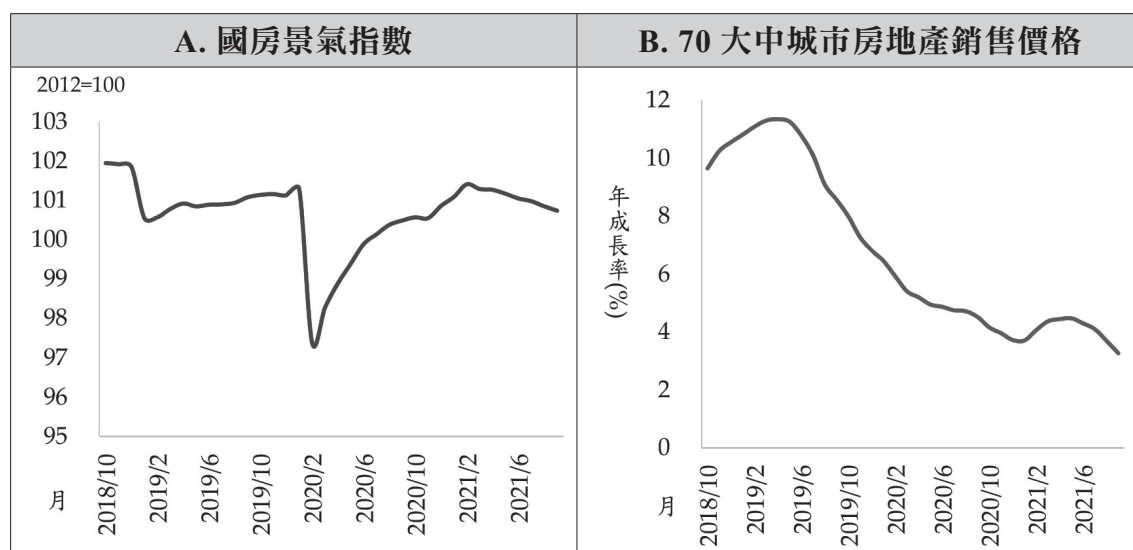
準此，大陸政府於 2020 年 8 月 20 日祭出「三道紅線」，即房地產商剔除預收款後的資產負債率須低於 70%、淨負債率低於 100%，以及現金與短期負債比例大於 1 倍。影響所及，國房景氣指數驟降至 2021 年 9 月的 100.7 點，連續第七個月下跌，逼近 100 點的景氣榮枯線。70 大中城市房地產價格的漲幅，也由 2 月的 4.0% 降至 9 月的 0.3%。（見圖 1）

表 1 大陸房地產違約企業（2021 年 6 月）

城市	國家	房價 (美元 / 平方公尺)	所得 (美元)	房價所得比 (倍)
香港	大陸	32,218	717	45.0
深圳	大陸	16,490	379	43.5
北京	大陸	15,987	382	41.9
孟買	孟加拉	6,702	190	35.2
上海	大陸	15,515	454	34.2
臺北	臺灣	12,604	406	31.1
廣州	大陸	10,416	341	30.6
莫斯科	俄羅斯	5,935	280	21.2
巴黎	法國	16,709	796	21.0
新加坡	新加坡	18,023	1,012	17.8
羅馬	義大利	8,433	481	17.6
東京	日本	11,932	827	14.4
倫敦	英國	15,667	1,186	13.2
柏林	德國	7,601	770	9.9
雪梨	澳洲	11,147	1,161	9.6
紐約	美國	15,010	1,666	9.0
波士頓	美國	12,239	1,418	8.6
舊金山	美國	13,340	1,769	7.5
洛杉磯	美國	8,512	1,201	7.1
芝加哥	美國	4,774	1,356	3.5

資料來源：整理自“Cost of Living,” visited date: November 1, 2020, 《Numbeo》, <https://www.numbeo.com/cost-of-living/>.

圖 1 大陸房地產市場（2018 年 10 月至 2021 年 9 月）



資料來源：整理自《中國國家統計局》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>。

房市急凍疊加經濟成長趨緩，直接衝擊「中」資房地產企業。2021 年前 8 個月，15 家房企爆發債務違約，另有 274 家直接宣告破產。其中，大型開發商華夏幸福、藍光發展、陽光 100 中國、泰禾集團、花樣年控股、新力控股與恒大亦難倖免於難。尤其是，相關企業於後續半年尚須清償人民幣（下同）4,753 億元的債務，顯示房市風暴還未結束。（見表 2）

表 2 大陸房地產違約企業（2018 年 1 月至 2021 年 8 月）

違約日期	違約企業	國企	首次違約金額（億人民幣）
2018/6/17	雲南房地產開發經營	✓	5
2018/10/16	寧夏上陵實業集團		5
2018/11/19	中科建設開發	✓	15
2019/2/1	東方園林	✓	NA
2019/3/19	三胞集團		33
2019/7/25	天津浩通物產	✓	16
2019/9/30	頤和地產		11
2020/2/28	北大科技园建設開發	✓	17
2020/6/8	重慶愛普地產		8
2020/7/6	泰禾集團		35
2020/8/25	天津房地產信託集團	✓	28
2020/11/13	成龍建設集團		4
2021/2/1	華夏幸福		53
2021/3/17	協信遠創		20
2021/6/14	九通基業		14

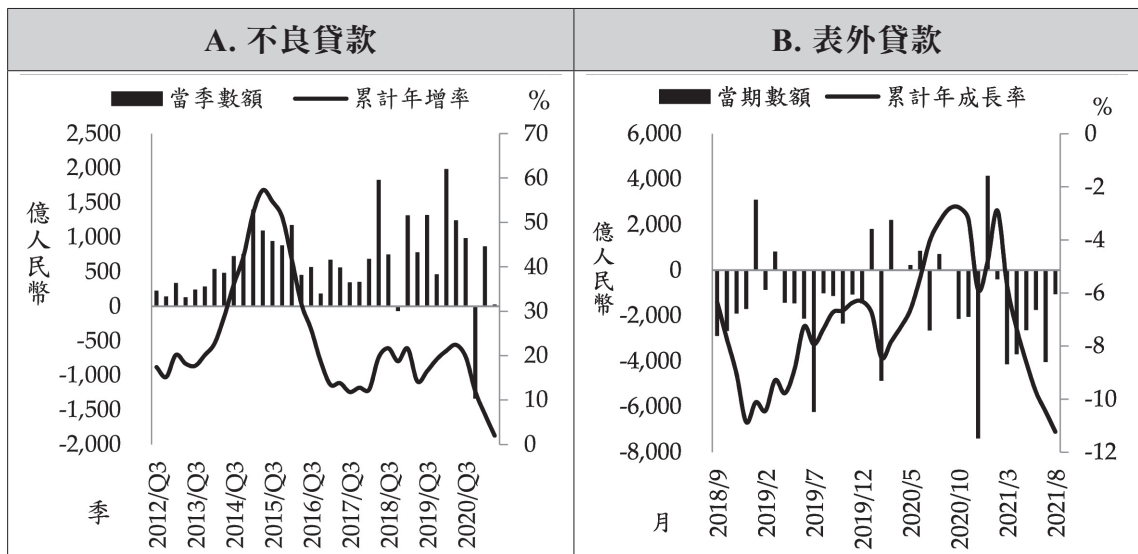
說明：NA 表示技術性違約。

資料來源：整理自《中國債券信息網》，<https://www.chinabond.com.cn/>。

所幸的是，大陸房市風暴尚不致衝擊銀行體系。2021 年 6 月底，金融機構不良貸款（non-performing loan, NPL；又稱為逾期放款）率為 1.8%，較上年同期下降 0.2 個百分點。影子銀行（shadow banking，又稱表外資

產)也持續緊縮,前8個月共回收13,532億元。惟惠譽(Fitch)示警,持續收縮表外資產將抑制金融租賃業的現金流,且已有106家公司涉入房企交叉違約,拉升租賃業風險。(見圖2)

圖2 大陸銀行風險(2018年9月至2021年8月)



說明：表外資產等於信託貸款、委託貸款，以及未貼現銀行承兌匯票的加總。

資料來源：整理自《中國銀行保險業監督管理委員會》，<https://www.cbirc.gov.cn/>；《中國人民銀行》，<http://www.pbc.gov.cn/>。

綜合上述，目前無須擔憂，恆大事件演變成雷曼時刻(Lehman Moment)。因為2021年經濟成長率目標值僅設定6.0%，遠低於當時法人機構的預期(8.1%)；其間2.1個百分點的差距，可視為金融治理整頓的成本。另一例證是，大陸全國人民代表大會常務委員會於10月26日宣告，將於10個城市試點房地產稅。換言之，房市風暴或在北京當局的預演之中。

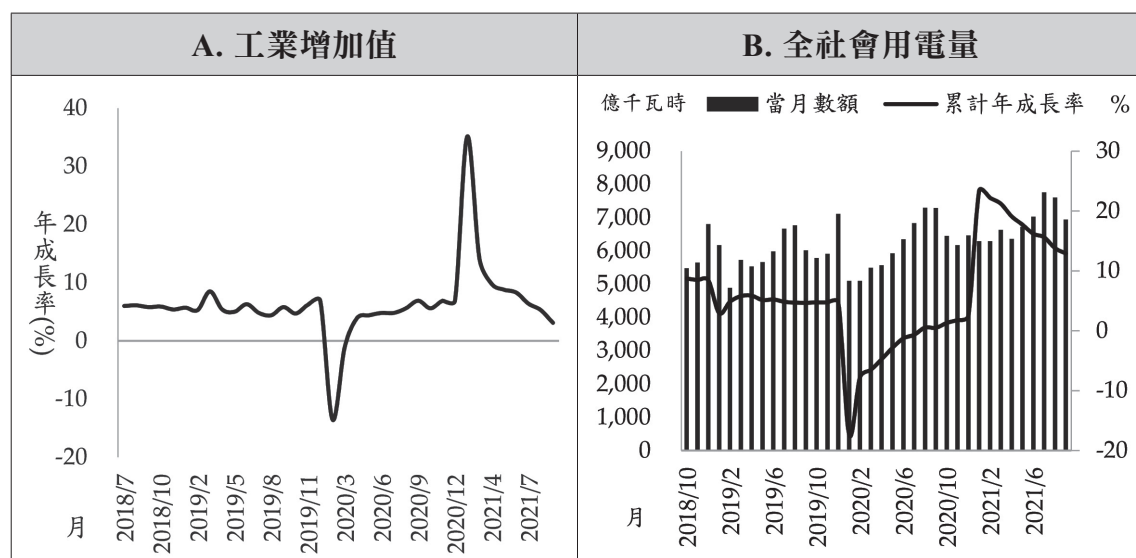
貳、各地限停電

大陸多省於2021年7月以降陸續出現大規模限電，則為無預警的黑天鵝。雲南與內蒙古於7月率先實施錯峰用電，黑龍江、吉林、遼寧、北京、

廣東、福建、上海、河南、陝西、四川、寧夏、重慶、山東、浙江、青海、新疆、廣西、安徽、河北、天津、湖北、湖南與江蘇於9月跟進，範圍擴及25個省市。目前僅甘肅、山西、海南與西藏供電正常。

究其原因，大陸疫情防控得宜，經濟率先全球復甦，推升用電需求。2021年前三季，出口24,008億美元，年增33.0%，連續12個月兩位數成長。同期，規模以上工業增加值年增11.8%；其中，製造業增加值年增12.5%。受此影響，前三季，全社會用電量達61,651億千瓦／小時，年增12.9%；其中，第二產業用電量年增12.3%，占全社會用電量的66.5%。（見圖3）

圖3 大陸工業運行情勢（2018年10月至2021年9月）



資料來源：整理自《中國國家統計局》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>；《中國電力企業聯合會》，<https://www.cec.org.cn/>。

此外，能耗雙控政策亦是限停電的重要因素。大陸國家發展和改革委員會於2021年8月17日發布《2021年上半年各地區能耗雙控目標完成情況晴雨表》，指出9個省市的能耗強度不降反升，呈一級預警紅燈。準此，9月11日，北京當局再發布《完善能源消費強度和總量雙控制度方案》，要求嚴格執行能耗雙控，並祭出問責條款。（見表3）

表 3 大陸各省市能耗雙控目標完成情況（2021 年 6 月）

強度	消費	數量	省市
1 級	1 級	6	青海、寧夏、廣西、廣東、福建、雲南、江蘇
1 級	2 級	2	新疆、陝西
2 級	2 級	2	浙江、安徽、
2 級	3 級	6	河南、甘肅、山西、黑龍江、遼寧、江西
3 級	3 級	10	上海、重慶、北京、天津、湖南、山東、吉林、海南、河北、內蒙古
3 級	1 級	1	湖北

說明：一級表示形勢十分嚴峻、二級表示形勢相對嚴峻，以及三級表示進展總體順利。

資料來源：「2021 年上半年各地區能耗雙控目標完成情況晴雨表」（2021 年 8 月 17 日），2021 年 11 月 1 日瀏覽，《中國國家發展和改革委員會》，<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202108/P020210817567136519542.pdf>。

惟大陸限停電的最關鍵原因恐是，國有電力企業的業績考量。《中新社》報導，火力發電每增加 1 度就要 1 元人民幣，如果機組全開，電廠一天損失 100 萬元。另一個例證是，2021 年前 8 個月，國企平均用工人數年減 1.9%；反之，股份制、外資與民營企業都保持正成長，顯示國企不願增加人事成本。易言之，國企領導希冀極大化利潤，換取中共 20 大的晉升。

對此，大陸政府緊急採取若干措施，致力穩定電力供應。國家發展和改革委員會於 9 月 29 日責成，國家鐵路集團擴大對發電廠的煤炭運輸力道。國務院常務會議於 10 月 8 日再決定，市場交易電價浮動範圍由原本的 10% 放寬至 20%。證券監督管理委員會於 10 月 22 日，更提高期貨交易所手續費與收緊交易限額，杜絕炒作動力煤契約。

惟值得注意的是，大陸國務院於 10 月又接連發布《2030 年前碳達峰行動方案》、《關於完整準確全面貫徹新發展理念做好碳達峰碳中和工作的意見》，預期至 2025 年非化石能源消費比例降至 20.0%、單位國內生產毛額（gross domestic product, GDP）能源消耗與單位 GDP 二氧化碳排放，分別較 2020 年下降 13.5% 與 18.0%。目前化石能源發電比例逼近七成（66.1%），強行減碳恐造成電力供給不穩。

不僅如此，大陸國務院總理李克強於 2021 年 10 月 13 日出席進出口商品交易會（廣州交易會），再次保證「民用電價格穩定」，大幅削減市場交易電價浮動政策成效。換言之，限停電問題又退回到先前狀態，即國有電力企業依舊獨力承擔，國際能源價格飆升的成本，進而削減發電動機。此亦凸顯：北京當局更在意末端消費的通貨膨脹。以下進一步說明之。

參、停滯性通貨膨脹

鑑於房地產與限停電事件的衝擊，國際組織、外商銀行與投顧相繼下修大陸經濟成長率預期。如表 4 所示，荷蘭國際銀行（Internationale Nederlanden Groep, ING）最樂觀，預期為 8.7%；反之，巴克萊銀行（Barclays）最悲觀，一口氣調降至 6.0%。27 家法人機構預期平均 8.1%，較前次預測值下修 0.4 個百分點。其中，20 家下修預期、6 家維持前次判斷；沒有 1 家上調。

表 4 2021 年大陸經濟成長率預期

發布機構	預測時間	年成長率 (%)	修正幅度 (%)
荷蘭國際銀行（ING）	2021/10/8	8.7	-0.2
經濟合作暨發展組織（OECD）	2021/9/23	8.5	0.0
世界銀行（World Bank）	2021/9/28	8.5	0.0
招商銀行	2021/10/15	8.3	-0.3
匯豐銀行（HSBC）	2021/10/15	8.3	-0.2
摩根大通	2021/10/15	8.3	-0.6
日本經濟新聞社（Nikkei）	2021/10/8	8.3	-0.3
第一財經研究院	2021/10/13	8.2	-0.5
中國社科院工業經濟研究所	2021/10/11	8.2	-1.2
花旗銀行（Citibank）	2021/10/15	8.2	0.0
瑞士信貸（Credit Suisse）	2021/10/15	8.2	0.0
星展銀行（DBS）	2021/10/15	8.2	-0.6

發布機構	預測時間	年成長率 (%)	修正幅度 (%)
IHS Markit	2021/10/15	8.2	-0.2
瑞士聯合銀行 (UBS)	2021/10/15	8.2	0.0
亞洲開發銀行 (ADB)	2021/9/22	8.1	0.0
法國新聞社 (AFP)	2021/10/15	8.1	-0.4
國際貨幣基金 (IMF)	2021/10/15	8.0	-0.1
牛津經濟 (Oxford Economics)	2021/10/5	8.0	-0.4
標準普爾 (S&P)	2021/9/29	8.0	-0.3
渣打銀行 (Standard Chartered)	2021/9/29	8.0	-0.5
安聯 (Allianz)	2021/10/16	7.9	-0.3
經濟學人智庫 (EIU)	2021/10/20	7.9	-0.1
摩根士丹利 (Morgan Stanley)	2021/10/15	7.9	-0.4
高盛 (Goldman Sachs)	2021/9/28	7.8	-0.4
野村 (Nomura)	2021/9/29	7.7	-0.5
巴克萊銀行 (Barclays)	2021/10/8	6.0	-2.2
平均值		8.1	-0.4

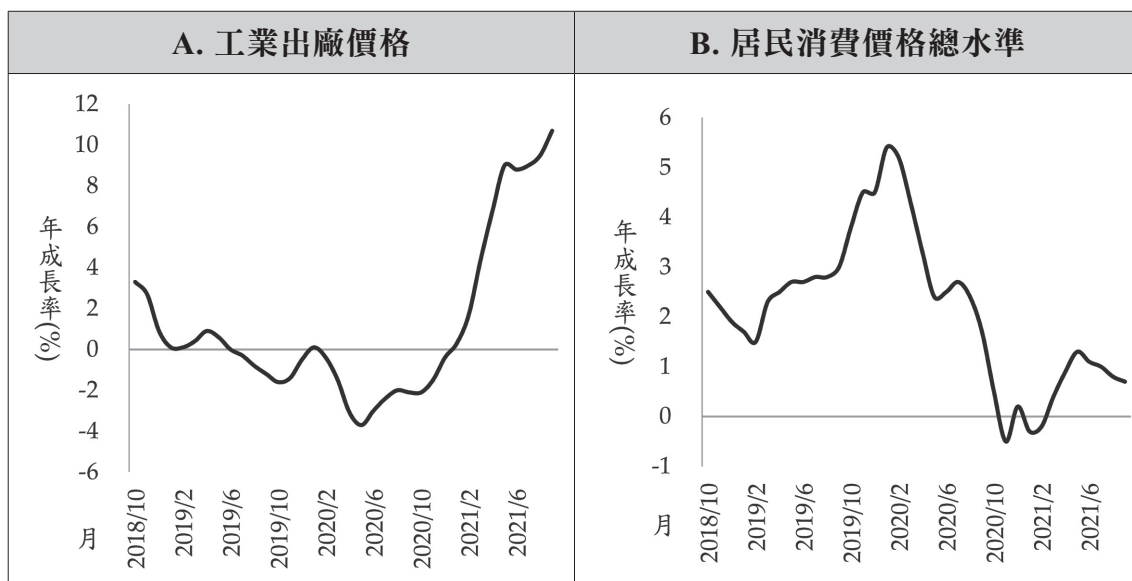
說明：1. 觀測時間為 2021 年 9 月 21 日至 10 月 16 日。

2. ADB=Asian Development Bank；DBS=Development Bank of Singapore；EIU=Economist Intelligence Unit；HSBC=Hong Kong and Shanghai Banking Corporation；IMF=International Monetary Fund；ING=Internationale Nederlanden Groep；AFP=L' Agence France-Presse；Nikkei=Nihon keizai shinbun；OECD= Organization for Economic Co-operation and Development；S&P=Standard & Poor's；UBS=United Bank of Switzerland。

資料來源：作者自行繪製。

更麻煩的是，大陸更面臨停滯性通貨膨脹 (stagflation) 的衝擊。2021 年 9 月，工業生產者出廠價格〔相當於生產者物價指數 (producer price index, PPI)〕年增 10.7%，連續第四個月攀升，且創歷史新高。反之，居民消費價格〔相當於消費者物價指數 (consumer price index, CPI)〕受到豬肉價格走弱的影響，僅年增 0.7%，連續第四個月趨緩。PPI 與 CPI 的差距擴大到 10.0 個百分點。(見圖 4)

圖 4 大陸物價風險（2018 年 10 月至 2021 年 9 月）

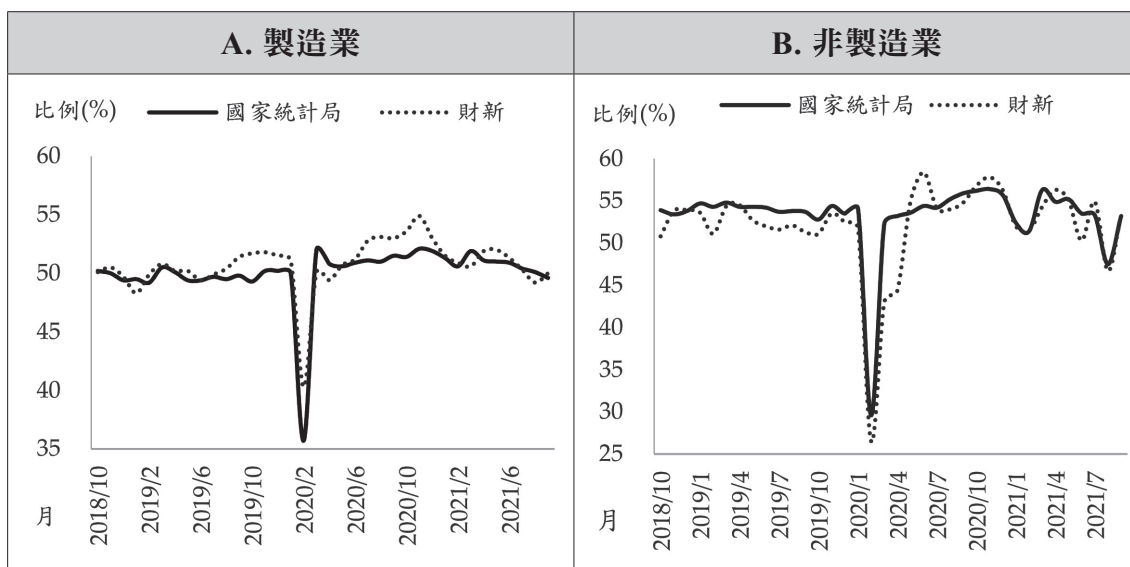


資料來源：整理自《中國國家統計局》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>。

惟歷經近半年的成本吸收，部分「中」資企業開始將輸入型通貨膨脹壓力，轉嫁到末端消費。如圖 5 所示，2021 年 9 月，製造業採購經理指數（purchasing managers index, PMI）中的購進與出廠價格差距為 7.1 個百分點，連續第四個月收縮。同期，非製造業採購經理指數（nonmanufacturing purchasing managers index, NMI）中的投入與銷售價格差距為 3.0 個百分點，亦較 5 月的高點收窄 1.9 個百分點。

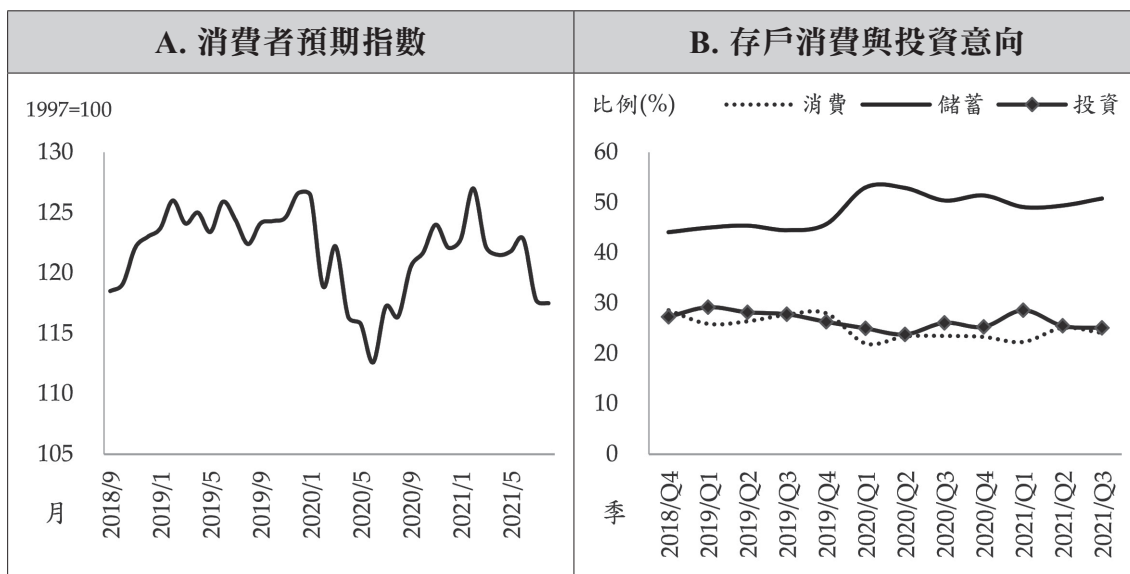
在此脈絡下，大陸民眾消費更趨謹慎。如圖 6 所示，2021 年 8 月，消費者預期指數（consumer expectations index, CEI）降至 119.0 點，連續第三個月下滑，預示物價恐持續飆漲且壓抑後續消費動能。人民銀行的《城鎮儲戶問卷追蹤調查》亦顯示，第 3 季，24.1% 的受訪者傾向「更多消費」，較上季削減 1.0 個百分點。反之，「更多儲蓄」的比例為 50.8%，較上季回升 1.4 個百分點。

圖 5 大陸採購經理人指數（2018 年 10 月至 2021 年 9 月）



資料來源：整理自《中國國家統計局》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>。

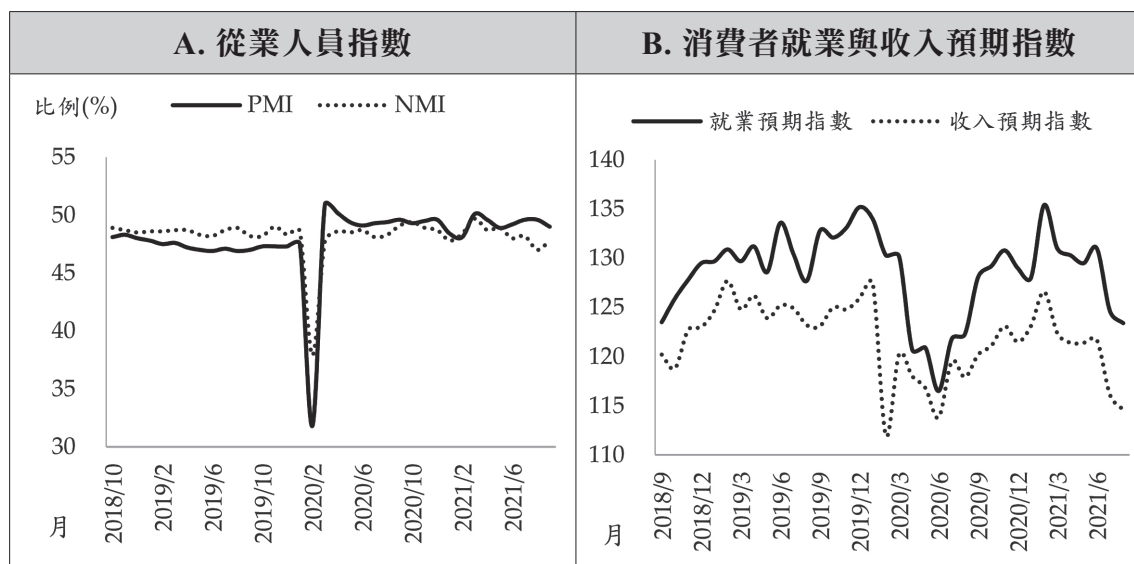
圖 6 大陸消費前景（2018 年 9 月至 2021 年 9 月）



資料來源：整理自《中國國家統計局》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>。

面對消費持續萎靡不振，「中」資企業恐繼續縮減產能。如圖 7 所示，2021 年 9 月，PMI 與 NMI 中的從業人員指數，分別為 49.0% 與 47.8%，皆陷入緊縮區間。8 月，CEI 中的就業預期指數亦跌落到 123.4 點，連續第三個月下降。收入預期指數也由 6 月的 121.7 點重摔至 7 月的 116.1 點；8 月再降至 114.6 點。很顯然，大陸民眾高度擔憂，就業市場緊縮與薪資縮減。

圖 7 大陸就業市場預期（2018 年 6 月至 2021 年 9 月）



資料來源：整理自《中國國家統計局》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>、《中國人民銀行》，<http://www.pbc.gov.cn/>。

肆、結論

自逐步脫離肺炎疫情陰霾，大陸再度踏上「提質減速」的經濟調整步伐。2021 年伊始，政策瞄準網路平臺的反壟斷，並持續施壓「三道紅線」。年中以降更鋪陳能耗雙控，希冀實現 2030 年碳達峰與 2060 年碳中和（carbon neutrality）的目標。標準普爾（Standard & Poor's, S&P）推估，能源轉型將折損 2 個百分點的 GDP，即中長期經濟成長率將減速到 3% 左右，彰顯北京當局的決心。

與之相關的是，輸入型通膨增添限停電問題的複雜性。大陸更關注停滯性通膨，故國有電力公司將繼續承擔絕大部分的成本。若干電價微調的衝擊，則藉由政策性融資與降稅稀釋。若第四季經濟成長率驟降，人民銀行應再次調降存款準備金率。惟人民幣升值的機率頗低，此舉雖抬升進口價格，但也削減出口競爭力，此亦限縮調升利率的空間。

最後，大陸政府持續高壓打房，恐提前踏上泡沫經濟的軌道。例如：日本於 1990 年密集頒布《房地產融資總量規制》、《土地稅制大綱》與《土地基本法》，旋即導致房價崩盤。諾貝爾經濟學獎得主克魯曼（Paul Krugman）亦抱持相同觀點。反之，倘若北京當局就此收手，則拉升道德風險（moral hazard），即誘發房企更頻於操作高槓桿。

知識產權大國之後—談中國大陸 《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》 的企圖心

After an IPR Giant—The Ambition of PRC Guidelines for Building a Powerful Intellectual Property Nation (2021-2035)

章忠信（Chang, Chung-Hsin）

東吳大學法學院助理教授

壹、前言

今（2021）年9月22日，中國大陸（下稱：大陸）發布《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》，針對未來15年知識產權強國建設，擘劃出指導思想、工作原則及發展目標，明列一系列重要政策措施及具針對性之創新作法，做為推動大陸從知識產權大國，邁向知識產權強國之指導性綱領。

這項綱要係經過長期發展與規劃，所呈現之極具未來性之前瞻綱要，期望於大陸與美國正在進行之全球性全面競爭中，突破美國戰略封鎖，達到國家獨立自主發展目標，非常值得各界關切。

貳、「知識產權」即「智慧財產權（intellectual property rights）」

大陸之「知識產權」，即臺灣通常所稱之「智慧財產權（intellectual property rights）」，主要包括專利權、商標權、著作權、營業秘密（大陸稱「商業秘密」）、積體電路布局權（大陸稱「集成電路布圖設計專有權」）、植物品種權等，有時，亦將公平交易（大陸稱「反不正當競爭」）一併納入。

大陸自改開放之後，為加入全球經貿活動，極力融入世界智慧財產權體系，自 1990 年初期，逐步制定《專利法》、《商標法》、《著作權法》、《反不正當競爭法》等智慧財產權相關法律。其後，幾乎每隔 10 年，即修正相關法律。不過，初次制定，仍屬摸索階段，受限於內部經濟尚不足以支應國際知識產權公約標準之現況，有諸多對內保護不及外國權利人之雙重標準規範；2000 年之修正多為履行加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）之承諾。2010 年之修正，仍係接續 WTO 等國際因素之密切相關。2020 年關於專利法、著作權法之修正，免除追趕國際知識產權公約之壓力後，自主性相對較強。可預見未來之發展，在實力逐漸強大，於全球經貿政治影響力日增之情形下，參與國際知識產權規則之制定，領導開發中國家與已開發國家折衝相關規定，堅持自身利益之提案，《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》之落實，將使其更具實力及信心。

參、2008 年《國家知識產權戰略綱要》之延續與精進

2021 年之《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》，係 2008 年《國家知識產權戰略綱要》之延續與精進，展望未來 15 年以知識產權做為強國建設基礎之戰略綱要。

2008 年 6 月 5 日，大陸國務院頒布《國家知識產權戰略綱要》，實施國家知識產權戰略，將知識產權工作提升至國家戰略層級，其目標訂於 2020 年時，「把我國建設成為知識產權創造、運用、保護和管理水平較高的國家」。該項綱要係以「激勵創造、有效運用、依法保護、科學管理」為方針，擬訂五個戰略重點，包括：（1）完善知識產權制度；（2）促進知識產權創造和運用；（3）加強知識產權保護；（4）防止知識產權濫用；（5）培育知識產權文化。其具體作法，分別於專利、商標、著作權、商業秘密、植物新品種、特定領域知識產權及國防知識產權等七大領域，提出待解決之問題及其主要任務，並於國家知識產權局設置國家知識產權戰略實施工作部際聯席會議，由國務院分管副秘書長及 28 個部門分管領導組成，統籌協調國家知識產權戰略實施工作。隨後，國家知識產權戰略實施工作部際聯席會議每

年均制訂「國家知識產權戰略實施推進計畫」，要求相關部門據以執行相關具體措施，強化知識產權保護工作。

2012年6月26日世界智慧財產權組織保護音像表演外交會議在北京召開，隨後並正式簽署強化表演於視聽產品中著作權保護國際條約——《視聽表演北京條約》，此為首部於大陸誕生之國際智慧財產權公約。該項外交會議於北京召開並簽署完成公約，象徵大陸積極參與國際智慧財產權活動之堅定決心，同時亦顯示世界智慧財產權組織極力將大陸拉進國際智慧財產權潮流，避免其獨立發展另一套制度之強烈意圖。

2014年12月10日，國務院辦公廳進一步推出《深入實施國家知識產權戰略行動計畫（2014-2020年）》，目標設定於2020年，智慧財產權創造水準顯著提高，運用效果顯著增強，保護狀況顯著改善，管理能力顯著增強，基礎能力全面提升。

2016年3月，大陸全國人大十二屆四次會議審議通過《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》，揭示將實施嚴格之知識產權保護制度，完善有利於激勵創新之知識產權歸屬制度，建設知識產權運營交易和服務平臺，建設知識產權強國。同年11月並發布《中共中央、國務院關於完善產權保護制度依法保護產權的意見》，指明「加大知識產權侵權行為懲治力度，提高知識產權侵權法定賠償上限，探索建立對專利權、著作權等知識產權侵權懲罰性賠償制度」、「將故意侵犯知識產權行為情況納入企業和個人信用記錄」，以加大對知識產權保護力度。

2018年3月，大陸與美國經貿衝突嚴重，美國指控「中」方侵害其知識產權，竊取商業秘密，援引1974年《貿易法》第301條將對大陸進行貿易報復。該項爭議亦迫使「中」方必須強化知識產權之保護。大陸總理李克強於全國兩會期間之政府工作報告中提出，將「加強智慧財產權保護，實行侵權懲罰性賠償制度」。4月10日，國家主席習近平於博鰲亞洲論壇開幕式發表演說，將「加強知識產權保護」，做為擴大開放之四項重大舉措之一，指出「這是完善產權保護制度最重要的內容，也是提高中國經濟競爭力最大的激勵」。11月5日，習近平於首屆中國國際進口博覽會開幕式演說，強調為進一步擴大開放，大陸將營造國際一流營商環境，加快出臺外商投資法，

完善公開、透明的涉外法律體系，保護外資企業合法權益，堅決依法懲處侵犯外商合法權益特別是侵犯智慧財產權行為，提高智慧財產權審查品質和審查效率，引入懲罰性賠償制度。

2018 年 3 月 13 日，大陸第十三屆全國人民代表大會一次會議通過《國務院機構改革方案》，將原本分屬國務院直屬機構國家知識產權局之專利工作及國家工商行政管理總局之商標工作，並合併原屬國家質量監督檢驗檢疫總局之原產地地理標誌工作，三者統一由國家知識產權局辦理，而國家知識產權局並不再屬於國務院直屬機構，改屬新組建之國家市場監督管理總局之下屬機構。至於專利商標之執法工作，則與國家知識產權局脫離，改由其上級之國家市場監督管理總局執行。於著作權方面，原本屬國務院直屬機構之國家版權局，改隸中國共產黨中央宣傳部，與國家新聞出版署繼續維持「一個機關，兩個牌子」之統整微妙關係。

2019 年 11 月 5 日，習近平續於第二屆中國國際進口博覽會開幕式演說，再次強調「為了更好運用知識的創造以造福人類，我們應該共同加強智慧財產權保護，而不是搞知識封鎖，製造甚至擴大科技鴻溝」、「中國將營造尊重知識價值的環境，完善智慧財產權保護法律體系，大力強化相關執法，增強智慧財產權民事和刑事司法保護力度」。

2019 年 4 月 25 日，《國家知識產權戰略綱要》實施十年評估報告發布，顯示大陸為國際專利申請第二大來源、國際商標申請第三大來源，比較包括經濟合作組織（OECD）之 34 個國家、金磚 5 國及新加坡在內之 40 個國家智慧財產權發展狀況，顯示 2016 年大陸知識產權發展水準世界排位由第 14 位上升至第 10 位。接續該項成果，啟動《知識產權強國戰略綱要（2021-2035）》制定工作，廣徵各界意見，前後召開三次知識產權強國戰略綱要制定專家諮詢委員會全體會議，乃有本次綱要之發布。

肆、《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》發布背景

基於 2008 年《國家知識產權戰略綱要》及 2014 年《深入實施國家知識產權戰略行動計畫（2014-2020 年）》之推動經驗及基礎，面對日益激烈

之大陸與美國經貿競爭及衝突，大陸領導階層深深體會知識產權於未來國家發展及全球科技經貿競爭能力之重要性。2020年11月30日，習近平主持中共中央政治局第二十五次集體學習時，關於知識產權之保護及規劃，做出原則性指示，包括：「知識產權保護工作關係國家治理體系和治理能力現代化，關係高品質發展，關係人民生活幸福，關係國家對外開放大局，關係國家安全。」「要加強知識產權保護工作頂層設計。要研究制定『十四五』時期國家知識產權保護和運用規劃，明確目標、任務、舉措和實施藍圖。既嚴格保護之是產權，又確保公共利益和激勵創新兼得。」

伍、《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》具體目標及重要核心任務

在國家領導人重視知識產權強國建設之重要原則指示下，「為統籌推進知識產權強國建設，全面提升知識產權創造、運用、保護、管理和服務水平，充分發揮知識產權制度在社會主義現代化建設中的重要作用」，乃制定推出《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》。

《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》首先對於建設知識產權強國，立下時間表。到2025年，知識產權強國建設取得明顯成效，知識產權保護更加嚴格，社會滿意度達到並保持較高水平，知識產權市場價值進一步凸顯，品牌競爭力大幅提升，專利密集型產業、著作權產業增加值占GDP比重、知識產權使用費年進出口總額及每萬人口高價值發明專利擁有量應達一定預期性指標。到2035年，知識產權綜合競爭力躋身世界前列，知識產權制度系統完備，知識產權促進創新創業蓬勃發展，全社會知識產權文化自覺基本形成，全方位、多層次參與知識產權全球治理的國際合作格局基本形成，「中國特色」、世界水平的知識產權強國基本建成。

其次，《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》確定知識產權強國建設之六大任務，包括：

一、建設面向社會主義現代化的知識產權制度。構建門類齊全、結構嚴密、內外協調的法律體系。開展知識產權基礎性法律研究，做好專門法律法

規之間的銜接，增強法律法規的適用性和統一性。根據實際及時修改或制定相關知識產權法律；構建職責統一、科學規範、服務優良的管理體制，持續優化知識產權審查機制；構建公正合理、評估科學的政策體系，強化知識產權審查或登記制度；構建響應及時、保護合理的新興領域和特定領域知識產權規則體系，包括遺傳資源、傳統知識、民間文藝、中醫藥傳統知識保護與現代知識產權制度有效銜接。

- 二、建設支撐國際一流營商環境的知識產權保護體系。健全公正高效、管轄科學、權界清晰、系統完備的司法保護體制。在既有知識產權法院將民事、刑事及行政三合一專業審判基礎上，優化知識產權保護訴訟品質，有效打擊知識產權侵害行為，彌補知識產權權利人所受之損害；健全便捷高效、嚴格公正、公開透明的行政保護體系；建立行政保護技術調查官制度、完善知識產權侵權糾紛檢驗鑒定工作體系、強化專利侵權糾紛行政裁決制度作用、知識產權糾紛行政調解協議司法確認制度、知識產權海關保護級國際知識產權執法合作；健全統一領導、銜接順暢、快速高效的協同保護格局。
- 三、建設激勵創新發展的知識產權市場運行機制。包括完善以企業為主體、市場為導向的高質量創造機制；健全運行高效順暢、價值充分實現的運用機制；建立規範有序、充滿活力的市場化運營機制。
- 四、建設便民利民的知識產權公共服務體系。包括加強覆蓋全面、服務規範、智能高效的公共服務供給；加強公共服務標準化、規範化、網絡化建設；建立數據標準、資源整合、利用高效的信息服務模式。
- 五、建設促進知識產權高質量發展的人文社會環境。包括塑造尊重知識、崇尚創新、誠信守法、公平競爭的知識產權文化理念；構建內容新穎、形式多樣、融合發展的知識產權文化傳播矩陣；營造更加開放、更加積極、更有活力的知識產權人才發展環境。
- 六、深度參與全球知識產權治理。包括積極參與知識產權全球治理體系改革和建設；構建多邊和雙邊協調聯動的國際合作網絡。亦即積極參與國際知識產權之規則制定，而非僅係移植既有規則或追隨他國關於國際知識產權之腳步。

陸、《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》之企圖心及其後續推動

大陸推動《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》，不僅係內部知識產權制度變革，做為國家發展之基礎及動力，並將使其從知識產權大國，邁向知識產權強國，逐步於世界知識產權制度之發展，扮演更重要角色。大陸已從過去之國際規則被動接受者、學習者、跟隨者，快速轉變成為深具影響力之積極參與者、推動者及建設者。尤其大陸近年積極參與知識產權之國際規則制定，勇於提出「中國方案」，透過知識產權國際合作機制，逐步於國際知識產權對話與爭端解決方面，以開發中國家之領頭地位，發揮一定作用，足以與向來領導國際知識產權制度發展之已開發中國家，更有折衝談判之力量。

在中共中央及國務院發布《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》之後，國務院於2021年10月9日接續制定發布《「十四五」國家知識產權保護和運用規劃》，提出強化知識產權新目標，訂定「十四五」時期知識產權發展主要指標，健全知識產權法律體系及國際交流合作等工作，相關措施已由權責部門依序展開。此外，《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》明確提出要健全公正高效、管轄科學、權界清晰、系統完備之知識產權司法保護體制，2021年10月29日，大陸最高人民法院亦對外發布《最高人民法院關於加強新時代知識產權審判工作為知識產權強國建設提供有力司法服務和保障的意見》，從工作要求、公正司法、提升效能、深化改革四個方面，就全面加強新時代知識產權審判工作，提出20條政策措施。

柒、結論

智慧財產權係國家發展之重要核心，各國體認智慧財產權法制、保護及執行之重要性，美國、日本、韓國，近年紛紛研擬國家戰略計畫，逐步落實執行，以提升國家全球競爭力。

大陸改革開放之後，於知識產權制度之建設，起初受迫於國際經貿壓

力，經過四十年之艱苦追趕，逐步翻整調適，自 2008 年《國家知識產權戰略綱要》，經過 2014 年《深入實施國家知識產權戰略行動計畫（2014-2020 年）》，知識產權大國之目標已然完成，最終邁入《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》，有其一貫脈絡及決心。展望未來，其所堅持要建設具有「中國特色」、世界水平的知識產權強國，應無困難。可以預見，《知識產權強國建設綱要（2021-2035）》執行過程中，將使大陸對自己更具信心，亦將使其於國際知識產權論壇更有話語權，參與國際知識產權保護規則之制定，也將更具影響力。

我國於 2012 年 11 月經行政院核定《智慧財產權戰略綱領》五年計畫，並於 2013 年 12 月核定六大行動計畫。然而，《智慧財產權戰略綱領》2017 年結束後，相關延續初擬計畫未受重視，最後無疾而終。雖然智慧財產權相關法制之整體修正草案多次提出，但多於立法院觸礁，並無重大進展。產業智慧財產權提升工作，在臺商回流之後，也少有進展。近日為加入 CPTPP，行政院強調將力推相關智慧財產權法制於立法院之修正草案，是否能獲立法院積極回應及支持，尚不可知。凡此之主要原因，皆在於國家無整體智慧財產權戰略計畫，行政部門無明確目標及作法，立法部門無急迫感，公私部門力量與目標分散，難有重大成效。也許，兩岸良性競爭中，臺灣要思考是否要重新檢討當年《智慧財產權戰略綱領》之內容及成效，推出更具前瞻明確且具體可行之新階段《智慧財產權戰略綱領》。

澳英美三方 安全夥伴關係（AUKUS）評析

An Analysis of the Trilateral Security Partnership Among Australia,
the United Kingdom, and the United States

黎寶文（Li, Pao-Wen）

國立中山大學中國與亞太區域研究所助理教授

壹、前言

今（2021）年9月15日，在阿富汗倉惶撤軍一個月之後，美國總統拜登（Joe Biden）、英國首相強森（Boris Johnson）與澳洲總理莫里森（Scott Morrison）共同宣布成立澳英美三方安全夥伴關係（AUKUS）。三方建立AUKUS的目的在於確保印太區域長期和平穩定，以面對該區域當前戰略環境與可能變化。未來三方將在網路、人工智慧、量子科技、海底防禦能力等領域合作，並加強資訊分享。¹我國外交部對此表示，臺灣是印太區域重要成員，位處東亞第一島鏈樞紐，與美國、澳洲及英國等理念相近國家，長期共享印太區域和平穩定的利益。²AUKUS引起各方最大關注的部分，在於美英將協助澳洲取得核動力潛艦技術，未來18個月三方將決定如何達成此目標，預計將有利於提升澳洲潛艦在印太地區長期從事任務之能力。中國大

¹ “Joint Leaders Statement on AUKUS” (September 15, 2021), Download Date: November 1, 2021, *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>.

² 「有關美澳部長級諮商（AUSMIN）聯合聲明納入友我文字事，外交部回應如下」（2021年9月17日），2021年11月1日瀏覽，《中華民國外交部》，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=96483。

陸（下稱：大陸）對此反應強烈，外交部部長王毅致電汶萊、馬來西亞外交部長時表示，AUKUS 對區域穩定帶來五項危害：製造核擴散風險、誘發軍備競賽、損害地區繁榮穩定、破壞東南亞無核區建設、冷戰思維回潮。³ 由此可知，儘管 AUKUS 成立之目的為因應「當前戰略環境變化」，並未明指大陸的威脅，但機敏的核子潛艦技術合作與大陸的強烈反應卻明確透露兩個政治訊息：（1）澳洲未來核子潛艇艦隊之成形，可能直接衝擊大陸的區域軍事優勢；（2）澳洲、美國、英國未來在臺海安全與對大陸軍事抗衡等面向，將扮演更加積極之角色。

貳、四方會談（QUAD）架構下的軍事合作新型態

今年 3 月 3 日，拜登政府就任後馬上公布《國家安全戰略暫行指南》（Interim National Security Strategic Guidance）即強調「價值為先，但以實力為後盾」的多邊主義，是拜登政府國安戰略的主軸。⁴ 除此之外，該指南也多次強調盟邦與夥伴的重要性，將扮演應對全球挑戰，因應未來威脅的重要角色。由此不難判斷，面對大陸對美國所建構以規則為基礎（rule-based）國際秩序之挑戰，美、日、印、澳的四方安全會談（Quad）必定扮演重要角色。

雖然應對大陸之挑戰需要經濟、外交、軍事、科技等全方位、各面向的合作，但 Quad 因為其成員組成，注定無法在軍事方面扮演積極角色。在 Quad 中，印度是唯一關注印度洋多於太平洋的成員、唯一與大陸有陸地接壤的成員、也是唯一冷戰期間屬於不結盟陣營的成員。因此，印度的戰略關注、大陸威脅認知與外交傳統與 Quad 其他成員先天有所不同。所以，出於求同存異的合作考量，Quad 的聲明與工作多停留於疫苗、氣候變遷、民主

³ 「王毅：美英澳核潛艇合作給本地區帶來五重危害」（2021 年 9 月 29 日），2021 年 11 月 1 日瀏覽，《中華人民共和國外交部》，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1911006.shtml>。

⁴ “Interim National Security Strategic Guidance” (March 3, 2021), Download Date: November 1, 2021, 《The White House》，<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

價值、關鍵新興科技等國際公共利益面向，難以進一步形成類似北約之應對共同威脅的集體安全機制。不難發現，現行 Quad 之運作主要是以各式工作小組，2+2 會談，特定議題納入第三方（Quad Plus）等彈性方式進行。印度特別在疫苗生產供應部分積極扮演協力角色，但在軍事面向的制度性合作方面則十分保留與謹慎。

而 AUKUS 的成立，正可彌補 Quad 缺乏軍事面向應對大陸挑戰之不足，同時也符合 Quad Plus 之彈性制度設計。未來或可期待更多類似之合作倡議出現，做為第三方彈性參與印太戰略軍事合作之機制。同時，英國做為第三方之參與，也代表美國對於未來印太戰略與對「中」制衡的多邊機制，將是一個多層次的彈性設計，包含五眼聯盟（Five Eyes）的情報交換、AUKUS 的軍事安全、Quad 的價值外交倡議等跨越不同議題領域之機制，不同於以北約單一機制應付各領域多面向威脅的途徑。

參、澳洲逐漸強化的區域安全角色

AUKUS 的成立也代表未來澳洲在對「中」制衡與臺海衝突中，不再侷限於扮演美軍的後勤補給角色，而是區域內第一時間積極應對的主要角色。澳洲國防部長杜登（Peter Dutton）在今年 10 月 25 日接受專訪時即表示，美國已清楚表明對臺灣安全的態度，面對大陸可能會以武力侵犯臺灣，澳洲立場將與美國同進退。⁵ 事實上，澳洲政府已經多次透過正式聲明，表達對大陸破壞臺海現狀之關切。如果以臺灣做為第一島鏈的中心位置觀察，美日安保已經在第一島鏈的北方形成安全機制，對於大陸自北方突破的軍事行動形成重要約制。但自臺灣西南方起始的第一島鏈的南方，目前仍然缺乏有效制約大陸軍事行動之安全機制。不論是軍機侵入臺灣西南防空識別區（ADIZ）、南海島礁軍事化、穿越巴士海峽進入菲律賓海進行海空演訓，大陸在第一島鏈南方的軍事行動自由度，遠遠超越北方。對於美國而言，以澳

⁵ 「澳洲防長：如大陸武力犯台 將與美國同進退」（2021 年 10 月 25 日），2021 年 11 月 1 日瀏覽，〈中央社〉，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110250011.aspx>。

洲為對象建立第一島鏈南方的對「中」軍事制衡機制，是非常合理的選擇，畢竟東南亞區域內並沒有可供結盟抗衡大陸的對象。

第一島鏈南方，由臺灣西南面海域、巴士海峽與南海所構成之水域，在水面上，南海航道是重要的海運路線，也是大陸與日本的能源生命線；在水面之下，巴士海峽則是重要的潛艦伏擊區，也是阻擊大陸潛艦進入太平洋深水區的重要位置。事實上，如果觀察大陸軍機飛越臺灣西南 ADIZ 之類型，運 8 或運 9 反潛機是常見機種，顯示大陸積極經營此區域的水下戰場。今年 10 月 2 日，美國海軍核子潛艇康乃狄克號（USS Connecticut）在南海發生碰撞事故，也意外凸顯美國從未放棄在此區域的水下戰場經營。潛艦具備難以偵悉的威懾能力，AUKUS 三方共同合作為澳洲建造核子潛艦之決定，顯示法國製柴油潛艦不但無法滿足澳洲自身防衛需求，也無助於美國自第一島鏈南方制衡大陸之軍事意圖。同時，若由現在美英兩國的核子潛艦技術推敲，不難想像未來澳洲擁有之潛艦戰力，不論在火力與水下感知的能力都可能遠超過大陸的水下戰力。⁶ 由大陸對 AUKUS 的強烈反應觀察，大陸對於澳洲未來潛艦的軍事運用與部署的威脅認知相當強烈。但不可諱言，澳洲的核子潛艦戰力可能還需要 10 年方能成形，在此之前，澳洲如果需要扮演更加積極之角色，則強化澳洲的軍事力量當是首要之急。美國國務院今年 10 月 8 日即宣布，決定出售 12 架攻擊直升機 MH-60R 海鷹直升機和 1 架電戰機 EA-18G 給澳洲。⁷ 在可預期的未來，特別是在澳洲的潛艦戰力成形之後，應可預期澳洲將在第一島鏈南方，甚至臺海周邊扮演更加重要的軍事角色。

⁶ 澳洲雖然準備打造核子潛艦，但已表明無意獲取核彈裝備於潛艦之上，未來也將遵守核武不擴散義務，但不代表澳洲未來不會於核子潛艦上裝備射程更遠之常規飛彈，以強化對「中」軍事制衡。

⁷ 「AUKUS 宣布結盟未滿月 美國出售逾 10 億美元軍用品助澳洲防衛」（2021 年 10 月 9 日），2021 年 11 月 1 日瀏覽，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110090063.aspx>。

肆、核子潛艦合作的國際政治意涵

AUKUS 進行三方核子潛艇合作的另一國際政治意涵在於，透過機敏軍事技術轉移，進一步彰顯澳洲、英國與美國對「中」抗衡之決心和意志。世界上擁有核子潛艦之國家屈指可數（美國、大陸、英國、法國、俄國、印度），相關科技對各國而言都是高度機密。美國從未與他國分享或進行技術移轉，僅有英國是例外，而今澳洲是第二個分享技術之對象。因此，此一合作絕非只是單純的技術轉移，更具備高度政治意涵，分述如下。

第一，美國沒有必要將高度機敏科技，輕易轉移給無法信任或不負責任的盟邦。在大陸軍事行動日趨積極，美「中」於臺海或南海軍事衝突風險日增的現在，AUKUS 的核子潛艇合作也代表澳洲對美明確的軍事承諾。因此，在未來可能的美「中」軍事對抗中，澳洲再也沒有猶豫不決或轉嫁責任（passing buck）的空間，將成為對「中」抗衡的第一線，也滿足有效抗衡作為的條件之一：「決心」。

第二，澳洲的盟邦角色在 AUKUS 與過去美澳紐安全條約（ANZUS）間，有所差異。⁸ 冷戰時期軍事同盟條約，強調美國的援助義務，但隨著大陸反介入與區域拒止（A2/AD）實力的強化，美國軍事行動來援的速度和自由度都受到極大的限制。因此，新型態的安全同盟更加強調盟邦或戰略夥伴獨立作戰與自我防衛的能力。AUKUS 的目的即是透過軍售、資訊交換或機敏的核子潛艦技術轉移等作為，強化澳洲的軍事實力，也有助於滿足澳洲有效抗衡大陸的條件之二：「能力」。

第三，英國成為第一個參與美國印太安全同盟的歐洲國家。不論是歐盟或是德法等重要歐洲國家的印太戰略，大多僅強調多邊合作與衝突和平解決，降低對「中」之對抗或制衡意涵。而英國自從脫歐公投後，相較於歐盟國家，在外交政策上之自主性日益顯著，對印太區域之關注也日益提升。此前英國申請加入「全面進步跨太平洋協定」（CPTPP）即為顯例，英國加入

⁸ ANZUS 雖是美澳紐三方軍事同盟條約，但 1984 年紐西蘭禁止美國核子動力軍艦靠港後，美紐之間軍事同盟義務即告消滅，但美澳與澳紐之間的軍事同盟義務仍然存在。因此，未來澳洲的核子潛艇如何影響澳紐間的軍事同盟義務，仍有待觀察。

AUKUS 的決定也顯示，英國對大陸擴張的威脅認知遠遠超過歐盟國家。儘管英國將在未來可能的美「中」衝突中扮演何種角色，尚不如澳洲清晰，但可以預期英國也將在印太地區扮演更加積極的角色。

第四，美國總統拜登上任至今，已在多次聲明與談話中一再強調美國對「中」戰略是「該競爭的競爭，該合作的合作」。另一方面，也多次重申臺海問題不受強制威脅且和平解決的立場。AUKUS 的建立與核子潛艦的技術轉移將對國際社會與臺灣釋出明確的政治訊息，即使大陸日益增長的 A2/AD 能力，給予美國軍事行動極大的風險與壓力，美國的印太戰略與安全承諾將是實際的具體行動，絕非空泛的口頭承諾。此一適時具體之行動，當有助於拜登政府擺脫日前阿富汗倉惶撤軍的負面印象，並重建印太區域領導者形象。

伍、結語

美英澳三方共同成立 AUKUS，本質上是軍事安全同盟，同時也可彌補 Quad 因印度之外交政策而無法進一步發展為軍事安全同盟的缺憾。為有效應對大陸來自軍事、經濟、外交、科技各面向之競爭，未來的拜登政府將有效利用諸如 Quad、AUKUS、五眼聯盟等多層次、跨領域之多邊彈性機制，爭取區域內外之盟友與支持，甚至可能發展出各種形式的合作機制。即使 AUKUS 沒有明確指涉威脅來源，但制衡大陸的區域影響應是共同目標，特別是在地緣政治上，與美日同盟共同應對大陸於第一島鏈南北兩端的軍事挑戰。而大陸對此之威脅認知亦十分明確，畢竟澳洲獲得核子潛艦將直接衝擊大陸的區域軍事優勢。透過 AUKUS 機制，未來澳洲將在臺海衝突與第一島鏈防衛等軍事面向扮演更加積極且重要的角色。

除此之外，AUKUS 更涉及高度機敏的核子動力潛艦技術轉移，此一合作除了強化澳洲抗衡大陸之決心與能力之外，也凸顯美國對盟邦獨立作戰，爭取軍事行動時間的期待。英國做為首個參與印太軍事同盟的歐洲國家，顯示英國對於大陸威脅之認知遠高於歐盟國家，英國未來扮演的對中抗衡角色

值得進一步觀察。而美國則藉此對國際社會與臺灣釋出明確的訊息，拜登政府主導之印太戰略將以具體行動落實抗衡大陸，絕非空談。

對臺灣而言，身居第一島鏈之中央地位，與澳洲地理距離雖遠，但彼此之安全利益卻息息相關。隨著 AUKUS 各項合作與制度日趨成熟，做為負責任的區域夥伴，臺灣有必要強化對澳關係，全面促成自海巡、情報、大陸研究、反滲透、外交、安全等各面向之交流與合作，以利共同因應可能發生之各種未來事態，甚至最壞劇本。或可優先思考透過政治任命澳洲大使方式，強化對澳洲政治菁英與公民社會之戰略溝通，營造深化合作之契機。

從「非國家市場驅動途徑」探索 非政府組織對中國大陸森林政策之影響

Exploring the Impact of Non-Governmental Organizations on China's Forest Policy Based on the Non-State Market Driven Approach

謝儲鍵 (Hsieh, Chu-Chien)

國立臺中教育大學區域與社會發展學系助理教授

摘要

中國大陸近年面對空氣汙染與森林濫伐等環境治理的困境，而以正式威權途徑要求國家達到全球永續的效益並不顯著。本文以大陸森林認證政策為例，探討非政府組織進入到大陸後所形塑的政策網絡及對於政策制定的影響力。由於森林認證對於大陸中央政府而言是低政治敏感度的議題，而國際非政府組織長期在本地進行多樣的社會服務項目，因而獲得公部門的高度信任並累積深厚的社會資本。此外，透過非國家市場驅動途徑，雖然初始讓政府認為稍弱國家自主性之疑慮，但透過市場經濟導向讓在地企業、林場及工會都能因此增加貿易出口的順暢度而讓政府願意分享政策制定的權力進行溝通協調。同時，藉由國際非政府組織對於在地社區、公民組織的專業培力促進公民意識與參與的程度。國際非政府組織扮演連結大陸中央政府與國際規範的政策掇客角色，而在地非政府組織則是承接國際規範並進行地方倡議的中介者，並提升政府政策學習的效益。

關鍵詞：非國家市場驅動途徑、非政府組織、森林政策、環境治理

壹、前言

中國大陸（下稱：大陸）係目前全球第二大的貿易經濟體。從 1978 年改革開放後，整體經濟水準在 2019 年已達到一萬美金左右。因此，在如此短的時間快速通過工業發展的支持而達到高度經濟改革的背景下，對政府而言環境的犧牲便是在國家發展下非首要的政策考量議題。尤其，大陸在 1997 年對於聯合國「京都議定書協議」（Kyoto Protocol）的簽署表達暫不參與的決定後，便積極朝向工業經濟改革方向前進。因此，大量的碳排放及 PM 2.5 的問題便在過去三十年劇烈影響著民眾的生活。其實，大陸國家主席習近平在「十二五（2010－2015）」國家政策中便提出「建設生態文明，關係人民福祉，關乎民族未來」口號，想要藉由此政策達到積極建設永續環境的目標。然而，工業、經濟與環境政策三個相關聯的國家發展目標本就是處於一體共生的場域中，如何取得當中的平衡也是各國政府視為急迫的政策討論議題。

從過去對於大陸的相關研究中可看到一個重要的討論脈絡及共識，那就是以「政府為上」與「政策一致性」的政治制度來做為政策領導力與影響的解釋。然而，在大陸政府的力量與政策制定的權力真的無法分享與釋出給其他跨部門的組織嗎？王啟明、陳宛郁曾以怒江反壩爭議為案例來探討大陸在地非政府組織（Non-Governmental Organizations, NGOs）的角色與功能，¹ 並觀察到在地草根組織其實扮演著對內提升民眾認知及參與，以及影響對外結合國際社會團體的中介者，藉由越級倡議的過程讓大陸中央政府重視其政策。尤其，當全球各國對於氣候變遷與環境永續（environmental sustainability）想盡各種辦法時，大陸身為世界第二大經濟體，為了經濟快速改革發展之因素而退出「京都議定書」。然而，現今全球正式與非正式組織仍然希望透過柔性的環境議題倡議之介入，可以促使大陸在全球政治場域中扮演重要的領導中心者（center）與中介者（broker）的角色。然而，環境保護及永續政策是一個跨部門（cross-sector）及跨領域的協力治理議題，

¹ 王啟明、陳宛郁，「雙層國際社會化與中國環境政策存在的問題：以怒江反壩爭議為例」，遠景基金會季刊，第 19 卷第 4 期（2018 年），頁 1-40。

除了面對在地的環境問題外，也必須考量全球規範與規則之連結。因此，公部門與國際組織（包含非政府組織）的互動便愈顯重要。換言之，環保 NGO 有時候仍可以利用威權國家內部碎裂、不同官僚部門之間的利益競爭獲得有限的自主性和發言權。²

然而，大陸的多數草根組織（grass-root organizations）及在地非政府組織（local NGOs, LNGOs）並非對於每次的環境議題都能扮演成功的政策倡議者角色。尤其，2017 年後環境非政府組織因為受到《境外非政府組織（NGO）境內活動管理法》的影響，導致國際非政府組織在大陸取得註冊的過程更加困難。當然，國際組織的介入受阻，連帶也影響國內在地非政府環境組織的國際資金援助情況。本文將以研究者過去長期關注大陸森林認證政策作為討論案例，以進行政府與非政府組織間競爭、合作、協調等過程的實證與經驗分析。

貳、非政府組織在大陸環境場域中的發展

過去，對於一個國家的決策過程常會以兩種傳統的途徑來討論環境議題的制定，包括「由上而下」（top-down）模式，由大陸中央政府制訂不同環境控制與改善的標準，以及「由下而上」（bottom-up）路徑，從地方政府的自訂標準或連結環境非政府組織的遊說（lobbying）來進行解釋。然而，對於政治體制以黨為大，較為專制的大陸而言，環境治理的手段則是以第三種模式介入，也就是同時存在著競爭、妥協及社會力量的交互影響。其中，非政府組織角色可觀察到具有重要性，但仍無法接近到較為核心中央政策。2015 年，前《中央電視臺》記者柴靜發表了《穹頂之下》之報導後，引起各界立刻關注當下全國的空氣品質現況，也對於大陸空氣污染的嚴重適性與政府應對的困境有了瞭解。然而，這種透過媒體與正式權力的制衡對政府而言的效果並不明顯，反而可能收回外放媒體與公民的權力。尤其，當全球看到大陸對於環境威權（environmental authority）與公民社會（civil

² 王舜薇，「轉變中的中國環保 NGO」（2014 年 7 月 15 日），《苦勞網》，<https://www.coolcloud.org.tw/node/79329>。

society) 的拉扯與控制，也發現國際組織在《國家安全法》及《境外非政府組織管理法》頒布後，除了進入境內登記註冊的難度愈加提升外，也發現很難與公部門、學術單位進行環境政策制定的討論及境內資源協助。

其實，對於發展中國家而言，經濟開發與環境保護本來就容易成為國家發展與政策執行的雙面刃。如同當 1997 年聯合國提出了「京都議定書」時，美國與大陸便因為考量各自內部經濟發展的需求而退出簽署協議的行列。因此，透過傳統政治的正式權威 (formal authority) 途徑來要求國家配合環境或減碳 (carbon reduction) 而全心致力於環境永續的目標便會在經濟起飛的地區遭遇相當大的困難。因此，有別於正式權威的政治路徑，「非國家市場驅動」(Non-State Market Driven, NSMD) 概念便於 2012 年在全球興起，³ 其主要理念係透過市場經濟的軟性力量，刺激地方企業的認同而向上影響政府的決策。

非政府組織在非正式網絡的決策場域中是扮演重要的中介者角色，主要是促使政府及地方組織連結國際規範並進而影響國家政策的制定。以研究者過去十年對於全球森林認證政策場域中，非政府組織如何進入大陸與跨部門行動者進行溝通協調為例，國際非政府組織具有豐沛的資源與技術，並具有組織建立與結盟的能力。因此，透過正式與非正式管道進入當地國家，並參與環境經濟議題的辯論是常見的途徑。這些跨國行動者憑藉著其可信的資訊、專業知識及道德權威，促使政府、企業領袖與大眾願意傾聽及評估利益，進而對決策制度給予正當性的回應。只是，當國內非政府組織欠缺直接影響威權政府的權力時，便藉著跨國倡議網絡的連結來說服政府決策，並以遊說民眾方式來制裁政府達到「迴力鏢模式」的效益 (boomerang pattern)。

參、非政府組織透過非國家市場驅動治理的影響力

全球環境治理歷經了將近二十年的時間，從聯合國至區域協議都試著從正式規範中約束全球環境破壞的程度。然而，自從非國家市場驅動的概念提

³ S. Bernstein & B. Cashore, "Complex global governance and domestic policies: Four pathways of influence," *International Affairs*, Vol. 88, No. 3 (2012), pp. 585-604.

出後，開始引領學者從市場經濟角度思考如何透過此機制來影響當地政府在經濟與環保的決策間取得平衡。其中，一個重要的主張係透過財政資源的提供來協助公民社會組織或協助創造新的組織，轉變政策過程的權力失衡並能提供邊緣化的在地組織新的政策參與管道。此外，非政府組織扮演影響在地政府決策的功能，以舉辦論壇與訓練來影響政府、企業與社會的決策參與網絡。當然，此途徑最終冀國際非政府組織的介入能夠協助政府修正與執行環境相關法律。

當今，國際非政府組織及夥伴聯盟可協助的決策規劃執行面向，分為以下七類：⁴（一）界定為全球化議題，公民行動者透過資訊網絡途徑來界定國際問題；（二）洞悉創新價值與規範，做為國際實務方針；（三）建立跨國聯盟，研擬替代方案；（四）修改國際制度以回應機制之不足；（五）推廣社會創新並有效應用；（六）協商解決跨國爭端；（七）動員資源及採取行動。由上可知，國家（state）已不是唯一合法決策者，而是強調非政府組織與公民社會在國際議題上的參與角色，以及如何利用網絡連結進行國際外交事務的合作。全球環境治理是以特定脈絡、非國家主導、志願性參與及管制導向為主的治理模式，涵蓋網絡與環境治理的創新工具（例如：認證機制、自願性協議）。再者，全球治理的政策制定過程更應重視跨國組織對於在地政府的衝擊及合作機會，將焦點置於改善全球環境與社會問題的管制策略。尤其，「私部門」的治理途徑已藉不同形式進行擴散，包括自我管制、企業社會責任與公私合夥等。因此，以「非國家市場驅動」的治理體系便引起各國興趣。Ruggie 認為全球議題主導的方向是「不斷提升制度化的跨國論述、爭論及關注全球公共財的行動，理解私部門角色與公共行動者同樣具有重要性。」⁵ 因此，非國家市場驅動途徑便藉由合法性（legitimacy）來討論影響大陸這個封閉社群（community）中可被接受的一套共享制度，並

⁴ L. D. Brown, S. Khagram, M. H. Moore & P. Frumkin, "Globalization, NGOs and multisectoral relations," in J. S. Nye, & J. D. Donahue eds., *Governance in a Globalizing World* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2000), pp. 271-286.

⁵ F. G. Ruggie, "American Exceptionalism, Exemptionalism and global governance," in M. Ignatieff ed., *American Exceptionalism and Human Rights* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005), pp. 304-338.

以市場供應、生產與服務等概念影響企業對社會的承諾，例如企業社會責任（Corporate Social Responsibility, CSR）。尤其，2014 年國家體系 CFCC 與 PEFC 兩大認證體系互認後，CFCC 便將森林認證產品納入政府採購清單中，而 PEFC 則是協助大陸造紙企業獲得「國際綠色通行證」。其中，大陸第一家通過綠色通行證的本土企業－亞太森博，從 2015 年至今因應 PEFC 要求必須履行企業社會責任，其目標包括 2030 年前達到產品水耗降低 30%、大氣污染物排放減少 30%、提升水資源重複利用率 95%、減少 30% 的溫室氣體排放，以及將可再生能源和清潔能源比例提升至 95% 等規範。⁶

上述案例顯現了大陸政府對於森林認證政策的重視並透過非政府組織的中介過程而逐漸符合國際永續規範之要求，也是追隨環境政治所強調行動者的互動係從地方、社群到全球層層建立大規模的跨國網絡，希望透過國際非政府組織的力量引入國際體系後打造大陸的國家認證，進而在全球認證標準場域中搶有一席之地。⁷ 而網絡同時呈現複雜性、私部門環境治理與權威（authority），協力夥伴關係成為了一種創新的治理形式。非政府組織透過里約氣候變遷會議的內容也要求並制度化全球協議的管制內涵，設法解決環境問題（例如：氣候變遷、生物多樣性、森林濫伐與沙漠化）。因此，國際社群建立一套非正式的機制，透過「多元中心」（polycentric）概念解決環境衝突，包含政府、企業、非政府組織及公民群眾等行動者共同建立經驗分享、行動實踐的環境治理角色。簡言之，非政府行動者在環境政治中發展新的功能，透過市場、規範與網絡關係尋求影響政府決策行為與結果。

一、非政府組織協助政府引進國際規則的效益，並扮演市場經濟的中介者

大陸在加入世界貿易組織（WTO）後而參與了國際競爭的經濟市場，使得「生態環境」和「經濟活動」相互影響的程度日益提升，也研擬更多國

⁶ 「亞太森博『紅百旺』複印紙獲得國際『綠色通行證』」（2015 年 6 月 3 日），2021 年 7 月 13 日下載，《PR Newswire》，<https://ppfocus.com/0/dilc2510a.html>。

⁷ B. A. Liliana & J. M. Hoffmann, "From Rio to Rio and beyond: Innovation in global environmental governance," *Journal of Environment and Development*, Vol. 21, No. 1 (2012), pp. 57-61.

家及社區之生態安全的戰略政策。因此，政府也意識到在地森林加工產品的出口貿易可能會因為永續標籤的要求而面臨到已開發國家所祭出的「綠色壁壘」門檻，而認證標準的制定與操作程序也是大陸相對缺乏的專業領域。因此，政府透過學術機構與國際非政府組織的牽線，引進由非政府組織主導的國際規範與規則來做為在地企業遵守的原則，也積極推動國家森林認證體系以進入國際領先國家之列。⁸ 當然，在政治體制相對高度控制的國家，非政府組織最重要的任務還是需要融入大陸的法規當中，避免誤觸了政治底線。

另一方面，世界自然基金會（WWF）在大陸具有舉足輕重的地位，也扮演了政策網絡中的中介者角色，其所出版的《森林認證標準詳解》之「法律法規及認證原則」一文，便提到了森林經營管理應尊重本地法律和地方行政法規，且森林經營單位應遵守在本地具約束力的國際公約。只是，森林認證政策雖然是由「非國家行動者」（non-state actors）所主導，透過國際規則路徑來影響地方政府（省、城市）對於體系採用的決定。然而，在政策影響之過程中仍有政府力量的介入。政府對於森林認證的支持不僅是來自市場壓力（抵制）的考量，也是對認證體系的合法權威之認知，透過管制而發展出認證正當性。只是，這樣的困境勢必也讓國際非政府組織感受到其自主性受到干擾與介入的問題。

由於前述大陸對於境外組織註冊的沿革與規範，因此能夠真正在境內取得合法資格的國際組織數量並不多，而能設立在北京的組織更是少數，大多都是設置在雲南與香港等地。然而，WWF 長期協助大陸進行環境保護與生態保育的行動，深受政府與學術單位的信賴而形成了一種特殊信任關係。因此，WWF 不僅作為掮客（broker）的角色，更是主導森林認證政策與執行。簡言之，因為全球氣候變遷而起擬的國際條約，已透過合法化的途徑要求各國政府遵守國際規則，但是單靠政府的力量仍不足以促成永續目標。因此，非政府組織便是另一條遊說國家與企業遵守規則的路徑，而目前在全球由非政府組織成立的森林監管委員會也在大陸受到政府與學術單位的青睞，

⁸ 大陸首先在 2000 年引進第一個非政府組織所建立的國際森林認證體系 FSC（Forest Stewardship Council），爾後在 2014 年將國家認證體系 CFCC（China Forest Certification Council）與另一個由國際林業工會所創立的 PEFC（Programme for the Endorsement of Forest Certification）進行體系互認。

並藉由國際倡議來說服政府的行動。

另一方面，國際透過市場貿易的方式試圖不讓國家級政府介入國際環境政策倡議的創新途徑，在大陸當然也引起了很大的質疑與衝突，特別是在一個不清楚如何透過非政府組織之非正式路徑來解決環境永續的政治課題。尤其，在農村地區進行環境治理的結果，往往呈現出地方政府對於社會組織的支持其實並不多，大部分的非政府組織僅能依靠國際駐地組織援助部分資金來進行環境倡議與行動。例如：跨國環境倡議團體對於熱帶雨林所製造的非法產品的負面印象擴散上是成功的，透過非政府組織的抵制行為有效地減緩從印尼輸出木材至日本的速度，對於不符標準的森林商業行為不再讓步。而大陸政府也體認到歐美國家以抵制手段限制未經認證的產品進入市場，而被迫促使在地企業修訂森林採購法規以符合全球規範。簡言之，過去公部門在國際規範的發展過程中扮演一個依賴的角色，而只靠公部門的力量無法促進環境政策的執行動力及誘因。

二、非政府組織提升公民參與的程度並直接進入政策制定的場域

自 1995 年起每年所召開的氣候變遷締約方會議（Conference of Parties, COP），至 2015 年召開巴黎協議（COP 21）後便開始了不同「京都議定書」的模式，以國家層級進行協商互動而形塑政策網絡（policy network）框架。非國家市場途徑的核心認為從掌握資金、技術、專業、訓練及學習的過程可以形塑一個具競爭力的政治環境，以達到動員公民團體結盟影響國家決策及網絡行動者之目標。例如：以森林認證政策在巴西、喀麥隆與印尼等國進行影響評估後，便決定國際森林建制（regime）的力量不是來自於正式權力的場域，而是經由非正式組織來形塑地區性的森林政策。其實，這種非正式政策網絡的協商形式在亞洲特別具有效益，例如「東南亞國協」（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）中的「區域知識網絡」（regional knowledge network），以及美國基金會與環境非政府組織在 1980 年代共同影響加拿大政府的森林政策。由此可見，基金會與非政府組織藉由「市場」與「直接進入國家政策」的途徑，從提供資金、人才、專業的資源獲取才能促使接收資源的行動者活躍於政策制定過程。例如：2011 年

WWF、FSC 及 PEFC 等非政府組織透過在北京所舉行的亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）發表「北京林業宣言」，將「打擊非法採伐林木，促進合法林產品貿易，以 APEC 為平臺設置專家小組加強林業管理與商業能力」納入國家林業政策，並促使政府成立「打擊非法採伐林木及相關貿易專家小組（Experts Group on Illegal Logging and Associate Trade, EGILAT）」。⁹

因此，公民組織在大陸的環境執行影響與角色又是如何呢？以本文所舉的大陸森林認證為案例來看，政府藉由 WWF 的引薦將國際認證組織（FSC）與學術單位進行連結並推展合作關係。由於 WWF 在全球具有高度的聲望及信任度，因此透過對於全球規範社會化（socialization）的擴散路徑，一方面建立了大陸在環境永續發展的正面形象，另方面也將市場經濟的治理模式介紹給在地企業。政策制定者及參與者討論的組織大多圍繞著 FSC 進行活動，促使產官學各方與 FSC 形成了森林認證制定的夥伴關係並快速擴散。同時，促使政府重新審思國家森林政策的不足，陸續頒布兩大森林管理參考指南，包含《中國大陸企業境外森林資源培育指南》及《中國大陸企業境外森林可持續經營指南》（商務部與林業局共同頒布）。商務部對於認證通過的企業制定退稅優惠措施，企業因而獲得實質的經濟獎勵。因為政府與國際非政府組織的成功合作模式，導致國際組織接踵進入大陸，並鼓勵地方政府與草根組織實踐政府之外的公民力量，達成結盟協力的關係。

由於大陸的草根組織常受到政府的管制限制，而無法行使公民權力來進行政策上的倡議行動。因此，國際環境組織挾帶著跨國資源與專業知識，讓政府願意釋出政策制定的權限。例如：國際森林認證體系 FSC 便藉由 WWF、雨林聯盟（Rainforest Alliance）等國際非政府組織的力量進入大陸，並獲得政府及其他組織（例如：大自然基金會、綠色和平）的支持而建立起市場認證機制的夥伴關係。在大陸進行社會公民組織的註冊並不容

⁹ 陳孫浩、吳俊奇，出席 2018 年 APEC 打擊非法採伐林木及相關貿易專家小組（EGILAT）第十四次會議報（臺北市：行政院農業委員會林務局出國報告書 2018 年 8 月 6 日至 8 月 14 日），頁 7。

易，但政府對於長期投入的國際組織仍會給予相當程度的信任與權力，例如WWF就是第一個合法註冊進入大陸的國際環境非政府組織，以協助政府進行野生動物與環境永續為主要任務。而政府也觀察到這樣的途徑可以讓過去受到質疑的政治體制轉而獲取全球聲望及信任度，以增強大陸在國際政治場域的話語權與領導地位。而非政府組織也認知到當與大陸中央政府在政策制定協商遭遇矛盾時，便可以連結國際組織作為彼此溝通的捐客角色，負責資訊傳遞、協商及監督的職責。而在大陸的森林認證場域中，因為存在著國家與國際體系的競爭情況，導致國際非政府組織常會與跨國企業維持合作夥伴關係，並與地方組織進行倡議給予政府及企業進行森林認證的貿易壓力。

由此可知，大陸因為其政治治理型態較集中於公部門中，與西方模式相較下更突顯政府具有絕對影響政策產出的強制力。然而，在森林政策範疇中卻觀察到許多跨部門組織進行合作。因此，影響政策制定結果的關鍵不僅是行動者連結的數量，更重要的是連結了哪些行動者，和他們建立哪種關係以及所處的社會位置。政府可以快速且半開放地與國際非政府組織分享權力，卻也同時在協商過程中釋出「條件式」的訊息，期望讓全球認證標準都能以大陸的體系作為指標。同時，透過這些公民組織的高度專業性提供政府廉潔國際戰略資源的可能。

肆、非政府組織橫向連結國際企業與公民組織促使政府分享政策制定的權力

近年來，對於環境永續與減碳（carbon reduction）有許多相關的策略思考提供給各國政府。然而，環境與經濟似乎是兩個無法平衡的議題，也讓碳排放大國承受全球氣候變遷的課責（accountability）。筆者對於大陸的森林認證政策研究中發現，國際非政府組織參與在地政府的森林政策制定過程，提供了透明資訊、專業知識、訓練與豐沛財源給國內的公民組織，並藉由資訊（資源）分享與聯盟建立來進行政策影響與遊說。以國際第一個森林認證非

政府組織 FSC 為例，其認證透過 WWF 來連結國際組織進行在地倡議而成功獲得跨國政府的重視。在政府間討論具約束力的國際規則時，便能將森林認證與合法性議題排入討論議程中。國際規範與國際規則的建立，主要帶領國際行動者直接接近當地的政策制定場域。因規範具有國際協議下的正式效力，而提升進入當地直接參與政策制定的影響力。目前參與在國際規範與規則層級的行動者，仍以政府部門與國際組織為主，較少探討企業與跨部門的交互影響力。FSC 作為國際行動者與國際非政組織，因結合跨國組織的聲望、資源而順利進入大陸。同時，提供認證訓練的國際組織，在進行森林永續發展與認證教育的合作下影響企業轉變對認證體系的認同。

環境非政府組織因為長期累積大眾的社會資本，具有專業公信力及信任感，且代表著一個關心社會且重視公民意識的角色，因此對於大陸而言是一個政治體制轉變的契機，而非政府組織也確實受到大陸中央政府的青睞而建立了合作夥伴網絡。另一方面，國際非政府組織也連結大陸具公信力的第三方組織（研究機構與大學）間接向政府進行政策遊說，例如：WWF 便成為公部門與環境組織間在面對溝通爭議時的協調橋樑者（bridger）。如前言所述，非政府組織藉由與學研機構的合作，並以市場機制的半強迫機制促使企業因應出口貿易而進行森林認證的模式，除了解決國際組織推動環境永續與管理的成效困難外，也影響了國家政策的制定。最重要的是，當森林認證的國際規範尚未成熟時，國際輿論的壓力對大陸的政策影響的效果並不顯著。以「京都議定書」來說，美國與大陸皆因為國家經濟發展的緣由退出正式協議的簽訂。尤其，大陸的中央部門對境外組織的註冊具有管制的審查權力，因此非政府組織直接介入中央政策制定的影響力並不顯著。若以國際政府形成正式框架的規範協議策略進入當地國家，可能具有更顯著的政治影響力。國際非政府組織在大陸所扮演的功能就是做為知識掮客（knowledge broker）、協商者，及協助政府建立專業能力的諮詢者（consultant），這些不同行動者角色的轉變間接影響了地方政府的決策結果。

伍、非政府組織透過市場經濟途徑進入政策制定場域，促進大陸在國際環境治理的鏈結及政策學習的效益

全球第一個由非政府組織所創立的森林認證體系 FSC 在 2000 年透過 WWF 引介進入大陸後，並非以傳統正式政治規範之策略來要求大陸中央政府配合環境與森林的管理及課責（accountability）。反之，FSC 瞭解到大陸擁有全球前三名的森林面積，因而以市場經濟途徑來教育當地企業並說服地方政府後進而影響國家的森林管理政策制定之修正。非政府組織間接利用國際組織、跨國企業、學術機構與政府的支持，以及提供當地企業與林場主在森林認證專業的教育訓練與資金協助，來提升環境永續的公民意識以影響林業政策。分析發現在地企業除了與國際市場接軌外，也受到歐美規範的政策轉移（policy transfer）影響而加入森林認證審核之列。WWF 長期作為 FSC 進入大陸重要的推手，而大陸中央政府期望 FSC 能納入在地特色，包括非林業製造認證之商品之動物或林下經濟（例如：木耳）成為 FSC 認證內容中的指標，以達到地區特徵之認證公平性與有效性。因而，大陸透過 WWF 與 FSC 學習國際認證政策的階段，也轉而將自身體制向外影響 FSC 調整地區性的認證指標。最終，FSC 中國辦公室於 2020 年 8 月正式獲得總部的批准。¹⁰

歐美市場利用出口管制要求企業必須具合法認證標章，因此國內企業也與跨國企業結盟以進行認證。尤其，透過國際市場途徑讓跨國行動者建立聯盟進行政策遊說，並促使地方政府將「公民參與」的概念與指標列為地方森林認證審核的標準。目前三個森林認證體系的數量在大陸已有顯著增加，地方政府與 FSC、WWF 合作，積極向企業推廣認證政策開始發揮實際效益。儘管部分林場企業認為大陸境內木材消費已足夠支撐內需市場，政策制定的結果並未有重大影響。但 FSC 利用大陸經濟依賴國際的「市場經濟」命題，在一開始即表明國外市場與抵制的策略，也迫使大陸政府制定符合國際標準的森林認證政策。

¹⁰ 「FSC 中國非木質林產品（NTFP）指標制定小組正式註冊」（2020 年 8 月 27 日），2021 年 7 月 14 日下載，〈FSC〉，<https://cn.fsc.org/cn-cn/fsc2535126631303402104623450/fsc-04>。

陸、結論

環境議題對於大陸的國際戰略而言，是在國家政治底線規範下政府願意分享部分權力給予國際組織與地方公民團體的政策範疇。尤其，在全球認證領域中，若能將國家的認證體制與系統推展至國際舞臺並獲取國際認可的話，便能占有國際話語權的一席之地。近年來，大陸因為種族與政治管制等問題屢屢遭到各界對於其專制體系下的民主進程及公民意識之挑戰。而環境永續發展則相對為較軟性且不涉及敏感議題的領域，國際非政府組織也透過非正式的途徑，進行在地跨部門組織的網絡連結而取得進入大陸中央決策圈的契機。同時，透過培力公民組織的過程，教育地方政府與企業鏈結國際環境規範與規則的重要性及必要性，也間接提供社會朝向民主化的進程以及提升公民意識的程度。尤其，市場經濟的策略對於大陸政府較具有誘因，也不因批評當下時事而觸犯政治紅線。政府除願意分享制定政策的權力外，也向非政府組織學習了由下而上的地方治理模式。

森林認證政策在大陸中央政策場域中雖然未受到高度重視，但卻是少數大陸中央政府願意納入多元利害關係人的議題之一，特別是借重國際組織的專業與資源鏈結。尤其，當今日大陸陸續縮減境外組織註冊管制的條件並通過相關法案時，非政府組織仍有機會與管道可以進入到森林政策的決策場域，且影響了中央層級對於公民參與的可能性。當然，要邁向一個完全西方式的民主模式未必能在短暫的二十年內達成，且過程中常因為組織自主性而與公部門產生認知上的矛盾與衝突導致因為註冊合法性的問題離開大陸。然而，若通過被信賴的國際非政府組織來遊說政府並累積社會資本（social capital），將可能促進政府形塑一個「中國式」的公民協力框架並影響國際規範進行在地化的標準調整，藉此提升雙向的政策學習（policy learning）效益。

Biden Administration and Taiwan—Can the Emerging U.S.-India Alliance Counterbalance China in the South China Sea and Southeast Asia?

Patrick Mendis
Antonina Luszczykiewicz*

I. INTRODUCTION

Before President Joe Biden's inauguration on January 20, 2021, the Donald Trump White House declassified one of its most sensitive operational policies, the "U.S. strategic framework for the Indo-Pacific," as part of the final maneuvers of his presidency earlier that month.¹ President Trump's decision bewildered diplomats, policymakers, and scholars at home and abroad. After all, it was not only a mystery as to why this national security document was declassified, but also why it was released

* Dr. Patrick Mendis, a former American diplomat and a military professor, is a distinguished visiting professor of global affairs at the National Chengchi University (NCCU) as well as a distinguished visiting professor of culture and diplomacy at the Chinese Culture University. He is the author of *Peaceful War: How the Chinese Dream and the American Destiny Create a New Pacific World Order*. Dr. Antonina Luszczykiewicz, an assistant professor of the Jagiellonian University in Krakow, is a visiting scholar at Academia Sinica and Tamkang University. She is the author of *Cultural Heritage of India in the Five Principles of Peaceful Coexistence and Its Role in China-India Relations, 1954-2014* [in Polish]. Both served as Taiwan fellows of the Ministry of Foreign Affairs in the Republic of China, and are currently non-resident research fellows at the Taiwan Center for Security Studies in Taipei. This paper has been previously published in a different version. The views expressed in this analysis do not represent the official positions of their current or past affiliations nor governments.

¹ The National Security Council, The White House, "U.S. Strategic Framework For the Indo-Pacific" (January, 2021), *《trumpwhitehouse》*, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>.

just prior to the change of administration. One theory widely debated is whether the declassification was meant to contain President Biden's policy on China issues, leaving the new administration with little room to deviate from Trump's nativist America First policies and anti-China strategy.

It is worth noting that just moments before vacating the White House, Trump's national security officials hastily put all the cards on the table. Apart from recognizing China as the biggest threat and the major competitor to American interests in the newly-defined Indo-Pacific region by President Trump's Pentagon, the declassified document advocates the defense of the so-called first-string islands with the main emphasis on Taiwan. It likewise promotes strengthening U.S. alliances with like-minded democratic countries, with absolute priority given to India.²

In fact, even more important is the stream of laws that U.S. Congress has passed over the last few years intended to counterbalance Beijing's assertive behavior towards India, Taiwan, and others.³ These laws made it difficult for the Biden White House to deviate from the policies of the Trump administration. Moreover, President Biden's national security team will need to balance current U.S. laws with the emerging dynamics of Taiwan's New Southbound Policy (NSP) as well as the Act East Policy (AEP) of India.⁴ This could present Washington with unexpected implications for U.S. relations with Southeast Asia as Taipei and New Delhi

² Patrick Mendis & Antonina Luszczykiewicz, "To Balance China, Joe Biden should Build upon Trump's India Strategy" (December 27, 2020), *The National Interest*, <https://nationalinterest.org/feature/balance-china-joe-biden-should-build-upon-trump%E2%80%99s-india-strategy-175169>.

³ Patrick Mendis, "Can the United States and the Vatican Help Taiwan to Avoid a War?" (October 3, 2020), *The National Interest*, <https://nationalinterest.org/feature/can-united-states-and-vatican-help-taiwan-avoid-war-170031>.

⁴ Patrick Mendis & Antonina Luszczykiewicz, "Test of Endurance: Why America will Stand by India" (February 28, 2020), *The National Interest*, <https://nationalinterest.org/feature/test-endurance-why-america-will-stand-india-178833>.

continue to advance their own geopolitical and geo-economic strategies.

As a result, the question is how the Biden administration will navigate its Asia policy towards India and Taiwan in the context of Trump's Indo-Pacific strategy, given the contrast in each administration's priorities.

II. IS THERE A NEW POLICY DIRECTION?

The United States has continuously asserted its presence in the Southeast Asia region in accordance with the American policy outlined in October 2015 by President Barack Obama's Defense Secretary Ash Carter, stating that “we will fly, sail, and operate wherever international law allows.”⁵ Outside of military operations, however, the United States will face significant headwinds in challenging the economic and diplomatic investments that China has made in the Belt and Road Initiative (BRI) in the region. Under the Obama administration, officials had also been slow, if not altogether remiss, in recognizing China's “art of strategic incrementalism” by building artificial-islands in the South China Sea.⁶

During the Trump administration, American emphasis had been on trade and technology wars rather than democratic values and the promotion of human rights.⁷ With “a new degree of humility” about the American ability to “change China,” two former Obama officials, Kurt Campbell

⁵ “Carter Says U.S. Will Sail, Fly and Operate Wherever International Law Allows” (October 13, 2015), *The Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-usa-australia-southchinasea-carter/carter-says-u-s-will-sail-fly-and-operate-wherever-international-law-allows-idUSKCN0S72MG20151013>.

⁶ Patrick Mendis & Joey Wang, “China's Art of Strategic Incrementalism in the South China Sea” (August 8, 2020), *The National Interest*, <https://nationalinterest.org/feature/china%E2%80%99s-art-strategic-incrementalism-south-china-sea-166445>.

⁷ Patrick Mendis & Hon-Min Yau, “How the Evolving U.S.-China ‘Tech Cold War’ Helps Taiwan” (September 11, 2020), *The National Interest*, <https://nationalinterest.org/feature/how-evolving-us-china-%E2%80%98tech-cold-war%E2%80%99-helps-taiwan-168883>.

and Ely Ratner, writing in *Foreign Affairs* in February 2018, argued that Washington has adopted an approach that was “confrontational without being competitive” while Beijing has managed a dynamic strategy that has increasingly been “competitive without being confrontational.”⁸

With some of these Obama alumni returning to the Biden White House, Beijing is once again testing the new administration’s mettle. In their *Foreign Affairs* article, “Competition without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” Kurt Campbell and Jake Sullivan, now the two lodestars of the Indo-Pacific policy in the Biden White House, have envisioned “the most consequential rethinking” based on “a steady state of clear-eyed coexistence on terms favorable to U.S. interests and values.”⁹ During his initial phone call with the Chinese counterpart Yang Jiechi in early February 2021,¹⁰ Biden’s Secretary of State Anthony Blinken stressed that the United States will “stand up for human rights and democratic values.”¹¹

The ultimate challenge for the Biden White House is its ability to manage the coexistence of American interests and values in Asia policy to compete without being confrontational with China. As it is easier said than done, do these existing legislative and legal frameworks—anchored in India and Taiwan strategies—make it possible in the first place?

⁸ Kurt M. Campbell & Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations” (March/April 2018), *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-02-13/china-reckoning>.

⁹ Kurt M. Campbell & Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China” (October 2019), *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>.

¹⁰ Steven Jiang & Jessie Yeung, “China’s Top Diplomat Takes Hardline Stance in First Call with New US Secretary of State” (February 6, 2021), *CNN*, <https://www.cnn.com/2021/02/06/asia/blinken-us-china-call-intl-hnk/index.html>.

¹¹ Office Of the Spokesperson, U.S. Department of State, “Secretary Blinken’s Call with PRC Director Yang” (February 5, 2021), *U.S. DEPARTMENT of STATE*, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-prc-director-yang/>.

III. WHEN THE U.S. GETS CLOSE TO INDIA

In the declassified document, the Trump White House gave India the “leading role in maintaining Indian Ocean security,” believing the world’s largest democracy would become a twenty-first century global power.¹² The bilateral alliance dates back to the signing of the U.S.-Indian Civil Nuclear Cooperation Treaty in 2008.¹³ Twelve years later, in the declassified document, Washington encouraged New Delhi to go beyond the Indian Ocean and strengthen its relations with Southeast Asia and the Quad—the democratic quadrilateral alliance which would bring India closer to Australia, Japan, and the United States.

Although there is still a long way to go to turn the Quad into a NATO-like formation, what happened in 2020 confirms the tightening of strategic cooperation.¹⁴ In the midst of the Covid-19 pandemic, and only one week ahead of American presidential elections in 2020, Secretary of State Mike Pompeo and his Indian counterpart Subrahmanyam Jaishankar signed an agreement which initiated an open U.S.-India military alliance.¹⁵ This first-of-its-kind open military alliance marked India’s departure from its long-held but nominal non-alignment policy.

Included under the new U.S.-India military alliance is the Basic Exchange and Cooperation Agreement (BECA) for Geospatial and

¹² The National Security Council, The White House, “U.S. strategic framework for the Indo-Pacific”.

¹³ Patrick Mendis & Leah Green, “Security for Sale: The Great Game of the U.S. - Indian Civil Nuclear Cooperation Treaty and its Implications for China and Pakistan” (April 2, 2012), *《The SAIS European Journal (Johns Hopkins University)》*, <https://sais-journal.herokuapp.com/posts/security-for-sale>.

¹⁴ Patrick Mendis & Antonina Luszczykiewicz, “What The Timing of the US-India Defense Deal Reveals” (October 31, 2020), *《South China Morning Post》*, <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3107731/what-timing-us-india-defence-deal-reveals>.

¹⁵ Patrick Mendis & Antonina Luszczykiewicz, “To Balance China, Joe Biden Should Build Upon Trump’s India Strategy”.

Intelligence Cooperation, which allows Washington to share exceptionally accurate and sensitive satellite data with New Delhi. It was the crowning achievement of three previous acts signed under the U.S.-India defense cooperation framework:

- General Security of Military Information Agreement (GSOMIA) in 2002
- The Logistics Exchange Memorandum of Agreement (LEMOA) in 2016
- The Communications Compatibility and Security Agreement (COMCASA) in 2018.¹⁶

Apart from recognizing India as a key partner in the Indo-Pacific, the declassified document categorized the China-India border conflict a significant “continental challenge.”¹⁷

The China-India border conflict spanning over 70 years resulted in countless border clashes, including the one-month long border war in 1962. Clashes in June 2020 in the Galwan river valley left twenty Indians and an unspecified number of Chinese People’s Liberation Army (PLA) soldiers dead. It then resulted in an unprecedented deployment of 100,000 PLA and Indian soldiers along the Line of Actual Control high-up in the Himalayas for the winter of 2020-21.¹⁸ This string of militarization created an impression that all gestures of goodwill in the Xi-Modi era of joint China-India soft power projects were in vain.¹⁹

India’s alliance with the United States is politically and economically

¹⁶ Patrick Mendis & Antonina Luszczykiewicz, “To Balance China, Joe Biden Should Build Upon Trump’s India Strategy”.

¹⁷ The National Security Council, The White House, “U.S. strategic framework for the Indo-Pacific”.

¹⁸ Krishn Kaushik & Nirupama Subramanian, “Explained: How does the Indian Army Stay Fighting Fit at LAC in Harsh Winters?” (December 5, 2020), *《The Indian Express》*, <https://indianexpress.com/article/explained/how-the-indian-army-stays-fighting-fit-on-the-lac-in-harsh-winters-7074943/>.

¹⁹ Antonina Luszczykiewicz & Krzysztof Iwanek, “Kung Fu Yoga: A Chinese-Indian Soft Power Romance” (June 1, 2017), *《The Diplomat》*, <https://thediplomat.com/2017/06/kung-fu-yoga-a-chinese-indian-soft-power-romance/>.

costly as it has already forced India to withdraw from the Beijing-led, newly-signed Regional Comprehensive Economic Partnership due to American pressure.²⁰ However, in light of the border tensions with China, an open alliance with the U.S. might have come at the right moment for New Delhi. Washington's open support for New Delhi against Beijing and the elevation of the China-India border issue from a regional conflict to a continental challenge made the evolving situation potentially even more dangerous. American involvement in Indian affairs is most likely to either involve or provoke other globally influential actors, like Japan and Russia.

Nevertheless, it is impossible not to consider the China-India border issue a continental challenge—not simply because of its territorial dimensions, but also due to the politics of water access, which was pointed out in the declassified document. China controls the Tibetan plateau, which is the lifeline of most major rivers in Asia. These civilizational rivers—including Brahmaputra, Ganges, Indus, Irrawaddy, Mekong, Salween, and Yangtze—are a lifeline not only to the world's two most populous nations of China and India, but also to the South Asian countries of Bangladesh, Bhutan, Nepal, and Pakistan, as well as the Southeast Asian nations of Cambodia, Laos, Myanmar, Thailand, and Vietnam. Together, these countries make up almost half of the world's population.

In the looming politics of Tibetan water resources, China's control of the waters flowing through the Himalayan plateaus is a matter of life and death for millions of people in South and Southeast Asia. With numerous dams built on rivers, such as Brahmaputra and Mekong, China is now

²⁰ Peter Petri & Michael Plummer, "RCEP: A New Trade Agreement that will Shape Global Economics and Politics" (November 16, 2020), *The Brookings Institution*, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/16/rcep-a-new-trade-agreement-that-will-shape-global-economics-and-politics/>.

able to store or divert water in a way that might lead to drying out vast territories downstream. Beijing is fully aware that turning “off” those taps is a potentially more dangerous weapon than bombs and missiles and most cost-effective.²¹

In the 2017 Brahmaputra flood, China did not share crucial river data with India despite their existing agreement.²² This decision might be considered retaliation after the Doklam standoff, during which India mobilized its troops as a response to China’s initiation of the road construction on the territory claimed by Bhutan. As a result, for two months Chinese PLA and Indian troops kept eyeballing, testing, and threatening each other at the Bhutan-China-Indian border while also calling for negotiations.²³

In the beginning of 2021, China cut the water flow of the Mekong river by 50 percent without any warning, for a three-week power-line maintenance project, as it was officially explained.²⁴ It seriously affected the life of millions of people along the waterways in the Southeast Asian region, disrupting fishing and farming livelihoods.

Within the global politics of water access, the new U.S. policy towards Tibet is potentially a game changer. The Tibetan Policy and Support Act,

²¹ Brian Eyler, “How China Turned Off the Tap on the Mekong River” (April 13, 2020), *Stimson Center Research*, <https://www.stimson.org/2020/new-evidence-how-china-turned-off-the-mekong-tap/>.

²² Navin Singh Khadka, “The China-India Row that Spells Disaster for Flood Victims” (December 18, 2017), *BBC*, <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-42335242>.

²³ Antonina Luszczkiewicz, “The China-India Border Conflict: Prospects for War and Peace in the 21st Century,” in Olga Barbasiewicz, Marcin Grabowski, Ewa Trojnar eds., *In Security Dilemmas and Challenges in 21st Century Asia* (Berlin: Peter Lang Publisher., 2020), p. 146.

²⁴ Catherine Wong & Maria Siow, “Mekong Dam: China Cuts River Flow 50 Per Cent, is Slammed for Lack of Warning” (January 9, 2021), *South China Morning Post*, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3116989/mekong-dam-china-cuts-river-flow-50-cent-slammed-lack-warning>.

signed by President Trump in the last days of December 2020, states that the United States will put sanctions—including the denial of entry—on Chinese officials who interfere in the election of the Dalai Lama's successor.²⁵ The U.S. legislation also calls for creating a new American consulate in Lhasa, the capital city of the Tibet Autonomous Region of China.

The election of the new Dalai Lama, unavoidable yet still unspecified in time, is more than just a religious matter. It is, of course, a choice of a spiritual—and political—leader for millions of Tibetan Buddhists in Tibet, India, and around the world. More importantly, the situation in Tibet is the key to China's unrestrained blackmailing practice of water politics, whose victims become China's river-sharing Southeast Asian neighbors of the Irrawaddy, Mekong, Salween, and other tributaries. Disturbing as it may be, if not because of the Chinese Communist Party's iron fist policy towards Tibetan people and their culture, the world should pay closer attention to Tibet as a source of life—knowing that throughout the course of climate change, regional water-wars are destined to flare-up in Southeast and South Asia.

IV. THE UNSINKABLE AIRCRAFT CARRIER

In the context of American legislations, agreements, and protocols, the Trump presidency championed the biggest revival of U.S.-Taiwan relations since Washington acknowledged Beijing as the official representative of China in 1979, breaking formal diplomatic dealings with Taipei. Even so, the U.S.-Taiwan relations—and Taiwan's *de facto* independence—were

²⁵ U.S. Congress, "H.R.4331: Tibetan Policy and Support Act of 2019" (2019), *《congress.gov》*, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/4331/text?format=txt&r=3&s=1>.

guaranteed by the Taiwan Relations Act of 1979 signed by President Jimmy Carter. The original act broadly provides an ambiguous framework as “the policy of the United States to preserve and promote extensive, close, and friendly commercial, cultural, and other relations between the people of the United States and the people on [sic] Taiwan.”

However, the bilateral relationship harkens back to 1950 when General Douglas MacArthur—the supreme commander of allied forces in Japan—transmitted a now-declassified top secret “Memorandum on Formosa” to Washington.²⁶ The American commander argued that Taiwan should be an “unsinkable aircraft carrier” for the United States to project American power and to preserve American national interests in the Pacific.²⁷ According to the CIA-declassified secret memo on “Deng Xiaoping’s Discussion of Taiwan with the President [Ronald Reagan],” Deng in April 1984 reverted to MacArthur’s term to express his “unease with US foreign policy.”²⁸ Thus, China’s historical apprehension with the United States still deeply endures, especially after President Trump’s decision to sell arms to Taiwan.

In October 2020, the Trump White House declassified the diplomatic cable of “Six Assurances,” also made by President Reagan to Taiwan in 1982, which have been a foundational element in American policy towards Taiwan and China.²⁹ This loosely-kept secret of “Six Assurances” outlined

²⁶ Patrick Mendis, “A Rendezvous with Destiny for Two Unsinkable Aircraft Carriers” (May 21, 2020), *The SAIS Review of International Affairs (Johns Hopkins University)*, <https://saisreview.org/a-rendezvous-with-destiny-for-two-unsinkable-aircraft-carriers/>.

²⁷ Patrick Mendis, “A Rendezvous with Destiny for Two Unsinkable Aircraft Carriers”.

²⁸ Directorate of Intelligence, “Deng Xiaoping’s Discussion of Taiwan with the President [Ronald Reagan]”(April 10, 1984), *Central Intelligence Agency (CIA)*, <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP04T00367R000201480001-8.pdf>.

²⁹ Patrick Mendis and Joey Wang, “Would Joe Biden Go to War to Stop a Chinese Invasion of Taiwan?”(November 15, 2020), *The National Interest*, <https://nationalinterest.org/feature/would-joe-biden-go-war-stop-chinese-invasion-taiwan-172577>.

a set of foreign policy principles which confirmed America's unwavering support and U.S. arms sale to Taiwan. Though originally declared as informal rules, the contents of the "secret" cable were later adopted by the U.S. Congress in a non-binding resolution in 2016 as the cornerstones of the bilateral relationship.

As the result of the speeding-up of U.S.-Taiwan relations under President Trump, the overall American legal framework of Taiwan is now guided by a number of key Congressional legislations:

- Taiwan Travel Act of 2018
- TAIPEI Act of 2019
- Taiwan Assurance Act 2020

The guiding framework of legal and diplomatic relations between the United States and Taiwan is more complex than those with India, because of Taiwan's shared history with China and "the policy of ambiguity." Yet, all Congressional acts still maneuver ingeniously around these constraints, not by stating Taiwan's independence but by strengthening the island's international position. For example, the Taiwan Travel Act (TRA) of 2018 encourages visits between officials from the United States and Taiwan at all levels as demonstrated by the increasing number of President Trump's cabinet officials visiting Taipei since 2019.³⁰

The Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019 directly involves the United States to enhance "economic, security, and diplomatic engagement" with countries that have "strengthened, enhanced or upgraded relations with Taiwan."³¹

³⁰ U.S. Congress, "H.R.535: Taiwan Travel Act"(2017), *《congress.gov》*, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/535/text>.

³¹ U.S. Congress, "S.1678: Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019"(2019), *《congress.gov》*, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1678/text>.

Simultaneously, the act punitively reduces American engagement with countries whose actions “undermine Taiwan.”³² The act also calls on the U.S. administration to advocate for Taiwan’s membership in “international organizations in which statehood is not a requirement” and for Taiwan to be granted observer status in international bodies—like the World Health Organization—where formal recognition is a prerequisite. It further recommends signing a U.S.-Taiwan free trade agreement.

Finally, the Taiwan Assurance Act 2020—signed by President Trump along with the Tibetan Policy and Support Act—expresses support for Taiwan’s defense strategy of asymmetric warfare and encourages Taipei to increase its defense expenditures.³³ Moreover, it reaffirms the American support for Taiwan’s participation in the United Nations and its affiliated organizations as well as other regional groupings like the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) that require statehood for membership.

It is still debatable as to what extent the Biden White House will follow these agreements as meaningful gestures toward Taipei. However, the first signals sent after the Biden inauguration suggest that Trump’s pro-Taiwan course will be sustained within the framework of Congressional acts. For the first time since the official diplomatic relations between Washington and Taipei ceased in 1979, Taiwan’s envoy to the U.S. Hsiao Bi-khim represented her country as an officially invited dignitary at Biden’s presidential inauguration.³⁴ Unsurprisingly, the very same day four Chinese military planes entered Taiwan’s Air Defense Identification Zone (ADIZ). It was the

³² U.S. Congress, “S.1678: Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act of 2019”.

³³ U.S. Congress, “H.R.2002 - Taiwan Assurance Act of 2019”(2019), *《congress.gov》*, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2002/text>.

³⁴ Keoni Everington, “Taiwan Represented st US Presidential Inauguration for 1st Time since 1979”(January 21, 2021), *《Taiwan News》*, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4107807>.

twenty-second Chinese intrusion into Taiwan's ADIZ in January 2021 alone.

Although many of the bilateral agreements appear to form a mutually beneficial relationship, American military and political engagement with Taiwan is still a game of pawns similar to General McArthur's vision of the unsinkable aircraft carrier that can maintain U.S. primacy in the Pacific.³⁵ Supporting Taiwan in trade and investment is advantageous to the United States as the island nation is an economic-dynamo with a highly advanced technological sector that surpassed China's GDP growth in 2020.³⁶

The declassified documents and recent U.S. legislations related to Taiwan have shown a green light for India's Act East Policy and strengthening India's position in the Indo-Pacific region. The United States is also obligated to provide arms to ensure Taiwan's security and its ability to engage with China on its own terms; however, the prospects of India-Taiwan relations are largely muted in Washington. Given the sensitive nature of Sino-American relations with Taiwan, the "policy of ambiguity" is still the governing principle even as a thriving India-Taiwan relationship would clearly benefit American foreign policy and national security interests.

V. PROSPECTS OF INDIA-TAIWAN COOPERATION

The launch of the Look East Policy in 1991 marked a strategic change in how India perceived itself in the post-Cold War reality. After over four decades of trade protection and state intervention, India finally

³⁵ Patrick Mendis, "A Rendezvous with Destiny for Two Unsinkable Aircraft Carriers".

³⁶ Cheng Ting-Fang, Lauly Li & Michelle Chan, "Taiwan GDP Growth Outpaces China for First Time in Three Decades" (January 29, 2021), *Nikkei Asia*, <https://asia.nikkei.com/Economy/Taiwan-GDP-growth-outpaces-China-for-first-time-in-three-decades>.

liberalized its economy, opening up for private and foreign investments, and strengthened political, military, and cultural ties with Southeast Asian countries. Having done so, it went out of its traditional, geographically determined spheres of influence, and aspired to obtain the title of not just the regional, but continental power.

On one hand, the unveiling of the Look East Policy seemed like throwing down a gauntlet to China, a country which has always had a great political and cultural impact on Southeast Asia. On the other hand, India has tried to reach some kind of rapprochement with its northern neighbor by participating in border talks (which resulted in two agreements in 1993 and 1996) and welcoming a groundbreaking rise of economic exchanges with China throughout 1990s.

However, a dramatic revolution came with Hindu nationalist leader Narendra Modi, whose Bharatiya Janata Party won Indian national elections in 2014. Modi elevated the Look East Policy to a completely new level by transforming it into the Act East Policy (AEP) the very same year he became India's Prime Minister.³⁷ As this rapid and clearly prioritized name change suggests, India was expected to endeavor for a deeper and more active involvement in Southeast Asia. Moreover, originally an economic plan, the Look East Policy expanded both geographically to countries like South Korea and Japan as well as dimensionally to political and security domains.

Similar to Modi's transformation of the Look East Policy into the Act East Policy, President Tsai Ing-wen marked overtaking Taiwan's political scene in

³⁷ Prashanth Parameswaran, "Modi Unveils India's 'Act East Policy' to ASEAN in Myanmar" (November 17, 2014), *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2014/11/modi-unveils-indias-act-east-policy-to-asean-in-myanmar/>.

2016 by introducing the New Southbound Policy (NSP).³⁸ As Modi added totally new dimensions to India's Look East Policy, Tsai elevated the existing Southbound Policy onto a much higher level, focusing on boosting economic cooperation with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and South Asian countries as well as Australia and New Zealand, and called for intensifying people-to-people exchanges in tourism and education.³⁹

Both governments now recognize the United States as a broker to facilitate their broader foreign policy objectives in Southeast Asia against China within Washington's Indo-Pacific strategy under the Biden White House. Flourishing India-Taiwan relations might become a remarkably positive and successful byproduct of the Sino-American rivalry if New Delhi and Taipei step out of the shadow of the One China Policy and reinvigorate the over 70-year-old petrification of bilateral relations.

As the Biden White House intends to continue the Trump administration's Indian and Taiwan policies, the marriage between Taipei's NSP and New Delhi's AEP—not just geographically but in the realms of political, economic, and ideological persuasion—might make the anti-authoritarian alliance in Asia grow stronger. Ironically, this would be the first “encounter” between India and Taiwan that might truly unleash the great potential of their bilateral relations which so far has been highly untapped and unrecognized by the United States.

Historically, India was the second non-socialist country which acknowledged the People's Republic of China (PRC) in 1950 by breaking official diplomatic relations with Chiang Kai-shek's government of the

³⁸ Saheli Chattaraj, “India's Act East And Taiwan's New Southbound Policy Are Win-Win” (October 2, 2019), *East-West Center*, <https://www.eastwestcenter.org/publications/india%E2%80%99s-act-east-and-taiwan%E2%80%99s-new-southbound-policy-are-win-win>.

³⁹ Tanvi Madan, “India Opportunity for Taiwan” (April 15, 2019), *The Brookings Institution*, <https://www.brookings.edu/articles/the-india-opportunity-for-taiwan/#footnote-3>.

Republic of China (ROC). As a consequence, India officially accepted the One China policy, both in regard to Taiwan, as well as other “Chinese” territories, such as the neighboring Tibet which for centuries had served as India’s buffer zone. Even when China-India relations froze almost completely for the following two decades after the 1962 border war, India still looked toward reconciliation rather than confrontation. New Delhi continued to support the One China Policy and even advocated for replacing ROC with PRC in the United Nations. It was then not ill-will, but the fear-driven false-friendliness towards China that determined the shape of India-Taiwan relations—or, rather, the lack of it.

With the growing engagement of the United States in the Indo-Pacific, which counterbalances China by giving American allies more space to emerge from under the Chinese shadow, India might now wish to pursue a more open and assertive framework to collaborate with Taiwan. There seems to be a similar potential on the Taiwanese side as President Tsai Ing-wen rejected the 1992 Consensus in 2019, according to which China and Taiwan agreed on the existence of only One China but reserved the right to interpret its meaning in different ways. By setting a collision course with Beijing, Taipei might now wish to give an unprecedented boost to its relations with New Delhi. What happened in China-India-Taiwan relations in October 2020 proves that there are both inter-governmental and people-to-people potentialities connecting New Delhi and Taipei with the broader policy framework laid down by Washington.

The day of October 10—or the Double Ten Day—is celebrated in Taiwan as the National Day of the Republic of China. A few days ahead of the 2020 celebrations, the Chinese Embassy in New Delhi sent out a note to Indian media, instructing Indian journalists that “there is only

One China in the world, and the government of the People's Republic of China is the sole legitimate government representing the whole of China. Taiwan is an inalienable part of China's territory.”⁴⁰ As a result, Taiwan was not supposed to be referred to as a country, or a nation, or the Republic of China. One does not need to be an expert on China-India relations to foresee what kind of consequences this unsophisticated attempt at intimidating and interfering in India's internal affairs caused. Especially given the fact that it came from China, a country which launched a military attack on India in 1962 and is probably responsible for causing the biggest national trauma in India's postcolonial history.

As one might have expected, Indian media widely covered the National Day celebrations in Taiwan—to a significantly larger extent than in previous years. More importantly, Indian authorities openly followed the media's anti-China sentiments by hanging posters with the Taiwanese flag and the words, “Taiwan, Happy National Day October 10” on streetlights in front of the Chinese Embassy in New Delhi.⁴¹ Although they were soon taken down, they widely circulated across the Indian and Taiwanese media.

A meme which also broadly disseminated on Indian and Taiwanese social media platforms showed President Tsai and Prime Minister Modi toasting with bubble tea and Indian chai. It was a clear reference to the “Milk Tea Alliance,” a coalition of democratic countries which originated as a solidarity movement among netizens of Taiwan, Hong Kong, and

⁴⁰ Eric Chang, “China Instructs Indian Media How to Report on Taiwan's National Day” (October 18, 2020), *《Taiwan News》*, <https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4025738>.

⁴¹ Charles Kang, Ko Lin & Matthew Mazzetta, “Taiwan's Foreign Minister Thanks India after National Day Spat with China” (October 10, 2020), *《Focus Taiwan》*, <https://focustaiwan.tw/politics/202010100019>.

Thailand in 2020.⁴² Activists in all these countries stressed the need of strengthening democratic values, and protested against the growing influential industry of China.⁴³

It took hardly any time for Taipei authorities to react. Taiwanese Minister of Foreign Affairs Joseph Wu openly thanked Indian politicians and media for standing up to China's wolf warrior diplomacy. Quite undiplomatically, Wu wrote in a Twitter post: "Hats off to friends from around the world this year, India in particular, for celebrating Taiwan National Day. With your support, Taiwan will definitely be more resilient in meeting challenges, especially those 'get lost' types."⁴⁴ India's reaction towards the Chinese Embassy's provocative letter seems even more significant in the context of the actions New Delhi took in recent years to conciliate China at the cost of relations with Taiwan. For example, in 2018 India's national carrier, Air India, followed a note from the Indian Ministry of External Affairs, which urged it to change the name Taiwan to Chinese Taipei on the airline's website.⁴⁵ However, what happened two years ago, now seems to be a distant and almost entirely insignificant history.

These developments were an indirect response to China's provocative behavior. A more crucial step in boosting India-Taiwan relations would be

⁴² Laignee Barron, "We Share the Ideals of Democracy. How the Milk Tea Alliance Is Brewing Solidarity Among Activists in Asia and Beyond" (October 28, 2020), *《Time》*, <https://time.com/5904114/milk-tea-alliance/>.

⁴³ "Tea and Tributaries: In No Region is China's Influence Felt More Strongly Than in South-East Asia" (February 27, 2021), *《The Economist》*, <https://www.economist.com/briefing/2021/02/27/in-no-region-is-chinas-influence-felt-more-strongly-than-in-south-east-asia>.

⁴⁴ Foreign Minister Jaushieh Joseph Wu, "Tweet, the official account of the Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan)" (October 10, 2020), *《twitter》*, https://twitter.com/MOFA_Taiwan/status/1314853894283882496.

⁴⁵ "Air India Changes Taiwan Name to Chinese Taipei on Website" (July 5, 2018), *《The Economic Times》*, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/air-india-changes-taiwan-name-to-chinese-taipei-on-website/articleshow/64868193.cms>.

the development of joint projects and initiatives regardless of shared anti-China sentiments. There has never been a better time for India. With its economy hit badly by the Covid-19 pandemic, New Delhi might finally step out of the One China Policy shadow and welcome Taiwanese trade and investment—especially in information and communication technology, cybersecurity, biomedical technology, and renewable energy industries—to gain momentum for constructing innovative industrial parks in Bangalore, India’s silicon valley in Karnataka.⁴⁶ With the on-going Sino-American Tech Cold War, the technological nexus between India and Taiwan may present opportunities for greater collaboration and American support to restructure the global supply-chains away from China.⁴⁷

With all the agreements and projects—together with Washington’s open support for India’s AEP and Taiwan’s NSP—the trilateral relations make the development of India-Taiwan cooperation possible to an extent never seen before. Now it is not about India and Taiwan simply tilting the window to secretly get a quick breath of fresh air—instead, it is about kicking the door open and letting the wind blow in a large gust.

VI. MAKE INDIA GREAT AGAIN

The declassified document reveals a limited, unidimensional understanding of Asian matters, and in its simplicity resembles the black-and-white ideological divisions of the Cold War, where some countries were one-sidedly labelled as allies and others classified as enemies. What the Biden administration must do is to overcome this over-simplification,

⁴⁶ “Taiwan to Empower Bengaluru’s Quest to Become a Smart City” (March 13, 2018), *《The Economic Times》*, <https://economictimes.indiatimes.com/magazines/panache/taiwan-to-empower-bengalurus-quest-to-become-a-smart-city/articleshow/63279696.cms?from=mdr>.

⁴⁷ Patrick Mendis & Hon-Min Yau, “How the Evolving U.S.-China ‘Tech Cold War’ Helps Taiwan”.

starting with resisting the temptation to portray China as a villain and bandit on one hand, and avoiding misconstruing India as a guardian of peace and stability as the unanimous defender of American values and human rights in the Indo-Pacific on the other.

Paradoxically, a blindly favorable approach towards India might cause an equal amount of damage as narrow-minded demonization of China. Contemporary India is not an American savior under whom the Indo-Pacific will stay safe and happy. Prime Minister Modi's India does not certainly resemble Kalki—the prophesied tenth avatar of the Hindu god Vishnu—who will bring an end to the epoch of calamity and degeneration, and start the new era of justice and happiness.

Modi's India led by Hindutva—the ideology of Hindu nationalism—is particularly at fault for strengthening communal divisions within Indian society and unleashing anti-Muslim hysteria. Examples include the 2019 Citizenship Amendment Bill, which makes it easier for refugees from Pakistan, Bangladesh, and Afghanistan to get Indian citizenship provided that they are not Muslims. The same year, the enacted constitutional and administrative modifications stripped the former Jammu and Kashmir of its special status, leading to arrests and communication lockdown. These two examples are enough to raise a question as to whether India should be internationally condemned.⁴⁸

Since the Trump White House's declassified document does not mention a single word on protecting human rights, Washington's boundless support for New Delhi does not come as surprise. Although human rights might not have appealed to policymakers under the transactional President

⁴⁸ "India's Diminishing Democracy: Narendra Modi Threatens to Turn India into a One-party State" (November 29, 2020), *The Economist*, <https://www.economist.com/briefing/2020/11/28/narendra-modi-threatens-to-turn-india-into-a-one-party-state>.

Trump, the fact that India might use the very same military and intelligence support it gets from the United States not just against China but also against Pakistan should raise red flags for the Biden administration.

Nevertheless, a choice between nationalistic China and nationalistic India hardly comes as a difficult decision for Washington as Beijing poses a threat to American interests in the Indo-Pacific. However, the Biden White House should not forget that Modi's administration has its own nativist interests.

India—supported by a series of nuclear, economic, and military agreements with the United States—and Taiwan with numerous agreements and congressional acts, will eventually intersect their independent foreign policies of the AEP of New Delhi and the NSP of Taipei in the Southeast Asian region. The success of American “facilitative role” in the “gathering place” of India and Taiwan in the Southeast Asia depends largely on the measure of economic dynamism in the United States and its democratic values. In China, Beijing has the BRI as an economic engine, whereas Washington needs to unleash its domestic economic and investment forces and work with its democratic allies and friends to maintain the liberal economic order that has sustained the post-WWII peace and stability in Asia and beyond.

Nonetheless, the success of U.S. engagement in the Indo-Pacific is as important for its own security and progress as its commitment to supporting India and Taiwan. Although in democratic countries, political platforms periodically change as a result of the next election, American alliances with India and Taiwan are now solidly fortified by numerous legal agreements and congressional acts. Hence, it is clear that American commitment to the Indo-Pacific will remain resolute for at least the next few years.

VII. RENEWAL OF AMERICA

Regardless of numerous disagreeable actions of the Trump presidency, the Biden White House has no option but to continue his predecessor's policy. Biden's possible withdrawal from a collision course with China has little to do with his administration's good will. Contrarily, it is all about following agreements that Trump established during his presidency. With the enduring deterrence strategy against China—both in the economic domain and the geostrategic perspective—the Biden White House must continue the previous administration's policies toward its two key partners in the Indo-Pacific region: India⁴⁹ and Taiwan.⁵⁰

But in the context of the U.S. Indo-Pacific strategy, the Trump era transactions and agreements should not be perceived as a burden, provided that they are all carried out with strategic calculus. Although blind demonization of China, followed by a purely confrontational approach, is a dead end, it cannot be disputed that China will be America's biggest challenge of the twenty-first century. Its national interests—whether motivated by geopolitics or grounded in history and ideology—do not intersect with American priorities. The political culture of the Chinese Communist Party leadership seems equally incompatible.

It is then crucial for the United States to look beyond the most powerful key partners in the Indo-Pacific and to transform the Trump model of treating “small” allies as vassals who need to pay their dues, into a partnership model. Furthermore, the United States should support alliances

⁴⁹ Patrick Mendis and Antonina Luszczykiewicz, “To Balance China, Joe Biden Should Build Upon Trump's India Strategy”.

⁵⁰ Patrick Mendis Corey Lee Bell, “Leave Donald Trump's Triumphant Taiwan Policy Alone” (December 12, 2020), *The National Interest*, <https://nationalinterest.org/feature/leave-donald-trump%E2%80%99s-triumphant-taiwan-policy-alone-174298>.

among its partner countries in the Indo-Pacific by creating conditions which would guarantee safe, unrestrained development of these alliances. None of the Indo-Pacific states would risk an open alliance with the United States against China if not secured by proper treaties and encouraged by economic development prospects. Even so, all of these countries might still keep maneuvering between the United States and China. After all, the Cold War divisions belong to the past; the globalized world is now much more closely and multilaterally connected, making all states depend on one another to a far greater extent than ever before in the human history.

China's global power status is already a given, especially with its successful economic recovery from the Covid-19 pandemic, whereas most of the world, including the United States and India, faces serious recession and budgetary constraints. It is no longer a question of how to defeat China, but rather, how to make it “coexistable” with the rest of the world by restraining its expansionist ambitions.

As the United States wants to regain the upper hand in the Indo-Pacific region, it must define and follow the stated goals of achieving American interests and values in its long-term multidimensional alliance strategy—not only in military and economic domains but also by investing in the field of international “educational exchanges” as an enduring element of building “alliances” and developing “soft power” strategies.⁵¹ Strengthening such direct partnerships with countries like India and Taiwan—as well as supporting alliances and friendships between the like-minded countries of Indo-Pacific—would be a good start to make the world better protected from authoritarian regimes.

⁵¹ Patrick Mendis & Dominique Reichenbach, “Students Can Save America’s Foreign Policy Agenda” (February 8, 2021), *Harvard International Review*, <https://hir.harvard.edu/students-can-save-americas-foreign-policy-agenda/>.

中國大陸加強整頓演藝圈 背後的道德危機

Moral Crisis behind China's Strengthening Rectification
on Its Entertainment Industry

張裕亮 (Chang, Yu-Liang)

南華大學傳播學系教授兼社會科學院院長

壹、前言

近期以來，中國大陸（下稱：大陸）演藝圈風波不斷，從鄭爽陷入代孕棄養風波兼涉嫌逃稅，吳亦凡涉嫌強暴案，霍尊遭指控約炮出軌，張哲瀚「精日」風波，藝人吸毒事件等，引發外界對大陸藝人的行徑側目而視、痛加撻伐。再加上，大陸粉絲迷戀偶像「追星文化」、「飯圈文化」的誇張瘋狂行徑，往往令人瞠目結舌。為此，大陸官方喉舌《新華社》於今（2021）年9月2日報導宣稱，中宣部日前已印發《關於開展文娛領域綜合治理工作的通知》，針對流量至上、飯圈亂象、違法失德等行業問題進行整頓。跡象顯示，中共對於長期以來屢禁不止，反倒愈演愈烈的演藝圈已決心痛加整頓。

這份《通知》也提及，近年來，有關主管部門對明星天價片酬、「陰陽合同」、偷逃稅、低俗資訊炒作和劣跡藝人管理等不斷加大整治力度，取得一定成效。但《通知》也坦承，隨著文娛產業迅速發展，天價片酬、「陰陽合同」、偷逃稅等問題有以新方式新手段死灰復燃跡象，流量至上、畸形審美、「飯圈」亂象、「耽改」之風（所謂「耽改劇」，指的就是由耽美小說改編而來的影視劇）等新情況新問題迭出，一些從業人員政治素養不高、法律

意識淡薄、道德觀念滑坡，違法失德言行時有發生，對社會特別是青少年產生不良影響，嚴重污染社會風氣，人民群眾反映強烈。

貳、天價報酬助長誇張追星文化

事實上，大陸演藝圈的亂象可說是冰凍三尺非一日之寒。即以天價片酬亂象論之，早在 2012 年中國電視劇導演工作委員會年會上，會長陳家林在工作彙報中就指出：「一個明星單集片酬高達 60、70 萬元，占到製作費 5 成，嚴重影響電視劇製作品質。」即可初見端倪。

其後，在網路劇急遽增長、「流量明星」爆量火紅，以及大陸龐大且急劇成長網路視頻使用者等諸多因素推波助瀾下，導致天價片酬居高不下。即便大陸官方於 2017 年 9 月 22 日正式宣布推行「限酬令」，訂定《關於電視劇網絡劇製作成本配置比例的意見》，明文規定「全部演員的總片酬不超過製作總成本的 40%，其中，主要演員不超過總片酬的 70%，其他演員不低於總片酬的 30%」。然而，證之近年來不斷追高的明星天價片酬，可見「限酬令」明顯無法明顯有效扼制。同時，伴隨明星天價片酬引發盲目誇張的「追星文化」、「飯圈文化」，造成大陸年輕一代缺乏「社會主義核心價值觀」。

大陸除頒布「限酬令」力阻演藝圈亂象之外，2018 年年初，大陸廣電總局也頒布限娛令要求「四不用」，分別是對黨離心離德、品質不高尚的演員堅決不用；低俗、媚俗、惡俗的節目演員堅決不用；思想境界、格調不高的演員堅決不用；有污點、有緋聞，有道德問題的演員堅決不用。同時，針對網路世代，不少遭封殺的明星透過直播方式復出，大陸國家廣電總局也於 2020 年底發出通知，要求各地相關單位採取有力措施，「不為違法失德藝人提供公開出鏡發聲機會」，防範遏制炫富拜金、低俗媚俗等不良風氣在直播領域滋生蔓延。2020 年底，大陸官媒《人民日報》微信公眾號《俠客島》更公開點名柯震東、范冰冰等人為「劣跡藝人」，必須封殺他們透過直播的方式復出。

伴隨大陸藝人的天價酬勞，使得藝人間相互攀比炫富拜金、緋聞弊端層出不窮。這些言行舉止也導致大陸青年少誇張瘋狂的追星文化，《ETtoday》於今年 8 月 30 日報導就指出，有大陸民眾為了拍照片，不惜爬上險峻的山坡，最後只能出動警察救援，或是跟蹤偶像明星，租下整臺計程車在馬路上追逐，或是私自闖入藝人下榻的飯店，企圖入侵私生活等，更有花錢打榜、為了維護自己的偶像，在網路上攻擊其他演員等，離譜行徑接二連三。實言之，當前大陸青少年的追星文化已經與其上一輩的型態差異極大，更形成特色鮮明的「飯圈」（粉絲圈子）文化。

針對「追星文化」、「飯圈文化」衍生的「飯圈」互撕謾罵亂象、誘騙消費等行為以及飯圈嚴格的組織性，早被大陸政府視為眼中釘，並在今年 6 月為期兩個月的「清朗行動」加以整頓。緊接著，大陸《央視》於 8 月 23 日晚間刊登一篇「『飯圈』文化該驅邪扶正了」為題的網評，指出「飯圈」文化已成為網路世界的一股濁流，更會對青少年價值觀的養成造成消極影響。

根據《央視》這篇網評指出，由於受到娛樂主義、消費主義、偶像文化等思潮影響，粉絲與偶像之間由原來的單向傳播，轉變為雙向溝通，粉絲們不再滿足於與偶像單純的「精神交流」，而是深度參與到明星的職業發展之中。網評指出，因為虛擬社群平臺的便利性，提升了粉絲的規模和組織化。一些平臺資本通過建構一套邏輯完美的遊戲規則，刺激和培育粉絲的競爭心理，誘導他們參與衝榜與刷流量；其中更有粉絲，不惜花大錢在明星身上，也造就似乎只有花錢，才能成為粉絲的道理。文中更提到，粉絲對於偶像「愛的供養」早已超出經濟範疇，逐漸延伸到價值觀領域，無底線追星越演越烈，一言不合就開罵，進而演變成網路霸凌。網評更提到，藝人吳亦凡的「酒店選妃」事件，表示粉絲們即使發現藝人醜聞，仍不離不棄，更創建群組企圖「劫獄」，接二連三的荒唐戲碼，使「飯圈」文化成為網路世界的一股濁流，更對青少年價值觀的養成造成消極影響。

為扼阻這種愈演愈烈日益畸形的「追星文化」、「飯圈文化」，大陸中央網信辦於今年 8 月 27 日發布《關於進一步加強「飯圈」亂象治理的通知》，提出取消明星藝人榜單、優化調整排行規則、嚴管明星經紀公司等 10 項措

施，進一步解決「飯圈」亂象問題。通知提出的措施包括：取消明星藝人榜單、優化調整排行規則、嚴管明星經紀公司、規範粉絲群體帳號、嚴禁呈現互撕信息、清理違規群組版塊、不得誘導粉絲消費、強化節目設置管理、嚴控未成年人參與、規範應援集資行為。

參、娛樂新聞扭曲青少年價值觀

當前大陸青少年令人瞠目結舌的「追星文化」、「飯圈文化」，究竟對其價值觀造成何種影響？根據《今傳媒》2019年12月24日引述廣東藥科大學馬克思主義學院，針對廣州大學城「00後」大學生（廣東藥科大學、華南師範大學、中山大學3所高校）進行問卷調查（N=823），探討網絡娛樂新聞報導對上述三所高校2000年、2001年和2002年出生的本科生價值觀的影響。調查顯示：目前網絡娛樂新聞報導對青少年價值觀已造成了傳遞價值冷漠、動搖傳媒公信力、扭曲價值追求、挑戰道德底線、缺失人本關懷等負面影響。

調查指出，在「缺少價值引導，傳遞價值冷漠」方面，網絡娛樂新聞報導中經常態度模糊，褒貶不明（58.69%），娛樂新聞報導中經常缺乏價值引導（42.89%）。調查也指出，部分網絡娛樂傳媒從業人員，故意剝離事實傳播與事實背後價值觀傳播之間的內在聯繫，有意忽略娛樂新聞報導中的價值引導。在新聞的遣詞造句上，偏好選擇運用中性詞語或戲謔色彩明顯的網絡用語來隱藏價值傾向，呈現出該批評時不評判，該弘揚時不表達的「價值冷漠」狀態。

在「動搖公信力，扭曲價值追求」方面，調查指出，「00後」大學生認為網絡娛樂新聞報導對明星和名人奢侈消費、豪華生活的報導熱情持續不減，報導中宣揚享樂、拜金、功利的價值觀（61.85%）。被青年人奉為偶像的明星和名人在網絡娛樂新聞報導中被物化，成為商品、金錢堆砌而成的集合體（47.27%）。而「00後」在崇拜效仿明星的同時，也逐漸物化了自身。在娛樂新聞享樂、拜金、功利的價值觀的浸潤下，青年人對金錢和享受的慾望不斷滋

長，「有錢就花，沒錢就借」正成為不少受訪者的消費價值觀（36.94%）。

在「挑戰道德底線、缺失人本關懷」方面，調查指出，網絡娛樂媒體通過大肆報導明星隱私、暴露陰暗面，還特別鍾愛炒作情愛話題，追求視覺沖擊力，刻意放大庸俗、低俗、媚俗細節，強調感官的刺激和滿足（59.17%），挑戰社會道德界限（50.06%）。調查也指出，過分強調感官的刺激和滿足，會導致對人的精神關照的缺乏，以及人本關懷的缺失。

肆、堅持影視娛樂發揮文藝戰線責任

針對上述天價報酬助長的誇張追星文化，以及其對青少年價值觀的誤導，大陸官方的對應之道，就是重申堅持以「社會主義核心價值觀」，引導包括影視娛樂在內等文化產業。事實上，長期以來對大陸官方來說，影視產業不僅僅是滿足一般消費大眾的聲光影像庶民娛樂，它更是傳達黨的文藝政策的重要戰線。

2014 年 10 月 15 日，中共中央總書記習近平在北京主持召開文藝工作座談會，聽取 7 位文藝界人士發言後，發表了約兩小時的講話。承續 1942 年毛澤東「在延安文藝座談會上的講話」精神，將文藝視為從屬於政治，文藝工作者是做為無產階級整個革命機器中「齒輪和螺絲釘」的遺緒，習近平在北京文藝座談會上強調：「文藝事業是黨和人民的重要事業，文藝戰線是黨和人民的重要戰線。」

根據 2014 年 11 月 5 日章立凡為《紐約時報中文網》撰寫的「歷史輪迴：兩個文藝座談會」專題報導中指出，習近平心中的文藝可不是風花雪月的事，而是實現「中國夢」的重要力量。報導也指出，習近平於 2014 年 10 月 15 日在北京主持召開的文藝工作座談會，表達了對文藝界現狀的不滿，逐一指陳有「數量」缺「質量」、有「高原」缺「高峰」，抄襲模仿、千篇一律的現象，以及機械化生產、快餐式消費的問題，指出「低俗不是通俗，慾望不代表希望，單純感官娛樂不等於精神快樂」；同時強調「一部好的作品，應該是把社會效益放在首位，同時也應該是社會效益和經濟效益相統一

的作品。文藝不能當市場的奴隸，不要沾滿了銅臭氣」。

今年9月7日，基於近期以來大陸演藝圈的亂象，大陸國家廣電總局在北京召開「廣播電視和網絡視聽文藝工作者」座談會。會議強調，廣播電視和網路視聽文藝工作者要明大德、立大德，厚植愛黨愛國情懷。要堅定不移聽黨話、跟黨走，把個人理想、奮鬥、事業熔鑄到國家富強、民族振興、人民幸福的歷史偉業中，不斷奉獻祖國、奉獻人民。會議也指出，廣播電視和網路視聽文藝工作者要培育和踐行社會主義核心價值觀，講品位、講格調、講責任，自覺摒棄低俗、庸俗、媚俗的低級趣味，自覺反對拜金主義、享樂主義、極端個人主義的腐朽思想。與會座談的大陸知名演員唐國強分享道，做為一名黨的文藝工作者，應當站在前列，旗幟鮮明地樹立愛黨愛國、崇德尚藝的行業風氣，自律自強，努力創作出無愧於時代的精品力作。

伍、影視劇組成立中共臨時黨支部

除了持續強化對影視娛樂產業及其工作者，必須「堅定不移聽黨話、跟黨走」之外，根據《聯合報》今年9月25日引述《浙江新聞網》報導指出，為加強中國共產黨對演藝圈的全面管控，再度祭出新動作。報導指出，經中共橫店影視文化產業集聚區委員會批准，「安樂傳」、「重紫」、「捍戰三」、「落花時節又逢君」、「雲襄傳」、「少年歌行」、「請君賜轎」、「大唐狄公案」、「廣州十三行」、「星落凝成糖」、「明月入卿懷」包括「安樂傳」等11個正在浙江橫店拍攝的劇組，9月18日共同舉行臨時黨支部集中授牌儀式，並任命11名臨時黨支部書記。

影視劇組成立臨時黨支部過去並不多見，2017年，浙江省東陽市曾成立首個影視劇組臨時黨支部，但這次一口氣將11個拍攝的劇組成立臨時黨支部應是規模最大的一次。報導稱，浙江省東陽市委常委、橫店影視文化產業集聚區黨工委副書記吳婉珍在儀式上對11名劇組臨時黨支部書記說，「今天開始，你們又多了一個新的職務，那就是臨時黨支部書記，希望你們對這個新職務有認同感。黨支部雖然是臨時的，但作用發揮絕不能是臨時的。」

除前述 11 個劇組，前不久在橫店開機的「血戰松毛嶺」及歷史劇「天下長河」等劇組也已成立臨時黨支部，「將遊離在組織外、常年過不上組織生活的劇組黨員集中起來，組織開展支部活動」。此外，「星漢燦爛」等其他劇組也正在陸續申請成立臨時黨支部。「重紫」劇組臨時黨支部書記孫岳偉表示，該劇組臨時黨支部有 5 名黨員，包括製片、攝影、後期剪輯、煙花爆破等。他認為，成立臨時黨支部，有利於從源頭上更好地規範演藝行為。根據《中國共產黨支部工作條例》規定，黨支部是中共最基層的黨組織，凡是有正式黨員 3 人以上的，都應成立黨支部。

過往大陸影視劇組很少成立臨時黨支部情形，此次一口氣在大陸最大的實景影視拍攝基地—橫店影視文化產業集聚區，成立 11 個拍攝劇組臨時黨支部，說明大陸官方對於影視娛樂產業及其工作者的控管，已經滲透到最基層的單位，試圖將劇組黨員組織起來進行政治學習，對黨員進行教育、監督和管理，同時讓劇組黨員做好帶頭作用，激發劇組團隊的積極性，且能確保對其他工作者的監督，以及時時刻刻堅持黨的領導。

陸、結語

事實上，在當前大陸藝人天價酬勞、言行舉止炫富拜金互相攀比、緋聞弊端層出不窮，以及大陸青年少迷戀偶像「追星文化」、「飯圈文化」的誇張瘋狂行徑的背後，潛藏的就是大陸嚴重的社會道德危機與真空。

中國共產黨師從馬列主義，1949 年建立政權後宣揚無神論，將宗教視為封建迷信，特別是在文革期間迫害宗教不遺餘力，寺廟教會僧侶神職人員遭受嚴重衝擊，使得一般民眾無從接觸宗教經典，自然也不知敬畏神，更不信因果輪迴報應。而原本中國人幾千年以孔孟儒家做為禮法約束自我的道德基礎，同樣也被中國共產黨視為封建遺孽，欲除之而後快，文革期間甚至出現「打倒孔家店」、「批孔揚秦」的暴戾摧殘行徑後，使得大陸社會呈現嚴重的道德真空。

近年來，中共基於挽救社會道德危機刻不容緩，除了強調堅持「社會

主義核心價值觀」，也開始重拾並宣揚以孔孟儒家為基石的中華傳統文化，以力挽社會道德危機。根據《旺報》2014年10月5日一篇題為「習近平親儒 挽救社會道德危機」報導指出，習近平和大陸國務院總理李克強9月27日在「全球孔子學院日」致信表示祝賀，2人在信中均期盼中國文化能傳承發揚。習近平並在9月24日出席參加紀念孔子誕辰2565周年國際學術研討會，這也是大陸中央最高領導人首度出席孔子誕辰國際學術研討會並發表講話，發言中指出：「中國傳統優秀文化，可以為治國理政提供有益啟示，也為道德建設提供有益啟發。」

報導引述分析人士指出，面對大陸社會近年來道德下滑、行為失範、食品安全、拐賣詐騙等事件層出不窮，對習近平看來，儒家思想蘊藏解決當代世界難題的重要方法，並進一步將研究孔子和儒學的意義，提升到「認識當今中國人精神世界歷史來由的一個重要途徑」。而選擇在第一個「全球孔子學院日」致信再度讚揚中國傳統文化，也可看出習近平對大陸當代社會道德危機的重視與急迫感。

然而，即便大陸官方的大力宣導孔孟儒學，認為可以「為道德建設提供有益啟發」，同時大陸民間社會倡導儒學也是方興未艾，但能否針對當前大陸社會嚴重的道德危機振衰起蔽，顯然成效極其有限。對照習近平主政後反貪肅腐不遺餘力，中箭落馬的官員層級之高，貪官數量之多，貪污金額之大，腐敗淫奢情節之不堪，以及近期大陸電商龍頭「阿里巴巴」性醜聞案、叫車平臺「滴滴出行」飯局施暴性侵案，大陸演藝圈藝人令人側目的行徑，以及大陸粉絲誇張瘋狂的「追星文化」、「飯圈文化」，似乎又顯得不足為奇了。因為這些都只是大陸社會道德危機浮現的表象，只是情節嚴重的差別而已，關鍵在於中國共產黨的結構性貪腐，所導致的官場上行下效，社會道德崩壞。

可以預見的是，對於當前大陸演藝圈的亂象，中共也只能持續藉由強調在18大提出的社會主義核心價值觀，透過「聖諭」式的規訓，強調影視娛樂產業做為文藝戰線的「道德」責任。至於成效如何，試看從鄧小平的「五講四美」，到江澤民的「以德治國」，再到胡錦濤的「八榮八恥」，這些不同時期的「道德」規訓，終究無法阻止大陸的社會道德持續沈淪，即可窺見。

日本「311 大地震」十週年臺日關係之回顧與展望

A Review and an Outlook of Taiwan-Japanese Relations on the 10th Anniversary of the 2011 Great East Japan Earthquake

過子庸 (Kuo, Tzu-Yung)

政治大學外交學系博士

壹、前言

2011 年 3 月 11 日，日本發生規模 9 的大地震，這是人類史上第 4 大地震。此地震引發的大海嘯，讓日本東北沿海的幾個縣市幾乎被滅城。更可怕的是，大海嘯造成核電廠爆炸，造成輻射外洩，汙染周遭環境。臺灣與其他國家一樣，在日本遭逢大難時雪中送炭。而且臺灣對日本的捐款金額更高達 200 億日幣（約 73 億臺幣），是全球捐款金額最高的國家。因此，迄今仍讓日本人一直銘記在心，臺灣人的善舉也大幅推升兩國的關係。

該大地震發生迄今已屆滿 10 年，這段期間臺日兩國的關係朝著正面的方向發展，在許多事情方面，日本政府也不再像過去一樣堅持，例如於 2013 年與我國簽訂《臺日漁業協議》，成功解決臺日十多年來漁權爭議；日本亦不再忌憚中國大陸（下稱：大陸）的壓力，而開展與臺灣的關係，例如日本政府自 2017 年起，將對臺外交的窗口「公益財團法人交流協會」更名為「公益財團法人日本臺灣交流協會」。而我國同時也將負責處理與日本關係的「亞東關係協會」，更名為「臺灣日本關係協會」。此等作為均顯示，兩

國關係朝向正面的方向發展。

然而，兩國關係亦有負面的發展，例如在釣魚臺的領土主權問題上，日本並無絲毫讓步，甚至於將原屬私人的釣魚臺收歸國有並更名。而且日本政府迄今仍未對慰安婦問題向臺灣道歉，加以日本要求我國開放福島等五個縣的食品（下稱：核食），引起國人強烈反彈。另外，臺日關係還牽涉到大陸的因素，使兩國的關係更加複雜。由於臺日兩國的關係為亞太地區安全的重要支柱之一，故此關係的發展值予關注。本文回顧這段期間兩國關係的正負面發展，並展望此關係的未來可能發展。

貳、地震前的臺日關係

本節概略回顧從我國與日本簽訂合約、日本與我國斷交及「311 大地震」前，這段長達 59 年時間，兩國關係的演變。首先，在二次世界大戰剛結束後，戰勝國的中國卻立即陷入國共內戰，結果國民黨政府退守臺灣。在我政府風雨飄搖之際，東京方面立場反共及親國民政府的吉田茂（Yoshida Shigeru）首相與執政自民黨首位幹事長岸信介（Kishi Nobusuke）均主張承認國府的正統地位，並與國府於 1952 年 4 月 28 日在臺北賓館簽訂《中華民國與日本國間和平條約》（簡稱：《中日和約》）。

和約締結後，我國與日本的外交關係恢復正常，雙方加強各方面的合作，日本成為臺灣第二大貿易夥伴。而且當時為美蘇兩大超級強權對峙的冷戰時期，由於日本與我國均加入美國領導的自由民主陣營，共同對抗蘇聯領導的共產主義陣營，故當時的臺日兩國關係極為良好。繼任首相為安倍晉三的外祖父岸信介（Kishi Nobusuke）及佐藤榮作（Sato Eisaku）亦堅決反共，並曾親自訪問臺灣，與前總統蔣中正舉行多次會談，當時兩國可說是緊密的反共盟友。

然而好景不長，時任美國國務卿的辛季吉（Henry Kissinger）於 1971

年密訪大陸，以及大陸加入聯合國及我國退出聯合國後，我國與日本的關係開始發生鬆動。田中角榮（Tanaka Kakuei）於 1972 年 7 月繼佐藤榮作成為日本首相後，決定於 1972 年 9 月 29 日與我國斷交，並與大陸建交。田中角榮政府不顧當年日本戰敗後，國民政府對日本所採取的「以德報怨」恩情，搶先在美國之前與大陸建交。由於當時親國府派在日本自民黨裡占據主流，日本與我國斷絕關係，讓日本各界都感到震驚。

日本與我國斷交後，固守「一個中國」政策，採取「政經分離」原則與我交往，避免與我進行官方直接往來，但仍維持經濟及民間的往來關係，雙方關係局限於經濟範疇。¹ 中國社會科學院日本研究所金熙德教授在其於 2004 年出版的著作《二十一世紀の日中關係》一書中，將 1972 年 9 月 29 日「中」日兩國在北京簽署的「日中共同聲明」中，所達成共識的諸項基本原則稱為「七二年體制」。²

日本於當年 12 月 1 日在臺灣設立「財團法人交流協會」，我國也設立「亞東關係協會」，做為處理兩國關係的對口單位。雖然我國多次敦促日本加強與我國關係，但是日本政府非常忌憚大陸的態度，故一直避免在公開場合與我國官員有所接觸。根據英國劍橋大學東亞研究博士候選人廖克杭表示，日本與我國斷交後，臺灣彷彿從日本媒體及社會中憑空消失了。臺灣人對於日本人的情感，彷彿是電影《海角七號》裡，阿嘉對友子的「單相思」（片思い）。相對地，大部分日本民眾對臺灣的認知，仍停留在民主化之前的國民黨威權統治印象。彷彿過去日本統治 51 年的歷史從未發生過，兩國人民產生所謂「歷史的斷裂」。

¹ 簡又新，「我國與日本關係之現況及展望」（2002 年 3 月 7 日），2021 年 2 月 26 日下載，《中華民國外交部》，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=16&s=78750。

² 淺野和生、何義麟，「一九七二年體制下日臺關係之再檢討——往制定日本版『臺灣關係法』目標前進」，《臺灣國際研究季刊》，第 3 卷第 1 期（2007 年 / 春季號），頁 36。

參、地震後的臺日關係

本節概略回顧日本「311 大地震」發生後迄今，這段長達 10 年的時間，兩國官方及民間關係的發展。

一、兩國官方關係的發展

2011 年 3 月 11 日下午 2 時 46 分，日本東北地方發生規模 9.1 的有紀錄以來最強地震，之後引發海嘯及核災，造成巨大的人命及財產損失。臺灣各界當時立刻發起募款，民間團體也協助災區重建。根據日方統計，臺灣對此次大震災的捐款至少 200 億日圓（依當時匯率約為 73 億元新臺幣），遠遠超過各國，居世界各國之冠，³ 臺灣的善舉獲得日本各界的感謝。地震發生之前，原本對臺灣毫無關心的日本人，也因為臺灣的善舉，而漸漸開始知道臺灣的存在。⁴

然而，日本政府於 2012 年 3 月 11 日震災一週年舉辦追悼典禮時，應邀出席約 160 名駐日外國使節與國際機構的代表被安排在一樓的來賓席，而我國駐日經濟文化代表處副代表羅坤燦卻被安排在二樓「民間機構代表」的來賓席。後來外交使節獻花，羅坤燦也被排除在外，只以一般代表的身分獻花。事後，自民黨參議院議員世耕弘成在議會向日本首相野田佳彥（Noda Yoshihiko）提出質疑，為何冷落羅副代表時，野田才公開表示道歉。⁵ 亦即若無人對此事提出質疑，野田應該不會主動道歉，由此可見日本官方對我國疏遠的態度。

³ 「【311 十周年】臺灣賑災捐款居世界之冠 重建成果看得見」（2002 年 3 月 11 日），2021 年 7 月 20 日下載，《蘋果新聞網》，<https://tw.appledaily.com/international/20210311/GMDZA3RJ3VB5LOCBLCHBKC3ZFI/>。

⁴ 藤重太，「臺灣對 311 的援助太強大—不為人知的事實！」（2019 年 4 月 10 日），2021 年 7 月 20 日下載，《薰風季刊》，<https://www.kunputw.com/archives/%E5%8F%B0%E7%81%A3311%E6%8F%B4%E5%8A%A9>。

⁵ 童倩，「日本首相野田為外交冷遇臺灣道歉」（2012 年 3 月 12 日），2021 年 7 月 1 日下載，《BBC 中文網》，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2012/03/120312_japan_taiwan_quake。

立場親臺的安倍於 2012 年 9 月 26 日再度回任自民黨總裁，並於當年 12 月 26 日再次出任首相後，日本開始對臺灣展現積極的態度，使臺日的外交關係逐漸改善。筆者推測，安倍之所以能夠重任自民黨總裁及重登首相寶座的主要原因之一，與渠親臺的立場可能不無關係。因為當時臺灣對日本的慷慨捐輸，讓日本全國上下皆對臺灣心懷感激，而對於親「中」的民主黨野田首相心懷惡感。如前述野田佳彥在震災週年追悼會的排臺親「中」作為，就引來日本各界的批評聲浪。

廖克杭表示，這位號稱臺日斷交後「最友臺」的日本首相安倍，於長達 7 年 8 個月的任期中，對於臺日關係起了很大的影響，讓對臺友好不再是日本政壇的禁忌。⁶ 在其任內臺日關係有許多重大的突破，例如兩國經歷長達 17 年的談判，決定暫時擱置釣魚臺 12 海浬的爭議，並於 2013 年 4 月 10 日簽訂《臺日漁業協議》。此協定對臺灣漁民是一項重大利多，讓漁民的捕魚範圍增加 1,400 平方浬（約 4,530 平方公里）。而且對兩國關係有很大助益，故被日方形容為一項「歷史功績」。⁷

日本政府更於 2017 年 1 月起，將駐臺單位「公益財團法人交流協會」更名為「日本臺灣交流協會」，我國也將負責處理與日本關係的「亞東關係協會」，自當年 5 月 17 日起更名為「臺灣日本關係協會」。這兩項更名舉動為 1972 年臺日斷交以來，兩國關係最大的突破，因而引起大陸的強烈抨擊，其外交部發言人華春瑩強調，大陸「堅決反對任何製造『兩個中國』和『一中一臺』的企圖，對日方在臺灣問題上採取消極舉措表示強烈不滿」。⁸ 但是大陸的不滿並未動搖日本政府的決心，可見安倍對臺灣關係的重視。

⁶ 廖克杭，「『日本最友臺首相』安倍晉三：任內讓臺日關係從『單相思』到相互親善」（2020 年 9 月 14 日），2021 年 2 月 23 日下載，《換日線》，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2940810>。

⁷ 「《臺日漁業協定》達陣」（2013 年 5 月），2021 年 3 月 1 日下載，《臺灣光華雜誌》，<https://www.taiwan-panorama.com/Articles/Details?Guid=7e1a5370-06ad-4c6f-bc41-07d9a84e473f&CatId=10>。

⁸ 「中國『強烈不滿』日本駐臺灣機構更名」（2016 年 12 月 28 日），2021 年 3 月 1 日下載，《BBC 中文》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-38450738>。

安倍的母親洋子夫人從 2017 到 2019 年，連續三年參加我國駐日代表處在東京舉辦的國慶酒會。年事已高的洋子夫人還上臺致詞，感謝臺灣在東北大地震與熊本地震時的支援，並表示臺日長期以來建立深化且友好的關係能長久持續下去。除了洋子夫人外，安倍的胞弟岸信夫也到場致意。⁹ 渠等雖以私人身分出席，但其意義為代表安倍出席。「日臺交流協會」會長大橋光夫致詞時就公開稱，洋子夫人以「安倍的代理人」來場祝賀。¹⁰

此外，在新冠肺炎蔓延全球之際，日本與美國、加拿大、歐盟及其他國家，發聲支持我國參加「世界衛生會議」(WHA)。安倍及日本副首相麻生太郎、日本官房長官菅義偉、日本外務大臣茂木敏充等，不畏大陸的壓力，多次在各種場合公開為臺灣仗義執言。¹¹ 例如安倍於 2020 年 1 月 17 日公開發言支持臺灣參與 WHA，1 月 28 日更在眾議院公開提到，渠已經將這個問題告知 WHO 秘書長譚德。接著他又於 1 月 30 日出席參議院質詢時，公開挺臺灣加入「世界衛生組織」(WHO)。¹²

安倍於 2020 年 8 月 28 日下臺後，由其任內的官房長官菅義偉於當年 9 月 14 日當選為首相。菅義偉持續安倍的親臺政策，菅義偉於 2021 年 4 月 16 日訪美時，與拜登總統舉行會議，在會後的聯合聲明中，明載「臺灣海峽和平與穩定的重要性」的字句。這是繼 1969 年 11 月 1 日，時任美國總統尼克森與日本首相佐藤榮作會談後，美日聯合聲明再度寫入臺灣。針對此事，大陸駐美使館立即表達強烈不滿與反對。¹³

之後，菅義偉政府的防衛大臣岸信夫於 2021 年 6 月 24 日接受《德國之

⁹ 林翠儀，「日相安倍之母連 3 年參加我駐日代表處國慶酒會」(2019 年 10 月 8 日)，2021 年 2 月 22 日下載，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2940810>。

¹⁰ 林翠儀，「安倍晉三之母連 2 年參加駐日處國慶酒會」(2018 年 10 月 4 日)，2021 年 2 月 22 日下載，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2571132>。

¹¹ 丘采薇，「森喜朗不畏洗腎仍率團來臺 代安倍轉達這句話給蔡英文」(2020 年 8 月 9 日)，2021 年 3 月 2 日下載，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/121578/4768129>。

¹² 楊清緣，「公開力挺臺灣參與 WHA！安倍晉三：我已親自告訴譚德塞」(2020 年 4 月 30 日)，2021 年 3 月 22 日下載，《新頭殼》，<https://newtalk.tw/news/view/2020-04-30/399460>。

¹³ 張文馨、林汪靜，「52 年來聯合聲明首提臺灣 美日同盟關切臺海」(2021 年 4 月 18 日)，2021 年 7 月 10 日下載，《聯合新聞網》，<https://udn.com/news/story/122124/5395825>。

聲》訪問時，就大陸在一天內派遣 28 架軍機進入臺灣防空識別區表示，臺灣的安全與日本的安全直接相關，日本密切關注大陸與臺灣的關係及大陸的軍事行動。接著，防衛副大臣中山泰秀 6 月 28 日接受華府智庫「哈德遜研究所」專訪時表示，「臺灣不只是日本的朋友，我們是兄弟！」及「必須保護臺灣這個民主國家」。接著，日本副首相兼財務大臣麻生太郎於 7 月 5 日更明言：大陸若侵犯臺灣，將視為「存立危機事態」，日美就必須一起防衛臺灣。渠等言論立即引來北京的反彈，大陸外交部稱此為「錯誤言論」、「已向日方提出嚴正交涉」。¹⁴

而且，日本內閣會議於 7 月 13 日通過的《2021 年版防衛白皮書》（日本稱：令和 3 年版防衛白書）中，首次將臺灣從「中國」章節抽離，放入「美中關係」章節，明確提到臺灣局勢穩定，對日本安全保障與國際社會的穩定都很重要。並稱大陸在臺灣周邊的軍事行動趨於頻繁，讓兩岸的軍事緊張升高。此白皮書引起大陸反彈，大陸外交部發言人趙立堅立即於當日的例行記者會上，批評日本在最新國防白皮書中納入臺海安全。

另外，日本在臺灣最需要疫苗對抗新冠肺炎之際，率先於 2021 年 6 月 4 日捐贈英國牛津阿斯利康（AstraZeneca）藥廠製的疫苗 124 萬劑。此舉立即引來大陸的抗議，其外交部發言人汪文斌痛批稱，日本捐贈疫苗是「搞政治作秀，干涉中國內政」。但是日本不理會大陸抗議，又於 7 月 8 日、7 月 15 日再度捐贈臺灣 113 萬劑及 100 萬劑 AZ 疫苗，總捐贈數達 337 萬劑之多。臺灣各界對於日本的捐贈疫苗之舉甚表感激。有專家學者認為，日本的疫苗捐贈讓大陸展開的對臺疫苗攻勢破局。

二、兩國民間關係的發展

如前述的廖克杭表示，日本與我國斷交之後，兩國官方及人民的交往大

¹⁴ 李忠謙，「『臺灣不只是日本的朋友，我們是兄弟！』日本防衛副大臣談中國威脅，中山泰秀：必須保護臺灣這個民主國家」（2021 年 6 月 29 日），2021 年 7 月 10 日下載，《風傳媒》，<https://www.storm.mg/article/3782450?page=1>。

幅下降，兩國人民產生所謂「歷史的斷裂」。然而，311 大地震後臺灣位居世界第一的捐款，成為日本民間重新認識臺灣的契機。¹⁵ 兩國除了官方關係大幅提升外，民間交流更是頻繁。臺灣雖曾被日本殖民長達 50 年之久，日本在臺灣殖民期間也殺害及迫害臺灣人民，但是臺灣人民並未如大陸及韓國人民一樣仇視日本，反而在臺灣內部有一股強烈的「哈日風潮」，此現象在許多國家中非常少見。根據前大阪大學副教授埃爾德里奇（Robert D. Eldridge）表示，臺日雙方人民對彼此均有好感，有 66% 的日本民眾認為臺灣十分親近，並有 59% 認為臺灣是他們最愛的亞洲國家。同樣的，臺灣人普遍希望到日本旅遊，甚至定居日本。¹⁶

在 311 大地震之後，日本人訪問臺灣之人數呈現逐年上升。根據日本人力銀行業者 Recruit 旗下的外國旅遊搜尋網站《ab-road》調查，2018 年最受日本民眾歡迎的海外旅遊地點是臺灣，而且臺灣已經連續五年蟬聯第一，高於第二名的南韓，以及第三名的夏威夷。¹⁷ 根據我國觀光局的統計數字顯示，日本來臺旅客從 2011 年約 130 萬人次，至 2019 年達到 216.8 萬人次，創下歷史新高。¹⁸ 而日本也是國人最喜愛的旅遊國家，2019 年臺灣人赴日旅遊多達 491.2 萬人次。¹⁹ 此等數字顯示，兩國人民之間的交流甚為頻繁。

東日本大地震雖然發生在日本，但我國許多單位於今年該地震屆滿 10 週年之際，舉辦許多活動紀念此災難。例如「日臺交流協會」於 1 月 23 日與臺北 101 大樓、中華文化總會舉辦「日臺友情，101 點燈記者會」，並在

¹⁵ 廖克杭，「『日本最友臺首相』安倍晉三：任內讓臺日關係從『單相思』到相互親善」。

¹⁶ Robert D. Eldridge，「臺日民間的交流互動 深化兩國友好關係」（2020 年 1 月 3 日），2021 年 3 月 1 日下載，《今周刊》，<https://reurl.cc/7y711D>。

¹⁷ 劉煥彥，「別再說臺灣是鬼島 為何日客來臺首破 200 萬人？」（2019 年 12 月 13 日），2021 年 3 月 2 日下載，《今周刊》，<https://reurl.cc/WEx1jZ>。

¹⁸ 「近十年（100~109）日、韓、馬、大陸、港來臺旅客總人次變化」（2021 年 3 月 2 日），2021 年 3 月 2 日下載，《中華民國交通部觀光局》，<https://stat.taiwan.net.tw/>。

¹⁹ 郭建志，「佈局後疫時代！觀光局啟動臺日觀光對話」（2020 年 6 月 30 日），2021 年 3 月 2 日下載，《中時新聞網》，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200630003325-260405?chdtv>。

101 大樓點亮「臺日友情」文字，蔡總統並錄製影片致詞感念臺日情誼。²⁰ 臺灣菸酒公司與「日臺交流協會」、中華文化總會合作，推出「限量臺日友情紀念酒」象徵臺日友誼。²¹ 該協會也在臺北舉辦地震照片展及音樂會，臺灣某樂團也為大地震 10 週年舉辦追悼音樂會。²² 其他國家並沒有舉辦類似的紀念活動，由此可見臺日兩國關係之密切。

另外，大陸於宣布從 2021 年 3 月 1 日起暫停進口臺灣鳳梨後，日媒相繼報導並聲援臺灣，日本各界也掀起吃臺灣鳳梨與大陸對抗的活動。如日本作家門田隆將呼籲日本人勿忘臺灣對 311 大地震的援助，多支持臺灣鳳梨。由於日本各界的大力支持，讓臺灣暫時解除這場鳳梨危機。總統蔡英文於 2021 年 3 月 18 日到華山文創園區，參觀日臺交流協會舉辦的「311 十周年東北友情特展」致詞時表示，感謝日本友人相挺臺灣鳳梨。²³

肆、影響臺日關係的負面因素

如上所述，在過去 10 年期間，臺日不論是官方或是民間關係，基本上都是朝著正面方向發展。然而，兩國之間卻也存在許多負面因素，制約著兩國關係的發展，這些因素包括釣魚臺、慰安婦、核食及大陸等問題。

一、釣魚臺問題

釣魚臺問題涉及敏感的領土及主權問題，在傳統「寸土不讓」的思維下，沒有一個國家願意自動放棄自己的國土，因此釣魚臺的主權問題，一直以來都是雙方長期以來，最難以解決的問題之一。日本政府並沒有因為臺灣

²⁰ 「311 十週年點燈紀念臺日友情 總統盼東奧順利舉辦」(2021 年 1 月 23 日)，2021 年 3 月 2 日下載，《中央廣播電臺》，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2089891>。

²¹ 葉臻，「日本 311 大地震 10 週年 臺酒將推限量友情紀念酒」(2020 年 11 月 18 日)，2021 年 3 月 2 日下載，《中央社》，<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202012180222.aspx>。

²² “Taipei exhibition focuses on quake,” *Taipei Times*, March 2, 2021, p. 2.

²³ 「參觀 311 十周年特展 蔡英文感謝日本挺臺灣鳳梨」(2021 年 3 月 18 日)，2021 年 7 月 10 日下載，《新唐人》，<https://reurl.cc/VE4mb>。

對日本的大量捐輸，在釣魚臺的問題上就有所讓步。例如日本政府於 2012 年 9 月 10 日決議將屬於私人的釣魚臺實施國有化，並阻撓我國漁民在釣魚臺附近海域作業。此舉不但傷害臺日友好關係，國內輿論甚至出現要求政府與大陸聯手抗日的聲音。²⁴

為抗議日本將釣魚臺國有化，我南方澳漁民於當年 9 月 26 日組成近百艘漁船隊前進該島周邊海域，進行示威兼宣示主權，並引發我隨行護漁的海巡署船艦與日本海上保安廳巡視艦間相互噴水的場面。對於釣魚臺爭議，時任總統的馬英九曾相繼拋出「東海和平倡議」及「東海和平倡議推動綱領」，呼籲舉行「臺日」、「兩岸」、「日中」三組雙邊對話，以和平方式解決爭端，並共同開發東海資源，但是「中」日的反應並不積極。

對於釣魚臺附近的漁權問題，我國與日本於 2013 年 4 月 10 日在臺北賓館召開第 17 次臺日漁業會談後，終於簽定《臺日漁業協議》，解決雙方在釣魚臺附近海域的漁業糾紛。馬英九表示該協議為臺灣漁民爭取到釣魚臺周邊 7 萬平方公里海域自由作業，不受日方干預的權利，解決 40 年來的漁業爭議。在漁民捕魚的權益受到協議保護之下，釣魚臺的主權問題在我國暫時被擱置，而沒有引發更多的爭議。²⁵

然而事隔多年，釣魚臺主權爭議再起。起因為日本沖繩縣石垣市議會於 2020 年 6 月 22 日通過決議，將釣魚臺從「登野城」改為「登野城尖閣」，並於當年 10 月 1 日起生效。釣魚臺屬於宜蘭縣頭城鎮管轄，宜蘭縣政府在得知日本即將更改釣魚臺地名之前，該縣縣議員不分藍綠與縣長林姿妙於 6 月 8 日舉行記者會，邀請蔡英文總統一同登島「掛門牌，護主權」。該縣議會並於 6 月 11 日通過決議，搶先石垣市將釣魚臺更名為「頭城釣魚臺」，以捍衛管轄權。

²⁴ 林賢參，「東海釣魚臺爭端與臺日中三邊關係」（2012 年 11 月），2021 年 7 月 10 日下載，*《清流月刊》*，https://www.mjib.gov.tw/FileUploads/eBooks/97ea9b481a524b96ae12f2959b6b319d/Book_file/d9fb763b26b4455aa92cd98e0df39939.pdf。

²⁵ 「釣魚臺爭議再起 臺灣以漁業權利優先處理問題」（2020 年 6 月 12 日），2021 年 7 月 10 日下載，*《BBC 中文網》*，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-53030456>。

在中央政府方面，總統蔡英文於 6 月 10 日主持民進黨中執會時表示，釣魚臺是中華民國領土，我國秉持的是擱置爭議、共同開發，以和平方式解決爭議，共同維持區域和平穩定；行政院長蘇貞昌表示，釣魚臺是我們的國土，保護守衛我們都盡責盡力；立法院長游錫堃稱，日本單方面改名會造成衝擊，有關釣魚臺的問題目前有爭議，應該擱置爭議、共同開發；內政部表示，釣魚臺是中華民國固有領土，由於釣魚臺行政管轄隸屬宜蘭縣頭城鎮，改名屬地方政府權責，內政部尊重宜蘭縣政府自治權。

雖然中央政府各層級官員對於日本欲將釣魚臺更名之事相繼表態，但不同於 2012 年「釣島國有化」時的劍拔弩張，我國政府除重申主權立場外，並無其他動作。²⁶ 在野的國民黨於 6 月 16 日召開記者會，質疑中央政府對於日本欲將釣魚臺更名之事態度消極，沒有護主權的魄力。全國漁會總幹事林啟滄指出，政府對釣魚臺態度不能模糊不清。²⁷ 由於民進黨政府採取「聯日抗中」政策，淡化釣魚臺主權爭議，故此問題暫不會嚴重影響兩國關係。但是此問題並不會完全消失，仍會是影響兩國關係的一個潛在因素。

二、慰安婦問題

雖然臺灣在處理慰安婦的問題，沒有像韓國的手段激烈及強硬，但仍是影響臺日兩國關係的因素之一。我國人民常以韓國處理此問題與我國政府的作為做比較。韓國經過長期鏖而不捨的努力，終於迫使日本政府於 2015 年 12 月 28 日達成協議，包括日方對慰安婦罪行公開致歉，並撥款協助韓國成立支援慰安婦的基金會。在日韓簽協議後，我國婦女救援基金會曾要求政府也向日本政府交涉。當時的國民黨政府由外交部發布新聞稿，嚴正要求日本就慰安婦問題儘速與我協商，但是卻沒有採取類似韓國政府的強硬手段。婦

²⁶ 仇佩芬，「中國海警船頻擾釣島海域惹怨 臺日淡化主權爭議『聯合抗中』」（2020 年 7 月 1 日），2021 年 7 月 15 日下載，《上報》，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=90541。

²⁷ 陳民峰，「蔡英文會不會登釣魚臺護主權？」（2020 年 6 月 12 日），2021 年 7 月 10 日下載，《法國國際廣播電臺》，<https://reurl.cc/Q9NER0>。

女救援基金會表示，臺灣官方在此問題上應該更加積極與日本政府交涉。²⁸

日本迄今卻仍不願意與我國就此問題進行交涉，我國慰安婦也盼不到日本政府的道歉與賠償。許多人認為我政府軟弱、民間社會普遍「親日」，舉國無法凝聚共識，致索賠求償無功、公道與歷史正義難以彰顯。²⁹ 甚至有官員及國人也認同日本官員有關慰安婦是自願說法，例如時任行政院長的林全於 2016 年 6 月 3 日在立法院答覆立委有關慰安婦的問題時稱，有人也許是自願。³⁰ 另外，中崙高中林致宇曾表示有些婦女可能因經濟因素而擔任性工作者。由於他們的言論都引發各界批評，因此公開認錯並道歉。³¹

韓國民間團體於 2011 年 12 月 14 日在日本駐韓大使館對面豎立第一座慰安婦銅像。³² 此後，韓國其他地方及許多國家的日本大使館外，都有豎立類似的銅像，引起日本政府的抗議。在野的國民黨也於 2018 年 8 月 14 日的國際慰安婦紀念日，為設立在該黨臺南市黨部旁空地的臺灣第一座慰安婦銅像舉辦揭幕儀式。時任日本內閣官房長官菅義偉對我國的慰安婦銅像表示，此舉與日本政府的立場與努力不相容，對此感到極為遺憾。

而日本民間團體「慰安婦之真實國民運動」代表藤井實彥於當年 9 月 9 日來到臺灣，並赴國民黨臺南市黨部外，抬腿作勢腳踹慰安婦銅像，此照片被公開後在臺灣引起公憤。許多國人赴日臺交流協會抗議，指責日本人「侵門踏戶，軟土深掘」，要求日本道歉賠償。該組織的代表加瀨英明於 9 月 12 日發表聲明，針對藤井的行為致歉，並宣布藤井已請辭負責，讓此事暫告平

²⁸ 威克，「臺灣婦團：慰安婦問題政府應該要更積極」（2015 年 12 月 31 日），2021 年 7 月 15 日下載，〈自由時報〉，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/12/151231_taiwan_comfort_women。

²⁹ 劉夏如，「慰安婦問題與臺日關係正常化（一）」（2016 年 1 月 20 日），2021 年 7 月 14 日下載，〈想想論壇〉，<https://www.thinkingtaiwan.com/content/5093>。

³⁰ 「『慰安婦可能自願』林全失言急致歉」（2016 年 6 月 4 日），2021 年 7 月 14 日下載，〈蘋果日報〉，<https://tw.appledaily.com/headline/20160604/ETW4SEFN6UFIJPEEPKGRNPCNFQ/>。

³¹ 梁珮綺，「『慰安婦不一定是被迫的』反課綱學生為失言道歉」（2015 年 8 月 14 日），2021 年 7 月 14 日下載，〈自由時報〉，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1412898>。

³² 「日本駐韓大使館外豎慰安婦像」（2011 年 12 月 14 日），2021 年 7 月 15 日下載，〈Now 新聞〉，<https://news.now.com/home/international/player?newsId=20194>。

息。雖然政府為了維護與日本的友好關係，在處理慰安婦問題較為低調，但是由於民間組織及人士大多重視此問題，故此議題仍會是影響臺日兩國關係的因素之一。

三、核食問題

核食問題雖然沒有像上述的釣魚臺、大陸因素及慰安婦等問題複雜，但是由於食品攸關國人的飲食健康，故仍是影響臺日關係發展的因素之一。輔仁大學日文系教授兼日本研究中心主任何思慎就指出，核食問題影響到目前的臺日關係發展。³³ 核食問題為 311 大地震的後遺症之一，雖然該大地震已時隔 10 年之久，但是當地仍存在輻射問題，迄今仍未能完全清除，日本東北部的數個城鎮仍然被禁止進入。雖然當局正在清理該地區，以便居民能夠順利返家，但一些居民因為害怕輻射，不想回到災難之地。³⁴

十年前的大地震發生後，由於受災區受到嚴重的輻射污染，故當時有 54 國與地區禁止或管制日本部分縣市的食物進口。日方希望打破禁令，改善災區民間生計，在往後的十年間，極力洗刷輻射污染影響，推動受災地區的食物出口，有些國家也陸續放寬對日本核食的限制，但是包括臺灣、大陸及韓國等 20 國家，仍然禁止或限制進口日本部分地區食物。其中除酒類外，我國禁止福島、茨城、櫛木、群馬、千葉等 5 縣食物進口。³⁵

民進黨於 2016 年 5 月 20 日執政後，就不斷傳出將開放福島核災地區的食物進口。最後，政府規劃將先對福島之外的群馬、櫛木、茨城、千葉四個縣市的農產品解禁，但是此政策引發各界的反對聲浪，國民黨並於 2018 年 3 月提案反核食公投。該公投案於當年 11 月 24 日與「九合一」地方公職

³³ 鄭仲嵐，「中日關係暖化：臺日關係持續審慎冷卻」（2018 年 10 月 27 日），2021 年 2 月 22 日下載，《BBC 中文》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-46001215>。

³⁴ 張寧健，「311 海嘯『14m 恐怖巨浪』襲福島核廠 輻射狂洩！10 年前慘劇大回顧」（2021 年 3 月 11 日），2021 年 7 月 11 日下載，《ETtoday 新聞雲》，<https://www.ettoday.net/news/20210311/1935067.htm>。

³⁵ 楊明珠，「311 大地震 9 週年 日本欲突破多國對日食物禁令」（2020 年 3 月 11 日），2021 年 7 月 11 日下載，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202003110437.aspx>。

人員選舉合併舉行，結果獲得壓倒性的支持，以 779 萬票贊成、223 萬票反對，順利過關，阻擋核食的進口。日本駐臺代表沼田幹發表聲明表達遺憾，而外相河野太郎暗示此事將阻礙臺灣加入「跨太平洋夥伴全面進步協定」（CPTPP）。

反日本核食公投的 2 年禁令已於 2020 年 11 月 30 日屆滿，日本曾再度向我方表達希望開放核災食品。經濟部長王美花於當年 12 月 4 日受訪時坦言日本有給壓力。我駐日代表謝長廷多次返臺推銷核災食品，也提到核食問題不解決，將影響臺灣加 CPTPP 的進程。行政院長蘇貞昌雖然表示政府現在沒有討論這個問題，但衛福部長陳時中稱，派員到日本進行檢驗結果，基本上都沒有輻射超標。有立委質疑，陳部長的說法是為開放核食做為鋪陳。

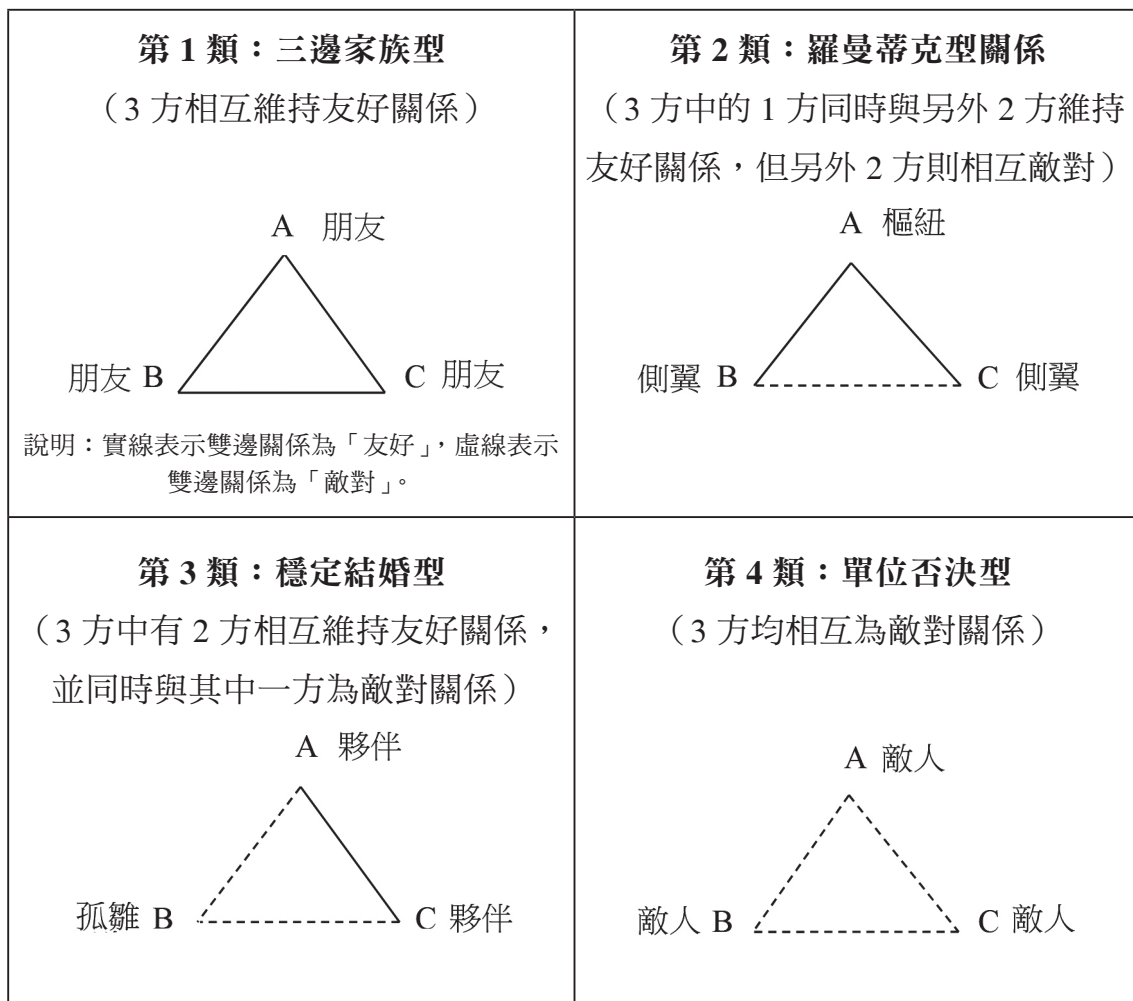
國民黨主席江啟臣呼籲政府要記取萊豬的教訓，民間各界也強力反對開放核食。執政黨之所以急欲開放核食，是希望日本支持我國加入 CPTPP，以分散對大陸市場的依賴。然而大陸國家主席習近平已表明欲加入該組織，將增加我加入的困難度。故許多人認為縱然我國開放核食，也換不到 CPTPP。由於我國各界對於日本核食仍然有很深的疑慮，執政黨開放萊豬進口已引起很大民怨，且民眾關心食品健康甚於加入 CPTPP。執政黨短期內若再進口日本福島食品，恐影響其執政基礎，故應該會謹慎考慮此議題。

伍、臺日「中」三邊關係

當討論臺日雙邊關係時，不可將大陸因素排除在外，因為大陸是影響臺日關係的一個非常重要因素。在大陸的影響下，日臺兩國關係跌宕起伏，時而緊密，時而疏遠。許多國際關係學者在研究三個國家間的互動關係時，常採取美國加州大學柏克萊分校政治系教授狄特摩（Lowell Dittmer）於 1981 年所提出的「戰略三角」（Strategy Triangle）理論。故本文亦採取此理論概述在大陸的影響下，日臺兩國關係的變化。

「戰略三角」理論是以正、負定義三個雙邊關係的好壞，將三邊關係分為 4 大類型：三邊為正的「三邊家族型」、二正一負「羅曼蒂克型」、兩負一正的「結婚型」、三邊為負的「單極否決型」。其中的行為者可區分為幾種角色：三邊家族型中的「朋友」、羅曼蒂克型中的「樞紐」與「側翼」，結婚型中「夥伴」及「孤雛」，以及單極否決型中的「敵人」（如下圖所示），其中「單極否決型」的三邊關係很少存在。

圖 1 「戰略三角」理論



資料來源：沈有忠，「美中臺三角關係：改良的戰略三角分析法」，《展望與探索》，第 4 卷第 3 期（2006 年 3 月），頁 26。

臺日關係基本上可分為四個階段，第一個階段為臺日斷交前的關係。此時兩國關係極為良好，日本前首相、安倍晉三的外祖父岸信介及繼任的佐藤榮作立場反共，非常支持我國並均曾訪臺。尤其美國國家安全顧問季辛吉密訪大陸，安排總統尼克森訪問大陸曝光後，當各國競相與大陸改善關係並拋棄我國時，日本不改初衷，仍在聯合國推動「雙重代表制」，企求大陸即使入聯合國，也不至於影響我國在該組織的會籍。³⁶ 故當時的臺日「中」三邊關係屬於第 3 類的「穩定結婚型」，亦即臺日兩國為「夥伴」關係，而大陸為「孤雛」。

第二個階段的臺日關係始於 1972 年日本與我國斷交之後，當時臺日「中」三邊關係丕變。日本固守「一個中國」政策，避免與我進行官方往來。日本雖然設立「財團法人交流協會」，與我國設立的「亞東關係協會」，做為處理兩國關係的對口單位，但日本政府非常忌憚大陸的態度，避免在公開場合與我國官員接觸。此時的臺日「中」三邊關係雖亦屬於第 3 類的「穩定結婚型」，但是變為「中」日兩國為「夥伴」關係，而臺灣則變為「孤雛」。

我國於馬英九政府時代，由於採取「親美、和中、友日」的政策，讓兩岸關係趨於緩和。加以日本由立場友臺的安倍執政，臺日「中」三邊關係轉變為第 4 類的「三邊家族型」關係，臺日「中」維持友好的三邊關係，臺日關係進入第三個階段的「朋友」關係。當時臺日關係最重大的突破，莫過於兩國於 2013 年 4 月 10 日所簽訂的《臺日漁業協議》，此後臺日間的釣魚臺領土糾紛，不再成為兩國民眾感情交惡的問題點。

但是 2016 年民進黨重返執政後，臺日關係進入了第四個階段。由於我政府改採「聯美、親日、抗中」的政策，加以近年「中」日關係的發展往負面方向發展，此時的臺日「中」三邊關係似有臺日兩國變為「夥伴」，而大

³⁶ 黃自進，「經濟高度成長後期的日本外交（I）：佐藤榮作『親美反中』的戰略思想（1964-1972）研究計畫簡介」，亞太研究論壇，第 51 期（2011 年 3 月），頁 112。

陸則變為「孤雛」的趨勢。臺日友好關係的展現包括，安倍任內將駐臺單位更名、聲援我國參加「世界衛生會議」。繼任的菅義偉亦採取友臺政策，其防衛大臣及副大臣中均發言支持我國。日本《2021 年版防衛白皮書》首次提到臺灣局勢穩定，對日本安全保障和國際社會穩定都很重要；另外，日本在臺灣新冠肺炎爆發之際，捐贈我國急需的疫苗等。

針對日本政界支援臺灣的種種行為，大陸官方表達強烈的不滿。另外，大陸網上軍事頻道《六軍韜略》於 2021 年 7 月 11 日在影音平臺「西瓜視頻」播放兩段聳動的軍事評論影片，內容聲稱大陸指導的思想為，共軍在攻打臺灣時，如果日本膽敢武力干預，哪怕出動一兵一卒、一機一艦作戰力量，大陸將對日本連續使用核彈，直到日本第二次宣布無條件投降，大陸要新仇舊恨一起報。有網友稱，不被大陸政府認同的觀點是不可能在網路流傳，此片之所以能播出來，顯示大陸政府並不反對此觀點。³⁷

分析近年日本政府採取「友臺抗中」的政策，主要的原因為大陸對日本的威脅與日俱增，以及美「中」兩國相互對抗所致。在大陸對日本的威脅方面，兩國最主要的矛盾之一為釣魚臺的領土爭議，在此問題上雙方都沒有退讓的可能性。大陸於 2021 年 2 月開始實施《海警法》後，大量出動海警船赴釣魚臺列嶼，令「中」日兩國在釣魚臺的主權爭議越演越烈。日本政府人士透露，大陸曾向日方強調「不要幻想中國會停止派遣海警船進入釣魚臺週邊海域」。³⁸

而在美「中」兩國相互對抗方面，從川普時代摒棄過去對大陸的接觸戰略，並將大陸視為戰略競爭對手後，兩國在多個領域進入對抗關係。拜登上任後正在清除川普時代所造成與盟友之間的摩擦，以構建對抗大陸的更廣泛合作聯盟，包括加強與臺灣的關係。而一向以美國馬首是瞻的日本，當然就

³⁷ 「中國軍評片威脅日本 干預臺海將用核彈轟炸」(2021 年 7 月 14 日)，2021 年 7 月 21 日下載，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3602604>。

³⁸ 「中國嗆日本：別幻想我們會停止派船到釣魚臺」(2021 年 3 月 14 日)，2021 年 7 月 21 日下載，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3466133>。

加入美國的抗「中」行列，也跟著加強與臺灣的關係。最明顯的證據就是菅義偉於 2021 年 4 月 16 日訪美與拜登總統舉行會議，在會後的聯合聲明中明載「臺灣海峽和平與穩定的重要性」的字句。

雖然近年日本對臺政策明顯轉變，採取許多的友臺政策，讓兩國關係變為「夥伴」關係，而讓大陸變為「孤雛」。但是一向謹慎的日本政府在與臺灣交往時，還是會顧慮大陸的立場，因為大陸畢竟是日本的強鄰及巨大市場。根據臺中科技大學國際貿易與經營系教授郭永興表示，日本外務省內負責處理大陸相關業務的外交官員雖然基本上不會親「中」，但是他們認為與大陸維持友善的關係，有利日本的國家利益，同時強調對大陸外交的重要性，有利於他們在外務省內的政策影響力及升遷管道。³⁹

對於我國有意請日本協助加入 CPTPP 一事，郭永興教授透露，日本外務省朋友們其實更關心大陸加入 CPTPP 的可能性，一位曾經參與跨太平洋夥伴協定（TPP）談判的課長級官員就告稱，臺灣應該考慮大陸與臺灣同時加入 CPTPP 的可能性（所謂的 WTO 模式）。也就是日本不可能在不考慮大陸的立場之下，讓我國先於大陸加入該組織。除非是日本政府內的政治勢力（包括自民黨、首相與內閣等）強烈為臺灣出頭，否則兩岸同時加入（或先後）的 WTO 模式，是臺灣加入 CPTPP 較為務實的方式。⁴⁰

陸、結 語

日本「311 大地震」為臺日關係的一個非常重要的轉捩點，因為在此地震之前，日本官方為免於觸怒大陸，幾乎避免與我國官員公開接觸。長期以來，兩國官方關係非常疏遠。在日本民間，則如廖克杭所稱，日本與我國斷交後，臺灣人對於日本人的情感如同陷入「單相思」一樣。而在大地震後臺

³⁹ 郭永興，「來自日本外務省的友善建議：臺灣應該考慮跟中國同時加入 CPTPP」（2021 年 2 月 3 日），2021 年 7 月 18 日下載，《關鍵評論》，<https://www.thenewslens.com/article/146847>。

⁴⁰ 郭永興，「來自日本外務省的友善建議：臺灣應該考慮跟中國同時加入 CPTPP」。

灣對日本的慷慨捐輸，完全改變日本各界對臺灣的態度。讓臺灣對日本的「單相思」，變成兩國相互「熱戀」的「夥伴」關係。

臺日兩國由於都處在地震頻繁地帶上，因而時常發生地震。當任何一國因地震造成人員重大傷亡時，雙方都會發揮互助的精神，不是相互派遣救難人員，就是捐款。臺日間透過賑災建立起新的外交模式，形成一種「報恩的連鎖效應」。⁴¹ 兩國官方與人民相互感激，迄今仍未停止。可說是兩國關係的一個「良性的循環」(benign cycle)，是世界上「賑災外交」(Disaster Diplomacy)⁴² 及「人道外交」(humanitarian diplomacy)的良好典範。

然而此熱絡的關係，卻依然無法解兩國既存的一些難解的問題，包括釣魚臺、慰安婦及核食等。釣魚臺涉及領土主權的問題，在兩國「寸土不讓」的傳統思維下，此問題不容易解決；慰安婦是人道的問題，是日本在戰爭期間所犯下的罪行，日本雖然與韓國就此問題達成協議，但是卻不願意與臺灣就此問題進行討論，因此讓國人非常不滿；而核食則關乎臺灣人民的食品安全，但是日本政府認為福島縣的所有蔬菜及水果等食品安全無虞，臺灣禁止進口，並無科學根據。民進黨政府雖然採取親日的外交政策，但是由於國內各界對此三個問題仍無共識，故短期內難以解決，成為影響臺日兩國關係發展的重要因素。

臺日兩國關係趨於緊密，除了「311 大地震」是一個重大的影響因素外，如前所述，兩國的關係也受到大陸的影響。大陸如同一對情侶間的第三者，其臺日關係的影響甚大，讓臺中日之間形成一種複雜的三角關係。而此三邊關係也一直在變動中，過去由於日本奉行「一中政策」而疏遠臺灣。近年來，則由於大陸對日本的威脅與日俱增，以及美「中」兩國相互對抗緣故，讓臺日兩國關係升溫。根據《自由時報》的社論稱，尤其是美日二加二、拜營高峰會之後，日本對臺海和平穩定化消極為積極，華府因

⁴¹ 野島剛，「賑災外交的理想型：『報恩的連鎖效應』」(2016 年 4 月 25 日)，2021 年 7 月 21 日下載，《報導者》，<https://www.twreporter.org/a/opinion-disaster-relief-diplomacy>。

⁴² 又稱「災難外交」。

素當是催化劑。⁴³

雖然臺日兩國關係有大幅的改變，但是埃爾德里奇副教授表示，雖然前首相安倍是日本歷年來最親臺灣的首相，但是渠對於兩國高層官員互訪、制定日本版《臺灣關係法》、邀請臺灣加入「跨太平洋夥伴關係全面進步協定」(CPTPP)或簽署臺日自由貿易協定等，均未有確實的作為。⁴⁴其實，臺日兩國的關係若沒有友臺的安倍、大陸對日本的威脅及美「中」的對抗等因素，僅是因為臺灣在「311 大地震」後的踴躍捐輸，恐怕仍無法改變日本政府的對臺政策。

例如，臺灣雖然在地震後對日本大量捐輸，日本政府於震災一週年舉辦追悼典禮時，因為顧忌大陸的抗議，而冷落我國的羅副代表。而且日本政界仍有很多的親「中」派，例如自民黨幹事長二階俊博為親「中」派。由此可知，日本許多政界人士在與臺灣發展關係時，還是會考慮到大陸的態度。現今臺日關係雖然趨於緊密，但是日本是否會因為臺灣而與大陸撕破臉，有待觀察。

除非美「中」兩國關係趨於惡化，世界局勢重新進入冷戰關係，甚至瀕於或爆發戰爭時，日本為了自保，才有可能成為臺灣的真正「夥伴」。一旦美「中」關係和緩，臺日關係可能會有所變化。回顧 1970 年代，美「中」關係剛開始改善之際，日本就不顧其戰敗後，我國對其所採取的「以德報怨」政策，立即背棄我國與大陸建交。此正驗證英國首相丘吉爾的一句名言：「沒有永遠的朋友，也沒有永遠的敵人，只有永恆的利益。」國際關係仍是以現實主義為主，一個國家的對外關係是以其國家利益為主要考量，而非國際間的友誼。

⁴³ 社論，「雞腿啃光了肉 骨頭食之無味」，自由時報，2021 年 7 月 15 日，版 A2。

⁴⁴ Robert D. Eldridge，「臺日民間的交流互動 深化兩國友好關係」。

羅興亞難民危機的現狀分析 ——以孟加拉藤加查爾島為例

An Analysis of the Current Situation of the Rohingya Refugee Crisis
—Taking Thengar Char Island as An Example

許雅峰 (Xu, Ya-Feng)

政治大學國家發展研究所博士

壹、前言

根據聯合國 2019 年報告指出，全球目前已有 7,080 萬的非法移民，其中 390 萬為無國籍人士，而這些無國籍人士中，羅興亞（Rohingya）難民被視為「受到最嚴重迫害的一群」。距離最近一次的羅興亞難民危機（2017 年）已經過去 5 年，目前大約八十六萬的羅興亞難民滯留在孟加拉考克斯巴扎爾地區（Cox's Bazar），考克斯巴扎爾難民營是世界上人口密度最高的難民集中地之一。孟加拉做為接收羅興亞難民最多的國家，出於自身國家利益的考量，曾與緬甸就遣返難民簽訂條約，但依目前的情況預計，羅興亞難民在短期之內並沒有返回若開邦的條件，孟緬邊境的難民營恐將會長期存在。孟加拉政府為減輕難民營的擁擠現狀並降低當地社區壓力，提議在自願的原則下將大約十萬名羅興亞難民從難民營地遷移到藤加查爾島（Thengar Char，或稱 Bhasan Char）。去（2020）年 12 月 8 日，孟加拉政府將第一批難民，共 1,642 人轉移上島。截止至今（2021）年 8 月，已有約兩萬名羅興亞難民被轉移上島。

貳、目前羅興亞難民現狀

2015 年一則新聞報導描述搭載著羅興亞難民的船隻在太平洋上漂流，引起國際社會關注，也引發國際組織包括聯合國人權理事會（United Nations Human Rights Council）與國際特赦組織（Amnesty International）對羅興亞難民危機進行深入調查。次年（2016 年）「若開羅興亞救世軍」（Arakan Rohingya Salvation Army, ARSA）襲擊緬甸若開邦邊防部隊，被緬甸官方定義為「恐怖襲擊」，緬甸政府數次派遣軍警部隊開展「聯合清剿行動」（clearance operations）。該地區羅興亞人為躲避緬甸安全部隊的大規模暴行，爆發了難民危機，2017 年 8 月 25 日，超過 50 萬的羅興亞難民在不到 5 周的時間內，跨越國境湧入鄰國孟加拉，這次羅興亞人流動的速度和規模，使其成為了世界上增長最快的難民危機和一個重大的人道主義危機。¹

羅興亞難民危機並非一朝之患。據統計，自 1962 年至今，分別在 1978 年、1991 年、1997 年（經濟移民為主，無精確的人數統計）、2012 及 2016 年爆發 5 波羅興亞的遷徙潮。在此期間超過數百萬的羅興亞難民跨越國境遷徙至鄰國孟加拉，或途經海路、陸路輾轉遷徙到泰國、馬來西亞及印尼、印度、巴基斯坦、沙烏地阿拉伯等國，以無國籍或尋求庇護者（asylum seeker）的身分在他國尋求生存空間。據聯合國難民署統計，因鄰近關係，約 59% 的羅興亞難民選擇至鄰國孟加拉尋求庇護，對孟加拉來說，如何安置羅興亞難民是一個不得不面對的問題。目前大約八十六萬的羅興亞難民滯留在孟加拉考克斯巴扎爾地區，使孟加拉考克斯巴扎爾地區的庫圖帕隆（Kutupalong）難民營成為世界上收容難民人數最多的營地。在庫圖帕隆難民營內每個家庭人口都超過 5 人以上，共同居住在狹窄（3*4.8 公尺）的庇護所內，20 個人使用一個廁所，他們需要在廁所內完成煮飯、洗澡、清洗等生活活動。

在最近的一次大規模羅興亞難民潮開始後，2017 年 11 月 23 日，緬孟

¹ 「關於羅興亞人難民危機的聯合聲明」，（2017 年 10 月 17 日），2021 年 9 月 1 日瀏覽，
《UNHCR》，<https://www.unhcr.org/cn/11167-關於羅興亞人難民危機的聯合聲明.html>。

兩國再次就遣返議題簽訂協議，該協議強調必須在自願的前提下進行遣返。遣返雖是各國對待羅興亞難民的共識，但迄今毫無進展，而遣返也不是羅興亞問題的根本解決之道。2020 年孟加拉政府為減輕難民營的擁擠現狀並降低當地社區壓力，提議將大約十萬名羅興亞難民從難民營地遷移到梅克納河河口（Meghna Estuary），一個由孟加拉灣喜馬拉雅淤泥與沈積物堆積而成的小島—藤加查爾島。

參、國際上難民避難至島嶼案例

難民避難至島嶼在國際上並不是特殊案例，近年大部分的中東難民選擇經由愛琴海附近的島嶼，再進入歐洲其他國家。如 2015 年 6 月至 8 月期間，希臘的萊斯沃斯島（Lesvos）、希俄斯島（Chios）和薩摩斯島（Samos）分別接待 75,773、20,485 和 19,330 名難民；同時期萊斯沃斯島常住人口僅有 86,436 人，難民人數幾乎等同於常住人口數。而東道主將難民轉移或安置在島嶼上，也並不是沒有先例。二十世紀八十年代，越南的排華事件，使大量越南華人外逃，這些越南華僑大多逃亡至中國大陸、香港、臺灣、馬來西亞、新加坡、菲律賓與印尼等地。其中臺灣就將大部分越南難民安置於澎湖，其中最具代表性的為白沙講美難民營，從 1978 年 12 月 1 日開營至 1988 年 11 月 15 日關閉營區，短短十年內接收 45 批次難民，共計 2,098 人。

在澳洲也有類似的案例發生，2012 年至 2013 年初，乘船抵達澳洲尋求政治庇護的人數顯著增長，澳洲政府為阻止難民湧入，至 2013 年起實施「離岸政策」，拒絕經水路前往澳洲的難民和尋求庇護者入境，將約三千名難民和尋求避難者關押在鄰國巴布亞新幾內亞的馬努斯島（Manus Island）拘留中心。² 但 2017 年 4 月巴布亞新幾內亞最高法院裁定，馬努斯島拘留

² 凌俊賢，「馬努斯島：澳洲海外的拘留中心 難民異鄉的痛苦監獄」（2019 年 2 月 3 日），2021 年 9 月 1 日瀏覽，《香港 01》，<https://www.hk01.com/> 世界專題/291110/新聞教室-馬努斯島-澳洲海外的拘留中心-難民異鄉的痛苦監獄。

中心侵犯人權，要求關閉；同年 10 月 31 日拘留中心關閉後，曾居住於拘留中心內的難民分別被移送到瑙魯拘留中心或原島安置在洛倫高（Lorengau）鎮上，等待第三國安置申請計畫實施。將難民安置於封閉島嶼上的案例都面臨同樣的問題，即人權的問題。如巴布亞新幾內亞的馬努斯島拘留中心，惡劣的收容環境與強硬的收容政策，致多名難民自殺身亡。

肆、目前藤加查爾島上的情況

孟加拉政府在 2015 年首次提出可將十萬難民轉移至位於孟加拉西南海岸 50 公里，首都達卡南向 193 公里處，距離吉大港約 28 海里，由喜馬拉雅沈澱物沖刷堆積而成，占地約 5,250 公頃的藤加查爾島。該島每年 6 月至 9 月常因熱帶風暴而洪水氾濫，³ 氣候狀況不佳。

孟加拉政府指出，截至 2021 年初針對藤加查爾島難民的開發項目，支出費用已超過 3.5 億美元。該島規劃建設了 120 個社區，共計 1,440 棟建築，每棟建築內的各個房間都配備相關的衛生設施（在考克斯巴扎爾難民營則為幾組家庭共用一個廁所）。⁴ 孟加拉政府同時承諾，島上將會建立學校、清真寺和社區中心等活動中心，以供島上難民使用。政府也許諾，搬遷至藤加查爾島的難民將能夠從事各種各樣的生計活動。

截止至 2021 年 2 月，已有 42 個非政府組織為島上難民提供資金及技術的幫助；如縫紉、刺繡、捕魚、農業、畜牧等方面的技能培訓。⁵ 孟加拉農村發展委員會（Bangladesh Rural Development Board, BRDB）項目總監 Shankar Kumar Paul 接受《每日星報》採訪時指出：「目前，我們有 5 個培

³ Akbar Hossain, “Far from home, Rohingya refugees face a new peril on a remote island” (October 31, 2020), visited date: September 1, 2021, 《BBC》, <https://www.bbc.com/news/world-asia-54717686>.

⁴ “2020 Joint Response Plan for Rohingya Humanitarian Crisis” (March 3, 2020), visited date: September 1, 2021, 《UNHCR》, <https://reliefweb.int/report/bangladesh/2020-joint-response-plan-rohingya-humanitarian-crisis-january-december-2020>.

⁵ Porimol Palma, “Rohingyas in Bhasan Char: Govt plans tour for diplomats” (February 13, 2021), visited date: September 1, 2021, 《Star Digital Report》, <https://www.thedailystar.net/frontpage/news/rohingyas-bhasan-char-govt-plans-tour-diplomats-2043881>.

訓項目。每個培訓項目有 50 人，每項培訓為期 5 天。培訓分為基礎項目和專業培訓；基礎項目培訓是為了找出適合受訓者的專業，然後再向他們提供更專業的培訓。」⁶

截至 2021 年 8 月已有約兩萬名羅興亞難民，先後抵達藤加查爾島。孟加拉官員透露，該營地為每個 4 口之家提供一個房間，並保證房間內的人均居住面積為 3.6 平方公尺（聯合國規定難民營最低的人均居住面積為 3.5 平方公尺），每個房間並裝設衛生設施。比起考克斯巴扎爾難民營，藤加查爾島難民營不僅改善了難民的居住條件，同時也增加難民援助物資的發放額度。登島的難民向記者透露，他在與在考克斯巴扎爾營地生活的朋友交流後發現：「當月，考克斯巴扎爾難民營僅向每位難民分發 13 公斤大米，而藤加查爾島難民營不僅給每位難民提供了 15 公斤大米，還額外多分發 500 克木豆和 1 公斤土豆。」⁷ 該難民向記者表露，島上的生活條件確確實實比考克斯巴扎爾難民營優渥。但也有難民向記者指出，援助物資之外的物價相對較高「雖然，政府給我們提供了足夠食用的大米和糧食，但我們的日常生活還是需要購買一些不同的商品。當我們購買蔬菜、魚和其他一些非援助物資時，我們需要支付比外界市場價格更高的費用。」⁸

伍、各界對轉移至藤加查爾島的建議

孟加拉外交部長 AK Abdul Momen 曾公開表示：「只有自願上島的難民才會被轉移到該島。居住在擁擠不堪的考克斯巴扎爾難民營中，難民的生活

⁶ Mohammad Al-Masum Molla, "Rohingya Relocation: Life getting better in Bhasan Char" (January 31, 2021), visited date: September 1, 2021, *《Star Digital Report》*, <https://www.thedailystar.net/frontpage/news/rohingya-relocation-life-getting-better-bhasan-char-2036573>.

⁷ Shafiur Rahman, "There is no noise: inside the controversial Bhasan Char refugee camp – a photo essay" (January 11, 2021), visited date: September 1, 2021, *《The Guardian》*, <https://www.theguardian.com/global-development/2021/jan/11/bhasan-char-inside-bangladesh-controversial-refugee-camp-a-photo-essay>.

⁸ Md. Kamruzzaman, "Curbs vex relocated Rohingya on Bangladeshi island" (January 22, 2021), visited date: September 1, 2021, *《Anadolu Agency》*, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/curbs-vex-relocated-rohingya-on-bangladeshi-island/2119106>.

面臨著許多困難。但在藤加查爾島上，他們將會得到比較舒適的生活。」並強調，不存在強迫羅興亞難民搬遷至藤加查爾島的事件。⁹ 越來越多的羅興亞難民表示，他們希望從擁擠的考克斯巴扎爾難民營搬到藤加查爾島。庫圖帕隆難民營的羅興亞社區領袖 Noor Hossain 向《美國之音》表示，確實有一部分難民是自願搬到這個島上的。「在考克斯巴扎爾難民營裡的一些難民，不僅沒有良好的居住環境，同時也沒有足夠多的食物果腹。他們寄希望於搬遷至藤加查爾島，能獲得更好的居住環境和更多的食物援助。很多難民已經斷絕了返回緬甸的念想。在這種令人沮喪的氛圍之下，許多難民表示藤加查爾島是一個『死』的更好地方。」另外難民 Rafikullah 告訴記者，在他決定搬上島之前，有親人在孟加拉政府的安排下，參觀過藤加查爾島，並告知他島上擁有完善的生活環境和充足的設備。「現在我們也搬到了這裡。我想我們的苦難將要結束了。」而另一位難民 Yasmin Aktar 也向記者表示她是自願離開難民營的：「當我們居住在考克斯巴扎爾難民營時，孩子們不僅沒有安全保障，也沒有得到受教育的機會。但如今我們搬遷到藤加查爾島後，一切都改變了，我的孩子們不僅能去上學、還擁有良好的生活環境和安全的生活條件。」¹⁰

自孟加拉政府首次提出搬遷以來，國際援助機構和聯合國一直強烈反對搬遷，並表示擔心孟加拉灣的自然災害可能淹沒該島，並危及數千人的生命。2020 年 12 月 2 日聯合國發表聲明，稱沒有參與孟加拉政府重新安置難民的準備工作或搬遷難民身分的確認工作，聯合國強調其對藤加查爾島的遷徙計畫資訊了解有限。¹¹ 同時，聯合國難民署指出羅興亞難民必須擁有「充

⁹ Shaikh Azizur Rahman, "Rohingya Refugees Relocated by Bangladesh Begin Arriving on Remote Island" (December 4, 2020), visited date: September 1, 2021, 《VOA》, <https://www.voanews.com/south-central-asia/rohingya-refugees-relocated-bangladesh-begin-arriving-remote-island>.

¹⁰ Mohammad Al-Masum Molla, "Refugee Relocation to Bhasanchar: 1,776 more arrive with new hopes" (January 30, 2021), visited date: September 1, 2021, 《Star Digital Report》, <https://www.thedailystar.net/backpage/news/refugee-relocation-bhasanchar-1776-more-arrive-new-hopes-2036149>.

¹¹ UNHCR, "Press Statement: United Nations Statement on the Relocation of Rohingya Refugees to Bhasan Char" (December 3, 2020), visited date: September 1, 2021, 《reliefweb》, <https://reliefweb.int/report/bangladesh/press-statement-united-nations-statement-relocation-rohingya-refugees-bhasan-char>.

分資訊及自由意志」的權利，督促孟加拉政府必須能夠保證，羅興亞難民能夠得到相關的、準確的和最新的資訊，並讓其能夠做出是否遷往藤加查爾島的決定。孟加拉政府回應稱，保證遵守聯合國強調的「自願原則」，此次遷移將會是在難民自願的條件下進行。雖然，孟加拉政府向外界承諾，將在「自願」的原則下進行搬遷工作，但孟加拉政府並沒有承諾搬上島的難民可以自由出入該島。聯合國發言人 Stephane Dujarric 說：「我們秉持著一貫的立場，即在搬遷之前應該對島上進行全面的技術評估，確保藤加查爾島上的生活條件具備安全性和可持續性。」聯合國同時表示，他們讚賞孟加拉政府為羅興亞難民提供安全和庇護所人道主義精神。但依然強調，難民在島上應該享有基本的權利和服務，包括往返內地的行動自由權、小朋友的教育權、和基本醫療和生計的權利等。

除了聯合國反對孟加拉政府的搬遷計畫外，許多人權組織共同呼籲孟加拉政府應該立即停止將難民轉移到藤加查爾島，並要求孟加拉政府允許獨立專家小組上島評估該島是否適合收容難民。人權觀察（Human Rights Watch）、國際特赦組織和鞏固人權組織（Fortify Rights）等人權組織認為，這個位於孟加拉灣上的島嶼，容易受到自然災害的影響，並不適合人類居住，均強烈反對將難民轉移到該島。2018 年 8 月，人權觀察的難民權利計劃主任 Bill Frelick 表示：「藤加查爾島對於人類居住條件而言是不可持續的，並且可能會因海平面上升和颱風受到嚴重影響」、¹²「孟加拉應該停止這種倉促的遷移過程」，鞏固人權組織的區域主任 Ismail Wolff 說：「在所有人權和人道主義問題都得到解決和知情同意之前，不應該轉移任何難民」。¹³同樣的，人權觀察亞洲主任 Brad Adams 強調：「孟加拉政府違背與聯合國的承諾，除非人道主義專家同意，否則不應該將難民重新安置到藤加查爾島。如果孟加拉政府對該島的可居住性有信心，應該要在透明的情況下轉

¹² Yuriko Cowper-Smith, "The Bhasan Char Relocation Project – Implications for Rohingya Refugees in Bangladesh" (January 17, 2020), visited date: September 1, 2021, *reliefweb*, <https://reliefweb.int/report/bangladesh/bhasan-char-relocation-project-implications-rohingya-refugees-bangladesh>.

¹³ 知情同意（informed consent）係指某人在被充分告知做出明智決定所需事實的基礎上，做出同意決策。

移，而不應該匆忙規避聯合國的技術評估」。¹⁴

2021 年 2 月初，美國、英國、歐盟、日本和加拿大等國外交部負責人在達卡與孟加拉國內政部長 Asaduzzaman Khan Kamal 會面時，都表達對藤加查爾島項目的擔憂。土耳其駐孟加拉特使 Mustafa Osman Turan 在接受《阿納多盧通訊社》（Anadolu Agency）採訪時表示：「在聯合國訪問後，土耳其將是首批前往藤加查爾島評估當地局勢的國家之一。」日本駐孟加拉大使伊藤直樹則在採訪時表示「將羅興亞難民重新安置於藤加查爾島是孟加拉為安置羅興亞難民所做的另一項巨大努力，但重要的是在這個過程中應該確保聯合國的參與和國際支持。」¹⁵

陸、結論

歷史上雖有將難民安置海島的案例，但如馬努斯島和瑙魯的收容所屢屢被爆料出侵犯人權事件。創傷心理學家 Paul Stevenson 表示，馬努斯和瑙魯難民營是從業 40 年來見過的最嚴重的「暴行」。¹⁶ 在孟加拉的案例中，也有人權組織提出藤加查爾島更像一座監獄，擔心遷徙的難民會有心理疾病等問題。孟加拉政府雖號稱致力於改善相關措施，例如島上目前有由孟加拉政府經營的醫療中心，共計有 20 張病床。非政府組織 Gonoshasthaya Kendra 也計畫，將先進的醫療設施送上藤加查爾島。¹⁷ 孟加拉政府更一再向羅興亞難民和國際組織承諾會保障上島難民的基本生存權利。但相關的爭議依然沒有化解。

¹⁴ Shaikh Azizur Rahman, "Rohingya Refugees Relocated by Bangladesh Begin Arriving on Remote Island" (December 4, 2020), visited date: September 1, 2021, *VOA*, <https://www.voanews.com/south-central-asia/rohingya-refugees-relocated-bangladesh-begin-arriving-remote-island>.

¹⁵ Md. Kamruzzaman, "Envoys' visit to Rohingya on far isle depends on UN report" (February 28, 2021), visited date: September 1, 2021, *Anadolu Agency*, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/envoys-visit-to-rohingya-on-far-isle-depends-on-un-report/2159517>.

¹⁶ Ben Doherty, "A short history of Nauru, Australia's dumping ground for refugees" (August 9, 2016), visited date: September 1, 2021, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/10/a-short-history-of-nauru-australias-dumping-ground-for-refugees>.

¹⁷ Ruma Paul, "Bangladesh sends more Rohingya refugees to remote, flood-prone island" (January 29, 2021), visited date: September 1, 2021, *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-bangladesh-rohingya-idUSKBN29Y0HH>.

即使聯合國與各方組織都擔憂，將羅興亞難民轉移至藤加查爾島這一舉動的安全性和自願性，但事實證明並無法改變孟加拉政府將難民轉移上島的決心。截至 2021 年 8 月底，已有約兩萬名難民被孟加拉政府轉移上島。距離完成孟加拉政府轉移十萬名羅興亞難民上島的目標還剩百分之八十。從目前各界採訪登島的難民的新聞稿件中，可以發現大部分難民對島上生活滿意度普遍較高。但，這是否為官方刻意安排的宣傳手法，不得而知。同時也有難民指出，沒有自由行動權使他們在島上生活猶如坐牢。目前，藤加查爾島上唯一進出方式的控制權掌握在孟加拉軍方政府手裡，且島上與外界的通訊也由政府控制，這樣的情況下確實如難民所提及的「猶如一座監獄」。在羅興亞難民的身心與通訊都沒辦法達到自由的情況下，的確容易滋生出人權等安全問題。各界除了督促孟加拉政府提高羅興亞難民的待遇之外，各非政府組織也應該就此問題，提出監督或解決方案，避免馬努斯島和瑙魯的收容所的慘劇再次發生。

不可否認在各國都抵制難民的時候，孟加拉政府不管出於自願或非自願的條件下，接納了全球 59% 的羅興亞難民。不僅向其提供避難所，還在聯合國與各方勢力的幫助下滿足羅興亞難民的基本生活條件。同時，為了緩解考克斯巴扎爾難民營擁擠的現狀，持續將部分難民轉移上藤加查爾島。就目前外界所能搜尋到的公開資料顯示，島上似乎也提供了較考克斯巴扎爾難民營更好的生活條件。期望孟加拉政府能在過往將難民安置在海島上的失敗案例中，吸取經驗，在維持基本的人道主義之餘，多體諒脆弱群體的處境。

即使如孟加拉所規劃的將十萬羅興亞難民安全轉移上島，並沒辦法解決羅興亞難民目前的狀況。仍有約七十六萬的羅興亞難民生存在孟緬邊境的難民營中，依然存在人口密集、衛生條件缺乏、傳染疾病、恐怖組織活動、砍伐樹木等問題。將羅興亞難民轉移至藤加查爾島也只是改善了部分羅興亞難民的生活條件，並沒有解決他們的根本問題——國籍問題。在羅興亞難民的議題中，是否能取得緬甸國籍，享有緬甸公民一樣的公民權，還有緬甸政府對其遣返回國的安全保障，才是解決羅興亞難民危機的關鍵。