

台灣戰略研究

Taiwan Strategic Studies

第二卷 第二期 Volume 2, Issue 2

2026 年 7 月

目次 CONTENTS

i 郭建中發行人發刊詞

iii 李漢銘總編輯發刊詞

研究論文

- 1 東協的印太戰略回應：
區域安全制度的發展與變革 王文岳
- 41 戰鬥式民主視角下的臺灣民主防禦初探 劉岫靈
- 91 碳邊境治理下的氫經濟安全：
離岸風電製綠氫的跨國比較與臺灣監理 林士清

政策對話

- 125 從後極權到新極權化：
中共政權二十餘年的變遷、習近平體制
及其對台灣的戰略意涵 林佳龍
- 149 「台灣戰略研究」徵稿簡則

郭建中發行人發刊詞

英國戰略研究學者勞倫斯·弗里德曼（Lawrence Freedman）於《戰略：一部歷史》一書中指出，戰略是一門「創造權力的藝術」（the art of creating power）。他進一步闡明，若缺乏可供評估與檢驗的戰略，無論是軍事行動、企業投資或政府施政，都將流於漫無目的的嘗試，亦難以獲得社會支持並持續推進。因此，戰略的核心不只是方向的宣示，而在於能否透過評估與檢驗，確保其具備可行性、正當性與持續推動的可能。

當前地緣政治競逐加劇、國際秩序持續動盪未歇，民主與威權體制的對峙早已不再停留於理念層次，而是具體反映在軍事與外交、安全、經濟、科技與社會治理等多重面向。台灣身處印太戰略核心，是國際政治現實中不可忽視的重要支點，如何在劇烈變動的國際環境中維持戰略定力，考驗的是整體社會的集體判斷能力。

《台灣戰略研究》自創刊以來，即以回應此一世代的課題為使命，嘗試從台灣自身的結構條件與現實處境出發，系統性思考國家總體戰略的可能路徑。台灣總體戰略環境，從來不是單一面向加以概括，而是外交安全、產業布局、科技發展、社會韌性與民主治理彼此交織，共同形塑高度動態且複雜的戰略總體。《台灣戰略研究》持續透過跨領域、長期且累積性的研究，回應全球結構性變遷所帶來的挑戰，逐步深化具前瞻性的國家戰略視野。

台灣智庫作為連結知識生產與公共議題關懷的政策研究平台，致力於促進學術研究與實務運作之間的對話。《台灣戰略研究》承繼此一精神，定位於學術論述與政策關懷間辯證思考，搭建得以反覆交流、持續深化的公共論述平台，為台灣社會提供更為穩健且厚實的戰略理解基礎。

在此誠摯邀請關心台灣未來發展的學者與實務工作者，持續以研究與論述參與國家方向的集體思考。期盼《台灣戰略研究》能在動盪的時代中，成為台灣累積戰

略知識、深化公共理性、回應時勢挑戰的重要平台，為國家長遠發展貢獻堅實的思想力量。

A handwritten signature in black ink, consisting of the characters '郭建中' (Guo Jianzhong) in a cursive style.

財團法人台灣智庫董事長

李漢銘總編輯發刊詞

《台灣戰略研究》自創刊以來，始終致力於建構一個兼具學術深度與政策視野的跨領域平台，透過國際與台灣不同案例的比較與分析，使台灣得以從各國經驗中汲取啟發，提升面對國際與國內環境變遷的應變能力。事實上，區域安全與國家戰略的範疇，並不僅侷限於軍事與外交領域，更涵蓋能源供應、氣候變遷、民主發展、經濟安全等重要議題。唯有透過多元面向的分析與探討，方能更全面地理解台灣在內外環境變動中的處境，並提出更具前瞻性與整體性的因應策略。

多元政策議題的深化，有賴不同領域學者與實務工作者之間的专业交流與跨領域對話，而本期收錄的三篇研究論文及一篇政策對話，正充分體現《台灣戰略研究》所強調的多元視角與跨領域特色。王文岳副教授以東協於 2005 年至 2025 年間的制度變革為例，探討其如何在美中競爭與南海軍事化等多重挑戰下，維繫區域安全秩序，並為台灣推動新南向政策提供重要參考。劉岫靈博士則從台灣所面臨的民主威脅出發，藉由戰鬥式民主（militant democracy）的視角，重新檢視我國民主防禦機制，並提出相關策略建議，對於強化台灣國家安全具有重要啟發。林士清研究員則以德國、荷蘭、英國、丹麥、澳洲、法國、中國及越南等國經驗為例，提出台灣對於海上風電製氫產業的政策建議，為我國能源轉型與能源安全提供重要的路徑分析。最後，林佳龍部長從習近平時代政體與政權變遷切入，闡述中共極權黨國體制對台灣的挑戰及其戰略意涵，並提出整合我國外交、國防、民主韌性與經濟安全的整體政策因應方向。

四篇文章分別從區域組織、民主防禦、能源安全與中共威脅等不同面向，深入探討台灣當前所面臨的挑戰，並提出具體的政策建議。同時，這些研究與分析亦共同揭示出一項重要意涵：台灣國家安全戰略所需面對的挑戰，並非僅止於外交與軍事層面，更涵蓋民主韌性、能源永續、經濟安全等議題。面對日益複雜的安全環境，

尤其是中共帶來的全方位威脅，如何在不同領域建構整體性戰略思維，值得社會各界共同思考與因應。

未來，《台灣戰略研究》將持續扮演連結國內外知識社群的重要平台，深化不同領域對台灣戰略處境的對話與交流，使本刊不僅能記錄當前變局，更能為未來的政策制定與國家戰略發展提供思考方向。期盼本期內容能為讀者帶來新的視野與啟發，並誠摯邀請各界學者與實務工作者持續關注、踴躍投稿與交流，以匯聚集體智慧，共同厚植台灣的戰略能量。



「台灣戰略研究」總編輯

台灣智庫「戰略與安全研究中心」總召集人

國立臺灣科技大學產學創新學院講座

東協的印太戰略回應： 區域安全制度的發展與變革

王文岳^{*}

摘要

東南亞安全環境近年劇烈變動，傳統「亞太」戰略想像逐漸轉向「印太」，美中競爭、南海軍事化、小多邊安全安排與地緣經濟制度競爭，均對東協中心性構成壓力。本文從區域安全制度與制度戰略角度，分析東協如何在 1994 年東協區域論壇（ARF）形成的制度基礎上，以 2005 年東亞高峰會（EAS）作為主要轉折，透過 ARF、EAS 與東協國防部長擴大會議（ADMM-Plus）的多層制度分工，維持區域自主性與戰略空間。本文主張，安全共同體文獻有助於說明東協內部規範秩序與最低限度團結，但若理解其如何面對外部大國競爭，仍須進一步分析其對外制度行動。研究發現，東協並非依靠單一制度平臺維持中心性，而是在安全對話、領袖層級議程設定、防務與非傳統安全合作之間形成分工，使其制度戰略由收編轉向避險，並在 2023 年後呈現成員國層次、議題特定的有限平衡化。此一制度分工展現東協作為區域安全制度的韌性，也揭示其難以完全約束成員國安全選擇的限制。

關鍵詞：東協中心性、印太戰略、區域安全制度、制度性避險、有限平衡

^{*} 國立暨南國際大學東南亞學系副教授。

收件：2025 年 10 月 27 日；修正：2026 年 5 月 7 日；通過：2026 年 6 月 4 日；接受：2026 年 6 月 22 日。

The Development and Change of Regional Security Institutions: ASEAN's Strategic Response to the Indo-Pacific

James W. Y. Wang^{**}

Abstract

The security environment in Southeast Asia has undergone dramatic transformation in recent years. The traditional strategic imaginary of the “Asia-Pacific” has gradually shifted toward the “Indo-Pacific,” while Sino-US competition, the militarization of the South China Sea, the rise of minilateral security arrangements, and geoeconomic institutional competition have all imposed pressures on ASEAN centrality. This article adopts the analytical lens of regional security institutions and institutional strategies to examine how ASEAN has maintained its regional autonomy and strategic space through a multilevel institutional division of labor encompassing the ASEAN Regional Forum (ARF), the East Asia Summit (EAS), and the ASEAN Defence Ministers’ Meeting-Plus (ADMM-Plus). Building upon the institutional foundation established with the creation of the ARF in 1994, the analysis treats the 2005 launch of the EAS as a critical turning point. The article argues that while the security community literature effectively explains ASEAN’s internal normative order and minimal unity, understanding how ASEAN responds to external great power competition requires further analysis of its external institutional action. The study finds that ASEAN centrality is sustained not by any single institutional platform but through a division of labor across security dialogue, leader-level agenda-setting, and defense and non-traditional security cooperation, enabling its institutional strategies to transition from co-option toward hedging, with member-state-level, issue-specific tendencies toward limited balancing emerging after 2023. This institutional division of labor demonstrates ASEAN’s resilience as a regional security institution while also revealing its limitations in fully constraining member states’ security choices.

Keywords: ASEAN centrality, Indo-Pacific strategy, regional security institutions, institutional hedging, limited balancing

^{**} Associate Professor, Department of Southeast Asian Studies, National Chi Nan University.

壹、導論

東南亞的安全環境近年出現顯著變化。傳統上作為區域戰略想像核心的「亞太」（Asia-Pacific），逐漸轉向為「印太」（Indo-Pacific）。這樣的戰略想像重構並非單純的地理範圍擴張，而是反映美中戰略競爭、海洋安全爭議、供應鏈重組、基礎建設競爭與制度論述權爭奪的同步發展。對東協（Association of Southeast Asian Nations, 下稱東協或 ASEAN）而言，印太概念的興起並不止於提供重新界定區域中心地位的機會，也對既有以東協為中心的區域制度性安排構成壓力。如何在大國競爭升高、成員國戰略偏好分歧以及區域制度多元化的條件下，持續維持東協中心性，乃成為理解當代東南亞區域秩序的重要問題。

2019 年第 34 屆東協高峰會通過《東協對印太地區之展望》（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, 下稱 AOIP 或《展望》），即為此一變化的重要象徵。對於東協而言，《展望》並不採取美國「自由開放印太」的安全同盟語彙，也不接受中國以經濟連結與發展倡議為核心的區域秩序想像，而是在尋求維持東協中心性的前提下，持續強調開放、包容、透明、以規則為基礎、尊重國際法，以及排他性安排的迴避。易言之，《展望》並非單純的政策宣示，而是東協在亞太秩序轉向印太秩序之際，試圖透過既有多邊制度重新界定區域規則與合作議程的制度性回應。

東協對於區域秩序轉換的回應是否有效，往往維繫於其是否能有效面對區域議題（Beckman & Vu, 2021; Gerstl, 2022; Glaser, 2016; Hiep et al., 2023; Hu, 2023; Kuik, 2016, 2022; Yang et al., 2025）。過往，批評者認為東協主導的多邊機制多停留於對話與宣示，在南海主權爭議、緬甸危機、區域軍事對峙、大國競爭等傳統安全議題上難以克服歧見，促進東協成員國的集體行動（Ba & Storey, 2016; Bisley & Cook, 2014; Goh, 2008）。在批評者眼中，東協制度能力有限、成員國利益分歧，在有效管理區域安全秩序上，東協仍力有未逮。然而，對於東協角色的支持者而言，東協的重要性並不在於是否具備軍事同盟般的強制能力，相對地，其存在最大意義，在於透過議程設定、規範擴散、制度包容與外交協商，將外部大國納入東協主導的多邊制度網路之中，藉此降低衝突風險、維持對話渠道，並為中小型國家保留戰略自主之空間（Acharya, 2004a, 2007a）。

對於東協表現的正反爭論顯示，以制度職能或危機處理論斷東協，容易低估東協在區域秩序建構中呈現的制度性角色；但若僅以「東協模式」（ASEAN Way）、規範擴散或安全共同體視角評估，亦可能忽略東協在大國競爭下所進行的策略性制度調整（Caballero-Anthony, 2018; Dieter, 2009; Freedman & Murphy, 2018; Fukuyama, 2008; Goh, 2008; Jackson, 2014; Suh et al., 2004; Tarling & Chen, 2017）。因此，本文主張，對於東協在安全環境表現的理解，必須從「區域安全制度」（regional security institution, RSI）與「制度戰略」（institutional strategy）的角度，重新檢視東協在印太秩序形成過程中的變化。本文所稱區域安全制度，並非僅指正式條約或具強制約束力的安全組織，而是指由區域國家透過制度化對話、規範建構、議程設定與合作平臺所形成的安全治理安排。此一視角有助於說明，物質能力有限的中小型國家如何透過多邊制度管理外部強權壓力，並在無法採取傳統軍事平衡的情況下，仍能透過制度設計維持區域自主性。採用此一架構的理由在於，東協的安全實踐並非單方向的平衡、扞從或合作，而是在不同的時期、制度場域與外部壓力下所展現的多重制度戰略組合。相較於僅以「平衡」或「避險」概念來分析東協對外關係，區域安全制度的架構更能捕捉東協在納入外部大國、限制強權行為、維持戰略模糊與避免制度被特定大國主導之間的動態調整。換言之，本文並非假定東協始終採取一致且穩定的制度策略，而是關注其制度戰略如何隨著區域權力結構與制度競爭的變化而轉化。據此，本文將以制度轉折點（institutional turning points）為識別準則，聚焦於導致東協制度戰略出現可觀察轉變的重大外部衝擊或制度事件，透過比較這些轉折點前後東協在東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）、東亞高峰會（East Asia Summit, EAS）、東協國防部長擴大會議（ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus, ADMM-Plus）三大平臺上的制度行為，呈現東協制度戰略的歷史演變軌跡。

在研究範圍上，本文以 2005 年至 2025 年作為主要分析時段，但並不將 2005 年視為東協安全制度的起點。相反地，本文同意東協自成立以來即具有高度安全治理色彩，而冷戰結束、柬埔寨內戰終結、越南加入東協，以及 1994 年東協區域論壇的成立，皆是東協安全制度形成的重要背景。本文之所以選擇 2005 年作為主要分析起點，乃因東亞高峰會的成立，象徵東協主導的安全制度由原先以信心建立（confidence-building measures）與安全對話為核心的 ARF，進一步擴展為領袖層級、

跨區域，並能連結東亞與印太秩序的制度平臺。因此，本文將 1994 年至 2005 年視為東協區域安全制度的形成期，並以此作為理解 2005 年後制度戰略變化的歷史前提。

為避免案例選擇流於分散，本文不以個別事件作為任意分析對象，而是選擇三項東協主導之安全制度作為主要觀察對象：東協區域論壇、東亞高峰會，以及東協國防部長擴大會議。三者分別代表東協安全制度的不同層次。ARF 主要體現東協以信心建立、預防外交（preventive diplomacy）與安全對話管理大國互動的早期嘗試；EAS 則代表東協在領袖層級上設定區域戰略議程、吸納外部大國並維持東協中心性的制度平臺；ADMM-Plus 則進一步將安全合作延伸至防務交流、海洋安全、反恐、人道救援與災害管理等較具實務性的合作領域。透過比較三項制度的功能變化，本文得以觀察東協作為區域安全制度行為者，如何在不同時期調整其制度戰略。基於此，本文提出以下研究問題：在亞太秩序轉向印太秩序的過程中，東協在大國競爭、成員國分歧與制度競爭壓力下，如何透過 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 等多層次區域安全制度策略性調整，以維持區域自主性。

本文的理論貢獻主要有三。其一，本文將東協安全共同體文獻與區域安全制度途徑加以連結，說明東協如何將內部規範秩序與最低限度團結，轉化為對外制度行動的基礎。其二，本文補足既有制度戰略類型學較少處理長時段制度轉換與多平臺分工的限制，透過 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 三項制度的功能變化，說明東協中心性並非來自單一制度平臺，而是來自多層區域安全制度之間的分工與銜接。其三，本文區分東協集體層次的制度性避險與成員國層次的有限平衡化。所謂有限平衡，並非傳統現實主義意義下透過組建軍事同盟或形成集體制衡的硬平衡，也不等同於經由東協整體透過外交協調來對抗特定大國的軟平衡，而是指在東協整體仍維持《展望》包容性語彙的前提下，部分成員國因安全壓力升高，透過雙邊防務合作、基地使用與聯合演習等途徑，採取局部、成員國層次、議題特定的安全調整。本文指出，2023 年後印太安全壓力升高並未使東協整體轉向傳統硬平衡，卻使部分成員國在特定議題上出現此類更明顯的安全行動。

據此，本文以下章節安排如下。第貳節討論區域安全制度與制度戰略的理論基礎，並說明此一分析途徑與既有東協安全共同體文獻之間的關係。第參節首先回顧

冷戰結束後至 2005 年以前東協安全制度的形成，特別是 ARF 的建立及其在信心建立與安全對話上的功能，並進一步分析 2005 年至 2010 年 EAS 與 ADMM-Plus 形成過程中，東協如何採取制度性收編策略。第肆節分析 2010 年至 2019 年美中競爭升高與南海局勢惡化後，東協如何透過 EAS 擴大、美俄加入、ARF 議題化與 ADMM-Plus 防務合作，轉向制度性避險。第伍節則探討 2019 年《展望》通過後，東協面對印太戰略、小多邊安全安排與大國制度競爭時，如何嘗試透過既有制度平臺維持中心性，並說明其制度性避險在 2023 年後出現有限平衡化的趨勢與限制。最後，本文總結東協作為區域安全制度的韌性與侷限，並評估其在印太秩序變動中的理論與政策意涵。

貳、區域安全制度、制度戰略與東協安全共同體

冷戰結束以後，東南亞區域安全秩序並未如現實主義者所預期，回到以權力平衡、軍事結盟與大國競爭為基調的傳統安全格局。東協在物質能力有限、成員國政治體制與戰略利益高度分歧的條件下，仍能持續推動多邊安全對話、規範建構與合作的制度化，並透過「東協區域論壇」、「東亞高峰會」與「東協國防部長擴大會議」等平臺，將美國、中國、日本、印度、澳洲、俄羅斯與歐盟等外部行為者納入以東協為中心的制度網路之中。此一發展顯示，若僅以軍事能力、同盟政治或危機處理效能評估東協，將難以充分理解其在區域安全秩序中的角色。

本文的核心問題，並非東協是否已經和歐盟或北約一樣，朝高度制度化與約束力發展的安全組織；相對地，本文著重東協在大國競爭升高、區域權力分布改變、成員國利益分歧的條件下，如何透過區域安全制度的運用，來維持東協的制度中心性與戰略自主。為回答此一問題，本文將東協視為一種「區域安全制度」，並進一步以「制度戰略」的概念，分析東協如何透過制度安排管理與外部大國之間的安全互動。此一分析途徑雖承認東協制度能力的限制，但仍強調東協並非被動地接受外部權力結構的變化，其主要途徑乃是透過制度設計、議程設定、規範語彙與多邊包容策略的運用，長期對區域安全秩序產生緩慢、有限但重要的影響。

一、東協安全制度的相關討論：解釋與限制

關於東協安全角色的討論，長期以來大致可分為三種理論途徑：新現實主義、自由制度主義與社會建構主義。三者分別凸顯權力結構、制度功能與規範認同的重要性，但若要解釋東協在印太秩序轉變中的制度戰略調整，仍各有不足。

首先，新現實主義強調國際體系的無政府狀態與權力分配結構，認為國家在面對威脅時主要採取平衡或扞從策略（Waltz, 1979, 1981）。依此觀點，東南亞安全秩序的變化主要取決於美國、中國、日本、印度等大國之間的權力配置，東協作為由中小型國家組成的區域組織，其自主作用相對有限。此一觀點有助於解釋為何中國崛起、美國重返亞洲、南海軍事化與印太戰略競爭會深刻影響東南亞安全環境（Baldwin, 1993; Keohane, 1986）。然而，若完全從權力結構出發，便難以說明何以東協在缺乏強制能力與軍事同盟基礎的情況下，仍能長期維持其在區域多邊制度中的議程設定地位。更重要的是，新現實主義難以解釋東協為何不直接選擇傳統軍事平衡或明確扞從，而是持續透過包容性多邊制度將彼此競爭的大國同時納入區域架構之中（Bharti & Kumari, 2024; Carroll, 2020; Hameiri & Jones, 2020; Heng & Chheang, 2019; Hiep et al., 2023; Le, 2017; Vu et al., 2023, 2025; Wong, 2013）。

其次，自由制度主義強調制度能降低交易成本、提供資訊、促進合作並降低不確定性。此一觀點有助於解釋東協如何透過定期會議、對話平臺與功能性合作，維持區域國家間的互動渠道，並在非傳統安全、經濟整合與災害管理等領域推動合作。然而，自由制度主義往往較重視制度促進合作的功能，較少處理制度在大國競爭下作為權力操作場域的面向。對東協而言，ARF、EAS 與 ADMM-Plus 並不只是降低交易成本的合作平臺，也同時是東協用來吸納、約束、平衡或稀釋外部大國壓力的制度工具（He, 2014; Nesadurai, 2009; O'Neill, 1992; Tan, 2009; Terada, 2011）。換言之，東協制度的意義不只在於促成合作，也在於透過制度安排重新分配議程權、參與權與正當性。

第三，社會建構主義與東協安全共同體文獻則強調規範、認同與「東協模式」的作用（Berger, 2003; Hopf, 1998; Jones & Smith, 2007; Ruggie, 1998）。相關研究指出，東協透過不干涉、共識決、非正式協商、尊重主權與和平解決爭端等規範，降低成

員國間使用武力的可能性，並在長期互動中形成某種「我群感」（we-feeling）與區域安全共同體雛形（Acharya, 1997, 2004a, 2004b, 2007b; He, 2006; Khoo, 2004）。此一途徑對理解東協內部秩序具有重要貢獻，因為東協之所以能在成員國政治制度、發展程度與對外戰略差異甚大的情況下維持組織延續，確實與其規範黏性及低度制度化但高度彈性的協商文化有關（Nischalke, 2000, p. 107）。

然而，安全共同體文獻仍有其解釋限制。其一，該途徑較能說明東協成員國之間何以避免公開軍事衝突，卻較難說明東協如何面對外部大國競爭。其二，該途徑強調規範與認同的持續性，卻較不容易解釋當外部權力結構變動時，東協制度策略如何隨之調整。其三，若過度強調東協規範的穩定性，便可能低估南海爭端、緬甸危機、美中競爭與小多邊安全安排興起對東協中心性造成的壓力。因此，本文並不否認東協安全共同體文獻的重要性，而是主張有必要在此基礎上，進一步引入區域安全制度與制度戰略的分析途徑，以說明東協如何將內部規範資源轉化為對外制度工具。

二、東協安全共同體與區域安全制度

本文採取的區域安全制度分析途徑，並非要取代東協安全共同體文獻，而是對其進行補充。安全共同體相關之研究，核心關注為東協內部秩序，亦即成員國之間如何透過共同規範、身份認同與制度化互動來降低武力衝突的可能。相較之下，區域安全制度與制度戰略途徑關注的是東協的外部制度角色，也就是東協如何運用多邊制度管理自身與外部大國之間的關係。

具體地說，東協安全共同體文獻的核心問題，在於東協成員國如何建構規範秩序以避免戰爭；而區域安全制度途徑的核心問題則是東協在外部大國競爭中，如何透過制度性安排來維持區域自主性與制度中心性。相對而言，東協安全共同體的目的，主要在於解釋東協如何在歧異中維持最低限度的團結；後者則有助於解釋東協如何將最低限度的團結轉化為對外的制度行動。因此，東協模式在本文中並非被視為單純的規範傳統，而是制度戰略得以運作的重要條件。共識決、不干涉與非正式協商固然限制了東協形成強制性集體安全政策的能力，卻也使東協得以維持最低程度的內部凝聚，避免成員國在大國競爭中過早公開分裂。同時，東協模式所形成的

包容性與非排他性原則，也使以東協為中心的多邊平臺，往往不排除特定國家，同時也不建立軍事同盟，因此較容易為外部大國所接受。換言之，東協模式既是限制，也是資源；它限制了東協的危機處理效能，卻也提供東協推動制度性收編與制度性避險的規範基礎。

由此觀之，RSI 途徑與安全共同體文獻之間的關係，可以理解為「內部規範基礎」與「外部制度戰略」之間的關係。安全共同體文獻說明東協為何能在內部維持一定程度的制度連續性；RSI 途徑則進一步說明，東協如何將此一制度連續性運用於對外關係，透過 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 等平臺管理外部強權，並在不同時期展現收編、避險、平衡或扞從等不同策略傾向。

這也意味著，東協區域安全制度的效能不能只用「是否解決爭端」或「是否產生具約束力決議」來衡量。若從安全共同體角度觀察，東協的成就主要在於避免成員國間爆發大規模軍事衝突；若從 RSI 角度觀察，東協的成就則在於它能否維持外部大國參與東協主導平臺的意願，能否阻止區域制度完全被大國主導，能否在制度議程中保留東協對區域秩序的定義權。本文正是在此意義上，將東協視為一種具有限制但仍具戰略意義的區域安全制度。

三、制度戰略：從制度平衡到多元制度策略

在區域安全制度研究中，He Kai 對「制度平衡」（institutional balancing）的討論具有重要啟發。He 指出，在經濟相互依賴程度升高、傳統軍事平衡成本過高的條件下，中小型國家可以透過發起、運用或主導多邊制度來抵銷外部壓力（He, 2014）。此一觀點的重要貢獻在於，它將制度重新放回權力政治的分析之中，指出制度不只是合作工具，也可以成為中小型國家追求安全與自主性的戰略手段（He, 2015）。從此角度看，東協並非只是被動接受大國秩序安排，而是能夠透過制度設計影響大國互動方式。

然而，若僅以制度平衡解釋東協的安全實踐，仍可能過度簡化東協的對外策略。東協並非在所有情境下都採取平衡，也並非始終以抵銷某一特定大國為目標。實際上，東協在不同時期可能同時追求多重目標：它可能希望將中國納入制度以降低威脅，也可能希望引入美國、日本、印度或澳洲以避免單一大國壟斷區域秩序；

它可能透過功能性合作促進大國社會化，也可能透過國際法、海洋安全與航行自由等議題對特定行為形成制度約束（Le, 2017）；它也可能在經濟上深化與中國合作，卻在安全上擴大與其他外部夥伴的制度互動。這些複合行為難以用單一的「平衡」概念完全涵蓋。

因此，本文借鑒 Koga 所提出的制度戰略分類，但並非將其作為既成的解釋框架直接套用，而是針對其作為靜態類型學的限制，在方法論與概念上加以推進。Koga 將區域安全制度成員面對外部大國時可能採取的策略區分為四種類型：制度性平衡、制度性扈從、制度性避險與制度性收編。此一分類的重要貢獻在於它不將東協的制度行動預設為單一策略，而是允許研究者辨識行為者在不同情境中可能採取的不同制度回應（Koga, 2018a, 2018b）。

然而，Koga 的框架作為類型學，其主要功能在於辨識與分類，但在三個面向上仍有待補充。第一，Koga 提供的是四種策略的靜態分類，較少處理策略如何隨時間演變、為何轉換，以及如何識別轉換的時間節點。第二，Koga 定義了四種策略的理論特徵，但未提供將抽象概念轉化為經驗觀察的操作化指標，使研究者在判斷特定制度行為屬於何種策略時，仍須仰賴較高度的詮釋性判斷。第三，Koga 的分析單位隱含假設單一行為者在單一時間點採取單一主導策略，但在東協這類複雜區域組織中，不同制度平臺（ARF、EAS、ADMM-Plus）可能同時呈現不同策略特徵，且集體行為者（東協整體）與個別成員國的策略選擇之間，也可能出現張力與分歧。

據此，本文在三個方向上嘗試推進 Koga 的類型學。首先，本文提出「制度轉折點」作為識別策略轉換的方法論準則，聚焦於導致東協制度戰略出現可觀察轉變的重大外部衝擊或制度事件（如 2005 年 EAS 成立、2011 年美俄加入 EAS、2019 年 AOIP 通過），透過比較這些轉折點前後東協在 ARF、EAS、ADMM-Plus 三大平臺上的制度行為，呈現東協制度戰略的歷史演變軌跡。其次，本文將四種制度戰略轉化為可觀察的制度功能指標（詳見表 1），使抽象的策略概念能與經驗材料對接。第三，本文提出「多層制度分工」概念，處理 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 在不同時期可能同時呈現不同策略傾向的複雜現象，說明東協中心性並非依靠單一制度平臺維持，而是透過多個制度場域的功能互補共同運作。

在此基礎上，本文所借鑒的 Koga 四種制度戰略類型，其理論內涵如下。第一，**制度性平衡**（institutional balancing）指的是區域安全制度成員透過集體制度行動，抵銷制度外霸權或崛起強權所造成的權力壓力。這種平衡未必等同於軍事同盟或硬平衡，而可能透過政治聲明、國際法語彙、制度排除或議程設定等方式，對目標國形成政治壓力（Koga, 2018a）。第二，**制度性扈從**（institutional bandwagoning）指的是區域制度成員選擇接受或配合特定強權的制度領導，以換取安全、經濟或政治利益（Koga, 2018a）。此一策略可能降低短期威脅，卻也可能削弱制度自主性，使區域制度逐漸受制於外部大國。第三，**制度性避險**（institutional hedging）指的是將目標國納入制度之中，但不賦予其主導權，並透過規範、規則與多邊程序限制其行為。此一策略具有戰略模糊性，既避免直接對抗，也避免完全扈從，因此特別適合用來分析東協面對中國崛起與美中競爭時的制度操作（Koga, 2018a）。第四，**制度性收編**（institutional co-option）指的是透過納入目標國、增加外交互動與功能性合作，逐步改變其偏好或降低其威脅感。這種策略強調社會化、對話與信心建立，常見於安全爭議尚未高度激化，或制度成員仍期待透過合作規範塑造大國行為的階段（Koga, 2018a）。

從經驗觀察而言，東協的區域安全制度確實並非固定採取單一策略，而是在不同制度與不同時期中展現策略轉換。例如，ARF 在成立初期主要呈現制度性收編特徵，透過安全對話與信心建立措施將外部大國納入東協主導的平臺；EAS 的成立則顯示東協試圖在領袖層級上擴大制度包容性，避免東亞秩序被單一強權主導；ADMM-Plus 的發展則使東協在非傳統安全與防務合作領域，建立更具實務性的制度連結。隨著南海爭端升高、美國印太戰略成形與小多邊安全安排興起，東協的制度戰略也逐漸由收編轉向避險，並在部分議題上出現有限平衡化的傾向。需要說明的是，表 1 所列並非將特定東協制度固定歸類為單一制度戰略。ARF、EAS 與 ADMM-Plus 在不同時期可能承擔不同功能；同一制度也可能同時具有收編、避險或有限平衡的效果。本文後續經驗分析，正是透過比較三項制度在不同階段的功能變化，說明東協制度戰略如何隨外部權力結構與成員國分歧而調整。

表 1

制度戰略類型與其在本文中的操作化

戰略類型	制度安排方式	主要制度功能	觀察指標	本文主要觀察場域
制度性平衡	排除或限制目標國，並透過制度行動形成制約	向目標國與國際社會發出政治信號，動員外部支持，限制目標國行動空間	是否出現更明確的安全合作、聯合聲明、能力建構、外部安全連結或對特定行為的制度性制約	防務合作、海洋安全、成員國層次安全調整
制度性扈從	納入目標國，並接受或配合其制度領導	從目標國取得安全、經濟或政治利益，降低短期壓力	是否使特定大國取得過度議程主導權；是否弱化東協制度自主性或加深成員國分歧	大國倡議、成員國分歧、制度議程被外部力量牽引
制度性避險	納入目標國與其他競爭大國，但不賦予單一強權主導地位	透過規範、程序與多邊參與分散風險，維持戰略模糊，避免選邊	是否同時納入競爭大國；是否重申國際法、東協中心性、多邊程序與包容性原則	多邊安全對話、印太議程設定、海洋安全合作
制度性收編	納入目標國，提供平等參與機會，並強調低敏感合作	透過社會化、信心建立與功能性合作，改變或緩和目標國偏好	是否強調信心建立、預防外交、非排他性參與、低敏感合作與功能性議題	安全對話、領袖層級合作、低敏感功能議題

四、概念的操作化與分析架構

為避免制度戰略的概念停留在抽象層次，本文將 Koga 的四種制度戰略轉化為可觀察的制度表現。首先，在制度性收編方面，本文觀察東協是否透過開放成員資格、降低議題爭議性、強調功能性合作與信心建立，將外部大國納入其主導的制度平臺。其次，在制度性避險方面，本文觀察東協是否同時納入彼此競爭的大國，並透過規範、程序、國際法語彙與多邊議程限制單一強權的行動空間。第三，在制度性平衡方面，本文觀察東協是否透過政治聲明、議程設定、外部夥伴連結或安全合作，對特定大國形成制度性制約。第四，在制度性扈從方面，本文則觀察東協是否因經濟依賴、制度資源不對稱或成員國分歧，而使特定外部大國在制度中取得過度影響力。

基於上述操作化，本文選擇 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 作為主要分析對象。這

三項制度分別代表東協區域安全制度的不同層次與功能。ARF 代表東協在後冷戰初期透過信心建立與預防外交管理區域安全的制度嘗試；EAS 代表東協在領袖層級上吸納外部大國、設定區域戰略議程與維持中心性的制度平臺；ADMM-Plus 則代表東協將安全合作延伸至防務交流、海洋安全、人道救援、反恐與災害管理等實務領域的制度安排。

從區域安全制度的演進來看，ARF、EAS 與 ADMM-Plus 並非彼此替代的制度，而是分別代表東協安全制度不同層次的制度化安排。ARF 反映東協在冷戰後透過安全對話與信心建立管理外部大國參與的初期制度實踐；EAS 則將此一制度實踐提升至領袖層級，使東協得以在重大區域戰略議題上維持議程設定權；ADMM-Plus 進一步將東協安全制度從對話平臺延伸至防務與非傳統安全合作。換言之，三者共同構成東協 RSI 的制度光譜：ARF 偏向信心建立與制度性收編，EAS 偏向戰略議程設定與制度性避險，ADMM-Plus 則偏向安全合作實務化與有限制度平衡。本文雖未將三者處理為完全平行的比較個案，但將其視為東協制度戰略演變的三個關鍵制度場域。透過比較三項制度在不同時期的功能變化，本文得以避免僅以零散事件說明東協戰略，並能更系統地分析東協制度戰略的演變。

本文的分析理路主張 1994 年 ARF 的成立，標誌東協區域安全制度的形成，其主要功能在於透過安全對話、信心建立與預防外交，將外部大國納入東協主導的多邊架構。2005 年 EAS 的成立，使東協主導的制度平臺由部長層級安全對話，進一步擴展為領袖層級的戰略對話架構，並使東協得以在東亞與印太秩序之間扮演制度橋接者。2010 年 ADMM-Plus 的發展，則代表東協區域安全制度進一步進入防務合作與實務安全合作層次。此後，隨著南海局勢惡化、美中競爭升高、《展望》通過與小多邊安全安排興起，東協在三項制度中的戰略運用也逐漸由制度性收編，轉向制度性避險，並在若干議題上呈現有限平衡化的趨勢。

因此，東協安全共同體文獻解釋的是東協內部規範秩序如何形成與維持；區域安全制度與制度戰略途徑則解釋的是東協如何將此一內部規範秩序外部化為制度行動，以管理外部大國競爭。本文所關心的不是東協是否能完全解決區域衝突，而是東協如何在能力有限的條件下，透過制度性收編、制度性避險與有限平衡化的策略調整，維持其在印太秩序變動中的制度中心性與戰略自主空間。

參、東協區域安全制度的形成與轉變： 東協區域論壇的建立與制度性收編，1994-2010 年

冷戰結束以後，東協所面對的安全環境並不是單純的和平紅利，而是一種舊秩序逐漸瓦解、新秩序尚未穩定成形的過渡狀態。柬埔寨內戰的終結、越南與寮國等中南半島國家陸續加入東協、亞洲金融危機對區域經濟信心的衝擊，以及中國與日本、美國在東亞秩序中角色的重新調整，都使東協成員國必須重新思考自身在區域安全治理中的位置（Dittmer, 2002; Fawcett, 1996; Hemmer & Katzenstein, 2002; Heydarian, 2015; Katzenstein et al., 2000; Lind & Christensen, 2000; Liu & Régnier, 2003; Mansfield & Milner, 1999; Murata, 2003; Suh et al., 2004）。正因如此，若要理解 2005 年以後東協面對印太戰略轉型的制度回應，便不能把東亞高峰會的成立視為憑空出現的制度起點，而應將其置放於 1990 年代以來東協逐步建構區域安全制度的脈絡中加以理解。

從這個角度來看，1994 年成立的東協區域論壇可視為東協作為區域安全制度行為者的重要起點。ARF 的成立，反映後冷戰時期東協試圖把原本主要侷限於東南亞內部的安全協商經驗，向外擴展為涵蓋美國、中國、日本、俄羅斯、印度、澳洲與歐盟等外部行為者的多邊安全對話平臺。此一制度安排並未採取軍事同盟或集體防衛形式，而是以信心建立措施、預防外交與安全對話作為主要運作方式。就其制度邏輯而言，ARF 的功能不在於立即解決區域爭端，而在於使外部大國願意進入一個由東協主持、以東協規範為基本語法的制度場域。

這正是東協早期區域安全制度的特殊之處，東協沒有能力以權力平衡方式管理大國競爭，但也不樂意將自身安全寄託於特定強權的保護傘之下。因此，東協更傾向於透過制度化的外交互動，讓外部大國持續留在同一張談判桌上，接受最低限度的多邊規範約束。ARF 所展現的，正是一種以包容性為核心的制度性收編戰略：它並不排除可能造成區域壓力的外部大國，也不賦予任何單一大國主導制度的權力，而是藉由多邊對話、議程安排與規範語彙，使大國的安全行為被納入東協所能掌握的制度程序之中（Calder, 2009; Campbell, 2000; Hughes & Fukushima, 2004; Ikenberry & Inoguchi, 2003; Jackson, 2014; MacIntyre, 2004; Mochizuki, 1997）。

當然，ARF 的侷限也相當明顯。由於東協堅持共識決、不干涉與非正式協商，ARF 很難在重大危機中形成具有約束力的集體決策。無論是在南海爭端、朝鮮半島核危機，或後來若干非傳統安全議題上，ARF 多半仍停留在對話、建立信任與交換立場的層次。這種限制也使部分學者批評東協主導的安全機制僅是「清談俱樂部」，難以真正處理區域衝突（Ba & Storey, 2016; Bisley & Cook, 2014; Goh, 2008）。然而，若從區域安全制度的角度觀察，ARF 的意義並不只在於其危機處理效能，而在於它提供了東協把外部大國納入東亞安全秩序的第一個穩定制度平臺。它使東協得以在後冷戰初期取得一種不完全對稱、但仍具戰略價值的制度位置。

也因此，ARF 可被理解為東協區域安全制度的形成期安排。其運作顯示，東協雖然缺乏強制能力，卻能透過制度程序、規範語言與對話平臺，降低外部大國直接主導區域安全議程的可能性。換言之，ARF 使東協初步掌握了區域安全制度的主持權，也讓東協模式被外部大國以不同程度接受。這樣的制度經驗，為 2005 年東亞高峰會的成立奠定了基礎。

不過，ARF 畢竟是一個以部長層級安全對話為主的論壇，其制度深度與政治層級有限。隨著 1997 年亞洲金融危機後東亞區域合作需求增加，中國、日本、南韓與東協之間的經濟互賴逐漸深化，東協也開始意識到，僅靠 ARF 的安全對話功能，已不足以支撐日益複雜的東亞區域秩序。2003 年《峇里第二宣言》（Declaration of ASEAN Concord II [Bali Concord II]）提出建立東協共同體的願景，顯示東協不再只是維持內部穩定的區域組織，而是嘗試在政治安全、經濟與社會文化等面向上，建構更完整的區域制度角色。此時，東協所追求的並非以軍事力量重塑區域秩序，而是透過制度擴張，讓自身成為區域合作不可繞過的中介者。

2005 年首屆東亞高峰會於馬來西亞吉隆坡召開，正是在這樣的背景下出現。創始成員包括東協 10 國、中國、日本、南韓、印度、澳洲與紐西蘭，形成一個由東協主導、涵蓋東亞主要國家與部分印太關鍵行為者的領袖層級平臺。相較於 ARF，EAS 的重要性不只在於成員範圍更廣，也在於它把東協主導的區域制度提升到國家領導人層級，使東協能夠在戰略議程設定上扮演更明顯的角色。從這個意義上說，2005 年並非東協安全制度的起點，而是東協區域安全制度由安全對話走向戰略議程設定的轉折點。

在制度設計上，EAS 延續了東協長期偏好的包容性與非排他性原則。東協既沒有將中國排除於區域制度之外，也沒有任由中國或日本主導東亞合作議程，而是透過把印度、澳洲與紐西蘭納入 EAS 的方式，維持制度內部的多元性。這種安排一方面避免東亞高峰會被理解為排除美國的「東亞共同體」工具，另一方面也防止任何單一大國在新興區域架構中取得壟斷地位。此一制度安排與其說是明確的制衡，不如說是一種較柔性的制度性收編：東協透過擴大參與者範圍，使區域大國在同一個多邊平臺中相互牽制，並接受東協所設定的議程節奏與合作語彙。

早期 EAS 的議題設定也呈現制度性收編的特徵。首屆高峰會並未將焦點放在領土爭端或軍事對抗，而是著重能源、教育、金融、災害管理與發展合作等較低敏感度的議題。這種議題安排並非單純逃避安全問題，而是東協熟悉的制度操作方式：先以非爭議性議題建立互動習慣，再透過長期對話累積規範與信任。東協並未期待 EAS 立即成為解決南海、朝鮮半島或大國競爭的安全機制，而是希望透過領袖層級的固定互動，使外部大國逐漸接受東協中心性作為區域合作的基本前提。

此一時期東協制度性收編戰略的另一個背景，是東亞經濟互賴的深化。亞洲金融危機以後，東協與中日韓之間的經貿連結明顯增加。中國－東協自由貿易區（China-ASEAN Free Trade Area, CAFTA）、日本－東協全面經濟夥伴關係（ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership, AJCEP）、南韓－東協自由貿易協定等經濟安排相繼推動，使東協與東北亞經濟體之間形成更緊密的制度化連結（Buckley, 2009; Estrada et al., 2012; Grimes, 2006; Lee, 2015; Lee & Moon, 2009; Rhyu, 2011; Severino, 2014; Tachiki, 2005）。在高度經濟互賴的條件下，東協若採取排他性制度平衡，將付出過高的經濟代價。相對地，透過制度性收編，東協既能維持與中國、日本、南韓、印度、澳洲與紐西蘭的合作關係，也能避免區域秩序被單一大國所主導。

就此而言，EAS 的成立代表東協中心性在東亞區域架構中的進一步制度化（李瓊莉，2015）。東協藉由主辦權、主席安排、議程設定與共識決程序，維持其在制度中的核心位置。外部大國雖然具有更強的物質能力，卻必須透過東協主導的制度程序參與區域合作。東協在此所取得的並非傳統意義上的支配性權力，而是一種制度中介權：它可以決定哪些議題被納入討論、哪些議題被暫時擱置，以及各方應以

何種語彙談論區域秩序。這種能力雖然有限，卻是中小型國家在大國政治中維持自主空間的重要來源。

然而，制度性收編的成功，也同時埋下其後轉型的限制。由於 EAS 初期刻意降低安全爭議性，並避免處理高度敏感的傳統安全議題，當中國海洋活動逐漸強化、南海爭端升高，以及美國重新加強對東南亞的戰略關注時，EAS 與 ARF 的制度侷限便逐漸浮現。換句話說，制度性收編能夠在大國競爭尚未高度尖銳化時，維持一種開放而鬆散的區域均衡；但當特定大國的行為開始被區域國家視為實質壓力時，單純透過對話與社會化來管理安全秩序，便難以滿足部分東協成員國的安全需求。

2010 年東協國防部長擴大會議的籌備與正式運作，正可視為東協對此一限制的初步回應。相較於 ARF 的安全對話與 EAS 的領袖層級戰略溝通，ADMM-Plus 更強調防務部門之間的實務合作，涵蓋人道救援、災害管理、反恐、海洋安全、軍事醫學與維和等領域。雖然 ADMM-Plus 在此時仍未構成針對特定國家的制度性平衡，但它顯示東協已意識到，區域安全制度不能只停留在對話與宣示層次，而必須逐步發展出更具操作性的合作功能。這也使 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 逐漸形成一種制度分工：ARF 承擔安全對話與信心建立，EAS 提供領袖層級戰略議程，ADMM-Plus 則補足防務合作與非傳統安全實務。

因此，1994 年至 2010 年的東協區域安全制度發展，並非一條由低度制度化走向高度制度化的線性道路，而是一種因應外部環境變化而逐步擴充的制度組合。ARF 使東協在後冷戰初期取得安全對話的主持地位，EAS 使東協在東亞與後來印太秩序中取得更高層級的戰略議程設定角色，ADMM-Plus 則在 2010 年前後開始補強東協安全制度的實務合作面向。這一階段的主導戰略仍是制度性收編，亦即東協透過納入外部大國、降低議題爭議性、維持制度包容性與掌握議程節奏，將區域強權置於東協主導的多邊架構之中。

總的來說，2005 年之所以構成本文分析的重要起點，並不是因為東協區域安全制度始於此時，而是因為 EAS 的成立使東協制度戰略進入新的階段。ARF 所代表的是東協在後冷戰時期建立安全對話平臺的初始制度實踐；EAS 所代表的，則是東協將此一制度實踐提升為領袖層級與跨區域戰略架構的關鍵轉折；而 ADMM-

Plus 的出現，則預示東協安全制度即將從制度性收編走向更複雜的制度性避險。也正是在這一制度基礎上，當 2010 年後南海局勢惡化、美中競爭升高，以及美俄加入 EAS 之後，東協才逐漸將原本以收編為主的制度設計，轉化為更具戰略模糊與風險分散功能的制度性避險。

肆、美中安全競爭與制度性避險：2010-2019 年

2010 年以後，東協區域安全制度開始由前一階段的制度性收編，逐漸轉向制度性避險。此一轉變並非意味東協放棄包容性多邊主義，也不是東協集體轉向對中國進行制度性平衡，而是反映區域安全環境已經發生結構性變化。2008 年金融海嘯削弱美國在東亞的經濟與制度影響力，中國則透過經濟刺激、基礎建設融資與區域合作機制，快速強化其在東南亞的存在。2010 年中國－東協自由貿易區正式生效，2013 年以後中國進一步推動「一帶一路」倡議（Belt and Road Initiative, BRI），透過「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」擴大對東南亞基礎建設、港口、能源與交通網絡的投資。這使中國不僅是東協重要經貿夥伴，也逐漸成為影響東南亞發展路徑與區域秩序想像的重要制度力量（Jiang, 2011; Nguyen, 2015; Siphath, 2015; Sullivan, 2011; Wong, 2013）。

然而，與中國經濟影響力同步上升的，是其海洋政策的轉趨強硬。2009 年後南海「九段線」主張更明確進入外交與法律爭議場域，2010 年以後中國海警、漁政與海軍力量在南海活動增加，2012 年黃岩島事件更凸顯中國與菲律賓之間的主權衝突已非單純雙邊爭議，而是牽動東協整體安全秩序的區域問題。此時，東協若仍僅依靠 ARF 早期的信心建立與安全對話，已不足以處理南海爭端所帶來的壓力；但若直接轉向排他性平衡，又會破壞東協長期維持的包容性制度邏輯，並加深成員國之間對中國政策的分歧。因此，2010-2019 年東協制度戰略的核心，並非從收編直接轉向平衡，而是在經濟合作、安全疑慮與成員國分歧之間，發展出更複雜的制度性避險（吳峻銑、張文揚，2024）。

此一制度性避險首先表現在 EAS 的擴大與戰略功能轉變。2011 年美國與俄羅斯正式加入東亞高峰會，標誌 EAS 不再只是東亞區域合作平臺，而逐漸成為連結

亞太與印太秩序的領袖層級制度場域（Heydarian, 2015）。對東協而言，美俄加入的意義不在於建立反中制度，也不是使 EAS 成為美國同盟體系的一部分，而是在中國影響力快速上升之際，透過擴大制度參與者，避免區域秩序被單一大國主導。換言之，EAS 在此時承擔的是制度性避險的核心功能：它將彼此競爭的大國同時納入東協主持的制度架構，使中國、美國、日本、印度、澳洲與俄羅斯皆必須在東協設定的會議節奏、議程語彙與共識程序中互動。這與前一階段的制度性收編不同。收編強調的是透過合作與社會化降低大國威脅；避險則是在威脅感上升後，仍維持包容形式，但透過擴大參與者與多邊程序，分散單一強權壓力。

其次，ARF 在此一階段雖未成為危機處理機制，卻仍是東協將南海問題「議題化」的重要平臺。從 2010 年後的发展觀察，ARF 的確難以形成具約束力的安全決策，也無法阻止南海局勢升高；但其重要性在於，它仍提供一個部長層級、參與者更廣泛、可持續提出海洋安全、預防外交、航行自由與國際法原則的制度場域。相較於 EAS 的領袖層級戰略宣示，ARF 的功能更接近「安全議題的持續性管理」。在南海議題上，東協並未透過 ARF 對中國進行公開對抗，而是透過重申和平解決爭端、避免使用武力、尊重國際法與《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea）等語彙，逐步將南海爭端從雙邊主權爭議轉化為區域規則秩序問題。這種做法不是硬平衡，卻具有制度性約束效果，因為它使中國的海洋行動必須面對區域多邊場合中的規範壓力。

第三，ADMM-Plus 的成立與發展，則使東協的制度性避險具有更明顯的防務合作面向。2010 年東協國防部長擴大會議正式啟動，納入美國、中國、日本、南韓、印度、澳洲、紐西蘭與俄羅斯等 8 個對話夥伴。相較於 ARF 的安全對話，以及 EAS 的領袖層級議程設定，ADMM-Plus 更重視國防部門之間的實務合作，包括人道救援與災害管理、海洋安全、反恐、軍事醫學、維和與人道掃雷等領域。此一機制並未形成針對中國的軍事同盟，也不具備共同防衛功能；但它使東協得以在不破壞包容性原則的情況下，擴大與域外大國的防務互動，並逐步累積海洋安全與非傳統安全合作的制度能力。換言之，ADMM-Plus 讓東協的安全制度不再只停留於宣示與對話，而是在低敏感但具有安全意涵的合作領域中，建立大國參與但不由大國主導的防務網絡。

由此觀點而言，2010 年代初期東協制度性避險的實際運作，並非依靠單一制度，而是透過 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 的分工組合形成。EAS 負責在領袖層級吸納美國與俄羅斯，以降低中國主導區域秩序的可能；ARF 負責延續安全對話與規範語彙，使南海議題能在多邊場域中被持續提出；ADMM-Plus 則補足防務合作與安全實務，使東協在不走向同盟化的前提下，強化與外部安全夥伴的互動。從研究設計的角度看，本文之所以同時檢視三項制度，並非任意選取個案，而是因為三者分別代表東協 RSI 的不同制度層次。三者的功能變化，正好可以說明東協在 2010-2019 年如何由制度性收編轉向制度性避險（Tan, 2016）。

2012 年黃岩島事件後，東協內部對中國威脅認知的差異更加明顯。菲律賓與越南傾向將南海問題視為迫切安全威脅，並希望透過美國、日本、澳洲與印度等外部力量增加對中國的制約；柬埔寨、寮國等國則因經濟上高度依賴中國，對於在東協場合公開批評北京保持保留。2012 年東協外長會議未能發表聯合公報，即凸顯東協共識決規範在大國競爭下的脆弱性。這也說明東協制度性避險的限制：東協可以透過制度安排稀釋大國壓力，卻難以在成員國威脅認知差異過大時，形成高度一致的安全立場。也正因如此，東協並未選擇以集體安全聲明對抗中國，而是更依賴多層次制度安排，在不同場合分別處理政治宣示、國際法語彙與實務防務合作。

2014 年至 2016 年，南海局勢進一步升高，中國在南沙群島進行大規模填海造島，並在永暑礁等島礁建設跑道與相關軍事設施。菲律賓於 2013 年向常設仲裁法院（Permanent Court of Arbitration, PCA）提出仲裁，2016 年裁決否定中國「九段線」主張，進一步強化南海爭端的國際法面向。在此背景下，東協雖未能形成完全一致的對中立場，卻更頻繁透過 EAS 與 ARF 重申航行自由、和平解決爭端、避免軍事化與尊重國際法等原則。這種語彙的反覆出現，並非無意義的外交套語，而是東協在無法採取集體平衡時，用來維持制度壓力與區域規範底線的方式。透過 EAS，東協將南海問題提升至領袖層級的區域戰略議題；透過 ARF，東協則使南海問題持續停留在安全對話與預防外交的制度議程中。二者合併觀察，才能看出東協在南海軍事化過程中的制度操作。

同一時期，ADMM-Plus 的功能也逐漸凸顯。其海洋安全、反恐與人道救援合作，使東協得以在不明確對抗中國的情況下，推動與美國、日本、澳洲、印度等國

的防務交流。這類合作本身不構成傳統軍事平衡，但具有「有限制度平衡」的效果：它透過演習、資訊分享、能力建構與防務官員互動，增加東協成員國面對海洋安全壓力時的制度選項。尤其對越南、菲律賓、新加坡與印尼而言，ADMM-Plus 提供了一個不必以雙邊同盟形式出現，卻能與外部安全夥伴保持防務合作的多邊平臺。這種安排既符合東協避免選邊的規範，也回應部分成員國對中國海洋行動的安全焦慮。

2017 年以後，美國「自由開放印太」（Free and Open Indo-Pacific, FOIP）戰略與四方安全對話（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）的再度推進，使東協面臨新的制度壓力。若說 2010-2016 年的主要問題是如何在中國崛起與南海軍事化下維持東協中心性，那麼 2017-2019 年的問題，則是東協如何避免印太秩序被美中競爭與小多邊安全安排所重新定義（Shambaugh, 2020）。美國、日本、澳洲與印度所推動的印太語彙，雖然強調航行自由、規則秩序與基礎建設透明，但在東協看來，也可能削弱以東協為中心的包容性多邊架構。東協既不能完全拒絕印太概念，因為其反映區域戰略現實；也不能直接接受美國版本的 FOIP，因為這將使東協被視為站在制衡中國的一方。

據此，東協在 2017-2019 年的制度性避險，逐漸從安全議題管理轉向區域概念競爭。印尼在此扮演重要角色。2018 年 11 月東亞高峰會期間，印尼外交部長蕾特諾（Retno Marsudi）提出足以包容所有 EAS 成員的「印太合作概念」（Indo-Pacific Cooperation Concept, IPCC），佐科威總統亦主張印太區域應以穩定、和平與繁榮為目標，強調尊重國際法，並以東協機制與環印度洋區域合作聯盟（Indian Ocean Rim Association, IORA）作為連結太平洋與印度洋治理的平臺（Khoirunnisa, 2023）。此一主張的重點，不是把印太變成對抗中國的戰略框架，而是將印太重新包裝為開放、包容、合作與發展導向的制度空間（Martel, 2022）。

這也說明 2019 年《東協對印太地區之展望》的形成，並非突然出現的政策宣示，而是 2010 年以來制度性避險逐步累積的結果。東協在《展望》中強調開放、包容、透明、以規則為基礎、尊重國際法、避免排他性安排與維持東協中心性，正是希望在美國 FOIP、中國 BRI，以及逐漸成形的小多邊安全安排之間，提出一套不完全依附任何大國的區域秩序語彙。從此角度看，2010-2019 年可視為東協制度

性避險的形成期：EAS 提供領袖層級的印太議程轉換平臺，ARF 維持安全對話與國際法語彙的延續，ADMM-Plus 則使東協的安全合作具有較實務的防務支撐。三者共同構成東協在美中安全競爭下的制度避險組合（王文岳，2024）。

總而言之，2010-2019 年東協區域安全制度的變化，並不能簡化為東協在美中之間選邊，也不能理解為東協單純延續前一階段的制度性收編。此一時期的關鍵，在於東協一方面仍維持與中國的經濟合作，避免破壞區域發展利益；另一方面又透過 EAS 的擴大、ARF 的南海議題化，以及 ADMM-Plus 的防務合作實務化，將美國、日本、澳洲、印度與俄羅斯等外部力量納入東協主導的制度網路。這種制度安排既不具備傳統軍事同盟的強制能力，也不能完全阻止中國在南海的行動；但它仍使東協能在大國競爭升高的條件下，維持最低限度的議程設定權、規範語彙與制度中心性。正是在此一基礎上，2019 年《展望》才得以成為東協面對印太秩序轉型的制度性回應，並開啟下一階段更複雜的制度調適。

伍、《東協對印太地區之展望》與制度性避險的深化： 2019-2025 年

2019 年《東協對印太地區之展望》的通過，標誌東協制度性避險進入更明確的制度性階段。與前一階段主要透過東亞高峰會擴大、美俄加入、ARF 議題化與 ADMM-Plus 防務合作來分散大國壓力不同，《展望》的意義在於，東協開始嘗試以自身語彙重新定義「印太」（Khoirunnisa, 2023）。換言之，東協並非被動接受美國「自由開放印太」的戰略框架，也未完全接受中國以基礎建設、發展融資與經濟連結為核心的區域秩序構想；而是將印太重新包裝為一個開放、包容、透明、尊重國際法、避免排他性安排，並以東協中心性為基礎的合作空間。據此，如表 2 所示，此一文件表面上是一份政策宣示，實際上則是東協在美中制度競爭下，維持區域話語權與制度中介地位的嘗試。

從制度戰略的角度觀察，《展望》並不是東協由避險轉向平衡的開始，而是制度性避險的深化。其特殊之處，在於它同時結合了收編與避險兩種邏輯。一方面，《展望》仍維持東協長期偏好的包容性原則，不排除中國，也不排除美國、日本、

印度、澳洲與歐盟等外部行為者；另一方面，《展望》又透過「以規則為基礎」、「尊重國際法」、「海洋合作」與「互聯互通」等語彙，限制任何單一大國將印太秩序重新定義為排他性安全架構。此一做法並不具備傳統軍事平衡的強制性，卻具有制度性避險的典型特徵：東協將彼此競爭的大國同時納入自身規範架構，藉由多邊程序與議程設定，避免印太秩序完全被美中競爭所吸納。

《展望》初期的重點，是概念共識的建構與制度主流化。作為《展望》主要推動者，印尼與泰國分別透過雅加達與曼谷的高級別對話，邀請東亞高峰會成員國與對話夥伴參與，明確說明《展望》與其他印太構想之差異，強調《展望》並非地緣戰略聯盟，也不是以排除特定大國為目的的安全安排，而是以「包容參與」作為制度運作基礎。泰國則將《展望》納入「東協連結總體規劃 2025」（Master Plan on ASEAN Connectivity 2025, MPAC 2025）框架之中，主張印太合作應視為區域互聯互通的延伸，而非軍事對抗的地理想象（Khoirunnisa, 2023）。此一操作使《展望》不是單純回應美國印太戰略，而是將印太概念重新嵌入東協既有的連結、發展與制度合作議程。

在制度平臺上，《展望》也延續本文所強調的 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 三層制度分工。EAS 仍是《展望》被賦予最高政治能見度的領袖層級平臺，負責將印太議題轉化為區域戰略對話；ARF 則繼續承擔安全對話、預防外交與國際法語彙的功能，使海洋安全、航行自由與和平解決爭端等議題得以在較廣泛的多邊場域被持續提出；ADMM-Plus 則在防務合作層次補足《展望》的實務面，使人道救援、海洋安全、反恐、軍事醫學與災害管理等低敏感安全合作，成為東協在不走向軍事同盟的前提下，維持與外部安全夥伴互動的制度管道。換言之，《展望》並未取代 ARF、EAS 與 ADMM-Plus，而是為三者提供一套共同的印太語彙，使東協既有安全制度在新地緣政治環境中取得新的正當性。

2020 年以後，COVID-19 疫情進一步改變《展望》的功能。疫情使區域安全不再只是海洋爭端或軍事競爭，也包括公共衛生、供應鏈韌性、數位治理與經濟復甦等跨域議題。東協在河內線上峰會公報中，將健康合作納入《展望》的延伸領域，顯示《展望》開始由戰略概念轉化為跨部門政策框架。印尼與新加坡共同主導的「東協智慧城市網絡」（ASEAN Smart Cities Network, ASCN），也使《展望》具有數位

治理與城市治理的政治基礎（Khoo, 2025）。

同樣地，《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）也具有地緣經濟上的制度避險意涵。RCEP 並不是《展望》的安全制度，但其由東協推動、同時納入中國、日本、南韓、澳洲與紐西蘭的制度特徵，使其成為東協維持經濟中心性的重要工具。面對美國提出「印太經濟架構」（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）與中國推進「全球發展倡議」（Global Development Initiative, GDI），東協並未選擇以單一路徑回應，而是透過 RCEP 維持東亞經濟整合的開放性，透過 ASCN 與 MPAC 2025 延伸數位與基礎建設合作，再讓 IPEF 與 GDI 均以「理念互補」的方式接近《展望》。這種安排不宜簡化為經濟上扞從中國，或安全上依靠美國，而應理解為一種多向制度連結：東協以自身制度框架吸納不同大國倡議，使其外部合作不至於完全落入美中二分。

2021 年以後，《展望》的制度化更進一步。東協與美國宣布「落實《展望》合作行動計畫」（Plan of Action to Implement the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific），聚焦綠色經濟、數位轉型與人力資源發展，並具有較明確的執行指標（Martel, 2022）。同時，日本、澳洲與歐盟也分別將既有合作計畫與《展望》連結，例如日本透過「日本－東協整合基金」（Japan-ASEAN Integration Fund, JAIF）支持《展望》相關專案，澳洲則將東協－澳洲－紐西蘭自由貿易協定升級版納入互聯互通領域，歐盟亦在永續海洋合作中採用《展望》語言。中國方面則宣稱《展望》與 GDI 具有契合性，試圖以經濟發展議程進入東協框架。這些發展顯示，《展望》已不再只是東協內部最低共識，而逐漸成為外部大國與中等強國進入東協制度網路時必須參照的規範語彙（Southgate, 2025）。

然而，《展望》的制度化並不意味東協中心性未受挑戰。2021 年 AUKUS 成立，以及 QUAD 在疫苗、關鍵科技、海洋安全與基礎建設等領域擴大功能，使印太區域逐漸出現一套不以東協為中心的小多邊安全架構。東協對此並未直接對抗 QUAD 或 AUKUS，而是採取一種雙重回應。一方面，東協透過《展望》重申印太合作必須保持開放、包容與東協中心性，避免小多邊機制成為排他性安全秩序的核心；另一方面，東協也透過 EAS、ADMM-Plus 與相關夥伴關係，將美國、日本、澳洲與印度重新拉回東協主導的平臺，使這些國家即使參與小多邊安全合作，仍須在東協

場合承認《展望》的規範地位。這種回應並不能阻止小多邊主義興起，卻能減緩東協被邊緣化的速度。換言之，《展望》的作用不是取代 QUAD 或 AUKUS，而是避免印太秩序完全由 QUAD 或 AUKUS 定義。

2022 年俄烏戰爭後，東協的制度避險面臨更複雜的外部環境。俄烏戰爭使主權、領土完整、制裁、能源安全與供應鏈重組成為全球政治核心議題，也使美中競爭從地緣政治延伸至科技、金融、能源與軍事等領域。此時《展望》持續發揮「語言性橋樑」功能：它使東協可以在不直接選邊的情況下，重申主權、國際法、和平解決爭端與多邊合作，同時避免將俄烏戰爭邏輯直接引入東南亞。然而，這也暴露東協制度能力的限制。當美中競爭愈來愈制度化，且 QUAD、AUKUS、IPEF、GDI 等外部倡議同步增加時，東協的包容性語彙雖可維持最低共識，卻難以阻止成員國依照自身威脅認知與安全需求，發展更明確的雙邊或小多邊安全合作。

2023 年以後，此一限制更加明顯。中國在南海與西太平洋的海警、海軍與準軍事活動持續增加，南海軍事化與中俄聯合軍演也升高區域戰略壓力（Camba, 2025）。面對此一情勢，菲律賓與越南已難以滿足於僅透過《展望》表達關切。菲律賓馬可仕政府於 2023 年 4 月批准美軍增用 4 座軍事基地，使《強化防務合作協議》（Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA）基地總數達 9 座，並恢復大規模「肩並肩演習」（Balikatan）。越南則強化與日本的防務裝備合作，並在海洋安全議題上擴大與外部夥伴互動。相對地，柬埔寨與寮國則持續強化與中國的互動，並對中國提出的全球安全與發展倡議保持開放。此一差異顯示，東協內部對中國的安全認知與經濟依賴程度不同，已使《展望》所維持的最低共識面臨更大壓力。

因此，本文所稱 2023 年後的「有限平衡」，必須加以嚴格界定。它並不是東協作為集體行為者所採取的硬平衡，因為東協並未建立共同軍事同盟、共同防衛承諾或排他性安全機制；它也不同於傳統軟平衡，因為東協並未形成一致的集體外交對抗。較精確地說，有限平衡是指：在東協整體仍維持《展望》的包容性與避險語彙下，部分成員國因安全壓力升高，透過雙邊防務合作、基地使用、聯合演習、裝備轉移與海洋安全合作，發展出比制度性避險更具制約效果、但仍未上升為東協集體平衡的安全行動。其「有限」之處，在於它是局部、成員國層次、議題特定且受東協規範約束的平衡，而非東協全體對中國的制度性對抗。

表 2

東協區域安全制度與印太戰略回應的階段性演變

時期	主要制度背景	外部壓力	東協制度回應	主要制度平臺	制度戰略判斷
1994-2005	ARF 成立與後冷戰安全對話	冷戰後秩序重組、外部大國重新進入東亞	信心建立、預防外交、安全對話	ARF	制度性收編前史
2005-2010	EAS 成立、ADMM-Plus 醞釀	東亞合作制度化、中國經濟影響力上升	領袖層級議程設定、擴大參與者	EAS、ARF	制度性收編
2010-2019	美俄加入 EAS、ADMM-Plus 啟動	南海局勢惡化、美中競爭升高	納入競爭大國、南海議題化、防務合作實務化	EAS、ARF、ADMM-Plus	制度性避險
2019-2022	AOIP 通過與主流化	FOIP、BRI、疫情、供應鏈重組	以 AOIP 重定義印太，強調包容、互聯互通、海洋合作	EAS、AOIP、RCEP、ASCN	制度性避險深化
2023-2025	小多邊安全安排與南海軍事壓力升高	QUAD、AUKUS、EDCA、中國海警與軍事活動	維持 AOIP 語彙，但部分成員國強化外部防務合作	AOIP、ADMM-Plus、雙邊／小多邊合作	有限平衡化

從這個角度看，菲律賓擴大 EDCA 並不能直接視為東協集體戰略的一部分。它更準確地說，是東協集體制度避險不足以滿足個別成員國安全需求時，所出現的成員國層次安全調整。這種調整一方面反映東協中心性的限制，因為成員國在高壓安全環境下可能繞過東協程序，尋求更具實質保護的外部安全合作；另一方面，它也未必完全構成對東協的背離，因為菲律賓仍未退出東協制度，也仍在 EAS、ARF 與 ADMM-Plus 場域中支持《展望》的規範語彙。換言之，EDCA 的擴大顯示東協中心性受到壓力，但並不等於東協中心性已經失效。它呈現的是東協制度避險與成員國安全自主之間的張力。

總的來說，2019-2025 年《展望》的發展顯示，東協制度戰略已從前一階段的制度性避險，進一步轉化為「制度性避險的主流化」與「有限平衡化的浮現」。

《展望》透過 EAS、ARF 與 ADMM-Plus 等既有制度平臺，將海洋合作、互聯互通、永續發展與經濟合作整合為印太合作議程；透過 RCEP、ASCN 與 MPAC 2025，東協則把地緣經濟競爭轉化為發展合作與功能治理；面對 QUAD、AUKUS、IPEF 與 GDI 等外部競爭制度，東協並未直接對抗，而是嘗試以《展望》作為共同語彙，將不同外部倡議重新導入東協框架。然則，隨著 2023 年後印太軍事對峙升高，部分成員國開始採取更明確的防務合作，顯示東協以包容性制度維持中心性的能力已遭遇限制。《展望》因此既展現東協作為區域安全制度的韌性，也揭示其侷限：它能提供規範語彙與制度平臺，卻未必能阻止成員國在安全壓力升高時，朝向局部而有限的平衡行動移動。

陸、結論

本文從區域安全制度與制度戰略的角度，分析東協在亞太秩序逐漸轉向印太秩序的過程中，如何透過 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 等制度安排，維持其區域中心性與戰略自主空間。本文所關心的，並非東協是否具有如軍事同盟般的強制能力，也不是東協能否單獨解決南海爭端、美中競爭或小多邊安全安排所帶來的挑戰；相對地，本文試圖說明，在物質能力有限、成員國利益分歧且大國競爭日益制度化的條件下，東協如何藉由多層次制度設計，降低外部強權直接主導區域秩序的可能性。若僅以是否解決爭端、是否形成具約束力決議，或是否能阻止大國軍事行動作為標準，東協主導的區域安全制度確實顯得薄弱；但若從議程設定、規範維持、制度包容與多邊協商觀察，東協仍在印太秩序變動中扮演具有限制但不可忽視的制度中介角色（Acharya, 2007a; Goh, 2008）。

本文的分析首先說明，東協區域安全制度並非始於 2005 年，而是有其 1990 年代以來的制度前史。冷戰結束、柬埔寨內戰終結、越南加入東協，以及 1994 年東協區域論壇（ARF）的成立，皆是東協安全制度形成的重要背景。ARF 的功能不在於立即處理安全危機，而在於透過信心建立、預防外交與安全對話，將外部大國納入以東協為中心的多邊場域。正是在此一制度基礎上，2005 年東亞高峰會（EAS）的成立才具有轉折意義。EAS 並非東協安全制度的起點，而是使東協由部長層級安

全對話，進一步走向領袖層級戰略議程設定的制度升級。2010 年東協國防部長擴大會議（ADMM-Plus）的啟動，則使東協安全制度由對話與宣示，逐漸延伸至防務交流、海洋安全、反恐、人道救援與災害管理等實務合作領域。本文選擇 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 作為主要觀察對象，正是因為三者分別代表東協區域安全制度的不同層次，而非任意挑選個案。

其次，本文指出，東協的制度戰略並非固定不變，而是隨著外部權力結構與制度競爭壓力而調整。1994 年至 2010 年，東協主要透過 ARF 與 EAS 將中國、美國、日本、印度、澳洲、俄羅斯等外部行為者納入東協主導的制度網路，呈現制度性收編的特徵。2010 年以後，隨著中國經濟影響力擴大、南海局勢惡化、美國重返亞洲，以及美俄加入 EAS，東協逐漸由制度性收編轉向制度性避險。此一避險並非排除中國，也不是建立反中同盟，而是透過 EAS 的擴大、ARF 的南海議題化，以及 ADMM-Plus 的防務合作實務化，將彼此競爭的大國同時納入東協主持的制度平臺，藉此避免區域秩序被單一強權主導。從這個角度看，既有制度戰略類型學有助於辨識東協在不同階段的策略傾向，但若理解東協對印太秩序的回應，仍須將其放入長時段制度轉換與多層制度分工的脈絡中觀察。

2019 年《東協對印太地區之展望》的通過，則代表東協制度性避險的進一步深化。《展望》並未採取美國「自由開放印太」的安全同盟語彙，也未接受中國以基礎建設、經濟連結與發展倡議為核心的區域秩序構想，而是試圖將印太重新定義為開放、包容、透明、以規則為基礎、尊重國際法，並以東協中心性為基礎的合作空間。此一文件的重要性不在於它能否立即改變大國行為，而在於它使東協能以自身語彙回應印太概念的興起，並將既有 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 的制度功能重新整合為印太合作議程。EAS 提供領袖層級的印太對話平臺，ARF 延續安全對話、預防外交與國際法語彙，ADMM-Plus 則使安全合作不只停留在宣示層次，而能在海洋安全、人道救援、反恐與災害管理等領域累積實務合作。

2020 年以後，東協的制度性避險也進一步擴展至地緣經濟與功能性治理。COVID-19 疫情、供應鏈重組、數位治理與俄烏戰爭，使印太競爭不再只是軍事安全問題，也涉及公共衛生、經濟韌性、能源安全、數位轉型與基礎建設合作。東協透過 RCEP、ASCN、MPAC 2025 與《展望》的連結，嘗試將大國競爭導向互聯互通、

永續發展與功能性合作。此一安排使東協既能維持與中國的經濟合作，也能吸納美國 IPEF、日本、澳洲、歐盟與其他夥伴的發展倡議。換言之，這並非單純的經濟合作，而是東協將安全避險延伸至地緣經濟領域的制度操作。

然而，東協制度性避險並非沒有侷限。QUAD 與 AUKUS 等小多邊安排的興起，對東協中心性形成實質壓力。這些機制不需遵守東協式共識決，也不以包容所有大國為前提，而是以較少成員、更明確安全目標與較高效率，處理海洋安全、科技競爭、軍事嚇阻與供應鏈韌性等議題。相較之下，ARF、EAS 與 ADMM-Plus 的優勢在於包容性與正當性，弱點則在於決策速度慢、約束能力低，且容易受到成員國分歧制約。東協雖透過《展望》試圖將 QUAD、AUKUS、IPEF 與 GDI 等外部倡議重新導入東協語彙與制度框架，但它無法完全阻止小多邊主義繞過東協程序。這說明東協中心性並未消失，卻已不再具有過去那種自明的制度地位。

因此，本文所稱 2023 年以後的「有限平衡」，必須放在此一制度壓力下理解。有限平衡並非東協集體採取硬平衡，也不等同於成員國全面倒向美國或形成反中同盟。較精確地說，它是指在東協整體仍維持《展望》的包容性避險語彙下，部分成員國因安全壓力升高，而透過雙邊防務合作、基地使用、聯合演習、裝備轉移與海洋安全合作，發展出比制度性避險更具制約效果，但仍未上升為東協集體平衡的安全行動。菲律賓擴大 EDCA 基地使用，較適合被理解為成員國層次的安全調整，而非東協集體戰略的直接延伸。這類行動說明，當東協多邊制度無法滿足部分成員國的安全需求時，成員國會在不退出東協、不否定《展望》的情況下，採取更具實質安全效果的外部合作。這既是東協中心性的限制，也顯示東協模式仍保有一定的約束效果。

就理論意涵而言，本文說明東協安全共同體與區域安全制度並非相互排斥，而是分別處理不同層次的問題。安全共同體文獻有助於說明東協內部何以能在高度歧異中維持最低限度的團結，以及「東協模式」如何透過共識決、不干涉與非正式協商，降低成員國過早公開分裂或脫離共同立場的可能（Acharya, 1997, 2004b; He, 2006）。區域安全制度與制度戰略途徑則進一步說明，東協如何將此一內部制度基礎轉化為對外制度行動。換言之，東協模式既是限制，也是資源。它限制了東協形成強制性集體安全政策的能力，卻也使東協能在成員國歧異中維持最低共識，並以

此作為推動包容性多邊制度與制度性避險的基礎。

總結而言，東協的印太戰略回應顯示，中小型國家與區域組織在大國競爭中仍具有一定制度能動性。東協無法以軍事力量塑造印太秩序，也無法完全約束中國、美國或小多邊安全安排的行動；但它能透過概念框架、制度平臺與規範語彙，為區域國家保留不立即選邊的政治空間。從 ARF 的安全對話、EAS 的戰略議程設定、ADMM-Plus 的防務合作，到《展望》的印太語彙建構，東協所展現的是一種有限而持續的制度權力。此一制度權力的價值，不在於取代大國政治，而在於避免區域秩序完全被大國政治所吞沒。也因此，印太秩序下的東協中心性，已不宜再被理解為東協壟斷區域合作平臺，而更接近於一種「跨制度節點」：它仍能提供共同語彙、最低共識與制度銜接，但已無法完全阻止成員國在安全壓力升高時轉向雙邊或小多邊安全安排。這正是東協作為區域安全制度的韌性所在，同時也是其不可迴避的侷限。

附錄

《東協對印太地區之展望》（AOIP）形成與制度化的重要節點

時間	進程	說明
2005 年 12 月	東亞高峰會成立	首屆東亞高峰會於吉隆坡舉行，成員包括東協 10 國加上中、日、南韓、印、澳、紐，建立東協主導的領袖級區域機制
2009-2010 年	中國海洋強勢作為增加	中國在南海與東海主權聲索日益強勢，包括 2009 年 3 月海南島附近干擾美國海測船事件、2010 年增強海上巡邏，引發區域國家不安
2010 年 7 月 23 日	東協區域論壇河內會議，南海議題國際化	第 17 屆東協區域論壇會議，美國國務卿希拉蕊·柯林頓與 12 國共同表達對南海航行自由的關切，中國外長楊潔篪憤怒回應「中國是大國，其他國家是小國，這就是事實」，標誌美中安全競爭正式成為東協必須回應的區域議程
2010 年 10 月	東亞高峰會決定擴大成員	第 5 屆東亞高峰會於河內舉行，正式決定邀請美國與俄羅斯加入，俄外長與美國務卿以特別嘉賓身分出席，東協開始將美中競爭納入機制管理
2011 年 11 月 19 日	美俄正式加入東亞高峰會	第 6 屆東亞高峰會於峇里島舉行，歐巴馬總統成為首位出席 EAS 的美國總統，峰會議程擴大至海洋安全、不擴散、災害應變等戰略安全議題。東協透過 EAS 機制化管理美中競爭
2012 年 7 月	東協金邊外長會議南海議題分裂	第 45 屆東協外長會議（AMM）與 ARF 會議於金邊召開，南海議題分歧致東協外長會議未能發表聯合公報，為東協成立 45 年來首次
2013 年 5 月	印尼首提印太條約概念（早於川普）	印尼外長 Marty Natalegawa 於 5 月演說中正式提出「印太友好合作條約」（Indo-Pacific Treaty of Friendship and Cooperation），定義印太為「橫跨印度洋與太平洋的重要三角區域，北至日本、東南至澳洲、西南至印度、印尼位於中心」，此為東南亞國家首次正式提出印太區域概念。需注意的是此一「印太條約」構想以具法律約束力的正式安全安排為目標，與 2019 年通過的《東協對印太地區之展望》（AOIP）性質不同：AOIP 以原則宣示、包容性合作與非排他性框架為核心，屬政策文件而非條約，是對此一早期構想的制度轉化與修正

時間	進程	說明
2013 年 10 月	印尼正式於東協高峰會提出印太條約	印尼總統尤多約諾 (Yudhoyono) 於第 8 屆東亞高峰會正式提出印太條約概念，但未獲其他國家響應，東協缺乏制度結構推動此倡議
2014 年 10 月	印尼新政府提出「全球海洋支點」	佐科威總統就職演說提出「海洋支點」 (Global Maritime Fulcrum) 概念，強調印尼作為連結印度洋與太平洋的樞紐地位，印太概念轉向海洋安全與基礎建設
2014 年 11 月	佐科威於東亞高峰會闡述海洋支點	第 9 屆東亞高峰會，佐科威總統詳細說明海洋支點五大支柱：海洋文化、海洋資源管理、海洋經濟、海洋防衛、海洋外交，印尼定位為「印太強權」
2017 年 11 月	川普政府正式提出「自由開放印太」	川普總統於亞洲行程中正式推出「自由開放印太」 (Free and Open Indo-Pacific, FOIP) 戰略，於越南峴港 APEC 峰會演說中強調此概念，此時距印尼首提印太概念已 4 年半
2018 年 1 月 9 日	印尼重啟印太合作概念	外長 Retno Marsudi 年度聲明宣布印尼將推動「印太合作概念」 (Indo-Pacific Cooperation Concept, IPCC)，強調東協中心性、開放性、透明性、包容性、尊重國際法
2018 年 2 月	AOIP 草案啟動	印尼於東協非正式外長會議提議東協公開印太願景
2018 年 8 月	印尼推動印太合作概念	印尼外長 Retno Marsudi 於第 8 屆東亞高峰會部長會議提出印太合作概念，強調東協中心性、開放、透明、包容性原則，承諾不創建新機制
2018 年 9 月	雅加達舉辦東協高階官員會議	第 8 屆東亞高峰會外長會議，印尼正式向包含美中在內的 EAS 成員提交印太概念簡報，但未獲正式回應
2018 年 11 月	佐科威於 EAS 峰會推動 IPCC	第 13 屆東亞高峰會，佐科威總統以印太合作為演說核心，主席聲明僅「注意到各種印太概念的廣泛討論」，未正式採納任何版本
2019 年 1 月	首次提案未通過	印尼於東協外長會議要求通過印太合作概念，但未能達成共識
2019 年 3 月	印尼外交攻勢	印尼於雅加達舉辦印太高階對話，18 個東協及對話夥伴國外長或副外長出席；同時舉辦印尼南太平洋論壇，15 國參與
2019 年 6 月 23 日	AOIP 正式通過	第 34 屆東協高峰會正式通過「東協印太展望」 (AOIP)，確立東協中心性、開放性、透明性、包容性、基於規則框架等原則

時間	進程	說明
2019 年 7 月 31 日	中國表達支持	中國外長王毅表示 AOIP 中關於開放、包容、透明、對話而非衝突、強調經濟合作等原則與中國期待一致
2019 年 11 月 4 日	第14屆東亞高峰會（曼谷）	日本首相安倍晉三表示，日本全力支持《東協對印太地區之展望》（AOIP），並將透過推動 AOIP 與「自由開放印太」（FOIP）的協同，與東協合作落實其原則
2020 年 7 月 2 日	美國表態歡迎	美國駐東協使團宣布歡迎 AOIP，認為該展望與美國的自由開放印太願景及其盟友夥伴的區域途徑趨同
2021 年 8 月	美國－東協外長會議	美國與美國－東協外長會議宣布針對 AOIP 的合作計畫
2022 年 12 月	AOIP 實施加速對話	日本舉辦「AOIP 行動加速」特別對話，討論如何推動 AOIP 實施
2023 年	東南亞對美中競爭的平衡	東南亞國家持續透過參與（engaging）、平衡（balancing）、形塑（shaping）策略回應美中競爭，強調不選邊站立場
2023 年 11 月	第 17 屆 ADMM 及第 10 屆 ADMM-Plus	東協國防部長會議及擴大會議召開，討論南海、緬甸等區域安全議題，美中分別提出不同安全願景
2024 年	東協－中國貿易持續增長	東協與中國雙邊貿易達 8900 億美元，年增 4.5%，中國鞏固東協最大貿易夥伴地位，占東協出口 20% 及進口 20%
2024 年 11 月 20 日	第 18 屆 ADMM	於寮國永珍召開，討論朝鮮半島緊張、烏克蘭戰爭、中東衝突，區域內聚焦南海中國行為及緬甸衝突
2024 年 11 月 21 日	第 11 屆 ADMM-Plus	東協與 8 個區域夥伴（美、中、日、南韓、印、俄、澳、紐）國防部長會議於永珍召開。美方代表強調強化海洋安全、維護航行自由及深化印太防務夥伴關係；中方代表則重申東協中心性，並反對域外勢力以安全為由干預區域事務。儘管會議提供美中防務高層出席同一多邊場合的機會，雙邊溝通管道仍因臺灣軍售問題受到制約（詳見同月「美中軍事溝通中斷」條目）
2024 年 11 月	美中軍事溝通中斷	美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）嘗試與中國國防部長董軍恢復軍事溝通管道，但中方因美國 10 月對臺 20 億美元軍售（包括先進地對空飛彈系統）而拒絕
2024 年 12 月	南海行為準則談判停滯	部長們強調依國際法協商實質性南海行為準則的重要性，但談判進展緩慢甚至停滯

時間	進程	說明
2025 年	美中競爭加劇下的區域回應	馬來西亞總理 Anwar Ibrahim 警告美中競爭可能損害區域成長與穩定；東南亞領導人重申在多極世界中拒絕選邊站，同時面臨經濟依賴與安全考量的矛盾
2025 年上半年	南海衝突事件增加	根據亞洲反海盜及武裝搶劫船隻區域合作協定資訊共享中心數據，2025 年上半年爭議水域發生 72 次漁船與海上民兵遭遇事件，菲律賓和越南占近 60% 抗議中國海上活動
2025 年 5 月	東協中心性面臨挑戰	分析指出東協在南海爭端中的核心角色既關鍵又面臨風險，內部分歧與外部壓力持續削弱東協團結與效能
2025 年 10 月	區域經濟持續成長	東南亞經濟於 2025 年第 2 季表現超出預期，越南領銜成長

參考文獻

- 王文岳 (2024)。美中競合下東協的印太戰略觀點。載於謝文生 (編)，全球印太戰略 (頁 175-196)。允晨文化。[Wang, W. Y. (2024). Meizhong jinghe xia dongxie de yintai zhanlue guandian. In W. S. Xie (Ed.), *Quanqiu yintai zhanlue* (pp. 175-196). Asian Culture.]
- 吳峻鈺、張文揚 (2024)。中國也有「印太戰略」嗎？攻勢現實主義的觀點。問題與研究，63 (4)，87-123。https://doi.org/10.30390/ISC.202412_63(4).0003 [Wu, J. Z., & Chang, W. Y. (2024). Is there a China's "Indo-Pacific strategy"? An offensive realism perspective. *Wenti Yu Yanjiu*, 63(4), 87-123.]
- 李瓊莉 (2015)。亞太區域經濟構築中的「東協中心性」。遠景基金會季刊，16 (4)，71-113。[Lee, C. L. (2015). "ASEAN centrality" in Asia-Pacific regional economic architecture. *Prospect Quarterly*, 16(4), 71-113.]
- Acharya, A. (1997). Ideas, identity, and institution-building: From the "ASEAN way" to the "Asia-Pacific way"? *The Pacific Review*, 10(3), 319-346. https://doi.org/10.1080/09512749708719226
- Acharya, A. (2004a). How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization*, 58(2), 239-275. https://doi.org/10.1017/S0020818304582024
- Acharya, A. (2004b). Will Asia's past be its future? *International Security*, 28(3), 149-164. https://doi.org/10.1162/016228803773100101
- Acharya, A. (2007a). Made in America? Agency and power in Asian regionalism. *Journal of East Asian Studies*, 7(3), 370-378. https://doi.org/10.1017/S1598240800002538
- Acharya, A. (2007b). *Promoting human security: Ethical, normative and educational frameworks in South-East Asia*. UNESCO.
- Ba, A., & Storey, I. (2016). Continuity and change in the South China Sea. In C. J. Jenner & T. T. Thuy (Eds.), *The South China Sea: A crucible of regional cooperation or conflict-making sovereignty claims?* (pp. 71-96). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139963084.006
- Baldwin, D. A. (1993). *Neorealism and neoliberalism: The contemporary debate*. Columbia University Press.
- Beckman, R., & Vu, H. D. (2021). ASEAN and the South China Sea. In K. Zou (Ed.), *Routledge handbook of the South China Sea* (pp. 336-356). Routledge.
- Berger, T. U. (2003). Power and purpose in Pacific East Asia: A constructivist interpretation. In G. J. Ikenberry & M. Mastanduno (Eds.), *International relations theory and the Asia-Pacific* (pp. 387-420). Columbia University Press.
- Bharti, M. S., & Kumari, S. (2024). China's Belt and Road Initiative in Southeast Asia and its implications for ASEAN-China strategic partnership. *Asian Review of Political Economy*, 3, Article 22. https://doi.org/10.1007/s44216-024-00042-4
- Bisley, N., & Cook, M. (2014). *How the East Asia Summit can achieve its potential*. Institute of Southeast Asian Studies. https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/pdfs/ISEAS_Perspective_2014_S6.pdf
- Buckley, P. J. (2009). The rise of the Japanese multinational enterprise: Then and now. *Asia Pacific Business Review*, 15(3), 309-321. https://doi.org/10.1080/13602380802667247
- Caballero-Anthony, M. (2018). *Negotiating governance on non-traditional security in Southeast Asia and beyond*. Columbia University Press.
- Calder, K. E. (2009). *Pacific alliance: Revising U.S.-Japan relations*. Yale University Press.

- Camba, A. (2025). The complexity of China–Southeast Asia relations. *Asia Policy*, 20(1), 170-173. <https://doi.org/10.1353/asp.2025.a951467>
- Campbell, K. M. (2000). Energizing the U.S.-Japan security partnership. *The Washington Quarterly*, 23(4), 125-134. <https://doi.org/10.1162/016366000561259>
- Carroll, T. (2020). The political economy of Southeast Asia's development from independence to hyperglobalisation. In T. Carroll, S. Hameiri, & L. Jones (Eds.), *The political economy of Southeast Asia* (pp. 35-84). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-28255-4_2
- Dieter, H. (2009). Changing patterns of regional governance: From security to political economy? *The Pacific Review*, 22(1), 73-90. <https://doi.org/10.1080/09512740802651151>
- Dittmer, L. (2002). East Asia in the “new era” in world politics. *World Politics*, 55(1), 38-65. <https://doi.org/10.1353/wp.2003.0003>
- Estrada, G., Park, D., Park, I., & Park, S. (2012). China's free trade agreements with ASEAN, Japan and Korea: A comparative analysis. *China and World Economy*, 20(4), 108-126. <https://doi.org/10.1111/j.1749-124X.2012.01298.x>
- Fawcett, L. (1996). Regionalism in world politics: Past and present. In L. Fawcett & A. Hurrell (Eds.), *Regionalism in world politics: Regional organization and international order* (pp. 1-14). Oxford University Press.
- Freedman, A. L., & Murphy, A. M. (2018). *Nontraditional security challenges in Southeast Asia: The transnational dimension*. Lynne Rienner Publishers.
- Fukuyama, F. (2008). The security architecture in Asia and American foreign policy. In K. E. Calder & F. Fukuyama (Eds.), *East Asian multilateralism: Prospects for regional stability* (pp. 234-253). The Johns Hopkins University Press.
- Gerstl, A. (2022). *Hedging strategies in Southeast Asia: ASEAN, Malaysia, the Philippines, and Vietnam and their relations with China*. Routledge.
- Glaser, B. (2016). Understanding the evolution of US-China-ASEAN relations: A US perspective. In C. J. Jenner & T. T. Thuy (Eds.), *The South China Sea: A crucible of regional cooperation or conflict-making sovereignty claims?* (pp. 97-117). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139963084.007>
- Goh, E. (2008). Great powers and hierarchical order in Southeast Asia: Analyzing regional security strategies. *International Security*, 32(3), 113-157. <https://doi.org/10.1162/isec.2008.32.3.113>
- Grimes, W. W. (2006). Japan as the “indispensable nation” in Asia: A financial brand for the 21st century. *Asia-Pacific Review*, 12(1), 40-54. <https://doi.org/10.1080/13439000500107937>
- Hameiri, S., & Jones, L. (2020). Theorising political economy in Southeast Asia. In T. Carroll, S. Hameiri & L. Jones (Eds.), *The political economy of Southeast Asia* (pp. 3-34). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-28255-4_1
- He, K. (2006). Does ASEAN matter? International relations theories, institutional realism, and ASEAN. *Asian Security*, 2(3), 189-214. <https://doi.org/10.1080/14799850600920460>
- He, K. (2014). A strategic functional theory of institutions and rethinking Asian regionalism: When do institutions matter?. *Asian Survey*, 54(6), 1184-1208. <https://doi.org/10.1525/as.2014.54.6.1184>
- He, K. (2015). Contested regional orders and institutional balancing in the Asia Pacific. *International Politics*, 52(2), 208-222. <https://doi.org/10.1057/ip.2014.46>

- Hemmer, C. M., & Katzenstein, P. J. (2002). Why is there no NATO in Asia? Collective identity, regionalism, and the origins of multilateralism. *International Organization*, 56(3), 575-607. <https://doi.org/10.1162/002081802760199890>
- Heng, P., & Chheang, V. (2019). The political economy of China's maritime silk road initiative in Cambodia. In J.-M. F. Blanchard (Ed.), *China's maritime silk road initiative and Southeast Asia: Dilemmas, doubts, and determination* (pp. 163-190). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-981-32-9275-8_6
- Heydarian, R. J. (2015). *Asia's new battlefield: The USA, China and the struggle for the Western Pacific*. Zed Books.
- Hiep, T. X., Kiet, L. H., & Yen, P. T. H. (2023). Strategic hedging in Southeast Asia: ASEAN member states' policy responses to China's growing economic influence. *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, 9(2-3), 404-438.
- Hopf, T. (1998). The promise of constructivism in international relations theory. *International Security*, 23(1), 171-200. <https://doi.org/10.2307/2539267>
- Hu, L. (2023). Examining ASEAN's effectiveness in managing South China Sea disputes. *The Pacific Review*, 36(1), 119-147. <https://doi.org/10.1080/09512748.2021.1934519>
- Hughes, C. W., & Fukushima, A. (2004). U.S.-Japan security relations: Toward bilateralism plus? In E. S. Krauss & T. J. Pempel (Eds.), *Beyond bilateralism: U.S.-Japan relations in the new Asia-Pacific* (pp. 55-86). Stanford University Press.
- Ikenberry, G. J., & Inoguchi, T. (Eds.). (2003). *Reinventing the alliance: U.S.-Japan security partnership in an era of change*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781403980199>
- Jackson, V. (2014). Power, trust, and network complexity: Three logics of hedging in Asian security. *International Relations of the Asia-Pacific*, 14(3), 331-356. <https://doi.org/10.1093/irap/lcu005>
- Jiang, Y. (2011). Rethinking the Beijing consensus: How China responds to crises. *The Pacific Review*, 24(3), 337-356. <https://doi.org/10.1080/09512748.2011.577234>
- Jones, D. M., & Smith, M. L. R. (2007). Constructing communities: The curious case of East Asian regionalism. *Review of International Studies*, 33(1), 165-186. <https://doi.org/10.1017/S026021050700736X>
- Katzenstein, P. J., Hamilton-Hart, N., Kato, K., & Yue, M. (2000). *Asian regionalism*. Cornell University.
- Keohane, R. O. (1986). *Neorealism and its critics*. Columbia University Press.
- Khoirunnisa, K. (2023). Toward a political-security community in Southeast Asia: Progress, pitfalls, and prospects. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 9(1), 269-294. <https://doi.org/10.1142/S2377740023500136>
- Khoo, N. (2004). Deconstructing the ASEAN security community: A review essay. *International Relations of the Asia-Pacific*, 4(1), 35-46. <https://doi.org/10.1093/irap/4.1.35>
- Khoo, N. (2025). *Southeast Asia's security in the era of strategic competition*. Asia New Zealand Foundation. <https://www.datocms-assets.com/125706/1759457203-southeast-asia-s-security-in-the-era-of-strategic-competition.pdf>
- Koga, K. (2018a). ASEAN's evolving institutional strategy: Managing great power politics in South China Sea disputes. *The Chinese Journal of International Politics*, 11(1), 49-80. <https://doi.org/10.1093/cjip/pox016>
- Koga, K. (2018b). Redirecting strategic focus in the age of the Indo-Pacific. *Comparative Connections: A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, 20(1), 129-138.

- Kuik, C.-C. (2016). How do weaker states hedge? Unpacking ASEAN states' alignment behavior towards China. *Journal of Contemporary China*, 25(100), 500-514. <https://doi.org/10.1080/10670564.2015.1132714>
- Kuik, C.-C. (2022). Hedging via institutions: ASEAN-led multilateralism in the age of the Indo-Pacific. *Asian Journal of Peacebuilding*, 10(2), 355-386. <https://doi.org/10.18588/202211.00a319>
- Le, H. H. (2017). *Living next to the giant: The political economy of Vietnam's relations with China under Doi Moi*. ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Lee, J. (2015). *Prospects for Korean-Southeast Asian relations*. In K. B. Ooi, S. B. Das, T. Chong, M. Cook, C. Lee, & M. C. M. Yeo (Eds.), *The 3rd ASEAN reader* (pp. 401-403). ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Lee, S., & Moon, C. (2009). South Korea's regional economic cooperation policy: The evolution of an adaptive strategy. In V. K. Aggarwal, M. G. Koo, S. Lee, & C.-i. Moon (Eds.), *Northeast Asia: Ripe for integration?* (pp. 37-61). Springer-Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-540-79594-0_2
- Lind, J. M., & Christensen, T. J. (2000). Spirals, security, and stability in East Asia. *International Security*, 24(4), 190-200. <https://doi.org/10.1162/016228800560354>
- Liu, F. K., & Régnier, P. (Eds.). (2003). *Regionalism in East Asia: Paradigm shifting?* Routledge.
- MacIntyre, A. (2004). American and Japanese strategies in Asia: Dealing with ASEAN. In E. S. Krauss & T. J. Pempel (Eds.), *Beyond bilateralism: U.S.-Japan relations in the new Asia-Pacific* (pp. 115-129). Stanford University Press.
- Mansfield, E. D., & Milner, H. V. (1999). The new wave of regionalism. *International Organization*, 53(3), 589-627. <https://doi.org/10.1162/002081899551002>
- Martel, S. (2022). *Enacting the security community: ASEAN's never-ending story*. Stanford University Press.
- Mochizuki, M. M. (1997). American and Japanese strategic debate: The need for a new synthesis. In M. M. Mochizuki (Ed.), *Toward a true alliance: Restructuring U.S.-Japan security relations* (pp. 43-82). Brookings Institution Press.
- Murata, K. (2003). US military strategy and East Asia. *Asia-Pacific Review*, 10(2), 52-59. <https://doi.org/10.1080/1343900032000148039>
- Nesadurai, H. E. S. (2009). ASEAN and regional governance after the Cold War: From regional order to regional community. *The Pacific Review*, 22(1), 91-118. <https://doi.org/10.1080/09512740802651169>
- Nguyen, V. C. (2015). China's "comrade money" and its social-political dimensions in Vietnam. In Y. Santasombat (Ed.), *Impact of China's rise on the Mekong region* (pp. 53-84). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137476227_3
- Nischalke, T. I. (2000). Insights from ASEAN's foreign policy co-operation: The "ASEAN way", a real spirit or a phantom? *Contemporary Southeast Asia*, 22(1), 89-112.
- O'Neill, R. (1992). *Security challenges for Southeast Asia after the Cold War*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Rhyu, S. (2011). South Korea's political dynamics of regionalism: A comparative study of Korea-Japan FTA and Korea-U.S. FTA. In V. K. Aggarwal & S. Lee (Eds.), *Trade policy in the Asia-Pacific: The role of ideas, interests, and domestic institutions* (pp. 71-87). Springer-Verlag. https://doi.org/10.1007/978-1-4419-6833-3_4
- Ruggie, J. G. (1998). What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge. *International Organization*, 52(4), 855-885. <https://doi.org/10.1162/002081898550770>

- Severino, R. C. (2014). Japan's relations with ASEAN. In T. Shiraishi & T. Kojima (Eds.), *ASEAN-Japan relations* (pp. 17-37). ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Shambaugh, D. (2020). *Where great powers meet: America and China in Southeast Asia*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190914974.001.0001>
- Siphat, T. (2015). Patterns and impacts of Chinese assistance in Cambodia. In Y. Santasombat (Ed.), *Impact of China's rise on the Mekong region* (pp. 195-225). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137476227_8
- Southgate, L. (2025). Explaining ASEAN institutional balancing success and failure. *Asian Security*, 21(2), 149-167. <https://doi.org/10.1080/14799855.2025.2527885>
- Suh, J. J., Katzenstein, P. J., & Carlson, A. (Eds.). (2004). *Rethinking security in East Asia: Identity, power, and efficiency*. Stanford University Press.
- Sullivan, M. (2011). China's aid to Cambodia. In C. Hughes & K. Un (Eds.), *Cambodia's economic transformation* (pp. 50-69). NIAS Press.
- Tachiki, D. (2005). Between foreign direct investment and regionalism: The role of Japanese production networks. In T. J. Pempel (Ed.), *Remapping East Asia: The construction of a region* (pp. 149-169). Cornell University Press.
- Tan, S. S. (Ed.). (2009). *Regionalism in Asia*. Routledge.
- Tan, S. S. (2016). The ADMM-Plus: Regionalism that works? *Asia Policy*, (22), 70-75. <https://doi.org/10.1353/asp.2016.0024>
- Tarling, N., & Chen, X. (Eds.). (2017). *Maritime security in East and Southeast Asia: Political challenges in Asian waters*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-2588-4>
- Terada, T. (2011). Comment on "politics of association of Southeast Asian nations economic cooperation". *Asian Economic Policy Review*, 6(1), 41-42. <https://doi.org/10.1111/j.1748-3131.2011.01177.x>
- Vu, V.-H., Soong, J.-J., & Nguyen, K.-N. (2023). The political economy of Vietnam and its development strategy under China-USA power rivalry and hegemonic competition: Hedging for survival. *The Chinese Economy*, 56(4), 256-270. <https://doi.org/10.1080/10971475.2022.2136690>
- Vu, V.-H., Soong, J.-J., & Nguyen, K.-N. (2025). Opportunities and challenges of China's economic and political development under the third term of Xi leadership: A viewpoint of Vietnam. *The Chinese Economy*, 58(1), 17-34. <https://doi.org/10.1080/10971475.2024.2373644>
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley Publishing.
- Waltz, K. N. (1981). *The spread of nuclear weapons: More may be better*. *The Adelphi Papers*, 21(171). <https://doi.org/10.1080/05679328108457394>
- Wong, J. (2013). A China-centric economic order in East Asia. *Asia Pacific Business Review*, 19(2), 286-296. <https://doi.org/10.1080/13602381.2012.739358>
- Yang, L., Wang, S., & Sun, R. (2025). Opportunities and challenges in constructing the China-ASEAN free trade area 3.0 under RCEP: A tripartite analysis of goods, services, and investment rules. *Asia Pacific Law Review*, 33(2), 263-288. <https://doi.org/10.1080/10192557.2025.2508697>

戰鬥式民主視角下的臺灣民主防禦初探

劉岫靈^{*}

摘 要

如何應對民主威脅？不同視角就會有不同防禦觀。當前我國主要是以國家安全視角在處理民主防禦問題，例如 2019 年以強化國家安全與民主防禦網為名通過的「國安五法」與《反滲透法》，以及 2025 年提出所謂四種民主威脅言論。然此視角在防禦策略與手段上固然有所成效，但亦有其局限。為強化我國民主防禦，本文嘗試從戰鬥式民主視角出發，重新探討我國的民主防禦問題，以戰鬥式民主論及其防禦措施為參照，為我國防禦策略提供補強建議。

關鍵詞：戰鬥式民主、民主防禦、國家安全、國安五法、反滲透法

^{*} 國立臺灣大學國家發展研究所博士；前大陸委員會諮詢委員。Email: Schelling.liu@gmail.com

收件：2026 年 1 月 2 日；一修：2026 年 3 月 1 日；二修：2026 年 5 月 5 日；通過：2026 年 5 月 21 日；
接受：2026 年 6 月 22 日。

A Preliminary Exploration of Taiwan's Democratic Defense from the Perspective of Militant Democracy

Hsiu-Ling Liu^{**}

Abstract

How to deal with threats to democracy? Different perspectives lead to different defense strategies. In fact, Taiwan has consistently used a national security perspective to address the issue of democratic defense, such as passing the “Five National Security Laws” and the “Anti-Infiltration Act” in 2019 with the aim of strengthening national security and democratic defense networks, and proposed four types of rhetoric that could threaten the democratic system by 2025. However, this perspective has serious limitations in its defense strategies and measures. It is neither suitable nor should it be considered the sole reference for Taiwan's defense strategy. We need another perspective. Therefore, this article aims to re-examine Taiwan's democratic defense from the perspective of militant democracy and propose an alternative set of defense strategy suggestions.

Keywords: militant democracy, democratic defense, national security, five National Security Laws, Anti-Infiltration Act

^{**} Ph. D., Graduate Institution of National Development, National Taiwan University; former advisory committee member of the Mainland Affairs Council of the Republic of China. Email: Schelling.liu@gmail.com

壹、前言

2017 年美國民主基金會（National Endowment for Democracy, NED）與 2022 年美國《國家安全戰略報告》指出，俄羅斯與中國正以輿論操控與假訊息等銳實力手段，對民主國家進行政治干預以破壞民主體制，而國際之間也展開反制，例如美國 2016 年代理人法與澳洲 2018 年滲透因應法等都是標誌性的反滲透措施（The White House, 2022; Walker & Ludwig, 2017, pp. 13-24）。

在我國也有同樣的反制行動，從 2019 年蔡英文總統至 2025 年賴清德總統都採取一種混合國家安全與民主防禦概念的論述，指出臺灣最嚴重的國家安全與民主威脅就是中國的統戰滲透，故而先在 2019 年以「國安五法」與《反滲透法》建構民主防護網，¹更在 2025 年以強化國家安全與民主韌性為名，界定中國就是《反滲透法》所指的境外敵對勢力，中共宣揚的共產主義、共產體制優越論、民主懷疑論與仇恨言論就是四種民主威脅言論，進而提出「國安 17 項策略」作為應對（中華民國總統府，2019，2020，2022，2024，2025；沈伯洋，2021，頁 1-6，10，26-27；林正義，2021，頁 13；法務部調查局，2024；曾怡碩，2020，頁 221-223）。

事實上，我國一直是在國家安全概念範疇下處理民主防禦問題，進而形成一種「滲透行為－民主體制」思考理路的防禦觀，本文稱為「國安視角防禦觀」。²這種防禦觀有兩個局限：第一，它只聚焦滲透行為而非言論性質，所以對所謂民主威脅言論束手無策。第二，它在民主防禦議題上缺乏理論支撐，無法給出除了阻斷滲透之外的其他策略指導。這種防禦觀不適合作為我國防禦策略的唯一參照。要解決這雙重局限，我們必須將視角轉向歐洲的戰鬥式民主理論（militant democracy theory），它不只是民主防禦議題上唯一的系統化論述，更是一種採取「民主威脅言論－民主體制」思考理路的防禦觀，本文稱為「戰鬥民主視角防禦觀」，我們要在這套理論框架下，為我國民主防禦找出可能的補強方向。

¹ 「國安五法」包含《中華民國刑法》（以下簡稱《刑法》）、《國家機密保護法》、《國家安全法》與《兩岸人民關係條例》等部分條文修訂，以及新制定《反滲透法》共 12 條。

² 尤正才（2010，頁 32-38，47）就指出我國的國家安全概念極為廣泛，有高達 48 種法規使用國家安全概念，此概念可以分為兩種範疇，第一是外顯範疇，包含國防、外交、兩岸關係與國家重大變故等，第二是內隱範疇，包含國家安全情報、國家安全維護、國家機密保護、人民基本權利限制與外資限制等。

貳、「國安視角防禦觀」轉向「戰鬥民主防禦觀」

一、「國安視角防禦觀」及其局限

民主威脅作為一種政治現象，以特定概念框架對其進行理解就是一種特定視角（perspective），視角是極其重要的，因為它會決定觀察者對威脅現象與防禦措施的認識，一旦視角轉換就會導出不同的認識結果。以國家安全概念框架處理民主威脅就是一種國安視角下的民主防禦觀，本文稱為「國安視角防禦觀」。就國家安全概念而言，它的概念使用傾向（conceptual reference tendency）意指對抗那些攸關國家生存與發展的威脅，狹義上指涉國防軍事範疇，廣義上指涉政、經、軍、心等四大國力領域。正如美國前國防部長 Harold Brown 所言，國家安全是一種保存國家物資和領土完整，在合理條件上維持其與世界其餘部分之間經濟關係，保護其特性、制度和統治不受外力擾亂，以及控制其國界的能力。也就是說，國家安全概念涉及的是「政治實體存續與發展的外來威脅」，核心事項是國防與外交等外來威脅，在不同國家社會背景下其範疇會有所差異，或可擴展至經濟事務，或可延伸至民主威脅的事項。例如美國聯邦調查局的國家安全威脅清單就包括恐怖主義、諜報、武器擴散、經濟諜報、鎖定國家資訊軟體系統、鎖定美國政府、扭曲社會認知與外國情報活動等（尤正才，2010，頁 32）。反觀英國的《安全部門法》（Security Service Act），除了上述事項外還特地將「意圖藉由政治、產業或暴力方式顛覆議會民主制之行動」納入國家安全範疇（Beimenbetov, 2014, p. 148）。換言之，我們當然可以從國家安全概念出發來處理民主威脅的問題，但它並非國家安全概念的核心事項。

然而這種「國安視角防禦觀」有兩個局限：首先，國家安全主要處理「政治實體存續與發展的外部威脅」，延伸到民主威脅問題時就會採取一種「滲透行為—民主體制」概念連結型態（restricted morphology）的思考理路，將民主防禦的重點放在境外滲透與阻斷滲透。³我國就是在這種理路下建構民主防禦網，才會將目的設

³ 概念連結型態是指概念之間的固定關係會構成一種特定的思考理路，這裡指的是將滲透行為視為因，將破壞民主體制視為果的因果關係理路（Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017, pp. 2-6）。

定在阻斷「兩種滲透來源」（大陸、港澳地區與境外敵對勢力），將打擊標的設為「五種行為態樣」（政治金源與公民投票、協助選舉、遊說、破壞社會秩序或集會遊行、妨礙選舉），而打擊判准就是「是否基於滲透目的與境外敵對勢力指揮」。⁴簡言之，這張防禦網就是要打擊滲透行為。問題是，當防禦網的打擊判准定錨在滲透行為而非言論性質時，就無法打擊那些同樣被我國視為重大民主威脅的共產主義宣揚論、仇恨言論、民主懷疑論與共產體制優越論，只要無法證明或不存在滲透關係就可以大肆宣揚這些言論，這就是「國安視角防禦觀」第一個局限，它的打擊手段針對阻斷滲透，無法應對四種民主威脅言論。其次，國家安全研究領域在民主防禦的問題上，迄今尚未發展出規範性或經驗性理論，它無法系統性的說明民主防禦的定義、自由民主制與防禦對象的關係、以及防禦對象與措施類型。也就是說，「國安視角防禦觀」在民主防禦問題上缺乏較為完整的理論支撐，不論是在防禦概念、防禦對象乃至於防禦措施類型上都缺乏系統性分析，在這些問題上多只能訴諸詮釋與經驗判斷，無法從理論架構給出完整的防禦策略指引，這就是它第二個局限。

事實上，我國早有學者對這種「國安視角防禦觀」提出質疑。例如王力（2024，頁66-64）就指出，「國安五法」與《反滲透法》雖然以強化國安與民主防護網為名，但其重點是針對境外敵對勢力威脅與阻斷滲透，立法取向是維護國家安全而非維護國內民主價值，這屬於國家安全機制而非民主防禦的範圍，不論立法取向與本質上都傾向國家安全層次。另外，許宗力也指出，我國《反滲透法》關注的是有無受到滲透（境外敵對勢力指示）而非滲透下是否採取反民主活動，後者才是民主防禦的範疇，兩者應當區隔（興大通識中心，2025）。這些論點提醒我們：就我國民主防禦問題而言，現行的「國安視角防禦觀」所辨識出的民主威脅就是滲透，打擊手段就是阻斷滲透，但這不足以完備我國的民主防禦。我們可以借助「戰鬥民主防禦觀」作為補充參照，辨識出更多民主威脅來源以及建立更完善的防禦措施。⁵

⁴ 參見《反滲透法》（2020）第2至7條，《刑法》（1935／2026）第115條之1，《國家機密保護法》（2003／2023）第26條之2、第32與33條，《國家安全法》（1987／2022）第2條之1與第7條。

⁵ 一位審稿人指出，就民主防禦問題上，當前政府或部會是選擇訴諸安全再突顯我國的民主特質，並鼓勵社會共同守護國家安全。作者看法是否有所不同？本文以為，民主防禦一詞可以作為廣泛的一般性使用詞彙，也可作為理論框架中有特定概念範疇的詞彙，國家安全觀點下的民主防禦作為一般性使用詞彙，允許各種經驗性的定義與經驗手段，事實上，當前「國安視角防禦觀」下的阻斷滲透措施確實能夠打擊中共滲透控制的企圖，作者同意它可以作為我國民主防禦的主要參

二、「戰鬥民主防禦觀」及其框架

所謂戰鬥式民主理論是源自歐洲特殊政治經驗（1930-1940 民主崩壞）所產生的一支獨特當代自由民主觀，旨在反思納粹政權如何煽動歐洲各國（非限於德國經驗）的反民主運動利用民主程序摧毀民主政體，進而提出民主體制必須對反民主運動採取防禦手段，至當代則發展為憲政國家為防止代議政府出現政治極端主義，亦必須以法律與政治機制建立防禦措施。要注意的是，相對於歐洲國家，美國因無相同政治經驗而發展出另一種自由民主觀，在「基於政治理由進行權利限制」的問題上——尤其是言論自由的處理——與歐洲差異甚大，最顯著的就是美國採取「言論觀點中立原則」（free speech doctrine of viewpoint neutrality），認為民主國家對於言論幾乎無可限制而只能進行民主說服，換言之，國家角色只能作為說服者而非規範者，這種相對於歐洲的獨特民主觀被稱為美國模式或美國異例論（American exceptionalism），我們難以用美國的觀點去理解或評價戰鬥式民主，因為這是兩套截然不同的民主觀（Backes, 2006, p. 279; Müller, 2016, p. 250, 257; Stahl & Popp-Madsen, 2022, p. 312; van der Mee & Rijpkema, 2022, p. 515）。⁶

本文採用的「戰鬥民主防禦觀」就是這種歐洲式的戰鬥式民主視角，相較於國家安全視角，它在如何處理民主防禦的問題上已相對成熟且累積大量經驗研究。其次，戰鬥式民主論並非由單一論述構成，而是由包含 Loewenstein 傳統戰鬥式民主

照，也同意「在國家安全下突顯民主特質」的政治論述。然本文所要關懷的是，除了滲透之外，我國的民主威脅來源還有哪些？可茲運用的打擊措施究竟多少？為此，本文嘗試使用戰鬥式民主論辨識出更多民主威脅來源（民主之敵）以及防禦措施，以期補強我國的民主防禦網。感謝審稿人提問，讓作者能夠澄清這個問題。

⁶ 一位審稿人提出戰鬥式民主的言論限制會出現觀點歧視的問題。正如防禦式民主論者 Capoccia 強調歐洲與美國是兩套自由民主觀，美國是以聯邦最高法院大法官 Holmes 的「追求真理市場模式」（the truth-seeking marketplace model）與 Brandeis 的「明顯立即危險原則」確立「言論觀點中立原則」並作為審查標準，再配合發展出雙軌與雙階理論，使得聯邦最高法院在言論觀點上採取謹慎的中立立場而極為忌憚直接觀點歧視管制。這種忌憚不只涉及語言論效果，更進一步擴大到非語言溝通的語意以及一般社會活動秩序與言論自由保障權衡。正是這種民主觀差異，一方面導致美國即使有所謂的麥卡錫主義（McCarthyism）與反恐戰爭的壓力，戰鬥式民主措施幾乎無法在美國實踐，因為根本無法通過法院的審查，也造成美國對戰鬥式民主的概念與實踐相對陌生。另一方面，也難以將美國的審查標準套用到戰鬥式民主下的言論限制措施，即使歐洲國家也採用「明顯立即危險原則」但對其認定又比美國更為寬鬆許多（蘇慧婕，2017；Capoccia, 2013, p. 210; Mahoney, 1996, p. 798）。

論 (traditional militant democracy)、Capoccia 防禦式民主論 (defensive democracy) 與新戰鬥式民主論 (neo-militant democrats) 共同構成，理論核心就是保護民主體制並發展出一系列禁止顛覆民主的措施 (劉岫靈，2025，頁 2-3)。按 Loewenstein，戰鬥式民主是指為維護民主體制必須以法律手段限制反民主分子的政治自由權 (Loewenstein, 1937a, p. 432)。後續的 Capoccia 則以防禦式民主為名，將定義修正為「為保護民主體系免受內部反對者威脅，採取一系列正式法規與政治策略行動以阻擋反民主行動者的挑戰、發展與避免接管政治體系」，這個定義已是戰鬥式民主研究的基本定義 (Capoccia, 2005, pp. 47-48; Müller, 2016, p. 249; Pfersmann, 2004, p. 47)。因此戰鬥式民主所要處理的就是「民主體制存續的內部威脅」，這是它與國家安全概念最大的差異，它只針對國家範圍內存在的民主威脅，採取一種先發制人的措施去處理信仰與價值觀及其表現方式 (beliefs and values and the forms of their articulation)，防止那些企圖以民主制度顛覆民主政體的人實現其目標 (Müller, 2012, p. 536; 2016, pp. 249-250)。

進一步，戰鬥式民主論是由規範目的 (normative justification)、民主之敵 (enemies of democracy) 與防禦措施 (militant measures) 三項要素構成。⁷ 就規範論而言，戰鬥式民主最標誌性的特質就是：它是一種立基於實質式民主 (substantive democracies) 而拒絕程序式民主 (procedural democracies) 的民主觀。所謂程序式民主是以寬容原則為先驗預設 (transcendent norm)，寬容原則指所有政黨及其政治觀點都被賦予平等的道德價值。因此，民主是政治決定的制度安排，民主程序本身即為目的而允許統治多數或國會多數修改一切民主機制與基本權。相對的，實質式民主是以實質價值為先驗預設，它不允許統治多數或國會多數以任何修法程序更動實質價值。所謂的民主實質價值包含人性尊嚴、自由與多元性，而民主程序只是民主的機制性質 (democracy's institutional character)，兩者關係是民主實質價值優先於民主機制，是前者賦予後者制度正當性，為避免利用民主機制破壞民主價值，得運用權威限制權利。故戰鬥式民主觀下的民主概念，一方面可被視為憲法實質秩序，包含基本人權、國民主權、權力分立、責任政府、依法行政、司法獨立、多黨

⁷ 關於戰鬥式民主的規範論考察、民主之敵類型與防禦措施的框架與發展過程，可參見劉岫靈 (2025)。另對於防禦式民主以及防禦措施類型的建構，可參見 Capoccia (2001, 2005)。

制度、政黨平等與組黨自由。另一方面，可視為多元自由民主制（liberal democratic institutions），它是每一成員皆有同等資格去參與決策過程的一種政治系統，條件包含有效參與、平等投票、洞悉理解（enlightened understanding）、議程最終控制與所有成年人公民權（郭秋永，2007，頁 79-85；蕭國忠，2010，頁 64；Nolte & Fox, 1995, pp. 15-17）。⁸

戰鬥式民主認為不論將民主視為憲法實質秩序或是多元自由民主制，民主都可能受到民主之敵的攻擊，必須採取相應的防禦措施，而戰鬥式民主在經驗實踐上已發展出一系列民主之敵類型與防禦措施（劉岫靈，2025，頁 2-3；Nitzschner, 2023, p. 9）。但我們要注意，戰鬥式民主雖已形成基本框架但仍持續發展中，它的民主概念、民主之敵與防禦措施都是抽象概念，這些概念會通過不同國家背景（national context）下的道德性、政治性與法制性等概念被差異化的呈現，這也是一切民主體制本身就具有的變動性特徵（Müller, 2016, pp. 252-253）。⁹

最後，在這個理論框架下探討民主防禦問題有兩個優點：第一，理論的保護標的是以蘊含民主實質價值在內的民主體制的存續，打擊對象是內部行動者的反民主言行，打擊判准是言論性質與行為，是以「民主威脅言論－民主體制」的理路處理民主防禦問題。第二，理論中有完整的類型化研究，不只有涵蓋共產主義言論、仇恨言論、民主懷疑論在內的民主之敵類型，還有完整的 32 項防禦措施，這些研究成果都是國安視角所無的，正因如此它是我國防禦策略的另一種參照。接下來，我

⁸ 這是 Dahl 最著名的自由民主體制意義：（1）有效參與是指成員有平等機會知曉他人觀點；（2）平等投票是指成員有平等投票機會且票票等值；（3）洞悉理解是指成員有平等機會知曉個政策選項及其影響；（4）議程控制是指成員必須對議程決定有獨占性的機會；（5）所有成年人公民權是指所有常住居民都應該享有前四項公民權利。要注意的是，這只是當代對自由民主的主要而非唯一觀點，而且 Dahl 對自由民主概念的理解也是歷經了變動過程，詳細分析可參見郭秋永（2007）。

⁹ 一位審稿人指出戰鬥式民主有缺乏一致先驗規範與一致審查操作標準的問題。本文同意這樣的質疑，這正是民主理論及其體制的開放性與變動性特徵，因為民主概念本身並不存在僵固教條，只能在不同理論中找尋與發展交會觀點進而形成理論框架，所以任何民主框架都是變動的與開放的。另一方面，是否有統一操作標準必須與實踐上是否有統一認定一起談論，而且這兩個問題必須區隔開來。正如後續我們會提到，戰鬥式民主已為不同民主之敵描繪出抽象特徵，而各國在實踐認定上會依據自身的道德性、政治性與法制性觀點而有所差異。事實上，任何操作標準從抽象標準到事實認定的涵攝過程中都會產生差異化現象，重要的是這些概念只要可理解、可爭辯與可判斷，它就是一種可操作的概念。相關問題可參見 Müller（2016）、Invernizzi Accetti 與 Zuckerman（2017）有相當精彩的辯論。

們將開始說明這套理論框架究竟可以給我國什麼防禦策略指導，這裡所謂的指導是指實踐上的而非規範論上的，因此我們將聚焦民主之敵與防禦措施的探討。全文分為四個部分，第一，民主之敵的探討，我們會先說明民主之敵的類型，並以一種鄂蘭（Arendt）式詮釋描繪出民主之敵對民主體制的破壞究竟如何發生，以此確定我們應當優先打擊的民主之敵。第二，防禦措施的探討，我們先從民主之敵的活動面向下手，找出影響其存續的三種運作條件，再針對三種條件排列出對應的三道民主防線。第三，檢視我國三道民主防線的現況及其問題。最後，按民主之敵與民主防線的分析結果，為我國民主防禦策略提出建議。

參、民主之敵的探討

一、民主之敵的類型與交互關係

一旦使用民主防禦這一個概念，就意味著我們準備要討論如何防禦那些對民主體制的攻擊，而在討論如何防禦之前我們必須先確定誰是攻擊者，必須描繪出它們的樣貌與類型方能聚焦探討對應措施。對戰鬥式民主論而言，民主體制的攻擊者就稱為民主之敵，共有七種類型。在這裡，我們區分為兩個部分來討論，第一個部分是第一到第四種類型，第二部分是第五到第七種類型。

（一）第一部分：法西斯主義、共產主義、專制威權主義、民粹政黨

第一種類型是法西斯主義分子（納粹或國家社會主義），第二種是共產主義分子，是指那些支持法西斯與共產主義政權主張的政黨與承繼團體。這裡要特別注意的是，法西斯與共產主義政權的共通之處在於它們都是極權主義統治形態（totalitarianism），¹⁰ 特徵是狂熱的意識形態、高度官僚化、持續革命活動、全面社會控制、恐怖統治手段、訴諸群眾基礎、領袖崇拜與國家一體化等，因此法西斯與共產主義分子同被視為極權主義分子。任何一個政黨或團體不論其組織名稱為何

¹⁰ 所以 Arendt（1966）將共產政權稱為左翼極權（left-wing totalitarianism），納粹政權稱為右翼極權（right-wing totalitarianism），都是指涉政治統治形態。

（縱使是例如獸醫陣線等名稱），只要實質主張是支持或呼應法西斯與共產主義政權者，一概視為民主之敵，這就是歐洲著名的「極權主義相關性判准」（relationship to totalitarianism）（劉岫靈，2025，頁 5-7）。¹¹

第三種類型是計畫剝奪人民政治權力者，它指向一個更為寬鬆的對象那就是專制獨裁／威權主義（authoritarian），這也是一種政治統治形態，但與極權相比，兩者的共同點就是剝奪政治權力（封閉政治權力），但專制獨裁並無極權主義的其他特徵（例如持續革命或全面社會控制等）（劉岫靈，2025，頁 10）。

第四種類型是民粹政黨（populist party），它是由民粹主義分子（populism）組成的政黨。所謂民粹主義是種無實質內涵的空洞意識形態（thin-centered ideology），是由「普遍意志－人民－菁英」三個空洞概念構成固定詞彙連結型態。首先，它以二元論（manichean）與同質論（monist）將社會區隔成「人民－菁英」，前者是公共意志化身的純潔人民（pure people），後者是私人利益化身的腐敗菁英（corrupt elite），兩者形成對立關係。關鍵是，民粹領袖就是人民的化身，或者說，他一人就是人民本身，這是一種道地的權力集中觀。其次，因為內涵的空洞性，民粹領袖可以按政治環境選擇有利於己的意識形態——不論是左翼社會主義或右翼國族主義——任意詮釋提出訴求，故又稱為寄宿意識形態（host ideologies）（劉岫靈，2025，頁 10；Mudde & Rovira Kaltwasser, 2017, pp. 17-21）。

進一步的，民粹政黨的特徵是反多元主義（anti-pluralism），表現在社會面向上就是反多元社會，在政治上就是反自由民主制（pluralist democracy）。重點是，民粹政黨會在口頭上宣稱支持民主，但其目的是要讓民主體制失去制衡與法治功能，再讓民粹領袖接管這套失靈的體制形成壟斷權力的實質效果，也就是說，他們的目的不是要撤換體制而是要接收一套失靈的民主制（Bourne & Rijpkema, 2022, p.

¹¹ 以荷蘭為例，1944 制定的《叛國組織解散法》（Besluit ontbinding landverraderlijke organisaties）就是要打擊那些實質上持納粹主張的團體，解散的判斷標準是其實質主張而非團體名稱。本法通過後至少解散 41 個組織，有趣的是有些組織直接冠上國家社會主義之名，例如荷蘭日耳曼黨衛軍（GSSN）、國家社會主義右翼陣線（NSFR）、國家社會主義婦女組織（NSWO）、國家社會主義學生聯合會（NSSU）、國家社會主義軍官團（NSOC）。除此之外，更多組織的名稱可謂五花八門，例如醫療陣線（MF）、牙醫陣線（DF）、藥劑師陣線（PF）、獸醫陣線（VF）、經濟陣線（EF）、輕工藝陣線（FEC）、運輸業陣線（CF）與工藝技術協會（TG）。參見荷蘭內政部網站（Overheid.nl, 1945）。

379; Stahl & Popp-Madsen, 2022, p. 310)。因此民粹政黨的特徵有三點：其一，煽動「人民－菁英」的二元對立，將自身界定為人民的唯一真正代表，否認其他政治行動者的民意代表性。其二，以無限上綱的多數決主張破壞其它民主機制，其三，政策訴求本質上幾乎都是反自由，其政策主張多是破壞多元與法治。整體而言，民粹政黨對民主體制的攻擊集中在四個面向，包含否定憲法對政府權力的限制、破壞分權制衡機制、限縮人民政治權利、擴大中央集權；攻擊手段有五種，包含竄改成文法規、破壞不成文規範、破壞法院等民主機制、否定政治反對派正當性、不信任正規的政治競爭對手等（Bourne & Rijpkema, 2022, p. 378）。

（二）第二部分：民主懷疑論、仇恨言論、極端主義言論

接下來是第二部分的民主之敵，戰鬥式民主論者認為前四類民主之敵固然有所差異，但它們卻有共同的言論表現形式，那就是第五種類型的民主懷疑論、第六種的仇恨言論（hate speech）與第七種的極端主義言論（extremist rhetoric）。¹²

首先是民主懷疑論，它是指那些足以使人對民主體制喪失信念的言論，其攻擊對象精準的區分為針對民主體制以及針對政府公職的攻擊，具體操作是以假資訊或侮辱性言行，一方面攻擊政府機構（public authority）的尊嚴或名譽以摧毀民主體制正當性（legitimacy of democratic institutions），另一方面是攻擊民主公職（democratic incumbents）的尊嚴或名譽以摧毀民主政府領導者正當性（legitimacy of democratic authorities）（Capoccia, 2005, pp. 47-48, 59; 2013, p. 214）。Beimenbetov（2014, p. 75）對其反制手段定義為：其一，禁止以言論或出版方式散播對民主政權統治者的人格羞辱或摧毀其統治正當性。其二，禁止散播旨在使政府、民主機制與國家符碼在內的民主體制在公眾心中皆喪失正當性的宣傳。

接著我們談最重要的仇恨言論，它是一種以歧視性（discriminatory nature）為特質的言論，指針對那些基於獨有特徵或數種特徵而被辨識的群體——不論是人種、性別、民族、宗教與性取向等——施加詆毀或仇恨，所謂施加包含表現出、提出、

¹² 這三種言論對戰鬥式民主論者而言，不論是法規範論研究的 Loewenstein（1937a, p. 419），或是強調政治學式經驗研究的 Capoccia（2005, p. 59），或是規範論式研究的 Müller（2016, p. 257）乃至後續的新戰鬥式民主論者，即使在打擊強度上有所爭辯，但都承認反民主分子主要就是以仇恨言論與民主懷疑論作為主要攻擊武器。

促進與煽動（Brison, 1998, p. 313; Parekh, 2006, p. 214）。重點是這種歧視特質就是一種人格尊嚴的攻擊，正如國際刑事法院（International Criminal Court, ICC）指出的：

仇恨言論是一種歧視形式的攻擊，其目的是摧毀群體成員的尊嚴，它基於種族身分或其他團體成員身分而對個人進行詆毀，致使群體成員自貶身分，也讓其他人貶低該群體身分，這種攻擊所產生的後果，很可能是不可逆的傷害。¹³

這個種族屠殺的判例指出了歧視攻擊就是一種人格尊嚴的攻擊，而它所謂的攻擊後果與不可逆的傷害就是指種族屠殺。因此，所謂仇恨言論的攻擊事實上是雙重的：其一，煽動特定或不特定對象對特定群體成員的人格進行攻擊，不論是去人格化或人格貶低。其二，煽動特定或不特定對象對特定群體成員的身體攻擊。¹⁴

最後是極端主義言論，它的對立概念就是多元主義，而多元主義的特質是多樣性與寬容性，相反的，極端主義的特質就是單一性與排他性，我們稱為反多元主義。重點是，這種反多元主義特質讓極端主義一詞具有廣泛的指涉，其一是心理上的極端，指不寬容的態度，包含不成比例的憤怒、怨恨與自憐情緒，以及不成比例的關注純潔、美德、羞辱與受害者身分等。例如那些抱持侵略性與仇恨性的民族主義觀，以及主張政教合一的宗教基本教義派。其二是手段上的極端，指以不成比例或不必要的暴力行為或其他方法追求不公正或無法達成的目的。例如恐怖主義攻擊、種族淨化手段等。其三是意識形態的極端，指具備上述心理與手段的那些意識形態主張，包含共產主義與法西斯主義等（Malcolm, 2023, pp. 322-323）。這裡要注意，因為極端主義指涉面向甚廣，故在概念使用上既可指涉法西斯與共產主義主張，也可以指涉仇恨言論與民主懷疑論，例如廖福特（2015，頁 459-460，481，506-507）就指出仇恨性言論有四種類型，其一是支持納粹、法西斯、反猶太人與共產黨言論；其二是提倡極端穆斯林思考或排除穆斯林人士之言論；其三是性別上嚴重偏差指控

¹³ 這個定義是出自著名的盧安達問題判例“Prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza and Hassan Ngeze”（ICTR-99-52-T），判例中指出若不對仇恨言論施加管制就會造成嚴重後果（International Residual Mechanism for Criminal Tribunals, n.d.）。

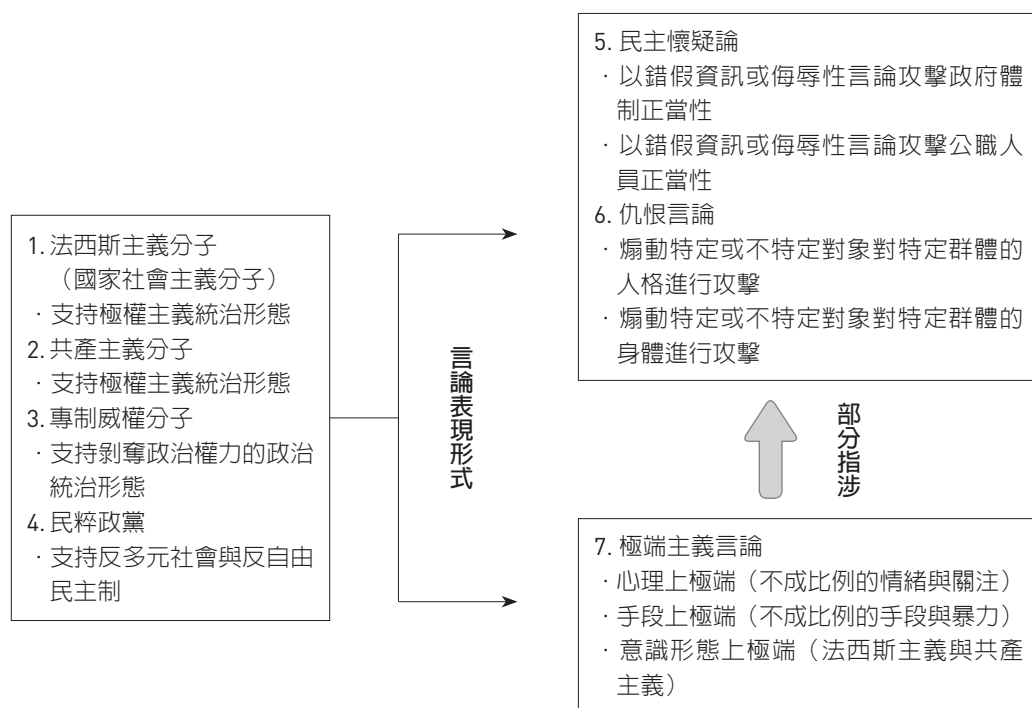
¹⁴ 事實上，除了上述的傷害之外，仇恨言論還會帶來思想交流與教育環境的傷害。參見 Post（1991, pp. 272-277）。

之言論；其四是全然排除或威脅某一種族之言論等。本文認為這樣的分類也是適當的，因為同樣一句言論的實質內容可能同時有仇恨特質與極端特質，既可以說它是仇恨的也可以說是極端的，兩者並不相悖，因此我們必須謹慎判斷極端主義一詞使用時的脈絡及其指涉對象。¹⁵

以上就是七種類型的民主之敵，它們之間的關係是：前四種（法西斯主義分子、共產主義分子、專制威權分子與民粹政黨）是以後三種為主要表現形式，因此民主懷疑論、仇恨言論與極端主義言論就是民主體制最嚴重的威脅（見圖 1）。

圖 1

民主之敵類型與交互關係



¹⁵ 例如德國聯邦憲法保護局（Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV）在 2025 年 5 月 2 日認定德國另類選擇黨（Alternative für Deutschland, AfD）因推動種族主義、反移民和反穆斯林的言論與政策，違反了德國憲法中關於人類尊嚴和平等的基本原則，故啟動國家監控措施，將該黨列為「確認的右翼極端組織」（confirmed right-wing extremist group）。這使得 BfV 可以對 AfD 進行更深入的監控。AfD 對此尋求法律救濟，5 月 8 日科隆行政法院裁定在訴訟程序尚未結束前，BfV 不應公開將 AfD 定性為極端組織，亦不得實施相關監控措施，故 BfV 暫停對 AfD 的定位與監控（陳朝政，2025，頁 66-67）。

二、鄂蘭式詮釋下的言論性質與政治性問題

既然民主懷疑論、仇恨言論與極端主義言論是最嚴重的威脅，那我們就必須深入另一個問題：它們對民主體制的破壞過程如何進行？在開始這個問題之前先行說明，因為仇恨言論與民主懷疑論都能以極端主義言論指涉之，所以我們只討論民主懷疑論與仇恨言論的破壞過程。

（一）轉向政治性問題的詮釋

接下來，我們先討論仇恨言論，它是一種身分歧視的攻擊性言論，會帶來人格與身體上的雙重傷害。一般而言，關於仇恨言論的討論經常是環繞它對一個群體的自由、個人自主性、人性尊嚴以及平等價值等傷害，再從不同角度展開辯論。例如 Dworkin (1986, p. 353) 就從個人自主性角度出發將自主性定義為一種獨立道德權 (right to moral independence)，進而拒絕一切包含仇恨言論在內的言論審查制度。但 Brison (1998, pp. 330-331) 則反駁道，自主性定義相當廣泛，或可視為一種自治權利或價值、或是道德自律、或是理性的自我立法，在不同定義下自主性與拒絕管制並無直接關聯。Matsuda 等人 (1993, p. 18) 也從個人自主性出發提出反駁，若是對仇恨言論採取寬容態度必定會產生精神壓迫，但那些精神壓迫並不會由整體社會來承擔，只會被強加在那些無力承受者身上，因為他們既無法拒絕那些言論，更無法逃離該言論對受眾造成的惡劣影響，因此國家不應無所作為放任其傷害。再例如，Strossen (1990, p. 521) 從平等角度反對仇恨言論的管制，因為在執行上必然涉及裁量權問題，這會讓特定人受到不公平對待。Matsuda 等人 (1993, p. 47) 則反駁道，言論自由早就確立了許多禁止類型，包含兒童色情、誹謗與隱私性言論等，因此仇恨言論是可以管制的，必須以受害者的實際傷害為中心重新調整憲法價值排序。

本文同意仇恨言論可能會對個人與群體造成人格或身體的嚴重傷害，就像民主懷疑論也會對公務員聲譽造成傷害，更會對體制信任造成傷害。但接下來我們要論證的，不是仇恨言論與民主懷疑論與對於個人或群體的種種傷害，而是要談論它們對整個民主體制的傷害。換言之，我們的論證角度不是要處理個人或群體基本權的

法律性問題，而是要處理民主體制存續的問題，這是政治性的問題，而對這種政治性問題的理解沒有人比 Arendt 更適當，因此我們將用一種鄂蘭式詮釋來談這個問題。

（二）政治自由的根基——事實要素、共融感與常理

在進入 Arendt 之前，我們再重申一次，民主懷疑論是以假訊息或詆毀方式攻擊政府正當性以消除民主信念，具體來說就是捏造事實或斷章取義來混淆或扭曲受眾對特定對象的認知，它的關鍵是散布假訊息與詆毀。而仇恨言論則是煽動特定或不特定對象對特定群體進行人格或身體的攻擊，它的關鍵是煽動情緒，也就是調動仇恨情緒。這裡我們要先記住「散布虛假資訊」與「詆毀以及調動仇恨情緒」兩個要素。接著我們進入 Arendt，先談她最著名的複數性（plurality）與政治（politics）概念。複數性意指人作為一種以多元性（相對於單一本質性）為特徵的存有，這使人得以採取行動（action）而不斷更新我們的世界。政治的特徵就是複數性，它是人們得以彼此交流且不存在支配關係的公共領域，這種交流與無支配就是政治自由（political freedom）。在政治領域人們是以某種形式的同意而共同行動，進而形成「我們」（we）與各種團體，建構不同政府形式與法律，因此政治必然是共同行動而不是一種單獨行動（Arendt, 1977, pp. 61, 148-150; 1978, pp. 199-201）。接下來，是人的心智活動（mental activities），其中包括思考（thinking）與判斷（judging），¹⁶ 思考是一種調動記憶與想像力（imagination）而進行思辨的能力（處理理念形成意義），這裡我們要特別注意的是想像力，它是一種心智擴展下的擴展思考（enlarged thought），指一種能夠站在他人立場而對他人與自己的判斷進行比較的能力，正是這種交互主體性（intersubjectivity）才讓人們可以放下偏見而產生共融感（sensus communis）與常理（common sense）（Arendt, 1978, pp. 94, 257-258, 265-270）。¹⁷ 伴隨思考能力而來的是判斷，它是一種以常理為標準而針對個別與眼前事物的辨識能

¹⁶ 當然心智活動還包含著意志（will），但這裡主要涉及思考與判斷，我們就不多談論意志問題。

¹⁷ Arendt (1978, pp. 257-258) 特別提醒，所謂的偏見是指只依據自身立足點（自身處境）而不考量他人立場所為的思考。所謂擴展思考不同於擴展移情（an enormously enlarged empathy through），前者雖然是理解他人立場，但會以普遍性為立足點而對自己與他人的判斷進行比較。後者也是理解他人的立場，然後將他人的判斷取代自己的判斷，但這個他人立場是以偶然性（個別利益）為立足點，因此這種取代仍是一種偏見。

力，它讓政治社會得以產生共識，通過包容己身與他人判斷的反省而評估過去之事並決定未來之事（Arendt, 1978, pp. 69-80, 213-214）。

接下來的關鍵是，政治共識的產生仰賴兩個條件，其一是要先有事實要素（factual matter），其二才有對事實要素進行的思考與判斷。這裡我們要注意 truth 一詞可譯為真理或真相，涉及人類心靈領域者稱為理性真理（rational truth）——公式或定理，涉及人類公共事務領域者稱為事實真理（factual truth）——事件或事實的真相。Arendt 在處理事實真理的問題上，謹慎的區隔出它與意見、詮釋（interpretation）與謊言之間的關係：所謂意見是對一個事件的評價，而所謂詮釋則是對一個事件的重新理解，但它們所能做的是對一個事件進行評價或重新理解而不是直接移除或憑空捏造出事件，換言之，一個事件本身必須有最根本的、不可破壞（indestructibility）的事實要素，若言論的目的是要移除事實要素或是捏造出不存在事實要素的事件，那就不叫意見或詮釋而是謊言，謊言乃是事實要素的敵人（Arendt, 1977, pp. 223, 227-229, 234-235）。¹⁸

（三）政治自由的崩解——孤立原子化個人與常理失能

這裡我們開始帶入民主懷疑論與仇恨言論的兩個要素——散布假資訊以及調動仇恨情緒。假資訊的作用就是破壞事實要素，仇恨情緒的作用是破壞共融感與常理使人無法反思判斷，兩者作用下產生的結果就是：一方面，喪失共融感使人陷入一種孤寂的個人情緒（isolation and loneliness of individuals），人成為一種與世界隔絕無法交流而停止思考與判斷的孤立原子化個人（isolated and atomized individuals）。停止思考與判斷是極為可怕的，因為思考與判斷的能力會使人自我限制，一旦停止就意味著人們準備無所不為；換言之，人接下來的所言所行將無所限制，這會讓人走向難以想像的極端，其危險不在於人會拒絕一切規則，而是會無視內容的全然接受一套新規則。用 Arendt 的話來說：人們依舊非常在乎法律與秩序，只是不在乎法律的內容為何（Arendt, 1968, pp. 474-475; 1978, pp. 177-179; 2003, pp. 94-95）。¹⁹ 另

¹⁸ 因此 Arendt（1977, pp. 223, 228-229）說道，事實真理乃是說出顯像事物以讓事件進入世界，它是由見證與證言所建立，與其敵對的就是所謂的謊言，它是要讓事件移出世界，這正是極權主義最拿手的東西——以謊言建構一個虛構的世界。

¹⁹ 正因如此，Arendt（2003, pp. 94-95）指出所謂最大的惡（greatest evils）並不是一種具有本質性的東

一方面，當事實要素遭到移除，共融感與常理失能，意味著那些原本用來理解政治、法律與道德的標準遭到摧毀，既有的道德規範與法律程序失去效果，各種政治爭辯也失去判斷標準，即使司法體系也對這種情況無能為力（Arendt, 2003, pp. 52-54）。

接著就是最危險的環節，縱然道德與法律標準已經崩解，但源源不絕的政治爭辯仍需要被決定，孤立原子化個人急需並且也已經準備好接受一套毫無底線的新道德與新法律標準，此時他唯一能做的就是意志上的依附，一種對專制極權領袖的意志的全面依附，他以感覺取代思考變得極易受到煽動與吸引，專制極權分子可以輕易的以個人意志重建一套新的價值體系與法律體制作為一切政治爭辯的新判斷標準（Arendt, 1968, pp. 474-475; 1977, pp. 26-27, 148-150; 1978, pp. 177-179; 2003, pp. 52-54）。²⁰ 在這種狀態下，人失去合理的經驗判斷能力及參與共同世界的能力，人在公共領域的顯像（the public realm of appearances）與政治行動的機會遭到毀滅，它所標記的不是所謂的公共理性退出政治領域，而是直接取消政治領域，也就是取消公共領域，解除人的複數性，所謂的公共事務變為領袖意志支配的私領域，整個國家陷入一種專制極權狀態（Arendt, 1968, pp. 474-475）。

到這裡，Arendt 以一種對歐洲極權經驗的現象學式反省告訴我們：專制極權的先決條件就是先創造再吸收那些孤立原子化個人，這仰賴於能否成功取消事實要素以及思考與判斷。這是 Arendt 對人類那段恐怖統治經驗的深刻洞見，我們必須參照它，因為除此之外再無經驗。最後，我們要嚴正指出，仇恨言論與民主懷疑論對民主體制的傷害之深絕不是單純的法律性問題而是政治性的，它之所以利用謊言與仇恨去撕裂社會信任，是為了取消事實要素以及思考與判斷能力，是為了創造出孤立原子化個人這個先決條件以為專制極權的實現做準備，不論最終結果是顛覆民主或是使民主機制徹底失靈，事實上已無差別，因為它都讓公共事務變為領袖意志支配的私領域，都是專制狀態。正因如此，仇恨言論與民主懷疑論乃是摧毀民主體制最致命的武器，在民主之敵類型中它們應當被視為首要打擊對象。

西，而是源自這種停止判斷所造成的無所限制，它能讓人輕易的接受一套毫無底線的新道德與新法律而不知何謂罪惡，簡言之，這是價值虛無的徹底表現。

²⁰ 這就是極權統治難以定罪的原因，因為它已經超出過往的一切傳統權威標準，導致我們根本無法從道德的還是法律的標準為其定罪，事實上它是西方歷史連續性的斷裂（Arendt, 1977, pp. 26-27）。

肆、防禦措施的探討

一、戰鬥式民主的 32 項防禦措施

在談論完七種民主之敵的類型、相互關係以及仇恨言論與民主懷疑論的嚴重傷害後，我們要探討那些打擊民主之敵的措施。先行說明的是，接下來我們會以「反民主分子」一詞來代稱民主之敵，這樣做的好處是，民主之敵是一種以言論性質與言論表現形式而分類的抽象概念類型，而反民主分子則是一種方便我們理解的具體指涉，其定義是：「任何行動者，不論是以個體或團體形式（政黨、社會團體或鬆散的非正式團體的形態）進行言說或行動而顯像進入公共領域視野時，只要其言說或行動符合民主之敵任一類型或是同時符合數種類型者，對其顯像統稱為反民主分子」。如此定義的原因在於，行動者的心智活動必須對外表達，通過言說行動而主動的自我呈現（self-presentation）在公共領域這一個表象世界，當他被聽見、被看見，他就顯像於世界，他的言說與行動就構成公共世界的一部分而產生影響（Arendt, 1978, pp. 30-40）。因此行動者一旦以言說與行動進入公共世界，我們即判斷其言行是否符合民主之敵類型，若符合就視為反民主分子。

接下來，我們進入防禦措施的問題，這裡我們主要參照〈「戰鬥式民主」的演變及其問題〉（劉岫靈，2025）彙整的 32 項防禦措施，但只有措施彙整是遠遠不夠的，因為它無法讓我們判斷一個問題：對我國而言，措施的輕重緩急應當如何安排。為了解決這個問題，我們的做法是，先找出反民主分子在整個政治過程中的活動面向及其對應的防禦措施，再對活動面向進行因果關係的分析與重要性排序，最後判斷哪些措施應當優先採用。為與後續行文保持一致性以及簡潔性，我們將該文的 32 項措施略為調整名稱（簡化名稱）並重新排列編號（不採原文標記），見表 1。

表 1
戰鬥式民主 32 項防禦措施

措施名稱	意涵
M1 打擊假新聞	禁止以扭曲事實手法詆毀民主國家聲譽。
M2 保護民主政府領導者聲譽	禁止詆毀政府領導者的聲譽。
M3 保護民主體制正當性	禁止詆毀國家機構的聲譽。
M4 禁止仇恨宣傳	禁止對種族、民族或文化差異之群體有煽動仇恨與歧視的論述或文宣。
M5 禁止煽動性宣傳	禁止假借合法競選宣傳名義向群眾灌輸顛覆性教條。
M6 禁止否認大屠殺	禁止散播那些否認、訕笑或以其他方式淡化二戰期間對猶太人所犯罪行的言論與著作。
M7 禁止美化政治犯罪	禁止對刑事政治犯進行英雄化工作，禁止建立政黨神話，尤其是那些對納粹政權犯下危害人類罪的美化。
M8 防止滲透宣傳	限制那些散播民主懷疑論的國家奧援國內的極端主義分子。
M9 限制新聞自由	禁止以新聞自由為掩護，通過報紙、期刊、宣傳、書籍等媒介傳遞民主懷疑論。
M10 國家民主教育	以國家支持的教育計劃建立民主意識，強化社會的民主價值與信念。
M11 禁止組建軍事組織	禁建立包含私人軍隊、民兵與準軍事團體。
M12 禁止配戴武器	禁止政黨或團體配戴武器。
M13 禁止統一制服配飾	禁止反民主政黨或團體成員穿著統一制服與配戴徽章，破壞它對國家武力的模仿行為。
M14 限制集會自由	限制反民主行動者在公共場合的集會權。
M15 限制公共示威	限制反民主政黨與團體的公共示威權利。
M16 警察秘密監控	以警察系統對反民主政黨與團體進行監控。
M17 特勤單位監控	政府機構派出特工滲透反民主政黨與團體，對其成員及活動進行情報蒐集。
M18 國家直接補助款限制	授權國家對反民主政黨的直接補助款有暫停、取消或收回之權。
M19 公民社會調控	民主教育與社區倡議及活動。

措施名稱	意涵
M20 確保公務員忠誠	拒絕反民主組織成員擔任公務員，命令公務員公開表達政治立場。
M21 禁止煽動軍隊	禁止在軍隊中散播不滿情緒。
M22 選票名單連署限制	政黨候選人的提名與登記須達到一定的參選保證金、連署人數才能被放入選票名單。
M23 選舉門檻限制	國會席次分配所需的最低得票率。
M24 訴諸公共輿論	說服實際或潛在選民、支持者與成員改為支持民主派分子。
M25 主流政黨政策讓步	民主派政黨將極端團體納入民主決策並按其要求調整政策。
M26 主流政黨與極端政黨協商	民主派政黨將極端團體中較為溫和的菁英納入民主決策並分享政治職務。
M27 主流政黨拒斥措施	主流或民主派政黨之間達成非正式協議，在選舉、議會、媒體或其他場域中，全面拒絕與極端主義或反民主政黨有任何接觸或合作。
M28 設置基層替代組織	建立一種與極端主義政黨意識形態相似的新組織，與其競爭選票或在其解散後取代之。
M29 政黨禁令	暫時中止或永久性解散反民主政黨。
M30 團體禁令	暫時中止或永久性解散反民主團體。
M31 叛亂與叛國罪	授權政府壓制內部成員可能的不忠誠行為。
M32 緊急命令與戒嚴	授權政府以緊急命令與戒嚴權力壓制叛亂。

資料來源：措施參照〈「戰鬥式民主」的演變及其問題〉，劉岫靈，2025，*臺灣民主季刊*，22（1），頁 11，13-16，21，28。本文調整措施名稱並重新排列編號。

二、反民主分子的七種活動面向

接著，是劃分反民主分子的活動面向，我們的做法是檢視 32 項措施的目的，對其所要打擊的活動進行分析後，歸納出 7 種活動面向及對應措施。例如公共示威限制措施，它的目的是削弱反民主分子的組織營運能力。這是因為反民主分子為了強化組織營運能力，會藉由公開性組織活動去展示組織實力爭取認同，藉以吸引成員與物質支持，因此「組織的公開性活動」就是一種活動面向。再例如選票名單連

署限制措施，它的目的是提高反民主政黨參選的投入成本。這是因為反民主分子會通過參加選舉擴大支持力量，因此「政黨參選」也是一種活動面向。再例如主流政黨拒斥措施，它的目的是國會主流政黨聯手封鎖反民主政黨（拒絕接觸）迫使其邊緣化。這是因為反民主政黨會在國會中以極端發言吸引潛在支持者以擴大選票基礎，因此「國會中極端立場」就是一種活動面向。按此方法我們劃分出 7 種活動面向及其對應措施。

（一）活動面向 1、利用假訊息與極端言論使社會極端化的活動

以包含假訊息在內的仇恨與民主懷疑論等極端言論撕裂社會信任與體制信任，讓社會陷入極端化以製造與爭取潛在支持者（Capoccia, 2005, p. 59; Loewenstein, 1937b, pp. 650-651）。對應策略是限縮言論與國家民主教育，避免社會陷入極端化以減少潛在支持者。有 9 項打擊措施，分為五部分來看，第一是打擊假資訊（M1），第二是打擊民主懷疑論（M2-M3），第三是打擊仇恨言論（M4-M7），第四是限縮傳播管道（M8-M9），第五是由國家推動民主教育（M10）。

這裡我們特別討論第三部分的打擊仇恨言論（M4-M7），我們必須將禁止仇恨宣傳、煽動性宣傳、否認大屠殺與美化政治犯罪一起來看，它們是一系列相關的言論。對歐洲國家而言，納粹大屠殺是煽動種族仇恨所驅動的事件，其結果所標記的不是個別國家的悲慘經驗而是反人類、反文明與反民主的體現，因此必須打擊否認論，稱為「禁止否認大屠殺措施」（legislation against Holocaust-apologetic propaganda），這項措施是對人類、文明與民主的價值承諾，是一種價值象徵立法（symbolic legislation）（Şuteu, 2008, pp. 52-53）。「禁止否認大屠殺措施」主要打擊兩種言論，其一是「大屠殺否認論」（Holocaust Denial），一種公然對大屠殺諸事項予以駁斥、淡化或輕視的言論，手段是將真相與謊言混淆在一起，利用真假拼湊與斷章取義的敘事隱瞞關鍵訊息。其二是「大屠殺新詮論」（Holocaust revisionism），它是否認論的變形，一種對事件細節誇張式或訕笑式詮釋再予以否認的言論，手段是要求整個事件都要有鉅細靡遺的鐵證（例如必須舉證集中營中鐵環的製造商與出廠日期），再貶低善惡分明的價值觀與歷史學研究。兩者目的都一樣，企圖使受眾陷入混淆，對真實事件留下扭曲印象（distorted impression）（Mathis,

2006, pp. 51-59)。不論是否認論或新詮論，都是企圖否認或淡化整個事件並美化極權領袖，它本身就是一種包含煽動、歧視與美化的仇恨言論，因此否認大屠殺論與美化政治犯罪都是為極權主義辯護的仇恨言論。

(二) 活動面向 2、組織的公開性活動

以組織為單位進行公開活動，以公共活動作為政治展演平臺展現組織實力，用以吸引新成員與物質支持、凝聚團體認同感與恐嚇群眾（Pedahzur, 2003, pp. 66-67）。對應策略是限縮組織公開活動機會與監督組織成員，有 4 項打擊措施，分兩部分來看，第一是防止任何人組建類軍隊與配戴武器（M11-M12），它是要禁止所有人——普遍對象——的武裝化企圖，但實質上會打擊到反民主組織的宣傳能力。第二是打擊反民主組織的公開性活動（M13-M15）。第三是監控反民主組織的成員（M16-M17），經常是針對極權主義組織，但已有擴及極端主義組織的趨勢。

(三) 活動面向 3、政黨的公開性活動

以政黨為單位的公開活動，用以吸收黨員與擴大影響力。對應策略是削弱政黨賴以維生的財力支持與成員支持，也就是削弱政黨營運能力，有 2 項打擊措施，其一是以得票門檻與人權條款作為政黨補助款門檻（M18），當代民主國家政黨的黨費與捐款隨著黨員人數減少而下降，益發仰賴政黨補助款，這個限制可以有效壓制政黨發展（Swyngedouw, 2009, pp. 71-72; van Biezen, 2008, p. 347）。其二是進入該黨選區進行民主宣講鬆動反民主政黨的支持者（M19）。

(四) 活動面向 4、公共機構汲取資源活動

反民主分子進入公共機構，利用公權力與公共資源吸收成員與資助反民主組織（Preuß, 2012, p. 964）。對應策略是將反民主分子排出公共機構，有 2 項打擊措施（M20-M21），基本上都是針對極權主義分子。

(五) 活動面向 5、政黨參選活動

反民主分子以政黨為單位參加選舉，用以擴大支持與取得公權力。對應策略是提高參選障礙，阻礙其取得權力（Norris, 2005, pp. 83, 255），有 2 項打擊措施，其

一是要求政黨提名時需有連署人並公開揭露連署名單（M22），迫使潛在支持者必須面對社會壓力，反民主政黨就難以蒐集到足夠的連署而無法提名。其二是設定最低得票率門檻（M23），讓反民主政黨難以進入國會。

（六）活動面向 6、國會中極端立場活動

反民主分子以個人或政黨為單位，利用國會舞臺展現極端立場以吸引潛在支持者與擴大選票（劉岫靈，2025，頁 22）。對應策略是削弱其極端立場吸引力，有 5 項打擊措施，分三部分來看，第一是主流政黨向國會外部的選民宣傳反民主政黨的謬論（M24）迫使該政黨修正極端立場。第二是主流政黨在國會中通過政黨競合手段（M25-M27），迫使該政黨修正極端立場。第三是進入反民主政黨選區設立替代性的政黨與其競爭選票（M28），讓該黨難以進入國會。

（七）活動面向 7、明顯立即危險的活動

以個人或組織為單位，做出顛覆或使民主體制失靈的活動，也就是那些讓民主體制陷入明顯立即危險的活動。對應策略是短期內徹底消除危機來源，不是要漸進破壞而是徹底將其排出政治場域（Bourne, 2012, p. 4）。有 4 項打擊措施，分兩部分來看，第一是直接解散反民主組織（M29-M30）。第二是針對一切威脅國家安全的對象予以打擊（M31-M32），它的對象是開放的，但實質上也會打擊到反民主分子。

三、反民主分子三項運作條件與對應的三道民主防線

接下來，我們按 7 個活動面向統整出反民主分子的 3 種運作條件。首先，面向 1 是利用假訊息與極端言論創造出極端化社會，這是反民主分子賴以維生的前提條件，唯有創造出極端化社會才能提供源源不絕的潛在支持者，決定其後續生存與發展的可能性，本文稱為反民主分子的「生成條件」。其次，面向 2~6（組織公開活動、政黨公開活動、公共機構汲取資源、政黨參選、國會中極端立場），這是反民主分子通過公開活動吸收成員支持與物質支持的過程，也就是穩固與擴大勢力的過程，本文稱為反民主分子的「發展條件」。第三，面向 7 是採取明顯立即危險的活動，反民主分子最終目標就是要顛覆或接管失靈的民主體制，本文稱為反民主分子

的「實踐條件」。

就三個條件的重要性而言，「生成條件」是最根本的，它決定了「發展條件」與「實踐條件」的可能性，因此那些打擊「生成條件」的措施應視為第一道民主防線。「發展條件」又決定了「實踐條件」的可能性，²¹ 因此打擊「發展條件」的措施為第二道民主防線，打擊「實踐條件」的措施最為危險與激烈只能作為第三道防線。²² 見表 2。

表 2

三道民主防線的打擊對象與措施

民主防線	打擊運作條件	打擊活動面向	打擊措施
第一道防線： 避免社會陷入 極端化，減少 潛在支持者。	生成條件：創 造極端化社會 以提供潛在支 持者。	面向 1：以假訊息等極端言 論使社會極端化的 活動。	M1 打擊假新聞 M2 保護民主政府領導者聲譽 M3 保護民主體制正當性 M4 禁止仇恨宣傳 M5 禁止煽動性宣傳 M6 禁止否認大屠殺 M7 禁止美化政治犯罪 M8 防止滲透宣傳 M9 限制新聞自由 M10 國家民主教育
第二道防線： 打擊組織的資 源汲取能力， 包含成員支持 與物質支持。	發展條件：公 開活動吸收成 員支持與物質 支持。	面向 2：組織的公開性活動。	M11 禁止組建軍事組織 M12 禁止配戴武器 M13 禁止統一制服配飾 M14 限制集會自由 M15 限制公共示威 M16 警察秘密監控 M17 特勤單位監控
		面向 3：政黨的公開性活動。	M18 國家直接補助款限制 M19 公民社會調控

²¹ 一般而言，一股反民主勢力如果尚在萌芽之初，它需要積極創造極端社會與潛在支持者，吸收組成團體或政黨後參加選舉進入國會，最終以政治力量實現顛覆目標，至少要在它組織化之初扼殺它（Müller, 2016, pp. 249-250）。

²² 事實上，戰鬥式民主論者多認為不論政黨或團體禁令、緊急命令或戒嚴都是充滿壓制性與危險性的手段，它們是「民主體制有立即毀滅危險」的最後手段（Müller, 2016, p. 259）。

民主防線	打擊運作條件	打擊活動面向	打擊措施
		面向 4：公共機構汲取資源活動。	M20 確保公務員忠誠 M21 禁止煽動軍隊
		面向 5：政黨參選活動。	M22 選票名單連署限制 M23 選舉門檻限制
		面向 6：國會中極端立場活動。	M24 訴諸公共輿論 M25 主流政黨政策讓步 M26 主流政黨與極端政黨協商 M27 主流政黨拒斥措施 M28 設置基層替代組織
第三道防線：徹底將反民主分子排出政治場域。	實踐條件：顛覆或接管失靈的民主體制。	面向 7：明顯立即危險的活動。	M29 政黨禁令 M30 團體禁令 M31 叛亂與叛國罪 M32 緊急命令與戒嚴

伍、我國三道民主防線的檢視

接下來，我們檢視我國在三道民主防線中究竟有多少措施，以及它是否能發揮打擊效果。對於檢視方法有三點先行說明：第一，我們採用制度分析，分析素材只限我國《憲法》與法律規定，那些無法從法制觀察的措施不予討論，所以只討論 25 項措施（排除 7 項措施，包含民主教育、社會調控、訴諸公共輿論、主流政黨政策讓步、主流政黨與極端政黨協商、主流政黨拒斥措施、設置基層替代組織）。第二，以三道防線中的 25 項措施為主，檢視我國法制是否有類似規定（可能同時由多條法規組成），更重要的，同時檢視條文中是否有任何民主之敵類型的設定。這是極為重要的一環，因為一項措施是否將民主之敵納為啟動條件，一方面涉及政治價值宣示與民主防禦意識的建立，另一方面決定了措施的實踐可能性，換言之，缺乏民主之敵設定就難以發揮打擊與防禦效果（Buis, 2009, p. 77; Stahl & Popp-Madsen, 2022, p. 312）。²³ 第三，一項措施多是由多條法規共同組成，唯涉及《國家

²³ 事實上，陳朝政（2020，頁 8，23）已經留意到啟動條件的問題，他指出就我國民主防禦而言，一項條文的啟動要件是「維護憲政秩序」或「維護社會秩序」是截然不同的，它會決定該決條文能否發揮防禦效果。

安全法》與「國安五法」的部分不列入組成條件之討論（它是以滲透為前提）。接下來，我們按三道民主防線順序檢視措施。

一、第一道民主防線的分析

第一道民主防線共檢視 9 項措施。我國無規定的措施有 2 項，有類似規定的措施有 7 項（表 3）。

表 3
第一道民主防線

有無規定	措施名稱
無規定	M6 禁止否認大屠殺 M7 禁止美化政治犯罪
有類似規定	M1 打擊假新聞 M9 限制新聞自由 M2 保護民主政府領導者聲譽 M3 保護民主體制正當性 *M4 禁止仇恨宣傳 *M5 禁止煽動性宣傳 M8 防止滲透宣傳

註：* 條文有民主之敵設定。

（一）我國無規定的 2 項措施

我國沒有禁止否認大屠殺（M6）與美化政治犯罪（M7）的相似法規。例如比利時《禁止否認、肯定、輕微化、正當化德國國家社會主義政權二戰期間種族滅絕行為法》，就明定禁止對二戰期間德國國家社會主義政權犯下的猶太人大屠殺以及危害人類罪，有否認性或嘲諷性言論及宣傳。再例如法國《新聞自由法》也明定禁止對納粹在二次世界大戰期間犯下的危害人類罪，就其真實性提出質疑與美化性言論（Beimenbetov, 2014, pp. 112, 117）。

（二）我國有類似規定的 7 項措施

首先看打擊假新聞（M1）與限制新聞自由（M9），它主要防止以假新聞散播各種反民主言論。例如法國《新聞自由法》與《普列文法》就明訂禁止散播仇恨言論、納粹支持與美化論（Beimenbetov, 2014, p. 112）。在我國有許多打擊「假訊息」的規定，包含刑事有誹謗罪、公然侮辱罪、恐嚇公眾罪、煽惑他人犯罪或違背法令罪、選舉誹謗罪等，民事有散布謠言影響公共安寧、侵害他人人格法益等。雖然打擊判斷標準是資訊真偽而非針對任何民主之敵，仍能發揮實質打擊效果。²⁴但在「假新聞」上卻只能責成廣電媒體在製播新聞時有事實查核的自律責任，自行建置自律規範機制作成調查報告提送主管機關，實際上難以打擊任何反民主言論。²⁵

其次，是禁止詆毀民主領導者聲譽（M2）與民主體制正當性（M3），這是打擊民主懷疑論的主要武器，打擊判准是那些旨在達成以下目的的宣傳：包含羞辱民主政權統治者的人格、摧毀民主政權統治者之統治正當性、破壞民主機制正當性、破壞國家符碼正當性。例如奧地利《刑法》第 248 條，禁止侮辱或貶低國家之行為，包含：

（1）任何人公然惡意侮辱或蔑視奧地利共和國或其中一邦，處 1 年以下有期徒刑或 720 歐元日額以下罰金。（2）任何人以前項方式，在公開場合或公眾集會時仇恨侮辱奧地利共和國或其中一邦旗幟、奧地利共和國徽章、國歌或邦歌，或以其他方式侮辱者，處 6 月以下有期徒刑或 360 歐元日額以下罰金。（法務部，2023）²⁶

²⁴ 其他還有《傳染病防治法》的散布不實疫情消息罪（第 63 條），《證券交易法》不實資訊影響有價證券交易價格（第 155 條第 1 項第 6 款）等。參見《刑法》第 309、310、151、153 條，《社會秩序維護法》第 63 條第 1 項第 5 款），《公職人員選舉罷免法》第 104 條，《民法》第 109 條。參見呂文玲（2018）。

²⁵ 參見呂文玲（2018）所述《衛星廣播電視法》第 27 條第 4 項。至於《國家安全法》有基於國家安全目的得以打擊網路假新聞（網路空間與實體空間），但其打擊條件是境外勢力指揮（第 2 條之 1、第 2 條之 2、第 5 條之 1），因此不視為本措施法規。

²⁶ 原文可參法務部（2023）：“StGB § 248: Herabwürdigung des Staates und seiner Symbole (1) Wer auf eine Art, daB die Tat einer breiten Öffentlichkeit bekannt wird, in gehässiger Weise die Republik Österreich oder eines ihrer Bundesländer beschimpft oder verächtlich macht, ist mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bis zu 720 Tagessätzen zu bestrafen. (2) Wer in der im Abs. 1 bezeichneten Art in gehässiger Weise eine

比利時《刑法》第 275 條：

禁止對民主政權現任公職之職權履行有羞辱性言論或行為，民主政權現任公職，包含國會議員、部長、憲法法院及法官、行政機關成員、司法機關成員，違者處 15 天至 6 個月的監禁和 50 至 300 歐元的罰款。²⁷

但我國《刑法》（1935 / 2026）與《集會遊行法》（1988 / 2021）只針對污辱國旗、國徽、國父遺像、執行職務的公務員，不及於對政府領導者與體制正當性的攻擊，無法實質打擊民主懷疑論。²⁸

再次，是禁止仇恨宣傳（M4）與煽動性宣傳（M5），這部分我國情況相當特殊，一方面，我國已國內法化的《消除一切形式種族歧視國際公約》（1965）、《公民與政治權利國際公約》（1966）與《經濟社會文化權利國際公約》（1966）都有規定「應當立法」禁止煽動仇恨與歧視言論，而法規也早已詳列禁止鼓吹戰爭、禁止鼓吹仇恨（民族、種族或宗教）與禁止歧視（種族、膚色、性別、語言、宗教、政見、民族本源、社會階級、財產、出生與其他身分等），²⁹問題是我國至今仍「尚未立法」。另一方面，雖然在《入出國及移民法》（1999 / 2023，第 62 條）有規定不得以國籍、種族、膚色、階級、出生地等因素為歧視，但受侵害情況只能向主

aus einem öffentlichen Anlaß oder bei einer allgemein zugänglichen Veranstaltung gezeigte Fahne der Republik Österreich oder eines ihrer Bundesländer, ein von einer österreichischen Behörde angebrachtes Hoheitszeichen, die Bundeshymne oder eine Landeshymne beschimpft, verächtlich macht oder sonst herabwürdigt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen zu bestrafen.” 英文版參見 Beimenbetov（2014, pp. 116-117）。

²⁷ 中譯為作者參照英文版翻譯，英文版參見 Beimenbetov（2014, pp. 116-117）。原文為“Code penal § 275: Sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à six mois et d'une amende de cinquante à trois cents (euros), celui qui aura outragé par faits, paroles, gestes ou menaces, un membre des Chambres législatives dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de son mandat, un Ministre, un membre de la Cour constitutionnelle ou un magistrat de l'ordre administratif ou un membre de l'ordre judiciaire ou un officier de la force publique en service actif, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions”（Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, n.d.）。

²⁸ 《刑法》（1935 / 2026）第 160 條是針對污辱國旗、國徽與國父遺像，《刑法》第 140 條與《集會遊行法》（1988 / 2021）第 30 條是針對污辱執行職務的公務員。關鍵在《刑法》第 140 條原先包含侮辱公務員罪、侮辱職務罪、侮辱公署罪，唯立法院在 2021 年刪除侮辱公署罪，憲法法庭在「113 年憲判字第 5 號」宣告侮辱職務罪違憲，僅剩侮辱公務員罪。參見司法院（2024）。

²⁹ 《公民與政治權利國際公約》相關規定包含第 2、4、20、24、26 條，《經濟社會文化權利國際公約》為第 2 條。

管機關申訴。基於這兩個原因，我國實質上根本無法打擊煽動與仇恨言論，是故 ICERD 國際審查委員（2024）才會要求我國應當盡速做出禁止仇恨言論立法，包含對仇恨言論犯罪動有效調查、對網路仇恨言論採取適當處置與言論刪除程序、對仇恨言論處刑事制裁等。

最後是防止滲透宣傳（M8），主要是《反滲透法》與「國安五法」，它們的要件是「兩種滲透來源」，雖然打擊標的是「五種行為態樣」（政治金源與公民投票、協助選舉、遊說、社會秩序或集會遊行、妨礙選舉），但仍可打擊到符合滲透來源的反民主分子。

二、第二道民主防線的分析

第二道民主防線共檢視 12 項措施。我國無規定的措施有 4 項，有類似規定的措施有 8 項（表 4）。

表 4
第二道民主防線

有無規定	措施名稱
無規定	M13 禁止統一制服配飾 M16 警察秘密監控 M18 國家直接補助款限制 M20 確保公務員忠誠
有類似規定	M11 禁止組建軍事組織 M12 禁止配戴武器 M14 限制集會自由 M15 限制公共示威 M17 特勤單位監控 M21 禁止煽動軍隊 M22 選票名單連署限制 M23 選舉門檻限制

註：條文皆無民主之敵設定。

（一）我國無規定的 4 項措施

首先，我國沒有禁止統一制服配飾（M13）與警察秘密監控（M16）的相似法規。例如奧地利《徽章法》與法國《刑法》就指定禁止國家社會主義相關服飾與配件。而警察監控則是瑞典的特殊設計，它對於反民主團體的監控不是授權特設機構而是由獨立的瑞典安全警察（Säkerhetspolisen, Säpo）履行（Beimenbetov, 2014, pp. 108, 111, 152）。³⁰

其次，我國沒有國家直接補助款限制（M18），它是以政黨得票門檻加上人權條款或禁止煽動仇恨為政黨補助款條件。例如荷蘭《政黨補助款法》是以煽動種族歧視具體行為之判決罰款者為條件，比利時《政黨財政法》是以是否遵守《歐洲人權公約》（European Convention on Human Rights, ECHR）為條件（Beimenbetov, 2014, pp. 140-141, 146）。我國只有政黨得票門檻（全國大選 3%）條件，故無此措施。

最後，我國無確保公務員忠誠（M20），它是為保證公務員對民主體制的機關忠誠（systemic loyalty），把反民主分子列為禁止擔任公職的條件。例如奧地利《國家社會主義法》一概禁止國家社會主義德意志勞工黨（Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei, NSDAP）與其他民族社會主義組織前成員擔任公職，一切任何與 NSDAP 有所聯繫的僱員全部暫停職務（Beimenbetov, 2014, pp. 141-142）。再例如 1960-1970 年德國共產黨（Deutsche Kommunistische Partei, DKP）公開聲明要透過掌控國家機關的手段實踐政治目標，1972 年德國總統與總理宣布一項法律詮釋，指出被視為敵視《憲法》的個人或團體成員一概排除於德國公務體制之外，1975 年憲法院判決新詮釋合憲（Capoccia, 2013, p. 212）。我國禁止擔任公職的條件包含喪失國籍、內亂與外患罪、通緝有案、貪污罪免除職務懲戒、褫奪公權、受監護或輔助宣告、公務員違法執行職務、怠於執行職務、非執行職務致嚴重損害政府之

³⁰ 安全警察的職權是按政府指示將特定政黨或團體納入情報檔案，納入標準為：曾有政治暴力犯罪、或示威遊行期間攜帶武器而遭定罪的政黨或團體，或為這些政黨或團體，在工作場所建立秘密小組或參加秘密小組、或參加其政治再教育營、或曾擔任黨領導職務（Beimenbetov, 2014, p. 152）。安全警察在 2015 年之前原係隸屬「國家警察委員會」（Rikspolisstyrelsen），2015 年 1 月 1「國家警察委員會」解散改組，安全警察成為獨立機構（Artem, 2025）。

信譽等，並無反民主分子條件，故無此措施（公務員任用法，1949／2025，第28條；公務員懲戒法，1931／2020，第2條）。

（二）我國有類似規定的8項措施

首先，看禁止建軍事組織（M11）與配戴武器（M12），我國《刑法》（1935／2026，第156條）與《集會遊行法》（1988／2021，第23條）中都有規定，規範對象雖是開放的（普遍對象）但有實質打擊反民主分子的效果。

其次，限制集會自由（M14）與公共示威（M15）主要規定在《集會遊行法》。這裡要特別說明，歐洲國家運用這兩項措施打擊反民主分子的方法有兩種，第一種是直接打擊，就是直接在條文中設定民主之敵類型。例如德國《集會遊行法》明定受《基本法》剝奪政治自由者與受違憲宣告之政黨或團體，包含企圖顛覆憲政秩序者、國家社會主義分子、恐怖主義組織等，喪失公共集會與示威之權利。其《商業法》亦禁止提供商業與工業建築予極端主義者進行室內集會。特別的是邦的層級，例如 Mecklenburg 就以行政規則禁止出租場地給極端主義活動（Beimenbetov, 2014, pp. 103-104, 140）。第二種是連結打擊，也就是條文中雖未直接設定民主之敵類型，但與其他有設定民主之敵的法規相互連結而將民主之敵也納為打擊對象。例如奧地利《集會遊行法》禁止以違反《刑法》為目的或威脅公共安全與公共福祉之集會遊行，而其《刑法》禁止要求慫恿或煽動他人對不同的民族群體、宗教群體、組織、社會階層或其他群體、統合式工會採取敵視活動，或煽動國民間產生政黨敵對。因此 2006 年 Welser 抵抗運動以「為祖國！終結多元文化！」為口號申請集會遊行時，主辦單位就以《集會遊行法》與《刑法》連結打擊，取消該團體的權利，而後亦為奧地利聯邦憲法法院宣告合憲（Beimenbetov, 2014, p. 108）。同樣的，荷蘭的《公共集會法》禁止條件為危害公共秩序、公共健康與交通安全，但自從 1970 年代以來就將極端主義納入危害公共秩序的範疇，禁止極右翼團體的示威活動（van Donselaar, 2003, p. 267）。我國集會遊行的禁止條件都是危害國家安全、社會秩序、公共利益、有害自由或身體或財產者等（集會遊行法，1988／2021，第11條），條文本身沒有設定民主之敵類型，也無法以連結方式打擊反民主分子。

第三，國家機構監控（M17）與禁止煽動軍隊（M21）。國家機構監控設立目

的之一需為監控反民主政黨或團體活動，例如德國聯邦憲法保護局成立目的就是防止共產黨破壞新德國憲政，負責監控那些企圖破壞憲政秩序的危險政黨與團體。荷蘭的情報與安全總局（Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD）主要職責就是蒐集那些威脅民主體制或國家安全等利益重大嫌疑者的資料並每年發布發展情況（Beimenbetov, 2014, pp. 133, 136）。我國相關機構是國家安全局，為國家安全事項（包含國防、外交、兩岸關係及國家重大變故相關事項）得為情報蒐集，未明文規定可將任何一種民主之敵設為監控對象，也沒有提出反民主組織清單的權限，至少形式上無法打擊反民主分子。³¹在禁止煽動軍隊方面，我國有違反效忠國家職責罪，包含為達破壞國體、竊據國土、變更國憲與顛覆政府之目的，以文字、圖畫、演說或他法煽惑現役軍人暴動者，可實質打擊反民主分子（陸海空軍刑法，1929 / 2023，第 14 條，第 20 條）。

最後，是選票名單連署限制（M22）與選舉門檻限制（M23）。我們先看選票名單連署限制，所有政黨的發展一定是從地方選舉開始，這項措施就是要針對地方選舉與國會選舉，正如 Müller 所言必須將反民主政黨殲滅於萌芽之初。例如奧地利《選舉法》規定地方選舉提名需連署，至少 3 位國會議員或 9 個邦合格選民之連署。³²我國雖有選票名單聯署，但只針對總統大選的獨立候選人或未達政黨推薦門檻者，對於地方與國會選舉的提名毫無限制，無法實質壓制反民主政黨（總統副總統選舉罷免法，1995 / 2023，第 21 條第 1、2 款，第 23 條第 4 款）。接著是選舉門檻限制，按 Norris 建議（歐洲採用）國會選舉達 3% 以上即可有效壓制反民主政黨，降低其選舉潛力成為邊緣政黨（fringe party; Norris, 2005, pp. 53, 255）。我國國會選舉門檻 5%，能夠實質壓制反民主政黨（中華民國憲法增修條文，1991 / 2005，第 4 條第 1、2 款）。

³¹ 會這樣說的原因是，例如國家安全局在實務上是否有以「疑似支持共產主義政權可能危害國家安全為由」而監控特定對象，這屬於國家機密範疇，本研究無從得知。

³² 例如 Burgenland 與 Vorarlberg 各需 100 人，Carinthia、Salzburg 與 Tyrol 各需 200 人，在 upper Austria 與 Styria 各需 400 人，在 Lower Austria 與 Vienna 各需 500 人。奧地利就以此措施阻擋奧地利共產黨等反民主政黨參選（Beimenbetov, 2014, p. 142）。

三、第三道民主防線的分析

第三道民主防線共檢視 4 項措施。我國無規定的措施有 1 項，有類似規定的措施有 3 項（表 5）。

表 5

第三道民主防線

有無規定	措施名稱
無規定	M30 團體禁令
有類似規定	M29 政黨禁令 M31 叛亂與叛國罪 M32 緊急命令與戒嚴

註：條文皆無民主之敵設定。

（一）我國無規定的 1 項措施

我國目前已無團體禁令（M30）的法規，雖然司法院（2008）釋字第 644 號以「人民團體有危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者，主管機關得撤銷許可」將戰鬥式民主的團體禁令引入我國，³³ 但 2023 年《人民團體法》有關解散團體的第 53 條遭立法院刪除，所以我國目前並無以危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序為由而撤銷人民團體之依據，無團體禁令措施。³⁴

³³ 例如張嘉尹（2009）就嚴厲批判這號解釋是趁機引入歐洲的防衛性民主措施，並視為防衛性民主的幽靈。

³⁴ 司法院（2008）釋字第 644 號解釋理由書「若人民團體經許可設立後發見其有此主張，依當時之事實狀態，足以認定其目的或行為危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者，主管機關自得依中華民國 78 年 1 月 27 日修正公布之同法第 53 條後段規定，撤銷（91 年 12 月 11 日已修正為『廢止』）其許可，而達禁止之目的」。另一方面，2023 年修法前的《人民團體法》（1942 / 2023）第 53 條規定「申請設立之人民團體有違反第二條或其他法令之規定者，不予許可；經許可設立者，廢止其許可。」

（二）我國有類似規定的 3 項措施

首先看政黨禁令（M29），按《憲法訴訟法》（1958 / 2025）政黨解散要件是「危害中華民國之存在或自由民主之憲政秩序者」（第 77 條），但我們要指出「肯認民主之敵的概念」絕不等於「指出民主之敵的類型」。例如奧地利《禁止法案》就明確指出全面禁止相似於國家社會主義政黨或其激進分支與附屬團體的政黨與組織。德國《基本法》雖只規定禁止破壞自由民主基本秩序之政黨，但憲法法院在 1952 年的社會主義帝國黨（Sozialistische Reichspartei Deutschlands, SRP）判決將極權主義政黨明定為打擊對象（Beimenbetov, 2014, pp. 89-90），它們都有指出民主之敵類型。相反的，我國所謂「危害自由民主憲政秩序者」一詞只是「肯認民主之敵的概念」之表述而不是「指出民主之敵的類型」，即使大法官有對「自由民主憲政秩序」作出闡釋（民主共和國、國民主權、人權保障與權力分立制衡原則）（許宗力，2018，頁 23、29），但這只是保護目的（價值預設系統）的明確化，並未進一步指出「危害自由民主之憲政秩序者」究竟所指為誰，故至今這規定仍然無法打擊反民主政黨。

接著是叛亂與叛國（M31）、緊急命令與戒嚴（M32），它規定在我國《刑法》（1935 / 2026，第 100 條 ~ 第 105-1 條）的內亂與外患罪，以及《中華民國憲法》（1947，第 39 條）、《中華民國憲法增修條文》（1991 / 2005，第 2 條）有緊急命令與戒嚴權，條文中全無民主之敵設定，但因打擊普遍對象亦能實質打擊民主之敵。

四、民主防線的布置狀況與問題

最後，統整我國三道民主防線的布置狀況（見表 6），分析各防線的問題所在。第一道防線是為壓制「生成條件」，表現在保護事實要素與打擊煽動仇恨情緒。我國用來保護事實要素的手段只有打擊假新聞（M1）與防止滲透宣傳（M8），但打擊假新聞在實務上有諸多困難，包含通訊監察書核發困難（最低本刑 3 年以上之罪）、網路散播查詢的公文往返耗時、國際私法互助困難、以及媒體部分只能仰賴媒體自律，這都嚴重限制打擊效果（呂文玲，2018）。打擊滲透宣傳則是受限於滲

透條件，所以能夠打擊的對象極為有限。另一方面，打擊煽動仇恨情緒的措施雖有 5 項（保護民主政府領導者、保護民主體制正當性、禁止仇恨宣傳、禁止煽動性宣傳、限制新聞自由），但禁止仇恨與煽動性宣傳的措施皆無罰則，保護民主正當性措施全都沒有民主之敵設定，實質上無法打擊仇恨言論與民主懷疑論。因此第一道防線幾乎無法壓制「生成條件」，這是急需補強的部分。

第二道防線是為壓制「發展條件」，對反民主分子而言，公開集會遊行是他們吸引支持與資源最主要的管道，我國雖有限制集會自由（M14）與公共示威（M15），但也因缺乏民主之敵設定而無效果。另外 4 項措施（禁止組建軍事組織、配戴武器、煽動軍隊、選舉門檻限制）同樣無民主之敵設定，但因打擊普遍對象故有打擊反民主分子之效果，對「發展條件」的壓制也不樂觀。

第三道防線是為壓制「實踐條件」，歐洲國家最常見的打擊武器就是政黨與團體禁令。我國雖有政黨禁令（M29），但因缺乏民主之敵設定而無打擊效果，至於團體禁令（M30）則已不存在，只剩下最危險的叛亂叛國（M31）與緊急戒嚴（M32），但這兩項同樣無民主之敵設定。這表示，政府對於反民主分子可能的危險行動幾無漸進壓制的空間，它無法在反民主分子採取明顯立即危險的行動之前就對其施加政黨或團體禁令，只能等到危險事態發生時，被迫在「主動進入緊急狀態」與「被動接受民主顛覆」做出抉擇，但不論抉擇為何，國家都注定陷入巨大政治危機當中（Capoccia, 2013, p. 208）。

綜觀我國三道防線，在 25 項措施的檢驗下有 18 項類似措施，有民主之敵設定的只有 2 項（禁止仇恨言論、煽動性宣傳），但因缺乏罰則對反民主分子無打擊效果。無民主之敵設定的有 16 項，其中 9 項（例如限制集會遊行、限制公共示威、保護民主正當性、政黨禁令等）既無民主之敵設定亦無法打擊普遍對象，對反民主分子無打擊效果。剩餘 7 項措施（打擊假新聞、禁組軍隊、禁配武器、禁煽動軍隊、選舉門檻、叛亂叛國、緊急命令與戒嚴）則是因為打擊普遍對象，對反民主分子有打擊效果。因此，我國民主防禦體系失能的主因就是缺乏民主之敵的設定。

表 6

我國民主防線布置狀況

第一道民主防線・打擊生成條件			
措施項目	打擊效果	原因說明	主要法規
M1 打擊假新聞	效果不佳	・無民主之敵設定 ・普遍對象 ・執行有障礙	・《衛星廣播電視法》第 27 條第 4 項 ・《傳染病防治法》第 63 條 ・《證券交易法》第 155 條第 1 項第 6 款 ・《刑法》第 309 條、第 310 條、第 151 條、第 153 條 ・《社會秩序維護法》第 63 條第 1 項第 5 款 ・《公職人員選舉罷免法》第 104 條 ・《民法》第 109 條
M2 保護民主政府領導者聲譽	無	無民主之敵設定	・《刑法》第 160 條、第 140 條 ・《集會遊行法》第 30 條 ・113 年憲判字第 5 號
M3 保護民主體制正當性	無	無民主之敵設定	
M4 禁止仇恨宣傳	無	・有民主之敵設定 ・無罰則	・《消除一切形式種族歧視國際公約》 ・《公民與政治權利國際公約》第 2 條、第 4 條、第 20 條、第 24 條、第 26 條 ・《經濟社會文化權利國際公約》第 2 條 ・《入出國及移民法》第 62 條
M5 禁止煽動性宣傳	無	・有民主之敵設定 ・無罰則	
M6 禁止否認大屠殺	=	=	=
M7 禁止美化政治犯罪	=	=	=
M8 防止滲透宣傳	效果有限	・無民主之敵設定 ・以滲透為前提	・《反滲透法》第 2 條至第 7 條 ・《刑法》第 115 條之 1 ・《國家機密保護法》第 26 條之 2、第 32 條、第 33 條 ・《國家安全法》第 2 條之 1 與第 7 條
M9 限制新聞自由	無	・無民主之敵設定 ・仰賴媒體自律	・《衛星廣播電視法》第 27 條第 4 項

第二道民主防線・打擊發展條件			
措施項目	打擊效果	原因說明	主要法規
M11禁止組建軍事組織	有效	・無民主之敵設定 ・普遍對象	・《刑法》第 156 條 ・《集會遊行法》第 23 條
M12禁止配戴武器	有效	・無民主之敵設定 ・普遍對象	
M13禁止統一制服配飾	=	=	=
M14限制集會自由	無	無民主之敵設定	・《集會遊行法》第 11 條
M15限制公共示威	無	無民主之敵設定	
M16警察秘密監控	=	=	=
M17國家機構監控	無	無民主之敵設定	・《國家安全局組織法》第 2 條
M18國家直接補助款限制	=	=	=
M20確保公務員忠誠	=	=	=
M21禁止煽動軍隊	有效	・無民主之敵設定 ・普遍對象	・《陸海空軍刑法》第 14 條、第 20 條
M22選票名單連署限制	無	・無地方選舉限制 ・無國會選舉限制	・《中華民國憲法增修條文》第 4 條第 1 與第 2 款
M23選舉門檻限制	有效	・無民主之敵設定 ・普遍對象	・《總統副總統選舉罷免法》第 21 條第 1 與第 2 款，第 23 條第 4 款
第三道民主防線・打擊實踐條件			
措施項目	打擊效果	原因說明	主要法規
M29政黨禁令	無	無民主之敵設定	・《憲法訴訟法》第 77 條
M30團體禁令	=	=	=
M31叛亂與叛國	有效	・無民主之敵設定 ・普遍對象	・《刑法》第 100 條至第 105-1 條
M32緊急命令與戒嚴	有效	・無民主之敵設定 ・普遍對象	

註：= 為無規定。

五、「國安 17 項因應策略」的延伸檢視

最後，我們再把 2025 年賴清德總統以國家安全與民主韌性（democratic resilience）為名宣布的「國安 17 項因應策略」（中華民國總統府，2025）納入考量，這三道民主防線的補強仍不樂觀。³⁵

這裡要先注意，民主韌性是 21 世紀民主政體在複合危機（polycrisis）衝擊下基於公民對公共信任（public trust）降低的回應性概念，它是一種民主政體遭受外部或內部衝擊時仍能夠維持自身核心原則（如法治、參與、代議性）與有效治理的一種能力，唯有具備這種能力才可以保持公民對民主政體的公共信任。因此民主韌性首要關注的乃是公共信任程度對決策成本及政策遵從度的影響，其對應措施聚焦在如何強化「公民—政府決策」之間的理解、溝通及參與過程，就概念範疇而言，較傾向於民主治理範疇（提高民主治理效果）而非民主防禦範疇（打擊反民主勢力）。³⁶ 接下來，我們對 17 項策略（項目編號按原公告）進行分析並歸納出 7 類策略目的，見表 7。

接著，我們按策略目的將各策略對應到三道民主防線可以發現：就第一道防線而言，加強兩岸統戰管制（策略 7~10）與滲透訊息管制（策略 14~15）對應到防止滲透宣傳（M8），可視為具有措施補強效果。然而這些策略仍是以阻斷滲透為主而無涉言論性質管制，並無法打擊假新聞、仇恨言論與民主懷疑論，仍難壓制「生成條件」（創造極端社會）。接著，就第二道防線而言，強化軍隊忠誠控制（策略 3~5）可對應到禁止煽動軍隊（M21），強化公務員忠誠控制（策略 6、9）可對應到確保公務員忠誠（M20），可視為有措施補強效果。但是這些策略依然沒有觸及最關鍵的集會遊行宣傳管道限制，仍難壓制「發展條件」（擴大組織實力）。最

³⁵ 一位審稿人建議作者，「國安 17 項因應策略」雖然位階不同，但可分析是否補強現有措施。此建議讓本文分析更為周延，特此致謝。

³⁶ 所謂複合危機包含地緣政治、戰爭衝突與疫情衝擊等事件，而公共信任包含公民對政府體制穩定性與連續性信念的「制度信任」（institutional trust），以及公民對政策回應的透明度與參與度信念的「互動信任」（interactional trust）。進一步的，五大行動措施包含反制假訊息的資訊完整性、強化婦女與少數族群的代表性參與、確保能源轉型公平性的綠色治理、強化透明安全資訊的數位民主、擴大社會溝通的政策包容性（江岷欽，2025，頁 1-6）。特別說明的是，民主韌性概念傾向於民主治理而非民主防禦範疇，事實上，它與戰鬥式民主在理論目的及手段上截然不同，正如綠色治理與打擊反民主分子毫無關係，相反的，是否有政黨禁令與政府決策成本亦無相干。

後，第三道防線上無任何策略對應，無法壓制「實踐條件」（顛覆與接收失靈民主體制）。

表 7

國安 17 項因應策略分析

項目	重點	目的
1	國安會、國防部及行政團隊要全力推動「和平四大支柱行動方案」。	強化國際民主結盟與反獨裁宣傳
2	國安會、外交部擬定行動計畫，透過與友盟國家的合作宣達反併吞決心。	
3	檢討修正《軍事審判法》，處理現役軍人涉犯叛亂、利敵、洩密、廢弛職務、抗命等軍事犯罪之刑事案件。	強化軍隊忠誠控制
4	訂定「軍法官人事條例」及恢復軍事法院。	
5	《陸海空軍刑法》增訂「對敵人效忠表示」之處罰，並修正對於領取退除給與人員之相關規範，以有效維護軍隊的紀律。	強化公務員忠誠控制
6	清查與管理國人身分認定證件，尤其是對國家有忠誠義務的軍公教人員。	
9	落實中央及地方各級公職人員赴中國交流的揭露制度。	強化兩岸交流管制
7	針對中國人士及港澳人士歸化及融入臺灣社會有更多國安考量。	
8	提高國人赴中國旅遊風險意識並落實登錄制度。	
10	嚴格限制具有統戰背景的中國人士來臺進行統戰活動。	
11	兩岸交流去政治化與去風險化。	加強文化統戰管制
12	提升本土文化產業競爭力方案遏制中國文化統戰。	
13	強化管理赴中影藝從業人員，避免中國施壓表態或作出危害國家尊嚴之言行。	
17	深化青年學子對中國的識讀教育與兩岸交流認知。	加強滲透訊息管制
14	防止中國透過網路、應用程式、AI 等工具，對臺灣進行認知作戰及危害資安。	
15	落實以上各項措施，請各主管機關應全面檢視現行相關行政命令、措施、解釋令等，完備相關執法規定。	加強經濟布局管制
16	就臺灣與中國的經貿關係，進行策略性的結構調整。	

整體而言，「國安 17 項因應策略」的防禦措施有三類：阻斷滲透、強化軍隊暨公務員管制、擴大國際宣傳。這表明此一系列因應策略仍是以「國安視角防禦觀」在布置民主防禦網。³⁷正因這種觀點限制，其防禦措施無涉言論性質管制與宣傳管道限制，對於反民主分子的生成、發展與實踐條件的壓制效果有限。

陸、結論

本文以「戰鬥民主防禦觀」檢視我國民主防禦狀況，藉由戰鬥式民主理論辨識出 7 種民主之敵以及 32 項防禦措施，並發現反民主分子有其必需的「生成條件」（創造極端社會）、「發展條件」（擴大組織實力）與「實踐條件」（顛覆與接收失靈民主體制），而這些條件又仰賴於假訊息、仇恨言論、極端主義言論與民主懷疑論的運用，必須建構三道民主防線去壓制這些條件，而言論類型管制就是整套防禦體系的拱心石（keystone）。

然而我國三道民主防線布置狀況是令人憂慮的，在既有的 18 項措施中有 10 項因為缺乏民主之敵設定而無效。第一道防線（壓制生成條件）不僅無法打擊仇恨言論、民主懷疑論與極端言論，連唯一能打擊的假資訊與假新聞也面臨實踐困難而只能寄望媒體自律。這道防線既放縱煽動仇恨情緒也不保護事實要素，這是打造極端社會的最佳環境。第二道防線（壓制發展條件），無法阻止反民主分子利用集會遊行擴大宣傳與壯大勢力。第三道防線（壓制實踐條件）無法在反民主分子採取明顯立即危險的行動之前就對其施加政黨或團體禁令，政府只能在危險事態發生時，被迫在「主動進入緊急狀態」與「被動接受民主顛覆」之間做出抉擇而使國家陷於政治危機。綜言之，三道防線對反民主分子的「生成條件」、「發展條件」與「實踐條件」幾無壓制效果，即使納入「國安 17 項策略」也是相同的結果。這樣的結論無疑是悲觀的，它迫使我們必須改變既有的民主防禦思維而考慮一個新的民主防禦方針：就健全我國民主防禦而言，除了阻斷滲透之外，無可迴避的必須納入言論管

³⁷ 這也可以看到，我國在處理民主防禦的問題上雖然混合使用國家安全（阻斷滲透）與民主韌性（民主治理）兩種概念詞彙，但實踐上仍是以「國安視角防禦觀」在建民主防禦網，主軸仍是阻斷滲透與擴大境外宣傳。

制手段，尤其是將極權主義、仇恨言論或民主懷疑論設定為民主之敵，不論是藉由憲法判決、立法或行政手段。³⁸ 據此方針，本文最後提出兩項建議，這樣做的用意並非要提出一種獨斷論點，相反的，是期望能在最困難的問題上開啟思辨。

第一項建議，將打擊仇恨言論列入優先政治議程。仇恨言論是創造極端社會的主要工具——反民主分子的「生成條件」，對其施加打擊就是從根本上壓縮反民主分子的生存空間。就實踐層面而言打擊仇恨言論究竟有多麼重要？首先，就歐洲經驗來看，Beimenbetov (2014, pp. 81-82, Table 5) 的歐洲戰鬥式民主國家（德國、奧地利、比利時、法國、英國、瑞典與丹麥）比較研究表明，在 16 項防禦措施比較基礎上，8 國採用的措施項目不盡相同，但一致採取的措施就是禁止仇恨言論。Beimenbetov 直言，打擊仇恨言論就是歐洲共識，它是民主防禦不可或缺的武器。³⁹ 其次，就我國政治極化（political polarization）情況而言，按李弘繹與張佑宗（2022，頁 38-41）的實證研究，不論我國或美國，假訊息與仇恨言論都已經造成嚴重的情感極化（affective polarization）——強烈的敵我憎恨情緒，它是一種基於情緒好惡構成的新形態社會分歧，與過往那種基於政策或意識形態差異所造成的傳統分歧截然不同，其嚴重性在於根本不用妄想要進行政策或意識形態辯論，因為群眾之間連所謂的「基本事實」（basic facts）都無法取得共識，這種情感極化現象就是民主的最大危機。這個研究乃呼應了 Arendt 的洞見：謊言與仇恨言論對民主體制的傷害乃是政治性的，它們會撕裂社會信任，取消事實要素以及思考與判斷能力，創造出孤立原子化個人以為專制極權的實現做準備。最後，就立法共識而言，我國至少已經有禁止仇恨言論的相關法規（但無罰則與刑事罰），這也是公民社會、政黨、政府部門與國際組織長期關注的議題。綜上，我國不論是以制定專法或修法賦予禁止仇恨言論以罰則或刑事罰效果，或是由憲法法庭宣告為違反「自由民主憲政秩序」之言論類型，都是可能達成的目標。進一步的，也是最關鍵的，一旦有了禁止仇恨言論立法或憲法宣告，我國就有可能——存在一個新的詮釋空間——依循歐洲國家的連接打擊方式，將仇恨言論納入破壞社會秩序與破壞公共安全的概念範疇，成為

³⁸ 戰鬥式民主本就高度仰賴行政權與司法權這兩個「抗多數機制」（antimajoritarian institutions）實踐民主防禦，尤其憲法法院的角色至為關鍵（Stahl & Popp-Madsen, 2022, p. 310）。

³⁹ 另有其它 3 項措施也是歐洲 8 國同時採用，包含團體禁令、禁止組建軍隊與國家機構監控。參見 Beimenbetov (2014, pp. 81-82, Table 5)。

限制集會自由（M14）與限制公共示威（M15）這兩項防禦措施的啟動條件，一旦啟動就能有效壓制反民主分子的「發展條件」。綜言之，禁止仇恨言論立法或憲法宣告會直接削弱極端社會的根基，同時壓制反民主分子的「生成條件」與「發展條件」而強化我國第一道與第二道民主防線，它應當被列入優先政治議程。

第二項建議，將禁止極權主義（共產主義）宣傳列入優先政治議程。它同樣可以採用制定專法、修法或憲法宣告的方式來達成，但這裡的核心爭議是我國《憲法》是否允許共產主義政權的宣傳？本文在這裡嘗試論證這個問題，其中最關鍵的就是大法官釋字 499 號、644 號與 793 號。首先是釋字 644（司法院，2008），其重點是指出不得禁止主張共產主義，⁴⁰但並未區分出究竟是禁止「共產主義思想」（或稱馬克思或社會主義思想）或是「共產政權統治形態」，而這兩者的區隔是極為重要的不可混為一談。正如 Loewenstein 所言，納粹政權本身就是一思想空洞的大雜燴，它不過是一種缺乏實質政治價值的奪權術，而 Arendt 在使用左翼與右翼極權時指涉的也不是一種思想型態，而是指稱共產政權與納粹政權（Arendt, 1966; Capoccia, 2013, p. 208; Loewenstein, 1937a, p. 424）。是故「共產主義思想」與「共產政權統治形態」兩者的概念指涉對象的特質截然不同，它們屬於兩種不同的概念範疇無法畫上等號，因此所謂共產主義一詞的可能指涉就包含了「共產主義思想」或「共產政權統治形態」。

接著是釋字 499 號（司法院，2000），它帶出了我國《憲法》的「自由民主憲政秩序」意涵，包含民主共和國、國民主權、人權保障與權力分立制衡原則，就概念性質而言「自由民主憲政秩序」就是指涉民主核心價值與統治形態的命題，我國政黨違憲解散的要件之一就是「顛覆自由民主憲政秩序者」，其所指就是「顛覆自由民主價值與統治形態者」。再看釋字 793 號（司法院，2020），⁴¹它一方面

⁴⁰ 參見司法院（2008）釋字第 644 號解釋：「所謂『主張共產主義，或主張分裂國土』原係政治主張之一種，以之為不許可設立人民團體之要件，即係賦予主管機關審查言論本身之職權，直接限制人民言論自由之基本權利。……倘於申請設立人民團體之始，僅有此主張即不予許可，則無異僅因主張共產主義或分裂國土，即禁止設立人民團體，顯然逾越《憲法》第 23 條所定之必要範圍，與《憲法》保障人民結社自由與言論自由之意旨不符。」

⁴¹ 參見司法院（2020）釋字第 793 號解釋，我國戒嚴時期（獨裁時期）是由中國國民黨一黨專政主導國家權力稱為「黨國體制」。獨裁期間國家大量資產轉為國民黨此一政黨的黨產，並將資產流通至受國民黨實質控制的政黨隨附組織。我國自民國 76 年 7 月 14 日總統令宣告臺灣地區（不含金門、馬祖），同年 7 月 15 日零時起解嚴，國家體制始漸回歸自由民主憲政秩序，我國的解嚴

界定訓政時期與戒嚴動員戡亂時期為違反「自由民主憲政秩序」的黨國體制，另一方面界定所謂黨國體制就是指一黨專政主導國家權力，而國家體制必須回歸「自由民主憲政秩序」。在這裡，我們看到國家與統治形態的區隔，國家必須從黨國體制的一黨專政統治形態回歸自由民主統治形態的「自由民主憲政秩序」。如此，釋字 793 號就為我國《憲法》是否允許禁止共產政權宣傳的問題支撐起兩個新的詮釋空間：其一，「自由民主憲政秩序」不允許黨國體制的一黨專政統治形態，關鍵是，就統治形態而言共產政權必然是一黨專政統治形態，不論是按政治主張或經驗性觀察皆無反例（不論是中國、蘇聯、北韓、古巴或越南等共產政權），這也是為什麼戰鬥式民主會把共產政權視為極權統治形態的原因之一，因為它必然有一黨專政特徵。⁴²是故共產政權同樣為「自由民主憲政秩序」所不許，憲法基於維護「自由民主憲政秩序」而對共產政權與一黨專政之宣傳施加限制乃具有合理性。其二，若一黨專政與共產政權為「自由民主憲政秩序」所不許而成為打擊對象，則釋字 644 的不得禁止主張共產主義之所指就只能是「共產主義思想」而不是「共產政權統治形態」。

最後，對於一個自由民主與多元開放的政治體是否允許禁止共產政權宣傳的問題，我們再給出另一種戰鬥式民主論述，那就是 Quong 提出的 Rawls 式規範穩定論（normative stability），它主張自由民主體制乃立基於一組不可挑戰的基本規範，以此為多元開放社會的諸權利劃下界線。按 Rawls 政治自由主義（political liberalism），任何自由民主政治社會的目標就是實踐正義（使每個人享有平等自由），故政治共同體的成立必須奠基於一個全體成員無條件接受的政治社會規範，這個規範包含自由與平等的公民、公平社會合作、以及合理多元事實世界觀。因此政治共同體範圍內的行動者的言論與行為，只有在肯認這套規範的前提下——視為善意（in good faith）——才被視為一種權利（right），才具有異議資格（right to complain），而這種行動者稱為理性公民（reasonable citizens）。相反的，那些否認

與民主轉型時期政黨需服膺自由民主憲政秩序，禁止藉其影響力謀取政黨或第三人不當利益。但中國國民黨事實上長期立於主導國家權力之絕對優勢地位，使原應隨憲法施行而結束之「黨國體制」得以事實上延續。

⁴² 因為我們無法想像一個憲政國家如何一邊拒絕一黨專政統治形態，卻又一邊接受實施一黨專政的共產政權，這是一種矛盾。

政治社會規範的言論與行為，則被視為惡意（in bad faith）而不屬於權利，表現出此類言論與行動者稱為非理性公民（unreasonable citizens）。為了保護政治社會規範穩定性，就必須對特定類型的言論與行為施加特殊權利限制，將其排除於權利保障範疇之外，這是一種保護的必要條件。這裡要特別注意的是，所謂異議資格的判定是針對行動者的特定言論或行為（究其性質）進行各別判斷，行動者的一項言論或行為一旦違反政治社會規範，該項言論與行為即為惡意行為而非屬權利，行動者在該項言論與行為上即失去異議資格（而非擴及其它言論與行為權利）。反民主分子的言行顯示出他們乃非理性公民，他們那些以拒絕政治社會規範為基礎的言行並非權利，行動者就此無異議資格（Müller, 2016, pp. 255-258）。

至此我們以規範穩定論為理據論證我國禁止共產政權宣傳的合理性：首先，我國「自由民主憲政秩序」是政治體系成員無可拒絕的政治社會規範，它是權利與異議資格的前提條件，為維護規範穩定性得施加權利限制。其次，共產政權是一種反自由平等公民、反公平社會合作、反合理多元事實的統治形態，是與我國政治社會規範相互對立不可相容的另一套政治規範，相關宣傳言行皆屬惡意行為而不具權利性質。其三，異議資格的判定是針對行動者的特定言論與行為進行各別判斷，那些違反政治社會規範的言論或行為乃惡意非屬權利保障範疇，行動者在該言論與行為上不具異議資格。是故支持共產政權之言論與行為抵觸我國基本政治社會規範，該類言行屬惡意行為而不具權利性質（權利保障範疇之外），行動者在該類言論與行為發生時就以因拒絕政治社會規範而失去異議資格，自不生侵害言論自由權保障問題。

參考文獻

- 人民團體法（1942 / 2023）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0050091> [Civil Associations Act. (1942/2023).]
- 入出國及移民法（1999 / 2023）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0080132> [Immigration Act. (1999/2023).]
- 中華民國刑法（1935 / 2026）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=C0000001&> [Criminal Code of the Republic of China. (1935/2026).]
- 中華民國憲法（1947）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000001> [Constitution of the Republic of China (Taiwan). (1947).]
- 中華民國憲法增修條文（1991 / 2005）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000002> [Additional Articles of the Constitution of the Republic of China. (1991/2005).]
- 中華民國總統府（2019）。總統：2019 年是拚民生、護民主、守主權的一年，1 月 1 日。<https://www.president.gov.tw/News/23999> [Office of the President. (2019). *President Tsai's new year's talk for 2019*, January 1.]
- 中華民國總統府（2020）。總統召開國安高層會議 就中國軍事威脅與區域安全、持續深化臺美關係、穩定兩岸關係、國內政經穩定及安全、未來經濟發展等五個面向做出裁示，10 月 31 日。<https://www.president.gov.tw/News/25679> [Office of the President. (2020). *President Tsai convenes high-level national security meeting*, October 31.]
- 中華民國總統府（2022）。接見美國跨黨派資深代表團 總統期盼臺美夥伴關係更加緊密 共同為印太區域、全世界和平穩定及繁榮發展做出更多貢獻，3 月 2 日。<https://www.president.gov.tw/News/26573> [Office of the President. (2022). *President Tsai meets US delegation sent by President Biden*, March 2.]
- 中華民國總統府（2024）。總統發表就職演說 宣示打造民主和平繁榮的新臺灣，5 月 20 日。<https://www.president.gov.tw/News/28428> [Office of the President. (2024). *Inaugural address of ROC 16th-term President Lai Ching-te*, May 20.]
- 中華民國總統府（2025）。20250313「國安高層會議會後記者會」總統發表敞廳談話。YouTube，3 月 13 日。https://www.youtube.com/watch?v=yfIo31Q_LGU#banner [Office of the President. (2025). *President Lai convenes high-level national security meeting*. Youtube, March 13.]
- 公民與政治權利國際公約（1966）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0000039> [International Covenant on Civil and Political Rights. (1966).]
- 公務員任用法（1949 / 2025）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=S0020001> [Public Functionaries Appointment Act. (1949/2025).]
- 公務員懲戒法（1931 / 2020）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030155> [Public Functionaries Discipline Act. (1931/2020).]
- 反滲透法（2020）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030317> [Anti-Infiltration Act. (2020).]
- 尤正才（2010）。我國現行法規中之「國家安全」概念分析。國家發展研究，9（2），27-80。[Yu, C. T. (2010). The concept of “national security” in Taiwan’s laws and regulations. *Journal of National Development Studies*, 9(2), 27-80.]
- 王力（2024）。我國國安五法修法及反滲透法之分析。安全與情報研究，7（1），41-84。

- [Wang, L. (2024). Analysis on Taiwan's five national security laws and Anti-Infiltration Act. *Security and Intelligence Studies*, 7(1), 41-84.]
- 司法院 (2000)。釋字第 499 號解釋。憲法法庭，3 月 24 日。https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310680 [Judicial Yuan. (2000). *Judicial Yuan interpretation No. 499*. Constitutional Court, March 24.]
- 司法院 (2008)。釋字第 644 號解釋。憲法法庭，6 月 20 日。https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310825 [Judicial Yuan. (2008). *Judicial Yuan interpretation No. 644*. Constitutional Court, June 20.]
- 司法院 (2020)。釋字第 793 號解釋。憲法法庭，8 月 28 日。https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310974 [Judicial Yuan. (2020). *Judicial Yuan interpretation No. 793*. Constitutional Court, August 28.]
- 司法院 (2024)。113 年憲判字第 5 號。憲法法庭，5 月 24 日。https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=38&id=339983 [Judicial Yuan. (2024). *Judgment of the Constitutional Court, No. 5 of 2024*. Constitutional Court, May 24.]
- 江岷欽 (2025)。地緣政治下的公共信任與民主韌性。科際整合月刊，10 (9)，1-23。[Jiang, M. Q. (2025). Public trust and democratic resilience in the context of geopolitics. *Interdisciplinary Research Monthly*, 10(9), 1-23.]
- 呂文玲 (2018)。網路散布假新聞、假消息之法制研析。立法院，11 月 1 日。https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=175893 [Lu, W. L. (2018). *A legal analysis of the distribution of fake news and false information online*. Legislative Yuan, November 1.]
- 李弘繹、張佑宗 (2022)。負面黨性與投票抉擇：2004-2020 年臺灣總統選舉的分析。選舉研究，29 (2)，35-72。https://doi.org/10.6612/tjes.202211_29(2).0002 [Lee, H. I., & Chang, Y. T. (2022). Negative partisanship and voting choice: The case of presidential elections in Taiwan, 2004-2020. *Journal of Electoral Studies*, 29(2), 35-72.]
- 沈伯洋 (2021)。中國認知領域作戰模型初探：以 2020 臺灣選舉為例。遠景基金會季刊，22 (1)，1-65。[Shen, P. (2021). The Chinese cognitive warfare model: The 2020 Taiwan election. *Prospect Quarterly*, 22(1), 1-65.]
- 林正義 (2021)。臺灣與美國對中國銳實力的認知與分析。安全與情報研究，4 (2)，1-47。[Lin, C. Y. (2021). Taiwan and American perception and analysis of China's sharp power. *Security and Intelligence Studies*, 4(2), 1-47.]
- 法務部 (2023)。有關貴法庭審理會台字第 13760 號聲請人許彤安聲請解釋及相關併案，本部提出書面意見如附件，請查照 (法檢字第 11204533730 號)，11 月 21 日。https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=496204 [Ministry of Justice. (2023). *Youguan guifating Shenli huitaizi di 13760 hao shengqingren xutongan shengqing jieshi ji xiangguan bingan, benbu tichu shumian yijian ru fujian, qing zhazhao* (Fajianzi No. 11204533730), November 21.]
- 法務部調查局 (2024)。近期中共對臺滲透作為樣態與因應，7 月 4 日。https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingAttachment/download/2024062801/0831025007043042002.pdf [Investigation Bureau, Ministry of Justice. (2024). *The recent patterns and responses of the CCP's infiltration into Taiwan*, July 4.]
- 消除一切形式種族歧視國際公約 (1965)。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0000059 [Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. (1965).]
- 國家安全法 (1987 / 2022)。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030028 [National

- Security Act. (1987/2022).]
- 國家機密保護法（2003 / 2023）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=I0060003> [Classified National Security Information Protection Act. (2003/2023).]
- 張嘉尹（2009）。防衛性民主的幽靈－檢討大法官釋字第 644 號解釋。法令月刊，60（8），63-76。[https://doi.org/10.6509/TLM.200908_60\(8\).0005](https://doi.org/10.6509/TLM.200908_60(8).0005) [Chang, C. Y. (2009). The specter of defensive democracy review of justice interpretation No. 644. *The Law Monthly*, 60(8), 63-76.]
- 許宗力（2018）。大法官的司法積極主義如何形塑臺灣的自由民主憲政秩序。司法周刊，（1923），16-63。[Hsu, T. L. (2018). How does the judicial activism of Taiwan's constitutional court shape the liberal democratic constitutional order in Taiwan. *Judicial Weekly*, (1923), 16-63.]
- 郭秋永（2007）。多元民主理論－公民審議的一個理論基礎。臺灣民主季刊，4（3），63-107。<https://doi.org/10.6448/TDQ.200709.0063> [Kuo, C. Y. (2007). Theory of polyarchal democracy: A theoretical foundation for citizen deliberation. *Taiwan Foundation for Democracy*, 4(3), 63-107.]
- 陳朝政（2020）。民主國家政黨法之比較研究。臺灣民主季刊，17（4），1-47。[Chen, C. C. (2020). A comparative study of political party laws in democratic countries. *Taiwan Democracy Quarterly*, 17(4), 1-47.]
- 陳朝政（2025）。從歐亞國家法規與判決論政黨強制解散之合理界限。臺灣民主季刊，22（1），39-79。[Chen, C. C. (2025). On the reasonable limits of compulsory dissolution of political parties: An Overview of legal frameworks and court judgments in Eurasian countries. *Taiwan Democracy Quarterly*, 22(1), 39-79.]
- 陸海空軍刑法（1929 / 2023）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=F0120001> [Criminal Code of the Armed Forces. (1929/2023).]
- 曾怡碩（2020）。中共認知作戰。載於洪子傑、李冠成（編），2020 中共政軍發展評估報告（頁 217-228）。財團法人國防安全研究院。[Tzeng, Y. S. (2020). 2020 Report on the development of the Chinese communist party's politics and military. In T. C. Hung & K. C. Lee (Eds.), 2020 Zhonggong zhengjun fazhan pinggu baogao (pp. 217-228). Institute for National Defense and Security Research.]
- 集會遊行法（1988 / 2021）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0080058> [Assembly and Parade Act. (1988/2021).]
- 經濟社會文化權利國際公約（1966）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=Y0000038> [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. (1966).]
- 廖福特（2015）。什麼是仇恨言論，應否及如何管制：歐洲人權法院相關判決分析。歐美研究，45（4），455-515。[Liao, F. T. (2015). What is hate speech? Shall and how to regulate? Analysis of jurisprudence of the European court of human rights. *EurAmerica: A Journal of European and American Studies*, 45(4), 455-515.]
- 劉岫靈（2025）。「戰鬥式民主」的演變及其問題。臺灣民主季刊，22（1），1-38。[Liu, H. L. (2025). The evolution of "militant democracy" and its dilemma. *Taiwan Democracy Quarterly*, 22(1), 1-38.]
- 憲法訴訟法（1958 / 2025）。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030159> [Constitutional Court Procedure Act. (1958/2025).]
- 興大通識中心（2025）。惠蓀講座】第 170 場－民主的自我防衛－「防衛性民主」的光與影－許宗力教授（前司法院院長／國立臺灣大學法律學院兼任教授）。Youtube，5 月 15 日。

- <https://www.youtube.com/watch?v=jtshoKN2rB0&t=4675s> [General Education Center, National Chung Hsing University. (2025). *Democracy's self-defense: The light and shadow of defensive democracy*. YouTube, May 15.]
- 蕭國忠 (2010)。防禦性民主與德國民主的正常化。社會科學論叢，4 (2)，53-101。
[https://doi.org/10.30401/RSS.201010_4\(2\).0003](https://doi.org/10.30401/RSS.201010_4(2).0003) [Shaw, K. C. (2010). Defensive democracy and the normalization of German democracy. *Review of Social Sciences*, 4(2), 52-101.]
- 總統副總統選舉罷免法 (1995 / 2023)。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020053>
[Presidential and Vice Presidential Election and Recall Act. (1995/2023).]
- 蘇慧婕 (2017)。言論管制的中立性－美國雙軌理論和德國一般法律理論的言語行為觀點分析。載於李建良 (編)，憲法解釋之理論與實務：第九輯 憲政主義與人權理論的移植與深耕 (頁 201-269)。中央研究院法律學研究所。<https://publication.ias.sinica.edu.tw/71300171.pdf> [Su, H. C. (2017). On the content neutrality of the state: A speech-act analysis of American two-track theory and German general-law theory. In C. L. Lee (Ed.), *Constitutionalism interpretations: Theory and practice: Vol. 9. Constitutionalism and human rights: From ideas to implementation* (pp. 201-269). Institutum Iurisprudentiae Academia Sinica.]
- ICERD 國際審查委員 (2024)。審查中華民國 (臺灣) 政府關於《消除一切形式種族歧視國際公約》執行情形首次國家報告，4 月 24 日。[https://icerd1streviewmeeting.tw/site/userdata/1559/Concluding%20Observations%20and%20Recommendations_ICERD%20Taiwan%20International%20Review%202024\(Chinese%20version\).pdf](https://icerd1streviewmeeting.tw/site/userdata/1559/Concluding%20Observations%20and%20Recommendations_ICERD%20Taiwan%20International%20Review%202024(Chinese%20version).pdf) [ICERD International Review Committee. (2024). *Review of the first national report of the Government of the Republic of China (Taiwan) on the implementation of the ICCPR*, April 24.]
- Arendt, H. (1966). *The origins of totalitarianism*. Harcourt.
- Arendt, H. (1968). *On revolution*. Penguin Books.
- Arendt, H. (1977). *Between past and future: Eight exercises in political thought*. Penguin Books.
- Arendt, H. (1978). *The life of the mind*. Secker and Warburg.
- Arendt, H. (2003). *Responsibility and judgment* (J. Kohn, Ed.). Schocken Books.
- Artem, K. (2025, June 3). *SÄPO: The Swedish security service*. Grey Dynamics. <https://greydynamics.com/sapo-the-swedish-security-service/>
- Backes, U. (2006). Limits of political freedom in democratic constitutional states – A Comparative study on Germany, France and the USA. *Totalitarismus und Demokratie*, 3(2), 265-283. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssaoar-310619>
- Buis, C.-L. (2009). France. In M. Thiel (ed.), *The 'militant democracy' principle in modern democracies* (pp. 75-108). Ashgate Publishing.
- Beimenbetov, S. (2014). *A comparative analysis of 'defensive democracy': A cross-national assessment of formal-legal defensiveness in 8 advanced European democracies* [Doctoral dissertation, University of Exeter]. Open Research Exeter - University of Exeter. <https://hdl.handle.net/10871/17661>
- Bourne, A. (2012). The proscription of parties and the problem with 'militant democracy'. *Journal of Comparative Law*, 7, 196-213.
- Bourne, A. K., & Rijpkema, B. (2022). Militant democracy, populism, illiberalism: New challengers and new challenges. *European Constitutional Law Review*, 18(3), 375-384. <https://doi.org/10.1017/S1574019622000281>

- Brison, S. J. (1998). The autonomy defense of free speech. *Ethics*, 108(2), 312-339.
- Capoccia, G. (2001). Defending democracy: Reaction to political extremism in inter-war Europe. *European Journal of Political Research*, 39(4), 431-460. <https://doi.org/10.1023/A:1010886614303>
- Capoccia, G. (2005). *Defending democracy. Reactions to extremism in interwar Europe*. John Hopkins University Press.
- Capoccia, G. (2013). Militant democracy: The institutional bases of democratic self-preservation. *Annual Review of Law and Social Science*, 9, 207-226.
- Dworkin, R. (1986). *A matter of principle*. Harvard University Press.
- Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle. (n.d.). 08/06/67 Code pénal – extrait Code penal. FANC Juridische databank. <https://www.jurion.fanc.fgov.be/jurdb-consult/plainWettekstServlet?wettekstId=4550&lang=fr>
- International Residual Mechanism for Criminal Tribunals. (n.d.). [Media] - Nahimana, Ferdinand - Barayagwiza, Jean Bosco - Ngeze, Hassan (ICTR-99-52). Unified Court Records. Retrieved November 6, 2025, from <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-99-52#eng>
- Invernizzi Accetti, C., & Zuckerman, I. (2017). What's wrong with militant democracy? *Political Studies*, 65(1S), 182-199. <https://doi.org/10.1177/0032321715614849>
- Loewenstein, K. (1937a). Militant democracy and fundamental rights, I. *American Political Science Review*, 31(3), 417-432. <https://doi.org/10.2307/1948164>
- Loewenstein, K. (1937b). Militant democracy and fundamental rights, II. *American Political Science Review*, 31(4), 638-658. <https://doi.org/10.2307/1948103>
- Mahoney, K. E. (1996). Hate speech: Affirmation or contradiction of freedom of expression. *University of Illinois Law Review*, 1996(3), p. 789-808.
- Malcolm, F. (2023). Analysing extremism. *Ethical Theory and Moral Practice*, 26, 321-327. <https://doi.org/10.1007/s10677-023-10370-8>
- Mathis, A. E. (2006). General semantics and holocaust denial. *ETC: A Review of General Semantics*, 63(1), 52-61.
- Matsuda, M. J., Lawrence, C. R., III, Delgado, R., & Crenshaw, K. W. (1993). *Words that wound: Critical race theory, assaultive speech and the first amendment*. Westview Press.
- Mudde, C., & Rovira Kaltwasser, C. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/actrade/9780190234874.001.0001>
- Müller, J.-W. (2012). A "Practical Dilemma Which Philosophy Alone Cannot Resolve"? Rethinking militant democracy: An introduction. *Constellations*, 19(4), 536-539. <https://doi.org/10.1111/cons.12012>
- Müller, J.-W. (2016). Protecting popular self-government from the people? New normative perspectives on militant democracy. *Annual Review of Political Science*, 19, 249-265. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-043014-124054>
- Nitzschner, P. (2023). On militant democracy's institutional conservatism. *Philosophy and Social Criticism*, 51(1), 1-21. <https://doi.org/10.1177/01914537221150462>
- Nolte, G. H., & Fox, G. (1995). Intolerant Democracies. *Harvard International Law Journal*, 36(1), 1-70.
- Norris, P. (2005). *Radical right. Voters and parties in the electoral market*. Cambridge University Press.
- Overheid.nl. (1945). *Besluit ontbinding landverraderlijke organisaties*. Retrieved November 6, 2025, from <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002010/1945-12-07>

- Parekh, B. (2006). Hate speech: Is there a case for banning? *Public Policy Research*, 12(4), 213-223. <https://doi.org/10.1111/j.1070-3535.2005.00405.x>
- Pedahzur, A. (2003). The potential role of 'pro-democratic civil society' in responding to extreme right-wing challenges: The case of Brandenburg. *Contemporary Politics*, 9(1), 63-74. <https://doi.org/10.1080/1356977032000072468>
- Pfersmann, O. (2004). Shaping militant democracy: Legal limits to democratic stability. In A. Sajó (Ed.), *Militant democracy* (pp. 47-68). Eleven International Publishing.
- Post, R. C. (1991). Racist speech, democracy, and the first amendment. *William & Mary Law Review*, 32(2), 267-327.
- Preuß, U. K. (2012). Associative rights (the rights to the freedom of petition, assembly, and association). In M. Rosenfeld & A. Sajó (Eds.), *The Oxford handbook of comparative constitutional law* (pp. 948-965). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199578610.013.0047>
- Stahl, R. M., & Popp-Madsen, B. A. (2022). Defending democracy: Militant and popular models of democratic self-defense. *Constellations*, 29(3), 310-328. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.12639>
- Strossen, N. (1990). Regulating racist speech on campus: A modest proposal? *Duke Law Journal*, 1990(3), 484-573. <https://doi.org/10.2307/1372555>
- Şuteu S. (2008). *Law against negation: Anti-holocaust denial legislation in Europe*. Central European University.
- Swyngedouw, M. (2009). Country report belgium. In Bertelsmann Stiftung (Ed.), *Strategies for combating right-wing extremism in Europe* (pp. 59-79). Bertelsmann Stiftung.
- The White House. (2022). *National security strategy*. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>
- van Biezen, I. (2008). State intervention in party politics: The public funding and regulation of political parties. *European Review*, 16(3), 337-353. <https://doi.org/10.1017/S106279870800029X>
- van Donselaar, J. (2003). Patterns of response to the extreme right in Western Europe. In P. Merkl & L. Weinberg (Eds.), *Right-wing extremism in the twenty-first century* (pp. 263-282). Frank Cass Publishers.
- van der Mee, T., & Rijpkema, B. (2022). Militant democracy and the minority to majority effect: On the importance of electoral system design. *European Constitutional Law Review*, 18(3), 511-532. <https://doi.org/10.1017/S157401962200027X>
- Walker, C., & Ludwig, J. (2017). From 'soft power' to 'sharp power': Rising authoritarian influence in the democratic world. In J. P. Cardenal, J. Kucharczyk, G. Mesežnikov, & G. Pleschová, *Sharp power: Rising authoritarian influence* (pp. 8-25). National Endowment for Democracy.

碳邊境治理下的氫經濟安全：

離岸風電製綠氫的跨國比較與臺灣監理^{*}

林士清^{**}

摘 要

離岸風電擴張使能源轉型瓶頸由發電能力轉向系統消納與外送能力，離岸風電製氫因而成為兼具能源安全、產業減碳與基礎設施韌性的治理議題。本文以「氫經濟安全」為核心概念，並以「政策目的－系統配置－制度成熟度」作為比較架構，分析德國、荷蘭、英國、丹麥、法國、澳洲、中國與越南之離岸風電製氫路徑。研究發現各國差異主要不在技術本身，而在其將離岸風電製氫定位為工業脫碳與系統整合工具、出口導向能源商品，或示範驗證與制度建構手段，並可歸納為北海型、能源樞紐型與追趕型三類。本文認為臺灣現階段較接近追趕型中的系統消納導向次型，政策上宜優先補強示範治理、程序性安全、港口儲運規範、認證與第三方驗證制度，並採取「先示範、後認證、再基建」之推動順序。

關鍵詞：氫經濟安全、離岸風電製氫、程序性安全治理、港口治理、
關鍵基礎設施韌性

^{*} 感謝匿名審稿人與編輯委員會細心提供之寶貴意見，惟一切文責仍由作者自負。

^{**} 中央研究院經濟研究所博士後研究員；國立臺灣大學國際企業學系暨研究所博士。

Email: maxlin007@as.edu.tw

收件：2026 年 2 月 27 日；修正：2026 年 4 月 20 日；通過：2026 年 4 月 28 日；接受：2026 年 6 月 22 日。

Hydrogen Economic Security and Offshore Wind-to-Hydrogen: A Transnational Comparison and Regulatory Design for Taiwan

Shih-Ching Lin ^{***}

Abstract

As offshore wind expands, the key bottleneck of the energy transition is shifting from generation capacity to system absorption and transmission. Offshore wind-to-hydrogen has thus become a governance issue linking energy security, industrial decarbonization, and infrastructure resilience. This study develops the concept of hydrogen economic security and applies a comparative framework based on policy purpose, system configuration, and institutional maturity to examine eight countries: Germany, the Netherlands, the United Kingdom, Denmark, France, Australia, China, and Vietnam. The findings show that national differences are shaped less by technology itself than by how offshore wind-to-hydrogen is positioned: as a tool for industrial decarbonization and system integration, an export-oriented energy commodity, or a vehicle for demonstration and institution-building. These pathways can be grouped into three types: the North Sea model, the energy hub model, and the catch-up model. Taiwan is best understood as a system-absorption-oriented subtype within the catch-up model. Policy priorities should therefore focus on demonstration governance, process safety, port and storage regulation, certification, and third-party verification, following a staged sequence of demonstration first, certification next, and infrastructure later.

Keywords: hydrogen economic security, offshore wind-to-hydrogen, process safety governance, port governance, critical national infrastructure resilience

^{***} Postdoctoral Fellow, Institute of Economics, Academia Sinica; Ph.D., Department of International Business, National Taiwan University. Email: maxlin007@as.edu.tw

壹、前言

近年離岸風電持續擴張，能源轉型的瓶頸亦逐漸由發電能力轉向系統消納與外送能力。全球風能協會（Global Wind Energy Council, GWEC）發布 *Global Wind Report 2025* 指出儘管年度新增裝置容量持續成長，至 2030 年再生能源擴張所需之年增量仍有顯著缺口，而電網基礎設施不足、許可程序遲滯與政策不確定性，已成為拖慢風電部署的重要因素（GWEC, 2025）。在此情況下，若離岸風電規模持續擴張，單純依賴海纜將電力回送陸域，將更易面臨輸配電壅塞、併網排隊與調度成本上升等限制。是以，將部分離岸電力轉化為可儲存、可運輸之能源載體如綠氫，已不再只是技術創新選項，而是回應外送瓶頸與系統韌性問題的重要政策工具。

氫能在當前國際政策語境中的定位亦快速改變。世界能源理事會（World Energy Council）對各國氫能戰略之比較顯示，多數國家已將氫能納入供應安全、產業轉型、基礎設施、標準認證與國際合作等系統性規劃，而非僅視為單一部門之研發議題。Calado 與 Castro（2021）亦指出離岸風電製氫可被理解為回應海纜成本、外送損耗及系統整合限制的替代方案。換言之，離岸風電製氫之意義，不僅在於增加綠電利用方式，更在於其可能連結離岸能源資源、港口、工業聚落及危機情境下之能源供應保障。基於此，本研究認為離岸風電製氫不宜僅被理解為單一能源技術，而應視為同時涉及能源安全、產業競爭、基礎設施韌性與制度設計的跨領域治理議題。

本研究以「離岸風電製氫」作為統一用語，指涉以離岸風電供電為基礎之製氫系統；在需特別強調其再生能源來源與低碳屬性時，則使用「離岸風電製綠氫」。對臺灣而言，此議題尤具戰略意義，因我國高度仰賴能源進口，且產業結構以出口導向及高耗能、高附加價值製造業為主，因而離岸風電製氫可能同時牽動能源自主與經濟安全兩條政策主線：前者涉及在地供給與危機韌性，後者則涉及產業脫碳、低碳原料供應與未來市場競爭力。國際碳治理制度化固然構成外部壓力，例如歐盟碳邊境調整機制（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM）與相關低碳驗證要求，正逐步強化出口產業對碳資料揭露、來源追溯及制度可信度之需求（Magacho

et al., 2023)。然而，本研究並不將 CBAM 視為臺灣離岸風電製氫發展之驅動因素，而是將其理解為外部制度背景之一，用以凸顯未來低碳供應鏈與驗證治理的重要性。

另一方面，離岸風電製氫亦須放回臺灣既有離岸風電治理脈絡中理解。Chung (2021) 指出臺灣離岸風電政策推動過程中，常伴隨政策兩難與非預期後果，其核心爭點涉及成本分配、社會接受度、環境影響與產業利益之權衡。當離岸風電進一步與製氫、港口儲運、工業用氫及關鍵基礎設施 (critical national infrastructure, CNI) 安全相互耦合時，相關治理張力勢必更為複雜。因此，離岸風電製氫所涉及者不僅是能源配置問題，亦包括海域治理、程序性安全、港口基礎設施、標準認證、第三方驗證，以及國防－民生協調等制度課題。

基於此，本研究將「氫經濟安全」界定為一國在推動氫能發展過程中，圍繞供給穩定、系統韌性、產業競爭力與制度可信度所形成之綜合治理能力。具體而言，至少包含四項相互連動之構面：（一）能源供應安全，即氫作為低碳能源載體能否提升在地供給與危機調度能力；（二）產業競爭與低碳轉型安全，即氫能是否有助於支撐出口導向產業面對脫碳與規則調適；（三）基礎設施與程序性安全，即製氫、儲運、港口與海域設施是否具備可持續運作之風險治理架構；（四）制度可信度，即氫之環境屬性、碳資料、認證與第三方驗證能否形成可被市場接受之治理基礎。本研究之學術貢獻不在於單純羅列及比較各國政策，而在於以「政策目的－系統配置－制度成熟度」作為比較架構，將離岸風電製氫由政策倡議提升為可供分析之制度比較問題。

基於前述問題意識，本研究聚焦以下三個研究問題：第一，各國發展離岸風電製氫的核心政策目的為何？第二，不同政策目的如何對應不同系統配置與治理工具？第三，在臺灣脈絡下何種發展路徑與監理順序較具可行性？本研究最後將跨國比較結果對接臺灣情境，檢視臺灣在能源進口依賴、離岸風電擴張、港口與工業區配置、國防－民生協調及制度建構需求下，應採取何種離岸風電製氫發展路徑，以及如何安排示範治理、驗證制度與基礎設施建構之推動順序。

一、氫能源之分類與政策語境

氫並非一次能源，而是可將能量加以儲存、轉換與運輸的能源載體。因此，氫能在淨零轉型中的政策價值，不取決於氫分子本身，而取決於其上游製程、供電來源與全生命週期排放。在當前政策與產業討論中，常以顏色區分不同來源與排碳結構的氫，包括灰氫、藍氫與綠氫。灰氫多指以天然氣或其他化石燃料進行蒸汽重組（steam methane reforming, SMR）產氫，其排放結構與化石燃料消耗高度綁定；藍氫則是在 SMR 或類似製程中導入碳捕捉、封存與再利用（carbon capture and storage, CCS / carbon capture, utilization and storage, CCUS）以降低碳排放；綠氫則透過再生能源供電進行水電解，理論上可顯著降低化石能源依賴與直接排放，因此常被視為較符合淨零政策方向的產氫模式之一（Howarth & Jacobson, 2021）。

氫經濟作為一種政策與技術想像，其歷史並非近年才出現。上世紀兩次石油危機之後，能源供應風險、資源有限性與國家安全之間的連結日益受到重視，學界遂提出以氫作為核心能源載體的長期構想，期望透過製氫、儲運與燃料電池等技術，使氫逐步承擔工業、運輸與電力調度功能（Bockris, 2013）。不過，早期氫經濟論述多停留於陸域電網、集中式製氫與管線配送的制度想像，尚未處理當前離岸再生能源擴張、海上製氫、港口治理與跨境供應鏈所帶來的治理問題。也因此氫經濟今日已不宜僅被理解為單一技術願景，而應置於能源轉型、產業政策與制度建構的交會脈絡中加以分析。

二、產氫途徑與成本結構：從技術可行到制度可行

就當前全球產氫結構而言，灰氫仍占主流，原因在於既有化工產業鏈與化石燃料基礎設施已相對成熟，使其具備成本與供應穩定性上的優勢。然而，在淨零政策與低碳轉型趨勢下，灰氫的碳成本將逐步內部化；相較之下，綠氫的擴散更仰賴再生能源供電成本下降、水電解效率提升與系統整合能力的成熟。相關研究指出，隨著技術進步與供應鏈擴張，綠氫在中長期具有逐步提升競爭力的可能（Rezaei et al., 2024）。

然而，綠氫能否擴張，關鍵並不只在技術上能否生產，而在制度上能否形成可投資、可擴散的條件。水電解雖屬低碳途徑，卻同時具有高度耗電與資本密集特性，因此往往需要長期採購合約、補貼、差價契約或其他風險分攤工具，才能降低投資不確定性。換言之，氫能政策真正面對的問題，不只是「能不能做」，而是「在何種制度條件下做得起、做得大、做得久」。此外，國際合作與制度協調的重要性，在於同時推進資本投入、基礎設施建置與市場形成，使氫能由示範階段逐步走向跨境供應鏈與貿易網絡（林士清，2023a）。

在此脈絡下，Balaji 與 You（2024）以情境分析方式估計離岸風電驅動綠氫在特定沿岸地區的供應潛力、成本區間與政策支持條件，其價值不在於直接移植個別數值，而在於提供一套可比較的分析方法：將氫能可行性拆解為資源條件、系統整合路徑、成本敏感因子與政策支持強度等構面。此一研究取徑對本研究的重要啟示在於，離岸風電製氫之分析不宜停留於技術想像或政策宣示，而應進一步進入制度可行性與比較分析的層次。

三、離岸風電製氫的政策吸引力與分析意義

近年離岸風電成本下降、裝置容量擴張與海事工程能力提升，使離岸風電製氫由邊緣方案逐步成為多國政策評估的重點。其核心吸引力在於，氫具備可儲存、可運輸與可跨部門使用的特性，有助於回應再生能源間歇性與離岸電力外送限制問題，並可進一步對接工業燃料、化工原料、航運與長期儲能等需求。Oni 等人（2025）指出離岸製氫的可行性不僅取決於電解技術本身，更受到海上運維可及性、儲運形態與安全治理要求等系統性因素的制約，顯示其本質上是一項技術、基礎設施與監理制度相互交織的複合議題。

同樣地，離岸風電製氫亦可被視為回應離岸電力外送瓶頸的系統選項。當海纜容量、併網排程或陸域電網擴建受限時，將部分離岸電力就地轉化為氫，再透過管線、船運或港口樞紐輸送，可能降低對單一路徑外送的依賴。Jiang 等人（2026）即指出離岸風電製氫由示範走向規模化部署，仍須克服電解技術適應性、全生命週期成本與儲運瓶頸等挑戰。此亦意味著離岸風電製氫的分析重點，不在於將其視為單一技術突破，而在於辨識其如何在不同政策目的下形成不同的系統配置與治

理安排。

此外，歐洲氫能戰略的發展亦顯示，氫政策正逐步由單點補助轉向制度化政策組合。FleishmanHillard（2022）整理歐洲各國氫能政策後，指陳常見政策工具包括直接或間接補貼、長期價格支持、基礎設施投資，以及標準與認證制度建置。上述經驗的重要性不在於直接移植個別政策工具，而在於顯示離岸風電製氫的推動，關鍵在能否建立兼顧投資風險、市場信任與基礎設施整合的治理架構。基於此，本研究將離岸風電製氫視為一項需要以跨國比較加以分析的制度問題，而非僅是再生能源利用方式的延伸。

四、離岸風電製氫的戰略意涵

綜合前述，離岸風電製氫的政策意義不宜被限縮為再生能源的附屬利用方式，而應被理解為一項同時牽動能源安全、產業競爭、基礎設施韌性與制度治理的戰略配置：其一，從能源安全角度觀之，海上就地製氫使部分離岸電力得以轉化為可儲存、可移動的能源載體，有助於降低對單一路徑海纜外送與陸域併網排程的依賴；其二，從產業政策角度觀之，氫能是否能支撐出口導向產業之低碳轉型，取決於其是否能與標準、認證及第三方驗證等制度安排相互銜接，形成可被市場接受的低碳證明；其三，從安全與韌性角度觀之，風場、電解設備、儲氫設施、海底管線與港口樞紐共同構成新的關鍵節點，亦使離岸風電製氫同時具備韌性提升與風險外溢之雙重特性；其四，從制度工具角度觀之，離岸風電製氫能否由示範走向規模化，取決於國家能否提供一致且長期的政策訊號，並透過補貼、需求端拉動、基礎設施投資與認證制度建立可持續的市場機制。

因此，本研究以下將不再從抽象技術願景出發，而是進一步從系統路徑、國家類型與監理設計等面向，分析離岸風電製氫如何在不同政策目的下展現差異化的治理邏輯，並據以評估其對臺灣制度建構的啟示（表1）。

表 1

氫經濟安全之分析構面與離岸風電製氫的治理意涵

分析構面	核心內涵	離岸風電製氫治理風險	對應制度重點
能源供應安全	提升在地供給能力、調度彈性與危機應變能力	外送瓶頸、海纜或海上設施受損、維運中斷	輸電／輸氫路徑配置、備援調度、應急與維保規範
產業競爭與低碳轉型安全	支撐高耗能產業減碳與低碳原料供應	低碳屬性不可驗證、碳資料不可追溯、需求端不足	標準、認證、第三方驗證、碳資料治理、需求端長約
基礎設施與程序性安全	確保製氫、儲運、港口與海域設施可持續安全運作	電解系統失效、氫洩漏與燃爆、港口與儲運事故、極端天候風險	程序性安全治理、設計標準、作業程序、監測與異常通報
制度可信度	建立可被市場與社會接受之監理與驗證基礎	法制定位不清、權責分散、跨部門協調不足、社會信任不足	法規整合、權責分工、第三方驗證、國防－民生協調與韌性治理

貳、氫作為能源載體之系統效益、風險與離岸風電製氫路徑比較

氫常被稱為「潔淨能源」，但更精確地說乃能源載體（energy carrier），而非一次能源。換言之，氫的環境價值與戰略意義，並不取決於氫分子本身，而取決於其上游製程、全生命週期排放，以及儲運與使用方式的系統設計。就離岸風電製氫而言，關鍵不在於技術上能否製氫，而在於是否能在完整系統中回答若干核心問題：應採取何種製氫路徑、主要瓶頸為何、成本如何分布、儲運如何配置，以及制度設計如何降低不確定性。也因此離岸風電製氫不宜被視為單一路徑的技術方案，而應被理解為包含離岸分散式電解、集中式平台電解、上岸集中電解，以及「輸電」與「輸氫」等不同外送方式的多方案組合（Jiang et al., 2026）。

一、氫能的系統性優勢：從替代燃料到部門耦合

首先，氫能最常被強調的優勢，在於其可作為再生能源與終端用途之間的轉換媒介。當再生能源電力與電解水製氫結合時，氫可將原本不易儲存的間歇性電力轉化為可儲存、可運輸的燃料，並在燃料電池或其他終端應用中重新釋放能量。因此，

在綠氫使用的情境下，氫不僅可作為低排放替代燃料，也可能成為支撐難電氣化部門減碳的重要媒介。相關國內研究亦指出，氫在能源轉型中的政策吸引力，在於其能承接部分傳統化石燃料之終端功能，並提供減碳路徑上的替代選項（徐韶徽、洪崧富，2023）。

其次，氫具備跨部門應用特性，使其不只是一種燃料，而是促成「部門耦合」（sector coupling）的重要工具。氫可同時用於工業製程、交通運輸、長期儲能與電力調度，從而在能源系統中扮演連結供給端與需求端的中介角色。Jiang 等人（2026）即指出氫之所以在能源轉型中受到重視，關鍵在於其可轉換性與跨部門配置能力，而非僅是單一終端用途；在低碳氫情境下，其應用亦可能同時帶來城市空污改善與公共環境治理上的附加效益。

二、氫能的關鍵限制：儲運基礎設施、成本與安全風險

氫能的擴張並非沒有明顯限制。第一，氫的儲存與運輸條件相對嚴苛，仍是其規模化應用的主要瓶頸之一，壓縮氣態儲氫雖為常見方式，但涉及高壓容器成本、場址配置與安全規範；加以氫分子體積小、易滲漏，且以體積計算之能量密度偏低，使其儲運成本與安全要求均高於一般燃料。這也是為何即便氫燃料電池被視為具潛力的低碳方案，基礎設施不足仍常被視為推廣上的決定性限制（許雅喬，2022）。此外，加氫站與配套網路不足，亦限制了氫能在交通與分散終端的擴散。由於加氫站資本密集，且需依賴車輛與終端需求規模才能形成經濟誘因，常出現「先有站或先有車」的協調困境；再加上各國對設置、安全與作業監理架構尚未完全一致，投資者仍面臨一定的合規不確定性。尤甚，氫能供應鏈在初期往往呈現高度去中心化，若要支撐終端應用，仍須同步補強儲運節點、運輸方式、站點布建與資料治理（林士清，2023b）。

其次，氫的跨域運輸與大宗出貨在經濟性上仍具挑戰。相較於天然氣與石油長期形成之管線與航運規模經濟，氫在密度、材料相容性與運輸形態上具有特有障礙。即使大規模輸送理論上可透過管線進行，氫脆、材料相容性及既有管線改造成本等問題，仍可能限制既有能源網路之直接沿用。因此，氫的跨域運輸往往更依賴新建基礎設施，或轉化為氨、液態有機載體等替代形式（Niermann et al., 2021）。

整體而言，氫能的限制不僅是技術成本問題，更涉及儲運基礎設施、安全規範與市場部署條件能否同步成熟。

三、離岸風電製氫的系統抉擇

在離岸風電製氫情境下，上述優勢與限制將進一步具體化為「系統路徑選擇」問題。其核心抉擇在於：究竟應將離岸電力透過海纜送回陸域，再於岸上集中電解製氫；抑或在離岸端就地電解製氫，再透過氫管、船運或港口樞紐輸送回陸域。Hydrogen Networks Operators of the Northern Seas（2026）所整理的北海經驗指出，離岸能源上岸路徑不必然僅依賴海纜，氫管與氫網亦可能成為可擴張部署的重要選項。因此，此一抉擇的關鍵不只是成本高低，更涉及能源安全、系統韌性與基礎設施依賴程度的重新配置。

具體而言，輸電方案高度依賴海纜容量與陸域電網承載能力；輸氫方案則將系統挑戰轉移至離岸電解、儲氫、安全與管網規劃，但可能降低對電網瓶頸的直接暴露。Ramakrishnan 等人（2024）亦認為場址選擇、電解規模配置，以及是否採用海水直接製氫或免去離子水處理等技術方向，都將影響離岸製氫的技術與經濟可行性。對臺灣而言，此一系統抉擇更須納入臺灣海峽之水深、距岸、施工與維運環境、港口與工業區配置，以及海域治理與安全監理要求。基於此，本研究採取兩組系統配置作為分析核心：其一為「岸上電解／離岸電解」，其二為「電力外送／氫氣外送」，以將離岸風電製氫轉化為具體可比的政策方案組合。

四、成本不確定性與風險治理

若從戰略研究所關心的「可行性」出發，離岸風電製氫的核心問題，不只是列舉其優缺點，而是如何將成本不確定性轉譯為可治理的政策問題。Albalawi 等人（2025）以蒙地卡羅分析呈現離岸風電製氫之成本分布與敏感因子，其啟示在於成本並非單點估計，而是由水深、距岸、平台形式、運維條件、設備壽命與資金成本等因素共同構成之風險集合。這使政策設計的焦點，從單純追求最低成本，轉向如何透過制度安排進行風險分配與去風險化。

當離岸風電製氫面對高資本投入、長回收期與技術不確定性時，政府是否透過長期合約、差價機制、補貼或基礎設施投資吸收部分風險，便成為能否促成規模化投資的關鍵。Jang 等人（2022）比較分散式、集中式與岸上製氫模式之技經結果後，顯示不同系統配置下的成本結構與風險承擔方式並不相同。對臺灣而言，這意味著離岸風電製氫之政策可行性，不能停留在願景式論述，而須進一步對接既有能源科技專案、風力發電與氫能技術研發重點，將示範場域、制度設計與政策工具之補強路徑具體化。換言之，其可行性必須建立在系統路徑可比較、成本風險可辨識，以及制度工具可介入的前提上，後續對各國政策類型與監理設計的比較方能由技術想像進一步進入制度分析層次。

參、離岸風電－綠氫一體化方案：系統設計與風險治理

離岸風電製綠氫（offshore wind-to-green hydrogen）近年成為多國能源轉型政策的優先議程，原因不僅在於其「綠氫」的減碳屬性，更在於該方案具備將離岸再生能源由「電力型資源」轉化為「可儲存、可運輸」能源載體的系統價值。對於離岸風場而言，若僅依賴海纜把電力回送陸域，往往會遇到併網限制、電網承載與尖離峰調度成本等瓶頸；相較之下，把部分離岸電力在海上直接用於電解水製氫，可視為一種減輕外送壓力、提升能源調度彈性與跨部門應用能力的替代路徑。然而，離岸製氫並非「把電解槽搬到海上」如此簡單，它更像是一套把能源、海事工程、工安與環境治理綁在一起的複合系統，其可行性高度取決於風險控制與制度配套是否能同步成形。

一、離岸風電製氫原理

離岸製氫方案的政策價值之一，是把再生能源的「間歇性」轉化為可管理的「儲能與出貨」；但同時也把原本集中在陸域電網的風險，轉移到海上製程、儲運安全與海事運作的風險治理。離岸風電製綠氫的基本邏輯可概括為「風能－電能－化學能（氫）－儲運與終端應用」。其流程雖可拆解為數個環節，但真正的難點在於上述環節在海上空間中高度耦合：電力品質、設備耐候、海事施工、維運可達性，

以及安全、環境及法律等監理要求，會共同決定方案能否規模化，涉及離岸風電製氫原理及其方式如表 2。

表 2

離岸風電製氫之系統流程、配置選項與治理意涵

分析面向	主要内容	治理意涵
發電端	離岸風機將風能轉換為電能，輸出具間歇性與波動性	影響電解設備負載管理、備援設計與調度穩定性
電解端	可採岸上電解或離岸電解	牽涉海纜依賴、維運難度、設備耐候與安全隔離
儲運端	氫可採高壓氣態、液氫、氨或其他載體形式儲運	影響能量損耗、設施投資、港口安全與事故應變
外送與運轉模式	可採併網或離網運行，並與輸電／輸氫路徑相互搭配	牽涉外送瓶頸、終端用途配置與整體系統韌性

二、從「示範」到「可擴張」：主要國家的政策路徑類型

（一）比較對象之選取與分析架構

現階段離岸風電製氫多仍處於示範、試點或規劃階段，國際上尚缺乏一致且成熟的國別產量排名資料。故本研究不以一般氫能發展規模或總產量作為選案標準，而聚焦於離岸風電製氫之系統路徑與監理設計，並以岸上／離岸電解、輸電／輸氫、港口樞紐、標準認證與程序性安全治理等面向作為比較重點。基於此，本研究納入德國、荷蘭、英國、丹麥、法國、澳洲、中國與越南等 8 國作為比較對象。這些國家雖分屬不同發展階段，但均已在離岸風能資源運用、離岸風電製氫示範、港口與工業區銜接，或認證與驗證制度建構等面向展現一定程度的政策實作。

相較之下，美國、日本、韓國及沙烏地阿拉伯雖具國家級氫能戰略與多元示範，但其主軸多不以離岸風電製氫作為核心政策路徑，且制度安排較難與本研究樣本形成同質比較，故未納入分析範圍。為補充比較對象選取之量化依據，本研究另參考國際能源總署（International Energy Agency, IEA）之氫能生產專案資料庫

(Hydrogen Production Projects Database) 於 2025 年 9 月版發布之各國氫能專案資料。由於 IEA 提供者為氫能專案總庫，而非離岸風電製氫單一路徑之國別產量排名。故本研究不以單一產量排序作為選案依據，而改以專案數量、已投產規模與已公告專案總量作為輔助判準，以檢視各比較國在氫能專案布局上的相對位置（表 3）

表 3
主要比較國家之氫能專案概況

國家	專案數量 (件)	已投產專案數 (件)	已投產產能 (kt H ₂ /y)	已公告專案總量 (kt H ₂ /y)
澳洲	160	13	6	169,984
中國	152	38	1,681	56,064
荷蘭	106	10	9	27,585
德國	229	61	180	25,602
丹麥	61	16	99	19,156
英國	159	18	16	16,326
法國	138	24	28	10,689
越南	6	0	0	5,224

註：資料依國際能源總署 Hydrogen Production Projects Database 2025 年 9 月版彙整，並採其 normalised capacity 指標。「已投產產能」係狀態屬 Operational 之專案產能加總；「已公告專案總量」係非除役 (non-decommissioned) 專案之產能加總，包含已投產、建設中、已作最終投資決定 (Final Investment Decision, FID)、概念規劃、可行性研究與示範項目。越南目前雖無已投產專案，故「已投產產能」為 0，但其已公告專案總量仍為正值。

資料來源：本研究彙整自 “Hydrogen production and infrastructure projects database,” by International Energy Agency, 2025.

從 IEA 資料庫觀之，若以已投產專案計，中國目前氫能產能規模最高；若納入建設中與規劃中專案，則澳洲、中國、荷蘭與德國之公告總量較大。此一結果顯示本研究所選取之比較國家，雖不必然皆為當前已投產產量最高者，但多數已在氫能專案布局、政策路徑與制度規劃上具一定代表性。故本研究選案並非單純依已投產產量高低排序，而是結合專案規模、政策目的與制度成熟度進行制度代表性取樣。

本研究之比較對象選取，並非依全球離岸風電製氫產量高低進行排序。其原因

在於現階段離岸風電製氫多仍處於示範、試點或制度建構階段，若僅以實際產量作為選案標準，反而可能忽略那些雖尚未形成大規模產出，但已在政策文件、港口治理、認證制度、第三方驗證或基礎設施整合上具代表性的國家。因此，本研究採取的是「制度代表性取樣」而非「產量排名取樣」：亦即優先納入在政策目的、系統配置與制度成熟度上已呈現清楚路徑差異的國家，以利進行類型化比較。換言之，所選 8 國並非意在代表全球離岸風電製氫產量最高者，而是代表當前較具辨識度的三種制度路徑。

為避免跨國比較流於個案並列或政策清單式描述，本研究以四項觀察面向整理各國經驗：第一，核心政策目的，即各國推動離岸風電製氫，究竟主要著眼於工業脫碳、能源系統整合、出口導向，抑或制度建構；第二，主要系統配置，即其偏向岸上或離岸電解、輸電或輸氫，以及是否以港口－工業區－管網作為整合節點；第三，政策工具與基礎設施安排，即其如何透過補貼、示範、長約、法規沙盒、港口建設或輸氫骨幹管網等工具推進商轉條件；第四，標準、認證與驗證制度，即其是否已建立低碳屬性證明、第三方驗證與跨境互認等制度基礎。透過上述四項面向，提供案例比較的基礎資訊，後續再進一步歸納其政策路徑類型（表 4）。

1. 德國：工業需求拉動的「離岸製氫－管線網絡」整合路徑

德國作為歐洲離岸風電與氢能政策的領先國之一，其離岸風電製氫之核心政策目的，在於支撐工業脫碳、提升能源安全並強化供應韌性。其政策特色不在單一示範專案本身，而在於嘗試將離岸再生電力、近岸或離岸電解、輸氫管線、港口儲運與工業區用氫需求整合為可延伸的制度路徑。換言之，德國較具代表性的地方，在於其以工業需求端為牽引，並透過補貼、法規沙盒與投資去風險化工具，逐步推動由示範走向商轉制度化之條件形成。此外，AFRY Management Consulting（2022）以 AquaVentus 願景比較不同系統變體時即指出，德國發展離岸風電製氫的關鍵不僅在於製氫位置選擇，而在於如何將離岸電解、輸氫管線與工業需求端整合為可擴張的系統方案。

表 4

離岸風電製氫主要國家之政策目的、系統配置與制度安排

國家	核心政策目的	主要系統配置	政策工具與基礎設施	標準認證
德國	工業脫碳、能源安全、供應韌性	近岸／離岸電解並行；輸電與輸氫並進	補貼、法規沙盒、投資去風險化、工業需求端拉動；輸氫管線、港口儲運、工業區用氫導入	認證制度、第三方驗證、氫品質與安全規範
荷蘭	港口樞紐建構、工業聚落減碳、跨境供應鏈整合	以港口／工業區周邊電解為核心，並評估能源島；外送偏輸氫	國家能源網絡規劃、示範專案、需求端牽引；港口－工業聚落－管網一體化	港口安全規範、認證互認、第三方驗證
英國	電力系統彈性、終端導入、難减排部門脫碳	多點試點；風場附近或港口周邊分散式電解；輸電與用氫鏈並行	試點計畫、產業聯盟、終端需求政策；港口與工業區周邊示範鏈	安全規範、氫品質標準、認證驗證制度化
丹麥	大型化系統整合、跨境互聯、能源樞紐建構	能源島／樞紐整合多風場；海上或近岸電解；跨境輸電／輸氫協同	去風險化工具、市場設計；能源島、跨境互聯、港口與輸運配套	高強度安全／海域治理規範；標準與互聯規則
法國	示範驗證、制度建構、產業承接	多點示範；多偏岸上整合與終端導入	公共投資、研發補助、示範計畫；逐步建立港口／工業／交通用氫銜接	安全、環評、儲運規範與認證準備
澳洲	出口導向、跨境供應鏈、市場信任建立	大型再生能源驅動電解；偏輸氫與港口出貨	基礎設施投資、補貼、長約、出口合約；港口鏈條核心	低碳屬性證明、第三方驗證、認證互認
中國	示範擴張、地方產業帶動、航運燃料應用	離岸風電直連電解優先示範；輸電與就地製氫並行	示範專案推動、地方產業園模式；沿海示範點逐步連結港口與航運燃料需求	安全規範先行；綠氫屬性證明、第三方驗證與跨區互認仍待完善
越南	淨零目標牽引、國際合作導入、制度完善	偏岸上整合；外送仍在規劃，未來可能朝出口延伸	國際合作、示範計畫、公共投資；海域使用、電網、港口與工業銜接仍在建構	工安、儲運、港口安全與認證互認制度建構中

2. 荷蘭：港口樞紐型的「北海能源島－工業聚落」耦合模式

荷蘭推動離岸風電製氫的特色，在於其以港口、工業聚落與管線網絡作為系統整合核心，將北海離岸風電視為上游供給來源，並藉由港口儲運與氫管網將綠氫導入化工、煉油、鋼鐵與發電等部門。荷蘭的重點不僅在技術示範，而在其透過國家能源網絡規劃、示範專案與需求端牽引，逐步形成港口－工業聚落－管網一體化的治理結構。其能源島構想更進一步將離岸風電與能源轉換節點整合，凸顯其路徑具有明顯的港口樞紐與跨境交易導向。此外，Clean Hydrogen Partnership（2023）指出港口在氫經濟中不只是物流節點，而是連結儲運、轉運與工業需求之制度接口；就此而言，荷蘭以港口、工業聚落與管網協同推進離岸風電製氫，最能體現其港口樞紐型治理邏輯。

3. 英國：多點試點推進的「電力彈性－終端導入」路徑

英國近年在離岸風電快速擴張下，將離岸風電製氫視為兼具電力系統彈性與終端應用導入的雙重政策工具。其路徑特色在於透過多點試點、風場附近或港口周邊分散式電解，以及工業、航運與儲能等多元終端用途驗證離岸風電與製氫之整合模式。相較於德國與荷蘭偏向基礎設施整合，英國更強調由試點專案、產業聯盟及終端需求政策逐步累積制度化經驗，再進一步推進標準、認證與驗證框架。此外，Calado 與 Castro（2021）指出離岸風電製氫的政策可行性往往與場址條件、外送限制及終端用途配置密切相關；英國以多點試點與終端導入累積制度經驗，正符合此一由示範逐步推進整合模式的路徑。

4. 丹麥：能源島驅動的「跨境能源樞紐－出口導向」模式

丹麥作為離岸風電技術的先驅，其離岸風電製氫策略常以大型化、系統化及跨境互聯作為核心想像。丹麥政策的代表性，在於其將能源島視為整合多風場發電、電解製氫與能源轉換之樞紐，試圖將離岸風電由單點電力供給提升為可支撐區域供應鏈的能源平台。與德國、荷蘭相比，丹麥更強調跨境基礎設施協同、市場設計與商轉速度之間的制度連動，因此其案例介於北海型與能源樞紐型之間，但整體仍以

大型系統整合為主要特徵。此外，Hydrogen Networks Operators of the Northern Seas（2026）強調北海地區未來離岸能源上岸路徑不必然僅依賴海纜，而可能朝輸氫骨幹網、跨境互聯與大型整合區域發展；丹麥能源島構想即體現此類以跨境能源樞紐為核心的系統整合邏輯。

5. 法國：示範導向的「追趕型制度建構」路徑

法國雖具海上風能潛力，但其離岸風電製氫發展較北海領先國家晚進，因此目前較呈現示範驗證與制度建構並進的追趕型路徑。法國政策的重點，在於透過政府支持的示範與研發型計畫，測試離岸風電供電之電解製氫可行性，並逐步建立安全規範、環境監理與港口／工業區銜接條件。其代表性不在短期形成大規模供應，而在於如何藉由示範累積監理經驗，為後續商轉鋪路。此外，World Energy Council（2021）指出各國氫能戰略之制度成熟度差異甚大，部分國家仍以示範、研發與制度建構作為政策重點；法國目前較偏向透過示範累積監理與產業承接經驗，即可置於此一脈絡下理解。

6. 澳洲：出口導向的「綠氫／載體－港口出貨」供應鏈模式

澳洲推動氫能的特色，在於將其置於能源出口與區域供應鏈的戰略框架之中。雖其氫能布局不完全以離岸風電為唯一供給來源，但在本研究比較架構中，澳洲代表的是出口導向、港口鏈條核心與低碳屬性認證先行的政策邏輯。其治理焦點不在單純擴產，而在於建立可被國際買方市場接受的低碳屬性證明、第三方驗證與認證互認機制，並透過港口儲運設施、長期合約與去風險化工具支撐商轉條件。此外，Taylor 等人（2025）指出澳洲離岸再生氫之發展潛力除取決於資源與成本條件外，亦與法制許可、海域治理及基礎設施安排密切相關，顯示其出口導向路徑之形成並非僅是技術或市場問題，而需以制度設計與法律配套作為支撐。

7. 中國：以廣東、海南沿海示範擴張綠電制氫擴大規模

中國近年沿海地區已出現多個離岸風電直連製氫與氫基燃料示範，顯示其正由概念驗證走向工業級試點。其政策路徑的特徵，在於以地方產業園、沿海示範點

及航運燃料需求作為擴張支點，透過示範專案帶動系統整合與地方產業承接。整體而言，中國已具示範擴張動能，但在港口氫治理、第三方驗證與跨區域輸運制度方面仍處於補強階段，因此較符合追趕型、制度補課中的發展特徵。此外，World Energy Council（2021）指出部分後進國家之氫能發展仍以示範推進、政策引導與制度建構作為主要特徵；中國沿海地區目前由示範點帶動離岸風電製氫整合擴張的路徑，可視為此一發展階段的具體表現。

8. 越南：國際合作驅動的「淨零目標牽引－完善制度」路徑

越南近年在淨零目標帶動下，開始積極評估以離岸風電結合製氫之可能性。其路徑特色在於由國際合作與外部資金、技術及制度標準導入作為主要驅動力，藉此同步推進再生能源發展、制度建構與基礎設施升級。然而，越南目前在海域使用、環境監理、工安規範、港口銜接與認證互認等面向仍屬建構階段，因此其案例更適合被理解為以淨零目標牽引、國際合作驅動的追趕型制度完善路徑。此外，Inn2POWER（2022）顯示綠氫制度化推進往往仰賴跨國合作、標準導入與基礎設施協調；就此而言，越南目前由淨零目標與國際合作共同牽引的發展方式，可視為典型的追趕型制度完善路徑。

（二）離岸風電製氫國家類型區分

在前述案例比較基礎上，本研究進一步將各國離岸風電製氫政策加以類型化，其目的不在簡化個別差異，而在於從政策文件與示範專案中提取較具共通性的制度邏輯，以利後續比較與臺灣政策對照。本研究主要依據三項維度進行分類：第一，核心政策目的，亦即各國係以工業脫碳與能源系統整合為主軸，抑或以出口導向與跨境供應鏈建構為重點；第二，主要系統配置，亦即其重心在風場－港口－工業區的區域整合，抑或港口出貨與國際運輸鏈條之安排；第三，制度成熟度，亦即其是否已形成由示範、商轉至標準認證的較完整體系，或仍處於示範擴張與監理建構階段。

在制度比較上，本研究進一步將認證制度成熟度、第三方驗證、碳屬性追蹤／資料治理與國際互認作為觀察變項，以辨識各國在低碳屬性證明、查驗安排、資

料可追溯性與跨境市場對接方面的制度化程度。此外，Inn2POWER（2022）也指出北海區域之綠氫發展已逐步由單一國家政策推進，轉向以港口、工業聚落與跨境氫網為核心的區域協作模式，並將歐洲氫能骨幹網視為支撐產業群聚與港口節點連結的重要基礎設施。就此而言，北海型國家較具體系化與區域協調特徵；能源樞紐型較強調出口市場導向的驗證與互認；追趕型則仍處於示範驗證與制度建構並進階段。基於此，本研究將樣本國歸納為北海型、能源樞紐型與追趕型三類，並據以評估臺灣之政策定位（表 5）。

表 5

離岸風電製氫國家類型與政策特徵

類型	政策目標	系統配置	認證制度	資料治理	國際互認	港口治理
北海型 （德國、荷蘭、丹麥、英國）	工業脫碳、系統整合、供應韌性	輸電／輸氫並行，風場港—口—工業區—氫網整合	高：綠氫認證、第三方驗證、碳追溯逐步制度化	高：重視碳追蹤、資料揭露與供應鏈可信度	高：跨境互認與區域協調推進中；納入制度化與第三方查驗安排	港口為集散樞紐，重視氫網、能源島、跨境互聯
能源樞紐型 （澳洲）	綠氫／氫載體出口、建立市場信任	大型再生能源電解，港口出貨與載體轉換並重	中高：偏出口導向之低碳證明與第三方驗證	較高：依出口市場要求建立資料格式	高：重視與進口國市場標準對接；重視買方市場之第三方驗證	港口為出口核心，重視儲運、轉換、長約與物流安全
追趕型 （法國、中國、越南）	示範驗證、制度建構、技術導入	多點示範，岸上整合或局部離岸電解	中低：安全規範先行，認證制度建構中	中低：碳資料治理與追溯仍待補強	較低：互認體系尚未成熟；第三方驗證尚在試行階段	重點在示範治理、港口安全、環評協調與基礎設施起步

註：就臺灣政策借鏡而言，北海型可借鏡其「由示範走向商轉」的制度設計，特別是港口—工業區能—源基礎設施整合、程序性安全治理，以及跨部門協調機制；能源樞紐型對臺灣短期內未必適合直接複製出口型模式，但可借鏡其「認證先行、合約驅動、基建配套同步」的市場形成邏輯；追趕型對臺灣最具直接參考價值。臺灣現階段較接近此型，宜優先建立示範治理、監理框架、驗證機制與分階段推動順序，而非過早以出口導向為政策主軸。

上述 8 國發展離岸風電製氫的核心政策目的並不相同。整體而言，可大致區分為三類：第一，以工業脫碳與能源系統整合為主軸，典型如德國、荷蘭、英國與丹麥，其重點在於回應離岸風電外送瓶頸、支撐高耗能產業減碳，並提升供應韌性；第二，以出口導向、市場信任與跨境供應鏈建構為主軸，典型如澳洲，其政策焦點在於將氫塑造為可交易之低碳能源商品；第三，以示範驗證、制度建構與技術導入為主軸，典型如法國、中國與越南，其重點在於透過示範累積監理經驗與產業承接能力。換言之，各國雖皆以淨零轉型為共同背景，但在實際政策目的上，離岸風電製氫更常被定位為工業脫碳與系統整合工具、出口導向之能源商品，或制度建構與示範驗證手段，而非單純追求綠氫產量擴張。是以，涉及離岸風電製氫國家類型區分敘明如下：

1. 北海型：以系統整合為核心的區域能源路徑

北海型的共同特徵，在於將離岸風電製氫視為區域能源系統整合工程，而非單一技術專案。其政策重心不僅在離岸風場本身，更在於如何將風場、港口、工業區與氫網納入同一治理架構，以形成可複製、可擴張的制度模板。德國、荷蘭、丹麥與英國雖在具體配置上各有差異，但整體均強調工業脫碳、能源系統整合與供應韌性，並逐步推進港口儲運、輸氫骨幹網、能源島、跨境互聯及標準認證／第三方驗證等制度安排。就此而言，北海型的代表性不在單一示範案規模，而在其已具備由示範走向商轉的制度延伸能力。對臺灣而言，此一路徑最具借鏡之處，在於港口－工業區－能源基礎設施整合、程序性安全治理，以及跨部門協調機制之制度化。

2. 能源樞紐型：以出口與跨境供應鏈為核心的市場形成路徑

能源樞紐型的核心在於將氫視為可進入跨境市場之能源商品，而不僅是國內能源轉型工具。此一路徑通常以大規模再生能源供給建立成本優勢，並同步投資港口、儲運、轉換設施與長期合約安排，以形成由生產、轉化、儲存至出貨的一體化物流鏈條。澳洲即具代表性，其政策關鍵不只在擴產，而在於如何建立可被國際買方市場接受的低碳屬性證明、第三方驗證與認證互認機制，使綠氫的環境價值轉化為交易價值。相較於北海型偏重區域能源系統整合，能源樞紐型更強調出口導向、

市場信任與港口出貨能力。對臺灣而言，此一路徑短期內未必適合作為主導模式，但其「認證先行、合約驅動、基建配套同步」的市場形成邏輯，仍具政策啟發之參考價值。

3. 追趕型：以示範擴張與制度建構為核心的發展路徑

追趕型的特徵在於當離岸風電仍處於起步或加速擴張階段時，即同步評估並補齊海上製氫所需的制度條件與產業承接能力。法國、中國與越南雖發展背景不同，但其共通之處，在於目前仍以示範驗證、制度建構、技術導入與地方或產業承接作為主要政策重心。此一路徑通常尚未形成完整的輸氫骨幹網、跨境互聯或高度成熟的認證互認體系，而較著重於法規定位、工安與危險物質管理、環境影響評估、海域使用規範、港口儲運與終端用氫銜接等基礎制度補課。其政策價值不在短期內形成大規模供應，而在於透過示範與制度建構降低後續商轉與擴散時的治理成本。

4. 評估臺灣定位：追趕型中的系統消納導向次型

綜合上述類型比較，臺灣現階段較接近「追趕型」中的「系統消納導向次型」，亦即以國內能源韌性、產業減碳與示範監理建構為主，而非出口導向之能源樞紐型。此一類型化處理的意義在於將原本分散於能源政策、產業策略與監理制度中的個別作法，提升為可供比較之制度分析架構。換言之，各國差異不僅表現在是否發展離岸風電製氫，更表現在其究竟是將其定位為工業脫碳與系統整合工具、出口導向的能源商品，抑或制度建構與示範驗證之治理手段。就此而言，北海型強調風場、港口、工業區與氫網之整體整合；能源樞紐型則以出口鏈條、國際認證與港口出貨能力為核心；追趕型則著重於示範擴張、監理補課與制度建構。此一比較結果亦顯示臺灣在政策上應優先處理示範場域治理、程序性安全、港口儲運規範與驗證制度等基礎問題，而不宜過早以出口導向模式作為主要政策想像。

（三）從許可到程序性安全治理

離岸風電製氫的監理課題，核心不在單一設施之設置許可，而在跨流程風險的制度化治理。相較於傳統能源設施，離岸風電一氫一體化方案所面對的風險，涉

及電解系統失效、氫氣洩漏與點火、儲運與轉化過程之安全隔離、極端天候下之應急處置，以及對海洋環境與周邊社會之影響管理。換言之，其風險結構並非單一技術面向，而是技術、經濟、環境與安全條件相互交織之複合體系。因此，監理思維不宜僅限於建設許可或個案審查，而應導入「程序性安全治理」（process safety）取向，將事故預防、風險分級、持續監測、運轉維保與異常通報納入制度設計之中（Mudhifar et al., 2025）。

此一轉向對臺灣尤具意義，臺灣離岸風電發展本即與海域治理、公共安全及國防空間存在高度政策張力；當海上製氫進一步疊加儲運、港口與工業使用等環節後，相關風險更難由單一主管機關或單一法規加以吸收。也因此，離岸風電製氫所涉之「安全」，不應被限縮為狹義工業安全，而應理解為涵蓋公共安全、供應韌性與關鍵基礎設施保護的廣義治理問題。制度設計必須同時處理能源轉型的民生需求與國防安全的空間、資訊與基礎設施保護要求，使原本可能在個案審查中反覆出現的衝突，轉化為可預期、可協調且可監理的制度安排。

基於前述分析，臺灣在離岸風電製氫的監理上，至少應聚焦兩項關鍵課題：其一，如何在「輸電」與「輸氫」兩種外送路徑之間，依技術成熟度、全生命週期成本、供應中斷風險與監理可行性進行權衡與配置；其二，如何以程序性安全治理為核心，整合環境影響評估、公共安全管理、港口儲運規範與國防—民生協調機制，建構可持續運作且具社會信任基礎的監理架構。換言之，離岸風電製氫若要由試點示範邁向規模化部署，其關鍵不僅在技術突破，更在於能否形成跨流程、跨部門且可稽核的治理體系。

肆、海上製綠氫之監理架構：環境法規、技術標準、港口治理與國防安全之整合

離岸風電製氫涉及離岸發電、電解、儲運與終端使用之一體化系統，其監理不可能由單一法規或單一主管機關完成。相較於傳統能源設施，其治理重點不在單點設施合法化，而在海域使用、環境影響、製程安全、港口儲運、標準認證、第三方驗證及關鍵基礎設施韌性之整合。就國際經驗而言，相關監理大致可分為環境治理

與海域使用、技術標準與程序性安全治理、市場與基礎設施治理三個層次。基於此，本章將依序討論環境治理、技術標準、港口治理與國防安全，說明其如何共同構成臺灣離岸風電製氫的監理架構。

一、環境治理與海域規範：從環評要求至海洋空間治理

在離岸風電製氫的監理起點，首先是環境治理與海域使用問題。就國際制度經驗而言，離岸風電及其衍生設施通常優先納入嚴格的环境監理框架，要求開發者於選址、施工、運轉與除役各階段，提出具可追溯性的環境影響評估與長期監測機制，以降低對海洋生態系統、漁業資源、航運秩序及海域利用秩序之不利影響。也就是說，海上能源設施的環境治理，並不只是對單一工程進行事前審查，而是將其置於整體海洋空間與多元使用衝突之中進行制度化管理。

若進一步從離岸風電製氫的特性來看，其環境治理需求較一般離岸風電更為複雜。原因在於離岸風電製氫並非僅增加一項附屬設備，而是將風場與製氫、儲氫、運輸等製程環節相互耦合，使原本集中於風機、海床擾動、噪音與棲地干擾的環境議題，進一步延伸至化學品管理、儲運安全、事故外溢與應急處置等面向。換言之，當離岸風電由單純的發電設施轉變為包含製程與儲運功能的一體化系統，其環評對象也不應再僅限於風場本體，而須擴大至整體系統流程與事故情境。

因此，臺灣若要推動離岸風電製氫，環境法制不宜僅沿用既有離岸風電審查架構，而應將評估範圍由風場設置進一步延伸至「製氫－儲氫－運輸－港口銜接」等系統性環節。具體而言，至少應納入三項制度考量：（一）海域空間治理，亦即如何在風場設置、航道安全、漁業活動、生態敏感區與國防使用之間進行協調，避免海域使用衝突在個案審查階段反覆出現；（二）環境影響評估，亦即除既有噪音、海床擾動與棲地影響外，亦須評估製氫製程、危險物質管理、儲運風險及事故情境可能帶來之外部影響；（三）長期監測與適應性治理，亦即針對運轉期間之海洋生態變化、設備異常、事故通報與環境回復責任建立持續性制度安排，而非僅止於開發許可前之一次性審查。

從臺灣脈絡而言，此一環境治理轉向尤其重要。臺灣離岸風電發展經驗已顯示海域使用、社會接受度、環境影響與產業利益之間常存在高度張力；若再疊加海

上製氫、儲運與港口轉運等新環節，原有審查架構可能不足以回應更複雜的風險組合。是以，離岸風電製氫的環境治理不應被理解為既有離岸風電審查制度的附帶延伸，而應被視為一種由環評要求逐步走向海洋空間治理的制度升級。唯有如此，環境監理方能與後續的程序性安全治理、港口治理與國防韌性保護形成一致的風險管理架構，為離岸風電製氫由示範走向制度化部署奠定基礎。

二、技術標準與安全監理

離岸風電製氫的監理難題之一，在於其主要風險來源並非單點設備故障，而是跨流程的複合風險。具體而言，電力波動可能影響電解系統穩定運作，海事環境將直接左右維修可及性與作業安全，而氫之儲運形態又將影響事故情境、隔離要求與應急處置模式。換言之，離岸風電製氫所面對的，不是傳統單一設施之靜態風險，而是製氫、儲運、海事作業與終端銜接彼此交織的動態風險結構。因此，若監理仍僅停留在設置許可或個案審查，往往不足以涵蓋運轉、維保與異常事件處理階段的高頻不確定性。相較之下，國際監管趨勢已逐步轉向更強調程序、操作與失效管理的安全治理思維，亦即由「是否准許設置」進一步轉向「如何持續安全運作」。

在此脈絡下，Clean Hydrogen Partnership（2023）以「港口中的氫」為情境，具體指出氫若作為港口集散與轉運節點之能源載體，其監理要求不能僅限於設備規格或危險物品管理，而須同時涵蓋安全規範、基礎設施標準、作業流程、災害演練與跨機關協調等制度條件。此一觀點對離岸風電製氫尤具啟發性，因為其規模化部署終將與港口、儲運及工業使用相銜接，而港口場域本身即屬高密度人流、物流與危險物質並存的複合空間。也因此，「安全標準－設施規格－作業程序－災害演練」必須形成一套可稽核、可追溯且可持續更新的監理體系，而非僅由單一機關透過事前許可予以切割管理（Clean Hydrogen Partnership, 2023）。

若從臺灣的制度需求來看，離岸風電製氫之技術標準與安全監理，至少應涵蓋四項核心面向：（一）製氫端安全，包括電解槽系統、電力品質管理、防爆與隔離設計，以及失效模式與風險評估；（二）儲運端安全，包括高壓氣態、液氫或載體轉換之安全規範、站區分區、裝卸作業與事故情境下之應急處置；（三）海事與職安管理，包括海上平台作業、維運船舶、承攬管理、人員訓練與天候窗口下的作業

安全；（四）資料與監測治理，包括即時監測、事故通報、稽核機制與第三方檢驗，以確保設施運轉與異常事件處理具備可追溯性。換言之，離岸風電製氫的技術監理不應僅以個別設備安全為中心，而須建立由製氫、儲運、海事作業至資料治理相互銜接的流程型監管架構。其主要監理範疇與制度工具整理（表 6）。

表 6

離岸風電製氫之技術標準與程序性安全治理架構

監理面向	核心風險	主要監理要件	制度工具
製氫端安全	電解槽系統失效、電力輸入波動、防爆與隔離不足	設計與選型標準、電力品質保護邏輯、失效模式與風險評估、例行檢修與维保規程	設計審查、型式認證、風險評估報告、運轉 SOP、第三方檢驗
儲運端安全	高壓氣態、液氫或載體轉換過程中之洩漏、燃爆、裝卸事故	儲存型態安全標準、站區分區與動線管制、裝卸作業規範、事故情境應變與消防計畫	港口／儲運設施設計規範、危害辨識清單、裝卸 SOP、緊急應變計畫、演練紀錄
海事與職安	海上平台作業風險、維運船舶安全、承攬管理失當、極端天候下作業中斷	海上施工與維運規程、承攬安全界面管理、人員訓練與證照要求、撤離與救援規劃	作業許可制度、承攬安全管理計畫、訓練紀錄、海事通報與救援 SOP
資料與監測	壓力、洩漏、溫度與電力品質異常未即時掌握，事故資訊不可追溯	監測項目與頻率、異常告警與停機門檻、事故通報時限與格式、稽核與第三方驗證機制	SCADA／監測系統、異常事件資料庫、通報平台、稽核報告、第三方檢驗／驗證證明

三、能源市場與基礎設施治理

離岸風電製氫之所以具有戰略意涵，不僅在於其可作為低碳能源載體，更在於其最終必須嵌入市場與基礎設施網絡之中，方能由技術示範轉化為可持續運作的供應體系。換言之，離岸風電製氫的治理不會在製氫完成時結束，而是必須進一步面對儲存、運輸、轉運、終端使用與交易驗證等制度問題。相較於單純將電力交由電網吸收，氫能體系要求更高程度的基礎設施整合，亦即由風場、港口、工業區、儲

運設施、管網或替代運輸方式共同構成可運作的供應鏈架構。

在此脈絡下，港口治理成為離岸風電製氫由示範走向擴張部署的關鍵節點。Clean Hydrogen Partnership（2023）指出港口在氫經濟中往往不只是物流場域，而是集散、儲運、轉運與產業耦合的樞紐，其功能在於串接上游離岸再生能源供給與下游工業、交通及發電需求。就離岸風電製氫而言，港口同時承擔三項制度角色：其一，作為氫與氫載體的實體轉運節點；其二，作為安全規範、危險物質管理與作業程序的落實場域；其三，作為市場形成與交易驗證的重要接口。職此，港口治理的核心已不僅是交通或物流管理，而是能源轉型、產業競爭與制度可信度的交會點。

就評估現階段臺灣發展離岸風電製氫的政策價值而言，未必在短期內形成獨立之氫經濟體系，而更可能體現在其作為天然氣替代與補充能源載體的過渡功能。亦即，在高耗能產業、工業燃料與長期儲能需求仍高度依賴天然氣之情況下，離岸風電製氫可被視為降低化石燃料依賴、提升低碳原料供應與危機調度彈性的制度選項。就基礎設施層面而言，臺灣未來可進一步評估既有天然氣儲槽、港口儲運設施與相關工業區能源基礎設施，是否可在安全、材料相容性與法規許可條件下，作為氫能導入或氫載體轉換的過渡性支撐。此一思考的重點，不在假設既有天然氣設施可直接等同於氫基礎設施，而在於將離岸風電製氫與既有能源體系銜接，作為降低初期制度成本與基礎設施投資門檻的過渡路徑。

對臺灣而言，能源市場與基礎設施治理的政策意義，在於是否能逐步形成「港口－風場－工業區」的供應鏈縱深，使離岸風電製氫不只是孤立的示範專案，而能與既有高耗能產業、工業燃料需求與低碳轉型壓力形成制度性對接。具體而言，若港口能承接氫的安全轉運與合規管理，並將氫供應導入鋼鐵、石化、發電或其他關鍵製造業，則離岸風電製氫方可能由工程方案轉化為產業政策工具。反之，若缺乏儲運設施、轉運規範、需求端長約、標準認證與第三方驗證等制度條件，則離岸風電製氫仍可能停留在示範展示，而難以形成可擴張的市場結構。

進一步言之，能源市場與基礎設施治理亦是離岸風電製氫與後續韌性治理相銜接的關鍵。當港口、輸氫管網、海底電纜、儲運設施與工業用氫節點逐步形成網絡時，其治理邏輯便不再只是效率與成本配置，而同時涉及供應中斷、設施破壞、灰色地帶干擾與關鍵節點保護等問題。換言之，市場形成愈成功，基礎設施的重要性

與脆弱性也將同步上升。這意味著離岸風電製氫的市場與基礎設施治理，不能與國防安全、關鍵基礎設施韌性及國防－民生協調切割理解，而必須作為同一監理架構下的不同層次加以整合。

四、灰色地帶風險：離岸風電製氫如何納入國防－民生協調

離岸風電製氫之所以必須納入國安脈絡加以思考，主因在於離岸風電及其衍生基礎設施具有明顯的國防－民生雙重屬性。風場配置、海底電纜與管線路徑、雷達回波、海上交通秩序及港口轉運節點，均可能與國土防衛、海域監控及海上通道安全相互交織。也因此，離岸風電製氫的治理問題，不僅是能源開發與產業轉型問題，同時也是海域安全與關鍵基礎設施保護問題。

就國內制度脈絡而言，李淑瓊（2024）已指出離岸風電推動需同步納入國防安全考量，並應透過法制與行政協調機制處理風場開發與防務需求之界面；黃景裕（2026）亦指出風機葉片可能造成雷達雜訊或形成假目標，進而影響防空與監偵判讀；海底電纜、海上平台與港口設施則可能成為灰色地帶行動中的脆弱目標。此一觀察對離岸風電製氫具有更強的制度意涵，因為一旦製氫、儲運與港口轉運等功能疊加於既有離岸風電設施之上，相關設施的重要性與脆弱性亦將同步提升。

基於此，本研究認為離岸風電製氫至少涉及三項國防－民生協調課題：（一）風場與製氫設施之選址不只是能源規劃問題，亦涉及防務敏感區、演訓空域、航道秩序與海域使用界面的協調；（二）海纜、管線、海上平台與港口節點不只是工程資產，而可能成為騷擾、破壞或資訊操作之標的，故應納入關鍵基礎設施保護、監測與通報體系；（三）資訊透明與跨部門協調機制必須制度化，避免能源開發與防務需求在個案審查中反覆衝突，進而降低治理不確定性與社會信任成本。換言之，離岸風電製氫若要成為可擴張部署的能源基礎設施，其監理架構即不能僅處理環評、工安與港口管理，而須同步納入灰色地帶風險與國防－民生協調機制。

五、臺灣制度推動順序：由示範治理走向制度化部署

綜合前述環境治理、程序性安全治理、市場與基礎設施治理，以及國防－民生協調等面向，臺灣推動離岸風電製氫較適合採取分階段制度建構路徑，而非一開始

即以大規模商轉或出口導向作為政策起點。其原因在於臺灣目前較接近追趕型中的系統消納導向次型，政策重點應先放在示範治理、監理補課與制度協調，逐步累積工程、法制與跨部門治理能力，再進一步推進認證、基礎設施與韌性部署。

第一階段為示範場域治理。此階段重點在於建立離岸風電製氫之基本制度入口，包括環境影響評估、海域使用協調、電解設備安全審查、港口危險物管理及跨部會協調機制。此階段之核心目的，不在立即追求規模化，而在透過示範計畫釐清許可流程、風險責任與機關分工，避免制度空白成為後續推動之障礙。

第二階段為基礎設施與驗證治理。當示範場域逐步累積技術與監理經驗後，政策重點應轉向建立來源證明、碳屬性資料格式、第三方驗證機制，以及港口儲運與轉運作業標準。此階段之關鍵，在於將離岸風電製氫由示範專案提升為可被市場接受與制度辨識的低碳供應選項，使技術路徑與制度可信度得以同步形成。

第三階段為商轉與韌性治理。當基礎設施與驗證制度具備一定基礎後，方可進一步將離岸風電製氫納入關鍵基礎設施保護、國防－民生協調、備援供應設計與危機情境演練之中，推動由試點示範走向制度化部署。此一階段的重點不僅在市場擴張，更在於提升供應中斷情境下之韌性與可調度性，使離岸風電製氫真正成為兼具能源安全、產業減碳與危機韌性的治理工具。換言之，臺灣現階段較適合採取「先示範、後認證、再基建」的制度推進順序，而不宜直接以出口型氫經濟作為政策起點。

上述路徑既較符合臺灣當前制度條件，也較能回應離岸風電製氫所涉及之多重風險與治理需求。從臺灣現行制度基礎觀之離岸風電製氫並非全然缺乏法制依據，而是現有規範多分散於不同主管領域之中。就既有基礎而言，離岸風電開發、環境影響評估、海域使用協調、港口危險物管理、職業安全與消防應變等面向，已可作為離岸風電製氫示範治理的初步制度入口。然而，現行規範仍主要以離岸風電、危險物管理或港口作業為對象，對於離岸電解製氫、儲氫、氫載體轉換、第三方驗證、碳屬性資料治理，以及跨部門事故通報與國防－民生協調等事項，尚未形成完整而一致的監理架構。

就主管機關分工而言，未來制度推動至少需涵蓋三個層次：（一）能源與產業主管機關應負責示範政策、技術標準、需求端導入與驗證制度規劃；（二）環境、

港務與海域治理主管機關應處理環評、海域空間協調、港口儲運作業與危險物管理；（三）國防與安全相關機關則應就敏感海域、關鍵節點保護、灰色地帶風險與國防—民生協調建立固定協商機制。換言之，臺灣推動離岸風電製氫的關鍵並不在新增單一專法，而在於如何以跨部門協調方式，將現有法制基礎逐步轉化為可銜接示範治理、驗證制度與基礎設施部署的整合型監理架構。

伍、結論與政策意涵：建構臺灣「氫經濟安全戰略」

一、研究結論

本研究主張離岸風電製氫不宜僅被理解為單一能源技術，而應視為牽動能源安全、經濟安全、基礎設施韌性與制度可信度的綜合治理議題。隨著離岸風電持續擴張，能源轉型的關鍵問題已由發電能力逐步轉向系統消納、外送能力與風險治理。也因此離岸風電製氫的政策意義，不在於增加一項綠能利用方式，而在於其能否作為回應外送瓶頸、支撐產業減碳與提升能源韌性的制度選項。

本研究以「政策目的—系統配置—制度成熟度」作為比較架構，分析不同國家如何透過離岸風電製氫回應其能源、產業與安全需求。研究結果顯示各國路徑差異並非主要來自技術條件，而是取決於政策定位與制度安排：北海型國家強調風場、港口、工業區與氫網的整體整合，並已逐步形成由示範走向商轉的制度延伸能力；能源樞紐型則以出口導向、市場信任與跨境供應鏈為核心；追趕型則著重於示範驗證、監理補課與制度建構，尚在逐步補齊認證、驗證與基礎設施條件。換言之，離岸風電製氫的發展路徑，本質上是制度路徑的差異，而非單純技術路徑的差異。

對臺灣而言，本研究認為現階段較接近追趕型中的「系統消納導向次型」，亦即以國內能源韌性、產業減碳與示範監理建構為主，而非以出口導向之能源樞紐型作為發展起點。其關鍵不在單點技術是否成熟，而在於能否建立兼顧環境治理、程序性安全、港口儲運、驗證制度與國防—民生協調的監理架構。若缺乏此一制度化配置，離岸風電製氫即可能停留於示範層次，而難以轉化為可擴張的能源基礎設施與產業政策工具。

二、政策建議

基於前述研究發現，本研究建議臺灣推動離岸風電製氫，應以「策略定位－制度設計－基礎設施」作為治理主軸：

首先，在策略定位上，離岸風電製氫應被定位為能源自主、產業減碳與經濟安全的政策工具，而非單純的能源技術計畫。臺灣現階段較適合將其作為支撐國內低碳原料供應、提升系統消納能力與強化能源韌性的制度選項，而不宜過早以出口型氫經濟作為主要政策想像。

其次，在制度設計上，監理思維應由傳統的許可導向，進一步升級為結合程序性安全治理、標準認證與第三方驗證的整合框架。其重點包括：擴大環境影響評估之系統性範圍、建立技術標準與異常通報機制，以及將國防－民生協調、灰色地帶風險與關鍵基礎設施韌性納入監理體系。

第三，在基礎設施上，港口治理與儲運體系將是離岸風電製氫由示範走向擴張部署的關鍵。未來應逐步建立「風場－港口－工業區」的基礎設施縱深，並同步發展來源證明、碳屬性資料格式、第三方驗證與港口轉運作業標準。就推動順序而言，臺灣較可行的路徑仍是「先示範、後認證、再基建」，亦即先釐清制度入口與機關分工，再逐步推進驗證制度與基礎設施部署。

總言之，臺灣推動離岸風電製氫的核心並非追求單點技術突破，而是在於能否建構一套可擴張、可稽核且可協調的氫經濟安全治理體系。唯有在策略定位清晰、制度設計完整與基礎設施逐步到位的前提下，離岸風電製氫方可能由示範專案轉化為兼具減碳、產業競爭與國家韌性的關鍵能源基礎設施。

參考文獻

- 李淑瓊（2024）。離岸風電跨機關協調機制之問題研析。立法院法制局。[Lee, S. C. (2024). *A study on issues in the inter-agency coordination mechanism for offshore wind power*. Legislative Yuan Legal Affairs Bureau.]
- 林士清（2023a）。四方乾淨氫戰略倡議：以美國、日本、澳洲及印度發展氫能源合作促淨零碳排為例。臺灣能源期刊，10（4），333-349。[Lin, S. C. (2023a). Quad clean hydrogen strategic initiative: A case study of hydrogen energy cooperation between the United States, Japan, Australia, and India to promote net-zero carbon emissions. *Journal of Taiwan Energy*, 10(4), 333-349.]
- 林士清（2023b）。朝向碳中和與氫經濟：國家氫能源發展模式之比較研究。科技管理學刊，28（2），243-271。[Lin, S. C. (2023b). Moving toward the carbon neutrality and hydrogen economy: An comparative study of national energy policy for hydrogen resources. *Journal of Technology Management*, 28(2), 243-271.]
- 徐韶徽、洪崧富（2023）。氫經濟產業趨勢與氫能源產出方式。化工，70（2），46-55。
[https://doi.org/10.29803/CE.202304_70\(2\).0006](https://doi.org/10.29803/CE.202304_70(2).0006) [Hsu, S. H., & Hung, S. F. (2023). Qing jingji chanye qushi yu qing nengyuan chanchu fangshi. *Chemical Engineering*, 70(2), 46-55.]
- 黃景裕（2026）。離岸風電開發與國土防衛之戰略權衡。國防安全雙週報，（105），57-61。
[Huang, C. Y. (2026). Balancing offshore wind ambitions with national security needs. *Guofang Anquan Shuangzhoubao*, (105), 57-61.]
- 許雅喬（2022）。2050 淨零碳排之能源新星－氫燃料電池產業。臺灣經濟研究月刊，45（8），104-112。
[https://doi.org/10.29656/TERM.202208_45\(8\).0014](https://doi.org/10.29656/TERM.202208_45(8).0014) [Hsu, Y. C. (2022). 2050 Jingling tanpai zhi nengyuan xinxing: Qing ranliao dianchi chanye. *Taiwan Economic Research Monthly*, 45(8), 104-112.]
- AFRY Management Consulting. (2022). *Comparison of system variants for hydrogen production from offshore wind power: Short study based on the AquaVentus vision: 10 GW offshore electrolysis capacity in the German exclusive economic zone by 2035*. <https://aquaventus.org/downloads/studien/aqueductus-short-study-en.pdf>
- Albalawi, A. A., Hasan, S., & Elshurafa, A. M. (2025). The economics of off-shore wind-based hydrogen production in Saudi Arabia. *International Journal of Hydrogen Energy*, 170, Article 151225. <https://doi.org/10.1016/j.ijhydene.2025.151225>
- Balaji, R. K., & You, F. (2024). Sailing towards sustainability: Offshore wind's green hydrogen potential for decarbonization in coastal USA. *Energy & Environmental Science*, 17, 6138-6156. <https://doi.org/10.1039/D4EE01460J>
- Bockris, J. O'. M. (2013). The hydrogen economy: Its history. *International Journal of Hydrogen Energy*, 38(6), 2579-2588. <https://doi.org/10.1016/j.ijhydene.2012.12.026>
- Calado, G., & Castro, R. (2021). Hydrogen production from offshore wind parks: Current situation and future perspectives. *Applied Sciences*, 11(12), Article 5561. <https://doi.org/10.3390/app11125561>
- Chung, H.-S. (2021). Taiwan's offshore wind energy policy: From policy dilemma to sustainable development. *Sustainability*, 13(18), Article 10465. <https://doi.org/10.3390/su131810465>
- Clean Hydrogen Partnership. (2023). *Study on hydrogen in ports and industrial coastal areas*. <https://www.>

- clean-hydrogen.europa.eu/system/files/2023-09/EN%20PDF%20-%20H2%20in%20Ports%20-%20Report%20%20-%20September%202023.pdf
- FleishmanHillard. (2022). *National hydrogen strategies in the EU member states*. <https://fleishmanhillard.eu/wp-content/uploads/sites/7/2022/02/FH-National-Hydrogen-Strategies-Report-2022.pdf>
- Global Wind Energy Council. (2025). *Global wind report 2025*. <https://26973329.fs1.hubspotusercontent-eu1.net/hubfs/26973329/2.%20Reports/Global%20Wind%20Report/GWEC%20Global%20Wind%20Report%202025.pdf>
- Howarth, R. W., & Jacobson, M. Z. (2021). How green is blue hydrogen? *Energy Science & Engineering*, 9(10), 1676-1687. <https://doi.org/10.1002/ese3.956>
- Hydrogen Networks Operators of the Northern Seas. (2026). *Integrated offshore wind and hydrogen production in the Northern Seas: An expert paper describing a pathway to scalable renewable energy deployment*. <https://www.natrangroupe.com/sites/default/files/hy/hynos-rapport-expert-production-hydrogene-offshore-janvier2026.pdf>
- Inn2POWER. (2022). *Green hydrogen state of the nations summary report: All nations summary*. https://www.waterstofnet.eu/_asset/_public/publicaties/INN2POWER-All-notions-Summer-online.pdf
- International Energy Agency. (2025, September). *Hydrogen production and infrastructure projects database*. <https://www.iea.org/data-and-statistics/data-product/hydrogen-production-and-infrastructure-projects-database>
- Jang, D., Kim, K., Kim, K.-H., & Kang, S. (2022). Techno-economic analysis and Monte Carlo simulation for green hydrogen production using offshore wind power plant. *Energy Conversion and Management*, 263, Article 115695. <https://doi.org/10.1016/j.enconman.2022.115695>
- Jiang, H., Xiong, L., Chen, W., Geng, D., & Xu, B. (2026). Offshore wind-to-hydrogen production: Technical pathways, challenges, and prospects. *Applied Sciences*, 16(1), Article 211. <https://doi.org/10.3390/app16010211>
- Magacho, G., Espagne, E., & Godin, A. (2023). Impacts of the CBAM on EU trade partners: Consequences for developing countries. *Climate Policy*, 24(2), 243-259. <https://doi.org/10.1080/14693062.2023.2200758>
- Mudhifar, M. A. H., Zayed, M. E., & Rehman, S. (2025). Offshore wind-to-green hydrogen: A comprehensive review on current challenges, techno-economic analyses, environmental implications, and potential risks. *Process Safety and Environmental Protection*, 201, Article 107631. <https://doi.org/10.1016/j.psep.2025.107631>
- Niermann, M., Timmerberg, S., Drünert, S., & Kaltschmitt, M. (2021). Liquid organic hydrogen carriers and alternatives for international transport of renewable hydrogen. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 135, Article 110171. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2020.110171>
- Oni, B. A., Sanni, S. E., & Misiani, A. N. (2025). Green hydrogen production in offshore environments: A comprehensive review, current challenges, economics and future-prospects. *International Journal of Hydrogen Energy*, 125, 277-309. <https://doi.org/10.1016/j.ijhydene.2025.03.429>
- Ramakrishnan, S., Delpisheh, M., Convery, C., Niblett, D., Vinothkannan, M., & Mamlouk, M. (2024). Offshore green hydrogen production from wind energy: Critical review and perspective. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 195, Article 114320. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2024.114320>

- Rezaei, M., Akimov, A., & Gray, E. M. (2024). Economics of renewable hydrogen production using wind and solar energy: A case study for Queensland, Australia. *Journal of Cleaner Production*, 435, Article 140476. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2023.140476>
- Taylor, M., Strezov, V., Best, R., Pettit, J., Cho, H., Hammerle, M., & Beringen, E. (2025). Offshore renewable hydrogen potential in Australia: A techno-economic and legal review. *International Journal of Hydrogen Energy*, 152, Article 149923. <https://doi.org/10.1016/j.ijhydene.2025.06.113>
- World Energy Council. (2021). *Working paper: National hydrogen strategies*. https://www.worldenergy.org/assets/downloads/Working_Paper_-_National_Hydrogen_Strategies_-_September_2021.pdf

從後極權到新極權化： 中共政權二十餘年的變遷、習近平體制 及其對台灣的戰略意涵

林佳龍^{*}

摘 要

本文從比較政治學關於非民主政體、後極權主義與政權變遷的研究傳統出發，重新檢視作者於 2004 年《未來中國：退化的極權主義》所提出的分析，並據此說明習近平時代中共政權何以未依循自由化或民主化方向發展，反而出現「新極權化」。本文主張，當年的「退化」主要指古典極權體制之意識形態、群眾動員與領袖統治的鬆動，並不同於國家能力衰退。中國加入世界貿易組織後所取得的資本、技術、市場與國家資源，加上網路、大數據、人工智慧與數位監控的發展，使中共得以在市場化與全球化條件下重建政治控制，形成「發展型後極權」到「新極權化」的非線性演變。習近平體制並非單純回到毛澤東時代，也尚未成為一個穩定、完成的新政體類型；它仍以列寧式黨國為制度骨幹，結合個人集權、國家資本主義、科技民族主義、數位控制與國安治理，同時承受經濟放緩、官僚失能、資訊失真、菁英不安全與接班不確定等內在矛盾。本文據此分析中共政權的變遷路徑、未來情境及其對台灣軍事安全、民主韌性、經濟安全、外交空間與文明敘事的戰略意涵。

關鍵詞：退化的極權主義、新極權化、習近平、中共政權、台灣安全

^{*} 外交部部長；台灣智庫共同創辦人。

From Post-Totalitarianism to New Totalitarianization: Two Decades of CCP Regime Transformation, the Xi Jinping System, and Strategic Implications for Taiwan

Chia-Lung Lin ^{**}

Abstract

Drawing on comparative politics literature on nondemocratic regimes, post-totalitarianism, and regime transformation, this article revisits the analytical framework advanced in the 2004 volume *Future China: Degenerating Totalitarianism* and explains why the Chinese Communist Party (CCP) did not continue toward liberalization or democratization but instead moved toward “new totalitarianization” under Xi Jinping. The earlier notion of degeneration referred primarily to the erosion of classical totalitarian ideology, mass mobilization, and charismatic rule; it did not imply a decline in state capacity. China’s accession to the World Trade Organization supplied capital, technology, markets, and fiscal resources, while the rise of the internet, big data, artificial intelligence, and digital surveillance enabled the party-state to rebuild political control under conditions of globalization and marketization. The result was a nonlinear trajectory from post-totalitarianism to developmental post-totalitarianism and then to new totalitarianization. The Xi system is neither a simple restoration of Maoism nor a fully consolidated new regime type. It remains rooted in the Leninist party-state while combining personalistic rule, party-state capitalism, techno-nationalism, digital control, and comprehensive national-security governance. At the same time, it contains serious tensions arising from economic slowdown, bureaucratic paralysis, information distortion, elite insecurity, and succession uncertainty. On this basis, the article analyzes the CCP regime’s trajectory, future scenarios, and strategic implications for Taiwan’s military security, democratic resilience, economic security, diplomatic space, and civilizational narrative.

Keywords: degenerating totalitarianism, new totalitarianization, Xi Jinping, CCP regime, Taiwan security

^{**} Minister of Foreign Affairs; Co-founder of Taiwan Thinktank.

壹、前言：從政體類型學重新理解習近平時代

中國共產黨政權的性質，始終是比較政治學、國際戰略研究與台灣國家安全判斷的核心問題。1949年以來，中共政權歷經毛澤東時代的革命極權體制、鄧小平改革開放後的制度化黨國威權、江澤民與胡錦濤時期的集體領導與技術官僚治理，直到習近平時代出現權力高度集中、國安治理全面擴張與意識形態重新強化。這段歷史演變顯示，中共政權不能以單一概念簡化理解，而必須放在政體類型、政權鞏固、菁英政治、社會控制、科技治理與國際秩序變遷的交會處加以分析。

Juan J. Linz 對非民主政體的經典分類，區分極權主義、威權主義、後極權主義與蘇丹式政權，並指出不同非民主體制在意識形態強度、政治動員程度、領導結構與多元主義空間上的差異，將深刻影響其穩定性、壓制能力與轉型路徑（Linz, 2000）。Alfred Stepan 則進一步指出，共產後極權體制的變遷，往往取決於黨內分裂、社會動員、國家能力、國際環境與民主反對力量之間的互動（Linz & Stepan, 1996; Stepan, 1988）。這些理論雖源自不同歷史脈絡，但對於理解習近平時代的中共政權，仍具有高度啟發性。

本文的核心問題有三：第一，2004年《未來中國》以「退化的極權主義」理解中共十六大前後的政體特徵（林佳龍，2004），哪些判斷仍具解釋力，哪些預期需要依據二十餘年的歷史經驗加以修正？第二，中國加入世界貿易組織、深度嵌入全球化，以及數位科技快速進展，如何改變黨國的資源基礎、治理能力與社會控制方式？第三，習近平領導下的中共政權究竟是傳統威權、後極權、極權復辟，還是一種尚在形成、內部矛盾並存的新型黨國體制？

本文主張，中共政權的演變不是「極權必然退化、退化必然自由化」的單線過程，而是一條可能逆轉、重組與再集權的非線性路徑。毛澤東時代的革命極權，在改革開放後轉為後極權與制度化黨國威權；江澤民、胡錦濤時期則在全球化與高速成長條件下形成「發展型後極權」；習近平上台後，政權再由發展導向轉向安全導向，由有限制度化轉向個人集權，由選擇性控制轉向數位化、國安化的全域控制。

因此，本文使用「新極權化」而非「新極權政體」作為核心概念。前者強調的是方向、過程與程度，而非宣稱一個全然完成且穩定的新類型已經形成。習近平體

制仍保留市場、專業官僚、地方治理、全球供應鏈與改革時期的制度遺產，也持續受到經濟效率、社會複雜性、官僚能力與國際依賴的制約；然而，其政治運作邏輯已明顯朝向黨領一切、領袖定錨、科技賦能、民族主義動員與國安治理全面擴張。

既有研究與人權報告顯示，習近平時代的權力集中、公民社會壓縮、數位監控、跨國鎮壓及新疆、西藏、香港治理的國安化，均已超越一般威權鞏固的範圍（Freedom House, 2026a; Human Rights Watch, 2026）。然而，高度控制並不等於高度穩定。個人集權與列寧式組織的結合，一方面提高政策動員與壓制能力，另一方面也造成資訊失真、官僚消極、菁英不安全、政策僵化與接班風險。理解這種「能力增強與制度脆弱並存」的雙重性，是判斷中共未來發展的關鍵。

對台灣而言，理解這一變化不只是學術問題，更是國家安全問題。當中共政權從發展型威權轉向安全型新極權，其對外行為也將更具侵略性、統一戰線化與長期消耗性。台灣面對的，已不只是軍事威脅，而是一套結合軍事壓力、法律戰、認知戰、經濟脅迫、外交孤立、科技滲透與社會分化的整體性挑戰。因此，重新理解習近平時代的政體性質，是台灣制定國安戰略、強化民主韌性、拓展國際連結與建構文明敘事的前提。

貳、從「退化的極權主義」到「新極權化」： 二十餘年的理論修正

一、「退化」的原義：極權性的鬆動，不是國家能力的衰退

《未來中國：退化的極權主義》（林佳龍，2004）出版於中共十六大前後。當時的核心觀察是：改革開放已使毛澤東時代的古典極權結構發生實質變化。革命意識形態的動員力下降，黨國官僚化與專業分工上升，社會與市場出現有限多元，政權合法性也逐漸由階級革命轉向經濟績效、秩序與民族發展。所謂「退化」，指的是古典極權主義的意識形態、領袖崇拜、群眾動員及全面控制能力的鬆動，而不是中國國家能力、經濟實力或組織資源必然衰退。

這個區分十分重要。極權性可能退化，國家能力卻可能同步增強；政治控制可

能在某一階段鬆動，也可能在新的資源與技術條件下重新集中。因此，2004 年的分析正確掌握了改革時期中共與毛式極權的差異，但若進一步推論市場化、社會多元化與全球化將線性促成自由化，則低估了黨國重新吸收、利用並改造這些力量的能力。

二、未被充分估計的第一個變數：加入 WTO 與國家能力再造

中國加入世界貿易組織後，快速取得全球市場、外資、技術、管理經驗與出口紅利。這些資源並未單純擴大市場與中產階級，也同時壯大中央財政、國有企業、科技基礎設施、公安國安體系與黨國組織能力。全球化不僅改變中國社會，也強化了中共治理中國的物質基礎。

因此，中國的市場化沒有自然轉化為政治自由化。中共逐步學會在不放棄一黨專政的前提下運用資本主義：容許市場創造財富，再透過黨組織、產業政策、金融控制、國有資本與監管權力重新支配市場。由此形成的不是市場限制政治，而是黨國重塑市場；不是資本主義取代列寧主義，而是列寧式黨國吸收資本主義工具。本文將江胡時期這種結合高速發展、有限制度化與選擇性政治控制的型態稱為「發展型後極權」。

三、未被充分估計的第二個變數：數位科技與控制能力革命

網際網路初期曾被普遍期待為資訊開放與社會自主的推力，但中國的後續發展顯示，數位科技同樣可以成為威權國家重建控制的工具。防火長城、實名制、平臺監管、行動支付、人臉辨識、大數據分析、演算法審查與人工智慧監測，使黨國得以把傳統的戶籍、單位、檔案與群眾組織，升級為即時、預測性、低可見度的社會治理系統。

新科技降低了全面控制的邊際成本，也改變了恐懼的運作方式。國家不必持續發動毛式群眾運動，便能透過資料蒐集、風險標記、網路刪控、平臺責任與精準鎮壓，在集體行動形成之前予以阻斷。這使後極權社會原有的有限自主空間，可能被重新政治化、組織化與國安化。

四、非線性政體演變：從後極權、發展型後極權到新極權化

綜合而言，中共二十餘年的演變可分為三個相互連續、但並非必然遞進的階段：改革開放後的後極權化，十六大至十八大前後的發展型後極權，以及習近平時代的新極權化。這三者不是彼此完全斷裂的政體，而是列寧式黨國在不同經濟、科技、社會與國際條件下的調適型態。有關中共政體於不同時期的演變情形，請見表 1。

這也意味著，習近平的新極權化既具有「進化」的一面，也具有「退化」的一面。就控制工具、組織滲透、資源動員與國際投射能力而言，它比傳統極權更現代化、更技術化；就制度化、資訊品質、政策彈性、菁英安全與接班規範而言，它又可能退化為更個人化、更僵化且更容易誤判的統治。因而，評估中共不能只問它變強或變弱，而應同時分析其控制能力的增長與制度理性的流失。

五、習近平體制的連續性、未完成性與內在矛盾

習近平並未創造一個與過去完全斷裂的新政體。他的權力仍建立在中國共產黨的組織體系、幹部制度、軍隊領導、宣傳國安機器與改革開放累積的經濟科技能力之上。新極權化是列寧式體制在新條件下的再集中，而不是憑空出現的制度創造。

表 1

中共政體演變的三階段分析架構

階段	大致時期	合法性核心	控制方式	主要矛盾
後極權	1978-2001	改革、秩序、經濟改善	官僚化黨國、選擇性壓制	市場與黨國、制度化與一黨專政
發展型後極權	2001-2012	高速成長、全球化、民族發展	有限制度化、國家資本與網路管制	社會多元擴張與政治壟斷並存
新極權化	2012- 至今	民族復興、國家安全、領袖核心	數位監控、國安治理、黨領一切	控制能力增強與制度理性流失

註：此一分期是分析性理想類型，各階段具有重疊與路徑依賴，並非彼此截然斷裂。

同時，這個體制尚未完成穩定化。市場與安全、專業治理與政治忠誠、全球依賴與科技自主、集體組織與個人權威、經濟績效與民族主義之間存在持續張力。習近平可以集中權力，卻未必能解決接班；可以壓低異議，卻未必能取得真實資訊；可以動員資源，卻可能傷害創新與信任。正因如此，「新極權化」應被理解為一個具有方向性但結果未定、能力與脆弱性並存的動態過程。

參、從 Linz 政體類型學看中共政權演變

Linz 對非民主政體的研究，重要之處不僅在於區分民主與非民主，更在於進一步拆解非民主政體內部的差異。不同的非民主政體，除了壓制程度高低不同外，在意識形態、領導結構、社會控制、政治動員與制度化程度上亦具有本質差異。

在 Linz 的分類中，極權主義具有完整且強制性的意識形態、單一政黨壟斷、恐怖統治、全面社會動員與領袖崇拜；威權主義通常缺乏完整的動員性意識形態，容許有限多元主義，但排除真正的政治競爭；後極權主義是極權體制在意識形態退潮、官僚化擴張與社會動員冷卻後所形成的殘餘型態；蘇丹式政權則以個人任意統治、家產化權力與制度空洞化為主要特徵。

以此觀察中共政權的歷史演變，毛澤東時代具有高度極權主義特徵。當時的中共政權以黨國合一為組織基礎，以領袖崇拜為政治核心，以階級鬥爭與思想改造為統治工具，並透過群眾動員、政治運動與恐怖政治，深入控制社會各個層面。

鄧小平以後，中共並未走向民主化，但其統治型態逐步轉向較制度化的後極權或威權化階段。意識形態不再居於唯一核心位置，經濟績效成為政權合法性的主要來源；黨內形成有限的集體領導、任期安排與接班規範；市場、社會與地方治理也獲得相對有限的操作空間。江澤民與胡錦濤時期的中共政權，雖仍是專制體制，但可被理解為「列寧式黨國威權」與「後極權官僚體制」的混合型態。

習近平時代的關鍵特殊性，在於它並非延續後極權體制的冷卻與制度化，而是逆轉其發展方向。習近平重新強調「黨對一切的領導」，壓縮市場、社會、地方與專業官僚的自主空間，恢復意識形態教育與領袖核心地位，並透過反腐、國安、監控、網路審查、社會信用、長臂管轄及跨國鎮壓等工具，重建黨國對社會與個人的

全域控制。

更重要的是，習近平將「民族復興」與「統一台灣」緊密連結為政權合法性的核心敘事，使對外鬥爭超越了外交政策的範疇，成為維繫內部統治與動員社會的重要機制。在此脈絡下，台灣議題已成為習近平政權鞏固權威、延伸民族主義動員，以及合理化國安化治理的重要支柱。

因此，本文將習近平政權界定為一個處於「新極權化」過程中的黨國個人集權體制：它以列寧式黨國為組織骨幹，以個人化領袖權威為權力核心，以民族復興與國家安全為合法性基礎，以數位監控、國家資本與國安治理為技術手段，並以對外鬥爭與統一台灣作為重要戰略目標。此一定義刻意保留「化」字，旨在凸顯其方向性、未完成性與內在矛盾。

之所以使用「新極權化」而非「完全極權」或「新極權政體」，是因為今日中國仍保留市場經濟、專業官僚、地方治理、科技產業與全球經濟連結，也仍受改革開放制度遺產與複雜社會結構制約。它不是毛澤東式革命極權的原貌復歸，而是黨國在市場化、全球化與數位化條件下，試圖重建更高密度控制的政治過程。

換言之，習近平時代的中共政權，既非單純延續過去的威權體制，也非毛澤東時代的原貌復歸，而是在列寧式黨國基礎上，吸收改革時期累積的市場資源、科技能力與全球連結，再將其轉化為黨國控制與國際競爭工具。其現代化的控制能力與退化的制度理性同時存在，正是理解其強勢與脆弱的核心。

肆、習近平政權的五重性質

一、列寧式黨國：黨高於國家、法律與社會

習近平時代中共政權的根本骨架，仍是列寧式一黨專政。其核心邏輯在於：黨不僅是國家體制中的一個政治組織，黨是凌駕於國家、法律與社會之上的最高權力來源。全國人大、政協、法院、檢察院、軍隊、媒體、學校、企業、工會與社會組織，皆被納入黨的領導體系之中。

BTI 2026 中國報告指出，中國憲法雖形式上規定不同國家機關的權限，但同時

確認中國共產黨的最高領導地位，因此不存在真正意義上的權力分立與制衡；在習近平時代，權力更進一步向黨中央與最高領導人集中，黨也更深度主導所謂「法治」建設（Bertelsmann Stiftung, 2026）。

這一體制不同於一般軍政府或傳統個人獨裁。中共不是單純依靠強人命令統治，而是透過組織系統、幹部任命、紀律檢查、黨組織滲透、統一戰線、宣傳系統、公安與國安機制，形成一套高度組織化、制度化且滲透性的統治機器。這使中共的治理能力高於許多傳統威權體制，也使其政權轉型更加困難。

換言之，習近平的個人集權並不是建立在制度瓦解之上，而是寄生並強化於列寧式黨國體制之內。黨國機器提供其集權的組織基礎，而個人權威則進一步壓縮黨內制度化空間，使中共政權呈現「組織高度動員、權力高度集中」的雙重特徵。

二、後極權體制的逆轉：從制度化威權回到意識形態控制

鄧小平以後，中共透過經濟改革與有限制度化，逐步降低毛澤東時代極權體制的政治動員強度。人民雖無法自由參政，但日常生活、市場活動與部分社會空間相對去政治化；政權合法性也從革命意識形態轉向經濟績效、社會穩定與民族發展。

習近平時代的特殊性，在於它並未延續後極權體制的冷卻與制度化，而是逆轉其發展方向。黨史教育、習近平思想、愛國主義教育、網路審查、校園控制、宗教中國化、香港國安法體制，以及對媒體、民營企業、平臺經濟與公民社會的全面整肅，皆顯示中共已不再滿足於人民的政治服從，而是重新要求思想、文化、社會、經濟乃至海外華人社群都被納入黨國敘事之中。

這是後極權體制的逆轉。中共正在重建一個意識形態化、組織化、國安化與監控化的全域政治秩序，其目標不只是防止反對派出現，而是使社會不再擁有形成自主思想、自主組織與自主動員的條件。

因此，習近平時代的中共政權並非單純回到毛澤東式革命極權，而是在改革開放後形成的市場社會與科技治理基礎上，重新植入意識形態與國安邏輯，建構出一種更精緻、更技術化的新型控制模式。

三、個人化獨裁：從集體領導到一尊體制

習近平政權的第三項特徵，是從集體領導走向個人化獨裁。習近平廢除國家主席任期限制，取得第三任期，並在黨、軍、國安、宣傳、外交、經濟治理等關鍵領域全面集中權力。BTI 2026 指出，習近平取得第三任期及相關人事安排，反映中國政治領導層進一步權力集中（Bertelsmann Stiftung, 2026）。

然而，習近平政權仍不同於典型的蘇丹式政權。中國仍有龐大的官僚體系、黨內程序、組織紀律與政策機器，並非完全依靠領袖個人任意統治。但在制度外殼仍然存在的情況下，實質決策愈來愈依賴最高領導人的意志、安全判斷與政治偏好。忠誠審查、反腐清洗、親信政治與領袖崇拜，使中共政權呈現「制度外殼仍在，個人化權力上升」的混合型態。

個人化集權的最大風險，在於資訊失真與決策誤判。當官僚體系害怕提供壞消息，軍方高層因持續清洗而缺乏安全感，地方政府以表態忠誠取代實質治理，政策系統便容易向最高領導人回報其想聽見的資訊，而不是國家真實面對的問題。

這種體制雖可在短期內強化動員效率與政策貫徹，但長期而言，將削弱政權的自我修正能力。尤其在經濟下行、社會壓力升高、國際衝突增加與台海風險升高的情境下，個人化集權可能使中共更難承認錯誤，也更容易採取高風險決策。

四、數位極權：從事後鎮壓到事前治理

習近平政權的新特徵，在於將傳統黨國控制與數位科技深度結合。毛澤東時代依靠戶籍、單位、檔案、群眾組織與秘密警察；習近平時代則在此基礎上加入人臉辨識、大數據分析、演算法審查、網路輿情監控、平臺治理、社會信用、AI 監測與跨境數位壓迫。

這種治理模式的核心，在於將社會控制從「事後鎮壓」推進到「事前預防」。透過大數據、全面監控與演算法分析，國家得以提前辨識潛在風險人群、議題與場域，並在集體行動尚未形成之前即加以化解與壓制。

所謂數位極權，也不應被理解為科技中立下的治理現代化，而是科技能力與黨國權力深度融合的結果。它使國家能更細緻地監控社會，更快速地壓制異議，也

使人民在尚未採取行動之前，就已進入自我審查的狀態。當人們無法確定自己的言論、行動、消費、社交與數位足跡是否會被記錄、評分或懲罰時，恐懼便不再需要透過大規模恐怖政治持續展演，而會內化為日常生活中的自我約束。

這是習近平時代與傳統威權體制最大的差異之一。中共不只是使用科技提高行政效率，而是把科技作為政治安全、社會控制與意識形態治理的基礎設施。

五、民族主義與文明敘事：合法性的重新建構

在經濟成長放緩、人口老化、青年失業、地方債務升高與國際環境惡化的背景下，中共愈來愈依賴民族主義與文明敘事來維繫政權合法性。習近平將「中華民族偉大復興」、「中國式現代化」、「人類命運共同體」與「祖國統一」相互連結，試圖塑造中國不只是發展中國家，而是能夠提供「中國智慧」、「中國方案」與「中國秩序」的文明型大國。

在這套敘事中，中共不再只是以經濟成長證明其治理績效，而是主張中國代表一種不同於西方自由民主的政治文明。它宣稱中國式現代化可以在不民主化的前提下達成國家富強、社會穩定與文明復興，並試圖將此模式推向全球南方與威權治理需求較高的國家。

2026 年中共建黨 105 週年相關講話中，習近平再次強調黨必須適應變局、維持紀律、清除腐敗，並重申解決台灣問題與實現統一的戰略目標。相關國際媒體報導亦指出，習近平以中國快速工業化作為發展中國家的模式，強調中國智慧與中國方案，並同時推進軍事現代化與統一台灣的政治目標。

在此背景下，台灣議題早已超越領土爭端或兩岸關係的範疇，成為中共政權合法性、「民族復興」敘事，以及其所欲塑造國際秩序的重要象徵。對習近平而言，統一台灣被納入「民族復興」的歷史終局；對中共政權而言，統一台灣被塑造成證明其統治能力、歷史正當性與文明崛起的關鍵任務。

正因如此，台灣承受涉及政體性質、統治邏輯與文明敘事交織而成的長期壓力。理解習近平政權的五重特質，有助於我們更準確掌握中共對台政策的內在驅動力。其對台作為既非偶發性的外交強硬，也不限於軍事擴張，而是新極權體制在內部合法性、外部競爭與歷史敘事交互作用下，所展開的一套系統性對台施壓。

伍、習近平時代的政體變遷方向

一、從經濟績效合法性轉向安全合法性

改革開放後，中共長期以經濟成長換取政治服從。人民不能自由選擇政府，但只要經濟持續成長、生活水準改善、社會流動仍有期待，政權便能以「發展」作為合法性基礎。

然而，習近平時代的中國正面臨經濟放緩、房地產危機、地方債務、青年失業、外資疑慮、人口老化與國際科技封鎖等多重壓力。當經濟績效不再足以穩定支撐政權合法性，中共便更依賴國家安全、反腐敗、民族復興與對外鬥爭，重新建構統治正當性。

這使中國治理邏輯從「發展壓倒一切」轉向「安全壓倒一切」。經濟、科技、教育、文化、金融、外交、社會治理與人民日常生活，都被納入國安架構之中。此一變化雖可提高國家動員能力，卻也壓縮市場活力、社會信任與制度彈性。當安全成為最高原則，政策理性便容易被政治忠誠取代，經濟效率也會讓位於維繫政權穩定。

二、從集體領導轉向一尊體制

改革開放後，中共曾形成有限的集體領導、退休規範、派系平衡與接班慣例。這些安排並非民主制度，卻在一定程度上限制個人獨裁，並為黨國體制提供基本的權力可預測性。

習近平時代，這些制度性約束被大幅削弱。政治忠誠高於專業能力，安全考量高於制度程序，個人權威高於集體決策。2026年6月，中國撤除多名高階官員與軍方人士的人大代表職務，包括多名軍方高層，顯示反腐與軍中整肅仍在持續。

此一現象反映的，不只是習近平權力穩固，也可能是政權內部信任不足。高度集權並不必然等於高度穩定；相反地，愈需要持續清洗，愈顯示體制內部存在不安全感。政權表面上更加集中，內部卻可能因恐懼、猜忌與資訊封閉而更加脆弱。

對外部觀察者而言，不能只看到中共權力集中後的行動能力，也必須看到一尊體制所帶來的決策風險。當制度制衡被削弱，錯誤判斷便更難被及時修正。

三、從改革開放轉向國家資本主義與科技民族主義

中共仍需要市場，但市場必須服從黨。平臺經濟、民營企業、金融資本、教育產業與科技公司，均被要求配合國家戰略與政權安全。半導體、人工智慧、量子科技、太空、軍民融合與數位基礎設施，則成為科技民族主義與國家安全的核心領域。

這種模式可能使中國在特定戰略產業形成高度集中投資與局部突破能力，但也會削弱企業家精神、創新自由與國際信任。當企業不再只是市場主體，而被視為黨國戰略工具，外資與外國政府便愈來愈難將中國視為單純市場，而會將其視為制度性風險與國安風險。

從二十餘年的發展回看，中共並非被市場經濟改造，而是逐步學會運用市場、資本與全球供應鏈服務黨國目標。市場可以存在，但必須接受黨的政治邊界；企業可以成長，但必須承擔國家戰略與政治忠誠義務。這是「發展型後極權」得以轉向「新極權化」的重要制度橋樑。

因此，習近平時代的中國經濟，逐步走向以黨國安全為核心、國家資本為工具、科技自主為目標、全球競爭為場域的國家資本主義模式。

四、從韜光養晦轉向鬥爭外交與秩序競爭

習近平治理下的中國不僅尋求融入既有國際體系，更試圖改寫其規則。中國透過全球發展倡議、全球安全倡議、全球文明倡議、全球治理倡議，以及一帶一路、金磚、上海合作組織與全球南方敘事，挑戰美國與民主國家主導的自由國際秩序。

2026年以來，習近平密集接待多國領導人，特別是中等強國、全球南方國家與威權政權，試圖塑造中國作為美國之外的穩定替代中心。這顯示中共的對外戰略，已從追求經濟利益與國際承認，擴大為制度競爭、秩序競爭與文明敘事競爭。

在這樣的發展脈絡下，中國外交也已超越傳統國家利益的追求，成為中共政權

合法性向外延伸的重要載體，以及其國際秩序想像的具體實踐。對民主國家而言，北京帶來的挑戰涵蓋軍事、經濟、科技與制度層面，更直接衝擊自由、民主、法治、人權與以規則為基礎的國際秩序。

五、從統戰台灣轉向準戰爭化壓迫

中共對台政策也從過去以「和平統一、一國兩制」為主軸的統戰思維，逐步演變為結合法律戰、認知戰、灰色地帶軍事施壓、外交封鎖、經濟脅迫、長臂管轄、跨國鎮壓、扭曲聯合國大會第 2758 號決議，以及對台灣民主選擇進行刑事化威脅的準戰爭化壓迫。

其目的未必是立即發動全面戰爭，而是透過長期、複合、低烈度但高強度的壓迫，逐步壓縮台灣主權行使的空間，削弱台灣人民信心，孤立台灣國際地位，並讓塑造「統一終將不可避免」的心理預期。

因此，台灣面對的是一場橫跨軍事、外交、法律、經濟、資訊與社會心理層面的長期消耗戰。中共對台壓迫已由單純統戰升高為整體性的國家脅迫，台灣的回應也必須同步提升為涵蓋國家安全、民主韌性、國際連結與社會信心的整體戰略。

陸、未來可能路徑與情境推演

一、情境一：高壓穩定與長期新極權化

中短期而言，最可能出現的情境，是中共透過黨、軍、警、國安、宣傳、數位監控與民族主義，維持一種高壓穩定的新極權化體制。即使中國經濟持續放緩，也未必立即導致政權崩潰。中共仍具備強大的組織能力、資源動員能力、社會控制能力與鎮壓能力，反對力量也難以在高度監控環境下形成全國性串連。

此一情境的優勢在於統治機器仍然有效，鎮壓成本可由體制內部吸收；弱點則在於資訊失真、官僚消極、創新受限、社會信任下降與政策自我修正能力衰退。

對台灣而言，這代表中共壓力將長期存在。台灣不能把國家戰略建立在「中國即將崩潰」的假設上，而必須準備面對一個長期高壓、長期競爭、長期滲透且長期

消耗的中國。台灣的核心任務，是建立足以承受長期壓力的國防、經濟、社會、外交與民主韌性。

二、情境二：停滯型後極權與外強中乾

第二種可能，是中國逐步進入類似蘇聯晚期或東歐後期的停滯型後極權狀態。表面控制仍然強大，國家機器仍可壓制反對力量，但社會冷感、青年躺平、資本外流、地方財政惡化、官僚怠工與人口危機，將使政權愈來愈依賴宣傳、民族主義與安全機器維繫統治。

在此情境下，中共未必立即對台發動全面軍事行動，但可能更頻繁利用對外衝突、民族主義動員與灰色地帶壓迫轉移內部壓力。其風險不在於中國一定會速戰速決，而在於北京可能把長期對台施壓視為維持內部凝聚與政權合法性的工具。

因此，台灣須防範的不是單一時間點的戰爭風險，而是「不戰而困」與「長期消耗」。中共可能透過軍機艦擾台、經濟制裁、國際打壓、資訊操作與法律戰，讓台灣社會逐漸疲乏、分化與失去信心。對此，台灣必須把韌性建設視為國家戰略，而非危機發生後的臨時補救。

三、情境三：個人化決策導致重大誤判

第三種情境，也是台灣最需警戒的情境，是個人化集權導致重大戰略誤判。個人獨裁最大的危險，不一定是領導人必然想發動戰爭，而是在危機時缺乏制衡、缺乏真實資訊，也缺乏承認錯誤與調整政策的制度能力。

若習近平周邊只剩忠誠官僚，軍方因整肅而充滿恐懼，地方政府只會表態效忠，外交系統只回報有利訊息，最高領導人便可能高估中國軍事能力，低估台灣抵抗意志，低估美日介入可能，也低估國際制裁與長期戰爭成本。

這是台灣最需嚴肅面對的風險。中共未必具備速勝能力，但個人化獨裁可能把政治壓力誤判為戰略機會，把民族主義動員誤判為軍事可行性，把民主社會的開放辯論誤判為意志薄弱。台灣必須透過國防嚇阻、國際協作、社會韌性與清楚訊號，降低北京誤判空間。

四、情境四：菁英分裂與有限修正

第四種可能，是在經濟壓力、外交受挫、軍中整肅、繼承問題與社會不滿累積下，中共內部出現路線修正。這種修正未必導向民主化，較可能是去個人化、再制度化與技術官僚回歸。其目標不是還權於民，而是救黨、穩黨與延續黨國體制。

在此情境下，中共可能降低部分對外衝突強度，重新強調經濟發展、外資信心與國際關係修補，以避免政權承受過高壓力。對台灣而言，這可能降低短期軍事風險，但不代表中國放棄統一目標，也不代表中共政權本質發生根本改變。

因此，台灣不應對中共改革抱持幻想。即使北京出現有限修正，台灣仍須堅持主權立場、強化國際支持、維持民主制度優勢，並持續推動國家安全與社會韌性建設。

五、情境五：突發危機與政權轉型

第五種情境機率較低，但不可排除。金融危機、地方財政崩解、大規模抗議、軍事失利、最高領導人健康問題或接班危機，都可能引發體制震盪。Linz 與 Stepan 的理論提醒我們，非民主政體的轉型不會自動發生，而取決於黨內裂解、社會動員、國家能力、國際環境與替代制度方案之間的互動。

若中國發生劇烈變化，台灣既有機會，也有風險。機會在於中國對外壓迫可能下降，國際社會也可能重新評估台灣在區域秩序與民主陣營中的地位；風險則在於中共或繼任集團可能利用對台危機維繫內部團結，將外部衝突作為轉移內部矛盾的工具。

因此，台灣對中國變局的態度，不應是被動等待，也不應是過度樂觀，而是必須建立情境推演、危機管理、國際協調與社會溝通機制。中國若長期高壓，台灣要能承受；中國若外強中乾，台灣要能防範消耗；中國若發生誤判，台灣要能嚇阻；中國若出現修正，台灣要能把握戰略空間；中國若發生突發轉型，台灣更要有能力穩住自己、連結國際，避免被動捲入中共內部危機。

總結而言，習近平時代的政體變遷方向，並非單純走向穩定或崩潰，而是在新極權化、高壓穩定、制度停滯、個人化誤判與可能修正之間擺盪。台灣最重要的戰

略判斷，是不把希望寄託於中國自動改變，而是以自身民主韌性、國防嚇阻、經濟安全與國際連結，主動塑造有利於台灣生存與發展的戰略環境。

柒、對台灣的戰略影響

一、軍事壓力常態化

習近平時代的中共對台軍事壓力，已不再只是偶發性危機，而是逐步走向常態化、複合化與灰色地帶化。中共將持續透過軍機、軍艦、海警、無人機、火箭軍、網路攻擊、太空偵察與聯合演訓等方式，壓迫台灣周邊海空域，並逐步侵蝕台海現狀。

其目的不只是演練攻台，更是透過持續性消耗，增加台灣戰備負擔，製造社會疲乏，測試美日及國際社會反應，並讓中共軍事存在逐漸被錯誤視為「新常態」。這種壓力的本質，是以不斷逼近戰爭門檻但避免立即引爆全面衝突的方式，逐步壓縮台灣的安全空間與主權行使能力。

二、法律戰升級

中共對台法律戰也將持續升級。北京將透過《反分裂國家法》、所謂「懲獨」規範、長臂管轄、境外鎮壓與司法恐嚇，試圖把台灣人民的民主選擇刑事化、恐嚇化與國際化。

這是一種以國內法包裝侵略企圖的法律戰。其目的不是建立真正的法治，而是把中共單方面的政治主張偽裝成法律義務，進而壓縮台灣人民的表意自由、政治參與與國際往來空間。對台灣而言，這不只是法律問題，而是主權、防衛、民主與人權問題。

三、外交空間壓縮

中共將持續扭曲聯合國大會第 2758 號決議，將其錯誤包裝為「台灣屬於中國」的國際法依據，並透過經濟利益、政治壓力與外交恐嚇，迫使各國政府、國際組織、

企業、學術機構與民間團體進行自我審查。

這種操作的危險在於，它不只是壓縮台灣的邦交與國際參與，更企圖從根本上改寫國際社會對台灣地位的理解。若台灣不能在國際法、國際輿論與國際組織場域主動反制，中共敘事將持續侵蝕台灣的國際能見度與正當性。

因此，反制 2758 號決議錯誤敘事，已不是單一外交議題，而是台灣國際地位正常化、民主夥伴連結與國家安全戰略的一部分。

四、認知戰與社會分化

中共對台認知戰的目標，早已超越宣傳「統一」本身，更著重於削弱台灣人民對民主制度、國防能力與國際夥伴關係的信心。其操作包括散播「疑美論」、「疑日論」、「疑民主論」、「戰爭恐懼論」、「投降和平論」與「台灣孤立論」，企圖營造「抵抗無用、民主失能、盟友不可信、國防挑釁、投降才能和平」的心理氛圍。

認知戰真正鎖定的，是台灣社會的集體信任。當人民對政府、軍隊、司法、媒體、盟友以及民主制度逐漸失去信心，也不再相信自己有能力守護現有的生活方式，中共即使不訴諸武力，也可能達到削弱台灣抵抗意志的戰略目的。

因此，因應認知戰的關鍵，不僅在於查核假訊息，更在於重建社會信任、提升政府透明度、強化危機溝通能力，並讓人民充分理解台灣所面對的威脅，以及自身具備的防衛能力與國際支持。

五、經濟與科技脅迫

中共也將持續利用市場、供應鏈、投資、觀光、農漁產品、稀土與關鍵材料，製造台灣內部利益分化。北京的經濟手段不是單純貿易工具，而是政治脅迫工具；其目的在於讓特定產業、地方、企業或社群對中國形成依賴，再將依賴轉化為政治壓力。

台灣若過度依賴中國市場，就會使內部社會更容易受到中共脅迫。因此，經濟安全已成為國家安全的重要組成。台灣必須持續降低對單一市場及關鍵供應鏈的依賴，同時強化在民主供應鏈、可信賴科技與關鍵產業中的戰略地位，提升自身不可替代的重要性。

六、制度與文明敘事競爭

習近平政權試圖證明「中國式現代化」優於自由民主，並將其包裝成全球南方與威權治理國家的替代方案。這使兩岸競爭不只是軍事、外交或經濟競爭，更是制度與文明敘事的競爭。

台灣必須證明，自由民主、科技創新、社會信任、法治、人權、多元文化與公民社會，能形成比極權黨國更穩定、更有創造力、更值得信賴的國家模式。Freedom House（2026b）對台灣的評估指出，台灣具有活躍的競爭性民主與定期和平政權輪替，但同時也面對中國政府影響政策、媒體與民主基礎設施的壓力。

因此，台灣的存在本身，就是對中共體制敘事最直接的反證。台灣越能展現民主治理能力、科技創新能力與社會韌性，就越能向世界說明：華人社會不必然走向威權，中華文化不必然服從黨國，自由民主也不是西方專利，而是台灣人民以自身歷史經驗所選擇並守護的生活方式。

捌、台灣的因應戰略

一、戰略認知：不低估中共，也不神化中共

台灣面對中共，必須避免兩種錯誤判斷。第一種，是認為中共即將崩潰，因此可以鬆懈；第二種，是認為中共不可戰勝，因此陷入恐懼。前者會導致戰略輕忽，後者會造成心理投降。

較準確的判斷應是：中共是一個高能力、高壓迫、高風險、低信任的政權。它有強大的組織動員能力、資源集中能力、軍事擴張能力與社會控制能力；但同時也存在資訊失真、權力過度集中、經濟結構惡化、人口壓力、社會信任不足與國際信任下降等深層弱點。

台灣的戰略不應建立在中國必然崩潰，也不應建立在中國永遠強大的假設上。正確方向，是看清中共能力，也看清其弱點；理解其壓迫性，也理解其脆弱性；既不自我麻痺，也不自我矮化。

二、國防嚇阻：建構可持久、可分散、可反制的防衛體系

國防建設方面，也應從軍購逐步發展為具備持久作戰、分散部署與有效反制能力的不對稱防衛體系。包括海空拒止、精準打擊、機動防空、無人載具、資安防護、後備改革、全民防衛、城市韌性、關鍵基礎設施保護及戰略物資儲備，都應納入整體規劃。

嚇阻的核心在於讓北京充分理解，武力犯台絕非一場短期軍事行動，而將引發長期抵抗、國際制裁、經濟重創、軍事風險升高，以及政權合法性受到衝擊等一連串難以承受的戰略代價。

台灣的防衛戰略，必須讓北京無法相信自己可以速戰速決、無法相信台灣社會會迅速崩潰、無法相信國際社會會袖手旁觀。唯有如此，才能降低中共誤判與冒進的可能性。

三、外交反制：破解 2758 號決議敘事與推動台灣國際地位正常化

台灣應從法律、政治與制度三條線反制中共敘事。

法律上，台灣應持續闡明聯合國大會第 2758 號決議只處理中國代表權問題，並未授權中華人民共和國代表台灣，也未決定台灣主權歸屬。北京將 2758 號決議扭曲為「台灣屬於中國」的國際法依據，是政治操作，不是法律事實。

政治上，台灣應讓各國國會、政府、智庫、媒體與公民社會理解，台灣人民具有自我治理、民主選舉、國際參與與決定自身未來的權利。台灣不是中國內政問題，而是印太和平、民主價值與國際秩序的重要議題。

制度上，台灣參與 WHO、ICAO、INTERPOL、UNFCCC 等國際組織，應被定位為全球公共利益、人權、安全與專業治理問題，而非兩岸政治讓步問題。當台灣被排除在國際機制之外，受損的不只是台灣人民，也是全球公共安全與國際制度本身。

四、經濟安全：從去風險到不可或缺

台灣不應只談降低對中國依賴，而要進一步建構自身對民主世界的不可或缺性。去風險只是防守，不可或缺才是戰略主動。

台灣應成為民主世界在半導體、人工智慧、資安、無人機、衛星、海纜、智慧醫療、電動車、能源韌性與可信資料中心上的關鍵夥伴。台灣的安全，不只來自地緣政治位置，也來自它能夠為世界提供什麼不可替代的價值。

這可以與「總合外交」、「三鏈戰略」與「榮邦計畫」結合，以民主鏈、經濟鏈、安全鏈連結 G7、歐洲、印太、友邦與全球南方夥伴。台灣不應只是被動面對中國威脅，而應主動提供民主世界解決方案，讓台灣成為可信賴供應鏈、非紅供應鏈與民主科技治理的重要節點。

五、社會韌性：抵抗認知戰的核心是信任

中共認知戰最希望瓦解的，同樣是台灣社會彼此之間的信任。一旦人民對政府、媒體、司法、軍隊、盟友及民主制度普遍失去信心，即使擁有再先進的武器裝備，也可能削弱整體防衛意志。

因此，社會韌性的核心是信任。台灣必須強化媒體識讀、透明政府、危機溝通、地方社群韌性、民防教育、跨黨派國安共識與民主程序信任。政府面對安全威脅時，必須誠實說明、即時溝通、有效治理，避免讓資訊真空成為認知戰操作空間。

抗中保台不能只是口號，更需要轉化為值得人民信任的治理能力。唯有政府誠信、施政有效、制度公平，才能降低認知戰的影響；唯有人民相信民主制度與生活方式值得共同守護，外部威脅才不易轉化為內部瓦解。

六、兩岸政策：反制極權，保留人民連結

台灣應清楚區分中共政權、中國社會與中國人民。對中共政權，台灣必須堅定嚇阻、反制滲透、揭露壓迫，並與國際民主夥伴共同維護台海和平；但對中國人民、知識界、地方社會與未來可能的改革力量，台灣仍應保留人道、文化、資訊與價值連結。

這是民主台灣的高度：反對極權，但不仇恨人民；反制侵略，但不放棄對自由的信念；守護台灣主權，但也相信中國人民有一天可能走向更開放、自由與多元的未來。

台灣與中共的對抗，不應被簡化為族群對立或文明仇恨，而是民主制度與極權黨國之間的價值競爭。台灣越能堅持自由、理性、人權與開放，就越能證明自己與中共政權的根本不同，也越能在長期競爭中取得道德、制度與國際支持上的優勢。

玖、結論：理論修正、戰略判斷與台灣的文明道路

總體而言，2004年《未來中國》提出的「退化極權主義」，仍準確指出改革開放後古典極權結構的鬆動（林佳龍，2004）；但二十餘年的歷史也顯示，極權性的退化並不必然導向民主化。中國加入世界貿易組織後取得的全球化紅利，以及數位科技帶來的控制能力革命，使列寧式黨國得以在新的物質與技術基礎上重新集中權力。中共政權因而走過「後極權—發展型後極權—新極權化」的非線性路徑。

習近平體制不是單純回到毛澤東，也不是一個已經完成並穩定的新政體。它以列寧式黨國為連續性的制度骨幹，以個人集權、國家資本主義、科技民族主義、數位監控與國安治理作為再集中的工具；同時又承受市場活力下降、人口與債務壓力、官僚消極、資訊失真、菁英不安全與接班不確定等矛盾。其強大之處在於組織、資源與科技所支撐的控制能力；其脆弱之處則在制度理性、自我修正與權力交接機制的退化。

對台灣而言，這項理論修正具有直接的戰略意義。台灣既不能把希望寄託於市場化必然帶來中國自由化，也不能因中共控制能力增強而將其想像為毫無弱點的鐵板一塊。較準確的判斷是：台灣面對的是一個高能力、高壓迫、高風險，但同時低信任、低透明、低制衡且容易誤判的黨國體制。軍事威懾、法律戰、外交打壓、認知作戰、經濟脅迫、科技競爭與文明敘事，皆須放在此一政體邏輯下整體理解。

因此，台灣的戰略不能建立在中國崩潰論或中國不可戰勝論之上，而應以長期競爭與多重情境為前提：以民主制度鞏固社會韌性，以國防能力降低北京誤判，以經濟安全與科技優勢建立不可或缺性，以總合外交連結民主夥伴，並以國際法與戰略溝通破解中共對台灣及國際秩序的敘事。

換言之，台灣所守護的不僅是領土與主權，也是一條不同於黨國極權的現代化道路。中國的經驗證明，市場、科技與國家能力本身不會自動產生自由；唯有民

主制度、法治、人權、公民社會與權力制衡，才能使現代化真正服務人的自由與尊嚴。

台灣的勝負，不僅取決於能否承受中共施加的壓力，更取決於能否以自身的民主治理、科技創新、社會信任與國際貢獻，證明自由制度具有比新極權化更高的調適力、創造力與正當性。這既是安全戰略，也是制度競爭與文明實踐。

這正是台灣在習近平時代所肩負的戰略使命，也是本文從「退化極權」走向「新極權化」理論修正的最終意義。

參考文獻

- 林佳龍（主編）（2004）。未來中國：退化的極權主義。時報文化。[Lin, C. L. (Ed.) (2004). *Weilai zhongguo: Tuihua de jiquan zhuyi*. China Times Publishing.]
- Bertelsmann Stiftung. (2026). *BTI 2026 country report: China*. https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/country_report_2026_CHN.pdf
- Freedom House. (2026a). *Freedom in the world 2026: China*. <https://freedomhouse.org/country/china/freedom-world/2026>
- Freedom House. (2026b). *Freedom in the world 2026: Taiwan*. <https://freedomhouse.org/country/taiwan/freedom-world/2026>
- Human Rights Watch. (2026). *World report 2026: China*. <https://www.hrw.org/world-report/2026/country-chapters/china>
- Linz, J. J. (2000). *Totalitarian and authoritarian regimes*. Lynne Rienner Publishers.
- Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Johns Hopkins University Press.
- Stepan, A. (1988). *Rethinking military politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton University Press.

台灣戰略研究徵稿簡則

「台灣戰略研究」(Taiwan Strategic Studies)(以下簡稱本刊)為學術研究期刊，研究領域包括外交政策、國防安全、科技產業、國際關係、中國問題、資訊安全、金融穩定，以及其他戰略安全議題等。

本刊於 2025 年下半年創刊，初期採半年刊形式，未來將視發刊情況調整，歡迎各界人士針對戰略研究相關議題投稿。本刊以發表戰略研究相關中英文學術論文為主，不接受以譯代著或一稿兩投。

投稿論文請依「公共事務期刊協同格式」，以正體中文或英文撰寫，中文論文以一萬至兩萬字為原則，不超過兩萬五千字，英文論文以五千至一萬字為原則，不超過一萬兩千字。來稿並請附上中英文摘要、關鍵詞與參考文獻。

投稿論文採取隨到隨審制，編輯部於收件後將進行初審，通過初審的論文將交予兩至三位專家學者進行雙向匿名審查。編輯部保留對投稿論文格式與文字之修改及潤稿權。

投稿論文若經刊載，著作權即歸「財團法人台灣智庫」所有，未經同意請勿轉載。本刊將致贈原作者當期期刊三本，並酌贈稿酬。

來稿請以電子郵件寄至 frontier@dimes.org.tw（財團法人台灣智庫台灣戰略研究編輯部）。

台灣戰略研究

(第二卷第二期)

發行人：郭建中

總編輯：李漢銘

編輯委員（依姓氏筆劃順序）：

呂曜志、沈明室、吳瑟致、洪文玲、張國城、陳宜欣、陳牧民、
黃智聰、劉玉哲、劉奇峯、劉孟俊、鄭政秉、魏百谷

執行編輯：劉奇峯

行政編輯：高家楨

助理編輯：胡瀚雯

網站編輯：趙哲儒

出版者：財團法人台灣智庫

地址：台北市萬華區長沙街二段 96 號 4 樓

信箱：frontier@dimes.org.tw

創刊年月：2025 年 7 月

刊期頻率：半年刊（一月、七月出刊）

印刷者：秀威資訊科技股份有限公司

地址：台北市內湖區瑞光路 76 巷 65 號 1 樓

本刊由財團法人大肚山產業創新基金會及其他社會賢達人士贊助出版，
謹此致謝。