

New Society For Taiwan

新社會政策雙月刊

# 新社會

台灣新社會智庫 出版

66

2020.02



交通事故一個為人忽視的國家安全議題  
我國大客車安全法規演進現況與發展方向  
我國大貨車安全法規演進現況與發展方向  
我國小客車安全法規演進現況與發展方向  
我國機車安全法規演進現況與發展方向  
怒路不是病危險駕駛才要人命  
紀錄一段車安議題的公民實踐：從安全性召回到檸檬車立法  
道路安全的系統化

## 交通安全專題





發行人 ■ 鄭文燦

社務顧問 ■ 林濁水

編輯顧問 ■ 利錦祥 張立明  
段宜康 梁文傑  
鄧翊鴻 鍾佳濱  
賴瑞隆

總編輯 ■ 劉維鈞

執行編輯 ■ 蔡泓洋 曾頌喆  
李介媚 謝子涵  
蕭旭智

封面設計 ■ 彩影廣告

發行所 ■ 台灣新社會智庫

網址 ■ [www.taiwansig.tw](http://www.taiwansig.tw)

電話 ■ (02)23564008

傳真 ■ (02)23564018

社址 ■ 北市濟南路一段7巷1號3F

## 道路安全專題

- 02 翟文中 交通事故一個為人忽視的國家安全議題
- 07 陳志旭、張右龍、陳敬典、黃樑傑 我國大客車安全法規演進現況與發展方向
- 12 林榮洲、張右龍、陳敬典、黃樑傑 我國大貨車安全法規演進現況與發展方向
- 17 黃秀榕、張右龍、朱峻賢、黃樑傑 我國小客車安全法規演進現況與發展方向
- 23 陳銘旭、黃威陞、黃樑傑 我國機車安全法規演進現況與發展方向
- 28 張 旖 怒路不是病 危險駕駛才要人命
- 32 劉清耿 紀錄一段車安議題的公民實踐：從安全性召回到檸檬車立法
- 38 蘇紫雲 道路安全的系統化

## 政策聚焦

- 43 黃恩浩 美國《外國代理人登記法》之精神與重點
- 48 普 麟 中國銳實力介入2020台灣總統大選輿論模式之分析
- 58 許慧儀 中國對台灣所採取的統戰策略
- 63 邱亦睿 從多元文化主義看香港一國兩制的失敗
- 72 郭振昌 國際倡議人力資源發展的新主張與省思
- 78 簡赫琳 回應型都市治理
- 84 王俐淳 台灣與日本大學社會責任政策之比較
- 91 東京裏物語 日本高齡少子化下的外國人雇用制度
- 97 林顯明 台商回臺投資之政治經濟意涵
- 108 黃芳誼 美國在宅醫療照護的發展與川普政府之變革



道路  
安全

# 交通事故 一個為人忽視的國家安全議題

獨立研究者 翟文中



國家的安全的最初概念係在保護國家對抗外來的軍事攻擊，其後隨著國家間互動的增加以及各項議題間的連結錯綜複雜，國家安全涉及的層面亦隨之擴及軍事外的各個不同領域。就當前言，經濟安全、能源安全、環境安全、食物安全與網界安全（cyber security）早已是

社會大眾耳熟能詳的國安議題。除此之外，打擊恐怖主義、消弭黑幫犯罪與防杜毒品交易亦被若干國家列為影響國家安全的重要議題。換言之，任何議題只要對國計民生、社會穩定、價值系統或生活方式形成重大影響或衝擊時，均有可能被納入國安問題而被嚴肅以對。

每個國家會因地理環境、文化背景及內部結構等因素，面對著性質迥異與挑戰不一的國安問題，例如美國面對的是國內族群衝突與貧富差距擴大問題，第三世界多數國家則有政府治理不善與民眾醫療匱乏的困境。這些國安問題有的危機顯露受到政府高度重視，並且投入大量資源尋求因應之道，有的則是隱而未現常為大眾忽視，但其對整個社會與國家的衝擊和影響，卻遠遠超過執政當局和社會大眾的既有認知。例如，透過檢視嬰兒出生率和人口結構後，我們不難發現台灣遲早必須面對少子化的危機，然而當其效應浮現檯面時，教育、醫療、金融和經濟均面臨著嚴苛挑戰，這時大家才驚覺少子化已經成為了國安問題。由於未能及早提出因應對策，未來處理少子化這個議題勢需付出更大的代價。相類似的，交通事故也是一個為人忽視的國安問題，下文中將對此問題進行相關分析。

根據內政部警政署公佈的交通事故統計資料：2017年，肇事件數為296,826件，死亡人數1,517人，受傷人數394,198人；2018年，肇事件數為320,315件，死亡人數1,493人，受傷人數428,049人。若採用年齡層（18至64歲）做為分析樣本：2017年，該年齡層死亡人數951人，佔總體死亡人數的比率為62.69%；2018年，該年齡層死亡人數為940人，佔總體死亡人數的比率為62.96%。<sup>1</sup>由於，警政署未就交通事故受傷人數進行年齡層的細部統計，但依18至64歲年齡層死亡人數佔全體死亡人數的比率進行類推，這個最具生產力年齡層的受傷人數可能落在24萬至25萬人間。這些數字令人觸目驚心，台灣每年車禍死亡受傷的人數相較近二十年來美軍參與各次戰爭的傷亡數目不遑多讓，然而這個議題受到新聞媒體與社會大眾的重視程度卻和其嚴重性不成比例。

事實上，交通事故除了造成相當數量的人員傷亡外，若精算其衍生的各項成本更是令人咋舌。依交通部運輸研究所發布的研究報告統計基礎進行估算，2018年交通事故造成的醫療成本、生產力損失成本（薪資損失）與生活品質降低成本（包括喪葬費用、撫養費用和精神撫慰金）等經濟損失，高達新台幣5,515億9,241萬元，約為該年度國內生產總值（gross domestic product, GDP）的3.1%。值得關切的，交通事故成本佔國內生產總值的比率有逐年升高的趨勢，2009年為2.65%，到了2018年則升高至3.1%，十年之間成長了近兩成。<sup>2</sup>就此觀之，交通事故衍生的衝擊面向是多元的，其造成的經濟更是令人印象深刻，想想2018年台灣整個半導體產業的產值也不過2萬6,200億時，<sup>3</sup>交通事故成為國安議題就不會令人感到意外。

交通事故成為國安問題並不是一個嶄新的議題。1960年代，日本由於經濟高速成長，人民所得向上攀升，汽車遂成為人人都買得起的代步工具，日本汽車數量因此呈現指數性的爆炸成長。然而，由於交通設施不足與危險駕駛行為兩者的推波助瀾，交通事故造成的人員死傷數目增長快速。<sup>4</sup>1970年（昭和45年）這個數目達到高峰，當年因交通事故死亡的人數為16,765人，這較中日甲午戰爭時日軍戰死的13,311人還多，由於死亡人數眾多幾與戰爭相差無異，因此這種現象遂被日本媒體冠以「交通戰爭」。<sup>5</sup>其後，日本政府透過交通法令宣導、提高駕照考試難度以及加重交通違規的罰鍰與刑責等各種不同的措施，經過了多年的努力和投入了大量資源後，日本因交通事故造成的死亡和受傷人數得以減少。職是之故，台灣未來可借鏡日本的經驗來取得對抗「交通戰爭」的勝利。

1. 參見內政部警政署交通事故統計資料<http://stat.motc.gov.tw/mocdb/stmain.jsp?sys=100&funid=b3303>

2. 鄭鴻達，「交通事故經濟損失金額飆高」，《經濟日報》，2019年12月1日 <https://money.udn.com/money/story/8888/4197576>。

3. 李珣瑛，「2019年台灣半導體產業產值有望重回全球第二」，《聯合新聞網》，2019年3月21日，<https://udn.com/news/story/7240/3710519>

4. 「交通戰爭」，《維基百科》，參見<https://zh.wikipedia.org/wiki/交通戰爭>。

5. 陳威臣，「絕命紅綠燈：死傷萬人的日本『交通戰爭』」[https://global.udn.com/global\\_vision/story/8664/3295689](https://global.udn.com/global_vision/story/8664/3295689)。

根據日本過去相關做法，斟酌台灣特有的社會背景與民俗風情，未來台灣在對抗「交通戰爭」時可由三個不同面向切入，此即預防措施、重罰嚇阻與事故處理。事實上，這種作法與國防計畫者從事戰略規劃時的思維相近，後者將戰爭的遂行依時序分為預防（preventive）、嚇阻（deterrence）與戰勝（defeat）三個不同階段，在下文中將對對抗「交通戰爭」各面向的細部措施進行說明。

## 預防措施

在此領域的各項作為係在防患於未然，將導致交通事故的各項因素儘可能地排除。一般而言，預防措施考慮得越周詳，執行得越徹底，交通事故的傷亡人數與財產損失將可大幅地降低，這是對抗「交通戰爭」最具成本效益的手段。預防措施相關作為包括：

- ① 透過學校、社區、媒體與網路等不同途徑，強化社會大眾的交通安全觀念，使遵循交通規則與道路燈光號誌內化為個人的行為準則。
- ② 立法強制將防碰撞、緊急剎車輔助與盲區死角偵測等系統列為車輛的基本安全配備，藉由現代科技的協助用以降低發生交通事故的機率。
- ③ 撥款改善道路硬體設施，尤以高肇事路段、道路動線不良、視界狹隘受阻以及地形崎嶇不平與天候變化劇烈地區者為優先，透過對標線、燈號與標示的改善提升，使行人與駕駛得到明確的道路資訊，從而提升交通安全並且促進行旅順利。
- ④ 增加駕照考試難度，路考為重並與實際路況結合，有效提效駕駛的道路應變能力。多次違規或肇事嚴重致人員傷亡者應撤銷駕駛，並規定相當期限內不得再次取得駕照。

- ⑤ 高齡駕駛人應定期接受體檢與認知等相關測試，對於有精神疾病、認知障礙、藥物前科與心血管病史的駕駛人，應嚴格評估其身心狀態後再予核發駕照，同時亦應制定周延合宜的駕照回收制度。
- ⑥ 在危險與高肇事路段，視天候狀況與車流大小，利用手機app應用程式發出警訊，告知駕駛人提高警覺並小心駕駛，若經費許可時，應發展並建立全國性的道路預警系統。

## 重罰嚇阻

就軍事領域言，嚇阻最簡單的定義，就是讓敵人知道採取某項行動時，由於損失巨大遠超過其能獲得的收益，因此選擇放棄採取該項行動。若將這個理論適用對抗「交通戰爭」同樣適用，即事前宣告嚴刑峻罰來嚇阻人們犯罪，倘若嚇阻失敗時亦可藉重罰殺雞儆猴，從而降低交通事故發生機率。在日本對抗「交通戰爭」的諸般措施中，重罰被認為是最具成效的手段。為達嚇阻交通事故發生，可以採取下列措施以為因應：

- ① 由於大眾運輸工具發生交通事故時，經常導致大量人員傷亡。因此，職業司機因過失發生事故時，除當事人外，其雇主或所屬公司應共同承擔傷亡者的賠償責任。在此同時，尤須立法防止肇事者及其公司惡意脫產或推卸責任的情事發生。
- ② 傷亡者的賠償金額，可依其受傷程度、每月收入與餘年年數等做為給付標準，並以法律明文定之，同時亦應責成法院徹底執行賠償事宜。
- ③ 拒絕酒測罰鍰應予提高，酒後駕車、超時駕駛與明知身體狀況不適駕車而仍開車者，應依蓄意殺人刑責起訴，若致人於死應加重刑責。

- ④ 增派執法人力並輔以高科技監測系統的協助，在易肇事與危險路段加強取締交通違法行為，或鼓勵民眾對交通違規事例進行檢舉。

以為功，我們必須整合交通、社會、法律、教育與科技等各領域的力量，方有可能贏得對抗「交通戰爭」的最後勝利。■

## 事故處理

當交通事故發生時，若能在最短時間內將傷患送至醫療機構接受必要的診斷治療，亦是對抗「交通戰爭」的關鍵性措施。在這個階段若處理得當，除可立即挽救傷者的性命外，亦可大幅降低交通事故後續衍生的其他社會成本，這對國家整體經濟發展是有所裨益的，相關措施應包括下列各項：

- ① 建立重大交通事故處理機制，當發生特殊（如飛機失事與海難事件）與涉及重大傷亡交通事故時，能夠在最短時間內整合救災、急救與醫療等各項資源，降低人員傷亡數量。
- ② 強化全民急救技能，當發生交通事故正規醫療作業尚未開展前，可防止傷者進一步傷害，降低其壞死性傷害的可能性。因此，宜強化全民的初步急救技能訓練，並規定大眾運輸工具應配備必要的急救設備。

此外，當前發展中的高科技與商業模式對降低交通事故亦具極大潛力，政府應投入資金或制定獎勵措施激勵相關產業的發展。例如，鼓勵共乘制度等共享經濟作法，可以抑制車輛成長間接地減少交通事故的發生機率；大數據則可對交通事故的成因與路段進行分析，協助我們提出合理且有效地因應對策；自動駕駛是另一個希望，統計數據顯示Google自駕車每百萬英哩發生3.2次交通意外，這較人類駕駛每百萬英哩的4.2次交通事故為低。<sup>6</sup>因此，這些新興科技的發展對降低交通意外事故具有巨大的潛力。由於交通事故發生的原因相當地多元，其因應之道也絕非僅靠少數面向的努力可

6. 「美國研究：自駕車意外發生率少於一般車輛」，<https://www.ithome.com.tw/news/102986>.



# 道路 安全



## 我國大客車安全法規 演進現況與發展方向

財團法人車輛研究測試中心：陳志旭課長、張右龍副理、黃樑傑課長、陳敬典工程師

## 前言

隨著公共道路建設日趨完整、大眾運輸與觀光接駁需求大幅成長，大客車成為國人最重要的公共運輸工具，依據交通部統計，過去10年間我國大客車登記總數量由2萬輛成長至3.3萬輛，每年客運運輸量約1,200百萬人次。然而依內政部警政署統計，2000年~2019年間大客車A1類道路交通事故(係指造成人員當場或24小時內死亡)有264件，一共322人死亡，其中包含多起重大遊覽車交通事故，因此政府有必要持續努力探究原因，建構完善的大客車安全管理制度。

## 我國大客車產業發展簡介

依據道路交通安全規則之定義，大客車係指座位在十座以上或是總重量超過3,500公斤之客車，而依軸距及總重量不同，又細分為甲類(軸距逾4公尺)、乙類(軸距未逾4公尺且核定總重量逾4.5噸)、丙類(軸距未逾4公尺且核定總重量3.5噸而未逾4.5噸)、丁類(軸距未逾4公尺且核定總重量未逾3.5噸)，而國內大客車使用型式多以甲、乙類大客車為主。

國際間主要有二種大客車生產模式，兩種模式均為各國車輛認證體系所接受。一為

圖1：大客車的生產模式-整體設計製造



資料來源：Scania

「整體設計製造」，其係由同一車廠進行底盤及車體設計及組裝，並以生產線批量生產(圖1)，如德國BENZ及MAN、瑞典SCANIA及VOLVO、日本HINO及ISUZU等。

另一種模式為「底盤組裝車體」，係由底盤製造廠商完成生產後，交由車身打造廠進行車體組裝(圖2)。由於國際間具有設計製造大客車底盤系統能力的車廠不多，因此，購買他廠所生產的底盤車再組裝車體的生產模式在國際間極為普遍，歐洲、日本等先進國家亦有廠商投入此模式，如：西班牙Irizar、日本JBUS、東京特殊車體株式會社等公司。

而我國大客車製造廠生產模式係屬於「底盤組裝車體」生產模式，為較為小量之生產規模，國內所有廠商之年產能約可達到2,500輛，大多數供應內銷。由於我國車體廠組裝技術與品質精良，也有成功拓展外銷市場的案例，如總盈汽車外銷日本、大吉汽車外銷韓國等。

## 我國大客車安全法規演進現況

我國早期車輛安全管理對於新開發車型並不做車輛/零組件之認證檢測，僅提供書面資料予交通部審查後，取得道安核准函即可上市販售。直到1990年代臺灣積極爭取加入世界貿易組織(WTO)，汽車市場日趨開放，交通部預見台灣的車輛安全管理工作，所面對的不僅是臺灣少數車廠所生產的車型，而是來自世界各國的車輛，車輛的管理複雜性將越來越高。

終於，交通部於1998年實施「車輛型式安全審驗」制度，訂定有「車輛型式安全審驗管理辦法」及「車輛安全檢測基準」作為依循法規，制度施行初期，僅有車輛尺度、大客車車身規格、汽車軸重、車輛貨廂容積及車輛燈光與標誌檢驗等5個檢測項目，至2001年陸續又增加靜態煞車、防捲入裝置、汽車傾斜穩定度、大型車行車記錄器等10餘項法規。

圖2：大客車的生產模式-底盤組裝車體



2002年我國正式加入WTO，政府為因應國際貿易環境的變化伴隨而來的汽車市場開放，重新審視我國車輛安全法規發展狀況，並同時考量國內產業發展及產業的因應能力，自2006年起分三階段導入UN/ECE(聯合國歐洲經濟委員會(United Nations/Economic Commission for Europe))汽車法規，針對廣大用路人關注的大客車安全，至今已實施有60項法規(圖3)，其導入實施可分為四個期程：

### 1.法規推行初期(2002年以前)

已實施11項法規，包含「車輛規格規定」及「汽車傾斜穩定度規定」等項目。「車輛規格規定」規範車輛基本配置，如車身尺度、重量、基本的安全配備、座位配置、車門和緊急出口、照明及通道等，這些要求看似簡單卻極其重要，皆是考量大眾運輸工具所涉及的公共安全。另「汽車傾斜穩定度規定」目的即為預防車輛重心過高，減少車輛翻覆的可能

性，進而降低大客車事故發生機率。此期最明顯的成果就是早期大客車因為颱風天或強陣風下在公路上看到車輛被吹倒的狀況不再發生。

### 2.第一階段(2006年)

增加實施17項，該階段主要為對車輛燈具零組件的要求，包含方向燈及煞車燈等。

### 3.第二階段(2007、2008年)

增加實施10項，其中包含「動態煞車」，測試車輛在特殊路面（濕磁磚或濕玄武岩）以模擬雪地上進行高低速煞車，並以路面不同摩擦力條件造成車輛輪胎產生不同抓地力，確認煞車系統作用效率及穩定性。另外，受到極大關注的「大客車車身結構強度」法規也在這個階段實施，當時鄰近國家，如日本、新加坡等均尚未實施該項法規。我國因為發生大客車行駛翻覆山坡下事故，造成結構嚴重變形的傷亡不幸事件，各方檢討指向國內缺乏

大客車結構安全之規範，所以交通部決定率先列為強制性法規，其規範內容是參考歐洲ECE R66之條文內容與精神制定。透過這項法規的實施可確保車身打造品質並強化結構強度，若不幸發生大客車翻覆事故，能有效降低車體扭曲變形甚至是結構破壞分離，使車體保有足夠的生存空間以減輕車內乘員傷亡以利救援逃生。大客車翻覆規範除了實車測試外，國際間普遍採用「電腦輔助工程分析」模擬實車翻覆，財團法人車輛研究測試中心(ARTC)因應產業界設計需求，建置了「整車翻覆」及「電腦輔助工程分析」(CAE)檢測能量(圖 4)；一方面輔導車體打造廠提昇焊接技術及品質；另一方面也輔導了三個單位一起建立「電腦輔助工程分析」技術，擴大協助交通部推行該項法規政策，這是我國在大客車安全管理重要的里程碑。

#### 4.第三階段(2010年~今)

增加實施22項，其中包含配合電動車發展趨勢的「電動汽車之電氣安全」，其目的在確保電動車不存在漏電接觸的風險。現今，電子裝置廣泛應用在安全輔助系統，我國大客車已積極導入各式先進駕駛輔助系統(Advanced Driver Assistance Systems, ADAS)作為標準配備，例如:2018年起新出廠大型車輛，均應裝置「行車視野輔助系統」、2020年起該設備列為大型車定期檢驗項目；2019年起新型式甲類大客車強制安裝「緊急煞車輔助系統」(AEB)，新型式大型車新車則裝設「車道偏離輔助警示系統」(LDWS)等。

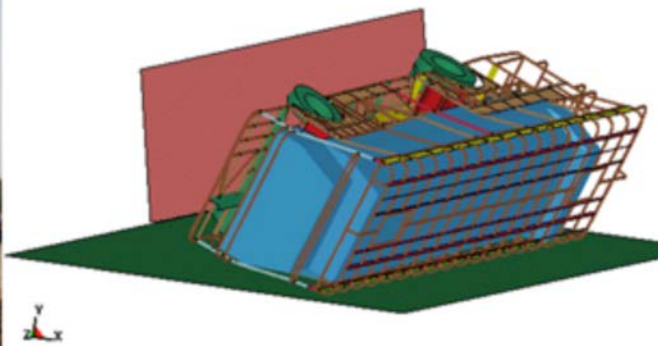
### 我國廠商積極布局大客車安全商機，車輛中心臂助產業升級

受惠我國法規強制大客車搭載ADAS系統，國內多家廠商積極布局大客車ADAS系統

圖3：大客車安全法規實施期程及項目

法規推行初期 2002年以前(11項)	調和聯合國 ECE 法規階段		
	第一階段(2006年) 共 17 項	第二階段(2007年 2008年) 共 10 項	第三階段後 (2010年~今) 共 22 項
1 車輛規格規定	1 燈泡	1 非氣體放電式頭燈	1 間接視野安裝規定
2 車輛燈光與標誌檢驗規定	2 方向燈	2 後霧燈	2 間接視野裝置
3 靜態煞車	3 前霧燈	3 速率計	3 防鎖死煞車系統
4 液化石油氣汽車燃料系統檢驗規定	4 倒車燈	4 動態煞車	4 適路性前方照明系統
5 壓縮天然氣汽車燃料系統檢驗規定	5 車寬燈(前(側)位置燈)	5 轉向系統	5 含視野輔助燈之照後鏡
6 反光識別材料	6 氣體放電式頭燈	6 安全帶固定裝置	6 低地板大客車規格規定
7 汽車傾斜穩定度規定	7 尾燈(後(側)位置燈)	7 座椅強度	7 電磁相容性
8 聲音警告裝置安裝規定	8 停車燈	8 頭枕	8 電動汽車之電氣安全
9 轉彎及倒車警報裝置安裝規定	9 煞車燈	9 火災防止規定	9 燃油箱
10 行車記錄器	10 第二煞車燈	10 大客車車身結構強度	10 載運輪椅使用者車輛規定
11 車輛內裝材料難燃性能要求	11 輪廓邊界標識燈		11 低速輔助照明燈
	12 側方標識燈		12 車道偏離輔助警示系統
	13 反光標誌(反光片)		13 行車視野輔助系統
	14 聲音警告裝置		14 緊急煞車輔助系統
	15 安全玻璃		15 晝行燈
	16 安全帶		16 LED(發光二極體)光源
	17 輪胎		17 汽車控制器標誌
			18 車速限制機能
			19 車輛低速警示音
			20 氫燃料車輛整車安全防護
			21 氫儲存系統
			22 氫儲存系統組件

圖4：整車翻覆試驗與電腦輔助工程分析



資料來源：車輛中心整理

能量，如為升電裝、環隆科技於2019年發表77GHz毫米波雷達內輪差主動預警系統，主打偵測範圍涵蓋內輪差與視野盲區無死角。為升電裝投入美國大型校車市場，研發可探測學童雷達，提供上下校車安全保障。帷享科技研發各式車載安全影像系統設備，產品包含大型車盲點警示與全周影像技術等。研華科技與台北市政府合作，2018年在台北市區公車安裝試辦疲勞駕駛偵測器，守護民眾乘車安全。另外，車王電、慧展科技、微捷科技、銓鼎等亦有投入大客車ADAS發展。

車輛中心投入各項ADAS及主/被動安全系統研發與驗證能量建立多年，在大客車感測器的應用，除了車用攝影機，近年來更將毫米波雷達加入，建置先進智慧安全系統，諸如車輛環景行車輔助系統、盲點警示系統、前方碰撞警示系統、車道偏移警示系統、駕駛監控系統及自動緊急剎車系統等，結合國內系統廠商、客運及車隊業者推動示範運行，臂助產業升級。

## 我國政策推動無人載具應用，強化大客車行車安全與產業實力

由於大客車駕駛行駛時間長、工作具有時間壓力、駕駛視線差與盲點多等，對駕駛精神和體力是一大考驗，若發生事故多造成嚴重傷

害，若有自動駕駛輔助系統，甚至全自駕功能，將大幅提升行車安全。

由於自駕系統為新興科技，世界各國積極推動小型自駕巴士，瞄準移動服務最後一哩商機，紛紛開始小規模範圍的測試運行，車輛中心也於2019年發表全台首部MIT自駕電動小型巴士「WinBus」，係集結國內車輛上下游關鍵零組件與系統等20家廠商打造而成，與產業合作建立我國巴士自駕系統自主能量。

此外，國內已有不少廠商投入大客車自動駕駛系統，如豐榮客運團隊主導的自駕柴油大巴G-BUS以及工研院團隊研發的自駕巴士M-BUS。經濟部亦在2018年底通過「無人載具科技創新實驗條例」，未來將賦予產業進行無人載具創新實驗，鼓勵產業投入大客車自駕研發。

回顧過去，我國大客車安全管理實有長足進步，新車型的管理認證制度從零開始，整合了政府各部門的資源逐步建構迄今已臻完備。交通部轄下之車輛安全審驗中心除了不斷精進法規，也協助交通部執行車輛安全瑕疵召回改正、品質一致性查核等工作；而經濟部轄下之車輛研究測試中心亦協助產業研發改良並建置完整驗證檢測能量，跨部會共同逐步推動我國大客車安全管理機制、研發與市場商機發展等工作。■

# 道路 安全

## 我國大貨車安全法規 演進現況與發展狀況

財團法人車輛研究測試中心：  
林榮洲工程師、張右龍副理、黃樑傑課長  
陳敬典工程師

## 前言

貨車作為物流載運之用途，乘載著各種貨物並促進我國工商業的發展。依據交通部統計，過去10年間我國大貨車登記數由14.2萬輛成長至16.6萬輛，然而，由於大貨車發生意外事故時經常造成嚴重的人員傷亡及經濟損失，依內政部警政署資料，2000年~2019年間大貨車A1類（人員當場或24小時內死亡）交通事故有1,588件，一共造成1,658人死亡。進一步依近年造成A1類交通事故責任較大一方之車種細分，就以涵蓋砂石車、大型物流車在內的營業大貨車居首位，顯然大貨車行車安全管理是我國車輛安全法規最為重要的議題之一。

## 我國大貨車安全法規演進現況

依據道路交通安全規則之定義，大貨車係指總重量逾3,500公斤之貨車。交通部自1998年實施車輛型式安全審驗，建立車輛安全法規檢測及認證規範，制度實施初期，大貨車應檢測項目有「車輛規格規定」、「車輛燈光與標誌檢驗規定」、「靜態煞車」、「車身兩側防止捲入裝置」、「汽車傾斜穩定度規定」、「喇叭音量」及「轉彎及倒車警報裝置安裝規定」等。

基於大貨車較大的車身尺度及載重，其車輛全長、全寬、全高、後懸長、軸距、軸重限制等基本規定於制度實施之初就有規定。例如，貨運業者為增加貨物載運量而加長車斗，

圖1：大貨車後懸



圖2：防止捲入裝置



造成過長後懸（圖1），極易於車輛轉彎或迴轉時與後方的人、車或交通設施發生擦撞而危害公共安全，故規定貨車後懸長度不得超過軸距的百分之五十。

因大貨車有著長軸距及高底盤，其底盤結構存有較多的空隙，用路人若不慎與之發生擦撞，極易捲入車底造成嚴重傷亡，而安裝防止捲入裝置便能有效的避免這種狀況發生，其規定更已考量到防止捲入裝置需能避免勾到機車及腳踏車把手或騎士的衣服而造成意外（圖2）。另外，大貨車裝設轉彎及倒車警報裝置也是基於其又長又高的車身所需的安全裝置，當車輛轉彎或倒車，警報裝置隨即發出嗶、嗶、嗶的聲響（或是直接模擬真人講話）提醒其他用路人車輛即將轉彎，須加以注意行車動態以確保安全。

圖3：車輛傾斜穩定度測試



社會大眾普遍對又重又高的大貨車是否特別容易翻車存有疑慮。自2000年1月起，我國便參照歐盟針對車高超過3.5公尺的大貨車，應能通過左傾及右傾穩定度大於35度的規定（圖3），其是模擬車輛在動態行駛或轉彎時的穩定度，以盡可能降低車輛翻覆的風險。

自2006年起，為因應加入WTO帶來的國際貿易環境的變化，交通部更分三階段調和導入UN/ECE（聯合國歐洲經濟委員會(United Nations/Economic Commission for Europe)）汽車法規（圖4），至2020年已公告實施項目已達61項，包含「機械式聯結裝置」、「間接視野裝置安裝規定」、「防鎖死煞車系統」及「行車視野輔助系統」等，期望使我國車輛安全法規能與世界接軌，並減少國際貿易障礙。

近年來看，第三階段（2010年迄今）實施法規主要有「機械式聯結裝置安裝規定」，因聯結車輛透過聯結裝置由曳引車牽引，動

態行駛時其聯結裝置承受著極大負載，故其強度、操作角度範圍及操作便利性等安全性能至關重大。另外，社會大眾關注的大型車視野，則是由「間接視野裝置安裝規定」所規範，其規定貨車除應安裝II類視鏡（主視鏡）外，更有配合較高的駕駛位置所設計的IV類視鏡（廣角鏡）、V類視鏡（近側視鏡）及VI類視鏡（前視鏡）的安裝要求，藉由這些視鏡的輔助，大貨車周邊的視野已能一覽無遺（圖5）。

除了有間接視野裝置安裝規定，為使大型車行車安全更具保障，我國2018年起新出廠大型車輛，均應設置「行車視野輔助系統」、2020年起列為大型車定期檢驗項目，藉由裝設在車身兩側及後方的攝影-顯示裝置，將車身周邊的動態影像傳送至駕駛室以輔助駕駛者更清楚掌握車輛周邊的動態（圖6），能更有效的保障所有用路人的安全。

圖4：大貨車安全法規實施期程及項目

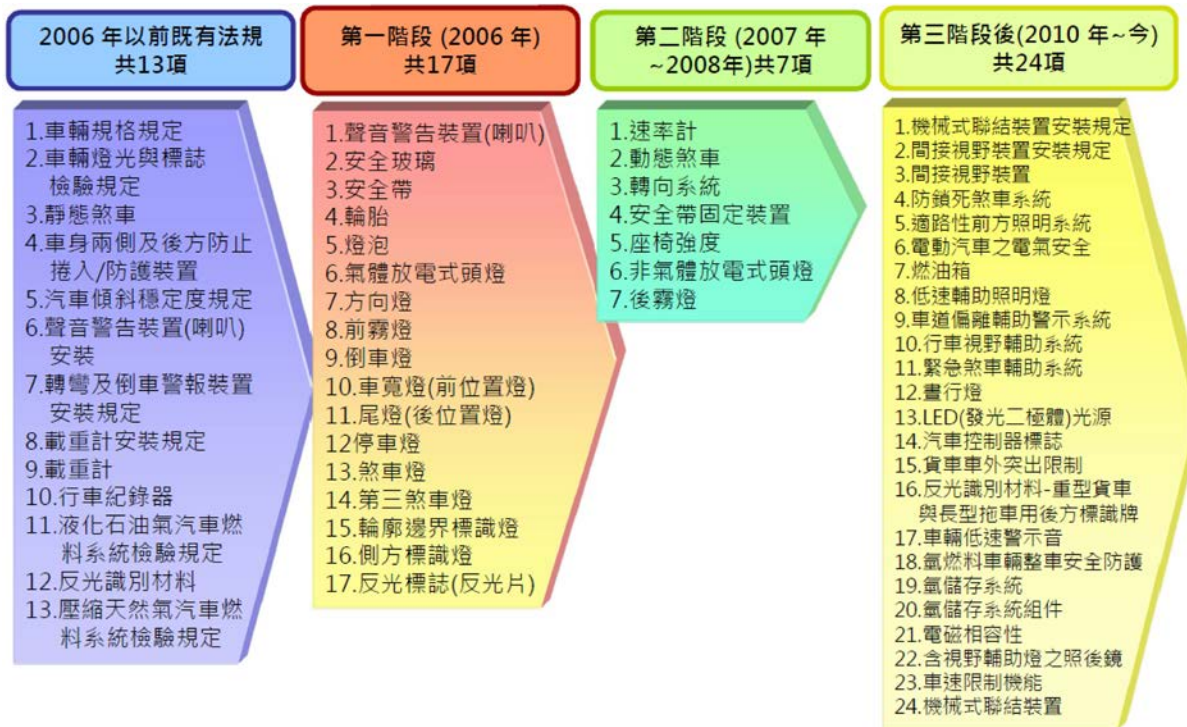




圖5：大貨車安裝視鏡及其視野範圍示意圖

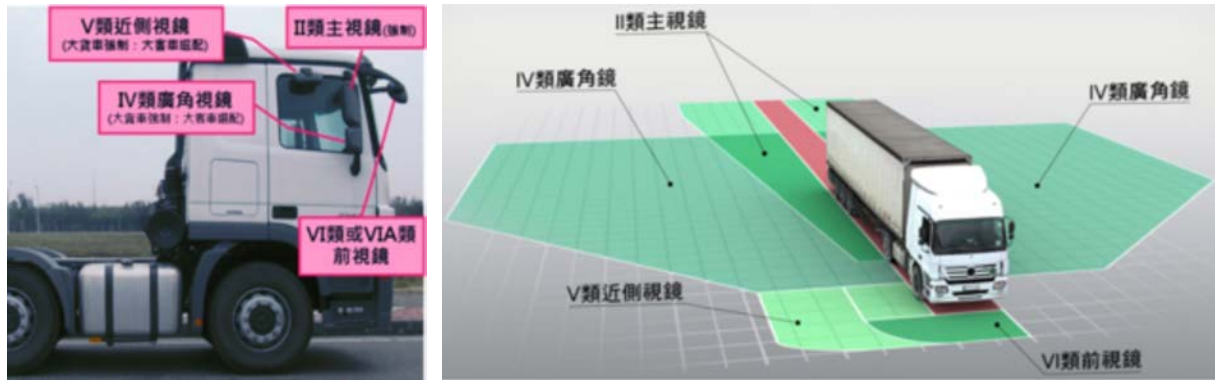


圖6：行車視野輔助系統



除前述幾項重要的安全法規，其他基本的零組件安全要求，諸如「燈光」、「燃油箱」、「汽車座椅」、「安全帶」及「安全玻璃」等項目皆在列。近年、針對大貨車這類主要做為商業用途的車輛也陸續公告實施「緊急煞車輔助系統」、「車速限制機能」、「貨車車外突出限制」等項目。

## 法規演進帶動我國大貨車先進駕駛輔助系統商機

由於大型車受限於高度、A柱及內輪差等因素，容易構成駕駛人的視線盲點，使在行經路口進行轉向、起步、倒車與變換車道時，容易跟機車、自行車或行人發生碰撞與傷

亡。近年來我國研究機構與廠商在車輛智慧化系統研發有成，促成交通部已陸續將「行車視野輔助系統」、「緊急煞車輔助系統」、「車道偏離輔助警示系統」等先進駕駛輔助系統（Advanced Driver Assistance Systems, ADAS），列入法規要求強制安裝項目。

這也帶動我國車電廠商更積極投入大型車輛ADAS利基市場商機開發，例如車王電子針對車用安全系統布局，發展環景攝影系統；為升電裝開發全新77GHz毫米波雷達內輪差主動預警系統，透過偵測及先進的主動預警技術，建立全方位防護系統；橙的電子因應歐洲議會於2019年通過將重型卡車、客運等大型車輛需強制加裝胎壓偵測系統，大家都將產品重心轉移至大型車市場。

另針對近距離盲區偵測，目前是以環景行車輔助系統為主流，側邊盲點警示系統可偵測後方50m以上障礙物，相關影像系統可結合行車紀錄功能，國內投入廠商主要有帷享科技、慧展科技與車王電等，雷達模組廠主要有昇科、華雷、明泰等廠商。法規進步與市場商機發展形成良性循環。

## 貨車自動駕駛趨勢，我國政策與產業共同努力催生貨車自駕新紀元

隨著經濟發展與網購商機發燒，貨車運輸量持續增加，司機工時超載與人力缺乏成為貨車行車安全重大挑戰，若貨車能搭載部分自駕系統，將大幅降低司機駕駛負擔，並減少操作失誤造成的事故。目前日本軟銀已在2019年推出世界第一個自駕卡車列隊行駛實驗，主要透過車對車通訊，讓兩部以上的卡車進行鏈結，再加上後台管理遠程監控，搭載車隊巡航控制系統、車道維持輔助系統，構建「卡車列隊行駛」模式，可適合於車流較單純的路段，州際公路等。

經濟部亦在2018年底通過「無人載具科技創新實驗條例」，鼓勵各式無人載具科技創新實驗，鼓勵我國廠商投入大貨車應用之自動駕駛系統。目前，臺灣大學、明志科技大學共同育成的自駕新創公司艾歐圖科技公司，結合台塑汽車貨運公司、工研院，成功開發自駕貨車並進行試運行，更參加由杜拜官方舉辦的全球自駕運輸挑戰賽，爭取到新創組隊伍第二名佳績，對全世界展現台灣自駕貨車能量，可望配合政府自駕政策，建構國內大貨車更為安全的駕駛環境與自駕產業能量。■

# 道路 安全



## 我國小客車安全法規 演進現況與發展方向

財團法人車輛研究測試中心：黃秀榕專員、張右龍副理、黃樑傑課長、朱峻賢工程師

## 前言

由於人均所得持續成長與交通建設日趨完善，大眾對於小客車需求快速攀升，依據交通部公路總局2019年12月統計資料，小客車登記數為691萬餘輛，為國人主要之交通工具，幾乎每戶家庭均有一輛以上之小客車，且因小客車相對於大客車或大貨車質量輕，倘若與其發生碰撞事故，小客車傷亡相對嚴重，故小客車之車輛安全一直以來都是國人關注之焦點。

而車輛安全系統可概分為被動安全與主動安全，被動安全系統指在車禍事故發生之後，即時作動保護車內乘客之系統如安全帶、安全氣囊、防撞座椅等，主動安全系統是指車禍發生之前，就會主動警示駕駛人如盲點偵測、車道偏移警告，全周影像視野警示系統等，甚至

介入操作車輛以預先避免事故發生，如循跡防滑控制系統與主動煞車系統等。

## 我國小客車安全法規演進現況

我國交通部鑑於國內機動車輛數持續增加，交通事故亦逐步上升，依據內政部警政署統計，我國2019年交通事故已達30萬件，遂逐步規劃推展車輛安全管理工作，以健全車輛安全管理體系並促進產業發展，借鏡國際推展車輛安全之經驗。我國早期於1998年實施「車輛型式安全認證制度」，訂定「車輛型式安全審驗管理辦法」及「車輛安全檢測基準」作為管理法規，期間亦依照需要分批導入法規項目，迄今已公告實施車輛安全檢測基準共90項。

圖1

### ■ 小客車應符合之全部車輛安全法規項目：

#### 法規推行初期(1998~2005年)

1. 車輛規格規定
2. 車輛燈光與標誌檢驗規定
3. 靜態煞車
4. 液化石油氣燃料系統檢驗\*
5. 壓縮天然氣燃料系統檢驗\*
6. 聲音警告裝置(喇叭)安裝規定
7. 小型汽車附掛拖車連結裝置之靜態強度\*
8. 小型汽車置放架之靜態強度\*
9. 車輛內裝材料難燃性能要求
10. 反光識別材料\*

#### 調和UN第1階段(2006年)

11. 聲音警告裝置(喇叭)
12. 速率計
13. 間接視野裝置安裝規定
14. 安全玻璃
15. 安全帶
16. 間接視野裝置
17. 輪胎
18. 燈泡
19. 氣體放電式頭燈\*
20. 方向燈
21. 前霧燈\*
22. 倒車燈
23. 車寬燈(前位置燈)
24. 尾燈(後位置燈)

25. 停車燈\*
26. 煞車燈
27. 第三煞車燈
28. 輪廓邊界標識燈\*
29. 側方標示燈\*
30. 反光標誌(反光片)

#### 調和UN第2階段(2007~8年)

31. 動態煞車
32. 防鎖死煞車系統\*
33. 轉向控制系駕駛人碰撞保護
34. 側方碰撞乘員保護
35. 前方碰撞乘員保護
36. 轉向系統
37. 安全帶固定裝置
38. 座椅強度
39. 頭枕
40. 門門/鉸鏈
41. 非氣體放電式頭燈
42. 後霧燈

#### 調和UN第3階段(2010年~迄今)

43. 電磁相容性
44. 適路性前方照明系統\*
45. 含視野輔助燈之照後鏡\*
46. 電動汽車之電氣安全\*
47. 燃油箱
48. 載運輪椅使用者車輛規定\*
49. 胎壓偵測輔助系統
50. 低速輔助照明燈\*
51. 晝行燈
52. LED(發光二極體)光源\*
53. 汽車控制器標誌
54. 車速限制機能\*
55. 客車車外突出限制
56. 車輛低速警示音\*
57. 氣燃料車輛整車安全防護\*
58. 氣儲存系統\*
59. 氣儲存系統組件\*
60. 煞車輔助系統
61. 車輛穩定性電子式控制系統
62. 後方碰撞燃油箱之火災防止
63. 燃油箱安裝規定

\* 指有安裝才需符合

資料來源：財團法人車輛安全審驗中心

關於國人關注焦點的小客車安全，已公告實施63項（如圖1所示），分為4個期程：

- 1.車輛型式安全認證制度施行初期，以基本車輛安全為訴求，1998~2005年實施10項小客車安全法規，包含車輛規格、燈光與標誌、靜態煞車等，為制度推展初期奠定基礎。
- 2.因應我國正式加入WTO（World Trade Organization，世界貿易組織），遵循公平互惠及排除貿易障礙之原則，考量符合國際車輛法規調和趨勢，規劃以調和UN/ECE（聯合國歐洲經濟委員會(United Nations/Economic Commission for Europe)）法規為目標，自2006年起分3階段導入，第1階段於2006年實施20項小客車安全法規，包含間接視野、輪胎、安全帶等顯著影響車輛安全之項目。
- 3.調和UN ECE第2階段於2007~2008年實施12項小客車安全法規，包含轉向控制系駕駛人碰撞保護、側方碰撞乘員保護、前方碰撞乘員保護等碰撞法規，成功跨入整車碰撞安全領域，與國際潮流與趨勢接軌，亦為我國車輛型式安全認證制度的重要里程碑。
- 4.調和UN ECE第3階段於2010年~迄今實施21項小客車安全法規，包含電動汽車之電氣安全、煞車輔助系統、車輛穩定性電子式控制系統、燃油箱、電磁相容性等，逐步從被動跨入主動安全領域，並兼容現今科技發展蓬勃所衍生的各式車用電子系統，已與國際車輛安全法規亦步亦趨。法規訂定的同時期，法人研究機構也陸續完備實驗室建設，測試能力建立與人員之培訓養成，才得以順利實施政府法令交付之任務，並協助產業界開發系統產品與車輛。

## 我國推動新車安全評等計畫（NCAP），帶動國內車輛安全再升級

NCAP（New Car Assessment Programme，新車安全評等計畫）是針對已上市的車輛，進行不同於車輛安全法規的測試評比。NCAP已蔚為國際趨勢，其內容通常比車輛核准上市前必須通過的安全法規嚴苛許多，也比較容易被消費者理解（以五顆星評等）。這些被評價的車輛上市前早已通過該國車輛安全法規的測試，是一種先求合法再求更好的產品力評價概念。由於NCAP制度不屬於各國法規強制執行的一環，其精神是提供消費大眾更進一步的購買參考依據，所以在結果的呈現上，以淺顯易懂的星等評價，讓民眾容易瞭解。

關於NCAP與車輛安全法規，實際上是兩個完全不同的架構（如圖2所示），簡單舉例，車輛安全法規好比是經營餐廳，政府規定要取得營利事業登記證、廚師也必需要有執照，更要通過衛生局的環境衛生檢查，這些都是強制性的規定，而NCAP可類比為美食評鑑（如知名的米其林餐廳評鑑），並非強制參加，但會公告民眾周知，並以簡單的星等或分數讓民眾得以清楚瞭解。

我國交通部鑑於國際上NCAP發展迄今，推動車輛安全提升及車輛產業發展之成果卓著，並考量國內各界對車輛安全意識之關注日益提升，規劃推動臺灣新車安全評等計畫（簡稱T-NCAP），擬參考Euro NCAP 2017年版評價測試方法，規劃分年建置T-NCAP，包括建置補足我國目前仍然欠缺之主被動安全評價項目檢測能量，規劃T-NCAP評等項目共有17項（如圖3所示），並分為成人保護、兒童保護、行人保護、安全輔助等4個領域。完成之後可達到與國際上汽車先進國家同步之水平。

圖2：NCAP與車輛安全審驗的比較

	安全審驗	NCAP
安全驗證		
目的	1.確保上市車輛符合基本安全性 2.與歐盟/日本等先進國家作法一致	1.提供消費者選購安全車之參考 2.提升車輛安全性與技術發展
約束性	強制性	非強制性
車輛送測	廠商自行送測	獨立公正單位從市場購置
測試內容	法規/檢測基準檢測	主、被動安全系統評等
難易度	基本門檻	較嚴苛(標準高)
測試結果	合格 / 不合格 (不公告)	分數+星等 ★★★★★ (評等公告)
總結	車輛通過法規測試才可上市	藉由T-NCAP評等機制向社會大眾揭露市售車型安全等級

圖3：T-NCAP規劃評等項目

安全領域 / 試驗項目	成人保護(AOP)	兒童保護(COP)	行人保護(PP)	安全輔助(SA)
1	前方全寬撞擊	動態試驗(Frontal/Side)	頭部撞擊	安全帶提醒裝置
2	前方偏置撞擊	兒童保護裝置安裝性	上腿部撞擊	車速輔助系統
3	側方撞擊	車輛安全功能評等	下腿部撞擊	車道輔助系統
4	側方柱撞	-	緊急煞車輔助-弱勢道路使用者(行人)(AEB VRU-PE)	緊急剎車輔助-快速道路(AEB-Inter-Urban)
5	鞭甩試驗	-	-	-
6	緊急剎車輔助-市區(AEB City)	-	-	-

我國交通部目前積極整合國內資源推動T-NCAP，為減輕政府財政負擔，已依政府採購法規定，於2019年9月簽約委託財團法人車輛研究測試中心，代辦採購建置T-NCAP所需之檢測設備、實驗室廠房等，並建立相關檢測技術。同時交通部亦委託車輛安全審驗中心，結合產官學研機構研討建置符合國內

的T-NCAP管理規章制度以利運作，結合產官學研各界之力量，共同保障消費者的權利。

**國際法規發展正加速汽車智慧化，帶動我國車電產業布局ADAS商機**

我國車用電子產值根據IEK估計，在2018年後正式突破新台幣2,000億元，目前以車載機、導航與多媒體系統為主。未來隨著各國法規對於更多車輛安全配備的要求，如歐洲議會108年2月22日發佈新聞稿，規劃歐洲所有車輛都將強制搭載多款先進駕駛輔助系統(Advanced Driver Assistance System, ADAS)，將加速汽車安全全面升級，並帶動相關ADAS商機大幅成長。

國內研究機構與廠商亦配合國際趨勢布局ADAS產品，如車道偏移警示、盲區偵測系統、前車碰撞警示、移動體偵測系統、停車輔助系統與環頸/底盤透視/開門警示系統，並搭配我國原有ICT產業優勢，建構完整ADAS供應鏈(如圖4所示)。

國內廠商近十年在ADAS發展概述如下，目前傳統車電系統大廠(輝創、同致、奇美車電等)皆持續投入，前端感知模組廠(光寶、明泰、環隆科)朝車用感測器開發，帶動國內晶片廠(聯發科、聯詠與凌陽等)投入車規ADAS晶片開發。近年，隨著AI人工智慧與

自駕車的結合，ICT廠商亦參與投入，包含廣達、技嘉於高階車用運算處理平台開發；勤崴、世曦於圖資與自駕車定位整合。

此外，傳統的車燈產業於2016年國際公告自適應頭燈標準後，帶動車電廠與車燈廠的結合，透過車電廠(環隆電、奇美電)前方夜間感測模組，搭配車用LED光源(億光、隆達)與車燈廠(帝寶)整合，正積極共同開發新一代智慧LED頭燈。

未來，隨著5G通訊產業的發展，車聯網應用將為車輛安全重點，透過車與車、車與環境的溝通，建構更周全的車輛安全行駛環境，同步提升智慧運輸等周邊產業技術與效益。

## 車輛中心建置ADAS研發與驗證能量，布局專利協助台廠建立競爭優勢

財團法人車輛研究測試中心亦積極投入主/被動ADAS安全系統研發與驗證能量建立，協助我國ADAS產品能量能並肩國際，主要透

圖4：我國先進駕駛輔助系統供應鏈



資料來源：財團法人車輛研究測試中心

過車用感測器-攝影機、毫米波雷達與光達的應用，並由感測模組整合轉向、油門與剎車控制模組，導入ISO 26262 汽車電氣/電子系統的功能安全標準，建置先進車輛相關智慧安全系統。有鑑於國內外ADAS/ADS產業蓬勃發展，財團法人車輛研究測試中心於專利上亦積極布局（如圖5所示），近10年，申請超過120案，達360件以上之專利，技術主要涵蓋環境辨識、決策、控制、定位、車聯網等技術，深植國內ADAS技術能量，專利運用與廠商合作近年皆超過20件/年以上。

## 政府持續推動車輛安全法規接軌國際，創造消費者與產業雙贏局面

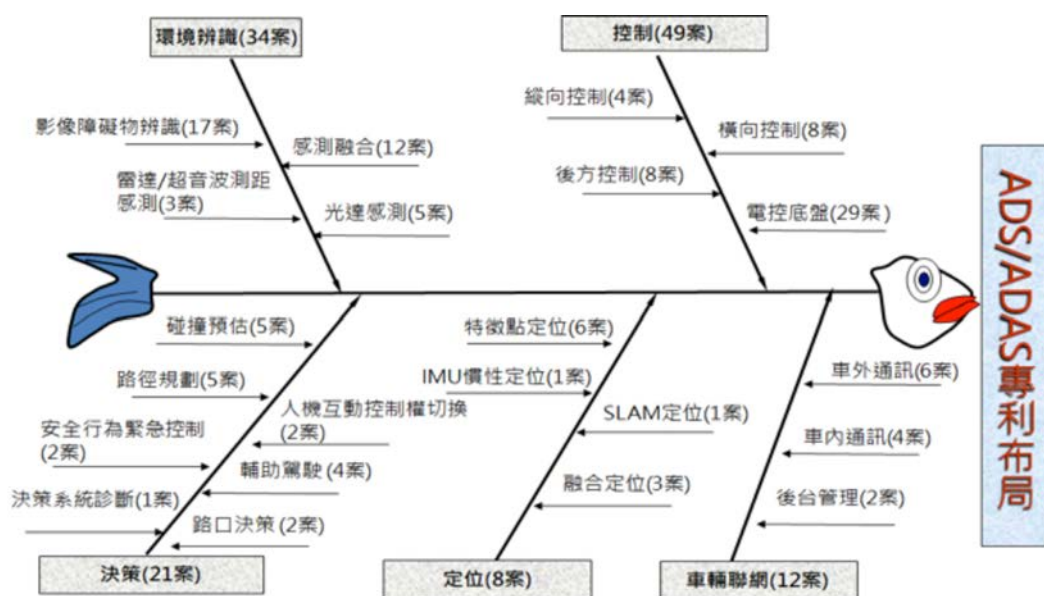
伴隨現今生活水準提升，車輛安全備受重視，車廠亦致力提升安全配備。我國自1990年代積極推動實施「車輛型式安全認證制度」，輔以近期規畫的「新車安全評等計

畫」，亦是推升車輛安全領域的重要推手。回顧這十餘年來，政府攜手車輛產業界共同前進，藉由相關制度建立與推展，帶動車輛產業界開發更安全的車輛，兩者相輔相成，帶給消費者滿意的產品，持續降低事故發生機率與人員傷亡之程度。

現有小客車安全法規已公告實施63項，包含主被動安全項目，因應民眾對於車輛安全的殷殷期待，未來可考量導入「車輛前方結構之行人碰撞防護性能」、「側方立柱碰撞成員保護」等被動安全法規項目，以及「緊急煞車輔助系統」之主動安全法規項目，將使國內法規可以與國際潮流並駕齊驅。

而T-NCAP除了參考Euro NCAP 2017年版規畫相關評等項目、管理規章制度之外，未來國內可考量參照2020年版，逐步新增各種主被動安全項目評分，使國內T-NCAP能接軌國際，兼具帶動我國車輛安全商機發展之功效。■

圖5：ARTC專利佈局示意



資料來源：財團法人車輛研究測試中心



道路  
安全



# 我國機車安全法規 演進現況與發展方向

財團法人車輛研究測試中心  
黃樑傑課長、黃威陞工程師、  
陳銘旭專員、

## 前言

我國由於地狹人稠，交通顯得繁忙，特別對於生活在都會區之高密度人口而言，民眾除大眾運輸外，汽機車為絕大多數人的主要運具選擇，其中又以機車為民眾常用交通代步工具。由交通部統計查詢網「機動車輛登記數」資料，至民國108年統計結果約1,399萬輛，平均每100人就有93.7輛機車，可見對現今高密度人口城市之通勤族、菜籃族等短程移動需求甚高。

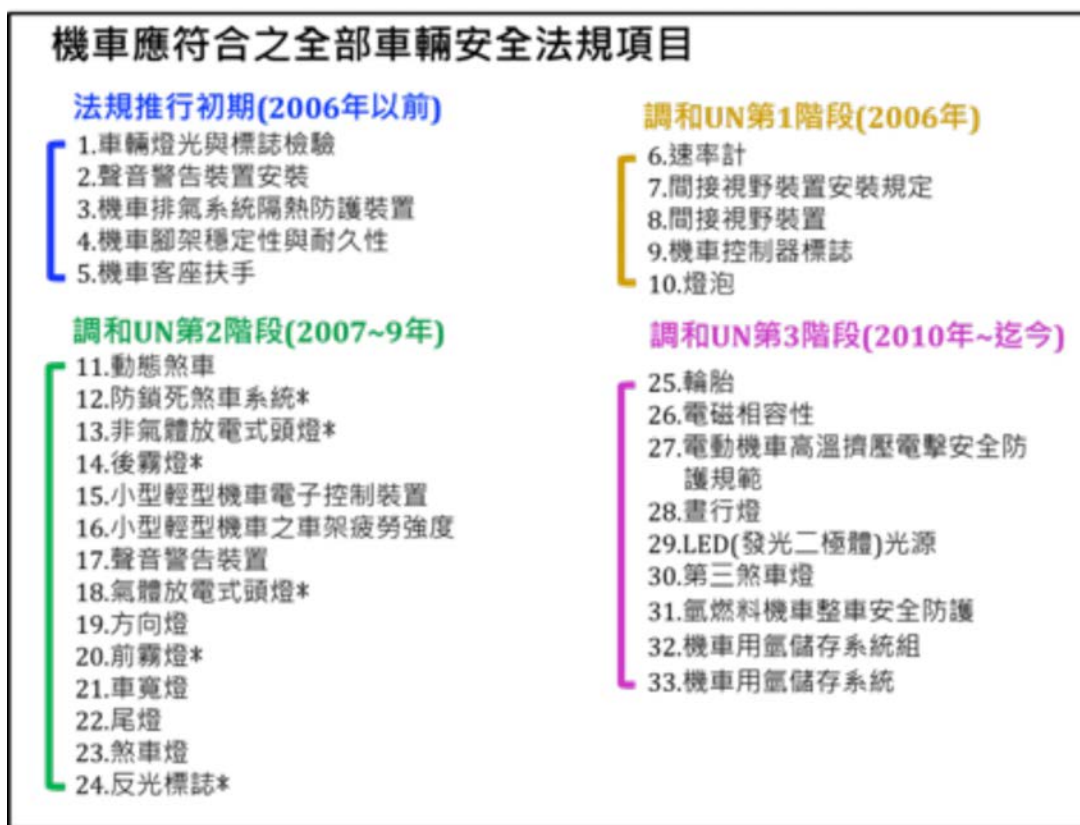
又依內政部警政署歷年統計機車死傷人數均超過事故總人數七成，其延伸之社會成本高。根據交通部研究，每增加1位車禍死亡民眾，社會成本增加約1,600萬元，每增加1位車禍受傷民眾，社會成本增加約100萬元，如

以民國107年度事故總人數約33萬、機車事故約占七成計算，社會成本則為億元單位計算，由事故率或社會成本均可看出機車安全是不可忽視之重要議題。

## 機車安全法規演進進程說明

交通部為提升國內車輛安全管理，自民國87年起推動實施車輛型式安全審驗，並參酌UN/ECE（聯合國歐洲經濟委員會（United Nations/Economic Commission for Europe））車輛安全法規進行調和發展，於民國91年訂定「車輛型式安全審驗管理辦法」，作為車輛新領牌照前之安全及規格符合規範，依據辦法中現行公告之「車輛安全檢測基準」針對機車安全項目如圖1所示。

圖1：機車應符合之全部車輛安全法規項目



資料來源：財團法人車輛安全審驗中心

由圖1總計33個項目中可見，推動初期以基本車輛安全為訴求，後續因應我國正式加入WTO（World Trade Organization，世界貿易組織），以調和UN ECE聯合國法規為目標，自2006年起分3階段導入。有關機車行駛安全直接相關有一般常用煞車（含CBS）之「動態煞車」法規，以及如配備ABS（Anti-Lock Brake System）之「防鎖死煞車系統」法規等兩項，交通部規定自108年1月1日起，排氣量125c.c.以上之新型式機車應配備防鎖死煞車系統，排氣量小於等於125c.c.則是需配備ABS或CBS，以提高行駛安全性，希望藉此減少車禍與傷亡。

## 車輛中心推廣防禦駕駛，提升民眾交通安全觀念

依據行政院主計處統計之歷年道路交通事故件數及機車肇事事件數占比資料（如圖2），近年機車肇事事件數占比均超過50%，由此看出有一半的機車騎士對於用車或用路安全的認知明顯不足以及忽略機車的危險性，以致事故率高居不下。

除了肇事比例多為機車之外，國內「機車主要肇事原因」（圖2）多數是人為因素所造成，但這些肇事原因可能包含著機車騎士非故意或未注意之行為，如以此為基礎假設，大致可拆解為個人行為、車輛性能以及道路環境的因素，而這些因素亦可透過人員教育訓練、配備主動或被動安全系統進行改善。

財團法人車輛研究測試中心為推廣防禦駕駛並教導民眾正確交通安全觀念，與交通部道路交通安全督導委員會於民國105年共同出版「機車防禦駕駛手冊」（如圖3），提供國人何謂「防禦駕駛」觀念以降低及預防機車事故發生，建立正確且完整的機車防禦駕駛觀念，提升危險規避的能力。

圖2：機車肇事事件數占比



107年機車主要肇事原因之肇事事件數及占比



資料來源：行政院主計總處(國情統計通報 第130號)

圖3：機車防禦駕駛手冊



資料來源：財團法人車輛研究測試中心

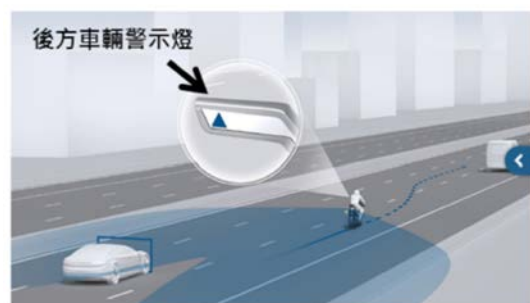
## 我國廠商配合法規建立ABS自主能量，國際大廠紛投入先進駕駛輔助系統

因應法規需求，國內廠商積極發展機車ABS系統，如六和機械與財團法人車輛研究測試中心合作，共同開發機車ABS系統並進行量產，中科院則以技術入股方式成立之微奈科技，開發ABS控制系統。

目前國內外機車廠或系統廠亦積極投入開發機車先進駕駛輔助系統（Advanced Driver Assistance Systems ,ADAS），並以汽車ADAS各系統為樣本將其技術逐漸轉移至機車且有所成果，現已有盲點偵測系統、主動式緊急煞車系統等多項輔助系統，簡述如下。

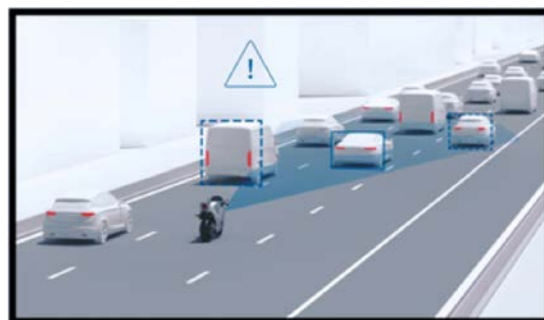
- 盲點偵測系統：於機車兩側安裝感測器來偵測盲點區，當有盲點區亦有目標物時，系統將透過燈光符號與聲音來提醒騎士（例如在後視鏡中提供警示燈號）。
- 前方防碰撞警示系統：透過車上的感測器獲得資訊，搭配煞車所需之安全距離，若安全距離內有其他車輛、用路人或者是障礙物，有發生碰撞之可能性時，系統會發出警報告知駕駛者需進行煞車或閃避動作。
- 主動式定速巡航：系統藉由感測器偵測前方目標車輛距離，自動調整車速並保持必要的安全跟車距離，同時可有效防止於前方車輛距離不足造成碰撞。
- 主動式緊急煞車系統：主要透過感測器偵測前方目標物距離，再利用控制器計算碰撞危險程度，當與前方目標物距離達到危險程度時，系統將透過燈光符號與聲音來提醒騎士，甚至主動介入煞車系統達成煞停目的。

圖4：盲點偵測系統示意圖



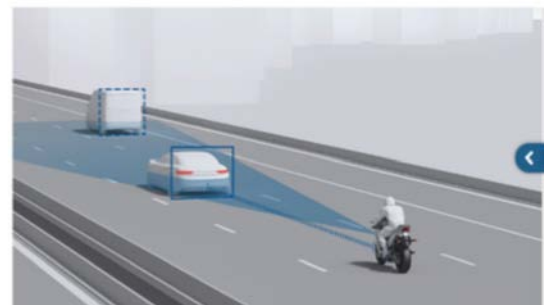
圖片來源：Bosch

圖5：前方防碰撞警示系統示意圖



圖片來源：Bosch

圖6：主動式定速巡航示意圖



圖片來源：Bosch

圖7：主動式緊急煞車系統示意圖



圖片來源：亞帝發機車（ADIVA）官網

- 胎壓偵測輔助系統：透過安裝於輪胎內之感測器偵測輪胎壓力，當輪胎壓力低於警告胎壓設定值時，系統將透過燈光符號警示來提醒機車騎士。

## 機車ADAS將依循汽車法規軌跡發展，持續提升行車安全

我國針對機車之各項車輛法規於國際已趨於一致且完備，未來機車配備ADAS將是主流趨勢，由於機車事故發生直接威脅機車騎士人身安全，目前國內外機車廠或系統廠已積極投入開發機車ADAS，現已有盲點偵測系統、主動式緊急煞車系統等多項輔助系統，研判未來機車車輛法規將以ADAS逐步建立（表1），藉由科技來提醒甚至介入車輛控制，輔助機車騎士行車安全。

車聯網亦為機車安全重要之一環，隨著全球開始布局5G行動通訊網路，將逐步實現智慧交通城市，透過車聯網交通工具彼此交換訊息，大幅改善因違規事件或路口視覺死角之交通事故，如Bosch開發機車的通訊系統，即時通知其他車輛靠近警示訊息，使機車駕駛能提早反應確保行車安全。可喜的是目前我國科研機構與廠商已經積極投入上述相關產品研發。政策引導、研發獎勵與市場結合則可以定期審視與修正之。■

圖8：胎壓偵測輔助系統示意圖



圖片來源：KTM機車官網

圖9：Bosch開發機車通訊系統



圖片來源：Bosch

表1：汽車ADAS列表套用於機車應用參考

項次	系統類別	目的
1	主動式定速巡航系統	自動跟隨前方目標車並保持安全距離
2	前方碰撞警示系統	與前方目標車有碰撞風險時警示
3	行人偵測系統	與前方行人有碰撞風險時警示或煞車
4	自動緊急煞車系統	與前方目標車有碰撞風險時警示或煞車
5	速度輔助系統、車速限制機能	限制車輛速限
6	車道偏移警示系統	車輛偏離既有車道警示
7	盲點偵測警示系統	盲點區有目標物時警示
8	車身穩定系統	緊急閃避或彎道打滑時穩定車身
9	煞車輔助系統	提供駕駛踩下煞車踏板之輔助力
10	胎壓偵測輔助系統	輪胎胎壓過低時警示

# 道路 安全



## 怒路不是病 危險駕駛才要人命

文字工作者 張旖

「台灣的行人真倒楣！」休旅車在斑馬線旁踩煞車，想讓高中女學生先過，她卻一臉訝異，停在原地遲遲不敢往前走，直到駕駛人搖下車窗，用左手向外揮了揮才移動腳步。另一頭，頂好超市外的停車場，有兩三輛房車逆向堵在入口處，佔用直行道的空間，「你們逆向，我統統錄下來了，再不走就去檢舉！」被擋住無法通行的駕駛，也在大馬路中跳下車，歇斯底里對著他眼中「三寶」狂吼。

道路交通百樣情，無時無刻在大街小巷上演，到底「開車」這件事為何會讓人失控？

法國在線租車品牌（Autoescape）2020年根據逾1000名司機做調查，結果顯示抓狂的主因包括：「別的車主不遵守交規（69%）、交通擁堵（38%）、在路上遇到猶豫不決的人（37%）、超速駕駛（37%），或者開得過慢（32%）的其他車輛等。」美國汽車品牌（Ford）2019年發布的調查中，有60%的受訪者表示，開車時最大的壓力來自於其他用路人激進的駕駛行為。

事實上，不僅限於國外，在台灣類似的交通糾紛也層出不窮，或許是因為地狹人稠，機車使用者又多，造就台灣較歐美大陸複雜的行車環境，駕駛人須更聚精會神才能確保行車安全，也因此，當不斷遇到不遵守交通規則的「危險駕駛」，甚至是對車輛駕駛不熟悉（俗稱「三寶」）的駕駛人，很容易產生煩躁情緒，也就是所謂的「路怒症」（road rage），當然，生活上的壓力和不順遂也很有可能引發這些症兆。

或者，這個現象從死亡交通事故的肇事者調查中也能得到印證。

台北市2018年車禍死亡人數在連4年下降後又開始攀升，經查發現「危險駕駛」是主因，這包括「無照、多次超速、酒駕和毒駕」，當時，台北市長柯文哲還一度向外發言

表示，這些危險駕駛表面看起是交通問題，但其實後面是社會問題。

好一個「社會問題」，這句話隱藏著無數結構性與制度上難解的結，無力改變現實的群眾，往往藉由其他行徑宣洩自身怒氣，例如我們從台北市交通違規案件的取締成件數上發現，1年有2.6成是由檢舉達人所促成的，即可看出民眾對「不守交通規則」的人有多不滿，但「檢舉」雖有助交通秩序的維持，卻無法降低交通事故的發生率。

我們由各類如直播秀般的行車紀錄器影片中可察覺，在道路行駛間互動不良的駕駛們，常常因一個喇叭聲或超車行為，便會起賭爛而做出不理智的舉動，有人會拿出球棒敲打對方車窗，有人怒踹車門或砸擋風玻璃，甚至有人一言不合直接上演街頭全武行。

## 奇怪，是台灣人特別沒耐性嗎？

日本岩手大學藤井義久教授，2017年找來300位日本駕駛做研究，發現最容易有路怒症的前3名，首為開車經驗長的資深駕駛，其次為從未發生交通事故的駕駛，第三名則是疲勞駕駛。而研究指出，駕駛會出現路怒症的4種原因，分別是：（1）塞車影響行車狀況；（2）看到視紅綠燈為無物，仍繼續違規闖越的車輛；（3）後方來車的喇叭聲；（4）以及差點與對方車輛撞車時的危險情況等。

除了日本，美國的路怒駕駛比例也遠高於台灣。據美國汽車協會（AAA）交通安全基金會2016年的統計資料，近80%受訪駕駛人在過去1年內至少有1次攻擊性的駕駛行為，或在駕駛過程中爆發了路怒症，且路怒症族群的比例連年向上增加。

除此之外，由法美日的調查結果可得知，其他用路人不守交通規則，也容易促使本身對

駕駛技術有一定信心的「資深駕駛們」成為「怒路族」。然這些「資深駕駛們」因看不慣其他駕駛人所謂「龜蛋或三寶」行徑，反而製造出更多荒謬作為。

在「AAA」2016年的統計資料中顯示，怒路者有51%會故意跟緊對方車輛（約1.04億人）藉此施壓；47%會大聲叫囂、嗆聲；45%會狂按喇叭；33%會做出不雅手勢；24%會變換車道擋車；12%會直接逼車擋道；4%會選擇下車談判；3%會故意碰撞。

或者，不只台灣，在世界各角落早隱藏許多「怒路族」呢！

現代汽車集團英國公司在2016年針對1000名英國駕駛所做的調查證明，駕駛們開車時會因駕駛所帶來的自由而開心，也會因駕駛時出現的失控狀況而發怒。另外，在2015年，中國科學院物理研究所隨機抽取北京、上海、廣州3個城市中的900位駕駛人，對其進行問卷調查，約35%承認自己有「路怒症」。

如果按此比例推算，中國逾4億駕駛人裡，有「路怒症」者數量早就超過1億人。

而在北美，萊傑市場調查公司（Leger Marketing）2014年訪問加拿大1423名駕駛時，約有40%的受訪者表示，他們的「路怒」行為，往往由身旁咄咄逼人的鄰車駕駛而觸發。

由台北市立聯合醫院松德院區所執行的「台灣2014年路怒大調查」結果亦顯示，全台約有5成用路人為潛在「怒路族」，最大特徵就是平常個性溫和，但一握上方向盤、遇到大塞車，會情緒驟變，出現暴跳如雷、口出穢言，甚至出手打人的症狀，時常不自覺地超速、違規。

世界各國在這近10年來，有多份研究證明了道路上有滿滿「怒路族」，這是一種需被治療的疾病嗎？

精神科醫師劉宗憲在「台灣2014年路怒大調查」中提及，路怒現象其實十分普遍，根據美國芝加哥大學心理系的追蹤調查顯示，全美約1600萬人在生活壓力下會出現這類「陣發性暴怒症」（IED），最常見的就是開車時因為交通狀況而發怒，進而引起情緒失控。

不過，路怒的情況仍有程度上的不同：（1）影響自身或他人情緒問題；（2）影響他人或人身安全問題；（3）影響駕駛道路安全問題。上述三項只要有一項符合，就是潛在路怒族，二項符合即為明顯路怒族，三項符合則是嚴重路怒族，嚴重者應求助精神科醫師治療。

美國國會早在各國調查研究出來前的1997年，便證實「路怒症」和車禍有明顯相關性，且為美國交通事故的第一大元兇。

但「怒路症」族群真的是造成「交通不安」的主因嗎？

點開台灣交通大隊影像資料，台北市中山區民生東路口3段與龍江路口，一位中年男子走斑馬線時被迎面撞飛；南港區忠孝東路5段與中坡北路口，同樣在斑馬線上，一名女子從背面遭撞倒。類似的交通事故不勝枚舉，但並非件件取走人命。

綜觀國內外研究與真實案件，我們可以發現，怒路不是病，危險駕駛才要人命。

更早之前，英國學者Willett（1964）便表明了，有6種高度危險駕駛因子的肇事者易造成死亡車禍，他們分別是：曾有酒駕毒駕經驗、曾發生死亡車禍經驗、曾發生危險競速駕駛經驗、曾有肇事逃逸經驗、未投保行車相關保險、無照駕駛。

台北市2018年的交通會報，也印證了「高度危險駕駛者」的共通性：有多次前科與交通違規紀錄，他們通常是社會案件的「累犯」。台北市交通大隊副隊長林聖章認為，累



犯不只是單純的違規，或者路怒症族群，他們有反社會人格、不重視他人與自我毀滅性格，因此，對道路安全造成更大的威脅。

如2018年自強隧道的超跑競速事件，富少為了逞一時之快、追求刺激，在僅限速40公里的封閉隧道，以超過時速160公里的高速失控害死2命；2018年11月年僅21歲從未考取駕照的男子，和友人分駕兩輛租來的轎車在尖峰時段的台北市南京東路上競速，失控害死3位無辜路人，後續更驗出身上有二級毒品反應，無照、競速及毒駕事件層出不窮，無視於法的用路人，顯然已造成社會大眾對用路安全嚴重恐慌。

這類案件並非交通問題，也不是號誌或道路設計不良，而多數是駕駛者的身心問題。但這該如何解決呢？除了針對個案跨局處合作，以「罰則」來規範累犯，從第一線執法者的角度來看，並無明顯嚇阻力，道路上的競速害命還是一起又一起的發生。

「誰遵守速限？台灣速限訂得很不合理，只有新手跟三寶才會乖乖照辦，連交通警察都不遵守速限！」曾經跟著紅斑馬（國道警察）後面下閘道的老司機這樣說，「當時規定限速40，他也開到80。」

「大家都不遵守交通規則，也沒有人制裁不守規則的人，那我守法是守辛酸的嗎？」有台車從小巷弄中轉出來卻不禮讓自行車，切換車道沒打方向燈，被他插隊的後方駕駛緊按著喇叭不放，「我現在不教訓他，他永遠都不得到教訓。」走在路上，每每都感受到，台灣最奇特的風景是「交通」。

過往台灣曾宣導過「安全駕駛」，現在也未停止對行人安全的執法，但為何事故率仍未降低？台北市交通大隊事故處理組組長林洸賢表示，「不懂安全駕駛雖然造成大量車禍，但不見得就會造成大量違規，大量違規發生的原

因，不是路怒症，是停車供需問題、交通工程設計、投機心裡及貪小便宜心態、執法強度等眾多因素。」

要細談如何改善各方因素所造成的危險駕駛環境太飄渺，執法單位能在法規上給予的建議修訂的項目雖不少，卻仍需要中央主管機關的配合，「比如整合警方前科紀錄與監理所違規資料庫，節節出高危險駕駛群」，台北市交通大隊副隊長林聖章分析，這樣才能依照違規態樣分級輔導。

台北市交通大隊事故處理組分隊長鍾佳紋則表示，可加重無照駕駛與一般違規的裁罰基準，「一來減輕執法人員重擔，不用開那麼多單；二來也能達到一定程度的嚇阻效果。」

另外，林聖章也認為，加強違規吊扣與記點制度的執行，可在實際層面上讓民眾不敢違規，「比方說雖未扣到6點不能扣車，但仍依程度輕重而要求上交安常識課程」，與從保險端增加保險費用成本，「去年被取締或發生事故，今年同樣項目就得多付保險費」，以及從「科技執法」下手，都是能減少事故發生的方法。

而事故處理組組長林洸賢表示，拿到駕照前的「危險情境認知」訓練，也不失為一個加分的預防性的措施。■

道路  
安全

國立陽明大學人社中心兼任助理教授 劉清耿

紀錄一段車安議題的公民實踐：  
從安全性召回到檸檬車立法

## 從Mazda引擎瑕疵事件談起

2019年11月30日，當全台灣浸淫在選前的激情氛圍中，一群無奈的公民卻集結在凱道抗議，要求交通部與經濟部正視他們因為買到瑕疵車所引發的安全問題。什麼樣的瑕疵？處於保固期內的新車，卻在行駛中驟然喪失動力，同時導致方向機和煞車失效的連鎖反應。從2015年起，許多車主在國道、快速道路與一般平面道路，接連遭遇無預警喪失動力的問題，有些人在滑行至路肩後，因過度驚恐而全身顫抖放聲大哭，有些人不敢再開車上路，面對眼前要價超過百萬的新車，心中不再有信任感，取而代之的是無限的恐懼與憤怒。

在走上凱道之前，這群公民已經歷過至少三年的抗爭，從網路集結到籌組自救會，從國會陳情到包圍交通部，在多次的協商中承受車商的蠻橫對待。更無奈的是，作為主管道路與車輛安全的交通部與財團法人車輛安全審驗中心（Vehicle Safety Certification Center, 簡稱VSCC），不僅沒有能力鑑定車輛瑕疵，更不願積極地助消費者解決問題。由於車廠始終不願坦承瑕疵，僅在故障發生時，一再地以個案方式，要求車主簽署保密協定來換取維修保固。這群車主於是展開自力救濟，自費更換引擎，將原被馬自達扣留的瑕疵引擎交由具備航空器引擎修復專業的車友進行拆解檢視，發現引擎墊片及鏈條的材料瑕疵；接著，又自費將有問題的感知元件送至半導體封測廠作X光檢視，確認感知器為不良瑕疵件，同時，自救會約700多位成員，每人出資1萬元，共募集超過新台幣700萬的訴訟費，集體控告跨國車商，此外，不間斷地向國會議員陳情，一連串的作為，以及拆解引擎所提出的有利證據，終於讓車商坦承材料與設計瑕疵，提出引擎終身保固的解決方案（車商原本所提出的賠償方案是贈送6瓶機油）。



由於遲遲無法等到安全性召回的通案性瑕疵判定，馬自達車主包圍交通部。（圖片來源：<https://attach.mobile01.com/attach/201907/mobile01-463c70f0f5cea1e6114694e6c5bd0b35.jpg>）

既然跨國車商已經讓步，車主為何還要聚集凱道抗議？這個問題涉及到兩個層次：首先，具有安全疑慮的通案性瑕疵認定，為什麼要車主歷盡千辛萬苦，親力親為，花費金錢耗費心力去證明，政府的角色在哪裡？其次，終身保固方案只是代表車廠願意吸收引擎失效後的更換與維修費用，但是，車廠並無法擔保相同問題不會再發生，然而，一顆不會突然失去動力的引擎，不是最基本的品質要求嗎？如果因為引擎失效而造成嚴重傷亡，命都沒了，要保固做什麼？

這段自力救濟的經歷，第一個問題涉及到車輛安全性召回，第二個問題則是檸檬車法所提供的保障。

## 安全性召回的制度缺陷

每一輛存有瑕疵缺陷的車輛，都可能引發一連串的道路公安事故(NHTSA 2017)，美國自1966年頒布「國家交通與動力車輛安全法案」(National Traffic and Motor Vehicle Safety Act)以來，至2015年為止，已經有超過5億輛的安全性召回(safety-related defect recall) (Lemov 2015)。這個數據顯示，即



Ford Pinto因油箱設計缺陷，導致車輛在撞擊之後，容易引發火燒車的意外。（圖面來源：<https://www.yahoo.com/news/bp/sept-11-ford-pinto-arrives-date-1970-132129169.html>）

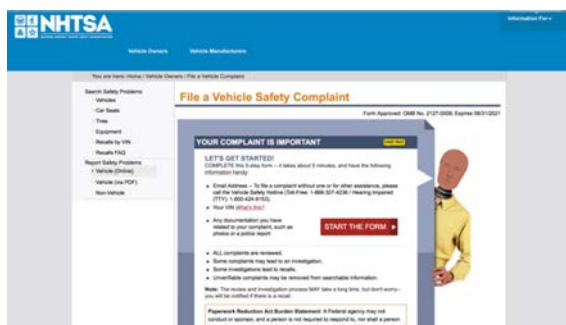
便車輛從設計到開發、製造、組裝皆有相關的安全與品質標準規範，但是，當消費者實際上路後，車輛仍可能出現各種瑕疵問題，因此，車輛的道路監管至為重要，所以才有安全性召回的制度設計，透過公權力介入，對車商課責，要求車商負起責任。

以美國為例，一旦消費者發現自己所購入的車輛有問題，便可以自行至聯邦運輸部底下的「國家高速公路交通安全管理局」(National Highway Traffic Safety Administration, 簡稱NHTSA)的網頁作瑕疵問題通報，而NHTSA下轄的「瑕疵調查辦公室」(Office of Defect Investigation, 簡稱ODI)便會檢視通報內容與通報數量，啟動相關的調查程序。調查除了接受車商或零組件商的說明，也會透過籌組專家會議的模式來認定瑕疵問題，最後做出是否安全性召回的決議。在美國安全性召回的歷史中，包括通用汽車的啟動開關、福特的Pinto車款因油箱設計瑕疵所導致的撞擊後引發火燒車事件，乃至豐田汽車的暴衝(unintended acceleration)，到安全氣囊供應商高田(Takata)的瑕疵性調查，都是相當著名的安全性召回事件，以福特Pinto油箱設計瑕疵的問題來說，更促成美國針對車輛進行後方撞擊測試的車安法規項目，這些經典案例突顯出「安全性召回」具有的公權力意涵，透過公權

力的介入來進行道路安全治理與保障消費者生命安全。

台灣自2004年11月開始實施「汽車安全性調查召回改正及監督管理辦法」，根據該辦法，交通部是負責汽車安全性調查召回的權責機關，而在實務上，交通部則是委託其下轄的VSCC來辦理，執行實際的調查作業。從該辦法所明定的23條條文來看，看似周全，面面俱到的召回辦法，卻處處是阻礙，馬自達自救會的陳情案，就像是玻璃窗前的一隻蒼蠅，前途光明卻找不到出路。

首先，台灣缺乏美國NHTSA與日本國土交通省所建制的公開通報系統，在美日的平台中，車主只要上網登入基本聯繫資料、車體號碼與故障情形陳述，就完成了通報程序。但自救會成員無論在交通部或VSCC都找不到相關的通報介面，所以，只能以個別去電交通部路政司的方式處理。缺乏公開透明的通報介面，讓車主處於個別化、單一化的狀態，假若沒有籌組自救會，他們或許不會了解到究竟有多少的車輛出現相同的引擎瑕疵問題。這樣的情況下，讓車商掌握了個案化的操作空間，要求個別車主簽訂保密條款，以不公開的方式作零組件更換或維修，這樣的處理，類似於歐美稱之為秘密保固(Secret Warranty)的模式，既然是秘密，就不是一體適用，在這個資訊不對稱的情況下，迴避掉應該承擔的產品責任。這也是



NHTSA所建置的瑕疵車通報平台。（資料來源：<https://www.nhtsa.gov/recalls>）

為什麼目前的自救會要求建立公開通報系統的原因，

再者，當交通部委託VSCC進行瑕疵問題調查，讓自救會成員更為憤慨的狀況出現了，在多次的溝通過程中，VSCC的承辦主管坦承：「PCM的程式我們又看不懂」。換言之，VSCC不具備瑕疵問題的界定與判定能力，然而，這個機構卻具有瑕疵通案認定的權力。缺乏能力卻又擁有權力，猶如將帥無能，不僅累死三軍，更拖累百姓。2019年3月12日，在所謂的技術專家會議上，自救會成員把引擎實體運至會場，由車主向在場的VSCC所禮聘的「專家」，以及日方車商的工程師解說引擎墊片、鏈條、乃至感知器瑕疵之間所產生的連動性原理，最終又何以造成引擎失效的結果。而他們的參考資訊，除了本身所具備的航空器引擎知識，更重要的是，在平日下班後犧牲睡眠時間蒐集日本相關的學術資料，在萬全的準備下，才把跨國車商早已清楚的缺陷秘密公諸於世，然而，在這之前，VSCC一概採信跨國車商的說明，而不願承認通案性瑕疵的事實。

2004年頒布實施，2008年進行修正的「汽車安全性調查召回改正及監督管理辦法」真正印證了孟子所言：徒法不足以自行。一部完善的法典，倘若缺乏執行的能力與意志，終究只能是自欺欺人的華麗幻影。



自救會車主自行拆卸引擎，檢視內部材料瑕疵問題。資料來源：自救會提供。

## 檸檬車法案的意義

最後，則要討論檸檬車法。檸檬的酸與澀，最能代表瑕疵車主的處境，諾貝爾獎得主，經濟學家George A. Akerlof因此將出廠後有瑕疵卻又屢屢無法修復的汽車稱為檸檬車。

在美國，安全性召回與檸檬法是兩個不同體系，法源也不同。安全性召回的車輛並不同於「檸檬車」，因為檸檬車是指在一定的時間與里程內，針對特定的瑕疵問題，「履修不復」。以美國為例，安全性召回是由NHTSA負責，而檸檬車則需要消費者透過法律訴訟程序，要求車廠「退車」(refund)、「換車」(replacement)或「賠償損失」(cash and keep settlement)，而有關檸檬車的認定，除了必須具備履修不復（有的州四次，有的三次，視各州法律而定）的條件之外，更重要的是，「車主」必須承擔「舉證」的責任，證明同樣的瑕疵問題無法在車廠的處理方案中獲得解決，此後，方得在法庭上進行攻防。而這個過程與安全性召回並不相同，召回是國家公部門在接獲消費者陳報之後，展開調查程序，進行通案認定，進而要求車廠必須主動召回解決車輛瑕疵問題，當然，也可以由車廠自願性的啟動召回程序（通常是安全性相關的問題）。

以馬自達自救會的案例來說，在走過安全性召回的程序之後，這群車主體驗到公權力不彰是台灣消費者弱勢處境的根源，他們轉向要求設立檸檬車專法，並且由馬自達擴及到福特與Volvo（後兩者皆為變速箱瑕疵所導致安全問題）的受害車主，共同組成推動檸檬車法的主體。在進入檸檬車法的訴求階段，權責機構加入了經濟部商業司。

有關檸檬車法，最重要也最關鍵的核心是，一輛新車究竟出廠多久、行駛多長的距離而出現履修不復的問題可以被視為「瑕疵」？有關這個問題，經濟部商業司很體貼地委託了

與車商關係密切的商總針對檸檬車的時間與里程標準進行研究，最後提出的版本是180天內或12000公里，180天是什麼概念，180天約等同於六個月，也就是半年，但是，車廠光是新車所提供的保固期就不只180天了，檸檬車的認定居然還短於新車原本的保固期。對此，自救會參考美國多個洲別的檸檬車法，提出2年或38400公里的標準。

其次，有關瑕疵如何認定和舉證的問題，經濟部主張瑕疵的檢測單位必須經過車商與車主的「合意」鑑定，但自救會則主張，不需合意鑑定。其中的差異在於，合意看似公允，實際上卻存在諸多的操弄空間，車商只要在合意的形式程序拖延，就無法進入實質的檢定程序，因為缺乏合意，便不具有證據的正當性，因此自救會才主張無須合意鑑定。

對於自救會來說，推動檸檬車法是捍衛自身權益的最後一道防線，原先寄託於公權力介入的安全性召回，結果卻處處碰壁，因此希望透過檸檬車立法，讓往後同樣遭遇瑕疵車的消費者能夠獲得基本的民法保障，無奈的是，倘若消費者與車商透成一道天平，經濟部顯然加碼在車商那端。

## 健全車安治理體制輔助產業升級

當先進國家都將「零死傷」願景(Vision Zero)作為道路安全治理的終極目標，而開啟了道路安全的多元想像，賦予跨國車商與道路規劃者、醫療救護體系應有的課責性(accountability)，道路安全治理中的車輛因素，也逐漸在台灣社會獲得重視。

過去，車輛安全甚少有機會成為眾所矚目的公共議題，然而，由於國產車長期以來在安全配備上偷工減料，不僅氣囊配置比人家少，車體結構強度更是一塊不透明的黑箱，台灣社會因此在2016與2017年出現倡議設置新車評鑑計畫(New Car Assessment Program,

NCAP)的聲浪(蘇紫雲 2016; 劉清耿 2017, 2020)，經歷2次的公民倡議行動，才讓交通部同意建置評估新車安全性能的T-NCAP；而在這段期間，催生檸檬車法案的公民連署行動也在同步進行，這些趨勢顯示出車輛安全已經不再是無關緊要的邊緣議題。不管是NCAP倡議、安全性召回，甚或推動檸檬車立法，我們可以觀察到公部門始終從產業發展的觀點作為權衡車輛安全治理的核心，從過往經驗來看，以發展或保護產業為前提的政策思維，不僅犧牲了消費者的基本權益，更無法提升產業競爭力。以此對比歐美日等先進國家，他們透過保護國家公民，保護市場上的消費者，維持市場運作的基本秩序，規範產業遵循相關的章程法令，進而推動產業技術升級的模式，相當值得台灣借鏡。

這群倡議訂立檸檬車專法的公民，經歷了安全性召回的制度障礙與官僚怠惰，進而推動檸檬車立法，他們的集體行動與付出，為台灣社會試驗出當前車安治理的盲點，這是非常珍貴的民主資產，也是台灣的道路安全再次進步與提升的動力。回到選前在凱道上的場景，這群車主的具體主張分別是：(一)以2年或38400公里作為基準，(二)建立公開透明的故障通報平台，培養具備專業鑑定能力的技術人員，落實安全性召回制度。(三)瑕疵鑑定無須採合意制。



檸檬車立法凱道集結，三項具體主張 資料來源：作者拍攝

普獲新民意支持的新政府，是否願意回頭審視這段車安議題發展軌跡所揭示的豐富意涵？■

參考資料：

- ※Lemov, Michael R., 2015. Car Safety Wars: One Hundred Years of Technology, Politics, and Death. Fairleigh Dickinson University.
- ※NHTSA, 2017. “Motor Vehicle Safety Defects And Recalls” .
- ※U.S. Government Publishing Office, 2014. “Examining the GM Recall and NHTSA's Defect Investigation Process”
- ※NHTSA召回官網：<https://www.nhtsa.gov/recalls>
- ※馬自達自救會成員訪談
- ※蘇紫雲，2016，〈經濟的升級與轉型正義：台灣汽車安規標準亟需改革〉，《台灣新社會智庫》<http://nk210-201-138-33.cl.static.apol.com.tw/index.php/政策報告/社會安全/7108-經濟的升級與轉型正義：台灣車輛安規標準亟需改革>
- ※劉清耿，2017，汽車安全重要嗎？NCAP的全球化與車輛安全的基本權利。刊登在自由評論網A舍專欄。<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/2209341>
- ※劉清耿，2020，〈台灣的汽車安全市場應該回歸什麼樣的市場機制？〉收錄在潘美玲、王宏仁主編《巷仔口社會學3》。頁53-59。大家出版。

# 道路安全

## 道路安全的系統化

國防院副研究員 蘇紫雲



台灣的道路事故損失極為嚴重，依照統計每年平均造成3千人死亡、40萬人受傷，有形損失也達到4千億台幣。同時，對肇事與受害者雙方的家庭也造成衝擊，而車禍死傷者多為青壯年，而少子化的情況下更加重社會老年化的衝擊。此種橫跨人身安全、財產安全、社會安全、乃至人口結構的複合性影響，應由國家安全高度視之。事實上歐美等先進國家皆將道路事故視為「交通戰爭」(traffic war)，竭盡政策與科技手段降低潛在的損害，以降低對國力的衝擊。相關的作法法值得我國借鏡，以保障民眾生命安全與國家。

除了本刊(44期)曾經討論過的車體安全、機車安全與道路標線防滑係數(45期)等面向外，先進國家的若干配套作法尚包括道路設計、撞擊緩衝設施、貨車防潛架等安全思維。

## 路型設計降低風險

道路設計主要是作為降低車禍事故的環境因子，在環境與預算許可的範圍內，盡可能將用路人的心理認知因素也那為設計考量，以降低是故風險。例如，台灣的道路設計，車道寬度較日本為寬，台灣市區道路的車道寬度為3.2公尺，日本的市區道路車道寬度則為2.75公尺（日本道路構造令，平成16年）便是不同的設計邏輯。日本將車道設計較狹窄，除了城市與國土面積使然外，較窄的車道也有助駕駛人更為謹慎並降低車速。而台灣的车道較寬則有較佳的行駛餘裕，但相對的也可能吸引投機的汽機車駕駛人鑽行，影響車流秩序。

進一步來說，路型的設計都盡可能減少車流交會，以降低事故的機率。但台灣受限於土地面積、老舊的都市計畫、工程文化乃至於部分政治人物的影響，若干路型的設計往往難以達到合理。較明顯者如市民大道高架段的多處X型交叉，中山高北上的重慶北路「先上後下」的匯流路段都是造成交織車流的代表性案

美國道路入口的不對稱設計，可減少車流干涉並避免逆向誤入，減少25-31%傷亡。



**Corridor Access Management**



This intersection design restricts left-turn movements to improve safety.

Source: FHWA

**SAFETY BENEFITS:**

**5-23%**  
Reduction in total crashes along 2-lane rural roads

**25-31%**  
Reduction in injury and fatal crashes along urban/suburban arterials

Source: Highway Safety Manual

圖片來源：Department of Transportation, U.S.

例。其他諸如各縣市經常出現的「五叉路口」或高速公路出入口標示不清與路型缺乏「防呆」設計，致使機車誤入或汽車逆向駛入等問題也可說履見不鮮。

相形之下，先進國家的路型設計就盡可能由工程面降低駕駛人犯錯的可能。例如高速公路出口與平面道路斜切併入，避免路口垂直交叉導致平面道路車輛右轉逆向上高速公路的機率，交流道設計則是「先下後上」避免車流交織擠成一團，若有X型交會的必要，則併行的車道則提供足夠長度的緩衝空間。凡此都是藉工程手段達成預防或減少車禍發生的主要作法。

## 道路撞擊緩衝設施

同時，在車禍發生時，道路的設施往往也成為影響傷亡的重要變數。特別是燈號桿柱、橋墩、護欄端頭等小面積的障礙物，會造成撞擊能量集中在特定位置，使車體的能量分散設計失效或擴大破壞性。例如台灣車禍常見的車輛撞擊造成「包電桿」、或撞擊護欄端頭導致火燒車等事故等將造成更嚴重的損害。因此，道路周邊設施的撞擊緩衝設計也成為降低交通事故損害的重要手段。這些設施主要包括：

### (一) 韌性桿柱：

包括路燈、交通號誌桿柱等設施，其結構多為剛性設計以求抵抗強風等天候因素並延長使用年限，但在遭遇撞擊時也就成為殺傷力強大的障礙物。因此先進國家逐漸將其列為安全設計的一環並作進行測試，進而逐步採用。其基本的設計概念，在不大幅增加成本的原則下，改良桿柱的結構使其具備韌性得以吸收撞擊能量，避免對車體造成過度破壞，進而減輕傷亡。如英國業者推出的「高能」(high energy)吸收桿柱，可承受車輛70公里時速的撞擊並減緩其衝擊能量。

### 吸能桿柱撞擊測試：車輛速度100公里/時。



圖片來源：Helsinki University of Technology, Laboratory of Highway Engineering

### (二) 分隔帶撞擊緩衝

道路安全設施的另一重要緩衝裝備，則是分隔導或護欄端頭(barriers terminals)的防護，稱為「撞擊緩衝」(crash cushion/attenuators)，裝設於道路分隔島或是護欄的端點，這些容易被車輛撞擊的熱區用以減輕傷亡。其主要原理是擴大車體的撞擊面積以分散撞擊能量，同時採用各種緩衝材料以進一步吸收撞擊，減輕人員傷亡。此一設計對於小面積的道路分隔島、橋樑引道護欄等小面積又有較高撞擊比例的設施而言，具有高度的安全防護價值。事實上，若考量道路建設的成本，也可

### 道路撞擊緩衝設施



資料來源：Idaho Transportation Department, Federal Highway Administration, US DoT.

在這些容易遭受撞擊的區域，採用沙桶、甚至耐潮沙包等填料，固定於分隔導或護欄端點，以減輕撞擊時的傷害。

### （三）彈性護欄

另一受各國重視並應用的道路安全設施，則為新式護欄，用於高速道路或山區道路，降低車輛甚至大型車輛衝入對向車道或翻覆的意外，以避免更大傷亡。此類護欄有多種設計，但基本原理都是利用具韌性的彈性材料，相較傳統的剛性護欄，彈性護欄具有耐衝擊並吸收撞擊能量，同時可利用彈性逐步將車輛導回車道的功能，可實質預防損害的擴大。實際案例而言，類似台灣「蝶戀花」遊覽車翻覆的重大事故將可大幅降低。

**彈性護欄：利用彈性材與滾轉欄柱吸收撞擊能量並將車輛導回車道**



圖片來源：Shindo Roadsafety

### （四）大型貨車防潛架

先進國家降低道路傷亡的另一措施，則是大型貨車的防潛架(underride bars, or Mansfield bars)。大型貨車由於底盤較高，一般客車發生追撞時其引擎艙的緩衝區無法發揮作用，甚至直接撞擊A柱使乘員艙嚴重受損。因此大型貨車後方的防潛架的設計與強度就成為減少傷亡的重要配備。其設計高度需符合一般小客車的引擎艙高度，強度則依照《拖車底盤改良撞擊測試規範 第一版》(Semi-Trailer Underride Evaluation Crash Test Protocol,

**貨車防潛架的安全差異比較。**

**下圖顯示可防止車輛衝入，確保後車車艙完整。**



圖片來源：IIHS

V1)的標準，需承受小客車56.3公里小時的撞擊而不斷裂。

依照美國「道路安全保險研究所」(Insurance Institute for Highway Safety, IIHS)的研究，在總體的道路事故的傷亡統計中，追撞貨車佔15%，而單計與貨車事故的傷亡統計，則追撞傷亡則佔80%，可謂相當慘重。面對各類物流、載重車的增加，未來我國在相關規範中可評估納為更完整的強制規定，以進一步降低人員傷亡的風險。

## 結語

台灣在政治人權的維護日趨完備，民主制度也發展完整，但在民主文化的落實仍有進步空間。也就是說，道路事故的嚴重損傷對人

民的生命全已經造成威脅，但由於相關的法規調整、車輛安全規格強化、道路設計規範的升級，都同時涉及政府治理、用路人義務（交通規則）、汽車產業政策、以及道路施工預算等的同步調整。這些改革或將面對短暫的反彈與挑戰，但相對的，若不改革則將面臨前言中所提及的人民生命、健保、社會等面相的重大複合損失，甚至成為國家形象的負面影響。因此，中央與地方的政治菁英在權衡相關的利弊得失以及優先順序後，應能做出明確的決策以確保國家安全與社會利益的最佳交集。■

# 政策 聚焦

## 美國 《外國代理人登記法》 之精神與重點



## 背景

制定限制外國勢力與影響力之法律並非是新的思維，美國在第二次世界大戰期間，為打擊納粹在其境內的侵略性宣傳工作，因此於1938年通過《外國代理人登記法》（Foreign Agents Registration Act, FARA），要求在美國境內任何代表外國政府工作的人士（政治遊說者、企業公司、媒體機構等）均需向美國司法部登記並披露這種關係。具體來說，該法律著重以「公開透明」為原則，要求那些以「政治或準政治身份」代表外國利益的代理人公布其與外國政府的關係、相關活動和資金信息。該法是一套民主防禦機制，其目的是協助「美國政府和美國人民對相關人物的言論和活動進行評估」。<sup>1</sup>

在美國司法部內負責監管外國代理人的機構是其下轄的「國家安全處」（National Security Division）下設的「反間諜部門」（Counterespionage Section）。美國司法部認為《外國代理人登記法》是一個「將足夠高的優先權……授權一位副主管（職位）來負責處理這類惡意（外國政治）影響力，就像我們設有出口管制和制裁網絡和經濟間諜的副主管一樣。」

為能因應俄國與中國的影響力（銳實力）擴張，美國司法部已制定一系列計劃強化該法的執行；包括：增加起訴、教育律師、加強對媒體和校園的外國影響力審查、培訓聯邦雇員和商界人士、將外國影響力與滲透現狀通報給公眾等。因美國司法部的外國代理部門跟其它部門比「相對較小」，所以他們的重點集中在為全美94個司法部檢方辦公室提供培訓和教育。此外，美國司法部的外國代理人教育工作還包括針對國會和政府機構的成員，幫助他們辨識、了解與如何應對外國影響力的入侵。

## 美國設立FARA之精神

美國FARA的基本精神著重「事前預防」與「事後追懲」。在不違反民主自由的前提下，要將政治程序背後的外國勢力與影響力「透明化」，相關外國代理人仍然可以從事其活動，只是必須向公眾揭露其背後的境外勢力。也就是說，從事資訊傳播的媒體，仍然可以繼續活動，只是必須以註記標示其背後的境外勢力。當媒體所散播的，比較接近為特定利益的宣傳，而不是合乎社會標準，具平衡呈現與觀點中立的新聞報導時，資訊來源的揭露是非常基本的要求，正如商業廣告必須交待其資助者與來源一樣。

FARA的規範與精神，主要是呈現在美國法典細則的第22編第二章：《外國政治宣傳人士登記》這部分（美國法典611至621條規定）。根據美國法典第611條的定義，該法所提及的「人」包括：個人，合夥，協會，公司，組織或任何其他個人組合。「外國委託人」一詞主要是指：外國政府和外國政黨；且活動地主要是在美國境內或受美國管轄的任何國家或其他地方。「外國委託人之代理人」是指：任何代理人、代表人、僱員或僕人，或依據命令，要求或在其指示或控制下以任何其他身份行事的任何人，外國委託人或任何人，其活動由外國委託人直接或間接監督，指導、控制、資助或補貼。

## 美國FARA之規範重點

### （一）相關法律名詞界定

#### 1. 「外國委託人之代理人」

- (1) 在美國境內從事或為該外國委託人的利益從事政治活動。

1. U.S. Department of Justice, "Foreign Agents Registration Act" (FARA), <https://www.justice.gov/nsd-fara>.

- (2)在美國境內作為公共關係顧問、宣傳代理人、信息服務僱員或政治顧問為該外國委託人的利益行事。
- (3)在美國境內為該外國委託人索取、收集、支付或分發捐款、貸款、金錢或其他有價物品。
- (4)在美國境內代表該外國委託人在美國政府任何機構或官員面前的利益。
- (5)任何人，無論是否依據合約關係同意、確認、承擔或聲稱作為在美國境內為外國委託人的利益從事政治活動。

## 2. 「外國政府」與「外國政黨」

- (1)「外國政府」：在美國之外，對任何國家或該國任何部分行使主權事實上，或法律上的政治管轄權的任何個人、團體或機構。
- (2)「外國政黨」：在美國之外，任何從事對於他國政府之組織與治理活動、行政控制或取得行政控制、或是以他國政府為標的、旨在促進與影響政治、政策、公共利益的國外組織或個人結合，或任何上述組織或結合的分支機構。

## 3. 「公共關係顧問」、「宣傳代理人」與「信息服務僱員」

- (1)「公共關係顧問」：任何直接或間接參與通知，建議或以任何方式代表公共關係中的委託人，並與其政治、公共利益或政策有關的任何人。
- (2)「宣傳代理人」：以任何方式（包括：出版書籍、廣告、期刊、報章雜誌、演講、廣播、電影電視）直接或間接出版或散播口傳、視覺、圖像、文字等各類型訊息的人。

- (3)「信息服務僱員」：從事提供美國以外傳播或出版有關政治、工業、就業、經濟、社會、文化或其他方面，如提供出版帳戶、描述、資訊或數據的任何人。

## 4. 「政治活動」與「政治顧問」

- (1)「政治活動」：任何人出於任何意圖或信念，以任何方式，影響任何美國政府的機構、官員或是公共部門，以促使美國政府規劃、採用或改變其國內或對外的特定政策、政治或公共利益、或是對其他政府、外國黨派與國家的關係。

- (2)「政治顧問」：參與美國的國內或外交政策或外國的政治或公共利益、政策或關係，或從事提供外國政黨任何資訊或建議的人。

## 5. 「登記聲明」

外國代理人要向美國司法部長（Attorney General）提交的登記聲明，以及包括要求提交的所有文件和其修訂或補充資料。

### （二）註冊聲明內容

- 1.註冊人的姓名、主要營業地址，以及美國或其他地方的所有其他營業地址，以及所有居住地址。
- 2.註冊人的身份；如果是個人，其國籍；如果是合夥人，其姓名，居住地址和每個合夥人的國籍以及合作條款的真實完整副本；如果是某個協會，公司，組織或任何其他個人組合，其每位董事和高級職員的名稱，居住地址和國籍，以及履行董事或高級職員職能的每個人以及其章程的真實和完整副本，公司章程，協會，章程和章程及其增補條款；每份其他文書或文件的副本，以及與其組織，權力和目的有關的每項口頭協議的條款和條件的陳述；並聲明其所有權和控制權。

3.註冊人業務性質的綜合聲明；註冊人員的完整清單以及每個員工的工作性質聲明；如果任何此類外國委託人不是自然人，則表明其各自的所有權和控制權，以及外國政府的參與程度。

### （三）不須登記者

- 1.美國國務院認可的外國政府外交官、官員及其工作人員。
- 2.從事純屬商業性質活動或宗教、學術、科學或藝術等的人士。
- 3.為減輕人類痛苦，從事醫療援助及食品和衣物收集及分送等工作。
- 4.擔任外國委託人的律師，為客戶所從事的行為不涉影響美國政策者。
- 5.根據美國《遊說披露法》（Lobbying Disclosure Act）登記，從事遊說活動的代理人，且不是代表外國政府或外國政黨者。

### （四）時效規定

- 1.個人或實體在與外國委託人達成合意成為其代理人後，必須在10天內以及為該委託人從事活動前，在司法部辦理登記。
- 2.除例外情形，外國代理人向司法部登記時，應提交載明與外國委託人簽署的協議、收入和支出等表格，並且必須每6個月更新一次。
- 3.外國代理人應在其信息資料（宣傳資料）貼上明確的聲明：代理人係代表外國委託人傳播信息。此外，外國代理人必須向司法部長提供此類資料的副本，以供外界查詢。
- 4.代理人如果是在網站上或社交媒體上傳播外國委託人的信息，必須在明顯處標註聲明。

對於定期發布的信息，如年度經濟發展報告或貿易出版物等，代理人仍須定期向司法部提供副本。

- 5.在與美國政府機構或官員或國會議員接觸時，外國代理人必須披露其為代理人的身分；到國會委員會作證時，應提供向司法部最近登記的記錄副本。
- 6.外國代理人必須保存其所有活動的記錄，並允許司法部長進行檢查。

### （五）相關罰則

外國代理人如果未遵守FARA規定，將受到處罰，最高不超過1萬美元的罰金或最高5年監刑，對於某些罪行，可能處以最高5,000美元罰款或不超過6個月監刑，或者兩者併罰。外國籍人士違反FARA規定將被驅逐出境。

## 澳洲師法美國FARA以因應中國滲透

為因應中國（中共）透過僑民、遭收買的政治人物與退休高官、資訊宣傳等無所不在的滲透，澳洲參考美國的FARA的原則，制定《外國影響力透明化法案》（Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018）與《國家安全立法修正案》（間諜活動及外國干預），以及禁止外國政治捐款的法案，共同列為當時政府最重要的反滲透法案。<sup>2</sup>主要目的是讓外國的利益團體要取得澳洲內政的話語權或影響力，必須經「公開透明」的登記。這兩項立法被視為是澳洲自冷戰以來，針對間諜活動和外國勢力干預最大幅度的法制改革。澳洲民調顯示，有超過6成的民眾強烈支持或支持這項杜絕外國勢力介入澳洲的法案，反對者只有11%。

2. Federal Register of Legislation, Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018, <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018A00063>.



澳洲《外國影響力透明化法》於2018年6月28日通過；2018年12月10日實施，外國代理人必須於14日內登記，隨即生效。該法案生效後，原本受僱於與中國利益方面進行遊說的多名退休政府高官，因為不願被貼上「中國代理人」的標籤，紛紛辭去這些公關遊說的工作。足見以法律規範「透明化」本身即帶有力量，也是開放社會以資訊公開對抗外國收買影響力與滲透行為的正當工具。該法律有效地讓與外國政府有關聯的實體，或代表外國政府參與澳洲政治活動的個人註冊為外國代理人。

該法案規定，那些代表外國政府的人必須在澳洲聯邦政府律政部網站上登記他們的活動，該公共網站類似於現有的遊說客登記網站。他們需要公布他們使用過的所有名字和機構名稱、他們與外國政府有關聯的細節，以及他們所涉足到的業務。而這些代理人還可能被要求提供遊說活動的證據，例如向政客發送的私人信息、發表的演講等。那些未能按要求登記的人將會受到制裁，其中包括，違法最嚴重的將面臨長達5年的監禁。該法案還要求，如果外國政府或政黨持有公司至少15%的股份或擁有15%的投票權，或可以任命公司至少20%的董事的情況下，該公司需要公布相關的具體信息。

目前，在澳洲聯邦政府的律政部網站上，註冊為中國代理人的公司與個人共有十多個，他們代表的大多是大型中資國企，例如，中國石油天然氣集團、中國化工股份有限公司、中國國際廣播電台、中海油天然氣電力投資有限公司等。在這些中國代理機構及個人中，包括了三位前澳洲官員：前工黨移民部長博爾庫斯（Nick Bolkus）、前澳洲駐華大使芮捷銳（Geoffrey William Raby）、前通訊信息經濟和藝術部長阿斯通（Richard Kenneth Robert Alston）。在澳洲外國代理人註冊截止日期之前，澳洲前貿易部長羅布（Andrew Robb）悄然辭去了中國嵐橋集團（Landbridge

Group）年薪88萬澳元的諮詢顧問一職。澳洲前外長卡爾（Bob Carr）也宣布辭去悉尼科技大學澳、中關係研究所所長的職務。前維州州長布倫比（John Brumby）也辭掉了華為澳洲公司的職務。<sup>3</sup>

## 結論

不論是澳洲的反外國干預法或美國的外國代理人登記法等，全世界民主國家都在防禦中國干預與侵入，這些都是民主制度下所採取的防衛措施。反觀台灣更直接面對中國的滲透與干預，但立法作為卻顯然不足，在確保言論自由的前提下，很多社團認為要建立民主防衛機制，因此這樣的修法有其必要性。面對中國在全球各地所發起的資訊戰與大外宣等統戰作為，要如何有效保護國內自由民主，不受中國方面帶有統戰目的的侵略，也是正當的公共利益。澳洲通過反外國干預法案後，其他西方國家仍正在密切觀察其成效。而北京之所以對當前坎培拉制訂該法案的舉動不滿，主要是因為澳洲的行動，無疑正在鼓勵其他民主國家，以法律規範的方式來強化對自身國家安全與民主自由的保護。如果美國與澳洲等國家都已經對此警覺，與中國有共同語言與文化的台灣，更應以適當法制措施來因應中國滲透與影響。台灣長期對於中國滲透缺乏危機意識，外國代理人登記制度對於台灣而言，最重要的意義在於能夠以「公開透明」的方式來有效「降低中國干預」，並強化台灣對於中國對台統戰作為的「危機意識」。 ■

3.楊昭彥，〈出面申報者寡，澳洲檢長捍衛外國代理人登記制〉，中央廣播電台，2019年3月11日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2014110>。

政策  
聚焦

# 中國銳實力介入 2020台灣總統大選 輿論模式之分析

國立台灣大學政治學碩士、前國防安全研究院部會聯絡人 普麟  
國立清華大學中國研究學程碩士 林玉城

## 前言：中國銳實力的攻擊與分化

2020年台灣總統大選結果是由代表民進黨的蔡英文與賴清德以超過8百萬的高票當選正副總統，也創下了中華民國舉辦總統直選以來的最高得票數紀錄。雖然外媒大多都以「壓倒性勝利」（a landslide victory）來形容蔡英文在這場選舉取得的成果。<sup>1</sup>但其實這場選舉直到開票之前卻是充滿著各方角力、過程波瀾不斷，更可發現有中國影響力試圖介入台灣選舉的痕跡。

台灣從1996年第一次總統直選面對中國解放軍進行演習並試射飛彈來進行武嚇，一直到上一次2018年地方選舉前在台灣網路社群流竄的各種假訊息（disinformation），每一次台灣的國內選舉都可以明顯看到中國不斷透過各種手段來影響選舉的結果。在2020年總統大選前，國際智庫的專家學者就陸續針對該議題提出警告，全球台灣研究中心（Global Taiwan Institute）也發表了由美國企業研究院（American Enterprise Institute）研究員Gary Schmitt與Michael Mazza（2019）所共同撰寫的研究報告，將中國介入台灣選舉的途徑分為：針對媒體、網路社群以及透過地方組織與台商；此外，美國外交關係協會（Council on Foreign Relations）資深研究員Joshua Kurlantzick也明確指出中國在選前操作台灣輿論的方式混合了多種手段，包括了在社群媒體上散布假訊息、加強對台灣傳統媒體的控制以及進行大量網路攻擊，以試圖影響選舉的結果。<sup>2</sup>

針對中國以操作輿論來介入台灣選舉並試圖影響其結果的行動，各界專家所使用的

研究概念皆不相同，過去就有學者從中共提出「三戰」之一的輿論戰來進行研究，近年也有人用混合戰（hybrid warfare）或資訊戰（information operations）的概念來分析，共通點皆是認為這是屬於非傳統戰爭的行動手段。

本文則是採用美國國家民主基金會（National Endowment for Democracy）於2017年所提出的「銳實力」（sharp power）概念來進行分析，強調威權國家會透過政治宣傳、輿論操作與傳播假訊息等方式來攻擊或分化民主國家的內部社會（Walker & Ludwig 2017）。而中國近年來影響台灣民意的各種輿論側做手段，正是銳實力發揮影響的最佳例證。根據銳實力的名詞定義，本文將中國於2020年台灣大選前各種影響國內輿論的手段分為攻擊與分化兩種不同類型，以及去區別不同行動的發起模式，並認為中國的銳實力影響正逐漸「進化」，不但相較以往更具針對性、影響力也更為細緻。

## 中國以網路假訊息攻擊台灣的執政黨政府

根據網路媒體《報導者》於2019年底的調查報導指出，在台灣事實查核團隊「MyGoPen」的不實訊息資料庫中，有高達六成的不實與爭議性資訊皆來自海外的網站，這些網站的新聞或文章不但充斥著簡體字內文、中國用語，甚至還有中國官方的宣傳資訊。<sup>3</sup>例如在2020台灣總統大選前，就有民眾於2019年11月在台灣的社群媒體與通訊軟體開始散播中選會不中立且可能會作票的假訊

1.請參考：Lily Kuo, “Taiwan election: Tsai Ing-Wen wins landslide in rebuke to China,” The Guardian January 11, 2020, available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/11/taiwan-re-elects-tsai-ing-wen-as-president-in-clear-message-to-china>

2. Joshua Kurlantzick, “How China Is Interfering in Taiwan’s Election,” November 7, 2019, Council on Foreign Relations, available at: <https://www.cfr.org/in-brief/how-china-interfering-taiwans-election>, 該文也提到英國《金融時報》報導台灣旺中集團旗下的《中國時報》與中天電視台每天都會接收到中國國台辦的新聞編採指示，請參考：Kathrin Hille, “Taiwan primaries highlight fears over China’s political influence,” Financial Times July 17 2019, available at: <https://www.ft.com/content/036b609a-a768-11e9-984c-fac8325aaa04>；此外，美國史丹佛大學胡佛研究所的祁凱立（Kharis Templeman）則提到中國在台灣2020大選之前使用了軟硬兼施的手段來影響台灣民意，一方面在對台灣當局進行政治打壓的同時給予台灣民眾前往中國工作或創業的經濟誘因，請參考：Templeman, Kharis. 2019. Taiwan’s January 2020 Elections: Prospects and Implications for China and the United States, New Geopolitics of Asia Policy Paper Series, Brookings Institution.

息，包括指稱中選會「已由綠營全面掌控」、「備妥民進黨候選人的有效票來掉包」，更提到「中選會有先知！上午10：36，公告今年投票率75%，700萬票即勝選。晚上開完票的投票率，正好是74.9%。」<sup>4</sup>中選會立刻出面闢謠與駁斥這是不實資訊，並發佈新聞稿指出將會對惡意造謠人士提告。<sup>5</sup>值得注意的是，雖然這類文章都在台灣的臉書社團、LINE群組流傳，但內文竟出現簡體字（例如綠營的「綠」），可以合理推測原文作者可能是簡體字使用者或是來自中國。

然而，研究中國不實訊息攻擊台灣政府最困難的部分就是如何證實該則訊息是由中國官方有意進行傳播。例如在2018年9月發生的日本關西機場假新聞事件中，即便「中國優先派車進入機場救出國民」這項訊息已經被證明是不實資訊，但經過中國網路媒體與網友、以及台灣在地媒體的傳播，仍在台灣社會引起輿論譁然與政治風暴。江旻諺與吳介民（2020）的分析指出，這起事件發生的原因可能原本是中國政府所從事的對內宣傳，但卻因為台灣媒體、政治人物的協力傳播而成為又一起中國對台資訊戰的案例。但是，除非可以透過情報管道取得相關資訊，不然公開研究其實難以確定這起事件一開始就是中國政府有心規劃的假訊息攻擊行動。不過，以下兩則發生

於2020大選前的案例不但與中國相關，更與中國政府有直接連結，可以證明中國官方的確有意圖性在操作台灣民意以及民眾對公共事務的討論。

2019年7月，台灣網友發現共有23家網路媒體發佈了內容一模一樣的文章來攻擊蔡英文政府，經確認後該文原始出處是中國國台辦下《中國台灣網》的投稿文章，標題為〈今日蔡当局霸道拔“管”，明年民众轻松拔“蔡”〉，這23家台灣網媒則是直接將文章轉換成繁體字再發佈。<sup>6</sup>根據調查，這些所謂的「網路媒體」不但大多數台灣民眾都沒聽過、非常冷門，甚至部分網站內容多半都是在報導兩岸交流成果或歌頌中國政府，其中包括指傳媒在內等過半數網路媒體都是由「指動傳播科技有限公司」所擁有，明顯是有心人士在幕後刻意進行輿論操作。<sup>7</sup>指動傳播科技有限公司的登記負責人為游勝鈞，他在2015年6月成立指動傳播科技有限公司後，就經常到中國去參加各式活動，2019年4月22日還以《指傳媒》社長的身份前往上海參加「海峽兩岸新媒體產業發展研討會」，並在研討會上明確表態支持台灣及中國「和平統一」的立場。<sup>8</sup>相較於關西機場假新聞事件，台灣網媒轉貼中國官媒文章來攻擊執政黨政府這起事件，出現了明確的台灣在地協助者，且是曾與中國進行統戰

3. 劉致昕、柯皓翔、許家瑜，〈LINE群組的假訊息從哪來？跨國調查，追出內容農場「直銷」產業鏈〉，《報導者》，2019年12月26日，網址：<https://www.twreporter.org/a/information-warfare-business-disinformation-fake-news-behind-line-groups>。

4. 〈網傳作票假訊息！中選會嚴正駁斥、移送法辦〉，《自由時報》，2019年11月24日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2987901>。

5. 請參考中選會新聞稿〈網傳中選會先知公告投票率假訊息，中選會嚴正駁斥〉，網址：<https://web.cec.gov.tw/central/cms/109news/32436>。

6. 我心飞扬，〈今日蔡当局霸道拔“管”，明年民众轻松拔“蔡”〉，《中国台湾网》，2019年07月09日，網址：[http://www.taiwan.cn/plzhx/wyrt/201907/t20190709\\_12182194.htm](http://www.taiwan.cn/plzhx/wyrt/201907/t20190709_12182194.htm)。

7. 這23家網路媒體可以歸納成為兩大類：其中一類包括亮點新聞網、冠騰傳媒、民生報導、兩岸好報、亞傳媒、法訊時報、台灣全球新聞網、中國台灣網分別由冠騰國際事業有限公司、台灣好報社、宏為科技開發有限公司、台灣省地方文化研究學會、正華資訊股份有限公司、廈門納網科技股份有限公司與個人負責營運；第二類則是由「指動傳播科技有限公司」所經營的媒體，包括慈善新聞報、兩岸時報總社、城鄉新聞報、指傳媒、兩岸時報、民生新聞網、華民通訊社、中華時報、若水傳媒、兩岸好康報、海峽連線指導、村里新聞網、藝傳媒、台中生活大小事、台灣省新聞記者協會新聞網等網媒。請參考：〈轉貼國台辦新聞攻擊台灣政府 23家台灣網媒曝光！〉，《自由時報》，2019年7月11日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2850126>。

8. 指動傳媒科技公司登記地址為台中市西區南屯路一段152之7號1樓，即是游勝鈞的住家，請參考台灣公司網：<https://www.twincn.com/item.aspx?no=54893647>；相關新聞請參考：〈台網媒負責人曾是駭客控告 公司登記在住家〉，《壹週刊》，2019年07月13日，網址：<https://tw.nextmgz.com/realtimenews/news/474144>；林敬殷、張加，〈23家網媒貼國台辦文批政府 總統：這是台灣民主的很大威脅〉，《聯合報》，2019年7月12日，網址：<https://udn.com/news/story/6656/3924310>。

9. 游勝鈞在該會上表示：「身為中國人在臺灣的新媒體代表有決心與歷史必然，希望帶領新興媒體一同起身交流，盼透過兩岸新媒體合作與交流而成長茁壯，希望日後在和平統一路上，善盡社會責任！」請參考：張世昌，〈新媒體產業發展研討會匯聚兩岸新媒體 共謀茁壯善盡共圓中國夢責任〉，《指傳媒》，2019年4月22日，網址：<http://www.fingermedia.tw/?p=707721>。



圖1 「玉山腳下」發佈的影片標題被發現是由簡體字轉繁體字而露出破綻。

交流的人物，因此即便該事件不是由中國政府指使，也是由北京所收編的在地協力者，有意圖性發起行動來影響台灣的內部輿論。

接著在2019年10月，台灣的網路社群流傳著一部標題為〈蔡英文販賣『芒果幹』，讓全台灣人買單〉的影片，該影片是由YouTube頻道「玉山腳下」（臉書粉絲專頁也名為玉

山腳下）所發佈，由於影片主人「希達」講話口音與台灣人非常類似，甚至還在影片中時常穿插台語，導致有不少台灣網友誤以為是台灣人所製作的影片而分享。<sup>10</sup>然而，由於影片標題的「芒果幹」依照台灣人習慣用語應該是「芒果乾」，可以判斷應該是原本由簡體字的「干」在轉換成繁體字時變成「幹」，因此被台灣網友發現影片可能是由中國人所製作。<sup>11</sup>由於「玉山腳下」所發佈的影片在網路觀看次數非常高，具有一定影響力，加上內容明顯夾帶不實資訊並攻擊蔡英文總統與民進黨政府，因此引起台灣有關單位的注意。

根據法務部調查局假訊息防制中心的調查，YouTube頻道與臉書粉絲專頁「玉山腳下」的影片主持人張希達，真實身分其實是中國中央人民廣播電台旗下的駐台記者，並非是台灣人，甚至在其對台宣傳網站《你好台灣

The screenshot shows the website '你好台灣' (Hello Taiwan) with the URL 'www.hellotw.com'. The navigation bar includes categories like 要聞, 獨家, 評論, 專題, 活動, 漫說, 大陸, 台灣, 國際, 綜合, 視頻, and 服務台. The main content area displays the profile of '希達' (Xida Zhang), identified as a reporter from the Central People's Broadcasting Station (央廣記者), with a photo and a bio. Below this, there are sections for '評論' (Comments) and '獨家' (Exclusive), each with a list of related articles and a '更多' (More) link.

圖2 《你好台灣網》顯示張希達的身份是中國央廣的駐台記者。

10. 「玉山腳下」YouTube頻道訂閱數僅六千多，但是其於10月18日公布的影片〈蔡英文販賣「芒果乾」〉，觀看次數高達42,634次，10月9日的影片〈蔡英文和民進黨認賊作父〉，觀看次數更高達53,123次，影響力不可小覷，請參考：<https://www.youtube.com/channel/UCyX-N7RptKcBH9dDvm9RZDQ>。

11. 黃嘉儀，〈「乾」、「幹」分不清？中國記者冒充台灣人設假訊息頻道遭抓包〉，《民視新聞網》，2019年10月27日，網址：[https://www.ftvnews.com.tw/AMP/News\\_Amp.aspx?id=2019A27W0011](https://www.ftvnews.com.tw/AMP/News_Amp.aspx?id=2019A27W0011)。

網》上還可以直接查詢到張希達的相關資訊。<sup>12</sup>由此可知，中國除了會收編台灣在地協力媒體來傳播訊息外，也會直接透過官媒來直接對台宣傳或進行輿論攻擊，且還在台灣人日常使用的網路社交媒體上成立平台，並包裝成台灣網友所熟悉的YouTuber影片形式來吸引關注，手段明顯較其它類型更為細緻、更具有目標性與針對性。

## 藝人與網紅集體政治表態： 「#宣告我的投票意志」

在2020年總統大選前一個月，台灣的臉書與Instagram等以年輕人為主要使用者的社群媒體突然出現大量模特兒與直播主（以下簡稱網紅，即為網路紅人、網路熱門人物之

意），在極短的時間內同時貼出同以單手握拳抱胸的照片，且均在貼文下方加上相同的「#宣告我的投票意志」、「#國家賺錢人民分紅」、「#我要好薪情」等註腳，貼文的內容不外乎是批評台灣年輕人薪資普遍偏低，以及經濟不景氣等社會現象，並在貼文最後提醒要回家投票。

由於這些模特兒與直播主，在平時的貼文或直播節目中均甚少提及政治性話題，此集體行為引起網友關注與懷疑，認為這批直播主與模特兒的動機並不單純，以看似中性的文字敘述，實則為激發年輕人對於低薪、就業不易等困境的不滿，進而攻擊當前之執政黨。而且貼文註腳「#國家賺錢人民分紅」，更被認為是與中國國民黨總統候選人韓國瑜的競選口號



圖3 「#宣告我的投票意志」在臉書上的貼文

12.請參考《你好台灣網》：<http://nihaotw.com/tbzs/ztjz/>。

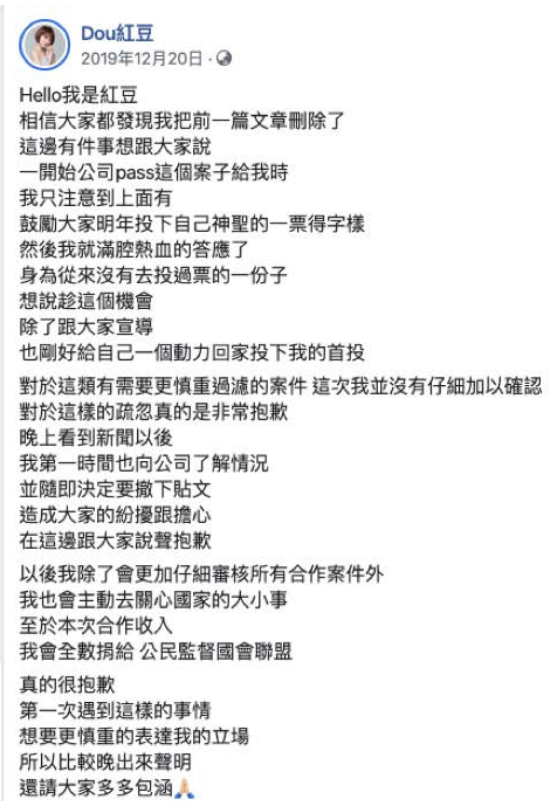
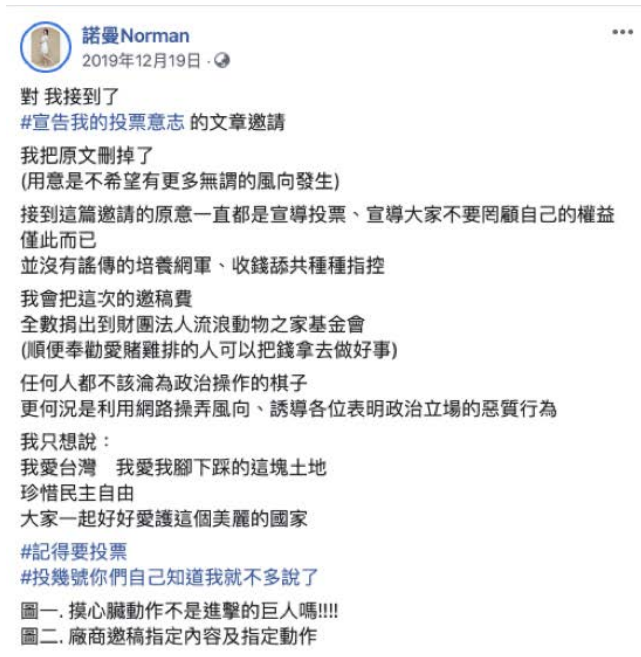


圖4 網紅諾曼與紅豆在臉書上所貼出的道歉文章

「台灣安全人民有錢」暗中呼應，因此儘管這些貼文均沒有刻意公開支持特定候選人，但卻被懷疑實際上是在支持代表國民黨的韓國瑜。

這波網紅的集體表態最終激起部分網友自主仿效其作法，在公開貼文中加註「#宣告我的投票意志」、「#我要好薪情」，但在內容中卻反向操作，肯定當前執政黨的執政績效。網友的這一波自主反制作為很快地產生效果，除了使社群網路上支持執政黨的聲音再次成為多數，大部分的網紅與直播主均刪除了原本的貼文。而部分網紅（例如圖4的「諾曼」與「紅豆」）則在刪除貼文之後道歉，並承認該篇貼文實際上是受經紀公司指示所張貼，而貼

文中討論低薪、鼓勵大家出來投票的內容、乃至「#宣告我的投票意志」、「#國家賺錢人民分紅」與「#我要好薪情」幾則註腳，也均是受到其經紀公司的指示所撰寫。然而這些網紅同時表示其行為僅是接到經紀公司通知便按照指示操作，因此自己並不知道實際上背後的指使者與出資者。<sup>13</sup>

最後即使部分網紅急於與這一行為劃清界線，也有網友指出其中幾位同步發文的模特兒，實際上均為數位行銷公司「魔競娛樂」的簽約網紅。而在魔競娛樂的官方網站上，亦可以發現本次涉入貼文活動的模特兒包括紅豆與諾曼都名列其旗下網紅。<sup>14 15</sup>

13.陳政偉，〈臉書「宣告我的投票意志」貼文遭疑統戰 網紅證實有收費〉，《中央社》，2019年12月20日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201912200142.aspx>。

14.請參考「魔競娛樂」網站：<http://www.ment.com.tw/zh-tw/artists.php>。

15.魔競娛樂公司的負責人雖然是陳彙中，但出資最多的人其實是該公司董事林呈洋，也應該是實際上公司業務的主導者，兩人的共通點皆是出身電競產業再跨足網紅產業；此外，林呈洋也是競酷數位股份有限公司的負責人，而這間「競酷數位」同時是電競團隊AHQ現在的所有者與金主，請參考台灣公司網：<https://www.twincn.com/item.aspx?no=54706383>、<https://www.twincn.com/item.aspx?no=42848561>；以及「競酷數位」網站：<https://www.ahq.com.tw/members>。此外，林呈洋也曾就電競人才赴中議題時接受媒體訪問，請參考：何佩珊，〈全球電競商機正熱 台灣卻鬧人才出走〉，《今周刊》，2019年8月28日，網址：<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80392/post/201908280020/>。



圖5 網紅諾曼與紅豆均屬於魔競娛樂旗下的藝人

該波利用網紅同時散播類似內容貼文的分化模式，也與過去中國慣用的宣傳手段類似。例如2018年金馬獎頒獎典禮上，在傅榆發表「希望台灣成為一個真正獨立的個體」的言論後，中共共青團中央的微博貼出了一則名為「中國一點都不能少」的圖文，隨後在極短的時間內，許多中國與台灣藝人也都在微博上轉載或發表了類似的貼文，其中不少人甚至當時正在台灣參加金馬獎頒獎典禮。<sup>16</sup>

這樣的作法，除了顯示了中共作為一個對於社會各領域滲透極深的政權，有能力在極短時間內引發民間「代位宣傳」，利用非黨國部門或人士出面表態，也能夠進一步包裝為「民間聲音」或「民意」。一方面降低其被辨識為中共組織性行動的機率，另一方面也賦予中共回應民意、採取強硬手段的正當性，這樣的操作模式，自然也能夠應用於對台宣傳工作上。

因此，透過多名網紅同步發佈內容類似的貼文，以達到擴大輿論聲量、引導議題討論方向的行動模式，短時間引發的網路討論已達成分化台灣社會內部的目的，可以合理推測此事件是具有組織性的政治宣傳行動。雖然有國安

人士指可能是中國對台「統戰網美培訓」已有成果，但該次行動背後是否受到中國官方指使仍有待更多資訊與進一步分析。<sup>17</sup>

## 以商業模式包裝統戰進行輿論操作

由於台灣與中國的經貿互賴關係，加上有許多的台資企業、資本家在中國有投資、設廠，或是需要中國的市場來發展事業，導致中國對台的統戰工作得以藉由延伸至商業活動，以經濟利益為誘因或懲罰來對台灣的企業或商人進行統戰。吳介民（2017）就以台灣的財團負責人支持「九二共識」、台商協會補助台商幹部回台投票，以及收購媒體來影響輿論的旺中事件等三個案例來分析中國是如何透過商業模式包裝來從事對台統戰，其共通點都是因為在中國發展事業、或是接受中國政府的利益補貼，因此在政治表態上主動或被動支持中共的立場，也容易在台灣國內選舉時被動員來支持中國屬意的候選人或政黨，如此的表態自然也會影響台灣社會的輿論方向。無論是支持九二共識的威盛電子王雪紅、旺中集團蔡衍明，還是被動員返台投票的台商，他們在台灣

16. 〈【金馬獎戰統獨】范冰冰表態「中國，一點都不能少」 胡歌、孫儷火速轉發〉，《上報》，2018年11月18日，網址：[https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=52267](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=52267)。

17. 黃佩君，〈小模統戰計劃收成？這個hashtag引發台灣網紅大亂鬥〉，《自由時報》，2019年12月19日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3014268>。



社會所能發揮的政治影響力或輿論效應畢竟不可能完全深入不同的階層、團體與族群。特別是當網路社群媒體興起之後，許多年輕人或平常不關心政治議題的網路使用族群不但成為了台灣國內政黨亟欲吸引的對象，甚至是連中國政府都希望能夠影響的目標。<sup>18</sup>

台灣自2014年因為反服貿運動爆發的318太陽花學運，以及同年底地方大選國民黨大敗，導致中共統戰部門調整對台統戰政策以強化吸引與攏絡台灣年輕人，因此在2014年提出「三中一青」（中小企業、中南部、中低收入、青年人），到了2017年又擴大為「一代一線」（青年一代、基層一線），目標都是針對台灣的年輕人。

另一方面，中共中央統戰部也於2016年新成立名為「新的社會階層人士工作局」的第八局，主要是將「私營企業和外資企業的管理技術人員、中介組織和社會組織從業人員、自由職業人員和新媒體從業人員」等四種類別的族群都納入統戰對象。<sup>19</sup>甚至在2019年中共中央統戰工作會議上，更明確指出要加強對於網路人士的統戰，包括網路產業從業人員、網紅（中國稱為網路「大V」、個人網路「大號」）、網路社群組織負責人與職業電競選手等。<sup>20</sup>由此可知，中共所要統戰的對象不僅是台灣的年輕人，更可能針對廣受台灣年輕人歡迎的網路意見領袖、網紅或知名YouTuber下手，並透過收買、攏絡上述人士來進行宣傳，此模式不但可行且可能成效相較於傳統媒體更

能打入年輕受眾。

2019年4月，台灣網路上就傳出有許多知名且粉絲數量多的臉書粉絲專頁被詢問是否可以購買其經營權，這些被詢問的粉專在政治立場上多半為泛台派，包括「不禮貌鄉民團」與「姆士捲雜物誌」，甚至管理「我是中壢人」的桃園市議員王浩宇也自稱對方開出萬元以上的報價。不過由於購買的訊息內容明顯可以看出有中國當地用語，讓許多粉專管理員產生警覺，更認為可能是中共統戰部門在系統性收購台灣知名臉書粉專來替中國官方進行宣傳。<sup>21</sup>同一時期，也有媒體報導中國地方政府以標案之模式，希望培養政治立場支持「兩岸友好或統一」的網紅，並全額補助接案者前往中國接受當地經紀公司輔導培訓，此外，也允諾這些網紅得以在中國的各大網路平台上架。例如昔日台灣知名綜藝節目《大學生了沒》成員林珮瑩就在模特兒接案社團貼文，徵求「支持兩岸友好/統一」之網紅，並於貼文中表明業主為中國四川省政府單位，因此引起台灣相關單位的注意。<sup>22</sup>

此外，台灣知名網紅館長陳之漢也表示，他在2019年的623反紅媒大遊行之前還與原本所屬的直播平台「金剛直播」有合約關係，該平台當時還曾希望他之後網路發言上替中國政府講好話、不要再罵中共，更明白表示只要照做的話簽約金就從500萬提高到1000萬，一個月30萬元的酬勞更可提高到150萬元。<sup>23</sup>最後由於館長不願意答應這樣的條件，便於

18. 吳捨之，〈從三中一青到一代一線 台灣青年成為中國對台政策鎖定目標〉，《信傳媒》，2017年5月30日，網址：<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/4052>。

19. 2015年，中國發布了《中國共產黨統一戰線工作條例（試行）》，共有12種類的人士被列為統戰的目標與對象，其中就包括了「新的社會階層人士」，請參考：〈中共印發統戰條例 留學人員列入對象〉，《端傳媒》，2015年9月23日，網址：<https://theinitium.com/article/20150923-dailynews-united-front/>；〈新媒體業者等四類「新的社會階層人士」被中國官方納入「統戰」對象〉，《端傳媒》，2016年7月5日，網址：<https://theinitium.com/article/20160705-dailynews-china-united-front/>。

20. 中共所要加強統戰的網路人士包含：一、資訊訂閱、內容分發、門戶網站等新媒體資訊平台從業人員。二、社交生活、文化娛樂、網路技術、網路交易等網企和平台從業人員。三、網路「大V」、個人網路「大號」、網路社群組織負責人、網路作家、網路主播、影音紅人、職業電競選手等網路名人。四、與網路密切相關的其他企業和社會組織從業人員等，請參考：〈中共召開網路人士統戰工作會議 加強思想引導〉，《中央社》，2019年11月29日，網址：<https://www.cna.com.tw/news/acn/201911290167.aspx>。

21. 〈傳中國大肆收購台灣粉專 「我是中壢人」被開價7位數〉，《蘋果新聞網》，2019年4月6日，網址：<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20190406/1546289/>。

22. 〈她徵「支持統一」網紅 網友：竟是《大學生了沒》前班底！〉，《自由時報》，2019年4月6日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2750959>。

23. 〈挺國民黨很好賺！館長爆遭「統戰」利誘 超驚人價碼曝光〉，《三立新聞網》，2019年12月4日，網址：<https://www.setn.com/news.aspx?NewsID=647326>。

同年6月底宣布與原本有商業合約關係的「金剛直播」與「浪LIVE」解約。<sup>24</sup>由於「金剛直播」與「浪LIVE」早於2018年初就開始進軍遊戲實況圈，並與ahq e-Sports Club電競俱樂部成為合作夥伴。而ahq e-Sports Club背後的擁有者就是競酷數位股份有限公司，其負責人同時也是網紅集體政治表態事件中魔競娛樂公司的董事與實際主導者，由於「浪LIVE」是由香港商駿明數位科技有限公司台灣分公司所擁有，其投資者也有中資背景，因此這幾間公司彼此與中國政府或中共統戰單位之間是否有直接關係也自然也令人起疑。<sup>25</sup>

雖然2020選前網紅與模特兒集體政治表態事件與館長收買事件背後的業主與中國官方的關係仍不明確，根據公開資料也難以確定是否是中共統戰單位出資。然而，由於上述案例皆是公司代為接案並轉為委託給合作或簽約的藝人、網紅，依照過往中國商業統戰的模式，其動機有可能是公司想發展在中國的事業，亦或是單純為商業接案。無論是何種方式，在台灣社群媒體與網紅產業如此高度發展的背景下，中國官方或統戰部門都可以輕易找到管道並以金錢利益為誘因讓這些在台灣擁有知名度的網紅或藝人來代位宣傳，並達到類似這次網紅集體政治表態所欲達成的輿論分化效果。

## 結論：進化的中國銳實力

根據黃兆年(2019)的分析，中國控制海外媒體及操作輿論的途徑除了傳統相關研究常提到的「經濟吸納」(economic co-option)之外，還有「規範擴散」(norm diffusion)與「假訊息輸出」(disinformation operations)

等兩種方式。以經濟吸納途徑影響台灣輿論最著名的案例就是旺中事件，無論是旺中集團蔡衍明個人的言行，還是《中國時報》、中天新聞在易主之後日益親中的新聞報導立場，旺中媒體集團毫無疑問早已成為中共在台灣媒體及輿論場域的代理人，當然也會在選舉時替北京屬意的候選人宣傳，例如中天新聞在2018年地方選舉前就因為報導韓國瑜佔政治新聞比例高達八成而被國家通訊傳播委員會(NCC)要求限期改善。<sup>26</sup>由此可知，中國政府過去數十年間對於台灣傳統媒體的收編與經營早已出現成效，並在選舉時發揮影響輿論的關鍵協力者角色，黃兆年在分析規範擴散時所舉的例子——「兩岸媒體人北京峰會」，其背後的政治目的也是希望可以讓台灣的媒體在內部自我規範上與中國日趨一致。

本文所分析的兩種北京介入台灣選舉並影響輿論的兩種手法：攻擊與分化，其中的攻擊主要是以假訊息來攻擊台灣執政黨政府，也是屬於假訊息輸出途徑的一種，此波攻擊的主要特點就是透過網路與社群媒體為平台，不但有在台協力者成立的網路媒體，甚至還有中國官媒記者所經營的自媒體品牌與自製影片；後者在包裝與呈現上更符合台灣年輕網友的閱聽習慣與喜好，製作門檻低但卻容易鎖定收視族群而發揮輿論影響力。<sup>27</sup>而中共將其觸角深入如臉書粉專、直播主等自媒體領域，不再如過去只集中在少數重要的傳統媒體經營者或從業人員，也意味著其宣傳代理人呈現更趨大眾且分散的狀態，對於閱聽人而言也更難以察覺。

然而，銳實力對民主社會公共事務討論的影響除了直接攻擊特定政黨或政治人物外，還

24.〈要繼續罵中共！館長：與金剛直播正式解約〉，〈自由時報〉，2019年6月27日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2834887>。

25.陳耀宗，〈電競〉浪LIVE投入電競實況 最怕「館長」開台爆流量〉，〈自由時報〉，2018年3月2日，網址：<https://sports.ltn.com.tw/news/breakingnews/2353791>；彭子豪，〈M17收購MeMe 凸顯中國直播業者拓展海外困境〉，〈經濟日報〉，2019年11月5日，網址：<https://money.udn.com/money/story/5640/4146767>；或參考香港商駿明數位科技有限公司台灣分公司在104人力銀行網站上的介紹：<https://www.104.com.tw/company/1a2x6bjut4>。

26.劉力仁，〈NCC公布新聞台統計 中天政治人物報導韓國瑜佔8成〉，〈自由時報〉，2019年6月19日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2827285>；NCC報告《108年3月電視新聞報導觀測報告》請參考：[https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/19061/8\\_41565\\_190619\\_1.pdf](https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/19061/8_41565_190619_1.pdf)。

27.相關分析請參考：王泰俐，〈政治微（偽？）網紅與假訊息的距離〉，〈思想坦克〉，2019年11月29日，網址：<https://www.voicetank.org/single-post/2019/11/29/112902>。

會進行輿論上的分化，2020台灣大選前的藝人與模特兒集體政治表態並引導其受眾、支持者來投票給特定政治人物就是一例。與中國記者張希達成立「玉山腳下」影片頻道的目的類似的是，中國政府透過標案或其它金錢、商業形式來讓台灣網紅、直播主或模特兒來進行宣傳，一樣是希望能夠觸及並吸引到台灣的年輕人與網路使用者。而透過標案、甚至利用看似無涉政治的企業層層轉包，尋找其宣傳代理人的方式，除了能夠一次性地吸納為數眾多的網路自媒體之外，也使其得以更輕易地規避台灣政府對於收受中國資金從事宣傳的監督作為，增加我方執法機構阻絕不明資金的難度。

雖然目前沒有公開證據能夠證明此次網紅集體表態事件背後業主與中國官方有直接關係，但可以合理推測未來中共仍可以透過相同的手法以商業模式包裝統戰來影響台灣輿論，也因此，中國在進行操作台灣輿論時，從過去收編台灣傳統媒體到現在多樣化、多管道的手段，還有本文所提及的例子，都明顯可以看到中國的銳實力正在逐漸進化。

中國政府在輿論戰與資訊戰領域，操作手段不斷進化日益精巧，然而這並不代表台灣作為其攻擊目標，只能單方面受傷害。相反地，在中國長年的「攻擊」下，台灣社會的各個層面，均已開始對於這類作為產生「免疫」與反制能力。小模與網紅集體表態事件中的台灣社會反應，便可以作為最好的例證：在這一「行動」甫開始不久，小模的集體行為便已受到網友關注，並在短時間內激起網友的集體反制，導致這一波輿論攻勢在不到一天的時間內便宣告失敗。在國家行為的層次，中共對於台灣社會屢次見縫插針的行為，也促使政府做出反應：各部會除了開始密切針對網路上所流傳之各式假訊息進行澄清，也與Line、Facebook、等社群網路、通訊軟體合作，打擊流竄的假新聞，而這些業者本身也開始與MyGoPen、台

灣事實查核中心等相關打擊假訊息的平台合作。<sup>28</sup>此外，透過修訂相關法規，強化對於散播假訊息的罰則，以及對於政治與選舉相關廣告的資金來源加以規範。<sup>29</sup>

雖然中國銳實力影響與假訊息攻擊並不會因為選舉結束就停止，但以上種種證據均反映了台灣社會在面對中國的輿論戰與資訊戰攻勢時，並非僅是脆弱的受害者，反而能將這些攻擊化為經驗並發展出應對之道，同時也顯示了台灣公民社會面對銳實力威脅時的韌性。■

#### 參考資料

- ※江旻諺、吳介民，2020年，〈「戰狼主旋律」變形入台，解析關西機場事件的中國虛假資訊鏈〉，《新新聞》，1月24日。
- ※吳介民，2017年，〈以商業模式做統戰：跨海峽政商關係中的在地協力者機制〉，李宗榮、林宗弘編，《未竟的奇蹟：轉型中的台灣經濟與社會》，台灣：中央研究院社會所，頁676-719。
- ※黃兆年，2019年，〈「紅色滲透」不只一種：北京對台媒體控制的三種途徑〉，《菜市場政治學》，5月27日。
- ※Schmitt, Gary & Michael Mazza. 2019. *Blinding the Enemy: CCP Interference in Taiwan's Democracy*. Global Taiwan Institute.
- ※Walker, Christopher. & Jessica Ludwig. 2017. *From 'Soft Power' to 'Sharp Power': Rising Authoritarian Influence in the Democratic World*. National Endowment for Democracy, Washington, DC.

28.陳瑞麟，〈被假新聞弄怕了，LINE 與四大查核中心合作共同打擊假新聞〉，《科技新報》，2019年3月28日，網址：<http://technews.tw/2019/03/28/fake-news-makes-line-works-with-four-big-fack-check-organizations-to-fight-fake-news/>。

29.李欣芳，〈防制網路假訊息 政院公布第二波5項修法〉，《自由時報》，2019年4月18日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1282269>。

# 政策 聚焦

## 中國對台灣所採取的 統戰策略

新加坡國立大學/李光耀公共政策學院碩士 許慧儀

## 前言

相信大多數的人都看過或聽過一個美國電影：「阿甘正傳」(Forrest Gump)。劇中的主角，阿甘雖然什麼都不會，但卻靠著一生的堅持，專注於現實的當下。很多人說這是一部勵志的電影，但事實上這部電影卻凸顯出阿甘對於一件事物的執念，以及對於一個不知為何而深愛的女孩的執著。從這部電影為開頭，再來看看中國。中國想要統一台灣的執念，不也就像這部電影裡的主角阿甘呢！

馬政府執政的8年間，和對岸共簽署23項協議，21項生效，其中租稅及服貿協議尚未生效。表面上看來成果輝煌，但實際上卻是將天秤落往向中國嚴重傾斜的一方，就像是一部車的制動系統失靈一樣，已經無法再由我方進行控制。北京政府必然也暗自竊喜，感謝國民黨執政的時期，讓台灣對其完全全方面地依賴。這個全世界第二大的經濟體，讓世界各國對其滿懷戒心，更遑論期仍對於台灣野心勃勃的統一思維，難道台灣人民不應該對其更加警醒嗎？

中國對台灣的思維模式，從馬政府時期延續至民進黨政府上台之前甚至在上台後變本加厲，不僅要求蔡政府上台後，須承認九二共識，答完問券，而在得到蔡政府堅持主權意識，兩岸雙方對等、尊嚴的對話後，顯露出原本的嘴臉，在今(2019)年1月12日發布「告台灣同胞書40周年」提出5項重大政策主張，包括攜手推動民族復興，實現和平統一目標；探索兩制台灣方案，豐富和平統一實踐；堅持一個中國原則，維護和平統一前景；深化兩岸融合發展，夯實和平統一基礎以及實現同胞心靈契合，增進和平統一認同。其中「探索兩制台灣方案」已然完全昭顯中共連掩飾都不願意掩飾的真面目。中共的五大主張等同表明兩岸統一是未來唯一的選項及方案，和平統一則是具體的路徑與手段，一國兩制台灣方案的主動

權充分掌握北京政府手中，也不容台灣置喙。從此次中國直接將「一國兩制台灣方案」直接闡明，顯示中國已對兩制方案進入具體實作階段，且有具體方案。中共對於統一的決心，對於統一的主動探索，已是台灣方面所不能忽視的議題。中國國家主席習近平的國家統一思想，也揭示中國大陸新時代的國家統一宣言，未來將以更具體的、可操作性的方案與兩岸四地民間共同探討兩制的台灣方案。預料中國將會以鋪天蓋地的方式與手段，針對台灣行中國國家高權的壓制模式，以直接及間接的策略對於台灣進行壓迫行為，以下將就相關面向進行各層面的策略分析與探討。

## 中國以國家高權對於台灣之直接壓制作為

自2016年民進黨政府上任以來，中共對台灣的各项壓制作為愈趨猛烈且明顯。在外交上，頻頻以銀彈攻勢拉攏我既有邦交國，慫恿其與台灣斷交，在國際組織的參與上，更對台灣2300萬人民完全阻斷參與聯合國國際組織的機會。在國防上，中國不斷且頻繁地出動戰機、航空母艦在台灣周邊空域及海域繞行進行恫嚇。在經濟上，中國藉由《惠台31項措施》及《26條措施》來施予台灣民眾及產業類似中國居民的優惠，藉以降低台灣人民的戒心，並增加對中國之好感。在文化上，中國努力塑造大中華思維，企圖以中華文化弭平兩岸分隔許久以來的差異與隔閡。以下謹就外交、經濟、文化及法律等中國對台各項領域之壓制，略作分析。

### 一、外交壓制

外交領域一向是中國對於台灣最易干涉之場域。從2016年民進黨政府上台以來，中國不斷在外交上給予台灣強而有力的攻擊。2016年聖多美普林西比首先與台灣斷交；2017年巴拿馬；2018年多明尼加、布吉納

法索、薩爾瓦多及今(2019)年的所羅門和吉里巴斯的相繼與我國斷交，皆是中國居於其中的挑撥與擾亂。其中，不乏是以銀彈攻擊及威逼利誘其與台灣中止邦交關係。除迫使邦交國與我斷交之外，中國亦在國際組織中處處干涉我生存空間與國際地位。自2016年520至今(2019)年11月止，約可以計算出中國共計95次阻撓台灣國際空間的事例。例如近期中國駐馬來西亞使領館要求馬國媒體在處理有關台灣新聞時，不得併列「中國、台灣、香港」及必須寫成「中國（包括台灣）」；今(2019)年10底在韓國首爾所舉行的「國際電腦視覺大會」(ICCV)，中國以「台灣被錯誤地列為一個國家」為由，強迫大會修改投影片內容，將台灣自「國家」的分類改為「國家/地區」；丹麥國會副議長柯絲高(Pia Kjaersgaard)於10月14日至18日率團訪台返回丹麥後推文肯定此次訪台成果，並於接受媒體訪問時表示中方向丹麥國會抗議其不尊重「一中原則」；中國駐瑞典大使館施壓位於斯德哥爾摩的公有單位或私營企業，要求勿提供場地予我駐瑞典代表處舉辦國慶酒會；友邦聖露西亞於本(第40)屆國際民航組織(ICAO)大會第5次全會為我發聲，要求ICAO研議邀請我國以觀察員身分出席大會及參與相關機制。中國代表嗣即妄稱台灣是中國領土一部分，並不當引申聯大第2758號決議及ICAO相關決議已承認中國的「一中原則」，妄稱台灣無權參與ICAO，意圖誤導及混淆國際視聽……等等眾多打壓及矮化事例。在在顯示中國對壓縮我國國際生存空間不遺餘力，更可說是用盡全力。

## 二、經濟壓制

中國對台灣經濟的壓制上，以禁止中國觀光客來台最為顯而易見。在蔡英文總統拒絕承認「九二共識」之前提下，中國以觀光客作為武器，在今(2019)年7月31日突然以「當前兩岸關係」為由，禁止人民赴台自由行，此舉

讓陸客自由行市場長達8年的開放狀態瞬間豬羊變色，而赴台團客在限縮配額的前提下雖然持續開放，但也極有可能在台灣明(2020)年1月總統大選前喊停，此種不穩定的狀態，更讓國際社會清楚了解依賴反覆無常的中國市場是絕對具有高度風險的。此外，亦有學者認為，中國對於台灣的經濟施壓，反倒是成為台灣經濟產業轉型的新契機。有人認為，在馬政府與中國大陸多年的貿易經驗後，兩岸貿易的利潤並沒有外界所想像的驚人，畢竟目前中國內部正面臨著嚴重的經濟危機，在2019年的第二季度，中國的經濟成長來到了近30年來最低增長，GDP的增速甚至只有6.2%。中國內部經濟下行更是近年來難以提昇的常態。中國國家統計局在日前發布10月規模以上工業企業實現利潤總額年減9.9%，降幅比9月擴大4.6個百分點，1至10月規模以上工業企業中，外商及港澳台商投資企業的實現利潤總額為1.25兆元，更下降4%。中國為了挽救內部難以在短時間回復的經濟劣勢，企圖引入外資進入國內拯救經濟，台商便是北京政府眼中的大肥羊。換言之，以現在的中國經濟現況，對於台灣而言，面向中國的經濟不見得是利多，反倒可能是欲藉由對於台灣資金的綑綁，一方面紓解國內地方債務資金不足、中央政府難以兜底的問題。

## 三、文化壓制

中國向以大中華文明古國之歷史為傲，也有很多人說中國現在正高度利用「紅色滲透」征服全世界。中國在外交單位與孔子學院的協助下，屢屢透過政治、經濟、文化與語言教學等管道進行中國共產主義的大規模宣傳，同時，他們也以威嚇或騷擾等方式，去灌輸「意識形態正確」的言論，這樣的方式，同時間也企圖掩飾國內的種種黑暗面。對於台灣而言，中國文化對於台灣民眾來說並不陌生，因為不論是哪一个中國公民都一定會說中國和台灣的

人民是同文同種的民族。甚至中國國家主席習近平，除了對台灣外交、國防、經濟的各方硬性壓制之外，唯一的軟性及溫情的措施，就是以來自相同的文化內涵來喊話。我們可以觀察到，近期以來，習近平以國家民族情感來號召台灣民眾，期盼台灣人民能夠充分回憶並且珍惜兩岸人民共同、根深蒂固的情感。事實上，習近平對台灣的訴求方式，除了以惠台措施、政治定位上的統一，另一個便是民族情感的招撫。但是台灣境內絕大多數民眾對於中國利用民族情感的感化方式，或許根本沒那麼有感覺，針對年輕族群的這一代，甚至毫無共鳴。所以，中國已中華民族情感來招降台灣，效益究竟如何，仍有待詳加觀察與後續發展。

#### 四、法律及相關惠台措施

有中國大陸學者認為，兩岸關係如何發展，美國是扮演最重要角色的一環，並且認為大陸應立法明確規定，其他國家不能碰觸哪些涉台紅線，否則將招來中國大陸反制，不僅可防止大陸與其他國家因台灣問題破壞雙方關係，並可「有效滅絕台獨勢力對外部支持的期待，瓦解其分裂國家和抗拒統一的決心和意志。」事實上，中國早在2005年通過《反分裂國家法》，但是沒有實施細則，許多定義仍然模糊不清，例如第8條：「台獨分裂勢力以任何名義、任何方式造成台灣從中國分裂出去的事實，或者發生將會導致台灣從中國分裂出去的重大事變，或者和平統一的可能性完全喪失，國家得採取非和平方式及其他必要措施，捍衛國家主權和領土完整。」但即便如此，中國對於統一台灣的決心仍然不言而喻，只是時機問題。除此之外，中國大陸定期對於台灣所釋放的相關惠台措施，如：2018年所公布的《惠台31項措施》加快給予台商與大陸企業同等待遇方面，主要包括明確台商參與「中國製造二〇二五」行動計畫，享受稅收優惠政策；支持符合條件的台商享受高新技術企業減

按15%稅率徵收企業所得稅，研發費用加計扣除；台商亦可特許經營方式，參與能源、交通、水利、環保、市政公用工程等基礎設施建設；在逐步為台胞提供與大陸同胞同等待遇方面，主要包括向台胞開放134項國家職業資格考試、台胞可申請參與「千人計畫」、「萬人計畫」及包括國家社會科學基金等多項基金，參與中華優秀傳統文化傳承發展工程和評獎項目、榮譽稱號評選，加入專業性社團組織、行業協會，參與大陸扶貧、公益等基層工作。而在今(2019)年，中國更公布《惠台26條措施》，與促進兩岸經濟文化交流合作的「31條措施」相互銜接，是在對台工作中貫徹以人民為中心的發展思想，對台灣同胞一視同仁。中國對台灣的統一策略可以說是多管齊下，速度漸快。

### 中國以間接作為對於台灣之策略

除了上述中國對於台灣在外交、國防、經濟、文化及法律上較為正規的統戰方式之外，更利用非正規及間接方式對台灣社會及人民進行統戰攻勢。

#### 一、情報蒐整

情報蒐集是每一個國家的情報系統必做的工作之一，中國對這項領域尤為重視。我們可以看到日前媒體所揭露的王立強共諜事件，便可充分了解世界各國正在遭受中共紅色滲透的無聲入侵。美國媒體取得王立強的聲明指出，中國向國民黨總統候選人提供142萬美元的人民幣（約新台幣4321萬元），北京認為如果國民黨贏得大選，中國就能勝過美國。台灣與中國之間，牽扯著剪不斷、理還亂的政治關係，受到中共大舉介入的情報蒐整更是不足為奇。日前，由中國國家主席習近平所親自主導，無預算上限的「台灣介選計畫」可見一斑，除在外交、軍事與觀光等各層面全面打壓台灣外，各層面的情報蒐整方式及方案更已經

由不同面向、管道及領域進入台灣境內。台灣是一個民主、自由、開放的地方，我們無法也不應該像中共般動用所有國家資源、法規，甚至是對於人民作毫無限度的規範，但，在合理且適法的範圍裡，我們仍須針對中國這個對於台灣深懷統一、併吞企圖的國家做有效且完善的相關規範，《反滲透法》便是政府抵禦中國全方位侵犯的方向之一。

## 二、海外學術影響

另一個事實是中國對於其國內的公務員或是學生栽培可說是不遺餘力。在世界上所有先進國家的大學裡皆可看到中國留學生的身影，新加坡可以說是中國留學生的大本營。中國政府每年定期將公務員及一般學生以公費留學的方式送到新加坡頂尖大學接受新知與學習東協各方面國際情勢分析，另一方面新加坡政府也更藉此與中國政府維繫甚至增進更密切的關係與雙方情感。在新加坡的台灣學生，其實亦為數甚多，畢竟新加坡目前的學術聲望是亞洲第一，其學校排名亦已經處於世界頂尖名校前列地位。台灣學生可以從新加坡了解東南亞，更可從新加坡看向世界。在這樣的情勢之下，中國學生與台灣學生的互動自然為多，很多人說這是一種兩岸交流的延伸，也是目前兩岸關係未佳的另一種補償。但實際上，如此的學術相互影響卻也是另一種中國政府對於台灣的情蒐管道。

## 三、民間交流

兩岸民間交流的持續頻繁已成常態，兩岸民間團體往來、舉辦活動等相關交流是雙方相互了解的方式，卻也是一種統戰模式。中國加大統戰力度的方式，除了以政治、軍事逼迫，更軟硬兼施，試圖用經濟惠台政策拉攏台灣人西進，更舉辦大量文化及宗教交流，宣揚「一個中國」。除了吸引民間團體以各種名目赴中國交流之外，中國相關勢力也大舉入侵台灣各

級學校。例如：全國台聯所舉辦的「2019臺胞青年千人夏令營」，就有超過18個省份舉辦，透過台灣各大專學校或民間社團招募，以各式名稱舉辦，而大陸方面則有統戰部門的參與。台灣各級學校學生參與類似活動，由於不須報備陸委會及相關單位，以致此類活動政府無從介入與掌握。台灣與中國間的民間交流雖是促進兩岸間彼此了解的方式之一，卻也是中國紅色滲透最便捷的管道之一。

## 小結

不容諱言，中國現今對於台灣的影響與滲入已經無所不在，也是無所不用其極。中國政府願意提供任何的惠台措施或是好處來吸引台灣民眾前往中國。中國對台灣的軟硬兼施，試圖讓台灣人漸漸習慣中國對台灣的好，也讓台灣人民習慣中國對於台灣的霸道。胡蘿蔔與棍子的交替使用，也讓台灣人民知道中國的企圖。從今(2019)1月中國國家主席習近平對台灣發布的「告台灣同胞書」就能知道，「一國兩制台灣方案」對於統一台灣可以說是永不放棄、及高度想到實現的目標。我們不反對健康、對等、維持主體性的兩岸交流模式，但台灣人民絕對不屈服心懷統一惡意的中國統一台灣思維與企圖。中國統戰台灣手法正在進化，台灣民眾豈能不時時保持警醒之心？■



政策  
聚焦

# 以多元文化主義檢討中共 「一國兩制」之失敗

政治工作者 邱亦睿



## 一國兩制「同化」政策之失敗

2019年，在香港回歸中國22周年之際，香港政府由特首林鄭月娥強硬推動修訂《2019年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例（修訂）條例草案》（簡稱「逃犯條例」），引發香港社會激烈反彈，並爆發香港有史以來最大規模的「反送中」遊行，其後更引發一連串的抗議和暴動，儘管林鄭月娥及特區政府已宣布撤回「逃犯條例」，但目前香港社會仍然餘波未平，一波接一波的活動和聲援接連出現，讓港府是左支右絀。香港社會上一次爆發如此大規模之抗爭運動，要回溯到1967的「六七暴動」，但「六七暴動」幕後是中共的「反英抗暴」，本質和民眾自發的「反送中」運動完全不同，在歷經50多年的和平與繁榮，與政治絕緣和冷感的孤島再次成為國際政經注目的熱點，香港再度爆發如此巨大的衝突，顯示林鄭特區政府陷於空前的管治危機與合法性危機，也對支持林鄭的中共當局治港方針造成始料未及的阻礙，更象徵中共對香港的「一國兩制」方案之破產。

其實自1997年香港回歸以來，香港社會一直都對「一國兩制」抱持高度疑慮，從2003年反「二十三條立法」的「七一大遊行」、2014年爭取「真普選」的「雨傘運動」，到2019年因修訂「逃犯條例」而爆發的百萬人「反送中」運動，在台灣社會看來，在在暴露回歸22年來，北京與香港社會之間的互信仍未建立的困境，中共當局長年就「一國兩制」的「成功」而耗費心力的努力，卻因先天性體制差異及僵硬治港理念而引發一次又一次衝突所抵消，也令台灣乃至國際社會不再信任「一國兩制」是中共中央治理「少數民族」的有效政策。

追本溯源，「一國兩制」最初乃是中共前國家領人鄧小平於1979年提出之主張，當時

鄧小平指出「若臺灣回歸祖國懷抱」，中共將會「尊重臺灣現實情況」（中央社，2019）。中國共產黨全國人民代表大會更於1982年通過內含「特別行政區」條款的新憲法，為「一國兩制」提供法律基礎（中國共產黨歷史網，2011）。然而，這套法律並沒有適用在臺灣之上，反而是給未來香港回歸提供法制架構基礎。至此之後，中國共產黨全國人民代表大會常務委員會委員長葉劍英於1981年10月1日提出《關於臺灣回歸祖國實現和平統一的方針政策》（周志懷，2019），即外界熟知的「葉九條」，為中國大陸對臺灣主要政策文件，前中共總書記江澤民也於1995年發表《為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥》（新華網，2009），即為外界所稱之「江八點」，其也是在為「一國兩制」達成施行的願景，以及北京方面最終和平統一計畫奠定基礎，將「一國兩制」確立為中國大陸對臺灣的基本政策方針至今。

在2019年10月舉行的中共第十九屆中央委員會第四次全體會議（簡稱十九屆四中全會）中的《決定》中仍重申「統一的一國兩制框架」，該文中指提出「解決臺灣問題、實現祖國完全統一，是全體中華兒女共同願望、更是中華民族根本利益所在（四中全會公報全文，2019），未來更將推動兩岸就和平發展達成制度性安排，繼續完善促進兩岸交流合作、深化兩岸融合發展、保障臺灣同胞福祉的制度安排和政策措施，團結廣大臺灣同胞共同反對『臺獨』、促進統一」（四中全會公報全文，2019）。對於香港和澳門，四中全會《決定》也指出「『一國兩制』是黨領導人民實現祖國和平統一的一項重要制度，是中國特色社會主義的一個偉大創舉。必須嚴格依照《中華人民共和國憲法》和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》、《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》對香港特別行政區、澳門特別

行政區實行管治，維護香港、澳門長期經濟繁榮穩定，建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制」(四中全會公報全文，2019)。但從香港近期「反對逃犯條例修訂草案運動」的案例可以發現，中共「一國兩制」框架已面臨治理性和合法性的重大挑戰。根據臺灣政府的大陸委員會統計，臺灣人在歷年的民調中也不認同「一國兩制」，2019年10月公布的民調更顯示，臺灣9成以上民眾不贊成中國大陸「一國兩制」之主張(89.3%)(陸委會，2019)，值得關注的是，在中共提出「習五條」後，臺灣民眾反對「一國兩制」的情形自2019年1月的75.4%迄2019年10月已上升13.9%，另民意認為中共對臺灣政府與民眾不友善之態度，已分別升高至69.4%(政府)、54.6%(民眾)，達近年新高(陸委會，2019)。顯示儘管中共仍緊抱「一國兩制」不放，但從港台的例子皆可看出「一國兩制」已走向末路。

## 中共民族「同化」政策

在探論「一國兩制」前，必須先理解中共的民族政策，雖然香港民族仍是以漢民族為主體，但因其特殊的地理和政經背景，被中共放入特殊的治理框架之中。在1937年以前，中國共產黨以蘇聯列寧思想「民族自決」處理境內民族問題，1937年後，中國共產黨在中共六屆六中全會提出「馬克思主義中國化」政策，將毛澤東的「論新階級」民族政策應用在民族區域自治，藉此淡化「民族自決」，並於1954年將《民族區域自治實施綱要》內容載入《中華人民共和國憲法》，民族區域自治從此成為中國大陸多元民族治理的基本政策(法務部調查局，2018)。

中國大陸在改革開放後，民族自治區在文化、社會以及經濟與以漢族為主體的社會落差日益擴大，雖然中共祭出多項優惠政策

藉此吸引少數民族，但仍難以減少中國境內少數民族與漢族的對立衝突。尤其2009年發生的烏魯木齊75事件，導致漢族和維吾爾族的關係趨近惡化，中共對於新疆的民族政策也由最初的經濟發展為主體轉變為政治高壓(紐約時報中文網，2019)。此外，2008年起陸續發生的「拉薩314事件」、「511內蒙古事件」、「530廣西壯族事件」、「新疆和田718事件」、「730喀什事件」以及多起藏人自焚案件，皆讓中共的民族治理面臨嚴峻挑戰(法務部調查局，2018)。而中共政權的強力鎮壓亦嚴重損害了其自身的國際形象，美國國務院於2019年11月發布「2018年反恐形勢國別報告」，報告中指出，中共於新疆地區藉反對極端主義和打擊恐怖主義為名，迫害境內維吾爾等穆斯林少數民族，甚至設立「新疆再教育營」灌輸少數民族效忠中國共產黨等中國化之思想，美方亦質疑中共反恐行動完全缺乏透明度(US Department of State, 2019)，雖然中國外交部發言人耿爽對此表示，美國完全是誣蔑中共在新疆的反恐努力(人民日報，2019)，但人權問題爭議已浮上檯面卻是不爭的事實，已影響中國在國際的人權形象。

同上所述，中共於1978年推行改革開放後，經濟起飛，但漢族與其它少數民族之間的貧富差距卻持續擴大。針對此問題，中共政府對少數民族祭出諸多懷柔的優待政策，例如免予一胎化政策、稅收全額保留於少數民族區、為少數民族提供一定之就業比例、少數民族高考加分等(川禾，2011)，然而成效卻不如預期，民族之間的衝突與矛盾至今仍持續發生，以西藏和新疆為例，1950年中共出兵「解放」西藏，並簽訂《中央人民政府和西藏地方政府關於和平解放西藏辦法的協議》，簡稱《十七條協議》，強迫西藏接受「一國兩制，高度自治」(桑傑嘉，2019)，時至今日，面對西藏動亂及藏人自焚案件，中共認為起因多

為「達賴集團」挑起之鬥爭，因此多以加強懷柔及經濟扶持為主(法務部調查局，2018)，每年也固定召開中央西藏工作座談會，由單純治理西藏擴及四川、雲南、甘肅、青海等各省。

針對新疆治理，中共也進行高壓與懷柔的統治政策，尤其在2009年的「烏魯木齊75事件」發生後，中共統治的手段更是高壓大於懷柔。且因新疆衝突議題在國際反恐氛圍下被中共刻意塑造成高危險、恐怖主義盛行地區，近年的治疆政策多以高壓、維持穩定為主(法務部調查局，2018)，包括近年被國際社會批評及詬病的新將集中學習營(中央社，2009)，皆可看出中共對於少數民族仍是走同化政策的統治模式，儘管中共近年來努力加強對民族衝突事件的控制及預防，並加速民族地區在政治、經濟以及社會各面向之發展，希冀藉此促進民族和諧。但民族、文化和宗教的矛盾卻仍然難以化解，鎮壓手段又產生人權爭議並有損國際形象，甚至遭受更多的民怨和反彈，未來中國的民族問題，可能產生更多反思和挑戰。

## 同化、涵化與多元主義探討 「一國兩制」

對於一國兩制是否為同化政策，抑或是多元文化主義及涵化，需進一步在學理上進行探討：

### (一)同化

關於同化與涵化學界已有諸多討論，同化是指個體或不同群體被一社會主流文化所吸收之過程，同化的過程會反映出主流群體占主導地位的文化特徵，同時也涉及移民及少數族群的行為模式的變化(Reilly & Wallendorf, 1984)，以至於非主流文化群體在經歷同化後，其行為模式會變得與主流群體成員難以區別，亦即移民成為主流文化的部分不斷增加，而自身族群固有的舊文化的則不斷

被捨棄(Gordon, 1964)。張秀雄(2000)認為，同化是自然、順應、不需要助力的過程，如一優勢群體及相對弱勢群體，雖其各有文化遺產，但弱勢群體在優勢群體的影響之下，不自覺得順從優勢群體，逐漸放棄自身固有的文化價值，形成同化。而早在20世紀初期，Park(1930)就對同化提出概念，Park認為，只要一地區的主要民族或多數群體對移民不抱持偏見態度，另外也沒有產生歧視行為，使移民可以正常的發揮其日常行為，同化變有機會發生。但現實中同化的發展往往是在歧視、不自然甚至強迫的狀態下發展的。例如1880年代，美國政府多次要求印第安人使用英語進行所有教學，並禁止印地安人使用傳統的印地安儀式。此外，進入政府寄宿制學校的印地安學生需要更換其傳統印地安服飾甚至重新命名，在學校生活也禁止使用部落語言(Reyhner, 2011)。

時至現代的歐洲仍有類似的情況，2009年瑞士投通過全面禁止興建清真寺尖塔(Wagner, 2012)；2011年法國成為第一個禁止人民在公共場所戴面紗的歐洲國家(Gregory, 2019)；2014年歐洲人權法院(ECHR)維持禁蒙面之審判，判決法國政府禁止蒙面之法例合法，駁斥了取締全臉面紗違背宗教自由的論點，該法令禁止的對象亦包含在法國的公共場所蒙面的穆斯林婦女(Yusuf, 2014)。2019年法國則有城市拒絕讓穿著伊斯蘭泳衣的穆斯林婦女進入公共游泳池和海灘(Gregory, 2019)。上述案例皆凸顯了在同化的過程中，也會因國家民族政策、法律的施行，損害少數群體的個人社會文化權利和自由，形成一種壓迫、非自然的強迫同化(Forced Assimilation)，如同Gordon(1964)所認為，在同化的過程中，無法保證每一個少數族群成員都能成功進入該國家的主要群體和社會組織，且就算是成功走入該主要社會，也不一定消除種族歧視或族群偏見。

Gordon(1964)於其著作《美國生活中的同化》(Assimilation in American Life)中，將美國社會所經歷的同化政策分為三個核心的意識型態，其包含「盎格魯一致性 (Anglo-conformity)」、「熔爐 (Melting pot)」和「文化多元主義(Multiculturalism)」。「盎格魯一致性」理論認為，生活在美國的各民族在同化過程中，其行為模式需符合盎格魯—撒克遜英格蘭文化(Anglo-Saxon England)的核心群體所產出的文化模式及價值觀念，少數民族及移民須放棄自身族群的固有文化；「熔爐」理論則是修正盎格魯—撒克遜英格蘭文化後的產物，「熔爐」理論認為，盎格魯—撒克遜英格蘭文化需與其他移民群體的文化混合成為一個全新的、在血緣上同化的社會。但Gordon(1964)認為，美國的非英格蘭移民進入「熔爐」後的結果，往往致使其喪失固有的族群認同，最多將自身文化轉型後進入盎格魯一致性模式中，而其後代也只能以盎格魯一致性的形象發展，與同化並無明顯差異，亦即，無論是「盎格魯一致性」還是「熔爐」，都會造成少數移民群體在同化的過程中喪失自身的文化認同，且後來遷入美國的移民及其後代，也將會作為個體逐漸被納進已存在的「盎格魯—撒克遜英格蘭」社會結構(Gordon,1964)。是故，在對「盎格魯一致性」和「熔爐」進行修正後，逐漸衍生出「多元文化主義」理論。

「多元文化主義」之設想目標，是各次級社會群體的民族文化傳統能在美國公共生活的標準化下延續，同時重視各群體間互相理解、尊重且交互適應的雙向進程(Gordon,1964)。

## (二)同化與多元文化主義差異

同化和多元文化主義皆被視為少數族群或移民社會主要的族群策略，但兩者所採取的策略不同。在同化過程中，移民盡可能採用主流族群的語言、文化、教育、衣著甚至是宗教或家庭關係(Arocena,2009)。同化也可以是國家的治國及公共政策，藉由這類政策，少數族裔或次級族群以被說服或被強迫的方式接受主體

文化(Huntington ,2004)；反觀多元文化主義則與同化策略不同，多元文化主義被認為是社會的「選擇」，在這種選擇中，每種文化都有生存的權利，各族群或社區之間允許沒有實際的聯繫或互動(Fourest,2013)。另外。在多元文化主義的架構下，必須尊重、保障、承認各種群體文化之共處，但同時又具有共同身份的文化認同，例如亞裔美國人(Asian-American)的雙重認同，同時亦能考慮少數民族群體成員表達民族認同的觀點，以達成和而不同的「多樣性統一」(Unity in diversity ) (Fourest,2013)。表一對比了同化與多元文化主義的差異性，參考如下：

表一、同化與多元文化主義之差異

概念名稱 面向	同化 Assimilation	多元文化主義 Multiculturalism
政治取向	提倡少數族群完全併入主流文化的國家政策。	承認、保護並提倡文化多樣性，並進對政治中文化多樣性和移民政治參與的認識。
認同取向	單一認同，我們皆一樣，並有相似的想法和價值觀。	雙重認同(Dual identity) 例如：亞裔美國人 (Asian-American) 拉丁裔美國人 (Hispanic Americans)
文化取向	採用主流族群的語言、文化、教育、習俗、衣著、宗教或家庭關係來適應主流群體。	少數族裔學習他們所居住國家的語言和習慣，但同時其自身文化亦被賦予價值，且不忘記自己的語言、習俗、宗教根基。

修改自Arocena(2009); Frausto(2019); Tessler(2019)

由上表得知，多元文化主義與同化的差異，主要在於多元文化主義能接受不同族群、文化乃至宗教所具有的文化差異，只要這些文化理念和活動不會相互導致衝突，各民族內部的個體便有權利去保持差異，多元文化主義不會強迫每人都要成為相同的個體，也不會嘗試徹底消除因差異導致的族群問題，而是努力把這種狀況降低到個體或群體可以容忍的限度(Gordon,1964)。多元文化主義亦顯示了具有不同文化認同的群體，在同國籍上的架構下能保持他們各自認同的可能性。

### (三)涵化

#### 1.涵化概念

涵化(Acculturation)的概念最早由美國學者P. W. Powell於1880年提出，涵化的概念是文化特徵的交換，來自一種文化的個人或群體通過這種過程來採用另一種文化的做法和價值觀，同時仍然保留自己獨特的文化(Cole,2019)。另外，涵化是一個雙向過程，該過程在不一定是多數或少數的群體之間進行，它可以在團體和個人兩個層面上發生，也可以是通過接觸藝術、文學或媒體後產生的結果(Teske & Nelson,1974)。理論上，當涵化發生時，所有群體都在適應對方的價值觀、文化和習俗，而不是只有少數民族或經濟相對處於弱勢的外來移民需同化至主流社會文化，Kottak(2007)亦認為涵化是文化變化與調整的雙向過程，但事實上，少數民族在接觸多數群體時還是多採配合、調整自身文化較多，常形成單向的涵化過程(Bereza, 2010)。

Bogardus(1949)闡明涵化應分為三種類型，解釋如下：

#### (1)盲從涵化(Blind acculturation)

當不同文化的人因地緣上彼此生活在鄰近的區域，雙方的文化模式就有機會「偶然」或「盲目」地被採用，此即為「盲從涵化」。

「盲從涵化」有時形成了一種「既然生活周圍的人都這麼做，那我也應該這麼做」的盲從心態，該種涵化並不以文化上的「內化」作為主要考量。

#### (2)強迫涵化(Imposed acculturation)

強迫涵化是指一個族群對另一族群在文化上壓制，迫使後者改變自身族群文化上的行為及概念模式。這種現象與強迫同化類似，具體的例子為西元九世紀，阿拉伯半島的穆斯林入侵北非時強迫在地的基督徒要改信伊斯蘭教，否則一率處死(Falk,2014)。

#### (3)民主涵化(Democratic acculturation)

民主涵化是兩個族群相互尊重對方的文化或倡導文化多元性時所產的結果，群體在邁向民主涵化的過程中，並不會發生特定群體強迫另一群體接受自身文化。

Bogardus(1949)亦認為，欲使多元文化主義實行，須以「於國家單位的狀況下，同時存有兩種或兩種以上健全功能的文化體系。」而民主涵化便是能促成多元文化主義的推動力。

#### 2.涵化與同化的相異

Cole (2019)認為涵化和同化兩者概念不同，所採取的概念也不相同，同化是過程也可以是結果，這在試圖融入社會現有結構的移民人群中為普遍現象，該過程可以是快速的也可以是漸進的。涵化所使用的策略將取決於個人或團體認為保持自身文化是否重要，以及與其文化與社會建立的關係對其之重要性，有關涵化和同化特性的差異可見下方表二：

由以上論述得知，同化可以是一種種族或社區內的成員整合的過程，例如移民或少數民族，被「納入」到另一個規模較大的主體中，同時喪失了自身群體的特徵，如習俗、語言、生活模式和自我認同。在涵化方面，涵化可視

表二、涵化與同化特性差異

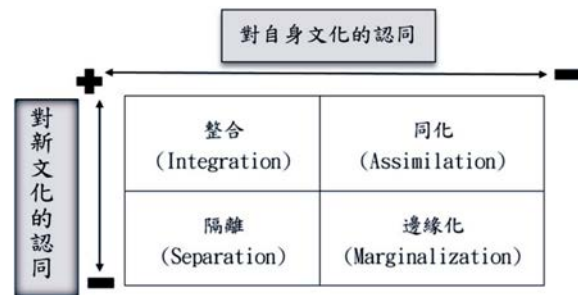
概念名稱 特徵	涵化 Acculturation	同化 Assimilation
過程特性	動態過程取決於參與文化交流的個體或群體所採用的策略。	一個人或一個團體採用一種主流文化的動態過程。
進程方向	雙向，群體間的互動是相互影響的。	同化通常是一個主要的單向過程，且同化可以是涵化的最終結果。
群體的價值觀	雖然群體的價值觀可能涵化，但價值觀的改變並非必要。	價值觀的改變是必要的。

彙整自Cole (2019)

為一個過程，而非最終的結果，該過程既可以看作是群體現象，也可以看作是個體表現，但個人層面的涵化較常受到兩群體間的雙向互動關係影響(Teske & Nelson,1974)。

根據前述，在涵化的架構下，同化可能為涵化的最終產物，Berry(1997)提出一涵化之模型，該模型認為涵化能產成四種不同的結果，當個體或全體非常重視與新文化的適應和發展關係時，結果將造成個人或群體最終在文化上與其所吸收的文化沒有區別，便會形成同化(Assimilation)；若個體或群體高度涉入另一群體並內化該群體的文化或習俗，但該個體或群體又同時和自己的文化產生有力的連結、且互不衝突，且有可能創造第三種文化，則產生融合(Integration)；此外，當群體很少或根本不重視新文化，而高度重視保持原始文化時，則原始文化得以保留，而新文化被拒絕，這種情形則被視為隔離(Separation)；最後，若一個體或群體拒絕接受新文化，也摒棄自身群體的文化，則邊緣化(Marginalization)的現象便隨之生成(Berry,1997)。涵化產生的四種結果可參考下列模型，模型中的正、負記號代表對自身文化的認同程度，正值越大則代表認同程度越高，反之亦然。

以上述學理的概念來探討「一國兩制」後，我們便可發現其實中國的民族政策是以民



圖一、涵化模型的四個樣態；修改自Dahl (2012)

族同化為最終目標，而「一國兩制」亦可以歸納為民族同化的概念，「一國兩制」從一開始的目的就是為了同化，「一國」才是最高及最後的目標，「兩制」只是實踐「一國」的手段。儘管一國兩制是在一個涵化的進程中發展，理想狀態是中港雙方進行高度的整合和同化，但事實上因為中港體制本質的差異，再加上中共單方面的治理手段和方針，讓港人離心力越來越大，進而產生「自我邊緣化」或「隔離」。

換言之，港人開始保存自我文化，要將香港文化隔離於中國文化，這也標誌「一國兩制」實驗的失敗，僅管「一國兩制」號稱50年不變，但中共在短短幾年就不斷改變和破壞香港的民主、自由自治，這一個涵化過程是失敗的，最終也沒有走向兩者的同化。倘若一國兩制有可能在「多元文化主義」的框架下

逐步實施，逐步讓香港人培養對中國的「雙向認同」，則該制度才有成功的可能和機會，但從中共種種高壓和單向的做法觀之，「一國兩制」最終要的只是將香港人吸納至「中國人」、「中華民族」的大框架，雙方的鴻溝自然會越來越深，內心的認同距離也將越來越遠。

## 結語

中共對於少數民族的治理模式，不論是西藏、新疆乃至香港，儘管表面標榜尊重不同族群文化的多元主義模式，但事實上仍是在「大漢族框架之下的同化政策」，且中共一直以來對少數民族實行的優惠政策，皆是在國家不可分離的原則下，以強化國家統一的操作和過程之立場上所實行的，實則仍支持以漢族為中心的族群同化，而非以文化多元性取代同化目標，要將各個民族都吸納進以「中華民族」為主體的「中國夢」之中，如此的高壓同化政策已在西藏、新疆和香港產生高度反彈，今年香港的「反送中事件」更是令中共始料未及。

倘若中共要往現代性治理的模式邁進，未來必須修正其同化政策的民族治理框架，在「一國兩制」必須放棄「一國」的同化本質，倘若中共「一國兩制」在本國境內都破產失敗，對臺灣人更是不可能有任何吸引力。一場涉及香港民眾在「一國兩制」下能否維持「高度自治」及「自由」、「安全」議題的「反送中」風暴，已另各界看穿「一國兩制」的本質，而中共在「四中全會」後更提出繼續加速「一國」的進程而仍未見檢討「兩制」，只要中國治理本質不往多元文化主義修正，在可預見的未來，中共仍無法讓西藏、新疆、香港接受「一國兩制」，更遑論是臺灣，這一套當初為了臺灣而設計的制度，從客觀上而言是完全失敗，已經到了必須徹底檢討、大幅修正甚至往廢除的方向來思考之地步。■

## 參考文獻

### 中文部分

- ※人民日報(2019)。耿爽：新疆不存在人權問題，美方指責一派胡言。上網日期：2020年1月26日，檢自<https://tinyurl.com/wdshtj4>
- ※川禾(2011)。大家談中國：中國邊疆政策之思考。上網日期：2019年11月5日，檢自<https://tinyurl.com/y45bftun>
- ※大陸委員會(2019)。臺灣主流民意拒絕中共「一國兩制」的比率持續上升，更反對中共對我軍事外交打壓。上網日期：2020年1月29日，檢自<https://tinyurl.com/wsc8c6c>
- ※中央社(2019)。反送中效應 葛來儀：北京對台可能更強硬。上網日期：2020年2月5日，檢自<https://tinyurl.com/sasxltq>
- ※中央社(2009)。新疆再教育營受害者首來台發聲 揭15個月血淚遭遇。上網日期：2020年2月4日，檢自<https://tinyurl.com/t6q7h7q>
- ※中國共產黨歷史網(2011)。關於1982年憲法的起草過程——王漢斌訪談錄。上網日期：2020年2月9日，檢自<https://tinyurl.com/sxdh3tk>
- ※四中全會公報全文(2019)。中共十九屆四中全會公報全文。上網日期：2020年1月31日，檢自<https://tinyurl.com/wnsyz8x>
- ※法務部調查局著(2013)。中國大陸綜覽 2013年版。臺北：法務部調查局展望與探索雜誌社。
- ※紐約時報中文網(2019)。新疆7·5事件十週年，我為真相作證。上網日期：2020年2月3日，檢自<https://tinyurl.com/y2rm9f59>
- ※桑傑嘉(2019)。六十六年後再看《十七條協議》。。上網日期：2020年1月28日，檢自<https://tinyurl.com/rb98fx8>
- ※張秀雄(2000)。教育大辭書—同化。臺北：國立編譯館。
- ※新華網(2009)。江澤民《為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥》重要講話(1995年1月)。上網日期：2020年2月4日，檢自<https://tinyurl.com/umt2hjn>
- ※周志懷(2019)。兩岸經濟關係與政治關係的互動路徑。臺北：崧燁文化。



## 英文部分

- ※Arocena, F. (2009, June). How Immigrants Have Shaped Uruguay. *Culturales*, 5(9), 1870-1191. Retrieved from <https://tinyurl.com/y35kebu2>.
- ※Bereza, M. (2010, February). Immigrant Adaptation and Acculturation Orientations. University of Iceland School of Business, 8-35.
- ※Berry, J. W. (1997). Lead Article Immigration, Acculturation, and Adaptation. *Applied Psychology: An International Review*, 46(1), 5-68. Retrieved from <https://tinyurl.com/y6mtgxsg>.
- ※Bogardus, E. W. (1949). Cultural pluralism and acculturation. *Sociology and Social Research*, 34, 125 - 129.
- ※Dahl, S. (2012). Acculturation Theory & Marketing. Retrieved January 29, 2019, from <https://tinyurl.com/tjsy58k>
- ※Cole, N. L. (2019). Understanding Acculturation and Why It Happens. Retrieved January 29, 2019, from <https://tinyurl.com/y2yynlq7>
- ※Falk, G. (2014). The German Jews in America: A Minority within a Minority. Retrieved from <https://tinyurl.com/wkszy65>
- ※Fourest, C. (2013, May 06). Multiculturalism vs. assimilation. Retrieved January 29, 2019, from <https://tinyurl.com/r4bz7cv>
- ※Frausto, O. (2019, August 11). White Democracy and the Foreigner: A Call for Plural Cultural Democracy. *The Weariness of Democracy*, 153-169
- ※Gordon, M. M. (1964). *Assimilation in American Life: The role of race, religion and national origins*. New York, USA: Oxford University Press.
- ※Gregory, A. (2019, June 28). French city closes public swimming pools after Muslim women defy burkini ban in protest. Retrieved January 29, 2019, from <https://tinyurl.com/y5p3ml85>
- ※Huntington, S. (2004). *Who Are We: The Challenges to America's National Identity*. New York, USA: Simon & Schuster.
- ※Kottak, C. P. (2007). *Mirror for Humanity - A Concise Introduction to Cultural Anthropology*. USA: McGraw-Hill College. (Original work published 2005).
- ※Park, R. E. (1930). Assimilation. *Social. Encyclopedia of social sciences*, 2, 281.
- ※Reilly, M. D., & Wallendorf, M. (1984). A Longitudinal Study of Mexican-American Assimilation. *Advances in Consumer Research*, 11, 735-740.
- ※Reyhner, J. (2001). Cultural Survival vs. Forced Assimilation: the renewed war on diversity. Retrieved January 28, 2019, from <https://tinyurl.com/qsckjrac>
- ※Teske, R. C. H., Jr., & Nelson, B. H. (1974). Acculturation and assimilation: A clarification. *American Ethnologist*, 1(2), 351 - 367. Retrieved from <https://tinyurl.com/y5hgx3qz>.
- ※Tessler, M. (2019, July 20). Ethnic Change and Non-assimilating Minority Status: Jews in Tunisia and Morocco and Arabs in Israel (1981). *Religious Minorities in Non-Secular Middle Eastern and North African States*, 33-77.
- ※US Department of State (2019). Country Reports on Terrorism. Retrieved January 27, 2019, from <https://tinyurl.com/rblz7yp>
- ※Wagner, R. L. (2012). How Europe fights against Muslim assimilation. Retrieved January 29, 2019, from <https://tinyurl.com/v9oak5b>
- ※Yusuf, H. (2014). Supporting 'Living Together' or Forced Assimilation?. *International Human Rights Law Review*, 3(2), 1-32. Retrieved from <https://tinyurl.com/y69zoym5>.

政策  
聚焦

# 國際倡議人力資源發展的新主張與省思

台北海洋科技大學退休副教授 郭振昌

## 摘要

因應外在環境全球化、數位化與人口結構高齡化等三化趨勢，世界經濟論壇WEF、國際經濟合作暨發展組織(OECD)與國際勞工組織(ILO)等國際組織，不約而同地倡議，面對未來工作的挑戰，不斷學習新技能與終身學習，並強調跨領域、跨部門，甚至跨國協調與合作等人力資源發展策略架構，終身學習的普遍權利將使人們不斷學習新技能(reskill)和提昇技能(upskill)。

## 世界經濟論壇WEF第四次工業革命工作的未來—就業、技能和勞動力發展策略

今天，我們正處於第四次工業革命的開始。遺傳學、人工智能AI、機器人技術、奈米技術，3D打印和生物技術的發展等等，都在彼此之間相互激盪並相互促進。這將為這場革命比我們所見過的任何事情都更加全面和包羅萬象奠定基礎。智能系統（家庭、工廠、農場，電網或城市）將幫助解決從供應鏈管理到氣候變化的問題。共享經濟(sharing economy)的興起將使人們能夠從空房子到汽車將其貨幣化。

儘管即將發生的變化充滿希望，但它所創造的消費、生產和就業方式也帶來了重大挑戰，需要公司、政府和個人積極適應。與技術革命同時發生的是一系列更廣泛的社會經濟、地緣政治和人口變化驅動力，每個驅動力都在多個方向相互作用並相互加強。隨著整個行業的調整，大多數職業正在經歷根本性的轉變。儘管有些工作受到冗餘的威脅，而另一些工作卻迅速增長，但現有工作也正在經歷改變工作所需技能的變化。關於這些變革的辯論通常在預見到無限新機會的人與預見到工作大量錯置的人之間發生兩極化的見解。實際上，現實高度特定於所討論的行業、地區和職業，以及

各個利害相關者，是否具備各種管理變動的能力。

《就業前景報告》The Future of Jobs Report是具體說明即將發生的變化的第一步。透過詢問最能觀察勞動力動態的人員（首席人力資源和策略官）的知識，他們詢問當前的轉變意味著什麼，特別是對於跨行業和地區就業、技能和招聘。特別是，我們引入了一項新的指標—技能穩定性(skills stability)—來量化職業中技能破壞的程度，工作家庭或整個行業。我們也已經能夠提供有關正在發生變化的性別動態觀點，這是理解第四次工業革命的利益和負擔將如何分配。

總體而言，大多數行業的就業前景均溫和樂觀，預計多個行業的就業將增長。但是，很明顯地，在某些工作類別中，對更多人才的需求伴隨著所有工作類別中，對於高技能需求的不穩定。淨工作量增長和技能不穩定，共同導致大多數企業當前面臨主要的招聘挑戰和人才短缺，這種模式已經逐漸顯現出來，並且在未來幾年內將會惡化。

那麼，問題是企業、政府和個人將如何應對這些發展。為了防止最壞的情況（如技術變革伴隨人才短缺，大規模失業和不平等現象加劇等等），對當今勞工進行技能培訓和提高技能至關重要。儘管對基礎教育改革的必要性已說了很多，但根本不可能透過等待下一代的勞動力做好充分的準備，再來度過當前的技術革命。相反地，至關重要的是，企業必須透過再培訓積極發揮作用，以支持其現有的員工隊伍；個人應採取積極主動的方式，進行自己的終生學習，並讓各國政府迅速地創造有利的環境，來協助這些努力。尤其是，為了創建更多的技術人才，而在行業內進行業務合作將變得不可或缺，而利用相同的協作模式的多部門技能合作夥伴關係，也將成為當今許多技術驅動型業務變革的基礎。此外，更好的數據和計畫

指標，對於幫助預測和主動管理勞動力市場當前的轉變也至關重要。

當前的技術革命不必成為人與機器之間的競賽，而應該是工作的機會，從而真正成為人們認識到其全部潛力的渠道。為了確保實現這一願景，我們必須變得更加具體和更快速度，以了解正在發生的變化，並認識到我們在這一轉型時刻，具備領導企業和社區的集體責任與能力。

## 經濟合作暨發展組織OECD未來技能發展策略

自2012年啟動以來，經合組織技能策略旨在透過加強其技能系統，支持會員和合作夥伴實現其經濟和社會抱負。自2013年以來，經合組織技能策略已經在會員國「走向全國」，與部際團隊密切合作，開展了量身定製的國家技能策略計畫。每個國家技能策略計畫，都透過比較經合組織數據、分析和政策見解，支持各國制定國家技能策略。每個計畫旨在鼓勵採用整體政府方法，並透過一系列互動研討會，讓利害攸關方參與確定當前國家技能系統的優勢和挑戰，探索政策選擇並制定行動計畫。

### 經合組織技能策略引入了許多改進

自原始經合組織技能策略啟動以來，經合組織已經學到了很多東西，這些經驗教訓已納入該策略的更新中。具體而言，當前經合組織技能策略：考慮到會員國家應用經合組織技能策略架構所汲取的經驗教訓；總結了關於所謂大趨勢影響的新證據，如全球化、數位化、人口高齡化和移民；並提供有關技能政策的新證據。

在評估上述內容時，經合組織技能策略引入了一系列改進，包括：經修訂的經合組織技能策略架構；新的經合組織技能策略計分板；

關鍵政策見解，良好做法實例和政策建議，用於培養相關技能，有效利用技能和加強技能系統治理。

此時，更新經合組織技能策略的時機已經成熟。主要變化包含在更新中的是：

### (一)修訂策略

以應對已經擁有並將擁有的大趨勢：對成功的職業生涯和實現生活所需的技能產生重大影響。技能政策需要進行典範轉換，以確保人員能夠裝備具有較高的技能水準和新的跨領域橫向技能。此外，傳統的前期教育系統需要發展為終身學習模式，讓成年人可以繼續重新訓練和提升技能水準，以適應快速變化的環境。這需要重新設計技能系統。

### (二)更加強調整個政府和整個社會方法

建立在國家一級工作經驗教訓的基礎上，與許多國家一起，已經得出結論，主要因素是限制技能政策的影響是「孤島」的方法。技能系統的複雜性要求來自不同部門（教育、勞工、產業、經濟，稅收等）的政策完全一致，並確定權衡取捨，以獲得預期的回報。零碎的方法可能會產生很小的影響。

### (三)引入策略的新組成部分

加強策略技能系統治理：終身學習系統的發展需要許多參與者的參與，包括不同的部門，各級政府（中央、地區、地方）和利害相關者（如雇主，工會）和私人提供者。治理是指所有相關責任行動者之間共享和協調的方式，以及他們的方式有助於籌措有效的資金，以及訊息系統的發展，幫助確定每個利害相關者的各自角色、可用資源，將採取的政策和這些政策的影響。

這種新模式，人們在其一生中繼續學習和訓練，需要一些支持性政策：

- 1.需要高質量的評估和預測系統，以確保所有參與者，都能夠保證人們擁有培養高需求技能所需的訊息。
- 2.需要機制來改善個人、雇主之間的合作和就業服務，以及培訓提供商，以更好地匹配個人的利益、才能和勞動力市場的技能需求。
- 3.需要有效的籌資機制，利用財政捐助，來自所有那些從成人技能投資中受益的人。政府是不太可能負擔實施成人學習的全部費用系統；因此，政府對雇主和勞工實施正確的激勵措施至關重要，為技能短缺和弱勢群體培訓提供有針對性的資金來源。
- 4.需要識別和認證技能體系，以激勵成年人繼續學習。新模型似乎很清楚需要反映實際技能組合的證書。對於個人，這可以帶來更高的就業能力、技能使用和工作滿意度。它透過限制數量，也可以成為重新參與正式學習的橋樑，完成技能證照所需的時間和成本。對於雇主來說，擁有更好的盤點員工的技能落差，可以提高員工的工作效率，減少員工流動。對整個社會而言，技能識別可以提高技能勞動力市場的匹配，導致經濟增長和更多有彈性和包容性的社會。
- 5.有效的職業輔導系統，對於幫助人們越來越重要，在他們生活的許多不同階段，可駕馭複雜的生態系統。終身學習系統，將要求人們在不同階段做出許多決定，關於正式和非正式學習和培訓的不同形式，要求轉變到新工作，保持現有工作或獲得晉升，人們並具備應對變化的能力。

## 國際勞工組織ILO未來工作百年宣言重點—以人為中心的未來工作

在技術創新、人口變化、氣候變遷和全

球化的推動下，勞動世界正在經歷變革。為應對這些挑戰並標誌著國際勞工組織成立100週年，2019年國際勞工大會第108屆會議通過了「未來工作百年宣言」(a Centenary Declaration for the Future of Work)：「以人為本」的方針(A human-centred approach)側重於三個行動領域，其中首要領域即為：增加對人們能力的投資—如果人們要在數位時代茁壯成長，就需要考慮更廣泛的發展和生活水準的進步，包括擴大人們機會、改善福祉的權利，和有利的環境。其具體建議為：

### (一)終身學習的普遍權利

終身學習包括從幼兒期和基礎教育到成人學習的正式和非正式學習。終身學習的普遍權利，將使人們具備技能，不斷學習新技能(reskill)和提昇技能(upskill)。

### (二)透過未來的工作轉換支持人們

- 1.年輕人需要幫助來駕馭從學校到工作的日益艱難的過渡。
- 2.中高齡勞工需要擴大選擇，使他們能夠在他們選擇的時候，保持經濟活躍，並創造一個終身活躍的社會。
- 3.所有勞工都需要透過他們一生中越來越多的勞動力市場轉型來獲得支持。
- 4.政府、勞工和雇主以及教育機構，在建立有效和適當資助的終身學習生態系統方面，負有互補的責任。

## 對臺灣地區人力資源發展的省思

### (一)、提出終身學習的願景

- 1.制定促進技能和終身學習的國家願景。這可以採取國家終身學習技能策略的形式。國家策略可以闡明終身學習需求和益處，並作為

一種促進國家發展的優先事項。這種願景的發展也有助於提高主要參與者的意識。

2. 加強技能需求評估和預測系統。加強方法使用（例如定量和定性訊息，短期和長期預測，國家/地方層面）和利害相關者的參與，可以改善技能評估和預測訊息的相關性和使用。主要用途應包括支持政策（例如教育、就業和移民），未來學習者和雇主的職業輔導和決策。
3. 了解並傳達參與終身學習的好處。改進關於終身學習益處的數據收集至關重要，以提高學習興趣，並確定最有效的課程類型。應制定有關學習計畫益處的訊息，關於合理的方法論，包括廣泛的相關結果，並且以清晰和用戶友好的方式與用戶溝通。
4. 提供全面且用戶友好的學習訊息機會。正在考慮學習的個人，需要有關有哪些學習機會訊息。這需要高質量，集中化的線上訊息和有效的指導服務，並得到最好的補充了解這些機會的潛在好處。

## （二）、年輕人需要幫助來駕馭從學校到工作的日益艱難的過渡

臺灣地區2018年平均青年（15~24歲）失業率為全體失業率的3.11倍，高於OECD國家的平均2.09倍甚多。從臺灣地區青年失業原因結構看，有將近三分之二(65.81%)為剛踏出校門，沒有工作經驗的初次尋職者；另有超過四分之一(25.74%)為對原有工作不滿意的自願性失業者；另外有4.36%因為工作場所歇業或業務緊縮致失業者，也有3.12%為季節性或臨時性工作結束；而青年初次尋職曾遭遇困難中，「技能不足」占16.5%等。職是之故，顯然臺灣地區的青年就業措施，首先就必須強化在校青年的職涯發展輔導、職能評估，與就業能力強化準備等。

## （三）、中高齡勞工需要擴大選擇

使他們能夠在他們選擇的時候保持經濟活躍，並創造一個終身學習的活躍社會—臺灣地區2018年中高齡者（45—64歲）失業原因中，以關廠歇業或業務緊縮45.17%最多，其次為季節／臨時性工作結束25.40%，對原有工作不滿意的自願性失業23.53%，足見中高齡以上者失業以關廠歇業或業務緊縮及季節／臨時性工作結束等非自願性失業合計70.57%居多。失業週期較平均略長1.29週，長期失業者占16.80%，高於平均2.92%。需參考國際經濟合作暨發展組織(OECD)高齡化就業政策三項主軸建議，加強對員工建立更長期職涯並繼續較高年齡工作的激勵措施；鼓勵雇主留任（避免勸/逼退）和僱用年長員工；提昇年長員工的就業能力，以期加強年長者的就業機會。

## （四）、強化員工敬業度 Employee Engagement

員工敬業度是員工對組織的承諾、參與和情感聯繫的水準。每個員工都希望自己的辛勤工作和奉獻精神得到更高等級長官們的重視。員工的辛勤工作和奉獻精神，可以帶來持續的熱情和願意為組織發展做出貢獻的意願。人力資源發展應始終專注於確保員工和同事在工作中感到有價值。確保員工感到有價值可以提高他們的績效和生產力，從而防止員工留任率下降。組織需要意識到，使用人力資源溝通技術（例如手機、社交媒體，可穿戴設備等）可以提高員工的積極態度。透過頻繁地開展員工敬業度活動，讓員工知道組織對他們的讚賞，可以幫助組織發展。

## （五）、人力資源發展大數據分析 Human Resource Analytics

人力資源發展大數據分析，可以幫助分析和發現問題。由於人力資源發展分析利用數

據驅動的方法，因此人力資源發展專業人員現在可以收集更好的數據，以使他們能夠分析、理解和利用收集到的數據來執行基於目標的決策，而不只是人資人員自我判斷或直覺。組織必須公開使用人力資源發展大數據分析，以完全管理控制組織的訊息和統計數據。完全管理控制組織的訊息和數據，可幫助確定面臨問題的情況或領域，以幫助找到更好的解決方案。例如，分析辭職率的度量標準可以幫助確定為什麼該特定度量標準有所增加。然後，組織可以查看與辭職率相關的指標，例如晉升、績效、敬業度和加薪等等。因此，讓他們知道他們在哪裡出錯了，以及他們可以改進，以發展解決該問題的策略。■

政策  
聚焦

# 回應型都市治理

國立屏東科技大學通識教育中心副教授 簡赫琳



2008年全球金融風暴及各國實施市府財政緊縮政策之後，國際上漸漸出現更多公部門和私部門協力治理個案。公部門除了和民間企業與非政府組織透過公私協力(Public Private Partnership, PPP)的模式提供更多公共服務，一方面開源，一方面期望提升執行效率及創造力，許多市政府也趁機開始尋求與公民的協力治理模式，或是4P模型(Public Private People Partnership)，以確保市政的政策提出可更符合公民需求、更永續及可獲得最大化的公民支持。這樣強調公民及非專家知識輸入的都市治理模式，也是2014年哈佛大學政府學院知名教授Goldsmith出版專書 The Responsive City (回應型城市)所強調的，特

別是在這個數位的時代，該書鼓勵公部門及意見領袖應該善用新科技及勇敢嘗試創新的協力治理模型，讓更多的公民科學與庶民智慧可以成為都市治理的助力，而不是又陷入百年傳統來政府與公民無效率或甚至暴力抗爭之對立。此文接下來列舉三種回應型都市治理可以嘗試的與公民協力治理模型經驗，以供各界參考與準備未來行動或制定相關新法規。

## 公民參與政策委員會創新個案比較

2010年之後，世界各地出現了以設立公民參與政策委員會為公部門與公民實驗共治的創新模式，以下針對三個城市裡的協力

表一、三個公民參與政策委員會比較

城市	奧地利 科爾新堡 (Korneuburg)	丹麥 根措夫特自治 (Gentofte)	台灣 台北市 (Taipei)
人口	約1.2萬	約7.5萬	約267.4萬
公參委員會層級	市府/市議會 (府會合一制)	市府/市議會 (府會合一制)	市議會 (府會分立制)
發起公部門代表	市長與政黨代表	市長與市府主管	四位市議員
非公部門合作單位	無特定民間組織	無特定民間組織	台灣公民參與協會
公參委員會成立過程	2011針對城市2036年未來發展藍圖開放公民參與機制 2012組成公民與市府代表數平等的委員會 2015制定9大議題行動方案/制定公民參與法為長期公參提供法源 2016成立常制型公參委員會 (一任至少一議會任期5年)	2014/3市議會共同討論根市是否需要大膽嘗試一個與公民合作的全新協力治理模式 2015/3 根市市長及市府主管發起一個特別委員會，以設計出此新協力治理模式的操作細節 2015/8 開始運作	2019/6-8前置公民招募及培訓 2019/9-12專題研究 分成「生態保育」、「教育文化」、「動物保護」三組 2019/9-12 議會第二會期政策提案
公參委員會組成	(1位市長+6位所有政黨代表+7位公民) + (每位委員可加派2位代表) = 42位 9大議題行動小組-每組由1位公民+1位政治代表參加	8個問題導向委員會 每個會由5位市議員+10位公民+3-4位行政代表組成	4位議員+11位超級公民+5個公民團體代表+N 位市府代表
參與公民數與參與年齡	21位公民 16歲以上	80位公民 18歲以上	11位公民 20歲以上
開會週期	未明訂	每3-6 個月開會2-3 小時	議會開議期每個月至少一次開會3小時
開會模式	所有委員會產出都須通過市議會無異議通過才始生效	由市議員擔任委員會主席及副主席，但政治主席的責任只有開場及結論，中間的討論則規定由有經驗的行政代表來協助討論的流程，提供資料，並確保每位參與者都可充分參與開放式討論。	還未定

治理個案做簡短比較分析：1)奧地利 科爾新堡(Korneuburg)；2)丹麥 根措夫特自治(Gentofte)；3)台灣 台北市(Taipei)。

其中以奧地利科爾新堡市的公民參與政策委員會成立時間最早，自2011年發起，運作模式也最完整，不但已有立法確保公民參與可以制度化，常制型的公參委員會也於2016年開始運作（一任至少5年），但科市的人口數也是三個城市個案中最少的，僅有1萬多名居民，或許實驗及管理上相對門檻較低，若是要將類似模式應用到人口數上百萬的城市，如台北市，那可能還有許多議題需要提前考量與規劃。

若比較這三個城市公參委員會發起的單位與過程，前兩個歐洲個案皆是在府會合一（市府和議會合一）的體制及市長大力支持與主導下發起，台灣地方政府部分因為並不是府會合一的治理，且市政府和市議會是互為監督且分立的情況（府會分立），各自為政，且台灣在公參委員會模式仍處實驗階段，目前台北市是由市議會的四位市議員偕同民間團體—台灣公民參與協會共同發起，還屬實驗階段，並無法

源，僅有規劃培訓「超級公民」的行動事實，且臺北市政府內也設有另外一個公民參與委員會，目前還不清楚這兩個層級的公參委員會在未來是否會有交集或是合作。

此外，若只看公民代表數，台北市的人口數是其他兩個個案的許多倍，但也因為是處實驗階段，目前僅先初步培訓11位公民，奧地利科市則邀約了21名公民代表，丹麥根市則是有超過80位公民代表參與。期待未來台灣公部門和公民協力治理的模式可以持續從實驗階段邁入制度化階段，也可從台北市首都開始南下，逐步影響中南部或東部的地方治理創新，特別是長期來說，可以借鏡奧地利科市制定公民參與相關法規，並設置一任四年、五年或甚至跨議會/市長任期等常態性的公民參與政策委員會。

政治是管理眾人的事，但並不代表管理的方式就是一成不變。我們住在二十一世紀科技創新的今天，政治治理模式也應可更創新，期待更多公私協力與群眾智慧的投入，共同為我們的城市解決大小問題。

duration and level of collaboration	committee	core tasks
continuous collaboration, no temporal restriction, membership for at least one legislative period (5 years)  <i>Interface between local council and „LEBENSBEREICHS-Teams“</i>	steering committee „STEUERSTERN“ 	<ul style="list-style-type: none"> <li>strategic and steering function</li> <li>coordination, monitoring/evaluation of participatory processes</li> <li>monitoring of implementation of mission statement and master plan</li> <li>further development of master plan and Charter for citizen participation</li> <li>advisory support for city council</li> </ul>
continuous collaboration (team leaders) + project/content related participating members  <i>Interface between local council, STEUERSTERN and citizens</i>	9 teams in key fields of action „LEBENSBEREICHS-Teams“ 	<ul style="list-style-type: none"> <li>strategic as well as content-related tasks within specific field of action (e.g. urban planning, health, mobility,...)</li> <li>further elaboration of implementation measures of master plan, preparation for implementation</li> <li>communication of results and suggestions within STEUERSTERN</li> </ul>
project related participation, temporally restricted level of participation depends on specific issue	action groups, teams for specific projects 	<ul style="list-style-type: none"> <li>content-related tasks</li> <li>engagement in specific implementation projects, bringing in knowledge and experience</li> </ul>
	open space for citizens initiatives, self-organisation – ideas can be introduced to LEBENSBEREICHS-Teams	

\* Involvement requires previous participation at other levels and will be legitimated by delegation or vote in future – commitment for at least one legislative period  
 \*\* Involvement in these groups is open to all citizens who are interested in specific topics/projects – no commitment for longer collaboration

## 市民生活習慣導向的都市規劃

目前世界各大城市已在做不同的低碳城市規劃，其中一種是重新規劃工作與生活圈間的交通距離，不但公部門開始思考如何用公共政策促成“可行走的城市”(Walkable City)，私部門也出現由房產專家提供世界各大城市的行走指數，以供消費者在大都會購屋及做低碳生活圈的參考依據。根據walk score數據，目前最能行走的美國城市前三名分別是紐約(行走分數89分)、舊金山(86分)、波士頓(80分)。前三名最能用腳踏車就能完成大部份生活所需的美國城市則是明尼阿波里斯(腳踏車分數82分)、波特蘭(81分)及芝加哥(72分)。

澳洲雪梨市政府從2013年開始，在城市裡超過120個點每天測量兩次市民從早上6點到半夜的行走習慣，並且將雪梨分區，用地理定位系統(GIS)來繪出各區居民可行走到達圖書館、游泳池的分鐘數、每區的碳排放情況、腳踏車道、飲水機、監視器設置地點等。這樣的公民需求導向城市規劃公開資料不但開啟了如何改變目前生活方式的討論，引起了開發商的注意，公私部門也已用系統化資料協助進行一系列永續都市規劃的有趣討論。長遠來說，雪梨市的2030永續策略是期望積極提升該城市的可行走率(城市的50%行走覆蓋率)及腳踏車道覆蓋率(城市的10%腳踏車覆蓋率)，期望到2030年時每一位雪梨居民都能用合理範圍內的行走方式辦妥民生所需事務，每位居民也都能以3分鐘或250公尺的腳程到達可連結到不同公園的綠色廊道。

城市的規劃主要是要便利居民，公民若能透過手機APP軟體將更多的居民需求回饋給政府，未來永續城市的公共政策制定絕不只是由上而下的政策制定過程，政府反而更是常需要多善用科技有系統的了解人民需求，依照需求及其中的不永續問題來對症下藥，讓新的政策

頒佈後可以不但達到效果，也更貼近居民偏好的生活習慣，逐步讓低碳城市規劃從可能造成人民不便利，反而轉型成未來理想及大家都期望追求的聰明生活方式。

## 擴大公民參與的河川管理模型

歐盟的組成與運作雖然長期受到外界質疑有民主赤字(democratic deficit)的問題，但歐盟還是堅持走在以民為主的道路上，更不斷創造新的公共參與管道，期望讓公民偏好反映在歐盟公共政策制定過程中，著實是個巨大的政治實驗室。其中的公民參與創新除了有較廣為人知，且無限定議題的“歐盟公民提案”機制(European Citizens' Initiative, ECI)，也有其他以限定議題式的公民參與鼓勵機制或範本。都市河流復育這樣與都市公民息息相關的議題就是一個很好的切入點，為了讓公民參與可以有規範化的模式可以參考，歐盟於2005年就透過一個12個歐盟會員國合作的都市河流改善計畫(Urban River Basin Enhancement Method, URBEM)來推廣“公民參與”在河流生態復育的重要性。以下就計畫中點出的英國都市河川復育公民參與幾個個案做介紹。

### 1)英國伯明翰的都市河川及洪氾平原永續管理計畫(Sustainable Management of Urban Rivers and Floodplains, SMURF)

此計畫期望擴大公民參與的諮詢，定義地方需求與未來河川系統管理目標，期間大量使用GIS地理資訊系統來協助分析資訊，提供公民參加者出席費用，及做參與前測與後測的問卷調查。

第一階段—利益關係人會議：由委員會及環境主管單位邀約相關利益關係人公民團體，以便請這些參與的團體推薦其他還未入選的利益關係人，並初步定義出需要討論的最相關議題。

第二階段—擴大辦立一個更大規模的工作坊，開放讓廣大公民參與，並經過三輪不同的公民邀約，每次邀約20位公民代表參加，工作坊最後則是一個共識會議。

第三階段—在流域周邊不同點舉辦示範次計畫，主要收集集水區周邊不同的土地使用及發展壓力等。

## 2)1985-2010 梅西流域運動(Mersey Basin Campaign)

英格蘭西北部的梅西流域 (River Mersey) 早在1985年就在當地政府的支持之下，開始了為期25年的河川整治公私協力活動，該公私協力運動在2010年告一段落，轉由梅西河川基金會(Mersey Rivers Trust)繼續推動復育工作。此梅西河流域流經29個地方行政區，從源頭到入愛爾蘭海約70英哩，並有超過5百萬的人口在此集水區生活，可想而知要復育此河流需要牽涉到的利益關係人是如此的多元及複雜。雖然是很具挑戰的合作，但此河流復育終究還是成功的，並在1999年獲得國際河川系統整治論文大獎。為了讓龐大的合作變得可以運作，此流域的地方串聯被分成20個夥伴行動，每個行動再分別和鄰近的志工、學校、企業、地方政府、議員、地方首長等發起不同的河川改善計畫。2019年6月17-23日梅西河川基金會首次舉辦“梅西流域周”系列活動，在這一週流域內的大小城市同時舉辦慶祝河川活動，持續教育公民及不斷提醒在流域裡的公私



圖一 英國梅西流域復育圖

單位此流域健康與人類福祉的密切關係與生態系服務價值。

## 3)英國公部門編列公民參與工具書

為了使公務人員可以更了解如何推動公民參與，英國河川主管單位統一編工具書，大量培訓公部門職員如何與社區建立信任關係相關技巧與案例。例如：2004年編列了 Building Trust with Communities BTwC Toolkit，並培訓了400位公職人員，主要協助職員如何理解他人的看法與他們的出發點，發展跨人際溝通技巧，提供顧問來協助職員面對敏感議題，並分享其他類似經驗給他人，以促進從共學中重新定位未來公民參與策略。

## 結論

聯合國在2015年完成了千禧年發展目標(MDG)，並新制定了永續發展目標(SDG)，同年的世界公部門報告(World Public Sector Report 2015)中明確指出，全球要能順利完成新發展目標的基本要件是，各國政府需要努力轉變成一個「回應型」及可以課責化的政府，並積極挽救公民對政府日益低落的信任感。況且，公民可以直接或間接地參與公共事務的治理也是聯合國在世界人權宣言(Universal Declaration of Human Rights)第21條明定的基本人權，而此基本公民權更在公民與政治權利國際公約(ICCPR)中第25條參與公共生活和投票的權利再次被說明。

在這樣的國際共識及人類永續發展迫切需求下，世界公部門報告鼓勵公務人員，作為政府和人民間的連結點，更應該成為有能力、多元且有道德的公僕。人民是否信任或不信任政府端看公僕們如何在與公民的每天及長期互動中展現。也就是說，公僕們在面對21世紀的各種新挑戰，應該用更有系統的角度及創新模式來應對各種利益關係人，而不是逃避這樣的



圖二 永續雪梨2030計畫

新挑戰，放任公民對政府的不了解及決策不透明滾雪球成不信任感，同時也抹煞公務單位全體同仁的長年努力。

誠如本文提出的三種公民參與創新型態，公部門若願意嘗試一些新的公民參與工具建置或建立一個制度化的公民參與模式都是可以協助政府更貼近回應式治理，特別是可以帮助都市達成永續治理的目標，讓城市的發展策略更貼近人民日常關心的公共事務，例如毛小孩的權益；生活習慣，例如居民經常行走的城市區塊；及居住環境，例如新婚夫婦買了新房門前的河流整治。代議制在民主制度中已行之有年，雖然不可或缺，但代議制中的缺失與盲點卻需要民主2.0的公民參與協作治理來補強成更厚實的以民為主內涵。若我們的電腦都需要定期更新，那政府治理模式是否也該隨著科技的進步適時的也更新系統呢？■

#### 參考資料

- ※回應型城市專書Goldsmith, S., & Crawford, S. (2014). *The responsive city: Engaging communities through data-smart governance*. John Wiley & Sons.
- ※奧地利科市公參個案 Schauppenlehner-Kloyber, Elisabeth, and Marianne Penker. 2016. "Between Participation and Collective Action-from Occasional Liaisons towards Long-Term Co-Management for Urban Resilience." *Sustainability (Switzerland)* 8 (7). <https://doi.org/10.3390/su8070664>.
- ※丹麥根市公參個案 [https://2014tcpa.blogspot.com/2019/02/blog-post\\_15.html](https://2014tcpa.blogspot.com/2019/02/blog-post_15.html)
- ※台北市議會公參模式 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2828117>
- ※行走指數 <https://www.walkscore.com/>
- ※雪梨2030永續策略 <https://www.cityofsydney.nsw.gov.au/vision/sustainable-sydney-2030>
- ※雪梨行走策略 <https://www.cityofsydney.nsw.gov.au/vision/sustainable-sydney-2030/transport-and-access/walking-strategy>
- ※梅西流域復育運動 <https://www.merseybasin.org.uk/>
- ※梅西河川基金會 <http://www.healthyrivertrust.org.uk/>
- ※聯合國全球公部門報告 [https://www.un-ilibrary.org/democracy-and-governance/world-public-sector-report-2015\\_811cff17-en](https://www.un-ilibrary.org/democracy-and-governance/world-public-sector-report-2015_811cff17-en)
- ※公民與政治權利國際公約 <https://covenantwatch.org.tw/un-core-human-rights-treaties/iccpr/>



國立中山大學教育研究所博士生 王俐淳

# 台灣與日本大學 社會責任政策之比較

## 摘要

本文主要透過文獻分析的方式，比較日本政府推行之地（知）の拠点大学による地方創生推進事業（Program for Promoting Regional Revitalization by Universities as Centers of Community, COC+）與我國教育部所規畫之「大學在地實踐社會責任計畫」。並針對兩國於大學社會責任之政策理念、目標、補助方式、與執行策略進行分析。研究結果發現，兩國政府無論在政策之推行上與執行的面向上皆形成高度的相似。於政策的推行上，其均採用循序漸進的方式進行，第一年皆以試辦的型式，待隔年方正式實施。於執行層面上亦透過政府發布公告讓大學端自由提出申請，並進入有系統的審查機制，待通過後才核定經費補助。然值得一提的是，台灣當前針對學校申請的種類主要區分為三種類型，分別為種子型-著重問題界定和概念發展；萌芽型-強調方案試行和概念驗證；深耕型-鼓勵經驗移轉與創新擴散。而日本方面則沒有區分。而目標方面，皆強調「在地連結」與「人才培育」的重要性。理念上亦透過大學與當地政府、非營利組織和居民合作，以達到帶動社區發展、培育所需人才和解決當地問題，並藉由課程的培力，引導學生就業及協助地方創生。

## 前言

大學社會責任（University Social Responsibility, USR）為企業社會責任（Corporate social responsibility, CSR）的延伸（Ismail, & Shujaat, 2019）。根據楊正誠（2019）指出，企業社會責任是由Lord Holme和Richard Watts在世界商業協會的永續發展（World Business Council for Sustainable Development）出版品當中提出的概念，認為企業的行動，要能夠對於經濟發展有貢獻，也要能改善其聘請勞工家庭

的生活品質，同時也要能服務在地社區和社會（Armstrong & Green, 2013），藉此以達到取之於社會、回饋於社會的良性循環（Carroll, 1979）。而相較於企業社會責任，大學社會責任強調，應視大學為社會一部份，並透過大學的管理（Management）、教學（Teaching）、研究（Research）和推廣（Extension）達到友善環境、社會參與、傳播知識及提升社會影響力的目的（Bastos, Souza, & Hoffmann, 2019）。近年來，國際組織亦對此投入關注，如經濟貿易合作組織（OECD）在2001年發表研究報告《新學習型經濟時代的城市與地區（Cities and Regions in the New Learning Economy）》，其強調大學應串連在地知識和經濟鏈結的角色。而國際大學校長協會（International Association of University Presidents）會議，亦於2016年建議世界各國的大學將聯合國的17項永續發展目標融入大學的教學、研究和中長程發展策略。此外，亦有許多國家從政策的角度推動大學發展其社會責任。以日本為例，其於2015年推出「地（知）の拠点大学による地方創生推進事業」以大學為社會貢獻為主旨，藉由大學與當地政府、非營利組織和居民合作，解決當地問題及培育所需之人才。台灣於2017年發布的《高等教育深耕計畫》中，並將「善盡社會責任」列入該計畫之四大主要目標中。期能藉此鼓勵大學走出象牙塔，在區域創新發展的過程中，扮演更關鍵及重要的地方智庫角色，投入學界能量深耕在地，發揮大學價值。從上可知，台灣與日本所推行的政策中，均強調大學於社會中所扮演的角色，且受到地緣與國際間保良好交流之關係。因此，台灣近年來曾與日本高等教育機構針對大學社會責任與地方創生的主題進行多次的交流與參訪，然可惜的是，大多以單次講座的方式舉行，較少有針對兩國之於大學社會責任的政策資料進行歸納與分析，鑑於此，本文主要以

文獻分析的方式，針對台灣及日本於高等教育大學社會責任政策的相關資料進行分析。並比較兩者於政策理念、目標、補助方式與執行策略之異同。

## 日本「地（知）の拠点整備事業」Center of Community Project (COC)

日本政府認為面臨國內出生率下降、社會變革、人口老化、天災等困境，大學更應扮演智庫、促進創新以培養學生具備因應外在環境變遷的能力，而提出大學改革行動計劃（University Reform Action Plan）（MEXT, 2012），並於2013年由文部科學省（Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology）發起地方知識據點籌備計畫，其目的為鼓勵大學與政府當局合作，對當地社區的教育、研究和公共發展提出貢獻、解決當地社區問題，使大學成為當地社區的核心（Shek, & Hollister, 2017）。2015年更進一步推出地（知）の拠点大学による地方創生推進事業（Program for Promoting Regional Revitalization by Universities as Centers of Community, COC+）以大學為社會貢獻為主旨。藉由大學與當地政府、非營利組織和居民合作，以建立社區發展、培育所需人才和解決當地問題為願景，因而在人才的培育上，政府支持大學

進行課程的改革，並為學生提供有吸引力的就業機會（Gifu University, 2018；Tokushima University, 2019）。其流程為從各大學盤點地區問題開始，提出執行計畫書，內容亦須包含大學未來開設課程的關聯性、該大學的發展特色、與社區的聯繫、待解決之地區問題。最後由政府核定後以補助經費的方式。下表表1為引自吳明錡（2017）歸納前後兩期之差異，其顯示第一期的籌備計畫，主要聚焦解決社區現有的問題面向；而第二期計畫，則較注重於人才培育的面向。以下研究者分別依據此二期計畫的不同，以秋田大學執行之第一期計畫，與千葉大學提出的第二期計畫為例，進行說明。

### 1.秋田大學地方知識據點籌備計畫

以秋田大學地區發展中心所提出的計劃為例（詳見圖一），其藉由盤點秋田縣的現狀，發現當地人口老齡化及少子化為全國之冠，為防止地震來襲的時候情況加劇及缺乏護理和醫療服務可能威脅到整個社區的居民，因而提出「發展獨立價值的高齡化社區」計劃。並結合鄰近橫手市，北秋田市和角田市歸納5大共通問題，以制定5年期的計劃發展出三大主題以改善當前的困境，分別為：老齡化社會的安全區域發展、讓老人安心的醫療和護理發展社區；發展當地過去繁榮的採礦業所產生的獨特文化。

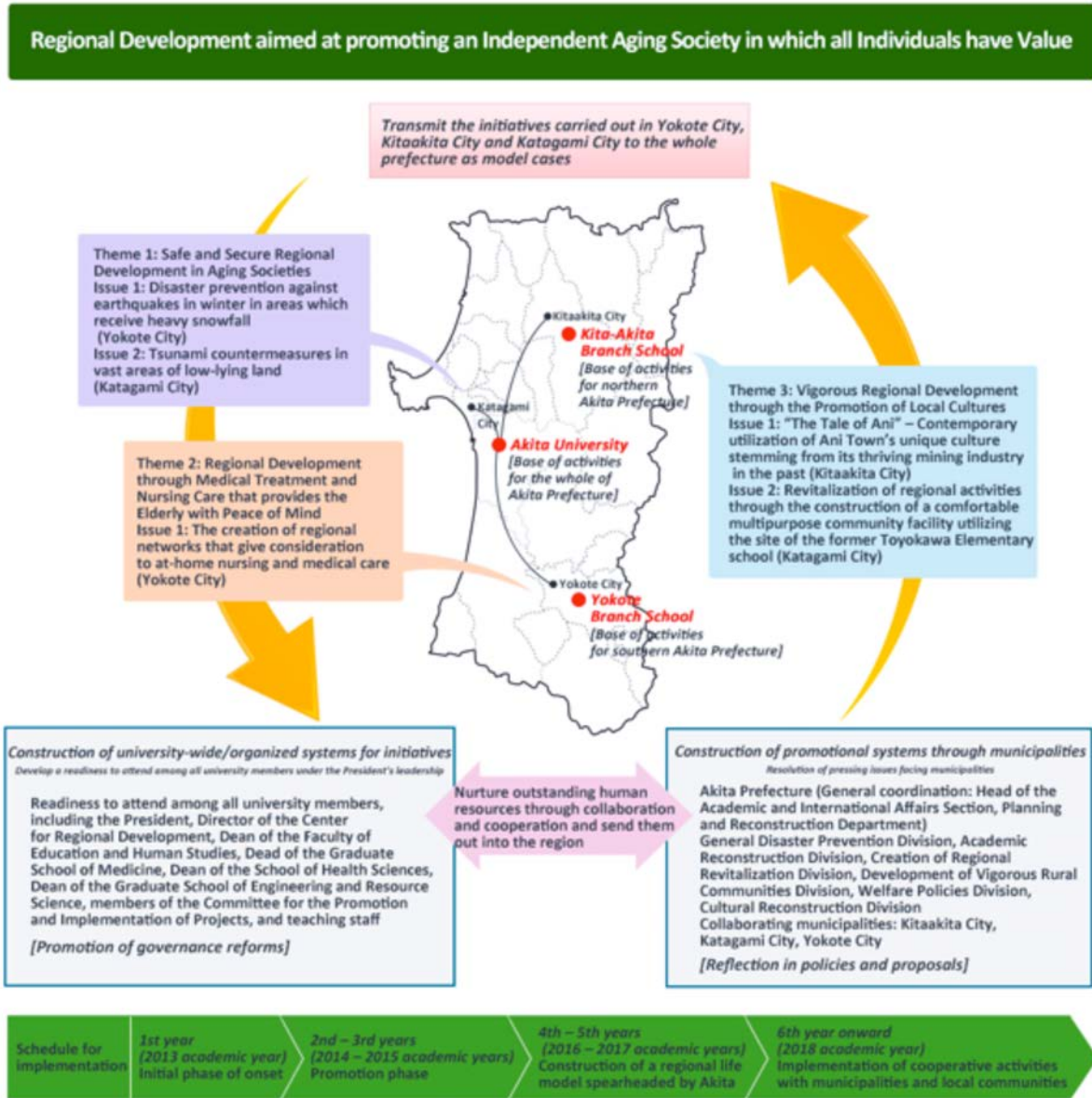
表1、比較日本的地方知識據點計畫

	地(知)の拠点整備事業	(知)の拠点大学による地方創生推進事業
發起年度	2013與2014年	2015至今
補助期間	最多5年（逐年遞減）	最多5年（逐年遞減）
計畫目的	協助解決與大學的重點特色相符的地區議題	透過地方大學、自治團體、社會企業協力合作，共同培養願意留在當地就業的專業人才
計畫目標	形成有活化性的地區核心大學	解決地區青年往東京集中的現象，帶動地方創生，建立人才、城鎮和工作的正向循環
補助經費	2013年 34億日圓 2014年 23億日圓	2015年 44億日圓

資料來源：引自吳明錡（2017）。106年度教育部大學社會責任實踐計畫（USR）推動概況與社群經營重點：技職組。



圖二、秋田大學社區發展計畫架構圖



資料來源：引自秋田大學社區發展中心計劃 [https://www.akita-u.ac.jp/honbu/eng/public/pu\\_position.html](https://www.akita-u.ac.jp/honbu/eng/public/pu_position.html)

## 2.千葉大學地方知識據點2.0計畫

千葉大學於2015年開始結合鄰近的八所學校、千葉縣轄下的十五個地方政府，以及三十八個民間企業、地方團體與非營利組織，聯手推動五年期的COC+計畫，以促進地方產業活化，把年輕人留在地方為目的。在人才培育的面向，首先，以推動以地方為核心的「地

方與生活」課程（共二十門課）並將其納入通識課程中為主。接續，亦規劃「社區再生及關懷學」的證照課程（Certificate Program）以培育解決地方課題的專業人才，其學生必須修習以地方為核心的基礎理論，搭配演講、體驗活動、問題導向式學習、實習型科目所組成的通識課程，以及各個學院所開設與地方相關的

專門課程。透過全部二十三學分的課程，培養學生社區工作所需情報收集分析力、企劃力、調整力、溝通力、引導力、表達力與組織經營力。此外，亦規劃三十學分的「地方產業創新學」副修課程，傳授學生社區營造、地方產業與創新的專業知識及技能，並依年級先安排學生在校內上課，再到校外進行短期的工作坊，以及在企業、非營利組織進行一週的實習，第四年則要在社區實習一個月。學生修完課程後，學校會授與證書（郭怡棻，2017，Chiba University, 2018）。

## 台灣的大學社會責任計畫

我國教育部為強化大專校院與區域連結及合作，實踐大學社會責任，培育對在地發展能創造價值的大學生，自106年啟動「大學社會責任實踐計畫」，並於107年連結「高教深耕計畫」，並將「善盡社會責任」列入該計畫之四大主要目標中。期能藉此鼓勵大學走出象牙塔，在區域創新發展的過程中，扮演更關鍵及重要的地方智庫角色，投入學界能量深耕在地，發揮大學價值。並於2017年試辦推動「大學在地實踐社會責任計畫」以『在地連結』與『人才培育』為核心，引導大專校院以人為本，從在地需求出發，並透過人文關懷與協助解決區域問題之概念，善盡社會責任。隔年正式推動第一期計畫（2018至2019年），其主要重視大學在洞察、詮釋和參與真實問題的過程中，能整合相關知識、技術與資源，聚

焦於區域、在地特色發展所需，強化在地連結，促進創新知識的運用與擴散，以帶動地方成長動能；並鼓勵大學積極連結區域學校資源，協助城鄉教育發展，形成地方創新生態體系，以促進在地產學人才培育、就業，並創新城鄉、產業及文化發展。並以三種類型區分，如表2所示。

- （一）A類（種子型）：著重問題界定和概念發展，由單一學校之跨領域教師組成核心團隊共同推動，必要時可邀請跨校教師加入，以整合型計畫團隊方式推動。
- （二）B類（萌芽型）：強調方案試行和概念驗證，由單一學校或跨校（兩校（含）以上）之教師組成跨領域社群，以整合型計畫團隊方式推動，成為校務發展重點。
- （三）C類（深耕型）：鼓勵經驗移轉與創新擴散，由推動社會實踐已具經驗、規模及能量之教師組成跨校或跨國團隊共同執行，並建立機構層級之合作機制。

而第二期推動時間為2020~2022年，並引導大學將「大學社會責任」融入校務治理架構，接軌聯合國推動永續發展目標（Sustainable Development Goals，以下簡稱SDGs），協助在地永續發展，促進社會創新，此外，亦新增「國際連結類」，鼓勵大學連結國際社會日益重視大學教研活動及對全

表2、大學社會責任實踐推動計畫的類型

	種子型(A類)	萌芽型(B類)	深耕型(C類)
試辦期	A類	B類	C類
第一期	A類	B類	C類
第二期		大學特色類USR計畫 第一期計畫（原A類）升級 第一期計畫（原B類）延續	大學特色類USR計畫 第一期計畫（原B類）升級 第一期計畫（原C類）延續
		國際連結類USR計畫	國際連結類USR計畫

資料來源：研究者依據文獻自行繪製

球永續發展貢獻之趨勢（教育部，2019）。而推動策略方面，主要以五大項目為主分別為「重視以大學本身之特色及品牌營造為主體，落實社會責任實踐」、「深化校方及師生對於大學社會責任之認同與支持」、「結合學校教研能量及社會資源，強化場域永續經營與發展」、「提升大學社會責任課程與教學體系建構，促進多元人才培育」、「接軌全球永續發展議題，提升大學影響力並培養具國際視野及移動力之人才」如表3所示。

## 結論

自上述日本與台灣以國家層級推動的方式可發現，兩國政府無論在政策之推行上與執行的面向上皆形成高度的相似。於政策的推行上，其均採用循序漸進的方式進行，第一年皆以試辦的型式，待隔年方正式實施，以台灣來說，藉由2017年試辦8個月的期間，開始透過逐步引導的方式鼓勵大學將善盡社會責任融入其學校校務發展重點項目當中，並於第一階

段中鼓勵大學積極連結區域學校資源，協助城鄉教育發展，形成地方創生態體系之雛形。於第二期計畫中，方能推動地方創生及國際連結。而日本則於2013年籌備計畫時，以活化社區為目的，讓大學盤點周邊可能的潛在議題，以問題導向的方式進行探究。接續再以培力人才為目的，於2015年正式推動計畫。於執行層面上亦透過政府發布公告讓大學端自由提出申請，並進入有系統的審查機制，待通過後才核定經費補助。然值得一提的是，台灣當前針對學校申請的種類主要區分為三種類型，分別為種子型-著重問題界定和概念發展；萌芽型-強調方案試行和概念驗證；深耕型-鼓勵經驗移轉與創新擴散。而日本方面則沒有區分。目標方面，皆強調「在地連結」與「人才培育」的重要性。理念上亦透過大學與當地政府、非營利組織和居民合作，以達到帶動社區發展、培育所需人才和解決當地問題，並藉由課程的培力，引導學生就業及協助地方創生。

表3、大學社會責任推動策略

推動策略	說明
重視以大學本身之特色及品牌營造為主體，落實社會責任實踐	社會責任實踐是大學本身獲得社會及企業認同的重要途徑，也是大學品牌營造的重要基礎。大學應基於自我定位與特色發展，盤點所處區域議題與發展需求後，規劃社會責任實踐之目標及主軸，並藉由課程與教學創新、多元學習、教師激勵制度設計、資源及組織統整等校務治理關鍵作法，將「善盡社會責任」充分融入校務治理架構，透過校務拓展與社會實踐參與過程，增進學校與區域連結、深耕在地，發揮實質社會影響力
深化校方及師生對於大學社會責任之認同與支持	透過USR計畫推動，已逐步引導過往零星性或個人化之社會責任實踐行動，朝向普遍性與制度化發展，期待經由本期計畫之持續推動與深化發展，能夠讓USR實踐理念確實融入各大學治校目標，爭取師生認同與支持，並提出實踐社會責任之具體策略及執行方案，發掘在地社區之人文特色及發展需求，以鼓勵師生將所學貢獻在地社區，穩固大學之在地連結根基。
結合學校教研能量及社會資源，強化場域永續經營與發展	學校依據所在區位及自身之教學與研究能量，結合既有各類研究中心、原住民族學生資源中心及創新育成中心等資源，針對實踐場域，與在地組織、企業團體及政府部門共同建構在地創生態體系，透過長時間共同投入，具體解決區域各項課題，並能讓社會實踐成果回饋及提升大學教研工作之深度與能量。此外，也讓大學能向下延伸至12年國民基本教育，積極協助各級學校，依據新課綱研發與推動新型態之教學內容與學習模式。
提升大學社會責任課程與教學體系建構，促進多元人才培育	USR計畫鼓勵大專校院師生以真實世界問題為導向，在洞察、詮釋與面對問題的過程，發展以場域為本位（place-based）之新型態課程與活動，引導學生跨域自主學習，促進教師跨界合作，共同開發創新教學或研究主題（engaged scholarship），創造社會發展創新價值。另外，大學亦可規劃推動新型態主題學程、學位學程或專業院系，培育符合當代社會需求之多元人才，有效縮短學用落差
接軌全球永續發展議題，提升大學影響力並培養具國際視野及移動力之人才	因應大學社會責任與聯合國永續發展目標之全球性發展趨勢，鼓勵各大學以在地實踐經驗為基礎，積極連結國際網絡或組織，以雙向交流模式推動長期性之國內外議題與場域實踐工作，積極培養具備國際視野及全球移動力之新世代人才，並藉此提升國內大學之國際影響力及學術聲譽

資料來源：引自教育部(2019)

參考文獻

- ※吳明錡(2017)。106年度教育部大學社會責任實踐計畫(USR)推動概況與社群經營重點:技職組。取自[http://usr.moe.gov.tw/Upload/files/%E6%8A%80%E5%B0%88%E6%A0%A1%E9%99%A2\\_106%E5%B9%B4USR%E6%8E%A8%E5%B9%95%E6%A6%82%E6%B3%81%E8%88%87%E7%A4%BE%E7%BE%A4%E7%B6%93%E7%87%9F%E9%87%8D%E9%BB%9E.pdf](http://usr.moe.gov.tw/Upload/files/%E6%8A%80%E5%B0%88%E6%A0%A1%E9%99%A2_106%E5%B9%B4USR%E6%8E%A8%E5%B9%95%E6%A6%82%E6%B3%81%E8%88%87%E7%A4%BE%E7%BE%A4%E7%B6%93%E7%87%9F%E9%87%8D%E9%BB%9E.pdf)
- ※教育部(2019)。推動第二期(109-111年)大學社會責任實踐計畫徵件須知  
<http://incub.rd.tut.edu.tw/ezfiles/47/1047/img/1520/436811173.pdf>
- ※郭怡棻(2017)。高教深耕，地方創生—臺日大學社會責任實踐經驗交流論壇」側記(上)。取自 <https://www.hisp.ntu.edu.tw/news/epapers/53/articles/192>
- ※楊正誠(2019)。大學社會責任發展的國內外趨勢。評鑑雙月刊，79，32-36。
- ※Armstrong, J. S., & Green, K. C. (2013). Effects of corporate social responsibility and irresponsibility policies. *Journal of Business Research*, 66(10), 1922-1927.
- ※Bastos, F. C. C., de Souza, M. J. B., & Hoffmann, E. M. (2019). University Social Responsibility: An Analysis from the Carroll's Model. *Revista de Neg- cios*, 24(3), 27-48.
- ※Carroll, A. B. (1979). Corporate social responsibility: Will industry respond to cutback in social program funding? *Vital Speeches of the Day*, 49: 604 - 608.
- ※Ismail, Z., & Shujaat, N. (2019). CSR in Universities: A Case Study on Internal Stakeholder Perception of University Social Responsibility. *Advances in Social Sciences Research Journal*, 6(1).
- ※Tokushima University (2019). Retrieved from <https://www.tokushima-u.ac.jp/cr/>
- ※MEXT(2012). Retrieved from <http://www.mext.go.jp/en/news/topics/detail/1372697.htm>
- ※Shek, D. T., & Hollister, R. M.(2017)University social responsibility and quality of life. Springer Nature Singapore Pte Limited.

- ※Gifu University(2018).Retrieved from <https://www.gifu-u.ac.jp/en/news/news/2018/11/entry08-6643.html>

# 政策 聚焦

## 日本高齡少子化下的 外國人雇用制度

東京裏物語 總編



在人口移動成本減低與少子高齡化社會背景下，為了因應勞動結構崩潰的隱憂，從海外引進勞動人口早已不是新話題，在這樣的議題上，台灣的勞動力輸入有著政治，以及保護本國人民工作權益的考量，而在世界上以保守與排外著稱的日本是如何面對勞動力輸入的議題？制度上又有什麼問題值得我們借鏡呢？本專題將介紹日本的實習生制度，並專訪第一線經驗的NPO法人YOU-I（ユウアイ）代表山田和夫先生。

## 外國人實習生制度是什麼？

日本的技能實習制度，以往是以《出入國管理和難民認定法》（昭和26年（1951）政令第319號，以下簡稱《入管法》）及其法務省令作為法律基礎實施。在基於《技能實習法》的新型外國人技能實習制度中，從正確實施技能實習和技能實習生保護的角度出發，新引入了監理團體的許可制度以及技能實習計劃的認定制度等。

「外國人技能實習制度」從1960年後半，海外的「當地法人員工培訓實行的研修教育制度」受到好評開始，到1993年正式制度化。此政策初衷為日本向發展中國家進行技術轉移支援與人才培訓，並希望透過此政策推動國際合作。這宗旨從1993年制度設立開始就一直不變，也因此「技能實習，不可作為勞動力供求的調整手段來進行」有確實被記載在技能實習法中（法第3條第2項）。技能實習制度透過外國實習生與日本企業或個人事業主等簽訂實習契約，並在最長五年的契約中習得專業技能，藉此於回國後可對當地產業進行貢獻。

## 實習制度具體實施方式

雇用技能實習生的方式有兩個種類：

### 1.企業單獨型：

日本的企業等（實習實施者）接收海外的當地法人，合資企業和客戶企業的職員實施技能實習的方式。

### 2.團體監理型：

以事業協同組合（合作社）和工商會等非營利監理團體為單位接收技能實習生，並讓實習生在旗下的企業等實施技能實習的方式。

根據數據顯示，2016年底企業單獨型的實習生比例為3.6%，而團體監理型則佔了96.4%，至於為什麼會有那麼懸殊的數字，就在於法規對於企業單獨型中認定的「企業」設下了門檻，想要申請單獨型契約外國技能實習生必須滿足以下任一條件：

- 1.日本的公營或私營機構在海外的分公司、子公司或是合併公司。
- 2.具有與日本的公營或私營機構連續一年以上國際商務往來的紀錄，或過去一年內有10億日圓以上國際商業業務的營業額。
- 3.作為具有與日本的公營或私營機構進行國際性業務合作等密切關係之機構，並需獲得法務大臣與厚生勞動大臣許可。

另外團體監理型則是透過非營利的監理團體介紹引進實習生，再介紹給非營利監理團其旗下的企業。

## 技能實習生的簽證種類

外國人在日本的工作需要有雇主申請的「就勞簽證」分為下列幾種：

技術：適用於理科、建築、IT、設計開發等各種高度專門技術類職務。

人文知識國際業務：適用於文科、商務貿易、經濟經營、翻譯、行政管理、綜合事務職務。

技能：適用於廚師、飛行員、體育教練、寶石設計師等高難度技能類職務。

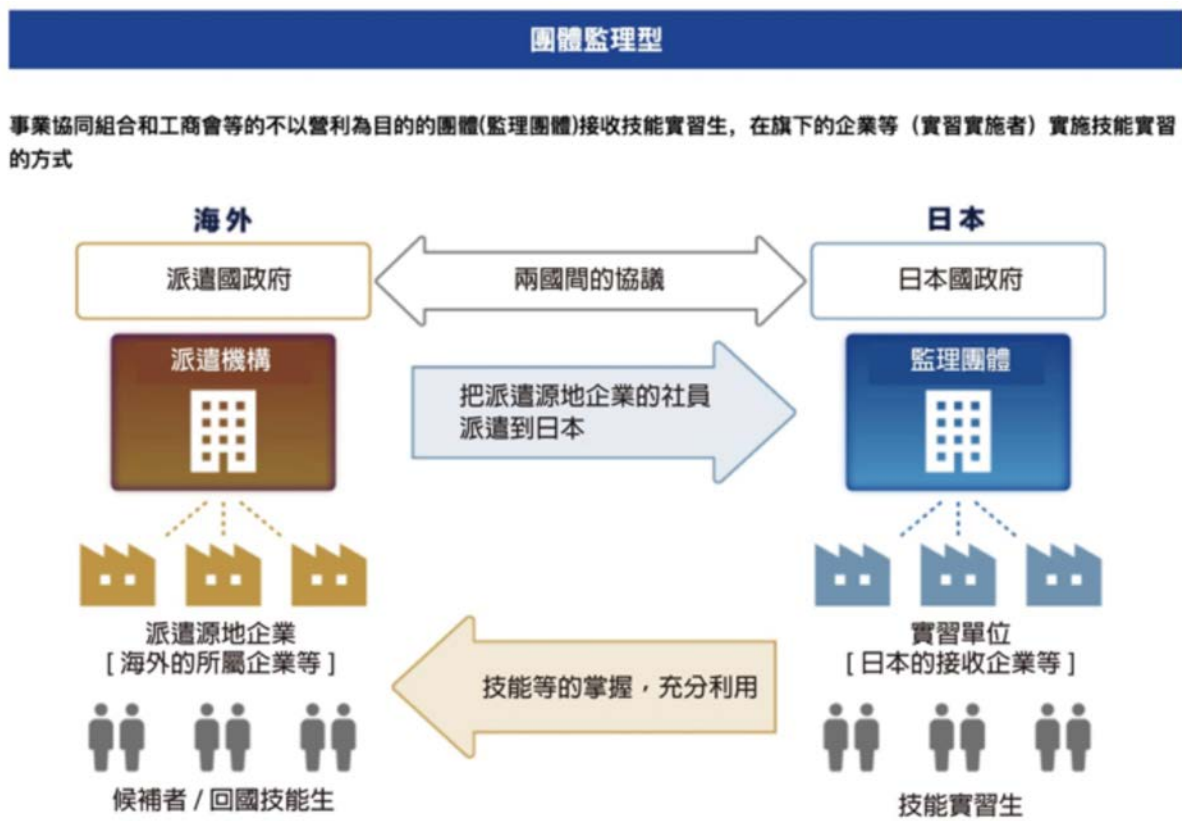
企業轉勤：適用於從海外的日資企業分公司分部，調動至日本的總公司總部就職。

而在這之上還有近年開放的高度人材簽證，不過技能實習簽證獨立於上述大家熟知的簽證，以實習生身份來到日本不算是勞工，所以也不受日本勞動法規範另外衍生出了特殊的規則與簽證。如前文所述技能實習分成企業單獨型和團體監理型。而簽證類型則依照入國年數區分為：入境後第一年的技能學習活動（第1號技能實習），第2、3年的掌握習得技能相關活動（第2號技能實習），與第4、5年熟練與掌握技能的活動（第3號技能實習）這3類。

在第一次更新簽證時時，需要通過學科考試和實際技能考試；第二次更新簽證時，則要通過的實作技能考試。在所能從事的工作也有相關法律規範，分別有農業、漁業、建設、食品製造、纖維服飾相關業務、機械金屬類、其他類與社內檢定型幾種。而依照職種不同，也有沒辦法更新到第2號與第3號的工作。

## 潛藏於其中的陷阱與共犯結構

日本目前遇到的問題是缺工的中小企業眾多，因此這些企業主們想要利用技能實習名義從海外引進勞動力，只能透過相關的監理團體。而這些被稱為「非營利」的監理團體其實內部大有問題，除了在介紹每位實習生時「以日語教育、母語諮詢服務、薪資交涉等名義收取企業50至100萬日圓不等的費用」以外，



團體監理型示意圖

每個月還可向企業收取「每人三至五萬日圓的規費」。然而實際上監理團體是少數由擔任公司要職或公務人員組成，可以說是酬庸性質很重的工作。另外日本國外還需透過該國政府認定的派遣機構與監理團體交涉，因此一個技能實習生來到日本，中間可能被搾取至少兩手或以上的費用，且現實中這些仲介的機構與團體不一定有盡到對外籍實習生應有的教育與生活支援義務。

因為在某些勞動力輸出國中，認為前往日本工作的機會非常難得，因此甚至願意支付高額費用換取赴日工作，此外從事低階勞動工作的族群情報力不足，正好成了這些利益團體眼中的肥羊。而依照規定，只要簽約後，監理團體與實習單位都不能變更，因此若在實習單位被用各種名義苛扣薪水，不懂日文的實習生們也求救無門。在這情況下監理團體原本應該負責監督相關情形，但若監理團體依法行事，苛扣實習生薪水的公司未來還是可以改跟別的監理團體契約，監理團體為了不失續領規費的機會，監督力道有限的情況。因此就形成了企業可以僱用廉價勞工、監理團體月領規費的共犯結構。其次技能實習生因為是來「學習」，並不是勞工，也不受勞動法保護。即使有些實習生是打著如意算盤想來日本賺幾年錢就回鄉，但是運氣不好遇到黑心實習單位就可能面臨賺不了錢，回國還要面臨負債的狀況。

除了薪水或仲介費問題之外，還有護照證件問題，在法律中也有例如不能把實習生護照扣住等等保護實習生的規定，但有些實習生一來不懂日文，二來都在日本交通不便情報不流通的鄉下，因此執法效果也有限。

根據筆者個人了解，2014年左右，在東京想要用假結婚或假就勞等方式取得簽證的行情約是一年一百萬日幣，以此看來技能實習簽

證中間這些監理團體與再派遣國的派遣機構的收費完全是吃人不吐骨頭。

## 新的技能實習制度

為因應少子高齡化社會，日本政府已經預見將來全球搶人的狀況，因此除了引進中高階人材以外，該如何引進更多低階人材是當務之急。實習生制度發展至今已成為從低收入國家引進人力，榨乾之後就叫人走路的腐敗狀態，<sup>1</sup>讓政府更加頭痛的是許多利益團體與接受酬庸的大老們都身兼監理團體要職。在2019年4月，日本政府為了解套目前為止的狀況，推出了「特定技能實習制度」。此政策推出時引起了一定程度的討論，但不了解之前實習生制度結構就沒辦法看出這個制度到底為何而設，多數人只知道「因為日本缺工需要引進初階勞動力所以廣開大門」。其實這個制度最重要的地方除了降低門檻以外，就是想要排除目前為止沒有善盡職責的監理團體，讓勞動者可以直接跟中小企業交涉。

只要滿足某些條件，這些勞動者甚至可以把配偶或子女接來日本同住，可說是魅力十足的政策。但設下的限制與原有監理團體的存在也讓政策難以推動。首先需要通過的技能水準考試作為門檻，但這考試只在日本舉辦，另外日本語能力測驗也只在特定國家每年舉辦兩次，因此通過考試取得來日資格流程其實很緩慢。除了日本國內的監理團體外，國外的派遣技能實習生的單位與法規等等也參雜不少利益團體與政府官員在其中，所以日本怎麼放寬，派遣國制度不配合，此政策也難以推動。

日本政府將這項新的「特定技能實習制度」設定為5年內引進35萬特定技能外國勞動人口，在2019年4月推動後，到2019年10月為止還不到400人取得此資格。但根

1. 法令違反が7割超、ブラック企業を次々に生み出す技能実習制度の構造 [https://gendai.ismedia.jp/articles/-/65550?\\_gl=1\\*g43orp\\*\\_ga\\*clJPY2hsTEtsZ3YtT2h5WFRlLmJwUE1ZaG5XS0cxVS1SaFNZNmthVXMxWUxZUWo1SVJ6czRDNDItWwNWNTRaTlw&fbclid=IwAR0TcPoTq\\_hrekDX5cGgpPYHMAFvmHqctTDCzzEAUAR2vIcY46v\\_nIABo](https://gendai.ismedia.jp/articles/-/65550?_gl=1*g43orp*_ga*clJPY2hsTEtsZ3YtT2h5WFRlLmJwUE1ZaG5XS0cxVS1SaFNZNmthVXMxWUxZUWo1SVJ6czRDNDItWwNWNTRaTlw&fbclid=IwAR0TcPoTq_hrekDX5cGgpPYHMAFvmHqctTDCzzEAUAR2vIcY46v_nIABo)



據PRESOL綜合研究所（パーソル総合研究所）調查，日本市場到2020年所需的勞動人口數將會缺少384萬人，換言之，日本政府面臨的挑戰現在才正要開始。<sup>2</sup>

## NPO法人YOU-I代表山田和夫專訪

這次筆者特別訪問在日本石川縣創立國際交流NPO法人的山田和夫先生，他本人除了點出前文中體制上與體制下問題以外，他也分享創設國際交流NPO法人的動機與經過。

### — 山田先生的背景 —

山田先生在高中畢業以後擔任了三年廚師，之後因為父親生病導致家庭陷入低收的貧困狀態，當時勞動時間很長，賺的錢也不夠提供家裡生活，所以後來轉職到薪資較高的TOYOTA租車公司上班。一做就做了30年，且因為能力受到公司認可，因此常擔任新部門開發要職。

### — 成立NPO的契機 —

山田先生成立國際交流NPO是因為當年轉任手機販賣部時，認識了幾個不太會日文的中國學生，在好不容易幫他們簽好約後，山田先生也成了這幾位留學生的朋友，他們在租屋、求職時若遇到困難時都會向山田先生求助。這過程中，山田先生除了了解到外國人在日本受到的歧視與面臨的艱難以外，也在短時間認識了將近一百位中國人。

當時山田先生覺得外國人其實跟日本人也沒差很多，但卻常受到歧視與差別待遇，這是很不公平的。而他想到的另一件事「既然來日本的外國前輩們那麼多，那他們應該可以幫忙後輩們吧？」因此就從國際交流志工開始做

起，山田先生本著這樣的精神，後來越做認識越多人，就成立了國際交流NPO YOU-I。

### — 從NPO到NPO法人 —

隨著YOU-I的翻譯還有生活支援業務越做越多，山田先生開始發現「支援在日外國人應該是政府的工作吧？而且做義工，只會把團體越做越小，最後跟其他國際交流NPO一樣消失。」此時山田先生就開始思考該怎麼讓這個外國人互助的體制永續經營。

山田先生整理出其他NPO存在的兩大問題：第一個是國際交流團體內部經營團隊都是以日本人為主，外國人沒有參與營運，而且大家都只是當作興趣來經營。第二個問題是大部分的留學生都需要打工，NPO經營久了常常演變成有活動就佔外國人便宜，請對方幫忙的，久而久之大家也變得不愛參加活動。

山田先生為了改善這兩項問題，他透過繁雜的手續將NPO轉型成NPO法人，除提供轉介政府的翻譯工作給外國留學生，也繼續支援剛到日本的外國人們辦手續以及解決各種生活問題。在穩定接受政府外包案件後，也透過政府介紹，將翻譯或其他外國相關業務介紹給需要的外國學生與社會人士。

支付薪資給外國人的同時，除了讓大家能從中自我肯定本身勞動價值以外，也能讓大家更有責任感，把工作處理得更好。對於後來回國的會員們，山田先生也保持著一定頻率的聯絡，而且一定找時間去各國找那些曾經的成員們聚會，因此YOU-I也擁有在各國某種程度以上的人脈網。

### — 辭去本職專心經營NPO法人 —

設立法人時山田先生主張「主體是外國人，日本人只是輔助」目標是創造外國人可以

2. 労働市場の未来推計 2030 [https://rc.persol-group.co.jp/roudou2030/?fbclid=IwAR1xMKnN9IDLlgjUIFrCzUbn7PzyPsP143CDgw\\_dV\\_lGj6PKdc\\_ztZXYRly](https://rc.persol-group.co.jp/roudou2030/?fbclid=IwAR1xMKnN9IDLlgjUIFrCzUbn7PzyPsP143CDgw_dV_lGj6PKdc_ztZXYRly)

跟日本人公平競爭的社會，在這樣的理念下，YOU-I裡各種外國人主辦的活動也不斷增加。而近年業務委託突然暴增，讓山田先生決定辭去30年工作專心經營NPO法人。其中一大原因則是五六年前日本急遽國際化，很多外國人因為各種理由來到日本，但是沒有能完全免費支援這些外國人的團體。當這些外國人發生困難時，通常會求助於政府的國際交流課，但是很多時候公務員也沒辦法處理，此時都會把這些外國人介紹給YOU-I。

YOU-I提供的服務內容不只翻譯口譯，也提供全盤的生活支援，包括證件、開戶、租房、開通水電等等。在穩定做了幾年後，此時中央設定的KPI中就存在著外國人雇用數此一指標，也有提供相關預算，因此政府就有契機以委託事業（計畫）形式跟YOU-I簽約。

除了支援外國人的業務之外，山田先生也開始活用這些外國人的人脈網來發展觀光事業跟人力仲介展開多角化經營。

#### —關於外國人雇用問題與技能實習生制度—

「有了LCC廉價航空、網路發展很快，人的流動跟情報流通都很順暢，跟15年YOU-I設立時的環境已經大不相同了。」山田先生說到。在實習生制度中山田先生曾遇到最誇張的個案，「在越南國內已經花了170萬日幣，好不容易來到日本以後每天要工作10個小時以上，月薪卻只有10萬日圓。不過在當事人國家平均月收只有三到五萬日幣，所以實習生還是覺得賺到。但不只如此，實習單位還會用各種方式苛扣薪水，實領的根本不到10萬，加上實習單位跟監理團體狼狽為奸，若企業付給的薪資不合理，監理團體要是照實上報就會被實習單位換掉，所以監理團體對此事視而不見，每個月也是照領規費，最後受害的還是實習生。」

對於實習生們對新制度的看法「我會先跟他們說明將來制度的變化，聽的人態度很兩極。一派是原本就對監理團體不滿、以及眼光比較長遠的經營者。他們認為打造對外國人友善的工作環境，對企業經營以及市場發展來說都是當務之急，在全球先進國家缺乏勞動力的狀態，用什麼方式引進外籍勞動者成了一大問題，日本不面對，勞動力就必然流往其他國家。而另一派則是已經習慣現行制度用慣了便宜勞力的經營者。對這些人我也沒辦法了，只能等市場自然把他們淘汰了。」

## 結語

經過漫長的訪談與制度調查，筆者認為日本面臨的課題，也正是台灣眼前的問題。<sup>3</sup>黑心仲介與黑工在台灣社會其實早已悄悄行成產業鍊，跟日本同樣面臨急遽變遷的少子高齡化社會同時，就某種程度上台灣也漸有成為中高階人材輸出國的趨勢。如何留住本國人，並構築健全的外籍工作者雇用制度，本次專訪中有不少地方值得我們借鏡。■

3.你知道台灣現在有多少行蹤不明外勞？  
[https://www.rti.org.tw/news/view/id/2006301?fbclid=IwAR2nEsNns-p\\_CET4rj1aIKp\\_hYt6gx7oVmN6G\\_g3gKqilEMvllpml0KjCA](https://www.rti.org.tw/news/view/id/2006301?fbclid=IwAR2nEsNns-p_CET4rj1aIKp_hYt6gx7oVmN6G_g3gKqilEMvllpml0KjCA)

政策  
聚焦



# 台商回臺投資之政治經濟意涵

國立中山大學社會科學院政治學研究所博士候選人 林顯明

## 前言

近來台商是否回臺投資、投資金額多寡、投資金額如何而來以及台商回臺投資後，對於臺灣整體之政治經濟體質以及產業鏈又會產生什麼樣的影響等議題，在在都成為了2020年總統大選各政黨攻防的焦點；執政黨以台商回臺投資金額超過8,000億作為其拚經濟的政績宣傳重點、而在野黨則以境外資金匯回金額有限等作為攻防依據。對此，本文的目的在於系統性地檢視過去數十年間台商往返於兩岸進行投資的情況進行梳理，並進一步探討當前台商回臺投資的情形，以及其可能對於臺灣經濟體質、產業發展與轉型、以及在整個美中貿易衝突下對於臺灣的政治經濟意涵進行討論。

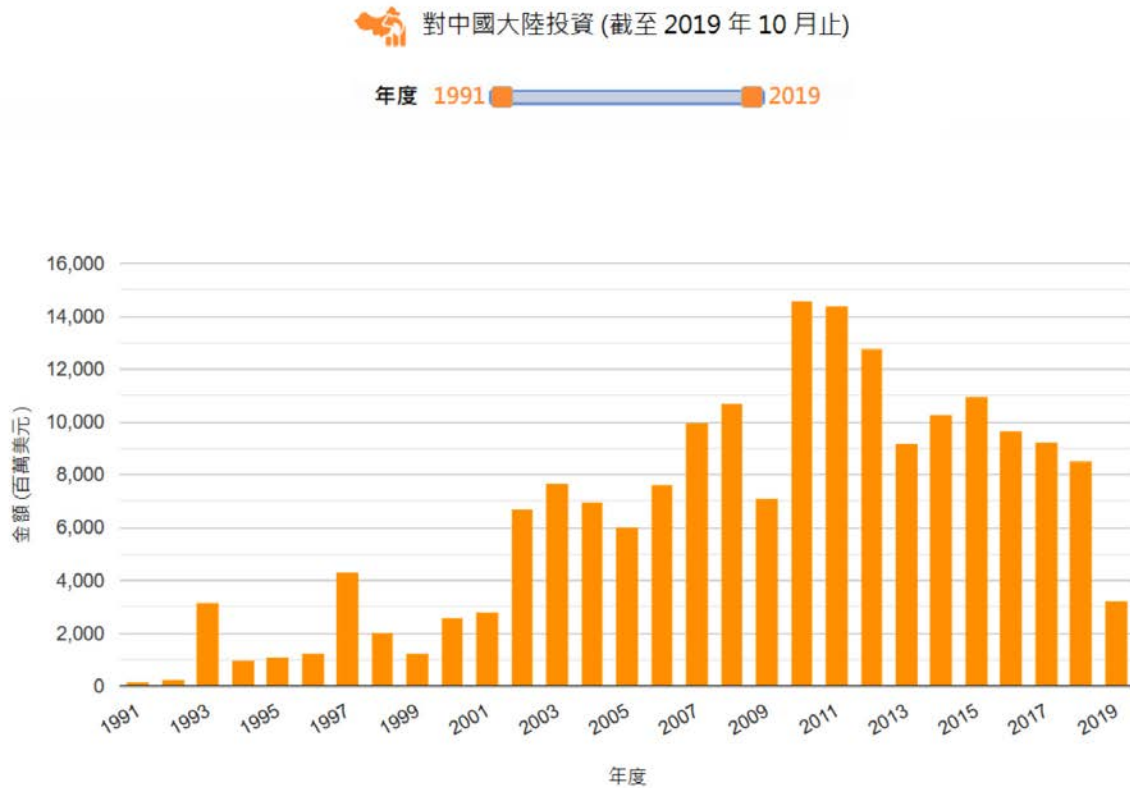
事實上，回顧台商赴海外投資的歷史，可追溯至1980年代，當時臺灣各項投資環境有著很大的變化，在臺灣內部，環保意識的抬頭、勞動條件改善的呼聲高漲，以及取得土地之成本大幅增加；而外部的環境中，美國對新台幣升值之要求與壓力愈來愈大的情況下，上述內外因素在在都促成了台商考慮赴海外投資的重要影響因素。另外，1980年代末期以及1990年代間，一方面，中國大陸開始進行市場的改革與開放、另一方面，兩岸也在此一階段逐漸地開放各項交流與投資管道，使得原本在1980年代較屬意投資東南亞的台商，逐漸地將其投資資金轉往中國大陸進行投資，對此，從90年代開始，開啟了台商赴中國大陸投資的成長與爆發時期。從經濟部投審會所公布的統計數據可知，90年代時，台商赴中國大陸投資的高峰出現在1997年，該年度台商赴中國大陸投資的金額首次超過40億美金(約為1,200億新台幣)，而2001年以後，台商赴中國大陸投資的情形更為熱烈與踴躍，赴中國大陸的投資金額更是逐年成長，到了2008年時台商赴中國大陸投資又來到一個新的高峰，該年度台商赴中國大陸投資的金額超過100億美金(約為3000億新台幣)，而該年度的投資

金額更是是1997年的2.5倍。而這樣的投資熱潮在馬英九政府時期，隨著兩岸間更高度的開放與經貿互動，進一步推升了台商赴中國大陸投資的金額，近10年間，台商赴中國大陸投資最高峰的階段是在2011年與2012年間，這兩年度台商赴中國大陸投資的金額皆超過140億美金，兩年合計則超過280億美金，約為8,400億新台幣。然而，台商赴中國大陸投資的金額與趨勢在2012年以後有所緩和，而民進黨蔡英文政府在2016年上任以後，台商赴中國大陸投資的金額更是逐年下降，且已低於2008年馬政府之執政時期。

另外，跟據相關的研究統計指出，從1980年至2013年間，臺灣累計赴海外投資的件數與金額分別為5.46萬件以及2,163億美元；其中，在所有赴海外投資的件數當中，有約75%的比例(4.08萬件)是赴中國大陸投資、而在所有臺灣赴海外投資的金額當中，亦有約六成左右的比重(1,337億)美元是投資在中國大陸。對此，由上述的統計資料可見，過去數十年來，臺灣大多數的對外投資都集中在中國大陸，而大量投資和其他相關投資資金外流的結果，即是臺灣在過去36季的金融帳皆呈現淨流出的結果，截至2019年第二季為止，臺灣金融帳共計流出之金額達4,454.1億美元，折合新台幣13.84兆元，約為六年全國總稅收之合計金額(顧瑩華、楊書菲、高君逸，2015；陳美君，2019)。

然而，企業選擇對外投資實則是個別企業在考量到自身的經營狀況與競爭力等條件下所進行的企業整體布局，因此一國國內之廠商赴海外投資對於其母國之經濟發展會產生什麼樣的影響呢？這樣的問題，在不同的經濟學者間有著不一樣的研究成果與答案；但以臺灣為例，臺灣與中國大陸不僅存在著複雜難解的政治關係，也因為臺灣與中國大陸使用同樣的語言，並且擁有部分類似的文化和歷史背景等情況下，使得台商大量赴中國大陸所可成產生的

圖一、臺灣對中國大陸投資金額



資料來源：投審會(2020)

影響獲得許多學者的關注。林武郎(2015)的研究指出，過去十數年來台商赴中國大陸進行大量投資的結果即造成了臺灣產業空洞化的現象，不僅使得臺灣經濟成長速度放緩、製造業占國內生產毛額比例下降以及失業率上升等負面影響、另外，臺灣將對外投資的金額大量投注到中國大陸，亦使得臺灣經濟有過度傾向中國大陸的經濟發展隱憂。尤有甚者，由於過去台商赴中國大陸投資，可以以更為低廉的價格和勞動成本來獲得勞動力，因此也降低了企業對於臺灣內部員工和從業人員加薪的誘因，因此，臺灣過度將投資和經濟活動和中國大陸相互聯繫的結果，亦進一步造成了工資停滯的負面效果。另外，林宗弘(2015)的研究則指出了，造成臺灣所得分配惡化的原因有二，其一為產業升級所造成技術工人與非技術工人之間

的所得差距擴大，然而其表示，此項因素並非造成臺灣所得分配不均與惡化的主要原因、相反地，因著全球化和快速之兩岸經貿關係發展而來之所得分配不均，才是造成臺灣貧富差距日益惡化的主要原因。林國榮、許聖民、徐世勳(2013)的研究也獲得了類似的觀點，他們的研究表示，隨著兩岸經貿關係快速的發展與互動(該文已ECFA為例)，兩岸經貿自由化的結果，其最大的受益者是臺灣最高所得群組的家庭，其他所得群組之家庭在此過程中所獲之利益有限，因此將進一步惡化臺灣的所得分配情形。尤有甚者，蔡玉時(2007)的研究則發現，紙類製品、印刷及其輔助產業、非金屬礦物製品、鞋類與成衣業等產業，赴海外與中國大陸投資之金額與數量越多，其對於臺灣內部之產業發展與民間投資的影響就愈大，因此對於這

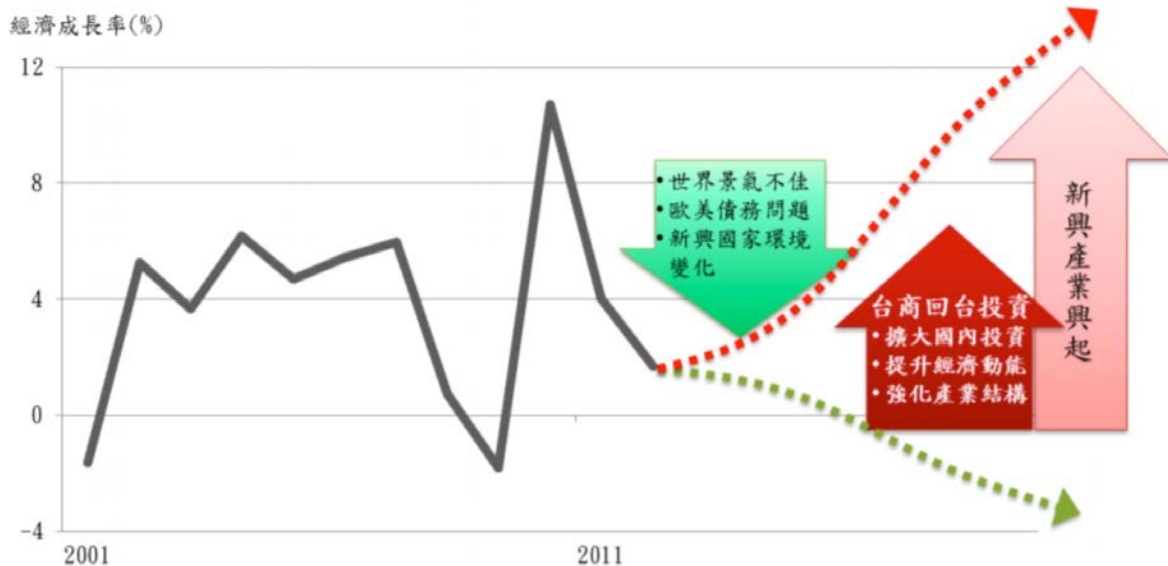
些產業而言，赴中國大陸的投資行為對於臺灣內部產業與經濟發展所產生的影響是負面的。

雖然，學術界與經濟學文獻對於一國國內之廠商赴海外投資會對於其母國國內之產業經濟發展產生什麼影響有著不一樣的研究成果；但面對台商赴海外以及中國大陸進行大量投資的情形，國內一直以來皆有呼籲政府吸引台商返台和回台投資的聲音，藉此一方面分散台商赴海外投資以及臺灣經濟發展的風險、另一方面，亦希望透過吸引大量之海外台商的資金返台，藉以進一步推動臺灣產業之轉型與經濟發展的成果。對此，在馬英九政府與蔡英文政府期間，皆有推動吸引台商回台與返台投資的相關計畫與政策，以下，筆者將進一步地梳理馬政府與蔡政府對於相關政策的執行情形，以及相關政策對於臺灣經濟與社會發展所產生的影響與政治經濟意涵。

## 馬英九政府時期台商回臺投資之成效與影響

馬英九政府於2012年時提出了「加強推動台商回台投資方案」，在當時行政院經濟建設委員會所公布的計畫內容中即已明言，過去十數年來台商大量赴中國大陸投資的結果，即造成了臺灣產業之製造業比重下降，以及產業空洞化的結果；另外，在此份方案中即已提到，隨著中國大陸產業結構的調整與經濟發展情勢的改變(包括對於環境保護的要求提高、以及工資的快速上漲等)，在在都使得台商在中國大陸之企業經營造成很大的壓力與挑戰。在面對中國大陸經貿環境變化的情況下，馬政府推出了台商回台投資之方案；而當時馬政府推動吸引台商回台投資的目標很清楚，即是希望透過台商回台投資進一步提升國內經濟動能、強化產業結構，以及擴大當時已萎靡多年的民間和國內投資金額，而當時的政策目標是希望能夠吸引到2,000億的台商回台投資金額，而當時實際落實的投資金額為1,500億新台幣(行政院經濟建設委員會，2012)，平均一年實際投資金額為750億新台幣。

圖二、馬政府吸引台商回臺投資之目標



資料來源：行政院經濟建設委員會(2012)

馬英九政府於2012年公布此一吸引台商回台投資之政策計畫後，其執行之期間為2013至2015年，在這3年間，馬政府核定通知返台投資的台商共有66家，原本預計投資之金額為2,414億元，而具體落實之投資金額則約有1,500億元左右。然而當時馬政府吸引台商回台投資之政策，並未能有效地引導回台資金真正地投入到實體經濟和生產活動當中，使得回台的熱錢在缺乏明確的投資標的物的情況下，大量地湧入到房地產市場當中。2009年，馬英九政府推出了調降遺贈稅到10%，並和中國大陸完成了兩岸經濟合作架構性協定(ECFA)的簽署，在這兩項政策推出後，吸引了大量的資金回台，並投入到臺灣的房地產市場當中；對此，在2009至2011年間，臺灣房價成長了33%。另外，在馬政府2012年推出加強台商回台投資之政策後，一方面吸引了為數不少的台商回台投資，但另一方面亦使得大量的資金與熱錢投入到房地產的投資與炒作中，造成臺灣房價在2012至2014年之間再度上漲了22%。對此，在大量熱錢返台但無法有效引導至實體經濟活動與生產的情況以及大量投入到房地產的投資、買賣與炒作下，進一步使得在馬英九總統執政時期(2008-2016)年間，臺灣房地產價格上漲了55%，而若以臺北市為例，在馬總統執政期間，其平均每坪單價上漲了30.2萬(徐珍翔，2016)。雖然，馬政府期間之房價上漲比例與陳水扁和李登輝政府時期相比並非最高的，但由於其他因素的匯聚，包括當時遺贈稅的調降、台商回台投資之熱錢進入到房地產炒房、民眾對於兩岸經貿快速發展的經濟預期等，在在都進一步地推升了臺灣民眾對於馬政府執政時期房價快速飆漲的民怨；對此，根據行政院研考會於2010年所做的調查顯示，馬政府執政時期的10大民怨之首即是房價過高；而謝明瑞(2011)認為，當時無法有效地引導台商回流之資金進入到實體生產與經濟活動等因素，對於推升馬政府時期之房價高漲有著推波助瀾的效果。

雖然，推升臺灣房地產價格的因素眾多，但馬英九政府時期無法有效管控回流資金投入到實體經濟，致使得相關的熱錢進一步地投入到房地產商品的炒作上，進一步推升了臺灣房地產價格，造成當時民怨沸騰以及對於馬英九政府執政的不滿，確實是當時馬英九政府在推動台商回台投資政策對於臺灣社會所造成的負面與不利影響(蘋果日報，2019)。

## 蔡英文政府之台商回臺投資之成效與影響

蔡英文政府就任後的亞太政經情勢和馬英九政府時期有著相似與相異之處，其相似的地方為，中國大陸的經濟與產業體制依然持續地轉變，台商在中國大陸的生產成本大幅提高，且在中國大陸持續發展內需型產業以及提升其產業之自主研發能力等發展趨勢下，台商在中國大陸之產業與市場競爭力亦面臨著許多挑戰，其中在臺灣被討論最多的即是所謂「紅色供應鏈」之興起所造成的影響。除了中國大陸的政經情勢有所變化外，亞太政經情勢最大的改變即是美國在川普政府上任後，對中國大陸在貿易和科技等相關領域之競爭態勢愈來愈明顯，其中美國對中國大陸多項科技產品加徵進口關稅，以及限制美國廠商輸出美國所擁有之高科技技術和設備給中國大陸等懲罰性作為，亦對於在中國大陸投資之臺灣科技廠商產生重大的影響。另外，在各界普遍認為美中在貿易和科技等領域的衝突可能無法在短期間內結束，甚至可能演變成美中長時間之戰略競爭的情勢下，迫使得在中國大陸擁有大量投資的台商，必須要進一步地審視各企業自身的產業布局與生產基地設置的考量(蘇筑瑄，2019)。

對此，面對中國大陸政治經濟環境的變化以及當前美中貿易衝突的亞太經貿架構下，台商在針對生產基地的布建與安排上可分成四大策略，根據徐遵慈(2019)的研究，這四大策略包括：

- (一)、繼續留在中國大陸；部分台商可能考量到要在短時間內將其企業所有的生產線都移出中國大陸，無論是在成本和實際的考量上都有其困難之處；另外，雖然中國大陸當前相關之政治經濟情勢的發展確實對於台商的經營成本造成影響，但中國大陸依舊是一個擁有龐大人口數與內需市場的全球第二大經濟體。因此，部分台商在考量到上述種種因素後，選擇將持續留在中國大陸內，但逐漸地將其企業經營和生產活動的重心往其他地方拓展，藉以分散風險，而台商逐漸降低赴中國大陸投資的發展趨勢，亦可從上述台商赴中國大陸投資金額的減少獲得證實。
- (二)、加強對東南亞和印度的投資；2016年蔡英文政府就任後旋即提出「新南向政策」，並鼓勵臺灣各界產、官、學界和民間社會能加強和新南向政策18國在以「人」為本的基礎上進行雙邊的互動與交流；在新南向政策的推動中，加強臺灣和新南向國家的經貿關係，亦是蔡英文政府分散臺灣經濟風險與降低對中國大陸之經貿依賴程度的重要之對外與區域交往戰略。而在東南亞各國中，台商投資最多的國家是越南，臺灣在越南的投資金額更超過300億美金，其次，台商近年來台商赴泰國投資的增長幅度高居新南向18國之冠；然而，除了越南與泰國之外，菲律賓、柬埔寨近年來亦成為台商赴東南亞投資的新興熱區，然而赴新加坡與印尼的投資金額與數量有減緩的趨勢(李明勳，2019)。面對這一波台商和台廠赴東南亞投資的熱潮，更有媒體以台商的第四波大遷徙來加以形容，根據經濟日報的統計，有六成的臺灣廠商對於投資東南亞國家和市場表達意願，且有超過四成的臺灣廠商在東

南亞的投資與布局多年，尤有甚者，更有約一半(49%)參與該項媒體調查的臺灣廠商表示，對於未來的經濟發展前景表示東協的機會較中國大陸來得更大(經濟日報，2019)。另外，近來台商也注意到了印度市場的崛起，並積極布局印度市場，根據經濟部投審會的統計，2018年時台商赴印度投資的金額為3.6億美金(約為新台幣110億元)，而該年度的投資金額占了台商從1952年到2018年總投資金額的一半以上(1952至2018年台商赴印度投資的總金額為7.18億美元)，由此可見台商在分散投資與生產風險的作為上，新南向國家扮演著重要的角色(曾仁凱，2019)。然而，台商赴新南向國家特別是東南亞國家投資是否獲得具體成效，還端視台商是否能以在地化的經營方式拓展其產品在東南亞市場的吸引力與競爭力(宋健生、黃文奇、陳美玲、何秀玲、黃阡阡，2019)。

- (三)、將生產基地遷移至最終市場美國；除了選擇繼續留在中國大陸或者將生產線移往新南向國家外，部分台商考量到其產品與市場特性，亦有鑑於美國川普政府上任後積極推動「美國優先」(America First)以及製造業回流等政策之考量下，選擇將其生產線遷移至美國，藉以更接近產品的最終市場，不僅可降低生產成品並使得產品更接近終端地消費市場，亦可進一步避免因美中貿易衝突和相關之關稅措施所可能帶來的影響與經濟損失。而近來台商赴美投資的熱潮，可從相關台商赴美投資的金額與數據獲得證實；以2018年為例，台商赴美投資的金額達到20.4億美金(約600億新台幣)，而這樣高額的台商赴美投資金額更是近年來所少見地。從1990年以



後至今，僅有3年(2001、2007以及2009)台商赴美投資的金額超過10億美元，其餘年份每年台商赴美投資的金額都小於10億美金(劉麗榮，2019)。對此，在中國大陸經貿體制轉變以及美中貿易衝突的亞太政經大架構下，臺灣與美國正在經歷著30年以來臺美經貿互動關係最密切的階段；其中，幾項重要的臺美貿易數據可資證明，首先以2018年為例，臺美雙邊貿易金額達762億美金，創有史以來最高、其次，在以亞洲主要國家對中國和美國的出口年增率的表現來看，臺灣在2018和2019年對美國之出口年增率皆呈現正增長的發展狀況，其中2018年對美國的出口年增率為7.4%、而2019年更躍居亞洲主要出口國之冠，對美出口年增率大幅增加至17.7%；另外，也由於臺灣對美國市場之出口年增率維持在高點，藉此彌補了在中美貿易衝突下，臺灣對中國大陸市場出口年增率下降所帶來的經濟損失，對此，雖然臺灣在2019年對中國的出口年增率下降了7.1%，但全年度實質出口年增率依然維持在正成長2.8%，比香港、南韓與新加坡的出口情形表現來得更穩定。而美國廠商在短中期內從中國大陸轉單至臺灣廠商的轉單效應，以及隨之而來增加對臺灣廠商的訂單數量和對美出口的成長等，在在都使得臺灣在當前中美貿易衝突的亞太政經架構下，還能維持標準以上的經濟增長和表現，對此，也就是為什麼國際組織和媒體認為，臺灣是僅次於越南以外，在中美貿易衝突中獲利(益)最多(大)的第二名國家(鄭琪芳，2019；Ashutosh Pandey,2019；Zhu Ying, 2019)。

(四)、台商回臺投資；在台商亟欲重新布局企業的全球經營策略與生產投資基地之

安排時，是否要返回臺灣投資亦成為了一個重要的選項。對此，蔡英文政府在2016年執政後，很快地即成立了招商引資的單一窗口「投資臺灣事務所」，並推出投資臺灣三大方案，分別為「歡迎臺商回臺投資行動方案」、「根留臺灣企業加速投資行動方案」以及「中小企業加速投資行動方案」；從蔡英文政府所提出來的方案可知，其與馬政府時期相比，蔡政府所提出來的回臺投資方案更為健全與完整，其不僅注意到了台商返台投資的需求，也對於原本就根留在臺灣的企業以及中小企業也提供了相應的投資與貸款服務。且在目標吸引產業方面，此次蔡英文政府所提出的方案皆強調並鼓勵回臺或繼續根留臺灣擴大投資的廠商要能夠積極地投入到智慧生產的行列，並希望相關的投資能夠運用智慧化生產的元素來進行。因此，此次蔡政府所提出的台商回臺投資方案以及根留臺灣和中小企業之投資方案，被視為是近年來台商製造業回流的重要契機，也是臺灣進一步促進製造業往智慧化和高值化發展的重要產業與經濟體制轉型的機會，並希冀藉此能提升臺灣在全球產業鏈上的位置，並逐漸地打造臺灣成為未來全球高階製造中心。那麼，當前蔡英文政府在這三項的招商成果如何呢？根據投資臺灣事務所的資料顯示，截至2019年12月27日止，這三項加強投資臺灣的政策方案共計吸引了超過300家企業(302家)擴大和增加對臺灣的投資，而到目前為止三項計畫預計投資臺灣的金額達8,424億新台幣，預計可創造的本國就業機會將近7萬人(69,374)個工作機會，另外，截至2019年底為止，三項計畫實際已到位的投資金額已達2,250億元(投資臺灣事務所，2019)。

對此，與馬政府時期相比，蔡政府無論是在整體招商引資的金額與實際到位的投資金額等，都比馬政府時期的政策執行成果來得更好，且有關於台商回臺投資的熱錢是否會進一步投入到房地產市場並藉機炒作房地產價格呢？對此，蔡政府擬定了相關政策配套，並規定台商匯回資金，原則上不得投資不動產，因此設計了五年閉鎖期，資金匯入後，五年內不得投資不動產，第六年起，每年可提取三分之一，到第八年才完全解禁，可自由運用。而這樣規定的目的，即是為了避免重蹈馬政府當年因吸引台商回流但無法有效引導資金投入到實體之經濟生產活動的覆轍，而投入到房地產市場導致房地產價格大幅上漲的問題，因而具體地設下了相關的規定。雖然，台商回流的熱錢並不能直接投入到房地產市場中，但近來已經有相關的報導表示，由於大量熱錢與投資回臺，致使得工業區土地和商辦價格已大幅上漲，對此蔡政府亦必須要注意到此一面向的問題，並應適時地採取工業區土地只租不賣地政策，一方面遏止企業蓄意囤地、炒地的情形，也可以避免珍貴的工業區和國家的土地被用在非實體經濟的活動之上(鄭國強，2019)。

## 台商回臺投資的政治經濟意涵

那麼這一次史上最大規模的台商回臺投資對於臺灣政治經濟的發展和產業鏈的變化又會有什麼影響呢？在此次蔡政府積極推動台商回流以及三大加強對臺投資的政策計畫下，已共計有六大產業鏈，包括「伺服器」、「網通設備」、「自行車」、「汽車零組件」、「車用電子」、「航太」等已回臺加強投資，並促成這六大產業鏈在臺重新扎根；對此，不僅可重建過去因為台商大量赴中國大陸投資所造成的產業鏈消失和產業空洞化問題得以獲得緩解外，重新回來臺灣投資的台商和產業鏈扎根後，亦可進一步地讓既有的產業鏈發揮群聚效應並提供更多的本國就業機會。對此，洪春暉(2019)以ICT產業為例並認為，未來臺灣企業和廠商在全球經貿布局的策略上，可能會採取將較為低階的生產製程與活動繼續留在中國大陸、並把中階的產線放置在新南向國家，並進一步地將高階和具有高毛利率的產品產線移回臺灣或終端市場美國。對此，在台商進一步地將高階製程的生產線移回臺灣或美國的情況下，無疑地，將會進一步地促進臺美在高階製程以及相關經貿議題上的

表一、蔡英文政府三大加強投資臺灣方案

	歡迎台商回臺投資行動方案	根留臺灣企業加速投資行動方案	中小企業加速投資行動方案
執行期程	2019年1月1日至2021年12月31日	2019年7月1日至2021年12月31日	2019年7月1日至2021年12月31日
適用對象	受美中貿易衝擊、赴中國大陸投資2年以上之台商	非屬中小企業，且未取得「歡迎台商回臺投資行動方案」資格之企業	符合「中小企業認定標準」並使用統一發票之中小企業，且未申請「歡迎台商回臺投資行動方案」優惠之中小企業
適用產業	製造業：回臺投資、擴廠之部分產線具備智慧技術元素或智慧化功能；屬5+2產業創新領域。屬高附加價值產品及關鍵零組件相關產業。國際供應鏈居於關鍵地位。	製造業：投資、擴廠之部分產線具備智慧技術元素或智慧化功能；屬5+2產業創新領域。屬高附加價值產品及關鍵零組件相關產業。國際供應鏈居於關鍵地位。 服務業：服務能量須具備智慧技術元素或智慧化功能，且投資項目與國家重點產業政策相關。	
貸款額度	5,000億元	800億元	1,000億元
當前執行成效(截至2019年12月27日止)	共有165家廠商通過核定、預計投資金額達7,121億新台幣，預計創造本國之就業人數達58,918人。	共有35家廠商通過核定、預計投資金額為856億新台幣，預計創造本國之就業人數達6,112人。	共有102家廠商通過核定、預計投資金額為447億新台幣，預計創造本國之就業人數達4,344人。

資料來源：投資臺灣事務所(2019)

合作。而臺美經貿更緊密的發展，亦展現在日前有160位美國國會議員共同致函給美國貿易談判代表Robert Lighthizer，呼籲美國政府開啟和臺灣政府談判貿易協定，這雖然是美國國會和政界不分黨派對於促進臺美更緊密之經貿關係的表態與態度表示；但由於這還僅是國會議員的立場，臺美雙方未來是否要繼續使用既有的TIFA(Trade and Investment Framework Agreement)架構進行談判，或者要另闢談判途徑都還有待觀察，另外，臺灣各政黨是否能在美豬、美牛以及美國農產品等議題達成共識，亦還有很多需要努力的地方。因此，雖然台商回流有機會讓臺灣在未來進一步地成為全球高階的生產基地，也可能因此促進了臺灣和美國更緊密的經貿關係與互動；但從這樣的出發點，要到臺美簽署雙邊的貿易協定，尚需要許多時間和更多的努力(張愷致，2019)。

然而，雖然臺灣有機會在這一波台商回流的情況下，進一步地打造臺灣成為未來全球高階的生產基地，也有機會進一步地和美國發展出更為緊密的經貿互動關係；但不可否認的是，中國大陸在全球產業鏈和價值鏈上的位置也愈來愈重要，雖然中國大陸目前礙於國際之氛圍和美國的壓力，已較少提及「中國製造2025」的國家發展戰略，但，中國大陸之「紅色供應鏈」的興起，以及其在東亞乃至於全球價值鏈上不斷上升之位置的發展情勢，以及中國大陸在面對此波美中貿易衝突下所積極推動在各項產業，特別是半導體和ICT產業的「國產化」和「自力更生」並且企圖擺脫對西方技術之依賴之目標等，在在都會進一步地影響到臺灣在東亞乃至於全球價值鏈上的位置，以及相關產業發展的競爭力，因此面對美中未來可能持續一段時間的貿易、科技與技術的衝突，臺灣方面還需要加以注意，才能步步為營(林晉昺、林晏如、林師模，2017；林師模、劉峰瑋、林晉昺，2016)。

另外，當前在美中貿易衝突和台商回流的架構下，雖然可以為臺灣的產業與經濟發展以及與美國的經貿關係帶來機會；但從政治的面向而言，雖然目前美國川普政府在對中國大陸相關之議題上採取了較為強硬的態度、美國之國會部門也展現了對臺灣的強大支持力道，而美國行政部門也透過較為間接地方式將臺灣納入到其當前的印太戰略當中；但畢竟被夾在美中兩大強權中間的臺灣，太過於過度地傾向任何一個強權，對於臺灣自身而言，並不一定會帶來全然正面的結果。對此，胡聲平(2019)認為，當前臺灣對美國的政策，以從馬英九政府時期的避險轉變成蔡英文政府時期的扈從策略；而在美中關係方面，在川普政府領導下，美國對中國的態度也日益強硬，而美國對中國的戰略也多採取以圍堵和制衡為主，相互合作的空間降低；而在兩岸關係方面，中國大陸對臺的政策也愈來愈著重在施壓的作為上，而臺灣為了回應中國的壓力，也逐漸地朝抗衡的方向發展。但值得注意的是，當美中兩大強權在未來的時間中，若其關係進一步改善或改變了，將會進一步地影響到美中臺三邊的互動關係，以及臺灣在此關係中的位置。對此，臺灣如何與美中兩大強權互動的過程中，採取多層次的避險策略，藉以換取自身最大的利益(無論是經濟的或安全的)，並避免過度傾向任一強權，著實考驗著所有臺灣社會和政府領導人(吳崇涵，2018)。■

參考文獻

一、中文部分

- ※行政院經濟建設委員會，2012，「加強推動台商回台投資方案」，行政院經濟建設委員會網站：<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL1JlIbEZpbGUvNTU2Ni81MjMwLzAwMTc3OTcucGRm&n=5Yqg5by35o6o5YuV5Y%2Bw5ZWG5Zue5Y%2Bw5oqV6LOH5pa55qGlnBkZg%3D%3D&icon=..pdf>
- ※吳崇涵，2018，「中美競逐影響力下的臺灣避險策略」，歐美研究，第48卷第4期，頁513-547。
- ※宋健生、黃文奇、陳美玲、何秀玲、黃阡阡，2019，「進挑戰大 在地化經營才能活」，經濟日報網站：<https://money.udn.com/money/topic/20191019>
- ※投資臺灣事務所，2019，「投資臺灣三大方案」，投資臺灣事務所網站：<https://investtaiwan.nat.gov.tw/showPagecht1135?lang=cht&search=1135&menuNum=58>
- ※投審會，2020，「對中國大陸投資（截至2019年10月止）」，投審會網站：[https://www.moeaic.gov.tw/business\\_category.view?lang=ch&seq=3#choicediv](https://www.moeaic.gov.tw/business_category.view?lang=ch&seq=3#choicediv)
- ※李明勳，2019，「新南向政策下的經貿合作與拓展-成果研析與展望」，新社會政策，第62期，頁10-18。
- ※林宗弘，2015，「臺灣階級不平等擴大的原因與後果」，臺灣經濟預測與政策，第45卷第2期，頁45-68。
- ※林武郎，2015，「探討臺灣「產業空洞化」之演變及其因應策略」，臺灣經濟論衡，第13卷第4期，頁64-88。
- ※林師模、劉峰璋、林晉島，2016，「兩岸製造業專業分工型態變化與競爭關係之變遷」，臺灣經濟預測與政策，第47卷第1期，頁107-144。
- ※林晉島、林晏如、林師模，2017，「由多邊附加價值貿易分析兩岸貿易關係之演變」，臺灣經濟預測與政策，第47卷第2期，頁37-77。
- ※林國榮、許聖民、徐世勳，2013，「ECFA 對我國勞動市場與所得分配的經濟影響評估」，臺灣經濟預測與政策，第44卷第1期，頁27-80。
- ※洪春暉，2019，「美中貿易戰對我國ICT產業影響分析」，財團法人資訊工業策進會：<https://www.ibm.com/downloads/cas/EGZKGZJB>
- ※胡聲平，2019，「回到冷戰？美中臺關係的今昔變化與影響」，全球政治評論，第68期，頁13-20。
- ※徐珍翔，2016，「哪位總統任內房價漲幅最大？馬英九竟輸陳水扁」，ETtoday新聞雲：<https://www.ettoday.net/news/20160520/701493.htm#ixzz69Um5Ak2>
- ※徐遵慈，2019，「台商投資布局新趨勢」，中華民國全國工業總會網站：<http://www.cnfi.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=magazine10805-590-2>
- ※張愷致，2019，「臺美貿易協定之展望與契機」，經濟前瞻，第186期，頁96-100。
- ※陳美君，2019，「金融帳連九年淨流出 累計13.84兆元、約六年全國稅收」，聯合新聞網：<https://udn.com/news/story/7239/4000147>
- ※曾仁凱，2019，「台商投資印度 一年抵65年」，經濟日報網站：<https://money.udn.com/money/story/5612/3817786>
- ※經濟日報，2019，「台商第四波大遷徙投資東協 六成台廠有興趣」，經濟日報網站：<https://money.udn.com/SSI/data-topic/seasia/index.html>
- ※劉麗榮，2019，「美中貿易戰延長 學者：台商赴美投資還會增加」，中央通訊社網站：<https://www.cna.com.tw/news/afe/201905080204.aspx>
- ※蔡玉時，2007，「我國對外直接投資與國內民間投資關係之研析」，經濟研究，第7期，頁69-101。
- ※鄭國強，2019，「沈榮津：台商回流8千多億 台糖百公頃土地開發成工業區只租不賣」，信傳媒：<https://tw.news.yahoo.com/%E6%B2%88%E6%A6%AE%E6%B4%A5-%E5%8F%B0%E5%95%86%E5%9B%9E%E6%B5%81%E5%8D%83%E5%A4%9A%E5%84%84-%E5%8F%B0%E7%B3%96%E7%99%BE%E5%85%AC%E9%A0%83%E5%9C%9F%E5%9C%B0%E9%96%8B%E7%99%BC%E6%88%90%E5%B7%A5%E6%A5%AD%E5%8D%80%E5%8F%AA%E7%A7%9F%E4%B8%8D%E8%B3%A3-024430927.html>

- ※鄭琪芳，2019，「財經週報-貿易戰效應」  
貿易戰效應 我對美出口成長亮綠燈」，自由時報網站：<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1329557>
- ※謝明瑞，2011，「台灣房價偏高及其對策之探討」，財團法人國家政策研究基金會網站：  
<https://www.npf.org.tw/2/9756>
- ※蘇筑瑄，2019，「美中貿易戰對臺商在中國大陸經營之影響及因應」，經濟前瞻，第181期，頁103-107。
- ※蘋果日報，2019，「台商2次回流房價漲3成 房仲籲政堵炒房」，蘋果日報網站：<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20190910/1630612/>
- ※顧瑩華、楊書菲、高君逸，2015，「台灣1990年後對外投資發展趨勢及影響」，社會科學論叢，第9卷第5期，頁59-93。

## 二、英文部分

- ※Ashutosh Pandey, 2019. “Vietnam, Taiwan winning the US-China trade war,” DW：  
<https://www.dw.com/en/vietnam-taiwan-winning-the-us-china-trade-war/a-49068586>
- ※Zhu Ying, 2019. “The biggest winner in the China-US trade war? Taiwan,” Think China：  
<https://www.thinkchina.sg/biggest-winner-china-us-trade-war-taiwan>

# 美國在宅醫療照護的發展與 川普政府之變革

(The Development of the Home Health Care and Trump Administration's Reform)

## 前言

川普政權致力於社會福利的改革，除了改變各種領取福利的資格標準、反對擴張社會福利之外，更也高度提倡私有化健保、提高長期照護自由市場競爭等反政府擴張發放福利資源。在這期間，美國社會福利政策的推動面臨了許多挑戰，其中，「在宅醫療照護」走向也有所轉變。本文主要探討美國「在宅醫療照護」(home health care) (或稱居家照護制度) 的發展，本文除了析論「在宅醫療照護」機構與市場目前運作情況外，也將分析川普政權下「在宅醫療照護」之政策改革。本文試圖回答二個問題：一、「在宅醫療照護」機構數目、市場覆蓋率、註冊人口分布比例為何？二、川普政府下「在宅醫療照護」政策近年的發展變化為何？且該變革對「在宅醫療照護」市場有何成效與正負面影響？本文認為美國逐漸走向高齡社會過程中，透過「在宅醫療照護」政策的改革，落實醫療費用支付制度以病患為中心之模式，放寬並合法化「非技術型在宅醫療照護服務」的經費補助、且讓「在宅醫療照護」更佳精確的分科專業化與重視臨床病徵，均有助於落實患者特殊生心理疾病與器官肢體障礙的專業照護、復健治療，也讓弱勢老人家庭得已有充足的健康醫療照護資源、增強老人的健康照護品質與水準、振興健康照護產業發展、促進老人身心健康、降低醫療成本與資源使用、提升弱勢老人生命安全，不過，由於川普政權在外交上有著強力打壓新移民赴美方針，原本新移民一直是低薪照護工作的主力，又，基於長期以來「在宅醫療照護」機構不願照護人員薪資待遇與福利，照護人員短缺將會成為「在宅醫療照護」市場的極大隱憂。在人口老化與「在宅醫療照護」市場逐步興盛的時局中，唯有提高照護人員薪資待遇與福利，確保有足夠的照護人員與行政員工加入「在宅醫療照護」市場，如此方能為高齡化的美國帶來長期照護政策穩健發展的基石。

## 「在宅醫療照護」機構數目與人口分布

「在宅醫療照護」之經費來源是由美國「聯邦醫療保險計畫」(Medicare) 提供補助，而「聯邦醫療保險計畫」所定義的「在宅醫療照護」，乃為廣義的能在人受傷或生病時候，提供一個家的健康照護機構(Medicare, 2020)。通常「在宅醫療照護」比起醫院或是安養機構(nursing facility) 能提供更便宜、更方便、且較有效的照護(Medicare, 2020)。具體而言，「在宅醫療照護」所提供的服務包括傷口照護、家人與照護者的教育、營養管理、注射、監控嚴重病情或是不穩定的健康狀態。「在宅醫療照護」存在的目的是要讓患者好起來、重拾獨立自主能力、可以自給自足、維持目前健康狀態或相關功能運作、緩慢惡化等(Medicare, 2020)。「在宅醫療照護」優於醫院或其他安養機構之處在於能提供病患個別化的醫療服務，像是物理治療復健、身體復原訓練、提供一般家事服務、與家一樣舒適的療養環境(AgingInPlace, 2020)。

「聯邦醫療保險計畫」所許可的「在宅醫療照護」機構正逐年增加，從1967年的1890間，一直到2013年多達12459間，然後又發展趨緩，到2017年共有11593間(Mikulic, 2019)，而於2019年，約有11,500間(Holly, 2020)。全美「在宅醫療照護」機構總數約佔所有服務老人的機構65,600家的五分之一。<sup>1</sup>由美國國會醫療照護資費顧問委員會(Medicare Payment Advisory Commission, 簡稱MedPAC) 的分析可知，「在宅醫療照護」機構分布的服務密度相當於八成的民眾可在每個郵遞區號中擁有五間或更多間「在宅醫療照護」機構環繞其住屋附近，98%的民眾至少有一間「在宅醫療照護」機構在家周圍。不過，如果依照現況，假如「在宅醫療照護」患者增加，但明年「在宅醫療照護」機構少了四

1. 美國所有服務老人的健康照護機構，屬於付費型的長期照護醫療中心，包括政府管理、私人公司經營、非營利組織運作等，其服務超過830萬名老人，其中可分為五種單位(間數)：日托服務中心(4,600)、在宅醫療(12,200)、安寧中心(4,300)、養老院(15,600)、居家照護社區中心(28,900) (National Center for Health Statistics, 2019)。

分之一，則會出現「在宅醫療照護」機構不足的狀況。

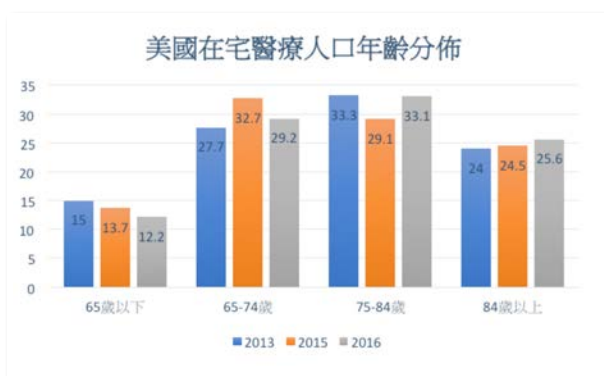
根據美國最新「在宅醫療照護」報告預估，「在宅醫療照護」市場從2018年的1030億到2026年將增加為1730億，這個成長的幅度比起其他健康照護醫療機構更多，具體而言，「在宅醫療照護」年成長率7%比醫院每年增加5.3%與診所每年增加5.6%還要高(Lineaweaver, 2019)。美國的健康照護系統與醫院將老年科技(geron-technology)引入患者家中，以電子健康照護(e Health)、行動健康照護(mHealth)、遠距醫療(telemedicine)、遠距健康照護(telehealth)等方式照顧患者、降低醫療成本、並增加「在宅醫療照護」的機會。除了遠端監控患者病情、醫生以錄影方式診療、強化患者與照顧者的穩定關係、提供持續長期的健康資料報告等(Lineaweaver, 2019)。

從美國人口調查局(United States Census Bureau)資料可知，2018年美國65歲以上老人有5200萬，2060年則將有9,500萬人(Mather, 2019)。美國衛生與公眾服務部老年局(United States Department of Health and Human Services, Administration on Aging)指出45-64歲以上老人即將在未來二十年內成為老人的人口比例將比現在十年內要增加26%(Options Corp, 2019)，目前每六名美國人中就有一名老人，佔全美人口16%，在2060年將變成23%(Mather, 2019)。而這些人在65歲之後還會有18.6年的平均餘命(男性約17.2年，女性約19.9年)。不只中老年人口上升，老年人口也飛速增加。全美國在2009年有64,024年齡超過一百歲，比起1990年的37,306人成長72%(Options Corp, 2019)。美國老人均在「聯邦醫療保險計畫」保障下可申請「在宅醫療照護」的福利，隨著

美國人口老化，「在宅醫療照護」患者人口也飛快成長，自2001到2015年，「在宅醫療照護」之「急性後期照護」(Post-acute Care)患者從190萬人攀升到220萬人，「在宅醫療照護」之「社區照護」(community-entry episodes)患者則從210萬人倍增為440萬人之多(Mroz TM et al., 2018)。

依據美國在宅醫療品質與創新協會(The Alliance for Home Health Quality and Innovation, 簡稱AHHQI)最新釋放的美國在宅醫療2013-2016年度報告中可知，美國接受「在宅醫療照護」的人口分布，低於65歲者佔12.2%，65-74歲者佔29.2%，75-84歲者佔33.1%，85歲以上者佔25.6%。「在宅醫療照護」人口年齡超過半數介於65-84歲之間。從圖一(Avalere Health, 2019)即可發現，84歲以上接受在宅醫療的高齡人口正在增加。而歷年的在宅醫療照護性別人口均為女高男低，女性約佔六成二，男性則有三成八(如圖二)。

圖一 2013-2016年美國在宅醫療人口年齡分佈



圖：作者自行整理

資料來源：Avalere analysis of the Medicare Current Beneficiary Survey, Access to Care file, 2013-2016



圖二 2013-2016年美國在宅醫療人口性別比例分佈



圖：作者自行整理

資料來源：Avalere analysis of the Medicare Current Beneficiary Survey, Access to Care file, 2013-2016

## 川普政權下「在宅醫療照護」之趨勢發展變化

### (一)「在宅醫療照護」醫療費用支付制度改以病患為中心之模式

根據1997年平衡預算法(Balanced Budget Act of 1997, 簡稱BBA), 從1997年10月開始, 「在宅醫療照護」以過渡期間的支付方式(interim payment system, 簡稱IPS)運作。IPS乃是透過降低每次訪視成本的上限、增加每位被保險人支付總額之限制, 「在宅醫療照護」機構的經費補助進行設限, 此制度有效的在總額的基礎下, 限制每間機構每次訪視之成本以及平均每年每位被保險人的支付金額(吳肖琪, 2013)。

而後在2000年10月, 「聯邦醫療保險計畫」在「在宅醫療照護」的補助上, 開始執行「前瞻性付費制度」(Prospective Payment System)。而這項轉變為「聯邦醫療保險計畫」之傳統論量計酬(fee-for-service)的制度帶來巨大改變(Mroz TM et al., 2018)。美國聯邦醫療保險計畫和補助服務中心(The Centers for Medicare and Medicaid

Services, 簡稱CMS)在「在宅醫療照護」所執行的「前瞻性支付制度」乃以居家健康資源群(HRRGs)為資源耗用系統為分類, 共分80群(吳肖琪, 2013), 支付基準以60天為一療程, 免部分負擔費用, 患者一療程結束, 視其健康狀況可在多申請一療程, 申請次數無上限, 以確保患者可以擁有充足的醫療照護資源(The Centers for Medicare and Medicaid Services, 2019)。

由於1997-2016年間國會醫療照護資費顧問委員會(Medicare Payment Advisory Commission, 簡稱MedPAC)發現在宅醫療照護機構常會透過在每一療程中給病人多項治療來向聯邦請款以獲取更高利益, 為了避免讓每個機構對病患多治療的情況, 新的模式改以每項治療必須符合病患每種特殊的臨床疾病特徵與患者需求才能申請補助款項(Mon, 2019)。

2020年1月份起, 美國聯邦醫療保險計畫和補助服務中心執行了一套新的醫療管理類型「以病患為中心的分組模式」(Patient-Driven Groupings Model, 簡稱PDGM), 新的支付基準以60天為一療程改為以30天為一療程, 共分432群, 付費方式以患者臨床病徵為基準, 去除治療門檻(Therapy Thresholds), 而把之前的「服務使用門檻」(service-use thresholds)改為「病例組合參數」(case-mix parameters)(American Physical Therapy Association, 2019a), 透過五大臨床病徵分類, 在將五大類下細分更多類別, 將患者依據自己的健康狀態歸類後進行治療(American Physical Therapy Association, 2019b; Mon, 2019)。

更者, 新模式將允許職能治療師與物理治療師能在宅醫療照護機構核准後對患者進行長期持續的「維持治療」(maintenance therapy), 其費用將名列附加在一般治療費之上, 以避免重複請領款項, 這項維持治療

將預估增加1.3%的聯邦經費補助(American Physical Therapy Association, 2019a)。而由於該新模式乃以一種系統性方式讓患者獲得更有效的治療，不過也將使聯邦在居家醫療照護經費上提高2.1%，相當四億美元(Mon, 2019)。

## (二) 「非技術型在宅醫療照護服務」於「在宅醫療照護」中合法化

2018年「在宅醫療照護」最大的變化莫過於美國聯邦醫療保險計畫和補助服務中心於4月份時公布允許「非技術型在宅醫療照護服務」參與(non-skilled in-home care services)「聯邦醫療保險優勢計畫」(Medicare Advantage)，並於2019年1月開始執行。這等同否定往昔所規定的所有在宅醫療照護行為都必須經過醫生核可與處方簽才能合法給予補助，意味著只要是照顧者認定有適切的醫療需要，即可讓患者獲得醫療照護資源予補助，協助患者肢體障礙修復、降低傷口惡化與危害健康情況、減少使用急診室的機會，這有助於患者獲得更充足的醫療照護資源、並讓他們即早有更獨立與有更健康的生活(Kaiser Health News, 2019)。目前所有「聯邦醫療保險優勢計畫」占「聯邦醫療保險計畫」全部的35%，而自2019年後，「非技術型在宅醫療照護服務」讓「聯邦醫療保險優勢計畫」的註冊患者成長比例會比「聯邦醫療保險計畫」的漲幅更高(Kaiser Health News, 2019)。

## (三) 「在宅醫療照護」市場發展趨於分散

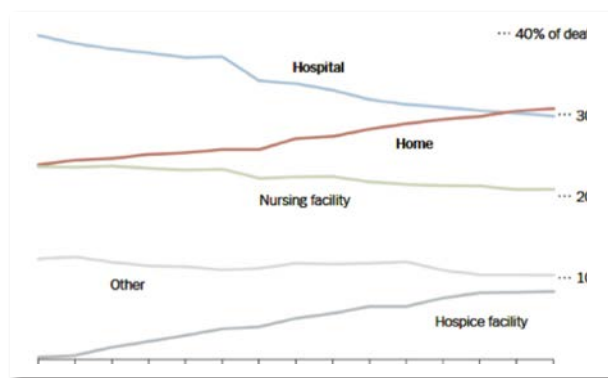
美國2019年最大的五家「在宅醫療照護」機構集團依序包括Kindred at Home、Amedisys Inc. (那斯達克：AMED)、LHC Group Inc (那斯達克：LHCG)、Encompass Health (那斯達克：EHC)、與AccentCare，前三大公司每一間大概只有4%-6%的市占率，這五大公司占有所有「在宅醫療照護」市場

的20%。這比起中央核發近12,000張執照到所有「在宅醫療照護」機構顯示市場的營運相當分散(Holly, 2019)。

## (四) 「在宅醫療照護」漸受歡迎

美國人將住在家裡接受疾病治療且最後在家裡過世的病患(接受「在宅醫療照護」者)稱為良好的死亡(good death)，在2017年，美國死亡人口中有29.8%是在醫院因為自然原因而去世的，而另外有30.7%的死亡人口是在家裡自然過世，根據研究顯示從2016年起，在醫院去世的人口已經低於在家中去世的人口比例，而這種情況將越來越普遍，如圖三所示，在2013年到2017年間，在醫院去世的人數逐年下降，而在家去世者數目越來越多，在2016年之後，在家去世的患者數超越了醫院去世者(Cross & Warraich, 2019)。而目前美國已經超過45%人簽署「預立醫囑」(advance directives)(Yadav et al., 2017)，其中許多人在面臨生命盡頭或是生命徵象消失時，表達不要施以氣管內插、體外心臟按壓，急救藥物注射、心臟電擊、心臟人工調頻、人工呼吸等標準急救程序或其他緊急救治行為(Kolata, 2019)，且越來越多美國人傾

圖三 2003-2017年美國死亡人口的分布地點



資料來源：(Cross & Warraich, 2019)

註：最上面藍線為醫院的死亡人數，第二條紅線為在家去世的人數，第三條綠線為在養老院死亡的人數，最下面則分別為其他與安寧機構的死亡人數。

向在家中接受醫療健康照護，並在家中度過生命最後一刻。

## 結語與建議

儘管美國目前「在宅醫療照護」市場發展趨於分散，但隨著人口老化，「在宅醫療照護」將越來越受歡迎，未來亦會成為健康照護的主流。而「在宅醫療照護」制度在川普政府時代有重大變革，其中包括在醫療費用支付制度改以病患為中心之模式、「非技術型在宅醫療照護服務」可獲得合法補助等。新的變革對「在宅醫療照護」市場產生各有優劣的影響，優點是「在宅醫療照護」越來越重視病患為中心的治療，補助縮短每段療程的時間，每個療程的治療轉而著重在患者臨床病徵的變化，新政策也比往昔要細緻的區分更多種病例類型，讓患者可以更精確的獲得專科醫療，這有助於「在宅醫療照護」機構以較高待遇聘用專科治療人員加入「在宅醫療照護」行列，強化「在宅醫療照護」在各專科類別的醫療照護品質，像是失智症等專科治療等。缺點是原本「在宅醫療照護」的照護者與行政人員因低薪流動率高、且人手不夠充足，現在新的模式需要更多照護人員加入，假使在宅醫療照護機構不願意提高薪資，長期薪資低廉（如圖四），缺乏專

業人員投入健康照護市場，則照護市場將會出現極大的員工短缺現象。此外，以往新移民是照護人員的主力之一，但由於川普政權高度限制新移民，現在則更難聘雇到願意領最低基本時薪的新移民加入「在宅醫療照護」勞力市場，這將為美國「在宅醫療照護」市場運作帶來重大危機(Holly, 2019; Landers et al., 2016)。

關於如何提升「在宅醫療照護」的品質，學者有下面五項建議(Landers et al., 2016)。第一，成立跨領域照護人員才能全面整合性照護患者，包括社工師、物理治療師、職能治療師、心理諮商師、醫生、藥師、護士、營養師、家人照護者等。這樣的跨領域小組之人力是很昂貴的且對於患者健康來說是相當重要的。第一線跨領域小組照護人員與行政人員的工作待遇是必須要提升的。第二，增強第一線照顧人員的臨床病徵處理能力、對特殊專科化治療的專業度，舉凡肺炎、關節置換、心臟衰竭、是慢性阻塞性肺病等，照護人員不只是提供基礎照顧，更需要具備專科化高度專業治療能力，才能針對每個病人的特殊需求提供最優質的健康照護。第三，「在宅醫療照護」必須要雇用新的行政人員協處理「在宅醫療照護」服務與醫療技術人員的合作事務，舉凡如何將電子健康照護儀器、行動健康照護的手機、遠距醫療的通訊器材等適當的運用在看診、治療、與追蹤急性患者的病徵。第四，應將「在宅醫療照護」的療程視為長期照護的一環，隨著「在宅醫療照護」社區轉介的患者增加，長期照護的機構與「在宅醫療照護」機構不管在中央經費補助上，抑或病患與照顧員的權責都需要整合，提升良好的照護工作轉移、照顧員間的合作、對照顧人員的支持等面向都對患者病情有正面的幫助。第五，衡量「在宅醫療照護」機構表現的績效應該以照護品質與病人經驗為首要衡量標準，而非是治療的次數或費用。總之，欲改善「在宅醫療照護」品

圖四 2013-2016年美國在宅醫療人口薪資分佈



圖：作者自行整理

資料來源：Avalere analysis of the Medicare Current Beneficiary Survey, Access to Care file, 2013-2016

質，則必須由「在宅醫療照護」機構、患者、家屬、第一線跨領域照護人員小組、行政人員、政策制定者、補助經費的中央單位、付費者、專家、長照系統共同溝通合作、各單位協調整合，方能有效讓病患擁有良好的居家健康照護。■

#### 參考書目

- ※AgingInPlace. (2020). All About Home Health Care Services | Updated for 2020. AgingInPlace.Org. <https://www.aginginplace.org/all-about-home-health-care-services/>
- ※American Physical Therapy Association. (2019a). Proposed Home Health Rule Moves Ahead With New Payment System, Allows Therapist Assistants to Furnish Maintenance Therapy. <https://www.apta.org/PTinMotion/News/2019/7/12/HomeHealth/>
- ※American Physical Therapy Association. (2019b). What You Should Know About the Patient-Driven Groupings Model for Home Health Services. [https://www.apta.org/uploadedFiles/APTAorg/Payment/Medicare/Coding\\_and\\_Billing/Home\\_Health/APTAHandout-PDGM.pdf](https://www.apta.org/uploadedFiles/APTAorg/Payment/Medicare/Coding_and_Billing/Home_Health/APTAHandout-PDGM.pdf)
- ※Avalere Health. (2019). Home Health Chartbook. Alliance for Home Health Quality and Innovation. <http://ahhqi.org/research/home-health-chartbook>
- ※Cross, S. H., & Warraich, H. J. (2019). Changes in the Place of Death in the United States. *New England Journal of Medicine*, 381(24), 2369 – 2370. <https://doi.org/10.1056/NEJMc1911892>
- ※Holly, R. (2019, November 14). The Top 10 Largest Home Health Providers in 2019. *Home Health Care News*. <https://homehealthcarenews.com/2019/11/the-top-10-largest-home-health-providers-in-2019/>
- ※Holly, R. (2020, January 6). The Top Home Health Trends of 2020. *Home Health Care News*. <https://homehealthcarenews.com/2020/01/the-top-home-health-trends-of-2020%ef%bb%bf/>
- ※Kaiser Health News. (2019, November 21). Eligibility Requirements for Non-Skilled In-Home Care Services in Medicare Advantage Plans. *Manchester Specialty Programs Insurance*. <https://www.manchesterspecialty.com/eligibility-requirements-for-non-skilled-in-home-care-services-in-medicare-advantage-plans/>

- ※Kolata, G. (2019, December 11). More Americans Are Dying at Home Than in Hospitals. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/12/11/health/death-hospitals-home.html>
- ※Landers, S., Madigan, E., Leff, B., Rosati, R. J., McCann, B. A., Hornbake, R., MacMillan, R., Jones, K., Bowles, K., Dowding, D., Lee, T., Moorhead, T., Rodriguez, S., & Breese, E. (2016). The Future of Home Health Care. *Home Health Care Management & Practice*, 28(4), 262 - 278. <https://doi.org/10.1177/1084822316666368>
- ※Lineaweaver, N. (2019). US Home Health Care Market Report : Industry Overview & Trends -. *Business Insider*. <https://www.businessinsider.com/us-home-healthcare-market>
- ※Mather, M. (2019). Fact Sheet : Aging in the United States - Population Reference Bureau. <https://www.prb.org/aging-unitedstates-fact-sheet/>
- ※Medicare. (2020). What' s home health care? <https://www.medicare.gov/what-medicare-covers/whats-home-health-care>
- ※Mikulic, M. (2019). Medicare home health agencies number 1967-2017. *Statista*. <https://www.statista.com/statistics/195318/number-of-medicare-home-health-agencies-in-the-us/>
- ※Mon, M. (2019). 3 Ways to Move Forward with PDGM Therapy Visits. <https://www.noteefied.com/blog/3-ways-to-move-forward-with-pdgm-therapy-visits>
- ※Mroz TM, Andrilla CHA, Garberson LA, Skillman SM, Patterson DG, Wong JL, & Larson EH. (2018). Different Populations Served by the Medicare Home Health Benefit : Comparison of Post-acute versus Community-entry Home Health in Rural Areas. *WWAMI Rural Health Research Center*. <https://depts.washington.edu/fammed/rhrc/publications/different-populations-served-by-the-medicare-home-health-benefit-comparison-of-post-acute-versus-community-entry-home-health-in-rural-areas/>
- ※National Center for Health Statistics. (2019). Long-term Care Providers and Services Users in the United States, 2015 - 2016. *National Center for Health Statistics*. [https://www.cdc.gov/nchs/data/series/sr\\_03/sr03\\_038.pdf](https://www.cdc.gov/nchs/data/series/sr_03/sr03_038.pdf)
- ※Options Corp. (2019). Facts, Statistics, and Numbers About Home Health Care | Options for Senior America. <http://www.optionscorp.com/about-us/demographics-and-statistics>
- ※The Centers for Medicare and Medicaid Services. (2019). Home Health PPS | CMS. <https://www.cms.gov/Medicare/Medicare-Fee-for-Service-Payment/HomeHealthPPS>
- ※Yadav, K. N., Gabler, N. B., Cooney, E., Kent, S., Kim, J., Herbst, N., Mante, A., Halpern, S. D., & Courtright, K. R. (2017). Approximately One In Three US Adults Completes Any Type Of Advance Directive For End-Of-Life Care. *Health Affairs*, 36(7), 1244 - 1251. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2017.0175>
- ※吳肖琪. (2013). 全民健保住院診斷關聯群制度(Diagnosis Related Groups Payment System)對健康照護模式之影響評估. 行政院衛生署委託科技研究計畫書. file : ///Users/apple/Downloads/%E5%85%A8%E6%B0%91%E5%81%A5%E4%BF%9D%E4%BD%8F%E9%99%A2%E8%A8%BA%E6%96%B7%E9%97%9C%E8%81%AF%E7%BE%A4%E5%88%B6%E5%BA%A6%E5%B0%8D%E5%81%A5%E5%BA%B7%E7%85%A7%E8%AD%B7%E6%A8%A1%E5%BC%8F%E4%B9%8B%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E8%A9%95%E4%BC%B0%2528%E5%85%A8%E7%A8%8B%E8%A8%88%E7%95%AB%E5%9F%B7%E8%A1%8C%E7%B8%BD%E5%A0%B1%E5%91%8A%2529.pdf

## 訂閱新社會雙月刊

好的刊物需要大家的支持，即日起，訂閱本刊兩年只需1200元

訂閱專線：02-2356-4008 編輯部

匯款帳戶：

台灣銀行群賢分行

162001005131

戶名：台灣新社會智庫協會

另可刷卡訂閱，請至本社網站 [www.taiwansig.tw](http://www.taiwansig.tw)

## 徵稿啓事

歡迎各界有識之士提供對於各類公共議題的分析與主張，採長年徵稿，來稿一經採用，將給予稿費，一字1.5元（不含註解）。

投稿格式與需知：

1. 每篇五千字為原則，以word檔繳交。
2. 來稿請寄 [taiwansigblog@gmail.com](mailto:taiwansigblog@gmail.com)
3. 來稿經採用後，作者需同意本智庫進行如下之用途：
  - 以紙本或是數位方式出版。
  - 進行數位化典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料銷售或提供服務之行為。
  - 再授權其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務。
  - 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。



版權所有 翻印必究





台灣新社會智庫  
New Society For Taiwan

[www.taiwansig.tw](http://www.taiwansig.tw)

ISSN 20754582



9 772075 458000

特價100元