



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 64 期 2018 年 3 月

- 編者的話-----1
- 國際人權條約國內法化方式之回顧-----2
- 川普「貿易戰」博弈的懦夫賽局-----4
- 聯合國對北韓的制裁有成效！？-----6
- 習近平「稱帝」的圖謀與侷限-----8

編者的話

政治經濟局勢動盪的亞洲四海與印度太平洋地區，軍事與經貿的緊繃關係皆達高峰。無論是美韓軍演規模、中俄軍機於東海大肆繞行、美軍「卡爾文森號」歷史性的重返越南、北韓無預期訪中，抑或是中國取消國家主席任期限制與川普強硬的對外經貿政策，皆可顯示出環繞台灣險峻的國際環境，以及居於特殊國際地位、關鍵戰略地位的台灣，思量因應措施的迫切性。本期通訊邀請各界學者專家，針對台灣國際人權公約國內法化途徑之回顧、川普「貿易戰」之博弈分析、聯合國對北韓制裁之成效，以及中國取消任期限制等重要議題分析綜論。

中央研究院法律學研究所廖福特研究員於〈國際人權條約國內法化方式之回顧〉一文指出，國際人權條約於台灣國內法化歷經幾番波折，國內法化途徑之多變，顯示出我國對於條約內容認知之空泛，以及台灣國際地位的特殊性。尤其，在公約簽署、批准與施行法通過前的空窗期間，其條約效力與適用多有疑義，使得國際人權條約於我國束之高閣。

國立交通大學通識教育中心邱奕宏副教授於〈川普「貿易戰」博弈的懦夫賽局〉一文表示，川普大舉針對進口至美國之鋼鋁，課徵懲罰性關稅，企圖透過強硬的貿易政策實行「美國優先」原則。然而，這樣的舉措是否將復燃國際貿易之保護主義，進而在懦夫

賽局的漩渦中爆發全面性「貿易戰」？值得吾人關注。

新台灣國策智庫研究部主任林彥宏於〈聯合國對北韓的制裁有成效！？〉一文指出，聯合國安理會對北韓祭出最嚴厲之 2270 號決議制裁，然而，北韓巧妙的透過船隻轉運多國之途徑，順利外銷煤炭，突破經濟制裁防線，持續精良其核武軍備並進行導彈試射。據歐洲情報局指出，北韓先進軍事設備重要零件幾乎來自日本。究竟各國面對北韓核武威脅，該如何解套？

新台灣國策智庫研究小組總召集人張人傑於〈習近平「稱帝」的圖謀與侷限〉一文中點出，中國修憲取消國家主席任期限制之動機，須置於習近平執政理路與中國政治權力結構之脈絡理解之。相對於江、胡主政，習近平集權專制的「新時代」將打破中國共產黨行之有年之政治慣例，中國共產黨的命運、中國所謂人民民主的未來，又將走向何處？

台灣為重要的島嶼國家，吾人應立於宏觀的視野、深入洞察海內外脈動，在全球政經挑戰的風雨來臨之前，未雨綢繆、領航向前。新台灣國策智庫通訊，希冀提供國人國內外重要事件之專業評析，亦提供國際友人來自台灣的研究視角與聲音。您的每一項寶貴的建議，都是我們不斷鞭策自己進步的動力，敬請各界先進不吝來信指教，謝謝您。

國際人權條約國內法化方式之回顧

廖福特

中央研究院法律學研究所研究員

台灣將國際人權條約國內法化歷經幾種不同方式，而形成多種方式也顯現台灣國際地位之困境及對於國際人權條約不熟悉。

A. 早期批准，尚未訂定施行法

第一種是早期批准，尚未訂定施行法。「消除一切形式種族歧視國際公約」屬於早期之人權條約，我國於 1966 年 3 月 31 日簽署「消除一切形式種族歧視國際公約」，並於 1970 年 11 月 14 日批准之。¹這是我國在 1971 年以前批准的唯一主要國際人權條約，因此與其他國際人權條約情況不同。與「消除一切形式種族歧視國際公約」比較接近的案例是我國於 1951 年 5 月批准「防止及懲治殘害人羣罪公約」(Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)，²後來於 1953 年 5 月制定殘害人羣治罪條例，作為實踐該公約之國內立法。而也有立法委員陳瑩、許智傑、楊曜、蔡適應等於 2016 年 3 月 25 日於立法院院會中請求審查其所提之「消除一切形式種族歧視國際公約施行法草案」議

¹ 參見外交部網站

http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=950A35056632339B&sms=C77D808B0E8BBC31&s=3EE290A0897EB21A (visited on 28 March 2018)。

² 參見外交部網站

http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=950A35056632339B&sms=C77D808B0E8BBC31&s=55976B588FED9A19 (visited on 28 March 2018)。

案，院會無異議將該議案交外交及國防、內政兩委員會審查。³並於該議案關係文書⁴中說明，我國縱然現已非聯合國會員國，然而該《公約》與我國憲法第 5 條及第 7 條之「民族平等」及「種族平等」精神一致。

B. 先加入公約，後來才制訂施行法

第二種方式是先加入公約，後來才制訂施行法。聯合國大會於 1979 年通過「消除對婦女一切歧視公約」，而我國立法院在 2007 年 1 月 5 日通過行政院函請審議的「消除對婦女一切歧視公約」，並於同年 2 月 9 日獲陳前總統頒發加入書，完成國內法定程序。這是多年來立法院所通過的第一個國際人權條約，不過立法院直到 2011 年 5 月才通過「消除對婦女一切歧視公約施行法」，此法於 2012 年 1 月 1 日生效。

C. 同時通過條約及施行法

第三種方式是同時通過條約及施行法。聯合國大會於 1966 年 12 月 16 日通過「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權國際公約」，我國於 1967 年 10 月 5 日簽署兩公約，但是在 1971 年退出聯合國之前並未批准之，經過將近 42 年之後，立法院於 2009 年 3 月

³ 參見立法院公報，第 105 卷第 10 期。

⁴ 參見委員提案第 18688 號。

31 日批准兩公約。同一天立法院亦通過「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」，其於 2009 年 12 月 10 日生效。

D. 先制訂施行法，後來才加入公約

第四種方式是先制訂施行法，後來才加入公約。立法院於 2014 年 5 月通過「兒童權利公約施行法」，依據施行法第 10 條規定，本法於同年 11 月 20 日施行。而立法院於 2014 年 8 月通過「身心障礙者權利公約施行法」，將公約國內法化，此法於 2014 年 12 月 3 日施行。然而立法院通過「兒童權利公約施行法」及「身心障礙者權利公約施行法」時，行政院尚未將兩個條約案本身移請立法院審議，因而形成通過施行法卻未審議條約本身之特殊情況。

後來行政院第 3425 次會議討論通過加入聯合國「兒童權利公約」案，並於 2014 年 11 月 20 日函送立法院審議，不過該案未能於立法院第 8 屆委員任期屆滿前完成審議程序，依立法院職權行使法第 13 條屆期不續審的規定，須重行送請審議。雖然馬英九政府任期至 2016 年 5 月 19 日，行政院仍於 2016 年 2 月 4 日通過我國擬加入「兒童權利公約」案，⁵函請立法院審議，後來立法院於 2016 年 4 月通過加入「兒童權利公約」案。⁶而因為「兒童權利公約」為多邊條約，必須存放加入書於聯合國秘書長，同時「條約締結法」第 11 條第 1 項規定，條約定有批准、接受、贊同或加入條款者，原則上主辦機關應報請行政院轉呈總統頒發批准書、接受書、贊同書或加入書，並副知外交部，於完成國內程

序及依條約之規定互換或存放相關文書生效後，由主辦機關報請行政院轉呈總統公布。不過其但書也規定如果情況特殊致無法互換或存放者，由主辦機關報請行政院轉呈總統逕行公布。而因為我國存放「兒童權利公約」之加入書可能會有困難，因此到 2017 年 5 月 17 日才由蔡英文總統公布「兒童權利公約」。

加入「身心障礙者權利公約」也有類似的情況。行政院會於行政院第 3426 次會議討論通過加入「身心障礙者權利公約」一案，並於 2014 年 11 月 27 日函送立法院審議。然而當屆立法委員之任期至 2016 年 1 月 31 日，依立法院職權行使法第 13 條屆期不續審的規定，須重行送請審議。雖然馬英九政府任期至 2016 年 5 月 19 日，行政院仍於 2016 年 2 月 4 日通過我國擬加入「身心障礙者權利公約」案，再次函請立法院審議。2016 年 4 月 19 日由新組成之立法院審查通過我國加入「身心障礙者權利公約」條約案。馬英九總統在 2016 年 5 月 16 日簽署「身心障礙者權利公約」加入書，2017 年 5 月 17 日才由蔡英文總統公布「身心障礙者權利公約」。

在將國際人權條約國內法化的歷程中，我們已經歷經許多波折，未來不應該重複，因而未來至少應該做的有兩個重點。第一，必須確認「消除一切形式種族歧視國際公約」的國內法效力，不論是制訂族群平等法、完整的平等法、「消除一切形式種族歧視國際公約」。第二，不應該讓公約與施行法分離，否則會形成適用日期爭議之困擾。BT

⁵ 參見行政院，〈行政院會通過我國擬加入聯合國「兒童權利公約」案〉，《行政院網站》，<http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&sms=99606AC2FCD53A3A&s=3768824F47D92E01> (visited on 28 March 2018)。

⁶ 參見立法院公報，第 105 卷第 23 期，2016 年 5 月 2 日，298 頁。

川普「貿易戰」博奕的懦夫賽局

邱奕宏

國立交通大學通識教育中心副教授

隨著今年初川普政府對中國的太陽能模組與南韓的大型洗衣機課懲罰性關稅以來，美國貿易保護主義升溫的陰影即揮之不去，並成為影響今年全球經濟穩定的最大變數。

隨即三月初川普宣布將對進口美國的鋼鐵與鋁各課以 25% 及 10% 的關稅。首當其衝的並非是中國，而是美國的盟友，如加拿大、墨西哥、德國、日本、南韓、台灣等。在川普提出對鋼鋁課徵懲罰關稅的消息不久，白宮國家經濟會議首席顧問科恩 (Gary Cohn) 隨即宣布辭職，遂使川普身旁僅剩下貿易主戰派的白宮貿易顧問的經濟學者納瓦洛 (Peter Navarro) 及支持川普立場的商務部長羅斯 (Wilbur Ross)。

前述事件似乎象徵美國貿易政策轉趨強硬的態勢，並使得華爾街因擔心引發貿易戰而導致股市重挫。但若宣稱前述人事變動是意味著經濟民族主義在白宮的勝利，恐怕言之過早。因為川普是位不按牌理出牌、決策反覆多變的非典型政治人物，他並沒有牢不可破意識形態。例如前述主張保護主義的納瓦洛，儘管其意識形態符合川普的「美國優先」原則，且是其競選期間撰寫經濟政策的主要謀士，卻仍在白宮內坐近一年的冷板凳，直到最近才又受到重用。

檢視川普最近的貿易政策，可發現其一貫運

用虛張聲勢的技巧，藉由提高談判姿態以迫使對手讓步的特徵。例如川普在當選後但尚未就任前即已成功利用公開喊話的方式，兵不血刃地迫使許多具指標性的本土企業與跨國公司在美國繼續營運或擴大投資，而使他可大肆宣揚其創造就業與策動製造業回流的政績。

相同地，此次川普高舉關稅制裁似也是故計重施，目的在迫使對手國讓步。只是此次受到影響的相關國家，如歐盟、加、墨等國，皆宣稱將採取貿易報復以反制美國。這使得由川普發動的貿易糾紛形成博奕理論下的「懦夫賽局」(chicken game)。

該賽局最常以參賽者兩方開車對撞來比喻，雙方的最佳策略與最佳利益皆是自己勇往直前而迫使對方退讓轉向，進以取得凸顯己方勇敢與對方懦弱的結果。但倘若雙方皆採取此最佳策略而互不退讓，則會變成兩敗俱傷、車毀人亡的最糟結果。另一個次佳結果則是彼此在互撞前的關鍵時刻即轉向，以各自保全。

若以當前美國對相關國家所採取的關稅制裁為例，顯示川普希望透過採取第一種不退讓的強硬策略來迫使對手國屈服於美國的要求。倘若對方也堅不屈服而採取貿易報復，則會變成相互毀滅的貿易戰。相反的，倘若雙方皆能各退一步來協商，以避免貿易戰的

爆發，則會是雙方互利雙贏的結果。

然而，從川普的角度分析，對進口鋼鋁課徵高關稅的舉措有兩項意義：首先，希望藉此迫使對美出口鋼鐵排名第一與第四的加拿大及墨西哥在目前陷於僵局中的北美自由貿易區 (NAFTA) 談判上讓步；其次是兌現川普對美國鐵鏽地帶 (Rust Belt) 工人選民的競選承諾，藉以挽回其近來下滑的支持度，並以資因應即將到來的期中選舉；第三是項莊舞劍、志在沛公地給對造成美國龐大貿易赤字的中國一個可信的警告，要求其採取有效措施來削減對美貿易順差。

至於是否會爆發全面的貿易戰，賭性堅強的川普認為可能性不高，因為他堅信美國市場對相關國家出口的重要性遠高過其他市場，因此他預期其他國家將會在美國關稅制裁的壓力下退讓。此外，作為美國行政部門的最高決策者，川普掌握行政權柄以抵擋來自國會、華爾街及輿論的反對。事實上，華爾街、自由派輿論及共和黨建制派議員的反對聲浪越是激烈，川普在草根選民的支持度就越高。

因此，川普近來在貿易政策上採取的強勢策略，無非是希望達成下列目的：1. 迫使對手國在貿易談判上讓步；2. 減少貿易赤字；3. 兌現競選承諾以動員選民支持，進以獲取此賽局的最佳結果。

倘若歐盟、加、墨等盟國皆無意在美國關稅

威脅下退讓，反而採取貿易報復手段並向世貿組織興訟，進而導致貿易戰的爆發，將變成此賽局最糟的兩敗俱傷結果。屆時美國消費者將因國際貿易停頓而蒙受物價高漲、工作機會喪失、經濟衰退等衝擊，這些負面的經濟後果將進而反噬川普的政治基礎。

因此，川普高舉的關稅威脅，僅是貿易談判的手段而非目的。他日前與瑞典總理會面時表示，「如果他們（歐盟）為我們做一些事情」，則考慮對美國盟邦進口的鋼鋁免除關稅。他也說，若能與加、墨兩國在 NAFTA 達成協議，那就沒有理由對這兩國課徵關稅。事實上，在川普後來簽署的鋼鋁關稅命令中，如加、墨等國都獲得最初豁免，但是否持續則將取決於 NAFTA 談判的結果。由此可印證前述論點，川普的關稅巨棒是主要作為威嚇對手退讓的手段，取得有利於美國的貿易協議才是最終目的。

總之，川普透過關稅所發動的「懦夫賽局」是否能成功，將取決於川普是否有不動搖的意志來實施關稅制裁、對手國是否願意玉石俱焚地採取貿易報復、及雙方協商的管道是否被關閉。從後來川普簽署之具有彈性的關稅命令，相關國家仍持續對美遊說希冀取得豁免的外交努力、與仍在進行的 NAFTA 談判觀察，短時間內爆發貿易戰的可能性仍低。無論如何，在不爆發全面貿易戰的前提下，川普主動好戰的貿易政策恐將是在此賽局中的最大贏家。BT

聯合國對北韓的制裁有成效！？

林彥宏

新台灣國策智庫研究部主任

2017年8月23日，北韓的平面媒體「勞動新聞」刊登金正恩訪問「國防科學院化學材料研究所」(Chemical Material Institute of Academy of Defence Science)的照片。在該研究所展示出類似可收納彈道型導彈的固態燃料的盒子，該盒子是由碳纖維製造的。然而，這些配件被懷疑有可能使用在新型彈道型導彈「北極星1號」及「北極星2號」。

在報導的畫面中，金正恩與專家們在「超低溫恆溫槽」的機器前有說有笑，該機器是為了要測試導彈在超低溫環境時對導彈的材料有何影響，所設置的一項高科技的設備。這個恆溫槽，與日本企業所製造非常類似，但並非是最新的一代。到底北韓是如何收集到這項設備的資訊，以及如何拿到該設備，充滿了疑問。

根據歐洲情報當局，北韓的寧邊核能設施，使用日本製造的變頻器及緊急發電設施。先前曾經發現過在北韓的武器走私公司向敘利亞銷售彈道型導彈的貨物中，有由日本製造的可攜帶型壓力計測器；北韓偵查總局的無人偵察機使用日本製造的高性能相機，還有朝鮮人民軍船艦上標準配備的雷達，也是日本製。由此可知，在北韓的軍需產業，對於日本製造的產品是有相當大的人氣。不過，日本國內若沒有人協助北韓，北韓怎麼能輕易獲得這些高科技的軍事產品呢！？

另外，聯合國安理會的專家長期對北韓調查，並在2017年所提出的報告書中清楚記載，北韓對於聯合國的經濟制裁順利地利用巧妙的方式避開了。2017年1至9月透過外銷煤炭、鐵、鋼鐵獲得約2億美金的收入。不僅如此，北韓也不斷向敘利亞及緬甸提供彈道型導彈及化學武器研發的協助。再者，報告書中也提到，聯合國對北韓的制裁幾乎對北韓所有的商品都禁止外銷。北韓很精巧的利用一些方式及矇騙的策略，讓煤炭藉由船隻，經過中國、馬來西亞、韓國、俄羅斯、越南等國家，順利把煤炭外銷出國，賺起外匯。不僅如此，北韓最新的手法是著眼在「網路犯罪」。例如，在國際銀行系統之間，利用菲律賓及斯里蘭卡的中央銀行等網路安全比較弱的地方，竊取匯往紐約款項，日前常常發生數千億日幣規模的款項遭不明駭客所竊的事情，就連最近在金融市場非常受到注目的虛擬貨幣，在背後也看得到北韓的身影。

在國際社會中，對北韓的制裁或許不是最重要的課題，僅是各式各樣競爭的政策課題中的一項。2006年之後，安理會通過對北韓的制裁案就有五個，聯合國的會員國有義務向聯合國提出本國對該案履行的報告書，但實際真正有提出的國家差不多只有一半左右。像歐美或是日本，對聯合國的決議真正用心去遵守的國家少之又少。

以中國及俄羅斯為首，除了一部分東南亞國家及中東、非洲、古巴等，針對違反聯合國制裁案件的搜查是不提供協助，對於違反制裁的人或企業的資訊有刻意隱藏的嫌疑。特別是中國，政治領導者擔憂北韓體制的崩壞，對於北韓的制裁並沒有全面履行。這樣的結果讓北韓在飛彈與核武的開發，沒有受到嚴厲的取締。

當然安理會決議的通過，並不能自動對制裁的時效性進行擔保。各國為了履行聯合國決議，必須進行國內的立法、行政作為，在決議實際生效間有時間的落差。例如在 2270 號決議通過後，與北韓比較接近的國家（越

南、馬來西亞、烏干達、賴比瑞亞、埃及、蒙古、波蘭等）態度就表現的比較消極，不禁令人懷疑這些國家是否真正的看待聯合國的 2270 號決議存在的重要性。

安理會 2270 號的決議，號稱是聯合國對北韓最嚴厲的制裁，但是在決議案發佈之後，北韓接二連三發射彈道型導彈及實施核武試驗，國際社會出現一股新的聲音，希望對北韓進行更嚴厲的制裁行為。北韓的問題是否會造成東北亞情勢的緊張！？五月份的「川金會」是否成形，都是未來關注的重要議題。

習近平「稱帝」的圖謀與侷限

張人傑

新台灣國策智庫研究小組總召集人

中國突如其來的修憲取消國家主席任期限制（「稱帝」），在當代國際政治投下一個震撼彈，也為中國政治留下一團迷霧；澳洲前總理中國問題專家陸克文（K. Rudd），3月20日在紐約時報撰文指出西方政學界，對習近平人大修憲舉動的錯愕與震撼，顯示西方對中國的隔閡與一廂情願；陸克文冷靜地說出西方對中國的霧裡看花，他沒說的是東亞國家甚至中國內部人士，也對習十九大以來的舉動感到高度意外與不解。針對習的「稱帝」各方解讀不一，正面的說法是「三位一體」的需要，即軍委、總書記與國家主席一致的（無）任期限制，相對的，史學家余英時則認為是來自習恐懼下台失去權力後會被追殺，中共官媒則在一陣靜默之後，避重就輕的說取消任期不等於實施終身制。

習敢冒天下之大不諱匆匆佈局取消任期限制，不但違逆現代政治制度與國際潮流，更全面否定鄧小平深思熟慮後所立下的政治規矩，習為此付出的政治成本與執政風險不可謂不大，因此，習必然有其強烈動機與政治目的，不計毀譽的形成此不得已而為之的政治決定，這個取消任期的重大決策，在中國國內外政治經濟尚稱穩健並可適度掌控的情況下，顯然並沒有急迫性的國際與國內政治動因；因此，要了解「稱帝」的誘因與邏輯，恐怕還需回到習政權的執政理路與權力結構的考量。

綜觀以「習近平新時代中國特色社會主義思想」為標誌，所代表的習執政理論與方略，一是空前強調在黨以及習核心領導下的權力收攏與支配，包括對國家機關決策權力的取代或架空，一是習的國家與國際觀願景，及共產黨長期執政及改變世界藍圖的願望；只有從中國當前的權力及決策結構的重整或鬥爭過程，以及中共的國家與世界藍圖，才可適切解釋習「稱帝」的動機與理由。從政治局常委結構與人事任命的大幅改革，以及「小組決策」的架空國務院與政務系統，習的舉動不但全面收編與重整黨的權力，同時打破政務體系資源龐大的條條塊塊，確立習核心意志得以如臂使指並避免資源旁落，習享有打破黨政介面與權力差序定於一尊的絕對權力，並承擔資訊與權力集中、決策狹隘極端與權力傳承斷層的組織風險，習當政下中國將面臨專制獨裁與組織解組的陷阱。

所謂的「新時代」並非意指歷史斷代或時間序列，現實上在於政治性的區隔江、胡積弱不振的執政並形成反差，精神上則在鋪陳托洛斯基式持續開創不斷改革的策略，其公開訴求在以共產黨的長期執政確保中國的長期發展，所謂 2020、兩個百年、四個 30 年等目標，都在以政治週期襯托其執政正當性與存在感，潛在目的則在認證習核心乃至習個人開創新局的突出地位，以「民族偉大復興」以及「中國夢」為標籤的宏大劇本，建

構個人萬世一系垂範久遠的神聖歷史使命與地位。

「中國特色社會主義」事實上並無確切意涵，因為其寓意與闡釋都是高度流動性的，社會主義的粗淺意義是分配與公平，其意識形態功能則在標舉各說各話的「馬克思主義」，在中共的思想與理論光譜之中，意識形態是一種理論、宣傳、策略，同時也是一種鬥爭工具，因而當政者便宜行事對馬克思主義各

取所需也是極其自然的事；「中國特色」在「稱帝」運動的渲染下顯得獨樹一幟與眾不同，即使在具有中國特色的人民民主與政治協商體制下，選舉與任期制也是極為審慎與制度化的，習打破並改變行之有年的遊戲規則與權力秩序，為個人方便與需要而毀棄穩固的制度與組織，則不啻以政權與民族集體前途繫於個人身家之安危，我們不禁質疑：中國之大不足以海納百川嗎？中國之眾只能倚仗維繫於一人嗎？BT



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

發行人：高志鵬

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳、葉儒婷

