



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 66 期 2018 年 5 月

- 編者的話-----1
- 大法庭真能統一法律見解-----2
- 美日首腦會談 - 川普與安倍之間真有「蜜月期」！?-----4
- 朝核危機的信心建立機制-----6
- 「六都市長就任三年半施政滿意度暨年底大選評估」民調
-----8

編者的話

新台灣國策智庫通訊每月邀請各界學者專家，針對國內外重大事件評析、考究，希冀提供國人與國際友人來自台灣專業的研究視角，並為台灣發聲。感謝各位讀者的支持，您的每一項寶貴建議，都是我們不斷鞭策自己進步的動力。本期通訊，針對大法庭統一法律見解之效力、美日首腦會談、朝核危機之信心建立機制等重要議題分析綜論，並收錄「六都市長就任三年半施政滿意度暨年底大選評估」民調解析。

真理大學法律系所副教授吳景欽於〈大法庭真能統一法律見解〉一文指出，最高法院所建立的大法庭制，由於其見解不及於個案審判，對於提案庭判決裁定影響效力有限。唯有大法官與最高法院合一，讓最高層級的法院具有個案的審判權、違憲宣告暨統一法律見解之權力，未來終審法院之判決，才能更為透明並具有預測性。

新台灣國策智庫研究部主任林彥宏於〈美日首腦會談—川普與安倍之間真有「蜜月期」！？〉一文指出，高舉美國優先大旗的川普，以保障國家安全為名，行保護主義之實。採取正面與美對抗的歐盟、加拿大與澳洲等國，事後皆排除於課稅名單之外，唯獨頻頻對美國釋出善意的日本，卻仍列為重點課稅對象，種種跡象顯示美日間恐無所謂「蜜月期」。

新台灣國策智庫研究部副主任蘇世岳於〈朝核危機的信心建立機制〉一文表示，朝核危機挑戰既有國際關係結構，而當前的元首峰會仍舊無法突破問題核心。唯有實現北韓與國際社會間的「信心建立機制」，確保任何一方現狀不被改變，才可能讓北

韓願意「凍核」、重啟國家工業化，真正解決棘手的朝核問題。

5月22日新台灣國策智庫召開「六都市長就任三年半施政滿意度暨年底大選評估」民調公佈記者會。新台灣國策智庫民調中心主任吳世昌表示，就趨勢調查而論六都民眾對於蔡英文總統與行政院長賴清德的施政表現不滿意度微幅上升。就六都城市進步感受而論，桃園市、高雄市與台中市在兩次趨勢調查中，皆名列前茅。凱達格蘭學校校長金恒煒表示，當前民進黨必須思考如何號召綠營的凝聚力，並落實政黨理念與主張，才能夠解決民進黨選民疏離的危機。前國立中正大學政治學系主任謝敏捷表示，台中空污問題涉及國家整體發展方略，對於台中市長的施政滿意度影響不大，從數據觀察，可發現台中市民對於市府積極解決問題的態度給予正向評價。

中華大學行政管理學系副教授曾建元認為，民進黨應儘快在台北市長選戰中推出合適人選，並清楚的說明對於台北市整體的市政規劃，這將是未來兩年民進黨政府與選民建立互信的基礎。國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系副教授曾冠球表示，未來台北市長選舉若為柯文哲與丁守中兩人對決，柯文哲支持度將略高於丁守中；若為三位候選人對決，則民進黨無論派出姚文智、賴清德或陳菊參選，柯文哲支持度依舊微幅領先。民進黨必須思量柯文哲勝選的意義為何？究竟是政黨理念與選舉成敗的取捨，還是政治理想與政治現實的兩難，這是選前不得不審慎評估之問題。

大法庭真能統一法律見解

吳景欽

真理大學法律系所副教授

在台灣，同一刑事案件，常會於各審級間於有罪、無罪間擺盪，致為人所詬病。甚至，現任的司法院長許宗力，更曾說出司法有如月亮般，初一、十五不一樣的心痛與感嘆。故於今年初，司法院就提出法院組織法、行政法院組織法修正草案，而將於最高法院、最高行政法院，設立各十一人的民事、刑事、行政大法庭，除院長為當然庭員，並由其指定一位庭長為審判長外，其餘九人則由法官票選產生。藉由大法庭的統一法律見解，即降低相類似案件，卻因法官不同的差別對待。惟藉由大法庭之設置，果能改變司法有如月亮陰晴圓缺之現狀，卻值得懷疑。

根據法院組織法部分條文修正草案第 51 條之 2 第 1 項，最高法院各庭於評議所採的法律見解，若與先前裁判不一致時，就可以裁定敘明理由，來向大法庭提案。惟依據同條第 2 項，各庭在提案前，須先徵詢其他庭之意見，他庭應在三十日內回復，若有表達維持先前見解者，表示確實存在法律見解歧異，才得以裁定向大法庭提案。如此的規範，雖是基於大法庭資源有限，致須有效利用之目的，卻也帶來程序之延宕，尤其他庭，是否會為了省下寫回復書之煩，致逾期不回復，

而視同維持先前裁判之意見，並因此使大量案件湧入大法庭，實未可知。

而一旦提案於大法庭，依照法院組織法部分條文修正草案第 51 條之 8，必須開啟言詞辯論，且因涉及法律的高度爭議，就須採取律師強制辯護或代理制度，必要時，還得選任專家為法律鑑定人。而在言詞辯論之後，依據草案第 51 條之 9，必須於三十日內，以裁定載明主文、理由及不同意見，一併公布。凡此規範，實可一改最高法院不常開庭之陋習，致能拋開秘密審判之污名。

只是讓人不解的是，如此大費周章開啟之程序，因此產生的裁判，卻不能馬上及於聲請之個案，而仍得由提案庭，根據大法庭的法律見解來為判決。雖然，根據草案第 51 條之 10，提案庭有受裁定拘束之效力，但在大法庭非對具體個案為審判下，其所表達的統一見解，能有多少約束力，也得打個大問號。

以受賄罪來說，是否屬公務員的職務行為，乃為貪污對價成立與否之關鍵。而司法實務一直將職務行為採取廣義解釋，只要是公務員應為或得為之作為皆包括之。從此推演，

所謂職務範疇，不僅包括核心業務，也包括附隨業務，也不管是抽象權限，還是具體權限，只要屬於此範圍的舉措，即便非其法定執掌權限，亦屬之。

只是於 2006 年 7 月 1 日以後，由於刑法第 10 條第 2 項，關於公務員，採以具有法定職務權限者為界定，也連帶影響受賄罪職務行為之認定，也須由原來的廣泛無邊，走向以較為具體的法定職權為標準。只是從前總統陳水扁的龍潭購地案與二次金改案裡，最高法院對於職務行為，又以內容極為飄忽不定的實質影響力說為立論，就使職務行為的爭議更為紛亂。

面對職務行為的認定，採法定職權或實質影響力之分歧，就使同一案件於各級法院，如林益世案件，會出現第一、二審的不同見解與判決。而原本預期最高法院，能於林益世案來統一法律見解，惜至現今，卻遲遲未有所動。故若大法庭於近期內實施，則於最高

法院擱置已兩年的林益世案，就必成為首波提案之焦點。

而如果在言詞辯論後，大法庭無論採取採實質影響力或者法定職權說，卻因與個案脫勾，致不可能詳細說明如何具體適用，就使實質影響力之界定，繼續沈浸於虛無飄渺之中，最高法院各庭，仍可能依自己的理解來各自解讀、各自表述。這與現在採取判例或刑庭決議來統一法律見解的方式，恐僅是五十步與百步之差別。

也因此，於最高法院建立大法庭制度，並試圖統一法律見解，實屬緣木求魚之想法與作法。正本清源，應是回到 1999 年的司改會議決議，即將大法官與最高法院合一，讓最高層級的法院，既具有個案的審判權，又具有違憲宣告與統一法律見解之權力。若不從此源頭下手，僅是小幅度、不痛不癢的改革，就使台灣司法像月亮之譏諷，一直繼續。BT

美日首腦會談 - 川普與安倍之間真有 「蜜月期」！？

林彥宏

新台灣國策智庫研究部主任

2018年4月18日（美國時間），美日兩國首腦在佛羅里達州，川普總統的別墅，馬阿拉歌莊園內（Mar-a-Lago）共同召開記者會。美日兩國從川普總統上台後，透過幾次的高球聚會，在外表現如膠似漆，恰似新婚的「蜜月期」。例如：在安全保障上，共同維護西太平洋的安全等，彼此有了共同的共識。但在川普總統發布貿易制裁，把日本列入鋼鐵、鋁製品課稅的名單後，兩國之間的關係產生了微妙的變化。

川普總統希望美國在貿易上對日本的赤字能夠縮小，川普總統提到「美國與日本之間存在著巨額貿易赤字的問題」、「一年約690~1000億美金之間，這是一個相當大的數字」，若「美日之間，若有新的共識，關於鋼鐵、鋁製品關稅的問題將會被進行討論」。此語暗示，若要請美國把日本從名單上拿掉，安倍首相似乎要端出更好的菜色來滿足川普總統及美國人的需求。美日的「蜜月」關係似乎變質成「朝貢」關係。

關於鋼鐵、鋁製品進口到美國的關稅，這是美國為了保護國內產業所提出的一個緊急應對政策。基於美國通商擴大法(Trade

expansion act) 232條，因鋼鐵、鋁製品的進口到美國的數量增加，對於美國的安全保障造成若干的影響，將對鋼鐵、鋁分別課予25%及10%的關稅。

世界貿易組織(WTO)，針對美國此項政策提出嚴重批評，若是在安全保障造成若干的影響，或許在緊急狀態可以認同該項政策，川普政權這樣作法是不合理。4月18日川普總統本人也證實，其實會對鋼鐵、鋁製品課予關稅在於「美國整體的貿易赤字超乎大家想像」。當然川普總統提出該政策，不僅世界各國反對的聲浪不斷，就連擔任美國國家經濟會議(NEC)議長的蓋瑞寇恩(Gary D. Cohn)也強烈反對，結果造成蓋瑞寇恩不得不辭去議長一職。

歐盟(EU)委員會主席，尚·客勞德·榮克(Jean-Claude Juncker)批評：「為了保護美國的鋼鐵業，什麼手段都使得出來，此舉是不具正當性的」、「不當的政策對我們的產業造成打擊，不應該袖手旁觀」，必須採取報復手段。加拿大的外交部長：「我們絕對無法接受」、「對於加拿大的國家利益，會迅速採取對應方式」。中國表示：「美國在做一件

錯誤的事情，中國會採取必要的措施，保障自己合法的利益」，並對輸入到中國的美國產品課予關稅。

反觀日本，安倍政權呈現出軟弱無能。管義偉官房長官及世耕弘成經濟產業大臣，只表示出遺憾。世耕大臣表示「從日本出口到美國的鋼鐵、鋁製品不可能對美國的安全保障造成不好的影響」，希望美國能夠把日本從課稅的名單上剔除。然而日本政府，對於川普政權提出的鋼鐵、鋁製品課予關稅的保護主義政策，從不敢正面批評，只是重覆要求美國把日本從課稅的名單上剔除。

但是對美國的鋼鐵、鋁製品課予關稅的政策進行批評，將採取對抗措施的歐盟及加拿大、澳洲等，結果從課稅名單上被剔除。日本在美國的主要同盟國之中，唯一在鋼鐵、鋁製品上被課予關稅。很清楚地，川普政權希望日本政府在貿易上，尤其在汽車產業做出讓步。特別是川普總統在面對記者提出的問題指出：「每年對日本最低至少 690 億美金的

貿易赤字。日本每年出口到美國的汽車有數百萬台，我們也沒有課予關稅。美國也沒有把產品出口到日本，雖然還有其它及貿易壁壘的事情。因為有這樣的事情存在，首相與我將會在短期間進行討論」。

當主要的媒體在報導川普總統與安倍首相的關係時，都稱彼此為「蜜月期」。但是這次美日首腦會談中，美國並沒有把日本從鋼鐵、鋁製品制裁名單上剔除，以及日本主動提出，要求美國重返跨太平洋夥伴協定 (TPP)，美國的態度表現冷漠，反而希望優先進行「2 國間的談判」，種種跡象顯示彼此間並沒有所謂的「蜜月期」。而在 2017 年 11 月，雙方的首腦會談中，可看出川普總統把安倍首相當作部下在使喚。當然，日本是不是能夠像歐盟及其它國家對美國能夠正面的碰觸問題，不拐彎抹角。這關係到今後美日在貿易上談判時，一個相當重要的因素。那時就可了解到，川普總統與安倍首相之間的信賴關係程度有多深厚了。BT

朝核危機的信心建立機制

蘇世岳

新台灣國策智庫研究部副主任

朝核危機的峰迴路轉，讓許多國際關係理論家急著在眾多理論中找出說法。從 2006 年首次到 2017 年的第六次核試，北韓甚至還完成了洲際彈道飛彈的試射，韓半島一度成為廿一世紀東北亞地區和平與穩定最大的變數。然而，劍拔弩張之際，北韓領導者金正恩卻突然兩次密集造訪中國，並且與南韓總統文在寅舉行了會晤，接下來更將與美國總統川普會面，一瞬間，金正恩彷彿又成了「和平的締造者」。目不暇給的快速變化，不但困惑世人的眼光，也對既有的國際關係權力結構提出挑戰，首腦間的高峰會談真的能突破多年「六方會談」（由南北韓、日本、美國、中國和俄羅斯，針對朝核問題所進行事務性層級會談）的困境，或許「信心建立機制」（Confidence-building measures）的落實，恐怕才是難題的解決之道。

朝核問題的本質並不複雜，追根究柢就是「援助換棄核」。1994 年的「朝美核框架協議」（DPRK-U.S. Nuclear Agreed Framework）早已經點明，只要國際社會願意提供足夠的重油和兩座輕水反應爐，北韓將不會進行核武器的開發。然而，美國總統面對國會的壓力（共和黨的國會始終反對這項方案），多方推遲對於北韓的承諾，這雖然是民主政治決策上的常態，但對北韓來說，卻是對於國

際協議的公然違反：如果作為霸權的美國都無法信守承諾，北韓作為一個小國，又為何要率先放棄手中僅有的武器呢？也因此，朝核問題就在交相指責的過程中，落入「試驗-制裁-再試驗-再制裁」的惡性循環中，這也一步步墊高了要求北韓棄核的成本，同時也引導出另一個問題，誰應該負擔要求北韓棄核所帶來的經費支出呢？

當前元首高峰會談的內容，實際上並未觸及到朝核問題的核心。接觸、交往當然有助於緩和緊張的情勢，但這不必然代表朝核問題已經找到解決方案，做為一個擁核的社會主義國家，金正恩表示，北韓勞動黨的新戰略路線是走向「社會主義經濟建設」的道路，而北韓再啟工業化的關鍵就是擁有穩定且充足的電力供應。截至目前為止，各方的言論卻僅在於營造良好的氣氛，但如何援助來讓北韓「凍核」，讓北韓走上經濟發展的道路，實際上根本沒有觸及，也沒有國家願意主動提出。換言之，「六方會談」的困境依舊擺在眼前，而寄望高舉「美國優先」，費心於調整中美貿易逆差的川普總統，說服共和黨的國會撥款援助北韓，恐怕也不是一件容易的事情。

既然如此，朝核問題的出路在哪裡，「信心建立機制」的落實或許才是應當走的第一步。

「信心建立機制」的提出，最早是冷戰時期親美的北約國家集團，為了避免與親蘇聯的華沙集團，因誤判而引爆核子大戰所提出。

「信心建立機制」不是問題的最終解決方案，但卻是跨出問題解決有效的第一步。「信心建立機制」的目標是，要讓各方行為者間的行為具有可預測性，具體的方法就是要讓彼此間的「訊息充分交流」，而所提供的訊息必須要具備「可檢證性」，特別是在有關軍事裝備種類、數量，與軍事人員的移動上。現階段要求國際社會在沒有任何信心的基礎上提供北韓經濟援助，並不實際；而北韓

也很難在沒有國際保證的情況下主動棄核。因此，「信心建立機制」的落實要能確保任何一方的現狀不會被改變，這就使得美國必須正視北韓擁有核武器的現實，而北韓也必須要讓第三方人員能重回北韓，檢視相關的核武器設施。當累積足夠的善意後，國際社會即應放鬆對北韓的經濟制裁，而北韓也應該放棄西方國家政府開發援助的幻想，主動開放引進國際私人資本，在融入國際經濟體系的過程中，藉由互賴、互信才能為韓半島的和平帶來一線曙光。BT

「六都市長就任三年半施政滿意度暨年底大選 評估」民調

新台灣國策智庫研究部

新台灣國策智庫於 2018 年 5 月 22 日召開第四次區域治理研究系列「六都市長就任三年半施政滿意度暨年底大選評估」民調公佈記者會。本次調查分為五大部分，包含總統與行政院長滿意度、六都民眾心目中的宜居城市與對所居城市的進退步感受、六都民眾對六都首長滿意度與主要政治人物的好感度、六都首長年底選舉支持度，以及新北市、桃園市、台中市民對年底首長選舉的看好度。

新台灣國策智庫民調中心主任吳世昌表示，就六都民眾對於蔡英文總統施政滿意度而言，滿意度為 28.8%、不滿意度為 50.0%，相較於 2017 年 12 月的趨勢調查結果，不滿意度上升 4.5 個百分點。而行政院長賴清德的施政表現有 39.3% 的民眾感到滿意、39.0% 民眾感到不滿意，不滿意度上升比例為 6.0 個百分點。關於六都民眾心中的宜居城市，台中市連續四次蟬聯六都宜居城市之首，其次為台北市 17.0%，第三為新北市 13.9%。六都民眾對於所居城市的進退步感受，整體而論有 47.5% 民眾認為所居城市和過去三年差異不大。就進步比例而論，桃園市、高雄市與台中市兩次趨勢調查結果皆列六都前茅，其中 61.3% 桃園市民眾認為桃園市是進步的，台中市與

高雄市分別為 39.5% 與 41.2%。就六都市長施政滿意度而論，桃園市長鄭文燦施政滿意度為 66.7%，居六都之冠，並獲得藍綠支持者相當高的比例支持；其次為台中市長林佳龍 55.7%，其中逾九成民進黨支持者感到滿意，時代力量支持者亦有 76.7% 滿意度，不過國民黨與親民黨的不滿意度偏高。值得注意的是，各政黨傾向支持者對於台北市長柯文哲不滿意度偏高，已突破四成，可視為選舉重要警訊。

六都民眾對主要人物好感度調查結果，前四名分別為侯友宜(50.2%)、柯文哲(48.5%)、賴清德(47.9%)，以及林佳龍(43.8%)。值得注意的是，侯友宜在獲得國民黨提名後好感度大幅增加，尤其國民黨、親民黨支持者對侯友宜好感度相當高，而民進黨支持者傾向對賴清德有好感，時代力量與不偏任何政黨傾向的支持者，則對柯文哲好感度較高。關於六都民眾對於年底首長支持度，新北市侯友宜以 44.3% 支持度領先蘇貞昌 30.7%，而就台北市而論，若為藍白對決，柯文哲將以 41.3% 支持度領先丁守中的 36.1%。倘若民進黨推派人選，陳菊與賴清德可拿下逾兩成的選票，而藍綠選民選票回流態勢將趨於明顯。此外，

在桃園市的部分，鄭文燦以61.4%支持度大幅度領先陳學聖的17.8%；台中市則由林佳龍以43.0%支持度贏過盧秀燕的32.2%；台南市長的部分，黃偉哲則以42.3%支持度領先高思博的18.7%和許忠信的8.4%。高雄市的部分，陳其邁以52.0%支持度贏過韓國瑜的21.0%。

凱達格蘭學校校長金恒煒表示，520為蔡英文總統就任兩週年，民眾對於蔡英文總統不滿意度過半，其中民進黨的支持者對於蔡英文總統與行政院長賴清德的不滿意度分別為兩成與一成，值得觀察。而在六都選舉當中，若單獨以台北市而論，從調查數據中可以發覺柯文哲吸票能力強且民進黨的選民對於民進黨有疏離感，民進黨必須思考的問題係政黨政治是否面臨危機？民進黨支持者的忠誠度與熱情是否消退？唯有政黨理念與主張能在政策落實、讓支持者引以為榮，才能夠解決民進黨當前選民疏離的危機。

前國立中正大學政治學系主任謝敏捷認為，台中市作為六都宜居城市之首，每年有兩萬人移居，這並非所謂台北市外溢效應，而是與城市的生活機能、就業機會，以及交通福利本身有關。就選舉評估而論，需著眼於政黨、候選人與政績三個面向觀察。在政黨方面，台中市藍綠兩黨的選民比例正在縮小當中，而中間選民的比例正在增加。若從候選人的特質而論，台中市作為一個國際大都會，以現任台中市長的學經歷、無論是在中央與地方的服務經歷，抑或是國內外的歷練，對選民皆有相當的吸引力。最後就政績而論，六都當中除了台北市因為提名問題，有較多政治因素考量，其他五都市民對於實際施政治理相對重視。而經常為眾人討論的台中空污問題，從本次民調數據觀察而論，影響不大。基本上台中市民認為空汙問題並非單一城市問題，而涉及國家整體的發展，

因此對於市府積極努力解決問題的態度，給予正向的評價。

中華大學行政管理學系副教授曾建元指出，就全國人物的好感度與六都市長的施政表現而論，除了賴清德院長過去在台南市的表現非常傑出，林佳龍將台中經營為國際城市、台灣第二首都，大大提升了其施政視野。在長期的經營之下，台中藍綠的政治板塊已逐漸變動，亦可看出林佳龍慢慢攀升的政治前景。由此可見，民進黨未來可能為林佳龍與賴清德的時代。此外，值得注意的是柯文哲的施政表現於六都當中並不突出，對於兩岸一家親的說詞反覆，卻相當受到年輕選民的支持，顯見年輕人對於過去藍綠惡鬥、統獨議題的感受並不深刻。基本上，民進黨在台北市是否禮讓柯文哲已不再是問題，民進黨當前應儘快在台北市長選戰中推出人選，並且清楚說明對於台北市整體的市政規劃，這將是未來兩年內民進黨政府與選民建立互信的新基礎。

國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系副教授曾冠球表示，就六都市長選舉支持度與主要人物好感度而論，首先值得注意的是新北市長選舉，蘇貞昌目前落後於侯友宜，若進一步從數據分析而論，蘇貞昌應優先擴展對女性、年輕世代與六十歲以下的中壯世代，以及中高教育程度選民票源的爭取。其次為台北市長選舉，未來若為柯文哲與丁守中兩人對戰，柯文哲支持度將略高於丁守中；若為三位候選人的對戰組合，則民進黨無論派出姚文智、賴清德或陳菊參選，柯文哲支持度依舊微幅領先。柯文哲游走於藍綠兩黨之間，民進黨持續尋求白色力量的合作，對於柯文哲身為政治素人的立基而論是有益的，但是民進黨必須思量柯文哲勝選的意義為何？究竟是政黨理念與選舉成敗的取捨，還是政治理想與政治現實的兩難，這可能是民進黨當局在年底這場選戰中，選擇「自有品牌」或「借殼上市」不得不審慎評估的問題。（葉儒婷整理）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

