



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 69 期

2018 年 8 月

- 從美國外資國安審查看台灣面臨的雙重風險 2
- 非典型外交下，要有突破一中的準備 4
- 夾心餅乾or左右逢源？--美中烽火下的台灣 6

編者的話

感謝各位讀者對凱達格蘭基金會的熱情支持，以及對新台灣國策智庫的長期愛護，在國家有轉型而無正義，政府有輪替而無變革的泥沼中，我們要以民間社會的地位與力量，邀請您一起來關心公共議題與國家政策，透過對話、言論、參與及服務促進社會進步及國家發展。

美國川普總統打著「美國第一」的訴求就任後，企圖擺脫既有多邊關係建制以及自由主義全球化的制肘，衝撞既成的全球政經秩序與國際政治規範，尤其是東亞局勢在貿易戰衝擊與印太戰略格局下，使台灣的國際處境面臨極大的壓力與不確定性，同時也敞開了樂觀的機會之窗與幸運之門，台灣如何在震盪危疑與雲霧陰霾之間走出一條光明大道，正考驗著國人與決策者的智慧、決斷與勇氣。

國立交通大學國際政治經濟學教授邱奕宏，「從美國外資國安審查看台灣面臨的雙重風險」一文認為，相對於美國國會在防止潛在敵國透過商業併購而危害國家安全上付出諸多努力，長期受到北京打壓與各種「以商圍政」手段攻擊的我國，在面臨中資時卻顯得缺乏足夠警戒意識與自我保護的決心。倘若我國在外資審查與監管制度上不做適時變革，對內將無法遏止中資企業透過併購台資企業來獲得敏感技術，對外亦將無法阻絕因台資企業西進所導致的技術外洩。最壞情況，台灣將會面臨來自美國的敏感科技「阻斷」與中國重金磁吸下的高科技「掏空」

的雙重風險。

國立台灣大學法學博士、促進轉型正義委員會研究員曾建元，「非典型外交，要有突破一中的準備」主張，我國外交形勢並不如表面所見的悲觀。因為我國早就發展出一向來自稱為「實質外交」的非典型外交模式，我國與無邦交國家之間，係以互派代表與大使的方式，建立與維繫彼此關係，但是中國打壓如果真到了國人無法忍受的地步，則我們不分族群黨派和統獨國族認同，都必須認真思考和嚴肅面對 1895 年前人建立台灣民主國時的勇氣和智慧，考慮宣告台灣海峽一邊一國或兩岸是特殊國與國關係。

新台灣國策智庫研究小組總召集人張人傑，在「夾心餅乾 or 左右逢源？--美中烽火下的台灣」認為，川普已經非常熟練的打台灣牌，也就是將台灣靈活的當成一顆活棋在運作。台灣可以繼續推升自己的附加價值，持續強化台灣的後冷戰地緣政治關鍵角色，使台灣成為國際社會中的一個不可或缺的組成份子，在各方利害關係者的依賴與信賴之下，得以尊嚴自主的擁有耀眼的國際地位與空間。

2018 年 11 月台灣與美國同時都即將舉行重要選舉，台灣是地方首長民代的九合一選舉，而美國則是國會議員改選的期中選舉，選舉季節也是民主體制與政治生活的關鍵時刻，凱達格蘭基金會新台灣國策智庫更加需要您的支持與參與，再次竭誠歡迎您隨時惠賜意見與指導。

從美國外資國安審查看台灣面臨的雙重風險

邱奕宏

國立交通大學國際政治經濟學副教授

隨著美中貿易戰的升溫，美國對中資企業在其境內活動與併購的戒心越趨升高。以不久前美國參眾兩院以懸殊票數通過的「外來投資風險審查現代化法案」(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA) 為例，該法案欲透過翻修當前美國政府審查外資企業併購美國企業的國安審查機制，以強化美國在面對引發國安疑慮之外資併購的抵禦能力。這是自 2007 年美國通過「外來投資與國家安全法」(Foreign Investment and National Security Act) 以來的最大規模外資政策變革。

從美國外資政策的發展歷程可知，導致美國外資政策產生重大變革的原因大抵來自兩方面：首先是美國戰略安全環境的重大變化；其次是引發重大爭議的外資併購案件。美國此次在外資政策上的變革亦非例外。由於過去十年來中資企業併購美國高科技企業的數量與比例大幅增加，再加上美中戰略互動的摩擦逐漸加溫，致使美國國會累積充分的政治動能來促成此一法案的推動。

在影響美國對外資併購國安審查的諸多政治因素中，有兩項因素最為關鍵。首先是外資來源國是否與美國存在政治敵對關係。其次是外資併購的美國企業或投資領域是否涉及國安敏感性，例如投資併購的產業是與國防安全、敏感科技或重要基礎建設相關。

倘若外資是來自於潛在敵對國家，則美國有理由懷疑其投資背後的政治動機可能涉及第五縱隊的陰謀顛覆或竊取情報的非法活動。再者，若是特定國家的外資大多鎖定在少數具國安敏感性的產業，亦會引發美國對此類外資併購將導致敏感科技外洩的疑慮。

中資企業近年來在美國的投資與併購活動似乎符合上述標準，也因此導致美國政府的外資審查單位—美國外來投資委員會 (Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS) 對中資企業在美併購活動的審查越趨嚴格。這不僅是因為中資企業不成比例地展現對併購美國高科技企業的企圖，也是由於中國逐漸被美國視為是戰略對手 (strategic rival) 的原因。

因此，自川普上任以來，美國政府陸續作出阻止中資企業併購美國 Lattice 半導體及芝加哥證券交易所等決定。再者，北京自 2015 年所開始積極推動的「中國製造 2025」計畫亦增加美國對中資企業併購美國企業的戒心，擔憂中國透過企業併購手段來獲得原本禁止及管制輸出的敏感科技，進而削弱美國高科技產業的優勢與實力。

為此，美國國會制訂 FIRRMA 法案來強化美國政府對於外資企業投資的規範，以降低國安風險。該法案有數項變革：首先，擴大 CFIUS 的管轄範圍，將任何引發國安疑慮的不動產併購，及

對美國企業的非控制性少數股權皆涵蓋在內，以阻絕外資企業透過土地房舍購買而對鄰近的國安設施與情資造成威脅，及防止外資企業透過私募基金運用少數入股以規避國安審查。

其次，法案要求 CFIUS 對於投資案若涉及有以取得關鍵科技作為戰略目標的「特別關切國家」(country of special concern)，需仔細審查。此外，該法案亦要求美國商務部研擬新興或基礎技術轉移的授權過程，藉以讓 CFIUS 界定哪些是「關鍵科技」(critical technology)，進以透過高科技移轉的嚴格控管來防止高科技外洩，並強化出口管控流程以審查海外交易。

相對於美國國會在防止潛在敵國透過商業併購而危害國家安全上付出諸多努力，長期受到北京打壓與各種「以商圍政」手段攻擊的我國，在面臨中資時卻顯得缺乏足夠警戒意識與自我保護的決心。

夾於美中兩強間戰略對抗與貿易戰升高之下的台灣，未來可能面臨「雙重風險」的困局。為維繫作為美國「準盟友」的地位，我國政府與產業必須共同避免敏感高科技流入中國，以讓美國政府與企業安心其移轉與投資台灣的高科技不會轉手流入對岸。另一方面，受挫於美國緊縮投資併購與高科技管制，北京勢必發動更大的優惠措施以吸引台灣人才西進並攫取敏感技術，藉以補足其「中國製造 2025」計畫所需的人才與技術缺口。

依此情勢發展，倘若我國在外資審查與監管

制度上不做適時變革，對內將無法遏止中資企業透過併購台資企業來獲得敏感技術，對外亦將無法阻絕因台資企業西進所導致的技術外洩。最壞情況，台灣將會面臨來自美國的敏感科技「阻斷」與中國重金磁吸下的高科技「掏空」的雙重風險。

近年來我國企業屢次發生資安外洩與人員竊密投中的事件，無疑將加深美國政府與企業將敏感科技移轉給我國的安全疑慮。特別是在美國開始嚴格控管「關鍵科技」流入中國的趨勢下，倘若我國無法妥善防止中資企業對台灣經濟的滲透與台灣人才外流中國所造成的國安風險，「中國因素」將會繼日前因我國無法識別輸美鋼鋁製品的「中國成份」而無法免除美國鋼鋁關稅後，成為另一樁在美國對中國進行全面高科技圍堵的態勢下，所必須作出減少對台灣高科技轉移與投資的困難決定。

面對當前全球民主國家對中資企業逐步提高警戒的趨勢下，作為北京各項攻勢首要目標的台灣，更無理由懈怠而任隨由國家力量挹注的中資企業，假藉自由市場名義而以龐大資金恣意侵入我國企業及獲取技術。

倘若美國在面對中資企業益發多樣的規避國安審查手法都可適時修法防範，作為東亞民主陣營第一線的我國更應積極強化國安防範機制，而不應以放任市場機制為由而疏於監督與防範。BT

非典型外交下，要有突破一中的準備

曾建元

國立台灣大學國家發展研究所法學博士
促進轉型正義委員會研究員

就在蔡英文總統八月同慶之旅訪問巴拉圭和貝里斯取道美國返國當天，薩爾瓦多竟然突然宣布與我國斷交轉而承認中華人民共和國。這已是蔡總統 2016 年就任以來，繼聖多美普林西比、巴拿馬、多明尼加和布吉納法索後，第五個斷交事件了。而這也是王毅 2013 年就任中華人民共和國外交部長以來再一次對中華民國的出手。我國的邦交國數量不斷探底，現在只剩十七國了。

嚴格說來，我國外交形勢並不如表面所見的悲觀。因為我國早就發展出一向來自稱為「實質外交」的非典型外交模式，我國與無邦交國家之間，係以互派代表與大使的方式，建立與維繫彼此的關係，形式上，我國雖然只有十七個邦交國，但我國卻在七十四國設立有大使館或代表處，而有五十八國在我國設有大使館或代表處，中華民國護照更可以獲得一百四十八個國家或地區豁免簽證的禮遇，是全球排名第二十六名便利好用又受歡迎的護照，這代表國際社會對我國的友好和信任程度，也反映出台灣國人在國際間旅行和貿易的活躍實力。台灣非典型外交的典型，就是台美關係，美國以國內法特別保障了台灣在美國的國家法人地位，也課以美國政府基於維護及促進所有台灣人民的人權為目標的國家責任，《台灣關係法》(Taiwan Relations Act)更

表明美國承認中華人民共和國是基於台灣的前途將以和平方式決定的期待，這意味著，一旦中華人民共和國欲以非和平手段統一台灣，則美國也將無意維持與中華人民共和國的邦交。美國模式表明了美國對台灣的法律責任，其法效力遠高於政府的對外政策，所以無論台美間是否恢復邦交，都不影響台美的實質關係進展。對於必須維持與中華人民共和國關係的國家而言，以國內法來排除基於一個中國原則的外交承認後果，而得繼續為與台灣的實質外關係，則是一個非常值得認真思考的非典型外交模式，因而在日本或歐洲推廣制定台灣關係法，應該被政府嚴肅思考。

今年我國推動重返聯合國的政策，也以實質參與為主軸，而以台灣人民的集體人權為主要訴求，而非以主權論述來挑戰聯合國既有的強權政治結構和一個中國國際法秩序，這也提供了美國國會在台美關係現狀下繼續推動台灣國際參與法(Taiwan International Participation Act)立法的正當理由，兼而可強化國際對我國支持的力度。

但我國若不對曾任國務院台灣事務辦公室主任的王毅外交打壓進行反制，任憑其對岸一再侵凌，對國人民心士氣未免有所挫折，畢竟實質外交終究不能取代正式邦交的象徵意義，因而尋求適當國家建立邦交、在日本或歐洲國家推動制定台灣關係法和台灣國際參與法，都是政府可努力的方向，而本文更要呼籲國人，一旦民主進步

黨政府維持現狀的政治立場無法足以繼續維護中華民國的國家人格，則如何擺脫國際法上一個中國的糾葛，提供國際支援台灣海峽爭端的人道介入基礎，應當及早納入國家正當防衛手段來評估，換言之，中華人民共和國的打壓如果真到了國人無法忍受的地步，則我們不分族群黨派和統

獨國族認同，都必須認真思考和嚴肅面對 1895 年前人建立台灣民主國時的勇氣和智慧，考慮宣告台灣海峽一邊一國或兩岸是特殊國與國關係。**BT**

夾心餅乾 or 左右逢源？--美中烽火下的台灣

張人傑

新台灣國策智庫研究小組總召集人

郭文貴放出風聲平地風波的觸動台灣的安全與外交神經。他「引述」班農（S. Banon）有關台美關係的一段談話，硬生生的將台灣的定位與生存問題拱上了議程，據稱身為川普總統前策士的班農對台灣外交作為頗有微詞，近日透過中國流亡人士郭文貴的轉述與媒體報導，掀起國內對台美關係的關注與疑慮，因為台灣位於美中貿易戰超級地震的震央附近，也是美中兩個超級強權角力的籌碼和通關密語，班農的話再度觸發台灣是不是川普抗中的棋子，以及台美特殊關係持續升溫與政軍合作問題，凸顯出台灣在兩大之間難為小，卻擁有至為關鍵的地緣戰略地位，以及舉足輕重的國際政經角色的事實。

班農或郭文貴的具體表述雖然難以查證，但是它的脈絡與意涵卻很值得推敲。我們常被川普馬戲團般的表演政治表象所迷惑，忽略了川普（團隊）實際的擘畫與謀略，直到退出國際多邊組織與協定、對俄羅斯財政制裁、退出伊朗核子協定、美墨自由貿易協定與對中第三輪關稅制裁的發展，八月 21 日川普更赤裸裸表示「不允許中國成為超過美國的大國」，凡此逐漸浮現的戰略圖像與具體作為，顯示川普並非信口開河率性而為，而是堅定而全面的在執行後冷戰地緣戰略--即美國獨大超級強權(sole superpower)的建構。

川普的「美國第一」、「美國再次偉大」訴求，

顯然服膺後冷戰地緣戰略的單極世界構想。後冷戰地緣戰略是 90 年代初期錢尼（D. Cheney）國防部長時期，來自次長沃佛維茲（P. Wolfowitz）所起草的“國防計畫指令”（Defense Planning Guidance），雖然倡議美國強權與單邊行動曾被譏評為帝國主義，但是仍然為（小）布希總統所採納，因此也通稱為布希-沃佛維茲主義（Bush-Wolfowitz Doctrine），這個主義並成為美國制定「國家安全戰略」（National Security Strategy）的腳本，新近的「2019 年度國防授權法案」也是其延續；國人熟悉的布里辛斯基（Z. Brzezinski）名著「大棋盤」，是後冷戰地緣戰略的代表作之一，承襲沃佛維茲主義的思路，布氏主張不容許任何歐亞大陸強權的出現，因為這樣的強權必然挑戰美國，也不容許歐亞大陸國家結盟對抗美國，他還特別指名俄羅斯、中國與伊朗的抗美連線，這個抗美連線現在成為美國首要的打擊與裂解對象，一向倡導以多極取代單極世界的中國更成為川普的眼中釘，在川普對中國的戰略攻勢作為中，台灣被美國視為重要戰略資產而無法置身事外。

台灣是不是川普的棋子？答案顯然是肯定的，因為川普已經非常熟練的打台灣牌，也就是將台灣靈活的當成一顆活棋在運作。蔡總統電話事件、對航空公司與連鎖飯店改名的回應、蔡總統過境美國的公開活動等，這些事件可說都是重要的插曲，但是主軸還是在於結構性的後冷戰地

緣戰略，台灣的重要性不僅是位於西太平洋第一島鏈的中心，也是戰後美國全球戰略的關鍵組成之一。美軍利用海權優勢控制歐亞大陸的邊緣地帶（rimlands），以圍堵內陸強權是美國全球戰略的基調，部署及控制西歐、中東、與太平洋圈（Pacific rim）就是美國的安全要務，戰後成立的北約（NATO）、馬歇爾計畫、中央公約（CENTO），以及台灣（還有日本）軍事同盟等都是這個戰略的存在，進入了後冷戰地緣戰略美國的意圖與利益仍有延續性，從亞太再平衡到時下的印太戰略都是明證，差別或就在傳統集體安全、多邊關係與夥伴關係降低了，相對的美國單邊行動、雙邊關係與領導地位加強了，科技與金融、太空、生物、能源、永續性等新興領域的重要性升高，台灣尖端的經貿科技與戰略地位重要

性，自然成為美國全球佈局與戰略選單上，不可或缺的一個選項甚至是亮點。

非戰之罪，懷璧其罪，台灣之所以成為棋子，並不是我們自己的選擇。成為棋子並不可悲，相反的，正凸顯出台灣的珍稀價值與地位，成為棋子並不可恥，可恥的是出賣靈魂認賊做父，在評析生存環境與客觀結構後，我們可以繼續推升自己的附加價值，持續強化台灣的後冷戰地緣政治關鍵角色，使台灣成為國際社會權力競逐的一個不可或缺的組成份子，在各方利害關係者的依賴與信賴之下，得以尊嚴自主的擁有耀眼的國際地位與空間。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

