



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 74 期

2019 年 3 月

- 2018選舉後政局觀察與政策省思 2
- 解讀中國國防預算與背後的意涵 4
- 政治「金」童褪色？韓半島靜謐中的詭譎 6
- 脫歐爛戲即將落幕？ 8

編者的話

親愛的各位讀者您好，感謝您長期支持及閱讀本通訊，期待您隨時不吝鞭策指導，讓我們能夠不斷的成长進步。2018 年底的九合一選舉，可說是選民對民進黨的期中投票，新台灣國策智庫針對此次選舉，以及 2020 總統大選進行民調，發現一些值得重視的正面訊息與趨勢；針對國際與區域的國際政治問題，包括解放軍預算、川金會以及脫歐問題，本期通訊也有文章進行討論。

成功大學政治學系副教授蒙志成，在「2018 選舉後政局觀察與政策省思」一文中指出，九合一選舉結果雖然說明民眾在意內政發展問題，但同時亦關注國家安全與兩岸關係問題，只是中央與地方不同層次選舉時，所在意的面向各有側重。民眾對於民進黨自 2016 年以來，中央行政立法全面執政後，反應出普遍存在社會各角落的不滿意評價，最後也就以期中選舉的概念投下不信任票。2020 的選戰攻防焦點，將著重在兩岸、國安與區域政經關係上，與九合一地方選舉側重在內政改革、經濟發展與社會分配等議題，有所差異。

中正大學戰略暨國際事務研究所兼任助理教授林穎佑所撰「解讀中國國防預算與背後的意涵」專文分析，軍改後的解放軍在聯合作戰的整合能力與指參人才的培訓上仍有努力的空間，但歷年高額的軍費支出，代表中國對於解放軍的重視卻是不爭的事實。我國雖無本錢與中國進行軍備競賽，但這不代表我國只能坐以待斃。雖然魚

與熊掌不能兼得，但如何列出國家安全戰略的優先順序，善用資源將每一分預算花在刀口上，並凸顯我國在印太戰略上的價值，結合盟邦發揮集體安全，藉此維持區域穩定以智取勝，進而確保我國國家安全。

新台灣國策智庫研究部副主任蘇世岳為文「政治『金』童褪色？韓半島靜謐中的詭譎」，指出美朝間的第一次新加坡會談，表面看似風光，但實際上並沒有達成任何實質性協議；第二次河內會談，看起來一事無成，但卻可能隱藏轉變的契機。平壤的經驗警示世人，單單擁有毀滅性武器，並不足以在國際間成為強國，唯有綜合國力的提升，才是立足國際的基礎；小國對大國的博弈，或許一時間能取得優勢，但時機稍縱即逝，如何在「蜜月期」，累積足夠的政治誠信，有賴國家領導人審時度勢的因應。

新台灣國策智庫研究小組總召集人張人傑所書「脫歐爛戲即將落幕？」一文認為，從脫歐的波折過程可以看到英國政治人物的醜態，為私利而輕率決策啟動公投，進入脫歐程序後又避重就輕不負責任；至於未來脫歐後的英歐邊界管制與移民問題，做為跨國公司進入歐盟的門戶地位，對歐洲市場的經貿關係與協定，境內歐盟機構的遷移（目前歐盟已經單方啟動了），從食安、漁權、環境以至智財、太空等難以計數的面向，這些層出不窮的挑戰都要求英國付出沈重的政治、安全與經濟代價。

2018 選舉後政局觀察與政策省思

蒙志成

成功大學政治學系副教授

2018 年九合一地方公職人員選舉結束，國民黨贏得 15 縣市首長，民進黨僅取得 6 個縣市；地方議員選舉亦呈現國民黨大贏、民進黨大輸的結果。顯然民眾對於民進黨自 2016 年以來，中央行政立法全面執政後，反應出普遍存在社會各角落的不滿意評價，最後也就以期中選舉的概念投下不信任票。

其中主打重振農漁民收入的經濟牌，讓國民黨在深綠的高雄贏得市長選舉，然而這股來勢凶猛的「韓流」，卻無法在稍後的立委補選中，再從民進黨手中贏得任何傳統深綠選區的立委席次。事實證明，在選戰進行中媒體或可造時勢，但地方組織仍是坐收選舉戰果的重要關鍵。以台南與新北的立委補選來看，先不說在這些深綠選區，國民黨組織早已瓦解，短短 2 個月的選戰以及僅 10 個月的立委任期，亦不足以策反早已根深蒂固的民進黨地方組織。

此外，雖然蔡英文政府在 2018 地方選舉遭遇大挫敗，但從年初以來，蔡英文強硬反制中共促統作為，並強化對美關係以開拓國際空間，聲勢逐漸上升。儘管日前賴清德宣布參與民進黨 2020 總統提名人初選，使得黨內與國內選情局勢丕變，但從各路人馬、包括蔡英文在登記黨內初選當天的發言，都顯示出 2020 的選戰攻防焦點，將著重在兩岸、國安與區域政經關係上，與九合一地方選舉側重在內政改革、經濟發展與社會分

配等議題，有所差異。

綜觀 2018 九合一選舉結果及其關乎 2020 總統大選的後續發展，在未來政策擘劃與民主政治設計，有幾點值得長期關心台灣發展人士重視關心：

一、中央政策與地方發展的高度連動關係。從近兩屆的地方選舉結果來看，台灣選民已將地方選舉視為中央執政的期中選舉，而選戰結果的效應，也高度衝擊下一次的總統與立委選舉。因此，中央政府對於以往如兩岸、外交等非地方政府職權事項，應多加在意政策效果，必要時納入地方政府意見，提前因應。

二、經濟產業轉型的部門落差。在全球景氣低迷時刻，台灣因投資不足、內需疲弱所造成的產業發展困境，每一任新政府，均強調產業升級，以高科技、高附加價值產業為主要的轉型目標，以吸引投資留住人才。然而，政府易輕忽轉型過程中，以勞動服務型態為主的傳統產業從業人員的相對應照顧。這群勞動服務經濟選民，儘管所創造出來的經濟產值不高，但依賴維生的民眾卻是絕大多數，一般初估所創造之產值雖僅約 3 成，但卻撫養了約 7 成的國民。這也是韓流效應的重要基礎，值得未來進行各項經濟政策規劃時，隨時注意檢討。

三、社會結構與經濟政策制定的鏈結思考。承第二點，產業轉型政策可能疏忽照顧勞動服務

經濟選民，同時，也可能造成科技與農業縣市的發展差距，以及各縣市內部城鄉發展落差。主其事者競相以科學工業園區來招商引資，但並不是每一個城市都適合發展高科技產業，其結果除了可能造成園區閒置、資源配置失當之外，也加重了縣市內部區位發展失衡狀態。中央與地方政府，應務實妥善面對不同縣市的產業聚落，以及各縣市的產業從業人口結構，再以政策協同、產業協力的方向來共同發展。經濟發展政策不應間接創造出經濟弱勢人口與地理區位，失衡不平等的發展將導致社會動盪，執政無力。

四、國家認同仍為臺灣內部最大的政治分歧。從地方選舉後直至近期相關 2020 大選的熱門議題來觀察，皆可發現以國家認同為核心所牽連出來的統獨與兩岸關係等議題，仍是主導選民在大選投票意向的重要因素。經濟發展固然重

要，但臺灣社會顯已逐漸邁入後物質社會，多數民眾對於言論自由、人權民主等價值認同，有高度的共識，而這些都將引導個人國家認同與統獨立場，也成為選民在決定國家領導人與生存發展戰略不可忽略的重要思考點。

總結來說，九合一選舉結果雖然說明民眾在意內政發展問題，但同時亦關注國家安全與兩岸關係問題，只是中央與地方不同層次選舉時，所在意的面向各有側重，非僅有「經濟 100 分、政治 0 分」的偏好認知。過於偏執單一方面的作為，都將錯誤解讀民意趨向。展望未來一年局勢變化仍多，政府主管部門不應受政治風向搖擺不定，更須保持高度關注，在國家安全層次上有所防備因應。BT

解讀中國國防預算與背後的意涵

林穎佑

中正大學戰略暨國際事務研究所兼任助理教授

2019年3月，中國在第十三屆全國人大二次會議中公布其國防預算，2019年國防經費為1.19兆人民幣（約5.5兆台幣）相較過去增幅為7.5%。2018年增加8.1%的軍事預算，約5.1兆新台幣，今年增加的幅度雖然略低於去年，也無如同2012至2015年均為兩位數的增長，但其支出依然相當驚人，解放軍軍費預算為全球第二大國。雖說如此，但軍費的提高是否代表中國對外的軍力擴張與戰力增強之間是否成正相關，可能還有待討論。事實上，解放軍軍費成長的原因可能就得從解放軍近年的變化作出觀察。

近年解放軍與過去最大的變化在於其任務的增加與裝備的更新。過去的解放軍任務只有單純的本土防衛，不用負擔中國海外利益維護的需求，甚至在海外聯合演習上的次數都相對有限，因此過去解放軍雖然擁有龐大的部隊規模，但是在經費數字上卻不如現在。對比過去的任務，從2008年開始亞丁灣護航成為解放軍海軍的常態任務，解放軍也開始利用護航艦隊返航的機會，與他國海軍進行聯合軍演。雖然對解放軍來說是難得與外軍交流的機會，但也增加了艦隊在海外時間，這也代表現在的解放軍海軍比起過去，隨時都會有2-3批艦隊在海外執行任務，但原先得任務並沒有減少，反而隨著中國在周邊海域的領海糾紛，而逐漸增加，且配合老舊艦隻的淘汰，這些都是之前解放軍海軍艦隻下水成軍快速如

「下餃子」的原因。這些新型艦隻的服役，對於解放軍來說都是成本的一部分。此外，航空母艦的建造對於解放軍來說也是龐大的開支，隨著遼寧號不斷的海試、002、003等航艦的建造，這些新的艦隻配合逐漸走向遠海的戰略，這些增加的費用都是過去只在近岸、近海出沒的解放軍所必須面對的新挑戰。從上述粗淺的討論中，可以注意到新任務除了需要新裝備之外，自然也需要大量的士官兵來匹配，而這些自然都會呈現在成長的國防預算中。

除了海空軍的新裝備外，如何吸引高素質的人才從軍，也是中國經濟起飛後解放軍必須面對的新挑戰。對於中國有能力的青年而言，外商企業或是政府部門的工作可能都比從軍更有吸引力。當前的解放軍已經不能再用單純的民族主義或是愛國主義來號召青年參軍，而是必須以更實際的薪餉、軍人與軍眷福利保障、甚至在部隊退輔問題上等具體的誘因，是否能吸引青年並留住有發展潛力的基層幹部。這些自然也會增加解放軍的軍費開支。值得注意的是，2018年中國武警納入中央軍委會管轄之後，在預算上是否也是算國防的一部分，或是如同過去與維穩的項目有關？而中國近年積極推動的「軍民融合」是否又將裝備科研項目作出了轉移？這都是在帳面數字背後可能藏醞的「隱形軍費」。

當然高軍費不代表高戰力，特別是軍改後的解放軍在聯合作戰的整合能力與指參人才的培

訓上仍有努力的空間，但歷年高額的軍費支出，代表中國對於解放軍的重視卻是不爭的事實。我國雖無本錢與中國進行軍備競賽，自然在預算上也無法與其相比，但這不代表我國只能坐以待斃。雖然魚與熊掌不能兼得，但如何列出國家安全戰略的優先順序，善用資源將每一分預算花在

刀口上，並凸顯我國在印太戰略上的價值，結合盟邦發揮集體安全，藉此維持區域穩定以智取勝，進而確保我國國家安全。**BT**

政治「金」童褪色？韓半島靜謐中的詭譎

蘇世岳

新台灣國策智庫研究部副主任

距離第二次美朝首腦河內會談迄今已近一個月，這場虎頭蛇尾，令世人抓不著邊際的峰會，實質不歡而散之後，相關各方竟還能各自保持「風度」，並未有太劇烈的報復措施，也使人詫異不已。其中最令人費解的是，如果美朝雙方皆無意於推進韓半島的和平進程，為何川普要在國內政治情勢不安時（包括通俄門事件延燒、邊牆風波導致聯邦政府關門、中美貿易戰僵持不下等）飛越整個太平洋，而金正恩也花了 66 個小時搭乘專列遠赴越南，進行這場眾所注目的會談？歷經一個月的沉澱，以及越來越多訊息的揭露，或許此時我們能更客觀的看待韓半島情勢發展。我們以為，金正恩很可能錯過了做為國際舞台上政治金童的時機，東北亞的區域安全結構也將因此歷經暗潮洶湧的重組。

首先，如今看來大多數人對於 2018 年新加坡第一次川金會的「成果」確實過度樂觀。新加坡會談後四項共同聲明的主要內容，包括建立新型美朝關係、在韓半島建立長久穩定的和平機制、承諾努力實現韓半島的完全無核化，以及協助搜尋韓戰美軍遺骸等。但據了解，自從川金會談後，針對以上聲明的美朝雙方事務層級官員會談從未舉行過。新加坡會談前，平壤方面雖然一度邀請國際傳媒，參訪豐溪里核試場坑道的炸毀以取信於美國，但新加坡會談空洞的聲明，金正恩心中最掛念的「廢(凍)核換取援助」，也沒有等

到川普正面的回應。這一次的河內會談，金正恩迫不急待提出，以廢除寧邊核設施換取解除部分禁運，意料外遭到川普冷峻的拒絕。新加坡會談的四點聲明，很可能自此成為「歷史文件」。

其次，小國戰略博弈終究有其侷限，不敵大國強權競爭。1980 年代的北韓在遭逢經濟困頓時，意圖藉由「核冒險」以及戰爭邊緣策略，換取國際的開發援助，但實際上卻遭到國際社會的封鎖日漸邊陲化，終而成為東北亞和平秩序的「麻煩製造者」。整體而言，北韓核發展的歷程，其實是一段段資源錯置的歷史，如今北韓確實掌握了核武與導彈的相關技術，但民生的凋敝卻也是不爭的事實。2018 年金正恩一度華麗轉身為「和平締造者」，對外放言要凍結核武與飛彈的開發，對內轉而專注於「社會主義經濟建設」。但基礎設施的缺乏，油電資源的短缺，甚至基本糧食保障的不足，在在讓平壤當局「有志難伸」。2018 年美朝直接會談、兩韓互訪會談，以及多次面見中國習近平主席，金正恩意氣風發地周旋於數個大國之間，一時間成為炙手可熱的政治金童。然而，隨著中美貿易戰不斷的擴大，美俄間為中程導彈爭議不止，「立場搖擺」的北韓戰略價值徒降。金正恩本以為可以和川普平起平坐，但國際實力差距的現實，北韓究竟要重回「搗蛋者」的角色，還是在新一輪的中美強權競爭中「選邊跟隨」，正考驗著金正恩的智慧。

最後，河內會談的挫敗，讓南韓文在寅政權

進退維谷，卻無意間緊密了日美關係。2018 年韓國的 GDP 增長率為 2.7%，創下近六年來新低，韓國央行預估 2019 年的增長率也僅有 2.6%，經濟不振讓文在寅政權民調直直落，因此創造與北方（北韓）的和平關係成為青瓦台唯一的救命索。就此而言，河內會談破局後，韓國外交部下屬的韓國國際協力團（KOICA）即研究，如何展開對北韓的無償官方開發援助（ODA），青瓦臺也在考慮重啟停擺多時的金剛山旅遊以及開城工業園區等方案。然而，這些單方面的對北親善舉動，在北韓廢(凍)核進程遲遲不前的現狀下，已經引發南韓輿論的分裂，讓文在寅總統陷入左右為難的困境中。與此相較，一度被排除在韓半島廢核對話的日本，在河內會談破裂的第一時間，川普即電告安倍，並轉述已對金正恩表達，東京當局對於遭北韓綁架日本人乙案的關注，之後隨著美韓軍演的停止或規模的縮編，以及美方要求韓方提高對駐韓美軍的補貼等，使得因一連

串外交事件而交惡的日韓關係，在美日關係再度升溫的狀況下，成為東北亞地區最重要的安全支柱。據悉，川普總統即將在五月和六月兩次造訪東京，這樣密集的互動在美日交往史上相當罕見。

國際局勢的詭譎，往往必須在一段時間沉澱後才能明朗化。美朝間的第一次新加坡會談，表面看似風光，但實際上並沒有達成任何實質性協議；第二次河內會談，看起來一事無成，但卻可能隱藏轉變的契機。平壤的經驗警示世人，單單擁有毀滅性武器，並不足以在國際間成為強國，唯有綜合國力的提升，才是立足國際的基礎；小國對大國的博弈，或許一時間能取得優勢，但時機稍縱即逝，如何在「蜜月期」，累積足夠的政治誠信，有賴國家領導人審時度勢的因應。BT

脫歐爛戲即將落幕？

張人傑

新台灣國策智庫研究小組總召集人

英國脫歐這場大戲即將謝幕，不但觀眾看的滿頭霧水，演員也不知道劇本會怎麼寫；本來可以是協議分手的喜劇，或者悲劇式的無協議英勇訣別，也可以是再公投重續前緣的鬧劇，但是在英國政治人物投機取巧首鼠兩端的操作下，又拖又變的已經成為一場不折不扣的大爛戲；目前的最新發展是可能被罷黜的梅首相（May）被削權，歐盟也允諾將協議截止日期依照英國進度，暫時延後至五月 22 日或四月 12 日。

脫歐進程會演變至幾近失控並不令人意外，因為英國的 2016 脫歐公投本身可說就是一場意外，雖然公投結果是以 52:48 的差距通過，但是癥結是在於投票的提出而不是結果，也就是法國總統馬克龍（Macron）所批評的，當初在公投中游說選民支持脫歐的英國政客是說謊者，當時卡麥隆（Cameron）首相為要應付保守黨內的疑歐派，要顯示自己有能力從歐盟拿回國家權力，但英國其實並沒有「脫歐」的需要與共識，只是利用跟歐盟談判來強化自己的「談判能力」，並舉行公投來壓制疑歐派要求脫離歐盟的聲音；脫歐過程紛紛擾擾但其實並無進展，關鍵在於梅首相不針對如何離開歐盟提出可行方案，只能說些「Brexit means Brexit」之類的空話來搪塞，在硬脫歐及軟脫歐之間游移不定，還想

要兩面討好的打著左右逢源繼續攬權的如意算盤，但結果是機關算盡兩面落空，一方面就是脫歐大臣等重要閣員因不滿而辭職抗議，另一派議員則是找機會挑戰她的黨魁與首相寶座-目前的發展是削權，這是一種前所未見的行動，因此脫歐表決的後續走勢充滿不確定性。

本來脫歐有所謂的「四大議題」：1、「軟邊境」問題：愛爾蘭共和國與北愛爾蘭之間的邊界，能不能維持目前無出入境檢查、無海關通關的狀況；2、「分手費」問題：英國離開歐盟要支付多少費用，不僅涉及繁複的歐盟預算制度與體系，乃至預算徵收、分配與結算以及英國的特殊地位等等；3、公民與移民權利問題：英國及歐盟其他成員國目前在對方定居的公民的各項權利；4、分手後的經貿安排問題。硬脫歐派當初提出脫歐，目的主要則是為了恢復英國主權，包括恢復出入境政策控制權、不再跟隨自動生效的歐盟法律（rule taker or *acquis communautaire*）以及歐盟預算支付問題；但是梅首相提出「共同規則手冊」、法律解釋「聯合框架」等政府文件，基本上延續英國「法規承受者」地位，且英國政府先前已表示同意支付脫歐分手費；硬脫歐派的不滿與失望在於，只剩下出入境控制權的目標還有協商空間。

如同歐盟的多層次治理、多速歐洲一樣，分手費也有複雜、多元的林林總總計算方式；英國

政府同意的脫歐分手費最高 550 億歐元，是如何計算出來的？首先，英國要支付歐盟預算餘絀，歐盟預算是採用每 7 年一次的「多年度財政框架」（MFF），然後再根據這個預算框架定出每年細目；其次英國同意要支付的開支是歐盟員工退休金，在 2018 年年底時估計為 640 億歐元，脫歐後歐盟機構的英國籍員工仍在，歐盟必須要支付他們退休金；第三是一大筆 2018 年年底時估計超過 2400 億歐元，稱為「延期結算」或「待結算」的項目（Reste à liquider, RAL）；其次是「法定開支」，主要是一系列農業以及落後地區發展補貼，這類補貼主要是透過「歐洲結構及發展基金」（ESIF）來支付。另外歐盟還有大量個別機構與計畫的債務需要分攤，例如「哥白尼計畫」的地球觀測衛星，以及做為歐洲 GPS 的「伽利略計畫」，這兩項太空計畫負債超過 30 億歐元；還有一項就是應收帳款，歐盟很多對外貸款援助、

貸款保證或信用額度，這些貸款如果未能回收或者信用額度成為貸款，就變成支出或成本。550 億只是英國自己的估算數字，一旦歐盟全面啟動結算機制，提出的最後數字必然會暴增，甚至達到驚人的天文數字。

從脫歐的波折過程可以看到英國政治人物的醜態，為私利而輕率決策啟動公投，進入脫歐程序後又避重就輕不負責任；至於未來脫歐後的英歐邊界管制與移民問題，倫敦長期的世界金融中心功能，做為跨國公司進入歐盟的門戶地位，對歐洲市場的經貿關係與協定，境內歐盟機構的遷移（目前歐盟已經單方啟動了），從食安、漁權、環境以至智財、太空等難以計數的面相，這些層出不窮的挑戰都要求英國付出沈重的政治、安全與經濟代價。BT



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

發行人：陳亭妃

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