



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 91 期

2020 年 8 月

- 中美關係對抗的上限及「甩鍋」的藝術（上） _____ 2
- 後疫情美中關係 _____ 4
- 台海近期安全狀況評估 _____ 6
- 憲改的願景與現實 _____ 8

編者的話

台灣的節氣逐漸進入深秋，多事之秋的 2020 庚子年即將度過；疫情使國際秩序與國內生活提心吊膽，特別是區域局勢緊張空前；本期有兩篇評論文章，並轉載新台灣國策智庫的論壇會議，討論我們切身的美中關係與台灣安全處境，並搭配關係到國家百年大計的憲政改造議題。

哈佛大學費正清中國研究中心尹麗喬研究員，分析中美爭端中不少成分仍是表演性質居多，雙方都不想也不敢撕破臉。先分析美國最近對華政策。一方面，美方的確對中話說的越來越重。可是，唇槍舌劍之餘，仍有分寸。另一方面，中方罵人也有分寸，不點名批評美國高層。就算川普總統一而再、再而三把新冠肺炎稱為「中國病毒」，戰狼外交官們仍不與川普「直球對決」。北京也不希望激怒川普，讓中美關係繼續向下探底。總而言之，中美對抗，唇槍舌戰，手段狠辣之餘，仍留有餘地。如中美真在打一場新冷戰，為什麼要手下留情呢？

新台灣國策智庫研究小組總召張人傑，認為硬實力、軟實力與銳實力的揉合競逐，將使後疫情時代的美中競爭關係呈現全面又複雜的形貌。後疫情時代台灣要擔心的是，在這場複雜而看不到盡頭的遊戲，處處存在著散亂分歧的複雜性與不確定性，誘惑、機會與危險都如電光石火般的瞬間來去，相信台積電與聯電等高科技產業已經領教過這滋味，現在不是看誰臉色或獨善其身就可以平安無事，我們國人與政府要覺悟穩

定、被動、天真的時代已經是美麗的回憶。

八月 27 日新台灣國策智庫國防研究小組「台海近期安全狀況評估」圓桌論壇會議，研判近日解放軍在渤海東海南海的軍演，引起亞太地區各國震動不安，尤其是發射四枚中程導彈更引起周遭及東協國家關切，美國也出動各式偵察機及軍艦抵近偵察，雙方也你來我往的相互發出譴責、警告，但實際情況可能僅是虛張聲勢的成分居多，分析此波的共軍演習，戰略佈局呈現南攻北守的態勢，海空軍演的實際內涵可能只是例行的、單一科目演練，導彈的投射可能只是在測試其移動、預備與前進基地，展示其長程機動與縱深打擊能力，而測試的兩型導彈是否有能力打擊海上移動目標，也值得深入分析。

新台灣國策智庫法制與司法研究小組「憲改的願景與現實」圓桌論壇會議，討論現存憲法的改造存在許多問題與疑難，首先是人民的憲法意識不高，人民是否普遍意識到憲法存在的問題，是不是能夠通過目前公民投票的高門檻；修憲與制憲的抉擇是大問題，如果要進行整體式變動，民眾的意願與共識是否足夠，如果只是修憲似乎較為實際，針對不同主張與意見，必須化解各方爭執與紛爭，並可能引用國外經驗與案例。憲改不只內造也受外在影響，特別是國家體制與國家地位動見觀瞻，容易受到國際政治的影響，憲法改造過程需要有穩定的外在環境。

中美關係對抗的上限及「甩鍋」的藝術（上）

尹麗喬

哈佛大學費正清中國研究中心研究員

中美關係在川普上台後，對抗形式升高。新冠病毒於年初爆發之後，中美關係更是雪崩式的惡化。川普政府本就認為中國在南海，科技業，貿易等領域侵害美國利益。疫情爆發之後，川普更是認為中國防疫不力，以至病毒肆虐美國，影響他連任的機會。最近幾個月來，不斷出台新政策，反制中國，從關閉中國休士頓總領館到制裁中國治港官員，繁不及備載。另一方面，華府對北京的話也越說越重。美國安顧問歐布萊恩將習近平比為斯大林。正在召開的共和黨全代會，美國務卿龐佩奧出席時不望提起在美中國間諜的問題。中方當然也不會打不還手，罵不還口。一方面，中國關閉了美國成都總領事館。另一方面，中國大陸的戰狼外交官也不忘大罵龐佩奧為人民公敵。姑且不論雙方爭執誰是誰非，中美新冷戰態勢似乎越來越清晰。中美關係會繼續惡化嗎？

在台灣綜藝節目中常有所謂之「橋段」。為了節目效果，來賓可能會一言不合，爭吵不休。觀眾愛看，通告藝人也愛演。美國的摔跤比賽，也常有相似的表演，狠狠打去一拳，對手哼哈一聲，而皮肉不傷。國際政治中也充滿了類似的「橋段」。作勢要打，但只是高高舉起，輕輕放下。話說的狠，可只是色厲內荏。要評估中美關係未來發展，第一步須先分析現今中美爭端表演的成份多少，實質的利益衝突又有多少。再進一步，我們還須分析中美兩強有何誘因一起「表演」，共同在「甩鍋」的同時管控衝突升級的風險。最

後，我們需分析這些誘因在未來是否會繼續影響中美外交決策。

筆者認為，中美爭端中不少成份仍是表演成份居多，雙方都不想也不敢撕破臉。先分析美國最近對華政策。一方面，美方的確對中話說的越來越重。可是，唇槍舌劍之餘，仍有分寸。舉例而言，華府高層現對正式認定中國於新疆對維吾爾族人的政策為「種族滅絕」有爭論和遲疑。美方在這件事上的「謹言慎行」有重要意義。「種族滅絕」在美，常等同於對猶太人的大屠殺。因此，此認定等同於將中國比做納粹德國。這個比喻和將中國比作蘇聯（見歐布萊恩將習比為斯大林的演講）還要嚴重得多。就算是斯大林和蘇聯，美國在歷史上仍曾與其合作。納粹德國，相比之下，則是美國需盡全力摧毀，無法達成任何妥協的大敵。美國由於猶太移民眾多，且政治影響力極大，「種族滅絕」的正式認定將會更進一步鼓勵美國民眾更為反中。因此，美方在新疆上的「謹言慎行」代表其對保留對華一定戰略迴旋空間的希望。

另一方面，中方罵人也有分寸。龐佩奧可罵。余茂春可罵。也可不點名批評美國高層。但川普不可罵。就算川普一而再，再而三把新冠肺炎稱為「中國病毒」，戰狼外交官們仍不與川普「直球對決」。北京也不希望激怒川普，讓中美關係繼續向下探底。

在政策方面，華府「只」關閉了中國駐休士頓領事館，也有深意。美方對外說法，關閉領事

館是因中方利用休士頓設施在美搞情報活動。不過，據媒體報導，中國對美情報工作，尤其是經濟情報工作，大本營為駐三藩市領事館。美方如準備和北京撕破臉，為何不關閉駐三藩市領事館呢？美方內部對關閉那一間領事館，實際上也有討論。「鴿派」的勝利，不是偶然。當然，關閉駐休士頓領事館是敲山震虎，但警告和直接衝突，有所不同。

再分析中方反映。對美關閉駐休士頓領事館，中方當然需做出反映。有意思的是，中方為反制美方，也「只」關閉了美駐華成都領事館，沒將抗爭升級。

總而言之，中美對抗，唇槍舌戰，手段狠辣之餘，仍留有餘地。如中美真在打一場新冷戰，為什麼要手下留情呢？**BT**

後疫情美中關係

張人傑

新台灣國策智庫研究小組總召

冷戰歷史也許不會重演，冷戰氣氛或許就是後疫情的基調。2020 爆發的這場疫情全面鬆動了既存的一切秩序與關係，其威力可以說是宛如一場「完美風暴」；川普總統稱為中國病毒的 COVID-19，疫情發生後美國和一些國家死傷慘重，美國究責並升高對中國的打擊撻伐，因為不只美國人的生命安全深受其害，經濟社會面臨倒退窒息，他自己的連任佈局也陣腳大亂，還有中國操縱並利用疫情圖謀政治利益；美中的緊張關係有其長期結構因素，如霸權興衰、大國競爭等理論的解釋，疫情可說是美中對立緊張的助燃劑，不但驚醒世界各國虛幻的中國夢，美國人普遍產生對中國的不信任與敵意，同時刺激西方民主國家對中國的警惕與不安。

四十年來西方國家對中國的交往政策，中國並沒有依照西方所期待的，變成一個「負責任的利害關係者」，相反地，西方在這場豪賭中被掏空了；這是普林斯頓大學 Aaron Friedberg 教授的看法，本文將參考他在「外交事務」2020 年九月號的討論；美國的對中戰略轉換有兩大重點，一是反守為攻，打擊中國追求的目標，破壞中國的成長與影響，增加其行動成本，降低其對民主國家及國際秩序的危害；二是不使中國的計謀得逞，強迫其不得不改變決策，最好造成共產黨統治領導集團的改變，徹底改變中國的權力結構與對內對外政策。

也許是受到冷戰歷史經驗的啟發，美國對中

國的深層與最高目標，大概是一時難以企及的「政權轉變」，但是美國及其盟國的最高策略，仍然計畫透過深層、全面改革以改造中共政權的基本性格，換言之，柔性的、緩慢的中國政權轉變可說是美國的最終目標；中共的專制極權當然不是善男信女，就像受到攻擊的刺蝟或河豚，習集團對內更加壓迫以維持專制壟斷地位，恢復稱霸亞洲的歷史地位與國家光榮，以及超越西方來證明中共優越性（或歷史使命）的中國夢；美國則繼續對中施加軍事壓力，進行經濟與技術的圍剿，這些物質性、實體性的手段，目的在為民主理念與自由經濟開路，以遂行背後的意識形態與價值體系競爭；硬實力、軟實力與銳實力的揉合競逐，將使後疫情時代的美中競爭關係呈現全面又複雜的形貌。

川普與西方國家對中鬥爭，經常呈現雷大雨小或色厲內荏，或虎頭蛇尾拖泥帶水的行為，或許就是這種全面又複雜關係的體現，畢竟，西方國家與中國四十年來的經濟政治合作，建立犬牙交錯的利益互賴關係，零合關係實際上幾乎是不可行的，也就是說「脫鉤」幾乎是不可能的工程；「既競爭又合作」(cooperate while competing) 與「負責任的競爭」(responsible competition)，應該就是後疫情的美中關係基調，中美的複雜曖昧關係將會持續相當一段時間。

對台灣的影響與意義；目前美中對立的態勢，直接背景是十年來印太局勢快速向中國傾

斜，美國試圖制衡中國以建構一個穩定平衡的印太，台灣作為亞太特別是東亞的樞紐，以及重量級的全球科技角色，加上與中國難分難解的恩怨情仇，對美中關係的變化可說如飲冰水，美國最在意的大概是台灣如淪入中國，將使得台灣的高科技產業被中國併吞，這是美國萬萬不能接受的；但短期內兵戎相見將不會是美中兩國的選項，即使台灣最怕的擦槍走火傷害或許也有限，因為兩國的危機處理與損害控管機制還在；

因此台灣淪入中國的風險短期內或不致發生，後疫情時代台灣要擔心的是，在這場複雜而看不到盡頭的遊戲，處處存在著散亂分歧的複雜性與不確定性，誘惑、機會與危險都是電光石火般的瞬間來去，相信台積電與聯電等高科技產業已經領教過這滋味，現在不是看誰臉色或獨善其身就可以平安無事，我們國人與政府要覺悟穩定、被動、天真的時代已經是美麗的回憶。BT

台海近期安全狀況評估

編輯部

編按：本文係 2020 年 8 月 27 日新台灣國策智庫國防研究小組「台海近期安全狀況評估」圓桌論壇會議摘要。

在美中快速升高的緊張關係中，台灣被公認是美中衝突的一個熱點，甚至是風險係數最高的引爆點；台海安全首先面對的是中國挑釁，美中的戰略競爭關係被認為是新冷戰，實際上中國對美冷戰早已啟動，中國的手段包括打造遠洋艦隊，目前已經有兩艘航母成軍編入序列，其戰力的形成值得觀察；積極建立海外據點，在東非吉布地建立基地，企圖控制紅海控制權，搶奪台灣的邦交國索羅門與吉里巴斯兩國，目的在建立海上交通據點，因為這兩國是航運路線的熱點；南海的爭奪與擴張，在島礁建立軍事設施與跑道，藉此聲索主權並控制航道，可能試圖將南海核武化；一帶一路的投資建設，除了外銷過剩產能，利用經濟誘因影響干預它國內政，最主要目的更在試圖降低對美的經濟依賴還有中歐鐵路乃至中朝鐵路，其經濟效益不高但戰略價值極大；竊取科技機密與智慧財產，利用私人企業併購收購外國高科技產業與技術，竊取科技與營業機密，再民轉軍成為軍事用途；硬實力的威脅已經引起世人警覺，但是最可怕的是銳實力，全面利用經濟政治與學界運作，並收購滲透國外媒體，甚至金錢及利益的收買影響各國內政。

其次是美國對中政策的結構改變，美國試圖以經濟發展改善中國人民生活，以經濟人權帶動政治改革的和平演變策略，在 2017 年宣告失敗，

美國長期的對中零關稅最惠國待遇與鉅額外匯逆差，反而造成中國軍力壯大尾大不掉的局面，美國被迫對中發動貿易科技軍事總體戰，經濟上希望引導製造業回流美國，科技上保護美國的高科技並圍堵中國的科技產業擴張，以七奈米技術的門檻為標誌，軍事上也以高科技進入微觀軍備競賽。

近日解放軍在渤海東海南海的軍演，引起亞太地區各國震動不安，尤其是發射四枚中程導彈更引起周遭及東協國家關切，美國也出動各式偵察機及軍艦抵近偵察，給予共軍巨大壓力，雙方也你來我往的相互發出譴責、警告，但實際情況可能僅是虛張聲勢的成分居多，分析此波的共軍演習，戰略佈局呈現南攻北守的態勢，海空軍演的實際內涵可能只是例行的、單一科目的演練，遠遠還不到演習的層次及規模；導彈的投射可能只是在測試其移動、預備與前進基地，展示其長程機動與縱深打擊能力，而測試的兩型導彈是否有能力打擊海上移動目標，也值得深入分析。

台灣的短期應對策略，發展不對稱戰力與第二曲線，戰力的補強可發展空投水雷與小型水雷，還有近日採購的陸基魚叉飛彈，可有局部海優防制敵軍登陸，依照第二曲線就是建立第二競爭力，選擇投入有利的有效益的戰場；國防預算規模有待加強，據估計近年國防預算成長率約為 2.1%，目前國防預算中人事費約為 1500 億，依

照投資、維持與人力各三分之一的原則，年度國防預算應該達到 4500 億以上的規模，雖然有特別預算的挹注，財政紀律還是太保守；快速戰力的補強，以機動戰力結合地形來保存戰力既經濟又有效，因為台海一開戰主要的基礎設施、通訊與偵察設施，可能第一擊瞬間全數被摧毀，應利用地形與大型設施隱蔽，小型船艦結合地形與民用設施，一般道路提升供軍機起降，民用建設的

軍用功能的設計等。未來的國家戰略應有前瞻性，以參與自由開放的國際秩序為目標，發展自主的政經實力與地位，包括再生能源的能源供應，水資源及水質的確保維護，氣候變遷及災害的因應，糧食的供應與生產安全，人口的穩定與人力的提升等，都是未來國家安全的基本議題及挑戰。**BT**

憲改的願景與現實

編輯部

編按：本文係 2020 年 8 月 26 日新台灣國策智庫法制與司法研究小組「憲改的願景與現實」圓桌論壇會議摘要。

台灣錯失了戰後三代的憲法革命，在西歐、南歐、東歐的幾波民主化過程中，都搭配民主轉型的憲政改造，但台灣的民主轉型過程，把改造憲政秩序與定位的機會之窗關閉了，現在台灣的國家性無適格的憲法搭配及呈現，導致規範秩序脫離現實與人民認知，連基本權利的規範都無法適用。數十年來修憲甚至制憲的呼聲不絕，因為台灣現存憲法過於陳舊且名實不符。

雖然經過大法官解釋的融攝補充，仍然存在基本人權條款缺漏落伍、虛偽的五權憲法架構、政府體制的混沌與國家定位扭曲等問題；國家社會的正常發展與人民生活的保障，必須面對並解決現存憲法的問題。目前這部憲法從臨時約法算起已有百年歷史，歷經社會文化的變遷與政治經濟變革，基本人權條款顯得過時又不足，勞動權、婦女權、婚姻權的保障需要檢討，環境權甚至動物保護也值得關注；目前的五權架構與孫逸仙的五權並不同，實際上憲法機關有七個之多，五院架構之中的考監兩院職權最小，廢考監兩院後其職權的歸屬應詳加規劃，已經縮減考試委員員額是第一步，有利於考試院的決策與效率，目前分割的人事權可回歸行政院，考試權可在行政部門內設專職機構，文官培訓保障可設獨立機關，監院的彈劾糾舉權力不彰，調查權移轉

立法院似乎順理成章，但是立院組織與立委素質必須提升，審計權的獨立問題較小，新設的國家人權委員會定位值得深思。

政府體制最大的問題是行政權的切割，中央政府組織體制極度落伍，總統與行政院長分掌造成相互猜忌，總統有權無責的情況並不合理，現在的體制仍然具有內閣制精神，但是往總統制偏移的設計，可說是中央體制混亂的半總統制，如果往內閣制改造，使國會引領民意並不致與總統分歧；獨立機構的設立不能氾濫，獨立機關應具有憲政地位，不能草率的附屬於行政部門；司法院部份，司法與司法行政的區分，應該更加明確與嚴格，促進審判的獨立與專業；在國家定位上，現存憲法與台灣的連結性太低，缺少代表性且呈現分裂國家現象，造成國家正常化問題。

憲改走向三權憲法，立法權的健全發展值得注意；立法院如取得調查權，調查委員會的組成應有憲法依據；立院功能的提升就在立委能力的強化，因此立委員額規模可檢討適度擴增，使立委不至分身乏術與不務正業，更重要的是立委地位的釐清，可參考德國的議會制度，議員雖然是政黨提名產生，但議員的身分是自由委任制，獨立行使其職權而不受政黨的操縱左右。監察使的設立有其必要，特別是某些資訊不透明或高度專業的機關，如情報安全機關或研究機構不受外界

干預，其內部人員權益的保護有賴於監察使的設置。

現存憲法的改造也存在許多問題與疑難，首先是人民的憲法意識不高，人民是否普遍意識到憲法存在的問題，民眾的憲改熱情的持續，是不是能夠通過目前公民投票的高門檻，公投或複決是否得以支撐憲改的民主正當性；修憲與制憲的抉擇是大問題，如果要進行整體式變動，民眾的意願與共識是否足夠，如果只是修憲似乎較為實際，變動部份憲法內容，針對不同主張與意見，

必須化解各方爭執與紛爭，並可能引用國外經驗與案例；如科索沃模式是由總統結合制憲議會，也可利用修法造成質變方式，由國會立法建立實質憲政秩序。

修憲議題與意旨應立法修法來落實，並注意是否合乎憲法改造的原來意涵；憲改不只內造也受外在影響，兩岸關係與國際局勢會限制或推動憲法的改造，特別是國家體制與國家地位動見觀瞻，容易受到國際政治的影響，憲法改造過程需要有穩定的外在環境。**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





財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊