



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 92 期

2020 年 9 月

- 東北亞區域關係改變的契機 2
- 日俄兩國的歷史分歧與安倍政府的交涉 4
- 全面擴大追討不當黨產以落實轉型正義 6
- 美國2020大選年的中美台關係 8

編者的話

新台灣國策智庫研發長李明峻，「東北亞區域關係改變的契機」文中討論，在目前美朝分歧的問題上，中韓朝三國配合愈發默契；中俄亦逐步落實戰略合作的趨勢，再加上美國在該地區日益消退的角色，東北亞格局正在發生根本性的變化，日本必須尋求突破愈發孤立的局面。因此，審視自身前景和周邊情況之後，日本與長年忽視的俄羅斯建立關係，實為日本必須推進的「改變外交策略」行為。因此，縱然日本不可能放棄歸還四島的主張，在至少歸還兩島的堅持上也不會作出讓步，卻不至於坐視日俄關係因此而停擺。

國防安全研究院國防戰略與政策研究所研究員林彥宏，「日俄兩國的歷史分歧與安倍政府的交涉」文章分析，安倍和普丁在 2013 年 4 月會談後發表聯合聲明，表示「將以雙方都能接受的辦法」解決兩國領土爭端；安倍希望透過與普丁建立個人信賴關係，以推動領土問題談判，但隨後俄國總統登日俄爭議島嶼的擇捉島，為新建機場舉行落成典禮，日俄關係急轉直下。接著，俄東部演習直逼日本，日以奪島軍演回應。俄在遠東舉行「東方 2014」演習，在日俄爭議島嶼舉行大規模軍演，普丁訪日計畫被推遲。2016 年日俄兩國間進行四次元首會議及三次的外交部長正式會談。2019 年日俄會談中，雖然普丁表現出來的積極態度令日方感到鼓舞，但實際上兩國仍在如何處理島嶼領土，以及如何在北方四島進行

共同經濟活動等問題上存在明顯分歧。

新台灣國策智庫研究小組總召集人張人傑，「全面擴大追討不當黨產以落實轉型正義」一文呼應，大法官會議八月 28 日釋字第 793 號解釋，宣告所有北高行所提出的違憲理由均不可採，相關的規定全部合憲，可說是明確地賦予了轉型正義在憲法位階上的地位，同時也否定先前監委仇桂美、劉德勳調查、統整《不當黨產條例》七大違憲之虞的疑義，認定有違憲之虞，經監察院院會通過聲請之釋憲。從陳水扁總統執政開始露出曙光，僵持了 20 年的黨產追討工程已經開啟大門，轉型正義將可望逐步獲得落實。

2020 年 9 月 21 日新台灣國策智庫外交研究小組，「美國 2020 大選年的中美台關係」圓桌論壇會議討論，台灣和許多美國民眾一樣，認為拜登親中而希望川普當選，實際上拜登當政未必會親中，甚至反中可能會更甚於川普；反中已是美國兩黨及民眾共識，民主黨當政能夠改變的有限，甚至可能比共和黨更反中，這只要從國會議員提案就可證明，民主黨議員的反中提案並沒有比共和黨溫和；民主黨的核心訴求是人權與氣候變遷，民主黨的外交也被認為是由鷹派所主導，拜登推行的是多邊主義外交與圍堵策略，民主黨可能在意識形態上與中國對立，這些因素都不利於美中關係的改善，也使得中國不敢寄望於拜登與民主黨。

東北亞區域關係改變的契機

李明峻

新台灣國策智庫研發長

近年來日俄關係開始新的轉變；日本安倍晉三前首相第二次上臺以後，曾與俄羅斯總統普丁舉行 25 次會談，並親自訪問俄羅斯四次，普丁也訪問過日本一次。日俄雙方的貿易額年年增長，根據俄羅斯聯邦海關署數據，2017 年日俄貿易額為 182.61 億美元，較前一年增長 14%，2018 年俄羅斯和日本的貿易額增長 20%，全年達到 210—220 億美元，從這種增長速度來看，2019 年日俄貿易額將超越美俄貿易額。再加上俄方表示南千島群島中的兩島可以有談判空間，而原本堅持四島返還的日本也開始有所鬆動，因此日俄和平條約的簽訂已經出現實現的可能性。

俄羅斯對於遠東、西伯利亞的東部地區的開發非常重視。積極並加強與世界經濟成長中心的亞太地區各國維持良好的關係。從日本的角度來看，日俄兩國能夠在亞太地區維持一個很好的夥伴關係，不僅僅對日本有很大的助益，對地區的和平與繁榮也有很大貢獻。再者，日本與俄羅斯，在政治，國家安全，經濟，文化，人的交流以及其他領域上，不斷的在突破與發展。但，阻礙日俄關係發展的最大關鍵在於，兩國間存在的北方領土問題。日本政府的高層與兩國間外交部，非常重視彼此間的信賴關係，解決北方領土問題後，致力期待能夠進而締結兩國的和平條約。

第二次世界大戰後，由於日本只能「部分媾和」，與美國等民主陣營國家簽署和平條約，但

日蘇（俄）第二次世界大戰終結問題一直未有進展，雖然 1956 年簽署《日蘇共同宣言》，雙方先恢復外交關係，但還是沒能簽署和平條約。日俄如能解決領土問題，簽訂和平條約，將使東北亞情事發生根本性的轉變。

為何近年會出現日俄關係改善的跡象呢？首先，在外交情勢方面，最近美日兩國外交出現疏離的現象，美國政府正在忽視日本，川普對日本的態度促成莫斯科與日本的和解。日本政府一直非常關注朝鮮半島問題，但現在最擔心的是華盛頓認為日本在外交上只是個無足輕重的角色。目前的美國領導層把日本對美國的承諾視為理所當然，對北韓問題的處理幾乎沒有重視日本的意見，甚至經常沒有事先告知。同時，川普政府強徵關稅的做法(如對鋼鐵徵收 25% 的稅率、對鋁徵收 10% 的稅率)影響到許多美國盟友，其後由於受到國際社會的批評，白宮列出可得到關稅豁免的國家名單(如歐盟和韓國)，但日本不在名單之中。美國是日本最大的出口市場之一，新關稅對日本的經濟構成嚴重威脅，過去川普政府卻似乎並不在意。

一直以來，日本外交皆依賴美國，但川普政府對日韓兩國盟友政策的轉變，再加上中國實力快速提昇，中美在東北亞之影響力此消彼長，致使日本必須改變以往處於極為被動的狀態。以目前東北亞局勢而言，中日方面雖然 2018 年兩國關係得到一定程度修復，但目前合作有限，亦無法預期今後的發展。朝鮮半島方面，日本基本完

全成為局外人，對半島走勢毫無著手空間；日韓方面更是處於相當險惡的局面，韓國在最近發表的防衛白皮書中，更在交流順序倒轉中日兩國的次序。

雖然文在寅 2017 年 9 月在海參崴與安倍見面時表達改善日韓關係的意願，提出「穩定管控」歷史的未決問題，並表示與日本保持良好關係對於解決朝鮮問題是不可或缺的，但文在寅事實上是採取「兩面手法政策」，這讓日本難以接受。他以牢記歷史問題的「進步系政治家」的面孔，對日本發表帶有敵意的言論，並放任慰安婦問題四處延燒，特別是 2018 年下半年起，日韓關係因韓國大法院判決兩起日本企業賠償二戰強徵韓國勞工事件；韓國政府解散和解與治癒基金

會，迫使《韓日慰安婦協議》實質性凍結，以及韓日火控雷達爭端逐漸惡化。

在目前美朝分歧的問題上，中韓朝三國配合愈發默契；中俄亦逐步落實戰略合作的趨勢，再加上美國在該地區日益消退的角色，東北亞格局正在發生根本性的變化，日本必須尋求突破愈發孤立的局面。因此，審視自身前景和周邊情況之後，日本與長年忽視的俄羅斯建立關係，實為日本必須推進的「改變外交策略」行為。因此，縱然日本不可能放棄歸還四島的主張，在至少歸還兩島的堅持上也不會作出讓步，卻不至於坐視日俄關係因此而停擺。**BT**

日俄兩國的歷史分歧與安倍政府的交涉

林彥宏

國防安全研究院國防戰略與政策研究所研究員

俄羅斯和日本戰後關係的最大絆腳石就是北方四島（俄羅斯稱為南千島群島）的領土爭議。雙方各有自己的邏輯和歷史依據，日本認為四島只是被蘇聯所佔領，但俄羅斯認為戰後安排確定其對「北方四島」主權的合法領有，日本是在重談已經畫上句號的歷史問題。

這四個島嶼上住有約三萬俄羅斯人，而俄羅斯在靠北的擇捉島(伊圖魯普島)的駐軍規模正在與日俱增。蘇聯於領土議題上一向比較強勢，亦曾開槍攻擊據稱在其海域捕魚的日本漁民。2004年，普丁一度暗示俄羅斯也許會願意向日本歸還其中兩座靠南的島嶼，但從未表示其有意放棄北部兩座更大的島。

近期的烏克蘭危機令俄羅斯民族主義再次崛起，有礙日俄進一步發展。不過油價下跌和中國勢力漸強，亦迫使俄羅斯和日本建立密切關係。最近俄羅斯為向日本示好，有意把齒舞、色丹兩個島嶼轉讓對方，不過領土爭端問題尚未完全解決。日俄島嶼爭端如何化解分歧、打破僵局、推進談判，引發世界關注。

1956年蘇日建交的《共同宣言》中稱，蘇聯將在簽訂正式條約後向日本返還其中兩島，日本迫於國內壓力拒絕該條款，隨後蘇聯宣佈由於日本成為反蘇同盟的一部分，不能兌現 1956 年聲明，四島問題被長期擱置。安倍和普丁在 2013 年 4 月會談後發表聯合聲明，表示「將以雙方都能接受的辦法」解決兩國領土爭端。由於兩國在

外長及副外長級磋商中未能消除分歧，安倍希望透過與普丁建立個人信賴關係，以推動領土問題談判取得具體進展。但隨後俄國總統上登日俄爭議島嶼的擇捉島，23 日俄為擇捉島新建機場舉行落成典禮，日俄關係急轉直下。接著，俄東部演習直逼日本，日以奪島軍演回應。俄在遠東舉行「東方 2014」演習，8 月 12 日在日俄爭議島嶼舉行大規模軍演，普丁訪日計畫被推遲。

2016 年日俄兩國間進行四次元首會議及三次的外交部長正式會談。4 月所舉行日俄外交部長會談中，雙方對於歷史的解釋及法的立場有歧見，但雙方排除困難，希望尋求彼此可以接納的解決方案。另外，5 月於索契(Sochi)進行的日俄元首會談中，希望打破到目前為止無法順利打通的關卡，日俄兩國的元首初步有共識，雙方政府提出一個「新的接近方式」。在經濟面，向俄羅斯提出「8 個項目的經濟合作計畫」，加強彼此間的經濟合作關係，更重要在建立彼此的信賴關係。以此為基礎，6 月及 8 月在雙方的外交單位進行和平條約締結的談判，9 月於海參崴所進行的日俄元首會議中，針對雙方存在的問題，透過「新的接近方式」，進行具體的討論。

後來在聯合國大會中，日俄外長會談，11 月秘魯 APEC 元首會議中，日俄元首進行會談，12 月岸田外務大臣訪俄，12 月普丁總統訪日等準備工作，雙方進行非常多的會談。雖然在 2016 年，進行相當多的會談，但在 11 月時，俄羅斯發表

對北方四島中的択捉島、國後島配置地對艦的飛彈，以及對無名的岩礁進行命名等，跟日本針對北方領土問題所主張的大相逕庭，因此日本政府對俄羅斯政府發表嚴重的抗議。

12 月普丁總統到日本安倍首相的故鄉山口縣進行訪問，進行 1 小時又 35 分的單獨兩人會談，席間針對和平條約問題，雖然彼此各有主張，但其結果彼此有共識並有誠意來解決這個問題。在這個基礎下，北方四島在特別的制度下，為了要推行共同經濟活動，彼此同意開始進行協商，以及並同意讓原本居住在島上的居民能夠簡便容易返回島上進行掃墓，把申請的手續簡化。雙方針對彼此間存在的問題一步一步解決。

2018 年 11 月，新加坡日俄高峰會談結束後，安倍說普丁表示有強烈意願結束二戰結束 70 多年來的上述遺留問題，而不是留給下一代人。11 月 16 日，安倍在澳洲再度表示，日俄決意在他和普丁的領導下完成和平條約談判。但俄方卻回應冷淡。俄羅斯駐日本大使加盧津表示，如果日俄簽訂和平條約，這一條約將寫明「兩國間尚未徹底解決的所有問題將留待以後磋商，以期找到

雙方均接受的解決辦法」。2018 年 12 月俄羅斯軍方提出在 2020 年前在千島群島和北方四島加強建設反艦飛彈防線的構想，外界評估與日本之間的條約談判將受到影響。

2019 年日俄會談中，雖然普丁表現出的積極態度令日方感到鼓舞，但實際上兩國仍在如何處理島嶼領土以及如何在北方四島進行共同經濟活動等問題上存在明顯分歧，預計未來的談判仍會非常艱難。同時，安倍政府改變立場，以「歸還兩島」的《日蘇共同宣言》為基礎推進談判，實質上是對俄方做出讓步。同時，安倍晉三已向普丁表明，即使把齒舞、色丹兩島交給日本，也不會根據《日美安保條約》在島嶼上設置美軍基地。但俄羅斯認為，如果俄方向日方移交島嶼，美軍設施和艦船可能出現在島嶼周邊海域，而日方無法拒絕美方增加基地的要求。安倍急於在任期內解決日俄間的懸案，但如果急於求成，很可能招致日本國內反彈，使得談判進程未能如日本政府所願而留下懸念。BT

全面擴大追討不當黨產以落實轉型正義

張人傑

新台灣國策智庫研究小組總召

大法官作出司法院釋字 793 號解釋認定黨產條例合憲，宣告相關條文全部合憲，也確認黨產會強制將國民黨及附隨組織，名下資產收歸國有的處分合法且有正當性；釋憲結果將影響國民黨方面提起的數十件行政訴訟如何判決，決定國民黨及附隨組織，將近「千億元」資產移轉國有的目標能否達成。

793 號解釋影響重大，同時匡正司法與監察體系的不察，為轉型正義工程建立了堅實的基礎。黨產會成立後陸續認定中投、欣裕台、婦聯會等，為中國國民黨的附隨組織，國民黨分別向台北高等行政法院提起訴訟，造成黨產會十數件裁決案幾乎全數卡關；因為北高行 3 合議庭 7 名法官認為黨產條例有違憲疑義，向大法官聲請釋憲，先前監委仇桂美、劉德勳也曾提案移請釋憲，且認為黨產會有違「中央行政機關組織基準法」，將全案函送司法院聲請解釋但未被受理。

黨產乃是社會主義與威權政治體制之產物，不是民主政治與開放社會之常態，甚且有礙於政治自由與社會經濟發展，乃是社會各界不爭之共識，即使是始作俑者的國民黨亦無太大的異議，此由國民黨高層亦不得不提出各種清理黨產、信託黨產、結束黨產之主張與做法可見一斑。

有關黨產之爭議，主要有三個焦點，一是真相問題，即黨產的來源、過程與規模至今仍不明朗，二是是非問題，即黨產是正當的、不當的或不法的爭議，三是處理（即處份）問題，即政黨如何歸還不當利得與擁有財產、經營營利事業問題。真相問題經過各方的努力與政治條件的變

遷，目前已累積相當的成果，雖然目前的黨產資訊仍處於瞎子摸象的階段，距離真相全貌仍很遙遠，但我們相信社會文化環境的變遷，以及政治、法律體制的日臻完善，黨產真相早晚將會攤在陽光下，接受歷史的考驗與國人的檢驗。黨產會成立後處理問題的討論也已逐漸成為各界關注焦點，畢竟政黨坐擁龐大資產並經營事業，是絕對違背民主政治體制與政黨政治規範之常態，而金權政治與政商關係更是自由經濟體制的大不諱。

國民黨有白領犯罪與經濟犯罪之嫌。除就政黨政治原理與陽光政治規範，前東德政黨財產處理經驗之討論，以及犯罪追訴與時效問題之延長深入討論外，學者特別指出國民黨黨產爭議的焦點，在於其資產之「合法性」問題，即國民黨黨產不法取得過程與政黨不法行為，涉及白領犯罪、經濟犯罪或團體犯罪之嫌，而「有進一部研究、蒐證與舉發之必要，並追究相關人員之法律責任」，並對相關立法技術與原則有全面性的觀照與思考。

法律專家在討論戰後初期國民黨接收戲院與文化事業問題時，則指出國民黨黨產是統治集團所進行的不當財產移轉，不適用民法規定，並參據刑法規定，指出國民黨有類似刑法上背信罪之「政治背信行為」，因此應以特別立法方式，要求國民黨歸還戰後初期接管之日產，即使已移轉於善意第三人者，亦應返還相當之價金。

溯及既往的正義重建原則。以前東德政黨黨產處理過程為借鏡，討論政黨黨產合法性的認定

標準，羅列出舉凡沒收所得、黨員黨費購置財產、黨營事業、政府補助等，以及權力濫用、賄賂、脅迫、欺騙之所得等項目，這些財產及所得都有損害第三者之自由與財產權，以及濫用政黨在國家及社會之獨佔領導地位之嫌，因而多欠缺取得的合法性，都可列入追溯、要求返還的範圍，從而得以恢復國民權利並建立政治公平的環境。

大法官釋字 793 號解釋後，黨產問題與轉型正義進入一個新的階段；黨國體制是憲法問題，不是民法問題，但黨產處理與正義回復主要仍在民法層次進行，黨產的真相猶如謎團般的有待抽

絲剝繭；黨產會只是要求歸還「吃剩的、用剩的」而並未要求返還過去已經使用的資產，相對的，部分自認利益受損的特定人士對黨產會激烈攻訐乃至興訟不歇，包括刑事訴訟、行政訴訟、行政訴願乃至聲請釋憲等，黨產會在媒體輿論與法律攻防上有時面臨挫折與困頓，這樣的現象提醒我們黨產問題，政治立場與既得利益等現實紛擾還在，我們對黨產的認識及理解，仍然不夠全面和深入，轉型正義的實現還有極大的努力空間。**BT**

美國 2020 大選年的中美台關係

編輯部

編按：本文係 2020 年 9 月 21 日新台灣國策智庫經濟外交研究小組「美國 2020 大選年的中美台關係」
圓桌論壇會議摘要。

全球密切關注美國總統大選的發展，普遍看好民主黨拜登將旗開得勝；多數民調顯示並預測民主黨拜登穩定領先，但是上次選舉川普在最後關頭逆轉勝的經驗，許多人還是對川普信心滿滿，認為川普將會贏得最後勝利，從技術層面來看這次的民調，川普的落後困境恐怕難以挽回，因為，上次大選有多達 40% 的選民舉棋不定意向不明，這次的調查這個比例已經降低許多，而且上次選舉民調沒有列入教育程度的變項，目前的民調都有列入教育程度的加權，所以預測的準確度已經大為提高，川普戲劇性超車的機會不大。

原本屬於共和黨地盤的賓州目前已經被民主黨取代，現在兩黨競爭的焦點主要在佛羅里達州，佛州成為影響大局的兵家必爭之地，其他包含搖擺州在內的選區似乎大勢已定，對選情多達四萬次的模擬結果顯示，川普與拜登選舉人票是 22:77 的懸殊比數，川普顯然大勢不妙；據分析川普翻盤的機會不高，要翻盤的可能手段有俄羅斯網軍介入操作、以行政優勢影響選舉流程、大法官強勢解釋性別法案等，但是這些策略也都有風險存在；川普如果要改變選戰策略來扭轉選情，主要的著力點在於爭取三個區塊，拉丁裔與非裔男性、沒有大學學歷的白人男性以、白人退休及老人族群，但是對這三個族群選民的議題訴

求，也有扞格矛盾的難以著力的困擾，例如爭取有色人種族裔的策略和緊縮移民政策衝突，老人族群的訴求和社會福利保險政策矛盾等。

台灣和許多美國民眾一樣，認為拜登親中而希望川普當選，實際上拜登當政未必會親中，甚至反中很有可能會更甚於川普；反中已是美國兩黨及民眾共識，民主黨當政能夠改變的有限，甚至可能比共和黨更反中，這只要從國會議員提案就可證明，民主黨議員的反中提案並沒有比共和黨溫和；拜登家族確實在中國有龐大的投資及企業，但是實際上川普家族的中國投資毫不遜色，所以在中國經商的關係不見得可以證明什麼；民主黨的核心訴求是人權與氣候變遷，民主黨的外交也被認為是由鷹派所主導，拜登推行的是多邊主義外交與圍堵策略，民主黨可能在意識形態上與中國對立，這些因素都不利於美中關係的改善，也使得中國不敢寄望於拜登與民主黨。

儘管當前美中關係相當緊張，北京似乎仍然傾向於看好川普連任；川普雖然在經濟與安全領域對中施壓，但是川普並沒有意識形態包袱，北京自認熟悉川普個人並習慣與川普交手，尤其川普強烈的單邊主義與孤立主義外交策略，給予北京較為寬闊的國際外交操作空間；目前北京平靜的籌備下個月即將召開的 19 大 5 中全會，在美國壓力下顯現大國的自信，也表現出對美國大

選結果的氣定神閒，並沒有明顯表現出對拜登與川普的好惡，或對美國大選變化以及美國制裁施壓的騷動不安。

美中目前衝突緊張情勢的升高，反而折射出北京與華盛頓當局的合作默契

(*tacit understanding*)，甚不能排除雙方在演戲套招的可能性；雖然來勢洶洶的武漢肺炎讓川普感到憤怒，疫情像核子彈爆炸摧毀他的選戰佈局，而且內政政策的重要性不可忽視，但是中國牌也是他的王牌，就業、出口、安全等問題都可歸咎中國，也可拿來為他的美國優先背書；北京方面則是治國無方，美國的打壓就是最好的政治鬥爭武器，習政權可以拿大敵當前的美國來壓制政

敵，同時美國的攻擊也是施政無能的最佳藉口；因此中美雙方都無意退讓同時也不敢越界，僵持不下的對立態勢顯然將持續一段時間。

也有看好川普出線當選的意見認為，如果川普在數位經濟安全的壓力之外另闢戰場，在十月份背水一戰，對中發動軍事行動則可以在大選穩操勝算，但是如此一來雙方關係將瀕臨失控，企業損失與經濟代價將難以估量，區域和平與全球秩序將動盪不安，這個賭注的風險幾乎是難以想像的，我們寧願相信精於計算的川普，不會做成這種孤注一擲的危險決定；不管大選結果如何，經濟領域的緊張關係恐怕將持續，地緣政治的緩和將是可以期待的。**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

BT



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊