



# 財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 93 期

2020 年 10 月

- 亞洲北約將是台灣的安全氣囊 2
- 在象驢大戰中尋找我們自己的位子 4
- 台美經濟關係的問題與前景 6
- 高階文官體系的改革與發展 8

## 編者的話

國防安全研究院國防戰略與政策研究所研究員林彥宏提問，四方和馬拉巴的亞洲北約與台灣何干？關鍵就在於印度的角色與動向。印中在喜馬拉雅山脈邊界地區的緊張，會給數千公里外的亞洲海域造成巨大影響，今年喜馬拉雅山脈的邊界地區發生小規模衝突，幾天後新德里低調派遣一艘軍艦，前往南海進行不同尋常的巡弋航行，傳達「不要在我後院搗亂，否則我就去你家後院搗蛋」的警告，亞洲北約更是遏制中國蠢動的一道防火牆，可以防止中國企圖統一台灣或對外擴張的冒險，因為有印度和四方正在中國後院坐鎮，位居中國前門外的台灣，似乎正好可以安穩的享受午後寧靜的小確幸。

新台灣國策智庫研究小組總召集人張人傑，認為台灣問題依然會是中美關係的核心問題，台灣也將因全球產業鏈重組與安全問題升級成為經貿要角；戰略軍事與經濟商業利益之外，台灣問題對美是安全問題也是價值信仰與意識形態議題；無論誰當選，美國都會更加緊密的連結台灣，以政治和軍事支持來對中國政府施壓，台灣議題將永遠是制衡中國的手段。

新台灣國策智庫經濟研究小組「近期台美經濟關係與問題」圓桌論壇會議討論，台灣的台美貿易政策重點首先應是簽署雙邊貿易協定，參與印太戰略，參與經濟繁榮網絡（EPN），提升及建制化台美經濟高層官員對話，藉由台美經貿關係參與其他多邊組織合作等；雙邊貿易協定是台灣最重視的，但是進度停頓、前景不明，因為美國

貿易代表署的態度消極，但是其他多是國務院或商務部主管項目，顯得可以積極而樂觀；目前美國智庫與國會議員高度重視台灣的經貿角色，或許可以為雙邊貿易協定的簽訂打開一扇門，何況我們還有擴大美國農產品進口，強化半導體與科技產業與美國安全供應鏈的連結，積極參與美國主導的全球供應鏈重組，減低對中國經濟依賴等籌碼；雖然我們並不是美國經貿合作及談判的優先對象，卻可以是確實重要、可靠而且平衡的經貿夥伴。

2020年8月27日新台灣國策智庫內政研究小組「文官體系改革：高階文官人力的管理與發展」圓桌論壇會議，討論文官的特質應在政治屬性與功績才能之間求取平衡，也就是不偏倚執政黨與專業主義，以效忠國家、執政黨與專業主義為取向，高級文官佔有承上啟下的敏感地位，既要以績效滿足人民的期待，也要符合官僚集團利益的要求；台灣目前的文官體系可說是英國架構、美國邏輯，英國模式有文官長率領文官集團，高級與一般文官大致以科長層級上下分流，並設立對國會負責的外部影子委員會負責監督；美國模式則是政務官掌理文官，有高級文官團做為人才流動的平台及人才庫；我國目前有考試院的飛越方案與行政院國策班，做為高級文官培訓發展的平台，但是具體成效仍然有待檢驗，文官發展的路徑與程序應更加透明化，在績效管理及具體實作中選拔人才，並在人員特質與專業培訓、職務屬性與行為規範之間有所調整。

## 亞洲北約將是台灣的安全氣囊

林彥宏

國防安全研究院國防戰略與政策研究所研究員

2020 年 10 月是東亞區域安全的大躍進，可說是東亞地區的安全月；月初美國國務卿龐佩奧（Mike Pompeo）在東京，與日本外相茂木敏充、澳大利亞外長佩恩、印度外長蘇傑生舉行「四方安全對話（Quadrilateral Security Mechanism, QUAD）」，討論包括東海和南海在內的地區安全局勢；月底龐佩奧和國防部長埃斯珀（Mark Esper）連袂訪問印度，舉行戰略安全會談，大力批評中國不是民主、法治、透明的國家，也不是航行自由的朋友，美印兩國還簽署衛星敏感軍事情報分享協議，印度可以取得地圖和衛星資料，以及地形、航海和航空情報；龐佩奧接著還前往斯里蘭卡、馬爾地夫和印尼訪問。

四方安全對話簡稱「四方」，是美日澳印四國建立的一個非正式戰略論壇，這次美日印澳四方對話被看作是針對中國，在中美關係持續緊張之際，華盛頓加快強化印太戰略，試圖籌謀建立「亞洲北約」，作為用來防堵中國的工具與手段；依照龐佩奧接受訪問表示，美國希望將美日印澳四國的合作制度化，並進一步擴大到周邊其他國家，進而建立印太多邊安保框架，強化具有共同價值觀和戰略的國家間的凝聚力，建立對抗中國的同盟也就是亞洲北約。

日本首相安倍晉三 2007 年提議成立四方，當時只是日美澳的三方對話，印度後來才被拉來加入，三方戰略對話目的並不是要針對中國，而是建立一個鬆散的安全聯盟，在全球落實通行反恐戰略；日本和澳大利亞還想利用四方拉住美

國，維持對亞太地區的戰略承諾，但是四方對話斷斷續續，很長時間可說處於癱瘓狀態，期間澳大利亞還一度退出對話，印度也冷漠不感興趣，直到 2017 年才有復活的跡象，利用東盟峰會後舉行了四國首腦的首次對話，針對中國威脅問題交換意見。

下個月印度將主辦「馬拉巴（Malabar naval exercise）」海軍聯合軍演，是多年來最大規模、最大型軍艦的演習，原本四方國家的海軍參與是骨幹，從 1992 年開始每年舉行一次，演習主要內容為海上救援、聯合反恐等，後來規模擴大到新加坡、澳大利亞、日本等國參加，演習內容也提升為聯合作戰，在印度洋和西太平洋海域輪流舉行；澳大利亞 2007 年一度參與軍演，但因為中國反對就未再參加，這次澳大利亞國防部長雷諾茲（Linda Reynolds），10 月中旬宣佈收到印度軍方的邀請，將參加 11 月的馬拉巴軍演，她表示軍演在展示澳大利亞「共同支持一個開放繁榮印太的決心。」

表面上四方關注的是海洋問題，新德里實際上希望其新夥伴關係，能夠加強其在邊界僵局中的籌碼，印度在印太地區「隨著華盛頓的戰爭魔法棒起舞」，選邊站多少是有風險的，印度軍力特別是海軍力量不如中國，中國海軍數量和武力遠遠超越印度，但是印度在印度洋的位置擁有顯著地理優勢，印度半島的位置就像一艘不沉的航空母艦，中國的大部份能源供應都要經由印度洋運輸，難免受到印度的遷制甚至控制，因此印度

在戰略上可說是有時無恐。

四方和馬拉巴的亞洲北約與台灣何干？關鍵就在於印度的角色與動向。印中在喜馬拉雅山脈邊界地區的緊張，會給數千公里外的亞洲海域造成巨大影響，今年喜馬拉雅山脈的邊界地區發生小規模衝突，幾天後新德里低調派遣一艘軍艦，前往南海進行不同尋常的巡弋航行，傳達「不

要在我後院搗亂，否則我就去你家後院搗蛋」的警告，亞洲北約更是遏制中國蠢動的一道防火牆，可以防止中國企圖統一臺灣或對外擴張的冒險，因為有印度和四方正在中國後院坐鎮，位居中國前門外的台灣，似乎正好可以安穩的享受午後寧靜的小確幸。BT

## 在象驢大戰中尋找我們自己的位子

張人傑

新台灣國策智庫研究小組總召集人

拜登如果沒有在下周的普選票拿到絕對優勢，將有一場爆炸性的好戲可看；台灣人對美國大選的狂熱，已經被美國的主流媒體盯上了，紐約時報說隨著美國大選進入最後衝刺階段，臺灣人也加入了一場「選邊站」的論戰，不但平面媒體色彩分明，社交媒體上更是戰況激烈，公開挺拜登、表態不支持川普的聲音，會受到「川粉」無情的攻訐。

局外的台灣人如鍋上螞蟻，當事人和本地人就更是水深火熱了；川普不耐的接受 CBS News「60 分鐘 (60 Minutes)」節目採訪，炮火四射大聲抨擊新聞界，包括最後一場總統辯論節目的主持人，接著在推特推文說，請看「60 分鐘」和 CBS 的偏見、仇恨和無禮吧，今晚的主持人韋爾克 (Welker) 真是糟糕得不得了；毫不保留他對媒體一貫的憤怒不滿。

反建制的川普民調落後並不意外，不按牌理出牌的川普把各路人馬都得罪光了，導火線是對新型冠狀病毒的不當應對，「烏克蘭計畫」帶給美國盟友毀滅性打擊，也導致他自己去年遭到彈劾，煽動白人民族主義民兵，退出氣候變遷的巴黎協定，任意退群國際多邊組織，與眾多傳統堅定盟友反目……等，經濟與股市表現都被這些負面事件掩蓋無蹤。

許多人擔心選後美國的分裂似乎難免，美國社會政治中的分歧源自美國社會中兩種不同的變化，一個是種族族群結構在發生變化，人口構

成快速多元化，白人很快不再是多數的群體，2005 年白人比例下降到 67% 左右，預計到 2050 年白人不會在美國占多數，可能下降到大約 46%，同時西班牙裔群體從 1960 年的 4% 上升到 2005 年的 14%，預計到 2050 年會占總人口的 29%，非裔美國人群體的比例則在 11% 到 17% 之間。

另一個原因來自經濟分化，美國很多受教育水準低的群體，在經濟底層沒有發展機會，最富有的 10% 的美國人越來越富，如果沒有大學學歷，就只能做時薪工作，同時也形成文化上的落差，文化精英群體高度國際化，但很多美國人並沒有世界知識，表現在城市與鄉村的認知差距越來越大，川普經常挑動這些人的憤世情緒與不滿。


唯一有懸念的是選舉糾紛，大約 6000 萬美國人已經寄出他們的選票，川普毫無顧慮地聲稱郵寄投票是欺詐性的；在佛羅里達州等搖擺州，選票寄到就可以被計算，但在賓州等其他地方，必須等到投票站關閉後才開始計算，川普已宣示對投票日後的郵寄選票計票提出異議，在目前的美國選舉人團制度下，即使川普的普選票落後數百萬票，他仍有法定權力來釐清系統程序與結果，美國憲法的規定非常模糊，對選舉人之間爭議的最終裁定權不明確；2000 年小布希和高爾競選糾紛，最高法院五個星期的時間才提出裁決結果，造成國內外一片混亂，德國總統等祝賀當選



賀電甚至發出又撤回。

美中長期戰略緊張與對立關係不變，美國針對中國的攻防態勢會持續，交往與遏制是美國兩黨精英對中共同戰略，區別在於手段的偏好而以；中美經濟相互依賴趨勢不會太快改變，儘管中美因為貿易戰以及安全問題對立，但經濟關係依然穩定且強大，川普口說「脫鉤」實際上處於膠著狀態，雖然已經改變了一些群體或個人利益；川普執政四年來迫使中國改變政治經濟模式，中國在軍事、外交、經濟以及社會控制的調

整，最終結局仍完全難以逆料。

台灣問題依然會是中美關係的核心問題，台灣也將因全球產業鏈重組與安全問題升級成為經貿要角；戰略軍事與經濟商業利益之外，台灣問題對美是安全問題也是價值信仰與意識形態議題；無論誰當選，美國都會更加緊密的連結台灣，以政治和軍事支持來對中國政府施壓，台灣議題將永遠是制衡中國的手段。

## 台美經濟關係的問題與前景

編輯部

編按：本文係 2020 年 10 月 28 日新台灣國策智庫經濟研究小組「近期台美經濟關係與問題」圓桌論壇會議摘要。

美國華府重要智庫布魯金斯學會，在美國總統大選前一週，開出一張「給新任總統一份特定可行的外交政策清單」，在這份給美國總統的洋洋灑灑考試題目中，位列第一的項目赫然是「與台灣建立加深的貿易連結（Pursue deeper trade ties with Taiwan）」，可見美國的有識之士對台美經貿關係的關切之情；近期台美經貿關係可以觀察到一個突破點，就是 2020 年 8 月 28 日的蔡英文總統記者會，關於美國牛肉和豬肉進口的議題，蔡總統明確指出美豬美牛若能跨出關鍵的一步，將是台美經濟全方位合作的重要起點；蔡總統記者會後的第三天，經濟部長王美花參加美國智庫舉辦的線上座談會，美國國務院亞太助卿史達偉宣佈，將創立一個次卿主持的高階經濟對話，這是台美史上最高層級的經貿對話框架；國務次卿柯拉克旋即於 9 月 17 日，以出席李前總統告別禮拜名義來台，展開低調的三天旋風訪問，會晤台美重要供應鏈廠商及業界代表，並與台灣官員舉行台美經濟商業對話的「前期對話」。

柯拉克此行最重要的活動與成果，無疑就在與蔡總統的會談，依照蔡英文表示成果相當廣泛，包括印太地區、經濟、數位科技、能源及基礎建設領域，以及全球供應鏈合作等議題，雙方已有基本共識，並希望雙方可以積極準備進行討

論，展開台美經濟對話；已有具體成果「台美基礎建設融資及市場建立合作架構」，財政部長蘇建榮在九月 30 日說明，台美未來將合作投資東南亞與中南美的基礎建設，有利於新南向政策與印太區域的具體合作，且將與區域內國家建立合作關係；蔡英文並於十月 8 日說台美已經啟動新的對話，期盼美國台商協助促成「台美雙邊貿易協定（BTA）」，在此之前華府有 50 位跨黨派國會議員，聯名致函美國談判代表萊特海澤，呼籲盡快就雙邊貿易協定與台灣展開正式談判。

萊特海澤卻對外界呼籲反應消極，據媒體報導是不希望因為台灣，影響美中第一階段貿易協議的實施，因此擱置台美 BTA 談判，因此目前台美經貿談判遲滯的癥結似乎就在萊特海澤身上；實際上相對於今年第一次的台美經濟商業對話，台美 TIFA 自 1995 年以來已經常態性進行十次，討論市場開放、標準訂定、法規對接等議題；台灣與美國經濟提升關係的目標並不一致，台灣的目标在簽訂雙邊貿易協定，強化雙邊供應鏈的連結，美國的目的在加大開放對台灣的農產品出口，並希望台灣減少對中經濟依賴，但是雙方經濟關係也存在障礙，台灣方面是國內反對開放農產品的壓力很大，美國方面則是認為台灣無法信守承諾，台灣並不是美國經貿政策的優先目標，以及害怕影響美中貿易談判進程等。

自 2018 年川普對中貿易戰以來，受惠於轉單效應以及台商回流，台灣對美貿易快速增長，在 2019 年重回美國十大貿易夥伴的地位，去年對美出口年增率達 17.16%，成長的輸美產品是機械與電機品項，但是相反的，台灣自美進口的增加幅度較為緩和，去年對美進口成長率 5.16%，導致台灣在美國貿易逆差國的名次往前挺進，從 2018 年的第 15 名前進至 2019 年的第 12 名，今年截至八月的排名已經進步到第九名，這種貿易順差增加是必須注意的現象，據研究可能是台商三角貿易的結果，也就是對美出口產品轉回台灣，但是對其他地區出口仍然留在大陸。

從貿易來看經濟依賴問題，美國是台灣的第三大出口市場，第一大市場仍然是中國大陸，佔整體出口比重高達 40.1%，遠比第二大出口市場東南亞的 16.4% 的比重為高；進口方面，第一名的中國大陸佔整體進口比重 20.4%，美國是台灣的第五大進口來源國佔整體進口比重 12.2%；台灣對美的貿易順差，某種程度也是雙方稅率差異造成的結果，美國服務業以外的平均稅率只有 3.3%，主要受惠的產業部門是汽車、化學肉類製品及農產品，台灣平均稅率是 6.5%，主要受惠的是機械、塑膠及化學、金屬、紡織、化學等部門，

幸好目前所知的 2020 年美國貿易代表署，列出的優先順序是英國、歐盟及肯亞；美國今年提出的貿易政策重點有，打擊中國不公平貿易政策及努力達成第一階段貿易協議，改革世界貿易組織，執行貿易承諾條約與美國貿易法令，執行新的平衡的美墨加自貿協定，與日本達成重要的貿易與電子貿易協定。

台灣的台美貿易政策重點首先應是簽署雙邊貿易協定，參與印太戰略，參與經濟繁榮網絡（EPN），提升及建制化台美經濟高層官員對話，藉由台美經貿關係參與其他多邊組織合作等；雙邊貿易協定是台灣最重視的，但是卻進度停頓前景不明，因為美國貿易代表署的態度消極，但是其他多是國務院或商務部主管項目，顯得可以積極而樂觀；目前美國智庫與國會議員高度重視台灣的經貿角色，或許可以為雙邊貿易協定的簽訂打開一扇門，何況我們還有擴大美國農產品進口，強化半導體與科技產業與美國安全供應鏈的連結，積極參與美國主導的全球供應鏈重組，減低對中國經濟依賴等籌碼；雖然我們並不是美國經貿合作及談判的優先對象，卻可以是確實重要、可靠而且平衡的經貿夥伴。BT



## 高階文官體系的改革與發展

編輯部

編按：本文係 2020 年 8 月 27 日新台灣國策智庫內政研究小組「文官體系改革：高階文官人力的管理與發展」圓桌論壇會議摘要。

立法院已經成立修憲委員會，考監兩院的廢除是優先的修憲提案之一，各項研究認為即使考試院的組織發生重大變革，考試院的考銓及人事等業務仍將存續，問題只是在整編結果的差異而已；考試院的組織變革正是探討人事政策與行政的良機，本文討論將集中於高級文官體系議題，尤其是文官體系改革與發展策略問題。

高階文官體系的重要性，在於高級文官是政策網絡的最重要節點，高級文官不僅是部會更是國家最重要的公務員，高級文官經常是跨部會部門的高階優秀人才；高級文官體系必須改革的問題，有外在的來自全球競爭的組織轉型與績效壓力，組織環境快速複雜變遷造成典範移轉，帶來跨域人力與業務的需求導向要求，現有體系也有一些亟待改變或解決的問題，包括人員久任制度僵化問題，體系封閉、公私隔閡與社會脫節，人員內部進用且補缺優先的原則，政治行政也就是人員的黨派傾向問題，能力鑑別單一及考試進用為主；功績原則（Meritocracy）及人員選任可說是整個問題與爭議的核心。

文官的特質應在政治屬性與功績才能之間求取平衡，也就是不偏倚執政黨與專業主義，以效忠國家、執政黨與專業主義為取向，高級文官佔有承上啟下的敏感地位，既要以績效滿足人民

的期待，也要符合官僚集團利益的要求；台灣目前的文官體系可說是英國架構、美國邏輯，英國模式有文官長率領文官集團，高級與一般文官大致以科長層級上下分流，並設立對國會負責的外部影子委員會負責監督；美國模式則是政務官掌理文官，有高級文官團做為人才流動的平台及人才庫；我國目前有考試院的飛越方案與行政院國策班，做為高級文官培訓發展的平台，但是具體成效仍然有待檢驗，文官發展的路徑與程序應更加透明化，在績效管理及具體實作中選拔人才，並在人員特質與專業培訓、職務屬性與行為規範之間有所調整。

公部門具有濃厚的文化，反映出大型、複雜、悠久組織的特質，這種文化帶有自己的語言、工作方式和行為規範；未來文官體制將需要更小、更為敏捷，並具有不同的運作模式來隨著科技，重塑角色並實現更有智慧、更彈性的工作，工作世界與職涯發展的模式也在變化中；以文官制度聞名的英國當局，正致力於發展出一套流動的文化，在部門之間交換技能和專業知識，設計出一種將具有關鍵技能和專門知識的人員，轉移到整個文官體制的機制，以靈活地應對不斷變化的優先事項並履行政府的承諾，因此積極促進文官體制與其他部門之間的流動性，包括與產業集團交付合作夥伴，以及公、私部門組織

建立相互的借調關係。

人事進用的第一步就是文官的甄補選拔，主要管道透過各種考選人才的國家考試，考試科目必須要積極創新多元活化，包括新創科目、考試方式創新等，並配合大學院校教學與學科革新，使考試與專業結合並強化；其次是甄補程序彈性的進行跨域及創意的實習實作，擴大部門歷練及人際關係的協調適應；專業訓練應深化並減少通識性質的科目與教學，多元紮實的專業訓練可擴大視野及職能，同時應納入及強調研究成果與研發能力；文官人力資源的拓展可以增加公私交流雙軌（機要）任用，人員甄選方法不限於考試，擴大採用心理測驗及職能架構遴選人才。

政府原有規劃開放三級機關首長的任用限制，目前實際只有局部彈性化，部會機關次長與副首長的配置勞逸不均，常次與政次的職能分工混淆不清，機要任用與政務任用的區別也不清

楚，制度的僵化斷層導致人員的銜接中斷；目前各級政府與機關的訓練機構泛濫且成效不佳，訓練的內容與課程結構應檢討，課程應提升並協調銜接不要浪費。目前高階文官是封閉系統，要使勝任 CEO 角色可適度開放引進外部機制，以適應社會複雜多元及技術變遷的挑戰，政務官集團與文官集團的銜接也應更加緊密；文官管理的精進在使招聘、選任、升等、實務、跨域、培訓發展一貫且創新，評鑑訓練的設計也必須不斷改良充實，注重體驗式學習及自主研發創新，文官培訓的典範也從評鑑中心（Assessment Center, AC）進化到評鑑發展中心（Development and Assessment Center, DAC），目前則是教練發展評鑑中心（Coaching, Development and Assessment Center, CDC）的時代，不論在測驗、評審、執行方式等都日新月異的在改進中。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