



# 財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 101 期

2021 年 7 月

- 抗疫之戰：緊急命令 vs 特別立法 2
- 取消不當漁業補貼談判將進入終局 4
- 中國的國家恐怖主義 6
- 強化立法防制中國的非傳統安全威脅 8

## 編者的話

南台科大財法所羅承宗教授探討，在這場抗疫世紀之戰裡，緊急命令效果當較特別立法來得通盤全面，更能迅速面對重大災變。舉例而言，光靠防疫特別條例、傳染病防治法等，難道能處理政府跨部門間財政無謂浪費嗎？詳言之，疫情需要大量公帑調度，但為維持財政健全，就有需要政府整體性的調節收支，移緩救急。

陳李農改研究團隊李武忠執行長研究，WTO 希望各成員國能履行實際政治承諾，並為開發中國家提供能力支援及引入爭端解決機構。若能達成協議，不僅對海洋生物資源及海洋生態保護意義重大，還有助於世界各地漁業的經濟和環境條件改善，幫助漁船在未來很長一段時間內可持續地運營，也可向世人再度證明世貿組織，仍然有能力促成複雜的多邊談判。考量開發中國家現況（目前開發中國家有約 1.16 億人的生計依賴商業捕撈產業鏈，其中超過 90% 來自小型漁業），如何給予適度的特殊和差別待遇和緩衝時限，而不是如已開發國家的立即禁止，將會是能否達陣的一大關鍵，目前已提出應對方案。

新台灣國策智庫研究小組張人傑總召認

為，對抗中國的施壓與侵襲，我們一方面要持續提升實力，經濟發展與軍事裝備訓練不可鬆懈，人才技術與智慧財產要嚴密保護，更重要的還要強化內在體質與信念，堅定深化我們的民主價值制度與人權保障，對心理戰、資訊戰建立免疫能力，法律戰的抵抗力則要靠立法院的努力；對抗中國的國家恐怖主義，「國安五法」只是免疫力與抵抗力的試劑，真正的疫苗是立法與行政部門的國家安全理念與目標，以及每位國人心中抗中信念與意志。

國防安全研究院國防戰略與政策研究所林彥宏研究員強調，歐巴馬政府將「安全」與繁榮、價值、國際秩序，並列為四大長遠的國家利益，並將安全定義為「美國及其公民、盟友與夥伴的安全」，我們的國安五法有這樣的立法願景與目標嗎？就法條內容而言可說顯然相差十萬八千里，怎麼辦？難道人民生活安危只能自求多福，國家利益安全只能依賴友邦的善意嗎？還是期待行政與立法高層，不妨再發動一波兼顧實際與前瞻的國安政策與立法運動。

## 抗疫之戰：緊急命令 vs 特別立法

羅承宗

南台科大財法所教授兼所長

時序進入 2021 年 8 月，李登輝總統已辭世滿週年。面對這場撼動世界的世紀之疫，即便極盡搜尋之能事，筆者難覓李登輝總統針對武漢肺炎所留下的隻字片語。但是，卻也非毫無脈絡可循。

將場景移到 2015 年 7 月 22 日的日本東京，李登輝總統受邀在國會議員會館發表演講。其中有關台灣政治改革的部分，提到…應該推動「緊急權條款」的設計。日本也是一樣，東日本大地震發生已歷四年，為了加強救援速度和物資配送，有人指出未明定政府暫時性集權的「緊急權條款」是日本憲法的缺點，中華民國憲法也有相同問題。發生大規模自然災害的時候…實有必要盡早加以改善等語。

仔細分析這段談話，李登輝總統特別提到了面對大規模自然災害之際，政府體制應有暫時性集權的「緊急權條款」機制，俾利迅速地應付重大災變。就字面觀之，李總統乃是以 2011 年福島核災當作例子。但是也要強調的是，自台灣 1996 年總統民選以來，面對 1999 年 921 大地震，李登輝總統係迄今唯一發布緊急命令的國家元首。綜整當時緊急命令相關重點，可盧列以下數端：一、財源集中調度：中央政府為籌措災區重建之財源，應縮減暫可緩支之經費，對各級政府預算得為必要之變更，調節收支移緩救急，並在新臺幣八百億元限額內發行公債或借款，由行政院依救災、重建計畫統籌支用，並得由中央各機關逕行執行。二、專款協助災民：中央銀行得提

撥專款，供銀行辦理災民重建家園所需長期低利、無息緊急融資。三、公有財產靈活運用：規定各級政府機關為災後安置需要，得借用公有非公用財產；各級政府機關管理之公有公用財產，適於供災後安置需要者，應即變更為非公用財產。四、徵用資源與人事鬆綁：中央政府為迅速執行救災、安置及重建工作，得徵用水權，並得向民間徵用空地、空屋、救災器具及車、船、航空器，不受相關法令之限制。衛生醫療體系人員為救災所需而進用者，不受公務人員任用法之限制。五、軍方支援：中央政府為維護災區秩序及迅速辦理救災、安置、重建工作，得調派國軍執行。六、區域管制與強制撤離：政府為救災、防疫、安置及重建工作之迅速有效執行，得指定災區之特定區域實施管制，必要時並得強制撤離居民。

面對險峻無比的武漢肺炎，蔡英文總統要不要發佈緊急命令？2021 年 3 月 18 日總統府發言人張惇涵曾明確表示，由於目前包括國民出入境相關限制在內的防疫措施，包括防疫特別條例、傳染病防治法等等足以因應當前防疫上的必要，遂表示目前暫無總統頒佈緊急命令的需求云云。遺憾的是，莫約 1 個月後，台灣「防疫神話」在幾週內迅速破滅，第三級防疫警戒一延再延。前述總統府發言人「足以因應當前防疫必要」之說，顯然輕忽詭譎狡猾的武漢病毒。

在制定特別條例與發佈緊急命令的選擇之間，為何 1999 年面對 921 的李登輝總統在 4 天

內迅速果決地選擇以發佈緊急命令來應付變局？就法制而言，兩者應付變局與整體調度的效能，天差地別。

在這場抗疫世紀之戰裡，筆者認為緊急命令效果當較特別立法來得通盤全面，更能迅速面對重大災變。舉例而言，光靠防疫特別條例、傳染病防治法等，難道能處理政府跨部門間財政無謂浪費嗎？詳言之，疫情需要大量公帑調度，但為維持財政健全，就有需要政府整體性的調節收支，移緩救急。更淺白的說，為了防疫，一切無謂的施政計畫都應隨之停頓檢討。倘若不用緊急

命令果斷地「全集中財源」抗疫，則今年 5 月疫情危險之際，國防部在大直興建「國家軍事博物館」決標金額達 35 億餘元的荒唐支出，實則在中央地方各政府部門法定預算裡層出不窮，令人浩嘆。類似諸多無謂支出，理應透過緊急命令集中全力節流，挪到抗疫救災之用，方屬妥適。

令人敬佩的國家元首，需要的是對法政體制的通盤掌握，以及果決且明快的政治決斷。李登輝之後，再無李登輝矣。**BT**

## 取消不當漁業補貼談判將進入終局

李武忠

陳李農改研究團隊執行長

海洋和漁業對全球糧食（魚類消費占全球人口動物蛋白攝入量的六分之一）、經濟（海洋和沿海資源及產業的市場價值估計每年達 3 兆美元，占全球 GDP 的 5% 左右）、社會（海洋漁業直接或間接雇用 2 億多人）和生態環境（海洋吸收約 30% 人類活動產生的二氧化碳）持續做出重大貢獻。然而漁業不當補貼與非法捕魚是造成漁業資源日漸枯竭的主要原因（目前世界魚類資源的 30% 遭到過度捕撈，非法捕撈佔全球每年漁獲數量的 15%~30%，損失超過 230 億美元），兩者也有相互關係，漁業補貼也給魚類固碳能力帶來了潛在威脅，影響魚類對海洋碳匯的貢獻。據估計全球每年花費約 222 億美元用於鼓勵過度捕撈的支出（漁業補貼的 80-85% 有利於大型工業捕魚船隊，且以燃料補貼為最多，佔全球補貼總額的 22%）。國際社會認知到解決該問題的必要性，為避免面臨無魚可捕的困境，呼籲應共同來停止資助破壞性捕撈活動的補貼。

儘管 WTO 成員針對取消不當漁業補貼，進行談判已經近 20 年，聯合國也於 2015 年啟動「2030 永續發展目標」（Sustainable Development Goals, SDGs），其中第 14 項原列預計到 2020 年完成取消助長過度捕撈補貼談判，卻因新冠肺炎（COVID-19）疫情肆虐及若干爭議性內容，未能達成目標。鑑於全球暖化、海洋遭汙染、生態環境遭破壞及魚類資源銳減等問題加劇，全球漁業資源的可持續性繼續下降，加以世界各國政府

每年仍持續提供數十億美元的漁業補貼（包括：獎勵補助先進船隻的建造及購買、捕魚裝備增購、燃料減免、補助入漁費用及退稅等），讓設備精良的大型船隻能夠到更遠的海域，捕撈更多的漁獲，形成不公平競爭，國外研究指出在西太平洋和中太平洋，從事鮪延繩釣的漁船約有 290 艘，其中一半懸掛中國或台灣的旗幟，如果沒有政府補貼這些漁船的漁獲收入恐不足以支付營運成本，難以為繼。不當漁業補貼不僅嚴重影響到小規模漁民生計，升高海洋物種面臨滅絕的風險，更加重海洋生態系統崩解的危機。

為此 WTO 整合過去談判爭議、共識、待釐清問題等，提出解決方案並草擬出協議草案，各成員國代表將針對草案內容密集開會協商，力拼於今年年底前定案，WTO 新任秘書長（Ngozi Okonjo-Iweala）對此案也相當重視，希望各成員國能履行實際政治承諾，並為開發中國家提供能力支援及引入爭端解決機構。若能達成協議，不僅對海洋生物資源及海洋生態保護意義重大，還有助於世界各地漁業的經濟和環境條件改善，幫助漁船在未來很長一段時間內可持續地運營，也可向世人再度證明世貿組織，仍然有能力促成複雜的多邊談判。

漁業補貼並非全部都是有害補貼，例如漁業管理、海洋保護、研發等屬於綠色補貼，由於相關補貼數據缺乏公開透明，致常發生爭議，根據 2018 年統計資料全球大約有 350 億美元的補貼，

其中 222 億（佔 63%）為有害補貼，106 億美元（佔 30%）的有益補貼。為此除要求各成員國應公開相關資料外，在該草案上也訂出四項禁止補貼項目包括（1）支持從事 IUU 捕撈活動的船隻；（2）支持過度捕撈種群的相關活動；（3）導致產能過剩或過度捕的補貼；（4）支援在既不受沿海國管轄也不受區域漁業管理組織（RFMO）管轄地區捕魚船隻。考量開發中國家現況（目前開發中國家有約 1.16 億人的生計依賴商業捕撈產業鏈，其中超過 90% 來自小型漁業），如何給予適度的特殊和差別待遇和緩衝時限，而不是如已開發國家的立即禁止，將會是能否達陣的一大關鍵，目前已提出應對方案。

而身居全球第二大經濟體，全球漁業及補貼大國的中國大陸（排名前五的補貼國為中國、歐盟、美國、韓國和日本，佔全球總數的 58%）其開發中國家身分也引發爭議，是否調整高層正在全面評估中，畢竟中國大陸已具備參與國際規則制定的能力和經驗，目前中國遠洋作業漁船 2701 艘，年產量 217 萬噸，作業海域涉及 40 多個國家（地區）管轄海域和太平洋、印度洋、大西洋公海以及南極海。從中國將十三五計畫「發展遠洋漁業」，轉為十四五計劃的「發展永續遠洋漁業」，主動在東太平洋公海海域實施公海自主休漁措施，首次公開發佈《中國遠洋漁業履約白皮

書》，派遣遠洋漁業公海轉載觀察員，嚴厲打擊非法捕魚活動，積極參與國際和區域漁業治理以及宣示要加入 CPTPP 等行動，有關漁業補貼議題可望朝正向發展。

台灣政府為推動漁業發展，過去確實給予相當多的不當漁業補貼（如漁船用油、生產資材、養殖用電、入漁費等補貼），也確實有助於我國漁業的發展。然而隨著國際對禁止不當漁業補貼聲浪高漲，台灣政府在漁船用油補貼預算已大幅減少（漁業動力優惠用油補貼自 28% 調降為 14%），也加強漁業綠色補貼如漁業管理養護、海洋污染防治、海洋保護區設置、休漁獎勵、養殖及漁船保險補助、限制漁船噸數增加、安裝漁船監控系統、漁業綠色循環等，但仍然有若干的不當漁業補貼項目，尤其台灣主動列入已開發國家，在漁業補貼議題上，將不會有特殊和差別待遇，影響深遠，何況政府積極想加入的跨太平洋夥伴全面進步協定（CPTPP），其環境條款禁止成員國政府補貼非法漁業與過度捕撈相關業者。台灣身為全球重要漁業成員，為維護漁業永續發展，政府在政策及預算編列上，應該及早因應（包括調整產業結構不再重遠洋輕近海），不能只想著以拖待變！BT

## 中國的國家恐怖主義

張人傑

新台灣國策智庫研究小組總召集人

中國是一個什麼樣的國家？遂行張舞爪牙的戰狼外交，一帶一路收刮各國資源，新疆濫行洗腦與種族滅絕，解放軍網軍侵入各國資料庫，香港一夜之間變成威權資本主義，西藏宗教迫害滅絕，掩飾武漢肺炎人工起源，戰機越界及防空識別區侵擾，軍艦繞行台海演習，民兵越界捕魚抽砂，政府發言人公開威脅恫嚇等；美國副國務卿薛曼（W. Sherman）打前鋒，近日在天津與王毅舉行高層會談，在新疆、香港、南海、武漢肺炎、台灣等議題針鋒相對，拜登總統對情報首長演說強調網路與中國威脅，薛曼與拜登指出的這些林林總總的問題，彙整起來就是一張恐怖主義威脅的清單。

這張恐怖主義威脅清單，指向中國是一個恐怖主義國家；我們熟悉的恐怖活動大多是宗教極端組織，或意識形態極端份子，通常是非國家的行為者，遂行不對稱暴力攻擊行為或陰謀；我們忽略了國家恐怖主義的存在，除了所謂流氓國家、失敗政府或破碎國家之外，納粹主義德國或史達林政權更是大家所熟知，卻沒有把它們跟恐怖主義連結一起，事實上，國家以恐怖主義作為涉外手段與工具並不少見，所以聯合國第 39 次大會通過 39/159 號決議，「不容許國家恐怖主義政策…」，說明國家恐怖主義早已經是一個國際社會關切問題。

恐怖主義的基本統特徵是使用暴力、採取強制和恐嚇手段；中國雖然聲稱不會發動第一擊，但是在涉外事務特別是台灣問題，又不願意公開


放棄或排除使用武力，這就是企圖以恐怖主義達到脅迫恐嚇的目的；國家恐怖主義可能是對外也可以對內，可能是軍事攻擊、警察脅迫、司法濫權或特情滲透等，或各種類似的變形、組合及偽裝行動，如俄羅斯內政部動用民兵處理車臣獨立問題，伊朗對以色列雙方的或明或暗攻擊行動，中國對台灣文攻武嚇以及第五縱隊煽風點火，都可列入國家恐怖行動的類型；這些國家實施恐怖主義的目的，或是支持恐怖主義份子的活動，或是以暴力改變或破壞對手的社會政治安定，或是顛覆對方政府或否定其國家正當性。

國家恐怖主義更可怕的還是對內的恐怖統治，以及在國外追殺政敵和反對份子，目的在恐嚇平民百姓以達成社會控制，或者打擊壓制反對份子與活躍人士；中國現在的數位極權主義監視國家，1989 北京天安門大屠殺，香港實施警察統治搜捕及迫害民主人士，俄羅斯毒殺反對派政治領袖，緬甸軍政府對反對運動開火，朝鮮的共產主義恐怖極權，台灣的 228 事件與白色恐怖，都是惡名昭彰的恐怖統治案例；追殺流亡海外政敵最著名的案例，就是蘇聯派人到墨西哥追殺托洛斯基，俄羅斯一再派人到海外毒殺叛逃份子，中國國民黨結合黑幫闖下的江南案等；這些恐怖的紀錄可說血跡斑斑人神共憤。

隨著科技進步與普及，21 世紀的恐怖威脅並沒有舒緩，甚至可能更加猖獗和惡化，特別是 2001 年的 911 攻擊事件後，美國為了反恐及追殺賓拉登，透過聯合國以大量財務、技術投入，在

全世界構建了一個強大而緊密的國際反恐網絡，並要求各國強力反恐立法與執法；結果就是全世界的人民未受其利反蒙其害，民主國家的人權保障受到限制與侵害，極權國家更方便在國內進行血腥行動與謀略，國際上的恐怖威脅即使沒有變本加厲，也可說是層出不窮；最近中國利用美國撤兵放棄阿富汗的空檔，以反恐之名長驅直入與神學士殘暴集團結盟，恐怖國家聯合恐怖集團的組合，就是國際反恐一個具體而乖謬的例子。

對於中國的國家恐怖行動，威脅與受害最深的當然是首當其衝的台灣；台灣是一個民主和平的開放社會與政體，為什麼會成為中國的眼中釘？可說是懷璧其罪無辜之過，說穿了就是中國

對台灣這塊肥肉垂涎欲滴，千方百計的軟硬兼施企圖侵略佔有；一時之間達不到目的之前，就以恐怖威脅騷擾恐嚇行為，破壞台灣安定與正當性；對抗中國的施壓與侵襲，我們一方面要持續提升實力，經濟發展與軍事裝備訓練不可鬆懈，人才技術與智慧財產要嚴密保護，更重要的還要強化內在體質與信念，堅定深化我們的民主價值制度與人權保障，對心理戰、資訊戰建立免疫能力，法律戰的抵抗力則要靠立法院的努力；對抗中國的國家恐怖主義，「國安五法」只是免疫力與抵抗力的試劑，真正的疫苗是立法與行政部門的國家安全理念與目標，以及每位國人心中抗中信念與意志。(20210729) 



## 強化立法防制中國的非傳統安全威脅

林彥宏

國防安全研究院國防戰略與政策研究所研究員

反滲透法實施一年半以來，據報導依然不動如山東之高閣，沒有任何依法移送的案件，這樣的現象是不是表示台灣固若金湯天下太平，沒有任何被敵對勢力滲透的事件？可是實際上，組織性、有預謀、有針對性且敵對性的事件卻一再發生，情節重大的間諜案件固然讓人怵目驚心，一些動機與身份可疑人士的騷擾破壞更讓人憂心。

國內有關香港、中國民主運動與人權鬥士的活動一再被侵擾破壞，事實上就是敵對勢力的「灰色地帶（Gray Zone）行動」，這是「混合式戰爭（Hybrid War）」滲透破壞的典型特徵，也就是遊走法律規定的門檻邊緣執行破壞戰術，或者結合類似傭兵的身份掩護及代理人進行行動，也是非傳統安全滲透破壞的常見類型；我國執法與司法機關面對這種威脅卻輕描淡寫，沒有徹查了解並防制這些破壞份子的可疑背景與動機。


騷擾破壞台灣聲援中港民主化活動的匪徒，背後指使操縱他們的主人的目的何在呢？這必須從非傳統安全理論去理解，他們透過騷擾破壞進行威脅恐嚇，深層與真正目的在進行認知戰與法律戰，這是一種軟性的恐怖活動，在自由民主資訊公開的台灣社會，恐怖份子針對當事人、主辦單位的恐嚇行為，透過媒體傳播報導放大效果，形成對台灣社會的認知與心理影響，模糊活動訴求的中港民主與人權問題，脅迫民主社會最珍貴的思想獨立與言論自由，恐嚇並扭曲台灣的民主法治價值與規則。

中共透過非傳統安全的軟性威脅，從內部侵蝕癱瘓台灣的民主體制效能，外部則進行硬性安全威脅，利用軍機繞台侵犯航空識別區、海上民兵捕魚與抽砂船越界作業、軍艦繞台、試射飛彈、兩棲登陸演習等灰色地帶軍事行動；硬性安全威脅要依賴國防戰備與盟邦協作操作性，軟性威脅抵近滲透則像匪諜一樣就在你身邊，可說難以捉摸又防不勝防。

軟性安全威脅以影響力操作的手段，達到遂行資訊戰、心理戰及法律戰的目的；針對軟性安全威脅，台灣在 2019 年「國安五法」陸續完成修法，立法的要旨包括加重洩密與共諜刑責、陸港澳列入外患罪適用地區、規範部份國人赴陸行為、防範網路攻擊與散佈假消息等，加上通過涉及遊說法、選舉罷免法、人民團體法部分規範，以及綜合「代理人法草案」內容新訂的反滲透法，國安五法的通稱仍被沿用。

目前國安五法立法成效不彰，顯示出多方面的問題，將使國家安全陷於危殆；最大的問題還是行政怠惰，看不到法律的任何實施成果，如果是執法的卸責與偏差，應該監督追究行政責任，如果是行政職能與能量不足的問題，行政部門應該調整組織及人力資源；最大的問題還是來自起訴門檻太高，可是法規的嚇阻效果又太低，也就是執法者動則得咎起訴不易，罰則又不痛不癢；還有更嚴重的是法規的漏洞，疏於規範灰色地帶與新型態的行為，一般法與特別法、實體法與程序法的整合不足。

歐巴馬政府將「安全」與繁榮、價值、國際秩序，並列為四大長遠的國家利益，並將安全定義為「美國及其公民、盟友與夥伴的安全」，我們的國安五法有這樣的立法願景與目標嗎？就法條內容而言可說顯然相差十萬八千里，怎麼

辦？難道人民生活安危只能自求多福，國家利益安全只能依賴友邦的善意嗎？還是期待行政與立法高層，不妨再發動一波兼顧實際與前瞻的國安政策與立法運動。



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