



# 財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 105 期

2021 年 11 月

- 台灣公民投票的困境 2
- 近期《南海行為準則》之發展 3
- 美中關係下的台灣外交政策 5
- 如何營造加入CPTPP有利條件 7

## 編者的話

東吳大學法律學系胡博碩教授認為，國內對於公民投票的問題，最在乎的就是額度跟投票期日，但這個問題在台灣都有很特殊的狀況。因為不同於世界其他國家，台灣人民的政治參與度很高，投票率也很高，而政黨的對抗度也很高。所以額度的部分在外國或者是在沒有政黨支持的提案，基本上都是很高的，但反之就不是如此。而公投跟選舉日同一的話，所造成的問題也是如此，難保公投不會變成選舉的造勢工具，最終只是使這個問題更複雜，這點也是我們公民投票的最大困境。

台灣大學政治系國際法副教授蔡季廷指出，比較密集的協商談判，當然不等於就會有具體的 COC 談判結果，這仍要取決於雙方在相關深水區談判的智慧。雖然王毅比較具體地提到了《聯合國海洋法公約》作為 COC 談判基礎，但中國本身對該公約中有關歷史性權利的解釋，與東協國家的立場並不同，要在核心的 COC 問題上（地理適用範圍）取得彈性進展並不容易。再者，雖然美國在印太地區與中國競爭，但長期來看，如果美國在經濟上並沒有提供更多誘因的機會時，中國的經濟槓桿的影響力仍然很大，ASEAN 國家持續保持避險的政策仍會持續下去。因此，COC 要能夠在印太地區形成接近美國所說的基於規則的國際秩序，可能還有很長的一段路。

新台灣國策智庫經濟小組「如何營造加入 CPTPP 有利條件」論壇會議研討，以東亞 15 國為中心的 RCEP 明年元月即將生效，這是比 CPTPP 更龐大更有影響的區域多邊組織，我國也將面臨更加複雜困難的外在環境；台灣與中國都已遞件申請加入 CPTPP，我國應積極遊說日本，以及已簽訂經濟夥伴及合作關係的新加坡、紐西蘭，並在美國印太戰略的框架下，積極尋求澳洲對我國支持，新南向也要加把勁強化與 ASEAN 國家關係，提升加入 CPTPP 的機會與角色。

新台灣國策智庫外交小組「美中關係下的台灣外交政策」論壇會議討論，在美中關係緊繃的架構下，台美關係乃至國際空間的開拓大有可為，台灣的外交空間可以加緊順勢推展，尤其實質外交應深化關係全面出擊；而台灣要全面與國際接軌，公務體系與社會都要動員甚至換血，目前最急迫的工作就是「公務體系的提升與國際化」，扮演台灣國家國際化的領導角色，因為公務體系握有政策、資源與對外通道，最有能力也最有責任以國際語言、國際觀，開創各種深入的對外關係，包括基層公務員與機關也要有國際化能量，如此自然會帶動民間的動員參與實質外交；當然，公務員的國際化要大力投入資源及長期培訓，台灣徹底國際化的內部與外部機緣，現在正是最佳時候與機會，我們要緊抓機遇並力行落實；剩下的就是決策者的見識與魄力了。

## 台灣公民投票的困境

胡博硯

東吳大學法律學系教授

2018 年公民投票的亂象已經使很多國人對於公民投票從正面轉為負面印象，但這個公民投票制度從在我國實施以來就是跌跌撞撞的狀況。2003 年公民投票法制定之初，第 2 條規定為，「本法所稱公民投票，包括全國性及地方性公民投票。全國性公民投票適用事項如下：一、法律之複決。二、立法原則之創制。三、重大政策之創制或複決。四、憲法修正案之複決。地方性公民投票適用事項如下：一、地方自治法規之複決。二、地方自治法規立法原則之創制。三、地方自治事項重大政策之創制或複決。預算、租稅、投資、薪俸及人事事項不得作為公民投票之提案。公民投票事項之認定，由公民投票審議委員會（以下簡稱審議委員會）為之。」因此有公民投票審議委員會的設置來認定是否合於公民投票法的規定。但這個公民投票審議委員會審議的結果確有多個案子不交付公投，以至於最終變成公投的殺手導致了 2017 年的修法廢除該委員會。但 2017 年修法將審查權限交給中選會後，中選會投鼠忌器的結果變成公投案件的不審查，或者是在審查上往往有所忌諱，最終也是 2018 年亂象的原因。

但何以會有這麼多公民投票案，這一方面也是表現出對於現在立法機關或者是政治部門的反彈，倘若政治部門得以回應民意的想法，則通常不會出現這麼多公投案件。而公投案件在成案過程中，是否應該要讓立法機關發揮功能呢？例如瑞士公民投票審查是聯邦議會的責任，而且必須要

經過討論，如此一來倘若公投內容已經為立法者所接受時，則必然不需要公民投票案件的出現。

公投的審查到底應該要審查什麼呢？也是個大哉問，因為所涉及的倘若是憲法上的問題，中選會是否有審查的權限變成過往的爭執焦點所在。而世界各國倘若有違憲審查機制之美德等國，雖有公民投票制度但確沒有全國性公民投票的實施，而違憲審查也確立的憲法的最高性。在瑞士雖然沒有公民投票違反憲法的規定出現，但人民創制案違反了形式的一致性、實質的一致性或者是國際法的強制規定，則聯邦議會可以宣告該創制案全部或部分無效，顯見公民投票案件不應該放任變成民粹的戰場。目前國內規定的公民投票審查，由於時間的限制基本上來說僅是一個走過場的遊戲，尤其雖然有聽證會的規定，但聽證的結果不具拘束力，且時間緊迫也只能匆匆一開，最終只是輪為過場。既然要討論審查，則司法機關在此的定位就不能被忽視，而他到底在公民投票要扮演救濟者的角色還是審查者角色也牽動了他的審查標準。

但國內對於公民投票的問題，最在乎的就是額度跟投票期日，但這個問題在台灣都有很特殊的狀況。因為不同於世界其他國家，台灣人民的政治參與度很高，投票率也很高，而政黨的對抗度也很高。所以額度的部分在外國或者是在沒有政黨支持的提案，基本上都是很高的，但反之就不是如此。而公投跟選舉日同一的話，所造成的



問題也是如此，難保公投不會變成選舉的造勢工具，最終只是使這個問題更複雜，這點也是我們

公民投票的最大困境。BT

## 近期《南海行為準則》之發展

蔡季廷

台灣大學政治系國際法副教授

在經歷了疫情延宕後，原本停留在一讀結束的《南海行為準則》(South China Sea Cod of Conduct, 下稱“COC”)，又從 2021 年的夏天開始有了非常緩步的進展。此前，2017 年五月在東協外長會議中，與中國達成了《南海行為準則架構》，並在 2018 年進一步達成「單一協商文本」草案。原本，在 2018 年底東協一連串的高峰會議期間，李克強曾經公開表示要在三年內完成談判。此後，中國與東協也會利用「落實『南海各方行為宣言』聯合工作組」協商，並在 2019 年 10 月 15 日於越南大叻市召開的「落實『南海各方行為宣言』第 18 次高官會」。

其後，在 2020 年開始遇到疫情爆發後，僅能以聯合工作組會議的特別視訊會議進行後續協商。在 2020 年 9 月、2021 年 1、3、5、7、10 月進行過聯合工作組會議的特別視訊會議。除了工作層級的會議之外，2021 年 7 月的擴大東協國防部長會議中 (ADMM+)，各國同意維持南海和平穩定是區域安全的重點之一，並繼續推進 COC 是促進和平之根本。2021 年 8 月 3 日中國與東協的 10+1 外長會議中，王毅宣布 COC 二讀正積極以線上方式推進，並已就前言部分達成初步一致。其後，到了 8 月 6 日的東協區域論壇中，王毅強調中國願意與東協在「南海各方行為宣言」的基礎上，共同合作儘早達成有效、富有實質內容並包括《聯合國海洋法公約》在內國際法的 COC。李克強則是在 2021 年 10 月 27 日，線上

參與東盟峰會時提及，「積極推進『南海行為準則』磋商，同意儘早達成有效和有實質的內容」。由此可見，雙方也已經預期今年不可能完成三讀的談判，只能盡力朝向恢復實質協商 COC 作為短期的目標。

事實上，不論從政治或法律的角度來說，COC 談判要能夠成為高度管理南海爭端的共識並不容易。從國際體系層次上來說，美、中關係始終是影響近年南海區域安全與衝突管理的重要因素。若觀察中國開始加快 COC 談判的動機，較多會和美國或域外國家對南海地區所施加的壓力會有較大的相關性。例如，中國承諾開始 COC 的協商，即是在南海仲裁案後開始加快速度，並在 2018 年提出要在三年內完成 COC 的談判。而近期中國開始加快速度，似乎也 and 川普執政後期所發佈的南海立場聲明，以及特別是拜登上台後，在南海問題上非常富有外交節奏的諸多安排（例如：在諸多聯合聲明中均有提及南海），對中國所造成的壓力有關。

雖然美國長期以來對於 COC 的立場，都是強調期望在南海建立一個法治機制，約束相關主權爭端國家並預防衝突，但從川普時期加大了自由航行計畫、軍事演習，乃至於拜登的雙邊與多邊外交行動，都會讓中國感受到美國越來越趨清晰的壓力。當然，就近期 AUKUS 的出現，讓美國作為一個域外國家，對南海區域所欲施加的影響力道，會讓中國感受到美國進一步圍堵南海的



壓力。雖然 AUKUS 並不是涉及東協國家的軍事同盟，但可能在南海巡航上，澳洲也將會有更為常態化的角色，並使澳洲在印太地區所扮演的角色也會更形擴大。因此，中國欲藉由 COC 進程，作為不論是名義上或更實質地排除域外國家角色的動力與彈性也就有可能增加。其中，值得注意者，即是王毅在八月的東協區域論壇中，提到包括在《聯合國海洋法公約》的基礎上，進行 COC 協商的聲明。在過去有關 COC 的協商中，中國比較不會提及海洋法公約，但在八月提及該公約的原因，仍值得吾人在未來進一步的觀察是否會持續在此類場域，具體提及該公約。

在區域層次上，從法律談判文本的角度來看，很明顯地，東協本身還沒有形成一個整合的版本，這也就很難一致對中國採取相同的談判立場（例如：是是否應該有爭端解決機制、地理適用範圍、特定法律名詞定義）。在此種不確定的狀況下，東協在不同的聲明中，仍是表示主張樂見 COC 談判能夠早日完成。又，AUKUS 的出現，可能會讓東協國家對於平衡維持美、中關係的難度增加。尤其，東協內部對 AUKUS 的不同評價，明顯受到與中國的領土爭端高低之影響。這種東協內部不一致的聲音（例如，馬來西亞明顯反對 AUKUS 的出現，但新加坡與越南則是表示歡

迎），也應會持續展現在 COC 的立場整合問題。不過，不論 ASEAN 不同會員國的評價為何，大部分會員國認為東協的中心性，可能受到一定程度的影響，也才會有 Blinken 強調依然尊重 ASEAN 中心性的表態。因此，對 ASEAN 來說，在 COC 談判的進程上，可能與中國會有相同的誘因，降低對 ASEAN 中心性的衝擊與區域緊張，而在未來這一段期間會有比較密集的協商會談。

不過，比較密集的協商談判，當然不等於就會有具體的 COC 談判結果，這仍要取決於雙方在相關深水區談判的智慧。雖然王毅比較具體地提到了《聯合國海洋法公約》作為 COC 談判基礎，但中國本身對該公約中有關歷史性權利的解釋，與東協國家的立場並不同，要在核心的 COC 問題上（地理適用範圍）取得彈性進展並不容易。再者，雖然美國在印太地區與中國競爭，但長期來看，如果美國在經濟上並沒有提供更多誘因的機會時，中國的經濟槓桿的影響力仍然很大，ASEAN 國家持續保持避險的政策仍會持續下去。因此，COC 要能夠在印太地區形成接近美國所說的基於規則的國際秩序，可能還有很長的一段路。BT

## 美中關係下的台灣外交政策

編輯部

編按：本文係 2021 年 10 月 29 日新台灣國策智庫外交小組「美中關係下的台灣外交政策」論壇會議紀錄摘要。

1999 年南斯拉夫內戰爆發後，小布希政府訂立了對付流氓國家的政策，但是 2001 年的世貿中心與五角大廈恐怖攻擊事件，迫使美國移轉焦點對付恐怖主義，全球反恐戰爭需要中國支持；中南海針對美國的反恐要求起出舉棋不定，後來中國決定全力支持美國反恐，2005 年後美國經濟轉弱與反恐戰爭有關，後來甚至發生 2008 年的全球金融危機，中國則以逸待勞利用美國的支持趁勢崛起。

中國加入世界貿易組織（WTO）的談判不順利，直到美國為反恐讓步後 2001 年才加入，從此中國積極擴大影響，成立亞洲開發銀行，賄賂式貸款拉攏一些國家，與東協簽訂貿易協定，引起連鎖效應形成區域全面經濟夥伴協定（RCEP）；中國自加入 WTO 後國際政治經濟影響力大增，短時間內外匯存底躍升至全球第一，經濟規模達到僅次於美國的全球第二，2010 年中國國務委員戴秉國甚至直接要求美國承認大國關係。

由於中國的快速擴張與壓力，美國歐巴馬政府 2009 年宣佈重返亞太，也就是轉向亞洲或亞太再平衡策略，採取新的亞洲政策與對中戰略，後來擴大為川普政府的印太戰略，蕭規曹隨延續到今天的拜登政府對中政策；中國的崛起與周邊國家的互賴很強，同時摩擦也很大，也就是經貿互賴、安全緊張；川普對中策略靈活使中國疲於

應付，美國倡導後來日本主導的跨太平洋夥伴全面進步協定（CPTPP），其中的國有企業專章擺明就是阻擋中國加入，加盟的盟友獲利但美國自身經濟改善有限；拜登目前對中採取雙重手法，交流合作與競爭切割同時進行，主要目的在期待中國履行第一階段經濟談判協議的承諾。

中國的問題仍然很多，例如最近在八月份的全面嚴管護照，顯示中國情勢外弛內張，美中的關係也是暗潮洶湧，統計顯示本年對中直接投資銳減，但是貿易額卻持續增加，貿易戰下中國的科技發展不看好，生態問題和公有制註定中國經濟的不可持續，政治上的權力繼承也是問題很多；中美關係的發展不可樂觀，美國朝野一致反中，而且美國的盟友也一致反中的情況下，美中關係的改善是不能期待的，甚至可說中美未來難免一戰。

美中關係對我國外交的外溢效應，最近的例子就是立陶宛的抗中友台，立陶宛安全受到俄羅斯威脅，引進美軍並納入北約組織以自保，在這樣的背景之下，朋友的敵人就是敵人，朋友的朋友就是朋友，所以立陶宛大力拒中並力挺台灣；立陶宛的鄰國愛沙尼亞處境與立國相似，也是我們可以深入交往的國家；東歐的匈牙利政客多數親中，但首都市長與人民多數疑中、反中，我們也可爭取他們的友誼；目前美歐都一面倒友台抗中，給予我們很大的外交空間，我們應該善加利

用以開拓新的國際空間。

抗中保台要有堅實的國際化基礎；在美中關係緊繃的架構下，台美關係乃至國際空間的開拓大有可為，台灣的外交空間可以加緊順勢推展，尤其實質外交應深化關係全面出擊；而台灣要全面與國際接軌，公務體系與社會都要動員甚至換血，目前最急迫的工作就是「公務體系的提升與國際化」，扮演台灣國家國際化的領導角色，因

為公務體系握有政策、資源與對外通道，最有能力也最有責任以國際語言、國際觀，開創各種深入的對外關係，包括基層公務員與機關也要有國際化能量，如此自然會帶動民間的動員參與實質外交；當然，公務員的國際化要大力投入資源及長期培訓，台灣徹底國際化的內部與外部機緣，現在正是最佳時候與機會，我們要緊抓機遇並力行落實；剩下的就是決策者的見識與魄力了。**BT**



## 如何營造加入 CPTPP 有利條件

編輯部

編按：本文係 2021 年 10 月 20 日新台灣國策智庫經濟小組「如何營造加入 CPTPP 有利條件」論壇會議紀錄摘要。

中國的戰略操作極為精準，在美國組成 AUKUS 的第二天，就貿然發動申請加入 CPTPP，震撼印太區域各國，台灣受到的影響更大；因為中國的干擾與破壞，台灣要加入國際貿易協定向來都很困難，目前與邦交國的少數貿易協定實質意義有限；因為中國在九月 16 日突然宣佈申請加入 CPTPP，迫使台灣倉促應變也跟著火速申請加入，但是我們準備好了嗎？目前 CPTPP 十一個會員國，成員多半是 APEC 會員體的自由民主國家，經濟規模為十兆美元，占全球 GDP 約一三%，人口占全球七%，占全球貿易總額一五%，更占我國外貿總額四分之一，對我國台灣的重要性不言而喻。

美國退出 CPTPP 對台灣影響很大，CPTPP 對區域、全球及我們台灣的經貿都非常重要，而且在緊繃的區域情勢下可以說還與台灣的國家安全息息相關；TPP（「跨太平洋夥伴協定」）是 CPTPP 的前身，是美國前總統奧巴馬發起的高標準、高度自由貿易體，在美國前總統川普任內退出，改由日本接手主導，2017 年日本與越南於亞太經合會（APEC）峰會期間召開 TPP 十一國會議，決議改組為「跨太平洋夥伴全面進展協定」（CPTPP），繼續推動協議生效。

CPTPP 的特點在於強調合作，以服務貿易、智財權，以及互相投資、互相合作為優先，合作議題包含生產體制、科技合作、智財權合作、服

務貿易（金融、虛擬貨幣等）以及災害共同應變等；除了貨貿議題，CPTPP 成員國更為關切諸如科技、創新、經貿、金融、文化、教育、防災等相互合作的議題。

中國要順利加入 CPTPP 的瓶頸很多，例如國營事業、產業補貼、撤銷關稅等，都不是中國短期內做得到的門檻，更不要說人權問題、環境保護、勞動條件等不可能的任務，所以日本政府多次表示不看好中國加入，但是中國為什麼選在這個時候出手卡位呢？中國的目的恐怕遠遠超出經貿領域，有地緣政治與經濟競爭的考量，一方面疏解美中貿易戰與 301 條款調查面臨的壓力，進一步趁著目前美國退出的真空狀態，佈建防堵美國回頭及圍堵台灣的包圍網，並調整及執行其供應鏈重建策略；美國向來是習慣於雙邊協定而不善於多邊協定，因此對 CPTPP 顯得興趣缺缺，但是如果美國有意加入，恐怕將會面臨中國的阻擾而產生難堪。

這次中國的大動作基本上雖然是防衛性的，卻隱含有大戰略的目的與企圖，也就是陸權對海權包圍的反擊與突圍，一方面在移轉與抗拒美國的軍事與政經壓力，進一步迫使東南亞與周邊國家表態，更進一步在使 CPTPP 破局及影響自由貿易，達到改變國際秩序與操縱國際供應鏈的目的；台灣的申請加入意義重大，使 CPTPP 會員國有拒斥中國的武器，中國與台灣如果以

WTO 模式綁在一起同時申請，可能面臨雙重否決，台灣如果單獨申請，中國在沒有否決權的情況下也將會竭力動員阻擾，因此台灣此次申請幾乎沒有成功的機會。

台灣受限於國際政治現實而缺席重要國際組織，對於國際建制的參與程度也是非常消極，往往不如我國周邊國家；區域經貿協定的成功與否，影響台灣未來在區域經貿事務的發言權與外貿條件，然而國際經貿組織的運作及參與程度，同時亦影響爭取加入區域經貿協定的順利與否；對台灣而言，加入 CPTPP 是國家安全的經濟戰略之一，遠遠大於多邊貨物貿易談判的思維，不管是信任的供應鏈、後疫情的經貿模式、

對中的經貿關係等，都與以前的自由貿易秩序大為不同，國際經貿組織的功能與重要性比以前更為突出。

以東亞 15 國為中心的 RCEP 明年元月即將生效，這是比 CPTPP 更龐大更有影響的區域多邊組織，我國也將面臨更加複雜困難的外在環境；台灣與中國都已遞件申請加入 CPTPP，我國應積極遊說日本，以及已簽訂經濟夥伴及合作關係的新加坡、紐西蘭，並在美國印太戰略的框架下，積極尋求澳洲對我國支持，新南向也要加把勁強化與 ASEAN 國家關係，提升加入 CPTPP 的機會與角色。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