



# 財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 107 期

2022 年 1 月

- 重新思考制憲的政治 2
- 區域全面經濟夥伴協定生效對臺影響評估 4
- 四大公投後的政治新局之展望 7
- 南海情勢回顧與展望 8
- 「『太空發展法』通過後台灣的太空發展」 11

## 編者的話

中央研究院法律學研究所副研究員蘇彥圖探討，如何從比較制憲經驗中，汲取教訓與啟發，進而為今後台灣後主權（post-sovereign）的制憲政治，擬議出合理可行的劇本——我想，這應該是我們這一代制憲運動者的重要功課。一旦我們掙脫了制憲—修憲二元論的傳統概念枷鎖，我們或許也將發現，修憲運動的成功，未必就是制憲運動的挫敗，甚至還有可能讓我們與制定一部台灣新憲法的憲政願景，更加接近。

中華經濟研究院第一研究所助研究員王國臣認為，臺灣毋須過於擔憂，RCEP 造成國際經貿邊緣化。理由有二：RCEP 的開放時程冗長，疊加缺乏妥適的爭端解決機制，實難發揮預期效益。此外，各國逐漸意識到中國大陸的經濟威壓（coercion），再加上美國的因勢利導，供應鏈安全將取代，FTA 標榜的零關稅成本。據此，臺灣應密切關注，華府擘劃的印太經濟架構（Indo-Pacific Economic Framework）。

在新台灣國策智庫「四大公投後的政治新局之展望」民調發佈記者會中，陳致中執行長分析民進黨在公投前自總統以降將士用命的努力說服民眾，在全國舉辦說明會與宣傳訴求，使民進黨終於能夠超車迎頭趕上，以四個不同意在公投結果取得全面勝出；部份專家口中所謂的南票北補的效應，或認為國民黨內部分裂故民進黨贏是理所當然，實際上都不是重要的影響公投的原因，真正的關鍵因素是民眾的態度改變轉而支持執政黨；民進黨公投逆轉勝顯示，台灣多數民意

支持鞏固蔡蘇執政體制，但公投結果能不能移轉到明年地方選舉，執政黨仍然需要努力，以促成部份任滿的地方首長能夠順利交棒。

12月21日新台灣國策智庫兩岸研究小組「南海情勢回顧與展望」論壇會議討論，雖然東協國家無力對抗中國在南海的切香腸行為，並沒有因為美國介入而破壞了中國與東協的平衡關係，也就是說中國與南海周邊國家戰爭的機會不高；相對的，美國的目標在於嚇阻與避免戰爭，並沒有意圖要透過東協國家作為代理人，利用領土衝突或主權問題與中國直接衝突；中國在美中戰略競爭格局下，可將「海洋法公約」明確納入談判基礎，使 COC 談判持續與東協國家保持磋商與有效互動；但是灰色地帶仍然是揮之不去甚至擦槍走火的不確定因素。

新台灣國策智庫科技研究小組研討「『太空發展法』通過後台灣的太空發展」，發現原本預計在 2022 年完成的「國家太空發展規劃」，但是這個重要的太空政策進度目前並不樂觀；目前國內只有一個一千坪左右的臨時性發射場，只能作為學生實習作品的使用場地，距離產業實用需求非常遙遠，使用的發射場地還有待公部門投入開發建置；太空發展是未來產業發展的重要領域，更是未來科技發展的成敗關鍵，將決定一個國家的經濟發展、國家安全乃至國家地位與尊嚴；太空發展是蔡政府第二任期的重要科技政策，目前太空法的制定及太空組織的重組已經起步，可望為未來的太空發展建立良好基礎。

## 重新思考制憲的政治

蘇彥圖

中央研究院法律學研究所副研究員

時序進入 2022 年初，修憲再度被排入了台灣的政治議程。儘管接下來的修憲政治會如何發展，還有些許變數與未知數，在當前台灣極化、對立的政治氛圍底下，大概沒有多少人會對這次修憲嘗試的前景，抱持樂觀，或者寄予什麼厚望。不論結果如何，這次的修憲嘗試，可能只是再次印證了困擾著台灣憲政民主的一項根本弔詭：21 世紀的台灣當然值得一部新的、更好的成文憲法，但是別說制憲了，就連要在《中華民國憲法增修條文》中增減個一兩條規定，也是難上加難。

許多制憲運動者並不同意這是一項真正的弔詭。他們可能會說，修憲歸修憲，制憲歸制憲，兩者不該混為一談；如果修憲寸步難行，那終究只是修憲運動者要煩惱的事，不勞制憲運動者費心；如果修憲不成——或者說，無法達到憲政改革的目的，我們還有制憲這條出路，而且更該試著這麼做！在台灣的制憲派與修憲派論辯、競爭了三十餘載之後，這樣的零和思維，可能已經被許多論者視為理所當然，而它最主要的思想基礎，則是古典憲政理論上關於制憲權與修憲權的截然二分：前者是「制定憲法的權力」，而後者則是「被憲法制定的權力」；前者可以無拘無束、大開大闢地破舊立新，而後者則須依循設有高議決門檻的程序規則進行，甚至不得逾越既有憲法所設下的實體修改界限。

然而，真正能夠創造出一部新憲法的，終究

不是存在於概念世界裡的制憲權，而是現實世界中的制憲的政治（politics of constitution-making）（Tushnet, forthcoming 2022）。如果說古典制憲權理論一般所設想的那種「從無到有」（ex nihilo）的秩序創造，對於現實世界中的制憲，多少還能有所啟發、指引，或者還可提供一些說明、解釋，那多少是因為，在現代世界憲法史上，制憲時刻多半出現在戰爭、衝突等重大的憲政危機過後，或者新國家的創建之初。可是如果我們因此就以為，制憲的政治必然是一種革命性的、大破大立的憲政改變，或者完全繫於某種可遇而不可求的歷史偶然，那毋寧又是一種想像貧乏的錯誤。根據 Negretto (2020) 的研究，在 1900-2015 年間，全球共有 25 部新憲法，是誕生在業已獨立而且民主已步上軌道的國家。這些民主國家憲法替換（constitutional replacement）的歷史經驗告訴我們，制憲的政治，既不必然要與舊憲法秩序完全決裂，相當程度上還可以受到實定法的規制與引導。

當我們將思考的重心置於制憲的現實政治，我們還將注意到一個鮮少被古典的制憲權理論所討論、但是對於民主制憲的成敗影響至為深遠的因素：政治妥協——或者說，憲政社群內部不同政治陣營間的菁英合作。就世界憲法史上的通例而言，舊政權（ancien regime）的成員／支持者，在制憲時刻來臨時，往往還是舉足輕重的政治勢力，不會徹底失勢，或者完全脫離、退出

憲政社群。在這樣的情況底下，往往只有當他們同意或者默許新憲法，憲法的替換才有可能成真；而為了確保和平的憲法變動以及新憲法秩序的政治穩定，憲政社群中的各大政治陣營（包括舊政權的代表），最好都能參與制憲，而且也要設法在這個過程中，交涉出各方都可接受的憲政安排（Tushnet, 2013：1991—1992）。Negretto（2020）的研究還發現，相較於公民參與，制憲過程中的菁英合作，更有助於鞏固新憲法制定後的自由憲政民主。

委內瑞拉於 1999 年與 2017 年間，兩度由總統強勢主導制憲，結果導致民主衰敗、國家失能（Landau, 2018）。智利刻正進行中的制憲工程，則是其主要政黨在 2019 年間達成協議並經公民投票後才啟動的；許多論者也因而對其前景，抱持審慎樂觀的態度（Verdugo and Prieto, 2021）。如何從這類比較制憲經驗中，汲取教訓與啟發，進而為今後台灣後主權（post-sovereign）的制憲政治，擬議出合理可行的劇本——我想，這應該是我們這一代制憲運動者的重要功課。一旦我們掙脫了制憲——修憲二元論的傳統概念枷鎖，我們或許也將發現，修憲運動的成功，未必就是制憲運動的挫敗，甚至還有可能讓我們與制定一部台灣新憲法的憲政願景，更加接近。

#### 【參考文獻】

Landau, David. 2018. Constitution—Making and

Authoritarianism in Venezuela: The First Time as Tragedy, the Second as Farce. Pp. 161—175 in *Constitutional Democracy in Crisis ?*, edited by Mark A. Graber, Sanford Levinson and Mark Tushnet. New York, NY : Oxford University Press.

Negretto, Gabriel. 2020. Constitution-Making and Liberal Democracy : The Role of Citizens and Representative Elites. *International Journal of Constitutional Law* 18 : 206—232.

Prieto, Marcela, and Sergio Verdugo. 2021. Understanding Chile’s Constitution-Making Procedure. *International Journal of Constitutional Law* 19: 1—5.

Tushnet, Mark. 2013. Constitution-Making: An Introduction. *Texas Law Review* 91 : 1983—2013.

\_\_\_\_\_. Forthcoming 2022. The Politics of Constitution-Making in *Elgar Handbook on the Politics of Constitutional Law*, edited by Mark Tushnet and Dimitry Kochenov.

Verdugo, Sergio, and Marcela Prieto. 2021. The Dual Aversion of Chile’s Constitution-Making Process. *International Journal of Constitutional Law* 19 : 149—168. BT

## 區域全面經濟夥伴協定生效對臺影響評估

王國臣

中華經濟研究院第一研究所助研究員

《區域全面經濟夥伴協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP), 歷時八年 31 輪談判, 確定於 2022 年 1 月 1 日正式生效, 成員國含括澳大利亞、中國大陸、日本、紐西蘭, 以及東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 中的汶萊、柬埔寨、寮國、新加坡、泰國與越南; 並於 2 月 1 日擴及韓國。至於印尼、緬甸、馬來西亞與菲律賓尚未完成國內批准程序。

RCEP 的經濟意涵有三: 首先, RCEP 為全球最大的區域貿易協定 (regional trade agreement, RTA)。2020 年, 15 個成員國囊括全球國內生產毛額 (gross domestic product, GDP) 的 30.7%。同時, 15 個成員國擠占 2021 年臺灣總貿易額的六成 (58.4%)。更重要的是, 臺灣關鍵貿易夥伴與競爭對手——日本與韓國將因 RCEP, 打開雙邊自由貿易。《經濟學人》(Economist) 預估, 彼此將提升 1% 的經濟效益。

RCEP 生效後, 區域內超過九成的貨物貿易將實現零關稅; 惟高達 35% 的關鍵產品——機械、塑化、鋼鐵與紡織調降時程長達 10 年, 大幅削減短期衝擊。特別是, 臺灣已加入世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 《資訊科技協定》(Information Technology Agreement, ITA), 加計成員國自願降低關稅項目, 超過七成的臺灣商品輸出 RCEP 為零關稅。換言之, RCEP

對臺貿易移轉效果 (trade diversion effect) 有限。

RCEP 中的「原產地累積規則」則值得關注。此規定 RCEP 各國的原產材料可累積計算, 當達到最終出口產品增值的 40% 原產地標準, 便享有相應關稅優惠。據此, 中國國務院臺灣事務辦公室於 2022 年 1 月表示, 在陸臺商亦可適用 RCEP。易言之, 「原產地累積規則」或觸發投資移轉 (investment diversion), 驅使企業由臺灣改赴 RCEP 成員國設廠, 削減國內投資動能。

惟臺灣無須過度擔憂產業外移, 因為中國大陸與 RCEP 齟齬漸深。例如: 中國大陸擬鋪設泛亞鐵路網, 連接寮國、泰國、馬來西亞與新加坡。對此, 新加坡與馬來西亞於 2022 年 1 月 1 日聯合聲明, 終止吉隆坡至新加坡 350 公里的鐵路建設。兩週後, 泰國大砍中泰合建計畫六成項目, 改為自行承擔。很顯然, ASEAN 高度警惕中資企業。

另一個例證是, 中國大陸與澳大利亞的經貿關係急遽惡化。北京當局自 2020 年 5 月起, 相繼禁止澳洲牛肉、龍蝦與煤炭進口, 並對大麥課徵 80% 的反傾銷稅, 且要求葡萄酒商繳納保證金比例, 由 107.1% 拉升至 212.1%。問題是, RCEP 的爭端解決機制, 未含括反傾銷、反補貼與貿易保障措施, 故無法遏止中國大陸頻於動用海關程序、檢驗檢疫等非關稅壁壘; 此亦凸顯 RCEP 的侷限。

更重要的是, 美中經貿戰與新型冠狀病毒肺

炎 (coronavirus disease 2019, COVID-19) 疫情，改變跨國企業 (multinational enterprises, MNEs) 的經營思維，由追求低廉的生產成本轉向供應鏈韌性 (resilient supply chain)。例如：美國自 2020 年 4 月起，陸續推出經濟繁榮網絡 (Economic Prosperity Network, EPN) 的可信任夥伴聯盟、乾淨網路 (Clean Network)、民主科技聯盟，以及供應鏈安全夥伴關係。簡言之，各國愈益重視經濟安全，此亦是 RCEP 的限制。

綜合上述，臺灣無須過於擔憂，RCEP 造成國際經貿邊緣化。理由有二：RCEP 的開放時程冗長，疊加缺乏妥適的爭端解決機制，實難發揮預期效益。此外，各國逐漸意識到中國大陸的經濟威壓 (coercion)，再加上美國的因勢利導，供應鏈安全將取代，FTA 標榜的零關稅成本。據此，臺灣應密切關注，華府擘劃的印太經濟架構 (Indo-Pacific Economic Framework)。

## 四大公投後的政治新局之展望

編輯部

編按：本文係 2021 年 12 月 27 日新台灣國策智庫舉行「四大公投後的政治新局之展望」民調發佈記者會新聞稿。

凱達格蘭基金會《新台灣國策智庫》於 12 月 27 日上午 10 時，舉行「四大公投後的政治新局之展望」民調發布記者會，由凱達格蘭基金會執行長陳致中主持；陳執行長說明這是四大公投後自 12 月 21 日到 23 日做的電話訪問調查，雖然公投結果已經出來，但瞭解其後續效應及發展也很重要，希望透過民調探查民眾態度與公投後之政治局勢發展；公投前的各種民調顯示，民眾對公投議題的態度多偏向同意，民眾對執政黨的政策支持並不高，但國民黨沈浸在罷免陳柏惟的勝利時，民進黨很快投入展開公投宣講動員。

陳致中執行長分析民進黨在公投前自總統以降將士用命的努力說服民眾，在全國舉辦說明會與宣傳訴求，使民進黨終於能夠超車迎頭趕上，以四個不同意在公投結果取得全面勝出；部份專家口中所謂的南票北補的效應，或認為國民黨內部分裂故民進黨贏是理所當然，實際上都不是重要的影響公投的原因，真正的關鍵因素是民眾的態度改變轉而支持執政黨；民進黨公投逆轉勝顯示，台灣多數民意支持鞏固蔡蘇執政體制，但公投結果能不能移轉到明年地方選舉，執政黨仍然需要努力，以促成部份任滿的地方首長能夠順利交棒。

陳執行長表示民進黨目前地方首長施政表現良好，但是表現受到肯定的首長應該進入中央

歷練以利人才養成，可以強化執政團隊以及接班的班底。有關地方政府升級合併問題，竹竹合併升格最受民意青睞，又考量高科技國力的強化，個人認為應該支持，但建議不能只有竹竹併單一個案，最好依據國土規劃整體評估，並耐心詳細與民眾溝通後再推動。

民調專家吳世昌先生說明，這次調查對象是台灣居民 1108 份有效問卷；公投前小英總統支持度五五波，蘇院長的支持度也有交叉的風險，現在公投結果證明執政團隊的支持度穩健回升；四個提案都是不同意高過同意，事後民調可知公投不受王力宏事件影響，受到天氣太冷影響也相當有限，因為滿意不滿意落差 10% 以上，且滿意度達到明顯過半的 55.2%。民眾黨支持者態度對該黨政策態度並不積極，而時代力量支持者反映出來的意見與中央政策也不一致，顯示該黨中央與民眾態度分裂，時力未來發展可能需要調整，避免黨中央與民眾支持者之隔閡過大。

縣市升格議題顯示一般民眾不太關心，目前只有新竹受到民眾關注，似乎是因為呼應蔡總統的呼籲，未來需要努力說明共同喚起民眾關心；目前討論合併者之中，新竹獲得較多支持，新竹縣市合併有客觀需要，解決竹科發展受限的問題，惟合併進度、苗栗的歸屬還有待研討。現階段如六都變九都，目前不支持者居多，民進黨、國民黨與民眾黨都六成以上不支持，時代力量也

有五成不支持。縣市合併仍需要多溝通，但新竹縣市合併支持度較為可行。國土規劃需要積極推動，一般與生活相關的議題，民眾較有感受，與生活無關的議題則較為無感冷漠，與地方制度法或國土規劃相關的政策，仍然需要持續溝通以利後續施政。

55.2%台灣民眾滿意公投的結果，只有瘦肉精案不滿意略高。泛綠陣營滿意達到八九成，與公投結果投票接近；四大公投未過是誰的功勞最大，20.2%民眾認為蔡總統居首功，蘇院長也大力舉辦宣講，賴副總統也全國奔波上百場說明會，都反應在民眾的評價中。趙少康說高雄決定公投結果並不公允。

朱立倫重押四大公投，結果失敗成為主要責任者，政治聲望受到折損，可能未來受到黨內挑戰，侯友宜受到的責難很低；有關內閣改組議題，因開出四個不同意，55.7%認為蘇揆不需要下台，民進黨七成以上認為蘇不需負責，相反，國民黨有六成認為蘇需要下台，民眾對個別首長是否需更換的意見不明顯。

台灣師範大學范世平教授認為，因為四大公投投票率未達五成，相對的這次民調資料特別珍貴，因能夠較為全面反映動態；結果還是政黨對決，結果是國民黨或反民進黨陣營被打敗。蔡總統蘇院長滿意度還有五成多，明年大選之前蔡蘇體制毋庸置疑，閣員也不可能有大改變；經濟部長、內政部長、衛福部長等，受到的反對也都很低。

范教授指出這次民調有三結論，一是蘇揆不需下台，二是民眾對四大公投滿意，三是地制法問題新竹合併可行。蔡總統滿意度很高逼近六

成，經濟表現、公投結果、美日支持、外資投資等都是對總統的肯定；蘇院長在防疫與經濟方面都表現良好。四大公投滿意度與公投結果一致，大概都有5成5滿意度，對四個不同意的貢獻，蔡蘇賴依序有貢獻，55.7%認為不需更換閣揆，表示明年以前行政院變化不大。

真理大學人文與資訊學系陳俐甫教授指出，民眾對公投的看法，55.2%民眾滿意公投結果，而公投結果是四項均不同意，投票當天之投票率因僅有41%，曾被懷疑是否可能多數公民未必認同結果。本次公投後民調，證明投票率雖未達五成，但「有過半民意均滿意公投結果，甚至遠高過投票支持公投不同意的四成多」。可見中間選民與未參與投票的選民傾向肯定公投結果，本次公投確實是民進黨成功防守，國民黨與民眾黨等在野黨的挑戰挫敗，公投結果符合多數民眾期待。

在政黨分析上，國民黨與民眾黨認同者不滿意公投結果者多，民進黨與基進黨則滿意者多，符合本次有政黨對決氛圍的投票預測。值得注意的是，時代力量黨支持本次四項公投中的三項公投，結果雖然四項均不通過，但支持者卻對於公投結果有近八成(79.8%)表示滿意，可見該黨中央與支持者間產生巨大落差，如不注意此警訊，對於未來發展將生障礙。

縣市升格為直轄市的政治主張，目前僅有新竹縣市合併較受關注，但也尚未獲得過半支持，僅有國民黨的新竹縣有過半民意支持升格。執政黨仍須繼續溝通宣傳，或一併提出新的地方制度與國土規劃架構等配套，以吸引公民關注此議題。BT

## 南海情勢回顧與展望

編輯部

編按：本文係 2021 年 12 月 21 日新台灣國策智庫兩岸研究小組「南海情勢回顧與展望」論壇會議紀錄摘要。

今天的南海情勢必須回顧探討川普政府的對中政策，包括印太戰略以及自由航行、與周邊國家軍事演習以及四方論壇等行動，2020 年 7 月 3 日美國國務院發佈「美國對南海聲索的立場」聲明，指控北京侵凌壓制南海周邊國家主權，霸凌各國海域資源、遂行單邊佔領及以實力原則排擠國際法；美國並宣示與東南亞盟邦及夥伴國家站在一起，保護她們的海域資源主權並遵守國際法權利義務。

從 2021 年 3 月美中阿拉斯加高層會談觀察美中關係，中國高姿態言語展現「東升西降」的自信，諷刺及聲稱美國政府應該專心國內事務及防疫，批評及挑戰美國地位與印太戰略；雖然拜登評論中國是過度自我膨脹，但是中國似乎認定美國的外交政策會退縮妥協，所以楊潔篪批評美國沒資格代表國際公共意見，習近平則大器宣稱中國已經可以平視各國。

阿拉斯加會談後美中兩國進入「競爭性接觸」階段，建立既競爭又合作的全面對立關係，首先是科技與經濟競爭並未緩和，美國貿易代表戴琦表示尊重美國既定政策，特別是貿易政策的一貫性，期待與中方代表的正式交手，經由評估對方的表現以及聽取對方的訴求，表達我們的利益並描繪前進的路徑；其次在氣候變遷與某些區域安全的合作，在一些特定氣候變遷議題雙邊密切合作，在北韓和伊朗核子武器議題上的合作；

第三在台海、東海、南海的安全對抗，2021 年 4 月拜登總統與岸田首相華府峰會發表「美日新時代全球夥伴」聲明，要求台灣海峽維持平衡穩定；5 月 21 日拜登總統與文在寅總統聯合聲明，強調安全合作與要求韓半島非核化，支持東南亞國協執法、公衛、綠化、網安、能源安全、數位創新等，提倡包括四方會談的太平洋國家包容、透明的區域多邊合作，維持自由、包容、開放的印太以及基於國際法的南海自由航行與飛行，強調台灣海峽維持和平穩定的重要。

2021 年 5 月 19 日在海岸防衛隊學院畢業典禮演講，拜登演講提醒中俄正憑藉科技創新與行動破壞國際規則，自由航行原則正在南海、阿拉伯海與北極被破壞，自由開放的印太必須用力加以確保，並提到美台的海岸防衛協定將確保對區域安全威脅的回應，進行人道救援與環境安全任務的合作；6 月拜登在倫敦 G7 峰會要求各國提防並對抗中國的全球野心，以及譴責中國的人權迫害問題，會後更宣布提供數億劑疫苗以及 40 億元協助開發中國家基礎建設，並說明世界可以比中國一帶一路更為公正的方式，提供開發中國家的需要；9 月 24 日四邊會談領袖聯合聲明，強調自由開放和包容、韌性的印太，遵守法治、民主價值、主權完整以及和平解決爭端，提升國際法規則並抵禦強暴來促進印太的安全繁榮。

南海面對的安全威脅主要來自中國的灰色

地帶行動，2021年3月超過200艘中共海上民兵包圍南沙群島牛軛礁(Whitsun Reef)菲律賓國防部長羅倫沙納(D. Lorenzana)指控中國侵犯而且試圖佔領南海更多據點，他說之前已經多次要求中國船隻離開菲律賓專屬經濟海域(EEZ)，並指責中國之前已經佔領黃岩島與美濟島，明目張膽侵犯菲國的國際法主權；馬尼拉中國大使館則回應，牛軛礁是南沙群島的一部分，中國船隻在附近避風很正常，牛軛礁也沒有「中國海上民兵船」。菲國總統杜特帝的回應是「中國仍然使我們受益，我們與中國有些衝突並不表示我們可以粗魯或不敬，任何雙方關注或有益的事都可協商，但是要搞清楚我們的主權是沒得商量的」。

2021年4月白宮公佈「國家安全戰略指南」顯示拜登政府國家安全戰略，認定印太是有深厚連結的國家重要利益，美國將與共同價值與利益的國家建立緊密夥伴關係，與印度、紐西蘭、新加坡、越南與東協國家等共同實現目標；美國從阿富汗撤軍以重新部署亞太地區，運用新科技設施佈置更經濟有效的嚇阻力量，而中國海上民兵包圍牛軛礁衝突時美菲的反應溫和，事實上，美菲1951年就簽訂有「互助防衛條約」，更在1999年簽訂「菲美部隊訪問協定」的行政協議，美國並在2021年7月重申條約的承諾；中國的海上民兵是不是公務船的疑義，造成美菲互助防衛條約第五條的適用爭議，加上杜特帝又說分攤共同防衛責任也要付出代價，一旦爆發戰爭受害的還是我們，所以我們還是維持中立來避免受害；杜特帝的立場讓中國的擴張行動更加有恃無恐。

在美國國防安全戰略及印太戰略部分，有關南海的政策有繼續維持依據國際法的自由航行與飛行，尊重國際常設法庭的南海仲裁案判決，加強外交斡旋避免軍事升級以解決爭端，強化夥伴關係成立澳英美夥伴(AUKUS)，繼續推動四方峰會(QUAD)會談，但印度的態度仍然曖昧消極；美與越南及東協關係持續升溫，牛軛礁事件

有利於美國形象，但美國仍然要求人權標準、民主治理與外匯自由；歐盟與英國聲援美國的南海政策並提出各自的印太政策，惟其仍顧慮對中商業利益與投資。

南海局勢緊張對東協國家影響有限，區域大國越南並沒有提升軍事預算，大體上保持在舊有的佔GDP2.3%~2.5%，越南接受六艘636型基洛級潛水艇，也接受美國援助包括T-6訓練機、巡邏機、掃描鷹無人機、小型巡邏艇等，屬於訓練、海域治安及防禦性武器，越南未來將會強化公共外交手段；菲律賓近十年來國防預算都在GDP1%左右，雖然與美國維持軍隊訪問協定，又聲稱與中國保持中立但與美國安全關係維持不變；印尼極為重視中國投資與中印經濟關係，印尼將中國視為南海海上安全風險，小心翼翼地處理中國海上威脅問題，但印尼的軍事預算一直低於GDP1%，印尼努力投入採取多邊外交方式避險，認為可以依賴美軍從菲律賓與新加坡對南海進行武力投射。

美國對東協國家情勢，在領土主權問題仍然維持中性立場，依據Pompeo的立場聲明表示，美國與東南亞合作夥伴國家站在一起，根據國際法賦予它們的權利和義務，來維護它們的離岸資源主權，美國不只是關心自己的航行自由問題，還釋出訊息關心更高層次的公共財提供之訊號；拜登重申Pompeo南海立場聲明意在釋出避免衝突的訊號，試圖有意以公共財與尋求更有效方式嚇阻衝突以避免戰爭的發生，經營AUKUS、QUAD與美菲處理牛軛礁關係，都顯示出拜登的偏好與策略架構。

中國2002年與東協十個國家簽署的「南海各方行為共同宣言」，2017年馬尼拉東協峰會上中國與東協宣佈啟動「南海行為準則(COC)」磋商，李克強並在東亞峰會上說「南海地區國家有信心、有智慧、有能力妥善處理好南海爭議，使南海發展成為真正的和平之海、友誼之海、合

作之海」；美中目前在此區的競爭仍然呈現僵局拉鋸的態勢，在南海區域的中型國家依舊是大國拉攏的對象，國際大國與超級大國運用手段運作結盟，中國則用力在東協國家運作經濟合作關係，企圖以經濟關係降低南海爭端中的挑戰因素，對中國來說 COC 協商不只在以外交及和平手段處理爭議，更藉由 COC 來界定南海秩序與地位。

近期 COC 仍繼續進行密集談判，COC 談判的驅動力來自外在，從過去的歷史可以觀察一個模式，只要美國、域外國家或第三方介入，中國就會表示積極加速 COC 談判的意願，近期美國南海政策發展的壓力，中國想排除被南海仲裁案拘束的動機，馬來西亞 2019 年大陸礁層提案及連續對中外交照會，這些壓力促使中國密集協商

COC 的意願；對於東協國家而言，原本就希望借助 COC 來限制中國行動，對於中國 2021 年公佈「海警法」以及灰色地帶操作的疑慮，希望透過 COC 避免灰色地帶誤判所引發的武裝衝突。整體來看，雖然東協國家無力對抗中國在南海的切香腸行為，並沒有因為美國介入而破壞了中國與東協的平衡關係，也就是說中國與南海周邊國家戰爭的機會不高；相對的，美國的目標在於嚇阻與避免戰爭，並沒有意圖要透過東協國家作為代理人，利用領土衝突或主權問題與中國直接衝突；中國在美中戰略競爭格局下，可將「海洋法公約」明確納入談判基礎，使 COC 談判持續與東協國家保持磋商與有效互動；但是灰色地帶仍然是揮之不去甚至擦槍走火的不確定因素。**BT**

## 「『太空發展法』通過後台灣的太空發展」

編輯部

編按：本文係 2021 年 12 月 22 日新台灣國策智庫科技研究小組「『太空發展法』通過後台灣的太空發展」論壇會議紀錄摘要。

2021 年 5 月 31 日立法院三讀通過「太空發展法」，回應蔡總統 2020 年 520 就職演說中，太空產業列為六大核心戰略產業的承諾，同時也順應聯合國鼓勵各國制定國家太空法的呼籲，以及全球超過 31 國家已經制定或正在制定太空法規的潮流；後續「行政法人國家太空中心設置條例」、「發射載具及太空載具登錄作業辦法」、「發射載具發射許可辦法」、「發射場域選址設置營運管理補償及回饋辦法」及「民間太空載具資訊提供補償辦法」等系列子法，已經有所依據並將陸續訂定。

目前全球有九十多個國家擁有自己的衛星，台灣的衛星也在 30 年前就由國家太空計畫室研究開發，並在 1999 年成功發射福衛一號衛星；國家太空法也有一段漫長的發展歷程，首先是 2013 年立法委員鄭麗君要求國科會就太空法、太空政策、太空產業等問題提出研究報告，2014 年 4 月國家太空中心委託清大黃居正教授「國家太空法」立法研究，2014 年 9 月公佈「國家太空基本法」(黃教授版)草案及座談會，2017 年 10 月律師版「國家太空基本法」草案修正版完成，2018 年 12 月「太空活動管理辦法」草案完成。

2021 年 2 月行政院通過「太空發展法」草案，2021 年 6 月 16 日總統公布立法院於 5 月三讀通過之「太空發展法」；太空發展法立法的主要議

題有宣示台灣太空開發和平使用原則、規範政府太空開發的義務與責任、設立太空決策管理及實驗機構組織法源依據、規範太空開發相關程序及損害賠償等。

目前蔡政府主要的太空政策與政見目標有，(1) 建立自主衛星能力，包括衛星本體、酬載和關鍵元件，(2) 專注於衛星應用，包括地球觀測和通信，國家安全、災害管理和經濟發展，(3) 建立太空產業，帶動私部門的參與及進入國際市場，(4) 培育新世代科學家、工程師和太空事務專家，促進台灣未來太空及相關領域發展；政策的項目預計有促進太空商業商機及國際合作，設立太空產品驗證平台，發展衛星關鍵技術，培養太空科技研究人才；政策的內容包括邁向智能國家、太空通信衛星、資訊安全 2.0、精準醫療、新世代半導體、企業數位轉型等。

具體的國家太空計畫有台灣新興太空產業領航計畫、第三期國家太空科技長程發展計畫及 B5G 低軌通訊衛星計畫；太空產業領航計畫(2017-2019)預算 3 億元，包含微小衛星計畫、探空火箭計畫、立方衛星計畫、太空產業推動計畫；第三期太空科技長程計畫(2019-2028)預算 251 億元，分成衛星計畫、基礎設施提升、外太空探索與創新計畫、延續性計畫等；衛星計畫又大分為高解析度光學遙測衛星星系、超解析度光學遙測衛星星系、合成孔徑衛星星系等；外太空

探索包含科學創新衛星。

B5G 低軌通訊衛星計畫（2021-2025），分成通訊衛星發展計畫與地面設備與產業推動計畫；通訊衛星計畫又分成（1）衛星本體及系統整合（2）通訊酬載系統（3）衛星通訊產業等；目前台灣已經成功展示了自己利用國內技術，建造高分辨率遙感衛星和探空火箭的能力，相關的精密光學、精密機械、材料科學、控制設備等，在太空產業的引導下還有很大的發展潛力。

政府原本預計在 2022 年完成「國家太空發展規劃」，但是這個重要的太空政策進度目前並

不樂觀；目前國內只有一個一千坪左右的臨時性發射場，只能作為學生實習作品的使用場地，距離產業實用需求非常遙遠，使用的發射場地還有待公部門投入開發建置；太空發展是未來產業法的重要領域，更是未來科技發展的成敗關鍵，將決定一個國家的經濟發展、國家安全乃至國家地位與尊嚴；太空發展是蔡政府第二任期的重要科技政策，目前太空法的制定及太空組織的重組已經起步，可望為未來的太空發展建立良好基礎。

**B**



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**

