



# 財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 109 期

2022 年 4 月

- 檢視美國拜登政府一年來的貿易政策 2
- 導禁兼施才是切合實際的數位媒體規管 4
- 台灣憲政改革的政治前景：一個初步的評估 6
- 俄烏戰爭的觀察 ( 2021-2022 ) 9

## 編者的話

陽明交通大學國際政治經濟學邱奕宏副教授研究，拜登政府的貿易政策，凸顯下列特色；首先，貿易政策是以國內經濟重建為核心，而不在于強調對外貿易市場的開拓；其次是貿易政策強調對勞工與弱勢團體的思考，屏除過去多偏向大企業或消費者思考的角度；第三是重返多邊主義，但不尋求簽訂自貿協定；第四是將氣候變遷融入貿易政策，並以後者來作為處理氣候變遷的手段；最後是對中國的貿易政策未出現顯著改變，而是試圖以更全面作法來應對中國不公平貿易的挑戰。

文化大學新聞系教授兼新媒體與傳播研究中心莊伯仲主任呼籲，網路視聽服務業者所提供之內容，應有合法授權證明，方能使用本地的電信網路及雲端伺服器設備。若未遵守上述規定，即應阻斷網路訊號。正如同先前檢警聲請網域網址假扣押之行動，於相關規定入法後，可加速即時阻斷非法訊號源之時效，有效防制侵權。除此之外，立委諸公們更應該進一步規範境外業者應在台灣登記、納稅，方能租用本地的電信設備、機房等設施，與本土業者受到公平的相同對待。

新台灣國策智庫法制與司法研究小組，「台灣憲政改革的政治前景：一個初步的評估」圓桌

論壇會議討論，現在改革可能可以修訂一兩條條文，有沒有可能修成整部憲法的改變？以現有程序可說很難；制憲會議或公民會議的設計也可考慮，再經過立法院審議。要改變修憲程序，法制改革需要思考。國家面臨重大危機可能改變憲政秩序，例如被侵略時我們要如何克服挑戰，或國際環境突發改變時，我們需要先設想如何緊急因應，真正危機時，如武力攻擊，台灣除了抵抗外力，憲法怎麼處理？制憲與修憲關係到國家是否已為危機時刻做好準備。

本智庫外交研究小組「俄烏戰爭的觀察（2021-2022）」圓桌論壇會議，指出台灣面對俄烏戰爭局勢的因應之道，已經熱情捐款並展現人道關懷，中央研究院也將接納部份烏克蘭研究人員，台灣應擴大接受烏克蘭學生與專家，並協助其生活照顧與專業發展；在台俄人也受戰爭影響，在簽證、匯兌與航班交通方面應予協助。兩岸關係也必須考量俄羅斯因素，2003年俄還有提出「和平解決台海問題」政策，但此後就沒有再提及；2018年前中俄尚存在內在矛盾，近年透過習近平與普欽的交往已經化解；俄羅斯強力批評美國主導的QUAD，強勢回應對日本北方領土問題，並將台灣列入48個不友好國家之一，我們對俄的動態與反制裁措施應密切關注及因應。

# 檢視美國拜登政府一年來的貿易政策

邱奕宏

陽明交通大學國際政治經濟學副教授

**白** 拜登政府在 2021 年 1 月正式上台後，揭示了不同於前任總統川普的經濟民族主義的貿易政策，在面對全球疫情肆虐下仍危機四伏的世界經濟前景與遭受重創的美國經濟，拜登政府從就職後除延續競選時的貿易政策立場外，也全面啟動對貿易政策的檢視，並陸續頒布行政命令來應對因全球疫情所帶給美國經濟的挑戰與衝擊。

本文目的在檢視及評估拜登政府過去一年來的貿易政策，著重於近二年美國貿易代表署（USTR）在去年與今年（2022）對國會提交的《貿易政策議程與年度報告》所揭示的貿易政策方向及今年 2 月公布的印太戰略報告（Indo-Pacific Strategy）中印太經濟框架（Indo-Pacific Economic Strategy, IPES），以瞭解這些政策的意涵與影響。

拜登政府的貿易政策至今僅有一年多，儘管此期間國際環境出現諸多變化，但該政策從拜登上任前到就職後仍維持高度的一致性。概言之，拜登在上任前的貿易立場大致有四點：1、不簽署新的貿易條約；2、以勞工為中心的貿易政策；3、承諾將運用所有工具來應對傷害美國勞工與產業的中國貿易行徑；4、重振美國製造業及減少對外依賴。

之後拜登在 2021 年於國會百日就職演說中，仍重申買美國貨，及對中國歡迎競爭但不尋求衝突的立場，並表示將挺身對抗中國的不公平

貿易及竊取科技與智慧財產的行為。同年 3 月的《2021 貿易政策議程與 2020 年度報告》中，美國貿易代表署揭示了九項貿易優先目標，分別是：1、解決 Covid-19 疫情與重振美國經濟；2、將勞工置於貿易政策的中心；3、將世界置於永續環境與氣候的路徑；4、提升種族平等與支持未受照顧的社群；5、以全面策略來處理中國強迫與不公平經濟貿易；6、與朋友及盟國結伴；7、支持美國農民、畜牧業者、食品製造商及漁民；8、提振世界公平的經濟成長；9、讓規則算數。

時至 2022 年 3 月美國貿易代表署最新遞交國會的《2022 貿易政策議程與 2021 年度報告》，揭示了數項貿易政策優先，分別是：

1、增進以工人為中心的貿易政策，包含下列各項：(1)支持工人權利；(2)加速去碳化與提振永續環境實踐；(3)支持美國農業；(4)支撐供應鏈強韌度；(5)打擊 Covid-19 疫情；2、重新調整美中貿易關係；3、連結關鍵貿易夥伴與多邊建制，包含：(1)印太經濟框架(IPEF)；(2)世界貿易組織；(3)經濟合作暨發展組織；(4)雙邊倡議，包含與台灣在內的九個貿易夥伴；4、透過執法來提振貿易政策信心；5、促進平等、包容及持久的貿易政策及擴大利益相關者的連結。

總結上述拜登政府的貿易政策，凸顯下列特色；首先，貿易政策是以國內經濟重建為核心，而不在於強調對外貿易市場的開拓；其次是貿易政策強調對勞工與弱勢團體的思考，屏除過去多

偏向大企業或消費者思考的角度；第三是重返多邊主義，但不尋求簽訂自貿協定；第四是將氣候變遷融入貿易政策，並以後者來作為處理氣候變遷的手段；最後是對中國的貿易政策未出現顯著改變，而是試圖以更全面作法來應對中國不公平貿易的挑戰。

至於最為國人關心的印太經濟框架（IPEF），其大致重點主要有四項：1、強韌供應鏈；2、基礎建設、去碳化及潔淨能源；3、稅務與反腐敗等；4、公平與強韌貿易，含括勞工、數位及其他要素的貿易。儘管詳細內容還在研擬中，但可以清楚知道的是，這並不是一項用來彌補或取代美國退出跨太平洋夥伴協議（TPP）的另一項多邊貿易協定，也不含多數印太國家最為關切的市場准入議題。換言之，我們很難預期此一倡議能與現行的多邊區域貿易條約，如區域全面經濟夥伴協定（RCEP）或跨太平洋全面進展夥伴協定（CPTPP），有著分庭抗禮或制衡的效果。

儘管許多亞太國家期待拜登政府在經貿上能夠重返亞太，但從拜登政府過去一年來的貿易政策優先與正在成形中的印太經濟框架的脈絡中看來，拜登政府現階段仍無意透過簽訂新的多

邊貿易條約來擴大美國在印太經貿領域的實質領導權與影響力。從印太經濟框架的重點可以得知，多數議題並無法對印太國家帶來實質的利益，反而是更多的負擔，由此可知能呼應及配合美國此倡議的印太國家多是已符合該倡議要求的國家。因此，可預見的是此倡議恐不會幫美國在印太區域增加更多的經濟盟友與影響力。除非拜登政府能提出對印太國家具有吸引力的牛肉，否則拜登政府在印太戰略上的經貿層次將很難因應中國經濟影響力持續擴大的挑戰。

就台灣而言，我國在去年底已經克服了台美經貿最大障礙的開放美豬議題，也積極地表達參與美國印太經濟框架的意願，但拜登政府的美國貿易代表署至今對台美自貿協定，及是否將我國納入印太經濟框架的首輪參與對象，仍態度保守而未予明確回覆。在今日國際戰略環境因俄烏戰爭而興起一波來自國際社會與美國國會對台灣的支持之際，我國政府應善用此時機加大力道，說服拜登政府加速與台灣簽訂自由貿易協定，以宣示華府對自由民主台灣的支持及增進民主國家間的經貿關係以抵禦來自威權政體的威脅。



## 導禁兼施才是切合實際的數位媒體規管

莊伯仲

文化大學新聞系教授兼新媒體與傳播研究中心主任

NCC（國家通訊傳播委員會）刻正修訂「數位通訊傳播法」，學界和業界已有不少相關建言，筆者不予贅述。不過要提醒的是，政府除了正向的引導之外，反向的禁絕也必須付諸行動，方能雙管齊下，做好數位媒體的規管工作。

以「追劇神器」安博盒子來說，就一直是個「不能說的秘密」，其實困擾業者已久。根據資策會服務創新研究所的 2018 年調查，若以全台 2,642 萬名 4G 用戶估算，經由盜版網站及 APP 觀看影音內容比例高達 79.9%，被侵權的中外頻道已超過百個，產業的損失一年將達 283 億元。此外，這樣的數位侵權行為不只對影視產業造成莫大衝擊，也使得國人「為內容付費」的消費觀念難以建立，進而影響到其他領域的內容產業。

直到 2021 年底，相關單位終於「硬起來」了！新北地檢署先於 10 月開始掃蕩台灣安博公司等業者，12 月時則是聯合高檢署「查緝資通犯罪督導中心」，進一步發動全台搜索行動，合計查獲新北市、桃園市、彰化縣 3 處機房。成功的關鍵在於聲請台北地方法院扣押域名並執行 DNS RPZ（停止解析），也就是說在臺灣網路資訊中心（TWNIC）的協助下，傳輸盜版影音的 56 個非法網址已被扣押，終能全面斷訊。這是因為使出聲請「網域扣押」這招殺手鐮之後，用來傳輸盜版影音內容的伺服器主機的網域、網址都不能再使用，所以原本可觀看侵權節目的安博盒子立馬無法連線。依據檢方新聞稿，這些嫌犯涉嫌連結

多達 63 家頻道業者的節目內容至沒有取得版權的特定網址，公開傳輸給安博盒子使用者觀看，已因涉嫌侵害他人著作財產權而被移送法辦。

政府此次的取締行動，固然獲得了有線電視業者、本土文創產業平台、以及內容公協會團體的一致喝采與感謝。然而「遲來的正義，終非正義」，一來安博盒子和 Joy TV 這類的盜版機上盒早已侵台多年；二來「野火燒不盡、春風吹又生」，不法業者相當機靈，隔沒幾天又透過其他伺服器繼續播放侵權影音。

所以配套的立法規管至為重要，立委陳素月、劉世芳等 19 人鑑於盜版影音日益猖獗，已嚴重影響媒體產業發展，不法業者多年來將伺服器架設在海外，以躲避國內司法管轄，形成查緝漏洞。為落實保障合法與打擊非法，已於本會期提出「著作權法第三條、第八十四條之一、以及第一百零四條條文修正草案」，將由著作權主管機關召集各目的事業主管機關，委託民間團體成立網路侵權內容爭議處理機構，建立侵權內容爭議處理程序及受理申訴、與網路業者溝通協調，宣導尊重著作權觀念建立全民網路版權素養，並於依網路侵權內容爭議處理程序確定後，報請通訊傳播主管機關通知相關網路業者限制該涉侵權內容之接取、瀏覽或移除，以即時停損避免著作權人損失。也就是說，網路視聽服務業者所提供之內容，應有合法授權證明，方能使用本地的電信網路及雲端伺服器設備。若未遵守上述規

定，即應阻斷網路訊號。正如同先前檢警聲請網域網址假扣押之行動，於相關規定入法後，可加速即時阻斷非法訊號源之時效，有效防制侵權。除此之外，立委諸公們更應該進一步規範境外業者應在台灣登記、納稅，方能租用本地的電信設備、機房等設施，與本土業者受到公平的相同對待。否則「一國兩制」，境內與境外業者不同調的話，規管的效果就很有限。

盜版或可視為一種「歷史共業」，和筆者年

紀相當的五六年級生，多是一路伴隨大補帖光碟、盜拷錄影帶、影印教科書、和破解版電腦軟體而成長的。不過台灣早就進入已開發國家之林，人均國內生產毛額也超過三萬美元，不可能再走回頭路，這樣的違法侵權行為不容再發生。如果「矇上眼睛就以為看不見，搗上耳朵就以為聽不到」，那麼影響的不只是影視業者營收，賠上的更是我國軟實力。正因如此，陳素月、劉世芳等委員的提案值得吾人關心與支持！**BT**

## 台灣憲政改革的政治前景：一個初步的評估

編按：本文是新台灣國策智庫 2022 年 3 月 23 日召開法制與司法研究小組圓桌論壇會議「台灣憲政改革的政治前景：一個初步的評估」之紀錄摘要。

民主化已經近 30 年，台灣已歷經典範轉移，現在是後主權時代的制憲。台灣的憲政為何會碰到這麼多問題？歷來的修憲成果的評價仍然見仁見智，未來修憲（或制憲）的前景似乎並不樂觀；世界各國憲法的平均餘命是 19 年，台灣的這部憲法已經存在 70 年，現在不合用可說是正常的結果，但是憲法愈不合用時將愈難改革，目前全面執政的民進黨是否真的願意憲改？如果風險愈大、成本愈高、將會愈難改，因為政治行動者愈不會有推動的意願及動力；如何定義憲政現狀（status quo），現狀改變的策略、路徑與成本如何選擇與計算，可以發現台灣憲改的意願可能並不是那麼強，雖然國家體制、定位、選制等不同主張很多，憲改或制憲的熱情與共識似乎仍然不夠；台灣目前的憲政問題應該尚不致構成危機，所謂憲政爭議可說只是制度或實施的失調，我們要注意的是憲法愈老愈不容易改革的現實。

我們要探討的是政治與憲政改革的關係（politics and constitutional reform），也就是到底改革怎麼發生，讓現狀發生改變的改革如何發生，這樣的討論議題就是憲政改革的政治，常用的有幾個觀點也是弔詭的存在，這些不同的觀點發展成幾項分析工具，我們可以 1、需求與供給/誘因與機會；2、結構與能動性；3、利益、熱情與理智；4、共識、妥協與票決等，這些概念化工具做為分析的參考。如果要突破憲政弔詭必須

要怎麼做？經常會用到需求 -- 供應（demand-supply）模式來理解，這是一個共識型的思路，設想改革成敗的原因在於誘因與機會的問題，需求的強度及工具等相關的供給是不是足夠，也就是權力或選票的供給是改革的基礎；第二種分析工具是結構與能動性（agency and structure），認為政治行動者要做什麼，是一種有限的策略政治，取決於如何在結構限制--或助力下的應對行為。

第三種分析工具來自理性選擇理論，Jon Elster 認為制憲及修憲成敗的機制經常在於「熱情」，他以利益、熱情與理智（interests, passion, reason）的分析概念為代表，所有的憲法的制定都設想根本大法可長可久，實際上在過程中與目標常有巨大落差，通常只有面臨重大危機時才有改革的可行性，政治行動者的認同、利益與熱情（emotions）將影響改革的方向與推動，熱情的影響雖然利弊互見卻是改革不可或缺的力量，熱情有利於改革中對黨派分歧、現實利益的跨越與克服；第四種分析的觀點是共識、妥協與票決，D. Horowitz 注重程序性安排並關注分裂社會的憲政協商，肯定漸進的、包容性的意見妥協與程序進行，從程序性角度認為共識妥協影響憲政程序，採取先共識、再妥協、無法時再投票的步驟，找出大家願意遵守的意願與可能性，降低衝突成本的原則下做成制憲決策的政治模式。

與殭屍憲法（constitutional zombie）的刻板

印象不同，台灣憲政是充滿挑戰又相當動態的；台灣憲改面對的幾項政治弔詭是 1、老成文憲法愈來愈不合用，卻也愈來愈難被改變；2、困難的修憲程序設想大改，卻只能用來小修，而小修又不易通過公民複決；3、憲改時刻隨著選舉週期一再浮現，卻也一再被錯失；4、憲改共識與憲改需求未必合致；5、修憲失敗未必有助於制憲運動，但制憲的困難卻加深了修憲的困難。經由修憲程序是最可能成功的制憲模式，修憲 vs. 制憲，並非完全對立，修憲成功就有制憲的成功，可以累積合作經驗與善意營造，進而造成共識。

憲改不成功顯然有國家定位與處境問題，早期民主化與憲改連動，憲改被看成許願池，所有問題都丟進去，各種利益、主張都混合在一起，憲改與民主動員綁在一起，很難回應人民需求。回顧上一次 2005 的修憲使憲改更難，國會門檻、公投門檻都規定太高，放眼世界上也是超高的門檻；當時的想法是不願像九零年代的修憲，不要時常陷入政治改革角力的泥沼，期待以後可以再一次大修，可是現實只有可能小修，畢竟修憲複決的實行很困難，所以就有人說想綁選舉可以降低難度，可是與全國性選舉一起公投複決，反而造成每次選舉就會碰到修憲提議，形成週期性的憲政與國家政策爭議及政治動員，好處是比較透明比較容易動員，壞處是可能的社會分裂與政治對立並無助於改革。

早期「司改藍圖」贊成三權分立，但現在監察院還在運作，國家人權委員會很受人民注意，但執政者似乎並不重視；培養憲政共識與善意，牽涉教育與轉型正義，軍公教的憲法教育與轉型正義的推行很重要；軍隊的民主化與威權改革，警察的紀律部隊改革，警察有很多強制處分的職權，牽涉很多憲法問題應該加強軍警教育。九零年代憲改似乎考慮不夠周延，許多人認為制憲是獨立的前提，但對總統制內閣制沒有定見，後來

似乎有傾向總統制的共識，但又有往內閣制搖擺的主張；現在全面執政憲改只有 18 歲投票權共識，相對於以前都還有國會減半的成果；中央體制問題、中央--地方問題、公投問題、雙首長制問題、原住民政策問題都還需要全面檢討；未來的憲改目標為何？朝野也沒有具體共識，台獨及制憲的聲音還是不小，但應該從具體事項與政策議題開始檢討，憲政教育與溝通的落實將有利於修憲制憲。

憲改是目標嗎？不是，是對問題對事情，憲政共識問題是對一定事情而發，執政者推憲改的目的是什麼？最重要的共識是國家定位與職能，這個首要議題以往被迴避掉，五權改三權、內閣制、「中華民國」等在 1990 年代被迴避掉，錯失掉難得的憲法時刻，當初有人要延續中華民國法統，所以只能增修條文；1997 修憲後先前的「人民大憲章」以後台灣主體的聲音幾乎沈寂；現在很難有共同善意、態度，因為牽涉更深層的德行與願景，現在憲改是什麼仍然需要跟人民說明。

目前總統直選已經走不回內閣制，充其量只是偏內閣制的總統制，內閣制目前很難想像，要人民放棄選舉總統很困難；總統與立法院不一致時（分裂政府），要不要立法院多數推出院長？如何提名行政院長？行政院長對誰負責？誰組閣？目前民意並不穩定。人權條款要不要增訂？共識很少；我們憲法裡面中央政府體制的彈性很大，現在運作很像接近總統制，但憲法的規定也可看成內閣制，實際運作與慣例可用，不一定要修憲；總統職權沒有明確規定，如總統職權行使法還沒有立法，以憲政運作去調整法律，有很多詮釋空間與主事者有關而不是條文問題。現在朝野對那些議題有修憲共識，事實上很模糊。

雖然公民權利與公民參與不容忽視，一般國民的修憲動機可能不見得很強，國外修憲過程一般只要代議菁英參與，但台灣高門檻複決會使問



題一再遞延累積；現在憲改需要高度共識，但我們幾乎無法達成共識，修憲的事項又不見得需要共識；修憲需要跨黨派，共識與善意需要培養累積，朝野需要長期磨合，立院與政黨也需要同步；現在改革可能可以修訂一兩條條文，有沒有可能修成整部憲法的改變？以現有程序可說很難；制憲會議或公民會議的設計也可考慮，再經過立法院審議。要改變修憲程序，法制改革需要思考。國家面臨重大危機可能改變憲政秩序，例如被侵略時我們要如何克服挑戰，或國際環境突發改變時，我們需要先設想如何緊急因應，真正危機時，如武力攻擊，台灣除了抵抗外力，憲法怎麼處理？制憲與修憲關係到國家是否已為危機時刻做好準備。

台灣有沒有可能改成不成文憲法國家？技

術性憲改的持續也有可能；增修條文幾乎包括所有政府體制需要，反而憲法本文並無作用，憲法雖然問題多，但政治體制還可運行，憲法還活著。中華民國體制是什麼？這個不可迴避的難題外，21 世紀的今天還增加了一個國家安全問題。看起來制憲需求好像並不大，因為現在大家活得好好的，我們面對的最大問題需要有一個新國家才能解決，可是民眾以為現在就是國家，例如中華民國國際奧會體制被認為並不成為問題；我們要让大家知道兩國論在國際上並不實際，因為中華民國在國際上並不存在，台灣還有上海公報與兩岸人民關係條例問題，現在有外部勢力威脅；如果憲法不切斷中國，台灣就有安全問題，中國框架、中國聯繫是台灣生存危機與包袱。

## 俄烏戰爭的觀察 ( 2021-2022 )

編輯部

編按：本文是新台灣國策智庫 2022 年 3 月 15 日召開外交研究小組圓桌論壇會議「俄烏戰爭的觀察 ( 2021-2022 )」之紀錄摘要。

俄烏戰爭特別的是有開戰「文告」，因為先前的塞爾維亞（南斯拉夫）、敘利亞與伊拉克參戰都沒有這種文告；2022 年 2 月 24 日俄羅斯普欽總統公佈宣戰文告，宣稱「特別軍事行動」是依照以下四項事實或條文，1、頓巴斯地區兩個共和國的請求；2、聯合國憲章第 7 章第 51 條，也就是自衛權條款；3、俄羅斯聯邦議會上、下議會的決議；4、2 月 22 日批准的與兩個共和國的互助友好條約，也就是維和的要求。實際上普欽不諱言主要的動機還是來自北約東擴，對於歷史上屬於俄羅斯的土地上，不得出現具有「反俄」敵意的鄰國。

普欽總統訴求的虛實如何呢？普欽的宣稱可說有其國內政治基礎，依照 3 月 3 日全俄輿論研究中心（VTsIOM）民調顯示，普欽的主張受到相當程度的支持，71%受訪者表示支持普欽在烏克蘭的特別軍事行動，21%受訪者表示不支持；有關於俄羅斯軍隊進入烏克蘭的目的，46%受訪者認為保護俄羅斯不讓北約在烏克蘭設立軍事基地，19%受訪者認為改變烏克蘭政府結構去納粹化，18%受訪者認為保護頓巴斯地區人民，5%受訪者認為佔領烏克蘭併入俄羅斯；根據民意基金會的調查，2 月 20 日普欽總統的信任度為 60%，2 月 27 日為 71%，開戰後普欽的信任度上升了 11%。從民調數據來看，普欽的決定受到國內民眾歡迎，當然我們也不要忘了「戰時新聞法」的實施，可能影響民眾的態度以及民調

結果，甚至造成異議者自我審查和噤聲。

雖然民調顯示普欽總統的信任度很高，俄羅斯內部的抗爭及異議也暗潮洶湧，「俄羅斯抗議活動查核機構（OVD-Info）」統計，在三月初俄羅斯 121 個城市有 10,318 名抗議者遭到拘留，在 3 月 6 日一天就有超過 5 千人被捕；西方對俄的經濟制裁影響很大，七家主要銀行被排除在 SWIFT 國際經融交易系統，軍工產業直接受到衝擊；中央銀行被禁止進行國際交易，導致一半以上外匯被凍結；強制出口商出售 80% 外匯收入，限制資本外流，顯示外匯短缺；中央銀行將基準利率從 9.5% 提高到 20%，使借貸成本高漲；盧布兌換美元匯率在二月底曾貶值至 118：1，跌幅將近三成，到 3 月 8 日持續貶值至 153：1；股市 2 月 25 日起休市；通貨膨脹率在 2 月 25 日是 8.84%，3 月 2 日已經上升到 9.05%，影響民眾日常消費；西方大型企業紛紛退場，影響民眾就業；國際信評機構將俄羅斯債券評價，調降至垃圾等級，債券倒債風險大增；經濟制裁形成經濟民生風暴，可能引爆社會政治危機。

國際社會與國際組織對俄烏戰爭的應對，是一個非常重要的新發展，值得深入探討與分析；2 月 25 日聯合國安全理事會，常任理事國俄羅斯一票否決譴責其入侵烏國，並要求其撤軍的議案；安理會接著通過 2623 號決議案，召開聯合國第 11 屆緊急特別會議，投下反對票的有白俄羅斯、朝鮮、厄利垂亞、敘利亞及俄羅斯 5 國，

棄權的包括中國計有 35 國，缺席的有 12 國；聯合國大會決議並無執行力與約束力，卻顯現重要的政治意義；俄羅斯主導的「集體安全組織（CSTO）」區域軍事同盟，6 個成員國只有白俄羅斯投下反對票，俄以外 4 國都投棄權票；普欽總統經常提出的俄羅斯「近鄰（Near Abroad）」國家，就是東歐、高加索及中亞的 11 個前蘇聯加盟共和國，集體安全組織的成員都是近鄰國家，投票時近鄰國家亞塞拜然、烏茲別克及土庫曼缺席，喬治亞與摩爾多瓦則投票支持；從聯合國大會的投票行為，可以看到只有白俄羅斯是積極支持俄羅斯，多數近鄰與集體安全組織國家都以棄權或缺席採取中立；喬治亞與摩爾多瓦以支持票譴責俄，這兩國也與烏克蘭一樣宣稱申請加入歐盟；近鄰國家在聯合國大會的表現，顯示的不僅是俄羅斯在聯合國的挫敗，更表達出俄羅斯周遭國家的不滿與疏離。

普欽 3 月 11 日以視訊方式主持國家安全會議，裁示派出具有伊斯蘭國作戰經驗的 16,000 名中東志願軍，前往盧甘斯克和頓內次克共和國作戰；擄獲烏克蘭與西方世界送往兩個共和國的武器，以強化其軍力；就北約在俄西部邊境增兵情勢，要求俄國防部先研議再討論。後續發展應在攻佔烏克蘭東部及南部，以克里米亞模式分裂烏克蘭，把亞速海變成俄羅斯內海，以鐵公路連結克里米亞，扶植親俄的傀儡政權；在白俄羅斯部份，後續將建立俄白斯拉夫聯盟，目前俄白已經

推展經濟整合，白俄羅斯也納入集體安全組織，普欽對烏克蘭的盤算將比照白俄羅斯模式，企圖實現普欽的俄羅斯大國榮耀，並可牢牢掌控對基輔政權的控制。

有關戰事的未來發展並不樂觀，截至 3 月 14 日止俄烏雙方已進行多輪和談，第一次和談俄方提出三條件，正式承認克里米亞歸屬俄羅斯，烏克蘭中立化，烏克蘭去納粹化及去軍事化；第二次和談雙方同意開闢人道走廊；第三次和談俄提出四條件，烏停止軍事行動，正式承認克里米亞歸屬俄，烏中立地位入憲，承認盧甘斯克與頓內次克是獨立國家；俄烏外長 3 月 10 日土耳其安塔利亞會談並無結論；第四次和談以視訊會議進行，對停火與撤軍也無共識。台灣面對俄烏戰爭局勢的因應之道，已經熱情捐款並展現人道關懷，中央研究院也將接納部份烏克蘭研究人員，台灣應擴大接受烏克蘭學生與專家，並協助其生活照顧與專業發展；在台俄人也受戰爭影響，在簽證、匯兌與航班交通方面應予協助。兩岸關係也必須考量俄羅斯因素，2003 年俄還有提出「和平解決台海問題」政策，但此後就沒有再提及；2018 年前中俄尚存在內在矛盾，近年透過習近平與普欽的交往已經化解；俄羅斯強力批評美國主導的 QUAD，強勢回應對日本北方領土問題，並將台灣列入 48 個不友好國家之一，我們對俄的動態與反制裁措施應密切關注及因應。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**