



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 118 期

2023 年 2 月

- 兩岸關係新走向－文強武備、虛實整合、化零為整、平整對話 3
- 論蔣萬安與台北市二二八紀念活動之爭議 5
- 總統及內閣最新施政滿意度與2024總統大選民調公佈記者會 7
- 展望20大後的美中日台關係 10
- 當代台灣地方治理的檢視與策進 13

編者的話

淡江大學公共行政學系助理教授林岱緯研討，近期國際間好像進行瘋射氣球比賽，把全球「制中」、「圍中」帶入另一個層次，不過中國倒也不需要急著跳腳，因為這一波的全球「抗中」浪潮其實要歸咎到中國犯了三個關鍵錯誤，先有習近平的「一帶一路」百年大計，接著 2019 年新冠疫情重創各國經濟，中國在俄烏戰爭中選擇支持俄羅斯，則是壓垮駱駝的最後一根稻草；在這波全球「制中」、「圍中」的浪潮下，對於新的兩岸關係，台灣除了持續文強武備外，還要加強虛實整合，並且順勢化零為整，追求平等對話。

真理大學人文與資訊學系助理教授陳俐甫評論，台北市是首個興建二二八紀念館、也是首個設置二二八紀念公園、第二個興建二二八紀念碑的政府機關，蔣萬安當選台北市長後，市府的二二八事件紀念儀式才出現問題；面對月底即將舉辦二二八紀念活動，蔣萬安如能儘速承認兩蔣在二二八事件中的責任、支持移除中正紀念堂與市內其他的蔣介石銅像，展現舉辦紀念活動的誠意（含重振台北市二二八紀念館），相信明年台北市就能恢復官民共同主辦紀念活動，更會是加害者子孫與受害者子孫深具意義的和解共生。

凱達格蘭基金會《新台灣國策智庫》2月21日舉行「總統及閣揆最新施政滿意度與 2024 總統大選民調公佈記者會」，陳致中執行長在會中綜合結論表示，這次民調問卷在支持度之外還可看出民眾的「期望值」，綠營支持者顯示對賴清德的期待定於一尊，民

調結果卻認為朱立倫「會」站出來支持侯友宜不到五成，目前陳建仁滿意度不及蘇貞昌，在疫後特別條例通過發放六千元現金，以及補貼就學貸款後情勢將會有所轉變，「溫暖韌性」內閣支持度走高將有回穩效果；「抗中保台」的外在形勢及政府政策正持續發酵中，有利陳內閣支持度與 2024 大選民進黨選情；2020 地方首長選舉的挫敗造成民進黨支持者的危機感，強大的「團結牌」將使民進黨選情大有可為；面對藍營群雄並起，柯文哲主席的角色很特別，確實是「不可忽視的存在」，但其動向與支持者的流動恐對藍營更有利。

12月12日新台灣國策智庫外交研究小組「展望 20 大後的美中日台關係」會議指出，中國軍事成長的因素是東亞與世界和平最大變數，只要中國不變戰爭的可能性風險就在，台灣無事日本無事當然是理想境界，中華民族偉大復興中國夢必然對台，中國戰爭威脅針對台灣長期不變；美中日台四方關係，為何是四方？因為雙邊、三方、四方都有是誰掌握主導權的問題，習近平第三任期面臨的正是「中 vs 美日台」的四方格局，我們需要了解這個四方關係的動向；東亞地區或亞太地區的特徵在哪裡？「中 vs 美」主導權顯然在美方，日中關係則完全由中方主導，美日美台可說是美國主導，中台關係則是中方所主導。

新台灣國策智庫內政研究小組「當代台灣地方治理的檢視與策進」圓桌論壇會議討

論，實務面來看地方治理經常沒有遠見、太短視；選舉政見沒有針對計畫、財政有問題、地方與中央缺少共治、投資應以都會整體考量、法令修正限制極多、地方發展應該永續發展、財源未與政策相結合、地方與中央施

政未同步；理想的中央與地方府際關係的策進可有：健全地方經濟治理角色、強化跨域治理機制、確立國政參與制度以增進中央與地方關係。

兩岸關係新走向—

文強武備、虛實整合、化零為整、平等對話

林岱緯

淡江大學公共行政學系助理教授

近期國際間在瘋射氣球比賽，把全球「制中」、「圍中」帶入另一個層次。不過中國倒也不需要急著跳腳，因為這一波的全球「抗中」浪潮其實要歸咎到中國犯了三個關鍵錯誤。

先有習近平的「一帶一路」百年大計，透過蠶食方式掌握關鍵戰略地位，迫使歐美國家警覺到中國的野心，再加上當時全球經濟衰退而刺激各國民族主義與保守勢力的抬頭，美中貿易戰與科技戰其實只是順勢而起；2019年新冠疫情重創各國經濟，至今雖然邁向大解封，但對各國而言中國難辭其咎；而中國在俄烏戰爭中選擇支持俄羅斯，則是壓垮駱駝的最後一根稻草，讓多國攜手組成民主價值陣營，聯合「制中」、「圍中」。

民主重視的是程序，人民可以自由思考、希望被尊重，這不僅是民主體制所允許，更是易放難收的人本天性。即便人民自由思考的結果，恰好跟掌權者期望的結果趨於一致，但人民會樂於把那樣的結果當成是他/她個人自由意志的展現，而非屈服於掌權者壓迫與命令的後果。因此，當中國駐法國大使盧沙野公開對媒體談對台再教育論，不單單顯示出兩岸價值選擇的巨大差異，也證明過去三十年的兩岸交流，都只觸及到

表象而已。

民主政治會有一套制度化的治理程序與責任體制，在規範性思考及歷史路徑的依循下，制度運作的結果，理想上都應該會落在一段可預期的區間範圍內。在同樣的邏輯下，專制政權下的一國動向則是完全掌握在獨裁者的手中，欠缺可預期的規範性理路，較難以捉摸，因而往往認為專制政權是不易理解及預測行為的。但如果換一個角度，從「量」的觀點來思考，或許理解專制政權反而比預期民主政治來的容易。就以兩岸關係來說，台灣要瞭解中國，只要專注在中國家領導人習近平就好，因為中國政、軍、經、社的一舉一動都不可能違背習近平的個人意志。反過來說，中國若想要瞭解台灣，卻是不可能只想靠著誰當總統就能達成目的，更遑論想指定一兩個不具民意基礎的樣板人物，就以為可以一窺台灣社會兩千三百萬人的滾滾思潮。

三十年前的中國，認為可以將鄧小平改革開放那一套「政治領導經濟、經濟支持政治」的經驗移植到兩岸關係的互動策略上，意圖透過經貿交流，對台政策從經濟拉攏入手，再逐步擴展到對台灣社會及人民的政治控制。然而，台灣在這三十年間經歷過三次和平的政黨輪替，民主轉型

及民主鞏固過程讓社會充滿多元活力與面對不同意見的包容能耐，這一點，對岸就算無法體會但卻不能視而不見。

在這波全球「制中」「圍中」的浪潮下，對於新的兩岸關係，台灣除了持續文強武備外，還要加強虛實整合，並且順勢化零為整，追求平等對話。

一、文強武備

近期中國陸續禁止台灣多項商品進口，再次印證早已呼籲多年的需要分散大陸市場風險之議，不再贅述。反倒是武嚇部分，中國先是從三十年前的飛彈威脅到前幾年軍機船艦常態化擾台的傳統作戰思維，近期開始測試低成本無人機侵擾的不對稱作戰模式，此番美國擊落中國間諜氣球，應作為我國後續面對無人機侵擾的應對借鏡。

二、虛實整合

中國對內箝制資訊傳遞，對外卻善於利用數

位工具，廣發錯誤資訊（misinformation）、虛假資訊（disinformation）、惡意資訊（malinformation），大打認知作戰，我國全民防衛意識必須從實體世界擴展到虛擬世界。

三、化零為整

過去中國同時作為世界工廠與世界市場，影響力之大讓兩岸關係成為歐美不願面對的真相。順著此波經貿、科技、政治的「抗中」、「制中」、「圍中」時勢，從隻身抗中轉而聯合國際間民主國家陣營，有機會凸顯與確立台灣的關鍵地位與角色。

四、平等對話

兩岸關係停滯的困境來自於中國無法認知或尊重兩岸價值差異。未來的各項交流，必須以平等對話為基礎，才有機會認識彼此民心與價值，也唯有對岸願意尊重與平等對話，才可能改變台灣社會對於中國的觀感，促進兩岸關係實質走向雙贏。BT

論蔣萬安與台北市二二八紀念活動之爭議

陳俐甫

真理大學人文與資訊學系助理教授

1947 年的二二八事件可說是影響台灣近代發展的重大事件，也是黨外民主運動與海外台獨運動的主要根源之一。在台灣轉型正義的過程中，李登輝總統最早啟動的政治平反的案例就是二二八事件。李總統時期成立的行政院二二八小組是第一個轉型正義工作的官方組織。

對此類事件制定了法律來補償與出版調查報告，二二八事件是首例，由國家元首對威權時代事件道歉，二二八也是首例。二二八事件也在後來的轉型正義的法制化處理中持續列入，由補償正名為賠償，由民間紀念變成官方紀念，由道歉提升為除罪，由事件成為節日。可見二二八事件在台灣轉型正義具重要性、關鍵性與指標性的存在。所以自李登輝總統以下，台灣所有的總統，無論政黨背景為何，每年均以元首身分在中樞舉行紀念儀式。

二二八事件的責任依據國史館的官方調查報告，早已確定蔣介石是主要元兇，根據檔案史料，其子蔣經國與二二八事件也諸多牽扯，更是 1949 年之後台灣白色恐怖時期主要的加害者之一。兩蔣除迫害事件受害者外，更長期限制言論自由，禁止人民討論二二八，並扭曲事實、醜化受害人，甚至強調屠殺的正當性。

兩蔣在前幾年前就遭促轉會認定列為威權

統治的責任者，其象徵依法應移除。自稱蔣經國非婚生子女而後申請改名的前國民黨秘書長蔣孝嚴，也曾針對二二八事件表示：該事件是國家的迫害而非國民黨的迫害。對於二二八事件的態度已較兩蔣本人緩和，但仍未承認兩蔣之責任。馬英九總統則以悲劇與和解為儀式主軸，對於真相、除垢等具體工作毫無作為。

台北市是首個興建二二八紀念館、也是首個設置二二八紀念公園、第二個興建二二八紀念碑的政府機關。但在陳水扁卸任市長以後，對相關工作日漸冷淡，紀念館逐漸被轉型為一般文化展館。郝龍斌市長以後，二二八紀念館更在組織上降為市府文化局公務員管理下的文化設施，除名稱外已完全失去二二八的意義，不但淪為蚊子館，建物也老舊欠修。

柯文哲以非國民黨人之姿成為台北市長之後，台派社團與二二八家屬對北市府之紀念活動重燃信心，在台灣國家聯盟與二二八家屬團體協助下，柯文哲早期曾重燃北市轉型正義活動的熱潮。但因柯文哲政治立場逐漸與藍營靠攏，又對於其祖父之死因多次改口，二二八事件逐漸成為他的政治穴道。他乃以「一日雙塔」來逃避參與二二八相關活動，與家屬團體漸行漸遠，但台派民間團體仍在儀式上與北市府進行合辦。

蔣萬安當選台北市長後，市府的二二八事件

紀念儀式才出現問題。蔣萬安的祖母章亞若也算廣義的蔣家威權受害者，傳言她是因蔣經國名譽才遭暗殺，故蔣萬安未必不能有主持儀式之正當性。但蔣萬安之父章孝嚴過去因政治資源與利益考量，私下進行了所謂「認祖歸宗」，蔣孝嚴與萬安父子都肯定兩蔣（尤其小蔣）之「貢獻」，並以其傳人自詡。尤其在本次台北市長選舉，蔣萬安能出線候選與選戰時與小蔣同框的宣傳旗幟，都不脫與兩蔣的關聯，這才造成視兩蔣為寇讎的受難者家屬與台派社團嚴重反感。

蔣家後代的血緣關係並非他們反對與蔣萬安共同出席的主要原因。所謂罪不及妻孥，更何況蔣萬安已屬蔣經國的孫輩，在二二八事件三十餘年後才出生；現代的司法觀念也不追究本人以

外家屬的責任。家屬之反乃是蔣萬安對於兩蔣歷史地位與對中正紀念堂存廢的態度，那些才是他們公開批評蔣萬安與宣布退出合辦的緣故。蔣家後代如曾公開主張廢除中正紀念堂的蔣友柏（他與蔣萬安同輩）當選台北市長，相信今年官民合辦的二二八紀念活動就不致因蔣家後代身分而破局。

面對月底即將舉辦二二八紀念活動，蔣萬安如能儘速承認兩蔣在二二八事件中的責任、支持移除中正紀念堂與市內其他的蔣介石銅像，展現舉辦紀念活動的誠意（含重振台北市二二八紀念館），相信明年台北市就能恢復官民共同主辦紀念活動，更會是加害者子孫與受害者子孫深具意義的和解共生。BT

「總統及閣揆最新施政滿意度與 2024 總統大選民調公佈記者會」會後新聞稿

凱達格蘭基金會《新台灣國策智庫》於二月 21 日上午舉行「總統及閣揆最新施政滿意度與 2024 總統大選民調公佈記者會」，陳致中執行長主持，民調專家陳坤毅先生報告及分析民調結果，並由台師大公民教育與活動領導學系曾冠球教授、淡江大學公共行政學系林岱緯教授評論民調結果與發現。

這次調查採用市內電話訪問，調查時間 2 月 13 日至 2 月 15 日晚上 18:30~21:30，共完成 1,093 份有效樣本，在 95%信心水準下，抽樣誤差為正負 2.96 個百分點，並依最新人口資料，進行戶籍地、性別、年齡和教育程度加權；國內民眾政黨傾向為 34.7%支持民進黨、24.1%國民黨、15.0%民眾黨；53.4%的民眾滿意蔡英文總統上任以來的表現，戶籍地在雲嘉南、教育程度小學及以下者滿意度最高；48.8% 的民眾滿意行政院長陳建仁上任以來的表現，政黨傾向僅有國民黨支持者不滿意陳建仁院長表現大於滿意者；51.1%的民眾滿意行政院長蘇貞昌任內的表現，高於陳建仁院長但還在誤差範圍內。

有 67.3%的民眾認為蔡英文會「支持」賴清德參選總統，從政黨傾向來看，不分政黨傾向，皆認為蔡英文會「支持」賴清德的比例大於不會；32.9%的民眾「同意」蔡英文可能支持陳建仁參選總統，從政黨傾向來看，民進黨、民眾黨、時代力量、台灣基進支持者，不同意蔡英文可能支持陳建仁的比例大於同意；43.8%的民眾認為

朱立倫投入 2024 總統選舉的機率「高」；49.9%的民眾認為若侯友宜的總統民調高於朱立倫，朱立倫「會」支持侯友宜參選總統，民進黨、時代力量、台灣基進支持者則認為朱立倫「不會」支持侯友宜的比例大於「會」；47.3%「不支持」柯文哲以民眾黨身分參與 2024 年總統的比例略高於「支持」，33.8% 的民眾認為若柯文哲以民眾黨身分參選總統，對「民進黨」在 2024 年的總統選舉較有利。

2024 總統大選支持度三人對比是賴清德（46.3%）、柯文哲（29.2%）、朱立倫（12.3%），「賴清德」支持者以民進黨／時代力量／台灣基進支持者的比例較高；另一組合的對比是賴清德（39.7%）、侯友宜（30.5%）、柯文哲（20.4%）；四人組合的對比是賴清德（38.0%）、侯友宜（22.5%）、郭台銘（16.4%）、柯文哲（16.0%）；國民黨目前最強候選人為「侯友宜」，若納入「郭台銘」時，相對壓縮侯友宜與柯文哲的支持度；若認為柯文哲不會當選，49.9%柯文哲支持者，會支持「國民黨」的候選人；認為「國民黨」（38.7%）會贏得大選的比例大於民進黨（36.1%）。

陳致中執行長表示民調是客觀社會現象的呈現，新台灣國策智庫長期透過民調來了解社會趨勢，並以民調發佈記者會及專家評論來與國人分享民調資訊；總統大選的氣氛逐漸熱絡，民進黨內連蘇貞昌前院長都公開支持賴清德，國民黨

各路人馬還在黨內互打，民眾黨的柯文哲主席則宣稱「不可忽視的存在」，2024 總統選情大有「三腳督」的可能性；未來可能的選情發展變數還很多，這次的民調可以提供我們一些觀察的方向。

林岱緯教授評論蔡英文總統任用陳建仁組閣，民調顯示「溫暖內閣」已經收到效果，雖然陳建仁院長的滿意度看似低於蘇貞昌前院長，但國民黨與民眾黨受訪者的不滿意態度都下降三成左右，說明蔡英文總統任用陳建仁院長訴求「溫暖內閣」的目的確實收到止穩效果。

賴清德代表民進黨參選總統已經「萬事俱備，只欠東風」，民調顯示，泛綠立場的受訪者有超過八成認為蔡英文總統會支持賴清德選總統，同時也有超過六成認為蔡英文總統不會支持陳建仁選總統；這兩個數字反映的極可能是泛綠支持者在情感上的期待，希望蔡英文總統能夠正式宣布支持賴清德代表民進黨選總統；基層支持者期待團結、扭轉敗選氣勢，但這樣的期待卻又怕受傷害，因此賴清德代表民進黨參選總統，只欠蔡英文總統的公開表態（東風）。

國民黨雖然群雄並起，朱立倫仍有「理性、柔性」基本盤，主要支持者是女性、年輕人、大專以上教育程度較高，符合朱立倫累積理性、柔性的人設，也呈現比較大的發展潛力；國民黨支持者認為朱立倫不可能御駕親征、或是會轉而支持侯友宜的比例都約在六成五，略低於民進黨支持者捍衛賴清德的態度，比較可能的原因是侯友宜雖然在國民黨內似乎聲勢領先，但領先其他潛在對手的幅度（因為郭台銘、韓國瑜都有鐵粉）並不如賴清德領先民進黨潛在候選人的幅度，國民黨內尚未明顯定於一尊。

民調顯示郭台銘支持者相對呈現藍白平

衡，實際上是「藍白候選人相互衝擊」，因為（1）多數民眾認為柯文哲參選對民進黨有利；（2）民眾黨的基層選民在策略性投票發生時，回流藍營的比例較高；（3）對比民調中，侯友宜與郭台銘的參選對於柯文哲影響比較大。整體而言，柯文哲和藍營候選人之間相互衝擊大；而從支持者政黨傾向分析，侯友宜跟柯文哲雖然各自領先黨內，但郭台銘比起侯友宜與柯文哲似乎有可能是藍白雙方的交集。

曾冠球教授評論指出，蔡英文應從善如流支持賴清德；民調顯示大部分（63%）民眾認為蔡英文會支持賴清德參選總統，這個數據遠高於支持陳建仁參選總統的預期（35%），這提供蔡總統決策上從善如流的後盾；去年底地方選舉與 2024 總統選舉是獨立的兩件事，前者關乎在地經營與候選人形象，但後者則牽動國家走向的問題。

未來局勢變化對民進黨總統候選人所構成之「有利」與「不利」的條件，曾教授模擬未來對民進黨有利的情境：1.中國威脅論全球持續發酵中。2.「親美論」目前仍取得上風，現階段的美中、美臺，以及國際上民主同盟支持臺灣的國際局勢，給予民進黨很好的底氣。3.中共擴大軍演，引起民眾反感。4.柯文哲參選對國民黨的干擾遠大於民進黨。5.相較於侯友宜，郭台銘參選利弊互見，但對民進黨可能利大於弊。

模擬未來對民進黨不利的情境：1、絕對的權力引來腐化風險的未爆彈。2、經濟成長放緩、物價連番上漲，民眾生活不易。3、「疑美論」、「戰爭論」發酵且有新的具體事件可以為證。4、競爭對手是本土派、著有政績，以及歷經多方檢驗的侯友宜弱點有限。在此背景下，民進黨的「抗中保臺」看不出會失效，除非日後地緣政治風險急速攀升、經濟生活重大潰敗，以及貪腐事件連

環爆，否則「民主牌」的議程設定較有機會贏得多數民心；客觀情勢與輿情論辯所產生的社會建構，導致國民黨的「和平經濟牌」，尚無法撼動多數民心。

國民黨侯郭配的組合效益很可能最高，但制度面、人格特質以及個人的利益衝突導致兩人搭配的機率不高；畢竟國民黨各方是否真誠歡迎郭台銘入黨？願意拱手讓出競逐大位的契機？郭台銘具有絕對的不可取代性？誰願意屈就副總統一職？屈就副總統一職政治生涯的代價？除非以上問題找出非常有創意的折衝方式。柯文哲看不出有選上的機會，但部分如其所言「扮演關鍵力量，誰當選我來決定」，只不過其動向影響國民黨的選票很可能遠大於民進黨。

凱達格蘭基金會陳致中執行長綜合結論，這次民調問卷在支持度之外還可看出民眾的「期望值」，綠營支持者顯示對賴清德的期待定於一尊，民調結果卻認為朱立倫「會」站出來支持侯友宜不到五成，目前陳建仁滿意度不及蘇貞昌，在疫後特別條例通過、發放六千元補助，以及補貼就學貸款後情勢將會有所轉變，「溫暖韌性」內閣支持度走高將有維穩效果；「抗中保台」的外在形勢及政府政策正持續發酵中，有利陳內閣支持度與 2024 大選民進黨選情；2020 地方首長選舉的挫敗造成民進黨支持者的危機感，強大的「團結牌」將使民進黨選情大有可為；面對藍營群雄並起，柯文哲主席的角色很特別，確實是「不可忽視的存在」，但其動向與支持者的流動恐對藍營更有利。BT

展望 20 大後的美中日台關係

編輯部

編按：本文是新台灣國策智庫 2022 年 12 月 12 日召開外交研究小組圓桌論壇會議「展望 20 大後的美中日台關係」之紀錄摘要。

亞洲小北約有可能實現嗎？因為日本非常謹慎，亞洲小北約並不樂觀；日美同盟，日澳準同盟，日英的百年戰略關係，顯示各國都有他們的印太戰略，西方國家如果介入台海，都會有其一定影響；各國關心台灣的投資安全問題，我們要以區域安全說服國際企業；撤僑話題不需要渲染，因為台海戰爭不容易爆發；幾個不同的戰略安全聯盟會產生綜合效應，各自不同角色會有不同貢獻影響；台日真正安保對話很困難，1.5 軌的運作已經很好，美日台安全對話是在國際局勢下自然形成，各國各有立場但並不衝突，台灣與沖繩也想法不同但並不矛盾。

世界新冷戰與東亞新冷戰的形勢，在 2018 年川普政府時的美中對立關係就已呈現，現在烏俄戰爭使這個形勢更加清晰；拜登政府一開始是關注俄羅斯的動向，目前則轉移聚焦在中國；事實上東亞新冷戰的概念 2015 年已經出現，川普政府時正式發動，但中美雙方都不喜歡用冷戰這名詞，美方是因為沒有必要造成國際社會不安，中方則是因為處於劣勢，直接對立對其不利；雖然雙方沒有使用「冷戰」這名詞，新冷戰的內容與型態確實存在。

「中 vs 美歐」是世界新冷戰，「中 vs 美日台」是東亞新冷戰；我們的問題意識是美中日台四方關係，為何是四方？因為雙邊、三方、四方都有是誰掌握主導權的問題，習近平第三任期面臨的正是「中 vs 美日台」的四方格局，我們需要瞭解

這個四方關係的動向；東亞地區或亞太地區的特徵在哪裡？「中 vs 美」主導權顯然在美方，日中關係則完全由中方主導，美日美台可說是美國主導，中台關係則是中方所主導；20 大後進入習近平第三任期，習第一任期處理的是歷史問題，第二任期主要是中日問題，第三任期將會是台灣問題，也是四方格局問題。

習近平第二任期對台政策主軸，首先在以實力主義導向的「兩岸融合發展」路線，此與胡錦濤及其之前的兩岸和平統一不同；其次是習策略的整體效果不好，惠台政策效果不彰；第三是以武逼和，以武促統，將比較有著力的空間。第三任期的對台主軸首先加碼以武逼和，以武促統，因為沒有有效的統一籠絡手段；其次注視國民黨能否重返執政，對國民黨江啟臣朱立倫的路線不滿，對國民黨失望；第三打造一定要是聽命於北京的在台親中勢力，打造第三勢力取代國民黨，以和平或戰爭對台宣傳，以經濟及和平為訴求，但仍然是高難度的事。展望習第三任期，美中各有著力空間，沒有一方可以完全主導。

拜登的策略有步驟、有長遠規劃，對中國的策略特徵是團結盟國聯合應對，拜登政府已經建立「345」中國包圍網，「3」就是 AUKUS 三國軍事聯盟，美英澳是第一個對中的軍事聯盟；「4」是四方安保對話機制，美日澳印聯盟是安倍首相第一任期提出，是沒有真正落實的印太雛形；「5」是美加英澳紐五眼聯盟；川普雖然發動對抗中

國，但拜登領導集體對抗更加重要，安倍是日本戰後也是 70 年以來，最成功、最具戰略的領袖，但是這個戰略有其侷限性，因為印度只願停留在經濟合作面向，但孟加拉灣軍演的實施有重要意義與影響。

日中關係幾乎完全由中主導，主導權在北京而不在東京是因為（1）2010 年日中 GDP 逆轉，中國國力超前日本；（2）中國是日本最大貿易夥伴，日本有經濟依賴；中國國力逆轉症候群，凸顯在 2012 年爆發釣魚台群島主權爭端衝突，雙方都沒有關係逆轉的心理準備，民族主義對立興起，雙方關係緊張與衝突危機升級，延後多年直到近期才逐漸緩和平息；新冷戰下中國的對日戰略是（1）分斷美日，不願日本倒向美國，拉著日本、阻止日本滑向美國，但日本自主性逐漸強化，如新疆決議譴責中國；（2）既打且拉，在一定範圍下施壓侵擾日本，但不使磨擦擴大激化；日本國力逆轉下的對中戰略，則是維持穩定的日中關係不變，該說的就說、該做的就做，但不過度刺激中國。

日本外交國防都呈現出「戰爭與和平的國內政治」，烏克蘭戰爭以來國際關係的結構性變化，後冷戰東亞地區的結構性變化，中國核武化與軍事擴張問題，民主 V 權威專制的國際秩序問題，包括體制競爭與地緣政治經濟對立激化，日本已經無法繼續完全遵守長期以來的和平憲法；當前日本外交安全的因應與趨勢如下：1、新冷戰問題和舊冷戰不同，多了經濟依存的關係，幾個大國都一樣，現在是意識形態秩序優先，只有推翻或改變威權，沒有太多對話的空間，但無法一時解決；2、從安倍到現在如何平衡美中關係，在日美軍事同盟與日中經濟合作中開拓空間，三萬多家日本企業在中國有龐大規模，雙方互賴關係深入複雜；3、安倍首相的鑽石是構想，美國說是戰略，印太戰略的核心當然

是印度，印度與俄羅斯關係密切，拉攏印度制衡中國不是那麼簡單，要如何拉攏印度以增加我戰略利益是關鍵；4、對美中的利益，經濟與安全都重要，但是現在發現安全壓倒經濟，安全概念的導入成為考驗。

日本與中國關係的問題產生變化，以至中日衝突都來自「中國國力逆轉症候」，雙方都沒有關係逆轉的心理準備，放任民族主義激烈興起，2008-2012 中日衝突加劇升高，以前問題是歷史與台灣問題，2010 後中國超車經濟關係逆轉，2012 中國大力反對宮古島國有化，尖閣群島衝突持續緊張，中日間糾葛與過去的問題不同，透過媒體渲染引起國民的激憤，過去是對外的中國問題現在變成國內政治；如軍事化的自衛權及敵國基地的反擊，以前沒有這些問題使中現在對日只好既打且拉。中國軍事成長的因素是東亞與世界和平最大變數，只要中國不變戰爭的可能性風險就在，台灣無事日本無事當然是理想境界，中華民族偉大復興中國夢必然對台，中國戰爭威脅針對台灣長期不變。

拜登仍然延續川普對中政策，（1）國家安全戰略（2022）很清晰是針對中國而來；（2）戰略設計是基於兩大主軸，A、基於美國國家安全，包括半導體為代表的高科技，以及南海、東海、台海「三海」安全，B、世界及區域秩序，包括第一島鏈、三海安全及應對中國挑戰；拜登 4 次公開協防台灣的承諾，已經擺脫模糊戰略的狀況，現在可說是美台模糊戰略 2.0、3.0，實際上美國很容易可以軍援台灣，協防台灣並不需要新的法律，在台灣關係法下，協防台灣只是抵抗中國、維持美國（不只是台灣）利益與安全；展望習進平第三任期，美中各有著力空間，沒有一方完全主導。現在東亞「中 V 美日台」格局已經明確形成，軍事安全焦點仍是脫離不開三海，因此台灣也完全無法置身事外；美日台自由貿易區的

前景，日台經濟現況高度一體化，經濟伙伴協定比自由貿易協定可行，限制福島等五縣產品不合理，造成雙方關係不可能有進展，現在有緩和進展變化中；「印太經濟架構」(IPEF)是美國主導，但遺漏台灣，「跨太平洋夥伴全面進步協定」(CPTPP)很悲觀，台灣進入極度困難，台日不需等待 CPTPP，應該以雙邊協定方式及早進行，CPTPP 進展緩慢如同「以武逼統」速度；大國關係即使領袖對話並無化解，因為結構矛盾不變。

B

當代台灣地方治理的檢視與策進

編輯部

編按：本文是新台灣國策智庫 2022 年 12 月 26 日召開內政研究小組圓桌論壇會議「當代地方治理的檢視與策進」之紀錄摘要。

單一制國家下中央與地方關係可以分為「垂直關係」與「水平關係」兩類；垂直關係是以「中央負責全國性政策、地方執行」，和「地方負責地方區域性政策決定並執行」，這種重疊機制來規劃中央與地方政府之間的關係，且只涉及行政分權的概念；這種垂直重疊關係造就出兩種現象：1、是因權限劃分不清而存在許多模糊地帶，造成中央與地方認定不一致，進而衍生中央與地方權限劃分不明確而生之爭議；2、是伴隨中央與地方權限始終沒有明確劃分，所衍生的財政垂直失衡與水平失衡；水平關係指水平府際競爭與合作，傳統觀念上水平府際競爭將會導致中央政府，推動重分配政策和管制政策的限制，以維持穩定的水平府際關係，其目的在於防止因惡性競爭導致「向下沉淪」或稱之「達拉威爾效應」(Delaware effect)的市場失靈現象，以達促進民眾選擇和保障增加的「加州效應」(California effect)。

台灣地方治理常見的問題大致有：直轄市地方自治功能比地方多了 4 項以致產生隔離效果，府會關係的協商機制不夠健全，地方機關資源不足沒有專人專預算，地方政府無法留才造成執行能力不足，跨域治理的參與缺少配套也沒有正式參與機制，市區內都心區與周邊的落差很大，土地資源的重大利益淹沒了其他的地方議題，城鄉差距特別是緊急醫療的差距大，小城鎮的弱化連帶認同感歸屬感將消失，地方人口不斷流失與人口老化嚴重，中央與地方認定不一致衍生中央與地方權限爭議，法令

限制極多致創意與新政策無法推動，官派地方首長功能不彰也不利地方特色，縣市長計畫不受重視無法落實，地方治理沒有遠見連選舉也沒有針對計畫和政策，你做我就不做及換人就停擺的執政斷層等。

實務面來看地方治理經常沒有遠見、太短視；1、選舉政見沒有針對計畫，沒有政策，縣市長計畫也沒有受到重視；2、財政有問題，目前財政不好，但地方可以創造財力，例如馬祖可以觀光發展，不必到中央爭取經費，有財源才有好政策，但不一定要很多錢；3、地方與中央共治，不要加上顏色考量影響，今年預算超徵五千億，應該用在建設，投資應以都會整體考量，不要重覆浪費集中突顯商業活動，台北市當年優先硬體建設如捷運，如 75 年 15 公尺巷道全部徵收完畢，建設循序與優先順序，掌握都市規劃的順序，前朝的施政應延續不要浪費；4、法令 738 號解釋，第 6 號判決，使法令修正限制極多，創意與新政策無法修法推動，地方創生要與地方結合，如澎湖就應發展海洋；5、地方發展應該永續發展，能源及減碳等；6、財源問題，財源要與政策相結合，如八千八百億計畫，基礎建設計畫草率，執行率只有 40%，要落實計畫預算，經費使用要有重點；7、地方要與中央同步，同步較易有效果，地方不要很多步，如有特色也可突顯。

目前六個直轄市（六都）與非六都縣市的地方行政區劃格局，肇始於前總統陳水扁，完

成於前總統馬英九任內。地方治理的變革可見諸於歷來台灣地方地理空間橫向改造，李登輝認為台灣應調整為「七大區域」，各區按本身資源與特色永續發展規劃；陳水扁 2000 年參選總統時提出中部地區要有「三個第三」的政見，包括第三個國際機場、第三個科學園區、第三個院轄市，並在 2007 年 5 月修正公布《地方制度法》第四條，即俗稱「準直轄市」條款；2008 年總統選舉候選人謝長廷主張將臺灣國土重劃改造成六個大區，依各區域特性和特色進行適合各地區的開發發展計畫，促使國家競爭力大幅躍升；2009 年 6 月 29 日馬政府公佈臺北縣、桃園縣、臺中縣市、臺南縣市、高雄縣市的合併、改制、升級，構想「三大生活圈、七大區域」概念，各區設「區域發展委員會」由直轄市推動該區域進步。

制度面的變革與創新是提升地方治理必要的基礎工程，地方政府府會協商機制依循地方制度法雖於第 39 條規定，府會發生議決案爭議可以以覆議方式解決，第 38 條、第 40 條規定府會因議決案或預算案發生爭議，上級自治監督機關可以介入協商，但現行法律建構之協商機制並不完善；中央與地方財政的垂直失衡必須修改財政收支劃分辦法，2020 年度財政收入為例，中央政府分到了 72% 多的收入，地方政府 6 都跟 16 縣市加起來還不到 28%，然後中央政府占全國政府的支出不到 59%，地方政府負擔 41% 的支出，中央拿到收入的七成多，但是只支出六成不到，這種現象顯然並不合理也不利國家整體發展；跨域治理的解套要增訂地方制度法第 24 條之 1 賦予相關地方自治團體成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並明定共同上級業務主管機關，對跨區域之建設計畫或跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助，第 24 條之 2 規範以行政契約合作者契約應載明條款，跨域治理行政契約內容須明確化以減少爭議。

理想中央與地方府際關係的策進可有：1、健全地方經濟治理角色，以地方經濟自治為基礎，在強化區域發展內在動力的同時，積極對外拓展區域發展新空間，以源自地方力量的內生型發展做為基本動力，同時搭配「區域行銷」(regional marketing) 的策略，就是把地方本身當作一種資源來開發；2、強化跨域治理機制，從法制上建構周全、細緻的合作機制，包括地方制度法、財政收支劃分法、公共債務法、人事、會計、預算等相關專業法律、法規的統整修正，地方制度法以專章規範，將垂直與水平跨域合作體制的建構，單一功能、部分功能合作組織的建制、退場，以及相關人事、組織、財務、債務等方面的調整配合予以明確規範；3、確立國政參與制度以增進中央與地方關係，首先建立定期的地方自治團體表達意見的平台場域，藉此來凝聚中央與地方的共識並消弭歧見；其次成立地方自治團體組織來促進地方發展與府際合作，地方自治團體組織除了定期匯集與匯出各地方的意見、協調水平的府際合作、建立地方政策建言的資料庫之外，同時可以舉薦中央政策決定過程當中的專家學者人選；再次應建立中央與地方的協議平台場域，其一是中央與地方針對與地方相關的國家事務進行協商的「協議場」，其二則是仲裁中央與地方的權限爭議的「準司法機關」，以解決中央球員兼裁判的問題。

國發會是做先期計畫的主責單位，但地方沒有賦予地方參與空間，計畫的參與應該更加開放；縣市資源分配不均現象很嚴重，執行端也沒有上軌道，應評估地方政府執行能力是不是足夠，牽涉到人才留用問題，地方政府沒辦法留下人才，六都雖然人才擴編升級，卻吸納政府的人力衍生更大問題；學界沒有倡議國政參與，沒有關心地方發展，也沒有反映地方需要；地方創新的探討很少，不只是執行層面問題，執行能力及建置也有問題，人才流動在國

外很普遍，在國內很僵化很不平衡；都市計畫牽扯都市更新以及認同等，常涉及土地資源交換問題，其他議題都被犧牲了，土地資源的重大利益，淹沒了其他的地方議題；財政收支劃分法造成資源分配不均並表現在社福領域，資源分配的意義對台灣與地方治理有影響，台灣選舉的衝突會不會也成為地方治理爭議與競爭的來源；地方資源的分配，多在於都會；縣市合併是正向的市場思維，理性在於市場的開放競爭。

台灣地方政府經常發生分裂對立，地方政府府會應建立協商機制：1、我國地方自治體制較接近議會一首長雙元分立制，因而地方政府之立法機關及行政機關須各自為其選民負責，

分別依法行使職務，又依地方制度法規定之府會關係屬於權力制衡與分立關係，府會關係之互動之良窳，攸關地方居民利益；2、地方制度法雖於第39條規定府會發生議決案爭議可以覆議方式解決，第38條、第40條規定府會因議決案或預算案發生爭議，上級自治監督機關可以介入協商，但由於法律建構之協商機制並不完備，故在實務上仍存有府會爭議，雖經上級自治監督機關協商後，仍不符雙方期望之情況；3、如果地方政府府會對抗日久，將使地方預算無法執行，影響居民利益，故有必要強化府會協商機制，賦予地方行政機關或地方立法機關，更明確的相互制衡尺度，以避免影響地方政治之發展及地方福祉之增進。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

