



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 147 期

2025 年 9 月

- 從台歐法制接軌看我國實質外交_____ 2
- What accounts for the proliferation of “mega-regional” trade deals outside the World Trade Organisation over the past thirty years? -The dying of WTO _____ 6
- 川普2.0與美中台關係_____ 9
- 新財政收支劃分法的適用與挑戰_____ 12

編者的話

佛光大學公共行政與國際事務學系彭睿仁教授呼籲，AI 發展與數位治理已成重要國際趨勢，因此透過法制接軌增進外交互動空間，是我國在無邦交的現實狀態下，深化台歐關係的有效途徑之一。成功取得歐盟個資保護適足性認定，象徵歐盟對我國隱私與個資保護法制的認可，將有助強化台歐互信，促進雙方於資料流通、AI 技術與產業之合作。

留學英國進修經濟學的李胤賢先生強調，世界貿易組織（WTO）對台灣的對外關係特別重要，因為它是台灣唯一有意義參與的國際貿易多邊組織，但是過去 30 年來主要經濟體已經放棄「大區域」多邊貿易協定路徑，WTO 的結構性失敗使得其國際重要性江河日下；台灣再也不能依賴多邊貿易機構來突破外交困境，必須要積極建構雙邊貿易協商來鞏固台灣的國際經貿地位。

2025 年 9 月 17 日凱達格蘭基金會《新台灣國策智庫》外交研究小組召開會議研討「川普 2.0 與美中台關係」，認為我們的立場必須清楚以免對撞川普的核心觀點；美國防部次長 Colby 是「優先取捨派」的重要代表，台灣是美國印太戰略的重要支點，應儘快聚焦在台灣防衛，任何新增的軍援預算都應該優先給予台灣；不同意見的 Whiton 主張台灣不再被視為一項戰略資產，而是被許多美國人視為一種負擔，許多川普官員甚至認為台灣對美國企業不關心、不認真看待國防；在美國國安高層的台灣政策爭論中，台灣似

乎否定、放棄優先取捨派，這個抉擇可能留下不良後果，使他們對台灣的政治領導階層產生疏離、對防衛台灣感到失望。

凱達格蘭基金會《新台灣國策智庫》內政研究小組，2025 年 9 月 22 日「新財政收支劃分法的適用與挑戰」論壇會議討論，中央政府原先占各級政府收入比重為 66.7%，修法後降為 58.8%，中央政府收入尚有對地方政府的一般性補助，約占各級政府歲入規模的 5.3%，扣除一般性補助，修法後中央政府可自用的收入占比將僅剩 53.5%，因為修法使財政分權的時代似乎已經來臨；中央政府除了將資源以補助金形式給予地方政府以彌補財源不足外，中央政府督導地方政府財政有其必要性，而這未必就是強力的干預或矯正。

從台歐法制接軌看我國實質外交

彭睿仁

佛光大學公共行政與國際事務學系助理教授

一、數位治理法制接軌與台歐關係深化

歐盟《一般資料保護規則》(GDPR) 與《人工智慧法》(AI Act) 為目前與數位治理及 AI 監管體系有關之重要進步立法，分別確立嚴格之個資保護標準，以及建構依風險分級之 AI 監管架構。此等規範不僅為歐盟資料治理與 AI 發展之基礎，更為適用非歐盟國進入歐洲共同市場必須遵守的規範。目前我國與歐盟間雖缺乏正式外交關係，但藉由個資保護適足性認定 (adequacy decision)，並擴大雙方 AI 技術合作與法規標準對接，藉法律接軌成為台歐「準外交正常化」的重要路徑，而當中密切相關之民主價值，更有助於強化雙方在實質外交層面之互信與合作。

二、個資保護適足性認定

首先，就個資保護而言，我國《個人資料保護法》與《一般資料保護規則》在規範密度與範圍等面向，仍存有落差。我國雖有個資蒐集與處理等限制性規定，但未如歐盟《一般資料保護規則》賦予當事人資料可攜權、遺忘權與拒絕自動化決策等重要自決權利，並另課予資料控制者必須 72 小時內通報個資外洩事件、進行資料保護影響評估 (Data Protection Impact Assessment, DPIA)、設置資料保護長 (Data Protection Officer, DPO) 等法定義務。儘管如此，我國於 2023 年

修法已提高罰鍰上限至 1,500 萬元，2025 年行政院亦通過設立「個人資料保護委員會」草案，此次修法已逐步與國際趨勢接軌，並為我國爭取歐盟信任與深化數位外交之基礎。再者，歐盟與我國個資保護法制在跨境資料傳輸之立法目的亦有不同，歐盟《一般資料保護規則》採「原則禁止、例外許可」，需要歐盟認定非歐盟國具個資保護適足性或簽署「標準契約條款」(Standard Contractual Clauses, SCCs)，而我國法則未採《一般資料保護規則》之強制性規定，故法律密度較低。對此，為取得歐盟認可，我國須加快個資法修法程序，符合歐盟保護標準，方能強化台歐信任並推進非官方實質外交。

三、AI 監管法制接軌

接著在 AI 發展與監管方面，歐盟《人工智慧法》以風險分級為規管基礎，禁止 AI 投入不可接受風險之用途，例如社會評價、認知操控及生物特徵識別，並要求開發者履行以下義務，其中包括上線前通過第三方查驗、取得 CE 標章並登錄資料庫；進行含括設計、開發、運作、維護與刪除等階段之全生命週期風險管理；違法者裁處最高 3,500 萬歐元或全球營收 7%，以確保執法成效。至於目前發展快速的生成式 AI 則須履行透明化義務，預防違法資訊，並公開訓練資料來源。我國於 2024 年提出的《人工智慧基本法》

草案已納入人類自主、隱私保護、透明化、可解釋性、公平及問責機制等規定，符合 OECD 及歐盟等國際組織認定之倫理準則。然而，該法草案偏重於原則宣示，未建立高風險 AI 強制認證或合法性審查，同時尚須補充缺具體技術發展配套措施與監管機制，而罰則規定之裁罰強度亦屬偏低。此外，該法草案中未來應比照歐盟法，導入風險分級管控、第三方檢驗與公部門之 AI 問責制度，確保合法合規與透明化，防止 AI 遭致不當使用，進而以國際信任度提升實質外交之影響力。

四、結語

AI 發展與數位治理已成重要國際趨勢，因此透過法制接軌增進外交互動空間，是我國在無邦交的現實狀態下，深化台歐關係的有效途徑之一。成功取得歐盟個資保護適足性認定，象徵歐盟對我國隱私與個資保護法制的認可，將有助強化台歐互信，促進雙方於資料流通、AI 技術與產業之合作。我國與歐盟就 AI 治理、資安與資料共享等重要策略形成共識，推動建立可信任 AI 生態體系。此一「數位法律外交」務實作為，有利於將保護規範與技術標準轉換為促進實質外交的策略，更能以法治價值取得國際信賴。我國未來仍須持續強化個資與 AI 法制、訂定公共 AI 基礎設施相關標準，在法律規範與技術創新間取得平衡，藉法制接軌超越傳統邦交界線，形成新型態之外交正常化。BT

註

- 1、Europäisches Parlament (2025), KI-Gesetz: erste Regulierung der künstlichen Intelligenz, online verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20230601STO93804/ki-gesetz-erste-regulierung-der-kunstlichen-intelligenz> (zuletzt geprüft am Juli. 29, 2025).
- 2、European Parliamentary Research Service (EPRS) (2020), The impact of the General Data Protection Regulation (GDPR) on artificial intelligence, online verfügbar unter [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641530/EPRS_STU\(2020\)641530_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641530/EPRS_STU(2020)641530_EN.pdf) (zuletzt geprüft am Okt. 3, 2023).
- 3、Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit(BfDi), Das Recht auf Löschung / "Recht auf Vergessenwerden" (Art. 17 DSGVO), online verfügbar unter https://www.bfdi.bund.de/DE/Buerger/Inhalte/Allgemein/Betroffenenrechte/Betroffenenrechte_L%C3%B6schung_Vergessenwerden.html (zuletzt geprüft am Juli. 6, 2025).
- 4、Art. 37-39 DSGVO/GDPR.
- 5、個人資料保護委員會籌備處，設置個人資料保護獨立監督機關 加強個人資料保護 行政院會通過「個人資料保護委員會組織法」草案及「個人資料保護法」部分條文修正草案，2025 年 3 月 28 日，https://www.pdpc.gov.tw/News_Content/20/907/，最後瀏覽日：2025/09/02。
- 6、Andreas Engel, Datenschutz und Allgemeines Persönlichkeitsrecht Zu Schutzzweckerwägungen bei Art. 82 DSGVO und zu Gerichtsgutachten unter der DSGVO, Zeitschrift für Europäisches Privatrecht 2023, S. 245.

7、Barbara Buchalik/ Mareike Christine Gehrman.
“ Der AI Act, ein Rechtscode für Künstliche
Intelligenz” . CR 2024, S. 147.

8、Jan Frederik Strassmann (2025), DSGVO: Welches
Bußgeld sieht der Bußgeldkatalog zum Datenschutz
vor?, online verfügbar unter
https://www.datenschutz.org/dsgvo-bussgeld/?utm_source=chatgpt.com (zuletzt geprüft am Juli. 29, 2025).

9、國家科學及技術委員會，國家科學及技術委
員會公告：預告制定「人工智慧基本法」草案，
2024 年 7 月 15 日，
<https://join.gov.tw/policies/detail/4c714d85-ab9f-4b17-8335-f13b31148dc4>，最後瀏覽日：2025/09/02。

10、Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und
die Informationsfreiheit(BfDi), Das Recht auf
Löschung / "Recht auf Vergessenwerden" (Art. 17
DSGVO), online verfügbar unter
https://www.bfdi.bund.de/DE/Buerger/Inhalte/Allgemein/Betroffenenrechte/Betroffenenrechte_L%C3%B6schung_Vergessenwerden.html (zuletzt geprüft am Juli.
6, 2025).

11、Europäische Kommission (2019), Ethikleitlinien
für vertrauenswürdige K, online verfügbar unter
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>. (zuletzt geprüft am Feb. 27,
2025).

參考文獻

1、個人資料保護委員會籌備處，設置個人資料
保護獨立監督機關 加強個人資料保護 行政院
院會通過「個人資料保護委員會組織法」草案及
「個人資料保護法」部分條文修正草案，2025
年 3 月 28 日，
https://www.pdpc.gov.tw/News_Content/20/907/，最
後瀏覽日：2025/09/02。

2、國家科學及技術委員會，國家科學及技術委
員會公告：預告制定「人工智慧基本法」草案，
2024 年 7 月 15 日，
<https://join.gov.tw/policies/detail/4c714d85-ab9f-4b17-8335-f13b31148dc4>，最後瀏覽日：2025/09/02。

3、Andreas Engel, Datenschutz und Allgemeines
Persönlichkeitsrecht Zu Schutzzweckerwägungen bei
Art. 82 DSGVO und zu Gerichtsgutachten unter der
DSGVO, Zeitschrift für Europäisches Privatrecht
2023, S. 230-247.

4、Barbara Buchalik/ Mareike Christine Gehrman.
“ Der AI Act, ein Rechtscode für Künstliche
Intelligenz” . CR 2024, S. 145-153.

5、Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die
Informationsfreiheit(BfDi), Das Recht auf Löschung /
"Recht auf Vergessenwerden" (Art. 17 DSGVO),
online verfügbar unter
https://www.bfdi.bund.de/DE/Buerger/Inhalte/Allgemein/Betroffenenrechte/Betroffenenrechte_L%C3%B6schung_Vergessenwerden.html (zuletzt geprüft am Juli.
6, 2025).

6、Europäische Kommission (2019), Ethikleitlinien für
vertrauenswürdige K, online verfügbar unter
<https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>. (zuletzt geprüft am Feb. 27,
2025).

7、European Parliamentary Research Service (EPRS)
(2020), The impact of the General Data Protection
Regulation (GDPR) on artificial intelligence, online
verfügbar unter
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641530/EPRS_STU\(2020\)641530_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641530/EPRS_STU(2020)641530_EN.pdf)
(zuletzt geprüft am Okt. 3, 2023).

8、Europäisches Parlament (2025), KI-Gesetz: erste
Regulierung der künstlichen Intelligenz, online

verfügbar unter <https://www.europol.europa.eu/topics/de/article/2023-0601STO93804/ki-gesetz-erste-regulierung-der-kunstlichen-intelligenz> (zuletzt geprüft am Juli. 29, 2025).

9、Jan Frederik Strasmann (2025), DSGVO: Welches Bußgeld sieht der Bußgeldkatalog zum Datenschutz vor?, online verfügbar unter https://www.datenschutz.org/dsgvo-bussgeld/?utm_source=chatgpt.com (zuletzt geprüft am Juli. 29, 2025).

What accounts for the proliferation of “mega-regional” trade deals outside the World Trade Organisation over the past thirty years? -The dying of WTO

李胤賢

Rethinking Economics SOAS

The WTO is one of the few international organizations where Taiwan has a meaningful presence—and our only multilateral trade forum. But WTO is becoming irrelevant. Over the past thirty years, major economies have been abandoning the WTO's multilateral approach for exclusive 'mega-regional' trade deals. Even the WTO's director-general, Ngozi Okonjo-Iweala, recently admitted to the Financial Times that “globalisation has slowed down” and predicted “more regionalisation of supply chains.” This shift is already reshaping the world: the UK just joined the CPTPP in January 2025, the US and EU are negotiating TTIP, and China leads the massive RCEP agreement. As these deals redraw the map of global trade, we need to understand why the WTO is losing relevance—and what cause the proliferation of ‘mega-regional’ trade deals. In this blog I am going to argue that the proliferation of ‘mega-regional’ trade deals is caused by The WTO's structural failures and the rise of Sino-American conflict.

When 160 Countries Can't Agree on Anything

WTO, established in 1995 after the Uruguay Round of negotiations among members of the 1947

GATT is aiming to tackle protectionism and alleviate the uncertainty and unpredictability. To achieve those goals, WTO rule embodies the most favored nation (MFN) treatment, which means non-discrimination among WTO members is allowed, and continues GATT's consensual practice of decision-making. To uphold these rule WTO has built a powerful dispute settlement system. Winham explains “The WTO represented a contract between its members, the purpose of which was to establish trade rules and then to back up those rules with a powerful settlement system” .

However, the WTO has lost the ability to both establish new rules and maintain a functional dispute settlement system. The dispute settlement system has failed apart after 2019 due to the US's refusal to appoint a new judge for the Appellate Body of the WTO since 2016 for their concerns of 'judicial overreach' and possible reforms. As a result, the panels could still hear the case now, but without the Appellate Body, no appeal is possible, and therefore, no meaningful ruling can be made. Therefore, the theoretically powerful dispute settlement system has failed and cannot back any WTO rules currently.

On the other hand, as a result of the failed Doha round negotiations, the WTO rules have barely updated since 1995. The failure of Doha round is largely caused by the consensus decision-making process and the divergent interests between developing and developed countries.

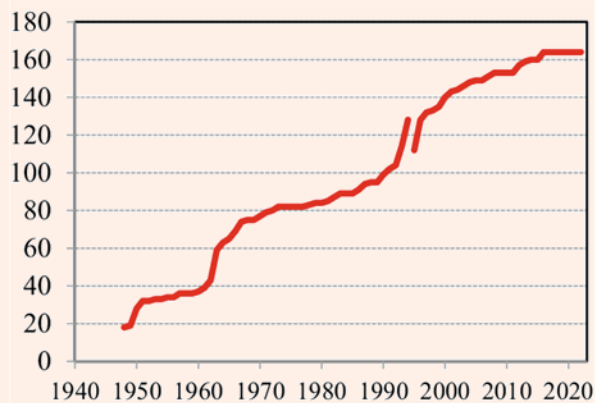


Figure 1: number of the WTO's member states (Source: Hansen, 2024, p. 379)

As shown in figure 1, the number of WTO members has increased from 20 when GATT was established to around 130 members in 1995 with the Uruguay Round of negotiations. And by the 2000s, with the start of the Doha round of negotiations, the number of members had increased to 140. This has led to the divergent interests between member states, especially between developing and developed countries.

Developed countries often seek liberalization in areas such as investment, services, agriculture, and intellectual property. In contrast, developing countries typically demand Special and Differential Treatment to protect their developing industries and address food security concerns. This divergent interest between developing and developed countries is one of the major reasons why Doha Round negotiations have failed apart.

The Uruguay Round of negotiations was the first to fully bring developing countries into the WTO by requiring them to undertake commitments, and it included an aggressive push by the US and EU to expand trade rules into the new areas of services, investment, and intellectual property. However, this push and unbalanced decision-making process, the exclusion of developing countries, has resulted in dissatisfaction and refusal to consider further trade liberalization proposals for many developing countries. The dissatisfaction eventually led to the India and Brazil-led G20-T Coalition in opposition to the Western proposal of liberalization of agriculture which broke down the Doha Round negotiations.

Consequently, many countries have shifted towards mega-regional trade deals outside the WTO with distinct practices. The deal between Western countries and its allies, such as CPTPP and TIPP, tends to have a high level of ambition on 'WTO-plus' issues, which aimed to form new rules that reduce non-tariff barriers to trade. Differently, the China-led RCEP aimed to gradually consolidate free trade agreements (FTAs) at a more manageable pace that aligns with the interests of developing countries in Southeast Asia.

In conclusion, as the World Bank noted, the RTAs "can get you something" while there is no progress in the WTO as the need to alleviate uncertainty, unpredictability, and enhance stability in trade remains.

The New Cold War in Trade

The geo-political conflicts between the US and China have especially risen with the 2017 Trump administration when the US government began to


name China as a "long-term strategic competitor" in its new National Security Strategy. As a result, this rivalry has led to the trade war between the US and China starting with tariff increases sharply after Trump came into power in 2016 and the practice was continued by the Biden administration. Recently, with Trump's second term, he has threatened to put a 145% tariff on China. The mega-regional trade deals help to offset the negative effects of the trade war.

In 2021, Park, Petri, and Plummer found that the US-China trade war reduced global incomes by \$514 billion and reduced China's income by \$515 billion. They then predicted that by 2030, the CPTPP could add \$188 billion back to world incomes, and the RCEP could add a further \$263 billion and add \$127 billion back to China's losses. They concluded that the two agreements together come close to offsetting the negative effects of the trade war on global incomes.

Beyond pure economic concerns, the rise of China as a major power also triggered geopolitical and national security concerns, especially in the United States, contributing to a shift in negotiating emphasis toward the Asia-Pacific region and the Trans-Pacific Partnership (TPP). The US has indicated that the TPP constitutes the economic wing of its "Pivot to Asia" strategy, making explicit the connection between these trade negotiations and broader questions of geopolitical leadership in Asia. Similarly, some perceived China's RCEP initiatives have been driven

more by the desire to bring regional countries within its own political and strategic sphere of influence rather than by its quest for economic integration.

Conclusion

In conclusion, with the WTO's structural failures and the rise of Sino-American conflict, the WTO is losing its relevance. In other words, a more fragmented and competitive international economic order is coming. We can no longer rely on multilateral institutions or wait for diplomatic breakthroughs. Instead, we need bilateral deals, technological partnerships, and economic integration that bypass traditional trade architecture. The old rules are dying, which may not be bad news for a country that's always operated outside the rules. We just need to be prepared to participate. And I believe that this blog has provided an essential understanding of the proliferation of Mega-RTAs and why the WTO is losing its relevance for anyone who is seeking to navigate this evolving landscape. 

川普 2.0 與美中台關係

編輯室

編按：本文係凱達格蘭基金會《新台灣國策智庫》外交研究小組 2025 年 9 月 17 日「川普 2.0 與美中台關係」圓桌論壇會議紀錄摘要

中國是川普當選的主要輸家，台灣、韓國也受川普風暴重大打擊，但川普的矛頭指向的是中國，長期以來美中台三方具有密切的連動關係，現在我們一定要考慮川普的因素和影響；美中角力較勁更甚以往，與中國未執行第一階段美中貿易協定的採購有關，川普關稅戰影響中國諸多層面，取消最惠國待遇、管制關鍵物資、禁止投資房地產等，尤其出口衰退可能使中國 GDP 衰退 2%，中國貿易的困境會促使台商出走脫困；中國的系列軍演與 2027 攻台威脅，美國仍然持續對台軍售，推動避免雙重課稅協定和 21 世紀貿易倡議，還有台灣是棋子、棄子、盤子、鉅子等說法；川普是獅子型、交易型領袖，改變美國長期以來的一些制度安排與政策架構，川普風暴造成國際政治的混亂與國際關係的重組；中國是狼子型、戰狼型策略，蠶食手段製造灰色地帶衝突，利用美國的分裂、真空擴大滲透與利益，扭轉影響區域均衡與國際社會規則；烏克蘭戰爭一旦結束，將連帶解決諸多國際緊張衝突，將美國的關注導向針對中國的印太戰略。

美國國內政治存在一些棘手的問題，主要有平權與包容（DEI）政策、「打狗部」（DOGE）與人力精簡、國防部改名戰爭部、反對 LGBT 平權、國民兵治安部署、穩定幣納入戰略儲備、強勢取締非法移民等行動，都難免騷亂並動搖美國國內外的政治經濟秩序；還有伊朗核武轟炸、對等關稅談判、芬太妮、毒品走私等問題，川普的暗殺威脅與保守派網紅 Kirk 的政治暴力案件等，都顯示美國內政與外交問題的尖銳與複雜化；七月份美國國會通過「大而美法案（OBBB）」，是川普執政以來的很大成就；外交

領域有一些爭議問題，例如中東國家卡達贈送豪華飛機，荷蘭北約承諾 5% 國防預算，G7 加拿大峰會的施壓等，還有烏克蘭戰爭對川普挫折很大，戰事一直拖延不決成為川普的敗筆，川普似乎同意俄羅斯佔領頓巴斯，安排歐洲國家擔負戰爭防衛責任，成為抵抗俄羅斯的第一線部隊，美國則退一步成為第二線的支援力量；川普最大的挑戰還是國內經濟的處理，目前經濟滿意度還是比較低的。

川普不是共和黨主流支持全球干預的「新保守主義派」，他是一個不完全孤立的限制派（Restrainers）；精簡國安會官員符合川普的思考，他不相信傳統官僚，不太關心官僚程序，也不習慣重大外交決策之前的開放爭論，比其他現代總統更遵循自己的直覺；事實上川普政府現在還有一些首長並未到位，川普目前的核心人事安排很少是從他的第一任留任，不像第一任有許多將軍和企業家，第二任多是有決策代表性的親近幕僚；國務卿 Rubio 職務太多，新官上任卻身兼多職導致分身乏術，難免影響國務院的職務運行與推展，特別是其中國事務幕僚被削減，至為可惜也讓人感到擔憂；副國務卿由副總統的國家安全顧問 Baker 轉任，形同掌控國安會的所有日常運作，與另一位川普的副國安顧問 Miller 工作上有競爭、分歧的情況；美國政府內部文官體系產生分歧，以及川普高層幕僚的不合與對立，也對政策的執行形成一個前所未見的執政難題。

2025 年 3 月美國「中期國防戰略指導」，列出「中國武力攻台」與「美國國土防衛」為兩大優先重點，新的國防戰略報告仍然將國土防衛列


為首要，其次是嚇阻中國印太侵略與要求盟國與夥伴分攤防衛；相較於舊版或拜登政府國防戰略內容列出台灣，最新的國防戰略似乎忽略台灣防衛與武力攻台問題；息息相關的美國對台灣或台海問題政策，在美國國安高層的主張與言論也存在分歧，川普總統一向說只要他在任，台海不會發生戰爭，國防部長 Hegseth 與國防部的戰略指針卻指出在防衛美國的同時，阻止中國奪取台灣是不變的事實；川普並未強調台灣安全或戰略地位，對澳英美聯盟（AUKUS）核潛艦協議的發展也沒有肯定，但是印太司令帕帕羅（Paparo）認為中國將於 2017 年入侵台灣，預期台海會出現高風險，美國、盟邦與台灣須共同因應；國防部次長 Colby 是「優先取捨派」的重要代表，主張軍事力量才是國際秩序的最終裁決者，台灣是美國印太戰略的重要支點，美國軍方必須排除其他次要議題的干擾，儘快聚焦在台灣防衛，任何新增的軍援預算都應該優先給予台灣，不同意見的 Whithon 主張台灣不再被視為一項戰略資產，而是被許多美國人視為一種負擔，許多川普官員甚至認為台灣對美國企業不關心、不認真看待國防、不願正視台美貿易逆差。

在美國國安高層的台灣政策爭論中，台灣似乎否定、放棄優先取捨派，這個抉擇可能留下不良後果，使他們對台灣的政治領導階層產生疏離、對防衛台灣感到失望，Whithon 等人提出的「文化批評」（左派與 DEI 等議題）也是 MAGA 陣營最在意的問題，我們的立場必須清楚以免對撞川普的核心觀點；川普介入使賴清德無法過境紐約，這個過境美國的事件，沒有安排過境不敏感城市的選項，國會共和黨議員也都不出聲協助台灣，這個流產的過境事件的處理過程留下許多迷團，也是以後安排台美關係的一大警示；解放軍在 2025 年 4 月發動「海峽雷霆 2025A」軍演，演練封鎖台灣及攻擊我國關鍵設施，兵凶戰危的「2025B」甚至武力攻台似乎蠢蠢欲動，總體評

估 2029 年之前台海戰爭的可能性依然不高，習近平告訴川普在其任內不會攻打台灣，當然只是一種非正式的說法，美國國防部情報局的全球安全評估認為，中國似乎願意延擱以武力奪取台灣，美國國防大學教授 Saunders 認為習近平對軍方高層的持續清洗，軍隊領導的崩潰已經削弱武力攻擊台灣的能力與意願。

華爾街日報 2025 年 3 月也分析對台封鎖隔離，切斷台灣對外聯繫遠大於直接攻擊台灣；美國國會也對台灣安全的顧慮日漸升高，眾議院美中戰略競爭特設委員會召開公聽會，提到希望美軍駐台人數從 500 人提高到 1000 人，向台灣提供 400 套魚叉飛彈系統，台灣國防預算需要增加到 GDP 的 5%，讓習近平知道侵略台灣的代價是難以承受的，以此來阻止戰爭的發生；眾院也通過「2026 會計年度國防撥款法案」給予台灣 5 億美元軍援，白宮管理與預算局甚至指出給予台灣 10 億美元的「台灣安全合作倡議」，由此可見美國國會議員、國家安全官員大力支持台灣安全防衛能力；惟共和黨右派的 Greene 議員是少數的反對者，他認為軍援會讓台灣更加依賴美國，也不必要挑起美中第三次世界大戰；華府智庫學者 Kavanagh 主張防衛台灣，因為失去台灣將使第一島鏈出現破口，台灣將成為中國的潛艦基地；胡佛研究所的 Ellis 則指出台灣的致命弱點在能源依賴，台灣要加強能源安全並恢復使用核電，美國應協助台灣重新考慮能源選擇；CSIS 中國國力計畫發表聯名文章，認為中國軍演證明解放軍有能力阻斷外援封鎖台灣；美國人關心台灣安危有其原因：1、就業和生計息息相關：中西部出售大豆給台灣的農民，依賴台灣供應鏈的企業與工程師，可能關係到數百萬美國工作職位；2、經濟崩潰的風險：台海戰爭將破壞供應鏈、造成通膨、市場崩潰摧毀美國家庭日常生活；3、國家安全威脅：佔領台灣將使中國擁有關鍵技術和控制航道，擠壓美國的行動自由及在太平洋的嚇阻

能力；4、道德清晰度：台灣的人權、反獨裁、反脅迫、反種族滅絕，肯定美國的民主自由價值；5、不作為的代價高於防禦的代價：阻止戰

爭的發生可以減少人員財產的損失。今天的抗拒、嚇阻，可以防止明天的悲劇，對台灣、對美國都一樣。

新財政收支劃分法的適用與挑戰

編輯部

編按：本文係凱達格蘭基金會《新台灣國策智庫》內政研究小組 2025 年 9 月 22 日「新財政收支劃分法的適用與挑戰」圓桌論壇會議紀錄摘要

財政為庶政之母，沒有錢就沒辦法做事；立法院 2024 年底三讀修正「財政收支劃分法」，使地方政府大幅增加可分配財源，行政院提出覆議但未能改變立法院決議；財政是分權或集權歷來見解不一，統籌分配款的分法，各界各有己見，政治現況有利於修法動機，但中央政府不願意低頭，中央預算資源就是政治權力，中央預算即使被挖走，還可以控制要申請才有的計畫性補助，經費補助難免有政治化傾向；政黨之間為了預算已經動了氣，沒有好好溝通研議，現在修法與公式出了問題，離島的分母應該要與本島分開計算，長期還是必須要制度化解決，立法院可以召開公聽會，透明化、單純化、合理化修法方向，朝野也要進一步整體思考，因為經費的重新劃分必須有連帶的事權調整。

省府虛級化（簡稱精省）造成政府行政結構的重大改變，原省府的收支與債務均移轉至中央政府，省將財政移轉中央，是歷來最大的財政變革，可是歷經精省後 21 世紀的三次政黨輪替，卻還沒有確定的修法方向與標準；財劃法修正的意義何在？主要還是為了稅賦，中央與地方的稅賦為何？精省修法將原屬省府及省轄市的營業稅，移轉中央為國稅，原省政府統籌分配稅款也併入中央統籌分配稅款；結果是綜合所得稅份額最大，歸屬於中央，地方營業稅額也很多，但實際也歸於中央所得；過去 20 餘年，主管機關因應政經環境變遷與地方政府

要求，先後研擬不同版本的財劃法修正案，但是各個政府對於統籌分配稅款的規模與分配，拘泥於本位主義難有共識，因此只有繼續沿用舊制，並以變通方式由中央移轉支付的作法，以鉅額的補助款移轉給地方政府，這種依賴補助款的作法對地方財政自主至為不利。

依據學者徐仁輝研究發現，精省以後將原 100% 屬直轄市與省政府收入的營業稅，其中的 60% 收入歸屬國庫，埋下 20 多年來的統籌分配稅款爭議焦點；1999 年修正的財劃法，國稅範圍包括：所得稅、遺產及贈與稅、關稅、營業稅、貨物稅、菸酒稅、證券交易稅、期貨交易稅、礦區稅；劃歸直轄市及縣（市）稅包括：土地稅（含地價稅、田賦、土地增值稅）、房屋稅、使用牌照稅、契稅、印花稅、娛樂稅等；同時也在財劃法 30 條規定補助地方政府的事項，抽象的限定在計畫效益涵蓋面廣，並且具有整體性的計畫項目，或跨越直轄市、縣或二以上縣市的建設計畫，或具有示範性作用的重大建設計畫，或中央重大政策或建設，需由地方政府配合辦理的事項；一般性補助款則依據地方制度法第 69 條規定，對財力較差的地方政府應酌予補助。

近五年直轄市政府平均的自籌財源占歲入比為 54.6%，縣市政府僅有 23.6%，可見縣市政府財政自主性不足，至於統籌分配稅款占歲入比在直轄市為 23.2%，縣市為 21.3%，補助款占

比在直轄市為 22.2%，縣市為 55.1%；這些數字的落差說明，直轄市主要收入來源是課稅收入（占歲入比 38.4%），縣市政府的課稅收入僅占歲入的 16.3%，顯示縣市政府課稅收入有限，地方財政能力有待加強；統籌分配稅款占比，直轄市略高於縣市政府，本次修法將直轄市與縣市改放在同一水平分配，不再區分為兩個群體，應有助於統籌款的公平分配；補助款收入在縣市普遍超過歲入的一半，顯示縣市政府對中央補助款的高度依賴，相對而言，在直轄市政府占比為 22.2%，直轄市的財政條件遠勝過縣市政府。

我國地方財政經常呈現「收支失衡」問題，從財政收支餘絀可發現，地方財政經常出現「歲出高於歲入」的情形，這個現象與「自有財源比例偏低」有關，從國庫署的資料我們可以發現，各直轄市與縣市政府當中，多數自有財源比例不到 50%，加上中央政府的統籌分配稅款後，仍有一半以上需要依靠補助收入來支應其歲出；此外地方政府經常有人事支出偏高問題，因為政府員額不斷地增加，但財政收入並沒有相對應地增加，導致地方政府的人事費用支出，佔自有財源比例居高不下；長期而言，未來財劃法中央地方權限要重新分配，現行立法過於簡潔造成不夠明確，有必要重新明列地方劃分事項，地方制度法第 18、19、20 條有權限規定，地方制度法第 22 條原列有地方自治團體自治事項（地方自治施行綱要），在修法過程

中被刪掉，現在地方政府權能出現問題，要將目前缺漏的部分修補回來，各事項需要清楚明列；要避免浪費則可訂地方財政紀律專法，比如英法等國可以起訴地方、控告地方但不是行政介入。

目前 2025 年度中央政府總預算案，中央政府原先占各級政府收入比重為 66.7%，修法後降為 58.8%，減少 7.9%，中央政府收入尚有對地方政府的一般性補助（目前編列 2,501 億元），約占各級政府歲入規模的 5.3%，扣除一般性補助，修法後中央政府可自用的收入占比將僅剩 53.5%，因為修法使財政分權的時代似乎已經來臨。依照財政分權理論，地方政府補助金的目的，在降低區域間的外部性，調整各區域間資源稟賦的失衡，運用補助金挹注地方收入，以穩定地方社會經濟，協助弱勢地區與居民；財政學者 Fujita 的理論，上級政府會透過政策或預算管制及補助金來干預下級政府的政策行為，其介入干預理由同樣是外部性、重分配政策、矯正地方公共財效能不彰等問題；也有許多學者認為地方分權制度下，中央政府必須對某些地方支出予以管控，特別是具有利益外溢性及殊價性的公共財，以及所得重分配的政策，中央政府除了將資源以補助金形式給予地方政府以彌補財源不足外，中央政府督導地方政府財政有其必要性，而這未必就是強力的干預或矯正。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

財團法人凱達格蘭基金會

地址：台北市松山區民生東路四段 97 巷 1 弄 6 號 1 樓

電話：(02) 2531-6607 傳真：(02) 2531-6692