

第三屆「海峽論壇」評析

The Assessment of the Third Straits Forum

蔡昌言 (Tsai, Chang-Yen)

國立臺灣師範大學東亞學系主任、臺灣民主基金會副執行長

由兩岸 66 個機關團體掛名主辦的第三屆海峽論壇（以下簡稱海峽論壇）於今（2011）年 6 月 11 日至 17 日在福建省廈門、福州、漳州、泉州等地舉辦，共有超過三十個論壇、一萬名以上的臺灣各界人士參與不同的論壇會議。由於適逢大陸「十二五規劃」正式啟動，以及《兩岸經貿合作架構協議》（ECFA）簽署近一年，做為這兩項兩岸重大經貿政策啟動後的最大規模民間交流活動，使得本屆海峽論壇的議題與成果，對兩岸未來持續深化經貿往來與民間交流可謂具有舉足輕重的意義。

事實上，海峽論壇係基於原「海峽西岸經濟區論壇」（「海西論壇」）的基礎擴大發展而來，¹ 其主旨係以「深化民間交流、擴大基層互動」為目標，本屆論壇即根據此項原則，舉辦多項兩岸民間地方文化、節慶、特產的多類型活動、會議與展覽，希望藉此深化兩岸民間交流。

¹ 劉奕伶，「簡析第一屆海峽論壇」（2009 年 6 月 6 日），《國家政策研究基金會》，<http://www.npf.org.tw/post/3/5981>。

壹、本屆海峽論壇的政經意涵

一般而言，海峽論壇主要功能在於經由不同民間團體人士的互動交流，廣泛開拓兩岸交流的多元領域，我方可藉民間人士進行非正式、較具宏觀與前瞻性議題的倡議；而大陸亦可在此管道中，深入瞭解臺灣各界對兩岸關係的立場，並積極尋求實現與臺灣民間廣泛交往的政策目標。爰此，海峽論壇舉辦至今，已隱然漸成制度化的雙邊民間交流最大渠道，儘管臺灣方面參與者多以民間人士為主，但大陸方面仍以相當高層級來規劃舉辦海峽論壇。

舉例而言，本次海峽論壇中，大陸由中共中央政治局常委、全國政協主席賈慶林出席，並且提出迥異於大陸在馬政府執政後對臺政策的溫和看法，而以「四個一定要」——即前進、穩定、團結、共贏等「四要」，以表達對臺灣民間在兩岸交流上的目標和期待。整體而言，賈慶林的主張雖未超出大陸現有對臺政策的基本立場與格局，但在爭取臺灣民心的策略上，則以更具彈性，且不具有積極促統意圖的堅定語調呼籲兩岸應共同深化合作。由於時機適逢大陸即將於明年的「18大」進行政治接班安排，吾輩可由近期至明年下半年的中共領導人對臺政策談話，進一步探索第五代中共領導人的兩岸思維，進而為「後胡錦濤時代」的兩岸互動，提供下階段政策基調的思考。

貳、本屆海峽論壇中國大陸之政策研析

本屆海峽論壇我方有多位朝野人士出席，包括現任立法院副院長曾永權、親民黨籍鍾榮吉、新黨籍陳癸淼、無黨籍林炳坤，以及許榮淑等多位前任或現任民意代表出席。因為參與人士遍及臺灣民間各黨各派，一般咸認海峽論壇的一個重要目的，在於使大陸能與更多來自臺灣民間、更多元背景的人士進行接觸和交流。此外，由於適逢ECFA於2010年6月29日簽訂後滿一週年，大陸方面亦在海峽論壇上宣布多項重要的兩岸交流政策及措施，希望能持續促進雙邊交流。相關內容如下：

一、推動便利兩岸人民交往之相關措施²

大陸國臺辦主任王毅於論壇期間宣布，6月28日起兩岸將正式啟動陸客赴臺自由行的首批試點，以北京、上海、廈門等3個城市先行。同時，兩岸亦同意開放福建居民赴金馬澎湖地區的自由行。其次，兩岸開始就增加現有客運航班進行磋商，使班次總量每周達558班，一舉增加達五成以上。大陸方面新增包括鹽城、蘭州、溫州、黃山4個客運定期航點，臺灣方面則新增臺南及高雄為不定期旅遊包機航點。第三，有鑑於兩岸三通後一般旅客對直航班機票價過高的反應，兩岸亦正就北京、上海至臺北航線的票價進行調整協商。最後，自7月1日起，大陸方面將臺胞證費用減半，亦可視為有意促進更多臺灣觀光客赴大陸旅遊之政策優惠，也為兩岸觀光客自由行的發展提供更多便利措施。

二、落實和深化兩岸交流合作之政策方向

在中共國務院於2011年3月批准「海峽西岸經濟區」發展規劃案的基礎上，已有報導指出，未來「平潭綜合實驗區」總體發展規劃將可能於近期內頒布。兩項規劃之目的在於以「海西經濟區」作為兩岸經貿合作及經濟整合的核心區塊。大陸當局的目標，顯然在於透過兩岸持續深化經貿往來及交流，進而於未來形成一橫跨兩岸的經貿互賴體系，進而將臺灣的政經組織融入大陸龐大經貿市場，既有助於大陸持續發展經濟，又可藉此減低臺灣方面的獨立意圖與政經實力。此外，此次海峽論壇結束後，中共亦宣布將於福建設立多處臺灣農產特區及交流城市，以持續促進兩岸的經貿往來。³ 這類政策成果可望在後續的海峽論壇中見到其政策成效。

三、擴大及實現對臺農產品採購機制

臺灣即將面臨2012年1月的總統大選，受到朝野政黨候選人聲勢相近的影響，大陸長期以來即希望在綠營支持度較高的中南部縣市，透過農產品、工業用品的採購以協助地方經濟提昇，進而有助於執政黨打出的ECFA經貿政績宣傳。因此，在這次海峽論壇，陸方即開始規劃建立臺灣農產品銷陸的制度化貿

² 相關報導可參閱：「第三屆海峽論壇：大陸宣布惠及兩岸民眾新舉措」（2011年6月12日），《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2011-06/12/c_121524488.htm。

³ 報導指出，包括：在福建福州福清、福建泉州惠安、河南焦作修武、廣西欽州欽南增設4個臺灣農民創業園。在福建馬尾和青礁，白礁慈濟宮，廣東梅州，湖南芷江，海南保亭以及山東威海6處新設海峽兩岸交流基地等。「第三屆海峽論壇：大陸宣布惠及兩岸民眾新舉措」（2011年6月12日）。

易平臺，進而實現對臺灣農產品採購的常態化。此外，在臺商赴大陸投資優惠政策上，大陸將於今年11月1日起施行《個體工商戶條例》，規範臺灣地區居民可以在大陸地區申請登記為個體工商戶，乃至於參加專利代理人資格考試。這些優惠措施咸認將有助於臺灣中小企業在大陸的長期發展。

四、持續協商近期兩岸交流後續議題

繼簽定 ECFA 後，由於兩岸已就第一波早收清單達成若干協議，但後續仍有更多細部規範項目有待協商，例如兩岸在簽署投保協議有若干共識，但在一些重要細節與關鍵項目上仍有歧見待協調。此外，由於日本3月份東北地震造成的核能危機，使能源安全議題重要性浮上檯面。因此，兩岸後續協商議題，預期可能將有關兩岸核能安全維護事宜，乃至於預防與通報機制等，一併納入後續發展議題中。

由上述本屆海峽論壇四項核心議題觀之，儘管原先層級僅限定於民間交流，然而作為大陸對臺交往的管道及途徑之一，海峽論壇仍具有一定程度且日益增大的影響力。可以預期的未來，相信海峽論壇可能會形成在既有的海基海協兩會會談外，另一個值得關注的兩岸交流場域。

參、海峽論壇對未來兩岸民間交流的正面效益

根據媒體報導指出，本屆海峽論壇特別展出臺灣民間信仰的獨特廟會文化，⁴還包括10個縣市展出其夜市美食，十多項各縣市特產以及近兩百種臺灣特色小吃，在7天展出期間共有超過約一百六十萬人次參與。這些活動的展出成果，配合前述若干經貿優惠措施，未來將有助於臺灣的中小企業乃至於多種特色商品擴展大陸市場的需求，進而擴大、深化兩岸經貿往來。

此外，在經貿議題上，大陸在本屆海峽論壇積極呼籲將有關貨品貿易、服務貿易、投資保障、爭端解決等後續協議盡速協商簽定並落實。雖然在2010年底第六次江陳會舉行時，上述幾項協議內容均未能形成具體共識，然而由於這些議題涉及到臺商赴陸投資的權益保障，同時也涉及陸資企業進入臺灣市場的規範，因此仍具有相當的重要性。由此可見，本屆海峽論壇所帶來的正面效益

⁴ 陳恆光，「第三屆海峽論壇落幕 兩岸基層心聲充分展現」（2011年6月18日），《中央日報網路報》，<http://news.pchome.com.tw/politics/cdnews/20110618/index-13083736553415128001.html>。

與重要性，可說是遠大於前兩屆，不僅已逐步邁向制度化，更重要的是，它已成為大陸在既有的江陳會及兩岸經貿文化論壇以外，另一個重要的對臺交流平臺，特別是它可以在以民間交流為前提下，不觸及兩岸敏感政治議題，進而在對臺灣民間的交往及瞭解上提供更具彈性的空間。

肆、結論

整體而言，第三屆海峽論壇的主要影響與未來發展趨勢，可以總結為三點：

一、兩岸民間層級交流的制度化發展

未來，海峽兩岸論壇應會每年舉辦，並可望逐漸隨著參與單位與人士的多元化，而使以往較少與大陸接觸的臺灣人士有更多進入大陸進行交流的機會，而這一制度化的發展，除將促進兩岸經濟貿易與民間文化的進一步深化與交流，交流成果是否會從經貿文化層面，逐漸外溢到政治與國家認同層面，值得關注。

二、大陸擴大對臺民間交流的正式渠道

隨著海峽論壇規模日益擴大，已逐漸成為既有兩岸交流管道外的新興平臺。比起涉及兩岸協商議題內容的國共平臺（兩岸經貿文化論壇）或是兩會平臺，定位在「民間交流」基礎的海峽論壇，將成為更具靈活性及彈性的中共對臺策略運用平臺。若未來在江陳會或其它兩岸談判協商管道遭遇僵局時，或許大陸會透過海峽論壇釋放若干訊息，以瞭解臺灣民間意向，並可能藉由臺灣民意的回應進而影響我方決策。若此情形發生，我方相關單位應對於海峽論壇投注更多心力去瞭解和參與，進而提出有效的因應方式。

三、「海西經濟區」先行是否符合我國經貿利益

由本屆海峽論壇中，大陸方面宣布增加兩岸交流對點和設立臺灣農特產專區的位置來看，由於均位於福建省境內，屬於「海西經濟區」之範疇，可理解為包括大陸中央政府及福建省政府，皆有意藉由兩岸經貿合作往來，進一步逐漸投資、擴充海西經濟區的工商業發展及規模。儘管如此，現階段海西經濟區在公共建設、產業聚落、地方政府效能與觀念等臺商投資重要考慮因素，事實上仍和長三角、珠三角，甚至環渤海區域有一段差距。因此，儘管大陸在「十二五規劃」的指導下力推海西經濟區，但我方應審慎思考在 ECFA 簽訂後的宏

觀經貿發展策略，如何以臺灣利益為先，著眼於全大陸乃至於東亞區域經貿整合，方能達成持續推動臺灣經濟發展與轉型的政策目標。

整體而言，海峽論壇可望在未來幾年逐漸常態化、機制化。做為政治色彩低於海基海協的論壇會議，海峽論壇將會逐漸開拓兩岸交流的多元領域，從而使大陸藉由此論壇，深入瞭解臺灣各界對兩岸關係的立場，並積極尋求與臺灣民間廣泛交往並且影響民眾觀念的政策目標。政府部門未來應對海峽論壇投入更多的關注，同時應積極思考如何在促進兩岸深化交流的前提下，提出能有效維護主權和國民經濟利益的兩岸互動策略。

中共建黨 90 周年：黨國認同的 宣傳教育與穩坐江山之道

CCP's 90th Anniversary: Party-State Identity and the Way of Sustainable Ruling

關向光 (Guan, Xiang-Guang)

國立政治大學東亞研究所兼任副教授

觀察中共建黨 90 周年，可以有多種角度，本文關注三個問題：一、以十年為一時間跨度進行跳躍式回顧，第九個 10 周年有何特別？二、官方尋求民眾支持的是什麼樣的認同？三、此種認同是否有助於中共持續統治？

壹、第九個 10 周年

眾所周知，中共創黨於 1921 年，那麼中共是什麼時候才開始有黨慶的？中共建黨 10 周年的時候，中央蘇區正受到國軍圍剿，上海的中共中央與地方實力派還在爭論要走城市革命還是農村革命路線，根本無暇顧及黨慶。沒有黨慶的另外一層原因，是這個時期中共革命俄國化的影響還很深。根據曾在延安擔任抗大圖書館館長的司馬璐回憶，直至 1937-38 年，中共仍然沒有自己的黨慶，而是以蘇聯的國慶為黨慶。這種情況到 1941 年有了改變，當毛澤東正在準備翌年即將開始的延安整風時，中共中央宣傳部負責籌備中共成立 20 周年紀念活動，不料中共上下竟無一人能夠確定「1 大」開會的具體時間，最後由毛澤東拍板，黨慶定為 7 月 1 日。1978 年司馬璐透過蘇聯友人查閱共產國際檔案，才獲知開會的確實日期是 1921 年 7 月 23 日至 8 月 5 日；到了 1980 年，《人民日

報》才接受了7月23日中共建黨的說法。然而，將黨慶定在7月1日，則是將錯就錯，繼續沿用至今。

1951年，中共建黨30周年的時候，對外有韓戰，對內則利用戰爭的緊張情勢，加緊進行土改、鎮壓反革命等大型政治運動，聯合多數，打擊少數，一方面消滅國內敵人，製造恐怖氣氛，另一方面在運動中透過情感的訴求，雙管齊下，以爭取民眾的支持與順服，從而達到鞏固政權的目的。1961年，建黨40周年的時候，正值大躍進運動造成全國大饑荒浩劫之後，由劉少奇、陳雲等人出面收拾毛澤東捅出的大簍子，以調整、鞏固、充實、提高的八字方針，力求恢復經濟，與民休養生息；然而，不久退居二線的毛澤東就要重新強調階級鬥爭，進而發動文化大革命。1971年，建黨50周年之後兩個多月，發生影響深遠的林彪事件（913事件），許多人對過去崇拜的毛澤東產生懷疑。

1981年中共建黨60周年的時候，改革開放剛開始不久，農村經濟改革卓見成效，同年6月，中共作出第二個歷史決議，解決了經濟改革實踐與毛澤東主政時期意識形態扞格不入的難題。1991年，建黨70周年的時候，適值六四天安門事件之後兩年，蘇聯及東歐共黨政權紛紛垮臺及蘇聯解體所產生的「蘇東波」，令中共領導人心生警惕。2001年，建黨80周年大會上，江澤民宣講了前一年提出的「三個代表」論述，允許資本家入黨，大大地改變共產黨仇視資產階級的本色。

以上這幾個10周年，可大分為三階段，第一個階段，忙碌於革命奪權，且深受莫斯科影響；第二個階段，既講工業化，又講階級鬥爭；第三個階段，既要改革開放，又要防止失去政權。今年的建黨90周年，仍然延續了1981年建黨60周年以來「經右政左」的特點，在經濟上，列舉改革開放實績，還特別選在7月1日前夕，啟用京滬高鐵、膠州灣大橋、膠州灣海底隧道、西氣東輸四大建設；在政治上，則大肆進行懷舊式宣傳，以爭取民眾的認同。

貳、五花八門的黨慶活動

除了上述四大建設等改革開放實績配合黨慶外，僅就網路上看到的資訊，中共建黨90周年的活動可謂琳琅滿目、五花八門。有各高校的各項慶祝活動，

包括主題教育活動、徵文比賽、紅歌大賽、專題講座和紅色電影放映，還有大學舉辦「黨在我心中」的歌詠比賽。

慶祝建黨活動自然不會僅侷限於大學，如四川省就有針對青少年的「黨旗輝映團旗紅」系列主題活動，由「學黨史、知黨情、跟黨走」、「青春榜樣伴成長」、「青春獻給黨」三個部分組成。其中「青春榜樣伴成長」重新喚起 2009 年中共建國 60 周年的「雙百人物」（100 位為「新中國」成立作出突出貢獻的英雄模範人物和 100 位「新中國」成立以來感動中國人物）活動。

在所有的黨慶活動中，最具有娛樂性質的不外是繼 2009 年「建國大業」之後，「紅色影片三部曲」第二部的獻禮片「建黨偉業」。除了這部「主旋律」電影之外，還有許多部紅色主旋律電視劇。另外，突出講中共輝煌成就和成功經驗的主旋律圖書，也成為中共新聞出版總署署長柳斌杰所說的：「把新聞出版作為黨武裝自己、宣傳群眾、動員革命、推動建設和改革開放的重要思想武器」之一環，這其中就包括中共黨史出版社所推出的《中國共產黨歷史》（第二卷），以及湖南教育出版社給中小學生讀的《紅色精神》等。

慶祝黨慶也要跟得上流行，中共《光明網》與《中國網路電視臺》就發起「紅鏡頭視頻徵集活動」，以「發掘身邊的變化、講述輝煌的歷程」為主題，可運用的工具，包括攝錄機、照相機、可照相手機。被突出報導出來的，有一名北京市律師，抱著自己兩歲大的孩子，錄下合唱《沒有共產黨就沒有新中國》的短片參加徵集。

中共《新華網》特闢專題網頁，路徑就是「建黨九十周年」的漢語拼音縮寫 jd90zn（<http://www.xinhuanet.com/politics/jd90zn/>）。此專題網頁有特別報導，有專論，有評論，有線上影片集，甚至還收有中共歷史上各時期的重要口號，逐日更新，內容可謂豐富，令人嘆為觀止。

以上這些慶祝活動，花樣繁多，但並不令人意外，因為這套宣傳群眾和社會教育的手法，向來是中共最擅長的。

對比兩年前的中共建政 60 周年與今年的建黨 90 周年活動，有些名目和內容實在很難區別（如「雙百人物」活動）。中共官方通過這些鋪天蓋地的教育宣傳活動，究竟有何用意？

參、黨國認同與持續統治

以唱紅歌為例，這是今年黨慶活動的一大重點。稍早前，針對重慶 2008 年開始的唱紅歌活動，大陸新左派學者、清華大學教授崔之元分析認為，「重慶的唱紅，體現了中國社會轉型時期，面對各種矛盾和危機，執政黨對塑造社會價值體系的一種尋找。」對照文革時期中共大力批判「封資修」的作法，此看法不無道理。「封」代表的是中國傳統，「資」代表的是來自西方的事物，「修」則代表中共建政後所建立的新價值新倫理，文革時將這些全部拋棄，便造成文革後社會價值體系出現真空，連帶產生社會道德淪喪的嚴重後果。改革開放後，中共首先向西方尋求經濟技術和企業管理經驗（「資」），後來發現社會問題嚴重，民眾精神空虛，這才重新找回文革時期被批判的「封」與「修」，一方面回到中國過去找出符合新時期需要的傳統，其發展極致為孔子學院的推廣；另一方面則要從自身的革命傳統中找出有價值的事物，唱紅歌是其中容易操作的部分。

然而，鼓勵歌唱紅色歌曲，並不始於 2008 年的重慶，它其實是中共建政後，形塑「黨國認同」（party-state identity）的一貫作法，文革時期更是達於頂點。而以革命歌曲做為尋求群眾認同中共革命，增強凝聚的方法，更早在延安時期就已經運用得非常純熟。

在中共統治之下，不管是國慶活動還是黨慶活動，實質均是塑造「黨國認同」的一環，也就是認同於先黨後國，黨國一體，以黨領政，以黨領導一切的一黨長期專政傳統。在此，「黨國認同」不以「民族」（nation）或「族國」（nation-state）為認同對象，一方面是因為在多民族的單一國家中，強調「民族主義」有分裂的危險，故而高唱「愛國主義」，而愛國就要先愛黨；另一方面則是因為中共不願意放棄、也不願意分享執政權。這也是為什麼不管是國慶或黨慶，其內容有高度的一致性，都要強調中共建政前後的「偉大事蹟」與「輝煌成就」，其不變的敘事邏輯是大家很熟悉的「沒有共產黨就沒有新中國」。然而，回到本文開頭的第三個問題，黨慶活動所尋求的民眾認同（即黨國認同），真的有助於中共穩坐江山嗎？從大陸媒體透露出來的熱鬧訊息，看似會帶動一些民眾，增加對中共政權的支持；但實際情形很可能是，許多民眾對此種紅色懷舊的宣傳，早已麻木，引不起什麼熱情。民眾的反應，也還會有年齡層的差

異，但比重如何，難以下定論。不過，透過黨慶、國慶來塑造黨國認同，畢竟只是中共覓求持續執政的方法之一，並非全部。

在種種的黨慶活動名目與具體內容中，看起來似乎總是反映出中共政權的自我陶醉，成就多所強調，錯誤少談避談。然而，這並不表示中共完全是志得意滿；相反地，中共為了持續執政，不是只會依靠宣傳而已。事實上，當前的中共領導階層，很重視執政能力的加強，意圖有效解決層出不窮的社會與經濟問題，有意識地作出令中國人同感自豪的實績。總之，中共非常在意的是：如何增強執政的合法性（legitimacy）。

肆、絕對不能失去政權

根據新加坡《聯合早報》報導，中共中央對外宣傳辦公室為了建黨 90 周年，特地組織中外媒體採訪延安幹部學院，讓外媒近距離觀察中共黨性培養的理念與做法。中共為此目的，在中央黨校之外，另外設立浦東幹部學院、井岡山幹部學院、延安幹部學院三所幹部學院，以培訓科員以上幹部和國企職員。培訓幹部時有一重點，要讓幹部體驗建黨的艱苦，以感受政權得來不易，即所謂的「憶苦思危」。

中共中央政治局委員、廣東省委書記汪洋，在 6 月下旬的一場讀書會上指出，學習和重溫黨的歷史，「增強憂患意識，比只是歌頌輝煌更有利於長期執政。」「不能沉溺於過去的成績，更要看到過去我們在思想工作作風、重大舉措上出現的問題、導致的失誤。」接著，中共總書記胡錦濤在 7 月 1 日中共成立 90 周年大會時指出，中共當前面臨著執政、改革開放、市場經濟與外部環境四項考驗，同時也面對著精神懈怠、能力不足、脫離群眾、消極腐敗等危險。或許可以這樣說：居安思危、保有憂患意識和危機感，就一黨專政的現實格局而言，是持續執政的必要前提。

一般人觀察中共，常將個人主觀期望加在中共政權之上，偏重以政治民主化做為衡量的重要指標。但是，當代中國的發展未必會依照西方政治學教科書進行。美國歷史學者馬思樂（Maurice Meisner），在觀察了「八九民運」及「天安門事件」的後續發展後指出，中共即使不實行政治民主化，經濟仍然可以快速發展。另外一名美國的中國問題專家沈大偉（David Shambaugh）則認為，中

共有自己對民主化的一套看法與做法，未必要按照西方模式與路徑走，中共其實是在一黨專政的前提下進行黨內政治改革的。他在《中國的共產黨：衰退與調適》(China's Communist Party: Atrophy and Adaptation)一書中，不同意西方一些常見的看法，如：中共沒有政治改革；中共只靠經濟成長與民族主義兩個支柱維繫統治；由於大陸多重的社會經濟弱點與緊張，隨時可能一觸即發，造成政權崩解。

沈大偉對中共能否持續執政的問題，有很深入的觀察，據他研究，90年代開始，中共智庫便對蘇聯及東歐共黨政權垮臺的事實與原因，有系統地持續做了十年以上的研究與評估，同時也研究了西歐、東亞、拉美的現代化及工業化發展經驗。中共中央黨校黨史教研部副主任謝春濤也認為，中共能夠長期執政的原因，包括善於總結經驗，無論是負面經驗或正面經驗；善於學習，過去學蘇聯，改革開放後學西方，包括市場經濟制度、社會保障制度、公務員制度等，因而增強了執政能力。

因此，我們在評論中共政權的時候，應該更全面地觀察，中共為了持續執政，究竟想了什麼，又做了什麼？中共是否真的既記取教訓，又善於學習？如果答案是肯定的，那麼中共就確實能夠因應不斷變動的國內外環境，有彈性地進行自我調適，而不是如同前蘇共政權般地組織僵化，缺乏自我更新的能力，只能被動地等待政權崩潰。

中共不僅從蘇聯與東歐共黨政權垮臺的經驗中學習如何避免重蹈覆轍，而且也借鑑其它已發展國家的經驗，以求有效地解決伴隨工業化與現代化而來的新問題。今日的中共，必須就社會不平等、地區發展不平衡、城鄉差距、收入懸殊、尋租現象、地方政府的掠奪式作為，以及層出不窮的群體事件做出因應，而且也必須滿足隨著經濟持續成長而來的民眾升高的期望與需求。以過去三十多年的歷史經驗來看，中共在處理紛至沓來的新舊問題時，固然有許多不足之處，卻也累積了不少的實效，這樣一個兼具傳統統治手段（組織、宣傳、思想控制、政治高壓）與新時期治理能力的專政黨，絕對不容吾人輕忽。

從臺籍人犯遣返談兩岸司法互助合作之新問題

The Repatriation of Taiwanese Prisoners and New Issues of Mutual Legal Assistance across the Taiwan Straits

吳景欽 (Wu, Ching-Chin)

真理大學法律系副教授

壹、菲律賓事件所凸顯的新問題

2011年農曆過年期間，菲律賓將14位臺灣籍的詐欺犯送至大陸受審，引來各界議論，復以受到政治語言之操作及情感因素之影響，甚被指為是主權喪失的危機；政府也對菲方採取相應的制裁措施，並依據《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》，向大陸要求遣返臺籍人士回臺受審；經過長期洽商，迄7月6日，14人始返臺。從此事件所引起的爭議，暴露出一個新問題，即在兩岸簽訂共同打擊犯罪的協議後，原本臺籍人士往大陸遙控兩岸犯罪的現象，有逐漸轉往第三地，如菲律賓、越南、印尼等國的趨勢；果不其然於同年6月間，兩岸刑事警察機關與東協四國同步執行跨國掃蕩詐騙集團，我刑事局更以包機方式將臺籍涉嫌人兩百餘人，分兩批自澳門及印尼押解返臺。而關於此問題的解決，恐須多一些理性與法制化思考，而少一些情緒與政治口水。本文以農曆過年期間，發生於菲律賓將14位臺籍涉嫌人遣送至大陸為例，說明這類事件處理之法理依據。

貳、刑事司法互助必須考量的原則

關於刑事司法互助，必須考量的因素包括：

一、主權

由於一個國家的審判權，乃為主權的表徵，而有關司法互助，乃涉及各國的審判權談判，所以必然會有主權的爭執。

二、犯罪防制

國際刑事司法合作，很大的原因，在於共同打擊犯罪，以免造成處罰上的漏洞；而造成犯罪防制的困難。

三、人權保障

由於各國的《刑法》規定不同，程序保障也不一，因此，在二國司法互助時，也必須考量人權保障的因素。

四、證據調查的便利性

國際刑事司法合作，也必須考慮證據調查的方便性，以免形成訴訟障礙。

關於上列因素，可能產生相互衝突，如何在其中找尋平衡點，即必須根據國際法原則、慣例及國內法為綜合判斷；而在菲律賓事件裡，到底將所有人犯遣返對岸受審的妥當性，自然也必須依據上列因素為判斷。

參、菲律賓處理的妥當性

一、事件的原因

在 2009 年 4 月，兩岸簽定司法互助協議後，隨著遣返人數的增加，臺灣的詐騙集團有從中國大陸轉向第三國，尤其是菲律賓、越南或印尼等的趨勢，此次事件正反應出此種，以第三地遙控兩岸犯罪的現象。

此次事件肇因於，有臺灣人與大陸人合作，在菲律賓對大陸地區為電話詐欺，屬於典型的跨國犯罪。若就屬地管轄而言，由犯罪行為地發生在菲律賓，基於主權因素，自然有所謂屬地管轄權。且基於證據蒐集的便利性，畢竟犯罪地所在，是最容易蒐集證據之所在，所以若產生管轄權競合，菲律賓皆擁有優

先權，惟若其不願行使，而必須將人犯為遣返時，到底該怎麼做？

菲律賓的作法，是將所有人犯全部移送至大陸受審，我方認為此有違國籍管轄原則，因此侵害我方主權，提出強烈抗議。而有學者亦認為，將所有人犯全部移送大陸，乃基於被害人國籍原則，而非依據國籍管轄原則，此種作法有違國際慣例。所以就我方的抗議理由認為，國籍管轄原則乃優先於任何管轄原則，此說法果有正當性？

二、遣返臺灣可能面臨的問題

在決定本國法院是否有管轄權時，最先考量的即是屬地原則，即犯罪地是否在本國領域內。就犯罪地的意義而言，主要指的是行為地，但在結果犯的場合，則只要行為、結果、中間過程有一發生於我方，依據《刑法》第4條，亦為我方《刑法》效力所及。不過此種界定，僅限於結果犯之情形，若非結果犯，即可能出現漏洞；所以德國聯邦最高法院，在2000年時，即曾針對於奧地利所架設的反猶太網站，德國《刑法》是否可以處罰為判決。此判決的關鍵是，煽惑他人犯罪非屬於具體結果犯，而是屬於抽象危險或行為犯的性質，既然其行為發生在奧地利，即便設此網站的目的，主要針對德國，但在無須具體危險判斷下，德國自然非屬於所謂危險發生地，也因此下級法院皆認為此種行為為德國《刑法》所不及。惟德國聯邦最高法院卻認為，此種行為即便無須為具體危險判斷，已經對於德國產生一定的和平干擾（Eignung zur Friedensstörung），且其意圖很明顯指向德國，故基於國際法的普遍性原則，仍為德國《刑法》所及。此判決雖然試圖利用國際法上的某些原則或慣例以彌補本國《刑法》上的漏洞，但此擴張《刑法》解釋的結果，實已逾越法條解釋，而進入立法者之角色，是否妥適，恐待商榷。

而在菲律賓事件裡，我方主張必須依據過往慣例，即基於國籍管轄原則，將臺籍人士送回臺灣受審，惟如此主張，卻可能產生處罰漏洞。因此事件的行為人雖包括臺灣人與大陸人，但因行為地在菲律賓，基於屬地原則，菲方法院當然有優先的管轄權，若不欲行使此項權力，亦可將之移送至其他有管轄權之地為處理。而在菲律賓事件裡，由於行為地在菲律賓，臺灣也沒有人受害，非結果地所在，自然也無法主張屬地的管轄權。

惟關於是否有管轄權，並非僅依據屬地原則，本國人於外國地犯罪，若為

本國《刑法》效力所及，稱為屬人原則，目前分為兩個層次，一為公務員，即依據《刑法》第6條，其於外國地犯瀆職、縱放人犯、公務員登載不實文書、公務侵佔罪等，才為我國《刑法》效力所及。而若為一般人，依據《刑法》第7條，乃採取兩罰與輕罪不罰原則，即犯罪地與我國法皆有處罰規定，且所犯之罪為法定刑3年以上，才得對之處罰。

所以依據我國《刑法》第7條，本國人於外國地犯罪，須屬法定刑3年以上者，才為《刑法》效力所及，但詐欺罪的法定刑在5年以下，若菲方將臺籍人士遣返回臺，檢方即便起訴，法院亦應為無罪判決，此將造成處罰漏洞，除非菲律賓願意成為兩岸犯罪的天堂，否則此種遣返將不利於犯罪防制。一個可以解套的方式，或許可以71年臺上8219號判例為基礎，因依據此號判例見解，我方《憲法》第4條所明文的固有疆域，不因領土之一部無法有效統治而喪失，而得出中國大陸仍屬我方領土的結論。既然如此，即可依據我方《刑法》第4條，犯罪之行為或結果地，有一在領域內者，即為《刑法》效力所及，所以犯罪被害地雖在大陸，也因此之故，而成為我方屬地管轄的範疇，遣返回臺不可能被判無罪。不過引用此號判例卻可能存在一個大問題，即於大陸所發生的所有犯罪，只要未逾越追訴權時效，我方司法都必須加以處理的危機，若只為當前一個案而為如此的解釋，日後恐造成司法的無限負荷。

所以若欲防止遣返回臺受審，可能出現的處罰漏洞，則菲律賓在遣送人犯時，除必須將相關證據為交付外，更必須將處罰權限移轉給臺灣，才能防堵此漏洞，惟此種處罰權限與審判權乃主權的表徵，此種移轉意味著主權讓渡，任何國家都不可能在無任何司法互助條約下為移轉。所以在臺菲雙方無邦交下，目前並不可能存有此種協議，只能基於平等互惠原則為個案協商，惟此協商的決定權，乃在菲方，而非我方上。

三、遣送大陸受審可能面臨的問題

相對於臺灣，由於詐欺的被害人在大陸，依據大陸《刑法》第6條第3項，只要犯罪的行為或結果有一發生在大陸者，即屬於其刑法效力所及，所以就中國大陸而言，即便不論臺灣是否屬於大陸之一部分，基於屬地原則，大陸即可因此主張屬地管轄權，而向菲律賓請求所有人犯的遣送。

所以國內有學者認為，大陸是因被害人國籍而取得管轄權，此種理解，顯然將被害人國籍與犯罪結果地混為一談；因詐欺的結果地在大陸，不管此被害

人是否為大陸人，都將因結果地在大陸之故，因此取得效力較強的屬地管轄，而不可能主張效力較弱的被害人國籍管轄。因此，認為大陸是因被害人國籍而取得管轄，顯然是一種誤解。

至於決定遣送與否，菲方所考量的重點，當然不可能僅因請求者有權管轄，即為遣返，還必須考慮被告是否能受到正當程序保障、證據調查的便利性等等原則，不過這些考量都必須以引渡條約存在為前提，而大陸與菲國的引渡條約，早在2005年8月1日已生效，菲方基此條約而為遣送，或有違過往慣例，卻也非無所據。

惟臺籍人士在大陸受審，雖然是基於屬地管轄與證據調查的便利性，卻可能面臨人權保障的問題，這可以分為以下兩個層面為探討：

（一）程序面

在此次事件中，一般所擔心的，即是臺籍人士是否能在大陸受到公平受審？若從大陸的《刑事訴訟法》來看，比之於臺灣，雖仍有落差，但仍稱得上符合程序保障，只是觀察是否能公平受審，不在於法條的應然面，而在於實然面，惟就此現實部分卻又難以預測。

（二）實體面

而另一個可能對被告不利之處在於，在大陸受審是否會受到較重的刑罰？由於大陸《刑法》，有所謂重罪與輕罪的差別，反映到財產法益，即是根據侵害數額是否巨大，而來適用不同的法定刑基準。如依據大陸《刑法》第266條詐欺罪，若數額巨大，法定刑是3到10年，若數額特別巨大，則為10年以上或無期徒刑，相對於我方詐欺罪法定刑最高為5年，即便採取數罪併罰，在我方詐欺罪也不可能到無期徒刑，因此大陸《刑法》確實較重；且所謂巨大、特別巨大如何衡量，更可能取決於法官，這是在大陸受審，可能有面對較重刑罰的風險。

所以就臺籍人士在大陸受審，恐因兩岸的程序保障與刑罰輕重之不同，而可能面臨較不利處罰的結果；不過若以此理由來否定大陸的管轄正當性，也有問題。因臺籍人士在大陸犯罪並受審，亦可能出現相同的問題，但我方針對此，過往並未有太多意見，則為何在此事件，即特別予以關注？

四、後續處理

總結而言，菲律賓將臺籍人士遣送至大陸受審，就屬地管轄與證據調查

的便利性而言，並無太大問題，唯一可以苛責之處，僅在於臺籍人士於大陸受審，是否能受到公平審判的對待，而成為我方向大陸要求遣返的最重要理由，這也是兩岸共同打擊犯罪協議所強調的人道原則。惟我方在要求臺籍人犯遣返時，關注的層面若僅是此個案，力道必然薄弱，而應同時要求在大陸受審的所有臺籍人士，都能享有公平審判的權利，這或許才是目前最該關心的事。

肆、未來展望

在菲律賓事件的後續處理上，由於我方已依據兩岸共同打擊犯罪協議，請求大陸針對臺籍人士為遣返，算是為此事件畫上休止符，或許也因此事件，讓我方更加注意在第三地遙控兩岸犯罪的刑事司法合作，而能在今年6月，成功的從印尼遣返百人以上之臺籍詐欺犯。

既然在第三地遙控兩岸犯罪，有日益增加的趨勢，則司法互助協議的簽訂，必是當務之急；惟關於談判對象，恐不只是大陸，因關於司法互助乃涉及主權事務，第三國的主權不可能成為兩岸談判的籌碼。因此，與臺灣關係密切的第三國，尤其是東南亞的菲律賓、越南、印尼、泰國等，應是臺灣必須積極爭取的對象。藉由菲律賓事件所引發的後續效應，國內各界應理性的面對，也正是與這些國家談此問題的最佳契機，而能使危機化為轉機。

階級衝突還是地域衝突？ 廣東增城事件彰顯新的社會矛盾

A Class Conflict or a Geographical Conflict? The 2011 Zengcheng Riot Signified a New Society Paradox in China

歐陽新宜 (Ou-Yang, Hsin-Yi)

中國文化大學中山學術與中國大陸研究所副教授

自從馬克思提出「資本論」以來，「剝削」就成為最重要的社會衝突概念。「剝削」一詞一方面表現在資本家付給勞工「低於基本生活所需」的不合理工資；另一方面更表現在弱勢群體相對於優勢群體「所感受到的不平之鳴」。前者被學界稱為「絕對剝奪」；後者被學界稱為「相對剝奪」。很不幸的，最近在廣東增城所發生的萬人騷亂事件，既有絕對剝奪的成分，也有相對剝奪的成分；而產生衝突的兩方，既有馬克思資本論中提到的「階級衝突」，也有杭廷頓 (Samuel Huntington)「文明衝突論」中所提到的「地域衝突」，這是與過去因「徵地維權」而引發的社會抗爭最大不同的地方。

2011年6月10日晚間，1名外地民工四川籍孕婦於廣東增城新塘鎮大敦村擺攤時遭到廣東當地「新塘治保會」人員的毆打，進而引起民眾衝突，演變至千人騷亂。期間四川民工因襲警及破壞財物的行為引來警察的鎮壓。11日凌晨群眾被警察驅散，但因有25人被逮捕，而引發爾後更大規模的群聚。11日晚上有近萬名民工占據一〇七國道，並沿途燒毀二十多輛警車、破壞政府建築。廣州當局派出五千多名警力及特警裝甲車，朝群眾發射催淚彈。12日凌晨民眾雖逐漸散去，白天之後仍有零星放火燒車的行動；入夜之後，則有萬人上街進行

破壞行為，群眾行為自此開始失控。其後萬名武警進入現場控制群眾行為，至13日凌晨使用武力清場，拘捕數百人。13日白天開始，數千警力上街進行鎮懾行動，直至入夜仍有零星衝突發生。¹看來這起四川人與廣東人之間的衝突還不是單獨個案。早在增城事件發生前，6月初在廣東潮州市就有一名四川籍民工因向老闆索求欠薪未果，被老闆唆人打斷筋脈的事。四川籍民工因各個霸凌事件累積而來的生存危機感，進而引發藉地域關係集結而產生的群眾抗議行動。²

大陸發生大規模的群聚甚至抗爭事件已非偶然。根據中共官方統計，近年來群聚抗爭每年都有超過十萬起以上事件發生，且每年以30%以上的速率增長。發生原因多半集中在因農村土地被徵收所產生的土地維權衝突。大陸學者馮堅林說：農村地區群體性事件存在的主要成因：一、社會轉型引發的矛盾是群體性事件產生的基礎性根源；二、各種具體的利益衝突是引發群體性事件的導火索；三、群眾的民主意識在不斷增強；四、少數農村幹部的不良作風，引發群眾的對立情緒；五、基層民主化、法制化管理不夠健全，與群眾的需要不相適應；六、有關法律法規不盡完善；七、解決問題工作機制不完善；八、情報信息工作不靈敏。³美國學者Albert Keidel說：「物價改革、下崗失業、內陸沿海發展不平衡、城鄉移民、徵地爭議」是社會動亂的原因；但「地方官貪腐」卻是導火線；⁴另一位美國學者Murray Scot Tanner說：「失業問題加上貧富差距、政治制度失調和法律不公；會鼓勵大型非法和平抗議」。⁵新加坡學者鄭永年指出大陸群體性事件的四個主要特點：第一，重大群體性事件連接發生，涉及面越來越廣；第二，經濟問題政治化；第三，暴力對抗程度明顯增強；第四，境外政治力量涉足大陸國內群體事件。⁶大陸學者何清漣則說，「農民反抗徵地、

¹ 東方日報（2011年6月14日），2011年6月26日下載，《東方日報》，http://wisearch.wisers.net.tw/ws5/tool.do?wp_dispatch=confirm-view&doc-ids=news:14j9^201106201106140%28S:90899497%29&menu-id=&on-what=selected&from-list&display-style=all&tooldisplat=true。

² 岳青（原載：大紀元，2011年6月7日），2011年6月25日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/11/6/17/n3288811.htm>。

³ 馮堅林，「當前農村地區群體性事件的特點、成因與對策」（2006年7月31日），2011年4月30日下載，《寧海普法網》，http://www.nhpf.gov.cn/news_view.asp?newsid=103。

⁴ Albert Keidel, "China's Social Unrest: The Story Behind the Stories", Carnegie Endowment for International Peace, September 2006, July. 1. 2011 download, <http://www.policyarchive.org/handle/10207/6491>.

⁵ Murray Scot Tanner, "Chinese Government Responses to Rising Social Unrest", RAND Corporation, 2005. July. 1. 2011 download, <http://www.rand.org/pubs/testimonies/CT240.html>.

⁶ 鄭永年，「中國群體性事件的崛起說明了什麼？」（2007年1月16日），《聯合早報網》，http://www.zaobao.com/special/forum/pages6/forum_zp070116b.shtml。

市民反抗拆遷與環境維權等類型的反抗都與中國的經濟增長模式有關」。⁷ 綜合來說，一般對於大陸社會抗議頻傳的主要原因可以歸納如下：徵用農地問題、⁸ 積欠農民工工資問題、城市民房拆遷問題、⁹ 貧富差距與城市失業問題、¹⁰ 貪腐與幹部素質低落問題、民間維權意識的甦醒與高漲等因素有關。

此次增城事件的發生，既有結構性因素，也有人為主觀因素，而上述各項社會抗議的因素分析在此次事件中也都可得到一定程度的註腳。就結構性因素來說，廣東省是全大陸外來人口第一大省，目前暫住人口超過三千萬，占全大陸流動人口的三分之一。廣東省本地人也是享受土地特權最多的省份，¹¹ 不論是以集體或是個人名義出租土地以供建路，或是因城中村改造所獲的土地賠償，都造就了許多暴發戶。不僅如此，廣東省也是全大陸貧富差距最多的省份。近幾年來日益嚴重的通貨膨脹，更是變相降低外來工人的薪資。四川工人的低工資（絕對剝削），加上與坐享其成廣東富人之間的貧富差異（相對剝奪），就引發馬克思所說的，因為貧富差距，「被剝削者」產生「階級意識」，因而引發「階級鬥爭」。這種因為結構性經濟因素所產生的社會衝突，從「改革開放」開始就已經發生，並不足為奇。

此次事件人為因素的元兇則是人見人嫌的「治保會」。「治保會」原是中共《憲法》法定的群眾性自治組織，原始任務則是「保一方平安」；可是廣東增城新塘鎮大敦村村委的治保會，與早年發生的「車匪路霸」無異，常要求民眾繳交很多費用及罰款，需索無度；被視為「黑惡勢力」，甚至有廠主稱他們為「有牌爛仔」。這個腐敗的地方自治組織是典型的「少數農村幹部的不良作風」，也

⁷ 何清遠，「中國經濟模式與社會抗爭之間的關係」（2009年4月13日），《BBC中文網》，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7990000/newsid_7996600/7996670.stm。

⁸ 黃鴻博，「中國農村土地制度變遷及調適：制度安排的成本與效益分析」，中國大陸研究，第53卷第1期（2010年3月），頁1-33；陳德昇，「中國農業改革政策運作與變遷－決策與比較觀點」，遠景基金會季刊，第9卷第1期，頁1-37；李學林，「中國大陸農村土地制度創新的路徑選擇－土地使用權流轉之探討」，遠景基金會季刊，第8期第1卷（2007年1月），頁123-152。

⁹ 張翠芳、謝靜琪，「中國大陸推動舊城改造之挑戰」，土地問題研究季刊（臺北：中國地政研究所，2008年3月），頁65-76。

¹⁰ 陳志柔，「市場過渡或權力轉換？：中國大陸城市居民的財富分配與地區差異」，劉兆佳等編，市場、階級與政治：變遷中的華人社會（香港：香港中文大學，2000），頁115-142；徐東海、夏樂生，「大陸職工下崗所引發問題及解決對策之評析」，共黨問題研究，第27卷第4期（2001年4月）。

¹¹ 鍾信，信報財經新聞（2011年6月17日），2011年6月26日下載，《信報財經新聞》，http://wisearch.wisers.net.tw/ws5/tool.do?wp_dispatch=confirm-view&doc-ids=news:2720^201106173910072%28S:90899059%29&menu-id=&on-what=selected&from-list&display-style=all&tooldisplay=true。

是「貪腐與幹部素質低落」問題的寫照，因此發生社會抗議實在也不足為奇。

然而此次事件最特別的倒是「地域性階級鬥爭」的現象。廣東人欺負四川人的原因當然與大規模的四川民工到廣東打工有關。大陸九千萬民工到處流動，其中三分之一被廣東吸收，主要原因是沿海地區高低技術之間「垂直性勞動力結構轉變」後所產生的省際間「地域性勞動力結構平移」的結果。大陸沿海的經濟快速發展所產生的高低階勞動力供需失調，早已是近年來「春運後缺工潮」的常態，也已經達到因為經濟發展到一定程度、而產生勞動力不足、工資上漲的「路易斯轉折點」階段。沿海發達廣東地區的缺工潮吸引相對落後四川地區的民工來就業，原是人口流動「推、拉理論」(push-pull theory)的呈現，是資本主義社會人力市場中再正常不過的現象。可是資本主義市場中正常的人口移動現象到了社會主義國家，卻產生問題，而且還是社會主義社會所極力避免的階級鬥爭問題，和不是社會主義社會所應該發生的地域鬥爭問題，就特別值得用一個「新的舊概念」去概括了。

此次事件雖然被廣州市政府定位為個別群眾與治保人員糾紛所致的聚眾滋事案件。可是深究其中深層原因，卻是在大陸社會轉型期間不盡合理的制度使然。當鄧小平在1978年宣布改革開放決定讓一部分地區、一部分企業、一部分商人先富起來，生活先好起來開始，就已注定大陸社會中二元化的結果。此次增城事件過後，更產生一些文化上的外部效應。大陸官方報導將進行鎮壓的武警部隊塑造為正義之師，部隊之進駐是為了維護民眾之安危，但此一舉動可能會造成本地人對於外來工人因為治安惡化、生存環境擁擠、社會問題增加而產生的恐懼與嫌惡。而外來工人則認為本地人是因地利之便而成為不勞而獲的壓榨者。兼且廣東四川地區語言特殊，由講話口音即可辨識其是否為我同輩(We peer)；透過此一口音辨識與文化認同的過程，對待對方的方式就會產生差異。此種由經濟二元而文化二元的現象，除了在城鄉差異中呈現之外，也在城市中不斷上演。

我們可以這樣思考一下：清朝的盛京(瀋陽)，有著滿清貴族們坐擁大片田莊，過著溜鳥聽戲的非勞動生活；山東漢人苦力們為了追求比所在地更好的生活期盼，不惜離鄉背井「闖關東」，每日以辛苦勞力換取微薄的最低生活所需；本來山東苦力可以高唱「日出而作、日落而息，耕田而食、鑿井而飲，帝力於我何有哉？」的自由歌，可是偏偏滿清貴族不僅不能體恤漢人的勞動價值，還

貪得無厭的對「闖關東」來的山東漢人施以嚴苛稅費壓榨，甚至動輒以大清律令驅趕、杖責、甚至斬首示眾。這樣的「封建主義」，怎麼能不引發關外漢人的抗議，甚至淪為長白山上的紅鬍子而被逼造反呢？

反觀今日增城事件中的兩派主角，人見人嫌的「治保會」和到廣東打工的四川民工，與上述的清朝盛京貴族和闖關東的山東漢人苦力之間，有著何其相似重疊的影子？今天到廣東打工的四川人容或不是當年闖關東到滿清領地的山東人，可是增城事件卻讓人們聯想到大陸九千萬民工的境遇差堪與滿清時代的封建領地相比擬。一個以消滅封建主義、消滅帝國主義為職志的社會主義國家，在慶祝九十年光輝黨慶的同時，卻發生這樣一件以地域文化為衝突酵素的階級鬥爭，還真值得當局深刻反省的。更深一層來看，如果連大陸內部都會因為高低階勞動力流動的因素而造成語言文化地域群體的衝突事件，那麼後 ECFA 時期的兩岸關係又要用什麼方法去避免這種因為勞動力流動而產生的文化衝突呢？

中共、越南和菲律賓在南沙群島 再度引發衝突

Conflicts Burgeoning among China, Vietnam and the Philippines in the South China Sea

陳鴻瑜 (Chen, Hurng-Yu)

淡江大學亞洲研究所教授

中共勢力進入南沙群島，是眾多爭端國中時間最晚者，中共海軍於1983年5月16日至6月14日，首度遠至南沙群島的曾母暗沙進行遠洋航海訓練演習。

1984年後，中共科學家登上南沙若干島礁進行實地考察，特別對曾母暗沙進行衛星定位測量。1987年4月10日至5月初，中共科學考察隊再度對南沙群島進行多學科綜合考察。

1988年1月31日，南海艦隊派4艘軍艦至南沙，其中1艘522號導彈護衛艦前往永暑礁，派遣工程人員運送建築材料至礁上，開始建設觀測站。3月14日，中共和越南在赤瓜礁爆發戰爭；中共占領該礁，勢力開始進入南沙群島，以後陸續占領7個島礁。

1992年5月，中國海洋石油總公司與美國克里斯頓能源公司(Crestone Energy Co.)簽訂一項在南沙群島西部萬安灘水域勘探石油的合約，礦區名為萬安北21合同區。1995年，中共進占美濟礁。1999年6-8月，中共在南海北緯12°以北進行休漁制度，禁止漁民在該一時期捕魚。該一休漁制度持續至今。

2010年4月20日，中共派遣「中國海監81」號船將花崗岩刻製的「中國主權碑」，投進曾母暗沙的大海裡。8月25日，宣布利用小型潛水艇在南海（沒有指出確實地點）水面下3,700公尺投放五星旗，以宣示主權。

壹、曇花一現的合作

由於中共、菲律賓和越南三國在南沙群島擴張占領島礁數目，以及加強島礁的防禦工事和設施，中共和東協在 2002 年簽署「南海各方行為宣言」，重申以和平方法解決衝突，而且表明將在南沙進行合作。2005 年 3 月，這三國簽署一項秘密的聯合資源調查協議，將在南沙群島進行地震調查。3 年後，因為菲律賓國會反對黨質疑該項協議涉及菲國總統艾洛雅從中共獲取賄款，以致於沒有續約。

貳、越南聯美制「中」

隨後各爭端國繼續在南沙地區進行探勘活動。2007 年英國的石油公司（BP）有意與越南國營石油公司合作在南海探勘，以及 2008 年 7 月，美國 Exxon Mobil 石油公司與越南國營石油公司簽署在南海探勘合作協議；經中共警告後，這兩家石油公司遂終止與越南的合作。

越南為保護其在南海的石油利益，2006 年，向俄羅斯訂購 2 艘「獵豹」級護衛艦（Gepard 3.9）。第一艘於今年 3 月在金蘭灣正式交付越南海軍，第二艘在進行系列海上驗收工作後，於 5 月底駛往越南，預計兩個月後抵達。「獵豹」級護衛艦長 102 公尺，排水量達 2,100 噸，續航力 5,000 海里，具有隱影外觀，配裝反潛魚雷，任務為護航、巡邏、反艦作戰、反潛作戰和防空。

越南並與加拿大簽署購買 6 架兩棲 DHC-6「雙水獺」系列 400 水上飛機的合同，將執行巡邏、保衛海上安全的任務；按計畫，2012-2014 年內完全交貨。越南也與以色列洽談購買短程彈導飛彈。

越南國防部長馮光青去年 12 月分別訪問法國和美國時，希望這兩國放鬆對越南出售軍事設備的限制。此外，越南在 2009 年 12 月花 20 億美元向俄國購買 6 艘基洛級 636 型潛水艇；2010 年，向俄國訂購 12 架蘇凱 -30 型戰機，總價 10 億美元，預定在 2011-2012 年交貨。

2011 年 5 月 22 日，越南舉行國會議員選舉，在其控制的南沙群島亦舉辦投

票；中共對此提出抗議。5月27日，越南「平明二號」(Binh Minh 02)在芽莊(Nha Trang)約一百二十公里外的海域遭中共3艘巡邏艇割斷其在水下拖拉的電纜線；越南於29日向中共提出外交抗議，並要求中共賠償。對此，中共外交部發言人姜瑜表示，反對越南在中共管轄海域開展油氣作業活動，中方主管部門採取的行動完全是在中方管轄海域進行的正常海洋執法監察活動。

6月3-5日，在新加坡舉行的香格里拉亞太安全會議上，越南副國防部長阮志詠表示：「美國能為本區域帶來和平、穩定以及確保國家主權得到尊重，越南歡迎美國在亞太地區擴充軍力。」

6月9日，在萬安灘又發生中共漁船漁網和越南探勘船的電纜纏繞事件，中共漁船主動剪斷漁網後，雙方才脫離接觸。

越南為了抗衡中共，其外交部於6月10日宣布希望包括美國在內的國際社會採取行動，協助降低南海緊張程度。6月12日，越南總理阮晉勇發布最新的徵兵令，這是自1979年中越戰爭以來的首次。6月5、12、19日，越南河內和胡志明市連續3個星期天發生反中共示威，數百名示威者聚集在中共駐河內大使館和中共駐胡志明市領事館外，揮舞越南國旗並高喊「停止侵犯越南主權」，抗議中共聲稱對南沙群島(越南稱長沙群島)和西沙群島(越南稱黃沙群島)擁有主權。

越南似乎覺得抗議中共的動作不夠，在6月13日，越南海軍在廣南省外海40公里處進行為期6小時的實彈射擊演習；由於在夜間舉行，並沒發射飛彈，以致被認為是故作姿態。

6月17日，美國和越南聯合呼籲保障南海的航行自由，避免使用武力，保障南中國海安全、穩定、和平與航行自由，以符合國際社會共同利益。

參、菲律賓意圖將南沙問題國際化

根據專家預估，南沙的禮樂灘(Reed Bank)周圍可能蘊藏著1,000億立方米天然氣和4.4億桶石油。菲律賓為了加速探採在禮樂灘的能源，遂與外國石油公司合作探勘。英國的論壇能源菲律賓石油公司(Forum Energy Philippines Corp.)在2008年與菲國簽署在禮樂灘探勘合約，進行3D地震調查。但2009

年8月14日遭到中共駐菲國大使劉建昭的抗議，認為其侵犯中共之領土主權。

2011年2月25日，菲國漁船在曾母暗沙（Quirino or Jackson Atoll）捕魚，遭中共船隻開槍驅離。

3月2日，兩艘中共巡邏艇在禮樂灘驅趕一艘菲律賓能源部的海洋探勘船M/V Venture號，該船隻在該地進行能源探勘。菲國外交部傳召中共駐菲國代辦至外交部，提出外交抗議。隨後菲國政府派遣海岸警衛隊San Juan號、Nueva Viscaya號船艦及聯合菲海岸警衛隊—漁業資源局操作的MCS 3002號，負責進行海上巡邏，及協助能源部的勘測船。

菲律賓於3月3日對中共提出抗議照會，抗議中共在禮樂灘驅趕其船隻。

4月5日，菲律賓常駐聯合國特使以外交照會的形式提出抗議，並以三個理由主張位於南沙群島的「卡拉揚群島」為菲律賓領土。第一，「卡拉揚群島」是菲律賓不可分割的一部分，菲律賓對其擁有主權和司法管轄權。第二，依據聯合國海洋法公約規定的國際法基本原則「陸地控制海洋」，菲律賓對「卡拉揚群島」水域和附近水域擁有主權和司法權。第三，依據聯合國《海洋法公約》，中共聲稱「卡拉揚群島」「相關水域和海床」擁有主權的說法是沒有依據的，因為那是屬於菲律賓的。菲國該抗議被聯合國大陸礁層界限委員會在4月8日公布為第000228號文件。

中共在4月14日發給聯合國秘書長潘基文的外交照會中說，在1970年以前，菲律賓在界定其領土的一系列條約中從未對南沙群島提出主權要求。但自從那時起，「菲律賓開始入侵並占領中國南沙群島部分島嶼和暗礁，並聲稱擁有主權，但遭到中國的強烈反對。」照會又說：「依據合法權力不能來自非法手段的原理，這意味著菲律賓不能合法的主張南沙群島。」

5月下旬，中共1艘運輸船在兩艘導彈快艇的保護下，在禮樂灘西南方的安塘灘（Amy Douglas Bank, Iroquois）安放鋼製柱子和浮標，有一艘菲國漁船在附近作業，遭中共船隻開槍驅離。該灘距離菲律賓占領的費信島（Flat Island）約有二十六海里。在6月初，菲國海軍拆除在牛車輪礁（Boxall）和安塘灘上的標記。

6月11日，菲律賓參議院國防委員會主席伊斯古地洛警告政府，勿在與中共的南沙群島領土問題發生軍事衝突時依賴美國。他說：「我促請總統府官員們去仔細研究一下共同防禦條約，並通過美國駐菲大使向美國政府確認，該條約

是否包括南沙群島在內，或者有所限制。」

菲律賓面對其在南沙所遭到的中共的壓力，跟以前的作法一樣，尋求美國及國際的支持。6月14日，菲律賓總統艾奎諾三世說，在與中共日益緊張的南中國海主權糾紛之中，菲律賓需要長期盟國美國之協助。但菲律賓大學教授陸諾則呼籲政府通過外交途徑解決南沙群島緊張局勢說：菲律賓應尋求東協10+3解決南中國海軍事緊張局勢，而不是呼籲美國干預。

6月16日，菲律賓前國家安全顧問吳禮斯說，菲律賓官員應繼續推行「公開外交努力」，通過外交途徑公開化這個問題並爭取在與中共主權爭端問題上獲得國際社會的支持。他說，「公開外交和公眾言論努力可通過多種國際平臺，例如，東協、聯合國、議會、民間組織、國際媒體，包括使用郵件，臉書，YouTube、推特和短信。」

6月17日，國防部副部長描沓克稱，菲國將派遣「拉惹胡馬文號」(Rajah Humabon)巡防艦前往南沙巡邏。「拉惹胡馬文號」是前美國海軍巡防艦，曾於第二次世界大戰期間服役，也是全球最老舊的戰艦之一。這艘戰艦於1980年在資金短缺的菲國海軍開始服役。

肆、中共和美國再度言詞交鋒

中共對於越南和菲律賓的反「中」作為，也立即進行反擊。中共在6月6日在廣東外海舉行演習。14、15日在海南島附近舉行演習，共出動獵潛艇、登陸艦、巡邏艇等多種艦船14艘，還有作戰飛機2架，演練巡邏反潛、登陸輸送，保礁護航等科目。6月16日，中共派出3,000噸級大型海事巡視船「海巡31號」途經西沙群島和南沙群島，前往新加坡訪問。

中共官方媒體6月17日說，將大力加強沿海的巡邏力量，到2015年時達到350艘巡邏船，2020年時達到520艘，並且還要在2015年前為隸屬於國家海洋局的海岸巡邏隊裝備16架飛機。

中共外交部副部長崔天凱在6月中旬曾警告美國不要介入南海局勢，表示南海一些國家正在「玩火」，美國不要「引火上身」。美國國務院亞太助卿坎貝爾在6月24日低調表示，美國無意在南海爭議中煽風點火，但有強烈意願要維護南海航行自由與和平穩定，盼各方審慎處理領土爭議。中共和美國在2010年

7月23日在東協區域論壇（ARF）會議後，就曾引發言詞齟齬，當時美國國務卿希拉蕊主張透過多邊方式來協商解決南海問題，美國鼓勵各造達成充分的行為準則。她的談話引起中共的不滿，中共重申不願美國介入，主張舉行與爭端國之間的雙邊會議，以解決問題。

伍、結語

中共已加強對其所宣稱的南海疆域進行巡邏和執法行動，如果周邊國家不願警告，繼續在該一海域進行探勘、捕魚，尤其越南的外交路線轉向美國，尋求美國支援，將引發中共的報復。

基本上，越南和菲律賓都希望將南沙問題國際化，歡迎第三國介入，擬透過國際對中共施壓。美國對南海的立場是不介入，而主張東協和中共簽署「南海行為準則」；中共目前不會簽署該類協議。美國和中共還會在南海議題上較勁，但應不至於會爆發衝突。

中共不會對周邊國家占領南沙的島礁進行直接攻擊，這樣做將引發更大的衝突和國際譴責。中共較可能的作法是，將會逐步在南沙加強控制、驅離和騷擾，最後迫使越南、菲律賓和馬來西亞退出其所占領的島礁。

兩岸政治整合的內外部因素探討： 一個初步的評估指標

Internal and External Factors of the Cross-Strait Political Integration: A Preliminary Evaluation Indicator about the Cross-Strait Political Integration

黃錦鐘 (Huang, Ching-Chung)

國立臺灣大學政治學系碩士生

摘要

從 1990 年代起有學者將整合理論引入兩岸關係研究，並將歐洲整合的概念適用於海峽兩岸。其中又以功能主義與新功能主義的論述最受到國內學者青睞。兩種理論的核心論述是「經濟整合會帶動政治整合」，功能主義認為此種連帶關係是自動發生的。新功能主義則認為，經濟合作不一定會促使政治整合，「政治影響力」才是關鍵因素。據此，新功能主義者提出溢出及溢回的觀點，來說明整合非自動地線性擴張。新功能主義者則致力於建構比較區域整合研究架構，並試圖為政治整合提出若干條件。

本文發現無論是功能主義或是新功能主義都將無法完全適用於兩岸關係；據此，試圖將兩岸關係其他的重要研究途徑納入討論，如國際體系理論（結構現實主義）、權力移轉理論、戰略三角分析途徑等，同時將整合理論的分析層次予以擴展，分以國際、兩岸、國家三個層次，來探討兩岸整合的內外部因素，以其建構一個具有理論與實證基礎的兩岸整合評估指標，並希望能經由此分析架構，初步評估與預測兩岸整合的可能性。

關鍵詞：兩岸整合、新功能主義、國際體系理論、權力移轉理論、戰略三角理論

壹、前言

從 1990 年代起，國內即有許多學者開始思考將整合理論引入兩岸關係研究，並試圖將歐洲整合的概念適用於海峽兩岸。其中又以功能主義（functionalism）與新功能主義（neo-functionalism）的論述最受到國內學者青睞。上述兩種理論的核心論述是「經濟整合會帶動政治整合」，功能主義認為此種連帶關係是自動發生的，也就是分枝說（the doctrine of ramification）的概念。¹ 新功能主義則認為，經濟合作不一定會促使政治整合，「政治影響力」是其中的關鍵因素。據此，新功能主義者提出溢出（spill-over）及溢回（spill-back）的觀點，來說明整合非自動地線性擴張，合作的權限與範圍也有可能倒退限縮。² 此外，新功能主義者也致力於建構比較區域整合研究架構，並試圖為政治整合提出若干條件。³

若將上述理論適用於兩岸關係，功能主義主張經濟合作會自動促使政治整合，很明顯地，這樣的論述並未實現於兩岸關係。新功能主義強調政治影響力的觀點，似乎能夠符合政治力在兩岸關係的主導作用，但由於新功能主義所提出的政治整合條件，沒有關照到兩岸關係獨特的變項，此外，其分析層次僅限縮於國家層次，亦無法關照到兩岸關係發展的外部因素。然回顧過去兩岸關係發展實與「外部因素」息息相關，尤其是美國的角色。由於上述理論的缺陷，遂使得新功能主義所提出的相關政治整合條件，無法完全適用於兩岸關係。質言之，即使兩岸關係能符合新功能主義者所設定的條件，其也無法預測兩岸政治整合是否一定會發生。雖然，上述理論有許多缺陷，弔詭的是，國內的兩岸整合研究依舊鮮少探討兩岸整合的外部因素，也缺乏將兩岸整合的問題放在國

¹ David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization* (Chicago: Quadrangle Books, 1966).

² Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 1958); Phillippe C. Schmitter, "A Revised Theory of Regional Integration", *International Organizations*, Vol. 24, No. 4, (1970), pp. 836-868.

³ 哈斯（Ernst B. Haas）與史密特（Phillippe C. Schmitter）試圖提出包括九個變項的三種不同條件，以作為評估某一區域整合是否能從經濟領域擴展至政治領域的指標。第一種：背景條件。包括：實體大小、交流頻率、多元程度、菁英互補性。第二種：形成經濟聯盟條件。包括：政府的目的意圖、聯盟權力。第三種：過程條件。包括：決策風格、交流頻率、政府適應力。Ernst B. Haas and Phillippe C. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America", *International Organizations*, Vol. 18, No. 4, (1964), pp. 705-737.

際體系結構與美「中」臺三角關係下去探討。

站在這樣的反思基礎上，本文試圖將兩岸關係其他的重要研究途徑納入討論，如國際體系理論（結構現實主義）、權力移轉理論、戰略三角分析途徑等，同時將整合理論的分析層次予以擴展，分以國際、兩岸、國家三個層次，來探討兩岸整合的內外部因素，以其建構一個具有理論與實證基礎的兩岸整合評估指標，並希望能經由此分析架構，初步評估與預測兩岸政治整合的可能性。大致來說，有下列五個部分。第一，說明國際體系理論及相關體系層次理論的核心論述，包括：國際體系理論、權力移轉理論及戰略三角理論等。第二，探討後冷戰時期的國際格局及美國在國際與區域層次的戰略布局。第三，從上述理論與實證經驗中，同時結合戰略三角理論，以分析美國在兩岸政治整合中可能的角色為何。第四，以國家與兩岸層次，探討兩岸政治整合的內部因素，其中也包括新功能主義所無法關照到獨特變項，如政治定位、權力不對等。第五，將研究結果加以整合歸納，最後嘗試提出一個兩岸政治整合的初步評估指標。希望本文的研究能在兩岸因簽署經濟合作架構協議（ECFA）而走向經濟整合之際，促使國內學界對兩岸政治整合研究產生一些啟發與探討。

貳、國際體系理論及相關體系層次理論

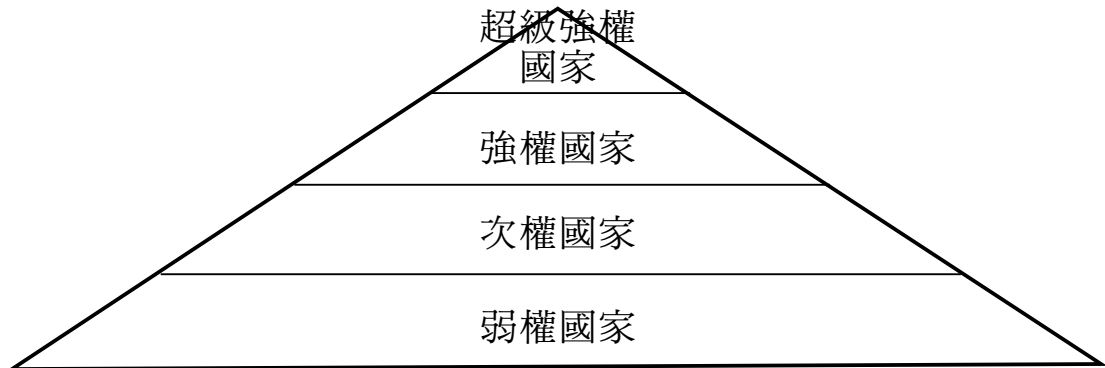
一、國際體系理論

著名國際關係學者華爾滋（Kenneth Waltz）在 *Theory of International Politics* 一書中，提出國際體系理論的觀點；一方面接受古典現實主義的若干概念，如國際政治的無政府狀態、國家是國際政治最主要的行為者、權力和安全是國際政治中最重要議題等；另一方面，不同於古典現實主義對於國家行為的詮釋，華爾滋主張以國際體系來解釋國家行為，擴展了古典現實主義的分析層次。因此，華爾滋的論點，也被稱為新現實主義（Neo-Realism）或結構現實主義（Structural Realism）。華爾滋認為，國際體系由無政府狀態、國家行為者與其互動及權力分配所構成。前兩者屬於常數項，因此唯一的變項是國家擁有權力的差異，也就是權力的分配。而不同的權力分配型態，會產生不同的國際體系結構（如一極、二極、多極體系等），不同的國際體系結構及國家在體系內

權力的分配位置，又將決定國家的對外行為。也就是說，華爾滋認為，國家行為最終取決於國際體系，不同的國際體系，也會造就不同的國家行為。而華爾茲也認為，權力平衡（balance of power）是國家為了保持生存，最常使用的手段，也是國際政治的常態。綜言之，華爾滋吸收古典現實主義對國際政治無政府狀態的假設，經由分析國際體系內國家行為者的權力分配型態，進一步以國際體系結構解釋及預測國家的對外行為。⁴

二、權力移轉理論

除國際體系理論之外，其他與體系層次相關的理論，如權力移轉理論（Power transition theory），對於國際體系中「極」的轉換，也就是霸權國家的更迭與戰爭間的關係，也有極具實證基礎的論述。⁵大致來說，權力移轉理論描述的國際體系是一個權力階級化的系統。權力不是平均分配，而是集中在少數幾個國家手中。依據國家間權力的分配情形，可將國際體系結構劃分為超級強權（dominant nation）、強權國家（great power）、次等權力國家（middle power）、弱權國家（small power）等四個層級（圖1）。⁶



資料來源：向駿譯，權力轉移廿一世紀的戰略，頁7。

圖1 傳統權力金字塔

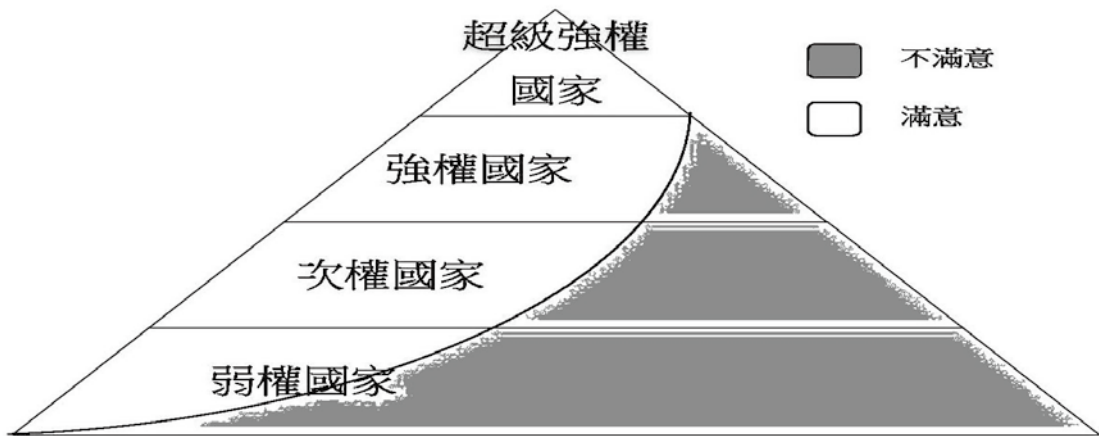
⁴ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Boston, Mass.: McGraw-Hill, 1979).

⁵ A. F. K. Organski, *World Politics* (New York, NY.: Alfred A. Knopf, 1958); A. F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1980).

⁶ Ronald L. Tammen 等，向駿譯，權力轉移廿一世紀的戰略（臺北：國防部史政編譯室，2003年12月），頁6-9。

各國對全球或區域權力級層內規則滿意之程度，決定了戰爭或和平。此派學者認為，在各大國間的權力均勢（parity）結構下，最有可能發生戰爭。位於權力層級體系頂部的國家，制定了相關規則且主導了國際秩序，亦是現有結構下的既得利益者，因此會傾向維護現狀及現有的國際秩序，可視為「滿足現狀的國家」。少數於金字塔頂部對現況不滿意的國家，以及許多位於金字塔底部的國家，認為當前的國際秩序並未給予他們符合其期望的長期利益，易言之，這些國家不滿於現存的國際領導體系、國際秩序與相關規範。因此，「不滿現狀的國家」會傾向挑戰現有的國際體系結構（圖 2）。

大多數不滿現況的國家都屬於弱權國家，對國際體系的影響力極小，因此，惟有那些在金字塔頂部又不滿現狀的國家，其行為才會對國際體系結構造成較大的衝擊。綜言之，正在崛起中的強權國家，因不滿於其在現存國際體系中的角色與地位，因此會傾向挑戰現狀。而當他們自覺能夠經由戰爭來改變現狀時，在維護現有秩序與挑戰現有秩序間，超級強權與強權國家間的戰爭極有可能爆發。⁷



資料來源：向駿譯，權力轉移廿一世紀的戰略，頁 11。

圖 2 滿意度的分布

⁷ 向駿譯，權力轉移廿一世紀的戰略，頁 10-12；明居正，「國際體系層次理論與兩岸關係：檢視與回顧」，包宗和、吳玉山編，重新檢視爭辯中的兩岸關係理論（臺北：五南圖書，2009 年 9 月），頁 311。

三、戰略三角理論

探討完兩個宏觀層次的理論後，可以把焦點轉到微觀的層次，也就是戰略三角理論 (Strategic triangle theory)。在這個部分，學者羅德明 (Lowell Dittmer) 首先將戰略三角賦予以理論意涵，形構出四種不同之類型，即三邊家族型、羅曼蒂克型、結婚型與單位否決型 (圖 3)。⁸ 學者吳玉山的研究則以正負號代表三邊相互之親善與敵對之關係，而將羅德明的戰略三角區分為三邊為正、二正一負、兩負一正與三邊為負的關係。三角的三方因所處不同之類型而有樞紐 (pivot)、朋友 (friend)、夥伴 (partner)、側翼 (wing)、敵人 (foe) 和孤雛 (outcast) 六種角色。其優越順序是樞紐、朋友、夥伴、側翼、敵人、孤雛。處於不利地位的行為者必然有提升角色的動機，方式則是增加親善關係數目或是增加其他兩方間的敵對關係 (圖 4)。⁹

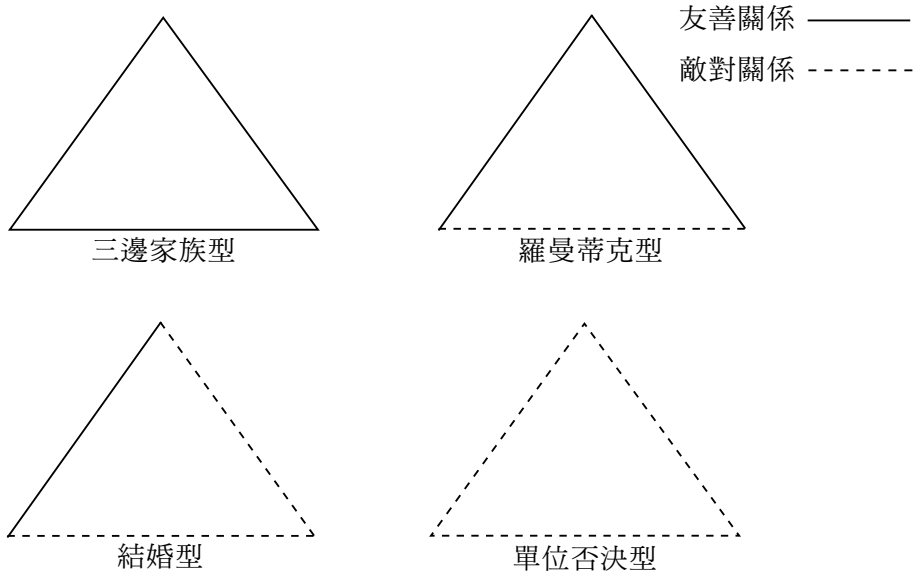
學者包宗和則進一步將羅德明的四種戰略三角，經由吳玉山角色定義之運用，用其研究所設計的角色量化定位分析法，探討角色轉換的取向以及戰略三角變化的方向，同時建構角色和類型變化之通則。包宗和認為，戰略三角三方在常態下均朝擴大角色效益的方向發展。只有當兩方中之強勢一方有擴大對弱勢一方之影響力或支配力時，才有暫時降低自身角色效益的情況發生。戰略三角中角色效益降低也可能因另兩方關係發生變化造成。而在四種三角類型中，樞紐的角色效益固然最大，但就三角關係的整體穩定與平衡度而言，三邊家族型三角顯然是最高的 (圖 5)。¹⁰ 包宗和進一步討論整體三角架構是否穩定的總體論。總體論著重觀察戰略三角各種類型的整體利得以及整體利得在三方間的分配狀況。前者指各方獲益越大，則戰略三角越穩定；後者指各方對現狀滿意度越高，則戰略三角越穩定。包宗和發現，三邊家族型的整體利得最高，最為穩定。這個研究結果與個體論各方將追求樞紐地位，以提升角色效益的結論不同。因此，包宗和認為分別從個體論與總體論分析戰略三角，會得出不同結果與意涵。¹¹

⁸ Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: A Critical Review", in Ilpyong J. Kim, ed., *The Strategic Triangle: China, the United States, and the Soviet Union* (N. Y.: Paragon House Publisher, 1987); Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game Theoretical Analysis", *World Politics*, Vol. 33, No. 4, (1981), pp. 485-516.

⁹ 吳玉山，〈抗衡或扈從—兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係〉（臺北：正中書局，1997年10月），頁171-208。

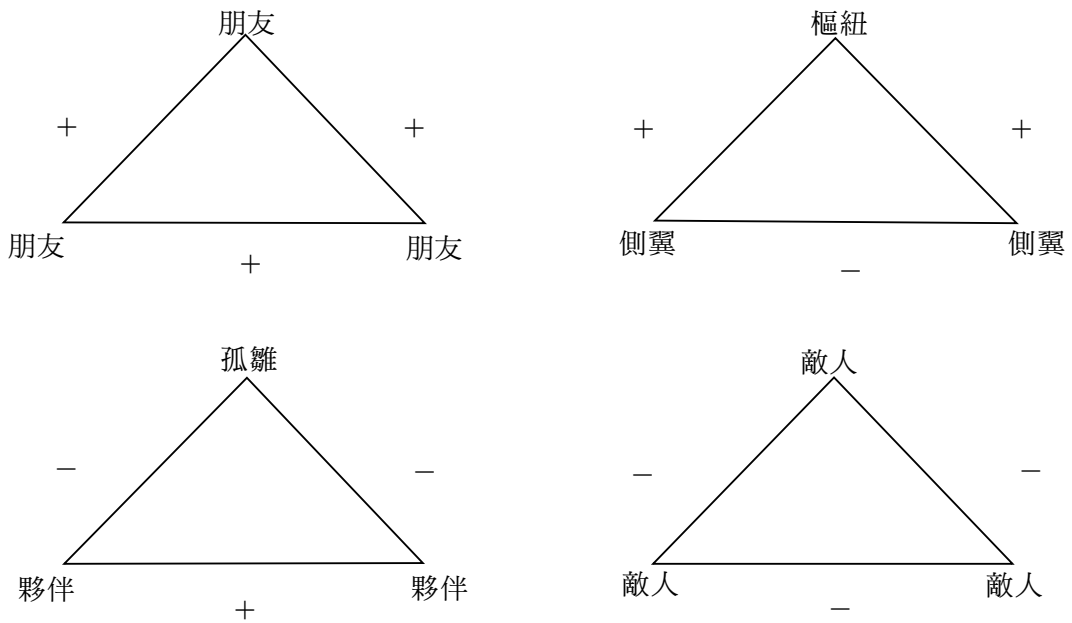
¹⁰ 包宗和，〈戰略三角角色轉變與類型變化分析—以美國和臺海兩岸三角互動為例〉，包宗和、吳玉山編，〈爭辯中的兩岸關係理論〉（臺北：五南圖書，1999年3月），頁337-363。

¹¹ 包宗和，〈戰略三角個體論檢視與總體論建構及其對現實主義的衝擊〉，包宗和、吳玉山編，〈重新檢視爭辯中的兩岸關係理論〉，頁335-354。



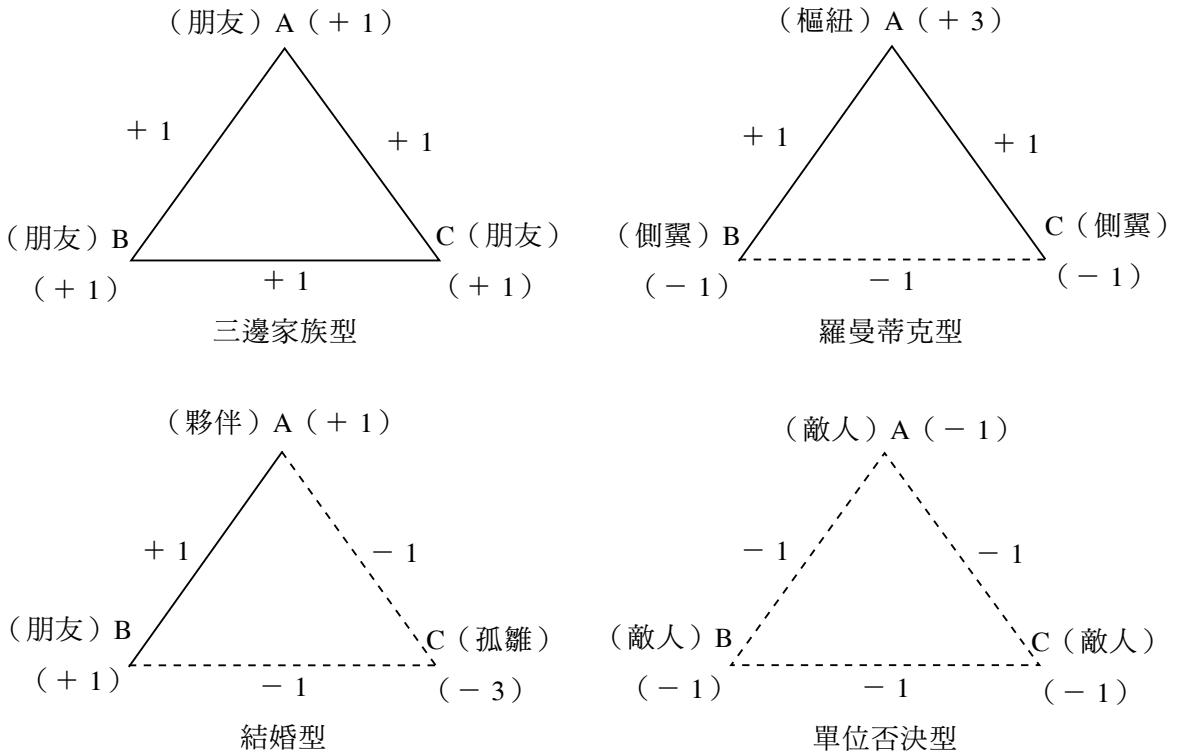
資料來源：轉引自包宗和，戰略三角角色轉變與類型變化分析－以美國和臺海兩岸三角互動為例，頁 339-340。

圖 3 羅德明的戰略三角



資料來源：吳玉山，抗衡或扞從－兩岸關係新詮：從前蘇聯看臺灣與大陸間的關係，頁 180-182。

圖 4 吳玉山的戰略三角



資料來源：包宗和，戰略三角角色轉變與類型變化分析－以美國和臺海兩岸三角互動為例，頁 343。

圖 5 包宗和的戰略三角

四、理論評析與研究設計

綜合上述，國際體系及相關體系層次理論都認為，國家的對外行為受到體系三角結構所制約。本文首先從最宏觀的國際體系理論探討起，而後說明次宏觀的權力移轉論，再到微觀的戰略三角論；依循這樣的論述邏輯，本文將進一步經由這三個層次的理論，來說明美國作為兩岸政治整合的外部因素，其所扮演的角色及其態度為何。

因此，在第一個層次（國際體系理論）的探討中，首先要釐清的是後冷戰時期的國際格局為何？在不同的體系結構中，美國所扮演的角色皆不同。將國際體系結構予以釐清後，接下來就進入第二個層次（權力移轉論）的探討，根據權力移轉論，不滿現狀的強權國家因國力與地位的落差，會傾向霸權國家挑

戰，而霸權國家也會想辦法制衡不滿現狀的崛起強權，此時衝突極易爆發。因此，這部分要回答的是，美「中」是否正處於權力移轉的狀態？而美「中」關係是否會因中共崛起而交惡？美國對中共的戰略布局又為何？最後，我們則進入第三個層次（戰略三角論）的探討，實際進入美「中」臺三角關係的分析。筆者將從第一及第二個層次的討論中，進一步將美「中」關係的現況納入美「中」臺三角關係，同時討論在兩岸進行政治整合的情況下，美國將會有什麼樣的反應及態度。

參、後冷戰時期的國際格局

一、後冷戰時期的國際格局

接下來將進入第一個層次及第二個層次的探討，也就是冷戰後的國際體系結構為何？而美「中」之間是否正處於權力移轉的狀態？

關於第一個疑問，多數學者認為，後冷戰時期原有的美蘇兩極體系已經崩解，取而代之的是「一超多強」或是「多極體系」。¹² 中共官方對於後冷戰時期國際體系結構的看法，較傾向多極化。如鄧小平曾指出，「美蘇壟斷一切的情況正在變化。世界格局將來是三極也好，四極也好，五極也好，蘇聯總還是多極中的一個……所謂多極，中國算一極。中國不要貶低自己，怎麼樣也算一極」。¹³ 而在「14大」的政治報告中也提到，「兩極格局已經終結，各種力量重新分化組合，世界正朝著多極化方向發展」。¹⁴ 江澤民在1997年的「15大」報告中進一步指出，「多極化趨勢在全球或地區範圍內，在政治、經濟等領域都有新的發展，世界上各種力量出現新的分化和組合。大國之間的關係經歷著重大而又深刻的調整。多極化趨勢的發展有利於世界的和平、穩定與繁榮」。¹⁵ 綜合上述官方文件，可以提出幾項觀察。第一，中共具有強烈的主觀願望成為國際政治中的一極。第二，中共主張多極化的國際格局，比兩極化更有助於世界和平、穩定與繁榮。第三，中共從適應多極化的趨勢轉換成積極促成多極化的發

¹² 一超指的是美國，而多強一般係指俄羅斯、中共、日本、歐盟。

¹³ 鄧小平，鄧小平文選第三卷（北京：人民出版社，1993年10月），頁353。

¹⁴ 中共中央文獻研究室，十四大以來重要文件選編（北京：人民出版社，1995年7月），頁34。

¹⁵ 中共中央文獻研究室，十五大以來重要文獻選編（上）（北京：人民出版社，2000年6月），頁41-42。

展。第四，戰略夥伴是促成多極化的主要方式。¹⁶雖然中共一再主張後冷戰時期的國際體系結構為多極體系，然而真實情況是如此嗎？從綜合國力來看，美國仍是第一；從軍事層面角度切入，美俄即便在承諾裁減核武之後，仍具有世界上絕大部分的核武；在政治、經濟上則出現美、俄、「中」、日、歐盟五個中心。¹⁷近年來中共國力大幅提升是事實，但是卻沒有人敢說中共已經強大到足以成為挑戰美國的另一極，惟只有在這種情況出現時，才會說全球體系出現了根本的變化。¹⁸所以，以「一霸四強」作為對後冷戰時期國際格局的描繪，¹⁹應是一較為中肯的說法。

對於第一個問題的探討，某種程度而言其實也回答了第二個問題。即使有大陸學者主張和平崛起，而中共崛起也不會與美國為敵；²⁰或是有美國學者認為中共的崛起將對美國造成威脅等兩元對立的說法。²¹然同上述，這些學者都不認為中共已經足夠挑戰美國的霸權國家地位。因此，我們可以推論，雖然中共國力崛起是事實，美國國力有所衰退也不容否認，但是國際體系結構仍還不到美「中」權力移轉的地步。

二、美國在國際與區域層次的戰略布局

雖然後冷戰時期的國際格局，美國仍是霸權國家，且中共也尚未有挑戰美國霸權地位的實力，但根據國際體系理論與權力移轉論，制衡中共勢力進一步擴張，應是美國在國際與區域層次戰略的最高指導原則。關於美國的戰略布局，可從一霸四強的互動關係中開展（圖6）。學者明居正認為，圖中五個國家的關係可以用「既合作又競爭」來概括。由於美國是超強，掌握了國際政治的主導權，所以其戰略目標是：基本維持現狀，但若有機會就會毫不猶豫地推進

¹⁶ 邱坤玄，「結構現實主義與中共大國外交格局」，*東亞季刊*（臺北），第30卷第3期（1999年夏季），頁28-29。

¹⁷ 杜攻編，*轉換中的世界格局*（北京：世界知識出版社，1992年7月），頁7；沈驥如，*中國不當「不先生」*（北京：今日中國出版社，1998年2月），頁75-77。引自邱坤玄，*結構現實主義與中共大國外交格局*，頁28。

¹⁸ 明居正，*國際體系層次理論與兩岸關係：檢視與回顧*，頁329。

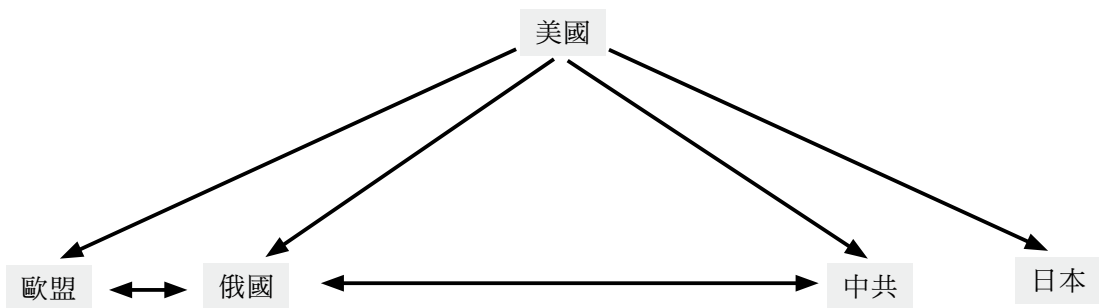
¹⁹ 明居正，*國際體系層次理論與兩岸關係：檢視與回顧*，頁326。

²⁰ Bijian Zheng, "China's 'Peaceful Rise' to Great-Power Status", *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 5, (2005), pp. 18-24; Jisi Wang, "China's Search for Stability with America", *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 5, (2005), pp. 39-48.

²¹ Ross Munro, "China: The Challenging of a Rising Power", in Robert Kagan, ed., *Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy* (N. Y.: Encounter Books, 2000), pp. 47-74; Robert Ross, "The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-First Century", in Michael E. Brown, ed., *The Rise of China* (Cambridge, MA: MIT Press, 2000), pp. 167-206.

其戰略優勢。而其操作方式是：(一) 掌握與另外四國的四組雙邊關係之主導權。(二) 針對美歐俄、美「中」日兩組三角關係，則採取分而治之或拉左打右、拉右打左的策略。也就說，美國試圖在這兩組三角關係中，扮演樞紐的角色；而其在東亞的戰略目標即是箝制中共的勢力崛起，同時平衡「中」日間的爭霸。²²

根據明居正的說法，美國在東亞的具體戰略即是權力平衡。而因中共國力近年來快速崛起，因此箝制其勢力擴張即成為美國在區域的首要戰略目標。這樣的目標可從 2010 年以來的時事發展窺知一二。首先，就在美軍逐漸從中東、南亞撤軍之際，美軍與環太平洋國家聯合演習卻不斷地擴大規模。從軍事戰略角度來看，美國的戰略重心正往亞太地區位移。²³ 此外，美國和其東亞盟邦（日本、韓國）從 2010 年 7 月至 12 月初，也進行一系列大規模地演習，雖然美方表示軍演不是針對中共，而是針對北韓一再地軍事挑釁而來，然而美國鞏固盟國、強化軍事聯盟的意圖不言而喻。其次，就「中」日兩國因釣魚臺撞船事件所引發的衝突，美國國務卿希拉蕊（Hillary Rodham Clinton）也曾表示，釣魚臺適用於《美日安保條約》第五條，亦即此區域若遭到武力攻擊的話，美日將共同應對。²⁴ 美方這公開宣示，很顯然地是利用美日安保來箝制中共。最後，美國



資料來源：明居正，國際體系層次理論與兩岸關係：檢視與回顧，頁 326。

圖 6 一霸四強的互動

²² 明居正，國際體系層次理論與兩岸關係：檢視與回顧，頁 326-327。

²³ 楊志恆，「美軍 2010 環太聯合軍演與東亞安全」，展望與探索（臺北），第 8 卷第 8 期（2010 年 8 月），頁 16-20。

²⁴ 「希拉蕊：釣魚臺適用美日安保」（2010 年 9 月 23 日），2010 年 12 月 12 日下載，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=201009240002&q=%e9%87%a3%e9%ad%9a%e5%8f%b0%e9%81%a9%e7%94%a8%e7%be%8e%e6%97%a5%e5%ae%89%e4%bf%9d>。

也積極在東南亞展開新的戰略布局。相關作為包括：希拉蕊出席 7 月東協區域論壇時表示，南海島嶼主權的爭議，影響到海洋商務、妨礙當地公海航行，而且破壞聯合國海洋法的權威。美國對於化解南沙群島和西沙群島的主權爭議具有「國家利益」，美聯社形容，這顯示美國在進一步介入主要存在於中共和越南之間的主權爭議。²⁵ 8 月美國包含核動力航空母艦喬治華盛頓號在內的海軍艦隊抵達越南，和越南海軍進行軍演。此外，10 月在越南舉行的東協高峰會也決定邀請美俄兩國領袖參加 2011 年的東亞高峰會。綜合上述美國的種種操作，可以發現現階段其在國際與區域的基本戰略是：「拉攏東協、鞏固盟邦、制衡中共」。

肆、美國在兩岸政治整合中的角色與定位

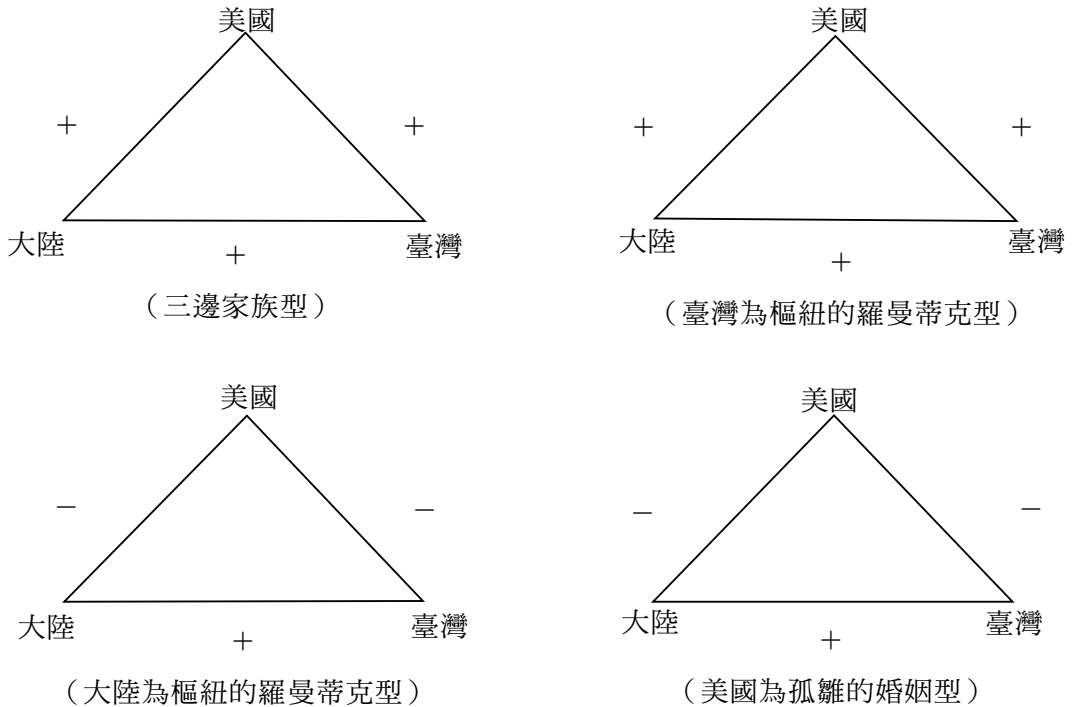
探討完現階段美國在國際與區域層次的戰略布局後，最後一個要討論的重要議題就是美國在兩岸整合中所扮演的角色為何。這部分討論，試圖將現階段美國在全球與區域的戰略布局及美「中」關係現況納入考量，然後再以戰略三角理論來評估美國在兩岸關係中的角色與定位。包宗和認為，現階段的臺美「中」戰略三角應是「三邊家族型」。²⁶ 然而，美「中」關係仍有許多變數，就國際與區域戰略而言，制衡中共可說是美國現今最主要的戰略。雖然對中共還不到圍堵的階段，且美國官方也一再否認不會對中共進行圍堵，但事實上，美國拉攏東協、鞏固盟邦的種種作為，的確會對雙方關係造成影響。除了地緣政治的折衝外，美「中」之間也存著匯率、貿易、人權、宗教、意識形態等各種衝突，因此就現階段的競合關係而言，應是競爭大於合作。

一、臺灣與大陸親善關係為常數（兩岸進行政治整合）

將現階段美「中」關係釐清後，接著把兩岸整合納入討論。若未來兩岸走向整合，臺灣與大陸這組關係勢必更加親善，因此在兩岸政治整合的前提下，可先把兩岸關係親善當做一組常數。此時，美國可以有四種選擇：（一）對大陸親善、對臺親善；（二）對大陸敵對、對臺親善；（三）對大陸親善、對臺敵對；（四）對大陸敵對、對臺敵對（圖 7）。

²⁵ 「美國指化解南海爭議為國家利益」（2010 年 7 月 24 日），2010 年 12 月 12 日下載，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=201007240104&q=%e7%be%8e%e5%9c%8b%e6%8c%87%e5%8c%96%e8%a7%a3%e5%8d%97%e6%b5%b7%e7%88%ad%e8%ad%b0%e7%82%ba%e5%9c%8b%e5%ae%b6%e5%88%a9%e7%9b%8a>。

²⁶ 包宗和，戰略三角個體論檢視與總體論建構及其對現實主義的衝擊，頁 348。



資料來源：筆者自行整理繪製。

圖 7 美國的選擇（兩岸親善關係為常數）

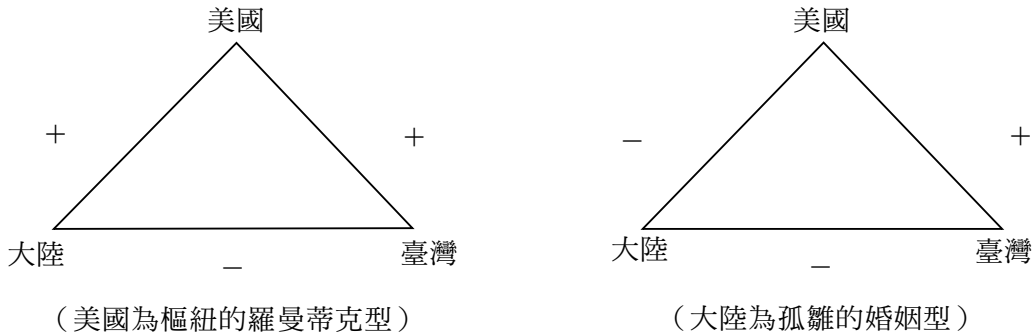
就第一種選擇來說，戰略三角將回復到三邊家族型。這樣的三角關係雖然是最穩定的，但是卻不符合美「中」關係的現況。自 2010 年來美「中」在國際、區域政治上的種種角力，加上美國逐漸明顯地制衡中共戰略，使得彼此親善關係有漸鬆動的跡象。此外，在三邊家族型三角中，美國也較無法操縱權力槓桿。就第二種選擇而言，似乎較符合現階段的三角關係，然而以臺灣為樞紐的羅曼蒂克三角是否能保持穩定？易言之，以臺灣的國力與能力而言，能否擔任平衡者的角色，值得懷疑。若是第三種選擇，則戰略三角就變成以中共為樞紐的羅曼蒂克型，很顯然地美國不會接受這樣的角色安排，也不符過去幾十年的三角關係發展。最後就第四種選擇而言，戰略三角就會變成美國是孤雛的婚姻型三角，美國將處於絕對不利的位置，這個選擇恐怕是美國最不樂見的。

二、臺美親善關係為常數（三角關係的常態）

綜合分析，可以發現四種選項似乎都不會是美國的選擇。試圖將三組雙邊

關係的常數項改成臺美關係。因為根據分析，從 1950 年代至今臺美關係基本上都保持親善。²⁷ 也就是說，相較於其他兩組雙邊關係，臺美親善關係相對穩定。此外，回顧過去美國在兩岸關係中所扮演的角色，多數學者認為美國是平衡者，對於未來的角色評估，多數學者認為美國還是會扮演兩岸平衡者的角色。²⁸ 基於這樣角色的釐清，且考量角色自利動機，破壞現階段兩岸的親善關係對美國而言是最有利的選擇。在臺美關係保持親善的前提下，只要兩岸保持敵對，則無論美「中」關係是親善或敵對，都將對美國有利。若美「中」關係親善，則三角關係變成以美國為樞紐的羅曼蒂克三角；若美「中」關係敵對，則三角關係變成中共為孤雛的結婚型三角。因此，就美國自身的利益而言，依戰略三角理論分析，增加兩岸間的敵對關係，對其最有利（圖 8）。

這也應證了明居正的看法，他認為美國除了美日安保外，也會利用臺灣箝制中共。而在中共對其的戰略壓力未降低到一定程度前，美國不會輕易讓兩岸統一或整合。²⁹



資料來源：筆者自行整理繪製。

圖 8 美國的選擇（臺美親善關係為常數）

²⁷ 包宗和，戰略三角角色轉變與類型變化分析—以美國和臺海兩岸三角互動為例，頁 337-363；包宗和，戰略三角個體論檢視與總體論建構及其對現實主義的衝擊，頁 335-354。

²⁸ 明居正，國際體系層次理論與兩岸關係：檢視與回顧，頁 316。

²⁹ 明居正，國際體系層次理論與兩岸關係：檢視與回顧，頁 327。

三、美國在兩岸政治整合中的角色與定位

現階段兩岸關係保持穩定、維持現狀是美國所樂見的，因為東亞區域還有許多讓美國棘手的議題，如朝鮮半島衝突。因此，不統不獨、不戰不和、動態平衡、牟取利益，且避免兩岸爆發大規模軍事衝突是美國現階段最主要的臺海戰略。³⁰ 然而當兩岸逐漸走向政治整合，而美「中」關係因美國制衡中共國力崛起而產生衝突時，美國是否仍會支持兩岸進一步和解，值得懷疑。根據上述戰略三角理論分析，在臺美關係保持親善的前提下，增加兩岸敵對關係，無論美「中」關係親善或敵對，對美國而言都是有利的。這樣的觀點與包宗和的推論不謀而合，他認為（圖 5），在三邊家族型三角中，假設 A 與 C 之友善關係發展至其中一方過度依賴另一方（弱勢依賴強勢）時，則第三方 B 除可能試圖破壞 A、C 間之關係外，也可能違反角色效益提升的通則，以降低與 A 或 A、C 之關係來阻止 A、C 正面關係繼續發展。³¹ 以降低與 A 或 A、C 之關係來阻止 A、C 正面關係繼續發展的違反角色效益提升通則的做法，與圖 7 所述的第二、三、四種類型的戰略三角相同。然而，這三種戰略三角從過去的美國、臺灣、大陸關係來看，不太可能出現。因此，破壞 AC 間的關係，也就是破壞兩岸關係，應是美國最有可能選擇的做法。

四、實例檢驗

依循傳統三角戰略理論觀點，破壞兩岸關係是美國的最有利的選擇。但現階段，美國不可能明目張膽破壞兩岸關係，此舉也不符合美國的區域利益。所以，維持現狀避免權力槓桿往臺海任何一方傾斜，應是美國現階段的主要設想。據此，進一步以下列實例，驗證分析。

如在馬英九就職之前，美國已有不少人擔心兩岸關係發展太快，可能會影響甚至妨礙美國的利益。2008 年 4 月美國國會研究處（Congressional Research Service）的報告中，執筆的資深研究員鄧凱麗（Kerry Dumbaugh）指出，馬英九執政後的大陸政策可能會影響美國在臺灣與亞太地區的利益，建議華府除了必須調整其兩岸政策外，也應重新思考其在兩岸交往過程中所應扮演的角色。美國學者沙特（Robert Sutter）也在 2008 年 6 月喬治華盛頓大學的一場座談會上，公開表示，臺灣與中共談判居於劣勢，必須步步為營審慎對應，不可一頭熱。

³⁰ 明居正，國際體系層次理論與兩岸關係：檢視與回顧，頁 327。

³¹ 包宗和，戰略三角角色轉變與類型變化分析—以美國和臺海兩岸三角互動為例，頁 346-347。

他進一步指出，如果兩岸過從甚密，危及到美國利益，華府大可直接與北京針對臺灣問題進行交易。2008年6月時任美國國務卿萊斯（Condoleezza Rice）也在接受華爾街日報專訪時表示，「華府鼓勵兩岸改善關係，但美國與臺灣關係也很好」。萊斯明白點出，華府雖樂見兩岸改善關係，但希望臺灣不可忘記美國這個盟友。³²而馬英九就職之後，沙特再次指出，中共對臺灣的政經影響力都在大幅增加中。而兩岸間權力不對等及不對稱的依賴情況，對美國長期維持臺海間權力平衡的目標造成威脅。沙特建議美國政府應考量中共對臺灣影響力大幅上揚的情形下，重新界定美國在兩岸關係中的角色，以期能平衡中共對臺灣的影響力，最終對臺事務的權力天秤應重新往美國方面擺盪。³³

大致上來說，美國不會明目張膽地破壞兩岸親善關係，近年其經由軍售與政治保證，拉攏臺灣以制衡中共對臺影響力的意圖不言而喻。如2010年1月歐巴馬政府宣布任內首宗，五項總金額近六十四億美元、約新臺幣二千零四十五億元的軍售案。此外，美國官方也一再宣稱對臺軍售前未與中共諮商。³⁴美國國務院在2010年6月也指出，美國對臺軍售不會與任何國家諮商，並根據《臺灣關係法》，持續評估臺灣的防禦需求。³⁵美國副國務卿史坦伯格也重申不會停止對臺軍售的立場，他表明，美國政策是要促進臺海兩岸的穩定與對話，美國相信出售適當武器裝備給臺灣，能讓臺灣更有信心與中共交往。³⁶

2011年1月美國國防部長蓋茲（Robert Gates）訪問大陸時表示，「美中關係是基於三公報及《臺灣關係法》……而我們不支持臺灣獨立，但同時在《臺灣關係法》的要求下，我們也有一定義務……但決策都是基於防衛性需要」。但蓋茲也留下伏筆說，「經過一段時間後，如果安全情勢改變……中國與臺灣的關係持續改進，以及臺灣的安全情勢改變，那麼也許有可能創造出重新檢討軍售的條件……但這（改變）將是循序漸進與長期的過程，就我來看，我不認為，短時間內就會有任何事出現改變」。³⁷針對蓋茲有條件檢討軍售臺灣的說法，美

³² 陳一新，「美國對兩岸外交休兵的看法與反應」，林碧炤編，兩岸外交休兵新思維（臺北：遠景基金會，2008年8月），頁178-179；188-189。

³³ Robert Sutter, "Cross-Strait Moderation and the United States – Policy Adjustments", *PacNet*, No. 17, (2009), pp. 1-2.

³⁴ 「歐巴馬任內首宗：美對臺5軍售，沒F16、潛艦」，聯合報，2010年1月3日，第A1版。

³⁵ 「美國國務院表示：美對臺軍售，不會與他國諮商」，聯合報，2010年7月2日，第A4版。

³⁶ 「給臺信心，美重申不停止軍售」，聯合報，2010年12月9日，第A23版。

³⁷ 「美國防部指對臺軍售不變」（2011年1月12日），2011年5月4日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/11/1/12/n3140004.htm>。

國國務院及國防部馬上做出澄清。國務院表示，「美國政府從來沒有因為兩岸關係的改善，而檢討美國對臺軍售政策」。國防部則強調，「蓋茲的談話絕不表示美國改變對臺軍售政策，並說這是不值得評論的問題」。³⁸

除了軍售臺灣以避免美國在臺海問題的影響力失衡外，美國也積極向臺灣提供政治保證。如美國在臺協會臺北辦事處長司徒文（William Stanton）曾表示，「美國不會背棄臺灣，美國對臺軍售，不僅是依照《臺灣關係法》，也是美國對臺灣的承諾（commitment）」。³⁹ 司徒文也在聯合報的專訪中表示，「美國與臺灣政府普遍認為，兩岸持續交往，才是兩岸和平與穩定的最大保證」，對兩岸是否開啟政治對話，司徒文改用中文強調「美國不是大哥哥，美國歡迎臺灣與大陸交往，但速度與方向，以及多快進行政治對話，都要由臺灣人民決定」。⁴⁰

綜合上述，由於美國因中共國力崛起對其產生的戰略壓力，試圖在全球與區域層面展開新的戰略布局。臺灣作為美國亞太區域的重大戰略利益，自然不容忽視。而有感於兩岸加速和解，使得美國在三角關係中的影響力被削弱，使得權力平衡往中共傾斜。因此，從 2010 年來美國官方經由軍售臺灣及不斷地政治保證，希望增加其對臺灣的影響力，以平衡兩岸的權力失衡。簡言之，美國試圖將臺灣拉入整個區域的戰略布局中，希望將臺灣做符合其戰略利益的安排。雖然，現階段美國樂見兩岸和解，但是兩岸如果進行政治整合，美國不但失去其樞紐地位與平衡者的角色，更甚者其地緣戰略也會出現缺口。

據此，雖然根據戰略三角理論破壞兩岸親善關係對美國最有利，但名目張膽的破壞兩岸關係並不符合美國現階段在亞太區域的利益，同時在全球層次美國仍有許多重要議題，仍仰賴中共共同合作。因此，「維持兩岸關係動態平衡，使權力槓桿不向任何一方傾斜」，應是美國的最高指導原則。美國作為兩岸整合最重要的外部因素，除非在中共崛起對其毫無戰略威脅的情況下，美國才有可能支持兩岸進一步的政治整合。

³⁸ 「美政府：對臺軍售政策未變」（2011 年 1 月 12 日），2011 年 5 月 4 日下載，《中央社》，http://www.cna.com.tw/ShowNews/WebNews_Detail.aspx?Type=FirstNews&ID=201101120002。

³⁹ 「地球村新觀念，外交重理想，司徒文：美國不會背棄臺灣」，聯合報，2010 年 7 月 11 日，第 A14 版。

⁴⁰ 「AIT 處長司徒文：美國不是大哥哥」，聯合報，2010 年 10 月 29 日，第 A1 版。

伍、兩岸政治整合的內部因素

一、兩岸層次的探討

(一) 政治定位

整合理論學者認為，參與整合的主要行為者為主權國家；而歐洲整合與兩岸整合最大的差異，也在於政治定位。也就是說參與歐洲整合的成員，皆是主權獨立的國家，彼此間並無政治定位的問題，然而兩岸整合卻大不相同。兩岸分治六十多年來，在政治定位上的分歧，至今未能取得共識，但是兩岸如何定位彼此將決定兩岸的整合模式。相較於大陸的「一中原則」與「一國兩制」，臺灣內部對於兩岸政治定位的看法莫衷一是（包括一邊一國、特殊國與國、一國兩區、一國兩府、對等政治實體等），也無法凝聚共識，但對兩岸整合而言，政治定位之確立卻是政治整合的先決條件。此外，兩岸各自憲法對於彼此政治定位解讀的衝突，也是整合的一大障礙。⁴¹ 據此，臺灣內部對兩岸政治定位的分歧與兩岸政治菁英對兩岸政治定位的分歧，是兩岸整合的主要限制之一。尚值得一提的，雖然兩岸在相互定位上尚未取得共識，但是馬總統執政後，兩岸對彼此定位的差距似乎正在縮小中。但此一正向發展，仍有待長期觀察。⁴²

(二) 政治制度

參與歐洲整合的成員有採內閣制，也有採半總統制的國家，然而皆屬於民主國家，彼此對民主、自由等認知差異較小，⁴³ 且具有較為相同的生活與政治參與經驗。反觀兩岸，我國歷經二十多年的民主化，不僅躋身民主國家更達到民主鞏固的階段；也因為民主化的成果使臺灣成為一個多元開放的社會，人人享有自由同時受法律保障。大陸雖在經濟上實行改革開放走向資本主義，但在政治上仍是一黨專政的威權體制，人民的政治參與及公民自由皆受到諸多限制。

⁴¹ 根據我國《憲法增修條文》與《兩岸人民關係條例》之相關規定，我國主權涵括臺灣地區與大陸地區，但承認治權僅及於臺灣地區。《中華人民共和國憲法》則指出，臺灣為其領土的一部分。換言之，對岸也認為其主權及於臺灣，但對於治權則沒有再做進一步規定。然而依其領導人的相關言行來做判斷，對岸認為其主權與治權皆涵括臺灣，而中華民國已因中華人民共和國建立而被消滅。關於兩岸政治定位的探討，可參見：張亞中，「兩岸關係的規範性研究—定位與走向」，包宗和、吳玉山編，重新檢視爭辯中的兩岸關係理論，頁 87-114。

⁴² 現階段兩岸皆認同「九二共識」，但對於是否各自表述一中原則的內涵則有所歧異。此外，馬英九主張兩岸互不否認，而大陸並未予以正面答覆。關於「九二共識」的探討，可參見：包宗和，「一個超越歷史局限的兩岸觀：迎向『擱置爭議、追求雙贏』的新路線」，蔡朝明編，馬總統執政後的兩岸新局：論兩岸關係新路向（臺北：遠景基金會，2009年5月），頁 189-200。

⁴³ 沈玄池，「由歐洲統合評析兩岸之整合」，全球政治評論（臺中），第 1 期（2002 年 8 月），頁 22。

據此，兩岸在政治制度上的差異，將不利於兩岸認同與共同價值之建構。

(三) 政治體權力大小

哈斯 (Erast Haas) 與史密特 (P. Schmitter) 曾指出政治體間相似的權力與大小，有助從經濟合作擴展至政治整合。⁴⁴ 從此一角度出發，兩岸間的國力無論在土地、人口、經濟規模乃至於外交承認與軍事能力等皆呈現相當不對等的情況 (見表 1)。由於整合後新成員在組織中的決策權力會依國家大小而不同，因此對於小國而言，整合後喪失自主權的憂慮將遠大於大國。因此當溢出被視為可能的時候，小國會特別在意其較小的經濟規模是否會反映為較小的政治權力，以及其主權是否會因此被侵蝕。這也正是臺灣許多反對和大陸經濟整合者所持的深層憂慮。而這樣的顧慮同時會強化小國國內反對整合的政治力，不利於溢出效應產生。⁴⁵ 綜言之，小國因懷有在整合後其政經權力被大國「吃掉」的憂慮，進而降低其進行政治整合的意願。據此，成員間過大的權力差距，不利於各方從經入政進行整合。

表 1 兩岸國力比較

(基本國力)	中國大陸	臺灣	差距 (倍)
土地 (平方公里)	9,596,961	36,008	266.5
人口	1,339,724,852	23,162,123	57.8
GDP (億美元)	58,785	4,301	13.7
承認國家數	171	23	7.4
外匯存底 (億美元)	30,446	3,926	7.7
(陸軍軍力)	中國大陸		臺灣
	總數	臺海 (含南海東海)	總數
地面部隊	1,250,000	400,000	130,000
坦克	7,000	3,100	1,100
大砲	8,000	3,400	1,600
二砲部隊	140,000	—	—

⁴⁴ Ernst B. Haas and Philippe C. Schmitter, *Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America*, p. 711.

⁴⁵ 吳玉山，「權力不對稱與兩岸關係研究」，包宗和、吳玉山編，*重新檢視爭辯中的兩岸關係理論*，頁 50-51。

(空軍軍力)	中國大陸		臺灣
	總數	臺海(含南海東海)	總數
戰鬥機	1,680	330	388
轟炸機	620	160	22
運輸機	450	40	21
(海軍軍力)	中國大陸		臺灣
	總數	臺海(含南海東海)	總數
驅逐艦	25	15	4
巡防艦	49	40	22
兩棲登入艦	27	25	12
中型登陸艦	28	23	4
柴電攻擊潛艦	54	32	4
核子攻擊潛艦	6	2	0
岸基飛彈快艇	85	65	61

- 資料來源：1. 土地：「CHINA」(2011年6月15日，數據統計至2011年5月止)，2011年6月21日下載，*《CIA-The World Fact Book》*，<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>；「臺灣面積及海岸長度」(2011年6月21日，數據統計至2010年止)，2011年6月21日下載，*《中華民國內政部統計處》*，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y05-17.xls>。
2. 人口：「2010年第六次全國人口普查主要數據公報(第2號)」(2011年4月29日，數據統計至2010年止)，2011年6月21日下載，*《中華人民共和國國家統計局》*，http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20110429_402722510.htm；「人口年齡分配」(2011年6月21日，數據統計至2010年止)，2011年6月21日下載，*《中華民國內政部統計處》*，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y02-01.xls>。
3. GDP：「主要國家國內生產毛額(GDP)」(2011年6月1日，數據統計至2010年止)，2011年6月21日下載，*《中華民國經濟部統計處》*，http://2k3dmz2.moea.gov.tw/gnweb/Indicator/wHandIndicator_File.ashx?type=pdf&report_code=DA23。
4. 承認國家數：「中華人民共和國與各國建立外交關係日期簡表」(2010年6月12日，數據統計至2010年6月止)，2011年6月21日下載，*《中華人民共和國外交部》*，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/2193/>；「邦交國」(2011年6月21日，數據統計至2011年5月止)，2011年6月21日下載，*《中華民國外交部》*，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=11624&CtNode=1426&mp=1>。
5. 外匯存底：「主要國家外匯存底」(2011年6月1日，數據統計至2011年3月止)，2011年6月21日下載，*《中華民國經濟部統計處》*，http://2k3dmz2.moea.gov.tw/gnweb/Indicator/wHandIndicator_File.ashx?type=pdf&report_code=DA20。
6. 軍事能力：「2010年有關中華人民共和國的軍事與安全發展報告」(2010年8月17日，統計至2009年止)，2010年11月31日下載，*《美國國防部》*，http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf；「中華民國九十八年國防報告書」(2009年10月，統計至2008年止)，2011年6月21日下載，*《中華民國國防部》*，http://163.29.3.66/index_01.html。

(四) 經濟水準

學者奈伊 (Joseph S. Nye) 曾經指出，成員間的經濟水準差距，是影響整合發展與整合深度、廣度的主要因素之一。⁴⁶ 大陸近年來的經濟蓬勃發展，2005-2010 年其平均經濟成長率高達 11.2%，⁴⁷ 而大陸也已經取代日本成為全球第二大經濟體。然而以平均每人國內生產毛額計算 (2010 年)，大陸僅有 4,383 美元；臺灣則是 18,603 美元，其差距將近 4.5 倍。⁴⁸ 雖然大陸的平均所得有逐年增加的趨勢，且其沿海地區之經濟發展已不輸於臺灣，甚至有凌駕的趨勢，但是其內陸與沿海經濟發展的不均衡，已成為其總體經濟發展的障礙。據此，經濟發展水準的差異，將不利於兩岸建構以人員、貨物等自由流通為前提的共同市場，⁴⁹ 進而成為兩岸進行政治整合的限制。

除人均 GDP 的差距外，也有論者以為，大陸大於臺灣約 14 倍的經濟規模，若是貿然進行整合，不但不利於臺灣整體經濟發展，更會帶來巨大衝擊。如學者林向愷引用克魯曼 (P. Krugman) 的「核心—邊陲」理論，說明兩岸貿易自由化後，因為大陸相對於臺灣具有勞動成本、規模經濟及廠商群聚效應的優勢，將產生臺灣廠商外移大陸的磁吸效應。他進一步指出由於在大陸生產的商品，無論輸往東協或是臺灣皆可享關稅優惠，加上大陸市場規模遠大於臺灣且勞動成本較低，因此臺灣廠商投資區位最佳選擇當然是大陸。因此，兩岸貿易自由化將造成臺灣第二波產業外移。⁵⁰

兩岸無論在人均 GDP 或是在經濟規模上，都有不小的差距。而整合理論學者也認為，若整合各方的經濟水準差距過大時，將不利於各方進行更進一步的政治整合，整合的深度與廣度也會因此限縮。

(五) 經貿及社會往來

近年來，隨著我國政府開放臺商赴大陸間接投資後，兩岸經貿關係持續保

⁴⁶ Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Lanham, MD: University Press of America, 1987), pp. 77-81.

⁴⁷ 數據引自：「主要國家經濟成長率」(2011 年 5 月 4 日)，2011 年 5 月 5 日下載，《中華民國經濟部統計處》，http://2k3dmz2.moea.gov.tw/gnweb/Indicator/wHandIndicator_File.ashx?type=pdf&report_code=DA01。

⁴⁸ 數據引自：「主要國家平均每人國內生產毛額」(2011 年 5 月 4 日)，2011 年 5 月 5 日下載，《中華民國經濟部統計處》，http://2k3dmz2.moea.gov.tw/gnweb/Indicator/wHandIndicator_File.ashx?type=pdf&report_code=DA24。

⁴⁹ 沈玄池，由歐洲統合評析兩岸之整合，頁 23。

⁵⁰ 林向愷，「簽訂 ECFA 對臺灣經濟的影響」，發表於 ECFA 面面觀 I：總體經濟影響評估座談會 (臺北：臺大公共經濟研究中心主辦，2009 年 12 月 11 日)，頁 1-9；林向愷，「解構 ECFA 神話」，羅致政編，ECFA 大衝擊：臺灣的危機與挑戰 (臺北：新臺灣國策智庫，2010 年 6 月)，頁 67-80。

持穩定地成長，且有越來越熱絡的趨勢。特別在臺灣對大陸的出口方面，成長的幅度與速度尤其快速。除 2009 年因全球性金融危機導致對大陸的出口衰退外，從 2005-2008 年，我國對大陸平均出口年增率達 16.62%；而 2010-2011 年 3 月，對大陸出口年增率更高達 29.4%。⁵¹ 2010 年兩岸貿易額已達 1,128 億美元，占我國貿易總額 21.4%；臺灣對大陸的出口金額達 769.3 億美元，占我國總出口的 28%；進口金額達 359.4 億美元，占我國總進口 14.3%。總體而言，現階段大陸為臺灣第一大貿易夥伴，第一大出口貿易夥伴及第二大進口貿易夥伴。⁵² 由上述統計數據可知，兩岸在經貿領域的相互依存度有越來越高的傾向。而 ECFA 正式生效後，伴隨著關稅減讓與貿易自由化，將促使兩岸貿易的創造效果最大化，同時持續深化與廣化兩岸經貿往來的規模。

除了經貿領域的相互依存度提高外，兩岸在社會領域的交流也越來越頻繁。除 ECFA，這兩年多來經由兩岸兩會的協商模式，已簽署了包括司法、直航、金融合作、投資、食品安全、空運、海運、郵政、旅遊等 15 項與兩岸民生事務息息相關的重要協議。而從兩岸往來人數、信件往返數量、定期航班班次等指標的快速成長，也大致可說明兩岸人民的交往日漸頻繁。舉兩岸往來人數為例，大陸來臺旅客（業務、觀光、探親）人數從 2006-2008 年年平均 31.2 萬人，暴增至 2009 年的 97.2 萬人，而 2010 年更已有 163.1 萬大陸旅客來臺。⁵³ 總體來說，自 2008 年 7 月開放大陸居民來臺旅遊首發，到 2010 年 7 月 18 日起大陸各省市地區全面開放來臺旅遊，除持續增加定期航班外，2009 年每日平均團進團出陸客為 1,661 人，2010 年上半年更達平均每日 3,440 人。⁵⁴ 此外，臺灣至大陸（首站抵達地）的人數也從 2008 年的 18.8 萬人大幅成長至 2010 年的 242.4 萬人。⁵⁵ 綜上所述，現階段兩岸間的經貿及社會往來非常密切，且彼此的相互依存度也有越來越高的跡象。依整合理論學者的觀點，兩岸經社領域的熱

⁵¹ 數據引自：「我國對主要貿易地區出口年增率」（2011 年 5 月 4 日），2011 年 5 月 5 日下載，《中華民國經濟部統計處》，http://2k3dmz2.moea.gov.tw/gnweb/Indicator/wHandIndicator_File.ashx?type=pdf&report_code=DC03。

⁵² 數據引自：「中華民國進出口貿易國家（地區）名次表」（2011 年 4 月 26 日），2011 年 5 月 5 日下載，《中華民國經濟部國際貿易局》，<http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/>。

⁵³ 數據引自：「觀光類重要參考指標」（2011 年 4 月 25 日），2011 年 5 月 5 日下載，《中華民國交通部》，<http://www.motc.gov.tw/motchypa/ge/reference/g008.xls>。

⁵⁴ 數據引自：「開放大陸居民赴臺旅遊屆滿兩周年實施成效說帖」（2010 年 11 月 19 日），2011 年 5 月 5 日下載，《中華民國交通部觀光局》，http://admin.tboc.gov.tw/news/news_d.aspx?no=160&d=2614&tag=4。

⁵⁵ 數據引自：「94 年至 99 年中華民國國民出國目的地人數統計」（2011 年 4 月 20 日），2011 年 5 月 5 日下載，《中華民國交通部觀光局》，http://admin.taiwan.net.tw/statistics/File/201012/table25_2010.pdf。

絡發展，將為兩岸整合創造有利條件。

二、國家層次的探討

（一）政治菁英的共識

新功能主義者認為，政治菁英的態度將影響溢出效應的發生，也是從經濟合作擴展至政治整合的關鍵因素。奈伊也認為，菁英價值的相容性也是政治整合的結構條件。⁵⁶就現階段的兩岸關係而言，兩岸政治領袖對經濟領域的合作已有共識。但是對於進行政治協商的態度，則有所分歧。馬英九總統主張「維持現狀」，並且表示大陸撤除飛彈，是兩岸和平協商的前提。此外，他也一再承諾在任期內不會與大陸協商統一。從「胡六點」可知，中共雖然現階段並沒有與臺灣統一的急迫性，但是仍希望能儘早進行兩岸政治協商。因為政治問題難以解決，所以兩岸政治菁英的合作共識僅限於經濟領域；對於政治領域協商，則是採先經後政、先易後難的態度，期望先透過經社層面的交往以奠定政治協商的基礎。尚值得一提的是，探討臺灣政治菁英的態度時，還必須將在野黨的聲音納入考量。基本上，我國在野黨不僅反對政治整合，同時也對經濟整合有所疑慮；其認為，經濟整合是大陸以經促統的工具，將使臺灣喪失經濟自主權，進而喪失國家主權，如同香港淪為對岸的特別行政區。由此可知，當前兩岸政治菁英間對於兩岸整合，尤其是對政治整合的共識程度相當低。

（二）市民社會的認同

根據遠見雜誌 2011 年 4 月的民調指出，17.1% 臺灣民眾贊成臺灣應該儘快獨立、9.9% 認為先維持現狀再走向獨立（急獨與緩獨合計為 27.0%），41.1% 先維持現狀再看情形、12.4% 永遠維持現狀（狹義的維持現狀合計為 53.5%），3.8% 認為先維持現狀再和大陸統一、3.7% 表示臺灣應該儘快和大陸統一（緩統與急統合計為 7.5%）。若兩岸在經濟、政治、社會各方面條件差不多時，67.1% 民眾認為沒必要統一，認為可以統一的有 12.8%。⁵⁷另一份由政治大學選舉研究中心所做的民調，更可看出臺灣民眾對於自己是臺灣人或是中國人認同趨勢的轉變。從 1992 年至 2010 年 12 月，臺灣民眾認為自己是臺灣人的比率從 17.6%

⁵⁶ Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, p. 81.

⁵⁷ 數據引自：「『馬總統執政滿意度、民眾終極統獨觀』民調」（2011 年 4 月 20 日），2011 年 5 月 5 日下載，〈遠見雜誌民調中心〉，<http://www.gvm.com.tw/gvsrc/20110413S01AP00PR1R.pdf>。

上升至 52.6%；而認為自己是中國人的比率則從 25.5% 大幅下降至 3.9%。⁵⁸ 此外，從 1994 年至 2010 年 12 月，贊成統一的臺灣民眾從 20% 下滑至 10.3%；贊成獨立者則從 11.1% 上升至 22.3%。值得一提的是，偏向維持現狀者從 48.3% 上升至 61.4%。⁵⁹ 從上述民調之變化，可解讀出兩項意涵：第一，臺灣主體意識的提升。第二，臺灣民眾有反統一的傾向（無論是反對終統或支持獨立、維持現狀）。這兩項意涵則可反映出一個更高層次的客觀事實，亦即「兩岸認同割裂」。而造就兩岸認同問題的原因，則大致有兩岸長久分治的客觀事實、臺灣政治人物的主觀操作、對岸文攻武嚇的負面效果三項。

因為長久分治使得兩岸人民無論在生活方式、社會風俗乃至價值觀念，都有很大的差異。1990 年代中期臺灣民主化後，伴隨而來的是臺灣主體意識的提升。有許多政治人物欲藉由此一浪潮，並經由主觀的政治操作推波助瀾，以達成其自身的政治目標。長期「去中」政治社會化的結果，使臺灣民眾在看待兩岸事務上，形成一種我國與他國（我族與他族）的認同，進而產生兩岸認同的割裂。最後，中共對臺的文攻武嚇，已對其和平統一的構想造成負面效果。臺灣人民對中國及統一的認同，不但沒有增加反而大幅衰退；而對於臺灣主體與獨立的認同卻在與日俱增。據此，現階段兩岸認同割裂的問題，將使未來兩岸難以建構彼此與對新政經實體的認同，也不利於兩岸整合的發展。

（三）臺灣國內的民意取向

臺灣與大陸最大的差異之一在於國內的多元民意，及其對兩岸政策所產生的影響。也因為我國是一民主國家，政府有固定的任期且受國會與民意監督，因此任何的重大兩岸決策都不能忽略人民的聲音，否則將不利於其政權持續。據此，兩岸的政治整合也必須要得到多數人民的支持。然而這時將產生一個問題，該如何判斷臺灣國內民意對於兩岸政治整合的態度？國內對於政治整合的態度，可用下列三個面向來做觀察。第一，兩岸經濟整合所帶來的實質效益。如果兩岸經濟整合對臺灣人民的利大於弊，則其可能會較為支持政治整合。反之，如果兩岸經濟整合對臺灣而言弊大於利，則其較有可能反對政治整合。兩岸已於 2010 年 6 月簽署 ECFA 走向經濟整合，並於 2011 年元月開始減免關

⁵⁸ 數據引自：「臺灣民眾，臺灣人/中國人認同趨勢分佈」（2011 年），2011 年 5 月 5 日下載，《政治大學選舉研究中心》，<http://esc.nccu.edu.tw/modules/tinyd2/content/TaiwanChineseID.htm>。

⁵⁹ 數據引自：「臺灣民眾統獨立場趨勢分佈」（2011 年），2011 年 5 月 5 日下載，《政治大學選舉研究中心》，<http://esc.nccu.edu.tw/modules/tinyd2/content/pic/trend/Tondu201012.jpg>。

稅，其對臺灣的實質效益還有待長期觀察。第二，政治整合後權力是否限縮。除經濟整合是否帶來正面效益外，臺灣人民對於整合後政治權力限縮及被大陸併吞的憂慮，也將進一步影響民意對政治整合的態度。此外，臺灣與大陸整合後，其政治定位為何？國際人格又為何？是否還能堅守主權？也將影響人民對政治整合的態度。第三，大陸是否放棄文攻武嚇。整合理論所指稱的政治整合是一種和平演變的過程，且出自於成員間的自願。若大陸持續對臺文攻武嚇，將會深化臺灣人民對其以武力統一臺灣的負面印象，既無助於改變臺灣人民的認同，也會影響臺灣人民對政治整合的態度與意願。綜合上述，無論是經濟整合的效益、權力限縮的憂慮或是大陸能否放棄文攻武嚇，都還有待進一步的實證分析。因此，臺灣人們對兩岸政治整合的態度，期間仍充滿許多不確定的變數，需要長時間的觀察。

陸、一個初步的評估指標：代結論

一、兩岸政治整合初步的評估指標

影響兩岸整合的九個重要因素可分為兩岸內部、兩岸與兩岸外部三個面向。兩岸內部的因素包括政治菁英的共識、市民社會的認同及國內民意的取向。兩岸面向的因素，則有政治定位、政治制度、政治體權力大小、經濟水準、經社往來等。兩岸外部的因素，主要係指美國的角色與定位。而當美國支持兩岸整合、成員間的政治定位予以釐清、政治制度相仿、權力與大小相當、經濟水準差距小、經社往來頻繁、政治菁英歧見低、市民社會認同高時與臺灣民意支持時，將有利於兩岸政治整合，並可視為利於整合的條件以（+）表示。反之，將成為不利於整合的限制以（-）表示。若此項因素，現階段還無法判斷，仍有待長期觀察時，則以（△）表示。據此，對兩岸整合的未來性評估，則可歸納與分析如下：在九項評估指標中，僅有兩岸經社往來呈現正號的狀態，可視為兩岸政治整合的有利條件。除此之外，包括政治定位、政治制度、政治體權力與大小、經濟水準、政治菁英的共識、市民社會的認同六項皆呈現負號的狀態，同時也是不利於兩岸整合的限制。而美國的角色定位及國內的民意取向，現階段仍無法判斷，有待長時間觀察（見表2）。綜上所論，就現階段而言，兩岸整合的不利限制遠多於有利條件。而美國與國內民意的因素，也呈現相當的

不確定性。據此，短期內兩岸從經濟合作擴展到政治整合可能性並不高。

二、結語

大致有三項原因，使得整合理論無法完全適用於兩岸關係研究。這也是本文援引國際體系理論及其相關體系層次理論，來探討兩岸政治整合的原因。整合理論的主要缺陷包括：

第一，各種整合理論所論述的重心不同。各種整合理論所側重的面向不同，聯邦主義採國家中心的研究途徑，而（新）功能主義及交流主義則採社會中心的研究途徑。以歐洲整合為經驗範本，（新）功能主義、交流主義等僅較能詮釋低層次議題（經社領域）的整合。據此，雖然上述理論都能詮釋某部分兩岸關係發展，但都不能解釋兩岸關係的全貌。

第二，分析層次的限縮。相關的整合理論都是以國家、個人為分析層次，也就是認為整合的成敗取決於成員與成員間及成員國內的「內部因素」。然而，兩岸關係發展長期以來與國際體系結構的變化息息相關；美國、臺灣、大陸三角關係的轉變也是影響兩岸關係的重要因素。換言之，「外部因素」是兩岸能否進行政治整合的重要變項。而無法將分析層次予以擴展，是整合理論無法完全預測與詮釋兩岸關係的一大主因。

第三，兩岸關係有其獨特變項。整合理論提出的若干整合條件沒有顧及到該區域整合的獨特政經因素。兩岸整合與其他區域整合最大的差異即在於政治

表 2 兩岸政治整合評估指標

指標	程度
美國的角色定位	不確定，偏反對（△）
政治定位	未解（-）
政治制度	相異（-）
政治體權力與大小	差距大（-）
經濟水準	差距大（-）
經社往來	依存度高；頻繁（+）
政治菁英的共識	共識低（-）
市民社會的認同	認同低（-）
臺灣內部的民意	不確定（△）

資料來源：筆者自行整理繪製。

定位的問題。在兩岸無法就政治定位達成共識前，是無法達成政治整合的。此外，權力與大小的極度不對等也是兩岸關係的常態結構。而這樣的結構因素，也會影響政治菁英與市民社會對於政治整合的態度。據此，整合理論因無法關照到兩岸關係發展的獨特變項，遂使得其對兩岸關係的預測力相當薄弱。

由於三點原因，遂使得整合理論無法完全適用於兩岸關係研究。為了改善此一盲點，本文嘗試將分析層次予以擴展，分別從國際、兩岸、國家三個層次，來探討影響兩岸整合的內外部因素，同時結合國際體系理論、權力移轉論與戰略三角理論等分析途徑，希望建構一個具有理論與實證基礎的兩岸整合評估架構。

然而，本文的研究仍有不足之處，仍待往後的研究進一步補充。首先，本文係以戰略三角個體論的觀點，來探討美國在兩岸整合中的角色與定位。但是戰略三角理論還有另一面向總體論的探討，若以總體論觀點關照美國在兩岸整合中的角色，是否會出現與個體論相違背的結論？值得進一步研究。其次，對於戰略三角類型的判斷，本文僅就國際層面的因素進行探討。然而，三組的雙邊關係也受其各自國內層次因素的影響，如國內選舉、國會壓力等。再者，關於美「中」是否正進行權力移轉？而中共國力要提升到如何的地步，才能稱得上挑戰美國的一極？這部分的探討，本文主要係採相關學者的論述，而沒有從權力的定義與內涵面向（尤其是權力移轉論者所定義的權力）去探討美「中」權力的差距，不免在判斷美「中」是否正進行權力移轉時，遂顯得立論稍嫌薄弱。最後，在國家層次的討論中，本文主要係以臺灣作為研究標的，對於大陸的國內因素則沒有多作著墨。然而，對岸政治菁英對兩岸整合的態度為何？其人民對臺灣的認同為何？是否支持兩岸整合？這些大陸影響兩岸整合的內部因素，待日後的研究繼續完善之。

綜合論述，雖然國內有許多學者援引整合理論，作為兩岸關係研究的分析工具。然而，整合理論卻無法完全適用於兩岸關係研究。而經過將整合理論的分析層次予以擴展，且納入兩岸關係發展獨特的內外部變項，同時結合其他重要的研究途徑做進一步分析之後，初步推論短期內兩岸從經貿入政治進行兩岸政治整合的可能性並不高。

論兩岸地方政府組織模式 ——從法制面比較分析

A Comparative Analysis of Local Government Models between Taiwan and China from A legal System Perspective

沈建中* (Shen, Chien-Chung)

國立臺北大學兼任助理教授

摘要

中國自秦統一後，一直採行中央集權的體制。民國建立，中山先生民權主義引進西方的民主觀念，五權憲法更是要建構民主共和的國家。惟中國數千年來都是君主立國，無法瞭解民主的理念，中山先生為推動與落實民主，乃希望先從小地區開始實施，中山先生認為「縣」是最合適的單位，於是乃有地方自治。其後因國內政經環境的變動，地方自治一直無法順利推動。直至政府來臺後，方開始逐步推動落實。民國 83 年 7 月 29 日，立法院通過《省縣自治法》與《直轄市自治法》二法，將我國地方自治之發展從早先的行政命令時代推進到正式法制化的時代。民國 88 年 1 月 25 日公布實施地方制度法後，並於同年 3 月通過廢止《省縣自治法》以及《直轄市自治法》，自此正式將我國地方自治運作推向一個嶄新的法制階段。對中國大陸而言，在改革開放之後，隨著大量外資與國內企業的發展，地方政府對於中央政府開始要求分權，而更隨著經濟與社會的發展，法制化的要求與地方政府的分際，更是中國大陸政府必須加快腳步的工作，所以陸陸續續頒布相關法律，如 1979 年 7 月 1 日大陸實施的《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》，即是一顯例。

* 美國德州大學奧斯汀校區政府學研究所訪問學者、臺灣大學法學博士。

兩岸地方政府在兩岸政治發展的過程，扮演的角色與功能越來越重要。本文即從地方治理與永續發展的觀點，從法制層面比較分析兩岸地方政府組織模式，希冀從此論述中探討地方政府在兩岸政治發展過程中角色與功能，及其如何以達地方政府的治理與永續發展。

關鍵詞：中央集權制、地方自治、地方政府、治理、永續發展

Modern councils succeed when they put people first, when they work and take decisions in a culture of openness and accountability to people. They succeed when there is trust between them and their local community.

— DETR, 1998¹ —

壹、前言

對兩岸政府而言，雖然意識型態不同，政府的體制亦不同。然而兩岸政府卻需同時面對地方政府現代化的要求。所以，就兩岸中央與地方政府面臨的議題，如公務資源分配不均、公共事務的複雜化及區域化，另如因公務資源分配不均與地方性公共事務的複雜化，使得地方居民對地方服務的要求與日俱增，而政府若不能有效回應民眾需求，則可能產生地方政府運作上不可治理的危機。所謂不可治理，乃指人民的需求與政府回應能力有落差，形成治理上及合法性的危機，而有「過度負荷（overload）」的現象等。²如法國即於1981年通

¹ Department of the Environment, Transport and the Regions. *Modern Local Government: In Touch with the People.* (London: The Stationery Office, 1998).

² 林鍾沂，公共事務的設計與執行（臺北：幼獅出版社，1991年），頁15-32。

過《地方分權法》，並制定《地方公務員章程》擴大地方政府人事行政自主權。³兩岸政治的發展亦有如此的趨勢，如中國大陸 1979 年的「中華人民共和國」地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法；我國 1994 年 8 月《省縣自治法》、《直轄市自治法》的施行，⁴ 其後 1999 年 1 月《地方制度法》施行。學者 Goetz (1993) 指出，當代各國政府大規模的進行垂直式的結構調整，形成中央放權與地方攬權現象，地方政府擁有更多自主權。進一步而言，各國政府在政府再造的過程中，有「分權化」與「自主化」趨勢，亦即提高地方政府自主性，加強對地方政府授能。⁵ 我國政府改造工程，包括有：組織調整、去任務化、地方化、行政法人化及委外化等五項。所謂的地方化，即是透過由下而上的方式，授予地方更多的自治權力，充實在地的量能。⁶

有大陸學者論述中央與地方關係時指出：「中國的地方分權既包括中央與一般地方行政區域的分權，又包括中央與民族區域自治地方的分權」。⁷ 而從大陸法律的層面的發展，可看出中國面臨「發展型地方主義」，所謂的「發展型地方主義」的基本內涵：一種著重發展與地方政府所結合與發動的經濟發展模式，例如，實施「簡政放權」後，導致「產權地方化與產權公司化」；而產權地方化與公司化後，中央不再直接管理在地型企業，而是透過財政、金融的資本流動與企業發生關係；換言之，地方掌握了實際商品與土地的生產與投資權，這樣的環境與放權動作，造就了地方空間的發展步伐逐年加快。⁸

也就是說，隨著兩岸分權化的法制，中央政府與地方政府的關係，也漸從上對下的垂直監督機制，逐漸朝合作關係轉型。就地方政府體制言，兩岸地方政府如何發展地方政府的治理與職能，本文即就這一範疇，從法制層面探討。

³ 宋學文，憲政改革與我國中央政府未來人事組織制度之發展：各國經驗的比較、分析與借鏡（臺北：考試院委託研究報告，2004 年 12 月 15 日），頁 35、頁 40。

⁴ 民國 88 年 1 月，立法院通過內政部研擬的地方制度法，並於民國 88 年 3 月通過廢止省縣自治法以及直轄市自治法。

⁵ 丘昌泰，「強化地方政府的策略規劃功能」，研考雙月刊（臺北），第 23 卷第 3 期（1999 年），頁 26-34。

⁶ 行政院研究發展考核委員會，「行政院組織改造推動委員會，攜手民間，邁步全球—組織改造理念篇」，2007 年 12 月 25 日下載，<http://reform.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=80&ctNode=8>。

⁷ 張友漁，憲政論選（下冊）（北京：群眾出版社，1986 年），頁 543。

⁸ 洪啟東，「轉化中的後社會主義城市區域：改革開放後上海區域的空間變遷」，國立臺灣大學建築與城鄉研究所博士論文（1998 年），頁 154。

貳、地方政府、地方治理與永續發展

Ranney 認為政府是指一套人和制度的組合體，為一特定社會制定及執行法令。⁹ 所以，政府包括：一、中央政府，二、分駐在各城鄉的直屬辦公室或機構，三、地方政府，由各地所選出的區域與地方政權。¹⁰ 中央政府與地方政府，形成國家治理的重要機制。21 世紀後，民主的思維，衝擊政府體制，主權在民的民主理念，成為普世價值。而地方政府與民眾生活息息相關，且地方政府受到全球政府行政革新風潮之帶動，出現全球地方政府改革，以期將地方政府現代化。所以各國地方政府，漸次建構與推動地方服務品質的改善、設定績效標準、以及改善服務規劃與執行的機制。¹¹

一、地方政府的界定

從地方政府概念的起源而言，地方自治政府（Local self-government）在歐美民主國家稱地方政府。除美國、瑞典、挪威等國對地方自治的起源採「居民先於國家（住民自決）」的觀點外，皆以建國（Nation-building）後的相關法制，規範地方制度。¹² 大陸學者對於地方政府的界定為：「中央政府為治理國家部分地區而設置的各級政府」。¹³ 我國學者將其界定為：「在特定地理區域內行使治理權的制度或組織」。¹⁴ 有學者認為，地方政府是位於中央政府與中間政府（州、省、地區）之下的最低一級的政府體系，或是中間政府的分支機構。另有認為，地方政府為中央政府的分支機構，或除中央政府以外的各級政府。¹⁵ 進一步析論地方政府的性質，可分為：（一）行政體地方政府：是由中央政府或上級政府任命產生的地方政府；（二）自治體地方政府：是由當地居民依法選舉產生的地方政府；（三）混合體地方政府：是由社會主義國家創建的兼具行

⁹ Austin. Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*, (7th.ed). (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.:1996), P.7.

¹⁰ Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, 侍建宇譯，比較政府與政治（臺北：五南圖書出版公司，2001年），頁343。

¹¹ 朱景鵬，地方政府治理能力評估模式建構之研究（臺北：行政院研考會委託研究報告，2005年），頁2。

¹² 李臺京，臺灣地方政府（臺北：三民書局，2008年），頁5。

¹³ 周平，當代中國地方政府（北京：人民出版社，2007年），頁1。

¹⁴ 呂育誠，地方政府管理—結構與功能的分析（臺北：元照出版社，2001年），頁7。

¹⁵ 劉亞平，當代中國地方政府間競爭（北京：社會科學文獻出版社，2007年），頁4。

政體與自治體兩類特點的地方政府。¹⁶ 學者更進一步指出，政府間會產生競爭的關係，這種競爭分為政府內競爭（Intragovernmental Competition）、政府與政府競爭（Intergovernmental Competition）、政府外競爭（Extragovernmental Competition）三個層面。政府內競爭，是指政府內各部門、機構之間彼此爭奪資源而展開的競爭。政府與政府競爭是指，同級政府或與上級政府之間的競爭。政府外競爭是指，政府與私部門的競爭。¹⁷ 而服務於地方政府的文官，就稱之為地方政府公務員。

所謂地方自治乃「國家特定區域內的人民，基於國家授權或依據國家法律，在國家監督之下，自組法人團體，以地方之人及地方之財，自行處理各該區域內公共事務的一種政治制度」。¹⁸ 至於地方自治團體有三種內涵分別為，（一）區域：須於國家領域內具有一定之管轄區域；（二）人：於該區域內設有戶籍之居民，法律上當然為該團體之成員；（三）法制度：該團體須具有法人格，並有處理其事務之自治權。¹⁹ 而地方自治的推動，是我國為落實民主政治重要的基石，所以在憲法中明文規定地方自治。

綜上所述，中央政府與地方政府結合，即成為政府的整體。依我國憲法政府體制為中央政府、省及縣政府；²⁰ 大陸則為中央政府、省、縣及鄉四級政府。²¹

二、地方治理的界定

何謂「地方政府治理與職能」？1992年聯合國教科文組織全球治理委員會（The Commission on Global Governance），定義治理為：「治理是各種個人及機構、公私部門管理共同事務之諸多方式的總和，它是使相互衝突或不同的利益得以調和，並且採取聯合行動的持續過程」。²² 進一步的解釋說明可稱「治理一

¹⁶ 周平，當代中國地方政府，頁6-8。

¹⁷ 劉亞平，當代中國地方政府間競爭，頁6-7。

¹⁸ 薄慶玖，地方政府與自治（臺北：空中大學出版社，1997年），頁8。薄慶玖，地方政府與自治（修訂5版）（臺北：五南圖書出版公司，2001年），頁11。

¹⁹ 蔡茂寅，「論中央與地方權限劃分問題」，月旦法學雜誌（臺北：元照出版公司），第93卷（2003年2月），頁36-39。

²⁰ 我國《憲法》之地方制度僅列有省、縣，惟《地方制度法》第3條：「地方劃分為省、直轄市（第1項）。省劃分為縣、市（以下稱縣（市））；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市（以下稱鄉（鎮、市））（第2項）。直轄市及市均劃分為區（第3項）。鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里。村、里（以下稱村（里））以內之編組為鄰（第4項）。」

²¹ 中國大陸《憲法》第30條：「中華人民共和國的行政區域劃分如下：（一）全國分為省、自治區、直轄市；（二）省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；（三）縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮（第1項）。直轄市和較大的市分為區、縣。自治州分為縣、自治縣、市（第2項）。自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方（第3項）。」

²² 李臺京，臺灣地方政府，頁5。

詞的基本含義係指在一個既定的範圍內運用權威維持秩序，滿足公民的需要。治理的目的是指在各種不同的制度關係中運用權力去引導，控制和規範公民的各種活動，以最大限度增進公共利益。就政治學的角度而言，治理係指政治管理的過程，它包括政治權威的規範基礎，處理政治事務的方式和對公共資源的管理。它特別地關注在一個限定的領域內維持社會秩序所需要的政治權威的作用和對行政權力的運用。」²³ 所謂地方治理是指，有關全國性政策與地方性事務的釐定和執行中，其涉及的決定主體，已不再僅侷限於中央與地方政府兩者間單純的互動關係，還含蓋了來自中央與地方以外的公、私組織和志願性團體等互動，所形成的一種複雜的網絡關係。²⁴ 其實在治理的過程中，政府和社會的界限已經難以區分，政府機關、準政府部門、私部門、志願性團體及社區等，都會涉入並且影響公共政策制定和公共服務的提供。因此，所謂地方治理，是不同的組織和團體，在不同時間針對不同的目的而涉入的過程。²⁵ 學者 Peters 進一步建構政府治理模式為：市場型政府、參與型政府、彈性化政府、去管制型政府，如表 1。²⁶

表 1 政府治理模式的主要特徵

	市場型政府	參與式政府	彈性化政府	去管制式政府
特徵	壟斷	層級節制	永久性	內部管制
管理	按勞計酬；運用私部門管理方法	全面質量管理；團隊	管理臨時雇員	沒有更多的管理自由
決策	內部市場；市場刺激	協商；談判	試驗	企業型政府
公共利益	低成本	參與；協商	低成本；協商	創造力；能動性

²³ 孫國祥，電子治理的機會與挑戰：善治再造？（財團法人國家政策研究基金會國政研究報告，內政（研）091-043 號，2002），2010 年 11 月 6 日下載，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-043.htm>。

²⁴ R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. (Buckingham: Open University Press. 1997). p.7-11. 原文引自李長晏，「我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習」，國立政治大學公共行政學系博士學位論文（1999），臺北，頁 123。

²⁵ R. Leach, and Percy-Smith J. *Local Governance In Britain.*, (New York: Palgrave: 2001), P.32.

²⁶ B. Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, (Kansas: Kansas University Press: 2000)，原文引自劉兆隆，「地方治理與管制革新」發表於地方自治與民主發展：2008 年選後臺灣地方政治研討會（臺中：東海大學政治學系，2008 年 6 月 15 日）。

協調	看不見的手	由上而下	改變組織	管理者的自我利益
錯誤的發現與更正	市場信號	政治信號	錯誤無法制度化	接受更多錯誤
公務員制度	以市場機制取代	減少層級節制	臨時聘任	去管制
職責	通過市場	通過顧客抱怨	無明確建議	通過前後控制

資料來源：B. Guy Peters, 2000，原文引自劉兆隆，「地方治理與管制革新」。

Moon 和 Welch 從國家中心說的價值立場出發，認為一般政府治理流程應該涵蓋三項主要的職能：(一) 設計的職能 (design capacity) 一指的是治理單位制定提供服務和生產財貨之規則的能力，其設計內容必須考量到通路 (entry)、價格、品質和數量四個基本要素；(二) 生產的職能 (production capacity) 一指的是治理單位提供服務和生產財貨所能夠運用之人力、資源、技術及專業經驗的能力；(三) 維持的職能 (maintenance capacity) 一指的是治理單位能否運用反饋系統評估並改善方案設計與產出之間的連結能力，包括監督、評估及落實 (enforcement) 三種能力。²⁷ 隨著地方治理走向多層次化，不僅參與治理的行動者更為多元，行動者之間的治理關係也更形複雜而多元化。有學者認為目前地方的治理關係可從傳統官僚、交易契約和社群夥伴三種治理類型討論，如表 2。²⁸

²⁷ M. J. Moon, and E. W. Welch, "Managerial Adaptation Through the Market in the Public Sector", *International Review of Public Administration (South Korea)*, Vol. 5, No. 2 (2000), pp. 132-133. 原文引自劉坤億，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，*國立空中大學空大行政學報*，第 13 期 (2003 年 8 月)，頁 251。

²⁸ 劉坤億，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，頁 247。

表 2 地方治理職能分類表

	設計的職能	生產的職能	維持的職能
傳統官僚模式	通路：偏好政府機關 價格：缺乏成本觀念 品質：內部稽核 數量：過度生產	偏好由政府機關直接負責提供生產所需之各類資源。	偏好由政府機關負責監督、評估及落實政策方案。
交易契約模式	通路：偏好外部廠商及非政府組織 價格：預算支出效益 品質：顧客或外部稽核 數量：市場供需機制調節	較偏好公共組織外部的廠商。	政府外部行動者較少承擔此一職能。
社群夥伴模式	通路：偏好外部廠商、非政府組織及其他地方政府 價格：最佳價值 品質：夥伴成員共同認定 數量：夥伴成員共同協商	整合各成員的人力、資源、技術和經驗，成員間各類資源的互補及互賴性較高。	政府外部行動者較少承擔此一職能。

資料來源：劉坤億，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」。

三、永續發展 (Sustainable Development)

1987年，聯合國世界環境與發展委員 (WCED)，發表「我們共同的未來」報告，將永續發展定義為：「能滿足當代需求，同時不損及後代子孫滿足其本身需求的發展」，所以「永續發展」應包含：「公平性 (Fairness)、永續性 (Sustainability)、及共同性 (Commonality) 三個原則；就社會層面而言，主張公平分配，以滿足當代及後代全體人民的基本需求；就經濟層面而言，主張建立在保護地球自然系統基礎上的可持續經濟成長；就自然生態層面而言，主張人類與自然和諧相處。」²⁹ 也就是說它是建構在：「環境保護、經濟發展及社會公義」三大基礎之上。永續發展範圍廣泛，舉凡土地資源、水資源、能源、農業、海洋資源、環境保護、健康風險、教育、社會福祉、城鄉發展、經濟發展、科

²⁹ 行政院國家永續發展委員會，「永續發展小百科」，2010年11月6日下載，《行政院國家永續發展委員會網站》，<http://sta.epa.gov.tw/NSDN/encyclopedia.doc>。

技研發及國際合作等，均為其工作範疇。」³⁰「OECD 國家中國家永續發展策略的良好實務（Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries, 2006）」報告中提出，經由 21 個國家案例中歸納出 8 種治理要素，能達至成功落實國家永續發展策略，分別是：「政策整合」、「跨世代時程」、「分析與評估」、「協調與機制」、「地方與區域控管」、「利益相關者的參與」、「指標與目標」、「監督與評鑑」，所謂「地方及區域控管（local and regional governance）」是指：「地方與區域政府機構均需充分參與國家策略制訂。亦即需要連結從地方、國家、區域到和全球等層級的政策。」³¹

綜上所述，地方治理與永續發展，即指地方政府必須維持地方公、私部門與社會秩序所需要的政治權威的作用和對行政權力的運用，而在運用的過程中必須要有全方位的視野，兼具公平性、永續性、及共同性。因而當代各國政府大規模的進行垂直式的結構調整，形成中央放權與地方攬權現象，地方政府擁有更多自主權。進一步而言，各國政府在政府再造的過程中，有「分權化」與「自主化」趨勢，亦即提高地方政府自主性，加強對地方政府授能。³²

參、兩岸地方政府治理與職能

中國數千年來都是君主立國，無法瞭解民主的理念。民國建立，中山先生引進西方的民主觀念，以五權憲法建構民主共和國。為推動與落實民主，乃希望先從小地區開始實施，中山先生認為「縣」是最合適的單位，於是乃有地方自治。³³民國 10 年，國民黨在廣東破天荒地進行中國有史以來的第一次「縣長民選」，以便試行直接民權，期以落實中山先生民權主義的地方自治。中山先生也對地方政府治參與職能界定為：「清戶口、立機關、定地價、修道路、墾荒地、設學校。」³⁴

³⁰ 行政院國家永續發展委員會，「永續發展行動計畫」，2010 年 11 月 6 日下載，《行政院國家永續發展委員會網站（2007）》，<http://sta.epa.gov.tw/NSDN/CH/PAPERS/FUTURE.pdf>。

³¹ 陳怡萱等，「國家永續發展策略控管要素及效能判別基準」，2010 年 11 月 6 日下載，《行政院國家永續發展委員會網站》，<http://sta.epa.gov.tw/NSDN/CH/PAPERS/200810203.doc>。

³² 丘昌泰，「強化地方政府的策略規劃功能」（1999），研考雙月刊（臺北），第 23 卷第 3 期（1999 年 6 月），頁 26-34。

³³ 我國第一份地方自治文件是 1908 年（清光緒 34 年）「城鎮鄉地方自治章程」。參見羅志淵，地方自治理論體系（臺北：商務出版社，1960 年），頁 90。

³⁴ 參閱中山先生所著「地方自治開始實行法」（1920 年 3 月 1 日）。文見中國國民黨中央委員會黨史委員會編訂，國父全集第 2 冊（臺北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，1973 年），頁 169-174。

一、我國地方政府治參與職能

民國 36 年公布施行的《中華民國憲法》第 108 條第 1 項：「左列事項，由中央立法並執行之，或交由省縣執行之：一、省縣自治通則。」第 112 條第 1 項前段：「省得召集省民代表大會，依據省縣自治通則，制定省自治法」。第 121 條：「縣實行縣自治。」但是，當時的政治環境以及日後的國共內戰，無法讓地方自治此一理想實現。政府來臺後，先以行政命令的方式實施地方選舉，直至民國 81 年 5 月 27 日第二屆國民大會臨時會三讀通過、同年 28 日總統公布的《第 2 次憲法增修條文》第 17 條第 3 款，省設省政府，置省長一人，縣設縣政府，置縣長一人，省長、縣長分別由省民、縣民選舉之。省、縣地方制度，以法律定之。

民國 83 年 7 月 29 日，立法院通過《省縣自治法》與《直轄市自治法》二法，將我國地方自治之發展，從早先的行政命令時代推進到正式法制化的時代。然而，隨著民國 85 年 12 月 26 日國家發展會議召開之後，漸漸形成凍結臺灣省政府此一層級的政策性主張。民國 86 年 7 月 18 日，國民大會三讀通過同年 21 日總統公布《第 4 次憲法增修條文》第 9 條第 1 項第 1、2 款規範：省設省政府，置委員 9 人，其中 1 人為主席，均由行政院院長提請總統任命之；省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。該條第 2 項並確立臺灣省議會議員與臺灣省省長之選舉自第十屆臺灣省議會議員及第一屆臺灣省省長任期之屆滿日起停止辦理；精簡省政府層級的政策方針於焉成形。民國 88 年 1 月，立法院通過《地方制度法》，並於民國 88 年 3 月通過廢止《省縣自治法》以及《直轄市自治法》。

二、中國大陸地方政府治理與職能

中國大陸 1954 年《憲法》規定，將地方行政區劃分為省、縣、鄉三級；民族自治地方分為自治區、自治州、自治縣三級。全國分為省、自治區、直轄市；省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。直轄市和較大市分為區。自治州分為縣、自治縣、市。自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方。1975 年憲法沒有專門規定行政區劃條款，惟從有關條款可看出，行政區域為省、地區、縣、人民公社四級。這部憲法將省級人民政府派出機關——地區作為一級政權組織；承認政社合一，以公社取代鄉級政權組織。1978 年《憲法》用專門條款規定行政區劃，與 1954 年與 1975 年憲

法不同的是，（一）是取消「地區」一級的政權組織，恢復 1954 年憲法規定的省、縣、人民公社三級區劃體制，（二）是在憲法序言中明確規範：「臺灣是中國的神聖領土」。1982 年《憲法》第 30 條：「中華人民共和國的行政區域劃分如下：（一）全國分為省、自治區、直轄市；（二）省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；（三）縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮（第 1 項）。直轄市和較大的市分為區、縣。自治州分為縣、自治縣、市（第 2 項）。自治區、自治州、自治縣都是民族自治地方（第 3 項）。」第 31 條：「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。」

（一）地方各級人民政府的組成

1986 年修訂後的《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第 49 條：「省、自治區、直轄市、自治州、設區的市人民政府分別由省長、副省長，自治區主席、副主席，市長、副市長，州長、副州長和秘書長、廳長、局長、委員會主任等組成（第 1 項）。縣、自治縣、不設區的市，市轄區的人民政府分別由縣長、副縣長，市長、副市長，區長、副區長和局長、科長等組成（第 2 項）。鄉、民族鄉的人民政府設鄉長、副鄉長。民族鄉的鄉長由建立民族鄉的少數民族公民擔任。鎮人民政府設鎮長、副鎮長（第 3 項）。」由條文可知，縣級和縣級以下的政府不設秘書長。另同法第 53 條第 1 款：「地方各級人民政府分別實行省長、自治區主席、市長、州長、縣長、區長、鄉長、鎮長負責制。」

（二）地方各級人民政府的產生

依《地方組織法》第 8 條第 5 款與第 9 條第 6 款的規定，各級地方行政長官和次官或副長官由本級人民代表大會選舉產生。縣級以上地方政府的成員還有秘書長、廳長、局長、主任、科長等，不是經由選舉產生，而是由本級行政長官提名報本級人民代表大會常委會批准任命的。³⁵

（三）選舉程序

地方各級人民代表大會及其常委會對本級地方行政官員進行選舉、決定任免和補選的時候，都必須全體成員的過半數參加投票，選舉方有效。地方行政

³⁵ 何國強，當代中國地方政府（廣東：廣東高等教育出版社，1994 年），頁 127。

長官和次官的候選人，由本級人民代表大會主席團或者 10 人以上代表聯合提名。在提名的過程中，沒有人數的限制，可由人大代表根據個人意願依法提出候選人後，經醞釀協商，再確定正式候選人名單。³⁶ 行政長官的候選人名單應比應選人數多 1 人，行政次官的候選人名單應比應選人數多 1 至 3 人。這制度稱為差額選舉。至於因辭職、罷免而再補選時，不論是行政長官或次官，候選人數可以多於或與應選人數相同。³⁷ 這裡須進一步說明的是，地方各級行政次官的人數，法律並無具體規範。需要根據政府的行政級別、管轄範圍、工作難易等客觀條件決定，並且要經上級政府或中央政府，以及本級人民代表大會及其常委會的同意。以實務而言，省級政府的行政次官有 5 至 6 人，然直轄市有例外，如上海市有 7 位副市長、北京市則有 8 位副市長。³⁸

肆、兩岸地方政府治理與職能法制層面比較分析

政府治理包含運作過程、關係與思維等，涵涉政府之間關係、制度法制等，如同學者對公共行政的治理的界定：「用於限制、指引，以及強化政府行動的一套法、行政規則，或操作實務。」³⁹ 也有學者認為：「地方治理意指一組決定個人與組織對決策行使權力方式的正式與非正式規則、結構與過程。」⁴⁰ 表 3 與表 4，即從兩岸的《憲法》條文，比較分析兩岸《憲法》架構下的地方政府。

³⁶ 何國強，當代中國地方政府，頁 126。

³⁷ 何國強，當代中國地方政府，頁 127。

³⁸ 何國強，當代中國地方政府，頁 127。

³⁹ 左峻德，地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究（臺北：行政院研考會委託研究報告，2007 年），頁 13。

⁴⁰ 左峻德，地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究，頁 23。

表 3 我國《憲法》及增修條文對於地方政府治理與職能之規範

條號	省或縣政府治理與職能之規範	條文	《憲法增修條文》第 9 條
第 109 條	由省立法並執行之或交由縣執行之	一、省教育、衛生、實業及交通。 二、省財產之經營及處分。 三、省市政。 四、省公營事業。 五、省合作事業。 六、省農林、水利、漁牧及工程。 七、省財政及省稅。 八、省債。 九、省銀行。 十、省警政之實施。 十一、省慈善及公益事項。 十二、其他依國家法律賦予之事項。	1. 增修條文第 9 條第 1 項凍結憲法第 109 條適用。 2. 依增修條文第 9 條第 1 項第 7 款省的功能為：省承行政院之命，監督省縣自治事項。
第 110 條	由縣立法並執行之	一、縣教育、衛生、實業及交通。 二、縣財產之經營及處分。 三、縣公營事業。 四、縣合作事業。 五、縣農林、水利、漁牧及工程。 六、縣財政及縣稅。 七、縣債。 八、縣銀行。 九、縣警衛之實施。 十、縣慈善及公益事業。 十一、其他依國家法律及省自治法賦予之事項。	
第 111 條	均權制度（剩餘權歸屬）	除第一百零七條、第一百零八條、第一百零九條及第一百十條列舉事項外，如有未列舉事項發生時，其事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。有爭議時，由立法院解決之。	

資料來源：作者自行整理。

我國中央與地方政府權力的分配，係採均權制度，亦即從權力的屬性來規範。也就是說，事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省，有一縣之性質者屬於縣。至於精省之後，省的職權為承行政院之命，監督省縣自治事項。

表 4 《中華人民共和國憲法》對於地方政府治理與職能之規範

條號	地方政府治理與職能之規範	條文
第 3 條	中央與地方職權的劃分原則	中華人民共和國的國家機構實行民主集中制的原則（第 1 項）。 中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則（第 4 項）。
第 27 條		一切國家機關實行精簡的原則，實行工作責任制，實行工作人員的培訓和考核制度，不斷提高工作質量和工作效率，反對官僚主義第（第 1 項）。 一切國家機關和國家工作人員必須依靠人民的支持，經常保持同人民的密切聯系，傾聽人民的意見和建議，接受人民的監督，努力為人民服務（第 2 項）。
第 89 條		統一領導全國地方各級國家行政機關的工作，規定中央和省、自治區、直轄市的國家行政機關的職權的具體劃分（第 4 款）； 審定行政機構的編制，依照法律規定任免、培訓、考核和獎懲行政人員（第 17 款）；

資料來源：作者自行整理。

對於中國大陸中央與地方政府職權的區分，依大陸現行《憲法》第 3 條第 4 項規範視之，從《憲法》的層次仍是採中央集權的觀點。

論述兩岸《憲法》的規範後，進一步分析兩岸規範地方政府的法律。從法的位階而言，憲法高於法律，法律高於命令，且憲法是國家的根本大法，故其規範的是國家制度的基本原則與架構。至有關國家制度原則與架構的落實，就需經由法律予以規範。

就我國《地方制度法》⁴¹第18、19、20、22、35、36、75、85條，開列直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）之自治事項等內容可知，因我國地方政府係實施地方自治，有關直轄市、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所的職能，皆明確規範。在我國地方政府治理與職能為：組織及行政管理、財政、社會服務、教育文化及體育、勞工行政、都市計畫及營建、經濟服務、水利、衛生及環境保護、交通及觀光、公共安全、與事業之經營及管理。

而依中國大陸《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》⁴²第54、55、59、60、61、66、條對於地方政府治理與職能之規範可知，在大陸地方政府治理與職能為：執行國民經濟和社會發展計畫、預算，管理本行政區域內的經濟、教育、科學、文化、衛生、體育事業、環境和資源保護、城鄉建設事業和財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計畫生育等行政工作。

我國與中國大陸屬單一國家制。兩岸中央政府與地方政府的關係，在我國《憲法》中是採「均權」的作法，大陸則是「中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則」。就前章論述地方政府的性質所分為：行政體、自治體與混合體地方政府觀之，我國是屬自治體地方政府，大陸屬混合體地方政府。

進一步而論，我國地方自治雖在《憲法》中有所規範，但因行憲未久，政府即遷移來臺。因此，有關地方自治的規定皆是採行政命令予以規範。直至民國83年7月29日，立法院通過《省縣自治法》與《直轄市自治法》二法後，方法制化。其後因組織再造，採精省政策，⁴³對地方自治法制再作研修。民國88年1月，立法院通過內政部研擬的《地方制度法》，並於同年3月通過廢止《省縣自治法》以及《直轄市自治法》。因精省與《地方制度法》的運行，使得地方政府面對地方自治、人民的需求、與政府回應能力等內外環境的衝擊。所以，學者指出，為落實地方自治，可從「行政服務的效率與品質」觀點，提出「地

⁴¹ 《地方制度法》，2011年6月27日下載，《全國法規資料庫》，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0040003>。

⁴² 《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》，2011年6月27日下載，《中國網》，<http://www.china.com.cn/chinese/law/690791.htm>。

⁴³ 1996年12月26日國家發展會議召開，提出凍結臺灣省政府此一層級的政策性主張。1997年7月18日，國民大會三讀通過，同年月21日總統公布第4次憲法增修條文第9條第1項第1、2款及第2項規範，省設省政府，置委員九人，其中一人為主席，均由行政院院長提請總統任命之。省設省諮議會，置省諮議會議員若干人，由行政院院長提請總統任命之。並確立臺灣省議會議員與臺灣省省長之選舉自第十屆臺灣省議會議員及第一屆臺灣省省長任期之屆滿日起停止辦理。

方可以辦理的事項，中央不必辦理」的主張，⁴⁴ 與從「住民自治之理念與垂直分權之功能」觀點，提出「地方優先」原則。⁴⁵

另就中國大陸而言，大陸雖然業已實施《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》，然在中央政府與地方政府之間是採「條條與塊塊」。所謂「條條」是指，不同層級的政府間上下貫通的職能部門或機構；所謂「塊塊」是指，由每一級政府內部按照管理內容劃分不同部門或機構所組成的整體。因為「條條專政」或「塊塊分割」，使得政府之間產生衝突。而中國大陸於 1978 年改革開放後，因為層層分權的結果，產生傾斜分權、垂直分權、經濟分權，同時也產生地方保護主義和地區之間發展的不平衡，形成之間的矛盾與衝突。⁴⁶ 也就是因「放權讓利」的改革，除強化地方政府的自主性外，也產生制度面與區域發展差異的衝突。⁴⁷ 地方政府，也不再是中國大陸社會主義計畫經濟體制下，中央政府的附屬物與權力載體。⁴⁸

伍、結語

西諺：「羅馬不是一日形成」，法制的建構，更是需凝聚社會各層面的共識。但也正因為如此，面對新的世紀，正如同愛因斯坦所說：「這個世界是思考的產物，沒有思考就沒有創新；沒創新則世界不會有任何改變。」兩岸在進入 21 世紀後，除面對國際環境各國的競爭，在兩岸的政府體系內亦面臨政治、經濟、社會等各層面的挑戰。更何況 21 世紀是一個快速變遷與競爭的環境，各國政府為因應此發展，對如何提升政府的競爭力，發揮政府團隊的效能，都視為重要課題。而各國政府，也正因應此而進行政府改造等運動，重新界定政府的角色與功能。中央政府與地方政府皆是國家的一部分，政府的一環；對服務人民而言，並無地位高低之別。往昔以「京城」為統治基點的觀點，在 21 世紀的

⁴⁴ 陳清秀，地方制度法問題之探討（臺北市政府法規委員會，2009 年 11 月 12 日），2010 年 11 月 6 日下載，http://www.law.taipei.gov.tw/success/doc/file_58.doc。另該文收錄於臺灣行政法學會編印，公務員法與地方制度法（臺北：元照出版公司，2003 年 1 月），頁 301-346。

⁴⁵ 許志雄，「地方自治權的基本課題」，月旦法學雜誌（臺北：元照出版公司），第 1 期（1995 年 5 月），頁 13。

⁴⁶ 周平，當代中國地方政府，頁 201。

⁴⁷ 邱騰玄，「中共地方政府影響中央決策渠道之分析：以駐京辦事機構為例」，國立東華大學大陸研究所碩士論文（2002），頁 1。

⁴⁸ 王敏、葉娟麗，「走向 21 世紀的中國政治發展」，華中理工大學學報（社會科學版）（武漢），第 14 卷第 1 期（2000 年），頁 20-23。

今日應重新思惟，強調「國家競爭力」的觀點，如此更能因應 21 世紀環境的變遷。

本文即從地方治理與永續發展的觀點，從法制層面比較分析兩岸地方政府治理與職能的模式。從地方治理的觀點，學者所提出的政府治理模式有市場型政府、參與型政府、彈性化政府及去管制型政府。其政府治理模式特徵，市場型政府為壟斷、參與型政府為層級節制、彈性化政府為永久性、去管制型政府為內部管制。學者並將地方治理分為傳統官僚、交易契約和社群夥伴模式，其地方治理職能為設計、生產與維持的職能。從永續發展的觀點則強調：「能滿足當代需求，同時不損及後代子孫滿足其本身需求的發展」，並包含公平性、永續性、及共同性。

對兩岸政府而言，雖然意識型態不同，政府的體制亦不同。然而兩岸政府卻需同時面對地方政府現代化的要求。所以，就兩岸中央與地方政府面臨的議題，如公務資源分配不均、公共事務的複雜化及區域化，另如因公務資源分配不均與地方性公共事務的複雜化，使得地方居民對地方服務的要求與日俱增，而政府若不能有效回應民眾需求，則可能產生地方政府運作上不可治理的危機。兩岸政治的發展面對如此的趨勢，即紛訂定相關法律，如大陸 1979 年的《中華人民共和國地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》；我國 1994 年 8 月《省縣自治法》、《直轄市自治法》的施行，其後 1999 年 1 月《地方制度法》施行。也就是說，兩岸因不同的政治發展，而對地方政府的組織功能界定亦有所不同。且兩岸在地方自治與發展型地方主義的運作下，地方政府的角色與功能已不同於往昔。也就是說，兩岸地方政府治理與職能，在民主政治與經濟改革開放之下，兩岸地方政府治理涵括對各種個人及機構、公私部門管理共同事務之諸多方式的總和，兩岸地方政府治理是使相互衝突或不同的利益得以調和，並且採取聯合行動的持續過程。

馮京當馬涼？論國際話語權與中國大陸拓展國際話語權的新思路

Western Interpretations V.S. Chinese Responses: Chinese Strategies for International Discourse Power in the Changing International System

彭思舟 (Peng, Szu-Chou)

臺北海洋技術學院教務長

吳建忠 (Wu, Chien-Chung)

國立臺灣師範大學政治學研究所博士

摘要

中國大陸在國際關係體系轉型的背景下，提升國際話語權顯得非常必要。在經過改革開放三十多年的發展，國家強勁崛起為國際話語權的提升提供了條件。但是相較於中國大陸，許多西方流行的詞語來到大陸經過稼接、翻譯與詮釋之後，似乎出現雞同鴨講、指鹿為馬的現象，甚至於出口到國際社會去，如何處理此一問題是相當嚴肅的話題。國際話語權是對國際事務、國際新聞事件的定義權，對各種國際標準和遊戲規則的制定權，對是非曲直的評議權、裁判權，以及國際議程的動員權。掌握話語權的一方就可以利用話語優勢，按自己的話語定義國際事務，制定國際遊戲規則，並對國際事務的是非曲直按照自己的利益邏輯做出解釋、評判，從而贏得道義的制高點。本文從大陸發生的兩起國際新聞事件來說明其在國際話語權方面的弱勢地位並未從根本上扭轉，在爭取國際話語權方面還存在著不少困境。

關鍵詞：話語權、中國崛起、概念扭曲、議程設定、偷換概念

壹、前言

伴隨 2009 年初春，到來的是全球危機的進一步惡化，西方無論是金融還是實體經濟都受到重創和波及。美國金融帝國的象徵、曾雄據全球上市公司市值首位的花旗銀行，股價居然跌破一美元。全球主要經濟體均是負增長。與此相對的，中國大陸儘管也受到「殃及池魚」之災，但因一方面有著充足的資金，另一方面受影響的僅是實體經濟，因此無需像西方國家一樣要靠發行國債籌資救市，更無需注資於金融業。

冷戰後，西方的「民主＋市場經濟模式」成為全球主導性意識形態。西方也藉此建立了幾乎無法撼動的發言權，成為統治全球和利益博弈的利器。令西方感到寢食難安的是，大陸以不同於西方的模式崛起，並在全球經濟危機下仍然表現得一枝獨秀：匯率不動如山、經濟繼續保持正增長、一向飽受西方指責的金融體系健康安全，¹無形中對西方構成了強有力的挑戰。在這種情況下，儘管西方國家迫切需要大陸的積極參與以擺脫百年一遇的經濟危機，但另一方面也竭力捍衛自己的價值觀，並以此作為外交工具對之進行博弈，例如人權或民主。簡單說來，即需要它的支援，但更要把這種支持的負面影響降到最低。

美「中」經濟對話結束了，人民幣升值等關鍵議題還是不了了之，但一如人們的預期，中共官媒極力渲染稱其為「運籌大國外交」。「中」美對話的葫蘆裡賣的是什麼藥，許多人都看不懂。未來人回頭看這段莫名其妙的對話，會很難理解。世界上最大的民主國家跟最大的專制國家對話，實在太過滑稽；各說各話，雞同鴨講，自然難以溝通。美國人難以理解大陸為什麼就是不明白時代的趨勢，大陸則慶幸美國人非常天真無邪。兩種管理社會的理念針鋒相對，軍事上互為假想之敵，貿易規模又如此巨大，用地緣政治的理論很難解釋清楚。大陸的要求有點道理，但也很無賴，但官員還是堂而皇之、說得出口；美國要求不算過分，還對大陸百姓有益，但中共就是置之不理，依然老生常談。

¹ 孫金城，「中國運籌大國外交直面全球後危機時代合作」（2010 年 5 月 25 日），2010 年 6 月 1 日下載，
《新華網》，http://big51.chinataiwan.org/xwzx/PoliticsNews/201005/t20100525_1384738.htm。

貳、中國大陸對於定義國際話語權的渴望

所謂「話語權」(discourse)，就是發言權。福柯(Michel Foucault)認為每個社會，話語的製造是同時受一定數量程序的控制、選擇、組織和重新分配的，這些程序的作用在於消除話語的力量和危險，控制其偶發事件，避開其沉重而可怕的物質性。² 話語權有特別的含義，它不僅僅是由辭彙和語法構成的符號系統，不僅僅是語言，而是語言的一種分類標準，是從特定角度所看到的語言的一個層面。誠然，話語是由符號構成的，但是，話語所做的不止是使用這些符號來確認事物。³ 福柯主張透過語言的內容、所指、意義，探尋它們與所言之事情或東西之間的實踐關係，探尋關於事情的解釋性偏差是如何被生產出來的，或者說，事情是如何被塑造出來的。話語是同質性的「陳述群」，關於同一件事情(實際的和建構的)，總是有不同的「陳述群」或「話語圈子」。同一「陳述群」或「話語圈子」內部的陳述具有連續性、次序性、對應性，它們相互作用，相互連接，形成不同的等級，從而使這些陳述構成一個有規則的「整體」。福柯的話語權實具有內部同質特徵和塑造功能。

話語權掌握在誰的手裡，誰就能決定社會輿論的走向。在當代社會思潮中，話語權指影響社會發展方向的能力，指一個新聞傳播主體的潛在的現實影響力。另從國際關係的觀點來看，話語權是指一個國家結合其硬實力和軟實力，通過指導國際事務、引導媒體輿論、影響外交政策、傳揚文化感染力，以達到在國際社會不同領域上成功說服的一種能力。⁴ 權力作為政治學的一個基本概念被學者廣泛使用，但將話語權明確作為一種權力的概念進入國際問題研究領域卻是新現象。

福柯認為話語權是語言與言語結合而成的更豐富和複雜的具體社會形態，是指與社會權力關係相互纏繞的具體言語方式。據此指出，話語意味著一個社

² Michel Foucault, 「話語的秩序」, 許寶強、袁偉選編, 語言與翻譯的政治(北京: 中央編譯出版社, 2001年1月1日), 頁3。

³ Michel Foucault, 謝強、馬月譯, 知識考古學(北京: 三聯書店, 1998年6月1日), 頁62。

⁴ 蔡國裕, 「中共企圖增強其在世界的文化『話語權』之研析」, 展望與探索(臺北), 第8卷第5期(2010年5月), 頁10-15。

會團體依據某些成規將其意義傳播於社會之中，以此確立其社會地位，並為其他團體所認識的過程。⁵ 葛蘭西的文化領導權、哈伯馬斯的合法化、羅蘭巴特的泛符號化等思想都可以看做某種意義上的話語權。可見，話語權不同於說話權，說話權是行為主體發出語言的權利，而話語權是行為主體追求其表達語言的含義能夠被確認的權力。通俗的說，話語權追求的是話語的影響力。由此不難看出，話語權的本質不是權利（right），而是權力（power）。即講話者通過言語或其他方式對議程設置及其結果進行影響、控制，謀取輿論的主動，從而達到既定目的。其言語的影響力大小就是話語權的大小。⁶

國際話語權作為國家綜合國力的延伸，由於國際社會的無政府性使其顯示出更為多樣的特徵。國際話語權涉及更多行為體，囊括政府組織、非政府組織及其廣大民眾；爭奪領域涵蓋政治、經濟、文化、傳媒、軍事等諸多國際領域。國際話語權以追求產生影響力為目標，本質上仍然反映的是一種國家間的權力關係，目的仍是實現由權力界定利益。國際話語權之爭，本質上即國家利益之爭。為此，可以將國際話語權定義為：以國家利益為核心，就與國際環境密切相連的社會發展事務和國家事務等發表意見的權力，並體現了知情、表達和參與權力的綜合應用。就其內涵而言，這一話語權是對國際事務、國際新聞事件的定義權，對各種國際標準和遊戲規則的制定權以及對是非曲直的評議權、裁判權，以及國際議程的動員權。掌握話語權的一方就可以利用話語優勢，按自己的話語定義國際事務，制定國際遊戲規則並對國際事務的是非曲直按照自己的利益邏輯做出解釋、評判，從而贏得道義的制高點。

當然，國際話語權不同於奈伊（Joseph S. Nye Jr.）所提出的 Soft Power。軟實力是指通過吸引力而非靠強硬手段或利益引誘的方法去影響別人，來達到所想要達到的目的之能力。軟實力在外交上多是作為一種外交手段，可以歸屬於文化外交的範疇。而國際話語權以提高國家在國際社會尤其是國際組織中的規則制定、議程設置能力以及對國家事務的評判力為目標，既是外交手段，又是外交目標。

⁵ 梁凱音，「中國拓展國際話語權的思考」，中共中央黨校學報（北京），第 13 卷第 3 期（2009 年 6 月），頁 109-112。

⁶ G. C. Spivak，「翻譯的政治」，許寶強、袁偉選編，語言與翻譯的政治，頁 253-282。

參、鄧小平時代的接軌：增強國際話語權的基礎

在提升國際話語權的競爭中，過去的中國大陸處於比較被動的地位。西方國家指責大陸存在人權問題，其就不得不設法解釋自己的人權狀況正在改善；西方國家抨擊大陸政治不民主，大陸就不得不設法證明自己正在朝著民主的方向前進。重要的是，大陸與外部世界已經在很多方面、特別是經濟方面形成了高度依賴性，而唯一理性的選擇，只能是不折騰，繼續實行改革開放，以更大的力度發展自己，使自己儘快成為真正的世界強國。如果大陸的國際話語權被削弱，走向世界就缺乏支撐力，要爭得更多的國際話語權，就必須在國際社會和國際事務中爭取主動，這與其發展的國際關係理念有著密切聯繫。

當下，大陸在世界上的國家形象與實際情況有巨大差距，一方面是因為西方媒體的議程設置牽引了閱聽大眾；另一方面受西方閱聽大眾對大陸官方媒體接受程度的限制，被扭曲的大陸國家形象得不到很好校正。如何增強在國際舞臺上的話語權，讓大陸的聲音傳得更遠？如何扭轉國際傳播中西強中弱的局面？如何有效開展國際傳播？一個重要的方法就是善於運用世界語言講好大陸的故事。邏輯學上有偷換概念的說法。在日常生活中，人們很容易發現和一個經常偷換概念的人交換意見是非常困難的事情。和一個隨意定義東西南北的人，無法討論方位，這是一個簡單的道理。當今西方國家或者臺灣民眾發現和大陸政府很難溝通，其實是同樣的原因。因為大陸政府對任何普通的概念都可以另行解釋。

從邏輯學上的偷換概念而論，中共自建政以來，發明了很多字、名詞，讓人覺得非常奇怪，比如說專政，它叫「人民民主專政」；又是民主，又是專政。然後到「社會主義道路」，它又說「中國特色的社會主義道路」，很多人都覺得這個「中國特色的社會主義道路」拋棄了馬克思、列寧的社會主義概念，完全是資本主義的模式。像民主，中國大陸又變出來「中國的民主模式」，所以想來這個也是有它背後的目的，中共在偷換民主概念。

20世紀初，曾有學生追問英國邏輯語言哲學家羅素（Bertrand Russell），什麼叫做「概念上的不可能」？羅素回答：「圓形的方塊」就是不可能的，雖

然這個名詞完全符合文法。⁷ 所以香港的終審法院，最後無法真正地終審就毫不奇怪。凡是詞語，必須在其語境中獲得意義。詞語一旦脫離語境是不具有意義的。對詞語進行脫離語境的理解，必然謬誤百出的。例如有學者提到，「民主」一詞經過西方世界向東方世界的傳播，而出現了「概念旅行」(concept travel)，使得非西方國家在使用「民主」的詞彙時，容易造成「概念扭曲」(concept stretching)的缺失。「概念」的建構對於社會科學而言，屬於基礎性的研究，但許多政治學的「概念」在大陸卻有「概念扭曲」的問題。如果概念不明確，從何進行有意義的討論？特別是涉及到「本質可爭議的概念」(essentially contested)。⁸ 由此大陸開始學習到如何詮釋的重要性。

中共革命的成功歸功於馬克思列寧主義同中共革命的具體實踐相結合。強調大陸的「特殊性」是中共的一貫手法，為其反覆的政策作了理論鋪墊。從理論上說，具體問題要具體分析，這並不錯。但是，特殊性如果被濫用，就容易成為政黨用來掩蓋其非法行為的藉口。「中國特色」就是這樣的例子。我們可以從 1982 年具有「中國特色的社會主義」，1987 年的社會主義初級階段論，1992 年的社會主義市場經濟，混合所有制經濟在中共的 16 屆 3 中全會中得到明確的闡述，直到胡錦濤時代已經漸漸不提社會主義市場經濟，簡單帶過則是市場經濟概念，上述的概念均是從西方傳進大陸，進行了一定的嫁接處理。大陸跛足資本主義就變成了「中國特色的社會主義」；「失業」變成了中國特色的「待業」；「解僱」變成了中國特色的「下崗」；「貧窮」變成了中國特色的「社會主義初級階段」；言論、信仰自由的「人權」變成了中國特色的「生存權」。

鄧小平的這些對策將支解社會主義的概念，扭曲既存制度結構，造成一種價值與事實分裂、意義與行動背離的局面。正所謂「掛羊頭賣狗肉」、「打左轉燈向右轉」、「明修棧道，暗渡陳倉」。⁹ 有些話說得，做不得；有些事做得，說不得；有些真理沒有新潮，卻必須照樣供奉；有些實踐人人在做，卻誰都不許說破。鄧小平的如意算盤是：保留社會主義的空招牌，可以抵禦來自左面的合法性攻擊。實施局部自由化的經濟改革政策，可以迎合來自右派的合法性呼

⁷ 范疇，「社會主義市場經濟，圓形的方塊」(2010 年 12 月 28 日)，2010 年 12 月 28 日下載，《聯合新聞網》，<http://fe4.udn.com/NEWS/FINANCE/FIN11/6059205.shtml>。

⁸ 蔡文軒，「中國式民主的概念架構」，發表於 2010 年臺灣政治學年會論文(士林：東吳大學，2010 年 11 月 5 日)，頁 1-3。

⁹ 楊光，「當代中國的政治合法性危機」，北京之春(紐約)，2010 年 6 月號，頁 48-54。

籲。讓一部分人先富起來，可以收買權貴階層的政治忠誠；開一張共同富裕的期票，可以安撫平民社會的心裡失落。應該說，這些對策在毛鄧體制的交叉過渡時期、在百廢俱興的改革初期頗見成效。但是，在嚴格意義上，這些並非合法性危機的解決知道，只是危機爆發的延緩之策和危機來臨時的減震之法。

近年來，大陸的經濟綜合實力不斷增長，處在一個正在崛起的狀態，引起世界的普遍關注，在這種背景下，圍繞大陸的迅猛發展，國外有許多論調先後出籠，像中國威脅論、中國崩潰論等等，也有正面的反應，像中國機遇論等。在這種情況下，中國大陸應該表明自己的態度。¹⁰ 近 20 年來，一種批判意識和發言在大陸內成長，從邊緣走向中心，已經成為一種耳熟能詳的論述，大體可概括為如下主張：大陸學術界的許多學者，一直在套用西方的典範、理論、概念和方法，用來理解和解釋大陸的傳統和現況。但這種移植套用在雙重意義上是錯誤的。首先，它在知識論上是一種「語境誤置」：將西方的特殊理論錯誤地上升為普遍有效的理論，再應用於大陸特殊的語境與條件之中。這不僅無法對已有的經驗提供有效的解釋，反而削足適履地遮蔽與扭曲了大陸獨特的經驗。其次，它在倫理意義上是一種「文化帝國主義」：將多種異質文明的「空間性」錯誤地轉換為（貌似普世的）同質文明的「時間性」，由此將中國文明置於西方文明（「世界歷史」）進程的低級階段。由這種批判論述得出的一個自然推論是：中國大陸應該尋找自己的方式來理解自身的歷史與現實。於是，「中國模式」成為一個呼之欲出的目標。¹¹

肆、胡錦濤時代的翻譯：從媒體來構建話語權的困境

在援用西方流行詞語，尤其是當代西方政治學的概念來解釋中國大陸思想時，往往會出現不吻合、扭曲、誤讀、忽略等落差現象。造成這種落差現象的其中一個原因在翻譯問題上，西方字詞翻譯成中文後，華人學者常常由它的中譯衍生出種種想當然的看法，不自覺地把概念狹隘化。中文的「民主」、「人權」是從西方翻譯過來的，無論在語言上、還是實際操作規程，都可以這

¹⁰ 「崛起的中國要有自己的話語權—訪中央黨校國際戰略研究所副所長宮力教授」（2004年3月22日），2010年8月17日下載，《南方網》，<http://www.southcn.com/nflr/lzhuanti/hpiq/sdcs/200405101003.htm>。

¹¹ 「建構純粹的『中國範式』是否可能」（2009年8月22日），2009年9月11日下載，《中央人民廣播電臺對臺灣廣播中心》，<http://big5.am765.com/gate/big5/www1.am765.com/>。

麼說。經過翻譯的東西，必然會有不同程度的誤解和改變。更何況對民主這個時髦標語的翻譯一直很時髦。大家都想從中撈一把，結果譯者不止一位，自有不同的譯法，莫衷一是，也增添了普通公民理解的難度。再加上漢字是象形文字，容易令接受者望文生義，發生各種奇妙的聯想。於是，大家協力同心，把本來還算簡單樸實的「民主」弄得花枝招展起來。

其次，為了搭上美國的反恐列車，大陸也巧妙的將疆獨分子定位成恐怖主義分子，達到不錯的效果。但是，在 2008 年處理兩個國際矚目新聞事件時，與境外主流傳媒間展開的互動，產生兩種截然不同的效果，或能說明問題的關鍵所在。第一個新聞事件是 314 拉薩騷亂事件，大陸未能及時做出反應；第二個是 512 四川汶川大地震，大陸則採取了全面開放的態度。兩相對比，314 拉薩騷亂事件的負面影響迄今仍產生困擾，而 512 四川汶川大地震則讓世界認識一個在災難面前「堅毅不拔的、重視以人為本」的中國大陸。資訊開放的程度，顯然決定了兩種反差甚大的結果。

2003 年 SARS 事件以來，大陸接連發生了多起引起世界高度關注的重大突發事件，如西藏 314 拉薩事件、南方雪災、新疆烏魯木齊 75 事件，以及汶川、玉樹地震、甘肅舟曲 87 特大泥石流事件、日本扣押大陸船長事件等。由於這些事件具有突發性和災難性等特點，具有獨特的新聞價值，會迅速產生巨大的衝擊力和震撼力，往往在極短時間內向全球擴散，成為社會輿論關注的焦點和熱點。因此，大陸越來越重視對這類事件的話語權爭奪。但就目前來看，大陸在國際話語權方面的弱勢地位並未從根本上扭轉，在爭取正當而強勁的國際話語權方面還存在著不少困境，主要表現在：

一、國際輿論競爭激烈

一般而言，國際一流媒體有三個標準：一是強大的國際影響力，包括品牌影響力、話語權、輿論引導力等；二是強大的運營能力，指媒體的經濟收入水準、創收能力以及產業效益等經濟財務指標；三是雄厚的基礎規模，包括媒體的整體規模水準、國際覆蓋能力、製作播出能力等。¹² 目前，美國擁有遍布世界各地的新聞傳播網路，控制全球 90% 的新聞和 75% 的電視節目的生產和製作，

¹² 陳金龍，「創建外語新聞國際頻道，爭奪視頻國際話語權」，中國廣播電視學刊（北京），第 11 期（2009 年 11 月），頁 66-67。

為其話語霸權的建構提供堅實的資源供給，¹³ 而許多第三世界國家的電視節目有 60%-80% 的節目內容來自美國。¹⁴ 參照上述標準，大陸目前還缺乏一家真正意義上的世界一流媒體，大陸媒體在新聞蒐集能力、傳播能力、輻射能力等方面還存在很大差距，且中央媒體之間沒有橫向聯合、缺乏溝通交流、無法協同行動，難以形成事件報導合力，這造成其聲音常常被淹沒，出現失語狀態，也在一定程度上導致大陸「文明進步開放」的真實形象與一些西方記者筆下「妖魔化」形象的較大反差，可謂媒體落後也會面臨被動挨打。在一些涉及大陸社會穩定和安全的突發事件上，西方媒體別有用意的解釋方式容易在國際社會產生負面影響，甚至在一定程度上使國際社會忽視大陸政府所發揮的積極作用。

例如新疆烏魯木齊 75 事件發生後，西方媒體就指出民族爭端、人權等話題，而大陸境內的報導凸顯其警察在維護治安方面的巨大犧牲，也刻意彰顯那些「恐怖分子」的殘忍行為，這種報導方式和宣傳視角就使得海外受眾無法瞭解真實的中國大陸。

二、西方媒體易獲取報導主動權

西方媒體以國際社會代言人自居，以大國責任為藉口，操縱國際議程、炒作國際議題，企圖引導與規範大陸的發展方向，並憑藉設置新聞議題的權力，通過對資訊材料的取捨，極力壟斷民主、自由、人權話語權，掩蓋西方政府政策的真實目的，給大陸貼上所謂威權、專制等標籤，進而抬高本國利益追求的合法性。如西方媒體宣揚美國攻擊伊拉克是民主之戰，而大陸從蘇丹購買石油被稱之為侵犯人權（涉及達爾富問題）。¹⁵ 不平衡的和有誤差的新聞流動往往會導致錯誤的或消極的國家形象和國際間的誤解，造成他國形象誤讀。¹⁶ 正是由於西方媒體擁有先佔優勢，中國大陸國家形象的外部塑造權在很大程度上掌握在西方媒體手中，不少話語議題、新詞彙的評判標準和解釋權同樣也掌握在西方手中，致使大陸的國際身分不斷被定位，如具有負面危害的「中國」責任論、「中國」污染環境論、「中國」輸出通脹論等。儘管越來越多的國家對大陸的發展模式、發展道路、發展成就以及核心利益逐步有所瞭解，海外媒體對大陸不

¹³ 薛中軍，*中美新聞傳媒比較：生態、產業、務實*（上海：復旦大學出版社，2005年10月1日），頁78。

¹⁴ 董傳，「全球化背景下的文化發展戰略」，*瞭望*（北京），第18期（2010年），頁64。

¹⁵ 「遭批重利輕人權，中國稱買蘇丹石油不等於支援政策」（2006年5月28日），2010年11月13日下載，*《星島環球網》*，http://www.singtaonet.com:82/global/world/t20060528_222594.html。

¹⁶ 李宏、李氏，*傳媒政治*（北京：中國傳媒大學出版社，2006年2月1日），頁210。

同角度的報導也不斷上升，但由於價值觀和新聞觀的差異等原因，西方媒體報導中，有損大陸形象的事件仍時有發生。

三、報導事件方式欠佳

讓世界聽得懂大陸的聲音，是爭得更多國際話語權的關鍵。但大陸媒體對外報導方式還存在一些不足，在報導實效上還沒能充分實現讓海外受眾感動與理解，沒有將大陸的優勢觀念轉化成為具有吸引力的國際主流語言，這很容易讓聽眾感受到強詞奪理現象。例如胡錦濤時代最重要的和諧社會論述，而「和諧世界」理念就缺乏深入的學術論證和理論支撐，而僅僅成為一種政策性宣告，說服力大打折扣。此外，有些情緒化的反應會損害大陸的國際形象，不利於爭取國際話語權。另外，對某些突發事件的深度報導和評論不夠及時，沒有將內部宣傳與對外宣傳恰當地區分開來，在對外報導中出現較多程序化內容和抽象表述、空洞說教，枯燥和冰冷的數字較多，缺乏西方受眾較為關心的人情味的內容、具體化的細節、生動性的事例、鮮活性的人物等表述。同時，在迅速發展的互聯網時代，大陸的網路話語權處於弱勢地位，在網路傳播內容裡，英語占 68.4%，中文只有 4%，¹⁷ 這說明其在世界上的聲音確實過小，而有些網路評論性文章往往把大陸語境中的特定政治術語、政治概念生硬地對外進行報導，不僅讓海外受眾難以理解，甚至可能引起反感，自然使得報導實效大打折扣。

伍、中國大陸爭奪國際話語權的有效途徑

大陸 1978 年迄今的眾多改革當中，雖怪異但「最為成功」的就是傳媒。比如，1990 年代後期以來，境外傳媒及其產品不因大陸入 WTO 而取得優勢，反而逐次被其政府馴服。大陸官方駕馭傳媒市場，強化其商業競爭力的同時，堅持傳媒作為黨政喉舌的能力，並未減少，電視劇、電影、動漫等內容的產製能量及受歡迎度均有很大的提升。2001 年底大陸擴大推動的「走出去」工程在原有基礎上，2009 年已達新的高峰，央視 5 種外語頻道與長城電視平臺到達 139 國、收視戶超過 1.1 億，其他如《人民日報》子報的《環球時報》，以及中共中

¹⁷ 趙啟正，向世界說明中國—趙啟正演講談話錄（北京：新世界出版社，2005 年 5 月 1 日），頁 12。

央委員會機關刊物《求是》雜誌發行英文版，新華社辦理英語電視頻道，在在顯示大陸爭取長遠的國際發言權而不必然是短期經濟效益的企圖心。¹⁸

除此之外，面對西方的話語霸權，大陸只有在重大突發事件中坦誠面對事實，通過及時、客觀、充分地報導和深入挖掘突發事件處置過程中的積極因素，來有效地引導國際輿論，以在世界人民面前樹立新形象。

一、迅速反應，以實際行動贏得國際輿論信任

重大突發災難事件發生以後，全世界媒體都會聚焦於事發國身上，例如臺灣小林村的八八風災、澳洲水患、美國紐奧良風災及日本三三一強震，這是檢驗該國政府危機反應和處理能力的最佳時機。在突發事件的處置過程中，政府的一舉一動、一言一行都是對自身形象的傳播行為，都將成為國內外媒體關注的焦點。發生災害和災難並非說明政府無能，關鍵在於怎麼處理，包括對災害和災難的新聞處置，處理得好就能展示政府的能力。¹⁹

在青海玉樹賑災過程中，大陸政府的處理方式和速度獲得世界媒體輿論的普遍讚譽。首先，主張依靠自己力量進行救援。²⁰ 與此同時，中共中央和國家領導人迅速承擔領導救災責任，正在巴西訪問的國家主席胡錦濤提前結束南美行程，迅速回國投入抗震救災工作；國務院總理溫家寶在震後第二天（2010年4月15日）就抵達災區，並做出救人第一的重要指示。隨後，國務院決定於2010年4月21日舉行全國哀悼活動，全國各地和駐外使領館下半旗致哀，停止公共娛樂活動。

其次，新聞媒體在第一時間發布權威資訊。災情發生後，通過新華社等中央媒體機構「迅速、準確、客觀地報導」，以及各級相關政府部門的新聞發言人「有條理、機智性」回答和「及時」反駁一些記者的質疑，促使西方主流媒體紛紛轉載大陸媒體播發的新聞圖片和相關視頻，並對大陸政府的救援工作做出「客觀報導和積極評價」；這些實際行動成為與西方國家爭奪話語權的有力武器。

再而，當地政府主動完善災情資訊發布體制。地震發生後，青海省迅速啟

¹⁸ 馮建三，「中國傳媒搶國際發言權」，聯合報（臺北），2009年11月20日，第11版。

¹⁹ 宏磊、譚震，「在第一時間搶佔輿論制高點——國務院新聞辦副主任王國慶談新聞發言人制度」，對外大傳播（北京），第10卷（2005年10月1日），頁6-13。

²⁰ 大陸政府婉拒國際救援，這在國外也不乏先例，如2004年東南亞海嘯後，印度不願意接受援助；美國在遭遇颶風卡崔娜後，也拒絕來自聯合國和其他國家的援助。

動《青海省外事辦公室破壞性地震涉外應急預案》，玉樹地震災區本著及時、準確、客觀的報導原則，專門設立前方新聞中心，主動向中外媒體提供權威資訊和相關服務，為中外記者特別是外國記者開展報導提供各種方便，並協調境外記者採訪抗震救災工作，以達到有效影響境外輿論的目的。

二、搶先發報，以突發事件為契機形成國際聲音

國際一流媒體都有賴於成功地對重大突發事件進行報導，這是爭取國際話語權、提高媒體公信力的核心；只要能快，能先入為主，能做到鋪天蓋地，就會形成一種可怕的力量。潛移默化就是主導媒體、塑造輿論，就是滲透、影響，就是搶占先機，²¹這是目前大陸讓世界覺得驚訝的一面。事實上，一些突發事件確實造就一些國際媒體的輝煌，如對二戰的報導造就了 BBC 的成功，波斯灣戰爭成就了 CNN，²²911 事件讓半島電視臺異軍突起。因此，借鑑國際經驗，主動介入重大突發事件的報導，這有助於在競爭過程中形成聲音。

突發事件報導不能只依靠一家媒體來完成，必須是多家媒體、多項業務共同發展，才可能全方位、多層次地解讀事件，但這是中共中央對於輿論報導產生侷限性的劣勢。因此，大陸致力於通訊、電視、網路、報刊等媒介在突發事件報導方面的加強溝通、優勢互補，期有效推動內外部一切可供利用的物質資源和資訊資源，打破內部壁壘，統籌部署，形成跨部門跨領域甚至跨國界的協同機制，努力在事件報導上統一口徑、統一發布平臺、統一訊息反擊報導主要靠兩個方法：

第一，爭奪大陸境內突發事件報導的主導權，在獲取國內突發事件資訊方面，大陸媒體能迅速掌握權威資訊源，擁有報導發布機構和報導時間、地點等優勢，而且搶在其他國家報導之前發布，以取得先聲奪人的首音效應。如新疆烏魯木齊 75 事件發生後，新華社立即啟動應急報導機制，在全球媒體中率先對外播發英文快訊，隨後統一調動中、英、阿等各種語種文字、圖片以及多媒體報導力量，對這一突發事件進行全程跟蹤報導，始終牢牢把握話語權，所發新聞稿件被國外媒體廣泛採用，成為國際輿論關於這一事件的重要訊息來源。

其次，積極介入涉及大陸核心利益和周邊國家的突發事件報導。在涉及領

²¹ 錢其琛，外交十記（北京：世界知識出版社，2004年7月1日），頁311。

²² 胡光夏，「2003年美伊戰爭新聞處理之研究」，復興崗學報（臺北），第78期（2003年9月1日），頁193-220。

土爭端問題時，大陸主流媒體、網路新媒介都表現一邊倒的愛國局面。2010年9月7日，日本在釣魚臺附近扣押大陸漁船及全體船員後，大陸媒體迅速發布新聞圖片、相關視頻和專題報導，讓全世界聽到、看到大陸的國家力量。在周邊國家突發事件方面，大陸把握機會、掌握主動權，由新華社、新華網等媒體提供現場畫面與同期聲報導。對於既複雜又敏感的「朝核危機」，大陸藉獨特的地理優勢和政治優勢，完全有可能擁有支配性條件使全球媒體採用大陸媒體的報導，從而傳達其聲音。

三、巧設議題，爭奪國際話語權的解釋權

突發事件報導一向是國際主流媒體必爭的戰略高度，也是西方媒體影響大陸形象的重要領域。對突發事件進行及時、充分地報導，強化議題設置，有利於增強大陸媒體的國際影響力，可有效化解西方媒體的負面報導，維護形象。

（一）充分運用議題設置的價值

成功的議題設定離不開引起關注、強化處理、反覆報導三個環節，也就是說既要突出主流話語層面急於瞭解的突發事件，還要把這一事件進行整合，引導閱聽者大眾深入理解，更要運用媒體資源進行累積式報導，從而使期望的輿論迅速形成。在此過程中就需要充分運用各類報導技巧，突出新聞、用事實說話、寓理於事、客觀平衡等，以增強報導的說服力和感染力。在甘肅舟曲87特大泥石流事件發生後，大陸媒體就較為成功地進行議題設置，把民眾的目光聚焦於每日災情、救災搶險、社會捐助等主題，用事實說話、用鏡頭講故事，並對高強度的搶救進行現場直播，將報導與評論自然結合，多方位提供受災資訊，成為人們瞭解和關注救災進展的重要資訊來源，進而有效引導大陸各地民眾、企業積極進行捐贈救助。

（二）重視深度報導的積極作用

出色的深度報導能夠高瞻遠矚，對事件的發展趨勢做出準確預測，有助於大眾正確認識事件的來龍去脈，增強報導的實際效果。青海玉樹地震發生後，新華社除發布那些冷冰冰的傷亡數字和政府救援情況，注意迴避過於淒慘的場景之外，設置了一系列生動感人的現場報導，發布一些專題性特稿，如災民的自救逃生、家人及親屬的心裡反應、救援面臨的困難、醫療衛生狀況、災後重建計畫等內容，被西方各大通訊社所採用，效果良好，確提升了大陸媒體對話語權的設置和掌控能力。

（三）形成國際焦點議題的跟蹤和快速反應機制

對具有廣泛影響的議題，要儘早介入、儘早發聲、儘早造勢，同時，要充分瞭解自己的發言事件，注意事件報導的背景解讀。目前中共著力於把大陸想要報導的與海外受眾想要瞭解的結合起來，凡是對中共有利、海外又感興趣的議題，大陸媒體就也不斷積極啟動，並不斷向廣度和深度開掘，例如對涉藏、涉疆、民主、人權等問題，巧妙運用施放探測氣球的策略，恰當而明確地表達大陸對著這些敏感問題的基本態度，增進國際社會對大陸的了解，樹立不同於西方視野的國際形象。目前中共尚未以開放心態對待外國記者，允許進行實地採訪（如西藏、新疆等地），這仍不利於國際社會正確認識大陸現實狀況。

四、鼓勵民意代表和民間人士的輿論活動

民意代表和民間人士的輿論活動在相當程度上反映著民心，代表著人民意志，也是體現國家話語權的重要方面。隨著資訊化水準的不斷提高，大陸的互聯網和手機用戶數量均已達到世界首位；而網路資訊傳播具有分散、互動、多點無界等特點，為民意代表和民間人士的輿論活動提供了良好條件，也為大陸話語權的擴散提供巨大空間。因此，高度重視各類民意也對爭奪話語權方面有積極作用。

（一）強化人大代表的對外聲音

針對美國、日本等國部分國會議員發表言論抨擊大陸內政外交的做法，大陸也開始借鑑「中」美人權對話的成功經驗；雖然尚未嘗試利用民意代表進行主動反擊，但可大膽預測大陸未來也會強化人大代表的對外發言。也就是說，大陸會進一步加強全國人大和政協參與公共外交功能，充分發揮人大代表和政協委員的公信力和選民利益代表的作用，這就能有效平衡國家政策和民意基礎，有效應對以美國為首的西方國家立法部門涉及大陸議題的立法活動，從而有助於形成奪取國際話語權的綜合效應。

（二）重視網路民意的作用發揮

網民的聲音越來越具有影響力，尤其是在涉及大陸海外利益方面，已經形成一股不容忽視的輿論新生力量。2008年拉薩騷亂事件後，國際一些媒體的報導，引起大陸公民極大憤慨，有網民建立了一個 Anti-CNN 網站，²³ 專門用來

²³ Ant-CNNi 願為有需要的論壇提供協助（2010年1月21日），2011年1月27日下載，《四月青年》，<http://bbs.anti-cnn.com/thread-218855-1-1.html>。

收集和駁斥西方媒體對大陸的不實報導。這種民間力量、草根聲音做到很多政府和官方媒體做不到的事情，在隨後的南海事件以及大陸船長被日本扣押事件中，網民的呼聲引起國際媒體的高度重視，為爭奪「中」日關係中的話語權提供了有力支持。

（三）積極利用國際媒體的發聲機會

國際媒體報導是大陸媒體對外報導的重要延伸與補充，國際媒體克服了大陸對外報導中由於空間距離阻隔和認知程度差異的缺陷，承擔讓大陸瞭解世界、讓世界瞭解大陸和向世界說明大陸的使命。²⁴ 因此，大陸積極創造在國際媒體發聲的機會，利用國際媒體對重大事件的關注，在人性化內容、生活化敘述的報導中讓國際受眾理解並接受大陸立場。自 2008 年美國金融危機引起的全球經濟衰退以來，大陸一些企業在海外收購外國電視臺，已經獲得大陸創投的資金挹注，並與官方媒體聯手在海外舉辦大型活動，²⁵ 這就體現了大陸官方亟欲傳達的聲音，正悄悄滲入歐美民間社會的每一個角落。

陸、結論

中共在國際媒體的報導中一直處於弱勢，國際媒體常以西方觀點加諸中國大陸上，因此大陸才會有模仿半島電視臺，向世界直接傳播大陸發出的訊息、世界觀和對國際事務的看法。目前大陸爭奪國際話語權的有效途徑有三：一是迅速反應，以實際行動贏得國際輿論信任；二是搶先發報，以重大突發事件為契機形成國際聲音；三是巧設議題，爭奪國際話語權的解釋權；四是鼓勵民意代表和民間人士的輿論活動。透過四種方法來引導國際輿論，以在世界樹立國家形象。否則，與西方媒體仍會陷入指鹿為馬、雞同鴨講的尷尬局面。

雖然如此，大陸媒體在報導時仍有許多可進步的空間，除了發布冷冰冰的傷亡數字和政府救援情況，注意迴避過於淒慘的場景之外，還必須努力進行生動感人的現場報導。面對西方媒體報導形象的重要領域，大陸必須採取充分運用議題設置的價值、重視深度報導、形成國際焦點議題的跟蹤和快速反應機制來因應。

²⁴ 何國平，中國對外報導思想研究（北京：中國傳媒大學出版社，2009年5月1日），頁118。

²⁵ 吳靖雯，「海外電視網強調中國海外話語權」，旺報（臺北），2010年7月30日，第7版。

大陸大眾傳媒權力擴張、全球傳播格局失衡和主流媒體話語偏向，讓媒介霸權成為當下熱門批判話語。大陸已經對於媒介角度分析其權力的構成，也已經發現依附性權力、生產性權力和資源性權力在媒介霸權中的運行規則，這是國際社會面對崛起中的大陸傳媒所必須要因應的。面對越演越烈的話語權爭奪戰，大陸應當會趨利避害、順勢作為，在維護好國家主權，兼顧拓展國家利益與塑造良好形象，這將會不斷擴大其國際話語權，這是國際社會及臺灣將必須面對的新議題。

各國主權基金概況

The Present-Day Situations of SWFs

蔡學儀* (Tsai, William)

醒吾學院國際貿易暨商務系教授

摘要

主權基金是 2008 年全球金融風暴期間才開始受到注意的議題，國內在這方面的研究也還在起步階段。由於主權基金具有相當的敏感性，多數國家主權基金的資訊並不公開，因此各國主權基金資訊的蒐集成為主權基金研究最大的挑戰。本文盡可能蒐集各國主權基金官方網站的資訊、跨國政府與非政府組織的報告、國外主權基金相關研究單位的研究報告，以及國際專業財經媒體的報導等，經過仔細的判讀及深入的整理和分析，以獲得具有原創性和有效的資料，期為主權基金研究和政策制定者的重要參考。

壹、前言

主權基金最早出現在 1950 年代。1953 年科威特政府成立一般準備基金 (General Reserve Fund, GRF) 和未來基金 (Future Generations Fund, FGF) 來管理石油出口所累積的財富，之後並成立科威特投資局 (Kuwait Investment Authority,

* 英國 Warwick 大學政治學暨國際關係博士，英國 Reading 大學國際關係碩士。

KIA) 管理兩個基金，目前這兩個基金的總資產規模已經超過 2,028 億美元。¹

另一個主權基金的始祖為吉里巴斯的收益平衡儲備基金 (Revenue Equalization Reserve Fund)。位於北太平洋英國舊殖民地密克羅尼西亞的吉伯特群島的吉里巴斯共和國 (Kiribati)，仰賴可以作為優質磷酸鹽肥料的鳥糞資源出口。1956 年該國政府決定對鳥糞出口課徵特別捐，並以這些稅捐成立基金，以穩定當地財政。雖然目前該項資源已告枯竭，但吉里巴斯收益平衡儲備基金逐步累積資產已經高達 4 億美金，相當於吉里巴斯國內生產毛額的 9 倍。² 吉里巴斯的收益平衡儲備基金和科威特投資局同為最早發展的主權基金。

之後，各國相繼效法科威特投資局成立主權基金，其發展趨勢基本上可以分為兩個主要階段。第一階段發生在 1970 年代後半期，第二階段於 1996 年挪威成立政府退休基金。自 1990 年代中期，由於全球總體經濟失衡不斷擴大，以及全球外匯準備資產持續增加，致使中東石油出口國和亞洲開發中國家紛紛設立主權基金。³

根據主權基金研究機構 (Sovereign Wealth Fund Institute, SWFI) 統計，直到 2010 年為止，全球共有 41 個國家或地區成立主權基金，總數有 50 個，總資產規模高達 3.9 兆美元。⁴ 如果把日本、印度、泰國和安哥拉這幾個國家可能存在的主權基金計算在內，總數還會增加。至於臺灣的國發基金 (包括行政院開發基金和中美基金等，總值將近新臺幣一兆元)，以及四大退休基金 (公務人員退休撫恤基金、舊制勞退基金、新制勞退基金和勞保基金，總值約新臺幣一·六兆元)，則不屬主權基金研究機構所定義的主權基金。

就資金來源來看，以資源或大宗商品出口為資金來源所成立的主權基金共有 33 個，占主權基金總數的 66%，運用長期貿易順差所創造的國際收支盈餘所成立的主權基金有 17 個，占 34%。前者稱為「資源類主權基金」，以石油、天然氣和礦產為最主要出口資源，中東地區國家所成立的主權基金屬於這一類。後者則為「非資源類主權基金」，亞洲國家所成立的主權基金屬於這一類。

¹ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《主權基金研究機構官網》，<http://www.swfinstitute.org/fund-rankings>。

² 整理自《主權基金研究機構官網》。

³ 朱美智 鍾世靜，「主權財富基金的興起及其影響」，國際金融參考資料 (臺北：第 55 期，2008 年)，頁 6。

⁴ 整理自《主權基金研究機構官網》。

以地區分布而言，中東地區國家所設立的主權基金有 16 個，占全球主權基金總數的 32%，亞洲（不包括中東國家）地區有 15 個，占 30%，歐洲地區 4 個，占 8%，美洲（含加勒比海）地區 8 個，占 16%，非洲地區 4 個，占 8%，大洋洲（含太平洋）地區 3 個，占 6%。⁵

若以國家別來分析，擁有最多主權基金的國家是阿拉伯聯合大公國（United Arab Emirates, UAE），總共有 7 個主權基金，其中阿布達比公國就占 4 個，總資產規模估計至少為 6,751 億美元，占全球主權基金總資產規模的 17.3%。其次為中國大陸（含香港），共有 5 個主權基金，總資產規模估計至少為 10,150 億美元，比重為 26%。⁶

1990 年全球主權基金估計約有 5,000 億美元，但到了 2010 年其規模估計有 3.9 兆美元。國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）預測，根據主權基金過去 10~15 年期間的發展速度來看，全球主權基金總資產規模到了 2013 年將高達 6~10 兆美元。經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）則估計，全球主權基金總資產規模在 2018 年將達到 17 兆美元。⁷

本文盡可能蒐集各國主權基金官方網站的第一手資訊，就各國主權基金的名稱、成立時間、資產規模、資金來源、投資策略、組織管理等詳盡介紹，主要資料來源為主權基金研究機構 2010 年 6 月所公布的最新資料、國際貨幣基金和經濟合作暨發展組織等跨國組織的報告、美國國會報告，以及各國主權基金網站和國際專業財經媒體所公布或報導的資料。由於這些官方網站資料的數量相當龐大，並非由單一論文所提供，必須從各國主權基金官方網站所提供的資料，仔細瀏覽、分析並加以彙整，因此在註釋體例方面並不逐一條列各篇資料的篇名，而僅陳述網站名稱和網址。

⁵ 由於中東地區國家擁有全球最多個和最大資產規模的主權基金，重要性和影響力深受關注，因此 Sovereign Wealth Fund Institute 將中東地區國家的主權基金歸屬為同一區域類別，本文亦採取此同一立場。

⁶ 整理自「主權基金研究機構」官網。

⁷ Javier Santiso, "Sovereign Development Funds", *Policy Insight* (Washington D.C.), No.58 (2008), pp.24-26.

貳、各國主權基金介紹

一、中東地區

(一) 阿拉伯聯合大公國投資局 (Emirates Investment Authority, EIA)

阿拉伯聯合大公國由阿布達比、杜拜、夏爾迦 (Sharjah)、阿吉曼 (Ajman)、歐姆庫溫 (Umm al-Quwain)、拉斯海瑪和富介拉 (Fujairah) 7 個公國組成。阿拉伯聯合大公國投資局成立於 2007 年，為聯合大公國 7 個公國所共同擁有的主權基金管理機構，掌握波斯灣合作理事會 (Gulf Cooperation Council, GCC) 會員國所屬三十多家公司的股份，包括阿拉伯聯合船運公司 (United Arab Shipping Company, UASC)、海灣投資公司 (Gulf Investment Corporation, GIC)、海灣國際銀行 (Gulf International Bank)。透過多樣化資產管理和跨國投資擴大投資收益。主要資金來源為石油生產和輸出所創造的利益，資產規模不詳。⁸

(二) 阿布達比投資局 (Abu Dhabi Investment Authority, ADIA)

阿布達比投資局在 1976 年成立，前身是阿布達比財政部所屬的金融投資董事會 (成立於 1967 年)。主要資金來源為石油出口利潤，特別是來自於阿布達比國家石油公司 (Abu Dhabi National Oil Company, ADNOC) 和所屬子公司。政府每年財政結餘的 70% 會撥付到阿布達比投資局，另外 30% 則撥給到阿布達比投資委員會。

該局是一個獨立的法定機構，但由政府監督和支配。最高決策機關為董事會，成員包括董事長、總經理和主要董事會成員，全部由資深政府官員所組成，由國王任命。

80% 資產委由專業經理人操作，主要投資項目包括開發國家和新興國家的股票、避險基金、期貨、公債、公司債、房地產 (基金或直接投資)、私募基金、基礎建設等，其中股票占 50%~60%，債券 20%~25%，不動產 5%~8%，其他比例為私募基金和替代投資，2010 年資產規模為 6,270 億美元。⁹

(三) 阿布達比投資委員會 (Abu Dhabi Investment Council, ADIC)

⁸ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《阿拉伯聯合大公國投資局官網》，<http://www.eia.gov.ae/index.htm>。

⁹ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《阿布達比投資局官網》，<http://www.adia.ae/>。

阿布達比投資委員會成立於 2007 年，是從阿布達比投資局分設出來的投資機構，但資產規模要比阿布達比投資局小得多。該委員會的資金來源和扮演的功能和阿布達比投資局類似，但較注重對阿拉伯聯合大公國當地經濟發展有利的投資。

雖然阿布達比投資委員會的投資相當程度著重於當地的經濟利益，但也有部分資產用來參與全球性投資，投資標的包括避險基金、股票、直接產權、政府公債、公司債、特別投資、房地產、私人基金、基礎建設等。該委員會最高決策單位為董事會，成員包括董事會主席、總經理等，由阿布達比當局依法任命。

投資委員會所屬機構包括阿布達比投資公司（Invest AD, formerly Abu Dhabi Investment Company），該公司掌握當地幾家大型銀行的大多數股份，包括阿布達比國家銀行（National Bank of Abu Dhabi）、Abu Dhabi Commercial Bank、Union National Bank、Abu Dhabi Islamic Bank、Al Hilal Bank，其中以阿布達比國家銀行規模最大，阿布達比投資公司擁有該銀行 73% 的股份，資產規模不詳。¹⁰

（四）阿布達比國際石油投資公司（International Petroleum Investment Company, IPIC）

阿布達比國際石油投資公司成立於 1984 年，屬於阿國國營事業，資金來源為該國石油輸出盈餘。公司成立之後，積極建立石化下游工業價值鏈，以確保石油銷售目標，並進行能源和海外石化投資。韓國現代石油化學公司（Hyundai Oilbank）就是該公司的投資對象之一，持股比例高達 70% 左右。

該公司也從事石化產業之外的投資，其中又以替代能源、石化生產設備、輸油管、發電廠和造船廠為主，投資地區包括澳洲、埃及、巴基斯坦、西班牙、韓國、阿拉伯聯合大公國、德國、阿曼、日本和葡萄牙，2010 年資產規模估計為一百四十億美元。¹¹

（五）阿布達比穆巴達拉開發公司（Mubadala Development Company）

穆巴達拉開發公司成立於 2002 年，為阿布達比政府所擁有的投資機構，資金來源為石油輸出所獲得的利潤，該主權基金以公司型態存在。投資的事業包括高科技、航太公司、油田、房地產和觀光飯店，其中最主要的投資為穆巴達

¹⁰ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《阿布達比投資委員會官網》，<http://www.adcouncil.ae/>。

¹¹ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《阿布達比國際石油投資公司官網》，<http://www.ipic.ae/>。

拉石油服務公司 (Mubadala Petroleum Services Company LLC)，2010 年資產規模估計為一百三十三億美元。¹²

(六) 杜拜投資公司 (Investment Corporation of Dubai, ICD)

杜拜投資公司成立於 2006 年，負責財政部投資相關部門所委託的投資，充分利用國家財富爭取最大報酬，以減輕該國對於石油輸出的依賴，並且協助杜拜國有事業的經營發展，主要資金來源為杜拜石油出口盈餘，2010 年資產規模估計為一百九十六億美元。

杜拜投資公司擁有許多事業機構，其中又以杜拜控股公司 (Dubai Holding) 最為重要，該公司成立於 2000 年，旗下公司包括杜拜集團 (Dubai Group)、杜拜國際集團 (Dubai International Capital)、杜拜資產公司 (Dubai Properties)、Tecom 投資公司、Tatweer 投資公司、Sama Dubai 控股公司和 Jumeirah 集團等。該公司投資集中全球 500 大企業，所投資的事業除了金融服務之外，還包括觀光業、房地產、建築、醫院、娛樂業等。¹³

(七) 拉斯海瑪投資局 (RAK Investment Authority)

拉斯海瑪 (Ras al-Khaimah) 為阿拉伯聯合大公國 7 個成員國之一，主要收入為石油生產和出口。2005 年，拉國以石油出口所累積的外匯儲備成立拉斯海瑪投資局，作為該國的投資機構。主要投資於阿拉伯聯合大公國境內的產業，2010 年資產規模估計為十二億美元。¹⁴

(八) 卡達投資局 (Qatar Investment Authority, QIA)

卡達是全球最大的液態天然氣輸出國家之一，為該國累積龐大財富。為避免天然氣價格波動對國家財政造成影響，並強化國家經濟實力，卡達當局於 2005 年成立卡達投資局。2010 年資產規模估計為六百五十億美元，占外匯存底比例 8.6%。

該局主要針對美國、歐洲、亞洲和境內的非能源部門進行投資，投資標的包括股票、私募基金、不動產等。其經營管理和投資操作受到政府經濟事務和投資最高委員會監督 (the Supreme Council of Economic Affairs and Investments)。近年來逐漸將美元計價資產的持有比例降低到 40% 左右，剩下的 60% 資產以歐元

¹² 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《阿布達比穆巴達拉開發公司官網》，<http://www.mubadala.com/>。

¹³ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《杜拜投資公司官網》，<http://www.icd.gov.ae/>。

¹⁴ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《拉斯海瑪投資局官網》，<http://www.rakinvest.ae/WebForms/Home.aspx>。

和英鎊計價的資產為主。¹⁵

(九) 阿曼國家一般儲備基金 (State General Reserve Fund)

阿曼國家一般儲備基金成立於 1980 年，以管理該國石油和天然氣出口所累積的外匯資產，該基金由財政部負責管理。2010 年資產規模估計為八十二億美元，占阿曼外匯存底比例 0.7%。¹⁶

(十) 阿曼投資基金 (Oman Investment Fund, OIF)

阿曼投資基金成立於 2006 年，資金來源為石油生產的利益，由該國的財政和能源委員會負責管理，投資於全球股票、私募基金和房地產，目的在創造投資收益，充實國家財政，促進經濟發展。投資的對象包括 Jurys Inns Hotels、阿布達比商業交易所 (Dubai Mercantile Exchange)、Quippo Infrastructure Equipment、NNimbus Communications、Housing Development Finance Corporation、Becton Property Group、中國天然氣控股公司 (China Gas Holdings Limited)，資產規模不詳。¹⁷

(十一) 巴林 Mumtalakat 控股公司 (Mumtalakat Holding Company)

巴林 Mumtalakat 控股公司成立於 2006 年，主要資金來源為石油輸出盈餘，該公司為巴林政府最主要的投資機構，投資範圍限於當地產業，以協助國家經濟發展，投資項目包括房地產、航空公司和電信事業等，其中以波灣航空 (Gulf Air)、巴林房地產公司 (Bahrain Real Estate Company) 和經營家禽事業的 the General Poultry Company 最為重要，2010 年資產規模估計為九十一億美元。¹⁸

(十二) 沙烏地阿拉伯貨幣局外國資產基金 (SAMA Foreign Holdings)

沙烏地阿拉伯貨幣局外國資產基金主要由沙烏地阿拉伯貨幣局 (為該國的中央銀行，成立於 1952 年) 管理，2010 年資產規模估計為 4,150 億美元，主要的資金來源為沙烏地阿拉伯的石油輸出盈餘，主要投資標的為低風險的資產，譬如各國的公債。

由於近年來中東和亞洲地區國家紛紛成立主權基金，沙烏地阿拉伯貨幣局建議政府成立另一個主權基金，並允許針對國外金融市場進行投資，以獲取更

¹⁵ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《卡達投資局官網》，<http://www.qia.qa/qia/index.html>。

¹⁶ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《阿曼國家一般儲備基金官網》，<http://www.sgrf.gov.om/>。

¹⁷ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《阿曼投資基金官網》，<http://www.omaninvcorp.com/new/default.aspx>。

¹⁸ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《巴林 Mumtalakat 控股公司官網》，<http://www.bmhc.bh/>。

好的投資效益和利潤。¹⁹

（十三）沙烏地阿拉伯公共投資基金（Public Investment Fund, PIF）

沙烏地阿拉伯公共投資基金最初成立於 1971 年，資金來源為沙國石油輸出盈餘，主要目的在促進國內公共投資，提昇國家經濟發展。2008 年該基金進行改組，採取長期和低風險策略投資經營，2010 年資產規模估計為五十三億美元。²⁰

（十四）科威特投資局（Kuwait Investment Authority, KIA）

科威特投資局設立於 1953 年，負責科威特政府投資事務，並成立未來世代儲備基金，目的在儲備未來財政需要，避免油源枯竭之後造成國家發展困難。董事會主席由財政部長擔任，其他董事席次由能源部部長、中央銀行行長、副財政部長和 5 位非本國籍專業人士出任，而這 5 位非本國籍專業人士當中的 3 位，必須完全沒有公職身分。

科威特政府每年撥付至少 10% 的石油輸出盈餘到「未來世代儲備基金」，主要投資於國內、阿拉伯地區和國際市場，總部位於科威特市，並在英國倫敦設立分部。1976 年科威特政府另外成立「一般儲備基金」，仍以石油輸出盈餘作為基金來源。1963 年科威特政府成立投資辦公室，總部位於倫敦，負責未來世代儲備基金和一般儲備基金的管理。科威特投資辦公室除了爭取投資績效之外，也努力成為國際金融市場的專業機構。

除了兩個基金之外，科威特投資局旗下有 4 個主要企業，包括 2002 年成立的科威特國有科技公司（National Technology Enterprises Company of Kuwait, NTEC），1924 年成立的聖馬丁資產管理公司（St Martins Property），1975 年成立的科威特不動產投資集團（Kuwait Real Estate Investment Consortium K.S.C.）和 2005 年成立的科威特中國投資公司（Kuwait China Investment Company K.S.C., KCIC）。

原本科威特投資局只能投資評等 AA 以上債券，但這項規定在 2005 年放寬，已經被允許投資高殖利率的債券和股市，乃至於不動產與替代投資。該局持有英國石油公司（British Petroleum Company, BP）、美國花旗集團（Citigroup）

¹⁹ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《沙烏地阿拉伯貨幣局外國資產基金官網》，<http://www.sama.gov.sa/>。

²⁰ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《沙烏地阿拉伯公共投資基金官網》，http://www.mof.gov.sa/en/docs/ests/sub_invbox.htm。

和中國工商銀行的股權，2010年資產規模估計有二千零二十八億美元。²¹

（十五）利比亞投資局（Libyan Investment Authority, LIA）

利比亞投資局成立於2006年，主要資金來源為石油輸出，由中央銀行控制。成立之後，接收利比亞阿拉伯外國投資公司（the Libyan Arab Foreign Investment Company）、利比亞非洲投資基金（the Libyan African Investment Portfolio）和Oilinvest Company的資產，成為一個完全的官方投資機構。2010年資產規模估計為七百億美元。

1981年成立的利比亞阿拉伯外國投資公司是一個專業投資管理公司，針對全球商業、農業、觀光業、房地產領域的主要企業進行投資，在羅馬設有分部。2006年成立的利比亞非洲投資基金主要投資於當地重要企業，包括Afriqiyah Airways和Sahel-Saharan Investment and Trade Bank。

該局的投資操作主要委託專業經理人負責。該局接受英國資產管理公司建議，將投資標的集中於歐美不動產與私募基金，未來也將參與非洲原油與天然氣開發工作。²²

（十六）伊朗石油穩定基金（Oil Stabilization Fund）

伊朗石油穩定基金成立於1999年，目的在因應石油價格浮動對國家歲入可能造成的影響，資金來源為石油收入。基金由伊朗對外投資公司（the Iran Foreign Investment Company, IFIC）負責管理，該公司成立於1998年，為私有合資公司，提供金融服務和全球性投資，尤其是能源、電信、資訊工業、銀行、保險、股票市場、工業、礦業、石油、天然氣、化工和未來科技。主要投資國家包括德國、巴西、約旦、蘇丹、葉門、那米比亞、阿曼、阿拉伯聯合大公國和亞美尼亞。2010年資產規模估計為二百三十億美元。

由於伊朗背負龐大的外債，加上美國凍結伊朗在美國資產等金融制裁，使得伊朗資金短缺嚴重，石油穩定基金成立之後一再被當局提領應急，已經無法發揮原先預期的功能。²³

²¹ 2010年10月31日下載，整理自《科威特投資局官網》，<http://www.kia.gov.kw/>。

²² 2010年10月31日下載，整理自《利比亞投資局官網》，<http://www.lia.ly/>。

²³ 2010年10月31日下載，整理自《伊朗石油穩定基金官網》，http://www.cbi.ir/default_en.aspx。

二、亞洲（不包括中東國家）地區

（一）中國投資公司（China Investment Corporation, CIC）

中國投資公司成立於 2007 年，資金來源為大陸財政部發行約二千億美元特別公債收入，是一個類似新加坡淡馬錫控股公司的金融機構。成立目的在有效利用大陸龐大的外匯存底創造更大收益，同時藉此穩定貨幣政策，消弭外匯存底過多對國內物價和資產價格所造成的不良影響，支持國家經濟發展，為國有企業提供重整和再造所需要的資金。

該公司隸屬國務院，旗下組織包括 2003 年成立的國有投資公司中央匯金投資公司（Central Huijin Investment Company, CHIC）和建銀投資公司（China Jianyin Investment Company, CJIC）等。中央匯金投資公司是中國工商銀行（China Construction Bank, CCB）和中國建設銀行（Industrial and Commercial Bank of China, ICBC）的最大股東。建銀投資公司由中國建設銀行所成立，不僅出資設立中國國際金融與中信建投證券等證券公司，並曾透過成立北京萬得福投資公司，入股全球最大私募基金投資公司美國黑石集團（Blackstone Group）。

中國投資公司對於全球資源的開發和獲取特別積極；投資策略以直接投資控股方式為主，一部分投資已開發國家和新興國家的股票、避險基金、期貨、公債、公司債、房地產（基金或直接投資）、私募基金和大宗商品等。整體而言，該公司投資區域以亞洲為主，包括臺灣、香港、新加坡、韓國、日本和印度。2010 年資產規模為 2,888 億美元。²⁴

（二）中國華安投資有限公司（SAFE Investment Company Ltd）

該公司成立於 1997 年 6 月 2 日，註冊地為香港，代表大陸外匯管理局（SAFE）進行海外投資，2010 年資產規模估計有 3,471 億美元。儘管該公司為獨立的私人投資公司，但受到政府嚴格的監督，而且董事會成員都來自於政府機構。

基金主要投資於外國股票市場，以獲取較高的投資利益。根據主權基金研究機構指出，以 2007 年為例，該公司 6% 的資產（約一百八十九億美元）為其他國家的股票，64%（約二千二百零六億美元）為外國債券，30%（約一千零七十六億美元）則直接投資於海外證券市場。其中投資在英國證券市場的金額

²⁴ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《中國投資公司官網》，<http://www.china-inv.cn/cicen/>。

有 60 億美元，投資對象包括皇家荷蘭石油（Royal Dutch Shell）、力拓集團（Rio Tinto）、英國天然氣集團（BG Group）、特易購連鎖超市（Tesco），必和必拓公司（BHP Billiton）和巴克萊銀行（Barclays）。²⁵

2008 年全球金融風暴期間，因有國際媒體報導，該公司可能購入歐洲兩大主要石油公司，英國石油公司（BP PLC）、法國道達爾石油公司（Total SA），以及澳洲三大銀行，澳洲聯邦銀行（Commonwealth Bank of Australia）、澳盛銀行（Australia & New Zealand Banking Group Ltd.）和澳洲銀行（National Australia Bank）的股權，而一度聲名大噪。

（三）中國大陸國家社會保險基金（National Social Security Fund, NSSF）

為因應未來高齡化社會，建立年金制度，中共國務院於 2000 年決定成立國家社會保險基金，由中央部會層級的國家社會保險基金委員會負責管理，國務院直接管轄。主要資金來源包括國營事業釋股、政府財政預算、公債和彩券發行所籌措的財源等，2010 年資產規模估計為一千四百六十五億美元。

儘管國家社會保險基金原先僅對境內進行投資，但近年來也開始向海外進行投資，尤其是其他新興國家市場和歐洲，海外投資金額大約占總資產的 20%。基金委由專業經理人進行操作。投資標的和中國投資公司類似，包括公債、公司債、股票和投資信託等。²⁶

（四）中國非洲開發基金（China-Africa Development Fund, CAD）

中國非洲開發基金為國家開發銀行配合中國大陸外交發展政策於 2007 年成立，作為大陸政府在非洲地區的投資機構，2010 年資產規模估計為五十億美元。國家開發銀行為國務院所直接管轄的國有銀行，也是大陸最大的公債發行銀行。該開發基金的投資標的以股票、可轉換債券和其他與股票類似的資產為主，同時扮演基金中的基金的角色。²⁷

（五）香港貨幣局投資基金（HK Monetary Authority Investment Portfolio）

香港貨幣局投資基金成立於 1993 年，由香港貨幣局負責管理，資金來源為香港的外匯儲備，2010 年該基金資產規模為 2,276 億美元，占香港外匯存底比例的 1% 以上。

²⁵ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《中國外匯管理局投資公司官網》，<http://www.safe.gov.cn/>。

²⁶ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《中國國家社會保險基金官網》，<http://www.ssf.gov.cn/>。

²⁷ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《中國非洲開發基金官網》，<http://www.cdb.com.cn/>。

香港貨幣局投資基金一方面用來調節香港貨幣的匯率，扮演香港當局的貨幣穩定工具，另一方面則透過專業經理人操作，以獲取更大的投資報酬和利潤，投資標的包括股票和資產等。²⁸

（六）韓國投資公司（Korea Investment Corporation, KIC）

韓國投資公司是國有投資機構，根據韓國投資公司法於 2005 年成立，專門針對海外市場進行投資，主要資金來源為韓國的外匯存底，成立資本額為 173 億美元，包括韓國央行從外匯儲備所撥付的 170 億美元，加上財政暨經濟部所屬的外匯穩定基金的 3 億美元，2010 年資產規模估計為三百零三億美元。主要投資標的包括有價證券（股票、公債）、外幣和衍生性金融商品。該公司投資委由專業經理人負責操作。²⁹

（七）新加坡政府投資公司（Government of Singapore Investment Corporation, GIC）

1970 年代新加坡經濟起飛之後，該國就一直擁有相當高的國民儲蓄率，加上經濟快速發展累積大量貿易盈餘，為了有效運用這些國家財富，並且因應國家長期發展可能面臨的經濟問題，諸如預算赤字、油價上升、貨幣揮發性、全球性通貨緊縮等，因此新加坡政府於 1981 年成立新加坡政府投資公司，將資金投資於長期和高收益資產，以獲取更大的投資效益。

新加坡政府投資公司為一私人投資機構，本身並不擁有資產，但代表新加坡政府和新加坡金融局管理資產，2010 年該公司所管理的資產高達 2,475 億美元。主管機關為新加坡財政部，但投資風險的容忍度和經營績效目標，則由新加坡政府和新加坡金融局所設定。董事會成員皆為政府高階官僚，董事長為新加坡政前總理，也是政府最高資政李光耀，副董事長由財政部長出任。

新加坡政府投資公司有三家子公司，包括 GIC 財產管理公司、GIC 房地產公司和 GIC 特別投資公司。GIC 財產管理公司由幾個部門組成，包括負責管理 GIC 外在經理的部門。該公司的投資標的包括資產、固定收入、外匯（包括商品和金融市場）和其他有關的投資。

GIC 房地產公司是全球前 10 大房地產公司，橫跨 30 個國家超過 200 種投資，直接投資包括辦公室、零售店、住宅、旅館、學生宿舍、體育和醫療設施，

²⁸ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《香港貨幣局投資基金官網》，<http://www.info.gov.hk/hkma/>。

²⁹ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《韓國投資公司官網》，<http://www.kic.go.kr/>。

間接投資包括基金、政府和私人公司的有價證券、不動產投資信託（REITs）和房地產債務等。

GIC 特別投資公司在新加坡政府投資公司成立一年之後設立，為全球最大的私人股權投資公司之一，投資項目包括槓桿收購、創投基金、成長基金、公司融資、基礎設施和其他特別情況投資。該公司由公司服務單位、北美洲私有產權小組、歐洲私有產權小組、全球性技術組、亞洲私有產權小組、全球性基礎設施小組和全球性戰略和投資小組等單位所組成。³⁰

（八）新加坡淡馬錫控股公司（Temasek Holdings）

淡馬錫控股公司為新加坡政府所擁有的投資公司，於 1974 年成立，代表財政部管理所屬國營企業的資產，但近年來逐漸將投資觸角延伸到新加坡以外的地區和國家。國內投資占 40%，亞洲鄰近國家 40%，亞洲先進國家（尤其日本）占 20%。2010 年資產規模估計為一千三百三十億美元。

淡馬錫控股公司成立目的包括協助國家經濟轉型、協助中產階級經濟成長、擴大國家發展的相對利益，以及提昇國家發展的競爭力。主要投資標的包括銀行和金融服務、房地產、交通運輸、物流、基礎建設、電信和媒體、生化醫療、教育、消費和生活、工程科技，以及能源。

所屬企業包括星展銀行（DBS Group）、新加坡航空（Singapore Airlines）、新加坡電信（Singapore Telecommunications Limited）、Orchard Energy、富登控股公司（Fullerton Financial Holdings）、富登基金管理公司（Fullerton Fund Management Company）等共 21 家。其中 Orchard Energy 成立於 2007 年，負責能源開發相關投資。1989 年成立的 Fullerton Fund Management Company 則是淡馬錫控股公司投資管理部門。³¹

（九）馬來西亞國庫控股國民投資公司（Khazanah Nasional）

國庫控股國民投資公司是馬來西亞政府的投資機構，負責管理和操作政府所委託的商業資產投資，1993 年根據該國公司法改組為有限責任公司，主要的股東為馬國財政部，資金來源為馬國的外匯存底。

國庫控股國民投資公司擁有超過 50 家公司，分布於不同的產業，包括電力、電信、銀行、汽車、航空機場、基礎建設、房地產、廣播電視、半導體、

³⁰ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《新加坡政府投資公司官網》，<http://www.gic.com.sg/>。

³¹ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《淡馬錫控股公司官網》，<http://www.temasekholdings.com.sg/>。

鋼鐵、電器、控股公司、研發科技和創業投資，但主要投資於馬來西亞境內，海外投資不到 10%。2010 年資產規模估計為 250 億美元。³²

（十）印尼政府投資小組（Government Investment Unit）

印尼政府投資小組由該國政府以專案方式於 2006 年成立，主管機關為印尼財政部，主要目的在提高總體經濟穩定，促進經濟成長和提昇政府投資績效。投資標的包括股票、債券、基礎建設和直接投資。該投資小組也參與卡達投資局有關基礎建設方面的投資。2010 年資產規模估計為三億美元。³³

（十一）越南國家資本投資公司（State Capital Investment Corporation, SCIC）

越南國家資本投資公司成立於 2006 年，為國營投資公司，創立的資本額為 3.15 億美元，由越國從外匯儲備撥款成立。該公司負責以市場機制管理和投資所屬資產，以支持市場發展和經濟成長。投資範圍並不限於國內公司，但越南國營事業仍然是該公司主要投資對象，目的在協助國營事業改善經營績效。2010 年資產規模估計為五億美元。³⁴

（十二）汶萊投資局（Brunei Investment Agency, BIA）

汶萊經濟發展高度依賴石油和天然氣輸出，占每年總出口 90% 以上，多年來享有大量貿易經常帳盈餘，為汶萊帶來可觀的外匯資產。就像其他依賴天然資源出口的國家，為了提高外匯儲備週轉，爭取投資報酬，累積財富，汶萊於 1983 年成立汶萊投資局，處理該國的外匯資產和跨國投資，主要投資包括股票、債券、房地產和外國貨幣。2010 年資產規模估計為三百億美元。

汶萊投資局下有 3 家企業，包括 Dorchester Collection、Nudhar Corporation 和 Bahagia Investment Corporation。Dorchester Collection 成立於 1996 年，擁有許多位於歐美國家的豪華飯店，譬如位於洛杉磯的比佛利山莊飯店。Nudhar Corporation 擁有彼得森證券（Patersons Securities）19% 股份。Bahagia Investment Corporation 則專注於房地產投資。³⁵

³² 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《馬來西亞國庫控股國民投資公司官網》，<http://www.khazanah.com.my/>。

³³ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《印尼政府投資小組官網》，<http://www.depkeu.go.id/Ind/>。

³⁴ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《越南國家資本投資公司官網》，<http://www.scic.vn/>。

³⁵ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《汶萊投資局官網》，<http://www.mof.gov.bn/>。

（十三）東帝汶石油基金（Timor-Leste Petroleum Fund）

東帝汶石油基金成立於 2005 年，由計畫暨財政部長負責，但由計畫暨財政部長簽署合作，委由銀行業務和付款局負責基金管理的工作。最初成立的資金為十億美元左右，由東汶萊政府從石油和天然氣出口結餘撥付，2010 年資產規模估計為五十億美元。90% 基金資產投資於以美元計價的美國和歐洲國家的公債。³⁶

（十四）哈薩克國家基金（Kazakhstan National Fund）

哈薩克國家基金成立於 2000 年，主要目的是為了避免國家經濟發展受到石油、天然氣和礦產價格浮動所造成的衝擊，資金來源為該國石油和天然氣的生產和輸出，2010 年資產規模估計為三百八十億美元。基金的管理運作和所有資產受到哈薩克國家銀行所監督。³⁷

（十五）亞塞拜然國家石油基金（State Oil Fund）

亞塞拜然國家石油基金成立於 1999 年，目的在有效利用該國石油輸出所獲得的外匯和資產，以利國家財政發展。該基金的管理由監督委員會負責，該委員會成員 7 名，包括執行長 1 名，由總統直接任命，國會代表 2 名，由國會議長提名，總統任命。總統制定投資管理規定以作為該基金經營操作的準則。雖然該基金的經營管理由執行長負責，但必須向總統報告。

該基金 2010 年資產規模估計為一百四十九億美元。主要投資包括各國政府公債、公司債和擔保債務憑證（或抵押保證）。此外，根據該基金的投資管理規定，該基金 60% 的資產可委由專業經理人負責管理，但單一專業經理人不得掌握超過 15% 的投資資產。³⁸

三、歐洲地區

（一）挪威政府退休基金（Government Pension Fund Global, GPF）

挪威政府退休基金成立於 1990 年，資金來源為石油和天然氣出口收入，而非退休金提撥。該基金原本的名稱為挪威石油基金，在 2006 年改名為挪威政府退休基金。2010 年資產規模為四千四百三十億美元，不僅是全歐洲最大，也是全球第二大的主權基金。

³⁶ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《東帝汶石油基金官網》，<http://www.bancocentral.tl/en/main.asp>。

³⁷ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《哈薩克國家基金官網》，<http://www.nationalbank.kz/>。

³⁸ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《亞塞拜然國家石油基金官網》，<http://www.oilfund.az/>。

該基金的運作透明度相當高，被國際貨幣基金視為主權基金管理的典範。政府退休基金由財政部負責管理，委託挪威中央銀行的分支機構挪威中央銀行投資管理公司（Norges Bank Investment Management, NBIM）負責操作。基金的目的是在充分運用政府的財政盈餘，以支應未來快速增加的退休金支出，並且支援石油盈餘的長期管理。

該基金的投資操作必須根據財政部所頒布的道德指南進行，對於經營活動可能造成人權侵犯、貪污、環境損害或嚴重傷害基本道德規範的企業，都被排除在被投資的對象之外。經營活動是否符合道德指南，則由挪威政府的道德委員會負責監督。

政府退休基金當中有 40% 由挪威中央銀行投資管理公司自己操作，60% 委託專業經理人操作。所有資金的 60% 為債券投資，另外 40% 則分散於全球股市。歐洲市場為最主要的投資地區，包括債券投資的 60% 和股市投資的 50% 都集中在歐洲國家。³⁹

（二）法國戰略投資基金（Strategic Investment Fund, SIF）

法國戰略投資基金成立於 2008 年，主要是為了穩定全球金融風暴之下的法國經濟。政府將既有的國家預備基金，加上公營企業股份，合併成立戰略投資基金，一旦具有戰略意義的大企業陷入困境或可能遭外資收購，戰略投資基金就會以投資、入股等形式進入該企業，以確保本國經濟安全。

法國戰略投資基金由國有投資控股公司負責管理，並透過持有相關企業股份賺取資本收益。2010 年資產規模估計為二百八十億美元，資產配置包括股票、債券、外幣基金和現金等。⁴⁰

（三）愛爾蘭國家退休準備基金（National Pensions Reserve Fund）

愛爾蘭國家退休準備基金成立於 2001 年，以因應 2025 年之後高齡化社會的福利支出和退休金準備。主要資金來源為外匯儲備，同時政府每年提撥國民生產總值的 1% 作為該基金的財源，2010 年資產規模估計為三百三十億美元。

愛爾蘭國家退休準備基金由國庫局所管理，委託專業經理人代為操作，主要投資標的包括公債、股票、私募基金和房地產。⁴¹

³⁹ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《挪威政府退休基金官網》，<http://www.nbim.no/>。

⁴⁰ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《法國戰略投資基金官網》，<http://www.fonds-fsi.fr/>。

⁴¹ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《愛爾蘭國家退休準備基金官網》，<http://www.nprf.ie/home.html>。

(四) 俄羅斯國家福利基金 (National Welfare Fund)

2004 年俄羅斯政府從石油輸出盈餘撥付專款成立石油穩定基金，以預防原油價格滑落，吸收國內游資，抑制通貨膨脹。2008 年俄羅斯政府將該基金劃分為外匯儲備基金和國家福利基金，前者主要投資於外國公債，2010 年資產規模為 529 億美元。後者主要投資於國內外股票市場，操作手法較為活潑，用來作為公務員退休基金，2010 年資產規模為 896 億美元，兩者合計為 1,425 億美元。

國家福利基金由財政部負責管理，有時候也對銀行進行融資借款，同時該基金也扮演穩定金融的角色，吸收因為石油和天然氣價格快速上漲的龐大盈餘所帶來的游資，以減少通貨膨脹的壓力。該基金被允許投資在一些私人產權，包括公司債和股票等。⁴²

四、美洲 (含加勒比海) 地區

(一) 加拿大亞伯大遺產基金 (Alberta's Heritage Fund)

亞伯大省為加拿大盛產石油的省份，該省根據遺產儲蓄信託法於 1976 年成立亞伯大遺產基金，其中 30% 資產來自於當地石油收益。成立目的在善用公共財富創造收益，為後代儲備財源，強化經濟發展，改善生活水準和以備政府財政不時之需。

遺產基金委由 2008 年成立的亞伯大投資管理公司 (Alberta Investment Management Cor., AIMco) 負責，該公司在註冊為私人公司之前，為財政部所屬機構，改組為私人公司之後，負責政府部門的投資管理。基金管理以長期投資為主，投資標的包括股票、債券、房地產和其他資產，其中股市占 45%、債券 30%、房地產 10%、其他資產 15%。2010 年資產規模估計為一百三十八億美元。⁴³

(二) 阿拉斯加永久基金 (Alaska Permanent Fund)

阿拉斯加永久基金根據美國阿拉斯加州法成立於 1976 年，由半獨立機關所管理，基金的目的在積存原油等天然資源收入，將財富留給下一代。主要資金來源為石油生產盈餘，2010 年資產規模估計為 355 億美元。投資標的包括債券、股票、私募基金、固定收入 (現金利息)、基礎建設、房地產等，其中股市占 50%，債券 30%，不動產 10%，其他投資 10%。

⁴² 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《俄羅斯國家福利基金官網》，<http://www1.minfin.ru/>。

⁴³ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《加拿大亞伯大遺產基金官網》，<http://www.finance.alberta.ca/>。

董事會為最高決策機構，負責監督和管理該基金的運用，並確保該基金每年都至少有 5% 的投資報酬。董事會成員共有 7 名，除了州長之外，另外 6 名董事由州長任命，其中包括 4 名公開推薦的董事，任期 4 年，稅務委員會首席委員，加上阿拉斯加州內閣 1 名（通常是財政首長）。⁴⁴

（三）永久懷俄明礦物信託基金（Permanent Wyoming Mineral Trust Fund, PWMTF）

永久懷俄明礦物信託基金是在 1974 年美國懷俄明州通過公民投票所成立，資金來源為該州礦物開採所課徵的稅收，目的在藉由基金資產的靈活運用爭取更大的收益，以充實該州的財政，並推動有利經濟發展的建設。投資標的包括國內外的股票市場、房地產和私募基金。基金操作委由專業經理人負責。2010 年資產規模估計為三十六億美元。⁴⁵

（四）新墨西哥州投資信託（New Mexico State Investment Office Trust）

美國新墨西哥州投資信託掌握土地資產永久基金（Land Grant Permanent Fund, LGPF）、開發稅永久基金（Severance Tax Permanent Fund, STPF）和菸草處理永久基金（Tobacco Settlement Permanent Fund, TSPF）3 個基金，成立目的除了充實政府財政之外，並儲備未來國家發展所需財源。2010 年資產規模估計為一百二十九億美元。

土地資產永久基金是新墨西哥州最大的基金，成立於 1958 年，資金來源為 1,340 英畝的礦產地和 880 英畝土地的出租租金。開發稅永久基金成立於 1973 年，資金來源為土地開發稅收，稅率大約為 12.5%。菸草處理永久基金成立於 2000 年，資金來源為政府對菸草公司所課徵的菸草稅。自 2006 年起，每年州政府所課徵的菸草稅的 50% 都會被提撥到該基金，等到該基金達到一定規模之後，提撥比例將修正為 4.7%。⁴⁶

（五）巴西主權基金（Sovereign Fund of Brazil）

巴西主權基金成立於 2009 年，成立目的在因應未來可能再度發生的金融危機，扮演經濟穩定的角色和功能。主要資金來源為政府發行公債所獲得的資金

⁴⁴ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《阿拉斯加永久基金官網》，<http://www.apfc.org/home/Content/home/index.cfm>。

⁴⁵ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《永久懷俄明礦物信託基金官網》，<http://treasurer.state.wy.us/>。

⁴⁶ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《新墨西哥州投資信託官網》，http://www.sic.state.nm.us/permanent_funds.htm。

和部分外匯存底，其中公債發行所獲得的資金大約為五十九億美元，為巴西國民生產毛額的 0.5%。2010 年資產規模估計為八十六億美元。投資標的偏愛公司債。⁴⁷

（六）智利社會暨經濟穩定基金（Social and Economic Stabilization Fund, SESF）

智利是世界最大的銅礦生產國，占全球銅產量的 40%，此外也生產鉬、黃金、鐵礦石等礦產，天然資源豐富。智利於 1985 年成立銅安定基金，目的在因應銅價國際行情波動對該國財政可能造成的衝擊，並且致力平衡產業發展結構。該基金於 2007 年改名為社會暨經濟穩定基金，資金來源除了銅安定基金的 50 億美元之外，政府每年提撥 1% 國民生產毛額作為基金的財源。

社會暨經濟穩定基金的管理、經營和操作，由中央銀行所指定的金融委員會所決定，但執行績效則由金融委員會向財政部長報告，再由財政部長向總統報告。雖然該基金的運作結果並不需要向國會報告，但國會可以透過每年的政府總預算審查，瞭解並影響該基金管理的決策。這些規劃的目的在確保該基金能夠受到最適當的管理。

社會暨經濟穩定基金投資標的以現金、國外公債為主，其中公債占 66.5%，金融商品市場投資占 30%，剩下的 3.5% 為通貨膨脹連動債券。若以貨幣種類來看，美元資產占 50%，歐元占 40%，日圓占 10%。由於社會暨經濟穩定基金肩負穩定總體經濟發展的責任，平衡銅礦出口價格波動可能造成的影響，資金流動性要求較高，因此採取短期投資，且風險容忍度較低。2010 年基金資產規模約為二百一十八億美元。⁴⁸

（七）委瑞內拉總體經濟穩定基金（FEM）

1998 年委瑞內拉政府經由國際貨幣基金的建議，成立總體經濟穩定基金，用來調整石油價格浮動對國內財政所產生的衝擊，並利用該基金投資所獲得的收益，促進國內其他產業發展，以降低該國對於石油生產的依賴。主要資金來源包括中央銀行的外幣資產與國營石油公司盈餘。

該基金所有經營和投資活動，由中央銀行董事會負責，成員則由總統任命，國會對於基金運作沒有太多的介入空間。主權基金研究機構指出，該基金

⁴⁷ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《巴西主權基金官網》，<http://www.bcb.gov.br/?english>。

⁴⁸ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《智利社會暨經濟穩定基金官網》，<http://www.bcentral.cl/eng/>。

的管理效率其實並不高，所作的投資則以外國資產為主，包括貨幣、債券等。2010年資產規模估計為八億美元。⁴⁹

（八）千里達遺產暨安定基金（Heritage and Stabilization Fund, HSF）

千里達遺產暨安定基金成立於2007年，前身為2000年所創設的過渡時期歲入穩定基金（Interim Revenue Stabilization Fund, IRSF）。該基金以公司型態運作，資金來源為石油輸出盈餘和一部分的外匯存底，主要目的在穩定國家財政，並透過儲蓄和投資收益，為未來國家發展累積需要的財源。2010年資產規模估計為二十九億美元。⁵⁰

六、非洲地區

（一）奈及利亞原油剩餘基金（Excess Crude Account, ECA）

奈及利亞原油剩餘基金成立於2004年，資金來源為石油輸出盈餘。2010年資產規模估計為九十四億美元。該基金除了扮演穩定石油輸出價格浮動對國內經濟所造成的影響之外，同時也肩負國內基礎建設投資的責任。目前奈國正考慮以國家主權基金（National Sovereign Wealth Fund, NSWF）取代原油剩餘基金。⁵¹

（二）阿爾及利亞收支章程基金（Revenue Regulation Fund）

阿爾及利亞最重要的出口為石油和天然氣，所獲得的盈餘占阿爾及利亞每年歲入的三分之一左右，並且占國民生產總值的三分之一以上。阿爾及利亞收支章程基金成立於2000年，目的在避免阿國受到石油和天然氣價格波動對國內財政和經濟發展所造成的影響，主要資金來源為石油和天然氣輸出稅收，2010年資產規模估計為五百四十八億美元，占外匯存底比例0.3%。⁵²

（三）波札那普拉基金（Pula Fund）

波札那以生產鑽石聞名，國家經濟全賴鑽石收入，鑽石也為波札那帶來可觀的財富和外匯資產，使得該國成為人民所得成長最快速的國家之一。為了有效運用該項資產，波札那於1996年成立普拉基金，主要投資於先進國家的外幣資產。2010年資產規模估計為六十九億美元。⁵³

⁴⁹ 2010年10月31日下載，整理自《委瑞內拉總體經濟穩定基金官網》，<http://www.bcv.org.ve/fem/fms.htm>。

⁵⁰ 2010年10月31日下載，整理自《千里達遺產暨安定基金官網》，<http://www.finance.gov.tt/>。

⁵¹ 2010年10月31日下載，整理自《奈及利亞原油剩餘基金官網》，<http://www.fmf.gov.ng/>。

⁵² 2010年10月31日下載，整理自《阿爾及利亞收支章程基金官網》，<http://www.bank-of-algeria.dz/>。

⁵³ 2010年10月31日下載，整理自《波札那普拉基金官網》，<http://www.bankofbotswana.bw/>。

(四) 茅利塔尼亞國家碳氫化合物儲備基金 (National Fund for Hydrocarbon Reserves)

茅利塔尼亞國家碳氫化合物儲備基金成立於 2006 年，扮演經濟穩定的角色，並以長期目標進行投資，儲備國家經濟發展所需要的財源。該基金由茅國中央銀行和財政部負責管理，資金來源包括石油和天然氣生產與輸出、對石油公司的課稅、茅利塔尼亞碳氫化合物信用合作社的釋股，以及投資紅利和盈餘，2010 年資產規模估計為三億美元。⁵⁴

七、大洋洲 (含太平洋) 地區

(一) 澳大利亞未來基金 (Australian Future Fund)

澳大利亞未來基金是澳洲政府財政盈餘儲備的獨立機構，於 2004 年成立，以作為政府公務員退休年金。澳國政府希望在 2020 年之前，讓該基金達到 1,400 億澳幣 (相當於 1,166 億美元) 的規模，而政府每年從聯邦預算的退休金之中撥付 70 億澳幣 (相當於 58 億美元) 到該基金。

澳大利亞未來基金所持有的資產以現金為主，占 41.1%，固定收入占 23.1%，全球性資產占 16.6%，澳洲資產占 8.3%，其他資產占 5%，私人投資基金占 2.3%，基礎建設占 2.2%，房地產占 1.4%，2010 年資產規模估計為五百九十一億美元。該基金的運作和投資操作受到獨立於政府之外的管理委員會所監督。⁵⁵

(二) 紐西蘭養老基金 (New Zealand Superannuation Fund)

紐西蘭和其他先進國家一樣面臨人口老化的問題，為了因應國內高齡化社會，支付未來所需要的養老年金，紐國政府於 2003 年根據養老和退休收入法案成立養老基金，每年由政府預算撥付 20 億紐幣 (大約 13 億美元) 到該基金以作為財源，撥付期限維持 20 年。基金管理由紐西蘭養老基金監管委員會負責。2010 年資產規模估計為一百二十一億美元。⁵⁶

(三) 吉里巴斯收入平衡準備基金 (Revenue Equalization Reserve Fund)

吉里巴斯經濟發展相當程度依賴磷酸鹽出口，大約占吉國政府每年歲收的 50%，1956 年，該國政府決定對磷酸鹽出口課徵特別捐，並以這些稅捐成立收入平衡準備基金，以穩定當地財政。該基金為全球最早成立的主權基金之一。

⁵⁴ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《茅利塔尼亞國家碳氫化合物儲備基金官網》，<http://www.bcm.mr/>。

⁵⁵ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《澳大利亞未來基金官網》，<http://www.futurefund.gov.au/>。

⁵⁶ 2010 年 10 月 31 日下載，整理自《紐西蘭養老基金官網》，<http://www.nzsuperfund.co.nz/>。

2010年資產規模估計為四億美元。⁵⁷

參、結論

有學者指出，近十年來主權基金快速發展有幾個原因。

其一，新興經濟國家受惠於經濟成長、商品價格高漲而享有鉅額貿易出超，累積龐大的外匯存底。主權基金的快速成長與1990年代中期以來全球總體經濟失衡有著密不可分的關係。美國經常帳逆差自1992年以來持續擴大，到了2006年之後，每年逆差幾乎都過7,000~8,000億美元，大約是美國GDP的5%~6%。美國經常帳逆差的增加反映在東亞新興經濟國家和中東石油出口國的經常帳順差增加。東亞新興經濟國家刻意累積經常帳順差而來的外匯準備資產係出於兩項主要原因：預防動機和匯率管理。前者主要是受到1997年亞洲金融風暴的影響，因此各國積極累積大量的外匯存底，以避免類似危機再度發生，造成經濟衝擊。後者則是亞洲新興國家為了維持出口競爭力，因此在外匯市場進行干預，必要時買入美元，同時賣出本國貨幣，以防本國貨幣快速升值。為了取得比官方外匯儲備收益水準更高的報酬率，東亞新興經濟體和中東石油出口國家於是將外匯儲備的一部分轉換為主權基金，以便使外匯資產配置更多元化。另外，主權基金不像退休基金有固定債務必須清償，或者像共同基金有各種投資者可能撤回資金，所以有更多的機會投資於較高風險報酬的資產，符合各國政府的政策期待。

其二，基於國家總體策略之目的考量。中東產油國家為了降低對資源的依賴性，同時平衡資源枯竭之後未來世代的消費水準，賡續國家建設，促成經濟永續成長，於是利用石油出口所獲得的大量盈餘成立主權基金，便是基於國家總體策略之目的考量。尤其油價自2000年以來不斷攀升，石油輸出國家所獲得的收益相當可觀，也使得主權基金所控制的資產更為龐大，因而成為全球金融市場強大的參與者。

其三，次貸風暴導致歐美金融資產價格崩跌，新興經濟體趁機而入。美國於2007年8月爆發次級房貸風暴，造成2008年全球金融危機，歐美國家的金

⁵⁷ 2010年10月31日下載，整理自《吉里巴斯收入平衡準備基金官網》，<http://www.mfep.gov.ki/>。

融資產價格大幅滑落，許多歐美金融業者出現資產減損，在資本適足率及現金準備不足的情況下，中東產油國和東亞新興經濟體的主權基金，趁勢收購受到次級房貸風暴波及的金融機構的股份。⁵⁸

有鑑於各國主權基金蓬勃發展，國內是否應該成立主權基金的問題也曾被專家學者提出討論，指出臺灣的四大基金（退輔、勞退、勞保、郵儲）的投資組合，大部分仍為銀行定期存款，存放在國外的外匯資產，一般也只以美國公債為主，鮮少用於國際理財，投資報酬率都不高，不利整體社會福祉與永續經營，因此建議政府應該考慮成立國家主權基金，整合運用國家資產（土地、房屋、股票、信託基金、外匯存底），創造高報酬機會，充實國家財政。⁵⁹

實際上，從廣義的主權基金定義觀之，目前臺灣已有類似主權基金的行政院國家發展基金（簡稱國發基金），其財源與新加坡淡馬錫控股公司相似。政府亦曾經強調，臺灣成立主權基金的精神在於整合既有的資源，作為政府未來推動產業發展及重大建設的籌碼，該基金與國外主權基金的操作模式將有所區隔，亦不拘泥於主權基金的名稱。

另有學者質疑政府成立主權基金的必要性，指出政府應以建構產業良好發展環境為優先考量，協助產業蓬勃發展，像主權基金這種並非穩賺不賠的投資活動，不應該由政府來經營。若政府不思考透過優化國內產業環境，促進國家經濟發展來增加稅收，而是採取設立主權基金方式來增加收益，實則本末倒置，違背政府應有之責任與功能。⁶⁰

雖然如此，國發基金於 2008 年 10 月 23 日管理會議中通過「有關加強行政院國家發展基金功能與轉型案」，決定將基金規模由新臺幣 2,000 億元，視實際需求逐步擴充至新臺幣 1 兆元，以考量未來可能的政策功能，例如加強投資國內重要策略性產業及優質公司，協助改善企業體質與產業結構，並協助推動國內重大經濟發展措施。

因此學者建議，未來國發基金若將進一步研議透過立法程序成立類似新加坡淡馬錫控股公司，可參考國際貨幣基金於 2008 年所公布的《普遍接受的原則和作法》，就資訊公開和組織治理等要求，揭櫫於公司章程並落實執行，在公開

⁵⁸ 黃彥斌，「全球主權基金的發展及可能影響之研究」，經濟研究（臺北：第 9 期，2009 年），頁 305-307。

⁵⁹ 韋伯韜，「應速成立國家主權基金」，國政評論（臺北：第 097-009 期，2008 年）。

⁶⁰ 陳世憲，「次貸風暴延燒，新興國家主權基金趁勢崛起」，臺灣經濟研究月刊（臺北：第 31 卷第 6 期，2008 年），頁 58-59。

和合法的前提之下進行相關的投資行為，尤其注意公平競爭的精神，避免形成與民爭利的印象。⁶¹

⁶¹ 黃彥斌，「全球主權基金的發展及可能影響之研究」，頁 321。