

「法治中國」長路迢遙 —評中共十八屆四中全會

The Road to Rule of Law in China Is Still Distant:
Comments on the Fourth CC Plenum Meeting

趙建民 (Chao, Chien-Min)

中國文化大學中山與中國大陸研究所特聘講座教授兼所長

繼去年年底中共十八屆三中全會通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》(下稱《決定》)全面啟動改革後，10月23日四中全會在北京落幕，通過《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》(下稱《法治決定》)，明確了全面推進依法治國的總目標和六方面重大任務，這是依法治國首次成為中共中央全會的主題，也是對三中全會全面深化改革的延續。三中全會通過的《決定》第九節以5部分規劃了「法治中國」的路線圖：維護《憲法》權威，深化行政執法體制改革，確保依法獨立公正行使審判權檢察權，健全司法權力運行機制，完善人權司法保障制度。《法治決定》大致延續此框架，共十二次提及《憲法》，是此次全會公報的最大亮點。

「法治中國」成為習近平的主要施政，乃是因為法治不彰已經嚴重威脅共產黨的統治地位，不僅市場化的努力受到干擾，整個黨國官僚體系根基腐蝕，公平正義蕩然，都與無法充分落實依法治理有關，引起廣大民怨，這是為何中共在三中全會通過全面改革後，集中心力提升法治工作的原因。把法治擺到統治的主題地位，首要之圖，便是確立《憲法》作為根本大法的剛性地位。

為了確立《憲法》的權威，習近平在2014年9月5日「全國人大」六十週年紀念大會上，重申「堅持依法治國首先要堅持依憲治國，堅持依法執政首先要堅持依憲執政」。《法治決定》重申上述「兩個首先」，強調加強《憲法》實施，並首次提出「《憲法》精神」，這和習多次強調「把權力關在籠子裡」的提法一致，似乎說明在建政65年後，中共終於瞭解了有限政府的真諦。

在走出文革式無法無天的人治統治，以及改革開放以來高經濟成長以達長

治久安的迷思後，中共政權終於理解到法治的重要，雖稱亡羊補牢但畢竟是觀念上的根本變革，值得肯定。然而，「法治中國」涉及的，其實是在堅持共產黨領導的原則下，法律如何定位的問題，也就是黨大還是法大的問題。此一問題牽涉中共政權的基本定性，處理不易；毛澤東統治時期，前「國家主席」劉少奇在文革期間的慘痛遭遇，不啻是對法制尊嚴作了最壞的註腳。

有鑑於文革動亂，改革開放之初中共政界和法學界在法治與人治問題上、以及黨大還是法大兩個問題，開展過論戰，有人主張法律至上反對人治，也有人主張法治是西方的概念，提依法治國不科學，還是人治好，另也有主張法治、人治都好，法治派並無明顯優勢，直至 1997 年「十五大」報告才首次出現「依法治國」一詞。

《法治決定》提出健全《憲法》實施和監督制度，完善「全國人大」及其常委會的監督制度，這些論述呼應了近來大陸知識界提出的憲政主義，但是中共有可能改頭換面嗎？

要扭轉心中無憲的政治文化談何容易？大陸違憲事例層出不窮，但迄今未曾出現釋憲案例，遑論違憲審查。長期以來，黨的政策走在《憲法》前頭，在改革開放後依然如此，這涉及中共對《憲法》的實證目的，《憲法》從來不具剛性。譬如鑑於文革時期的無法無天，八〇年代制定新憲在討論《憲法》監督時，曾出現《憲法》法院或《憲法》委員會的倡議，結果迄今未獲採納，而是將釋憲權交付「全國人大」常委會，人大常委會復將違憲審查責成其下的專門委員會處理，至今只有各別涉及《憲法》的立法解釋，而無《憲法》解釋。《各級人民代表大會常務委員會監督法》遲至 2007 年才公布施行，但相關規定粗糙，缺乏明確的剛性法律約束。

四中全會召開前，7 月 29 日中央政治局會議決定四中全會以法治為議題，同一時間新華社公布中委會授權審查周永康貪腐案。6 月 30 日政治局會議決定開除前軍委副主席徐才厚黨籍，而山西省常委多名委員涉貪腐案，9 月 1 日省書記袁純青為吉林省書記王儒林取代，這些事例都說明習近平反腐的決心。依此，「法治決定」強調法治政府、公正司法、加強人權司法保障等改革順理成章。

法治和市場化為習李執政的兩大政策，習近平在 10 月 27 日中央全面深化改革領導小組第六次會議的講話，提出「全面深化改革需要法治保障，全面推進依法治國也需要深化改革」可以為證。各方面對反腐期望甚殷，司法改革不但和共產黨的統治合法性息息相關，還和市場化相連，國企已成高官的家族企

業。最近所提的相關司法改革一般反應不錯，但法治建設涉及《憲法》權威、依法行政、司法改革和公平審判、以及保障人權等問題，全面變革不易，目前改革集中在依法行政和司法改革兩類。

習近平在 2014 年 2 月 23 日的政治局集體學習會中，表示要努力讓民眾在每一個司法案件中感覺公平正義，以確保司法獨立審判的公正性。政法委書記孟建柱在 1 月的政法工作會議宣布，將報請「全國人大」常委會審批後停止實施勞教制度，並推動勞教、信訪、司法權力運作機制、戶籍制度的改革。6 月全面深改小組第三次會議通過「關於司法體制改革試點若干問題的框架意見」，挑選六省市試點司改，針對法官、檢察官選任和管理包括員額進行改革，推動省以下法檢系統的人、財統一管理，加強審判責任制。四中全會《法治決定》提出推動審判權和執行分離制以及跨區法院和檢察院，7 月發布《人民法院第四個五年改革綱要（2014—2018）》，對法院運作提出許多改革建議，習對司法方面的改革加溫。

自「十八大」召開至今，被調查的省部級以上官員已超過 50 人，包括政治局前常委周永康以及中央軍委前副主席徐才厚，中共中央的決心不謂不強，政治局也在 2013 年 8 月通過「防腐五年規劃」，但迄今內容未明。擔負反腐重責的紀律檢查制度雖在 2004 年做了重大調整，將各級紀檢由同級地方黨委及上級紀檢雙重領導改為「統一管理、直接領導」，以解決紀檢難以監督黨委的困擾。《決定》明確黨委負反腐的主體責任、紀委負監督責任，規定查辦腐敗案件以上級紀委領導為主，強化上級紀委對下級紀委的領導，加強對同級黨委尤其是常委的監督。

前段描述，說明習近平自十八屆一中全會上任以來，投注大量心力於改革，「法制中國」的提法乃是針對過去反法治的傳統所下的重藥。雖然黨大或法大的論爭早已結束，1982《憲法》第 5 條明定「一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織都必須遵守《憲法》和法律。一切違反《憲法》和法律的行為，必須予以追究」，明確表達法律的上階地位，共產黨和「解放軍」都必須臣服。但今天中國大陸的問題，不在法律規範面的完備與否，而在法律無法落實，從現實政治而言，自中央政治局委員、常委到地方各級黨委乃至於村委會違法違憲，有誰能站出來訴究？這個體制有太大的層面不透明，問題不是共產黨有沒有反省能力，而是誰來監督黨，在實際執行面上，共產黨從未真正俯首於法律。以目前進行的如火如荼的反腐工作為例，習近平靠的，還是黨的紀律檢查機關！只要共產黨領導的原則一日不變，法制的權威便無從確立。《法治決定》

在提出加強《憲法》實施、法治政府、公正司法後，以加強黨的領導收尾，充分說明了司法治國的矛盾。在確立黨的領導甚至要強化領導的前提下，法治領域有多少自主空間？此一矛盾不除，「依法治國」理念難以落實。

「依法治國」的另一個難題，是法制建設並未到位，和既有法律難接軌。《憲法》第 35 條規定，「中華人民共和國公民有言論、出版、集會、結社、遊行、示威的自由」，第 36 條規定「中華人民共和國公民有宗教信仰自由」，但相關法律卻未制訂，民權難以落實。

《憲法》101 條 2 款規定：「縣級以上的地方各級人民代表大會選舉並且有權罷免本級人民法院院長和本級人民檢察院檢察長」，法檢兩院對人民代表大會負責並報告工作，人民代表大會閉會期間，由常委會代行職權，而人大至今未能獨立於黨國運作，司法如何獨立？法檢改由省內統管而非全國統管，但現地方諸侯問題恰恰出現在省級，許多省份法院已掌握對下級法院的人事任命權，司法體制的根本問題未解決。現大陸司法審判採集體決策，檢察委員會、審判委員會集體議決案件，由院長、庭長、檢察官簽批，此制度便於卸責，改革不易。《決定》強調「強化上級紀委對下及紀委的領導」，紀委書記將垂直提名，但並未強調紀委「垂直管理」，工資、社保仍在同級黨委手中，如何監督黨委？程序為何？也付厥如，幹部財產申報形同虛設，「同體監督」之譏揮之不去。

面對不利的法治傳統，相關法律的制定也不完備，加上共產黨領導的基本治國理念，「法治中國」的推展挑戰艱巨。

剪不斷理還亂： 中國大陸南海島嶼造陸的戰略意涵

Too Messy to Manage: Strategic Implications of China's Island Reclamation in the South China Sea

林若雲 (Lin, Juo-Yu)

淡江大學亞洲研究所專任副教授

壹、前言

近年來中國大陸為了確保在南海主權宣示之意義，陸續在赤瓜礁、東門礁、南熏礁、華陽礁等島礁展開填海造陸工程，引起南海聲索國菲律賓、越南等國緊張。華陽礁於短短一年半的期間面積已經增加 18 公頃，相當於太平島的一半，躍升南沙第三大島；而在興建赤瓜礁的第一條機場跑道，更能使共軍空軍快速納入南海版圖。綜觀大陸興建之島嶼分布圖，赤瓜礁在太平島南方 70 公里、東門礁在東南 57 公里，南熏礁在西南 30 公里，對太平島圍堵意圖明顯，值得臺灣警惕，影響力道不容小覷（參見本文中國大陸南海填海示意圖）。更值得注意的是自今（2014）年 6 月起大陸積極建設永暑礁造陸工程，使該島面積成為南沙第一大島。¹ 中國大陸一系列的造陸舉動引起東南亞地緣政治情勢緊張，挑起南海敏感之神經，也無疑再次挑戰美國區域霸主的地位。

大陸填海造陸有其特殊的戰略考量，一方面為確保南海優勢，另一方面也展示堅定捍衛其南海主權與利益的決心。然而，此作為確實引發區域安全負面效果。無怪美國稱其於南海填海造陸乃一挑釁行為，美國與東南亞國家更有理由懷疑大陸於成立東海航空識別區（ADIZ）後，下一階段意圖想成立南海航空識別區。

此舉動也引發日韓鄰國的注目，例如 2014 年 10 月間日本網站文章指稱，

¹ 柏廷，「中共南沙造陸超越我太平島」（2014 年 10 月 21 日），2014 年 10 月 31 日瀏覽，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141021000462-260108>。

臺灣立法院公布 2015 年內完成強化太平島港口設施和飛機跑道為主的軍事設施計畫。根據該計畫，臺灣正研究在太平島新建停靠碼頭，以便部署新型巡邏艦和海軍護衛艦。臺灣之所以要對距離本島 1,600 公里的太平島加強防衛，原因在於中國大陸在距離太平島南約二十五公里海域中的幾處環島礁上不斷進行人工島建設，而這些人工島不久將成為大陸的軍事基地。²

而種種相關情資顯示，美國海軍相關部門早就關注大陸的海洋戰略和人工島建設動向。美國認為大陸不斷加快人工島建設進度，理由是在試探美國的反應能力。儘管美國對菲律賓提出的「中國人工島建設侵犯其國家主權」的觀點予以支援，但並未直接做出對大陸人工島建設表示質疑的舉動，加之疲於應對克里米亞、敘利亞和伊斯蘭國 (ISIS) 等問題，形於外則美國雖非對大陸人工島建設完全置之不理，然只有口頭指責無實質行動，確實沒有足夠精力去處理「重返亞太」中重點之一的南海問題。

一、大陸填海造陸之現況與其考量 (2013~2014)

島嶼名稱	中國大陸造島之現況與建物設施	大陸考量
赤瓜礁 (Johnson South Reef)	2014 年 5 月，大陸在赤瓜礁進行填海作業，多艘艦艇在施工地附近警戒。菲律賓外交部指控大陸在赤瓜礁填海造陸，似乎準備興建飛機跑道。島上建有前哨站，並有駐軍。	一旦機場跑道落成，共軍之空軍能夠進出自如，快速在南海部署，以抵抗美國為首的東南亞國家。
東門礁	2013 大陸啟動造島工程，東門礁填海造出的陸地，已經可見重型機械和碼頭狀的建築物，港口建設也已經可看見輪廓 ³ 但島上面積有限。	增加共軍軍隊戰鬥能力。
南熏礁	2013 年 5 月原本是汪洋中的一個彈丸之地，如今 7 月底陸地面積已擴大了近百倍。	同上
華陽礁	華陽礁則已被填成南沙群島第三大島，面積已接近 30 公頃。	同上
永暑島	2013 年經過填海造陸後，面積達到大約 0.9 平方公里，升格南沙第一大島。海洋探測站大約可容納 200 人，其中包括無線電，雷達和油料及維護人員。建築包括一個直升機平臺，一個 4,000 噸級碼頭。	部署運輸直升機、快速登陸艇和汽艇艦，從而讓中國大陸保衛周邊爭議島嶼方面擁有巨大優勢。

資料來源：作者自行整理，2014 年 10 月 25 日。

² 楊磊，「日媒：美國無力應對北京南海造陸 中國試探成功」(2014 年 10 月 17 日)，2014 年 10 月 31 日瀏覽，《環球時報》，<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/42071/2014/10/17/6611s4730417.htm>。

³ 「中國南海大舉填海，李翔宙：確實很擔心」(2014 年 10 月 15 日)，2014 年 10 月 31 日瀏覽，《蘋果日報》，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20141015/488451/>。

二、赤瓜礁與永暑島為大陸填海造陸重要例證 (Show case)

赤瓜礁位於菲律賓巴拉望島以西約三百公里處，大陸 1988 年從越南手中奪取後實質控制該礁嶼，大陸一直在赤瓜礁進行人工島作業。日前菲律賓指控大陸在南海爭議海域的赤瓜礁 (Johnson South Reef) 填海造陸、興建簡易飛機跑道。菲國正式向大陸提出外交抗議，指出軍方空拍照片顯示大陸最近數週將土石、建材運到赤瓜礁填海造陸，細看之可發現明顯違反「南海各方共同行為準則宣言」中禁止在主權爭議地區新建設施。但北京以擁有該礁嶼主權為由拒絕接受。此事若屬實，將是大陸在其占據 8 座島礁興建的第一條飛機跑道，意義非凡。⁴

永暑島距中國大陸約七百四十海浬，海南島榆林港 560 海浬。2013 年以來經過填海造地後，永暑礁面積達到大約零點九平方公里，升格為永暑島。人工島的戰略意義卻非同小可，其面積足可讓大陸輕型戰艦提供一個可靠的永久性基地，包括能停靠至 5,000 噸級艦船的碼頭。此外在島上還可以部署運輸直升機、快速登陸艇和汽艇艦，從而讓大陸保衛周邊爭議島嶼方面擁有巨大優勢。⁵可謂赤瓜礁與永暑島已經成為大陸填海造陸重要例證 (Show case)。

貳、大陸填海造陸之重要戰略意涵

前述大陸造陸措施引發周遭各國之不安，對東亞與亞太區域安全有重大影響，以下分成五個項目討論中共島嶼造陸之戰略意涵。

其一，永暑島距離越南南威島約一百一十公里、距離馬來西亞約五百五十公里，距離菲律賓約五百五十公里，如果周遭發生戰事大陸能迅速即時反應。輔以擴建赤瓜礁之機場，可提供主力戰機殲 11 起降。倘若殲 11 從赤瓜礁起飛，可以將整個南海納入作戰範圍。由於南沙距離中國大陸有 1,000 公里，造成大陸戰機長久以來都難以在南沙上空進行巡邏。為此大陸在今年年初開始在赤瓜礁、東門礁等島嶼開始填海。在南沙局勢日益複雜的今天，這將對大陸有效

⁴ 管淑平，「菲指控中國 南海赤瓜礁建跑道」(2014 年 5 月 15 日)，2014 年 10 月 31 日瀏覽，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/779067/print>。

⁵ 胡念祖，「觀念平台－不軍不警如何捍衛東、南沙」，(2011 年 4 月 26 日)，2014 年 10 月 31 日瀏覽，《中時電子報》，<https://tw.news.yahoo.com/%E8%A7%80%E5%BF%B5%E5%B9%B3%E5%8F%B0-%E4%B8%8D%E8%BB%8D%E4%B8%8D%E8%AD%A6%E5%A6%82%E4%BD%95%E6%8D%8D%E8%A1%9B%E6%9D%B1-%E5%8D%97%E6%B2%99-191116712.html>。

控制南沙有著至關重要的作用。⁶

其二，藉由人工島建設來試探美國反應能力。儘管美國反覆提及「亞太再平衡」政策及對菲律賓提出的大陸人工島建設侵犯國家主權的觀點予以支援，但卻苦於克里米亞局勢和伊斯蘭國局勢，沒有更多精力去處理南海問題。

其三，大陸在南海所進行的填海造陸作業，主要目標是「小島堡壘化」和「大島陣地化」；而大陸海軍司令員更在 9 月下旬，史無前例地用一星期時間，逐島視察這些島礁的填海造陸工程，還在永暑島視察三軍聯合作戰想定的操演，藉此宣示大陸在南海已經有全盤的戰略規劃。⁷



圖片來源：2014 年 10 月 21 日下載，

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141021000462-260108>。

其四，尤其值得重視的是，大陸在海南島文昌興建太空火箭及人造衛星發射基地、亞龍灣興建核動力導彈潛艦和航空母艦基地，西沙永興島設置衛星通

⁶ 「解放軍三艘戰艦鎮守赤瓜礁 世界級作業船趕工」(2014 年 9 月 6 日)，2014 年 10 月 28 日瀏覽，《老年生活報》，<http://big5.backchina.com/news/2014/09/06/317167.html>。

⁷ 呂昭隆，「南海 7 島逼近包圍 國安局非常擔心」(2014 年 10 月 21 日)，2014 年 10 月 31 日瀏覽，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141021000467-260108>。

訊中繼站與電臺，以及在南海島礁上設置電子監偵情報網等措施，種種措施已顯露強烈的軍事野心，已經引起美國和亞太週邊國家的高度關注。⁸

其五，大陸透過在南海永暑島等島嶼上從事軍事建設，合理可疑在《東海航空識別區》之後，下一步就是劃設《南海航空識別區》做準備，待建設完成後，永暑島不但將成為大陸反擊美、菲的軍事基地，更能使大陸軍隊實質控制南海空域。在南沙群島中除華陽礁外，這是大陸實際控制島礁中離越南最近的一個，永暑島大型綜合軍事基地建成以後尤其對牽制越南具有著重要之戰略意義。

參、區域內外各國之想法與未來可能之因應措施

先以美日之反應而言，美國對於南海議題始終保持一貫的態度。一方面不想正面與大陸直接衝突，另一方面持續軍售武器，加強與東南亞國家軍事外交關係。但是倘若不幸發生戰爭美國不可能不牽涉其中。

雖美國疲於克里米亞與伊斯蘭國等重大議題，卻不能對南海坐視不管。為了有效嚇阻大陸的軍事意圖，美日菲在南海進行的首次聯合軍演，⁹參加此次軍演的是美軍「安提塔姆號」導彈巡洋艦、日本海自「湊號」導彈驅逐艦以及菲律賓海軍「德爾畢拉爾號」護衛艦。軍演主要進行了實彈射擊訓練及夜間艦艇通信訓練。美國與菲律賓海軍連同日本海上自衛隊，三國聯合軍演於 10 月 22 日至 23 日在南海舉行了聯合軍演，此軍事演習明顯衝著大陸而來。

大陸對此也了然於胸，大陸國防部對外宣稱：日本軍演比較密集的階段，2014 年 10 月 22 號、23 號日本與美菲進行軍演之後，25 號又有一艘日本軍艦到俄羅斯參加救援演練。¹⁰ 日美菲律賓舉行的聯合軍演，大陸指稱「中方一貫主張，有關國家之間的軍事合作應該有利於地區的和平與穩定，而不是相反」。

菲律賓一貫強烈指責大陸，菲國總統艾奎諾三世於本 (2014) 年 6 月已大動作召開國際記者會，抨擊大陸在南海群島附近造陸行徑。軍方空拍照片顯示大陸最近數週將土石、建材運到赤瓜礁填海造陸，「他們正準備建一條跑道」，此舉違反「南海各方共同行為準則宣言」中禁止在主權爭議地區新建設施。被問及大陸在該礁嶼興建跑道之想法，外交部長羅薩里奧 (Albert del Rosario) 稱「根據聯合國海洋法公約，赤瓜礁位於菲國專屬經濟區內，中國也是該公約簽

⁸ 王崑義等，*韜略談兵第二輯 - 現代戰爭及安全情勢新思維* (臺北：青年日報社，民國 96 年 10 月)，頁 162。

⁹ 馬麗，「美日菲首次在南海搞聯合軍演 日媒稱欲牽制中國」(2014 年 10 月 24 日)，2014 年 10 月 30 瀏覽，《中國網》，http://big5.china.com.cn/military/2014-10/24/content_33864249.htm。

¹⁰ 「國防部回應美日菲聯合軍演：不應破壞地區穩定」(2014 年 10 月 30 日)，2014 年 10 月 31 日瀏覽，《環球網》，<http://mil.huanqiu.com/china/2014-10/5185292.html>。

署國。根據以上資料顯示，中國在這五個島礁的積極部署，不管是在海權的擴展還是經濟資源的掠奪，都嚴重影響到了菲律賓海域的生存空間」。目前，菲國走的兩條路：訴諸國際法院或軍事武力警告。照國際往例即使被控訴國明白違反國際法，倘若被控訴國不遵守，國際法庭無強制執行能力。因此，菲律賓想藉著國際法院來解決南海問題可能性微乎極微。

「中」菲兩國由於軍事實力懸殊，正式宣戰可能性微乎其微。目前全球軍事力量排名，大陸排名第三，菲律賓第二十三，¹¹而且空軍沒有戰鬥機，大陸卻有航空母艦遼寧號及性能優秀的戰機。因此，菲律賓只能把希望寄託在美菲共同防禦條約，一方面是因為美國的再平衡策略與軍事優勢，另一方面是 2007 年 11 月，美國小鷹號航空母艦在太平洋日本和臺灣海域間進行軍事演習時，一艘大陸宋級潛艦無聲無息浮出水面，令美國海軍非常驚訝。¹²以上案例都提醒美國，需要把更多的注意力放在南海，一旦菲律賓無力阻止大陸的侵犯，美國的島鍊封鎖戰略將被突破，石油或其他資源的運輸將會受到威脅。

根據 2014 年 6 月 8 日的消息指出，菲越海軍在領土爭議島嶼舉行多項友誼賽。可以大膽推論除了美國之外，擁有共同利害的越南也是菲律賓亟欲拉攏的目標。東協平臺也是最近菲律賓可用來伸張自己權力的地方，但是東協組織裡大多數的成員與大陸的經貿往來非常龐大，再加上與大陸關係良好的緬甸 2014 年是東協的輪值主席國，¹³所以透過此途徑來解決南海爭議筆者覺得可能性很低。

再者，分析以民族強悍著稱之越南，跟菲律賓相比，越南的動作更為積極，在 2014 年 5 月，981 鑽油平臺事件引發排華暴動之後，「中」越關係也越來越緊張。和菲律賓相比，越南顯然能做的選擇很多，不管是透過軍事力量，還是可以利用的盟友。越南和俄羅斯的關係較以往更佳，因為在 2012-2015 年越南成為俄羅斯武器最大的買家，¹⁴寧願放棄 2019 年亞運會的舉辦權也要提高軍購預算，可見越南的堅定立場，另一方面，也可以看出聯俄制「中」的可能性很大。同時，美國也是越南想要拉攏的目標。一方面，美國力挺越南，批評大陸在西沙設置鑽油平臺是「挑釁行為」；另一方面，越南領導階層針對大陸的談話也愈來愈強硬。

因此，越南這個市場對美國來說潛力無限，雖然沒有跟菲律賓一樣跟美國

¹¹ 李奉先，「中國軍事實力名列全球第幾位？」，2014 年 10 月 31 日瀏覽，《新浪新聞》，<http://news.sina.com.tw/books/love/barticle/3910.html>。

¹² 呂振安，「中共潛艦突穿第一島鏈之戰略意涵」，淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文（2010 年），頁 13 – 16。

¹³ JANE PERLEZ, WAI MOE,「緬甸官員稱在南海問題上支持東盟立場」（2014 年 7 月 2 日），2014 年 10 月 31 日瀏覽，《紐約時報中文網》，<http://cn.nytimes.com/world/20140702/c02myanmar/zh-hant/>。

¹⁴ 「遲來的中越衝突只是南海紛爭的開始」（2014 年 5 月 19 日），2014 年 10 月 31 日瀏覽，《和訊網》，<http://news.cnnes.com/Content/20140519/KIVG7UW083R6U.shtml>。

簽署共同防禦條約，但如同英國前首相帕麥斯頓（Lord Palmerston）所說：「國際社會沒有永遠的朋友，也沒有永遠的敵人，只有永遠的利益。」相信伺機拉攏越南牽制中國大陸，對美國來說絕對是有利無害。

至於越南跟菲律賓合作成功的可能性相當低。一是菲越兩國的國力並不一致，屆時如果「中」越爆發衝突，菲律賓可以支援的力量相當有限，二來就近年來的資料可看出，越南想要左右逢源，利用美俄兩大國聯合制約中國大陸。因此，菲越的合作可能只是名義大於實質。

雖然 2014 年 5 月越南在領土境內爆發了所謂的反「中」行動，然而雙方的衝突爆發戰爭可能性極低。因為兩國就經貿關係而言，自 2004 年起，大陸已經連續 10 年成為越南第一大貿易夥伴，目前為止大陸還是越南最大的進口國，占出口總額的 10%，另外，大陸海關統計，2013 年，「中」越雙邊貿易額達到 654.8 億美元，同比增長 30%。¹⁵ 目前，「中」越關係的停滯不前，南海爭議是唯一的障礙，照這種趨勢發展下去，基於對主權及現實主義的考量，越南寧願放棄大陸龐大的經濟利益，也不願在南海主權問題上讓步。為了有效制衡大陸，美國近年來更是極力拉攏越南，加強軍事層面交流使美越關係正常化。

肆、臺灣之因應

南海聲索國中，中國大陸、越南、菲律賓加速造島工程，大興土木。其中永暑島面積迅速擴大至零點九平方公里，已超過臺灣控制的太平島，成為南沙群島第一大島，¹⁶ 種種擴充措施引發區域的潛在衝突，以及對區域安全產生重大威脅。

臺灣是南海爭議的當事國，陷入困境的發展不僅使臺灣被邊緣化，同時已使臺灣在兩岸關係與對東協關係上進退兩難，簡言之，臺灣夾在「中」美兩強之間，一方面受牽於中國大陸；另一方面又極需美國安全支援。

日前我國安局長李翔宙表示對於大陸包圍太平島感到憂心，尤其是一旦大陸設立「南海防空識別區」，這對我國軍 C-130 運輸機前往太平島後勤補給作業構成嚴重影響，延伸出是否該向大陸「通報」？又或者一舉一動遭到大陸監控？¹⁷

追溯於 2000 年 1 月 28 日，我國行政院海岸巡防署（海巡署）取代我海

¹⁵ 張璐晶，「中國企業越南生存現狀調查」（2014 年第 20 期），2014 年 10 月 31 日瀏覽，《中國經濟周刊》，http://paper.people.com.cn/zgjjzk/html/2014-05/26/content_1434182.htm。

¹⁶ 「國防部回應美日菲聯合軍演：不應破壞地區穩定」（2014 年 10 月 30 日），2014 年 10 月 31 日瀏覽，《環球網》，<http://mil.huanqiu.com/china/2014-10/5185292.html>。

¹⁷ 汪莉絹、賴錦宏，「大陸永暑礁建島 超過我太平島」（2014 年 10 月 21 日），2014 年 10 月 30 日瀏覽，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/9012645.shtml>。

軍陸戰隊接管太平島，臺灣被批評對於南海議題不重視，自願退居南海的第二線。目前太平島沒有正式的碼頭，海巡署只能部署 2 艘排水量 6.8 噸的 CP-1001 多功能巡緝艇等。然而海巡署表示，明年度辦理南沙太平島聯絡道、曳船道、碼頭面層及跑道強化施工項目，預定明年底完工。¹⁸ 在民國 104 年規劃完成 1,000 噸級巡防救難艦 2 艘、100 噸級巡防救難艇 5 艘，並持續執行建造 1,000 噸級救難艦 2 艘和救難艇 21 艘。

我國也不是毫無機會。臺灣首先需要定位南海對臺灣的戰略利益為何，是否為本國核心利益？有人認為是無上律令的主權保衛戰，也是臺灣對東協的戰略籌碼，但也有人視其為「易攻難守的雞肋，更是讓臺灣捲入南海爭端的戰略負債」。保衛太平島與放棄太平島，對臺灣的影響是在於透過何種作為以保衛或放棄，若處理不當將陷入苦海，兩者都可能使臺灣同時與美國、大陸及東協關係緊張。

伍、結語

若想解決南海主權爭議，最主要的關鍵還是在大陸，但大陸領導人利用目前的硬實力、軟實力，堅決不肯放棄的態度使得周邊東南亞國家及美國十分頭疼，未來會不會再度爆發類似「981 鑽油平臺事件」尚不可知，但升級到戰爭態勢可能性較低，因為建立東亞區域主義才是其真正的目的。總之，如果臺灣對南海爭議處理的較好，與美國區域安全合作、與東南亞國家更進一步的經濟整合，提昇自身國際事務主導權便不再是夢想。

臺灣長期面臨大陸的武力威脅，南海問題更是情勢複雜，因不僅只是大陸與臺灣的雙邊問題，同時也要面對菲律賓、越南、馬來西亞、汶萊、大陸等多方勢力，這些國家背後更有俄羅斯、美國、日本、東協撐腰。一旦臺灣處理的方式不佳，牽一髮而動全身，除了升高緊張態勢外，更有可能失去臺灣最重要的盟友—美國，以及長久以來我國苦心經營的外交成果。因此，面對南海爭議，臺灣的因應策略應當審慎評估、三思而後行。

¹⁸ 「南沙太平島碼頭 104 年底完工」(2014 年 10 月 6 日)，2014 年 10 月 30 日瀏覽，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/BREAKINGNEWS/BREAKINGNEWS1/8980981.shtml>。

北京的「亞歐戰略」新布局 與李克強訪問德、俄、義三國

Beijing's New Euro-Asian Strategy and Li Keqiang's Visit to
Germany, Russia and Italy

張登及 (Chang, Teng-Chi)

國立臺灣大學政治學系副教授

壹、回應美國「再平衡」：北京「亞歐戰略」的背景

當前北京面臨國際形勢的最重要挑戰就是美國因應「中國崛起」與「權力移轉」所提倡的東亞「再平衡」與「亞洲軸心」戰略。這一戰略從 2010 年春漸次展開迄今，已經形成一個包含軍事、經濟與地緣政治等面向全方位的、長期的部署。美國在中東、北非亂局未定，「伊斯蘭國」(ISIL) 肆虐伊敘的情況下，仍堅持從阿富汗撤軍，且不向當地派遣地面部隊。同時，對媒體所言冷戰後歐洲遭遇最大的挑戰—烏克蘭危機與俄國威脅，也只用「制裁俄國」向東歐交代。可見華府對於中國大陸是長期的敵手的認定已經相當堅定，「制衡中國」是二十一世紀前期的大戰略目標，將不輕易為區域性衝突，甚至伊斯蘭基本教義派的新一輪恐怖攻擊而改變方向。舉凡「空海一體戰」、支持越菲聲索南海、鼓勵日本修憲、強化與印度澳洲蒙古等國的防務合作，以及籌組跨太平洋經濟伙伴 (TPP) 和杯葛中國大陸籌組「亞洲基礎建設投資銀行」，無不與中國大陸針鋒相對。

以此為背景，中國大陸的習李領導集體也一改鄧小平改革開放以來重東南、輕西部的傳統地緣戰略，雖然持續加強擴張海權以反制美日從東側的施壓，但已展開地緣戰略上的重大調整—本文稱之為北京的「亞歐戰略」。這一戰略與美國的「再平衡」都屬於「攻勢現實主義」(offensive realism) 思路下回應主要對手的布局。2012 年中共「十八大」所確立的「負責任大國」身分設定也可如此理解。

但此時的「負責」已不是十多年前加入 WTO 與締結各種「夥伴關係」的消

極「融入」秩序，而是如同 2013 年與 2014 年連續兩份「中俄聯合聲明」強勢宣示的，「反對各種形式的霸權主義和強權政治」、「反對歪曲破壞戰後秩序」、「不容任義竄改解讀聯合國憲章」、「反對干涉他國內政、單邊制裁、資助他國改變憲法制度、吸收他國家入某一聯盟」。這樣的「負責」，幾乎等於是「負責反霸」，而「反霸」在中國大陸冷戰後的外交史就是「反美」的代稱。「十八大」可說是冷戰結束以來大陸當局公開公然以「反霸」為「己任」的明白表態，也符合習近平坦率、直白的領導風格。

今日北京的「亞歐戰略」已不像胡溫時期「週邊是首要、大國是關鍵、發展中國家是基礎、多邊是舞臺」那樣四平八穩、面面俱到，而是更加突出「亞歐」地緣政治上的戰略部署。去年 10 月美國大西洋月刊 (the Atlantic) 網站有篇題為 *China is Pivoting to Central Asia* 的論文便提醒美國突出「東軸」(pivot to Asia) 時，可能低估了中國大陸在歐亞大陸大棋盤上正佈局「西軸」。在更早以前，北大戰略研究院院長王緝思已經提出「東西南北、中國居中」的倡議，認為中國大陸不需跟著美國起舞，而應「向亞洲中心靠攏、陸權與海權並重」、在亞歐大陸與全球「下一盤更大的棋」。王緝思指明中國大陸「不東、不西、不南、不北」的位置，對北京是一大挑戰。習近平提出的「一帶一路」（「絲綢之路經濟帶」與「海上絲綢之路」）戰略是試圖回應是項挑戰的重大方案，歐洲則正好在這條歐亞「西軸」的西端。

貳、歐洲在北京對外戰略的地位升級中

為了走出 2010 年「南海核心利益紛爭」與後來東海 / 釣魚臺爭議以來週邊局勢日益不利的困局，去年開始大陸高層接連出訪西歐、東協、印度、東歐、南美、非洲、上合組織國家、金磚集團會員與南韓等，一年多來的外交攻勢幾可用「四面八方、重拳出擊」形容。大陸最高層接連出訪的「唯二」例外即是美國與日本。雖然習近平曾於去年訪美，「中」美雙方「戰略與經濟對話」(S & ED) 並未中輟，舉辦了參觀航母與參與軍演的裝飾性交流，但兩強互疑嚴重，「中」美對話意義幾乎名存實亡。「中」日更是早已因東海衝突和「歷史問題」難以轉圜，今年 APEC「習安會」恐亦難以實現。倒是此次李克強訪問德、俄、義，已是他到 10 月底前的第三次出訪。他前兩次出國，一次是出擊非洲奈及利亞五國，一次是訪問英國與希臘。同時，今年 3 月習近平也訪問過荷、法、

德、比四國。中國大陸主席與總理一年內連續訪歐三次，實屬過去所未見。這一綿密「出擊」，自是為了落實前述「亞歐戰略」，加強攏絡歐洲（尤其是西歐），更是稀釋美國壓力的憑藉。

歐洲區域整合使歐盟會員國讓渡部分主權，時常被論者認為是國際體系的一極。中國大陸在 1998 年 3 月與歐盟締結「全面夥伴關係」，歐盟與歐洲各大國這種「半整合」狀態，有利於北京在經貿上取得歐洲資金技術與市場，戰略上突破美國獨霸以緩解大陸在西方被孤立的問題，卻又不足以用歐洲整體的力量一起壓迫北京。歐洲這種地位到了美國遭受金融風暴衝擊，經濟實力稍退卻仍堅持全球領袖地位且加強圍堵北京的背景下尤顯突出。歐洲迄今連續 11 年占據中國大陸對外貿易第一大夥伴位置，大陸則自 2003 年起保持歐洲第二大貿易夥伴位置。去年「中」歐峰會雙方達成《中歐合作 2020 戰略規劃》，習近平今年 3 月出席「第三屆核安峰會」行程長達 11 天之久；李克強這次訪歐又長達 9 天，兩人可謂遍訪西歐大小國家與國際組織。大陸外長王毅說歐洲在北京今年的外交中占據「優先地位」，並非虛言。

參、李克強訪問德、俄、義三國與出席「亞歐峰會」的內容

德國駐大陸大使柯慕賢（Michael Clauss）宣稱今年是史上德「中」關係最好時期，從高層互訪來看不算誇張。德國是大陸在歐盟的最大的貿易、投資和技術合作夥伴，2013 年雙邊貿易總額已經超過 1,600 億美元。此行李克強首站訪問德國，已是習近平 3 月訪德（升級雙方關係為「全方位戰略夥伴」），默克爾（Angela Merkel）總理 7 月訪「中」之後，年內第三起雙方最高層互訪。

李克強訪問事由是出席主持「第三屆中德政府磋商」。訪問最重要的成果是與德方發表了多達 110 項要點的「中德行動綱要」。該綱要首先宣示雙方要建立更緊密的「政治合作與共同責任」（21 項），亦宣稱要建設共贏的「經濟與金融合作」（27 項），還要共同推動工業、農業與城市化創新（47 項）。其中較引人注目的是推動所謂「工業 4.0」（工業生產數位化）的合作，開啟「工業 4.0 對話」（大陸工信部、科技部與德國教育部、能源部），並促進「標準化合作」。李克強還另到漢堡出席「中歐論壇漢堡峰會」並做主題演講，接見了盧森堡首相貝特爾（X. Bettel）和歐洲議會議長舒茲（Martin Schulz）。此行大陸不僅大力宣傳李克強與默克爾「逛超市」的親民作風，還強調雙邊合作已從資金技術升

級到建立「機制性合作」。李克強也不厭其煩地向歐洲客人解釋大陸經濟雖然放緩，但一定有「後勁」。希望德國繼續與大陸繼續搞合作，「把螃蟹吃乾淨，不能吃一口就算了」。

李克強訪俄也是年內中國大陸最高層與俄國第三次互訪，北京當局在美國同時施壓俄、「中」時，鞏固地緣西翼橋頭堡的努力可見一斑。此前習近平已於 2 月出席西方抵制的索契冬季奧運，大給普京總統做足面子。普京隨即於 5 月親自出席大陸輪值舉行的「亞信峰會」，俄國海軍巡洋艦在內五艘艦艇同時抵達上海，參加「2014—海上聯合」的軍演。俄軍來訪途經日本對馬海峽時，進行了掃雷與反潛演練，略有回應日、美制裁之意。在美國制裁與國際油價下行壓力下，俄國也結束與大陸長達 10 年的談判，勉為其難簽署「中俄東線天然氣合作項目備忘錄」和中石油—俄氣購銷契約，其西伯利亞管線並於 9 月開工。

李克強此次訪俄，兩位副總理劉延東、汪洋隨行，進行例行的「中」俄總理第十九次定期會晤，陣容雖大，但「收官」意味濃厚，簽署的四十餘項協議並無新的重大突破。去年大陸和俄國貿易額達 892 億美元，大陸連續 4 年成為俄國第一大貿易夥伴。但雙方貿易項目仍過於偏向能礦產業，俄方頗有怨言。大陸積極向俄方推銷「絲綢之路經濟帶」，但俄國對北京勢力伸入其傳統中亞腹地也頗有戒心。大陸的經濟攻勢也未能阻止俄國企圖改善與日本關係、誘使安倍政府脫離美國制裁圈的嘗試。

李克強訪問義大利是對義國總理倫奇 (Matteo Renzi) 6 月訪問北京的回訪，並出席義方於米蘭舉辦的「亞歐峰會」。倫奇來訪時與大陸訂定「『中』義關於加強經濟合作的三年行動計畫」，其內容與大陸和德國簽署的「行動綱要」類似，但項目不如「中」德綱要多。此次李克強回訪，雙方另亦發表了「中義聯合聲明」，但其內涵與歷來大陸和德、法簽署的文件相比，北京與羅馬的共識似乎較少，「聲明」還表明了雙方「雖然國情和對於一些問題的觀點不盡相同」；儘管兩國領導人互動時，大談「餃子與義大利麵」、「前菜與開胃酒」的風趣話。

李克強還藉出席米蘭「亞歐峰會」會見法國總統歐朗德 (Francis G. Hollande)、韓國總統朴槿惠、新加坡總理李顯龍、越南總理阮晉勇、泰國軍政府總理巴育 (Prayuth) 等人。這些會見許多事關大陸與東協關係。有趣的是，媒體對這些會見的內容報導不多，但約略可見與阮晉勇的會晤氣氛較差，連合影都顯得僵硬。另外，日本共同社報導李克強與日本首相安倍「寒暄」，但大陸媒體只說是「握手」。李克強也婉拒了烏克蘭新總統要求會見的安排。這兩件事

都具有豐富的地緣政治的意義。米蘭「亞歐峰會」與早前上海的「亞信峰會」都屬於歐亞大陸板塊，巧合地呼應了中國大陸的新「亞歐戰略」。

肆、結語

李克強此次歐洲行主要著重經濟，並以「創新、可持續」為其主題。他與當地菁英的互動刻意展現親和、諺諧的風格，並不凸顯政治。但本文認為儘管如此，北京耕耘新「亞歐戰略」的企圖仍是顯而易見。西歐人文薈萃、科技先進，政治見解也與美國「老大哥」的作風常有不同。尤其德、法兩大國的言行，更時常引起華府猜忌，正是北京推動「多極化」與「國際關係民主化」的槓桿。邇來經濟危機使德國執歐洲牛耳的地位日益突出，英國在多項國際紛爭中追隨美國且其民意疏遠歐洲，法國歐朗德政權民意低落，大陸優先爭取結交德國相當合理。

筆者大膽論定，中國大陸的新「亞歐戰略」的中段基石是「中」俄關係，西端支柱便是德國。所謂「絲綢之路經濟帶」、「海上絲綢之路經濟帶」是這個「亞歐戰略」的路線圖，「裝備外交」（包括高鐵外交）、「能源外交」、「信貸外交」（包括「亞洲基礎建設投資銀行」）則是實體部署，長遠來看也企圖建構一套軟硬兼備、足以與美日「亞太」論述相抗衡的世界觀與安全架構，突出崛起的北京在亞洲重建「層級秩序」，在「亞歐」擔當「負責大國」的主導角色，然後以此為中心，將制度設計層層推展到東歐、非洲、拉美等發展中國家。

但是在輿論日益排外、「向右轉」的歐洲，民意仍會對歐洲高層熱中發展對「華」關係形成制約。何況北京對歐洲各國擔憂的多項國際危機（如烏克蘭問題、伊核問題），又不能採取有利西歐的立場。因此「中」歐交往在可預見的未來，仍是經濟合作為主。經濟的熱切交流，即便能逐漸換得中國大陸的市場經濟地位，要達成北京所想要的「解除軍售管制」、「簽署中歐自貿協定」等重大目標，使歐洲成為中國大陸「亞歐戰略」的西翼柱石，前途還是很艱辛的。

美「中」反腐合作之評析 —以遣返大陸在美貪官為例

Anti-Corruption Cooperation between China and U.S.
—Repatriating China's Corrupt Officials in the U.S.

孫紹正 (Sun, Shao-Cheng)

淡江大學英文學系兼任助理教授

壹、前言

中國大陸近年官員貪腐嚴重，其中部分貪官將賄款匯至海外家屬，最為一般民眾詬病，也重創大陸政府執法形象。中共「十八大」後，習近平上臺掌握實權，以反腐形式打擊貪官，並積極尋求國際司法合作緝拿外逃官員。2014 年起，大陸政府部署一系列緝捕海外貪官任務，例如：1 月，中共「十八屆中央紀委第三次全會」要求，相關單位加強在國際上追捕大陸逃犯，同時積極追回他們在海外贓款。3 月，中央紀委監察部機關成立「國際合作局」，旨在廣拓國際合作，切斷貪官外逃管道。7 月，大陸公安部部署「獵狐 2014」專案，以緝捕境外在逃經濟罪犯。同月，最高人民檢察院反貪總局局長徐進輝表示，將成立國際追逃、追贓及違法所得沒收工作協調領導小組。11 月在北京召開的 APEC 會議，又推出美「中」等國的反腐合作網。上述大陸政府部署緝捕海外貪官之舉，顯示以習近平為首之第五代領導團隊，除了對外展現打擊腐敗的決心外，並有藉此拉攏大陸民心與鞏固實權之意圖。

2014 年 8 月 11 日，大陸公安部國際合作局局長廖進榮在北京舉行的 APEC 會議第 3 次高官會議期間表示，美國已成為大陸經濟犯罪嫌疑人逃避法律制裁的頭號目的地，有逾 150 名經濟犯罪嫌疑人仍滯留美國，其中許多牽涉腐敗犯罪。大陸外交部長王毅與美國國務卿凱瑞 (John Kerry) 於 10 月 1 日在華府舉行會談，表示大陸正大力推進反腐倡廉，願與美方加強追逃與追贓合作，並聲稱美國不應成為貪腐分子的藏身地，然凱瑞並未作出正面回應。10 月 20 日，凱

瑞在美會見大陸國務委員楊潔篪時，雙方也未針對貪官遣返進行討論，透露美方對此議題興趣不高且態度保留，似有不願為大陸如火如荼的反腐工作背書之意涵。

自 2011 年起，美「中」兩國即開始討論遣返被大陸政府通緝貪污犯的合作問題，惟成效極為有限。根據美國媒體報導，大陸政府已經開出逾千名外逃貪官的名單協請美方逮捕，然迄今僅有 2 人遭到遣返，不難看出美「中」兩國對於貪官處置問題上仍有相當大的歧異。

貳、遣返外逃貪官不易

大陸最高人民法院前院長肖揚在其 2009 年出版的《反貪報告》表示，1988 至 2002 年之間，大陸資金外逃金額共 1,914 億美元，年均 128 億美元。2010 年 1 月 8 日，中紀委副書記李玉賦表示，近 30 年 4,000 官員外逃出境，每人平均捲款約一億元人民幣。另據媒體報導，2013 年大陸貪官潛藏在外的金額已累積近 10 兆人民幣，不難看出大陸的貪腐問題，除了衝擊大陸整體發展之外，也造成民眾對政府執法不力的負面觀感。

大陸外逃貪官主要藏匿在西方富裕國家，主因在於這些國家對大陸法律持懷疑態度，卻因當地生活水準高、一流教育水準，以及大型華人社區。從而，大多數貪官會先將妻小送至國外，主要是讓子女接受高等教育，並給自己留一條後路，裸官在陸期間則不擇手段斂財轉移給海外家人，然後自己擇機潛逃。中紀委統計，僅 2013 年中秋節與「十一」兩個假期，出境的公職人員中有 1,100 人沒有按時返回，其中 714 人確定為外逃。以美國為例，大陸貪官首先利用親屬以投資移民方式送到美國，親屬取得美國公民身分後，很容易為貪官後續申請綠卡鋪路。

大陸政府除在境內大力打擊貪腐之外，也加緊追緝外逃貪官的步伐。公安部副部長劉金國聲稱「即使犯罪分子逃到天涯海角，也要將其緝捕歸案，繩之以法。」先前大陸政府負責海外追逃的權力，主要分散在紀委、檢察與公安機關，同時還涉及國安、外交、銀行、海關等機構，然因受到多頭權力架構掣肘，導致緝捕工作成效不彰。習近平掌權後，中紀委在反腐工作上居主導位置，其他部門則負責執行，例如外交部負責引渡、司法部提供司法協作、公安部則執行人員押送等。5 月，中紀委召開國際追逃追贓工作座談會，最高法、最高檢、外交部、公安部、「國家安全部」、司法部、中央銀行等部門與會，這是中央部門首次以座談會形式就國際追逃追贓工作進行協商。中紀委除強力監督

海外追逃工作之外，也加強相關單位對大陸官員出境的管控。例如，2013 年 12 月 29 日，中央組織部頒發《關於進一步做好領導幹部報告個人有關事項工作的通知》，要求做好領導幹部報告個人有關事項工作，包括：子女移居國（境）外有關就業、收入、投資等詳情。這些規定是預防腐敗官員將資產轉移海外，以及切斷金融資產流失到國外。

近年來許多國家已與大陸建立合作關係，雖然有部分外逃貪官已遭駐在國引渡遣返，但貪官轉移資產的方式日益多樣化，使緝捕工作更形困難。

第一，貪官鮮少會用自己或直系親屬的名字去開戶，而是透過隱秘的公司或者利益代理人去操作；同時重金聘請律師事務所與會計師事務所提供轉移資產服務，導致手段日漸隱秘，追贓難度越來越大。

第二，在各國引渡法律中，都有「政治犯罪不引渡」的原則，因此部分國家面對大陸提出的引渡或遣返請求，若認為逃犯回國後可能遭受到政治迫害，通常會婉拒大陸政府的請求，而使遣返工作無疾而終。

第三，許多大陸外逃貪官在海外擁有大量的資產，可與大陸政府或者駐在國政府長期打官司周旋，導致使遣返貪官與追逃贓款愈形困難，而且官司過程曠日廢時。

第四，由於大陸貪官贓款涉及龐大經濟利益，在全球經濟不景氣的背景下，各國政府當然不樂見已流入的資產，再度回流至大陸政府手中，不符當事國的經濟利益。

參、美「中」反腐合作存在困難

儘管大陸政府已與許多開發中國家簽署反腐敗合作協定，但與美國在此領域的相關協議則極為缺乏，且兩國之間也尚未簽署雙邊的引渡條約，導致大陸貪官將美國視為逃避法律制裁的天堂。大陸政府為遏止情勢惡化，於是將緝捕在美貪官視為迫切解決問題。早在 1998 年，美「中」之間即透過「執法合作聯合聯絡小組」為平臺開展執法合作，而 2001 年 3 月生效的美「中」《刑事司法互助協定》則為這種合作提供法律基礎。2004 年，「中國銀行」廣東開平支行原行長余振東被美國聯邦調查局移交給大陸警方，成為美「中」建交以來首位從美國追回外逃貪官的成功案例。時任美國聯邦調查局國際執行局局長湯姆斯（Thomas V. Fuentes）曾對媒體宣稱，任何大陸的犯罪嫌疑人前往美國，只要大陸司法部門提出調查要求，美方確認犯罪行為後，就會「來一個，查一個，遣返一個」。然事實上，大陸迄今自美國追回懲罰的貪官無一案例是透過雙邊引

渡的，而多是以移民法遣返與其他理由勸返管道，以致大多數藏匿貪官不能被「中」方追懲。

2014年8月，大陸與美國及亞太國家在北京舉行的APEC第3次高官會議期間，大陸積極推動APEC反腐敗執法合作網絡的建立，成員由APEC各個經濟體的反腐敗與執法機構人員組成，以加強追逃追贓的合作與經驗分享。反腐合作網的構想獲得美方支持，機構的秘書處設在上海，美國則擔任聯合主席。大陸對反腐合作網寄予厚望，特別是美「中」在反腐敗展開合作，希望透過交換案件信息、追緝外逃貪官、追繳腐敗資產等方面取得進展。美「中」目前在反腐問題上已達成初步共識，研判美國政府考量若不配合大陸反腐工作，將會被國際輿論抨擊美國包庇貪腐，因此美方有時也會配合「中」方適時演出。舉例而言，商務部法律總顧問卡梅隆·凱瑞（Cameron F. Kerry）曾表示，美「中」司法部門正在尋找途徑，以期在遣返逃美貪官或返還非法資產有良好的合作；並強調兩國雖未簽署引渡協議，然而還有其他機制可以追捕貪官，例如部分逃犯屬於非法移民，美國司法部門也可根據移民法將他們遣返。但從過去打擊貪腐和作案例觀之，美國政府遣返大陸貪官的案例極少。究其原因，應包括以下幾點。

第一，美「中」尚未簽定引渡協定。美「中」兩國雖於2000年簽署《刑事司法互助協定》，但協定中並未列入引渡條款。由於美「中」之間沒有雙邊引渡協定，在此情況下，美國政府可以拒絕大陸政府的引渡請求，為兩國反腐合作形成障礙，未來也難有重大進展。

第二，兩國在意識形態存在差異。由於美國重視人權，擔心遭遣返的大陸貪官，可能受到北京政府刑求逼供而判處重刑，此將使美國標榜崇尚民主與重視人權的基本信念遭到國際抨擊。因此對於大陸政府請求遣返在美貪官時，美國政府多抱持謹慎態度，也為遣返大陸貪官造成障礙。

第三，兩國外交磨擦將使遣返複雜化。美國執法機構與大陸政府在打擊刑事犯罪方面雖有合作，惟重點是打擊販毒、走私及偽劣商品的犯罪，而緝捕大陸貪官則屬於外交及聯邦政府層面，地方警局不能直接插手。此外，兩國不在外交磨擦期內，貪官將資產轉移或外逃到美國，美方可能會提供資訊給「中」方；然若兩國正值外交磨擦期內，貪官案例恐將受到擱置之外，也會影響到兩國反腐合作。

第四，美國寬鬆的移民政策。依照美國移民法規定，大陸公民在申辦投資移民時，規定要說明清楚資金來源；但一般而言，美國政府在審查時大多不嚴格，形成執法漏洞。

第五，退回贓款涉及經濟利益。美「中」合作打擊大陸貪官面臨一個很實際的問題，就是貪官被抓到，他們的財產將如何處置？對大陸而言，不但要人、也要錢；但對於美國來說，付出很多成本協助大陸抓人、扣錢。而且美國受到經濟不景氣的影響，外資投資對美國而言極為重要，如果美國未獲得應有的利益，將失去與大陸在反腐合作的動機。

第六，兩國法律制度的差異。美國對大陸法律體系制度並不認同，導致美「中」之間的反腐合作常受到掣肘。其中，最大障礙為美國以國內司法程序規定為由，要求大陸提供起訴涉嫌貪腐官員的「必要證據」，然「必要證據」的數量、範圍等，須以美方裁量為準。然大陸政府認為，懲處大陸貪官純屬「中國」的內政問題，而且其中還有一些不便公之於眾的事證，導致兩國反腐合作產生障礙。

肆、未來走向或影響

美方曾在今年 7 月在北京舉行的第六輪「中美戰略與經濟對話」中表示，有意加強與大陸在《聯合國反腐敗公約》、「亞太經合組織」等多邊架構下關於反腐敗問題的交流與合作。美國 APEC 高級官員王曉岷 (Robert S. Wang) 也透露，今年反腐將成為美「中」借助 APEC 平臺的一項核心工作，雙方將有望就緝捕外逃官員、收繳資產、打擊商業賄賂等領域展開實質性的合作。即將於 11 月召開的 APEC 峰會上，各經濟體將建立一個反腐敗執法合作網絡，並發表支持反腐的「北京宣言」，同時著手制定「反腐指南」，對接各經濟體成員司法體系。另外，美國司法部發言人卡爾表示，美國司法部官員將於 12 月與大陸官員會晤，並稱未來將定期與大陸討論執法事宜，包括逃犯問題。上述美「中」一系列在反腐合作上，表面看來，似乎對美國協助大陸政府打擊在美貪官帶來契機。但誠如前述美「中」兩國之間仍存有未簽定引渡協定、意識形態存在差異、美國寬鬆的移民政策、退回贓款涉及重大經濟利益等合作困難。另外，在美國推出「重返亞洲政策」、介入釣魚臺與南海問題等，不僅嚴重衝擊大陸在亞太地區的安全利益之外，更使兩國外交關係陷入緊張關係。由於兩國在司法上的合作，常常受到政治與外交緊張關係的影響。因此未來美「中」反腐合作的成效是否能夠達到預期，除了要觀察兩國所構建的反腐機制能否落實之外，也要關注兩國外交關係的走向。

香港「占領」運動與「一國兩制」的困局

“Occupy Central” in HK and the Predicament of
“One Country, Two Systems”

蕭督圓 (Hsiao, Tu-Huan)

中華港澳之友協會副秘書長

壹、前言

香港的占領運動事發至 10 月底已然滿月，這場活動由原本占中發起人預期的全民性社會運動變成以學生及青年人為主的運動，產生遠非常初預期的結果。探其根由乃是因為在香港社會群體中，青年族群是相對剝奪感最深的一群，他們對自己的未來、社會資源的分配、陸港關係的走向都充滿了焦慮與不安，最終期待可以透過「真普選」改變現在的政經結構。而占領運動的發展，也隨著學生上街表達訴求以及港府失當的處置導致更大規模的社會運動後，香港社會中的所有人都被迫捲入這一場運動當中。在過程中，隨著香港特區行政長官梁振英及其管治團隊進退失據的表現，讓外界對當前香港的「一國兩制」困局有諸多討論，也讓臺灣社會對這樣版更失想像空間。

貳、占領運動的現況與前瞻

回到占領運動的起源，乃是去年占中三子（香港大學法律系副教授戴耀廷、香港中文大學社會系副教授陳健民及基督教傳教士朱耀明）提起的「讓愛與和平占領中環」理念，原本希望可以作為與北京談判的戰略武器。但可惜的是，經過三次的探討日活動雖然定調民間真普選的內涵，卻遲遲未能定出占中上街的日期，直到北京陸續推出一國兩制白皮書以及「全國人大」發布香港政改的決定後才驚覺錯失了與北京議價的機會，造成占中理念進退失據的後果，

也造成泛民支持者的分裂。對北京與港府而言，強硬的回應似乎收到效果，卻也讓梁振英特首誤判形勢，不再願意與溫和民主派協商對話，更加失去整合香港社會的契機。

與此同時，久經等候占中運動的青年學子開始轉變他們對占領運動的概念，尤其是對於占中三子亦或是泛民主黨派的推遲與不作為感到不耐，學生認為新一代民主前輩書生議政終將無法爭取民主普選，轉而積極開始發起罷課活動。從 9 月 22 日先是大專罷課而後 9 月 26 日發動中學罷課，約有三千多名學生先後加入罷課活動並在政府總部前集結抗議；而後學運領袖黃之鋒等人因港府驅趕抗議學生的行為轉而衝撞政府總部被捕，開始引起社會更多的關注，包括占中倡議人戴耀廷在 9 月 28 日正式宣布占中運動啟動，也讓十數萬民眾開始加入這一場自香港六七暴動後最大規模的社會運動。但是必須清楚的認知，這一次活動的主軸還是以占領金鐘的青年學生為主，而非原本預計占領中環的社會人士，所以明白的說這並不是原先的「占中」而是「占鐘」，但事後的匯流可以說是成功的。此外，也由於港警誤判形勢，希冀使用催淚彈逼退群聚的抗議民眾，造成群眾被迫使用雨傘對抗驅離的情景，因而被國際媒體稱為雨傘革命；但確切的講，這不是革命，這只是一場運動，畢竟革命的意涵是為了推翻政府，但香港青年學生追求的只是政治制度的改革，希冀為自己爭取改變當前香港不公平政經結構的機會，更未上綱到國家認同的議題，因而兩者間除了有動機上截然的不同外，對北京與港府而言也有認知的不同。

而占領運動至今，每逢假日或者警民衝突的夜晚，就會湧出大量的民眾加入占領行動，所以北京及港府必須務實的看待當前的現況，也就是這一場占領運動是無法驅散的，甚至占領行動不再受限於金鐘，也外溢到旺角及銅鑼灣。此外，由於占領運動具備關鍵人數、足夠物資及民意支持，即使偶然有所鬆懈減弱，但意志堅決的青年學生，隨時可以透過便利的通訊軟體重新集結靈活調動，此時政府的消耗戰術及其文攻武嚇顯然失效，反而港警疲於奔命四面受敵。整體來說，從占領運動開始以來追求「真普選」的意識已經影響社會各層面，除非北京甘冒不諱血腥鎮壓藉此震懾港人，否則北京與港府終將難以避免須正視港人對民主的呼聲，否則將危及在香港統治的正當性。

對於如何解決當前的政治瓶頸，原本香港特首梁振英理應扮演積極溝通協調的角色，根據基本法這是他職責之所在，但是他的政治判斷卻讓他反其道而行。畢竟梁振英深知，雖然在「一國兩制」下總是說「港人治港、高度自治」，但處理香港的政改議題從來不是行政長官的權力範圍，從董建華乃至於曾蔭權，

政改議題始終要按北京的路線圖前進，越俎代庖只會讓自己的政治生命提早終結。更何況，這次政制改革未通過後，按「全國人大」常委會的規範，香港將依上一次2010政改方案以既有的小圈子選舉方式選出特首，以目前的局勢而言，梁振英必然得到北京的支持繼續連任特首，因此，他又何須多事扮演協調角色。故而以其個人利益思量，選擇不作為或是虛應了事自是最佳選擇，因而梁特首雖宣佈願意與學聯領袖碰面，但是卻多次強調：「修改基本法或要人大常委會撤回決定，這些都不是務實或符合香港憲制框架的做法；政府不存在讓不讓步的問題，有關的法律依據點一直都清晰一致，不能違反基本法及人大常委會的決定。」當然也就造成了香港特區政府與爭取真普選民眾之間無法溝通的鴻溝。

從基本法的設置來看，香港特區行政長官的角色其實具有雙面性，一方面是「中華人民共和國」委任的地方首長，而另外一面又是香港民眾選舉產生的領導人。但長期來，由於特首選舉的制度缺陷，讓每任特首都只意識到擔任「中華人民共和國」下香港特別行政區行政長官須對北京負責的面向，卻忽略了他們也是民選的政府首長（雖然是小圈子的間選）有其為民喉舌的義務，這是目前在香港「一國兩制」架構下極大的盲點，更是此次佔領運動直擊的核心問題。但顯然就梁振英解決佔領運動的努力來說是非常不足的，且從制度結構上來看他也無力解決，相信此後香港政府的威信與管治能力都將持續下滑，未來社會抗議事件將更加層出不窮。而北京對於香港的局勢恐將嚴加控管，陸港社會的矛盾與不信任將成為惡性循環，這顯然不利於香港社會的和諧穩定外，也更讓外界對「一國兩制」的制度缺陷有更透徹的理解。

參、北京如何看待普選與運動

對北京而言，解決當前的爭議從來不是難題，自八九天安門事件後北京深知對於民眾而言在政治與經濟的務實選擇間，運用武力是有效的選擇且達到威嚇的效果；而且隨著當前國力的昌盛，北京擁有諸多手段可以使用，尤其是經濟面向的反制措施即足以打擊香港，更遑論武力手段。但北京也深諳一旦使用武力，過去中共在香港所承諾的「一國兩制、港人治港、高度自治」將萬劫不復，這不僅將影響澳門的治理，對兩岸關係而言也甚為不利，因而定調「不妥協、不流血」；此外，在經濟問題上，北京甚為兩難的是香港長期來作為大陸邁向國際重要的踏板，若社會情勢持續走向失控，將有損其經濟利益；但透過港警清場後，國際的批判及抗議的循環反覆恐也不利於香港的前景。因此，香

港中聯辦主任張曉明不斷批評占領運動是「破壞法治、破壞社會安寧」和「製造混亂」，而大陸副總理汪洋則是試圖為占領運動戴上「顏色革命」及「海外勢力介入」的大帽。從大陸官員的相關論述都可以看出北京對香港占領運動已經定性，試圖拉高規格一方面嚇止大陸內部有開明人士與香港連成一氣，另一方面也為自己未來出手干預設立下臺階。

若以前文所述，本次的占領運動針對的主體其實是香港政府，但為何北京看待香港的占領運動始終從顏色革命或是外國勢力介入的角度發想，來自於北京在看待香港的普選問題上有著先入為主的觀點。由於香港「回歸」至今，相較於澳門，北京認為香港整體社會在意識上並未與北京一致，若實行普選則可能存在特首與北京對抗的風險，而這是北京不可承受之重。北京認為，香港實行民主的前提是香港的社會意識與北京的「國家共識」或「核心價值」應在同一基調上，否則就可能出現社會的分裂。在北京 2007 年決定要讓香港可以在 2017 年普選特首，當時的氛圍都在北京的掌控之中，尤其當時競選連任的曾蔭權民望甚高讓北京認為即使開放普選，北京支持的人選都能穩定當選，在這種社會型態下，自然對普選制度未具戒心。但是沒想到香港的社會在 2012 年之後與大陸的關係急轉直下，尤其是香港社會反對國民教育的議題讓北京突然驚覺原來陸港之間的國民意識與核心價值截然不同，也促使北京治港策略展開大規模的調整。

此外，中國大陸採取的是高度集權的單一制國家體系，北京一旦確認香港的「地方共識」或「核心價值」，不同於大陸的「國家共識」與「核心價值」，屆時民選的首長就可能衝擊國家政體。尤其是根據《香港基本法》，香港的自治權限可大可小，視乎行政長官的應用，嚴格來說，當前的政治架構承襲自過去港英政府，行政長官就像當年港英時期的港督，而昔日港督除管治香港維持社會穩定外，更要保障英國在遠東的國家利益；假若未來普選產生的香港行政長官不能照顧中國大陸的國家利益，對北京而言當然是國安危機。應特別注意的是，2012 年後中共「十八大」時，北京第一次提出，中央政府對香港政策的基本宗旨是「維護國家主權、安全和發展利益」，代表北京治港策略的改變；而習近平上臺後成立了「中央國家安全委員會」，把外交部到港澳辦都涵括在內，對港政策和對美政策被北京高度掛鉤，便於以更高層次進行管控，足可見北京對香港局勢的不放心。

就此，不難理解即使香港沒有外力介入，北京也將以此為藉口反制美國重返亞太，同時對大陸的開明自由派殺雞儆猴；畢竟北京也知道，中國大陸隨著

現代化發展早晚要面對民主化問題，而「香港模式」即為早年設定之樣板。假如香港出現可能反中央的地方首長，則北京的「香港模式」機制日後恐無法順利運作，自此，北京對港政策不再以和諧為主軸，變成以國家安全為主導，於是出現了「全國人大」對香港的普選決定自然就不意外了。所以目前香港青年學生與泛民主派極力反彈的普選方案充分顯示北京的思維，對北京而言，所謂普選門檻的真正關鍵，其實只在於北京要有「否決權」，確保不信任的人決不能當選，其他一切條文，都是次要。

但隨著香港學運試圖衝撞北京的底線，自然引發領導人高度的關注，但由於中共「十八屆四中全會」與 APEC 會議相繼登場，北京也不願橫生枝節，只能囑咐香港特區政府控制形勢，不要惡化。但從目前的態勢分析，雙方日後由於彼此的認知差距太大，恐難取得共識，但若雙方中有一方失去耐性走向激進，北京與香港都可能會為此問題付出相當的代價。

肆、結論

今年臺灣太陽花學運後，北京即擔憂臺灣與香港的年輕人未來可能相互影響、彼此聲援，果不其然在這一次香港的占領運動中確實存在類似的發展。對北京而言，臺灣和香港的青年問題都是他們相對擔憂的領域，兩地青年對大陸未必有清楚的認識，看待大陸卻都有激進化的趨勢；但是對此，北京顯然缺乏有效的政策性工具或是直接的作為扭轉情勢。過去在臺港兩地，每年不乏大量學子到大陸去參訪交流，但是也沒有拉近彼此間的距離，最主要的癥結還是在於彼此的制度與價值有相當的不同。這一次香港的占領運動顯然更加的突顯出「一國兩制」下北京與香港對於一國與兩制觀念上的落差。若北京無法妥善處理香港民眾對於普選的要求與期待，未來也不用奢想處理更為複雜的兩岸關係與臺灣民心。

匿名反共：《中國新聞分析》沿革始末

Anonymous anti-communism:
the rise and fall of “China News Analysis”

林凱蒂 (Lin, Kai-Ti)
自由研究者

石之瑜 (Shih, Chih-Yu)
國立臺灣大學政治學系教授

摘要

《中國新聞分析》為 50 年代以降持續報導中國大陸新聞的反共英語刊物之一，本文透過檔案、文獻與訪談等方法，介紹《中國新聞分析》發展興衰。在耶穌會神父主持下，刊物自香港起家，結合傳教目的的漢學知識和世俗政府的敵情需求，備受國際重視，第二代編輯團隊接手後，因香港「回歸」而搬遷至臺灣，企圖以學術研究重新定位，卻趨於式微。

關鍵詞：《中國新聞分析》、耶穌會、反共、中國觀察、維信。

壹、前言

二次世界大戰結束後國際冷戰格局愈趨顯著，英美為首的英語世界因應政治現實需要，亟需了解、掌握「中華人民共和國」的發展。在共黨意識形態指導且刻意封鎖對外消息下，中國大陸報刊的新聞工作服膺於中共黨宣傳部門指揮，由黨審查新聞內容，斟酌出版機構人事安排與行政工作，為群眾與政黨的政治目標服務，¹ 使官方新聞反映黨國喉舌之色彩，由此，50年代以降，報刊出版品漸成國內外觀察大陸的重要指標之一。然而礙於語言的困難與「新中國」新聞報紙的政治特性，資本主義國家如何在幻化詭譎的國際情勢和大陸內部派系爭鬥的交相影響下，判讀、詮釋大陸報刊內容，確為一門精深藝術。

1953年8月，首期英文《中國新聞分析》時事通訊（Newsletter）問世，其並未派員親駐大陸提供新聞來源，僅利用自大陸輾轉取得的書面資料分析撰成。研究團隊蒐羅大陸地區中央層級大報、地方省籍小報、雜誌期刊，從中閱讀、拼湊、比對，分析其中文字、照片構圖、人物表情、人名順序等等，找尋蛛絲馬跡，推敲出溢於言詞以外的訊息，並利用無線電廣播撰成各省廣播手抄稿，訪談難民等方法，藉此分析大陸近四十年間政治、經濟、社會、文化等各方面的政策、新聞與發展，為冷戰時代下特殊的新聞產物，其研究單位也是網際網路普及前舉足輕重的當代大陸資料中心之一。此刊排版精簡，結構分明，且詳列資料來源，乍看之下猶如大陸每週政情報告，其曾準確預測大躍進失敗、林彪下臺，使之備受重視，享譽國際。

《中國新聞分析》探究議題包羅萬象，每期大抵圍繞一特定主題進行深度分析。經初步探訪，得知此刊歷經兩代編輯團隊。為追蹤此文本研究主題之變化，筆者依每期主題，統計自1953年至1998年四十餘年間共1,625期刊物，分別對該年度每期主題內容進行歸類，統計出當年度各類文章篇數，與所占比例，而將研究主題分為六大類：政治、經濟、文化、社會、概觀和特稿，² 與二十三子項，自【表1】1967年之統計資料，³ 可一覽《中國新聞分析》之研究主題。

¹ 胡耀邦，「關於新聞工作的講話」，新聞工作文獻選編（北京：新華社，1990），頁1。

² 概觀類文章為刊物目錄與綜合討論，每隔一段時間《中國新聞分析》整理過往刊號所編制的目錄，在電腦發行之前，方便讀者檢索；特稿類文章則為刊物主編邀約其他學術機構的專家學者之特約邀稿。

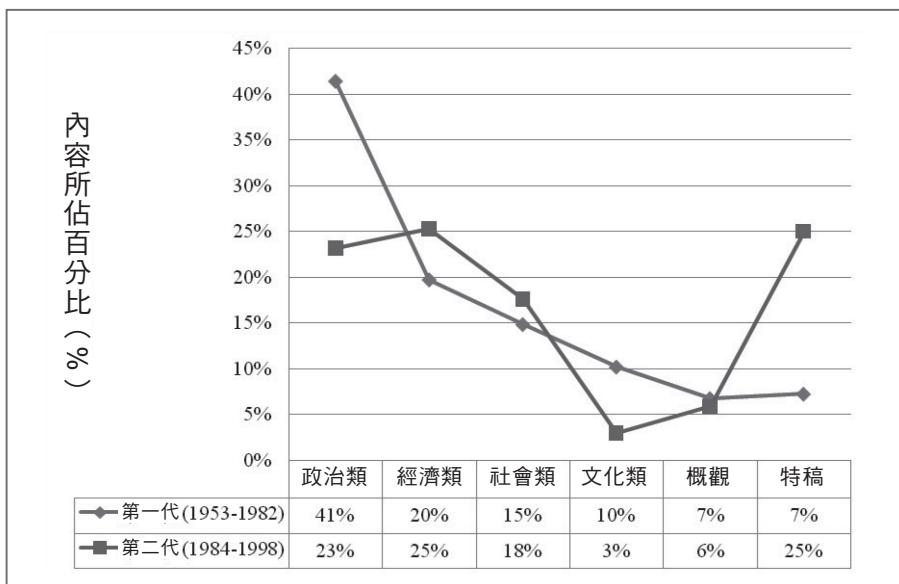
³ 每一年的統計資料中，六大項與二十三子項皆相同，故1967年中某些子項的篇數為零；而1967年乃政治類文章占當年比例最高的一年，時值文化大革命之際，《中國新聞分析》亦大幅分析相關消息，顯示此刊物的時事性取向。

如此進行統計後，得刊物之研究主題結果，製成【圖 1】。據此，雖《中國新聞分析》發行意在服務讀者了解中國政治、經濟、社會、文化等多面向的情勢發展，但第一代整體上仍以政治類討論為最多；第二代較第一代政治類大幅減少，且研究主題改以經濟和社會類為重，且特稿篇幅增加不少。

表 1 1967 年研究主題統計資料

類別與項目	篇數	佔當年度比例
政治類	29	60%
黨史	17	
行政	2	
軍事	3	
外交	3	
各省報告	4	
經濟類	8	17%
工業與自然資源	0	
計畫經濟與人民公社	0	
農漁糧業生產	4	
國家建設與五年計劃	1	
私有經濟與國際貿易	0	
總體經濟財政	3	
社會類	4	8%
倫理風俗	0	
青年	1	
媒體	0	
教育	1	
人口	0	
公共衛生	0	
宗教	0	
社會階級	2	
農村	0	
文化類	0	0%
漢學與中國文化	0	
藝術	0	
書籍出版與書評討論	0	
概觀類	5	10%
特稿類	2	4%
總數	48	

資料來源：筆者自製。



資料來源：筆者自製。

圖 1 兩代研究主題比較

然而，仔細檢閱已泛黃的通訊扉頁，自頁首頁尾的資訊，讀者僅知此刊於九龍出版，通篇不見作者署名，亦不屬於任何公司、基金會，從無廣告，甚為隱晦神秘。倘此通訊為新聞營利目的，從其內容、排版、論述方式而言，恐難吸引普羅大眾搶購；若刊物作者為累積學術成果而出版，更無不署名之理。

「……（文革時期）《中國新聞分析》，真是洛陽紙貴，風行全球。凡到過的歐美日本研究機構及各大學圖書館，幾乎都可以看到這份刊物。它的影響力，絕非一般中英文刊物所能企及。」⁴

下文將梳理《中國新聞分析》沿革，本文發現此通訊經羅馬梵諦岡教廷核准，由兩代耶穌會神父專責研究、出版，在冷戰與政治敏感的時空背景下，刊物選擇隱姓埋名乃欲迴避教會色彩，凸顯通訊態度中立與新聞客觀性，固然其反共立場鮮明，然細究字裡行間仍流淌著耶穌會素有對中華文明存續的關懷。以下將透過書面文獻、檔案與訪談方法，自傳播知識史角度，介紹《中國新聞分析》興衰發展。

⁴ 鄭竹園，「勞達一與中國問題研究」，海峽兩岸經濟發展與互動（臺北：聯經，1994），頁 512。

貳、第一代（1953-1982）：主編勞達一神父

《中國新聞分析》出版與基督宗教在華傳教處境息息相關。在一次大戰前後的歐陸，共產黨主張無神論，宣稱宗教為人民精神鴉片，此論述挑戰基督宗教核心價值，故歷任教宗多次發布通諭，斥責共產主義。⁵ 國共內戰期間，原於中國境內傳福音的外國傳教士一度因此遭受生命威脅，山河變色後，中共「先打掃乾淨屋子再請客」，以愛國為訴求推行基督教和天主教自治、自養、自傳的三自運動，要求大陸教會脫離普世教會而另成立愛國教會，勒令在華外籍神職人員出境，並聲稱其為境外帝國主義服務的間諜分子。⁶

早在神州易幟以前，以耶穌會傳教身分來華鑽研漢學、精通中文的勞達一（Laszlo Ladany，1914-1990）神父，如今為反制中共宣傳，遏制共產勢力蔓延，先後經教會安排編輯護教刊物，組織專責研究中共之機構，以「因應未來緊急情勢的大規模準備」，⁷ 著手建立反共軍事行動的思想和文宣準備。勞達一乃以百尺竿頭精神，更進一步請命創辦《中國新聞分析》。

一、《中國新聞分析》前的嘗試

（一）《中國傳教紀事報》（China Missionary Bulletin）

1948 年教會在上海成立「天主教教務協進會」，負責印發小型護教出版品《中國傳教》（China Missionary），藉此堅定信友們的信仰，聯繫四散各地的神職人員，1949 年遷港後，易名《中國傳教紀事報》，為 50 年代各國情報蒐集單位研究共產中國不可或缺的資料，內容以描繪大陸情勢的翻譯文章為主。⁸

勞達一以筆名「Father A. Road.」或「A. R.」於《中國傳教紀事報》「共產黨媒體略記」（Jottings on the Communist Press）專欄發表中國大陸政治情勢分析，為研究需要，勞達一自此始蒐集各地小報、官方文件，逐筆累積為《中國

⁵ 1891 年教宗良十三（Leo XIII）頒布「新事通諭」（*Rerum Novarum*），認為共產主義不但無法解決無產階級、勞資所得分配和階級對立問題，反而加深階級間仇恨，主張應保護私有財產，若人民遭遇不公待遇應由國家介入維護，並組織符合正義規則的勞工團體組織，（穆啟蒙／侯景文，2003：80-81）1937 年教宗岳碧十一世（Pius XI）發布「神聖救主」通諭（*Divini Redemptoris*）稱墨西哥、西班牙、蘇聯共產政權，為「恐怖和血腥的紅三角形」。穆啟蒙（Joseph Motte）原著，侯景文譯，天主教史卷四（臺北：光啟文化事業，第七版，2003），頁 138-145。

⁶ 此間中共對教會人士之迫害素有 20 世紀「教難」之稱。見羅漁、吳雁，大陸中國天主教四十年大事記 1945-1986（新北市：輔仁大學，1986），頁 7-23。

⁷ Thomas Morrissey, *Jesuits in Hong Kong, South China and Beyond: Irish Jesuit mission* (Hong Kong: Xavier Publishing Association Company Limited, 2008), pp.275-276.

⁸ R. Walker, *China under Communism: the first five years* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1955), pp.332-333.

新聞分析》館藏資料。

（二）共產中國研究所（Institute on Communist China）

1951年經時任耶穌會香港傳教區副視察員（Vice-Visitor）殷保祿神父（Fr. Paul O'Brien）倡議，於香港成立「共產中國研究所」，召集勞達一、美籍社會學教授 Albert O'Hara（郝繼隆）神父，與前津沽大學法籍教授 Edward Petit 神父，希冀藉助其知識與專業，協助教會瞭解大陸情勢和發展，以備隨時重回大陸繼續布道工作。然三位學者文化背景、學養經歷不甚相容，合作屢屢生難，此研究所草草收場。⁹

二、反共宣傳

國共內戰結果令幅員遼闊的大陸歸於共產集團下，中共旋即宣稱採取一邊倒政策，黨中央過濾資訊進出，管制媒體，由黨內宣傳部門指導、形塑「正確」且符合黨意的新聞內容，¹⁰此時以英語為主要通行語言的資本主義國家，為掌握國際共黨發展而生政治情蒐需要，1953年3月勞達一毛遂自薦，向耶穌會提議發行一份由他全權負責，介紹大陸現狀的英語周刊，於教會、主流媒體、研究機構間流通。此提議經梵諦岡教廷核准後，1953年8月《中國新聞分析》問世，分別以周刊（1953-1978）、半月刊（1979-1982）形式出版。然而，勞達一或耶穌會編輯成員從來不留下個人姓名，研究成果歸修會共同所有。「《中國新聞分析》的目的為服務所有想追蹤中國內局勢和動態的讀者……《中國新聞分析》沒有令人動容的共產黨故事……期盼讚頌共黨血腥暴行的讀者可能不會喜歡《中國新聞分析》……此刊出版是因為我們相信有為數不少的大眾，迫切想得到準確、冷靜的中國描繪……」。¹¹

《中國新聞分析》為避免英語世界對中共黨報機關發布的新聞和宣傳照單全收，或對共產主義充滿浪漫想像，堅信有必要對中共發布新聞進行再分析，以便清楚認識中共統治下的大陸，共產黨在此刊中幾乎為暴政極權的代名詞：

……《中國新聞分析》也是那個時代的特殊產物，因為在那個時代（冷戰）才有那個需求……它主要是跟當時的社會背景有關。十八世紀末的工業革命，所帶來的資本主義，導致勞工被剝削，工廠產生很多社會問題

⁹ Morrissey, *Jesuits in Hong Kong*, p. 352.

¹⁰ Shirk, S. 原著，溫洽溢譯，脆弱的強權（臺北：遠流，2008），頁 100-155。

¹¹ “To our Subscribers,” *CNA: Hong Kong*, No.28 (Hong Kong, 1954.3.19), p.1.

……二次大戰後，好像是沒有戰爭了，實際上還在冷戰當中，這一個時代所當中所面臨的環境是什麼問題？社會問題嘛，譬如面對鐵幕的不了解、共產主義的興起，德國納粹主義的興起後，共產主義和資本主義的並行抗爭，在這樣的環境背景之下，我們去了解中國大陸，了解一個共產主義的興起。共產主義的興起，實際上對於人性尊嚴是剝削的，沒有真正尊重人，人都變成工作、變成無產階級。可是實際上，共產主義的那些頭變成真正的權力中心，一樣的道理。所以（《中國新聞分析》發行）有個時代背景、社會思想在背後。¹²

《中國新聞分析》不僅批判中共，也批評親共傾向的政治領袖：「讀到這實在是蠢得可笑，當劉少奇在今年二月七屆四中全會發表報告，說中國『仍被布爾喬亞之海包圍』時，晚近國際知名公眾人物，像加拿大首相聖羅倫（Louis Stephen St. Laurent）先生，仍表態對目前的共產黨政府持樂觀態度。」¹³

60 年代國際中國研究圈以毛主義為潮流，時《中國新聞分析》亟欲揭示大躍進與文革的失敗，戳破左派浪漫神話，批判文革，挑戰左傾風潮，由此被毛主義者歸類為「反華派」。¹⁴ 而存在主義大師沙特的伴侶西蒙波娃（Simone de Beauvoir）批評勞達一，指為「狂熱且充滿仇恨的反共分子」。¹⁵ 一位遭中共驅離出境的神父，直至今日，談及共產黨仍義憤填膺：「世界各地左傾的人對中國、毛澤東存有過於浪漫的想像，那是因為他們沒有親身經歷共產黨的壓迫。」¹⁶

令神父們憂心的是，「在非共產黨國家中，馬克思主義並不為人所知曉，它就像夢境和幻想一樣，過去這二十年間馬克斯主義如空氣中的細菌，無孔不入無所遁形，甚至入侵教會內。」¹⁷《中國新聞分析》主編憂心共產政權將造成骨牌效應，赤化東南亞國家、滲透教會，在世界各地點燃革命火焰，顛覆既有秩序，故非共黨國家菁英需瞭解共產黨本質，因而出版足以左右「世俗」輿論的

¹² 受訪者：嚴任吉神父，訪談者：林凱蒂，「訪談三」（新北市：輔仁大學羅耀拉大樓一樓嚴神父辦公室，2010.04.29 14:00-15:00）。本文共訪談七位曾參與《中國新聞分析》出版工作的研究與行政人員，而因該研究團隊重要組織決策乃由耶穌會成員責成，故文章所據選之訪談內容亦以修會成員的訪談為重，以期呈現會內成員對於當代中國之觀感與看法。

¹³ “To our Subscribers,” , p.1.

¹⁴ 文船山，邊際人雜思（臺北：允晨出版社，1987），頁 17-29。

¹⁵ “The China Watcher: Father Ladanyi and His Friends,” *CNA: Hong Kong Special Commemorative Issue* (Hong Kong, 1990.11.15), p.7.

¹⁶ 受訪者：沈起元神父，訪談者：林凱蒂，「訪談七」（臺北市：耕莘文教院三樓，沈神父研究室，2010.11.2 10:30-11:40）

¹⁷ Laszlo Ladany, *The Church in China seen in December 1983* (Hong Kong: 93 Pokfulma Road, Ricci Hall, for private circulation), p.1.

刊物，以達敵情研究、消息服務和反共目的。

在一份僅於教會高層流傳的私人通訊中，勞達一曾說：「我 1953 年創辦的《中國新聞分析》，專門針對中國世俗事務的專家們編寫，關注中國受政治影響的經濟、文化發展。」¹⁸ 所謂的「世俗」專家指各國政府部門、研究機構，顯見通訊企圖影響各國政府中制訂對中共政策的意見領袖。

三、讀者

因冷戰局勢，中共刻意控制對外消息，加上教會在世界各地的網絡，使《中國新聞分析》流通廣泛，經多國語言轉述、引用。「……自第一份《中國新聞分析》發行後，法文、德文、英文相關著作，及自東京至倫敦的廣播電臺，皆引用本刊作為資料來源；外交人員與（一些在北京的）政治人物撰寫官方報告時，也不忘參考；晚近一份來自錫蘭的讀者來函，認為本刊有助於其政治宣傳需要……」¹⁹

50、60 年代《中國新聞分析》讀者廣布全球四十餘國，以高等學府、研究機構、各國外交部門為主。外交部門包括幾乎所有駐北京的各國大使館及大陸政府機構，以個人名義訂購的名單上，赫見中國社會科學院、美國中情局（CIA）和蘇聯情報機構國家安全委員會（KGB）等在列，西藏流亡達賴喇嘛亦數次派代表前往通訊研究中心諮詢西藏問題，²⁰ 通訊在各國政府機關內受到高度重視。

四、刻意低調

由於堅持反共立場，且論及世俗的敏感議題，並企圖左右英語圈中國事務專家對大陸的認識，等等因素致使《中國新聞分析》不得不刻意迴避教會色彩，保持低調，三十年間（1953-1982）未告知讀者此通訊乃由耶穌會神父主持，代表教會的反共觀點。唯有當時駐港中國專家同業與新聞記者，方曉通訊的教會色彩。

通訊保持低調神秘原因有三：第一，勞達一自知，其研究具有顛覆共產黨意圖，為避免連累在匈牙利的家人遭致生命危難，並混淆共產黨辨識力，他前後以 La Dany、Ladany、勞達一、Lao Dayi 等筆名寫作發表評論；²¹ 第二，考

¹⁸ Laszlo Ladany, *The Church in China seen in December 1983*, p.1.

¹⁹ “Four Years CNA, 1953 and 1957.” *CNA: Hong Kong* ,No.194 (Hong Kong, 1957.8.23), p.1.

²⁰ “Fifteen Years of CNA,” *CNA: Hong Kong* ,No.722 (Hong Kong, 1968.8.23), pp.1-2.

²¹ “The China Watcher: Father Ladanyi and His Friends,” p.6.

量大陸政治氣氛，勞達一在大陸「解放前」曾在北京、天津執教，為保護其在大陸內的聯繫，唯恐透過書信、口信輾轉傳遞訊息的教友與學生遭指控為帝國主義間諜而入獄，故須盡量保護消息來源：

要寫中共愛國教會以外的基督徒事務時，如果欲避免相關人士不必要的干擾，自然不能洩漏個人姓名或地點，一位美國天主教團體中國事務領袖，曾以未經證實和未引述資料來源為由，拒收我 1980 年所寫的報告；一份義大利傳教期刊，不解中國的政治氣氛，公布了一位三十年前曾在中國工作的義大利傳教士與其在中國天主教通訊員之間的紀錄，其中雖然沒有刊印通訊員姓名，但卻公開那位傳教士姓名，沒有比找到他曾任職於中國哪一個教區更簡單的事了，天主教徒可能像上海耶穌會士一樣，因為與中國外的「敵對單位」聯繫而被指控入獄。²²

第三，為增加說服力，影響「世俗專家」，自然需要刻意隱匿教會色彩，形塑一個中立形象，方能有效影響輿論。當時香港的大學服務中心（Universities Service Centre，USC）主任 John Dolfin 在學生時代頗受《中國新聞分析》影響、啟發，其後選擇從事中國研究工作，但直到他抵港後，才知道此通訊由天主教神父出版發行。²³

五、研究經費

通訊編輯團隊不屬於營利機構，資源並不豐富，但「無論如何《中國新聞分析》未接受任何補助，出版一切從簡，完全只依賴訂閱量自持……。」此刊初發行時曾接受與勞達一私交甚篤的 30 年代上海影星李麗華（Lili hua）私人貸款。²⁴ 60 年代，「……的《中國新聞分析》，已是歐美研究中國問題專家必讀材料，銷路扶搖直上，已能自給自足」²⁵，耶穌會雖偶有補助，但通訊發表文章不必經教會高層審稿批閱，「耶穌會這方面很開放的……沒有任何一個人干涉我們寫的東西，沒有。」²⁶ 主要研究經費靠刊物出版自持和勞達一自行負責，而且堅持不受政府機關補助，維持政教分離界線。

²² Ladany, *The Church in China seen in December 1983*, p.2.

²³ “The China Watcher: Father Ladanyi and His Friends,” p. 3.

²⁴ “Publication ceases: the Rev. Laszlo La Dany, one of the Premier China Watchers,” *Telegraphy* (1983.2.7), p.1.

²⁵ 鄭竹園，「勞達一與中國問題研究」，頁 511。

²⁶ 受訪者：狄明德神父，訪談者：林凱蒂，「訪談六」（澳門：崗頂前地，利氏學社會客室，2010.8.16 10：00-12：30）。

六、耶穌會傳統及視角

雖刻意隱姓埋名，但《中國新聞分析》仍以外籍中國通之姿，向西方讀者闡釋大陸事務，「以西釋中」，反向格義。²⁷ 當中、英政府就香港「回歸」問題進行談判磋商時，《中國新聞分析》如此描繪香港的：「香港島比盧森堡國土一半還小」，²⁸ 以西方讀者熟悉的盧森堡領土大小，作為對照的參照標準，歐洲中心傾向十分明顯。耶穌會神父以中國專家之姿，向歐美讀者報告中國事務的歷史重現：

……耶穌會士的傳教工作之一為定期向羅馬耶穌會總部送達內容詳盡、廣泛的報告，自十七世紀初，耶穌會始對一般大眾出版有關中國的報告，以滿足歐洲讀者對中國的好奇心，無庸置疑亦能因此提昇耶穌會傳教的形象……耶穌會所公開的報告中富含關於朝廷內宮生活的珍貴資料，因外國專家身分使耶穌會士得以從一個與政爭較不相干的有利角度觀察，而這些極具價值的報告所撰述主題幾乎是中文資料之禁忌，如滿漢關係與衝突。²⁹

耶穌會素來與中國儒家文化關係密切，主張融合儒家思想以溝通教義，雖勞達一無法如明清時代的宮廷西儒耶穌會士，可身歷其境地近距離以肉眼觀察內宮秘辛，但仍在中國域外，利用書面資料分析、聽取廣播、與難民訪談，進行「中國觀察」(China Watching)，《中國新聞分析》仍延續著耶穌會向西方讀者揭示大陸禁忌議題的傳統，諸如黨、政、軍高層派系的明爭暗鬥，評估大陸經濟表現、社會發展程度。

不僅如此，《中國新聞分析》論述議題與研究範圍橫跨大陸政治、社會、經濟、文化等領域幾乎無所不包，為持續追蹤並掌握耶穌會的傳教對象——中華文明，一個自外於基督教文明的他者，傳教士「深入研究中國社會的內部結構和中國人精神組織與的心理基礎，對他們而言是傳播基督（宗）教真諦的前提」，³⁰ 於是其中國研究與報告對世俗生活、風俗習慣、文化傳統詳加觀察與記

²⁷ 邵軒磊，「全球化背景下的中國學」，中國大陸研究教學通訊（臺灣大學政治學系中國大陸暨兩岸關係研究教學中心），第 81 期（民國 96 年 5 月），頁 15。

²⁸ “Hong Kong and the Special Economic Zones.” *CNA: Hong Kong*, No.1233 (Hong Kong, 1982.5.21), pp.1-8.

²⁹ E. Zürcher, “From Jesuit Studies to ‘Western Learning,’” in John Cagley and Ming Wilson, eds., *Europe Studies China Papers from an International Conference on the History of European Sinology* (London: Hanshan Tang Books, 1995), pp. 264-279.

³⁰ 崔麗芳，「鏡觀物色：基督教文化與文學研究」，中國人民大學基督教文化研究所主編，漢學與神學：基督教文化學刊，第 17 輯（北京：宗教文化出版社），頁 219。

錄，由此替耶穌會未來的傳教士，和全人類留下瞭解今日中國的歷史素材。³¹

《中國新聞分析》檢視殘篇累牘，以紀錄天主之造物－人、中國人，今日的中國新聞便是明日的中國歷史，欲瞭解一個民族，對其傳教，便不得不知其史，天主從來都是離不開人、離不開歷史的，從而使其研究工作彰顯天主之奧妙，以顯主榮。³²

冷戰期間普世教會為持續了解社會主義對世界的影響，亦支持耶穌會士深入研究大陸情勢，原本耶穌會神父為神學目的的漢學知識和世俗政府的敵情需求相結合，有神論者和自由民主主義者，共同以無神的共產主義為研究目標，致使《中國新聞分析》名聞遐邇。

七、研究關懷：中華文明

1982 年底，勞達一退休結束出版工作，《中國新聞分析》紀錄的雖是三十年間細如牛毛的剪報殘篇，但其核心關懷並非區區三十幾年的中共政權，而是將 1949 年後之發展置於千年歷史脈絡中，觀察中華文明如何受共產黨統治而變化。

《中國新聞分析》視中國為融合儒、道、佛的古文明，中共只不過是中國千年歷史長河裡的一個政權，即便中共宣稱新中國已消除舊中國的封建主義餘孽，但《中國新聞分析》堅信中國人仍未與傳統歷史文化、中國性（Chineseness）斷裂，「中國並未變成一個和從前完全不一樣的國家，中國人未曾轉化為新人種，傳說中的中國人情世故和中庸態度並沒有完全消失。」³³因此，

《中國新聞分析》從來都不曾將中國視為一個充滿著營養不良農民的落後大陸，而是一個以培養哲學家、詩人、畫家、史學家為優先的國家；一個比其他國家更早開始思索政府治理之術的國家。我們正注視著這個別緻的文明重新昂揚，正如同十九世紀漢學家們所假定般，這個文明未曾消失、過時，它一直持續存在，且今日的它以新形式新旗幟存在著。³⁴

勞達一如是總結三十年來對中共的觀察：「這三十年來共產黨的統治可與中國歷史其他政權相比擬嗎？共黨統治是否將（對中華文化）留下深遠影響，

³¹ Elisa Oreglia, “ere be Dragons: China in Western Eyes from the Jesuits to the Internet,” *Pacific Rim Report* No.50. (University of San Francisco, 2008.) last visited October 17, 2011, http://usf.usfca.edu/pac_rim/new/research/pacrimreport/pacrimreport50.html.

³² 受訪者：狄明德神父，訪談者：林凱蒂，「訪談六」。

³³ “Common Sense.” *CNA: Hong Kong* ,No.594 (Hong Kong, 1966.1.7), p.1.

³⁴ “Ten Years of C.N.A.” *CNA: Hong Kong* ,No.594 (Hong Kong, 1963.8.30), p.6.

還是最終只是中國歷史長河裡一奇異特例而已？」³⁵《中國新聞分析》書寫、紀錄、批判中共，乃以中華文化、中國人為最終關懷，此關懷乃希冀有朝一日教會能重回中國土地上繼續傳教，而持續對中國文化進行觀察、記錄。

參、第二代（1983-1998）：香港維信團隊與輔大社文中心

一、維信團隊（1983-1994）

70年代初美「中」關係逐步緩和，引發國際社會的中國熱潮，此時耶穌會交流活動 China Studies Delegation，亦鼓勵年輕修生進行學術交流訪問，提倡中國文化與政治、經濟研究。經耶穌會長上授命，四位擁有歐美博士學位的耶穌會學者－馬遠程（Michel Masson）、南耀寧（Nalet Yves）、狄明德（Dominique Tyl）、孫其樂（Maurice Brosseau）在香港組成「維信」（Weixin）團隊，³⁶接續勞達一《中國新聞分析》的研究、出版工作。隨著大環境改變，1978年鄧小平實施改革開放政策，中國和世界在經濟、學術方面交往逐步擴大，第二代主編神父群選用鄭維信作為其團隊名稱，除象徵協助耶穌會推動了解大陸的研究和學術活動外，也希望大陸能更加開放，接受西方知識與文化，³⁷反共已然不是第二代團隊出版的主要目標，而是關切改革開放過程中的社會變化。

因耶穌會在明清時代的成功的傳教歷史，第二代主編早年雖然不曾親身造訪中國，但中國對他們來說有一種歷史紐帶的特殊情感，中國已成為耶穌會歷史的一部分：「耶穌會從一開始時就跟中國有比較密切的關係……利瑪竇到中國後，中國就變成我們耶穌會一個重要的 mission、傳教的地方……18世紀末耶穌會解散時，對中國而言也是一段非常重要的歷史，當天主教和中國恢復關係後，耶穌會和中國的關係也是繼續的，中國是我們歷史的一個重要部分。」許多二戰期間來華傳教的前輩耶穌會士回到歐陸，紛紛對下一代修士分享、傳承其中國傳教工作經驗，即便中國距離歐陸地理距離遙遠，但對耶穌會修生來說，

³⁵ “Hong Kong and the Special Economic Zones,” p. 3.

³⁶ 取名維信，以紀念現有史料記載中第一位至歐學習的中國耶穌會神父鄭維信（1633-1673），受洗名瑪諾（Emmaneul），清康熙十二年生於澳門天主教家庭中，其後至羅馬學習神學十年，甚至在修道院中教授拉丁語法（grammatica）、人文研究（litterae humaniores）

³⁷ 受訪者：狄明德神父，訪談者：林凱蒂，「訪談六」。

中國歷史、文化因此有一份歷史性的熟悉與親切，「耶穌會還是有不少人要來這邊，中國在耶穌會歷史上是重要的，現在還是重要的。」依循著利瑪竇模式，「法國耶穌會的傳統，走向中國是很明顯的……有些很自然的因素，因為大家都談論中國的，所以感覺上中國沒有這麼遙遠，人從這邊來、這邊去啊等等。」³⁸

二、工作內容與職務分配

1983 年夏，維信團隊以馬致遠為計畫主持人而成立，工作內容為：

（一）恢復《中國新聞分析》出版：勞達一退休後，《中國新聞分析》預計自 1984 年 1 月 1 日重新出版，蕭規曹隨，沿用勞達一的新聞分析法方式繼續研究發行；由孫其樂擔任《中國新聞分析》出版人，狄明德任主編，馬致遠、南耀寧為編輯。

（二）講習會和中國研究工作坊：舉辦講習會，探討大陸開放學術交流所衍生的行政和學生適應問題，並建立聯繫網絡提供大陸學生獎學金赴港就讀，或取得與其他學校交流機會。另外透過馬致遠在求學、任教期間認識的中國研究學者，和耶穌會跨國各刊物、出版品的主辦人等，舉行工作坊，分享彼此對大陸現況的看法與意見交流。³⁹

（三）宣傳：由馬致遠主筆發行英、法文版的維信通訊（Weixin Newsletter），記錄團隊工作內容與學者參訪團隊，查訪《中國新聞分析》資料庫的情形；舉行演講，隨著大陸改革開放、第三波民主化運動使前共產集團瓦解的發展，外界獲悉大陸新聞時事多仰賴駐華國際傳媒報導，《中國新聞分析》頓時流失不少訂閱量，故 90 年代六四天安門事件後，南耀寧曾數次在港向美國、法國等各國商會（Chamber of Commerce），針對大陸現勢概況、政治經濟問題舉行午餐簡報，企圖增加刊物訂閱量與能見度。⁴⁰

（四）職務分配：1988 年，孫其樂由於個人因素決定離開耶穌會，加上狄明德在北京另有翻譯工作，《中國新聞分析》改由馬致遠任出版人，南耀寧為主編，四位神父仍維持書信聯繫。刊物研究主題由馬致遠、南耀寧兩人每兩月開會討論共同決定，時事性取向高，第二代的《中國新聞分析》幾乎由兩人輪流主筆撰成，但同樣延續未署名的傳統。

³⁸ 受訪者：南耀寧神父，訪談者：林凱蒂，「訪談五」（新竹縣：尖石鄉天主堂神父辦公室，2010.8.2 10：00-12：30）。

³⁹ "Scholarships Programme," *Weixin Newsletter*, No.6 (Hong Kong, 1988.10), p.4.

⁴⁰ "A Commercial Add," *Weixin Newsletter*, No.11 (Hong Kong, 1992.3), p. 4.

三、新增專欄

相較於第一代以主題式連篇書寫，第二代《中國新聞分析》開創 Notebook 和 Feature 專欄。兩專欄內容幾無差別，似研究札記，與分析主文無關，旨在追蹤過往討論主題之最新發展，記錄動態變化，統整經研究團隊判斷為可持續觀察的重要新聞，以利未來持續研究，並提醒讀者注意該新聞。

由於館藏豐富，《中國新聞分析》另設名人錄（Who is Where）專題，羅列中共黨、政、軍機構，自中央、省、地方單位主要領導人物的姓名、年齡、職位、到任起迄日，資料詳盡，頗受讀者歡迎。為查閱詳盡的人物資料，研究人員和軍情單位常派人親至刊物在港、臺的研究中心造訪。

四、運作困難：環境改變

（一）大陸改革開放

第二代團隊接棒後，面對不少困難和壓力。改革開放後，研究大陸的大境改變：報導大陸新聞的媒體如雨後春筍，閱聽大眾不再需要二手分析資訊；諮詢公司紛紛在港成立，提供有關大陸法律、金融、財經專業諮詢服務；刊載大陸各項資訊的刊物百花爭鳴，學術機構和民間單位得以親赴大陸各地進行田野調查；過去《中國新聞分析》詮釋大陸新聞與掌握資料來源的壟斷性不再，以致刊物重要性降低。「這個工作壓力太大了，因為我們不太可能跟勞達一作一樣的工作，這是不太可能的。一方面我們沒有他那麼聰明，另外一方面，開始有別的機構，開始做這個工作。」⁴¹

（二）描述多於分析

主編接受訪談時，不諱言表示，因為交稿壓力，第二代文章分析的品質很難與第一代相媲美：

我們主要是敘述方面的，幾乎每一篇也不是一個可以在研討會發表的文章，但是也有那一類的成果，每次都是先做了一些研究工作的。所以，有一些文章是沒什麼太大的意思的，有些比較好，我知道。因為每兩個禮拜要出版，有時候（時間）壓力比較大……特約編輯的文章，有的做得好，有的 soso，但是文章來了，交稿時間到了又沒有別的可以遞補。有一次來不及，我就用兩天寫了一篇，這也不是很好的，但是沒辦法，要出版了。⁴²

⁴¹ 受訪者：狄明德神父，訪談者：林凱蒂，「訪談六」。

⁴² 受訪者：南耀寧神父，訪談者：林凱蒂，「訪談五」。

（三）教會內部壓力

因《中國新聞分析》的反共色彩，70 年代後，部分教會人士希望藉改革開放之契機，修補二十多年來教會與大陸緊張的政教關係，試圖避免挑動讓大陸政府敏感的議題，而對第二代團隊施加人情壓力：

在香港的時候，我們沒有受到歡迎的……我們為什麼考慮要離開，主要是因為在教會裡面，在耶穌會裡面有一些人總說，對對對，你們的工作很好啦，「但是」有點敏感……我們在耶穌會內，沒有非常受到歡迎、肯定《中國新聞分析》，但在耶穌會外卻有很多人都說好，如果需要演講、要了解大陸、外交部門，或是商人等等，他們反而對我們比較友善……⁴³

《中國新聞分析》貌似生產替歐美人士訂定政策、來華開業或定居的預備知識，自西方角度認識中國，在港的中國籍神父抱持著「說 ABC 的不懂中國」，質疑刊物對傳教工作的實質意義。⁴⁴「耶穌會內的人反而認為我們什麼都不懂，因為我們是外國人。所以中國人說外國人不會了解中國的……有不少耶穌會士感覺我們不必做這個工作。因為我們服務的對象是外國人，不是中國人的，是外交官、記者、商人和個人……因為耶穌會的人覺得我們因為這個工作排擠掉其他工作……」⁴⁵

（四）政治現實：天安門事件、香港回歸

1984 年「中」英就香港主權簽訂《中英聯合聲明》，確立 1997 年 7 月實施一國兩制，並維持香港原生活方式，而維信團隊對「回歸」後的出版、言論自由甚不樂觀，根據南耀寧曾在大陸的求學經驗，儘管大陸政府比過去開放許多，但他仍因身為「梵蒂岡間諜」而面臨過分注目之情事發生。

六四事件中坦克車的無情鎮壓，使維信團隊擔心由於《中國新聞分析》的反共立場，將影響「回歸」以後的出版工作與人身安全，「97 之後，如果一個耶穌會的研究中心，而且沒有和大學機構有任何關係的，不管教會支持與否，可能會有一些不太方便的事情。」⁴⁶

五、轉移研究地點陣地

由於上述困難和壓力，維信團隊決定未雨綢繆，撤離香港。經耶穌會長

⁴³ 受訪者：南耀寧神父，訪談者：林凱蒂，「訪談五」。

⁴⁴ “A Commercial Add,” *Weixin Newsletter*, No.11(Hong Kong, 1992.3), p. 4.

⁴⁵ 受訪者：南耀寧神父，訪談者：林凱蒂，「訪談五」。

⁴⁶ 受訪者：南耀寧神父，訪談者：林凱蒂，「訪談五」。

協助下，團隊成員於 1988、1989 年間分別訪問菲律賓雅典耀大學（Ateneo de Manila University）和日本東京上智大學（Sophia University）亞洲文化研究所（the Institute of Asian Cultures），與校方高層商討開設研究中心，接續出版工作可能性。但考量菲律賓非中文環境，若從原來的香港退到馬尼拉研究大陸，地理上和文化上恐怕距離大陸更遠；上智大學原有意開設中文系和研究中心，但未獲政府部門支持作罷。

儘管耶穌會高層建議團隊考慮遷至臺北新莊輔仁大學，但一開始「我們沒有考慮過臺灣……因為 1989-92 年間，臺灣還是比較封閉，當時如果要在臺灣訂閱大陸雜誌、報紙，完全不可能的。」⁴⁷ 直到臺灣 1992 年舉行第二屆國大、立委選舉，1993 年行政院新聞局對大陸地區出版品進入臺灣地區設立許可辦法後，學術單位因研究需要得向主管機關申請訂閱大陸報刊，使維信團隊一改對臺灣的觀感，認為輔大在語言、出版自由、蒐集大陸報刊、學術環境等皆有利後續出版。

六、輔大社文中心（1994-1998）：從反共研究到學術研究

1993 年 8 月，輔大耶穌會法管學院成立輔大中國社會文化中心（Socio-Cultural Research Centre, SCRC，簡稱「社文中心」），準備接收《中國新聞分析》研究出版工作，以時任輔大副校長劉家正，擔任第一屆社文中心主任（1993-1996），可見耶穌會對刊物重視程度，先後由關秉寅（1996-2000）、狄明德（2000-2003）、雷敦龢（Edmund Ryden）（2003-2007）擔任中心主任。

成立社文中心這一研究單位的目的，顯見為接收該刊遷臺，中心成立宗旨甚是強調學術研究特色，據社文中心設置辦法第二條所示：「本中心之宗旨乃以學術角度從事臺灣、大陸及港澳之區域性研究，尤其關注上述地區間的發展與互動，並以政治、經濟、社會、文化等層面之現況與趨勢為研究重點，為國內外人士提供有關問題之分析與研究。」

仔細對照《中國新聞分析》研究內容遍及大陸政治、社會、經濟與文化，然輔大接收單位之所以決定「中國社會文化中心」之命名，實考量當時臺灣對中國大陸研究敏感程度，刻意省略其研究的政治性，如同前述，帶有耶穌會色彩的大陸研究機構倘無學術單位的支持，「可能有些不太方便的事情」，而輔大

⁴⁷ 受訪者：南耀寧神父，訪談者：林凱蒂，「訪談五」。

社文中心之學術特色正符合《中國新聞分析》出版需要。

因在臺發行刊物須至新聞局登記出版，原本團隊希望延續一貫的中文名稱《中國新聞分析》，但中華民國政府單位堅稱「中國新聞」理應指中華民國在臺灣的新聞，以護正統，由此第二代團隊將名稱改為較中性的《中國消息分析》，然消息分析與新聞分析的「……概念不一樣，但這是臺灣政府要求的，勉強我們用這個名字，不是我們自己同意用這個名字，但是我們沒有辦法。」⁴⁸

七、耶穌會高層決定停刊

《中國新聞分析》停刊決定的理由有四。第一，影響力不再，此刊因大陸政府封鎖消息而備受重視，大道不通故盛行小道消息才有價值，隨改革開放與網際網路資訊科技技術日新月異，此類大陸消息掮客服務難以為繼，刊物的影響力驟降；第二，財務虧損，維信團隊在港時，由耶穌會撥款專款專用支付房租、工作人員薪資，由於香港房租高，營收部分約略平衡；社文中心成立後，中心主任不實際參與刊物研究與編輯工作，而負責向耶穌會所屬的法管學院提出年度預算，專款辦理；據於中心關閉前工作的研究人員回憶，中心每年度預算約臺幣六百萬，刊物僅營收兩百萬，況且刊物影響力不及昨日，衡量虧損與實際效益，主編神父銜命停刊乃情有可原；第三，難招募研究新血，遷臺後，第二代團隊僅剩兩人獨撐研究工作，中心遲遲無法招募熟稔大陸事務和精通中英文寫作的研究人才，且來自輔大校內的學術合作亦相當有限；第四，臺灣的大陸研究困境，臺灣民主化後，加上民進黨政府執政，社會普遍對中國大陸的興趣低落，「……雖然 1993 年社文中心以增進中國大陸研究為目的設立，但普遍上臺灣社會和輔仁大學對中國事務的研究興趣索然。」⁴⁹ 縱使臺灣與大陸同文同種，但兩岸間遙望的不僅是地理距離，在臺灣研究大陸事務猶如研究一個外國般，社會普遍對「中國」二字敏感，無法凝聚通訊當初在港編輯的研究社群：

從臺北的新莊出版《中國新聞分析》不如香港的，香港還是最好的地方。因為在香港我每年都會去大陸看我熟悉、或不認識的地方，還可以印證報紙上說的是不是真的，可以問朋友現在狀況怎麼樣等等……在香港，差不多每個禮拜，就會有一、兩個人從大陸下來，或要去大陸，都會順便經過我們辦公室，有一些是看我們的資料，有的就是聊天，然後有記者就會來

⁴⁸ 受訪者：南耀寧神父，訪談者：林凱蒂，「訪談五」。

⁴⁹ 見雷敦龢私人筆記，*Socio-Cultural Research Centre Quarterly Report* (May - July 2007).

的，那時在香港大部分重要記者我都認識。這些記者如果來香港，我們就會聚在一起討論對目前的問題、局勢有什麼感覺。當然，他們常常有一種奇蹟的感覺，但是無所謂，他們會在我們的資料裡面發現一些他們沒注意到的重要東西。所以，我們就可以一起集中交換我們那些資料。但是在臺灣，這種機會就不多。⁵⁰

綜上所述，校務會議上，耶穌會代表以「階段性任務」達成總結四十餘年兩代耶穌會神父的研究工作，⁵¹ 所謂「階段」即因冷戰而生的大陸消息服務工作，間接將《中國新聞分析》定調為時代產物，刊物於1998年12月底發行熄燈號。熄燈號以評估20年改革開放為題，既然定位為學術研究，便無匿名之理，更能表示對其言論負責態度，終於《中國新聞分析》最後一刊向讀者說明此刊由教會支持發行：

過去45年來《中國新聞分析》由耶穌會成員支持和營運，表達了耶穌會對中國社會演進(evolution)的興趣，不僅是以一個旁觀者目擊中國社會的嬗變，也是一個負責任的觀察者，這份研究工作結合對中國熱切的興趣和學術研究目標……我們要感謝所有這些年來支持我們的訂戶，我們希望我們的工作能協助理解中國的演進發展。中國，一個富涵古老文化與現代性的複雜國家。⁵²

肆、結語

《中國新聞分析》作為冷戰期間英語世界瞭解大陸政情的重要刊物，經追溯刊物沿革，發現此刊由耶穌會兩代神父在港、臺兩地分析中國官方報刊而出版，此刊物反共脈絡可上溯至國共內戰，與天主教會在華傳教發展息息相關。

第一代勞達一時期，即便刊物刻意維持低調和匿名，仍備受以歐美為首的政府外交部門重視，列以作為大陸政情報告參考，《中國新聞分析》雖具耶穌會關懷中華文明的特殊視角，但因政治現實，使原為神學目的的漢學知識和世俗政府的敵情需求相結合。

⁵⁰ 受訪者：南耀寧神父，訪談者：林凱蒂，「訪談五」

⁵¹ 輔仁大學九十五學年度第一學期校務會議會議紀錄（2007.1.4, 09:00）。

⁵² "Twenty Years of Reforms," *CNA: China News Analysis*, No.1624 (Taipei, 1998.12.15), p.1.

第二代維信團隊秉持耶穌會傳統，受命接續出版，然因大陸改革開放、刊物水平、修會壓力、和香港「回歸」等問題，使其研究難以為繼，縱然研究團隊播遷至輔大社文中心，希冀將刊物從反共刊物重新導向定位為學術研究，仍無法提高此刊的學術能見度，提升其影響力，而黯然停刊。

《中國新聞分析》作為冷戰期間特殊的新聞產物，隱含著當代中國研究與中國觀察源自傳教士漢學傳統之淵源，亦留下教會團體透過研究與出版活動影響政治的實踐印記。

中國大陸農民工電影再現的黨國形象

The Reprise of Party-State Image in Chinese
Migrant Worker Movies

張裕亮 (Chang, Yu-Liang)

南華大學傳播系教授

張嘉玲 (Chang, Jia-Ling)

南華大學傳播所碩士

摘要

農民工進城就業面臨的艱苦困境，近年來引起大陸電影業密切關注，本文選擇了5部農民工電影，探討政府官員如何對待農民工，再現何種官員形象以及潛藏其中的黨國形象。本文發現電影營造了推崇農民工建設、解決農民工問題、與農民工互博感情及細心呵護農民工的政府官員形象，但也迂迴地指涉農民工向官方求助無門的困境。

關鍵詞：大陸電影、農民工、農民工電影、意識形態國家機器

壹、研究動機與目的

中共建政後創立嚴格的城鄉二元戶口制度，將個體區分為「農業人口」和「非農業人口」兩大類，¹ 人為地阻斷了城鄉人口的自然流動，而與戶口制度緊密掛鉤的醫療、就業、結婚等權利，使得城市居民和農村居民從出生後就有了截然不同的身分。1978 年改革開放後，大陸逐步放鬆了農村人口流動的限制。1984 年中共中央《關於 1984 年農村工作的通知》，允許農民自籌資金、自理口糧，進城務工經商，打破二十多年城鄉人口的流動限制，在 1988 年之前，出外就業的勞動力大約在二千萬左右。²

2000 年以來，大陸開始取消農民進城就業的不合理限制，逐漸實現城鄉勞動力市場一體化，並且推進就業、保障、戶籍、教育、住房、小城鎮建設等多方面的改革措施。2004 年新頒布的《中共中央國務院關於促進農民增加收入若干政策的意見》明確指出，進城就業的農民工已經成為產業工人的重要組成部分。同時，強調大陸將推進大中城市戶籍制度改革，放寬農民進城就業和定居條件，中央也要求進一步清理和取消針對農民進城就業的歧視規定和不合理收費，簡化農民跨地區和進城務工的各種手續。³

即便大陸官方出台多項政策，受制於長期存在的城鄉二元結構，農民工實際仍未納入城市勞動就業服務、社會保障和其他公共服務範圍之內，農民工進城就業問題主要凸顯在以下議題：拖欠農民工工資與福利待遇偏低、社會保障與醫療、保險制度不足。農民工進城就業面臨的慘境，引發大陸官方與電影業的密切關注，時任大陸國務院總理溫家寶在 2004 年 3 月十屆全國人大第二次會議提出「緊解決克扣和拖欠農民工工資問題」⁴，隸屬於大陸「人民解放軍」總政治部的八一電影廠，即對此農民工熱門話題迅速做出回應，於 2004 年 3 月拍攝了一部給農民工觀看的電影《回家》。

¹ 1958 年 1 月 9 日，大陸全國人大頒布《中華人民共和國戶口登記條例》，確立一套嚴格的戶口管理制度，所有個體被分為「農業人口」和「非農業人口」兩大類。參見：「中華人民共和國戶籍制度」，2014 年 5 月 19 日下載，《新華網》，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.../content_2423627.htm。

² 張慧，「農民工的現代化：推動大陸現代化進程的重要元素——基於價值觀的分析視角」，中共成都市委黨校學報（成都），第 4 期（2011 年 4 月），頁 90。

³ 張慧，「農民工的現代化：推動大陸現代化進程的重要元素——基於價值觀的分析視角」，頁 89。

⁴ 「溫家寶在十屆人大二次會議上所作的《政府工作預告》（2004 年 3 月 5 日），2014 年 5 月 28 日下載，《青島新聞網》」。

之後，崛起的第六代導演開始將鏡頭聚焦在龐大的農民工群體，以批判的手法，陸續拍攝有關農民工電影，凸顯這些社會底層人物的真實艱難處境，但由於題材內容碰觸社會敏感議題，大多數未通過政府電檢制度，即便獲得國外獎項，在國內不是沒有放映管道，就是成為禁片，使得廣大民眾無緣親睹。例如，王小帥導演 1997 年拍攝的《扁擔姑娘》、2001 年拍攝的《十七歲的單車》；王超導演 2000 年拍攝的《安陽姑娘》；賈樟柯導演 1997 年拍攝的《小武》、2000 年的《站台》；劉冰鑾導演 2001 年拍攝的《哭泣的女人》；李楊導演在 2002 年拍攝的《盲井》等等。

近年來，為了展現對於弱勢族群農民工的重視與關懷，以及回應第六代獨立製片導演創作上的批判，大陸政府開始推出一系列有關大陸農民工題材的勵志電影，由政府相關單位邀請城市農民工觀看電影，舉辦公益巡迴放映活動。例如，2007 年上映的電影《所有夢想都開花》，表現廣東改革開放 30 周年農民工進城打工的新生活和新面貌。再如，2008 年上映的《農民工》電影，獲得在北京「全國政協」禮堂首映的殊榮，並且作為重點獻禮影片推向全大陸多個建築工地甚至是大中小學。再如，2009 年上映的電影《馬冬的假期》，講述農村留守兒童問題日益複雜化，並在北京召開「情繫農民工，關愛留守兒童」的影視文化送溫暖行動座談會中，有關部門領導出席會議。再如，2010 年上映的《夢想就在身邊》，作為建國 60 周年獻禮片，內容反映農民工參與北京 2008 年奧運會主場鳥巢浩大工程建設的故事，曾在石家莊舉行首映禮，並邀請全大陸一百個城市農民工觀看，展開公益巡迴放映活動。

除了上述由政府部門推出的主旋律農民工電影，農民工題材也吸引民間電影公司以商業化手法拍攝，例如由第六代導演張揚執導的《落葉歸根》，請來央視春晚家喻戶曉的知名演員趙本山演出一位農民工老趙，千里搬運同事老劉屍體返鄉的故事，導演以黑色幽默的敘事手法，描述返鄉途中老趙遭遇的悲喜境遇，並從中透顯政府相關機構官員的正面形象。

農民工電影議題，近年來也引起大陸學術界矚目。關於農民工電影的分析與研究，多著重於底層農民工形象與進城農民工身分的自我認同，或者對於農村題材電影現象研究，如李狀志的「農民工題材影視中的底層表述研究」，關注改革開放以來農民工在題材影視中表述觀念的演進，其社會地位、身分在主流

文化的浸染下，如何接受對其身分的定位與認同。⁵ 熊康的「影像與歷史—改革開放以來大陸電影中的農民工」，分析農民工改革開放以來各個時期身分的流變，包括「融入城市的神話」、「模糊的身分」、「漸行漸遠的城市夢」，並且透過電影敘事分析和鏡頭分析，闡述農民工的三種形象，如「渴望與焦慮」、「邊緣與底層」、「疏離與創傷」。⁶ 袁夢倩、陳楚潔的「城市疤痕與農民工的身分危機—電影《世界》的文化隱喻」，指出由於城鄉二元結構的長期存在，戶籍制度仍橫亘於城市與鄉村之間，農民工並未真正融入城市，從而陷入一種舊身分瓦解，新身分尚未形成的自我身分焦慮感處境。⁷ 郝治國的「新世紀以來中國大陸農村題材電影創作現象探究」，指出敘事主題更加多樣化，尤其對於現實問題的揭露；在人物形象上，除了獨特的農民工形象，也觸及作為新惡霸的反面農村幹部及鄉村致富帶頭人。⁸

而關注到農民工進城之後淪為城市邊緣人的議題研究也有一定成果。例如，張侃侃的「邊緣顯彰：賈樟柯電影中社會弱勢群體的再現」，從大陸導演賈樟柯拍攝的七部電影，分析農民工進城掙扎過程中，被現代都市的欲望幻想所拆解與蒙蔽，必須借助強勢角色建立自我身分認同。⁹ 王超的「電影中農民工的媒介形象再現分析」，使用內容分析法分析 2001 年至 2010 年間大陸電影文本的農民工形象，發現電影敘述多圍繞於就業、生活狀況和遭遇，其次為春運返鄉及討薪等維權事件，農民工形象被歸納為實實在在的人，性格包括善良與樸實、樂觀與熱情、無知與愚昧為居多。他也認為，近十年來有關農民工題材的電影，對農民工形象的再現基本上和現實相符，比報紙和電視報導更具真實性，可以引起社會重視和幫助解決相關問題。¹⁰

上述這些關於大陸農民工電影的研究，多集中於農民工的形象再現分析、農民工弱勢群體處境以及農民工身分轉變及自我身分認同。這些研究選樣的農

⁵ 李狀志，「農民工題材影視中的底層表述研究」，浙江農林大學藝術設計學碩士論文（2010 年），頁 27 ~ 28。

⁶ 熊康，「影像與歷史—改革開放以來大陸電影中的農民工」，海南大學碩士論文（2011 年），頁 14 ~ 27。

⁷ 袁夢倩、陳楚潔，「城市疤痕與農民工的身分危機」，湖南大眾傳媒職業技術學院學報（長沙），第 9 期（2009 年 9 月），頁 85 ~ 87。

⁸ 郝治國，「新世紀以來大陸農村題材電影創作現象探究」，內蒙古師範大學影視美學碩士論文（2010 年），頁 15、32。

⁹ 張侃侃，「邊緣顯彰：賈樟柯電影中社會弱勢群體的再現」，發表於 2011 真理大學文化研究年會，嘿山寨 · 慮消費：生態、科技與文化政治，2011 年 1 月 9 日。

¹⁰ 王超，「電影中農民工的媒介形象再現分析—以 2001~2010 年大陸農民工題材的電影為例」，東南傳播（福州），第 8 期（2011 年），頁 49 ~ 51。

民工電影文本裡，大陸官員的形象往往是缺位的，並未觸及大陸官員如何對待弱勢階層農民工，以及在處理農民工議題時，大陸官員展現了何種形象。然而在當前大陸農民工權益欠缺制度性保障的情形下，官員對弱勢階層農民工抱持的態度，往往是農民工尋求解決工資拖欠與福利待遇偏低、社會保障與醫療、保險制度不足等議題的重要因素，而官員展現的多樣形象，也隱含了處理農民工議題的諸多策略。這也是本文認為分析這些農民工電影中再現的大陸官員形象，以及潛藏其中黨國形象的意義所在。

為此，本文選擇了 5 部題材描述農民工進城打工經歷，刻畫農民工進城後面臨生活、職涯、情感等處境，以及農民工身分轉變及自我身分認同過程，更重要的是電影文本中人物必須有大陸官員，劇情描繪大陸官員如何對待弱勢階層農民工。本文試圖分析這些農民工電影中再現的大陸官員形象，挖掘其中潛藏的黨國形象，從而掌握當前大陸官員在處理農民工議題時，如何在欠缺維護農民工制度措施的情形下，展現多樣化的形象，從而技巧性解決諸多問題。

貳、研究途徑

20 世紀 70 年代，英國《螢幕》雜誌借重結構主義與符號學分析對電影與意識形態之間的關係，提出一系列的論述。這些《螢幕》雜誌使用的電影理論被稱之為《螢幕》理論。《螢幕》理論採取阿圖塞意識形態國家機器的論點，將電影視為意識形態國家機器的使用工具之一，而電影的製作與人們觀看電影的行為與場域，則被視為「個體被意識形態召喚為主體」的過程。在整個過程中，阿圖塞對於人們抵抗意識形態徒勞無功式的悲觀立場，成為《螢幕》理論的核心。¹¹ 因此，從阿圖塞的論點觀之，電影的本質是一種意識形態的表現，它不僅受制於意識形態的生產過程，同時也生產著意識形態。

《螢幕》理論援引阿圖塞的意識形態分析，認為閱聽人在觀看電影時只能被召喚、鑲嵌於主流意識形態中，對主流意識形態毫無抵抗能力，可說是忽略了閱聽人對意識形態抗爭層面的解釋。在此種情形下，葛蘭西的「爭霸／霸權」(hegemony) 理論，強調文化霸權競爭是統治階級與被統治階級的協商過

¹¹ 張慧瑜，「接合論與主體縫合：『柏明翰學派』與『《螢幕》理論』的異同及融合」，丁亞平、呂效平主編，影視文化（北京：大陸電影出版社，2010 年），頁 62~64。

程，就足以解決《螢幕》理論過於機械決定論的缺失。

葛蘭西的「爭霸／霸權」理論的精義即在於，霸權的取得不能僅靠軍隊、警察、司法單位、行政科層等政治社會的剝削與鎮壓，霸權維繫的真正關鍵是掌權者，透過市民社會的教育機構、大眾媒體、宗教、家庭等文化意識形態機構或制度，塑造一套道德共識或價值標準，以取得文化領域的領導權。進一步論之，「爭霸／霸權」的意義，即在於統治者為了鞏固其霸權統治而從事的意識形態抗爭過程。為了贏取道德及文化的共識和領導權，統治者一方面透過市民社會散布其既有的統治意識形態，另一方面面對市民社會中產生的反對意識形態，也必須不斷抗爭、妥協、包容或重構。霸權的概念因此必須以「爭霸」過程來理解，這是一種「動態的平衡」，同時解釋了社會中衝突與共識的現象，宰制與抗爭的過程。¹²

葛蘭西也指出，在爭霸的過程中，由支配階級構成的歷史集團，為了贏取人民的同意，得以擁有社會權威且凌駕於受制／從屬階級之上的領導權。亦即對於文化有命名權力、再現常識的權力、創造官方說法的權力，以及再現何謂正當合法性的社會世界的權力。質言之，霸權所牽涉的正是意義創造並贏取人民同意的過程，重新產製與穩固支配性或權威的合法性。¹³

參、研究方法

本文採用符號學分析大陸農民工相關劇情片，並根據研究對象的性質與研究目的，以鏡頭分析為輔。

一、樣本選取

有關大陸農民工議題已被大陸各界廣泛關注與討論，媒體、報章雜誌也大幅報導，因此大陸政府當局對有關弱勢團體農民工的形象包裝相當重視。為此，本文將研究對象鎖定在內容傳達出富有深刻描寫農民工進城打工的影片，並可表現出農民工進城之後面臨生活、情感、經歷與困惑的處境，甚至從抗爭到妥協的過程，另一方面，影片中必須含有大陸政府官員的形象，以凸顯文本的代表性價值。在鎖定選取樣本條件下，刪除較不符合的影片後，挑選出五部電影作為研究文本，參考表 1。

¹² 張錦華，傳播批判理論（臺北：黎明文化事業公司，1994 年），頁 67~100。

¹³ 羅世宏等譯，Chris Barker 著，文化研究—理論與實踐（臺北：五南出版社，2006 年），頁 434~435。

表 1 研究電影文本

映演目的	鎖定觀看對象	片名 / 年份	出品 / 發行單位	宣傳手法、放映方式 / 地點
對外(國際)宣傳	國際廣大民眾	天堂凹(Freeway)/2009	大陸電影集團公司、北京電影製片廠和央視電影頻道節目中心聯合出品	<ul style="list-style-type: none"> 1. 2009年4月3日上映各大院線，深圳多家影城免費公益放映。 2. 演員顏丹晨攜本片，跟隨中影集團赴美國及古巴訪問。 3. 「中」美建交30周年《天堂凹》作為大陸官方選派的交流影片，在海外進行首次展映。 4. 參加各類影展到發行DVD，再到小規模藝術院線、大規模商業院線的上映。另外，國家也極力在世界各地推廣。
對內宣傳	國內農民工	1. 民工回家(Go home)/2004	八一電影製片廠與電影頻道節目中心聯合攝製	<ul style="list-style-type: none"> 1. 2004年3月，根據時任溫家寶(國務院總理)在十屆全國人大第二次會議上提出的「緊解決克扣和拖欠農民工工資問題」，八一廠對這個從民間到中央都熱門的話題迅速作出反應，拍攝此片。 2. 《民工回家》於2004年11月26日晚間，在北京朝陽區文化館「民工影院」首映，觀眾是剛從工地施工回來的500位民工。 3. 《民工回家》作為廣東肇慶為農民工免費放映的首部勵志影片，有五百多名農民工代表觀看。
		2. 農民工(Labour In Flux)/2008	安徽省文化廳、阜陽市委宣傳部、北京九州同映國產數字電影院線有限公司、北京真實焦點影視文化傳播有限公司和安徽泰洋文化傳播有限公司等單位聯合攝製	<ul style="list-style-type: none"> 1. 2008年12月6日，國家廣電總局電影局、華夏電影發行有限責任公司在北京聯合主辦「紀念改革開放30周年10部國產影片發行推薦儀式」，《農民工》入選其中。 2. 首映式於2008年12月10日，由國家廣電總局副局長趙實出席首式。國家廣電總局在首映式上宣布正式啟動為農民工送電影活動，將為農民工免費放映電影10萬場。

映演目的	鎖定觀看對象	片名 / 年份	出品 / 發行單位	宣傳手法、放映方式 / 地點
商業宣傳	普羅大眾團體	1. 落葉歸根 (Getting Home)/ 2007	北京金強盛世文化傳播有限公司、香港星皓娛樂有限公司	1. 《落葉歸根》於 2007 年 1 月 19 日上映，首周末票房突破 1,300 萬。2. 獲得台灣第 44 屆金馬獎觀眾最佳影片獎。3. 獲得第 57 屆柏林電影節全景單元獨立精神獎。4. 2007 年 2 月 11 日，《落葉歸根》在當年柏林國際電影節作為電影展系列的一部分上映，這是它在西方的首映，並獲得評審團特別獎。之後，於絲綢銀幕：美國亞裔電影節、多維爾亞洲電影節、紐約亞洲電影節等場合上映。
市場票房		2. 欠我十萬零五千 (OWE ME RMB 105,000) /2009	大陸電影集團公司、北京新影聯、北京盛世華銳電影投資管理有限公司	1. 《欠我十萬零五千》於 2009 年 9 月 14 日至 2009 年 9 月 20 日累積票房為 130 萬，觀影人數為 31,759 人次。 2. 入圍 2009 年上海電影節傳媒大獎

資料來源：研究者整理

二、符號學分析法

流行文化具有顯著的獨特語言符號系統，這些語言符號也以特殊邏輯運作。流行文化的語言符號結構具有雙重性，一方面是一般語言符號的特性，另一方面又顯示出特殊語言符號的特性。流行文化的語言符號學，所研究的就是流行文化採取的特殊語言的符號結構及其運作規律。法國符號學者羅蘭・巴特 (Roland Barthes) 論證流行文化的符號結構時強調，它的特殊語言符號結構及其運作邏輯，對於揭示它的神秘性具有特別意義，絕不能停留在一般語言符號分析的層面，而是要深入發現它的特殊符號運作邏輯。¹⁴

符號學強調符號的意義是定位於深層的社會文化情境之中，表面的訊息不足以真正了解意義的產製方式。傳播學者費斯克 (John Fiske) 依據巴特對意義的分析，指出符號的 3 個層次意義：

1. 表面意涵：亦即符號中的符號具 (signifier)、符號義 (signified) 之

¹⁴ 張錦華等譯，John Fiske 著，傳播符號學理論 (臺北：遠流出版社，1990 年)，頁 115~133。

間，以及符號和它所指涉的外在事物之間的關係。巴特稱這個層次為明示義 (denotation)，指的是一般常識，就是符號明顯的意義。¹⁵

2. 社會迷思：巴特提到符號產製意義的第 2 層次有 3 種方式。第 1 種方式是隱含義 (connotation)，它說明符號如何與使用者的感覺或情感，及其文化價值觀互動，也就是說解釋義是同時受到解釋者與符號或客體所影響。第 2 種方式就是透過迷思 (myth)。巴特認為迷思運作的主要方式是將歷史「自然化」，亦即迷思原本是某個社會階級的產物，而這個階級已在特定的歷史時期中取得主宰地位，因此迷思所傳布的意義必然和這樣的歷史情境有關。但是迷思的運作就是企圖否定這層關係，並將迷思所呈現的意義當作是自然形成的，而非歷史化或社會化的產物。迷思神祕化或模糊了它們的起源，也因此隱匿了相關的政治和社會層面的意義。第 3 種方式是象徵 (symbolic)。當物體由於傳統的習慣性用法而替代其他事物的意義時，透過隱喻 (metaphor)、轉喻 (metonymy)，即成為象徵。¹⁶

3. 意識形態：符號靠其使用者才免於成為過時品，也唯有靠使用者在傳播中與符號的一唱一和，才能保存文化裡的迷思和隱含的價值。存在於符號與使用者、符號與迷思和隱含義之間的關係，正是一種意識形態的關係。¹⁷

電影作為流行文化的重要組成，本質上是一種意識形態的生產，既受制於意識形態生產，也再生產著意識形態。同時，誠如霍爾 (Stuart Hall) 等文化研究學者指出，人們在消費流行文化的時候，往往被其外在的物質性質和感性特點所吸引，從而忽視隱藏其中的意識形態。為此，本文即試圖藉由符號學分析法，剖析大陸農民工電影中政府官員的形象以及潛藏其中的黨國形象。

三、鏡頭分析

本文除透過符號學分析電影文本再現的黨國形象意義，也試圖運用鏡頭分析挖掘影片中鏡頭隱含的意義。鏡頭亦指攝影師，即以單一的運作方式，透過攝影機將影像紀錄的映像範圍，因此它可被界定為距離的運用。鏡頭劃分方法有兩種，一種以被攝主體在畫面中所占比例的大小為準，另一種以畫框擷取人身體部位多少為標準，一般多採用後者劃分法。鏡頭的種類有許多種，大致可

¹⁵ 張錦華等譯，John Fiske 著，傳播符號學理論，頁 115~133。

¹⁶ 張錦華等譯，John Fiske 著，傳播符號學理論，頁 115~133。

¹⁷ 張錦華等譯，John Fiske 著，傳播符號學理論，頁 115~133。

分為 5 類：¹⁸

第一、遠景 (Long Shot)。遠景提供的視野寬廣，可表現廣闊的電影畫面，例如自然景色、盛大的群眾活動場面等，以表現環境氣勢為主，人物在其中顯得極為渺小。

第二、全景 (Full Shot)。表現人的全身或場景全貌的電影畫面，可以使觀眾看清人物的形體動作以及人物和環境的關係。全景往往是拍攝一場戲的總角度，制約著該場戲分切鏡頭中的光線、色調、人物方面和位置。

第三、中景 (Medium Shot)。表現人體膝蓋以上或場景局部的電影畫面，可以使觀眾看清人物半身的形體動作和情緒交流，有利於交代人與人、人與物之間的關係，是表演場面的常用鏡頭，常被用來作為敘事性的描寫，在一部影片中，中景占有較大的比例。中景是一般多人對話鏡頭的主要模式，典型的分類有雙人鏡頭、三人鏡頭、四人鏡頭或五人鏡頭，當畫面中超過五人時，攝影機通常必須往後拉大至全景，以容納每個人，且每個人不明顯地重疊。

第四、近景 (Close Shot)。表現人體胸部以上或物體局部的電影畫面，運用近景時，可以使觀眾看清演員展示人物心理活動的面部表情和細微動作，使觀眾彷彿置身於事件中。

第五、特寫 (Close-Up)。表現人體肩部以上的頭像或某些被攝對象細部的電影畫面，特寫鏡頭往往能將演員細微的表情和某一瞬間的訊息傳遞給觀眾，常被用來細膩地刻畫人物性格，有時也用來凸出某一物體細部的特徵。特寫是電影中刻畫人物、描寫細節的獨特表現手段。

除了攝影機與主體距離的遠近外，拍攝點的高度不同，畫面中的主體、陪體¹⁹和環境背景的關係也會有很大的改變，可導致畫面水平線的變化，前後景物可見度的變化，這裡包括平拍、俯拍和仰拍。²⁰ 第一、平角度，又稱平拍。攝影機處於與人眼相等的高度，平角度鏡頭因接近人眼的平視而產生畫面平穩的效果，但畫面中的地平線處於畫面中央，易造成畫面分割的感覺。第二、俯角

¹⁸ 許南明、富瀾、崔君衍，電影藝術辭典（北京：大陸電影出版社，2005 年），頁 243 ~ 244；Steven D.Katz 著，井迎兆譯，電影分鏡概論：從意念到影像（臺北：五南出版社，2009 年），頁 151 ~ 159。

¹⁹ 「陪體」：與拍攝主體有緊密聯繫的對象，是畫面中陪襯主體的景物或人物。陪體也是畫面的組成部分，為了突出主體、說明主體、幫助主體揭示畫面內容而存在，有均衡畫面、美化畫面和渲染氣氛的作用。

²⁰ 許南明、富瀾、崔君衍，電影藝術辭典，頁 248 ~ 249。

度，又稱俯拍。使用廣角鏡頭俯拍某些場景，如在高處拍攝街景，建築物的頂部與地面景色能構成遠近景強烈的透視對比，有配景縮小的效果。俯拍常被用來描述環境特色，有時也用來造成壓抑、低沈的氣氛，處理群眾場面可產生壯觀雄偉的氣勢。第三、仰角度，又稱仰拍。使用廣角鏡頭仰拍某些場景，高聳的近景和被壓縮的遠景可造成強烈的透視對比，稱作配景縮小法。仰角鏡頭常被用於表現崇高、莊嚴、偉大的氣勢。

肆、分析

一、《天堂凹》：推崇農民工建設貢獻的首長

《天堂凹》由中國電影集團公司、北京電影製片廠和央視電影頻道節目中心聯合出品，講述 80 年代一群來自大陸各地農村的農民工，前往深圳特區參與建設的艱辛經歷。這群農民工包括來自湖南籍主人公德寶，以及和德寶同時期來到深圳發展的小金、福林、雪梅、元慶等。故事結局敘述經過 13 年的努力，德寶最終在深圳購房，與雪梅、雪梅前夫的兒子共同居住於深圳，象徵著農民工身分到城市人身分的轉變。

重要的是，劇情凸顯大陸地方政府領導人在深圳建設過程中，時時刻刻傾聽農民工工資需求的心聲，關心農民工作環境情形，以及推崇農民工對特區建設的貢獻。電影中述及深圳政府首長帶著一群政府官員，來到深圳港區與操作吊車的德寶對話，關心德寶工資待遇，強調勞動一定能致富。在上述對話過程中，鏡頭先是由「仰拍」手法拍攝特區的經濟建設過程與成果，緊接著鏡頭由下往上、從低向高的角度拍攝，仰鏡頭代表了觀眾向上仰望的視線，有著令人心胸開闊、崇高、敬仰的感覺。

當時農民工德寶正拿著麥克風唱著具有家鄉音調的歌曲，呈現自我工作時，不存在壓力和壓抑的狀態，直到深圳首長帶著一群官員出現，攝影機開始從高往低、由上往下的角度拍攝，俯拍代表了觀眾向下俯視的視線，俯鏡頭在情感呈現使人有渺小的感覺，隱含著深圳首長並未具有官員高高在上的架勢。

由深圳首長與德寶的對話裡，地方官員被塑造為推崇農民工、重視農民工，把建設完善樣貌歸功於農民工辛勞，並且一掃工資拖欠問題，反而提及對

工資是否滿意、有無其他建議的正面形象。在推崇與讚美之外，鏡頭還展現了政府官員體恤農民工的情操，深圳首長在拿著對講機與德寶對話時，鏡頭以中景的拍攝手法，捕捉首長的親和笑臉，還有旁邊的五位官員，同樣帶著笑意往上看著德寶，接著再以中遠景拍攝到更多官員，此時畫面是擁擠的，但鏡頭前的每位官員都露出親切的笑容，象徵著對農民工滿滿的關心。

《天堂凹》改編自郭建勳的同名小說，該片是中國電影集團公司作為深圳 30 年發展的拍攝的獻禮片。在放映方式上，充分說明《天堂凹》作為獻禮片，必需肩負的國內、外宣傳使命。例如，2009 年 4 月 3 日深圳多家影城攜手免費公益上映該片。再如，《天堂凹》演員顏丹晨攜帶該片，跟隨中影集團赴美國及古巴訪問；作為中國大陸與美國建交 30 周年大陸官方選派的交流影片，在海外進行首次展映。

二、《民工回家》：解決拖欠農民工工資的市委書記

2003 年 10 月 27 日，時任大陸全國人大常委會副委員長李鐵映在「關於檢查建築法實施情況報告」中說，要認真解決資方拖欠工程款和農民工工資問題。通過分析報告得知，在拖欠農民工工資中，政府工程占了近三分之一。地方政府集資工程形成的拖欠，嚴重損害了政府形象，助長了各地的拖欠情形。再者，2004 年 3 月，時任大陸國務院總理溫家寶在十屆全國人大第二次會議，提出「緊解決克扣和拖欠農民工工資問題」，並親自為農婦熊德明丈夫討要薪資，事蹟傳遍全國。其後，各地政府帶頭清欠農民工工資。²¹

為此，八一電影廠迅速做出回應，於 2004 年 3 月拍攝了一部給農民工觀看的電影《民工回家》，電影內容敘述著一個在外打工農民工與一個新上任市委書記，在一次偶然電梯事故中相遇、相識、共患難的故事。市委書記得知農民工劉鄉禮的遭遇之後，便積極改善農民工薪資拖欠問題，把要給女兒的手術費送給農民工作為工資，而重病無望的農民工決定死後將自己的眼角膜捐獻給書記的女兒。²²

²¹ 「兩會新視野：人大監督眾多“老大難”問題解決」(2008 年 3 月 9 日)，2014 年 3 月 23 日下載，大陸《青年報》，http://big5.ifeng.com/gate/big5/news.ifeng.com/opinion/topic/zhiyoutan8/200903/0305_5858_1046337.shtml。

²² 婦娟，「《民工回家》：一部拍給農民工看的電影」，軍營文化天地(北京)，第 6 期(2004 年 6 月)，頁 4。

影片中，陳市委書記對拖欠農民工的工資議題，與同仁開會檢討，直接反映了全國人大會議提出解決農民工資拖欠問題。之後，陳市委書記帶領著同仁，一同到 9 位農民工在城裡居住的地方，並且對同仁講敘一段話。陳市委書記說：「我今天就是帶大家來看看，咱們也親身的感受一下，這些事就發生在我們身邊，但我們沒有真正去關注過，這裡住著給咱們蓋大樓的工人們，九個人就擠在這間簡陋的房間裡。」影片顯現出政府官員踏進農民工住所的擁擠畫面，親身體驗農民工的居住環境，房子老舊、擁擠，即使在城市裡，也還有這樣的房子，這樣的生活環境問題，政府應積極去了解。

陳市委書記探視農民工居住的地方，在屋裡面巡視之後，接著對農民工喊話。農民工聽到陳市委書記敘說屬於遠赴異鄉農民工的思鄉情，提起父母、妻子、兄弟兒女，試圖喚起農民工深藏心中激昂澎湃的期盼，了解政府是在意的，是明白農民工過節急於回鄉的迫切心情。正當陳市委書記敘述著話語時，鏡頭分別環視了農民工的特寫畫面，釋義出農民工的臉部表情，蘊含著感動、深刻的感激之意，原本的憤怒、不諒解，轉換為對政府埋怨的愧疚。最後，再以一個全景拍攝九位農民工與陳市委書記的關係，凸顯陳市委書記作為領導人位於中央的權力關係。陳市委書記在鞠躬長達三秒之後，發放了工資，提醒農民工趕緊返鄉過年，對於農民工來說，陳市委書記的思想召喚是動容的，此時此刻再也不計較等待多時都無回應的政府，群體農民工感動至一同哭泣甚至下跪。

《民工回家》在放映方式上，《民工回家》於 2004 年 11 月 26 日晚間，在北京朝陽區文化館「民工影院」首映，觀眾是剛從工地施工回來的 500 位民工。其次，《民工回家》作為廣東肇慶為農民工免費放映的首部勵志影片，有 500 多名農民工代表觀看。

三、《農民工》：與農民工互博感情的地方官員

第 3 部電影《農民工》，內容敘述在 1991 年，來自安徽阜陽農民工大成帶著他的幾個兄弟茂盛、喜龍和二牛共 5 人，一起到沿海城市浙江打工的故事。電影敘及進城打工的農民工接二連三的遇到不法、不近人情的包工頭之後，地方政府領導人於影片中第一次出現。在一次，洪水淹至工地，大成帶領著一群農民工，搶救工程地，不顧自身安全、畏懼英勇抗洪，因而受到表揚，地方領導組織了慶功會，表彰抗洪的農民工，一一握手給予鼓勵。在地方政府領導人

出現時，畫面一片光鮮明亮，一股希望的出現，農民工笑開懷的在前排接受大家的表揚，有別於包工頭出現時的陰暗、沉悶的畫面。

在農民工接受到表揚之後，地方政府領導人帶來家鄉的酒請農民工飲用，並且給予精神喊話，領導人與大成平起平坐在桌前，顯得格外的親切、親民。領導人：「民工兄弟啊！咱們慶功會呀！已經開過了，你們為咱家鄉立了功，這一次呢，我代表政府來謝謝大家，順便呢，我也帶了一點咱們家鄉的老酒，今天晚上咱們盡情喝，放開了喝，我首先來敬大家一杯，好不好，來喝酒。」

當接受完政府領導人代表的表揚時，大成與秀清搭了電梯一同來到頂樓談天時，電梯越升越高，最後到了頂樓，大成俯看著城市的景色談到：「就是從那個時候開始，我第一次意識到，原來除了掙錢，人還可以有另一種活法，一種更快活、更得勁的活法，我忽然覺得，這個地方有點像家了。」在遭受到不公平的待遇後，政府領導人出現，讓進城打工的農民工感到溫暖、帶有希望的俯瞰整個城市，一掃一開始進城遇到剝削農民工的資方、包工頭的陰霾，將被壓榨生存的都市轉而當成是自己的家，而電梯越升越高，慢慢的攀升至高點，也就象徵著農民工大成由底層弱勢的身分越升越高。

影片到了結尾，畫面來到安徽阜陽火車站廣場，訪問了許多來自農村進城打工的農民工，受訪的農民工，無論是建築業、廚師、小工，到城市打工的農民工臉孔無不笑容滿面充滿著希望。2008 年農曆 1 月 16 日，當日運送農民工近十萬人，奔赴廣東沿海城市、長三角地區及北京、天津等各大城市，而火車站前豎立著以紅色為底的標語：「堅持以人為本，情繫農民兄弟；竭誠為民惠民，共建和諧春運。」鏡頭俯拍著標語，畫面呈現光明、光亮，搭配著溫馨的交響樂，和諧的落幕劇終。

《農民工》是由阜陽市委宣傳部、九州同映國產數字電影院線有限公司聯合攝製。2008 年 12 月 9 日，《農民工》首映式暨為農民工送 10 萬場電影活動啟動儀式在北京舉行，並作為廣電總局「紀念改革開放 30 周年」重點影片。²³

四、《落葉歸根》：細心呵護農民工的官員、公安

《落葉歸根》是由第六代導演張揚執導，講述由趙本山飾演的主人公老

²³ 「《農民工》電影」(2010 年 12 月 17)，2014 年 3 月 23 日下載，《互動百科》，<http://www.hudong.com/wiki/%E3%80%8A%E5%86%9C%E6%B0%91%E5%B7%A5%E3%80%8B%5B%E7%94%B5%E5%BD%B1%5D>。

趙，一位五十多歲的農民，南下到深圳打工，卻因為好友老劉死在工地上，他決定帶著老劉的屍體返回重慶落葉歸根，於是展開他與老劉返鄉之旅。

片中提及老趙因為賣血被送到收容所，在收容所裡，老趙快樂的洗了個澡、吃了頓飯，收容所官員充滿著關懷語氣對收容所人員說：「大家邊吃邊聽我說上幾句，吃完飯以後呢，你們都好好洗個澡，把自己收拾的乾乾淨淨的，我們會及時和你們家鄉有關部門取得聯繫，只要身分核實了以後，就會盡快的送你們回家，你們放心，車票是免費的，尤其是那些個帶孩子出來的人，得讓他們上學啊！這麼小小的年紀就來城市流浪……。」接著，收容所官員又說道：「今天晚上，我們搞一個聯歡晚會，大家都把自己的絕活拿出來，給大家表演表演，我們也讓大家熱鬧熱鬧！」展現了家庭裡應有的溫馨感，官員也陪伴大家，並主持活動。在開心的收容所裡，眾人歡笑聲和臉上愉悅、滿足的表情，沒有囚禁的行為，相反的是對於需要關懷且無去處的民眾，給予協助與幫忙。

老趙與賣血婦人一同表演雙簧，學著收容所官員所說的話，還唱了潘美辰的歌《我想要有個家》：「我想要有個家，一個不需要多大的地方，在我疲倦的時候，我會想到它。我想要有個家，一個不需要華麗的地方，在我受驚嚇的時候，我才不會害怕。誰不會想有家，可是就有人沒有它，臉上含著眼淚，只能自己輕輕擦。雖然我不曾……。」

收容所裡經由老趙演唱的《我想要有個家》音樂歌詞，展露了思鄉的情感，歌詞似乎驗證了收容所給人的既定形象，包括「一個不需要多大的地方」、「一個不需要華麗的地方」，象徵著收容所的外在形象並非那麼豪華，身為流浪的農民工也只是需要有個地方，不在乎外表，在意的是有家的感受，事實上收容所的確是暫時性的，由下兩句歌詞「在我疲倦的時候，我會想到它」、「在我受驚嚇的時候，我才不會害怕」，意味著政府設置的收容所，能包容需要幫助的人，是異鄉人的家。

在收容所裡，政府官員細心給予照料，強調會免費送大家洗澡、吃飯及返家。當老趙對收容所賣血婦人問及「是不是出不去了」的問題時，只見賣血婦人一邊吃飯，一邊回答：「收容所不再叫收容所，而是救助中心，政策是來去自如的。」

劇中，老趙揹著老劉屍體來到一間髮廊，遇到同樣是位東北人的妹子仗義

相助，躲過了年輕公安的追問，當老趙揹著老劉屍體要離開時，年輕公安開著車經過老趙身旁，執意載上老趙一程，路途中公安誤以為老趙是髮廊小妹的遠親，一路相談甚歡，也幫助了老趙一程路，兩人在車裡平行平坐，在黑暗的畫面中，唯一的光亮來源，是警車發出的車頭燈，暗喻著公安為老趙在黑暗中，帶來了一盞光明的燈。

最後，老趙因為揹著老劉屍體遇到道路坍塌，累壞暈倒至大石塊上，在老趙冒著危險準備強行通過時，鏡頭出現公安的勸阻：「小心！小心！注意危險！」醒來之後的老趙發現自己已躺在醫院裡，公安正在一旁坐著睡著了，顯現出公安照顧老趙已有一段時間了。影片中老趙與公安購買骨灰罈，是由公安掏錢購買，公安幫助老趙購買骨灰罈裝置火化屍體到開車，搭小船至入土為安的目的地，後來發現老劉三峽的親人遷移，老趙蹲著讀老劉全家人留下的資訊時，公安與老趙蹲在同樣的位子，並且拍了老趙的肩膀，公安一句：「走吧！離宜昌還有七個小時。」充分顯現公安的人情味與親民的舉動。

五、《欠我十萬零五千》：隱喻農民工透過制度性管道求償不如自救

《欠我十萬零五千》由新銳導演姬雨執導，講述一個農民工二旺向高老板索討醫療費的故事。二旺的哥哥大旺到城裡打工，在油漆牆面的時候摔斷了腿，醫藥手術費需要一萬元，鄉裡的人調侃如果能要回五千元就不錯了，導致弟弟二旺決定到城裡，向老板索討一萬零五千元。大旺公司保安、同鄉的喜子提供二旺協助，喜子私自將索討費用增加為十萬零五千元，從而衍生一連串索取醫療費的過程。片中述及喜子在一家小吃店，將蒐集各地農民工向資方索討賠償成功案例剪報出示給二旺，於是喜子決定擅自增加索取費，使得高老闆拒絕賠償醫療費用。之後，喜子接連使出綁架高老闆兒子，以及找二旺兒時玩伴小鳳施展美人計。電影清楚描述了農民工在索討醫療費過程的不誠實，影響了索賠的時間，透露農民工並非都有正當理由向資方索賠，並指出大陸各地都有農民工向資方索討賠償成功案例。

片中也述及二旺與喜子在使用多種索討管道不得其法後，決定尋求律師的幫助。當二旺與喜子來到了光明律師事務所，想找尋律師解決賠償問題，鏡頭由事務所門外俯拍裡頭的情景，視角由上面裝有層層鐵條的玻璃窗透視窄小的空間裡，窗上寫著光明律師事務所，鏡頭呈現了此環境擁擠，隱喻人物在此空

間裡顯得更為狹小，也反諷了「光明」兩字。當喜子與二旺進入事務所之後，鏡頭由裡面裝有鐵欄杆的窗戶外向內拍攝，鐵欄杆重疊於喜子與二旺身上，象徵著農民工想到律師事務所尋求解決管道，無非是進入了另一個牢籠，套牢農民工的是時間與金錢，甚至還得付上比十萬零五千元更多的費用。

當農民工把希望寄託在律師身上，卻往往還得靠運氣，因為不是每位律師都能幫農民工打贏官司，農民工也沒有那麼多金錢打官司，二旺哥哥家中借了高利貸動手術，十天內未還清，房子便面臨被收走的命運，在這樣急迫的情況下，經不起長時間官司訴訟。一位婦人告訴二旺與喜子，只要攔上市長車子，或許比找律師打官司更有用，只要市長感動，什麼事情都會解決。當喜子與二旺來到市政府前，卻找不到市長的座車可以攔，於是坐在市政府大廈前，此時鏡頭以仰角度拍攝，透露政府崇高、莊嚴、偉大的氣勢，與二旺、喜子渺小的身軀形成強烈對比。這隱喻了農民工面對龐大國家機器求助無門的無奈處境，透過委請律師及上訪市長等制度性管道求償不如自救的選擇。

伍、結論

電影作為大陸共產黨宣揚黨國意識的工具，在建立政權以及國家建設的過程中，長期來發揮了重要的功能。為了展現對於弱勢族群農民工的重視與關懷，以及回應第六代獨立製作導演在其執導的農民工電影裡對政府的批判，大陸官方也推出一系列有關大陸農民工題材的主旋律電影。

例如，本文關注的《天堂凹》、《民工回家》、《農民工》3部農民工電影，就分別扮演了國際及國內宣傳的角色。《天堂凹》的演員顏丹晨曾攜帶該片，跟隨中影集團前往美國與古巴訪問，也被選派為中美建交30周年的交流影片。《民工回家》、《農民工》則肩負了國內宣傳的使命。《民工回家》是八一廠，對大陸國務院總理溫家寶有關「大力抓拖欠民工工資問題精神」迅速回應的成果。《農民工》則作為國家廣電總局等舉辦「紀念改革開放30周年10部國產影片」的入選影片。《民工回家》、《農民工》都作為免費放映給農民工觀看的樣板電影。

同時，檢視《天堂凹》、《民工回家》、《農民工》3部農民工電影文本發現，官員再現的角色均呈現正面形象，例如推崇農民工建設貢獻的首長、解決拖欠

農民工工資的市委書記、與農民工互博感情的地方官員。從阿圖塞的意識形態分析觀之，大陸官方仍然將主旋律農民工電影視為意識形態國家機器的使用工具之一，相信透過電影，可以召喚群眾進入黨國邀約的主體位置，並讓農民工這些閱聽人鑲嵌於主流意識形態中。

伴隨著 2001 年中國大陸加入 WTO，2003 年「全國電影工作會議」後，大陸加速電影市場改革開放的進程，主旋律電影開始試圖擺脫過往直接說教的宣傳方式，在製作上開始大量借用商業電影手法，同時在票房上屢獲佳績，從而擺脫了過往作為說教意味濃厚的政治視聽教材，轉型成為觀眾喜聞樂見的商業電影。

同樣的，農民工題材也吸引了民間電影公司以商業化手法，拍攝一些潛藏黨國正面形象的農民工電影。例如，由第六代導演張揚執導的《落葉歸根》，請來央視春晚家喻戶曉的知名演員趙本山飾演一位農民工老趙，以黑色幽默的敘事手法，描述老趙千里搬運同事老劉屍體返鄉途中遭遇的悲喜境遇。值得關注的是，由第六代導演張揚執導的《落葉歸根》，在劇中安排了收容所裡關懷老趙等農民工生活起居的官員，以及對老趙細心呵護、關懷備至的公安，展現了官員親民愛民的正面形象。《落葉歸根》以趙本山知名明星的票房光環加上黑色幽默的敘事手法，果然在國際電影節贏得關注。2007 年 2 月 11 日，《落葉歸根》在柏林國際電影節獲得評審團特別獎，並作為系列的一部分上映，這是它在西方國家的首映。接著，《落葉歸根》在美國亞裔電影節、多維爾亞洲電影節以及紐約亞洲電影節上映。一些西方影評即指出，《落葉歸根》是一部完美、有深度、溫暖人心，關於友情和承諾的戲劇，帶著一點黑色幽默；也有影評認為該片讓人想起美國喜劇《老闆渡假去》，且在情節、角色和戲劇上遠勝後者。²⁴

從葛蘭西的「爭霸／霸權」理論觀察《落葉歸根》，可以看出民間電影公司基於「政治正確，商演不斷」的邏輯，以商業電影製作手法，主動投入拍攝潛藏黨國正面形象的農民工電影，而大陸官方則適時選派《落葉歸根》參與絲綢銀幕：美國亞裔電影節、多維爾亞洲電影節、紐約亞洲電影節等國際電影節場合上映，在國際間引起矚目。這就說明大陸官方注意到為了鞏固電影作為黨國

²⁴ 「落葉歸根」，2014 年 3 月 23 日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/>。

意識形態國家機器與文化霸權，選擇性與局部性收編一些由民間電影公司，以商業電影手法，製作潛藏黨國正面形象的農民工電影，試圖將大陸官方的黨國意識、正面的官員形象更為隱密地傳達，從而讓觀眾將這部隱藏黨國意識的農民工電影誤認為一般商業電影。

至於《欠我十萬零五千》同樣以幽默的敘事手法攝製，2009年9月10日在全大陸上映後，從北京、天津、濟南等地地上映情況看來，迴響相當強烈，「笑果」出人意料。影評指出，該片在主旋律嚴肅題材的影片包圍下，成為院線上映的諸多電影中的一股「輕鬆風」。²⁵該片指出各地農民工向資方索討賠償成功案例，也迂迴地隱喻了農民工面對龐大國家機器求助無門的無奈處境，透過委請律師及上訪市長等制度性管道求償不如自救的選擇。這使得《欠我十萬零五千》成為本文選擇5部電影中，唯一批判了政府及具備公權力象徵的律師。

²⁵ 「欠我十萬零五千」，2014年3月23日下載，《互動百科》，<http://www.baike.com/wiki/《欠我十萬零五千》>。

刑事司法互助區域發展趨勢探討 —以各區域政府組織為中心

The Trends of Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Based on Regions: A Focus on Regional Governments

楊婉莉 (Yang, Wan-Li)

臺灣屏東地方法院檢察署主任檢察官

國立中山大學中國與亞太區域研究所博士候選人

摘要

90 年代末，聯合國開始對毒品、組織犯罪及反貪進行多邊合作，於相關公約規範多項刑事司法互助措施，跨國刑事合作快速發展。區域政府間組織上，歐盟在經濟整合過程所發展出的「相互承認原則」快速於經濟貿易領域發展，並擴及內政司法領域。而美國對於推動刑事司法互助亦不遺餘力，惟其發展仍側重簽署條約以及內國犯罪政策。對比下，歐盟模式顯得十分成功，且為各區域組織所仿效，而簽署有區域引渡、刑事司法互助條約，間接達到區域內政司法領域相互合作、承認效果。東協部分，若將中國大陸與東協之合作合併觀察，可發現大陸在東南亞所倡議之新安全思維，及其與東協就非傳統安全所進行之合作，與刑事司法互助所合作之範疇，有高度重疊，值得觀察。

關鍵詞：司法互助、區域組織、刑事司法互助、相互承認原則

壹、前言

刑事司法互助發展主要之理論基礎不外乎傳統自然法觀點以及共同利益理論，早期之發展以簽署雙邊條約為主。第二次世界大戰後成立聯合國，並於 90 年代末期，側重反毒、打擊跨國組織犯罪，因此也對發展刑事司法互助合作措施不遺餘力。

本文首先對刑事司法互助之發展背景進行簡單介紹，其次就區域觀點進行探討。因區域主義的討論與實踐乃自冷戰結束後於 1990 年代起成為新的趨勢。歐盟在區域經濟整合過程中所發展出的「相互承認原則」最為獨特，快速於經濟與貿易法領域獲得發展，隨後並擴及內政司法領域，自成一格且所發展出之體系架構有跡可循，甚為完備。而美國對於推動國際刑事司法互助合作亦著墨甚深，已經與世界各主要國家簽署六十餘份雙邊條約，然其內國法之發展，並非以單一刑事司法互助法呈現，而是散居於各法規及相關先例與判決之中。

繼之，介紹各區域刑事司法互助之發展。並發現歐洲聯盟（EU）與美國所呈現的兩大不同發展模式，前者的成功轉型紛紛為各區域政治組織所仿效，除聯合國鼓勵發展與加入區域司法互助公約外，¹ 各區域組織仿歐盟模式陸續簽署區域引渡條約、區域刑事司法互助合作條約。

未按，本文承上開區域主義之發展，探討此一領域在東南亞國家協會（簡稱東協，ASEAN）之發展。除就東協刑事司法互助進行觀察外，並就東協為主之「東亞主義」以及亞洲太平洋經濟合作會議（APEC）為中心之「亞太主義」進行對比，² 觀察大陸與東協就非傳統安全領域所進行之合作。最後以此綜整，並提出國際與區域司法互助幾點發展特性，期能做為未來進一步研究以及研擬區域政策之參考。

¹ 就聯合國反貪腐公約之締約國所進行之國家反貪審查報告中，對於是否加入區域公約，均成為觀察重點之一。

² 「現階段亞太區域經濟整合的整體脈絡與趨勢，大致可歸類為由東亞主義及亞太主義兩大軸心而形塑的各項機制。現階段東亞主義的發展仍以 ASEAN 為發展平臺，發展途徑將是中、日兩國與 ASEAN 爭奪主導權的折衝結果。」廖舜右，「亞太主義與東亞主義對峙下的東協加八」，《政治學報》（臺北），第 51 期（2011 年 6 月），頁 29-51。

貳、歷史背景

1280 年埃及結束敘利亞戰爭後，埃及帝國國王 Ramesses II 即與西臺帝國（the Hittite Empire）國王 Hattusili III. 簽訂相互遣返罪犯之「和平條約」（Egyptian–Hittite Peace Treaty），經常伴隨國家主權與政治庇護而為國際法學者所探討，³ 該條約為現存最早有文字記錄的條約，於國際司法互助之領域則被視為第一份有關司法互助引渡之條約。

發展到 17 世紀，1624 年 Hugo Grotius 於「戰爭與和平」一書就引渡首次提出「或引渡或起訴原則」而奠定近代國際刑事司法互助之理論基礎。⁴ Hugo Grotius 並以「自然法觀點」論述上開原則，因此突破當時「刑事司法屬地管轄」之觀念。迄 18 世紀，Christian Wolff 提出 Civitas Maxima 理論，⁵ 並認為「國際社會應當是一個超國家的最廣泛文明體 (civitas maxima)」，因此有認為 Christian Wolff 開始出現超國家觀念之雛形，故以成為主張國際社會有「共同利益」以懲罰某些國際犯罪之重要理論基礎。Hugo Grotius 之主張的實踐首見於 1880 年英國與瑞士簽定之引渡條約中，用以彌補國民不引渡原則所留之法律漏洞；⁶ 歐洲國家也於 1828 年開始即有刑事司法互助有關之條約。⁷ 但司法互助多邊公約以及雙邊條約之發展，乃是 20 世紀第二次世界大戰結束後，才真正快速發展起來。

1990 年《聯合國刑事司法互助模範條約》（又譯為《刑事事件互助示範條約》）乃經聯合國大會以第 45/117 號決議通過，嗣後並於 1998 年 12 月 9 日經由第 53/112 號決議修訂。⁸ 模範條約並非正式之公約，而是經大會決議通過之模範約本，希望藉由各國透過簽署各別刑事司法互助條約之方式予以採納。實質上可達到國際間程序基本上一致化之目標。另外，與刑事司法互助有關之

³ 姜皇池，國際公法導論（臺北：新學林出版股份有限公司，2013 年 2 月，第三版），頁 613。

⁴ 謝立功，「淺析中美刑事司法互助協議及其對防制跨國犯罪之影響」，中央警察大學國境警察學報（桃園），第 1 期（2002 年 1 月），頁 1-26。

⁵ Danilo Zolo, "Hans Kelsen: International Peace through International Law," *European Journal of International Law*, 9(2), 1998, pp.306-324.

⁶ 黃風，或起訴或引渡（北京：中國政法大學出版社，2013 年），頁 1-5。

⁷ Michael Abbel, *Obtaining Evidence Abroad in Criminal Cases* (Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010), p5.

⁸ 相關合併後的模範條約全文可參照《UNODC》網站，「Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters」（1998 年 12 月 9 日），2014 年 8 月 10 日下載，《聯合國毒品和犯罪問題辦公室》，https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_zh_part_02_01.pdf。

國際性公約則包括 1988 《聯合國禁止非法販運麻醉藥品與精神藥物公約》第 7 條、2000 年《聯合國打擊跨國組織犯罪公約》(下稱《打擊跨國組織犯罪公約》) 第 18 條以專條方式規範；迄 2003 年《聯合國反貪腐公約》(下稱《反貪腐公約》) 則擴充合作範疇並分別以第 4 章國際合作與第 5 章資產追回等方式，專章規範。

20 世紀美國國際刑法學者巴西奧尼 (M, Cherif Bassiouni) 教授 1980 年所著國際刑法 (International Criminal Law) 一書對於司法互助的概念是：對於觸犯一國刑法的人，在刑事方面合作予以制裁的國際與國內法律制度。⁹ 於 1995 年所著 *Aut Dedere Aut Judicare* 一書中，對於「或起訴或引渡原則」乃認為「各國間共同或相互的利益使引渡犯罪人變得必要而且正當」，並將此一原則列為國際刑法重要法律原則，稱之為「國際刑法間接執行制度之基石所載」。¹⁰ 因此國際司法互助發展至 20 世紀，其主要之理論基礎不外乎傳統自然法觀點以及國際共同利益理論之延伸。

而對比於上開刑事司法互助之國際整體趨勢，倘由「區域」觀點進行觀察，亦有不同之呈現。

冷戰結束後，國際間相繼有 APEC、歐盟整合、北美自由貿易協定 (NAFTA) 的簽訂等發展，區域主義的討論與實踐乃自冷戰結束後於 1990 年代起成為新的趨勢。而關於區域主義所指的「區域」如何定義，看法頗為分歧。傳統將其界定為一群國家位在某一特定的地理範圍內。但除了地理鄰近之外，許多學者認為區域的成員也須有文化、經濟、語言、或政治上的聯繫。此外又有學者是以「優惠性經濟安排」來作為區域之界定。由此即知「區域」定義之難度。另外，區域化 (regionalization) 和區域主義 (regionalism) 的概念也須加以釐清；區域化一般乃指經濟整合的過程；而「區域主義」則是一種政治的過程，為的是促進國家間經濟政策的合作和協調。¹¹ 而本文下述擬探討歐盟、美洲間以及東協等區域，在區域化過程中所進行之刑事司法互助合作。

⁹ 洪期榮，「引渡法之理論與實務—從國際引渡法論臺灣制度」，國立海洋大學海洋法律研究所博士論文（2013 年 10 月），頁 15。

¹⁰ 黃風，或起訴或引渡，頁 1-5。

¹¹ 宋興洲，「區域主義與東亞經濟合作」，政治科學論叢（臺北），第 24 期（2005 年 6 月），頁 1-48。

參、歐美不同之發展模式

刑事司法互助倘放在「區域」下探討，則冷戰後「國際秩序」變動，美國以及歐洲共同體之發展，經常用以作為各項政治、經濟政策之比較研究；而本文亦試圖將美國及歐盟之刑事司法互助發展政策，進行初步比較，作為對比之基礎。

一、歐盟之特殊發展

首揭國際司法互助理論之發展，除自然法觀點及國際共同利益理論外，以歐盟在區域化、區域經濟整合過程中所發展出的「相互承認原則」最為獨特，相互承認原則乃為實踐歐盟內部市場之重要方法，源自於商品自由流通原則，後來擴及遷徙自由、勞動自由與資金自由上，使歐盟成為內部無邊界的經濟體；¹² 繼之，以此項「相互承認原則」為基礎發展歐盟成為一「自由、安全與法治（正義）之區域」，¹³ 而狹義之刑事司法互助也在歐盟一系列之合作計畫下，呈現前所未有的完善結構；影響所至，組織上透過歐洲司法網絡（Justice Network）、歐洲警察（Europol）以及歐洲司法組織（Eurojust）等合作平臺帶動各會員國間之刑事司法合作；而各國之內國法也因上位框架決議之完善，而帶動法制之修訂，會員國間司法互助個案合作之密度也益加緊密。

歐洲經濟整合開展，跨境犯罪伴隨衍生成為歐洲區域經濟整合之外部成本，於 1992 年 11 月 1 日所簽訂的《馬斯垂克條約》（Treaty of Maastricht），於 1993 年生效，第三支柱（Third Pillar，現支柱之區分業經里斯本條約所廢除）即規範司法與內政事務（Judicial and Home Affairs）且第三支柱採「政府間主義」（Intergovernmentalism）。¹⁴ 在 1997 年 10 月 2 日簽署阿姆斯特丹條約，將「自由、安全與法治（正義）領域」列為歐洲統合工作之重點，而司法互助之合作，則區別成民事與刑事領域分別發展，其中民事之司法互助合作為第一支柱（歐洲共同體），而刑事之司法互助合作乃第三支柱（司法與警察之互助合作）所規範。從而，民事與刑事議題之司法互助合作，分別適用不同之法

¹² 陳麗娟，「歐盟境內貿易經濟環境之評析」，貿易政策論叢（臺北），第 16 期（2011 年 12 月），頁 39-85。

¹³ Helmut Satzger 著；王士帆譯，「歐盟檢察署的未來設置一為『補充性模式』建言」，檢察新論（臺北），第 15 期（2014 年 1 月），頁 351-369。

¹⁴ 吳建輝，「刑事司法互助在歐洲聯盟法之發展」，司法新聲（臺北），第 103 期（2012 年 11 月），頁 1-25。

律基礎與程序，前者採「超國家主義」屬超國家組織之歐洲共同體範疇，而後者仍維持第三支柱架構採「政府間主義」。¹⁵

因此一背景，刑事方面採取「政府間主義」，歐洲各國雖早在 1957 年 2 月即開始進行《歐洲刑事司法互助公約》之談判，此一公約並於 1959 年 4 月 20 日開放簽署，且於 1962 年 6 月 12 日正式生效；不過，此一公約仍不得視為「區域公約」，蓋是時歐盟尚未正式成立，因此其附加議定雖在 1978 年 3 月 17 日開放簽署並於 1982 年 4 月 12 日生效，其性質屬於多邊公約。

而《歐洲刑事司法互助公約第二附加議定書》雖在歐盟成立後草擬，用於擴大適用司法互助範圍，處理視訊取證、電話取證、資訊提供（主動告發概念）、控制下交付、臥底、聯合調查（joint investigations）、證人保護、賦予安全與交換委員會（The Securities and Exchange Commission）偵查階段的調查權力，並處理英美法系（Common law）國家在大陸法系（Civil law）國家取證要件事宜，然就其條約之形式，仍隸屬在《歐洲刑事司法互助公約》基礎上，以《附加議定書》模式於 2001 年 11 月 8 日開放簽署，而於 2010 年 1 月 1 日生效。因此《歐洲刑事司法互助公約》以及其相關附加議定書，嚴格言之均屬於多邊公約性質，而非區域公約。

1998 年 12 月 3 日執委會與理事會行動計畫給予「安全相關領域」(An area of security) 明確定義為：「打擊犯罪，特別指恐怖主義、人口販賣、兒童犯罪、毒品交易、軍火交易、貪污與詐欺。」該計畫還特別強調歐洲警察（Europol）之發展、申根既有架構暨成果中關於警政與關務合作之整合以及跨國犯罪資料之蒐集與儲存等。而此計畫除再次確認民事之司法合作為第一支柱，而與刑事有關之「法治領域（An area of justice）」強化司法機關間之合作，且此司法合作應該重在給歐洲公民一更簡化的環境，在刑事方面應強化檢察機關間之合作，就犯罪行為提供一個最低的共通原則、程序與刑事責任。¹⁶

1999 年 10 月 15 日、16 日歐洲高峰會議通過坦派勒決議（Tampere）宣示

¹⁵ 吳建輝，「刑事司法互助在歐洲聯盟法之發展」，頁 1-25。又「政府間主義」相對於「超國家主義」，常見於研究歐盟經濟整合過程中，存在著兩種相互對立的發展趨勢，「政府間主義」又稱為「政府間（合作）主義」，例如前者常以部長理事會為例；而後者則以歐洲法院與歐盟執委會為代表。

¹⁶ "Council and Commission Action Plan of 3 December 1998 on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on the creation of an area of freedom, security and justice" (December 3, 1998), last visited September 13, 2014, 《Europa》, http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33080_en.htm.

「自由、安全與法治（正義）領域」之實現與經濟統合具有同等之重要性；¹⁷ 針對司法內政整合工作做成決議，表示其將盡一切可能達成「自由、安全與法治（正義）領域」之要求，並隨時監督歐盟各項措施有無符合阿姆斯特丹條約與 1998 年 12 月 3 日行動計畫所規定之進度，更要求相互承認彼此判決。在該歐洲高峰會結論所做成的 10 個「里程碑」（milestones）中，第 9 個里程碑要求達成打擊犯罪之合作機制，第 10 個里程碑則要求對洗錢防制採取特別措施。由於坦派勒歐洲高峰會是首度以司法內政統合為主題之歐洲高峰會，因此其結論受到相當重視，也主導了日後歐盟內政司法統合工作之發展方向。¹⁸

由於 1999 年的坦派勒決議揭示歐盟內政司法統合的方向，迄 2001 年 911 事件，為因應國際恐怖攻擊事件，歐盟理事會於 2002 年 6 月 13 日通過「歐盟國間逮捕令與移交程序框架決議」（the European arrest warrant and the surrender procedures between member states，¹⁹ 下稱歐盟逮捕令決議），廢除會員國之間的引渡，改由會員國之間的司法機關以移交制度取代，成為歐盟刑事法第一份具體實踐「相互承認原則」的法案。²⁰ 歐盟逮捕令決議除了在程序面上以移交取代引渡，強調司法機關處理以淡化行政處理之色彩，實質面上包括相互承認原則、缺席判決、一事不再理原則、雙重犯罪原則及國民不引渡原則等，均有所改變與調整。²¹

是以對歐洲刑事政策原採之「政府間主義」立場，於 2001 年 911 事件發生後，即快速發生變化。截至 2009 年 12 月 1 日里斯本條約生效前，²² 基於「相互承認」之架構通過有如其附件編號 1 與編號 2 以外所示文件，因此學者 Matti

¹⁷ 「坦派勒歐洲高峰會結論全文（Tampere Summit Conclusions）」（1999 年 10 月 15 日），2014 年 8 月 10 日下載，《STATEWATCH》，<http://www.statewatch.org/news/2003/sep/tamp.htm>。

¹⁸ 王泰銓，「從尼斯條約看歐洲聯盟的變遷計畫」（2004 年 10 月 15 日），2014 年 8 月 10 日下載，《臺大法律系》，<http://www.law.ntu.edu.tw>。

¹⁹ “European arrest warrant” (July 10, 2011), last visited August 22, 2014, 《Europa》，http://europa.eu/legislation_summaries/justice.../l33167_en.htm。

²⁰ 王士帆譯，「歐盟檢察署的未來設置－為『補充性模式』建言」。

²¹ 歐盟逮捕令主要規範內容包括逮捕令之傳遞與程式、執行國之留置權、被逮捕之人之諮詢權同意權與聽證權、裁定時限與移交時限、數國請求時之決定、特權與豁免權、國際義務衝突以及過境等。歐盟逮捕令決議通過後，由各會員國透過內國法予以法制化，然於國際實踐上就該決議中有關國民引渡議題，出現是否違憲之討論，第一件是 2005 年 4 月 27 日波蘭憲法法院關於「荷蘭請求波蘭依歐盟逮捕令解送波蘭國民 Maria D.」案，第二件是 2005 年 7 月 18 日德國聯邦憲法法院關於「西班牙請求德國依歐盟逮捕令解送敘利亞裔德國公民 Mamoun Darkazanli」案。波蘭憲法法院宣告波蘭刑事訴訟法之國民引渡條款抵觸憲法；德國聯邦憲法法院宣告德國關於歐盟逮捕令之規定違憲。

²² 里斯本條約生效後，歐盟以完全具有權利能力的法人地位出現，歐盟取代歐洲共同體成為超國家，亦為歐體法律上之繼承者，歐盟條約以及歐盟運作條約並成為歐盟事實上的憲法，參陳麗娟，「歐盟境內貿易經濟環境之評析」，頁 40。

Joutsen 即就此觀察後認為：「各國對於自己之政策以及法律均有自主決定權，因此就國際合作也由各別之國家獨立決定其對外合作之政策以及法律，但歐盟之發展，卻是目前唯一的例外。」歐盟透過相關公約在國際合作上呈現一致之對外政策，例如透過相關框架決議產生對於會員國拘束之效果，各會員國即必須依據相關決議制定相關政策以及法律，因此無論就警察與司法機關合作、移民與邊境政策均呈現相當一致之發展。而歐盟強化警察與司法合作之主要目的仍是用以確保於歐盟境內，犯罪者不會藉由各會員國內國法以及國家管轄規定之差異，逃避刑事責任，這樣的發展，於 2001 年 911 事件發生後，對刑事司法合作之要求以及發展即更加明顯。²³

歐盟在市場經濟整合結構下，「相互承認原則」快速於經濟與貿易法領域獲得發展，隨後並擴及內政司法領域，因此其刑事司法互助亦於「相互承認原則」基礎上呈現獨特而完整之發展模式。

二、美國發展模式

對比於歐盟，美國在國際司法互助以及打擊跨境犯罪之努力，更顯得不遺餘力，世界主要各國均與美國簽訂刑事司法互助條約，美國雖非區域化之適例，²⁴ 然卻得以反應此一大國對於刑事司法互助發展趨勢，所抱持之態度。

美國內國相關法制之發展，初期乃基於外國法院向美國法院請求調查證據所需，因而於 20 年代有授權美國聯邦法院得接受外國法院司法互助請求之法制。此後，直到 60 年代與 70 年代，因實務上出現跨國有組織犯罪、跨國毒品組織犯罪以及跨國之經濟犯罪，基於內國就各別跨國犯罪成長趨勢所需，而發展出一系列之跨境取證法制。因此美國之發展模式，乃基於內國實務需要，出於利益所趨，而與歐盟乃基於區域經濟整合所需進而發展出相互承認原則並帶動司法合作之發展有所不同。

於 60 年代，美國方面於同時期因為國際貿易快速發展，因此增加了電信犯罪與網路犯罪等外部成本，尤其是美國經歷跨國犯罪，對此等跨國犯罪之打擊遂十分必要。²⁵ 然而，當時美國執法單位於進行跨國合作時，卻發現缺乏相關

²³ Matti Joutsen, the European Union and Judicial Cooperation, pp.430-436, in Mangai Natarajan (2011;Series Ed.), *International Crime and Justice*, (NY:Cambridge University Press,2011). p430

²⁴ 美國雖加入《美洲間國家刑事司法互助公約》，但此一區域公約，未如歐盟有一系列之蓬勃發展。

²⁵ Michael Abbel, *Obtaining Evidence Abroad in Criminal Cases* (Boston: Martinus Nijhoff Publishers,2010), p537.

實體授權以及程序規範，司法互助遂成為探討議題。

（一）雙邊條約

相較於歐洲各國自 2002 年後對於司法合作一系列的框架決議以及內國法專法規範，美國無論是就條約以及內國法之發展，均較歐洲為緩慢。例如，歐洲於 1957 年 2 月即開始進行《歐洲刑事司法互助公約》之談判，美國卻直到 1985 年 3 月 18 日方與加拿大完成美國第一個刑事司法互助雙邊條約之簽署，該條約並於相隔近五年後於 1990 年 1 月 24 日生效；而亞洲各國中，美國在亞洲方面，乃是先與泰國於 1986 年 3 月 19 日完成刑事司法互助雙邊條約之簽署，而於 1993 年 7 月 10 日生效；此等以雙邊條約方式進行刑事司法互助合作的模式，發展到 2010 年 2 月 1 日，美國已經與全球 60 個主要國家簽署有雙邊刑事司法互助條約，同日美國也與歐盟簽署刑事司法互助協定。²⁶

相較於前開對外條約之簽署；美國之內國法發展就更加緩慢與分散，且美國內國法制就「提供外國協助」、「請求外國協助」以及「自行跨境取證」的發展模式，三者截然不同。

（二）提供外國協助

就外國法院請求美國提供協助部分，例如 1855 年眾議院（House of Representatives）才核准聯邦法院提供外國法院刑事協助，且直到相隔 109 年後，方於 1964 年修法核准外國檢察官或外國被告向美國法院請求刑事司法互助。²⁷ 復歷經 32 年，於 1996 年眾議院才核准提供外國於起訴前之調查協助（criminal investigation），同時，美國聯邦法院所提供之協助範圍，亦是慢慢依據個案或者修法擴張。

（三）自行跨境取證

相反地，美國法院跨國取證之發展，亦是從 1926 年茶壺山醜聞案（The Teapot Dome scandal）後，於 1926 年眾議院才通過聯邦調查以及聯邦檢察機關跨國取證之相關規定，授權美國聯邦法院核發「互惠聲明書」（letters rogatory）給外國法院，以強制美國公民在外國法院出庭以及作證之規定；如果美國公民不到庭，則美國法院可以核發傳票（subpoena），強制美國公民於外

²⁶ Michael Abbel, *Obtaining Evidence Abroad in Criminal Cases* (Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010), p537.

²⁷ Act of May 24, 1949, ch. 139, § 93,63 Stat. 103 amending 28 U.S.C. § 1782.

國法院出庭，如同美國聯邦法院程序一般，該人不到庭者，則有藐視法庭之處罰，因此美國政府即可以就該公民於美國境內之資產，加以執行。²⁸

（四）請求外國協助

所取得之「外國書證」之證據能力，也於 1936 年通過法律加以處理。²⁹直到美國聯邦刑事訴訟法 1946 年生效後，就於外國之外國籍證人出庭、取得外國紀錄 (foreign business records)、關押中證人之移交與出庭等，均陸續開始規範。

因此相較於法制及框架決議井然有序之歐盟司法合作，美國之國際刑事司法互助發展呈現不同之模式，須分別究諸於其條約、內國法以及相關先例與判決。

肆、其他區域公約

區域經濟整合之發展，則有功能理論或者外溢理論以討論第二次世界大戰後區域經濟整合的發展趨勢，而此等發展確實也同時及於政治與內政層次，此在對打擊跨國犯罪或者跨境犯罪之合作上，尤其明顯。³⁰

一、各區域刑事司法互助公約介紹

區域性政府間國際組織的發展，已如前述，主要源於 50 年代的歐洲統合進程，並於 2009 年由歐洲共同體 (EC) 成功轉型為歐洲聯盟 (EU)，全球其他區域也跟進發展。美洲地區有美洲國家組織 (OAS)，中東地區則有阿拉伯國家聯盟，東南亞地區亦有東協等。傳統上這些組織因具備地緣聯繫，對於區域所發揮的影響力，不遜於全球性的整合活動。

而就區域刑事司法互助合作之發展以歐盟相關司法互助公約及框架決議等發展最具歷史且完整，因此較之 2010 年 1 月 1 日生效之《美洲間國家刑事司法互助公約》(The Inter-American Convention on Mutual Legal Assistance in

²⁸ 美國於相關的最高法院判決中 *McGrain v. Daugherty* (1927) 也首次認定美國國會有權強制相關人員出席聽證 (Congress has the power to compel testimony)。

²⁹ Act of June 20, 1936, ch. 640, §§ 2-8, 49 Stat. 1561.

³⁰ 「功能主義與新功能主義的影響，認為經貿、科技的整合會產生外溢 (spillover) 的效果，最後必將造成政治上的整合。對此，國際政治經濟學者 Robert Gilpin 則強調：經濟整合不必然導致政治的整合，而必須考量整合之初是否具有政治整合的動機。歐盟 (EU) 整合之初，除了經濟因素之外，政治因素如避免戰爭，企圖在國際上扮演更重要的角色與提升歐洲整體的談判地位等政治動機，也是重要的考量因素，這使得歐洲整合從經貿的層面往政治的層面提升。」參見鄭又平，「從兩岸簽署 ECFA 看中國大陸『經略東亞』大戰略」(2010 年 11 月 11 日)，2014 年 8 月 22 日下載，《國家政策研究基金會》，<http://www.npf.org.tw/post/2/8377>。

Criminal Matters) 以及 2004 年 11 月 29 日《東協刑事司法互助條約》(Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters, 2004 (ASEAN)) 與 1983 年《阿拉伯聯盟刑事司法互助公約》(Arab League Convention on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters)，歐盟間之司法互助也堪稱是「區域司法互助」發展之最佳典例。

根據聯合國經濟理事會關於刑事事項國際合作的專題討論，除上述區域外，報告指出區域性引渡和區域司法協助條約還包括有《獨立國家聯合體關於民事、家庭和刑事案件法律援助和法律關係公約》(Convention on Legal Assistance and Legal Relations in Civil, Family and Criminal Matters; Minsk Convention)；《歐洲關於引渡問題的公約》；《西非國家經濟共同體引渡公約》和《西非國家經濟共同體刑事司法互助公約》(The ECOWAS Conventions on Mutual Assistance in. Criminal Matters)；《美洲引渡公約》和《美洲間國家刑事司法互助公約》；《南部非洲發展共同體引渡議定書》和《南部非洲發展共同體關於刑事司法互助議定書》(SADC Protocol on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters)。³¹

區域之刑事司法互助條約，可分為三大不同之發展趨勢，第一，歐盟以相互承認原則發展各刑事領域之相互承認政策，因此範圍不限於狹義之刑事司法互助，更及於廣義之引渡，例如廢除傳統引渡改以歐盟逮捕令決議之移交制度等；第二，以美洲間、東協、南部非洲發展共同體為主的狹義刑事司法互助條約，規範範圍最為狹窄，主要限於傳統調查取證以及文書送達之合作等；第三，以獨立國家聯合體、阿拉伯國家聯盟、葡萄牙語國家共同體為主的廣義司法互助條約。例如，阿拉伯國家聯盟中，阿拉伯司法部長理事會仿聯合國做法通過《阿拉伯刑事事項司法協助示範法》，如各方同意可將此示範法作為阿拉伯國家間司法互助之法律依據。而 1983 年通過《利雅德阿拉伯聯盟刑事司法互

³¹ 聯合國經濟及社會理事會編號 :E/CN.15/2014/12 文件；檔乃預防犯罪和刑事司法委員會於 2014 年 5 月 12 日至 16 日在維也納舉行之第二十三屆會議，臨時議程，專案 4，關於刑事事項國際合作的專題討論的討論指南，頁 10，註 2。2014 年 8 月 11 日下載，《UNODC》，https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ Sessions/CCPCJ_23/_E-CN15-2014-12/E-CN15-2014-12_C.pdf。

助公約》範圍包括跨國移交受刑人事宜。³² 而 1996 年 7 月 17 日在葡萄牙首都里斯本正式宣布成立的葡萄牙語國家共同體 (CPLP) 所訂《葡萄牙語國家共同體刑事司法互助公約》則規範範圍及於共同體成員間受刑人移交和刑事訴訟的移交。³³ 獨立國家聯合體的前開司法互助，採原共產國家司法互助合作模式，規範範圍廣及民事、刑事與家事事件，其中刑事更涵蓋引渡、扶助、刑事追訴等，而此等區域公約影響所及，例如越南之司法互助法，則幾乎與《獨立國家聯合體關於民事、家庭和刑事案件法律援助和法律關係公約》內容相同。

以下僅就與我國關係最為密切之兩大區域公約進行探討。

二、美洲間國家刑事司法互助公約

而《美洲間國家刑事司法互助公約》1992 年 5 月 23 日通過此一公約，同時通過一份選擇性議定書《Optional Protocol Related to the Inter-American Convention on Mutual Assistance In Criminal Matters》供締約國選擇是否加以簽署。公約本文以及其選擇議定書均於 1995 年 1 月 10 日經美國簽署，而分別於 2001 年 6 月 21 日、2001 年 5 月 25 日於美國生效。此一公約與《聯合國刑事司法互助模範條約》較為不同之規範包括第 3 條只能指定一個中央機關、第 5 條正面肯定縱使受請求國屬於不罰仍應提供協助，而基本上不採納雙重可罰原則，於第 18 條規定締約國有義務傳喚關係人出庭，但是雖然締約國有義務傳喚，不過繼之又於第 19 條規定證人必須是自願到庭作證，此外，本公約並未就爭端解決方式有所規定，然特殊的是卻於第 31 條規定各締約國內國法應就損害責任 (有所規範，且第 35 條尚且同意締約國做出條約保留 (reservation))。而各締約國也紛紛就所指定之中央機關以及是否同意放棄雙重可罰原則等紛紛做出聲明以及相關保留意見。³⁴

三、東協刑事司法互助條約

而在東協 10 國部分，汶萊、緬甸、印尼、寮國、馬來西亞、菲律賓、新

³² 聯合國反腐敗公約締約國會議，實施情況審議組於 2012 年 6 月 18 日至 22 日在維也納舉行之第三屆會議，臨時議程，專案 2，文件編號 CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.5，審議《聯合國反腐敗公約》實施情況，參照旦部分國家報告，頁 8；「關於刑事事項國際合作的專題討論的討論指南」(2014 年 12 月)，2014 年 8 月 10 日下載，《UNODC》，<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187237c.pdf>。阿拉伯國家聯盟還於 1952 年通過《阿拉伯聯盟引渡協定》。

³³ 同上註，聖多美及普林西比島國家報告，頁 13。CPLP 亦訂有《葡萄牙語國家共同體成員引渡公約》、《葡萄牙語國家共同體成員移交被判刑人公約》。

³⁴ Michael Abbel, *Obtaining Evidence Abroad in Criminal Cases*, (Boston: Martinus Nijhoff Publishers,2010), pp. 375-401.

新加坡與越南等 8 國於 2004 年 11 月 29 日在 Kuala Lumpur 簽署《東協刑事司法互助條約》，此公約就爭端解決方式，規範於公約第 28 條不採取法律解決模式，而是採取政治解決途徑，透過外交途徑或者締約國所同意之和平方式解決爭端，又公約於第 30 條第 2 項規定，³⁵ 任何國家基於上開原始締約國同意得以「加入」方式締約，且批准書之存放處為馬來西亞政府，並由馬來西亞政府負責依據《聯合國憲章》第 102 條規定為條約之登記。³⁶

當然從西方的觀點觀察東協的運作，一般仍認為是屬於試驗性階段，例如上開《東協刑事司法互助條約》爭端解決設計，仍是採取外交途徑解決，符合「東協方式」(ASEAN Way) 強調對話、協商、共識、非強制性、互不干涉內政的國家間互動方式。

於 2014 年南海糾紛日烈，因越「中」南海主權爭議而於 2014 年 5 月發生越南排華事件，而有傳統安全威脅之疑慮，在此之前，東協區域內國家所遭遇的非傳統安全 (Non-Traditional Security, NTS) 威脅，乃東協及周邊國家共同合作之重點，除基於實際共同利益，更有戰略意義。東協與周邊各國之發展，尤其是與大陸之合作，已然區隔不同的傳統安全及非傳統安全等威脅的雙邊或多邊合作方式，進而透過制度化的建立與發展，也因此形成「東亞區域主義」(East Asian Regionalism)。大陸與東協的合作方式，並非明確的以簽署條約方式進行，但是透過戰略伙伴關係的高峰會，對於安全合作等議題，大陸扮演著區域領導者的角色，強化大陸此區的影響力。又此等安全合作，也是一種集體安全保障的行為，對於大陸之國際地位而言也居於領導者地位。³⁷

「非傳統安全」的意義，對大陸和東協而言，就是各國亟欲在面對非軍事威脅時，所意欲合作的課題。在東協領域內，非軍事威脅的內容，包含海盜、走私、人口販運、毒品流通、跨國境犯罪以及跨國籍犯罪組織，非法移民、網路盜竊、網路攻擊、恐怖主義、甚至是顛覆內國政府組織、極端民族或是宗教主義運動；也包含自然的天災威脅，諸如流行病、颱風、地震、海嘯等。對於大陸而言，除了上述的人為危害、天然災害等威脅外，更將財政、經濟、能

³⁵ 公約於第 30 條第 2 項規定：「Any State may accede to this Treaty upon consensus by the original Parties.」。

³⁶ J. Van Der Sanden, W.J. Van Der Wolf (eds.), *Mutual Legal Assistance in International Criminal Matters*, (NY: International Courts Association (ICA), 2012), pp. 50-66.

³⁷ David Arase, "Non-Traditional Security in China-ASEAN Cooperation: The Institutionalization of Regional Security Cooperation and the Evolution of East Asian Regionalism," *Asian Survey*, Vol. 50, No. 4 (July/August 2010), pp. 808-833.

源、環境、水資源、少數族群、極端宗教主義者、恐怖主義者、文化衝突與整合、小口徑武器管制、資訊安全、疾病擴散、人口穩定、毒品走私、非法移民、海盜、洗錢等，都視為是非軍事安全威脅意義的一環。另外，近年來，也將貨幣運販、極端貧窮、海空劫機盜匪、難民和非法移民等，都視為非傳統安全威脅。³⁸

最初於 1994 年間，大陸乃東協觀察員，但其很快的認知到其地位已經有不同；1996 年間，成為東協對話伙伴關係，並於同年由時任大陸外交部長錢其琛首次在東南亞論壇中介紹「新安全思維」(NSC)，強調新安全思維包含著「互相不干涉內國政治事務」、「遇有衝突不使用武力解決」、「和平對話解決爭端原則」、「安全議題的整合發展」等內容。³⁹ 有學者即認為大陸強調新安全思維在國際宣傳之重要性，並認為新安全思維是大陸在國際上及東南亞諸國間所大力提倡；但其內容，幾乎是因應美國在東南亞地區保持軍事基地及前進部署之情勢而來，因新安全思維所涵蓋的理念根本不需要有軍事同盟、或是基地駐軍。⁴⁰

綜此趨勢，大陸對與東協進行非傳統安全合作之著力甚深，而廣義司法互助合作所欲處理者幾乎均為非傳統安全威脅中之人為危害與犯罪。因此目前大陸與東協 10 國間之國際司法互助合作模式，雖未仿歐盟出現直接與政治組織簽約之模式，然大陸仍是維持政府間關係（政府間主義），採取分別與東協各國簽署引渡條約、司法互助條約等方式因應，⁴¹ 以因應非傳統安全威脅之合作，暨呼應新安全思維之策略。

伍、冷戰後發展特點

自 1980 年代東歐解體、1991 蘇聯解體，冷戰正式結束，經濟全球化開始快速發展，而全球化之外部成本，例如非法犯罪以及合法貿易障礙或者風險卻侵蝕全球化所帶來之正面效益。就跨境組織犯罪或者跨境毒品犯罪，甚至被

³⁸ David Arase, "Non-Traditional Security in China-ASEAN Cooperation: The Institutionalization of Regional Security Cooperation and the Evolution of East Asian Regionalism," p. 810.

³⁹ 1999 年，江澤民在聯合國大會裁減軍事會議中，也提及新安全思維概念。

⁴⁰ David Arase, "Non-Traditional Security in China-ASEAN Cooperation: The Institutionalization of Regional Security Cooperation and the Evolution of East Asian Regionalism," *Asian Survey*, Vol.50, No. 4 (July/August 2010), p808-338, p. 817-819.

⁴¹ 蔣人文，「中國與東盟成員國刑事司法協助與引渡制度研究」，*河北法學*（石家庄），27 卷 8 期（2009 年 8 月），頁 143-147。

認為是非傳統安全問題，而必須進行跨國合作解決。加上冷戰結束後，尚有一波蘇聯國家紛紛獨立，因此全球將近達二百個獨立國家，有共通之公約得適用於各國間，即顯得符合經濟成本且更加透明；基於此等背景因素，國際組織、區域政府組織以及相關規範性質之公約紛紛出現，學者並常以海洋法公約為典例，來一併說明公約規範之重要性以及國際組織（聯合國）之地位。

就刑事司法互助也同樣發展出相關具有規範性質之國際公約，例如 1988 年《聯合國禁止非法販運麻醉藥品與精神藥物公約》、1999 年聯合國安理會第 1267 號決議（Security Council resolution）、2000 年《打擊跨國組織犯罪公約》等。而這些冷戰結束後所通過之公約，均隨著冷戰結束，主權觀念慢慢淡化，而有深厚之國際合作色彩，且為公約締約國之刑事司法互助，提供重要之法源依據。

就國際刑事司法互助本身而言，是具有中性且具技術性之國際合作模式，因此其發展隨著罪名而有所差異，例如，恐怖活動被認為是破壞國際安全之嚴重犯罪類型，因此聯合國對此等犯罪所通過之各項文件，及繼之發展出的反恐措施即十分豐富，這樣的 effort 又以聯合國大會第六委員會致力甚深。從 1937 年國際聯盟（The League of Nations）時期所通過之 the Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism 為始，第六委員會之討論豐富，又 2001 年發生 911 事件，對司法互助之影響更加深遠，其中聯合國安理會於 2001 年 9 月 28 日〔Resolution 1373 (2001)〕通過範圍廣泛之反恐合作計畫，其中還包括在安理會下設審查委員會，要求各會員國於 90 日內針對反恐具體行動提交報告，⁴² 且要求會員國將提供資金給恐怖組織與份子視為犯罪，並進一步要求各會員國應提對資助恐怖活動犯罪，提供他國偵查或刑事程序最大可能的協助，包括程序上必要之調查取證（2(f) “Afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or criminal proceedings relating to the financing or support of terrorist acts, including assistance in obtaining evidence in their possession necessary for the proceedings;”）；且此一安理會該決議之用辭乃是「應」（Decides also that all States shall），因此具有強制性。

⁴² Security Council Unanimously Adopts Wide-Ranging Anti-Terrorism Resolution; Calls For Suppressing Financing, Improving International Cooperation Resolution 1373 (2001) Also Creates Committee to Monitor Implementation. Anti-Terrorism Resolution, Sept. 28, 2001, last visited August 22, 2014, 《U.N. Press Release SC-7158》, <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm>。

國際間就打擊恐怖活動之司法合作發展，迄今國際社會就此課題所採取之相關措施已經從資助、調查以及凍結、執行等，發展出一套體系完整之國際法與相關反恐政策。

此外就刑事司法互助進行大幅調整的尚有 1988 年《聯合國禁止非法販運麻醉藥品與精神藥物公約》，將司法互助有關之條款增加，且規範內容超過引渡有關之條款；聯合國更於大會通過 1990 年《聯合國刑事司法互助模範條約》（經大會第 45/117 號決議通過，後經大會第 53/112 號決議修正）參見 1990 年 12 月 14 日第 68 次全體會議，全文均為狹義之司法互助，其宗旨乃希望藉此模範條約提供會員國間相互提供最廣泛之合作，以打擊犯罪活動。繼之，有 2000 年《打擊跨國有組織犯罪公約》，亦對刑事司法互助有所規範。

不過，國際司法互助之快速發展必須歸諸於 2001 年 911 事件的影響，事件發生後聯合國安理會立即通過第 1373 號決議〔Resolution 1373 (2001)〕，由於安理會決議具有對各會員國之拘束力，因此國際合作快速發展。歐盟也受此事件影響，為反恐目的，⁴³ 而於 2002 年通過歐盟逮捕令決議以處理歐盟會員國間之跨國犯罪以及引渡議題，並隨之於「相互承認原則」下發展出如其附件所示之有關司法合作之框架決議與相關書面文件，堪為區域刑事司法合作之典範。

再者 2003 年《反貪腐公約》則以專門之章節對刑事司法互助進行規範，2000 年《打擊跨國有組織犯罪公約》更經一百六十餘國簽署，影響力深遠。因此狹義之刑事司法互助已然趨於成熟。僅就目前發展特性，臚列如下：

一、基於各國間之共同利益而進行刑事司法互助。自 1991 蘇聯解體冷戰結束後，全球化加速經濟整合，同時帶來國際社會的外部成本包括跨國犯罪問題，因此對於打擊跨國犯罪在國際實踐上，與理論發展相互契合，例如共同利益理論即是。因此各國對於國際合作以及刑事司法互助合作，產生利益衝突之情形少而有共同之利益者較多，而得發展相互合作。

二、國際組織所通過之規範性公約帶動發展。如前述，第二次世界大戰後民族國家興起，基於國與國間交往之必要，透過國際組織進行規範性公約之草擬以及簽署，有其必要性，因此聯合國通過前開各項重要之公約。此外，除傳統國與國間之雙邊條約外，區域合作也一併獲得發展，例如歐盟逮捕令決議、

⁴³ Legal Guide, Extradition in Spain, last visited August 22, 2014, 《Spainlawyer》，<http://spainlawyer.com/guia-legal/delitos-y-faltas/extradition-spain>。

東協所通過之打擊恐怖活動公約等，均是區域組織透過通過區域公約之方式之合作實例。

三、區域刑事司法互助公約興起。在上開的合作過程中，區域經濟整合的功能理論或者外溢理論，也表現於非經濟領域之合作上，例如對打擊跨國犯罪或者跨境犯罪之合作。其中以《歐洲刑事司法互助公約》、歐盟相關框架決議等發展最為快速與完整，因此較之美洲國家間司法互助公約以及東盟刑事司法互助條約更為完整，堪稱是「區域司法互助」發展之最佳典例。

四、國與國間也出現「國際合作」與「國家主權（行使內國法）」拉扯，兩者之衝突已廣為各學者注意。⁴⁴ 因此國際法與主權兩者間之關係無論於學術或者實務案例上均有甚多之討論。

五、主權自我限制。區域主義「主權行使」「內國法行使範圍（國家管轄）」以及國際合作、區域合作下，對於主權行使各國紛紛採取自我限制政策。例如，於反恐犯罪類型，國際和平與安全以及國家主權行使間，常常發生國際利益與國家利益保障之衝突。⁴⁵ 惟為達打擊跨國犯罪之目標，常淡化主權議題，而例如歐盟逮捕令決議更是稀釋引渡之主權行使以及行政審查特性，而改以移交以及強化司法審查代之。

六、相關合作措施已經進入措施有效性之討論。例如聯合國大會（General Assembly; GA）60/288 文件即是。而廣義之國際刑事合作，從引渡、司法互助、刑事訴訟移管、跨國移交受刑人、外國判決承認與執行；且自 2000 年後復擴大對資產凍結與沒收等制度之合作，此等均為實現打擊跨國犯罪之重要有效措施。

七、狹義刑事司法互助所適用之原則，已經越來越與傳統之引渡有所區隔。例如雙重犯罪原則以及政治犯罪例外原則，雖均自引渡合作機制下發展出之一般國際法原則，但在狹義刑事司法互助範疇內，例如多數雙邊條約協定均對是否採取雙重可法原則保留相當之裁量權，以「得」拒絕方式規範是否拒絕提供合作。又引渡合作方面，多數國家傳統上遵守條約前置原則，而此原則在狹義刑事司法互助部分，無論是內國法或者是雙邊條約，幾乎均無此等原則之適用。

⁴⁴ UNODC, *Manual on Mutual Legal Assistance and Extradition* (NY: Untied Nations, 2012), p. 2.

⁴⁵ UNODC, *Manual on Mutual Legal Assistance and Extradition* (NY: Untied Nations, 2012), p. 2.

八、又為防止各國以條約前置為由拒絕提供協助，重要有關國際刑事司法互助之公約，紛紛擴大法源之基礎。例如《反貪腐公約》即於實施立法指南，第 613 段建議「一些締約國在這幾款與特定協助請求有關的情況下通常直接適用這幾款，因為根據其法律制度，公約條款可以直接適用。否則，對於不能直接適用條約的國家，最簡單的做法是頒布一項一般性法律授權，以允許直接適用第 46 條第 9 至 29 款」。⁴⁶

九、犯罪所得之沒收逐漸發展成另一體系。甚至在犯罪工具之凍結、犯罪所得之沒收、追徵追繳與分享上，有自狹義刑事司法互助再行獨立出，而發展成另一體系之趨勢。此等發展於《反貪腐公約》將資產返還獨立成為一章節後，即趨鮮明。

十、主動協助。且狹義之刑事司法互助，已不拘泥於被動受理他國之請求等傳統，改可主動提供他國相關之協助。⁴⁷

十一、大量情報交換機制產生。例如《反資恐公約》第 12 條第 4 項。且於講求時效之案件，尤其是在調查初期，大量運用情報交換機制，以取代正式請求書之提出。只有在案件必須涉及強制處分或者內國法有強制要求時，才透過刑事司法互助管道行使。

十二、各區域刑事司法互助之發展，因受到區域大國政策影響，而有不同之觀察角度，例如歐盟之相互承認與單一市場、東協之不干涉內政原則以及大陸所倡議之非傳統安全威脅合作。

陸、結論

本文從早期刑事司法互助發展之理論觀察傳統自然法及共同利益理論，架構國際合作發展之方式，並發現自 1280 年起迄 19 世紀初期，無論就引渡條約或者刑事司法互助之合作，均以簽署雙邊條約為主。

第二次世界大戰後成立聯合國，並於 90 年代末期，就刑事司法互助之國際合作乃是以聯合國為中心，從特定犯罪類型，例如毒品、跨國組織犯罪以及

⁴⁶ 「聯合國反貪腐公約實施立法指南」(2008 年 1 月)，2014 年 8 月 10 日下載，《UNODC》，http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_C.pdf。

⁴⁷ 《打擊跨國組織犯罪公約》第 18 條第 4 項參照。

反貪腐等進行多邊合作，並於此等公約內規範多項刑事司法互助合作措施；而就公約之整體國際發展趨勢，則由最初之專條，改以專章規範刑事司法互助合作，更於反貪腐公約中再將資產追繳與沒收之合作獨立出，形成新的跨國追繳犯罪所得模式，跨國共同打擊犯罪之合作方式變得多樣化，相關合作案例也因此快速發展起來。

而在區域政府間組織之發展方面，歐盟在區域經濟整合過程中所發展出的「相互承認原則」快速於經濟與貿易法領域獲得發展，隨後並擴及內政司法領域，目前已經發展出如其附件所示之體系架構，堪稱最為完備。而國際主要大國美國則對於推動國際刑事司法互助合作不遺餘力，對外已簽署六十餘份雙邊條約，且亦為美洲間國際司法互助公約之締約國；而對內，內國法並非以單一刑事司法互助法呈現，而是散居於各法規及相關先例與判決之中。對比美國的發展，歐盟發展模式顯得十分成功，並紛紛為各新興區域政治組織所仿效，陸續簽署有區域引渡條約、區域刑事司法互助合作條約，而此，亦非無間接達到區域內政司法領域相互承認效果之考量。

在東協發展上，倘單就東協刑事司法互助進行觀察，即顯得片面，若將大陸與東協之合作發展合併觀察，可發現大陸在東南亞所倡議之新安全思維，及其與東協就非傳統安全合作所進行之合作，顯然與刑事司法互助所欲合作之範疇，在人為危害與跨國犯罪方面，有高度重疊，並富有政治意義。我國雖亦與東協中之菲律賓與越南等簽署有刑事、民事司法互助協定，但個別簽署無論在時間與成本上均耗費甚多資源，而警政與檢察在刑事個案合作上均已基於上開協定以及與大陸所簽署之司法互助協議，分別與東協 10 國有個案合作，因此政策上是否綜此趨勢，再就與人為犯罪有關之非傳統安全議題進行更深入合作，值得同在位於亞洲的我國進行持續深入觀察與探討。

歐巴馬總統論述打擊「伊斯蘭國」 戰略及反恐情勢之發展

President Obama Discusses the Fight Against the “Islamic State”
“Strategy and the Development of Counter-Terrorism Situation”

汪毓瑋 (Wang, Yuh-Woei)

中央警察大學教授兼恐怖主義研究中心主任

壹、前言

2014年9月10日，歐巴馬總統發表打擊「伊拉克與黎凡特伊斯蘭國」(Islamic State in Iraq and the Levant, ISIL)之全面性戰略，指出該組織既不能夠代表伊斯蘭也不是一個國家，而純粹就是一個恐怖主義組織。強調欲削弱及最終摧毀該組織之決心，並提出美國要建立一個夥伴聯盟以打擊該組織之戰略構想，但是強調此等努力與發動對伊拉克與阿富汗戰爭不同。同時亦再次明確表明，在一個不確定的世界，美國有責任持續領導的立場不會改變。¹

9月26日，歐巴馬總統在接受美國哥倫比亞廣播公司(CBS)的訪談時表示，美國國家情報首長克萊柏(James Clapper)曾告知，情報部門不但低估了「伊拉克與黎凡特伊斯蘭國」好戰分子的威脅，還高估了伊拉克政府軍的作戰能力和意願。²隱含承認美國以往對於伊拉克安全情勢判斷與地區極端主義勢力之情報蒐研與政策規劃與推動實有所不足，而顯示美國將較以往更積極的處理該組織在地區與全球所造成的威脅之外，亦盼與其他國家共同協助伊拉克新政府並給予更多的支援，而能夠有效的打擊「伊拉克與黎凡特伊斯蘭國」組織。

¹ The White House, “Statement by the President on ISIL” (September 10, 2014), last visited September 10, 2014, 《whitehouse.gov》, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>.

² “Obama: U.S. underestimated rise of ISIS in Iraq and Syria” (Sept. 28, 2014), Sept. 28, 2014, last visited September 28, 2014, 《CBS》, <http://www.cbsnews.com/news/obama-u-s-underestimated-rise-of-isis-in-iraq-and-syria/>.

貳、「伊斯蘭國」組織的威脅

一、組織發展

該組織的前身是 1999 年由約旦人札卡維 (Abu Musab al-Zarqawi) 在伊拉克所建立的「團結與聖戰組織」(Jama'at al-Tawhid wal-Jihad)，而後演變成 2004 年的「伊拉克蓋達組織」(al Qaeda in Iraq)、2006 年的「伊拉克伊斯蘭國」(Islamic State in Iraq)、2013 年的「伊拉克與黎凡特伊斯蘭國」(Islamic State in Iraq and the Levant)、及 2014 年的「伊斯蘭國」(Islamic State)。美國因為不承認該組織是一個「國家」，因此，官方的政策聲明中，概均稱呼該組織為「伊拉克與黎凡特伊斯蘭國」。而該組織從成立到今年 9 月之有關重大事件如下附表 1。³

表 1 「伊斯蘭國」發展大事紀要

日期	演變內容
1999 年 -2000 年	約旦人札卡維 (Abu Musab al-Zarqawi) 在伊拉克成立一個極端主義的「團結與聖戰」(Jama'at al-Tawhid wal-Jihad) 組織
2004 年	札卡維建立「伊拉克蓋達組織」(al Qaeda in Iraq, AQI) 反對美國與聯軍入侵伊拉克
2006 年	在札卡維的鼓動下，該組織試圖點燃對什葉派社群的宗派戰爭
2006 年 6 月 7 日	札卡維被美軍擊斃，馬斯里 (Abu Ayyub al-Masri, Abu Hamza al-Muhajer) 取代他的地位成為該組織的首腦
2006 年 10 月	馬斯里宣稱成立「伊拉克伊斯蘭國」(Islamic State in Iraq, ISI)，並建立領導者名號為阿布・歐馬・巴格達迪 (Abu Omar al-Baghdadi)
2010 年 4 月	馬斯里與阿布・歐馬・巴格達迪被美伊聯軍擊斃後，阿布・巴卡・巴格達迪 (Abu Bakr al-Baghdadi) 繼任為該組織的領袖

³ Owen Boss, "How ISIS grew from al-Qaeda" (Sept. 11, 2014) , last visited Sept. 11, 2014, 《Boston Herald》, http://www.bostonherald.com/news_opinion/local_coverage/2014/09/how_isis_grew_from_al_qaeda; "Islamic State at a glance: who they are, where they came from and what they want" (Sept. 17, 2014) , last visited Sept. 17, 2014, 《The Sydney Morning Herald》, <http://www.smh.com.au/world/islamic-state-at-a-glance-who-they-are-where-they-came-from-and-what-they-want-20140922-10i42z.html>; "The Islamic State at a glance" (Sept. 23, 2014) , last visited Sept. 23, 2014, 《Stuff.co.nz》, <http://www.stuff.co.nz/world/middle-east/61432046/the-islamic-state-at-a-glance>; "Islamic State: A Chronology of Key development" (Sept. 14, 2014) , last visited Sept. 14, 2014, 《Deutsche Welle》, <http://www.dw.de/islamic-state-a-chronology-of-key-developments/a-17920159>; "The rise of ISIS terror: a timeline" , last visited Sept. 23, 2014, 《Hindustan Times》, <http://www.hindustantimes.com/world-news/iraqonthelbrink/the-rise-of-isis-terror-a-timeline/article1-1267394.aspx>; "Tracking the Isis Conflict" (Sept. 23, 2014) , last visited Sept. 23, 2014, 《The College Voice》, <http://thecollegevoice.org/2014/09/23/tracking-the-isis-conflict/>; "ISIS Fast Facts" (Sept. 20, 2014) , last visited Sept. 20, 2014, 《CNN Library》, <http://edition.cnn.com/2014/08/08/world/isis-fast-facts/>.

日期	演變內容
2013年4月8日	「伊拉克伊斯蘭國」宣稱已吸收「蓋達組織」支持的「勝利陣線」(al-Nusra Front, Jabhat al-Nusra)，巴格達迪並表示該組織改名為「伊拉克與黎凡特伊斯蘭國」(Islamic State in Iraq and the Levant, ISIL)。但隨後「勝利陣線」領袖賈拉尼 (Abu Mohammed al-Jawlani) 拒絕被「伊拉克與黎凡特伊斯蘭國」合併
2013年6月	巴格達迪拒絕扎瓦希里 (al-Zawahiri) 的領導
2014年1月	該組織奪取了伊拉克法盧杰 (Fallujah) 與拉馬迪 (Ramadi)，且勢力擴張到東部與北部
2014年2月3日	「伊拉克與黎凡特伊斯蘭國」與「勝利陣線」經過數月的交戰，「蓋達組織」宣稱斷絕與「伊拉克與黎凡特伊斯蘭國」的關係，明確指出「勝利陣線」才是「蓋達組織」在敘利亞的代表
2014年5月	該組織綁架了140名庫德族男童，並強迫他們學習激進的伊斯蘭神學
2014年6月9日	該組織占領摩蘇爾機場、電視臺及省長辦公室，並釋放1,000名囚犯
2014年6月10日	該組織占領伊拉克第二大城摩蘇爾 (Mosul) 及尼尼微 (Nineveh) 省的大部分土地，還侵占附近的基爾庫克 (Kirkuk) 和薩拉赫丁 (Salahuddin) 省的部分
2014年6月11日	該組織占領特克里特 (Tikrit)
2014年6月18日	該組織攻擊伊拉克最大的煉油廠白及 (Baiji)
2014年6月21日	該組織占領鄰近敘利亞邊境的加伊姆鎮 (Al-Qaim) 及伊拉克其他三個城鎮
2014年6月29日	該組織宣稱成立一個消除所有國家邊境的哈里發 (Caliphate)，巴格達迪自我宣稱擁有對於全球約十五億穆斯林的權利，並將組織改名為「伊斯蘭國」(IS)
2014年7月	「解放敘利亞軍」(Free Syrian Army) 的發言人雷拉 (Omar Abu Leila) 表示，從伊拉克邊境到敘利亞的亞卓城 (Deir Ezzor) 間的所有城市均被該組織控制
2014年7月3日	該組織奪取敘利亞最大產油量的歐馬 (al-Omar) 油田，每天可以生產7萬5,000桶原油
2014年7月17日	該組織在敘利亞的霍姆斯 (Homs) 省殺了270人，並奪取沙伊爾 (Shaer) 天然氣場
2014年7月24日	該組織炸毀在摩蘇爾聖地的約拿 (Jonah) 的墓地
2014年8月19日	美國記者佛利 (James Foley) 被該組斬首，並將整個過程放在 YouTube 網站
2014年8月24日	該組織攻占敘利亞東北部的一個空軍基地
2014年9月2日	該組織又斬首美國另一名記者蘇特洛夫 (Steven Sotloff) 並提供全程上網點閱
2014年9月13日	該組織再公布殺了英國的援助工作者海恩斯 (David Haines)，並威脅要殺另一位英國公民漢寧 (Alan Henning)

資料來源：Owen Boss, “How ISIS grew from al-Qaeda” (Sept. 11, 2014), *《Boston Herald》* ; “Islamic State at a glance: who they are, where they came from and what they want” (Sept. 17, 2014), *《The Sydney Morning Herald》* ; “The Islamic State at a glance” (Sept. 23, 2014), *《Stuff.co.nz》* ; “Islamic State: A Chronology of Key development” (Sept. 14, 2014), *《Deutsche Welle》* ; “The rise of ISIS terror: a timeline” , *《Hindustan Times》* ; “Tracking the Isis Conflict” (Sept. 23, 2014), *《The College Voice》* ; “ISIS Fast Facts” (Sept. 20, 2014), *《CNN Library》* .

二、組織結構

為了讓美軍無法追蹤其領袖，因此從 2006 年開始，其領袖的公開名字就是巴格達迪而隱藏其真實的姓名。現任領袖已公開的名字是亞伯拉罕 (Al-Khalifah Ibrahim)，具有巴格達大學回教研究之博士學位，在加入「伊拉克蓋達組織」之前，曾在迪亞拉 (Diyala) 與撒拉丁 (Salaheddin) 省籌組軍事團體。並曾在伊拉克南部美軍管理的布卡營地 (Camp Bucca) 被關押 4 年，而於 2009 年被釋放。

「伊斯蘭國」的組織架構，作為哈里發的巴格達迪擁有一個為其提供建議的顧問團 (Cabinet)，並有負責伊拉克事務的土克馬尼 (Abu Muslim al-Turkmani) 及負責敘利亞事務的安巴里 (Abu Ali al-Anbari) 兩位副手，亦建置了一個負責宗教與軍事事務、但不具決策權的「諮詢委員會」(Shura Council)。前述兩名副手各統領 12 名省長 (governor) 以管理伊拉克與敘利亞占領區，其下均設有財政、政治、軍事、法治、後勤、安全、情報與媒體等 8 個委員會，而有利彼等依勢治理。⁴

三、組織成員

該組織的成員，包括伊拉克境內的激進遜尼派人士、前海珊政權的復興黨 (Baath Party) 成員及外國戰士等。其背景從罪犯到高官而成分複雜，且鼓勵更多樣化不同專業的人士加入而能強化其永續性發展。因此除了宗教與激進理念的灌輸，還必須使用高壓的方式進行管理以維持紀律。

目前美國外交與情報單位估計其兵力已經達到 3 萬人以上，⁵ 其中有來自 80 個以上國家的 1 萬 5,000 名的外國戰士加入，但女性在加入的比率上仍占少數。而拿西方護照的計有 2,000 人，包括來自法國的 700 人、英國的 500 人、德國的 400 人、美國的 100 人。⁶

來自車臣與北高加索的約有二百至二百五十人、巴基斯坦的約有一百人、土耳其的約有兩百人、達吉斯坦的約有二十人、吉爾吉斯的約有二十人、哈薩克的約有十二人、阿富汗的約有十人、印尼的約有一百人、馬來西亞的約有五

⁴ “The anatomy of ISIS: How the Islamic State is run, from oil to beheading” (Sept. 22, 2014) , last visited Sept. 22, 2014, 《CNN》, <http://edition.cnn.com/2014/09/18/world/meast/isis-syria-iraq-hierarchy/>.

⁵ Matthew G. Olsen, “Worldwide Threats to the Homeland” (Sept. 17, 2014) , last visited Sept. 17, 2014, 《Hearing before the House Committee on Homeland Security》, <http://docs.house.gov/meetings/HM/HM00/20140917/102616/HHRG-113-HM00-Wstate-OlsenM-20140917.pdf>.

⁶ Nicholas J. Rasmussen, “Cybersecurity, Terrorism, and Beyond: Addressing Evolving Threats to the Homeland” (Sept. 10, 2014) , last visited Sept. 10, 2014, 《Hearing before the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs》, [file:///C:/Documents%20and%20Settings/YuhWoei/My%20Documents/Downloads/Testimony-Rasmussen-2014-09-10%20\(2\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/YuhWoei/My%20Documents/Downloads/Testimony-Rasmussen-2014-09-10%20(2).pdf).

十人、菲律賓的約有一百人、澳洲的約有一百人、中國的約有一百人。⁷而美軍太平洋指揮部亦明確指出亞太地區已有一千人左右試圖加入該組織，⁸且在美軍目前強力執行空中轟炸之前，這些外國戰士的人數仍不斷增加，並欲伺機回到母國攻擊。

四、組織財力

目前該組織至少有 20 億美元的資產，其來源包括控制了摩蘇爾後，從銀行取得數百萬美元；每天從控制的伊拉克與敘利亞境內的 11 個石油與天然氣工廠中之產品出口，可以賺取 100 萬美元。而除了石油與天然氣的黑市販售，若再加上勒索、人口販運、販賣古物等犯罪手段取得的錢財，每日平均收入可達 300 萬美元以上。

另亦有來自波灣有錢國家的捐獻，例如沙烏地阿拉伯、卡達、科威特等，但自從其暴力的戰術公諸於世後，特別是對於西方人質的斬首行動之後，這些國家概已停止捐獻。⁹

五、活動區域

該組織的活動區域，除了伊拉克與敘利亞外，亦欲在埃及、約旦等中東與北非地區及印度和東南亞、中亞、中國大陸等地區開闢戰場與建立基地，亦即前述外國戰士流入的國家均被點名。¹⁰

此外，受其號召而已表態支持與加入該組織的其他恐怖主義組織，目前已被證實的有 21 個，遍佈蘇丹、菲律賓、奈及利亞、阿爾及利亞、利比亞、埃及、黎巴嫩、印尼、突尼西亞、巴基斯坦、葉門、阿富汗等國家。如下表 2。

由於這些恐怖主義組織原本就擁有該等國家的勢力範圍及運作空間，因此，伊斯蘭國更易利用這些國家不易管制的陸路邊境與中介平臺作用，滲入該等地區活動及建立庇護所，而展現其滲透與擴張的活動特性及型塑轉進的戰術。

⁷ The Meir Amit Intelligence and Terrorism Information Center, “Foreign fighters from various countries and regions in Asia, fighting against the Syrian regime, most of them in organizations affiliated with Al-Qaeda and the global jihad”, May 2014, p.3.

⁸ Admiral Samuel Locklear, “U.S. Pacific Command's Area of Responsibility” (Sept. 25, 2014), last visited Sept. 25, 2014, 《Department of Defense》, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5507>.

⁹ Helen Lock, “How Isis became the wealthiest terror group in history” (Sept. 15, 2014), last visited Sept. 15, 2014, 《The Independent》, <http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/how-isis-became-the-wealthiest-terror-group-in-history-9732750.html>.

¹⁰ “East Turkestan separatists training with ISIS, plan to return to China” (Sept. 22, 2014), last visited Sept. 22, 2014, 《WantChinaTimes.com》, <http://www.wantchinatimes.com/news-subclass-cnt.aspx?id=20140922000077&cid=1101>.

表 2 支持與加入「伊斯蘭國」的其他國家恐怖主義組織¹¹

項次	名稱	主要活動地區
1	奉獻可蘭經與聖訓 (al-I'tisam of the Koran and Sunnah)	蘇丹
2	阿布薩耶夫 (Abu Sayyaf Group)	菲律賓
3	哈里發支持者 (Ansar al-Khilafah)	菲律賓
4	摩洛回教自由戰士 (Bangsamoro Islamic Freedom Fighters, BIFF)	菲律賓
5	博科聖地 (Boko Haram)	奈及利亞
6	回教梅格涅伯胡達營 (al-Huda Battalion in Maghreb of Islam)	阿爾及利亞
7	阿爾及利亞哈利發戰士 (The Soldiers of the Caliphate in Algeria)	阿爾及利亞
8	回教年輕人諮詢委員會 (Islamic Youth Shura Council)	利比亞
9	利比亞之虎 (Lions of Libya)	利比亞
10	黎凡特先知同伴 (Jaish al-Sahabah in the Levant)	敘利亞
11	賈姆神殿戰士 (Jamaat Ansar Bait al-Maqdis)	埃及
12	埃及的哈里發戰士 (Jund al-Khilafah in Egypt)	埃及
13	里瓦·歐拉·遜納·巴勒貝克 (Liwa Ahrar al-Sunna in Baalbek)	黎巴嫩
14	印尼東帝汶戰士 (Mujahideen Indonesia East Timor, MIT)	印尼
15	伊斯蘭祈禱團 (Jemaah Islamiyah)	印尼
16	真主遊擊隊 (Jamaah Anshorut Tauhid)	印尼
17	歐克巴·伊朋·納發營 (Okba Ibn Nafaa Battalion)	突尼西亞
18	特里克·伊·基拉發特 (Tehreek-e-Khilafat)	巴基斯坦
19	烏茲別克斯坦伊斯蘭運動 (Islamic Movement of Uzbekistan)	巴基斯坦
20	葉門伊斯蘭國支持者 (Supporters for the Islamic State in Yemen)	葉門
21	呼羅珊的團結旅 (al-Tawheed Brigade in Khorasan)	阿富汗

資料來源：Jaime Sinapit, “AlAM NA 5 threat groups lean toward jihadist Islamic State, Says military officer” (Oct. 2, 2014), 《INTERAKSYON》; “Islamic State’s Global Affiliates Interactive World Map” (Sept. 29, 2014), 《IntelCenter》.

¹¹ Jaime Sinapit, “AlAM NA 5 threat groups lean toward jihadist Islamic State, Says military officer” (Oct. 2, 2014), last visited Oct. 2, 2014, 《INTERAKSYON》, <http://www.interaksyon.com/article/96555/alam-na--5-threat-groups-lean-toward-jihadist-islamic-state-says-military-officer>; “Islamic State’s Global Affiliates Interactive World Map” (Sept. 29, 2014), 2014, last visited Sept. 29, 2014, 《IntelCenter》, http://intelcenter.com/maps/is-affiliates-map.html?utm_source=IntelCenter+Email+Lists&utm_campaign=5fd2388158-IntelCenter-ISMaps-29Sep2014&utm_medium=email&utm_term=0_64a02056e3-5fd2388158-19502057&mc_cid=5fd2388158&mc_eid=8eb4acbcf3.

六、組織的戰略與戰術

該組織受到「遜尼覺醒委員會」(Sunni Awakening Councils)的影響，從2007年即開始規劃、並思考若一旦2010年美軍撤出伊拉克之後，應該如何利用該機會而發展壯大。因此，提出《改善伊斯蘭國政治地位的戰略計畫》(Khoutah Istratigya li Ta'aziz al-Moqif al-Siyasi al-Dawlat al-Islamyiah fi al-Iraq)，其主要重點就是強調必須脫離國家或地區限制框架而走入國際社群並且占有一席之地，否則組織或運動就無法長久；並努力將自己型塑成伊拉克遜尼派領導者的替代選項。

為了達成前述目標，而提出五項行動重點：

(一) 統一：要團結所有聖戰士的努力，並證明伊斯蘭國是符合現實的。而從占領法盧杰到摩蘇爾等領土的作為中，即展現出此目的。並利用社會媒體作為工具而有效的施展影響力，且對於網路的部分控制，而使極端主義組織可以更廣泛的使用，並團結在其四周。另外從伊拉克的軍火庫奪取來自美國的直昇機、坦克等各式武器與裝備，除可確保組織的安全，亦可支援相同理念的團體，而形成對抗美國的呼應勢力。

(二) 採取結合三項戰術之平衡性軍事計畫：分別是要增加伊拉克人加入伊拉克政府軍與安全部隊的恐懼，例如像塔利班一樣，經常是以輕裝備進行殘忍的攻擊，且以令人震驚的手段進行公開的威脅；要不斷的占領地方而使政府軍與安全部隊疲於奔命，因此採取似2008年11月之「孟買攻擊模式」，綁架與殺害人質、進行自殺攻擊並公開與政府軍戰鬥，且可收到大量吸引媒體之效，並打擊民眾對於政府的信心；鎖定有影響力的軍事與政治領導者進行暗殺。

(三) 形成聖戰士的「覺醒委員會」：在安巴爾(Anbar)省成立「覺醒委員會」(Awakening Councils)，迫使地方的遜尼族形成保護其地區的團體，以對抗伊拉克政府軍與安全部隊、控制地區安全以實現回教律法與道德教條(Shari'a)，而這些團體均受制於教長(religious amir)。

(四) 政治象徵主義：要有先進的政治與宗教領袖，而巴格達迪就扮演此象徵角色，並在摩蘇爾最大的建立於1172年的努里(al-Nuri)清真寺布道且成立回教王國(caliphate)而能吸引全球的回教戰士加入。且占領地理空間，除了有重要的象徵意義外，也有助於甄補與確保戰鬥後勤的安全。

(五) 確保非穆斯林：表示出聖戰士願意也有能力可以保護非穆斯林及其利益，但前提是先除掉那些不好的非穆斯林，以擴大其合理化的統治。因此，面對美國的反制號召壓力下，呼籲支持該組織的含獨狼在內的所有國家的

人民，要對加入美國核心聯盟的國家公民進行攻擊。¹²

七、與蓋達組織的差異

該組織與蓋達組織的衝突，係源於對於敘利亞的實踐與意識形態差異，因為該組織的信仰內涵，就是強調權力、強度 (l-shawkat)、克服 (al-taghloub) 等，亦即認知到只要獲得權力，就擁有統治的合法性。而雖然該組織也會使用一些恐怖主義的攻擊戰術，但是又與「蓋達組織」的不盡不同，而是以更具組織性的軍事途徑去進行對於敵人的戰鬥。例如可以在 48 小時內，對與土耳其接壤的敘利亞北部地區發動閃電戰等之更軍事性作為。因此美國國務院定位其不是一個單純的恐怖主義組織，還兼具了成熟軍隊的特質。¹³ 而其與蓋達組織的差異，如下表 3：¹⁴

表 3 「伊斯蘭國」與蓋達組織的區別

	伊斯蘭國	蓋達組織
結構	<ol style="list-style-type: none"> 戰鬥方式更像是傳統部隊，使用傳統部隊的戰術，例如用突擊步槍和手榴彈 控制敘利亞北部與伊拉克的一些領土，並建立了哈里發 (caliphate)。 	<ol style="list-style-type: none"> 蓋達組織並沒有尋求控制領土以聚焦於從事可以吸引國際媒體注意的大規模攻擊。自從攻擊雙塔與五角大廈後，持續執行高調與複雜的攻擊，例如去年在肯亞的西門賣場的攻擊。 也想建立一個伊斯蘭的哈里發，但採取的長期途徑卻未鼓舞其分支。這也是為何伊斯蘭國會與蓋達組織分離的主要原因。

¹² Murad Batal al-Shishani, “The Islamic State’s Strategic and Tactical Plan for Iraq”, *Terrorism Monitor*, Vol. 12, Issue 16, Aug. 8, 2014, pp. 6-7.

¹³ John Kerry, “Opening Remarks on the United States Strategy to Defeat the Islamic State in Iraq and the Levant” (Sept. 17, 2014) , last visited Sept. 17, 2014, 《*Department of State*》, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/09/231773.htm>.

¹⁴ Kristina Wong, “Five ways ISIS, al Qaeda differ” (Sept. 20, 2014) , last visited Sept. 20, 2014, 《*The Hill*》, <http://thehill.com/policy/defense/218387-five-ways-isis-is-different-than-al-qaeda>.

	伊斯蘭國	蓋達組織
殘忍性	1. 較蓋達組織更加的殘忍。 2. 使用極端暴力與殘忍的手段吸引注意及更多的追隨著，且到目前為止運作有效。 3. 吸引想要殺害他人之不滿年輕人。 4. 以斬首行為吸引國際媒體注意，並將這些暴力圖片貼在社交媒體上。 5. 會攻擊任何層級而不顧一切。	1. 相對的，蓋達組織並不從事此等作為，因為會減少來自溫和的穆斯林與較不極端的遜尼派支持。 2. 比較上攻擊較有限制，具較有戰略性目標。
對年輕人的吸引	1. 由於在敘利亞的甄補熱潮，因此目前的追隨者多於蓋達組織。 2. 成立伊斯蘭國且有領土來加以展現，而有更多吸引力。 3. 因為掌握社群媒體的手段而吸引更多年輕人。	1. 蓋達組織因為受到背叛與摧毀而較不具吸引。 2. 目前成員人數遠少於已有三萬餘人的伊斯蘭國。 3. 比較上仍使用傳統的甄補手段。
對美國的攻擊	1. 伊斯蘭國表達想要攻擊美國，但蓋達組織已經攻擊了。因此，蓋達組織仍被視為是全球聖戰運動的領導者。 2. 伊斯蘭國對美國本土的威脅仍不如蓋達組織。	1. 自「九·一一事件」以來，蓋達組織在過去 5 年已籌劃數次對美國的攻擊，且有能力進行更多攻擊。 2. 仍不斷的想要用攻擊來吸引更多的注意。
資金來源	伊斯蘭國已開始進行大量的犯罪事業來籌款，但蓋達組織比較上並不明顯。	蓋達組織仍依賴於傳統的捐獻方式，但伊斯蘭國則更多依賴於非法行為，例如在黑市售油。

資料來源：Kristina Wong, “Five ways ISIS, al Qaeda differ” (Sept. 20, 2014), last visited Sept. 20, 2014, 《The Hill》, <http://thehill.com/policy/defense/218387-five-ways-isis-is-different-than-al-qaeda>.

參、美國打擊「伊斯蘭國」的戰略部署

一、戰略重點

(一) 支持伊拉克的有效治理：美國所採取的額外行動是依賴於伊拉克可以形成一個包容性的政府，因為唯有一個統一的伊拉克才可能擊潰「伊斯蘭國」。美國支持伊拉克政府的包容性治理，且能夠採取明確具體的步驟，以處理伊拉克人的合理不滿與需求。

（二）將與伊拉克政府合作，對「伊斯蘭國」採取系統性的空中攻擊：將會獵殺那些不論是身在何處的想要威脅美國的恐怖分子，因此將毫不遲疑的對敘利亞與伊拉克境內的該組織成員採取攻擊行動，挫敗其領導、後勤與行動能力、不使其獲得安全庇護處所及資源，而無法計劃、準備與執行攻擊。

（三）增加對於打擊「伊斯蘭國」地面部隊的支援：將額外再派遣 475 名軍人到伊拉克，但不是執行戰鬥任務而是提供伊拉克與庫德族部隊之訓練、情報與設備等之支援。此外，將訓練與裝備敘利亞的反對派部隊，除了可以打擊像「伊斯蘭國」等的極端主義分子之外，也可以尋求對於敘利亞危機所必要之政治解決方案。

（四）增加夥伴們的實質反恐能力以預防「伊斯蘭國」的攻擊：要與區域的夥伴們一起工作，以維持一種長期有效的打擊該組織的運動，而減少其掠奪來的石油與資產的收入、敲詐當地居民、隨機綁架、外部捐款等，以切斷該組織的財源；改善夥伴們的情報能力與分享資訊；強化夥伴們的防衛；與整個回教夥伴一起工作，以打擊該組織的意識形態及代表伊斯蘭宗教的錯誤宣稱；並阻止外國戰士進出中東地區。

（五）提供無辜被錯置人民的人道援助：人道援助的對象，包括遜尼派與什葉派的穆斯林、基督教徒及其他少數宗教民族。不會允許這些社群從其以往到現在一直生長的土地上被趕走。

（六）保護國土：將持續使用刑事司法系統作為反恐的重要工具。聯邦刑法提供起訴那些支援「伊斯蘭國」物質的人或是預謀在國內、外進行攻擊者的堅強基礎；在航空安全上，則履行基於威脅之安全與查核需求、並提供對於與該組織有關涉嫌者的額外查核；且持續反制暴力極端主義，而能使有危險者變成激進化並走向暴力行動及欲到敘利亞與伊拉克參加「伊斯蘭國」之前立即加以制止。¹⁵

二、戰略意涵

（一）透過此戰略而期盼重新強化反恐聯盟：自「九・一一事件」後美國推動全球反恐戰爭以來，已歷經 13 年，且投入大量的人力與資源。而隨著賓拉登被擊潰，「蓋達組織」的勢力趨弱，盟國們疲乏且均欲從此戰爭中抽身。而「伊斯蘭國」之崛起，雖然對於全球是威脅，且其全球擴散的訴求與吸引力也必須共同反制，因此相對的也提供盟國再一次凝聚而打擊演化中恐怖主義的新機會，如此才能確保各國安全。且必須不受限於舊的模式，才有能力與資源處理此新的威脅。

¹⁵ The White House, "Statement by the President on ISIL" .

（二）欲尋求美國投入地面部隊的直接戰鬥支援已更趨於困難：「蓋達組織」對於美國本土的攻擊，引發小布希總統發動對於阿富汗與伊拉克戰爭。雖然在美國的直接軍事戰鬥任務下，遏阻暴力極端主義勢力的發展，但一旦美國撤兵這些勢力又取得活動機會。因此美國深知，若這些受到暴力極端主義或恐怖主義組織騷擾的國家自身無法有效治理且不能滿足人民的訴求，軍事等強制手段均是治標而不能根除這些極端主義勢力。換言之，這些國家必須自立自強而不能完全依賴聯盟力量。因此，明白昭示外部支援只能是訓練、建議、協助與裝備，及提供科技與知識。

（三）重新詮釋「整全」（Holistic）途徑而採取新的全面打擊模式：歐巴馬總統的演講中強調聯合國與聯盟的作用，以往美國只在欲通過安理會決議案時才會論及聯合國，且概是在「自組聯盟」的範疇下設計與宣誓打擊恐怖主義作為與決心。但此次演講反映出未來的反制作為應該是基於聯合國與聯盟結合的整全體制下，亦即將欲推動的創意融入經由聯合國途徑之共識努力盼能取得國際社會更大支持；且處理方法是適用於所有具威脅性的恐怖主義組織，例如青年戰士運動（al-Shabaab）、博客聖地（Boko Haram）、阿拉伯半島蓋達組織（AQAP）等，而不只是針對「伊斯蘭國」；同時，在反制恐怖主義組織金流的架構下，欲以更有效的情報與執法合作來處理「外國戰士」與其支持者之流竄。

三、可能影響

（一）「伊斯蘭國」面臨擊潰壓力但不致被完全消滅：該組織坐大的原因有四：第一、敘利亞內戰遲未解決，該組織滲入反對派武力及利用盟國意見分歧而取得庇護所與武器；第二、伊拉克三大宗派權力角逐，該組織間接順勢而有某種默許之工具價值，加諸地方部落與中央政府互不信任而不能結合力量對付；第三、利比亞形勢混亂，無法有效邊境控制，民兵武力迄無與政府軍整合或被收編而提供恐怖主義滙合與交流機會；第四、該組織控有土地而能向外擴張勢力，且估計每日平均 100 萬美元之石油等穩定財源收入可以不斷吸引外國戰士加入。因此，此等原因若不能同時解決，欲消滅該組織仍有困難。且該組織早於 2006 年即已建立伊斯蘭國，其後被美國領導的聯軍擊潰，但是 2013 年 4 月又重新建國，均顯示其復原與調整之能力及宗派與國家治理間之影響。

（二）美國將改善與各國「反制激進化」的情資交流與持續協助各國強化其國內反恐能量：「伊斯蘭國」的恐怖攻擊不僅只是在中東與北非地區之伊拉克、敘利亞與利比亞等國家，更重要的是其透過媒體與社群網站的宣傳等手段，已造成美國、歐洲與亞洲等國家均有公民前往作戰，且這些拿著西方護照的激進分子又回到各自國內準備發動攻擊，而此等案例已不勝枚舉。例如摩洛哥裔法國人邁赫迪·奈穆許（Mehdi Nemmouche）於 2014 年 5 月 24 日在布魯

塞爾「猶太博物館」槍殺了 4 人。¹⁶ 而長期活動於印尼、菲律賓與馬來西亞的恐怖主義組織，例如「阿布薩耶夫組織」(ASG)、「真主遊擊隊」(JAT)、「摩洛自由戰士」(BIFF) 等，已透過網路等途徑表示效忠或支持「伊斯蘭國」，且馬來西亞與新加坡均破獲此等攻擊陰謀。¹⁷ 凡此均顯示該組織之「全球建國」野心，因此美國為了強化夥伴們的反恐能力，將透過各項專案計畫，例如「反恐夥伴基金」(CTPF) 等以縮減仍存之弱點。

(三) 北約將會強化其在中東地區的投入與進行資源與任務的重整：北約長期投入伊拉克的維穩工作，在美政府已定位應對「伊斯蘭國」的威脅是一個「耗時」與「持續性」努力之脈絡下，北約將結合新的全球聯盟擬訂明確打擊目標，首先與新的伊拉克政府進行建設性對話，並以一種包含軍事、情報、執法、經濟與外交等工具在內的新的協調途徑，且從五個方面著手處理該組織的威脅：第一、從聯邦、地區與省三個層面訓練與裝備伊拉克政府軍，並賦予美國、英國、法國與澳洲更大的責任；第二、組成多國專案小組分享有關敘利亞與伊拉克人流情資，以強力遏阻外國戰士的進出；第三、切斷金流，並要追究那些違反國際禁止非法石油貿易者之責任；第四、處理人道危機，特別是伊拉克北部的阿莫里 (Amerli) 居民；第五、消除該組織意識形態的合理化。

肆、中國大陸與俄國對美國作為的反應及未來發展

「伊斯蘭國」的威脅持續擴大且手段殘忍，9 月的美國總統歐巴馬戰略演說中號召各國共同合作進行打擊。目前已有四十多個國家加入，且約旦、黎巴嫩、沙烏地阿拉伯等十餘個阿拉伯國家亦承諾提供軍事支援和人道主義援助，切斷「伊斯蘭國」武裝的財政來源，制止外國武裝分子加入該組織武裝。雖然中國大陸與俄羅斯對於美國的軍事空襲作為未表贊同甚而抨擊，但三方未來的合作空間仍存。

一、「中」俄與美國打擊「伊斯蘭國」之戰略分歧

雖然美國官員表示，並未「明確請求」俄羅斯加入聯盟或共同打擊「伊斯蘭國」，但似仍透過正式的外交與「第二軌」等管道，盼強化與更新雙方合作

¹⁶ Christopher Dickey, “French Jihadi Mehdi Nemmouche Is the Shape of Terror to Come” (September 9, 2014), last visited September 10, 2014, 《*thedailybeast.com*》, <http://www.thedailybeast.com/articles/2014/09/09/the-face-of-isis-terror-to-come.html>.

¹⁷ “Jailed Indonesian terrorist Abu Bakar Bashir has been funding ISIS: Anti-terrorism” , (July 15, 2014), last visited July 15 10, 2014, 《*The Straits Times*》, <http://www.straitstimes.com/news/asia/south-east-asia/story/jailed-indonesian-terrorist-abu-bakar-bashir-has-been-funding-isis-a> ;「馬來西亞破獲伊斯蘭極端分子攻擊計劃」(2014 年 8 月 20 日) , 2014 年 8 月 20 日下載, 《BBC 中文網》, http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2014/08/140820_malaysia_is_plot.shtml 。

之可能性。且儘管敘利亞政府沒有正式表態反對美國對境內「伊斯蘭國」的空襲，但俄羅斯仍強調空襲必須獲得敘利亞政府或聯合國認可，因為沒有聯合國授權的任何類似行動都是侵略行為且嚴重違反國際法而抨擊美國。¹⁸ 而今年9月9日，伴隨美國國家安全事務顧問萊斯會晤習近平主席的官員透露，美國提議大陸加入打擊「伊斯蘭國」聯盟，而大陸表現出「一定興趣」，但大陸發布的新聞稿卻未提及。¹⁹ 而大陸在接續的反恐聲明中，均強調國際社會應當共同打擊恐怖主義，但在國際反恐鬥爭當中應該尊重國際法與有關國家的主權、獨立和領土完整。並希望在國際社會的共同努力下，有關國家儘早恢復穩定和秩序，實現和解、和平與發展。²⁰

俄羅斯長期以各種方式支援敘利亞的阿塞德政府，且是其常規武器的主要來源，除反對西方國家對阿薩德政權的制裁外，並警告美國支援敘利亞國內的反叛軍可能會產生不良後果，擔憂會演變成利比亞目前的動亂與失序而提供恐怖分子庇護所。因此，視美國重組聯盟打擊「伊斯蘭國」的附帶目的，就是想要間接而具體的幫助敘利亞反對派武裝推翻阿塞德政權，如此將會影響俄羅斯在中東的利益也不利消除國際恐怖主義的威脅。此外，亦擔憂美國可能會將恐怖主義的概念擴大至與此無關的組織，²¹ 衝擊到俄羅斯與其他非國家行者在中東與北非地區互動的可能性。大陸雖然進入中東利益競逐較晚，但其石油大部分來自此地區，且亦設立中東特使，顯示其亦欲「發聲」。因此雖然支持國際共同打擊恐怖主義作為，但亦不願意附從美國意旨行事而連帶的影響其在中東比較上已不多的利益。

二、中國大陸、俄羅斯與美國未來反恐合作之走向

打擊恐怖主義是「中」俄與美國的共同目標，差別是「中」俄抨擊美國對於車臣與新疆的反恐認知有「雙重標準」，而影響彼此合作的深度與廣度。打擊「伊斯蘭國」當然符合「中」俄的安全利益，但「中」俄不願因此卻侵蝕了其地區戰略利益。因此，俄羅斯已表明且實踐了向伊拉克政府軍提供武器的協助，並願意交換有關的情報。

大陸的不干涉他國內政早已是其外交政策基軸，因此雖不可能加入美國所

¹⁸ “Russia condemns U.S. airstrikes against Islamic State in Syria” (Sept. 23, 2014), last visited Sept. 23, 2014, *the Washington Post*, http://www.washingtonpost.com/world/russia-condemns-us-airstrikes-against-islamic-state-in-syria/2014/09/23/de639dc6-42f4-11e4-b437-1a7368204804_story.html.

¹⁹ 「打擊IS 美拉中國入夥」(2014年9月10日)，2014年9月10日下載，《世界新聞網》，<http://worldjournal.com/bookmark/25741962-IS->。

²⁰ 「王毅：反恐不搞雙重標準」(2014年9月29日)，2014年9月29日下載，《成報網》，http://www.singpao.com/xw/nd/201409/t20140929_529563.html。

²¹ 「俄前總理：美打擊伊斯蘭國不能沒有俄羅斯」(2014年9月28日)，2014年9月28日下載，《新浪香港》，<http://news.sina.com.hk/news/20140928/-12-3385179/1.html>。

提議的聯盟進行空襲，但其同時提供伊拉克人道援助等必要支援且與支持打擊「伊斯蘭國」的伊朗進行聯合軍演，²² 既隱含彰顯打擊國際恐怖主義的支持亦明示不同於美國的反恐戰略設計，反映出一方面兼顧了美國的國際合作反恐需求的主觀願望，但另方面亦不會隨著美國外交政策起舞而有自己的權謀設計。

將「中」俄的作法嵌在前述歐巴馬總統的戰略六大要素進行對比，可以發現除了對於「伊斯蘭國」的空中轟炸之外，其餘的「非直接軍事戰鬥」的項目仍有相當合作餘地。

伍、我國因應國際恐怖主義組織威脅的努力方向

一、透過風險評估途徑而防範國外的恐怖分子流入

恐怖主義組織選擇攻擊對象是依於自己的一套估算，而非任何可能被攻擊對象的自我評估是否會被攻擊。最明顯的例子就是印尼與馬來西亞等國家，既沒有支持美國出兵伊拉克、也沒有欺壓穆斯林，但總是被含「伊斯蘭國」在內的恐怖主義組織鎖定為攻擊目標及欲推翻的回教世俗政權。因此，任何國家均不可能置身於恐怖主義威脅之外，只是攻擊時機與條件未到而已。為了防範恐怖攻擊，我國首先應該先定出一套判準，排比出風險比較高的國家及有境外攻擊能力的恐怖主義組織；其次，依此等排比之先後次序，必須善用有限的資源以強化國境管理；第三、強化關鍵基礎設施與「軟性目標」之維安設計。如此，應可減少「外國戰士」的流入且可能化解「獨行罪犯」攻擊之風險。

二、型塑網路安全戰略而減緩網路空間被違法的利用

全球化的表徵之一，就是網路化的快速發展，比速度、比效應、比創新、比便捷、比能量、比學習，已是任何實體或是個別的網路使用者利用網站或是社群網路之背景因素且不可能停止。因此，大企業或政府利用網路空間可以更快速與有效的強化貿易、宣揚政策、支援緊急事件、提出預警、進行間諜活動與蒐情等；但相對的，存有惡意的實體或個人亦可能利用網路來合理化激進的理念、甄補新人、教導攻擊技巧與製造攻擊武器、進行募款等。「蓋達組織」或是「伊斯蘭國」等系列的「撒拉菲聖戰士」特別善於利用網路來指導攻擊、募款與甄補新的恐怖分子。去年美國波士頓馬拉松攻擊案的兄弟檔，我國高鐵行

²² 「中國戰艦首訪伊朗 專家：挺進敏感地帶 破美封鎖」（2014 年 9 月 22 日），2014 年 9 月 22 日下載，《鉅亨網》，<http://news.cnyes.com/20140922/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E6%88%B0%E8%89%A6%E9%A6%96%E8%A8%AA%E4%BC%8A%E6%9C%97-%E5%B0%88%E5%AE%86-%E6%8C%BA%E9%80%B2%E6%95%8F%E6%84%9F%E5%9C%B0%E5%B8%B6-%E7%A0%B4%E7%BE%8E%E5%B0%81%E9%8E%96-093832697268910.shtml>。

李箱炸彈攻擊未遂案的律師、近期涉嫌殺警的情侶檔等之作案過程中，均可看到利用網路來完成攻擊。因此，在去激進化的過程中，維持網路空間的安全與某種程度的監視是必要的。而此有賴行政與立法部門推動網路安全之法制化努力。

三、配合與順應國際反恐思潮，盼輔助並強化我國政策之推動

美國當然理解反恐應該標本兼治，但是在情勢動亂下唯有先強力打擊與綏靖才可能營造出治本的穩定環境。同時亦深知過去以強權的態勢去推動西方所標榜的民主與人權等理念，並不一定能夠被其他國家所接受。然而此等理念又是法治的基礎，且是有效治理國家與解決爭端的有效手段。因此，近期在聯合國重新透過「和平文化」(culture of peace)的鼓吹與接續的專案與行動，重新包裝基於自由、正義、民主與人權的價值觀，而盼一些風險地區能夠拒絕暴力並根除衝突的根源。進而賦予推動和平建立、衝突預防、維和行動、宗教間與文化間對話的普遍性共識，盼終能去除恐怖主義發展的條件與溫床。此等思潮與作為，實與我政府多年來推動的多元文化、包容社會與和平解決爭端的政策基軸一致。未來我國應在打擊恐怖主義的國際共同需求下，更細緻的與這些新的國際創意接軌更新政策的宣傳，如此不但可以強化安全也可以爭取更多合作空間。

陸、結論

「伊斯蘭國」利用伊拉克的治理不良與敘利亞仍無法解決的內戰而壯大發展，且在 2013 年 6 月拒絕接受扎瓦希里 (Ayman al-Zawahiri) 的領導，並欲爭奪「蓋達組織」領導權。但是雖然有眾多的外國戰士加入且手段殘暴而欲擴大恐懼，進而迫使廣大的穆斯林屈服，然而「蓋達組織」作為推翻西方與回教世俗政權的領導地位迄今仍未動搖。

美國空中攻擊行動將隨著「伊斯蘭國」的頑抗而不斷強化，且在策略上會更加的靈活，例如在堅持由四十幾個國家組成的打擊「伊斯蘭國」的國際聯盟不是軍事聯盟的前題下，同意各個國家可以自己的方式來貢獻。這些空中攻擊在戰術上是要擊潰「伊斯蘭國」，且能夠為伊拉克政府爭取更多時間來型塑一個包容與廣泛基礎的政府聯盟，這也是美國採取進一步空中攻擊行動的前題。

空襲想要達成的效果，不僅是鎖定「伊斯蘭國」的所有目標以摧毀其指揮與控制、後勤能力及關鍵基礎設施，且要使伊拉克安全部隊與庫德族部隊可以持續採取攻勢作為並奪回被占領的土地，並會協助敘利亞境內的溫和反對派對

抗阿塞德政權。但有系統的廣泛空中攻擊的涵義，是及於所有該組織的安全庇護所，因此必要時不會只限於伊拉克與敘利亞兩個國家。此外，每日亦透過國防部網站公開通報空襲地點等相關作為及最新動態，而欲壓制「伊斯蘭國」網路宣傳作為及提供穆斯林有關訊息的多樣選擇。且在美國有心透過聯合國及推動一些新的創意並輔之以持續打擊作為下，該組織的勢力終將被削弱。

在兩岸三邊互動脈絡下，美國已要求大陸不要再「搭順風車」應該對國際安全作出貢獻，但是大陸的政策基軸是不介入他國內政，因此雖然不會對美國欲重新建構新的反恐聯盟與介入之合作模式有所保留，但雙方靜默的反恐合作空間仍將增多，畢竟「伊斯蘭國」亦指名大陸為攻擊目標，且有資訊顯示「東突厥斯坦伊斯蘭運動」成員亦進入伊拉克與敘利亞進行作戰。

又隨著兩岸互動之強化，我國必須警覺這些組織對美國與大陸的攻擊企圖已越趨急迫，必然間接影響兩岸三邊互動的安全，因此我國應有效預防與正視若恐怖攻擊一旦在國內發生後之應對作為。特別是在境管方面，應該強化推動「情報導向旅行安全行動」，其中包括簽證與旅行授權的安全強化、航前旅客系統的重覆性審查、層級執法策略的離境前安全篩濾、抵達後的海關移民檢疫與安全的綜合查核、出站後的追蹤等，而盼能夠有效防阻國際恐怖分子的流入。

運動抑或革命：香港民主運動的新發展

Movement or Revolution: New Development of Democratic Movement in Hong Kong

殷俊 (Yin, Francis)

國立中山大學中國與亞太區域研究所博士候選人

壹、前言

由於香港 2017 年行政長官（特首）選舉方案爭議而發起的「占領中環」運動，從 2013 年初開始醞釀，並經過了簽署誓約、商討日、全民投票等步驟。在 2014 年 8 月 31 日大陸全國人大常委會通過框架方案後，反對這一方案的聲浪高漲，由學生組織發起的罷課集會在 9 月 28 日演變為提前的占中，並因當晚的警民衝突導致更多市民上街，在金鐘、旺角、銅鑼灣三個繁華地點堵塞路段，成為香港「回歸」大陸以來空前的抗議活動。

這一抗議活動引發了香港、大陸和海外媒體和社會的普遍關注。支持或同情者將其視為香港民眾爭取民主、反對中共統治的運動甚至革命，而大陸官方媒體則將其視為外部勢力煽動的非法活動甚至顏色革命。

作者認為，雖然街頭占領很快會以某種形式獲得解決，¹ 但是關於民主化的抗爭還將以各種形式繼續下去，並影響香港的政治以及經濟、社會，所以對此進行研究是很有必要的。由於這一運動仍在發展之中，所以尚難以進行全面的學術分析，本文旨在利用關於社會運動與革命的最新理論作一初步探討，主要是試圖分析香港的民主運動為何演變為更加對抗性的形式，又有那些因素可能影響其之後的發展。

對香港政治包括民主化的研究，一向相對較少。但是香港的特殊性——威權政體之下的自由社會——提供了一個獨一無二的案例，而香港民主運動的發

¹ 在作者截稿前（10 月 14 日），香港警方清理了兩處占領點的路障，占領者並未反抗，出現緩和的跡象。

展也可以更新我們對於民主化、社會運動與革命的認識。所以本文亦希望提出一些關於香港民主運動的研究問題，以求拋磚引玉。

貳、革命還是運動

雖然發生在香港的抗議活動是由「占領中環」所引發，但是這一運動無論從形式上還是組織上都已非計劃中的「占中」。雖然大陸官方媒體和香港建制派媒體仍將其稱為「非法占中」，但一些香港和海外媒體已將其當作新的民主抗議活動來報導。

在抗議引起海外媒體關注後，一些媒體便將其稱為「雨傘革命」(Umbrella Revolution)，² 紐約《時代雜誌》更以其作為當期封面。但很快有多名香港學者連署，指占中運動「無人打算奪權，或推舉新領袖，更沒有政治綱領」，因此並非革命。³ 而主要的發起者之一香港專上學生聯會（學聯）此後也重申運動「單純地以爭取香港政制民主化為目的」，並非革命。⁴ 香港行政長官梁振英則在最新的講話中也認可目前發生的只是「失控的群眾運動」而非革命。⁵

不難理解，這些學者和運動組織者否認正在進行革命，一定程度上是擔心「革命」的標籤為一向擔心「顏色革命」的大陸政府提供鎮壓的理由。以「革命」起家的中共，卻將「革命」視為洪水猛獸，這是非常諷刺的，但也正說明革命的含義很大程度上是政治賦予的，其本身並無褒貶之意。因此作為學術研究，仍有必要從客觀定義出發，來判斷香港正在發生的是革命 (revolution) 還是運動 (movement)。

當代政治學上的革命一詞，最早被用於形容西方現代化早期的巨大社會變革，其代表便是 18 世紀末的法國大革命。直到 1980 年代，關於革命的主流定義仍是：「一個社會的政權和階級結構發生迅速而基礎性的轉變，通常伴以基於階級的自下而上的叛亂，並以叛亂作為手段之一。」⁶

而 1990 年代以後，對於革命的理解出現了變化。Goldstone 所提倡的第

² 以雨傘為名，是因為 9 月 28 日衝突中集會者以雨傘遮擋警方的催淚瓦斯。在香港，這又被稱為遮打革命，這裡「遮」是粵語對傘的叫法，而遮打又是香港中華的地標之一。

³ 「反對雨傘革命名稱 學者憂中央錯判」(2014 年 10 月 3 日)，2014 年 10 月 11 日下載，《明報》，<http://inews1.mingpao.com/htm/INews/20141003/gb609560.htm>。

⁴ 「學界就香港人民福祉致中國國家主席習近平公開信」(2014 年 10 月 12 日)，2014 年 10 月 13 日下載，《香港專上學生聯會》，<http://www.hkfs.org.hk/2014/10/12/%e3%80%8a%e8%87%b4%e7%bf%92%e8%bf%91%e5%b9%b3%e5%85%ac%e9%96%8b%e4%bf%a1%e3%80%8b/>。

⁵ 「非革命動亂 梁振英溫和定位占中」(2014 年 10 月 13 日)，2014 年 10 月 13 日下載，《聯合報》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAIN2/8995270.shtml>。

⁶ Theda Skocpol, *States and Social Revolutions* (Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press, 1979), p.4.

四代革命理論這樣定義革命：「試圖改變政治制度和一個社會中的權威的證成 (justification)，通常伴以正式或非正式的群眾動員，以及危及現存權威的非制度化行動。」⁷

另一方面，我們可以通過區分革命和社會運動來理解革命。趙鼎新提出從組織化程度、制度化程度、追求社會變革的程度三個維度來描述不同的政治行為：革命就是一種高度組織化、高度體制外和追求根本性社會變革的政治行為，⁸ 也就是說，革命和社會運動的區別在於為現有體制容納的程度，以及追求的社會變革的程度。

從這兩個定義出發，1997年以來香港追求民主的行為，幾乎都是遵循社會運動的路徑。首先，民主派的主流信奉「又傾又砌」（又溝通又批評）的原則，其活動既具有一定對抗性，又承認基本的體制（一國兩制）。

其次，從民主派的活動來看，既有議會政治，又有街頭政治，街頭政治也都是合法的游行、集會、示威等，偶有非法集會。即使是最激進的社民連和人民力量，雖然在一定程度上否認大陸政府的合法性，也一樣以進入議會作為重要的手段之一。

最重要的是，香港雖然沒有實行完全民主的普選，但是卻具有高度的政治自由，以及一定程度的選舉，所以民主派雖然是反對派，其行動卻基本能為現行的體制所容納。

直到今年8月，籌劃中的占中運動仍基本符合上面的描述：雖然其方式是自認非法的公民抗命，但是參與者承諾不會挑戰法治；⁹ 而其訴求的對象仍然是香港政府和大陸政府，訴求的目標是依《基本法》的框架提出一個符合國際標準的普選方案。

但是8月底大陸「全國人大」關於政改的決定出臺以後，民主派發現，在現有體制內爭取他們希望的真普選已經不可能了，正如許多人指出的：「又傾又砌」的路線破產了。此後，香港的局勢發生了迅速的變化，從學生集會到強行清場，從提前占中到警民衝突，已經超越了以往17年的街頭運動。那麼，現在這場抗議活動到底還是民主運動，還是已經演變為革命了呢？我認為，從前面的總結看，目前的占中運動顯然具有某些革命的特徵。

首先，目前的運動是大型的群眾動員，而且是非制度化、非法的。這種非法不僅是形式上的（其和之前大部分運動的區別），也是某種價值上的（和占中

⁷ Jack A. Goldstone, "Toward A Fourth Generation of Revolutionary Theory," *American Review of Political Science*, No. 4 (2001), pp. 140-142.

⁸ 趙鼎新，社會運動和革命：理論更新和中國經驗（臺北市：巨流圖書公司，2007年12月），頁3-5。

⁹ 《和平占中運動綱要》中稱，參與者「願意承受刑責，因此並非挑戰法治，而只是希望促使民眾反思現存的法律及制度是否符合公義」。參見 http://oclp.hk/index.php?route=occupy/book_detail&book_id=12。

的計劃相比）。

其次，現在占領者的主要訴求包括特首梁振英下臺、撤回「全國人大」的決議、建立一個有公民提名的普選方案。無論是要求撤回人大已經生效的決議這一近期目標，還是要建立一個中央政府無法有效操控的普選機制，在大陸政府看來都是對其權威的威脅。

最後，占中所要求建立的普選制度，無論是相較於現行的建制，還是北京試圖在 2017 年後建立的制度，都是很大的改變，將對香港的政治格局乃至「一國兩制」產生重組效應。從大陸政府的角度看，這種改變帶來的體制性變革，要遠遠大於特首下臺，或者具體法案的改變。所以 2003 年大陸政府可以接受撤回第 23 條立法，以及董建華辭職，現在卻不會接受抗議者的要求。

所以，目前的運動是具有一定革命性質的。當然，無論是從直接訴求（不要求推翻政府）、動員程度還是從組織程度上看，目前的抗議還沒有達到真正的革命的程度，所以可以稱為一種具有部分革命訴求的對抗性運動，或者說是革命化的民主運動。下文以占領運動來稱呼這一抗議活動。

當然，這並不代表占中是所謂顏色革命。其實，且不論那些關於「西方勢力」的傳言是否可靠，從前述的定義出發，大部分僅以政府下臺和重新選舉為訴求的顏色革命，倒不是真正的革命，而只是一種運動形式的政變而已。與之相比，香港的占領運動短期目標和手段更溫和，但是追求的長期變革更大。

參、從運動到革命

如果承認之前香港進行的是民主化運動，而現在出現了革命的萌芽，那麼這種變化是為何以及如何產生的？

導致革命產生的原因，已經有許多學者從不同角度進行了研究，但是一般可以從制度、結構、話語三個維度（或者加上變遷）進行分析。

一、制度：形式上包容和實質上排斥

從制度層面，一個社會中是否產生革命，或者說社會運動是否會轉化為革命的關鍵，是國家將社會運動制度化的能力，或者說是建制對社會運動的包容能力。如果體制能包容大多數社會運動，革命發生的可能性就很小；反之，若體制對多數社會運動進行排斥和鎮壓，反而可能造就真正的革命。而香港的特殊之處在於：其體制形式上具有很強的包容能力，但實質上卻難以容納民主化的要求。

形式上，《香港基本法》規定了香港市民享有「言論、新聞、出版的自由，

結社、集會、遊行、示威的自由」。現實中這些自由也大體得到保障，除了反對派團體可以舉行合法的遊行、集會，以批評大陸和香港政府聞名的《蘋果日報》等媒體也非常暢銷。因此在美國自由之家（Freedom House）編製的自由指數中，香港的公民自由為 2，與已經完成民主化的臺灣、韓國相當。¹⁰ 中聯辦主任張曉明在一次與反對派的對話中說，反對派「還活著而且活得好好的」，¹¹ 雖然他將這歸功於國家的包容引起了很大爭議，但確實也指出了反對運動在香港得到形式上的包容這一事實。

但是對民主運動的包容也僅限於此。由於制度的設計，雖然民主派在歷次選舉中的直選得票率和席位率都高於 50%，¹² 但卻無法得到整體席位的多數，在行政長官選舉中也只能位於陪跑的地位——而如果新的選舉方案通過，則民主派參選人連成為正式候選人的機會都很渺茫。可以說，在現有的體制（建制）下，民主派受到了制度性的排斥。

導致這種排斥的原因並非來自香港自身，而是來自於其特殊的地位：「中華人民共和國」下屬的一個特別行政區。雖然大陸政府允許香港享有高度自治，但卻保留了最後的主導權。¹³ 對於民主化的進程，大陸政府一是希望漸進進行，以減少對香港既得利益（這些利益集團是中央影響香港的重要基礎）的影響，而是要求確保其所反對的勢力不能上臺，這就使得反對派所希望的普選不可能實現。

如果說形式上的容納使得香港的民主運動得以獲得資源和機會，而實質上的排斥則是的至少部分運動者對通過運動實現民主失去了信心，這就產生了革命的最初土壤。

與制度性排斥並存的，是民主派相對力量的下降。1997 年前，被稱為泛民主派的陣營是香港立法局中的最大勢力，民主黨更是當時最大的政黨。在 1995 年立法局選舉中，民主派共獲得 85% 的席位。1997 年以後，中央政府一方面通過制度設計（增加功能組別、廢除市政局等）削弱民主派在政治機構中的力量，另一方面通過統戰工作在政治、商業、媒體、社會各界培育「愛國愛港力量」，導致民主派所擁有的政治、經濟、社會資源不斷被壓縮。以立法會選舉為例，民主派雖然地區直選得票率仍然占優，但已經從 1998 年的 64% 下降到 2012 年的 56%，席位祇是領先一席。在這種情況下，民主派不能不擔憂：如果

¹⁰ Freedom House, "Freedom on the World 2014," 2014 年 10 月 10 日下載，<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014>。

¹¹ 「張曉明：泛民能活著，足證國家包容」，蘋果日報（香港），2014 年 9 月 14 日，第 A1 版。

¹² 1998 年第一屆立法會選舉時為 66.15%，2012 年為 56.14%。

¹³ 「中央對於香港政改具有毋庸置疑的主導權」（2014 年 8 月 30 日），2014 年 10 月 8 日下載，《人民日報》，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2014-08/30/nw.D110000renmrb_20140830_4-04.htm。

普選遙遙無期，或者出臺受限制的普選，民主派更沒有出頭之日。

另外，為了打壓政黨民主黨的勢力，大陸政府為香港立法會選舉設計了一套最不利於大黨的選舉制度：比例代表制 + 最大餘額法 + 黑爾餘額法。這一制度的最重要效應就是民主派的碎片化，特別是民主黨的衰落和激進民主派的興起——民主黨的席位 1995 年「回歸」前的 60%（當時為小選區單議席單票制），降到 1998 年的 13/60，一直到 2012 年的 6/70，而激進派則從無到有，現在已經占有 5 席，得票率超過 14%。¹⁴ 這就為較激進的主張提供了政治舞臺，並且使得民主派整體愈來愈激進。

對菁英的制度性排斥，造成了香港社會的分化和極化，而這被認為是許多革命產生的重要基礎。¹⁵ 所以，這些制度因素是香港民主運動從運動向革命演進的最主要原因。此外，經濟社會結構、文化變遷等也都會對革命的發展產生變化。

二、社會結構的變化

作為高度發達的社會，香港的主體是中產階級，天然地傾向於民主，這就使得民主派具有長期生存的社會基礎。但是香港的貧富差距極大，2011 堅尼系數高達 0.537，即使加入稅收和社會福利後仍然達 0.475。¹⁶

1997 年以來，由於經濟增長趨緩，和產業結構調整，香港貧富差距更趨擴大，更出現了社會上升停滯的現象。2010 年 9 月，一項針對第四代港人（在 1976 至 1990 年間出生）的調查顯示，20% 的被訪者在過去五年經歷過下向社會流動，即是在職業的階梯下降。這種挫折在低技術和非技術工人的階層中尤其顯著，共占被訪者中受影響的 44%。¹⁷ 即使是受過高等教育的 80 後，就業也比之前更為困難。¹⁸

事實上，由於社會福利制度的原因，社會流動對中等偏下階級更加不利。這些人既無法承擔日益高砌的樓價，又無法享受社會保障，成了所謂夾心階層。這些中下階層，對社會和政府的不滿日益增加，成為對抗性政治的潛在支持者。

另外，1997 年香港政府大幅提高了資助學位數目，此後還持續增加，使得

¹⁴ 一般認為，人民力量（包括脫離出去的黃毓民）、社民連以及從民主黨分裂出來的新民主同盟屬於激進派，民協和民主黨以及部分獨立議員屬於溫和派，其他政黨（公民黨、工黨等）則介乎其間。

¹⁵ Goldstone, "Toward A Fourth Generation of Revolutionary Theory," p. 147.

¹⁶ 「2011 年人口普查主題性報告：香港的住戶收入分佈」（2012 年 6 月），2014 年 10 月 11 日下載，《香港特別行政區政府統計處》，<http://www.census2011.gov.hk/pdf/household-income.pdf>，頁 88-89。

¹⁷ 「第四代港人兩成向下流」（2014 年 9 月 13 日），2014 年 10 月 13 日下載，《明報》，<http://life.mingpao.com/cfm/dailynews3b.cfm?File=20100913/nalgm/gmb1.txt>。

¹⁸ Xiaoguang Wu, "Hong Kong's Post-80s Generation: Profiles and Predicaments" (May 2010), download date: October 13, 2014, 《Central Policy Unit》，http://www.cpu.gov.hk/doc/tc/research_reports/HK's%20Post%2080s%20Generation%20-%20Profiles%20and%20Predicaments.pdf.

香港就讀專上教育的大學生從之前不足 6 萬人增加到超過 33 萬人。大學生人數的大幅增加也會增加社會運動的可能性。

三、本土意識的萌芽

從話語或者文化角度出發，無論是在殖民地時期，還是「回歸」大陸之後，香港社會的主體是講粵語的華人，他們中的大多數認可自己是文化上的「中國人」，但對政治身分則存在一定分歧。40.2% 的受訪者認為自己是香港人，27.1% 為在中國的香港人，11.6% 為在香港的「中國人」，19.5% 為「中國人」。這一比例在 1997 年以後並沒有太大變化（例如，認同為「中國人」的 1997 年 8 月為 18.6%），但是分年齡看，18-29 歲人群對廣義「中國人」的認同比例從 1997 年的 30% 多降到了 2014 年的 13%（17 年間最高值為 2008 年奧運會前的 41.2%）。¹⁹ 雖然變動並非足夠大，但是不可否認，在香港的年輕人中出現了一種本土認同的新傾向，甚至港獨也成為少數人的主張。

這種價值認同上的變化來自兩個因素：一是由於民主化的無望，對於「中國政府」的好感和信任在下降；二是兩地經濟交流的密切，在香港帶來了一些負面影響，甚至引發了一些文化衝突，使得部分香港人對內地人的好感下降。

政治制度的矛盾使得民主運動沒有出路，而經濟社會的變化產生了革命的潛在支持者，文化上的變化則提供了一種可供動員的意識形態。這種情況下民主運動出現革命化的傾向便可以理解了。

肆、民主運動走向何方

雖然革命化的傾向已經出現在香港民主運動中，但是這種革命傾向是否會加強，香港是否會出現一場民主革命，以及這種革命是否可以成功，則取決於更多的因素。這裏我們無法對此做出預測，而祇能根據已有的研究提出一些可能影響民主運動走向的不同因素。

一、整體環境：親民主而疑革命

僅就目前香港的政治、經濟、社會結構來看，整體的環境支持民主運動，但不一定支持革命化的運動。

首先，香港是一個高度發達的社會，中產階級是社會的主體。農民不僅人數很少，而且被建制派所主導。工人一樣大部分屬於共產黨領導下的工聯會，²⁰

¹⁹ 參見香港大學民意調查計劃「市民的身份認同感」調查項目，<http://hkupop.hku.hk/chinese/popexpress/ethnic/index.html>。

²⁰ 根據香港勞工處統計，2013 年加入工會的雇員共有 831,940 人。而其中超過 36 萬人加入工聯會。而屬於民主派的職工盟有約 17 萬會員，其中尚包括 8 萬多並非體力工人的教協會員。

工聯會通過爭取經濟利益贏得了大多數工人的支持，且在很大程度上化解了他們對政治權利的要求。這樣的社會結構，使得香港社會的主體認同民主，但卻很難對革命產生足夠的認同。

而且，香港人許多是逃港難民的後代，普遍存在恐共情結，這使得他們更傾向於支持民主，但也更不會積極地支持革命。

根據香港中文大學 9 月 22 日所作的調查，多數的市民認為自己是溫和民主派 (35.8%)、中間派 (24.1%) 和無傾向 (21.5%)，三者相加超過 80%。而認為自己是激進民主派和建制派的人分別只有 3.7% 和 9.1%。²¹

其次，香港的人口結構也存在不利於革命的因素：一是人口的老化，2013 年 65 歲以上人口已經超過 13%，年齡中位數也超過 42 歲。二是超過 30% 的香港人是來自大陸內地的新移民。²² 而且，這兩個趨勢在可預見的未來還將繼續下去。

年齡對於政治取向，特別是對社會運動的參與有一定影響，這已經為許多案例所證實。在香港的各種民調中，也可以看到相對於年輕人群，年長人群對建制的反對程度較低。例如在前述民調中，15-24 歲人群有 46.7% 支持占中，22.5% 反對，而 40-59 歲和 60 歲以上人群分別只有 20.9% 和 29.5% 支持，反對的則超過一半。

對於新移民的政治傾向，雖然並沒有科學的調查，但由於他們和大陸內地有著較多的聯繫，如果民主運動演變為和大陸政府對抗的革命，他們對民主運動的支持很有可能減少。

再次，國際環境也不利於香港的革命。雖然大陸政府指責有外部勢力煽動香港的運動，但更符合現實的是，西方國家並不願意為了香港和大陸政府對抗。而且，因為他們在香港存在的巨大商業利益，他們雖然從意識形態上希望香港保持自由和實現民主，但也不會希望香港出現暴力革命。最極端的情況下，他們或許可能會譴責大陸政府，但實際的力度以及對大陸政府的威懾力存在很大的疑問。

最後，但最重要的是，現有的建制仍有很強的控制能力。在香港內部，建制派無論是在政治能力、經濟資源還是社會資源上都占據主導地位，香港政府仍有足夠的財政能力，不僅不致於出現財政危機（這被認為是許多革命的直接原因），還有能力進行緩解許多社會問題。在 Goldstone 用於預測革命風險的三

²¹ 「香港民意與政治發展調查結果」(2014 年 9 月 21 日)，2014 年 10 月 13 日下載，《香港中文大學傳播與民意調查中心》，http://www.com.cuhk.edu.hk/ccpos/images/news/TaskForce_PressRelease_140920b.pdf。

²² 均見 2011 年香港人口普查結果，<http://www.census2011.gov.hk/tc/interactive-visualisations.html>。

個因素（財政健康、菁英競爭和民眾生活水平）中，²³ 至少兩個是香港政府有一定自信的。

在香港外部，大陸政府仍有足夠的能力控制香港。即使是日益激進的民主派，仍然承認北京政府的合法性和對政改的決定權，他們更多地將矛頭對準梁振英政府，避免直接和中央對抗，甚至激進的本土派更傾向於和內地的民運保持一定距離。

二、革命風險依然存在

雖然整體環境如此，但香港仍然存在革命的風險。

首先，如果前述導致革命化的政治、經濟、社會因素持續存在，甚至有所增長，自然對民主運動的進一步革命化會有刺激作用。例如，如果香港的經濟轉型無法成功，甚至出現巨大危機，即使不會出現革命，暴力運動發生的可能性也會大大增加。

其次，即使經濟社會沒有惡化，由於年輕世代對大陸政府的排斥更強，隨著他們進入社會，社會的整體傾向也會更加激進，出現政治對抗的可能性也更大。

最重要的是，如果對泛民主派的制度性排斥依然存在，而大陸政府又無法獲得更多的認同，那麼香港政治的極化和社會的分化只會繼續加劇。這種情況下，即使革命沒有到來，香港民主運動也會愈來愈具有對抗性，社會也會愈來愈分化。

三、民主運動自身的侷限

除了前面所述的各個因素，香港民主運動自身如何發展，也會影響其是否進一步的發展。而香港的民主化運動自身存在一定的內在不足和矛盾。

香港的民主派（泛民）並非鐵板一塊，其內部不僅存在溫和派和激進派的分歧，也有著不同階層、利益集團、意識形態的分歧。其中至少包括傳統民主派、大律師群體、專業人士、激進左派、激進民粹派（本土派）等不同的陣營。這些不同陣營，可以出於爭取民主的共同目標，在議會內或在社會運動中進行合作，但其矛盾也妨礙了更深層次的合作。

如果民主化運動走向革命，民主派內部的矛盾只會加劇。首先，在民主回歸論述失敗後，民主派尚未能提出新的主流論述作為民主化運動的意識形態。雖然部分人提出了本土論，但是這種主張也有著巨大的副作用：除了將人口中30%的新移民天然排除在外，它也很有可能排斥民主派中的許多勢力，例如和新移民關係密切的勞工團體。

²³ Goldstone, "Toward A Fourth Generation of Revolutionary Theory," p. 174.

其次，香港民主運動如果走上革命的道路，在其實現其民主目標之前，先會表現出副作用，經濟受損固不必言，法治和自由也會受到損害。大律師公會對占中發表的聲明中，特別點出無法接受不承認《基本法》的政治主張，便是一例。²⁴

無論革命的目標為何，至少在短期內都會帶來嚴重的負面效果。在威權國家中，這也許是必要的代價。但在香港，革命的衝擊首先威脅的不是真正的主導者——大陸政府，而是香港自身的經濟社會利益，而且可能對民主派自身帶來損害：民主運動的激進化將刺激反運動的誕生，²⁵ 民主派的分裂將減少整體支持率，而一旦民主派失去多數民意支持，其正當性會受到極大削弱，進一步刺激其激進化。

伍、結語

前面筆者分析了香港民主運動的最新發展，指出在一定程度上其已經具有了革命化的傾向。而進一步的分析指出，這一傾向的根本原因是「一國兩制」框架下香港建制對反對派的制度性排斥，使得本來被包容的民主運動不斷升級，而一系列政治、經濟、社會、文化因素為這種革命化提供了進一步的支持。

雖然如此，簡要的梳理發現，香港整體的政治、經濟、社會環境還是不利於民主運動的革命化的。民主運動可能進一步對抗化，但是完全演變為革命的可能性不大，即使有這種可能，除非出現巨大的社會變化，其成功的機會也很小。

在這種情況下，香港民主運動的出路何在？理論上有兩種可能，一是香港社會以及外部發生巨大變化（例如經濟危機），使得革命成為可能；二是「一國兩制」本身的變化（例如大陸政治的轉型），使得制約香港民主化的因素消除，那麼民主化就不必通過革命，而祇需通過改革就可以實現。至於那一條路徑更有可能，取決於大陸政府和香港不同陣營的互動，而其中最重要的是：大陸政府有無足夠的政治智慧，將民主勢力容納進正式的政治結構中，以將民主運動至少部分的制度化。解鈴還須繫鈴人，香港民主運動的革命化從根本上說是「一國兩制」框架對民主派的制度性排斥造成的，其未來也由大陸政府決定，如果民主不能到來（come），那麼革命可能就會被造就（made）。

²⁴ 「香港大律師公會就法治及公民抗命發表的聲明」（2014 年 10 月 8 日），2014 年 10 月 13 日下載，《香港大律師公會》，[http://www.hkba.org/whatsnew/misc/20141008-Statement_of_Hong_Kong_Ba... \(Chi\) \(clean%20version\)\(3\).pdf](http://www.hkba.org/whatsnew/misc/20141008-Statement_of_Hong_Kong_Ba...)。

²⁵ 8 月 17 日的反占中大遊行可以看作是反運動的濫觴。而本文寫作之時，香港的街頭占領因為阻塞交通已經引發了相當的不滿，就是否撤出部分街道也引發了占領者內部的矛盾。

2014 年亞太經濟合作組織 (APEC) 會議之評估

An Assessment of the 2014 APEC Meeting

李登科 (Lee, Deng-Ker)

國立政治大學外交系教授

壹、前言

由中國大陸主辦的 2014 年亞太經濟合作組織 (APEC) 年會，於今年 11 月 5 日至 11 日在北京舉行。如同往昔，本屆 APEC 年會雖然包括部長會議、資深高級官員會議、APEC 工商領袖高峰會以及非正式領導人高峰會，但最受矚目的，仍然是非正式領導人高峰會。

APEC 成立於 1989 年，目前共有 21 個成員和 3 個觀察員。就國際經貿組織而言，APEC 的影響力的確不容忽視，因為它涵蓋的人口約達二十六億，約占世界總人口的百分之四十；各成員（經濟體）之全部國內生產總值 (GDP) 約占全球的百分之五十六；貿易額則約占全球的百分之四十八。尤有進者，目前全世界經濟成長最快也最具經濟潛力的國家及經濟體，絕大多數都是 APEC 的成員。

這次是中國大陸第二次主辦 APEC 年會，上一次是在 2001 年，當時江澤民是中國大陸的領導人。比起上一次，這次由習近平擔任主人的 APEC 年會，可說更受到國際社會的重視，國際媒體也蜂湧而至。當然，最引起國際社會關注的，並非這次 APEC 年會的議題，而是習近平與美國總統歐巴馬的「習歐會」、習近平與日本首相安倍的「習安會」以及習近平的「中國夢」。至於我國朝野最關心的，還是蕭萬長與習近平的「蕭習會」。

到底「習歐會」、「習安會」以及「蕭習會」各獲得哪些具體成果？習近平是否成功地透過主辦 APEC 年會進一步推動「中國夢」？「蕭習會」對臺海兩岸關係的影響為何？本文的目的即在扼要探討這幾個重要的問題。

貳、「習歐會」與「中」美關係

習近平與歐巴馬的會談，無疑地，是此次 APEC 年會最受到矚目的焦點新聞。「習歐會」所以受到前所未有的重視，主要原因在於自 2012 年習近平以中國大陸「國家副主席」的身份訪問美國，並與美國總統歐巴馬在加州舉行所謂「莊園會議」以來，「中」美雙邊關係非但沒有日趨熱絡，反而呈現出對抗多於合作的局面。

就中國大陸而言，儘管歐巴馬宣稱其於 2011 年提出的「再平衡」亞洲政策並非針對中國大陸，但是近兩年來美國不論是在軍事戰略與經濟戰略上，都不斷配合著針對中國大陸的種種措施。在軍事戰略方面，中國大陸認為美國與澳洲、日本、南韓、菲律賓、越南、以及印度等國或加強軍事合作或發展軍事合作，都是以圍堵中國大陸為目標。讓中國大陸難以忍受的是，在有關東海島嶼與南海島嶼的爭執中，美國都與中國大陸的對手站至一邊。而美國對菲律賓出售軍事裝備以及於今年 10 月 2 日宣布對越南解除武器禁運之決定，更引起中國大陸的強烈不滿。

在經濟戰略方面，美國大力推銷跨太平洋夥伴協定 (TPP)，以及阻止南韓等國加入北京提出的亞洲基礎設施銀行 (AIIB) 等作為，也被中國大陸認為是一種呼應美國的「再平衡」亞洲政策。

在另一方面，美國堅持中國大陸積極擴充軍事力量，不惜以軍事力量強化對東海、南海島礁的主權主張，以及不斷派遣軍機與戰艦阻撓美國軍機或軍艦在中國大陸附近公海上空或公海航行的行動，不僅是一種專橫的行為，而且還有可能引發軍事衝突。

最後，香港爆發的「占中行動」，也成為「中」美雙方的爭執事件。北京認定華盛頓是「占中行動」的幕後指使者。華盛頓則嚴加駁斥，但又宣稱支持香港人民爭取普世人權。

由於兩國的關係每下愈況，而「中」美兩國的關係攸關亞太地區的和平與發展，習近平與歐巴馬在 11 月 12 日的會談，自然成為各方關注的焦點。

習近平與歐巴馬先於 11 月 11 日共進晚餐，飯後一起散步。12 日正式舉行「習歐會」，會談結束後共同召開聯合記者會。根據美國國家安全顧問羅茲的透露，習近平與歐巴馬討論的議題包括北韓核武、東海與南海主權爭議、伊朗核武談判，伊波拉防疫、打擊伊斯蘭國、網路安全、人權、以及阿富汗局勢等區域與全球安全等議題。除此之外，所謂的「臺灣問題」，也是一項雙方必談之議題。

歐巴馬表示，他與習近平的會談已就「兩國關係今後的發展達成了共識」。歐巴馬也強調說，儘管美「中」在經濟上競爭，但也在減少核武、氣候變遷、

以及防止伊波拉擴散等議題獲得合作的承諾。由於習近平未表示不同的看法，雙方在幾個議題上顯然沒有爭議，或較少爭議。但是在香港「占中運動」與所謂的「臺灣問題」方面，習近平與歐巴馬的立場就不盡相同，甚至針鋒相對。

針對香港問題，歐巴馬表示，美國未參與任何煽動香港所發生的示威活動，不過美國支持香港人民表達自己意見的權利。歐巴馬還指出，美國鼓勵香港以透明和公正的方式舉行選舉，而且能反映人民的意願。對於歐巴馬這項說法，習近平並不接受。習近平宣稱，香港事務是「中國的內政」，外國不應以任何方式干涉。他還表示，維護法治，在香港和世界各地都是應有之義務。

在「臺灣問題」上，歐巴馬在和習近平的聯合記者會中表示，美國重申遵守以三個聯合公報和《臺灣關係法》為基礎的「一個中國政策」，鼓勵臺海兩岸以「尊嚴和尊重為基礎」，朝向建立關係、減少緊張、促進穩定方面進一步發展。歐巴馬強調說，這不但有利於臺海兩岸，也符合美國和亞太地區的利益。歐巴馬針對所謂「臺灣問題」的說法，並未改變美國多年來的一貫立場。然而中國大陸新華社卻報導說，歐巴馬對習近平表示，美國「沒有圍堵或損害中國統一的意圖，美方在臺灣問題上的立場沒有變化，美國不支持臺獨。」對於新華社此一報導，美國政府的說法是，中國大陸對歐巴馬的談話有不同的解讀。

除香港問題與「臺灣問題」之外，習近平與歐巴馬對於東海與南海島礁主權問題應該也有很大的爭議，但雙方在聯合記者會上竟未說明彼此的立場。或許是，雙方都不願過於針鋒相對，以免破壞氣氛。

參、「習安會」與「中」日關係

自從安倍政府於 2012 年 9 月 10 日以大約七點八億新臺幣購買日本人粟原弘行擁有的釣魚臺列嶼（日方稱為尖閣諸島）實施國有化之後，「中」日關係即持續緊張。2013 年 11 月 23 日，中國大陸公布「東海防空識別區」，並將釣魚臺劃入，導致「中」日關係進一步緊張。等到安倍於 2013 年以首相身分參拜靖國神社，雙方的關係更急遽惡化。「中」日雙方的軍艦與軍機在釣魚臺附近的對峙情況，也越來越頻繁。同時，雙方的經貿往來亦受到波及，包括日本企業減少對中國大陸的投資以及中國大陸減少採購日本的商品等等。

在「中」日雙方關係日趨惡化，而且彼此又中止高層對話的情況下，安倍能否在北京 APEC 會議上與習近平會談而且緩和雙方的關係，就成為另一個受到各方關注的問題。為獲得破冰的機會，日方先是在 2014 年 7 月，派遣前首相福田康夫密訪北京，會見習近平。接著再於 11 月 7 日，由日本國家安全保障局局長谷內正太郎與「中國國務委員」楊潔篪經談判後達成四點共識，終於成功地安排「習安會」。

「中」日「四點共識」包括：持續發展雙方戰略互惠關係；正視歷史、面向未來，克服影響兩國關係的政治障礙；雙方在釣魚臺等東海海域近年來出現的緊張局勢存在不同的主張；以及重啟對話。這四點共識中，中國大陸最在意的是對釣魚臺問題的「共識」。中國大陸認為日本已在釣魚臺問題上作讓步，否則不會承認雙方在領土有爭議。基於這種解讀，習近平乃同意與安倍見面及舉行會議。

習近平在 11 月 10 日於北京人民大會堂接見安倍等日方代表團，但習並未照外交禮儀先在人民大會堂等候安倍，反而讓安倍先到。另外習近平與安倍見面時不但面無笑容，而且等到安倍先伸手才和安倍握手。更令人不解的是，在雙方握手時，兩人竟都轉頭面向兩邊的媒體，不願正視對方。

「習安會」僅進行 25 分鐘，習近平在會談中表示，「日本只有信守中日雙邊政治文件和『村山談話』等歷屆政府作出的承諾，才能同亞洲鄰邦發展面向未來的友好關係」。安倍則於會談後表示，此一會談是「中日兩國重返戰略互惠關係的原點，也是改善關係的第一步。」然而就在安倍與習近平會談結束後不久，日本外相岸田文雄隨即公開指出，「中日四共識」不具法律效力，因為雙方均未簽名。岸田更強調，釣魚臺不存在領土問題。岸田的說法等於為安倍爭回顏面，但「中」日關係可能又回到「中日四共識」之前的狀態。

肆、「蕭習會」與兩岸關係

今年 2 月 12 日，行政院陸委會主委王郁琦與大陸國臺辦主任張志軍在南京舉行「王張會」是兩岸分治 65 年之後，首次由雙方主管兩岸事務的官員進行會談。會中，張志軍更曾三度稱呼王郁琦為「主委」。「王張會」的順利舉行，以及雙方在會中的禮尚往來與所達成的多項共識，不但讓兩岸關係向前跨出一大步，而且也為馬總統出席今年的 APEC 高峰會，增加一些協調的空間。但今年 6 月至 10 月的一些事件，包括張志軍訪問高雄時突遭襲擊，陸委會副主任張顯耀涉及洩密案，習近平對臺灣訪客重申以和平統一、一國兩制作為解決「臺灣問題」的基本方針，以及兩岸對香港「占中行動」的分歧主張等等，不僅關閉「馬習會」在 APEC 峯會的協調空間，同時還造成兩岸關係出現倒退的現象。在此一情勢下，蕭前副總統代表馬總統出席 APEC 高峰會，並且要舉行「蕭習會」，當然受到國內高度的關切。

「蕭習會」於 11 月 9 日舉行，地點在北京人民大會堂福建廳，會談 30 分鐘。在會談中，習近平對兩岸關係提出「堅定信心、增進互信、相互尊重、良性互動」十六字箴言。他表示，兩岸應在堅持「九二共識」、反對臺獨的基礎

上，建立並維持增進互信。此外，習近平也提到，「要尊重彼此對發展道路和社會制度的選擇」。蕭萬長提出的看法是，兩岸應堅持「三個不變」及打造「升級版」的兩岸經濟關係新架構。三個不變是：共同維護發展格局目標不變、共同鞏固「九二共識」作為兩岸協商基礎的決心堅持不變、以及共同推進兩岸制度化經濟合作謀求兩岸人民福祉方向堅持不變。至於「升級版」的兩岸經濟關係新架構則是，建構共同參與區域整合的機制、建構兩岸經濟合作的新模式、以及建構兩岸交流的新平臺。「蕭習會」的順利進行及蕭、習在會談中的對話顯示，兩岸關係又回到正軌，這也是「蕭習會」對兩岸關係的一大貢獻。「王張會」係在 11 月 13 日舉行，雙方再度確認在「九二共識」的基礎上，繼續維持兩岸關係的和平穩定發展，並加經貿合作。其實在「蕭習會」定調之後，「王張會」即扮演著呼應的角色。

伍、APEC 議程與「中國夢」及「亞太夢」

今年 APEC 會議的主題是「共建面向未來的亞太夥伴關係」，議程為：「推動區域經濟一體化（區域經濟整合）」、「促進經濟創新發展、改革與成長」，以及「加強全方位互聯互通和基礎設施建設」。

習近平在高峯會的開幕致詞中，強調所有 APEC 成員均應一致努力，為實施「亞太夢」而全力合作。他並表示，中國大陸願意以其經濟力量協助達成「亞太夢」。根據習近平的說法，為達到實現「亞太夢」的目標，各國應支持建立亞太自由貿易區 (FTAAP) 及同意創設亞太基礎設施投資銀行 (AIIB)。另外，習近平還宣布出資四百億美元，成立「絲路基金」，協助推動亞洲國家的互聯互通建設。

習近平使用「亞太夢」一詞可能是希望藉此緩和其他成員對中國大陸之疑慮，然而他所提出的，實施「亞太夢」的具體作法，其實也正是實現「中國夢」的途徑。也因為如此，APEC 成員表面上都不反對「亞太夢」，但私底下卻頻頻運作，並顯然分成兩個集團，一個支持美國，另一個支持中國大陸。以美國為主的集團認為建立跨太平洋夥伴協定 (TPP) 應優先於 FTAAP，而且設置 AIIB 也將與亞洲開發銀行 (ADB) 的角色重疊。美國及其盟友也認為中國大陸設立「絲路基金」的目的，係為推展習近平提出的「一帶一路」戰略。

「中」美在 APEC 會議期間的角力包括：歐巴馬與 12 個預定加入 TPP 的會員國領袖會晤，並發表共同聲明，認為各國領袖應以完成 TPP 協定列為最優先政策；中國大陸與俄羅斯簽定興建油管與購買天然氣的協定；習近平與朴瑾惠宣布完成「中」韓自由貿易區協定之實質談判，美國勸阻日本、韓國、印尼

及澳洲等國家參加中國大陸設置的 AIIB，習近平主張在 2025 年完成 FTAAP，美國及其夥伴反對設立具體完成時程。

經過一番角力之後，APEC 高峰會最後的領袖宣言就是「中」美雙方妥協下的產品，主要的內涵包括同意推動亞太自由貿易區並支持「中」方提出的實現 FTAAP「路線圖」，但未同意設立完成的時程；同意推動亞太資訊科技協定 (ITA)；在強化經濟整合小組中成立貿易投資委員會，APEC 將對此展開研究，且於 2016 年提出報告。

陸、結語

習近平在高峰會後的記者會上表示，APEC 領袖高峰會決定啟動亞太自由貿易區進程，同意實現 FTAAP 的路線圖，乃是朝向實現 FTAAP 方向邁出歷史性的一步，也代表 FTAAP 的正式啟動，展現出 APEC 成員推動區域經濟一體化的決心與信心。表面上，習近平似乎相當滿意 APEC 高峰會的成果，也多少有助於實現「中國夢」，但他對於歐巴馬應該不甚滿意，畢竟歐巴馬正是阻止高峰會全盤接受中國大陸倡議的最大黑手。

歐巴馬在此次 APEC 高峰會的談話，特別是與習近平的會談，可說相當尊重做為主人的習近平。對於中國大陸在東海及南海種種強硬維護主權的做法，不是未公開提及就是輕輕帶過。但當歐巴馬離開北京到澳洲參加 G-20 高峰會之後，歐巴馬即公開抨擊習近平以民族主義為號召，在處理東海和南海島嶼議題上，所表現的方式都讓週邊國家感到擔憂。歐巴馬並暗批中國大陸說，亞洲的安全秩序必須重建，但過程不能基於強迫或恫嚇，也不能讓大國欺凌小國，而是基於維護彼此安全的結盟。歐巴馬同時強調，美國將繼續深耕亞洲，未來也將把大多數的海空軍武力部署在太平洋。

歐巴馬在澳洲針對中國大陸的談話，相信習近平一定十分憤怒，不過這就是當前「中」美關係的特點：既合作又對抗，但對抗又不攤牌。

此次 APEC 高峰會中的「習安會」，對緩和「中」日關係的效果相當有限，因為日方後來竟說「中日四共識」不具法律效力。唯一值得肯定的是，雙方為預防在東海地區發生預期以外的衝突，決定設立海上聯絡熱線。

比較起來，「蕭習會」獲得的成果的確相當可取。「蕭習會」不僅消除兩岸關係中的陰影，而且更扭轉倒退的趨勢。

最後就習近平的「亞太夢」而言，如果中國大陸無法改善與日、越、菲、印(印度)等周邊國家的關係，又難以化解與美國的對抗，再加上強力打壓人權及異議人士，不但「亞太夢」遙不可及，連「中國夢」亦將難以實現。

中國大陸的元首外交： 北京 APEC 及布里斯本 G-20 峰會

Mainland China's Summit Diplomacy:
The Beijing APEC Summit and the Brisbane G-20 Summit

黃奎博 (Huang, Kwei-Bo) *

國立政治大學外交系副教授

在傳統外交實踐中，元首出訪並不常見，因此元首外交並非常態；時至今日，國際事務內容錯綜複雜、交通便利性大幅提升，均使得元首外交順理成章地成為外交工具之一。元首外交不僅可以讓各國領導人藉由親自碰面的機會建立互信、增進情誼，更可以讓各國藉此提出或同意更明確的共同政治承諾，或者將技術官僚之間難決的事情交由領導人親自拍板定案。再者，元首出面參加的會議，自然會吸引更多的目光，對於各參與方及該組織的國際宣傳均有好處，甚至可以帶動相關決議的推展。

已經躍上主要國際舞臺的中國大陸深諳箇中道理，在這個月利用各式相關的國際場合，將元首外交操作得極為明顯。習近平在去（2013）年甫上任時，便於3月下旬首訪俄羅斯、坦尚尼亞、南非、剛果共和國，進行國是訪問。隨著大陸外交戰略自2010年的相對躁進到相對成熟，習近平在外交舞臺上的身影也益發受到世人關注，因為近年來大陸的「笑臉攻勢」配合著經濟上的誘因，讓各國不注意到大陸都難。

在本（2014）年11月10日至11日，大陸在北京市懷柔區雁棲湖畔舉行主辦亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation，簡稱APEC）的年度經濟體領袖高峰會（APEC Economic Leaders' Meeting，簡稱AELM），做為東道主的大陸國家主席習近平自然成為全場镁光燈的焦點。才過4天，習近平又已

* 社團法人對外關係協會秘書長

出現在澳洲布里斯本，參加於同月 15 日至 16 日的 20 國集團高峰會（Group of Twenty，簡稱 G-20）然後再展開對澳洲、紐西蘭、斐濟 3 個國家的國是訪問。

除了前述這兩個元首高峰會之外，其實在亞太地區還有另一場高峰會，亦即本年 11 月 12 日至 13 日在緬甸首都奈比多舉行的第九屆東亞高峰會（East Asia Summit），由東南亞國協（Association of South East Asian Nations，簡稱 ASEAN）的十個會員國及其 8 個對話夥伴（大陸、日本、南韓、紐西蘭、澳洲、印度、美國、俄羅斯）所組成，與會成員層級均為國家元首或政府行政首長。或因習近平即將於同月 17 日至 23 日飛往大洋洲展開為期 7 天的國是訪問，所以此次便由國務院總理李克強代表出席。

本文聚焦於本年 11 月習近平親自出席的國際多邊會議場合，認為大陸在國力日增之下，已經有能力將元首外交（及高峰會）做為國際宣傳與政治溝通的主要利器，對於國際議程設定也能發揮些許影響力。換言之，大陸的國際外交在綜合國力漸強及元首個人領袖魅力（charisma）的相互配合之下，在國際重要場域的發言權及議題設定權與日俱增。

首先觀察本年度的 APEC 北京高峰會。大陸將 APEC 年會主題訂為「攜手亞太共創未來」（Shaping the Future through the Asia-Pacific Partnership），在會員經濟體的討論後，「推動區域經濟整合」、「促進創新發展、經濟改革及成長」、以及「加強全面連結及基礎建設發展」做為三大優先發展領域。為此，習近平送上大禮，宣布要捐款一千萬美元以協助 APEC 在各領域的合作，並續推資本額估計達一千億美元的亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank，簡稱 AIIB）和提倡「海上絲路」（Maritime Silk Road）計畫。

習近平在峰會中特別提倡「亞太自由貿易區」（Free Trade Area of the Asia-Pacific，簡稱 FTAAP），做為「推動區域經濟整合」的首要目標，受到國際間的關注最多。他在致詞中提到，APEC 要打破亞太內部封閉之門，打開面向世界開放之門；要努力推進「亞太自由貿易區」進程，確定目標之後，方向、路線圖等也該盡早確定，以將願景變成現實。此外，應將會議共識轉化為實際行動，規劃今後五年、十年、甚至二十五年的路線圖，逐步邁向實現的一天。

大陸在本年度各相關的 APEC 資深官員會議（Senior Officials Meeting）中，大力推銷「亞太自由貿易區」的想法，希望在過去 APEC 討論的基礎上，達到於 2025 年實現亞太區域自由貿易的目標。同時，支持多邊貿易體系、反貿易壟斷與保護、強化全球供應鏈及價值鏈的連結與合作、促進投資自由化與便

捷化等等，也一起被搬上檯面討論。

究其實，「亞太自由貿易區」並非大陸催生的產物，而是在 2004 年亞太經濟合作企業諮詢委員會（APEC Business Advisory Council，簡稱 ABAC）第二次臺北會議中，由加拿大代表團提出，同意由太平洋經濟合作理事會（Pacific Economic Cooperation Council，簡稱 PECC）貿易政策論壇（Trade Policy Forum）主席史可雷（Robert D. J. Scollay）的可行性研究報告，並向該年的 APEC 高峰會提出相關建言，但僅得到與會各國領袖的文字感謝。翌年，亞太經濟合作企業諮詢委員會在南韓釜山集會時，決定自行展開相關研究。當時美國小布希（George W. Bush）政府，見到東亞高峰會即將召開第一屆會議，卻未受到邀請，於是有了將「亞太自由貿易區」拿來加以制衡東亞高峰會的想法；小布希總統曾親口說，這個自由貿易區的發想「值得慎重考慮」，更在 2006 年 APEC 峰會上提出相關倡議。後來，美國又改弦易轍，在 2008 年改加入由「太平洋四國」（Pacific Four，簡稱 P4，即汶萊、智利、紐西蘭和新加坡）在 2005 年所發起的「跨太平洋夥伴關係」（Trans-Pacific Partnership，後改名為 Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement，簡稱 TPP），旋即取得主導地位。在 2011 年、2012 年，以「東協加六」為主體的「區域全面經濟夥伴關係」（Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱 RCEP）如火如荼開展，美國仍未受邀，於是美國更是以「跨太平洋夥伴關係」為發展與亞太區域經濟關係的主軸之一。

所以，大陸此次主動出擊，由政治強人習近平以「亞太自由貿易區」為重整亞太區域經濟的結構，吸引了世人的目光，可說是既對美國的「跨太平洋夥伴關係」提出反提議（counter-proposal），而且這反提議又是美國沒有太多理由強力阻止的，因為它是美國曾公開宣布支持的一項發想。雖然大陸要撐起「亞太自由貿易區」的半邊天還力有未逮，但已成功引領風潮，被視為亞太經濟合作與發展的領頭羊之一。

接著觀察布里斯本 G-20 高峰會。G-20 由 7 國集團（Group of Seven，簡稱 G-7，包括加拿大、法國、德國、義大利、日本、英國、美國）、金磚 5 國（巴西、俄羅斯、印度、大陸、南非）及阿根廷、澳洲、印尼、墨西哥、沙烏地阿拉伯、南韓、土耳其、歐盟等所組成；國際貨幣基金會（International Monetary Fund，簡稱 IMF）與世界銀行（World Bank）得列席該組織的會議。本次峰會主題為經濟成長、就業和抗風險能力。

國際媒體的焦點或置於因為烏克蘭事件（克里米亞獨立及其後紛爭）而起

的對俄制裁，而俄國總統普丁（Vladimir Putin）不同於美、陸領導人接機的待遇，僅由澳洲國防部助理部長接機，還有後來與美國總統歐巴馬（Barack H. Obama）及加拿大總理哈潑（Stephen Harper）的冷淡會面，更令人印象深刻。

習近平在高峰會中則提出對於全球經貿及能源問題的看法，沒有被牽扯進俄國與部分西方國家的恩怨情仇之中。對於國際經濟秩序，他續提改革國際貨幣基金會各國攤額（quota）的主張、強化全球徵稅機制的合作、深化國際反貪合作、刺激經濟成長並推動發展項目。對於能源方面，他指出大陸未來將定期公布石油儲量的資訊，以符合 G-20 相關政策透明化的目標；同時也主張要設立「南南氣候變遷合作基金」（South-South Cooperation Fund on Climate Change），協助其他開發中國家因應氣候變遷所帶來的問題。在國際貿易方面，他除了重申對於「杜哈回合」（Doha Round）的支持，要協助開發中國家在全球價值鏈上的地位，更意有所指地提及建立一個統一、開放、全球普遍受惠的市場的重要性。

顯然習近平延續他在 APEC 的氣勢，恰如其分地在 G-20 高峰會上也提出了大陸的國際經貿、金融、能源、氣候變遷與反貪腐等倡議。因此，有些觀察家認為大陸在經濟實力崛起、第四代領導人確實接班後，在國際事務的看法愈來愈有「個性」，而且更具主動性，希望能改變甚至重新塑造亞太區域或國際新秩序。

習近平在位的第二年，大陸已然掌握自己的話語權，開展積極主動、大開大闊的外交作為，與過去胡錦濤時代的外交有明顯的差異。如此的決策成因尚未明朗，但咸認習近平的人格特質與世界觀扮演了重要的角色。因此，大陸政治經濟實力的顯著提升，伴隨著自信心的增強，再加上有雄心大志、精於謀略的領導人，應該會讓大陸在可預見的未來，持續影響亞太或全球某些議題領域的發展。

中國大陸與韓澳簽署 FTA 對我影響評析

The Impacts of China-ROK FTA and China-Australia FTA on Taiwan

高長 (Kao, Charng)

國立東華大學公共行政研究所教授

「中」韓領導人在日前北京 APEC 年會期間達成雙邊 FTA 共識，無獨有偶的是，「中」澳 FTA 談判在經過 10 年的努力後，也在 11 月中旬完成實質性談判，雙雙都預計明年上半年正式簽署、最快在年中生效實施，對臺灣經濟將造成多大影響，備受關注。歐洲商會公開表示，儘管「中」韓 FTA 不會直接衝擊臺灣，不過，當競爭對手積極對外洽簽 FTA，臺灣產業在國際市場上的競爭力肯定會受到影響。然而，部分人士卻聲嘶力竭的批判，政府誇大「中」韓 FTA 對臺灣的衝擊，是在恐嚇人民。真相究竟如何？

壹、大陸與韓澳 FTA 的內容

據媒體報導，「中」韓 FTA 為大陸至今對外協商範圍最廣、涉及貿易額和規模最大的自由貿易談判，涵蓋貨貿、服貿、投資、金融及通迅等 22 個領域。「中」韓 FTA 的特別之處在於，金融服務、通訊服務、自然人移動等三方面單獨成章，納入「投資自由化」也是該協議首創。未來正式簽署之後，雙方承諾將以負面清單模式，繼續展開服務貿易談判，並基於准入前國民待遇和負面清單模式展開投資談判。

2013 年，韓國對大陸出口總值達 1,413 億美元，占當年韓國出口總額的 26%，目前是韓國最大的對外貿易夥伴。「中」韓 FTA 實施後，大陸承諾對韓國製造 7,400 項貨品降低關稅，其中有 1,258 項是立即降為零關稅；未來 10 年內，大陸將逐步取消 71% 或 5,846 項的韓國產品關稅，韓國也會在 10 年內取消 79% 或 9,690 項大陸產品關稅；預計未來 20 年內，在雙方推展貿易自由化的規

劃上，韓國對大陸出口，以貿易項目為準 91% 的貨品、以貿易金額為準 85% 貨品免除關稅；大陸對韓國之出口，也將有 92% 貨品項目、91% 貿易金額取消關稅。在農副產品方面，兩國將對 70% 以上貨品項目、40% 貿易金額消除關稅；部分敏感項目如汽車、稻米和部分農副產品，則完全排除在協定之外。

「中」澳 FTA 涵蓋的範圍，包括貨物貿易、服務貿易、投資和規則共十多個領域，其中，貨物貿易達成的共識為，澳洲出口至大陸 85% 商品可免關稅，4 年內將擴大開放至 93%，10 年後將達到 95%；另一方面，大陸出口到澳洲所有產品最終也都可免關稅。

關於投資領域，「中」澳雙方承諾在 FTA 生效日起相互給予最惠國待遇，同時大幅降低企業投資審查門檻，增加企業投資的市場准入機會、可預見性和透明度。澳洲則授予大陸私人投資與美國、日本同樣的門檻，10 億澳元以下的投資計劃無須通過外國投資審查委員會的批准。

在服務領域方面，彼此向對方做出涵蓋眾多部門、高品質的開放承諾。譬如，澳洲金融服務業者將獲得進入大陸市場的優惠待遇；大陸決定在雪梨設立人民幣清算銀行，給予澳洲銀行機構 85 億美元合格境外機構投資者額度，並同意將澳儲備銀行投資大陸銀行間債券市場的額度，調增至 16 億美元。大陸也承諾大幅放寬行業准入，包括醫療保健、法律和老年護理等多達 40 個服務業與專業技術領域，其中包括電子商務領域。

澳洲政府表示，「中」澳 FTA 是大陸有史以來對外簽署的 FTA 中，服務領域開放程度最高的，包括允許澳洲律師事務所在上海自貿區開合資企業，澳洲全資企業提供大陸國內多方面通信服務、呼叫中心等。

「中」澳 FTA 完成實質性談判，輿論認為是大陸在外交上的一大突破。由於澳洲是大陸對外簽訂 FTA 的最大已開發經濟體，該協定在未來或將產生更大的示範效應，對大陸倡議的亞太自由貿易區（FTAAP）之擴展，堪稱為重要的一步。

外界分析指出，澳洲的製造業、農牧、礦業，以及金融和旅遊在內的服務業，將會是「中」澳 FTA 當中的最大贏家。澳洲政府估算，「中」澳 FTA 生效實施後，未來 5 年將為澳洲經濟增加 10.58 億美元的收益。對大陸來說，國內能源、鋼鐵、採礦和食品等行業的結構性調整將是最大贏家，另外，也可為全面深化改革注入動力；而「中國製造」、大陸企業在澳洲也將獲得更大的市場空間。

貳、對臺灣經濟的影響

澳洲不是臺灣的主要出口市場，其農產品和工業產品與臺灣的重疊性較

低，理論上，對臺灣可能造成的負面衝擊，嚴重性比「中」韓 FTA 小。經濟部坦承，對「中」澳 FTA 的實質內容還不很瞭解，也未掌握對臺灣可能造成多大影響。不過，專家指出，「中」澳 FTA 對臺灣的影響，重點在服務業，尤其臺商服務業未來在大陸將面臨更大競爭。

韓國是臺灣最大的外貿競爭國。兩國的產業有高度重疊性，出口市場也幾乎重疊，大陸、歐盟、美國、日本及東協國家合計，占臺灣出口總額的 85%，占韓國出口總額也高達 73%；兩國主力出口產品也重疊，機械(含機電)、光學、紡織、石化、鋼鐵等項合計，占臺灣出口總值的 67%，占韓國出口的 53%，兩國的出口商品結構，估計重疊率高達 75%，扣除零關稅部分，重疊率還有 31%。目前臺灣對大陸出口貨品，還有 2,700 多項要繳關稅，貿易額合計約 490 億美元，其中關稅高於 5% 的貨品，重疊率達 24.6%，因此，韓國貨品在 FTA 照護下出口到大陸享受免關稅優惠，對臺灣的影響不容忽視。

韓國對外簽署 FTA 之進展已遙遙領先臺灣，包括東協 10 國、美國、歐盟等大國，再加上大陸，韓國已簽署 FTA 所涵蓋的出口市場範圍已達到 62.7%，遠超過臺灣的 9.68%。從 FTA 的效益來看，儘管韓國與美國、歐盟簽署 FTA 後，其出口實績並未顯著改善，因此，有人質疑誇大「中」韓 FTA 的經濟效益，也質疑誇大該協定對臺灣經濟可能造成的影響。

其實，以歐盟市場為例，受到歐債危機的衝擊，包括韓國、日本、臺灣和中國大陸等國家對歐盟出口都出現衰退現象，不過，韓國國際經濟研究所 (KIEP) 的研究指出，若只看受惠於韓歐盟 FTA 的產品，則在 2011 年 FTA 生效實施後，韓國對歐盟出口卻呈現逆勢成長(成長 16.5%)；而臺灣(非零關稅)貨品因承擔平均 5.44% 關稅率，在競爭上明顯處於劣勢。

就美國市場而言，在韓美 FTA 生效後，韓國貨品在美國市場的占有率僅從 2.12% 微幅增加至 2.13%；臺灣對美國出口的市占率也沒有降低，似乎顯示臺灣貨品在美國市場並沒有被取代。不過，如果就韓國可享受但臺灣不能享受零關稅的貨品進行比較，則會發現在美國市場的占有率，韓國成長，臺灣下滑。與東協六國的貿易，韓國貨品同樣受惠於 FTA 因素，表現明顯優於臺灣。因此，各界擔憂「中」韓 FTA 可能對臺灣經濟不利，絕非杞人憂天。

經濟部引用工研院 IEK 的研究結果指出，「中」韓 FTA 生效後，對臺灣的影響將逐漸擴大。在未來的 3-5 年間，臺灣製造業產值有可能因出口受挫而面臨衰退，幅度介於 1.59%-3.85% 間，金額約 2,600 億到 6,500 億新臺幣。若兩岸服貿、貨貿持續卡關，臺灣又無法與他國簽署更多 FTA，在國際上取得公平競爭地位，則恐導致大企業出走，中小企業萎縮的後果。

「中」韓 FTA 對臺灣經濟可能造成的影響，財政部長張盛和表示，三年之

內不會有太大影響，但在中長期，臺灣的貿易環境會惡化，外資會對臺灣沒有信心。據中華經濟研究院估計，「中」韓 FTA 將使臺灣出口貿易年減 1.34% (約 37.5 億美元)，總產值減少 0.98% (約 89 億美元)，從而造成就業機會減少，薪資下滑，消費力萎縮，進一步影響經濟成長速度和衝擊稅收，預估財政稅收每年將減少 75 億元，GDP 影響約 0.5%。

參、臺灣產業面臨的競爭壓力大增

將來在大陸市場上，臺灣可能被韓國取代的貨品，主要是面板、玻璃、鋼鐵、工具機、石化、紡織、汽車等 7 大領域，而這些可能受傷害的產業，絕大多數都屬弱勢的中小企業，其中超過 83% 的產值集中在中南部。對大陸出口之工業產品，每年被韓國產品取代的比率，估計約占對大陸出口總額的 2.0%~5.4%。以石化業為例，臺灣有 70% 的石化產品外銷，其中 90% 出口至大陸，負擔之關稅在 6.5%-10% 不等，在韓國享有零關稅的待遇下，臺灣石化產品在大陸的市場占有將可能被稀釋。

紡織成衣產品對大陸出口，平均關稅率約 11.4%；需繳交關稅的貿易額約 14.5 億美元，其中 85% (約 12.4 億美元) 可能受到「中」韓 FTA 的影響，將來若有 30% 被韓國取代，預估臺灣出口至大陸的紡織產品將會減少 3.72 億美元，遍及上、中、下游紡品範圍。

其次，對臺灣與韓國最具競爭的面板業而言，臺灣是大陸第三大面板進口來源，占臺灣對大陸出口貿易的比重約 9%。臺灣面板出口大陸，除了再出口、透過保稅區免稅，供應大陸內需市場仍需繳交 5% 的關稅，傳聞中大陸為了發展進口替代，想把關稅提高至 8%。韓國面板因 FTA 加持免除關稅，若因此造成大陸面板採購轉單改向韓國，估計第一年臺灣面板出口的金額將損失高達 15 億美元。

另外，輸往大陸的光學器材，平均關稅率為 9.9%，化學品 (6.5%)、電機設備和機械 (8.3%)、塑橡膠製品 (9.4%)、基本金屬及其製品 (7.3%)、運輸工具 (13.1%) 等，全部工業產品出口至大陸的平均關稅達 8.87%。未來當韓國產品銷往大陸的關稅大幅降低，臺灣相關產業在大陸市場受到的競爭壓力勢必增加，2016 年後將更加明顯。

「中」韓 FTA 也有可能引發投資轉移。一方面，韓國藉著 FTA 加持，關稅及非關稅貿易障礙消除，投資環境更具魅力，加上原產地規則等制度因素，對跨國投資者吸引力大增，或將對外資來臺造成排擠；另一方面，「中」韓 FTA 將

使臺灣貨品在大陸及韓國市場的競爭地位出現消長，臺灣相關業者為了克服無法享受零關稅造成的競爭劣勢，企業投資布局策略有可能重新調整。許多大企業為了保住市場，可能選擇到海外投資，但中小企業、傳統產業少有選擇，生存發展空間難免受到擠壓。

「中」韓 FTA 對臺灣經濟究竟會造成多大影響，眾說紛紜，莫衷一是。持平而論，影響一定會有，只是衝擊的大小因時間長短、產業別等而有不同。工研院 IEK 的研究假設「中」韓 FTA 生效實施後，雙方關稅立刻降為零，再以 FTA 利用率由最低的 40% 到 100% 分別估算，認為五年內對臺灣經濟的衝擊金額約 2,600 億～6,500 億元。該項估計結果被批評誇大，是因為以當前各國執行 FTA 的經驗，利用率大多在三成左右，只有少數超過五成，而且雙方關稅也不是立即降為零。另外受到批評的一點是，臺灣對大陸出口貨品中有將近 7 成左右是屬「資訊科技協定」(ITA) 涵蓋的科技產品，或適用 WTO 烏拉圭回合裡的零對零關稅方案，這些貨品都已享受零關稅，不受是否有 FTA 的影響，工研院的估計並沒有加以剔除。

這些批評似都言之成理。問題是，目前已享受零關稅的貨品項目，只占全部貿易貨品項目的 15.3% 而已，換句話說，超過八成的貨品仍面臨高關稅障礙，其中所涉主要為傳統產業及中、小企業。大陸工業產品進口關稅平均約 8.9%，且多數介於 5% 至 25% 之間，因此，假若只談 ITA 涵蓋的少數貨品享有免關稅，忽視多數貨品仍須負擔關稅，在大陸或韓國市場可能陷入不公平競爭處境，這對臺灣多數中小企業、傳統產業有失公允。

另外，也有論者認為，臺灣對大陸出口貨品，有一大部分是屬工業原材料和半成品，供應在當地投資設廠的臺資企業，加工製造為成品後再出口外銷，這類外銷產品都可享受原材料進口關稅免除的待遇，也不會受到「中」韓 FTA 的影響。這是事實。然而，值得注意的是，近年來大陸為優化出口商品結構，逐漸取消出口退稅的措施，譬如，進口鋼材加工貿易的出口退稅今年以來已取消了 78 項，雖然臺灣比其他國家多爭取到半年緩衝期，但是緩衝期一過，相關產業仍將必須面臨市場競爭的考驗。

肆、政府和企業應嚴肅面對

不可否認，「中」韓、「中」澳 FTA 之簽署，對亞太區域整合之發展具重大意涵，可能會促使「中」日、「中」日韓 FTA 加速談判，已設定完成談判時程表的 TPP 和 RCEP，甚至大陸在 APEC 年會上倡議的 FTAAP，都有可能受到激

勵。東亞區域經濟整合速度愈來愈快，區域範圍也愈來愈廣，區域內貿易與投資、人流與物流將更加便捷化，臺灣不能再心存小確幸，必需積極提出因應的對策與準備。

首先，加入區域經濟整合乃大勢所趨，為了做好加入 TPP、RCEP、FTAAP 的準備，與鄰近國家展開 FTA 的談判已無可迴避。在雙邊或複邊的談判中，應先確認我方核心產業的競爭力，並依據規畫之戰略藍圖，配合國內產業發展政策，穩健推進。兩岸 ECFA 的後續談判必須先完成，不只是因為國際政治現實，事實上，臺灣推動自由化、融入區域經濟整合的決心，各主要經貿夥伴都在觀察，兩岸談判結果展現我方的企圖心，有助於臺灣與其他國家之 FTA 談判。

其次，政府必須掌握「中」韓 FTA 協議的內容，並依據其中安排降稅的時程，擬定可能受影響的產業救濟措施，同時針對可能受衝擊的企業提出協助產業轉型的方案，讓企業在提升競爭力的同時能擺脫價格競爭的羈絆。

第三，儘管主要競爭對手積極簽署 FTA，不利於臺灣在國際市場上的競爭地位，但競爭力不完全取決於只能影響價格的 FTA，還有更重要的非價格因素。在臺歐洲商會公開指出，臺灣可以主動採取更多對外開放政策，改善投資環境，吸引更多外商投資，同時創造新的優勢產業。譬如，臺灣具有科技能量，又是小島，很有條件發展成為全球智慧型低碳城市典範，如果能夠在建築法規、綠化科技、電動汽車推廣等方面加把勁，大有機會。

最後，面對亞太經濟整合潮流，臺灣除了應關注沒有 FTA 造成不利的競爭處境，更應該重視大陸積極推動進口替代和供應鏈在地化的產業政策，正在改變兩岸產業競合關係。韓國產業研究院預估，在未來三年內，韓國汽車、半導體、造船、石化、通訊器材、顯示器、鋼鐵、紡織成衣及一般機械等產業的競爭優勢，都會逐漸被大陸趕上，因此，探討如何因應「中」韓、「中」澳 FTA，或亞太區域經濟整合潮流的衝擊，除了重視關稅負擔的價格因素，更重要的是產業核心競爭力增進的問題。

企業依靠降低成本的營運模式，在競爭愈來愈激烈的國際市場上，已遭遇瓶頸、不可持續，必須改弦易轍。為強化競爭力，企業除了應思考地域性的區隔、產品區隔、差異化生產，減少直接衝擊，更應重視加強研發品牌行銷，提高附加價值。政府協助企業投入研發和促進產業升級，責無旁貸。政府應思考整合研發能量較充沛的大企業，帶動中小企業的創新能力。同時也要積極改善投資環境，加強配套政策執行力，爭取鮭魚返鄉，投資生產事業。

中國大陸啟動「滬港通」的意義與影響

The Research of “the Hong Kong and Shanghai Stock Exchange”: Significance and Effect

張弘遠 (Chang, Hong-Yuan)

致理技術學院國貿系副教授

壹、「滬港通」的原委

為了進一步落實人民幣國際化的需要，近年來北京方面開始推動資本帳開放、匯率彈性調整、金融業自由化等等做法，在這個戰略脈絡之下，遂有所謂的「滬港通」（滬港股票市場交易互聯互通機制的試點）的推出，所謂的「滬港通」指的是：上海交易所和香港交易所允許兩地投資者，通過當地證券公司（或經紀商）買賣規定範圍內的對方交易所上市的股票，是滬港股票市場交易互通機制，其制度設計包括了滬股通以及港股通兩部分。

在 2014 年 4 月 10 日，「中國證券監督管理委員會」、香港證券及期貨事務監察委員會決定批准開展「滬港通」，按照協議，滬港雙邊經過 6 個月準備期之後，此一制度將於 10 月份正式開通，然而由於香港占中事件的影響，遂延期到 11 月 17 日才正式啟動。

目前此一制度仍屬於試點階段，大陸與港府雙邊對於投資額度實行總量管制，並設定每日交易上限，「滬股通」總額度為 3,000 億元人民幣，每日交易金額設定為 130 億元人民幣。「港股通」總額度為 2,500 億元人民幣，每日交易金額為 105 億元人民幣。港府要求在試點階段初期，參與港股通的境內投資者僅限於機構投資者、證券賬戶及資金賬戶餘額合計不低於人民幣 50 萬元的個人投資者。

在投資標的上，上海股市開放 568 檔的 A 股作為投資標的，而香港則開放 226 檔港股作為投資標的，投資者在股票出脫後所得之資金須立刻匯回，不得流至上海或香港以外。若就股市投資者的生態進行分析，香港股市投資者主要

多為法人投資機構，而上海股市則多為個人投資戶。也因此，外界判斷，「滬港通」之後，初期從香港股流入上海股市的資金應該較多，而上海股市資金挹注香港的數量較少。但即便如此，「滬港通」的啟動象徵著香港股市與上海股市間交互投資的渠道正式連結，此後外界投資者可透過滬股通的平臺直接投資大陸 A 股，而內地投資者也可以經過港股通的平臺匯出資港股，雙邊資本市場開始整合。「滬港通」一方面強化香港作為人民幣離岸中心的地位，另外一方面也讓大陸資本市場獲得更多的成長動力。

此外，「滬港通」也為大陸股市帶來利多的消息，再加上人民銀行宣布降息的刺激，大陸上海、深圳兩地股市從 11 月 17 日 3,497 億元人民幣的成交總量迅速上升，在 12 月 5 日兩地成交總值則高達 10,741 億元人民幣，短期間內，大陸股市前景令所有股民深切期待。

貳、「滬港通」政治經濟意含的解讀

何以大陸經濟發展會需要「滬港通」？這個經濟政策背後所蘊含的意義又是為何？首先，若從總體經濟的角度來看，自習近平主政以來，大陸經濟進入深化改革的階段，為了理順經濟結構，盤整產業經營能力，大陸當局採取緊縮信貸的方式來處理，期望透過此舉能讓過往依賴政府投資或廉價信貸而獲利的廠商慢慢退出市場，這個戰略指導讓人民銀行開始緊縮流動性，但這種做法卻一下子讓資本市場出現流動資金緊缺的情況，特別是，為了整理地下金融與影子銀行，人民銀行相關政策直接影響了許多中小型銀行的借貸成本，進而造成銀行間拆息上升，降低了相關金融機構的營利能力，並使得民眾憂慮信貸緊縮情況的出現。

面臨經濟成長減緩的壓力，雖然中共高層多次向民眾指出，這種較低的經濟成長率將成為中國大陸經濟的「新常態」。但在習慣處於快速經濟成長格局的大陸民眾與投資者眼中，低速成長已經導致廠商投資與居民消費等行為改變，這將會造成總需求不足並引發通貨緊縮的現象，更會對大陸政府寄與厚望的內需市場建構產生負面影響。

為了避免民眾預期心態影響實質經濟，大陸官方必須在短期內釋放足以改變民眾偏好的訊息，透過「滬港通」的開啟，增加大陸資本市場的投資力道，倘若此舉奏效，則將能活絡資本市場，帶動民眾投資與消費的意願。

其次，在人民幣國際化的戰略佈局設計中，發展離岸金融中心是成敗的主要關鍵，目前倫敦、新加坡、紐約與香港等地已然成為全球人民幣結算的重要

市場，為了進一步強化人民幣國際化的交易需求，推動境外金融機構投資中國大陸資本市場便成為合理選項，目前大陸官方已經提供香港合格之專業投資機構兩千七百億元之投資額度，如今再加上「滬港通」的三千億元投資額度，這無疑將會對香港發展人民幣離岸金融中心帶來更多幫助。

再者，「滬港通」若能順利帶動資金挹注大陸資本市場，這將能夠讓優質廠商可以透過直接金融而滿足資金需求，降低緊縮信貸對於廠商所可能生的衝擊，同時也透過香港法人投資來為上海股市引入更多規範性的作為，此舉將有利於提升上海股市在全球資本市場中的排名與地位。

最後，透過「滬港通」將可有助於上海自由貿易試驗區的發展。近期大陸經濟景氣持續低迷，無論是從鐵路運輸總量、廠商用電量與信貸數量等各項指標來檢視，大陸實體經濟現況已經是從低速到低迷，這個狀態若持續發展下去將不利於政府施政穩定，為此大陸官方也開始有所擔心，而更重要的是，上海自由貿易試驗區是大陸高層經濟施政的重點項目，近來因為總體經濟的不振，使得上海自貿區的發展進程亦隨之延宕，特別是金融產業的觀望氣氛濃厚，改革與發展正是上海自貿區的發展重點，如今所推出的「滬港通」將可為上海自貿區的金融改革帶來更多的機會。

參、結論

當前中國大陸經濟正在進行結構重整的階段，習近平、李克強等中共領導人透過貨幣緊縮與整理財政的方式來收縮過往過度膨脹的經濟泡沫，但是面對政治權力集中的過程，統治者需要相對穩定的經濟環境才能夠獲得必要的支持，如此一來則出現了兩難命題：過往大陸經濟發展惡化了所得分配，生產要素貢獻程度也日趨下降，為此必須要改變經濟發展模式，但這將會使得經濟成長減速，然而習近平的權力競逐需要民眾支持，不能因經濟欠佳而導致民怨出現，如此一來，不改不行，改了又可能為人批評，那麼該如何尋找一個適當的對策？這便成為中共當局的重要任務，而就目前各種政策方向來看，「自由化」則是其主要的方向。

如何透過自由化的做法來滿足上述兩難命題？就「滬港通」的做法來看，透過開放部分資本市場，引入境外資本、帶動股市買氣，以此來創造大陸資本市場的活絡氛圍，特別是2013年，由於政府改變經濟發展模式與總體經濟不振所影響，上海股市的表現不佳，其總體成長較2012年下降了6.75%，這種表現在亞洲各國的資本市場中可算是敬陪末座。然而在「滬港通」等一連串利多

消息刺激之下，近來上海股市的表現突飛猛進，更帶動了 A 股的交易熱度，雖然這一波的股市表現與實體經濟現況有所出入，但股市熱度的現象若是能夠持續，則可能引發民間消費與廠商投資，如此則亦可能為經濟成長注入新的活水頭。

除了對上海股市提供刺激成長的因素之外，「滬港通」也透過連結香港資本市場的方式向國際再次重申人民幣國際化的戰略進程，這個開放的作為也確保了香港金融產業未來發展的機遇，同時透過利益分享的方式與香港資產階級強化連結，確保未來香港對於中國大陸經濟之間的依賴關係。

綜觀「滬港通」的制度設計，其所屬於「金融產業自由化」的範疇，這是大陸經濟改革中的重要命題，牽涉到資本供給與財富分配等兩個重要的領域，前者屬於生產要素的經濟行為，後者屬於社會公平的社會行為，而「滬港通」藉助境外資金挹注與資金交易平臺的搭建，透過直接金融的方式降低資本要素分配的交易成本，讓生產要素分配更加合理，可以有效的改革金融體制，同時創造民眾資本交易所得，可以算是一舉兩得的難得之舉，但「滬港通」是否能夠有助於財富的公平分配？參考他國經驗以及大陸當前政經環境，恐怕前景不甚樂觀。

「滬港通」所帶來的效應雖然還在醞釀之中，但鑑於國際資本需要更多的投資管道，以及大陸 A 股市場價值長期低估的兩個因素，「滬港通」對於大陸資本市場所產生的影響將會越來越大，再加上，當前大陸銀行緊縮信用，致使企業資金借貸出現問題，由於政府無意擴大投資，廠商取得資金的管道勢必從間接金融轉換到直接金融，因此大陸有動機進一步開放其資本帳，未來引入境外資本挹注中國經濟的個案將會越來越多。

更重要的是，鑑於上海自由貿易實驗區為習近平、李克強等領導人高度重視的經濟施政，執行成效至關重要，「滬港通」的啟動將可有助於活化上海金融市場，姑且不論其未來影響，但從政治的角度來看，「滬港通」無疑是正確的符合當前政治環境的氣氛。

最後，當海外資金可以藉香港資本市場循著「滬港通」路徑而進入大陸 A 股市場進行投資時，那麼這對於臺灣經濟的影響會是什麼？短期內，或許因為外資對於大陸 A 股市場投資標的陌生而不至於對我方產生資金排擠的影響，但是長期發展下來，影響將會日益顯著，再加上受到兩岸服務貿易協議尚未生效的影響，臺灣 RQFII 所能使用的 1,000 億元人民幣額度無法正式使用，其結果則有可能將會造成臺灣股市資金外流以及外資減少挹注等問題。

《中華人民共和國反間諜法》評析

An Assessment of Counterespionage Law of the PRC

黃秋龍 (Huang, Chiu-Lung) *

本刊研究員

壹、前言

中國大陸第十二屆「全國人民代表大會」常務委員會第十一次會議，於今（2014）年11月1日，通過《中華人民共和國反間諜法》（下稱《反間諜法》），同日「中華人民共和國」主席習近平發布第十六號令，該法自公布日起施行。《反間諜法》係取代原《中華人民共和國國家安全法》（下稱《國安法》）名稱過於抽象，而將原《國安法》具體之反間諜工作內容予以正名為《反間諜法》。由於該法不僅補充《中華人民共和國刑法》（下稱《刑法》）有關處罰間諜罪的行為樣態，將廣泛涉及在大陸境內外的相關行為活動是否可能觸犯間諜罪；同時，《反間諜法》又具有程序法的實踐意涵，具體規範大陸國家安全機關反間諜職權與課責。因此，國人在大陸活動，為避免誤觸間諜罪，並確保人身自由、財產權益，甚至懂得如何尋求救濟或補償，乃必要對《反間諜法》有所瞭解。尤其未來大陸反間諜工作與國家安全機關運作關係，都會衝擊大陸《刑法》、《刑事訴訟法》、《行政強制法》、《行政處罰法》等不同法律的協調與適法性。因此，更需要進一步認識《反間諜法》。

* 作者兼為國防大學政治作戰學院政治學系、元智大學社會暨政策科學系兼任副教授

貳、《反間諜法》的主要內容與作用

《反間諜法》共計 5 章 40 條，第一章總則，刪除黨的領導與意識形態色彩，以彰顯「依法治國」趨勢。故而，第一條開宗明義揭示：「為了防範、制止和懲治間諜行為，維護國家安全，根據憲法，制定本法。」乃將該法《草案》第一條「打擊間諜行為」修訂為「懲治間諜行為」，刪除《草案》原「保衛中華人民共和國人民民主專政的政權和社會主義制度，保障改革開放和社會主義現代化建設的順利進行」。第二條反間諜工作「堅持中央統一領導」原則，取代《草案》原「堅持中國共產黨的領導」。第三條規範國家安全機關運作關係，「國家安全機關是反間諜工作的主管機關。公安、保密行政管理等其他有關部門和軍隊有關部門按照職責分工，密切配合，……」第六條規定適用對象「境外機構、組織、個人實施或者指使、資助他人實施的，或者境內組織、個人與境外機構、組織、個人相勾結實施的危害中華人民共和國國家安全的間諜行為，都必須受到法律追究。」

第二章說明「國家安全機關在反間諜工作中的職權」，包括准用法定與特殊程序：「第八條 國家安全機關在反間諜工作中依法行使偵查、拘留、預審和執行逮捕以及法律規定的其他職權。」；「第九條 國家安全機關的工作人員依法執行任務時，經出示相應證件，有權查驗中國公民或者境外人員的身分證明；向有關組織和人員調查、詢問有關情況。」；「第十條 ……依照規定出示相應證件，可以進入限制進入的有關地區、場所、單位；查閱或者調取有關的檔案、資料、物品。」當面臨依法執行緊急任務時，依據「第十一條……可以優先乘坐公共交通工具，遇交通阻礙時，優先通行。……可以優先使用或者依法徵用機關、團體、企業事業組織和個人的交通工具、通信工具、場地和建築物，必要時，可以設置相關工作場所和設備、設施，任務完成後應當及時歸還或者恢復原狀，並依照規定支付相應費用，或者恢復原狀；……。」反間諜工作中的職權，包括：「第十二條……經過嚴格的批准手續，可以採取技術偵查措施。第十三條……，可以依照規定查驗有關組織和個人的電子通信工具、器材等設備、設施。……責令其整改或者指導其整改；……不符合要求的，可以予以查封、扣押。……在危害國家安全的情形消除後，國家安全機關應當及時解除查封、扣押。第十四條 國家安全機關因反間諜工作需要，……可以提請海關、邊防等檢查機關對有關人員和資料、器材免檢。……第十五條 國家安全機關對與間諜行為有關的工具和其他財物，以及用於資助間諜行為的資金、場所、物資，

……，可以依法查封、扣押、凍結。第十六條……會同有關部門制定反間諜技術防範標準，指導有關部門落實反間諜技術防範措施，對存在隱患的部門，經過嚴格的批准手續，可以進行反間諜技術防範檢查和檢測。」上揭准用法定與特殊、緊急程序，以及反間諜工作的職權擴張，由於廣泛涉及在大陸境內外的相關行為與活動，可能更因此易於陷入反間諜工作範疇。

第三章規定「公民和組織的義務和權利」，包括機關、團體和其他組織應行維護國家安全教育，動員、組織人員防範、制止間諜行為（第十九條），應當為國家安全工作提供便利條件或者其他協助（第二十條）。發現間諜行為，應及時向國家安全機關報告；向公安機關等其他國家機關、組織報告的，……應當立即移送國家安全機關處理。（第二十一條），國家安全機關調查間諜行為、蒐集證據時，應當如實提供，不得拒絕（第二十二條）。應當保守知悉的反間諜國家秘密（第二十三條），不得非法持有國家秘密文件、資料和其他物品（第二十四條）；不得非法持有、使用間諜活動特殊需要的專用間諜器材（竊聽、竊照等）（第二十五條）。對國家安全機關及其工作人員超越、濫用職權和違法行為，有權提出檢舉、控告。……並將處理結果及時告知檢舉人、控告人。……依法檢舉、控告的個人和組織，任何個人和組織不得壓制和打擊報復（第二十六條）。

第四章「法律責任」包括刑事責任與行政處分，對境內外機構、組織、個人構成間諜行為犯罪者，依法追究刑事責任（第二十七條）；相對的，仍採自首從寬與戴罪立功原則（第二十七第二款、第二十八條）。拒絕配合間諜犯罪行為調查或阻礙執法任務者，洩露反間諜工作國家秘密者，可採行政拘留，或依照刑法有關規定處罰（第二十九、三十、三十一條）。違反第二十四、五條規定者，可進行搜查、予以沒收、行政拘留、限期離境或驅逐出境，依法追究刑事責任（第三十二、三、四條）。本章還特別對不服行政處罰、行政強制措施決定，可採取救濟（第三十五條），並規範沒收財物一律需上繳國庫，或者移送司法機關依法處理（第三十六條）；相對的，也對國家安全機關工作人員濫用職權、怠忽職守、徇私舞弊，非法拘禁、刑訊逼供、暴力取證，進行課責（第三十七條）。

第五章「附則」說明間諜行為：（一）間諜組織及其代理人實施或者指使、資助他人實施，或者境內外機構、組織、個人與其相勾結實施的危害中華人民共和國國家安全的活動；（二）參加間諜組織或者接受間諜組織及其代理人的任務的；（三）間諜組織及其代理人以外的其他境外機構、組織、個人實施或者指使、資助他人實施，或者境內機構、組織、個人與其相勾結實施的竊取、刺

探、收買或者非法提供國家秘密或者情報，或者策動、引誘、收買國家工作人員叛變的活動；（四）為敵人指示攻擊目標的；（五）進行其他間諜活動的（第三十八條）。為履行防範、制止和打擊其他危害國家安全行為職責，可適用本法規定（第三十九條）。

參、對《反間諜法》的進一步認識

一、與《刑法》、《國安法》存在延續性

大陸《刑法》對觸犯間諜罪，依情節輕重可處三年以上到無期徒刑（第一百一十條）；境外間諜罪，最重可處無期徒刑（第一百一十一條）。《反間諜法》雖係特別法，事實上仍與《刑法》等相關法律銜接，並有利於今後反間諜工作的開展。《反間諜法》第六條，乃在上揭《刑法》與原《國安法》第四條的基礎上規定境內外機構、組織、個人，凡觸犯間諜行為，都必須受到法律追究。顯然，大陸已充分意識到新型態的間諜威脅，不僅因為境外國際非政府組織與境內社會相關機構，存在隱患而衍生出間諜行為與可能危害。而且，還必須增訂國家安全機關，會同有關部門制定反間諜技術防範標準，針對上揭存在隱患的部門，經嚴格批准而進行反間諜技術防範檢查和檢測。

因此，《反間諜法》保留原《國安法》中涉及反間諜工作的內容，將條文中關於國家安全機關履行「國家安全工作」職責，修改為「反間諜工作」，相關條款也一併進行文字調整。其所指稱之「間諜行為」，即係從原《國安法》第四條「……本法所稱危害國家安全的行為，……（一）陰謀顛覆政府，分裂國家，推翻社會主義制度的；（二）參加間諜組織或者接受間諜組織及其代理人的任務的；（三）竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密的；（四）策動、勾引、收買國家工作人員叛變的；（五）進行危害國家安全的其他破壞活動的。」內容調整而來。同時，兩者之延續性，也呈現在《反間諜法》「附則」第三十九條規定：「國家安全機關、公安機關依照法律、行政法規和國家有關規定，履行防範、制止和懲治其他危害國家安全行為的職責，適用本法的有關規定。」此主要考慮，乃係《國安法》除了規定國家安全機關履行反間諜工作職責外，還包括國家安全機關、公安機關防範、制止和懲治敵對勢力、分裂勢力等其他危害國家安全行為的職權，為了避免將《國安法》修改為《反間諜法》後出現法律真空，確保國家安全機關、公安機關的工作職責以及行政法規不缺失、執法有依

據，《反間諜法》「附則」乃做出上述規定。

二、《反間諜法》旨在穩定國家安全機關運作關係

《反間諜法》顯然顧慮到反間諜工作，除了依靠國家安全機關履行職責外，還必須進行跨部門的協調配合。從而，明確賦權國家安全機關是反間諜工作主管機關之外，也規定公安、保密行政管理、軍隊等其他有關部門，必須按照職責分工密切配合，依法做好反間諜工作。同時，還增訂國家安全機關，會同有關部門制定反間諜技術防範標準，對存在隱患的部門，例如黨政涉外、軍事、安全機關，以及國際非政府組織與社會相關機構，經嚴格批准而進行反間諜技術防範檢查和檢測。《反間諜法》不僅說明大陸計劃將過於抽象的《國安法》，具體化為《反間諜法》，也在將反間諜工作提升為法律層次。事實上，原本《國安法》即係以反間諜為主要內容，《反間諜法》仍將其做原則性延續，其各章規定也在把《國安法》更為明確、法制化。顯然，《反間諜法》係以穩定國家安全機關運作關係與國家職能空間為其修法精神，是在表現法制的安定性，並不在於改弦易轍，對國家安全機關組織再造。

「全國人大」在「關於修訂《中華人民共和國國家安全法》的說明」，宣稱：「是將《國家安全法》的名稱修改為《反間諜法》」。由此觀之，《反間諜法》係一種特別刑事法，雖然同時具有規範刑事處罰與行政處分的實體、程序內容，卻未指涉或規範中共「中央國家安全委員會」之相關運作與決策過程。然而，依此經驗值與論理性看來，未來有關國家安全範疇之立法，亦將朝向具體、明確化。相對的，對於涉及抽象性的國家安全法益，仍以「國家安全」做為立法名稱，將來都不會輕易使用。然而，《反間諜法》規定「機關、團體和其他組織應行維護國家安全教育」，卻給予大陸以「國家安全」為名，廣泛涉入各階層日常生活。其中，大陸強力在香港推動德育及國民教育科的政策，即可能將「國家安全」以條文內化於《香港特別行政區基本法》。可見，《反間諜法》形式上固然刪除黨的領導與意識形態色彩，卻仍不失其黨國（Party state）體制的實質屬性。

三、凸顯反間諜工作必須「依法治國」之迫切性

《反間諜法》之所以欲將1994年6月4日國務院令第157號發布施行的《國家安全法實施細則》（下稱《細則》），有關國家安全機關開展反間諜工作需採之措施，上升為法律層次，主要原因係藉以將該行政措施提升到「有法可依」，減少為人詬病之諸種弊端。由於，《細則》對國家安全機關實施查封、扣押、凍結等措施，在2012年1月1日《行政強制法》施行後，按照其關於凍

結存款、匯款等強制措施應當由法律設定的規範，國家安全機關必須停止《細則》之適用。為確保國家安全機關正常行使上述職權，有利於反間諜工作順利開展，故《反間諜法》規定：查驗中發現可能危害國家安全的，由國家安全機關責令其整改或者指導其整改，拒絕整改或者整改後仍不符合要求的，可以予以查封、扣押（第十三條）；對用於間諜行為的工具和其他財物，以及用於資助間諜行為的資金、場所、物資，……，可以依法查封、扣押、凍結（第十五條）；隱藏、轉移、變賣、損毀國家安全機關依法查封、扣押、凍結的財物，或者明知是間諜活動的涉案財物而窩藏、轉移、收購、代為銷售或者以其他方法掩飾、隱瞞的，由國家安全機關追回。構成犯罪的，依法追究刑事責任。（第三十三條）；沒收財物一律需上繳國庫，或者移送司法機關依法處理（第三十六條）。前揭職權行使攸關人身自由、財產權益等法益，為避免出現《反間諜法》第三十七條諸項弊端，故有必要對安全機關職權加以課責。

中共「十八屆三中全會」後，習近平曾提出「推進國家治理體系和治理能力現代化」，即被標誌成未來大陸的「第五個現代化」。其中「國家治理」（Governance）之所以不同於「國家統治」（Government）觀念，主要係指賴以完成國家治理的組織體系和制度體系設計，在思維和精神上要有現代屬性。進而，治理能力便可從認識論和方法論層面進行細分，要求執政者不僅要建立現代思維，還要有現代化以及與時俱進的手段和措施。從而，大陸官方為遂行反間諜工作，必然要探索創新治理方式和治理手段，此亦係觀察「十八屆四中全會」全面推進「依法治國」的重要指標。

四、大陸已意識到新型態間諜威脅

固然，從「間諜行為」文字規定看來，似乎以實體層面為主要範圍。事實上，就「進行其他間諜活動」、「其他危害國家安全行為」規定看來，已經足以對新型態間諜威脅有所適用。例如，大陸已經發生多起的重大暴力恐怖襲擊事件，及其相關內容的傳播效應，以及西方勢力、商業、網路間諜的新型態滲透，甚至可能伴隨日益嚴重的跨境犯罪危害等後果，都可適用「其他間諜活動」、「其他危害國家安全行為」來認定。基此，針對新型態間諜威脅，大陸「國家互聯網信息辦公室」副主任王秀軍，即曾指出：「現在，境外敵對勢力將互聯網作為對我滲透破壞的主渠道，以『網絡自由』為名，不斷對我攻擊污衊、造謠生事，試圖破壞我國社會穩定和國家安全；一些人出於政治或商業利益炒作熱點敏感問題，甚至進行違法犯罪活動；互聯網新技術被一些人作為新的傳播工具，大肆散布違法有害信息。」

網路虛擬世界，被列為繼海、陸、空、太空之後的第五大空間，它既是對現實社會的挑戰也是延伸，更成為大陸「國家核心利益」。特別是軍事與網路安全領域，涉及太平洋與遠洋戰略的反介入/區域阻絕戰略（Anti-access/area denial strategy, 2A/AD）。一方面反介入能力，旨在反制外/美國勢力介入臺海問題，以遏阻大陸分離主義運動，並維護內部安定與主權完整之傳統安全。再者，區域阻絕能力主要在排除南海航行問題，鞏固國際貿易與戰略性資源輸送安全，以確保大陸第二世代的經濟發展與體制改革。此係大陸軍事、外交、安全部門，尤其是海軍必須承擔的「國家」核心利益與非傳統安全任務。然而，卻與美國區域安全認知有所差距，此亦係彼此戰略關係不確定與互信不足之根本因素。同時，這些部門又存在著間諜行為之隱患，而成為大陸新興憂患意識，從而更有賴反間諜工作法制化以為因應。

顯然，反間諜工作必然向網路安全進行擴張審查，所涉領域亦非僅針對危害性資訊，還包括科技設備、商業運營、國家機密和公民個人資訊等等，與經濟利益、社會發展相關領域的安全。這種轉變，可見諸王秀軍所指：「網絡安全包括意識形態安全、數據安全、技術安全、應用安全、資本安全、渠道安全等方面，其中既涉及網絡安全防護的目標對象，也反映維護網絡安全的手段途徑。」雖然，大陸官方有計畫的提高反間諜工作，然而大陸社會卻依然缺乏反間諜意識，很容易為外國間諜所滲透利用。這對中共政權統治的合理性，構成根本性的挑戰。

例如，今年5月大陸「國家安全部」稱在廣東省破獲一起涉外間諜案，間諜李某蒐集大陸軍事秘密，被判處有期徒刑10年，另有超過50人被策反。李某在南方沿海城市打工，2011年5月間，有一自稱「飛哥」者，透過騰訊網（www.QQ.com）請求加他為好友。「飛哥」隨後施以金錢誘惑，讓李某向大陸圖書館訂購僅限境內專業人員才得訂閱之軍事類書刊，並對重要軍事基地進行長期定點定時觀察。自2007年以來，「飛哥」利用「網上書店」、軍事愛好者網站等網路管道，在廣東省「策反」運用12人，在全大陸更有二十多個省市40名大陸人員被「飛哥」所「策反」運用。可見，境內外間諜行為之隱患，已成為新型態間諜威脅。甚至，與美國產生直接衝突。包括美國司法部曾於今年5月19日，公開指控5名大陸軍方駭客入侵美國商業公司、核電廠以及向勞工組織進行間諜活動，以謀取商業利益，成為美國官方首次公開就所謂的網路犯罪指控外國官員。報載大陸政府隨即要求其國有企業，斷絕與美國諮詢公司之間的聯繫。此報復行動，所針對之目標包括麥肯錫（McKinsey & Company）、波

士頓諮詢集團（Boston Consulting Group）等公司，其原因在於擔心這些公司向美國政府提供貿易機密。換言之，正因為可能存在境內外間諜行為之隱患，而使得大陸官方做出報復性反應。

肆、結語

《反間諜法》不僅影響未來大陸反間諜工作特點，國家安全機關運作關係與職能空間，衝擊不同法律的協調與適法性。而且，更加凸顯反間諜工作必須「依法治國」之迫切性，包括對財物、行政拘留處分之弊端與救濟，以及國家安全工作人員行為，都必須提升到《反間諜法》之法律層面加以規範。大陸研擬該法，是在表現法制的安定性，並不在於對國家安全機關組織改弦易轍。未來有關國家安全範疇之立法，亦將朝向具體、明確化。涉及抽象性的國家安全法益，或將以「國家安全」條文化，修訂於相關法令內。

《反間諜法》與《國安法》之間，不僅存在延續性，其就間諜行為之界定，亦足以對新型態間諜威脅有所適用。由於該法廣泛涉及在大陸境內外的相關行為與活動，可能更因此易於陷入反間諜工作範疇，甚至影響人身自由、財產權益。同時，大陸正興起以網路空間論述「國家核心利益」話語權，指陳境內外網路間諜隱患，必然會與美國利益發生衝突，此不僅是美「中」經貿磨擦與衝突的潛在變數，亦將成為未來國際政治經濟新興議題。

「九合一選舉」後中國大陸對臺政策觀察

An Observation of China's Taiwan Policy after 9-in-1 Local Elections

鄭仁智 (Cheng, Jen-Chih)

本刊研究員

壹、前言

今（2014）年11月29日，國內「九合一選舉」結果，在六都及縣市長部分，國民黨獲得4,990,677票，得票率40.70%，獲得6個席次；民進黨獲得5,830,106票，得票率47.55%，獲得13個席次；無黨籍獲得1,434,851票，得票率11.70%，獲得3個席次。由於選舉結果與各界選前評估落差極大，面對此一「藍消綠長」政治版圖重組的局勢，中國大陸官方及涉臺學者，亦提出不同的評論及解讀。

「九合一選舉」結果，已讓藍綠政治版圖發生極大變化，並可能在相當程度上影響現有兩岸關係的進程及節奏，甚而影響大陸未來對臺工作政策走向，攸關臺灣未來發展，成為各界關注焦點。

貳、大陸對選舉結果之解讀

「九合一選舉」前，不論大陸官方及涉臺學者即口徑一致，清楚將這之選舉定調為地方選舉，對於選舉結果又刻意採取淡化及冷處理作為，究竟大陸官方及涉臺學者是如何解讀「九合一選舉」，其間所傳達之訊息及意涵為何，大致可由以下幾個面向看出端倪：

一、將「九合一選舉」定調為地方選舉

11 月 26 日，大陸國臺辦發言人馬曉光於例行記者會表明，「關於臺灣的選舉，我們始終認為，這是臺灣島內的事，我們不予以評論，也不會對特定候選人發表評論」，即清楚定調「九合一選舉」為地方選舉，不願多所評論。另選前大陸不論是《人民日報》或《新華社》等黨媒或官媒，對於「九合一選舉」均採取淡化或冷處理的態度，選後前述黨媒或官媒，亦都僅有小篇幅報導，大陸官方之一貫立場即是不願對臺灣內部選舉多所評論，以免激化選情，適得其反。

二、民進黨勝選與兩岸政策無關

大陸涉臺學者對於民進黨於「九合一選舉」的勝選，大致歸因於國民黨執政不力、臺灣民眾對現狀的不滿等狀況，與國民黨或民進黨的兩岸政策無關。其所持理由為，「九合一選舉」為地方基層選舉，與兩岸關係無太大關聯；另臺灣目前正處於政治重組、社會激化、世代變遷的年代，貧富差距不斷擴大，「三中一青」（中小企業、中低階層、中南部民眾、臺灣青年）對失業狀況、薪資低落、高房價的苦悶，完全反映在選票上，才是國民黨慘敗、民進黨勝選的主因。

三、民進黨能否於 2016 年總統大選勝出尚難論斷

「九合一選舉」，民進黨在六都及縣市長部分，獲得 13 個席次，使得黨主席蔡英文氣勢如虹，衍然成為民進黨角逐 2016 年總統大位的當然候選人。反觀國民黨則因執政不力，傷害藍營支持者及臺灣民眾的心，於選戰中潰不成軍。大陸涉臺學者認為，「九合一選舉」雖然民進黨獲得壓倒性勝利，並不代表於 2016 年總統大選即可高枕無憂，因為僅以地方選舉結果，論斷 2016 年何黨會勝出，為時尚早。因為「九合一選舉」並未涉及兩岸因素，至總統大選時，兩岸議題才是民進黨最大的挑戰，屆時若民進黨的兩岸政策依然模糊不清，臺灣民眾是否仍會給予支持，則有待觀察。

參、選後大陸對臺政策走向

於瞭解大陸官方及涉臺學者對「九合一選舉」之定調後，大致可具體勾勒出「九合一選舉」後大陸對臺政策走向如下：

一、對臺基本政策方針不變

選前，大陸國臺辦發言人馬曉光於 11 月 26 日例行記者會表示，「九二共識」的核心就是，海峽兩岸各自以口頭方式均表示堅持「一個中國」的原則。大陸所關注的是，兩岸關係持續穩定發展，而「九二共識」是兩岸關係和平發

展的政治基礎。

選後，大陸國臺辦發言人馬曉光於 11 月 30 日例行記者會回應記者發問時表示，「我們注意到這次選舉的結果。希望兩岸同胞珍惜兩岸關係來之不易的成果，共同維護並繼續推動兩岸關係發展。」；大陸官方智庫「中國社會科學院」臺灣研究所所長周志懷亦表示，「雖然國民黨潰敗，但這不是 2016 大選，大陸仍會按既定的對臺方針，推動兩岸關係和平發展。」不論從大陸官方或涉臺學者所傳達的訊息均可清楚看出，大陸對臺基本政策方針並不會因此次渠等所定調的「地方選舉」結果而有所改變。

事實上，大陸國臺辦主任張志軍，曾於 2014 年 9 月出版的《求是》雜誌第 18 期發表名為〈努力推動兩岸關係和平發展成為不可阻擋的歷史潮流—學習習近平總書記關於對臺工作的重要論述〉專文，彙整習近平對臺工作重要政策指示時，即清楚闡述：(一) 共圓中華民族偉大復興的中國夢；(二) 努力推動兩岸關係和平發展；(三) 宣導「兩岸一家親」的理念；(四) 為破解兩岸固有政治分歧逐步創造有利條件；(五) 深化兩岸經濟合作，同臺灣同胞分享大陸發展機遇；(六) 增進兩岸同胞互信，加強青少年交流六大主軸仍是大陸對臺工作的重要政策方針。於文中張志軍更明白轉達習近平的指示強調，兩岸雙方要鞏固堅持「九二共識」、反對「臺獨」的共同基礎，深化維護「一個中國」框架的共同認知，這個基礎是兩岸關係之錨。

綜上所述，堅持「九二共識」、反對「臺獨」、維護「一中框架」係當前大陸對臺的基本政策，不可能改變，其中尤以「九二共識」是兩岸交往的基礎，係大陸堅持的底線。

二、深化「三中一青」工作

「九合一選舉」，不僅讓臺灣各候選人見識到新世代網路傳播的力量，亦讓大陸見識到臺灣青年學子透過網路串聯各項選舉資訊，從而發揮網路影響力，對選舉產生關鍵性的作用。此一新世代的演變，勢將讓中共重新思考如何透過網路互動及宣傳，以增進臺灣青年學子對中國大陸的認識，藉以拉近與臺灣青年的思想及感情。

對此，上海東亞研究所所長章念馳於選後亦清楚點出，這兩年臺灣民意發生很大變化，這次選戰是提供大陸瞭解臺灣很好的機會。他指出，根據選舉結果來看，現在已經不能用過去長期的藍綠對決來看待，且世代交替起了很大的作用，年輕人有很多新的想法。且據章念馳的觀察，這一代臺灣年輕人是 20 年前李登輝推動「臺灣主體」的產物，沒有在「一個中國」的印象中長大，所以

跟臺灣前幾代不同，這些年輕人的想法，很值得大陸好好地研究。

回顧今年「318 學運」後，兩岸交流氣氛頓時降溫，而後大陸對臺政策的重點工作開始作出調整，推出所謂的「三中一青」（中小企業、中低階層、中南部民眾、臺灣青年）政策，此次「九合一選舉」結果，更加凸顯青年工作的重要性，預料大陸未來對於強化瞭解臺灣中小企業、中低階層、中南部民眾和臺灣青年的思想與感情，並對「三中一青」特別照顧及交流之基調，將更為積極進行。

三、持續對臺經貿及協商工作

「九合一選舉」國民黨雖然輸掉地方政權，但仍保有中央政權，因而，於 2016 年總統大選前，大陸對臺經貿談判之對口仍為國民黨政府，預料相關經貿談判及協商工作，將按既定行程進行。

目前已知，12 月間，兩岸將展開密集協商與交流，包括大陸海協會會長陳德銘訪臺、大陸國務院前副總理曾培炎將率領代表團來臺參加「兩岸企業家峰會」；12 月中旬，《兩岸貨貿協議》談判亦將在北京進行技術性議題會談，緊接著陸客來臺中轉事宜、第 10 輪貨貿談判亦已排上協商日程，不排除在年底前舉行，預料兩岸經貿交流及相關協商作為，大陸對臺仍將採取政經分離，持續加強互動，不受此次「九合一選舉」影響。

惟因國民黨敗選，《兩岸服貿協議》及《兩岸協議監督條例》欲在立法院通過恐更加困難，大陸是否因此對兩岸後續協商持敷衍態度，值得觀察。

四、與國民、民進兩黨平衡交往以因應未來總統大選

民進黨於此次「九合一選舉」中大勝，使得民進黨領導階層普遍認為，臺灣民意及臺灣社會已出現支持政黨輪替氛圍，一旦民進黨在 2016 年順利執政，由於民進黨與大陸之間毫無互信基礎，在民進黨不接受「九二共識」、不放棄《臺獨黨綱》的前提下，勢必會對兩岸關係互動造成一定程度的衝擊。

然此次「九合一選舉」被外界視為 2016 年總統大選的前哨戰，國民黨此役大敗，給予民進黨極大的鼓舞作用，大陸對於此一局勢，勢必逐步調整其部署作為，認真評估蔡英文於 2016 年當選總統之可能性，進而採取與國民、民進兩黨平衡交往策略，並可能援引陳水扁執政時期之「聽其言、觀其行」政策。

五、視民進黨執政縣市對大陸友善程度實施差別交流

民進黨籍縣市長當選人與墨綠的新科臺北市長柯文哲，對於「九二共識」的否定一如以往，甚至柯文哲還表示「不知道『九二共識』是什麼」，研判於 2016 年總統大選前，大陸將視民進黨執政縣市對大陸的友善程度實施差別交

流。對於展現友善態度，願意交流的縣市，維持國民黨執政時期的熱度，繼續交流；對於堅持《臺獨黨綱》，不友善之縣市，採取冷落的態度，甚至中止交流。並且採取更富彈性的作法，避開「反中」情緒高漲的地方政府，轉而強化對民間的交流，讓臺灣民眾直接感受與大陸交流往來的利弊得失。

以臺北市與上海市的城市交流為例，「九合一選舉」甫結束，原定 12 月 4 日來臺訪問的上海新聞媒體訪問團，12 月 1 日即以團長上海新聞辦主任朱雷臨時有要務為由，取消來臺行。據傳，可能還有其他上海團將調整近日來訪行程。雖柯文哲當選時即公開宣布，與上海市的城市交流將秉持「馬照跑、舞照跳」原則，然因柯文哲「不知道『九二共識』是什麼」的論調，造成大陸來臺訪問團諸多考慮，只好暫停訪問活動，靜觀情勢變化。

肆、結語

「九合一選舉」國民黨大敗，讓自 2008 年平順發展的兩岸關係埋下變數，面對此一選舉結果，大陸雖不樂見，但亦不得不接受。然就總體而言，大陸對臺政策在短期內，甚至在 2016 年總統選舉前，都不至於有太大改變，唯一可能發生變化的是，大陸將視民進黨執政縣市對大陸的友善程度實施差別交流，希冀藉此方式來改變臺灣民意。誠如大陸國臺辦發言人馬曉光針對「九合一選舉」結果表示，「希望兩岸同胞珍惜兩岸關係來之不易的成果，共同維護並繼續推動兩岸關係發展。」由馬曉光之表態可看出，大陸方面相當珍惜兩岸關係發展現有的成果，只要不觸及大陸所堅持的「九二共識」、反對「臺獨」等紅線，預料大陸仍會尊重臺灣現有的制度和臺灣民眾的生活，對臺政策不致大幅改變。

318 學運後中共對臺政策變化之研究

A Study of the Changes of China's Taiwan Policy
after 318 Sunflower Student Movement

范世平 (Pan, Shi-Ping)

國立臺灣師範大學政治學研究所教授

摘要

「318 學運」是臺灣首次針對兩岸關係議題所發動的學生運動。除因占領立法院而引發國際關注外，也顯示年輕族群對於《兩岸服貿協議》的憂慮；更凸顯 2008 年以來兩岸關係的迅速發展，並非所有民眾都樂見。這場學運打亂了北京對臺工作的原本規劃，讓其體認到必須調整對臺思路；而大陸也擔心這場公民運動背後的臺獨意涵，並憂慮此運動對國際之影響。而中共除展現軟硬兩手的因應策略外，更加重視民進黨的「中國政策」走向。另一方面，張志軍在 6 月 25 日，成為第一位來臺訪問的國臺辦主任。他此行雖刻意迴避政治議題，卻仍面臨不斷抗爭；而其來臺主要目的在於對內宣傳，故「形式大於實質」。基本上，張志軍訪臺後中共對臺將是「溫而不熱」，但立場日趨強硬。

關鍵詞：中共對臺政策、兩岸關係、318 學運、張志軍訪臺

壹、前言

所謂「318 學運」是指 2014 年 3 月 18 日開始，以臺灣大學生為主所發起的一項占領立法院行動，以及之後所引發的一連串社會運動，目的在於阻止立法院通過《海峽兩岸服務貿易協議》（以下簡稱《服貿協議》）的審查。因此，這場學運對於中共對臺政策與兩岸關係都造成相當重要的影響。另一方面，大陸國臺辦主任張志軍在 6 月 25 日來臺訪問，他不但是第一位來臺訪問的國臺辦主任，更是在 318 學運發生後訪臺的中共最高層級官員，因此對於兩岸關係也具有重要之意義。

貳、318 學運的發展歷程

318 學運的發展過程，經歷了不同的階段，對於這場運動都產生直接而具體之影響。

一、兩岸《服貿協議》成為問題癥結

2010 年 6 月 29 日，兩岸簽署了類似自由貿易協定的《海峽兩岸經濟合作架構協議》（ECFA），依據該協議第 4 條有關「服務貿易」的規定，2013 年 6 月 21 日，兩岸簽署完成《服貿協議》。¹

由於反對黨與部分輿論認為兩岸在進行此一談判過程中過於保密，欠缺資訊公開而淪為「黑箱作業」。加上臺灣服務業多屬於中小企業，他們要前往大陸投資不容易，卻反而擔心大陸的國營企業可能進入臺灣，甚至進行併購，將造成臺灣服務業的災難，因此對於《服貿協議》有一種「未蒙其利，先受其害」的高度憂慮。另一方面，服務業提供臺灣近六成的就業機會，使得一般民眾對於《服貿協議》也憂心忡忡，擔心失去工作，或是成為陸企下的臺勞。

二、立法院 30 秒審查引爆爭議

6 月 25 日立法院經過朝野協商的結果，要求《服貿協議》必須經過逐條實質審查且表決後才能夠生效。² 3 月 17 日下午在立法院內政委員會開始進行

¹ 《海峽兩岸服務貿易協議》，2014 年 8 月 12 日下載，《維基百科網站》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%BB%9E%E5%BD%E5%85%A9%E5%B2%B8%E6%9C%8D%E5%8B%99%E8%B2%BF%E6%98%93%E5%8D%94%E8%AD%BD>。

² 《海峽兩岸服務貿易協議》。

《服貿協議》的審查，由於民進黨與臺聯等在野政黨的強力杯葛，使得審查過程衝突不斷。而身為該委員會主席的國民黨籍立法委員張慶忠卻突然指出，由於貿易協議送交立法院審查已經超過 3 個月的期限，而在《服貿協議》審查程序比照行政命令的情況下，根據「立法院職權行使法」中有關審查行政命令之規定，應視《服貿協議》已經完成審查，並且交由院會存查。³ 另一方面，張慶忠在會場極度混亂的情況下，以 30 秒的速度迅速宣布完成《服貿協議》的審查，引發社會輿論的錯愕與批評。⁴

因此，一群在大學與研究所就讀的學生開始透過網路串連，於 18 日 18 時在立法院外舉行「守護民主之夜」晚會，抗議此一草率審查程序；之後有四百多名學生與社運人士趁著立法院駐衛警之不備，衝入立法院內靜坐抗議，之後甚至突破警方的封鎖線占領立法院議場。⁵ 警方曾多次嘗試清除議場內部的學生，但都沒有成功；之後，立法院外開始聚集更多學生，表達對此一行動的支持。這成為中華民國有史以來，首次國會議場遭到民眾占領，各國媒體紛紛報導。

三、政府與抗爭學生互不相讓

基本上，占領立法院議場的行動領導人是以「黑色島國青年陣線」（簡稱黑島青）為主，包括臺灣大學政治研究所研究生林飛帆，清華大學社會研究所研究生陳為廷、魏揚、世新大學社發所研究生陳廷豪等人。至於外圍的支持團體，包括「反黑箱服貿民主陣線」、「公民 1985 行動聯盟」與各個社會運動團體。使得這場運動，逐漸由學生運動，轉變為社會運動。

³ 根據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第五條之規定，「依第四條第三項或第四條之二第二項，受委託簽署協議之機構、民間團體或其他具公益性質之法人，應將協議草案報經委託機關陳報行政院同意，始得簽署」。「協議之內容涉及法律之修正或應以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署後 30 日內報請行政院核轉立法院審議；其內容未涉及法律之修正或無須另以法律定之者，協議辦理機關應於協議簽署後 30 日內報請行政院核定，並送立法院備查，其程序，必要時以機密方式處理」。而根據「立法院職權行使法」第六十條的規定，「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令送達立法院後，應提報立法院會議」，「出席委員對於前項命令，認為有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，如有 15 人以上連署或附議，即交付有關委員會審查」。根據《立法院職權行使法》第六十二條的規定，「行政命令經審查後，發現有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之」，「前條第一項視為已經審查或經審查無前項情形之行政命令，由委員會報請院會存查」，「第一項經通知更正或廢止之命令，原訂頒機關應於二個月內更正或廢止；逾期未為更正或廢止者，該命令失效」。

⁴ 林楠森，「民進黨就服貿將發動全民包圍立法院」（2014 年 3 月 18 日），2014 年 8 月 12 日下載，《BBC 中文網站》，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/03/140318_taiwan_china_service_demonstrate.shtml。

⁵ 威克，「臺灣反《服貿協議》團體占領立法院議事場」（2014 年 3 月 18 日），2014 年 8 月 12 日下載，《BBC 中文網站》，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2014/03/140318_taiwan_demo.shtml。

3月20日學生代表陳為廷提出3項訴求，包括要求立法院院長王金平否定《服貿協議》交由院會存查的正當性、將《服貿協議》退回與中止和大陸的任何經貿協議，要求立法院通過《兩岸協議監督條例》，任何兩岸協議都必須公開檢視。⁶ 22日行政院院長江宜樺前往探視學生，但未回應學生訴求，雙方並無共識。

23日早上總統馬英九召開記者會，強調《服貿協議》好處，並表明學生不應占領立法院議場。此舉引發學生不滿，提出四點要求：召開「公民憲政會議」；在兩岸協議監督法制化前，退回兩岸《服貿協議》不審議；本會期完成兩岸協議監督法制化；朝野立委響應民間訴求，本會期完成《兩岸協定締結條例》立法三讀。⁷ 晚間19時，另一群抗議學生衝至鄰近的行政院大樓，並破窗而入。原本在立法院周邊的學生開始包圍行政院，人數不斷增加；警方為避免影響隔日的交通，從24日零時起展開強制驅離，引發多起激烈的警民衝突，雙方互有掛彩。

四、330大遊行將抗爭拉到最高潮

在抗議學生的召集下，30日於總統府前的凱達格蘭大道上舉行示威遊行，參加者均穿著黑衫。根據主辦單位統計，約有五十萬人參加。⁸

4月1日行政院提出「兩岸訂定協議處理及監督條例草案」，但草案只針對「未來」兩岸協議的簽署，與本次《服貿協議》沒有關聯。4月3日，行政院院會通過該草案。⁹ 由此可見，行政院對於學生的訴求也有若干回應。

4月6日，立法院長王金平親赴議場探視學生，承諾在兩岸協議監督條例草案完成立法之前，不會召集《服貿協議》的相關黨團協商會議。學生則表示感受到王金平釋出的善意，於7日晚間宣布將於10日晚上6時退出議場。學生最後依照承諾完成場地復原，全部退出立法院，整個318學運在歷經24天後正式結束。

⁶ 「臺灣反《服貿協議》學生摘掉立法院牌匾，10多所高校加入」（2014年3月20日），2014年8月12日下載，《觀察者網站》，http://www.guancha.cn/local/2014_03_20_215364_2.shtml。

⁷ 「回應馬總統記者會，林飛帆發言全文」（2014年3月23日），2014年8月12日下載，《蘋果日報網站》，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/politics/20140323/365337/>。

⁸ 「黑潮壯闊，50萬太陽花寫歷史」（2014年3月31日），2014年8月12日下載，《蘋果日報網站》，<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140331/35736222/>。

⁹ 「政院通過兩岸協議監督條例草案」（2014年4月3日），2014年8月12日下載，《中央社網站》，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201404035005-1.aspx>。

參、318 學運對中共對臺政策的意義與影響

2013 年 8 月的 25 萬人「白衫軍」遊行，代表臺灣已進入公民運動時代。但包括洪仲丘案、大埔事件、文林苑案等，都是針對臺灣內部問題。而從 318 學運發生後，顯示公民運動開始轉向兩岸事務。基本上，在 318 學運發生後，北京採取的是靜觀其變的態度，一直到 4 月 9 日國臺辦主任張志軍在博鰲論壇上發表講話，¹⁰ 4 月 16 日國臺辦發言人范麗青在記者會上的回應後，¹¹ 才逐漸看出大陸的態度，也顯示其對臺工作出現新的挑戰。

一、北京體認到必須調整對臺工作思路

大陸沒有想到，《服貿協議》明明是「對臺讓利」，其中臺灣對大陸共有 64 項開放承諾，¹² 而大陸對臺灣則有 80 項開放承諾，卻讓臺灣的 50 萬人為此上街頭，顯示對臺工作必須調整思路。特別是中共對臺始終強調「寄希望於臺灣人民」，其中特別是針對年輕人，但這次大學生卻成為反對兩岸交流的急先鋒。尤其，他們多來自於臺大、政大、清大、交大等名校。

（一）凸顯北京對臺工作的結構性盲點

過去以來，大陸在一年內要舉辦兩岸經貿文化論壇、紫金山峰會、海峽論壇、和平論壇等大型涉臺會議，但這些「菁英活動」，臺灣基層民眾覺得遙遠。但 318 學運後，北京認為對臺工作不能僅針對臺灣的政商名流，而是一般庶民。過去「由上而下」的宣傳模式，面臨新的挑戰。

另一方面，參與這次 318 學運的學生，社運經驗豐富，思維靈活難測，善於網路動員，精於媒體造勢。如果日後兩岸協議都必須面對他們的層層檢驗，則兩岸談判恐進入「沼澤區」。

因此張志軍在 4 月 9 日表示，在兩岸關係發展的大背景下，兩岸關係受益面不均衡，更多是大企業受益，中小企業和基層民眾受益則不明顯。他指出，受益是肯定的，陸方希望透過交流合作，讓兩岸享受更多的和平發展紅利。¹³

¹⁰ 連雋偉、藍孝威，「張志軍：願和太陽花學生對話」（2014 年 4 月 10 日），2014 年 8 月 12 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140410003813-260401>。

¹¹ 羅印沖，「公投或事後磋商，北京都拒絕」（2014 年 4 月 17 日），2014 年 8 月 12 日下載，《旺報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140417000890-260301>。

¹² 「臺灣學生為何占領立法院？」（2014 年 3 月 21 日），2014 年 8 月 12 日下載，《騰訊評論網》，<http://view.news.qq.com/original/intouchtoday/n2739.html>。

¹³ 連雋偉、藍孝威，「張志軍：願和太陽花學生對話」（2014 年 4 月 10 日），2014 年 8 月 12 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140410003813-260401>。

（二）北京憂慮「逢中必反」已深植臺灣社會

基本上，從臺灣與新加坡、紐西蘭所簽署的自由貿易協定來看，既引不起臺灣民眾的關注，也沒有任何抗議。但對於《服貿協議》，瞭解的人雖然不多，只因與大陸有關，就面臨強力反彈。恐怕臺灣人真的對大陸充滿高度的不信任、威脅感與焦慮，加上缺乏自信，以及「恐統」的政治思維凌駕理性的經濟分析，使得反彈四起。而當《服貿協議》被等同於獨厚財團、陸企入侵與貧者越貧時，則北京希望藉由經貿來達成「兩岸同胞一家親」的「以經促政」目標，就困難重重。

二、打亂北京對臺工作的原本規劃

318 學運發生後，原本張志軍希望在 4 月成為首位訪臺的國臺辦主任，可奠定其歷史地位。而他可能在此行宣布兩岸兩會互設辦事機構，有關人道探視權問題的解決方式，進而促使兩岸互設辦事機構的建立，使得兩岸關係更朝向「制度性安排」的方向發展。結果這些規劃都被迫必須延宕。

事實上，此次《服貿協議》遭到強力反彈，加上兩岸協議監督條例仍躺在立法院未完成審查，使得兩岸貨品貿易協議恐怕難在短期內過關。更遑論還有大陸希望簽署的兩岸文化協議與政治協議，都將寸步難行。北京對臺工作強調「先經後政」，如此將使得兩岸長期停滯在經貿階段擺盪，無法跨入政治階段。

三、是否重簽服貿讓北京為難

如果日後立法院逐條審查《服貿協議》，對於條文有所修改，則兩岸勢必要重啟談判。但 3 月 24 日「環球時報」呼籲大陸不能在服貿重談上「讓步」；¹⁴ 26 日國臺辦發言人馬曉光表示，希望臺灣社會也能深切體會大陸民眾的感受，¹⁵ 都顯示陸方的態度。4 月 11 日國臺辦發言人范麗青進一步表示，兩岸已簽協議重談無此先例，「兩岸兩會授權協商和達成協議的權威性，應得到維護」。¹⁶ 16 日范麗青再度表示，「我要提醒大家注意」，《服貿協議》是已簽署的協議，也是兩會獲授權簽署的協議；兩會獲授權協商和所達成協議的權威性，應該得到維

¹⁴ 藍孝威、陳柏廷，「國臺辦：傾聽事實，化解疑慮」（2014 年 4 月 12 日），2014 年 8 月 12 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140412000355-260102>。

¹⁵ 藍孝威、陳柏廷，「國臺辦：傾聽事實，化解疑慮」。

¹⁶ 藍孝威，「國臺辦：若臺灣提出，再研究」（2014 年 4 月 10 日），2014 年 8 月 12 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140412000355-260102>。

護。¹⁷

事實上，北京認為《服貿協議》已經是對臺的重大讓利，要擴大讓利的空間相當有限，國臺辦將必須面對其他部委與企業的質疑及反彈。大陸商務部發言人沈丹陽在 4 月 17 日表示，兩會授權協商和所達成協定的權威性應該得到維護。他指出，《服貿協議》開放承諾共 144 條，涉及一百多個服務行業，其中大陸對臺開放承諾 80 條，有 78 條超出加入世貿組織的承諾水準。無論是廣度和深度都達到較高程度，是一份有利兩岸民眾的好協議。¹⁸

因此最後，如果臺灣希望《服貿協議》能重新談判，但北京卻無此意願，則兩岸關係的發展將受到阻礙。

四、北京擔心公民運動背後的臺獨運動

大陸認為這次 318 學運的領導分子與綠營有所淵源，具有濃厚的「綠色學運」特質。

（一）學運背後的「兩府論」規劃

當 318 學運尚未結束，「民間版」的《兩岸協定締結條例》（草案）就已經出臺，效率之高讓人不禁懷疑這是一套精密的安排，甚至早就有備而來。而北京擔心的是，反服貿只是戰術的手段，此條例才是戰略上的目的，目標則是推動「兩國論」。

從民間版來看，除增加許多協定（議）監督的機制外，真正著眼的是「兩岸軍事互信機制、結束兩岸敵對狀態、安排兩岸階段性或終局性政治解決」等政治協定，除了有立院高門檻的決議條件外，還需付諸公投，¹⁹ 這使得兩岸日後幾乎不可能進行政治談判。

另一方面，民間版提出兩岸談判是以「臺灣中華民國政府與大陸中華人民共和國政府」來進行，這與民進黨版「臺灣與中國」的「兩國論」稱謂相較，此一「兩府論」更細膩，更技巧，也更可能被北京接受。廈門大學臺研院院長劉國深在 2013 年的「兩岸和平論壇」中曾說：「當前兩岸政治關係是同一國家

¹⁷ 羅印冲，「公投或事後磋商，北京都拒絕」（2014 年 4 月 17 日），2014 年 8 月 12 日下載，《旺報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140417000890-260301>。

¹⁸ 陳言喬，「中共商務部：兩會協商權威性應維護」（2014 年 4 月 18 日），2014 年 8 月 12 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8620276.shtml#ixzz2zLWjJf9I>。

¹⁹ 「民間版草案」（2013 年 8 月 2 日），2014 年 8 月 12 日下載，《反黑箱服貿民主陣線網站》，http://billy3321.github.io/trade_act_qa/people.html。

領土主權之內的兩個綜合實力懸殊的對立政權關係」，²⁰ 民間版所談的正是「政府對政府」的「政權關係」。何況民間版既有臺灣，又有大陸，此與兩岸人民關係條例中的「臺灣地區」與「大陸地區」稱謂差距不大；至於是否違憲，則恐怕尚有爭論。

（二）北京反對「兩府論」之論述

民間版雖然強調的是「兩府論」，但其中提到中華民國與「中華人民共和國」，仍是在打「兩國論的擦邊球」。然而民間版的籌劃者很清楚，這既貼近事實，也符合主流民意。根據遠見雜誌在 2009 年的民調顯示，82.8% 受訪者認為兩岸是各自發展的國家，比前一年增加了 9.1%。²¹ 而旺報在 2013 年 8 月的民調顯示，沒去過大陸的臺灣人為 56%。²² 這些人沒使用過臺胞證，因對兩岸關係缺乏認識，感受不到兩岸的「特殊性」；當他們拿著中華民國護照能免簽證的前往各國，更加認為臺灣是個主權獨立的國家，兩岸就是國與國關係。

但根據我國憲法增修條文的規定，兩岸是在「一個中國」（中華民國）下「自由地區與大陸地區」的「兩區論」關係。這使得 318 學運主事者希望藉由「公民憲政會議」，由下而上的凝聚修憲共識，釜底抽薪的解決此一問題。

因此，北京對此充滿警惕。4 月 16 日范麗青表示，臺獨勢力藉兩岸協議監督之名，企圖將「兩國論」和「一邊一國」的臺獨主張塞入法條，達到其破壞兩岸協商和兩岸關係和平發展的目的。她並強調，大陸反對臺獨的立場是堅定不移的。兩岸同胞都不會允許臺獨勢力以任何方式開歷史倒車，將兩岸關係拉回到緊張動盪的老路上去，損害兩岸同胞的利益。²³ 由此可見，民間版的「兩府論」，北京並不接受。

（三）北京擔心公民運動與臺獨運動合流

這些參加 318 學運的學生，在 1996 年臺海危機時剛出生，對兩岸的「嚴峻」情勢既無感也無懼。當民進黨都開始少提臺獨之際，林飛帆與陳為廷等

²⁰ 社論，「拋玉引玉：兩岸共議合情合理的安排」（2013 年 10 月 3 日），2014 年 8 月 12 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/OPINION/OPI1/8261390.shtml#ixzz2jDgSTmPM>。

²¹ 陳信升，「八成二民眾：兩岸是兩個國家」（2009 年 8 月 2 日），2014 年 8 月 12 日下載，《自由時報網站》，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090722/78/1nifn.html>。

²² 旺旺中時民調中心，「進出大陸，頻繁度明顯增加」（2014 年 8 月 8 日），2014 年 8 月 12 日下載，《旺報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/%E9%80%B2%E5%87%BA%E5%A4%A7%E9%99%B8-%E9%A0%BB%E7%B9%81%E5%BA%A6%E6%98%8E%E9%A1%AF%E5%A2%9E%E5%8A%A0-20130808000936-260301>。

²³ 羅印沖，「國臺辦批臺獨，讓兩岸再動盪」（2014 年 4 月 17 日），2014 年 8 月 12 日下載，《旺報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140417000888-260301>。

「崩世代」卻不避諱的支持臺獨，也不認為臺獨兩字是負面詞彙。只是這個臺獨，與過去的「推翻中華民國，建立臺灣共和國」不同，他們不排斥中華民國這個名稱，但強調主權僅限於臺澎金馬，而非整個大陸。這正是民間版不斷提到「中華民國臺澎金馬人民」的原因。他們認為這種臺獨，因有中華民國這層外衣，加上並非制訂新憲，所以比較安全。

基本上，這種「中華民國式的臺獨」，可稱為「華獨」，與 2012 年 3 月吳伯雄向胡錦濤提出兩岸非「國與國關係」相較，差距甚大。²⁴ 而 2014 年 2 月習近平在與連戰見面時強調「一中架構」，認為「兩岸非國與國關係」、「兩岸同屬一個國家」；²⁵ 連戰則表示「兩岸關係不是國際關係」，²⁶ 這些說法都讓臺灣年輕人覺得距離遙遠，甚至難以接受。

五、北京憂慮臺灣公民運動的國際影響

318 學運引發國際媒體高度關注，特別是香港與日本。由於近年來大陸與香港之間的矛盾日益激烈，港人歸罪是「中」港經貿過密所致，因此不斷發出臺灣應拒絕《服貿協議》的呼聲，以免成為「下一個香港」。而「中」日間的緊張關係也未減，如今臺灣大學生竟敢對中國大陸「說不」，可說是全球少見而日本卻樂見。因此這次學運，北京憂慮臺、港、日的反「中」力量，已經與法輪功、疆獨、藏獨與六四運動等組織，產生了連接點。

六、北京展現軟硬兩手策略

北京雖然認為 318 學運是「綠色學運」，但這主要是針對學運的領導階層與背後參與的學者專家、政治人物，刻意把他們與一般參與學運的學生分開處理，以進行差別對待。因此張志軍在 4 月 9 日指出，如果條件允許的話，他希望能夠直接和臺灣學生對話；至於是否願意與反服貿的學生直接對話，他表示「要看有沒有這樣的條件」。²⁷ 由此可見，北京當前對於 318 學運，是採取「一手軟一手硬」的兩手策略。

²⁴ 林楠森，「一國兩區與臺灣前途」（2012 年 3 月 29 日），2014 年 8 月 12 日下載，《BBC 中文網站》，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/mobile/taiwan_letters/2012/03/120329_twletter_onecountry_byjames.shtml。

²⁵ 林琮盛，「陸期望，馬 520 談兩岸同屬一中」（2012 年 5 月 16 日），2014 年 8 月 12 日下載，《旺報》，<http://news.chinatimes.com/mainland/11050506/112012051600173.html>。

²⁶ 「習近平在釣魚臺國賓館會見連戰：兩岸同胞一家親」（2014 年 2 月 18 日），2014 年 8 月 12 日下載，《央視網》，<http://news.sina.com.cn/c/2014-02-18/200729502079.shtml>。

²⁷ 連雋偉、藍孝威，「張志軍：願和太陽花學生對話」（2014 年 4 月 10 日），2014 年 8 月 12 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140410003813-260401>。

七、北京更重視民進黨的「中國政策」走向

當太陽花學運爆發後，促使蘇貞昌與謝長廷相繼宣布放棄參選民進黨主席，候選人只剩下蔡英文，而蔡英文也於 5 月 25 日順利高票當選。由於執政黨目前的民調不佳，民進黨有可能在 2016 年重新執政，而蔡英文又是最有機會的候選人，因此蔡英文接掌黨主席後的「中國政策」，受到北京的高度關注。

（一）北京對於蘇、蔡、謝採取不同態度

事實上，與蘇貞昌與謝長廷相較，蔡英文的兩岸政策是比較中性。謝長廷在 2012 年 10 月，在中共「十八大」召開前登陸，進行「開展之旅」。但回臺後慘遭黨內獨派圍剿，由於他 2013 年還前往香港與深圳訪問，因此被黨內定位為是「親中派」。

而蘇貞昌則是積極拉攏獨派。2014 年 1 月民進黨提出「2014 對中政策檢討紀要」後，由於沒有納入「凍結臺獨黨綱」主張，使得大陸極不滿意。國臺辦主任張志軍就表示，民進黨如果不能順應時代潮流和民心，想要尋找一個出路，是比較困難的；國臺辦發言人也指出，民進黨依然頑固堅持一邊一國的臺獨立場，以所謂國家安全阻礙兩岸正常交流，以所謂核心價值煽動敵意和對抗。²⁸ 顯示北京是把蘇貞昌歸類為是頑固的獨派。

至於蔡英文，2014 年 1 月小英教育基金會執行長林全率團登陸，進行兩岸經貿的「專業交流之旅」。事後國臺辦發言人表示，這是一次兩岸民間交流活動，對於贊成兩岸關係和平發展的相關人士，大陸方面都願意和他們接觸。²⁹ 此一說法，展現了陸方的善意。而大陸涉臺學者則對蔡英文的「大智慧」深表肯定，認為他能一改過去慣用的「中國」而改口稱「對岸」，是一項善意的表現。³⁰

由此可見，北京對於民進黨是採取「聯左，拉中，打右」的策略。聯左，是指謝長廷；拉中，則是蔡英文；打右，即針對蘇貞昌。

（二）中共的民進黨工作因 318 學運受挫

318 學運所引發的 50 萬人集結，已成為臺灣重要的政治勢力。民進黨除無

²⁸ 社論，「圓形的方塊：蘇貞昌回頭搞臺獨」（2014 年 1 月 15 日），2014 年 8 月 12 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/OPINION/OP1/8426222.shtml#ixzz2qPZYtCCK>。

²⁹ 黃驛淵，「蔡英文提登陸條件，須對臺有利」（2014 年 1 月 21 日），2014 年 8 月 12 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8439087.shtml#ixzz2qzdanfFQ>。

³⁰ 盧素梅，「小英側面出擊，務實找到突破」（2014 年 1 月 21 日），2014 年 8 月 12 日下載，《旺報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140121000984-260301>。

法忽視外，更受其制約。事實上在此次學運中，民進黨幾乎是被綁架，完全失去議題主導權，甚至被學生牽著鼻子走。而這場學運已經加速民進黨的世代交替，美麗島世代被迫交權，蔡英文與賴清德等 60 歲以下政治人物迅速接班。

基本上，此次 318 學運的領導者，包括林飛帆與陳為廷等，與民進黨是一種「既聯合又鬥爭」的關係。一方面彼此的政治立場接近，學運領導階層與民進黨過去多有互動。另一方面，他們認為民進黨的當權派積極與北京接觸，已成為臺獨的「修正主義」與「機會主義」，甚至反服貿都只是「反假的」。因此必須撥亂反正，透過街頭運動迫使民進黨重回正道。

這也使得在此次學運中，民進黨的「三個太陽」全都出席。蘇貞昌由於與獨派關係緊密，出面支持不足為奇，但謝長廷與蔡英文都迅速「回歸基本面」，則讓人認識到民進黨的「基本盤」仍是難以撼動。日後，這股學運力量仍將成為蔡英文的督促力量。

（三）北京還在摸索蔡英文的「中國政策」

蔡英文看到謝長廷登陸後受到黨內批判的前車之鑑，加上 2016 年大選的黨內初選，仍須獨派的支持，因此不會前往大陸訪問。另一方面，仍會派遣他的幕僚或智庫，與大陸涉臺機構進行接觸。如此在 2016 年大選時，他可以告訴中間選民與 2012 年時不同，他有一定的管道與大陸接觸，兩岸關係將可保持穩定；如果民進黨執政後，不會出現如 2000 年陳水扁當選總統後的兩岸低潮期。但基本上，蔡英文本人與兩岸事務仍將保持一定的距離，以保持戰略縱深。這使得北京對於蔡英文「若即若離」的「中國政策」，仍處在摸索與試探的階段。

基本上，蔡英文不認為 2012 年時選舉的失敗，是完全因為兩岸關係所致；加上 318 學運後凸顯年輕世代高漲的反「中」情緒，使其不會大幅修改既定路線。而由於蔡英文曾經擔任陸委會主委，因此日後民進黨的「中國政策」，她將扮演絕對主導與決定的角色。

（四）北京憂心「臺灣共識」的清晰化

2012 年大選時，蔡英文曾希望藉由「臺灣共識」來取代「九二共識」，但因內容說不清楚，難以獲得中產階級支持。因此到 2016 年為止，蔡英文將使得「臺灣共識」的內容更完備。基本上，這個「臺灣共識」的核心價值是「臺灣是一個主權獨立的國家，名稱是中華民國，主權及於臺、澎、金、馬，中華民國政府與中華人民共和國政府是互不隸屬的政權關係」。蔡英文認為這是臺灣的

主流民意，也是臺灣的最大共識。

由於中華民國目前是藍綠可共同接受的最大公約數，蔡英文在 2012 年大選時也曾提出「臺灣就是中華民國、中華民國就是臺灣」。加上誠如前述 318 學運結束後，民間版的《兩岸協定締結條例》（草案）就是強調，兩岸談判是以「臺灣中華民國政府與大陸中華人民共和國政府」來進行，即所謂的「兩府論」，這些都使得蔡英文的「臺灣共識」輪廓，有朝向清晰化的方向發展。

總的來說，蔡英文一方面不碰觸可能激怒北京的「兩國論」，另一方面則從國民黨的「兩區論」，提升至具有「兩岸治權分立意義」的「兩府論」。而蔡英文除了會對「臺灣共識」進行較為清晰的闡述，以避免「空心蔡」的批評外，對於「一中原則」與「九二共識」仍將採取「戰略模糊」。這使得北京既無法迫使蔡英文接受「九二共識」、「一中框架」與凍結臺獨黨綱，又要面對「臺灣共識」逐漸「清晰化」的挑戰。

肆、張志軍訪臺之背景

誠如前述，318 學運打亂了北京對臺工作的規劃，原本大陸國臺辦主任張志軍希望在 4 月訪臺，卻事與願違。但張志軍在 4 月 9 日表示，仍希望在 2014 年上半年赴臺灣訪問，他會與陸委會保持溝通，選擇好的時機到臺灣看看。他強調「畢竟沒去過臺灣，我需要了解臺灣的所有情況，尤其是基層民眾的想法，所想所思，以及中小企業的想法」。³¹ 由此可見，張志軍不願意因為服貿爭議而造成對臺工作的推遲，仍希望藉由訪臺以尋求兩岸關係新的突破。因此，他還是在 6 月 25-28 日來臺，而此行對於兩岸關係也產生相當重要之影響。

基本上，對於張志軍訪臺與否，兩岸的立場並不相同。而在他訪臺之前，兩岸也發生了許多可能影響其成行的突發事件。

一、我方並不贊同張志軍於 6 月下旬訪臺

由於 6 月下旬立法院正召開臨時會，將審查攸關兩岸關係的《服貿協議》與《兩岸協議監督條例》（草案），包括執政黨與陸委會無不嚴陣以待。若張志軍選擇此一敏感時刻來臺，恐怕會被外界誤認為是為了「督軍」而來，因此我

³¹ 連雋偉、藍孝威，「張志軍：願和太陽花學生對話」。

方勢必要延後立法院審議前述協議與條例之議程，如此將造成後續相關工作之延宕。

其次，318 學運剛落幕不久，學生們則初放暑假，想不到第一個抗爭對象就是張志軍。特別是「島國前進」的領導人陳為廷在 6 月 20 日對外表示，會號召群眾在 6 月 25 日的「王張會」時走上街頭。³² 我方擔憂如此恐怕會造成嚴重的社會衝突與警民對峙，也不利於兩岸關係的發展。

二、張志軍有訪臺之強大壓力

2013 年 3 月之前，王毅當時還是國臺辦主任，現在則是成天跟著習近平滿世界跑的外交部長，好不風光。與王毅一樣，張志軍是先擔任過外交部常務副部長與黨組書記後，才接任國臺辦主任，所以外界總免不了將兩人比較一番。

（一）張志軍希望建立歷史地位

在王毅任內兩岸關係可說是突飛猛進，除簽署 18 項協議外，國民黨也在 2012 年接續執政。可以說兩岸「先易」的部分，在他任內幾乎談完，因此張志軍在接棒後，面臨「後難」的挑戰。不但兩岸協商進入深水區，更碰到了 318 學運；故除了陸委會主委王郁琦在 2 月訪問大陸外，張志軍的績效有限。

因此可看出張志軍急於訪臺，背後有相當大的「業績壓力」。他若成為第一位來臺之國臺辦主任，這個歷史地位無人能超越。

（二）完成國臺辦與陸委會負責人互訪之階段性任務

當陸委會主委王郁琦在 2 月登陸訪問後，張志軍就對外表示希望在上半年回訪，並且規劃在 4 月成行，但 318 學運打亂了此一安排，眼看下半年臺灣將進入九合一大選的熱季，各種突發狀況都會發生。因此若不能在 6 月的上半年成行，還不知要拖到何時，所以必須排除萬難，無論如何都要在 6 月底來臺。

三、范麗青講話與香港問題增加張志軍訪臺爭議

國臺辦發言人范麗青 6 月 11 日表示「任何涉及中國主權和領土完整的問題，必須由包括臺灣同胞在內的全中國人民共同決定」，³³ 此言一出引發臺灣群情譁然，認為北京企圖決定臺灣前途。因此，包括黃國昌與林飛帆、陳為廷等

³² 胡宥欣，「拒王張會，帆廷號召抗議」（2014 年 6 月 23 日），2014 年 8 月 12 日下載，《世界新聞網》，http://www.worldjournal.com/view/full_aTaiwan/25332044/article-%E6%8B%92-%E7%8E%8B%E5%BC%B5%E6%9C%83-%E5%B8%86%E5%BB%B7%E8%99%9F%E5%8F%AC%E6%8A%97%E8%AD%B0?instance=twbull。

³³ 藍孝威、朱真楷、楊舒媚、曹婷婷，「范麗青：臺灣前途兩岸人民決定」（2014 年 6 月 12 日），2014 年 8 月 12 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140612000846-260108>。

318 學運領導人在 6 月 19 日公開向張志軍下戰帖，要求公開辯論「臺灣的前途是否應由臺灣 2300 萬人民決定」。³⁴

另一方面，北京於 6 月 10 日發表「一國兩制白皮書」，限縮香港的自治權。³⁵ 此讓臺灣民眾對香港民眾產生同情，甚至有一種「唇亡齒寒」之擔憂，憂慮臺灣成為下一個香港。

因此，張志軍訪臺也被許多人士批評是為了推銷一國兩制與限制臺灣人的「住民自決」，增加其訪臺的爭議。

四、「東博事件」凸顯我政府強調之治權事實

6 月 23 日，我國故宮博物院文物在日本的東京國立博物館進行展覽，但因日方於事前違約在海報上搞兩手策略，有的以全名「臺北國立故宮博物院」呈現，有的將「國立」兩字取消，引發馬總統不滿。³⁶ 我政府除要求日本立即改善外，不惜以「撤展」來展現決心。馬總統對日本的強硬，某種程度也是告訴將來臺的張志軍，不能忽視中華民國政府有效統治臺、澎、金、馬地區的治權事實，兩岸固然無法相互承認主權，卻不能相互否認治權。

五、蔡英文表達願意與張志軍見面

6 月 4 日民進黨新任主席蔡英文拋出「願在不設前提下，與國臺辦主任張志軍會面」的訊息。³⁷

（一）蔡英文藉此展現對陸善意

原本外界認為兩岸關係非她強項，所以會冷處理兩岸議題。但蔡英文釋出「蔡張會」的訊息，除一新耳目外，更展現對大陸的善意，證明其並非「逢中必反」。

（二）蔡英文藉此試探北京底線

另一方面也在考驗北京，她深知北京研判民進黨仍有重返執政的機會，加上當前不論《兩岸協議監督條例》（草案）與《服貿協議》，都因民進黨的反對

³⁴ 蘇芳禾，「林飛帆下戰帖 邀張志軍辯論」（2014 年 6 月 19 日），2014 年 8 月 12 日下載，《自由時報》，yam.com/tlt/politics/20140619/20140619365290.html?select=http://n.yam.com/tlt/politics/20140727/20140727447501.html。

³⁵ 江迅，「香港白皮書玄機，李源潮幕後領軍對付分離主義」，亞洲週刊，第 28 卷第 25 期（2014 年 6 月），頁 20-25。

³⁶ 「面對矮化，臺灣故宮赴日展暫停」（2014 年 6 月 21 日），2014 年 8 月 12 日下載，《德國之聲中文版》，<http://www.dw.de/%E9%9D%A2%E5%AF%B9%E7%9F%AE%E5%8C%96%E5%8F%B0%E6%B9%BE%E6%95%85%E5%AE%AB%E8%B5%B4%E6%97%A5%E5%B1%95%E6%9A%82%E5%81%9C/a-17726542>。

³⁷ 黃驛淵，「紅綠窗口，民進黨中國事務部設聯絡組」（2014 年 6 月 8 日），2014 年 8 月 12 日下載，《聯合新聞網》，<http://www.udn.com/2014/6/8/NEWS/NATIONAL/NAT1/8726644.shtml>。

而躺在立院，因此希望推動民共對話。而對張志軍來說若來臺後完成蔡張會，既能立下歷史地位，又能在民進黨執政前預先部署。因此，蔡英文拋出此一話題，是在試探北京的態度。

蔡英文知道，民進黨迄今不承認九二共識，不凍結臺獨黨綱，民共要進行「黨對黨交流」甚為困難。不過她既然主動拋出「蔡張會」，若張志軍訪臺時一再迴避，只會凸顯北京的僵硬。所以這是個穩賺不賠的無本生意，也算吃了北京豆腐。

（三）蔡英文展現面對「中國」的自信

可以發現可，蔡英文似乎在「中國政策」上，展現與過去截然不同的自信，原因如下。

1. 國際因素有利於蔡英文

在美國「重返亞洲」的再平衡戰略下，美日當前聯手圍堵「中國」。而民進黨一向強調美日關係要凌駕於兩岸關係，新任秘書長吳釗燮即是前任民進黨駐美代表。而民進黨一向親日，當前安倍晉三的反「中」立場，與其不謀而合。猶記在 2012 年大選前，美國曾藉由放話表態支持藍營，但到了 2016 年應不復見。

2. 臺灣內部反「中」氛圍逐漸上升

318 學運展現臺灣社會，特別是年輕族群對兩岸經貿交流的疑慮，既擔心北京的「以經促統」，也展現對當前「兩岸政經權貴」的不滿，因為此獨厚財團而無益庶民。還記得在 2012 年大選前，許多「紅頂商人」站出來力挺藍營，2016 年若如法炮製，效果恐適得其反。

3. 兩岸經貿由合作走向競爭

當前大陸經濟增長趨緩，臺商回流，兩岸經貿的高峰期已過，彼此的競爭逐漸大於合作。這不但符合民進黨長期提出的「中國風險論」，更使得兩岸議題對 2016 年大選的關鍵性下降。

（四）蔡英文的「中國政策」化被動為主動

蔡英文的「中國政策」，不再只是被動接球，而是開始主動發球。民進黨中國事務部主任趙天麟 6 月 7 日透露，將設「聯絡組」來作為民共交流的窗口就

是一例。³⁸

事實上，有可能擔任蔡英文競選搭檔的賴清德，在蔡英文的支持下於 6 月 6 日前往大陸訪問，證明他並非兩岸事務的白紙。賴清德在上海大談太陽花學運、臺獨與六四，³⁹ 與之前臺灣政治人物登陸時言論的自我設限截然不同。

如果 2014 年的九合一大選民進黨大勝，蔡英文就有更多的籌碼與黨內獨派討價還價，也更能向北京叫板。她的目的只有一個，讓中間選民瞭解，兩岸關係雖重要但非唯一，而其也有能力處理。

伍、張志軍訪臺對中共對臺政策的意義與影響

張志軍成為首位訪臺的國臺辦主任，此對於中共對臺政策與兩岸關係來說，具有相當重要之意義。對於未來之發展，也產生具體之影響。

一、張志軍訪臺對於中共對臺政策之意義

張志軍訪臺後，對於張志軍本人、中共對臺政策、兩岸關係與臺灣內部政治發展來說，都具有相當重要的意義。

（一）張志軍此行迴避政治議題

從張志軍訪臺的行程看來，刻意避開了政治議題。還記得當 2012 年馬總統連任第二任後，北京積極推動兩岸政治對話，甚至是政治談判；該年 11 月的中共「十八大」政治報告中，首次提出「兩岸共同努力探討國家尚未統一特殊情況下的兩岸政治關係，做出合情合理安排」，顯示北京希望從「先經後政」走向「政經並行」。

1.318 學運讓北京「由政返經」

318 學運卻凸顯了臺灣社會對於北京「以經促政，以通促統」的擔憂。施明德與蘇起等人在 5 月 27 日提出「大一中架構」，⁴⁰ 除讓北京不知如何回應外，更凸顯臺灣社會對兩岸政治定位的焦慮與對中華民國的堅持。這使得北京對臺開始「由政返經」。6 月 15 日在廈門舉行的「海峽論壇」，大陸全國政協主席俞正

³⁸ 黃驛淵，「紅綠窗口，民進黨中國事務部設聯絡組」。

³⁹ 政治中心，「『臺獨是社會共識』，賴清德訪上海嗆辣脫稿」（2014 年 6 月 7 日），2014 年 8 月 12 日下載，《東森新聞雲》，<http://www.ettoday.net/news/20140607/365382.htm>。

⁴⁰ 鄭宏斌、陳洛薇，「跨藍綠，七人拋出『大一中架構』」（2014 年 5 月 28 日），2014 年 8 月 12 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS3/8704905.shtml#104#ixzz3312hXCh0>。

聲與張志軍的講話，都完全避開政治議題，而強調兩岸經濟與社會的交流。⁴¹

因此，張志軍此行並未拜訪吳伯雄、連戰等政界大老，僅與朱立倫、胡志強與陳菊等「地方首長」見面。

2. 強調「兩岸一家親」與「三中一青」

張志軍此行不斷提到要「兩岸一家親」，強調兩岸是「血濃於水」的關係，並強調要關照臺灣的「三中一青」。因此行程著重臺灣的村里社區，要瞭解臺灣的托育服務、老人福利、原住民文化、中小企業及勞工、漁民、學生。

3. 迴避兩岸敏感與關鍵議題

從張志軍此行來看，仍不願面對兩岸的政治議題，特別是有關兩岸互不否認治權與中華民國存在與否的問題。這顯示以張志軍這個層級，無法解決當前兩岸關係的核心問題。這恐怕還需要習近平親自出面，但他目前也不願意處理這個馬蜂窩。

此外，張志軍此行雖強調是「傾聽之旅」，卻迴避敏感與關鍵問題。例如強調兩岸青年交流，卻拒絕林飛帆與陳為廷的對話要求；連在義守大學的青年學子座談也採閉門模式。他強調「大陸並無任何想法要吃掉臺灣經濟」，⁴² 但兩岸經貿交流越緊密，卻造成臺商進軍大陸後減少在臺投資，增加失業；財團或許受惠，庶民卻可能受害；陸客來臺的陸資「一條龍」經營，造成臺灣企業被併購；臺灣人更擔憂大陸的「以經促政、以通促統」，將造成臺灣被大陸吃掉。

另一方面，張志軍在臺時雖不斷讚賞網球「彭帥、謝淑薇」的組合，⁴³ 但他們兩人在球場上地位對等，無從屬關係；可是北京迄今仍拒絕承認中華民國，仍把臺灣定位為是地方政府。

（二）張志軍訪臺面臨不斷抗爭

作為首位來臺的國臺辦主任，張志軍可說是乘興而來，但卻面臨一波波出乎意料的陳抗活動。

⁴¹ 藍孝威，「海峽論壇登場，俞正聲：理解臺灣 尊重差異」（2014 年 6 月 16 日），2014 年 8 月 12 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140616000399-260108>。

⁴² 蔡佩芳、林克倫，「張志軍：大陸沒想吃掉臺灣經濟」（2014 年 6 月 28 日），2014 年 8 月 12 日下載，《世界新聞網》，http://www.worldjournal.com/view/full_news/25361324/article-%E5%BC%B5%E5%BF%97%E8%BB%8D-%E5%A4%A7%E9%99%B8%E6%B2%92%E6%83% B3%E5%90%83%E6%8E%89%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%B6%93%E6%BF%9F?

⁴³ 蔡佩芳、林克倫，「張志軍：大陸沒想吃掉臺灣經濟」。

1. 抗爭活動越演越烈

6月25日「民主鬥陣」等公民團體投宿桃園機場的諾富特飯店，遭保全破门而入，引發臺灣社會群情譁然。⁴⁴因此，張志軍的後續行程中，抗爭活動越演越烈，甚至出現違法脫序行為。由於6月27日在高雄時面臨嚴重抗爭，使得隔日行程多數取消，可說是敗興而歸。⁴⁵

2. 凸顯「反中」在臺仍有市場

雖然民進黨此次沒有動員民眾抗爭，但取而代之的是臺聯與黑島青等社運團體。由此可見，「反中」在臺灣仍有市場，當民進黨放棄這個舞臺，臺聯立即切入，這對九合一選舉可能產生影響。

3. 習近平如何評價有待觀察

由於6月27日張志軍一行進入高雄後就面臨一波波的激烈抗爭，使得28日行程多數取消，卻讓黑島青、臺聯等團體阻攔成功，造成訪臺憾事。因此習近平如何總結他此次訪臺，仍有待觀察。

（三）張志軍訪臺主要在對內宣傳

在張志軍訪臺的四天中，兩岸媒體呈現明顯反差，大陸是一面倒的正面宣傳，代表北京希望藉此表示兩岸關係未因318學運而倒退；但是臺灣與國際媒體所報導的卻都是衝突場面。因此當張志軍返回後，立即接受人民日報與新華社的訪問，強調訪臺成功，⁴⁶顯示他此行是以對內宣傳為主，必須搶先定調。

（四）北京在臺已有充分動員能力

北京為了反制張志軍訪臺時所面臨的抗議活動，國臺辦動員一切在臺人脈與資源，包括臺商、陸配、媒體、統派團體、宗教團體等，甚至還有疑似黑道者。他們的隊伍整齊，口號一致，標語雷同，專車接送。當6月25日張志軍抵臺時，不但舞獅相迎，還高舉五星旗。

這固然顯示大陸在臺也有「民意基礎」，卻也使得臺灣民眾感到憂慮，認為大陸在臺的組織能力超乎想像，這些團體可能成為中共在臺的「第五縱隊」。

⁴⁴ 宋宇涵，「飯店踹門，警方：擔心房內成員飲食需求」（2014年6月26日），2014年8月12日下載，《瘋傳媒》，<http://www.stormmediagroup.com/opencms/news/detail/9b568a55-fcef-11e3-b79d-ef2804cba5a1/?uuid=9b568a55-fcef-11e3-b79d-ef2804cba5a1>。

⁴⁵ 陳志平，「政治談判？別逼臺灣！」（2014年6月28日），2014年8月12日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS4/8770254.shtml#104>。

⁴⁶ 藍孝威，「張志軍：了解臺灣，須掌握隱性社會」（2014年7月1日），2014年8月12日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140701000372-260102>。

（五）張志軍言行未超越底線

張志軍此行雖然身段柔軟，但言談中仍堅守底線。例如他說，大陸尊重臺灣民眾自己選擇的社會制度與生活方式。⁴⁷ 這比較類似香港 97 年「回歸」時的「一國兩制」，在「馬照跑，舞照跳」的精神下，香港可選擇固有的資本主義、投票制度、司法體制與社會制度，但必須在「一國」之內。這與臺灣人希望「前途自己決定」的公民自決不同，大陸不可能尊重臺灣人有權選擇未來是統是獨。因此張志軍的講話，沒有違背范麗青 6 月 11 日所說「臺灣前途由兩岸共同決定」的中共基本立場。

（六）張志軍訪臺「形式大於實質」

張志軍此行是形式意義大於實質。不論是兩岸互設辦事機構的人道探視權、兩岸經濟合作與區域經濟整合的銜接方式、陸客中轉等問題，大陸所提出的意見不是繼續推動協商，就是啟動研究，而沒有具體結果。⁴⁸

特別是大陸對於兩岸辦事機構的人道探視權問題，已經有所讓步。但由於《兩岸協議監督條例》（草案）仍未通過，兩岸辦事機構要成立，還有一段時間。所以，北京暫時先默不出聲，以靜觀其變。

二、張志軍訪臺後對於中共對臺政策之影響

張志軍的訪臺行程雖已結束，但後續的漣漪效果仍在發酵，此對於日後中共對臺政策可能的影響如下。

（一）中共對臺將是「溫而不熱」

可以發現，北京既希望對臺工作不要被臺灣內部的情勢所牽制；卻又因《兩岸協議監督條例》（草案）仍卡在立法院，使得兩岸任何談判結果都難在立院過關。因此，北京一方面還會維持兩岸機構間的既定交流，包括《貨貿協議》等談判也會進行，但會是「談而不判」，不會有具體結果，以維持兩岸「溫而不熱」、「文火慢燉」的關係。特別是近來習近平對外忙於突破美國的「再平衡戰略」，對內忙於整肅貪腐，也無暇解決臺灣問題。

（二）北京對臺立場日趨強硬

當前北京對臺工作的手段日趨靈活，但立場趨於強硬。全國政協主席俞正

⁴⁷ 陳柏廷、曹明正，「張志軍：尊重臺灣所選制度」（2014 年 6 月 28 日），2014 年 8 月 12 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140628000909-260102>。

⁴⁸ 陳柏廷，「人道探視，納入兩辦功能」（2014 年 6 月 26 日），2014 年 8 月 12 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140626000422-260102>。

聲 7 月 7 日指出，服貿對臺灣是大事，大陸不會因要等臺灣通過，而暫停和其他國家簽署雙邊貿易等經濟合作協議；對於陸客中轉、臺灣國際經貿空間與兩岸金融合作等我方關注問題，則強調要慢慢來。⁴⁹ 近來「中」韓 FTA 談判進展快速，內容包括服務貿易，某種程度也是給臺灣的下馬威。

陸、結論

在經歷 318 學運與張志軍訪臺兩件大事後，兩岸關係的發展進入了所謂「深水區」，有以下幾個議題值得後續觀察。

一、北京仍迴避臺灣人的國家意識

318 學運後兩岸關係戛然而止，習近平 5 月 7 日在百忙中與宋楚瑜見面，可看出北京希望藉此突破僵局。但習近平除了老生常談的提到「四不原則」，宋提出「四個體諒」外，並無新意。習近平指出要「寄希望於兩岸青少年」，⁵⁰ 但對於臺灣青少年來說，這種由上而下的高層碰頭會，正是他們所批評的「兩岸權貴政經結構」，也是 318 學運爆發的遠因。

（一）臺灣不斷展現國家意識的存在

從 318 學運到由新黨於 5 月 4 日所發動之「新五四運動」，有人認為後者是對前者的「反制」，但事實上卻呈現出一個共同點：國家意識。新五四強調捍衛中華民國，所以人人手中一把國旗；而參與 318 的學生也認為反服貿是為了保護中華民國。無怪乎兩個活動，都拿「自己國家自己救」這句話來作為口號。

雖然 318 學運沒有高舉國旗，但就認定他們不愛中華民國，恐怕流於表象。誠如前述，民間版《兩岸協定締結條例》提出兩岸談判是以「臺灣中華民國政府與大陸中華人民共和國政府」來進行。眾所皆知，民間版是 318 學運的產物，所以他們接受「臺灣是主權獨立的國家，名稱叫中華民國」這個說法。

（二）臺灣人的國家意識逐漸趨同

當白狼張安樂所領導的「中華統一促進黨」上街頭反制 318 學運，拿出的是青天白日滿地紅國旗，而非五星旗時，臺灣人的共同信念是「我們是主權獨

⁴⁹ 林克倫，「俞正聲：服貿 大陸不會等臺灣」（2014 年 7 月 8 日），2014 年 8 月 12 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8789922.shtml>。

⁵⁰ 王銘義，「提四不，習：兩岸青少年多交流」（2014 年 5 月 8 日），2014 年 8 月 12 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140508001586-260102>。

立的國家，要繼續維持中華民國，不要成為中華人民共和國下的地方政府；要維持自由民主的生活方式，不要被威權的中共所統一」。所以從 318 到新五四是在捍衛同一個東西，就是「民主價值」、「國家意識」與「主體認同」。這與克里米亞民眾上街頭，表達願意「回歸」俄羅斯，希望「被統一」，截然不同。

（三）北京仍不願意面對臺灣人的國家意識

當前，北京的官方立場仍然堅持「中華民國已經結束，中華人民共和國是中國唯一合法政府，臺灣是中國下的地方政府」，這使得習近平所說的「兩岸同屬一個國家，同屬一中」，就只是換個說法。因為這裡所謂的國家，所謂的「一中」，就是「中華人民共和國」，沒有中華民國的空間。當北京一切讓利，都是為了消滅中華民國，那服貿當然就是「包著糖衣的毒藥」。

宋楚瑜的「四個體諒」中提到，「建議大陸多認識與體諒臺灣人的臺灣意識」。⁵¹ 這個「臺灣意識」其實是一種「地方意識」，就如同香港意識，上海意識一樣。但北京迄今只願意面對臺灣人的地方意識，而不願面對臺灣人的「國家意識」。

（四）北京要定義何為臺獨日益困難

習近平指出「遏制臺獨分裂圖謀的堅強意志不會動搖」，⁵² 但什麼是臺獨，北京的定義相當模糊。如果把「拒統」與「臺獨」劃上等號，就會與臺灣「維持現狀」的主流民意相違背。如果將「中華民國政府與中華人民共和國政府」的「兩府論」視為臺獨，則顯示北京心中仍是「一國兩制」。目前，藍綠在國家定位上已越走越近，逐漸出現共識；但兩岸的歧異卻越來越深。北京在 2013 年所舉行的兩岸政治對話：「兩岸和平論壇」，已看出這個問題，只是原本還需討論數年的「議題」，如今卻是必須處理的「問題」。

當臺灣政治定位的問題藉由 318 學運而被凸顯，這種「中華民國式臺獨」已浮出檯面，北京必須定性此是否等同「法理臺獨」，是否觸及《反分裂國家法》的紅線。

二、北京對臺工作出現挫折感

隨著臺灣開始進入選舉熱季，藍綠對抗有增無減，行政與立法之僵局難

⁵¹ 王銘義，「宋：兩岸關係是溝通說服的過程」（2014 年 5 月 8 日），2014 年 8 月 12 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140508001589-260102>。

⁵² 王銘義，「提四不，習：兩岸青少年多交流」。

解，北京能做的已經相當有限。加上習近平若在對臺上趨於消極，國臺辦的角色將更趨於弱勢。特別是，政大選研中心7月所公布的民調顯示，近2年偏向獨立的臺灣民眾不斷增加，達23.8%，創歷史新高；認同自己是臺灣人的比例達到最高的60.4%，反之認為自己是臺灣人也是中國人的民眾，卻從4-5成逐漸下降。⁵³ 顯示隨著老一代的凋零，年輕世代的意見逐漸顯現。當兩岸的交流越緊密，卻是越疏離時，這恐怕是北京最感到挫折與灰心的。

三、兩岸應累積更多互信基礎

媒體報導張志軍此次訪臺是透過臺灣友人安排，避開陸委會，甚至強勢主導。而我方除了積極配合外，也延後了立院審議《服貿協議》與《兩岸協議監督條例》(草案)；更動員了2,500人次的警力，耗費龐大社會資源，卻仍發生多起衝突的遺憾事件。顯示日後類似活動，陸方不應繞過我政府，兩岸應更開誠布公，緊密合作，才能增進彼此互信。

⁵³ 杜兆倫，「超過6成民眾認同自己是臺灣人，創新高」(2014年7月11日)，2014年8月12日下載，《瘋傳媒》，<http://www.stormmediagroup.com/opencms/news/detail/7c37bab3-08b4-11e4-8645-ef2804cba5a1/?uuid=7c37bab3-08b4-11e4-8645-ef2804cba5a1>。

後稅費時代中國大陸農村 基層治理體制的變遷

The Development and Transformation of the Governing System
in China's Villages in Post-Tax-and-Fee Era

陳淳斌 (Chen, Chun-Pin)

國立嘉義大學公共政策研究所教授

摘要

本文論述中國大陸自稅費改革以來鄉村治理體制的發展與變化，鄉村治理巨大轉型帶來一系列鄉村治理結構與制度變遷，同時使得「國家」（此處係指中央政府）與農民關係產生變化，農村基層組織的運作邏輯也發生了重大改變。鄉村結構的改變具體反映在五種層面：鄉村的去政治化、鄉村及幹群關係的改變、大村莊制的形成、村民自治的行政化、村委會幹部角色的轉換。

稅費改革讓國家取得若干成果，使得農民負擔減輕；然而亦帶來意想不到的後果，地方政府企圖從汲取型的政體逐漸轉向服務型政府的企圖並沒有成功，反倒使得鄉村治理逐漸出現一種鄉村去政治化現象；同時地方政權亦不斷出現懸浮於鄉村社會等問題，懸浮型政權特徵愈來愈突顯。鄉鎮政府控制能力與建設能力不斷弱化，基層治理諸多問題等待解決。

研究發現：稅費改革表面上是國家與農民關係的調整，實際上則是針對基層政府的改革，著眼於抑制基層政府短期行為，斬斷亂收費、亂罰款、亂攤派行為。稅費改革、機構精實，固然有助減輕農民負擔、政府人事成本，然而卻也同時使得鄉鎮財政更加空殼化、鄉村治理則又顯得空心化。國家與農民之間的關係逐漸疏遠、村民對村幹部及政府的信任度降低。

關鍵詞：中國大陸農村、國家與農民、基層政權、鄉政村治、稅費改革

壹、前言

過去不管是在中國大陸本身亦或是西方及臺灣學術界對於中國大陸農村村委會選舉、村民自治及其效應等相關議題的研究，在很長的一段的時間內，引起相當廣泛的討論與熱烈的爭辯。這項制度發端於二十世紀 80 年代初期，普遍推廣於 90 年代。隨著人民公社制度的解體，逐漸普及於中國大陸農村地區，成為「具有中國特色」社會主義基層民主和農村治理的一種有效方式。

村民自治的施行體現兩種重要價值：一方面它具有民主啟蒙作用，尤其是從根本上改變長期以來中國大陸社會普遍存在自上而下的統治方式，將一種自下而上的鄉村社會的公共權力產生方式，用制度保障方式確定下來，體現法治與民主的精神；另一方面則是權利的覺醒，村民自治立制的基本精神主要是個人權利為主體的。¹ 透過法制得以保障個人權利的行使，也使得個人在制度的施行中，得以了解法治對個人權利保障及種種選舉程序正義的重要性。

然曾幾何時，這項制度在近年來的演變似乎有逐漸消退的現象。這可以從近幾年學術界對鄉村治理及村委會選舉的研究數量，約略可以看出，部分原因可能有些樂觀者預期村莊選舉會朝向更高層次的選舉過渡，由村委會到鄉鎮，再到縣市、省乃至中央的直選，漸進地推動中國大陸的民主化。² 所以，以往對於村委會選舉的研究，大多把選舉作為自變項，進而探討選舉對鄉村權力結構、國家與社會關係、地方政府公共物品供給與分配的影響。³

究其原因可能是村委會選舉在實踐過程中存在著太多的行政化傾向，使得其本質與期待之間發生相當大的落差。以致在一些學者看來村委會選舉早已失去其本來的意義。村民自治雖然具有其理論上一定的價值內涵，但在實踐上卻不免面臨種種的困境。

事實上，儘管在許多地區每 3 年換屆選舉依然照舊舉行，但由於受到種種因素的影響，使得選舉結果不是早在預料之中、村民參與的積極性不斷下降、

¹ 于建嶸，「村民自治：價值與困境—兼論中華人民共和國村民委員會組織法的修改」，*學習與探索*（黑龍江），第 4 期（2010 年 7 月 15 日），頁 73-74。

² 鄭永年認為：中央與地方層級（此處指省）領導人的支持是促進村委會及鄉鎮市長選舉得以落實並往上發展的重要因素；顯然一旦這些政治支持消失時，地方性選舉往全國發展或向上層級政府發展的可能性就會變得微乎其微。參見 Yongnian Zheng, “Central-Local Relation: The Power to Dominate”, in Joseph Fewsmith ed China Today, *China Tomorrow: domestic politics, economy, and society* (Md. : Rowman & Littlefield Publishers, 2010), p.217.

³ 熊易寒，「半城市化對中國鄉村民主的挑戰」，*中國政治*（北京），第 4 期（2012 年 4 月 26 日），頁 83。

要不就是競爭性不足等種種現象的出現，即是一些明顯的例證。⁴

村委會選舉結果的可預料性，可能與村委會必須負擔過重的稅費徵收壓力有關，使得鄉鎮政府必須選擇配合度高的代理人，才有可能完成上級交付的任務。

顯然，「國家」企圖透過村委會的直選以便改善地方治理的計畫，由於村民自治的實踐仍有諸多問題等待解決，以致效果極為有限。

這裡值得注意的是，中國大陸從 2001 年開始進行農業稅費改革直到 2006 年「國家」作出取消農業稅重大決定。與此同時「國家」逐步展開新農村建設運動，地方政權對農村的治理方式也由此發生重大轉變，從以前的資源提取轉向資源輸入。如：糧食直補、低保、義務教育免除學雜費以及新農村合作運動等。鄉村治理這一巨大轉型帶來一系列鄉村治理的制度變遷，以及地方政權與農民關係的變化。農村基層組織的運作邏輯也發生重大變化，國家與農民關係日漸疏遠。⁵

可以想像稅費取消後整個基層社會管理體制產生相當大的變化。這些變化包括：村幹部角色（例如：由過去鄉鎮政府向下汲取資源代理人變成村莊治理的當家人）、鄉鎮政府與村委會關係、鄉村去政治化、村民自治的行政化以及大村莊制的形成等。本文認為中國大陸農村社會在後稅費時代⁶的體制變化，頗值得臺灣學術界投注更多的心力觀察和了解。

貳、稅費改革前的鄉村治理結構與鄉村關係

大體上中國大陸鄉村治理結構約略可以分成四個階段，一是傳統時期的鄉村政治；二是人民公社時期；三是分田到戶至取消農業稅時期；四是取消農業稅後的時期。

在中共建政前，傳統中國政治由於國家力量的薄弱往往無力介入，地方上具體事務的處理主要交由鄉村社會內部自行解決，因此有所謂的「皇權不下縣」之說。直到中共建政以後，開始建立所謂「人民公社體制」，此一時期的特

⁴ 尹利民，「程序的恪守與結果的控制：雙重約束下的村委會選舉」，《中國政治》（北京），第 3 期（2012 年 3 月 26 日），頁 64、66-67。

⁵ 陳柏峰，「後稅費時代的鄉村治理」，《中國政治》（北京），第 1 期（2013 年 1 月 26 日），頁 72。

⁶ 後稅費時代是指：中國大陸中央政府自 2001 年開始逐步在農村地區取消向農民徵收農業稅及繳交各種名目繁多的費後，農民自此即結束了幾千年的皇糧國稅，此後即稱之。

點是「三級所有、隊為基礎」，主要建立在一個以政治與社會相結合、共同生產、共同分配的制度基礎上，國家透過幹部完成從農村汲取資源的任務。

改革開放以後，人民公社逐漸解體。農村開始以家庭承包制為主要的經營制度，農村再度恢復以往以家庭為單位的小農經營模式。「分田到戶」後的鄉村政治，仍舊依循農民向政府交稅及由鄉村內部自行解決及提供公共物品的傳統格局。也就是說，政府不提供村莊內部的公共品而是通過村集體自行解決公共品的供給問題，國家向農民收取費及徵稅經由村社達成。

此一時期村社作為一個具有相對獨立自主的徵稅單位、公共物品、資源分配的提供者以及相對自主的屬性依然存在，因此鄉村仍舊帶有高度政治性。⁷

不過自 1990 年代以來，鄉村兩級組織的關係逐漸經歷一段頗耐人尋味的變化過程。一方面村莊內部的自主性和組織結構正在生成發展、農民自治意識逐漸成形；另一方面，鄉鎮對於村級組織的控制並未相對應的消解。在新的鄉村組織制度設計下，村社被定義為自治組織，村級組織是村莊公共事務的管理者，但制度安排和現實運作之間似乎仍有段距離。⁸

以鄉村關係而言，即使法律規定鄉鎮政府指導而非領導村委會，但實際上村委會經常被視為推行鄉鎮政府政策的一個下屬單位。因此，當村委會敢於反抗執行鄉鎮政府交待的一些不受歡迎的政策時（諸如：徵稅、其他委託事項等），兩者衝突必然產生。重要的是當鄉鎮政府與村委會發生衝突時，村幹部經常處於不利的一方。以徵稅而言，經常迫使村幹部必須在完成上級交付使命與減輕農民負擔間作一選擇，這種兩難困境加上低的工資補貼，使得許多村幹部在未完成其任期前即草草下臺。⁹

有時候鄉鎮政府會強加一些不受歡迎任務給村委會，這使得村主任得兩頭受氣。鄉鎮政府經常像對待下屬一樣的對待村委會。財政上的困境以及幹部管理制度，使得村幹部很難拒絕鄉鎮政府所強加給村委會的任務，即使村民有不同的意見。為完成任務（例如：提供公共服務等），村委會經常必須仰賴鄉鎮政府的協助。稅費改革更加深村委會財政上的危機，尤其在地方領導人喪失他們

⁷ 賀雪峰，「鄉村的去政治化及其後果：關於取消農業稅後國家與農民關係的一個初步討論」，中國政治（北京），第 3 期（2012 年 3 月 26 日），頁 53-56。

⁸ 趙樹凱，「鄉村關係：在控制中脫節—10 省 20 鄉鎮調查」，華中師範大學學報（武漢），第 44 卷第 5 期（2005 年 9 月），頁 2。

⁹ Kevin O'Brien and Rongbin Han, "Path to Democracy? Assessing Village Elections in China." *Journal of Contemporary China* Vol.18:60(2009),pp.369-371.

先前所依賴的籌款能力時。為了獲得所需的資源，村幹部傾向於與鄉鎮政府合作即使鄉鎮政府交付一些高度不受歡迎的任務。¹⁰

因此，在人民公社解體後，農村開始推行「鄉政村治」治理模式。新的治理格局中，中央將一部分的財政權和事權下放給地方政府，卻同時仍保有計畫經濟時期眾多繁多的涉及經濟、社會、文化等方面的考核指標制度，並以此作為評價下級政府政績與昇遷的重要指標。¹¹ 這種人事管理制度迫使村幹部必須努力回應上級政府要求。幹部管理責任制則是將村委會的獎勵與懲罰和上級對村委會的績效評鑑連結在一起。在許多地區村委會成員的薪資與津貼，是由鄉鎮政府決定而且是依據村委會執行上級交付任務的重要性而定。

如果再就村幹部角色及幹群關係而言，為要完成中央政府交付的工作指標，各級地方政府會將任務和指標層層分解的辦法，下放到基層政府及村組中，同時縣市政府依據所謂一票否決制的政績考核制度，要求村組及鄉鎮政府在限時內完成，在這種壓力型的體制下必然會壓迫鄉村兩級基層幹部不得不想法設法通過集資、收費或甚至罰款等方式，將手伸向農民身上，因而加劇幹群之間的緊張關係。¹²

參、稅改後鄉村治理結構的變化及其問題

在稅費改革前，稅費徵收是政府與農民間最重要的一項關係。鄉鎮政府徵收稅費往往派駐村幹部到每個村莊，國家徵收稅費形式透過下列程序完成：戶交村結、村鄉結清，村戶結不清的，須靠村幹部墊稅，最後變成村里的債務，年底時，鄉、村兩級還要集中行動清理稅費尾款，清繳農業稅費即是鄉村幹部主要工作。然而，這種被稱之為要糧、要錢的徵收任務，正是幹部與村民產生不斷衝突的主要原因，亦是鄉村治理危機的重要來源。

中央為解決此一棘手問題，開始著手並進行稅費改革，其目的主要著眼於減輕農民負擔、縮小城鄉差距；再者，則是抑制基層政府的短期行為，切斷地

¹⁰ 陳淳斌，「中國政治發展：地方基層政治改革的發展與趨勢」，宋鎮照等合著，全球金融大海嘯和中國發展的政治經濟：政府政策、市場經濟與社會階級之分析（臺北：海峽學術出版社，2010 年 12 月），頁 65-66。

¹¹ 陳勝利、趙曉峰，「稅改前後鄉村基層組織角色與行為的變異邏輯」，調研世界（北京），2009 年第 4 期（2009 年 4 月），頁 25。

¹² 陳勝利、趙曉峰，「稅改前後鄉村基層組織角色與行為的變異邏輯」，頁 25。

方政府亂收費、亂攤派、亂罰款的管道。緩和基層政權與農民之間的矛盾，從而達到對日漸失控的基層組織約束的目的。¹³ 總之，稅費改革主要著眼於減輕農民負擔、轉換政府職能由汲取型朝向服務型的政府邁進，同時改善地方政權與農民之間緊張關係。

在整個稅改過程的配套政策改革上，國家後續採取一些新的制度和作法企圖抑制鄉鎮政府及村級組織的濫權行為，這些措施包括：財政權事權上收、工資統發、民生資金直接發放到農戶手中以及採取對鄉鎮政府實行硬預算約束制度，且針對民生工程則實行剛性約束作為，涉及到農村家庭福利與生產補貼，則以一卡通方式發放到戶，牽涉到公共建設項目者，則由上級政府制定工程標準招標實施，使得鄉鎮政府自主性被壓縮在一個相當小的範圍及空間。由於中央全部免除農業稅的作法引起地方各級政府財政體制的改革，亦同時使得鄉村治理結構發生若干的變化。¹⁴

稅改後，「國家」同時進一步啟動以撤鄉併鎮、合併村組、取消村民小組長及精簡人事為主要內容的鄉村體制改革，在政策意涵上具有承先啟後的作用。

「國家」隨後再度啟動農民義務工和農村積累工、取消農業共同生產費、實施糧食直補及良種補貼等種糧補貼政策，以及實施更大幅度低保政策等一系列惠農措施。¹⁵

一、鄉村的去政治化

早期「國家」與農民的關係主要透過村幹部向農民徵收稅費，而「國家」向農民徵稅總是通過向村社集體分攤徵稅任務的方式徵稅，而不是直接下達農戶。因此，當「國家」取消農業稅後，地方政府即不再向農民收取稅費，也就不需要通過鄉村組織去收稅，這也意味著鄉村社會作為一個政治實體，其權力必然產生削弱的命運；當鄉村社會的政治性消失後，即面臨一種學者稱之為「鄉村去政治化」現象。¹⁶

鄉村去政治化具體表現在：

（一）鄉村城市化日益加速，愈來愈多農村人口（尤指青壯年）進城打

¹³ 朱敏、張樂天，「鄉鎮治理新轉型及其整合困境：基於皖中 G 鄉的經驗研究」，南京師大學報（南京），2010 年第 2 期，（2010 年 3 月），頁 37。

¹⁴ 朱敏、張樂天，「鄉鎮治理新轉型及其整合困境：基於皖中 G 鄉的經驗研究」，頁 39。

¹⁵ 趙曉峰、賈林州等，「體制改革再審視」，調研世界（北京），2009 年第 3 期（2009 年），頁 21-23。

¹⁶ 賀雪峰，「鄉村的去政治化及其後果：關於取消農業稅後國家與農民關係的一個初步討論」，頁 56-58。

工，人口外移導致村莊空心化，在空心化的村莊，村莊共同體面臨解體危機，村民集體行動很難展開，很難通過集資、共同勞動等方式修建公路、水道、學校等公共設施；¹⁷（二）村莊不再是一個可以集結利益、意願，可以表達訴求、進行利益協商的集體；村莊僅僅是一個居住的空間，農村社會被城市社區化、熟人社會逐漸被互不相干的人們所取代；（三）鄉村社會不再是一個相對獨立和自主的政治實體、地方政權直接面對個體或農戶；（四）村委會不過是「國家」力量的延伸，而不再是鄉村社會的當家人、不再有鄉村社會內生利益的協調整合能力。¹⁸

鄉村去政治化後則造成幾種弊端或結果：

（一）內生公共品供給能力進一步弱化或消失：¹⁹

減免農業稅後，中央政府直接補貼到戶，減少各級政府的財政收入、增加了各級政府的支出。農村基層政府可支配的財政收入大幅減少，嚴重不足使得原先能夠供給的包括農田水利、農業專業技術服務等農村公共服務難以繼續有效提供。稅改後，取消共同生產費，希望由農戶自行解決農田灌溉等問題，其結果卻是農田灌溉等公共品供給嚴重不足。²⁰

另外，村莊內部搭便車現象嚴重，在許多地區即使村民代表會議討論通過某項方案，但依然有村民不出錢，且只要有人不出錢就可能會有更多人不出錢。最後不少公共品供給計畫，都因為出現搭便車者，用於公共品建設的錢收不上來，公共品建設計畫從而落空。

在許多地區地方政府撤銷原先提供農村公共服務的「七站八所」，採取市場

¹⁷ 熊易寒，「半城市化對中國鄉村民主的挑戰」，中國政治（北京），第 4 期（2012 年 4 月 26 日），頁 85。

¹⁸ 在一些比較不規範的村落，即使村莊名義上都有財務公開、村民會議民主理財小組及村務公開監督小組等機構，但實際上幾乎是從未實際召開或召開的次數非常少。參見郎曉娟、邢熙、鄭鳳田等，「農村選舉中的資源競爭與制度供給」，社會科學（上海），第 5 期（2012 年 5 月 10 日），頁 34。村民代表會儘管是一種不錯的制度創新，然在實踐中不免面臨難以召開的窘態。主要的問題有兩項：一是村民代表的產生由村幹部指定，缺乏民主正當性及代表性；二是村民代表會的形式化，由於欠缺公共資源，村民對誰當選村領導並不關心，村民代表會不是人數不足、就是村民擔任村代表的意願也不高，開會往往流於形式。至於村務公開在實踐時所產生的問題，不外是：一、村務公開沒有按照規定及時更新、有的地方公開的資訊往往是幾年前的；二、假公開，例如只公布表面的數字，具體的收支項目則不公開，要不造假帳數據缺乏真實性，使得村民監督困難重重。參見于建嶸，「村民自治：價值與困境—兼論中華人民共和國村民委員會組織法的修改」，學習與探索（黑龍江），第 4 期（2010 年 7 月 15 日），頁 75；陳柏峰，「後稅費時代的鄉村治理」，中國政治（北京），第 1 期（2013 年 1 月 26 日），頁 77。

¹⁹ 張靜在對華北西村的研究也證明：由於村民沒有力量約束村莊權威對村民的掠奪行為也就出現了像濫用權力、搭車收費、不公平分配、浪費性預算、疏於公共投入及將集體資產用於私人用途等情形。參見蔣永甫，「行政吸納與村莊政治的塌陷：村民自治制度的運行困境與出路」，中國政治（北京），第 2 期（2012 年 2 月 26 日），頁 56。

²⁰ 陳柏峰，「後稅費時代的鄉村治理」，頁 76。

化方式來提供公共服務。但一方面可能很難有足夠的能力提供農村較好公共服務的供給者；另一方面農民對於這些公共服務的購買成本也很高，由於基層組織沒有辦法對農民進行有效組織，以使用和維護公共基礎設施，這也導致農村公共服務供給的進一步衰退。

（二）取消農業稅後，一方面農民負擔大為減輕；一方面「國家」對農村的資源則大為增加，但因為內生公共品供給機制的喪失，則反而使農民的生活更加不方便。農民並沒有隨著國家對農村資源輸入的增加而加強對基層政權的認同。相反地，下鄉資源中相當大的部分被一些灰色地帶所控制，農民的不公平感油然而生，進一步抱怨基層政府，對政府認同度不斷下降導致鄉村治理內卷化。²¹

（三）作為最典型政治的村民自治和村委會選舉，在一般農業型地區村民選舉變得漠不關心，對村民自治毫無興趣；在一些利益密集型社區，則又使得村委會的選舉變成赤裸裸的賄選，村民同樣不信任村幹部、也不相信村委會，因為村級政治消失了。²²

（四）「國家」資源通過私人化方式分配，沒有提高權力的合法性、提昇治理能力，由於基層治理體制²³ 內卷化反而使得農民成為刁民，或刁民崛起而代表了農民。²⁴

（五）上訪問題突出。上訪問題在 1990 年代至 21 世紀初期以農民負擔村財務等問題為主。2004 年後，以土地調整、村民糾紛等問題所引發的上訪為主。這些均源自於鄉村組織權力逐漸弱化有關。特別是稅費改革後，基層治理權力遭到嚴重削弱，法律規章無法有效施行，使得土地糾紛、村莊內部種種紛爭、農田灌溉等基礎設施供給、維護等問題，得不到有效解決，農民只好通過上訪尋求解決，上訪成為鄉村治理中的難點。²⁵

也有學者觀察到另一種反映在村委會選舉上的結果是：由於村內僅有投票

²¹ 陳柏峰，「後稅費時代的鄉村治理」，頁 73-75。

²² 賀雪峰，「論熟人社會的競選：以廣東 L 鎮調查為例」，廣東社會科學（廣州），第 5 期（2012 年 2 月 2 日），頁 196。

²³ 基層治理體制在這裡是指縣市政府、鄉鎮政府及鄉村關係等組織及其結構而言。

²⁴ 賀雪峰，「鄉村的去政治化及其後果：關於取消農業稅後國家與農民關係的一個初步討論」，中國政治（北京），第 3 期（2012 年 3 月 26 日），頁 59-63。

²⁵ 陳柏峰，「後稅費時代的鄉村治理」，頁 76。

機制而沒有參與式管理等利益協調機制，²⁶ 使得上任後的村委會成員對集體資源的分配具有完全的決策權，村莊精英有較強烈的動機去追求集體資源的私有化，從而提高他們通過賄選或暴力等手段參與競選的激勵。

對那些缺乏鄉鎮政府或村選舉小組等組織監督，同時村民對村務決策亦缺少參與管道的村落，誰能控制村委會即等於控制村莊的集體資源，這就容易引發村級精英的激烈競爭，並造成選舉衝突的發生。對一般村民而言，因為大多數村民無法經由村莊的集體經濟發展中分享收益，其根本權利就僅僅依靠 3 年一次的選舉投票上，因此利益極大化的最好方法，就是將手中的選票賣給出價最高的候選人。

楊善華等人在對一個典型被動城市化的村落進行調查時即發現：原屬於村集體的財富，基本上是以徵地補償為基礎積累起來的，這種土地資源的掌控和處置方式，自然使得村幹部覺得村莊財富的積累是他們努力的結果，而將已有的財富看成是屬於他們所有，幹部成為土地增值巨額財富的支配者和代表。顯然村莊被城市化的機遇使這筆財富的價值，得以兌現並且似乎除幹部以外，別的群體及個人都無法參與分享財富的分配。²⁷

因此，對村民而言，選上來的村幹部似乎全部都變了樣，在沒有約束的情況下，所有選上來的幹部都會在任期內，儘可能尋求個人利益的極大化，造成集體資源的「精英捕獲」問題。

這就使得村民對參選人的未來承諾失去信任，更多關注於候選人在投票過程中是否給予短期利益（即賄選），同時對候選人來說，僅僅依賴賄選亦不一定能保證當選。所以候選人為能保證賄選的有效往往選擇依附暴力方式來監督那些受賄的村民，完成投票行為，同時打擊對手的賄選和暴力控制行為，於是暴力成了賄選得以成功的保證。候選人採用賄選及暴力相結合方式，成為獲得選舉成功最為有效的方式，村委會選舉制度被依靠賄選及暴力爭奪選票，來控制

²⁶ 村莊政治原本是一種民主政治的實踐，這種被稱之為草根民主的內涵，主要表現在民主選舉、民主監督、民主管理及民主決策四個方面。從實踐上看，民主選舉經過一、二十年的發展和完善，已有相當大的進步。然而對後三者而言落實不易。即使就村委會選舉來看，村民缺乏集體行動的能力，再加上村委會作為正式的村莊權力安排，得到來自代表國家權力的鄉鎮政府的支持，使得村民對當選村幹部缺乏約束能力，導致有些村幹部以權謀私、吃喝玩樂、生活腐化、作風專橫。參見蔣永甫，「行政吸納與村莊政治的塌陷：村民自治制度的運行困境與出路」，頁 56。

²⁷ 楊善華、王紀芒，「被動城市化過程中的村莊權力格局與村幹部角色」，廣東社會科學（廣州），第 3 期（2005 年 3 月 23 日），頁 133-136。

集體資源的機制取代。²⁸

二、鄉村及幹群關係的改變

在某些地區鄉鎮政府與村委會的關係在分稅制、稅費改革及鄉鎮機構改革等政策影響下，亦產生微妙的變化。

鄉鎮體制改革著眼於基層政府精簡機構、撤鄉併鎮、合村併組以減少鄉村幹部人數及財政支出，稅費改革更深層目標在於轉變基層政府職能，即實現地方政權與農民之間由原本的汲取型轉向為一種服務型關係。在這過程，中央通過加強預算和預算外管理、轉移支付制度和對資金的監管，來控制地方政府的行為，而地方政府內部關係也發生很大的調整和改變。改革取得初步的成效，即農民負擔大為減輕，卻出現一些意外的後果。也就是鄉鎮政府財政變得愈來愈空殼化，鄉鎮政府的行為則以四處借貸、向上跑錢、跑項目為主，不但沒有轉換成服務型的主體，且正在和農民脫離舊有的關係，不斷增長的公共服務需求，不僅無法實現，而且使得地方政權懸浮於鄉村社會之上，懸浮型政權特徵愈來愈突顯出來。²⁹ 鄉鎮政府控制能力與建設能力不斷弱化，基層治理無法有效進行。

改革的結果是使得鄉鎮政府處於半癱瘓狀態，政府無法更完善、周詳地提供公共服務、維持社會秩序，而是在政府與農民中間形成一種真空狀態，這是改革的意外後果。

另一方面，鄉鎮政府由於人事精簡、面臨人少事多的困境，從而缺乏足夠的人力和財力去監督村委會的賄選問題，因此逐漸出現「基層政府退出農村」或「消極供給村委會選舉」等問題。³⁰ 由於監督機制的不完善，使得賄選與暴力爭奪選票的行為難以有效遏止。³¹

幹群關係的改變在取消農業稅後也有兩種現象產生。首先是鄉鎮幹部和群眾關係的疏遠。早期鄉鎮幹部駐村，頗能與群眾打成一片。可以及時了解村莊情況，在「國家」與農民之間建立有效的溝通管道，有助於「國家」對村莊有

²⁸ 陳柏峰，「後稅費時代的鄉村治理」，頁 76。

²⁹ 由於農村稅費改革後，基層政權財政困難、權力被上收，無法有效應對社會轉型需求，社會控制能力不足，基層治理陷入危機，因而謂之懸浮政權。參見周飛舟，「從汲取型政權到懸浮型政權：稅費改革對國家與農民關係之影響」，社會學研究（北京），第 3 期（2006 年 3 月 26 日），頁 36-37。

³⁰ 意指政府人力不足對村委會的選舉事務採取消極作法，亦逐漸喪失監督選舉過程的職責。

³¹ 郎曉娟、邢熙、鄭鳳田等，「農村選舉中的資源競爭與制度供給」，社會科學（上海），第 5 期（2012 年 5 月 10 日），頁 27、33。

效治理。

從 90 年代初期鄉鎮幹部工作方式歷經「駐村」到「坐班」的變化，³² 在農業稅取消後雖有包村幹部，但不怎麼進村，即使進了村也不怎麼和農民打交道，很少深入了解情況。

其次，是村幹部與群眾關係的疏遠，主要來自於幹部離村化問題；由於村幹部不在村，逐漸使得村基層組織成為一塊空招牌。村幹部離村化帶給基層治理相當大的挑戰，促使原本就缺乏與農民打交道途徑的地方政府，面對村莊治理時更顯得捉襟見肘，難以及時準確把握基層事態，使農村基層自治組織形同虛設，以至瓦解。可能在一段時間後，使某些地方村莊失序進而引發更大的社會危機。³³

三、村民自治的行政化

鄉政村治原本為鄉村政治的基本制度安排。「鄉政」主要是指以鄉鎮政府為代表的「國家」政權體制，是中央權威在鄉村社會的代表；「村治」原意是指村民透過民主選舉、民主監督、民主管理及民主決策的一種制度形式。

村民自治的施行原本是「國家」企圖透過村民集體政治參與的方式去改善村級治理的種種問題。經過多年的施行，村民自治在有些地方，一方面固然開啟村民的民主意識、提高村民的參與度，但更多的地方亦同時出現村民自治行政化問題。

村民自治的行政化具體表現在鄉鎮政府對村委會的「控制」與「同化」上。「控制」是指地方政府不受村民自治制度的約束，採取多種措施企圖控制村委會運作，包括：對村幹部的人事控制與對村級財政的控制等兩方面；「同化」則是指改變村委會的群眾自治組織性質，將村委會變成自己的下屬組織，實現村委會行政化傾向。

鄉鎮政府對村委會的人事控制具體反映在下列幾項：一、不按時組織與指導村委會換屆選舉；隨意任免、撤換、停止村委會成員職務以及對選舉結果的控制上；³⁴ 二、實施村幹部工資制，作法是村級組織主要領導由縣、鄉財政發工

³² 駐村指幹部與民眾同吃同住同勞動，與人民打成一片。坐班是指在規定的時間在固定的地點工作。

³³ 陳柏峰，「後稅費時代的鄉村治理」，頁 74。

³⁴ 徐勇認為：地方黨政機構利用行政權控制村的領導人和村的公共治理，使村民自治有自治形式而無自治內容，因此淪為空殼化。參見徐勇，「村民自治的成長：行政放權與社會發育—1990 年代後期以來中國村民自治發展進程的反思」，華中師範大學學報（湖北），第 44 卷第 2 期（2005 年 2 月 15 日）。

資。有些地方政府則是將「國家」用來資助農村發展的錢，轉換成村組織幹部的工資，這種工資由鄉鎮管理，村幹部不聽話就可以不給或少給，如此成為鄉鎮控制村組織的手段；三、鄉鎮下派幹部到村莊，主要把剛畢業的大學生派到村里當村官，那些下派的幹部若需要政績時，則往往將村民自治變成官員統治而不是協助村民行使自治；³⁵ 四、將屬意的人選擔任黨支部書記，由於黨支書不須經由村民選舉產生，而是可以經由上級黨組織任命。這種作法除可以加強村委會的權威、化解兩委矛盾外，還可以加強對村主任進行控制；³⁶ 五、先召集各村黨支部書記開會，再由支部書記回村傳給村委會執行。如此村委會就由法律上村民自治組織演變為鄉鎮政府下的一級官辦行政機構，村黨支部和村支書，就成為鄉鎮對村莊進行行政領導的代理人。³⁷

學者在對江西省白露鄉上傅村村委會及湖南省選舉的實證調查均指出：稅費改革在影響村委會選舉的因素中，鄉鎮政府的作用仍然存在、選民的力量仍十分有限。一方面取決於選民的關注程度；同時也包括個人的動員力量。中國大陸歷經 30 年的村民自治的實踐，具體反映在兩項主軸上：一股是選民的民主價值理念的逐步萌芽，開始通過對選舉程度的關注來衡量選舉的公平性；另一股則是基層組織依然試圖通過對村委會選舉的干預，對村級權力的運行施加影響力。³⁸ 換言之，組織力量仍舊希望借助各種方式對鄉村社會進行滲透，這就形成村級權力的一元化傾向，同時使得村民的自主權受到干擾，逐漸對村莊的公共事務產生疏離。³⁹ 對鄉鎮政府而言，兩委關係的矛盾長期以來一直是村級管理中最為頭痛的問題。⁴⁰ 因此「兩委一肩挑」選舉結果的控制，往往成為鄉鎮政府介入村委會選舉的重要原因。

此外，學者從一些村落的實證調查研究發現：村莊規模愈大、人均收入水

³⁵ 于建嶸，「村民自治：價值與困境—兼論中華人民共和國村民委員會組織法的修改」，頁 76。

³⁶ 蔣永甫，「行政吸納與村莊政治的塌陷：村民自治制度的運行困境與出路」，頁 55。

³⁷ 尹利民，「稅費取消後的村委會選舉：基於 C 縣 20 個村兩屆村委會選舉中影響變量的比較分析」，江漢論壇（湖北），2007 年第 3 期（2007 年 3 月 15 日），頁 14。

³⁸ 有些財政上較為困難的鄉鎮政府，為了積極分享村集體的資源收益，直接介入或干預村的選舉結果，或者在選舉後通過其他方式，推出代理人來控制村內集體資源。參見郎曉娟、邢熙、鄭鳳田等，「農村選舉中的資源競爭與制度供給」，頁 33。

³⁹ 參見尹利民，「程序的恪守與結果的控制：雙重約束下的村委會選舉—上傅村第七屆村委會選舉的觀察與分析」，中國政治，（北京），第 3 期（2012 年 3 月 26 日），頁 67-68；唐文玉、郭正林，「鄉鎮政權緣何會干預村委會選舉：基於博弈的分析與對策探討」，行政論壇（廣東），第 17 卷第 1 期（2010 年 4 月 20 日），頁 12。

⁴⁰ 于建嶸，「村民自治：價值與困境—兼論中華人民共和國村民委員會組織法的修改」，頁 74。

平及村委會收入愈高的村落，由於村集體資源愈多，在村委會選舉發生衝突的機率愈高，⁴¹ 故比較會引起鄉鎮政府的重視。換言之，鄉鎮政府比較會對村委會的選舉直接或間接的介入與控制，以便防止衝突的發生。⁴²

「村賬鎮管」是鄉鎮政府插手村級財務，加強對村級財政控制的方式，村賬鎮管原本是為解決村幹部任意花費村提留和其他村集體錢財而採取的一種補助措施。但是鄉鎮政府通過村財鄉管，不僅控制村級財務，同時也損害村民自治的精神。

行政吸納的另一種形式是村委會自治組織被鄉鎮政府的「同化」，具體反映在鄉鎮政府將村幹部准公務員化以及對村委會的准行政化管理。儘管公社體制廢除後的村民委員會從法理上屬於群眾自治組織，與鄉鎮政府的關係屬指導與被指導的關係，但從「國家」行政管理的角度，作為行政村仍有義務服從上級政府的指示、協助上級完成政府任務。因此，鄉鎮政府為完成行政任務與實施日常管理，都有很大的動力去吸納村政，將村幹部作為自己的下屬看待使得村委會變成行政系統不可或缺的組成部分。⁴³

四、大村莊制的形成

近二十年來中國大陸基層政權另一種結構性改變是不斷地撤併村莊、調整村莊結構。從 2006-2013 年的變化來看，全中國大陸村委會的數量有逐年減少趨勢，⁴⁴ 晚近則開始推行大村莊制及建設大型農村社區，撤併村莊、推行大村莊制於是在中國大陸各地逐漸展開。⁴⁵

村莊合併對村莊政治與社會結構產生影響。首先，村莊規模的擴大，導致鄉村社會的陌生化，相對提高競選的難度；其次，社區異質性提高，進一步促

⁴¹ 主要是因為有少部分村民選擇跟隨某一位候選人，在選舉中負責拉票和監督村民投票，並期望其所支持的參選人當選後，能使自己分享集體經濟的收益，以作為某種回報或酬勞，這使得集體經濟收益愈高的村莊，競爭就會愈激烈，參選人投入的成本愈高、選舉過程中乃至選舉後發生衝突的可能性也就愈大，參見郎曉娟等，「農村選舉中的資源競爭與制度供給」，2012，頁 34。于建嶸的調查也認為：相對而言，在一些經濟發達村莊，公共資源較多的地方賄選、暴力威脅、控制選舉的問題也較多。于建嶸，「村民自治：價值與困境—兼論中華人民共和國村民委員會組織法的修改」，頁 75。

⁴² 郎曉娟、邢熙、鄭鳳田等，「農村選舉中的資源競爭與制度供給」，頁 27-34。

⁴³ 蔣永甫，「行政吸納與村莊政治的塌陷：村民自治制度的運行困境與出路」，頁 55。

⁴⁴ 依中國大陸民政部官方資料顯示歷年來村委會數量的變化如下：2006 村委會數量是 623,669 個、2007 年為 612,709 個、2008 年 604,285 個、2009 年 599,078 個、2010 年為 594,658 個、2011 年 589,653 個、2012 年 588,475 個，至 2013 年底為止共 588,547 個。參考「民政部發佈 2013 年社會福務發展統計公報」，2014 年 9 月 28 日下載，《中華人民共和國民政部》，<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml>。

⁴⁵ 鄭燕華，「村莊合併、村委會選舉與農村集體行動」，中國政治（北京），第 10 期（2012 年 10 月 26 日），頁 63。

使選票難以匯聚，候選人因而不易在選舉中勝出，因為合併後的大村選舉中，候選人很難贏得過半數的選票；最後，由於村莊規模過大，村民之間充分互動較不足，使得新合併的村落，不再像傳統村莊那樣是個熟人社會，而出現一種所謂「半熟人社會」的形成。

村莊合併可能會帶來一些正面的效用。例如：節省公共支出、提高行政效率、增加土地供給、促進新農村建設，同時亦能改善村民的生活條件。然而，其負面影響則可能是提高農業、農民的生產及生活成本、弱化村民的社區意識、有名無實的村莊等效應。⁴⁶ 一個極為明顯的例證是：村莊合併使得村民人數增加，但幹部並沒有增加。稅費改革前，村委會大部分精力用於收取稅費、完成政府交付任務為重點。稅改後，村民對村級組織的公共服務需求並沒有減少，但因為幹部有限，使得在提供公共設施建設、發展社會生產等工作，顯得力不從心。此外，村委幹部還得應付名目繁多的會議、傳達數量眾多的上級指示，使得原本就不寬裕的人員配置更是雪上加霜。⁴⁷

至於村莊結構的變化對村委會的選舉亦造成若干影響：

第一、社區異質性促使候選人加強自我宣傳以爭取陌生村民的支持。合併大村選民人數增加，候選人要贏得過半數的選票不易，這意味著提高候選人勝出的難度。

第二、賄選和以公共利益為導向的宣傳，是爭取村民選票的主要競選模式。村莊合併後賄選成本，因選民人數增加而提高；以公共利益為導向的選舉宣傳，往往成為更重要的爭取陌生村民選票的方式。

第三、在有公共問題的合併大村中，公共問題的存在通常會降低賄選的作用，如果是以解決公共問題為導向的選舉訴求，反而成為最重要的競選方式。在有公共問題待解決的村落，候選人大都以各自在公共議題的立場及能力作為號召與宣傳重點，這就使得村委會的選舉成為集體行動的平臺和管道。

第四、村莊合併後會大幅提高賄選的成本，因而使那些不富裕的候選人

⁴⁶ 王小軍調查發現：村莊合併出現的是形式實際上是不合以及管理體制的厚此薄彼，使得被忽略的另一村莊形成對村幹部的不滿；此外，選舉過程的不合法亦顯露無遺，其結果將是得不償失。參見王小軍，「村莊合併後的治理難題：江西桃村、山村調查」，《中國鄉村發現》（長沙），第4期（2007年4月15日），頁41-44。此外廖瑀的研究亦認為：合併村莊會造成新的管理團隊在治理上的難度、幹部之間的合作度難度加劇、管理幅度及範圍加大等因素，反而降低了工作上的效率。廖瑀，「村莊合併對村級組織的負面影響」，《中國鄉村發現》（長沙），第5期（2007年5月15日），頁47。

⁴⁷ 廖瑀，「村莊合併對村級組織的負面影響」，《中國鄉村發現》（長沙），2007年第5期（2007年5月15日），頁48。

（亦包括有些企業家參選人）更強烈地選擇以公共利益為導向的選舉宣傳方式。在有公共問題的合併村莊中以解決公共問題為導向的宣傳（主要體現在村民集體行動的動員上）很可能成為最重要的選舉動員模式，公共問題進一步削弱賄選的動員功能。⁴⁸

五、村委會幹部角色的轉換

近年來「國家」宏觀調控制度開始產生變化，尤其全面推行稅費取消政策後，使得村莊治理環境發生根本性的改變，村幹部的角色有了些許的改變。

主要表現在由過去配合鄉鎮政府向村民收取稅費角色轉向村民提供公共服務的角色。不過工作難度大為降低、工作方式卻變得溫和而較有人性。⁴⁹

不過也有學者觀察到：稅費改革的用意原本在減少基層代理人的層層剝削，使中央對社會基層的照顧可以直接到戶，造成結果是鄉鎮作為「國家」基層政權的治理角色被抽離。取消農業稅後，反而是將農村治理從原本功能不彰，帶進無政府狀況，使得地方自治能力愈形削弱，地方幹部也失去提供公共服務的誘因。換言之，村幹部的作用正逐步走向衰退。⁵⁰

肆、鄉鎮政府介入村委會運作的原因

中國大陸自 2002 年開始國家啟動新一輪的稅費改革制度，基本上，首先是由費改稅、然後是農業稅的全面取消，直至 2005 年為止，全大陸進入無稅費時代，既然中央政府已取消對農村稅費的汲取，則是否意味著鄉鎮政府亦同時放棄對村莊的控制呢？

從種種跡象顯示村委會選舉質量總體上仍面臨下降的趨勢，影響村委會選舉的主要變數似乎仍沒有發生實質性的改變，只是在手段與作法上變得更為隱密和間接性。這說明鄉鎮政權並沒有因為稅費的取消而放棄對村委會選舉及人事上的控制。吾人以為這可能與下列幾種因素有關：

一、鄉鎮政府仍須完成上級政府交付的政治任務

⁴⁸ 鄧燕華，「村莊合併、村委會選舉與農村集體行動」，頁 65-69。

⁴⁹ 尹利民，「程序的恪守與結果的控制：雙重約束下的村委會選舉—上傳村第七屆村委會選舉的觀察與分析」，頁 67。

⁵⁰ 于有慧，「後農業稅時代中國農村村幹部角色變化與地方治理」，中國大陸研究（臺北），第 55 卷 3 期（2012 年 9 月 15 日），頁 47-51。

按理說，稅費取消後鄉鎮政府對村委會的控制理應解除。然而，政治壓力仍然存在的。也就是說，鄉鎮政府依然承擔政治穩定與經濟發展的重責大任，尤其是群眾上訪等集體行動事件的維穩，更是一大工作重點。在一些地區群眾上訪事件的多寡，被列為施政的考核指標。再者，「國家」政策能否在鄉村順利推動或者說鄉村是否能隨時應付上級的政策試點，也成為當前考核鄉鎮幹部政績的指標。此外，種種鄉村建設的推動、經濟發展過程中的耕地徵用等公共事務，均需要村民的合作。因此，強而有力的村幹部仍舊是基層政府所期望的。

稅費改革壓縮鄉鎮政府的行動空間；同時也削弱了行動能力，但是卻沒有減輕它們維持鄉村地區政治穩定和提供公共物品的壓力。⁵¹

基本上，中國大陸的地方政府仍屬於一種壓力型的政治體制，⁵²鄉鎮官員為順利完成上級交付的各項政治、社會、經濟任務，實施各項經濟、社會發展計畫、追求好的政績，必然依賴村級政權的支持與配合。尤其是在一個以 GDP 為核心的發展主義驅使下，以及在以 GDP 為核心的政績考核體制的壓迫下，鄉級政權向村莊汲取資源就成為一種難以避免的強大利益衝動，這也是鄉鎮政權擠壓村民自治空間的基本原因。⁵³

二、鄉鎮政府對村莊資源汲取的強烈動機

吾人必須了解在中國大陸所推行的村民自治基本上仍是國家控制下的自治，其具體呈現為黨組織在村委會的領導核心作用以及鄉鎮政府對村委會選舉的指導、支持與協助職責，這種關係當實際運作時必然產生某種矛盾的內部結構關係，即村莊與國家政權之間的自治與控制、權力與權力的互相推擠。因此在具體實踐中，也就自然形成自治與控制的緊張關係。

自實行分稅制以來鄉鎮政府便成為依賴「國家」且又獨立於「國家」利益的行動者，在財政上大都面臨窘境，尤其是稅費改革後鄉鎮財政更是捉襟見肘。於是想方設法，從村莊吸取財政收入、保持對村莊的控制，就成為鄉鎮政

⁵¹ 尹利民，「稅費取消後的村委會選舉：基於 C 縣 20 個村兩屆村委會選舉中影響變量的比較分析」，頁 16。

⁵² 壓力型政府主要描繪出中國各級政府是在各種壓力的驅動下運行方式，是一種從上而下的管理體制；政治行政命令是其中最核心的壓力；壓力型體制並不是新的現象，而是傳統的動員體制在市場化、現代化這個新背景下的變形。

⁵³ 通常一個地區的領導，其是否得以昇遷與否，與其地方經濟發展的指標有著重要的連結，這是由省到村均通行的遊戲規則。參見 Yongnian Zheng, “Central-Local Relation: The Power to Dominate”, p. 220；張敏，「自治還是他治：村民自治權異變及其治理」，中國政治（北京），第 4 期（2012 年 4 月 26 日），頁 77。

府理性選擇；在許多地方，鄉鎮官員和村委會組成人員之間，存在某種利益共同體結構，使得鄉鎮官員需要依賴這些候選人充當自己意志的代理人，以謀取更多的政績和私利。這些村委會的候選人也需要依靠鄉鎮官員的支持和庇護，以贏得選舉和謀求不當利益。

正是在上述利益的驅動下，鄉鎮政權通常在村委會組成的候選人的提名、競選和投票等各種階段，施加直接或間接的影響，要不操縱村委會選舉，想方設法使自己屬意的候選人當選。假如未能如願，則以各種理由否認村委會選舉結果，甚至取消村委會直選，直接指定或委派村委會主任以及村委會其他幹部。⁵⁴ 顯然鄉鎮政府對村委會的控制除完成「國家」政治功能外，還附加更多對村莊資源的汲取目的。

一項研究顯示，在一些財政上較貧瘠的鄉鎮，由於行政事務仍需大量資源支撐，鄉鎮政府傾向於對村級事務管理具有明顯的利益導向，對一些集體資源收益較低的村莊，鄉鎮政府較傾向於放任不管，因為人力不足面對選舉中的不法行為也較為消極受到財政約束的鄉鎮政府由於考慮分享村集體資源的收益動機會直接干預選舉結果或在選後推出代理人企圖控制村內集體經濟。鄉鎮政府介入村委會選舉和鄉鎮得以分享村莊內集體資源所帶來的收益有著重要相關，且這種收益愈大（例如：村內的集體經濟已成為該鄉鎮主要產業支柱或稅源時），則鄉鎮政府可能願意承擔相對應的成本介入村委會的選舉。這種介入多半帶有某種目的性，且當鄉鎮政府的利益和村民利益不一致時，則可能因介入而引發更為嚴重的衝突事件。⁵⁵

伍、結語

在以農立國的傳統社會，「國家」與農民的關係主要表現為汲取型關係，即「國家」依賴從農民收取田賦和其他雜征、徭役以維持政權運轉。近代以來，由於工商發達使得「國家」與農民的關係再度發生變化。就稅捐形態上，「國家」逐漸依賴工商稅收和關稅等稅目為重點，如此農業稅收則開始成為地方政

⁵⁴ 唐文玉、郭正林，「鄉鎮政權緣何會干預村委會選舉：基於博弈的分析與對策探討」，頁 13。

⁵⁵ 郎曉娟、邢熙、鄭鳳田等，「農村選舉中的資源競爭與制度供給」，頁 27-34。

府的主要財政收入。⁵⁶ 中國大陸從 2001 年開始進行農業稅費改革，直到 2006 年「國家」作出取消農業稅重大決定。與此同時「國家」逐步展開新農村建設運動，地方政府對農村的治理方式也由此發生重大轉變。鄉村治理這一巨大轉型帶來一系列鄉村治理的制度變遷，以及地方政府與農民關係的變化。這些變化體現在村幹部角色的調整、鄉村及幹群關係的改變、鄉村去政治化、村民自治的行政化以及大村莊制的形成等。

中國大陸村民自治的啟動一開始雖然源自於農民的自我創造，但其確立和推廣則是來自於「國家」政權的推動。換言之，村民自治是一項政府主導下的制度創新或政策創新。因此，村民自治制度即帶有一種「國家」意志內涵。從這一角度來看，村民自治在具體實踐上則難免出現地方自治與政府控制兩種緊張狀況。這就難怪與村莊有著直接利益關係的鄉鎮政府其控制動機，除了完成作為「國家」代理人的政治功能之外，還附加了更多的經濟資源的汲取目的。鄉鎮政府藉著指導、支持和幫助之名，進行干預和汲取之實，乃成為一種自利性的基層政權組織。因此村委會組織法對鄉鎮政權指導、支持和幫助的規定，實際上類似於一種後門程序。儘管中央政府不斷重申鄉鎮政權要尊重村莊的自治權利並多給、少取、放活。但鄉鎮政府仍是憑藉著後門程序，變相干預村務管理。地方黨政部門雖在公開上難以干預村委會的選舉，但仍可以運用行政權力控制村的領導人和村的公共治理。例如：對村幹部實行任免制，對村級財務實行村財鄉管等，代替村委會出售農民土地等等。村內人、財、物幾乎被鄉鎮政府所控制，使得村民自治淪於形式而無實質內容。在許多農村地區推行的駐村幹部或包村幹部，則又進一步將鄉鎮政府的影響力發揮到村莊內部的一種權力的極致。⁵⁷

研究發現：稅費改革表面上是「國家」與農民關係的調整，實際上則是針對基層政府的改革，著眼於抑制基層政府短期行為，斬斷亂收費、亂罰款、亂攤派行為。稅費改革、機構精實，固然有助減輕農民負擔、政府人事成本，然而卻也同時使得鄉鎮財政更加空殼化、鄉村治理則又顯得空心化。地方政權與農民之間的關係逐漸疏遠、村民對村幹部及政府的信任度降低。

村莊選舉制度化及其質量的優劣地方政府扮演著關鍵角色，「國家」一系列

⁵⁶ 周飛舟，「從汲取型政權到懸浮型政權：稅費改革對國家與農民關係之影響」，頁 37。

⁵⁷ 張敏，「自治還是他治：村民自治權異變及其治理」，頁 77。

財政緊縮及事權上收則是促使地方政府資源逐漸稀少的重要因素，在很大的程度上鄉鎮行為的改變是因為其面臨組織環境和中央政府激勵設計演變的結果，這些變化導致鄉鎮政府和村委會權威在組織能力上及資源基礎上的邊緣化。

作者以為鄉鎮政府角色職能轉換與中央政府撤鄉併鎮、人力精簡以致造成鄉鎮人員不足以及財政資源的不斷流失有著相當大的關聯性，這亦使得鄉鎮政府對村委會的管理傾向於從以往直接控制轉變到間接性的操控上，同時也從以往顯性管理逐漸變到隱性的管理上。

稅費改革後，大陸農村由資源的汲取轉換成資源輸入的社會，使得鄉鎮政府比較不願干涉村莊內部的事務，而同時鄉鎮與村幹部的聯繫也傾向於愈來愈形式化，較局限於政令的宣導。因此也就淡化與村莊幹部之間那種緊密的利益聯結性了。換言之，鄉鎮不再伸手保護村幹部、對村的發展也是消極應付了事。

兩岸洗錢罪之比較考察

A Comparison of Money Laundering Offences between the
Two Sides of the Taiwan Strait

王乃彥 (Wang, Nian-Yen)

東吳大學財經法律學系副教授

摘要

身處國際交流頻繁的現代社會，我國固不應推諉防制跨國性犯罪當盡的職責，惟與其盲目追求刑法規定內容的全球化，倒不如以此為契機，在尊重各國既有刑法規定的前提下，合作探求刑法共通原理、原則。比較中國大陸《刑法》第 191 條與我國《洗錢防制法》相關規定，就犯罪客體與犯罪的客觀方面要件，可得而言者：兩者皆認為洗錢罪具有妨害司法作用的性質（後者的條文規定彰顯出金融管理秩序亦屬保護法益），上游犯罪涵蓋的範圍也大致相當，行為態樣都涵蓋洗錢行為三階段中的「放置」與「離析」（後者尚且包含妨害司法型洗錢、參與型洗錢）；就犯罪主體與犯罪的主觀方面要件可得而言者：兩者的犯罪主體皆包含法人，關於上游犯罪行為人之洗錢行為，後者有處罰明文，前者未作明白規定，學說上存在爭議，至於犯罪的主觀要件，兩者均限於故意，不罰過失犯。

關鍵詞：洗錢罪的保護法益、法人的犯罪能力、兩罰制、自己洗錢罪

壹、前言

剝奪犯罪所得，一方面可以讓罪犯理解，從事不法活動，除甘冒牢獄之災的風險，別無所獲，此舉有助於消除利慾犯的犯罪動機；另一方面，亦有防止犯罪所得，挹注於將來不法活動，而有降低法益受害程度的效用。然而，一旦罪犯利用金融機構、變更資金的形態或擁有者的名義，掩飾該筆資金與犯罪所得的同一性，藉此去除犯罪的痕跡。由於經過漂白淨化的該筆資金，外觀與合法資金無異，對謹守法律正當程序的法治國家而言，合法剝奪該筆犯罪所得，不免難題重重。為克服如是困境乃有洗錢罪的創制。¹

熱絡的國際貿易、文化交流等社會活動，促成人與物的流通，也同時帶來犯罪國際化的問題，亦即，犯罪發生在兩個以上的國家境界內，或犯罪團體的成員包含兩個以上國家的人民。跨國性犯罪的防制，必須仰賴各國通力合作。為使抑止犯罪的國際合作得以實現，通常是透過締結條約的方式，課予締約國整備國內法制的義務。如此一來，無論在何國犯罪，均難逃法律制裁。為禁絕毒品交易乃至洗錢防制而展開的國際合作，皆是跨國打擊犯罪的事例。²

不過，以刑罰權力壓制、預防犯罪，乃國家主權的表現。透過締結條約的方式，或許能夠協調各國以解決程序性的事項；要求締約國按照條約內容制定刑罰法規，形同剝奪國會在刑事立法方面的權力，難免損及國家主權的獨立性。³ 此外，追求刑事實體法內容的一致性，牽涉到各國固有法律文化，並非技術性的司法互助可比。單憑一紙條約，強加締約國立法義務，恐怕會有扭曲長年發展形成的刑法學體系，助長事事遷就國際現實，習以政治考量取代法學思維的不良立法風氣。身為國際社會的一員，固不容推諉防制跨國性犯罪應盡的職責，惟與其盲目追求刑法規定內容的全球化，倒不如以此為契機，在尊重各國既有刑法規定的前提下，合作探求刑法共通原理、原則。若由此觀點來看，兩岸洗錢罪之比較考察，即具重大意義。

特定事實必須具備哪些條件，始有可能成立犯罪？上述疑問，如依據大陸的刑法學向來通說，則任何一種犯罪的成立，都必須具備四個方面的構成要

¹ 神山敏雄、齊藤豐治、淺田和茂、松宮孝明編，新經濟刑法入門（東京：成文堂，2008年12月），頁99。

² 李傑清，沒收犯罪所得之程序法制與國際刑事司法互助（臺北：元照出版公司，2010年10月），頁221-224；三浦守，「國際化時代における刑事立法の動向と課題」，刑法雜誌（東京），43卷2號（2003年2月），頁99-102。

³ 松宮孝明，「刑事立法の新動向とその検討」，刑法雜誌（東京），43卷2號（2003年2月），頁90。

件，即犯罪客體、犯罪客觀方面、犯罪主體、犯罪主觀方面的構成要件。⁴ 為敘述上的便利，擬按照大陸的刑法學上的「犯罪構成」之架構，進行兩岸洗錢罪之比較考察。

貳、洗錢罪的犯罪客體

一、犯罪客體與法益

犯罪客體，在大陸的刑法學上，係構成犯罪的必備要件之一。按照過去的學界通說，犯罪客體係指「刑法所保護而為犯罪行為所侵害的社會主義社會關係」，⁵ 惟現今學界通說，已不再侷限於社會主義社會關係，而擴及到所有受刑法保護的社會關係；⁶ 以刑法分則各條的保護法益來解釋犯罪客體的內涵，亦屬晚近有力學說。⁷ 我國刑法學上的犯罪客體概念，雖曾有被害「法益」、「被害人」與「行為客體」等歧異見解，惟時至今日，「犯罪客體」意指被害「法益」則已成定說。⁸ 應當留意者還有，在大陸的刑法學上，犯罪客體與犯罪對象有別，後者是指《刑法》分則條文規定的犯罪行為所作用的客觀存在的具體人或者具體物，⁹ 大致上相當於我國刑法學上的行為客體。¹⁰

依據大陸的刑法學，某一犯罪行為所直接侵害到的，受刑法保護的社會關係，為犯罪的直接客體。犯罪的直接客體，依據具體犯罪行為所危害到的具體社會關係的多寡，可再細分為簡單客體與複雜客體。簡單客體，係指某一種犯罪行為，只直接侵害到一種具體社會關係，例如，故意殺人罪只侵犯公民的生命權利；複雜客體，係指犯罪行為所直接侵犯的客體包括兩種以上的具體社會關係，例如，搶劫罪不僅直接侵害到公私財產權，也直接侵犯他人的人身權利。¹¹

⁴ 高銘暄、馬克昌主編，刑法學（北京：北京大學出版社，2011年8月），頁49；趙秉志主編，刑法新教程（北京：中國人民大學出版社，2009年11月），頁72；齊文遠主編，刑法學（北京：北京大學出版社，2007年4月），頁61。

⁵ 高銘暄主編，刑法學（北京：法律出版社，1996年2月），頁106。

⁶ 高銘暄、馬克昌主編，刑法學，頁52；趙秉志主編，刑法新教程，頁140；齊文遠主編，刑法學，頁65。

⁷ 黎宏，刑法學（北京：法律出版社，2012年4月），頁73；張明楷，刑法學（北京：法律出版社，2011年7月），頁102；李曉明主編，中國刑法基本原理（北京：法律出版社，2010年8月），頁196-197。

⁸ 王乃彥，「兩岸犯罪成立要件之比較」，軍法專刊（臺北），第55卷第4期（2009年8月），頁57。

⁹ 高銘暄、馬克昌主編，刑法學，頁61；趙秉志主編，刑法新教程，頁144；齊文遠主編，刑法學，頁72。

¹⁰ 甘添貴、謝庭晃，捷徑刑法總論（臺北：自刊，2006年6月），頁65。

¹¹ 高銘暄、馬克昌主編，刑法學，頁56-57；趙秉志主編，刑法新教程，頁144；齊文遠主編，刑法學，頁70。

複雜客體，依其在犯罪中受危害的程度、機遇以及受刑法保護的狀況，可將其再細分為主要客體、次要客體。主要客體，係指某一具體犯罪所侵害的複雜客體當中，程度較嚴重，刑法予以重點保護的社會關係，主要客體決定該具體犯罪的性質，從而也決定該犯罪在刑法分則中的歸屬；次要客體，係指某一具體犯罪所侵害的複雜客體當中，程度較輕，刑法予以一般保護的社會關係，也稱為輔助客體，它是立法者在制定某一具體犯罪構成時，也要同時予以保護的另一種社會關係。¹²

區分主要犯罪客體與次要犯罪客體的見解，與我國刑法論者指出有些刑罰法規，同時保護數個法益之安全的說法相通。¹³

二、中國大陸的洗錢罪之犯罪客體

大陸《刑法》第 191 條規定的洗錢罪，其犯罪客體為何，見解不一。

有些論者認為本罪的犯罪客體係簡單客體。居於此種立場的論者，又有不同的主張。部分論者指出：「洗錢罪本質上是為了掩蓋和隱瞞先前的犯罪行為，屬於贓物犯罪的範疇，它侵犯的客體是司法機關追究犯罪行為的正當管理活動」；¹⁴ 也有論者認為是國家的金融管理秩序。¹⁵

對於將洗錢罪的犯罪客體解為「司法機關追究犯罪行為的正當管理活動」，論者對其有如下的批判：(1)《刑法》第 191 條第 1 款的第 1 至 4 項明文規定「提供資金帳戶的」、「協助將財產轉換為現金、金融票據、有價證券的」、「通過轉帳或者其他結算方式協助資金轉移的」及「協助將資金匯往境外的」，前掲行為無一不侵害到國家的金融管理秩序。若是將本罪的犯罪客體單純解釋為，司法機關追究犯罪行為的正當管理活動，無異於主張，立法者無視於國家金融管理秩序遭受侵犯，難以自圓其說。(2)《刑法》第 191 條第 1 款的第 1 至 5 項，係立法者為洗錢罪規定的五種個別獨立的實行行為態樣，而非純屬犯罪行為人實現洗錢罪的犯罪手段，從而，不能以第 5 項「以其他方法掩飾、隱瞞犯罪所得及其收益的來源和性質的」，無關國家金融管理秩序的侵害，而否認國家金融管理秩序係洗錢罪的犯罪客體。(3)洗錢罪係自贓物罪分化出來的新型態

¹² 高銘暄、馬克昌主編，《刑法學》，頁 56-57；趙秉志主編，《刑法新教程》，頁 144；齊文遠主編，《刑法學》，頁 70-71。

¹³ 甘添貴，《刑法各論（上）》（臺北：三民書局，2013 年 9 月），頁 8。

¹⁴ 張翔飛，「洗錢罪構成要件探析」，《寧波大學學報（寧波）》，2001 年 3 期，頁 107。轉引自劉飛，反洗錢金融立法與洗錢犯罪（北京：社會科學文獻出版社，2005 年 9 月），頁 86-87。

¹⁵ 李曉明主編，《中國刑法罪刑適用》（北京：法律出版社，2010 年 8 月），頁 261。

犯罪，墨守成規而以贓物罪的犯罪客體來理解洗錢罪，並不妥當。(4)《刑法》第191條洗錢罪，位於《刑法》第三章「破壞社會主義市場經濟秩序罪」第四節「破壞金融管理秩序罪」，將國家的金融管理秩序，排除在洗錢罪的犯罪客體之外，無視立法者的意思，也有疑問。¹⁶

將洗錢罪的犯罪客體，解釋為國家金融管理秩序的見解，則無法圓滿說明，《刑法》第191條第1款第5項「以其他方法掩飾、隱瞞犯罪所得及其收益的來源和性質的」，非關金融管理秩序之侵害，¹⁷卻得以成立洗錢罪的理由根據。¹⁸

將洗錢罪的犯罪客體解釋為複雜客體的學說，按其具體主張，又可分成如下各說：(1) 司法機關的活動、公共治安秩序與經濟金融秩序；(2) 國家金融管理秩序與社會管理秩序；(3) 國家的金融管理秩序、司法機關依法行使司法職權的正常活動，以及上游犯罪被害人的財產所有權。¹⁹

公共治安秩序、社會管理秩序，是洗錢罪上游犯罪（原生犯罪）的犯罪客體，將其列入洗錢罪犯罪客體，有混淆上游犯罪（原生犯罪）與洗錢罪之嫌。²⁰雖然，從犯罪學的觀點來看，犯罪所得可能再投入未來的犯罪活動，惟《刑法》第191條並未把淨化的資金，將再投入犯罪，作為成立洗錢罪的要件。從而，即便下遊犯罪對公共治安秩序、社會管理秩序的確有害，亦無法成為洗錢罪的犯罪客體。²¹至於將上游犯罪被害人的財產所有權，列入洗錢罪犯罪客體，已混淆洗錢罪與贓物罪的分際，並不足取。

晚近的多數見解認為，國家的金融管理制度和司法機關的正常活動，係洗錢罪的犯罪客體。將主要客體解釋為國家的金融管理制度，與洗錢罪位於《刑法》第三章「破壞社會主義市場經濟秩序罪」第四節「破壞金融管理秩序罪」的安排相呼應；以司法機關的正常活動為次要客體，亦符合創制洗錢罪之目的，即排除對剝奪犯罪不法收益的司法作用之妨害。此種學說，不失為穩妥的

¹⁶ 詳見劉飛，反洗錢金融立法與洗錢犯罪，頁89-91。

¹⁷ 例如，將犯罪所得，以投資、購置不動產、放貸等方式用於合法的經營、使用，再從中獲取收益或轉讓、出售，從而隱瞞其違法所得的真實來源與性質。詳見陳興良，規範刑法學（上）（北京：中國人民大學出版社，2008年6月），頁593。

¹⁸ 趙金成，洗錢犯罪研究（北京：中國人民公安大學出版社，2006年6月），頁92。

¹⁹ 劉飛，反洗錢金融立法與洗錢犯罪，頁88-89。

²⁰ 劉飛，反洗錢金融立法與洗錢犯罪，頁91；趙金成，洗錢犯罪研究，頁93。

²¹ 高銘暄、馬克昌主編，刑法學，頁418；趙秉志主編，刑法新教程，頁469；齊文遠主編，刑法學，頁460；阮傳勝，恐怖主義犯罪研究（北京：北京大學出版社，2007年8月），頁184；徐漢明、賈濟東、趙慧，中國反洗錢立法研究（北京：法律出版社，2005年9月），頁229。

主張。只是，在肯定國家金融管理制度為洗錢罪主要客體的前提下，如何圓滿解釋《刑法》第 191 條第 1 款第 5 項的規範意涵，尚存在疑問。²²

三、我國洗錢罪的保護法益

我國洗錢罪的保護法益何在，有論者著眼於可能因洗錢行為遭受侵害，且值得吾人予以保護的利益，而作出如下歸納整理：洗錢計有危害國際共同利益與國際經濟秩序、威脅國家安全與破壞政治清明、妨害國家司法秩序與犯罪偵查、違反刑罰公平正義原則、鼓勵犯罪形成社會治安的潛在威脅、侵害社會公共信用與影響經濟發展、對金融機構帶來潛在的經營風險與法律風險、妨害被害人之返還請求權、影響合法的私人行業等弊害。²³

不過，可能因某種行為的出現而受害的利益，與個別刑罰法規禁止該種行為所欲保全的利益，未必絕對一致。前者的範圍，可能遠大於後者。從而，可能因洗錢行為受侵害，且值得吾人保護的諸多利益，是否皆屬洗錢罪所保障的法益，並非毫無疑問。事實上，國際共同利益與國際經濟秩序、健全的金融業經營環境、公平的市場競爭等利益，若非不適合以刑事制裁作為保護手段，即屬另有法律規範予以保障的領域。職是之故，宜將此等利益先行排除。至於威脅國家安全與破壞政治清明，雖屬洗錢行為可能引起的弊害，惟若將其解為洗錢罪的保護法益，難免有過度緊縮本罪適用範圍之嫌。經過初步整理，可能作為洗錢罪保護法益的選項，計有國家司法秩序與犯罪偵查、公平正義的刑罰、免於潛在犯罪威脅的社會治安、社會公共信用與經濟發展，以及被害人的返還請求權。²⁴

儘管將洗錢罪的保護法益，求諸經濟秩序安全，不乏國外學說可為佐證。²⁵甚至有論者根本就把洗錢定義為：「偽裝非法財產之不法來源並將之導入合法金錢循環系統之一連串活動」，²⁶將洗錢罪的保護法益，解釋為社會公共信用與經濟發展，並非毫無根據。惟按照我國《洗錢防制法》第 2 條對洗錢所下定義，

²² 趙金成，洗錢犯罪研究，頁 99-100。

²³ 謝立功，「試論兩岸金融機構反洗錢之法律責任」，月旦法學（臺北），115 期（2004 年 12 月），頁 30-35。

²⁴ 謝立功，「我國防制洗錢法制之省思」，律師雜誌（臺北），239 期（1999 年 8 月），頁 62-63。

²⁵ 三浦 守、松並孝二、八澤健三郎、加藤俊治，「組織的犯罪對策關連三法の解説（二）」，法曹時報（東京），52 卷 6 號（2000 年 6 月），頁 76；丸山雅夫，「マネー・ローンダリング」，齊藤豊治、日高義博、甲斐克則、大塚裕史編，神山敏雄先生古稀祝賀論文集 第二卷 經濟刑法（東京：成文堂，2006 年 8 月），頁 336。

²⁶ 吳秋慧，「由國際防制洗錢之理論與實務探究我國防制洗錢之法律建構及施行概況」，立法院院聞（臺北），298 期（1998 年 2 月），頁 44-45。

洗錢行為，並不限於以金融系統作為漂白洗淨不法收益的管道。再者，根據FATF所下定義，洗錢係「明知財產來自於犯罪所得，為隱匿或偽飾該財產之不法來源或為援助涉及該犯罪之人或該犯罪，以逃避該行為之法律結果為目的，對財產之移轉或變換；明知該財產源自於犯罪，隱匿或偽飾該財產之本質、來源、所在、性質、流向及支配權或所有權；於受領時即已知該財產源於犯罪或來自參與該犯罪之行為，而為取得、占有或使用該財產」，²⁷也沒有把洗錢限死在透過金融系統漂白犯罪所得不法收益。既然對社會公共信用與經濟發展造成危害，並非洗錢罪的必備特徵，實無必要強將其解為本罪的保護法益。

至於宜否將被害人的返還請求權解為洗錢罪的保護法益，從《洗錢防制法》第3條第1項第1款，將先行犯罪行為的範圍限定在最輕本刑為五年以上有期徒刑以上之罪，而符合此款規定的重大犯罪，未必皆有從被害人不法取得利益的事實。如將被害人的返還請求權解為本罪保護法益，恐與現行法的規定不符。其實，被害人之返還請求權，即便因洗錢罪的制定而獲得保障，也是伴隨國家刑事司法作用的彰顯所附帶產生的利益。

總結以上檢討，《洗錢防制法》第11條第1項之罪可能的保護法益，可再限縮為：免於潛在犯罪威脅的社會治安、不受妨害的國家司法秩序與犯罪偵查、以及符合公平正義的刑罰。

考察洗錢罪之刑事立法的早期歷史，可以瞭解制定洗錢罪之目的，在於抑制日益猖獗的毒品交易。²⁸若以此為思考出發點，關於洗錢罪之保護法益，或可解釋為讓社會大眾免遭藥品犯罪等先行犯罪行為的危害。事實上，日本現行《麻藥特別法》第6條規定的隱匿不法收益罪，就是把隱匿不法收益，看成是藥物犯罪的準備行為，並以其有別於已發生之藥物犯罪為根據，而肯定有加以處罰之必要。²⁹

利用金融系統淨化不法所得，再把回流的資金投入犯罪活動。此種現象，就毒品犯罪、組織犯罪而言，相當明顯。³⁰但是，由《洗錢防制法》第3條規定即可得知，我國《洗錢防制法》第11條第1項所處罰的洗錢行為，其先行犯罪行為並不以藥物犯罪、組織犯罪為限。藥物犯罪、組織犯罪以外的罪行，是

²⁷ 廖尉均，「從洗錢罪之刑罰根據論洗錢防制法之修正方向」，《刑事法雜誌》（臺北），第47卷4期（2003年10月），頁74。

²⁸ 芝原邦爾，《經濟刑法研究（下）》（東京：有斐閣，2005年10月），頁501。

²⁹ 芝原邦爾，《經濟刑法研究（下）》，頁472；丸山雅夫，「マネー・ローンダーリング」，頁331。

³⁰ 李傑清，《洗錢防制的課題與展望》（新北：法務部調查局，2006年2月），頁18。

否亦存在將漂白回流的資金，再投入犯罪活動的情形，頗有疑問。況且，藥物犯罪、組織犯罪以外的重大犯罪，縱然不無可能將犯罪所得不法收益，再投注於犯罪活動。但是，罪犯掩飾或隱匿得自犯罪的不法收益，與助長擴大犯罪規模之間的因果關聯，終究相當薄弱。將刑罰的基礎建立在如此不確定的因果關聯上，實難稱允當。³¹

罪犯經由販賣軍火、麻醉藥品的不法交易、圍標工程等犯罪行為取得的不法收益，依據《刑法》第 38 條第 1 項第 3 款或其他刑事特別法，依法必須沒收。職是之故，掩飾或隱匿這類犯罪所得不法收益，難免對刑事訴追機關的偵查工作與刑事司法權運作造成妨礙。單就此而言，懲罰洗錢行為，實不妨解釋為意在排除對刑事司法權運作的妨害。³² 有論者即採納此種見解，以此來解釋《洗錢防制法》第 11 條第 1 項之罪的保護法益。³³

從比較刑法的角度來看，德國論者在解釋彼邦《刑法》第 261 條第 1 項（相當於我國《洗錢防制法》第 11 條第 1 項處罰的洗錢行為）的保護法益時，亦求諸本國的司法任務。³⁴ 日本有部分論者，在解析彼邦《麻藥特別法》第 6 條隱匿不法收益罪的保護法益時，同樣指出，與其求諸內容含混不明的社會法益，不如率直地將本罪的保護法益解釋為，使依法沒收、追徵藥物犯罪之不法收益免於受到妨害。³⁵ 晚近日本學界為避免洗錢罪的適用範圍過於浮濫，借鑑德國學說重新思考本罪的保護法益，也是列出：與先行犯罪行為所危害法益相同的法益（個人法益）、防堵罪犯將犯罪所得不法收益流入社會（社會法益）、使沒收此一司法作用得以貫徹（國家法益）等，作為可能的思考方向。³⁶

以先行犯罪行為危害的法益作為洗錢罪保護法益，容易招來背離不罰後行為理論的質疑；防止罪犯將犯罪所得流入社會，以免混亂經濟秩序，則過度縮減洗錢罪適用範圍，也不無缺失。還是以妨害刑事司法權運作，較為穩妥可行。將《洗錢防制法》第 11 條第 1 項之罪的保護法益，解釋為依法沒收、追徵之刑事司法權運作不受妨害，基本上，係可以採納的見解。因為構成洗錢罪不

³¹ 丸山雅夫，「マネー・ローンダリング」，頁 148-149。

³² 林東茂，「刑法體系對於集團犯罪的回應」，臺灣法學會編，《臺灣法制新展望研討會專輯》（臺北：臺灣法學會，1997 年 11 月），頁 189。

³³ 林東茂，「刑法註釋研究第 346 條至 351 條」，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告，1999 年 10 月，頁 97。轉引自李傑清，洗錢防制的課題與展望，頁 38。

³⁴ 林東茂，「德國的組織犯罪及其法律上的對抗措施」，212 頁。

³⁵ 丸山雅夫，「マネー・ローンダリング」，149 頁；芝原邦爾，經濟刑法研究（下），473 頁。

³⁶ 京藤哲久，「マネー・ローンダリング」，刑法雜誌（東京），43 卷 2 號，2003 年 2 月，頁 129。

可或缺的先行犯罪行為，鮮少涉及對刑事司法權運作的侵害，當可順利迴避背離不罰後行為之理論的質疑。

事實上，如果從廣義來理解妨害刑事司法權運作的內涵，最高法院於判決中所表明，洗錢罪之保護法益，重在妨礙國家對於重大犯罪之訴追及處罰（最高法院 91 年臺上字第 4956 號判決、92 年臺上字第 2963 號判決），應該也具有相同旨趣。基於此，將洗錢罪的保護法益解釋為，依法沒收、追徵之刑事司法權運作不受妨害，符合我國司法實務的現況，在操作上，不致發生理論與實務脫節的問題。

參、洗錢罪的客觀要件

一、犯罪對象

大陸《刑法》第 191 條第 1 項規定：洗錢罪的犯罪對象，包含毒品犯罪、黑社會性質的組織犯罪、恐怖活動犯罪、走私犯罪、貪污賄賂犯罪、破壞金融管理秩序犯罪、金融詐騙犯罪的所得及其產生的收益。

我國《洗錢防制法》第 2 條規定：洗錢罪的行為客體為重大犯罪所得財物或財產上利益。所謂重大犯罪，同法第 3 條有定義性規定。本條除第 1 項第 1 款設有概括性規定，即最輕本刑為五年以上有期徒刑以上之刑之罪。同項第 2 至 18 款，尚逐一列舉各項罪名。此外，同條第 2 項，還以所得金額多寡為標準，另定判斷重大犯罪的基準如下：

犯《刑法》第 336 條第 2 項侵佔罪、《刑法》第 339 條詐欺罪、《刑法》第 344 條重利罪，犯罪所得在新臺幣五百萬元以上者（第 3 條第 2 項第 1 款）。

犯《政府採購法》第 87 條第 1 項、第 2 項後段至第 6 項以強暴、脅迫等行為妨害投標等罪；同法第 88 條受機關委託提供採購規劃、設計等事務者背信等罪；同法第 89 條受機關委託提供採購規劃、設計等事務者圖利洩密罪；同法第 90 條第 1 項、第 2 項後段、第 3 項強制受機關委託提供採購規劃、設計等事務者決定或不決定罪；同法第 91 條第 1 項、第 2 項後段、第 3 項強制受機關委託提供採購規劃、設計等事務者洩密等罪，犯罪所得在新臺幣五百萬元以上者（第 3 條第 2 項第 2 款）。

比較對照大陸《刑法》第 191 條第 1 項與我國《洗錢防制法》第 3 條的規定，前者所稱毒品犯罪、貪污賄賂犯罪，大致上可為後者第 3 條第 1 項第 1 款

「最輕本刑為五年以上有期徒刑以上之刑之罪」所涵蓋；前者所稱黑社會性質的組織犯罪，與後者第 3 條第 1 項第 3 款、第 4 款、第 5 款強制他人從事猥褻或性行為、第 6 款軍火交易、第 11 款的組織犯罪、同條第 2 項 2 款綁標等罪行相當；前者所稱恐怖活動犯罪，與後者第 3 條第 1 項第 18 款相當；前者所稱走私犯罪與後者第 3 條第 1 項第 7 款相當；前者所稱破壞金融管理秩序犯罪、金融詐騙犯罪，與後者第 3 條第 1 項第 8 款至 10 款、第 12 至 17 款相當。大體而言，兩岸洗錢罪的上游犯罪所涵蓋範圍，並無重大差異。

二、行為態樣

從犯罪學的觀點來看，洗錢行為可以劃分為如下三個階段，即放置（將犯罪所得的收益通過各種方式進入金融系統，以便進行各種金融交易。最常見的方式，係將現金存入銀行的個人帳戶）、離析（通過比較複雜的多層次的金融交易，以掩飾犯罪收益的非法性質與來源。常見的方式，係將已存進帳戶的資金買賣證券、各種貴重商品）與歸併（將經過離析，難以察覺其非法性質與來源的資金，以合法資金的名義投入正當的經濟活動）。³⁷

大陸《刑法》第 191 條第 1 款的第 1 至 4 項「提供資金帳戶的」、「協助將財產轉換為現金、金融票據、有價證券的」、「通過轉帳或者其他結算方式協助資金轉移的」及「協助將資金匯往境外的」，大致上就是洗錢行為三階段當中的放置與離析。³⁸

我國《洗錢防制法》第 2 條第 1 項第 1 款，「掩飾或隱匿因自己重大犯罪所得財物或財產上利益者」，條文雖甚簡略，惟其規範意涵與大陸《刑法》洗錢罪的行為態樣規定，應無二致。惟同條第 2 款，「掩飾、收受、搬運、寄藏、故買或牙保他人因重大犯罪所得財物或財產上利益者」，係仿效贓物罪規定而來，不無解釋上的疑義。

查閱立法院司法・財政委員會審查《洗錢防制法》的紀錄，可以得知，《洗錢防制法》第 2 條第 1 項第 1 款的原條文為：「掩飾或隱匿因自己或他人重大犯罪所得財物或財產上利益之性質、來源、所在地，所有權或其他權利。」後來為求條文簡明而將其修改為：「掩飾或隱匿因自己或他人重大犯罪所得財物或財產上利益」。³⁹ 其實，原條文的敘述，經過解釋，毋寧更符合 2000 年聯合國打

³⁷ 阮方民，洗錢犯罪的懲治與預防（北京：中國檢察出版社，1998 年 7 月），頁 3-4；李傑清，洗錢防制的課題與展望，頁 11-12。

³⁸ 趙秉志主編，刑法新教程，頁 469。

³⁹ 立法院公報，第 85 卷第 33 期（1996 年 6 月），頁 191-192。

擊跨國有組織犯罪公約第 6 條第 1 項的意旨，⁴⁰ 理由如下：

原條文前段，掩飾或隱匿因自己或他人重大犯罪所得財物，若參照《洗錢防制法》第 1 條所稱「追查重大犯罪」之立法目的，則大致相當於前揭公約第 6 條第 1 項 a 款 (i)：「明知財產為犯罪所得，為隱瞞或掩飾該財產的非法來源，或為協助任何參與實施上游犯罪者逃避其行為的法律後果而轉換或轉讓財產」，從而，可將此規定理解為：具有妨害司法性格的洗錢罪。

原條文後段：「掩飾或隱匿因自己或他人重大犯罪所得財產上利益之性質、來源、所在地，所有權或其他權利」，明顯承襲自前揭公約第 6 條第 1 項 a 款 (ii)：「明知財產為犯罪所得而隱瞞或掩飾該財產的真實性質、來源、所在地、處置、轉移、所有權或有關的權利」，故而可將此規定理解為洗錢罪的單純型式。

未經立法院司法・財政委員會修改的《洗錢防制法》第 2 條第 1 項第 2 款：「收受、搬運、寄藏、故買或牙保他人因重大犯罪所得財物或財產上利益」，經過解釋，大體上與前揭公約第 6 條第 1 項 b 款 (i)：「在得到財產時，明知其為犯罪所得而仍獲取、占有或使用」相當，具有參與他人洗錢行為而牟利的性格，或可稱之為參與類型的洗錢罪。

肆、洗錢罪的犯罪主體與主觀要件

一、法人

大陸《刑法》第 30 條規定：「公司、企業、事業單位、機關、團體實施的危害社會的行為，法律規定為單位犯罪的，應當負刑事責任。」從前揭「公司」、「企業」等規定內容可知，所謂「單位犯罪」，相當於我國刑法學上所稱法人犯罪。與洗錢罪有關的大陸《刑法》第 191 條第 2 款，即明白定有「單位犯前款罪的，對單位判處罰金，並對其直接負責的主管人員和其他直接責任人員，處五年以下有期徒刑或者拘役。」法人亦屬洗錢罪的處罰對象，可以確定。

我國《洗錢防制法》第 11 條第 4 項規定：「法人之代表人、法人或自然人之代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯前三項之罪者，除處罰行為人外，對該法人或自然人並科以各該項所定之罰金。但法人之代表人或自然人

⁴⁰ 法務部調查局編譯，遵循打擊清洗黑錢財務行動特別組織四十項建議及八項特別建議評鑑方法論與聯合國公約及國際標準有關反洗錢法規之輯要（新北：法務部調查局，2004 年 9 月），頁 173。

對於犯罪之發生，已盡力監督或為防止行為者，不在此限。」，也肯定洗錢罪的處罰對象包含法人在內。

法人有無犯罪能力，在刑法學理上頗有爭議，過去以否定說為通說，晚近漸趨於肯定說。⁴¹ 關於法人的處罰，則以處罰實施違法行為的從業人員，同時也處罰作為業務主的法人之兩罰制，最為常見。

關於兩罰制的處罰根據，以往學說也很紛歧，大致上有以下各說（1）基於行政取締之目的，從業者的責任乃無過失地轉嫁給業務主；（2）業務主的過失出於法律的擬制；（3）選任、監督從業者的純過失（4）選任、監督從業者的推定過失。⁴²

選任、監督從業者的推定過失責任，容許業務主舉證證明自身並無過失以解免刑事責任，既顧及處罰法人的現實，又不致抵觸責任主義，不失為穩妥的見解。⁴³ 我國《洗錢防制法》第 11 條第 4 項，採取此種立場，值得肯定。

二、上游犯罪行為人能否作為洗錢行為主體

上游犯罪的行為人，能否作為洗錢罪行為主體，在學理上，雖有爭議，我國《洗錢防制法》第 2 條第 1 項則明定：「掩飾或隱匿因自己重大犯罪所得財物或財產上利益者」為洗錢，依據同法第 11 條第 1 項，處以五年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。上游犯罪的行為人，在我國得作為洗錢罪行為主體，並無疑問。

大陸《刑法》第 191 條，對上游犯罪行為人之洗錢行為是否可罰，未作明確規定。有論者表示：「我國《刑法》在列舉洗錢行為方式時，特意使用提供、協助等限制性概念，很顯然，立法者已從立法技巧上將上游犯罪的主體排除在洗錢罪的主體範圍之外」。⁴⁴ 不過，也有論者分析指出：「根據《刑法》第 191 條第 1 款規定，在上述五種洗錢行為中，前四種行為的主體是為贓款持有人洗錢的人，後一種行為的犯罪主體也可以是贓款持有者本人」。⁴⁵

反對處罰上游犯罪行為人洗錢行為的根據，大致說來，有不罰後行為與期

⁴¹ 大谷 實，刑法講義總論（東京：成文堂，2012 年 5 月），頁 105；陳子平，刑法總論（臺北：自刊，2008 年 9 月），頁 137-140。

⁴² 大谷 實，刑法講義總論，頁 108。

⁴³ 陳子平，刑法總論，頁 142；大谷 實，刑法講義總論，頁 108-109；西田典之，刑法總論（東京：弘文堂，2006 年），頁 78。

⁴⁴ 徐漢明、賈濟東、趙慧，中國反洗錢立法研究，頁 232。持肯定說者，請參閱張明楷，刑法學，頁 700；陳興良主編，刑法學（上海：復旦大學出版社，2005 年 3 月），頁 561。

⁴⁵ 劉艷紅主編，刑法學各論（北京：北京大學出版社，2006 年 11 月），頁 220。

待可能性。

罪犯掩飾或隱匿得自犯罪的不法收益，假如只有確保、維持先前犯罪行為已造成的法益侵害狀態（確保犯），或者純粹是利用先前犯罪行為所侵害的法益，而繼續既有的法益侵害（變價犯），並未再擴充、改變先前犯罪行為所造成的法益侵害狀態，此種場合，即屬刑法學所謂不罰後行為。⁴⁶《洗錢防制法》第11條第1項之罪，將罪犯掩飾或隱匿得自犯罪的不法收益犯罪化，形同處罰罪犯持續享受犯罪成果的行為。不免招來違反不罰後行為理論的非議。⁴⁷

我國有下級審法院的判決表示：「洗錢行為（自己洗錢），係指行為人完成犯罪行為後，對於犯罪所得財物或財產上利益所另為掩飾或隱匿等行為，該行為在刑罰體系上原係不罰之後行為，然因特殊社會防衛之需要（為防制洗錢，追查重大犯罪，《洗錢防制法》第1條參照），始予以刑罰化」（臺灣高等法院高雄分院95年度上訴字第1429號判決、臺灣臺中地方法院95年度金訴字第14號判決）。以特殊社會防衛的需要來證成洗錢罪的正當性，不但因語意曖昧而平添困擾，也有違反責任刑法原則之虞，無助於澄清處罰自己洗錢行為是否合理正當的疑義。

查考《洗錢防制法》之立法理由：立法者認為，洗錢動機在於隱匿不法資金之持有，切斷資金與當初犯罪之關聯性，以阻止司法等有關單位之循線追查，達到將不法資金合法化之目的。⁴⁸如此說來，罪犯掩飾或隱匿得自犯罪的不法收益，與論者所描述不罰後行為的另一種典型，即「實行後行為，才能使前行為不易被發覺，而不致遭受刑事追訴」⁴⁹相當。從而，即便罪犯不是為了持續享受犯罪所得成果，純粹是為了規避司法機關的訴追、處罰。將這類行為犯罪化，同樣必須面對違反不罰後行為理論的責難。有論者甚至嚴正指出，要求毒犯、貪污犯不能隱匿犯罪所得，等於要求其交出犯罪所得不法利益。此舉無異於逼迫彼等向司法機關坦承自己的罪行，明顯違反刑事訴訟法上的不自證己

⁴⁶ 黃常仁，*刑法總論—邏輯分析與體系論證*（臺北：自刊，2009年1月），頁311。

⁴⁷ 林東茂，*刑法綜覽*（臺北：一品文化出版社，2012年8月），頁2-218；李聖傑，「洗錢罪在刑法上的思考」，臺北：月旦法學，115期（2004年12月），頁55。

⁴⁸ 最高法院91年臺上字第4956號判決：「犯強盜罪之行為人處分其強盜所得之財物，是否另成立洗錢防制法第九條第一項之洗錢罪，依同法第一條、第二條第一款之規定，應以行為人是否有為逃避或妨礙其所犯強盜罪之追查或處罰，而另有掩飾或隱匿自己犯罪所得之財物之洗錢行為為必要，亦即行為人須有為逃避或妨礙其所犯強盜罪之追查或處罰而有掩飾或隱匿之行為（洗錢之犯意），並有為逃避或妨礙其所犯強盜罪之追查或處罰而有掩飾或隱匿之行為（洗錢之行為），始克相當」。

⁴⁹ 林山田，*刑法通論（下）*（臺北：自刊，2008年1月），頁369-370。

罪之原則。⁵⁰

按照支配學界已久的傳統觀念，伴隨先行犯罪行為而來的後行為，之所以不受處罰，係因先行犯罪行為具有狀態犯性質所使然。換言之，因為先行犯罪行為所造成的法益侵害狀態尚在繼續中，一旦伴隨而來的後行為，未再惹起新的法益侵害，只要依據先行犯罪行為所適用的不法構成要件，便足以對整個犯罪事實給予應得的評價。⁵¹ 鑑於不罰後行為理論的適用範圍，僅限於伴隨先行犯罪行為而來的後行為，未再擴充、改變先行犯罪行為已造成法益侵害狀態的場合。因此，若能合理說明《洗錢防制法》第 11 條第 1 項之罪的保護法益，有別於先行犯罪行為所侵害者，亦即，解明伴隨先行犯罪行為而來的後行為所危害的法益，與先行犯罪行為所侵害者並非同一法益。因伴隨先行犯罪行為而來的後行為，已超出不罰後行為理論的射程範圍，自得解免違背不罰後行為理論之質疑。

我國《洗錢防制法》第 14 條第 1 項明定：「犯第 11 條之罪者，其因犯罪所得財物或財產上利益，除應發還被害人或第三人者外，不問屬於犯人與否，沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額或以其財產抵償之。」追徵或抵償，須以受處分者尚有財產才能奏效。懂得掩飾、隱匿犯罪所得財物或財產上利益者，自無不曉脫產以逃避追徵或抵償之理。從而，罪犯掩飾或隱匿得自犯罪的不法收益，最直接危害到的利益，無非就是司法機關依據《刑法》第 38 條第 1 項第 3 款所為沒收。本款規定的沒收，一般認為具有刑罰的性質，而非保安處分。⁵² 至於本款之規範目的，則是在於剝奪罪犯得自犯罪的不法收益。剝奪犯罪所得不法收益，是為了使罪犯明瞭，從犯罪活動中不可能獲得絲毫利益，藉此抑制犯罪動機的形成，故而有特別預防的作用。⁵³ 沒收對行為人也有直接警告的效用。⁵⁴ 從而，以剝奪犯罪所得不法收益為目的之沒收，兼具消極一般預防與特別預防的功效。此外，對獲益難以計數的經濟犯罪而言，讓罪犯無利可圖的沒收，也有彰顯司法正義，使民眾重拾因犯罪而喪失的對法秩序之信賴，質言之，沒收在某些場合，也能發揮積極一般預防的功效。

⁵⁰ 林東茂，刑法綜覽，頁 2-232；李聖傑，「洗錢罪在刑法上的思考」，頁 55。

⁵¹ 蔡墩銘，刑法精義（臺北：自刊，2005 年 7 月），頁 370。

⁵² 林山田，刑法通論（下），482 頁。

⁵³ Robert Cooter, Thomas Ulen, 溫麗琪編譯，法律經濟學（臺北：華泰文化事業公司，2003 年 6 月），頁 545。

⁵⁴ 蘇俊雄，刑法總論 III（臺北：自刊，2000 年 4 月），頁 271。

藉由前述分析應可明瞭，處罰洗錢行為之所以有預防先行犯罪行為的效用，可以說是貫徹剝奪罪犯得自犯罪之不法收益所產生的附帶效果。所以，若是將《洗錢防制法》第 11 條第 1 項之罪的保護法益，解釋為有效能的國家刑罰制度，即可涵蓋：依法剝奪罪犯得自犯罪不法收益之司法權運作不受妨礙，以及抑制先行犯罪行為之一般預防與特別預防功效。《洗錢防制法》第 11 條第 1 項之罪的保護法益，既是有效能的國家刑罰制度。而此種法益的內涵與先行犯罪行為所侵害法益有異，並非不罰後行為理論之適用對象。由是可知，《洗錢防制法》第 11 條第 1 項，並未背離不罰後行為理論。

關於《洗錢防制法》第 11 條第 1 項之罪，是否因為處罰無期待可能性之行為，而有違罪責原則？暫且不論，期待可能性是否為超法規阻卻責任事由之爭議。即便肯定期待可能性，係適用於故意作為犯的超法規阻卻責任事由。⁵⁵ 由於期待可能性之理論所欲解決的課題，係行為人受客觀環境壓力影響，以致原本應產生用以抑制犯罪決意形成的反對動機未出現，或反對動機雖已出現，卻力不足以抗衡，在現實壓力逼迫下所產生的犯罪動機。在這種極端情形下的犯罪決意形成，自然不能與常態下形成的犯罪決意相提並論。⁵⁶ 問題是，何種客觀現實環境，足以產生削弱反對動機，甚至有抑制反對動機產生的影響力，立法者斷難事先預料。因此，立法者沒有能力將所有無期待可能性之事態，一一予以類型化。如此則不免衍伸出，無正當理由的差別待遇，而有抵觸憲法上平等原則之疑慮。縱然立法者確實已將少數典型的無期待可能性事態類型化，此種法律類型的性質，亦屬於責任類型，而與《洗錢防制法》第 11 條第 1 項規定的不法構成要件，分屬不同層次，指摘本項規定違反期待可能性之理論，欠缺說服力。

三、洗錢罪的故意

關於洗錢罪的主觀要件，我國《洗錢防制法》第 2 條並無特殊要求，在解釋上包含直接故意與間接故意在內。⁵⁷ 大陸《刑法》第 191 條第 1 款規定：「明知是毒品犯罪、黑社會性質的組織犯罪、恐怖組織活動、走私犯罪、貪污賄賂犯罪、破壞金融管理秩序犯罪、金融詐騙犯罪的所得及其產生的收益，為掩飾、隱瞞其來源和性質，有下列行為之一的……」從字面意義看來，似乎僅限

⁵⁵ 蔡墩銘，刑法精義，頁 268；甘添貴、謝庭晃，捷徑刑法總論，頁 225。

⁵⁶ 蔡墩銘，刑法精義，頁 265。

⁵⁷ 李傑清，洗錢防制的課題與展望，頁 68。

於直接故意，而將間接故意排除在外。不過，按照大陸司法實務向來的見解，《刑法》分則規定所稱「明知」，係指「知道或應當知道」（1998 年 5 月 8 日，最高人民法院、最高人民檢察院之《關於依法查處竊盜、搶劫機動車案件的規定》第 17 條；2000 年 11 月 17 日，最高人民法院之《關於審理破壞森林資源刑事案件具體應用法律若干問題的解釋》；2002 年 7 月 8 日，最高人民法院、最高人民檢察院之《關於辦理走私刑事案件適用法律若干問題的意見》第 5 條第 2 款；2004 年 12 月 22 日，最高人民法院、最高人民檢察院之《關於辦理侵犯知識產權刑事案件具體適用法律若干問題的解釋》）⁵⁸。將「明知」解釋為「知道或可能知道」，亦即，只要行為人認識到自己的行為可能掩飾、隱匿上游犯罪所得及其產生的收益之來源與性質，即具備本罪之主觀方面要件看來，⁵⁹ 大陸刑法學上的故意，似乎並不重視「意欲」要素，與我國刑法學上的故意，至少必須有容任的意思有別。

伍、結語

大陸《刑法》的洗錢罪規定，係以國家金融管理秩序為主要的犯罪客體。誠如論者對洗錢所作的描述，即利用金融體系，將違法行為不正當得來的資金，漂白成合法資金的過程。換言之，洗錢乃是將不正當的資金，透過不同銀行帳戶間不斷轉來轉去以掩飾其非法來源的手法。⁶⁰ 將洗錢罪的保護法益解為金融管理秩序，並不令人意外。事實上，歐洲共同體委員會有感於金融機構和信用機構常被利用洗錢，為確保歐洲金融體系的安全與穩定，在 1990 年 4 月間向歐洲議會提出一項建議，經過討論修改後於 1991 年 6 月 10 日制定了歐洲議會暨歐盟理事會防止利用金融系統洗錢指令，也是以金融管理秩序作為洗錢罪的保護法益。⁶¹ 知名德國刑法學者 Hassemer 在 2005 年 11 月間，到大陸以「面對各種新型犯罪的刑法」為題所做的演講中，也是以合法的財政體制、經濟體制的穩定性與純潔性來解說德國《刑法》第 261 條洗錢罪的保護法益。⁶²

⁵⁸ 黃元冠，「中國大陸《刑法》洗錢罪之立法演進與評析」，展望與探索（新北），第 4 卷 8 期（2006 年 8 月），頁 76。

⁵⁹ 劉飛，反洗錢金融立法與洗錢犯罪，頁 138。

⁶⁰ 芝原邦爾，經濟刑法研究（下），頁 467。

⁶¹ 馬躍中，「德國洗錢刑法之立法演進及其發展趨勢—兼論歐盟反洗錢刑事立法及其分析」，中華民國九十六年洗錢防制工作年報（新北：法務部調查局，2008 年 5 月），頁 50-51、56。

⁶² 哈塞默爾，「面對各種新型犯罪的刑法」，中國人民大學刑事法律科學研究中心編，明德刑法學名家演講錄（第 1 卷）（北京：北京大學出版社，2009 年 2 月），頁 23。

由上述可知，以金融管理秩序解明洗錢罪的保護法益，有充分的理由根據；我國《洗錢防制法》草案審查過程中，也有立法委員認為，洗錢罪的定義應改為：「重大犯罪所得財物透過金融機構之交易達成掩飾或隱匿之目的」⁶³ 始臻完善，惟此項提議並未獲得支持。其實，掩飾犯罪得來的不法收益，也可以利用未受規範的匯款網路或匯、解款雙方透過電話、電報、傳真或網際網路完成資金國際移轉的交易，⁶⁴ 未必要透過銀行，特意把洗錢罪理解為破壞金融管理秩序的犯罪，不見得周延。⁶⁵ 更重要的是，我國洗錢罪的行為態樣包括隱匿、寄藏，即使將犯罪所得財物藏匿在家中，也可以該當洗錢罪的犯罪構成要件。金融管理秩序的保護，無法充分解明我國洗錢罪的保護法益，此點與大陸的洗錢罪，大異其趣。

就洗錢罪上游犯罪所涵蓋範圍而言，兩岸規定大致相同，惟我國《洗錢防制法》第3條的規定內容較為詳盡。關於洗錢罪的行為態樣，我國洗錢罪規定，不但條文較為簡略，且係依循贓物罪的體例作規定，有所不妥。大陸《刑法》的洗錢罪規定，值得借鑑。

我國《洗錢防制法》第11條第4項明白規定，對於法人的處罰，採取選任、監督從業者的推定過失責任，大陸《刑法》洗錢罪規定較為簡略。關於上游犯罪行為人能否作為洗錢罪的犯罪主體，我國《洗錢防制法》第2條第1項有明文規定，基於洗錢罪的保護法益為國家的司法作用，與上游犯罪侵害的法益有別，處罰上游犯罪行為人的洗錢行為，並不違背「不罰後行為」之刑法理論，我國的規定並無不妥。事實上，大陸不僅有論者從立法論的觀點，闡述上游犯罪的行為人得作為洗錢罪犯罪主體的根據，⁶⁶ 更有論者明白主張，上游犯罪的行為人得作為《刑法》第191條第1款第5項的犯罪主體。⁶⁷ 最後，有關洗錢罪的主觀要件，大陸《刑法》第191條第1項，雖有「明知」的規定，惟按照司法實務歷來見解及學說的闡釋，實不宜將其比擬為我國刑法學上的「直接故意」，二者的意涵容有差異。

⁶³ 立法院公報，第84卷第34期（1995年6月），282頁。

⁶⁴ 謝立功，金融機構面臨之洗錢挑戰與對策（臺北：臺灣金融研訓院，2006年6月），頁14-16。

⁶⁵ 謝立功，兩岸洗錢現況與反洗錢規範之探討—兼論兩岸刑事司法互助（桃園：中央警察大學，2003年4月），頁60-61。

⁶⁶ 趙金成，洗錢犯罪研究，頁126-130。

⁶⁷ 劉艷紅主編，刑法學各論，頁220。

核心都市與第三部門對長江三角洲區域 治理發展之影響

The Impact of Core City and the Third Sector to Yangtze River
Delta Regional Governance

吳瑟致 (Wu, Se-Chih)

國立政治大學國家發展研究所博士

摘要

本研究從理論的概念來探究長三角區域治理模式對區域發展將的影響，包括簡述長三角區域合作的形成、上海身為核心城市的治理角色、第三部門的治理困境等面向，並提出長三角地區的治理特性。本研究認為 1990 年代開始，上海扮演核心城市的角色，不但帶動區域發展，更有助於地方間對區域意識的認同，更逐漸產生區域治理的概念。然而，現實上，長三角第三部門的治理功能有限，區域治理則呈現出政府主導的治理特性，政府對區域合作仍扮演重要的角色，區域治理模式深具「地方政府主導」的特性；換句話說，私部門或非政府組織則仍處於治理的邊緣，無法直接發揮治理公共事務的影響力，新區域主義定義公私協力的治理關係在長三角地區仍難以形成，長三角地區的區域合作模式在缺乏多元參與的前提下，政府主導仍勝於非政府力量涉入的影響力。

關鍵詞：地方政府主導、長三角、區域治理、區域發展、新區域主義

壹、前言

1990 年代初開始，中國大陸中央政府對上海的政策鬆綁發揮了巨大作用，上海獲得更多的經濟自主權及中央資源的支持，造就上海在 1990 年代末開始作為區域核心城市的角色；嗣後，大陸中央於 2013 年規劃實施「上海自由貿易試驗區」，不但是區域、全國的經濟地位大為提升，更成為各界重視的全球城市，¹ 對長三角整體的區域發展具有正面的意義。長江三角洲地區的生產總值占全大陸的四分之一，城市化建設日益成熟，加上相關優惠政策的引導，以及沿海、沿江、面向太平洋的地理優勢，吸引全球資金的能力特別強。2006 年大陸中央公布的「十一五規劃」將長三角地區視為大陸區域發展的重點區塊。

區域治理模式是探討長三角區域發展的重要途徑，其中，政府角色與區域競合關係更牽動長三角區域治理的核心問題；換句話說，地方行政力量與政府角色仍是不可忽視的環節，如何在現有的行政區劃架構下，就地方政府角色與地方行為邏輯去理解區域競合的轉變，對當前長三角地區的地方合作發展過程與產業結構變遷具有理論建構的意義。新區域主義更強調了核心城市的角色與功能、公私協力等論述。

本文將探究長三角地區所出現的地方合作模式，以及上海身為區域核心城市的角色，對長三角區域發展將帶來的影響為何？本研究內容首先將回顧「新區域主義」(New Regionalism) 對區域治理的相關理論與辯證，作為論述的基礎；其次，簡述長三角區域合作的形成、上海身為核心城市的治理角色、第三部門的治理困境等面向，檢視核心城市（上海）的治理角色及其對長三角區域合作帶來的影響，以及探究長三角地區第三部門的治理能力與作用；最後，就長三角區域治理的特性提出研究結論。

¹ 2002 年已有 51 家外資保險營業性金融機構入駐，占全國外資金融機構約三分之一強；在上海設立代表處的外資金融機構有 72 家，這些機構的總資產更占全國比重超過二分之一；若以國際金融中介的角色來評比，上海仍無法取代香港在全球金融市場的角色，但近年來大陸政府大力的推動在各方面已有逐步追上的趨勢，甚至對香港的國際金融中心地位產生威脅。唐代彪、陳彥如，「香港與上海作為國際金融中心之比較」，*人文與社會科學雜誌*（臺灣），第 45 卷第 2 期（2007 年 6 月），頁 79-87。鈕則謙，*全球城市之建構：以上海市為例*（臺北：國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，2005 年），頁 6-1。

貳、新區域主義的治理論述

1980 年代起，地方政府面對環境與制度快速變遷，包括財政分配的排擠效應與社會福利支出逐漸擴大等因素的影響，再加上全球化與地方分權的趨勢，地方政府面對中央政府權力下放的發展形勢，經濟社會事務由地方政府直接負擔，在政策制度與地方發展上，地方自主性的地位相形重要。²

在地方事務日益擴大且跨域問題日益複雜的挑戰下，地方政府在區域治理的途徑尚須尋求新的機制，提升整體政府功能是建立新治理模式成功與否的關鍵。³ 而區域治理的目的在於為了區域內某項功能需求，由不同轄區政府與非政府機構共同合作推行，以實現區域功能發展的一種合作模式。⁴

區域主義的發展中，在二次大戰後出現的舊區域主義涵蓋了凱因斯經濟學派及自由主義學派的精神，對於市場機制與去管制化的重視，以及地方治理中強調的自由競爭，都是以提升地方整體經濟發展為目標（表 1）。隨著全球經濟發展的多元化，區域差異性的發展及提升競爭優勢的需求，出現與舊區域主義不同的論述，形成新區域主義的概念，指出制度不必然是唯一途徑，一個有效能的政府必須同時兼顧「競爭與合作」，⁵ 尤其是重視地方創新能力，納入了「策略夥伴關係」（Strategic Partnership）的觀點，並結合地方政府、企業組織、社區、非營利組織等建立正式與非正式、多組織、形式化較低的協力關係。⁶

² Warren Magnusson, *The Search for Political Space: Globalization, Social Movement, and the Urban Political Experience* (Toronto: University of Toronto Press, 1996).

³ S. Leach, "Reorganizing for Enabling? Restructuring Local Government for an Altered Role," *Public Policy and Administration*, Vol.9, No.3, 1994, pp.52-62.

⁴ 而地方政府會參與區域合作的原因有：(1) 資源互賴化以聯繫彼此公共性關係；(2) 建構新行政體系以達功能整合的治理關係；(3) 共同研擬對策以回應公共政策區域化的趨勢；(4) 決策公開化的重要性；(5) 全球化的激勵，提升地方對競爭力的重視。參閱林水波、李長晏，*跨域治理*（臺北：五南圖書出版有限公司，2005 年），頁 5-7。

⁵ Frances Frisken & Donald F. Norris, "Regionalism Reconsidered," *Journal of Urban Affairs*, Vol.23 No.5, December 2001, pp.467-478.

⁶ David K. Hamilton, "Developing Regional Regimes: A Comparison of two Metropolitan Areas," *Journal of Urban Affairs*, Vol.26 No.4, October 2001, p.474；T. Eaillieu, *Collaborative Strategies and Multi-organizational Partnerships* (Leuven: Garant Publication, 2001), p. 267；H. Sullivan & C. Skelcber, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Service* (New York: Palgrave Macmillian, 2002), p. 42.

表 1 區域主義的發展比較

名稱	區域主義		新區域主義
區域政策方針	<ul style="list-style-type: none"> • 區域均衡 • 資源分配 		<ul style="list-style-type: none"> • 區域差異性發展 • 區域競爭優勢化
區域政策目的	<ul style="list-style-type: none"> • 所得分配 • 資源配置 	<ul style="list-style-type: none"> • 市場機制 • 去管制化 	<ul style="list-style-type: none"> • 產業集聚 • 區域創新
區域發展思維	社會福利	自由競爭	<ul style="list-style-type: none"> • 產業與地方網絡 • 在地化發展 • 產業創新氛圍 • 區域競合關係
區域政策執行	<ul style="list-style-type: none"> • 政府主導 • 地方治理 		<ul style="list-style-type: none"> • 多方治理、公私協力 • 區域治理、跨域治理 • 核心城市的領導角色

資料來源：作者自行整理。

新區域主義提倡者認為，解決地方利益或提供地方公共服務，不只限於政府機構，⁷ 並提出「無政府的治理」(Governance Without Government)的概念，形成一種想像的治理模式，⁸ 不同於「傳統改革主義者」(Traditional Reformist)沒有將私部門納入區域治理，⁹ 以及「公共選擇理論」(Public Choice)觀點沒有

⁷ W. R. Dodge, *Regional Excellence: Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally* (D. C. Washington: National League of Cities, 1996), p. 38.

⁸ J. S. Davies, "The Governance of Urban Regeneration: A Critique of the 'Governing Without Government' Thesis," *Public Administration*, Vol.80, No.2, Summer 2002, pp.301-322. 無政府的治理是指在政府權力下放或缺席的前提下，企業、民間組織或市場力量進入了治理的過程，參閱 James N. Rosenau, "Governance, Order, and Chance in World Politics," In James N. Rosenau & Ernst-Otto Czemiel, eds., *Governance Without Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995), p. 5.

⁹ 傳統改革主義者認為區域範圍內的各級地方政府之間互動合作相當重要，行政區域的重新整合是可以合理化政府的組織規模，認為一開始是一種單一中心的治理模式，在區域整合下所成立的區域政府，可以避免政府間不合作的競爭關係，同時又可以提供資源給原本較為貧困的地方得以發展，有利於區域經濟整體提升。參閱 Neil Brenner, "Decoding the Newest 'Metropolitan Regionalism' in the USA: A Critical Overview," *Cities*, Vol.19 No.1, Feb. 2002, pp.3-21；Allan D. Wallis, "Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions," *National Civic Review*, Vol.83 No.1, 1994, pp. 40-53；E. Ostrom, "Metropolitan Reform: Propositions Derived Two Traditions," *Social Science Quarterly*, No.53, 1972, pp. 474-493.

論述到非政府部門與政府部門之間的合作關係，¹⁰ 新區域主義有了更大的突破，主張治理議題不能忽視私部門的因素，甚認為政府部門以外的組織應在治理過程中有參與和合作的機會；¹¹ 治理必須運用公、私部門多元互動模式的發展動力，方能形塑區域治理有利的條件。¹²

新區域主義是當前有關區域治理探討中一種新的論述模式，也就是從傳統改革主義和公共選擇理論之間的「對話」(Discourse)下產生的觀點。在傳統改革主義的思維認為透過一個整合的單一全能區域政府，較能鞏固社會公民文化的公平正義，進而從區域政府的建構達到集中、統合公共服務的提供，主張透過合作關係，而不是競爭的方式，方能緩和地方政府對區域事務的矛盾與衝突。

相反的，公共選擇理論則重視市場競爭的進行，認為各個公共服務提供者之間存在「類似於市場」(Market-like) 的公共事務競爭，並由公民選擇較合乎需求的公共服務選項，以提供公共服務的效率、效能與適當的回應民意。¹³ 然而，隨著公共政策的複雜化、多元化趨勢，許多公共問題不再侷限於單一議題的討論，因為參與決策或受政策影響的範圍不斷擴大，形成眾多議題的網絡效果，治理的行為者不只存在政府體系中，還包括了更多非政府機構的參與，行為者之間不只是競爭關係，更存在合作的可能，是新區域主義論證的基礎。¹⁴

綜觀之，傳統改革主義和新區域主義兩種治理模式都有論證的合理性，並

¹⁰ 公共選擇理論運用「政治經濟學」(Political Economics)的原則，將區域視為一個「公共市場」的概念；地方行政區劃會提升治理效率的主要原因是「競爭」，且市場競爭促進區域效率與效能的提升。參閱 Roger B. Parks & Ronald J. Oakerson, “Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach,” *Urban Affairs Quarterly*, Vol.25, No.1, Sep. 1989, pp.18-19；Ronald J. Oakerson, *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis* (Oakland: Institute for Contemporary Studies Press, 1999), pp.109-110；Emanuel S. Savas, *Privatization and Public-Private Partnerships* (New York: Seven Bridges Press, 2000), p.187；R. Batley, “Comparisons and Lessons,” In R. Batley, & G. Stoker, eds., *Local Government in Europe: Trends and Developments* (London: Palgrave Macmillan Ltd, 1991), pp.210-229；Robert H. Bates, “Macropolitical Economy in the Field of Development,” In Alt, James E. & Kenneth A. Shepsle, eds., *Perspectives on Positive Political Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p.53；Charles M. Tiebout, “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy*, Oct. 1956, pp.416-42.

¹¹ David K. Hamilton, “Regime and Regional Governance: The Case of Chicago,” *Journal of Urban Affairs*, Vol.24, No.4, 2002, p.404.

¹² D. F. Kübler & H. Heinelt, “Metropolitan Governance, Democracy and the Dynamics of Place,” in H. Heinelt & D. F. Kübler, eds., *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place* (London: Routledge, 2005), pp.9-10.

¹³ Robert H. Bates, “Macropolitical Economy in the Field of Development,” p.53.

¹⁴ Allan D. Wallis, “Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions”, pp.49-50.

且各有其優劣，也存在失敗與無法落實之缺點，¹⁵ 就新區域主義的觀點，全球發展對國內影響日增，無法單就合作或競爭加以詮釋區域整合，而且參與整合過程之行為者亦必須多元，以利區域提升全球競爭力。¹⁶ 因此，必須融合透過相互的對話來取其優點並超越相互的歧見，新區域主義擺脫過去對區域政府研究的框架，成為當今學術發展的焦點。¹⁷

中央政府的影響力下降與地方政府自主性的提升是探究治理發展的一個重要面向，隨著跨域事務的複雜化，公共事務的推展仍必須有一個治理「中心」(Core) 擔任引導區域內合作的角色，基於此，新區域主義認為在現有的行政體系下，應存在「核心都市」(Core City) 或「中心城市」(Central City)，並與不同層級的政府建立區域合作網絡，¹⁸ 以核心都市(中心城市)為權力主體的治理系統，不但可確保區域性問題得以解決，並有利於地方治理的推展。因此，新區域主義十分重視如何重構「地方政府之間」、「地方政府與私部門之間」等「地方治理網絡」(Local Governance Network) 的互動關係，同時強化公、私部門的策略性合作來解決區域性公共問題。¹⁹

新區域主義認為公部門與私部門可以建立「競合」(co-opetition) 的夥伴關係，除了將私部門納入區域治理形成公私協力模式，亦指出地方政府的互動必須由核心都市(中心城市)的輻射地位所產生的擴散效應帶動區域整體發展。區域治理的價值在於由下而上，由地方自主選擇採取競爭或合作的策略，在公私協力的架構中，從透過政府力量主導下的行政建制，轉化成市場力量的引入，採取公私協力的模式來維護公共利益並提升公共服務的效能。²⁰

¹⁵ Lefèvre Christian, "Metropolitan Governance and Governance in Western Countries: A Critical Review," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.22, No.1, March 1998, pp.16-17.

¹⁶ T. Swanstrom, "What We Argue about When We Argue about Regionalism," *Journal of Urban Affairs*, Vol.23, No.5, 2001, p.480.

¹⁷ David K. Hamilton, *Governing Metropolitan Areas: Response to Growth and Change* (New York: Garland Publishing Inc, 1999).

¹⁸ H. V. Savitch & Ronald K. Vogel, "Paths to New Regionalism," *State and Local Government Review*, Vol.32, No.3, Fall 2000, pp.161-167.

¹⁹ Allan D. Wallis, "The Third Wave: Current Trends in Regional Governance," *National Civic Review*, Vol.83, No.3, Summer/Fall 1994, pp.290-310.

²⁰ 又有說是「新公共服務」(New Public Service) 模式，以合乎地方自治與治理能力的精神，並將民主、公共利益、公民權加以結合，解決政府在公共事務上面臨職能不足的治理危機。Robert B. Denhardt & Janet V. Denhardt, "The New Public Service: Putting Democracy First," *National Civic Review*, Vol.90, No.4, Winter 2001, pp.395-398.

參、長三角地區的合作發展

早在 1982 年，大陸國務院就已提出「上海經濟區」的概念，這對長三角區域經濟合作有積極的作用；隔年，大陸中央成立「上海經濟區規劃辦公室」的行政機構，雖然該辦公室於 1988 年因地方抵制而結束運作，但是地方卻能認同「上海經濟區」非制度、非正式的「區域概念」。²¹

長三角地方合作有三個巨型的合作平臺（表 2）：(1) 1992 年成立「長三角十五城市協作辦主任會議」，於 1997 年更名為「長江三角洲中心城市協調會」、(2) 1997 年成立「長江三角洲中心城市經濟協作工作會議」、(3) 2001 年成立「滬蘇浙經濟合作與發展座談會」。就對區域發展的意義而言，這些合作平臺對處理區域共同議題和協調地方間利益有正面的意涵，有助於長三角區域走向合作治理的階段。

表 2 長三角地區合作的發展

合作 方式 時間	部門合作	基礎設施合作	地方合作	中央建制
1980 年代				上海經濟區規劃辦公室
1990 年代	商貿旅遊合作	兩省一市高速公路	長三角十五城市協作辦主任會議	上海浦東新區
		規劃蘇通大橋	長三角中心城市協調會	
		嘉興與上海高速公路	長三角中心城市經濟協作工作會議	
2000-2001	產權和高科技合作		滬蘇浙經濟合作與發展座談會	
2002	無錫與上海公交車付費方式合作（一卡兩刷）		市長與企業家論壇	

²¹ 地方的區域認同多表現在企業投資行為與區域意識相掛勾，其中，江、浙兩地鄉鎮企業及民營企業紛紛與上海的國有企業展開多種型式的結合，例如上海的「星期日工程師」即是一例；另外，地方企業也對該經濟區概念的認同，許多鄉鎮企業皆在自己的企業與產品冠上「上海經濟區」。參閱 郭慶松，「人才共享是區域經濟發展的助推器」，社會科學報（北京），第 430 期（2010 年 9 月 9 日），第 2 版；Susan Whiting, *Power and Wealth in Rural China: the Political Economy of Institutional Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p.32.

合作 方式 時間	部門合作	基礎設施合作	地方合作	中央建制
2003	投資准入、市場秩序、信用信息合作	上海與江蘇間高速公路增至七條 上海與浙江間高速公路增至四條	兩省一市簽署經濟合作與技術交流協議	
	上海金融機構向江、浙企業貸款		舉辦接軌上海、融入大上海等論壇	
	蘇嘉杭高速公路收費機制合作			
	電子政務信息分享合作			
2004	長三角旅遊合作	申江浙皖高速公路	長三角旅遊城市高峰會	《長三角現代化公路水路交通規劃綱要》
	二省一市消費權利保障共識	滬杭高速公路及跨海大橋	長三角旅遊市場促進會	「長三角都市圈區域規劃」
			《長江三角洲地區城市合作協定》	港口統一規劃
2005-2006	物流一體化		長三角協調會《協調會章程修正案》	
	長三角地區通關整合		《長江三角洲地區區域規劃綱要》	
	區域能源合作		《長三角地區城市合作(泰州)協議》	
2007-			長江三角洲發展國際論壇	《關於進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見》
				《長江三角洲地區區域規劃》
				實施「上海自由貿易試驗區」

資料來源：作者自行整理。

地方對區域意識的深化有助於區域合作的發展。2000 年開始，許多地方陸續提出具區域意識的論述與宣導口號，2003 年初，浙江省作出「接軌上海，共同推進長江三角洲地區經濟社會發展」的戰略決策；同時，江蘇省也提出以

「上海為龍頭、蘇浙為兩翼」的概念，共同促進長三角走向區域經濟整合的目標，江、浙兩省重視的態度凸顯地方對區域意識的提升。

不只是長三角區域內對長三角區域意識的認同，區域外的城市也紛紛提出加入區域合作的要求，2003 年臺州成功加入「長江三角洲中心城市協調會」，其他如鹽城、馬鞍山、金華、淮安、合肥等不少城市都積極爭取成為長三角合作組織中的一員。另外，「長江三角洲中心城市協調會」也開始思考將原先的「由長江三角洲地區十五個城市組成」調整為「由長江三角洲地區城市和其他地級市以上城市組成」，進一步將合作的地理範圍延伸至長江沿岸及其他腹地，甚至中西部，形成「新長三角」的概念。²²

除此之外，當前長三角各種基礎項目的合作發展中，以交通建設的合作進展最具成效，試圖建立區域公共交通的協調機制與便利措施。²³ 首先是有關航空網絡的合作，南京、杭州、寧波亦相繼興蓋大型的國際機場，就不同地方的產業群聚，各國際機場作為對區域內外的航空聯繫，同時與區域內國內機場相互聯運。第二，高速公路與鐵路的連結，包括杭州灣跨江大橋方案、蘇通長江公路大橋、滬崇蘇大通道、京滬和滬杭的高速鐵路、沿海和沿江鐵路等修建，使得區域公路、鐵路的陸面運輸體系得以網絡化。²⁴ 第三，港口建設的網絡運輸，洋山港、寧波港、南通港、蘇州港的相互連結，並加強主要港口與機場之間的交通聯繫。²⁵

有關經濟議題的區域合作進展，²⁶ 2004 年 5 月，由長三角地區十六個城市召開「長三角一體化發展論壇」，就市場與工商方面，二省一市的質檢部門簽署合作互認宣示，在市場准入、法規一體化、開放投資等部分達成共識；此外，三地共同簽署了《共建信用長三角宣言》，建立區域性信用信息共享與監管的平臺。²⁷ 2004 年 6 月三省（市）聯合舉辦「長三角地區人才交流大會」，簽署人力資源共享的合作規劃。金融合作方面，2004 年中國農業銀行舉辦「長三角十六

²² 施建軍、梁琦，「長三角區域合作要打破『富人俱樂部』的思維」，南京社會科學（南京），2007 年第 9 期（2007 年 9 月），頁 5-6。

²³ 王維，「長三角交通基礎設施一體化研究」，學海（南京），2006 年第 6 期（2006 年 12 月），頁 160。

²⁴ 周肇光主編，長三角區域經濟一體化政府協調與服務研究（合肥：安徽大學出版社，2010 年），頁 105-106。

²⁵ 周肇光主編，長三角區域經濟一體化政府協調與服務研究，頁 22。

²⁶ 非經濟領域方面，三省（市）的文化部門共同簽署了《江浙滬文化市場合作與發展意向書》和《長三角區域演出市場合作與發展實施意見》，以促進區域內文化市場的合作。

²⁷ 周肇光主編，長三角區域經濟一體化政府協調與服務研究，頁 144-145。

城市農業合作發展聯席會」，達成長三角農業合作的共識，其中，最具體的建議是由上海的金融機構協助江、浙二省產業發展的資金取得，此對長三角區域內的金融資源有合理的流動與配置，更可讓其他地方獲得上海現代化的金融服務。²⁸

肆、上海身為核心城市的治理作用

近年來，長三角地區利用全球資源所帶來高度的經濟效益，進一步帶動區域內各省（市）的經濟成長與產業結構轉變，更使得長三角地區形成具有規模效應的城市群體系。另外，長三角地區在各項主要經濟指標都呈現高速增長的趨勢，其中，福布斯（Forbes，亦稱富比世）對中國大陸城市排名的分析中，2013年長三角地區有6個城市的商業能力位居全國前十名（表3），可見得投資環境的優劣是企業投資的重要考量，投資環境的改善對強化城市競爭力有正面的幫助。²⁹

表3 中國大陸十大最佳商業城市（2013年）

名次	城市
1	廣州
2	深圳
3	上海
4	南京
5	無錫
6	杭州
7	北京
8	寧波
9	蘇州
10	佛山

資料來源：福布斯中文版，「2013福布斯中國大陸最佳商業城市榜」（2013年11月27日），2014年7月16日下載，《福布斯中文網》，<http://www.forbeschina.com/review/list/002121.shtml>。

²⁸ 馮娟，「推進長三角金融一體化框架協議在滬簽署」，上海金融報（上海），2007年12月4日，第A3版。

²⁹ 李子蓉，「區位機遇與地區經濟發展—以長三角城市為例」，人文地理（西安），第22卷第4期（2007年8月），頁96。

1990 年代開始，上海獲得更多的經濟自主權及經濟資源的支持，對長三角區域的意義，從「地方各自為政」轉為「向上海看齊」的趨勢。上海開始扮演區域「發展極」³⁰ 的角色，服務長三角並帶動區域發展，地方之間逐漸產生區域治理的概念。1990 年代中後期開始，上海經濟開放並承擔以金融、航運、物流等服務業為主的產業功能，結合以製造業為核心的江、浙兩省形成一種梯度推移、互補的產業發展模式，出現產業分工的雛形，造就了周邊城市對區域內生產要素流動的需求隨著產業群聚與分工日益增強。

2008 年大陸中央擬定的《國務院關於進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見》指出長三角地區應由上海發揮龍頭的角色，³¹ 發揮輻射的作用，提升其他大城市（南京、杭州、蘇州）、中小城市、小城鎮（蘇北、浙西南地區）的產業發展與基礎建設，帶動其他城市的發展，一種網狀的「T」字型開放策略向外擴散，對整體區域發展帶來正面的助益。相對於江蘇省與浙江省以第二產業為主的產業型態，上海的金融產業正好可以迎合長三角地區龐大製造業對服務業的需求，不但可促進上海服務業現代化的發展，更可提升其他地區的製造業產值。隨著上海經濟發展與產業結構調整速度加快，以上海為核心的區域合作模式逐漸凸顯，長三角區域內逐漸形成「一個中心、南北兩翼」的格局。

長三角地區歷經三十年的快速發展，產業結構已出現變化，1978 年至 1984 年期間，江蘇省與浙江省的發展重心在鄉鎮企業與民間企業為主，上海市則是以國有企業為核心。³² 1985 年至 1997 年，FDI 大量流入長三角地區，進一步帶

³⁰ 發展極在學理上又可稱之為「成長極」(Growth Pole Theory)，進一步產生「擴散效果」(Spread Effect) 與「涓流效果」(Trickling-down Effect)，由優勢經濟體發揮「支配效應」(Dominance Effect) 及「推進型產業」(Propulsive Industry) 功能，使產業向外擴散有益於其他地方的經濟發展。Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press, 1958), pp.183-184, 199-200; McNeill Donald, "Globalization and the European City," *Cities*, Vol.16, No.3, June 1999, pp.143-147; Francois Perroux, "Note on the Concept of 'Growth Poles' , " In Ian Livingstone, ed., *Development Economics and Policy Readings* (London: George Allen & Unwin, 1981), pp.182-187. 擴散效果主要來自「累積因果關係理論」(Conculstive Causation Theory) 所提出。Gunnar Myrdal, 許大川譯，富裕國家與貧窮國家（臺北：臺灣銀行經濟研究室編印，1968 年），頁 27-37。涓流效果可以促進貧富差異縮小，以利均衡發展，相對於「極化效果」(Polarized Effect)。Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, pp.183-184 & 199-200.

³¹ 姚士謀、湯茂林、陳夾、陳雯編著，區域與城市發展論（合肥：中國科學技術大學出版社，2009 年），頁 143-147。

³² 1990 年代，溫州的民營經濟產值占工業產出的比重約 75%，江蘇省有 98% 的工業產值來自鄉鎮企業。Susan Whiting, *Power and Wealth in Rural China: the Political Economy of Institutional Change*, p.32.

動長三角地區第二產業的升級，以及擴大對第三產業的需求。³³ 1998 年開始，長三角地區進入由第二產業過渡至第三產業的結構轉變時期，各地相繼建立開發區，以及將跨國公司與高科技產業視為該地區吸引 FDI 的主流。許多跨國公司、臺資企業、大陸民營企業等把區域營運總部設置在上海，同時將生產基地設廠在江、浙兩地，企業內部的分工網絡對長三角區域內的經濟網絡帶來重大的影響。

長三角地區的產業發展從第二產業過度到第三產業，最為明顯的變化在於第一產業比重大幅的下降。³⁴ 就上海市、江蘇省、浙江省的產業發展來看，上海已進入工業化成熟階段，第三產業是當前經濟發展的重心；³⁵ 相對地，江蘇省與浙江省則處於工業化的中、後階段，製造業所占的比重明顯高於第三產業約 15% 左右。³⁶ 總體而言，上海的第三產業，提供該地區在金融、交通運輸、保險、不動產等服務業的支柱日益堅固，原有的製造業生產已逐漸外移至江蘇省與浙江省，兩省一市形成獨特的產業分工合作體系。³⁷

相關研究顯示，長三角地區的經濟發展與金融成熟度二者具有高度正向關係，³⁸ 從長三角地區的產業群聚分佈來看，上海市在金融、不動產、信息諮詢等項目不斷上升，服務業的群聚集中在上海浦東新區；³⁹ 除此之外，上海市與蘇南地區的 IT 產業群聚、杭州灣的化工產業群聚、義烏的小商品批發產業群聚、上海與江浙交匯處的汽車產業群聚、浙江一帶的輕紡產業群聚等。長三角地區的產業群聚現象呈現以上海為核心、南京與杭州為次中心的產業層次分佈，上海扮演地區內集散、生產、管理、服務、創新等功能，並極力發展傳統製造業與

³³ 鄭立麗、陳維，「上海率先轉變經濟增長方式及其與長三角區域經濟的互動關係」，何一峰主編，2008 年和諧長三角（北京：社會科學文獻出版社，2008 年），頁 175。

³⁴ 王志華，「測度長三角製造業同構的幾種方法 - 基於時間序列數據的分析」，產業經濟研究（南京），2006 年第 4 期（2006 年），頁 39-40。

³⁵ 就區域內的省（市）產業結構中，出現經濟發展的梯度差異，呈現上海市、江蘇省、浙江省發展位階不同的現象，其中，上海的第三產業的產值在 2000 年已超越第二產業，進入工業化成熟階段，此形勢形塑出上海成為工業城市群的經濟、金融中心趨勢，更凸顯上海在長三角地區發揮領頭雁的角色與核心地位。參閱紀曉嵐，「長江三角洲一體化背景下的上海城市發展戰略定位研究」，南陽師範學院學報（社會科學版）（南陽），第 5 卷第 1 期，頁 24。

³⁶ 施祖麟、白永平，「長江三角洲大都市周邊地區城市定位研究 - 以蘇州、南通為例」，中國人口・資源與環境（濟南），第 12 卷第 3 期（2002 年），頁 49-50。

³⁷ 卓勇良，「東亞地區製造業優勢與浙江對策」，浙江社會科學（杭州），2000 年第 6 期（2000 年 6 月），頁 139-143。

³⁸ 吳柏均、錢世超，政府主導下的區域經濟發展（上海：華東理工大學出版社，2006 年），頁 363。

³⁹ 王志華、陳圻，「長三角製造業結構高級化與同構的關係分析」，工業技術經濟（長春），第 25 卷第 1 期（2006 年 1 月），頁 40。

新興產業的研發能力；南京與杭州一帶則成為各具特色的製造中心。⁴⁰

2006 年大陸中央提出的「十一五規劃」將長三角區域發展列為重點，以上海為中心，產業的布局擴散形成三個由內而外的層次，由上海扮演國際金融中心、國際航運中心的角色，與蘇州、無錫、杭州、寧波形成第一圈層，第三產業比重逐漸增加，企業發展較為成熟，是長三角地區主要經濟與財政來源。第二層次由南京、嘉興、紹興、常州和鎮州組成，是以技術與資金密集的製造業生產為主，尤其電子、機械的產值較大。第三圈層的產業發展較慢，包括揚州、南通、湖州和舟山為代表，多以勞力密集的製造業為重，第一產業所占比重也相對較高。⁴¹

前述《國務院關於進一步推進長江三角洲地區改革開放和經濟社會發展的指導意見》指出長三角地區應由上海發揮龍頭的角色，⁴² 發揮輻射的作用，提升其他大城市（南京、杭州、蘇州）、中小城市、小城鎮（蘇北、浙西南地區）的產業發展與基礎建設，帶動其他城市的發展，一種網狀的「T」字型開放策略向外擴散，⁴³ 依照區域內不同城市的產業發展與建設條件，形成向外擴散的模式，讓周邊城市、鄉鎮的經濟得以發展，並形塑出區域分工的格局。⁴⁴

理論上，當產業群聚與分工的需求日益強化，地方不再追求行政區劃內產業結構的完整性，而是思考如何與其他鄰近地區形成產業分工，並依照分工下的產業格局追求群聚效果擴大。⁴⁵ 上海的發展以貿易、金融服務為主，提供江、浙兩省工業發展的服務業需求，扮演「成長極」的角色，帶動長江三角洲

⁴⁰ 邱風、朱勛，「長三角地區產業重複投資與協同發展研究」，財經論叢（杭州），第 134 期（2007 年 11 月），頁 8-11。

⁴¹ 賈蓉、柳卸林，「長江三角洲跨行政區域創新體系的研究」，科學學與科學技術管理（天津），2006 年第 8 期（2006 年 8 月），頁 45。

⁴² 姚士謀、湯茂林、陳爽、陳雯編著，區域與城市發展論，頁 143-147。

⁴³ 張灝瀚，「泛長江三角洲：世界第六大都市圈未來『一體兩翼』新格局」，社會科學（上海），2007 年第 10 期（2007 年 10 月），頁 36-37。

⁴⁴ 大陸中央對長三角地區的產業結構提出平衡「產業升級」與「產業分工」的發展，一方面是為了提高經濟發展層次，延續對高新技術產業的傾斜偏好，加強石化、鋼鐵、汽車、船舶、先進裝備製造等具關鍵技術與戰略性產業的支持；另一方面則在強化產業升級後的梯度轉移，以形成區域內產業分工格局。對於產業空間的規劃上，中央認為上海、杭州、蘇州具先發優勢，以電子信息、生物、新材料、先進裝備製造業等產業為發展重心；在沿海、沿江、杭州灣等沿線推動有關石化、鋼鐵、汽車、船舶等具產業鏈、帶動性強的產業群聚；就較開發程度相對不高的蘇北、浙西南一帶城鎮與農村，著力發展高附加價值的特色農業建設，以及傳統產業梯度移入。Francois Perroux, "Note on the Concept of 'Growth Poles'", pp.182-187.

⁴⁵ McNeill Donald, "Globalization and the European City", pp.143-147.

兩翼的發展與經濟升級，⁴⁶ 傳統製造業從上海向外移至其他地區，以及資金、技術密集產業向上海流動的雙向承接模式，呈現核心帶動的梯度推移模式。⁴⁷ 另外，江、浙省的產業格局相近，以第二產業為主，處於工業化發展的中、後階段，這符合長三角地區「雙翼」的分工架構。因此，長三角地區的產業發展，原本各自獨立的經濟格局轉變為區域分工的產業布局，成為具全球大都會形式的城市群地理空間概念，以達到區域經濟成長的治理目標。

伍、長三角地區第三部門的治理角色

就區域主義者認為第三部門⁴⁸ 在區域治理發展中扮演十分重要的角色，尤其全球化的趨勢，公共服務內容與範圍日益複雜與多元，政府的治理能力備受挑戰，民間部門是否成熟並發揮公共服務的治理功能，則是社會、經濟現代化發展的關鍵因素之一。⁴⁹ 理論上，就區域發展而言，具有自主性的同業、行業協會的中介組織，不但有助於在企業層面的協商與合作進行，對區域產業群聚的形成及區域治理的發展帶來正面的作用；⁵⁰ 然而，就中國大陸發展的現實而言，許多中介組織仍無法充分發揮治理的作用。

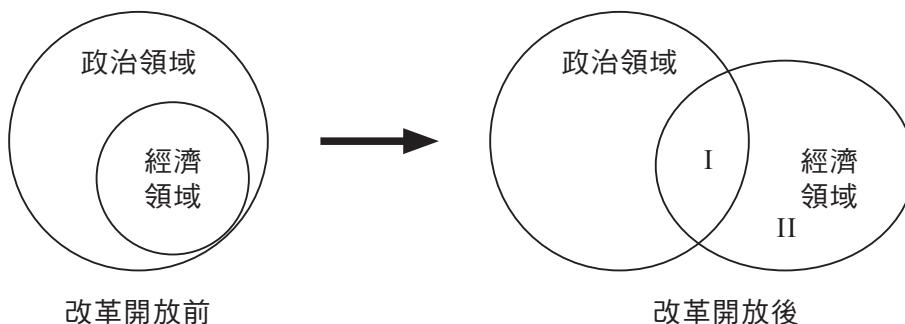
⁴⁶ 上海財經大學財經研究所編著，2009 上海城市經濟與管理發展報告：上海國際金融中心建設：戰略與途徑（上海：上海財經大學出版社，2009 年），頁 178-180。

⁴⁷ H. V. Savitch & Ronald K. Vogell, "Paths to New Regionalism" , p.161 ; R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), pp.161；陳建軍、呂猛，「區域經濟一體化進程中的企業內地域分工 - 以長三角為例」，商業經濟與管理（杭州），2005 年第 4 期（2005 年 4 月），頁 20-22。

⁴⁸ 本文所指的第三部門係指相對於政府部門（第一部門）及營利機構（第二部門），沒有第一部門具公權力，採取徵稅、服兵役、維持社會治安之強制手段等功能，有不具追求物品、勞務、資金交換等營利功能；就功能上來看，當第一部門與第二部門對於國家社會照顧有不周詳之處時，第三部門則發揮了對社會弱勢、社會公共議題等發展提供輔助。第三部門大多採取「倡議」與「服務」的方式，針對環境、婦女、勞工、教育、社會福利、文化等社會問題提供需求之滿足，甚至以跨國性、全國性、地方性等組織型態呈現；此外，第三部門與政府、營利單位是存在相互交集的關係，這樣的關係包括了對抗、協力、夥伴等互動。陳曼麗，「社會力的展現 - 認識第三部門」，T & D 飛訊（臺灣），第 36 期（2005 年 8 月），頁 1-2。

⁴⁹ 有論者指出，國家從過去主導者的身份轉化成地方制度與外資流動的中介橋樑。王振寰，「東亞『世界城市』的不同路徑：漢城與臺北」，臺灣社會研究季刊（臺灣），第 47 期（2002 年 9 月），頁 85-139。

⁵⁰ 王名，「非營利組織的社會功能及其分類」，學術月刊（上海），2006 年第 9 期（2006 年 9 月），頁 9-10。



說 明：改革開放前，政府宰制了政治、經濟領域；改革開放後，雖然政府仍保有經濟影響力，但不同過去統治的絕對主導，逐漸形成圖中的「I」：政府供給主導型，以及「II」：企業供給主導型。

資料來源：李立群，「行業協會及其在當代中國的發展」，西安石油大學學報（社會科學版），第 14 卷第 2 期（2005 年），頁 44。

圖 1 中國大陸改革開放前、後政治領域與經濟領域關係中的協會角色

改革開放後，中國大陸經濟發展逐漸形成「企業供給主導型（II）」與「政府供給主導型（I）」的發展特徵，以圖 1 中所指的「政府供給主導型（I）」，係指政府基於國家安全或宏觀調控的目的，介入影響較敏感的產業，政府仍是此領域的制度供給者，而相關的行業協會都受制於政府的主導；相對的，「企業供給主導型（II）」是在部分領域的行業管理不受政府權力的介入，而行業協會獲得較多的自主權。

理論上，第三部門的發展介於政府與市場體系之間，對激發社會活力、促進社會公平、舒緩經濟壓力、反應公共需求、推動公共利益、化解生產矛盾等方面發揮重要功能。其中，區域治理的形成，政府角色從管制型轉為服務型，參與治理的行為者除了政府組織之外，更包括非政府組織對社會資源、公共服務、社會協調等治理事務的參與，因此，檢視區域合作治理模式的發展，非政府的第三部門是不可忽視的治理行為者。

現實上，在大陸政治與法律的規範之下，第三部門的功能與地位仍無法與西方國家相提並論。1980 年代開始，隨著經濟開放與企業投資日益擴大的形勢下，大陸對社會中介組織的態度從完全禁止轉為部分允許。目前大陸的第三部門可略分兩種，一是由上而下透過政府出面成立的民間組織，例如行業協會、

基金會、職業團體等；另一是由民間自發組織的團體，例如聯誼會、宗親會、校友會等等。⁵¹ 其中，政府對企業組織成立同業協會機制的運作，採取較過去寬鬆的管理態度，是目前大陸第三部門主要的組成部分。⁵²

有研究指出，公私夥伴關係的形成已是大陸治理發展的特徵之一，這樣的關係所涉及的範圍包括公共設施的興建、公共服務的提供等面向，促使政府職能必須調整。⁵³ 理論上，公、私協力治理是符合新區域主義所定義，這樣的治理關係是一種多層次的治理結構，強調參與者的多元，以及非政府的行為者都具有參與公共事務的能力與權力。然而，現有相關文獻中針對大陸第三部門參與治理的分析仍十分有限，事實上，大陸第三部門發展仍受制於黨政的控制，而無法獨自運作，且涉及的事務與治理與公共利益的聯繫度尚低。⁵⁴

當前長三角地區的第三部門發展正處於初始階段，已成立許多自發性的民間組織，已成立的社會團體組織，包括企業與同業協會、民辦非企業組織、基金會等，就表 4 有關兩省一市社會組織的統計數量，江蘇省的社會團體、民辦組織、基金會在全大陸與長三角地區所占的比重都較其他兩地來得高。另外，在上海現有的行業協會共有 209 家，除了在上海建立網絡關係，其中超過 70% 的協會已與長三角其他地方展開交流，並建立區域產業的交流平臺，包括汽車、餐飲、醫療器械等行業協會分別與浙江嘉興、江蘇楊州簽署合作備忘錄。⁵⁵

表 4 長三角地區兩省一市社會組織分類 (2009 年)

單位：家數、%

	上海市				江蘇省				浙江省			
	家數	占全國比重	占上海市比重	占長三角比重	家數	占全國比重	占江蘇省比重	占長三角比重	家數	占全國比重	占浙江省比重	占長三角比重
社會團體	3,512	1.47	37.08	9.63	18,588	7.79	56.21	50.99	14,352	6.01	52.04	39.37
民辦組織	5,857	3.07	61.83	17.67	14,231	7.47	43.04	42.93	13,061	6.86	47.36	39.40

⁵¹ 楊宇立，「上海非政府組織與政府部門的功能協調」，周振華、陳維主編，上海經濟發展藍皮書：協調發展全面提升城市功能（上海：上海社會科學院出版社，2005 年），頁 186。

⁵² 張昕，轉型中國的治理與發展（北京：中國人民大學出版社，2007 年），頁 146-167。

⁵³ 劉坤億，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，空大行政學報（臺灣），第 13 期（2003 年 8 月），頁 247。

⁵⁴ 楊建華、范曉光，「努力將長三角打造成中國和諧發展發行 -2007~2008 年長三角區域和諧發展報告」，何一峰主編，2008 年和諧長三角（北京：社會科學文獻出版社，2008 年），頁 37。

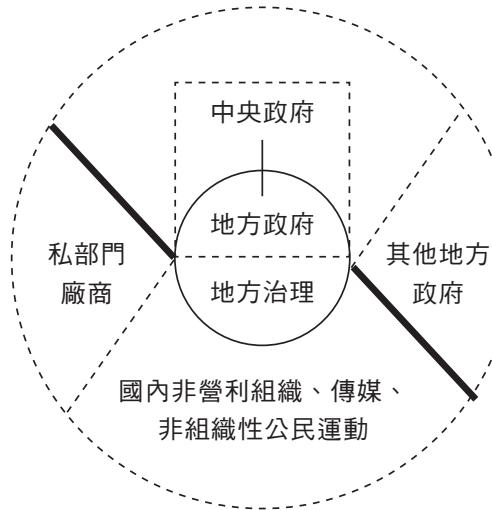
⁵⁵ 董懿，「上海行業協會推動長三角聯動翻開嶄新篇章」（2007 年 9 月 29 日），2014 年 4 月 20 日下載，《上海招商網》，<http://www.zhaoshang-sh.com/2007/9-29/11-08-2666642.HTML>。

	上海市				江蘇省				浙江省			
	家數	占全國比重	占上海市比重	占長三角比重	家數	占全國比重	占江蘇省比重	占長三角比重	家數	占全國比重	占浙江省比重	占長三角比重
基金會	103	5.59	1.09	19.92	247	13.40	0.75	47.78	167	9.06	0.61	32.30
總計	9,472	2.20	100.00	13.51	33,066	7.67	100.00	47.16	27,580	6.40	100.00	39.33

說明：民辦組織不包含企業。

資料來源：作者整理自：中國社會組織，「2009 年度分地區社會組織統計數據」（2011 年 4 月 6 日），2011 年 4 月 6 日（查詢時間），<http://www.chinanpo.gov.cn/2201/yjzlkindex.html>。

然而，由於政治體制的限制，這些民間組織的自主性並不強，仍無法實際參與區域的公共事務，⁵⁶ 在政府完全操控治理結構的前提下，第三部門在區域治理的體系中上仍難以發揮作用。長三角地區的第三部門所能提供的公共服務仍相當有限，主要來自各級政府對第三部門的發展仍採取保守的作為，呈現一種「政府主導型」的公民社會，⁵⁷ 且在缺乏政策上支持的環境下，導致私部門的職能仍無法有效發揮的作用（圖 2）。



資料來源：作者修改自：劉坤億，「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，空大行政學報（臺灣），第 13 期（2003 年 8 月），頁 248。

⁵⁶ 汪宇明、劉君德、戴均良，「上海大都市區行政區劃體制研究」，人文地理（西安），第 15 卷第 6 期（2000 年），頁 5-8。

⁵⁷ 「政府主導型」公民社會與中共建政後採行社會主義公有制度和計畫經濟體制有極大的關連性，政府具有強大的功能，透過「單位」的制度設計，行政力量大範圍的涉入了社會之中；改革開放後，具獨立於政府之外的公民社會在中國大陸仍難以形成，主要在於黨政的絕對權威，也就是在多數的公民組織皆有明顯的官民二重性現象，大多是由政府創建，並受到政府的主導，自主性難以發揮。徐紅、鄒珊瑚、孫榮，城市治理：中國的理解與實踐（上海：復旦大學出版社，2007 年），頁 128-129。

圖 2 長三角地區治理結構的現實

參與治理的過程中受到政府行政權力的限制，此與新區域主義強調的公私協力與多方治理的概念牴觸，更無法達到提升區域治理的目標。另外，第三部門的數目太少，且多傾向與行政層級建立關係，大多數的第三部門都具有「政府供給主導型」的組織特徵，這樣的特徵凸顯出中國大陸第三部門大多仰賴來自政府在權力、經費、資源的「供給」，同時政府透過制度上的絕對權威，甚至以政策、行政手段加以控制第三部門社會力的施展，以「主導」第三部門的角色與功能合乎政府的期待與規劃，因此，中國大陸第三部門缺乏獨自對外協商共享的意識，導致有關公共服務的區域合作意識不足，⁵⁸ 對於長三角地區的合作發展與區域意識的形成仍無法扮演重要的角色，更缺乏符合參與區域事務的治理能力，更遑論公私協力關係的建立，使得長三角的區域治理格局僅呈現政府層式的治理結構（如圖 2）。

陸、結論

1990 年代初期，上海浦東新區的發展使得長三角地區內的地方政府從「各自為政」轉為「向上海看齊」的現象。上海開始扮演區域「發展極」的角色，服務長三角並帶動區域發展，地方之間逐漸產生區域治理的概念。1990 年代中後期開始，上海經濟開放並承擔以金融、航運、物流等服務業為主的產業功能，結合以製造業為核心的江、浙兩省形成一種梯度推移、互補的產業發展模式，出現產業分工的雛形；另外，地方合作平臺如雨後春筍般出現，加上上海對周邊城市的輻射作用，顯示出在學理上有關中心都市對區域發展的作用，上海市對長三角區域發展有發揮「發展極」的治理作用。

另外，依新區域主義的觀點，區域治理強調了公私協力的互動與關係，對公共治理形塑出有利的環境；然而，現實上，大陸第三部門的自主性仍十分不足，且容易受到政府的牽制而無法發揮獨立的治理功能，其中，以長三角地區為例，區域內第三部門的治理功能有限，區域治理則呈現出政府主導的治理特性，換言之，政府與第三部門之間的關係，並非是學理上的公司協力關係，而

⁵⁸ 徐紅（2007 年）等人又稱之為「行政性政權經營下的組織」。參閱 徐紅、鄒珊瑚、孫榮，城市治理：中國的理解與實踐，頁 134-164。

就組織的自主性、政府的絕對權威地位、議題參與的有限性來看，以及第三部門具「政府供給主導型」的特徵，「政府主導」仍是政府與第三部門互動的主要特性。本研究發現，大陸第三部門仍無法發揮對區域事務的治理能力，政府治理對長三角的區域合作發展仍扮演重要的角色，不但是區域基礎項目的合作主體，所建構出的區域治理模式深具「地方政府主導」的特性。

事實上，長三角各地極力爭取外商企業進入投資，地方各自為政的本位主義在利益最最大化的目標下，加劇了「地方統合主義」與「庇護主義」的問題，雖然各地已展開合作的接觸，當地方利益再次取代區域整體利益時，不但使得區域協商結果無法落實，合作的內容僅停留在以基礎建設項目為主的部門性協商，區域合作機制的建立及全面性的區域整合則進展緩慢。基於此，有關長三角區域合作的發展，以及區域合作與整合可能會面臨的地方競爭問題，是後續研究可以加以深入分析的課題。

本研究認為長三角地區進行區域合作的過程中，政府仍握有主導的優勢條件，無論部門間的區域基礎建設合作，亦或地方高層協調座談工作會議的召開，甚至是競爭關係的轉變，地方政府都扮演主要的角色；第三部門或非政府組織則仍處於治理的邊緣，無法直接發揮治理公共事務的影響力，新區域主義定義公私協力的治理關係在長三角地區甚至全大陸仍難以形成。目前長三角地區的區域合作模式僅由各地方政府的主管部門主導，長三角地區的區域合作模式在缺乏多元參與的前提下，政府主導仍勝於非政府力量涉入的影響力；基於上述本研究認為，後續研究可以針對政府與非政府（第三部門）之間的互動作深入的分析，將可釐清治理過程中各行為者的關係與影響。