

# 從未來反省： 論現階段的大陸政策

Reflections on Ma's Policy Toward Mainland China

楊開煌 (Yang, Kai-Huang)

銘傳大學公共事務學系教授

## 壹、不同於過去的兩岸圖像

自去年「520」馬英九政府上臺以來，在兩岸關係方面幾乎是抱持著「補課」的心態，不斷提出與以往不同的大陸政策與相關的政策，馬總統在就職週年英文記者會中說「此等政策促使兩岸恢復和平協商，並結束兩岸在國際社會的外交惡鬥。事實上，我們的政策有效擱置了兩岸60年的軍事衝突以及政治對抗，並就直接影響人民福祉的議題進行處理，我們勇敢推動數十年來陷於瓶頸的『大三通』，並放寬對兩岸資本流通的管制；兩岸的和解也跨越臺灣海峽而延伸至附近整個區域，使各利害相關國家獲益，這一年我們把臺灣海峽從一個危險的引爆點，轉變成一條和平與繁榮的通道。」<sup>1</sup>此一說法在臺灣有五成五的民眾肯定，在兩岸政策上也有五成三的民眾認為成功，就算是居住在雲嘉南高屏澎的民眾，也有四成八較肯定馬英九的兩岸政策。<sup>2</sup>在國際上也頗受歡迎。<sup>3</sup>因此，我們可以說這一年的大陸政策是在「和平發展」的正確道路上前進，從方向上說並沒可以太挑剔的。但是這不完全是馬政府的功勞，而是各種因素的

<sup>1</sup> 「總統就職一週年英文記者會」(2009年05月20日)，2009年5月25日下載，《總統府》，[http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?\\_section=3&\\_recNo=11](http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=11)。

<sup>2</sup> 「馬英九520民調，滿意度信任度皆上揚」(2009年05月21日)，2009年5月25日下載，《卡優新聞網》，[http://www.cardu.com.tw/news/detail.htm?nt\\_pk=7&ns\\_pk=6888](http://www.cardu.com.tw/news/detail.htm?nt_pk=7&ns_pk=6888)。

<sup>3</sup> 「總統就職一週年英文記者會」(2009年05月20日)，2009年5月25日下載，《總統府》，[http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?\\_section=3&\\_recNo=11](http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=11)。

綜合效果。如今一年已經過去了，兩岸關係將逐漸進入深水區，過去依賴單方的忍讓、示好，以及雙方的歷史默契、共通利害的基礎，在未來有可能出現若干變化；馬政府如果不能未雨綢繆，則兩岸關係極有可能出現焦慮式的停滯狀態，或是政治與經濟脫節式的發展。最明顯的就是國際空間上無法再突破，外交上出現非競爭性的新挫敗，反對黨伺機攻擊馬政府的大陸政策，屆時基於選舉的民粹情緒的需要，兩岸關係出現些許意外不是沒有可能的。

## 貳、反省的方法

一般而言，反省的方法可以經由三個途徑，第一是從挫折、失敗中反省犯錯的原因，以便尋找成功的機會和途徑；第二是例行式的反省，此即對照原來的課表，反省實踐的過程是否合乎原先的預期，了解原先的計畫與事實的落差，以便為將來制訂更周延的行動方案；第三是面向未來的反省，此即從現在設定未來的目標，透過未來希望達成的目標來檢討當下的條件和缺失，並且預想在過程中的變數和障礙，提出排除的方法和途徑；此種反省是運用在順境的情況下，以保證我們可以從一個順境邁向下一個順境的反省方法。

依上述的三種反省途徑，來觀察這一年以來馬總統的大陸政策時，如果我們立足第一種途徑，自然而然以民進黨政府的大陸政策所建構的兩岸關係為藍本，結果必然是過去的大陸政策帶來兩岸的衝突、緊張，而且導致臺灣的自我閉鎖、孤立，這是錯誤的政策；結果邏輯地就可以證成當下馬總統的大陸政策是完全正確，縱有批判也是流於意識形態之爭，立場之爭。此種反省其實使我們既找不到真正成功的原因，更不可能覺察其中可能潛存的危機，和可能失敗的因子，換言之，在此一途徑下的反省如果不是毫無收獲，至多也是收效甚微，不符成本的反省方法。

其次，如果我們立足第二種途徑，則可以從馬總統的競選時，有關兩岸關係的政策政見，視為藍圖，逐項檢視其實踐的情況，其結果應該也是肯定居多。因為基本上目前馬政府的兩岸關係政策就是在實踐其競選時的政見，如在大的方向上是在採取「不統、不獨、不武」，簡言之，就是「和平維持現狀」，這也是目前各方唯一可以接受的最大公約數，馬政府的政策正是細心維護現狀。在國際空間方面，最具指標意義的當然就是WHA的參加，以及連戰得以

代表出席APEC；邦交國方面雖然傳言紛紛，但迄今沒有失分；在兩岸方面的開放，目前也開始獲利；兩岸和平的機率大大提高，在在都符合了競選的期待。所以可以設想的是類似的反省也不容易找出盲點。

其三是面向未來的反省，我們以為這是目前最可行的反省策略，因為這是一套順中求順，勝後連勝的反省之道，是人處順境的反省之道；其方法是立足當今的處境，設定未來的目標，檢討邁向目標的過程中，可能的變數，再依據SWOT分析法，找出自己的優勢、弱勢，以及完成目標的機會和威脅。所謂SWOT分析法，主要是分析組織內部的優勢與劣勢以及外部環境的機會與威脅，原本是運用在市場營銷管理中，具有強大分析的功能，可以協助決策者迅速有效地決策，<sup>4</sup>其後運用至各個領域。分析的步驟如下：第一步，評估自己的長處和短處；第二步，找出您的職業機會和威脅；第三步，提綱式地列出今後3-5年內您的職業目標；第四步，提綱式地列出一份今後3-5年的職業行動計畫；第五步，尋求專業幫助。<sup>5</sup>當我們用以分析兩岸關係的發展時，可以將之精簡改變如下：

第一、低估己長，高估己短：在任何時候作自我評估，都必須遵守此一原則，只有精準嚴謹的自我評估才能立於不敗。

第二、抓住可能的機會，正視所有的威脅：機會的產生常常帶有時間座標，和空間座標，而時間座標常常是具主要作用的一方，所以抓住「機會」，回應「機會」是邁向成功的必備要件；而失去「機會」就意謂著威脅，威脅不能克服，成功則不可能得到。

第三、動態評估，彈性運作：自己的優勢、弱勢，外部的機會和威脅，四者的關係是動態的，而非靜態的。所以在戰略目標之前必須有階段的戰術目標，加以支撐，戰術目標之前必須有階段的戰役目標；如此才能精確運用自己的優勢，目標愈高大，達成的變數也愈大，所以階段性目標在SWOT分析上是十分關鍵。

第四、專業團隊，至關重要：所有的SWOT分析必須依賴專業團隊，分析的結果才具有執行力。

<sup>4</sup> 「SWOT分析方法」，2009年5月25日下載，《大同高中》，[http://teacherlinux.tsh.ttu.edu.tw/~etuser/public\\_folder/14\\_92%AF%C5powerpoint/SWOT%A4%C0%AAR%A4%E8%AAk.doc](http://teacherlinux.tsh.ttu.edu.tw/~etuser/public_folder/14_92%AF%C5powerpoint/SWOT%A4%C0%AAR%A4%E8%AAk.doc)。

<sup>5</sup> 「什麼是SWOT分析方法」(2007年06月03日)，2009年5月25日下載，《80捌零人生》，<http://www.80rs.com/blog/article.asp?id=61>。

## 參、馬政府的兩岸目標猜測

馬總統在就職講說中提出他的大陸政策的目標，他說：「我們將以最符合臺灣主流民意的『不統、不獨、不武』的理念，在中華民國憲法架構下，維持臺灣海峽的現狀。」<sup>6</sup>何謂「三不」呢？馬總統在2008年底出席「行政院暨所屬機關高階主管大陸工作研習會」時解釋說「在中華民國憲法架構下提出的兩岸政策，基本就是『不統、不獨、不武』，『不統』是在我總統任內不會去和大陸談判兩岸統一的問題；『不獨』是我們不支持「法理臺獨」；『不武』是我們反對用武力解決臺灣問題。『不統、不獨、不武』的三個定位，基本上就是維持中華民國臺灣的現狀，這樣的作法得到絕大多數臺灣人民的支持。」<sup>7</sup>換言之，馬總統大陸政策目標的兩岸關係方面是「維持中華民國臺灣的現狀」。問題是馬總統的「三不」是完全符合美國人的利益，所以美方會比較支持現行的大陸政策。對臺獨人士而言，也是可以「三得其二」，所以他們除了從意識形態，從族群立場，和務「虛」的主權角度，提出攻擊凝聚同志之外，其他的作為也十分有限。對北京當局而言，只是「三得其一」；就短期而言，北京當局是可以因「反獨」任務的優先性而得到滿足，一旦反獨急迫性解除，則北京將從文化、社會領域深化「反獨」的效果，此時將面臨兩個社會某些核心價值的對立；另一方面北京也將要求兩岸有必要搭建一個政治框架，以防止臺灣的政黨輪替出現政治波折，破壞了中國大陸的戰略機遇期。這時馬總統大陸政策的目標，就可能面臨若干挑戰，馬總統在其上任一周年記者會上表示「改善兩岸關係、締造臺海和平，是臺灣未來要推動的重點工作之一。」<sup>8</sup>這也表示，目前的兩岸關係的發展，並不表示「臺海」關係已經和平；而馬總統也知道「他也希望跟我們談和平的協議或協定，甚至於包括軍事互信，我們覺得目前還不是最適當的時機，因為我們覺得在優先順序上還是經濟為先。為什麼？這對我們影響最大。至於軍事、安全方面的問題，可以放在第二步或者第三步。因為第二步我們也

<sup>6</sup> 「中華民國第12任總統馬英九先生就職演說」(2008年5月20日)，2009年5月25日下載，《總統府》，[http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php?issueDate=&issueYY=97&issueMM=5&issueDD=20&title=&content=&\\_section=3&\\_pieceLen=50&\\_orderBy=issueDate%2Crid&\\_desc=1&\\_recNo=13](http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php?issueDate=&issueYY=97&issueMM=5&issueDD=20&title=&content=&_section=3&_pieceLen=50&_orderBy=issueDate%2Crid&_desc=1&_recNo=13)。

<sup>7</sup> 「出席行政院暨所屬機關高階主管大陸工作研習會致詞」(2008年12月28日)，2009年5月25日下載，《總統府》，[http://www.president.gov.tw/1\\_president/97speak/97speak1.pdf](http://www.president.gov.tw/1_president/97speak/97speak1.pdf)。

<sup>8</sup> 「馬英九：兩岸關係改變要由後代決定」(2009年05月21日)，2009年5月25日下載，《新浪網》，<http://dailynews.sina.com/bg/tw/twpolitics/ausdaily/20090521/2037286398.html>。

許比較關心的是國際空間的問題。」<sup>9</sup>

由上述的說法來看，馬政府大陸政策的目標是希望擴大臺灣的「國際空間」，以便強化「臺海和平」，此一政策目標，和北京的希望是有差距的。

## 肆、新生的變數

兩岸關係是一種極為複雜難解的政治關係，其所以「難」，對馬政府而言，關鍵在於兩岸政治的解答，兩岸都以「國家」為典範的政治學說，去尋找「國家」為典範的政治學所無法解答的問題，而又不肯借鑑現有非「國家」為典範的政治方法來解答問題。經一年的先經後政，先易後難的政策推行後，兩岸關係被投入若干的新變數：

第一、陳菊登陸的漣漪：民進黨籍的高雄市長陳菊於今（2009）年5月21日至24日率領高雄世運觀光行銷團一行20人前往北京、上海參訪，並就城市旅遊資源、經濟合作，以及如何辦好高雄世運會等與京、滬兩市有關方面交換意見，並分別在北京、上海舉辦高雄世運觀光行銷推薦會。陳菊在北京主要的活動是會晤北京市市長郭金龍、國家體育總局局長劉鵬，在上海主要的活動是會晤上海市市長韓正。由於陳菊是目前民進黨內現職行政職位最高的黨員，又是在民進黨「517嗆馬反中」大遊行之後，媒體輿論指出，陳菊訪問大陸是與蔡英文進行過商議的，也是得到了民進黨中央的同意的；陳菊也證實此行是向蔡英文報備過的。按媒體報導，陳菊可以接受「破冰之旅」的說法；民進黨主席蔡英文對陳菊登陸的態度是「背書而且力挺」，並呼籲「民進黨支持者必須成長」，<sup>10</sup>當時媒體指出陳菊登陸的代表的信號是「一，民進黨對原來的僵硬的大陸政策可能會作一定的修改，使之更具彈性化。二，對民進黨主要政治人物或黨公職赴大陸交流，有可能採取有限制開放的政策。」<sup>11</sup>在陳菊之後，又有許添財市長的廈門之行，許添財6月下旬將前往廈門參加「第一屆海峽杯帆船錦標賽」。許市長表示，兩岸之間應該在「相互尊重、對等尊嚴」下交流，才能可

<sup>9</sup> 「獨家進入馬英九軍機處」（2009年05月18日），2009年05月25日下載，《商業週刊》，第1121期，<http://www.businessweekly.com.tw/webarticle.php?id=36662&p=1~7>。

<sup>10</sup> 「陳菊大動作，民進黨勢改大陸政策」（2009年05月22日），2009年5月25日下載，《華夏經緯網》，<http://www.huaxia.com/thpl/sdfx/1435250.html>。

<sup>11</sup> 「陳菊大動作，民進黨勢改大陸政策」（2009年05月22日），2009年5月25日下載，《華夏經緯網》。

長可久，誠意跟真誠很重要。<sup>12</sup>呂秀蓮也表達了「登陸」的意願。由於民進黨內重量級大老跟縣市長爭相出訪，讓民進黨中央也決定全面檢討開放黨公職赴大陸訪問。雖然民進黨在其後的討論上，並沒有立即通過「黨公職人員訪問中國注意事項」，但也決定了「研議期間若有重要黨公職要到中國訪問，事前必須向中央黨部報備，並接受黨中央的協助判斷。」<sup>13</sup>相信在當下的氛圍之下，民進黨應該在不久的未來將通過此一辦法，開放民進黨人公開登陸訪問。

果如此，民進黨大陸政策的調整，就已經啟動，所以「517」的大遊行在某種意義可能是「告別過去，交代歷史」的大遊行。對蔡英文而言，在臺灣參與WHA的重大突破面前，只有突破「深綠綁架」才有重新執政的希望，因此與大陸交流是勢在必行的趨勢，問題是如何穿越險灘。媒體歸納蔡英文的策略是：一，以行動表達願意與大陸進行適當的交流之意願。二，交流要循序漸進，低調啟動，防止大陸熱現象。<sup>14</sup>對中共而言，這也是對臺政策的新起點，第一次有機會同時與臺灣的兩大政黨打交道，長遠而言，是可以增加北京當局的主動性，同時亦可以使其對臺政策得以穩定奏效，自然不會放棄；可以想見北京當局有可能合理放寬對民進黨的禁令，呂秀蓮訪問大陸的事件也有可能發生，民進黨的「中國事務小組」也可能在適當時機登陸，民進黨各級公職人員也有可能跟進。

第二、新生事務的可能爭議逐漸浮上檯面：上述過程真正的出現可能仍需時間的醞釀，然而隨著陸資、陸客、陸生登臺，有可能大大增加了在臺的民運人士、法輪功人士、藏獨人士以及其他反中國、反共人士抗議，騷擾的對象；所以中、短期而言，衝突的機率提高，衝突的方式改變，於是就會增加兩岸大幅交流的社會成本和政治成本，考驗執政者的決心和臺灣社會的理性程度。特別是大陸的機構、媒體、公司乃至於「海協會」在臺設點之後，有可能成為臺北的另一個政治副中心，這種新生的島內兩岸事務，也是馬政府必須面對的新兩岸政治議題。另外，在陸資來臺之後，必然延申不少外資在臺經營所沒有的議題，因為陸資的作為不僅僅被經濟解讀，更被政治解讀，從而製造陸資的新成本，造成非市場化競爭；果如此，不排除出現陸資聯合進出的大波動，影響

<sup>12</sup> 「許添財六月登陸：非衝撞不作秀」(2009年06月03日)，2009年6月5日下載，《大公網》，[http://www.takungpao.com/news/09/06/03/\\_IN-1092391.htm](http://www.takungpao.com/news/09/06/03/_IN-1092391.htm)。

<sup>13</sup> 「黨公職登陸注意事項，民進黨討論無結論」(2009年06月03日)，2009年6月5日下載，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=200906030273>。

<sup>14</sup> 「陳菊大動作，民進黨勢改大陸政策」(2009年05月22日)，2009年5月25日下載，《華夏經緯網》。

臺灣經濟的穩定性，形成新的政治衝擊，引起複雜的後續反應。進而，由於社會互動的增加，有可能出現兩岸不法人士在對岸犯罪或嫌疑犯罪，而潛逃回鄉，但由於種種可能原因，未被遣返，造成不同程度對方違約的感覺，增加雙方的猜疑，減少了雙方的互信，都將給未來的兩岸協商帶來新的困擾。再則，在中國大陸政治發展的過程中，可能出現若干異議人士，入境臺灣尋求政治庇護，而北京要求政治遣返等，將可能對兩岸帶來新生議題。

第三、胡錦濤的「新六點」：胡錦濤在5月26日會見中國國民黨主席吳伯雄時，對國民黨提出喊話，此一喊話，點明了中共對年度兩岸關係的規劃和期許。首先是增進兩岸政治互信，他說「考慮到今後兩岸關係的發展前景，包括需要逐步破解一些政治難題，鞏固和增進雙方的政治互信尤為重要。堅持大陸和臺灣同屬一個中國是關鍵所在。」其次，兩岸經濟合作，他說「考慮到兩岸同胞是一家人，我們採取了一些實際措施同你們共克時艱。我們還會繼續這樣做。簽定兩岸經濟合作協定，雙方應該共同推進商簽協定準備工作，爭取今年下半年談起來。」第三，關於加強兩岸文化教育交流，他說「增強中華文化認同、中華民族認同。」第四，關於涉外事務，他說「兩岸中國人有能力、有智慧妥善解決臺灣參與國際組織活動問題。」第五，關於結束兩岸敵對狀態、達成和平協定，他說「雙方要為解決這些問題進行準備、創造條件。雙方可以先由初級形式開始接觸，積累經驗，以逐步破解難題。」第六，關於國共兩黨交流對話，他說「同時，兩岸關係發展需要兩岸廣大同胞特別是基層民眾參與。兩岸各界舉辦的海峽論壇，突出了兩岸民眾的參與和互動。」<sup>15</sup>胡的說法可以分成三大部分，第一是政治互信，這是根本，無此則無一切，也是兩岸關係發展的基礎。第二部分是立刻可行的兩岸經濟合作協定的談判、兩岸文化教育交流、兩岸各界舉辦的海峽論壇，突出了兩岸民眾的參與和互動。第三部分是政治關係部分，雙方可以先由初級形式開始接觸，積累經驗，以逐步破解難題。前一項是臺灣所要的，中間項是兩岸都可以接受的，而最後一項有臺灣想要的，也有北京想要的。看來臺北如果不在「胡六點」（2008/12/31）給予全面的回應，至少也必須在「喊話」部分給予回應。此一喊話代表北京的自信，也代表領導集體的急迫感。近年以來，中國崛起已經不是大陸的主觀的期待，

<sup>15</sup> 「胡錦濤對臺重要意見將推動兩岸關係在新起點上向前發展」（2009年5月27日），2009年6月5日下載，《人民網》，<http://tw.people.com.cn/GB/14810/9370491.html>。

而是國際公認的事實，至少是脆弱的強權。所以在處理臺灣問題上，展現了更強的自信，和更大的彈性；以臺北的國際空間而言，北京已經發展出「一個中國」框架，取代「一個中國」原則來處理棘手的臺北外交議題和國際議題。然而北京在處理臺灣議題上，終究有其底線，不可能出現無原則的彈性；他們不希望臺灣有誤解，有不切實際的期待。以免若干的難題上出現：一方認為已經仁至義盡，一方認為完全沒有善意的難溝通現象。這是其急迫感的來源。

## 伍、當下的反省

馬總統在就職一週年的講話中提到「20年、30年之後，臺灣要怎麼自處，其實有很多條件決定於我們現在所做的重大決定。」<sup>16</sup>這句話點出了兩個重點：一是對未來必須有目標規劃，二是相對於目標規劃，必須有當下作為；我們依馬政府的大陸政策措施，再比對新生的變數，就可以針對馬政府的大陸政策，從臺灣的角度反省如下：

第一、優點：堅守「九二共識」、強調中華民族、展現民主活力、臺灣的主體意識四者是我們原來具備的優勢，在新的形勢下，民進黨「大陸政策」的調整，應該是新的優勢，而且民進黨「大陸政策」調整得越快，臺灣的優勢也越大，因為優勢與否是一場時間的競賽，調整「大陸政策」的民進黨，將看到不一樣的國民黨和不一樣的中國大陸，反之，北京也必然看到不一樣的臺灣，從而使兩岸有平等的機會和權力，去定義「一個中國」框架，則馬政府所期待的「臺海和平」才有可能穩定。

第二、弱勢：未能提出和解的「大陸政策」論述及臺灣籌碼的欠缺，是馬政府在兩岸關係上的弱勢，尤其是前者，這也是眾所週知的事；由此而出現政策的反覆，決策時機的延誤。其實馬總統不是完全沒有論述，只是沒有系統化，沒有與臺灣的主體意識相串聯，馬總統在去年視導行政院大陸委員會的講話就說「在我們開始推動陸委會工作的時候，任何剎車的動作都是拿這個作理由；…在那個年代有它一定的價值，可是時代在變、環境在變、潮流在變，大陸也在變！30年改革開放下來，它還是不是共產社會都已有討論的餘地了，

<sup>16</sup> 「總統偕同副總統舉行就職週年中文記者會」(2009年5月19日)，2009年5月25日下載，《總統府》，[http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?\\_section=3&\\_recNo=20](http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=20)。

更何況如果它是一個威脅，我們就要問：它只是一個威脅嗎？它是不是也可以成為一個機會？」<sup>17</sup>由此可以發展出「中國機會論」取代民進黨的「中國威脅論」，由於我們視中國為「市場」，所以必須進入，而買主、賣主進入市場，各自有自己的「主體意識」，由此在兩岸政治關係上必須「制度化」，兩岸社會關係上，必須「開放化」，兩岸文化關係上，必須「理解化」；以便為臺灣與大陸開放交流下，堅持臺灣的主體意識，強化臺灣的主體意識奠定理論基礎。有了論述，有了旗幟，才能將兩岸關係的思考，帶出「統、獨」的困境，策劃出相適應的目標，轉弱勢為優勢；否則此一弱勢將具有加權的結果，影響到優勢的發揮。

第三、機會：北京的戰略機遇期、美國政府對當前兩岸關係的肯定，前者促使北京願意釋出理性的籌碼，使得臺灣真正感受到兩岸和解的實惠，為下一波處理兩岸關係的深水區議題，奠定良性的社會基礎。後者提供了兩岸關係三贏、多贏的機會，最終使得臺灣真正有機會，在歷史上第一次展現其地理優勢。

第四、威脅：某些國家，或某些極右人士習慣於從兩岸危機、衝突中獲利，從而利用臺灣內部的極端人士，阻礙兩岸關係的正常化發展；其他不可預期的兩岸，尤其是大陸內部或國際性大事，也有可能影響到兩岸關係的平順發展。

## 陸、結 論

從以上的分析，我們可以發現真正的弱勢在我們自己內部，是否能建立起一套有別於李登輝和民進黨（與中國）對抗式的臺灣主體性，而轉換成相抗衡的（與大陸）互動式的臺灣主體性論述，才能站穩自己立場，運用既有的優勢，釐定兩岸關係的中程目標。

至於外部的機會，關鍵一如胡錦濤所說，在於雙方的政治互信，因此，馬政府有必要就未來兩岸的政治互信之基礎，對話方式，對話內容，對話單位以及對內、對外的話帖及早規劃，才能抓住機會，對抗威脅，造福臺灣，和平兩岸。

<sup>17</sup> 「視導行政院大陸委員會講話」（2008年7月29日），2008年7月30日下載，《總統府》，[www.president.gov.tw/1\\_president/97speak/97speak.pdf](http://www.president.gov.tw/1_president/97speak/97speak.pdf)。

# 「六、四」事件二十週年與 中國民主發展前景

The 20<sup>th</sup> Anniversary of Tiananmen Square and the Prospect of  
Democratic Development in China

王正旭 (Wang, Cheng-Hsu)

致理技術學院助理教授

二十年前，北京天安門廣場發生轟動國際且駭人聽聞的「六四」事件。這起改革開放以來最大規模的群眾抗議活動，雖然在中共的負面定性與強力鎮壓下落幕，惟凡曾直接經歷或間接聽聞「六四」的人們，至今腦海或會浮現事件當時的各種畫面與臆測；而關心中國大陸前景的人們，也不斷關注著中國民主發展的進程，是否和其經濟成長一般，能夠「與時俱進」。

「六四」迄今已屆20年。20年來，中共對「六四」的調性依舊，受難者與家屬亦仍無法獲得平反。依照中共說詞，「六四」是一場「反革命暴亂」，處理這場「暴亂」不力的趙紫陽要負相當責任，趙也因此黯然下臺，甚至被軟禁至抑鬱以終。而引發或領導這場「暴亂」的所謂「民運分子」，中共亦聲稱其情不可憫，其罪不可恕，重者施以拘禁拷問、放逐流亡；輕者也難逃監管處分。即使溫家寶曾改稱「六四」為「一場嚴重的政治風波」，口吻稍微緩和，但中共仍拒絕對「六四」進行平反、反省或道歉；甚至學術意義上的歷史探索，或者對於被當權派視為對立面的政治人物如趙紫陽的事後評價，也遭到嚴格管制。

顯而易見地，中共在「六四」時宣布戒嚴並以軍隊鎮壓平民百姓的決定，是最不能讓中國人民、國際社會接受的舉措，即便中共對「六四」的定調再怎麼強硬，「穩定壓倒一切」的呼聲再怎麼有力，但調動軍隊鎮壓人民，就不是一個號稱「社會主義民主」國家應有的行徑。只不過，中共為了在執政信任度、決策正確性、以及對人民自發組織群眾運動訴求合法性的論戰上要取得上風，20年來，

矢口否認，應該說絕口不提政治責任，成為其一貫立場。當然，這樣的迴避態度，加上持續對政治異議人士或社會維權人士的排斥放逐、監管軟禁所換來的評價，是完全不能和一個崛起大國的洋洋得意面貌相提並論的。

「六四」當時的主要決策者與執行者，除了李鵬，大多已離開人世。換言之，倘若中共要對「六四」做一個評價反省，應該可以跳脫政治鬥爭或路線選擇的藩籬，而從政治責任角度去思考。這般政治責任，固然可能因為受委屈人民的情緒爆發而讓現任執政者難堪，但是作為執政黨和國家領導人，就必須要有雅量去面對、去接納，畢竟，解開人民與執政者之間的心結與仇恨，對於社會和諧與執政信任度，都將是正面的。當然，平反「六四」對中共而言是難以承受之重，但若中共要想躋身文明執政者之林，就必須勇於面對真相、尊重歷史，還給受難人民一個遲來的道歉；這樣的政治胸懷，才能減少受難者家屬的仇視批判，換來人民的擁護信賴。

因此，本文提出兩個思考點：

- 一、平反「六四」，是中國民主發展大步跨前的必要條件？反之，如果中共執意不對「六四」決策認錯，中國民主發展前景就無可期待？
- 二、當前中國政治與社會現況，真正符合民主要素的內涵有哪些？它們足以作為中國未來民主發展土壤的條件嗎？

關於第一點的解讀，無疑是一體兩面。首先，「六四」平反與中國民主發展是有正相關效果，但無絕對性！誠如前述，對於群眾運動定性的平反或者重新評價，是一種政治責任的反饋表現，凸顯了政權繼承者在面對歷史疑案，尤其可能是冤假錯案之際，所展示的政治擔當和勇氣。當然，不能因為中共對「六四」平反，就逕與中國民主劃上等號，因為徵諸中共黨史，「平反」的背後，往往烙印著獨裁者的錯誤，弔詭的是，這都肇因於一黨專政結構下的產物。就像中共在「文革」後讓某些被打為「右派」、「走資派」者獲得平反，但在「六四」之後，鄧小平卻又說胡耀邦、趙紫陽是「在堅持四項基本原則的問題上犯了錯誤」，「在資產階級自由化問題上栽了跟頭」，顯見中共根深蒂固「警惕右」、「黨天下」的思維，彷彿重複地又在為下一次的平反，創造不可預知的條件。惟本文欲強調者，民權不是上天賦與，必須靠人民自己爭取，如果中共同意平反「六四」，而且是替人民，並非僅針對中共黨人如胡耀邦、趙紫陽的歷史地位平反，那麼這至少意味著為中國民主運動奔走之士的奉獻犧

牲有了代價，在中國民主發展歷程中留下了深刻的足跡與典範。

其次，如果依據「平反『六四』不完全等於中國民主」的邏輯反證推論，即使中共堅持不平反「六四」，也不能就此斷定中國民主化渺然無期。畢竟，「六四」已是個歷史事件，它既靜態而被動地等待後人不斷給予其回顧和評價，而經由當事人或關注者的不斷提醒，它也嘗試在中國民主發展過程中，繼續主動釋放所保有的能量。或許當時引發抗議的原因，例如官倒腐敗、權貴資本利益分配、監督機制不健全、政府與人民溝通管道不順暢、民眾意志無法得到有效反饋等，有些至今仍陷於待解的困境，但就像香港平面媒體《亞洲週刊》所述，新的中共領導人經常因為「六四」而成為西方諺語所說的「被鞭打的孩子」（Whipping Child），時間一到，就要接受各方的責難，但這也成為一種奇特的監督力量，不斷提醒中共集體領導群，要瞭解當年決策的缺失，避免悲劇重演。換言之，即便中共拒絕公開認定「六四」本身的民主價值，但「六四」就像一面鏡子，對中國的民主化發展，照映出無可迴避的真實，更一字一句地諍諫著中共領導人，要面對歷史，尊重弱勢，「以民為本」不是口號，須付諸實踐。

至於第二點的解讀，無可否認的，中國的政治、經濟、社會變遷，已變得與二十年前有顯著差異；包括與西方國家—特別是美國—動輒爭論的人權議題，似乎也有了些微的改變。馬英九總統在〈「六四事件」20週年感言〉文告即指出，中共領導人的確已經比較注意人權議題，包括多次提出「人權白皮書」，今年4月也正式公布「國家人權行動計畫」。馬總統強調，儘管國際社會對中共的舉措褒貶不一，但這顯示中共已願意直接面對人權議題，展現與過去完全不同的開放與自信。本文認為，即使中共仍堅持不能照搬照抄西方民主制度，要符合中國國情，然而中共接納全球化、與國際接軌的現實，已經讓「反和平演變」的呼聲降低；「社會主義市場經濟」要繼續落實的方針，已經讓物權私有合法，甚至保障私有財產不被侵犯成為不可抗拒的事實；經濟發展所衍生的社會分化，已經讓維權運動、NGO中介組織躍上媒體版面成要角；科技進步與大幅增加的購買力，已經讓網路社群、公民記者成為散發訊息的尖兵管道。質言之，撇開中共長期、刻意管制的敏感禁區，例如法輪功、地區獨立運動等議題，或者臨時偶發，需要粉飾和諧、訴諸團結者，如奧運、川震等事件，基本上，中國大陸民主發展的確是在動態中進行；從這兩年廈門翔鷺化工XP廠、滬杭高速鐵路上海工區遭抵制等案例，可以肯定地說「有所進展」，只不過其

程度、幅度、速度，確實仍然不符經濟社會變遷的需求。

當然，中共對其實踐「社會主義民主」的成果是相當自豪的，特別是依法治國、以人為本、和諧社會、基層選舉、政務公開、官員問責等口號，可謂喊得震天價響。由於中共採取漸進改革的依賴路徑，凡事託言「穩定」、「和諧」，得以悠游在「質變與量變」、「存量改革與增量改革」這般虛幻語詞中，讓一般人民摸不著頭緒；而對於中國市民社會或公民社會的前景，則還停留在「未來政治體制改革重要內容」的紙上作業階段。就像「十七大」政治報告裡，用洋洋灑灑2,800字，暢言要「堅定不移發展社會主義民主政治」，向大陸人民灌輸中共在民主政治上的「強大生命力」。問題是，人民無法理解，國際社會恐怕也難以預言，在一個跨足在權威與後權威體制過渡階段的政權結構裡，這種自上而下的、發乎中共黨內自身的政治體制改革與民主發展，能不能在當前中共執政的氛圍下出現？如果答案不易尋獲，那麼借助於國際壓力、社會自發的路徑，以目前中共昂首自得的國際地位，或者依舊訴諸穩定和諧的大帽子而予壓制，那麼這條民主發展道路依舊艱困遙遠。不過，值得肯定的是，中國大陸人民的權利需求，隨著經濟發展和社會分化的腳步正在累積，這是一股來自真正權利主體的力量，相信會對執政者帶來制度改革的壓力，讓中共所謂的「人民民主」，逐漸成真。

質言之，「六四」事件凸顯的，表面上是當時中國大陸內部官民衝突的擴大化，實際則是中共政治改革進度的滯後，所引發來自基層社會的反彈和質疑。而當時中共決策者拍板鎮壓，無疑使其承擔了扼殺民主罪名的代價，被判了反民主的徒刑。本文認為，中國大陸已今非昔比，眼下增加了許多可供民主發芽的土壤，也產生了不少激勵民主成長的要素。關鍵在於，在這片土壤上的要素使用者，可能是想要抓住威權統治末端繩索的中共當局，也可能是自主保護意識高漲而串連成形的普羅大眾。若是前者，那麼中國民主前景可資樂觀預期的成分並非沒有，但程度有限；若是後者，那麼形塑中國公民社會的機會將大增。前者強調「穩定壓倒一切」，但「六四」事件恰恰證明，箝制後者的發展，其累積能量反會造成「一切壓倒穩定」。

我們期待中國大陸走向民主，但我們不希望中國大陸再發生一次「六四」。

# 從《加快建設海西區若干意見》 的發布及「海峽論壇」的召開看 「海西區」未來發展

The Impact of Document No. 24 Issued by China's State Council and the First Straits Forum on the Development of the Taiwan Strait West Coast Economic Zone

夏樂生 (Hsia, Lo-Sheng)

本刊研究員

## 壹、前言

中共國務院總理溫家寶於近期主持國務院常務會議時，討論並通過《關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》（下簡稱《加快建設海西區若干意見》）。會議指出，福建省在「海峽西岸經濟區」（下簡稱「海西區」）中居主體地位，具有對臺交往的獨特優勢，支持福建省加快建設「海西區」。<sup>1</sup>俟後並於2009年5月6日以國發〔2009〕24號文發布《國務院支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》。

中共國務院通過《加快建設海西區若干意見》後，總理溫家寶隨即於5月8日率領相關部委於第一時間深入「海西區」視察，且首站選擇到廈門市考察臺資企業。溫家寶並當面對臺商表示，今後對臺仍採取「同等優先、適度放寬」的政策，海西可作為先行先試地區，意味即使暫時沒有法源依據也可在「海西區」先行嘗試。外界認為溫家寶此次海西之行，暗示著中共決心藉由「海西區」的發展來加速推動兩岸經貿的往來及整合。

此外，《加快建設海西區若干意見》正式公布後，福建省發展改革委綜合

<sup>1</sup> 「國務院常務會議通過支持福建加快建設海西意見」，2009年5月4日下載，《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-05/04/content\\_11311295.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-05/04/content_11311295.htm)。

處處長葉飛文即指出，「海西區」將是兩岸交流合作的先行先試區域，並將為周邊地區提供新的對外開放綜合通道，未來有望成為中國大陸新的重要經濟增長極。由於《加快建設海西區若干意見》公布後，也正式賦予「海西區」先行先試的地位，並推出多項以「海西區」為核心的先行先試政策，率先為兩岸簽署ECFA鋪路。

為配合「海西區」的建設及發展，以往在「九八投洽會」舉行的「海西論壇」亦在今年首度改為「海峽論壇」，並於2009年5月中旬提前擴大舉行。「海峽論壇」舉行期間及前後，中共中央及地方也提出多項對臺新措施，以拉攏臺灣各界民心及加強兩岸的經貿整合。

《加快建設海西區若干意見》的發布及「海峽論壇」的召開，無疑為「海西區」的發展打了一劑強心針，對加速該地區的經濟發展及加強對臺經貿整合均具有重大意義。

## 貳、「海西區」發展及對臺經貿人員往來概況

「海西區」是以福建省為核心，另外包含浙江省南部、廣東省東部以及江西省東南部，面積25.48萬平方公里，約臺灣七倍大，人口近九千萬人，2008年人均GDP約為二千七百元美金，雖不若長江三角洲、珠江三角洲及環渤海灣等地富裕，基礎建設也不及前述地區完善，但其生產成本也相對低廉，是中國目前優先積極發展的沿海經濟區。

根據《加快建設海西區若干意見》確定的發展目標，到2012年，「海西區」在優化結構、提高效益、降低消耗、環境保護的基礎上，人均地區生產總值接近或達到東部地區平均水平，並爭取在一些領域發展走在大陸各省市及其他經濟區之前；到2020年時，「海西區」將率先建立充滿活力、富有效率、更加開放、有利於科學發展的體制機制。閩臺間經濟融合不斷加強，促進形成兩岸共同發展的新格局。<sup>2</sup>

由於福建省是「海西區」的主體，因此由福建與臺灣之間的經貿數據也可看出「海西區」與臺灣間的密切關係。

<sup>2</sup> 江國成，「國務院支援福建加快建設海峽西岸經濟區若干意見」，2009年5月14日下載，《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-05/14/content\\_11374577.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-05/14/content_11374577.htm)。

根據福建省外經貿廳及我陸委會的統計數據可以看出福建與臺灣之間的貿易及投資關係也愈趨密切。2004年閩臺貿易金額為43.56億美元，2005年成長為48.79億美元，2006年56.07億美元，2007年為68.9億美元，2008年受到金融風暴的影響，金額僅為72.6億美元，但也成長5.1%。閩臺間的貿易成長雖有減緩，但金額持續增加，累計閩臺貿易金額高達607.02億美元。（表1）

在投資方面，根據我陸委會的統計，2004年臺商投資福建件數為591件，金額為4.53億美元；2005年157件，金額3.98億美元；2006年155件，金額5.2億美元；2007年115件，金額為3.88億美元，2008年受到金融風暴的影響，投資件數僅69件，但金額成長為8.09億美元，顯示每件投資金額均有大幅度的增長。截至2008年底，臺商對福建地區總投資項目為5,281件，累計金額為55.99億美元，占同期臺灣對大陸總投資金額755.6億美元的7.41%，次於江蘇省的33.26%、廣東省的24.01%及上海市的14.86%，排名第4位。在投資件數方面則低於廣東省的12,025件及江蘇省的5,776件，排名第3位。

表1：閩臺貿易金額及臺商投資福建概況

單位：億美元

年份	閩臺貿易		臺商對福建投資金額	
	金額	同比增長(%)	件數	金額
2004年	43.56	22.01	591	4.53
2005年	48.79	12.01	157	3.98
2006年	56.07	14.96	155	5.2
2007年	68.9	23.1	115	3.88
2008年	72.6	5.1	69	8.09
累計	607.02		5281	55.99

資料來源：「閩臺貿易」取材自福建省外經貿廳、「臺商對福建投資金額」出自陸委會「兩岸經濟統計月報」（各期），自行整理製作。

在小三通往來方面，自2001年臺灣開放人民經由金門及馬祖小三通往來廈門及福州兩岸後，截至2008年底，一共有187萬3,457人次利用小三通往返兩岸。其中2008年往返兩岸人數高達52萬餘人，也是成長最快的1年；另外在航運方面，截至2008年底，我方船舶共有14,814航次，而大陸共有12,459航次往來兩岸，其中2008年即有7,999航次往返兩岸，也是次數最多、成長最快的1年。

顯示兩岸人民藉由小三通往來愈趨頻繁。<sup>3</sup>

由於福建省面對臺灣，地理位置特殊，處於長三角和珠三角之間，經濟發展腹地不大。因此在「海西區」的規劃下，運用周邊地區及國務院各部委的支援，來加速該區的建設。

如近年來，福建省主動吸引粵、浙、贛等周邊地區的投資。一向被稱為「站在中國市場經濟最前沿」的溫州商人，早已感受到「海西區」發展的機遇，成為直接投資「海西區」的活躍企業家。據統計，2003年以來，溫州市已有5萬多人、300多家企業在福建省寧德各縣市落戶，總投資超過200億元人民幣。在福鼎地區，溫州商人還參與開發創辦福鼎工業園區、文渡工業集中區等。<sup>4</sup>

2008年底，廣東省政府提出《關於經濟特區和沿海開放城市繼續深化改革開放率先實現科學發展的決定》，指出將支持汕頭擴大對臺經貿合作，參與「海西區」的建設。溫州市政府不僅設立「融入海西區辦公室」，2008年在市府工作報告並提出，要加強區域經濟合作交流，主動對接「海西區」，擴大對臺經貿合作交流。

此外，「海西區」於2004年成立到現在，已經有54個國家部委或央屬企事業單位釋出政策支持該經濟區的發展。如2008年底，國家工商行政管理總局提出《關於進一步支持海峽西岸經濟區建設的意見》，從放寬市場准入條件、擴大閩臺貿易合作、加大實施商標戰略、依法保護消費者和經營者合法權益、加大資訊化建設等方面支援「海西區」建設。

中共科學院與福建省政府聯合簽署《共同推進海西區科技發展的合作協議書》，雙方約定將根據福建省經濟和社會發展的需求，開展長期和緊密的科技合作。農業部也與福建省簽署雙方共同推進海峽西岸現代農業建設的合作協定，進一步促進海峽兩岸農業交流與合作。

因此在各部委及周邊地區的協助之下，「海西區」可以運用的籌碼及對臺優惠措施相當多元，其未來發展也被看好。

<sup>3</sup> 「兩岸經濟統計月報」193期，行政院陸委會出版，98年4月，頁40-41。

<sup>4</sup> 康森，「福建海峽西岸經濟區建設：五年磨一劍 揚帆要遠航」，2009年5月5日下載，《新華網》，[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/2009-05/05/content\\_1305202.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/2009-05/05/content_1305202.htm)。

### 參、《加快建設海西區若干意見》對推進海西區建設的助力

中共國務院發布的《加快建設海西區若干意見》內容共計9大部分、32條，可分為兩個重點，即如何增強「海西區」經貿實力及對臺經貿的整合。

在增強「海西區」經貿實力方面，主要係藉由第三、四、五部分「加快現代化基礎設施建設，強化發展保障」、「增強自主創新能力，推進產業結構升級」及「統籌區域內協調發展，促進互動融合」來加速「海西區」的發展，其中以第三部分之加強鐵公路運輸網路及城鄉公共設施建設最受人矚目。

隨著福州到廈門、福州到溫州、廈門到深圳、廈門到龍岩、南昌到福州與莆田，這5條鐵路動脈的陸續建成，以及福建沿岸港口與臺灣之間海上交通走廊的開通，有助福建在兩岸經濟整合過程中扮演更重要的角色。未來10年內，包含福建周邊溫州、贛南與潮汕地區在內的「海西區」，將建成長達5,000公里的現代化鐵路網，從昔日全國鐵路網末梢，一躍成為東南沿海鐵路樞紐。在未來5年內，大陸國家高速公路網將有6條通過福建，總里程數達3,088公里，成為四通八達的運輸骨幹。福建可以南連珠三角、北接長三角，並向中西部各省輻射，搖身一變成為兩岸經貿的新門戶。

《意見》第31條適時推進廈門、福州臺商投資區擴區和新設立泉州臺商投資區，及第11條「鼓勵、支持臺商投資高新技術園區，吸引臺灣科研機構和科技人員共同創建創新平臺。建設海峽西岸高新技術產業帶，使之成為承接臺灣高新技術產業與技術轉移的載體。加強國家重點實驗室、工程技術（研究）中心和公共服務平臺建設」，也均可以看出「海西區」有意發展高科技產業及吸引臺商相關科技廠商赴福建投資，以增強該區的高科技產業實力。

在對臺經貿整合方面，以第一部分：「充分認識支援福建省加快建設海峽西岸經濟區的戰略意義，明確總體要求和發展目標」最為重要，精確說明「海西區」發展的重大意義、總體要求、戰略定位及發展目標。具體指出「海西區」的加快發展及與臺灣地區合作提供了重要機遇；在加強兩岸交流合作，推進和平統一的戰略部署上，具有重大的經濟和政治意義。

在「戰略定位」上，則透過兩岸人民交流合作先行先試區域、服務周邊地區發展新的對外開放通道、東部沿海地區先進製造業的重要基地、重要的自然和文化旅遊中心四種方式來提升「海西區」的發展及加速對臺經貿整合的優勢

地位。

此外，第二部分「發揮獨特對臺優勢，努力構築兩岸交流合作前沿平臺」，強調「海西區」應充分運用對臺優勢，建設為兩岸經貿合作緊密區域、兩岸文化交流的重要基地及兩岸直接往來的綜合樞紐；也就是不僅在經貿上要緊密結合，在文化交流、人員互動及直接三通上也要加速發展與積極推動。

第四部分「增強自主創新能力，推進產業結構升級」4項主要內容中，在對臺工作項目上均強調要「支持臺商投資高新技術園區」、「加強閩臺農業合作」、「鼓勵建立與臺灣產業配套所需的零組件、材料中心」、「積極承接臺灣現代服務業轉移、大力吸引臺灣企業到『海西區』設立地區總部及研發中心」等，企圖吸引更多臺資企業赴福建地區投資設廠。

第五部分第19條「推動跨省區域合作」方面，指出要統籌協調區域內對臺交流合作的功能分工，提升「海西區」與臺灣地區的對接能力，以強化該區對臺的區位優勢。

第九部分「加強組織領導，落實保障措施」第30條「加強統籌協調」內容中，指出未來將由發展改革委會同福建省及相關地區，協商有關部門抓緊編制《海峽西岸經濟區發展規劃》，使「海西區」的發展能夠在更高的起點上實現又好又快發展；第31條「賦予對臺先行先試政策」，強調要以中央對臺工作總體方針政策為指導，在兩岸綜合性經濟合作框架下，按照建立兩岸人民交流合作先行區的要求，允許在對臺經貿、航運、旅遊、郵政、文化、教育等方面交流與合作中，採取更加靈活開放的政策，先行先試，取得經驗。具體說明過去不曾出現或不被允許的合作模式、投資形態或產業領域，未來都有可能先行在「海西區」推出。

中共國務院常務會議通過《加快建設海西區若干意見》後，於2009年5月4日發布新聞稿時即表示，福建省在「海西區」中居主體地位，與臺灣地區地緣相近、血緣相親，具有對臺交往的獨特優勢。在當前兩岸關係出現重大積極變化的新形勢下，應採取更加有力的措施，進一步發揮福建省比較優勢，賦予先行先試的政策，以促進福建省經濟社會又好又快發展。<sup>5</sup>而在此份重要文件中，更強調「海西區」的加快發展及推動與臺灣地區的合作，在推進『祖國』和平

<sup>5</sup> 「國務院常務會議通過支持福建加快建設海西意見」，2009年5月4日下載，《新華網》。

統一大業的戰略部署上，具有重大的政經意義。由此亦可見《加快建設海西區若干意見》的通過與發布在中共對臺政策上占有相當重要的份量。

## 肆、「海峽論壇」的召開對海西區的意義及影響

今年首度舉行的「海峽論壇」，於2009年5月中旬擴大舉行，除邀請我方各黨派人士參與外，也廣泛邀請臺灣25縣市代表及學術、文教、宗教、青年等各界民間人士參與。「海峽論壇」舉行期間及前後，中共中央及地方也提出多項對臺新措施，以拉攏臺灣各界民心及加強兩岸的經貿整合。

其中5月17日上午在廈門海峽會議廳舉行「海峽論壇大會」最具有代表性，除中共全國政協主席賈慶林、國臺辦主任王毅、福建省委書記盧展工等在會中講話外；兼任國民黨副主席的桃園縣長朱立倫、臺中市長胡志強等亦在大會中致詞。

賈慶林致詞時強調兩岸民間交流的重要性，並指出還有相當數量的臺灣同胞沒來過大陸，渠表示將熱誠歡迎臺灣民眾來大陸走走看看，並歡迎民進黨成員多赴大陸參訪。王毅則回應馬總統所提的ECFA，指出大陸願意以積極和開放態度，與臺灣商談簽署符合兩岸經濟發展需要，具有兩岸特色的「經濟合作框架協議」，爭取儘早展開正式商談。

朱立倫表示，兩岸雖分隔60年，但是只要彼此了解，相互之間多溝通與接觸，即可以求同存異、共同合作。強調上一代的衝突與對抗應結束，未來兩岸應擱置爭議與共創雙贏。胡志強表示，區域合作與基層交流，是兩岸下一個工作重點。未來閩、臺、港、粵的生產毛額可以超過1.5兆美元，人口超過1億，飛機航程在2個小時以內，因此未來可以創造一個頗具規模的經濟合作區。

此外，「第11屆海峽兩岸經貿交易會、第6屆中國福建商品交易會」5月18日在福州展覽城開幕，約有七千餘人參加，近七百家企業參展，其中參展的臺灣企業有二百七十多家。<sup>6</sup>福建省長黃小晶致詞時表示，「海交會」是海峽兩岸經貿合作、文化交流的平臺，是對臺經貿政策先行先試的窗口，是「海西區」投資貿易的載體。並指出，此屆「海交會」的重要特點是作為「海峽論壇」的系列活動之一，海峽特色特別鮮明，合作主題更突出，交流互動更活躍。

<sup>6</sup> 「海交會敲定福州臺北港建快速客貨運航線」，2009年5月19日下載，《中央社新聞速報》，<http://www.cna.com.tw/ShowNews/Detail.aspx? =200905180282>。

而在「海峽論壇」期間，以中共國臺辦主任王毅於5月18日上午舉行的「海峽論壇大會」中提出願以積極開放態度與臺灣協商ECFA，並宣布年內推動60萬人次赴臺旅遊等惠臺8大措施最受人矚目。<sup>7</sup>（表2）主要的利多安排在於擴大對臺採購與投資，刺激臺灣內需，並給予臺商分得大陸擴大內需之大餅。

表2：國臺辦主任王毅在「海峽論壇」宣布8項惠臺政策

1	推動大陸企業赴臺投資，明確首波是電子、通訊、生物醫藥、海洋運輸、公共建設、商貿流通、紡織、機械、汽車製造業等投資項目。
2	擴大對臺產品採購：每年4次鎖定農產品，今年內初步確定5、6、7月各有採購團來臺。
3	鼓勵和支援有條件的臺資企業拓展大陸市場並參與大陸擴大內需的基礎設施和重大工程建設。
4	增加大陸居民赴臺旅遊，今年內力推至60萬人次。
5	推動協商建立兩岸經濟合作機制。
6	進一步向臺灣居民開放專業技術人員資格考試項目，包括統計、審計、價格鑒定證照等。
7	加強兩岸農業合作。
8	許可臺灣地區律師事務所在福州、廈門兩地試點設立分支機構。

資料來源：工商時報，98年5月18日，第A3版。

此外，中共交通運輸部發布9項海上直航政策新措施、臺灣石化專區落戶福建泉港石化工業區，及在平潭島規劃設立兩岸合作試驗區（實行對臺自由貿易區政策）也甚有吸引力，對兩岸經貿整合亦具有相當大的影響。

## 伍、結 論

「海西區」的發展受到《加快建設海西區若干意見》的加持，透過先行先試及「同等優先、適當放寬」的對臺政策，過去不曾出現或不被允許的兩岸合作模式、投資形態或產業領域，未來都可能先在福建推出；除了高科技與資本密集產業外，兩岸合作的範圍將覆蓋金融保險、醫療保健、旅遊會展、文化創意、農林養殖等新領域，這對兩岸的經貿發展及經濟整合將有很大的推動力及想像空間。

<sup>7</sup> 林克倫，「王毅表態願與我協商ECFA 海峽論壇放送惠臺八措施」，中國時報，2009年5月18日，第A14版。

「海西區」的主體福建省與我之間的貿易及投資關係，雖未如珠三角及長三角密切，但亦年年成長，未來在中共逐漸加溫的政策利多下，閩臺間的經貿關係必有突破性的發展。

在吸引臺資企業赴「海西區」投資上，除《加快建設海西區若干意見》中指出要適時推進廈門、福州臺商投資區擴區和新設立泉州臺商投資區外，<sup>8</sup>福建省委及福州、廈門市政府也分別制訂了建設「海西區」發展的各種新戰略。如近年來福州、廈門及漳州、泉州等地區，設立了各種形式的臺商投資區、高新科技園區、經濟技術開發區、保稅區、沿海經濟開發區、兩岸農業合作試驗區、海峽兩岸海上直航試點口岸等政策，吸引了一批臺商前往投資發展。另透過「九八投洽會」、「海交會」、「臺交會」等投資貿易洽談會及展覽會等平臺，持續對我相關電子資訊產業招商，並在稅收上給予臺商投資優惠，也有不錯的效果。未來「海西區」在兩岸直航、擴大小三通及先行先試的利多下，其對臺經貿整合及發展的後勢不可小覷。

中興國臺辦主任王毅在「海峽論壇」期間，除表示願以積極開放態度與臺灣協商ECFA外，並宣布年內推動60萬人次赴臺旅遊等惠臺八大措施，對臺灣人民而言，均具有一定程度的吸引力。由於近期中共各部門不斷釋出對臺新措施，以經濟優惠政策拉攏臺商、農民及一般民眾，其吸引臺灣基層民眾的作法也值得我方留意。

從中共提出《加快建設海西區若干意見》的策略可以看出，中共目前只表示願儘速與我展開具有兩岸特色的「經濟合作框架協議」（ECFA）的談判，但不願承諾不阻止臺灣和其他國家簽FTA或類似國際經貿協議。而中共大力推動具地方性的「海峽西岸經濟區」發展，並將臺灣視為「海峽東岸經濟區」，冀望日後可整合臺灣與福建組成「海峽經濟區」，其後續發展亦值得關切。

目前我政府也正積極推動ECFA，並開放陸資來臺，屆時有可能對大陸市場更為依賴，對我國家安全及經貿安全會有不同程度的影響。基本上，我方既不能自絕於中國大陸經濟體之外，但也不能過度依賴大陸，應積極提出必要的防護措施及思考產業的轉型方向，並努力開拓全球市場，始能更進一步推升臺灣的經濟實力，否則太過依賴單一市場，有可能面臨受制於人的危機。

<sup>8</sup> 見《關於支持福建省加快建設海峽西岸經濟區的若干意見》第31條。

# 從臺灣參與世界衛生組織大會 談兩岸未來之公共衛生合作

## Taiwan's Participation in the WHA and Cross-Strait Cooperation in Public Health

王任賢 (Wang, Jen-Hsien)

衛生署疾病管制局中區傳染病防治醫療網指揮官

臺灣終於在民國98年4月29日接獲世界衛生組織之通知，以觀察員身分獲邀參與大會。這一項成就不可諱言一定是經由大陸的默許才能達成的，因為今年我們沒有派出強大的遊說團，也沒有去抗議，用的是最和平的方法：與大陸進行多方的交流與對話。這項緩和兩岸緊張的內政作法，終於反映到我們參與國際組織之成果上。這再次證明了臺灣外交的戰場其實是在兩岸關係。

### 一、在世衛組織大會中臺灣與大陸之互動

雖然不可諱言的是，臺灣參與世衛組織大會是經由大陸的默許而進入。但這並不表示臺灣在世衛組織中就必須如同大陸的附庸一般，對大陸言聽計從。因為世衛組織是一個專業的世界組織，在這種組織裡是沒有大小國之分的，大家都是在專業的領域上為世界人民服務。在世衛組織中只有專業領域的優劣，與國家的大小並無絕對的關係。這對臺灣而言無疑是最佳的發展園地，因為臺灣面積雖小，但醫療及公共衛生做得好，在世界上都有口碑，肯定是個醫療大國。臺灣也正因為有這樣的醫療成就，世界衛生組織才會成為臺灣第一個獲准參與的聯合國非政治性外圍組織。當然大陸對於臺灣的此項成就也有認同，否則也不會成為被大陸默許參與之第一個聯合國組織活動。

既然臺灣參與世衛組織大會除了大陸的默許外，自我的專業成就也占有相當的比重。臺灣在世衛組織中就必須表現出專業的本質，一些曲意奉承或是太過政治性的動作均不適合出現。對於世衛組織中可能出現的政治話題，臺灣應該儘量避免表態或激怒對方；對於專業的議題原則上是以真理為依歸，但若

與大陸有不同看法時亦應儘量在私下協調溝通，避免公開的意見相左被有心人士利用成政治化的工具時，對臺灣是相當不利的。畢竟臺灣不但只是世衛組織大會中的觀察員，同時也是大陸每年都必須觀察的「觀察員」，為了國家的利益，我方的代表在世衛組織中必須要有一定程度忍辱負重。

## 二、未來兩岸公共衛生的合作定位

藉由世界衛生組織這樣的平臺，兩岸公共衛生得以有了正式的官方第一類接觸，在此基礎之上持續的交流才有可能發生。在兩岸氣氛尚未緩解之時，兩岸公共衛生的民間接觸就已存在，但是要能深入且達到兩岸互利的目標，恐怕尚有一段距離。因為公共衛生的某些面向是牽涉到敏感的國家安全議題，兩岸很難開誠布公的面對，要以民間組織來達成猶如隔靴搔癢。而且中國大陸之政經制度相當特殊，基本上仍維持很強烈的中央集權色彩。即使是地方的事務，可能迂迴先走一趟中央的速度還要比直接跟地方交涉來的更有效率，這跟臺灣已經充分地方自治的精神不同。

所以要談交流合作，沒有正式的官方接觸管道在中國大陸行不通。公共衛生的議題雖說是個標準的內政與民生的問題，但它與人民每日生活息息相關，位階可以比照食衣住行。這麼基本的問題一旦處理不好，其產生的動盪將足以撼動政權，因此重大的公共衛生事件應該屬於國家安全的位階。SARS事件、三鹿毒奶事件都是很好的案例。有了正式的官方接觸管道，在持續的交流中建立了互信的默契後，雙方才有可能獲得重大公共衛生事件處理的第一手情資。世衛組織提供一個臺灣與大陸及世界各國政府的交往平臺，臺灣若能由這個平臺善加運用才是對臺灣最有利的。

在進入世衛組織大會後，我們雖然因而建構了兩岸公共衛生的接觸平臺，但是我們不禁要問：我們準備好了嗎？臺灣在這一年內由於新政府有了新思維，兩岸的關係突飛猛進，其進展的程度一年可抵過去二十年。雖說這是前二十年毫無進步所致，並非真正的突飛猛進，但是執行公權力的公務員在面對如此快速的進展時，難免會消化不良，有些人腦筋還轉不過來。這種大腦跟四肢脫離的現象若不儘快改正，恐怕會傷害雙方的感情，影響後續的交流。眾所周知的臺灣公共衛生體系多數人員過去長期存有反中情結是不爭的事實，公共衛生體系之執行者如何在最短時間內調整陣容、統一步調實是刻不容緩的議題。

## 三、未來兩岸公共衛生的合作內容

公共衛生的範疇非常廣泛，原則上兩岸在每一個面向都可以進行交流，但是若要談合作，就必須列出優先順序。任何的合作案件原始的動機都是希望藉由合作達到「利己」的目的，沒有人會用合作去遂行單純的「利他」目標，即使由「利他」開始，最終目標仍是「利己」，否則會完全沒有合作的意願。兩岸的公共衛生合作也必須依此訂定出優先執行之順序。

兩岸公共衛生合作上，臺灣最迫切需要的是重大公共衛生事件的訊息互通。兩岸由於人民及貨物的交流日益頻繁，任何重大公共衛生事件均有可能在極短的時間內經由交流到達對方的區域內，而訊息等於是耳目，能讓雙方防範於未然，免除一場公共衛生的災難。因此重大公共衛生事件的訊息互通是一個利己又利他的作為，為第一優先該做的事。但是訊息互通的成功基礎必須建立在訊息是正確的而且是及時的，正確但不及時的訊息跟沒有是一樣的。因此協助對方建構內部訊息傳送及判讀的軟硬體設備，當是臺灣對中國大陸非常重要的投資。

#### 四、重大公共衛生事件的訊息互通

重大公共衛生事件的訊息又可分成天災與人禍兩大類，天災指的是自然災害或是傳染病，人禍大致指的是食品、藥品、公害等人為的災害。對於天災類的訊息內部通報與處置系統，中國大陸在歷經過非典事件後已經有了長足的進步，其進步的程度甚至在某些部分已經超過臺灣。天災類的訊息分享也不成問題，兩岸在數年前就已經建立了訊息熱線，而且也有了相當的成績。前年的多重耐藥性結核病患潛逃大陸後遣返事件，就是兩岸訊息互通後合作極為成功的案例。

至於人禍類重大公共衛生事件的訊息要達到互通就有點難度。這並非協助對方建立什麼軟硬體就可達成的，這必須建立在百分百的互信基礎上才行。前一陣子中國大陸的三鹿毒奶事件，竟然讓臺灣的衛生署長下臺，而不是大陸的衛生部長，就可見問題的嚴重性。因此為了臺灣人民的生命財產的安危，臺灣負責食品衛生、職業衛生、及動植物檢疫的官員都應該好好利用世衛組織的平臺跟中國大陸作好關係、建立互信，最後達到訊息互通的目標。

訊息的互通最佳的方法為建立雙方即時通報的窗口及熱線，衛生署的各個部門主管均必須就所轄範圍內有可能會產生重大事件之風險因子進行管理，若其中與對岸有關係者，應積極尋求對口並建立熱線，同時也該經由交往贏得信任，讓通報熱線能確實到位才算完成。

#### 五、重大公共衛生事件的聯手出擊

建立了訊息互通的管道後，聯手出擊以消弭事件自然水到渠成。因為最難達成的訊息互通都能做到，表示雙方的互信是有的，而後的聯手出擊只不過是個錦上添花的動作罷了。合作時大家一定要拿出誠意，兩岸彼此尊重又互相幫忙，雖然結局可能是好的也可能是不好的，但在合作的過程中表現出誠意是非常重要的關鍵。如果有誠意，即使結果是不佳的，仍是買賣不成仁義在。反之，如果過程中互相猜忌，各有算盤，各懷鬼胎，最後即使結果是好的，也難保證不會損害到雙方的信任合作關係，影響到日後雙方的良性發展。

## 六、重要公共衛生議題之協商

兩岸由於互動頻繁，很多公共衛生的議題必須透過雙方政府協商才能有效遏止，以確保兩岸人民共同的健康。例如毒品、菸酒、及各種有害食物之走私，唯有透過政府的協商才能建構完整的防制作為。又例如愛滋病的兩岸擴散，也希望有兩岸同步的篩檢及查核管制方法，才能有效的防止疾病的蔓延。臺灣參與世界衛生組織大會後，衛生單位可以因此得到與各國政府正式交往的平臺，建立起公共衛生議題之協商管道。

## 七、持續的兩岸公共衛生與醫學之交流

在既有之兩岸民間交流的平臺上，若某些公務人員能祛除反中的情結，全面加入政府層面的公共衛生及醫學的交流，這將會使得交流更加全方位而有效率。公共衛生及醫學的交流臺灣是占有優勢，因為臺灣在這方面已可以屬於已開發國家之水平，與大陸進行交流應該會對大陸的醫療體系產生正面的影響，這是個標準的利他行為，因此用公衛和醫學與大陸交流是非常友善而受歡迎的行為。復以中國大陸的進步也非常快速，在許多方面臺灣也可能會變成學習者，但這卻有利於臺灣人民的。

## 八、結論

臺灣獲准參與世界衛生組織大會確實給臺灣提供一個與世界各國就衛生話題的交往平臺，但這不是臺灣單獨外交努力就能達到的。臺灣以前公共衛生與醫療之成就讓我們有了買門票的機會，又正逢大陸不反對，臺灣才得以進入。我們切不可沾沾自喜，因為我們仍是觀察員，日後我國是否能永遠的在世衛組織中，除去我們必需有傲人的專業表現外，更有賴政府適度不卑不亢的兩岸事務策略。尤其要重視與中國大陸的合作，除了態度以外，如何讓臺灣經由互動得到最大的利益才是重點。

# 論「和平與發展」 戰略觀下的 「和諧世界」與「和諧社會」

The "Harmonious World" and "Harmonious Society" Policies  
under China's Strategic Perspective of "Peace and Development"

李俊融 (Li, Jiun-Rong)

國立政治大學東亞所博士、國立政治大學兩岸政經研究中心副研究員

李靜宜 (Lee, Ching-Yi)

國立政治大學外交所博士候選人、國立政治大學兩岸政經研究中心副研究員

## 摘 要

自改革開放以來，中國大陸的對外與對內政策都逐漸發生重大演變，從一貫主張的「鬥爭與對抗」思維正式走進以「和平與發展」為戰略觀主軸的時代。戰略觀的轉變與決策階層對國家所處的環境條件之認知不同，導致思維邏輯發生轉化有關。而這些環境條件則包括國際政治情勢，國內政經時勢，意識形態思想觀念，以及領導人主觀理解等多方面。現階段「和平與發展」戰略觀的體現，就是對外的「和諧世界」與對內的「和諧社會」兩項政策，此二項政策緊密聯繫，分別針對國內發展與國際關係提出各項施政措施並要求落實執行，卻也有整合對內對外政策，提出一套涵蓋政治、經濟、社會、文化、生態等層面的全面性大戰略的目的，並希冀藉此逐步達成大國崛起的長遠目標。

關鍵詞：戰略觀、和平與發展、和諧世界、和諧社會。

## 壹、前 言

每一個國家無論在決定大政方針或政策細節的過程中，總有一套根本的思維邏輯會隱然引領某特定階段的所有政策走向，並且影響決策階層相關的行事態度和應對方法的選擇。這種思維邏輯難以言喻，其可能來自意識形態、利益需求、集體價值觀或個人直覺判斷，又或者是上述所有可能性的綜合體。這套指導內外大小政策方向的根本思維邏輯，雖非定然是所有政策的直接基本原則，卻是政策基本原則之所以存在的根源，成為國家戰略的指導方向，因此可稱之為國家的戰略觀。在不同的國家，戰略觀的影響力可能時強時弱，但對中國大陸這樣權力集中的黨政體系來說，戰略觀的影響層面則可謂既深且廣。

自1949年10月中華人民共和國建政以後，隨著國內外政經情勢的變遷，在不同的時代也曾出現不一樣的戰略觀，繼而影響所有對內對外政策的制訂和執行。雖然從具體的策略來看，中國大陸在不同的環境需要下曾不斷修正，以對外政策言，歷數其中為人所熟知者，就包括毛澤東時代的「一邊倒」、「反帝反修」和「一條線」，鄧小平時代的「不結盟外交」、「反霸權主義」，以及由鄧小平延續到江澤民時代的「獨立自主的和平外交」。但是，這些政策提出的背景，都與當時國家根本的思維邏輯——也就是整體戰略觀有密不可分的關係，因此視戰略觀為中國大陸內外政策規劃和執行的基礎並不為過。

而自改革開放以來，中國大陸在戰略觀與對外政策上都逐漸發生重大演變，從一貫主張的「鬥爭與對抗」思維，正式進入「和平與發展」為戰略觀主軸的時代。並且由中共第四代領導正式提出「和諧世界」與「和諧社會」兩項政策，以「和諧」為名，期望將對外與對內政策互相連結，相輔相成，以利中國大陸後續的多方面發展與國力成長。

## 貳、中國大陸戰略觀的演變

關於中華人民共和國各時期的戰略觀，基本上至今討論尚少，且由於研究取向不同和分際不一，尚無普遍習用的見解。本研究則從思維、態度和行動方式出發，將其戰略觀劃分為二個不同的時期：自建政以迄1980年代初期，是以

「鬥爭與對抗」<sup>1</sup>為基調的時期，自1980年代中期至今，則為「和平與發展」<sup>2</sup>為主軸的時期。兩種戰略觀之所以出現差異，主因之一是兩個時期決策階層對於環境條件有不同的認知，因此導致不一樣的思維邏輯，最終也對時政發生決定性的影響。

然而，不同的環境條件認知並不是憑空產生，亦非單一因素所造成，而是可能來自多方面的影響。就中國大陸的情況來說，以下四項應是主要影響因素：第一，是國際政治情勢；第二，是國內政經時勢；第三，是意識形態思想觀念；第四，是領導人主觀理解。其中最主要的是第四項因素，雖說中國大陸政治體制上採行的是偏向集體領導模式的「民主集中制」，但作為核心領導者的個人，從自身經歷中所感受到國內外時局變化與看法，卻常是認知改變的關鍵因素。其次，則是國際政治情勢，因為與國內政經時勢相較，國際情勢可操之於己者過少，當中可能潛藏太多變數，時常牽一髮而動全身，情勢無法掌控的情況下則會加深焦慮感與迫切感，從而影響對環境條件的認知。

事實上，在中華人民共和國建政以後的30年間，其國內外環境一直都處於高度緊張與衝突不斷的情況下，「鬥爭與對抗」戰略觀因此成了必要的指導方向。以國際政治情勢方面而言，在東西集團冷戰對峙、核子戰爭一觸即發的背景下，讓北京政權自初創以後就一直面臨嚴苛的挑戰，無論是早年應蘇聯要求派出人民志願軍參加韓戰，導致聯合國對中國大陸實施禁運，抑或中蘇交惡後被孤立於社會主義國家集團外，皆使中共在國際交往和對外經濟貿易中備嘗冷落。同時在美蘇兩大國互爭世界霸權的冷戰格局下，中共直接捲入的大規模軍事衝突就有韓戰、臺海危機、中印邊界戰役、中俄珍寶島衝突與中越邊境戰爭，間接捲入的還有歷時更久的越戰。如此頻仍的國際衝突意味有極多的矛盾無法以和平方式解決，因此在對外思維上，鬥爭對抗乃成為唯一可行的道路。

其次，在國內政經時勢方面。由於政權草創尚未穩固，加以主觀上希冀藉由清洗資產階級和不斷革命以迅速進入共產主義社會，所以由當局所發起的各種內部鬥爭行動持續不斷；從1950年代初的「三反五反」、「反右鬥爭」和1950年代末的「人民公社」、「生產大躍進」和「社會主義總路線」等「三面

<sup>1</sup> 以中共術語來說或當使用「鬥爭與革命」，但革命意涵指涉不清，且國內革命實際上已告一段落（雖然仍主張「不斷革命」），世界革命又難以實現，故轉用「對抗」應較符事實。

<sup>2</sup> 「和平與發展」應用廣泛，近年來已漸具政策基本原則的性質，所以某種程度可視為中共的國家戰略之一；然究其始，思維邏輯亦為其原來產生的根源，因之本文仍採之為戰略觀。

紅旗」政策，以及由1960延續到1970年代的「文化大革命」。持續鬥爭、清洗的結果就是難以落幕的政經動盪與人心社會不安；惡劣的國內情勢，卻也強化了「鬥爭與對抗」的必要性和急迫性，又無可避免地再度落入下一波鬥爭清洗行動的惡性循環。

同時發生影響的，還有馬克思列寧主義（Marxism-Leninism）的意識形態思想觀念。基本上，馬克思（Carl Marx）、恩格斯（Friedrich Engels）的辯證唯物論、階級史觀、階級鬥爭論、唯物辯證法和政治經濟學，以及列寧（Vladimir Lenin）在俄國進行革命時的實際策略運用，皆是社會主義國家在實施政策與理論辯論時熟悉運用的基本概念。其基本的認知一貫強調以無產階級為中心，直指西方社會資本主義壓榨勞工是社會動盪的根源，因此認為無產階級與資產階級的鬥爭無可避免；同時視西方國家為對外進行強暴掠奪的帝國主義，在國際上聯合被壓迫民族共同發起鬥爭以對抗帝國主義也具有最高的正義價值。馬克思和恩格斯據此認為「工人階級必須在戰場上贏得自身解放的權利」。<sup>3</sup>列寧則進一步引伸指出，資本主義政治經濟發展的不平衡是資本主義時代爆發戰爭的根源，所以「帝國主義是戰爭策源地」，同時認定「戰爭乃是政治的另一種手段」，而且對付帝國主義的戰爭屬於「正義之戰」，戰爭因此成了共產主義革命過程中的必要手段。<sup>4</sup>在高度意識形態的堅持下，社會主義與資本主義和帝國主義間將存在無法調和的矛盾，秉持「鬥爭與對抗」戰略觀擬定政策也是極為自然的結果。

當然，最重要的是核心領導者個人的主觀理解。從1949年建政到1976年毛澤東去世，毛的主觀意念在中共黨國決策中的影響力，一向無人能與之相提並論。毛澤東對於整體局勢的認知，也主導了中共的戰略觀與內外政策。尤其在對外關係上，毛的個人看法一直主導政策更迭。他早先主張「中間地帶」論，直到1974年則改提「三個世界」論。在「中間地帶」論中，毛認為：「在美國與蘇聯中間隔著極其遼闊的地帶，這裡有歐亞非三洲的許多資本主義國家和殖民地、半殖民地國家。」<sup>5</sup>這些地區屬於「中間地帶」，當美國要擴張全球勢力、進攻蘇聯之前，先受到侵略的將是中間地帶的國家，因此只有團結全球受

<sup>3</sup> 馬克思恩格斯選集第3卷（北京：人民出版社，1955年），頁126。

<sup>4</sup> 列寧全集第21卷（北京：人民出版社，1959年），頁195。

<sup>5</sup> 毛澤東選集第四卷（北京：人民出版社，1966年），頁1138。

威脅的國家與人民與美鬥爭，方能避免第三次世界大戰爆發。在此階段，毛將美國認定為全世界唯一的公敵，因此反映在對外政策上就是「一邊倒」：倒向社會主義國家集團的一邊，聯合蘇聯力量對抗美國。

然而，中蘇共在1950年代末期開始逐漸交惡後，毛在1962年時又將「中間地帶」的認知加以擴展。他認為：「社會主義陣營算一方面，美國算另一方面，除此之外，都算中間地帶。」<sup>6</sup>並且在1963年明確提出中間地帶有兩個的觀點：「其中一個是亞非拉，一個是歐洲。」「中間地帶有兩部分，這兩部分都反對美國的控制。在東歐各國則發生反對蘇聯控制的問題。」，並且認為：「美蘇兩國都有核武器，想統治全世界。」<sup>7</sup>所以此時期毛已將全球公敵擴及美蘇二國，認為美蘇達成相互妥協，企圖共同染指「中間地帶」，因此各國人民必須堅決與之鬥爭。<sup>8</sup>所以對外政策也隨之修正為「反帝反修」：既對抗美帝也對抗蘇修。

不過在1969年中蘇發生珍寶島事件衝突，以及季辛吉（Henry Kissinger）密訪北京，中美兩國關係逐步解凍之後，中共對外政策又於1970年代初期再度修正為「一條線」—啟動聯美制蘇的防線。雖然「一條線」一直持續到中美關係正常化之後，然而在毛澤東去世之前，「三個世界」論卻成為他觀察國際局勢的最後結論。在人生最後的階段，毛認為：「美國、蘇聯是第一世界。中間派，日本、歐洲、澳大利亞、加拿大是第二世界，咱們是第三世界。」<sup>9</sup>並且指派鄧小平於1974年4月的聯合國大會中正式提出此論點。毛的看法仍認為美蘇兩霸的鬥爭乃是世界主要矛盾的根源，而中國既是社會主義國家，也是第三世界國家，因之責無旁貸地必須聯合廣大的亞非拉國家，爭取第二世界發達國家，共同對抗美蘇兩個超級強權。<sup>10</sup>

出於革命經驗與個人超強的意志力，毛澤東一生對於國際局勢的理解，主要由國家間永遠存在的大小矛盾出發，一貫依照不同的矛盾型態來劃分國家集團，並認定各集團間彼此的矛盾無法調和，因此始終認為「鬥爭與對抗」是唯一的解決方法。所以直至1976年時，他生前最後一次與尼克森（Richard M.

<sup>6</sup> 毛澤東外交文選（北京：中央文獻出版社、世界知識出版社，1994年），頁487。

<sup>7</sup> 毛澤東外交文選，頁506-508。

<sup>8</sup> 胡喬木回憶毛澤東（北京：人民出版社，2003年），第二版，頁91。

<sup>9</sup> 毛澤東外交文選，頁600。

<sup>10</sup> 葉自成，新中國外交思想：從毛澤東到鄧小平（北京：北京大學出版社，2001年），頁137-138。

Nixon) 會見時，仍堅決重申戰爭不可避免的觀點。<sup>11</sup>在此前提下，中國為了求取安全，須在所面對的種種矛盾中，分辨出主要矛盾與次要矛盾——主要矛盾是必須針鋒相對加以對抗的對象，次要矛盾將成為階段性聯合團結的對象。在這種矛盾與合縱連橫的思維下，雖然對外策略一路轉變，從早先聯蘇抗美，到反美反蘇，再到聯美制蘇，但無不是出自此種鬥爭思維，依照當前的情勢需要運用聯合次要矛盾對抗主要矛盾的方式，加上不惜一戰的姿態來換取國家安全。因此，毛時期的整體戰略觀會以「鬥爭與對抗」為基調，也是理所當然了。

以上所述影響環境條件認知與戰略觀的四項主要因素，彼此間也存在互相連動，交相牽引的複雜關係。譬如所面臨的如果是緊張不安的國際政治情勢，在高度動員進行對抗準備的需求下，國內政經發展勢將受到波及，執政當局內部間也會同時出現較高的不信任感與不安全感，結果就是對內政策緊縮，極端意識形態的教條觀念因此更被強調而難突破，而領導人在此種不利局面中，對於局勢判斷的主觀意念也將趨於強硬。同樣的，如果國內政經發展遭遇難關，也會發生類似的情況，特別是可肇因於國際交往和對外經濟貿易受限的情形下，無疑會將國內發展困境的矛頭指向實際或潛在的敵國，堅決利用鬥爭對抗手段以牙還牙，後果就是所處的國際政治情勢更加難以安定。影響所及，在領導人對國際局勢的判斷日益悲觀之後，強化思想極端的教條主義來凝聚人民意志，激發對抗意識，無疑也是必然的結果。

此外，在馬列主義意識形態仍居主導地位的年代，由於革命情懷與鬥爭思維盛行，基於對帝國主義、資本主義和封建主義一貫的仇視心態，領導人的主觀理解亦將受到無形的牽制，因此無論對外或對內政策都會傾向緊縮而難有轉圜。當然，最重要的關鍵還是領導人的主觀理解，如果其對國際局勢的看法仍維持一貫的革命鬥爭思維，始終抱持極端的意識形態與對抗形式的政策，甚至發動內部鬥爭與對外戰爭也在所不惜的話，那麼平穩安定的國內外環境也就難以期待了。

不過反過來說，如果國際政治情勢與國內政經時勢能夠同時趨於和緩，甚至呈現較趨正面發展的態勢，此時領導人對於國際局勢的主觀判斷也將不復悲觀，那麼極端意識形態的教條主義空間勢必遭到擠壓，於是對於整體環境條件

<sup>11</sup> 葉自成，新中國外交思想：從毛澤東到鄧小平，頁87。

的認知與戰略觀或將有可能出現戲劇化的轉變。此情況似可由鄧小平復出主政以後的情勢發展，看出這樣的變化。

### 參、「和平與發展」戰略觀的提出

鄧小平復出後，為了進行國防、科技、工業、農業「四個現代化」，在其主導下對內銳力推動改革，對外努力進行開放，「改革開放」造就了國內政經迅猛發展的情勢，即使出現過意識形態的路線質疑和爭論，<sup>12</sup>卻都在經濟和社會發展的現實需求下，由鄧小平親自拍板定調，終在1992年中共十四大將「社會主義市場經濟」<sup>13</sup>列為體制改革目標而順利解決。

殊堪玩味的是，就在1992年鄧小平表態繼續支持改革開放之前兩三年，中國大陸所面對的國內外情勢都已發生巨大變化，國內1989年「天安門事件」仍餘波盪漾，領導階層在短短幾年內幾經撤換，甫接任的江澤民權力穩固性頗受懷疑。國外則是東歐和蘇聯等社會主義國家在1990年前後接連民主轉型甚或解體，「蘇東波」所產生的強大效應已難以忽視。在這樣內外交迫的環境中，鄧小平當時對於改革開放的強力堅持，不但突破種種不利的限制，更成就了中國大陸後來持續的政經發展，似乎再次證明了中共核心領導人的主觀理解，對於相關國家政策的走向確實有無與倫比的影響力。

其實在國際局勢的認知上，鄧小平因前曾受命公開提出毛澤東的「三個世界」論，所以鄧也一直公開維持此論點，一貫主張「中國永遠屬於第三世界」。<sup>14</sup>不過當1990年蘇聯與東歐政情發生變化後，他也曾認為「多極化」將是世界新格局的可能趨向。<sup>15</sup>然而對於毛時代的「鬥爭與對抗」觀點，鄧則未完全承接和延續。當然鄧的認知並非在一夕之間轉變，事實上他在1977年甫復出之

<sup>12</sup> 鄧小平復出前後曾與當權的華國鋒等人之「兩個凡是」派的鬥爭，鄧在眾多元老支持下勝出掌權；另一次主要的路線之爭則是1992年前有關改革開放政策是「姓資或姓社」的爭論，最後以鄧小平南巡表態支持改革開放而告終。

<sup>13</sup> 「社會主義市場經濟」的提出，有一個緩步徐進的過程，在1982年中共十二大時首先提出「中國特色的社會主義」，要求以實事求是的方式從中國的實際情況堅持社會主義；1987年中共十三大時則改為「社會主義初期階段」，認為中國社會主義社會尚處於初期階段，仍有待改革發展；直到十四大才進一步提出「社會主義市場經濟」，公開納入包含私人經濟在內的各種經濟成分，共同發展社會主義體制。

<sup>14</sup> 外交部檔案館編，偉人的足跡－鄧小平外交活動大事記（北京：世界知識出版社，1998年），頁227-233。

<sup>15</sup> 鄧小平文選第三卷（北京：人民出版社，1994年），頁353。

際仍受到毛的思維影響。例如世界大戰，鄧的看法和毛一致，依舊認為：「戰爭可能延緩爆發，但仗總有一天要打起來。」<sup>16</sup>並且在1979年發動中越邊境戰爭，訴諸直接的軍事對抗來解決與前盟友之間的矛盾。但進入1980年代後，鄧的觀點已悄悄改變，他轉認為爭取較長時間的和平是可能的。<sup>17</sup>而從1985年起，鄧對國際情勢的看法，又轉成戰爭危險雖然存在，但和平因素已超過戰爭因素，因此認為戰爭是可以避免的。<sup>18</sup>1989年他更進一步認定：「國際情勢趨於和緩，世界大戰可以避免。」<sup>19</sup>於是在戰爭可以避免的前提下，國際間的矛盾雖然始終存在，卻已不再完全無法調和，對抗手段因之有漸變為和平方式的可能。

無論如何，鄧於1982年就已先接受了「南北問題」的概念，<sup>20</sup>在認為戰爭已可避免的同時，鄧於1985年總結世界情勢時更直接宣告：「和平與發展是當代世界的兩大問題。」「和平問題是東西問題，發展問題是南北問題，概括起來就是東西南北四個字。南北問題是核心問題。」<sup>21</sup>自此，鄧已正式告別了毛一貫主張的「鬥爭與對抗」思維，正式開啟了「和平與發展」為戰略觀主軸的時代。

雖說「和平與發展」出現之初，原本是運用在國際政治間的戰略方向。然而外交是內政的延長，厚植國家經建力量則是國際交往的有力保證，因此「和平與發展」概念後來也將內部的改革開放政策涵蓋進來，成為對外及對內的根本指導思維，而且從第三代到第四代領導人，迄今仍奉行不渝。

在戰略觀轉向「和平與發展」之後，對於中國大陸的對內政經發展與對外政策來說，有幾項觀點上的相關轉變也值得注意：第一，雖認為和平與發展兩個問題同等重要，密不可分，但先發展方有助維持和平，因此發展問題將是和平問題的基礎和保障。第二，在和戰問題上，認定世界戰爭將可避免，維護世界和平亦有可能實現，因此可以將心力先投注在發展問題上，發展列為優先項目。第三，在具體作為上，無論在國際或國內都將不再以鬥爭、革命和戰爭為解決矛盾的主要手段。第四，在對內政策上，將繼續進行改革開放、推動現代

<sup>16</sup> 鄧小平文選第二卷（北京：人民出版社，1992年），第二版，頁77-78。

<sup>17</sup> 高嶺，「鄧小平新時期的外交戰略思想論述」，鄧小平外交思想研究論文集（北京：世界知識出版社，1996年），頁35。

<sup>18</sup> 鄧小平文選第三卷，頁126-127。

<sup>19</sup> 鄧小平文選第三卷，頁289。

<sup>20</sup> 鄧小平文選第三卷，頁20。「南北問題」即西方國家所討論的已開發國家與開發中國家間的經濟問題。

<sup>21</sup> 鄧小平文選第三卷，頁104-105。

化建設，提升國家力量。第五，在對外政策上，強調中國不稱霸，反對霸權主義，主張「和平共處五原則」，<sup>22</sup>貫徹獨立自主的和平外交政策。第六，著重國際合作議題，將致力南北合作、南南合作，推動國際政治經濟發展，建立新秩序。<sup>23</sup>

其實所謂的「獨立自主的和平外交政策」概念，其出現時間更早於「和平與發展」觀點，其雛型原是由胡耀邦於1982年在中共十二大時首先提出，<sup>24</sup>但最終也被吸納進「和平與發展」的整體論點之中，迄今仍被奉為外交基本政策。所以無論在中共黨或國家重大決定、政府主要工作報告、各大會議決議或重要外交對談內容裡，皆是和「和平與發展」前後緊接出現的字句。此外，在對內政策上，歷數鄧之後的核心領導人所提出的主要論點，諸如江澤民的「三講」、<sup>25</sup>「三個代表」，<sup>26</sup>或者胡錦濤的「八榮八恥」<sup>27</sup>等，也無不與「和平與發展」的總體目標多少有所關連。

「和平與發展」的戰略觀對於中國大陸內政與外交的指導作用，或以溫家寶於2007年2月26日親自撰文談論〈關於社會主義初級階段的歷史任務和我國對外政策的幾個問題〉時，說明的最為清楚。溫特別將「和平發展道路」列為其中一項主題，他認為：「中國走和平發展道路，就是爭取和平的國際環境來發展自己，又以自己的發展促進世界的和平。走和平發展道路，既是外交，也是內政，因而，要統籌國內國際兩個大局。」「從國內來講，就是把發展放在主要依靠自己力量的基點上，依靠擴大內需來促進發展，不斷滿足人民群眾日益增長的物質文化需求。」「從對外來講，就是要高舉和平、發展、合作的旗

<sup>22</sup> 1953年由周恩來所提出的「互相尊重領土主權、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利和和平共處的原則」，參見周恩來外交文選（北京：中央文獻出版社，1990年），頁63。

<sup>23</sup> 楊曼蘇，國際關係基本理論導讀（北京：中國社會科學出版社，2001年），頁36-39；徐成芳，和平方略—中國外交策略研究（北京：時事出版社，2001年），頁213-218。

<sup>24</sup> 按胡耀邦當時的提法為「獨立自主的外交政策」，幾年之後才再加入「和平」兩字。

<sup>25</sup> 1995年11月8日，江澤民指出：「在對幹部進行教育當中，要強調講學習，講政治，講正氣。」意在必須先端正黨風，才有可能持續進行革命建設與發展任務。

<sup>26</sup> 2000年2月，江澤民在廣東提出「三個代表」的論點。江指出：「只要我們黨始終成為中國先進社會生產力的發展要求、中國先進文化的前進方向、中國最廣大人民的根本利益的忠實代表，我們黨就能永遠立於不敗之地，永遠得到全國各族人民的衷心擁護並帶領人民不斷前進。」「三個代表」並在2002年的中共十六大中列入黨的重要思想。

<sup>27</sup> 胡錦濤在2006年3月參加全國政協十屆四次會議時，指出：「要引導廣大幹部群眾特別是青少年樹立社會主義榮辱觀，堅持以熱愛祖國為榮、以危害祖國為恥，以服務人民為榮、以背離人民為恥，以崇尚科學為榮、以愚昧無知為恥，以辛勤勞動為榮、以好逸惡勞為恥，以團結互助為榮、以損人利己為恥，以誠實守信為榮、以見利忘義為恥，以遵紀守法為榮、以違法亂紀為恥，以艱苦奮鬥為榮、以驕奢淫逸為恥。」才能樹立良好的社會風氣，順利達成經濟社會發展的目標。

職，奉行獨立自主的和平外交政策。」<sup>28</sup>

事實上，「和平與發展」應用日廣，已不僅是一項指導政策走向的思維邏輯，更成為中國大陸涵蓋對內對外政策的戰略目標。因此中國國務院新聞辦公室特別於2005年12月底發表《中國的和平發展道路》白皮書，強調中國大陸走和平與發展之路的必然性和堅定決心。其主要內容包括五大項：一、和平發展是中國現代化建設的必由之路；二、以自身的發展促進世界的和平與發展；三、依靠自身力量和改革創新實現發展；四、實現與各國的互利共贏和共同發展；五、建設持久和平與共同繁榮的和諧世界。以公開的方式闡述「和平與發展」戰略目標以及因應採取的戰略方針和政策措施。<sup>29</sup>彰顯了「和平與發展」於今在中國大陸之位階和重要性。

有關中共建政以來戰略觀的演變影響因素和相關政策更迭，整理如表1：

表1 中國大陸戰略觀與相關政策演變分析表

年代	戰略觀	核心 領導人	環境條件認知影響因素				國際 局勢觀	對外主 要政策	對內主要政策	符號示例		
			國際 情勢	國內 時勢	意識 形態	領導 人理解						
1950s	鬥 爭 與 對 抗	毛澤東	-	-	-	-	中間 地帶	一邊倒	三反 五反	國際局勢 +：和緩 △：波動 -：緊張		
1960s			-	-	-	-					兩個 中間 地帶	反帝 反修
1970s			-	-	-	-	一條線	文化 大革命	意識形態 +：弱 △：中 -：強			
1980s			華國鋒	△	△	-				-	三個 世界	反霸
1990s	和 平 與 發 展	鄧小平	△	△	△	△	多極	獨立自 主和平 外交	社會主義市場 經濟	領導人理解 +：正向 △：中性 -：負向		
1990s			江澤民	△	+	△					+	三講
2000s			胡錦濤	△	+	+					+	

資料來源：作者自行整理

<sup>28</sup> 溫家寶，「關於社會主義初級階段的歷史任務和我國對外政策的幾個問題」（2007年2月26日），2009年3月23日下載，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/BIG5/1024/5418093.html>。

<sup>29</sup> 國務院新聞辦公室，「中國的和平發展道路白皮書」（2005年12月22日），2009年3月23日下載，《新華網》，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2005-12/22/content\\_3954937.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2005-12/22/content_3954937.htm)。

## 肆、和諧世界的政策概念與影響因素

「和諧世界」與「和諧社會」兩項政策，是中共第四代領導目前對外和對內的兩項重點政策，兩者之間不但類似，在執行上也有互相貫通之處。具體而言，就是溫家寶所強調的：「統籌國內國際兩個大局。」<sup>30</sup>希望以「和諧」為名，讓對外與對內政策彼此連結，相輔相成，以利中國大陸後續的發展與國力成長。

「和諧世界」的政策概念目前尚在持續發展之中，因此雖可稱為一項新的對外政策，但現階段事實上還僅是一個目標性政策，實質內涵則仍有待相關具體措施加以補充。不過「和諧世界」政策的提出，因為有一段相當漫長的醞釀及整合過程，政策轉變中也因曾名稱問題發生過不少曲折後才定案，所以可說是因應後冷戰以來的世界局勢變遷與中國大陸地位變化，在承繼傳統外交思維與總結從第三代領導迄今的外交經驗，所提出的一次重大理論更新。<sup>31</sup>

冷戰結束後，世界局勢進入盤整期，因大國權力重新分配而產生結構震盪，經過十多年來的演變後，現已成為美國獨霸的局面，與中國大陸原本期待的「多極化」格局有嚴重的落差。但在另一方面，中國大陸自1980年代實施改革開放後，經濟快速成長，國力大幅提升，尤其是國際貨幣基金會自1993年開始改用購買力平價法（Purchasing Power Parity，PPP）計算各國的實質國內生產總值，中國大陸經濟總量比起匯率計算的舊模式高出4倍，竟一舉躍升為全球第三位，僅次於美、日兩國，中國大陸頓時被公認為最有可能挑戰現有霸權的潛在國家。然而中共黨政決策透明化向來不足，決策意向難以捉摸，國防經費又逐年遽增，且與美、日等周邊國家在許多議題上仍存在不少矛盾，加上中國大陸後續發展方向也充滿相當高的不確定性，因此國際上（特別是美日歐）普遍對「中國崛起」這個議題產生焦慮及關切。<sup>32</sup>

為因應世界局勢重整及消除影響中國大陸發展的國際不安情緒，在中共第

<sup>30</sup> 溫家寶，「關於社會主義初級階段的歷史任務和我國對外政策的幾個問題」（2007年2月26日），2009年3月23日下載，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/BIG5/1024/5418093.html>。

<sup>31</sup> 施子中，「從大國外交到和諧世界—中共外交戰略之轉變」，*展望與探索*（臺北），第5卷第1期（2007年1月），頁10。

<sup>32</sup> 邱坤玄，「美國對中國崛起的認知與美中互動」，*展望與探索*（臺北），第3卷第11期（2005年11月），頁5-6。

三代領導主政時期，主要是運用江澤民倡導的「大國外交」模式<sup>33</sup>來進行對外工作。自1996年起，中國大陸分別與俄、法、美、加、英、日等大國建立型態與名稱不一的「戰略協作夥伴關係」，由領導人親自周旋在其他大國領導人之間，建立直接對話管道，以多重化的雙邊架構消彌矛盾，並期待能抵銷超強獨霸的美國在許多國際議題上的影響力，以減輕美國對中國大陸的直接壓力。<sup>34</sup>然而由於全球化導致世界發展失衡加劇，美國的實力越來越強，與其他國家的國力差距也越來越大，而且原本不少國家期待的地區整合也遭遇許多阻礙，於是美國在全球的力量更加無可匹敵，因此「大國外交」模式在許多方面也逐漸力不從心。特別是中美之間曾有幾次事件幾乎導致直接衝突，如1996年臺海危機、1999年美誤炸中國駐南斯拉夫大使館事件等，而在其他方面如經貿、人權、武器擴散等議題上的紛爭更是從未間斷。中美之間的爭議，在2000年美國小布希（George Bush）總統當選後，因為多位新保守派人士出任要職，且於2001年發生中美軍機南海擦撞事件而達到最高點，已討論多時的「中國威脅論」頓時甚囂塵上，成為觀察及預測「中國崛起」影響後果的顯學。

事實上，無論「中國崛起」、「中國威脅」或是另一種持更負面看法的「中國崩潰」等論點，都植基於中國大陸高速發展與政經實力遽增的事實。自改革開放以來，中國大陸由於經濟持續成長，綜合國力不斷累積。1978至2004年，中國大陸的GDP（Gross Domestic Product，國內生產總值）平均增長率為9.6%，遠超過同時間世界經濟年均4%的增長率。至2004年，中國大陸全年的GDP已達13兆6,876億人民幣，按當年匯率計算相當於1兆6,538億美元；人均GDP為10,561人民幣，相當於1,276美元。此外同年中國大陸外貿進出口總貿易額為1兆1,545億美元，占全球總貿易額的6.21%，首度超過日本（總貿易額1兆200億美元），僅次於美國（2兆3,454億美元）和德國（1兆6,323億美元），居世界第三位。<sup>35</sup>而中國大陸的GDP到了2005年更達2兆2,289億美元，排名由2004年的全球第6位，一舉超越法國和英國成為第4位。但如以購買力平價法計算，則中國大陸2005年的實質GDP已達8兆5,727億美元，遠超過日本的3兆9,438億

<sup>33</sup> 中國大陸從未正式將「大國外交」提升到政策層次，具體外交政策仍是一貫的「獨立自主的和平外交」。

<sup>34</sup> 施子中，「從大國外交到和諧世界—中共外交戰略之轉變」，頁8。

<sup>35</sup> 「中國統計年鑑2005」（數據版）（2006年1月15日），2009年3月23日下載，《國家統計局》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2005/indexch.htm>。

美元，僅次於美國的12兆4,095億美元，穩居世界第二大經濟體的地位。迄至2007年，中國大陸仍分別以GDP 3兆2,800萬美元<sup>36</sup>與實質GDP 7兆550萬美元<sup>37</sup>的總額維持全球第4與第2的優勢，同時GDP總額僅較排名第3的德國少1,718萬美元，似在近年內即可迎頭趕上。

從經濟表現來看，中國大陸的實力增長或崛起乃是不爭的事實，現已足與美、日、歐互相抗衡，成為全球經濟重要支柱之一。加上中國大陸無論在人口、領土、資源規模和軍力發展上均令人側目，國際影響力較之早年已不可同日而語，美國將中國大陸視為爭奪世界霸權的潛在強敵加以遏阻，亦為相當自然的結果。

不過2001年發生在美國本土的911恐怖攻擊事件，讓美國的注意力完全轉向反恐。而在全世界進行反恐，需要的是全面軍事調派與國際政治動員。在此情形下，與中國大陸攜手合作乃顯得不可或缺，於是對於中國崛起威脅的防堵態度亦暫有止歇。就在美國以反恐為名連續出兵攻打阿富汗及伊拉克，引發國際間普遍對美國以霸權姿態專擅獨行有所疑慮之際，甫繼任的中共第四代領導人對於中國大陸的外交政策也提出新的論點。

2003年11月，原任中共中央黨校副校長鄭必堅在博鰲亞洲論壇上發表題為「中國和平崛起新道路與亞洲的未來」之演說，首先提出「中國和平崛起」的主張。<sup>38</sup>同月間，中共中央政治局委員的集體學習也邀請首都師範大學教授齊世榮與南京大學教授錢成旦主講「15世紀以來世界主要國家發展歷史考察」，就近代葡、西、荷、英、法、德、日、蘇、美9個國家崛起與衰落的過程加以探討。學習結束後，胡錦濤在講話中表示應學習歷史經驗教訓，把握成功規律，認識時代發展大勢，暗示中國大陸已在準備擔當崛起後的大國責任。<sup>39</sup>而就在次月10日溫家寶訪美，於哈佛大學以「把目光投向中國」為題進行演講中，第一次由中共領導人親自公開闡述「和平崛起」的思維，他提及：「我們要在擴大對外開放的同時，更加充分和自覺地依靠自身的體制創新，依靠開發越來越大

<sup>36</sup> World Development Indicators Database (10 September 2008), download:23, March, 2009, 《World Bank》, <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>。

<sup>37</sup> World Development Indicators Database (10 September 2008)。

<sup>38</sup> 鄭必堅，「中國和平崛起新道路與亞洲的未來」（2003年11月24日），2009年3月23日下載，《南方網》，<http://www.southcn.com/nflr/lizhuanti/hpiq/sdcs/200405100998.htm>。

<sup>39</sup> 彭澎主編，和平崛起論—中國重塑大國之路（廣州：廣東人民出版社，2005年），頁3-4。

的國內市場，依靠把龐大的居民儲蓄轉化為投資，依靠國民素質的提高和科技進步來解決資源和環境問題。中國和平崛起發展道路的要義就在於此。」<sup>40</sup>12月26日胡錦濤在紀念毛澤東誕辰110週年座談會上，再次強調「和平崛起」，強調「堅持走和平崛起的發展道路，堅持在和平共處五項原則的基礎上同各國友好相處，在平等互利的基礎上積極開展同各國的交流和合作，為人類和平與發展的崇高事業作出貢獻。」<sup>41</sup>隔年3月中共外長李肇星在全國人大十屆二次會議中指出：「中國和平崛起是對全世界和平與發展的最大貢獻。」<sup>42</sup>而溫家寶在同次會議中更清楚說明了「和平崛起」的要義：「第一，中國的崛起就是要充分利用世界和平的大好時機，努力發展和壯大自己。同時又以自己的發展，維護世界和平。第二，中國的崛起應把基點主要放在自己的力量上，獨立自主、自力更生，依靠廣闊的國內市場、充足的勞動力資源和雄厚的資金積累，以及改革帶來的機制創新。第三，中國的崛起離不開世界。中國必須堅持對外開放的政策，在平等互利的基礎上，同世界一切友好國家發展經貿關係。第四，中國的崛起需要很長的時間，恐怕要多少代人的努力奮鬥。第五，中國的崛起不會妨礙任何人，也不會威脅任何人。中國現在不稱霸，將來即使強大了也永遠不會稱霸。」<sup>43</sup>至此，「和平崛起」似乎已成為中國大陸對外政策的新主張。

然而「和平崛起」的論點卻隨即遭到各方質疑。首先出現的僅是語意學上的爭議，「和平崛起」被官方翻譯成Peaceful Rise以便對外宣傳，但中國學者對此意見不一，主要是因為「崛起」這個詞確實很難準確翻譯成英文，使用rise太具侵略性，但其他學者主張的Emergence或Surge又無法強調中國力量即將改變世界的重要作用。<sup>44</sup>此外，也有國內論者認為中國大陸的發展能否符合「崛起」大有疑義，或者質疑強調「和平」的結果將否危及國家統一的大業等。<sup>45</sup>

<sup>40</sup> 溫家寶，「把目光投向中國」（2003年12月12日），2009年3月23日下載，《南方網》，<http://www.southcn.com/nflr/ldjh/200405140500.htm>。

<sup>41</sup> 胡錦濤，「在紀念毛澤東誕辰110週年座談會的講話」（2003年12月26日），2009年3月23日下載，《南方網》，<http://www.southcn.com/nflr/llzhuanti/hpiq/zyyl/200405100909.htm>。

<sup>42</sup> 「中國和平崛起論的由來」（2004年4月8日），2009年3月23日下載，《國際先驅導報》，[http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2004-04/08/content\\_5540646.htm](http://big5.china.com.cn/zhuanti2005/txt/2004-04/08/content_5540646.htm)。

<sup>43</sup> 「十屆全國人大二次會議溫家寶總理記者招待會提問全文」（2004年3月15日），2009年3月23日下載，《南方網》，<http://www.southcn.com/nflr/llzhuanti/hpiq/zyyl/200405100911.htm>。

<sup>44</sup> 「中國和平崛起引發形象危機」（2006年10月26日），2009年3月23日下載，《鳳凰網》，[http://news.phoenixtv.com/opinion/200610/1026\\_23\\_24276.shtml](http://news.phoenixtv.com/opinion/200610/1026_23_24276.shtml)。

<sup>45</sup> 胡聲平，「評和平崛起與兩岸關係」（2004年10月26日），2007年3月21日下載，《和平論壇》，[http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=33333332:5&webitem\\_no=845](http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=33333332:5&webitem_no=845)。

更大的爭論則是隨著「和平崛起」為世人所熟知，來自其他國家的批評和貶抑逐漸增加。許多對中國大陸存有戒心者，覺得「崛起」的說法反而更加證明中國大陸確實不可信任。首先，中國大陸雖提出「和平崛起」，但配合「反霸權主義」的論述，無疑就是為了挑戰美國的霸權地位。<sup>46</sup>而就歷史來看，霸權的興替從未以和平方式達成，<sup>47</sup>在霸權爭奪過程中，似可預見難以避免衝突的前提下，中國大陸刻意強調和平字眼，反而讓人覺得不安。<sup>48</sup>

另一方面，雖然中國大陸強調自己仍是發展中國家，所以需要長期和平來進行國家建設，但如此說法也難免讓人覺得中國大陸的「和平崛起」論原來是自說自話，絲毫不顧其他國家的感受，只是因為中國大陸現在需要和平環境來造就自身國力的發展，所以才需要和平環境，這種以自我為中心的理論，反而產生意料外的負作用，令人反感。更何況看似溫和的和平崛起論，背後還有更複雜的隱憂：在中國大陸需要和平環境以發展經濟的時期，或許不能懷疑中共領導人談論「和平崛起」的真心誠意；可是當中國大陸一旦強大起來之後，是否真的還需要和平？特別是一旦中國大陸在崛起過程中碰到某種障礙，是否還能堅持和平的崛起過程呢？<sup>49</sup>美國前國防部長倫斯斐（Donald H. Rumsfeld）就曾公開批評：「既然並無國家對中國構成威脅，那麼人們難免會納悶，中國軍費為何還要持續增長？中國又為何還要擴大軍購規模呢？」<sup>50</sup>當然更基本的因素是周邊國家並不樂於與一個強大的霸權為鄰—尤其是歷史上曾與中國發生過紛爭或衝突的國家。<sup>51</sup>甚至還有其他質疑者則對中國大陸威權體制與社會發展失衡現象完全無法信賴，從根本上懷疑中國大陸願以和平方式發展國力的說法。<sup>52</sup>

雖然在博訊論壇提出「和平崛起」之鄭必堅後來仍多次在海內外場合解釋

<sup>46</sup> 蕭全政，「論中共的『和平崛起』」，政治科學論叢（臺北），第22期，2004年12月，頁24。

<sup>47</sup> 龐中英，「五個W和一個H：關於中國“和平崛起”的基本問題」，世界知識，2004年4月1日。

<sup>48</sup> 喬舒亞·庫珀·雷默（Joshua Cooper Ramo），「淡色中國」，沈曉雷譯，中國形象：外國學者眼裡的中國（北京社會科學文獻出版社，2006年），頁6。

<sup>49</sup> 「中國強調和平發展」（2005年12月22日），2009年3月23日下載，《美國之音》，<http://www.voanews.com/chinese/archive/2005-12/w2005-12-22-voa18.cfm>。

<sup>50</sup> USINFO (10 June 2005), download: 21, March, 2007, <http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2005/jun/10-598697.html>。

<sup>51</sup> 「哈佛學者：中國和平崛起是謊言」（2004年4月20日），2007年3月21日下載，《博訊》，<http://news.boxun.com/news/gb/china/2004/04/200404220553.shtml>。

<sup>52</sup> 陳世耀，「和平崛起的挑戰」（2004年2月18日），2009年3月23日下載，《湯本論壇》，<http://www.tangben.com/WYluntan/News/tt0720.htm>。

「和平崛起」的真諦，<sup>53</sup>但以政策觀點來說，引發疑懼和批判的政策就已難再將原意解釋清楚，甚至有媒體捕風捉影的報導「和平崛起」論引發中南海高層的互鬥。<sup>54</sup>無論真實情況為何，事實是「和平崛起」論在沒多久之後就被官方刻意淡化，而被更新的論點所取代。

2005年4月22日，胡錦濤前往雅加達參加「亞非峰會」，在講話中提及亞非國家應「推動不同文明友好相處、平等對話、發展繁榮，共同構建一個和諧世界。」這是「和諧世界」概念首次公開出現。2個多月後的7月1日，胡錦濤出訪莫斯科，「和諧世界」字詞載入《中俄關於21世紀國際秩序的聯合聲明》，被正式確認為中國大陸與外國之間共同努力的目標。同年9月15日，胡錦濤在聯合國60週年元首會議上發表題為「努力建設持久和平、共同繁榮的和諧世界」之演講，表達中國大陸渴望和平發展、願做負責任大國，並希望與各國共建和平、繁榮、和諧世界的目標。<sup>55</sup>隨後胡錦濤11月間，又分別在越南國會演講和亞太經合會工商領導人高峰會演講等場合，多次公開提倡「和諧世界」理念。<sup>56</sup>而同年底發表的《中國的和平發展道路》白皮書，在和平發展目標的具體政策中，第五項即是「建設持久和平與共同繁榮的和諧世界」，內容強調將「堅持民主平等，實現協調合作；堅持和睦互信，實現共同安全；堅持公正互利，實現共同發展；堅持包容開放，實現文明對話。」四大堅持，主張以和平、發展、合作的方式，努力與各國一道實踐建立「和諧世界」的目標。<sup>57</sup>

2006年8月，中共中央舉行外事工作會議，會議重點除討論面對新形勢下外事工作需要解決的問題外，並對爾後的外事工作作出具體決策。會議結論強調，要落實新形勢下的外事工作，關鍵是要做好以下工作：(一)堅持統籌國內國際兩個大局，(二)堅持走和平發展道路，(三)堅持互利共贏的開放戰略，(四)堅持推動建設和諧世界，(五)堅持以人為本的思想。胡錦濤並將「和諧世界」

<sup>53</sup> 鄭必堅在2005年9月的Foreign Affairs發表「中國和平崛起至大國地位」，11月又在人民日報海外版撰寫「中國共產黨在21世紀的走向」，同時在「美歐與亞太地區委員會」演說，均重申中國和平崛起無意挑戰現有國際政經秩序。參見美國之音，「中國強調和平發展」。

<sup>54</sup> 「中南海內鬥加劇 轉戰“和平崛起”」（2004年9月11日），2009年3月23日下載，《亞洲時報》，<http://news.boxun.com/news/gb/china/2004/09/200409111700.shtml>。

<sup>55</sup> 「建設和諧世界：中國外交思想的新發展」（2006年8月29日），2009年3月23日下載，《人民網》，<http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/4752460.html>。

<sup>56</sup> 鐵鐺，「構建和諧世界的政治內涵」（2006年11月7日），2009年3月23日下載，《中國選舉與治理網》，<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=97895>。

<sup>57</sup> 國務院新聞辦公室，「中國的和平發展道路白皮書」（2005年12月22日），2009年3月23日下載，《新華網》，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2005-12/22/content\\_3954937.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2005-12/22/content_3954937.htm)。

列為外事工作的重要目標。<sup>58</sup>除此之外，在近兩年來中國大陸與外國共同舉行的各項國際會議、對外訪問與相關講話及文件資料上，「和諧世界」的字詞亦頻頻出現。如2006年中國大陸主辦的三場多邊外交高峰會議－「上海合作組織峰會」、「中國－東盟建立對話關係15周年紀念峰會」和「中非合作論壇北京峰會」，均配合「和諧世界」理念加以大力宣揚。<sup>59</sup>由以上種種跡象顯示，「和諧世界」的政策地位似已告確立。甚至傳聞中共國務院已經在進行《中國和諧外交白皮書》的研究草擬工作，將更進一步落實「和諧世界」的政策理念。<sup>60</sup>

雖然「和諧世界」政策的具體內涵與相關的推展措施仍待補充，但其涵蓋面極廣，包括政治、經濟、文化、生態等各方面皆納入其關照範圍，而且在來源上明白指出係出自中國傳統文化思想，目前已經和「和平與發展」共舉，成為中共第四代領導人對外工作的基本依據。<sup>61</sup>平心而論，「和諧世界」的提法相較與「和平崛起」更為和緩，針對性也沒那麼強，國內外認同者也較多，不過還是出現一些不同的批評聲音。

對「和平崛起」或「和諧世界」持負面看法的評論有幾種。第一種批評，認為外交主導思想的提法應慎重，更要符合客觀現實，「和諧」顯然很難在當今國際現實環境中達成，因此只能當成一種願景，不能當成外交戰略手段；如果誤將願景當成現實的政策運作，極可能混淆外交目標和外交手段，不但無法落實在具體的措施、體制和機制上，也將犯下極大錯誤。第二種批評，認為中國大陸現僅在快速發展階段，而非已經崛起，因此只能稱上發展中大國而非強國，從大國到強國還有相當大的差距，貿然提出有意主導全球秩序的外交政策並不符實際，因為維護國家利益才是外交的核心，進行和諧外交也要以確保中國大陸既有的國家利益為優先才行。第三種批評，認為隨著中國大陸對外貿易規模持續擴大，各種利益衝突也會更加突出，諸如解決貿易爭端等實質議題也將成重要外交內容，不能僅強調各層面空泛的和諧，卻棄實質問題於不顧。還有第四種批評，則認為外交政策原則應保持穩定，像這樣從「和平崛起」到

<sup>58</sup> 「中央外事工作會議在京舉行 胡錦濤作重要講話」（2006年8月23日），2009年3月23日下載，《新華網》，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2006-08/23/content\\_4999294.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2006-08/23/content_4999294.htm)。

<sup>59</sup> 「三大峰會踐行“和諧世界”理念」（2006年12月28日），2009年3月23日下載，《新華網》，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-12/28/content\\_5541906.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-12/28/content_5541906.htm)。

<sup>60</sup> 「和諧外交定調，中共研擬白皮書」，中國時報（臺北），2006年12月5日，第A17版。

<sup>61</sup> 「建設和諧世界：中國外交思想的新發展」（2006年8月2日），2009年3月23日下載，《人民網》，<http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/4752460.html>。

「和諧世界」一變再變，將更容易引起其他國家對中國大陸政策用意的誤解。<sup>62</sup>

儘管如此，但「和諧世界」的政策地位並未動搖，然其提出至今為時尚短，政策內容也未完備，政策效益確實有待觀察。不過如與過往的對外政策相較，「和諧世界」論確實標示著中國大陸在國際事務的主張上，已漸從消極轉向積極，因此形容其為一次重大理論更新並不為過。就目前已知的官方文書紀錄與各方討論內容，「和諧世界」的內涵有幾點頗值注意：

- (一) 在心理上，中國大陸因為國力累積帶來的更高的自信心，已取代過往參與國際事務時的退縮猶疑心態與自信不足意識。
- (二) 在角色上，中國大陸將逐漸扮演建設性的合作者角色，而非以往一貫的反對性革命者角色。
- (三) 在方式上，中國大陸有意加強參與國際體系並主動建構國際規則，不再如同過往只能無奈被動參與國際體制和規則。
- (四) 在思想來源上，將取用更多中國傳統文化思想，沖淡過往定於一尊的馬列主義思維，並利用悠長的文化優勢來減低外來的懷疑和敵視。
- (五) 在論述層面上，中國大陸企圖將政治、經濟、文化、生態等多層面的議題整合成一整套大論述，以取代過往對單一議題的個別陳述。
- (六) 在政策目標上，將統籌國內國際兩個大局，結合「和諧社會」論，讓內政與外交上的兩大政策合而為一，互相補充，互相支持。

## 伍、「和諧社會」的政策意義與推展原因

不管中國大陸「和諧世界」政策的真正用意何在，即便其真的願意為此盡心費力，但要真正實現「和諧世界」，恐怕相當遙遠，因之現階段或可暫視為具長期目標性質的政策。當然要達成「和諧世界」，最重要的關鍵還是國內發展，因為先增加綜合國力才能持續擴大中國大陸的影響力。所以立基於國內經濟社會發展，才是進行和諧外交的根本。在這樣的前提下，中國大陸現階段最重要的對內政策—「和諧社會」，可說是「和諧世界」的重要支柱，亦是達成「和平與發展」戰略目標的另一項主要政策。

<sup>62</sup> 綜合開發研究院，「中國外交：鬥爭與和諧並重—中國和諧外交政策座談會綜述」，腦庫快參（北京），2006年第11期，總第135期（2006年5月）。

「和諧社會」政策與「和諧世界」政策可稱得上是連體的政策組合。事實上「和諧世界」的概念可能還是脫胎自「和諧社會」，因為涵蓋對內各項工作方針的「和諧社會」出現時間更早，可上溯2002年11月，中共十六大報告中提到的：「要在本世紀頭二十年，集中力量，全面建設惠及十幾億人口的更高水平小康社會，使社會更加和諧等語。」<sup>63</sup>這也是在中共歷次黨代表大會中，首次將社會的和諧當成黨的奮鬥目標之一。事實上，這個說法也從根本觀念上突破了中共過往以鬥爭解決矛盾的基本主張。

在第四代領導人主政後，對於社會和諧的關注更是有增無減。2004年9月，中共十六屆四中全會決議通過《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》，其中的第七項就是「堅持最廣泛最充分地調動一切積極因素，不斷提高構建社會主義和諧社會的能力」，決定中認為：「形成全體人民各盡其能、各得其所而又和諧相處的社會，是鞏固黨執政的社會基礎、實現黨執政的歷史任務的必然要求。要適應我國社會的深刻變化，把和諧社會建設擺在重要位置，注重激發社會活力，促進社會公平和正義，增強全社會的法律意識和誠信意識，維護社會安定團結。」<sup>64</sup>這是「和諧社會」的論點真正第一次現身。次年2月間，中共中央特別在中央黨校開辦「省部級主要領導幹部提高構建社會主義和諧社會能力專題研討班」，胡錦濤在開班式講話指出：「構建社會主義和諧社會，是我們黨從全面建設小康社會、開創中國特色社會主義事業新局面的全局出發提出的一項重大任務，適應了我國改革發展進入關鍵時期的客觀要求，體現了廣大人民群眾的根本利益和共同願望。要在推進社會主義物質文明、政治文明、精神文明發展的歷史進程中，紮紮實實做好構建社會主義和諧社會的各項工作。」<sup>65</sup>在此次講話中，胡已將「和諧社會」政策列入中共黨的現階段主要任務之一，同時「和諧社會」也立刻成為各級幹部的工作與考核重點。

2006年3月，經由全國人大通過的《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》，也將「推進社會主義和諧社會建設」列為專篇（第十篇），並分五章加以規劃說明（第三十八章、全面做好人口工作；第三十九章、提高人民生

<sup>63</sup> 「十六大現場報導」（2002年11月8日），2009年3月23日下載，《新華網》，[http://news3.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/08/content\\_622582.htm](http://news3.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/08/content_622582.htm)。

<sup>64</sup> 「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」（2004年9月19日），2009年3月23日下載，《人民網》，<http://www.people.com.cn/GB/40531/40746/2994977.html>。

<sup>65</sup> 「胡錦濤強調深刻認識構建和諧社會的重大意義」，人民日報（北京），2005年2月20日，第1版。

活水準；第四十章、提高人民健康水準；第四十一章、加強公共安全建設和第四十二章、完善社會管理體制），使「和諧社會」正式成為國家基本建設項目之一。<sup>66</sup>到了同年10月召開的中共十六屆六中全會，更進一步通過《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》（以下簡稱為《建構和諧社會決定》），將構建社會主義和諧社會當成是「建設中國特色社會主義的重大戰略任務，是對我們黨執政能力的重大考驗」。其內容則包括「一、構建社會主義和諧社會的重要性和緊迫性。二、構建社會主義和諧社會的指導思想，目標任務和原則。三、堅持協調發展，加強社會事業建設。四、加強制度建設，保障社會公平正義。五、建設和諧文化，鞏固社會和諧的思想道德基礎。六、完善社會管理，保持社會安定有序。七、激發社會活力，增進社會團結和睦。八、加強黨對構建社會主義和諧社會的領導。」<sup>67</sup>在這項決定文件中，雖以達成社會和諧為主題，但實際上則已將社會、政治、經濟、財政、法制、文化、教育和生態等各方面工作全部涵蓋，而使「和諧社會」成為第四代領導最重要的對內政策和工作指導方針。

「和諧社會」之所以出現，主要的原因當然是中國大陸內部已出現許多不和諧因素，其中有些是長久以來累積下來的發展失調，但更多是改革開放以來因發展措施不當導致的結果。依據《建構和諧社會決定》內容指出的「影響社會和諧的矛盾和問題」，就包括「城鄉、區域、經濟社會發展很不平衡；人口資源環境壓力加大；就業、社會保障、收入分配、教育、醫療、住房、安全生產、社會治安等方面關係群眾切身利益的問題比較突出；體制機制尚不完善，民主法制還不健全；一些社會成員誠信缺失、道德失範，一些領導幹部的素質、能力和作風與新形勢新任務的要求還不適應；一些領域的腐敗現象仍然比較嚴重；敵對勢力的滲透破壞活動危及國家安全和社會穩定。」<sup>68</sup>但以現階段來說，在政治層面問題外，經濟社會層面當中有幾項因素特別值得關注和討論：

（一）貧富不均：中國大陸的優勢和弱勢階層之間的財富與收入相差懸殊。從已知的統計數字來看，在城鎮居民擁有的財產中，收入最高的10%家庭財

<sup>66</sup> 「國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要」（2006年3月17日），2009年3月23日下載，《人民網》，<http://theory.people.com.cn/GB/41179/41232/4210880.html>。

<sup>67</sup> 「中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定」（2006年10月18日），2009年3月23日下載，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/4932440.html>。

<sup>68</sup> 「中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定」（2006年10月18日）。

產總額占全部城鎮居民總財產的50%，收入最低的10%家庭則只擁有城鎮居民總財產的1%。農村居民的財產普遍比城鎮居民更低，因之與高收入城鎮居民的差距還要更大。而從收入來說，全國收入最低的1/5家庭僅佔全國總收入的4.27%，但收入最高的1/5家庭則佔全國總收入的50.13%。<sup>69</sup>如從基尼系數（Gini coefficient）來作比較，中國大陸的基尼系數在1995年為0.437，2004年時已達0.46，早超過聯合國定義的0.4警戒線，收入分配不公、貧富差距情況相當嚴重。<sup>70</sup>

（二）地區發展失衡：因發展次序不同，造成中國大陸東中西部差距擴大，以現階段來說似已造成四級地區的發展差異—第一級是上海、北京兩大都會，占全國人口2.5%，發展最速；第二級是天津、浙江、廣東、福建、江蘇等沿海省市，人口占全國20.1%，發展次之；第三級是山東、河北、遼寧、黑龍江、吉林、湖北、海南等省分，人口為全國25.5%，發展再次之；最低一級為其他的中西部地區，人口達全國51.9%，發展卻最遲緩。<sup>71</sup>另按2004年統計，西部12省區市之人均收入僅為全國人均收入之85%，但北京與上海則分別達全國平均數之169%和183%，顯見地區發展差距之大，已成隱憂。<sup>72</sup>

（三）城鄉結構二極化：在城市化比率方面，中國大陸在2004年時為41.8%，低於全球平均水準近10%；<sup>73</sup>但從同年居民收入統計來看，城鎮居民人均可支配收入為人民幣9,422元，農村居民的人均純收入則僅2,936元，差距達3.21倍。與1978年的2.47倍相較更為擴大。<sup>74</sup>且農村居民在就業、就學、消費、健康保障與生活品質等方面，長久以來均遠不如城鎮居民，造成國民差別待遇，呈現城鄉兩極發展的現象，必須及早統籌解決。

（四）環境污染與資源破壞：在中國大陸經濟快速發展的過程中，已付出巨大的環境和資源代價，包括沙漠化、耕地流失、森林銳減、物種滅絕、河川污

<sup>69</sup> 周振國、梁世和，構建社會主義和諧社會的基本理論研究（石家莊：河北人民出版社，2006年），頁215。

<sup>70</sup> 謝舜主編，和諧社會：理論與經驗（北京：社會科學文獻出版社，2006年），頁3。

<sup>71</sup> 周振國、梁世和，構建社會主義和諧社會的基本理論研究，頁221；展望與探索雜誌社編，中國大陸綜覽（臺北：法務部調查局展望與探索雜誌社，2008年），頁22。

<sup>72</sup> 「中國統計年鑑2005」（數據版）（2006年1月15日），2009年3月23日下載，《國家統計局》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2005/indexch.htm>。

<sup>73</sup> 陸學藝，「構建和諧社會與社會結構調整」，韓雪選編，從多元到和諧—和諧社會的構建（北京：中央編譯出版社，2006年），頁10。

<sup>74</sup> 「中國統計年鑑2005」（數據版）（2006年1月15日），2009年3月23日下載，《國家統計局》，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2005/indexch.htm>。

染、城市缺水和空氣污染等。據估計，中國大陸沙漠化的國土面積已達174.3萬平方公里，每年還以3,436平方公里的速度持續擴展。水資源方面，中國大陸人均水資源僅及全球平均水準的1/5，然其中七大江河水系中的劣質水源高達41%，而遭污染的城市河段更超過90%。<sup>75</sup>其他諸如能源使用效率低落及高耗能高污染工業等情況亦普遍存在，加深了對環境和生態的危害，如不改善，將危及未來的發展。

除此之外，包括近年來層出不窮的民族衝突、勞資爭議等事件，以及間歇性出現的地震、洪水、旱災等自然災害，都在在加深了社會穩定的不確定性。

對中國大陸來說，許多影響社會和諧的嚴重矛盾的確已經存在多時，但是真正的重點是將要以何種態度來面對和解決這些矛盾。按《建構和諧社會決定》的論點，雖然依舊認為「任何社會都不可能沒有矛盾，人類社會總是在矛盾運動中發展進步的。構建社會主義和諧社會是一個不斷化解社會矛盾的持續過程。」但在做法上，應該「更加積極主動地正視矛盾、化解矛盾，最大限度地增加和諧因素，最大限度地減少不和諧因素。」<sup>76</sup>易言之，種種社會矛盾在本質上已脫離過去動輒簡化為「敵我矛盾」的粗糙手法，而被轉視為「人民內部矛盾」，也就是僅為利益關係變化所帶來的「利益矛盾」，因此即使複雜，卻是「非對抗性的矛盾」，所以可用利益協調、統籌兼顧的辦法來解決。<sup>77</sup>此種以平和方式處理矛盾的態度，如與毛澤東時期強調「鬥爭與對抗」的思維與手段互相比較，幾乎有天壤之別。亦似可看出「和平與發展」戰略觀對中共第四代領導的影響，已形成實質的關鍵性變化。

其次，「和諧社會」政策並非單獨存在，而是與「和諧世界」政策緊密聯繫，「和諧社會」主要針對國內問題，「和諧世界」則處理中國大陸與世界其他國家間的關係。<sup>78</sup>之所以強調「和諧」，是因為中共黨政高層體會到現階段是中國大陸發展的關鍵期，如果沒有和平的國內外環境，政經發展受到遲滯，

<sup>75</sup> 呂建中、陳雪平，和諧社會主義—通向共產主義的科學路徑（北京：經濟科學出版社，2006年），頁215。

<sup>76</sup> 「中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定」（2006年10月18日），2009年3月23日下載，《人民網》，<http://politics.people.com.cn/GB/1026/4932440.html>。

<sup>77</sup> 中共中央黨校，建構社會主義和諧社會若干重大問題學習問答（北京：中共中央黨校出版社，2006年），頁24。

<sup>78</sup> 「和諧世界：新思維，大思路—學者對話錄」（2007年1月8日），2009年3月23日下載，《學習時報》，[http://big5.china.com.cn/xsxb/txt/2007-01/08/content\\_7622998.htm](http://big5.china.com.cn/xsxb/txt/2007-01/08/content_7622998.htm)。

中國的興盛也就難以達成。換句話說，自改革開放以來，在中國大陸不斷融入國際社會的過程中，已逐漸接受現有的世界體制和價值標準。當中國大陸對外接觸越多，就越瞭解其與強國的差距有多大，也越能體會與其他國家利益交關的道理，所以抱持仇恨敵視心態無濟於事，只有因勢利導融入國際社會體制，才能借重舉世之力發達國內經濟，壯盛國力，也才有機會更進一步改造國際規則，從國際體制上形成有利於己的局面，以造就強大興盛的主客觀條件。

另一個重點，則是「和諧」思想的根源係來自中華傳統文化，與傾向革命鬥爭的共產主義、社會主義思潮關連性極低，甚至多所抵觸。<sup>79</sup>事實上自第三代領導主政以來，中共已逐漸重視傳統文化思想的優越性，如江澤民「三個代表」中主張的「代表中國先進文化的前進方向」即是顯例。這種做法雖尚難單純視為對中華傳統文化的復歸，但無論如何，中共在近二十餘年來從對內與對外發展經驗中，似已體會出中華文化及思想傳統在世界文明史上確實有無可取代的地位，因此多利用傳統文化思想的優勢與國際接軌，無疑是最簡便有利、而且也是最能降低外界疑懼的方式。

## 陸、結 論

「和平與發展」係中國大陸自改革開放以來在戰略觀上的一大轉變，中共之所以從建政以來長期抱持的「鬥爭與對抗」觀轉向「和平與發展」觀，依據溫家寶親自撰寫的〈關於社會主義初級階段的歷史任務和我國對外政策的幾個問題〉中的說法：「是由中國國情決定的，是由中國文化傳統決定的，是由中國適應世界發展潮流決定的，歸根到底，是由中國共產黨領導的社會主義國家的性質決定的，由中國實現社會主義現代化的目標決定的。」<sup>80</sup>不過具體而言，其主要原因仍與決策階層對國家所處的環境條件之認知不同，導致思維邏輯發生轉化有關。這些環境條件則來自包括國際政治情勢，國內政經時勢，意識形態思想觀念，以及領導人主觀理解等多方面的影響。

而「和平與發展」觀落實在具體的政策上，就是對外的「和諧世界」與對內的「和諧社會」兩項政策，此二項政策緊密聯繫，分別針對國內發展與國際

<sup>79</sup> 蕭全政，「論中共的『和平崛起』」，頁23，25。

<sup>80</sup> 溫家寶，「關於社會主義初級階段的歷史任務和我國對外政策的幾個問題」（2007年2月26日）。

關係提出各項施政措施並要求落實執行。同時在手段上，通過「和平與發展」觀的引領，無論在言語或行為上，中共都已揚棄動輒利用鬥爭對抗方式處理矛盾的粗糙方法，改採源自中華傳統文化的和諧觀點，正視矛盾、化解矛盾，以期達到利益協調的結果。

無論是「和平與發展」觀或「和諧世界」及「和諧社會」政策，按照中共自己的看法「是中國國情的必然選擇，是中國歷史文化傳統的必然選擇，也是基於當今世界發展潮流的必然選擇」。<sup>81</sup>但更深一層的探討，就是認為「歷史上大的發展機遇不多。機遇難得，稍縱即逝，有了就要牢牢抓住。」<sup>82</sup>雖然自改革開放以來，中國大陸經濟持續快速增長，國力遽增，但畢竟要成為世界性大國還有相當遙遠的距離，如何在和平的國際環境中抓住機會，努力發展，順勢崛起，將是中國大陸未來最重要的課題。溫家寶之所以再三強調「發展是硬道理，不僅是解決國內一切問題的基礎，也是增強我國外交實力的基礎。」<sup>83</sup>就是這個原因。

如以前述之影響環境條件認知的四項因素來看，中國大陸第四代領導面對的國際政治情勢與國內政經時勢，目前都已朝向正面發展，意識形態教條主義的空間也遭到現實需要及傳統文化的雙重擠壓，而領導人在高速發展國力的自信心驅使下，對於國際局勢的主觀判斷也傾向樂觀，因此「和平與發展」戰略觀的延續似可期待。當然，在「和平與發展」觀的引領下，中國大陸企圖整合對內對外政策，提出一套涵蓋政治、經濟、社會、文化、生態等層面的全面性大戰略，逐步達成大國崛起的長遠目標，或許才是提出「和諧世界」與「和諧社會」雙重政策的主要目的。

<sup>81</sup> 國務院新聞辦公室，「中國的和平發展道路白皮書」（2005年12月22日），2009年3月23日下載，《新華網》，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2005-12/22/content\\_3954937.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2005-12/22/content_3954937.htm)。

<sup>82</sup> 溫家寶，「關於社會主義初級階段的歷史任務和我國對外政策的幾個問題」。

<sup>83</sup> 溫家寶，「關於社會主義初級階段的歷史任務和我國對外政策的幾個問題」。

# 2008大陸鐵路公路 交通建設與實業計畫之比較

A Comparative Study on the China Railway &  
Road Transport Construction in 2008 and the International  
Development of China by Dr. Sun Yat-Sen

朱言明 (Chu, Yen-Ming)

明新科技大學教授

## 摘 要

1979年起，大陸推動對內經濟改革與對外經濟開放，1981年大陸對外報導：謂在西南已建成6條鐵路幹線，大大的超過了孫中山先生實業計畫的設想；另外孫中山先生關於西北鐵路的設想，中共也已實現。1991年大陸出版的書有謂：孫中山先生開創的革命事業和未竟的治國理想，由中國人民在共產黨的領導下，繼往開來，並加以完成和發展了。

當時言之，確有誇大之處，也可視為是中共對海外華人的統戰。然而時至2008年，若縮小範圍，將大陸的鐵路、公路、水運...等交通建設與實業計畫加以比較後發現：鐵路建設稍有差距，公路建設大大超過，水運建設已具規模，值得一提者：當時時空背景下，未克提及的民航建設、管道建設，今日也有相當成就。

誠如孫中山先生指出，實業計畫(國際共同發展中國實業)果能實現，則大而世界，小而中國，無不受其利益。。

關鍵詞：實業計畫、改革開放、鐵路建設、公路建設。

## 壹、前言

孫中山先生勉勵國人，要做大事，不要做大官。他在推翻滿清，建立民國，雖被擁戴出任大總統，但在民國元年4月1日，毅然決然辭去該職，以其旅居美、歐之經驗，深知欲國強民富，必須加強交通運輸之建設，遂以推廣與修築鐵路、公路來振興中華為其奮鬥目標。

民國元年6月25日，孫中山先生在上海接受民立報記者訪談時即指出：「交通為實業之母，鐵道又為交通之母。國家之貧富，可以鐵道的多寡定之；地方的苦樂，可以鐵道的遠近計之。」<sup>1</sup>民國元年9月14日，在北京迎賓館報界招待會演講《修築全國鐵路乃中華民族存亡之大問題》，強調「若推翻此事，即無異推翻民國立國之根本。」<sup>2</sup>

文革期間，鄧小平在第二度復出時，工業交通系統一片破敗，經濟不振，如何振衰起蔽？1975年3月5日，他在中共省、市、自治區委員會主管工業的書記會議上談到《全黨講大局，把國民經濟搞上去》，直言指出：「怎樣才能把經濟搞上去？分析的結果，當前的薄弱環節是鐵路，鐵路運輸的問題不解決，生產部署統統打亂，整個計畫都會落空，所以中央下決心要解決這個問題。」<sup>3</sup>

俟鄧小平第三度復出，推動對內經濟改革，對外經濟開放，同時全力發展交通建設，尤以鐵、公路為最。交通建設與改革開放兩者之間存在著相輔相成的效果。

## 貳、實業計畫所規劃的鐵、公路交通建設，並非一成不變

外在的客觀環境，可以影響、決定、改變一個人內心的主觀意志、精神、思維。

孫中山先生14歲追隨其母親楊太夫人赴檀香山探望其兄孫德彰（孫中山先生之家譜名字是孫德明），而後就讀意奧蘭尼書院（Iolani School），這對他一生的影響至深且鉅。是以他說：「始見輪舟之奇、滄海之闊，自是有慕西學之

<sup>1</sup> 國父全集（台北：近代中國出版社，民國78年11月24日），第2冊，頁460。

<sup>2</sup> 國父全集，第3冊，頁78-85。

<sup>3</sup> 鄧小平文選，第2卷（北京：人民出版社，1994年10月第2版），頁5。

心，窮天地之想。」讓他在生命中得到新的啟發，在思想上則開拓新的境界。<sup>4</sup> 俟奔走革命後，流亡海外期間，駐足美國本土與歐洲大陸，當時的歐美，物阜民康，絕非中國所可比擬，重要原因之一即是交通發達。

以美國為例：第一條鐵路是1830年5月24日建成通車，從1850年到1910年的60年間，美國總共修築鐵路37萬多公里。1916年，美國鐵路營運里程將近41萬公里，達到歷史的高峰，帶動經濟的發展。二次大戰後，因其他交通運輸方式迅速發展，致不少鐵路被拆除或封閉，鐵路運輸路線縮短剩26萬多公里，<sup>5</sup> 仍是全球第一。

孫中山先生民國元年9月27日，在濟南歡迎會上演講《鐵道事業發達則國家之活動自由》時沉痛指出：「今日之中國，麻木不仁之中國也，其受病之深，即由於交通不便，如由山東至新疆路程，須5、6個月，較西人環遊地球，尤為遲滯。此種弊病，於政治、軍事、礦產、商工事業，均多窒礙，即於國家之活動，不甚便矣！人不活動，則為廢人，國不活動，則為廢國。比利時之土地，不足當我國一省，而其在國際上的地位，較我國尚高一等，以其鐵道事業發達，而國家之活動自由也。我國地大物博，若能於最速之時間內，造成20萬里（即10萬公里）之鐵路，何患不為地球第一等國？」<sup>6</sup>

在此前後，共有20餘次，或為演講，或發表論著，或接受訪問，或與有關人士談話，在茲念茲強調「吾有求於一般國民之注意者，先當知振興實業，當先以交通為重要；計劃交通，當先以鐵道為重要。」<sup>7</sup>「鐵道以外，尚有要緊的事，並且辦法也稍為容易一點，這是什麼呢？就是要想法造道路（即公路）。道路的辦法既容易，而且最有利於國家，最有利於社會。……造鐵路的費用很大，沒有造道路的便宜而容易。」<sup>8</sup>又云：「自動車（即汽車）與火車較，則自動車之速力，優於火車遠甚。余昔遊倫敦，僅一處有自動車……今則到處皆有，且可以自動車之多寡，卜其文明之程度。吾國若能趕造鐵路，並整理道路，則相離較近之地，可使自動車以代火車，往來尤為迅速。」<sup>9</sup>

<sup>4</sup> 國父年譜（台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會，民國74年11月12日第3次增訂），上冊，頁24-25。

<sup>5</sup> 記者蕭敬，「美國的鐵路從夕陽產業走向復興」（2006年7月17日在華盛頓報導），2008年3月24日下載，<http://usinfo.org/VOA-Chinese/RailRoad.htm>。

<sup>6</sup> 國父全集，第3冊，頁94。

<sup>7</sup> 國父全集，第3冊，頁461。

<sup>8</sup> 國父全集，第3冊，頁119。

<sup>9</sup> 國父全集，第3冊，頁171-172。

民國肇造，並未出現歷代開國初期或如盛世之時新的氣象，先有討袁，繼有護法戰爭，直至民國7年6月以後，孫中山先生取道台北、日本，於26日抵上海，潛心從事著述，啟發國人知識，<sup>10</sup>希望改造人心、建設國家，先後完成《國際共同發展中國實業計畫》、《孫文學說》、《地方自治開始實行法》……等著作。

《實業計畫》原名The International Development of China，又名經濟建設計畫，共六大計畫，33部分。其中第四計畫是建立全國鐵路系統，又分成六個部分：<sup>11</sup>

第一部分：中央鐵路系統，24線，1萬6,600英里。

第二部分：東南鐵路系統，13線，約9,000英里。

第三部分：東北鐵路系統，20線，約9,000英里。

第四部分：擴張西北鐵路系統，18線，約1萬6,000英里。

第五部分：高原鐵路系統，16線，1萬1,000英里。

第六部分：創立機關車、客貨車製造廠。

上述路線約共長6萬2,000英里；另第一計畫中，建一條起自北方大港，迄於大陸西北端的鐵路，將來即成為聯結歐亞兩洲的大陸橋；第三計畫，建西南鐵路系統；兩者加起來長約1萬4,000英里；合計約7萬6,000英里。除此之外，多數幹線，當舖雙軌（複線），故合數計畫路線計之，至少當有10萬英里。碎石子路（公路）當舖100萬英里。

由於外蒙古已於民國35年元月，脫離中華民國獨立，原先在其境內設計有7,000英里長的鐵路應予扣除。復次，有大陸人士認為：「孫中山提出在人煙稀少，氣候惡劣的青康藏高原上修築有10多條（筆者註：16條）鐵路組成的龐大高原鐵路系統，是否有此必要？」<sup>12</sup>事實上，孫中山先生在《實業計畫》序言中已指出：「此書為實業計畫之大方針，為國家經濟之大政策而已。至其實施的細密計畫，必當再進一度專門名家之調查，科學實驗之審定，乃可從事。故所舉之計畫，當有種種之變更改良，讀者幸勿以此書為一成不易之論，庶乎

<sup>10</sup> 國父年譜，下冊，頁816-818。

<sup>11</sup> 國父全集，第1冊，頁427、430、434-435、463、474-475、478、489-522。

<sup>12</sup> 楊雲、吳家振……等編寫，中外近代歷史上的改革（北京：中共中央黨校出版社，1991年3月），頁292。

可。」<sup>13</sup>若再將此一部分1萬1,000英里扣除，則仍應建（7萬6,000英里－7,000英里－1萬1,000英里）5萬8,000英里，約等於9萬2,800公里長的鐵路。再依前述比例，扣除外蒙古與青康藏高原上的公路（筆者註：青康藏高原上已建成多條公路），則約應建（100萬英里×5萬8,000英里/7萬6,000英里）76萬3,000英里，即等於122萬800公里長的公路。

### 參、今日大陸的鐵、公路建設

所謂運輸量是指運輸部門在一定時期內運送旅客和貨物的數量，以運量和周轉量表示。運量是運輸部門實際運送的旅客人數和貨物噸數，分為客運量和貨運量。周轉量是全面反映運量和運輸距離的運輸生產產量指標，分旅客周轉量、貨物周轉量。旅客周轉量是一定期限內，運輸部門實際運送的旅客人數和其運輸距離的乘積。貨物周轉量是一定期限內運輸部門實際運送的貨物噸數和其運輸距離的乘積。<sup>14</sup>

以2006年的運輸量為例：<sup>15</sup>

就客運量而言，鐵路占6.21%，公路占91.91%，水運只占1.09%，民航更微不足道，僅占0.79%。就貨運量而言，鐵路占14.14%，公路占71.96%，水運占12.20%，民航占0.02%，管道占1.68%。

就旅客周轉量而言，鐵路占34.50%，公路占52.77%，水運占0.38%，民航占12.35%。就貨物周轉量而言，鐵路占24.68%，公路占10.97%，水運占62.37%，民航占0.11%，管道占1.87%。

再就客運量而言，鐵、公路占客運總量的98.12%。

再就貨運量而言，鐵、公路占貨運總量的86.10%。

再就旅客周轉量而言，鐵、公路占旅客周轉總量的87.27%。

再就貨物周轉量而言，鐵、公路占貨物周轉總量的35.05%。

<sup>13</sup> 國父全集，第1冊，頁423。孫中山先生另在英文本實業計畫序文中亦指出：「余之所為計畫，材料單薄，不足為具體之根據，不過就鄙見所及，貢其粗疏之大略而已，增損益而變更之，非待專門家加以科學之考察與實測，不可遽臻實用也」，國父全集，第1冊，頁424。

<sup>14</sup> 2008年4月28日下載，《互動百科》，<http://www.hoodong.com/wiki/%E8%BF%90%E8%BE%93%E9%87%8F>。

<sup>15</sup> 2007中國統計年鑑（北京：中國統計出版社，2007年9月），頁620、623、624、627、628、629；2008中國統計年鑑（北京：中國統計出版社，2008年9月），頁604。



2007年的運輸量中，客、貨運量，客、貨周轉量，各種運輸所占的比例與2006年相較，仍不相上下。

可知鐵、公路運輸是大陸最重要的交通大動脈，關係著經濟的發展，致中共建政之後，對鐵、公路的建設不遺餘力，這是重要的基礎建設。

## 一、鐵路建設

1949年中共建政時，鐵路營業里程為2.18萬公里，改革開放前夕的1978年為5.17萬公里，至2007年底時達到7.80萬公里。<sup>16</sup>由1949年至2007年共增建了5.62萬公里。當然鐵路建設還包括多種項目，用以提升運輸路線的品質，至2007年底時，電氣化里程達2.40萬公里，複線里程達2.58萬公里，自動閉塞里程達2.65萬公里。<sup>17</sup>

時至今日：

(一) 距離實業計畫的9.28萬公里，仍差1.48萬公里，約至2020年能夠全面達成，至於運輸質量，則實業計畫並未論及。

鐵路總長度名列全球第三（僅次於美國與俄羅斯），電氣化里程則名列全球第二（僅次於俄羅斯的4.45萬公里，排名第三的是德國有2.11萬公里），鐵路電氣化率達27%，卻承擔全路43%的貨運量。<sup>18</sup>故為加大運量，就必須朝電氣化發展。

(二) 鐵路營業里程占世界鐵路總營業里程的6%，卻完成了世界鐵路25%的工作量，是世界鐵路運輸量最大的國家之一。<sup>19</sup>

(三) 客運量、貨運量，換算周轉量、行車密度，均居世界第一。<sup>20</sup>

## 二、公路建設

1949年中共建政時，公路里程為8.07萬公里，改革開放前夕的1978年為89.02萬公里，2004年底時為187.07萬公里，2005年起將村道正式納入公路里程統計，致總里程達到334.52萬公里，至2007年底時總里程為358.37萬公里。<sup>21</sup>大

<sup>16</sup> 2008中國交通年鑑（北京：中國交通年鑑社，2008年10月），頁615；2008中國統計年鑑，頁605。

<sup>17</sup> 2008中國統計年鑑，頁614。

<sup>18</sup> 「我國電氣化里程突破24,000公里居世界第二」，2008年3月24日下載，《人民網》，<http://news.people.com.cn/BIG5/71648/71653/4867615.html>。

<sup>19</sup> 「2007中國簡況」，2008年3月24日下載，《中國網》，[http://big5china.com.cn/aboutchina/zhuanti/2007zgjk/2007-11/13/content\\_9217864.htm](http://big5china.com.cn/aboutchina/zhuanti/2007zgjk/2007-11/13/content_9217864.htm)。

<sup>20</sup> 「精彩中國」，2008年4月28日下載，《新華網》，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2007-10/04/content\\_6830639.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2007-10/04/content_6830639.htm)。所謂換算周轉量是指全部的貨物周轉量和旅客周轉量的總和。

<sup>21</sup> 2008中國交通年鑑，頁615；2008中國統計年鑑，頁606。

大的超過了孫中山先生實業計畫的設想。

在1987年之前，大陸未有任何高速公路，1988年首建，2000年起發展異常迅速，至2007年底線路長度達到5.39萬公里，<sup>22</sup>名列全球第二，這是孫中山先生生前始料未及的。

中共國務院在2005年初審議通過《國家高速公路網規劃》，在形成一個「首都連接省會、省會彼此相通、連接主要城市、覆蓋重要縣市」的國家高速公路網路，總規模大約為8.5萬公里，包括七條首都放射線，即：北京－上海、北京－台北、北京－港澳、北京－昆明、北京－拉薩、北京－烏魯木齊、北京－哈爾濱。<sup>23</sup>

2007年底建成了總長度3.5萬公里的「五縱七橫」的12條國道主幹線系統，使北京、上海與所有直轄市、省會、自治區首府等大城市將由以高速公路為主的高等級公路相通，並使貫通和連接的城市總數超過200個。<sup>24</sup>

加強鐵、公路等交通建設，在政治上、軍事上、經濟上都有其一定的作用。就經濟上而言，可以調配供需，互通有無，更可以開發資源，富國裕民。一個國家或地區，其交通建設的網路愈密，該處的經濟就愈發展。

## 肆、今日大陸的機車（火車頭）車輛工業與汽車工業

### 一、機車（火車頭）車輛工業

機車通稱火車頭，有蒸汽機車、內燃機車、電力機車等三種，1952年中共曾自製蒸汽機車，馬力小，行駛速度慢，最高時速僅80公里。1956年大連機車車輛工廠設計試製更大馬力的蒸汽機車，前後由6個工廠（大同、瀋陽、長春、唐山、牡丹江、大連）參與製造。由1956年起至1998年停止製造為止，共生產蒸汽機車約1萬台，2000年時除工礦、企業及個別站段仍使用少量蒸汽機車作為站內、廠內調車外，在鐵路基本上已停止運用。<sup>25</sup>

<sup>22</sup> 2008中國統計年鑑，頁606。

<sup>23</sup> 「2007中國簡況」，2008年3月24日下載，《中國網》，[http://big5.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/2007zgjkw/2007-11/13/content\\_9217957.htm](http://big5.china.com.cn/aboutchina/zhuanti/2007zgjkw/2007-11/13/content_9217957.htm)。

<sup>24</sup> 「2007中國簡況」，2008年3月24日下載，《中國網》。

<sup>25</sup> 王宏楷，「談談火車頭」，2008年4月21日下載，《中國鐵路》，<http://www.chineserailways.com/html/200712/20071213172617.html>。

在推動機車柴油化與電氣化的目標下，中國大陸試製與生產內燃機車與電力機車。

內燃機車的研發由1958年開始，製造廠有大連工廠、四方工廠、戚墅堰工廠、二七工廠，由1964年開始量產，至2000年時內燃機車之數量已達1萬900台。<sup>26</sup>至2007年底時內燃機車之數量為1萬2,111台，<sup>27</sup>占鐵路機車總量（內燃機車、電力機車、蒸汽機車）1萬8,306台的66.2%，<sup>28</sup>仍是鐵路機車的主要動力。

電力機車的研發亦是由1958年開始，製造廠主要是株洲電力機車工廠。另外還向法國、日本、歐洲、蘇聯（未解體前）進口四種功率較大的電力機車。<sup>29</sup>

至2007年底時，電力機車共有6,071台，<sup>30</sup>占鐵路機車總量1萬8,306台的33.2%。蒸汽機車只剩124台。

在2000年時，機車車輛工業管理體制發生了歷史性的變革，壟斷的局面有所改變，鐵路機車車輛工業總公司與鐵道部脫鉤，分立重組為兩大集團公司。<sup>31</sup>

#### （一）中國南方機車車輛工業集團公司

簡稱中國南車集團公司，是2000年9月組建成立的國有獨資大型集團公司，隸屬國務院國有資產管理委員會管理，下轄25個全資和控股企業，包括機車車輛製造廠9個、機車車輛修理廠8個、配件生產廠3個、2個研究所轉制的科技型企業、2個工貿公司和1個上市公司，分布在10個省、直轄市，總部設在北京。公司主營鐵路、廠礦、港口用機車車輛、城市輕軌車輛、地下鐵道車輛、鐵路運輸專用設備及各類機電、環保設備的設計、製造、修理、銷售、租賃等。<sup>32</sup>

#### （二）中國北方機車車輛工業集團公司

簡稱中國北車集團公司，與前述的南車集團公司分開後，由合作走向競爭，下轄18個全資子公司（工廠）、4個參股研究所和2個參股子公司，營業項目與南車集團公司大致相同。<sup>33</sup>

<sup>26</sup> 王宏楷，「談談火車頭」，2008年4月21日下載，《中國鐵路》。

<sup>27</sup> 2008中國統計年鑑，頁614。

<sup>28</sup> 2008中國統計年鑑，頁614。

<sup>29</sup> 王宏楷，「談談火車頭」，2008年4月21日下載，《中國鐵路》。

<sup>30</sup> 2008中國統計年鑑，頁614。

<sup>31</sup> 「鐵路機車車輛行業發展情況分析」，2008年4月29日下載，《中國行業研究報告網》，[http://www.chinahyyj.com/news/r\\_20070307082422910869.html](http://www.chinahyyj.com/news/r_20070307082422910869.html)。

<sup>32</sup> 2008年5月1日下載，《中國南方機車車輛工業集團公司》，<http://www.railjob.com.cn/news/html/2004/02/20040214143031-1.htm>。

<sup>33</sup> 2008年5月1日下載，《中國北方機車車輛工業集團公司》，<http://www.vertinfo.com/railwayonline/companydetail.asp?cid=1309>。

1985年時，國家營業鐵路的客車（包括軟臥車、硬臥車、軟座車、硬座車、軟硬座車、餐車、行李郵政車、公務車）擁有量為2萬872輛，2007年底已達4萬2,471輛。1985年時，國家營業鐵路的貨車（包括棚車、敞車、平車、罐車、保溫車、毒品車）擁有量為30萬886輛，2007年底時則達到57萬1,078輛。<sup>34</sup>

## 二、汽車工業

長春第一汽車製造廠是1953年引進前蘇聯的汽車製造技術，在蘇聯的幫助下，建立的第一家大規模的中型汽車製造廠，1956年生產中共第一輛自己製造的汽車。1987年批准第一汽車製造廠為全國三大轎車生產基地之一。<sup>35</sup>亦是全國三大汽車製造商之一。另兩個如下：

上海汽車工業（集團）總公司，1958年成立，原名上海市動力機械製造公司，試製成功第一輛轎車，後來多次更名，1995年9月上海汽車工業（集團）總公司成立。<sup>36</sup>

湖北省十堰市第二汽車製造廠是1969年文革時期建造的，九十年代改名為東風汽車公司。<sup>37</sup>

除此之外，另外13家較為重要的汽車生產廠商為：哈飛汽車、奇瑞汽車、吉利汽車、長安汽車、長城汽車、東南汽車、昌河汽車、華晨汽車、江鈴汽車、四川汽車製造廠、四川一汽豐田汽車有限公司、南京汽車集團有限公司、廣州本田汽車有限公司。<sup>38</sup>

在2000年之前，大陸的汽車工業發展比較緩慢，此後由於經濟的持續成長，內需增加，帶動汽車工業的快速發展。大陸官方認為中國汽車市場的特點是：內需總量、汽車產量、出口量、整車進口量都高速增長。又指出：中國的汽車產量2004年達到507萬輛，預計2010年達到960萬至1,000萬輛，2020年達到1,400萬至1,500萬輛，並成為世界第一汽車消費大國和生產國。<sup>39</sup>甚至提早至

<sup>34</sup> 2008中國統計年鑑，頁615。

<sup>35</sup> 2009年3月26日下載，《中國長春第一汽車製造廠》，[http://www.cvs\\_expo.com/html/zhanhuijigou/qiyezhanshi/20070820/514.html](http://www.cvs_expo.com/html/zhanhuijigou/qiyezhanshi/20070820/514.html)。

<sup>36</sup> 「上海汽車工業（集團）總公司」，2009年3月26日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%8A%E6%B7%E6%B1%BD%E8%BD%A6%E5%B7%A5%E4%...>。

<sup>37</sup> 2009年3月26日下載，《第二汽車製造廠》，<http://gaige.rednet.cn/c/2008/04/15/1484945.htm>。

<sup>38</sup> 「中國汽車生產廠商」，2009年3月26日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B1%BD%E8%BD%A6%E7%94%9F%E4%BA%A7%E5%8E.%82%E5%>。

<sup>39</sup> 「王銘義北京報導」（2008年2月10日），2008年3月24日下載，《中時電子報》，<http://news.yam.com/Chinatimes/china/200802/20080210155165.html>。

2010年即可成為世界第一汽車生產國。<sup>40</sup>

## 伍、建設成就

一、工程最為艱鉅的青藏鐵路建成通車營運，實現各省、市、自治區通鐵路的願望。

由孫中山，經毛澤東、鄧小平……幾代人，均在青康藏高原上建築鐵路。1950年代，中共即喊出「各省、市、自治區通鐵路」，作為鐵路建設的目標之一。

1958年7月，大陸動工興建蘭青鐵路（甘肅的蘭州—青海的西寧，全長216公里），1959年9月建成。文革後期，1973年，毛澤東與來訪的尼泊爾國王比蘭德拉會晤時談到「青藏鐵路修不通，我睡不著覺。」<sup>41</sup>然而時值文化大革命時期，此一浩劫已使國民經濟到了崩潰的邊緣，修建這一工程國力無法承受。加上三大世界性技術難題難以解決，鐵道部和鐵道兵聯合向中央建議青藏線停建。<sup>42</sup>

文革結束，中共當局決定修建青藏鐵路（西寧—西藏的拉薩，全長1,956公里），1979年青藏鐵路第一期工程由西寧至格爾木段的814公里鋪軌完成，1984年通車營運；2001年6月，第二期工程由格爾木至拉薩段的1,142公里動工興建，工程至為艱鉅，面臨世人公認的三大難題：多年凍土層的施工技術問題，高山缺氧施工者生命安全問題，如何維護環保與野生動物之保育問題。

2006年7月1日，青藏鐵路正式通車營運，由北京可直達拉薩，這是繼長江三峽建壩（1994年12月動工興建，全長2,309公尺，2006年5月澆築完畢）後，又一令人刮目相看的工程。

二、公路建設超過孫中山先生實業計畫的構想，在大陸的交通運輸中擔負重要任務，對經濟的發展與成長，起了促進作用。

<sup>40</sup> 「2010年中國成世界第一大汽車生產國」（北京2008年2月9日電），2008年3月24日下載，《中評社》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1005/6/5/3/100565318.html?coluid=45&kindid=O&do...>。

<sup>41</sup> 「青藏鐵路全線鋪軌完成，破解系列世界難題」，2005年10月15日，《新華網》，2009年3月26日下載，<http://www.china.com.cn/chinese/sy/999124.htm>。

<sup>42</sup> 「青藏鐵路全線鋪軌完成，破解系列世界難題」，2005年10月15日，《新華網》，2009年3月26日下載，<http://www.china.com.cn/chinese/sy/999124.htm>。

孫中山先生在當時的時空背景下，其所設計的實業計畫，規劃建築的公路雖長達100萬英里（160萬公里），但只是「碎石子路」而已。

緣於汽車問世之前，路面大多利用石塊、石板、卵石或木塊鋪成，19世紀初，蘇格蘭人用碎石鋪築路面獲得成功，1859年美國人E.W.布萊克試製成碎石機，1860年至1867年，法國和英國先後研製成功蒸汽壓路機，這些技術的進步，使碎石路面在一些西方國家得到很大的發展；但20世紀之後，隨著汽車和築路機械工業的發展，高級的瀝青路面和水泥混凝土路面迅速發展起來。<sup>43</sup>

2007年底時，公路里程達到358萬3,715公里（內含等級路253萬5,383公里，等外路104萬8,332公里），等級路（含高速公路5萬3,913公里）的里程即已大大超過實業計畫的目標。<sup>44</sup>2006年底的鐵路、公路、水運、民航、管道等的運輸量中，公路的客運與貨運的運輸量均名列前茅，旅客周轉量也是第一，只有貨運周轉量名列第三。

大陸指出，從1988年中國大陸第一條高速公路通車到現在，中國的高速公路建設，除西藏外，各省、自治區和直轄市都已擁有高速公路。<sup>45</sup>

### 三、其他方面的重要建設

孫中山先生的實業計畫是1918年撰述，1919年至1920年間完成，因時代的進步，交通建設與運輸事業一日千里，自非孫中山先生所能預見。今日大陸在鐵、公路交通上的重要建設為實業計畫所無者如下：

#### （一）鐵路電氣化

電氣化鐵路同用柴油機車或蒸汽機車牽引列車的鐵路相比，主要優點有：運輸能力大、能源省、營運成本低、工作條件好。<sup>46</sup>今日大陸於1961年8月建成第一條電氣化鐵路幹線—寶成線的寶雞至鳳州段。<sup>47</sup>至2007年底時，電氣化里程已達2萬4,047公里。<sup>48</sup>

<sup>43</sup> 中國大百科全書·交通（北京、上海：中國大百科全書出版社，1986年6月），頁154-155。

<sup>44</sup> 2008中國統計年鑑，頁605。

中國大陸的公路根據其功能、交通流量而劃分為五個等級，即：高速公路、一級公路、二級公路、三級公路、四級公路等。所謂等外公路是指1979年公路普查時，已確定的未達到或未能全部達到國家公路技術標準的公路。2008年5月14日下載，《如何網》，<http://www.ruhezuo.com/shenme/7/20070325/3163.htm>。

<sup>45</sup> 2008年4月21日下載，《中國投資諮詢網》，[www.ocn.com.cn](http://www.ocn.com.cn)。

「2007年中國高速公路行業分析及投資諮詢報告」，<http://www.econet.com.cn/reports/2006099gaosugonglu.htm>。

<sup>46</sup> 中國大百科全書·交通，頁96。

<sup>47</sup> 中國大百科全書·交通，頁95。

<sup>48</sup> 2008中國統計年鑑，頁614。

## (二)重要大城市地下鐵路

地下鐵路具有運量大、速度高、安全、舒適、運輸成本低等特點，且與地面其他交通互不干擾，因此成為解決城市交通緊張狀態的有效途徑。<sup>49</sup>1963年1月10日，世界第一條地下鐵路在倫敦建成通車，列車用蒸汽機車牽引，全長約6.4公里。<sup>50</sup>北京在1965年7月開始修建地下鐵路，1969年10月建成通車；時至今日，中國大陸擁有地下鐵路的城市還包括天津、上海、廣州、深圳。另香港在1979年10月即建成有地下鐵路。

## (三)上海磁浮鐵路

傳統鐵路的行車時速極限為380公里，但有噪音、震動和鐵軌磨損等問題，致實際上無法達到極速；磁懸浮鐵路或稱磁浮鐵路，意指電磁懸浮，列車係懸空行進，沒有噪音和磨損問題，最高時速可達500公里以上。<sup>51</sup>

上海於2001年3月動工興建磁浮鐵路，西起上海地鐵二號線龍陽路站南側，東至浦東國際機場一期航站樓東側，全長30公里，行車只需8分鐘，2002年底通車。大陸媒體認為，上海高速磁浮列車的通車，是大陸交通建設的歷史時刻，其最大意義是「連通北京與上海三個小時抵達」的時代來臨。因為上海磁浮如果成功，對興建連通北京與上海的京滬高速鐵路以及其他鐵路系統都有重要參考價值。<sup>52</sup>2004年初已開始投入營運。

## (四)高速鐵路

二次大戰後，工業發達國家開始對高速鐵路進行大量的實驗研究，1964年日本建成世界上第一條最高時速達210公里的東海道新幹線；此後，法國、英國、西德分別於1967、1976、1978年相繼建成最高時速達200公里的高速鐵路線。<sup>53</sup>

中國大陸於2008年4月18日動工興建京滬高速鐵路，連接北京與上海，總長1,318公里，為全球最長的高速鐵路，沿途只設21站，設計時速350公里，運營時速300公里，預計5年後完工，全程僅需5小時，建其之目的是解決現有京滬鐵

<sup>49</sup> 中國大百科全書·交通，頁82。

<sup>50</sup> 中國大百科全書·交通，頁81。

<sup>51</sup> 張佑生編譯/綜合報導，「今日話題」（2003年1月1日，民生報，A3版），2008年5月8日下載《民生報》，<http://memo.cgu.edu.tw/yun-ju/CGUWeb/Sciknow/phyNews/emglev.htm>。

<sup>52</sup> 「焦點」（2003年1月1日，聯合報，3版），2008年5月8日下載，《聯合新聞網》，<http://memo.cgu.edu.tw/yun-ju/CGUWeb/Sciknow/phyNews/emglev.htm>。

<sup>53</sup> 中國大百科全書·交通，頁136。

路超負荷4倍的運行問題。<sup>54</sup>

#### (五)機車（火車頭）與汽車

近數年來，大陸向非洲及中美洲出口機車。2004年7月，賣4台內燃機車、30輛油罐車給納米比亞。2005年12月，又出口12輛機車給古巴。<sup>55</sup>

2007年底時，中國已是世界第三大汽車生產國、第二大汽車消費國、第八大汽車出口國，出口的主要地區為中東、中南美、東歐、非洲。<sup>56</sup>惟不必諱言，出口係以中低檔車為主，致在世界汽車貿易中的比重仍微乎其微。<sup>57</sup>

中國又從世界各地進口高檔名牌汽車，包括凌志（Lexus）、賓士（Mercedes-Benz）、寶馬（BMW）、富豪（Volvo）和英菲尼迪（Infiniti）。<sup>58</sup>顯示出具財富者愈來愈多。

尤其從2009年第13屆上海國際汽車展覽會吸引眾多歐美日之汽車廠商參展，更可見大陸之消費市場。2006年8月中旬時任商務部長之薄熙來談稱要擴大推動具有自主知識產權和自主品牌的汽車整車出口，實現汽車工業由大國邁向強國。<sup>59</sup>

#### (六)新亞歐大陸橋（或稱新歐亞大陸橋）

亞歐大陸橋是指橫貫大陸的鐵路，係將兩側海上的運輸線聯結起來的便捷運輸通道，其主要功能是便於開展海陸聯運，縮短運輸里程。<sup>60</sup>實業計畫也規劃了歐亞大陸橋。

第一條亞歐大陸橋：前清時即已建立，由海參崴為起點，通過世界最長的西伯利亞大鐵路，穿過歐洲，最後到達荷蘭的鹿特丹港，全長1萬3,000公里，經過俄羅斯、中國、哈薩克斯坦、白俄羅斯、波蘭、德國、荷蘭等7國。<sup>61</sup>

<sup>54</sup> 林克倫上海報導，中國時報，民國97年4月19日，A17版。

<sup>55</sup> 「中國火車出口」，2008年5月14日下載，《ASK愛問新聞》，<http://www.iask.com/n?page=5&k=%D6%D0%B9%FA%BB%F0%B3%B5%B3%F6%BF%DA&t=keyword&c...>。

<sup>56</sup> 杜悅英，「2008：汽車出口新亮點」，2008年5月14日下載，《金融界JRJ.com》，<http://finance.jrj.com.cn/news/2008-05-14/000003644320.html>。

<sup>57</sup> 「新聞分析：中國距離汽車出口大國還有多遠？」（2006年8月17日），2008年5月14日下載，《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/auto/2006\\_08/17/content\\_4975043.htm](http://news.xinhuanet.com/auto/2006_08/17/content_4975043.htm)。

<sup>58</sup> 「中國第一季度汽車進口增長74.5%至10萬3200輛。」（2008年5月9日），2008年5月14日下載，國信證券，《財華社》，<http://www1.guosen.com.cn/webd/public/infoDetail.jsp?infolid=4149170>。

<sup>59</sup> 「新聞分析：中國距離汽車出口大國還有多遠？」（2006年8月17日），2008年5月14日下載，《新華網》。

<sup>60</sup> 「歐亞大陸橋」，2008年5月14日下載，《Baidu百科》，<http://baike.baidu.com/view/350126.htm>。

<sup>61</sup> 「我國擬建第三亞歐大陸橋，經雲南連接21國。」（2007年10月26日），2008年5月14日下載，《生活新報》，<http://news.sina.com.cn/c/2007-10-26/055714166721.shtml>。

第二條亞歐大陸橋：始於江蘇連雲港，沿隴海鐵路、蘭新鐵路、北疆鐵路，至新疆博樂市阿拉山口，出哈薩克斯坦、俄羅斯、白俄羅斯、波蘭、德國，直抵荷蘭鹿特丹港，全長1萬800公里，1990年9月12日貫通。<sup>62</sup>

大陸於2007年11月1日在昆明邀請國內眾多專家，對擬建的「第三條亞歐大陸橋」的構想進行論證、探討，係由深圳港為起點，由昆明經緬甸、孟加拉、印度、巴基斯坦、伊朗、土耳其，最終抵荷蘭鹿特丹港，橫貫亞歐的21國（含非洲支線經過的4個國家：敘利亞、黎巴嫩、以色列、埃及），全長約1萬5,157公里，把亞洲南部和東南部聯接起來，由中國大陸南部溝通東亞、東南亞、南亞、中亞、西亞、歐洲、非洲的又一最便捷和安全的陸路國際大通道。<sup>63</sup>

## 陸、問題與挑戰

### 一、鐵路長度依舊不足，運能與運量間有巨大落差

2007年底時人口總數已達13億2,129萬人，<sup>64</sup>是喜？抑憂？毛澤東時代嘗云人多好辦事，時至今日，誠如溫家寶總理於2003年11月23日在中南海紫光閣接受《華盛頓郵報》總編唐尼的採訪時談到：「作為中國的總理，我感覺擔子很重，工作難度很大，工作也做不完。13億，是一個很大的數字，如果你用乘法來算，一個很小的問題，乘以13億，都會變成一個大問題。如果你用除法的話，一個很大的總量，除以13億，都會變成一個小的數目。這是許多外國人不容易理解的。」<sup>65</sup>

2006年底時，鐵路運輸長度達7萬7,083.8公里，從總長度而言，雖名列全球第三，僅次於美國與俄國，但除以13億多的人口後，人均長度僅5.86公分。致大陸有作者指出：我國鐵路總體發展仍比較滯後，運能尚處於緊繃狀態，路網密度相對較低，平均每萬人擁有的鐵路長度，在世界排名是100名之後，每萬平方

<sup>62</sup> ①「我國擬建第三亞歐大陸橋，經雲南連接21國。」（2007年10月26日），2008年5月14日下載，《生活新報》。

②「新亞歐大陸橋」2008年5月14日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%96%B0%E4%BA%9E%E6%AD%90%E5%A4%A7%E9%99%B8%E6%A9>。

<sup>63</sup> 「我國擬建第三亞歐大陸橋，經雲南連接21國。」（2007年10月26日），2008年5月14日下載，《生活新報》。

<sup>64</sup> 2008中國統計年鑑，頁5。

<sup>65</sup> 「溫家寶總理接受華盛頓郵報總編採訪（全文）」，2008年5月5日下載，《新華網》，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2003-11/23/content\\_1193918.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2003-11/23/content_1193918.htm)。

公里國土擁有的鐵路密度，在世界排名60名之後，致運能與運量之間產生巨大缺口，使得春運期間一票難求的問題仍難以在短期間內解決，雖然每公里鐵路通過的客車、貨車的行車密度高居世界第一，鐵路春運潛力已挖至極限，局部地區有貨運不出的矛盾。<sup>66</sup>

## 二、鐵路建設速度依舊是緩不濟急

孫中山先生在其《實業計畫》中，是主張在10年內建築鐵道10萬英里，即16萬公里，即或依筆者所計算，扣除外蒙、青康藏高原及不計複線外，至少應建9萬2,800公里，即平均每年須建9,000公里以上，方足以適應中國經濟發展之需要或迎頭趕上西方。孫中山先生指出，當時美國已有40萬公里長的鐵路，<sup>67</sup>中國領土與美國相仿，故建16萬公里長的鐵路，其要求並不為過，至於財源方面，可借用外資，甚至不惜舉借外債，惟主權必須操之在我。二次大戰後，美國因民航事業的發達、高速公路的興起，致鐵路客運為其所取代，但在長程的貨運上，鐵路仍擔負著重要任務，鐵路長度仍有約26萬公里之多。

就中國而言，鐵路營業里程，1949年底時為2.18萬公里，1978年底時為5.17萬公里，<sup>68</sup>29年共建了2.99萬公里，平均每年約建1,000公里。1979年起推動改革開放，2007年底時，鐵路營業里程總長為7.80萬公里，<sup>69</sup>28年共建了2.5萬公里，平均每年只建893公里。改革開放後，經濟發展相較於過去，是快速的成長；但鐵路的發展相較於過去，其建設的速度似乎不及以往。

鐵路長度，鐵路運輸能力無法滿足運輸需求，當然會制約經濟的發展，幸公路建設大有成就，公路運輸在不少方面代替了鐵路運輸。公路里程，1949年底時僅8.07萬公里，1978年底時為89.02萬公里，至2004年底時已達187.07萬公里，<sup>70</sup>改革開放前，每年平均增建2.89萬公里，改革開放後，每年平均增建高達3.77萬公里，尤其自1988年起建高速公路，適應了經濟的發展與成長。

## 三、政企不分，權責不明，管理混亂

中國大陸的鐵路重大交通事故頻傳，致老百姓的生命、財產遭受嚴重損

<sup>66</sup> 王軍華，「人均鐵路長度不足一根香煙，鐵路春運潛力已挖至極限」（2006年2月9日），2008年5月5日下載，《北京晚報》，<http://society.people.com.cn/GB/1063/4089868.html>。

<sup>67</sup> 國父全集，第3冊，頁120。民國元年10月19日在江陰演講「修築馬路是便利交通的好方法」指出：「世界上鐵路最多的是美國，美國全國有80萬里鐵路。」，80萬華里即等於40萬公里。

<sup>68</sup> 2008中國交通年鑑，頁615。

<sup>69</sup> 2008中國交通年鑑，頁615。

<sup>70</sup> 2008中國交通年鑑，頁615。

失。

2008年1月23日，膠濟鐵路線發生了一起導致18人死亡，9人受傷的重大交通事故。當時中共有關方面曾鄭重許諾，要儘快展開事故調查，要及時總結，吸取教訓，清除隱患，俾防止類似事故再次發生。<sup>71</sup>

但言猶在耳，3個月之後的4月28日凌晨，膠濟鐵路線再度發生重大交通安全事故，造成人員重大傷亡，死亡70人，傷400多人，傷員中有4名法國旅客。<sup>72</sup>是以大陸媒體便提出質疑，同是這條膠濟線，何以短短的兩三個月後，後果更為嚴重的事故再次出現？何以如此輕易地踩中同一塊石頭？當初的問責處理是否起到了應有效果？有關事故的根本原因所在是否全面清查？還是淺嘗輒止、應付了事？<sup>73</sup>

倒是台灣的報導有一針見血的評論，指出大陸鐵道部政企不分，導致球員兼裁判，致問題叢生。因鐵道部作為中央部會，應該是行業的管理監督機構，但又同為中央級企業，致鐵道部又負擔著營利的動機，再加上鐵道系統內的利益糾葛以及公檢法自行體系，鐵道部儼然是中國政府體制內的「酷斯拉」（怪獸），叫不動，改不成，革不了，難怪會事故叢生。<sup>74</sup>

## 柒、結 語

中共中央黨校在1991年3月出版的《中外近代歷史上的改革》一書，第十五講《孫中山的治國思想》，其兩大支柱是政治民主與工業化，在工業化的發展戰略中，係以《實業計畫》為藍本，並把發展交通，尤其是鐵路建設放在首要地位。結語則言道：「孫中山開創的革命事業和未竟的治國理想，由中國人民在共產黨的領導下繼往開來，並加以完成和發展了。」<sup>75</sup>在當時的時空背景下，宣稱完成和發展了孫中山先生遺志或治國思想，確有誇大之處。

<sup>71</sup> 「火車對撞，令人深思，安全事故須建立長效問責機制。」（2008年4月29日），2008年5月5日下載，《西安晚報》，<http://www.anquan.com.cn/News/News/China/200804/77004.html>。

<sup>72</sup> 「山東2列車相撞70死400傷」（中國日報頭條，2008年4月29日），2009年4月7日下載，《國際漫遊協會ITA論壇》，<http://www.itahk.net/new/forum/viewthread.php?tid=3629>。

<sup>73</sup> 「火車對撞，令人深思，安全事故須建立長效問責機制。」（2008年4月29日），2008年5月5日下載，《西安晚報》。

<sup>74</sup> 林克倫，「政企不分，中國鐵道部問題叢生」。中國時報，民國97年4月29日，A13版。

<sup>75</sup> 中外近代歷史上的改革，頁273-293。

1990年底，大陸鐵路營業里程為5.78萬公里，公路里程為102.83萬公里，<sup>76</sup>人均GDP（Gross Domestic Product國內生產總值）僅有1,644元人民幣，<sup>77</sup>按當時匯率只約合320美元。<sup>78</sup>只能說自1979年起推動改革開放後，好的開始，起步有了成效。

至2007年底，鐵路建設尚有差距，公路建設大大超過，鐵路機車（火車頭）、車輛工業與汽車工業也都有了長足進步，人均GDP達1萬8,934元人民幣，<sup>79</sup>約合2,490美元。由於經濟不斷的發展與成長，加上人民幣的升值，致「至2008年底時，人均GDP已突破3,000美元，達3,266.8美元，顯示大陸居民的消費類型和行為將發生重大轉變，這對確保今(2009)年的經濟增長和擴大內需非常有利，對因應全球金融危機，無疑是一有力支撐。」<sup>80</sup>值得一提者，水運建設已具規模，而實業計畫中在當時時空背景下未提及的民航建設、管道建設，今日也有相當成就（因非本文論述範圍，故未探討），時至今日，確實令人刮目相看矣。

依據聯合國、聯合國糧農組織、聯合國統計司、聯合國開發計畫署、世界銀行、國際貨幣基金等公布的數據：<sup>81</sup>

2004年底，中國工業主要產品產量居全球第一的有：鋼、煤、水泥、化肥、棉布；居全球第二的是發電量；居全球第六的是原油。

2005年底，中國農業主要產品產量居全球第一的有：穀物、肉類、籽棉、花生、油菜籽、茶葉、水果；居全球第三的是甘蔗；居全球第四的是大豆。

2005年底，外匯儲備全球第二；進出口貿易額全球第三，外資直接投資額全球第三。

2007年底，大陸的經濟規模（國內生產總值，GDP）已躍居世界第三，僅次於美國、日本。<sup>82</sup>

誠如孫中山先生在其英文本實業計畫序文中言道國際共同發展中國實業「此政策果能實現，則大而世界，小而中國，無不受其利益。」<sup>83</sup>

<sup>76</sup> 2008中國統計年鑑，頁606。

<sup>77</sup> 2008中國統計年鑑，頁37。

<sup>78</sup> 2006/2007國際統計年鑑（北京：中國財政經濟出版社，2007年1月），頁53。

<sup>79</sup> 2008中國統計年鑑，頁37。

<sup>80</sup> 卮樂義綜合報導，「人均GDP破3,000美元，小康達陣」，中國時報，民國98年3月7日，A13版。

<sup>81</sup> 2006/2007國際統計年鑑，頁14、15。

<sup>82</sup> 中國時報，民國98年1月15日，A13版。

<sup>83</sup> 國父全集，第1冊，頁424。

走遍大江南北，黃河兩岸，舉目所望，無法一語道盡，中國大陸的土地確實相當廣袤，致發展程度會有差距。就如2007年底仍有高達104萬8,332公里長的等外公路散布在農村與中西部。

2009年3月中共兩會(全國人大與政協)在北京召開，時值全球經濟持續惡化，總理溫家寶在政府工作報告中，說的雖仍是2008年11月9日宣布的「兩年4兆」方案，但這次對細部的分項支出及財源籌措等方面，做出了更詳盡的說明。這4兆人民幣，用在鐵路、公路、機場等基建工程達1兆5,000億，再依次為災害重建1兆，廉租住房改造投資4,000億，農村民生工程3,700億，自主創新及結構調整3,700億，節能減排2,100億，醫療衛生1,500億。<sup>84</sup>凸顯了大陸官方對加緊鐵路、公路基礎建設的重視。

世界銀行於2009年4月上旬發布的《東亞經濟半年報》指出，當亞洲各國因金融海嘯衝擊導致經濟疲軟之際，中國大陸在大規模經濟振興方案的推動下，有望在今年開始復甦並且也讓東亞經濟有望看見一線曙光，有助於東亞區域的經濟穩定和逐漸反彈。<sup>85</sup>

加緊鐵路修築(包括高速鐵路)，強化公路建設(包括高速公路)，轉化等外路變成等級路，要致富，先修路；中國國民黨總理孫中山先生建設中國大陸的理念，直至鄧小平及其之後的中國共產黨領導人時，才逐漸在實踐。

<sup>84</sup> 亞洲週刊筆鋒文章，「中國兩會保八與經濟願景：基建經濟擴散效應不容低估」(2009年3月13日)，2009年3月30日下載，《多維新聞網》。[http://www.dwnews.com/big5/MainNews/Forums/Backstage/2009\\_3\\_13\\_1\\_55\\_21\\_840.html](http://www.dwnews.com/big5/MainNews/Forums/Backstage/2009_3_13_1_55_21_840.html)。

<sup>85</sup> 連雋偉綜合外電報導，「世銀：中國將復甦帶動東亞經濟」，中國時報，民國98年4月8日，A2版。

# 中共海軍演習分析

Analyses of the PLA Navy's Military Exercises

張蜀誠 (Chang, Shu-Cheng)

臺灣戰略學會研究員兼任助理教授；海軍技術學校中校教官

## 摘 要

1980年代以後，由於中共海軍的迅速發展，使得其海軍戰略成為中共軍事研究的「熱點」。許多作者均從組織、武器裝備與活動範圍等方面，提出專業而深入的見解；然而，迄今未見針對最能彰顯中共海軍戰略內涵的演習，進行長時期的分析與探討。本文從中共海軍1950年成立以來至今的演習中，分析其各階段演習課目所反映的戰略與作戰思想；同時，亦探討海軍演習所扮演包括軍事與非軍事的政治角色。

關鍵詞：中共、軍事、海軍戰略、演習。

## 壹、前 言

中共官方將1949年4月23日，訂為其海軍成軍之日。然事實上當時海上作戰組織，是為了渡江作戰之便的臨時編組，直到隔年司令部成立之後，才發展出正規性的組織與指揮體系，並納入中共解放軍的軍種作戰序列。在成立初期，由於蘇聯海軍思想、毛澤東的人民戰爭戰略、國家百廢待舉與軍事工業落後等原因，採取「近岸防禦」作為其海軍戰略。1986年後，在鄧小平改變軍事戰略，經濟外向性的需求與劉華清的鼓吹之下，轉變為「近海防禦」作為海軍戰略。

中共海軍在新的防禦戰略引導下，積極從事正規化與現代化兵力整建，同時亦擴張在近海的活動範圍。這些作為與擴張，引起西方國家的高度關注，許多軍事專家亦從劉華清等人的海權思想、組織變革與武器裝備現代化等方面論述「中共海軍威脅」。然而，在最能彰顯其戰略思維內涵的演習方面，除為了研究需求所提出的指標性的活動外，對中共海軍研究始終缺乏以演習為主軸的長時期跨代性研究。

為彌補中共海軍研究在這方面的缺漏，本文嘗試透過中共軍方媒體有關海軍演習活動的報導，並歸納其他專家學者所提供相關資料進行分析。其目的除探討中共各階段演習所反映的作戰思維外，也針對演習在國家安全所發揮的各種功能提出見解，俾更客觀周延地理解與預測中共海軍演習未來的發展動向。

## 貳、驗證作戰準則

在承平時期，軍事演習是最接近實戰的訓練，是軍事訓練的高級形式。按照不同的分類方法，軍事演習可分為不同類別。

然而，實際上，共軍軍事演習的分類遠遠超過表1所闡釋的內容。

從中共海軍歷年演習內容可以看出，中共海軍所進行的演習幾乎在呼應訓練內容，因此訓練、演習軍反映出海軍的作戰準則思維。就此而言，如果按照年代進行劃分，可以清楚發現，解放軍海軍部隊1980年代以前的作戰準則主要的方向，在於遂行類似前蘇聯「小艦隊、小戰爭」作戰，也就是以防禦為主，抗登陸為首要作戰方針，這意味著中共海軍希望透過海上人民戰爭，盡可能損害敵人的作戰能量，以有利於陸軍進行地面決戰。即使是1959年在浙江舉行的陸海空登陸作戰演習，也是為了恫嚇蔣介石反攻大陸意圖而進行，海軍主要任務在於運輸地面部隊，而不是進行遠距離海域作戰。

到了1980年代以後，由於中越戰爭中缺乏現代作戰手段與協同打擊能力，改革開放後能擺脫意識型態在汲取外軍思想與作戰經驗上的束縛與扭曲，因此呈現出明顯的不同。在這階段中攻勢性演習大幅增加，顯示出海軍將1979年的出境作戰失利，作為訂定作戰準則的教訓，並試圖彌補作戰能力落後的現實困境。因此，可以看到登陸演習在1980年代後大幅攀升的現象。同時，兵種合同演習的密度不僅同步增加，而且還首度採取紅、藍軍的雷射對抗方式進行，

以從貼近實戰環境與條件中，獲得真正有利於提昇作戰能力的經驗與戰術。隨著艦艇與戰機逐步進行遠海巡弋的嘗試，以及近海戰略有關海軍遂行任務範圍的要求，讓海軍強調遂行兵力投射與遠海獨立作戰的能力。在這樣的情況下，如何保障海軍部隊在遠離大陸本土的作戰中，能盡可能的持續發揮其最大戰力，就成為海軍首要面對的挑戰。所以，儘管次數不多，顯然海軍在這個時期當中，破天荒地進行遠洋補給，甚至運用直昇機進行立體補給。此外，指揮機關與指揮官的指揮決斷能力的提昇，也是此時期的重要課題。可以說，1980年代，特別是中期以後的演習課目，成為日後中共海軍作戰準則思維基模。

在補給先行進行遠洋訓練之後，南海艦隊於1991年5月首度實施遠離大陸

表1 中共軍事演習分類一覽表

分 類	級 別	內 容
按規模分	戰略	戰略級演習一般是跨軍兵種、跨戰區進行的演習，或是多個國家聯合舉行的演習。
	戰役	戰役級演習一般在某個戰區、某個軍兵種內部進行。
	戰術	戰術級演習則是由戰術級的部隊或分隊，在較小的作戰區域內完成。
按目的分	研究性演習	研究性演習是帶著特定的課題，有特定的研究目的，通過一些試驗性的課目來完成。
	示範性演習	示範性演習通常帶有觀摩意義，意在為其他部隊樹立樣本、確立標準。這種演習一般需要進行預演。
	檢驗性演習	檢驗性演習也稱校閱性演習，主要是對部隊的訓練成果進行檢驗。演習要求一次到位、一次完成，不允許事先勘察地形，不允許組織任何合練和預演。
按參演人員分	實兵演習	實兵演習，主要是為了鍛煉部隊。
	首長司令部演習	首長司令部演習主要是為了鍛煉指揮機關。
	首長司令部帶實兵演習	首長司令部帶實兵演習，則將前兩者結合到了一起。按參演方面分，軍事演習可分為單方面演習和對抗性演習。對抗性演習指在演習中設置對抗性的紅、藍雙方。單方面演習，則不設置對抗性的紅、藍雙方。

資料來源：劉逢安、費士廷，「四總部首次運用部隊演習評估系統組織考核」，解放軍報（北京），2006年10月13日，第8版。

三百海裡的遠洋作戰演習，顯示出「先保障、後作戰」的思維。從演習課目分析，這段期間中共海軍加大了各項專業操作技術的演練，包括排雷、甲板滅火、搶灘作業等。置重點於彌補共軍作戰弱點，包括防空、遠程飛彈導引攻擊等，顯示出海軍試圖將現有裝備發揮至極致，以克服裝備落後的困境。更特別的是，在三軍聯合作戰的演習與實施對抗的次數不僅增加，還在演習想定中動用戰略、戰術核武威懾能力的二砲兵力。值得注意的是，海軍開始注意潛艦遠海意外的處置與拖救。登陸作戰演習的大幅增加，也透露出中共海軍對於最有可能爆發戰爭地區的想定與準備。更重要一點，過去，中共軍方公布演習成果，總是一百分。除了缺失，根據中共公布的演習內容，參演部隊按照實際作戰預案編組，全員、全裝晝夜連續演練，一切按照實際戰場情況，針對資訊化條件下作戰的「新要求，真謀畫、真部署、真行動」。<sup>1</sup>為了提高實際作戰能力，解放軍四總部首次運用「部隊演習評估系統」，採取全程導調、連貫演練、綜合檢驗、量化評估的方法進行整建制實兵實彈檢驗性演習考核。各部隊全員額參演、全裝備出動、全要素展開，實兵實彈構成了整個演練的主旋律。<sup>2</sup>其突出特點是：強調著眼實戰進行演習，強調複雜電磁環境下的演練，強調進行科學量化的分析評估，強調查找問題、研究問題、解決問題，強調在難局、險局、危局、敗局和勝局中培育官兵的戰鬥精神和作風。這是推動軍事訓練由機械化向資訊化轉變在考核內容、手段和方式上的一次重大變革。<sup>3</sup>海軍為解決缺乏反潛、防空等作戰能力困境，近年來中共海軍積極從事「攻關」意味頗為濃重的訓練與演習。例如2005年5月，海軍在北海海域實施一場艦機協同攻潛演練。此次協同攻潛不僅填補了中共海軍反潛史上又一項空白，還創造了機載魚雷命中目標的最高紀錄。擔負此次攻潛任務的直升機是中共海軍第一支艦載機部隊裝備的直九C型艦載反潛直升機。<sup>4</sup>

2000年至今，雖然時間上與其他時期相較之下短了三年多，但演習次數卻明顯高出許多。如果不是共軍對過去演習隱晦不談，就是缺乏作戰經驗的海

<sup>1</sup> 「東海艦隊實彈軍演五天」，聯合報，2006年10月26日，第13版。

<sup>2</sup> 鄭欣、王軍，「解放軍三軍訓練進入實兵演練和考核驗收階段」，解放軍報（北京），2006年10月18日，第2版。

<sup>3</sup> 劉達安、費士廷，「四總部首次運用部隊演習評估系統組織考核」，解放軍報（北京），2006年10月13日，第2版。

<sup>4</sup> 胡寶良、姜毅，「直9C艦載直升機：中共海軍的海空獵鷹」，人民日報海外版（北京），2005年4月19日，第5版。

軍，更加依賴通過演習來培養現代化作戰能力。在協同演習方面，也反映出海軍訓練的趨勢，就是從海軍內部各兵種，逐漸擴展到與其他軍種進行，而與三軍聯合作戰演習形成三個層級的協同作戰演練體系。在這時期裡，隨著大陸推展科技現代化20餘年的成果，海軍也在相當程度上進行改裝或換裝，使得如何操作新裝備，如何結合資訊器具與網路功能，加大作戰效能，並從實際演習經驗當中，建構起新的戰術與戰法，就成為這個時期的演習主軸。當然，遠海獨立作戰的次數，仍然呈現明顯增加的狀況，即便不算上軍艦赴外訪問也是如此。不過，透過外軍近幾年的戰爭教訓，以及自身遠洋任務的實際體認，海軍重視的是遠洋作戰體系而非單單船艦能力的建構。這就是說，以作戰艦艇為軸心，中共海軍發展出包括油彈、大型武器、醫療、飲食、維修等獨立進行或遠洋支援能力，因而有利於「藍水海軍」的建立。當然，在作戰決策上居核心地位的幹部指揮能力，也是中共海軍演習所重視的項目之一。共軍正依據未來高技術條件下作戰的要求，要把組織精幹導調機構、提高導調水準，作為提高演習效益的中心環節來抓，多給部隊特別是指揮員提供複雜情況，逼著指揮員動腦用謀，逼著部隊在高強度、大難度、近似實戰的環境中苦練硬功。<sup>5</sup>《解放軍報》一篇評論性文章指出，為了要獲得實戰效果，演習必須走出「怕失敗」、「零傷亡」、「重形式」與「新特奇」等誤區。切實做到演有所練，練有所獲。<sup>6</sup>

更有甚者，隨著非傳統安全威脅的升高，以及中共加入世界貿易組織，水上運輸任務更加繁重，因颱風、海盜、走私與販毒等原因造成的事故時有發生。<sup>7</sup>海軍也開始與民間單位及其他國家進行包括追捕海盜、海難人道救援等。為此，海軍與交通部等單位實施有史以來規模最大、參演科目最多，參與隊伍最廣、救助力量最強的海上綜合演習。<sup>8</sup>瀋陽軍區二〇一醫院醫療隊，還曾與海軍世昌艦聯合組成野戰醫院，擔負對駐佳木斯市抗洪搶險部隊醫療保障任務。<sup>9</sup>此外，也支援地方政府進行海上「溢油」演習，<sup>10</sup>同時也與其他國家進行相關聯

<sup>5</sup> 李紹山、尤光旭，「充分發揮演習效益」，解放軍報（北京），2008年1月28日，第2版。

<sup>6</sup> 殷世江、孟慶芳，「演習應走出四大誤區」，解放軍報（北京），2007年9月5日，第9版。

<sup>7</sup> 馮小舢、梁思奇，「北部灣舉行海陸空立體搜救演習」，解放軍報（北京），2004年10月21日，第4版。

<sup>8</sup> 林紅梅、馮亦珍，「我國舉行大規模海上立體搜救演習」，解放軍報（北京），2002年9月29日，第4版。

<sup>9</sup> 慈彥昌、徐冬春，「野戰醫院上軍艦」，解放軍報（北京），1998年9月6日，第4版。

<sup>10</sup> 「中共在渤海舉行規模最大的海上溢油應急演習」（2007年6月5日），2007年6月5日下載，《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/mil/2007-06/05/content\\_6201255.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2007-06/05/content_6201255.htm)。



合演習，確保中共在海洋上非傳統性安全。<sup>11</sup>更值得一提的是，中共海軍於2008年12月下旬至今共計派遣2個特遣支隊前往亞丁灣海域護航，<sup>12</sup>對抗當地海盜肆虐。為此，中共海軍在事前事後均著重艦艇反海盜的演練，<sup>13</sup>並獲致相當明顯的效益。

透過建國以來至今的海軍演習分析，不難發現中共海軍正由防禦朝向以攻勢為重心的攻防兼備進展，由最初的消耗敵人進攻兵力，支援地面部隊進行決戰，到形成遠海、近海與近岸三個層次的作戰體系，並依照遠海獨立作戰、近海依托島嶼，近海則仍配合軍區進行作戰為主要想定。在這樣的情形下，海上人民戰爭納入近岸作戰體系之中，因而並未從此消失。更重要的是，遠海作戰由過去強調主戰兵力，轉向建構包括後勤、補給、醫療與維修在內的全方位遠洋作戰體系。至於作戰方式，則由原來的傳統兵力，逐漸走向核武與正規兵器交叉運用，並著重在介於兩者之間的電磁、雷射等兵器。在這過程中，如何對應新裝備與新安全形勢的需求與挑戰，成為現在與未來的重要課題。

### 參、檢驗研發裝備與戰法

中共過去雖強調飛、潛、快，然從七〇年代後半起，即開始轉向以遠洋艦隊為其建軍目標，這使中共海軍在體質上全面改變，其中最重要的便是從飛、潛、快改頭換面成為有立體作戰能力的艦艇。近年來，日本自衛隊海上巡邏機，多次在東海附近發現正在進行演習中的中共艦隊，最令日本驚訝的是新式旅滬級驅逐艦和江衛級巡防艦，因為這兩種新艦都配備有反潛直升機和防空飛彈。顯示出海軍的演習與活動，不僅具有砲艦外交意義，同時也富有裝備驗證的意味。

海軍各部隊正積極透過演習以檢驗裝備的實戰性能，為戰時發揮導彈武器裝備的最大作戰效能累積經驗；通過對艦炮武器系統的反復使用，檢驗了艦炮

<sup>11</sup> 王崑義，「中共反恐作為及對區域情勢之影響」，國立中央警察大學近期亞洲地區恐怖主義活動及對區域情勢影響之探討座談會會議資料，2005年5月19日，頁7-8。

<sup>12</sup> 白瑞雪、朱鴻亮，「現場重播：海軍護航艦隊出征儀式全紀錄」（2008年12月26日），2008年12月26日下載，《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/mil/2008-12/26/content\\_10563053.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2008-12/26/content_10563053.htm)。

<sup>13</sup> David Eimer, "Chinese navy to take on Somali pirates: For the first time in 600 years, China's navy is set to sail into action outside its territorial waters", *Telegraph*, Dec 18, 2008, website: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/3830006/Chinese-navy-to-take-on-Somali-pirates.html>; "China navy set for Somalia mission", *TIME TURK*, Dec.23, 2008,p.3;

武器的最大射程和打擊精度。<sup>14</sup>負責臺海戰備的共軍東海艦隊下轄一支潛艇支隊於2005年2月前在東海海域舉行實兵演練，由新裝備的新型潛艇參演，潛艇全程隱蔽出擊，突破了「敵軍」由潛艇、艦隻、戰機聯合組成的立體反潛封鎖區。<sup>15</sup>分析家研判，這次參加演習的潛艇可能是中共海軍新裝備的094級核潛艇。<sup>16</sup>在中俄聯合軍演中，中共海軍潛艇實際使用潛對艦導彈甚至首次公開亮相，<sup>17</sup>並且實施實際射擊驗證其作戰效能。此外，中共海軍多次遠航訓練與出訪活動，在裝備上有存在驗證遠航戰力的效用。其中較為著名的是先後4次出訪11個國家的深圳號導彈驅逐艦。<sup>18</sup>

隨著新裝備的陸續引進，如何研發與驗證符合裝備特性的戰術戰法，就成為中共海軍的挑戰。所以，近年來的海軍演習，除了驗證裝備效能之外，也更進一步探索新的戰法，特別是資訊條件下的作戰方法。2000年還為提高對抗美國航空母艦的能力而動員3支艦隊舉行「晨春」、「明春」等演習，同年，中共海軍在江澤民的指示下，頻頻舉行軍事演習，以加強對新武器、新裝備的掌握能力。實兵演練充分表明，經過精簡整編和品質建軍，海軍官兵在資訊化條件下的攻防能力有了進一步提高，其中大規模輸送登陸兵搶灘上陸，已取得新的經驗。近年來，海軍指戰員以科學發展觀為指導，加強部隊全面建設，創新渡海登陸軍事理論、訓法和戰法，積極探索複雜條件下渡海登島新模式、新方法，<sup>19</sup>為打贏資訊化條件下協同作戰提供重要基礎。

中共與俄羅斯於2005年舉行「和平使命—2005」聯合軍事演習。在中共陸海空軍配合下，俄軍空降師將在青島附近進行人員和裝備空降，過程包括實施400公尺人車一體空投。<sup>20</sup>儘管在演習評價上，共軍從戰術、裝備到人員訓練

<sup>14</sup> 封志遠、徐鋒，「陌生海域擺兵布陣，海軍某大隊提升艦艇電子防禦作戰能力」，解放軍報（北京），2005年8月6日，第1版。

<sup>15</sup> 「大陸最新型核潛艇演習」，中華日報，2005年2月19日，第1版。

<sup>16</sup> 「中共新核潛艦實戰演練」，中國時報，2005年2月20日，第11版。

<sup>17</sup> 劉興安、江宛柳、丁海明、錢曉虎、譚潔、張金玉，「中俄軍演在海天之間展開，藍鯨蹈海起驚雷」，解放軍報（北京），2005年8月24日，第4版。

<sup>18</sup> 鐘魁潤，「中共海軍艦艇編隊出訪巴基斯坦、印度、泰國」（2005年11月8日），2005年11月8日下載，《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/mil/2005-11/08/content\\_3750931.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2005-11/08/content_3750931.htm)；「我海軍艦艇編隊出訪南亞3國 新型戰艦任指揮艦」（2005年11月10日），2005年11月10日下載，《新浪軍事網》，<http://jczs.sina.com.cn/2005-11-10/1015329880.htm>。

<sup>19</sup> 徐亨華、譚文武，「解放軍演練大規模輸送登陸兵搶灘上陸」，科技日報（北京），2006年8月22日，第2版。

<sup>20</sup> 「中俄聯合軍演不派核潛艇參演」（2005年8月7日），2005年8月7日下載，《雅虎奇摩新聞報》，<http://tw.news.yahoo.com/050807/43/25cwq.html>。

素質均遭到嚴厲批評，但從其後的演訓表現看來，顯示出共軍正藉著與外軍演習，找出自身戰力與訓練方式的缺漏，並積極予以補強。從中俄聯合軍演可看出，中共正在提升地面兩棲部隊、特種部隊及空降部隊戰鬥能力，其中包括可能成立第2支空降軍。俄羅斯將向中共第一空降軍提供一種可以利用降落傘空投戰區的新型裝甲車。跡象表明，中共也在發展超越領海的軍事投射能力。<sup>21</sup>

## 肆、建設戰場 建立海外據點

中共海軍軍演與以往不同之處，在於除了三軍聯合演習外，過去各艦隊演習都侷限在自身所轄海區內。然而，為了建立對陌生海區與惡劣戰場環境的適應能力，北海艦隊驅逐艦支隊在2005年連續4天的對抗演練中，紅、藍雙方先後進行了海上編隊對抗、搜索攻擊潛艇、抗擊海空來襲目標等多個課目的實兵演練。官兵們在惡劣的天氣和海況下，瞄準未來資訊化條件下戰場特點，高密度演練戰法，<sup>22</sup>以提高編隊整體作戰能力。東海艦隊飛彈快艇部隊在惡劣天候下，在某陌生海域擺開陣勢，演練以某輕型艦艇兵力為核心的六種新戰法。<sup>23</sup>以提高輕型艦艇兵力在惡劣氣象和資訊化條件下的作戰能力。北海艦隊某艦載機團舉行在未知條件下的戰術機動演練，<sup>24</sup>錘煉艦載機部隊的快速反應能力。東海艦隊2006年11月在首次實射某新型導彈演練中，東海艦隊某航空兵團新飛行員甚至創下「實射導彈數量多、航線複雜、戰場背景逼真」的新紀錄，<sup>25</sup>被評定大任務的能力。此外，中共海軍於2006年起東海艦隊遠赴黃海地區進行演習，而北海艦隊也多次南下東海海區。<sup>26</sup>既有利於陌生海區的作戰訓練，亦有助於形成互補戰力。

在惡劣戰場環境的訓練方面，2005年11月上旬，東海艦隊某支隊組織艦艇

<sup>21</sup> 「中共軍演之四大新觀念」，解放軍報（北京），2007年12月31日，第6版。

<sup>22</sup> 李德、錢曉虎、譚潔、張金玉，「某驅逐艦支隊一次出海演練多個實兵對抗課目，某航空兵師成功實施大型運輸機快速投送訓練」，解放軍報（北京），2005年8月29日，第1版。

<sup>23</sup> 封志遠、徐綱要、劉建偉、石斌欣、閔國有，「海上輕騎踏海踏浪貼近實戰錘煉真功：海軍某快艇支隊演練資訊化條件下新戰法等三則」，解放軍報（北京），2005年9月22日，第2版。

<sup>24</sup> 李斌富、錢曉虎，「北海艦隊某艦載機團——緊貼實戰錘煉快反能力」，解放軍報（北京），2004年2月8日，第1版。

<sup>25</sup> 包發文、方立華，「東海艦隊艦機潛聯合演習 首次實射某新型導彈」，解放軍報（北京），2006年12月8日，第1版。

<sup>26</sup> 「我軍戰艦編隊跨海區殲敵演練創多項紀錄」，解放軍報（北京），2008年1月2日，第3版。

編隊開赴陌生海域，進行艦艇全訓考核，參加考核的艦艇在多雨多霧的複雜氣象下進行。<sup>27</sup>南海艦隊某部以實戰為背景，不斷加大海上防核化武器訓練的強度和難度。2006年以來，中共海軍將艦艇拉到某海域，進行長時間、滿載荷的海上訓練，<sup>28</sup>以鍛煉部隊「過硬」的作戰硬功。

除了適應陌生，特別是惡劣條件下海區作戰能力之外，為能符合遠海作戰需求。中共於八〇年代起，開始重視對於海洋戰場的經營，逐步強化所屬島嶼的軍事設施，如在西沙永興島構築可供大型作戰飛機起降的軍用機場、<sup>29</sup>在所占領的南沙島礁建設可提供大型船舶停靠的碼頭設施，<sup>30</sup>另外，也設置人工島礁，派遣陸戰隊據守。在海外據點擴張方面，中共海軍繼1988年「赤瓜礁」海戰，鞏固該島占有權外，九〇年代後更擴大為擁有南沙9個島嶼，其積極進取之心可見一斑。1992年，則進一步修築3條直通緬甸的鐵路運輸系統，<sup>31</sup>以及協助緬甸構築可供中共核子動力彈道飛彈潛艦靠泊的港口，<sup>32</sup>其後又在緬甸位於安達曼海的莫貴群島（Mergui）設立海軍基地，另外在大可可島（Great Coco Island）設立軍事監察站，<sup>33</sup>以及在南亞地區戰略要地Trawa Atoll建立軍事用途的追蹤站。<sup>34</sup>這些均有助於中共加大防禦縱深，並以島嶼作為火力支援、偵察基地，對扼制重要海上交通線與打擊進犯敵人，均有著莫大的幫助。1994年美國海軍學院所舉辦的一場與中共海軍的電腦模擬戰中，得出2敗1和的結果，其主要原因正是在於中共海軍透過島嶼防護、掩蔽與火力支援情況下，造成有利的作戰條件，並進而能夠擊潰美海軍作戰部隊。從1995年美濟礁事件裡，中共所展現的態度可知，中共若期望能在2020年形成完整的防禦圈，則在南沙群島繼續擴張其勢力範圍，儘速完成兩岸統一的目標，並藉著緬甸或其他國家所提供的海

<sup>27</sup> 崔曉龍、仇志國、萬道軍，「我國東海艦隊某支隊進行艦艇全訓考核」，人民日報（北京），2005年11月11日，第7版。

<sup>28</sup> 「北海艦隊舉行新型驅逐艦反潛訓練」，解放軍報（北京），2008年2月20日，第2版；沙曉峰，「南海艦隊舉行應對核化武器襲擊演習」（2006年5月18日），2006年5月18日下載，《新浪軍事新聞網》，<http://jczs.news.sina.com.cn/p/2006-05-18/1418371192.html>。

<sup>29</sup> Commodore R. P. Khanna, 翟文中譯，「中共海軍擴張對區域安全形成的衝擊」，海軍軍官雙月刊，第19卷第3期，2000年3月，頁26。

<sup>30</sup> 中共在永暑礁建築可供4000噸級船艦停泊的碼頭設施，也在美濟礁構築堅固工事並有人員駐紮，請參見DASHA，「南海風雲—東沙與南沙撤軍剖析」，全球防衛雜誌，第193期，2000年9月，頁38。

<sup>31</sup> 游豐吉，「對大陸鐵路件數與營運之探討」，中共研究，第30卷第10期，1996年10月，頁48。

<sup>32</sup> 中共協助緬甸建築Bussein及Hainggyi兩港口，而後者可提供中共停泊核子動力彈道潛艦，請參見橋一名，「中共與緬甸的政經關係」，中國大陸研究，第39卷第1期，1996年1月，頁82。

<sup>33</sup> Forsythe, "China's Navy Stirs", *Proceedings*, Vol. 120, No. 1098, Aug. 1994, p.41.

<sup>34</sup> "New Chinese Tracking Station", *Jane's Defence Weekly*, Vol. 29, No. 7, 18 Feb., 1998, p.17.



外基地，來扼制日本、印度等具挑戰能力國家，中共海軍在這方面企圖所造成對亞太區域和平與均勢的威脅，將隨其逐步建構起海外前沿基地而益加顯著。

中共海軍體認到，在資訊時代戰爭中數位化戰場建設是打贏未來戰爭的必然選擇，要奪取未來戰爭的主動權，必須全力抓緊數位化戰場建設，捨此別無他途。數位化戰場作為作戰行動的舞臺和克敵制勝的有效手段，在未來作戰中將起到非常重要的作用。<sup>35</sup>因此，由海軍某試驗基地、海洋水文氣象中心等單位組成的海冰調查隊，於2002年7月完成黃渤海海冰調查任務。調查隊員共航行962海浬，環黃渤海一周，兩次穿越渤海海峽，獲觀測資料1,200餘組，詳細掌握了渤海、黃海北部的海冰情況。<sup>36</sup>同年，北海艦隊某偵測船大隊，測量成果有33幅被海軍評為優秀成果圖，21幅填補國家空白。<sup>37</sup>中共也自2005年起首次執行環球大洋科學考察任務，進行太平洋、大西洋、印度洋科學考察。已經完成的前半部分工作集中在太平洋海域，全國深海領域的10餘家單位的科研調查人員參加了這一階段的海上勘查。<sup>38</sup>南海艦隊某大隊所屬船隻，甚至在陌生海區通過實地調查測量獲取這一海區大量水文氣象資料。20年間，這個大隊不斷探秘未來海戰場，水溫、水深、鹽度、海流、海浪、水色、透明度、海發光、能見度、雲、天氣現象、風、空氣溫度、濕度、氣壓等水文氣象資料，<sup>39</sup>填補中共在一些重要海區的實測資料空白，為艦艇安全航行和訓練提供了科學依據。

專家指出，中共近年來在日中邊界頻繁進行情蒐工作，目的在於若臺海發生戰事時，能迅速掌握制空權和制海權。<sup>40</sup>更值得關注的是，中共海軍正積極展開水文數據調查是為了潛艦航行需要。美國海軍目前以關島為據點增派核子動力潛艦以監控中共周邊情勢，中共在關島附近海域從事海調即企圖在未來以

<sup>35</sup> 所謂「數位化戰場」，指的是通過以數位通信系統為載體，構建多維即時的戰場空間資料和敵我態勢資訊獲取、資訊處理和資訊服務系統，把戰場上的各種武器平臺和各軍兵種作戰部隊(包括單兵)聯接起來，在它們之間建立一張數位化的指揮控制網路，準確及時地為作戰提供所需資訊，方便迅速地對資訊實現橫向和縱向的交流和共用，從而使各級作戰部隊和保障人員能夠快速、有效地獲取和使用資訊，隨時瞭解戰場情報，優化指揮控制，提高指揮決策能力及部隊的戰鬥力。就目前而言，數位化戰場包括數位化陸戰場、數位化空戰場、數位化海戰場。李玉明，「專家訪談：數位化戰場將刷新未來戰爭」，解放軍報（北京），2006年4月26日，第8版。

<sup>36</sup> 張明成、查春明，「海軍某試驗基地等單位完成黃渤海海冰調查」，解放軍報（北京），1998年2月22日，第1版。

<sup>37</sup> 徐光榮、孫建中，「北海艦隊某偵測船大隊，多項成果填補國家空白」，解放軍報（北京），2002年7月14日，第2版。

<sup>38</sup> 李德、許森，「我首次環球大洋科考完成前半段任務」，解放軍報（北京），2005年9月15日，第5版。

<sup>39</sup> 司彥文，「大海波譎雲詭何所懼只緣耕波犁浪二十年，南海艦隊某大隊三千萬組資料揭開大洋面紗」，解放軍報（北京），2005年8月2日，第2版。

<sup>40</sup> 摘自「日航自驅逐中共軍機破緊急升空紀錄」，尖端科技，第266期，2006年10月，頁107-8。

潛艦牽制美國。經確認中共船艦進入日本專屬經濟海域進行「違法」活動的次數日趨頻繁，且活動海域集中在沖之鳥島西南方兩百至三百五十公里附近。中共海軍測量艦的調查，不僅為了在臺海一旦發生戰爭等緊急情況時牽制美核子潛艦和航母攻擊群，也是在有領土爭議問題的東海、南海、油輪通過的海上航路，為確保中共海軍地位而有的行動。<sup>41</sup>此外，中共海軍於南海艦隊部署五艘宋級潛艦，並於2006年3月起派遣093A宋級潛艦部署南海，並前往南沙暗礁、西沙群島一帶執行巡邏任務。<sup>42</sup>為了因應中日東海主權與經濟利益爭端，海軍從2005年9月9日起，派出包括現代級驅逐艦在內的5艘軍艦到東海油田附近巡弋。<sup>43</sup>2001年6月中共一場在西沙群島的軍事演習中，西方觀察家發現中共海軍已經在該群島設置海鷹二型反艦飛彈陣地，這顯示出中共海軍將更頻繁出入南中國海，並且需要島嶼陣地的火力支援與掩護的需求。<sup>44</sup>我前國防部長李傑表示，中共海軍正積極研購新型艦船與遠距制海武器裝備，強化兩棲登陸及機艦協同作戰訓練，另配合逐年增加基洛級潛艦，未來僅須在臺灣周邊建立16個潛艦巡邏區，即可對臺灣進行長期水下封鎖，枯竭民生經濟命脈。中共海軍藉著演習訓練需求，積極進行戰場建設，將有助於其確保周邊海域朝向有利於其安全利益的穩定情勢，若一旦發生戰事，更能透過預先布置的作戰環境，達到制人而不受制於人效果，特別是在強弱對比明顯的處境下，更是如此。

## 伍、延伸政治 推動砲艦外交

事實上中共已具有運用砲艦外交( Gun Boat Diplomacy )之意識，除了多次敦睦艦隊東南亞各國訪問外，1998年11月擴建美濟礁時，即運用了海軍艦艇。當時菲律賓國防部長麥肯多言：「這是一種強凌弱的欺壓行動，因為他們知道我國目前無力抵抗。」在臺海方面更是如此，近年來中共海軍演訓區的南移，<sup>45</sup>除彰顯其逐漸具備掌控海峽能力外，也帶有濃厚「項莊舞劍」意味，例

<sup>41</sup> 陳世昌，「共艦海調範圍擴及關島鄰海」，聯合報，2004年7月23日，第13版。

<sup>42</sup> 「中共在南海部署宋級改良潛艦」，尖端科技，第261期，2006年5月，頁107。

<sup>43</sup> 「寰宇軍聞：中共大陸」，全球防衛雜誌，第254期，2005年10月，頁32。

<sup>44</sup> “China Deploys HY-2 Anti-Ship Missiles to Paracel Islands”, *Jane’s Missiles and Rockets*, July.18, 2005, website: [www.janes.com](http://www.janes.com).

<sup>45</sup> 蘇進強，國軍兵力結構與臺海安全（臺北：業強出版社，1996年）頁61-2。

如在1999年「兩國論風波」期間，中共軍方發動大規模聯合軍事演習，張萬年檢閱參演部隊並發表講話時指出，「最近，李登輝公然背離一個中國的根本原則，大肆鼓吹所謂『兩國論』，徹底暴露了他企圖把臺灣從中國領土分裂出去的狂妄野心，是對祖國和平統一的蓄意破壞，是對全體中共人民的嚴重挑釁。這次渡海登陸作戰實兵演習，充分顯示了我軍捍衛國家主權和領土完整的堅定立場和堅強決心，展示了我軍維護祖國統一的強大實力。」因此，儘管張萬年強調，「我們解決臺灣問題的基本方針仍然是『和平統一，一國兩制』，但我們絕不承諾放棄使用武力。中共人民解放軍將堅定不移地以國家意志為最高意志，以民族利益為最高利益，有決心、有信心、有能力、有辦法捍衛國家主權和領土完整，絕不容忍分裂祖國的圖謀得逞，絕不坐視任何一寸土地從中共的版圖上分裂出去。中共人民解放軍正密切注視著事態的發展，隨時準備粉碎任何分裂祖國的罪惡行徑！」<sup>46</sup>該次演習在砲艦外交的意涵，不言可喻。

在東山島第8次軍演期間，主要參演部隊為南京軍區，總兵力共1萬8千人。參演部隊包括最新式戰鬥機及軍艦，以及各式導彈。演習目的是以三軍協同作戰方式，爭奪臺海制空權，保障登陸作戰。報導說，共軍幾乎所有先進武器都將上場，包括Su-27戰機、FBC-1飛豹中程戰鬥轟炸機、Il-76運輸機，「現代級」戰艦、「基洛級」潛艇、東風十五戰術彈道導彈、S-300PMU1防空導彈、道爾M1防空導彈、紅土地炮彈等。Su-27戰機將搭載KN59M空對地導彈，掩護坦克部隊進行登陸作戰。大陸軍事分析家說，東山島軍演的目的主要在於：一是提高部隊在現代化條件下聯合作戰的能力。二是向臺獨分子宣示，解放軍有能力有信心以武力解決臺灣問題；三是向世界宣告，解決臺灣問題是中共的內政，決不容許外人插手。<sup>47</sup>八月廿七日，香港《文匯報》在一篇重頭報導中，將此次演習稱為「中共人民解放軍演習史上規模最大、科技含量最高、橫跨區域最廣、針對性十分明確的大型實彈操練」，參演部隊包括海、陸、空、二炮四大軍種共十萬多人，演練的科目包括戰術與戰略導彈攻擊、封鎖與反封鎖、搶灘登陸與反登陸、空襲與反空襲、空降、電子干擾與反干擾、衛星偵察與跟蹤、徵集民船、跨區調兵以及打航母、打隱形戰機、打巡航導彈、打直升機、

<sup>46</sup> 趙險峰、沈海榮、程關生，「我軍舉行諸軍兵種聯合渡海頓陸作戰演習，演習的成功表明，我軍現代化建設水準和聯合作戰能力又有新的提高。三軍將士正嚴陣以待，時刻準備粉碎任何分裂祖國的圖謀」，解放軍報（北京），1999年9月11日，第1版。

<sup>47</sup> 徐尚禮，「以爭奪臺海制空權為訓練核心 東山島軍演登場」，中國時報，2004年7月16日，第11版。

防精確打擊、防偵察監視、「圍點打援」、分向目標奪取及戰場掃蕩與鞏固等。最後階段的東山島軍演，則更是體現了共軍科技練兵、打高科技戰爭特色的內容，除了參演的Su-27與Su-30戰機、殲8 II型與「飛豹」戰機、空中預警機與加油機、「現代」級導彈驅逐艦、「基洛」級潛艇與新型核攻擊潛艇、戰略與戰術導彈、巡航導彈、先進空對空與空對地導彈、「日炙」與C-802超音速反艦導彈、S-300地對空導彈等先進武器之外，還包括電子干擾與反電子干擾、制資訊權與反制資訊權、機動與反機動、偵察與反偵察、遠程打擊與提高打擊精確度等。具體表現為，剛組建不久的特種電子對抗部隊首次在臺海配合軍事偵察衛星操作；指揮所網路演習等。有軍事專家指出，因應反台獨、維護國家領土和主權完整的需要，共軍戰略重點已轉到東南沿海，而廣州戰區和南京軍區一樣擔負著十分重要任務。<sup>48</sup>

此外，2001年共軍曾進行「現代一號」的導彈潛射演習，當時3艘094型核動力潛艦分別在南海、東海和黃海同時間發射「巨浪2型」導彈，並順利擊中5,000公里外塔克拉瑪干沙漠中的目標，命中精確度半徑僅15公尺。但當時始採用改良東風-21A導彈，短短4年，共軍又以更新改良的東風31巨浪2型導彈，使潛射導彈的距離從5,000公里提昇到8,000公里，明顯目標就是美國。<sup>49</sup>儘管中共一再強調「不首先使用」政策，然中共在對臺動武的多數方案中，都會與美國的傳統軍力交手，特別是使用各種精導武器的海軍航空兵。這些武器將用以阻斷中共軍艦在臺海的行動，包括戰艦和運兵艦在內。<sup>50</sup>中共軍事評論員李雲生表示，有些國家的精確制導武器威力已接近小型核武器，中共的核設施如果遭遇到這樣的打擊，也就意味著核戰爭爆發，「在這種情況下是會考慮使用核武器的」。<sup>51</sup>

此外，日本也是中共海軍演習的威脅目標，例如東海艦隊於2006年10月24日在東海海區朱家尖東南海域所實施的現代級驅逐艦實彈射擊，時間正好選在兩岸三地保釣人士前往釣魚台宣示主權活動期間，演習地點距離釣魚台僅約300公里，<sup>52</sup>因而同樣「備受關注」。

<sup>48</sup> 允真，「我軍東山島演習精彩收尾 世界聚焦中共核潛艇」，人民日報（北京），2001年8月31日，第1版。

<sup>49</sup> 吳明傑，「共軍已具二次核打擊能力」，中國時報，2005年6月18日，第11版。

<sup>50</sup> 張佑之譯，「核武攻美？中共警示勿介入臺海」，中央日報，2005年7月17日，第5版。

<sup>51</sup> 李啟明，「不收回對美動用核武談話？朱成虎：外電斷章取義」（2005年7月17日），《雅虎奇摩新聞報》，<http://tw.news.yahoo.com/050717/195/22ofz.html>。

<sup>52</sup> 「解放軍在東海實彈演習」，文匯報（香港），2006年10月26日，第2版。

在其他軍事活動方面，隨著中共海軍現代化工程顯現出亮麗的成就，中共透過武裝部隊來運用來伸張其領土主權，嚇阻可能危害其國家利益敵對力量的活動，也隨之越見頻繁。例如，除了原有的「海監隊伍」進行東海海域的執法行動外<sup>53</sup>，2005年9月中共透過「正常軍事訓練」<sup>54</sup>，派遣包括排水量7,940噸的現代級驅逐艦和兩艘導彈護衛艦和海上補給艦、導彈觀測支援艦在內的5艘中共軍艦前往春曉油氣田附近巡視。<sup>55</sup>這是中共軍艦首度被確認出現在這個油田附近，北京堅持該次中共軍艦巡視春曉油氣田也完全是正當的，符合國際法，不存在任何爭議，雖然並未越過日本所宣稱的「中間線」，<sup>56</sup>但警告日本該海域為中共所有的意圖相當強烈。至於有報導指出，中共軍機2005年8月接近日本九州領空，中共官方則予以否認。<sup>57</sup>但依據日本防衛廳官方網站資料顯示，2005年上半年度，航空自衛隊機為驅逐中共軍機而緊急升空的次數高達30次，已達自有統計以來的年度最高次數。<sup>58</sup>我國海巡署多次派巡防船前往拍照瞭解中共在春曉油田活動情形，亦遭日本、大陸派船艦、飛機監控，大陸甚至以「主人」姿態，以無線電要求我巡防船「報告」來歷。<sup>59</sup>上述舉動均顯示出，中共軍方以武力確保領土主權與經濟利益的意願與能力明顯上升。我軍方也指出，2004年5月，中共海軍八艘艦隊，包括漢級潛艦訪問香港結束後返航，漢級潛艦無害通過臺灣海峽金門附近海域。中共一艘漢級核子潛艦，在一艘水面艦伴隨下，沿著臺灣海峽並貼著大陸沿岸航路，於2005年6月下旬循著其慣有航路，保持水下15公尺的「呼吸管航行」也是走這條航路，逕自返回基地。<sup>60</sup>儘管事後大陸官方及其媒體批評臺灣對此事件過度反應與「別有用心」，但其中政治意味不言而喻。我海軍退役中將蘭甯利分析，大陸核潛艇浮航時，一定會有護衛艦或是前導艦隨行，且會夜間航行，這次白天航行又無護衛艦，相當不尋常。

<sup>53</sup> 陽妍，「中共海監執法能力提高 出動飛機船舶東海維權」（2005年10月25日），2005年10月25日下載，〈中新網〉，<http://jczs.sina.com.cn/2005-10-25/1702326715.html>。

<sup>54</sup> 「外交部稱我軍艦巡視東海油氣田為正常軍事訓練」，世界新聞報（北京），2005年9月21日，第2版。

<sup>55</sup> 「中共軍艦現身春曉油田」，中共時報，2005年9月10日，第11版。

<sup>56</sup> 「外電稱中共出動5艘軍艦在東海油氣田附近巡航」，重慶晨報（重慶），2005年9月11日，第2版。

<sup>57</sup> 「中共聲稱軍艦在油田附近〔是例行演習〕」（2005年9月15日），2005年9月15日下載，〈奇摩新聞網〉，<http://tw.news.yahoo.com/050915/4/2ay8d.html>。

<sup>58</sup> 黃菁菁，「逐中共軍機日破緊急升空紀錄」，中國時報，2005年11月10日，第10版。

<sup>59</sup> 王貴郎，「我艦探查春曉油田大陸關切」，中國時報，2005年9月27日，第3版。

<sup>60</sup> 呂昭隆，「中共核潛艦多次無害過臺海」，中國時報，2005年9月18日，第3版。

## 陸、增信釋疑 強化外交關係

中共對外開展軍事交往，係配合其整體國家安全戰略，具有高度政治、外交的意涵。它的對外軍事交流特色有：互訪層級高、次數頻繁；互訪對象與領域擴大；與周邊國家保持最密切往來；互訪性質側重功能與事務性；共軍將領參與範圍擴大。中共已有多例以軍區司令員身份，對邊境外軍進行訪問。特別是中共中央黨校副校長鄭必堅在2003年10月在博鰲亞洲論壇首次提出「和平崛起」外交方針後，國務院總理溫家寶、中共中央總書記胡錦濤都在其後的訪談或發言，確認此一方針為中共第四代領導班子的「執政標誌」；於此同時，中共中央軍委副主席兼國防部長曹剛川，也在出訪時說明中共和平崛起的要義。因此，可以看出中共對外的軍事交流已成為其「綜合性外交」的重要一環。根據中共國防部外事辦公室資料顯示，至2002年中共軍方已和全球146個國家建立軍事關係，在103個國家設立武官處，同時有74個國家在中共建立武官處。自1979年改革開放以來，中共派出超過1600個軍事代表團訪問約90個國家，到過大陸訪問的軍事代表團則高達2500個。<sup>61</sup>光是2001到2002年，共軍便進行了一百三十多項重要交流項目，軍事代表團出訪六十多個國家，接待六十多批重要軍事領導人的來訪，並舉行三十餘次安全磋商。<sup>62</sup>

一直到1990年代為止，中共軍方對「聯合演習」抱持猜忌的態度，認為周邊的聯合演習都是針對中共大陸來的，因此常常不留餘地的批評。然而，這樣的態度至21世紀有了重大的轉變。為了能與其他各國建立起更深一層的軍事外交關係，同時也與周邊國家之間建立起軍事互信機制，中共與吉爾吉斯於2002年的首次聯合實兵演習，以累積與上海合作組織國家聯合演習經驗，進一步加深兩國的相互瞭解和信任，提高兩國軍隊聯合打擊恐怖主義的組織指揮和協同作戰能力。<sup>63</sup>2003年1月，中共軍方主動公布共軍整年度的軍事演習情形，增加透明度以降低其他國家的疑慮與指責。<sup>64</sup>自此時起中共分別與上海合作組織國家、俄羅斯、印度、巴基斯坦、英國、法國等國家舉行聯合軍演；其中，在眾所矚目的中俄軍演當中，中央軍委委員、海軍司令員張定發上將，中央軍委委

<sup>61</sup> 「中共海軍遠航編隊返國」，尖端科技，第219期，2007年11月，頁108。

<sup>62</sup> 請參見「2002年中共的國防」，<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/244019.htm>。

<sup>63</sup> 「中共與吉爾吉斯聯合軍演」，尖端科技，2002年11月，第219期，頁109。

<sup>64</sup> 「解放軍報（北京）主動報導共軍演習」，尖端科技，第222期，2003年2月，頁108。

員、第二炮兵司令員靖志遠上將出席海上分列式。出席分列式的還有中俄聯合軍事演習雙方導演部、聯合戰役指揮部負責人，解放軍四總部、全軍各大單位和武警部隊領導，中央和國家機關有關部門負責人，上海合作組織成員和觀察員國代表，以及中俄兩國二戰老戰士代表。<sup>65</sup>可以看出，中共藉此軍事演習強化雙方政治與戰略伙伴關係的企圖十分強烈。<sup>66</sup>對於中法聯合演習，解放軍報指出：「內容豐富的聯合軍演，有利於促進基層官兵的相互瞭解和溝通，增進彼此的友誼與信任，從而加強兩國日益鞏固的友好合作關係。」<sup>67</sup>對於中澳兩國海軍演習，中共海軍北海艦隊副參謀長張學增認為，「兩國兩軍，特別是兩國海軍關係的進一步發展，增進了彼此的瞭解和友誼。」<sup>68</sup>對於首次邀請15個國家的16名駐華海軍武官觀摩中英海上聯合搜救演習，中共海軍方面人士認為，凸顯出軍事外交在軍事變革背景下的「新思路、新觀念。」<sup>69</sup>此外，「蛟龍-2004」實兵登陸演習是繼前一年8月共軍首次邀請外軍觀摩北京軍區組織的實兵演習後第2次邀請外國軍事人員觀摩軍演，也是海軍兩棲作戰訓練基地首次對外軍開放。邀請法國、德國、英國、墨西哥等4個國家的7名軍事觀察員和統一著中共軍用迷彩服的52名國防大學防務學院國際問題研討班的中外學員，觀看中共海軍某陸戰旅年度例行性訓練。演習結束後，外國軍事人員和中共軍官還一起就共同關心的問題進行研討交流。<sup>70</sup>中共海軍在聖地牙哥與美國海軍首次進行海上聯合搜救演習，《解放軍報》指出：「美中兩國海軍都負有維護本地區和平與穩定的責任，兩國海軍之間加強交流與訪問，對於促進亞太地區的和平與穩定必將產生積極的作用。」編隊指揮員王福山少將說，此次中共海軍艦艇編隊帶著增強瞭解、促進信任、擴大合作、加強友誼的信念訪問美國，是落實中美兩國元首共識的具體行動。他表示，中美兩國海軍的友好交往，將進一步推動兩國和兩軍關係不斷向前發展。<sup>71</sup>顯然，中共海軍正加大透明化程度，以建立其他

<sup>65</sup> 曹智、張玉清、王敬中，「'和平使命-2005'中俄聯合軍演舉行海上分列式」（2005年08月23日），2005年08月23日下載，《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/mil/2005-08/23/content\\_3393723.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2005-08/23/content_3393723.htm)。

<sup>66</sup> Robert Karniol, "Joint Exercise Strengthens China-Russia Relations", *Jane's Defense Weekly*, vol.42, no.34, Aug. 24, 2005, p.6.

<sup>67</sup> 董黎熙、劉海民，「中法海軍成功舉行聯合軍事演習」，解放軍報（北京），2004年3月17日，第4版。

<sup>68</sup> 吳登峰、李忠發，「中澳海軍首次舉行海上聯合搜救演習」，解放軍報（北京），2004年10月15日，第4版。

<sup>69</sup> 錢曉虎，「中共邀請駐華武官觀摩中英聯合搜救演習」，解放軍報（北京），2004年6月20日，第4版。

<sup>70</sup> 錢曉虎、田源，「外國軍事人員觀摩我海軍實兵演習：我軍兩棲作戰訓練基地首次對外開放」，解放軍報（北京），2004年9月3日，第1版。

<sup>71</sup> 「解放軍海軍艦隊訪問美國」，全球防衛雜誌，第266期，2006年10月，頁24。

國家的信任，並有利於改善中共軍隊的形象。

在境外與外軍舉行了以聯合搜救為主要內容的非傳統安全領域演習，實現了中共海軍出訪艦艇編隊履行軍事外交任務的新拓展。<sup>72</sup>中共海軍艦艇編隊於2005年與泰國海軍在泰國灣南部區域舉行代號「中泰友誼—2005」的非傳統安全領域聯合演習返航之際，編隊指揮員韓林枝少將指出：「我海軍艦艇編隊分別在異國海域與巴基斯坦、印度、泰國海軍成功舉行非傳統安全領域聯合演習，對推進我國加大參與非傳統安全領域的地區和國際間合作，促進我軍與巴印泰三國軍隊，特別是海軍之間的交流與合作，進一步提高我海軍部隊戰鬥力，都有著深遠的重大意義。」韓某表示，近年來，中共不斷加大參與非傳統安全領域的地區和國際間合作的力度，致力於宣導和落實「互信、互利、平等、協作」的新安全觀，受到世界各國的歡迎和支持。特別是首次與美國海軍舉行聯合搜救演習，是增進中美兩國兩軍交往信任的實際行動，因而具有特殊的意義。<sup>73</sup>海軍作為世界軍種，其本身就具有國際性。中共海軍積極參與國際間非傳統安全領域的交流與合作，既是保護國家安全、捍衛海洋權益的需要，也是維護亞太地區與世界和平繁榮的需要。同時，中共也在與到訪國海軍的聯合演習中增長了見識，學到一些好的經驗和做法，收穫豐碩。<sup>74</sup>此外，為了反制其他國家對於其軍事事務「不夠透明」的指控，中共軍方不僅發表國防白皮書外，邀請其他國家觀摩其軍事演習，同時也派遣軍事觀察團，觀摩美國與日本等國家演習，藉此達到增信釋疑目的。例如中共海軍便曾應邀觀摩美軍「環太平洋」、「勇敢之盾」演習的觀摩團與美方進行「坦誠、深入」的交流。<sup>75</sup>

此外，海軍活動在浩瀚的海洋，是唯一可以在和平時期自由地跨出國門的軍種。艦艇在公海上自由往來，不可避免要與有關各國發生聯繫和交往，因此，海軍被稱為「國際軍種」。海軍的這一特性，使它在擔負保衛領海的作戰使命之外，又常常擔負起國家的外交使命。軍艦被視為各國「流動的國土」。國際法賦予軍艦代表國家的權利。軍艦作為一個國家的和平友好「大使」，介

<sup>72</sup> 「中共海軍艦艇編隊出訪凱旋湛江 軍事外交新拓展」（2005年12月27日），《新浪軍事網》，<http://jczs.sina.com.cn/2005-12-27/0941340402.html>。

<sup>73</sup> 「我艦艇編隊出訪美加菲三國」，解放軍報（北京），2006年8月22日，第1版。

<sup>74</sup> 王士彬，「我海軍出訪艦艇編隊指揮員談與巴印泰海軍演習」，解放軍報（北京），2005年12月14日，第8版。

<sup>75</sup> 「解放軍觀摩團參觀美核航母」，文匯報（香港），2006年6月20日，第2版。

入外交事務，參予國際活動。<sup>76</sup>此外，在海軍友好交流與訪問方面，除了前述人員與作戰單位交流活動外，還進行軍艦訪問活動。

在中共海軍歷年艦艇訪問中，可以發現海軍自1985年以來大部分訪問都用「首次」作為訪問活動的成就指標。1980年代所訪問的阿根廷、智利、巴基斯坦、斯里蘭卡、孟加拉及美國等六個國家與港口均屬首次。到了1990年代首次訪問國家則增加俄羅斯、泰國、馬來西亞、菲律賓、紐西蘭、澳大利亞等六個國家，雖然數目與前一時期相同，但在活動範圍上則從前一時期的美洲與南亞，擴展到大洋洲、中亞與東南亞。進入2000年以後至今的首次訪問國家則有坦桑尼亞、南非、加拿大、印度、德國、英國、法國、義大利、越南、南韓、新加坡、埃及、土耳其、烏克蘭、希臘、葡萄牙、巴西、厄瓜多爾、秘魯、法屬波里尼西亞、汶萊及日本等22個國家，範圍涵蓋全世界。其中，俄羅斯、越南、韓國、印度曾經與中共因衝突而開戰，菲律賓與其存在美濟礁糾紛，泰國、印尼、新加坡與馬來西亞不是對中共存有疑慮，就是因北京介入內亂或叛變而疏遠，甚至斷絕外交往來。日本則與中共長期在政治上存在嚴重齟齬，致使遲至2007年底才在政治氣氛改善後，訪問日本港口。<sup>77</sup>從這樣的角度審視，可見中共海軍所締造的外交成就。

從時間來看，中共海軍許多訪問都作為「第二線」的外交之用。1990年以後，中共與印尼、馬來西亞、南韓及南非等國家建立外交關係，以及與俄羅斯、印度及越南恢復往來不久，海軍艦隊就隨即進行訪問，以鞏固邦誼。此外，中共海軍訪問也帶有慶祝建交週年的意義。2000年10月17日是中加兩國建交廿周年紀念日，中共海軍艦艇編隊當時訪問加拿大，不僅「續寫了兩軍交往的新篇章，而且為慶祝中加建交廿周年增添了喜慶氣氛。」<sup>78</sup>中共軍艦訪問獲得了相當重大的貢獻與成就，印度西部艦隊伯斯少將說：「中共軍艦來訪，對促進加深兩國人民和兩國海軍之間的友誼，產生了積極影響。」<sup>79</sup>韓國海軍參謀總長張正吉上將表示：「中共海軍來訪對促進兩國人民友誼和兩國海軍交流，推

<sup>76</sup> 司彥文，「中共海軍走向世界」，解放軍報（北京），1999年9月28日，第5版。

<sup>77</sup> 「深圳號訪日彰顯中共軍事透明度」（2007年12月8日），2007年12月8日下載，《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/mil/2007-12/08/content\\_7217235.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2007-12/08/content_7217235.htm)。

<sup>78</sup> 孫建中、張占輝，「應邀首次訪問加拿大，我海軍艦艇編隊抵達維多利亞」，解放軍報（北京），2000年9月21日，第4版。

<sup>79</sup> 王松岐、張洪傑，「我海軍艦艇編隊結束訪印返航」，解放軍報（北京），2001年5月31日，第5版。

進兩國面向廿一世紀合作夥伴關係的深入發展具有重大意義。」<sup>80</sup>連中共海軍頭號大敵美國第七艦隊司令都說：「中共海軍艦艇編隊對關島的訪問增進了美中兩國、兩國人民、兩國軍隊之間的瞭解和友誼。」<sup>81</sup>

不過，儘管軍艦訪問具有重大外交意義，但是也不能忽略中共海軍對於「遠航」的民族主義情緒。由於歷史的原因，曾創造過世界航海史上宏偉業績的中共，自明朝中期以後，囿于封建統治者實行禁海和閉關鎖國政策，使中國一次又一次地喪失了歷史發展的大好機遇，成為時代潮流的落伍者，清王朝北洋水師的全軍覆沒，更使中國蒙受了列強霸占，有海無防的恥辱。<sup>82</sup>因此，中共海軍從建立起便懷著濃厚的民族主義情緒，並顯現在各項活動上，在軍艦訪問方面也不例外。

近年來，中共不斷創新軍事外交實踐，實現了許多新的突破，有不少做法在中共軍事外交上是第一次，顯示出中共已形成全方位的軍事外交格局。<sup>83</sup>雖然軍事交流對共軍而言是一項自始至終存在的現象，但參考1998年的國防白皮書，可以發現過去中共軍方對「聯合演習」抱持負面的觀感，認為那是其他國家聯合起來進行砲艦外交的威脅舉動。然而，隨著中共對於外在穩定環境的需要，以及建構良好形象大國的戰略思維，因此一改過去猜忌態度，主動與其他國家進行聯合演習以增加透明度的同時，達到增信釋疑，發展良好關係的目標。不過，共軍推動軍事交流，並不表示沒有底線。例如中共曾經好幾次聯合演習或對外開放參觀的演習時，拒絕美國的觀摩申請。在軍艦互訪方面，中共亦曾四次拒絕美軍艦艇的訪問行程，第一次在1999年誤炸事件之後，第二次發生在南海軍機擦撞之後，2002年3月拒絕驅逐艦Curtis Wilbur驅逐艦訪港則是第三次。<sup>84</sup>原因是美國批准我方時任國防部長湯曜明訪美，招致北京強烈不滿。最後一次則發生在2007年年底，中共在多次反覆後，仍然拒絕小鷹號訪港，<sup>85</sup>其原因至今眾說紛紜。

總而言之，解放軍透過軍事交流方式，不僅有助於其良好形象的建立，對其作戰能力的發展產生相當重大的助益。有時，甚至超過原本軍事交流的限制。例

<sup>80</sup> 索德勝、錢曉虎，「我海軍艦艇編隊開始首次環球航行訪問」，解放軍報（北京），2002年5月16日，第2版。

<sup>81</sup> 「中共海軍艦艇編隊結束對美國關島訪問」，解放軍報（北京），2003年10月26日，第4版。

<sup>82</sup> 錢曉虎，「親歷麻六甲海峽風雲」，解放軍報（北京），2002年6月5日，第12版。

<sup>83</sup> 陶社蘭，「特別訪談：中共形成全方位的軍事外交格局」（2005年5月20日），2005年5月20日下載，《中共新聞網》，<http://jczs.sina.com.cn/2005-05-20/1225290149.html>。

<sup>84</sup> 「美國驅逐艦訪港遭拒」，尖端科技，第213期，2002年5月，頁115。

<sup>85</sup> 「感恩節怠慢，美：中拒小鷹號停靠令人不解」，中國時報，2007年12月2日，第13版。

如美軍在2000年下半年所接待的中共軍事代表團前往維吉尼亞州美軍聯合指揮部參觀時，所播放的幻燈片簡報中含有敏感資料；此外，中共校級軍官訪問哈佛大學時參加的類似活動，也違反國會關於限制美軍和解放軍分享資料的規定。當時中共並未採取互惠行動允許美方進行類似訪問或簡報，目前只有亞洲只有中共軍方獲得美軍提供簡報的待遇，日本和其他國家則不曾享有相同的待遇。<sup>86</sup>

## 柒、結 論

從本文有關中共海軍戰略的實際兵力整建面向的討論，可以發現中共在現實環境處境下，基於國家安全利益需要正朝著其所規劃的戰略路線前進。到了九〇年代以後，不僅加速現代化進程，更在組織、武器裝備與作戰準則等方面，更加重視資訊化作戰能力的建構。這對中共海軍打贏下一場戰爭的目標，產生重大明顯且正面的效應。

更重要的是，身兼半個外交機構的海軍，不僅負有戰時作戰的任務，平時也扮演起海上警察、巡邏、外交與主權宣示等功能。因此，其動向的變化也往往反映出國家觀點的改變。最引人注目的是，共軍過去視「聯合演習」如同危害其國家安全的洪水猛獸，毫不留情地予以批判，並做為其他國家「狼子野心」的徵兆。然自新世紀起，為增加軍隊透明性，駁斥中共威脅論說法，克服跨國性非傳統安全威脅，並有助於和平發展的國家政策，共軍轉變過去疑懼態度，支持並主辦多次聯合軍演。其中，海軍甚至與美、英、法等所謂威脅和平或帝國主義國家，以及日、印等區域強權或歷史仇敵進行軍事演習等交流活動，展現出中共更加務實與客觀處理對外關係一面。

然而，基於中共善於根據環境與自身能力之間對比，擬定出符合生存與發展戰略特性。隨著綜合國力的增強，軍隊作戰能力亦正透過軍費的高速增長而擴張。未來，當北京不再需要依賴其他國家支持，而成為類似美國的超強時，是否仍維持「不稱霸」，支持「多極」國際格局的政策，是有疑問的。目前，中共海軍便正隨著活動範圍的加大，而採取看起來並不起眼，但對未來戰爭與安全維護卻具有重大意義的舉措。例如，珍珠鏈港口的建立，周邊水文的調查，與全球性的遠航等等。均值得進一步觀察並密切注意。

<sup>86</sup> 「寰宇軍聞：中國大陸」，全球防衛雜誌，第194期，2000年10月，頁24。

# 中國大陸經濟犯罪中的 網路安全因素

The Cyber Security Variables of Economic Crimes in Mainland China

黃秋龍 (Huang, Chiu-Lung)

本刊研究員

## 摘 要

傳統上，中共對付經濟犯罪採用民族情緒訴求、社會動員與嚴厲打擊手段，來鞏固其執政效能。而今，網路安全因素已改變這種傳統途徑，成為影響中共執政效能良窳與否的中介作用，其具體情勢反映在誘發高危害性經濟犯罪，或與更大的危害事物產生共伴效應。中共應對經濟犯罪，若仍沿襲把犯罪類型化或內部調控手段的傳統，將忽略網路、經濟犯罪複合的危害性，侷限其應對效能與遲滯國際接軌進程。而應對複合型犯罪，必須在知識理論與應對效能上有新認知，才能超越將網路犯罪類型化的相對侷限與遲滯。

關鍵詞：網路犯罪、經濟犯罪、應用社會科學、網路戰

## 壹、前 言

中共應對經濟與網路犯罪產生相互複合的情勢，可見諸其所頒行的指導性文件。2000年底《全國人民代表大會常務委員會關於維護互聯網安全的決定》宣示「要動員社會的力量，依靠社會的共同努力，保障互聯網的運行安全與信

息安全，促進社會主義精神文明和物質文明建設。」<sup>1</sup>；2004年中共十六屆四中全會《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》，則以傳統與非傳統安全威脅因素相互交織的立論，來理解新興的犯罪情勢。而《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》，揭示「增強國家安全意識，完善國家安全戰略，健全科學、協調、高效的工作機制，有效應對各種傳統安全威脅和非傳統安全威脅，嚴厲打擊境內外敵對勢力的滲透、顛覆、破壞活動，確保國家政治安全、經濟安全、文化安全、信息安全。」<sup>2</sup>。儘管中共採取上述宣示，然而在應對網路與經濟犯罪相互複合的情勢上，其所涉範疇、可能危害及實際應對效能，卻還存在值得研究的題材。

## 貳、大陸經濟犯罪情勢

### 一、經濟犯罪的主要特性

由於經濟犯罪是社會學或刑事司法學科對犯罪行為進行的一種理論歸類，雖然並不是刑法或刑法學上的一種法律分類。但相對於一般傳統犯罪，經濟犯罪的特性卻彰顯著它所具有的研究價值，不僅在犯罪主、客體與空間衍生出新興議題，尤其這些議題經常有別於應對犯罪的傳統手段，特別需要識者應用傳統學科以外方法來處理。目前應對經濟犯罪的行動，正邁向以應用社會科學（Applied social science）的新興途徑，希望能把理論與實務落差以及應對難題，嘗試用不同學科方法得到緩和或解決，以創新應對的政策空間與行動意義。<sup>3</sup>

經濟犯罪在學科的傳統概念中，係指行為人為謀取非法利益，在經濟領域中應用隱蔽或詐欺手段，或在非經濟領域中，利用職務上優勢與便利，謀取不法經濟利益，從而違反經濟相關法令之行為。然而，經濟犯罪已超越傳統財產犯罪與法律管轄範疇，涉及更多有關政策資訊透明、法治文明社會，甚至全球網路安全等國家職能與社會觀感。如網路安全因素既會衍生出新的犯罪活動空

<sup>1</sup> 《全國人民代表大會常務委員會關於維護互聯網安全的決定》（2000年12月28日），2009年3月20日下載，《人民網》，<http://www.people.com.cn/BIG5/14677/40759/41274/3022421.html>。

<sup>2</sup> 《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》（2006年10月11日），2009年3月20日下載，《人民網》，<http://theory.people.com.cn/BIG5/41038/4933660.html>。

<sup>3</sup> Carol M. Hand, "The Practice of Sociology: Teaching Social Theory with an Applied Perspective", *Journal of Applied Social Science*, Vol. 1, No. 1, pp. 29-31.

間，強化經濟犯罪情勢，也會影響國家應對能力與國際形象。所以，用經濟犯罪的特性與其所衍生的非傳統學科領域，做為研究與政策應用起點，將可更真實的把握經濟犯罪情勢。

經濟犯罪作為一種特定的犯罪形態，與其他犯罪形態諸如傳統財產犯罪有許多不同，依大陸學者的論述，包括下列特徵：

(一)經濟犯罪大都是由立法機關通過立法規定的法定犯罪；而傳統財產犯罪則大都是基於犯罪人的內在的惡而實施，並被社會公認為惡的自然犯罪。

(二)經濟犯罪是以被害人渾然不覺方式（欺騙、錢權交易、隱瞞）獲取錢物或者逃避支付與損失；而傳統財產犯罪則是一種掠奪性犯罪，採取與被害人公然對抗（搶劫、掠奪）的行為方式強取他人財物或盜竊。

(三)經濟犯罪是個人（自然人或者法人）對社會的犯罪，針對的是社會整體經濟秩序、社會管理秩序以及國家機關正常工作秩序，因此，其被害人具有抽象性和不特定性；而傳統財產犯罪則係實體犯罪，針對的是財產所有權，其被害人具有特定性。

(四)經濟犯罪的方法主要是隱瞞、欺騙，或者憑藉職務上的優勢與便利，其獲得成功主要憑藉的是犯罪人的良好智力條件或專業知識，因此又被稱為非體力犯罪、智力犯罪；而傳統財產犯罪則主要是體力犯罪、街頭犯罪。

(五)經濟犯罪雖然不是某一特定社會階層的獨有現象，但大多數是由具有合法職業和良好聲譽的個人或者合法成立的企業，在職務活動或業務活動中以合法的形式為掩護而實施；而傳統財產犯罪則與犯罪人的職業或業務無關。

(六)某些經濟犯罪（如公司稅款詐騙、股票操縱、受賄）往往具有準犯罪性質，具體表現是：儘管從法律角度看該行為屬於犯罪，但由於它侵害的是抽象或不特定的超個人利益，所以社會公眾有時非但不認為它是犯罪，反而予以較高評價，被害人缺乏明確的被害意識，犯罪者本人則較少存在罪惡感，往往還對自己的犯罪行為合理化解釋。

(七)經濟犯罪具有高度的複雜性。具體表現是：犯罪手法多樣且多經過周密計劃；往往與合法經濟活動或者一般民事糾紛、經濟糾紛交織一起，可責與非責之間難以辨別；不僅涉及刑法，而且涉及民法、行政法和紛繁複雜的經濟管理法規；不僅涉及國內法，有時還涉及外國法或國際法；不僅大多發生在經濟領域，而且可以發生在政治領域（如政治受賄）；不僅以合法形式為掩護，而

且會經由各種方式尋求政治庇護。

(八)經濟犯罪可以造成巨大的物質損失以及生命危害，其物質損害大於所有其他犯罪所造成的物質損害；同時，也可造成極大的非物質損害，不僅破壞政府的形象及社會管理功能，還會引起社會道德水準下降和腐敗風氣盛行。

(九)儘管經濟犯罪的危害遠大於傳統財產犯罪和暴力犯罪，但總體而言，經濟犯罪受到懲罰的機會以及所受懲罰的嚴厲程度，卻少於傳統財產犯罪和暴力犯罪，因而具有極高的犯罪統計黑數。<sup>4</sup>

## 二、大陸經濟犯罪的主要型態

經濟犯罪的外延既包括應受刑罰處罰的經濟犯罪行為，也包括應受民事、行政處罰的經濟違法或違反行政法義務之行為，可概括為：

(一)破壞社會主義市場經濟秩序罪。包括：生產、銷售偽劣商品罪；走私罪；妨害對公司、企業的管理秩序罪；破壞金融管理秩序罪；金融詐騙罪；危害稅收徵管罪；侵犯知識產權罪和擾亂市場秩序罪。

(二)侵犯財產罪中的職務侵占罪、挪用資金罪和挪用特定款物罪。

(三)妨害社會管理秩序罪中的破壞計算機信息系統罪以及利用計算機進行的各種犯罪，破壞環境資源保護罪。

(四)貪污賄賂罪。

(五)部分瀆職犯罪。如濫用管理公司、證券職權罪；徇私舞弊發售發票、抵扣稅款、出口退稅罪及違法提供出口退稅憑證罪；國家機關工作人員簽訂、履行合同失職罪等。<sup>5</sup>

## 三、大陸經濟犯罪新興情勢

從經濟犯罪主要特性與大陸經濟犯罪型態看來，除可說明中國大陸經濟犯罪的基本態勢，同時也反映出中共在應對經濟犯罪上，將付出更高成本。一方面是本身社會主義體制與應對機制固有矛盾問題；再者，大陸經濟犯罪已明顯出現新興情勢。不僅是犯罪立案件數逐年增加，2006年的8.1萬件，較2005年上升11.6%。而且，涉及群眾人數與層面更為擴大，新興的非法集資、非法經營證券業務等涉眾型經濟犯罪越發凸出。2007年非法集資案比上年同

<sup>4</sup> 秦立強，社會穩定的安全閥：中國犯罪預警與社會治安評價（北京：中國人民公安大學出版社，2004年），頁115-117。

<sup>5</sup> 《經濟犯罪辦案常用手冊》編寫組，經濟犯罪辦案常用手冊（北京：中國法制出版社，2006年），頁303-304。

期增加70.9%，非法經營證券業務與非法吸收公眾存款，則分別上升52.2%、16.2%。<sup>6</sup>

大陸已明顯出現新興的經濟犯罪情勢，既與本身體制問題相互作用，也與中共應對效能之良窳互為因果。此新興情勢不僅涉及多重法域與部門的複合，也牽涉國際法律管轄難題與網路安全因素。

## 參、大陸經濟犯罪中的網路安全因素

### 一、網路犯罪影響法律適用

經濟犯罪與網路安全複合的情勢，在中國大陸已經出現傳統的實體刑法與司法程序不足以規範的難題。此複合情勢除包括資訊竊取盜用、網路詐欺勒索、網路襲擊破壞等衍生性犯罪行為，網路犯罪也與科技進步程度，發展出相適應的新犯罪方法，所侵犯之法域也擴張到資訊污染或濫用等非經濟與網路安全領域。例如，出於特定意識形態動機或純粹好奇、尋找樂趣、英雄心態等目的，利用網路傳播有害數據、發布虛假資訊、濫發廣告、恣意侮辱誹謗、濫用科學技術等新興犯罪。上揭新興犯罪不僅衝擊大陸社會和諧穩定與中共應對犯罪能力，同時也逐漸變為跨境犯罪，衍生法域複合與法律管轄等難題。<sup>7</sup>

### 二、大陸網路犯罪的類型化與相對侷限

#### (一)以網路病毒傳播形式分類

中共公安部公共資訊網路安全監察局在2005年5月至2006年5月曾進行「2006年度全國資訊網路安全狀況暨電腦病毒疫情調查」，有效調查問卷1萬3,824份，54%發生過資訊網路安全事件，其類型依量排序為：1.感染電腦病毒、蠕蟲和木馬程式；2.遭到端口掃描或網路攻擊；3.網路、系統或數據遭受破壞；4.惡意網頁；5.垃圾郵件；6.內部人員破壞或濫用網路資源；7.網路詐欺或竊盜；8.其他。<sup>8</sup>

<sup>6</sup> 汝信、陸學藝、李培林編，2008年中國社會形勢分析與預測（北京：社會科學文獻出版社，2008年），頁109-110。

<sup>7</sup> 秦立強，社會穩定的安全閥：中國犯罪預警與社會治安評價，頁109-113。

<sup>8</sup> 「公安部公佈2006年度全國資訊網路安全狀況暨電腦病毒疫情調查結果」（2006年8月8日），2009年3月20日下載，《中華人民共和國公安部》，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1252/n1762/n2467/130165.html>。

## (二) 以網路犯罪偵查與審判實務分類

公安部於2007年在犯罪偵查與審判實務基礎上，歸納公布網路犯罪活動典型案例，包括：1.利用網路傳播淫穢色情電影案；2.網上傳播淫穢物品牟利案；3.網上「裸聊」敲詐案；4.網路介紹賣淫團夥案；5.網站傳播淫穢物品牟利案；6.網上淫穢色情傳播案；7.網路賣淫招嫖案；8.網路賭博案；9.利用虛假電子商務網站實施詐騙、盜竊案；10.彩票組織型網站詐騙案。<sup>9</sup>

上揭竊盜、妨害風化、詐欺等犯罪，並非網路出現後新興的犯罪類型，原本就是法律處罰對象，並沒必要因該行為是藉由網路空間，而在法律上給予不同評價，或經由社會輿論渲染為所謂的高科技、智慧型新興犯罪。然而，駭客入侵等行為是伴隨電腦網路興起而來，傳統的刑法是否足以規範此類行為，乃需從構成要件另作判斷。法制規範的訂定未必等於中共具有應對此類犯罪之相應效能，所以網路安全因素將成為影響中共應對經濟犯罪與執政效能的變數。

## (三) 大陸網路犯罪現況

隨著大陸的電腦普及和網路之發展，病毒也呈現幾何增長，1995年蠕蟲病毒，1996年視窗病毒，1997年“郵件炸彈”等各類病毒開始橫行；至1997年進入所謂關鍵性的一年，中共乃將製造和傳播電腦病毒行為增修納入《刑法》，對一些藉由電腦、網路實施的犯罪行為進行概括性的規範。現今病毒發展已衍生成各種各樣的惡意程式，例如遠端監控程式等，如依然以電腦病毒的定義去執行，法律對這些惡意程式就無法適用，因為它們不具有早期病毒的一些特徵：可能沒有複製功能，對系統檔也不造成任何傷害，但卻造成用戶資訊的流失。<sup>10</sup>

目前引起大陸資訊安全科研界重視者，包括惡意網頁、殭屍網路（Botnet）與惡意軟體等。惡意網頁係藉由惡意檔案執行（Malicious File Execution）破壞攻擊網頁。許多惡意攻擊或者網頁被置換，多係因利用網頁系統安全漏洞，改變網站權限、植入木馬程式所致。網頁系統安全漏洞雖然反應網路現況，但各國企業對資安議題的重視程度有極大差異，企業可能基於聲譽、商機考量，或認為法律行動緩不濟急而寧願低調處理。甚至於，全球已爆發多起知名

<sup>9</sup> 「公安機關打擊利用互聯網違法犯罪活動典型案例公布」（2007年4月13日），2009年3月20日下載，〈中華人民共和國公安部〉，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1252/n1762/n2452/137073.html>。

<sup>10</sup> 「中國互聯網今年21歲」（2008年10月30日），2009年3月20日下載，〈法制日報〉，[http://www.legaldaily.com.cn/bm/2008-10/26/content\\_968058.htm](http://www.legaldaily.com.cn/bm/2008-10/26/content_968058.htm)。

企業網站被植入惡意程式的資安事件，但類似惡意網頁的犯罪手法仍層出不窮。<sup>11</sup>根據Sophos「2008安全威脅報告」（Sophos Threat Report July 2008）統計，揭露網頁型惡意軟體的新興趨勢，是駭客利用現成的網站（如Blogspot和Geocities），輕易建立自己的網站作為惡意軟體的寄主，因為建新網頁不需要身分認證。另外，有些安全產品在保護這些網站的使用者不受惡意軟體攻擊的同時，又得擔心攔截了合法網頁。全世界有2%的網頁型惡意軟體寄生在Blogger（Blogspot.com），讓它成為惡意程式碼的主要寄生主體。目前全球發現最多寄生惡意軟體網頁，以美國與中國大陸居前兩名。<sup>12</sup>

運用殭屍網路（機器人網路）的Botnet系統網路攻擊，經其所聯結的兩岸與全球電腦，將納歸其線上即時交談系統（IRC）伺服器轄管，成為聽任其遙控的「殭屍兵團」，而遭其利用發起大規模分散式阻斷服務（Distributed Denial of Service, DDoS）、垃圾郵件等攻擊。例如，2008年北京奧運期間，網路駭客即以「美國有線電視新聞網」（CNN）、國際奧委會名義為誘餌信件，其中點選影音之編碼工具程式，即係用以挾持網友電腦的「Rustock」特洛伊木馬程式。<sup>13</sup>殭屍網路可以掃描電腦的特定訊息，以獲取個人、企業敏感資料。經監測發現大陸已有1千多萬個IP位置的主機被植入BotNet程式，1萬6,000個以上的境外伺服器對大陸地區主機進行控制。大陸感染殭屍網路數目最高，已占全球總數20%，北京更是全球感染最多之城市。<sup>14</sup>

上揭大陸網路犯罪與衍生空間的特質，不僅成為大陸經濟犯罪好發因素，並對其基礎建設與重要機關（構）資訊系統構成高危害。依據中共國家計算機網絡應急技術處理協調中心統計，大陸2007年網路犯罪安全事件類型數量比例依序為：網路仿冒30%、垃圾郵件27%、惡意網頁26%、病毒蠕蟲或木馬8%、資安漏洞8%、阻斷服務1%。除2007年網路犯罪安全事件較往年呈倍數成長，惡意網頁數量已由2003年的1,157件好發到2007年的6萬1,228件；而在2007年遭

<sup>11</sup> 「最新2007年OWASP十大Web資安漏洞」（2007年5月21日），2009年3月20日下載，《OWASP臺灣分會》，<http://www.owasp.org/index.php/Taiwan>。

<sup>12</sup> 「惡意網頁成為臺灣最嚴重網路犯罪手法」（2008年7月3日），2009年3月20日下載，《iThome電腦報》，<http://www.ithome.tw/itadm/article.php?c=44138>。“Sophos Threat Report July 2008” (November 10, 2008), last visited March 20, 2009, 《Sophos》，<http://www.sophos.com/security/>。

<sup>13</sup> “Hi-tech Thieves Target Olympics” (August 9, 2008), last visited March 20, 2009, 《BBC News》，<http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/7548870.stm>。

<sup>14</sup> 中國信息協會信息安全專業委員會編，中國信息安全年鑒2007年（北京：中國水利水電出版社，2007年10月），頁56。

受木馬程式植入之電腦，更高達4,965萬2,557部。<sup>15</sup>

### 三、衍生出複合型犯罪及其擴張影響

網路犯罪除組織特性與利用科技，其行為樣態又與電腦犯罪具有交互特性，常見型態是網路犯罪以電腦做為經濟犯罪工具或目標，甚至衍生到通訊、影音、智慧產權等非經濟或擬真空間，以及國家、民生基礎設施，而成為非以實體為侵害工具或客體的擬真犯罪（Virtual crime），抑或伴隨其他複合違法行為（如毒品交易、詐欺、勒索、洗錢）。其衍生之複合特性未必是傳統的組織犯罪（Organized crimes），因為它能透過群組與個別交替途徑，利用人性弱點，進行社會、經濟關係之聯結與交易技術，藉由無線、遠端之網路空間特性，遂行區隔形式的犯罪。<sup>16</sup>其次藉由新興科技與網路空間的散布迅速與隱密性，乃更容易衍生出與其相適應的模仿或自（誘）發型犯罪。例如操縱金融市場（Manipulation of financial markets）、產業間諜（Industrial espionage）、網路恐怖主義（Cyberterrorism），都是有組織與非組織型相互交替之複合型犯罪。還有更多新興的白領犯罪，工、商業與軍事間諜以及恐怖分子獨立個案，彼此未必是組織犯罪上有犯意或行為上的聯絡、分擔，係起因於對該組織犯罪的一種認同、感染或誘發。<sup>17</sup>

網路犯罪即便並非全新的犯罪型態，但相對於傳統的中共執政與法制能力而言，網路犯罪不僅衝擊人們對安全領域的重新認識，其傳播迅速且跨越國界甚至涉及他類領域之特性，更將使得執法部門偵查蒐證相對困難，引起管轄權衝突、法律適用是否一致等問題，而且網路犯罪經常涉及線上擬真證據保全與再輸出真確性問題，從而導致犯罪定義模糊化，影響裁判與救濟效果，造成高犯罪黑數與累犯率。

應對網路與經濟犯罪複合型犯罪情勢，必須在知識理論與應對效能上有新的認知，才能超越僅將網路犯罪類型化的相對侷限，這也正是識者之所以特別重視知識與效能之主因。<sup>18</sup>大陸自2003年起即開始面臨網路與經濟犯罪相複合情勢，其主要特性與影響如下：

<sup>15</sup> 《中國信息年鑒》期刊社編，中國信息年鑒2008（北京：中國信息年鑒期刊社，2008年），頁16。

<sup>16</sup> Rob McCusker, "Transnational organized cyber crime: distinguishing threat from reality", pp. 258-262.

<sup>17</sup> Peter Grabosky, "Requirements of Prosecution Services to Deal with Cyber Crime", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 47, No. 4-5, June 2007, pp. 204-205.

<sup>18</sup> Peter Grabosky, "Requirements of Prosecution Services to Deal with Cyber Crime", p. 201.

(一)侵害面由傳統經濟層面擴大到就業、體育、教育、智慧產權等非經濟或擬真空間，以及國家、民生基礎設施；其危害地域也由東部發達區域向中西部擴散，由城市蔓延到鄉村。

(二)大案、要案凸出，各地社會經濟生活領域，都發生涉案金額巨大、社會影響惡劣的經濟犯罪。

(三)智能化程度不斷提高，運用現代通訊技術、新興科學技術與網路進行犯罪逐步增加。

(四)犯罪行為主體多樣化，由傳統的企業自然人或法人，擴張到一般社會階層或知名公眾人士與政治人物。

(五)犯罪行為主體組織化程度提高，並出現主體分工或自發認同、感染、誘發犯罪情勢。

(六)犯罪預謀、計劃與隱蔽性越來越強。

(七)涉外、洗錢案件增加，跨境犯罪與恐怖活動相互交織。

(八)經濟犯罪與多種犯罪複合化程度逐步提高。

(九)對社會影響更加惡劣，甚至造成負面的國際影響。<sup>19</sup>

大陸經濟犯罪中的網路安全因素，不僅涉及複雜、隱蔽、高危害性與跨國甚至涉及不同領域等複合性問題，而且都會衝擊中共政權統治能力、參與國際合作意願以及法制程序等層面。當網路犯罪行為主、客體與結果，同時涉及多國管轄權或法律適用問題時，是否有一致的法制體系來相因應，以及各國是否具有平等參與、互惠對等的司法互助機制。或者，即使是在各管轄國家實力不對稱，彼此政策需求、辦案立場與社會觀感不一致狀況下，又如何進行協商談判；抑或即使有一致的體制架構，也必須在利益配置上兼顧個別差異。所以，僅單方面的將大陸網路犯罪類型化，勢必影響其認知能力與應對經濟犯罪效能，也相對侷限其政策應用與法制治理空間，因此網路安全因素將成為影響中共應對經濟犯罪與執政效能的變數。

<sup>19</sup> 秦立強，社會穩定的安全閥：中國犯罪預警與社會治安評價，頁121-122；康樹華，「轉型期社會中有組織犯罪的現況與治理」，法學家（北京），2008年第3期（2008年6月15日，總第108期），頁2。

## 肆、網路安全成為影響中共應對經濟犯罪與執政效能的中介變數

### 一、誘發高發性經濟犯罪

傳統上，中共採用民族情緒訴求、社會動員與嚴厲打擊手段，來應對經濟犯罪。而今，網路安全因素已經改變這種傳統途徑，成為影響中共執政效能良窳與否的中介作用已逐漸明顯，其具體情勢反映在誘發如下的高發或高危害性經濟犯罪：

(一)汽車、房地產、電子等高增長產業及其相關產業，因網路犯罪誘發為高發性經濟犯罪。

(二)改革開放政策之前導領域，因網路犯罪誘發為新興犯罪空間，如利用出口退稅前導政策詐騙退稅犯罪，即因網路犯罪而誘發為高發性經濟犯罪。中共十六屆三中全會《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》制定國有企業、財稅、金融、涉外經濟、科技教育文化衛生體制改革等前導領域，為網路犯罪帶來經濟犯罪新的變化。而國務院最新通過的「重點產業調整和振興規劃」，所列之電子資訊等重點振興產業，<sup>20</sup>也更有可能因網路犯罪而誘發為新興犯罪空間。

(三)個體、私營等非公有經濟企業，因國內外經營條件變化，成為新一輪的高發性經濟犯罪受害者，或轉而成為新興犯罪行為主體。

(四)政府推動優惠政策之領域或地區，成為誘發高危害犯罪之新興目標。如西部大開發、振興東北老工業戰略，都曾被做為提供投資之誘餌，以詐騙企業評估費、保證金。<sup>21</sup>

(五)因大陸投資管道規範未臻完善與國有銀行體制改革緩慢，非法集資、傳銷或以編造高獲利詐騙銀行貸款等傳統犯罪，將因為網路技術的擬真商品（如電子商舖、電子百貨、電子黃金、網路銀行）投資委託經營、到期贖回等方式，誘發投融資領域之高危害犯罪。甚至利用網路非法傳銷、集資、秘密串聯，都將影響社會穩定和諧，衝擊中共執政效能。<sup>22</sup>

<sup>20</sup> 「重點產業調整和振興規劃的情況發布會」（2009年2月27日），2009年3月20日下載，《中共國務院新聞辦公室》，<http://www.scio.gov.cn/syyw/ejtt/200903/t271536.htm>。

<sup>21</sup> 秦立強，社會穩定的安全閥：中國犯罪預警與社會治安評價，頁123-124。

<sup>22</sup> 彭冰，「非法集資活動規制研究」，中國法學（北京），2008年第4期（2008年8月9日，總第144期），頁45。

由於中國大陸近年來倡導與推動網路發展，在經濟建設與各項事業中廣泛應用，使人們的生產、工作、學習與生活方式已經並將繼續發生變化。然而，大陸有關網路運作秩序、網路社區信用體系與用戶的資通安全，仍然缺乏應對效能。不僅反映出法制規範不足，也凸顯出中共在認知能力、打擊力度與應對效能上，滯後於國際社會與網路發展程度的難題。<sup>23</sup>這些難題不僅易於誘發非傳統的高危害性經濟犯罪行為主體，甚至與跨國的恐怖份子、大規模毀滅性武器黑市、毒品犯罪組織、激進民族主義運動、智慧財產剽竊、非法移民、難民偷渡，以及網路戰（Cyberwar）等產生共伴效應。<sup>24</sup>

大陸在2008年初發生多名互不相識的大學生，透過網路社交工程而有意應用科學技術謀利。主事者係兩名就讀江西某大學與湖北某師範大學的計算機科學技術與應用的女生，彼此分工利用駭客技術襲擊江西省衛生廳、湖北省荆州市人事局、遼寧省建設廳等9個政府機關網站。篡改辦理證照所需資訊，透過異地與境外IP位置，將篡改之數據上傳，偽裝成網站管理權限者，並可在該等政府機關網站數據庫，蒐尋到辦理假證照雙方登錄之資料，以取得需求者信任，進而偽造醫師資格證書、建築師證書、行醫許可證、英語考試成績單等證件謀利。同時，藉由社交工程發展下線，給予上傳辦假證照資料的下線一定酬勞。案經江西省公安廳公共信息網路安全監察總隊偵破，發現涉案達百人以上，非法所得超過200萬元人民幣。<sup>25</sup>此種結合新興應用科技與網路的經濟犯罪模式，說明擬真空間的隱蔽性，讓經濟犯罪行為主體超越傳統的範疇，其等行為動機或分工，未必是採用直接、實體或面對面的傳統聯繫方式，而是藉由社交工程，自發、誘發的從事犯罪。而且，由於該案涉及境外，若採取確定犯罪行為與結果地的擴大地域管轄原則，勢必引起管轄權衝突之問題，並凸顯中共在應對跨國犯罪效能與實體程序法制，仍相對滯後於國際社會的困境。<sup>26</sup>

2008年上半年，天津市公安部門連續偵辦多起利用網路發布虛假資訊，

<sup>23</sup> 陳玲，「網路釣魚與刑法規制」，政治與法律（北京），2008年第8期（2008年8月5日，總第159期），頁43。

<sup>24</sup> Amir Dhia, *The Information Age and Diplomacy: An Emerging Strategic Vision in World Affairs* (Florida: Dissertation.com, 2005), pp. 247-248

<sup>25</sup> 王健根，「一群大學生的“黑客”人生」，人民公安（北京），2008年第22期，總第772期（2008年11月10日），頁28-31。

<sup>26</sup> 陳結森，「關於我國網路犯罪刑事管轄權立法的思考」，現代法學（北京），第30卷，2008年第3期（2008年5月），頁94。

並經由網路簽訂契約實施詐騙案件。如檢舉人所稱，在網站瀏覽天津某物資貿易有限公司發布之貨源資訊，表示有大量進口廢料銅泥尋找買家。檢舉人經由網路與該公司簽訂購銷契約，並依指定帳戶匯出訂金人民幣3.5萬元。然該公司並未履約供貨，經查係虛構公司，預留聯繫電話均為外地虛擬號。此類案件犯罪手段為：利用網路，虛假承諾；編造謊言，拒不付貨；異地作案，巧妙偽裝。<sup>27</sup>

網路犯罪在中共執政效能與應對經濟犯罪，不僅成為新興變數，也易於誘發高發或高危害性的經濟犯罪。若仍沿襲將犯罪類型化或內部調控手段，將忽略網路、經濟犯罪的危害性，以及本身應對與國際接軌的效能。

## 二、成為大陸資通安全與中共執政效能的變數

網路犯罪因素凸顯資通安全已跨越傳統的資訊保密、完整性與可用性等技術層面概念，而在應對能力上，也必須考量資訊學科以外的政治、經濟、文化等領域。尤其甚者，大陸資通安全更涉及與中共執政效能相關的政治、經濟、文化與國防安全問題：

(一)政治安全：敵對勢力威脅中共政治安全之資訊傳播途徑增多；資訊接收端與訪問方式的多樣化，以及新興網路與通訊技術發展，將使中共監管網路難度隨之升高。

(二)經濟安全：網路犯罪對中共政府與民生基礎建設之高危害，將重創大陸經濟發展，並伴隨政治危機與社會動盪；網路犯罪與電子商務或新興技術相複合，將衍生出利用網路擬真空間，進行資訊詐欺、勒索、盜用、散播虛假訊息、非法傳銷等多類型網路經濟犯罪。

(三)文化安全：對大陸社會思想意識、倫理道德、知識結構與生活方式之影響將增加，西方文化與網路空間的關聯性，讓中共更為警惕。

(四)國防安全：網路犯罪與情報偵查、電子干擾等手段，已複合成當前新興的網路戰，對中共國防安全也構成威脅。<sup>28</sup>

網路犯罪已成為大陸資通安全與中共執政效能之間的中介變數，更可說明為什麼它跨越傳統的法制與安全領域。首先，在犯罪危害的主體而言，已經

<sup>27</sup> 公安部經濟犯罪偵查局，「預警資訊：利用網路實施合同詐騙活動呈多樣化」（2008年7月3日），2009年4月10日下載，《中華人民共和國公安部》，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1252/n1642/index.html>

<sup>28</sup> 沈昌祥、左曉棟，信息安全（浙江：浙江大學出版社，2007年），頁12-16。

跨越傳統自然人或法人的實體範疇，進一步指涉境內外敵對勢力、情報機關（構）、資訊戰單位、恐怖份子、工（商）業間諜，甚至內部人員。其次，犯罪危害行為與結果之間，經常跨越傳統地理疆界，甚至涉及不同領域，而產生不對稱性。因此，它的影響也擴及非傳統層面，不僅涉及一般社群，而所伴隨的擴散與連鎖反應，更可能癱瘓國家基礎設施、顛覆統治政權。

### 三、國際觀感

由於網路犯罪具有跨越傳統地理疆界與涉及不同領域之特性，因此中共必然要面對國際交流與合作打擊犯罪之衝擊。從中共十七大科學發展觀看來，大陸內部民族意識、安全情勢與國家的相對自主利益，是中共推進國際交流與合作的動力。<sup>29</sup>大陸也有充分的國際交往條件，參與了亞洲密碼學會議、信息安全與密碼學、計算機智能與信息安全研討會，並與東南亞國協、上海合作組織，建構緊急事態因應機制或簽署相關信息安全政策聲明；<sup>30</sup>甚至，中共外交部做出信息安全聲明，宣示就非傳統安全領域，「各國應高度重視信息犯罪和信息恐怖活動」，以及在聯合國共同提案，倡議網路治理（Cyber governance）議題。<sup>31</sup>然而，內部情勢卻會限縮、衝擊中共在國際社會之觀感與合作效能。大陸的政策透明度、法制回應力、智慧產權保護、黨政部門間的府際（Intergovernmental）合作關係與公私部門賦權化（Empowerment）等不確定因素，仍會成為國際交流與合作打擊網路犯罪的變數。

以目前最具實質影響力，同時又係首創國際交流與合作打擊網路犯罪的多邊合作公約－歐洲《網路犯罪公約》（Cyber-crime Convention）為例，因能在應對網路犯罪立法上，先在成員國取得一致的參考規範，而能創造出有效防制與府際合作的行動條件。1995年簽署的《歐洲警察組織（警察署）公約》（EUROPOL Convention），為跨國警察共同合作打擊組織與網路犯罪，提供可行的規範。<sup>32</sup>而此機制也讓歐盟正式與非正式的執法合作對象，在短時間內快速

<sup>29</sup> 「胡錦濤在中共中央政治局第三十八次集體學習時強調以創新的精神加強網路文化建設和管理滿足人民群眾日益增長的精神文化需要」（2007年1月23日），2009年3月20日下載，《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/politics/2007-01/24/content\\_5648188.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2007-01/24/content_5648188.htm)。

<sup>30</sup> 中國信息協會信息安全專業委員會編，中國信息安全年鑒2007年，頁67-68。

<sup>31</sup> 沈昌祥、左曉棟，信息安全，頁155-163。

<sup>32</sup> Fausto Pocar, "New Challenges for International Rules against Cyber-crime", *European Journal on Criminal Policy and Research*, No. 10, 2004, pp. 28-31.

擴充到45國以上，<sup>33</sup>包括美國也於2007年起加入該公約合作機制。<sup>34</sup>然而，相對於中共在應對網路犯罪上，不僅實體法是處於相對滯後，尤其前揭內部不確定因素，更凸顯彼此社會文明與法治程度差異，從而遲滯其加入先進國際組織打擊網路犯罪進程，並衝擊中共應對網路犯罪與執政效能。

雖然中共對網路安全的內外政策宣示屢見不鮮，但未必與實質的應對效能成正相關。以鴻海科技集團富士康國際控股公司為保護其「營運模式」(Business model)智慧產權，於2006年5月在大陸與香港，控告競爭對手比亞迪公司涉嫌竊取其商業機密為例。因該模式可能由內部員工與競爭對手勾結，以網路進行複製，甚至將客戶訂單轉移給競爭對手。但是大陸社會智慧產權意識薄弱，且行政與法制保護體系運作落後於市場現況，地方保護主義盛行，偵查審判與救濟措施緩不濟急。<sup>35</sup>此案不僅懸而未決，還有更多臺灣知名商標、地名或人事物，如統一、慈濟、阿里山、日月潭、海基會、臺鹽綠迷雅、臺塑Forte、永和豆漿等在大陸遭搶註、冒用情形，經向中共官方申請再議、複審，也常遭駁回或耗時數年。也就是說，不論企業或個案規模，由於大陸內部的不確定因素，仍使得中共在應對上揭問題的效能上都產生難題。而且，此落差也考驗著胡錦濤保障臺商權益《新形勢下發展兩岸關係的四點意見》(2005年3月4日)，「千方百計照顧和維護他們(臺胞)正當權益」的政策宣示。<sup>36</sup>

大陸網路安全因素衝擊中共的國際觀感，也反映出政策與應對效能上的落差。大陸在應對網路犯罪所需要的技術協助規範、專家選任標準、證據調查蒐集保全與再輸出供審判程序使用等，不僅相關法律規定或司法解釋仍付之闕如，使偵查與審判需求與技術協助出現大幅差距，而且也欠缺與國際社會規範應對的實質條件。<sup>37</sup>這種情勢同樣可在我經濟部智慧財產局委託全國工業總會進行的「大陸臺商智財權問題調查」得到驗證，此研究發現大陸情勢中最令人不滿者偏重在執行面，包括中共行政查處及司法審判程序，因其執法人員素質偏低以及地方保護主義盛行，使許多臺商耗費大量時間與訴訟費用，仍然難以獲得應有保障，此為大陸面臨之主要問

<sup>33</sup> Peter Grabosky, "Requirements of Prosecution Services to Deal with Cyber Crime", pp. 215-218.

<sup>34</sup> Sean McCormack, "United States Joins Council of Europe Convention on Cybercrime" (September 29, 2006), last visited March 20, 2009, 《U.S. Department of State》, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/73353.htm>.

<sup>35</sup> 張殿文，「郭台銘大陸香港打官司捍衛知識產權」，亞洲週刊，第22卷第24期，2008年6月22日，頁24。

<sup>36</sup> 張殿文，「郭台銘大陸香港打官司捍衛知識產權」，亞洲週刊，第22卷第24期，2008年6月22日，頁24。

<sup>37</sup> 蔡巍，「網路犯罪偵查中的技術協助」，法學雜誌(北京)，第28卷，2007年第6期，2007年11月15日，頁120。

題所在，也是國際對其詬病之主因。大陸內部不確定問題包括智慧財產權相關法令不足、保護意識未能普及、案件立案門檻過高、地方保護主義盛行、資訊未透明公開、部門行政職能重複執行不力缺乏協調配合、證據蒐集調查保全不易、法官專業知識不足、審判品質良莠不齊，以及訴訟故意遲延等問題。<sup>38</sup>

## 伍、結 論

網路犯罪即便並非全新的犯罪型態，甚至經常被適用一般法律規範而簡單化，不僅衝擊人們對安全領域的重新認識，其傳播迅速且跨越國界甚至涉及他類領域之特性，將使得執法部門偵查蒐證相對困難，引起管轄權衝突、法律適用是否一致等問題。再者，網路犯罪經常涉及線上擬真證據保全與再輸出真確性等問題，也會導致犯罪定義模糊化，影響政府應對效能以上裁判救濟效果，從而造成高犯罪黑數與累犯率，甚至對國家造成負面的國際觀感。

由於網路與經濟犯罪出現相互複合之情勢，超越將網路犯罪簡單化、類型化的傳統範疇，人們必須在知識理論與應對效能上有新的認知。網路犯罪在中共執政效能與應對經濟犯罪中，不僅成為新興的變數，也易於誘發高發或高危害性的經濟犯罪。中共應對經濟犯罪，若仍沿襲將犯罪簡單化、類型化或內部調控手段的傳統，將忽略網路、經濟犯罪的危害性，侷限其政策應用與法制治理空間，以及本身應對與國際接軌的效能。網路安全因素在中共應對經濟犯罪與執政效能之間，既能產生鞏固又足以惡化的兩重作用。網路安全因素，顯然是影響中共應對經濟犯罪與執政效能的中介變數。

研究大陸的網路與經濟犯罪，在數據取得上仍有相當侷限性，即使有若干數據顯現網路與經濟犯罪數量或有所升降，但此數據變動對於中共嚴打策略、應對效能、法制條件與內部條件是否改善，仍難進行判斷。所以，在數據不充分難題下，人們對於網路與經濟犯罪相互複合之情勢，顯然應該要有一番新的認知。也就是可以應用不同學科的途徑，來解釋大陸網路與經濟犯罪相複合的情勢，所提出的質性觀點也應該是具有理論應用或政策影響力，進而能夠更加看清楚問題所涉及的範疇，提出解決問題的方向，也可克服數據不足的量化研究限制。

<sup>38</sup> 林富傑，「大陸臺商智財權問題調查」（98年2月4日），98年3月20日下載，《工業總會》，<http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Part=magazine9802-467-3>。

# 從比較法觀點看 「海峽兩岸共同打擊犯罪 及司法互助協議」

A Comparative Analysis of the Joint Effort to Combat Crime and the Mutual Legal Assistance Agreement across the Taiwan Strait

王重陽 (Wang, Jong-Young)

本刊研究員

## 摘 要

兩岸兩會於2009年4月26日在大陸南京簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，本文擬從比較法的觀點，從中共與美國間的國際刑事司法互助及與香港間進行的區際刑事司法互助進行分析。先介紹中美間國際刑事司法互助之現況，次介紹大陸與香港區際刑事司法互助之現況，再與兩岸司法協議做比較，分別從條文規定及實務看法切入，最後提出結論及建議。

關鍵詞：「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」、國際刑事司法互助、區際刑事司法互助、共同打擊犯罪

## 壹、前 言

2009年4月26日在國人高度期盼下，由財團法人海峽交流基金會董事長江丙坤與大陸海峽兩岸關係協會會長陳雲林，就兩岸共同打擊犯罪及司法互助與聯繫事宜達成協議，為兩岸繼1990年9月12日透過雙方紅十字會簽訂「金門協議」後，又一重大司法互助的突破，對於打擊兩岸犯罪、維護兩岸人民權益有長遠的影響。關於

「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」（簡稱兩岸司法協議）的闡述，主管機關及國內學者將會進行比較深入的討論，本人擬從比較法的觀點，從中共與美國間的國際刑事司法互助及與香港間進行的區際刑事司法互助進行分析。先介紹中美間國際刑事司法互助之現況，次介紹大陸與香港區際刑事司法互助之現況，再與兩岸司法協議做比較，分別從條文規定及實務看法切入，最後提出建議。

## 貳、中共國際刑事司法互助之現況－以美國為例

### 一、沿革

2000年6月19日中共頒布與美國訂立之「中華人民共和國政府和美利堅合眾國政府關於刑事司法協助的協定」（簡稱協定），雙方在刑事案件之偵查、起訴及訴訟上相互提供協助，內容包括送達文書；取得證言或陳述；提供文件、紀錄及物品；安排人員作證及協助調查；查找及辨識人員；執行查詢、搜索、凍結及扣押證據；在沒收程序中提供協助；解送受拘禁人作證及協助調查；其他不違反受請求為所屬領域內法律之任何形式協助，於2001年3月8日生效。

### 二、中央機關

雙方各自指定一個中央機關作為協助的提出及接受之窗口。依上開協定，中共方面之中央機關為司法部；而美國方面之對應機關為司法部。對於刑事司法協助事項雙方中央機關應直接聯繫。

### 三、重要內容

- (一)合於目的原則：司法協助的請求、證據之使用、證人的詢問均應合於具體案件調查或訴追之目的，協定第1條第3項明文，協定所載之規定並不因而使私人得以獲取、隱匿、排除證據或阻礙執行請求之權利。第7條第3項規定未得到受請求國同意，不得將協定所取得之資料或證據使用於請求案件以外之調查。第11條第2項規定不應強制證人作證或協助調查請求以外之案件。
- (二)雙方可罰原則的例外：一般引渡條約因涉及人身自由甚至生命權的剝奪，均慎重採取雙方可罰原則。但刑事司法互助國家主權色彩較淡，且對人民基本權侵害較微，在有利犯罪訴追的前提下，採雙方可罰原則之例外。如協定第3條規定對於請求所涉及的行為，根據被請求方境內法律規定不構成犯罪者，中央機關可拒絕提供協助。但雙方可以協議就某特定犯罪或特定領域的

犯罪提供協助，而無論該行為是否在他方境內構成犯罪。

- (三) 實質關聯性原則：協定比較特殊處在於中央機關對於請求事項之實質審查，依第3條第1項第7款之規定「請求提供的協助與案件缺乏實質聯繫」受請求方中央機關得拒絕提供協助。因此在第4條請求形式及內容之規定上，即要求必須說明有關事實的概述、法律規定及具體之刑罰適用、可能刑度等，同時說明「提供證據、資料或其他協助的目的性和相關性」。
- (四) 保密和限制使用：請求方對於請求事項要求保密者，被請求方如果無法擔保或執行者，應告知請求方。若被請求方要求對其所提供證據或資料保密，或在其指定的條件下使用者，請求方應該遵守。為此目的雙方中央機關可就有關條件進行協商。
- (五) 文書送達：根據請求方之請求，受請求方應盡最大努力送達文書，但對於被告出庭之文書，受請求方沒有執行之義務。如果是關於被告赴請求方出庭的文書，至遲應在預定出庭日期前45日前轉交，有緊急情況者不在此限。受請求方在執行送達後，應向請求方出具送達證明。
- (六) 證據調查：對於證人主張其證言或出具的證據（包括文件、紀錄或物品），根據請求方境內之法律屬無行為能力或享有豁免之特權者，仍不妨礙取證之進行，但應將該主張告知請求方，由請求方自行決定其效力。被請求方政府機關所擁有之公開資料，被請求方應提供其副本，至於非公開資料，被請求方可斟酌拒絕全部或一部之提出。
- (七) 人民憲法權利之保護：一國人民僅受該國司法權之拘束，在無引渡條約的情形下，並無義務赴他國接受他國司法權拘束，因此不論是係自由人（第11條）或受拘禁人（第12條）赴請求國作證，仍應得其本人之同意。
- (八) 人員及物品之查找及辨識：受請求方應盡力查找或辨識請求事項中所載之人員及物品。請求方應配合提供有關該人員或物品在被請求方境內可能所在地之資料。被請求方應在其法律所允許的前提下查詢帳戶、搜索住宅、處所、扣押物品、凍結帳戶款項，並依照請求方要求之形式出具證明。這個部分主要係美國法之規定，扣押物品具有證據能力必須由執行扣押及其後保管扣押物品之人，出具經宣誓之聲明，證明其接受並保管扣押物品之狀態，即所謂保管之連續性（continuity of custody）。
- (九) 財產沒收：雙方在各自法律許可之範圍內，對沒收犯罪所得和犯罪工具的程

序中相互協助，包括等候進一步程序前之暫時性凍結、扣押等措施。在法律允許的範圍內，雙方協商一定條件下，一方可將上述犯罪所得或犯罪工具或出售有關資產所得移交給他方。

(十)通報與交流：請求方應向受請求方通報請求事項所涉及之刑事案件結果（第17條）、亦可根據該協定進行情報交換（第18條）、提供人員的前科或犯罪紀錄（第19條）

(十一)除有緊急情況外，請求必須以書面方式提出。原則上由受請求方之主管機關支付與執行請求有關之費用，但證人旅費、專家費用報酬、筆譯、口譯及謄寫費用由請求方負擔之。

#### 四、案例

茲以中共政權建立以來最高金額的「中國銀行開平分行盜用公款案」<sup>1</sup>為例：

##### (一)案情簡介

2001年10月12日，中國銀行電腦勾稽發現廣東開平分行造成銀行近5億美元美元的虧空，經查係前後三位分行經理利用職務之便，竊取銀行款項。

2001年10月12日，分行前經理余振東從香港直飛加拿大並轉赴美國，同時另2位分行前經理許超凡、許國俊飛往美國拉斯維加斯。

2001年11月，中共公安部向國際刑警組織發出紅色通報。

2002年12月17日，內華達州聯邦檢察官辦公室簽發對余員3人之逮捕令。

2002年12月19日，余振東在洛杉磯被捕。

2004年2月，余振東與美方達成認罪協商。

2004年4月16日，余振東被美國聯邦調查局、海關移民與執法局押解遣返回中國大陸。

2004年9月，許國俊在美國堪薩斯州落網。

2004年10月，許超凡在美國奧克拉荷馬州被捕。

2006年1月31日，美國司法部正式對許超凡、許國俊及其親屬共5人，以簽證欺詐、洗錢、非法入境等15項罪名起訴。

2006年2月10日，內華達州拉斯維加斯聯邦地方法院召開庭審前聽證會。

<sup>1</sup> 「中行開平案兩主犯在美被定罪」，法制日報（北京），2008年9月8日，第15版。

2008年8月29日，內華達州拉斯維加斯聯邦地方法院判決許超凡、許國俊及2人配偶共謀詐欺、共謀洗錢、共謀轉運贓款等多項罪名成立，並於同年11月宣布上開被告之最終量刑結果。

2009年5月6日，內華達州拉斯維加斯聯邦地方法院宣判：許超凡因犯有組織腐敗犯罪、洗錢、跨州攜帶盜竊資金、護照欺詐、簽證欺詐、婚姻欺詐罪名，被判處有期徒刑25年；許國俊以同樣罪名被判處有期徒刑22年；2人配偶龐婉芳、余英怡因護照欺詐、簽證欺詐、婚姻欺詐罪名，各被判處有期徒刑8年。還判決四被告償還竊自中銀的4億8,300萬美元。

## (二) 中共與美國刑事司法互助之具體實踐

1. 協助機關：2001年11月5日案發後，中共司法部（中共中央機關）應公安部的請求向美國司法部（美方中央機關）提出協助請求，其請求之事項為查找逃犯下落、凍結及扣押犯罪資產等。美方參與單位除司法部外，還包括聯邦調查局、國土安全部及州執法單位；中共除公安部、司法部，還包括香港律政司、警務處等單位。
2. 獲取人員證詞、提供文件、紀錄：中共赴美調查十餘次，美方赴中調查4次，中共先後提供美方近15萬頁的證據材料，甚至為美國法庭提供視訊聽證，期間長達14週。
3. 安排人員作證及協助調查：中國銀行廣東分行及開平市政府和相關企業在廣東警方及檢察機關的協助下，6位證人先後前往美國出庭作證。包括協助在押人員轉為污點證人透過視訊向美國法庭作證。
4. 查找及辨識人員：中共配合提供相關人員出境資料及在美方境內可能落腳地。終得以先後在美國加州、堪薩斯州、奧克拉荷馬州等地緝獲案犯及其家屬。
5. 凍結、扣押贓款：2003年3月美國司法部將余振東轉往美國而遭沒收的贓款355萬美元支票，交給中共司法部長張福森，中共與美國首度透過中美協定追回犯罪所得。
6. 罪犯遣返：余振東與美國司法機關達成認罪協商，自願回中國大陸受審，最後判處12年有期徒刑。因雙方未簽署引渡協議，無法以引渡方式將案犯送回中國大陸，因此雙方以余振東之妻留美交換余員自願回大陸受審，同時轉為污點證人協助後續調查及作證。

7. 管轄權讓渡：「中國銀行開平分行盜用公款案」除余振東遣返回中國大陸受審，其餘罪犯仍滯留美國，雖然罪犯成員違反入境規定，本應以遣返方式送回，但渠等同時觸犯詐欺、洗錢等罪，美國對此部分亦有管轄權。中共乃以管轄權讓渡方式，支持美方依據美國法和中方提供之證據，以美國法對罪犯定罪科刑，除了節省司法資源，也有效打擊跨國犯罪。而定罪後亦可對沒收財產進行分享，雖說是司法權的退讓，但公平正義卻得以伸張。

## 參、中共區際刑事司法互助之現況－以香港為例

### 一、沿革

依《香港基本法》之規定，保持原有資本主義制度和生活方式50年不變，與大陸社會主義制度不同，作為社會制度基礎的司法制度亦有落差，遂在司法上亦形成「一國兩制」的情況。司法制度雖然不同，但在人民往來頻繁犯罪伴隨發展的情形下，大陸與香港間不得不進行司法互助，學理上以區際刑事司法協助稱之。<sup>2</sup>中共公安部港澳臺辦公室與香港保安局於2001年達成「內地公安機關與香港警方關於建立相互通報機制的安排」，便是此種概念和運作。

### 二、對應機關

依據該「通報機制的安排」規定，由中共公安部警務合作聯絡官與香港警務處聯絡事務科實際執行通報作業。若涉海關偵查走私案件，經公安部指定海關總署緝私局直接與香港警務處聯絡事務科通報。大陸通報之事項，為大陸公安機關（包括海關走私犯罪公安機關）對涉嫌犯罪的香港居民採取刑事強制措施、香港居民在大陸非正常死亡的情形；而香港對大陸方面的通報事項，則為香港警務處、海關、入境事務處對大陸居民提出刑事檢控及大陸居民在香港非正常死亡的情形。2003年6月1日起通報機關已擴大到中共檢察機關及國家安全機關處理之案件。

### 三、重要內容

一般而言，司法互助的內容繁雜，可大分為文書送達、調查取證、情報交流、逃犯移交、案犯執行移交、贓款贓物的移交、案件管轄的移交、判決的承認與執行等。香港與大陸間合作打擊跨境犯罪不餘遺力，並形成一定的處理慣例。

<sup>2</sup> 陳沛林，「論香港特別行政區區際刑事司法協助的現狀與展望」，法學雜誌（北京），2008年第2期，頁54-57。

例如中共最高人民檢察院外事局（2006年更名為國際合作局）局長葉峰與香港廉政公署副專員郭文緯簽署司法協助問題備忘錄，隨後廣東省人民檢察院與香港廉政公署陸續簽署會晤紀要，確立以大陸檢察機關透過最高人民檢察院協查案件，其合作之內容分別為：（一）派員在被請求方的協助下調查取證；（二）受請求方代為調查並告知結果；（三）有關犯罪情報交流、案件線索的發掘或轉介。其聯絡方式可透過電話、信函、傳真、會晤等方法，在緊急狀況下可以非文書方式進行聯絡，但必須於事後補正書面資料。具體內容分述如下：

#### （一）關於金融資料的查詢

當案件涉及金融資料的查詢時，調查機關必須向香港高等法院提出申請並獲得批准，但實務上成功案例極少。目前雙方變通作法為：1.透過當事人同意出具授權委託書；2.透過香港廉政公署勸說關係人，利用與金融機構之業務關係，向銀行提出申請取得；3.在部分個案中以「港人涉嫌共謀」為由請求廉政公署立案，由其取得相關資料後提供大陸；4.涉及陸資金融機構的取證，透過中銀集團的業務管道取得。

#### （二）關於證人的地位

證人必須到協助方機關接受詢問，證人必須如實陳述，必要時並提供相關資料證明，證人必須在證言上簽名具結，協查機關同時必須承諾不得以證言內容對證人進行追訴。證人筆錄由證人、調查人員、協查人員共同簽名，雙方可對文書資料、證物等進行特別署名、報告、鑑定、出具意見書等。凡是符合上述要件的證據，應視為具有認定案件事實之證據能力。

#### （三）協助緝捕在逃犯罪嫌疑人

大陸與香港目前並無緝捕在逃犯罪嫌疑人的協議；實務的作法是透過國際刑警組織進行合作，由檢察機關透過國際刑警組織「中國國家中心局」（設在公安部）與國際刑警組織香港支局聯繫，發出「紅色通報」緝捕人犯。

#### （四）移交犯罪嫌疑人

大陸與香港並無移交犯罪嫌疑人的協議，無法達成協議原因在於香港對於死刑犯不移交、公平審訊、一事不再理、政治犯不移交原則的堅持。目前採犯罪嫌疑人驅逐出境的變通方式為之，並事先通知大陸檢察機關安排緝捕。但其前提必須是犯罪嫌疑人違反入出境規定，此種合作方式變數頗多，只能為個案合作。

#### （五）追繳贓款

依香港法之規定，任何與案件有關的財物，其最終歸屬必須經由法院判決。目前變通作法為勸說犯罪嫌疑人出具同意存款劃撥授權書或委託公證，將涉案款項匯回大陸。

#### (六) 犯罪情報的交流

大陸與香港間犯罪情報的交流除該「相互通報機制的安排」外，縱使沒有正式的協議，個案的情報交換並不受影響。

#### (七) 委託送達司法文書

大陸與香港目前關於司法文書之送達協議，只有1998年公布之「關於內地與香港特別行政區法院相互委託送達民商事文書的安排」，其送達之文書僅以民商事者為限，至於刑事文書之送達未有規定。

#### (八) 安排證人出庭作證

證人出庭作證係為滿足香港法院之要求，除有特別情形外，刑事案件之證人有出庭接受交互詰問之義務。因此大陸證人赴香港作證必須有個案協查的官方人員陪同，同時由請求方（香港）負擔差旅費及在港期間的費用，並補償證人之經濟損失。證人及陪同官員之出、入境簽證應予方便，並確保證人的人身安全及如期返回。

總括而言，目前香港與大陸之刑事司法協助，以大陸單方提供香港居多。

## 肆、「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」之分析

兩岸司法協議內容可大分為兩岸共同打擊犯罪及兩岸司法互助二大部分，在兩岸共同打擊犯罪方面，其內容包括：

- (一) 合作範圍：涉及殺人、搶劫、綁架、走私、槍械、毒品、人口販運、組織偷渡及跨境有組織犯罪等重大犯罪；侵占、背信、詐騙、洗錢、偽造或變造貨幣及有價證券等經濟犯罪；貪污、賄賂、瀆職等犯罪；劫持航空器、船舶及涉恐怖活動等犯罪；其他刑事犯罪（協議第4條）。
- (二) 資訊交換：雙方同意交換涉及犯罪有關情資（協議第5條前段）。
- (三) 協查偵辦：協助緝捕、遣返刑事犯與刑事嫌疑犯，並於必要時合作協查、偵辦（協議第5條後段）。
- (四) 人員遣返：除原有海運或空運直航方式，遣返刑事犯、刑事嫌疑犯，並於交

接時移交有關卷證(證據)、簽署交接書(協議第6條)。

在兩岸司法互助方面，內容則包括：

- (一)送達文書：協助送達司法文書，並將送達結果通知請求方，以保障人民應訴權利及訴訟進行(協議第7條)。
- (二)調查取證：證據種類包括人證及物證，其方式有確定關係人所在或確認其身分；勘驗、鑑定、檢查、訪視、調查；搜索及扣押等(協議第8條)。
- (三)罪贓移交：雙方同意在不違反己方規定範圍內，就犯罪所得移交或變價移交事宜給予協助(協議第9條)。
- (四)裁判認可：相互認可及執行民事確定裁判與仲裁判斷(協議第10條)。
- (五)人道探親：雙方同意及時通報對方人員被限制人身自由、非病死或可疑為非病死等重要訊息，並依己方規定為家屬探視提供便利(協議第12條)。
- (六)罪犯接返：在請求方、受請求方及受刑事裁判確定人(被判刑人)同意下，接返(移管)受刑事裁判確定人(被判刑人)，即所謂的換囚(協議第11條)。

從兩岸刑事司法互助內容觀之，在學理上屬最廣義的刑事司法互助，部分內容不僅中共目前對外所簽訂，或與港、澳的互助實務中所未見，就連國內司法機關對外都未曾實踐。茲就本協議之條文部分與實務部分淺析如下：

條文部分：

### 一、內容豐富牽涉層面廣

中共對外司法互助當然並不侷限在刑事方面，中共曾經與越南、寮國、烏茲別克等國簽訂關於民事和刑事司法協助條約，只不過簽訂國家為中亞小國及東南亞之越南、寮國。其篇幅的安排上設有民事司法協助專章，內容為文書送達、證據調查、證人出庭與保護等。至於2000年後，與加拿大、美國及歐陸之葡萄牙等國之司法協助條約僅止於刑事方面，並無民、刑事混合之協議。相較於兩岸司法協議，內容夾雜共同打擊犯罪、刑事司法互助、民事文書送達及判決承認、執行等，規定不足且體例略嫌零亂。

### 二、缺少拒絕協助之防衛機制

對照中共與美國協定第3條之規定，雙方開列7款可拒絕協助之原因，其內容不外雙重可罰原則與例外；政治犯、軍事犯不協助原則；一事不再理等人權保護原則及國家主權與社會公序原則，最後是合於目的原則。至於香港因為對於死刑

犯不移交、公平審訊、一事不再理、政治犯不移交原則的堅持，迄今無法達成移交犯罪嫌疑人的協議。兩岸司法協議僅在第15條規定，雙方得以公序良俗為由拒絕協助，似乎範圍過狹，防衛機制不足。

### 三、缺乏中央機關的規定

在刑事司法互助協定中，幾乎都會指定中央機關作為相互聯繫的窗口。根據行政院大陸委員會（簡稱陸委會）在98年4月27日第三次「江陳會談」成果之相關說明，<sup>3</sup>我方的法務部及陸方的公、檢、法、司（公安部、最高人民檢察院、最高人民法院、司法行政部<sup>4</sup>）等業務主管機關作為協議聯繫主體，但大陸方面則以公（公安系統）、檢（檢察系統）法（各級法院）司（司法行政部門）為我國法務部之對口單位<sup>5</sup>，顯然雙方對單一對口為聯繫機關的認知上有落差。

### 四、政治犯、軍事犯的排除

這二種類型是歐美各國國際刑事司法互助中絕對排除項目，而中共屢屢因政治、人權問題而受到國際關注，為確保國人權益，應在兩岸協議中載明。雖然陸委會強調第6條「受請求方認為有重大關切利益等特殊情形者，得視情決定遣返」之規定，即為上開原則的表現。惟大陸方面是否接受陸委會的解釋，同時對照大陸學者對「一國兩制」的認知，在國家主權下，不能為政治犯、軍事犯和宗教犯之排除，變更我方草案變相承認「一國兩制」，模糊規定似乎對我方不利。

### 五、共同打擊犯罪採取雙重犯罪之不足

從法理上而言，既然同一行為在我國領域及陸方領域皆構成犯罪，依我國及大陸刑事法之規定，本應依法提起訴追，無待雙方達成協議，若涉領域外的證據調查，再循一般刑事司法互助規定，請求對方提供司法協助，否則即屬司法人員之失職，雙方無須協議。對照中共與美國之協定，除雙方可罰原則，亦規定雙方可以商定就某一特定犯罪或特定領域的犯罪提供協助，不論該行為是否根據雙方境內的法律均構成犯罪。因此兩岸司法協議中，共同打擊犯罪部分需要協商表列的部分應是一方構成犯罪，而在他方未必構成犯罪，但對請求方有重大利益者。蓋罪名相同其構成要件未必一致，為有效解決經濟罪犯之外逃，雙方可罰的例外亦應兼顧。不過這個部分僅得引用第4條經雙方同意者，得為個案協助，又受限

<sup>3</sup> 第三次「江陳會談」成果之相關說明（2008年4月27日），2008年5月15日下載，《行政院大陸委員會》，<http://www.mac.gov.tw/big5/cc3/980427.pdf>。

<sup>4</sup> 中共國務院並無司法行政部，疑為司法部或司法行政部門的誤植。

<sup>5</sup> 林其旺，「兩岸共同打擊犯罪將有具體進展」，法制日報（北京），2009年4月24日，第12版。

於第6條非屬受請求方認為有重大關切利益等特殊情形，實為美中不足。

實務方面：

- (一)共同打擊犯罪：兩岸司法協議原則採雙方刑罰原則，對重大犯罪、經濟犯罪、貪污犯罪、恐怖活動及其他刑事犯罪，雙方同意情報交換、協助緝捕及遣返。惟雙方可罰區分為抽象及具體雙方刑罰，前者指雙方刑罰法規的同一或類似即可；後者則進一步要求在程序法條件亦相同。<sup>6</sup>從有效共同打擊的觀點來看似乎採抽象說較為可行，但我國目前《引渡法》仍採具體的雙方可罰主義，<sup>7</sup>從國人權益保障的觀點來看，抽象說恐有斟酌的餘地。其次相同罪名，其構成要件可能有極大的差異，例如我國實務見解認為黨務人員非公務員，因此沒有《貪污治罪條例》之適用。但大陸共產黨員，尤其是重要領導幹部，或許沒有行政職務，但在大陸特殊的環境背景下，可能為貪污、賄賂罪之處罰對象，是否排除值得思考。又大陸《刑法》有處罰法人（單位）犯罪之規定，該部分應以雙方可罰而排除為當。
- (二)安排人員作證：不論是中共與美國之協定或「臺美刑事司法互助協定」，都有證人作證的規範，包括證人在領域內作證及證人赴他方領域作證的細節。如作證的必要性、請求方人員可否參與、詢問證人的問題單等，或是赴請求方作證時，可否協助請求以外事項之調查、可否拒絕證言及拒絕證言之效力等等。但在兩岸司法協議中並沒有具體的明文，僅於第20條規定請求方應負擔為請求方提供協助之證人、鑑定人，因前往、停留、離開請求方所生之費用。如果沒有進一步的規定，未來勢必產生執行上的疑義。
- (三)調查證據：兩岸司法協議關於證據調查之規定，基本上與一般國際刑事司法互助並無不同，較有疑義者為第18條之規定「雙方同意依本協議請求及協助提供之證據資料、司法文書及其他資料，不要求任何形式之證明。」人的陳述或物件、文書本身均得為證據資料，依我國《刑事訴訟法》，證人於審判外之陳述原則上不得作為證據，搜索、扣押必須踐行法定程序。經由協助取得之證據是否即推定合法真實，進而排除傳聞法則、毒樹果理論；例如經由

<sup>6</sup> 具體雙方可罰主義不僅要求在實體法方面，具有雙方可罰性，即使在程序法方面，亦具有相同的雙方訴追可能性；亦即雙方國家對於引渡的犯罪構成要件、阻卻違法事由、告訴、時效、赦免、既判力等，均有相同之可罰性與訴追可能性。

<sup>7</sup> 吳景芳，「國際刑事司法互助基本原則之探討」，臺大法學論叢（臺北），第23卷第2期（民國83年6月），頁11。

大陸公安所提供之監獄受刑人證詞或公安機關所出具之鑑定報告等，是否當然取得證據能力，而無須任何形式之證明。

- (四) 罪贓移交：兩岸司法協議中關於證據移交之規範有二，一是第6條人員遣返時的卷證移交，另一是第9條的罪贓移交。卷證移交涉及證據能力之問題，前已提及，至於罪贓移交是否即為沒收犯罪所得之協助，在文義上並不明確。在實務的執行上可能面臨犯罪所得如何認定、數額多寡、是否分享等問題。<sup>8</sup> 犯罪所得若是存款，參考香港實務作法，因法院裁判取得困難，變通作法是以勸說犯罪嫌疑人出具同意存款劃撥授權書或委託公證方式，將涉案款項匯回大陸；兩岸是否可行仍待未來發展。
- (五) 通報制度：情報交流是兩岸偵查機關合作最為成功的部分，因未直接涉及人民權益，即使沒有正式協議仍可進行。值得肯定的是第12條之規定，課予雙方機關人道探親之通報義務。雖然在非病死或可疑為非病死並無所謂探視問題，但被限制人身自由時之通報，因為家屬的介入，有助於重大犯罪的偵查與受拘禁人合法權益的保障，比香港與大陸間只重情報交換更具實益。
- (六) 罪犯接返（移管）：國際刑事司法互助係由犯罪人引渡及狹義刑事司法開始，二者完備後方才進入外國刑事判決之執行及刑事訴追之移送。兩岸司法協議則同時進行人犯遣返與換囚，與一般刑事司法互助的發展過程有別，同時協定中對於雙方換囚後的執行並未規定，實務因此產生疑問。例如是否執行對方裁判之刑期、可否再行追訴、可否假釋、如何假釋等。又從第11條的簽訂可推知雙方似承認彼此的刑事判決，但雙方的民事判決依第10條之規定，都必須先經法院的認可，反而影響人民權益更巨的刑事判決若可直接承認繼續執行，則顯然輕重失衡。

## 伍、結論（代建議）

長久以來兩岸間的政治問題，造成跨境犯罪查緝難、取證難、遣返難、訴追難、審判難，因此第三次「江陳會談」兩岸共同打擊犯罪的議題，獲得國內近八成民眾的支持，為兩岸間難得的高度共識，雙方盡可能將兩岸司法訴追的裂縫，

<sup>8</sup> 慶啟人，「評兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」（兩岸共同打擊消滅犯罪—江陳會系列四研討會引言稿，2009年5月5日），2009年5月18日下載，《臺灣競爭力論壇》，<http://www.tcf.tw/?cat=18-25k>。

畢其功於一役加以補足，誠屬可貴，若有不足也瑕不掩瑜。建議如下：

### 一、兩岸持續協商相關事宜

兩岸司法協議內容繁複，但卻區區只有24個條文，部分條文屬宣示效果，然任何成果非一蹴可及，部分訴追手段仍須進一步協商，例如個案打擊犯罪的清單、對方來臺取證的規定、罪贓移交與變價、人道探親通報的進行等。本次兩岸司法協議只是開頭，未來雙方執行機關必須就相關細節繼續協商。

### 二、雙重國籍罪犯

刑事犯的遣返是兩岸司法互助經驗較為豐富的部分，但其中有部分疑義未獲解決，例如國際刑事司法互助中，國人不遣返原則是否排除或採行，兩岸人員身分認定的問題。又如應遣返人員是我國國民，但若同時擁有其他國家之國籍者（如美、加等國），我國請求遣返國內是否能落實遂行，鑑於國內外逃經濟罪犯，大多擁有其他國家之國籍，對於雙重國籍罪犯的問題，未來應進一步協商明文。

### 三、法律保留

在現行法律規範基礎下，架構合作與互助的內容，無須送立法院的看法似乎未獲立法院及實務界的支持，因為除了前述證人證言、證物扣押、罪贓移交及罪犯接返等規定未竟明確，證據能力的問題為刑事司法互助的核心，如何讓境外的證據在國內法庭上使用，進而定罪科刑才是司法互助的最終目的。或許條文第18條可作為證據能力的根據，但仍必須經由立法院審議，取得與條約相同效力後，方可與法律同等視之。若不送立法院，協議內容涉及人民權利義務者，必須有法律授權，則修正國內刑事法係不可避免。

### 四、司法管轄之讓渡

中共已放棄過去一味將外逃罪犯引渡或遣返的作法，改以管轄權讓渡的思維，對美國司法協助之請求主動配合，最後終將案犯定罪科刑。而我國目前對於滯留在大陸的經濟罪犯，雖然雙方已取得遣返的依據，若未來仍無法成功遣返回國內，可仿效中共與美國的作法，讓渡我國司法管轄權，提供證據資料於對岸，或許在比較兩岸執行環境的優劣後，經濟罪犯應會主動回國投案。

### 五、司法互助與科技

國內實務透過視訊進行審理的作法已趨成熟，而中共與美國的互助經驗亦大量運用視訊科技，但兩岸司法協議中仍局限傳統偵查作為的合作，可預見的未來，視訊將成為兩岸共同打擊犯罪及司法互助不可或缺的部分。