

# 中共第三次全國金融工作會議評析

A Study on the China's Third Nation-Wild Financial Meeting

聶建中 (Nieh, Chien-Chung)

淡江大學財務金融系教授兼系主任暨所長、淡江大學兩岸金融研究中心主任

## 壹、前言：金融改革

金融運行之於國家，好比血脈流通之於人體。穩健的金融機制、暢順的金融體系、活絡的金融市場，乃當今世紀國運昌隆不可或缺的重要因子。有鑑於此，兩岸近些年來皆分別啟動了多項金融改革措施。近二十年，臺灣的金融進程，陸續有「新銀行法」、「金控法」…夾帶「金融重建基金」、「資產證券化」、「新金商品」的序列推出；更為加速金融改革，2002年及2004年，分別啟動「一次金改」及「二次金改」。「一次金改」力求「二五八」<sup>1</sup>，令金融業達到部分整併，也使逾放比降低及提高資本適足率的預期部分奏效；然而，「二次金改」促成金融機構大型化，以邁向國際化腳步的「四大目標」與「六大預期」政策，在政治力過分介入，未順應市場自動調節機能，且未善擬國際接軌機制，終在朝野政治盤勢對立下，沸沸揚揚中失敗收場。至於中共的金融進程，自1990年代起進行大規模之經濟改革開放後，其金融進程快速發展，在外商與外資有形與無形的投資資金大量進入中國市場之際，加上大陸本土游資充斥於個體戶及活絡的市場經濟間，另為因應中共急切推行的農村金融改革措施及中小企業融資借貸的日益殷切，中共政府認知，一個健全且活絡的金融機制與體系的建立，實屬必須。也正因如此，中共的金融改革，乃自1997年起，每五年一次舉行金融改革（工作會議）<sup>2</sup>，目標非常明確的，希望能藉各次金融工作會議中，發掘中共長久既存的金

<sup>1</sup> 2年內達到各金融機構逾放比降至5%以下，資本適足率提高至8%以上。

<sup>2</sup> 大陸金融改革（工作會議），第一次於1997年11月17日至19日（亞洲金融危機後）召開，會議中決定人民幣不貶值、對央行管理體制進行改革，成立四大資產管理公司（華融、信達、東方及長城資產管

融弊病、找尋阻礙中共經濟發展的金融困境、擬定打通中共經濟血脈的金融政策、進而部署一波波的有利提升中共國家競爭力，並促進中共宏觀經濟發展的各項金融改革措施。

中共自第二次金融工作會議後，中國金融業之改革著實有了長足之進步，中國金融市場改革開放之決心，深受在大陸之國際金融機構所讚賞，其顯見的發展與改革措施，包括：2003年4月28日中國銀行業監督管理委員會（銀監會）正式掛牌，履行職責；農村信用社體系改革於2003年6月在浙江等8個省（市）試點，並於2003年8月在除海南及西藏以外的21個省（市）全面推展；2003年9月選擇以中國銀行及中國建設銀行先行試點，實施國有商業銀行的股份制改革<sup>3</sup>；2004年12月11日（中國入世整3年），中國保險業率先在金融領域實現其全面對外開放；2005年4月29日，中國啟動股權分散改革試點；以市場供需為基礎，採一籃子貨幣（美元、日圓及歐元）進行管理浮動匯率機制的人民幣匯率機制改革，更於2005年7月21日終止了維持約有10年頑強的固定人民幣匯率機制；2006年12月11日（中國入世整5年），中國全面開放於中國境內註冊之外資法人銀行可以操作人民幣業務。

中國大陸各項金融改革的成果，據「新華社」資料統計，於2006年底，中國已批准了44家合格境外機構投資者（QFII），而QFII之投資金額達到90.45億美元的高額投資，使QFII已成為中國股市之重要機構投資者；於保險業，共有15個國家和地區的外資保險機構在大陸分別設立了121個營業性機構及200個代表處；而中國1,300多家A股上市公司中，超過95%的公司已完成或進入股改程序，至於中國的國家外匯存底，也已突破上兆美元的記錄（1兆667億美元）。另外，截至2007年3月初，上海及深圳股市總市值已合計約達11兆人民幣；至於人民幣匯率升值累計幅度，業已超過6%<sup>4</sup>。這種種，在在顯示中共展現金融改革的決心與魄力之同時，中共金融業已漸漸走向成熟穩健，符合時代潮流與規格的

---

理公司），處理四大國有銀行（工商銀行，中國銀行，建設銀行和農業銀行）13,939 億元的不良資產……等。第二次金融改革（工作會議）於2002年的2月5日至7日（中國加入世貿之後）舉行，會議中決定加強金融監管與國有銀行改革，成立中央匯金投資有限責任公司主導大陸銀行業的重組上市、推動另一波國有商業銀行改革……等。

<sup>3</sup> 截至今日，除了中國農業銀行正積極進行國有商業銀行的股份制改革外，中國銀行、中國建設銀行及中國工商銀行皆已在香港及大陸內地掛牌上市。

<sup>4</sup> 2007年3月5日之人民幣兌美元匯率為7.749，比諸持續10年至2005年7月21日的8.27，人民幣匯率升值幅度達6.3%。

金融新紀元。

## 貳、中共「第三次全國金融工作會議」

「乘勝追擊、更上層樓」無疑是中共全面部署下一階段金融改革的動機。今年1月19日至20日，中共於北京盛大舉行了「第三次全國金融工作會議」。此次金融工作會議重點，將中共近些年來的諸多金融工作進程及金融改革措施，進行了縱斷面「過去、現今與未來」的總和診斷並下以處方。自過去金融工作績效的總結檢討、現今大陸國內與國際金融形勢與處境的通盤分析、乃至對大陸未來金融發展與趨勢的部署與規劃，都非常詳盡地於金融工作會議中進行與討論。這其中，全面部署下一個階段的金融工作為該會議之重心。

「第三次全國金融工作會議」是影響中共金融發展的重點會議，是一次隆重盛大的金融盛會。參加該次會議的有各省（自治區、直轄市）、市人民政府、新疆建設兵團、國務院有關部門、金融系統有關單位和部門及分管金融工作的各主要負責人。中共中央、全國人大、全國政協有關部門和最高人民法院、最高人民檢察院負責人也應邀參加會議<sup>5</sup>。於會議中，溫家寶總結了數年來中共金融工作情形，肯定了自2002年以來的中共金融改革成果，並對中共日後的金融願景投以期許。溫家寶的談話中，所明確指出的日後必須作好的六項重點工作，更儼然成為該次金融改革會議的核心重點及下一階段金融工作的改革方針與發展方向。此六項金融改革的重點工作分別為：

繼續深化國有銀行的改革，加速建立現代的銀行制度。

加速發展農村金融的改革，完善農村金融體系。

擴大發展資本市場和保險市場，構建多層次金融市場體系。

全面發揮金融服務和調控功能，促進經濟社會協調發展。

積極穩妥推進金融業對外開放。

提高金融監管能力，強化金融企業內部管理，保障金融穩定和安全。

此次金融工作會議可謂是宏觀的、遠瞻的，其與前兩次金融工作會議多所不同。此次金融工作會議著力於通盤考慮當前金融領域存在的問題，對農民銀行改

<sup>5</sup> 其中，中共中央政治局常委、國務院總理溫家寶，中共中央政治局委員、國務院副總理吳儀、曾培炎、回良玉，中共中央政治局委員、國務委員周永康、曹剛川，國務委員唐家璇、華建敏、陳至立等人皆出席此次會議。

革、政策性銀行轉型（商業化）及加強監管協調等，會議中都展現其應有的關注<sup>6</sup>，會議中並策劃出中國金融改革後的走向與具體策略。故，除了對下一個階段金融工作的全面部署外，溫家寶亦於會中對金融改革的實質內容與改革方向多所強調，包括：加強及改善黨政對金融工作的領導，讓金融業持續健全發展；堅持政企分開，按照經濟規律、金融規律、市場規律辦事，充分保障金融企業的經營自主權；著力於提高從業人員的思想政治素質、業務素質和職業道德素質，嚴厲懲治各種腐敗和犯罪行為…等。

### 參、中國金融業現存問題與發展新動向

透過中共「第三次全國金融工作會議」中所指示之六項金融改革重點工作所整理出的六個關鍵詞，吾人可以透視中國金融業今後的發展新動向<sup>8</sup>：

#### 一、『深化改革』

近些年來，中共國有商業銀行的股份制改革已取得相當成就，但公司治理仍不完善，內控機制仍不健全，基礎管理仍較薄弱，與當今銀行制度之要求和國際水準之接軌，尚有頗大之差距。

在『深化改革』的政策上，國有銀行算是任重道遠。『深化改革』展現了中共黨政進一步做好國有銀行改革的決心，也透露出國有銀行業在相當長的一段時期內，將以縱深領域的改革推動為發展主線。國有銀行業將在鞏固改革成果，加大改革深度，拓展改革領域的過程中，朝著『資本充足、內控嚴密、運營安全、服務優質、效益良好、創新能力和國際競爭力強的現代化大銀行』的目標邁進。

#### 二、『農村金融』

妥善解決農業、農村及農民的「三農」問題，是中共長久以來黨與國家之工作重點。近年來，中共農村金融改革和發展不少，但農村金融依然是整個金融體系中，最薄弱的環節，表示農村金融的結構和運作機制存在缺陷，機構門市少，產品和服務單一，支農功能不強，農村資金外流嚴重，「三農」貸款難等。

增強服務「三農」功能，顯然是中共「第三次全國金融工作會議」之重點議題之一。農村金融於解決「三農」金融服務不足方面，有望做出實質性突破和進

<sup>6</sup> 成立近 13 年的三大政策性銀行將告別政策優惠，其中，國家開發銀行將打頭陣。

<sup>7</sup> 政策性銀行積極順應金融改革的各項作為，由今年 1 月 22~27 日國家開發銀行一行 9 人，由胡曉明局長所帶領來臺灣的「金融參訪」行程，可見一斑。

<sup>8</sup> 參考「上海證券報」，2007 年 1 月 22 日。

展，加快建立一個適應「三農」特點的多層次、廣覆蓋、可持續的農村金融體系，為「三農」服務的功能將顯著增強。

### 三、『直接融資』

雖然中國股票市場的改革，在以股權分置改革的推動為目標下，有著顯著的成效，但當前銀行、證券和保險業三大金融主體的發展仍不協調，資本市場和保險市場的發展也相對落後，股市、債市的直接融資比重偏低<sup>9</sup>，且股市穩定運行的基礎仍不牢固，因此，尚有許多問題亟需解決。

「第三次全國金融工作會議」提出致力發展資本市場和保險市場，構建多層次金融市場體系等一系列措施，中共的股市將在加強基礎性制度建設的過程中持續健康發展，上市公司的品質將得到提升，市場的透明度將進一步加大。如此，將有助於股市的活絡，且公司債券的發行規模將得以擴大，股市、債市的發展步伐將順應加快。

### 四、『金融調控』

金融調控向來是中共宏觀調控的重要組成因子。自 1990 年代中共改革開放以來，大陸經濟持續以 10% 的增長速度成長，金融在優化社會資源配置、促進經濟增長中的調控和服務作用越來越重要，功能不斷增強。但其金融調控和服務功能的發揮，在總體上還不能完全適應大陸經濟社會發展的需要。

要解決當前大陸經濟運行中亟待發揮的金融調控和服務功能問題，必須提高其金融調控的預見性、科學性和有效性，堅持合理調控貨幣信貸總量，更有效地運用金融手段做好宏觀調控，優化信貸結構，努力促進經濟總量平穩，保持物價總水準的基本穩定。

### 五、『對外開放』

中共近年來金融業開放步伐明顯加快。到 2006 年 9 月底，22 個國家和地區的 73 家外資銀行在大陸設立營業性機構，13 個國家和地區的 30 家金融機構在大陸設立合資證券公司和基金公司，來自 15 個國家和地區的外資保險公司在大陸設立 115 個營業性機構。加入世貿組織過渡期結束後，金融業進一步對外開放，競爭更加激烈。

<sup>9</sup> 直接融資比重偏低是中共企業長期面臨的問題，根據統計，過去十年中共企業直接融資比重，包括股票、公司債券，一直在 10% 左右，而同期日本、德國、美國企業的直接融資比重分別達到 50%、57% 和 70%。

「第三次全國金融工作會議」中，提出致力優化金融業開放結構，穩步推動資本市場對外開放等措施，將提高中共金融業對外開放的品質和水準，促進中外資金融企業的公平競爭，使中共金融業持續健康安全的進步發展。

#### 六、『金融監管』—分業監管，強化協調

『金融監管』是保障金融體系順暢運行的重要機制，近些年來，中共在金融監管的措施上，不斷努力加強，為金融業的安全運行提供重要保障。

為適應金融改革、創新、發展、開放新形勢的要求，「第三次全國金融工作會議」中，提出提高金融監管能力，強化金融企業內部管理，保障金融穩定和安全等一系列重要措施，在完善金融分業監管體制機制的同時，明確提出要建立健全協調機制，並加強金融監管工作的協調與配合。顯示中共除了要以全面提高監管能力為重點，更要加強分行業監管的深度，同時要拓展監管的領域和範圍，確保金融業持續健康發展和安全運行。

再者，根據金融工作會議提出的總體框架，配以證券期貨監管工作會議的相關精神，中共在資本市場上的未來發展將有如下五大預期：

多層次市場體系架構將予落實。一方面是主板市場與中小企業板塊壯大交相輝映，另一方面是創業板市場建設，代辦股份轉讓系統也將獲得更大發展空間。

公司債等固定收益類產品市場將得到大發展，債券市場將成為資本市場下一步改革與發展的關鍵。

通過 IPO 和整體上市兩個途徑，A 股市場藍籌股陣營將會快速壯大。

機構業務創新將層出不窮。例如支援券商開展融資融券、直接投資試點，推進基金管理公司展開專戶理財業務試點和基金投資金融衍生品等。

期貨市場實現跨躍式發展。股指期貨的推出已無問題，而適時推出鋅、塑膠、鋼材等商品期貨和商品期貨期權同樣值得期待。

另外，中央行之年度工作會議於 2007 年 1 月 21 日在北京閉幕，會議中其央行表示，2007 年將進一步發揮市場供需在人民幣匯率形成中的基礎作用，完善有管理的浮動匯率機制，增強人民幣匯率彈性。匯率制度的彈性開放，乃順應國際潮流，有助於大陸加強金融體制的改革措施與國際接軌的腳步。在各項金融議題上，中共戰戰兢兢的改革措施與付諸施行，配以經濟的快速成長起飛，一個嶄新不同的金融面貌，於不久的將來，將會示予世人。

## 肆、結語

嚴格說來，中共的金融發展進程與技術較諸臺灣落後，無論資本市場的活絡程度，間接金融或直接金融的成熟技術，臺灣的經驗與技術都略勝中共幾籌。然而，若以成長速度而言，中共近些年來的積極改革與開放，尤其對於金融業的持續關注與重視，在發覺並解決現存金融問題及國際接軌的配套措施上，皆展現其積極活力與決心，其追趕先進國家金融進程的腳步，可謂快捷緊湊。可預期的，不出多年，中共的金融活絡度必將列為世界前茅。

兩岸政府從事金融改革之決心皆日益殷切。臺灣人常以「輸人不輸陣」的勇士精神奮勇奪冠，而今，臺灣與中共的金融競技，好似童話寓言中「龜兔賽跑」的故事，如今臺灣沉醉於「曾經」有過的經濟榮景，各項改革措施緩步進行，金融舞弊時有所聞，金融犯罪層出不窮。另外，兩岸複雜的政治情勢，及島內狹隘的民族意識，嚴重阻礙著臺灣金融與經濟的良性發展。

在「全球化」(即「世界是平的」, the world is flat) 的今日，當今兩岸「金融」互動日趨緊密。然而，臺灣政府為因應兩岸解不開的金融經濟困境，兩岸政策屢端新菜，兩岸金融議題在各項金融與經濟會議中益顯重要。因應日趨緊密，「貌」離「神」合的兩岸「財務金融」互動關係，如何創造「雙贏」局面，使海峽兩岸金融邁向和平共榮、成長協進的「柏拉圖」金融世界，實為雙方不可忽視的重要核心課題。

# 中共三農問題與 2007 年 中央「一號文件」

The Three Main Agricultural Problems of the PRC's and  
“No.1 Document” in 2007

唐永瑞 (Tang, Yung-Jui)

本刊特約研究員

## 壹、前言

「三農」問題是指「農業、農村、農民」問題。農業是農民的職業，農村是農民居住的地區，所以農民問題是「三農」問題核心所在。大陸「三農」問題不僅是一個經濟問題，同時也是政治、社會問題，農民問題一直是大陸最嚴峻考驗的政治議題，更是影響農村發展的最大關鍵所在。「一號文件」係中共針對不同時期、不同重大問題所制頒的政策指示。自 1982 年 1 月 1 日至 2007 年 1 月 29 日，中共針對「三農」問題前後共發布 9 個中央「一號文件」，顯示中共對「三農」問題的重視程度。

「三農」問題由來已久，同時也是一直困擾中共的棘手難題。中共中央在 20 世紀連續發布 5 次「一號文件」，每次「一號文件」強調內容雖不盡相同，但卻是中共對「三農」問題嚴重關切程度的表現。回顧 20 世紀 5 次「一號文件」意涵，分別是：1982 年突破傳統的「三級所有、隊為基礎」的體制框框，明確指出包產到戶，包幹到戶或大包乾「都是社會主義生產責任制」；1983 年闡明家庭聯產承包責任制是馬克思主義農業合作化理論在中國大陸實踐中的新發展；1984 年強調要繼續穩定和完善聯產承包責任制，延長土地承包期；1985 年著重調整農村產業結構，取消 30 年來農副產品統購統派的制度，農業稅由實物稅改為現金稅；1986 年肯定農村改革的方針政策是正確的，必須繼續貫徹執行。

## 貳、中共 2007 年中央「一號文件」意涵

2007 年 1 月 29 日中共新華社受權播發《中共中央、國務院關於積極發展現

代農業、紮實推進社會主義新農村建設的若干意見》，稱為「一號文件」。該《意見》開宗明義指出，農業豐則基礎強，農民富則國家盛，農村穩則社會安，加強「三農」工作，積極發展現代化農業，紮實推進社會主義新農村建設，是全面落實科學發展觀，構建社會主義和諧社會的必然要求，是加快社會主義現代化建設的重大任務。這是中共自 1982 年連續 5 次針對「三農」問題發出中央「一號文件」後，再相隔 18 年，到了 2004 年起又連續 4 年針對「三農」問題發布的中央「一號文件」。

中共 2007 年中央「一號文件」強調促進農村金融改革。全文約 11,500 字，共有 8 部分，分別是加大對「三農」的投入力度，建立促進現代農業建設的投入保障機制；加快農業基礎建設，提高現代農業的設施裝備水準；推進農業科技創新，強化建設現代農業的科技支撐；開發農業多種功能，健全發展現代農業的產業體系；健全農村市場體系，發展適應現代農業要求的物流產業；培養新型農民，造就建設現代農業的人才隊伍；深化農村綜合改革，創新推動現代農業發展的體制機制；加強黨對農村工作的領導，確保現代農業建設取得實效。

中共 2007 年中央「一號文件」，依照中共確定的基本思路：用現代化物質條件裝備農業，用現代化科學技術改造農業，用現代產業體系提升農業，用現代經營形式推進農業，用現代發展理念引領農業，用培養新型農民發展農業，提高農業水利化、機械化和信息化水平，提高土地產出率、資源利用率和農業勞動生產率，提高農業素質、效益和競爭力。同時，中共在強調建設有中國特色的現代農業之際，並特別注意強化「五大支撐」，分別是：

一、增加農業投入，加大農業建設基礎力度，提高農業物質裝備水平，強化發展現代農業的基礎設施支撐。

二、提高農業科技自主創新能力，加快農業科技成果轉化，強化發展現代農業的科技創新支撐。

三、發展農業多種功能，建設完備產業體系，強化發展現代農業的產業體系支撐。

四、培育多元化、多層次的市場流通主體，構建開放統一、競爭有序的市場，強化發展現代農業的市場體系支撐。

五、大力培養新型農民，提高農村勞動者素質，強化發展現代農業的人力資源支撐。

從中共發展現代農業的基本思路及五大支撐論述，可歸納中共對 2007 年農業和農村工作的總體要求是：以鄧小平理論和「三個代表」重要思想為指導，全面落實科學發展觀，堅持把解決好「三農」問題作為中國共產黨全黨工作的重中之重，統籌城鄉經濟社會發展，實行工業反哺農業、城市支援農村和多予少取放活的方針，鞏固、完善、加強支農惠農政策，確實加大農業投入，積極推展現代農業建設，強化農村公共服務，深化農村綜合改革，促進糧食穩定發展、農民持續增收、農村更加和諧，確保新農村建設取得新的進展，鞏固和發展農業農村的好形勢。

### 參、2004 年至 2007 年中共中央「一號文件」內容比較

中共在 2003 年 10 月舉行的第十六屆三中全會，在公報中曾對「三農」問題面臨的各項挑戰，必須適度做出突破，才能有效解決「三農」問題，包括對耕地保護與徵地、農產品補貼、農村稅費改革以及農民的就業等，都有著墨。這對中共中央在 2004 年起連續發表針對「三農」問題的「一號文件」，應有著決定性的影響，這也意謂著中共又把目光投注在「三農」問題。

綜括中共在 21 世紀發布的 4 次中央「一號文件」內容，歸納比較出以下三個重點：

第一點是強調 4 次「一號文件」的重點目標不同：2004 年著重「促進農民增收」、2005 年著重「提高農業綜合生產能力」、2006 年著重「凸顯重視農村問題」、2007 年強調「促進農村金融改革」。4 次「一號文件」分別以農民、農業、農村及金融四者為主體，提出因應作為，期望逐次因改革開放措施對「三農」所衍生的問題獲得有效解決。

第二點是強調中共對「三農」問題的重視。希望在黨的領導下，持續獲得廣大農民的支持，藉以維持政權穩定及社會安定。因為中共深刻體會其政權是依靠農民而建立起來的，唯有獲得農民的支持及維持農業的發展與農村的建設，才能鞏固其政權。

第三點是強調中共承認「三農」問題的嚴重性。自 1978 年改革開放後，首先推動農村改革等相關措施，的確對農業整體發展產生重大的改變與影響，雖然改善農民生活水平，但農民收入仍增長緩慢，城鄉收入差距有不斷加大的趨勢，對整個經濟發展產生潛在威脅，面對此一問題，中共無法再逃避，唯有面對並承認此一事實，同時提出對策，因此，才在中斷 18 年後又開始連續 4 年以「一號文

件」對「三農」問題提出對策，以冀求解決之道。

2007 年中央「一號文件」，在「深化農村綜合改革，創新推動現代農業發展的體制機制」中對農村金融改革議題有所論述，包括進一步發揮中國農業銀行、中國農業發展銀行在農村金融中的骨幹和支柱作用，繼續深化農村信用社改革，儘快明確縣域內各金融機構新增存款投放當地的比例，引導郵政儲蓄等資金返還農村，大力發展農村小額貸款，在貧困地區先行開展發育農村多種所有制金融組織的試點；全面清理核實鄉村債務，摸清底數，鎖定舊債，制止發生新債，積極探索化解債務的措施和辦法，優先化解農村義務教育、基礎設施建設和社會公益事業發展等方面的債務；大力發展農民專業合作組織，認真貫徹農民專業合作社法，支援農民專業合作組織加快發展，各地要加快制定推動農民專業合作社發展的實施細則，有關部門要抓緊出臺具體登記辦法、財務會計制度和配套支援措施。

2007 中央「一號文件」發布一個月後，第一家為農民量身定做的村鎮銀行——四川儀隴惠民村鎮銀行於本（2007）年 3 月 1 日在四川省南充市儀隴縣金城鎮掛牌開業，「中國銀行業監督管理委員會」副主席唐雙寧在開業儀式上強調，要規範推進試點，促進機制轉換，嚴密防範風險，做好支農服務，要把村鎮銀行辦成為「三農」服務的農村社區性銀行。這正適時說明中共對「三農」問題中有關金融改革措施的重視。

如果我們從各項有關數據來加以說明，相信更能有助於我們瞭解為何中共對「三農」問題的重視。首先從城鎮與鄉村人口的增長來比較，1982 年的人口數分別是 2 億 1,480 萬人及 8 億 174 萬人，到了 2005 年則是 5 億 6,212 萬人及 7 億 4,544 萬人，換言之，經歷 23 年後，城鎮人口增加迅速，而鄉村人口變化不大，雖只減少 5,000 多萬人，但仍占大陸人口總數的 57%，可見「三農」問題舉足輕重。

其次從農村居民家庭人均純收入與城鎮居民人均可支配收入比較，1982 年時分別是 270 元及 535 元人民幣，到了 2004 年則是 2,936 元及 9,422 元人民幣，相差倍數從 1.98 倍增至 3.21 倍，農村居民的支配金額雖然增加 10.87 倍，仍遠遠比不上城鎮增加的 17.61 倍。這意謂著農村居民的生活水平不僅無法跟上城鎮的腳步，而且其間差距持續擴大。

肆、結語

「三農」問題是歷史、現實與體制等種種原因所造成之長期無法解決的農民基本生活與發展的問題，前中共總理朱鎔基曾言「農民真苦、農村真窮、農業真危險」，一語道破當前大陸「三農」問題的困境所在。中共雖自 1978 年第十一屆三中全會後開始實施改革開放政策，整體經濟的發展成效確有增長，但「三農」問題卻始終無法有效解決且情況日益嚴重，已影響大陸社會的穩定。中共中央在中斷 18 年之後再度以「一號文件」的形式下達政策指示，而且主要是為了促進農民增加收入，可見農民收入增長速度緩慢，所造成的城鄉居民收入差距不斷擴大，已對中共政權產生了巨大的潛在威脅。

中國自古以來以農立國，歷史上朝代的更迭，大多與「三農」問題無法有效解決有關。水能載舟，亦能覆舟，過去利用農民取得政權的中共，現今卻被層出不窮的「三農」問題所困擾，農民不管在政治地位、經濟生活與文化教育等根本問題，都未能獲得根本的改善。改革開放前，農民不斷受到迫害和不被重視，改革後，生活狀態雖見改善，但仍處於半溫飽狀態，中共為維持其政權的穩定，長期壓迫人民爭取本身權利，這是不爭的事實，尤其是長期處於弱勢的廣大農民更是如此，因此唯有採取更開放的胸襟，讓農民享有更大的自由與應有的權利，才能解決此一長期影響中共政權穩定的潛在因素，同時也才能使整個大陸社會獲致長久的穩定與發展。

# 臺商產業網絡之研究

## ——以中國大陸電子資訊產業為例

The Industrial Network of Taiwanese-Owned  
Businesses in the Information Industry in China

何素美 (Ho, Shu-Meei)

致理技術學院國貿系講師

### 摘 要

產業網絡與企業經營的成效有密切之關係，而且中國大陸已成為資訊電子相關產業臺商對外投資的主要地區。因此，在臺商企業逐漸外移大陸的趨勢下，將臺灣的產業網絡結構特質潛移默化到中國大陸市場，成為獨特的臺商產業網絡後，臺商企業所採用的產業網絡建構方式及網絡策略為何？產業群聚現象是否影響了產業網絡本身所帶來的效益？產業網絡形成的地點對於網絡效益是否有直接的影響關係？均是值得研究的課題。本文利用問卷調查方式進行實證研究，並提出相關研究結論供臺商電子資訊產業管理與發展之參考。

**關鍵詞：**產業網絡、網絡效益、臺商網絡、中國大陸

### 壹、前 言

近年來，企業組織越來越被視為一個有生命特徵的生態系統。企業管理也進入了生態管理的新階段。在這樣一個生態組織中，企業員工、合作夥伴與企業的關係是一張無縫連接的價值網，這張網動態而有效地使每一個接點發生關係，企業、供應商、客戶、勞動力、技術知識等高度集中能產生較強的知識與資訊累積。在產業群集網內的網絡現象，蘊涵著企業之間的競爭與合作的交互

關聯。在自由競爭市場體系中，合作本質上是為了競爭的理由所採取的行動。產業資本雖可以增進網絡內的合作，但卻促成不同網絡間的競爭。

由於中國大陸在全球產業分工體系快速崛起，逐漸成為世界製造重鎮，已使中國大陸成為全球第二大硬體產業生產基地。臺商赴大陸投資比重不斷升高並且有向大陸集中的趨勢。臺商在大陸投資地域逐漸擴散的同時，亦出現某些廠商群聚在特定地區的現象，其中以電子業的產業群聚現象最為明顯，已建立珠江、長江兩三角洲之產業群。

「產業群聚」的現象一直是經濟學家、管理學家、社會學家與地理學家討論的焦點。而產業網絡與企業經營的成效有密切之關係，且中國大陸已成為資訊電子相關產業臺商對外投資的主要地區。因此，在企業逐漸外移大陸的趨勢下，對臺灣的產業網絡結構潛移默化到中國大陸市場，成為獨特的臺商產業網絡後，電子資訊相關產業之產業網絡現況及經營策略是否能像臺灣一樣經由資本、人力、資訊、技術和情感等資源的交換和共用來減低內部經營的固定成本、外部交易的成本及減少環境的不確定性？大陸有比臺灣更大的內需市場，臺灣僅能利用 OEM 接單生產、外銷來發展其企業競爭力。因此，臺灣中小企業之獨特的產業網絡是否仍可以在大陸適用？

表 1 兩岸資訊產業環境之競爭條件比較

比較項目	臺 灣	中國大陸
內需市場 (DT+NB)	小(外銷為主) 約 200 萬台(2001 年)	大(內銷為主) 約 1000 萬台(2001 年)
資本市場	自由，資金籌措容易	資金籌措困難
行銷／管理經驗	佳	弱
人才／技術	管理人才／科技人才	量夠但質有待提升／以市場換取技術
成本(土地、廠房、人力)	高	低(土地 1/3；建廠 1/3； 人力 1/10)
對美日出口市場占有率	逐年下滑	提高
產業體系	近而完整	遠而完整
運籌條件	效率佳／經驗夠	效率較差

資料來源：資策會 MIC ITIS 計畫(2002 年 3 月)

因此，本研究的目的即是了解臺商網絡實際的運作情形？臺商企業採用的產業網絡建構方式及網絡策略為何？臺商西移大陸後所形成的產業群聚現象是否影響了產業網絡本身所帶來的效益，以及產業網絡形成的地點對於網絡效益是否有直接的影響關係。

## 貳、產業網絡模式的建立

### 一、產業網絡建構方式

臺灣資訊產業在全球化的驅動之下，臺商企業赴大陸投資，企業的產業網絡建構方式可能原本就已經在臺灣形成，但因各種因素需外移到大陸投資或設廠，或者前往至大陸投資才形成整個產業網絡。由系統廠商領軍的生產協力網絡，不僅在全球化的趨勢之下，上下游廠商一起走向海外以尋求各項生產資源更能符合比較利益的生產基地，以鞏固其在全球商品鏈中的生產網絡的利基位置。中心廠商帶領著其上游協力廠集體赴海外設廠投資的現象，被稱為「母雞帶小雞」的外移型態<sup>1</sup>。

高長認為臺商到大陸投資也已逐漸由早期單打獨鬥、個別開工廠的型態，發展為集體合作的型態<sup>2</sup>。從實務上觀察，產業界集體合作前往大陸投資的模式，有水平整合、策略聯盟及上下游的垂直整合。譬如由產業公會籌組相關會員廠商集體前往特定地區投資，或由核心企業帶動相關衛星（或周邊產業）企業一起到大陸投資。這種現象顯示，臺商在大陸投資有逐漸形成集團化的發展趨勢。

而產業界集體合作前往大陸投資的可能原因，暨南大學經濟學教授陳恩分析認為，臺商在中國大陸群聚，一方面是因為前來投資的臺商對當地產業體系不熟悉，加上在當地也難以找到原材料和設備品種規格符合要求的廠商配套，另一方面則是因為這些企業原有的上、下游配套產業出於生產網絡的需求，也有隨之進入中國大陸的意願<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> 張家銘、吳翰有，「全球化與臺資企業生產協力網絡之重構：以蘇州臺商為例」。全球化、蘇南經濟發展與臺商投資研討會（2000年10月）。

<sup>2</sup> 高長，「科技產業全球分工與IT產業兩岸分工策略」。遠景季刊（3卷2期，2002年4月），頁225-254。

<sup>3</sup> 趙新兵、陳琪、車曉蕙，2002年6月26日，「臺資企業：在『聚變』中『升騰』」，新華網北京

本研究將臺商企業西移至大陸的主因歸納為四種：由產業公會籌組相關會員廠商集體前往特定地區投資；由核心企業帶動相關衛星（或周邊產業）企業一起到大陸投資；企業因上下游廠商已前往大陸投資，為延續訂單的消極因素導致協力廠必須配合到大陸設廠；是基於市場競爭的客觀環境（人力、成本）因素，需要移至大陸投資或將生產線進一步調整到大陸去。

## 二、產業網絡建構的類型

當產業面臨外在激烈競爭市場，企業層級與市場之間有必要建立產業網絡的組織，在分工的架構下，維持快速、靈活的風格，以迎合市場的需求。網絡組織型態的產生，便是企業組織在面對這個急劇的世界，隨著外在環境的改變，現行的組織將越來越不適用，因此為了修正現行的組織架構，而產生的新型的組織形式<sup>4</sup>。

產業網絡的概念是在描述企業與企業之間的關係，但是這種關係的形成並不全然經由市場或價格機能運作而得到的，有部分是取決於交易成本與企業內部自製成本高低而定，換句話說，企業有意避免以市場機能獲取外部資源時有價格波動的風險存在等不確定性。而這也意味著網絡的應用層面相當廣泛，正因為如此，許多學者將產業網絡作不同的分類。

以社會網絡的觀點，將組織視為藉由各種不同關係所連結起來之標的物體系，依據連結交易的內容而分類，其中連結交易的內容包括情感表達、影響力的運作、資訊的交換、產品或服務的交換等四種交易類型<sup>5</sup>。或根據價值活動將企業策略聯盟加以區分<sup>6</sup>。若以實際觀察臺灣中小企業的經營行為，基於組織是否具有與其他獨立組織簽約的權力，也可將與中小企業有關的產業網絡核心分成不同的型式<sup>7</sup>。

以學理的觀點，剖析臺灣企業實務中常見的產業合作網絡類型有人際、產

---

[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-06/26/content\\_458039.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-06/26/content_458039.htm)

<sup>4</sup> Snow, C.C., Miles, R.E. and Coleman, H.J., "Managing 21st century network organization," *Organizational Dynamics*, Vol.20 (3), 1992, pp.53-72.

<sup>5</sup> Tichy, N.M., M.L. Tushman and Fombrun, "Social Network Analysis for Organizations," *Academy of Management Review*, Vol.4, No.4, 1979, pp.507-519.

<sup>6</sup> Porter, M. E. and M. B. Fuller, "Coalitions and Global Strategic," *Competition in Global Industries*, edited by Porter. M.E., 1987, pp.315-343.

<sup>7</sup> 李宗哲，「從網絡觀點探析中小企業之對外投資」，第一屆中小企業發展學術研討會論文集。經濟部中小企業處。中華民國管理科學學會（1994）。

品、顧客、地域、活動及網路核心型<sup>8</sup>。若根據核心企業在產業鏈中所處位置不同，將產業群聚類型分為產品為中心的合作類型、以銷售為中心的合作類型、以原材料供給為中心的合作類型<sup>9</sup>。然而產銷關係、中衛體系、加盟連鎖、集團企業、策略聯盟、企業與家族和政治團體之間的關係等，都屬於企業網絡範圍內<sup>10</sup>。組織間不同的關係將導致不同的網絡組織型態。因此，本研究將產業網絡建構的類型分為：產品核心型、技術研發核心型、市場訊息核心型、地域性核心型、人際核心型及競爭核心型。

### 三、產業網絡策略

策略性網絡使得廠商能將部分的價值活動外包，專注於那些他擅長的價值活動，以達成彈性與集中好處，形成極為有力的競爭武器，這樣的優勢特別是科技進步快速、全球化競爭等等導致環境快速改變的情況下更是重要<sup>11</sup>。企業必須在由複雜而多重的網絡關係所構成的生態環境中，找到自己的定位，並經由靈活的合縱連橫，為組織創造有利的生存空間<sup>12</sup>。

基於組織個體之利益考量，網絡策略可分為合作策略、毀滅策略、操縱策略、威權策略、序位策略及混合策略<sup>13</sup>。此外，網絡成員還可透過交換、合作聯盟、契約式合作、權益以及資源管理等策略來建構、維持、發展廠商間的網絡關係<sup>14</sup>。

本研究將網絡策略定義為網絡中的成員與其上中下游的廠商的資源交換分享策略及交易或合作活動支援策略。資源交換策略為臺商到大陸投資的產業網絡中與網絡成員有關的資源分享，包含有財務、技術、市場訊息、交際公關及生產行銷等五項。交易或合作活動支援策略為企業在活動上或資源上與其交易或合作項目中來自於網絡成員的支援程度，包含有接單、下單、技術、財務及

<sup>8</sup> 吳思華，*策略九說*（臺北市：臉譜文化出版，1996）。

<sup>9</sup> 林平凡、陳詩仁，*企業聚群競爭力—珠江三角洲企業聚群競爭力提升戰略研究*（廣州：中山大學出版社，2003）。

<sup>10</sup> 司徒達賢，*策略管理新論—觀念架構與分析方法*（臺北市：智勝文化，2001）。

<sup>11</sup> Jarillo, J.C., "On Strategic Networks," *Strategic Management Journal*, Vol.9, 1988, pp.31-41.

<sup>12</sup> 同註 10。

<sup>13</sup> Benson, J. K., "The Interorganizational Network as a Political Economy," *Administrative Science Quarterly*, Vol.20, 1975, pp.229-249.

<sup>14</sup> 吳思華、陳香君，「臺灣產業國際化歷程中合作網絡之演變—成衣業個案研究」，*第四屆產業管理研討會論文集*（高雄市：國立中山大學企管系與豐群基金會主辦，1995）。

管理團隊成員來自於產業網絡成員支援程度。

#### 四、網絡效益理論

網絡效益為企業透過產業網絡，因而產生對組織有利之效益，或是因而減少對組織不利之成本或損失。廠商之間結盟的利益有降低成本、降低風險、建立彈性、監督競爭者、主導知識的移動以及使競爭者不敢輕舉妄動<sup>15</sup>。在網絡內的企業為提升市場能力、節省交易成本、提高經營效率與追求持續生存發展，專精於自身的利基所在，將內部資源做有效的利用，降低營運成本，使組織運作更有效率，簡化整個產銷流程。

對產業網絡中的業者而言，由於關係穩定，較容易為每一次訂單找到合適的委託生產者。因此在搜尋成本、契約成本，以及監督成本方面都極為節省<sup>16</sup>。由於長期而緊密的合作關係使得投機主義者不存在，一些為防範投機主義的管理作法便可以省去，例如正式契約的簽訂、價格談判及排程問題等，因而減少了作業時間<sup>17</sup>。而廠商能將部分的價值活動外包，專注於那些他擅長的價值活動，達成彈性與集中好處，以確保資源的取得，降低交易上的時間成本及減少不確定性形成極為有力的競爭武器，這樣的優勢特別是科技進步快速、全球化競爭等導致環境快速改變的情況下更是重要。

此外彼此可藉著分享公共設施和專業化技術勞動力資源，促進了企業分工、提高專業化程度，降低生產成本，提高資源配置效率，達到效益最大化。本研究定義網絡效益包括：交易成本、企業競爭地位、獲取所需資源。交易成本包含搜尋市場產品價格成本、需求成本、供給成本、顧客需量增減趨勢掌握及顧客偏好改變掌握。企業競爭地位包含企業行銷實力、研發能力、生產能力及大陸當地政府對企業的態度。獲取所需資源包括原料、物流據點及員工的專業技術與人際關係的增進。

### 參、臺商產業網絡分析方法

<sup>15</sup> Badaracco, Joseph L, *The Knowledge Link: How Firms Compete through Strategic Alliances*, Boston: Harvard Business School Press, 1991.

<sup>16</sup> 司徒達賢，「臺灣中小企業發展之經營策略」，第一屆中小企業發展學術研討會論文集（臺北市：經濟部中小企業處，1994），頁 179-234。

<sup>17</sup> Uzzi, B., "Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness," *Administrative Science Quarterly*, 42, 1, 1997. pp.35-67.

本研究利用以下的研究方法來進行產業網絡模式的影響程度分析。

### 一、敘述統計 (Descriptive Statistics)

用以整理、初步分析及描述本研究之資料結構

### 二、因素分析與信度分析 (Factor Analysis and Reliability Analysis)

採用主成分因素分析法 (Principal Components Analysis) 及最大變異數轉軸法 (Varimax Orthogonal Rotation) 來萃取主要的構面因素。有關共同因素的數目，以特徵值 (Eigenvalue) 大於 1 為選取標準，且旋轉後因素負荷量 (Factor Loading) 之絕對值大於 0.4<sup>18</sup>。有關各因素信度測量，以瞭解各因素內部問項的一致性，使用方法包含：再測法 (retest method)、折半法 (split half method)、Cronbach's  $\alpha$  等三種。本研究以Cronbach's  $\alpha$  的觀念，測量研究問卷和構面間的一致性，Guieford曾提出 Cronbach's  $\alpha$  係數之取捨標準，認為Cronbach's  $\alpha$  係數大於 0.7 者為高信度，小於 0.35 者表信度過低<sup>19</sup>。此外，Kerlinge建議可以使用「總分和項目分數之相關」與「因素分析」來驗證問卷之建構效度<sup>20</sup>。同時符合上述條件之後，最後才對各構面的因素，依據所包含的變項加以命名。

### 三、卡方檢定與交叉列聯表

本研究以卡方檢定來分析各研究構面，對於網絡建構方式、類型、策略及網絡效益是否具有顯著差異。

### 四、變異數分析 (Analysis of Variance, ANOVA) 及 Scheffe 多重比較分析 (Scheffe Multiple comparison)

為瞭解臺商產業網絡模式與其基本資料差異檢定，本研究採用一般線性模

<sup>18</sup> 據Kaiser, H. F., "An index of factorial simplicity," *Psychometrika*, 39, 31-3, 1974. 建議以特徵值大於 1 為選取標準，且旋轉後因素負荷量之絕對值大於 0.5，並與其他因素負荷量的差要小於 3。Joseph, Rolph, & Ronald, *Multivariate Data and Analysis with Reading*, Mac-Millan Publishing Company, 1987. 三人的看法，若因素負荷量絕對值大於 0.3 則可稱為顯著；若大於 0.4 則可稱為比較重要；若大於 0.5 則可稱為非常顯著。Zaltaman & P.C. Burger, *Marketing research fundamentals & dynamics*, 1975. 則建議，只要萃取其特徵值大於 1，各變項負荷量大於 0.3，且累積解釋變異量達 40% 以上即可。Rothman則指出以主成份分析法並且採行最大變異直交轉軸方式進行研究，轉軸後因素負荷量至少應大於 0.3 以上，在選取的準則上，研究者可依實際狀況或經驗選訂標準。

<sup>19</sup> Guieford, J. P., *Fundamental Statistics in Psychology and Education*, 4th ed., New York: McGraw-Hill, 1965.

<sup>20</sup> Kerlinger, F. N., *Foundations of behavioral research*, International Ed. New York, NY: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1986.

式 (General Linear Model) 來分析平均值的差異。若整體差異性達顯著水準時，則進一步以 Scheffe 多重比較法來檢視哪些群體間存在差異性。

## 肆、實例研究

本研究係以結構式問卷作為主要研究工具，以所獲得的資料來進行分析。問卷變數係採研究者直接評量，以李克特 (Likert) 五點尺度量表衡量。受訪對象為常駐在大陸的企業界高階經理／主管，較能瞭解該企業實際的運作情況。總計發放 934 份問卷，回收問卷計有 106 份，扣除 5 份填答不完全者，實際有效問卷為 101 份，有效回收率 10.8%。

### 一、臺商網絡資料分析

為對電子資訊產業臺商有較深入與系統性的認知，根據我們對投資中國大陸電子資訊產業的臺商調查，歸納出一般統計資訊如成立時間、至大陸投資時間、員工人數、2003 年資本額、2003 年營業額大小及產業類別分布如表 2。

本研究將研究的地區分成三大區域分別為：珠江三角洲、長江三角洲及環渤海，珠三角地區的比例最高占 62.4%，其次是長三角地區占 30.7%，環渤海地區因為目前臺商前往的數量較少故統計資料顯示所占比例為最少占 6.9%。產業類別區分為四大類：其中電子相關零組件產業最多為 38.6%，輸出入週邊設備開發及製造業為第二位占 31.7%，軟體發展系統整合業及硬體開發及系統製造業均占較少分別為 17.8% 及 11.9%。

到大陸投資的企業成立 6 年以上七成四，而 10 年以上占近五成，但至大陸投資的年份最多為 2 年～6 年，顯示大部分至大陸投資的臺商先成立母公司後，再移至大陸投資。員工規模 600 人以上的規模為最多占 39%，其次是 201 人～600 人占 29%，而 51 人～200 人占 20%，最少的是 50 人以內僅占 13%。根據經濟部中小企業對製造業的定義「實收資本額新臺幣 8 千萬元以下」或「經常雇用員工未滿 2 百人」之企業來看，本研究所調查的企業中小企業僅占 33%，大部分均屬大型企業。臺商資本額 100 萬以下僅占 5%，介於 101 萬到 1,000 萬的企業占 15%，在 1,001 萬及 5,000 萬之間占 30%，在 5,001 萬和 1 億之間占 12%，介於 1 億到 5 億之間的占 25%，5 億以上占 12%，與員工人數調查相似中小企業比例較少。在營業額方面 1,000 萬以下占 21%，1,001 萬～1

億占 32%，1 億以上占近一半 47%。

表 2 受訪臺商基本資料一覽表

特徵變項	項目說明	家數	百分比
投資地區	珠三角	63	62.4%
	長三角	31	30.7%
	環渤海	7	6.9%
產業類別	電子相關零組件	39	38.6%
	硬體開發及系統製造業	12	11.9%
	輸出入週邊設備開發及製造業	32	31.7%
	軟體發展系統整合業	18	17.8%
成立年數	2 年（含）以下	7	7%
	2 年～6 年（含）	20	20%
	6 年～10 年（含）	25	25%
	10 年以上	49	49%
投資年數	2 年（含）以下	15	15%
	2 年～6 年（含）	39	39%
	6 年～10 年（含）	26	26%
	10 年以上	21	21%
員工人數	50 人以內	13	13%
	51 人～200 人	20	20%
	201 人～600 人	29	29%
	600 人以上	39	39%
資本額 （單位：人民幣）	100 萬以下	5	5%
	101 萬～1,000 萬	15	15%
	1,001 萬～5,000 萬	30	30%
	5,001 萬～1 億	12	12%
	1 億～5 億	25	25%
	5 億以上	12	12%
營業額 （單位：人民幣）	100 萬以下	3	3%
	101 萬～1,000 萬	18	18%
	1,001 萬～5,000 萬	16	16%
	5,001 萬～1 億	16	16%
	1 億～5 億	19	19%

	5 億以上	28	28%
--	-------	----	-----

資料來源：根據訪問資料自行整理。

根據我們對投資中國大陸電子資訊產業的臺商調查，從表 3 中可窺見產業網絡形成地點近七成在臺灣已形成，有三成的企業是西移至大陸才形成，可見大部分企業在外移之前已形成一個既有的產業網絡群，臺商利用特有的產業網絡在兩岸進行分工布局，以提升競爭力。到大陸投資初期，新公司會利用既有的產業網絡，繼續向臺灣採購所需的機器設備和原料、半成品等，同時將生產的成品或半成品回銷到臺灣，因而使得兩岸的垂直分工更加緊密。而原材料或半成品的供應商，也會因為產業網絡的關係，主動或被動地隨著下游加工製造業者前往大陸投資，將生產線移轉至大陸之後，而減少自臺灣地區之採購，而臺灣母公司則發展成為營運基地，著重在經營管理、研發、市場行銷、財務調度及人才培育和技術的支援，形成企業經營在兩岸間的功能性分工格局<sup>21</sup>。

表 3 臺商產業網絡建構方式、類型及網絡策略運用現況

產業網絡建構方式： 產業網絡形成地點	66%在臺灣已形成      34%西移至大陸才形成
產業網絡建構方式： 產業網絡西移大陸主因	環境（人力、成本）所需 51% > 核心廠帶動相關衛星或週邊企業 24% > 企業因上下游廠商已前往 21% > 產業公會籌組相關會員廠商集體前往 5%
產業網絡建構的類型	產品的關係 > 市場訊息 > 地域性的關係 > 競爭者之間的關係 > 技術研發 > 交際公關的關係
資源交換分享策略	生產行銷 ≈ 市場訊息 > 技術 > 交際公關 > 財務
交易或合作活動支援策略	下單（41%~60%）≈ 接單（41%~60%） > 技術（21%~40%）≈ 管理團隊（21%~40%） > 財務（20%以下）

產業網絡建構方式分析中顯示大部分臺商企業外移至中國大陸的主因以環境的因素占五成一，由核心廠帶動相關衛星或周邊企業僅有二成四，企業因上下游廠商已前往占二成一，產業公會籌組相關會員廠商集體前往不到一成，這也印證了早期臺商投資大陸主要為傳統代工製造業及電腦資訊業的配套加工

<sup>21</sup> 高長，「臺灣電子產業兩岸分工與全球布局策略」，*經濟前瞻*（83期，2002年9月），頁74-81。

型，投資規模較小且多為中小企業，近年勞工缺乏、工資、物價上漲，環保意識抬頭，土地取得困難，人工、原物料成本相對大陸為高、國際間競爭激烈、傳統產業難以生存，因此到大陸尋找第二春，高科技公司尋找較低成本的產業供應鏈、兩岸政府法令的誘因，如我國開放探親、大陸投資鬆綁、大陸訂定吸引臺商赴大陸投資獎勵規定<sup>22</sup>...等環境因素，投資規模則已逐漸擴增，許多中大型企業甚至上市上櫃公司亦陸續前往大陸投資。

產業網絡類型的分析結果中窺見，與產業網絡中與其他廠商合作的原因，以同質型產品上中下游供應鏈的屬性而結合的為最重要，而市場訊息次之，地域性的結合因可縮短原料供應運輸時間，故排在第三位，競爭者之間的關係、技術研發及交際公關的關係則分居在後。尤其以交際公關為最不重要的合作原因。故本次調查顯示以產品核心型產業網絡類型居多、市場訊息核心型次之、地域性核心型居第三位、競爭核心型居第四位、第五為技術研發核心型，最後為人際核心型。

有關網絡策略中之資源交換分享策略：臺商認為在大陸投資的產業網絡中與網絡成員有關的資源分享，按重要性排序以生產行銷最為重要，市場訊息次之，接下來才是技術及交際公關，最不重要的是財務之間的資源分享。表示臺商在大陸投資通常和產業網絡成員保持密切的聯結，包括材料、零組件的供應方便，降低生產成本的考量，擴大生產規模，使生產能維持必要的彈性，增加產品競爭力及確實掌握市場訊息，瞭解市場需求，以保持臺商的核心競爭力。另外，網絡策略中之交易或合作活動支援策略統計結果顯示：與訂單（接單與下單）來源有關的支持程度占 41%~60%較多，與訂單無關的技術及公司管理團隊活動則所占的比例較少均在 21%~40%左右。而財務支持活動最少，在 20%以下。

## 二、產業網絡建構方式在臺商基本資料統計變項之差異檢定

將產業網絡建構方式中網絡形成地點及網絡西移主因與臺商基本資料統計變項（投資地區、成立年數、投資年數、產業類別、員工人數、資本額及營業額）以卡方檢定，檢定臺商基本資料統計變項對產業網絡建構方式是否存在顯

<sup>22</sup> 臺商若是在經濟特區、經濟技術開發區的生產性企業，及高新技術產業園區而被認定高新技術產業等三種情況得享受 15% 的優惠稅率。

著差異，檢定結果請參見表 4。

形成地點分析：網絡形成地點在臺灣形成或西移至大陸才形成檢定結果在「投資地區」、「投資年數」及「員工人數」有顯著差異，其餘項目與網絡在臺灣或大陸形成無顯著差異。

表 4 產業網絡建構方式與臺商基本資料差異檢定

卡方檢定在 $\alpha=0.05$ 顯著 水準下的配 適度檢定	投資地區		成立年數		投資年數		產業類別		員工人數		資本額		營業額	
	$\chi^2$	P 值	$\chi^2$	P 值	$\chi^2$	P 值	$\chi^2$	P 值	$\chi^2$	P 值	$\chi^2$	P 值	$\chi^2$	P 值
1.1 形成地點	8.724	0.013*	※		9.869	0.020*	※		8.525	0.036*	※		※	
1.2 西移主因	※		※		※		23.230	0.006*	※		※		※	

註 1：「※」表卡方檢定後無顯著差異

註 2：「\*」表  $P < 0.05$

表 5 網絡形成地點與臺商投資地區卡方檢定

在 $\alpha=0.05$ 顯著水準下的 配適度檢定		投資地區				Chi-Square Test	
		珠三角	長三角	環渤海	總合		
產業網絡 形成地點	臺灣 形成	個數	35	26	6	$\chi^2=8.724$ $p=0.013$ Reject	
		百分比	52.2%	38.8%	8.9%		100.0%
		調整後殘差	-3.0	2.5	1.1		
	大陸 形成	個數	28	5	1		34
		百分比	8.2%	14.7%	2.9%		100.0%
		調整後殘差	3.0	-2.5	-1.1		
總 合	個數	63	31	7	101		
	百分比	62.4%	30.7%	6.9%	100.0%		

「投資地區」分析，將網絡形成地點與臺商投資地區卡方檢定如表 5，發現不論珠三角、長三角或環渤海地區網絡形成地點與整體統計結果一致均以在臺灣已形成居多，而卡方檢定的結果顯示，其  $p$  值為 0.013，小於 0.05，拒絕  $H_0$ ，表示臺商網絡形成地點與赴大陸投資選擇的投資地區有差異。就產業網絡形成地點為臺灣而言，其投資地點在珠三角的臺商顯著偏低，就調整後的殘差

(adjusted residuals) 來看  $|-3.0| > 1.96$ ，在統計上而言達到顯著水準；其投資地點在長三角的臺商則顯著偏高，就調整後的殘差來看  $2.5 > 1.96$ ，在統計上而言達到顯著水準。就產業網絡形成地點為西移至大陸才形成而言，其投資地點在珠三角的臺商顯著偏高，就調整後的殘差來看  $3.0 > 1.96$ ，在統計上而言達到顯著水準，其投資地點在長三角的臺商則顯著偏低，就調整後的殘差來看  $|-2.5| > 1.96$ ，在統計上而言達到顯著水準。

表 6 產業網絡形成地點與投資年數卡方檢定

在 $\alpha=0.05$ 顯著水準下的配適度檢定		投資年數					Chi-Square Test	
		2 年以下	2 年~6 年 (含)	6 年~10 年 (含)	10 年以上	總合		
產業網絡形成地點	臺灣形成	個數	8	31	19	9	67	$\chi^2=9.869$ $p=0.020$ Reject
		百分比	11.9%	46.3%	28.4%	13.4%	100%	
		調整後殘差	-1.2	2.2	0.8	-2.6		
	大陸形成	個數	7	8	7	12	34	
		百分比	20.6%	23.5%	20.6%	35.3%	100%	
		調整後殘差	1.2	-2.2	-0.8	2.6		
總合	個數	15	39	26	21	101		
	百分比	14.9%	38.6%	25.7%	20.8%	100.0%		

表 7 產業網絡形成地點與員工人數卡方檢定

在 $\alpha=0.05$ 顯著水準下的配適度檢定		員工人數					Chi-Square Test	
		50 人以內	51 人~200 人	201 人~600 人	600 人以上	總合		
產業網絡形成地點	臺灣形成	個數	5	17	21	24	67	$\chi^2=8.525$ $p=0.036$ Reject
		百分比	7.5%	25.4%	31.3%	35.8%	100%	
		調整後殘差	-2.3	2.0	.8	-0.8		
	大陸形成	個數	8	3	8	15	34	
		百分比	23.5%	8.8%	23.5%	44.1%	100%	
		調整後殘差	2.3	-2.0	-0.8	.8		
總合	個數	13	20	29	39	101		

	百分比	12.9%	19.8%	28.7%	38.6%	100.0%	
--	-----	-------	-------	-------	-------	--------	--

「投資年數」分析，產業網絡形成地點與投資年數卡方檢定，請參考表 6，以產業網絡形成地點在「臺灣形成」的投資年數在 2 年~6 年（含）之比例偏高，就調整後的殘差（adjusted residuals）來看  $2.2 > 1.96$ ，在統計上而言已達顯著水準。網絡形成地點在「大陸形成」的投資年數在 10 年以上之比例偏高，就調整後的殘差來看  $2.6 > 1.96$ ，在統計上而言已達顯著水準。

「員工人數」分析，產業網絡形成地點與員工人數卡方檢定，請參考表 7，以網絡形成地點在「臺灣形成」的員工人數在 51 人~200 人之比例偏高，就調整後的殘差來看  $2.0 > 1.96$ ，在統計上而言已達顯著水準。以網絡形成地點在「大陸形成」的員工人數在 50 人以下之比例偏高，就調整後的殘差來看  $2.3 > 1.96$ ，在統計上而言已達顯著水準。

「西移主因」分析，產業網絡西移主因與臺商基本資料統計變項檢定結果在「產業類別」有顯著差異，卡方檢定結果，請參見表 8。其餘項目對產業網絡西移主因均無顯著差異。

表 8 產業類網絡西移主因與臺商投資產業類別卡方檢定

在 $\alpha=0.05$ 顯著水準下的配適度檢定			產業類別					Chi-Square Test
			電子相關零組件	硬體開發及系統製造業	輸出入週邊設備開發及製造業	軟體發展系統整合業	總合	
產業網絡西移主因	由產業公會籌組	個數	0	0	4	1	5	$\chi^2=23.230$ $p=0.006$ Reject
		百分比	0%	0%	12.5%	5.6%	5.0%	
		調整後殘差	-1.8	-0.8	2.4	.1		
	由核心廠帶動	個數	12	2	6	4	24	
		百分比	30.8%	16.7%	18.8%	22.2%	23.8%	
		調整後殘差	1.3	-0.6	-0.8	-0.2		
	因上下游皆已前往	個數	15	1	2	3	21	
		百分比	38.5%	8.3%	6.3%	16.7%	20.8%	
		調整後殘差	3.5	-1.1	-2.5	-0.5		
	環境所需	個數	12	9	20	10	51	
		百分比	30.8%	75.0%	62.5%	55.6%	50.5%	
		調整後殘差	-3.1	1.8	1.6	0.5		

總合	個數	39	12	32	18	101
	百分比	100%	100%	100%	100%	100%

「產業類別」分析，「電子相關零組件」西移主因「因上下游皆已前往」的占 38.5% 最多；「硬體開發及系統製造業」西移主因為「環境所需」最多 75%；「輸出入週邊設備開發及製造業」西移主因為「環境所需」也占最多 62.5%；「軟體發展系統整合業」西移主因為「環境所需」占最多 55.6%。卡方檢定結果， $p$  值為 0.006，小於 0.05，拒絕  $H_0$ ，表示投資產業類別與產業網絡西移主因有顯著差異，臺商赴大陸投資產業類別會因產業網絡西移的主因不同，而有所不同。「由產業公會籌組相關會員廠商集體前往至大陸投資」其投資產業類別為「輸出入週邊設備開發及製造業」的廠商顯著偏高，其調整後殘差為 2.4 > 1.96，在統計上達到顯著水準。西移主因為「企業因上下游廠商已前往大陸投資」，其投資產業類別為「電子相關零組件」的廠商顯著偏高，其調整後殘差為 3.5 > 1.96，在統計上達到顯著水準；投資產業類別為「輸出入週邊設備開發及製造業」的廠商顯著偏低，其調整後殘差為  $|-2.5| > 1.96$ ，在統計上已達到顯著水準。最後，西移主因為「環境所需」，其投資產業類別為「電子相關零組件」的廠商顯著偏低，其調整後殘差為  $|-3.1| > 1.96$ ，在統計上達到顯著水準。

### 三、網絡類型在臺商基本資料之差異分析

將 6 種產業網絡類型與臺商基本資料統計變項（投資地區、成立年數、投資年數、產業類別、員工人數、資本額及營業額）以 ANOVA 變異數分析及 scheffe 進行多重比較，檢定臺商基本資料統計變項對產業網絡類型是否存在顯著差異，檢定結果請參見表 9。

「投資年數」分析，在與網絡成員合作原因中「技術研發」，投資年數不同會有顯著差異，臺商與網絡成員合作在技術研發重要程度上，投資 10 年以上的臺商高於投資 2 年（含）以下的臺商。其他項目與投資年數均無顯著差異。

「產業類別」分析，在與網絡成員合作原因中「產品的關係」，產業類別不同會有顯著差異，臺商與網絡成員因產品的關係而合作重要程度上，硬體開發及系統製造業高於輸出入週邊設備開發及製造業。至於其他項目與投資產業類別無顯著差異。

「投資地區」、「成立年數」、「資本額」、「員工人數」及「營業額」分析，與其網絡類型進行分析，並無顯著差異存在。

表 9 產業網絡類型與臺商基本資料差異檢定

ANOVA Scheffe	投資地區		成立年數		投資年數		產業類別		資本額		員工人數		營業額	
	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值
1.3a 產品的關係	※		※		※		4.102	0.009*	※		※		※	
							硬體開發及系統製造業 > 輸出入週邊設備開發及製造業							
1.3b 技術研發	※		※		2.801	0.045*	10 以上>2 年(含)以下	※		※		※		※
1.3c 市場訊息	※		※		※		※		※		※		※	
1.3d 地域性的關係	※		※		※		※		※		※		※	
1.3e 交際公關的關係	※		※		※		※		※		※		※	
1.3f 競爭者之間的關係	※		※		※		※		※		※		※	

#### 四、網絡策略在臺商基本資料之差異分析

將 13 項產業網絡策略與臺商基本資料統計變項（投資地區、成立年數、投資年數、產業類別、員工人數、資本額及營業額）以 ANOVA 變異數分析及 scheffe 進行多重比較，檢定臺商基本資料統計變項對產業網絡策略是否存在顯著差異，檢定結果請參見表 10。

「投資地區」分析，在「中游成員家數」與「下游成員家數」，投資地區不同有顯著差異，以環渤海地區臺商之中游及下游成員家數高於珠三角地區及長三角地區之臺商。在「生產行銷」資源分享經 ANOVA 變異數分析有顯著差異，但經 scheffe 多重比較，則未達顯著水準。其餘項目投資地區不同並無顯著差異。

「成立年數」、「投資年數」及「產業類別」分析，臺商成立年數、投資年數及產業類別與其基本資料統計變項進行分析，並無顯著差異存在。

「資本額」分析，在與網絡成員合作原因中「交際公關」，臺商資本額不同會有顯著差異，資本額在 100 萬以下對於交際公關重視程度高於資本額在

5,001 萬~1 億的臺商，至於其他項目與臺商資本額無顯著差異。

「員工人數」分析，在與網絡成員合作原因中「交際公關」，利用 ANVOA 分析結果顯示，臺商員工人數不同會有顯著差異，但經 scheffe 多重比較結果，未達顯著水準。

「營業額」分析，在與網絡成員進行「生產行銷」資源分享，經 ANOVA 變異數分析有顯著差異，但經 scheffe 多重比較，則未達顯著水準。其餘項目臺商營業額不同並無顯著差異。

表 10 產業網絡策略與臺商基本資料差異檢定

ANOVA Scheffe	投資地區		成立年數		投資年數		產業類別		資本額		員工人數		營業額	
	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值
1.4a 上游成員家數	※		※		※		※		※		※		※	
1.4b 中游成員家數	7.061	0.001*	※		※		※		※		※		※	
	環渤海>珠三角 環渤海>長三角		※		※		※		※		※		※	
1.4c 下游成員家數	8.884	0.000**	※		※		※		※		※		※	
	環渤海>珠三角 環渤海>長三角		※		※		※		※		※		※	
1.5a 財務資源的分享	※		※		※		※		※		※		※	
1.5b 技術資源的分享	※		※		※		※		※		※		※	
1.5c 市場訊息的分享	※		※		※		※		※		※		※	
1.5d 交際公關的分享	※		※		※		※		3.691	0.015*	2.448	0.040*	※	
									100 萬以下 >5001 萬~1 億				※	
1.5f 生產行銷的分享	3.395	0.038*	※		※		※		※		※		2.626	0.029*
1.6(1)接單來源	※		※		※		※		※		※		※	
1.6(2)下單來源	※		※		※		※		※		※		※	
1.6(3)技術之支援指導	※		※		※		※		※		※		※	
1.6(4)財務之調度	※		※		※		※		※		※		※	

1.6(5)公司管理 團隊	※	※	※	※	※	※	※
------------------	---	---	---	---	---	---	---

### 五、產業網絡效益與臺商基本資料之差異分析

將 12 項產業網絡效益與臺商基本資料統計變項（投資地區、成立年數、投資年數、產業類別、員工人數、資本額及營業額）以 ANOVA 變異數分析及 scheffe 進行多重比較，檢定臺商基本資料統計變項對產業網絡策略是否存在顯著差異，檢定結果請參見表 11。

表 11 產業網絡效益與臺商基本資料差異檢定

ANOVA Scheffe	投資地區		成立年數		投資年數		產業類別		資本額		員工人數		營業額	
	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值	F 值	P 值
2.1 搜尋市場產品 價格成本	※		※		※		※		※		※		※	
2.2 搜尋市場產品 需求成本	※		※		※		※		※		※		※	
2.3 搜尋市場產品 供給成本	※		※		※		※		※		※		※	
2.4 掌握顧客需求 量增減趨勢	※		※		※		※		※		※		※	
2.5 掌握顧客偏好 改變的情況	※		※		※		※		※		※		※	
3.1 行銷實力	※		※		※		※		※		※		※	
3.2 研發能力	3.478	0.035*	※		※		2.914	0.038*	※		※		※	
	珠三角>環渤海													
3.3 生產能力	※		※		※		※		※		※		※	
3.4 改善大陸當地 政府態度	※		※		※		※		※		※		※	
4.1 原料	※		※		※		※		※		※		※	
4.2 物流據點	※		※		※		※		※		※		※	
4.3 專業技術與人 際關係增進	※		※		※		※		※		※		※	

「投資地區」分析，投資地區不同對企業「研發能力」有顯著差異，珠三角地區臺商對企業「研發能力」高於環渤海地區之臺商。其餘項目投資地區不同並無顯著差異。

「產業類別」分析，以 ANOVA 變異數分析發現，臺商企業赴大陸投資產業類別不同對產業網絡效益之「研發能力」有顯著差異，但經 scheffe 多重比

較結果，未達顯著水準。

「成立年數」、「投資年數」、「資本額」、「員工人數」及「營業額」分析，臺商成立年數及投資年數、資本額、員工人數及營業額與其基本資料統計變項進行分析，經 ANOVA 變異數分析結果並無顯著差異。

## 六、產業網絡建構方式與網絡策略

表 12 產業網絡建構方式與網絡策略卡方檢定

在 $\alpha=0.05$ 顯著水準下的配適度檢定		20% 以下	21% 至 40%	41% 至 60%	61% 至 80%	81% 以上	Chi-Square Test
$H_0$ ：產業網絡形成地點對接單無差異	臺灣形成	19	10	11	15	12	$\chi^2=10.79$ , $p=0.029$ Reject
	大陸形成	12	8	10	2	1	
$H_0$ ：產業網絡形成地點對下單無差異	臺灣形成	17	9	15	13	12	$\chi^2=7.58$ , $p=0.109$ Accept
	大陸形成	8	7	9	9	0	
$H_0$ ：產業網絡西移大陸主因環境所需對次因核心廠帶動在接單無差異	環境所需	22	8	8	6	6	$\chi^2=2.37$ , $p=0.668$ Accept
	核心廠帶動	7	5	5	4	3	
$H_0$ ：產業網絡西移大陸主因環境所需對次因核心廠帶動在下單無差異	環境所需	17	6	10	13	3	$\chi^2=7.81$ , $p=0.097$ Accept
	核心廠帶動	4	7	5	3	4	
$H_0$ ：產業網絡中與其他廠商合作主因是產品 <sup>23</sup> 的關係對接單及下單無差異	接單	20	15	16	13	10	$\chi^2=0.895$ , $p=0.925$ Accept
	下單	19	11	18	15	10	
$H_0$ ：產業網絡中與產業網絡成員資源分享為生產行銷 <sup>24</sup> 對接單及下單無差異	接單	17	13	10	12	10	$\chi^2=4.35$ , $p=0.36$ Accept
	下單	12	8	16	17	9	

對產業網絡建構方式與網絡策略交叉分析中的卡方檢定，參考表 12，產業網絡形成地點對接單有差異，對下單卻無差異，而產業網絡西移大陸主因環境所需對次因核心廠帶動在接單及下單均無差異。產業網絡類型為產品核心型

<sup>23</sup> 本研究僅根據其重要性的排序對產品視為最重要及次重要的資料做分析。

<sup>24</sup> 本研究僅根據其重要性的排序對生產行銷視為最重要及次重要的資料做分析。

則對網絡策略中交易或合作活動支援策略中的與接單與下單有差異，若網絡策略中之資源交換分享策略為生產行銷對交易或合作活動支援策略中的與接單與下單無差異。

### 七、網絡策略與網絡效益構面

對於網絡效益中之研究變數中，共計 6 題問項，以主成分萃取 (Principal Components)，萃取出特徵值大於 1 的因素，再利用最大變異法 (Varimax) 進行直交轉軸，依因素負荷量大於 0.5 的標準，取交易合作策略因素構面，累積總變異量為 40.2%，Cronbach's  $\alpha=0.6189$  大於 0.6。

利用因素分析將「網絡效益」中 12 個題項簡化為幾個主要的共同變數，以主成分萃取 (Principal Components)，萃取出特徵值大於 1 的因素，再利用最大變異法 (Varimax) 進行直交轉軸，依因素負荷量大於 0.5 的標準，剔除 3 個問項，可測得三個構面：競爭地位；風險控管；交易成本。累積總變異量為 66.266%，三個構面之 Cronbach's  $\alpha$  皆大於 0.6，總量表之 Cronbach's  $\alpha$  值為 0.81 大於 0.7。

不同投資地區在各構面之差異分析

表 13 說明了不同投資地區對各研究變數之差異性，以變異數分析，結果顯示不同投資地區在網絡效益因素構面中競爭地位有顯著差異 (F=3.706, P=0.028)，再以 Scheffe 多重比較，顯示珠三角地區及長三角地區之臺商參與產業網絡後，而從中獲得之產業網絡效益提升企業競爭地位高於環渤海地區之臺商。但不同投資地區對網絡策略構面之表現，未達顯著水準。

表 13 不同投資地區對各研究構面之差異分析表

	地區 1 珠三角 (n=63)	地區 2 長三角 (n=31)	地區 3 環渤海 (n=7)	F 值	P 值	Scheffe
網絡策略因素構面						
網絡策略	2.416129	2.116667	2.382353	0.559	0.574	
網絡效益因素構面						
競爭地位	3.510638	3.387097	2.619048	3.706	0.028*	1>3 2>3
風險控管	3.708995	3.473118	3.238095	0.524	0.594	

交易成本	3.670635	3.298387	3.571429	2.261	0.110	
------	----------	----------	----------	-------	-------	--

註：\*表 P 值在 0.05 水準下顯著

#### 不同產業類別在各構面之差異分析

電子相關零組件、硬體開發及系統製造業、輸出入週邊設備開發及製造業、軟體發展系統整合業之廠商在網絡策略利用變異數分析（表 14）後並未有顯著差異。而在網絡效益方面，不同產業類別在競爭地位有顯著差異（ $F=3.277$ ， $P=0.024$ ），再以 Scheffe 多重比較，顯示硬體開發及系統製造業之臺商在提升競爭地位之網絡效益高於電子相關零組件之臺商。同時，不同產業類別在風險控管上亦有顯著差異（ $F=2.767$ ， $P=0.046$ ），再以 Scheffe 多重比較，顯示電子相關零組件之臺商在風險控管之網絡效益高於硬體開發及系統製造業之臺商。然而，在降低交易成本之網絡效益上，不同產業類別則未有顯著差異。

表 14 不同產業類別對各研究構面之差異分析表

	產業 1 電子相關零 組件 (n=39)	產業 2 硬體開發及 系統製造業 (n=12)	產業 3 輸出入週邊 設備開發及 製造業 (n=32)	產業 4 軟體發展系 統整合業 (n=18)	F 值	P 值	scheffe
網絡策略因素構面							
網絡策略	2.425532	2.250000	2.433121	2.222222	0.606	0.613	
網絡效益因素構面							
競爭地位	3.145299	3.666667	3.572917	3.528302	3.277	0.024*	2>1
風險控管	3.683761	3.277778	3.5625	3.722222	2.767	0.046*	1>2
交易成本	3.384615	3.645833	3.679688	3.611111	0.583	0.627	

#### 臺商產業網絡模式比較分析

表 15 為網絡形成地點對各研究構面之差異分析，結果顯示，網絡建構地點對網絡策略及網絡效益等構面之表現，均未達顯著水準。

表 15 產業網絡形成地點對各研究構面之差異分析表

	形成地點 1 在臺灣形成 (n=67)	形成地點 2 在大陸形成 (n=34)	T 值	P 值	scheffe
網絡策略因素構面					
網絡策略	2.462462	2.179012	1.401	0.166	
網絡效益因素構面					
競爭地位	3.360000	3.509804	-0.745	0.458	
風險控管	3.532338	3.745098	-1.321	0.176	
交易成本	3.574627	3.500000	1.023	0.309	

表 16 為網絡西移主因對各研究構面之差異分析，利用變異數分析結果顯示，不同西移的主因對網絡策略有顯著差異，產業網絡西移至大陸主因為因上下游皆已前往大陸投資其在交易合作支援策略上透過網絡成員支援程度高於因環境所需移至大陸投資。但網絡西移主因對網絡效益構面之表現，則未達顯著水準。

表 16 產業網絡西移主因對各研究構面之差異分析表

	西移主因 1 由產業公 會籌組 (n=5)	西移主因 2 由核心廠 帶動 (n=24)	西移主因 3 因上下游 皆已前往 (n=21)	西移主因 4 環境所需 (n=51)	F 值	P 值	scheffe
網絡策略因素構面							
網絡策略	2.400000	2.410256	2.745098	2.195219	2.850	0.042*	3>4
網絡效益因素構面							
競爭地位	3.400000	3.126761	3.507937	3.503268	0.795	0.500	
風險控管	3.866667	3.375000	3.888889	3.568627	0.672	0.572	
交易成本	3.850000	3.312500	3.702381	3.568627	0.975	0.408	

## 伍、結 論

### 一、臺商產業網絡現況分析

本文將研究的地區分成三大區域分別為：珠江三角洲、長江三角洲及環渤海區域。表 17 即為電子資訊產業臺商產業網絡現況一覽表。

表 17 電子資訊產業臺商產業網絡現況一覽表

	臺商整體現況	珠三角	長三角	環渤海
產業類別	電子相關零組件	輸出入週邊設備開發及製造業產業	軟體發展系統整合業	軟體發展系統整合業
網絡形成地點	臺灣居多	臺灣居多	臺灣居多	臺灣居多
網絡西移主因	環境	環境	環境	環境
產業網絡建構的類型	產品核心型	產品核心型	產品核心型	產品核心型
資源交換分享策略	生產行銷	生產行銷	市場訊息	市場訊息
交易或合作活動支援策略	下單、接單	下單、接單及技術	下單、接單	下單及公司管理團隊

整體而言，大部分企業在外移之前已形成的一個既有的產業網絡群，臺商利用特有的產業網絡在兩岸進行分工布局，以提升競爭力。大部分臺商企業外移至中國大陸的主因以環境的因素最多。產業網絡類型以產品核心型產業網絡類型居多。臺商認為在大陸投資的產業網絡中與網絡成員有關的資源分享，以生產行銷最為重要，表示臺商在大陸投資通常和產業網絡成員保持密切的聯結，包括材料、零組件的供應方便，降低生產成本的考量，擴大生產規模，使生產能維持必要的彈性，增加產品競爭力及確實掌握市場訊息，瞭解市場需求，以保持臺商的核心競爭力。另外，與網絡成員進行之交易或合作活動支援策略作為與訂單（接單與下單）來源有關的支援程度較多，與訂單無關的支援活動較少。

珠三角地區臺商企業與網絡策略中資源分享策略：以生產行銷為最重

要；網絡策略中之交易或合作活動支援策略：下單、接單及技術均占較多。

長三角地區臺商企業與網絡策略中資源分享策略：以市場訊息為最重要；網絡策略中之交易或合作活動支援策略：與訂單（接單與下單）來源有關的支持程度占較多。

環渤海地區臺商企業與網絡策略中資源分享策略：以市場訊息為最重要；網絡策略中之交易或合作活動支援策略：與下單及公司管理團隊活動的支持程度占較多。整體而言，環渤海地區的調查結果與珠三角及長三角兩地調查結果差異較大。

## 二、產業網絡建構方式分析

臺商網絡形成地點與赴大陸投資選擇的投資地區有顯著差異。就產業網絡形成地點為臺灣而言，在珠三角的臺商顯著偏低，在長三角的臺商則顯著偏高。就產業網絡形成地點為西移至大陸才形成而言，在珠三角的臺商顯著偏高，在長三角的臺商則顯著偏低。

產業網絡形成地點與赴大陸投資年數有顯著差異。在「臺灣形成」產業網絡才西移至大陸投資之臺商，投資年數在 2 年～6 年（含）之比例偏高。網絡形成地點在「大陸形成」的投資年數在 10 年以上之比例偏高。

產業網絡形成地點與西移主因有顯著差異。以臺灣形成產業網絡而言，「由核心廠帶動」顯著偏高，由「環境所需」顯著偏低，故在臺灣既有的產業網絡，普遍存在由核心廠帶領相關企業整體西移至大陸的現象；臺商產業網絡西移至大陸才形成來看，由「環境所需」顯著偏高，而「由核心廠帶動」顯著偏低。因此，環境所需為影響部分在臺灣無產業網絡之臺商赴大陸投資另一項主因。

產業網絡西移的主因與臺商投資類別有顯著差異。「由產業公會籌組相關會員廠商集體前往至大陸投資」其投資產業類別為「輸出入週邊設備開發及製造業」的廠商顯著偏高，「企業因上下游廠商已前往大陸投資」而到大陸投資，其投資產業類別為「電子相關零組件」的廠商顯著偏高，「輸出入週邊設備開發及製造業」的廠商顯著偏低。西移主因為「環境所需」，其投資產業類別為「電子相關零組件」的廠商顯著偏低。

## 三、產業網絡類型分析

臺商投資產業類別不同對因「產品的關係」而與網絡成員合作，有顯著

差異。臺商與網絡成員因產品的關係而合作的重要程度上，硬體開發及系統製造業高於輸出入週邊設備開發及製造業。

臺商在大陸投資年數不同對因「技術研發」的關係而與網絡成員合作，有顯著差異。臺商與網絡成員合作在技術研發的重要程度上，投資 10 年以上的臺商高於投資 2 年（含）以下的臺商。

臺商企業資本額不同對因「交際公關」而與網絡成員合作，有顯著差異。資本額在 100 萬以下對於交際公關的重視程度高於資本額在 5,001 萬~1 億的臺商。

#### 四、產業網絡策略分析

投資地區不同對企業在「中游成員家數」與「下游成員家數」有顯著差異，以環渤海地區臺商之中游及下游成員家數高於珠三角地區及長三角地區之臺商。「產品設計技術研發製造能力」有顯著差異，珠三角地區臺商對企業「產品設計技術研發製造能力」滿意度高於長三角地區臺商。

在臺灣已形成產業網絡或是西移至大陸才形成產業網絡的臺商，其接單來源是否來自於產業網絡成員，有顯著差異。

網絡策略構面中，不同西移的主因對網絡策略有顯著差異，產業網絡西移至大陸主因為因上下游皆已前往大陸投資其在網絡策略之交易合作支援策略構面上透過網絡成員支援程度高於因環境所需移至大陸投資。

#### 五、網絡效益分析

投資地區不同對企業「研發能力」有顯著差異，珠三角地區臺商對企業「研發能力」高於環渤海地區之臺商。

在網絡效益構面中，不同投資地區在競爭地位有顯著差異。珠三角地區及長三角地區之臺商參與產業網絡後，而從中獲得之提升企業競爭地位的網絡效益高於環渤海地區之臺商。

在網絡效益構面中，不同產業類別在競爭地位有顯著差異。硬體開發及系統製造業之臺商在提升競爭地位之網絡效益高於電子相關零組件之臺商。同時，不同產業類別在風險控管上亦有顯著差異，電子相關零組件之臺商在風險控管之網絡效益高於硬體開發及系統製造業之臺商。

# 中共反衛星武器之發展

The Development of the PRC's Anti-Satellite Weapons

林宗達 (Lin, Tsung-Ta)

臺灣大學政治學系博士班研究生

## 摘 要

中共運用中程彈道飛彈摧毀衛星之舉，引起舉世矚目。然如此之戰略規劃以及相關武器之發展，卻並非諸如目前坊間所報載者。

事實上，中共對於反衛星戰略以及相關武器之發展，早在冷戰時期即已著手規劃，亦有超過 30 年以上的歷史，並且其武器發展的細目遠比現今所使用的彈道飛彈之種類更多，亦更為精密和先進。在此之中，含括高能雷射、高功率微波和粒子束等定向能武器以及電磁脈衝彈不定向能等，另外，還有電磁砲、寄生星等武器。

而凡此種種反衛星武器，其均是未來中國人民解放軍對付美國各種不同性能衛星之最佳武器。

**關鍵詞：**衛星、反衛星、太空戰、彈道飛彈、定向能武器、不定向能武器

## 壹、前 言

2007 年 1 月 11 日，中共發射中程彈道飛彈摧毀其於 8 年前部署之「風雲一號」氣象衛星，引起美方極度之關注，並大肆抨擊中共破壞太空和平發展的行徑。

事實上，早在 10 年前，中共已經展開反衛星作戰之規劃。根據《詹氏防

衛周刊》所載，中共早在 1997 年 10 月，即曾用雷射來破壞兩枚美國已經廢棄的低軌偵察衛星。而其目前所發展的反衛星武器並不僅是高能雷射（high energy laser, HEL）、彈道飛彈，尚有高功率微波武器（high-power microwave weapons）、粒子束武器（particle beam weapons）、殺手衛星以及電磁砲等等，並且這些先進的武器系統將會在未來的 10 年之內陸續部署，成為中國人民解放軍對抗美國介入中共處理亞太區域衝突（包括處理臺海問題）的重要憑藉。而這些武器裝備之內容與發展，乃是在此所欲探究者。

另外，上述之情事，或有學者認為這是中共為了逼迫美國進行「外太空非軍事化」的談判籌碼，然深究論之，除此之外，對於中共而言，發展反衛星武器以及對此進行武器測試驗證，其乃是中共軍事革新之下，進行信息化高科技局部戰爭的戰略規劃之一。其主要目標就在於運用先制打擊（preemptive strike）之作戰，以反制敵軍之信息優勢（information dominance），以其相對擁有的優勢來打擊潛在敵對者優勢武力之劣勢之不對稱作戰（asymmetric operation）以及嚇阻潛在敵對不敢輕易發動戰爭之威懾戰的展現。然此戰略意涵，亦是本文探究的重點之一。

立基於美國對於太空衛星之依賴以及缺陷，故此帶給人民解放軍一個先制打擊的重要契機。即以其現今和未來建構的反飛彈系統為例，中共若能有效進行對美國的太空衛星裝備進行有效攻擊，則此對於美國當前的飛彈防禦戰略建構，自有相當的削弱作用。除此之外，西方的軍事專家更認為，美國乃是中共武力犯臺之際重要的支援力量，此力量除了可能以實際的武力投射於該區域之軍事衝突之外，對臺進行信息和情報支援亦是非常重要的支援項目<sup>1</sup>。於是乎，若要釜底抽薪，中共必須對美國的太空裝備採取致命性之打擊。

美國的中共軍事專家石明楷（Mark A. Stokes）亦抱持相同之見解，認為中共追求資訊（信息）優勢的最後目的在於遂行資訊攻擊。其指出「人民解放軍」的戰略專家認為攻擊敵方重要指管節點、遂行電腦作戰、以及反制太空等能力，為抵消敵人戰力的有效方法<sup>2</sup>。而為達此目的，「人民解放軍」的總參謀

<sup>1</sup> David Shlapak, David T. Orletsky, and Barry A. Wilson, "Recommendations and Concluding Remark," *Dire Strait? Military Aspects of the China-Taiwan Confrontation and Options for U.S. Policy* (Santa Monica: RAND, 2000), pp.47-51.

<sup>2</sup> Mark A. Stokes 原著，國防部史政編譯局譯，「中共追求資訊優勢」，*中共戰略現代化*（臺北：國防部

部，尤其是電子對抗與雷達部及研發單位，都將發展電子反制能力列為優先要務。中共內部主張遂行資訊作戰的人正積極要求獲取更精密的手段，函性能更加的干擾儀與高功率微波科技，以利遂行指揮與管制作戰<sup>3</sup>。

為了達到上述之要求，中共已經正在計畫建立陸軍、海軍、空軍、二砲部隊和網軍之外的第六軍種—航天軍。並努力研製反制太空衛星的作戰武器，解放軍企圖以含括軟殺和硬殺等多種不同的攻擊方式破壞敵人對太空裝備之運用，以獲取太空優勢<sup>4</sup>。

立基於此，人民解放軍了解到美國利用各種通訊衛星連結成緊密的通訊網，作為指揮美軍行動的重要裝備，而此正是美軍最大的弱點也就是這種以衛星為主的緊密通訊網，一旦通訊遭到破壞，戰力必大為減損。而美國國防部和《詹氏防衛週刊》亦指出，當前在中共發展信息戰武器中，其除了以駭客（Hacker）入侵軍民用電腦網絡和提升自己的通訊網絡之外，電子干擾、雷射和其他攻擊性科技都是中共有利於信息戰之武器，而中共的雷射武器亦正是為對付美國的衛星而發展者<sup>5</sup>。

的確，除了雷射武器之外，事實上，人民解放軍當前尚有多種太空攻擊武器正在進行研製中。

林中斌則認為就信息戰中的「軟殺」（Soft Kill）作戰而言，電子干擾武器裝備、電腦病毒（Computer Viruses）、定向能武器或光束武器（Directed Energy Weapons），如雷射武器（中共稱激光武器）（Laser Beam Weapons）和不定向能武器，如電磁脈衝彈（Electromagnetic Pulse Bombs）等，對一般配有電子和電腦的武器和裝備，均有致命的打擊威力<sup>6</sup>。然這些武器系統，正是中共可運用於太空戰的攻擊武力，亦是其本世紀主要戰略武力的發展趨向。

此外，除卻定向能和不定向能之太空攻擊武器外，人民解放軍亦正在發展

---

史政編譯局，2000），頁 62。

<sup>3</sup> 參閱同上。

<sup>4</sup> 高文華，「中國航天軍」，遠望（香港：第 3 期，2004 年 3 月），頁 52。& The Royal United Service Institute for Defence and Security Studies (RUSI), "Possible Attributes of a Chinese Doctrine," *Chinese Military Update*, Vol.2, No.3 (September/October 2004), p.1.

<sup>5</sup> 「中共傳研發反衛星雷射武器」，聯合報，1998 年 12 月 7 日，第 13 版；「中共全力研發雷射武器及監測系統」，中國時報，2000 年 5 月 6 日，第 13 版。& "Chinese puzzle," *Jane's Defence Weekly*, Vol.41, No.3 (21 January 2004), p.29.

<sup>6</sup> 林中斌，「點穴戰爭：中共研發下世紀的戰略武力」，核霸（臺北：學生書局，1999），頁 9-10。

數種可用於攻擊太空衛星的武器系統，其包括反衛星飛彈、寄生星、電磁砲等，這些亦是值得重視者。中共研製這些太空武器，其目標就是設定以美國為主要的對手<sup>7</sup>。

## 貳、定向能武器

立基於太空戰在未來信息戰爭中的重要，故當前中共極力發展先制打擊的太空作戰武器，以摧毀或減弱美軍在第一擊攻防戰爭中，衛星的軍事作戰效用。其中在定向能武器（Directed Energy Weapons）方面，是中共目前較具發展潛力者。這種武器主要是利用高能射束殺傷目標的新一代高技術兵器，具有特殊殺傷功能，目前定向能武器最主要有三種<sup>8</sup>：

高能雷射（激光）（High Energy Laser, HEL）。它是以通過發射方向極強的高能雷射光束來擊傷目標的，而主要的殺傷效應有三：其一是燒蝕效應；其二為輻射效應；其三是雷射波效應。

高功率微波武器（High-power Microwave Weapons）。此是指利用定向輻射微波束發射峰值功率達 100 兆瓦以上的微波殺傷目標的武器<sup>9</sup>。它是以干擾敵方武器系統中的電子設備或燒毀其電子元器件為功效的。其機械原理是利用大功率微波在物體內產生電效應、熱效應對目標造成殺傷破壞。

粒子束武器（Particle Beam Weapons）。此是利用高能加速器所產生併發射出的高能粒子束殺傷目標的武器。其基本原理是利用高能強流粒子加速器將注入其中的電子、質子、各種離子等帶電粒子加速到接近光速，使其具有極高的功能，然後用磁場將它們聚集成密集高能束流，射向目標，通過它們與目標物質發生強作用達到毀殺目標的作用。此毀殺作用表現在三個方面：其一是使目標結構材料汽化或融化；其二為提前引爆目標中的引信或破壞目標中的熱核材料；其三是使目標的電路被破壞導致電子裝置失效。

上述三種定向能太空攻擊武器都是中共未來太空戰的主要武器之一，而這些都是以下所欲探究者。

<sup>7</sup> 高飛揚，「中共何故研製太空武器」，爭鳴（香港：總第 311 期，2003 年 9 月），頁 68-9。

<sup>8</sup> 熊鸞祥、熊延峰，「美軍重視發展定向能武器」，現代軍事（第 273 期，1999 年 10 月），頁 49-50。

<sup>9</sup> 「電磁戰『神鞭』—微波武器」，航天（第 4 期，2000 年 4 月），頁 22。

## 一、雷射武器

雷射武器在信息戰中非常特別的武器，蓋它既是一種軟殺武器，亦是一種硬殺武器，而此二者之間的主要差別即在於其毀傷目標的程度和作用之差異而已。前者以毀傷目標物部分零件和破壞其部分作用導致其信息探測和傳輸功能的喪失，後者則是以摧毀信息戰器具之目標物為主。在信息戰雷射軟殺武器發展方面，中共的進展甚為快速。

事實上，雷射武器已經發展將近 40 年了，美國國防部至少在 1962 年時就對利用雷射武器來防禦彈道飛彈產生了興趣，並著手研究與發展戰略應用雷射武器。1970 年美國的陸、海、空三軍把雷射武器作為戰術應用，轉移至戰場上，並且獲得了一定的成就。然在 1983 年美國的「戰略防禦機先」(Strategic Defense Initial, SDI) 已經把雷射武器的發展重點又置於戰略應用上<sup>10</sup>。

現今美國正在計畫利用波音 747-400F 廣體客機所改良的載體，配備高能雷射武器，進行反彈道飛彈試驗，其最終的目標是在 12,000 公尺的高空，能擊落 300 公里外的來襲飛彈<sup>11</sup>。而這種以雷射作為太空戰的武器，事實上，是目前所有定向能太空武器中，發展最快，成就亦較為明顯的武器。1997 年 10 月美國曾經運用高能雷射進行對高度 425 公里的衛星進行反衛星試驗，這個試驗已經取得了部分的成功，並引起了世界廣泛的注意<sup>12</sup>。

軍事專家即認為美國發展這種反衛星的高能雷射武器，就是為控制太空、爭奪制天權和奪取空間優勢，創造軍事作戰更為有利的條件<sup>13</sup>。然而，這種反制衛星的武器系統，亦正是現今中共亟欲發展的武器系統。

美國國防部即認為中共大力發展雷射武器，其主要的目標很可能就是美國衛星的防衛缺陷而來，目的就在於毀傷美國的各種監測、偵蒐和通訊衛星<sup>14</sup>。此一武器在信息戰中的運用，就是中共信息戰戰術中的「致盲原則」。

在雷射武器發展方面，中共的進展甚為快速。根據美國國防部的報告顯

<sup>10</sup> 章雅平，「激光武器將成為 21 世紀新一代主戰武器（上）」，*中國航天*（北京：第 249 期，1999 年 1 月），頁 43。

<sup>11</sup> 「能擊落導彈的巨型飛機」，*航天*（北京：第 2 期，1998 年 3 月），頁 25。

<sup>12</sup> 鄭治仁，「九天摘星—美國反衛星武器（下）」，*兵器知識*（北京：第 153 期，2000 年 7 月），頁 10。

<sup>13</sup> 遠俊，「美國激光反衛星武器發展淺析」，*中國航天*（北京：第 268 期，2000 年 8 月），頁 31。

<sup>14</sup> Robert Wall, "Intelligence Lacking on Satellite Threats," *Aviation Week & Space Technology*, Vol.150, No.9, (1 March 1999), p.54.

示，解放軍的雷射武器已經具有毀壞衛星感應器的能力<sup>15</sup>。解放軍深知美國利用各種衛星訊號連結成綿密的通訊網，用以指揮全球美軍的行動，而美軍的最大缺陷就在於這種通訊網，一旦遭受到破壞，戰力必大為減損<sup>16</sup>。然美國國防部即認為中共大力發展雷射武器，其主要的目標很可能就是美國衛星的防衛缺陷而來，目的就在於毀傷美國的各種監測、偵蒐和通訊衛星<sup>17</sup>。而根據《詹氏防衛周刊》所載，其實，中共早在 1997 年 10 月，即曾用雷射來破壞兩枚美國已經廢棄的低軌偵察衛星<sup>18</sup>。

美國的軍事專家亦指出，中共研製的雷射武器，其水平已經可以與美國在 1997 年墨西哥州「白沙」飛彈試射場的「MIRACL」雷射武器相當<sup>19</sup>。而根據西方戰略情報評估單位指出，中共的雷射武器主要是標定破壞衛星之光學機件，其以車載方式進行機動作戰，這對於對手獲取信息和依此進行作戰具有相當大的破壞作用<sup>20</sup>。

當前人民解放軍認為在未來戰爭中，只要針對敵軍要害給予致命一擊，中共即可掌握戰場優勢，然在現今和未來的戰鬥場域中，衛星和雷達偵察都是贏取戰爭的最重要關鍵裝備，若能予以有效的摧毀或破壞，解放軍自可取得較大的信息優勢。

## 二、高功率微波武器

微波是一種高頻率電磁波，波長範圍在 0.01-1 公尺之間。微波可以用特殊的天線匯聚成方向性極強、能量極高波束，在空中以光速沿直線傳播。所謂微波武器，指的是利用微波束的能量直接殺傷、破壞目標或使目標喪失作戰效能的一種新型武器。這種武器是美國在 1980 年代推動的「星球大戰計畫」的副產品，目前處於研製發展之中，尚有許多技術問題需要解決，離實戰要求還

<sup>15</sup> 「中共傳研發反衛星雷射武器」，聯合報，1998 年 12 月 7 日，第 13 版。

<sup>16</sup> 「中共全力研發雷射武器及監測器」，中國時報，2000 年 5 月 6 日，第 13 版。

<sup>17</sup> Robert Wall, "Intelligence Lacking on Satellite Threats," *Aviation Week & Space Technology*, Vol.150, No.9, (1 March 1999), p.54.

<sup>18</sup> Paul Beaver, "China develops anti-satellite laser system," *Jane's Defense Weekly*, Vol.30, No. 32 (2 december 1998), p.18.

<sup>19</sup> 美國在 1997 年墨西哥州「白沙」飛彈試射場的「MIRACL」雷射武器，是美國以數 10 億美元所研製雷射武器，此種武器被置於設施相當於一座小型工廠，其燃燒化學物，以反射鏡聚集一兆瓦兩公尺寬的雷射光束，可以在數秒鐘內摧毀近千公里外之衛星。

<sup>20</sup> The Royal United Service Institute for Defence and Security Studies (RUSI), "PLA Modernization: Tactical and Strategic Weapons for the Taiwan Strait," *Chinese Military Update*, Vol.1, No.1 (June 2003), p.7.

有一段距離<sup>21</sup>。

目前，世界各國研究微波武器主要可分為兩大類<sup>22</sup>：其一是微波波束武器。此由能源系統，高功率微波系統和發射天線所組成，主要是利用定向輻射的高功率微波波束殺傷破壞目標。微波波束武器全天候作戰能力較強，有效作用距離較遠，可以同時殺傷幾個目標；其二是微波彈。一般是炸彈或飛彈的彈頭加裝電磁脈衝發生器和輻射天線構成，主要是利用炸藥爆炸壓縮磁通量的方法產生高功率電磁脈衝，覆蓋面狀目標，在其目標的電子線路中產生感應電壓與電流，以擊穿或者是燒毀其中的敏感元件。然而在此所欲探究者是高功率微波波束武器。

微波武器在太空戰中的主要功用是運用電磁效應破壞衛星的電子設備使其喪失作戰能力。蓋微波武器產生電磁效應是指高功率微波在射向目標時，會在目標結構的金屬或金屬導線產生感應電流或電壓，這種感應電流或電壓會對目標上的電子元器件產生多種效應。這種效應是產生的感應電壓或電流通過天線、導線、電纜等各種入口進入目標電路，輕者使電路功能喪失，重者則燒毀各類電子元器件<sup>23</sup>。

1999 年，美國以巡弋飛彈配載高功率微波武器進行破壞電腦記憶體和電子設備的試驗，其有效的破壞距離已經可達數十碼至數百碼之間<sup>24</sup>。未來可利用此一武器攻擊敵方的低軌衛星，美國預計在 21 世紀初將會部署此型武器，俄羅斯亦可能在 2010 年之前部署各種配備高功率微波武器的飛行載具，實現對敵攻擊的能力<sup>25</sup>。而中共更是緊追其後，不遺餘力地研發這種新型的高科技武器裝備。

根據 1998 年美國國防部提交國會的一份研究報告中指出中共除了發展雷射武器作為毀傷美國衛星的武器之外，亦可能正在發展可以作為干擾美國衛星定位系統接收器的設備<sup>26</sup>。若依各項資料和訊息研判，這種武器可能即是高功

<sup>21</sup> 范偉，「微波武器：推窗而至」，*兵器知識*（北京：第 134 期，1998 年 12 月），頁 18。

<sup>22</sup> 同註 9。

<sup>23</sup> 同註 21。

<sup>24</sup> David A. Fulghum, "Microwave Weapons Await a Future War," *Aviation Week & Space Technology*, Vol.150, No.23 (7 June 1999), p.30.

<sup>25</sup> 薛祥、康海河，「21 世紀初的新概念機載武器」，*現代軍事*（北京：第 285 期，2000 年 10 月），頁 22。

<sup>26</sup> 「中共發展摧毀美國衛星武器」，*工商時報*，1998 年 11 月 4 日，第 8 版。

率微波武器。

實際上，中共對於高功率微波武器計畫的發展，已經超過 25 年以上了，並且從 1990 年代中，解放軍的間諜竊取了美國不少關於發展高功率微波武器的資料，此外，中共更利用 1996 年美國柯林頓政府對中共輸出超大型電腦的解禁，引進六百多部超大型電腦進行此一武器的研發，這給予了中共在研發高功率微波武器極大的優勢<sup>27</sup>。然而西方的軍事專家認為更糟的是，中共可能已經從俄羅斯購得「手提箱炸彈」(Suitcase Bombs) 高功率微波武器<sup>28</sup>。此有利於中共在高功率微波作戰能力的提升和技術研發的能力。

凡此種種，在在顯示出中共在高功率作戰武力建構的努力。故美國國防部曾對外表示「解放軍正在努力發展高功率微波武器，以作為干擾和破壞敵人裝備中所含的電子線路（包含衛星的電子裝備），並且此新型的武器裝備，預定在 2015 年以前部署。」<sup>29</sup>

### 三、粒子束武器

所謂粒子束武器是利用高能加速器所產生並發射出的高能粒子束殺傷性武器。其基本原理是用高能強流粒子加速器將注入其中的電子、質子、各種重離子等帶電粒子加速到將近光速，使其具有極高的功能，然後用磁場將它們聚集成密集的高能束流，射向目標，通過它們與目標物質發生強相互作用達到毀傷目標的目的<sup>30</sup>。粒子束武器的毀傷作用表現在三方面：使目標結構材料汽化或融化；提前引爆目標中的引信或破壞目標中的熱核材料；使目標的電路被破壞導致電子裝置失效<sup>31</sup>。

相較於雷射武器，粒子束武器具有全天候的特點。粒子束武器發射出去的粒子比光子具有更大的動能，而且能夠穿雲破霧，受氣象條件的影響更小<sup>32</sup>。在現代的軍事作戰中，粒子束武器已經隨著束能武器的橫空出世，逐漸成為未來太空作戰中，最重要的攻擊武器之一。軍事專家預測未來武器將全部部署在

<sup>27</sup> Edward Timperlake & William C. Triplett II, "Target America: The Revolution in Military Affairs," *Red Dragon Rising*, (Washington D.C.: Regnery Publishing, Inc., 1999), pp.131-2.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> 「中共研發攻擊美國衛星武器」，*中國時報*，1998 年 11 月 4 日，第 14 版。

<sup>30</sup> 同註 8，頁 50。

<sup>31</sup> 參閱同上。

<sup>32</sup> 「天戰—粒子束武器」，*航天*（北京：第 8 期，2000 年 8 月），頁 15。

遠離目標的地方，但能快速準確地打擊地球上和近地空間的任何一點。立基於此，未來武器系統將是一種從地面發射的彈道式非核武器和從空間發射的粒子束武器（還有雷射武器）組合而成的混合式武器系統。屆時，一個新的軍種——天軍將建成，而天軍使用的基本武器就是粒子束武器（還有雷射武器）<sup>33</sup>。而這種未來太空戰的新武器，事實上很早就受到中共的關注，目前亦正在積極研究此一武器的研製和作戰運用。

其實，中共發展粒子束武器理論早在 1970 年代時，即已開始著手進行研究。1980 年代以後，隨著中共高能物理學頻頻取得進展，進度已有大幅加快之趨勢，近年來，中共的民、軍用高能物理的學術文章，更已經反應出其進展的長足進步。雖然，與美、俄相較之下，因為開發的時間和投資皆有差距，所以落後是必然的，然由於其基礎理論和研究基礎相當紮實，故專家推測其粒子武器的進度可列入國際前五名<sup>34</sup>。深厚理論基礎和良善之研究，正是未來中共發展太空戰粒子束武器的最佳後盾，以對付美國的龐大衛星星座，而這確實是一個事實。根據消息來源指出，中共已經在建構高能粒子束（High-power Particle Beam）武器，作為攻擊美國衛星的重要武器<sup>35</sup>。

## 參、不定向能和其他太空攻擊武器

人民解放軍的太空戰武器不定向能（Non-directed Energy Weapons）尚包括電磁脈衝彈和寄生星，故美國情報局官員指出中共已經正在推進它在反制先進偵察設備的阻遏能力<sup>36</sup>，解放軍的攻擊太空信息裝備之武器尚包括電磁脈衝彈、寄生星和反制衛星之飛彈<sup>37</sup>。

然而，這些先進的反太空偵測和導航裝備的作戰武器系統，儼然已經成了

<sup>33</sup> 參閱同上。

<sup>34</sup> 東旺，「中共核武器檔案」，*全球防衛雜誌*（第 185 期，2000 年 2 月），頁 95。

<sup>35</sup> “China reportedly working on new ‘Star War’ laser,” *China News*, 30 November 1998, p.1.

<sup>36</sup> Craig Covault, “China Seen As Growing Reconnaissance Challenge,” *Aviation Week & Space Technology*, Vol.153, No. 6 (7 August 2000), p.65.

<sup>37</sup> 以飛彈作為反制衛星的主要武器，事實上，已經成為人民解放軍未來太空戰的主要武力。人民解放軍當前為求有效的反制美國大量的衛星裝備，其正在發展反衛星武器，這些武器包括從地面、空中及太空發射的各型飛彈以及雷射武器，此等武器主要是用來破壞偵查衛星上的光學儀器，使其無法傳遞軍事信息給予美軍。廖宏祥，「臺海資訊戰爭的評估與展望」，*全球防衛雜誌*（第 180 期，1999 年 8 月），頁 59。

中共對付美國龐大、精密和新進的太空衛星的重要武力，此有利於中共取得未來戰場上以劣勢武力戰勝優勢裝備部隊的局部優勢，以擴及局部戰爭的全面整體優勢地位。此可從美國情報局官員指出中共已經正在推進它在反制先進偵察設備的阻遏能力<sup>38</sup>，得知其努力發展對敵之太空作戰之攻擊戰略思維之地位。

### 一、電磁脈衝彈

電磁脈衝彈對於擁有大量精密電子儀器與電腦系統作戰的美軍，實是一大威脅，而這也是中共目前發展信息戰中最具成就者，未來亦可運用攻擊太空裝備之作戰中。

學者林中斌即認為當前中共信息戰軟殺武器之中，解放軍對於電磁脈衝彈的發展與運用最值得注意，因為這種武器可以在預定時間放出高功率電磁脈衝，並燒毀沒有保護電子裝備中的積體電路，讓對方的電腦和通訊系統失靈，軍事和指揮系統陷於癱瘓<sup>39</sup>。

雖然學者廖宏詳和張國城則認為中共的電磁脈衝彈是以核爆炸的電磁脈衝作為攻擊臺灣的武器，將會對臺灣造成廣泛的傷害，並且使這個島國的工業倒退 30 年，除非解放軍竭盡所有可能方式依然無法達成決定性的勝利，否則，核爆電磁脈衝攻擊會因其政治和經濟的巨大代價而不太可能被解放軍使用<sup>40</sup>。而學者鍾堅亦認為中共「乾淨」的電磁脈衝核攻擊，有其困境之處。蓋因為此攻擊方式必須慎選攻擊高度，炸得過低，核爆炸會傷及無辜，炸得過高，電磁脈衝會禍延至中國大陸內地和境外鄰邦<sup>41</sup>。

只是，上述之說法實有其值得商榷之處。此原因在於：其一是中共戰術核武器小型化的成就，致使其運用電磁脈衝核攻擊的能力的提升。學者周力行即指出，由於中共目前在核彈小型化的目標下，核彈已可作為局部性戰術使用，並可以運用於電磁脈衝彈核攻擊在 20-25 平方公里的範圍內，對敵之通訊電子設備及雷達等設施形成毀滅性的破壞<sup>42</sup>；

<sup>38</sup> Craig Covault, "China Seen as Growing Reconnaissance Challenge," *Aviation Week & Space Technology*, Vol.153, No. 6 (7 August 2000), p.65.

<sup>39</sup> 「林中斌：應重視中第三波武力」，*中國時報*，1999 年 6 月 1 日，第 14 版。

<sup>40</sup> 廖宏詳、張國城，「中共解放軍對資訊戰硬體建設的準備（下）」，*全球防衛雜誌*（第 189 期，2000 年 5 月），頁 95。

<sup>41</sup> 鍾堅，「電磁脈衝導彈的震撼」，*尖端科技*（第 179 期，1999 年 7 月），頁 81。

<sup>42</sup> 周力行，「中共跨世紀軍力發展之研究」，*南華大學第一屆亞太學術研討會*（嘉義：南華大學亞太亞研究所，1999），頁 39。

其二是中共非核式的電磁脈衝彈的研發。其實將中共的電磁脈衝彈的研製和攻擊限於核爆炸方式的電磁脈衝彈，是一個過時的想法和見解，事實上，學者林中斌即認為非核式的電磁脈衝彈已經是中共現今正在積極研究和發展的重點項目之一<sup>43</sup>。

未來，中共若將電脈衝飛彈結合高空防空飛彈，例如中共的 S-300V 或者可能購自俄羅斯的 S-400 型等高空防空飛彈，還是結合其自行發展的 FT-2000 型防空飛彈作為攻擊太空的衛星裝備，則其將會對美國的衛星群構成相當程度的威脅。

## 二、先進反衛星武器

除了定向能和不定向能可作為攻擊太空中的衛星外，事實上，解放軍尚有幾種可以運用於太空戰的先進攻擊武器，其包括反衛星飛彈、寄生星和電磁砲。

### 反衛星飛彈

就反衛星飛彈而言，除了中共這次運用的中程彈道飛彈來摧毀衛星之外，事實上，FT-2000 型防空飛彈是中共重要的武力之一，並且這款飛彈就是中共專門用來對付低軌衛星而研製者。

基本上，FT-2000 防空飛彈雖然是人民解放軍主要用來對付電子干擾機和空中預警管制機（Airborne Control and Warning System, ACWS）的防空武器<sup>44</sup>。軍事專家或稱此型防空武器為全球反制電子戰機的第一種，其主要攻擊的目標為各型預警機、電子干擾機、電子偵察機和發出雷達波的飛機<sup>45</sup>。但是，FT-2000 防空飛彈亦可用反制低軌的衛星作戰方面。蓋中共現今雖將其軍事用途設定於反輻射武器，而未來可能運用此作為攻擊衛星的武器。美國的官員即指出中共的FT-2000 飛彈亦是針對反制美國偵察衛星的武器和威脅之一<sup>46</sup>。

從軍事作戰用途而論，FT-2000 飛彈結合電磁脈衝彈所構成的反衛星武器，很可能在不久的將來會被運用在太空作戰中。

### 寄生星

<sup>43</sup> 林中斌，「反制電磁脈衝 不可勝者守也」，聯合報，1999年8月13日，第15版。

<sup>44</sup> 「導彈防禦系統 中共也正在研發」，中國時報，1999年11月1日，第14版。

<sup>45</sup> 參閱同上。

<sup>46</sup> Paul Beaver, "China develops anti-satellite laser system," *Jane's Defense Weekly*, Vol.30, No.32 (2 December 1998), p.18.

美國現今正在利用微電機系統（Micro-electromechanical System, MEMS）科技，製造有指甲般大小的微機械人（Microbots），再由運用MEMS的航空載具（如遙控模型飛機）或者海軍的艦砲，將這些微機械人送至敵方領域，宛如寄生蟲的微機械人將會爬進電子裝備中，附著在其內部吸取電力以維持生命，一旦破壞電力裝備的能源後，充滿電力的這些寄生蟲將會尋找下一個目標<sup>47</sup>。而這種微電機技術同樣的也被運用於反衛星的寄生星，和受到中共的重視。

中共的空間技術研究所一直在研究和發展先進的反衛星武器，而寄生星就是其最為主要的對象。當前中共已經發展出一種大量利用微電子和微電機技術的反衛星武器—「寄生星」。這種「寄生星」反衛星武器是一種由己方投射、能寄放在敵方衛星上的微型衛星，能在戰時根據己方相應的指令對敵方衛星進行干擾或摧毀，而其作戰對象擴及太空中的通信、預警、導航、偵察、雷達電子干擾等衛星，是信息戰中最具威懾的武器，而中共則是繼美、俄之後，擁有製造這精密反衛星武器的第三個國家<sup>48</sup>。

軍事專家指出，中共的寄生星反衛星是一種可以攻擊多種類型衛星的武器，其從低軌道到中高軌道，從軍用到民用，從單星到星座，甚至太空站、天基雷射砲，都是其攻擊的目標<sup>49</sup>。

### 電磁砲

當前，人民解放軍除了運用上述的武器系統作為太空戰的武器外，根據西方軍事專家的研究，電磁砲亦是中共現今正在發展，欲作為其外太空作戰的主要武器之一<sup>50</sup>。

電磁砲是利用電磁來推動彈丸和以此動能來直接撞擊和毀傷目標的新型武器，這種武器已經進入試驗階段，但離實用階段尚有一段距離<sup>51</sup>。不過，軍事專家認為電磁推力是一種脈衝動力，它比火藥的推力大 10 倍以上因而電磁砲可以把炮彈加速到高速，打破傳統炮彈出速度低於 2,000 公尺/秒的界線，而且

<sup>47</sup> 寧博，「21世紀新戰場：資訊戰爭」，*全球防衛雜誌*（第165期，1998年5月），頁50。

<sup>48</sup> 「中國研製反衛星新武器」，*星島日報*，2001年1月5日，第18版。& Lary M. Wortzel原著，趙國棟編譯，「中國目光瞄準太空戰場」，*國際展望*（北京：總第498期，2004年9月），頁20。

<sup>49</sup> 應天行，「當前中共研發衛星的新重心『小型衛星』」，*全球防衛雜誌*（第203期，2001年7月），頁38。

<sup>50</sup> Michael Pillsbury原著，國防部史政編譯局譯，「對未來戰爭的預測」，*中共對未來安全環境的辯論*（臺北：國防部史政編譯局，2001），頁360。

<sup>51</sup> 張召忠，「新殺傷機理武器」，*誰能打贏下一場戰爭*（北京：中國青年出版社，1999），頁154-5。

電磁推力能分布在發射裝置整個長度上，比火藥發射彈丸容易控制。因此電磁炮可用作反坦克、反飛機和反飛彈武器<sup>52</sup>。立基於此，故解放軍未來亦可運用此型武器進行反衛星和作為防禦彈道飛彈攻擊的太空戰爭武器，摧毀美國龐大的衛星星座。

## 肆、結 語

基本上，美國在 20 世紀末以及 21 世紀初的幾次重要戰爭，雖以強大的信息優勢，在短短的時間中即結束戰爭，並且士兵的傷亡相對地也大幅減少。然在這些戰爭中亦暴露出，美軍在現代化的高科技戰爭中，對太空衛星之極大依賴以及嚴重之缺陷，而此卻帶給人民解放軍可進行先制打擊的重要契機。

中共軍事專家大多認為，若解放軍能有效進行對美國的太空衛星裝備進行有效攻擊，則此對於美軍進行現代化的作戰，自有相當的削弱作用。另外，美國乃是中共武力犯臺之際，對臺灣軍事支援的重要力量，而此力量包含對臺進行信息和情報支援，而衛星通訊以及偵察設備更是首當其衝<sup>53</sup>。

於是乎，無論是考量美國支援臺灣防禦解放軍，或者是美軍直接介入臺海問題的軍事衝突，為求釜底抽薪之計，中共就必須規劃對美國的太空裝備採取致命性之打擊<sup>54</sup>。故中共極力發展太空攻擊戰力，已實非僅是與美國進行「外太空非軍事化」之談判可以解釋。換言之，即使中共、美國、歐盟與俄羅斯能夠處理「外太空非軍事化」之議題，基於解放軍的整體戰略與作戰規劃，故發展反衛星武器已經是其責無旁貸之計。

職是之故，未來中美潛在的軍事對抗，也就是在爭取這種太空衛星的信息優勢和反制信息優勢，以及在反反制信息優勢之作戰規劃的軍備競逐。而這種軍備競逐，卻非是臺灣這等中型國家之國力所能為者，故我方的軍事戰備規劃也必須從長計議，量力而為。

<sup>52</sup> 高建亭，「迅速崛起的天軍」，21 世紀數字化的戰場建設（北京：軍事誼文出版社，2000），頁 44-5。

<sup>53</sup> 林宗達，「戰略考量」，以劣勝優：中共信息戰之不對稱戰（臺北：晶典文化，2005），頁 165-205。

<sup>54</sup> 林宗達，「戰略考量」，震懾屈敵：中共信息戰之威懾戰（臺北：晶典文化，2005），頁 184-9。

# 全球治理與新安全建制

## ——以歐盟計畫對中共解除武器禁令為分析個案

The Global Governance and New Security Regimes: A Case Study by the EU Lifting Arms Embargo on the PRC

黃秋龍 (Huang, Chiu-Lung)

本刊特約研究員

### 摘 要

本文主要在針對全球治理與安全建制的關係，來研究傳統的國家與政府以及新興的行動參與者，將在未來面對何種的全球交往模式，與如何運用全球治理來建構優勢議題，甚至為未來可能面臨的難題，提出若干具有啟迪意涵的思考觀點。所以，本文乃藉由歐盟計畫對中共解除武器禁令做為分析個案，因為在此研究個案中，不僅可以讓吾人處於既有經驗事實基礎又能進一步做出概念判斷，而且對於未來全球治理與新安全觀，也可以進行初步的勾勒。

**關鍵詞：**全球治理 (global governance)、安全建制 (security regimes)、歐盟武器禁令 (EU Arms Embargo)、「非合作博弈」 (non-cooperative games)、非戰爭性軍事行動 (Military Operations Other Than War, MOOTW)

### 壹、前 言

由於全球治理 (global governance) 中的安全建制 (security regimes)，在相較於風險管理與傳統的安全需求上，都具有更大的相對利益。所以，從後冷戰時期開始到 911 恐怖襲擊事件，美國展開先發制人的軍事反恐行動，以至於進入新的「持久戰」(long war) 以來，傳統的國家與政府以及國際社會中新興

的行動者，相互激發出來的競爭模式，在觀念與行動上已開始產生遞移甚至質變。而這股趨勢不僅會對未來的國際交往行動產生深刻的影響，而且也更值得運用科學的方法來進行研究。

針對全球治理與安全建制的問題，本文主要是藉由歐盟計畫對中共解除武器禁令做為分析個案。因為，自 2004 年以來歐盟曾計畫將解除對中共自 1989 年天安門事件以來的武器禁令，此期間歷經短短的十幾年時間，解除的動機除了表面上可觀察的戰略、利益因素之外，而中共與歐盟交往關係是否正在發生質變，可能才是更值得重視的。顯然，國際社會的互動，在戰略考量上必然有其虛實相生的一面。所以，歐盟對中共允諾解除武器禁令，除了將對國際社會與亞太區域伴隨著心理威懾或安全實體威脅之外；其實，歐盟與中共之交往應該會出現新的趨勢與質變，甚至潛藏著若干隱喻（metaphor）。這些內容顯然不是傳統的權力均衡觀點與因果推論所能解釋、觀察的，而它們的更曖昧而精緻的交往方式以及將對未來國際交往產生何種影響，才是更值得識者進一步研究。

## 貳、對問題的認識與研究方法

在美國對伊拉克發動軍事反恐怖主義行動之後，歐盟與中共彼此朝向戰略層面接近之趨勢，雖然多少都將牽制美國做為其想定的政策目標，但此趨勢也不必然就是冷戰時期權力政治（power politics）下的權力均勢，從而選擇與美國直接相互抗衡。同時，目前歐美雙方固然都有改善關係之意願，但也不必然等同於彼此在所有領域裏都達成共識，如對於恐怖主義是否應該採取軍事行動反制，以及當前的北韓、伊朗非核化、國際禁止地雷運動、簽署京都議定書、全球網際網路治理等等全球治理議程，彼此都還有歧見。可見當前國際情勢已經發生推移，美國即使有意改善與歐盟、中共之關係，但其所選擇或調整後的國際合作手段，主要還是要在貫徹其既有強硬外交政策，繼續維繫其國際社會主導地位。所以，各國為適應新的國際交往需求與變化，不僅在權力政治之外，顯然也更加講究實力政治（realpolitik）的巧妙運用<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> Lei Guang, "Realpolitik Nationalism: International Sources of Chinese Nationalism," *Modern China: An*

由此可見，從後冷戰時期到美國發動軍事反恐行動以來，國際社會充滿更多曖昧而精緻的交往方式，並不足為奇。而且，其中所產生的影響，則不僅隱含著彼此對安全價值認識與需求上的差異，甚至於在若干層面上，這些差異並不會阻絕彼此的進一步交往。尤其，歐盟對中共解除武器禁令的計畫，不僅引起識者正視全球治理與安全建制的相互影響關係，而且分析此禁令之解除，除了必須進行軍事、戰略通盤的考量之外，也要注意中共在臺海衝突情境不變下，它們還有那些可用的籌碼，以及相關國家內部各種複雜因素，是否會對臺灣問題在國際交往關係上的政策優位性造成波動。凡此，都是對判斷解除武器禁令虛實情勢的必要考量。

可見，當全球治理機制的各種建制牽涉到安全建制時，經常會伴隨出現難題，這除了可能因為人們以為安全領域問題的風險，會比經濟、社會等領域來得大，而使得安全合作向來就比較困難之外，其實安全領域中的相對利益，也會在傳統的軍事政治安全與非傳統的安全之間產生遞移作用，從而導致出更激烈的競爭。所以，要進一步分析全球治理的內涵，除了運用聯結經驗事實的既有命題來描述之外<sup>2</sup>，也要進行質化研究，以檢視既定命題解釋現象的效度，或進一步做出新的推論判斷。

由以上問題的初步描述看來，全球治理與安全建制所指涉的範疇，不僅只限於國家（或政府）在面臨全球治理趨勢時，是否會全然的將主權讓渡給全球治理建制，或者藉由內部立法授權對外保留所有國家權力，還是選擇通過談判、委託、互惠等等行動，將國家權力適度遞移。而且，吾人也不太可能以形而上或過度樂觀的認為，全球治理中新興的非政府（或非營利）組織或個別的行動主體，已經使得國家的權力界線越來越模糊或國家職能逐漸消亡，甚至無國界的人道主義必然實現。可見，全球治理新興的發展趨勢，不僅可以藉由既有的命題來描述，其中是否存在著另一種隱喻或概念的遞移，還是存在著更精

---

*International Quarterly of History and Social Science*, Vol.31 No.4, October 2005, p.508; Barry Buzan, "Civilizational *realpolitik* as the New World Order?" *Survival*, Vol.39, Spring, 1997, p.182.

<sup>2</sup> Gerry Stoker曾率先提出全球治理理論五項相互關聯的命題關係為：治理是指涉制度的複合集；在處理社會與經濟議題的過程中，國家社會之間的界線與回應能力已趨模糊；涉及集體行動的公共機制，存在著權力互賴關係；治理行動者是自主的自我治理網絡；應該認知到善治能力不限於政府以其命令或權威來達成。請參見Dam McCarthy, "Governance and Complexity," p.4, available at <http://www3.sympatico.ca/dkmccarthy/documents/GovComp.pdf>

緻的觀念與內容，都尚待吾人去學習與研究的。

尤其，在全球治理議程中，更經常指涉到臺海安全情勢，而且從中共十六大四中全會通過「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」提出的「全面認識和把握國際因素對我國的影響，不斷提高同國際社會交往的本領」內容來看，其實也正反應著中共以多邊外交關係來牽制美國在臺海問題上的立場與態度。換言之，中共近年國力驟升，以迂迴方式處理臺海問題的一種突破，是否也就意謂了中共已經藉由全球治理議程來處理臺灣問題？甚至於過去不輕易讓外國勢力介入的臺灣問題，是否也開始運用非傳統安全建制來進行策略轉換，一方面有利於推動其所謂的大國、多邊外交，再方面則以經濟發展與臺海安定做為其新一代領導階層的政權正當性基礎。換言之，對中共而言，在短時間內既然無法完成統一，轉而為遏制臺獨，維持經濟發展與穩定臺海情勢，似乎也可以成為中國大陸內部不同勢力之間可接受的對臺政策選項。如此看來，中共在處理未來的臺灣問題，是否已在傳統的主權國家概念上產生遞移，都是很值得研究的議題。

因此，對於全球治理與安全建制關係的研究，不僅要具備經驗描述的方法，也應該藉由規範性的概念，來進一步界定問題或結論的意涵。同時，判斷的基礎也要審度主客觀的情勢，因為對於未來事務發展趨勢的判斷，不可能只求形而上式的冥想或樂、悲觀過度的推論，而應該是建立在可觀察的經驗事實與科學理性判斷的基礎上。

為建立判斷基礎，本文先把「國家內部因素與國家對外行動構成相互影響」建立為命題關係，以做為事務發展與情勢推論的檢證基礎。同時，與此命題密切相關的則是在全球治理機制的各種建制中，安全建制所產生的影響向來是最受識者矚目的。因此，在此建立第二項命題「國家權力與能力平衡的變化，將對傳統的軍事與政治安全建制產生相對影響」。

### 參、全球治理中的安全難題與國際政治現實

從目前東西方國家看來，即使都有改善關係之意願，但並不同於彼此在所有領域裏都可以達成共識，即便是全球治理的議題，也會意涵著安全建制與國際政治現實。換言之，全球交往行動中確實存在著激勵與制約現象並存的關

聯性，它所反應出來的不確定戰略關係與有限敵意（uncertain strategic and limited adversary relationship）相互作用的情境，正成為具有啟發性的策略思考途徑。其中常見的，就是各國的戰略關係正在變動得更為不確定，然而彼此的敵意卻又是有限度的，甚至不會輕言啟動戰端或重回冷戰時期的對抗節節升高與陷入安全困境。所以，彼此未必還要侷限在使用傳統的手段來處理新興的安全利益問題。然而，它的本質卻又在說明所謂的「非合作博弈」（non-cooperative games）<sup>3</sup>的觀念。由此可見，吾人已很難再以冷戰思維或固有的政治宣示與允諾來認識國際情勢。然而，除此之外，那些才是分析與決策者所要進行研究與判斷的呢？本文觀點如下：

### 一、國際政治現實

自美國遭受 911 恐怖襲擊事件以來，美國、歐盟與中共之間的國際戰略情勢又產生新的推移，全球治理的議題也遭逢新的難題。固然，中共曾認為 911 事件讓美國無暇處理亞太國家主權等傳統安全爭端，而且只要中共不挑戰美國的國際領導地位，讓美國繼續其單邊主義，而逐步處於國際孤立的情勢下，終將使美國霸權行為無法在國際上暢行無阻<sup>4</sup>。雖然，這樣的認識有利於中共國家發展所需要的安定環境與安全情勢，但美國對中共崛起威脅之認知，將如何被轉換成新的外交政策，仍然是中共所要保持的戰略警覺。況且，已無連任壓力的美國總統小布希，大可基於政治現實考量，把反恐情勢加以緩和，轉而推動民主自由理念政策，重新鞏固其執政正當性，並在國際輿論上取得主導地位。

美國如此之政策轉向，其實已有形式上的成效，如在公共外交（public diplomacy）下推動的南亞海嘯賑災行動，以及布希總統出訪歐洲讚揚 1989 年東歐民主化成就，對俄羅斯的民主與人權表達關切等等，都是繼伊拉克軍事反恐行動後，新一波的美國式公共外交。而美國國務卿萊斯（Condoleezza Rice）也以轉型外交（transformational diplomacy）政策理念，進一步論述美國

<sup>3</sup> Daniel Diermeier and Keith Krehbiel, "Institutionalism as a Methodology," Research Paper No. 1699, Graduate School of Business Stanford University, August 14, 2001 available at <http://www.wcfia.harvard.edu/seminars/pegroup/diermeier.pdf>; or see *Journal of Theoretical Politics*, Vol.15, No.2, 2003, pp.123-144.

<sup>4</sup> Wang Jisi, "China's Changing Role in Asia," January 2004, available at [http://www.acus.org/Publications/occasionalpapers/Asia/WangJisi\\_Jan\\_04.pdf](http://www.acus.org/Publications/occasionalpapers/Asia/WangJisi_Jan_04.pdf)

處理國際安全事務的正當性—「今日最嚴重的危機源於國家內部，而非國家之間的衝突」、「轉型外交的目標在促發民主運動並給予支持，最終目的就是要終結各地暴政」，而伊朗政權正是美國運用武力威脅與民主運動雙重行動的轉型外交政策對象<sup>5</sup>。也許歐盟與中共也已經意識到這種轉向的意涵，所以當歐盟計畫對中共解除武器禁令的進程持續加速時，其中反應的就不僅僅只是對亞太地區的軍事戰略平衡產生有形影響，其實還具有非軍事性的隱喻。因為，歐盟計畫解除禁令，不僅只限於軍事有形層面上之問題，其中還隱喻著歐盟與中共之戰略夥伴合作關係，將會讓美國在亞太區域之影響力更加下降。事實上，歐盟計畫解除禁令並不足以撼動美國在亞太地區的既有戰略優勢，然而能令美國感到不滿的，應該就只在非軍事戰略的層面上—美國在亞太地區的影響力是否會因此下降。

所以，這就充分說明了後冷戰時代以來的國際互動格局中的許多隱喻—國家之間即使是選擇戰略合作行動，但其中卻仍然潛藏警惕與擔憂；甚至於形成一種軟性的權力制約，即令緊急衝突升高，也讓對方無法輕啟戰端<sup>6</sup>。同理，美國轉向推動民主自由理念政策，也可以視為美國不會輕易放棄臺灣的道義允諾。但是，同時這種允諾相較於對臺軍售爭端問題，在既合作又警惕觀點上看來，也隱喻著小布希政府仍然執行著美國不希望在臺灣問題上公開與中共交惡的政治現實，以及利用臺灣問題來遏制中共的既定戰略指導。

另一方面，美國與歐盟的分歧，也並非等同於彼此的既有同盟基礎條件已經瓦解，以及歐盟即將直接挑戰美國國際領導地位。或者，以為歐盟東擴為25個成員國後，歐盟的市場規模與競爭力以及軍事實力即將超越美國。概括而言，美國與歐盟之間，並不缺乏改善關係之條件，但彼此進一步合作之動機卻是不足的。如伊朗核爭端問題，雖然也為英、法、德國創造與伊朗當局談判的機會，並能與美國以及聯合國共同合作解決，但多數歐盟成員國多主張透過外交多邊途徑加以解決的立場，又與美國甚至英、法、德政府立場有所分歧。

<sup>5</sup> Condoleezza Rice, "Transformational Diplomacy," January 18, 2006, available at <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/59339.htm>; "President's FY 2007 International Affairs Budget Request," February 15, 2006, available at <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/61262.htm>

<sup>6</sup> Joho R. Faust and Judith F. Kornberg, *China in World Politics*, Lynne Rienner Publisher, Colorado, 1995, p.20 & 261.

## 二、全球治理與安全建制的相互影響關係

吾人經由許多經驗題材，發現歐洲國家已經普遍意識到，以目前與未來的世界局勢看來，歐洲之發展大可不必被美國拖累，而若能走出自主的發展道路，反而可以更加維繫自己的實質利益。也正因為當前情勢都還再發展中，所以處處可見實力政治所講究的雙重行動標準。如歐盟在與美國發展軍事同盟與支持北約持續擴展的同時，也積極與中共以及俄羅斯謀求改善關係，以求平衡、牽制美國的影響力，從而讓美國更重視歐盟的角色。尤其，美國經由近 5 年來的軍事反恐行動，對處理全球事物的能力與意願已出現明顯落差。所以，面對美國對外行動所出現的侷限性，歐盟尋求自主與雙重標準的發展途徑乃是可預期的。這由歐盟持續東擴增加到 25 國，與決定自行負起巴爾幹半島維和任務，以及自行發展「伽利略全球衛星導航系統計畫」(European Galileo Satellite Navigation Program)，自設歐洲防衛指揮部等等，在安全事務上「脫美化」之傾向，以及與受邀參與伽利略衛星計畫的中共，甚至東南亞國協積極建立新夥伴關係等等多邊行動趨勢中，均可以得到證明<sup>7</sup>。

尤其，有關武器禁令解除的議題，不僅具有政治層面形式上的現實意涵，同時也會反應出國際間合作與衝突的實質內容已經產生變動。例如，美國與歐盟的分歧，不僅是彼此在處理問題的方法與追求自身實質利益上存在著差距，而且對認識問題的戰略高度也有所不同<sup>8</sup>。所以，當美國與歐盟對當前中東政治生態重組與北韓、伊朗非核化等等急迫的安全議題，若仍然溝通不易時，則彼此對次要的安全議題——解除武器禁令，即使有所協商時，充其量也將只是權宜之計。因為，兩者的既有盟邦合作關係尚不至因為次要問題而遭到破壞。可見，除了整體客觀情勢之外，歐盟成員國其實也應該有運用各自實力的務實考量。例如，歐盟在 1998 年雖然曾針對武器銷售政策制定基本行為準則 (The EU Code of Conduct on Arms Exports)，對於有可能利用武器做為國內鎮壓、對外侵略或侵犯人權用途國家不應給予銷售之規範<sup>9</sup>。但是由於該定義並不明

<sup>7</sup> 「歐洲『脫美入亞』的新動力」，*亞洲週刊* (第 17 卷第 42 期，2003 年 10 月 19 日)，頁 5。中共在 2003 年 10 月 13 日發布首份的「中國對歐盟政策文件」中，即宣示參加伽利略衛星計畫，希望加強國際大科學領域的合作。

<sup>8</sup> Bruno Tertrais, "The Changing Nature of Military Alliances," *The Washington Quarterly*, Vol.27, No.2, Spring 2004, p.149.

<sup>9</sup> Ian Anthony, "Military Relevant EU-China Trade and Technology Transfers: Issues and Problems," June 6,

確，成員國可對其進行不同程度的詮釋，而歐盟成員國對外銷售武器之立場也並非全然一致的。所以，在尚未解除禁令前，由於中國大陸龐大商機之吸引力，歐洲企業不僅已經透過經貿途徑參與中共軍事現代化，而且歐盟 2003 年出口到中國大陸的國防工業科技，更成長達兩倍之多。另外，就同屬國防工業發達的法國與德國、英國與北歐等國家而言，也對武器輸出立場存有差異，如法國較其他國家早與中共進行國防工業科技貿易，但德國對武器輸出管理不僅最為嚴格，而且其內部政治與歷史道德情勢，則遠比對外政策與安全戰略來得重要<sup>10</sup>。可見，成員國對輸出武器之立場固然互有不同，但對於解除禁令的政治意願、理由正當性與售武意願、內容甚至後果，卻可用各自的實力做出不同的認識或給予區別對待<sup>11</sup>。

所以，當向來支持美國或反對解除武器禁令的國家或政治菁英發生立場上的轉向，不僅是可以被理解的，其實這也就是所謂的實力政治中的雙重行動標準。因此，當各國為追求各自利益最大化時，也就會自然建構出一種解除武器禁令的合理化論述，如宣稱計畫訂定新的行為準則，將能更有效而嚴格的管控歐盟武器輸出問題；或以條件說來彈性調整規範武器輸出（如利比亞曾以宣布放棄大規模毀滅性武器來換取歐盟武器禁令之解除）；甚至指稱中共目前武器系統之特性，並不具有立即與具體採購歐盟武器現貨之必要條件，而其武獲之近程目標也不在於侵犯臺灣，而是可以對臺獨做出足夠與可信服的威懾為長程著眼的，所以解除武器禁令反而有助於臺海情勢現狀之穩定，從而讓美國與歐盟在臺海雙邊之利益均可得到保障<sup>12</sup>。

### 三、全球治理經驗中的規範性概念意涵

顯然，在國際政治現實層面看來，歐盟的外交與安全政策確實具有多層次與多邊化之特質，不僅各黨派與正式機構間的界限模糊，也存在著相當多的非正式的參與者以及調整政策的空間；甚至於，對各種利益的主張也並非全然依

---

2005, p.15, available at <http://www.sipri.org/contents/expcon/2005-060/chitechtransfer.pdf> ;“Code of Conduct on Arms Export,” available at [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf)

<sup>10</sup> Tom Dyson, “German Military Reform 1998-2004: Leadership and the Triumph of Domestic Constraint over International Opportunity,” *European Security*, Vol.14, No.3, 2005, p.382.

<sup>11</sup> Y'all Merci, “Worries about Weapons,” *The Economist*, February 26- March 4, 2005, available at <http://www.economist-chinese.com/>

<sup>12</sup> Matthew Forney, “Upsetting Asia’s Delicate Balance: Europe’s Plan to Lift the China Arms Embargo Has the U.S. Worried,” *Time*, Vol.165, No.9, March 7, 2005, p.26.

賴於國家權力，而且還有發生衝突的可能。例如，2005 年法國、荷蘭舉辦歐盟憲法公投失敗，與 2007-2013 年中期財政預算方案延遲達成共識，都可以說明歐盟本身與對外行動能力，會受到各國自身利益考量、內部不同行動主體與歐盟輪值主席政治偏好之影響。因此，歐盟各種政策制定之性質經常會大相逕庭，合理或混亂之情形都可能發生。而在研究歐盟高、低階政治決策模式時，也就可以發現它們是經常以相互建構的觀點——在相互承認、尊重差異的原則而不是權力均勢的基礎上，來概括其政治文化的。這種觀點不僅反應著新制度主義（new institutionalism）何以是認識歐盟特色的主流理論概念，同時也說明它們分別與新現實主義、新自由主義，認為主權國家強調相對或絕對利益至上，不同的認識觀點<sup>13</sup>。

通常，當歐盟做為一個整體概念時，會比較重視如何建構國際政治中的參與因素。具體而言，也就是歐盟政治菁英在國際戰略認識、處理方法與追求利益上，與外界經常存在著一種稟賦（disposition）上的差異，然而此差異正是他們尋求參與對外行動的主要驅動因素。就當前情勢看來，歐盟對共同安全議題，在相對於美國勢力與北約組織上，如何保持與追求相對自主的行動意願以及能力，顯然已經成為越來越明顯而強烈的建制。因此，儘管歐盟與美國為解除武器禁令，進行再多的協商或斡旋，然而其效益並不樂觀，而且雙方政治菁英的稟賦差異也很難改變。所以，當前歐洲人對美國之認知，已經不再只是停留在第二次世界大戰後的對勝利者的祝聖或寬容，而是認為既然彼此貴為盟國，就應該要有更多的相互尊重與多邊交往<sup>14</sup>。

## 肆、全球治理中的新安全觀

中共因為 1989 年天安門事件，充分暴露出其內部治理的嚴重性，使其在國際社會處於不利與弱勢地位，而臺灣的民主政治成就，則與國際社會發展出

<sup>13</sup> Svein S. Andersen and Kjell A. Eliassen eds., 陳寅章譯，*歐洲政策制定*（Making Policy in Europe, 2001）（北京：國家行政學院出版社，2003 年），頁 149-154。

<sup>14</sup> Pierre Schori, "Painful Partnership: The United States, the European Union, and Global Governance," *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol.11, No.3, July - September 2005, available at [http://www.arts.ualberta.ca/globalgovernance/english/contents/v11n3/schori\\_ab.htm](http://www.arts.ualberta.ca/globalgovernance/english/contents/v11n3/schori_ab.htm)

有意義的連結。如在 1990 年組成的反天安門抵禦民主的法臺協會，不僅促成臺歐經貿關係的成長，更引導出法國對臺軍售的有利情勢。中共為扭轉因為內部治理問題所伴隨的國際不利情勢，依據錢其琛「外交十記」一書所指，中共是在長時間的「忍辱負重」下，才將不利情勢逐步改變過來的。

### 一、安全情勢相互推移－歐盟對中共的武器禁令與臺海安全

錢其琛指出 1991~1992 年法國向臺灣出售武器與 1995 年美國允許前總統李登輝訪美，是兩個最凸出的兩岸外交鬥爭。雖然，中共對法國展開經貿、外交往來報復的強烈程度已超出法國之預料，但並未完全解決中共不利之國際處境。尤其，前總統李登輝訪美，使之更為加劇。概括看來，法國與美國在地緣政治上而言，雖同在臺海兩岸的遠端，但是在非傳統安全因素的作用下，卻不斷使得位在遠端的國家與臺海安全情勢相互聯繫起來。所以，中共對美國之反制方式，除了進行外交往來報復，在軍控管制、導彈不擴散、和平利用核能合作等議題予以推遲，以製造美國修補美中（共）關係的壓力之外，中共也在 1995 年 7 月與 1996 年 3 月對臺灣進行導彈軍演，並推遲第二輪兩岸海基、海協兩會辜振甫與汪道涵之會談。

而在這段期間，卻引起美國內部關於對華政策的辯論高潮，讓美國意識到孤立與遏制中共都非上策，美國長遠的利益應該減緩為了對抗中共所需之支出。從而，美、中（共）高層互訪與政治磋商逐步恢復，也於 1997 年確定江澤民對美國進行國事訪問。事實上，兩國關係之改善，要直到美國前總統柯林頓於 1998 年正式訪問中國大陸，在 6 月 30 日闡述美國「不支持臺灣獨立、不支持『兩個中國』、『一中一臺』、不支持臺灣加入任何必須由主權國家參加的國際組織」對臺「新三不」政策主張，中共才認為兩岸外交鬥爭基本上告一段落<sup>15</sup>。所以，如此看來當前的美國小布希政府與胡錦濤主政之下的臺海三邊關係，又何嘗不是仍處於非合作博弈情境之中。

顯而易見的，中共因為其內部治理問題造成對外行動之影響，不僅曾經使其在國際政治與兩岸關係的原有優勢發生變化，並影響兩岸彼此的傳統政治、軍事安全情勢。實則正如錢其琛所坦承的，人們都習慣以現實主義的觀點單方

<sup>15</sup> 錢其琛，*外交十記*（北京：世界知識出版社，2003 年），頁 315；「天安門事件讓中國讓步」，*中國時報*，臺北市，民國 92 年 11 月 4 日，第 A13 版。

面的看待問題，卻忽視了國家內部各種複雜因素對國家對外行動的相互影響<sup>16</sup>。

## 二、相對利益最大化－全球治理與安全建制關聯更加密切

固然，中共與歐盟採取了合作戰略，卻也是在彼此有所牽制中，才能發揮制衡美國效果。之所以如此，主要是因為中共與歐盟之間相較於美國與中共的關係，比較不存在難以化解的結構性矛盾與敏感的政治問題。然而，歐盟畢竟多係先進已開發的文明國家，對其安全利益問題自然也會有雙重標準考慮與行動方針，以免因為與中共的合作損害到歐美的盟邦關係。諸如，歐盟迄今未認可中國大陸企業的完全市場經濟地位，雖然在進行反傾銷調查時會出現較強烈的歧視態度，但是不同的成員國在取得擔任輪值主席的優勢時，也曾經採用雙重標準來處理中國大陸問題。所以，英國在解除禁令的立場上固然與美國相近的，但是英國 2005 年擔任輪值主席時，還曾是積極倡議承認大陸市場經濟地位者。除此之外，長期困擾歐盟各國的，還在於中國大陸的非法移民問題，歐盟急需與中共高層協商，展開內部合作以遏阻猖獗的非法移民與組織性犯罪以及毒品走私<sup>17</sup>。

另外，在政治層面上也經常會出現困擾中共之問題，如 2003 年 9 月 10 日歐盟執委會，遞交歐洲議會及部長理事會有關新的中國（共）政策文件，即對中國大陸人權問題繼續表達關切，強調以對話促進中共改善；同時也鼓勵中共與達賴喇嘛進一步接觸，特別是讓西藏獲得真正的自治。甚至歐盟以限制中共軍售來表達對天安門事件之抗議，不僅直到 2003 年 10 月 30 日在北京召開的「第六次中歐領導人會晤」都尚未解除，而這些彼此之間的文化與稟賦差異，則始終讓雙方政治關係屢顯尷尬。然而，中共已經取代日本成為德國在亞洲的最大貿易夥伴，而歐盟東擴也可使中共取得歐洲更大市場。而德、法與中共之經貿利益，不僅成為敦促歐盟計畫對中共解除武器禁令之動因，並且有助於彼此共同在世界事務上發揮積極作用，以制衡美國的世界強權地位<sup>18</sup>。

<sup>16</sup> 錢其琛，*外交十記*（前揭書），頁 395。

<sup>17</sup> “7<sup>th</sup> EU-China Summit-The Hague, 8 December 2004,” available at [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/82998.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/82998.pdf)

<sup>18</sup> Michael Meyer, “The End of Europe”, *Newsweek*, Vol.CXLIII, No.18, May 3, 2004, p.22; “Chinese Prime Minister Wen Jiabao pays an official visit to the European institutions,” available at [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/04/595|0|RAPID&lg=EN&display=](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/04/595|0|RAPID&lg=EN&display=)

換言之，即使中共與歐盟還存在著經濟發展水準、政治體制與社會文明上的明顯差異，但是中共與歐盟的交往規模，卻擁有前述相近的增長脈絡意識（enlarging context），從而讓彼此原本不對稱的關係，反而成為彼此建構對稱與互補性（symmetry and reciprocity）的行動實力<sup>19</sup>。所以，過去的中共與歐盟的關係可能已經質變，因為當雙方都有相互建構的行動實力時，即使歐盟展延解禁時程，也未必等於彼此關係倒退，反而可能是轉向互補，為彼此關係建構新的安全機制。

### 三、非合作博弈的遞移觀念－選擇避免衝突的合作才是最有利的均衡概念

由上看來，把國家內部各種複雜因素，與國家對外行動建立為一項相互影響的命題，是有助於判斷中共與歐盟交往關係是否發生質變。就目前的情勢看來，中共與歐盟之戰略夥伴關係，尚無聯合起來與美國抗衡之條件。然而，若歐盟內部因素與對外行動之關聯，不再建立在與美國的既有依附，同時歐盟與中共關係又朝有利之方向發展，再加上兩者之間的國家利益矛盾遠低於與美國的矛盾，屆時全球情勢當然會有改變的可能。這項推論的合理性，主要的兩個立論是，首先，在中共 1978 年改革開放政策以來，所遵從的鄧小平「韜光養晦」外交政策理念，到中共第四代領導階層的確立，當然會在承續傳統的同時，積極尋求新的權力正當性來源，其中，外交政策之政績，將是最直接而有實質影響的<sup>20</sup>。其次，就歐盟而言當它要面對處理內部複雜問題，又期望成為具有實質影響力的國際政治經濟實體時，不也就意謂著歐盟與中共都存在著內部情勢與對外行動相互建構的需求。所以，中共與歐盟的關係建構比起與美國關係建構，不僅具有相對簡單與更務實的操作空間，而且中共目前的大國戰略，也與歐盟普遍強調的全球治理多邊主義相契合<sup>21</sup>。因此，當雙方共同利益遠超過分歧與矛盾，即使立場上仍有差異，卻可以在行動與手段上加以權變相容。因為，彼此交往的規模已出現相近的增長脈絡意識－反對單邊主義行動。

另一方面，就歐盟講究實用主義的經濟與文化特質看來，中共與歐盟之經

<sup>19</sup> Hong Zhou, "Symmetry and Asymmetry in the China-EU Partnership," in Hong Zhou ed., *China-EU Partnership: Possibilities and Limits*, Beijing, China Social Sciences Press, 2004, pp.282-283.

<sup>20</sup> Murray Scot Tanner, "Hu Jintao's Succession: Prospects and Challenges," in David M. Finkelstein and Maryanne Kivlehan eds., *China's Leadership in the 21<sup>st</sup> Century*, M.E. Sharpe, New York, 2003, p.61.

<sup>21</sup> Robin Niblett, "The United States, The European Union, and Lifting the Arms Embargo on China," September 30, 2004, p.3, available at <http://www.csis.org/europe/eurofocus/v10n3.pdf>

質與文化關係發展，不僅沒有如美國與歐盟般的磨合碰撞負擔，甚至已經被歐盟反過來要求向歐洲投資，而彼此具體可行之聯合專案與互惠措施也不斷深化。其中最引人注目的，除了可以轉為軍事用途而引起美國關注的「伽利略全球衛星導航系統計畫」(European Galileo Satellite Navigation Program)之外，還包括全球最大規模的科研合作專案「歐盟－中共架構計畫」(EU-China Framework Program)。姑且不論這些合作對美國與戰略安全之影響為何，但這些專案將為歐洲緩和就業壓力之實惠，以及為當地政府帶來執政利多，顯然均係美國力所未逮之處。

可見當美國在歐洲難以維持其傳統優勢時，歐盟與中共兩者的戰略夥伴關係，就更有機會從技術設備貿易轉向軍事與政治領域之交往，並朝向「非常認真交往」(very serious engagement)的方向發展，這包括赴歐旅遊、就業求學以及政黨外交之推動。而目前的認真交往趨勢，不僅都與雙方內部發展之需要相結合，而這股趨勢與條件卻正是美國所欠缺的，甚至美國霸道的作風只會令歐洲更加感到厭惡。顯然，姑且不論禁令解除還會存在多少變數（如中共制定《反分裂國家法》曾引起的國際與臺灣批判反對聲浪），但歐盟與中共之交往發展方向，正朝向戰略目標前進：鼓勵中共更有自信的參與國際多邊交往（如在國際組織上的多邊合作）與改善中共內部治理的能力（如對大陸持續投資、支持社會經濟改革、環保與生態等永續發展以及提升法制善治之治理能力）<sup>22</sup>。

概括而言，歐盟計畫對中共解除武器禁令之允諾，其影響層面不僅包括合作與衝突觀念的遞移，也涉及該具體行動是各有其先決條件的。也就是說，在務實的均衡概念 (equilibrium concept) 看來，即使短期間內有強烈、明顯的利益衝突，但是經由長期動態博弈的過程，選擇避免衝突的合作才是最有利的。而歐盟與中共之全球治理經驗，也更加充分解釋了安全建制的概念意涵與具體作用。

## 伍、新安全觀的啓迪

<sup>22</sup> David Shambaugh, "China and Europe : The Emerging Axis," *Current History*, September 2004, pp.245-248, available at <http://www.brookings.edu/views/articles/shambaugh/20040901.pdf>

### 一、軍事安全平衡與國家競爭力消長產生虛實相生關係

當然，若歐盟解除武器禁令，中共將有更多接觸高科技武器系統的管道，尤其是有關潛水艇引擎、空防飛彈武力管控系統與海平面以上目標定位系統（over-the horizon targeting），這些不僅是解放軍現代化的主要驅動力，也是美國所憂慮的，因為它們可能會導致亞太區域軍事失衡，並用來干擾美國的對臺灣政策<sup>23</sup>。雖然，中共軍事現代化的趨勢與所伴隨的國際經濟利益已經無法遏阻，而且在彈導飛彈與飛彈導引系統上已具有相當優勢。然而，其自製武器不僅遠落後於先進國家，在微體電子、超高速電腦、電信技術、核電工業與衛星能力等等技術上，不僅都仍得依賴外國，甚至還是很粗略的。所以，即使歐盟解除武器禁令，短時間內中共在軍種聯合作戰能力上也難以超越美國。而且，美國自波斯灣戰爭以來到伊拉克軍事反恐行動上，所展現的非接觸性戰鬥能力，其所繫之關鍵—精良的武器操作技術與軍事稟賦—更是獨步全球，也是歐盟與中共所望塵莫及的<sup>24</sup>。

甚至於美國官方也曾針對因此可能引起的軍武競賽情勢，宣稱美國對中共的軍事能力並不感到畏懼，而美國最為關注的則是中共加強軍事能力的意圖（挑戰美國的國際影響力）<sup>25</sup>。除此之外，其實美國之軍事優勢也潛藏著危機，因為有研究者已發出警訊指出：美國基礎教育學生的數理能力普遍落後、科技研發仍需高度依賴外來人力、科技合作遠低於其他國家（如歐盟、俄羅斯、中共與以色列）之間的相互合作。加以 911 事件後的美國移民管制政策，也造成更多科技人才往中國大陸或向自己祖國移動，而且中共的科技間諜與複製仿冒技術，也會造成美國優勢之喪失與安全上之威脅<sup>26</sup>。

所以，從歐盟計畫解除武器禁令的爭端看來，不僅在形式上可以觀察到政治宣示與戰略安全虛實相生之問題，同時也關係到彼此國家競爭力與國際影響力消長的實質面問題。相信美國應該可以清楚判斷歐盟主客觀的發展侷限性，

<sup>23</sup> Office of the Secretary of Defense, "Annual Report to Congress: The Military Power of the People's Republic of China 2005," p.25, available at <http://www.dod.mil/news/Ju/2005/d20050719china.pdf>

<sup>24</sup> Robert L. Parrlberg, "Knowledge as Power: Science, Military Dominance, and U.S. Security," *International Security*, Vol.29, No.1, summer 2004, pp.123-124, 134-135 & 142.

<sup>25</sup> R. Nicholas Berns (Under Secretary for Political Affairs), "Interview with Jyoti Malhotra, Diplomatic Editor of Star News," June 25, 2005, available at <http://www.state.gov/p/2005/48609.htm>

<sup>26</sup> Robert L. Parrlberg, *ibid.*, pp.139-141.

歐盟縱使解除武器禁令，對美國既有之軍工業優勢衝擊亦屬有限；其實，歐盟也無意挑戰美國優勢，因為歐盟軍工業之存續，關鍵還需仰賴進入美國軍工企市場。

## 二、微觀動機可以發揮安全建制的宏觀行動效果

自 911 事件以來，全球交往經常意涵著後冷戰時代的戰略制約與交往同時並存的關係，不僅國家互動如此，而且新興的政治菁英個人或非政府組織機構，也都成為重要的關鍵力量，尤其前揭歐盟在對外政策與安全建制上的經驗事實，更是具有代表性。

現在，就以美國運用南亞海嘯賑災救援，意圖交換回教世界或東南亞國家對反恐行動之支持做為分析個案，吾人不僅發現此案在國際宣傳上的效果有限，而且泰國總理戴克辛個人的偏好也更加說明了非國家的行動主體，也會成為影響均衡的因素。戴克辛曾表示：為了泰國未來的長久利益著想，在外交上不因為接受外國的援助而低聲下氣，泰國政府決定不接受外國的金錢援助，另一方面也是考量到泰國在這次的災難中，獲得的外國金錢援助應該不會超過五億泰銖，而一旦收下了外國的金錢援助，未來在外交談判時，不免就畏手畏腳，會影響泰國的外交權益<sup>27</sup>。

可見，環顧當前由後冷戰時代朝向持久戰的國際互動格局，也許彼此交往可能只是出於個人微觀或曖昧的動機，但在安全建制中卻可以發揮宏觀行動效果。因為，這正是非合作博弈觀念的解釋方法，它說明了在這種情境中，為什麼可以建構出許多同時兼具治理與安全考量的宏觀行動效果。

## 三、非戰爭性軍事行動的觀點與運用

若就歐盟外交與安全政策決策特色看來，即使歐盟大國有對中（共）售武之強烈需要，或即便歐盟本身有意對外解除武器輸出禁令，但是各成員國在武器出口仍還有各自的法律與規範時，歐盟本身仍得要保持彼此相互承認、尊重差異的原則，並無法對個別成員國行使任何強制力<sup>28</sup>。可見，歐盟固然可視為政治體，但其中問題之複雜性與細緻程度，並非單純的歐中（共）經貿利益關係就能詮釋的，尤其牽涉到意識形態與各自內部因素之差異時，則更為明顯。

<sup>27</sup> 「泰總理：泰國不接受外國金錢援助」，大紀元網站，2005 年 1 月 13 日，[www.dajiyuan.com](http://www.dajiyuan.com)

<sup>28</sup> Ian Anthony, *ibid.*, p.11.

換言之，國際間的許多軍事行動，並非全然都可用傳統的戰爭觀點來概括的，因為軍事行動不僅可以反應出彼此交往的真實動機，而且也經常涉及到更多的非軍事議題，例如發揮國際影響力、契合內部執政需求，或以反恐、維和、賑災、軍事外交與打擊跨國犯罪行動來展現實力等等<sup>29</sup>。

相對的，中共是否真的急需從歐盟取得武器，還是彼此另有實質利益與非傳統安全的考量，都是值得研究的。就以中共外交部部長李肇星在 2005 年全國政協、人大兩會期間，舉行「國際形勢與中國的外交政策」中外記者會時曾指出的：中共所反對的是武器禁令的政治歧視，而中共也知道自歐盟取得武器還有許多險阻，且自歐盟武獲也未必有確實之需要<sup>30</sup>。若李肇星所言為真，則武器禁令之解除，其政治象徵意義將遠大於實質意義。因此，歐盟解除禁令應該另有實質考量，若是為承認中國大陸完全市場經濟地位鋪路，則雙方都會因此而具有更為實惠與可操作之空間。屆時，歐盟對中共反傾銷訴訟將大幅縮減<sup>31</sup>。可見，運用非戰爭性軍事行動（Military Operations Other Than War, MOOTW）的觀點，有助於對未來國際安全建制的判斷，而此觀點的價值乃在於解釋國際交往中，為什麼也同樣存在著激勵與約束因素相互伴隨的鮮明特色。

如此看來，吾人不難發現歐盟解除禁令，其內部因素與經貿利益，應高於對亞太區域安全之戰略考量，而美國與中共則以戰略安全考量為優先，其中中共更在意的則是與歐盟合作，在國際政治與國際事務上扮演積極的角色<sup>32</sup>。

小結：自從美國遭受 911 恐怖襲擊事件以來，固然為美國與中共創造出新的戰略合作條件，然而雙方的進一步關係是否就必然樂觀可期呢？而持悲觀態度者又是如何看待中共崛起的問題？其中樂觀者的前提可以是：目前中共的國

<sup>29</sup> “Military Operations Other Than War,” pp.9-10, available at <http://www.dtic.mil/doctrine/jrm/mootw.pdf>

<sup>30</sup> 李肇星指稱：「實際上，你知道中國是在堅定地走和平發展的道路，我們不希望從你們那裏買多少先進武器，中國也是個發展中國家，實際上也沒有錢從你們那裏買那麼多價格也很高、我們也沒什麼用的武器。我們只是認為維持這樣一個早就過時的毫無用處、毫無益處的武器禁令，和中國和歐盟之間的全面戰略合作夥伴關係很不相稱。說得更簡單一點，我們所反對的是政治歧視。」請參見「十屆全國人大三次會議外交部長記者會（實錄）」，北方網（北京），2005年3月6日，available at

<http://news.enorth.com.cn/system/2005/03/06/000977352.shtml>

<sup>31</sup> “7<sup>th</sup> EU-China Summit-The Hague, 8 December 2004”

<sup>32</sup> Robin Niblett, *ibid.*, p.4; Boyka Stefanove, “The European Union as a Security Actor: Security Provision through Enlargement,” *World Affairs*, Vol.168, No.2, fall 2005, p.63.

家發展，需要和平安全的國際環境，因此不會挑戰美國的國際領導地位，而中共與美國的爭端、衝突，則可藉策略性的協議逐步解決。因此，歐盟計畫對中共解除武器禁令，在美中（共）雙方關係上，其軍事戰略意涵應非首要或實質之考量。相對的，由於雙方意識形態等等結構性的矛盾並未改變，且軍事互信機制不足，臺灣問題仍是最敏感而複雜的。因此，持悲觀態度者對中共武器獲得問題，經常保持高度警覺，並將此趨勢視為新的競爭壓力<sup>33</sup>。

## 陸、結 論

在歐盟計畫對中共解除武器禁令的爭端上，不僅可以觀察到軍事平衡可能面臨的安全難題，同時也關係到彼此間競爭力與影響力消長的問題。然而，在歐盟與中共甚至國際大國的交往互動中，不僅不是單純的以經濟利益為其政策目標的，甚至在所謂的戰略夥伴合作關係中，也充滿著更多模糊曖昧又非常精緻的兩手外交策略，它們不僅依靠權力也更加講究全球治理中的安全建制與實力運用。

因此，雖然中共在武器禁令解除之前，曾因制定《反分裂國家法》而引起輿論批判聲浪甚至實質的反制，使得武器禁令解除之時程展延。但就大國實力政治的觀點看來，這些變數都是可以在改變規則下權宜變通的，大國之間仍可以逸待勞，繼續進行其競爭又合作，與既交往又限制的兩手外交手段。

同時，目前主權國家與國際間新興的行動主體，雖然互動頻繁，但未必等於吾人將更有國際活動空間。因為，這些新的交往行動，既對潛在勢力保持高度警覺，又同時注重彼此的交往，它們更希望在建構的互動關係中，視對方政策取向來調整自身政策。所以，歐盟與中共之交往發展方向，正朝向這種戰略目標前進，在對外交往關係與內部各自需求上產生新的質變。如此看來，我國內部的因素，也可能時而成為吾人國際交往上的有利但轉而又成為不利的因素。

所值得注意的是，歐盟與中共之交往發展方向，並不侷限在傳統的制度或

<sup>33</sup> Yuan Peng, "U.S.-China Relations: Two Possibilities, One Option," in *Brookings Northeast Asia Survey 2003-04* (Washington DC: Center for Northeast Asian Policy Studies, The Brookings Institution, 2005), pp.52-57, available at <http://www.brookings.edu/dybdocroot/fp/cnaps/papers/survey2004/4china.pdf>

模式中，而是具有一種國際建制的特色，它正在建構多邊交往的社會構造（social fabric）關係。而這些認識、文化與機制，由於正是美國、日本等其他大國能力所不及之處，從而乃加速了歐盟與中共關係的質變。可預料的是，姑且不論禁令解除還會存在多少變數，對歐盟與中共而言，這些都是可以權變的。因為，禁令解除可被視為一種非合作博弈，可以讓原本是原則立場的爭端，轉變成可經由協商或斡旋的管理問題。我國所能發揮的空間，則是在創新同時兼具治理與安全的議題，以謀求相對的和平與安定情勢。

可見，當國際情勢進入多極格局之際，多國之間的衝突合作同時並行之情形已更為常見。透過經驗題材與規範的概念思考途徑，則有助於人們發現合作是有先決條件的，甚至即使彼此之間短期間內有強烈明顯的利益衝突，但是經由長期動態博弈的過程，選擇避免衝突的合作才是最有利的均衡概念。因為，均衡的規範型概念可不僅以說明行動者對自己選擇最佳策略的判斷依據與過程為何，甚至包括對他方的理性程度假設的理解。

所以，本文未來的研究旨趣，也可以藉由行動者的動機、策略、訊息、規則、報酬與均衡概念等等各種可能的假設下，來分析、預測可能的交往情境，找尋出很合適的均衡狀態。換言之，吾人不僅可以透過這些假設，來調整均衡狀態，也可以比較清楚的判斷彼此動機與能力上的差異，從而有助於吾人認識衝突的性質、規模與結果。因此，本文所提出的第二項命題「國家權力與能力平衡的變化，將對傳統的軍事與政治安全建制產生相對影響」，除了可以與既有的全球治理的命題相聯繫，做為經驗描述與概念判斷的依據之外，更重要的，這些趨勢顯然會對未來國際關係與各國對外政策的實踐造成影響。可見，結合經驗與規範性的研究途徑，不失為具有政策研究與實用價值的研究方法。

# 論大國權力分配的趨勢 與後霸權時代的來臨

The New Power Distribution Trend and the Forthcoming  
Post-Hegemony Era

包淳亮 ( Pao, Chwen-Liang )

中國科技大學助理教授、政治大學東亞所博士

## 摘 要

由於工業化和工業技術傳播的速度加快，發展中國家的經濟成長率可以較已開發國家為高；以此為前提，未來幾十年，人口較多的開發中國家，有可能轉變既有國際政治權力分配格局。然而美國不斷擴大的權勢基值，使歐洲、中國或印度快速成長，在可預見的未來將仍不能擁有當前美國的絕對優勢。未來的國際政治，更可能是在美國霸權和後霸權的國際政治之間求解。

**關鍵詞：**權勢基值，歷史終結，霸權之後，永久和平

過去幾十年，發達國家與開發中國家的經濟實力差異不斷擴大；然而隨著中國近年經濟的高速增長，國力的躍升，中國在亞太區域的影響力確實正在擴大<sup>1</sup>，談論中國應該如何扮演一個「大國」角色的文章，開始頻繁出現<sup>2</sup>。

發展中國家能夠快速發展的可能性，對既有國際政治體系<sup>3</sup>造成變動的壓

<sup>1</sup> 討論此一現象的文章甚多，例見：Morton Abramowitz and Stephen Bosworth, "Adjusting to the New Asia," *Foreign Affairs*, Vol.82, No.4, p.p.119-131.

<sup>2</sup> 例見王逸舟，「面向二十一世紀的中國外交：三種需求的尋求及其平衡」，*戰略與管理*（1999年第6期），頁18-27；邱坤玄，「結構現實主義與中共大國外交格局」，*東亞季刊*（第31卷第3期，1999年7月），頁1-14；唐世平，「再論中國的大戰略」，*戰略與管理*（2001年第4期，總第47期），頁29-37；張登及，*建構中國——不確定世界中的大國地位與大國外交*（臺北：揚智出版社，2003年）；葉自成，*中國大戰略——中國成為世界大國的主要問題及戰略選擇*（北京：中國社會科學出版社，2003年）。

<sup>3</sup> 關係「體系」的意義，見Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesely Press,

力；且愈大的發展中國家，愈能對國際體系的變動構成壓力。而這種壓力也就產生一種國際政治的集體焦慮。因為只有當主要的人口大國都成為發達國家，獲得了相應的強權國家地位，這個世界的權力平衡才會進入真正的穩定；而最後一個霸權，勢必得是擁有足夠人口與土地的國家。

然而，中國不僅當前的經濟規模、軍事開支與軍事實力皆遠小於美國，更重要的是，中國近期內極難取代美國的霸權地位。美國很可能是國際政治上的最後一個名符其實的霸權國家，國際政治的霸權更替或將到此告終；接著出現的，可能是霸權之後的國際政治<sup>4</sup>。展望此一未來可能的多極格局，中國的「大戰略」應該是真心誠意底致力於國際制度的建構。

## 壹、理 論

當代西方國際政治學的霸權穩定論，首先是由與國際政治經濟學有深切聯繫的學者所提出，霸權的意義不只在於表面上武力的大小，更在於對國際經濟的掌控。而另一個霸權觀點，所謂甘迺迪的「霸權的興衰」，則較注重於武力的擁有；類似的還有布里辛斯基「大棋盤」中的霸權觀。

霸權的競爭，亦即大國的國力競爭；然而，國力如何估量呢？顯然，國力，或說國家的權力，包括許多不同的來源。比較籠統的說法，或者認為「國力」是一個政治、經濟和軍事的綜合概念，或者再加上文化的軟權力，這四個方面如果能全面性的發展，才可以成為「全面強國」(comprehensive power)<sup>5</sup>。華爾志(Kenneth Waltz)認為，強權地位的獲得與維持，並非僅靠某種面向，而必須依靠下列方式的總和：人口與領土的大小、資源多寡、經濟力、軍事力、政治的穩定與競爭<sup>6</sup>。

將這些不同類別的國力觀點加以綜合，成為一種計算公式的，可以以克來恩(Ray S. Cline)的國力公式為代表；他的公式為「 $Pp=(C+E+M)*(S+W)$ 」，

---

1979).

<sup>4</sup> 參閱Robert O. Keohane, *After Hegemony* (N.J: Princeton University Press, 1984).

<sup>5</sup> 閻學通，*中國崛起—國際環境評估*（天津：人民出版社，1998年），頁44-45。

<sup>6</sup> Kenneth Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," *International Security*, Vol.18, No.2, pp.44-79.

直接以中文來說，就是作為國力的「有感實力」，為「重要品質（人口加領土）」、「經濟能力」、「軍事能力」之合，與「戰略目標」和「國家意志」的乘積<sup>7</sup>。

如果只就上述的字面來看，似乎政治力、經濟力、軍事力與文化力，或者戰略目標等等，具有相等的重要性。有許多人甚至更強調技術的作用，例如保羅·甘迺迪（Paul Kennedy）的「為 21 世紀做準備」，反過來強調了技術與經濟增長的效用<sup>8</sup>，與其前著「大國的興衰」<sup>9</sup>的思路頗有不同。華爾志則表示，強權地位缺乏經濟力便無法維持；而沒有一個可觀的經濟力量，沒有一個國家有希望維持世界性的角色，且一個擁有超級強權的經濟的國家會成為超級強權，無論其是否願意<sup>10</sup>。

在技術條件相當的情況下，一國的國力乃以廣土眾民為基礎。然而，工業革命以後，各國之間的技術條件差異拉大，使得人口較少的國家，也能征服人口數量極大的國家。因此，在當今社會，要是說一國的人口越多，一國的權力也就越大，似乎已不甚真切<sup>11</sup>。回顧近代歷史，人口因素已不等於國際政治權勢，而只是國際政治權勢的一項並非頭等重要的先決條件；歐洲的技術優勢在很大程度上彌補了它的人口劣勢，以致像英國這樣的工業化國家能夠控制人口總量大得多的眾多前工業化國家<sup>12</sup>。在這裏，雖然我們不應流於片面的經濟決定論的立場，但領先國家的實力地位與其相對經濟地位緊密並行，也是一個廣被接受的現象<sup>13</sup>。

雖然如此，但誠如摩根索（Hans J. Morgenthau）所觀察到的，事實上沒有一個國家，假若不屬於世界上人口眾多的國家之列，能夠繼續是或變為一個一等強國。沒有一個龐大的人口，一個國家將不可能、也無法維持強大的工業，以成功的進行現代戰爭；沒有龐大的人口，也不可能把大量的戰鬥部隊投

<sup>7</sup> Ray S. Cline, *World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980s* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980), p.22.

<sup>8</sup> Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty-First Century* (N.Y.: Random House, 1993).

<sup>9</sup> 參考保羅·甘迺迪（Paul Kennedy），《大國的興衰》（北京：中國經濟出版社，1992年）。

<sup>10</sup> Kenneth Waltz, "The Emerging Structure of International Politics," pp. 44-79.

<sup>11</sup> 參考Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations-the Struggle for Power and Peace* (New York: 1973).

<sup>12</sup> 參考時殷弘、石斌，「美國與 21 世紀世界政治的根本問題」，《戰略與管理》（北京：1997 年第 3 期，總第 22 期），頁 3。

<sup>13</sup> 同註 9，頁 11。

入戰場<sup>14</sup>。

二次大戰以來，發達國家之間的平均國民生產值的趨同化的現象<sup>15</sup>，意外地使發達國家的經濟規模與其人口呈正比，也使發達國家的國力與人口的關係愈顯密切。因此那些僅憑技術優勢而取得霸權，但缺乏足夠權勢基值的國家，如英國，是難以長久維持它的支配地位的。因為技術是擴散的，一國的技術優勢難以恒久保持。隨著西方對現代技術的實際壟斷及其以工業化為基礎的軍事優勢逐步喪失，人口因素的作用便突顯出來<sup>16</sup>。

時殷弘曾批判杭廷頓，認為杭廷頓忽視了「權勢基值」的關鍵意義<sup>17</sup>，但從杭廷頓不斷闡述中國語言的使用人口與整個西方語言的使用人口相當，以及伊斯蘭世界的人口快速增長的壓力，都可以看出杭廷頓對於所謂的「權勢基值」的敏感。可以認為，正是由於認識到權勢基值的天平，向不利於西方的方向傾斜，才更加深了杭廷頓的「文明」危機之感，從而推導出其聯合西方所有民族的論述。也正是由於人口因素，才使杭廷頓對於伊斯蘭文明的挑戰，表示了極大的關注。

由以上分析可知，新生霸權無論如何必須有比現存霸權更大的人口與土地之類的「權勢基值」<sup>18</sup>。現代經濟環境下，科學技術作為生產力的重要性更為突出，所以人口成為常常被忽略的因素；然而當一個國家選擇了正確的發展道路，即可迅速發展起來，使發展中國家逐步縮短與發達國家的差距。由於經濟能力與軍事能力都以人口為基礎，因此從比較長遠、宏觀的角度來看，人口仍舊是大國「國力」的主要基礎，簡單說就是「關鍵在人」。這點在發達國家之間表現得特別明顯。

經由上述，我們可以瞭解到，「發展程度」與「權勢基值」兩者，乃國力的根本，而權勢基值的變化較為緩慢，但具有根本性；落後大國的「發展程度」則可能很快，由此成為轉變國際形勢的動力。以下就這兩點做進一步說

<sup>14</sup> 約翰·米爾斯海默 (John J. Mearsheimer)，大國政治的悲劇 (上海：上海人民出版社，2003 年)，頁 79，84，89。

<sup>15</sup> 同註 5，頁 303。

<sup>16</sup> 關於權勢基值的概念，參閱時殷弘、石斌，「美國與 21 世紀世界政治的根本問題」，戰略與管理 (北京：1997 年第 3 期)，頁 3。

<sup>17</sup> 同註 16，頁 1。

<sup>18</sup> 同註 16，頁 1-11。

明。

### 一、發展速度

如何才能現代化？傳統的帝國主義理論、新馬克思主義的帝國主義理論、依賴理論、拉美經委會的理論、中心邊陲論、世界體系、新自由貿易理論、現代化理論、全球社會理論、跨國理論等等，都各有一套理論解釋<sup>19</sup>。理論雖有爭議，但目的則一，都是為了使發展中國家能夠在經濟上追趕先進國家。而在一定程度上，藉由參與全球經濟以分享國際分工的利益，也已被東亞新興工業化國家證明為可行。更樂觀的看法認為，由於工業化和工業技術傳播的速度加快，世界幾個大國在經濟起飛期的經濟增長速度愈來愈快，也已使平均國民生產毛額成長一倍的時間愈來愈短<sup>20</sup>。

因此，雖然美國的歐洲與亞洲盟國掌握了世界七成的生產力，現居於絕對優勢，但倘若權勢基值相比於美歐等國毫不遜色的發展中大國的發展速度可以超過已開發國家，那麼目前美國絕對優勢下的「權力平衡」，就不是一個可以長期維持的狀態。因此，當今世界的權力平衡是否能維持，端視發展中國家的發展速度相對於發達國家的速度而定。

由於後發國家勢必會參考成功的發展經濟，因此成功的發展模式會逐漸散播，落後的大國有可能逐漸成為強權國家。在權力基值的穩定性高、但技術散播快的條件下，倘若後進國家能夠成功的學習先進國家的技術，那麼「某些人口超過一億的非西方國家」，就終將「建設起發達的工業化經濟和成熟的現代社會政治體制，從而成為新興的世界大國」<sup>21</sup>。從這句話說我們可以看到新興世界大國的兩個前提，其一是此處首先強調的「速度問題」，其次是「人口」，兩者缺一不可。

### 二、人口規模

美國是當前已開發中國家擁有最大權勢基值的國家，但是否美國的霸權可能被挑戰呢？如前所述，這個國家一方面必須實現制度的轉變，另一方面也必

<sup>19</sup> Wil Hout, *Capitalism and the Third World: development, dependence and the world system* (Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt.: E. Elgar, 1993).

<sup>20</sup> 例如英國用了 58 年 (1780-1838) 使平均國民生產毛額成長一倍，美國用了 47 年 (1839-1886)，日本用了 34 年 (1885-1919)，巴西用了 18 年 (1961-1979)，中國僅用了 10 年 (1977-1987)，見閻學通，*中國崛起—國際環境評估*，頁 291。而日本在 1960 年代，中國大陸在 1990 年代，又以更快的速度成長。

<sup>21</sup> 同註 16，頁 4。

需擁有比美國更大的權勢基值。因為權勢基值不足者，雖然一時引領風騷，但極難真正形成霸權。當代的日本與俄國，可以作為兩個例證加以說明。

日本雖在 1970 到 1980 年間迅速崛起，使得包括結構現實主義大師華爾志都曾嚴肅地討論日本繼美國而稱霸的可能性。但正如同華爾志所稱，雖然「科技上而言，日本與美國大約是平等的」，且「經濟成長與技術進步屬日本較優」，但因為「在低出生率、沒有移民與人口老化的情況下，除非婦女能有效的投入工作，生產力才能夠增長，但目前日本的科技所能提供的已經到了極限」<sup>22</sup>，易言之，因為日本以人口為代表的權勢基值太小，而既然已開發國家的平均國民生產毛額趨同，因此日本無法在經濟規模上超越美國，也不可能取代美國的霸權。

保羅·甘迺迪在「大國的興衰」中，也由相似的角度，指出：「根據新技術的內在可能性，人們自然會想，日本人民和土地的潛力或許已被發掘到接近最大的限度了，像其他相對較小的邊緣國家或島國（葡萄牙、威尼斯、荷蘭，甚至英國）那樣，終有一天，日本會在那些擁有遠比它豐富很多的資源、僅需模仿其成功訣竅的國家面前黯然失色」<sup>23</sup>。

二次大戰後的另一個霸權挑戰國是蘇聯／俄羅斯。在前蘇聯，其所以能成為美國霸權的挑戰者，一方面固然是其經濟在 1930 年代以及 1950、1960 年代的快速發展，但更基本的是其較美國更大的權勢基值。蘇聯的挑戰無疑已經以失敗告終，但其分裂的影響更大。如同布熱津斯基所觀察到的，只要俄羅斯丟掉了烏克蘭及其 5,200 多萬斯拉夫人，那麼莫斯科任何重建歐亞帝國的圖謀，都有可能使俄羅斯陷入已經在民族和宗教方面覺醒的「非斯拉夫人」的持久衝突中<sup>24</sup>。只要烏克蘭獨立於俄羅斯之外，俄國就沒有足夠的人力基礎去重建其霸權。這也是何以莫斯科如此關切烏克蘭總統選舉結果的根本原因。

一旦俄羅斯恢復了國家的秩序，由於俄羅斯具有養活更多人口的資源，因此如果人口出生率上升，或者移民增加，俄國將來也可能擁有足夠的人口，並

<sup>22</sup> Kenneth Waltz, "The Emerging Structure of International Politics", *International Security*, Vol.18, No.2, pp.44-79.

<sup>23</sup> 同註 9，頁 570。

<sup>24</sup> 茲比格紐·布熱津斯基 (Zbigniew Brzezinski)，*大棋局—美國的首要地位及其地緣戰略*（上海：人民出版社，1998 年），頁 62、121。

具備某種程度的霸權挑戰者的資格。然而，工業化國家出生率難以提升的問題，同樣將繼續困擾俄國，很難認為未來俄國人口會有突破性的增長<sup>25</sup>。就此來說，如同日本一般，俄國也已退出了在未來挑戰霸權的資格。

## 貳、霸權興衰史的佐證

過去 5 百年的資本主義霸權國家，陸續由威尼斯、葡萄牙、荷蘭、英國，而後轉移到美國<sup>26</sup>。解釋霸權轉移的理論雖多，但人口因素擺在任一次霸權轉移中都成立，可說是極為重要的變數。

例如威尼斯的衰退，雖然可以用海運航道改變等地緣政治的觀念解釋；且其體制的特殊優勢，在 1400 年前後即已發揮盡致<sup>27</sup>。但更重要的，是威尼斯的權勢基值太過渺小，使其難以面對其後葡萄牙的競爭。至於葡萄牙的金融霸權轉移到荷蘭，或者西班牙未能在國力競爭中擊敗英國，使英國成為 18 世紀之後的新興霸權國家，則更反過來強調了只有當權勢基值相近時，制度才能顯出其重要性。

隨著歐洲勢力在全球的擴張，產生於歐洲的國際政治體系，也隨之成為全球的國際政治體系，歐洲之外的新興強國也逐漸產生；到一次大戰時，從經濟規模來判斷，歐洲列強的國力已將落後於龐大的橫跨整個大陸的國家，如美國和俄國。雖然由於美國與俄國在兩次大戰之間因自身原因採取的孤立主義態度，使二次大戰得以在歐洲爆發，並成為歐洲列強爭取避免淪為二等強國的最後嘗試<sup>28</sup>，但無論有無此次大戰，以歐洲為範圍的多極體系，都幾乎必然地將轉變為美蘇兩極體系<sup>29</sup>。

美蘇兩極體系崛起的原因，一方面是美國「工業化深化的結果」，使之能夠取代英國，但若無美國更為龐大的人口為基礎，霸權也不可能轉移。而當其

<sup>25</sup> 目前先進國家的人口成長率幾乎都接近或已達負值，例如若非接納移民，加上由於新移民的生育率較高，美國的人口成長率也將為負數。其他已開發國家也都有相似問題。

<sup>26</sup> Michael D. Swaine and Ashley J. Tellis, *Interpreting China's Grand Strategy – Past, Present, and Future* (RAND, <http://www.rand.org/publications/MR/MR1121/>), p.219.

<sup>27</sup> 黃仁宇，*資本主義與廿一世紀*（臺北：聯經出版社，1991年），頁85。

<sup>28</sup> 同註9，頁5-6。

<sup>29</sup> 同註16，頁5。

他工業化國家在二次大戰後重新崛起，人均所得與美國相差無幾，美國的霸權仍然未受到挑戰<sup>30</sup>，這只能歸功於美國是一個統一的大國，美國的人口，遠比歐洲或日本各中等國家為多。至於蘇聯，雖然人口領土等權勢基值略勝於美國，但制度不佳，所以在國力競爭上略居下風。

由過去五百年由威尼斯、荷蘭、英國到美國的霸權更替，以及葡萄牙、西班牙、蘇聯等國失敗的經驗可知，現代資本主義世界的霸權國家，是成熟資本主義國家中，擁有最大的「權勢基值」的國家。

### 參、爭奪最後一個霸權國家？

未來可能與美國角逐霸權的，只有人口較美國更多的歐盟、印度與中國。其他的國家，或者人口規模小於這四個人口中心，例如前述的日本、俄國斯，乃至於巴西；或者雖然人口規模可能變得頗為龐大，但與發展中的人口超級大國如中國、印度比起來，其人口規模顯得較不突出，且由於技術過於落後，國家過於貧窮，因此亦無挑戰資格，例如印尼、巴基斯坦，尼日利亞。

表 1 幾個人口中心的未來人口估計

人口（億人）	中國	美國	歐盟	印度
2000 年	12.7	2.81	3.9	10.0
2050 年預估	14.7	4.0~5.5	3.6	16.1

資料來源：“Half a billion Americans?,” *The Economist*, August 24<sup>th</sup> 2002, p.9, 18-20.  
美國人口統計局，<http://www.census.gov>。

美國是當代的超級強國。在發達國家之中，美國的人口優勢極為突出，同時做為糧食輸出大國的美國，也還有很大的口成長空間。英國經濟學家週刊（the Economist）估計，由於移民政策較為寬鬆，加上自然增長率較高，21 世紀中葉的美國人口可能增長到 5 億人以上。按此一人口成長率加以直線延伸，在極端的情況下，則美國人口不無可能在 21 世紀末攀升至 8 到 10 億人；果真如此，美國的超級大國地位或將得以永續。但此種想定除需面對美國自身可能

<sup>30</sup> 同註 5，頁 292。

的政策轉變，也還需考慮全球性的人口增長率下降<sup>31</sup>，所導致的世界移民規模下降的可能性。因此美國人口或許更可能停留在 5、6 億人的水準；而就是要達到並維持此一數目，也必須長期維持寬鬆的移民政策。

相對來說，歐洲由於傳統文化較美國複雜多元，更不像美國具有接受移民的國家意識形態支撐<sup>32</sup>，因此雖然歐洲也接受大量移民，但規模仍遠小於美國；在此情形下，英國經濟學家週刊乃估計歐盟人口將可能長期維持在四億人左右，並成為一個老年人比例較高的地方<sup>33</sup>。因此倘若歐洲不能在移民政策上有所轉變，歐洲將愈來愈難以對美國構成挑戰。

與歐、美不同，印度當前不僅經濟發展尚稱遲緩，且人口成長速度更快，一般估計在 21 世紀的 30 年代前後，其人口就將超過中國，躍居世界首位。因此印度的挑戰顯非人口問題，而是經濟發展的「速度」問題。但印度要提高其經濟成長率，也面臨很多挑戰，包括肅清吏治懲治腐敗，提高行政效率，放鬆國家管制以促進市場競爭，健全金融體制並提高儲蓄與投資率，提高基礎教育素質，改善交通電力通訊等基礎設施，乃至於改革不利於發展的社會風俗等等。許多人認為印度的問題過於龐雜，極難實現東亞的高速增長；但 1980 年代初期的印度人均生產毛額與中國相當，今日中國亦僅領先印度一倍，相對於 21 世紀初中國與美、歐、日等先進國家高達 30 倍的人均生產毛額差距，再考慮印度的龐大人口，其可能的發展前景仍不能不讓人重視。

至於目前經濟成長快速、並具有絕對人口優勢的中國，確實較印度引起更多的關注。蘭德公司、世界銀行、亞洲發展銀行等組織曾有報告認為，中國就算增長率逐步降低，以購買力評價計算的國內生產總值仍會在 20 年內超過美國，成為世界經濟第一大國<sup>34</sup>。但中國也得處理人口與發展速度兩個面向的

<sup>31</sup> 由於已開發國家的人口自然增長率以及中國的人口替代率已降至負數，印度以及拉美的人口增長率穩定下降，因此許多估計認為到 21 世紀中葉，世界人口就將零增長。

<sup>32</sup> 關於美國移民政策對該國發展壯大的貢獻，可參閱資中筠，*冷眼向洋（上）*（北京：三聯書店，2000 年）。

<sup>33</sup> 依據美國人口統計局的資料，到 2050 年，美國人口至少將超過四億，較高的估計則可能超過 5 億 5 千萬；與此同時，西歐 15 國的人口，則可能維持在四億人左右，甚至逐漸減少。參：“Half a billion Americans?”, *The Economist*, 2002/8/24, pp.18-20.

<sup>34</sup> 此種估計的前提都是中國繼續其經濟發展的步奏，並不發生動亂。見：胡鞍鋼，「中國經濟增長現狀、短期前景及長期趨勢」，*戰略與管理*（北京：1999 年第 3 期），頁 29-30。甘迺迪，*大國的興衰*，頁 556。閻學通，*中國崛起—國際環境評估*，頁 39-43。

問題。一般都認為中國人口成長太快，但由於計畫生育的巨大成功，如果中國目前人口出生率下降的趨勢持續下去，中國的人口在 21 世紀上半就將開始負增長。如果美國維持開放的移民政策，持續吸引外國具有競爭力的移民前往，那麼在極端的情形下，21 世紀末的美國的人口甚至可能凌駕中國<sup>35</sup>。雖然中國的人口政策已開始做出調整，但中國人口在未來是與美國在伯仲之間、多一倍，或者多上兩倍，仍是一個值得關注的問題。因為 21 世紀末的中國人口若為美國的三倍，則中國就能在平均所得僅為美國三分之一的情況下成為最大經濟體，而此種前景似乎並非遙不可及<sup>36</sup>。

不過，就是認為中國經濟規模確實可能超過美國，其幅度也將非常有限。2003 年高盛公司的一篇分析即認為，雖然中國經濟規模可能在 2041 年以 28 兆美金超過美國的 27.9 兆美金，但中國經濟也將逐漸進入高原期，到 2040 年代，相對於仍藉由移民政策而擁有足量勞力的美國，兩者的成長率已無多少差異<sup>37</sup>；屆時面對人口已高過中國、且擁有更多勞動力的印度的快速追趕，中國就算產值能與美國相埒，也很難達到目前美式獨霸的地位。

表 2 四大中心 2050 年經濟實力的推估

	中國	美國	歐盟*	印度
GDP (單位:十億美金)	44453	35165	12594	27803
GDP 成長率	2.7	2.5	1.5	5.1

\*歐盟此處僅包括德、法、英、義四國，成長率為四國平均值之概數。

資料來源：Dominic Wilson, Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050* (Global Economics Paper No.99) (N.Y.: Goldman Sachs Global Research Center, 2003.10.1), p. 19, 21.

<sup>35</sup> 中國大陸 2002 年出生人口 1647 萬人，已降至 1959 年的水準，更比 1968 年的 2954 萬減少了 1,300 餘萬，據估計 2030 年代中國人口就將開始負成長，在 21 世紀末更不無可能降至 10 億人以下。而如前所述，屆時美國人口不無可能高達 8 至 10 億人之多。

<sup>36</sup> 與此觀點不同，中國國家統計局國民經濟司司長許憲春曾估計，中國大陸經濟規模，到 21 世紀末也難以趕上美國，見：「國家統計局預測：中國經濟 2005 年將超過法國」，新華網（北京），  
[http://news.xinhuanet.com/zonghe/2002-10/15/content\\_597373.htm](http://news.xinhuanet.com/zonghe/2002-10/15/content_597373.htm)。

<sup>37</sup> Dominic Wilson, Roopa Purushothaman, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050* (N.Y.: Goldman Sachs Global Research Center, Global Economics Paper No. 99, Oct. 1 2003).

表 3 四大權力中心的爭霸條件

國別	霸權的前提	優劣勢	爭霸條件	滿足爭霸條件的機率
美國	其他對 手未能 擴大權 勢基值 或實現 經濟現 代化， 使某一 國家躍 居超強 地位	人口素質高，經濟規模大。但人口規模最小，移民穩定增加，但可能降低國家凝聚力	繼續寬鬆的移民政策以擴大人口規模。	80%
歐洲		人口素質高，經濟規模大，但內部國族分歧未消弭，使政治、軍事與經濟影響力尚未能凝聚，且移民政策消極，影響人口前景。	進一步整合歐盟，歐盟建軍、擴大歐幣的影響，更加寬鬆的移民政策以擴大人口規模。	60%
中國		人口規模龐大的貧窮的潛在大國，人力素質低落，人口替代率已呈負數，有政治體制與腐敗問題。	穩定人口成長、提升人力素質，維持經濟高成長，並改革政治以實現社會的穩定。	60%
印度		將成為人口第一的最貧窮的潛在大國，投資率低，市場經濟轉型未完成，嚴重的腐敗問題，人力素質低落、人口成長率仍太高，社會文化不利現代化轉型。	降低人口壓力、提升人力素質，實現市場經濟轉型、提高投資率，進行深入廣泛的政府與社會的改革。	50%

表 3 簡略陳述了四大霸權候選國的優劣勢與爭霸所需的條件。筆者認為，各大權力中心為了尋求權力的擴大，都會盡可能滿足其爭霸條件；而由於各大國難以左右其他大國的發展，因此尋求降低他國權力的努力往往事倍功半。因此各大國滿足其爭霸條件的機率都大於 50%；其中已經顯示出經濟潛能的中國、和貨幣業已統合的歐洲，機率可評估為 60%；至於美國，只要持續目前的國家方針即可，因此其機率可評估為 80%。雖然這些機率的評估頗為主觀，但相信結果與眾人預期不至於差別太大。就算機率的主觀評估有所不同，但其差異也將頗為有限。而進一步分析這些條件的互相關係，我們就能瞭解未來四大權力中心之間的權力分配走向。可將各種狀況列為表 4。

表 4 四大權力中心的爭霸機率

國際形勢	計算式	機率 (100%)
美歐中印四強爭霸	美 80% X 歐 60% X 中 60% X 印 50%	14.4%
美歐中三強爭霸	美 80% X 歐 60% X 中 60% X 印 50%	14.4%
美歐印三強爭霸	美 80% X 歐 60% X 中 40% X 印 50%	9.6%
美中印三強爭霸	美 80% X 歐 40% X 中 60% X 印 50%	9.6%
歐中印三強爭霸	美 20% X 歐 60% X 中 60% X 印 50%	3.6%
美歐兩強爭霸	美 80% X 歐 60% X 中 40% X 印 50%	9.6%
美中兩強爭霸	美 80% X 歐 40% X 中 60% X 印 50%	9.6%
美印兩強爭霸	美 80% X 歐 40% X 中 40% X 印 50%	6.4%
歐印兩強爭霸	美 20% X 歐 60% X 中 40% X 印 50%	2.4%
歐中兩強爭霸	美 20% X 歐 60% X 中 60% X 印 50%	3.6%
中印兩強爭霸	美 20% X 歐 40% X 中 60% X 印 50%	2.4%
美國一強獨霸	美 80% X 歐 40% X 中 40% X 印 50%	6.4%
歐洲一強獨霸	美 20% X 歐 60% X 中 40% X 印 50%	2.4%
中國一強獨霸	美 20% X 歐 40% X 中 60% X 印 50%	2.4%
印度一強獨霸	美 20% X 歐 40% X 中 40% X 印 50%	1.6%
大國衰落，群雄並起	美 20% X 歐 40% X 中 40% X 印 50%	1.6%

以目前各國的條件看來，半個世紀以後繼續「一超」的可能性，仍以美國最高，歐盟、中國居次，印度最低<sup>38</sup>。但是歐洲或中國任一者若能達到若干美國享有的條件，就能夠制衡美國；因此未來美國固然可能維持其超強優勢，但亦不無可能出現美國受到中國或歐洲，或中國與歐洲同時制衡的可能。如果這樣，當前幾乎不受制衡的美國霸權，長期存在的可能性也值得懷疑。

相對於美國仍能相當長時間維持其霸主地位，中國或歐洲單獨實現體系霸主條件，從而接替美國的可能性就低得多。至於印度獨霸的可能性，更是微

<sup>38</sup> 不同國家的研究人員可能對此有不同看法；例如印度的「愛國志士」基於 21 世紀是印度世紀的信仰，可能認為印度「騰飛」的可能性很高，而中國或歐洲的研究人員也可能有此情結；而他國研究者基於不同的理由，亦可能看好其他國家的發展前景，例如渲染中國威脅論者，亦可能認為中國很可能快速崛起。

渺。因為這些追趕美國的權力中心，不僅必須滿足自身的爭霸條件，同時還得期待其他角逐者未能滿足爭霸條件，否則也很難擁有如同美國當前的優勢地位。何況作為異文明，就算平均所得趕上美、歐，還不無可能得面對美、歐的合作制衡<sup>39</sup>。由此來看，有理由假定，美國可能就是人類歷史上，或者國際體系中，最後一個名符其實的霸權國家。

## 肆、霸權之後的國際社會

本文認為，美國極有可能是人類歷史上的最後一個霸權國家。雖然此一地位未來可能由於他國趕超而喪失，但趕超國家由於各種因素限制，亦難以達到現在美國單獨領先列強的優勢地位。如果這樣，美國稱霸格局消退後的國際政治景象又會是什麼呢？

關於美國稱霸結束後的國際政治，有人提出過美、歐、日等已開發國家形成更穩固的利益共用關係，排斥發展中國家對資源的競奪的「民主法西斯主義」<sup>40</sup>或「自由帝國主義」；也有人提出，若歐洲進一步整合，中國、印度加速發展，一個多極化的國際政治格局仍頗有可能出現；或者因為經濟全球化，世界的整合愈來愈密切，一個關於世界政治的終局架構逐漸出現，使「西發利亞國際體系」完全轉換，霸權競爭在新的架構下宣告終結，而出現一個「世界國」<sup>41</sup>。

本文認為，只要國際的交往不被打斷，自由貿易能夠維持，後發展國家能

<sup>39</sup> 如此場景，則可與杭廷頓的「文明衝突論」相呼應。見：Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (NY: Touchstone, 1997). 而德國總理默克爾 (Merkel) 在 2006 年開始訴求的「跨大西洋自由貿易區」(Trans-Atlantic Free Trade Area, 或譯為「美歐自由貿易區」)，亦可視為此種聯合的先聲。相關報導甚多，例見「默克爾有意推動建立美歐自貿區 欲同中國競爭」，人民網，2006 年 9 月 18 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/42773/70853/4825972.html>。

<sup>40</sup> 華勒斯坦認為，世界體系的未來前景可能有三，其一為「新封建主義」，筆者認為這類似杭廷頓的文明區塊論，各文明區內形成等級體系。其二為民主法西斯主義，占世界總人口 20% 的已開發國家，憑藉其力量，使開發中國家占世界 80% 的人口變成勞動無產階級，無法與已開發國家爭奪資源、並享受一樣的生活品質。其三為全世界高度分散的、高度平等的世界秩序。參：伊曼努爾·華勒斯坦 (Immanuel Wallerstein), *歷史資本主義* (Historical Capitalism) (北京：社會科學文獻出版社，1999 年)，頁 108-109。近年不少西方學者否定現代國家主權至上論，轉向後現代有限主權論，使許多發展中國家措手不及，即可由此觀點加以理解。

<sup>41</sup> 例見 Alexander E. Wendt, "Why a World State Is Inevitable?" published in 2002 ISA Annual Meeting (New Orleans), updated in January 2003.

夠有效學習發達國家的制度，在經濟上逐步追趕，提升人口素質與生產力，那麼最終經濟實力的分布，將大致與人口的分布相近。因此中國、歐洲或印度，都有在未來趕上美國的可能。但從經濟發展與人口分布的趨勢來看，國際社會的未來更可能是在美國的霸權，和一個霸權之後的國際社會（Post-Hegemony International Society）之間求解。這是由於美國的權勢基值愈趨龐大，不易被取代。而一旦由於中國、印度或者歐洲的興起，使美國當前的超強地位受到損害，不再具有目前獨斷的、近乎帝國的霸權地位，其結果也更可能是兩極或多極的國際體系，或說一個霸權之後的國際社會，而很難是單一新興霸權國的稱霸。

霸權之後新的多極均勢下，若缺乏制度上的推動，這樣一個多極均勢，誠如沃爾茲與米爾斯海默所說的，其實並不穩定。均勢難免要遭到挑戰，而新的霸權國又掉入霸占霸主的思維泥坑，遲早又會遭到其他不滿者的反對。屆時美國可能扮演英國在 19 世紀時在歐陸扮演的「離岸平衡手」角色<sup>42</sup>，體系仍有可能重新走上吉爾平（Robert Gilpin）所說的大國爭霸的迴圈<sup>43</sup>，和平與發展作為人類社會共同的願望與主題，便仍舊只是一種善良的期望。在這樣的形勢下，樸素的現實主義的思路在美國霸權之後，對各國都不能帶來更多的安全。因此，國際關係自由主義的思路對於歐洲、中國與印度這三個有條件爭霸的國家來說，就值得進一步嚴肅思考。

如前所述，大國爭霸仍不無可能。但從樂觀的角度來看，一旦中國與印度實現現代化，而和美國、歐洲形成四大政治、經濟中心，就可能避免「南北」問題與「東西」對抗，從而實現以各大國、各大民族平等為基礎的、「民主和平論」下的永久和平。因為一旦四個權力中心所包含的世界上一半以上人口實現了共同富裕，那麼由於落後大國的經濟發展造成的霸權轉移就不再會出現，這樣就避免了霸權挑戰國對世紀秩序的衝擊。由此我們可以斷言，中國與印度的發展雖然並不是永久和平的「充分條件」，但卻是其「必要條件」。

在通向永久和平「必要條件」過程中，中國與印度的發展，無疑將不斷受到美、歐的嚴密檢視。特別是快速崛起的中國，必須清楚而務實地警覺到，就

<sup>42</sup> 此種論點，例見：米爾斯海默，*大國政治的悲劇*。

<sup>43</sup> 參考 Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

算美國的霸權可能終結，中國要成為替代美國的單一霸主相當困難，其結果也並不有利於發展條件較為複雜、嚴苛的中國。因此研究者不需也不應在「霸權論述」上緊隨美國，或想像中國如何成為霸權<sup>44</sup>。對於現實主義的均勢操作，固然應本著「體系大國」的現實去把握，力求趨吉避凶，贏取「相對利益」（relative gains），但是國際關係自由主義以及英國與歐洲的研究途徑（例如英國的「國際社會」理論）尋資源，對於進一步深化「不爭霸」的理論深度，發展「軟國力」、強化全球治理的合法性（legitimacy）也非常有用<sup>45</sup>。

最後，現代國際關係體系畢竟也只是一個歷史事實，而不是永恆定理，這是包括國際政治學大師摩根索等人在內都同意的。作為霸權候選國，對於人類歷史方向享有重大發言權，中國有責任把未來的體系轉變（systemic transformation）考慮進去，而不是總是追隨著西方主流理論定義的國際秩序與外交政策模式走。每個國家的發展都有其獨特的經驗與道路，因此新興的候選大國完全有機會總結自己的經驗，並向整個國際社會積極提案，筆者認為這也是中國學者可以有所貢獻之處。

<sup>44</sup> 有學者強調要先成為世界領導者的主要夥伴才可能接替領導者成為霸權，亦有學者分析「中國崛起」的國際環境。例見時般弘，「國際政治的世紀性規律及其對中國的啟示」，*戰略與管理*（北京：1995年第5期，總第12期），頁1-3；閻學通，*中國崛起—國際環境評估*。時般弘的觀點其實意在強調中國與美國合作的重要性。這可以說是格局向「霸權之後」過渡時的一種較為穩妥的戰略，同時包含了「韜光養晦」與「有所作為」的精神。

<sup>45</sup> 一些學者已注意到此一問題，例見龐中英，「開放式的自主發展：對英國國際關係理論的一項觀察—思考中國國際關係理論的方向」，*世界經濟與政治*（北京：2003年第6期，總第274期），頁20-25。

# 北韓共產制度實施現況與 核武危機演變之探討

A Study on the DPRK's Communist System and Nuclear Crises

陳曉杭 (Chen, Hsiao-Hang)

中興大學國際政治研究所碩士研究生

## 摘 要

朝鮮半島之地理位置，注定其遭致鄰近強權操弄之歷史宿命，歷經半世紀之紛擾，兩韓關係由武裝衝突、滲透顛覆、冷戰對峙推展至統一談判，由於政治體制、經濟發展、人民信任迥異，加上美、中、俄「一超二強」各懷鬼胎，背後掣肘等因素，兩韓領導人雖大力推動，卻效果有限。北韓實施共產制度，獨裁專制，窮兵黷武，搞得民生凋蔽，基於周邊中、蘇、美等核子大國之環視，乃於 60 年代起藉核能開發計畫之便，悄悄發展核武，選擇戰爭邊緣策略，進行政、經勒索。北韓於 1993、2003、2006 年連續因美國及國際社會質疑而發生三次核武管制之衝突，迄今危機仍未解除，中共倡導多回合「六方會談」之成效，尚屬未定之天。美國拉倒伊拉克海珊政權後，「北韓核武危機」躍升國際衝突舞台，對亞太地區之安全產生重大影響。

關鍵詞：共產制度、六方會談、戰爭邊緣策略、北韓核武危機

## 壹、前 言

朝鮮半島之地理位置，注定其遭致鄰近強權操弄之歷史宿命。19 世紀末葉，列強相繼入侵，1894 年中日甲午戰爭，滿清戰敗後日本勢力進入朝鮮，1910 年朝鮮正式為日本併吞，1945 年日本無條件投降，依據美、蘇兩國簽訂

之「雅爾達密約」，協議兩國以朝鮮半島 38 度線為界，分別出兵監督日軍卸除武裝，舉辦自由選舉，促成韓國統一。詎料美國於 1948 年 8 月 15 日，率先在其占領之朝鮮半島南部扶植建立南韓政權，力挺李承晚當選南韓總統；蘇俄不甘示弱順勢於 1948 年 9 月 9 日，在其占領之朝鮮半島北部扶植金日成建立「朝鮮民主主義人民共和國」政權（以下簡稱北韓），以為抗衡。1950 年北韓在蘇俄鼓動下南侵，韓戰爆發，這場戰爭之始作俑者與其說是金日成，不如說是美、蘇兩個大國擴張勢力、互不相讓之結果。1953 年 7 月韓戰收兵，簽訂停戰協定後，美、蘇以 38 度線瓜分南、北韓，即注定了朝鮮半島命運多舛、局勢動盪及爾後淪為國際勢力角逐之核武戰場。當時如果大國之間不是意識形態至上，將朝鮮半島作為彼此較量之橋頭堡，如果北京不是被俄國牽著鼻子走，朝鮮半島今天之局面肯定改觀。造成了數以百萬計之平民死亡，數十萬計之士兵葬身沙場，僅美軍就有三萬六千餘名士兵喪生，當然損失最為慘重的還是朝鮮人民。有形的損失還可以計算，無形的損失更為巨大而漫長。例如戰爭在雙方人民中孕育了不信任、對立和仇恨；長期分裂擴大了意識形態和經濟、文化發展上之差異，並導致了同一民族意識之削弱。

1991 年蘇聯解體，北韓經濟來源之支柱頓失，反倒開啟了朝鮮半島之和平共存之門扉。同年兩韓共同加入聯合國，簽訂《南北韓和解、互不侵犯與交流合作協定》及《朝鮮半島非核化宣言》。21992 年 2 月，「平壤會談」後正式運作。2000 年 6 月，南韓總統金大中與北韓領導人金正日，假北韓首都平壤舉行首次歷史性之高峰會談，簽署了劃時代之協定，尊定了兩韓和平、和解、合作、邁向統一之基礎。2000 年雪梨奧運及 2004 年雅典奧運，兩韓合團進場，均引起全球矚目。不過，兩韓當局對統一之內涵及進程尚存在著重大歧見，北韓主張「一個民族、一個國家、兩個政府、兩種體制」之寬鬆聯邦形式；而南韓旨在建立「一個民族、一個國家、一個政府、一個體制」之邦聯體制<sup>1</sup>。兩韓之主張與立場南轅北轍，欲達國家統一目標，非短期可以實現。

歷經半世紀之紛擾，兩韓之關係由武裝衝突、滲透顛覆、冷戰對峙推展至統一談判，由於政治體制、經濟發展、人民信任迥異，加上美、中、俄「一超

<sup>1</sup> 李肇星主編，2004-2005 世界知識年鑑（北京：世界知識出版社，2005），頁 62；杜康傳、李景治，國際共產主義運動概論（北京：中國人民大學出版社，2002），頁 270。

二強」各懷鬼胎，背後掣肘等因素，兩韓領導人雖大力推動，卻效果有限。北韓實施共產制度，搞得民生凋蔽，基於周邊中、蘇、美等核子大國之環視，乃於 60 年代起藉核能開發計畫之便，悄悄發展核武，選擇戰爭邊緣策略，進行政、經勒索。北韓於 1993、2003、2006 年連續因美國及國際社會質疑而發生三次核武管制之衝突，迄今危機仍未解除，中共倡導「六方會談」之成效，尚屬未定之天。美國拉倒伊拉克海珊政權後，「北韓核武危機」躍升國際衝突舞台，對亞太地區之安全產生重大影響<sup>2</sup>。

## 貳、北韓共產制度實施現況

### 一、一般概況（北韓一般概況基本資料，請參閱表 1）

表 1 北韓基本資料一覽表

項次	內容	基 本 資 料
正式國名		朝鮮民主主義人民共和國
位 置		位於東北亞朝鮮半島北部
首 都		平 壤
面 積		122,762 平方公里
人 口		約 2,300 萬人
平均國民所得		1,700 美元（2004 年）
國民生產毛額		400 億美元（2004 年）
產 業 結 構		農業 30.2%；工業 33.8%；服務業 36%（2002 年）
進 口 值		21 億美元（2003 年）
出 口 值		12 億美元（2003 年）
主 要 進 口		機器設備、石油、燃料
主 要 出 口		金屬、非鐵金屬、礦產、鐵、鋼、農產品
政 治 制 度		蘇維埃制（內閣修正制）

<sup>2</sup> 水野聖紹，「美伊戰爭後之北韓核武問題：外交斡旋抑或武力解決？」，*展望與探索*（第 1 卷第 9 期，2003 年 9 月），頁 88-89。

權力核心機構	朝鮮勞動黨（該黨中央委員會政治局及中央軍委會掌實權）
行政機構	內閣（下轄 26 部會）
立法機構	最高人民會議（共 687 席，任期 5 年，代表由選舉產生） 下設常設委員會執行 1997 年 9 月 5 日最高人民會議修憲，設置國防委員會 擁立朝鮮勞動黨黨魁金正日為「總體統領政治、軍事、經濟之國家最高職權」之最高人民會議國防委員長。
司法機構	分三級三審制，計有： 中央裁判所 直轄市裁判所 地方法院裁判所 特別裁判所
文化教育	實行義務教育 11 年制 大專院校 260 餘所，大專學生享受國家的獎助學金 號稱有知識分子 170 餘萬人
醫療健保	1953 年起實施免費醫療制 人均壽命 74.5 歲
軍事體制	1948 年 2 月 8 日朝鮮人民軍成立 最高人民會議國防委員會為最高軍事領導機構 委員長為全國武裝力量最高統帥
對外關係	1975 年 5 月加入「77 個不結盟國家集團」 1975 年 8 月正式加入不結盟運動 1991 年 9 月加入聯合國 2007 年加入「東南亞協會論壇」 迄 2004 年止，建交國 157 個（含歐盟）

資料來源：王永志主編，2006 世界年鑑（臺北：中央通訊社，2005），頁 547-548。  
李肇星主編，前引書，頁 65-66。

## 二、制度層面

在政治思想上

80 年代末期，共產集團的老大哥蘇聯及中、東歐華沙集團解體，導致國際體系內實施共產制度的國家祇倖存 5 個，其中亞洲 4 個：中共、北韓、越南、寮國（老撾）；中美洲 1 個：古巴。中共、越南、寮國（老撾）已走向全面革新開放，採取政左經右的務實路線，惟剩北韓、古巴兩個國家仍堅持實施左傾之政、經路線及政策迄今。

北韓朝鮮勞動黨對於蘇聯解體和東歐劇變，驚心懾魄，駭異不止，擔心遭受殃及而政權不保。他們認為蘇聯和東歐集團如此戲劇性地瓦解，計有下列因素：對馬克斯主義的理解和運用出了問題，這些社會主義的國家未能在實踐中去正視及解決馬克斯主義的侷限性；亦有部分社會主義的國家在馬克斯主義的實踐困難中不斷放棄理論精髓而走向修正路線；西方帝國主義國家自由主義思想之滲透及和平演變的做法奏效；社會主義的國家及其執政黨長期以來未能建立及解決國際聯合與獨立自主的關係<sup>3</sup>。

因此，朝鮮勞動黨在獨裁者金日成的掌控下，更進一步走向以主體性思想為指導方針的北韓式社會主義道路之堅定信念。1990 年 5 月金日成在蘇聯解體和東歐劇變後表示，「形勢越複雜，反對派的攻勢越瘋狂，革命人民就要堅持革命原則，更高地舉起社會主義的旗幟前進。」關於主體性思想之涵義概括為：思想上的主體性、政治上的自主性、經濟上的自主性和國防上的自衛性。所謂思想上的主體性就是認為革命和建設的主人是人民群眾，推動革命和建設的力量也在人民群眾身上的一種思想，亦即是認為自己的命運是自己本身的一種思想；所謂政治上的自主性，就是認為在馬列主義的指導方針下，獨立自主的制定本國革命和建設的路線、方針、政策，反對他國干涉。所謂經濟上的自主性就是認為應積極發展自己的民族產業，經濟活動，以滿足人民持續的物質需要。社會主義建設亦奉行獨立自主方針，以經濟獨立來保障政治獨立。所謂國防上的自衛性就是認為必須大力加強朝鮮的國防隊伍的建設，因為國防上的現代化是自主的國家不可缺少的條件。金日成強調「朝鮮勞動黨的惟一思想體系即是主體性的思想體系。」1995 年起金正日倡導「紅旗思想」，主張在任何環境下，依靠自己的力量把革命進行到底的自力更生精神的一種思想。金

<sup>3</sup> 黃宗良、林勛健主編，冷戰後社會主義國家的改革開放（北京：北京大學出版社，2003），頁 48-49。

正日亦建立自下到上的對黨的絕對忠誠，強調以對領袖的絕對忠誠作為選拔黨、政、軍幹部的首要條件，並堅決清除犯罪、動搖分子，以確保中央對地方的絕對領導<sup>4</sup>。

在經濟計畫上

北韓建國以來，在朝鮮勞動黨領導下，至 1975 年其GDP及DNP均高於南韓，80 年代初起每年外貿總額可達一百多億美元。詎料至 80 年代末期，蘇聯解體、東歐劇變後，前蘇聯和東歐國家的無償援助無以為繼，而導致經濟出現停滯局面暨後續之重大災難衍生，經濟建設呈現負成長，1990-1995 年每年的負成長幅度達 2-4%。迄 1995 年外貿總額則倒退到 25 億美元。再加上 1995-1996 年百年難見的特大水災及 1997 年之旱災的天然災害的侵襲，糧食大量欠缺，造成饑民遍野，各地多有餓殍之嚴重饑荒，轟動當時之國際社會。北韓之經濟破產，其主要因素計有：其一、50 年代中期以來，北韓一直推行優先發展重工業，同時發展輕工業及農業的開發策略，當時尚不致失衡。但進入 70 年代後，由於偏重國防工業，軍費支出劇增，重工業到得了飛速的發展，在排擠效應下，輕工業及農業的發展嚴重遲滯，造成輕工業產品、糧食及副產品出現嚴重短缺的現象；其二、長期以來，北韓的對外經濟關係主要係前蘇聯和東歐國家，蘇聯解體、東歐劇變後，前蘇聯和東歐國家的無償援助無以為繼，導致經濟出現停滯局面暨後續經濟困頓之擴大而致無法收拾；其三、北韓高度集中的計畫經濟之管理體制無法提升生產效率；其四、北韓之糧食分配政策失衡，優先配給首都、軍隊及幹部官僚，而各地方人民的糧食大量欠缺而發生嚴重饑荒，許多農民上山挖樹根、採樹汁充饑<sup>5</sup>。

北韓朝鮮勞動黨鑑於經濟情勢的惡化，不得不公開承認 1987-1993 年期間的第三個 7 年計畫的失敗，提出了改進措施如次：在 1993 年 12 月召開之該黨第 6 屆第 21 次會議上決定，將 1994-1996 年 3 年期間定為社會主義經濟的建設緩衝期，在緩衝期間，推進三個第一主義—農業第一主義、輕工業第一主義及貿易第一主義的經濟結構調整方針；1991 年 11 月成立了羅津、先鋒兩自由經濟貿易區，後發展到南浦、元山、海州、新浦等沿海城市；2001 年

<sup>4</sup> 同前註，頁 49-50。及朱言明，「當前亞洲共產主義運動之研究」，共黨問題研究（第 28 卷第 6 期，2002 年 6 月），頁 74。

<sup>5</sup> 同前註，頁 52-53。

1 月 15-20 日北韓領導人金正日秘密訪問中國上海，了解中國經濟改革開放的具體成果後表示，上海在改革開放後的翻天覆地的巨大變化，充分證明中共實施之改革開放政策是正確的。金正日坦承，中共實施之改革開放政策，走向具有中國特色的社會主義，在經濟上大有起色<sup>6</sup>。

在軍事戰略上

北韓政權傳統重視國防建設，重視軍隊在保衛國家、建設國家和維護社會穩定等方面所起的舉足輕重的作用。北韓朝鮮勞動黨在遭遇經濟情勢嚴重惡化後，更加重視軍事力量以鞏固政權。金正日推出了「先軍政治」、「先軍思想」及「強盛大國」的戰略。所謂「先軍政治」、「先軍思想」指的是「把革命武裝造就成不敗力量，以其為支柱，牢固、維護和推進朝鮮式的社會主義，完成主體革命事業的獨創性及有威力的政治」；而「強盛大國」的戰略是，一方面希望提高國內的士氣；另一方面更企圖藉「強盛大國」的口號，名正言順地加強軍隊建設。其具體作為如次：第一、突出軍事，強化軍事力量。把軍隊建設的位階提到最高，加強擴大兵力，正規軍擴至 116 萬人，武器研製更新；第二、把軍隊作為經濟建設重點工程的先鋒部隊；第三、朝鮮勞動黨鼓動全社會人民學習革命軍人精神，以推動社會主義建設及促成經濟復甦；最後，進一步加強全國及全民的防禦體系，以期達到全民武裝化、全國要塞化、軍事工廠地下化，城市人口疏散化及戰略物資儲備化等目標<sup>7</sup>。

## 參、北韓重要政策之運作

### 一、在外交政策上

進入 20 世紀 90 年代，北韓陷入在以美國為首的西方集團對抗抵制下，軍事被壓制，經濟被制裁，外交被孤立的危險處境。北韓為了解決接連到來的經濟困境，在金日成去世後，改採靈活、務實的外交政策，其外交政策主軸計有三大策略：多角化外交：積極展開與全球國家建立外交關係，北韓迄 2004 年為止，建交國計達 157 個（含歐盟）；協調式外交：對建交國家採取妥協

<sup>6</sup> 同前註，頁 53-54。

<sup>7</sup> 同前註，頁 55-56。

方式爭取支持，消除因誤解及西方主流刻板印象而生之敵意，以確保體制的存續，不被美國分化及弱化；懸崖式（brinkmanship）外交：北韓與美國、日本談判最常使用的外交策略，即是在談判時給予對方最強烈的措辭威脅，迫使對手不願付出戰爭代價而退讓，甚至甘願提供經濟援助以息事寧人。北韓在布希政府的強硬態度下，採取懸崖式外交，藉由核武問題逼迫美國重啟談判，並盼與美國訂定互不侵犯條約，要求美國保證北韓政治體制不被推翻<sup>8</sup>。北韓 90 年代後外交進展，請參閱表 2。

表 2 北韓 90 年代後外交進展一覽表

時間	內容	外 交 進 展
1994.10.21	北韓與美國簽訂「關於北韓核發展問題的框架協議」。	
1999.5.25	美國國防部長訪問北韓。 美國隨後部分取消對北韓之經濟制裁。	
1999.12.14	日本宣布全面對北韓解除制裁。	
2000 上半年	北韓與意大利、澳大利亞、菲律賓建交。	
2000.6.13-15	南韓總統金大中至北韓平壤首次訪問，共同簽署《南北共同宣言》。	
2000.7	俄羅斯總統普丁訪問北韓。	
2001.1	金正日訪問中國。	
2001.3.26	歐盟與北韓建立外交關係。	
2001.9	江澤民回訪北韓。	
2002.9.17	日本首相小泉純一郎訪問北韓與金正日會談。	
2002.10.3-5	美國務助卿凱利訪北韓。	
2003.8	金正日赴莫斯科與普丁洽談西伯利亞鐵路及天然氣運送事宜。	

資料來源：李肇星主編，前引書，頁 66。

水野聖紹，前引文，頁 91。

廖小娟，「中共與北韓的雙邊關係：以兩次核武危機檢視」，*展望與探索*（第 3 卷第 5 期，2005 年 5 月），頁 46。

## 二、在統一政策上

北韓主張在自主自立、和平統一和民族團結三大原則下，兩韓各自保留現

<sup>8</sup>

水野聖紹，前引文，頁 91。

在思想和制度，聯合組成聯邦政府，以「高麗民主聯邦共和國」的形式實現統一。北韓主張「一個民族、一個國家、兩個政府、兩種體制」之寬鬆聯邦形式；而南韓旨在建立「一個民族、一個國家、一個政府、一個體制」之邦聯體制。兩韓之主張與立場南轅北轍，欲達國家統一目標，非短期可以實現。兩韓在統一談判上的交流，請參閱表 3。

表 3 兩韓在統一談判上的交流情形一覽表

時間	內容	交 流 情 形
2000.3	南韓總統金大中在德國柏林發表《柏林宣言》，表明對北韓提供更多經濟援助。	
2000.6.13-15	南韓總統金大中至北韓平壤首次訪問，共同簽署《南北共同宣言》：朝鮮統一問題由朝鮮民族共同解決；2000年8月15日前後組成離散家屬互換團，解決人道問題；雙方加強經濟、社會、體育、衛生、環境之交流；儘快舉行高層對話。	
2000.10	北韓闡述《南北共同宣言》為：在一個民族、一個國家、兩個政府、兩種體制的大原則下，兩韓政府繼續行使目前的政治、軍事、外交職能及權限，成立民族統一機構。	
2003.1.21-24	兩韓第 9 次部長會議在首爾召開。	
2003.2.20-25	兩韓第 6 次離散家屬會面在北韓金剛山舉行。	
2003.2.25	南韓總統盧武鉉在就職演說中揭示對北韓政策四項原則：通過對話解決問題；建立互信、互利主義；兩韓主體、國際合作；共同推動和平繁榮政策。	
2003.5.19-24	兩韓在平壤召開第 5 次經濟合作促進會議。	
2003.6.11	兩韓軍方分別越界，進行分界線鐵、公路工地排雷，首次相互考察。	
2003.8.15-16	兩韓政黨、社會團體、海外韓人及各界人士在平壤舉行「八一五和平統一民族大會」，共同紀念擺脫日本統治 58 週年。	
2003.9.15	首批南韓遊客搭北韓高麗航空客機首次赴平壤觀光。	
2003.10.3	兩韓在平壤舉行民族共同紀念開天節活動。	
2003.10.27	南韓大韓通運會社通過京義線公路向北韓進行首次陸路運輸，運送 40 萬片瓦。	
2003.12.23	兩韓在板門店舉行第 9 次軍事會議，簽署非軍事區共管區內之	

檢查站之設置。

資料來源：李肇星主編，前引書，頁 62-65。

### 三、在戰爭邊緣政策上

北韓領導人金正日是典型的專制獨裁者，擅以核武為武器，大玩戰爭邊緣遊戲。1994 年 10 月 21 日北韓與美國在日內瓦簽訂之「關於北韓核發展問題的框架協議」即為戰爭邊緣策略的精心傑作。當時美、日及南韓同意提供兩座價值 46 億美元的輕水式核子反應爐以及每年 50 萬噸石油以換取北韓凍結及放棄核武計畫<sup>9</sup>。北韓在嗣後中共倡導之六方會談中故技重施，重申美國放棄對北韓之敵對態度，並要求與美國訂定具法律約束力的《互不侵犯條約》，甚至要求進一步建交。具備這樣的前提，北韓才願討論核武設施的檢查問題；北韓更堅稱，若能與美、日關係正常化，則北韓願自行解決因飛彈問題而引起的紛爭。

## 肆、北韓核武危機之演變

### 一、北韓核武危機源起

早在 20 世紀 50 年代中期起，北韓即開始引進核能，與蘇聯締結「核能研究合作計畫」，當時主要是核子物理、原子爐技術及放射醫學等研究<sup>10</sup>。1962 年於寧邊成立首座原子能研究所；1965 年，從蘇聯引進研究型之原子能反應堆開始運轉；1974 年，加入國際原子能總署（IAEA）組織，接受國際監督；1985 年，簽署「核子不擴散條約」（NPT）；1991 年，兩韓簽訂「朝鮮半島非核化宣言」，顯示北韓對核武之充分自制。1992 年起，國際原子能總署先後對北韓設施進行多次檢查結果，未發現核武跡象，認為北韓核武技術尚屬低級階段。不過，1993 年，美國人造衛星發現平壤以北 90 公里處，寧邊地區之一所原子能研究所、三座大型原子爐（即將完工，約可年產 18-50 公斤之鈾元素），這些核子設施週圍戒備森嚴，狀況異常，美國懷疑北韓密研核武，主張國際原子能組織進行特別調查北韓的兩處核子廢棄物儲存所，遭到北韓以軍事設施為由峻拒，且於 1993 年 3 月 12 日宣布退出《禁止核武擴散條約》（後在

<sup>9</sup> 王永志，前引書，頁 484。

<sup>10</sup> 廖小娟，前引文，頁 38。

聯合國斡旋下暫緩退出)，且斥責美國在南韓部署核武影響北韓安全。美國將此問題提交聯合國大會，準備連同日本、南韓對北韓進行經濟制裁，釀成美國與北韓之間衝突和對立，是為北韓第一次核武危機。1994 年 6 月北韓宣布退出國際原子能總署，美國前總統卡特訪問北韓與金日成會談，北韓同意凍結核武計畫，同意與美國持續交涉；1994 年 10 月，美國與北韓在日內瓦達成「框架協議」，規範北韓放棄核武計畫<sup>11</sup>。

依據北韓前後任領導人金日成、金正日父子走向以主體性思想為指導方針的北韓式社會主義道路之堅定信念及喜玩懸崖式外交、戰爭邊緣遊戲之性格，其發展核武之動機，計有安內與攘外雙重目的。就安內而言，北韓政權傳統重視國防建設，北韓朝鮮勞動黨在遭遇經濟情勢嚴重惡化後，更加重視軍事力量，以鞏固政權，並凝聚全民一致對外的總意志，以轉移民心對其經濟政策失敗的怨懣。就攘外而言，其一、蘇聯解體、東歐劇變後，北韓在國際舞台上孤立無援，且中共的朝鮮半島政策漸向南韓傾斜，北韓決心發展核武自保；其二、把 90 年代初波灣戰爭當作歷史教訓，認為擁核自重才能維持朝鮮半島的恐怖平衡，避免美國發動先制攻擊；其三、發展核武可迫使美軍及核子設施撤離南韓以及終止美國與南韓之軍事演習；其四、發展核武成本低而效益大，尤其是嚇阻力量驚人，加入核武俱樂部可提高國際地位及發言權<sup>12</sup>。

## 二、北韓核武危機演變

1994 年 10 月，美國與北韓協同日本、南韓在日內瓦達成「框架協議」，規範北韓放棄核武計畫，美國協同日本、南韓為北韓建造兩座輕水式反應堆之發電廠，以取代原有之重水反應堆核電廠，抑制鈾原料生產。可惜美國主導之此項經濟合作計畫執行力不足，預訂 2003 年完工之電廠，總工程進度不及三成，同時美情報部門宣稱，發現北韓擁有核武之證據。其間北韓核武危機演變，請參閱表 4。

<sup>11</sup> 同前註，頁 39。

<sup>12</sup> 同前註，頁 44。

表 4 北韓核武危機演變一覽表

時間	內容	演 變 情 形
1995.3		美國協同日本、南韓為北韓建造兩座輕水式反應堆之發電廠而成立「朝鮮半島能源開發機構」(KEDO)，同意於 2003 年前為北韓咸鏡南道新埔地區興建兩座 1,000MW 的輕水核電廠，總經費 463 億美元，其中南韓分擔 70%，32 億 2,000 萬美元；日本 21.4%，10 億美元；其餘 8.6%由歐盟及澳洲補足；美國則提供北韓核電廠竣工前的燃油供應。
2002		「朝鮮半島能源開發機構」計畫執行力不足，預訂 2003 年完工之電廠（後修正至 2008 年），工程進度嚴重落後。第一座輕水核電廠僅完成 33.4%；第二座輕水核電廠只完成工地尊基工程。其中南韓已支付 9 億 8,000 萬美元；日本 3 億 6,000 萬美元；歐盟 2,000 萬美元。
2002.10.3-5		美國務助卿凱利 (Keyser) 訪北韓，證實北韓利用濃稀鈾發展核武，並聯合南韓、日本齊對北韓施壓。北韓則辯稱，「為了國家主權，除了核武，尚有更強力的武器」。
2002.11.14		「朝鮮半島能源開發機構」依 1994 年 10 月，美國與北韓在日內瓦達成「框架協議」，停止對北韓之原油輸送。
2002.11.29		國際原子能總署要求對北韓的核武措施進行特別調查，遭到北韓再度拒絕。
2002.12.12		北韓宣稱廢除「框架協議」，啟用核武計畫，重新運作寧邊一帶核武措施。
2002.21-25		北韓拆除國際原子能組織監視設備，並將可提煉鈾之 8,000 餘支廢核燃料棒封條去除，做最後處理。（約可年產 18-50 公斤的鈾元素，依 7 公斤的鈾元素可製造一枚原子彈的標準，北韓有能力年產至少兩枚核子彈頭的濃縮鈾）
2002.27-31		北韓驅逐國際原子能組織監視武檢人員離境。

2003.1.10	北韓宣布廢除「核子不擴散條約」、「朝鮮半島非核化宣言」。
2003.4.12	北韓宣稱，若美國改變敵對態度則願不拘形式會談。
2003.4.23	美、中、北韓在北京舉行三邊會談，未達成任何共識與協議，僅承諾保持磋商。
2003.8.27-29	美、中、俄、日、北韓、南韓六國在北京釣魚台賓館舉行第一回合六方會談，未達成任何共識與協議，僅承諾保持磋商。
2003.10	北韓外交部坦承，業已提煉出足以生產六枚核子武器之鈾原素，形成第二次北韓核武危機。
2004	美、中、俄、日、北韓、南韓六國在北京舉行第二回合六方會談，未達成任何共識與協議，亦僅承諾保持磋商。
2004	美、中、俄、日、北韓、南韓六國在北京釣魚台賓館舉行第三回合六方會談，未達成任何共識與協議，亦僅承諾保持磋商。
2005.9.18	美、中、俄、日、北韓、南韓六國在北京釣魚台賓館舉行第四回合六方會談，發表共同聲明：北韓同意放棄一切核武器及核計畫及重返加入「核子不擴散條約」並願接受核武措施調查，美國同意尊重主權，不採先制攻擊，兩方關係正常化及五國提供北韓能源、貿易、投資等經濟援助。
2006.4.15	日本「外交藍皮書」提出報告：對北韓核武發展仍表憂慮，期能透過未來的六方會談真正和平解決北韓核武問題。
2006.6.1	BBC 報導：「朝鮮半島能源開發機構」國際集團決定放棄為北韓建造兩座輕水式反應堆之發電廠之計畫，因為國際集團要求北韓放棄一切核武器及核計畫，但北韓無法持續配合，該集團要求北韓賠償已支付之 46 億美元。
2006.10.9	北韓在境內咸鏡北道吉州郡豐溪里一帶進行首度地下核子試爆，形成第三次北韓核武危機。美、俄、中、日和南韓對東北亞局勢表示擔憂，一致呼籲「採取有效措施」恢復六方會談。
2006.10-11	美和南韓出動偵查機 15 架次，進行空中攝影、偵測。
2006.12.18-22	美、中、俄、日、北韓、南韓六國在北京舉行第五回合六方會談。與會各國毫無交集，六方會談主席共同重複上一回合的會

	<p>談聲明，沒有談到任何有關核試驗的實質性問題，主要是因為北韓方面提出一個先決條件—要求美國先取消對北韓的金融制裁，然後才能討論有關的核問題。第五回合六方會談，可以說沒有任何具體成果。美國和北韓之間相互抱怨對方導致會談破局。美國國務院助理國務卿希爾表示，到目前為止，還沒有找到解決問題的出口。</p>
2007.2.8-13	<p>美、中、俄、日、北韓、南韓六國在北京釣魚台賓館舉行第五回合第三階段六方會談，達成重大協議，發表共同聲明：北韓同意關閉並封存寧邊的核子措施、石墨減速反應器與再處理設施；北韓完整申報核子計畫，含核電廠用棄之燃料棒可提煉核武原料之鈾同位素；北韓邀請國際原子能總署武檢人員重返監督與查證；若北韓切實履行承諾，則美、中、蘇、南韓提供之百萬噸燃油，總值超過二億五千萬美元的援助；六方同意於2007年3月13日前成立五個工作組，分別推動朝鮮半島無核化；北韓與美國關係正常化；北韓與日本關係正常化；經濟與能源合作；東北亞和平與安全機制。</p> <p>2007年3月19日舉行第六回合六方會談。</p>

資料來源：王永志，前引書，頁484-485。  
 李肇星主編，前引書，頁1227-1229。  
 廖小娟，前引文，頁40-42。  
 聯合報，臺北，2005年9月20日，第A2版。  
 聯合報，臺北，2005年10月10日，第A1版。  
 聯合報，臺北，2005年12月23日，第A2版。  
 中國時報，臺北，2007年2月14日，第A14版。  
 中國時報，臺北，2007年2月26日，第A14版。  
<http://www.epochtimes.com/b5/7/1/13/n1588472.htm>

## 伍、北韓核武危機對東北亞之影響

2000年美國小布希總統上台後設定「伊拉克、北韓、伊朗、古巴、」為邪惡軸心國家。2003年美伊戰爭結束後，北韓核武問題躍上全球衝突之舞台。北韓熱衷於「戰爭邊緣」策略，精心製造的第一次核武危機，為北韓帶來

為數可觀的國際經濟援助及北韓和美國之雙邊接觸、談判，解決內需部分因難及提升國際地位，北韓食髓知味，催化了第二次核武危機，持續採取「戰爭邊緣」策略，逼促美國重開談判，締結「互不侵犯條約」。小布希政府執政初期之單邊霸權主義，自然無法接受，除不與北韓對話，更抑制南韓促統之陽光政策，強壓北韓單方面讓步。另認定北韓核武為國際性議題，必須透過東北亞周邊國家協商機制解決。2003 年 3 月，在北京斡旋下舉行了「三邊會談」(美、中、北韓)，雖無具體結論卻緩和了劍拔弩張之氣氛。2003 年 8 月至 2007 年 2 月，中共提議之「六方會談」(美、中、北韓、日、俄、南韓)於北京召開了五次，前三回合美國和北韓仍存重大歧見，未達成任何共識與協議，僅承諾保持磋商，故未發表聯合聲明，惟建立了協商機制，提供了可能解決之途徑。經過 2 年的努力，第四回合六方會談，發表共同聲明：北韓同意放棄一切核武器及核計畫及重返加入「核子不擴散條約」並願接受核武措施調查，美國同意尊重主權，不採先制攻擊，兩方關係正常化及五國提供北韓能源、貿易、投資等經濟援助<sup>13</sup>。可惜好景不長，美國財務部認為，北韓進行偽造美元與洗錢活動，而對北韓進行經濟制裁；北韓則要求美方解除這項經濟制裁，美方進而要北韓放棄核武。美國和北韓之間僵持不下，導致會談沒有進展，美國跟北韓的爭執點，其實由來已久，這牽涉到 1994 年的框架協議，以及他們之間對框架協議的認同與否。詎料北韓於 2006 年 10 月進行首度地下核子試爆，引發的核武危機，催迫第五次六方會談終於 2007 年 2 月達成重大突破，北韓同意在對等與平行行動前提下，暫時放棄提煉鈾、鈾等核武原料，換取美、中、蘇、南韓提供之百萬噸燃油，總值超過 2 億 5,000 萬美元的援助，金正日讓步少，卻獲益最多，既贏得面子，更贏了裡子。北韓核武危機之演變發展至此，對東北亞區域形勢之影響，請參閱表 5。

表 5 北韓核武危機演變對東北亞區域形勢之影響一覽表

內容 國別	影 響 情 形
北 韓	第四回合六方會談，北韓雖然同意放棄一切核武器及核計畫

<sup>13</sup> 陳世民，「東亞核武與臺海安全」，第三屆國防戰略與臺海安全學術研討會（臺中：國立中興大學國際政治研究所，2005 年 10 月），頁 2-3。

	<p>及重返加入「核子不擴散條約」並願接受核武措施調查，但北韓完全不遵守國際協定的前科紀錄、國際棄兒的處境及內部政、經困境都是履約的變數，證之 1994 年北韓與美國達成之「框架協議」，內容幾與第四回合六方會談結果相同，北韓還是於 2002 年撕毀。</p> <p>北韓在第四回合六方會談，要求先落實援助，解決「朝鮮半島能源開發機構」國際集團為北韓建造兩座輕水式反應堆之發電廠延宕問題，均未獲致肯定答覆，為北韓的翻臉預留伏筆，亦為其衝突、妥協、獲利循環戰略中之拖延妥協的戰術運用。金正日深知若談判破裂，美國會在安理會主導經濟或軍事制裁措施，對其政權之存續頗具威脅。</p> <p>雖遭國際社會全力反對、抵制，北韓仍於 2006 年 10 月進行首度地下核子試爆成功，成為「核子俱樂部」不被承認的新成員。對東北亞的區域安全構成重大威脅，尤其是日本、南韓。</p> <p>北韓僵化的意識形態思想堅持及維持政權存續之死硬安全觀，係其不可能放棄核武勒索的終極原因。第五次六方會談雖於 2007 年 2 月達成重大突破，北韓同意在對等與平行行動前提下，暫時放棄提煉鈾、鈾等核武原料，換取美、中、蘇、南韓提供之百萬噸燃油，總值超過 2 億 5,000 萬美元的援助，但五方是否履行承諾，仍待考驗，尤其是北韓在過去會談的信用甚低，多次撕毀承諾。</p>
美 國	<p>美國在第四回合六方會談，對北韓表示了理性與尊重，顯係國際形勢的變遷及各參與國敲邊鼓的結果。中共對朝鮮半島的和平思維衍生的兩韓等距外交及南韓邁向統一的陽光政策，不再偏執地向美國傾斜均為主因。美國在第四回合六方會談的聯合聲明中，對原先的堅持形同棄守，做了更多的讓步，承認北韓擁有和平使用核能的權利。</p> <p>美國第四回合六方會談首席談判代表希爾（助理國務卿）於會談後表示，我們不期待國際原子能總署武檢人員在北韓領</p>

	<p>土展開地毯式搜查，期盼北韓政府儘快主動提供資料。惟希爾仍表達對北韓人權及其他問題的嚴重關切。</p> <p>基於北韓於 2006 年 10 月進行首度地下核子試爆成功，美國在第五回合六方會談，對北韓表示了更大的讓步，同意在一個月內將啟動不再將北韓列為支恐國家的程序及推動雙邊關係正常化，是否能達成朝鮮半島無核化，仍屬未定之天。</p>
<p>中 國</p>	<p>中共對北韓有韓戰的歷史情感及共黨意識形態的兄弟血緣關係及同屬當前國際體系內實施共產制度的 5 個倖存國家，素來無條件全力支持，但是中共在 1978 年經濟改革開放後，與南韓大力發展貿易關係，漸採兩韓等距外交，認為是維繫朝鮮半島和平的有效途徑。</p> <p>關乎朝鮮半島和平之「三邊會談」及「五回合六方會談」皆為中共促成，證明其「大國外交」、「睦鄰外交」的具體成果，暫時解除其東北後院的不定時炸彈及鞏固其在朝鮮半島之發言權。</p>
<p>俄 羅 斯</p>	<p>冷戰結束後，蘇聯解體，俄羅斯百廢待舉，無暇過問朝鮮半島問題。迄 2003 年 8 月 1 日北韓向美國表達願就核武計畫透過俄羅斯傳遞及希望俄羅斯加入會談及金正日赴莫斯科與普丁洽談西伯利亞鐵路及天然氣運送事宜。可見俄羅斯被動介入朝鮮半島之斧痕。</p> <p>俄羅斯在第五回合六方會談同意共同提供之百萬噸燃油，總值超過 2 億 5,000 萬美元的援助，會以取消北韓舊債的方式處理。</p>
<p>南 韓</p>	<p>南韓總統金泳三、金大中、盧武鉉均認知朝鮮半島的和平應掌握在朝鮮人，而非大國的的手中。金大中之陽光政策、《柏林宣言》、《南北共同宣言》、盧武鉉之北韓政策四項原則均為兩韓在統一談判上的交流成果。</p> <p>表明對北韓提供更多經濟援助，以取得北韓的信任及善意回應，「朝鮮半島能源開發機構」國際集團為北韓建造兩座輕水</p>

	<p>式反應堆之發電廠之計畫，其中南韓至 2002 年已負擔 9 億 8,000 萬美元。</p> <p>南韓向中共示好，願與北韓交善、南北韓終極統一的政策，已迫使美國正視及對北韓採取讓步的態度。</p>
<p>日 本</p>	<p>日本唯美國馬首是瞻，係最怕北韓核武威脅的國家。其外相町村信孝於 2005 年 9 月 19 日在「第四回合六方會談」後表示，日本慎重接受北韓的決定，但會談六方應儘速將協議落實到執行層面，並持續建設性對話。</p> <p>2006 年 4 月 15 日日本「外交藍皮書」提出報告：對北韓核武發展仍表憂慮，期能透過未來的六方會談真正和平解決北韓核武問題。顯見日本對北韓承諾之疑問。</p> <p>「朝鮮半島能源開發機構」國際集團為北韓建造兩座輕水式反應堆之發電廠之計畫，其中日本至 2002 年已負擔 3 億 6,000 萬美元，顯然比南韓少很多。</p> <p>美、中、蘇、南韓在第五回合六方會談同意共同提供之百萬噸燃油，總值超過 2 億 5,000 萬美元的援助。日本首相安倍晉三堅持北韓必須清楚交待當年在日本擄去人質的下落，才考慮任何援助計畫。</p>
<p>歐 盟</p>	<p>2001 年 3 月 26 日歐盟與北韓建立外交關係。2003 年 1 月 14 日歐盟要求北韓遵守核子不擴散條約。</p> <p>2005 年 9 月 19 日歐盟共同外交暨安全政策高級代表索拉納在「第四回合六方會談」後表示，「對北韓做出戰略決定，走上合作道路表示欣慰，認為是邁向區域和全球穩定的一大步」。</p> <p>「朝鮮半島能源開發機構」國際集團為北韓建造兩座輕水式反應堆之發電廠之計畫，其中歐盟至 2002 年負擔 2,000 萬美元，顯然態度甚為消極，對北韓信任度甚低。</p>

資料來源： 同前註，頁 1-6。  
 李肇星主編，前引書，頁 66-69。  
 王永志，前引書，頁 484-485。  
 聯合報，臺北，2005 年 9 月 20 日，第 A2 版。  
 李明，「回到從前，北韓得到更多」，聯合報，臺北，2005 年 9 月 20 日，第 A15 版。

聯合報，臺北，2005 年 4 月 15 日，第 A13 版。  
中國時報，臺北，2007 年 2 月 26 日，第 A14 版。

## 陸、結 論

1953 年韓戰結束後，南韓在美國扶植下，實施民主制度、自由經濟，平均每人國民生產毛額已達 19,200 美元（2004 年 GDP）；北韓在前蘇聯卵翼下，施行共產制度、計畫經濟，平均每人國民生產毛額僅 1,700 美元（2004 年 GDP）<sup>14</sup>。北韓當局在經濟水平嚴重落後南韓情況下，為維護尊嚴，爭取經濟奧援，採行核武恐嚇、戰爭邊緣之危險戰略，遊走於大國之間，冀圖左右逢源，紓解內部之民窮財困。

北韓核彈之載具——先進的大浦洞二號長程飛彈有效射程 15,000 公里，能觸及美國西岸地區，威脅距離 5 千公里之美西及 8 千公里之美東<sup>15</sup>。另外，其實質針對瞄準之目標亦係朝鮮半島之世仇—日本，殆無疑義。北韓危機在過去 15 年中慢慢坐大，2005 年 5 月，美國布希政府首度警告北韓，如果踩核試紅線，將聯合若干太平洋國家採取懲罰性行動。雖遭國際社會全力反對、抵制，北韓仍於 2006 年 10 月進行首度地下核子試爆，成為「核子俱樂部」不被承認的新成員。第五回合「六方會談」固然在中共之撮合下，使北韓再次重回談判桌，為和平解決核武問題帶來曙光，但是參與各方務必拿出誠意，協助北韓之經濟發展、內需困境，並解除其安全顧慮。尤其「美、日、南韓聯盟」，切實履行原先允諾之石油輸送、發電廠建造及民生物質提供之支票兌現，以及逐漸遞減派駐南韓、日本之美軍核武數量，倘若「美、日、南韓聯盟」主動釋出善意，且實質兌現，而取代原有之監視、制裁、威脅、施壓、對抗之戰略思維，甚或鼓勵北韓與國際社會政治、經濟接軌，內部轉變其僵化本質，漸進發揮「民主和平論」之功效，北韓獨裁政權始不致窮兵黷武，以民族主義做後盾，以核武為武器作困獸之鬥，為東亞安全帶來浩劫。質言之，全球核武強權亦須藉「北韓核武問題」反躬自省，為何自己擁核武可以，而他國、弱國不行？標準由誰來訂？若國際社會「核武俱樂部」成員大家一起來協議裁

<sup>14</sup> 王永志，前引書，頁 546-548。

<sup>15</sup> 聯合報，臺北，2006 年 6 月 2 日，第 A13 版。

減，始為治本之道。否則，縱使北韓核武武裝澈底卸除，實現了朝鮮半島非核化之初衷，世界其他地區還會爆發核武危機，全球人類之安全永無保障。

# 中國大陸保險業 資金運用相關規範評析

## An Overview of the PRC's Rules and Regulations of Insurance Company Investments

陳俊元 (Chen, Chun-Yuan)

國立政治大學法律研究所博士班研究生

### 摘 要

中國大陸自從改革開放以來，對於保險業資金運用的規範經過三個時期的演進，除了在投資項目上取得多樣的成果，也在兼顧收益性與安全性上有重大的進展，對於投保大眾、保險業乃至於整個市場的影響均相當深遠而重大。又臺灣保險業近來往大陸發展者漸多，對於保險資金如何運用此一課題，更有了解之重要性與實益。本文即對於大陸保險業資金運用之相關規範加以整理、分析，並嘗試提出建議。整體而言，大陸保險法的規範內容雖然較為簡潔，但是藉由相關之子法、規則、解釋，亦對於資金運用有相當詳盡規範。而其逐漸放寬保險資金運用管道，有利於保險業與市場的發展，亦值得加以肯定。然在立法架構、監管措施與配套措施等等，仍應有進一步細化之空間。

**關鍵詞：**中國大陸《保險法》、保險資金、保險資金運用、保險監督管理委員會

### 壹、前 言

保險業資金主要包括股東投入之資本金、保證金、營運資金、各種準備

金、公積金、公益金、未分配盈餘、保險保障基金、其他資金…等等<sup>1</sup>，其具有負債性、間歇性和不定性之特性。保險業資金運用，是指保險企業在經營過程中，將積聚的各種保險業資金部分用於投資或融資，使資金增值的活動。保險人通過資金運用增強自身競爭能力，同時也使保險企業從單純的補償機構轉變為既有補償職能又有金融職能的綜合性企業，為金融市場增添活力<sup>2</sup>。然而，由於保險業資金主要仍在於支應賠款與開銷之用，投保大眾之權益仍應受到保障，若太過於強調投資收益，則可能導致風險過大，使得保險業與投保大眾均受到損害。因此，對於保險業之資金運用，多數國家均立法加以規範，以求防患於未然。中國大陸自從改革開放以來，對於保險資運用的規範經過三個時期的演進，對於投保大眾、保險業乃至於整個市場的影響均相當深遠而重大，應值吾人詳予探討。又臺灣保險業近來往大陸發展者漸多，對於保險業資金如何運用此一課題，更有了解之重要性與實益。本文乃以大陸保險業資金運用之法制與問題為研究之對象，並嘗試提出相關建議，俾供參酌。

## 貳、歷史沿革

自 1980 年大陸恢復保險業務以來，保險資金運用管道的發展大致可分為三個階段<sup>3</sup>：

### 一、無序階段

1995 年《保險法》頒布前，保險資金運用缺乏嚴格的監管措施，運用管道較為寬泛，從房地產、有價證券、信託、借貸無所不及，違背規律運用保險資金，造成相當部分的資金沉澱或損失。這也促使監管機構開始嚴格控制保險資金運用。

### 二、嚴格管制階段

以 1995 年《保險法》的制定後，保險資金運用限於銀行存款、買賣政府

<sup>1</sup> 馬原主編，*保險法條文精釋*（北京市：人民法院出版社，2003年1月），頁321-323。劉文華主編，*中國保險法講座*（北京市：改革出版社，1996年4月），頁258。

<sup>2</sup> 孫積祿，*保險法論*（北京市：中國法制出版社，1997年9月），頁278。陳敬、彭虹，*保險法實例說*（湖南：人民出版社，1999年10月），頁253。

<sup>3</sup> 整理自趙峻，「保險資金運用管道的風險管理」，*保險研究*（2005年5期），頁29-30。王偉，「我國保險資金運用實證分析」，*北京工業大學學報*（社會科學版）（2005年2期），頁18-19。

債券和金融債券。由於政策限制，大量保險資金處於閒置狀態或低收益狀態，保險資金約有 50% 以現金及銀行存款的方式存在。但是，為防範保險資金的損失而嚴格限定投資領域，可能反而使保險公司面臨更大競爭劣勢的風險。此階段對保險投資業務範圍的界定嚴格而且形式單一，對不同性質的保險資金在投資方向上均給予同一種限制，這就在無形中造成保險資金資源的巨大浪費<sup>4</sup>。這將不利於保險業之發展，也不利於保險業之競爭力<sup>5</sup>。特別是壽險業因銀行利率下調的利差損問題出現，拓寬保險資金運用管道的呼聲也日漸強烈<sup>6</sup>。

### 三、拓寬投資領域階段

第三階段是保險資金運用逐步放開的階段。保險公司先後獲准可以投資於債券買賣及回購、協定存款、企業債券及證券投資基金等。2004 年中國保險監督管理委員會（以下簡稱保監會）對保險公司投資可轉債、保險外匯資金境外運用、投資銀行次級債敞開大門。而《關於推進資本市場改革開放和穩定發展的若干意見》和《保險機構投資者股票投資管理暫行辦法》<sup>7</sup>的制定，為進一步拓寬資金運用管道和直接入市掃清最後的政策障礙，保險資金運用也由此進入拓寬投資領域的新時代。2006 年 6 月的《國務院關於保險業改革發展的若干意見》，其中第 7 點表示「提高保險資金運用水準，支持國民經濟建設」<sup>8</sup>，可望為保險資金運用渠道的拓寬帶來更新的契機。

## 參、各國立法例

<sup>4</sup> 朱明明、姚輝，「試論保險資金的運用」，廣西教育學院學報（2005 年 3 期），頁 135。

<sup>5</sup> 王正峰，「關於修改保險法的建議」，上海保險（2005 年 1 期），頁 38。

<sup>6</sup> 高洋，「保險業法律監管若干問題研究」，當代法學（2003 年 2 期），頁 99。

<sup>7</sup> 此請參照後文關於投資股票之討論。

<sup>8</sup> 「深化保險資金運用體制改革，推進保險資金專業化、規範化、市場化運作，提高保險資金運用水準。建立有效的風險控制和預警機制，實行全面風險管理，確保資產安全。保險資產管理公司要樹立長期投資理念，按照安全性、流動性和收益性相統一的要求，切實管好保險資產。允許符合條件的保險資產管理公司逐步擴大資產管理範圍。探索保險資金獨立託管機制。在風險可控的前提下，鼓勵保險資金直接或間接投資資本市場，逐步提高投資比例，穩步擴大保險資金投資資產證券化產品的規模和品種，開展保險資金投資不動產和創業投資企業試點。支持保險資金參股商業銀行。支持保險資金境外投資。根據國民經濟發展的需求，不斷拓寬保險資金運用的管道和範圍，充分發揮保險資金長期性和穩定性的優勢，為國民經濟建設提供資金支持。」

## 一、德國<sup>9</sup>

德國《保險業監督法》54-a 條第 1 項規定，保險業資金包括保證金及其他認許資產在內之資金，並得依本法各項之標準，投資於本法適用範圍內之資產或投資於本法適用範圍外依倉庫寄託法保管之資產。其他認許資產包括除保證金外之資產其額度同於技術性責任準備金即依保險契約之責任與準備金的金額；再保險人分擔部分不予記入。計算其他認許資產時，最高得扣除最近 3 個月內到期之經呆帳調整未繳保費金額之 50%。於人壽保險，其他認許資產包括相同於次營業年度終結前核定發出之紅利金額之保費返還準備金；於計算其他認許資產時，得經主管監理機關同意，扣除最高至上年度資產負債表內所載之已為給付，且經保險統計專家認證之取得成本之金額。在保險契約所生之債務與準備金，於計算認許資產時，若其與因同一保險契約所生之請求權相對立時，得不予記入。而保險企業資產之投資應經由適當的結合與分離，於考量保險企業所經營之險種與企業結構後，以盡可能達到最大之保障與利潤，並兼顧保險企業之支付能力之方式為之。

## 二、新加坡<sup>10</sup>

新加坡《保險法》第 16 條第 1 項規定，每一經註冊之保險人均應建立並保持單獨之保險基金、第 18 條則規定，依本法得訂定規則，俾於規定之狀況與程度下，確使經註冊保險人及任何保險基金之資產，保險人均依規定方式投資且維持於規定之場所，而資產之性質與保險人之負債具適當關係。而根據 1992 年《保險管理規則》之附表，其資金運用及投資限制在業主權益股份、優先股份、認股權、股票保證、指定外匯、海外資產、無擔保貸款、存款等項目。其投資比例依風險之高低，有自 2.5% 至 35% 不等的上限規定。

## 三、日本<sup>11</sup>

日本《保險業法》第 97 條就原則規定，保險公司以保險費名義收取之金錢或其他資產為運用時，應依有價證券之取得或其他內閣府令規定之方式辦理。第 97-2 條則規定其使用的比例限制。第 98 條則細部規定各種的資金運用

<sup>9</sup> 江朝國譯，**德國保險法**（臺北：保險事業發展中心，1993 年 10 月），頁 31-37。

<sup>10</sup> 賴源河、林建智、王正偉譯，**新加坡保險法**（臺北：保險事業發展中心，1996 年 7 月），頁 12、16、87-88。

<sup>11</sup> 廖淑惠譯述，**新日本保險業法**（臺北：保險事業發展中心，2003 年 11 月），頁 82-84。

方式與限制，如國債、地方債券、政府保證債券、金錢債券、特定公司債、短期公司債、有價證券、金融期貨交易、金融等衍生性商品…等等。

#### 四、我國

我國對於保險業資金運用之規範，主要係規定在《保險法》第 146 條（資金之定義運用及其限制）、第 146-1 條（得購買之有價證券）、第 146-2 條（投資不動產之限制）、第 146-3 條（辦理之放款種類及其限制）、第 146-4 條（國外投資之範圍、內容及限制）、第 146-5 條（得允許之專業運用及公共投資）、第 146-6 條（轉投資之限制）、第 146-7、8 條（保險業放款或交易之限制）等等。《保險法》早期對於保險業資金運用限制較多，近年來不斷鬆綁，主管機關亦透過各種函釋以確保資金運用之安全。如行政院金融監督管理委員會保險局即修正《保險業對同一人同一關係人或同一關係企業之放款及其他交易限額規定》<sup>12</sup>，放寬保險業對同一人、同一關係人或同一關係企業從事放款以外之其他交易限額規定，並新增交易對象為政府機關（構）時之限額規定。

主要國家和地區保險資金投資比例限制表

	存款	政府債	公司債	股票	抵押貸款	房地產
美國	100%	100%	100%	10-20%	100%	10%
英國	100%	100%	100%	100%	100%	100%
德國	100%	100%	100%	30%	10%	40%
法國	100%	100%	100%	65%	5%	10%
日本	100%	100%	100%	30%	100%	20%
我國	100%	100%	35%	35%	100%	19%
香港	100%	100%	100%	20%	100%	30%
大陸	100%	100%	20%	5%	0	0

資料來源：「保險資金運用的風險管控」，海南保監局，2005 年 12 月 12 日。（中國大陸股票投資占比不包括投連和萬能產品保費）

## 肆、監管架構概述

中國大陸對於保險資金運用之規範，具有基礎地位者為《保險法》第 105

<sup>12</sup> 行政院金融監督管理委員會金管保一字第 09502501161 號令，2006 年 3 月 27 日。

條：

保險公司的資金運用必須穩健，遵循安全性原則，並保證資產的保值增值。

保險公司的資金運用，限於在銀行存款、買賣政府債券、金融債券和國務院規定的其他資金運用形式。

保險公司的資金不得用於設立證券經營機構，不得用於設立保險業以外的企業。

保險公司運用的資金和具體專案的資金占其資金總額的具體比例，由保險監督管理機構規定。

本條為對於保險業資金運用之限制規定。在 2002 年修正前為第 104 條，其原內容為：「保險公司的資金運用必須穩健，遵循安全性原則，並保證資產的保值增值。保險公司的資金運用，限於在銀行存款、買賣政府債券、金融債券和國務院規定的其他資金運用形式。保險公司的資金不得用於設立證券經營機構和向企業投資。保險公司運用的資金和具體項目的資金占其資金總額的具體比例，由金融監督管理部門規定。」由於證券經營機構和企業經營的風險性一般較大，因此，為確保保險資金運用的安全性，本條第 3 款原來禁止以保險公司資金設立證券經營機構和向企業投資。此一限制在 1995 年制定保險法時的情況下，作此規定或可認為是必要的。然舊法對於保險資金運用限制過嚴，可供投資的對象太少，收益偏低，使保險資金無法充分獲得運用，已不符合保險業發展之需要<sup>13</sup>，故本次修法即對此加以修正<sup>14</sup>。

新《保險法》取消保險企業不得向企業投資的規定，而將限制範圍縮小到不得「設立」證券經營機構和保險業以外的企業。換言之，保險資金即可用於設立與保險業相關的企業，如保險資產管理公司、保險仲介機構等等。除此之外，《保險公司管理規定》第 80 條、第 81 條、第 82 條、《保險資金運用風險控制指引（試行）》等亦有相關之規定。綜合上述規範，大陸對於保險資金運用相關規範的重點可歸納如下：

<sup>13</sup> 薛昶，「從新《保險法》對保險資金運用的規定來看保險的經濟效益」，江蘇商論（2003 年 7 期），頁 49-50。王文杰，「大陸保險業發展與保險立法之分析」，臺灣經濟金融月刊（第 37 卷第 1 期），2001 年 1 月，頁 97。鄭漢傑，保險資金運用的法律規制（當代法學），（2001 年 8 期），頁 35-36。

<sup>14</sup> 馬原，同註 1，頁 328。

一、必須符合安全性原則、收益性原則、流動性原則、多樣性原則與社會性原則<sup>15</sup>。

二、保險資金運用風險控制體系之建立：保險公司和保險資產管理公司應結合自身情況，建立運營規範、管理高效的保險資金運用風險控制體系，制定完善的保險資金運用風險控制制度，並充分考慮控制環境、風險識別與評估、控制活動與措施、資訊溝通與反饋、監督與評價等要素。

三、保險資金運用方式限於：

銀行存款；

買賣政府債券；

買賣金融債券；

買賣企業債券；

買賣證券投資基金；

國務院規定的其他資金運用方式。

四、保險公司的資金不得用於設立證券經營機構，不得用於設立保險業以外的企業。

五、保險公司運用的資金和具體專案的資金占其資金總額的具體比例，由保險監督管理機構規定。保險公司運用保險資金投資的具體方式、具體品種的比例以及認定的最低評級，應當符合保監會有關規定。

六、保險公司在境外的資金運用，應當符合國家有關規定。

除了上述原則性之規定，大陸對於針對不同種類的資金運用，尚有針對不同投資特性的細部規定或函釋，以架構起整個保險資金運用的規範監管體系，本文將於相關部分再加以分析，合先敘明。

## 伍、風險控管原則

<sup>15</sup> 安全性原則，指保險資金的運用必須以安全返還為前提，否則將影響到保險的經濟補償職能的實現。收益性原則指要保證資金的保值增值。流動性原則主要在於滿足保險金償付的需要。多樣性原則要求大範圍分散投資，以避免風險集中。社會性原則指在社會主義市場經濟條件下，保險資金的運用應該服從社會發展的需要，應該符合國家的產業政策。然而，上述各種原則往往不能全面兼顧。安全性強、社會性好，往往收益性差；收益性強，又可能流動性差，或者缺乏安全性等等。因此，在保險資金運用時，需要權衡利弊，進行協調，配合不同的環境背景，選擇整體最優化、全局最優化的保險資金運用方案。孫蓉，**保險法概論**（四川：西南財經大學出版社，1999年5月），頁218-220。孫積祿，同註2，頁280。

保險資金運用風險控制體系應遵之原則，《保險資金運用風險控制指引（試行）》第5條有原則性之規定，茲分述如下：

一、獨立制衡原則，保險資金運用各相關機構、部門和崗位的設置應權責分明、相對獨立、相互制衡；

二、全面控制原則，保險資金運用風險控制的過程應涵蓋資金運用的各項業務、各個部門、各級人員以及與保險資金運用相關的各個環節；

三、適時適用原則，保險資金運用風險控制體系應同所處的環境相適應，以合理的成本實現內控目標，並根據保險公司、保險資產管理公司內外部環境的變化，適時進行相應的更新、補充、調整和完善；

四、責任追究原則，保險資金運用風險控制的每一個環節都要有明確的責任人，並按規定對違反制度的直接責任人、以及對負有領導責任的高級管理人員進行問責。

## 陸、投資組織模式

在保險公司進行資金運用的組織上，一般認為有以下三種模式<sup>16</sup>：

一、通過全資或控股子公司運作：投資管理公司運作模式

即通過成立全資或控股子公司，以其來處理母公司的投資事宜。這是大型保險公司常採取的模式。

二、內設投資機構：投資部運作模式

國外有的保險公司在總部設立專門的投資部，負責管理公司的投資帳戶資產。通常見於規模較小的保險公司。

三、委託專業化投資機構運作：第三方投資管理公司運作模式

即將資金委託給其他專業化投資機構進行管理。而提供委託管理的專業化投資機構主要是一些獨立的基金公司和部分綜合性資產管理公司。

就以上三種模式，為了吸引專業人才與提高資金運用效益，目前趨勢逐漸偏向保險資產管理公司的模式。而為了加強對保險資產管理公司的監督管理，

<sup>16</sup> 楊帆、韓衛國、甘露，「保險資金運用國際比較研究」，*保險研究*（2002年6期），頁12-13。趙峻，同註3，頁30。

防範保險資金運用風險，保護保險公司和保險資產管理公司的合法權益，保監會更發布《保險資產管理公司管理暫行規定》，自 2004 年 6 月 1 日起正式實施，明確保險資產管理公司的設立、變更和終止，經營範圍和經營規則，風險控制和監督管理。其並規定發起人總資產不低於 50 億元人民幣（下同）、自有資金與受託管理資金投資比例應當分別計算、保險資產管理費率由保監會制定等等。至 2005 年底，大陸現有的保險資產管理公司分別為中國人保資產管理公司、中國人壽資產管理公司、華泰保險資產管理公司和中再資產管理公司。

## 柒、保險資金受允許的運用形式

### 一、銀行存款

根據《保險法》第 105 條、《保險公司管理規定》第 80 條、《保險資金運用風險控制指引（試行）》等等之規定，保險業可將資金存放於銀行。按因銀行存款安全性高，故向為重視安全性的保險業資金運用的重要方法之一。此種方式雖然安全性較高，但是收益性偏低，又容易受通貨膨脹、利率變動等所侵蝕<sup>17</sup>，因而一般均認為保險資金運用不可僅以銀行存款為以足，而必須輔以其他投資管道，才能兼顧安全性與收益性。

### 二、債券

2005 年 8 月 22 日，保監會發布《保險機構投資者債券投資管理暫行辦法》，其整合現行保險債券投資政策，增加企業短期融資券等新的投資品種，明確債券及其發行人資質條件，實行債券投資比例差別控制，全文貫穿保險投資注重風險控制、資產安全至上、追求穩定回報的理念，標誌著保險機構的債券投資即將進入新的發展階段。

本辦法所稱之「債券」，是指各類發行人，依法在境內發行的人民幣債券和外幣債券<sup>18</sup>。保險資金可投資的債券，包括政府債券、金融債券、企業公司

<sup>17</sup> 所謂「安全性」，可分為還本的「名義安全性」，以及保值的「實際安全性」，後者應加以強調。李珍、嶽斌，「論我國《保險法》對保險資金投資的管制」，中國農業銀行武漢管理幹部學院學報（第 78 期，2000 年 2 月），頁 6-7。

<sup>18</sup> 本辦法第 3 條參照。

債券<sup>19</sup>及有關部門批准發行的其他債券。而《辦法》亦明確規定債券發行人資質條件、突出擔保和評級兩大要素、實行投資比例彈性控制、明確提出信用風險控制措施、引入第三方獨立託管制度、為債券創新品種投資留下空間，可望為債券的保險資金運用立下良好而深遠的影響。另外，對於投資可轉換公司債券之問題，另有《關於保險公司投資可轉換公司債券有關事項的通知》，規範保險公司可投資的可轉換公司債券，必須是經中國證券監督管理委員會批准發行，並符合《可轉換公司債券管理暫行辦法》、《上市公司發行可轉換公司債券實施辦法》的規定。保險公司投資的可轉換公司債券，則納入企業債券投資中，按照《保險公司投資企業債券管理暫行辦法》管理。除此之外，對於投資之比例，亦加以限制。

### 三、證券投資基金

根據《保險公司投資證券投資基金管理暫行辦法》，保險業可在一定的條件下投資基金。首先，本辦法所指的證券投資基金，是指依照《證券投資基金管理暫行辦法》和《開放式證券投資基金試點辦法》發起設立的或規範的證券投資基金<sup>20</sup>。而保險公司投資基金的比例應符合如下要求<sup>21</sup>，且不得以任何理由超過此比例<sup>22</sup>：

各保險公司投資基金的餘額按成本價格計算不得超過本公司上月末總資產的 15%；

保險公司投資於單一基金的餘額按成本價格計算，不得超過上月末總資產的 3%；

保險公司投資於單一封閉式基金的份額，不得超過該基金份額的 10%；

保險公司從事投資基金的業務，可按有關規定向證券交易所申辦特別席位；也可在具有證券委託代理資格的證券經營機構的席位上進行委託代理交易<sup>23</sup>。另外值得注意的是，受託的證券經營機構應是註冊資本在 10 億元（含）以上，在證券經紀業務中信譽良好、管理規範的證券經營機構<sup>24</sup>。保險公司應

<sup>19</sup> 另可參照《保險公司投資企業債券管理暫行辦法》，保監發[2003]74 號。

<sup>20</sup> 第 2 條參照。

<sup>21</sup> 第 8 條參照。

<sup>22</sup> 第 9 條參照。

<sup>23</sup> 第 14 條參照。

<sup>24</sup> 第 16 條參照。

當按月向保監會上報投資基金的明細表。月報表須於次月前 3 個工作日內上報，年報表須於次年一月底之前上報。投資基金明細表須加蓋公司公章，投資部與財會部應保證報表數據真實、完整、一致。在保監會認為必要時，可隨時要求個別公司提供任何與投資基金有關的報表及材料<sup>25</sup>。

#### 四、股票

基於安全性之要求，過去大陸並不允許保險資金直接運用於股票。然而由於股票收益性高，能提供較高的投資報酬率，在投資組合上亦扮演重要之角色，故為先進國家保險資金運用的重要工具。也因此，放寬管制、保險資金入市的呼聲，在中國大陸也逐日升高<sup>26</sup>。在 2004 年 10 月頒布《保險機構投資者股票投資管理暫行辦法》後，明確承認保險機構投資者可從事或委託符合規定的機構從事股票市場產品交易的行為。換言之，保險資金更可直接參與股市一級和二級市場交易、買賣人民幣普通股票、可轉換公司債等。由於投資標的限於績優與財務穩健的上市公司，並預估可在股市投入約 550 億元的資金，多數看法認為此有高度的經濟效益<sup>27</sup>，並將有助大陸股票市場的長期穩健發展<sup>28</sup>。在細部的規範方面，《關於保險機構投資者股票投資交易有關問題的通知》、《保險機構投資者股票投資登記結算業務指南》、《保險公司股票資產託管指引》、《關於保險資金股票投資有關問題的通知》，明確保險資金直接投資股票市場涉及的證券賬戶、交易席位、資金結算、投資比例等問題<sup>29</sup>。《保險機構投資者股票投資資格條件》則對進行股票投資設置相當的限制與條件，這也使得運用資金於股票的規範更加細緻。

#### 五、中央銀行票據

<sup>25</sup> 第 17 條參照。

<sup>26</sup> 朱立芬，「保險資金入市研究」，*上海綜合經濟*（2004 年 11 期），頁 66-67。黃華民，「保險資金入市春暖花開」，*銀行家*（2004 年 4 期），頁 80-81。陳師正，「運用法律手段應對加入 WTO 對我國保險業的影響」，*河南省政法管理幹部學院學報*（2002 年 4 期），頁 122。較保留之見解，參照張金林，「論保險市場與資本市場的整合」，*中南財經政法大學學報*（2005 年 5 期），頁 87。王娜，「保險資金運用應注重安全性」，*中國保險*（2005 年 6 期），頁 7。

<sup>27</sup> 保險資金的積極入市，以中國人壽為例，在保險公司可直接投資股票的第一年，中國人壽擁有的股票市值已經達到 59.32 億元。此前中國平安曾明確表示，去年平安保險直接投資股市也達到 52 億元之多。「保險資金積極入市 中國人壽股票投資達到約 60 億」，*上海證券報*，2006 年 4 月 21 日。

<sup>28</sup> 黃劍銘，「大陸保險業監理法制面面觀」，財團法人保險事業發展中心：<http://www.iroc.org.tw/scarticles/coworkers/coworkers20050604.htm> 最終瀏覽日 2006/8/20。

<sup>29</sup> 詳參陳崢嶸，「保險資金運用的防火牆」，*中國保險*（2005 年 3 期），頁 29 以下。

以往保險公司對於是否可投資中央銀行票據存有疑義，而保監會在《關於保險公司投資中央銀行票據的通知》中，明白確認保險公司可以投資中央銀行票據，並視同投資金融債券管理。當然，其必須遵守國家法律、法規以及銀行間同業市場有關業務規則。

## 六、銀行次級定期債務

為豐富保險資金投資品種，改善保險公司資產負債匹配狀況，有效分散風險，保監會於《關於保險公司投資銀行次級定期債務有關事項的通知》、《關於調整保險公司投資銀行次級債券、銀行次級定期債務和企業債券比例的通知》中，允許保險公司投資銀行次級定期債務（簡稱「次級債」）。申言之，保險公司投資的銀行次級債券應當是經中國人民銀行和中國銀行業監督管理委員會批准發行，符合《商業銀行次級債券發行管理辦法》規定的銀行次級債券（以下簡稱「次級債券」），並納入金融債券管理。保險公司投資次級債券的餘額按成本價格計算不得超過該保險公司上月末總資產的 15%，投資一家銀行發行的次級債券比例累計不得超過該保險公司上月末總資產的 3%，投資一期次級債券的比例不得超過該期次級債券發行量的 20%。保險公司應嚴格按照規定的比例投資，且不得投資期限超過 6 年的次級債。值得注意的是，保險公司分支機構不得購買次級債，而應由保險公司總公司統一進行。

## 七、基礎設施

為了加強對保險資金間接投資基礎設施專案的管理，防範和控制管理運營風險，確保保險資金安全，維護保險人、被保險人和各方當事人的合法權益，促進保險業穩定健康發展，保險監督管理委員會 2006 年 3 月 14 日頒布《保險資金間接投資基礎設施專案試點管理辦法》。所謂「保險資金間接投資基礎設施項目」，是指委託人將其保險資金委託給受託人，由受託人按委託人意願以自己的名義設立投資計畫，投資基礎設施項目，為受益人利益或者特定目的，進行管理或者處分的行為<sup>30</sup>。換言之，透過委託人與被委託人之間接投資架構，以強化風險控管。而保險資金間接投資基礎設施項目，應當遵循安全性、收益性、流動性和資產負債匹配原則。委託人應當審慎投資，防範風險。受託人、託管人、獨立監督人及其它為投資計畫管理提供服務的自然人、法人或者

<sup>30</sup> 該辦法第 2 條參照。

組織，亦應當恪盡職守，履行誠實、信用、謹慎、勤勉的義務<sup>31</sup>。

## 八、保險外匯資金的境外運用

為了加強管理保險外匯資金的境外運用，防範風險，保障被保險人的利益，保監會與人民銀行發布《保險外匯資金境外運用管理暫行辦法》。本辦法規定，保險公司從事外匯資金的境外運用應當遵循安全性、流動性和盈利性原則，謹慎投資，自主經營，自擔風險<sup>32</sup>。除此之外，對於保險公司從事外匯資金的境外運用的資格條件、投資範圍和比例、投資管理、資產託管、監督管理，本辦法均有詳細之規定。

於 2005 年，為進一步規範投資動作行為，確保《保險外匯資金境外運用管理暫行辦法》的有效實施，經商國家外匯管理局同意，保監會再頒布《保險外匯資金境外運用管理暫行辦法實施細則》。《實施細則》在《保險外匯資金境外運用管理暫行辦法》基礎上，整體上構建保險資金運用國際化合作、專業化運作、市場化操作的管理體系，為保險資金在國際金融市場配置資產提供操作平臺，對於申報管理、品種管理、監督管理等等均有更為具體的規定。應能有助於保險外匯資金境外運用的安全性與風管控管。

## 九、投資境外保險類企業

2006 年 7 月 31 日公布的《保險公司投資境外保險類企業管理辦法》，對於投資境外保險類企業做了詳細的規範。本辦法所稱「境外保險類機構」，是指保險公司的境外分支機構、境外保險公司和保險中介機構<sup>33</sup>。而所謂「設立境外保險類機構」，是指保險公司設立境外分支機構、境外保險公司和保險中介機構，以及收購境外保險公司和保險中介機構的行為而言<sup>34</sup>。本辦法對於設立審批、境外保險類機構之管理、監督檢查等等均有詳細之規範。

## 十、其他草案

根據保監會立法計畫，許多資金運用相關的草案也正在草擬中。如《關於加強保險資金風險管理的意見》和《保險機構投資者投資交易對手風險管理暫行規定》，是針對當前資金管理面臨的風險和問題，草擬的重要政策和規定。

<sup>31</sup> 該辦法第 7 條參照。

<sup>32</sup> 該辦法第 3 條參照。

<sup>33</sup> 該辦法第 3 條參照。

<sup>34</sup> 該辦法第 4 條參照。

這兩個政策規定將與已公布《保險資金運用風險控制指導(試行)》，初步構成保險資金風險管理的政策框架。另外如《保險資金管理辦法》、《保險資金管理人員暫行辦法》和《保險資產管理公司治理指引》等規定已經完成起草任務，正在討論修改，未來將陸續頒布，使整個風險監管體系更為完善<sup>35</sup>。

附表：保險資金運用與相關法規函釋對照表

保險資金運用項目	相 關 法 規 函 釋
銀行存款	《保險法》 《保險公司管理規定》 《保險資金運用風險控制指引(試行)》
債券	《保險法》 《保險公司管理規定》 《保險資金運用風險控制指引(試行)》 《保險機構投資者債券投資管理暫行辦法》 《關於保險公司投資可轉換公司債券有關事項的通知》
證券投資基金	《保險公司投資證券投資基金管理暫行辦法》
股票	《保險機構投資者股票投資管理暫行辦法》 《保險機構投資者股票投資資格條件》 《關於保險機構投資者股票投資交易有關問題的通知》 《保險機構投資者股票投資登記結算業務指南》 《保險公司股票資產託管指引》 《關於保險資金股票投資有關問題的通知》
中央銀行票據	《關於保險公司投資中央銀行票據的通知》
銀行次級定期債務	《關於保險公司投資銀行次級定期債務有關事項的通知》 《關於調整保險公司投資銀行次級債券、銀行次級定期債務和企業債券比例的通知》
基礎設施	《保險資金間接投資基礎設施專案試點管理辦法》

<sup>35</sup> 「保監會權威人士透露 今明兩年建成保險資金管理政策法規體系」，中國證券報，2005年11月2日。<http://stock.163.com/05/1102/10/21110FDQ00251LPJ.html> 最終瀏覽日 2006/8/20。

保險外匯資金的 境外運用	《保險外匯資金境外運用管理暫行辦法》 《保險外匯資金境外運用管理暫行辦法實施細則》
境外保險類企業	《保險公司投資境外保險類企業管理辦法》
外資保險公司之 投資	《中華人民共和國外資保險公司管理條例》 《中華人民共和國外資保險公司管理條例實施細則》

資料來源：本文整理

## 捌、外資保險公司之投資

對於外資保險公司，早期並未有全國性的法律法規加以規定，只有允許外資保險公司進入的部分地區有相應的地方性行政法規，如 1992 年頒布的《上海外資保險機構暫行管理辦法》<sup>36</sup>；而本辦法揭開大陸市場對外開放的序幕，隨後深圳、廣州等城市也對外資保險公司開放<sup>37</sup>。

在《上海外資保險機構暫行管理辦法》中，外資保險機構的保險投資範圍為：

- 一、中國大陸的金融機構的存款
- 二、購買政府債券
- 三、購買金融債券
- 四、購買企業債券，得超過可投資總額的 10%

五、境內外匯委託放款，該放款應有抵押品或金融機構的擔保。對每一單位的放款，不得超過可投資總額的 5%，所有放款的總和不得超過可投資總額的 30%

- 六、股權投資，不得超過可投資總額的 15%
- 七、經批准的其他投資

與《保險法》相比較，外資保險公司在資金運用方面，可境內外匯委託放款、股權投資，得經批准而進行其他投資，享有較本地保險公司更寬廣的資金

<sup>36</sup> 邢會強，「保險資金運用中的法律問題初探」，北京市政法管理幹部學院學報（2003 年 2 期），頁 29。

<sup>37</sup> 李玉泉，「大陸保險市場開放對臺灣保險業的機遇與挑戰」，中國保險（2005 年 3 期），頁 15-16。

運用空間，亦有稱此為對外資保險公司的「超國民待遇」<sup>38</sup>。考此一差異之原因，則或是考量外資公司的資本、體制多較本國保險公司為健全所致。在2001年12月中國大陸進入WTO之後，大陸保險市場將依據中國大陸政府之承諾，逐步開放。在中國大陸進入WTO有關保險業的承諾中<sup>39</sup>，並未對於外資保險公司資金運用有特別之規範。而同年頒布之《中華人民共和國外資保險公司管理條例》，則在WTO之趨勢下，為外資保險公司做出整體性的規範。依本條例，所謂外資保險公司，是指依照中國大陸有關法律、行政法規的規定，經批准在境內設立和營業的下列保險公司<sup>40</sup>：

一、外國保險公司同中國大陸的公司、企業在境內合資經營的保險公司（合資保險公司）

二、外國保險公司在中國大陸境內投資經營的外國資本保險公司（獨資保險公司）

三、外國保險公司在中國大陸境內的分公司（外國保險公司分公司）

而2004年頒布的《中華人民共和國外資保險公司管理條例實施細則》，則對外資保險公司設立分支機構做了較為明確的規範<sup>41</sup>。再依《中華人民共和國外資保險公司管理條例》第39條、《中華人民共和國外資保險公司管理條例實施細則》第46條，香港特別行政區、澳門特別行政區和臺灣地區的保險公司在內地設立和營業的保險公司，也比照適用本條例。故可知臺灣地區前往大陸發展的保險公司，也視同外資保險公司而應適用相關之規定。

在資金運用方面，《中華人民共和國外資保險公司管理條例》第19條規定：

保監會有權檢查外資保險公司的業務狀況、財務狀況及資金運用狀況，有權要求外資保險公司在規定的期限內提供有關檔、資料和書面報告，有權對違法違規行為依法進行處罰、處理。

外資保險公司應當接受保監會依法進行的監督檢查，如實提供有

<sup>38</sup> 顧芳芳、王艷麗，「加入WTO與完善我國保險立法」，*當代法學*（2003年7期），頁121。

<sup>39</sup> 詳細的探討可見劉江格，「加入WTO中國保險業面臨的挑戰和對策」，*河北法學*（2004年6期），頁100。

<sup>40</sup> 本條例第2條參照。

<sup>41</sup> 本細則第27條參照。

關檔、資料和書面報告，不得拒絕、阻礙、隱瞞。

本條為對外資保險公司資金運用的一般性規定。由於其並沒有對於投資項目、比例等做出特別之規定，故依據該條例第 38 條：「對外資保險公司的管理，本條例未作規定的，適用《中華人民共和國保險法》和其他有關法律、行政法規和國家其他有關規定」，即應適用保險法之相關規範。換言之，外資保險公司之資金運用，仍應如本地保險公司受相同的監管，而非如早期存有較寬廣的不同，其於資金運用範圍上的優勢將逐漸消失<sup>42</sup>。

## 玖、資訊揭露

在資金運用管道逐漸擴大後，大陸保險公司為加強宣傳，經常在各種媒體上公布資金運用收益資訊；但各公司公布資訊口徑不統一、表述欠嚴謹，隨意與其他公司比較，在一定程度上誤導消費者，擾亂了市場秩序。為規範保險公司資金運用收益資訊公布行為，避免誤導投保人和不正當競爭，保監會公布《關於規範保險公司公布資金運用收益資訊行為的通知》，其規定各公司可自行決定是否公布資金運用收益資訊，並可自主選擇公布的起迄時間，但一經確定，必須連續公布。公布之形式、計算公式亦加以規範、並不得公布其他公司之資訊或相比較。違反以上規定的，保監會可對其進行通報批評，責令其限期改正，並採取適當方式消除影響；情節嚴重的，可根據有關規定給予行政處罰。而對於統計的方式與內容，則可參照《保險資金運用監管報表（試行）》、《關於部分保險資金運用統計報表（修訂）及科目徵求意見的通知》及其相關附件。

## 拾、保險資金運用之現況

截至 2005 年 8 月末，中國大陸保險資金運用為 1 兆 2,870 億元。其中：購買國債 3,371 億元，占國債發行量的 12.14%；購買金融債 1,443 億元，占金融債券發行量的 7.96%；購買企業債 1,007 億元；持有的銀行次級債 792 億

<sup>42</sup> 黃佐開、陳龍真，「外資保險的優勢和在中國的切入點分析」，*財經科學*（2002 年 4 期），頁 72。

元；持有證券投資基金 968 億元，成為其主要的機構投資者<sup>43</sup>。若統計 2006 年 1-3 月間，中國大陸保險業銀行存款總額約為 5,488 億元，其他投資則為 9,463 億元<sup>44</sup>。由此可以見，在保險資金運用管道的不斷開拓下，銀行存款已經不再是最大宗，其他投資的比例已經逐漸增加。

## 拾壹、結論與展望

自 1980 年大陸恢復保險業務以來，保險資金運用管道歷經三個階段的發展，除了在投資項目上取得多樣的成果，也在兼顧收益性與安全性上有重大的進展。整體而言，大陸保險法對於保險資金運用的規範內容雖然較為簡潔，但是藉由相關之子法、規則、解釋，亦對於資金運用有相當詳盡規範。而中國大陸逐漸放寬保險資金運用管道，有利於保險業與市場的發展，亦值得加以肯定。然而，在立法架構方面，除《保險法》外，大陸大多數保險立法法律階次不高，且均是暫行或試行法規，影響其穩定性與權威性<sup>45</sup>。而保險資金的運用的問題，涉及大陸《保險法》、《商業銀行法》、《證券法》等相關基本法律的規定，以國務院單獨性的批准方式，一方面缺乏一種完整全面的立法制度安排，另一方面行政立法行為衝擊作為基本法律的效力<sup>46</sup>，在法律系體上應有改進之空間<sup>47</sup>。再者，投資管道的擴大不代表監管的完全放任，未來對於監管措施仍應進一步細化，如完善保險資訊管理系統、對重大事件的回應機制等等<sup>48</sup>。而部分保險公司的保險業務部門與資金運用部門沒有建立有效的溝通機制，使資金運用與保險公司的資產戰略配置要求相脫節<sup>49</sup>。未來亦應加強保險業務部門與資金運用部門間的聯繫，俾使風險管理與監管體系更為完善。

<sup>43</sup> 「保險資金運用的風險管控」，海南保監局，2005 年 12 月 12 日。

<sup>44</sup> 中國保險監督管理委員會 [http://www.circ.gov.cn/Portal0/InfoModule\\_443/30055.htm](http://www.circ.gov.cn/Portal0/InfoModule_443/30055.htm) 最終瀏覽日 2006/5/30。

<sup>45</sup> 蔡奕，「加入 WTO 對中國保險服務貿易的影響及中國的法律應對」：[http://www.chinalawedu.com/news/2004\\_4/9/1755478547.htm](http://www.chinalawedu.com/news/2004_4/9/1755478547.htm) 最終瀏覽日 2006/8/20。

<sup>46</sup> 王璿、李輝，「保險資金運用法律制度研究」，河北法學（2004 年 7 期），頁 94。

<sup>47</sup> 曾求凡、朱麗蘊，「入世後我國現行保險法律法規存在的問題及對策」，法律適用（2002 年 5 期），頁 20。

<sup>48</sup> 王小平，「論我國保險資金運用的風險管控」，保險研究（2005 年 11 期），頁 65-66。

<sup>49</sup> 楊純維、何海霞，「我國保險資金的運用」，合作經濟與科技（2005 年 11 期），頁 46。

# 剖析中共新一波的網路淨化工程 ——數位民主效應難期待

Analyzing A New Wave of the PRC's Internet Purifying Project — The Digital Democracy is Hardly to be Expected

劉孝湘 (Liu, Shiaw-Shiang)

中國文化大學大陸所碩士

網際網路曾經被認為是促進中國大陸的資訊傳播自由化、帶動民主進程的契機。然而，2006年一開始，又接二連三傳出了中共封鎖網路的事例，由中共信息產業部與國務院新聞辦公室所主導，針對部落格 (Blog) 與搜尋引擎為重點的網路淨化工程，搜狐 (sohu)、新浪 (sina) 首當其衝<sup>1</sup>。此外，報載重慶將對個人上網用戶實施備案登記，進一步升高了對一般網民監控的強度。而在管制臺灣新聞網站方面，中共亦有新的動作。

實際上，近年來中共對於資訊網路所帶來政治、文化層面的衝擊頗感憂慮，認為這個發展可能會導致其喪失輿論陣地的主導權，進而影響國家安全與政治穩定。面對這樣的形勢演變，中共仍然企圖運用國家主義的邏輯去操控或者主導資訊科技以及網路發展的邏輯。

為了防止資訊主義 (informationalism) 的浪潮對其統治的權威造成衝擊，因此，中共將西方主導推動的資訊、電訊和傳播科技之發展，解釋成為西方透過這些傳播工具對中國大陸進行和平演變，並且以此為藉口，推動網路鎖國政策，企圖限制與掌控資訊網路在中國大陸的發展，而其作法就是透過不斷頒布

<sup>1</sup> 「中共查封《新浪網》《搜狐網》搜索引擎」，大紀元，2006年6月21日，<http://www.epochtimes.com/b5/6/6/21/n1358684.htm> (2006/8/01 瀏覽)；「博客與搜索引擎將成為中國互聯網治理新重點」，新華網，2006年6月28日，<http://tech.sina.com.cn/i/2006-06-28/20091012702.shtml> (2006/8/19 瀏覽)；「信產部與國新辦聯合深入開展陽光綠色網路工程」，中國新聞網，2006年6月28日，<http://tech.sina.com.cn/i/2006-06-28/19221012682.shtml> (2006/8/1 瀏覽)；「國新辦：互聯網新技術不能獨立於社會管理外」，中國新聞網，2006年7月6日，<http://tech.sina.com.cn/i/2006-07-06/10591024213.shtml> (2006/8/1 瀏覽)

各種管制法令<sup>2</sup>及措施以應付推陳出新的各種網路傳播媒介工具，甚或有感於長期受到西方文化與意識形態的強勢主導，信息殖民論者提出「網路主權」<sup>3</sup>說，並曾經企圖建立一個獨立於Internet之外的中國C網<sup>4</sup>，以達到所謂清除精神污染的工作。

然而，在現存網路治理（Internet Governance）體制，也就是美國商務部擁有否決ICANN（網際網路域名與號碼分配組織）管理權的權力現實下<sup>5</sup>，中共也認清了一件事實，在可預期的將來，想要建立一個封閉的、獨立於Internet之外運作的網路，此種最極端的封鎖方式，成功的機率是微乎其微<sup>6</sup>。

但是，這並非表示中共當局對於網路管控就此鬆手，相反地，為了防範網路使用者接觸多元化的訊息及杜絕西方國家藉由網際網路進行滲透，中共使用極其先進的監控技術並且「與時俱進」<sup>7</sup>，而投入至少 64 億人民幣（據官方所公布之保守數字）所打造的「金盾工程」<sup>8</sup>，即為一全方位網路封鎖與監控的系統，並且，目前全中國已有 96% 人口數也就是 12 億 5 千萬人的資訊已經存儲在公安部門的資料庫中<sup>9</sup>。此外，大多數網咖均裝設有特定的監控軟體，而上網用戶的姓名和身分證號以及其流覽過的內容將直接傳送至監管部門；再

<sup>2</sup> 賴祥蔚，「中國大陸的網路發展與民主想像」，發表於 2006 年 9 月 17 日「2006 年中國政治學會年會暨憲政、民主與人權學術研討會」（臺北市：國立政治大學）。

<sup>3</sup> 沈偉光，*新戰爭論*（北京：人民出版社，1997 年），頁 107；周光輝、周笑梅，「互聯網對國家的衝擊與國家的回應」，*新華文摘政法版*（2001 年 9 月），頁 4。

<sup>4</sup> 寇健文，「中共對於網路資訊傳播的政治控制」，*問題與研究*（第 40 卷第 2 期，2001 年 3/4 月），頁 50；王立德，*中國大陸知識經濟概念之探討—以電信與網際網路的整合為例*（花蓮：國立東華大學大陸研究所碩士論文，2000 年），頁 99-100；徐永富，「制網權—國家資訊安全呼喚你」，*中國C網*，2000 年 12 月 16 日，[http://www.gz-cnet.com/c/c\\_11\\_01.htm](http://www.gz-cnet.com/c/c_11_01.htm)（2006/8/1 瀏覽）

<sup>5</sup> 左正東，「全球網路治理中的知識與權力」，*問題與研究*（第 44 卷第 5 期，2005 年 9、10 月），頁 113-119；劉靜怡，「從 ICANN（The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers）的成形與發展看網際網路公共資源分配機制的政策與法律問題：一九九八至一九九九的國際趨勢觀察和省思」，發表於 1999 年 12 月 20 日~12 月 21 日「第三屆資訊科技與社會轉型研討會」（臺北市：中央研究院社會研究所）。

<sup>6</sup> 在 WGIG（聯合國網路管理工作組）研議網路治理結構改革的過程中，CNNIC 辦公室副主任張建川即坦承，如果某個國家自己建立根伺服器，而不與其他國家聯繫的話，這個國家的網路就沒價值，所以美國根本不擔心 Internet 因而分裂。請參閱「美國人絕不放手：中國互聯網極待掙脫霸權」，*IT 時代週刊*，2005 年 8 月 13 日，[http://tech.dayoo.com/gb/content/2005-08/13/content\\_2176555.htm](http://tech.dayoo.com/gb/content/2005-08/13/content_2176555.htm)（2006/8/1 瀏覽）

<sup>7</sup> 國安民，「中國大陸網路控管現況與發展」，*展望與探索*（第 4 卷第 3 期，2006 年 3 月），頁 11-15。

<sup>8</sup> 「公安部通報『金盾工程』 所建內部網路與公網隔絕」，*中國新聞網*，2006 年 4 月 6 日，<http://www.chinanews.com.cn/news/2006/2006-04-06/8/713218.shtml>（2006/8/1 瀏覽）

<sup>9</sup> 「公安『金盾工程』建設成效顯著 全國人口入庫資訊 12.5 億人」，*中國網*，2006 年 4 月 6 日，<http://www.china.org.cn/chinese/kuaixun/1176344.htm>（2006/8/1 瀏覽）

者，中共更強力推動網路「實名制」，使其務必能夠落實在社群論壇、校園BBS、手機、網路遊戲及即時通訊（Instant Messaging, IM）、Blog（另如Podcast及線上影音分享網站將推出許可證制度）的使用者上，使其產生「恐懼效應」（chilling effect），而不敢任意上、下載被官方禁止的內容。

更有甚者，許多全球知名的跨國企業（如Google、Yahoo、Microsoft、Ebay-Tom-Skype、Sun Microsystems、Cisco、Nortel Networks等），除了基於自身商業利益的考量，加上中共有形無形的威脅利誘，並長期施以監視、規訓之下，網路巨頭們因而內化這一控制模式而產生自我審查、自我閹割，並且一再有配合中共打壓網路言論自由之情事發生；換言之，所謂「Don't be evil」的企業信條變成了一則笑話，相反地，要在大陸投資，就只有認真學習「八榮八恥的社會主義榮譽觀」、「文明辦網」的新守則。而此次封網事件值得玩味之處在於，正當外國網路商戮力學習如何能夠合乎中共實體及虛擬網路警察<sup>10</sup>（以下簡稱網警）的胃口與尺度之餘，反倒是屬於大陸本土企業的Sohu與Sina「誤踩紅線」，也無怪乎官方如此震怒而下令封鎖。

再者，此次重慶公安部門將對普通個人上網用戶實施備案登記<sup>11</sup>，已經引起許多網民的反彈；實際上目前中共推出任何一項網路監控的法規均有其理由，乍聽之下好像都是針對網路犯罪或不正當的行為，其實醉翁之意不在酒，主要仍是針對整體性不同的政治意見施予封鎖。姑且不論這項措施能否推行下去，然而若是純就技術層面探究，中共網警根本不需通過這種登記備案的方式，仍舊可以找出他們所欲監控的對象（一般來講，個人用戶上網不管是通過撥號上網，還是通過ADSL寬頻上網，都是基於電話線。而電話的申請已經在

<sup>10</sup> 關於中共網路警察的相關編制長期以來一直是個謎團，根據現有的文獻資料，研判中共網路警察的數目從3萬~30萬不等，多數的研究認為約在3萬到5萬人之譜，然而真實的數字究竟為何，仍有待進一步的考證。此外，從2006年1月1日起，深圳市公安局網監分局率先推出了虛擬警察的措施，爾後在5月13日閉幕的全國公安機關互聯網管理工作現場會議決定從2006年6月起，在第一批八個試點城市推廣深圳的做法，其中包括了重慶、杭州、寧波、青島、廈門、廣州、武漢、成都等網路使用高滲透率的城市，一般認為此種網路警察從幕後走向前台的作法主要作用在於威懾，然而此舉將大幅緊縮網路的言論自由空間，變相控制網友言論。請參閱「公安部在八個試點城市推廣設立網上『虛擬警察』」，新華社，2006年5月14日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/1027/4369986.html>（2006/8/1 瀏覽）

<sup>11</sup> 重慶市公安局通過《關於加強國際聯網備案管理的通告》，凡透過撥號或專線等方式連接國際聯網（internet）的單位和個人均必須進行備案，拒不執行者，輕則將被警方警告，重則將被停機半年。請參閱林克倫，「重慶管過頭 在家上網得備案」，中國時報，2006年7月8日，<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110505+112006070800075,00.html>（2006/7/8 瀏覽）

電信部門有詳細的資料登記。假若某個電腦出現「違法」記錄，儘管個人用戶的IP位址是隨時分配的，網警仍可以通過IP位址查找這個IP位址在何時分配給了哪個地方的哪部電話)<sup>12</sup>。換言之，中共網警執意推行此粗暴行徑的唯一意義，即在於施加予網民內心的枷鎖，使其能達到自我規訓的目的；只是當此網路監控的風向球一出，好似將所有網民當成敵人一樣看待，也立即招致各界的聲討，重慶公安部門因而改口，稱家中上網無須直接向公安機關備案，而由網絡服務商代勞即可<sup>13</sup>。儘管如此，如上所述，大陸個人用戶備案與否實際上對於中共網警監控的掌握程度是毫無影響的，因此只能說重慶公安部門此次做法的反覆愚蠢至極，但是從另一個角度觀之，就算中共網警收回了原先的做法，但是大陸網民欲爭取自由的網路空間，距離依然十分遙遠。

最後，在管制臺灣網站方面，一直在 2007 年之前，中共網路監管部門對臺灣網站始終極不友善。只要網名帶「tw」，幾乎所有政治性團體網站都被封鎖。至於媒體，無論平面還是廣播、電視，倖免於難者屈指可數。而在管制臺灣新聞網站方面，於 2006 年中，繼聯合新聞網、中時電子報被封鎖後，自由電子報及蘋果日報電子版也在 7 月份被封鎖，當時國內四大報電子版均告陷落，其中亦包含國內各大入口網站的新聞頁面<sup>14</sup>。實際上在 2004 年底，臺北市新聞記者公會在會見大陸國臺辦副主任王在希時亦曾提出我方的訴求，認為臺灣多家網路新聞媒體的網站在中國大陸遭到封鎖無法點閱，不利兩岸新聞交流的發展，更直接影響到數 10 萬臺商在大陸獲得臺灣資訊的權益，建議大陸主管部門應逐步開放對臺灣網路媒體的管制。然而當時王在希僅表示帶回去研究，無法給予肯定答覆<sup>15</sup>。

然而到了 2007 年初，中共方面有了新的動作，中共當局面對各界多年來

<sup>12</sup> 陰志華「陰志華：打擊網路犯罪不能因噎廢食」，*通信世界*，2006 年 7 月 8 日，<http://tech.sina.com.cn/i/2006-07-08/18111027857.shtml> (2006/8/1 瀏覽)

<sup>13</sup> 朱明躍、楊娟，「重慶市家中上網不直接向警方備案」，*重慶晚報*（重慶），2006 年 7 月 28 日，<http://news.sohu.com/20060728/n244491630.shtml> (2006/8/1 瀏覽)；「重慶取消家中上網到公安局備案規定」，*重慶晚報*（重慶），2006 年 9 月 27 日，<http://tech.sina.com.cn/i/2006-09-27/10111161652.shtml> (2006/9/27 瀏覽)

<sup>14</sup> 徐尚禮，「天安門脈動 看臺灣新聞 臺生網管大門法」，*中國時報*，2006 年 7 月 10 日，<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110505+112006071000062,00.html> (2006/7/10 瀏覽)

<sup>15</sup> 王銘義，「開放臺灣網路媒體 大陸表示研究」，*中國時報*，2004 年 11 月 10 日，<http://news.chinatimes.com.tw/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110505+112004111000091,00.html> (2004/11/10 瀏覽)

的批評採取了「正面」回應；1月19日，陸委會在例行記者會中指出：「近日獲悉一直被中共當局封鎖的中時電子報、聯合新聞網等臺灣新聞網站，在大陸少部分地方如北京、廣東省東莞地區已可順利連結<sup>16</sup>。」儘管中共方面釋出部份善意，然而面對中共以往在網路管制上不堪的紀錄，仍然無法樂觀看待。此次，中共方面採取試探性的舉動，若細就則不難發現有兩方面的意涵，一為輿論上的討好，另一方面也可能藉此機會測試其監控的能力；再者，此一放寬的動作僅限於特定區域及特定網站。因此，往後中國大陸網路管制的放寬或收緊依舊得看中共安全部門的臉色，而無法得到明確的保障<sup>17</sup>。實際上，希冀中共網路監管部門為便利臺胞而對臺灣網站的管制全面鬆手，無疑是緣木求魚，因為這樣的開放很有可能形成一個木馬屠城式的突破口，對中共本身的網路監管十分不利。因此實難以期待於短期之內，中共會有進一步對全中國大陸網民開放臺灣新聞網站或政治性網站的可能性；換言之，目前在中共放寬網路管制範圍內的臺胞，仍難以保證中共不會再度封網，而不在中共解除網路封鎖區域的臺胞欲突破中共的封鎖，希望能及時掌握資訊的話，目前仍舊只能不斷和中共網管鬥法，玩貓捉老鼠的遊戲了。

近一年來，我們觀察到中共對於網路的管控有日益收緊的趨勢。2006年3月中共公安部正式施行第82號令——《互聯網安全保護技術措施規定》<sup>18</sup>。該法令重申了連接到網際網路上的單位要做到記錄並留存用戶註冊資訊；而在公共資訊服務中要發現、停止傳輸違法資訊，並留存相關記錄等內容。同時，明確規定聯網單位要依此規定落實記錄留存的技術措施，並至少保存60天記錄備份。2006年8月中共又強制關閉在華人社會極具影響力的網路論壇《世紀中國》，以及最近因進行一項「中共總書記差額選舉調查」的「中國國情諮詢網」，也引起了許多知識界的反彈<sup>19</sup>。

<sup>16</sup> 「中國局部放寬連結臺灣新聞網站 陸委會歡迎」，中央社，2007年1月19日，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-Rtn/2007Cti-Rtn-Content/0.4526.110110+112007011901389.00.html>（2007/1/19 瀏覽）

<sup>17</sup> 2001年10月，美國總統小布希到上海參加亞太經合高峰會，或許是為了轉移可能有的批評，布希在中國大陸期間中共當局立刻將原本對美國新聞網站的禁令解除，但是布希一離境，禁令又馬上套上，因此對於此類兩面手法，中共運用起來相當嫻熟。

<sup>18</sup> 「互聯網安全保護技術措施規定（公安部令第82號）」，中華人民共和國公安部，2005年12月1日，[http://www.mps.gov.cn/gab/flfg/info\\_detail.jsp?infoId=373](http://www.mps.gov.cn/gab/flfg/info_detail.jsp?infoId=373)（2006/8/1 瀏覽）

<sup>19</sup> 「百名知識分子就世紀中國網站被關閉的呼籲書」，二十一世紀中國基金會，2006年8月1日，<http://www.qian-ming.net/gb/default.aspx?dir=scp&cid=84>（2006/8/1 瀏覽）；錢永祥，「大陸關閉「兩岸知識

綜上所述，當中共施展出比老大哥（big brother）更為細緻的超級電子全景敞視（super-electronic panopticism），並且在監視、越線、封鎖、自動強化規訓的畸形循環下，極可能產生更深層的監視社會（surveillance society theories）效應<sup>20</sup>；社會整體功能的行使猶如在一巨大的全景敞視機制下，一個規訓的機器一般。其目的在於恐嚇和有系統地監視人民、打壓人權及阻止自由民主思想的傳播。此外，部分中外研究亦已指出，對於「數位民主」（digital democracy）強調網路應用能促進大陸民主社會發展的觀點，在實際的經驗上難以支持該理論，也就是說，資訊網絡發展和民主間必須結合的絕對假設恐有疑義<sup>21</sup>。

雖然網路的去中心化特性有利於促進資訊的自由傳播，資訊主義也帶給中共政治體制一定程度的衝擊，然而，若是強調網路作為「公共空間」的作用，在中共的壓制下，跟傳統媒體相較後並不見得能提供民間社會更多的社會政治資源，並且當問題進入到實體世界集體行動以實現民主化的領域時，網路本身既有的長處則更侷限了。換言之，任何假設網路可以自動地有利於民主化轉型的觀點，在理論上都不免陷入了技術決定論，而在現實世界的實踐中反而可能妨礙反對陣營積極努力建設民間社會和組織集體行動。也就是說，如果能夠把目光更多地集中到技術手段背後的社會和政治層面，則網路作為一種資源，才有可能對於推動中國大陸的民主化轉型上釋放出巨大的政治潛力。

---

界通道」，聯合報，2006年7月27日，<http://udn.com/NEWS/OPINION/X1/3443440.shtml>（2006/7/27 瀏覽）；「魯光輝：調查總書記差額選舉觸及中共底線」，中央廣播電臺特供六四天網，2006年8月3日，<http://www.epochtimes.com/b5/6/8/4/n1409949.htm>（2006/8/3 瀏覽）

<sup>20</sup> 有關於監視社會理論的相關研究，請參閱董娟娟，「威權政治與知識經濟並進下的監視社會發展：以新加坡的網路管制體制為例」，*東南亞學刊*（第1卷第2期，2004年），頁85-135；王佳煌，*資訊科技與社會變遷*（臺北：韋伯文化，2003年），第6章〈資訊科技與監視宇宙〉。

<sup>21</sup> Manuel Castells, *千禧年之終結*（夏鑄九等譯）（臺北市：唐山，2001年），頁332-345；吳國光，「資訊傳播、公共空間與集體行動：試論互聯網對中國民主化的政治作用」，張茂桂、鄭永年主編，*兩岸社會運動分析*（臺北：新自然主義公司，2003年），頁263-280；Ethan Gutmann著，丁柯譯，*失去新中國—美商在中國的理想與背叛*（臺北：博大，2005年）；何清漣，*霧鎖中國—中國大陸控制媒體大揭秘*（臺北：黎明，2006年）；Greg Walton, "China's Golden Shield: Corporations and the Development of Surveillance Technology in the People's Republic of China", *International Centre for Human Rights and Democratic Development*, 2001, <http://www.ichrdd.ca/english/commdoc/publications/globalization/goldenShieldEng.html>（2006/8/1 瀏覽）

# 中共調整省級紀委書記評析

## Analyzing the Adjustment of the Secretary of the Provincial Disciplinary Examination Committee in China

吳仁傑 (Wu, Jen-Je)

中共研究雜誌社研究員

### 壹、前言

中共「黨章」規定紀律檢查機關為黨內監督機構，在中央及省、地、縣各級均設立紀律檢查委員會（以下簡稱「紀委」），主要任務為「維護黨的章程和其他黨內法規，協助黨的委員會加強黨風建設，檢查黨的路線方針政策和決議的執行情況」<sup>1</sup>，其中以省級紀委書記為首的省（區、市）紀委專責地方黨風廉政建設工作，由省級黨代會選舉產生，對同級黨委和上級紀委（即「中紀委」）負責。

省級紀委書記原由省委常委兼任，2001年起全數改由省委副書記擔任，表面上雖提升反腐層級，但在現行「雙重領導」體制下，紀委書記受省委常委會尤其是省委書記制約以致反腐無力情況始終未變，加上接連爆發的地方貪腐要案多由「中紀委」查處，地方紀委功能不彰，使中共自2006年起結合省委副職精減和換屆改選，大規模調整省級紀委書記，且以異地交流方式掌握紀委書記提名任用權，試圖加大中央對地方紀委工作的領導，以提升地方反腐力度，此舉雖與實施「垂直領導」仍有相當距離，惟卻是中共變革地方紀委領導體制的重大舉措，殊值重視。

<sup>1</sup> 編寫組，*紀檢監察工作實務全書（上卷）*（北京：兵器工業出版社，2001年4月），頁9。

## 貳、省級紀委書記領導體制沿革

中共僭政後為加強黨風黨紀建設，相應設立各級紀委<sup>2</sup>，由同級黨的委員會全會選舉產生，並在同級黨委領導下開展工作。「文革」期間，各級紀檢機關被撤銷，1978年「十一屆三中全會」起始逐漸重建<sup>3</sup>。1982年「十二大」通過「黨章」，將各級紀委改由同級黨代表大會選出，同時將地方紀委領導體制由同級黨委領導改為同級黨委和上級紀委「雙重領導」<sup>4</sup>，以提升位階及強化監督職能。另以紀委書記為主的各級紀委領導多由同級黨委提名，再經同級紀委全體會議選舉產生，如省級紀委書記係由省委提名後經該省紀律檢查委員會全會選出。

「十二大」以來，中共為加強反腐倡廉工作力度，持續提高紀委書記在同級黨委權力，除「中紀委」書記由政治局常委兼任外，1983年起要求地方紀委書記參加同級黨委常委會（擔任常委），其後列席書記辦公會，1991年原江蘇省紀委書記曹克明成為首位以省委副書記兼任省紀委書記者，被稱為創新紀檢領導體制的「曹克明模式」<sup>5</sup>。2000年底召開的「中紀委」五次全會提出，「為適應反腐鬥爭需要，進一步加強紀檢工作，要逐步做到地方各級紀委書記由同級黨委副書記擔任」後<sup>6</sup>，2001年起配合新一屆地方黨委換屆，由黨委副書記兼任同級紀委書記的「曹克明模式」開始全面推廣，31省（區、市）黨委換屆後，紀委書記即全數由省委副書記兼任<sup>7</sup>。另1995-97年間，張家界市紀委曾將所屬區（縣）紀委提名權由區（縣）黨委轉移至市紀委，以加強垂直

<sup>2</sup> 中共在1949年11月發出「關於成立中央及各級黨的紀律檢查委員會的決定」，要求縣委（含）以上各級黨委設立紀委會，首任「中紀委」書記為朱德。

<sup>3</sup> 「十一屆三中全會」選出的「中紀委」，陳雲為第一書記，鄧穎超為第二書記，胡耀邦為第三書記，黃克誠任常務書記。參見：曾繁茂，*中國共產黨紀律檢查概論*（北京：中國方正出版社，1995年10月），頁177。

<sup>4</sup> 同註3，頁180、185、235。

<sup>5</sup> 「中國10省紀委書記異地調職，央地紀檢渠道更暢通」，*中國新聞網*，2006年12月6日，<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2006/12-06/832815.shtml>。

<sup>6</sup> 「中國共產黨中央紀律檢查委員會第五次全體會議公報」，*新華月報*（北京：2001年2月，第2期），頁12-13。

<sup>7</sup> 吳仁傑，「中共省級黨委換屆特點及意涵」，*中共研究*（臺北，第36卷第6期，2002年6月），頁28。

領導，提升反腐工作力度，被稱為「張家界模式」<sup>8</sup>，惟因配套不足及未獲上級領導重視，未能持續推動。

綜觀此前省級紀委書記領導體制和任用方式，呈現下列特點：

第一，雖實行省委和「中紀委」雙重領導體制，但由於人事、財政權均由省委控制，對同級（省委）負責多、上級（「中紀委」）負責少，實際上以省委領導為主，查辦大案須常委會批准，反腐、監督工作難有效開展。

第二，省級紀委書記大多由省委（主要是省委書記）提名後報「中紀委」核備，異地交流上任情況不多，如 2005 年在任的 31 省（區、市）紀委書記僅 5 人是他省調任<sup>9</sup>；另雖有數例調升「中紀委」副書記<sup>10</sup>，但中央部委「空降」基本沒有。故多由較資深省委領導出任（以省委組織部長和政法委書記調任者居多）<sup>11</sup>，人情關係複雜，不易對省委（尤其是常委會）成員遂行有效監督。

第三，2001 年下半年起，省級紀委書記全由省委副書記兼任，表面上雖提升層級，但因分工其他領域業務，難專職紀檢工作。

### 參、2006 年以來省級紀委書記調整概況

2004 年 9 月，中共「十六屆四中全會」提出要精簡地方黨委副書記職數後<sup>12</sup>，除特殊情況（如由省委常委升任省長兼省委副書記）外，省委副書記均「只出不進、遇缺不補」，惟初期未有紀委書記異動。2005 年底，原新疆區委副書記兼紀委書記胡家燕調任「國家體育總局」副局長兼紀檢組長，紀委書記遺缺於 2006 年 1 月由區委常委兼秘書長符強接任，且仍任區委常委，未升任副書記，宣告省級紀委領導體制將配合副書記職數精減再次調整。嗣後，結合

<sup>8</sup> 陳良，「反腐力舉，空降紀委書記」，*法制周報*（北京：2006 年 12 月 15 日），<http://b5.chinanews.sina.com/news/2006/1215/21541697212.html>。

<sup>9</sup> 包括：原河北省紀委書記張毅由黑龍江省紀委書記調任，陝西省前紀委書記董雷原係青海省政法委書記，甘肅省紀委書記韓忠信原為四川省檢察院院長，貴州省紀委書記曹洪興原為廣西區紀委書記，廣西區紀委書記馬鐵山由陝西省紀委書記調任。

<sup>10</sup> 如現任 8 位「中紀委」副書記中即有 3 位係出身省級紀委書記，分別為劉錫榮（原為浙江省紀委書記）、張惠新（原為上海市紀委書記）、劉峰岩（原為天津市紀委書記）。

<sup>11</sup> 「中國 10 省紀委書記異地調職，央地紀檢渠道更暢通」，*中國新聞網*，2006 年 12 月 6 日，<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2006/12-06/832815.shtml>。

<sup>12</sup> 「中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定」，*人民日報*，北京，2004 年 9 月 27 日，第 1、2 版。

部分省級紀委書記屆退和省委換屆改選，中共開始有計畫、大規模的更換省級紀委書記，迄至 2007 年 1 月底已有 22 省份異動，新任者全為省委常委，不再擔任省委副書記，惟任職年齡上限由原副省部級的 60 歲放寬至與大軍區副職相當的 63 歲<sup>13</sup>。相關調整情況如次<sup>14</sup>：

- 北京市：原中央國家機關紀工委書記兼「中紀委」常委馬志鵬，接替市委副書記強衛任市紀委書記。
- 天津市：原中央國家機關工委副書記臧獻甫，接替市委副書記邢元敏任市紀委書記。
- 上海市：原最高法院副院長兼「中紀委」常委沈德，接替市委副書記羅世謙任市紀委書記。
- 重慶市：原「中紀委」駐商務部紀檢組長徐敬業，接替屆退轉任二線職務的滕久明任市紀委書記。
- 浙江省：原廣東省委副書記兼紀委書記王華元，接替屆退的周國富任省紀委書記。
- 廣東省：原重慶市委常委兼公安局長朱明國，接替王華元任省紀委書記。
- 福建省：原四川省檢察院檢察長陳文清，接替轉任省「政協」主席的梁綺萍任省紀委書記。
- 江蘇省：原省委副書記馮敏剛，接替轉任省「人大」副主任的王壽亭任省紀委書記。
- 江西省：原省委組織部長董君舒，接替屆退轉任二線職務的傅克誠任省紀委書記。
- 湖南省：原副省長許雲昭，接替屆退轉任二線職務的孫載夫任省紀委書記。
- 湖北省：原省委組織部長宋育英，接替屆退轉任二線職務的黃遠志任省紀委書記。
- 安徽省：原河南省委常委兼省高校工委書記劉春良，接替屆退轉任二線職務的楊多良任省紀委書記。

<sup>13</sup> 「『減副』推進低調政改」，中國新聞周刊（北京：2006 年 8 月 21 日，第 31 期），頁 32。

<sup>14</sup> 參見 2006 年以來文匯報（香港）和南方周末（廣州）相關報導。

- 山東省：原省委常委兼秘書長楊傳升，接替屆退轉任二線職務的趙春蘭任省紀委書記。
- 河南省：原「中紀委」駐最高檢察院紀檢組長葉青純，接替屆退轉任二線職務的李清林任省紀委書記。
- 河北省：原省委常委兼省總工會主席臧勝業，接替省委副書記張毅任省紀委書記。
- 吉林省：原天津市紀委副書記李法泉，接替省委副書記杜學芳任省紀委書記。
- 山西省：原「中紀委」駐交通部紀檢組長金道銘，接替省委副書記金銀煥任省紀委書記。
- 陝西省：原省委常委兼延安市委書記王俠，接替屆退的董雷任省紀委書記。
- 甘肅省：省委常委兼統戰部長蔣文蘭，接替省委副書記韓忠信任省紀委書記。
- 雲南省：原副省長兼省委政法委副書記李漢柏，接替屆退的陳培忠任省紀委書記。
- 新疆自治區：原區委常委兼秘書長符強，接替調任「國家體育總局」副局長兼紀檢組長的胡家燕任區紀委書記。
- 西藏自治區：區委常委兼秘書長金書波，接替屆退的布窮任區紀委書記。

#### 肆、顯示意涵與影響

綜觀年來中共結合屆齡退休、副職精減和省委換屆，共涉及 25 省份紀委書記，僅 3 位在換屆後連任（遼寧王唯眾、廣西馬鐵山、內蒙巴特爾），有 22 省（區、市）異動，如此大規模、計畫性集中調整具下列意涵與影響：

##### 一、掌握紀委書記提名，加大地方反腐力度

中共「黨章」雖規定地方各級紀委為同級黨委監督機構，但因紀檢機關和大部分政府職能部門一樣，均實行地方與上級部門「雙重領導」體制，由上級主管部門負責工作業務指導，地方黨委或政府則掌握人、財、物權，導致地方藉人事、財政權力影響職能部門「事權」情況層出不窮，地方紀委查辦或上報

問題均須同級黨委批准，監督者（地方紀委）服從於被監督者（地方黨委），監督乏力、職能不彰。尤其因地方紀委書記等職能部門負責人權力主要來自地方黨委，易肇生「頂得住的站不住，站的住的頂不住」窘境<sup>15</sup>，嚴重影響中央政策推動和政令暢通，亦助長地方保護主義。故自 1997 年「十五大」以來，開始嘗試以「垂直管理」取代「雙重領導」，目前已有海關、稅務、工商行政、質量監督、國土等部門施行。紀檢機關雖曾於 1990 年代中期有「張家界模式」試行，但未進一步推廣。

2006 年起，鑑於近年來地方發生的貪腐大案多由「中紀委」直接查處，省級紀委監督職能未有效發揮，尤其京、津、滬接連爆發副市長劉志華、檢察長李寶金、市委書記陳良宇等貪腐大案，促使中共決定結合省委副職精減和換屆改選之機，大肆調整省級紀委書記，逐步收回對其提名任用權：一方面藉掌握地方紀委書記人事，加大中央對地方反腐工作的領導，減少地方腐敗保護主義；二方面試圖利用地方紀委書記權力來源改變，提升其權力含量，使能有效遂行監督工作。然異地交流上任的紀委書記雖銜命開展工作，但因仍是省委常委的一員，在原有權力格局並未明顯改變，加上配套機制依然不足情況下，面對陌生工作環境，能否不受排擠有效開展工作，甚或抗拒誘惑避免「同流合污」，雖待觀察，但對掌握地方幹部廉潔實況、加大反腐工作力度確具正面作用。

## 二、異地任職成新趨勢，全面實施猶待觀察

1990 年代初期，中共研究推動幹部交流政策時，曾將紀委書記、組織部長、政法委書記和公檢法等關鍵職位主要負責人列為重點交流對象，惟僅地、市級相關領導交流有效落實，省級相對滯後，大多仍在省委書記主導下由本地產生<sup>16</sup>。「十六大」以來，鑑於職務犯罪案件中逾半導因於組織人事工作失範<sup>17</sup>，尤其接連爆發原黑龍江省委組織部長韓桂芝、江蘇省委組織部長徐國健貪腐大案後，省委組織部長基本不再內升，改為異地交流任職<sup>18</sup>。即冀圖藉由中

<sup>15</sup> 陳澤偉，「冷觀政府垂直管理」，瞭望新聞周刊（北京：2006 年 11 月 13 日，第 46 期），頁 30。

<sup>16</sup> 「省級紀委書記『換防』」，南方周末，廣州，2006 年 12 月 7 日，第 A4 版。

<sup>17</sup> 「組織人事工作職務犯罪新動向」，瞭望新聞周刊（北京：2005 年 5 月 30 日，第 22 期），頁 34-35。

<sup>18</sup> 吳仁傑，「年來中共重要黨政領導人事調整概況及其意涵」，2006 年中共重要人事評析專輯（臺北：中共研究雜誌社，2006 年 8 月），「評析」頁 14-15。

央掌握提名權（實為任命權），破除原地方直接提名任命以致問題叢生弊端。

年來調整的 22 省份紀委書記中，由本地轉任者 11 位<sup>19</sup>，另交流任職者亦為 11 位，包括中央部門「空降」6 位（北京馬志鵬、天津臧獻甫、上海沈德、重慶徐敬業、河南葉青純、山西金道銘）、地方異地調任 5 位（廣東朱明國、福建陳文清、浙江王華元、安徽劉春良、吉林李法泉），相較於過去，呈現交流調任力度明顯加大、重點省份中央「空降」特點<sup>20</sup>，尤其京、滬兩重要直轄市紀委書記均由「中紀委」常委出任，顯示中共對問題的重視程度。證諸 2006 年 8 月頒布的「黨政領導幹部交流工作規定」將紀委書記視為重點交流對象<sup>21</sup>，說明未來異地任職將成為省級紀委書記任用新趨勢，尤其曾發生重大貪腐案而地方紀委反貪乏力省份將是首選。惟是否全面施行，尚待觀察。

### 三、貫徹省委副職精減，新任者幾全為常委

中共「十六屆四中全會」要求精減省委副書記，以落實常委分工負責制，「1 正 2 副」配置成為主流模式，已完成換屆改選的 14 省（區）中僅政情較特殊的西藏、新疆和內蒙為 4 或 3 位副書記<sup>22</sup>。2006 年以來，因屆齡退休調整或換屆改選涉及的 25 省份紀委書記中，雖有 3 位在換屆後連任，但僅內蒙區紀委書記巴特爾續任區委副書記，其餘 24 位均為省（區、市）委常委，其中更有 3 位由副書記「降職」為常委<sup>23</sup>。顯示省級紀委書記在副書記精減的改革背景下兼任省委常委已是時勢所趨，雖看似層級降低，但因實施「常委分工負責制」，常委一般不再兼管其他業務，反較能專注本職工作。

### 四、體現年輕化高學歷，具紀檢專業者增多

調整前省級紀委書記年齡普遍偏高，年逾（含）60 歲者多達 21 位（占 67.74%強）<sup>24</sup>，新任者中僅江蘇省紀委書記馮敏剛為 60 歲<sup>25</sup>，其餘均在 60 歲

<sup>19</sup> 包括：江蘇馮敏剛、江西董君舒、湖南許雲昭、湖北宋育英、山東楊傳升、河北臧勝業、陝西王俠、甘肅蔣文蘭、雲南李漢柏、新疆符強、西藏金書波。

<sup>20</sup> 同註 16，第 A4 版。

<sup>21</sup> 「黨政領導幹部交流工作規定」，人民日報，北京，2006 年 8 月 7 日，第 8 版。

<sup>22</sup> 截至 2006 年 12 月下旬已有西藏、新疆、遼寧、河南、河北、安徽、湖南、山西、雲南、廣西、江蘇、福建、內蒙、江西等 14 省份完成換屆，其中西藏和新疆為 4 副書記，內蒙為 3 副書記，其餘均為 2 副書記，一人主管政府，另一人分工黨務。

<sup>23</sup> 包括連任的遼寧省紀委書記王唯眾、廣西區紀委書記馬鐵山及接任的江蘇省紀委主任馮敏剛。

<sup>24</sup> 包括上海市紀委書記羅世謙（63 歲）、重慶市紀委書記滕久明（62 歲）、浙江省紀委書記周國富（61 歲）、江蘇省紀委書記王壽亭（63 歲）、江西省紀委書記傅克誠（60 歲）、湖南省紀委書記孫載夫（60 歲）、湖北省紀委書記黃遠志（66 歲）、安徽省紀委書記楊多良（60 歲）、山東省紀委書記趙春蘭（64

以下，廣東省紀委書記朱明國和福建省紀委書記陳文清均未滿 50 歲，凸顯年輕化趨勢；另原紀委書記以大學學歷為主，新任者中至少有 13 位具碩、博士學位<sup>26</sup>；此外，相較於過去紀委書記以省委組織部長和政法委書記等資深領導轉任為主，新任者中具紀檢工作專業者增多，包括北京馬志鵬、上海沈德、重慶徐敬業、浙江王華元、河南葉青純、吉林李法泉、山西金道銘等 7 人。省級紀委書記的年輕化、知識化、專業化趨勢，有助省委領導班子結構優化。

## 伍、結 語

2006 年以來中共大規模集中調整省級紀委書記，顯係計畫性作為，冀圖藉掌控紀委書記提名任用權，改變現行「雙重領導」體制弊端，加大反腐工作力度，未來搭配「巡視」制度，對地方貪腐勢力將具基本制約和威嚇作用，惟正如中共紀檢專家直言「只有當整個紀檢系統從當地黨委序列中脫離，才能確保紀檢系統獨立性；只有當監督者不受被監督者制約，監督者才不會成為被監督者工具，監督才有成效」，顯示在現行權力框架並未明顯改變情況下，成效恐仍難樂觀。未來地方紀委是否如派駐政府部門紀檢組一樣實施「統一管理」、「垂直領導」，有待觀察。

此波省級紀委書記調整雖已涵蓋 25 省（區、市），惟因尚未涉及的其餘省份仍有部分年紀偏高，如黑龍江省紀委書記楊光洪（63 歲）、貴州省紀委書記曹洪興（65 歲）、海南省紀委書記蔡長松（65 歲）、寧夏區紀委書記劉豐富（63 歲）等，將在 2007 年上半年結合換屆進一步調整。另因近幾次「中紀委」換屆均有省級紀委書記上調任職，研判「十七大」時應仍有地方紀委負責人升任「中紀委」副書記，從而引發另一次紀委人事異動。

---

歲）、湖南省紀委書記李清林（62 歲）、遼寧省紀委書記周唯眾（61 歲）、黑龍江省紀委書記楊光洪（63 歲）、陝西省紀委書記董雷（63 歲）、青海省紀委書記白瑪（60 歲）、貴州省紀委書記曹洪興（65 歲）、雲南省紀委書記陳培忠（64 歲）、海南省紀委書記蔡長松（65 歲）、寧夏區紀委書記劉豐富（63 歲）、廣西區紀委書記馬鐵山（60 歲）、新疆區紀委書記胡家燕（61 歲）、西藏區紀委書記布窮（64 歲），年齡計算至 2006 年 12 月底。同註 18，「評析」頁 164-216。

<sup>25</sup> 因省級紀委書記任職最高年齡放寬至 63 歲，故 60 歲的馮敏剛可接任此職務。

<sup>26</sup> 包括：上海沈德、廣東朱明國、福建陳文清、江蘇馮敏剛、湖南許雲昭、安徽劉春良、河南葉青純、河北臧勝業、山西金道銘、陝西王俠、甘肅蔣文蘭、雲南李漢柏、西藏金書波。