

時 評

人民幣匯率制度改革的影響與意涵

The Impact and Implication of Mainland China's Exchange System Reform

魏 艾 (Wei, Ai)

國立政治大學東亞研究所副教授

7月中旬，有關中國大陸上半年國民經濟統計數據才剛公布，海內外正針對大陸經濟形勢進行分析判斷之時，中國人民銀行卻近乎是以迅雷不及掩耳的方式，於7月21日晚間7時突然公布開始實行以市場供求為基礎、參考一籃子貨幣進行調節、有管理的浮動匯率制度，人民幣匯率對美元升值2%，即1美元兌8.11元人民幣。此一舉措引起全世界的震動，其對全球經濟的影響正受到極度的關注。

人民幣匯率制度的改革表面上覺得太突然，甚至是出其不意的政策調整，但是從近年來有關人民幣升值所面臨的諸多壓力和不斷的預期看來，這應是預料中的必要改革舉動。

自1949年迄今，人民幣匯率制度歷經了由官定匯率到市場決定，由固定匯率到有管理的浮動匯率的演變過程。事實上，在1973年之前，人民幣曾經實行盯住英鎊的固定匯率制度，1973年以後，則實行盯住一籃子貨幣的固定匯率制度。但是在實行改革開放政策之後到此次人民幣匯率制度的改革之前，人民幣匯率的演變大致可分成三個階段。

第一階段：1979年到1993年間，由於市場經濟改革的發展，人民幣匯率也由過去計畫經濟時期僅作為計畫核算工具，長期固定並造成高估的情況，逐漸轉變為適應經濟體制改革和經濟發展的需要，人民幣匯率不斷調低，並且開始形成牌價與外貿內部結算價的雙軌制，後來又增加了外匯調節市場匯率。其間的變化為：1981-1984年，人民幣官方匯率實行貿易內部結算價和非貿易公開牌價的雙重匯率制度。1985年，取消內部匯率結算價，重新實行單一匯率，匯率為1美

元兌換 2.8 元人民幣。隨後，人民幣匯率逐步下調，到 1990 年底，1 美元兌換 5.22 元人民幣。在這期間，自 1980 年起，大陸各地陸續開始實行外匯調節制度，形成了官方匯率與外匯調節市場匯率並存的雙軌制。1993 年底，人民幣官方匯率下調至 1 美元兌換 5.8 元人民幣。

第二階段：1994 年匯率並軌制到 1997 年亞洲金融風暴發生之前。1994 年 1 月 1 日，人民幣匯率制度改革做出重大調整，官方匯率與外匯調節市場匯率並軌，實行銀行結售匯、建立全中國大陸統一的銀行間外匯市場。中共官方宣布，中國大陸開始實行以市場供需為基礎的、有管理的浮動匯率制度，而人民幣最終將走向完全可兌換。並軌時，官方匯率下調幅度達 33.3%。匯率並軌之初，1 美元兌換 8.7 元人民幣，此後緩慢升值，到 2001 年年中，匯率達 1 美元兌換 8.28 元人民幣，此後便一直穩定在此一水平上。

第三階段：1998 年到此次人民幣匯率制度改革前。1998-1999 年東南亞爆發金融風暴，人民幣曾承受嚴重的貶值壓力，外匯資金流出的壓力極大，同時由於 1994 年匯率並軌時，官方結算匯率的超貶，已缺乏再度貶值的空間，並且為防止亞洲金融危機的擴大，中共承諾人民幣不貶值，對亞太地區乃至世界經濟、金融穩定確實具有安定的作用。然而，2000 年以來，中國大陸經濟的持續快速成長，外貿順差不斷擴大，同時外商在中國大陸投資的迅速增長，人民幣卻面臨了強大的升值壓力，這對於面臨諸多內部經濟問題亟待解決的中共當局而言，造成極大的困擾。

自 2002 年年中以來，國際社會對於人民幣匯率升值的要求便不曾中斷過。主要原因在於中國大陸低廉的勞動成本，造成製造品出口的快速成長，並被譽為「世界工廠」，對各國國內產業帶來極大的威脅，使對中國大陸出口產品的反傾銷控訴不斷增多，而中共由計畫經濟向市場經濟體制過渡過程中，有關大陸仍未能完全擺脫「補貼經濟」的疑慮，使包括人民幣匯率被低估在內的諸多因素，便成為國際社會指控的口實。

以美國為例，美國政府不僅曾對中國大陸出口的鋼材課徵反傾銷的關稅，近年來並針對中國大陸出口的紡織品採取限制性的保障措施，因而引起中共與美國間的貿易爭端，到目前為止仍未止息。在人民幣匯率問題方面，美國政府便一再向中共提出強硬的警告，指陳中共若不改變匯率機制，美國將把中共列為操縱匯率，以獲取不公平貿易利得的國家，屆時將可能對中國大陸採取某種經濟制裁。

事實上，國際社會對中國大陸經濟快速成長、對外貿易迅速擴張，歸咎於人民幣匯率低估問題早已是國際關注的焦點，2005 年 2 月在倫敦召開的七個先進

國家的財政部長和中央銀行行長會議，有關人民幣升值的預期又成為討論的重要議題，並且要求中共應進行人民幣匯率制度的改革，至少應迅速採取行動使人民幣朝向實施彈性匯率過渡。

面對著近年來國際社會對人民幣匯率制度改革的要求和壓力，中共方面雖然承諾實行匯率的改革是建立社會主義市場經濟體制的必然要求，是金融改革的重要內涵，並將朝著這個方向努力，但是卻也強調人民幣匯率的改革必須從中國大陸的實際情況出發，考慮宏觀經濟環境，考慮企業的承受能力，考慮金融改革的進度，考慮對國際貿易的影響，特別是人民幣匯率的改革也要考慮對周邊國家、地區以至世界金融的影響。特別令人印象深刻的是，中共一再強調人民幣匯率是中國的主權，每個國家完全有權選擇適合本國國情的匯率制度和合理的匯率水準，如果條件不具備，即使外界施加壓力，中國也不會貿然行事，而人民幣升值並未有時間表。

平心而論，中共對於人民幣匯率改革除了政治因素的考量之外，在經濟層面上亦有其考慮的因素：

第一，維持較高的經濟成長率是解決目前中國大陸包括失業率不斷上升、國營企業經營效益低落的重要途徑。出口貿易的增長則是帶動經濟增長的重要推動力量。倘使人民幣匯率升值，將使中國大陸出口產品競爭力減弱，勢將影響中國大陸的經濟成長率，並增加了失業問題所帶來的壓力。

第二，從經濟體制的角度來看，短期間確實仍然不是進行人民幣匯率制度改革的適當時機，主要的顧慮在於中國大陸金融體系改革仍未完成，外匯市場仍然不夠成熟。按照中共加入 WTO 所做的承諾，中國大陸金融市場將在 2006 年底全面向外資開放，但中共一方面積極準備履行承諾，另一方面也擔心中國大陸的銀行體系缺乏競爭力，同時中國大陸遠期產品及衍生產品不夠豐富，若遽然採取浮動匯率制度，在資本市場仍不夠健全的情況下，將對中國大陸的金融體系造成不利的衝擊。

儘管如此，國際社會普遍存在有關人民幣升值的預期，對中國大陸經濟已造成相當不利的影響。第一，升值預期使中國大陸企業的進出口貿易行為脫離了正常的規範，亦即加速出口和延期進口。以 2005 年第一季而論，中國大陸出口增長 34.9%，而進口只增長 12.2%，使對外貿易順差進一步擴大，增添了人民幣匯率升值的壓力。第二，人民幣升值的預期使外商在中國大陸的投資行為產生了影響，延緩投資的進程。這反映在今年第一季中國大陸新批設立外資企業投資比上年同期減少 9.15% 的實際情況上。第三，匯率升值預期使中國大陸境內金融機構紛紛減少國外資產運作，將資金調回大陸，或增加國外短期借款，這些短期外

債所構成「熱錢」的投入，不僅助長了大陸經濟的熱度，進而加大了人民幣升值的壓力。

中共當局早已意識到人民幣匯率所承受的壓力，而今年以來經濟形勢所顯現的壓力更加迫切。

首先，根據今年上半年的金融統計數據，到2005年6月底，中國大陸的外匯儲備已達7,110億美元，比上一年同期增長51.1%，外匯儲備迅速增長的主要動力來自於貿易的鉅額順差，今年上半年中國大陸的外貿順差達396.5億美元，超過2004年全年的水平。

其二，根據中共的統計數據，今年上半年中國大陸國民經濟的增長率達9.5%，而第一季投資增長幅度達22.5%，是在去年同期增長43%的基礎上所呈現增長趨勢，並且在去年加強對鋼材、建材，以及房地產緊縮政策之後仍然呈現此種過熱的經濟現象，中共當局擔心經濟過熱捲土重來，為防止經濟過熱，適度的調整匯率似乎是可以採行的緩解途徑。

在此次人民幣匯率制度改革中，一般注意的焦點似乎集中於2%微幅調整的影響上，很顯然地，中共對於人民幣匯率的調整仍然持著保守的態度，主要是為避免給宏觀經濟造成太大的震盪，微幅的調整短期內不至於對中國大陸的行業和企業產生大的衝擊、影響相對較小，並且在中國人民銀行的公告中，現階段，每日銀行間外匯市場美元兌人民幣的交易價仍在人民銀行公布的美元交易中上下3%的幅度內浮動。非美元貨幣對人民幣的交易價則在人民銀行公布的該貨幣交易中上下一定幅度內浮動。與此同時，中國人民銀行也針對一年期小額美元和港幣利率上調0.5%，這主要是為避免人民幣升值後投資者可能作出過度的反應，影響匯率的穩定。

由於人民幣匯率僅作微幅的調整，對中國大陸的對外貿易將不致產生太大的影響。依目前初步的估計，中國大陸出口的主要變數將不在於此一小幅匯率的調整，而在於國際的外部需求。中國大陸的外貿依存度很高，出口的外部需求極為敏感，據估測，其彈性係數約為5.9%，亦即外部需求下降1%，中國大陸的出口將下降6%左右。由於目前國際經濟需求仍然強勁，因此人民幣匯率的調整不致有太大的影響。

但是必須指出的是，人民幣匯率的升值並不同於人民幣匯率體制的改革，對中國大陸整體經濟而言，應從此次人民幣匯率形成機制的改革，做為中國大陸金融體制改革和資本市場開放的開端，惟有深化此領域的改革和開放，才能有利於維持中國大陸對外貿易平衡，改善貿易條件，並提升中國大陸企業的國際競爭力，才有助於中國大陸經濟的持續和穩定發展。

時 評

臺灣水果零關稅登陸的思考

On Taiwan's Fruit without Import Tariff in Mainland China

傅豐誠 (Fu, Feng-Cheng)

育達商業技術學院副教授暨中華經濟研究院特約研究員

臺灣水果零關稅登陸是大陸的和平統戰，答案是百分之百的正確，而且是路人皆知的事。情勢很清楚，世界各國對農產品的開放十分保守，即使在強大的政經壓力下，也不會輕易地讓步與開放。更何況在 2004 年兩岸之間我方貿易順差已達 500 億美元，大陸不但沒有要求我方開放市場，反而主動要協助我農民消化生產過剩的水果，這在全世界國與國貿易的歷史上絕無僅有，不是統戰是什麼？

大陸優惠臺商，吸納臺灣各種資源，以遂行其統一的戰略目標，自 80 年代以來已執行了一、二十年，雖然政府的政策是拒絕來往，不到萬不得已絕不放手，但對於水果登陸這種小兒科的經貿活動，每年登陸的金額不過幾百萬美元（見附表 1），這次卻見政府上下大動干戈，統一口徑嚴肅封殺，明眼人當然知道茲事體大，其間也絕非只是幾百萬美元的外銷小事。主要原因是賣水果給大陸的南部果農們，均來自執政黨的基層鐵票區，一旦果農和大陸有了經濟利益的牽扯，對執政黨的競選策略及大陸政策，將產生自下動搖促變的深遠影響。因此，對大陸所下的這招以小搏大的棋局，必須從兩岸（經貿）政策的大格局加以分析。

一、就兩岸互動的戰術格局分析

政府可能瞭解兩岸經貿深化是潮流趨勢，已非我政府所擁有的公權力所能抵擋，但不無考慮主導這股潮流運行方式與節奏的企圖。近幾年來，我政府至少在形式上已不迴避雙方關係正常化的問題，同時強調各類交流要在官方正式協商的基礎上進行。在經貿方面，我方希望在世界貿易組織（WTO）的平台架構下進行，當然大陸方面堅決反對此一主張，並嚴加抵制，我政府當然也知道此一目標非一蹴可及，也在兩岸人民關係條例中增加複委託機制，準備在海基會之外另外設立新的白手套，以因應未來不可避免的兩岸公權力協商問題。

面對連宋訪問大陸後帶回水果免關稅登陸的議題，執政黨自然不願在此事上立刻加以配合，故而有許多降溫的動作，如禁止農業團體擅自與大陸簽署協定，強調大陸生活水準無消費臺灣高價水果的能力，水果外銷市場在日本而非大陸，水果登陸是大陸統戰工具等，另外指定中華民國外貿協會為水果登陸的臺灣授權協商單位。在農民自利的現實因素下，政府的說法很難為農民接受，對於外貿協會作為兩岸水果登陸的臺灣官方授權協商單位，大陸方面也未完全排拒，只是很技巧地將其列為諸多臺灣協商單位的一個，以稀釋其在活動中的影響力。

陸委會對大陸方面的作法不以為然，反對外貿協會參與和大陸協商，加以其他農業團體限於內外環境的考量，也未出席和大陸方面訂定之協商行程。而大陸商務部在這種協商進度遲滯不前的情形下，遂於7月底宣布，原訂免關稅的十五項水果（鳳梨、釋迦、木瓜、楊桃、芒果、芭樂、蓮霧、檳榔、柚、棗、椰子、枇杷、梅、桃、柿）自8月1日起可以免稅直接進口，至於其他必要的工作（如原產地證明及檢疫）則暫時採取權宜作法進行。

基本上，水果免稅登陸是大陸可以片面執行的政策，此番大陸片面推動開放，除了打破一些不具開放誠意、意圖拖延的外界指控外，並使臺灣方面意圖以此議題打開雙方準官方談判的企圖落空，進而招致強大的輿論批評。我政府的策略是拋出允許航空器經過大陸領空，兩岸客貨運直航同時協商等議題，以期轉移輿論焦點；另一方面，允許外貿協會積極參與兩岸水果登陸的配套商談工作，也是不得不一而足的作法。未來水果登陸可能的安排，應該是讓民間農業組織負責水果的原產地證明的開立、包裝檢疫等工作的執行，後段的通關、行銷交外貿協會負責的分權原則，較為可行。

二、就水果登陸議題本身分析

臺灣土地面積有限，加上小農制度，不適合以量產農產品來壓低價格與世界競爭，面臨更多外國農產品進口國內市場，本土農業發展必須從傳統農業轉型，所發展的農業要採取差異化策略，以自然環境、生產技術、安全取勝，創造高品質、獨特性的農業生產。而臺灣生產的優質熱帶水果，就具有此種特質，值得在外銷上努力發展。

長期以來，由於本土市場胃納有限，一旦水果豐收，常常造成果價不敷採收成本而遭棄置之情況，此次大陸提出協助消化臺灣過剩水果之議，自然受到農民普遍的歡迎。問題是農民水果種植及產量常因天候及收入預期，產生大幅波動，以今年為例，由於上半年水災及風災的影響，臺灣水果收成銳減，不但不敷本地消費所需，能夠提供外銷的貨源也甚有限。因此，水果外銷絕不是解決滯銷的管

道，而是要迎合國際市場消費需求，在數量和品質上供應穩定的農產品，要為出口而出口，安全、衛生的外銷。就長期而言，水果登陸亦應作如是觀。

以中國大陸 2004 年進口水果近 6 億美元的規模看來，從臺灣進口的水果只有 237 萬美元（參見表 1 及表 2），占其總進口不到 0.5% 的規模，照理說臺灣水果登陸尚有很大的發展空間，但就大陸水果進口最大宗的香蕉而言，每公斤的進口價格不到 10 元臺幣，可見大陸進口水果以低價水果為主，臺灣高價的水果在大陸的市場十分有限，主要針對的是沿海城市中的高收入居民。從這個角度看，15% 左右的關稅減免，對市場促銷固然有其助益，但如何保持品質的優勢，型塑產品的高級形象，可能更為重要。因此，水果登陸免稅固然值得期待，但強化包裝、保險、加速通關、布建通路、經營產品形象等工作，對未來臺灣高品質熱帶水果登陸的影響力，將更為深遠。

由於今年臺灣水果收成不佳，本地供應就顯不足，能夠登陸的水果十分有限，且多屬拓銷展示之性質，較大規模的水果登陸至少要待明年才能開展，這給了我政府更多的準備時間，讓水果登陸的各項配套工作能夠充分落實。平心而論，要整合各地農業團體、出口商，嚴格做好分級包裝、檢疫及行銷工作並不容易，如何打開大陸市場、建立臺灣水果的口碑，並非大陸官方的政治擔保能夠竟其全功，這中間的問題都有待政府居中協調及指導，執政黨收割政策成果的空間大得很。

雖然大陸強調水果登陸是以幫助臺灣南部果農為出發點，並不以大陸農產品回銷臺灣為前提，但大陸農產品登臺之事亦不能不有前瞻性的思考。近日臺灣水果因收成欠佳造成國產水果市場走揚，民眾可以選擇一些較為價廉的進口水果作為替代品，以減輕消費者的支出。如果未來水果登陸有成，廉價國產水果供給之情況不再，如果政府能考慮進口部分大陸溫帶水果進口，將有助臺灣人民的水果消費支出，提升全民的消費利益。就表 2 看來，2004 年大陸蘋果出口每公斤單價僅有 11.3 元臺幣，一般而言其品質不差，在臺灣的競爭力可以想見。雖然政府尚未開放大陸水果進口，但據大陸官方統計，2004 年出口到臺灣的水果已超過 1,200 萬美元，顯然政府的管制並未成功，如何趁此時機規劃大陸水果的開放，應是利人利己的雙贏措施。

此外，在水果登陸的同時，我們未來也必定面臨大陸方面的學習及抄襲的壓力，如何不斷地從事水果品種的研發改進，繼續保持臺灣水果高品質的優勢地位，是我政府及農民必須持續努力之處。當然，適當地管制種子、種苗及種植技術的外移，也是必不可少的配置措施。就表 3 看來，臺灣農林業赴大陸投資的件

數及規模還不致於太大，但農林業技術外溢效果大，這方面的有效管理還需密切關注。

表1 大陸暨海峽兩岸水果外貿統計

單位：百萬美元

年 份	大陸進口	從臺灣進口	大陸出口	出口到臺灣
2000	368.41	1.23	417.13	10.10
2001	367.01	1.65	434.89	8.16
2002	377.95	1.89	554.63	8.09
2003	495.96	3.23	751.59	10.93
2004	618.74	2.37	916.54	12.52
2005 (1-4月)	230.19	1.02	330.35	3.88

資料來源：China's Customs Statistics。

表2 大陸水果進出口統計

年 份	進 口			出 口		
	數量 (噸)	金 額 (萬美元)	單 價 (臺幣元 ／公斤)	數量 (噸)	金 額 (萬美元)	單 價 (臺幣元 ／公斤)
2000	889,284	68,437.4	24.6	820,000	34,836.1	13.6
2001	976,468	85,342.4	28.0	810,000	35,310.8	13.9
2002	100,348	37,154.7	11.8	1,130,000	46,385.7	13.1
2003	1,057,045	47,078.5	14.3	1,460,000	60,431.8	13.2
2004	1,122,012	59,445.6	17.0	1,750,000	77,171.4	14.1
柑橘	-	-	-	333,199	9,737.5	9.4
蘋果	-	-	-	774,189	27,446.0	11.3
核仁	-	-	-	9,907	3,000.7	96.9
香蕉	308,933	9,345.4	9.7	/	/	-
2005 1-4月	449,214	219,740.0	15.7	740,000	296,453.0	12.8

註：換算新臺幣以1：32。

資料來源：China's Customs Statistics。

表 3 臺灣農林業對大陸投資統計

年 份	投資件數	金 額 (萬 美 元)	投資規模 (萬 美 元 / 件)
1991-1994	129	1,807.0	14.0
1995	4	214.9	53.7
1996	3	110.0	36.7
1997	167	3,915.0	23.4
1998	17	1,433.9	84.3
1999	4	312.9	78.2
2000	5	495.2	98.0
2001	6	1,038.9	173.2
2002	35	1,635.8	46.7
2003	43	2,516.8	58.5
2004	4	231.2	57.8
合 計	417	13,816.6	33.1

資料來源：經濟部投審會。

三、就兩岸經貿互動態勢觀察

兩岸交流先天的不公平是雙方規模的差距懸殊，大陸挾 13 億人口及 900 餘萬平方公里的土地，舉手投足產生的影響力不容小覷。相對臺灣 2,300 萬人口及 3.6 萬平方公里的土地，要與其抗衡，自然是費力且寡效。由於大陸經濟持續了 20 餘年的快速成長，總體經濟實力已為舉世矚目的焦點，雖然其平均所得仍然很低，但因地區及階級的不平衡發展，所得前 20% 人口規模所展示的購買力已頗有可觀，成為當前世界景氣不振中的一股新興需求力量，各國企業均將耕耘大陸作為主要的發展策略。

面對大陸龐大的磁吸力量，「保持距離，以策安全」的戰略，換來的將是被逐漸邊緣化的結果。我們很多具創意的經濟發展計畫，常因缺少將大陸市場納入或與之密切聯結而破功，雖然由此我們降低了由大陸而來的威脅，但同時也喪失了藉大陸之力而使力的機會。多年以來，這樣的事例不知凡幾，年年上演。此次大陸單方面開放水果免關稅登陸，是我政府大陸政策必須調整的警訊。最近 Motorola、Intel 將其亞太營運總部由臺灣遷往上海，臺灣部門需受上海總部管轄；臺灣 IBM 分公司也將併入大陸的聯想，在在證實了彼大我小的無奈，政府應盱衡大勢，委曲求全地重建有利所有臺灣人民福利與發展的大陸政策。

時評

近期中共與歐盟關係發展之研析

The Current Development on China-EU Relations

張台麟 (Chang, Tai-Lin)

國立政治大學外語學院外文中心教授

近2個月以來，隨著中共國家主席胡錦濤赴歐出席 G8 會議以及歐盟執委會主席巴洛索 (José Manuel Dura Barroso) 的訪問中國大陸，再加上第8次「中」歐高峰會議又將於9月間在北京舉行，雙方之間的關係可說相當密切且熱絡，值得觀察及進一步了解。

事實上，2005年是中共與歐盟建交30週年，意義重大，雙方皆相當重視這個歷史發展。歐盟（當時為歐洲經濟共同體）與中共雙方是於1975年5月6日正式建交。1983年11月1日中共與歐洲煤鋼共同體及歐洲原子能共同體建立關係，達成所謂全面建立外交關係。1983年起，雙方約定每年定期磋商，並在聯合國大會期間舉行外交部長級的會晤。1984年起每年也有一次經貿部長級諮商與會晤。1994年歐盟提出全新對亞洲及中國的戰略文件，積極加強推動與中共之全面關係。1998年1月，中歐領導人在第二屆亞歐會議 (ASEM) 舉行期間會晤並決定建立領導人年度會晤機制（高峰會議）以加強雙邊關係。2003年10月的第6次高峰會議中，雙方決定發展全面戰略夥伴關係。

在經貿關係方面，近年來雙方經貿互動密切，貿易額皆呈現30%到40%的速度成長。2003年，中歐貿易額達1,252億美元，2004年達1,773億美元，2005年必然會更龐大。同時，目前歐盟已成為中國第一大貿易夥伴，中國則是歐盟第二大貿易夥伴。

上半年以來，中歐關係互訪頻繁，在中方方面，除外交部長李肇星於三月間訪問歐盟總部之外，中共國家主席胡錦濤於英國參加八大工業國高峰會議中也同時與法國席哈克總統及德國施洛德總理會晤，並討論加強中歐之關係。在歐盟方面，4月間，有法國哈法漢總理訪華，5、6月間，歐盟多位執委會委員皆先後訪

問大陸，特別是外貿執委會委員更在中歐紡織品問題上來回穿梭多趟；另外，歐盟 25 國的財經部長也於 6 月間在大連出席了亞歐財經部長會議。

7 月 14 日至 18 日，歐盟主席巴洛索（巴羅佐）訪問中國大陸，除在北京與胡錦濤和溫家寶會晤之外，另亦赴上海、香港及澳門訪問。據了解，巴洛索訪中除了加強雙邊關係並為 9 月間的第八次中歐高峰會議做準備之外，所討論的主要議題為，一是有關歐盟對華解除軍售禁令之事，二是有關中歐經貿糾紛之問題，三是商討有關同意中國市場經濟地位之議題。此外，在巴洛索之後，西班牙總理亦於 7 月 21 日到 23 日到中國大陸訪問，並會晤了胡錦濤、溫家寶、吳邦國、賈慶林等政要。

一、近期「中」歐關係之特點及其顯示意義

從近期中歐雙方政、經等多方面關係持續進展，互動頻繁顯示出雙方皆非常重視且有意願加強推動雙邊關係並尋求更有全面性與架構性的關係發展。我們看到，在巴洛索訪問大陸與胡錦濤會談中，胡氏強調，「中歐關係已形成了全方位、寬領域、多層次推動的良好局面」，並指出，「中國願與歐盟進一步加強在國際事務中的協調與合作，願意看到一個強大、繁榮、團結的歐盟，希望歐盟為維護世界和平、促進共同發展做出更大的貢獻」。換言之，其特點為全面性發展更深更廣的關係。

進一步而言，雙方希望在經貿上經由互惠互補，解決失業問題，提升經濟發展，並對國際經濟及全球化有一定的影響力。在政治上，希望藉由中歐雙方目前處於被美國打壓的態勢之下（美國不樂見歐盟的順利及快速的統合，也非常憂心中國的崛起），尋求在安全與軍事上的弱勢合作，以弱勢之態獲取國際上的同情及支援，並對美國的單極霸權主義造成一定的平衡力量。誠如巴洛索在訪問演講中所提出的，「歐盟與中國的合作有助於建立和平發展的國際環境，這種相互包容並向第三者開放的合作關係對世界是機遇而不是挑戰」。也就是說，中歐雙方關係發展上存在著共同戰略利益的基礎。

二、中共與歐盟關係發展之優勢以及所面臨之問題

就雙邊關係的發展而言，中歐關係已有很清晰的戰略目標（全面戰略夥伴關係）以及穩定且高層次的合作架構（制度化且定期的高峰會議），雙方將彼此關係的推動擺在一個非常重要的位階之上，這可說是雙方關係發展有不錯成果之處。我們看到，巴洛索於 7 月訪華之後，隨即再將於 9 月訪問中國並參加第 8 次中歐高峰會議，可以說大家都已認同這種制度化的機制。展望未來，雙方應會從深化與廣化兩個面向互補為用的推動雙邊關係。在巴洛索訪問大陸期間，雙方曾

在北京舉行第二次中歐貿易政策對話並檢討「中歐貿易和經濟合作協定」之內容、討論中國鞋類大量出口歐盟的問題、以及簽署「關於成立中歐知識產權工作組的框架性文件」等多項事宜，顯示出未來的合作空間相當廣泛與豐富。不過，因此而來問題應也不少。

綜合觀察，當前中歐關係所面臨的重要問題有以下三個：

歐盟取消軍售禁令的問題—此項議題在美、日的強烈反對以及美國積極遊說的影響，再加上中國通過反分裂法等因素的發展下，造成歐盟面臨外部的嚴厲挑戰。此外，今年6月間，在法國、荷蘭兩國相繼以公投否決了歐盟新憲草案之後，加上歐盟高峰會議中又無法順利就2007到2013年未來的預算達成共識，造成歐盟發展的重大危機。在如此內外因素的不利影響之下，歐盟不可能在短時間會就此議題達成共識。雖然中共一再施壓歐盟，法國總統希拉克也積極遊說歐洲國家，但此議題已成為雙方關係發展的一個重要瓶頸。甚至於巴洛索在日前公開宣稱，希望中共能在人權的議題上有所改善，或是中共能簽署聯合國的「公民與政治權利公約」等具體之作為，才有可能說服歐盟25個會員國做出解禁的決定。當然，就中共而言，為了推動全面戰略夥伴關係，這個禁令不但不合時宜且更不應該做為一個有條件的前提。

歐中經貿糾紛層出不窮—隨著近年來中國對歐盟的大幅出口及順差，特別是自從各項配額限制取消之後，中國的產品更對歐盟市場產生嚴重的雙重壓力，一方面，低成本的中國貨品造成歐盟廠商的關門以及大量的失業人口，二方面巨額的貿易順差也促使歐盟廠商希望中國更能尊重自由市場機制，大幅開放中國的市場，以促進雙方的互利。不過，中國卻對歐盟一再對若干產品，如紡織品、鞋類、皮革製品、食品、家電等產品實施反傾銷或調查抵制之做法感到不滿。事實上，歐盟已在7月間對紡織面料製成的鞋類的進口展開反傾銷調查，9月間歐盟也將對皮面皮鞋的進口予以調查。如何解決此一經貿糾紛是雙方的重大考驗。

歐盟儘速給予中國市場經濟地位的問題—歐盟已於3年前同意給予俄羅斯市場經濟地位，但卻遲遲不願給予中國此項地位。歐盟認為，一方面目前中國政府對企業及市場經濟仍有許多干預，並不符合自由經濟市場的運作，另一方面，歐盟認為，一旦給予中國此項承認，那麼在世貿組織的架構下，歐盟可能更難處理有關雙邊的經貿糾紛。

三、美國因素與影響力不容忽視

倘進一步觀察，美國對歐、中關係的發展有一定的影響力。基本上，在小布希推動單極霸權主義以及發動美伊戰爭以來，由於歐盟與中共在國際間及聯合國

的運作上採取反對美國的立場，造成美國與歐盟及中共之間關係上的互信不足與微妙複雜。此外，就美國的立場而言，一方面其並不樂見一個團結且獨立的歐盟（對歐盟新憲抱持高度疑慮與不信任），仍希望主導歐洲整體走向，特別是在安全與國防的議題上，因此從未放棄北約在歐洲安全議題上的重要角色（雖然歐盟積極努力推動共同外交及安全政策以及歐盟安全及防禦政策，但仍受制於許多來自美國的因素）；另一方面，美國視中共為潛在敵人，認為中共的崛起將威脅美國在亞太乃至於全球的霸權地位，因而對中共似採圍堵之策略。

也就是在如此的思維下，美國認為歐中關係的發展有其戰略意義，並可能威脅美國的利益，因此在歐盟解除軍售禁令的議題以及相關的軍武交易或合作上（如近期反對以色列與中共的軍事合作）皆採取強烈反對的立場並對多國施壓。甚至於在歐盟軍售解禁的議題上企圖通過法案（就是所謂的「2005 東亞安全法案」，該法案已於表決中失利）來制裁歐盟的軍工企業集團。不過，從目前的發展來觀察，美國在中歐關係發展中有關軍事與安全的議題似乎具有相當程度的影響力。展望未來，只要歐盟內部或整合發展呈現弱化或分歧的時刻，美國對歐中關係發展的影響力可能較為強化。

當然，就歐中雙方態度及未來可能作為而言，基本上，歐中雙方在國際戰略上具有許多共同點，主張國際多元主義，反對任何一個霸權主導國際事務，認同聯合國在國際安全上的角色等的有利基礎。其次，雙方人民對彼此的形象和態度可說是持肯定且友善的看法，中國人一向對歐洲文化有極高的評價與嚮往，歐洲人民對中國歷史的悠久與文化也是給予高度的尊重與好奇（近年來，法國已舉辦過中國年，中國也正在舉行法國年，未來要舉辦歐洲年），歐中雙方人民對彼此皆互有好感。再者，雙方領導人對推動雙邊關係都有高度的熱忱與連續性（胡錦濤與溫家寶上任以來皆積極推動中歐關係），從這些因素觀察，未來歐中關係應會持續樂觀發展。雙方除了加強經貿關係之外，並會持續深化及廣化各項重要合作議題，至於在軍售禁令的議題上，法、德等大國可能會調整遊說策略，以低調、低姿態、鴨子划水的方式進行，避免引起注目，直到水到渠成時再予決議（近來歐中領導人的談話或發言已有此淡化的現象），這個發展值得我們密切注意。

時評

妥協產物的美國 「2005 年中國軍力」報告？

DoD's Military Power of the PRC 2005: A Compromise Product?

丁樹範 (Ding, Arthur S.)

國立政治大學國際關係研究中心第三研究所研究員

美國國防部月前公布了其年度的「2005 年中國軍力」報告。如同往年公布的「中國軍力」報告一樣，此報告的公布再度引起包括中國在內的諸多討論，其間夾雜著各種不同觀點。本文嘗試從幾個角度解析這個報告。

中國軍力報告的初衷

首先是討論美國國防部撰寫這個報告的初衷。2000 年美國國會通過的國防授權法案有一個但書，要求國防部向國會說明中華人民共和國現在和未來的軍事戰略。特別是要說明未來 20 年人民解放軍軍事技術現在和未來可能的發展，及中國大戰略、安全戰略、軍事戰略、軍事組織和作戰概念的內容和可能發展。基於法律的規範，美國國防部每年必須向國會提出相關報告。

其實，美國行政部門每年透過各種方式向國會提出和中國軍力發展的相關報告與資訊非常多。同時，國會每年均有涉及中國軍事發展的各種聽證會，而且，行政部門的官員都應邀在聽證會報告。另外，網路上有關中國軍力發展的相關資訊也非常多，美國國防部報告的內容和類似資訊重複性高。而且，美國國防部的中國軍力報告內容因為國會的規定以致於每年均大致相同。既然如此，為何這個報告受到高度重視？

從美國國會角度來看，國會當初提出這個要求是鎖定在社會教育功能。其目的是，透過行政部門單一完整的報告，及可能引起的社會辯論，提高社會大眾對中國軍力發展的充分認識，從而使美國的國家利益能被更妥善地處理。換句話

說，國會要求國防部提出中國軍力報告的初衷是，這個報告越引起國內外廣泛討論越好，因為，越廣泛討論才越可能提高社會對中國軍力發展的注意。因此，報告的初衷是教育性的。

而美國國防部是公布單位，藉公布單一中國軍力報告，充分表示美國國防部，甚至於美國整個國家安全部門，對中國軍力發展的立場和觀點。因為，報告的撰寫是由國防部情報局起稿，其間徵詢過其他情報部門的意見。初稿完成以後，其內容也由國防部送交其他國家安全部門討論，包括國務院和國家安全委員會，相關部門的意見最後必然在相互妥協下定稿。因此，報告的延誤公布是不可避免，雖然，延誤也可能涉及公布時機的選擇。因為，幾乎整個行政部門均參與了這個報告的撰寫，因而，相當反映整個行政部門在當時對中國軍力發展的看法。

該報告預定公布的時間有媒體聚焦效果。該報告預定每年5、6月之際公布，這使和該報告有關的某些社群屆時會把注意力轉到該報告上，這形成了社會的期待，並吸引了媒體的焦點。再加上，近年來中國崛起議題已成為政策界和學界的議題，該報告就很容易吸引社會大眾的注意。

今年以來和中國相關的其他議題使該報告更吸引世人的注意。今年初以來，中國國力成長，及和成長有關的軍事議題再度引起人們的注意。這主要是因為，伊拉克和阿富汗戰爭似乎將結束，使中國議題的重要性間接被突顯出來，如中國企業開始收購美國企業、人民幣匯率議題，及美中紡織品爭端等。這些諸多議題使中國議題被突顯，因而使中國軍力報告被高度重視。

整體而言，對於該報告，吾人只需要注意該報告對中國軍力發展的趨勢分析，及因此而來的相關政策調整與作為，而不需要特別質疑其許多細節性資訊的正確與否。因為，國會當初設定的目的是社會教育性，進而引起人們對美國國家利益的重視，而透露中國軍事力量的發展細節則是其次的。更何況，基於保護情報來源，這個報告不會透露美國對中國軍力發展的真正瞭解。

2005年報告的特點

本年報告的內容和去年相比，有幾點值得注意之處。在美國的整體因應戰略層面，該報告對中國的分析充滿妥協。該報告一方面說，歡迎和平和富裕中國的崛起，另一方面又警告，長期而言，中國人民解放軍對在東亞運作的其他國家的軍隊（美國？）構成威脅。另外，該報告明確指稱，中國目前處於戰略發展的十字路口（strategic crossroad）。該報告用了一些篇幅討論中國近年來在亞太和其他地區的積極和正面外交作為，包括中國在朝鮮半島推動六邊會談；和東協國家簽署友好合作條約，及支持南中國海行為準則；及和印度解決領土爭議等。但是，

該報告也指出其欲排斥美國的意圖。加上中國積極進行軍事現代化，同時，其軍事發展仍然不透明化，特別是，其對軍力使用的決策和方式外界瞭解有限。凡此，充滿妥協的痕跡。

布希總統近日明確指出，美國和中國的關係是複雜的（complex）。這表示，美中關係因為許多雙邊充滿合作與對抗的議題，而需要管理（manage）和中國的關係。雙方固然在朝鮮半島、反恐和防擴散方面需要合作。但是，臺灣、美日關係、亞太地區領導權、能源方面、伊朗發展核問題，乃至於蘇丹嚴重違反人權議題卻呈現競逐關係。經濟方面似亦復如此：當中國逐漸過渡到資本主義社會後，卻以資本主義的併購方式併購美國的企業，似有與美國競爭經濟優勢之勢。這使雙方關係越來越複雜。

某種程度而言，這種妥協反映當前布希政府對中國的整體態度。布希政府對中國軍力發展高度關注，甚至，配合其全球兵力態勢調整之際，逐漸強化其在亞太地區的海、空軍打擊兵力。同時，和日本的安全聯盟關係越來越密切。但是，在外交方面，仍然對中國發出期待性用語；美國在許多聲明中強調，中國不是美國的威脅和敵人，並期望中國充分整合到國際社會，在國際扮演建設性積極性角色。然而，美國的部署仍顯示其底線，以及美國可能也在爭取時間。

在軍事層次有幾個內容值得我們注意。第一，該報告質疑中國當局一再澄清說明的其軍事戰略的防禦性屬性。中國當局一再說明，其軍力發展是防禦性而非攻擊性的。但是，該報告指出，中國軍事戰略含有攻擊屬性，而不純是防禦性的。該報告的理由是，中國對什麼構成敵人的「初步攻擊（initial attack）」或領土攻擊的定義不明確。以致於，中國任何軍事行動上的先制攻擊（preemptive attack）卻只變成戰略防禦（strategic defense）。這也就是說，防禦與否的詮釋權在中國。這使中國常自稱的「積極防禦（active defense）」軍事戰略具有攻擊性，而不是如中國自稱的防禦屬性。

第二是美國注意到中國未來軍力發展的方向。該報告借用中國去年公布的「2004年中國的國防」指出，中國未來將打一場「資訊化條件下局部戰爭」。這和自1993年以來江澤民擔任中央軍事委員會主席欽定的「高技術條件下局部戰爭」的概念不同。新的概念將引導中國軍方未來資源投入、武器裝備採購、組織調整，以及準則訓練的方向。這對中國未來軍力發展有重大影響。

第三，在軍事目標選擇方面，該報告明確指出，中國軍事現代化的目標不只是收回臺灣，及防止第三者（美國和日本）的介入。甚至，是為了著眼於走向太平洋。該報告引述軍事科學院政治委員溫宗仁3月在全國人民代表大會上的講

話；在論及反分裂法的意義時，他說：「反分裂法有助於臺灣問題的解決，其深遠意義還在於突破國際間某些勢力對中國海洋安全的封鎖。而這種突破，也是中國海洋發展戰略的重要體現。惟其如此，方可能談中國之崛起。」這表示，收回臺灣本身已經不再只是目的，而是走向海洋的跳板。雖然中國具有走向海洋的野心，但是，該報告也指出，中國目前向周邊投射軍力的實力是有限的。

臺海軍力發展

和往年報告相同的是，本年的報告再度對臺海軍事發展有所著墨。報告對兩岸軍力發展非常擔心，明確指出兩岸軍力發展正向中國傾斜。報告指出，中國的經濟長期發展，外交優勢運作，及逐漸的軍事現代化，近年來以外購或技術轉移方式逐漸建立起遠程攻擊、近海攻擊、和精準打擊能力。而且，在其周邊相關能力逐漸建立以後，例如，空中加油和指、管、通、情和監偵系統的整合，其投射範圍逐漸向擴大深入遠洋。

另外，報告列出幾種中國可能的犯臺方式，雖然中國仍然以「和平統一」為目標。可能的犯臺方式，除了準軍事的勸告和脅迫（coercion）外，包括資訊作戰在內的有限攻擊重要軍事目標以打擊臺灣民心士氣、（包括斬首行動在內的）空中和導彈攻擊、封鎖、及兩棲攻擊。這表示中國因為軍事現代化而對犯臺的手段越來越充分，使中國有多種選擇。

中國軍力成長對臺海軍事安全的影響是非常深遠的。這表示，臺灣所面對的軍事挑戰越來越高。同時，美國未來介入臺海的困難度也越來越高。美國介入的困難度提高反過來對臺灣形成更大的挑戰與要求：臺灣必須有能力撐的更久，否則，美國就沒有介入的理由。這樣的挑戰隨著中國國力的崛起將越大。

本年的報告雖然沒有和去年一樣，提出臺灣國防發展的問題。但是，臺灣必須妥善處理未來建軍的挑戰。誠如許多人所主張的，臺灣不需要和中國進行軍備競賽，因為軍備競賽必然消耗臺灣的有限資源。但是，臺灣不能沒有國防，因為，沒有堅強的國防就沒有和平；和平仍需要以實力達成。即使從政府到民間，許多人對兩岸間建立軍事互信機制充滿期待，然而，歐洲的冷戰經驗顯示，實力使對峙的雙方不敢採取冒進舉動，從而逐漸發展出軍事互信機制。因此，保有堅強的國防仍然不可或缺。

專題研究

倫敦爆炸事件與新興恐怖主義的發展趨勢

The London Attacks and New Trends in Terrorism

黃秋龍 (Huang, Chiu-Lung)

本刊特約研究員

摘要

本文旨在透過新興恐怖主義的發展趨勢與反恐行動有效性的對比分析，來說明從國家甚至於到個人層面，為什麼開始意識到，彼此在安全本體定位與安全需求上，都深感反恐行動確有合作的必要，但卻又必須承受彼此差異性的現實。因此，本文先以新興恐怖主義所涉及的問題範疇為出發點，進而聯繫到本文的研究對象與題材，再由其中發現當前處理恐怖活動上所存在的主要差異，以進一步做為判斷安全威脅是如何衍生的，以及吾人該如何研判與防制危害。

關鍵詞：倫敦爆炸事件、新興恐怖主義、跨境犯罪、社會安全

壹、前言

2005年7月7日倫敦發生四起連環爆炸恐怖襲擊事件，雖然並非直接針對美國，且規模遠不及2001年所發生的911事件。但由於引發後續相互呼應的爆炸事件，從而吸引更多識者的關注，一方面在探究是否還存在著出人意料之事；再方面，雖然此次針對性與規模能力，都不比歷次重大恐怖襲擊事件來得強，但其中是否隱含著恐怖活動的質變徵兆，以及未來人們對安全議題該如何認知等等相互聯繫的問題。所以，目前除了各方投入研究之能量甚為可觀之外，而且已逐步與反恐行動有效性的議題相互聯繫著，也就是說在安全本體定位與安全需求的問題上，對於國家或社

會應該發揮何種職能，也都出現了许多新的認識。

貳、倫敦爆炸事件及其問題範疇

倫敦爆炸恐怖襲擊事件，時值倫敦申辦 2012 年奧運成功翌日，也是八大工業國高峰會揭幕之際。而宣稱涉案的「歐洲蓋達秘密組織」(Secret Group of al-Qaida's Jihad in Europe) 雖並未列在歐美國家所公布之恐怖組織名單之中，但由此次行動地點與時機之選擇看來，不僅意謂著再次向歐美國家反恐行動進行挑釁，更讓 2012 年奧運蒙上陰影。同時，值得注意的則是每次恐怖襲擊行動，都會有許多出乎意料的發現。例如，就此次行動靈感與危害規模看來，若是受到 2004 年 3 月 11 日馬德里火車恐怖襲擊事件之啟發，則應該就是針對英國情報安全系統而來的。因為發動這兩件事件之能力，雖然都無法與 911 事件相提並論，但卻可能是在考驗對象的情報預警或危機應變能力，同時則在向世人展現其後續發動或引發其他恐怖襲擊之能力。再者，此次事件之涉案者則是出身當地者，並非傳統型態的是由境外恐怖分子潛入所犯案。如此一來，吾人若仍在追究此倫敦恐怖襲擊行動是否都係出自蓋達組織有計畫的行動，或與馬德里事件有必然關係，顯然會把現實問題過於簡化，也就是說不僅會忽略了跨國恐怖網絡質變的徵兆，甚至會將防制恐怖襲擊行動之焦點給模糊。

美國國務院則自 1983 年以來，就對恐怖主義進行研究統計與分析，並對全球恐怖主義形式發表年度報告。雖然，國際上對於恐怖主義的概念，始終未能有一個可以被普遍接受的定義。但是，美國國務院在「2003 年全球恐怖主義形式報告」(Patterns of Global Terrorism 2003) 與最近的「2004 年關於恐怖主義的國家報告」(Country Reports on Terrorism 2004) 中，則都引用《美國法典》(United States Code) 對恐怖主義做出功能性的定義。它所引用《美國法典》第 22 篇第 2656f(d) 節有關恐怖主義(terrorism)的定義，是指由次國家組織或秘密行動者，對非戰鬥目標採取有預謀、有政治意圖的暴力行動，通常此意圖旨在施加某種影響。而國際恐怖主義(international terrorism)，則是指涉及一個以上國家的公民或領土的恐怖主義；而恐怖主義組織(terrorism group)，則是指任何從事國際恐怖主義活動，或有相當數量所屬組織從事此類活動的組織¹。

儘管美國對於恐怖主義具有強勢的解釋權，然而以最近發生的倫敦爆炸事件而

¹ "Patterns of Global Terrorism 2003," available at <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003/31880.htm>; "Country Reports on Terrorism 2004," available at <http://www.mipt.org/pdf/Country-Reports-Terrorism-2004.pdf>

言，識者對於恐怖主義所涉及的問題範疇仍然多所議論。因為，即使前揭的恐怖主義定義再周延到可以包括有組織或非組織、暴力行動、針對非戰鬥目標，甚至於是跨國的恐怖主義等等要件，但在現實經驗上卻處處可以許多反證。例如，911事件劫機者的動機可能主要是針對異教徒採取報復行動，並不符合有威嚇一般民眾之預謀，以影響政府的政治意圖的恐怖主義定義；再者，恐怖活動的受害者經常包括軍人與平民，而授權進行反恐行動同時造成對方軍人與平民危害的領導者，是否就沒有法律或道德上的可責性與非難性？尤其，恐怖活動經常都是以公開方式行動的，與一般犯罪行為的隱匿性有明顯不同，論處恐怖罪刑是否必須要另有考慮？或者應該輔以情報謀略作為，以消解恐怖勢力或緩解恐怖襲擊意圖。而且，即使恐怖活動或反恐行動的動機如果真是所謂的善良與正義的，那是否就代表可以不擇手段呢？再者，當美國成功的將恐怖活動導引到境外伊拉克或其他單一的國家時，吾人是否還能以跨國的國際恐怖主義來認定之？然而，弔詭的是伊拉克或該國可能原本是沒有恐怖活動的。另外，如果以前揭全球恐怖主義形式報告所統計之數據大小，或美國遭受恐怖襲擊數值之升降，來判斷恐怖威脅是否增減，恐怕也會對恐怖活動及其質變趨勢造成錯誤理解的²。而之所以出現這種難題，吾人若透過所謂的「一個人心中的恐怖分子，卻是另一個人的自由戰士」，其實就更可以充分說明恐怖主義所涉及的問題範疇，為什麼會有許多兩面性的原因了。

可見，探究這樣的問題範疇，最少可以包括安全本體定位與安全需求再認識兩大層面之議題。因此，本文為追求此旨趣，首先將注意到當恐怖活動領域不再以美國為單一對象時，對世人可能產生的影響為何。進而再觀察到恐怖活動新興的發展趨勢，發現其所引起的安全威脅問題。接續再比較反恐行動有效性的議題，對國家與社會的職能提出新的認識。

參、對 911 事件以來的新興恐怖主義發展趨勢之思辨

自從 2001 年 911 事件發生以來，由美國所主導的國際反恐怖主義行動，在經歷對阿富汗與伊拉克採取軍事反恐行動後，恐怖組織顯然一時失去發動如 911 事件般的大規模襲擊能力，而且各國的反恐合作，也讓恐怖活動能力受到相當的限制。然而，恐怖組織的瓦解，卻伴隨了恐怖分子向周邊中東地區的四處逃竄，或化整為零的潛回阿富汗。再者，伊拉克的局勢不僅給予當地武裝反對勢力，持續對聯軍進行

² Allan B. Krueger and David D. Laitin, "Misunderstanding Terrorism," *Foreign Affairs*, September / October 2004, pp.9-10.

爆炸的機會，而且吸引了其他國際激進與恐怖分子轉向伊拉克聚集，讓境內的反美武裝衝突與恐怖襲擊相互糾結，造成新的恐怖威脅。這已經讓識者警覺到，所謂恐怖活動能力受到限制的同時，它們會進一步衍生出新興的活動型態³。因此，伊拉克的局勢不僅說明了恐怖活動能力為什麼正在產生質變；而且，其活動的地區也已經出現擴散情形，向防制恐怖措施相對薄弱的國家、地區或目標發動另類型態的襲擊與威脅。

一、恐怖活動領域不再以美國為單一對象

在 911 事件之後發生的印尼巴里島爆炸事件（2002 年 10 月 12 日），通常都被視為標誌著恐怖分子針對美國勢力或西方利益，所採取的報復行動。然而，隨後的發展經驗卻不得不令人改變先前的判斷。因為經驗顯示，恐怖活動領域雖不再以美國為單一對象，卻反而讓其找尋到新的活動空間。也就是說，對美國恐怖襲擊數據之升降，未必是與安全威脅之強弱呈現正相關的⁴。

儘管，有些識者對 911 事件之後的恐怖主義評估，存在著不同的觀點，但這並無礙於吾人對恐怖主義發展趨勢之觀察與研究。首先，就以俄羅斯的情況看來，境內即曾陸續發生車臣恐怖分子挾持人質、軍醫院遭汽車炸彈襲擊、火車與地鐵列車以及體育館爆炸事件，甚至還發生民航客機爆炸全機墜毀罹難（2004 年 8 月 24 日）與在高中畢業典禮挾持人質（2004 年 9 月 1 日）等等重大影響國際視聽之恐怖事件。其次，就摩洛哥卡薩布蘭加（Casablanca）的連續恐怖爆炸（2003 年 5 月 16 日），土耳其伊斯坦堡接連發生猶太教堂汽車炸彈襲擊（2003 年 11 月 15 日）與英國匯豐銀行伊斯坦堡分行、總領事館同遭汽車炸彈襲擊，以及西班牙馬德里火車連環爆炸（2004 年 3 月 11 日）與澳大利亞駐印尼使館汽車爆炸事件（2004 年 9 月 9 日）而言，這些事件發生地與俄羅斯相似，也就是它們不能被視為因為代表美國勢力或西方利益而遭受恐怖襲擊之外，其中更重要的意涵，則在說明恐怖襲擊之目標會顯得更為游離。

也就是說，它們所襲擊的目標也許是經濟、文化性的軟性目標，但卻可以凸顯其政治目的與行動的特殊針對性。所以，恐怖分子可以選擇在美國與西方國家以外的地區，向防制恐怖措施相對薄弱的軟性目標或象徵美國勢力或西方利益的境外目標發動襲擊。如前述伊斯坦堡接連發生猶太教堂與英國匯豐銀行伊斯坦堡分行、總領

³ Daniel Byman, "Five Bad Option for Iraq," *Survival*, Vol.47, No.1, spring 2005, p.10.

⁴ 相關數據請參考美國國家反恐怖主義中心（National Counterterrorism Center）公布之報告"Chronology of Significant International Terrorism for 2004," April 2005, available at http://www.tkb.org/documents/Downloads/NCTC_Report.pdf

事館遭汽車炸彈襲擊，即係恐怖襲擊行動轉變為更加游離之典型，甚至於也為恐怖分子提供跨境的移動空間，並隨時可能引發後續的襲擊，如針對同一目標或城市地區進行連續襲擊，或者在不同國家同時進行襲擊，以達到相互呼應擴大視聽的恐怖威脅效果。例如，埃及紅海國際渡假勝地夏姆錫克（Sharm el-Sheikh）的連環汽車炸彈襲擊（2005年7月23日），即不僅具有與倫敦爆炸相呼應之效果，甚至於也是在意圖影響埃及總統選情，或針對俄羅斯人喜歡至夏姆錫克渡假之習慣，選擇該地犯案以對俄羅斯與阿拉伯國家的關係發展提出警告。

除此游離特性之外，它們組織與行動的方式，也針對各國防制措施相應的做出調整。所以，吾人可以發現，新興的恐怖襲擊行動經常是由當地的恐怖分子就近所發動的，因而有別於過去傳統上由境外潛入犯案之型態。如沙烏地阿拉伯外國石油公司與高級住宅區的武裝恐怖襲擊事件（2004年5月29日），即不僅發現有當地人參與襲擊之情形，而值得注意則是此次襲擊具有針對阿拉伯上層社會的特殊意涵。同理，在倫敦爆炸事件中以現有資料看來，也可以發現參與此事件者包括了在當地出生受教育的巴基斯坦裔人士，而後續的爆炸案（2005年7月21日）即使一時無法證明是否與前案有關，卻也可被視為對同一目標（地鐵）與城市（倫敦）的連續恐怖襲擊。

可見，新興的恐怖主義存在著非組織性的自發或隨機的爆炸行動趨勢，即使它們與蓋達組織沒有直接關聯，但卻可能是受到鼓舞或學習傳染；或者，是原本潛在的恐怖、激進組織，因受到刺激而重新活躍起來的。換言之，這些新興的恐怖主義，與美國軍事反恐行動的結果並不必然有直接的因果關係，反倒是當地的條件才是促使新興恐怖主義發生的直接原因。

二、受恐怖威脅的弧形地帶仍在擴散

911事件以來，除了美國本土之外，從北非、歐洲、俄羅斯到中東、中亞、南亞與東南亞等等地區，都成為恐怖威脅與襲擊的新興弧形地帶，尤其以伊拉克與以色列以及俄羅斯、印尼遭受恐怖襲擊之情形最為嚴重。而在弧形地帶周邊之國家是否同樣受到威脅，卻有不同的經驗結果。

現在就以身處在中亞、南亞與東南亞弧形地帶之間的中國大陸與馬來西亞相較而言，中國大陸原本可以堪稱為遠離恐怖威脅者，但自2004年以來，卻發生了轉變。因為，中國大陸除了來自新疆與西藏地區，既有的民族主義、政治獨立運動與恐怖活動交織而成的所謂恐怖活動之外，其在海外的目標與人員也陸續遭受恐怖襲擊。如近來其在巴基斯坦的援外工程隊不僅遭受汽車炸彈襲擊（2004年5月3日），水利工程師隨後也遭蓋達武裝恐怖分子綁架（2004年10月9日）之外，甚至於連在

阿富汗的中國大陸鐵路工人也遭到恐怖襲擊（2004年6月10日）。而在近來這些案例中，已經可以明顯發現該等恐怖襲擊行動經常是由當地的恐怖分子就近所發動的，襲擊的目標則包括了具體的設施與非武裝的人員，而且恐怖分子在不同的國家先後進行襲擊，可以達到相互呼應擴大視聽的恐怖威脅效果。當然，吾人也不能排除這些恐怖襲擊，是針對中共近年積極推動的睦鄰外交與反恐戰略行動而來的，固然這些襲擊規模與安全威脅感相對較弱，但卻可以觀察到恐怖活動確實出現了新興的發展趨勢。

另外，就相較於受恐怖活動困擾程度各有不同的東南亞國家而言，以印尼、菲律賓與馬來西亞相較看來，前馬來西亞總理馬哈迪（Mahathir Mohamad）向來對其境內恐怖活動幾近絕跡最引為自豪。他認為國際社會必須從根源問題著手，而在對抗恐怖主義的防範行動上，也不可以針對種族或宗教，或把某一特定族群視為目標。所以，他認為單方面採取軍事行動是無法根除恐怖活動的，而即使在展開軍事行動之餘，也必須同時找出有關恐怖活動之所以會發生的誘因。因此，政府的反恐防範政策就在如何維持政治安定與社會安寧⁵。很明顯的，由於馬哈迪在反恐防制上具有著整體而透徹的認知，不僅成為他受到世人尊重與支持的籌碼，也讓馬來西亞不必像其他周邊國家一味的在對外行動上，選擇扞從國際大國。

至於印尼雖受恐怖襲擊至深，然而執政者基於爭取回教徒選票與增進外商投資以及旅遊事業等等情勢之考量，在反恐行動上也就未必會以直接公布恐怖組織名單之方式做為其第一優先選項。另外，美國雖然因印尼人權問題對其採取武器禁運制裁，然而美國為鞏固其在東南亞之影響力，當然不會放棄對此區域第一大國之爭取。因此，武禁並無礙於彼此在反恐警察之訓練與合作。甚至於，美國為擴張其在國際社會上的軟權力，也正透過公共外交宣傳理念與對他國進行文化教育資助的綜合交往戰略（strategy of comprehensive engagement），來進一步調整其軍事反恐行動與單邊主義所帶來的不利情勢⁶。

可見，對於身處恐怖威脅弧形地帶周邊之國家而言，確實會有不同的經驗結果；而且，以其他地區看來也會出現這種經驗模式。如除了非蓋達組織的恐怖活動，也會出現類似地區差異之特性。以中南美洲而言，哥倫比亞的南、北部地區，即分別出現以販毒爆炸、擄人勒贖兩大不同型態的恐怖活動。然而，其對周邊國家造成之影響卻並不明顯。再就非洲的恐怖活動而言，主要還是以傳統的種族、部落矛盾衝

⁵ “Identifying Root Causes of Terrorism: Our Efforts Paying Off,” *New Straits Times*, September 24, 2002, available at <http://www.globalpolicy.org/wtc/terrorism/2002/0924asem.htm>

⁶ Antony J. Blinken, “From Preemption to Engagement,” *Survival*, Vol.45, No.4, winter 2005, pp.44-49.

突所引起的大規模恐怖屠殺事件為主要型態。同樣的，若干先進已開發國家的恐怖或激進組織，它們的成立的年代，都遠比蓋達組織來得早，但出現再度活躍之趨勢。例如，愛爾蘭共和軍在 1994 年達成停火協議後，其所分裂出來的「真愛爾蘭共和軍」（Real Irish Republican Army）與「續愛爾蘭共和軍」（Continuity Irish Republican Army）即更為激進，迄今仍持續在發動恐怖襲擊。而「摩洛哥伊斯蘭戰鬥團體」（Moroccan Islamic Combatant Group）也再度活躍，不僅在法國與北非進行爆炸行動，甚至已經成為 911 事件以來對法國最具危害性的新興恐怖組織⁷。

三、與跨境犯罪之複合型恐怖活動成為新興的安全威脅

由於，恐怖活動不僅要依靠意識形態來進行精神武裝，更重要的關鍵還在於金錢的資助與新的人員補充。因此，新興的恐怖主義活動型態已經出現與跨境犯罪（transnational crime）相結合之趨勢，尤其在美國發生 911 事件以來，非正式銀行通路與犯罪行為乃更加受到國際矚目。因為，蓋達組織利用非正式銀行通路，將黃金、大宗商品透過一種流行在英國、印度、巴基斯坦被稱為「哈瓦拉」（Hawala）的貴重金屬珍寶交易商，以非正式信託之方式，把不法資金進行價值轉換。由於，這種透過國際貿易進行洗錢之手法，不僅美國與中東國家對其之偵查監督仍感陌生，且若美國強力對這些交易商採取行動，將會同時對既有的政商生態以及美國、英國與中東國家之間的外交關係發生影響，也會使得反恐怖主義行動更加政治化與複雜化⁸。

正因為反恐怖主義行動會牽涉到各國彼此的既得利益，甚至會讓國際反恐合作難免有所顧忌，所以更容易給恐怖組織乘隙取得資金的空間。因此，從 911 事件以來的較重大恐怖襲擊觀察，都不難發現非法資金運作之現象。如在前述沙烏地阿拉伯外國石油公司與高級住宅區的武裝恐怖襲擊事件中，即發現其中恐怖分子曾以毒品走私所得來募集發動恐怖襲擊的武器與爆裂物；而參與巴里島爆炸事件者，也曾被發現其中已存在為恐怖襲擊而預先搶劫銀行的罪犯。另外，新加坡政府也曾偵破印尼恐怖分子持變造之菲律賓護照入境，伺機欲向當地之美、英、澳、以色列等國使領館與國際金融機構發動襲擊，以此做為報復美國出兵阿富汗之案例⁹。

概括而言，自 911 事件後，舊的恐怖主義形式雖然已正在解體，然而一種複雜

⁷ “Chronology of Significant International Terrorism for 2004,” *ibid*, p.28, p.63, p.123

⁸ Louise I. Shelley, “The Nexus of Organized International Criminals and Terrorism,” available at <http://perso.wanadoo.fr/societe.internationale.de.criminologie/pdf/Intervention%20Shelley.pdf>

⁹ Juval Aviv, *The Complete Terrorism Survival Guide: How to Travel, Work and Live in Safety*, London, Juris Pub Inc., 2003, available at <http://www.amazon.com/exec/obidos/tg/detail/-/1578231302/102-3624083-4924940?v=glance&vi=excerpt>

的與模糊不清的新現實卻正在出現：有組織犯罪與恐怖活動相互聯繫，尤其是在涉及毒品的情況下；民族與國家分裂主義恐怖活動猖獗；意識形態右翼的恐怖分子在歐美勢力有所增大；環境惡化、動物權利或墮胎等引發的恐怖活動增多。另外，針對美國盟邦或計畫派軍進駐伊拉克國家的軟性目標，如金融中心、交通運輸、經濟航道等的劫持或襲擊，也是一個日益嚴重的問題。尤其近年來受到反恐行動之影響，當恐怖組織地面活動空間受到壓縮之際，恐怖分子卻顯然已經發現，轉而從事海盜犯罪不僅反而可以為其提供新的生存發展空間，而且可以威脅國際戰略能源與經濟運輸航道，將其國際情勢之影響層面擴大¹⁰。

值得注意的則是，這將會對國際反恐的合作意願與能力造成可觀的影響。因為，新恐怖分子的政治色彩即使較淡化或組織性差，但破壞性已經更強，對傳統反恐行動的有效性也構成了新的挑戰。所以，新恐怖分子經常藉此機會將走私行為予以複合化，不僅與組織犯罪集團、軍火商從事非法交易，甚至與官員相互勾結從事跨境走私販毒、非法移民、洗錢等等犯罪行為。而這些複合型的恐怖活動，顯然同時已經對恐怖分子轉向伊拉克聚集提供了新的途徑，雖然如此可以暫時讓美國本土緩和了恐怖襲擊的直接壓力。

然而，由於凡事都會出現兩重性的，所以吾人也可以發現，當美國改採這種捕蠅紙戰略，固然如捕蠅紙一般可以將恐怖分子導向海外戰場¹¹。可是，伊拉克或蓋達正逐步演變成一種意識形態的代名詞，或者做為一種教義追隨者的象徵，不僅可以提供新恐怖分子新的精神磁吸力量，而其中衍生出來的複合型的恐怖活動，則正驗證了所謂的捕蠅紙理論（flypaper theory）的兩重特性，因為它在捕蠅的同時也會引來更的蒼蠅，新的蒼蠅並不會因為被捕蒼蠅之傷亡而退卻。所以，複合型的恐怖活動，自然會成為新興恐怖主義的滋養元素，並伴隨製造出如捕蠅紙般令人作嘔的黏稠感¹²。

當然隨著全球化之進程發展，令人感到吊詭的是，恐怖主義顯然找到利用資訊產業，展開新的攻擊手段。如駭客網路襲擊大多伴有偷竊和傳播病毒行為，許多駭客的活動已開始從尋求刺激、炫耀技能的惡作劇，演變為利用網路技術從事經濟或

¹⁰ Matthew P. Daley, "U.S. Counterterrorism Policy for East Asia and the Pacific," available at <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2003/25763.htm>; "Testimony before the House International Relations Committee, Subcommittee on Asia and the Pacific and Subcommittee on International Terrorism, Nonproliferation and Human Rights", available at <http://www.state.gov/p/eap/rls/rm/2004/30789.htm>

¹¹ George W. Bush, "President Discusses War on Terror at Naval Academy Commencement," May 27, 2005, available at <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/05/20050527.html>

¹² Gilles Andréani, "The War on Terror: Good Cause, Wrong Concept," *Survival*, Vol.46, No.4, November 2004, p.46.

政治犯罪活動。由於網路在當今社會的政治、軍事、金融、交通、電力、醫療衛生等各個領域發揮著越來越大的作用，因此，駭客的破壞活動也隨之變得日益猖獗，其形式由個人行為向有組織、有目的方向發展。由於這種行為具有極大的隱蔽性和突發性，且危害性很大，因此在某種意義上可稱為是新型的恐怖活動¹³。

同時由於各國發展資訊產業的強烈需求，經常與基礎設施或法令體制薄弱的現實造成巨大落差，產生新的社會不穩定因素。加上已開發國家之資訊、資本與人才流動的高度同步發展，使資訊技術先進的國家更容易掌控國際資源，形成資訊產業霸權，發展中國家受制於發達國家資訊優勢與威懾感越來越大。這種社會不穩定與國際分工失衡的相對剝奪感，乃導致資訊技術成為網路恐怖主義（cyberterrorism）所要襲擊的目標和利用的雙重工具。網路恐怖主義隨著具有這種能力的個人和組織的增加，大量的駭客攻擊不僅可能會使國家與產業的自衛能力相形見绌，駭客攻擊甚至能夠放射電磁波，使軍隊或警察無法通過無線電同外界聯繫。或用電子干擾系統使銀行的電腦網路陷入癱瘓，這都是經由大功率強電電子學和固體微電子學的發展而產生的。因此電磁武器電磁脈衝發生器這種裝置如果落入恐怖分子的手中，後果將不堪設想¹⁴。

顯見，這種新的恐怖主義（new terrorism）發展趨勢，固然與武裝攻擊或爆炸襲擊所造成的生命財產威脅性質有所不同，但由於新的恐怖主義所襲擊的目標是不分種族、性別與國籍的，它會突破階級差異，讓富豪與權貴在風險之前一樣不安全，這種風險威脅的理念顯然更加契合恐怖分子的理念，確實值得識者警惕。如此看來，美國採取制敵機先的反恐行動方針，當然具有對新恐怖主義發揮遏制作用的戰略意涵，尤其自從發生 SARS 疫情以來，美國對國際病疫防制以及與其相關的生化恐怖主義（bioterrorism）襲擊更是提高警覺。因為自從冷戰結束以來，核生化作戰技術轉移到恐怖組織之情形，不僅迄今仍然令人感到憂心忡忡，而且它對經濟、醫療與食品安全的威脅始終未歇。而美國在面對這些新的恐怖威脅，除了繼續堅定的採取有形的制敵機先反恐行動之外，也同時進行軟性的公共宣傳與公共外交，呼籲世人建立生化防護社群（biodefence community）的反恐意識¹⁵，豈非深深值得吾人警惕。

可見全球化與資訊化的相伴相隨，不僅勢必打破傳統國際關係中各個主體間關

¹³ Peter Chalk, "Trends in Terrorism: Threats to the United States and the Future of the Terrorism Risk," pp.39-40, available at <http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND-MG393.pdf>

¹⁴ Congressional Research Service (CRS) report, "Computer Attack and Cyberterrorism: Vulnerabilities and Policy Issues for Congress," April 2005, pp.22-24, available at http://www.mipt.org/pdf/CRS_RL32114.pdf

¹⁵ Christopher F. Chyba and Alex L. Greninger, "Biotechnology and Bioterrorism: An Unprecedented World," *Survival*, Vol.46, No.2, summer 2004, p.157.

係的平衡；而且，國際、國內組織與個體的影響力以及安全需求也逐漸增強，國家在思考與處理安全議題上，已不僅侷限在政治與軍事傳統的安全範疇內，它已經向更廣泛的非傳統安全議題與社會層面上延伸。

肆、倫敦爆炸事件與安全議題的啟迪

一、對安全議題進行前瞻與綜合性的考量

雖然，美國國務院最近在「2004年關於恐怖主義的國家報告」中，仍列舉了古巴、伊朗、伊拉克、利比亞、北韓、蘇丹、敘利亞是資助、訓練恐怖主義的國家。然而，甚至於在冷戰期間的蘇聯、中共等國家，也曾被美國視為是值得警惕的對象¹⁶。而在可以觀察到的經驗上看來，國家資助恐怖主義的危害卻遠小於恐怖主義對國家的資助，比方像阿富汗、伊拉克的經驗模式，就可以讓吾人發現有更多的非國家的行動主體，如沙烏地大富豪、埃及的激進分子、葉門的傳道者等等，已經儼然成為新興的恐怖主義贊助者。這種趨勢說明了國家微末的資助，已經不再是恐怖分子唯一的依賴，恐怖分子已經可以完全自在的潛伏在非資助恐怖主義的國家，如印尼、西班牙、德國與卡薩布蘭加（Casablanca）、倫敦等等國家或城市。所以，即使當蓋達（Al Qaeda）恐怖組織被趕出阿富汗、賓拉登（Osama bin Laden）集團瓦解，或者讓恐怖組織失去了聯繫，但是全球各地的恐怖襲擊事件仍然會發生。也就是說新興的恐怖活動，固然未必會與蓋達等既有恐怖組織有直接聯繫，甚至於有更多的恐怖襲擊事件是自發或地域性的，但卻都可以發現他們會受到既有恐怖組織的鼓舞將其策略細緻化，而且他們的敵人與意識形態都是相同的，或在行動上是可以相互感染、學習的¹⁷。

所以，值得注意的是，恐怖主義襲擊之目標將會更加游移，其目標甚至於是非武裝的軟性目標，而其危害性則是不同於一般犯罪只對目標採取直接的危害。顯見，恐怖襲擊事件，即使建立在虛擬的溝通網路中，仍然能夠不時的發動。而且，在新興的恐怖襲擊事件中吾人也可以發現，其對襲擊目標已經出現非歧視性之策略，也就是不再只針對特殊或歧視性目標發動襲擊。因此，它所伴隨的迴飛棒效應（boomerang effect），勢必會讓所有人與物不分差別的都暴露在恐怖威脅下，造成西

¹⁶ “Patterns of Global Terrorism 2002,” available at <http://www.state.gov/documents/organization/20105.pdf>

¹⁷ Farreed Zakaria, “Terrorists Don’t Need States,” *Newsweek*, Vol.CXLIII, No.14, April 5, 2004, p.11.; Christopher Dickey, “Once Again, Horror...and Resolve,” *Newsweek*, Vol.CXLIII, No.12, March 22, 2004, p.11. 卡薩布蘭加（Casablanca）係摩洛哥第一大城市，二次大戰期間法國人為逃離納粹迫害曾由此中轉赴美國，並曾以此城市為名製拍經典電影【北非諜影】。

方社會文明迴飛而侵蝕其既有文明與利益，這種威脅效應也許正是恐怖分子反對美國勢力與西方文明的理念之一。

可見，恐怖威脅不僅止於在傳統的、客觀的生命財產安全上可能發生的危害，它還擴及人們主觀上的心理感受狀態與對安全需求程度上的差異。所以，未來要建構具有前瞻與綜合性的安全議題，除了傳統的政治軍事等等國家安全範疇之外，必然會涉及到社會安全與風險管理的議題。

二、反恐行動有效性的檢視

從歐美先進國家對恐怖主義進行研究分析的經過，再環顧全球恐怖主義的發展與新興趨勢，可以想見的，在今後相當長的時期內，爆炸仍將是恐怖主義活動的主要方式，恐怖分子使用的炸彈的技術質量大部分將越來越高，但自製的技術質量較低的土製炸彈等仍將長期存在。綁架與劫持人質、劫機、暗殺、襲擊仍將是恐怖主義的基本方式。而恐怖分子將更可能訴諸生物、化學武器，甚至謀求掌握與利用核武器、核原料進行核子恐怖主義活動的可能性將長期存在。其中電腦與網路將更有助於恐怖主義之活動，並將成為一種日益重要的恐怖主義取聯動員方式。再者，恐怖組織的類型會更加多元化，宗教狂熱型恐怖組織和極右恐怖組織的數量與作用也會更加凸出。恐怖組織的規模除了將向大型化與小型化的兩個方向發展之外，其組織特性也將向高度嚴密與鬆散型兩個方向分化發展。可見，恐怖組織的實力（經濟實力與行動破壞能力）總體上將呈現不斷增強的發展趨勢，而恐怖組織的國際化趨勢將更加明顯，恐怖組織的跨國活動將會越來越嚴重。

此外，美國制敵機先的軍事反恐行動，雖然讓前揭恐怖勢力一時失去發動大規模襲擊之能力。但是，他們的恐怖知識經驗傳承與精神武裝卻向全球擴散，刺激出更多不知名的恐怖組織。尤其，這些新興勢力具有較高的文化知識，不僅手段更為殘酷，新進成員也不虞匱乏。所以，在這些因素作用下，「蓋達」正逐步演變成一種新的意識形態運動。換言之，若要說「蓋達」還存在多少實力，就得視這些直接或間接認同、追隨或使用「蓋達」影響力之情況而定。然而，在此運動過程恐怖組織固然容易發生分裂與內部爭鬥之現象，但卻不代表未來恐怖活動就將式微。因為，絕大多數恐怖主義活動往往都是混合著有組織、有計畫與權宜性的行動，這也正是並非所有的學者都把恐怖主義界定為有組織性的原因之一。可見，若簡單的將一些個別自發或蓄意的恐怖活動排除在恐怖主義之外，是會與現實情勢背反的，而且也未必與真實的安全威脅相符。

概括而言，這些新興的恐怖活動所呈現出來的「潛伏細胞」(sleep-cells)特色，不僅可以長期不與組織聯繫而自然融入當地獨立潛伏生存，甚至於是在等待某種信

號再採取相互呼應的襲擊行動，同時也可以有效規避各國所採取的反恐行動與情報作為¹⁸。這種新興的恐怖主義發展趨勢，當然會對反恐行動構成新的衝擊，然而歐美國家也各有其相互合作與相應的檢討作為。

例如美國司法部部長 John Ashcroft 曾在美國 911 事件獨立調查委員會提出聽證報告時，就曾指出美國聯邦調查局在 911 事件前，因為受制於文化傳統、法律的阻礙與資源的不足，而未能將反恐行動發揮作用。這主要是因為在情報蒐集、分析能力、交流情報等方面存在著壁壘，加上對情報人員專業培訓的不足、法律程序過於複雜，從而出現情報資料不能做為刑事起訴的依據等等反恐漏洞。除了這些部門與系統間存在的差異，而衍生出來的問題之外，在實際情報工作上也會發生這些現象的。因為，情報人員往往只針對對自己眼前有利的考量來展開工作，並沒有整體宏觀的觀念，而且情報體系過於神秘互不通氣，分析人員要接觸情報來源情境也非易事，使得情報蒐集與分析人員不願分享情報或交流書面報告，結果導致評估、判斷恐怖主義威脅與危害上的困難¹⁹。

凡此部門與系統間衍生出來的問題，美國前國家情報委員會副主席、現任蘭德公司高級顧問 Gregory Treverton 博士，亦曾指出情報任務之遂行，並非簡單的把舊能力瞄準新目標而已，若國家為因應當前資訊化時代之衝擊，其重塑情報系統的前提之一，就是打破官僚壁壘、晉用與管理專業研究人員²⁰。而美國總統布希也針對「美國愛國者法」執行層面的問題指出：由於法制與官僚的既定心態（mind-sets），阻礙了反恐的情報分享與打擊恐怖主義的效能，為有效偵查與追訴恐怖分子，將立法規範聯邦調查局、與中央情報局以及政府部門間情報交流與分享的方法，同時讓社會各界在日常生活中即可發揮共同防範恐怖主義活動的效能²¹。而以親身投入偵查與審理恐怖分子而聞名的法國法官 Jean-Louis Brugiere 而言，他不僅多年來始終維持著反恐專業與熱忱於不墜之外，他的這股專業與熱忱更成為他與法國情報機關建立良好互動之關鍵。所以，他經常能把情報資料分析運用為犯罪偵查與追訴之證據，不僅可供情報謀略作為所用，而且進而以此協助美國追緝 911 事件恐怖分子。可見，儘管法國與美國對軍事反恐行動的立場未必一致，但卻無礙於兩國反恐之實際合

¹⁸ Juval Aviv, *ibid.*

¹⁹ “Testimony of Attorney General John Ashcroft: The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States,” April 13, 2004, available at <http://www.usdoj.gov/ag/testimony/2004/041304terrorismtestimony.htm>

²⁰ Gregory Treverton, “Reshaping Intelligence for an Age of Information,” 2001, available at http://www.rand.org/natsec_area/products/intelligence.html

²¹ “President Bush: Information Sharing, Patriot Act Vital to Homeland Security,” available at <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04/20040420-2.html>

作。而 Jean-Louis Bruguere 也對美國反恐行動提出建議，指出要打破官僚壁壘、設立專業調查員，才能把各部門聯繫起來，發揮打擊恐怖分子效果²²。

如此看來，欲求反恐行動的有效性，是不應該把國家與社會的職能過度簡化或以單純分工的角度來看待的。因此，有關社會安全（societal security）的概念，也就成為有加以重新認識之必要。

三、社會安全概念的建構

由上看來，有關國家安全的議題，已經不需要再自我侷限在軍事安全戰略層面，實際的安全研究應該擴深到社會建構之領域。由於安全議題受到國際社會與知識理論社群濃烈互動氣氛的影響，歐陸地區隨即發展出以哥本哈根和平研究中心（Copenhagen Peace Research Institute）為核心的安全研究學派。該學派則是盡力以社會做為安全研究的指涉對象，啟迪人們在觀察國際行為規則發生變化之同時，注意還有更多制度化現象其中所蘊涵的社會與實質意義。因此，他們提出的社會安全，是指一個社會在變動不居的環境與潛在或既有威脅下，得以永續保持其本質屬性的能力，並注意到安全議題在主觀與客觀層面上的特性，而客觀意義上的安全乃是指對於社會本然具有的規範、語言、文化等傳統模式，得以在可接受的限度內永續發展；至於，在主觀意義上則是指，前述既有的本質屬性不會受到威脅或攻擊。而社會安全的基本觀念，乃建立在這種可持續與發展的集體認同（collective identities）的社會領域中。社會安全的觀念，對安全研究的內容而言，不僅說明了安全議題如何做為一種有序的與能力的觀念，也解釋安全議題在國家與社會層面上的既有區別又相互指涉的關係，因為集體認同既做為維繫與再生產社會安全基本觀念的能力，同時也可以成為安全受到威脅的理由，進而要求主張更大的權力。故而，社會安全的概念也就對安全議題的指涉對象，提出更切合實際的解釋，說明不同的社會群體之間，如何構成與維繫彼此不同的認同，以及因著不同的認同所伴隨而來的社會不安全（societal insecurity）問題，如非法移民與移入國的關係，是同時存在衝突與認同問題的，甚至於還有更多全球化的趨勢，都與社會領域產生安全問題相互聯繫的現象，而且將日益擴大²³。

因此，現在就以社會安全的概念來觀察英國處理倫敦爆炸事件的經驗，以試圖在其中尋得若干啟發。由於，英國處理愛爾蘭共和軍恐怖主義已達數十年經驗，所

²² "Could It Have Been Stopped?" *CBS News*, May 8, 2000, available at <http://www.cbsnews.com/stories/2002/05/08/60II/main508362.shtml>

²³ Barry Buzan, Ole Waever, and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, London, 1998, p.120.

以在政府與民間都累積有相當豐富的公共認知。故而，當此次爆炸事件發生以來，政府就明快的表達其不屈不撓之立場，而且全國上下一如往常的運作，國會也不會因此而分裂，政府也沒必要改變內政或外交政策，或者採取更嚴厲的報復性整飭與追緝行動。正由於這種有條不紊的運作機制，不僅讓恐怖襲擊難以藉機分裂社會引發騷動，也使得濫用私刑的反制行動與暴戾氣氛失去著力點。從而，英國人發揮了強而有力的社會與經濟理性，激起快速復原的集體認同，展現出英國在遭受倫敦爆炸後的特殊經驗反應，反而是讓英國人重返正常生活的意志更堅定，而不是更脆弱或潰散²⁴。而其中更值得注意的是英國人長期以來存在於社會領域中的集體認同，向來就已經能夠把恐怖活動的政治社會動機與對民主自由公共資產的珍視區分開來。因此，出現許多有關自我反省的輿論，例如探究與反省為什麼爆炸嫌犯竟是禍起蕭牆與在英國成長的青年，以及應該如何處理回教徒社會心理問題以防制恐怖活動等等有治本工作之見解。甚至於，還可以聽到「擊敗恐怖活動將唯社群是賴而非單方面的依靠警察」的呼籲，以及倫敦市長 Ken Livingstone 提出「我們的優勢就在於我們的社會多元與差異相容性」等等的誠摯期許²⁵。

可見，倫敦可以像紐約與馬德里同樣在遭受恐怖襲擊後快速復原，其中所建構的社會安全基本觀念，顯然是不容忽視的因素。而且，人們若要對安全威脅如何衍生與如何研判危害以及如何掌握防制能力，其實藉由社會安全的知識理論概念，也可以得到許多啟發，也就是讓人們運用執簡馭繁的觀念，使政府與民間能各司其職。

伍、結 論

從 911 事件到倫敦爆炸事件以來，蓋達已轉而發展成相對鬆散的組織型態，不僅行動更為迅捷空間也變大，而且發動襲擊的時間越來越短，對組織的傳統依賴正逐步下降。恐怖襲擊對目標已經出現非歧視性之策略，不再只針對特殊或歧視性目標發動襲擊。因此，它所伴隨的迴飛棒效應，勢必會讓社會無差別的都暴露在恐怖威脅下，而此威脅不僅止於在生命財產安全上的傳統危害，它還擴及人們主觀上的心理感受狀態與對安全需求程度上的差異。

——所以，未來要建構具有前瞻與綜合性的安全議題，除了傳統的政治軍事等等國

²⁴ "London under Attack," *The Economist*, Jul 9th 2005, available at http://www.economist.com/printedition/PrinterFriendly.cfm?Story_ID=4166694

²⁵ Ken Livingstone, "Our Strength Is Our Diversity," *Newsweek*, July 25/August 1, 2005, p.22. J.F.O. McAllister, "Unraveling the Plot," *Time*, July 25, 2005, Vol.166, No.4, p.32.

家安全範疇之外，必然會涉及到社會安全與風險管理的議題。國家在思考與處理安全議題上，已不僅侷限在政治與軍事傳統的安全範疇內，它已經向更廣泛的非傳統安全議題與社會層面上延伸。本文透過社會安全的概念，把反恐行動的有效性與恐怖威脅強弱以及安全需求程度上的差距相互聯繫起來，更可以讓人們對國家與社會的職能有新的認識。

而再就政策制訂、執行者或研究人員更關心的安全威脅是如何衍生的以及如何研判危害的議題而言，而若藉由社會安全的概念，將是可以對安全研判發揮若干助益的。除此之外，還更因為全球交往與社會參與公共事務意識崛起的必然趨勢，不僅造成國家或政治菁英未必能單方面承擔起一切風險或威脅，而且國家內外部情勢與社會領域所產生的安全問題正在逐步擴大。所以，當各國所處的情勢不同，在反恐行動上也會出現差異，如美國著重反恐戰略的機動調整，英國長期投入反恐預防工作，法國則講究專業分工與敬業精神，馬來西亞更以內部治理提升其國際地位，而美國對印尼人權問題之武器禁運制裁卻無礙於彼此反恐警察之訓練合作。再者，反恐行動除了國際上的傳統互助之外，還包括了國際形式與國內因素，甚至於即使彼此在反恐立場上存在著差異，但並未必會因此而破壞實質的反恐合作。所以，各國如何採取與此情勢相適應的反恐合作行動，顯然可供吾人許多思考與學習之處。

專題研究

東南亞地區恐怖活動現況 與對臺灣之安全意涵

The Current Situation of Terrorist Activities on Southeast and Its Security Implication to Taiwan

汪毓璋 (Wang, Yuh-Woei)

中央警察大學教授兼恐怖主義研究中心主任

摘 要

東南亞地區面臨之恐怖主義挑戰，包括了菲律賓、印尼與泰國南部之持續反政府分離主義活動，恐怖活動的途徑趨於多元，地區恐怖主義組織之分裂、國際恐怖主義組織更欲介入進行區域串聯，及各國缺乏特定的《反恐怖主義法》等。我國雖未受國際恐怖主義活動之直接威脅，然作為國際社會之一員，在聯合國相關決議案所要求之各國反恐作為配合上，自不應缺席。除了從「預防安全」角度，進行反恐領域之法律、體制與運作三層面之規劃與配套作為；另一方面，應將反恐明確納入打擊犯罪之框架中，才不致被誤解為「反回教」，而影響我國與回教國家之互動。

關鍵詞：恐怖主義、阿布薩耶夫組織、伊斯蘭祈禱團、菲律賓共產黨/新人民軍

壹、前 言

今(2005)年4月27日，美國務院公布「2004年恐怖主義之國家報告」(Country Reports on Terrorism 2004)¹，內中認定有40個「國外恐怖主義組織」(FTO)，而若

¹ Office of the Coordinator for Counterterrorism, Country Reports on Terrorism 2004, April 27, 2005. http://usinfo.state.gov/is/img/assets/4475/Country_Report_Terrorism_31727.pdf

與 2003 年報告相較，則增加了「利比亞回教戰鬥團」(Libyan Islamic Fighting Group, LIFG) 與「在兩河流域進行聖戰的基地組織」(Tanaim Qa'idat al-Jihad fi Bilad al-rafidayn, QJBR)，而刪除了「統一聖戰組織」(Jama'at al-Tawhid wa'al-Jihad)，如附表 1。認定之法律標準係第一、必須是外國組織；第二、此組織必須是從事恐怖主義活動，或是保有恐怖主義之能力或是企圖從事恐怖主義活動；第三、此組織之恐怖活動或是恐怖主義必須是威脅美國人民安全或國家安全。因此，在此標準下，東南亞的恐怖主義組織僅有三個，分別是「阿布薩耶夫組織」(ASG)、「伊斯蘭祈禱團」(JI) 與「菲律賓共產黨/新人民軍」(CPP/NPA)。

附表 1

「2003 年全球恐怖主義態勢報告」 公布之「國外恐怖組織」	2004 年 10 月 19 日，國務院 公布之「國外恐怖組織」	「2004 年恐怖主義 之國家報告」
Abu Nidal organization (ANO)，阿 布·達尼爾組織（1998 年 12 月遷移 至伊拉克，在中東、亞洲與歐洲均有 活動）	Abu Nidal organization (ANO)，阿 布·達尼爾組織（1998 年 12 月遷移 至伊拉克，在中東、亞洲與歐洲均有 活動）	相同
Abu Sayyaf Group (ASG)，阿布·薩 耶夫組織（活動地點在菲律賓南部， 亦及於馬來西亞）	Abu Sayyaf Group (ASG)，阿布·薩 耶夫組織（活動地點在菲律賓南部， 亦及於馬來西亞）	相同
Al-Aqsa Martyrs Brigade，阿克薩烈士 旅（活動地點在以色列、西岸與迦薩 走廊）	Al-Aqsa Martyrs Brigade，阿克薩烈士 旅（活動地點在以色列、西岸與迦薩 走廊）	相同
Ansar al-Islam (AI)，安薩爾·伊斯蘭 組織（活動地點在伊拉克中部與南 部，並接受基地組織援助）	Ansar al-Islam (AI)，安薩爾·伊斯蘭 組織（活動地點在伊拉克中部與南 部，並接受基地組織援助）	相同
Armed Islamic Group (GIA)，伊斯蘭 武裝組織（活動地點在阿爾及利亞與 歐洲）	Armed Islamic Group (GIA)，伊斯蘭 武裝組織（活動地點在阿爾及利亞與 歐洲）	相同
Asbat al-Ansar，安薩爾聯盟（活動地 點在黎巴嫩南部之巴勒斯坦難民營 附近）	Asbat al-Ansar，安薩爾聯盟（活動地 點在黎巴嫩南部之巴勒斯坦難民營 附近）	相同
Aum Supreme Truth (Aum) Aum Shinrikyo, Aleph，奧姆真理教（活動 地點在日本，在俄羅斯亦有追隨者）	Aum Supreme Truth (Aum) Aum Shinrikyo, Aleph，奧姆真理教（活動 地點在日本，在俄羅斯亦有追隨者）	相同
Basque Fatherland and Liberty (ETA) ，巴斯克民族和自由組織（活動地點	Basque Fatherland and Liberty (ETA) ，巴斯克民族和自由組織（活動地點	相同

在西班牙北部與法國西南部)	在西班牙北部與法國西南部)	
Communist Party of Philippines/New People Army (CPP/NPA), 菲律賓共產黨/新人民軍 (活動地點在民答那峨, 在馬尼拉亦有分支機構)	Communist Party of Philippines/New People Army (CPP/NPA), 菲律賓共產黨/新人民軍 (活動地點在民答那峨, 在馬尼拉亦有分支機構)	相同
Al-Gama'a al-Islamiyya (Islamic Group, IG), 伊斯蘭組織 (活動地點在埃及南部, 此外在英國、阿富汗、葉門與歐洲亦有分支機構)	Continuity Irish Republican Army (CIRA), 連續愛爾蘭共和軍	相同
HAMAS (Islamic Resistance Movement), 哈馬斯 (活動地點在以色列、西岸與迦薩走廊)	Al-Gama'a al-Islamiyya (Islamic Group, IG), 伊斯蘭組織 (活動地點在埃及南部, 此外在英國、阿富汗、葉門與歐洲亦有分支機構)	相同
Harakat ul Mujahidin (HUM), 聖戰者運動 (活動地點在巴基斯坦, 主要是克什米爾附近)	HAMAS (Islamic Resistance Movement), 哈馬斯 (活動地點在以色列、西岸與迦薩走廊)	相同
Hizballah (Party of God), 真主黨 (活動地點黎巴嫩南部等地區, 在歐洲、非洲、南美、北美與亞洲亦有分支機構)	Harakat ul Mujahidin (HUM), 聖戰者運動 (活動地點在巴基斯坦, 主要是克什米爾附近)	相同
Islamic Movement of Uzbekistan (IMU), 烏茲別克斯坦伊斯蘭運動 (活動地點在南亞、塔吉克斯坦、伊朗、阿富汗、巴基斯坦、烏茲別克斯坦等地區)	Hizballah (Party of God), 真主黨 (活動地點黎巴嫩南部等地區, 在歐洲、非洲、南美、北美與亞洲亦有分支機構)	相同
Jaish-e-Mohammed (JEM), 穆罕默德軍 (活動地點在巴基斯坦)	Islamic Movement of Uzbekistan (IMU), 烏茲別克斯坦伊斯蘭運動 (活動地點在南亞、塔吉克斯坦、伊朗、阿富汗、巴基斯坦、烏茲別克斯坦等地區)	相同
Jemaah Islamiya (JI), 伊斯蘭祈禱團 (活動地點在印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國南部與巴基斯坦)	Jaish-e-Mohammed (JEM), 穆罕默德軍 (活動地點在巴基斯坦)	相同
Al-Jihad (Egyptian Islamic Jihad, EIJ), 埃及伊斯蘭聖戰組織 (活動地點在開羅、葉門、阿富汗、巴基斯坦、黎巴嫩與英國)	Jama'at al-Tawhid wa'al-Jihad, 統一聖戰組織	去除
Kahane Chai (Kach), 保衛猶太人聯盟 (活動地點在西岸屯墾區)	Jemaah Islamiya (JI), 伊斯蘭祈禱團 (活動地點在印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國南部與巴基斯坦)	相同

Kongra-Gel (KGK, formerly Kurdistan Workers' Party, PKK, KADEK), 庫德勞工黨 (活動地點在土耳其、歐洲與中東)	Al-Jihad (Egyptian Islamic Jihad, EIJ), 埃及伊斯蘭聖戰組織 (活動地點在開羅、葉門、阿富汗、巴基斯坦、黎巴嫩與英國)	相同
Lashkar-e-Tayyiba (LT), 拉什卡—塔伊巴組織 (活動地點在巴基斯坦之拉合爾等地區)	Kahane Chai (Kach), 保衛猶太人聯盟 (活動地點在西岸屯墾區)	相同
Lashkar I Jhangvi (LJ), 拉什卡—簡格維組織 (活動地點在巴基斯坦之喀拉蚩市與旁遮普邦等地)	Kongra-Gel (KGK, formerly Kurdistan Workers' Party, PKK, KADEK), 庫德勞工黨 (活動地點在土耳其、歐洲與中東)	相同
Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), 泰米爾獨立猛虎解放組織 (活動地點在斯里蘭卡之北方與東方海岸)	Lashkar-e-Tayyiba (LT), 拉什卡—塔伊巴組織 (活動地點在巴基斯坦之拉合爾等地區)	相同
Mujahedin-e Khalq Organization (MEK or MKO), 人民聖戰者組織 (活動地點在伊朗)	Lashkar I Jhangvi (LJ), 拉什卡—簡格維組織 (活動地點在巴基斯坦之喀拉蚩市與旁遮普邦等地)	相同
National Liberation Army-Colombia (ELN), 哥倫比亞民族解放軍 (活動地點在哥倫比亞之北方、東北方與西南方及委內瑞拉)	Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), 泰米爾獨立猛虎解放組織 (活動地點在斯里蘭卡之北方與東方海岸)	相同
Palestine Islamic Jihad (PIJ), 巴勒斯坦伊斯蘭聖戰組織 (活動地點在以色列、西岸與迦薩走廊)	Mujahedin-e Khalq Organization (MEK or MKO), 人民聖戰者組織 (活動地點在伊朗)	相同
Palestine Liberation Front (PLF), 巴勒斯坦解放陣線 (活動地點在伊拉克、黎巴嫩與西岸)	National Liberation Army-Colombia (ELN), 哥倫比亞民族解放軍 (活動地點在哥倫比亞之北方、東北方與西南方及委內瑞拉)	相同
Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP), 解放巴勒斯坦人民陣線 (活動地點在敘利亞、黎巴嫩、以色列、西岸與迦薩走廊)	Palestine Islamic Jihad (PIJ), 巴勒斯坦伊斯蘭聖戰組織 (活動地點在以色列、西岸與迦薩走廊)	相同
Popular Front for the Liberation of Palestine General Command (PFLP-GC), 解放巴勒斯坦人民陣線總指揮部 (活動地點在黎巴嫩之大馬士革)	Palestine Liberation Front (PLF), 巴勒斯坦解放陣線 (活動地點在伊拉克、黎巴嫩與西岸)	相同

Al-Qaida，基地組織（活動地點係全球）	Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP)，解放巴勒斯坦人民陣線（活動地點在敘利亞、黎巴嫩、以色列、西岸與迦薩走廊）	相同
Real IRA (RIRA)，真愛爾蘭共和軍（活動地點在北愛爾蘭、英國與愛爾蘭共和國）	Popular Front for the Liberation of Palestine General Command (PFLP-GC)，解放巴勒斯坦人民陣線總指揮部（活動地點在黎巴嫩之大馬士革）	相同
Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC)，哥倫比亞革命武裝力量（活動地點在哥倫比亞、巴西、委內瑞拉、巴拿馬與厄瓜多爾）	Al-Qaida，基地組織（活動地點係全球）	相同
Revolutionary Nuclei (RN)，革命核心（活動地點在雅典大都會地區）	Real IRA (RIRA)，真愛爾蘭共和軍（活動地點在北愛爾蘭、英國與愛爾蘭共和國）	相同
Revolutionary Organization 17 November (17 November)，11 月 17 日革命組織（活動地點在雅典、希臘）	Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC)，哥倫比亞革命武裝力量（活動地點在哥倫比亞、巴西、委內瑞拉、巴拿馬與厄瓜多爾）	相同
Revolutionary People's Liberation Party/Front (DHKP/C)，革命人民解放黨/陣線（活動地點在土耳其之伊斯坦堡）	Revolutionary Nuclei (RN)，革命核心（活動地點在雅典大都會地區）	相同
Salafi st Group for Call and Combat (GSPC)，薩拉菲斯特呼聲與戰鬥組織（活動地點在阿爾及利亞、馬利之北方、茅列塔已亞、尼日北方）	Revolutionary Organization 17 November (17 November)，11 月 17 日革命組織（活動地點在雅典、希臘）	相同
Sendero Luminoso (Shining Path or SL)，光輝道路（活動地點秘魯之鄉村地區）	Revolutionary People's Liberation Party/Front (DHKP/C)，革命人民解放黨/陣線（活動地點在土耳其之伊斯坦堡）	相同
United Self-Defense Forces/Group of Colombia (AUC)，哥倫比亞聯合自衛力量（活動地點在尼加拉瓜之科多瓦、厄瓜多爾、波利維亞等）	Salafi st Group for Call and Combat (GSPC)，薩拉菲斯特呼聲與戰鬥組織（活動地點在阿爾及利亞、馬利之北方、茅列塔已亞、尼日北方）	相同
	Sendero Luminoso (Shining Path or SL)，光輝道路（活動地點秘魯之鄉村地區）	相同
	United Self-Defense Forces/Group of Colombia (AUC)，哥倫比亞聯合自衛	相同

	力量（活動地點在尼加拉瓜之科多瓦、厄瓜多爾、波利維亞等）	
		新增 Libyan Islamic Fighting Group (LIFG)，利比亞回教戰鬥團（活動地點在利比亞、然在1990年代後期，其成員已在亞洲、非洲、波灣與歐洲地區活動，特別是在英國）
		新增 Tanaim Qa'idat al-Jihad fi Bilad al-rafidayn (QJBR)，在兩河流域進行聖戰的基地組織（活動地點主要在伊拉克，但是其後勤支援是來自於中東、北非與歐洲）

本表係參考美國國務院所公布國際恐怖主義組織之資料而製成。

然對研究東南亞地區恐怖主義組織之美國學者言，因為不同之定義，以致於認為從 1968 年迄今，雖有些組織已不再具有活動能力、甚而解散，惟曾在該區域活動之恐怖主義組織總計有 33 個，如附表 2，其中澳洲有 2 個²、高棉有 3 個、印尼有 7 個、馬來西亞有 8 個、巴布亞新幾尼亞有 1 個、菲律賓有 10 個、新加坡有 1 個、越南有 1 個，扣除重覆者，實際上之恐怖主義組織是 18 個³。且其中迄今仍然活躍的，計有「新人民軍」、「摩洛回教解放陣線」、「阿布薩耶夫組織」、「伊斯蘭祈禱團」、「自

² 4 月 7 日，澳洲律法部長兼國會議員雷鐸表示，該國所定位為恐怖主義組織之團體計有 6 個，分別是「拉什卡—簡戈維組織」(Lashkar-e Jhangvi, LJ)、「安薩爾聯盟」(Asbatal-Ansar)、「埃及伊斯蘭聖組織」(Egyptian Islamic Jihad)、「烏茲別克斯坦伊斯蘭運動」(Islamic Movement of Uzbekistan)、「穆罕默德軍」(Jaish-e-Mohammad)和「亞丁伊斯蘭軍」(The Islamic Army of Aden)。

³ National Memorial Institute for the Prevention of Terrorism, Terrorist Group: by Region.
<http://www.tkb.org/GroupRegionModule.jsp?regionid=5&pagemode=national>

由亞齊運動」及「蓋達組織」等六個恐怖主義組織。

附表 2

國家	恐怖主義組織	組織現況及攻擊行動	備 考
澳洲	「安那答·馬嘎組織」 (ANANDA MARGA) 「蓋達組織」 (AL-QAEDA)	活動基地是在澳洲與印度；雖已停止恐怖主義攻擊，但持續作為有影響力之宗教運動且要求社會與經濟正義；在西方擁有災難救助組織，成員亦遍及德國、印度等 160 個國家。 活動地點在全球之 65 個國家，是激進之遜尼回教組織；主要活動地點仍是在阿富汗與巴基斯坦，然以其為意識形態之聖戰仍在全球傳播；且在伊拉克，與其有聯繫之札卡維(Abu Musab al-zarqawi)所領導之組織，仍在破壞重建與攻擊盟軍。	發動了 10 次攻擊，造成 10 人受傷、3 人死亡。 發動了 24 次攻擊，造成 6401 人受傷、3504 人死亡。
高棉	「高棉自由戰士」 (Cambodian Freedom Fighters) 「高棉自由戰士」 (Cambodian Freedom Fighters, CFF) 「赤柬」(Khmer Rouge)	為一軍事組織，欲推翻現在之高棉政府，活動地點是在高棉與美國，且在加州長堤有基地；據稱有 19 個旅；勢力範圍從高棉之東北方一直到泰國邊境；目前該組織已處於無活動狀態，特別是「九·一一事件」後，美國已開始取締。 活動地點是在高棉，是在越南共黨支助下而成立，並採取毛澤東之革命途徑；在 1991 年與 1998 年之間經常打破停火之《巴黎和平協議》，且採取恐怖行動；然在 1998 年 12 月 5 日投降，暫時結束暴力攻擊行動，但其後仍不時發動恐怖攻擊。	發動了 1 次攻擊，沒有造成任何人受傷或死亡。 發動了 23 次攻擊，造成 53 人受傷、40 人死亡。
印尼	「亞齊·蘇馬答全國解放陣線」(Aceh Sumatra National Liberation Front, ASNLF) 「自由亞齊運動」(FREE ACEH)	活動地點是在印尼、馬來西亞與瑞典；欲將亞齊省建立成一個獨立之回教王國；據	發動了 33 次攻擊，造成

MOVEMENT, GAM)	稱其目前之設備與經費是來自於伊朗與利比亞；其前任領導者 hasan di Tiro 曾表示支持美國之反恐戰爭且尋求美國之支援，目前亦流亡在瑞典，但反對與印尼政府妥協，而分裂成「亞齊·蘇馬答全國解放陣線」；另欲與印尼政府談判之派系是「自由亞齊運動政府理事會」。美國對「自由亞齊運動」之政策是受到東帝汶衝突與反恐戰爭之影響，因此施壓該組織與印尼政府妥協。	64 人受傷、57 人死亡。
「自由亞齊運動政府理事會」(Free Aceh Movement Government Council, MP-GAM)		
「自由巴布亞運動」(FREE PAPUA MOVEMENT, OPM)	活動地點是在印尼與巴布亞新幾內亞；是政治性組織，以尋求西巴布亞之獨立與自主，且反對現代化生活；而「自由巴布亞運動解放軍」(TPN)是該組織之軍事力量，並從事恐怖攻擊行動；據稱有 7 至 9 個獨立之戰區指揮官，但印尼政府稱其只有 2 個主要支派，一是「維多利亞女王總部」，另一是「真理防衛者」。	發動了 6 次攻擊，造成 2 人死亡。
「回教防衛者陣線」(FRONT FOR DEFENDERS OF ISLAM, FPI)	活動地點在印尼；是宗教性組織且要求全國採取嚴格之「夏利亞法」(Sharia law)；但並沒有要求重建印尼為一個回教國家，而是更注重地方與種族議題；近期雖參與「大海嘯」之救援但亦攻擊基督教救援組織；且仍反對任何沒有遵守回教法律之組織。	發動了 2 次攻擊，沒有造成受傷或死亡。
「伊斯蘭祈禱團」(JEMAAH ISLAMIAH, JI)	活動地點在印尼、馬來西亞、菲律賓與新加坡；直到 1993 年才成為暴力之恐怖主義組織；並尋求建立跨及新加坡、印尼、馬來西亞、汶萊、泰國南部與菲律賓南部之東南亞回教國家；2003 年 8 月，其領導者漢巴里 (Hambali, 真實名字是 Riduan bin Isomoddin) 被逮，但是未改變該組織之恐怖主義攻擊行動。	發動了 3 次攻擊，造成 538 人受傷、227 人死亡。

	「馬來西亞嵌布蘭戰士」(KUMPULAN MUJAHIDIN MALAYSIA, KMM)	活動地點在印尼、馬來西亞、菲律賓；是回教團體，基地在馬來西亞；欲推翻現行之馬來西亞政府而代之以跨及印尼與菲律賓南部之「泛東南亞」回教國家；其許多成員在阿富汗之恐怖主義訓練營受過訓且曾參加蘇聯與阿富汗之戰爭，因此與「伊斯蘭祈禱團」關係密切；且以恐怖手段攻擊在印尼之基督徒。 餘同前。	
馬來西亞	「自由亞齊運動」(Free ACEH MOVEMENT) 「自由亞齊運動政府理事會」(Free Aceh Movement Government Council, MP-GAM) 「伊斯蘭祈禱團」(JEMAAH ISLAMİYAH, JI) 「馬來西亞嵌布蘭戰士」(KUMPULAN MUJAHIDIN MALAYSIA, KMM) 「普羅軍事指揮理事會」(PULO Army Command Council) 「普羅領導理事會」(PULO Leadership Council) 「巴它尼統一解放組織」(PATTANI UNITED LIBERATION ORGANIZATION, PULO) 「蓋達組織」	活動地點在馬來西亞與泰國；是民族主義回教抵抗運動，欲使泰南之亞拉(Yala)、那拉啼哇(Narathiwat)、巴它尼(Pattani)、桑卡拉(Songkhla)、撒頓(Satun)五省脫離曼谷之統治；在 2000 年時，估計其戰士有 100 名，最高峰時亦未超過 300 人。該組織在 1992 年分裂成「普羅軍事指揮理事會」與「普羅領導理事會」2 個派系。 餘同前。	發動了 6 次攻擊，造成 7 人受傷、6 人死亡。

	(AL-QAEDA)		
巴布亞 新幾內	「自由巴布亞運動」 (FREE PAPUA MOVEMENT, OPM)	同前。	
菲律賓	「阿布薩耶夫組織」 (ABU SAYYAF GROUP, ASG)	活動地點在菲律賓；1991年，菲律賓政府與民族主義分離團體「摩洛全國解放陣線」進行和平談判，但該組織一些人反對此談判而堅持恐怖主義途徑，致脫離成立；欲在菲律賓南部成立回教國家；惟該組織除了政治與宗教動機之攻擊外，目前已走向犯罪組織型態。美國已不斷提供軍事援助以摧毀此組織。	發動了 51 次攻擊，造成 488 人受傷、193 人死亡。
	「亞歷山大·崩卡尤旅」 (ALEX BONCAYAO BRIGADE, ABB)	活動地點在菲律賓；原來是支持「新人民軍」的恐怖主義分支組織，源於 1980 年代「新人民軍」分支之「馬尼拉一里軸委員會」(Manila-Rizal Committee)勢力壯大，並聚焦於「城市恐怖主義」，而逐漸脫離「新人民軍」成為新的組織。從 1995 年起，已逐漸脫離嚴格之共產主義意識形態，並於 2000 年與菲律賓軍方簽訂停火協定，也因此與「新人民軍」交惡而彼此攻擊。	
	「自由越南革命團」 (FREE VIETNAM Revolutionary GROUP)	活動地點在菲律賓、美國與越南；訴求是要使越南擺脫共產主義統治；攻擊目標是越南境外之大使館人員；並曾聲稱是「自由越南政府運動」(Government of Free Vietnam Movement, GFVM)之軍事組織。	發動了 1 次攻擊，沒有造成受傷或死亡。
	「本地人民聯邦軍」 (INDIGENOUS PEOPLE'S FEDERAL ARMY, IPFA)	活動地點在菲律賓；是相對新的恐怖主義組織；屬於分離之種族、宗教團體，且宣傳聯邦型態之政府，而欲將菲律賓分成回教、基督教與本地人三大聯邦；雖有執行恐怖主義攻擊但未造成任何死亡。	發動了 6 次攻擊，沒有造成受傷或死亡。
	「伊斯蘭祈禱團」 (JEMAAH ISLAMIYAH, JI)		
	「馬來西亞嵌布蘭戰士」(KUMPULAN MUJAHIDIN)		

	MALAYSIA, KMM) 「摩洛回教解放陣線」 (MORO ISLAMIC LIBERATION FRONT, MILF) 「摩洛全國解放陣線」 (MORO NATIONAL LIBERATION FRONT, MNLF) 「新人民軍」(NEW PEOPLE'S ARMY, NPA) 「蓋達組織」 (AL-QAEDA)	活動地點在菲律賓；是由「摩洛全國解放陣線」分裂出來，要求菲律賓南部成為獨立之回教國家；1997 年開始與菲國政府談判，並於 2001 年 6 月簽訂和平協定。目前該組織已宣布放棄恐怖主義，且持續否認菲國軍方指控其庇護「伊斯蘭祈禱團」成員。 活動地點在菲律賓；於 1972 年由「民答那峨獨立運動」(Mindanao Independence Movement)重組成之恐怖主義組織；目的是要在菲律賓南部之民答那峨與蘇魯群島建立自主之回教國家；1986 年與菲國政府簽訂停火協定，1996 年菲國總統同意簽訂和平協定，而建立民答那峨四省自治區，且同意該組織領袖 Mur Misuari 亦加入新的自治區領導，然而其它回教民族主義分子例如「摩洛回教解放陣線」與「阿布薩耶夫組織」不接受此協定，而持續進行恐怖主義攻擊。 活動地點在菲律賓；於 1969 年成立，是菲律賓共產主義之武裝組織，且從 1969 年至 1976 年期間接受中共之資助；目的是推翻現行政權，而代之以共產主義/社會主義者之政權。有 2 個攻擊目標，一是外國投資者與外國企業；另一是暗殺抨擊該組織之菲律賓人；並鎖定菲律賓之政治人物、安全官員與媒體。 餘同前。	發動了 28 次攻擊，造成 311 人受傷、104 人死亡。 發動了 24 次攻擊，造成 27 人受傷、15 人死亡。 發動了 86 次攻擊，造成 46 人受傷、64 人死亡。
新加坡	「伊斯蘭祈禱團」 (JEMAAH ISLAMIYAH, JI)	同前	
越南	「自由越南革命團」 (FREE VIETNAM REVOLUTIONARY GROUP)	同前	

本表係參考 MIPT Terrorism Knowledge Base 之資料而製成。

整體言，在美國主導之國際反恐脈絡下，雖然東南亞地區國家在反恐鬥爭中取得一定程度之進展，但是面對恐怖主義之挑戰仍然十分嚴峻。此等挑戰包括了菲律賓、印尼與泰國南部之持續反政府分離主義活動，恐怖活動的途徑趨於多元，地區恐怖主義組織之分裂⁴、國際恐怖主義組織更欲介入進行區域串聯，及各國缺乏特定的《反恐怖主義法》，亦減損全面性執法努力之成果。因此，本文謹針對前述六個恐怖主義組織近期在東南亞地區活動現況、特點、國際極端勢力介入之例證等不同以往之作為，及我國配合國際反恐應有之立場等，析陳如次⁵。

貳、活動現況與特點

一、活動現況

暴力與威脅攻擊事件仍持續發生

此特別見之於菲律賓、印尼與泰國南部等地，例如印尼官方不斷有情報指出，恐怖主義團體威脅將以炸彈攻擊西方與泰國等國之大使館；而泰國南部之暴力事件，主要仍是集中於亞拉（Yala）、那拉啼哇（Narathiwat）與巴它尼（Pattani）三個省份；另回教武裝組織亦欲對以天主教為主之菲律賓發動「復活節」攻擊⁶；「阿布薩耶夫組織」也表明要持續藉由與「伊斯蘭祈禱團」及地方不法團體合作而持續進行戰鬥⁷，且在4月25日又襲擊在傑羅島（Jolo island）之軍方巡邏隊伍。

政府與武裝組織談判亦持續進行

因「大海嘯」發生之救援與重建工作需要，印尼政府已持續與「自由亞齊運動」（GAM）進行談判⁸；而做為「菲律賓共產黨/新人民軍」政治保護傘之「全國民主

⁴ 1月13日，「國際危機團」（International Crisis Group）位於新加坡之「東南亞專案」主任瓊絲（Sidney Jones）在馬尼拉之「菲律賓國外通信協會」（Foreign Correspondents' Association of the Philippines）演說時指出，目前「伊斯蘭祈禱團」（Jemaah Islamiya）內部分裂成兩派而顯得混亂，致該組織再從事一致性之破壞活動有其侷限。但是此反而造成區域之其它回教好戰分子取而代之，並積極從事所謂之聖戰活動；且由於彼等不受控制，反而行事會更危險與大膽。

⁵ 本文於4月完成，然國際恐怖主義活動係動態之發展而應每日隨時更新掌握。

⁶ 在印尼由於「伊斯蘭祈禱團」已定義其攻擊目標是西方之商業與政治目標，因此宗教儀式活動被攻擊之可能性不如菲國「阿布薩耶夫組織」來得大。雖然在印尼亦有回教徒與基督教徒間之衝突，但主要是在「馬留庫島」（Maluku Islands），且是來自於「前線潘貝拉伊斯蘭」（Front Pembela Islam）組織在回教節日對於西方之旅館與俱樂部之攻擊；且概僅止於以棍棒對建築物與神職人員之「白衣」（white-clad）攻擊。

⁷ 菲國官方估計「阿布薩耶夫組織」在2000年高峰時期擁有2,000人，但在美軍協助圍剿下，現在僅有400餘人。

⁸ 1月19日，印尼外交部長哈桑·維拉尤達（Hasan Wirayuda）表示將與「自由亞齊運動」（Free Aceh Movement, GAM）舉行談判，其原因在於2004年12月26日印度洋海嘯發生後，印尼國民軍前司令蘇塔爾托曾呼籲「自由亞齊運動」暫時停火，以保證救援行動能順利進行。若能舉行，此將是自2003年3月結束和平談

陣線」(NDF)，亦盼菲國政府能履行彼此於 1998 年達成之《遵重人權暨人道救援法全面協定》(CARHRIHL)，而訂立暫時有限之停火協定⁹；另 4 月 18 日，菲律賓政府與「摩洛回教解放陣線」(MILF) 進行民答那峨控制權之會談¹⁰。而此雖凸顯各國政府強力打擊成果，但亦表明該等組織亦欲藉由談判而取得生存資源。

武裝團體仍藉民間力量發揮影響

雖然在跨區域、雙邊合作等行動下，武裝團體力量漸被壓制¹¹，例如「菲律賓共產黨/新人民軍」近雖受到政府軍對其地下基地之掃蕩致實力受創¹²，且政府軍言明將在 6 個月至 1 年內壓制所有暴力行動¹³；但是該組織對媒體、人權等民間社團之影響力仍不容忽視¹⁴。此外，印尼政府對於密謀「峇里島爆炸案」之主嫌、「伊斯蘭祈禱團」精神領袖巴西爾 (Abu Bakar Baasyir) 之審判，在美、澳壓力下最後仍僅給予 2 年半罪刑之輕判，亦反映回教勢力在該國之強大政治影響力，致政府不欲引起更大社會動亂之妥協結果。

二、有關特點

藉由分離主義暴力行動以營造達成目標之環境

判以來之首次談判，且目前彼此已進行了一些非正式之接觸。然印尼軍方仍持反對意見，認為此舉將給該組織合法之地位，且亦是示弱之表態。

- ⁹ 目前雙方立場是政府要求在恢復談判前應先停火，但是被該組織拒絕且認為目前之談判小組不夠客觀而要求成立新的談判小組。
- ¹⁰ 美國在菲國之官員估計，「摩洛回教解放陣線」擁有 1 萬 2,000 名戰士。在菲律賓政府與「摩洛回教解放陣線」進行民答那峨控制權會談之同時，另一方面「阿布薩耶夫組織」之活動卻加劇。
- ¹¹ 在亞洲之恐怖主義是一個跨國問題，因此在區域之脈絡下建立打擊能量已是努力重點，且已發揮作用。例如美國透過「美國-東協反恐工作計畫」參與 2001 年通過之《東協打擊恐怖主義聯合行動宣言》之反恐努力；各類型中心方面，在馬來西亞建立了「打擊恐怖主義之東南亞區域中心」(SEARCCT)、在曼谷建立了「美泰執法學院」(ILEA)、在雅加達建立了「執法合作之澳印雅加達中心」(JCLEC)；多邊論壇方面，包括了「聯合國安理會反恐怖主義委員會」(UNCTC)、「八大工業國的羅馬利恩暨反恐怖主義行動團」(CTAC)、「亞太經合會」(APEC)成立「亞太經合會反恐怖主義行動專案組」不斷落實在 2002 年通過之《打擊恐怖主義暨促進增長問題的洛斯卡沃斯聲明》及 2003 年之「曼谷安全委員會」所標明之安全重點任務、「東協區域論壇」(ARF)等，已加強了區域之反恐怖主義合作。
- ¹² 4 月 12 日，在菲律賓 401 步兵旅首次對「菲律賓共產黨/新人民軍」位於 Agusan del Norte 鎮西北方 18 公里 Hinunduyan 森林地區之地下通道進行大規模掃蕩。經查該營地是屬於 KomMid-CPP-NPA-NMRC 之「4-A 新人民軍前線委員會」，負責人是 Ricardo Manili。而地下通道內之指揮部計可容納 100 人且有 5 間房間、會議室、醫藥暨復原室、廚房、製造炸彈室等，且營地周圍還有自治農莊、教室等。
- ¹³ 4 月 26 日，第 8 步兵旅指揮官 Jovito Palparan 將軍已公開宣稱此決心，且不斷加強在 Eastern Visayas 之軍事行動。
- ¹⁴ 4 月 6 日，菲律賓「文職關係服務」負責人杭瑞多(Jose Angel Honrado)近在「認識你的敵人」簡報中，指控「全國新聞聯盟」(NUJP)、「菲律賓新聞調查中心」(PCIJ)等重要媒體已受到「菲律賓共產黨/新人民軍」之影響。此外受到影響之社團，尚有「菲律賓天主教監督會議」(CBCP)、「菲律賓學生天主教運動」Bagong A.yansang Makabayan (Bayan)、Kilusang Mayo Uno (KMU)、Karapatan、Amihan、Anakbayan、「菲律賓學院編輯協會」(CEGP)及「菲律賓學生聯盟」(LFS)等。

整個亞太地區在避免恐怖主義攻擊與重創不利恐怖分子之環境方面雖取得進展，但東南亞地區仍係「伊斯蘭祈禱團」與「阿布薩耶夫組織」等恐怖主義團體之行動戰區。且在菲律賓、印尼與泰國南部之分離主義者暴力行動所造成之法律不彰情況，及國家間被間接引發之緊張¹⁵，均可使恐怖主義團體利用此等獨立與自決訴求，對宗教與種族不公平待遇及國家間利益競逐之衝突，而盼達成建立回教國家目標。

攻擊行動已出勢力範圍且漸朝向海上發展規劃

在泰國南部發生之暴力攻擊雖仍集中於泰、馬邊境之以馬來人回教徒為主之三省，但已有擴散趨勢¹⁶。例如「阿布薩耶夫組織」的主要活動地點，是在民答那峨與「蘇魯群島」(Sulu Archipelago)附近，然亦有攻擊其它地區之情事發生，例如2月14日，同時發動在馬尼拉與民答那峨兩個城市之協作式炸彈攻擊，以紓緩在南部被圍剿之壓力；且威脅要將戰爭帶到馬尼拉¹⁷。

在執行手段上，發現爆炸已使用手機來遙控裝置，並輔以地區方便之摩托車為載具之射擊，兼顧了地形與新科技之運用；亦以「攻擊不同目標」之同時行動，似呈現較有良好組織與結合性規劃與行動之複雜特色；且機場爆炸行動亦為首次發生，另欲在西方宗教節日攻擊遊行隊伍也不多見，並已漸完成海上攻擊之準備作為¹⁸，而展現出不同以往之多樣目標與行動選擇。

從各自領土獨立之訴求漸走向區域聖戰之發展：「伊斯蘭祈禱團」之目的是希望建立東南亞回教國家，而「摩洛回教解放陣線」、「阿布薩耶夫組織」及泰南之訴求則是自決與獨立，然在「蓋達組織」宣傳感召與關注下，已漸顯在更高區域聖戰目標下之統合努力，例如馬來西亞關切不斷逃入其國家之回教武裝團體成員，且要

¹⁵ 泰國籲馬來西亞引渡在2004年1月涉嫌引發回教徒與佛教徒間紛爭，而使泰國軍方介入致造成78名回教徒死亡之重嫌Doramae Kuteh亦稱之為Chae Jumae Kuteh，但被馬來西亞拒絕，因此泰國政府懷疑馬來西亞不能脫離間接支持而鼓動泰國南部省份獨立之嫌。

¹⁶ 例如，4月3日，在泰國南部巴它尼(Pattani)省北方之屬於桑卡拉省(Songkhla)之Hat Yai國際機場，發生爆炸案炸死了2人；且幾乎同時在Hat Yai旅館、與離Hat Yai北方數哩之由法國出資之「加樂福」大超市，亦同時發生爆炸共炸傷了54人。

¹⁷ 此見於該組織發言人Abu Sulaiman，針對今年3月14日菲國政府對該組織劫持監獄造成19人死亡之攻擊，而表示將採取報復行動。

¹⁸ 3月17日，菲律賓軍方表示，今年2月被菲國囚禁之成員Gamal Baharan已描述如何經由訓練以爆破船殼，且與「蓋達組織」有關之「阿布薩耶夫組織」與「伊斯蘭祈禱團」正在進行潛水訓練，而密謀從海上發動恐怖襲擊；而「伊斯蘭祈禱團」於去年就向「阿布薩耶夫組織」至少提供了1萬8,500美元而用於爆破訓練；4月9日，美國海岸巡防隊表示，海盜在馬六甲海峽進行一連串劫船事件，可能誘導恐怖分子進行海盜襲擊。而各國之防制措施方面，例如4月27日，馬來西亞警方宣布未經獲准在大馬水域航行者，將皆被視為恐怖分子而加以逮捕；4月29日媒體披露，新加坡、日本、寮國與高棉已簽署《在亞洲對付海盜及持械搶劫船隻案區域合作協定》，並在新加坡聯合成立一個情報交換中心。

求美國注意「伊斯蘭祈禱團」對正進行之和平談判威脅；菲國亦要求美國不要將「摩洛回教解放陣線」列名恐怖主義組織之黑名單中，而使談判出軌等，均是不欲加速此等互相滲透之趨勢。

參、國際極端勢力介入與區域組織相互滲透之發展趨勢

一、「蓋達組織」與「伊斯蘭祈禱團」關係密切早已有證明¹⁹

目前在經費考量下，「伊斯蘭祈禱團」已派員赴菲律賓南部受訓，而不再送到阿富汗，致與當地既有之恐怖主義團體聯繫密切；而菲國政府雖認知「伊斯蘭祈禱團」、「摩洛回教解放陣線」與「阿布薩耶夫組織」間並沒有正式關聯，但是個人之間卻有密切的互動。且「蓋達組織」力量雖已削弱，但是其「意識形態化」之發展，已影響、感召地區既有之恐怖主義團體，致可能產生不同以往之新的、區域合作之極端主義暴力組織。

二、串聯與互相滲透之相關事證

2月，泰國總理公開指控，在泰國南部之武裝分子已接受了來自印尼與馬來西亞有關之國外回教者之訓練與支助，並以照片指證地點就在馬國之克萊頓（Kelantan）省；另早在去年12月，馬國主要政黨「馬來統一全國組織」（UMNO）就已指控「馬來西亞福利組織」來自克萊頓省之經費，已捐給了泰國分離組織運動²⁰。

雖然「伊斯蘭祈禱團」之活動地點在印尼，但是菲國警方指出其訓練基地在菲國南部之民答那峨，且「阿布薩耶夫組織」已明確要加強彼此合作。另菲國與「摩洛回教解放陣線」之談判，因為雙方在Maguindanao持續衝突，特別是至少有30名隱藏在該地之「伊斯蘭祈禱團」分子參與攻擊而使進展複雜化²¹。

¹⁹ 例如「九·一一事件」發生後的數週內，新加坡即破獲「伊斯蘭祈禱團」欲攻擊美國、英國與以色列在該國之大使館；其後在峇里島之爆炸案亦有證據顯示「蓋達組織」與「伊斯蘭祈禱團」之可能合作，例如「蓋達組織」提供了10萬美金。兩個組織之間除了分享規劃聯合行動之成員、「伊斯蘭祈禱團」亦送員赴阿富汗之「蓋達組織」基地受訓、分享爆破與製造炭疽病毒等科技人才等。另「伊斯蘭祈禱團」甄補人員之來源，主要是在Sulawesi與Malukus，其成員從500人到數千人；1999年建立「Rabitatul Mujihidin」（RM）之區域性聖戰組織，有來自亞齊、泰國、緬甸、孟加拉等國家之代表。

²⁰ 「馬來西亞福利組織」（Malaysian Muslim Welfare Organization）在克萊頓省分支之負責人是Kik Aziz Nik Mat，亦是馬國做為反對之回教政黨的精神領袖。

²¹ 從1994年到2003年，「伊斯蘭祈禱團」與地方之回教反叛團體—「摩洛回教解放陣線」建立制度性之關係，因此「伊斯蘭祈禱團」之成員會送往位於菲律賓南部之「摩洛回教解放陣線」之營地接受訓練。但是由於「伊斯蘭祈禱團」之個別成員採取「摩洛回教解放陣線」領導階層不知道之行動，此包括了強化與「阿布薩耶夫組織」之關係且與此組織進行交換訓練之運作。因此，今年1月9日，在菲律賓南部馬京達瑙省之爆炸攻擊行動，本質上已是「伊斯蘭祈禱團」之頭腦及菲律賓人之行動的整合；此也證明，「摩洛回教解放陣線」領導階層並不是完全掌握其地方領導者與作為聯盟之「伊斯蘭祈禱團」之行動。

2月11日，媒體轉載新加坡內政部長黃根成受訪時指出，「伊斯蘭祈禱團」、「阿布薩耶夫組織」與「摩洛回教解放陣線」於1月曾在菲國秘密會晤。而1月31日，媒體報導菲國軍方情報指出，有33名印尼「伊斯蘭祈禱團」成員在菲南地區活動，其中32人是印尼人、1人是馬來西亞人；且發現1月27日，恐怖分子與叛軍領袖曾在民答那峨舉行會談。

含新加坡在內之地區國家，擔心串聯而至之境外爆炸專家協助進行恐怖攻擊。特別是情報顯示，兩位「蓋達組織」成員試圖進入新加坡，一位是歐它哇（Muhsin Musa Mutawalli Atwah）²²、另一位是蘇維伯（Muhammad Rabi a Abd al-Halim Shuwayb）²³。且被逮捕之前「阿布薩耶夫組織」成員阿朱兒（Fawaz Zi Ajjur）表示，曾在傑羅島接受爆破訓練，而顯示「蓋達組織」正利用菲南分離之情勢。美國馬尼拉大使館之官員穆索梅尼（Joseph Mussomeli）近亦表示，菲南之民答那峨島已成為「恐怖主義的新麥加」。

4月初，印尼「政治暨安全事務部」之反恐部門負責人摩拜（Ansyaad Mbai），承認該部門獲得「伊斯蘭祈禱團」在蘇門答臘基地寄給該組織首席炸彈專家馬來西亞籍之胡辛（Azahari Husin）的信件，信中詳述已在該島之 Lampung、Bengkulu、Padang 及 Palembang 等鎮，訓練12位戰士，欲在雅加達發動自殺攻擊²⁴。4月22日，新加坡內政事務部亦宣布，依據《國內安全法》已逮捕且拘禁兩年之「伊斯蘭祈禱團」成員歐斯門（Jahpar bin Osman）之口供，渠曾在民答那峨接受過製造炸彈與武器使用之訓練，且準備在新加坡發動攻擊。

肆、對臺灣之安全戰略意涵

東南亞地區恐怖主義團體若以其各自條件言，除了「伊斯蘭祈禱團」是訴諸於區域聖戰且與「蓋達組織」有明顯之聯繫關係而可能向境外發展外；其它目前為人所關注之「阿布薩耶夫組織」、「摩洛回教解放陣線」、「菲律賓共產黨/新人民軍」與泰南之武裝團體等，均是以地區為活動範圍且非以聖戰為主要訴求，跨境之能量有限，且在圍剿下，目前亦已與當地政府進行談判。因此，未來比較上會威脅臺灣安

²² 又名 Abd al-Rahman al-Muhajir，是該組織進行所有炸彈攻擊之顧問。

²³ 又名 Hamza al-Rabi，是前「埃及回教聖戰」組織之成員，且被認為是在2003年3月被美、巴聯手逮捕之在「蓋達組織」排名第三，且被認為是「九·一一事件」行動指揮官 Khalid sheikh Muhammad 的繼承者。

²⁴ 該信件早在去年11月就已發現，但是遲至今年4月才公布，主要是因為對「伊斯蘭祈禱團」精神領袖 Abu Bakar Baasyir 之審判，而不願節外生枝影響輕判之結果。

全的，可能是「伊斯蘭祈禱團」。

就攻擊動機言，臺灣雖無該等組織值得進入攻擊之理由，但可能作為攻擊行動所需材料之中介補給站或挹入經費之轉帳、甚而地下金融中心；且就該等組織欲結合海盜而向海上發展言，臺灣之「經濟安全」很明顯會受到威脅。因為臺灣是以外貿為主導之經濟型態，必須靠海上運輸來輸入能源、材料與輸出產品。而就「國際海事組織」(IMO)依據「經濟暨發展組織」(OECD)之評估，恐怖分子若攻擊戰略運輸地點與航道，特別是馬六甲海峽，則全球將損失數十億美元，此應為臺灣目前最應重視的。

又在國際反恐作為上，美、法等國均呼籲應將智財權保護與因應非傳統安全威脅加以結合，因已有仿冒品買賣之牟利，被轉匯進入恐怖主義帳戶之案例；且合法外勞輸入與不正常人口移動，亦須注意是否有恐怖主義相關之背景，而應嚴加管制，凡此均須我勞委會、經濟部與執法機關等之有效配合，才能加以防範。另我軍方雖已進行聯合反恐軍演，然在國土安全之定義與「聯合準則」方面，可能仍須進一步擬定，因為隨著安全環境改變，國軍傳統任務可能趨於多元，而漸擴及於非傳統安全威脅領域，且必須與文職行政部門有更多之互動與協作，致必然會衝擊現存體制與運作及相關法律之重新檢討與修正，凡此均須逐步規劃才可能確實因應國際與國內安全新威脅，以確保國家安全與維護國家利益。

伍、結 論

雖然因為南亞大海嘯與東南亞各國採取更積極之打擊恐怖主義作為，致一些恐怖主義組織已持續進行與政府之談判；且印尼畢竟不是中東回教極端形式之「瓦哈比回教」(Wahhabist Islam)的源頭，而區域普遍關切之「伊斯蘭祈禱團」在印尼政府大力掃蕩下，似亦無法發動大範圍之攻擊，因此短期此等組織之攻擊，雖不可能完全消除，但長期也可能漸產生不同以往之「獨自行動」(lone wolf)團體，在某種訴求下發動針對美國與澳洲之「隨意」攻擊。

目前已有國際極端勢力介入地區性恐怖主義活動及串聯，而欲開闢「第二戰場」，因此區域相關國家除了持續圍剿並輔之以談判作為外，亦思考使用建立之談判機制，來孤立國外之好戰者介入。特別是泰南從2004年10月以來，暴力攻擊就已呈現逐漸擴增之趨勢，而引起地區國家更多關注及協助；另亦應關切「伊斯蘭祈禱團」分裂，可能造成其它激進團體取而代之的危險。此外，印尼政府對峇里島爆炸案主嫌之輕判，雖不盡如人意，但至少已顯示美、澳對此回教為主之國家已能發揮

某種程度之影響，長期言仍有助國際反恐之推動。

我國雖未受國際恐怖主義活動之直接威脅，然作為國際社會之一員，在聯合國相關決議案所要求之各國反恐作為配合上，自不應缺席。且在被歸類為美國堅強盟友之脈絡下，一方面，從「預防安全」之角度思考，應在法律、體制與運作三層面有完善之規劃與配套作為，才可能有效加以預防；但另一方面，我國在與有大量回教人民之國家互動時，亦須思考如何區隔與美國之不同戰略利益，而將反恐明確納入打擊犯罪之框架中，才不致被誤解為「反回教」，而影響我國與該等國家之互動。

專題研究

美歐中紡織品貿易糾紛 及其未來走向初探

The Textile Trade Disputes among US-EU-China and Its Possible Outcomes

楊三億 (Yang, San-Yi)

文藻外語學院國際事務學系助理教授

摘 要

中共紡織品在今年生效之最新世界貿易組織規範下，得以自由與世界各國進行貿易並免於配額限制，然今年 1 至 4 月中共出口至美歐等地之大量紡織品，對當地紡織業造成嚴重衝擊，因此美國與歐盟對中共紡織品是否對當地市場造成騷亂一事做出回應，本文認為可從以下幾個方向來觀察美歐中三方紡織品貿易問題：一、從國際貿易與國際關係理論角度來看，國際貿易是外交政策工具重要環節，現實主義或自由主義對國際貿易詮釋不同，自然也會影響其對美歐中貿易糾紛現狀之詮釋；二、歐盟日前已經與中共達成協議，基本上已解決 10 個項目的紡織品進口問題，未來觀察重點在歐中其他項目紡織品與美中相關事項之處理；三、中共在此次紡織品爭端中不僅企圖爭取美歐最寬鬆之待遇，同時希望對中共紡織業進行體制改造；結論則在釐清上述問題意識的情況下，對紡織品議題的各項可能發展進行評估。

關鍵詞：紡織品貿易、世界貿易組織、現實主義、自由主義

壹、自由貿易與國際關係理論

在推動世界貿易自由化的過程中，世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）無疑是目前最重要之國際組織，WTO 的前身為關稅貿易總協定（General

Agreement on Tariff and Trade, GATT)，GATT 傳統上被認為是布列敦森林體系（Bretton Woods System）的第三支柱，負責處理國際間的貿易事務¹。1946 年聯合國經濟暨社會理事會（Economic and Social Council of the United Nations）企圖就重整二次大戰後國際貿易秩序召開跨國性會議，期能解決戰爭發生之根本原因，也就是希望透過全球性的自由化貿易政策，消弭國家間不必要的保護主義。在當時時空環境考量下，各國甚至提出了國際貿易組織（International Trade Organization, ITO）的構想來作為主導全球貿易秩序的最高層級國際組織，然而這一份構想卻因為當時美國參議院未能批准而胎死腹中²。

隨著 ITO 胎死腹中，GATT 遂成為主導國際貿易秩序最重要工具，GATT 主導國際貿易秩序的主要工具即是透過關稅調整方式達成，這些方式包括互惠（reciprocity）的貿易關係、非歧視性（non-discrimination）的貿易待遇、以及多邊主義原則（multilateralism）等。鑑於 GATT 的特殊性與時空環境的限制，重要的國際間協議都是透過「回合」（round）來達成，最後一次的烏拉圭回合（Uruguay Round, 1986-1993）觸及到相當多重要經貿領域，如農產品、服務業、銀行業等³。

隨著眾多國家的努力，GATT 終於在 1995 年蛻變成為 WTO，截至目前為止，WTO 已有 136 個會員國，另有將近 30 個國家正在申請加入，會員國間的貿易就占了全球貿易總量的 90%，因此不論從會員國數目與貿易總量來看，WTO 無疑是經濟領域的聯合國組織⁴。WTO 的最高決策機關是至少每兩年集會一次的部長會議（Ministerial Conference），而處理日常重大事件的則是 1 年集會數次的一般委員會（General Council）⁵。

隨著各國貿易關係逐漸增溫，國家與國家間貿易藩籬逐漸被消除之際，國家主權概念遭遇相當大的挑戰，在古典國際政治學中傳統國家概念所賴以維繫的領土、主權等要素，因為受到自由貿易衝擊而受到相當影響，當跨國界的商品、勞務、金融服務等行業滲入到個別國家之中，個別政府職權將受到相當限制，因此討論國家主權與政府職能的行使就需格外謹慎，金融投資與貿易活動更凸顯了國際資金與商

¹ 布列敦森林體系之三大支柱為：經濟發展、貨幣穩定、貿易等，與這三大項目相稱的國際安排則為世界銀行(World Bank)、國際貨幣基金(International Monetary Fund, IMF)與 GATT。

² Kelly-Kate Pease, *International Organization* (New Jersey: Pearson Education, 2003), pp.155-157. 當時美國否決 ITO 的最主要原因是因為擔心美國國家主權將因此受到侵害，美國要求能夠在 ITO 內部享有否決權，然該要求無異又與自由貿易精神相違背。

³ Ibid., pp.157-159.

⁴ Thomas G. Weiss, *Guide to IGOs, NGOs, and the Military* (Washington: US Institute of Peace Press, 2003), pp.48-49.

⁵ 一般委員會由各國駐 WTO 大使或代表團組成，常駐於 WTO 總部日內瓦，Ibid, p.49.

務活動的靈活性，而其受國家角色之束縛則更為薄弱⁶。

一般來說，理解自由貿易與國際關係理論之關連可從以下幾個面向著手：

一、現實主義的貿易觀點

對於國際環境不安定的恐懼是現實主義的主要關照所在，但是在現實主義陣營中對於國際環境的解釋也有所不同。對古典現實主義（classical realism）來說，國際政治的核心要素是：國際事務運作的本質是衝突的；國際衝突的表現通常是集體衝突而非個別國家間的衝突；驅動國際政治的主要動力來源是權力與安全的爭奪⁷。同時，對於國際政治行為者及其行動依據，古典現實主義採取個體理性主義角度，古典現實主義認為國家是國際政治最重要的行為者，而其決策以單一理性為主要依據；在理性思考下，國家以追求權力為最高目標。

所以在古典現實主義者的分析下，國際制度（如 WTO）僅僅是彰顯大國政治角力的遊戲場，強權透過宰制國際制度的方式進行權力分配，國際制度僅僅是反應國家利益的一種簡單反應⁸，因此在該觀點下，貿易是國家貫徹意志、施展外交手段的一種途徑，而國家將無所不用其極的將國家利益極大化。

相較於古典現實主義，結構現實主義（structural realism，或言新現實主義，neorealism）在若干核心觀念上作了若干調整，結構現實主義較為強調「結構」的力量，因此對國際結構呈現出何種權力分配模式的探究較古典現實主義重視；反過來說，重視結構的結果也將反過來制約國家的行為，不同國際政治結構下相同國家間彼此的互動過程，也將會因為權力結構因素的差異而出現不同的互動模式，相異的國際結構將會制約、影響國家間的互動過程⁹。結構現實主義又可區分為攻勢現實主義與守勢現實主義（Offensive Realism and Defensive Realism），雙方同屬現實主義範疇，然其在層次分析、國際運作與政策觀點面向上雙方存有若干差異¹⁰。

從國際貿易觀點來看，攻勢現實主義與守勢現實主義之最大差別在於對國際合作之看法，攻勢現實主義者認為藉由對國際無政府狀態的不斷確認，國家以追求生

⁶ 例如透過位於倫敦的國際金融未來與選擇交易所(London International Financial Futures and Options Exchange, LIFFE)各國民眾可以歐元短期或中長期利率為投資標的，輔以電子化的商務系統更可以使金融活動跨越國界限制，請見 John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp.526-532.

⁷ Robert Keohane, *Neorealism and Its Critics* (Columbia: Columbia University Press, 1986).

⁸ John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol.19, No.3 (Winter 1994/1995), pp.5-49.

⁹ Kenneth N. Waltz 著，胡祖慶譯，國際政治體系理論解析（臺北：五南出版社），民國 86 年 1 月。

¹⁰ 鄭端耀，「國際關係攻勢與守勢現實主義理論爭辯之評析」，問題與研究（第 42 卷第 2 期，民國 92 年 3/4 月），頁 1-21。

存與發展為最高主要目標，雖然國家並非無時無刻都採行擴張的外交政策，然只要環境與時機得宜，國家將毫不猶豫的奉行類似像德國宰相俾斯麥（Bismarck）的鐵血政策，藉機削弱他國力量並鞏固本國實力¹¹。所以攻勢現實主義將無法與其他國家真誠合作；相反的，守勢現實主義則突出國際合作的可能，國家會思考在追求權力過程中資源如何配當的問題，例如在政策協調問題上，對於經濟發展與軍事力量如何取得平衡以利未來發展之問題上，國家將傾向採取較為長期的思考面向。從相對收益（relative gains）與絕對收益（absolute gains）的角度來看，攻勢現實主義強調國家間相對收益的分配，而守勢現實主義則看見了絕對收益分配的可能性¹²。由此觀之，貿易問題在現實主義的架構中與國家利益之收益問題息息相關，攻勢或守勢現實主義都希望透過貿易增強本身國力，但雙方在短期收益討論面向上則存有些許差異。

二、新自由（制度）主義的貿易觀點

由於強調制度在國際社會所扮演的角色，所以新自由主義（neoliberalism）也被稱為新自由制度主義（neoliberal institutionalism）。雖同是在理性主義框架下，新自由主義對國際貿易之看法較現實主義向前跨出一步，新自由主義展現出強調合作面向的思考模式。

首先，新自由主義同意現實主義觀點，國際社會基本格局是無政府狀態，因此國家必須要面對來自其他國家的激烈競爭，新自由主義者之基本假定為：

仍重視國家在國際政治中的角色，但同時也注意到國際組織之地位。

對於理性看法持相對保留態度，國家並非單一理性之行為者，國家內不同官僚機構對何謂國家利益有不同看法。

同時重視國內議題之政治辯論，並重視其所連帶影響外交決策產出過程¹³。

同時，在國際體系的穩定或變動上，新自由主義也有一套稍異於現實主義之觀

¹¹ 德國宰相俾斯麥(Bismarck)曾以安全困境(security dilemma)為例合理化其外交政策。他認為國家面對環境就像是在車廂裡的陌生人所處環境，每個人被迫不斷注視著其他人，當一個人把手放進口袋時，他旁邊的人也將準備好自己的左輪手槍，以便能夠先開火。研究衝突戰略的學者謝林稱這種局面為神經質模式(nervousness model)，請見 T.C. Shelling, *The Strategy of Conflict* (Harvard: Harvard University Press, 1960), pp.207-208; Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton: N.J. Princeton University Press, 1998).

¹² Stephen D. Krasner "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier," *World Politics*, Vol.43, (April 1991), pp.336-366; Joseph M. Grieco "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neo-liberal Institutionalism and the Future of Realist Theory," David A. Baldwin (ed.), *Neo-realism and Neo-liberalism* (New York: Columbia University Press, 1993), pp.301-339.

¹³ Steve Smith "International Theory and European Integration," in Morton Keltrup and Michael C. Williams ed., *International Relations and The Politics of European Integration* (London: Routledge, 2000), pp.35-36.

點，新自由主義者認為國際體系可能維持穩定，但也可能出現變動，其穩定或變動的主要原因在於：

在國家主觀認定上，國家將會計算體系變遷對該國是否有利可圖。

若改變國際體系對該國的成本效益計算（cost/benefit calculation）而言屬於正面，國家將會傾向採取修正式的外交政策¹⁴。

在某些新自由主義者來看，權力分配的重要決定因素就是經濟力量的表現，其他（如軍事力量）也都是從經濟力量的表現轉變而成，因此，國家會因為某些動機而向外擴張¹⁵。和貿易問題討論息息相關的即是其對國際組織之探討，新自由主義者認為，透過諸如 WTO 等的國際安排，國家利益可以被調和；國際組織與其他非國家行為者在某些議題領域（issue area）具有關鍵性重要地位。國際組織也可以用來解決在現實主義框架下的權力分配衝突，從反面意義來說，也正因為分配性衝突的存在而使得制度的重要性大增，制度將可能引導國家朝放棄以武力來解決衝突的手段¹⁶。

因此，對大部分新自由主義者來說，其共同夢想即是營造一個「無政府狀態可以被超越」（anarchy can be transcended）的國際環境，而其管道則是透過國際組織積極而有效促進國家間的合作來達成，並藉此減緩因無政府因素而產生的衝突效應¹⁷。國際貿易在此架構下則是作為加強國家間和平相處的重要觸媒，透過貿易，國家與國家之活動將可以更為緊密的結合在一起，WTO 組織不僅應該存在，而且還應該加強全球貿易秩序的管理。不過我們也應注意，關於獲致和平的方法亦後來經過修正，自由主義者旁徵康德之共和主義論，認為唯有自由貿易加上民主政治才是解決國際衝突之良方¹⁸，民主政治與自由貿易的推動有助於消弭國家因為無政府狀態下的安全

¹⁴ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University, 1981), pp.9-49.

¹⁵ 在 Gilpin 看來，國家向外擴張的動因是：國家為了增加利潤，擴大消費市場可以降低生產成本；國家向外擴張的另外一個原因是國家可以對私人（因為國家向外擴張而得利者）強行徵稅，藉以支付國家向外擴張的成本支出；基於報酬率遞減原則，如果所有生產因素的增長率保持不變（如土地，勞力與資本的增長），而且科技並沒有創新的情況下，則產出的增長率將會遞減，所以國家還是必須被迫向外拓展市場。Ibid., pp.50-105.

¹⁶ Robert Keohane and Joseph Nye, "Introduction: The End of Cold War in Europe," in Robert Keohane, Joseph Nye and Stanley Hoffman ed., *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe 1989-1991* (London: Harvard University Press, 1993), p.2.

¹⁷ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Independence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown & Co., 1977); Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (N. J., Princeton: Princeton University Press, 1984).

¹⁸ Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs," *Philosophy and Public Affairs*, Vol.12 (Spring 1983), pp.205-235; Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

困境問題，因而使衝突與戰爭得以避免。

貳、WTO 架構下的紡織品貿易與歐美反應

一、WTO 架構下的紡織品貿易

在 WTO 架構下規範紡織品的主要依據是透過「紡織品與成衣協定」(the Agreement on Textile and Clothing, ATC)進行的，ATC 前身是在 GATT 架構下於 1961 年各國共同擬定之「棉紡織品國際貿易短期協定」(Short-term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textile, STA)，用以主導當時紡織品進出口事宜，該短期協定在 1962 年修訂成為「棉紡織國際貿易長期協定」(Long-term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textile, LTA)，到 1973 年之前該協定一直都是主導紡織品貿易最重要的國際協定，主要紡織品進出口國（如美國與日本）擔憂不正常之紡織品進出口會影響其國內市場，因此對於紡織品是否造成「市場擾亂」(market disruption)特別重視，短期協定與長期協定都將該精神列入，以作為保障會員國紡織品貿易秩序之維持¹⁹。

後來隨著紡織業的蓬勃發展，各種新式材質被開發，既有協定已無法處理日益複雜之國際交易，故 1974 年各國同意以「紡織品國際貿易協定」(Arrangement Regarding International Trade in Textiles)作為最新規範架構，而因為其規範種類多樣化，所以「紡織品國際貿易協定」又通稱「多種纖維協定」(Multifibre Arrangement, MFA)。烏拉圭回合談判則在強化多邊貿易體制及促進貿易自由化之目標下，制訂 ATC 來作為目前主導紡織品的最新國際協定²⁰。

該協定最重要之規範是要求 WTO 會員國須在 2005 年 1 月 1 日前完全取消進口配額，並設立紡織品監督機構 (the Textiles Monitoring Bodies, TMB) 作為監督國際交易問題之監督機制，ATC 同時還有一項附件，對 2005 年之前取消進口配額問題採取階段性作為，然而過去 10 年美國與歐盟並未就該取消配額問題達成階段性任務²¹。

二、美歐 2005 年起對中共紡織品進口之回應

美國與歐盟雙方最近不約而同採取回應措施，針對中國大陸是否刻意壓低出口價

¹⁹ <http://ccms.ntu.edu.tw/~wtocenter/project/textile.htm>

²⁰ 請見 WTO 官方網站http://www.wto.org/english/tratop_e/texti_e/texti_e.htm。

²¹ 該協定並未具體規定在不同階段應該取消哪些產品，只是規定取消配額過程中應包括下列 4 項產品，即毛條和紗線 (tops and yarns)、織物 (fabrics)、紡織制成品 (made-up products) 和服裝 (clothing)，請見 WTO 官方組織網頁http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#cAgreement；或<http://www.twinchinese.org.my/wto/wtoagreements/c11.html>。

格、造成紡織品傾銷至美國和歐盟一事展開行動，美國已經對中共輸往美國若干項目紡織品施以配額限制。

此次美歐分別針對紡織品出口是否涉及傾銷問題進行調查，主因是由於中共 2001 年加入世界貿易組織時，美國與歐盟承諾於 2005 年 1 月 1 日起完全開放其紡織品市場，中國大陸輸往此兩處之產品將不再受配額限制，惟美歐仍可根據「紡織品特別防衛條款」(Textile-Specific Safeguard Clause, TSSC)就中國大陸是否造成市場騷亂進行調查²²，若調查屬實，美歐雙方將重新對中國大陸紡織品實施配額限制。

美國：採取明快而謹慎的保護措施

美國商務部在處理中國大陸輸往美國之紡織品，就其是否對美國紡織品市場造成「混亂」一事之調查展現明快手法，美國商務部長 Carlos Gutierrez 表示美國將對中國大陸紡織品實施配額限制，美國商務部根據之理由，乃是自今年 1 月 1 日起中國大陸輸往美國之紡織品有大量傾銷現象，例如棉襪進口暴增近 1,500%，棉針織衫進口暴增近 1,350%，此種現象造成美國紡織業損失近 1 萬 6 千個就業機會²³，美國部分業者希望對這些紡織品相關產品的設限訂在每年成長率的最高極限 7.5%²⁴。今年 4 月美國「紡織品協定執行委員會」(Committee for the Implementation of Textile Agreements, CITA)接受美國國內紡織業者請願，同意調查棉針織衫(338/339 類)、棉襪(347/348 類)、內衣(352/652 類)3 項紡織品²⁵。緊接著 CITA 再於 5 月宣布完成對精梳棉紗(301 類)、男梭織衫(340/640 類)、人造纖維針織衫(638/639 類)、人造纖維襪(647/648 類)等產品之防衛措施調查。來自美國民間業者之壓力導致美國官方迅速做出回應，對中共紡織品實施配額限制，截至本文撰稿為止，美國已宣布對 7 項紡織品實施配額限制，這些配額限制為期 4 個月，若 4 個月後美中雙方仍

²² 依據中國大陸入會議定書及工作小組報告，任何 WTO 會員於自中國大陸進口之紡織品激增時，得採取紡織品特別防衛條款(Textiles-Specific Safeguard Clause)防衛措施：該措施規定自中國大陸入會起至 2008 年 12 月 31 日止，任一 WTO 會員可對造成其市場擾亂之大陸紡織品採行配額設限措施。請見中共 2001 年加入 WTO 協定“Protocols on the accession of the People's Republic of China,” WT/L/432, 11 December 2001，或紡拓會報告<http://tft.textiles.org.tw/report/qatmi.htm>。

²³ “US Moves to Limit Imports From China,” *The New York Times*, May 14, 2005.

²⁴ “China Assails US textile quotas,” *International Herald Tribune*, May 16, 2005；或見美國商務部官方網站<http://www.commerce.gov/>。

²⁵ 美國 CITA 對上述這些紡織品的調查程序分為：刊登在美國的聯邦公報，30 天內徵求公眾對旨揭紡品實行防衛措施之意見；CITA 需在 60 天內裁定是否對受調查之紡品實行防衛措施(若 CITA 在 60 天內未能做出裁定，則得將期限再展延 60 天)；若 CITA 裁定中國大陸紡織品進口已經干擾美國內市場，則將對上述紡織品實施配額管制，並同時向中共提出舉行諮商之要求，以減少或避免輸美紡織品對美市場之干擾；雙方應在中共收到諮商要求 30 日內舉行諮商，並於 90 天內設法達成協議。參考資料請見：http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT1973&report_id=85885。

未能達成共識，美國將配額限制繼續延長為1年²⁶。

不過綜觀來看，美國反應初期仍屬溫和，除實施配額限制的紡織品項目有限外，美中雙方目前仍有意願舉行雙邊會談，希望藉建立磋商機制來化解爭端，如果雙方能夠彼此緩和針鋒相對立場，尋找共同可接受方案，則未來有可能化解爭端²⁷。此舉顯示美國亦擔憂制裁不當可能連帶影響美國於中國大陸投資；甚且，若中共被迫降低向美輸出紡織品之數量，中共可能因此減少購買美國相關成衣原物料，因此美國之制裁亦有諸多考量，這一點可從美國 CITA 和「美國進口紡織商會」(US Association of Importers of Textiles and Apparel, USA-ITA) 立場互異的反應方式來看，顯然美國政府仍需要處理其國內不同意見²⁸；一方面美國需要顧及美國紡織業者遭受中共紡織品大量進入美國市場的衝擊，這當中包含成衣業者利潤減少、歇業或遣散勞工等經濟社會問題，另一方面美國政府也需顧及對中共紡織品設限的替代問題，美國紡織品進口商將被迫需要尋找其他國家替代來源，並連帶引發成本支出可能隨之上揚的壓力。

最後，除美國要求中共儘速就紡織品出口主動改善情況外，美國亦透過美中貿易赤字問題對中共施壓，期望中共主動降低貿易順差，美國再度要求中共應儘速降低人民幣匯率，以降低美國貿易赤字問題。美國藉紡織品問題再度將美中貿易問題搬上檯面對中共施壓，此舉是否對能有效促使中共調整人民幣匯率有待觀察，但若此舉果真有影響，則其對我方影響亦將極為深遠。

歐盟：逐步形成共識的決策模式

由25個會員國組成的歐盟，其在相關決策程序耗時較久，主因即是歐盟需要關照各會員國間不同利益所致²⁹。以本案為例，其與中國大陸雙邊貿易統計數據需由各國提供，就目前統計數據指出，中國大陸今年1至4月銷往歐盟之若干紡織品成長率亦高達500%，法國、義大利等國成衣業亦遭受程度不一打擊³⁰。

在WTO規範下，歐盟2003年將TSSC條款轉換為歐盟內部法律，以「輸往歐

²⁶ http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT1973&report_id=87740

²⁷ <http://www.iht.com/articles/2005/06/17/business/textile.php>

²⁸ <http://www.china.org.cn/chinese/news/856825.htm>；或見吳柏寬，「論美歐如何在WTO體系下回應中國紡織品出口之挑戰」，*展望與探索*（第3卷第6期，94年6月），頁81-88。

²⁹ 關於歐盟決策之制訂，請見Rodney Leach, *Europe* (London: Profile Books Ltd., 2004)；“The European Union's External Relations—A World Player,” Brussels: *European Commission*, July 2004；黃偉峰主編，*歐洲聯盟的組織與運作*（臺北：五南出版社，2003年4月）；陳勁，*歐盟外交政策與對外關係*（臺北：五南出版社，2002年6月）；陳志敏、古斯塔夫著，*歐洲聯盟對外政策一體化*（北京：時事出版社，2003年）。

³⁰ “China Faces its First Big Test in the WTO with Textiles,” *EU Business*, May 19, 2005; or see <http://www.eubusiness.com/afp/050519141110.h3zyzfwz/view?searchterm=textile>

盟中國紡織品防衛使用指針 (Guidelines for the Use of Safeguards on Chinese Textiles Exports to the EU, 本文簡稱「指針」) 規定作為主導歐盟針對中國大陸紡織品的主要規範法律³¹。在「指針」的主導下歐盟建立早期預警系統, 如果歐盟認為紡織品進口有突然暴增現象以致於威脅到歐盟的紡織業者, 歐盟執委會 (European Commission, EC) 可以將該項目列入觀察名單。如果該項產品進口持續異常增長, EC 得以應會員國請求或主動展開調查 (在進行調查之際, 該項調查需在 60 天內完成), 但調查開始之際 EC 須主動通知中共展開非正式協商。若調查結果認為確有異常進口現象, EC 將可主動要求與中共展開正式協商, 若協商結果不為歐盟接受, 歐盟將可採取防衛措施, 對紡織品進口施以配額限制, 惟其效力僅有 1 年³²。

截至本文截稿為止, 歐盟 5 月 27 日要求與中共就紡織品貿易問題舉行諮商, 若雙方未能達成協議, 歐盟將於 15 日內對中共紡織品輸往歐盟產品採行防衛措施限制其出口數量³³, 然最終歐盟與中共達成「紡織品設限備忘錄」協議, 雙方同意自 2005 年 6 月 11 日至 2007 年底, 歐盟對中共棉布等 10 項紡織品開放每年 8% 到 12.5% 的成長空間, 2008 年起歐盟將對中國大陸紡織品全面開放³⁴。雙方達成的協議有效化解原先歐盟正進行中國大陸紡織品是否涉及騷亂的調查, 若無此項協議之達成, 雙方將可能出現相互制裁的貿易手段, 此舉也可能連帶影響除紡織品交易項目外的其他面向互動關係。

參、中共目標：擴大市場占有率

造成此次中共紡織品大舉向外擴張銷售之主要原因, 是現行世貿組織規定撤除配額限制, 致中共紡織品得以大舉向外銷售, 但究其內部因素, 則是中共內部對紡織品項目投資過熱所致, 根據統計, 中國大陸紡織品製造商去年紡織品項目投資金額總計 143 億美元, 新聘工人人數近 3 萬 5 千名, 而其產生之推波助瀾效果就是大舉向外銷售中國大陸價格低廉之成衣產品³⁵。

根據中共相關資料顯示, 中共已在今年 1 月 1 日起對其 148 項紡織品出口徵收

³¹ European Commission press release, April 6, 2005, or see European Council Regulation, 3030/93.

³² Ibid., or see EC website, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/industry/textile/pr060405_en.htm.

³³ 根據「指針」規定, 如果未能解決歐盟和中共之間關於紡織品分歧, 那麼歐盟的保護措施就可能在 15 天後生效。歐盟期待中共在 15 天之內限制 T 恤和亞麻紗兩種項目出口, 否則, 歐盟將直接對這些項目施以配額限制, 其數量不得超過去(2004)年 3 月至今年 2 月進口數量之 7.5%, see http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/web/report_detail.jsp?data_base_id=DB009&category_id=CAT1973&report_id=87740。

³⁴ <http://www.eubusiness.com/afp/050611084811.rongd9tr/view?searchterm=textile>.

³⁵ http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4570000/newsid_4574600/4574699.stm.

出口關稅，以試圖緩和其紡織品出口激增後造成與歐、美國家之貿易摩擦，然而今年1至3月的出口激增顯示中共相關措施無法減緩其出口增長，其紡織品出口依然持續對美國與歐盟國家產生程度不一的衝擊，中共原先因而決定在6月1日再對74項紡織品出口提高關稅，部分紡織品甚至增加幅度高達400%，中共認為此舉已經展示極大誠意，美歐雙方應可接受中共此種作法³⁶。

不過，與中共期望相反，美歐等國對中共調高關稅措施並不感到滿意，美歐在中共宣布將調高關稅後仍將繼續對中國大陸紡織品展開正式調查程序，美國繼續維持對3項紡織品實施配額限制之決定，而歐盟也有2項正在磋商之中，因此在不願單方面接受配額限制，也不願單方面調高關稅的舉措下，中共財政部決定自今年6月1日起對紡織品出口關稅做出調整，將自1月1日開始徵收出口關稅之148項紡織品中之78項產品停徵出口關稅，原訂於6月1日提高或降低出口關稅之相關產品亦同時取消，此舉顯示中共在處理與西方國家紡織品貿易糾紛時，其態度轉趨強硬³⁷。

中共認為美歐對中共紡織品實施配額限制並不公允，其主要理由是：

中共認為美歐援引「中國加入WTO工作組報告書」之242條款顯有不公，因為該條款僅僅針對中國紡織品出口，中共認為該條款有明顯之歧視性；

批評美歐等國走自由貿易回頭路，違反WTO自由貿易精神；

中共認為其主動調高關稅已展現誠意、並主動回應美歐等國要求，若美歐執意施以配額限制，中共不能讓其紡織品同時遭受雙重打擊³⁸。

而實際觀察中共近來對美歐政策之反應，我們可以從以下兩個方面分析。

第一，從實際市場運作角度來看，中共目前雖然暫居弱勢一方，但中共仍有其相對競爭優勢，其中一項關鍵因素即是，即使中國大陸紡織品出口遭受歐美實施配額限制，但中共仍有其廣大之內需市場可供靈活運用，旺盛之內需市場足供中共紡織業繼續蓬勃發展，並在該基礎上獲得繼續向外出口之有利地位。以此角度來看，中共願意以提高關稅作為限制出口手段，提高出口關稅一方面可以增加不適宜的紡織廠出口負擔，進而轉化支撐具有競爭優勢的出口廠商，另一方面中共也可以保有國際市場的占有率，其著眼希望未來中國大陸能走出低廉產品形象，並以自有品牌來開拓市場之企圖心相當明顯。根據樂觀估計，未來5年內中共將可能達到全球近5成之市場占有率，在這樣的市場容量之下，中共可以自創品牌行銷國際³⁹。

³⁶ <http://www.iht.com/articles/2005/05/23/bloomberg/sxttextiles.php>

³⁷ <http://udn.com/NASApp/rightprt/prtnews?newsid=2705639>

³⁸ 「中國貿易大反擊，強硬路線浮現」，亞洲週刊（2005年6月12日），頁24-28。

³⁹ 「千萬不要忘記戰略」，人民網，2005年5月25日，或見<http://world.people.com.cn/GB/1030/3415872.html>。

第二，雖然美國對中國大陸紡織品設限，而中共也曾經揚言採取報復措施，但實際上中共不認為未來將與美國和歐盟等國發生貿易大戰，美國與歐盟等國已經在中國大陸內部投資相關產業，如果美國政府一意孤行對更多紡織品進行配額限制，則此舉亦將同時對美國在中國內部投資產生影響；另一方面，美國紡織品原物料業者同時亦得力於中國大陸紡織品之出口，如果中共被迫減少國際市場占有率，美國紡織品原物料業者亦將同時受到打擊。

肆、紡織品貿易糾紛：現實主義與自由主義之間

一、向現實主義擺盪的美中紡織品糾紛？

從現實主義角度來說，國際貿易是鞏固或增強國家實力的重要途徑之一，透過國際貿易，霸權可以遂行控制主導世界貿易秩序的目標，並可以壓抑潛在霸權的興起，無論是攻勢或守勢現實主義，強調國家利益的維護仍是重要關鍵因素；透過國際貿易活動所代表的國家財富增加，通常也會被認為對未來軍備增長有正向幫助，因此，現實主義者對國際貿易活動抱持著較為謹慎態度，若國際貿易有助於維持霸權統治，開放的貿易活動為霸權所喜，反之則盡量限縮活動範圍⁴⁰。

從現實政治角度來看，身居世界霸權地位的美國自然希望美國能繼續維持其在國際權力格局的霸權地位，美國要能繼續在全球駐軍、維持高額軍費支出、透過經濟誘因吸引多數以開發或開發中國家與美國和睦交往，美國經濟就必須能有足夠力量提供誘因，也就是「公共財」(public goods)的概念。相對來看，中共的興起可能對既有現存之國際經濟秩序造成挑戰，如果中共持續發展並崛起，中共以其廣土眾民的人口區位優勢，至少能對美國在亞太地區形成若干程度的挑戰，對美國霸權地位將有另一面貌衝擊。

在某種意義上美中紡織品糾紛符合上述部分現實主義思考框架，現實主義的思考並不在於美中雙方必然發生貿易大戰，而是在於我們如何判斷美國評估美中紡織品貿易關係相對利益/絕對利益的拿捏，站在美國國家利益角度，美國必須處理國內利益團體面對中共紡織品競爭時的成本支出、就業、公平競爭等問題，因此作為經濟外交政策工具來看，施以貿易配額限制是作為雙方貿易交往的自保手段之一；更重要的，貿易秩序之維持更是霸權主導國際秩序之重要手段，美國官方藉由美國紡織品業者之訴求來達成貿易保護的目標，並藉此壓抑中共紡織品干擾美國市場之可

⁴⁰ John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (Chicago: University of Chicago, 2001), pp.55-82.

能性。

從初期對中共紡織品傾銷反應來看，美國雖因紡織品問題而決定對中共施以配額限制，然其實施配額項目有限，其主因乃是美國若全面實施制裁，美國在中國大陸內地投資事業亦不免受到波及，同時還可能因實施配額限制連帶影響中共向美國購買棉花等原物料之意願，從 CITA 和 USA-ITA 立場互異來看，顯然美國政府也需處理其國內不同意見。另外，美國是否在 2008 年「紡織品特別防衛條款」使用期限屆滿後仍以相關國內法律對中共紡織品輸往美國國內市場也是觀察重點，如果美國決心開放其國內市場，美國勢必需要採取逐步方式解除限制，但若美國決定 2008 年後繼續採取配額限制，則其目前限制中共紡織品進口力度將會加大。

同時，除了從現實主義角度思考未來美中處理紡織品爭端問題外，我們還可以關注歐盟與中共雙方簽署之協議是否有示範效應之可能，美國是否可能援引歐中模式以解決美中貿易糾紛。就目前發展而言，如果雙方有心避免爆發大規模的貿易戰爭，尋求雙方都能接受的妥協方案應屬可行方向，而歐中協議發揮「示範效應」的可能性也就存在，這是我們觀察美中紡織品糾紛處理過程中另一個面向。

最後，美國除了從市場考量對中共施以配額限制外，美國希望藉美中雙方極不平衡之貿易赤字要求中共調整人民幣匯率亦是另一主因，美中雙方鉅額的貿易逆差促使美國希望藉中共調整人民幣匯率方式改善雙方貿易赤字問題，近期雙方紡織品問題提供美國再次敦促中共調整人民幣匯率之理由，未來中共如何因應值得後續觀察。

二、向自由主義擺盪的歐中紡織品糾紛？

歐盟處理歐中紡織品紛爭方式顯的較為溫和，中共與歐盟達成之「紡織品設限備忘錄」協議，雙方同意在棉布等 10 項紡織品問題上將進口成長率調高至 8%-12.5%。從某種角度來說，歐盟與中共雙方爭議仍有可能在達成協議外之紡織品或其他貿易項目出現紛爭⁴¹，因此協議之簽署不代表雙方未來將不再有紡織品糾紛之可能⁴²，但從雙方和解角度來看，中共願意接受紡織品輸歐有限的成長空間以避免糾紛升高，此可調在自由主義下的雙贏賽局（win-win game）⁴³。

判斷歐中雙方爭端解決是否朝自由主義過渡的，可從雙方是否願意在 WTO 架構下解決紛爭；講究自由貿易、公平競爭的 WTO 規範符合歐中雙方建構一個無障礙的貿易環境，因此如果未來能夠確認雙方願意以符合規範的方式解決貿易爭端，雙方

⁴¹ 雙方在鞋類產品已有摩擦跡象，請見<http://www.eubusiness.com/Trade/050626032642.1ia2bmdt>。

⁴² 曾雅真，「打擊中國紡織品，美歐尚有利器」，聯合報，94 年 6 月 14 日，第 15 版。

⁴³ <http://www.eubusiness.com/afp/050611065825.rc5pt7wj/view?searchterm=china%20to%20limit>

朝自由主義擺盪的可能性大為提昇。

不過同時我們也應注意，歐盟與中共共享相近的戰略目標亦是促進雙方合作的關鍵因素，雙方在全球權力格局下構建多極目標的企圖促使雙方在其他爭議問題保持自我克制，雙方彼此認為保持良好互動有助於雙方在政治、安全、經濟與其他面向的合作，從而促使全球權力分配格局朝多極化發展，因此，本文認為歐中雙方紡織品相關協議之達成，除自由主義之基本精神同為雙方所接受外，雙方享有共同戰略利益之重要因素亦應一併考量。

最後，關注未來美歐中三方紡織品爭端最終解決的問題，WTO 規範也是考量重點，在 2008 年之前，中國大陸紡織品都可能需要面臨美歐等國制裁的風險，對中國大陸紡織業者而言，面臨此一不確定的風險將增加營運成本，此舉也將同時連帶影響我投資大陸紡織業者之營運；此外，2008 年後的紡織品貿易是否真能完全撤除國界藩籬，紡織品是否真能在世界各國自由流通不受限制，仍有待持續追蹤觀察。

對我方影響而言，我在中國大陸投資之成衣業未來亦將可能受到配額限制影響，而中共若調整人民幣匯率對我之影響將更為鉅大，在目前臺灣依賴大陸出口導向之市場結構下，我可針對人民幣匯率調整可能之影響預作準備。

伍、結 論

首先，從自由貿易與國際關係理論角度來看，國際貿易是外交政策工具的重要環節，國家採行現實主義或自由主義觀點處理國際自由貿易問題，無可避免的將會先從國家利益角度衡量，雖然自由的國際貿易為多數人所喜，但國家將會自動考慮自由貿易是否可能提供潛在敵人增長實力之機會，並小心翼翼維護本身國家利益。不過站在自由主義一方來看，國際貿易的確朝更為自由化的方式前進，從世界貿易組織發展過程來看，逐步開放自由貿易的步伐是獲得多數國家肯定的，儘管開放自由貿易過程中各國政府有諸多顧慮，但總體方向是朝自由主義者所期望的方向前進。

其次，美歐中三方貿易糾紛之處置需在世界貿易組織規範下進行，歐盟日前已經與中共達成協議，基本上已解決若干項目紡織品的進口問題，未來歐中在其他項目的紡織品是否還會出現爭端，其解決方式是否仍按照此模式仍須觀察，不過歐中模式已經展現雙方爭端處理的合作態度，本文認為儘管未來可能仍有貿易糾紛，但合作可能性顯然相當大；至於美中未來觀察重點則在美中爭端之處理，歐中所達成之協議是否可能被援引作為解決方式，需美中雙方更為細膩的談判協商才可能達成，從另一個角度來說，美中之間發生貿易戰爭的後果將極其巨大，雙方在體認此

一後果的前提下應可儘速尋找妥協之道。除此之外，中共在此次紡織品爭端中不僅企圖爭取美歐最寬鬆之待遇，同時希望對中共紡織業進行體制改造，中共挾其廣大之國內市場，提供中共未來廠商自創品牌的試驗場，若中共能轉型成功，其在國際市場占有率將進一步擴展並穩固，我投資大陸紡織業者對此發展應審慎注意。

最後，臺灣應同時注意美歐中紡織品爭端的各項可能發展，美國是否期望藉由紡織品問題進一步要求中共儘速調整人民幣匯率，藉此改善兩國貿易赤字問題，而中共對此回應方式為何對我影響也將極為關鍵，人民幣調整影響中共整體經濟發展甚鉅，其對臺灣經濟發展也有關鍵性影響；同時我也應注意歐盟與中共達成之協議是否可能與未來其他雙方關係掛勾，在武器禁運與歐中紡織品以外的貿易關係發展上，臺灣都應該對此提高注意。

專題研究

大陸都市報現象分析 ——以京華時報為例

The Analysis of China's Metro Press — A Case of Beijing Times

張裕亮 (Chang, Yu-Liang)

黃俊豪 (Huang, Jun-Hao)

南華大學傳播管理研究所助理教授

南華大學傳播管理研究所碩士

摘要

大體上，大陸都市報的發展進程可劃分為三階段，第一波為晚報的興盛與都市報的興起；第二波為都市報以商業經營方式，在大陸報業市場快速增長；第三波則是都市報面臨同質化窘境後，試圖邁向主流報紙、強調市場區隔。

2001年創刊的京華時報在發行、廣告、經營管理獨特的經驗，使其成為第二波都市報發展的典範。同時，該報在強調市民導向報導後，也開始重視投資經濟、民生市政、國際外交等報導，並增設時評版與聲音版，朝第三波都市報主流報紙邁進。簡言之，京華時報在短短4年創造的「京華速度」，已成為大陸都市報仿效的樣本。

關鍵詞：大陸報業、制度變遷、都市報、京華時報

壹、前言

中國共產黨在1949年建立政權後，為了動員全民投入革命建設，除了建立以黨報一統為特徵的報業體制，作為黨的喉舌與宣傳機器外，同時針對各行業、黨派、群體，成立了各種類型報紙，例如行業報、對象報等。大體上，從1949年到1978年大陸改革開放前，大陸報業結構呈現出黨報為主導的態勢，以市民為導向的晚報只是聊備一格，所謂都市報更尚未誕生。

1995年大陸第一張都市報—華西都市報創刊，10年間已有一百多家都市報陸續開辦¹。都市報的出現改變了大陸報業結構，使得長期來以黨報為主導的報業體制開始變化。

都市報的急遽出現可歸納為下列原因：伴隨改革開放的進程，大陸社會結構也相應發生變化，受眾對資訊的需求大幅提高。既有黨報使用增張、擴版手段，已無法滿足讀者的資訊渴求。都市報由於信息量大，寓指導性於可讀性之中，更貼近生活、貼近群眾，滿足了讀者的需求。伴隨著大陸經濟改革的發展，大陸城市化進程也不斷加速。隨之而來的是急遽增加的城市資訊需求，以及大量讀者群的產生，使城市晚報在讀者市場及廣告市場中獲得巨大的效益。面對此種局面，在報業資源方面具有相當優勢的省級機關報，自然不願坐視市場資源的流失，因此也要創辦自己的晚報或類於晚報風格的新型報紙，作為與城市晚報競爭的手段。由於國家新聞出版署規定同一城市只准辦一家晚報，因此造就了「都市報」這一報紙名稱的出現²。

從華西都市報問世10年以來，都市報如同雨後春筍般出現。但是都市報彼此間的區別愈來愈小，許多新進者完全模仿成功者的辦報方式與經驗，使都市報出現同質化的現象。因此，目前都市報正面臨轉型問題：亦即邁向主流報紙與強化市場區隔³。

京華時報創刊於2001年5月28日，堪稱是都市報的後起之秀。該報是人民日報創立的子報都市報，為人民日報整體戰略計畫中的一環，計畫用5至8年的時間布局完成大陸最大、國際上具有強大競爭力的新聞集團⁴。資金的部分，則是由「北大青島」集團挹注5,500萬元人民幣資金，成為大陸有史以來第二大社會資本投資報業紀錄⁵。

創刊只有10個月，京華時報便從32版擴充為48版，直至2004年的72版，成為北京新聞份量最足的綜合性早報。2002年剛滿一歲的京華時報，已躍居北京市報業市場綜合性日報發行量、市場零售量、自費訂閱量的三項第一。在1年內，京華時報的廣告營業額創下3億元人民幣的成績，第二個財務年度廣告額更增長至5億元人民幣，成長幅度將近一倍，並躋身於全大陸報刊廣告的十六強之一⁶。2001年成

¹ 齊迎春，「大陸都市報發展概況」，發表於兩岸報業經營研討會（臺北：聯合報系文化基金會主辦，2004年10月30-31日），頁3。

² 同前註。

³ 孫燕君，報業中國（北京：中國三峽出版社，2002年），頁200。

⁴ 孫際鐵，當代最具影響的傳媒人訪談錄（北京：珠海出版社，2002年），頁181。

⁵ 吳海民，「都市報紙戰國時代」，人民網，<http://www.people.com.cn/BIG5/14677/35928/36352/2771925.html>。

⁶ 禹建強，媒介戰略管理案例分析（北京：華夏出版社，2004年），頁92。

立的「京華時報發行中心」，讓京華時報跨足批發零售、物流的經營。京華時報在短短的 4 年內，繳出了讓人驚訝的亮麗成績單，迅速、成功地切入競爭激烈的北京報業市場，「京華速度」一詞是由社長吳海民所創，已經被大陸報業用來比喻事情進展快速的新形容詞⁷，可見京華時報特殊的背景以及出色的發展，在大陸都市報市場中有其特殊的地位。

本研究目的在於了解，京華時報這張都市報後起之秀，在發行、廣告、經營管理；編採制度、報導內容、寫作方式方面究竟有何獨創經驗，值得其他都市報仿效？京華時報在複製了先前都市報經營、編採方式後，面對都市報同質化的現象，究竟提出了何種因應之道？同時，本文也試圖從京華時報的報導內容與寫作方式，了解該報如何在滿足都市讀者權益與作為黨的宣傳喉舌兩種角色間達成平衡？對於「兩會」重大國家會議期間的新聞處理，京華時報是否能夠跳脫出以往黨的宣傳喉舌框架？

貳、研究方法

類目（category）的功用是將研究對象之內容予以分類⁸；類目設定主要有兩種方式，其一是根據理論或過去研究成果發表而成，其二是研究者自行發展而成⁹。由於本研究目的是試圖了解京華時報何以能快速吸引市民青睞，因此將新聞報導的分析類目分為兩部分：一是「報導內容」；二是「寫作方式」。本研究是希望藉此分析京華時報在「兩會」重大黨政會議期間，是否依然重視從市民角度出發的實用性、服務性新聞？又如何處理有關「兩會」的黨政會議新聞？

為此，本研究將「報導內容」分為 16 種主題類目，分別是：黨政/會議、投資/經濟、國際/外交、民生/市政、犯罪/法律、災難/意外、貪污/腐敗、文化/教育、醫藥/衛生、影視/娛樂、體育/賽事、人情味、模範/英雄、訊息/資訊、港澳臺、其他。在消息來源部分，依照本研究的需求設定六項類目：新華社、黨政人士、學者專家、其他媒體、記者觀察、一般民眾或民間團體。

至於「寫作方式」部分，本研究劃分為寫作目的、新聞時效性 2 大類。其中，寫作目的分為傳達訊息與宣傳話語兩種。新聞時效性劃分為 4 項類目：第一類、報

⁷ 譚曉珊，「探析京華時報快速成功之道」，中國營銷傳播網，2002 年 2 月 21 日，<http://www.emkt.com.cn/article/61/6163.html>。

⁸ 王石番，傳播內容分析法——理論與實證（臺北：幼獅書局，1996 年），頁 128。

⁹ 楊孝濬，傳播研究方法總論（臺北：三民書局，1978 年），頁 204。

導內容為今天或昨天發生的事件；第二類、報導內容為前天至 1 週以內的消息；第三類、報導內容為 1 週以上，或冠以「日前」、「最近」、「近期」、「前陣子」等這類詞句的新聞；第四類、報導內容並沒有明確交代事件發生的時間，使用「去年以來」、「這些年以來」等模糊時效性詞句的報導。

另外，為了了解京華時報是否呈現「傳媒企業」的特質，本文分析了該報廣告刊載情況的變化，將廣告內容劃分為以下 16 種類目：房地產、汽車、電腦、通訊/手機、娛樂/展覽、旅遊/餐飲、日用物品、醫藥/保健、百貨公司、銀行/保險、出版/公關、教育/培訓、招募人才/求職、產品銷售會、政府公告/啟事、其他。

本研究蒐集 2004 年 3 月 3 日至 2004 年 3 月 15 日，中共全國政協十屆二次會議與十屆全國人大二次會議（以下簡稱「兩會」）期間的報紙，利用量化分析京華時報的新聞報導、廣告內容，希望藉此了解該報的辦報取向。

本研究在信度檢驗上是由筆者與兩位編碼員，在討論各項類目操作定義後進行。依據 Wimmer and Dominick 指出¹⁰，信度檢驗必須抽取樣本 10%至 25%來進行信度分析，信度在 0.8 以上即符合標準¹¹。為此，本研究以隨機抽樣方式，選取研究總數的 20%作為測樣本，計算出各類目的信度為 0.92，證明本研究符合信度要求。

參、都市報的背景與京華時報的誕生

一、第一波：都市報的興起

進入 90 年代，世界各國的晚報市場紛紛衰落，1990 年至 1996 年美國有 238 家晚報倒閉；1997 年香港最後一家晚報新晚報停業，在電視與網路的發達下，晚報領先半天的時效優勢已不復存在，因此晚報的衰落是無可避免的¹²。但是大陸晚報市場卻避開與電視與網路的競爭，逆向操作表現亮眼。當時號稱「神州四大名旦」的新民晚報、羊城晚報、北京晚報與今晚報，均擁有百萬份的每日發行量，廣告額更達到了每年 3 至 5 億元人民幣，發行量與廣告收入都是日報和機關報的 4 至 8 倍；號稱大陸第一大報的人民日報，年廣告額才是同城小報精品購物指南的二分之一，更只有同城都市報北京晚報和北京青年報的三分之一¹³。

各黨委機關報見此趨勢，紛紛創立晚報來貼補母報的營運。然而受限於每個城

¹⁰ R.D. Wimmer and J.R. Dominick 著，李天任、藍莘譯，大眾媒體研究(Mass Media Research: An Introduction)（臺北：亞太出版社，1995 年），頁 240。

¹¹ 同註 8，頁 229-230。

¹² 同註 3，頁 196。

¹³ 同註 3，頁 179。

市只准許辦一家晚報的規定，只得停辦虧損的農業或文化類報紙，然後以原有報紙的刊號創辦都市報、晨報、生活報、早報等變相晚報¹⁴。都市報便在不與晚報重疊的環境下，在新聞出版總署的許可下誕生。

關於都市報的定義，較為正式的官方說法出現在 1999 年 8 月 17 日至 18 日，於北京召開的「城市報刊發行工作研討會」上，指的是立足城市、面向市場、貼近讀者，具有強烈的市民化、城市化色彩的報紙¹⁵。

由於晚報和都市報的高額利潤，以及刊號許可的高度監控與壟斷，使得許多報紙悄悄將自己改成都市報經營，例如，成都商報、華商報、北京青年報等。有些報紙無法改變名稱乾脆更動內容，大多數也獲得成功，無論是否符合新聞出版總署規定，此種既成事實已經很難改變¹⁶。

二、第二波：都市報的興盛

最早以都市報命名的報紙，是 1993 年 8 月、1994 年 1 月分別由貴州日報社與陝西日報社創辦的貴州都市報、三秦都市報，但是最早賦予都市報典型辦報特徵，並且獲得空前成功的都市報，無疑是 1995 年 1 月由四川日報社創辦的華西都市報¹⁷。由於少了過去傳統的包袱，都市報得以能夠在創建之初就運用最接近西方資本市場的營運方式，再加上內容的平民化，使得華西都市報的發行與廣告均獲得空前成功。基於報業經營上的創新，華西都市報於 2001 年獲選為首屆「中國報業創新獎」，不僅肯定了該報對於大陸報業經營改革的方向，更確定了都市報對於大陸報業經營創新的領導地位¹⁸。

都市報之所以能在短時間內席捲大陸報業市場，首要的特徵是將讀者、市民的需求當作是辦報方針，也就是將讀者作為自己存在的基礎。對於沒有任何其他財源，只能從市場求得生存發展，甚至還需要擔負母報黨報財源的都市報，大量的讀者群是其經濟基礎，也是發行與廣告兩個市場上能夠有所作為的關鍵¹⁹。

三、第三波：都市報的分化

如果從 1995 年華西都市報的起步算起，都市報已經歷了產生、發展與繁榮的 10 年歷程。都市報開始尋求興盛過後的再突破，進而面臨分化的轉折。因為少數都市

¹⁴ 陳懷林，中國傳媒新論（香港：太平洋世紀出版社，1998 年），頁 133。

¹⁵ 王麗麗、李莉，「都市報淺析」，傳媒學術網，2004 年 2 月 16 日，http://academic.mediachina.net/xsjd_view.jsp?id=1575。

¹⁶ 同註 3，頁 180。

¹⁷ 黃升民，中國傳媒市場大變局（北京：中信出版社，2003 年），頁 190。

¹⁸ 李鵬、陳翔，「華西都市報的三次理論創新」，新聞戰線（2002 年 7 月），<http://www.snweb.com/gb/xw/xw.htm>。

¹⁹ 唐緒軍，報業經濟與報業經營（北京：新華出版社，2003 年），頁 84。

報初期在市場上的成功，導致大量新興都市報出現，甚至驅使許多既有報紙改頭換面，以都市報的定位參與市場競爭。隨著時間的推移與競爭的加劇，都市報彼此間的區別越來越小，許多新進競爭者完全模仿成功者的辦報方式與經驗，就能輕鬆快速地達到另一個發行神話、廣告億元戶，這樣的惡性競爭使都市報出現了同質化的現象²⁰。都市報如果要繼續在大陸報業市場上繼續成長，必然要有所分化，針對目標市場做出區隔。要維持優勢就必須創新，只有創新才能走出特色、保持報紙的競爭力，前10年的激烈競爭造就了都市報的同質化，未來的競爭則將激發出都市報的個性化與特色化²¹。

邁向主流報紙

華西都市報前任總編輯席文舉認為現今的都市報層次不夠高，沒有進入主流。在社會新聞、文化新聞、影視新聞和體育新聞方面，都市報的表現較為出色，但仍然缺乏對於時政新聞、經濟新聞、評論等方面的報導。在這樣的背景下，席文舉提出「邁向主流」的都市報轉型方向²²。對於邁向主流報紙的解釋眾說紛紜，但可以達成共識的說法有二：較大的受眾接觸率、較高層次的社會影響力²³。都市報在前10年成功達成第一個目標，擁有了廣大的讀者群，因此第二個因素「較高層次的社會影響力」，就成為都市報能否進入主流報紙的關鍵因素，也是目前許多都市報還未能達成的目標。第三波的新興都市報主要從以下方面提升報紙的品質與層次：

增加硬新聞的質量

硬新聞、軟新聞是大陸報業區分新聞常用的詞彙，在大陸學者萬秀斌的研究中，以三方面來加以定義。首先，從新聞題材出發，題材較為嚴肅，著重於思想性、指導性和知識性的政治、經濟、科技新聞謂之「硬新聞」；至於人情味較濃的新聞，例如，社會新聞、娛樂新聞、體育新聞等則歸之於「軟新聞」。從新聞體裁來看，硬新聞在格式方面有一定規範，大多數情況下使用倒金字塔結構寫作；軟新聞則不受局限。硬新聞簡明扼要、形式簡練，具有直接性；軟新聞樣式複雜、細節描寫和記者感情色彩占據重要地位，具有間接性。最後從新聞時效切入，硬新聞強調時效性，重在迅速傳遞信息；軟新聞重點不在於時效性，而將重點放在對新聞的解釋、闡述

²⁰ 同註3，頁195。

²¹ 同註3，頁200。

²² 席文舉，「中國報業市場發展趨勢」，麓山傳媒高層論壇演講，千龍網，2004年3月10日，<http://medianet.qianlong.com>。

²³ 孫瑋，「論都市報的分化」，中國新聞研究中心，2004年12月14日，<http://www.cddc.net/shownews.asp?newsid=7762>。

和背景介紹上²⁴。

新聞的軟化曾經是都市報的一個主要特徵，也是都市報無法邁向主流的關鍵因素，部分都市報已經對此現象有危機意識，了解到加強硬新聞的報導質量，是都市報邁向主流的必然途徑。京華時報常務副總編輯朱德付曾說：「我非常希望京華時報在時政方面能有很大的突破，時政新聞就是主流化報紙非常重要的組成部分，希望隨著政治、經濟改革，在時政報導方面，京華時報往後會做出更多有益的嘗試。」²⁵也因此，京華時報於 2005 年喊出「真正的新聞紙，追求最出色的新聞，宣告副刊化日報時代的終結」²⁶口號，期許自己能夠藉由硬新聞的強化來確保主流的地位。

加強評論

在絕大部分的都市報中，評論是一塊容易被忽略部分，但是近年來這樣的局面開始有了改變。一些有影響力的都市報開始加強言論與時評的深度，以南方都市報為例，在 2003 年 3 月 4 日改版時，宣示了新的辦報方向為「邁向更有深度的主流媒體」，在全國都市報中率先開辦「時評專版」，短時間內將「時評專版」擴大為兩版；並且另闢「來論版」刊登公眾的言論，成功改變了南方都市報原先以市井新聞為主的小報形象，有效地提升報紙的地位與層次²⁷。

京華時報也意識到加強評論的重要，在報紙最重要的第 2、第 3 版，增設「聲音版」與「時評版」。「聲音版」由編輯每日選定一特定議題，再從其他報紙摘錄相關評論，使討論更加多元化。例如，在 3 月 9 日的「聲音版」中，「高薪招聘」是評論關鍵詞，京華時報摘錄出其他報紙對此議題的評論，其中有一則批評高薪並不能保證就會招募到好人才；另一則評論認為企業必須要從內部發掘人才。從不同的視角來評論事件，是京華時報「聲音版」的特色²⁸。

「時評版」則是京華時報本身對於時政所作出的回應，除了中規中矩的評論文章之外，偶爾會有較批判的聲音出現，例如，3 月 9 日的「時評版」中，一篇批評黨政領導浪費公帑舉辦大型活動的評論，內文嚴厲批判了地方領導邀請影視明星參加活動，費用卻要百姓買單的腐敗情事²⁹。「時評版」另外還有讀者建言欄位，刊登讀者對於時政的意見。從這兩個版面可以清楚了解京華時報重視評論、邁向主流的

²⁴ 萬秀斌，「軟新聞硬新聞都是新聞」，人民網，
<http://media.people.com.cn/GB/22114/46369/46379/3299898.html>。

²⁵ 朱德付，「打造百年京華」，總編理念和傳媒精神（北京：線裝書局，2003 年），頁 99。

²⁶ 京華時報首頁，<http://www.bjt.net.cn/about/index.asp>。

²⁷ 譚孟鈴、董天策，「打造思想的圓桌會議——南方都市報的時評版簡析」，新聞記者（2003 年第 10 期），
<http://www.woxie.com/article/list.asp?id=10415>。

²⁸ 京華時報（北京），2004 年 3 月 9 日，第 A02 版。

²⁹ 京華時報（北京），2004 年 3 月 9 日，第 A03 版。

企圖。

強調市場區隔

除了選擇邁向主流報紙，都市報另一個分化方向是選擇某個類別的新聞作為報導主要內容。其中，最為典型的當屬北京娛樂信報，在京華時報加入北京的都市報戰局之後，為了避免同質化競爭，並且在強大的對手優勢下找到另一個市場依存點，北京娛樂信報開始轉變報導內容，將報紙重新定位成「以娛樂新聞為特色的綜合性日報」，把娛樂新聞占版率拉高到 40%，以強化娛樂新聞作為市場區隔，不僅避開了與京華時報等都市報的強大競爭，更得以保住特定的市場讀者群³⁰。

肆、京華時報個案分析

一、經營制度

階段性發行策略

京華時報中負責發行工作的副總經理譚軍波，以他在南方週末的發行資歷，將南方報紙的成功經驗帶進了北京，綜觀其發行策略可以劃分為三個時期：

鋪天蓋地期

為了在創刊初期就能夠衝高發行量，京華時報以「北京人的都市報」為宣傳主軸，在北京市各大廣告平台、大街小巷，進行密集、全面的廣告活動。這種「未見其人，先聞其聲」的宣傳策略，不僅為接下來的正式發行，打下成功的基礎，更立下了大陸報業市場創刊行銷的典範³¹。

正式創刊後，京華時報挾其充沛的資金，採用龐大的發行組合，包括自行建立的 40 個發行站、傳統固定零售報攤點、以及移動的發行員。尤其是高達 2,500 人的小藍帽移動發行員，統一身著藍色上衣，頭戴藍色帽子，活躍在北京市各重要地點，加上 5 毛錢一份附送一瓶果汁，使得創刊首日就達到 30 萬份的發行量。促銷活動持續了 5 天，在這種密集覆蓋的發行策略下，使得北京市民在最短時間內認識了京華時報，達到了初期打響知名度以及衝高發行量的目的³²。此種深具爆炸性的發行活動，讓京華時報在短時間內創造了北京早報發行量第一、早報零售量第一、地鐵發

³⁰ 崔恩卿，「兩度創業競輝煌」，總編理念和傳媒精神（北京：線裝書局，2003 年），頁 105。

³¹ 同註 6，頁 88。

³² 同註 7。

行量第一的成績，更被報業譽為「魔鬼發行」³³。

控制發行期

當發行量到達一定高峰之後，「有效發行」的概念隨即而來。有效發行主要有兩個層面：第一，針對特定小範圍進行高密度的發行；第二，選擇特定讀者群進行高密度的發行³⁴。經過創刊初期的發行量衝刺，成為北京早報市場銷售量第一之後，京華時報開始放慢腳步，依據「有效發行」觀念來調整發行步伐。該報開始將發行的目標讀者群鎖定在物業小區，藉由加強重點發行地區，慢慢強化品牌的忠誠度，增加發行的有效性。

京華時報創刊第一個月的退報率，在高銷售量的目標下，達到了 11.7%，到了第三個月，在刻意的監控之下，退報率縮小為 3.38%，到 2003 年退報率已經壓制到 0.32%，也就是發行 300 份報紙，只有一份是賣不出去的。為此，譚軍波曾說：「有人認為報紙賣不出去擺在報攤上，也是有廣告效果，但我不以為然，報紙只有真正送到讀者手上才會產生廣告效益，賣不出去的報紙對發行公司來說，只是徒增成本。」

³⁵

加強訂閱期

報紙的訂閱即讀者需預繳一定時期的報紙訂閱費，對於報社的經營是最好的一種發行方式，最大的優點是能夠先取得一筆訂閱資金，而且發行量也比較穩定可以受到控制，為了鼓勵訂閱，各報社都使出許多優惠方案，吸引讀者訂閱³⁶。

在最後的發行策略期中，京華時報取消了移動式零售員，轉型為徵訂員，透過加強徵訂工作，提高訂閱讀者數目。社長吳海民甚至親自帶領員工，進行挨家挨戶登門拜訪的徵訂工作。在強力的徵訂之下，「京華時報」的訂閱數目在短時間內即突破了 10 萬³⁷。見表 1。

訂閱人數的提高不僅穩固京華時報發行量，精準地掌控讀者群的特性，對於廣告工作來說，更容易鎖定目標市場，進行有效的發行。

表 1 2001 年-2004 年京華時報發行量

³³ 譚軍波，「概括京華時報發行創新『魔鬼發行』之關鍵詞」，新浪網，<http://tech.sina.com.cn/other/2004-02-25/1228297307.shtml>。

³⁴ 廖今英，「以南方都市報和京華時報的發行策略看發行在報業發展中的作用」，中國新聞研究中心，<http://www.cddc.net/>。

³⁵ 同前註。

³⁶ 同註 19，頁 328。

³⁷ 喻樂，「京華時報崛起的啟示」，傳媒研究網，<http://www.mediaresearch.com.cn>。

年 份	2001	2002	2003	2004
發 行 量 (每 日 / 萬 份)	25.1	25.7	30.5	34.1
增 長 率 (%)	N/A	N/A	18.7%	11.8%

資料來源：中國新聞年鑑 2002 年-2004 年（北京：中國新聞年鑑出版社，2002 年-2004 年）。慧聰網，<http://www.cddc.net/shownews.asp?newsid=8265>。

備註：2001 年只出刊 218 天。

廣告運作：澈底的商業化、積極搶占市場

對於廣告工作的策略，京華時報社長吳海民指出了兩個方向：策劃是重點；

管理是常規³⁸。所謂策劃是重點，指的是廣告中心每個月都集中一類產品或是一個行業進行主題策劃，以密集的曝光吸引廣告公司和客戶的興趣。在積極的廣告策略幫助下，京華時報在創刊前 20 天就收到 1,500 萬元人民幣的廣告訂單和 200 萬元人民幣的現金，創下了紀錄。至於管理是常規，則著重在服務，服務做好廣告代理工作，依靠廣告代理公司建構廣告網路，提供優惠的辦法和個性化的服務。分類廣告全部委託代理，行業廣告則按照各行業，有專責人員深耕各自的行業廣告。

根據慧聰媒體廣告研究中心針對北京六大平面媒體的廣告監測報告中指出，京華時報的廣告上升率幅度最高，由 2001 年 7 月的 10% 竄升至 9 月的 150%。由此數據可知，在創刊初期，廣告策略的奏效起了很大的作用³⁹。

到了 2002 年，慧聰媒體廣告研究中心針對北京五大平面媒體進行廣告量調查。調查時間是 2002 年 10 月 20 日至 26 日，其中的版數為 7 日的總合⁴⁰。從表 2 可得知，經過了創刊期的猛暴性廣告增長後，京華時報在創刊一年半之後還是在廣告收入上站穩腳步，並且已經領先最大競爭對手北京晨報甚多，雖然仍大幅落後於前兩名，但是以一張新興的報紙來說，成績已經相當亮眼。

2003 年，京華時報依舊在北京報業廣告市場中，穩居第 3 名。從千龍網的調查中顯示，雖然距離分居 1、2 的北京青年報與北京晚報仍有一段距離，但是依舊在第二集團中取得領先位置⁴¹。

表 2 北京五大平面媒體 2002 年廣告量

	廣告收入	版數	每版廣告收入
--	------	----	--------

³⁸ 同註 4，頁 181。

³⁹ 同註 7。

⁴⁰ 慧聰網，<http://www.media.hc360.com/media.htm>。

⁴¹ 千龍網市場監測，<http://medianet.qianlong.com/7692/2004/03/29/33@1968575.htm>。

媒體名稱	(人民幣/萬)	(版)	(人民幣/萬)
北青報	2781.53	376	7.40
北京晚報	2612.11	370	7.06
京華時報	999.91	312	3.20
北京晨報	777.94	172	4.52
信報	506.96	304	1.67

資料來源：慧聰網，<http://www.media.hc360.com/media.htm>。

為了拉近與第一集團北京青年報、北京晚報之間的差距，2004 年京華時報推出新的廣告代理政策。單一廣告確定投注 10 萬元人民幣以上的品牌，只要符合以下訂定的條件，並繳付相當的保證金，即可獲取一定的折扣⁴²：廣告主如果只在京華時報刊登，可以獲取 7% 的折扣；如果只在京華時報和北京晚報、北京青年報兩家之一刊登，可獲取 4% 折扣；如果只在京華時報、北京晚報和北京青年報這三家刊登，可獲取 2% 折扣。從新增加的廣告刊例可以了解，京華時報積極想要從這兩家領先者的廣告主中，以優惠的方式拉攏本來只在北京晚報、北京青年報刊登的客戶。

從上述分析可以看出，京華時報運用許多商業化手法進行廣告運作，具體的成效體現在創刊 4 年來廣告量的大幅增長，如表 3。

表 3 2001 年-2004 年京華時報廣告收入

年 份	2001	2002	2003	2004
廣告額（億元/人民幣）	0.45	3.12	5.3	7.2
增長率（%）	N/A	N/A	69.2%	36.7%

資料來源：慧聰網，<http://www.media.hc360.com/media.htm>。

備註：2001 年只出刊 218 天。

為了分析京華時報廣告內容和報紙經營導向之間的關係，本研究將廣告類型分為 16 個類目。從表 4 可得知，京華時報前五大廣告類型依序是：醫藥保健 20.5%、通訊手機 9.7%、日用物品 9.4%、房地產 9.2%、百貨公司 8.9%。值得一提的是，除了大幅領先的醫藥保健外，第 2 名至第 7 名相差不過 2 個百分點，分居第 6、7 名的汽車、教育培訓，基本上與 2 至 4 名相差甚微。

⁴² 京華時報 2005 年廣告刊例，http://www.bjt.net.cn/ad_srv/index.asp。

表4 京華時報廣告內容分析

類目	則數	百分比	類目	則數	百分比
01 房地產	54	9.2%	09 百貨公司	52	8.9%
02 汽車	46	7.9%	10 銀行/保險	33	5.6%
03 電腦	45	7.7%	11 出版/公關	5	0.9%
04 通訊/手機	57	9.7%	12 教育/培訓	46	7.8%
05 娛樂/展覽	4	0.7%	13 招募人才/求職	30	5.1%
06 旅遊/餐飲	9	1.5%	14 產品銷售會	7	1.2%
07 日用物品	55	9.4%	15 政府公告/啟事	16	2.7%
08 醫藥/保健	120	20.5%	16 其他	7	1.2%
總計				586	100%

資料來源：本研究製表。

從這些排名領先的廣告類目可以看出，京華時報廣告主要以面向都市、市民大眾的相關廣告為主。名列占版率最高、而且領先其他類目甚多的是醫藥保健廣告，這個結果並不會出人意料之外，根據聰慧媒體研究中心針對 2004 年大陸廣告市場的統計，醫藥保健廣告是增長率最高的廣告類目⁴³。一方面由於 2003 年春季爆發的 SARS，使得一般民眾提高了健康保健意識，提供這些醫藥保健企業很大的市場空間。另一方面，2003 年 9 月 15 日大陸國家廣播電影電視總局公布了「廣播電視廣告播放管理暫行辦法」⁴⁴。這項於 2004 年元旦起施行的暫行辦法，對廣播電視的醫藥廣告作出了很多具體規定，例如，用餐時不得播放如治療痔瘡、腳氣等類藥品，以及衛生巾等衛生用品的廣告等。此種對電視醫藥廣告的嚴格監控，使得一部分醫藥保健廣告商將投放重點轉向了平面媒體，從而促進了報刊廣告中相關行業廣告額的增長。

至於公認是都市報第一大廣告行業的房地產廣告⁴⁵，並沒有在京華時報上名列前茅，只名列第四。一直以來京華時報房地產廣告就略顯萎縮，有學者認為是由於京華時報創刊不久，讀者偏向年輕族群⁴⁶。京華時報也意識到房地產廣告的窘境，2004 年開始每逢星期五就會推出 C 疊「京華地產」專刊。在這擁有 16 版的房地產專刊中，

⁴³ 第一財經日報，「2004 年報刊廣告增速放緩」，<http://www.beelink.com.cn/20041217/1748266.shtml>。

⁴⁴ 國家廣播電影電視總局，第 17 號總局令，<http://www.chinasarft.gov.cn/manage/publishfile/20/1006.html>。

⁴⁵ 「中國房地產行業報刊廣告投放特點分析」，聰慧媒體研究中心。

⁴⁶ 同註 6，頁 93。

特別使用高磅數紙張全彩印刷，不僅圖片效果絕佳，更突顯出與一般新聞紙張不同的質感，明顯是為了鎖定層級較高的讀者。在專刊中除了圖文並茂的房地產新聞，更刊登了房地產廣告，雖然為數仍然不多，但是每則都是大面積、全彩的廣告。房地產廣告在京華時報的版面中數量不是很高，但是從房地產專刊的推出，可以了解該報有意進一步提升房地產廣告的刊載。

經營管理

在過去計畫經濟下的報社組織架構，是採取傳統的總編輯負責制，編委會統管報社編採與經營管理工作。但由於總編輯的專長在於報紙的編採，而不專經於報社的營運，所以長久下來往往是重辦報而輕經營。

80年代以降，隨著商品經濟的發展以及社會主義市場經濟體制的逐步確立，大陸報業舊有的重採編、輕經營的營運策略受到了嚴峻的挑戰。羊城晚報於1995年5月2日，在大陸首次實行全世界商業報紙通行的「社長領導下的總編輯、總經理責任制」，使得經營部門開始與編輯部門平起平坐⁴⁷。

京華時報作為一份新興的都市報，從創刊開始就採取階段性的發行策略、兼顧策劃與管理的廣告策略，自然要在組織架構上採取相配套的措施。京華時報最基本的就是打破過去的舊架構，採用更有效率的企業化營運組織，取消一切的行政級別，按照報紙的生產流程與主要環節設置少而精的部門：新聞中心、編輯中心、發行中心、廣告中心、財務部、人力資源部、辦公室⁴⁸。此種編制已經與過去的傳統宣傳型的傳媒體制迥然不同。

京華時報由於創刊之初就定位為都市報，因此在人事制度上沒有傳統黨報的包袱，實行全員聘用制，以確保工作效率。

京華時報高層管理者由報社直接聘任，中層幹部組成則捨棄傳統由報社高層直接拉攏自己的人馬方式。京華時報社長吳海民說：「大家都有共識，聘任中層幹部時，所有的高層幹部一個都不推薦、一個人也不指派，一律在我們所有招聘的人之中，毛遂自薦、競爭上崗，給每個人公平的機會，確保報社所有員工能上能下、能出能進。」因此所有中層幹部都是經由公平的投票表決加以決定，此制度讓基層員工能夠放心努力工作，追求往上升遷的機會。值得注意的是，京華時報的中層幹部平均年齡28歲，最年輕的只有24歲。基層員工則實行一年一聘，在連續2個月和累計

⁴⁷ 同註6。

⁴⁸ 王新民，「寫在京華時報創刊一週年之際」，新聞戰線，（2002年6月），
<http://www.snweb.com/gb/xw/2002/06/a0601016.htm>。

3個月不能完成分內任務的員工中，執行末位淘汰⁴⁹。

至於領導階層的組合，也一反過去黨報在管理階層任用上由負責黨政思想控制的人員出任，京華時報的領導團隊都由經營管理方面的長才擔任。例如，常務副總編輯朱德付是原廣州日報報業集團信息時報總編輯，他帶來了南方的辦報經驗與較新穎的辦報理念。副總經理譚軍波被喻為發行奇人，原屬南方都市報副總編輯，曾經把南方都市報的發行人數從3,000份擴大到50萬份。副總編輯石家友曾經是中國青年報湖南記者站站長，並且擔任一家公司的總經理，將企業管理的方式帶進了報業的經營中⁵⁰。

但是唯一的例外發生在社長吳海民身上，其職缺仍在人民日報⁵¹，也就是直屬上級官派的領導。這意謂著雖然京華時報在人事管理上，大致上已經與一般的企業公司無異，藉由企業化的人事管理，確保員工的能力與提升，並且在競爭激烈的市場中保有優勢，但是在該報最高層領導人的決定上，背後仍然有政治力影響，無法完全擺脫人民日報與黨國的監控。

京華時報既然在人事制度上採取全員聘用制，在薪資結構與獎勵制度上自然無需如同傳統黨報逐步改變工資制度，而是一步到位採行新措施。

京華時報給予員工的底薪每月為1,000元人民幣，規定每個人一個月至少要繳交16篇報導，所有稿件都被評分為5個等級：第一等300元、第二等200元、第三等150元、第四等100元、第五等50元。所有稿件等級加上底薪就是員工的月薪。寫的稿件越多、品質越好，可以領到越高薪水。相反的，如果沒有達到至少16篇報導的要求，則每少一篇就從底薪扣除100元，最多扣除500元，也就是500元是報社給員工的最低保障薪資。如果連續2個月領到500元，或者累計3個月領到500元，依照京華時報嚴格明確的制度，將會被馬上辭退。京華時報現今所有員工的平均月薪為6,000元，也就是超過底薪加上16篇第一等報導的總和，顯示在這種兼具挑戰與激勵的薪資結構之下，的確能夠有效維持報導的數量與品質⁵²。

二、編採制度

編採分離

長期來，大陸黨報為了保證黨報從業員確實執行黨的政策、宣傳，從1950年代起在編採組織結構上都是採行編採合一來組建，也就是報社內編輯、採訪和通訊是

⁴⁹ 同註6，頁97。

⁵⁰ 同註26。

⁵¹ 筆者於92年9月6日訪問京華時報社長吳海民獲告。

⁵² 同註6，頁97。

不分立的，而是整合為一。編輯室內部不是以工作方式來分工，而是以工作性質來分工，亦即參照政府經濟部門對口設置的辦法，分為工交部、農業部、財貿部和政文部等，由部主任來指揮全部的採訪、編輯與版面安排⁵³。每個部的記者的採訪與編輯工作均直接向部主任負責，稿件由部主任決定刊登與否。這種模式有效限制了編輯、記者的業務權限，收緊了對採編各道程序的管制，便於自上而下的集中領導⁵⁴。

編採合一制雖然讓黨國與報社高層對於人事與新聞言論可以進行高度的嚴密管控，但是卻隱藏許多弊端。由於記者身兼編輯，自採自編的流程會讓記者流於怠惰，新聞品質自然難以提升。另外，每個版面均由不同的編採部門編輯，版面之間無法達成統一的調性，缺乏連續性與整體風格。編採合一制最嚴重的莫過於容易導致新聞從業人員為圖私利，與不肖廠商合作撰寫為廣告而新聞的公關新聞稿⁵⁵。

身為一份全新的都市報，京華時報自然得以擺脫這些陳年舊習，從創刊之初就實行澈底的編採分離制，按照報紙的生產流程和主要環節設置少而精的組織架構：新聞中心、編輯中心、發行中心、廣告中心、財務部、人力資源室、辦公室等七大部門。編採工作分開由新聞中心與編輯中心負責，兩大中心嚴格分離、各司其職。在編輯前所有稿件一率進入電腦稿件庫直接分發，一切都是透明化的流程，不僅提高了採編效率、澈底杜絕了公關新聞稿，更讓記者與編輯之間互相制約，產生競爭的工作氛圍⁵⁶。這 4 個業務中心與 3 個職能管理部門依照生產流程形成一個鏈條，7 個部門之下均不設任何行政單位，建構扁平化管理⁵⁷。

市場化對報導內容影響

刊載市民導向報導

為了增強報紙在公交車與地鐵上閱讀的便利性，相較於先前北京報業市場通用的對開版式⁵⁸，京華時報採用 8 開版面，不僅易於攜帶也獲得不少讀者青睞，創刊不久即搶下北京報業市場地鐵發行量的第一⁵⁹。

由表 5 可以發現，報導內容排名前 6 名的類目分別為體育賽事 18.7%、犯罪法律 12.7%、投資經濟 12.3%、黨政會議 11.2%、民生市政 10.5%、國際外交 10.2%，

⁵³ 支庭榮，媒介管理（廣州：暨南大學出版社，2000 年），頁 231。

⁵⁴ 何川，中共新聞制度剖析（臺北：正中書局，1994 年），頁 104-105。

⁵⁵ 唐元愷，「北京青年報：從地下室走向市場」，北京週刊（2003 年 4 月），
<http://www.beijingreview.com.cn/2003-48/200348-jj2.htm>。

⁵⁶ 吳海民，「機制創新中的京華時報」，創新頻道，<http://sjc.pku.edu.cn/freely/view.asp?ID=12>。

⁵⁷ 同註 37。

⁵⁸ 朱春陽，「傳媒產品創新的價值特徵分析」，人民網，
<http://www.people.com.cn/GB/paper79/13469/1206691.html>。

⁵⁹ 同註 33。

是個別比例超過 10%的主要新聞類別。雖然時值「兩會」期間，但是黨政會議消息並不是新聞稿量最多的類目，可以了解京華時報雖然身負政治宣傳任務，但還是為了滿足讀者需求，兼顧了市民、生活走向的新聞內容。

表5 京華時報報導內容分析

類目	則數	百分比	類目	則數	百分比
01 黨政/會議	143	11.2%	09 醫藥/衛生	31	2.4%
02 投資/經濟	157	12.3%	10 影視/娛樂	114	9.0%
03 國際/外交	130	10.2%	11 體育/賽事	237	18.7%
04 民生/市政	133	10.5%	12 人情味	13	1.0%
05 犯罪/法律	162	12.7%	13 模範/英雄	3	0.2%
06 災難/意外	64	5.1%	14 訊息/資訊	14	1.1%
07 貪污/腐敗	11	0.9%	15 港澳臺	7	0.5%
08 文化/教育	44	3.5%	16 其他	9	0.7%
總計				1,272	100%

資料來源：本研究製表。

雖然黨政會議新聞的稿量並不是最多的類目，但是也與 2、3 名相去不遠。同時，「兩會」新聞在京華時報上均位居重要的版面位置，從開幕到閉幕期間，黨政會議新聞永遠出現在報紙 A 疊中最前頭的版面。足見京華時報無法完全擺脫政治宣傳任務，在重要黨政會議期間，仍要稱職扮演好黨的宣傳機器角色。

體育賽事在京華時報中占了相當大的版面，尤其是北京市民熱愛的足球運動，大量的國內外足球、桌球、籃球等體育新聞，刊登在京華時報每天 A 疊最後的 5、6 個版面，並沒有因為「兩會」的舉辦而壓縮了體育賽事的刊登空間。例如，在該報 2004 年 3 月 7 日 A27 版至 A31 版，總共有 5 個版面報導體育賽事，A27 版整版刊載世界盃桌球賽戰況；A28 版則是綜合籃球、羽球、賽車、圍棋等多項體育新聞；A29 版至 A31 版全部都是大陸、歐洲的足球賽事消息⁶⁰。

另外，2001 年 2 月 28 日中國證監會宣布中國境內居民得以合法持有外幣交易 B 股的決定，全面開放中國境內人民購買 B 股⁶¹，從此大陸股票市場便漸趨熱絡。從

⁶⁰ 京華時報（北京），2004 年 3 月 7 日，第 A27—A31 版。

⁶¹ 謝明瑞，「大陸股票市場開放與 B 股效應之探討」，財團法人國家政策研究基金會，

京華時報的投資經濟所占版面即可得知，不僅有大量的財經新聞，更有股票交易的詳細統計報表。至於犯罪法律、民生市政等關於北京在地的新聞類別，則是京華時報除了體育賽事外，另一經營的重點。例如，在該報 2004 年 3 月 10 日的 A27 版中，整版刊載了多達九則的犯罪事件；同日的 A09 版中，則是整版刊登北京市總體規劃的深度報導，頭題說明總體規劃的時間表，二題標明四個規劃重點，三題則是專家對於規劃的意見。顯見京華時報的確貫徹了其創刊精神：「京華時報，北京人的都市報⁶²。」

消息來源

從表 6 可以得知，以記者觀察作為報導的消息來源，已成為京華時報主要的報導形式，達到 594 則（46.7%）。雖然在黨政會議新聞、國際外交類目中，所占比率不高，各只有 14.7%、10.8%，但是在其他的類目中，例如，影視娛樂的 77.3%、體育賽事的 69.2%、投資經濟的 56.1%等，記者觀察在消息來源中扮演了相當重要的角色，顯見京華時報記者的新聞採訪能力已有相當水準，也可以看出該報在低政治敏感度新聞上，較能信賴記者去發揮寫作。

消息來源第二多的類目則為新華社，占了總體的 268 則（21.1%）。其中黨政會議、國際外交兩類目明顯太過倚賴新華社的通稿作為消息來源，各為 52 則（36.4%）、111 則（85.4%）。新華社身為中國官方層級最高的通訊社，其發布的通稿一直是大陸各級媒體在報導黨政會議等政治敏感度較高的新聞時必須採用的消息來源⁶³。京華時報也依循此規範，在涉及政治議題上跟著新華社的步調走。

另外，消息來源排名第 3 的黨政人士類目，達到 172 則（13.5%），其中高達 42%、42.9%出現在黨政會議、港澳臺類目上。從數據可以了解到在黨國政策新聞的處理上，黨政人士仍舊被京華時報視為最權威的消息來源。例如，在 2004 年 3 月 13 日的 A12 版中，記者以政府官員透露將進一步放寬港澳「個人遊」消息，寫出「港澳個人遊，將增沿海九市」的報導⁶⁴。

表 6 京華時報消息來源（則數/百分比）

主題類目	消息來源						總數
	新華社	黨政人士	學者專家	其他媒體	記者觀察	一般民眾	

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/FM/090/FM-R-090-014.htm>。

⁶² 京華時報首頁，<http://www.beijingtimes.com.cn/>。

⁶³ 同註 54，頁 66。

⁶⁴ 京華時報（北京），2004 年 3 月 13 日，第 A12 版。

01 黨政/會議	52 (36.4%)	60 (42.0%)	2 (1.4%)	1 (0.6%)	21 (14.7%)	7 (4.9%)	143 (100%)
02 投資/經濟	5 (3.2%)	11 (7.0%)	46 (29.2%)	4 (2.5%)	88 (56.1%)	3 (2.0%)	157 (100%)
03 國際/外交	111 (85.4%)	1 (0.7%)	0 (0%)	4 (3.1%)	14 (10.8%)	0 (0%)	130 (100%)
04 民生/市政	9 (6.8%)	49 (36.8%)	4 (3.0%)	8 (6.0%)	54 (40.6%)	9 (6.8%)	133 (100%)
05 犯罪/法律	15 (9.3%)	27 (16.7%)	4 (2.5%)	22 (13.6%)	85 (52.4%)	9 (5.5%)	162 (100%)
06 災難/意外	15 (23.4%)	6 (9.5%)	2 (3.1%)	4 (6.2%)	30 (46.9%)	7 (10.9%)	64 (100%)
07 貪污/腐敗	2 (18.1%)	3 (27.3%)	0 (0%)	3 (27.3%)	3 (27.3%)	0 (0%)	11 (100%)
08 文化/教育	3 (6.8%)	3 (6.8%)	11 (25%)	3 (6.8%)	21 (47.8%)	3 (6.8%)	44 (100%)
09 醫藥/衛生	7 (22.6%)	4 (12.8%)	2 (6.5%)	6 (19.4%)	12 (38.7%)	0 (0%)	31 (100%)
10 影視/娛樂	8 (7.0%)	0 (0%)	11 (9.6%)	2 (1.7%)	88 (77.3%)	5 (4.4%)	114 (100%)
11 體育/賽事	24 (10.1%)	5 (2.1%)	41 (17.3%)	3 (1.3%)	164 (69.2%)	0 (0%)	237 (100%)
12 人情味	2 (15.4%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (7.7%)	4 (30.8%)	6 (46.1%)	13 (100%)
13 模範/英雄	2 (66.7%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (33.3%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (100%)
14 訊息/資訊	7 (50%)	0 (0%)	1 (7.1%)	0 (0%)	6 (42.9%)	0 (0%)	14 (100%)
15 港澳臺	4 (57.1%)	3 (42.9%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	7 (100%)
16 其他	2 (22.2%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (33.3%)	4 (44.4%)	0 (0%)	9 (100%)
總數	268 (21.1%)	172 (13.5%)	124 (9.7%)	65 (5.1%)	594 (46.7%)	49 (3.9%)	1272 (100%)

資料來源：本研究製表。

學者趙月枝在「進入世界：新自由主義的全球化、強國夢與大陸報業有關入世的論述分析」一文中指出，在傳統大陸黨報報導中，專家學者一向不是作為消息來源重要角色。但是，隨著都市白領階級的興起以及國家對專家在執行現代化計畫的日益倚重，使得專家學者在大陸報業的消息來源中也占據另一種重要角色。雖然大

多數專家學者是以理性、全面的論述表達，使得國家與其政策更加合法化，但是對於市民報來說，專家學者的消息來源可以增加報紙的信賴、權威，甚至是代表一些獨立的聲音⁶⁵。

此種情形也出現在京華時報上，消息來源排名第 4 的學者專家，達到了 124 則（9.7%）。其中投資經濟類目最為倚重學者專家的意見，達到了 46 則（29.2%），因為投資經濟議題與其他新聞比較起來較為專業艱深，一般市井小民比較難以消化，因此該報在處理上採用了許多專家學者的意見。例如，在 2004 年 3 月 10 日的 B40 版中，一則探討美國股市低迷原因的報導，記者援引「國際數據公司」分析師對此議題的意見，解釋美國股市所以走低是由於科技股的連累所致⁶⁶。

值得一提的是，雖然一般民眾作為消息來源的比例仍不高，只有 49 則（3.9%），但是京華時報採用了一些措施試圖讓讀者、市民的聲音更常出現在報紙。該報特闢「北京/民聲」版，專門刊登北京在地新聞，而且有許多新聞的消息來源來自於讀者市民。其中，「回音壁」專欄接受讀者的問題投書，再由記者負責解答。例如，在 2004 年 3 月 13 日的 A11 版中，投書者因為不明白為什麼移動自家庭院樹木會遭到相關單位開立罰單，以此問題詢問「回音壁」專欄，記者以「北京市城市綠化條款」清楚解答⁶⁷。

市場化對新聞寫作方式影響

傳達訊息為主的寫作目的

長期以來，報紙是共產黨的宣傳機器，但是在報業面向市場後，為了在競爭激烈的報業環境獲得讀者青睞，必須擺脫過去作為黨的喉舌所慣用的寫作目的，以民眾想要獲得的訊息而不是宣傳話語呈現。根據表 7 可得知，京華時報報導的寫作目的有高達 1223 則（96%）屬於傳達訊息，只有 49 則（4%）屬於宣傳話語。就算是「兩會」如此重要的政治會議，黨政會議新聞的寫作目的還是有 71.3% 屬於傳達訊息，顯然京華時報的寫作目的已經與過去單純作為黨的宣傳機器脫鉤。

不過，宣傳話語在模範英雄新聞上仍占有很高比重，達到 66.7%。例如，在 2004 年 3 月 5 日的 A11 版中，在「西域啟動雷鋒精神網上行」這則報導中，以宣傳話語再次鼓勵學習雷鋒精神⁶⁸。

表 7 京華時報新聞寫作目的（則數/百分比）

⁶⁵ Yuezhi Zhao, "Enter the World—Neo-liberal globalization, the dream for a strong nation, and Chinese press discourses on the WTO," in Chin-Chuan Lee., *Chinese Media, Global Contexts* (Routledge Curzon Taylor & Francis Group, London and New York, 2003), pp.32-39.

⁶⁶ 京華時報（北京），2004 年 3 月 10 日，第 B40 版。

⁶⁷ 京華時報（北京），2004 年 3 月 13 日，第 A11 版。

⁶⁸ 京華時報（北京），2004 年 3 月 5 日，第 A11 版。

主題類目	寫作目的		總數
	傳達訊息	宣傳話語	
01 黨政/會議	102(71.3%)	41(28.7%)	143(100%)
02 投資/經濟	157(100%)	0(0%)	157(100%)
03 國際/外交	130(100%)	0(0%)	130(100%)
04 民生/市政	127(95.5%)	6(4.5%)	133(100%)
05 犯罪/法律	162(100%)	0(0%)	162(100%)
06 災難/意外	64(100%)	0(0%)	64(100%)
07 貪污/腐敗	11(100%)	0(0%)	11(100%)
08 文化/教育	44(100%)	0(0%)	44(100%)
09 醫藥/衛生	31(100%)	0(0%)	31(100%)
10 影視/娛樂	114(100%)	0(0%)	114(100%)
11 體育/賽事	237(100%)	0(0%)	237(100%)
12 人情味	13(100%)	0(0%)	13(100%)
13 模範/英雄	1(33.3%)	2(66.7%)	3(100%)
14 訊息/資訊	14(100%)	0(0%)	14(100%)
15 港澳臺	7(100%)	0(0%)	7(100%)
16 其他	9(100%)	0(0%)	9(100%)
總數	1,223(96%)	49(4%)	1,272(100%)

資料來源：本研究製表。

強調新聞時效性

從表 8 可以了解，京華時報新聞報導的時效性，以「昨天、今天」為主，達到 79.7%，黨政會議、投資經濟、民生市政、災難意外、體育賽事等新聞，屬於第一類時效「昨天」、「今天」者都超過了 80%。尤其是占版率最高的體育賽事，不僅新聞數量多，屬於第一類時效者更高達 95%。京華時報一向重視時效性的賣點：強調對新聞反映最快，第一時間搶發昨日新聞，昨日新聞占有絕對多數的比重⁶⁹。

表 8 京華時報新聞時效性次數分配（則數/百分比）

主題類目	新聞時效性				總數
	時效一	時效二	時效三	時效四	
01 黨政/會議	123(86.0%)	13(9.1%)	5(3.5%)	2(1.4%)	143(100%)
02 投資/經濟	126(80.3%)	19(12.1%)	12(7.6%)	0(0.0%)	157(100%)

⁶⁹ 同註 26。

03 國際/外交	89(68.5%)	37(28.5%)	3(2.3%)	1(0.7%)	130(100%)
04 民生/市政	109(82.0%)	14(10.5%)	9(6.8%)	1(0.7%)	133(100%)
05 犯罪/法律	112(69.1%)	30(18.5%)	18(11.1%)	2(1.3%)	162(100%)
06 災難/意外	57(89.0%)	3(4.8%)	2(3.1%)	2(3.1%)	64(100%)
07 貪污/腐敗	7(63.6%)	1(9.2%)	3(27.2%)	0(0.0%)	11(100%)
08 文化/教育	34(77.3%)	4(9.1%)	3(6.8%)	3(6.8%)	44(100%)
09 醫藥/衛生	20(64.5%)	7(22.6%)	4(12.9%)	0(0.0%)	31(100%)
10 影視/娛樂	89(78.1%)	17(14.9%)	6(5.3%)	2(1.7%)	114(100%)
11 體育/賽事	225(95.0%)	6(2.5%)	6(2.5%)	0(0.0%)	237(100%)
12 人情味	8(61.5%)	2(15.4%)	3(23.1%)	0(0.0%)	13(100%)
13 模範/英雄	0(0.0%)	1(33.3%)	2(66.7%)	0(0.0%)	3(100%)
14 訊息/資訊	6(42.9%)	5(35.7%)	2(14.3%)	1(7.1%)	14(100%)
15 港澳臺	4(57.1%)	2(28.6%)	1(14.3%)	0(0.0%)	7(100%)
16 其他	5(55.6%)	2(22.2%)	2(22.2%)	0(0.0%)	9(100%)
總數	1,014(79.7%)	163(12.8%)	81(6.4%)	14(1.1%)	1,272(100%)

資料來源：本研究製表。

值得注意的是，雖然國際外交在新聞內容次數中名列第 6，但是時效性卻沒有突出表現，只有 68.5%是屬於第一類時效的新聞。究其原因，主要是消息來源需要大量仰賴新華社通訊稿，所以在處理時效上打了折扣。

另外，貪污腐敗、模範英雄的時效性最差，屬於第 3 類時效者分別為 27.2%、66.7%。貪污腐敗新聞因為查證上較不易，或者是須要較長時間跟蹤報導，所以發布速度並不快。例如，在 3 月 13 日的 A07 版中，整版是有關北京市建設規劃委員會可能與建商勾結的調查性報導⁷⁰，由於報導求證歷時較長，所以新聞時效性並不高。模範英雄類新聞通常是做為政治宣傳之用，所以沒有時效上的考量，加上新聞出現的次數相當少，所以對於京華時報的整體時效性影響不大。

⁷⁰ 京華時報（北京），2004 年 3 月 13 日，第 A07 版。

伍、結 論

大體上，大陸都市報的發展進程可劃分為3階段，第一波為晚報的興盛與都市報的興起；第二波則為都市報以商業經營方式，在大陸報業市場快速增長；第三波則是都市報面臨同質化窘境後，試圖邁向主流報紙、強調市場區隔。從本研究可以發現，京華時報兼具了第二波與第三波進程特徵，足以成為都市報發展的典範。

作為一張21世紀創刊的全新都市報，京華時報有許多足以讓其他新加入報業市場的都市報借鏡之處。為了進入競爭激烈的北京報業市場，該報以一系列在北京首見的發行策略，迅速建構發行通路，並在發行量上表現亮麗。在廣告方面，以優惠策略拉近與領先者的差距。在經營管理方面，將扁平化管理觀念引進大陸報業，突破大陸黨報傳統的編採合一制，設置編輯中心與採訪中心，提高稿件的時效性，避免有償新聞的出現。再加上完善、公平的人事、薪資制度，種種的企業化管理流程讓報社的整體生產效益提高，也讓京華時報成為第二波都市報改革下的典範。

在新聞內容方面，可以從體育賽事、犯罪法律、民生市政等受市民喜愛的報導分居1、2、5位，了解到京華時報重視讀者需求的市民化特徵，符合了都市報第二波發展中注重軟新聞的特徵。但是該報在大眾化之餘，增設時評版與聲音版，加強硬新聞、評論時聞的質量，投資經濟更是出現次數第三名的類目，符合第三波都市報的特徵，朝向主流報紙前進。

雖然京華時報符合第三波都市報的特徵，該報仍未能擺脫黨國的政治宣傳角色。京華時報在「兩會」重大黨政會議期間，雖然努力在市民權益與黨國需求之間取得平衡，但是在黨政新聞方面仍需謹守分寸，並未大量發掘、批評黨國施政的缺失、腐敗之處，顯然黨國的嚴密新聞監控起了嚇阻的作用。例如，以敢言聞名，常在網站、報紙鼓吹政治改革的湖南當代商報編輯部前主任師濤，2004年被安全單位以洩漏國家機密為由逮捕，並在2005年4月30日遭法院判處10年徒刑⁷¹。近年來多起的媒體整肅事件，讓一向敢言的大陸都市報都有所警惕，未能有進一步的作為。京華時報在「兩會」期間的報導為大陸其他都市報作了平衡示範，雖然不能在黨政會議新聞上有所突破，但是至少維持了其他市民需求導向新聞的分量。

簡言之，京華時報能夠在短時間內，成功切入北京報業市場，在市場化經營與面向讀者的同時，仍然謹守黨的喉舌言論分際，在市場與黨國間獲得平衡，同時在市場機制與黨國制約的夾縫中尋求邊緣突破，這就是大陸都市報目前能夠走的道路。

⁷¹ 蘋果日報，「媒體人揭貪污竟因十年，打壓新聞自由中國變本加厲」，2005年5月1日，http://www.appledaily.com.tw/News/index.cfm?Fuseaction=Article&NewsType=twapple&Loc=TP&showdate=20050501&Sec_ID=7&Art_ID=1748751。

法律與法制

大陸《保險法》關於保險 受益人規定之評析

Reference to the Beneficiary of the Insurance Law of Mainland China

王重陽 (Wang, Chung-Young)

本刊特約研究員

摘 要

大陸《保險法》於 1995 年公布施行，2001 年加入世界貿易組織後不久，於 2002 年配合修正，為因應市場開放的需要，其內容多集中於保險業法，惟攸關大陸人民之保險契約法則未修正，而對保險制度發展有重大影響之保險受益人制度亦未配合修改；尤其是保險受益人概念之適用範圍、受益人之指定與變更、被保險人同意之取得、保險受益權之喪失等問題，在實務與學界爭論已久，造成保險業與投保大眾莫衷一是，更讓不肖保險業務員上下其手，讓投保大眾誤保險為賭博，對未來人壽保險市場產生負面的影響，並有礙保險市場的健全，因此本文擬借用先進國家及我國保險契約理論，對於大陸保險受益人之立法提出探討。

關鍵詞：大陸《保險法》、保險受益人、保險受益權、被保險人

壹、前 言

大陸《保險法》係於 1995 年 6 月 30 日通過，採保險業法及保險契約法集合立法之法例，共分 8 章 152 條，於 2002 年 10 月 28 日大陸第 9 屆全國人民代表大會常務委員會第 30 次會議通過《關於修改〈中華人民共和國保險法〉的決定》，其目的

在於因應大陸加入世界貿易組織開放保險市場之承諾，內容集中在保險業法的修正，希望能與世界潮流接軌，但綜觀內容，除了保險業法的修正外，部分保險契約法的設計亦有適用上的疑義，而攸關保險制度發展的保險受益人之規定，更引發學者間的諸多討論，因在人身保險方面，不論人壽死亡保險、健康保險及傷害保險常以被保險人死亡為保險事故發生之要件，故除要保人、被保險人外，尚須有受益人存在之必要，於保險事故發生時受領保險賠償金之利益，此為受益人制度之由來，但大陸近年來人壽保險市場不斷擴大，或因保險從業人員良莠不齊，或因《保險法》規定的不週延，造成保險事故發生時受益人無法獲得保險賠償金之給付，所以不論在《保險法》與實務運作上皆有調整之空間，因此本文擬從保險受益人之定義、範圍、指定、變更及受益權喪失原因等角度，比較外國立法例與大陸保險法制，期能預先掌握未來《保險法》之修正方向。

貳、保險受益人之意義

受益人又稱為保險金受領人，乃指被保險人或要保人約定享有賠償請求權之人。如我國《保險法》第5條「本法所稱受益人，指被保險人或要保人約定享有賠償請求權之人，要保人或被保險人均得為受益人。」；大陸《保險法》第22條第3項「受益人是指人身保險合同中由被保險人或者投保人指定的享有保險金請求權的人，投保人、被保險人可以為受益人。」因此受益人係要保人或被保險人約定單純享有保險金受領權無須承擔保險契約義務之人。換言之，保險受益人不負擔支付保險費之義務，而保險人亦不得對保險受益人請求支付保險費。

參、保險受益人之適用範圍

學者主張於財產保險，訂立契約，負繳付保險費義務之人為要保人，保險標的為被保險人之保險利益，故享有保險契約利益之人亦為被保險人。要保人若和被保險人同一，則可稱為「為自己利益保險」，反之，則為「為他人利益保險」，因此於財產保險受益人若契約無特別約定，則其受益人即指被保險人，無所謂特別指定受益人之必要。於人身保險，包括人壽死亡保險、健康保險及傷害保險常有以被保險人死亡為保險事故已發生之要件，故除要保人、被保險人之外，尚有受益人存在之

必要，因此，受益人僅於人身保險有存在之價值¹。亦有學者主張在財產保險中亦不妨指定受益人，例如在海上運送人以其運送之貨物訂立海上保險契約，而以貨物之所有人為受益人，此時之受益人即使為被保險人本身或他人亦無不可，在法理而言受益人之資格並無限制之必要²。前說為日本學界之多數說³，後說為我國通說及實務見解⁴。

肆、保險受益人指定與變更

由第三人訂立之死亡保險契約，第三人為契約當事人並有指定受益人之權，為避免道德危險的發生，必須有一定之平衡機制，因此被保險人的同意權因應而生，即讓被保險人知道其為保險契約之被保險人及保險之金額，並獲得其同意。

一、被保險人的同意

受益人因為僅係單純於保險事故發生時受領保險金而已，故其資格並無限制的必要，自然人或法人均無不可。其指定受益人的時間，可在訂立契約時或訂立契約後為之，並且無須得到受益人本人或保險人的同意，受益人為純獲保險金之人，所以無通知與否的問題，保險人雖為契約相對人，但受益人之指定並不影響保險契約之承保。參考日本《商法》第 677 條規定「要保人於契約訂立後指定或變更保險金額受領人時，非將指定或變更通知保險人，不得對抗保險人。第 674 條第 1 項之規定準用前項之指定及變更。」第 674 條第 1 項規定「訂立因他人死亡而支付保險金額之保險契約時，應得該他人之同意。但被保險人為保險金額受領人者，不在此限。」⁵其受益人的指定係由要保人為之，要保人為契約當事人，只有契約當事人才有約定契約內容的權利，而被保險人為契約之關係人，其因保險事故的發生而遭受生命、身體或財產的損失，其對契約的訂立應是具有同意權，而非約定權⁶。而要保人的指定權係形成權，無須得保險人的同意，而指定的方式可為口頭或書面，但實務上為求慎重多以書面為之。

被保險人的同意權之規定係為防止道德危險而建立的制度，被保險人之同意乃

¹ 江朝國著，保險法基礎理論（瑞興圖書，民國 88 年 9 月），頁 151。

² 林群弼著，保險法論（三民書局，2002 年 10 月），頁 86。

³ 同註 2。

⁴ 林 榮著，商事法新詮（下）（五南出版社，1989 年），頁 337；袁宗蔚著，保險法（三民書局，1963 年），頁 45；鄭玉波著，保險法論（三民書局，1998 年），頁 19。

⁵ 李玉泉著，保險法（法律出版社，2003 年），頁 253。

⁶ 同註 2，頁 546。

保險契約之生效要件，其性質為有相對人之單獨行為，與一般法律行為之撤銷、同意、承認等無異，為須向相對人意思表示之行為，無須得相對人之承諾。其同意之方式為口頭或書面皆無不可，但在實務上為求慎重及舉證上的方便，大多規定以書面為之。然而當被保險人是未成年人時，則有適用上的疑義，無行為能力及限制行為能力人無法為完整之意思表示，其同意權的行使與完全行為能力人不同，必須有不同的設計：

英美法

在英美《保險法》例上，依英美慣例，以第三人之生命投保壽險，須與該第三人有保險利益且須得其同意始生效力，但父母為未成年子女投保小額壽險時，無需獲得其子女的同意，其立法之考量在於既然金額小，則道德危險也低，無須得未成年子女之同意⁷。

德國《保險法》：

第 159 條第 2、3 項規定「以第三人之死亡為保險事故之保險契約，其約定保險金額超過一般喪葬費用時，須經該第三人之書面同意，方能生效。第三人為無行為能力或限制行為能力人，若要保人為其代理人，亦不得代為同意。父或母為未成年子女訂立保險契約時，僅於保險契約內約定保險人於被保險人未滿 7 歲前之死亡負責，且其同意之保險金額超過一般之喪葬費用者，方須得被保險人書面同意。」因此若第三人為無行為能力人或限制行為能力人，而要保人為其代理時，不得代為書面同意，例外父或母為未成年子女投保且非以其 7 歲前死亡為保險事故，則不須子女之同意⁸。

我國《保險法》

第 107 條規定「訂立人壽保險契約時，以未滿 14 歲之未成年人，或心神喪失或精神耗弱之人為被保險人，除喪葬費用之給付外，其餘死亡給付部分無效。前項喪葬費用之保險金額，不得超過主管機關所規定之金額。」

因此，對於無法為完整同意權之人如何行使同意權，產生上開不同之立法例，而學者認為當被保險人為限制行為能力人時，一律由其本人親自為書面同意，法定代理人與要保人同一人時，則由法定代理人再次簽名以示同意，反之則否⁹。

二、受益人之變更

受益權是一種期待權，受益人之受益權只有在保險事故發生後才能具體實現，

⁷ 江朝國著，保險法論文集（瑞典圖書，民國 82 年 7 月），頁 323。

⁸ 同註 7，頁 323-324。

⁹ 同註 7，頁 325。

因此在保險事故發生前，期待權人尚非不能變更，要保人或被保險人得隨時撤回或變更受益人，惟在立法例上仍有不同的方式，有採保留主義，即要保人或被保險人指定受益人時，須同時聲明保留其處分權，否則受益人一經指定，要保人或被保險人無權再為變更；有採直接主義，即要保人或被保險人指定受益人後，除聲明放棄處分權外，否則受益人縱使經指定，要保人或被保險人仍得再為變更，即使以遺囑為之亦無不可，德、日等國採之¹⁰。

伍、保險受益權之喪失

受益權之喪失係指要保人或受益人指定受益人後，發現該受益人有不法行為時，依法取消受益人受領保險金之權利，德國《保險法》第 170 條第 2 項規定「指定第三人為受益人的死亡保險，該第三人故意以非法行為致被保險人於死者，視為無指定」¹¹，日本《商法》第 680 條「在下列情形之一時，保險人不負支付保險金之責：……保險金受領人故意致被保險人於死時；但如該受領人只受領部分保險金時，保險人不得免除支付餘額的責任。…」¹²，受益人不僅包括指定之受益人，即使受益人為被保險人，而被保險人之繼承人故意致被保險人於死者，亦有適用¹³。我國《保險法》第 121 條規定「受益人故意致被保險人於死或雖未致死者，喪失其受益權。前項情形，如因該受益人喪失受益權，而致無受益人受領保險金額時，其保險金額作為被保險人遺產。」同法關於傷害保險第 134 條規定「受益人故意傷害被保險人者，無請求保險金之權。受益人故意傷害被保險人未遂時，被保險人得撤銷其受益權。」

陸、大陸《保險法》中關於受益人規定之疑義

一、第 22 條

第 22 條第 3 項規定「受益人是指人身保險合同中由被保險人或者投保人指定的享有保險金請求權的人……。」首先，有關受益人的概念是否為人身保險專有的概念，在大陸學界有不同的看法，有認為受益人是人身保險，尤其是死亡保險所不可

¹⁰ 同註 5，頁 255。

¹¹ 同註 5，頁 257。

¹² 卞耀武主編，付黎旭、吳民譯，日本國商法（法律出版社，2000 年 10 月），頁 238。

¹³ 同註 2，頁 568，。

或缺的關係人，在財產保險中不會產生受益人的問題，因為被保險人即受益人¹⁴、¹⁵，儘管第22條明文規定受益人的指定是人身保險所獨有，但仍有學者認為在財產保險領域指定受益人，是被保險人處分自己的賠償請求權，承認受益人的存在不違反保險契約的目的¹⁶、¹⁷。本文認為受益人的概念之所以產生爭議，其徵結在於受益人定義的內容，在財產保險因為損失填補原則的運用，以損害發生時遭受實質損害之人為被保險人，若沒有損害，即無賠償，否則會有發生道德危險之虞，因此損失填補為財產保險的不二法則，所以與其說受益人適用於財產保險，無寧視為保險金請求權的讓與；而參考大陸《合同法》第64條規定「當事人約定由債務人向第三人履行債務的，債務人未向第三人履行債務或者履行債務不符合約定，應當向債權人承擔違約責任。」對照觀察，保險契約為合同之一種，要保人與保險人約定於保險事故之發生即為條件成就之時，此時保險人為給付保險金之債務人，負有向第三人即保險契約受益人給付保險金之義務，因此，在財產保險中即使不借用死亡保險受益人之概念，亦可於《合同法》第64條找到請求的依據，受益人可據此向保險人請求給付。

二、第61條

第61條第1項規定「人身保險的受益人由被保險人或投保人指定。」依法條文義觀之似乎被保險人和要保人都有指定受益人之權，若指定之受益人相同，則無問題，但如被保險人和要保人分別指定不同之受益人時，則何人享有最終受領保險金之權，實有必要就受益人之指定權誰屬明文規定，多數學者認為要保人為契約當事人，而被保險人僅為保險契約之關係人，就有關受益人指定之契約內容，當然屬要保人所有，被保險人只有被動之同意權¹⁸。有學者認為壽險的本質係保障被保險人之生命、身體，故真正有權處分保險契約利益之人為被保險人，要保人指定受益人之權係被保險人所賦予，因此被保險人應有最終指定之權¹⁹。

第61條第2項、第3項規定「投保人指定受益人時須經被保險人同意。被保險人為無民事行為能力人或者限制民事行為能力人的，可以由其監護人指定受益人。」其中關於無民事能力人或限制民事能力人，由監護人指定受益人，從前後條文觀之

¹⁴ 同註5，頁124。

¹⁵ 馬原主編，保險法條文精釋（人民法院出版社，2003年1月），頁94。

¹⁶ 羅強、李海松著，「我國保險法對於受益人規定的缺陷及立法完善」，載於鄭州經濟管理幹部學院學報，2004年1年。

¹⁷ 同註2，頁86。

¹⁸ 同註2，頁546；梁宇賢著，保險法（民國87年9月），頁271；劉宗榮著，保險法（1997年3月），頁60。

¹⁹ 江朝國著，保險法論文集（瑞典圖書，民國91年1月），頁335-346。

似乎被保險人為無民事能力或限制民事能力人時，因其無法為完整同意之意思表示，所以由監護人代為指定受益人以避免道德危險。然綜觀大陸《保險法》，對於受益人的資格並無限制，當監護人指定其本身為受益人是否准許及如何避免道德危險則未見明文，似乎應參考上開德國、英美或我國之立法，對於無法為完整同意權行使之被保險人，給予保險金額上的限制，或仍將同意權委由被保險人本身來行使，以維護被保險人的人格權及避免產生道德危險。

三、第 63 條

第 63 條規定「被保險人或者投保人可以變更受益人並書面通知保險人。保險人收到變更受益人的書面通知後，應當在保險單上批注。投保人變更受益人時須經被保險人同意。」有關保險人在保險單上批註的性質，是否為變更受益人通知的生效要件，大陸學者間意見分歧，有學者認為保險人的批註代表保險人的同意，否則變更不生效力²⁰。亦有學者認為受益人的變更完全是要保人或被保險人單方主動的行為，只要符合法定之書面形式並進行通知便生效力²¹。又與我國《保險法》相較，依我國《保險法》第 111 條規定，其變更受益人的通知亦可以遺囑方式為之，則大陸《保險法》上受益之變更可否以遺囑為之，有學者認為保險金與遺產不同，且以遺囑為之妨礙保險人的批註權，而在被保險人死亡時，受益人已經取得既得利益，不允許以遺囑剝奪之，故不能以遺囑變更受益人²²。本文認為否定說無視先進國家遺囑變更受益人之立法，且將保險金請求權的發生誤認為受益人既得權，因為受益人不過是保險契約的關係人，為單純受領保險金之人，被保險人死亡為條件成就，僅發生給付保險金之事實，至於何人為最終之受領人為另一事件，不可混為一談，有學者亦採此看法²³。

四、第 64 條、第 65 條

第 64 條第 1 項第 2 款規定受益人先於被保險人死亡，而沒有其他受益人者，保險金成為被保險人的遺產，但若受益人與被保險人同時死亡時，該如何處理則未見明文，有主張依大陸最高人民法院《關於貫徹執行〈中華人民共和國繼承法〉若干問題的意見》，認為輩分高的推定其先死亡，以決定其保險金的歸屬²⁴。有認為不能套用繼承法來解決被保險人與受益人同時死亡的保險金給付問題，應當仍視為被保

²⁰ 高鳳香著，「人身保險受益人的法律思考」，載於前沿，2004 年 4 期。

²¹ 李根寶著，「人身保險合同中受益人法律地位分析」，載於經濟師，2004 年 05 期。

²² 同註 20。

²³ 同註 5，頁 255。

²⁴ 劉少琳著，「受益人與被保險人同時死亡時保險金應給誰？」，載於上海保險，2004 年 4 期。

險人與受益人同時死亡，除投保人另行指定受益人外，保險金為被保險人的遺產²⁵，而後者的看法應較接近我國法的規定。

五、第 65 條

第 65 條規定「投保人、受益人故意造成被保險人死亡、傷殘或者疾病的，保險人不承擔給付保險金的責任。……受益人故意造成被保險人死亡或者傷殘的，或者故意殺害被保險人未遂的，喪失受益權。」首先，受益人之不法行為，並不構成保險人的免責事由，對被保險人而言受益人的殺害行為本身就是保險事故的發生，受益人喪失受益權已足以懲罰和防止，進一步構成保險人的免責事由，反而以變相懲罰被保險人，再者有複數受益人存在時，更可證明其立法之不當。此外，法條前後內容明顯產生矛盾，在受益人故意造成被保險人死亡、傷殘者，一方面保險人不承擔給付保險金的責任，他方面受益人也喪失受益權，從法條文義觀之，保險人不承擔給付保險金的責任已經是最重的懲罰，受益權無所依附，何來喪失受益權之可言，所以只有在故意殺害被保險人未遂的條件下，第 3 項才有存在的意義，因此第 3 項前段的文字可以刪除，僅留下故意殺害被保險人未遂的規定即已足。又大陸明文規定受益人故意致被保險人傷殘，保險人不負給付保險金的責任，與其他國家立法例相較，其範圍較為廣泛，尤其在死亡保險中，為避免道德危險的產生，而以喪失受益權的方式來防止受益人之故意殺害行為，換言之，故意殺害被保險人而喪失受益權制度足以防止保險事故的發生，至於被保險人身體健康的保障，非關保險契約，因為受益人的傷害或致病行為，不足以構成保險事故發生之條件，受益人無法取得保險金受領權，不會產生道德危險與影響保險人的風險評估，上開行為在繼承法上已有失權之規定，實無必要在《保險法》上著墨過多。惟仍有學者認為凡是使被保險人面臨危險程度不正常增加的故意犯罪行為均應明文規定喪失受益權，主張擴張失權事由²⁶。

柒、結 論

大陸《保險法》堪稱是最新的立法，但仍有不完善及爭議之處：

- 一、將受益人制度規定在人身保險專章中，不發生我國法上適用範圍的爭議，蓋因我國法之受益人規定分散於總則及人身保險章中，所以產生適用的爭議，而大陸法堅持受益人定位在人身保險，有定分止爭之效，並且透過第三人利益契約

²⁵ 同註 16。

²⁶ 同註 21。

的安排，財產保險亦可達到指定受益人的相同效果，部分學者的看法反而將問題複雜化。

- 二、至於要保人與被保險人指定受益人不一致時，應該以被保險人指定優先為宜。要保人雖為契約當事人，但被保險人係保險契約所欲保護之人，因此被保險人指定之人優先較符合保險契約目的且有效避免道德危險的產生
- 三、為無行為能力及限制行為人投保之死亡保險，應參考德、日或英美先進國家的立法並對投保金額設限。
- 四、大陸部分學者仍以意思表示合致的概念看待受益人的變更通知，顯然是對保險契約的誤解且不利於要保人和被保險人，至於以遺囑變更受益人為各國立法的趨勢，實無禁止之必要。
- 五、受益人與被保險人同時死亡的推定，不可採繼承法長輩先死的解釋，因為無科學上的根據且法理上欠缺公平與一致。
- 六、第 65 條條文前後內容矛盾，有加以修正之必要，而保險人免責規定明顯是立法上的錯誤，有違“加強對被保險人保護”之立法目的²⁷；此外失權事由過於廣泛亦不利於被保險人之保障。

法律貴在與時俱進，方能與社會結合，能與人民共存，否則法律只有少數人謀生的工具，大陸《保險法》不可諱言擷取了世界先進國家的立法，確實讓人耳目一新，但法律適用對象的人民是否有足夠的知識，社會是否有條件接受這高規格的約束，以及法律條文與現實面的落差，似乎是目前大陸政府立法上的盲點，也是研究大陸法律學者所關注的焦點。

²⁷ 同註 5，頁 48。

法律與法制

《與貿易有關的知識產權協定》(TRIPs) 在中國大陸的執行適用與問題

The Application of TRIPs in China and the Current Problem of China's Intellectual Property Law

彭思舟 (Peng, Szu-Chou)

中國文化大學中山學術研究所法學博士候選人

摘 要

國際條約在實施國的法律地位，直接涉及到國際條約的執行適用和法律效力。但中國《憲法》並沒有明確統一規定國際條約在中國的法律地位，不過，有關《與貿易有關的知識產權協定》(TRIPs)與中國國內知識產權法間的執行適用問題，其實是臺商企業能否在中國取得與國際接軌的知識產權法制保護，在未來經貿競爭當中，持續取得領先地位的重要關鍵，因此，本文特討論有關TRIPs協定在中國大陸的適用問題，尤其是中國在加入WTO（世界貿易組織）時明確承諾：「中國將在完全遵守WTO協定的情況下，通過修訂其現行國內法和制訂新法律，以有效的和統一的方式實施WTO協定。」該承諾意味著，中國並未賦予TRIPs等WTO法律在其國內的直接適用效力，而只是承諾對其進行間接適用，全國人大常委會在批准中國加入WTO的決定中，明確指出WTO的法律不能自動實施，必須經過中國國內立法轉化實施，因此，TRIPs各項規定是否能在中國有效落實，關係到中國是否能有效保護知識產權。但從本文對TRIPs在中國實際適用的狀況做分析後，發現中國大陸知識產權發展現存還存在許多問題。同時，中國必須提升法院的獨立性和實際地位，不過，中國法治建設尚處於初級階段，法律文化還不甚發達，即使法律明文規定的獨立執法地位，也未必能夠得到切實的落實，來自各方面的干擾往往非常嚴重。因此，如何滿足WTO所要求的司法審查的獨立性和公平性的實質標準，是對大陸現行法制的嚴峻考驗。

關鍵詞：知識產權、《與貿易有關的知識產權協定》(TRIPs)、中國《憲法》、國際條約的法律定位

壹、前言

21 世紀被認為是知識經濟的時代，中國

官方也認為「科技是第一生產力」¹，而世界經濟合作與發展組織（Organization For Economic Cooperation And Development，以下簡稱 OECD）認為：「這種經濟直接依據知識和訊息的生產、分配和使用。」也就是說，知識經濟是建立在知識和訊息的生產、分配和使用上，是一種不同於農業經濟與工業經濟，而以知識和技術推動經濟成長與發展的經濟型態。尤其中國在 2001 年 12 月 11 日正式加入世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱 WTO），正式成為 WTO 第 143 個成員國²，WTO 的協定及相關法律開始逐步影響中國後，其中，《與貿易有關的知識產權協定》（Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights），簡稱 TRIPs，尤其讓中國知識產權法律制度產生劇烈的變化³，而能否掌握這項變化，並創造利基，就是臺灣經濟與臺商企業，未來是否能在兩岸經貿市場與中國市場競爭力持續得到優勢的關鍵。

事實上，臺商本身也已開始體認這個趨勢，依據中國國家知識產權局最新統計，單就專利而言，臺商近年到中國申請專利的數量在中國已居第 4 位⁴，而就中國申請專利整體數量分析，中國國務院新聞辦公室在 2005 年 4 月 21 日發表的中國知識產權保護的新進展白皮書中表示，2004 年，中國國家知識產權局共受理專利申請 353,807 件，比上年增長 14.7%。其中大陸國內申請 278,943 件，比上年增長 11%，占總量的 78.8%；國外申請 74,864 件，比上年增長 30.8%，占總量的 21.2%。從 1994 年到 2004 年，該局共受理國際申請 7,131 件；國外通過《專利合作條約》途徑進入中國國家階段的國際申請 157,770 件。

¹ 「科技是第一生產力」已成為中國官方普遍共識，現任中國國務院總理溫家寶在 2001 年 4 月 26 日「知識產權日」時說：「21 世紀人類進入信息社會，科技革命將以前所未有的巨大動力推動社會生產力的發展。進一步完善我國的知識產權制度，加強知識產權保護工作的國際交流與合作，是新世紀我國擴大對外開放的要求，也是建設社會主義現代化國家的需求。」

² WTO 截至 2001 年 12 月底，共有 144 個會員，其中第 143 及第 144 分別是中國大陸及中華民國，詳細情況可參照 WTO News, Press Releases, press/252, 10/11 November 2001, pp.1,2.

³ 中國前國務院總理朱鎔基 2001 年 12 月 28 日在北京中南海主持召開大陸國家科技教育領導小組第十次會議時說：「加入 WTO 將對我國的經濟、社會、科技等產生重大影響，科技、教育工作和發展戰略必須做出相應的調整。並隨著 WTO『與關稅有關的知識產權協議』的實施，要積極實施專利戰略，加快專利審批制度，通過提高我國原始性發明專利的數量和質量，增強我國科技、經濟的競爭能力。要強化知識產權管理，抓緊研究制定具體政策和工作方案，提高我國自主知識產權的競爭力。」

⁴ 中國國家知識產權局主編，中國知識產權年鑑 2004（北京：知識產權出版社，2004 年 12 月，第 1 版），頁 209。

有鑒於兩岸經貿發展競爭中首重知識產權發展的趨勢，以及臺商的深刻需求，本文擬研究對 TRIP 有關知識產權的規定在中國的適用做一分析，以符合在兩岸經貿發展中，全球化跨國布局的臺商的需要，同時藉由對臺商中國知識產權問題在國際與大陸境內解決機制的研究，以協助確保臺商企業科技競爭力的優勢。

此外，知識產權是中國的法律名詞，其英文翻譯是 Intellectual Property，即為臺灣所稱之智慧財產權。由於知識產權已是中國特有的法律名稱，中國政府並設有國家知識產權局，一如臺灣在經濟部下設有智慧財產局，且由於本文研究對象乃為中國知識產權法律制度，故保留中國知識產權的法律用語，並於本文中提及大陸法律名詞時統一使用之。

貳、《與貿易有關的知識產權協定》的介紹

TRIPs 由序言和 7 部分內容組成，共 73 條，是世貿組織 3 個新協定中最長的協定。僅從技術層面分析，它對各成員就知識產權的保護提出了既概括又具體、既嚴格又不失靈活的規定。概括 TRIPs 的各項規定，可得出這樣的結論：該協定從整體上要求世界貿易組織各成員對知識產權的保護和保護程序要做到充分有效、公正合理、及時準確、公開透明和國際合作順暢⁵。

TRIPs 在序言部分開宗明義的闡明，締結該協定的宗旨，就是減少對國際貿易的扭曲與阻礙；促進對知識產權在國際範圍內更充分、有效地保護；確保知識產權的實施及程序不對合法貿易構成壁壘。

它要達到的目標是：通過知識產權的保護與權利的行使，促進技術的革新、技術的轉讓與技術的傳播，以有利於社會及經濟發展的方式，促進生產者與技術知識使用者間互利互惠，並促進世貿組織成員間權利與義務的平衡。其宗旨體現該協定的主要目標為：有效和充分保護知識產權；促進國際貿易的發展，不對合法貿易構成壁壘；促進技術革新、技術轉讓和社會發展。

關於 TRIPs 的基本原則，分為兩個部分：一部分重申了現有知識產權國際公約對知識產權保護的基本原則；另一部分是該協定創設的新原則，前者包括國民待遇原則、保護公共秩序和社會公益、對權利合理限制、地域性、專利商標申請優先、版權自動保護等原則⁶。後者包括最惠國待遇、透明度、爭端解決、對行政終局決定

⁵ 參見 TRIPs 協議序言、總條款與基本原則、知識產權執法、知識產權的獲得與維持及有關當事人之間的程序、機構安排；最後條款等部分。

⁶ 這些國際公約包括《巴黎公約》、《伯恩公約》、《羅馬公約》、《集成電路知識產權條約》等。

的司法審查和複審、以及知識產權的私權等原則⁷。TRIPs 確立的這些新原則對各國知識產權保護的法律制度和執法影響較大。以下擇重敘述之：

一、最惠國待遇原則

在以往的知識產權國際公約中並沒有明確規定過最惠國待遇原則，TRIPs 將關貿總協定的原則引入有關知識產權保護的協定，顯然是增加和擴大了該協定的適用效力和範圍。該項原則要求或稱最惠國待遇原則的含義為「在保護知識產權方面，任何成員給予另一方成員國民的優惠、特權與豁免，應立即無條件地給與所有其他成員國民⁸。該項原則無疑對中國大陸知識產權法律制度與知識產權司法和行政執法具有重要影響。

二、爭端解決原則

TRIPs 將 GATT 的爭端解決機制以及《世界貿易組織解決爭端的諒解》機制運用到對知識產權貿易爭端的解決，使該協定的爭端解決機制更為有效。值得注意的是，TRIPs 在第五部分爭端的防止與解決中規定的爭端解決範圍和條件是什麼？中國大陸知識產權執法機關對某些個案的處理失當，是否也可以引起知識產權貿易爭端？進入 TRIPs 協定的爭端解決機制，是應當研究的問題。

TRIPs 第 64 條所規定的爭端應當為就 TRIPs 本身而產生的爭端⁹，更確切地說是依照 TRIPs 協定和相關協定規定而產生的各成員間權利與義務發生的爭端¹⁰。

涉及各締約方的爭端一般分為兩類，一類是涉及廣泛性管理事項或者政治因素較強的爭端；一類是涉及具體貿易（包括知識產權貿易）的法律爭端。前者由授命於締約方全體或理事會的工作組處理；後者由第三方成員的較少專家組成的專家組處理。

協議規定解決爭端的途徑為外交談判與司法裁決兩種¹¹。

TRIPs 爭端解決機制的投訴條件。GATT 第 23 條的規定是該爭端解決機制的主要條款，從其標題到內容都是十分複雜的條款¹²，該條款規定了 6 種不同的投訴理由：導致投訴方的 GATT 利益被「抵銷與損傷」的有三種：違反條約或規則義務的行為； 另一方並不違反條約義務或規則的行為； 「存在其他情況」而引起的

⁷ 學者對該協定原則的歸納雖不盡一致，但對這些所涵蓋的內容，都認為是該協定規定重要內容。

⁸ 參見 TRIPs 協定第 4 條。

⁹ 參見 TRIPs 協定第 64 條第 1 款。

¹⁰ 參見《管理爭端解決的規則與程序的諒解》第 1 條。

¹¹ 參見趙維田，世貿組織（WTO）的法律制度（北京：知識產權出版社，2002 年 4 月 26 日，第 1 版），頁 430。

¹² 同上書，頁 436。

「抵消或損傷」，因對方妨礙「本協定任何目標的實現」行為者有三種：違反條約義務或規則；並不違反條約規則或義務的措施；「存在著其他情況」，而造成的妨礙「本協定任何目標的實現」¹³。

對不違法之訴（Non-Violation Complaints）的一定限制¹⁴，TRIPs 爭端解決機制的對象主要是締約成員對違反協定本身的行為或影響其他成員條約利益的行為。TRIPs 爭端解決納入 WTO 解決爭端諒解的機制，既是實現了在國際知識產權保護執法的最佳方案，也是為各締約方內國執法公正性監督提供了有效保障。這正是國際發起烏拉圭回合談判並將知識產權納入 WTO 體制的初衷。也是各個成員之間平衡穩定經貿關係、促進知識產權法律制度完善和提高知識產權執法水平的動力

三、知識產權的私權原則

TRIPs 在序言部分明確規定「承認知識產權為私權」，反映了這種無形產品權利的一個側面，闡明知識產權本質上是一種私人所專有的具體的、特定的財產權。由於知識產權與一般物權、債權等財產權的特殊性，它的行使往往與公共利益具有更緊密的聯係，TRIPs 協議在序言部分同時規定「承認保護知識產權的諸國內制度中被強調的保護公共利益的目的，包括發展目的與技術目的」。這被稱為特殊私權的另一個側面。TRIPs 承認知識產權為私權，這一規定對從計畫經濟體制向市場經濟體制轉化的中國大陸法制，包括知識產權在內的民事權利定位，及完善知識產權保護立法和提高執法水平意義重大。私權者，即民事權利也。在民事權利法律關係中，即使是國家機關也應當處於平等的地位，包括對知識產權在內的民事權利的處分也應當充分尊重民事主體的意志；權利人享有請求權，而國家有責任採用民事的、行政的、刑事的法律責任措施及時對其權利進行保護。除公共利益等特殊情況外，不能以公權對私權行使造成任何限制、妨礙與損害；而公權則是私權的承認、存在與拓展的可靠保障，既然知識產權的權利屬性是明確的，作為其保護屏障的知識產權法則應當設置得更加適應此種權利性質，執法的指導思想也應當適應此種權利的屬性。知識產權法的私法屬性，或稱為民商法的屬性，應當被重視，但是為了加強知識產權的保護，TRIPs 採用了行政法、刑法的手段。

四、透明度原則

WTO 各成員方在對外貿易管理方面要增強透明度，要公布有普遍適用性質的法律法規、貿易協定、司法裁判及行政決定，除非有關資訊和資料的披露有損於法律的實施、公共利益或當事人正當的商業利益。TRIPs 第 63 條規定了在知識產權保護

¹³ 參見《關稅與貿易總協定》第 23 條。

¹⁴ 參見 TRIPs 協定第 64 條第 2 款、第 3 款。

領域的透明度要求。其中該條第 1 款規定了對司法判決等的本國文字的頒布或者能夠被公眾獲得；第 3 款規定了當某一成員有理由相信知識產權某一具體案件，影響了其在本地區的權益，可書面請求告知該司法判決的詳細內容。這也就是說除了對法律、法規的透明度要求外，對法院的裁決也要求一定的透明度。

五、司法終局複審原則

此項原則與 TRIPs 對知識產權執法的要求緊密聯繫。

六、權利利用盡原則

權利利用盡原則也稱權利窮竭原則。指經權利人或經其委託將其享有權利的專利產品、或帶有商標標識的商品、或其他受知識產權法律、或相關的國際條約保護的智力勞動成果合法處分，如銷售、轉讓以後，權利人就該產品（或其複製件）所享有的已被其處分的權利即告窮竭，權利窮竭原則也被稱為「首次售賣」原則。

TRIPs 協定第 6 條規定在「根據本協定進行爭端解決時，符合第 3 條和第 4 條規定的前提下，不得藉助本協議的任何條款去涉及知識產權用盡問題」。

關於知識產權的權利「用盡」(exhaustion) 問題是引起爭議較多，各國知識產權法律對此規定差異較大，對知識產權的不同方向規定不同，WTO 無意在此方面統一各國的規定，因此 TRIPs 不允許成員在解決彼此間發生的知識產權爭端時，用本協定中的有關係款得出知識產權用盡是肯定的或是否定的結論。否則，成員間的知識產權衝突會是更加頻繁。儘管如此，WTO 成員仍需在知識產權權利利用盡問題上堅持不能實行差別待遇，而始終堅持非歧視原則。

七、防止濫用權利原則

TRIPs 在第 7 條規定，知識產權保護與實施的目的在於推動技術革新和技術的傳播與轉讓，有助於技術開發者與使用者的互利，也有助於社會及經濟的發展和實現權利與義務的平衡。實際上這不僅是保護知識產權的目的，也是協議的起草者、執行者與權利人應當承擔的社會和歷史責任。第 8 條「原則」中規定，成員為了實施本協定的目的修改和制定其法律、法規時，可以保護公眾健康和營養的需要採取必要的措施，以促進社會經濟和技術發展的至關重要的部門的公共利益，成員還可以採合適的措施防止知識產權的權利人濫用權利，或憑藉不正當競爭手段限制貿易，或對國際間技術轉讓產生不利影響。

八、國民待遇原則

TRIPs 第 3 條第 1 款規定了國民待遇原則，但除《巴黎公約》1967 年文本、《伯爾尼公約》1971 年文本、《羅馬公約》及《集成電路知識產權條約》已規定的例外。該第 1 款規定，若成員國可能適用伯爾尼公約第 6 條或羅馬公約第 16 條第 1 款 (b)

項的，應依照規定通知「與貿易有關的知識產權理事會」，其含義是指在《伯爾尼公約》第6條或《羅馬公約》第16條第1款(b)項的範圍內，關貿總協定成員國有權選擇以互惠原則取代國民待遇原則，但須通知「與貿易有關的知識產權理事會」。本條第2款規定在司法與行政程序方面，包括在某成員國司法管轄範圍內，任何人都很難在另一成員國取得所謂完全的國民待遇，因為這是由各成員國國內立法、傳統法律制度所決定的，且國際慣例也已承認這種「非完全的國民待遇」。

此外，TRIPs 確定由成員適用的最低標準，這種最低標準同時又是成員接受其規定的最高限制。TRIPs 第1條規定「義務的性質和範圍」，其第1項規定：「成員應當實施本協定的規定。成員可以而不是必須在其法律中實施比本協定的要求更為廣泛的保護，但此類保護不得與本協定的規定相抵觸。成員可以在其法律制度和實踐中自由確定實施本協定規定的適當方式。」按照該規定，任何成員可以對要求其採取較高標準的保護或者無視該協定規定的過渡條款的要求進行抵制。同時，該規定允許成員可以按照其自願，將其保護範圍擴展到該協定沒有包括的領域。

成員不能遵守 TRIPs 時，只能由其他成員而不是由受影響的私人採取行動。如果一個 WTO 成員不遵守某最低標準，其他成員不得採取單方的制裁措施，而必須向 WTO 爭端解決機構提出申訴。從 TRIPs 的內容來看，對其特徵可以作如下歸納：

一、提升保護水準和統一保護制度

TRIPs 是一項內容最為廣泛的國際知識產權協定。從覆蓋的內容來看，它幾乎涉及到所有類型的知識產權¹⁵，早在《巴黎公約》和《伯爾尼公約》之前，知識產權的國內保護至少有兩個世紀以上的歷史，該二公約是知識產權保護的統一化和國際化的首次嘗試，推進知識產權保護的國際化。TRIPs 將該兩項公約的大部分規定吸收到 WTO 的貿易體制中來，由此強化了其執法機制。其主要目標是促使所有成員的立法統一化，從而在全球貿易制度中使所有成員在知識產權保護上都達到以前只是在已開發國家存在的保護水準。

其目的是統一在所有成員國內，知識產權所有人都可以按照其國內法規定的程序和救濟方式尋求保護。該協定所關心的是立法的效果，而不是立法本身。它只是要求國內立法機關確保知識產權能夠得到保護，但更重要的是保護的結果，而不是保護的形式。

TRIPs 第二部分對知識產權的類型和如何進行保護作出規定。目的是確保在所

¹⁵ 只有繁殖權(僅僅偶作規定)和實用新型(小專利)不包括在內。Carlos M Correa, *Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries: The TRIPs Agreement and Policy Options*, Zed Books Ltd, London and New York (2000), pp.1.

有成員中都有充分的保護標準。其出發點是世界知識產權組織管理之下的主要協定在 WTO 之前創設的義務。在這些條約保護不充分的領域，TRIPs 又規定了新的或者較高的標準。

二、不是一部完全獨立的公約

作為 WTO 協定附件 1C 的 TRIPs，它不是一部孤立的或者獨立的協定。表現為兩個方面：既不獨立於其他有關知識產權公約，又與 WTO 協定的有關條款和其他的附屬協定密切相關，特別是與 WTO 爭端解決機制連為一體，甚至還與 WTO 與 WIPO 之間締結的一些協定直接相關。因此，有人說，TRIPs 協定只是一個框架或者殼 (shell)，它是將其他條約引進過來。沒有其他條約也就不會完全。TRIPs 協定的運作還受確立 WTO 協定、爭端解決機制諒解乃至 WTO 與 WIPO 之間締結的合作協定的直接影響。此外，TRIPs 不是一部完整意義上的國際公約，而是對知識產權提供「公約遞增」保護 (convention-plus protection) 的一體化工具¹⁶。

三、一部最低標準法

TRIPs 沒有採取承認知識產權的直接的法律結構。也不是可以由成員直接引入國內法的示範法，而是確定最低標準的法律，所有 WTO 成員在其國內法中必須對這些標準作出反應。TRIPs 協定並不限制成員在其國內法中對知識產權規定更為嚴格或者標準更高的保護，只要這種保護規定與該協定不相抵觸即可¹⁷。TRIPs 協定規定的保護標準在內容上具有雙重性。其保護標準包括兩個方面的內容，既包括權利的取得，又包括權利的實施（執法）。

四、規定詳盡的執法措施

與此前存在的其他知識產權公約相比，這是 TRIPs 的一大特色和重大革新。它規定了有關行政和司法程式的具體義務，特別是對證據、禁令、損害賠償、反假冒的邊境措施和侵權行為的懲罰作出了規定。

五、規定不遵守最低標準的爭端解決機制

如果成員對於不遵守最低標準問題發生爭議，應當按照爭端解決諒解 (DSU) 進入多邊程式。一旦確定存在著違反最低標準的行為，受影響的國家就可以在 WTO 範圍內，對違反義務的國家在 WTO 協定包含的任何領域適用交叉報復，如對違反義務的國家適用進口限額。這種制度化的多邊爭端解決機制，其目的是防止諸如美國

¹⁶ Carlos M Correa, *Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries: The TRIPs Agreement and Policy Options*, Zed Book, Ltd. London and New York (2000), pp.2. 但是，在一些情況下還授予「公約遞減」保護 (convention-minus protection)，如伯尼爾公約規定的精神權利問題。

¹⁷ Christopher May, *A Global Political Economy of Intellectual Property Rights: The new enclosures?*, Routledge, pp.70.

「301」條款之類的單方報復行為¹⁸。

參、TRIPs 在中國的執行與適用

國際條約的法律地位直接涉及到國際條約的執行適用和法律效力。但中國《憲法》並沒有明確統一規定國際條約在中國的法律地位。不過，有關 TRIPs 協定與中國國內知識產權法間的執行適用問題，其實是臺商企業能否在中國取得與國際接軌的知識產權法制保護，按照中國《憲法》規定，廣義上的條約包括條約和協定，如憲法對國務院職權的規定中有一項「同外國締結條約和協定」，全國人大常委會的職權中有一項「決定同外國締結的條約和重要協定的批准和廢除」。中國《締結條約程序法》按照締結條約程序的不同，區分為「條約和重要協定」、「國務院規定須經核准或者締約各方議定須經核准的協定和其他具有條約性質的文件」以及其他由部門簽署的協定¹⁹。按照簽署名義的不同，又區分為中華人民共和國的名義、以中華人民共和國政府的名義和以中華人民共和國政府部門的名義締結的條約（協定）²⁰。

由於條約（協定）締結程序和締結（決定）機關的不同，條約（協定）也就不能具有等同劃一的法律地位，應按照如下程序劃分：

一、國際條約或者協定的法律效力低於憲法

中國《憲法》第5條第2款規定：「一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸。」大陸《立法法》第78條規定：「憲法具有最高的法律效力，一切法律、行政法規、地方性法規、自治條例、規章都不得同憲法相抵觸。」這些規定都未將國際條約（協定）列為一類獨立的法律淵源。但是，按照《憲法》具有最高法律效力的原則，不論如何為國際條約（協定）的法律效力進行定位，應當認為其法律效力低於《憲法》。

二、條約和重要協定的法律效力優於法律

全國人大常委會批准的條約和重要協定，性質上屬於民事基本法和訴訟法所規定的「條約」。由於條約和重要協定是由立法機關批准並由國家主席簽署的，其確定

¹⁸ Carlos M Correa, *Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries: The TRIPs Agreement and Policy Options*, Zed Books Ltd. London and New York (2000), pp.2.

¹⁹ 該法第9條規定的協定，即「無須全國人民代表大會常務委員會決定批准或者國務院核准的協定簽署後，除以中華人民共和國政府部門名義締結的協定由本部門送外交部登記外，其他協定由國務院有關部門報國務院備案。」

²⁰ 大陸《締結條約程序法》第4條規定：「中華人民共和國以下列名義同外國締結條約和協定：中華人民共和國；中華人民共和國政府；中華人民共和國政府部門。」

程序與其他法律的制訂程序相同，其地位相當於法律。而且，由於民事基本法和訴訟法都規定「中華人民共和國締結或者參加的國際條約同本法有不同規定的，適用該國際條約的規定」等，實際上賦予這些條約高於法律的法律效力。

有疑問的是，條約和重要協定只是經全國人大常委會批准，其法律效力能否高於經全國人大通過的法律（如《民法通則》）？答案是肯定的。這不但是因為像《民法通則》這樣的法律直接賦予了條約高於法律的優先效力，而且還因為《憲法》授權全國人大常委會批准與中華人民共和國法律有不同規定的條約、協定本身，就說明瞭已賦予條約和重要協定特殊的效力。

條約和重要協定是否優於其在中國生效以後制定的法律？答案也是肯定的。因為，不但採取這種態度的國家越來越多，而且，就現行民事基本法和訴訟法的規定來看，條約優於法律也是無條件的。

三、國務院批准的協定的法律效力優於行政法規

由於「同中華人民共和國法律有不同規定的條約、協定」都屬於需經全國人大常委會批准的條約和重要協定，國務院只能批准不屬於「同中華人民共和國法律有不同規定的條約、協定」。這些條約和協定實際上相當於行政法規，但其法律效力應當高於其他行政法規。無論此前或者此後制定的行政法規，如果與這些協定不一致，應當優先適用協定。但是，如果締結協定之後，全國人大及其常委會制定的法律有不同的規定，從理論上說其效力當然應當高於這些協定。

四、部門簽署的協定的法律效力高於部門規章

中國國務院部門簽署的部門協定，其性質上屬於部門規章，但在此前或者此後制定的部門規章有不同規定的，部門協定具有優先效力。

中國加入 WTO 需要經全國人大常委會批准，由於對 WTO 協定及其附件必須全部接受，在全國人大常委會批准之後，這些 WTO 法律文件具有低於憲法、高於法律的法律地位。TRIPs 就處於這種地位。但是，在世貿組織法律文件不能自動實施時，這些法律文件實際上構成另一獨立法律體系，那麼即使國內法律與世貿組織法律文件不一致，中國國內行政機關和法院只能適用國內法律的規定，而不能直接適用 WTO 法律規定。

此外，關於 TRIPs 在中國的司法解釋效力問題，由於 WTO 的專門要求、司法審查在 WTO 規則體系中的重要性以及中國司法審查制度的相對薄弱，對司法審查作出明確的承諾，也就成為中國加入 WTO 議定書的重要內容。中國加入 WTO 議定書等法律文件對「司法審查」(Judicial Review)作出了下列二項承諾：中國應當設

立、指定或維持裁決機構 (tribunals)、聯繫點和程序，以迅速審查 1994 年 GATT 第 10 條第 1 項、GATS 第 6 條和 TRIPs 有關條款所規定的與實施普遍適用的法律、法規、司法判決和行政決定相關的所有行政行為。此種裁決機構應當是公正的，並獨立於作出行政行為的機關，而且，在該事項的結果上不得具有任何實質性的利益。

審查程序應當包含由受被審查的任何行政行為影響的個人或者企業提起上訴的機會，且並不因此加重處罰。如果初次上訴權是向一個行政機關行使，那麼無論如何應當給予其對該決定選擇向司法機關提起上訴的機會。有關上訴的判決應當通知上訴人，且應當提供書面的判決理由。上訴人還應當被告知繼續上訴的任何權利。

就中國法院而言，對與 WTO 相關的哪些事項需要進行司法審查和如何進行司法審查？只能完全依據國內法的規定，而不能依據 WTO 有關法律文件的規定直接擴展司法審查的範圍和進行司法審查。換言之，對中國大陸法院而言，WTO 不能直接適用具有兩層含義：一方面，任何個人、法人 其他組織不得直接援引 WTO 法律條文向法院起訴，包括提起民事訴訟和行政訴訟；另一方面，法院在裁判文書中並不援引 WTO 法律條文作為裁判依據。原因很簡單，就是在中國大陸承諾只就 WTO 法律進行轉化適用（轉化成國內法後再適用）的情況下，WTO 法律只對中國政府具有約束力，而不能直接約束在中國發生法律爭端的個人、法人或者其他組織，法院也只具有適用國內法的義務。

肆、中國大陸知識產權發展的現存問題

上述 TRIPs 關於各項規定，若能在中國有效落實，才能有效保護知識產權。但其實從大陸目前的情況看，尤其在對 TRIPs 在中國實際適用的狀況做分析後，本文認為，中國大陸知識產權發展現存還有以下問題：

一、TRIPs 協定強調的對部分知識產權的保護，在大陸知識產權立法中卻未明確規定，如地理標誌和集成電路布圖設計。

二、對知識產權權利的限制過多、過寬，不合理地損害了權利人的正當權益。商標法的權利主體限制過嚴、馳名商標的保護不夠等等。

三、對部分知識產權如專利權、商標權權利授予、撤銷或無效和執法的行政終局決定，缺乏司法複審的規定。

四、對知識產權執法的措施、當事人的請求權、證據運用、民事責任形式及適用、對訴權濫用控制等缺乏可操作的規定，執法中的一些難題還得不到解決等等。

因此，對照 TRIPs 的精神與規定，大陸知識產權法律應該解決下列幾項問題：

一、至 2001 年 10 月大陸《專利法》、《商標法》、《著作權法》與知識產權法律都修改完畢，與 TRIPs 明顯矛盾的地方雖都作修改，卻仍存在差距。

二、人大常委會須加強立法解釋工作，以使知識產權法律規定中過於抽象的條款及時得到解釋，使執法實踐中遇到的適用法律的難題能夠及時得到解決，從而使立法更適應國際和國內的要求。

三、WTO 知識產權協議等規則在大陸的實施為：中央政府統一對外承擔責任，統一在全國範圍內適用。有關 WTO 規則的貿易立法權由大陸中央統一行使，地方須協助中央政府履行國際條約，不得違背國家法律和政策，搞「地方保護主義」。

四、中國司法機關適用 TRIPs 協定等世貿組織條約規定的原則，採用非直接適用方式，即司法機關不直接適用 TRIPs 協定的規定處理案件，而適用大陸國內法處理糾紛；國內法應當體現對世貿組織有關係約規定的承諾。但在司法機關保護知識產權的執法中，指導思想要體現 TRIPs 協定規定的原則精神，在大陸國內法律規定不完善的情況下，司法機關就所適用法律的解釋應當符合 TRIPs 協定等國際條約規定的精神。因此，中國對知識產權的司法保護，首先應當包括加強司法解釋工作，特別須按照世貿組織協議的要求，加強民事、刑事執法措施法律適用方面的司法解釋。

其次，依法確認和保護知識產權請求權，請求權的範圍包括確認權屬、停止侵權、排除妨害、消除危險或影響、返還不當利益和賠償損失等。對上述請求權不但在審判中予以保護，而且在受理案件、生效裁判執行階段等都要予以保護。並完善知識產權訴訟的證據制度，須適用訴前證據保全措施，強化在原告提供足夠的證據後，由對方當事人提供由其控制的有利於原告主張的證據制度，要規定當事人提供證據和證據交換的期限，防止對訴訟的無故拖延。

另一方面，以過錯和過錯推定為知識產權侵權法主要的歸責原則，在一定條件下，對不知或沒有充分理由知道侵權的行為人可責令承擔返還不當得利、一定數額的法定賠償等民事責任。對造成權利人財產損失的，要賠償直接的經濟損失，也要賠償可能利益損失，以及在調查、制止侵權活動時支出的合理費用。對以盜版、假冒等侵權為常業的，可以其銷售所得作為賠償額。同時，對濫用知識產權的權利造成他人損害的，也應當適當進行賠償。

伍、結 語

中國轉化 WTO 規則的國內法律規定必須落實。因為「徒法不足以自行」。修改法律不易，將法律規定落實更難。大陸當前法治進程中的通病是，法律規定並不落後甚至很先進，但實施效果不理想，法律的明文規定難以得到有效的貫徹。加入 WTO 之後，能否履行承諾關乎中國國家的國際聲譽，大陸中央必定要求不折不扣地履行 WTO 義務，採取一切措施確保 WTO 規則的國內實施。而且，倘若 WTO 規則不能得到大陸國內的有效實施，還可能被啟動 WTO 爭端解決機制。引起國際爭端和產生國際責任，因而 WTO 對中國國內法律的實施效果，有了強烈直接的外部約束，對法律的實施有著嚴格的要求。既然 WTO 法律主要是約束政府行為的行政法，司法審查對於 WTO 規則的國內實施具有非常重要的監督和推進作用，是確保國內法律實施的不可或缺的途徑。

論壇

中共對臺海局勢的研判及新謀略

PRC's Analyses and New Strategy to Taiwan Issue

石以信 (Shi, Yi-Shin)

國立臺灣大學社科院博士候選人

壹、前言

自胡錦濤主政後，中共對臺手腕更趨靈活，從 2004 年臺灣的總統就職之際，就驟升臺海的緊張，直到 7 月降溫並撤銷東山島演習，到了 9 月軍權移交後突派共機挑釁臺海中線，此後冷卻；2005 年初展現軟的一手，讓春節包機直航，硬的一手則通過「反分裂國家法」，4 月又是軟手策略—允許江丙坤、連戰、宋楚瑜陸續到訪，中共在臺海棋局上頻頻出新招，化被動為主動，這些看似軟硬矛盾的對臺策略，原因為何？中共高層如何判讀目前的臺海局勢？

以下筆者將就近日訪問中國大陸時所蒐集到的中共國臺辦高層官員對中國學術圈的演說¹，加上實地觀察與訪談，從中共官方觀點來點評臺灣問題的重要性、對臺海情勢的研判與中共對臺策略的新方針。本文除了前言與結論之外，全文儘量呈現其原意。

貳、臺灣問題為何受到強烈的重視

主權問題是核心利益：中共認為目前經濟發展與四個現代化、全面邁向小康社會是黨和國家的第一要務與首要利益，但是主權問題是根本的、核心的利益，當首要利益與核心利益衝突時，必須要先處理核心利益。

臺灣問題可能干擾周邊穩定：目前中國的經濟發展仍是首要目標，故需要在

¹ 該場學術演說乃禁止媒體採訪（北京），2005 年 4 月。

周邊環境上力求穩定，以全力發展經濟，當前唯一可能干擾經濟發展的周邊因素只有臺灣問題。

臺灣問題可能破壞戰略機遇：因為臺灣正走向「和平臺獨」，特別是在 2008 年北京奧運之前，欲造成「事實獨立」，若不及時加以遏止，屆時將中斷中國百年難得的戰略機遇期。

臺灣問題可能牽動中國內政：藏獨、東突獨、法輪功這些影響中國內政安定的團體皆以臺灣為橋頭堡，臺灣政府出錢支助，操控法輪功，現在有 20 萬的信徒，一旦大陸有風吹草動，臺灣政府就會有所行動。

參、當前中共對臺海情勢的研判

中共官員坦誠，臺海局勢所牽涉到的因素非常複雜，即使積累多年經驗的學者專家也會有判斷錯誤的時候，未來要致力於真正地了解臺灣民眾的想法。

關於臺獨勢力的發展，中共認為去年自臺灣的大選後，扁政府的臺獨走勢加劇，包括：正名、法律（憲改）與思想文教上的臺獨。但是今年以來，兩岸關係有了一些有利於北京的局勢，畢竟現在臺灣島內的情勢是大家競相來大陸，而不是競相臺獨。胡錦濤在 3 月 4 日的全國政協上談話就指出：當前兩岸關係中出現了一些有利於遏制臺獨分裂活動的新積極因素，臺海緊張局勢出現了某些緩和的跡象，但反對臺獨分裂勢力及其活動的鬥爭仍然是嚴峻的而複雜的。

關於扁宋會，中共認為扁宋會乃是陳水扁與宋楚瑜各有政治上的策略考量才得以促成，涉及各黨合縱連橫與派系鬥爭的考慮（其原因茲不在此詳述）；值得注意的是，中共指出美國也對臺灣執政當局施加了和解的壓力，促使扁政府必須製造朝野和解合作的印象。

從國際戰略上來看，北京研判此時「做美國的工作」（聯美制臺）有空間。因為美國自 2001 年開始，首要任務在反恐，至今其在中東的布局一時也難以脫身，加上朝鮮核武以及雙邊貿易問題等，都需要中方的支持，使得中共戰略地位提升，美國在此時絕對不願見到臺海緊張，故中共對美的遊說工作火力全開，讓美國感受壓力以遏制臺獨，中共在所有與美國官員會面的場合中，「臺灣問題」是絕對必然要談及的。

肆、中共對臺的新謀略

中共高層在 2004 年對臺情勢的評估之後，現在的對臺策略已經轉為主動，中共國家主席胡錦濤在今年提出 4 個對臺工作的要點（參見文末附表整理）時表示：現階段「反獨」是首要任務，必須充分運用各種力量來遏制臺獨的勢頭，也就是必須運用國內外各部門，包括海外僑胞的力量，除了過去已經積極從事的政治戰、經濟戰、外交戰、文化戰、宗教戰之外，還增加了「三戰」：心理戰、法律戰、輿論戰。

政治上，要持續對陳水扁施加壓力，在「一個中國」原則之下，始終堅持「你不承認九二共識，我就不與你打交道」，不讓扁政府在兩岸的議題上取得成績。

經濟上，必須做好廣大臺商的工作，區隔處理「綠」與「非綠」，打壓綠色臺商，例如：奇美、長榮，特別是奇美的鎮江廠。利用頻繁的查稅、安檢等使其不勝其擾；中共經過思考，認為「經濟制裁臺灣」的策略不宜，對於綠與非綠臺商，必須採取區隔的策略，不能毫無彈性，尤其兩岸的經貿往來互賴很深，臺商實際在大陸累計的投資總額也已達 700 多億美元，共有 6 萬多家臺商企業。而臺灣對大陸每年也有 500 多億美元的順差，大陸已成為臺灣最大的出口市場，如果施予經濟制裁，大陸也會損失很大；加上，鄧小平的思想也指示，在經濟上，兩岸必須達到緊密聯繫，這樣統一就會很容易，故未來擴大兩岸經貿交流仍是主軸。

法律上，用法律手段來遏止臺灣的法理臺獨：2005 年 3 月的中共人大會議通過「反分裂國家法」，用法律的形式將臺灣的主權歸屬肯定下來，因為法律比領導人更具權威，要逼使臺獨勢力不得不正視之。中共認為，過去北京主張「如果臺灣宣布獨立，中國就會動武」，這會造成「如果臺灣不宣布獨立，中國就不能動武」的解讀，使得北京對於「事實」的臺獨活動失去了主動權，故「反分裂法」的通過一方面也是要改變這種情況，轉被動為主動；再則，「反分裂法」的解讀權當然完全操之在北京，故此法在對臺的鬥爭上有其重要意義。

輿論上，中共官方正思考如何把聲音引入島內，並突破臺獨勢力對中共的醜化：過去對臺的宣導主要靠廣播，但是今年在廈門將建立的專門的閩南電視頻道，有四套節目與新聞，臺灣民眾只要裝小耳朵就可看到；另外，未來也考慮與臺灣媒體合作拍攝藝文節目與電影；平面的部分，則考慮編印小冊子，在機場、港口、賓館放置，對進出大陸的同胞加強宣傳，估計每天約有一萬臺胞進出大陸。

外交上，聯美制臺：如前所述，中共高層研判此時美國忙於反恐，加上朝鮮核武問題等，故「做美國的工作」有其空間，所以自 2004 年下半，中共總書記胡錦

濤邀訪美國國家安全顧問 Rice，以及各層級的領導幹部先後會見美國官員之時，種種的場合都只表達一個重點：陳水扁正搞臺獨，如果美國現在不加以制止，則幾年之後必然實現臺獨，屆時中國將別無選擇地必須採取行動，而美國也將自食其果，陳水扁再如此下去，將離戰爭不遠。

中共官員甚至表示，2004 年底的臺灣立委選舉之前，美國高層官員紛紛表示意見，包括國務卿 Powell 說臺灣不是一個主權獨立的國家²，美國國務院說美國不支持臺灣正名³，以及副國務卿 Armitage 表示臺灣是中美之間最大的地雷，如果臺灣搞臺獨，美國將不會出兵保護⁴。中共認為以上美國官員的表態使得臺灣的選民在冷靜思考之後，決定不把票投給扁政府，因為不想讓扁搞臺獨而更挑釁，特別是中產階級、中間選民與知識分子，所以後來有些票就轉向，種種結果乃是因為中共政府事前早已做了大量的工作。

總結來說，2005 年 3 月北京出臺的對臺大政方針有 5 個原則：

堅持「一個中國」原則。

堅持反對臺獨。

堅持「和平統一、一國兩制、絕不放棄武力」，但也要儘可能地確保中國的戰略機遇期，「以最大的誠意、盡最大的努力爭取和平統一的前景」。

寄希望於臺灣人民：特別擴大到臺灣南部的人民，故有臺灣農產品進口免稅的政策。要盡量擴大民間交流與人員往來對臺灣人民，只要交流，感情就來了，所以爭取民心極為重要。

堅持臺灣問題乃中國的「內政」問題，在國際上仍必須維持一中框架，使臺灣在國際上沒有市場、沒有空間。

在「寄希望於臺灣人民」方面，其實經過幾個階段的演變，從蔣經國時期的「寄希望於臺灣當局與人民」，到李登輝初期的「寄希望於臺灣當局，更寄希望於臺灣人民」，到李登輝後期兩者都不提，最後到 2005 年 3 月 4 日，中共總書記胡錦濤指示

² 這裡中共官員轉述的用詞與美國官員原先的說法有一些差異。

Colin Powell 在 2004 年 10 月 25 日，在北京接受香港鳳凰電視訪問時，針對臺灣的主權地位表示：「世界上只有一個中國，臺灣不是獨立的，臺灣不享有一個國家的主權。這依然是我們堅定的政策。」
<http://cgpss.nchu.edu.tw/modules/wfsection/article.php?articleid=649>

³ 美國國務院副發言人艾瑞里在 2004 年 12 月 6 日的例行記者會上被問到臺灣有意將外館正名時指出，「政府控制的企業或駐外經濟和文化辦事處名稱的這些改變，以我們的觀點，看起來像是要片面改變臺灣現狀，因此，我們並不支持。」
<http://www.epochtimes.com/gb/4/12/7/n739806.htm>

⁴ 2004 年 12 月 20 日，即將卸任的美國副國務卿 Armitage 在接受美國公共電視臺(PBS)訪問時表示：臺灣是美中關係發展的一個大地雷，臺灣關係法並未規定美國必須要協防臺灣，如果大陸攻打臺灣，美國是否會跳出來向北京宣戰，也必須要經由國會同意。
<http://www.ettoday.com/2004/12/21/10844-1730937.htm>

「寄希望於臺灣人民」不改變，而且必須真正瞭解廣大臺灣同胞的心態。胡指出：我們要更緊密地團結臺灣同胞，無論在什麼情況下，我們都尊重他們、信賴他們、依靠他們，並且設身處地地為他們著想，未來，也將陸續出臺更多的相關措施，「千方百計照顧和維護他們（臺灣同胞）的正當權益」，除了讓臺灣農產品免稅銷往中國之外，在直航方面，等兩岸客運包機達到「節日化」之後，就可以向常態化發展；至於貨運包機問題，也可以由兩岸民間行業組織來談。

伍、結論與建言

總的而言，當前北京在臺海棋局中，戰略上乃是採取「聯美制臺」甚至「聯外制臺」。國際的反恐格局與核擴散使得中共總結出：此刻「做美國的工作有其空間」，故一改過去排斥外國強權對臺灣問題說三道四的立場，反而積極地引入美國與國際力量以制臺，與過去堅持的「內政問題」迥異，而且其運作力度之大，可能超出一般的認知。由此我們也可以判斷 2004 年臺灣大選後的中共刻意渲染的東山島軍演，主要目標乃在對美施壓，對臺威懾效果則是次要，而其「臨界威懾」的「可信度」（credibility）更強於江澤民時代。在對日戰略的部分，北京認為日本不是中國的戰略問題，美、俄才是中國的戰略問題，未來兩岸統一問題的關鍵仍在於美國的意向，故中共對日將走「合作」的大方向，但會特別注意日美在 2005 年聯合聲明的 12 項共同戰略目標當中，首次具體提到臺海問題。

在上述的國際戰略之下，北京的對臺策略呈現了「反獨」遠高於「促統」的消長，從過去的「反獨促統雙管齊下」到現在確立「反獨優先」、統一不急。首先，從拉攏的對象來看，北京分析了國際與臺灣內部，斷定「反獨」的訴求比起「統一」可以拉攏到更廣泛的對象，所以更仔細區隔、靈活兩手，軟者更軟，硬者更硬，更軟地拉攏臺灣「廣大」人民，更硬地威嚇「少數」臺獨人士，「反分裂法」也透露這樣的新謀略；從難易程度來看，專注「反獨」也要比「統一」來得容易達成。

雖然北京對臺政策更為主動靈活，但也會錯估情勢，一如臺灣高層的政治人物也說不準選舉的結果一般。中國對臺的情勢幾次錯估，近者有「反分裂法」通過所造成的國際輿論與臺灣 326 百萬人民遊行抗議；錯估情勢的遠者有 1996 總統大選的文攻武嚇所造成的棄保效應等。中共官學界也坦言在臺灣問題上最頭痛的莫過於對臺灣民意的捉摸，故而在未來更加強調「寄希望於臺灣人民」，要「真正瞭解」臺灣廣大民意，意在對症下藥。面對胡錦濤時代對「臺灣人民」「千方百計」的著力，臺灣必須思考如何縮小族群的分歧、團結民間與社運力量，停止內耗、相互尊重，以

免留給外界「見縫插針」的機會，尤其在反恐的國際格局之下，臺灣政府的空間被限縮，民間相對有較大的空間。

對大多數的中國人而言，官民皆然，普遍對中國經濟發展充滿希望，對中國的崛起也充滿信心，認為「時間站在中國這一邊」—隨著中國的綜合國力的增長，統一臺灣的實力必然與時俱進，臺灣問題拖久了，統一就會水到渠成，有稱之為「水到渠成論」。故目前中共最重要的國家戰略仍是發展經濟，對臺則「反獨」即可，「統一」不急，胡錦濤去年在巴西也曾表示「中國要強盛，中華民族要振興，第一要發展，第二要統一」。「發展」仍優先於「統一」的目標。然而對於過去江澤民時期的反獨成果，普遍感到成效不足而有批判，此種壓力使得決策層漸漸轉被動為主動。對於北京領導人而言，經濟成長帶來了政權的正當性，所以若沒有絕對勝利的把握，絕不會輕啟臺海戰事，自危政權，故未來在國力與軍力尚未達到能與美國抗衡的水平之前，北京對臺勢將不時出現「臨界威懾」的策略，而且依照嚇阻慣性，下一波的嚇阻必須比前一波更強才能達到效果。臺灣可能必須思考如何形成一套「說帖」，以在國際反恐格局之下防止中共對美國在臺灣問題上的「戰略要脅」。

胡錦濤主政以來就對臺政策所發表過的重要主張

發表的時間地點	簡稱與重點	主 張 的 內 容
2003年3月11日 十屆人大一次會議 臺灣團分組會	舊「胡四點」、 「對臺工作 四點意見」	要始終堅持「一個中國」原則。 要大力促進兩岸的經濟文化交流。 要深入貫徹「寄希望於臺灣人民」的方針。 要團結兩岸同胞共同推進中華民族的復興。
2005年3月4日 全國政協十屆三次 會議聯組討論會	「胡四點」、 「四個決不」 (反獨主張)	堅持「一個中國」原則決不動搖。 爭取「和平統一」的努力決不放棄。 貫徹「寄希望於臺灣人民」的方針決不改變。 反對「臺獨」分裂活動決不妥協。
2005年4月29日 胡錦濤與連戰的北 京會晤	「新胡四點」 (重合作交流)	建立政治上的互信，相互尊重，求同存異。 加強經濟上的交流合作，互利互惠，共同發展。 開展平等協商，加強溝通，擴大共識。 鼓勵兩岸民眾加強交往，增進瞭解，融合親情。

論壇

從農業登「陸」談技術保護問題

The Technical Protection of Taiwan's Agriculture Products Export to Mainland China

張淑卿 (Chang, Shu-Ching)

立法院法制局簡任研究員

壹、前言

最近以來，隨著在野黨領袖訪中，中國大陸計畫開放 15 項臺灣農產品進口，同時其相關部門亦著手研擬解決臺灣農產品銷售大陸所涉及通關、檢驗、檢疫、物流等問題及提供優惠便利措施，並且將於大陸沿海地區規劃「臺灣農業專區」以利臺灣農業人士前往大陸投資發展。

眾所周知，農業是臺灣早期經濟得以順利發展的最大功臣，之後隨著工業化、都市化變遷以及因應加入 WTO 之後國際市場競爭，更進一步朝向精緻農業轉型，不但熱帶水果、花卉等產品舉世聞名，而且極具競爭優勢，以致今春以來，從中國領導人胡錦濤、溫家寶、賈慶林到國臺辦官員，均以一致口徑強調：解決臺灣農產品銷售大陸問題，擴大臺灣農產品輸入大陸，以及歡迎臺灣農業人士前往大陸發展，加強兩岸農業交流合作。

這些跡象在在顯示，兩岸農業交流似乎成為今後中國對臺工作的重點項目之一。究竟兩岸農業交流前景如何？在北京訂定反分裂國家法後，兩岸情勢受到影響，中共此時釋出開放臺灣農產品銷售大陸訊息及歡迎我方農民前往大陸發展，很明顯地可以看出，其以「棒子」與「紅蘿蔔」來行使兩手策略。

貳、中國大陸吸引臺灣農業技術策略

溯及上述，目前臺灣農業技術發展，已不再像以往僅著重於傳統農業技術突破，

而是逐漸轉型朝向生物科技領域發展，俾使臺灣農業未來可以將生物科技應用在農業產品生產與培植方面，以及面對加入 WTO 之後所帶來的競爭壓力。不過，臺灣內需市場畢竟有限，因而臺灣農民與臺商仍相當看重中國大陸的農業生產環境與消費市場，加上中共中央成立「對臺農業工作小組」，積極推動對臺農業統戰，採取「引進、吸收、超越」三個階段手法，以引進臺灣的農業科技、資金及技術。

自 1996 年起，中國國家外經貿部、農業部及國臺辦共同批准設立福建漳州、福州、海南、山東平度、黑龍江及陝西楊凌等 6 個「兩岸農業合作試驗區」，重點培育臺資農業龍頭企業，截至 2004 年 7 月為止，業已累計引進臺資企業 1,143 家。此外，今年福建省創辦「臺灣農民創業園」，計畫以 3 年時間，建立福建現代化高科技農業示範樣板，成立臺灣農民創業、兩岸農業合作、兩岸農業感情交流、農業科技孵化等 4 個平台，以及設置吸納臺灣農業外移基地、引進臺灣農業科技示範基地、農業科技交流培訓基地、兩岸農業合作政策試驗基地等 4 個基地，作為吸引臺資策略。

中國大陸除了設立農業專區之外，積極引進臺灣科技、資金及技術作法，其他具體策略包括：

改善投資環境與運行機制：制定一系列鼓勵、保護投資等法規與政策，並建立完整的服務體系，以鼓勵臺商投資。

民間交流合作頻繁：加強兩岸農業人員、科技交流互訪，建立與臺資農業企業及臺灣農業院校的合作關係。

積極招募臺灣農業技術人員：利用無須投入資金，僅需提供農業專業技術方式，由中國提供土地及資金，並支付臺灣專業人員技術顧問費用。

加強對臺農業調查及培訓：建立農業資料庫，例如福建農科院於 2003 年 2 月完成「臺灣農業文獻庫系統」；舉辦農業幹部培訓，例如中國農業部於北京舉辦「涉臺幹部業務培訓班」。

舉辦招商展示及研討活動：舉辦「海峽兩岸蘭花迎春展銷會」、「海峽兩岸農業合作交流展洽會」、「海峽兩岸花卉博覽會」等大型農業招商展示活動；舉辦「海峽兩岸農業生物科技研討會」、「海峽兩岸農業高級論壇」等多項研討活動。

參、現行政策措施

政府多年以來為了保護農民，將政府相關部門研發之品種、種苗與技術以無償之方式免費提供農民使用，導致農民對於品種、種苗與技術的智慧財產權保護觀念相對不足，尤其近些年來臺灣生產成本大幅提高，部分農民為求生存，乃將臺灣許多優良品種、種苗與技術，經非法管道隨人員交流與投資，流至中國大陸。

目前兩岸在農業交流合作上是以「臺灣優先」、「全球布局」、「互利雙贏」、「風險管理」為基調，並以「臺灣農民權益不受影響」為原則，積極推動良性農業交流，採取循序漸進的作法，分階段來調整。雖目前我國對於農產品銷往中國大陸並無任何限制，但農業技術方面，由於涉及科技保護政策，必須依據經濟部所訂定「在大陸地區從事投資或技術合作審查原則」，規定禁止赴大陸投資或技術合作之農業項目有 436 項，其中有 30 多項農業技術是列為禁止投資與技術外移類的先進農業技術與資金；此外，依據「植物品種及種苗法」規定，藉以保護育種者的權利及新品種及技術。

至於政府資助農業科技部分，除了依據兩岸人民關係條例相關規定之外，政府在資助敏感科技研究計畫上亦有安全管制作業手冊加以規範，其中有關種苗繁殖技術、食藥用菇液體培養技術、新品種及育種技術、遠洋漁獲統計資料、功能性基因體及生物晶片（種類包括豬、土雞、水稻及蕃茄）等 4 種項目，特別規範在資助合約中，亦要明示該計畫屬於敏感科技計畫，必須接受管制並經過審查核准或事先報備，否則禁止公開發表研究成果。

由此可見，目前兩岸農業交流與合作，並非只是經濟問題，還與兩岸政治情勢發展息息相關，所以我國農業在西進趨勢下，除了必須要做好風險評估與適度有效管理之外，更要奠基於穩定的兩岸關係下為前提，如此兩岸農業交流與合作方能可長可久，同時必須在 WTO 架構規範下，以尋求共創兩岸農業雙贏的契機。

肆、結語與建議

一、結語

綜合以上，就以現況而言，兩岸農業議題理應在 WTO 組織之下建立貿易諮商平台，但是中共始終以政治為考量，並不願意以此機制與我方進行磋商。於此，我們不可忽視的是，兩岸農業交流問題，尤其涉及技術交流方面，並非僅是臺商前往大陸地區進行農業投資，而是可能導致我方優良農業科技與品種流入對岸，提升其農業技術水準，進而造成兩岸農產品在國際市場上的競爭，以及回銷和走私農產品來臺之壓力。

二、建議

儘速制定與「敏感高新科技」發展及保護相關之法案

高新科技產業是一個國家經濟的命脈，若能掌握全球獨一無二技術，將可主宰全球市場，因此各國多採保護方式，避免高新科技外流。由於我國目前不再僅是技術輸入國家，很多優勢產業汲取國外經驗，經改良後，已成為部分產業之重要技術，

如果這些高新科技沒有管制，任意移轉中國大陸或競爭對手國家，對我國科技產業優勢之維持將造成嚴重傷害。

由於目前政府對於「敏感高新科技」保護政策，尚無正式法律作為規範，為了協助國內高新科技產業永續發展，對於國家安全有重大影響之敏感科學專門技術輸出或公開，應要求政府必須建立管理機制。亦即基於維護科技交易秩序，以建構良好的科技環境，對於有不法侵害科學專門技術之行為，更要訂定罰則加以規範，另對於國家安全有重大影響之敏感科學專門技術應從優予以扶植，甚至訂定獎勵方式，協助其發展，促使產業界樂於配合施行。因此，行政院已於4月13日2,935次院會通過「敏感科學技術保護法草案」，並決議送立法院審議中。行政院實有必要就「敏感科技技術保護草案」與立法院協商，俾早日完成立法程序。

主管機關儘速訂定與「植物品種及種苗法」相關之子法

「植物品種及種苗法」自93年12月公布後，不但可以對於國內植物品種有所保護規範及與國際之接軌，而且亦可促進國內品種加速更新，進而強化農作物「智慧財產權保護」—「品種權保護制度」，達到有效保護國內農產品並增強其競爭優勢。

不過，該法通過迄今，行政院農委會對於與該法相關之子法，例如：「植物品種及種苗法施行細則」、「植物品種審議委員會組織及審查辦法」、「植物品種性狀之檢定及追蹤檢定委任或委託辦法」、「基因轉殖植物輸出入許可辦法」、「基因轉殖植物田間試驗管理辦法及試驗收費基準」、「基因轉殖植物之標示及包裝準則」、「臺灣地區學術性農林作物種子與種苗輸出管理辦法」等部分法規尚未完成，基於兩岸交流立場，應有必要力促主管機關儘速完成相關子法，俾使國內植物品種能夠在保護規範與國際接軌下，加速農業技術提升與增強競爭優勢。

政府整體規劃農業技術輸出策略

從國際農業交流合作的發展趨勢來看，民間組織交流模式與功能，早已為政府正式組織所取代，各國普遍均由政府部門主導進行兩國間的農業交流合作。亦即兩岸農業交流若要有正面性及突破性的進展，政府方面應積極介入兩岸農業交流事業。近年以來，中共頻向臺灣農業招手，除了具有統戰與經濟等意涵之外，能否為臺灣農產品在大陸開拓商機，農民與農政單位宜持審慎態度，尤其兩岸在關稅等技術問題尚待解決下，臺灣農產品西進大陸還有相當風險。

因此，面對中國大陸採取各種誘因積極拉攏臺灣農業，政府主管部會實有必要由法制面及制度面以更積極地進行規劃整體因應策略，尤其加強對新品種、新技術及新產品的智慧財產權保護，且應鼓勵及協助業者，向各國提出新品種專利申請或向國際智財局提出商標註冊等保護措施，如此才能鼓勵我國農業投入更多研發與創新，進而發展更多高新科技產業，以避免兩岸農業科技出現「彼長我消」的局面。