時 評

臺日漁場衝突與日中臺關係

Taiwan-Japan Fishery Disputes and Triangle Relations Among Sino-Japan and Taiwan

楊志恆（Yang, Chih-Heng）

淡江大學東南亞研究所兼任副教授

一、前言

7 月底，臺日將舉行第 15 次漁業談判，我方政府高層在 6 月就將這次談判的基調定位主權與漁權分開，在野黨批評這是政府放棄主權。事實上，朝野的立場除了執政黨必須務實面對外交談判的壓力，在野黨只監督不負談判責任外，基本的立場並無二致，也就是都冀望能夠獲得主權與漁權的雙贏。目前有關臺灣北部海域的漁場糾紛現況大致是這樣：中國與日本經由外交談判已將東海有爭議的海域，在約北緯 31 到 33 度之間劃了一塊中間水域，在北緯 31 度到北緯 27 度海域劃了一塊日中共管水域，且默認從北緣的東經 126 度到南緣的 123 度劃一條弧形中間線，靠中國的部分由中方管理，靠日本的部分由日方管理。至於北緯 27 度以南日中沒有談，理由可能有二，一是中國自知管轄權屬臺灣，無權做主；二是日本不願與中國談，默認臺灣仍是主權獨立國家，只願與臺灣談。到底是什麼原因雙方都不願明說，不過，過去臺日 14 次漁業談判談的就是這一塊，我方爭取的事實上是從釣魚台群島以北 200 海里的海域。由於臺日對於爭議區認知差距過大，加上釣魚台群島主權爭議，致使 14 次的談判成果進展不大。不過，如果從中國與日本目前僅能達成擱置主權的暫訂協定來看，在野黨一下子要政府上綱到主權談判似乎操之過急。

二、國際現實與法理之爭

臺日在漁權的爭議關鍵的確是在釣魚台群島主權歸屬問題，按照我國主張的釣魚台群島主權歸我，再劃出 200 浬的專屬經濟海域，那麼我國漁民到近北緯 29 度目前日本與中國暫定是由日方管理的海域捕魚應該是法理上的權益。中國

官方雖然和日本簽訂了漁業協定，不過，中國漁船也是經常進入日方水域捕魚被查扣。我國是因為和日方多次談判無結果，因此，漁權的糾紛頻頻，不過，為保障漁民的權益，行政院海巡署在國際現實環境下，將北緯 27 度以南，也就是從彭佳嶼延伸 200 浬海域列為暫定執法線，凡是越線的日本船隻也進行驅離。由於釣魚台群島主權歸屬是核心問題，但日中臺三方均宣稱擁有主權，使得這個海域漁場的糾紛不斷。

由於釣魚台群島主權短時期內無法解決，因此，在 1990 年代李前總統主政時期強調的是優先保障臺灣漁民的傳統捕魚權，以此做為我國與日方談判的基調，這是現實國際環境下的不得不的做法。不過，值得我方關注的是，隨著日中在東海權益的爭端日益白熱化，中國和日本都積極地進行海洋水文地理環境調查，準備採取國際訴訟手段解決長久以來的爭議。1997 年聯合國設置了審查沿海國家大陸棚爭議的「大陸棚界定委員會」，並以 2009 年 5 月為限，各爭議國可提出界定裁決，但在提出前要對自己宣稱的大陸棚搜集足夠的調查資料供該委員會參考。中國方面由於已經調查了很長一段時間，資料比日本充分，現在是日本政府有急迫感。2003 年 8 月日本公布「關於劃定大陸棚的基本構想」，並決定從 2004 到 2009 年投入 1 千億日圓進行有關日本大陸棚的詳細調查資料提供給「大陸棚界定委員會」。就現實的國際政治環境言，僅有中國和日本在聯合國對簿公堂，這是對臺灣最不利的情況，臺灣的發言空間及主權聲明的平臺在那裡？是一個值得深思的問題。當然，我們也可以主張不是聯合國海洋法公約簽約國而不予理會日中的爭議，不過，在 2009 年聯合國「大陸棚界定委員會」判定後，臺灣如何保障自己的漁權甚至是主權，這才是當務之急。最好的方式應該還是透過談判解決，尤其是和日本如果能夠先談出一個類似日中目前的漁業協定，將臺日有爭議之海域劃出一塊共管的「暫定水域」，雙方的漁船都可以前往捕魚，資源共同管理，再循序討論主權問題，建立起雙方的法理解決漁權乃至於主權爭端解決的關係，以作為 2009 年後與日本繼續談判的法源基礎。

至於我方談判的底限，當然應該要尊重臺灣漁民的權益，過去我國漁民熟知內政部公告的範圍，也就是釣魚台群島以北到北緯約 29 度的海域，這塊海域是會與日中漁業協定之暫定水域歸日方管理的水域重疊，日方可能會覺得委屈，但都可以談。在臺灣東北海域包括日本宮古群島、先島群島、八重山群島、與那國群島等在內的水域，因離臺灣非常接近，臺日的經濟海域如何界定，都是可以談的。事實上，根據媒體的披露，我方的構想有二： 將釣魚台群島附近海域劃為「共管區域」，由臺日共同管理，依據雙方商定的原則讓兩國漁船都能進入捕魚；

以共同開發的概念解決臺日漁權糾紛，將兩國專屬經濟海域重疊區域劃分屬於臺灣及日本共有的排他性捕魚區域，及由兩國共同管理及開發的區域。這就是先前陳總統與謝院長公開指示的「擱置主權爭議，解決漁權爭議」，以爭取並保障漁民權益為首要目標的談判原則。這種原則是符合當前國際上解決爭議海域的主流思維，並不意味著那一方放棄了主權。

三、與時俱進的海洋法治觀念

事實上，漁民出海捕魚猶如出國旅遊，對於所在地籍國的法律必須瞭解與遵守，各國對於海域都訂定管理法令，過去我國漁船常因不諳這些法令而遭到查扣。根據過去臺灣漁船遭到日方查扣的案例，發生最多的是在我方劃定的釣魚台群島以北 200 海里，屬於日中「暫定水域」歸日方管理的海域，甚至還要北的位置。據指出，從 1997 年起有 31 艘被扣，其中有 28 艘明顯是在日本的經濟海域內，甚至有擅入日本領海內作業的。這地方著實言已經超出目前我方海巡署的暫定執法線，以致於漁船被扣我國政府經常不知道，付得起罰金的漁船經常私自解決，付不起的才向政府求援，並抱怨政府護漁不力。

其實，按照我國處理臺日漁業糾紛也是有法令依據的，根據農委會漁業署指出，第一，若臺灣漁船確實進入不具爭議性的日本專屬經濟海域內作業，確定違規，不僅會遭到日本扣押罰款，回臺灣後政府也會依法處罰新臺幣 1 萬 5 千到 60 萬元的罰款，要求漁民不要再犯。其次，若是臺灣漁船在我國暫定執法線之外，和日本重疊的爭議海域作業，政府只能提醒漁民要小心，雖沒辦法保證漁民的安全，但是一旦被查扣，外交部一定會儘速出面營救，不過，被日本罰款部分漁民得自行負擔。這一部分應該是我國漁船最感困擾之處，也是漁民批評政府最多的地方，這次臺日第 15 次漁業談判我方要談的議題事實上也是以此為重點。第三，若是日方在我國暫定執法線內驅趕或扣押我漁船，政府絕對有責任保護我漁民安全，也會全力護漁。這些規定漁業署都有向各地區漁會及漁民作過宣導，不過，誠如我方官員無奈地指出，當漁民眼前看到一條價值好幾萬元的黑鮪魚正往日方水域游過去時，根本就顧不了這些規定，等到捕到魚的時候船也被抓，不但被迫交出漁獲還得罰款，得不償失。當然，如果漁船沒被抓到的話，漁民就大豐收了。

另外，對於不是真正在捕魚的走私、偷渡或中國方面所謂的進行「小額貿易」的漁船而言，這個海域管轄權的模糊剛好提供一個很好的場域，前不久，行政院長謝長廷建議漁船裝置全球衛星定位系統，以利於政府海巡單位的護漁工作時，就有媒體披露這不切實際，並不是這個構想不好，而是對那些想利用這個海域進

行海事犯罪的漁船而言，等於是曝露行蹤，因此，裝設的意願不會很高。不論如何，像越界捕魚或是利用法令管轄模糊地帶進行違法行為，都不會是任何政府保障的漁民權益，其實，目前的國際海事安全合作還都將這些項目列為共同打擊犯罪的協議內容。

四、臺日漁場糾紛對日中臺關係之影響

在 1980 年代初，中國開始實施改革開放時，為了吸引日本的資金技術以及經濟援助，鄧小平曾經對釣魚台群島主權爭議表示，留給後代子去解決，當時中國經濟剛剛在沿海的特區城市招商，還用不到開發東海海域的資源。事隔 20 多年，中國已經因為能源供給無法滿足經濟發展的需求必須向海洋開發，日中之間的衝突提前引爆。由於中國重視的是高經濟價值的能源開發，漁業糾紛的重要性不高，被日本查扣的漁船事實上遠多於臺灣，不過，最近幾年看到的日中釣魚台主權爭議並不是漁民的抗爭，而是伴隨著民族主義愛國主義的反日運動，更進一步說就是歷史認識問題之爭的擴大。在日本方面也有所謂的右翼激進分子的登島設碑、插旗等反制措施。這些爭端事實上和臺灣漁民為捕魚權、為生活打拼的抗爭是不同的。由於我國與日本的爭議是屬於較為單純的漁權問題，且該漁場對雙方漁獲量而言並非主要的，對日本而言更是小漁場，就功能性角度言，雙方的爭議不像日中現在的東海天然氣田開採的爭議。

事實上，從冷戰結束以來國際社會對東亞地區和平穩定期待的角度看，像臺日這種爭議是絕對不應該無限上綱，甚至兵戎相向。日中之間的能源開發爭議國際社會特別是美國都希望雙方能夠透過談判解決，何況臺日漁業的糾紛不像日中那麼嚴重。據媒體的披露，美國對於中國伺機介入臺日的糾紛已表達高度關切。對此我方政府也向美方表示，我方無意與日本發生衝突，希望透過外交途徑在談判桌上解決，也不會與中國合作處理漁業糾紛，更不會因此影響到與日本的友好關係。其實，從最近這一次臺日漁業糾紛發生以來整個事件的發展看來，中國外交部發言人公開介入的發言，是在煽風點火，希望臺日的糾紛越演越烈，最好是與 4 月以來的中國反日示威運動串聯，並不是要使臺日漁場糾紛朝和平解決方向發展。中國對臺灣漁民的關心，實是司馬昭之心，就是希望離間臺日關係，讓美國在東亞的盟邦間發生衝突，弱化美國在東亞地區制衡中國的影響力。

五、結語

第 15 次臺日漁業談判我國政府已整合各部會意見，定位為臺日爭議漁場共同管理談判，希望能夠透過這次談判解決長期以來漁民捕魚權沒保障的困境。從現實的國際環境言，目前沿海國家的海洋國土意識正逐漸抬頭，在東亞地區日中

韓彼此之間也都存在著海域或島嶼主權的爭議，如果都不能透過談判來解決，那麼這個地區將會是未來軍事衝突的火藥庫。事實上，「擱置主權的爭議，共同管理與開發」是唯一能化干戈為玉帛的方案，臺日之間若能秉持這一原則，雙方漁民也都能強化自我的守法意識，其實，以臺日的歷史友好關係背景，這個海域應該會是東亞地區爭端海域以和平、互利、共榮的合作原則解決的典範才是。

時 評

倫敦恐怖襲擊析評

Comments on the Attacks in London

黃秋龍（Huang, Chiu-Lung）

本刊特約研究員

就在倫敦申辦 2012 年奧運成功翌日，也是八大工業國高峰會揭幕之際，2005 年 7 月 7 日倫敦發生四起連環大爆炸恐怖襲擊事件，沒沒無聞的「歐洲蓋達秘密組織」（Secret Group of al-Qaida's Jihad in Europe）隨即發表聲明，宣稱係他們所為的。雖然這份聲明一時真假莫辨，但卻可以做為認識與防制恐怖主義的行動基本起點，因為，如何認識國際反恐怖主義情勢與自身安全需求，向來都是相互關聯的。

一、初步的觀察

「歐洲蓋達秘密組織」雖並未列在歐美國家所公布之恐怖組織名單之中，然而，就目前情勢看來，很明顯的是在報復英國支持美國出兵阿富汗和伊拉克而發動這次恐怖襲擊的。此次行動在地點與時機之選擇，不僅具有反對白種人優勢的歷史性意涵，而且也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，值得注意的則是恐怖襲擊行動，都會在引起視聽效果上有特殊之考量。所以，在後殖民主義角度中，被視為西方主導全球化的「富國俱樂部」－八大工業國高峰會，當與此次恐怖襲擊動機聯繫起來時，恐怖分子之動機甚至可能還會獲得歐洲當地反對全球化或反美國中心主義者的同情。另外，恐怖襲擊行動也往往具有其他不尋常的意義，它可能是在考驗對象的情報預警或事件應變能力。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，但卻可能在說明其等之變易性，將令安全機構更難以掌控，並有能力持續發動恐怖襲擊。

概括而言，這正是新興恐怖主義得以繼續發展之特殊現象，也就是它已經不

再以單純的宗教衝突報復或仇富情結，對單一目標進行直接危害，而是襲擊的目標將會更加游離。所以，即使新興的恐怖分子政治色彩較淡化或組織性差，但破壞性往往會更強，它不僅對反恐行動的成效構成新的挑戰，而且也正與其他社會價值觀或群體，產生模糊與虛擬般的連結。特別的是，這些連結可能就是未來矛盾衝突中所先發出來的訊息。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，顯然將會把現實問題過於簡化，甚至會因此模糊了防制恐怖襲擊行動之焦點。

二、認識國際反恐怖主義情勢

自從 2001 年發生 911 恐怖襲擊事件以來，美國改採制敵機先行動，可謂既堅定又迅猛。除了美國自身戰略方針的轉變之外，實際上國際反恐怖合作也造成國家與戰爭之間的關係發生轉變，且恐怖主義帶來的不僅是安全利益上的實體威脅，甚至還意謂著，它是代表著矛盾衝突即將來臨的潛在恐懼。

經過美伊戰爭之後，果然證明了世界主要大國在處理世界事務時，即努力避免相互間特別是與美國發生直接之對抗。這也可視為美國在出兵伊拉克前，對國際戰略之研判，已有相當程度的掌握，亦即盟國在利益上雖然與美國不盡相同，但為了其整體利益而在重大原則問題上仍然可與美國保持一致。如俄羅斯與中共即避免與美國發生正面衝突，因為對他們來說，當前最主要的任務是穩定內部與發展經濟，他們需要集中精力營造有利的國際環境，而不願意把寶貴的資源用於與美國這個超級大國打消耗戰。

所以在美伊戰後，國際社會已逐漸揚棄以意識形態為慣性的思考判斷，而且更加學會以國家實力做為最高之戰略考量。因此，對有些國家而言，不僅大可藉反恐之名義，以同時獲得美國援助，又可以找到鎮壓異己的藉口。甚至於，為避免影響歐美國家前來投資與旅遊之意願，或基於籠絡回教選票考量，也會因此延宕公布恐怖組織名單。

而在恐怖組織發展情勢看來，已經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，漸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）等等國家或城市。所以，即使當蓋達恐怖組織被趕出阿富汗，塔利班、海珊政權瓦解，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相互感染、學習的。

所以，固然美國制敵機先的武力反恐行動，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，刺激更多不知名的恐怖組織運用而生。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」正逐步演變成一種意識形態的代名詞，或者做為一種教義追隨者的象徵。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。在如此條件下，恐怖組織的類型將更加多變，其組織程度也會向高度嚴密和鬆散型等等不同方向分化發展。然而，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組織就將式微。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。所以，並非所有的學者都把恐怖主義界定為有組織性的。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。

概括看來，國際反恐情勢固然經常會出現許多雙重考量，但卻會無形中助長了恐怖分子組織與發展之空間，同時也讓國家情報安全工作面臨新的挑戰。所以，有識者認為採取美國制敵機先的武力反恐行動，不僅未必適合所有國家，而且這種反恐行動自 911 事件以來，反而使得國際衝突更加頻繁與複雜化。因此，已經有更多觀點認為，當此大國反恐行動，所造成的國際安全結構失衡與不穩定，短時間無法改變之下，彼此應該重新檢視安全本體之所在與真實的安全需求為何。

三、對吾人安全本體與需求的再認識

通常對恐怖襲擊之防制考量，主要包括在如何切斷恐怖主義的根源、遏制恐怖襲擊之有效能力、緩解恐怖襲擊意圖之權宜作為，與防範政策等等層面。以美國的情況而言，要解決恐怖主義根源問題還牽涉到複雜的外交政策，且並不是反恐官員所能單方面解決的。因此，美國要解決當下恐怖活動的危害，明顯的是比解決恐怖活動的根源問題還急要。而且在實務上，根源問題一般多不被認為是美國反恐政策的要素。從而，如何減少恐怖組織發動襲擊之能力，這就成為美國反恐政策的主要核心內容。因此，美國的反恐防禦與攻擊行動以及相關設施，始終是最令世人矚目的，但從整體防制考量而言，這只是反恐政策的部分。

相較於受恐怖活動困擾程度各有不同的東南亞國家，它們防制經驗的優劣與否，將更有助於吾人進一步認識安全本體與需求的問題。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。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，選擇扈從國際大國。

雖然，倫敦恐怖襲擊是否會因此強化歐美國家在反恐行動上的更加團結，或者使得東西方宗教與文明的衝突加劇，其後果固然難料，但是有識者仍然要對此國際安全結構失衡與不穩定情勢有所警惕。尤其，臺灣雖然尚未成為恐怖主義襲擊之目標，但是並不等於臺灣不存在恐怖主義活動，也不意謂著臺灣可以置身在反恐行動與預防工作之外。因此，透過對恐怖主義之研究與理解，不僅是反恐防制工作之當務之急，同時它也可以提醒國人安全本體之所在，並不是政府或安全部門片面的職責，而是要透過更多的討論與參與來建構的。

時 評

中國大陸進口原油海上交通線面臨的困局

The Bottleneck: Sea-Lines of Communication of Imported Crude Oil for China

鍾　堅（Chung, Chien）

國立清華大學原子科學系教授

能源是經濟之母，中共自改革開放後這三十年來，經濟快速發展，能源消耗更是驚人，早已成為僅次於美國的全球第二大能源消耗國。以公元 2002 年為例，中國大陸當年的初級與次級能源消耗，依序為煤炭（66.1%）、原油（23.4%）、水電（7.1%）、天然氣（2.7%）及核能（0.7%），該年度能源消耗總量占全球的 9.23%，僅次於美國的 24.86%。在「自給自足、自產自用」的政策指導下，除了原油，其它能源資源大抵上能達成國內供需平衡的恒常穩定，間或有少量能源資源輸出給鄰邦，以配合政治、外交、經濟統戰的國家目標。

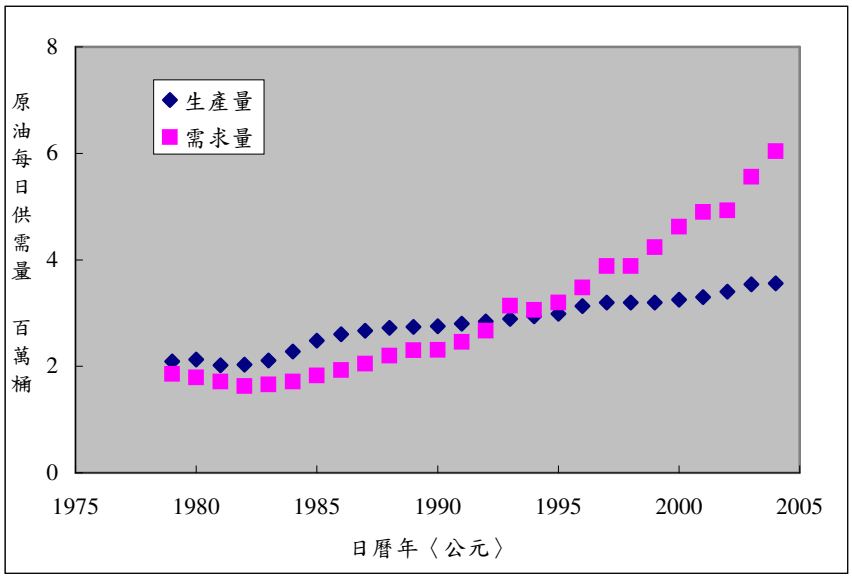
一、原油供不應求

雖然原油的消耗僅占中國大陸全國耗能的四分之一，但由於消耗過鉅、國內油田產能停滯不前，以致對進口原油的依賴度年年加劇。圖一顯示中國大陸改革開放以來迄今（1979～2004 年）每日原油的供需量，由圖中可明顯看出：　1993 年以前，中國大陸境內油田生產量，供應國內所需綽綽有餘，尚可淨輸出至鄰邦，一度高達每日淨輸出 66 萬桶原油。　1993 年之後，中國大陸反轉成原油進口國，且進口量年年暴增；迄 2004 年，每日原油淨進口量多達 248 萬桶，占需求量的 41%。　中國大陸境內油田生產近十年來已停滯，根據「中國石油化工協會」預估，公元 2005 年的每日淨進口原油量，將上衝到 354 萬桶，僅次於美國成為全球原油第二大進口國。

面對如此嚴峻的供油緊迫窘境，中共倡言建立戰略儲油體系勢在必行，但卻

沒有解決根本的問題，除了安全存量，中共甚至企圖改變能源結構。然而，原油所煉製的油品在百年內看不到替代動力；飛機靠航空燃油、船舶需柴油、車輛賴汽油、鍋爐燒燃料油，都是不能改變的現實。電動車、核動力艦船、太陽能飛行器，至少在全球原油枯竭前沒有全面推廣的主、客觀條件。要飛機放棄燒航空燃油改用電池驅動以求減產原油？以當前的科技水平言，想都別想。

雪上加霜的是，中共自產原油面臨重重窒礙：具經濟價值可採儲量僅剩 183 億桶原油，油田老化進入高含水期（如第一大油田的大慶油田，原油產能已萎縮至每日百萬桶以下）、原油油質劣化（如華北油田）、可採儲量日漸枯竭（如勝利油田）、資金投入不足（如遼河油田）、西油東輸成本過高（如新疆油田）。這些人與天鬥無解的難題，致使中共原油產能從文革時代前的倍數暴增，到今天的增產停滯，以及本世紀後必然的逐年減產終至枯竭。



圖一　中國大陸近年原油供需量

資料來源：作者自繪

二、積極拓展海外油源

本世紀後中共的原油戰略指向只有一途：出境掠奪海外油田。這也是為什麼中共積極在中東、中亞、東海和南沙地區經營；其中，伊朗和利比亞等中共「盟友」，在「平等互利、長期合作、共同發展」的原則下，將成為中共海外原油供

應的主要產地。

中共曾於公元 2003 年與俄羅斯簽署投資案，預定採購西伯利亞貝加爾湖畔安卡斯克油田的原油，合資興建長達 2,400 公里的油管至黑龍江大慶煉油廠（簡稱安大線），每日輸油量 60 萬桶。唯美日從中作梗，另闢「安納線」取代安大線，將西伯利亞原油輸運至日本海西岸納霍德卡港，裝船銷往美、日。公元 2004 年，中國又與哈薩克簽署協議，闢建一條 1,240 公里的油管，自新疆獨子山西接哈薩克的阿塔蘇（哈疆線），再與哈國裏海油田相通，每日可輸入原油 40 萬桶。唯美國積極對哈薩克施以經濟、軍事援助，交換條件極可能是扼殺此一「原油絲路」，將裏海油田的原油轉銷美國。

除了俄羅斯與中亞五國外，中共亦積極在中東地區的沙烏地阿拉伯、阿聯大公國、卡達、阿曼、葉門、巴林、科威特等國投資石油企業，在非洲的奈及利亞、蘇丹買下油田開採權及銷售權，在南美祕魯、委內瑞拉簽定油氣探鑽合同，在東南亞與緬甸、泰國合作探勘開發油田。2005 年 3 月 14 日，中共、越南、菲律賓三國簽定「在南中國海協定區三方聯合海洋震測工程協議」，企圖在我駐守太平島週遭的南沙海域，探勘油氣的蘊藏。

三、進口原油，誰來承運

目前中共每日進口原油 354 萬桶，是臺灣的三倍；對中共輸出原油的外國油田，集中在中東地區（占 56%，其中沙烏地阿拉伯就有 17%），其次為非洲（24%）、東南亞（14%）及近東、中亞與其它地區（6%）。由於陸上以油灌車輸運入中國大陸僅占全部進口原油的十分之一，故而每日有超過三百萬桶的原油，靠海運自境外油田運回大陸；而過半的進口原油，需從五千浬外的中東地區回運。當前中共面臨的困局，是　絕大部分的進口原油，係由外籍油輪承運，　中共國籍油輪船隊，運油政策及運油規模亟待改善，　海上交通線的安全威脅日增，　中共遠洋海軍的擴充，緩不濟急。

根據中共國務院交通部統計資料顯示，海運進口的原油，目前九成以上委由外籍油輪承運，這並非中共沒有運油船隊，而是中共缺乏明確的運油政策。中共的國籍輪船船隊千噸以上商輪有 2,123 艘，載重總量為 24 百萬載重噸，以噸位計全球第九，算是海洋運輸大國；中共的國籍油輪載油總量為 5.2 百萬載重噸，油輪船隊集中在招商局、中國遠洋運輸集團（中遠集團）及中國海運集團（中海集團）。若以 80%妥善率估算，中共國籍油輪船隊理應承運 25%的進口原油，而非當前的 10%，顯然中共的國籍油輪船隊核心業務都在境內轉口輸運煉製油品，而非承運敏感的進口原油。

中共已警覺到戰略物資進口承運遭外輪控制的困局，目前政策已有急轉彎，除了改變運油政策為「國貨國運」外，更以「國輪國造」自建國籍大油輪，預期在最短期間內擴充油輪船隊至一千萬載重噸，承運至少半數的進口原油。

四、海上交通線的安全維護

按照目前的產油量與耗油量預估，到了公元 2010 年，中國大陸日產原油 360 萬桶，日需原油 1,000 萬桶，每日進口原油 640 萬桶。14 年後的 2020 年，中國大陸油田枯竭，屆時每日消耗的兩千萬桶原油，每一滴都靠進口。就算進口原油買得到也買得便宜，能否自海外油田安全回運，是個問號。

首先，境外油田經油管陸運回國，運量過小，不能解決龐大的需求。就算中共國家主席於 2005 年 7 月親訪俄羅斯與哈薩克，且俄羅斯願意興建「安大線」、哈薩克也同意開放「哈疆線」，每天也不過進口原油百萬桶；更何況「三蒙合一」、「東土耳其斯坦解放組織」也分別威脅了「安大線」與「哈疆線」的境外安全輸運。陸運不成氣候，只能靠海運。

中東運油航線恒為中共進口原油的主力交通線，但是得經過印度洋、麻六甲海峽、南海及東海（含臺灣海峽）。中共的宿敵印度刻正擴充其制海兵力，欲使印度洋變成印度的印度洋，壓縮了中共海上交通線的安全空間。此外，麻六甲海峽的恐怖攻擊、南海的主權糾紛、兩岸的對立與對峙、日本由「專守防衛」的國防政策改為「週邊有事」的積極作為、無所不在的美國第七艦隊，加上中共遲早將出戰境外掠奪產油國油田，在在需要建構萬浬長程護航的遠洋海軍，以維護其海上交通線的暢通與安全。

中共近年來雖然大幅整建海軍，但其戰略思維仍以近海作戰（指在陸基殲轟、殲擊機作戰半徑 400 浬內的近岸海區，就近對水面艦艇提供掩護支援），全軍僅有 6 艘主戰軍艦能跨出大洋執行遠程運油護航。中共能否持續建構大洋作戰的遠洋海軍，搶建航空母艦，趕得上在 2020 年執行萬浬長程機動護航，則有待觀察。

五、戰略儲油因應短缺

大陸境內原油生產既然有限，到境外油田採購、爭取甚至掠奪原油返國自然要承擔政治、外交、經濟、軍事上不確定的高風險。萬一產油地區發生動亂，原油無法外銷，或者產油國惜售聯手哄抬油價，或是買得到卻遭對手施以禁運，或在戰時遭敵封鎖運不回來，過度依賴原油（及煉製所得之油品）的現代工商社會將立即停擺，甚至導致政權崩解。與先進國家原油戰略儲備存量相較（南非 730 天、日本 160 天、美國 120 天），中共根本沒能力應付無預警突發性的石油危機

與海上封鎖，故有積極建構戰略儲油體系之舉。

除了倡議擬定〈戰略石油儲備法〉有法源依據強制執行原油安全存量儲屯外，目前中共亦積極分三階段進行戰略石油的儲備工程，期望在 15 年內完成油庫、油港、儲運 90 天安全存量的大建設。由於中國大陸境內油源枯竭，公元 2020 年 90 天的安全存量當指 18 億桶進口原油的儲屯（約為今天臺灣安全存量的百倍），中共能否達致「說你能做、做你所說」，也有待觀察。

中共國家發展的長遠設想，預期在建政百週年的公元 2049 年後，經濟建設目標要接近中等發達國家水平，國防建設目標要成為世界軍事強國。屆時，中共每一滴油幾乎都得進口，就要掌控海外油田並將原油安全回運，更要建構戰備儲油體系以確保能源版圖的完整。中共在本世紀後必然邁向遠洋建軍戰備，以軍事大國的姿態立足全球，來維護原油供需的穩定與平衡及海上交通線的航道安全。

時 評

觀察中共對解決「貧富差距」的誠意

Does China Really Want to Solve the Inequality Problem?

歐陽新宜（Ou-yang, Hsin-Yi）

中國文化大學中國大陸研究所副教授

一、中國大陸貧富差距不斷擴大

人民日報 6 月 19 日引用中國國家統計局今年 6 月公布的數據顯示，在中國反映貧富差距的基尼係數為 0.465，超過國際公認的 0.4 的警戒線。報紙說：中國大陸的貧富差距問題十分嚴峻。廣東的《羊城晚報》報導，國家統計局城市社會經濟調查總隊最近發布的調查顯示，相對於城鄉收入差距，中國城鎮居民的收入差距，同樣已成為一條「鴻溝」。中國城鎮居民收入差距最高達 10.7 倍！報導援引中國國家統計局對全國 54,000 多戶城鎮居民進行的調查顯示，2003 年占總體 20%的最高收入組的家庭，人均可支配收入為 17,472 元；而占 20%的最低收入組家庭，人均可支配收入僅為 3,295 元，差距將近 6 倍。報導又說，統計顯示，中國城鎮居民收入差距由 2002 年的 5.1：1 擴大到目前的 5.3：1，其中差距最明顯的是江蘇省，其城鎮居民收入差距已高達 10.7 倍。

以上報導，被美洲僑報認為是「官方承認貧富差距擴大」。聽起來，中共已經開始正視此一問題的嚴重性，並且將開始「加大力度、著力解決」。無論站在什麼立場，從人道主義的角度來看，吾人當然樂觀其成。

中國大陸官方公布的統計數字，包括這次公布的，大陸的各項貧富差距指標仍在安全線之內。可是 2000 年來，中國學術界和傳媒普遍不相信官方的數字，甚至有像中國人民大學「社會調查中心」這樣的研究機構，在全國範圍內作嚴格的抽樣，從入戶調查問卷的數據作出的計算，中國城鄉家庭人均收入的基尼係數都已經超過了遠比官方公布為大的 0.434，同時按城鄉家庭收入分組計算基尼係

數為 0.445，這些數據表明，中國大陸的貧富查距其實早已超過了西方發達國家基尼係數正常的安全線。

為了比較上的方便，本文蒐羅了近年來各項關於中國大陸貧富差距報導的各種數據（表一）。在衡量世界各國「相對貧困」的貧富差距的狀況時，主要是以基尼系數與五等分指數作為代表。學術界一般認為基尼系數在 0.2 以下為高度均等，0.2～0.3 之間為相對均等，而 0.3～0.4 之間則處於相對合理範圍，超過 0.4 就表示差距偏大，貧富差距就處於警戒狀態，若達到 0.6 則屬社會動亂隨時發生的危險狀態。依據中國大陸官方數據來看，自 1995 年到 1999 年為止，大陸基尼系數的變化僅於 0.375-0.397 之間變動，表示其貧富差距問題仍處於合理的可接受範圍。但若從國際組織（世界銀行）與學術機構（中國社會科學院）發布的數據觀察，則顯示早在 1994-1995 年間，中國大陸的貧富差距即已突破基尼系數 0.4 的國際警戒線（世界銀行—0.415、中國社會科學院—0.434），在 1999 年基尼系數更出現 0.457 的數據，這與大陸官方披露的數據（0.397）有很大的差別（表一）。

表一　中國大陸貧富差距狀況

	城鎮基尼系數	農村基尼系數	全國基尼系數	國家統計局城市社會經濟調查總隊	中國國情國力	世界銀行	經濟日報	大紀元 5/28 報導	熊海濱 2000 估計
1991 年	0.240	0.307	0.350			0.376			
1992 年	0.250	0.313	0.369						
1993 年	0.270	0.329	0.394						
1994 年	0.300	0.326	0.402				0.434		
1995 年	0.280	0.342	0.393		0.389	0.415			
1996 年	0.284	0.323	0.371		0.375				
1997 年	0.292	0.329	0.371		0.379				
1998 年	0.300	0.337	0.378		0.386	0.403	0.456		
1999 年	0.295	0.336	0.389		0.397		0.457		
2000 年	0.320	0.354	0.409				0.458		0.59
2001 年	0.330	0.390	0.447						
2002 年			0.468						
2003 年			0.465	五等級倍數：5.2					
2004 年						五等級倍數：10.7		0.561	

資料來源：中共統計局之社會經濟統計年鑑、世界銀行，經濟日報與社科院所出版之社會情勢發展與預測、聯合國人文發展報告辦公室，大紀元等。

2000 年以後，這個差距更大了。根據聯合國的數據，中國的五等分倍數高達 10.7，是全世界 177 個國家中的第 144 名。Gini index 是 44.7%，高於全球第 143 名（表二）。和臺灣比較，大陸的人文社會經濟發展指數（HDI）低得多，但是貧富差距卻大得多。聯合國發布的這項資料，中共並沒有抗議，咸信其可信度要比中共在國內發布的數據可靠得多。

表二　社會經濟發展與貧富差距之國際比較（2004 年）

國家	ＨＤＩ排名	五等分倍數	GINI 係數
中國	94	10.7	44.7
臺灣	27	6.3	
香港	24	9.7	43.4
新加坡	25	9.7	42.5
日本	9	3.4	24.9
韓國	28	4.7	31.6
美國	8	8.4	40.8
俄國	57	10.5	45.6

資料來源：聯合國人類發展報告辦公室http://hdr.undp.org/statistics/data/indic/indic_137_2_2.html, 根據世界銀行 2004 資料編成。

由此看來，無論官方還是非官方，無論承認還是不承認，對於中國大陸的貧富差距和加大的現象，似乎是沒有太大的爭議了。可是，這在以社會主義價值為標榜的中國大陸，是不對的，是矛盾的，是不能被一般民眾接受的。

二、中共官方的解決方案「求富」優於「救窮」

中共官方當然知道這個困境。2002 年 3 月 15 日上午，在九屆人大五次會議朱鎔基總理記者招待會上，朱鎔基在回答記者提問貧富差距時就說：

> 「關於中國的兩極分化或者說存在著貧富差距在加大的這種現象，我認為是存在的。我想你也大概記得鄧小平先生講過『讓一部分人先富起來』，那麼必然有一部分人現在還沒有富起來。因此，貧富差距的擴大在一定的歷史時期，也許是不可避免的。
>
> 但是我們在執行讓一部分人先富起來政策的同時，在不斷地扶持低收入群體或者說弱勢群體。比方說農民，提高農民的收入占了我的政府

> 工作報告的很大一部分，可以說成為我們的一個中心工作在加以推進。例如還對於社會保障體系的重視，來扶持下崗的、失業的、離退休的職工，這都是我們工作的重點。除了我們政府通過財政預算來縮小這種貧富的差距以外，最重要的手段也就是稅收。我們通過稅收的政策、稅收的改革來扶持這一部分還沒有富起來的人民群眾。我相信，在一個時期以後，這種貧富差距擴大的現象最終會得到解決。」

從朱鎔基的話中可以知道，中共當前對貧富差距的態度是：先求富，再救窮。求富是第一位的，救窮是第二位的。換句話說：發達國家資本是第一位的，節制私人資本是第二位的。可是，當第二位的「救貧」與「節制」工作妨礙到第一位的經濟發展時，第二位就必須讓位給第一位。中國大陸目前正是這個情況。

從中共對社會保障的態度與作法上就可以看出中共解決貧富差距的誠意。中共的社會保障 1949 年以來經歷了三個階段的變革。其間雖有社會主義與中國式社會主義的爭論，但問題的本質卻仍然是一個財政負擔的問題。在社會福利的財政支出方面包括了醫療、退休與失業三大部門；在社會福利的財政收入部分則包括了個人、企業與國家三大塊。從社會保障支出的年度變化來看，從 1978 年到 1997 年間，其費用支出共增長 39 倍（1997 年總支出為 3,043 億元人民幣）；其中國有單位增長 37 倍、城鎮集體單位增長 37 倍、非公有企業增長 43 倍；1997 年中國大陸財政支出為 9,234 億人民幣，其中社會保障支出卻只有 142 億元人民幣，國家財政的社會保障支出，卻只增加 7.5 倍。以上保費單位結構的變化不僅反映出：經濟越發展，非公有企業對社會保障的比重日增，政府在社會保障上的支出日減。更為嚴重的是，占社會保障比例日增的非公營企業的社會保障覆蓋率，在 1998 年卻只有 30%。相對於國營企業的 96%與集體企業的 53%，明顯的是政府將負擔丟給企業，而企業卻又無力照顧的「棄民不顧」的非社會主義現象。當政府的財政在 2001 年時已達 2,473 億元人民幣赤字的窘況下，中共一方面在加入 WTO 後想要勵行國企改革、裁退冗員，以提升其競爭力；另一方面又要靠政府的財政補貼來全面加大社會保障的覆蓋率，以維持此起彼落的社會抗議，這無異是極為困難的事。1998 年以後，中共開始將社會保障的財政劃分為「社會帳」與「個人帳」，更對不同社會角色者產生了不同的社會效應，貧富差距因而更行擴大。

三、「哪一部分人先富起來」攸關中共的社會主義合法性

難怪，中國社科院經濟學教授岳福斌分析說，中國貧富不均的主要原因之一

是制度安排上的失誤。從制度上來看，中共只考慮經濟發展是第一位的，而把社會保障、社會平等放到第二位。這就難怪與經濟發展無關的社會保障、教育經費（中國大陸目前＜4.5%；臺灣一度高達 15%），在全國經費總支出中比重如此之低了。面對這樣的困境，不僅社會保障開始採用「商品化」的社會帳，讓那些付得起保費的人才有社會保障的照顧；為了教育經費的籌措，也導致「教育產業化」、「有錢人才能讀得起好學校」的主張盛行一時，讓受教育者的機會不平等；在利潤的驅動下，教育產業領域良莠不齊，教育質量難以保證。高校大規模擴招帶來的高收費已經成爲貧困家庭「不能承受之重」。

去年 11 月間，中共教育部副部長張保慶在西安舉行的高教工作研討會上疾呼：「高校的收費不能再提高了，大學不能辦成『誰有錢誰就能上』的學校，這不是共產黨國家的教育」。識者可以再問一句：「社會保障辦成『誰有錢誰就能有保障』的政策，難道就是共產黨國家的社會制度了嗎？」如此看來，在市場經濟的榮景底下，社會主義平均主義的理想又在哪裡呢？

時 評

胡錦濤近期來對大陸的傳媒管制

Media Control Since Hu's Reign of Power

張裕亮（Chang, Yu-Liang）

南華大學傳播管理系助理教授

2003 年 3 月 28 日，甫接任中國國家主席的胡錦濤在主持第一次政治局會議上表示：「新聞單位要多報導對工作有指導意義、群眾關心的內容，力求準確、鮮明、生動，努力使新聞報導貼近實際、貼近群眾、貼近生活。」再加上，胡錦濤自十六大掌政以來，利用職務之便，在民間塑造的開明、親民、扶貧形象。諸多作為不免給外界許多想像的空間，似乎禁錮已久的傳媒管制有重新鬆動的跡象？其實，這些想像都是無謂的。這些想像過於強調統治者一己的「開明作風」，對大陸新聞自由可能造成的影響。要了解大陸新聞自由最大的範圍，必須從剖析大陸媒介體制的特殊性質才能找到答案。

過去二十多年的改革開放中，大陸媒介體制經歷了巨大的變化，從改革成本最低的經營制度，逐步推進到編採制度，以迄於改革成本最高的所有制變革。媒介變革後呈現了市場化、分權化與集團化的現象。這些新生現象，不斷地挑戰既有制度，也讓制度的規範者—黨國適時回應。中國政府就在這種過程中，運用更精緻的手段，成功地將媒介的市場化、分權化與集團化轉而用來服務黨國當局。

從 1979 年 1 月 28 日，上海解放日報率先刊載文革後大陸的第一則廣告，大陸媒介就步上市場化的道路。市場化對媒介經營制度帶來的最大的衝擊，一方面是既有黨報的增刊擴版，一方面則是省級、地市級乃至於中央級黨報積極兼辦子報—市民報。這些市民報與黨報主要由公費支撐截然不同，走的都是以自費訂閱為主模式，也不以紅頭文件的形式在發行上予以政策支持，完全靠市場競爭。這些市民報幾乎沒有例外全部呈現上升的趨勢，得到愈來愈多讀者認同。例如，江蘇省委機關報新華日報創辦的子報—揚子晚報，1999 年廣告收入達到 0.99 億元，是新華日報的 4 倍，成為江蘇省黨報事業主要經濟支柱，這可說是典型的「子報

養母報」。

子報養母報帶來的巨大利潤，使得省級、地市級黨報積極組建報業集團。因為組建報業集團，對報業本身來說除了可以享受稅收、人力資源、基本建設、高新科技產業等政策優惠，收編或兼併、創辦新報刊時不必支付高額「刊號費」，還可以跨行業經營。在此種情形下，從 1996 年第一家報業集團廣州日報誕生後，2002 年十六大胡錦濤主政以來，大陸報業集團已快速增長至 40 家。

在此同時，二十多年的改革過程裡，由於經濟、社會甚至政治活動日趨區域化，以及地方當局試圖表達個別地區的觀點，使得地方媒介蓬勃興起。特別是地方政府獲得中央政府下放權力，擁有強烈的動因推動經濟改革後，地方政府與傳媒間出現利益一體化的現象，亦即地方政府開始積極為傳媒經營開創空間。此種媒介分權化的現象，正足以說明為何目前 40 家報業集團裡，地方報業集團就占到 37 家之多。

對中國官方來說，組建報業集團目的是希望藉此整頓報業條塊分割、缺乏規模效益、違規層出不窮等情形，以及強化統一報業宣傳口徑，也就是希望以財厚勢大的地方黨報為龍頭，利用其實力收購所屬地區中政治失誤多和經濟效益差的報刊。易言之，就是拉攏這批黨報由他們充當中央的代理人，以公司兼併方式領導其他傳媒，提高他們的經濟效益，並監督其政治表現。

以 2003 年突破當局宣傳輿論禁區，率先報導廣州市 SARS 疫情、孫志剛事件引發高層震怒的南方都市報，就付出慘痛的代價。廣州市政法委以經濟犯罪的名義，將南方都市報總經理、副總編輯喻華峰，南方日報報業集團社務委員李民英判處 10 年以上重刑，總編輯程益中也被指控利用職權貪污 10 萬元的罪名被捕。對中央政府來說，南方都市報作為南方日報報業集團的子報，可以以其盈收挹注母報，但是如果在報導言論上出現「出格」現象，又可以要求當地政府以中央代理人身分出面處理，並可根據局勢演變保留中央政府的應變空間。

當然，地方報業集團除了扮演中央政府代理人之外，中央政府同意北京青年報報業集團去年底在香港掛牌上市，預期籌集 1 億元美金資金，成為大陸內地首家獲准在海外股票上市的報紙媒體，說明黨國當局了解面對全球化的環境，唯有開放資金進入媒體，媒體才能擴大經營，增加競爭力。事實上，北京當局此舉背後隱藏的意圖是，創造巨大的媒體利潤，以金錢馴化地方報業集團，以利其扮演中央代理人的稱職角色。

在大陸媒介變革的過程裡，市場化的力量也改變了既有黨報的刊載內容，同時造就了市民報此種廣受市民喜愛的報刊。就以廣州市委機關報廣州日報去年 2

月報導廣東政協九屆二次會議與省人大十屆二次會議為例，在有關政治報導的黨政會議、國際外交與模範英雄新聞總比例不及二成，絕大多數報導集中在以市民角度出發的實用性、服務性、生活性新聞。另外，以 2001 年新創刊的都市報—京華時報為例，為了吸引市民讀者閱讀，該報在處理去年全國政協十屆二次會議與全國人大二次會議時，甚至採用了「市民消費表述」的新聞處理方式，也就是根據與會委員、代表發言，針對北京市民生活權益有關者撰發新聞，拉近與北京市民讀者的鄰近性。

既有黨報增加以市民角度出發的消費性、實用性、服務性新聞，以及都市報以「市民消費表述」方式處理黨政會議新聞，在表面上減低了政治宣傳的比例，但是此種「市民消費表述」並無意建構與黨國當局對抗的論述。例如，從與會代表的發言中發掘其代表的各省（直轄市、自治區）、軍隊、黨派、團體等潛藏的問題，大量、廣泛運用調查性報導、深度新聞報導，藉此監督黨國政策運作。簡言之，這些消費性、實用性、服務性新聞的增加，以及將黨政會議新聞透過「市民消費表述」重新包裝，都細緻地傳達了胡錦濤意圖傳達的「和諧社會」。

除了在媒介市場化、分權化與集團化的過程中，胡錦濤主政的中共政權細緻地創造了與媒介「共謀」、「互惠」的空間，讓媒介領導人成為黨國官僚資產階級的一員，在荷包飽滿之餘，充當監督媒介言論的代理人。同時，胡錦濤主政後宣傳部門在政令宣傳上也採取更隱蔽、更巧妙的手段。例如，目前中共中央宣傳部在發布各種禁止刊載通知時，已不再使用「六四」以前公開下達文件形式，而是通過電話通知、內部會議等形式。這些會議公布的內容不許記錄，不許錄音，也不許外傳。至於在對付異議人士亦復如此。在江澤民主政後期，已確立一條「政治問題非政治化處理」的原則，對所有「政治思想犯」與「良心犯」，不是羅織貪污腐敗及各種刑事犯罪罪名，就是用所謂「危害國家安全罪」、「洩漏國家機密罪」及「陰謀顛覆政府罪」等入人於罪，使「政治思想犯」與「良心犯」連爭取社會同情的機會都澈底喪失。例如，廣州當局在處置「南方都市報」案時，就以貪瀆、經濟罪名起訴報社高層領導。至於前廣州日報社長兼總編輯黎元江前些年去職，理由則是生活不檢點。

這些現象說明了胡錦濤主政以來，對媒介的馴服已日趨細緻、隱蔽，一方面為媒介創造巨大的商機，互為「共謀」，一方面藉由大量市民報的報導，讓市民沈浸在形形色色的消費性、生活性報刊中，進而誤認「和諧社會」早已降臨。不過，胡錦濤對媒介馴服的精緻面只是管制手段之一，他對新聞自由的底線仍然是相當清楚的，媒介只能在限定的框框內有所表現。這也是為何大陸媒介的編採制

度變革迄今只推進到初始階段的編採分開、刊載市民導向報導、強調純淨新聞報導與重視新聞時效，仍然未能推進到監督黨國政策執行的發達階段，主要就是「嚴格限制媒體批評報導」始終是媒介編採制度上難以突破的環節。

例如，大陸媒介執行已有半世紀之久的「黨報不得批評同級黨委」的規定，以及「媒體在刊載批評報導前，必須徵詢有關領導機關和被批評者的意見」、「報業採訪原則必須依靠地方各級黨委領導」、「報業編輯方針必須遵照上級黨委」等規定，至今仍被報業奉行不渝。這些編採制度規定使得大陸媒介在報導黨政新聞或貪污腐敗的政治敏感議題時，如果敢於「言論出格」，就必須考慮到可能付出的成果，否則還是最好緊守黨的喉舌的言論分際。

去年 9 月 29 日，中共中央宣傳部根據十六屆四中全會精神召開全國媒體會議，下達 29 條不准報導的內容，包括農民上訪、土地拆遷、官民衝突等。中宣部還向各地下達通知，要求各級報刊「不得擅自報導有關蓄意爆炸、暴動、示威及罷工事件」，只准發新華社的通稿。日前，媒體披露中宣部下達新的通知，將焦國標、余杰、李銳、茅于軾等黨內自由派知識分子列入禁止報導名單。

另外，中共當局公然封鎖 google 的英文版新聞網站。此外，21 世紀經濟報導記者兼評論員王光澤赴美國參加 21 世紀中國基金會的「資訊時代的族群關係」研討會，返國後突然被報社解聘。另一位參加這項活動的北京大學新聞系副教授焦國標也遭受壓力，國務院新聞辦網路局開會要求人民網、新華網、光明網等組織文章批判焦國標在美國的言論。

同時，被大陸民眾寄予促進新聞自由高度期望的互聯網，在中共當局耗費鉅資建立世界上最龐大的「防火牆」(fire wall)，以及監控所有公民行動的「金盾工程」下，成效頓減。例如，中國民間維權互聯網站「公民維權網」去年才問世二十天，就被北京市電信管理局封殺。該網站設立者李建立即控告北京市電信管理局侵權，但是遭到北京市宣武區法院拒絕受理。至於焦國標在網上發表「討伐中宣部」一文，中國青年報記者盧躍剛發表致中共團中央書記處常務書記趙勇的公開信，更是對胡錦濤主政以來箝制新聞自由的沈痛呼籲，但都遭到中宣部的點名批判。

根據新華社近日報導，截至今年 6 月底止，未向中共信息產業部 ICP/IP 地址信息備案管理系統，辦理備案手續的大陸互聯網站，將被依法暫時關閉。這也意謂著中共官方可藉由註冊制度，封殺任何違反其法律、意識形態、政治教條，甚至只是領導偏好的網站。

這些現象都說明了胡錦濤主政以來，對媒介的管制未見鬆綁，只是更見機

心。而這也是為何大陸媒介爭取新聞自由的行動，往往只是曇花一現，因為媒介在評估澈底監督黨國施政，必須付出撤換報社高層領導、面臨停刊命運的成本後，不得不謹慎為之，就算是偶而出現扮演爭取新聞自由的創新集團媒介，例如，數度被中共中宣部點名批判的南方周末，以及因為報導方針與地方政治勢力相左、數位報社高層遭受判刑的南方都市報，其他報紙也不敢冒然跟進。

時 評

近期中共國臺辦高層人事異動評析

A Commentary on China's Taiwan Affairs Office of the State Council Recently Reshuffled the Leadership

郭瑞華（Kuo, Jui-Hua）

本刊編輯委員

一、前言

在相繼完成中國國民黨主席連戰、親民黨主席宋楚瑜等兩組臺灣重量級政治人物的接待任務之後，中共中央臺灣工作辦公室、國務院臺灣事務辦公室（以下簡稱國臺辦）隨即於今（2005）年5月展開局部的高層人事調整。由於這是中共中央總書記胡錦濤去（2004）年9月全面掌權後，首波對臺高層人事的變動，這是否意味胡錦濤逐步推動對臺「新人新政」的構想，頗值得關注。

這一波調整，根據公布的資料，是由中共福建省廈門市委書記鄭立中接任國臺辦主任，以及葉克冬升任主任助理，但仍兼港澳涉臺事務局局長職務。依照中共機構組織編制規定，國臺辦領導層員額是一正四副，以及二名主任助理。目前國臺辦已有四位副主任，分別是李炳才（常務）、王在希、王富卿、孫亞夫，此次鄭立中安排接任副主任一職，一時之間，出現五名副主任，顯然只是一個過渡階段。

至於葉克冬升任主任助理一事，受到媒體矚目，主要係因為他曾擔任胡錦濤的祕書，且只有45歲，頗有接班架勢，可望再更上一層樓。

二、國臺辦副主任鄭立中其人其事

由於大部分媒體都指稱，國臺辦常務副主任李炳才已屆60歲退休年齡[1]，因此均猜測鄭立中是準備接替李炳才常務副主任位置。不過，根據國臺辦網站6月6日公布的副主任排名順序，鄭立中排第四位，列在王在希、王富卿兩位資深副

[1] 其實國臺辦常務副主任係屬正部級位置，因此退休年齡為65歲，而非60歲。換言之，如鄭立中確實將接國臺辦常務副主任，則李炳才未來如不是接國臺辦主任，去處也要另外安排。

主任之後，如果鄭立中是要接任常務副主任，但考慮倫理問題，則王在希、王富卿勢必另外安排去處，由於該二人也都接近 60 歲，退下來的可能性也很高。於此同時，大家也很好奇新上任的鄭立中為何排名在孫亞夫之前？據媒體報導，曾有我官員指稱，中共廈門市委書記接任副部級位置是三級跳；這是錯誤的說法，其實廈門是計畫單列市和副省級城市，其「第一把手」當然屬副省部級職別。與孫亞夫相比，鄭立中是在 2002 年 6 月接任廈門市委書記，而孫亞夫是在 2004 年 2 月才接任國臺辦副主任，所以鄭立中排名自然在孫亞夫之前。其次，地級市委書記調升國臺辦副主任，鄭立中並非首例，現任常務副主任李炳才就是在 1996 年由揚州市委書記調升國臺辦副主任，再於 2000 年 7 月底升任國臺辦常務副主任、海協會常務副會長。就上述分析，鄭立中未來調升國臺辦常務副主任，實不無可能。

事實上，鄭立中的行情確實值得看好。首先看其基本背景資料，他是福建霞浦人，1951 年 10 月出生；1978 年加入中國共產黨；具有經濟學碩士學位及研究員身分，係吉林大學經管學院國民經濟計畫與管理專業畢業。1969 年 2 月至 1971 年 1 月在福建霞浦縣城郊公社當插隊知識青年；1971 年 1 月至 1974 年 6 月為福建省六六一地質隊工人；1974 年 6 月任福建省地質局後勤處調撥員；1977 年 4 月至 1979 年 9 月在河北地質學院經濟管理系經濟管理專業學習；1979 年 9 月至 1981 年 12 月任地質部計畫司幹部；1981 年 12 月調回福建省地質礦產局任職，歷任副處長、處長、副局長；期間，他於 1988 年 9 月至 1991 年 6 月為吉林大學經管學院國民經濟計畫與管理專業在職研究生，另於 1993 年 9 月至 1994 年 7 月在中共中央黨校一年制中青年幹部培訓班學習；1995 年 2 月至次年 6 月任中共漳州市委副書記；後任福建省地質礦產廳廳長、黨組書記、福建地勘局局長；1998 年 3 月任福建省計畫委員會（發展計畫委員會）主任、黨組書記；2001 年 3 月出任中共漳州市委書記；2001 年 12 月當選中共福建省委常委；2002 年 6 月起任中共廈門市委書記；2002 年 11 月當選中共第十六屆中央候補委員[2]。

從其資歷看來，鄭立中長期在福建省政府工作，其受提拔應與賈慶林、賀國強、宋德福三人有關。由於現任中共中央對臺工作領導小組組長賈慶林自 1985 年起先後擔任福建省委副書記、省長、省委書記時期，他對於鄭立中自然不陌生；其次，主管人事調動的中央組織部長賀國強也曾任福建省長，是鄭立中直屬長官，對於其為人做事也有相當瞭解；其三，上一任福建省委書記宋德福也曾是鄭

[2] 中央組織部、中共中央黨史研究室編，中國共產黨歷屆中央委員大辭典（1921-2003）（北京：中共黨史出版社，2004 年 11 月），頁 1109-1110。

立中的直屬長官和提拔人，對其瞭解更深，而宋德福又是中央總書記、中央對臺領導小組組長胡錦濤之愛將。在這樣層層關係網絡下，當中共中央要甄拔熟悉對臺工作的地方幹部上調中央，鄭立中自然是首選人物。

鄭立中的涉臺經驗主要來自 2001 年 3 月起，先後擔任閩南漳州、廈門兩個重要城市的市委書記，接待臺灣客商不計其數，故相當熟悉臺灣情況。根據媒體報導，鄭立中在漳州市委書記任內，經常利用晨運機會與民眾接觸，聆聽老百姓心聲，是一位深入群眾的中共地方領導人。無論是在漳州或廈門任內，只要臺商有申訴案件，鄭立中都直接找各部門第一把手解決，很多問題也都能站在臺商角度來思考，臺商對他的評價很高；其在廈門創設了臺商代表季度座談會，親率相關部門政府官員與臺商面對面溝通，及時解決問題，獲得廈門臺商的普遍好評。鄭立中也對兩地臺商協會給予較高的地位，召開關係到臺商的會議時，通常都會請臺商列席。據與其親近的臺商表示，鄭立中辦事很重視效率，親和力很強，對臺商十分照顧。也有臺商稱讚，鄭立中是一位技術官僚，對兩岸經貿事務了解深入，而且思想開明、沒有僚氣，與臺商相處非常好[3]。對鄭立中有認識的臺商，似乎都給予其頗正面的評價。

在對臺工作方面，鄭立中希望廈門發揮對臺交流合作基地作用，他指出，新形勢下的廈門在拓展閩臺經濟合作方面將大有可為，在對臺招商引資的定位上，應積極鼓勵臺資企業將總部、研發基地設於廈門，將生產、加工基地向周邊城市擴展，擴大廈門利用臺資的規模，推進區域周邊「聯動效應」。同時，廈門也將憑藉地理、港口、環境、語言、文化的優勢，把物流業、企業培訓業等作為廈門承接臺灣產業新的切入點，探尋兩岸直接「三通」的突破口，促進廈臺貿易往來，創建臺灣貨物轉運基地。積極吸引臺資銀行入廈，拓展對臺離岸金融服務，加強福建同港澳臺僑在金融領域的互聯互動、共同發展[4]。希望依託三大臺商投資區，主動承接臺灣產業轉移，爭取引進一批具有較強帶動力的高新技術產業、現代服務業和企業研發、營運總部，使廈門成為臺資產業的重要聚集地。

在擔任廈門市委書記期間，鄭立中提出廈門在海峽西岸經濟區建設中要發揮龍頭作用；並提出在廈門實施以港立市、以港興市的發展戰略，發展廈門港口經濟；同時，注重培植、加快形成廈門的電子、機械、化工三大支柱產業以及相關的服務配套產業。鄭立中首先著手推動並實現了廈門市行政區劃的調整，2003

3　王綽中，「他對臺灣很了，很罩臺商」，中國時報，民國 94 年 5 月 19 日，第 A13 版。

4　「鄭立中對臺經貿口碑佳」，大公報，2005 年 6 月 6 日，http://www.takungpao.com/news/2005-6-6/ZM-410893.htm。

年 4 月 26 日，中共國務院批覆同意福建省人民政府調整廈門市部分行政區劃，思明區、鼓浪嶼區和開元區合併為思明區，行政區劃調整後，廈門市轄思明、湖裏、集美、海滄、同安和翔安 6 個區；廈門市一位政府官員對此稱：「他打破了廈門的孤島格局」。鄭立中還將廈門的發展定位於建設海峽西岸經濟區重要中心城市。提出廈門的輻射範圍北至浙江溫州南至廣東汕頭。2004 年 9 月 30 日，廈門市政府發布《關於鼓勵境內外企業在廈設立地區總部的暫行規定》，這一舉措被視為廈漳泉三角洲未來一個時期戰略發展的重大轉折。廈門希望藉助總部經濟，吸引跨國公司和外地大型企業集團總部入駐，再度成為領跑「閩南金三角」的龍頭[5]。顯見在工作規劃上，鄭立中有不小的雄心和遠見，希望藉此帶動福建，成為沿海第四增長極。

鄭立中曾於 1999 年 9 月以福建省閩臺交流協會常務理事身分申請來臺參訪，可惜未成行，否則其對臺灣社會的脈動必將有更為深入的掌握與體認。

三、國臺辦主任助理葉克冬其人其事

葉克冬，廣東人，1960 年生，1982 年於廣州中山大學哲學系畢業後，分配到共青團中央工作，擔任共青團中央書記處常務書記（後升任第一書記）胡錦濤的秘書，直至 1985 年 7 月胡錦濤調升貴州省委書記，葉克冬因不願離開北京而繼續留在共青團中央工作6，直到 90 年代初才調到國臺辦工作，擔任處長職務。1994 年調任新華社香港分社教育科技部處長，1996 年調該分社臺灣事務部副部長。

新華社香港分社由於地利之便，從 1950 年代即開始處理對臺事務，但是到了 1980 年才正式成立處理臺灣事務的部門，1983 年底才命名為臺灣工作部。1990 年 12 月，中共全國對臺工作會議召開後，又將其改名為臺灣事務部，並正式對外公開。新華社香港分社的臺灣事務部門成立十多年來，長期由黃文放負責；1992 年 8 月 1 日黃文放辭職，由當時的中共外交部臺辦主任王振宇接任；1998 年 7 月 15 日，原國臺辦主任助理邢魁山接任該職。該部門的最主要的工作是即時蒐集臺灣訊息傳回北京，並負責處理海峽兩岸的業務，包括我方記者赴大陸採訪的申請（1997 年 1 月後不再透過該社辦理，改向中共國臺辦及其授權的地方臺辦直接申請）、安排學術文化交流等。過去有一段時期，該社還曾負責「臺胞證」的核發。不過，新華社香港分社在英國殖民時期，其實是一個很特殊的機構，因

---

5 「福建九副省級官員職務調整」，21 世紀經濟報導，2005 年 5 月 25 日，http://www1.nanfangdaily.com.cn/b5/www.nanfangdaily.com.cn/jj/20050526/zj/200505250017.asp。

6 亦有資料稱，葉克冬曾隨胡錦濤赴貴州任職一短暫時間後，調返北京。相關實情如何，尚待進一步查證。

為中共香港工作委員會隱身其間，以致該社有大新華、小新華的不同區分，前者就是中共香港工作委員會，主管中共在香港一切活動，而臺灣事務部就是香港工作委員會下轄一個辦事機構；至於後者才是真正的新聞採訪單位。2000 年 1 月 18 日，中共香港工作委員會改名為中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室（簡稱中聯辦），名義上隸屬國務院，部級單位，是派駐機構，無行政權，與特區政府沒有隸屬關係，負責聯繫中共外交部駐港特派員公署、共軍駐港部隊；聯繫並協助大陸有關部門管理在香港的陸資機構；香港與大陸之間的教科文經及體育等領域的交流；處理涉臺事務等[7]。中聯辦成立後，仍設臺灣事務部，部長續由鄒哲開擔任，葉克冬也續任副部長。

其後，葉克冬調回北京，任中共中央統戰部第三局（港、澳、臺、海外工作局）副局長[8]。2000 年 5 月，國臺辦重組職能部門，撤銷人員交往局（第六局），增設港澳海外涉臺事務局（後改稱港澳涉臺事務局），其工作是負責協同有關部門處理香港特別行政區、澳門特別行政區涉臺工作中有關事務。首任負責人（副局長職缺）是曾任澳門中聯辦臺灣事務部部長、國臺辦研究局副局長的魏尤龍[9]。2001 年 11 月，葉克冬接任局長職務。

港澳涉臺事務局的名稱上雖然已取下海外兩字，但除了主管港澳涉臺事務之外，還是分管海外涉臺事務。葉克冬就曾多次會見來自美加的華僑、華人領袖，也曾出訪菲律賓等國宣揚中共對臺政策[10]。

四、結語

就國臺辦副主任鄭立中而言，其長期身處對臺前緣，以福建人做對臺工作有其優勢，如福建省社科院臺灣研究所所長吳能遠等人就表示，福建人做臺灣工作有獨特的優勢，福建省與臺灣有地緣、血緣、文緣等眾多相近之處，大多數臺灣人的祖籍地都在福建，使得福建人更加瞭解臺灣人民的感情，也更瞭解臺灣的情況，在溝通上也會有更加準確的把握[11]。鄭立中是閩北人，但也通曉閩南話，具有對臺工作的語言與地緣優勢，將他上調北京中央，目的顯然是希望未來的對臺

---

7 郭瑞華編著，中共對臺工作組織體系概論（臺北：法務部調查局，民國 93 年 12 月修訂二版），頁 261-262。

8 亦有資料指稱，葉克冬調回北京後，任國臺辦第六局（港澳涉臺事務局）副局長；參見永逸，「再談中央政府港澳涉臺官員的昨日與今日」，華人語，華澳新報，2004 年 8 月 9 日，http://www.waou.com.mo/wa/2004/08/20040809a.htm。

9 魏尤龍其後調任第八局（聯絡局）副局長，待局長袁祖德退休並調到澳門任海協會澳門辦事處副主任後，才升任聯絡局長。

10 「大陸國臺辦派團赴菲企圖遊說抵制臺灣公投」，中華日報，民國 93 年 1 月 6 日，http://www.cdnnews.com.tw/20040106/news/gjxw/100000002004010521214997.htm。

11 「福建人上京，鄭立中接中臺辦、國臺辦副主任」，聯合報，民國 94 年 5 月 19 日，第 A13 版。

政策制訂和執行者，能夠對臺灣（閩南）文化有更加深入的瞭解，這樣才能爭取到更多的臺灣民心。但是真否能如此，也只有拭目以待。

中共總書記胡錦濤在 2004 年 9 月中共 16 屆 4 中全會掌握軍權後，開始加快人事部署，逐步調整省部級領導階層，重用自己的人馬。以葉克冬為例，其逐步調升，並不讓人意外。目前觀察重點，在於葉克冬是否在短期內更上一層樓，晉升國臺辦副主任。根據報載，未來港澳涉臺事務局局長職務可能由楊流昌接替，楊流昌原是中共駐香港特別行政區聯絡辦公室臺灣事務部副部長，近期被調返北京工作，目前在葉克冬原有的辦公室工作[12]。依照慣例，國臺辦主任助理均兼任某一局局長職務，如果該消息正確，則意味葉克冬確有再調升之可能性。

早先，國臺辦曾調整部分局長職務，進而再增一名副主任和主任助理，但一些即將屆齡的領導幹部尚未退下，因而今次的調整實非最終的結果[13]。

[12] 「楊流昌可望掌港澳事務局」，中央日報，民國 94 年 6 月 11 日，http://www.cdn.com.tw/daily/2005/06/11/text/940611g9.htm。

[13] 在本文截稿之時，再傳出中共江蘇省揚州市委書記李建業將接任國臺辦副主任的消息。此事如屬實，將印證中共對臺人事布局，著重在甄拔具有與臺商極佳互動的地方領導幹部上調北京，成為國臺辦領導層。李建業曾任昆山市市長、市委書記，在任時爭取臺商至當地投資不遺餘力，其身段之柔軟，頗受臺商好評。

專題研究

全球化視角下的兩岸關係—中共對臺政策 vs.臺灣大陸政策

PRC's Taiwan Policy vs. Taiwan's China Policy from the Viewpoint of Globalization

王智盛（Wang, Zhin-Sheng）

國立臺灣大學國家發展研究所博士生

摘　要

全球化的浪潮，不僅帶來了兩岸關係的重大質變，也讓兩岸均重新思考彼此在全球架構下的戰略新定位，從而分別重構兩岸互動的戰略原則。在大陸方面，中共不斷思索在重構全球化的戰略布局，應如何強化對臺政策的落實；而在臺灣方面，如何利用全球化的契機為臺灣爭取到新的政治經濟優勢，更成為刻不容緩的政策議題。本文的研究目的，即是試圖透過全球化的視角，析論兩岸互動的戰略新定位與政策手段，並藉以比較在全球化架構下的中共對臺政策與臺灣大陸政策，希冀能夠尋求全球化下兩岸互動新契機。

關鍵詞：全球化、中共對臺政策、臺灣大陸政策、兩岸關係

壹、前　　言

全球化的興起，象徵著一個跨越傳統國家主權藩籬的地球村時代已經來臨，也改變了國際政治經濟的既存結構，讓身處於全球化浪潮中的各個國家，都必須去重新思考其定位、重新設定其戰略，以因應激烈的競爭壓力。全球化究竟何以出現，並無定論，但可以肯定的是，全球化絕對不只是經濟面向的生產分工和市場整合，更是一個涵蓋政治、經濟、社會、文化等多元面向的複雜圖像，它加深了國與國之

間彼此依賴的程度，使得各個國家的政策作為均受到全球網絡的制約和影響。

全球化的浪潮，不僅衝擊了過去以政治權力為運作核心的國際關係，也帶來了兩岸關係的重大質變。在世紀之交，中國大陸與臺灣分別加入 WTO[1]，更讓兩岸整合在經濟全球化的國際架構之下，而迫使兩岸均必須重新思考彼此在全球化架構下的戰略新定位，從而分別重構兩岸互動的戰略原則。而本文的研究目的，即是試圖透過全球化的視角，析論兩岸互動的戰略定位與政策手段，並藉以比較在全球化架構下的中共對臺政策與臺灣大陸政策，希冀能夠尋求全球化下兩岸互動新契機。

貳、全球化下的中共對臺政策

眾所皆知，中共對臺政策自改革開放以來，即服膺於「一個中國」的基本原則之下，並以「和平統一、一國兩制、不放棄武力犯臺」作為其政策方針，追求兩岸的統一；即使 1995 年「江八點」的提出，成為中共對臺政策的指導性行動綱領，但其思維邏輯仍僅止於兩岸之間的互動與定位，強調的是以交流促進協商、以經濟促進政治的「促統」政策[2]。但隨著李登輝「兩國論」的提出、民進黨在千禧年的政黨輪替，臺灣似乎在兩岸關係上與中共漸行漸遠。儘管中共對於「一個中國」的基本認知並無改變，但隨著全球化時代的來臨，中共在充分掌握了全球化機遇與挑戰的同時，也不再僅以「國共內戰的延伸」的歷史思維來看待兩岸關係，而是從全球戰略和世界格局的高度來重新審思對臺政策。

一、中共對臺政策的思維

中共在全球化下對於兩岸關係的定位和對臺政策的戰略布局，基本上服膺於其全球化戰略的設計，而與過去僅在兩岸層次的思考有著極大的差異。中共企圖成為全球化下的「開放型經濟大國」[3]和亞太地區的區域強權，其在對臺政策上也重新思

---

1 世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO）於 1995 年 1 月 1 日正式成立，其前身為關稅暨貿易總協定(GATT)。中國大陸與臺灣分別以「中國」和「臺澎金馬單獨關稅領域區」的名義，在 2001 年 12 月 11 日和 2002 年 1 月 1 日正式加入，分別成為 WTO 第 143、144 個會員體。

2 「江八點」為江澤民在 1995 年春節所提出的重要對臺政策綱領，其中特別強調要努力消除兩岸關係中存在的障礙，推進兩岸人員的往來和經濟、文化等領域的交流，以爭取實現兩岸直接三通，促進兩岸關係的穩定發展，並堅持「和平統一、一國兩制」的基本方針，建議兩岸領導人互訪、主張中國人的事情由中國人自己解決，不需要借助任何國際場合。分析其內容，不難看出中共「以經促統」的對臺政策思維，也可以充分理解其將臺灣和大陸問題放在兩岸互動面向的思考邏輯。有關江八點的內容，可參見行政院大陸委員會網站，網址：http://www.mac.gov.tw。

3 中共所認知的「開放型經濟大國」係指中國在融入全球化後的開放式發展，其中包括了生產與消費國際化、金融、投資與貿易自由化和經濟體制的市場化與國際化，其目標不僅是大幅度提高中國經濟總體開放度，而且是在全球範圍內再造一個屬於中國的開放型大國經濟體系。可參見：胡鞍鋼、常志霄、張軼

索如何利用全球化的戰略布局，強化對臺政策的落實：一方面藉由內部經濟產業分工的比較優勢，深化對臺經濟的磁吸效應，一方面則是利用逐漸崛起的國際政經優勢地位，主導重劃亞太區域的政治板塊，逐步將臺灣在國際政治版圖邊緣化、孤立化。在中共的認知中，隨著中國大陸經濟實力的提升和全球化時代的來臨，中國正從過去「潛在的巨大市場」轉化為「實在的巨大市場」，世界大國和亞洲鄰國都必須從現實利益考量，在大陸和臺灣之間做出選擇[4]。換言之，中共的政策思維，突顯出其以經濟制約政治的世界格局核心戰略：利用全球化下地緣政治和地緣經濟的比較優勢，試圖主導並建構亞太地區的政經遊戲規則—自然也包括了兩岸關係。

二、中共對臺政策的布局

在地緣政治戰略上，中共綜合國力的提升，讓其成為具有發言權的區域強權，而後冷戰時期以降的多極國際格局，更讓中共擁有充分發揮的舞臺。中共在「大國戰略」[5]的思維主導下，不但積極參與國際事務，更不斷倡議建構新的區域對話機制，展現其意圖主導亞洲區域秩序的企圖心。

首先，中共致力於全球化時代和周邊鄰國區域關係的整合。中共北聯俄羅斯，在 2001 年和俄羅斯簽訂中俄睦鄰友好合作條約[6]，強化兩國間的戰略合作關係，並加強雙方在軍事技術上的合作；西與中亞五國在 2001 年建立「上海合作組織」[7]，基本穩定了西疆可能出現的「疆獨」問題，也暫時滿足了中共對於中亞地區的能源需求；與印度的齟齬也在中共調整「聯巴反印」政策[8]後逐漸淡化；和東南亞國家的關係，則是隨著彼此經濟關係的深化，達到前所未有的緊密與友善；而中共對於北韓的影響力眾所皆知，特別是在北韓正式宣布擁有核子武器之後，讓中共在東北亞的政治局勢中的戰略位置更加凸顯，而備受日本和南韓的重視。在中共的戰略定位上，爭取和周邊國家建立各種多邊關係，可以讓中共取得亞太區域的主導權和發言權，除各個國家必將尊重中共對於「一個中國」的堅持外，也將迫使臺灣在中共所

凡，「中國經濟全球化戰略」，胡鞍鋼主編，中國大戰略（杭州：浙江人民出版社，2002 年），頁 123-128 。

4 楊潔勉，世界格局中的臺灣問題：變化與挑戰（上海：上海人民出版社，2002 年），頁 18-19。

5 所謂的「大國戰略」，是指中共「站在戰略制高點，建立平等、全方位、多層次、多樣化的合作關係新模式，以維持多邊協調和平衡的總體格局」。參見：俞正梁等著，大國戰略研究：未來世界的美、俄、日、歐和中國（北京：中央編譯出版社，1998 年），頁 8-9。

6 聯合報，2001 年 7 月 17 日，第 1 版。

7 中共與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克等國於 1996 年在上海成立「上海五國會議」，而在 2001 年加入烏茲別克之後，正式改名「上海合作組織」，成為中共與中亞五國之間重要的多邊區域組織。詳見：聯合報，2001 年 6 月 16 日，第 13 版。

8 「聯巴反印」政策係指中共長期以來聯合巴基斯坦、反對印度的南亞政策，此係肇因於中印之間的邊界爭端、西藏獨立問題和美國與印度自冷戰時期以來的友好關係。可參見：葉自成，中國大戰略（北京：中國社會科學出版社，2003 年），頁 294-296。

設定的區域政治建制中將逐步地被孤立和邊緣化，終將向中共所主張的「一中原則」所妥協。

而在地緣經濟戰略上，中共更是充分發揮身處全球化時代的經濟比較優勢。在面對加入 WTO 向世界開放的契機中，中共利用勞工和市場的優勢，吸引全球的資本進駐，打造出所謂的「世界工廠」，同時也取得了地緣經濟的優勢戰略位置，並如同地緣政治戰略般地主導區域經濟的整合。無論是「ASEAN 加一」或「ASEAN 加三」，中共與東協經濟合作的倡議，企圖在 2010 年打造出世界最大的「中國—東盟（協）自由貿易區」[9]；「博鰲亞洲論壇」的舉行，充分展現中共推動「亞洲人的亞洲」的強烈企圖[10]；CEPA 的整合，讓中國內地和香港、澳門之間的貿易更為緊密而通暢[11]；而各式各樣的跨國多邊經濟合作計畫，諸如「湄公河開發計畫」、「環渤海區域中日韓經濟合作發展論壇」等，以及越來越多的雙邊及複邊 FTA 簽訂，更是一步步創造出中共在亞太地區經濟整合的主導地位。同時，中共在全球化地緣經濟戰略的布局，均排除了不接受「一個中國」原則的臺灣，不僅讓臺灣在亞太經濟整合的過程中逐漸被稀釋和邊緣化，同時也使得臺灣必須被迫地去認真思考為了不被排擠於亞太經濟體系之外，而與大陸建立緊密經濟關係的可能性。

三、中共對臺政策的策略選擇

然而，上述的全球化視角，並不是意味著臺灣問題已經無舉足輕重，而是中共嘗試用世界格局的戰略高度來重新審思臺灣問題，這其中又包括了政治和經濟戰略。在政治戰略上，中共更為清楚的認知到「北京到臺北最近的路是經過華盛頓」，也更具體的落實在其兩岸政策之上—隨著全球化的擴散和 911 事件後美國反恐戰略的出臺，中共毫不諱言「中美關係的核心問題就是臺灣問題」，也進一步的利用其全球反恐戰略上的優勢地位和美國在臺灣問題上周旋，確實也造成了小布希政府從「臺美關係斷交後關係最好的一段時間」的親臺路線轉向至「中美是戰略合作夥伴關係」

---

9 「ASEAN 加一」是指東協十國加上中國大陸，而「ASEAN 加三」則是指東協十國加上中國大陸、日本、南韓三國，前者係由中國於 2000 年所提出，而後者則是日本於 2002 年開始倡議。參見：張佩珍，「從亞洲 FTA 競賽看亞洲經濟整合」，臺灣日本綜合研究所網站，網址：http://www.japanresearch.org.tw/scholar-19.asp。

10 由中國所主導的「博鰲亞洲論壇」，於 2001 年 2 月 27 日成立，其設定的目標是協助亞洲國家拓展其經濟利益，標榜「亞洲人談亞洲事」，體現了中國企圖在區域經貿事務上扮演舉足輕重的角色。參見：宋鎮照，臺灣與亞太之政治經濟：秩序、定位、挑戰與出路（臺北：海峽學術出版社，2004 年），頁 297。

11 CEPA（Closer Economic Partnership Arrangement）是指中國與香港和澳門的「更緊密經貿關係的安排」，於 2004 年 1 月 1 日正式生效，主要是建立香港、澳門與大陸在貨物貿易、服務貿易及貿易投資便利化等三方面更密切合作的關係。有關 CEPA 的內容，可參見**香港貿易發展局網站**，網址：http://www.tdctrade.com/cepa/index_c.htm。

的向中國傾斜[12]，自然也進一步制約了臺灣在國際政治和外交空間上的突破或進展。

在經濟戰略上，隨著加入 WTO 後的市場開放，中共過去對於臺商的優惠政策不再，但因為其本身具有強大的經濟能量，世界各地的資金和企業更是前仆後繼的湧入中國，形成一股「中國熱」或「上海熱」，而臺商自然也不會自外其中；事實上，臺灣對中國大陸的貿易依存度迭創新高，中國大陸企圖利用全球化的契機進行產業結構的調整，也和臺灣出現了水平分工的產業競爭，一方面藉以重構中國自身的產業結構，一方面也削弱臺灣具競爭力的核心產業。

在這種以面對全球化為依歸的地緣政治和地緣經濟戰略，中共透過經濟上的優勢地位去建構政治的遊戲規則，儘管其對臺政策「一個中國、一國兩制」的最高指導原則並無任何鬆動，但其設定的「政治孤立」和「經濟吸納」兩大戰略，內涵上卻較以往靈活許多。落實在兩岸關係上，中共也確實秉持了前述的戰略原則，將兩岸的政治與經濟互動切割開來，而有錢其琛在「江八點七週年」上談話中首度提出的「可由兩岸民間行業組織就通航問題進行商談」[13]的民間談判模式。中共利用其「國家—社會」關係的特殊性，設計出切割對臺的政經交流原則：政治上承認「一中原則」才有協商的可能，而非政治領域則可由「民間對民間、行業對行業、公會對公會」的社會機制進行協商和交流。但事實上，由於中共並無真正的「民間」機制，所謂的民間、行業或公會，仍舊有官方色彩隱含其中；另言之，無論政治或經濟，中共均澈底掌握住了談判工具，也無形中給臺灣亟欲談判協商的策略再扣上政治意識。

地緣政治和地緣經濟戰略的結合，強化了中共邊緣化臺灣的推力。中共在整合亞太區域政經建制的同時，向各國（或各建制）設定「一個中國」的遊戲規則，意圖斷絕臺灣在區域體內背離「一個中國」所有政治可能，也讓臺灣在經濟上的「全球布局」零散化，成為更深化依賴的「大陸布局」。從地緣政治和地緣經濟戰略出發，中共在全球化下對臺政策的定位，基本上可說是在「地緣」的邊緣—也就是說，臺

---

[12] 911 事件後，美國對國家安全意識出現重大改變，美國開始尋求世界各國支持反恐行動，而中國身為聯合國安全理事會常任理事國，又長期支持第三世界國家的外交行動，自然成為美國爭取的重要對象之一，而中共亦願意提供相關協助，而有助於美中關係之改善；David Lampton 即認為布希政府在 911 恐怖攻擊之後，將其「戰略模糊之臺海政策」，改為「戰略模糊之中國政策」，一方面要防範中國長期之軍事威脅，並避免其對臺灣使用武力，但另一方面亦同時與中國發展經濟、文化與政治交流，甚至部分程度的在美中臺三角關係上對中共做出承諾與退讓。轉引自：楊永明國際事務網頁，網址：http://140.112.2.84/~yang/。

[13] 錢其琛，「堅持『和平統一、一國兩制』基本方針努力推動兩岸關係發展—在江澤民主席『為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥』重要講話發表七周年座談會上的講話」，人民日報，2002 年 1 月 25 日，第 1 版。

灣問題，不再是中共發展機遇期中的重要關鍵，而只是其大國外交戰略的合縱連橫下孤立和邊緣化的一個角落而已。中共認為，只要臺灣持續的在政治上被孤立、在經濟上被吸納，臺灣終將被迫要認真考慮與大陸建立符合政經現實的政治關係，而將在中共「一個中國」的遊戲規則下進入兩岸實質的政治談判[14]。

參、全球化下的臺灣大陸政策

相較於中共對臺政策基本方針的長期不變，臺灣大陸政策在短短的十幾年間卻出現了劇烈變化，從早期的開放交流到後期的「戒急用忍」，臺灣在大陸政策上的思考雖有重大的轉折，但其立基點也和中國大陸類同，是從臺灣和大陸兩個行為體間的互動關係來思考兩岸問題，其中尤以「戒急用忍」政策，更是將臺灣的國家安全和對大陸的經濟開放，放在天平的兩端來進行思考，認為對大陸的經濟開放政策，將可能造成臺灣產業的空洞化、臺灣經濟的磁吸效應和作實中共「以經圍政、以商促統」的統戰目標。

一、臺灣大陸政策的思維

儘管「戒急用忍」主導了九十年代中期以後的臺灣大陸政策，但面對全球化浪潮下的大陸崛起和產業大規模西移的嚴峻挑戰，如何利用全球化的契機為臺灣爭取到新的政治經濟優勢，已成為政黨輪替後的民進黨政府刻不容緩的政策議題。民進黨政府的構想是：透過大陸經貿政策的逐步開放，重新建構兩岸經貿交流的互動機制，讓臺灣成為大陸和全球接軌的操作平台，讓其能夠利用優勢地位充分融入全球市場，並藉以消解中共步步進逼的政治壓力與經濟磁吸，並重新其產業結構和全球競爭力[15]。

臺灣對於中共的重新定位與大陸政策的再思考，充分展露出其策略主軸：其企圖利用全球化的治理機制[16]，創造出兩岸政治經濟的交流平台，並賴以重構臺灣的國家安全策略。

二、臺灣大陸政策的布局

---

14 同註 4，頁 21。

15 民進黨政府大陸政策的觀點，可參考：蔡英文，「建構和解、合作、和平的兩岸關係」，遠景基金會「全球化趨勢下的反恐與兩岸關係」研討會開幕致詞，2003 年 11 月 3 日，刊於遠景基金會網站，網址：http://www.mac.gov.tw。

16 所謂的全球治理（global governance），不僅意謂正式制度與組織（國家機關、政府間的合作），也是一種維持世界秩序的規則和規範。更包含了政府間、非政府間國際組織追求跨國規則和對權威體系的影響。可參考：David Held 著，楊雪冬等譯，全球大變革：全球化時代的政治、經濟與文化（北京：社會科學文獻出版社，2001 年）。

在全球政治治理的運作上，臺灣跳脫出了過去以主權國家作為外交戰場的零和競爭模式，改以加入全球治理機制的外交戰略，將兩岸問題和臺灣主權建構在國際化的平台機制之上。利用全球化的契機，民進黨政府調整了過去以主權國家為單位的傳統外交行為模式，取而代之的則是以非國家角色為主體的外交路線，包括了積極參與非政府組織（NGO）活動、強調結合民間資源和力量的「全民外交」以及第二軌道的外交機制[17]等等。身處全球化時代的臺灣，不再以外交主權的競逐作為與中共國際競爭的指標，而是以擴大國際間非政府組織等治理機制的參與，以尋求對於臺灣的支持立場，作為其推動政治治理的外交戰略，藉以維繫臺灣在國際政治中的主體性和能見度。此外，臺灣更將政治治理的概念導入兩岸關係的互動與協商之上，希望創造出具有「擱置主權爭議」的兩岸對話協商機制。

在全球經濟治理的戰略上，臺灣選擇了融入經濟全球化的治理體系，並以「積極開放、有效管理」取代了「戒急用忍」，正面地與大陸進行經濟接軌。事實上，在全球化的制約下，上述兩者基本上是一體的兩面：在全球化架構下的兩岸互動，已不是過去「戒急用忍」的零和競賽，臺灣亦改由全球經濟治理的戰略高度出發，視兩岸的經貿互動與互賴為其生存發展的保障[18]；其將「臺灣—大陸」的相互依存與「臺灣—全球」的產業布局連成一線，成為「大陸—臺灣—全球」依存互賴的經濟治理結構，一方面能夠利用大陸提升臺灣在世界經濟體系的位階，一方面則是吸納大陸成為臺灣經濟布局的一環。透過經濟治理戰略的建構，臺灣更有充分的「經濟槓桿」來增加中共對臺動武的經濟和政治成本[19]，也能夠在全球化機制的向度上獲得一定程度的保護與安全。

三、臺灣大陸政策的策略選擇

臺灣是以全球治理的概念來面對全球化下的兩岸關係，也據此設定大陸政策的實質內容。在政治治理上，為了創造出具有「擱置主權爭議」的兩岸對話協商機制，突破兩岸自「兩國論」以來幾近停擺的協商與交流，民進黨政府不斷的拋出「具有創意」的善意風向球，希望能夠在各個層面上創造出「治理」的平台機制：從「小三通」到「臺港航權談判」、從「大陸人士來臺觀光」到「春節包機直航」、從「開放八吋晶圓登陸投資」到「開放陸資來臺投資不動產」，臺灣基本上可說是利用全方位的「游擊戰」模式，試圖在各類領域上開拓出兩岸交流協商的可能性，以建構多

17 袁鶴齡，「全球化、全民外交與兩岸關係」，海峽評論（第 117 期，2000 年 9 月），頁 18。
18 李英明，全球化時代下的臺灣和兩岸關係（臺北：生智文化事業有限公司，2001 年），頁 126-130。
19 有關於「經濟槓桿」和中共是否動武的討論，可參見：童振源，全球化下的兩岸經濟關係（臺北：生智文化事業有限公司，2003 年），頁 423-439。

元化的協商治理機制。尤有甚者，為了對應於中共切割政治經濟的交流模式，臺灣也將其視為創造兩岸多元協商治理機制的機會之一，而在兩岸條例的法源基礎上另闢蹊徑，創造出所謂的「複委託」制度[20]，以對應中共特殊的「民間談判」機制。

而在經濟治理上，臺灣擺脫了過去「戒急用忍」對立式的零和思考，而選擇站在一個融入全球經濟體系的戰略高度，去思考如何利用大陸強化臺灣在全球競爭的地位，也就是去思考如何讓大陸成為臺灣全球產業布局的一環。在這樣的思維模式下，臺灣大陸政策的設定也產生重大質變，其主要的策略軸線包括了：一是將大陸視為臺灣產業垂直分工的一塊，利用對大陸的開放投資來達到臺灣產業結構的全球布局；二是讓大陸和世界在臺灣取得交集，利用「大陸—臺灣—全球」的水平布局，建構臺灣成為大陸與世界交集的 gateway 和 hub；三是創造出臺灣和大陸之間雙向對等的經濟平台交流，讓臺灣也能夠享受大陸的資金、大陸的人才、大陸的觀光客的回流經濟效益，進一步滿足臺灣主體核心產業的升級。

但不可諱言，臺灣大陸政策的思考基礎仍擺盪於國家安全與全球治理之間，因此如何利用全球化的契機強化國家安全，就成為臺灣面對大陸另一個重要的課題。融入全球產業的分工體系，除了兩岸交流平台的建構之外，臺灣的確是以發展「核心產業」作為延續全球化時代國家防衛的主要機制—無論是扁政府提倡的「綠色矽島」[21]或是「兩兆雙星」[22]，即是希望臺灣能夠取得特定產業的世界優勢戰略位置，以建構所謂的「矽屏障」或「IT 屏障」。

相較於過去以經濟固守來確保國家安全的傳統思維，臺灣在新世紀之交選擇了以全球政治治理和經濟治理來滿足全球下的國家安全戰略。其認知全球化將帶來臺

---

[20] 根據 2003 年陸委會新修訂的「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第四條第三款規定：「行政院大陸委員會或第四條之二第一項經行政院同意之各該主管機關，得依所處理事務之性質及需要，逐案委託前二項規定以外，具有公信力、專業能力及經驗之其他具公益性質之法人，協助處理臺灣地區與大陸地區人民往來有關之事務；必要時，並得委託其代為簽署協議」，此即所謂的「複委託」機制。「複委託」談判機制的建構，目的是希望在未來兩岸談判架構上，得由政府授權委託多元的民間團體進行兩岸談判，而海基會將不再是唯一處理涉及公權力事務的兩岸談判管道。可參見行政院大陸委員會網站，網址：http://www.mac.gov.tw。

[21] 「綠色矽島」是陳水扁在 2000 年總統就職演說中所提出的主張，其主要概念在於就是掌握「資訊化、全球化、綠生活」的世界潮流，強化科技創新，推動人文與科技平衡發展，建設富強的科技國家，即是以「科技」為臺灣永續經營的核心競爭產業。參見：行政院經濟建設委員會網站，網址：http://www.cepd.gov.tw/eco-plan/greenisland/bluemap.htm。

[22] 所謂的「兩兆雙星」，係指經濟部在 2002 年所擬定的「兩兆雙星產業發展計畫」，勾勒出我國核心與新興產業政策方向，藉以加速產業升級發展，並提升國際競爭力。所謂的「兩兆」，指的是未來產值分別超過新臺幣一兆元以上的半導體產業及影像顯示產業（TET-LCD）；而「雙星」則指數位內容產業及生物技術產業，二項產業屬未來的之明星產業。參見：經濟部工業局網站，網址：http://www.moeaidb.gov.tw/idy/web/ind1.htm。

灣、大陸和世界的相互依存和緊密結合，既可以此帶動臺灣的產業結構升級，又可以利用臺灣在兩岸關係經濟優勢地位重構安全機制。但在面對全球化的同時，過去「經濟整合帶來經濟吸納、經濟吸納帶來政治吸納」的現實主義論述仍讓臺灣政府揮之不去；直言之，臺灣要的是與大陸「統合」而不是「統一」，因此，在臺灣面對全球化可能出現的擴溢現象（spillover）[23]，其認為必須有所作為，才能因應可能衍生而來的政治吸納，而有建構「臺灣主體性」的本土化政策出現。透過本土化論述的建構，臺灣強化了去中國化的政治認同，試圖避免在與中國大陸經濟整合的同時，政治也發生吸納；換言之，在與中國大陸經濟整合的同時，臺灣內部不再以省籍或統獨，而是以「本土化」來切割社會對立[24]，將「本土化」與「全球化」視為對立的二元論述，而「本土化／臺灣優先」和「全球化／投資中國」也成為兩相映照的對立思維。而既然臺灣在經濟上選擇融入全球化的大膽西進，在政治上自然應以去中國化的臺灣主體性來沖消可能出現的認同混淆，以確保在經濟全球化與大陸整合後的國家認同和政治安全。

肆、全球化下的兩岸戰略定位之比較

一、兩岸戰略的異同比較

面對全球化衝擊下的中共對臺政策和臺灣大陸政策，從最高的戰略思維到具體的政策落實，均可以看出全球化對與兩岸戰略的衝擊和影響。中共是站在地緣政治和地緣經濟的制高點，試圖利用全球化的世界格局制定亞太區域和兩岸關係的遊戲規則；其對臺灣施行「政治孤立」和「經濟吸納」的戰略設計，在「政治孤立」策略上，中共採取的是稀釋臺灣的區域整合政策，而在經濟吸納上，中共則是充分發揮作為世界工廠的競爭優勢，讓臺灣不得不加入競逐的行列之中；在兩岸的互動上，中共政經分離的路線設定，自然也是服膺著「透過經濟優勢建構政治規則」的全球化戰略。

臺灣則是想利用全球整合與治理的契機，建構兩岸政經關係的新架構，其以政治治理和經濟治理的思維出發，在政治上追求國際政治建制的參與，在經濟上則選擇融入全球經濟的整合，並希望依此創造出各種兩岸政治經濟協商談判的新機制平

---

[23] 擴溢現象（spillover）是整合理論新功能主義十分重視的一個效應，強調經濟整合具有由簡入繁，不斷擴大範圍，延伸到其他部門的影響力，最後可達至政治上的整合，而這種「擴溢現象」正是整合的重要關鍵。參見：胡全威，「陳水扁總統的『統合論』之評析」，網址：http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/091/NS-B-091-015.htm。

[24] 張鐵志，「兩岸經濟整合與臺灣新社會分歧」，中國時報，2001 年 7 月 20 日，第 15 版。

台，藉以推動兩岸關係的正常化；但在經濟整合的同時，臺灣對於經濟安全的懸念，則讓其設計出「透過政治的去中國化確保經濟開放安全」的政經悖向路線，而讓「本土化」的臺灣主體性論述大放異彩。

事實上，儘管全球化下的中共對臺政策和臺灣大陸政策均有其相類同的思維邏輯，但卻推論出截然不同的政策論述，其中包括了：

兩岸均企圖利用全球化的契機達成政治目標的設想，以建構有利於自己的遊戲規則：對中共而言，其選擇了地緣政治和經濟的布局策略；而對臺灣來說，卻是推動融入全球政治和經濟治理的發展模式。

兩岸均具有「經濟整合將可能帶來政治整合」的認知，但其選擇的策略歧異點在於：中共企圖利用「經濟吸納、政治孤立」的戰略布局，「以拖待變」，強迫臺灣逐步接受其「一中原則」的政治框架；臺灣則是強化「臺灣主體性」的去中國化論述，避免在與大陸經濟整合的過程中造成政治磁吸。

兩岸均採用政經分離路線的交流策略，但不同的是：中共政經分離的路線設定，服膺著「透過經濟優勢建構政治規則」的全球化戰略；而臺灣則是基於對於國家安全的考量，設計出「透過政治的去中國化確保經濟開放安全」的政經分離路線。

二、兩岸戰略的理論比較

對於全球化下的兩岸關係，雖然中共與臺灣均具有相同的認知和思維，卻產生出不同的戰略布局和策略選擇。然而，從實存的兩岸戰略比較，固然能夠看出在全球化下兩岸戰略定位的差異，但卻無法以更精準的理論概念說明差異由何而來。以下，本文則是嘗試從國際政治經濟學的視角，對於全球化下的兩岸戰略新定位進行詮釋。

「霸權穩定理論」的中共對臺政策

國際政治經濟學現實主義學派認為由於各國主要關心的是相對收益（relative gains），因此，國際建制（international regime）並不能促使國家合作，而僅僅促使國家間的協調，實力才是制度建立和延續的關鍵。現實主義學派中有關國際建制的理論最有代表性的是霸權穩定理論（Hegemonic Stability Theory），其認為國際建制與國際體系中的力量分布有關。Robert Cox 即認為，由於霸權國家的實力急劇膨脹，必然導致它向外擴張，而國際建制則成為霸權擴張的工具，這其中包括了幾個特徵[25]：

國際建制實際體現了霸權試圖建立的規則和秩序；

國際建度是霸權秩序的一部分；

[25] Robert Cox, *Production Power and World Order*. (New York: Columbia University Press, 1989)；轉引自：李剛，「西方國際制度理論簡介」，網址：http://www.lanxun.com/bmx/bmx037/nm03703.htm。

國際建制從意識形態上使霸權秩序合法化；

國際建制有助於邊緣國家同霸權國家的合作，減少邊緣國家對霸權的反抗。

中共基於地緣政治和地緣經濟所擘劃出的亞太區域戰略和對臺政策，核心戰略是透過經濟優勢建構「一個中國」的兩岸關係遊戲規則，從「霸權穩定理論」的角度分析國際政治經濟學的角度分析，中共以全球化所帶來的地緣政經優勢，試圖創造在亞太區域霸權，體現了「霸權試圖建立的規則和秩序」的精神；而其在區域整合過程中致力於各種對話機制的建構，恰恰也反映出「霸權國家同邊緣合作」的思維邏輯；而中共將臺灣的區域角色重新定位，強加「一中原則」於區域整合的過程之中，從而設計出對臺灣「經濟吸納、政治孤立」的戰略原則，即可說是「意識形態上使霸權秩序合法化」的轉換過程。簡言之，中共在全球化下的對臺政策定位，基本上是依循著「霸權穩定理論」的邏輯思維，並透過「地緣政治經濟」的優勢予以實踐。

「非對稱性依賴」的臺灣大陸政策

相較於中共「霸權穩定論」，臺灣則是將創造兩岸關係相互依存的主動性視為全球化時代下對大陸政策的核心戰略，其原則則是透過政治治理和經濟治理的互賴思維，讓臺灣連結在全球和大陸之間。從國際政治經濟學的角度分析，臺灣運用了「全球治理」概念的延伸，企圖讓兩岸關係在多元建制的治理上走向正常化，並維繫臺灣在兩岸互動中的政治主體性。然而在實存的兩岸互動中，卻多是一種「不對稱的單向流動」—多是臺灣的資金、人才與技術向大陸輸出，從而造成臺灣對大陸的高度依賴。直言之，臺灣在全球化架構的戰略思考，就是將此種「不對稱的單向流動」扭轉為「對稱的雙向流動」。事實上，強調「全球治理」與「國際建制」的國際政治經濟學自由主義學者 Robert Keohane 和 Joseph Nye 也承認，「在相互依存世界體系的成員並非均為均衡對稱，而最有可能產生『依賴現象』反而是相互依存的不對稱性」[26]。換言之，臺灣基本上認知到了兩岸在不同領域的事物上，均存在著臺灣對大陸嚴重的「非對稱性依賴」，而這種非對稱性，更可能隨著全球化下的兩岸互動逐漸深化而繼續傾斜；而臺灣所選擇的策略，就是要在正面面對全球化的衝擊之餘，透過各種治理機制的建構，逐步在各領域中創造出「對稱性」的交流平台，以扭轉這種「非對稱性依賴」在兩岸關係中可能帶給臺灣的疑慮和不安。

伍、結語—全球化下兩岸互動的新契機

[26] Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (New York: Longman, 2001, 3rd.) pp.9-11.

從前述的分析可以得知，儘管臺灣和大陸均企圖利用全球化的契機重構兩岸關係的圖像，但由於理論基礎的不同，也對應出不同的戰略定位。對此，我們寧可相信是大國和小國在看待全球化的國際政治經濟秩序的視野不同，而會有「地緣政治經濟學」和「全球治理」等不同的戰略思維。然而，在比較全球化下兩岸戰略定位的同時，我們可以發現：在兩岸均具有「經濟整合將可能帶來政治整合」的認知之下，雙方卻採取了截然不同的政治策略選擇—中共採取政治孤立臺灣，臺灣則是強化臺灣主體性；但是相反的，兩岸在經濟策略選擇上，卻擺脫了過去「戒急用忍」的爭議，而共同擁有經濟整合的共識。

在政治的橫軸上，臺灣因為要確保主體性而向「獨立」一方偏移，而中共也從過去的「促統」戰略，偏移到全球化下孤立臺灣的「反獨」策略，但在經濟的縱軸上，雙方都向經濟整合的一方大幅上升，從而形成了兩條「平行線」的永不交集，也就是現在兩岸之間缺乏互動交流的最佳表徵。這樣的概念所牽引出的暗示是：只要拿掉政治上的橫軸，兩岸在經濟上就不僅僅只有「交集」，而將有可能會是完全「重合」；換言之，除去兩岸在政治上的爭議，將會是一個發展兩岸共同利益的最佳策略選項。因此，在戰略層次上對於兩岸互動的建議，應是擱置政治爭議，共謀經濟整合；進一步來說，唯有中共考慮實質運用臺灣所創造出的兩岸平台，而臺灣正視並積極參與大陸全球政經的戰略布局，才會是重啟兩岸對話的重要契機。

然而，這樣的建議或許會過於抽象且不具操作實益，我們則可以再從另一個面向來進行詮釋。中共和臺灣均選擇了政經分離的路線來面對全球化下的兩岸互動，而這種「中共／政治孤立」VS.「臺灣／臺灣主體性」的政治分離路線，基本上是對立悖離而互不相容的，然而，在這種對立性的張力之下，臺灣和大陸卻又同時嘗試去發展各種多元協商治理機制—臺灣創造出「複委託」制度，而大陸也倡言「民間對民間」的協商模式—而這些協商機制，雖然均隱含了政治或官方的制度設計，但在運作上卻是以一種「全球治理」概念的延伸作為兩岸重啟交流互動的基礎；此種概念的延伸，除了在兩岸官方「複委託」下的「民間、行業、公會」協商外，也包括了以城市對城市、自由港區對經濟特區、甚至經濟體對經濟體等治理機制。此類治理機制的推展，對中共而言，有助於稀釋臺灣對於「主權」的強烈主張，而對於臺灣而言，則可創造出「對稱性」的交流平台，在無法迅速而有效的解決兩岸政治爭議的此刻，或許是最值得吾人思考的實質操作模式。

專題研究

從行政院「政府組織改造計畫」談陸委會職能轉變對兩岸關係的影響

The Possibility of Mainland Affairs Council's Functional Transformation and the Impact on Cross-Strait Relations

吳瑟致（Wu, Se-Chih）

東華大學公共行政研究所研究生

摘　要

自 1990 年代起，兩岸經貿關係日益密切，臺灣對大陸的貿易依存度逐年提高，凸顯了不對稱的互賴關係，尤其兩岸政治關係日益矛盾，將牽動彼此經濟、安全、社會等等穩定發展。陸委會是我國處理大陸事務的主要機構，雖然兩岸官方交流正處於中斷的狀態，但是在大陸政策與兩岸情勢研判上，陸委會仍扮演重要的角色。近年來，我政府積極推動「政府組織再造」計畫，於 2004 年 9 月提出針對陸委會之組織調整計畫，將原來的陸委會廢除，提升為院級單位；然而，嗣後該調整計畫因複雜之因素而作罷。本文發現，在詭譎多變的兩岸關係中，陸委會的職能轉變，不但對臺灣擬訂大陸政策產生影響，勢必更可能牽動兩岸關係發展，因此，陸委會組織與職能的未來動向，在未來對兩岸關係實為重要，仍是未來值得持續觀察的焦點。

關鍵詞：兩岸關係、政府再造、陸委會、職能轉變

壹、前　　言

「政府再造」（reinventing-government）是當前世界潮流，主要的目的是提升政府的行政效率及國家競爭力。加強政府針對前瞻性議題的施政能力，對政府組織的數量、層級、功能、發展與需要作重新檢視及設計規劃，以求提升政府行政效率，

進而加強國家整體競爭力[1]。

近年來，我國政府積極推動行政革新，尤其是於 2004 年提出「政府組織改造工程」計畫，計畫將現存 36 個部會調整為 13 部 4 會，目的就在於適應世界潮流。最近，瑞士洛桑國際管理學院（IMD）對國家競爭力的報告顯示，我國政府效率在全球排名從 2003 年的第二十位上升至 2004 年的第十八位，國際競爭力則從第十七位上升至第十二位，這顯示了我國在提升政府效率的工作上有所成效，但也顯示仍有進步的空間。因此為了改善政府的行政績效品質，以及符合環境的需求，來提升國家的競爭力，推展政府再造工作的重要性當是不能怠慢。當然，行政院大陸委員會（簡稱陸委會）的功能與組織調整是我國推動「政府組織再造」計畫的重點之一，政府對於陸委會的職能調整，將原本的陸委會調整為「行政院大陸辦公室」或稱為「行政院大陸事務處」[2]，提升為院級單位組織，由政務委員來兼任處室主管，其目標是要提升原本對大陸事務的工作層級，使得兩岸事務決策體系能達到效能提升與整體性的目標。雖然，嗣後政府仍保留陸委會原有的組織與職能，不作任何的更動與調整，但是，在變動的兩岸關係中，政府仍必須思考如何調整組織的職能來順應環境的改變。

一般而言，組織的調整牽動著組織職能的轉變。過去以來，陸委會處理大陸事務時，在政府組織中扮演著中規中矩的角色，對內、對外的運作已有固定的模式及政策關係；如今，陸委會將進一步作相關的組織職能改造，這將會影響我國大陸政策與工作的處理模式，甚至造成對兩岸關係的衝擊。假設未來降低陸委會在政府組織中的位階或削弱其職能，是否會對政府擬訂大陸政策產生變化？以及大陸政策的完整性與執行空間是否會被壓縮？是否會造成政府與民眾之間的無法適從，產生政府政策溝通的矛盾及不確定性？是值得進一步探討的問題。然而，如果以上的問題皆不受到陸委會組織改造的影響，那麼原本具備統籌功能的陸委會是否有調整「職能轉變」（transformation of the function）的必要，則有待考量。另外，在多變的兩岸形勢發展中，政治關係呈現僵化、對立的現象日益嚴重，政府推動陸委會的組織改造與職能轉變是否會對兩岸關係造成衝擊，挑起兩岸政治的敏感神經？因此，陸委會職能轉變的發展及其妥適性，是值得持續關注的焦點。

我國推動「政府組織再造」計畫多年，專責大陸事務的陸委會，亦是此工作中

---

1 江大樹，「『凍省』加速政府組織再造工程」，國家政策（動態分析）雙週刊（174 期，1997 年 9 月 30 日），頁 9。

2 參考行政院新聞局於 2004 年 9 月 9 日發表之新聞稿，題目為「陸委會改制」，網址：http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=18674&ctNode=919。

的一部分，因此陸委會未來的去向將會對政府擬訂與執行大陸政策時產生巨大的影響，本文將從「組織再造」（organization re-engineering）的角度來分析陸委會的未來去向，進而探討陸委會的組織職能轉變，對未來兩岸關係的影響與衝擊。

貳、政府再造與職能轉變

自 Osborne & Gaebler 提出「新政府運動」（reinventing government）起，開始建構將政府組織改造朝向「企業型政府」（entrepreneurial government）發展[3]，在相關之學術研究領域泛起漣漪，此波「新政府運動」在美國、英國、紐西蘭等先進國家受到重視。「新政府運動」主要的論述基礎，即傳統的官僚體系在時空變遷、科技演進、全球化潮流等環境前提之下，政府的主體性受到嚴重的挑戰，因此必須進行調整，透過對政府組織的檢討與整併，建立一個具創造、彈性、有應變能力的政府組織，提升政府行政效能，進而增加國家的競爭力[4]。

蔡良文指出[5]，目前行政組織出現了以下三大問題：一是「功能重疊、權責不清」，機構功能不彰，使得施政效率低落、浪費行政成本，進而造成相互衝突、推諉責任的現象；二是「組織僵硬與權宜需要」，雖然應政治與行政需求之便，來創設跨部門機構，但是，在大環境不斷變化的衝擊之下，政府部門無法及時適應調整或裁併，造成組織僵化、浪費資源的結果；三是行政部門受到各種力量的介入，造成行政過程無法理性運作，進而影響施政的效率與公正。因此，從日本推動政府再造的經驗中顯示，除了強化其政府功能之外，更打破傳統的垂直分工關係及整合行政業務的功能[6]。

政府再造的原則，是讓政府扮演指導的角色，由民間來主動執行，鼓勵民眾關心並參與公共事務[7]。為了提高政府的服務品質，讓公共服務從獨占的方式改為市場競爭模式，由民間參予提供大眾做選擇，以提升服務品質與效率。理論上，組織再造共可分為五大類，即組織調整、去任務化、地方化、行政法人化、委外化等五種。另外，政府再造主要是在依法行政的範圍之內，讓行政人員擁有更多裁量空間，能

---

3 Osborne, D. and T. Gaebler, Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, *Addison-Wesley Publishing Company*, New York, 1992, pp.2-12.

4 郭順成、趙必孝、王喻平、陳榮德，「政府組織再造策略對員工組織承諾與工作投入影響之研究—以精省為例」，人力資源管理學報（4 卷 1 期，2004 年 3 月），頁 2。

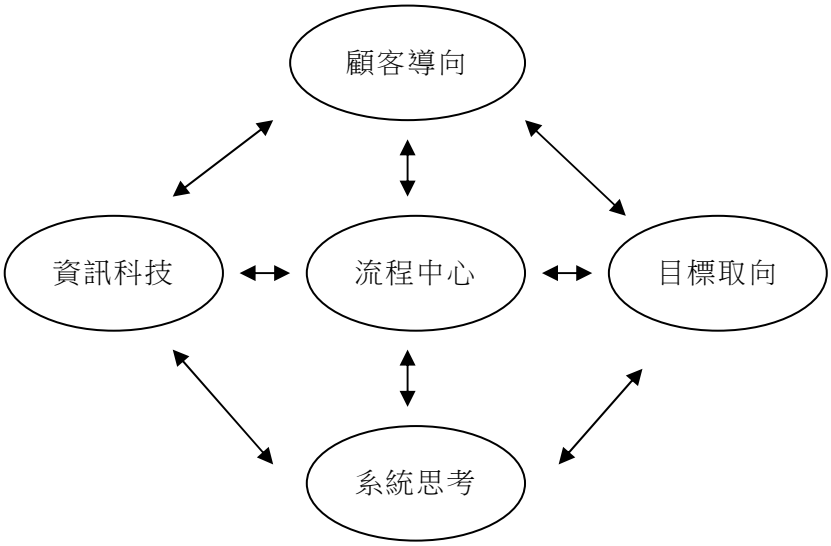
5 蔡良文，「論文官再造與強化政府職能」，考銓（16 期，1998 年 10 月），頁 38-48。

6 歐慶賢譯，「日本政府組織再造」，國際漁業資訊（101 期，2001 年 4 月），頁 58。

7 陳明照，「我國政府組織再造的策略措施初探」，人力發展（66 期，1999 年 7 月），頁 26。

用主動的態度來防範未然，提升對於危機管理的能力，授權給下級附屬單位及地方政府，與民間機構共同分擔風險，引進企業經營的精神與理念，進而刺激政府提升行政效率[8]。

從圖一可以看出組織再造包括了五個意涵[9]:「流程中心」(process-focused)、「顧客導向」(customer-driven)、「目標取向」(goal-oriented)、「系統思考」(systems-thinking)、「資訊科技」(information-technology)等要素，組織再造必須以顧客（包括了內在顧客的組織成員及外在顧客的一般民眾）及組織目標為主要導向，顧客的需求是組織再造必須加以重視的因素[10]；江岷欽認為[11]，政府組織除了要了解顧客的需求，亦必須願意承受改革過程中的陣痛，組織革新須從整體的架構及流程中心為出發點，配合資訊科技的提供與靈活使用，進而促使流程能克意全功，達到提供快速服務、組織扁平化、親切服務等效果。



圖一　政府組織再造五個重要的意涵要素

資料來源：張潤書（2001），頁 524。

8 譚宗保，「企業型政府組織再造之理論與實踐」，空大學訊（270 期，2001 年 5 月 1-15 日），頁 86。

9 張潤書，行政學（臺北：三民書局，2001 年），頁 522-523。

10 呂鴻德，「創造顧客滿意提升國家競爭力—顧客導向的政府再造」，研考雙月刊（206 期，1998 年 8 月），頁 33。

11 江岷欽，「政府再造與顧客導向的服務理念」，行政管理論文選輯第十三輯（臺北：銓敘部行政管理論文選輯編審委員會編審，1999），頁 517-550。

組織再造是新的管理思潮，其目的是為了改善組織的作業與人員的心態，使得組織的成本、服務、品質、速度等獲得大幅的改善，使僵化的官僚體制能得到根本的解決。組織再造的特徵包括了[12]：　整合工作的流程，將原本分割的組織功能，重新予以整合為一個完整的工作流程。　授予組織成員對組織事務的參與權力，加強其對組織的認同感與責任感。　改良層級直線上對下的工作流程，使上對下的作業步驟得以調整，能相互配合支援、同步進行工作。　推動流程多樣化，依據不同性質的方案，以不同的流程來處理，使其具有彈性、多樣化的流程。　打破部門之間的界限，減少工作流程的障礙，以提升效率與減少成本開銷。　減少監督的審核工作，符合經濟效益的原則，減少審核的關卡。吳定的研究認為[13]，政府再造應發揮政策學習的精神，讓所有主要的成員充分參與、溝通、對話在政策學習的過程中，使組織再造能達到共識，促使再造工作能終底於成。

許毓圃的研究指出[14]，組織再造的結果不全然是正面，組織再造亦可能帶來困境，從適用的範圍來看，組織不論是政府部門或是私人部門，其所涉及的政策、人事等領域產生很多衝突與矛盾，更何況不同組織間的相互關係，因組織再造所涉及的範圍將導致運作上的反彈，尤其公部門的組織再造可能不符合民主政治分權制衡的原則[15]。從實行的時機來看，組織再造可以提升危機時處理的反應能力，相反的，卻可能因為再造的工作使得組織缺乏資訊來源，尤其是組織成員的調適程度亦受到挑戰，使得在遭遇危機時，組織面臨更大的風險。從宏觀經濟層面來看，組織再造會產生弔詭的現象，民間企業為了提升效率、降低成本，勢必會採取員額精簡的工作，造成勞動力的流失以及失業率的增加；相對地在政府部門，組織再造將會使得政府業務與員額不成比例，而影響工作的推展，降低了政府的行政效率。

李宗勳、范祥偉的研究顯示[16]，面對全球化的發展潮流，傳統政府組織必須作一調整，來因應環境的變化。然而，並非僅針對政府結構與規模採取精簡的措施，或是全盤否定政府組織的功能；而是必須在改革需求與外部環境之間保持平衡，以及「專業分工」與「事權整合」之間取得適當平衡，以避免耗費行政成本。另一方面，透過「公司協作」與學習「企業精神」的方式，匯聚「共享性利益」（shared interest）、「共享性責任」（shared responsibility）、「共享性領導」（shared leadership）、創立共

12 楊幼蘭譯，改造企業—再生策略藍本（臺北：牛頓出版公司，1994 年），頁 72-92。
13 吳定，「自政策學習觀點論政府再造之推動」，考銓（16 期，1998 年 10 月），頁 49-61。
14 許毓圃，「荒腔走板的政府改造」，國家政策論壇（2 卷 7 期，2002 年 7 月），頁 82-88。
15 同註 3，頁 530。
16 李宗勳、范祥偉，「政府職能轉換與機構改革—海峽兩岸行政改革的關照與省思」，立法院院聞（27 卷 7 期，1999 年 7 月），頁 49-78。

同管理的協力治理模式，在全球化潮流對國家治理的衝擊，重新界定國家職能與組織結構，促使政府兼具擘畫與國際接軌及對內有效管理的能力。

目前世界各國的政府組織有逐步精簡的趨勢，其中，「經濟合作暨發展組織」（OECD）各國的政府部會大致都維持 12~18 個左右。另外，俄國的中央政府部會也從原本 40 多個精簡為 15 個；日本於 2001 年開始推行政府單位朝獨立行政法人的方向進行；瑞典、英國分別於 1980 年及 1988 年實施獨立政署制度。綜觀之，各國的政府組織改造計畫多是以鬆綁組織、人事、財務預算、採購等等的管制，解決無效人力的問題，引進企業模式的經營精神，講求專業與績效的落實[17]。陳德昇指出[18]，在各國行政改革的經驗顯示，政府組織改革必須結合參與決策的多元化、民主與市場運作、專業知識、與人民互動等條件。相反的，政府只重視精簡的工作目標，將使組織改造難以落實，譬如，中國大陸自改革開放後經歷三次國務院「轉變政府職能」的改革工作（1988 年、1993 年、1998 年），只重視組織機構與人員的精簡目標，因此，改革的結果仍重複「精簡—膨脹—再精簡—再膨脹」現象，少有進展[19]。在中國大陸，政府組織的職能轉變是為了因應環境的變動，尤其近年來大陸當局積極推動政府機構革新，以國務院的再造工作為主要典範[20]，然而，中國大陸的政府組織革新是否成功與落實，將影響其經濟發展，進而牽動國家整體競爭力是否提升或下降[21]。因此，政府再造的推展順利，必須依其環境、專業知識等條件的相互配合，作一整體規劃方能促使革新順利完善。

參、陸委會在政府組織中的角色

兩岸自 1949 年分裂以來，政治關係在意識形態及特殊的環境時空之下，呈現僵化且敵對的關係；尤其，在 1987 年以前，我國的大陸政策主要是以「不接觸、不談判、不妥協」（又稱三不政策）為原則，與大陸之間的交流互動十分少，兩岸之間相互對峙互不往來，因此，在早期的兩岸關係中，並無一個專司的機構來負責兩岸事務。然而，1987 年之後，隨著大陸當局採行「改革開放」政策，以及我國開放赴大

[17] 賀力行、丹明發，「從政府組織再造談機關無效人力處理問題」，臺灣經濟金融月刊（37 卷 2 期，2001 年 2 月），頁 41。
[18] 陳德昇，「中共國務院建構與沿革（一九四九至八一）」，共黨問題研究（25 卷 12 期，1999 年 12 月），頁 33-51。
[19] 熊自健，「『轉變政府職能』與國務院機構改革」，中國大陸研究（41 卷 8 期，1998 年 8 月），頁 8。
[20] 陳德昇，「中共『國務院』機構改革：進程與挑戰（1998-2001）—政府再造觀點」，遠景季刊（3 卷 1 期，2002 年 1 月），頁 105-154。
[21] 魏艾，「從政府職能轉變看中共經濟改革的限制」，今日會計（75 期，1999 年 6 月），頁 90。

陸探親政策的施行，兩岸之間的民間交流開始熱絡，經貿交流更是日益密切。

隨著兩岸民間交流日益頻繁，我國於 1988 年，以任務編組的方式成立「行政院大陸工作會報」，由這個任務編組的會報工作來協調、統籌我國對大陸的相關事務。由於兩岸關係的密切發展趨勢，以及政府對大陸事務的工作量急劇增加，為了強化大陸政策的決策功能及工作效率，擬訂《行政院大陸委員會組織條例草案》，送請立法院審議，經立法院三讀通過，並由總統府公告，1991 年陸委會開始運行，正式成為統籌大陸事務的專責機關。

大陸政策涉及國家安全，依我國《憲法》規定是屬於總統職權的一部分，而執行、推動工作由行政院及其所屬機關負責，其中，陸委會負責全盤性大陸政策及工作的研究、規劃、審議、協調及部分跨部會事務的統籌執行。因此，陸委會在政府組織中的定位，負責大陸事務的研擬、協調、執行的業務工作，是一個具備統籌功能、在行政院裡位居協調角色的中央機關。

依《行政院大陸委員會組織條例》規定，陸委會主要的功能在於統籌我國對大陸政策的制定與執行，訂定出整體大陸政策之研究與規劃，來掌握大陸的情勢發展、吸取各方意見，研擬相關計畫具體的可行性，使得政策能有效落實。為了促進兩岸關係能法制化，陸委會制定相關的法規辦法，如《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，依據時事發展進一步加以修訂來使其合乎時空的妥適性；為了加強兩岸人民對彼此的瞭解與認識，推動兩岸間的文教交流與民間交流，例如成立「中華發展基金」，來協助兩岸民間交流活動的推廣；推動兩岸的經貿發展，隨著區域經濟整合及國際分工的趨勢潮流，以漸進的發展原則，務實訂定相關政策引導兩岸經貿交流，使兩岸能達到雙贏的經濟目標；協調處理兩岸人民的糾紛與衝突，例如兩岸紅十字會於 1990 年簽訂《金門協議》作為規範雙方執行偷渡犯的遣返工作原則；對於香港、澳門地區的工作業務，我國與港澳的貿易關係亦十分密切，因此在 1997 年與 1999 年港澳相繼回歸大陸，推動與港澳地區的關係發展也是陸委會的業務範圍。總而言之，陸委會在政府擬訂大陸政策中扮演舉足輕重的角色，不但要整合政府各單位配合政策及協調業務的執行，甚至要因應兩岸情勢、國際形勢等外在環境變化提出因應之道，尤其兩岸關係日益密切的發展趨勢，陸委會在統籌處理大陸事務更顯重要。

然而，因為兩岸之間政治關係對立，正式、官方的交流無法突破，政府遂於 1991 年成立民間性質的「財團法人海峽交流基金會」（簡稱海基會），受政府委託辦理兩岸民間交流事務；譬如，1993 年及 1998 年間海基會與大陸海協會成功推動「辜汪會談」，以及建立所謂的「九二共識」，就是透過民間組織來從事兩岸交流及事務推動的具體表現。另外，兩岸雙邊的紅十字會於 1990 年建立溝通管道，這顯示兩岸之

間的民間交流較政府官方談判來得容易進行，更有助於協助處理兩岸民眾交流事務。陸委會無法與大陸官方作正式的接觸，因此其在兩岸事務上，對內統籌相關部門與事務的統合；對外則委託民間單位處理兩岸人民往來事務，負有指示命令、監督之權責。

陸委會的工作量隨著兩岸關係發展複雜化而日趨加重，尤其是全球化的趨勢之下，大陸事務的範圍不斷擴大，涉及兩岸交流的相關部門十分多，尤其是經濟交流不單只是雙邊貿易往來，更會衝擊到我國的經濟發展；然而，兩岸政治關係長期不睦，甚至有每下愈況的現象，使得雙邊的官方交流停擺且無法突破，這顯示我國負責大陸工作的公權力機關已無法配合兩岸關係發展的需求，尤其，目前國內政治生態的不確定性所帶來的衝擊，使得陸委會無法發揮其原定的功能與意義。因此，在這樣的趨勢發展下，政府必須適時調整專司大陸事務的組織職能，進而增強應變兩岸形勢發展的能力，以及整合跨部門的功能與業務服務範圍，此將有助於大陸政策與工作的推動，更能順應兩岸關係之發展。

肆、陸委會職能調整的可能衝擊

隨著環境快速變遷，尤其在全球化潮流下，傳統行政組織存在著臃腫、缺乏彈性、冗員充斥等問題，各國政府莫不努力採行各種組織革新的措施，試圖建立一個有效率、效能、小而美又節約的政府組織，以及提升政府的施政效率。我國推動「政府組織再造」政策，其目的也是為了避免政府組織落入「缺乏效率」、「浪費資源」、「績效不彰」、「能力不足」的困境，引進「企業型政府」的思維及企業經營模式，講求專業運作與追求績效，使官僚文化恢復活力，使其有效因應環境變化運作。

然而，組織再造採取各種措施，固可以節約成本達到組織瘦身的的效果；相對的，也產生了新的問題，職能的轉變勢必造成組織職能的擴張或萎縮，就如陸委會在未來的改造計畫中，職能擴張將帶來權力增加、組織結構擴大的結果，可能會面臨行政權擴大、僵化、效率低落的困境；相反的，職能萎縮，原本具備的功能將受到影響，進而造成顧客權益受損及其他部門所負之業務增加，無法達到精簡之目標。謝登旺的研究認為[22]，政府再造計畫的施行，必須作好調整與創新間的平衡發展，組織員額部分必須保持其必要的、合理的配置，來促使組織發揮其最高效率。

陸委會是具有跨部門統籌事務功能的政府單位，針對大陸政策作一全盤性的研

[22] 謝登旺，「我國中央政府組織再造評介」，人文社會學報（1 卷 2 期，1999 年 7 月），頁 245-282。

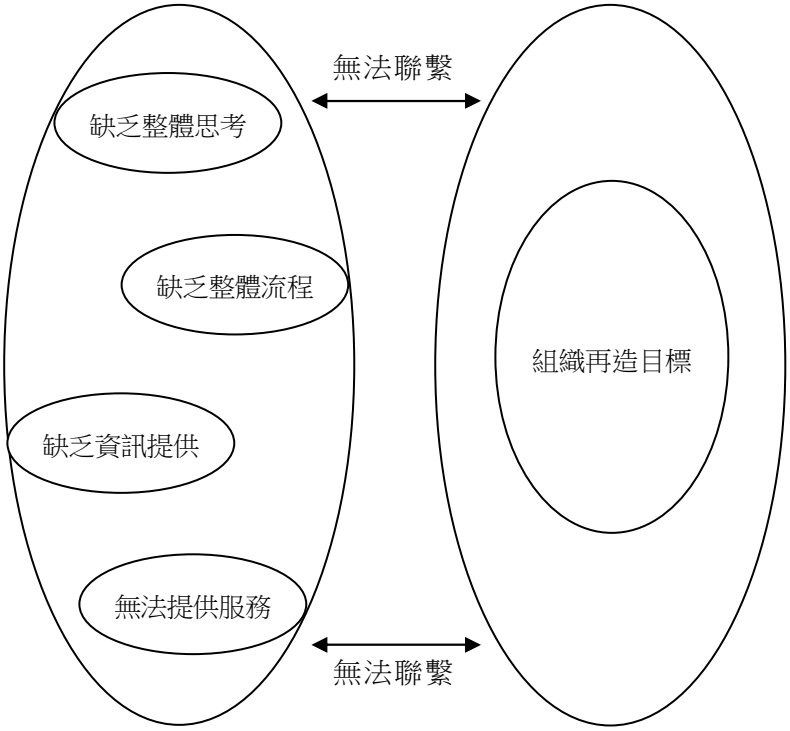
究、規劃、審議、協調與部分的執行，統籌行政院其他各部會就各主管業務之大陸政策作一相關研究、規劃與執行。因此，陸委會在行政院內的組織位階與其他部會等同，且針對大陸與兩岸事務的政策、業務有統籌處理之功能。另一方面，大陸事務並非是單一獨立業務項目，其涉及跨部門相關業務之執行，譬如，對於大陸人民來臺依親居留、長期居留、定居等相關業務，必須與內政部共同研議、配合執行。因此，陸委會執行相關大陸事務，必須考量國家整體之發展，與相關業務之主管部會共同研議計畫與配合政策執行、落實。

推動大陸事務與兩岸關係是當前陸委會的主要任務，然而為了因應多變複雜的兩岸關係，提升政府處理大陸事務的職能，陸委會的組織與職能改變是「政府組織再造」計畫的一部分。陸委會的層級提升，將使得陸委會的權責加重，可以整合相關部門的聯繫與功能互補，譬如，三通的政策推動，涉及交通部、經濟部、內政部等等單位的部分事務，經由對陸委會的職能與機構的改變，可以使新的大陸事務機構能提升其政策訂定與執行的能力，亦減少多頭馬車的困境，打破部門的本位主義，使作業的程序一氣呵成，透過制度的建立來減少重複的審查步驟，避免浪費時間在程序上的協調折衝上，層級提升與部門合作的方式，使相關工作有專業經理人的設置，依據流程多元性的特質，使複雜的方案得以有更彈性的處理模式，對於兩岸事務的處理更能因應時事的發展，譬如，針對大陸學歷的承認，依教育部認定外國學歷的辦法，以及對於大陸教育體制的研究，進而能訂定務實的辦法，而不是純粹的政治操作。

陸委會應由組織再造來改變其職能與組織，也會帶來盲思，就大陸事務的複雜性，兩岸不單只是經濟密切往來的關係，更有軍事的敵對關係，而且兩岸的互動更「擴溢」（spill-over）至國際體系，尚包括了區域互動與美國角色等等，況且其涉及了太多的網絡關係，包括臺商、政治人物、一般民眾等等，產生了很多的折衝，甚至是反彈，況且大陸當局不採官方交流的方式，因此，陸委會的職能改變，無法改變兩岸交流模式。陸委會的職能轉變將改變政府針對大陸政策的決策模式，當然可以減少決策上複雜的程序，但卻可能使得決策的過程無法獲得充分的討論或取得充分的、多元的資訊，使得決策出現盲思的現象。若因此造成政府決策的失誤，將可能衝擊兩岸關係的發展。況且在官僚文化無法改變之前提下，在面臨危機時，負責人員無法適時的調適，進而無法提供基本的服務，形成雇員與顧客互不適應的情況，這將會使得對大陸事務的組織再造工作承擔極大的風險。

相反的，陸委會提升至院本部層級，調整為「行政院大陸事務辦公室」或「行政院辦事處」之芻議，由政務委員擔任其主管，在組織再造中是屬於組織成員與結

構的精簡作為。然而，大陸事務如此複雜，前往大陸投資、旅遊的人日益增加，兩岸事務更是日益複雜，相關業務所需的人力資源及資訊科技必須充分提供，因此，陸委會如果出現職能萎縮的現象，組織精簡勢必對組織產生職能喪失、無力處理基本業務的窘境，引發複雜的問題。如圖二所示，陸委會的組織職能調整如未能作一全盤性系統與流程思考，缺乏充分的資訊科技提供，單僅以政府組織改造或組織精簡為追求目標，進而使組織無法達到顧客滿意的目標，前往大陸投資、旅遊的人無法得到諮詢與協助，組織再造五個條件無法配合有效的聯繫，使得組織再造不但無法落實，甚至衍生出更為複雜的問題，如此，陸委會的組織調整將淪為失敗。



圖二　組織職能轉換失敗窘境之意識圖

資料來源：作者自行繪製。

陸委會在職能與組織的轉變上，雖然一開始組織再造的立意是正面的，但是，如未能考量內、外部環境的形勢發展及整體規劃，缺乏充分之研擬與交流學習，將無法達到改革之目標。據報導，政府已於 2005 年 1 月初宣布停止有關廢除陸委會組織及職能的計畫，仍保留其現存的組織位階及職能內容，這顯示政府在進行相關的

組織再造工作，仍然以審慎為最高指導原則。組織再造確實必須通盤思考，尤其是針對處理兩岸敏感事務的機構，必須考量內、外環境變動、功能表現及組織位階等等因素，方能有助於未來對大陸事務的推動確切落實。

伍、結　　論

依學理，政府再造的目的，是為了使僵化的行政部門得以打破，使其具有系統思考的整體視野，更能符合民眾的需求，以及提高政府的行政效率。然而，針對大陸委員會的組織再造工作，在未來大陸事務單位的定位上，必須思考大陸事務並非只是單一功能的面向，其具有跨部門的功能整合，也就是包含了多領域的事務，譬如，兩岸共同打擊犯罪，涉及內政部、法務部等等相關單位，尤其兩岸之間的交流愈密切，雖然政治關係的進展有限，跨部門的整合統籌相關事務，是提升大陸事務機構功能的主要考量。

然而，政府必須思考兩岸關係的現況，民間交流重於官方交流，因此，涉及大陸事務的機構，必須是為了統籌我國對大陸工作的方針，而並非是為了作兩岸的交流橋樑，因此組織的功能上必須更為務實，尤其必須重視民間交流的力量，譬如透過「非政府組織」（NGO）作為兩岸交流平台，政府扮演監督的角色，使民間組織或相關行政人員，除了原則性問題之外，能更有裁量彈性的執行空間，重視策略的思考與長期性的規劃，而不是選舉的語言與意識形態操縱，針對可能的未來作預測以防範未來，提升危機處理的應變能力，下放權力給地方政府，例如兩岸三通事務的談判與執行，政府可以讓渡更多的權力給地方政府及民間單位來推動。

政府執行大陸事務時必須要謹慎以對，尤其兩岸呈現不對稱的互賴關係，提升大陸事務機構的層級，雖然可以使相關政策較容易有效落實，相對的，可以使其承擔的風險更大，這樣的風險也迫使政府最後仍保留陸委會現存的組織不作改變。展望未來，政府要思考如何提升陸委會在變動的兩岸關係中之角色扮演及發揮其最大效能，不僅是組織架構的變動，更必須要調整其職能來順應環境形勢之發展。尤其，必須納入更多元的管道來作為新機構的資料來源，而不是單一的，這將有助於提升對大陸情勢的預測能力，以及有正確的評斷，甚至有助於在危機時應變能力的提升。因此，完善的政府再造工作有助於制定政策，以及加強對大陸情勢的了解與認識，危機處理和應變能力的提升，有助於兩岸關係的改善，穩定雙邊的利益平衡。

專題研究

中共石油政治與戰略管理

China's Petroleum Politics and War Strategy Management

洪　正（Haung, Cheng）

高雄縣社區大學講師

摘　要

1993 年中共首度進口石油，即以重點計畫、戰略運用、區域分割、全球操作區隔國內石油政策與國際石油政治，多次修訂對外合作油氣開發條例，聚焦油源開發，截至 2004 年止，石油已成為中共經濟成長關鍵的一環。惟礙於石油能源屬全球性議題，牽涉甚多；致使即縱然以「全球能源戰略」進行全方位管理，即預擬列為 2005 年 7 月底之「能源戰略發展與投資峰會」議題，但是終究還是因系列問題過於龐雜而成為制約中共今後發展的重要變數。本文撰寫的目的，主要是希望透過中共對於石油供需失衡下的油源尋覓與管理，瞭解中共如何結合政治、經濟、外交戰略來紓解困境。

關鍵詞：石油震盪、風險貼水、戰略石油儲備、全球產業價值鏈理論

壹、前　　言

1970 年代末期，當西方自由市場資本主義理念，將愈來愈多的權力轉移到民間與自由市場後，國家之間相互依存現象與速度開始加劇，國際事務往來聯繫與擴張也隨著全球化啟動，迅速拉近全球各國的關係[1]。在這種氛圍影響下，石油能源也以一種涵括政治、科技、經濟、文化為面向，穿透個人生活與全球未來的力量，成為舉世關注的焦點。

---

[1] Kenneth N. Waltz, "Globalization and Governance," *Political Science and Politics* Vol. XXXII, No.4, 1999, pp.693-700.

石油問題之所以受到重視，石油本身象徵財富和戰略物資，具有風險大、原油儲存費用高、營運不能中輟、講求資本與技術密集以及市場供需均衡基礎脆弱四種特性外[2]；另隨著科技進步與環境變遷，其所衍生的「震盪」（Shock）議題以「幾何級數」（exponential）攀昇，促使其管理與風險（risks）被大眾社會（mass society）所關注。為此，本文擬以中共石油當前遭逢之「哈伯特理論」（Hubbert Theory）所謂之能源困境[3]，從結構面研究大陸對石油問題的認知與管理，以瞭解其對能源戰略的利用。

貳、中共積極全球找油的原因

中共積極全球找油，有其結構性因素。分述如後：

一、能源生產不敷所需

石油工業在大陸現代化工業中，一直被認為是最薄弱的一環。其因在於 1960 年以前，大陸 43 萬 6 千噸原油產量，只能滿足其需求的 42%，1964 年東北大慶油田全面投產後，石化工業才開始嶄露頭角，逐漸取得主導性地位。

大慶油田的開發成功，固然讓中共引用「大慶經驗」，再次開發出勝利、大港油田，此三大油田產量，紓解當時 65%的需求；不過榮景不長，接繼而來的諸多開發，不是因為油田僻處荒漠，就是受到煉製和運輸設備過於老舊以及油源運輸不敷成本的制約，致使其原油生產及煉油能力，截至 1974 年只能處理該年出產原油的 75%[4]。而從 1974 年迄今，雖然三大油田仍維持 90%的供油，但卻已走向開發期的尾端，年產量逐年下降。此種「先天不良、後天失調」的石化工業發展，在 1978 年連續實施改革開放政策後，更行惡化。其因在於改革開放，固然使得經濟成長連年攀昇，但相對也帶動石油消費快速提高，在本身石油產力無法提昇、使用效率低落，唯恐過高營運成本侵蝕企業的情況下，1993 年中共終於點頭允許外國石油公司進駐新疆地區參與鑽探，但此開放政策效果十分有限，並不足以改善大陸石油供給問題，於是自 1996 年起，中共再度成為原油淨進口國。

二、能源消費內耗嚴重

進入新世紀後，中共油品消費量也比 1993 年起成長了一倍以上[5]。在這期間，

---

2 董瑞麒著，世界石油工業結構之變化與石油危機（臺北：臺灣商務印書館，1984 年 11 月），頁 4-6。

3 參閱 Stephen Leeb & Donna Leeb 合著，李龍生譯，石油效應（臺北：聯經出版社，2004 年 7 月），頁 37 及何佩芬，「飢餓之龍的能源困境」，能源報導月刊（第 1 期，2005 年 1 月），頁 40。

4 鄭竹園，中共經濟的診斷（臺北：聯經出版社，1985 年 9 月），頁 141-157。

5 蔡信行，「從世界能源走向看中國大陸政策的變化」，石油通訊月刊（第 640 期，2004 年 12 月），頁 40。

雖然全球著名評級機構穆迪（Moody International）對其石化產業進行分析，預期中期內政策不會出現重大變革，產業經營環境也將漸趨穩定[6]；但不論是美國能源資訊署（U.S Energy Information Administration, EIA）或是國際能源總署（International Energy Agency，IEA）均指出，大陸油耗嚴重，未來仍有不足之虞（詳見表一）[7]。此種現象，中共官員和學者也有同感。如中共國家發展改革委員會（以下簡稱發改委）能源所副所長戴彥德及發改委負責人趙家榮即指出，以目前經合組織成員國，每年人均消耗量 4 噸標準油為例，中國人均 GDP 若想在 2050 年達到中等發達國家水平，至少還需全球油產量的 60 噸，亦即將近七成要由中國使用，如此巨大需求，將對能源資源可供量、承載能力以及國家能源安全提出嚴峻挑戰[8]。工程院院士曹湘洪也撰文指出，中國不合理用油和油耗問題十分突出，與世界先進水平相比（大體相當於日本的 4 倍、歐洲的 3 倍以及美國的 2 倍）仍有較大差距[9]。為此，大陸媒體紛紛提出警告，能源安全關係大陸國家經濟安全，若不審慎處理，規模將會持續擴大，在此背景下，能源裝備的技術與現狀將不樂觀[10]。

表一　中共石油能源生產、消費、進口量統計表

單位：百萬噸／日

年　份	2001	2002	2003	2004	2005
生產量	3.44	3.52	3.54	3.57	3.48
年成長率	—	2.3%	0.6%	12%	—
消費量	4.92	5.16	5.53	6.20	6.88
年成長率	—	4.9%	7.2%	—	—
進口量	1.48	1.64	1.99	2.63	3~3.5
進口比例	30%	32%	36%	42%	49%

資料來源：參閱 U. S. Energy Information Administration, “International Energy Annual 2002”, July-June, 2004, Available http://www.eia.doe.gov/iea; U. S. Energy Information Administration, “Short-Term Energy Outlook-July 2004”, July 2004, Available http://www.eia.doe.gov（作者自行整理）。

三、因應國際產業競爭

石油對中共產業來說，是「能源中的能源」、工業經濟的「血液命脈」和因應國

6 中國石油公司大陸業務組，「瞄準大陸：石油石化業面臨的挑戰」，石油通訊月刊（第 633 期，2004 年 3 月），頁 49。

7 The U.S Energy Information Administration, *International Energy Outlook 2004*, April 2004; United Nations Development Program, *World Energy Assessment Overview: 2004*；中國石油學會，「中國大陸原油無法自給自足」，石油季刊（第 40 卷第 3 期，2004 年 1 月），頁 97。

8 「專家稱中國受制能源經濟發展難達目標」，http://www3.chinese wsnet.com/MainNews/SocDigest/Economy/2004_11_27_18_34_331.html。

9 曹湘洪，「控制石油消費過快增長」，http://www.gmw.cn/01gmrb/2004-07830/content.67769.htm。

10 「大陸能源發展現隱憂」，http://www.future-china.org/fcn/ideas/fci20040714.htm。

際產業競爭的重要籌碼。中共自 1978 年實施改革開放政策迄今，曾經享有 20 餘年的高度經濟成長率，這段期間能源消費量，也與經濟發展同步成長，但自 1997 年後即開始下降。對此，中共經濟學家們認為不能僅一味顧及「世界製造工廠」的光環，還必須同步兼顧油源供應不足現象。其因在於一旦過度仰賴油源進口，不僅將連帶影響經濟發展，還會置國家於危險地步。在大陸油業和決策部門多次會商後，終於採取將原先「油氣併舉」石油策略，更改為走向國際化，強調「海外找油、四面出擊」[11]，以期運用國內外「兩個市場」與「兩邊資源」來鞏固經營國內與海外消費市場，培植全球性跨國企業，實施多元化「引進來、走出去」的境外投資策略[12]。

四、穩定分散油源，避免價格波動

1973 年「以阿戰爭」和 1980 年「兩伊戰爭」後，世界各國皆相當重視能源安全問題。對中共來說，兩次石油危機固然刻骨銘心，但是更令其擔心的還是類似 9.11 的恐怖攻擊事件。為避免第三次、第四次石油危機乃至恐怖攻擊或戰爭的產生，紊亂油價衝擊經濟，中共除了內部強調要穩定分散油源、節約用油、力行戰略儲備外，也和外部許多需求能源的國家共商大計。

以內部來說，中共即多次提醒各部門須注意國際油價波動和礦產資源開發利用的重要性。如「要制訂國民經濟和社會發展中的長期規劃，須研究謀劃礦產資源可持續開發利用，這是關係長遠和當前緊迫任務的重點課題」[13]；在應付國際油價波動對策方面，須大力節約能源，特別是節約油氣；充分利用煤炭和其他能源；加大油氣探勘和開採力度；建立穩定油氣供應渠道和石油儲備[14]。學者高世憲也以國際油價上漲，會對中國產生外匯支出增加、淨出口減少，進而降低 GDP 成長率，並拉抬物價上漲的「直接影響」和產品出口面臨下降潛在危險的「間接影響」，呼籲中共當局應對石油能源問題妥善規劃[15]。在外部方面，中共則籲請軍政領導人以「外交之旅」至產油國積極交涉，簽訂共同開發、技術交流協定，更以區域劃分進行共識整合。如「東協加三（日本、中國大陸與南韓）」，在 2003 年共商「亞洲區域石油儲備機制」

---

11 蕭慕俊，「中國大陸石油政策之剖析」，能源報導月刊（第 12 期，2004 年 12 月），頁 12。

12 丸屋豐二郎、阿部 宏忠，「中國的產業發展與海外直接投資」，木村福成、丸屋豐二郎、石川幸一編著，林慧如、李弘元譯，「中國、亞洲各國產業競合布局全解析：經略中國」，布局大亞洲（臺北：經濟新潮社，2004 年 7 月），頁 51-53。

13 「溫家寶強調：不能走過量消耗資源的老路」，http://www3.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Mainland/zxs_2004-10-12_493540.shtml。

14 「溫家寶：中國著手建立石油儲備」，http://www3.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Mainland/zxs_2004_10_7_17_720.html。

15 「油價上漲給中國帶來什麼？專家指對政策影響較大」，http://www3.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Mainland/zxs_2004-10-11_492838.shtml。

時，研議建立內部緊急網路與石油儲存槽、增強亞洲天然石油市場之可能性、發展自然天然氣、研發新能源與保護能源之「五個優先」及擬定至 2030 年的能源策略來應對石油在供應、價格與儲存量上之「風險貼水」（Risk premium）現象[16]，就是其例。

參、中共內部因應作法與實行

為因應 2005 年「十五計畫」改革的最後一年，中共在急切解決石油問題上除了結合內需外耗情況；也以「辯證的科學發展觀」（dialectical scientific views）、「可持續發展礦產資源戰略」（Sustainable development mineral products strategy）和「新型工業化道路」三個基點，來處理內部石油問題。前者是指以人本、全面、協調和持續四個新理念來處理均衡與速度、統籌與市場、全面與重點、效率與公平以及發展觀與政績觀等五個關係[17]；中者講求以「滿足當代人要求，又不對後代人滿足其需求能力構成危害發展」的「代際間」（inter-generation）社會公平為條件[18]；後者則是堅持以信息化帶動工業化，以工業化促進信息化，走出一條科技含量高、經濟效益好、資源消耗低、環境汙染少、人力資源優勢能得到充分發揮的石化業道路[19]，讓石油資源不僅在高科技加溫下，能秉持公平性、可持續性、和諧性、需求性、高效性和階躍性等六大原則，普遍應用在礦產資源的三項「堅持」上[20]；還能提高石油本身的利用效率，大力開發、推廣石油替代能源或再生能源，加強國內石油勘探開發和加強石油儲備來進行「多項並舉」。

一、研頒石油政策

為避免美國 9.11 事件餘波蕩漾影響石油供需，2001 年起，中共除了改變仰賴中東、中亞油源重心思維外，也開始策劃石油相關對策。如 2002 年以「十五計畫」能源政策發展方向為藍本[21]，由國務院先行提出《21 世紀石油戰略方案》九項重點作

16 Richard Hanson, *"Asians fighting the next Asian energy crisis,"* Apr. 16, 2004, Available http://www.atimes.com/atimes/Japan/FD16Dh01.html.

17 鄧偉志，「科學發展觀芻議」，社會科學月刊（2004 年第 10 期，2004 年 10 月），頁 66-68。

18 「2004 年中國可持續發展戰略報告」，http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/。

19 參閱楊海芬、王建中、胡漢祥，「我國新型工業化道路與企業轉型」，經濟問題與探索月刊（2003 年第 12 期，2003 年 12 月），頁 10；及江澤民，「中共第十六次全國黨員代表大會政治報告：全面建設小康社會，開創中國特色社會主義新局面」，http://www.taconet.com.tw/Lukacs/16Cpaper.htm。

20 同註 13。

21 郭博堯，「中國大陸石油安全戰略的考量」，http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/093/SD-R-093-002.htm。

為架構[22]；緊接著在 2003 年，陸續成立編制 30 人的「能源局」和「國家發展和改革委員會」，並規劃加緊建設戰略石油儲備基地和採取五大措施[23]。同年 5 月，更進一步責由工程院以 31 位院士和相關單位 120 名專家學者，組成課題組及成立課題諮詢委員會，開始進行《中國可持續發展油氣資源戰略》的課題研究。2004 年以此發展戰略提出六點指示[24]，及於國務院常會中，討論通過了《中長期發展規劃綱要（2004～2020）》（草案），作出八項重點總結[25]；2005 年 1 月，再交由發改委銜接能源長期發展具體規劃[26]。

二、續探國內油田

為有效提振經濟，紓解「大慶石油儲窖」逐年減產 7%的枯竭窘境，境內油源的持續探採，便成為中共必須進行的重要選項。目前中共續探的油區包括： 開發鄂爾多斯盆地[27]：該盆地素有「半盆油、半盆氣」之稱，估計石油總資源量為 85.88 億噸，可採儲量為 24 億噸，已探明儲量為 15 億噸。近年來在中共探明（proven）下，預計地處其間的「大牛地氣田」、「蘇理格氣田」和中國石油天然氣集團公司（CNPC）所屬的「長慶油田」將接繼大慶及勝利油田，成為大陸 21 世紀重要油氣生產基地。

延展新疆石化工業[28]：新疆是大陸通向中亞、南亞之西北能源通道，和預估石油蘊藏量 209 億噸、天然氣蘊藏量 10.85 萬億立方公尺及煤炭 202 萬億噸重要產地。截至 2003 年為止，累計探明石油地質儲量為 27 億餘噸、天然氣地質儲量為 9,753 億立方公尺，煤炭儲量為 949.3 億噸，再加上是土地、水資源輸送工程的輸送地以及蘊藏豐富的鉀鹽、硝酸鈉等化工原料，目前已使其成為中共寄望培植優勢石化工業的不二地選[29]。 勘探開採渤海灣[30]：「渤海灣」有「海上大慶」之稱。自 2004 年年底「中國日報」（China Daily）報導可能蘊藏 205 億噸石油儲量，且其中 90 億噸已經探明後，該區採油動向即倍受矚目。根據中共消息指出，此處油採係由中海油與

---

22 同前註。
23 同前註。
24 同註 18。
25 參閱中國國民黨全球資訊網，「中共的能源戰略與國家發展」，大陸情勢雙週報第 1443 期，參閱 http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/MainLand/20040830_20_7323.html。
26 參閱「發改委能源局局長：中國有完整的能源戰略和規劃」，http://www.southcn.com/news/china/zgkx/200501170043.htm。
27 中國石油公司大陸業務組，「鄂爾多斯盆地資源開發概況」，石油通訊月刊（第 639 期，2004 年 11 月），頁 48-49。
28 中國石油公司大陸業務組，「新疆石油石化工業發展概述」，石油通訊月刊（第 636 期，2004 年 8 月），頁 50-51。
29 參閱前註及韓佐樑輯，「西氣東輸已抵上海」，遠望雜誌月刊（第 185 期，2004 年 2 月），頁 48。
30 「尋找新血，中國能源四面出擊」，http://www.people.com.cn/Big5/jingi/1038/2654703.html。

美國科麥奇公司共同負責，目前投產的是曹妃甸 11～1 以及 11～2 兩塊油田，每日產量為 1.5～2 萬桶，預計今年中期將達到 2,100 萬桶的生產高峰。

三、多元替代再生

為紓解石油需求壓力、避免過渡開採和造成環境破壞，中共自 1992 年起即開始投入替代能源（alternative resource）和再生能源（renewable resource）的計畫研究。在國家計委、財政部、世界銀行（World Bank）和全球環境基金會（Global Environment Foundation, GEF）共同編寫《中國可再生能源「十五計畫」》及《2010 年遠景目標》，使其成為《中國能源「十五」計畫》重要組成部分後；中共即專責成立了「能源、資源與海洋發展科技問題研究組」，研究開發將生物質能變為可燃氣體（即燃料乙醇和生物柴油），希望在「十五」計畫至 2010 年期間，能將風能、太陽能、生物質能、地熱能、小水電、潔淨煤（甲烷）（Methane Hydrates）、可燃冰（Gas Hydrate）（天然氣水化合物，為新型烴類資源）、潮汐為主的新能源主要技術專案，達到規模生產水平；並研訂「乘風計畫」、「光明工程」、「秸稈氣化示範工程」和「百縣農村能源綜合建設」和前述專案配套進行試點[31]，以期新能源發展能改善中國能源結構，為環境保護做出貢獻。

四、多層綜合替代

為回應「資訊化帶動工業化」，讓石油戰略資源也能被其他資源或方法所替代，中共進行了「多層綜合替代」措施[32]。如在廣東興建首座液化天然氣 LNG 工程；2003 年三峽大壩開始併聯發電；2004 年 10 月啟用「西氣東輸」；將電力部門改組，引進電廠與輸配網路分別作業和電力供應之競價制度[33]；由經貿委制訂工業節水、能源節約與資源綜合利用、節約和替代燃料油、新能源和可再生能源產業發展、牆體材料革新、散裝水泥發展、環保產業發展等 7 個可持續發展的「十五」規劃，來保障新世紀國家經濟安全、改善環境、增強企業競爭力、實施可持續發展[34]。

五、力行戰略儲油（Strategic Petroleum Reserve, SPR）

戰略石油儲備是石油消費國應付石油危機的重要手段。大陸目前積極謀取在 2005 年建立戰略儲備的相關措施，包括[35]：　組建「石油儲備辦公室」進行垂直管

---

31 參閱「《中國新能源與可再生能源 1999 白皮書》」，http://www.crein.org.cn/paperfiles/1999whitebook/ch10/c10.htm。

32 胡躍龍，「走出能源『困局』的路徑創新」，http://www1.people.com.cn/GB/1023/2798529.html。

33 參閱「APEC 各會員體能源資訊分析」，http://verity.erl.itri.org.tw/energy/energy2/china.htm。

34 參閱「中共解決資源戰略突出問題」，http://www.future-china.org/fcn/ideas/fci20011012.htm。

35 盧懷謙，「我國戰略石油儲備基地建設概況」，http://news.xinhuanet.com/world/2004-07/22/content_1626497.htm；「中國明年啟動戰略儲油計畫」；http://www3.chinesenewsnet.com/MainNews/SocDigest/Economy/xhw_2004_10_3_21_22_56_290.html。

理，撥款 140 億元人民幣進行戰略儲備第一期建設，也要求需求產業同步實施「庫、罐儲備」。　耗資 100 億元，由中石化（SINOPEC）、CNPC、中海油（CNOOC）三大公司負責總承包，進行石油儲備工程，包括選定正在興建中的的浙江鎮海和擬興建的遼寧大連、山東黃島和浙江舟山四個港口，預定於 2006～2008 年竣工，以期在 2010 年可儲藏 1,400 萬噸原油，2015 年能達到 90 天的遠期戰略目標。　擬定配套戰略石油儲備方法，包括　以三大公司增加投入為動力，組織探明國內儲量提高油產；　通過替代燃料和提高燃料油經濟標準，減少工業和民用機動車的油耗；　結合三大公司開發天然氣資源，力爭在 5 年內產量翻兩番；　鼓勵企業走出去，利用境外資源；　規範市場建設，改革國內油價定價體制，重新啟動石油期貨市場，增強中國油業在國際油市的避險能力。　由 CNPC、CNOOC 和其他石油企業自 1999～2003 年起，分別收購海外份額油和零星權益油。　策定旁輔措施，如國家質檢總局、國家標準委 2004 年 10 月頒布《乘用車燃料油消耗量限值標準》；由國土資源部、國家統計局實施對使用各項能源資料進行重行審核和校正；2005 年 1 月 1 日由商務部根據發改委《關於調整成品油價的通知》，發布的《成品油市場管理暫行辦法》，將 2005 年原油出口配給削減 100 萬噸和調整過高油價，避免油價蠶食企業利潤。

六、賡續核電建設

發展核電是中共滿足電力需求、優化能源結構保障能源安全、促進經濟發展的重要戰略[36]。依據中共規劃，目前採取措施包括　陸續興建浙江秦山、廣東大亞灣和江蘇田灣三座核電基地，並且以六座核電站、九台核電機組投入商業運行，裝機容量和發電量分別為中國總裝機容量和總發電量 1.7%和 2.3%；　制訂「遠景規劃」，使核電裝機容量由已經投產和在建的 8,703KW 增加到 3,600 萬 KW，亦即將由全國電力裝機容量 2.3%上昇至 4%（這意味著從 2004～2020 年，在今後的 16 年內，中國還必須興建兩座核能電廠[37]，方能應付足夠電量供應）；　重視國際核電同業的合作[38]；　以本身核工業集團公司向外擴展，形成堅持「以我為主，中外合進」和推動秦山二期、嶺澳兩個核電站四台機組的翻版改進、高起點國際招標引進第三代技術以及自主研發 CNP1000 和 CNP1500 的「兩條腿走路，三條線推進」的工作路線[39]；

---

36 「中國核工業走過光輝的五十年—核電發展戰略」，http://caini.cnnc.com.cn/zhuanti/04-50qingdian/hedian/p2.htm。

37 Jonathan Watts, “China faces cold winter as fuel grows scarce”, *Guardian*, November 16, 2004.

38 同註 37；「美官員稱中國將在核能上領導全球」，http://www3.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Mainland/2004_12_17_10_40_40_898.html；「中國核工業走過光輝的五十年—核能與國家能源可持續發展戰略」，http://caini.cnnc.comcn/zhuanti/04-50qingdian/hedian/p3.htm；「解決缺電建設，中國加快核電建設」，http://www3.chinesenet.com/MainNews/SocDigest/Economy/cna2004_10_06_23_01_06_671.html。

39 「CNP1000—中國核電驕傲的名字」，http://www.caini.cnnc.com.cn/zhanti/04-50qingdian/hedian/p4.htm。

在核電國產化部分，以自主設計、製造、建造和運行，形成專業配製、結構合理研究設計、成套軟硬體環境和工程試驗驗證及建立設計管理、介面控制程式和品質管制體系；以期在 2020 年能實現技術和管理「兩個跨越」，達到經濟翻三番之發展戰略目標[40]。

肆、中共外部因應作法與實行

中共外部找油，除了依循產油及油氣國家經驗，避開全球化衝擊外，實行上指向以「引進來，走出去」戰略加以完備。

一、以「引進來，走出去」戰略，實現能源多元化

1997 年起，中共鑑於改革開放幅度加大、加快，油源需求日益提高，再不加以因應，極易使國家安全出現危機[41]。於是採取鼓勵內部大型石油公司及企業走出國門，到海外尋求合作與發展的機會。綜合此項戰略構思，大致有六項[42]： 借鑒西方發達國家經驗，充分掌握兩個市場和兩種資源的積極作用。 能源涉及對外戰略、國家安全、戰略經濟利益以及外交手段。 實現石油進口多元化，必須同步實施地域與能源種類的多元化。 未來 20 年是能源發展「戰略機遇期」（strategic opportunity），基本方針是立足國內、面向世界、互通有無、保障安全；戰略核心思想是能源數量與質量增長、開源與節流、能源利用國內與國外並重。 要抓住機遇，迎接挑戰，緊跟趨勢，及時轉變。 須確實保障外來資源供應，能滿足國內建設的需要。在上述「輪廓」下，中共除了推動內部公司與企業至海外找油外，也同步結合收購、合作、技術交流、利益交換、協商談判、共同開發等方式強化油源供給。

二、以「睦鄰外交」合作機制，鞏固周邊形成戰略依托

---

40 「我國核電將加大『自主化』步伐」，http://caini.cnnc.com.cn/zhuanti/04-50qingdian/meiti/xinhua1.htm；「我國建成新型和科技工業體系」，http://caini.cnnc.com.cn/zhuanti/04-50qingdian/meiti/xinhua6.htm；「我國核工業『主力軍』戰略目標確定—2020 年主營業收入將超過一千億元」，http://caini.cnnc.com.cn/zhuanti/04-50qingdian/meiti/guoziwei4.htm。

41 「美國之音年終特稿：中國全球石油戰略」，http://www3.chinesenewsnet.com/MainNews/SocDigest/Economy/2004_12_22_19_11_56_22.html。

42 中央黨校《中國能源可持續發展戰略構想》課題組：「中國能源可持續發展戰略構想」，http://202.84.17.25/www/Article/200412288403-1.shtml；「專家：中國需具備長遠『能源外交』的戰略眼光」，http://big5.china.com/gate/big5/news.chinacom/zh_cn/domestic/945/20040727/11803415.html；「美國之音年終特稿：中國全球石油戰略 」，http://www3.chinesenewsnet.com/MainNews/SocDigest/Economy/2004_12_24_23_23_26_42.html；劉燕鵬、陳剛，「中國 21 世紀能源政策及走向」，http://www.fics.org.tw/topic/html/topic009.htm；「能源危機對中國國際戰略的教訓」，http://www3.chinesenewsnet.com/MainNews/Opinion/2004_10_25_20_12_28_669.html。

「和平與發展」是中共睦鄰外交的內容主體，也是推動能源外交的戰略支撐。其因在於和平與發展是一體的兩面，要發展「能源外交」，唯有先推動「睦鄰外交」，本持「與鄰為善、以鄰為伴」，奉行「睦鄰、安鄰、富鄰」政策，同周邊國家和世界各國建立起對等、合作、友好、互惠的關係，方有可能掌握和平與發展的有利因素，避開不利因素，使機遇大於挑戰[43]。

在上述外交思維影響下，1994 年起，中共即開始以能源外交為「的」，借睦鄰外交為「橋」向外輻射[44]： 以平等對待、相互尊重、互信互利、謀求共同發展對待周邊國家，避免強加於人，防止大國沙文主義；並提供北韓、巴基斯坦、孟加拉、尼泊爾等國能力所及的幫助，致力深化與東協各國彼此間之政治互信、文化融合與經濟合作，達到雙贏或多贏。 順應經濟全球化趨勢，加強區域經濟合作，希望形成整個亞洲乃至全球多層次、多樣化，相互聯繫促進複合式地區合作框架。 除結合多極化發展趨勢、控制重要地區矛盾激化及防範全球性安全危機三項原則，來維繫經濟發展、樹立大國形象外；也開始講求透過政黨、民間、經濟三種互動途徑來推動總體外交[45]，以防止國家石油能源利益被不當訛詐，進一步獲得國際力量的支持，封堵臺獨擴張乃至完成統一大業[46]。 以 1990 年聯合國大會上宣布建立國際政治經濟新秩序之「內容」為主張[47]，積極推動維護國際政治經濟新秩序，以期與周邊地區、發展中國家和全球都能一起「共同繁榮、共同發展」。

三、推動能源外交，參與國際能源合作

為了克服國內能源生產短缺、能量係數（energy coefficient）（在經濟成長率和能源消耗增長間的相互關係）日益攀昇及加入 WTO 後，石油市場將面臨全面開放，衝擊國內油價及期貨市場，中共除了再三要求能源外交和經濟外交作法相同，須本「相互尊重、平等相待，以政促經、政經結合、互利互惠、共同發展，形式多樣、注重實效」之原則發展外；還強調須持續結合「走出去」和「請進來」兩項策略相輔相成[48]。其作法大致分為六個部分： 將內部寡占（oligarchic share）石化產業發展策

---

43 參閱董曼遠，「世界進步潮流與中國的和平發展」，國際問題研究雙月刊（2004 年第 6 期，2004 年 12 月），頁 26-27；及王良能著，中共崛起的國際戰略環境（臺北：唐山出版社，2000 年 2 月），頁 40-46。

44 幼學，「中共第四代領導人外交政策走向之探討」，中共研究月刊（第 37 卷第 12 期，2003 年 12 月），頁 64-65。

45 「《求是》雜誌：唐家璿析中國外交三策」，http://www3.chinesenewsnet.com/MainNews//SinoNews/Mainland/2004_12_3_16_21_43_725.html。

46 林正義，「胡錦濤、布希與 APEC」，中國時報，2004 年 11 月 25 日，第 15 版。

47 梁守德、洪銀嫻，國際政治學概論（北京：中央編譯出版社，1994 年），頁 281。

48 「中國積極營造『多元化』能源外交格局」，http://news.xinhuanet.com/fortune/2004-09/30/content_2042701.htm。

略，由立足陸相、開拓海相、油氣並重、走向市場、依靠科技、降本增效，更改為延伸建構、全方位結合網絡發展，擴建煉廠產能，形成上、下游產業鍊； 與外商 Exxon Mobil、Saudi-Aramco、Shell、BP、Total 通力合作煉油與油品銷售[49]，並積極與石油輸出國組織（Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC）之 11 個會員國見面，洽談合作開發、技術交流。 改革現行油價制度，形成與亞、歐、北美三地市場連動，並參考各地能源交易所現貨價格，使國內油價能充分反映國際市場變動；及設定成品油價調幅，降低價格波動[50]。 為避免國際油價大起大落、國際買家聯手抬價以及進入經濟高速增長階段，能源需求日增，強調須落實建立石油及燃料油期貨市場機制，保障石油安全。 主張發展常規能源的同時，也必須因地制宜發展替代能源和再生能源技術。 重視擴大自然資源的可持續開發與利用，開創新的機遇與發展。

四、實施石油安全對策，強化油源輸送

根據中共交通部數據顯示，大陸有將近 90%的進口石油仰賴船運，其中又有 90%須由外輪承擔，使得石油的輸送完全受制於人；倘若再遭逢外交、戰爭或不可抗力因素，則進口石油隨時都得面臨缺油和斷油的風險[51]。為此，中共認為解決衝擊石油安全問題，須有詳盡的石油安全對策[52]。在中共籌劃下，石油安全對策大致可歸納為四大部分：包括 加大國內探勘力度、提高石油節能利用效率、建立石油戰略儲備等基本對策。 採「政監分離」原則，成立能源監管體制，進行「重點突出」管理，使政府依法監管，監管到位，不再進行行政審批，而是把許可權交給市場和投資者，讓體制具備經濟調節、市場監管、社會管理和公眾服務等主要職能[53]。 由內部三大航業集團（招商、中海和中遠）組建「遠洋艦隊」及強化海軍「護油」軍力，以確保經由中東和世界各地轉運輸送至中國的原油及油品，可維繫 50%以上的遠洋輸運效果[54]； 著手架設 2004 年 8 月與中亞哈薩克協調興建由哈薩克阿塔蘇至中國阿拉山口的原油新油管，及籌劃興建橫貫泰國南部克拉地峽（Isthmus of Kra）的克拉運

---

49 中國石油公司大陸業務組，「2004 年大陸石油產業大趨勢」，石油通訊（第 641 期，2005 年 1 月），頁 34-35。

50 王京明、許宏敏，「大陸石油業的改革與發展」，聯合報，2003 年 6 月 22 日，第 15 版。

51 「確保國家石油安全，中國強勢擴張遠洋石油船隊」，http://www.people.com.cn/BIG5/jingji/1037/2703347.html。

52 「專家論壇：中國能源如何面臨挑戰」，http://www.stdaily.com/big5/stdaily/2003-12/02/content_180890.htm。

53 盧小平，「國家計委專家建議：中國應重建國家能源委員會」，http://www.eastday.com/epublish/big5/paper148/20030124/class014800011/hwz872924.htm；中央黨校《中國能源可持續發展戰略構想》課題組：「中國能源可持續發展戰略構想」，http://202.84.17.25/www/Article/200412288403-1.shtml。

54 同註 49。

河和從緬甸實兌港（Sittwe Harbor）上岸，經曼德勒（Mandalay）直達雲南昆明的中緬西南通道兩條輸油管道，以避開麻六甲海域海盜侵擾、國際勢力干預和讓中國成為歐洲以及「南亞經濟合作組織」會員國交換油、氣產品的中繼站[55]。

伍、中共全球能源戰略思維與部署

為避免石油能源問題在進行全球化（Globalization）擴展及實施區域整合過程中，受到不確定因素和「全球化安全困境」（Global Security Dilemma）的牽絆，危及石油供應鏈的安全[56]，中共策定了「全球能源戰略」（Global Energy Strategy）。此項結合新興「全球產業價值鏈理論」（Theory of Global Value Chains）為核心[57]，再扣緊戰略分析、價值分析、產業分析和政策分析向全球化治理、戰略與戰術、可持續發展觀以及辯證科學發展觀四個發展面向的「軸心圓」戰略（參閱圖一），不僅中共方面強調在曲折變化的國際大環境中，能將石油相關議題置於國家政策及戰略高度加以盱衡，確保國家經濟安全，進而立足國內，兼顧國外，綜合增強風險防範與危機應對的綜合能力[58]。筆者更認為其中還揉合了中共「以油為綱、油政分開」內外並重的慣性思維，使其能有更多的戰略機遇參與國際競爭，找到在全球產業鏈中的位置；又能兼顧亞太地緣各國力量情勢消長及石油供需風險係數發展，確保國家主權及安全事務。

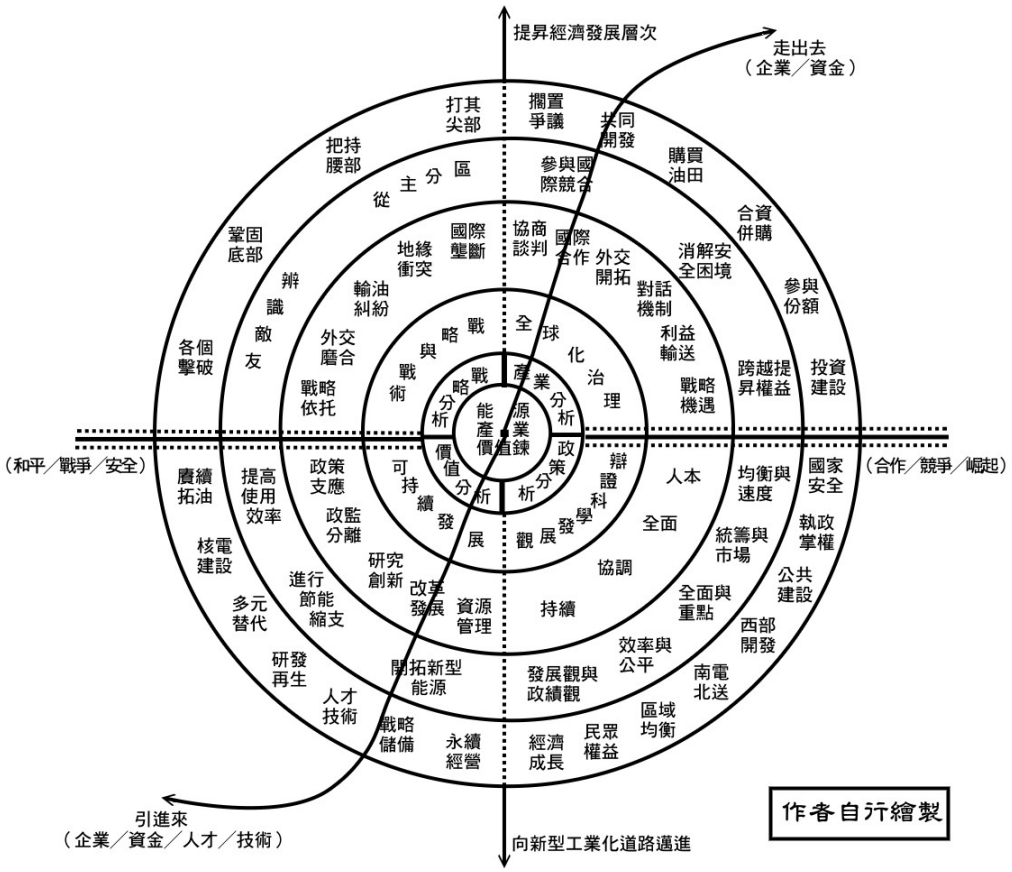
---

55 林錫星，「中國新石油通道兩難選擇：必須跳出麻六甲遊戲圈」，http://www.people.com.cn/BIG5/jingji/1037/2698355.html。

56 參閱 John Baylis, Steve Smith Edited, *The Globalization of World Politicas-An Introduction to International Relations* (Oxford UK Oxford University Press, 1997), pp.18-19.., John Herz, "Idealist Internationalists and the Security Dilemma," *World Politics*, Vol.2, No.2 (January 1950), pp.157-180., Robert Jerris, "Cooperation under the Security Dilemma, *World Politics*, Vol.30, No.2 (January 1978), pp.189-214., Charles L. Glaser, "The Security Revisited," *World Politics*, Vol.50, No.1 (October 1997), pp.171-201.

57 張輝，「全球價值鏈理論與我國產業發展研究」，中國工業經濟月刊（2004 年第 5 期，2004 年 5 月），頁 45-46。

58 參閱李際均，「全球化時代：捍衛好國家的戰略利益」，中國國防報，2004 年 9 月 7 日，第 6 版；熊光楷，「縱論國際戰略形勢」，國際問題研究雙月刊（2004 年第 3 期，2004 年 5 月），頁 4-5；柳劍平，「經濟全球化與我國經濟安全戰略的選擇」，胡元梓、薛曉源主編，全球化與中國（臺北：創世文化事業出版社，2001 年 10 月），頁 204-205；劉曉強，「淺析中國的經濟外交」，國際關係學報雙月刊（2004 年第 9 期，2004 年 9 月），頁 22-23；及參閱「狙擊各種威脅，專家建議三舉措確保中國經濟安全」，http://www3.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Mainland/zxs_2004-12-05_513211.shtml。



圖一　中共全球能源戰略部署圖

一、以經濟一體化，建構全球能源合作

中共鑑於全球化（Globalization）趨勢對國家體制、國家職能、政府改造和新一代「世界公民」及區域聯盟情勢的轉變，認為整體國家戰略框架也應同步調整。因此提出「辯證科學發展觀」（參閱前述）及「經濟一體化」（Economic Integration）主張。所謂「經濟一體化」是指掃除阻礙經濟最有效運行的一切人為因素，通過相互協調與統一，創造最適宜的國際經濟結構[59]。也就是以掃除市場障礙為其理論前導，創造商品和生產要素自由流動和促成跨國公司迅速擴張，進而與全球經濟密切聯繫，國家間更加相互依存（interdependence）[60]。換句話說，石油議題範疇（issue-area）

[59] Jan Tinbergen, *International Economic Integration* (Amesterdam, 1954).
[60] Luis Emmerij, *Economic and Social Development into the XXI Century* (Inter-American Development Bank,

的研展，已使中共領悟要想確保其供需無虞，惟有結合「世界經濟與世界政治」的發展趨勢才能達致[61]。

二、以全球治理，促進國際合作發展

在全球化潮流驅動下，中共認為結合「全球治理」（Global Goverence）讓石化產業走向國際企業化經營，是工業化進程中，產業結構高級化的必然趨勢。其因在於處於全球化世界中，體系中的「權威「與「行為」來源極度分散，國家的疆界已被打破，議題由一元到多元呈現相當分歧[62]，但基本標準卻是處理爭議、解決問題的效益及調和各方利益的效益[63]。為此，中共在研擬選擇先行企業進入主體，逐步推進；以技術和資源為導向，實施區位戰略；採取合資、兼併、收購股份達到控股等多種境外經營形式策略後[64]，即立即透過「全球治理」理念將戰略重點投置國際能源產業和國家，進行戰術突破、跨國經營，內容包括國際石油及市場研究、技術研究、國際經濟及金融研究和研究目標國之法律、政策，希望透過人才、資金、企業流動來保護中國權益進而使最佳投資效益，在石油能源的間接帶動下，提高綜合國力。

三、軟、硬權力並用，消解矛盾衝突

「軟權力」（soft power)是 1990 年哈佛大學甘乃迪學院教授奈伊(Joseph S. Nye, Jr.）所提出，係指依靠文化價值、生活方式和商業手段等建造出來，彰顯生活與文化上價值的無形柔性影響力，而不是像飛彈槍砲所代表的「硬權力」（Hard power）。對此，根據 Word IQ. Com 網站所示，北京早已注意「軟權力」可以發揮的實際效果，甚至將其視為中國策略思維的重要成分和培植綜合國力的重要指標[65]。對中國來說，中國要想「和平崛起」（peace rising），勢必都得面臨美、日、俄、印等國的圍合（congagement）及全球的聚焦，其中石油供需問題更是可能導引衝突的關鍵。若能借用「兩手策略」，使看似權力實際上卻是「非權力的權力」的軟權力來為其辯證實施「成其為大，先使自己謙卑渺小」；以「硬權力」來維繫主權、確保利益，不僅可

1997).

61 王逸舟著，國際政治析論（臺北：五南圖書出版公司，1998 年 6 月），頁 26-28。

62 James N. Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp.25-52, 99-117; Richard W. Mansbach, Yale H. Ferguson, and Donald E. Lampert , *The Web of Politics: Non-state Actors in the Global System* (Englewood Cliff: Prentice Hall, 1976).

63 沈惠平，「全球化中的權力擴張」，現代國際關係月刊（總第 150 期，2002 年 4 月），頁 32。

64 賈文瑞等著，中國的石油工業發展戰略（1996-2010）（北京：石油工業出版社，1999 年 6 月），頁 436、480。

65 David Murphy, “China’s Foreign Relations: Softening at the edges,” *Far Eastern Economic Review*, Taiwan Security Research, No.4, 2004；筆鋒，「追求軟權力，超越硬權力」，亞洲週刊（第 18 卷第 34 期，2004 年 8 月 22 日），頁 5。

消除地緣政治、經濟上許多無謂衝突，還可間接從中獲取包括認同普世價值(universal value）經貿互惠、國際地位、國家形象等利得。

四、以可持續發展，永續經營

為減輕石化工業發展造成生態汙染、環境失衡，讓各層面建設永續經營（sustainable management）[66]，中共也因應全球「綠色思潮」（green thoughts）脈動，將「新經濟觀與新消費觀」列為戰略架構的重要組成[67]。其作法是以「法規」和「戰略」來實施「兩條腿並行」；也就是以「可再生能源利用法」結合科學發展觀先實施「四要」環境評估[68]，確保環境保護常效機制；再同步扣實能提供經濟、安全、高效清潔的可持續能源供應，實踐由對能源資源的單純開發與利用，轉向保護資源與利用資源並舉；由單向型轉向雙向型開放式的能源資源供需體系；由重數量的高索取，轉向兼顧質量、創新以及資源生態效益可持續發展的「三大基本戰略」[69]，來杜絕短視（唯當前利益）、漠視（唯經濟發展）；讓可持續發展要素[70]，成為轉變增長方式、發展循環經濟的推手。

陸、中共石油政治與戰略管理評估（代結論）

對中共而言，石油能源是一把雙刃劍。從 1993 年進口後，石油能源的確讓國家經濟如虎添翼蓬勃發展，不過從中所衍生出的各種問題也使中共疲於奔命。時至今日，儘管中共當局力謀讓石油問題成為經濟發展助力而非阻力，惟受到各種因素衝擊，不僅使其原有問題未能有效解決，新問題更是頻頻滋生[71]。這些問題包括：

在地緣政治（geopolitics）方面，中共為了能源安全積極擴張（expansion），已引起美、日在內的全球戰略觀察家高度關注。這對中國有意形成以其為主、港臺為輔的「大中華經濟圈」和「東北亞經濟圈」戰略框架及統一大業將造成嚴重衝擊[72]。

---

66 參閱潘岳：中國面臨前所未有的環境與能源挑戰」，http://www.people.com.cn/GB/huanbao/1072/3018935.html；「中國能源如何面臨挑戰」，http://www.stdaily.com/big5/stdaily/2003-12/02/content_180890.htm；及「國土綠化狀況公報：中國生態建設的形勢相當嚴峻」，http://www3.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Mainland/zxs_2005-03--11_549607.shtml。

67 蔡拓，「全球問題的哲學思考」，胡元梓、薛曉源主編，全球化與中國（臺北：創世文化事業出版社，2001 年 10 月），頁 259-262。

68 解振華，「循環經濟是解決環境與發展問題治本之策」，http://www3.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews//Mainland/zxs_2005-03-14_550071.shtm。

69 劉燕鵬、陳剛，「中國 21 世紀能源政策及走向」，http://www.fics.org.tw/topic/html/topic009.htm。

70 同註 68，頁 256-258。

71 參閱美國之音 2004 年年終特稿：中國全球石油戰略，2004 年 12 月 22、23、24 日。

72 鄭竹園著，當代中西經濟思潮論集（臺北：幼獅文化事業，2004 年 4 月），頁 263-274；田志立著，新太

在地緣經濟（geo-economics）方面，大陸經濟雖然在趕搭經濟全球化便車及「後發優勢」輔助下快速成長，惟隨著全球油藏量（ultimate reserve）的逐漸枯竭[73]，及其對經濟全球化的接軌，僅形成一種「泡沫式開放」[74]；致使其強調須以科學發展觀和「宏觀經濟調控」來凝聚改革共識[75]，以期在貫徹「一條紅線，四個堅持」的同時，也能順手解決進入 WTO 三年後，所面對之「五大變化、八大挑戰」[76]。然而這些所謂的「調控」，在當前大陸諸多現實及體制改革問題未能實際解決前，其成效也將大幅受限。

在能源供需方面，大陸改革發展步幅不斷加大、加快，已使支應其發展需求的能源缺口險象環生。依照產業價值鍊理論，此種惡象必將進一步再對中共各項產業經濟及各層面掀起衝擊，甚至淪為連續效應。儘管如此，以大陸目前經濟拓展及磁吸能量輔助，若能有效改善，其發展潛力仍不容輕估。最後在構築全球能源發展戰略方面，從中共積極操盤石油相關競逐策略，不難看出包裝在石油議題外其他議題之「易損性」（vulnerability）與敏感性（sensitivity），亦即經由石油能源後續產生之問題還在持續發燒，其對 21 世紀全球發展是「幸」還是「禍」，值得觀察。

平洋時代（臺北：立緒文化事業，1998 年 9 月），頁 193-197。

[73] La Revue de I', "The World Energy Situation of 2050," *Energie*, (Paris), No.509, 1999; *Oil & Gas Journal*, Feb. 17, 2003, p.21.

[74] 宋國誠，「全球化與中國：機遇、挑戰與風險」，中國大陸研究雙月刊（第 45 卷第 2 期，2002 年 3-4 月），頁 26。

[75] 「中央經濟工作會議在北京召開」，http://www.chinamil.com.cn/site1/xwpdxw/2004-12/05/content_81313.htm。

[76] 參閱「馬凱談明年六重任：繼續加強改善宏觀調控」，http://www3.chinesenewsnet.com/MainNews/SocDigest/Economy/2004_12_09_15_55_50_727.html；及「中國入世三年面臨八大挑戰」，http://www3.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Oversea/2004_12_11_19_8_10_400.html。

專題研究

中共改革開放後西藏傳統文化的變遷與困境：以藏戲文化為例

The Change and Difficulties of The Tibetan Traditional Culture After the Opening and Reform by China: A Case Study of the Tibetan Opera

沈赫周（Sim, Hyuk-Joo）

國立政治大學中山人文社科所博士班

摘　要

本研究是筆者於 2004 年 4 月 18 日至 10 月 28 日期間，在西藏自治區首都拉薩（Lhasa）之訪問、面談、觀察以及獲得的資料依據。

一個國家或民族的傳統文化，是充分反應著意識形態的外在表現。筆者認為，欲把握藏族核心精神領域的最好途徑是觀察他們的傳統文化。

實際上，藏族的傳統文化概念和範圍是相當多元性。其中，筆者認為藏族的「藏戲文化」則是藏族社會裡非常核心的文化。

肯定地說，此傳統文化是充分反映著藏族的心理狀態與他們的心聲。該代表性的傳統文化領域裡我們不難發現他們的精神與生活內在規律，同時我們肯定地把握一向貫穿藏族社會而堅持的核心思維體系。

因此，本研究集中地焦點即是探討自改革開放以來現代化中的藏族「藏戲文化」之變遷與困境。同時，在全球化浪潮的客觀環境裡，筆者希望透過本主題研究一方面探尋和闡釋其藏族傳統文化隱藏著的原始含意，發現規律性的東西，另一方面說明藏族傳統文化的現代意義和價值所在。

關鍵詞：中共政府、西藏自治區、傳統文化、藏戲文化

壹、前　　言

藏戲是一千年來反映藏民族的思維形式和獨特的民族生活內容所決定的認識事物獨特方法。且事實上傳統藏戲一向發揮著很強的群體整合功能的性質。整合功能的運作和發揮的確鞏固藏民族的精神團結與思維邏輯。同時，與異民族之間明顯差別化而形成本民族的獨特思維體系。

然而，目前現代化大潮中的的西藏社會，尤其是拉薩的「藏戲傳統文化」明顯的變化趨勢，使得藏族群體整合功能產生了高度的可變性現象。

因此，本文將主要分析的內容是中共對西藏社會進行現代化建設以來，藏族的核心傳統文化之一，即「藏戲傳統文化」的變遷現象。筆者內容上從三方面集中探討：第一，說明傳統藏戲的特徵與功能；第二，根據筆者的現場調查與訪問以及面談等等的原始蒐集資料和紀錄，檢討傳統藏戲文化的現況；第三，分析藏戲文化的主要功能，即群體整合功能的可變性因素與今日困境。

最後，透過西藏大學藝術學院強巴曲杰教授與訪問面談紀錄為基礎，提供筆者個人的淺見與展望。

貳、藏戲概述

一、名詞定義及其系統

藏戲，藏語稱「阿吉拉姆」或「拉姆」。是藏族地區普遍流行的一個劇種。傳統藏戲有劇本、舞蹈表演、唱腔、不同角色、不同服裝及面具，還有樂隊伴奏和伴唱，是一種綜合藝術[1]。

藏戲是漢語文對藏族各種傳統戲劇的習慣性統稱，而藏語文在中國五省區廣大藏族聚居地域民間則各有很不相同的稱呼。過去由於種種原因，中國戲劇理論界把「藏戲」只當做藏族傳統戲劇唯一劇種的名稱來使用。實際上藏戲傳統戲劇有諸多地方劇種，在大的劇種內又有不同風格的演出團體。而我們目前所稱的「藏戲」，實際上是對藏戲系統中的統稱[2]。

任何一個文化不能離開其時空背景。藏戲作為衛藏地區著名的藏族文化，且藏

---

1 中國戲曲志．西藏卷編輯委員會，中國戲曲志．西藏卷（北京：文化藝術出版社，1993 年），頁 55。藏戲一詞是漢語稱謂。藏語則多稱「阿吉拉姆」，即仙女大姐的意思，為白面具戲、藍面具戲劇種的通稱。

2 劉志群，藏戲與葬俗（拉薩：西藏人民出版社，2000 年），頁 3。

戲從藏族文化發源的中心衛藏地區孕育、萌生、形成、發展、逐漸流傳。以衛藏為主要流布區；所以，它的形式、結構、精神內涵、演出及其意義，皆與衛藏地區的歷史、語言、經濟、政治、宗教和文學相應，逐漸形成其豐富特色的多樣特徵[3]。換言之，藏戲發生於衛藏地區的社會歷史和生活之中。衛藏地方的獨特色彩，乃其悠久的歷史文化傳統，與本身社會生活、宗教信仰、風俗習慣等，並融合歷史上種種外來文化的影響，產生了衛藏地區藏族文化自己獨有的內容以及形式統一的風格。

作進一步瞭解，宗教性是衛藏地區的特色之一。在佛教傳入前，此區被苯教所主宰，佛教傳入之後，藏族文化染上佛教色彩，其社會文化亦隨之愈來愈宗教化了，尤其在文學、藝術、習俗諸方面表現得更為突出。而藏族學者丹珠昂奔詮釋自己的這種豐富的宗教性文化為「一種中世紀文化」、「文化肉質……是一種出世文化」，或乾脆說藏族文化生長在西藏這個「山神和活佛的庄園」[4]。因此，衛藏地區的文化深具宗教性特徵。

藏戲的傳統劇目為數多少，目前並無詳細的調查數字，而社會上比較流行的劇目有 8 個，稱之為「8 大藏戲」。即《赤梅貢丹》、《諾桑王子》、《白瑪文巴》、《蘇吉尼瑪》、《朗薩雯波》、《文成公主》、《卓瓦桑姆》,《璟布頓玉頓珠》。

這些就是人們常說的 8 大藏戲。整個 8 大藏戲作品具有強烈民族色彩與精湛的藝術語言，反映了藏民族的思維形式和由獨特的民族生活內容所決定的認識事物獨特方法，從而使作品產生了巨大的藝術魅力。

根據藏學界、戲劇界目前的研究成果，在藏戲系統的下面，我們可以明確列出 9 個大小不等的劇種，這就是西藏的白面具戲，藏劇即藍面具戲、昌都戲、門巴戲，川藏交界處的德格戲、青、甘、川 3 省交界廣闊藏區的安多戲，四川的嘉戎戲、康巴戲、青海的華熱戲。

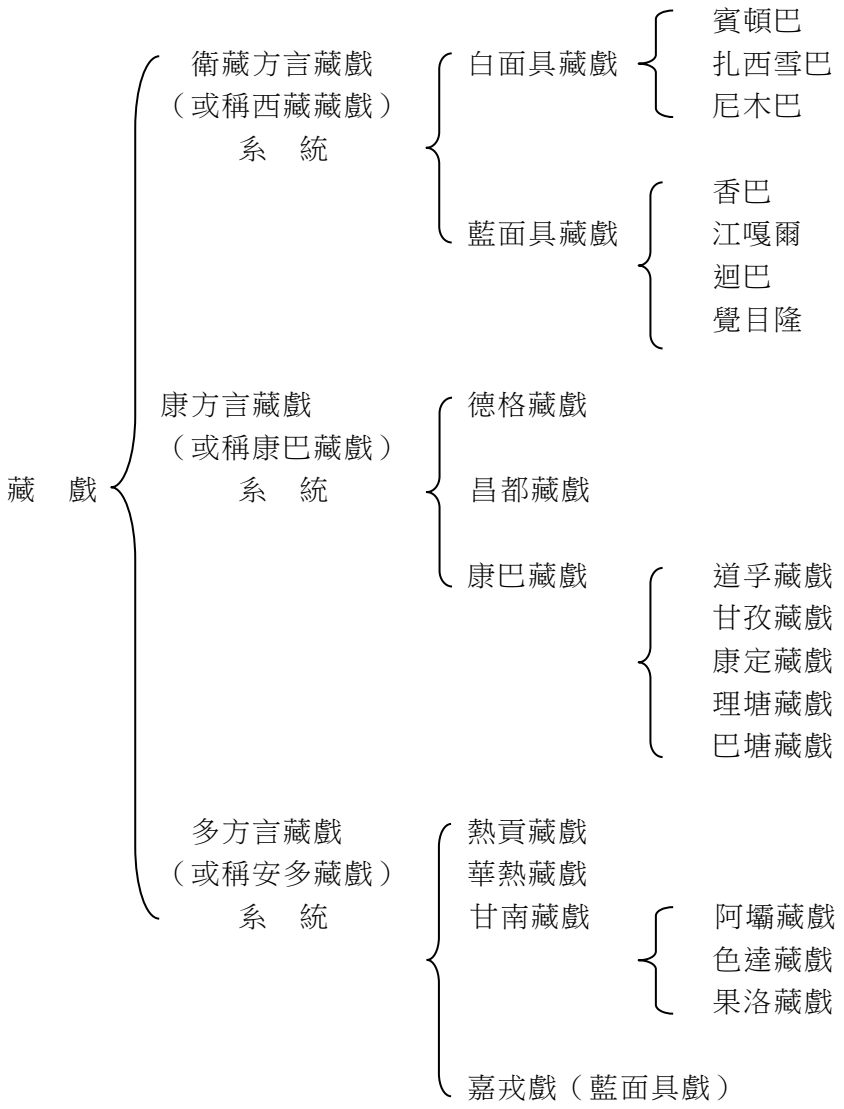
在藏戲系統中，可以分別出八九劇種，在有些藏戲劇種中又可以分別出幾個劇種，在有些藏戲劇種中又可以分列出幾個藝術流派。茲為脈絡清楚，試列其表如下（請參照表一）：

---

[3] 本文所稱之「藏戲」，主要指在衛藏地區的藏族戲劇。而深受漢文化影響的甘、青、滇等地的藏戲，因其在內容、側重點、語言、音樂、服裝等等方面與衛藏戲劇有很大差異，故不在本文探討之列。

[4] 丹珠昂奔，藏族文化散論（北京：中國社會科學出版社，1993 年），頁 3-4。請參閱，格勒，「藏族傳統社會中的宗教信仰」，雪域文化（冬季號），頁 9：宗教做為衛藏地區傳統文化的重要組成成分，支配大多數人的社會生活和日常活動。在民間活動中，苯教繁多的祭祀儀式活動和眾多的神靈，滿足了藏人渴望天人和諧的企望，所以「廣大農村牧場……不分教派的『見佛就拜、見塔就轉、見活佛就磕頭』的民間信仰」；另外，在日常生活觀念中，藏族人們亦勢力地按佛教之教義過生活。

表一



資料來源：劉凱，「藏戲劇種研究之提出與分歧」，西藏藝術研究（1991 年），頁 52。

由此可見，在一些大的藏戲劇種中，由於各戲班團隊所處各地方自然條件、社會習俗風尚和民間藝術表演形式等有所區別，加上各戲班世代傳承的戲師的藝術創造個性的不同，形成了基本上以戲班團體為中心的不同聲腔特點和不同演出風格的藝術流派。

西藏藏戲，以 4 大藍面具劇團為中心分成了 4 個藝術流派，這就是流行於昂仁

縣、拉孜縣的迴巴，其唱腔高昂宏亮，腦後音和腦腔共鳴運用較多，又融入了「堆」地區的歌舞藝術，戲中還保留有古老的染技和瑜珈功夫表演；流行於雅魯藏布江中游仁布、江孜、日喀則等縣，已至很多藏區寺廟的江嘎爾、它類似內地戲曲中的文戲，注重演唱，帶有古樸粗獷的喇嘛藏劇的獨特風韻，喜歡按傳統劇情和形式特色原原本本地演出。盛傳於後藏南木林縣、謝通門縣的香巴，融會眾家聲腔特長而獨具一格的唱腔，和吸收了香河兩岸民間歌舞和香巴噶舉派祭祀藝術，從而形成濃郁的地方特色。覺木隆藏劇產生最晚，但藝術上發展最快，它主要流行於山南和拉薩地區，其唱腔、舞蹈、特技和喜劇表演創新較多，開創並發展了男女演員分別飾扮男女角色的表演藝術，注重反映世俗生活，表演熱鬧歡快，生動有趣，唱舞豐富多彩。在各派中影響最大，傳播最廣，在群眾中威望最高，屬於覺木隆派的民間戲班團隊，遍布西藏各地，以致還流傳到區外的一些藏區和國外印度、尼泊爾、不丹、錫金的一些藏族聚居地[5]。

門巴戲，因西藏錯納縣勒布區和達旺地區唱腔音調及演出方法有所區別，而且勒布區的門巴戲只演一個《諾桑法王》的劇目，而達旺的門巴戲卻還要演出《卓娃桑姆》，所以形成勒布和達旺的兩種藝術流派。

德格戲，因為最初起始於德格更慶寺，唱腔以德格山歌、牧歌為基礎，而竹菁寺開始時只以跳神方式演《格薩爾王傳》中的故事和人物，後來兩寺戲班互有吸收融化，但它們的基本演出風格是有一定區別的，所以也可以分出這兩種藝術流派。

安多戲是一個僅次於藏劇的大劇中，按照目前所收集到的資料，因甘肅的甘南，青海的黃南，四川的阿垻和甘孜州的色達，雖然它們同屬於安多藏語區，但各地藏戲起始淵源和發展歷史有所不同，吸收的各地區音樂、舞蹈、說唱等表演形式和漢族的戲曲等藝術因素，還有它們所編創排演的劇目及其藝術創作特點都有很大的區別，所以它們也可以分為這樣的 4 種藝術流派。當然，這是在至少的意義上說的，如果對各地區的安多戲班團隊作仔細的考察研究，還可以分出一些別的流派。關於四川的康巴戲，巴塘、甘孜、道孚、康定 4 個縣的藏戲都有不同。

據上所述，可以瞭解藏戲名稱與其系統的多樣性。藏戲，除拉薩的覺木隆藏劇之外，幾乎每個地區均存在不同聲腔特點和不同演出風格的藏戲團。就是說，雖然每個地區保存其歷史與特色不同和不同演出風格的藏戲團，但是蘊含或發揮的精神內涵是同樣的。

二、產生背景

---

[5] 扎西多吉，「從覺木隆藏戲班—到全國著名戲劇表演團體」，西藏藝術研究（拉薩：西藏民族藝術研究所，2001 年 3 月），頁 10-15。

任何國家、任何民族傳統文化的形成是不能離開歷史的事件與時空背景。藏族的藏戲也不例外。

藏戲的起源與發展

藏戲的起源很早，而且它是多元的。隨著近年來藏戲研究的深入，已有人提出藏戲藝術的源頭，可以追溯到青藏高原的舊石器時代。我們從藏戲藝術本身也可以清晰地看到許多原始藝術表演和祭祀歌舞的殘跡。

在語言發生之前，有一段漫長的時間中，人類大概是靠咿咿呀呀的符號語言和身體的不同動作或姿態來溝通思想、交流信息和表達感情的。擔負著溝通思想、交流信息和表達感情任務的人體動作和姿態，便成為歌舞藝術的萌芽[6]。

歌舞是人體藝術，是隨著人體的動作和姿態而形成的有一定節奏的、表情達意的動作體系。作為一種有生命物，原始藏民族總是處在不斷的運動中，但那不斷的運動不是歌舞，即使遵循著一定節奏的動作，也不是歌舞，只有那些既遵循著一定的節奏，又表情達意的人體動作，才能被稱為歌舞。沒有節奏，不能表情達意，便沒有歌舞[7]。這就是我們來討論藏戲產生背景的主要的出發點。

藏戲作為一種成熟的戲劇樣式，已經有近六百年的歷史了，如果追究其形成的歷史淵源，年代就更加久遠了。藏戲的流傳範圍也很廣，在它的發源地西藏廣為流傳自不必說，在青海、四川、甘肅、雲南的藏族聚居地區，藏戲也是廣大群眾十分喜愛的藝術形式。

藏戲孕育萌芽期，普遍說從八世紀開始。在桑耶寺落成典禮壁畫上，舞者戴面具、搖鼓作聲、擬獸舞蹈與苯教祈神儀式綜合發展，被作為藏戲孕育期的例証。所以《中國戲曲志》指出「在眾多的傳統藏戲劇目中，所反映的護法神和祭儀有許多都來源於苯教」[8]。

> 在桑耶寺奠基禮上（西元 762 年）「蓮花生大師降伏了一切八部鬼神，令他們立下誓言，制定諸神所喜的祭祀禮品，又說出了鎮伏兇神的歌詞，在虛空中作金剛舞……。」
>
> 「在那開光大會的時候，藏王與一切民眾都身著美好的服飾，同時獻

[6] 邊多，當代西藏樂論（拉薩：西藏人民出版社，1993 年），頁 8-10。藏戲專家邊多指出：白面具藏戲是古代藏人在模仿狩獵時的原始勞動歌舞的基礎上，編織一些尋獵等民間故事而形成的。

[7] 當原始藏族在舉行狩獵出征儀式時，或者當獵獲了高大的野獸滿載而歸時，或者在氏族部落裡生殖了了新的社會成員時，他們都會發生一種平常無法經歷的內心衝動，於是，他們便以動作和聲音，歌之舞之。藏族歌舞就在這種情況下誕生了。

[8] 中國戲曲志．西藏卷編輯委員會，中國戲曲志．西藏卷（1993 年，北京：文化藝術出版社），頁 6。

上賽過人天所有財富的享受財富，都聚在一起的內、外密諸供品；以及好比從藏跋拉寶庫中取出一切財寶資具來受用，而生起快樂的當中。從琵琶弦上發出了美妙的音樂，隨時音節出現了儘情歡樂的舞蹈，喜情洋溢，充滿各方[9]。」

以此觀之，在西元 779 年的落成典禮上，採用藏族原始宗教苯教巫師儀式，並與當地土風舞結合，戲劇性的跳神儀式，以宣揚佛教哲理，此即藏劇的起源。

8 世紀時，蓮花生大師以佛教教義為體，西藏文化為用的作法，為藏戲提供了催生的助力；另外，此時已發展的早期民間歌舞，如說唱和百藝雜技表演，尤其是人戴面具模仿生活之歌舞，也為藏戲提供了良好基礎[10]。

關於藏戲的歷史起源，學術界普遍的說法是從 15 世紀起，噶舉派僧人唐東杰布立志在雪域各條江河建築橋樑，為眾生謀利。

14、5 世紀，西藏政治、經濟環境產生變遷，各種民間文學藝術蓬勃發展了起來。此時他建造西藏第一座鐵索橋時由於經費、人力等各種困難，雖經 3 年多的努力，尚未成功。於是他想出一個辦法：把建橋民工中 7 位來自西藏三南的生得俊俏聰明、能歌善舞的姐妹組織起來，以佛教故事為內容，自編自導成具有簡單故事情節的歌舞劇，到各地演出，以教化眾人，捐款經費，這就是藏戲的雛形。由此，人們把唐東杰布視為藏戲的祖師；又因藏戲最初有七位美貌出眾、仙女般姐妹演出，人們便把藏戲叫做「阿吉拉姆」。「阿吉」，藏語指女性，「拉姆」意為仙女。當然，現在的藏戲早已經不是最初的模樣了，因為它經過了很多民間藝人的加工、充實、豐富和提高。它真正形成自己的整套藝術形式，那是 17 世紀以後的事了[11]。

至 17 世紀（第五輩達賴喇嘛），藏戲趨向興盛。雪頓節時，藏戲團體互相表演與交流，使衛藏地區的白面具藏戲、藍面具藏戲各流派確立；並使一些主要劇目逐步定型、藏戲藝術形式走向完整[12]。關於雪頓節與藏戲的關係將於下節中詳細論述。

進入「文化大革命」期間，各地藏戲演出班子被紛紛解散，藏戲停演，劇種瀕臨滅絕。全國唯一的西藏自治區藏劇團也被解散，在 1972 年才又恢復重建，但已元

---

9 五世達賴喇嘛著，劉立千譯注，西藏王臣記（北京：民族出版社，2000 年）、頁 35-36。有關「桑耶寺」的詳細情況，請參考楊輝麟編著，西藏佛教寺廟（四川：人民出版社 2003 年），頁 70-83。

10 中國戲曲志．西藏卷，編輯委員會，中國戲曲志．西藏卷（北京：文化藝術出版社，1993 年），頁 55。

11 劉志群，藏戲與藏俗（西藏：西藏人民出版社，2000 年），頁 369-374。

12 綜合民間藝術藏戲的發展史，得知它與藏族的宗教和政治文化關係密切。如第五輩達賴喇嘛時開始邀請藏戲團體於雪頓節時助興演出，開始正式賦予藏戲發揚藏傳佛教，因而藏戲成為佛教雪頓儀式活動之一；第八輩達賴喇嘛於西元 1783 年完成夏宮羅布林卡的興建，自彼時起，終於形成到羅布林卡看戲的固定節日活動。

氣大傷，在藏戲發展歷史上，仍不時受到「左」的思想干擾。

1978 年中共十一屆三中全會之後，停演多年的各地藏戲演出班社迅速得到恢復，不僅原有的藏戲班社大都得以復出，而且還組建了一批新的藏戲演出團體。原參加雪頓節的 6 個白面具藏戲班、4 個藍面具藏戲班，除個別白面具戲班由於長期沒有活動，藝人年齡不能演出，正由當地群眾藝術館組織老藝人傳授技藝有待恢復外，其他都已恢復活動。如山南地區群眾藝術館就曾組織老藝人白瑪頓珠為年輕演員傳授技藝，使古老的扎西雪巴白面具藏戲藝術得以保留傳世。此時，遍布農業區、牧業區的民間戲班也建立了起來，僅日喀則地區 1982 年就建有業餘藏戲團 36 個。正是由於大規模建立的藏戲團，吸納了一批有才華的藏、漢族分子參加到藏戲隊伍中來，編演了一批新創劇目，促進了藏戲藝術的革新與藝術質量的提高，推動著藏戲藝術向新的高峰攀登[13]。

到了當代，西藏藏劇團於 1980 年赴京參加全國第一屆少數民族文藝匯演，演出了傳統藏戲《朗薩雯蜂》，榮譽國家民委和文化部的獎勵；2001 年再次赴京參加全國第二屆少數民族文藝匯演，演出了傳統藏戲《文成公主》，獲國家民委和文化部頒發的演出金獎。不僅如此，西藏藏劇團還把古老的藏戲帶往日本和美國，進一步擴大了藏戲的國際影響。富有濃厚民族特色和獨特藝術風格的藏戲演出，博得兩國觀眾的高度讚賞；日本指出，藏戲不愧為「中國民族戲劇中的瑰寶」；在美國 14 個城市的 26 場演出，觀眾達到了「傾倒」的程度，新聞界的評論是「藏劇團來到紐約，吹起了一陣「西藏風」，充分顯示了西藏民眾戲劇在世界上的地位和價值[14]。

總之，藏戲形成發展於藏族文化主流區，及文化歷史悠久的三南地區，和宗教中心拉薩地區；其後它又藉著格魯派在宗教與政治上的擴張，逐漸傳入西藏各地區，進入人們的生活之中。

藏戲的起源是由兩方面影響可以考慮的。第一是宗教（苯教和佛教）的影響；第二是藏民族的勞動生活方式密切關係。同時藏戲除文化大革命時期外，其他任何時期都藏民族的生活連在一起的。尤其 1980 年代以後中共政府對西藏地區的對外開放政策，藏戲開始為外界所矚目。

雪頓節與藏戲

欲考察藏戲的歷史由來與起源時不可忽略民間活動是「雪頓節」。雪頓節是許多

---

[13] 丹增次仁，「回顧五十年西藏傳統文化的搶救」，西藏藝術研究（拉薩：西藏民族藝術研究所，第 3 期，2001 年），頁 4-5。

[14] 李悅，「中國少數民族戲曲劇種的生成與發展」，西藏藝術研究（拉薩：西藏民族藝術研究所，第 4 期，2003 年），頁 30-31。

藏族的民間宗教節日當中相當重要的活動。

古希臘有個著名的「雅典戲劇節」。它從「酒神節」演變而來，是民眾的節日，大多數公民包括一些婦女、兒童、奴隸都能看戲，甚至囚犯也可以出獄觀摩[15]。有意思的是，中國西藏有個與此十分類似的雪頓節。每年藏曆 7 月（相當於公曆 8 月），正是高原雪域五谷豐登、人畜興旺的黃金季節，在雪域高原舉行以藏戲為主要藝術活動的狂歡節—「雪頓」。此時，在拉薩、三南、日喀則地區，還有昌都、林芝、阿里的部分地區，凡有群眾集合聚居的較大城鎮、鄉村和寺廟中，都有民間藏戲團體在活躍。

「雪頓」，原意為夏轉秋宗教活動舉行的奶酪宴會。「雪頓節」，是西藏歷史悠久的傳統節日之一。在藏語裡，「雪」是酸奶子，「頓」是宴會的意思。雪頓節按藏語解釋，也就是吃酸奶子的節日[16]。

17 世紀以前，西藏的「雪頓」活動是一種純宗教活動。那時藏傳佛教格魯派創始人宗喀巴在對西藏的佛教進行改革時，就制定了嚴格的法規戒律，在夏天（藏曆 4 月至 6 月間）為了避免因傷害和危及地上活動頻繁的各種小生靈不準僧人出寺活動，而要求在室內安心念經修習。在開禁的日子，他們紛紛出寺下山，世俗百姓都要準備酸奶子進行施捨。僧人們除了一頓酸奶子佳宴外，還儘情地歡樂玩耍，這就是「雪頓」的來源[17]。

17 世紀中葉，這種宗教活動沿襲到 5 世達賴坐床以後，這時宗教活動和娛樂活動相結合，活動的內容更加豐富，已開始演出藏戲，並形成固定的「雪頓節」[18]。到 18 世紀中葉 7 世達賴時，新建的羅布林卡成為達賴夏宮，於是雪頓節的活動又從布達拉宮移到羅布林卡，並允許市民入園觀看藏戲。自此開始每年的雪頓節在新建的羅布林卡，召集各地更多的藏戲班子來演 5、6 天藏戲。屆時噶廈政府機關停止辦公，放假 5、6 天，全體僧俗官員集中到羅布林卡陪達賴喇嘛看戲。每天中午噶廈設宴招待全體官員，席間要吃酸奶子。

拉薩廣大市民和郊區農民也穿上節日服裝，帶上吃喝用品，紛紛前往羅布林卡觀看藏戲演出。雪頓節逐漸由純宗教活動演變成了以表演藏戲為主的一個民間盛大節日。

雪頓節除了吃酸奶，還要演藏戲。有人把雪頓節叫作藏戲節，不是沒有道理。

---

15 劉志群，藏戲與藏俗（西藏：西藏人民出版社，2000 年），頁 42。
16 同前註頁 43。
17 次仁卓嘎，「雪頓節與藏戲」，西藏民俗（西藏：西藏人民出版社，總第 115 期，2003 年），頁 38-39。
18 五世達賴時期，由於他本人和廣大大僧眾都比較喜歡藏戲，所以在雪頓節時，開始把民間各地著名的藏戲班子請進達賴長期居住的哲蚌寺作助興演出，故人們稱為「哲蚌雪頓節」。

13 世達賴時期，參加藏戲演出的團體達 12 個，他們是來自不同地區，具有不同風格特色的藏戲班子和藝術表演團體。即 4 大藍面具藏戲團體：拉薩的覺木隆，後藏仁布的江嘎爾，靠近堆地昂仁的迥巴，靠近藏北南木林的香巴；6 個中等的白面具藏戲團體：雅隆的扎西雪巴，瓊結的賓頓巴、若捏嘎，尼木的塔榮、倫朱崗，堆龍的朗則娃；兩個小型的表演團體：一是曲水的希榮地方犛牛團體，二是工布卓巴（工布地方的單人鼓舞）[19]。

藏曆 7 月初 1，羅布林卡雪頓節揭開序幕。各隊都演出一些片段，頭一個獻藝的是賓頓巴和扎西雪巴。7 月初 2 江嘎爾隊演出，劇目是《諾桑法王》和《朗薩雯波》。7 月初 3 輪到迥巴隊，《頓月頓珠兄弟》是他們的保留劇目。7 月初 4 香巴劇團則推出《文成公主與尼泊爾公主》劇目。最後一天覺木隆隊[20]，該劇體表演好，唱腔好，還穿插一些新花樣，是最受觀眾歡迎，雪頓節最精彩的表演。

由此可見，「雪頓」—經過幾百多年的歷史發展，已經確實形成為西藏一個規模浩大、劇種諸多、流派紛呈、風韻各異、丰姿多彩，又獨具雪域神地特色的民族藝術節。特別可貴的是，這個古老神氣的民族戲劇藝術節，一直到今天如同它展開活動的主角藏戲一樣，還保持著旺盛的青春活力和永遠不枯竭的生命力，強有力地推動著西藏社會的民族團結。

參、現代化的影響：藏戲的群體整合功能之變化與展望

平心而論，隨著西藏近年來較大幅度的改革開放和社會生活的急劇變化，隨著新的藝術觀念和形式的引入，以及人們欣賞習慣和審美趣味的發展，特別是像影視錄相藝術的很快普及，呈現多元，多層次和有多種選擇的藝術欣賞格局，藏劇在觀眾中也就逐漸失去那種一枝獨秀的局面。

藏劇雖然生長於雪域高原，但現代化的通訊設備，現代化的交通設備、網路……

---

19 次仁卓嘎，「雪頓節與藏戲」，西藏民俗（西藏：西藏人民出版社，總第 115 期，2003 年），頁 39。

20 扎西多吉，「從覺木隆戲班—到全國著名戲劇表演團體：回顧近五十年來藏戲藝術的發展」，西藏藝術研究（第 3 期，季刊，2001 年），頁 9。在舊西藏藏區各地有很多民間的藏戲班，他們以賣藝為生，到處流浪。拉薩地區的覺木隆戲班是其中之一。覺木隆戲班始建於 19 世紀末，但由於經濟上的困難快要散攤。這時從山南澤當來拉薩支差的阿佳唐桑一家以家產作本錢，由其領班主持覺木隆，由其夫拉木任戲師，經營起了覺木隆戲班。阿佳唐桑精於組織，善於管理，在藝術上要求十分嚴格。同時她在藝術實踐中，改革舊的表演技巧，創造新的藝術手段。因此在阿佳唐桑的管理和指導下，覺木隆戲班演出的藏戲，內容更趨豐富，表演更加生動，表演形式更為完整和優美，被人們請去演出也越來越多，逐漸由職業演出變成一年四季外出賣藝演出。隨著覺木隆戲班演出的日益增多，覺木隆戲班名聲也在日益擴大，也引起噶廈的孜恰勒空的注意，並被指定參加一年一度的雪頓節。在參加了幾屆雪頓節之後，覺木隆戲班以獨特的藝術風格，越來越受到人們的歡迎，成為了雪頓節的主要演出團體之一。

在信息時代，形形色色的理論、思想、意識……不可能不對藏戲產生影響，藏劇將如何發展？這成為目前藏學界所關注的問題，也是藏劇觀眾關心的問題。

一、傳統藏戲的群體整合功能

據筆者訪查所知，西藏大學藝術學院強巴曲杰教授指出：「從異民族的身分來觀察或研究藏戲時，應先從藏民族的一般生活（勞動生活）角度來入手才能夠把握藏戲文化的內涵」。

他又說觀看藏戲者的心態：「這下好了，邪魔驅除了，壞人得到懲罰了。觀眾在對自己做出了這樣一種解釋之後，他們重新獲得了心理平衡，因為固有的價值判斷、信仰、情感等屬於集體意識範疇的心理因素得以重申」。

因此，藏戲的最主要的價值是發揮著群體整合功能。在藏戲的表演中，無論是對妖魔的否定，還是對作惡者的懲罰都只為了一個目的：尋找外部敵人，維持群體結構，而不斷的尋找可使本群內部需要緊密起來，於是在本群中就能形成更為團結的氣氛。

欲理解藏戲和社會化的關係，勢必追溯藏戲最初以宗教儀式存在的狀態，儘管經歷了十多世紀的變遷，宗教仍然是藏戲最根本的文化底蘊。對於藏民族來說，藏戲是他們從小就耳濡目染的傳統文化，藏戲所宣揚和肯定的價值、信仰、情感是每個藏族引以為豪的民族精神源泉。藏戲的這種作用在強巴曲杰教授所說的同質性很高的社會中，對群體的團結是絕對必要的。根據強巴曲杰教授指出，「對有機團結社會和機械團結社會的劃分，藏民族屬於異質性不高的群體，這也是藏戲在重視機械團結、集體意識的藏民族中長久存在的根本原因」。將藏戲作為維護民族團結的紐帶雖然是不自覺的行為，但不排除對其整合功能的需要是其存在的更為本質的原因，尤其是本文上述提及的在寺廟中上演的那一類藏戲。既然藏戲在人格形成的過程中的確發揮著整合作用，那麼它到底是如何強化群體共有的價值觀、信仰、情感的呢？

在藏區，尤其是在牧區，每個家庭的分散程度很大，空間的距離使集體意識的鞏固出現了問題，如何聚集分散的藏民族，如何強化他們的集體意識，公共活動如藏戲的演出是一種很好的方式。定期或不定期的藏戲表演將藏民族聚集在一個公共的場所，通過服裝、面具、說唱、舞蹈、頌經等一系列可以刺激感官的手段，在特定或不特定的地點以每年至少一次的頻率重申集體意識，刺激強化這種團結藏民族的紐帶。民族的語言配以民族的藝術手法，演繹民族的精神整合，這就是藏戲的最大特點。藏戲在演出中其整合功能的發揮不僅取決於本身的文化符號資源，作為接受信息的另一方是否具備接受信息的能力對互動的成功與否同樣重要。

另外，還需要注意的是，不管是民間的還是寺廟的藏戲，都深深地刻上了宗教

的烙印，所以藏戲在娛樂民眾的同時體現著宗教固有的整合功能。

宗教時刻到場的藏戲向觀眾提供一種世界觀，通過塑造人們的基本信仰和情感使藏民族的價值觀得到整合；同時又促使人們在潛意識中不自覺地遵守藏戲表演中所重申的價值[21]。

從演員和觀眾的心理體驗來看藏戲的整合功能而言，演員可以看作是群體中定期、定點、卻非自覺地負責強化集體意識、整合民族、促進團結的一類人，據西藏大學強巴區杰教授說，能跳藏戲是很榮幸的一件事，那種氛圍、那種同胞間的聚會是很振奮人心的。觀眾雖說只是觀者，但是他們也能在藏戲的表演中體會到一種和諧的、神秘的、充滿活力的超凡脫俗及超越自我的精神境界，這種宗教價值伴隨著世俗價值一起進入人的內心世界，於是在輕鬆的娛樂過程中完成了對集體意識的強化。據強巴區杰教授說，信教的藏族一般都樂於看藏戲，並會自願接受藏戲對內化的集體意識—群體歸屬感、價值觀念的強化。一方在灌輸，另一方也不加排斥地接受[22]。

然而，我們還承認一個實質現象是，作為群體整合手段之一的藏戲，在今天全球化浪潮的沖激下其整合作用的發揮日漸衰落。這其中的原因很多。追溯其因素，由三方面來談：

第一，藏戲本身運用了太多的符號元素。因為發揮整合功能的部分主要是語言構成的故事情節，而其他的元素似乎有推動藏戲向純娛樂方向發展的傾向。雖然綜合性的藝術表現形式更能吸引觀眾，但同時也有可能沖淡主旨，停留在表面的感官刺激，因而很難達到人們的內心。所以這是一個矛盾。

第二，語言的障礙。年輕人因為受很多因素的影響而聽不懂、更看不懂藏戲。這種情況在牧區要好一些，因為牧區懂草地語（傳統的牧區方言）；但農區就差得多，因為很多人語言不通，結果藏戲對人們而言就只剩娛樂性的表面功能而無法深入他們的內心，也就不可能負擔起整合的任務。換言之，作為傳遞信息的藏戲一方將信息發送出去，但接受的觀眾一方卻出現了問題，結果就造成了強化集體意識的信息沒有反饋的落腳點，信息的價值（信息的價值是信息對信宿實現其目的效用。接受者的目的和需要不同，同一信息的價值也不同）也就喪失了。

---

[21] 藏族先祖將以宗教信仰為核心的集體意識負載於藏戲之中並代代相傳，反覆重申的作法為整合這個民族，將其團結在一起而不成為一盤散沙發揮了應有的作用。以《格薩爾王》為例，截取了片段的藏戲演繹了一位被神化的民族英雄，在他的身上充分體現了藏民族的價值觀、情感、信仰，反映了藏民族被集體意識的元素，如崇拜英雄的民族情結，相信佛教「因果報應」的民族心態，重視慷慨、真誠、守禮、團結等道德風尚的民族習俗。

[22] 胡妙勝，戲劇演出符號學引論（北京：中國戲劇出版社，1989 年），頁 63。

第三，處於全球化大背景之下的藏戲在發揮群體整合功能時，必將面對各種新因素對其觀眾群體的分流挑戰。藏戲從本質上來說屬於一種機械的、非專門性的整合手段，它曾有存在的基礎—相同的信仰、觀點、生活方式，但現在信仰雖然相同，可是看待生活的觀點發生了變化，生活的方式也不同於以往，作為一種非強制性的整合手段，作為一種基於人們自願接受對民族集體意識強化的手段，藏戲的衰落在某種意義上就成為必然的趨勢。

明顯的現象是在於拉薩的藏戲表演，即整合手段的功能不如過去。主要的原因是如上提及的幾個重要因素。那麼，如此的新現象我們如何解讀？從藏民族的立場而言，透過如何方法與政策可以保存世界上獨一無二的藏戲文化？

二、藏戲整合功能的困境與展望

隨著電視、電腦網路等現代科技對娛樂節目的普及與盛行，傳統表演藝術市場面臨著危機，作為雪域獨特的藏戲藝術，如何適應時代的發展，並在世界戲劇園地獨領風騷，是藏學界正在探索發展，而且是努力的目標。

近年來，隨著現代經濟社會的發展和西藏各族社會生產、生活方式的不斷變化，藏戲藝術的「原生態傳承」受到了嚴重影響。

由於現代化建設和經濟社會的變革，無論是專業藏戲，還是民間藏戲，都面臨著巨大衝擊，甚至瀕於失傳。按筆者的西藏現場調查所得，其主客觀環境因素如下[23]：

社會轉型及其經濟體制的轉變：20 世紀 80 年代以後，中共實行社會主義市場經濟，戲劇作為一種娛樂手段，要進入市場，靠演出贏得利潤。但藏戲演出需要演員、樂師及舞美人員等很多人，對舞台、道具、服裝、面具的要求也高，常常造成票房收入低於演出成本的狀況，藏戲團隊只好減少演出場次。有的團隊為了增加票房收入，適應觀眾要求，在藏戲中加進一些流行歌舞，這實際上是促進了藏戲特點的消失。

現代娛樂方式的衝擊：近些年來，市場經濟建設和社會的變革，現代技術促進了信息與文化藝術的流通，娛樂手段有了很大的豐富。現代的生活使觀眾希望在藝術欣賞中追求輕鬆與消閑，電視文化和流行性藝術受到青年觀眾更多的歡迎，使之在生活中占了優勢。作為精英文化的各種戲曲和戲劇，在與流行性藝術和電視文化的競爭中都處於劣勢，而藏戲這種唱詞典雅、形式精緻、表演細膩的劇種更是首當其衝。由此使得藏戲的觀眾大量流失。

人才培養困難：藏戲藝術的表演特點對自身素質要求很高，演員往往是從小

[23] 劉志群，「試論藏戲藝術保護與傳承工程的意義價值及其實施地方案構想」，西藏藝術研究（拉薩：西藏民族藝術研究所，西藏藝術研究期刊社，第 1 期，2004 年），頁 42。

開始培養，使其具備唱、誦、說、做各種基本功和一系列技巧，這樣的演員無論在歌唱、舞蹈、電影、電視等各領域都會有出色的表演。但由於藏戲演出市場經濟效益的低下，使許多優秀的藏戲演員轉行，以謀求教高的收入，造成藏戲表演人才的大量流失。同時，一批卓有成就的藏戲表演藝術家相繼去世，傳承人日漸減少；目前碩果僅存的民間藏戲的著名藝人傳授徒弟也得不到很好實現；這些都由於經費不足，不能及時採取有效的保護措施，所以藏戲有面臨失傳的危險。

專業和民間藏戲團體的困境：作為國家資助的專業西藏自治區藏劇團，其編導、舞美創作人員和演員對藏戲各個劇種和流派傳統技藝的學習、繼承和掌握還十分有限，他們的現代文化藝術素養也急需培訓提高。同時還尚未建立起對藏戲進行專題性研究的人才部隊。而民間戲班，如昂仁縣日吾齊迥巴藏戲班，由於沒有專門的經費，加上文化大革命期間中斷了一段時間，部分老藝人相繼離世，給藏戲的挖掘、保護和發展帶來了一定的困難。

具體而言，由於西藏老一代藏戲藝人和知識分子，只熟悉傳統藏戲而沒有新文藝的基礎知識，新的一代藏戲工作者和知識分子，囿於「左」的思想禁錮和 10 年浩劫的破壞，僅懂得一部分新文藝知識而對藏戲傳統未加深入講究，於是一度出現了藏戲文化傳統發展上的斷裂現象[24]。

仔細斟酌，藝術，尤其是戲劇藝術，首先要有一個供其展現自身的場所，然後才能談其作用的問題。藏戲也不例外，只是演出的場所多是寺院廣場。在這裡，負責傳遞信息的演員和可能接受信息的觀眾在共同的宗教信仰之上建構了一個集體意識瀰漫的真實空間。但是，觀眾對這種仍保留宗教儀式特色的藏戲持怎樣的態度，他們是否願意接受表演者傳遞的承載集體意識的信息，是否願意強化可能已經內化於他們心中的集體意識，則取決於他們自身社會化的程度。在當前的社會狀態下，似乎老年人更願意觀看藏戲，更願意從中感受民族靈魂的真諦，體味民族的認同感，而青年人則不然。

那麼，面對如此現實情勢之下，藏戲的傳統群體整合功能仍可能嗎？在回答問題之前，有一個史實需要引起人們的重視：藏戲在六百多年的發展歷程中變化非常緩慢，可以說從內容到形式都沒有重大突破，仍停留在初期的以歌舞演故事階段。因而可以想像對於許多藏族人來說，一生中同一齣藏戲重複觀看的頻率有多高。但為什麼他們能不厭其煩地看同樣的戲呢？

據筆者觀察，除了娛樂方式單一之外，藏戲自有其吸引藏民族的魅力。也許以

[24] 李春熹，作為演出藝術的戲劇（北京：中國戲劇出版社，1989 年），頁 10。

下對觀者的描述可以說明問題：當扮演活佛者一出場，不少觀眾立即蓋頭念經；國王一出場，連長者也得脫帽致敬；當戲中正面人物遭遇厄運時，觀眾會將水果、酥油、牛肉、奶茶等食品拋擲舞台；當菩薩、佛法將受苦難者解救出來時，觀眾中一片念經頌佛的聲音，這時觀眾的情緒可達到極點[25]。

互動的角度來解釋這種情況就是，作為信息傳遞一方的演員將蘊含豐富信息的上千年的民族集體意識進行濃縮並傳遞給觀眾，迎合觀者潛意識中希望強化本民族傳統的念頭；而觀看藏戲演出的觀眾作為信息接受一方，也希望能感受到集體的氛圍，體會到民族團結的力量。

照實際情況來看，不難發現藏戲面臨著現代藝術的挑戰，面臨這一代年輕的有文化的觀眾的冷落。以傳統戲曲為標志的藏戲，它在本質上是一種主要屬於古代人所欣賞的古典藝術，在古代社會通過長期的藝術積澱而形成了內容和形式的統一，在傳統世界裡藝術主體（演出）和客體（觀眾）能心心相映，一拍即合。因為藏戲內容中宣揚的神學教義主旨和封建道德觀念；藏戲表現形式中在形象塑造上採取的理想人物模式；在表演藝術上採用的程式化和生活化相結合的模式……這些都體現了古代西藏「中世紀式」神學封建農奴制社會的是非觀念和宗法倫理道德評價，也都體現了古代藏人的藝術思維和認識世界的方式方法，這些都是封閉型社會的心理產物。

誠然，傳統的倫理觀念和審美意識具有繼承性和延續性，而這種繼承性和延續性則是現代觀眾仍然能夠欣賞傳統戲的心理依據。但是我們看到另一面，即倫理觀念和審美意識的社會性和時代性，而且它們都具有流動、變化和不斷發展的特點。藏戲作為古典藝術應該充分肯定它的藝術價值和歷史貢獻，但作為現代的觀眾，可以從傳統戲滿足部分的精神需求，但對那種「屬於自己時代的藝術會產生更強烈的追求，因為他們只有在屬於自己的時代的藝術中，才能更好地尋找、獲得和實現現在的自我」[26]。

據中共認為，傳統藏戲的內容大多數反映封建時代的社會生活，這些內容和今天的生活格格不入，必須改革更新。通過劇情內容的改革，開始贏得觀眾對藏戲藝術的關注。只要有好題材的劇本，就可以根據劇情和不同人物的個性重新設計音樂、唱腔、身段、表演等。換言之，隨著歷史的發展和社會的進步，特別是人們知識的更新和觀念的轉變以及生活水準的不斷提高，觀眾對以傳統生活為根據的藏戲藝術形式的欣賞力也在不斷改變，因此，藏戲藝術也必須與時俱進，必須改革，必須不

[25] 謝真元，「藏戲與宗教」，西南民族學院學報（成都：西南民族學院，第 3 期，1988 年），頁 102。
[26] 劉志群，「論探藏戲的現代化」，西藏藝術研究（拉薩：西藏民族研究所，第 1 期，1990 年），頁 14。

斷發展和創新才能走向市場，贏得廣大觀眾的歡迎，否則就會日益衰微。當然發展和創新也應該遵循藝術發展的客觀規律和當時當地的實際情況，使二者相結合。所以古老藏戲已經出現落後於時代的問題，已明顯暴露出不能滿足現代觀眾審美需求的窘境。無論從藝術本身規律還是從長遠發展戰略考慮，古老藏戲必須適應時代的發展，必須在現代尋找到一條繼續生存，並能順應發展的路徑，也就是說，古老藏戲未來的大趨勢是，必須現代化。當然這個現代化，要吸收和遵循科學的藝術發展規律和富有生機活力的藏戲傳統創造機制及特點，認真地去逐步探索實現。

然而，欲改革和發展藏戲，首先要對藏戲有一個瞭解和熟悉的過程，只有瞭解藏戲的過去，看到今日的現狀，才能描繪出新的藍圖。

俗話說，「冰凍三尺，非一日之寒」。藏戲在歷史上從無到有，從小到大形成今天的規模，是幾百年甚至上千年來一代又一代民間藝人和專家學者們的結晶。而藏戲表演是廣大藏族群眾喜聞樂見的藝術形式，這種藝術形式並非形成就一成不變，它也隨著時代的發展而不斷發展磨練和提升。

藏戲的歷史本身就是一部不斷革新和發展的歷史，如果只許重複和模仿，那不可能有今天的藏戲，也不可能有新的藏戲作品。

藝術的發展又離不開基礎，這些基礎就是民族優秀傳統文化，沒有這個基礎，改革發展無從談起。所謂的「發展」就是在原有的基礎上而言的，只有在原有的基礎上不斷改革發展才能創作出更多的符合現代人欣賞需求的好聽、好看、經看、耐看的民族優秀作品。不要一談創作就說傳統的不對，不要把傳統和現代置於對立的地位。因為世界上每個成熟的民族都有屬於自己的特有的文化形態和文化個性，如果我們把藏戲改得面目全非，那就失去了改革發展的本意。但是創新特別是精神產品的創新，說起來容易，真正做起來確實是極為困難的。

「創新」的本意要創造出一個和舊的完全不同的產品，而真正創造出一個新產品，一種新的藝術形式，需要時間、人才、經歷，還有經費和寬鬆的環境，甚至需要幾代人的努力才能形成。因此，專家們的共識，藏戲的改革發展關鍵是培養人才。

那麼，我們首先看藏戲人才的現狀如何？現狀並不樂觀。在西藏自藏劇團成立40多年來只培養了三批學員，一批是團帶班的，另二批是西藏自治區藝術學校培養的藏戲專業表演人才。雖說這是藏戲專業表演人才，但他們在校期間的課程設置除了文化課之外，主課基本功和民族民間舞蹈課均按舞蹈演員的教材進行訓練。除此之外的所謂藏戲（唱腔，身段）課是由區藏劇團的老藝人們授的課，當時藏戲課沒有正規的教學大綱、教學計畫、教學進度等基本的現代教育條件，藝人們會什麼就教什麼，教到哪裡算到哪裡，而且是按照傳統的心傳口授的教學方法進行教學。當

時能做到這點已經非常不錯了，因為西藏自治區藝術學校也剛剛建立，師資隊伍也不是從事教育科班出身的，他們自己也在摸索階段，何況培養藏戲演員。而且這兩批學員當時學到的只是拉薩覺木隆藏戲隊的唱腔和身段，而沒有接觸到其他藏戲流派的唱腔和身段。所以他們當時接觸的東西太少太單一，實際上沒有真正全部掌握到藏戲實質性的內容。這些學員畢業到藏劇團之後，經過了十幾年的演出實踐，積累了一些經驗，成為團裡的骨幹力量。但他們真正瞭解藏戲的本質還需要多年的努力才行。

藏學專家丹增次仁指出：「這些演員中不少人到現在還不太識譜，而且藏劇團到現在還沒有一批科班出身的編劇、導演、作曲等人員。如此的現狀怎麼能承擔起藏戲的改革、發展、創新的課題」[27]。

藏戲團成立已經 40 多年，竟然沒有一批科班出身的編劇、導演、作曲和舞美設計，而且還有不識譜的演員。另外原來的藏戲各流派的老戲師們已老化，他們年老體弱，再也不能上台表演，著名白面具「璟結賓頓」藏戲隊老戲師已 73 歲；「雅礱扎西雪巴」藏戲隊老戲師已 80 高齡；著名藍面具「江嘎爾」藏戲隊老戲師已 74 歲；「迥巴」藏戲隊老戲師已 62 歲，藏戲各流派的代表性人物相繼去世，而沒有把他們的技藝流傳下來，「人死藝死」的現象極為嚴重，如果不及時採取有效措施，真正原汁原味的藏戲已經面臨失傳。而且傳統的藏戲匯演「雪頓節」中斷了二十多年之後於 1986 年恢復，當時不但恢復藏戲大匯演，而且舉辦了藏戲學術研討會，對藏戲的發展和創新起到了積極的推動作用，後來也每年舉辦了比較簡單的「雪頓節」，但藏戲的成分越來越淡化，沒有起到藏戲節的作用，這對藏戲的生存、普及、發展影響很大[28]。

任何一個藝術的起點、演變、發展過程中都有一批優秀人才來組織、策劃、指導、創作、設計等等，而且又一批喜愛和支持藏戲藝術的觀眾，又有實踐藏戲藝術的固定時間和活動形式等，才能使藏戲不斷提高它的生存、普及和發展能力。如唐東杰布創建藍面具藏戲藝術，是他親自設計唱腔和身段，親自排練指導，不少文人從佛經和民間故事中提煉藏戲劇本，從文學角度指導藏戲藝人們理解劇情，表現劇中人物。5 世達賴羅桑嘉措於每年的黃金季節在拉薩舉行藏戲大匯演，為藏戲藝人們提供了一個廣闊的實踐機會。13 世達賴土登嘉措為鼓勵演員，對表演優秀的演員獎賞金耳環，創造了藏戲藝術改革發展的競爭機遇和激勵機制。民間劇團的藝師們在激烈的競爭機制中求生和發展，不斷吸收姊妹藝術的精華充實自己等等。當時沒

[27] 丹增次仁，「藏戲改革的思考」，西藏藝術研究（2003 年第 4 期），頁 16。
[28] 同註 26，頁 16-17。

有這樣一批優秀人才和激烈的競爭機制，就不可能有今天的藏戲藝術，所以培養人才迫在眉睫。

總之，一個民族如果沒有有本民族的文化，那麼，就沒有了特點，也沒有了產生精神的根源。如果為了眼前的「需要」而把別人的文化移植到自己的文化中，弄得不倫不類，那麼該民族的文化就無法生存下去，而會逐漸走向衰落。因此，對於藏戲現代化而言，最起碼的條件是對藏戲是否熟習，這是主要條件，不僅要熟習，而且要掌握。在此基礎上，移植其他藝術精華，才能做到「藏化」。

另外，因為西藏現代化經濟基礎薄弱，雖然有中共的大力支援，但經濟實力過於弱小，故而在文化建設投入和民族民間藝術包括藏戲藝術的保護上拿不出多少資金給予扶持，這也就大大影響到藏戲藝術的保護、傳承和發展應有的進展和力度。

最後，強巴曲杰教授強調，「從外界來的人，首先把握藏戲劇本的內容和角色功能的話，才較容易理解」[29]。

強巴曲杰教授對未來展望表示，將來傳統藏戲消滅的可能性很低，因為對藏族來說，傳統藏戲就是等於藏民族存在的理由。換言之，若藏民族存在，藏戲傳統文化就永遠不會不見。但筆者覺得，隨著時代，藏戲不只具原始戲劇成分，與民間信仰及佛教關係亦密切；它亦或多或少也受到其它現代文明的影響，有了較多的自娛成分，所以它與真正的原始戲劇已有相當的差異，已形成了自己獨特的戲劇表現。

[29] 藏族的藏戲文化是原始社會的生活在先民頭腦中的反映的產物。原始先民在根據現實生活中的客體和事象造成文化形象時，就把他們對客體和事象的感知注入其中。但是，藏族人絲毫不像我們那樣來感知。同樣的，如同他們所生活的社會環境與我們的不同（正因為它和我們的不同），藏族人所感知的外部世界也與我們所感知的世界不同。毫無疑問，他們也像我們一樣擁有那些感覺器官和與我們一樣的腦器官的構造。然而，應當考慮到通過集體表象給他們的每一知覺帶進去的那個因素。不管在他們的意識中呈現出的是什麼客體，它必定包含著一些與它分不開的神秘屬性；當藏族人感知這個或那個客體時，他是從來不把這客體與這些神秘屬性分開來的。換句話說，我們習慣於用現代的眼光看藏族的藏戲文化。這就不可避免地出現認識上的誤解。在我們把藏戲文化當作研究對象來審視的時候，我們必須自覺地走進藏族人所獨有的「文化情境」中去，用他們的思維方式去感知和理解他們的傳統文化，儘管這是很不容易做到的。可是，只有做到了這一點，即與藏族人處於同一「文化情境」之中，才能對藏族傳統文化作出較為符合藏族人感知的原意的理解和闡釋。

法律與法制

論《中華人民共和國公務員法》——以公務員之身分保障為中心

The Public Servants Law of the PRC

徐崑明（Shyu, Kung-Ming）

國立臺北商業技術學院講師

壹、前　　言

中國全國人大常委會於 2005 年 4 月 27 日通過《中華人民共和國公務員法》（以下簡稱：《公務員法》），即將取代 1993 年國務院所頒布的《國家公務員暫行條例》，於 2006 年 1 月 1 日正式施行，屆時公務員與國家之關係將邁入法律調整的新紀元。這象徵著國家組織之內部秩序不再是自外於法治原則的化外之地。尤其是下轄大多數公務員的國務院，此後不能再視人事行政為其家務事；基於法律優越原則，其人事權之行使，必須不違反《公務員法》之既有規定。惟，得否同時導出法律保留原則，進而要求涉及重要事項者必須要有法律之根據？似乎還言之過早。儘管如此，立法與行政共掌人事權之格局，已然形成。受制於權力分立原則，法律安定性理應高於條例安定性；公務員之權利保障，應相對地有所強化。肯定法律調整之餘，值得續行考察者，乃其廣度與深度，亦即法律介入之範圍，以及疏密程度。就廣度而言，本法一改前期國務院分設條例之體例，將「職位分類制度」、「錄用」、「考核」、「培訓」等等基礎與次級公務員制度，化零為整地融合於 18 個章、107 個條文加以規定。規範事項，可謂遍及全盤公務員制度。就深度而言，觀乎本法各章之規定，大致上多屬點到為止；抑且運用為數不少的「不確定法律概念」，日後終將成為行政權所得享有之「判斷餘地」。可見，法律介入之程度，尚不密集，除非後續制定特別法，否則行政權仍享有頗大的行政自主性。

鑑於公務員任何權利義務，均係以身分之存續為其前提；況且，第 13 條亦規定公務員享有「非因法定事由、非經法定程序，不被免職、降級、辭退或者處分」之權利，因此，本文擬鎖定公務員之身分保障；針對足以片面變動公務員身分之人事措施加以論述。必須先指出的是，本法實行所謂「職位分類制度」，所謂「身分」之概念，即應循之而界定，避免其流於各自表述。另外，由於論述主題之設定，所涉及本法規定之章節，較集中於「職務任免」、「懲戒」、「辭職辭退」及「申訴控告」等章。再者，適用每部法律，須先了解其規範性質與對象；因此，先有必要先對本法之性質與適用對象加以說明。

貳、《公務員法》之性質與適用對象

《公務員法》第 3 條規定：「（I）公務員的義務、權利和管理，適用本法。（II）法律對公務員中的領導成員的產生、任免、監督以及法官、檢察官等的義務、權利和管理另有規定的，從其規定。」乃將本法界定為「普通法」。如序言所述，本法所規範之事項遍及全盤之公務員制度。因此，本法不但是普通法，甚而可謂為「公務員基本法」。惟，尋求此等規範體例，最難以劃定者，乃其適用對象，此借鏡臺灣，乃至於先進各國之經驗，亦復如是。第 2 條規定：「本法所稱公務員，是指依法履行公職，納入國家行政編制、由國家財政負擔工資福利的工作人員。」基本上，仍是延續《國家公務員暫行條例》之形式定義。不過，應注意者有三：第一，考量學界長期主張之所謂「學理上公務員」概念，乃於第 106 條規定：「法律、法規授權的具有公共事務管理職能的事業單位中除工勤人員以外的工作人員，經批准參照本法進行管理。」亦即獲得批准參照者，法律、法規授權的具有公共事務管理職能的事業單位中除工勤人員以外的工作人員，亦得成為本法之規範對象。第二，本法仍未將「國營企事業管理人員」納入公務員體系。不過，於第 11 章之規定中，明文公務員得以「調任」、「轉任」及「掛職鍛鍊」等方式，與國營企事業相互交流。第三，第 16 條第 1 款規定：「公務員職務分為領導職務和非領導職務。」其確定不採政黨政治國家之「政務類」與「事務類」人事分類。抑且，受本法規範之公務員範圍括及「領導職」與「非領導職」，乃涵蓋二類屬性頗有差異之人員，其利弊得失，值得後續觀察。

參、公務員之職務任免

職務任免，乃變動公法上職務關係之公法行為；公務員身分，亦係因此發生、終了。任職之方式，《公務員法》第 38 條第 1 款規定：「公務員職務實行選任制和委任制。」第 95 條第 1 款規定：「機關根據工作需要，經省級以上公務員主管部門批准，可以對專業性較強的職位和輔助性職位實行聘任制。」第 63 條規定：「（I）公務員可以在公務員隊伍內部交流，也可以與國有企業事業單位、人民團體和群眾團體中從事公務的人員交流。（II）交流的方式包括調任、轉任和掛職鍛鍊。」，計有：「選任」、「委任」、「聘任」、「調任」、「轉任」及「掛職鍛鍊」。其中，「轉任」與「調任」之概念，恰與臺灣所使用者相反。而其「轉任」，依第 65 條之規定，係指公務員於公法上職務關係存續中轉換不同之職位謂之。就職位分類之觀點，其身分固有所變動；惟，本文鑑於轉任前後，均不改其適用本法之地位，所以不做申論。另外，「掛職鍛鍊」，依第 66 條第 2 款之規定，並不改變與原機關的人事關係，也就是說，其身分未生變動，是亦略過，其餘分析如下：

一、委任

第 21 條第 1 款規定：「錄用擔任主任科員以下及其他相當職務層次的非領導職務公務員，採取公開考試、嚴格考察、平等競爭、擇優錄取的辦法。」，足見，「非領導職務公務員」之錄用，係採取公開、平等之競爭考試辦法。報考者，必須具有第 11 條所規定之積極條件；不得具有第 24 條所規定之消極條件。要注意的是第 21 條第 2 款規定：「民族自治地方依照前款規定錄用公務員時，依照法律有關規定對少數民族報考者予以適當照顧。」乃為貫徹實質平等所採取之「優惠性差別待遇」（Affirmative action）。可惜的是，僅局部地施行於地方公務員之競爭考試；至於中央公務員則不適用之。經競爭考試而錄取者，依第 32 條之規定，應試用 1 年；期滿合格者，方得予以任職。所謂「任職」者，即係指第 38 條所規定之「委任」。

二、選任

第 39 條規定：「選任制公務員在選舉結果生效時即任當選職務；任期屆滿不再連任，或者任期內辭職、被罷免、被撤職的，其所任職務即終止。」條文所謂「選任制公務員」究何所指？並未明文規定。解釋上，應包括依《憲法》第 62 條之規定，由全國人大選舉者；以及依《憲法》第 67 條之規定，由全國人大常委會選舉者。

三、聘任

即將廢止的《國家公務員暫行條例》第 45 條規定：「國家公務員職務實行委任制，部分職務實行聘任制。」所謂「部分職務」在本法有了較為確切之界定，亦即第 95 條所規定之「專業性較強的職位」與「輔助性職位」二者；惟，該二類職位若涉及國家機密，依同條第 2 款之規定，則不得實行聘任制。機關聘任公務員時，依第 97 條之規定，應簽訂書面的聘任合同，乃一要式合同；又，依第 98 條之規定，該合同之書面必須載明者有：期限、職位及其職責要求、工資、福利、保險待遇、違約責任等等。而且，聘任期限，依同條第 2 款之規定，係限於：1 年以上，5 年以下。

值得矚目的是第 100 條所植入之「人事爭議仲裁制度」。本條第 2 款規定：「人事爭議仲裁委員會根據需要設立。人事爭議仲裁委員會由公務員主管部門的代表、聘用機關的代表、聘任制公務員的代表及法律專家組成。」第 3 款規定：「聘任制公務員與所在機關之間因履行聘任合同發生爭議的，可以自爭議發生之日起 60 日內向人事爭議仲裁委員會申請仲裁。當事人對仲裁裁決不服的，可以自接到仲裁裁決書之日起十五日內，向人民法院提起訴訟。仲裁裁決生效後，一方當事人不履行的，另一方當事人可以申請人民法院執行。」

四、調任

第 64 條前段規定：「國有企業事業單位、人民團體和群眾團體中從事公務的人員可以調入機關擔任領導職務或者副調研員以上及其相當職務層次的非領導職務。」採行此一職務任免方式時應注意者有三：第一，調任人選應當具備第 11 條規定的條件和擬任職位所要求的資格條件，並不得有第 24 條規定的情形。第二，調任機關應對調任人選進行嚴格考察，並按照管理權限審批，必要時可以對調任人選進行考試。第三，依第 67 條之規定，調任，可由機關決定；亦可由公務員提出申請後，經過審批核准。

以上 4 種任職方式，不論採取何者，皆應注意任職迴避的規定。所謂「任職迴避」，包括「親屬迴避」與「地域迴避」。前者，乃第 68 條所規定：「公務員之間有夫妻關係、直系血親關係、三代以內旁系血親關係及進姻親關係的，不得在同一機關擔任雙方直接隸屬於同一領導人員的職務或者有直接上下級領導關係的職務，也不得在其中一方擔任領導職務的機關從事組織、人事、紀檢、監察、審計和財務工作。」後者，乃第 69 條所規定：「公務員擔任鄉級機關、縣級機關及其有關部門主要領導職務的，應當實行地域迴避，法律另有規定的除外。」

肆、公務員之懲戒與辭退

歸納《公務員法》之規定，機關所為之人事措施足以片面不利地變動公務員之身分者主要有：懲戒及辭退。另外，第 36 條所規定之定期考核中，有「不稱職」之等次。其效果，依第 47 及 74 條之規定，乃「按照規定程序降低一個職務層次任職」以及「不得享受年終獎金」。抑且，依第 83 條之規定，連續兩年被確定為不稱職者，將予以辭退。

一、公務員之懲戒

《公務員法》對於公務員之違法、違紀行為，令其承擔紀律責任，也就是依照本法給予懲戒處分。

處分之事由

所謂「違法違紀行為」，第 53 條有較為具體之規定。其包括「概括條款」在內，計有 16 款之多；抑且，「不確定法律概念」躍然紙上。值得說明者有四：第一，第 2 款後段規定：「組織或者參加罷工」，從中也顯示中國公務員不享有罷工權。第二，第 4 款規定：「拒絕執行上級依法作出的決定和命令。」此，涉及所謂「服從義務」；第 54 條規定：「公務員執行公務時，認為上級的決定或者命令有錯誤的，可以向上級提出改正或者撤銷該決定或者命令的意見；上級不改變該決定或者命令，或者要求立即執行的，公務員應當執行該決定或者命令，執行的後果由上級負責，公務員不承擔責任；但是，公務員執行明顯違法的決定或者命令的，應當依法承擔相應的責任。」係採取「陳述意見說」，乃一偏於「絕對服從說」之立法例。第三，第 14 款規定：「從事或者參與營利性活動，在企業或者其他營利性組織中兼任職務」此涉及所謂「兼職禁止」；惟，依第 42 條之規定，若經有關機關批准，即不致懲戒處分。第四，第 55 條規定：「公務員因違法違紀應當承擔紀律責任的，依照本法給予處分；違紀行為情節輕微，經批評教育後改正的，可以免予處分。」乃兼採「處分法定」與「處分裁量」原則。

處分之種類與效果

依第 56 條、第 58 條及第 24 條之規定，懲戒處分之種類有：

警告：6 個月不得晉升職務、級別。

記過：12 個月不得晉升職務、級別及工資檔次。

記大過：18 個月不得晉升職務、級別及工資檔次。

降級：24 個月不得晉升職務、級別及工資檔次。

撤職：24 個月不得晉升職務、級別及工資檔次；按照規定降低級別。

開除：不得錄用為公務員。

處分之程序與方式

公務員是否有第 53 條所規定之構成要件事實，而應受懲戒處分？乃涉及認定事實與適用法律。前者，必須調查證據；後者，必須解釋法律。由於關乎相對人之權利，法治國家均提供「正當法律程序」以保障之。規定處分之程序與方式如下：

處分之程序：第 57 條第 2 款規定：「公務員違紀的，應當由處分決定機關決定對公務員違紀情況進行調查，並將調查認定的事實及擬給予處分的依據告知公務員本人。公務員有權進行陳述和申辯。」解釋上，公務員的陳述及申辯，並非於調查程序進行中；而是在機關調查完畢，通知公務員之後。此就不利益處分之程序設計而言，似與「正當法律程序原則」相齟齬。

處分之方式：第 57 條第 3 款規定：「處分決定機關認為對公務員應當給予處分的，應當在規定的期限內，按照管理權限和規定的程序作出處分決 定。處分決定應當以書面形式通知公務員本人。」亦即處分之作成，一來有期間之限制；二來須以書面為之。

處分之解除

第 59 條規定：「（I）公務員受開除以外的處分，在受處分期間有悔改表現並且沒有再發生違紀行為的，處分期滿後，由處分決定機關解除處分並以書面形式通知本人。（II）解除處分後，晉升工資檔次、級別和職務不再受原處分的影響。但是，解除降級、撤職處分的，不視為恢復原級別、原職務。」可見，處分並非因受處分期間之經過，即當然解除之；必須由處分機關審查受處分人「有悔改表現」、「沒有再發生違紀行為」後，方以書面通知本人解除之。存疑的是，處分機關應解除卻未解除者，並未列入第 90 條所規定之復核申訴事由中，受處分之公務員如何救濟？

二、公務員之辭退

第 83 條規定：「公務員有下列情形之一的，予以辭退： 在年度考核中，連續兩年被確定為不稱職的； 不勝任現職工作，又不接受其他安排的； 因所在機關調整、撤銷、合併或者縮減編制員額需要調整工作，本人拒絕合理安排的； 不履行公務員義務，不遵守公務員紀律，經教育仍無轉變，不適合繼續在機關工作，又不宜給予開除處分的； 曠工或者因公外出、請假期滿無正當理由逾期不歸連續超過 15 天，或者一年內累計超過 30 天的。」遇有本條規定情事之一者，依第 85 條後段之規定，應當以書面形式通知被辭退之公務員。又，依同條第 2 款之規定，被辭退者可以領取辭退費或者享受失業保險金。除非，擬予辭退者具備同法第 84 條所規

定之情形，亦即有： 因公致殘，被確認喪失或者部分喪失工作能力的； 患病或者負傷，在規定的醫療期內的； 女性公務員在孕期間、產假、哺乳期內的； 法律、行政法規規定的其他不得辭退的情形。

第 83 條所規定之情形中，比較值得爭議的是第 4 及第 5 種情形。該等情形，並非不得依第 53 條之規定加以懲戒；競合為得辭退的事由之一，顯將提供機關逃避懲戒程序之溫床。

伍、公務員之申訴控告

一、公務員之申訴

申訴之意義

依《公務員法》第 90 條之規定，所謂「申訴」，係公務員對涉及本人的人事處理不服的，經申請復核仍對復核結果不服，而向同級公務員主管部門或者作出該人事處理的機關的上一級機關提出之救濟；或者不經申請復核，而直接向同級公務員主管部門或者作出該人事處理的機關的上一級機關提出之救濟謂之。

申訴之事由

得提出復核及申訴之事由包括： 處分； 辭退或者取消錄用； 降職； 定期考核為不稱職； 免職； 申請辭職、提前退休未予批准； 未按規定確定或者扣減工資、福利、保險待遇； 法律、法規規定可以申訴的其他情形。

申訴之期間

經復核者，於接到復核決定之日起 15 日內。

不經復核者，自知道該人事處理之日起 30 日內。

申訴之決定期間

依第 91 條第 1 款之規定，受理公務員申訴的機關應當自受理之日起 60 日內作出處理決定；案情複雜的可以適當延長，但延長期間不得超過 30 日。事實上，申訴之前的復核程序，亦有其決定期間之限制，依第 91 條第 1 款之規定，原處理機關應當自接受復核申請書起，30 日內作出復核決定。

申訴提出之效力

依第 91 條第 2 款之規定，復核及申訴期間不停止人事處理之執行；也就是說，提出申訴不發生所謂「延宕效力」。另外，依第 92 條之規定，受理申訴之機關，於審查後認為人事處理有錯誤者，應命原處理機關即時予以糾正。

二、公務員之控告

第 93 條規定：「公務員認為機關及其領導人員侵犯其合法權益的，可以依法向上級機關或者有關的專門機關提出控告。受理控告的機關應當按照規定及時處理。」所謂「侵犯其合法權益」，應先排除第 90 條所規定，得提出復核及申訴之 8 種事由。

陸、結　　論

吏制，在中國政治史上，扮演著極其關鍵的角色。隨著《公務員法》的施行，所謂「一朝天子，一朝臣」的關係，也將逐漸沒落。代之而起的，是法治原則所衍生之行政法律關係。法律關係，無疑就是權利義務關係。比較特殊的是，公法上職務關係，乃是一以公務員身分存續為前提之權利義務關係。因此，包括公民取得此一身分關係之保障；取得後之存續及維持之保障，均有賴法律之加持，否則，身分不保，其餘權利，均無所附麗。首先，就身分之取得而言，《公務員法》不但已開啟競爭考試錄用之新時代，而且聘任制之採用有助於刺激「勞動者」與「公務員」之概念比較，進而健全公務員所應有之勞動者權利。其次，就身分之存續、維持而言，《公務員法》明文規定「懲戒」及「辭退」處分之構成要件、處分之程序及方式，雖不深入；但陳述及申辯之保障錯置於認事用法之後，已有助於逐步引進「法律保留」及「正當法律程序」原則，進而適度強化保障公務員權利之設計。再者，就救濟途徑而言，於第 15 章已定有「申訴控告」，程序或有些許簡陋之嫌，惟，就長期處於特別權力關係之過去，已屬難能可貴之進步。未來，本於訴願、訴訟等程序權之保障，尚可精緻化救濟程序之設計。最後，值得一書的是第 102 條已將所謂「旋轉門條款」植入，就公、私部門利害衝突嚴重的現在，毋寧為正確之立法。

論　壇

新教宗與臺、梵、中三角關係之研析

A New Pope and Taiwan-Vatican-China Relations

張台麟（ Chang, Tai-Lin ）

國立政治大學外語學院外文中心教授

2005 年 4 月，教宗若望保祿二世的辭世以及新教宗本篤十六世的上任不但對國際社會產生重大的影響，特別是中共、梵蒂岡以及臺灣之間的三角關係也是成為大家關注的焦點。本文以下將就中共對教宗辭世以及新教宗上任的反應以及當前中共與梵蒂岡的關係發展並可能對臺灣與教廷未來關係的走勢做一分析。

壹、中共官方、教會及傳媒對教宗辭世與新教宗之反應消極

就觀察相關資料了解，中共高層領導人並未就教宗過世之情事公開或間接地發表悼念之談話。2005 年 4 月 3 日，外交部發言人劉建超在記者會中回答（非主動提出）指出，「我們對教皇約翰保羅二世因病去世表示哀悼。據我所知，中國天主教『一會一團』代表全國神長教友發了唁電」。此外，劉亦表示，「『教皇曾對歷史上教會某些人對中國人民所犯的錯誤表示歉意，並表示教廷與中國天主教徒之間具有宗教性質的紐帶，不能損害中華民族的團結，哪怕只是微乎其微，也不能以任何形式削弱中國的獨立和主權』，這些提法對改善中（共）梵關係是有益的」。最後，劉進一步說明，中國政府堅持處理中梵關係的兩條基本原則是一貫的。中國願意在此原則基礎上改善同梵蒂岡的關係。希望羅馬教廷在新教皇領導下，能為中梵關係創造有利條件。

2005 年 4 月 5 日，中共外交部發言人秦剛再度就此問題被問到「梵蒂岡考慮和

臺灣斷交？」時回答指出，中國政府堅持處理中梵關係的兩條基本原則是一貫的，中國願意在此原則基礎上改善同梵蒂岡的關係。…這兩條原則就是：第一，梵蒂岡必須斷絕同臺灣所謂「外交關係」，承認中華人民共和政府是代表全中國的'唯一合法政府，臺灣是中國領土不可分割的一部分。第二，梵蒂岡不得干涉中國的內政，包括不以宗教為名干涉中國的內部事務。

官方的中國天主教愛國會以及中國天主教主教團曾發表悼詞指出，約翰保羅二世致力於反對戰爭，反對暴力，維護世界和平。悼詞中進一步說明，他在世的時候十分關注中國教會，他曾經對歷史上有一些外國傳教士對中國所犯的錯誤表示道歉。不過，悼詞中最後仍不脫政治的框架而提出了，約翰保羅二世認為教廷與中國天主教之間是宗教性質的紐帶，但這種關係不能損害中華民族的團結。這句話意味者教廷不應干涉內政。

中國天主教愛國會北京分會也表示，教宗一生致力於牧靈和福音勸喻，他的逝世是一大損失。根據「同日新聞」的報導，中國天主教愛國會、中國天主教主教團及北京教區曾於 4 月 3 日在北京宣武門教堂為教宗舉行追思彌撒，有近千名神職人員和教徒參加。該會神職人員表示，「由於受到某些保守勢力的干預，教廷始終保持了同臺灣的所謂外交關係，致使中梵關係未能實現正常化，成為教宗抱憾於心的事情」。此外，愛國會也進一步希望，新上任的教宗能推動中國與梵蒂岡關係的正常化，能夠採取明智果斷的措施，多採取一些實際行動，來促使中梵關係能早日改善。

就傳媒方面，人民日報網於 4 月 3 日及 4 日間接報導了兩則相關訊息，一是英國查爾斯王子將延遲婚禮，二是義大利否認賓拉登可能在羅馬製造恐怖事件。香港的文匯報則報導了教宗初戀情人報情史以及羅馬採取安全措施並以導彈防恐等訊息。該報雖於 4 月 4 日刊出了一篇「從教宗逝世看中梵關係」的社評，但其內容仍不脫官式的內容與方向。

光明網及解放軍報網於 4 月 4 日分別以三、四行作做簡短報導，其內容實際上是轉載了外交部的相關發言。

香港大公網則對此消息有相對較多的報導並附上相關圖文。網上並報導了陳總統將赴教廷參加教宗喪禮的相關訊息。最後，在有關新教宗當選及就任的事件上，中共官方、教會及傳媒等仍採上述的消極態度。

貳、中共官方、天主教會及傳媒對教宗病逝反應所顯示之意義

由上述資料觀察顯示，中共官方除了外交部在記者會中的回答之外並無其他領

導人的發言，而天主教會及傳媒對教宗病逝的反應與報導也不多，換言之，中共在此議題上的基調是輕描淡寫、且避重就輕的方式處理，因此在相關反應與報導內容上亦幾乎是制式且一致的口徑與方向。如此的基調可有以下三點觀察：

由各項發言之內容可觀察到，在各項文字上僅表達哀悼之意，並未特別針對教宗的偉大或功績加以著墨，反是一再強調「中」、梵關係上兩個堅持的原則，並希望教廷在未來能有所改變。此點似也顯示出中共目前認知到雙方關係正常化所存在的矛盾與瓶頸，進一步而言，可說是相當的無奈，因而在各項反應上皆較剛性蠻橫且缺乏以宗教情懷為基礎的柔性訴求及大國風度。

這些消極的態度且強烈的立言論也顯示了，中共了解到短時間內雙方關係很難有所突破，故直接地再次強調發展關係的基本立場，並將所有期望寄託在新的教宗手上。

中共各界如此反應情形的企圖可以有四個角度分析，第一是為中梵關係的發展困境尋求正當性，畢竟雙方並無正式外交關係，淡化處理不但合乎政治外交之常規，也可減低大陸人民對此外交缺失的關注與批評。第二是針對中梵關係而言，中共官方一再強調關係正常化二項原則，不但可轉移焦點且可將矛頭指向梵蒂岡，認為是梵蒂岡的政策問題，而不是中方的問題（在此同時，我們並未看到梵蒂岡就此有任何的正式回應）。第三是針對內部教會人士而言，中梵關係與中國天主教愛國教會（四百萬教徒）和「地下教會」（一千兩百萬教徒）有密切之關係，這些教會主事者近年來皆或多或少、直接或間接、正式或非正式地與教廷相關人士有所接觸，有關合法任免與代表性的問題始終是一個非常大的爭議，淡化處理可避免內部矛盾的延伸。第四則是針對臺灣而來，教廷與我有正式外交關係，臺灣政府必會有正式的作為，故在外交競逐上，為避免長他人之氣並進一步減輕損害，故採淡化處理應可理解。

參、中共與梵蒂岡恢復對話與交流之過程及問題

就中共與梵蒂岡的關係而言，自 1970 年代開始，中共就表達願意與梵蒂岡發展對話與交流之關係。事實上，教宗保祿六世在 1972 年訪問香港時就對中國大陸的教友表達了公開的問候，並希望與中國教友交流。1979 年 8 月 19 日，教宗若望保祿二世亦首度表達對中國教會直接接觸的希望。1981 年 2 月，教宗正式發表文告，強調支持受難中的中國人之外，同時也表達了對兩國關係正常化的期望。據悉，1983 年 11 月份，教宗又寫了一封信給鄧小平表達同樣的期望。此外，自 1970 年代起，

有許多官方教會人士去大陸訪問，如法國馬賽區主教、德國主教以及菲律賓馬尼拉的辛海梅樞機主教等。1985 年，第一次官方的中國天主教代表團受邀並獲准出訪歐、美的教會。

1987 年中共總書記趙紫陽在正式接待辛海梅樞機主教時首次正式指出，中國願意與教廷建立外交關係。1988 年，入獄三十多年的上海總主教龔品梅被釋放。換言之，自 1980 年代末期起，大陸內部對宗教信仰趨向緩和與開放的政策，中共官方與教會也開始對發展中梵關係正常化採較積極的態度。不過，1989 年六、四天安門事件之後，此項發展受到嚴重影響。

1993 年 5 月，中國主教團草擬了一項「中國主教團有關選舉與祝聖主教的規定」，以及 1997 年 10 月中共國務院新聞辦公室又頒布了「中國境內宗教信仰自由白皮書」等文件，都對中梵關係正常化產生負面之影響。雖然，在此期間有些個案可被視為好的發展，如 1996 年 1 月，中共首次派遣了一個代表團出席在馬尼拉舉行並由教宗所主持的世界青年日大會。同年 9 月，中共核准教廷代表團出席在北京所舉行的第四屆聯合國婦女大會等。但是，總體而言，雙方關係發展是有相當侷限性的。

此外，1998 年 4 月在梵蒂岡所舉行的亞洲主教會議事件（中共拒絕教宗邀請的兩位主教代表出境的申請，表面上雖是指中梵並無外交關係，實則係中共因事先未知此二位人選而不滿）、1999 年年底可能經由中共官方及愛國教會共同炒作有關「中梵即將建立外交關係」事件，以及 2000 年 1 月 6 日主顯節之時片面任命了五位主教等事件的發展更使中梵關係呈現複雜的情形（有分析指出係江澤民與李鵬路線的鬥爭）

2000 年 10 月 1 日（該日是中共國慶日），教宗若望保祿二世在羅馬聖伯多祿大堂廣場為 120 位在中國的殉道者（87 位中國籍，33 位外國籍）舉行追聖儀式，造成中共官方及愛國教會強烈的不滿，並要求教宗道歉，雙方關係出現緊張。2001 年 10 月 24 日，教宗在一項紀念利瑪竇國際學術研討會中致詞指出，願對歷史上外國傳教士在中國所犯的過錯表示惋惜和遺憾，並向受到傷害的中國人民請求寬恕和原諒。中共當時僅表示此舉為正面積極的做法，唯雙方互信已受到嚴重的衝擊，故在關係正常化上似並未有重大的發展。

綜合而言，中共對恢復與教廷對話之態度仍會是積極的，特別是在爭取梵蒂岡與臺灣斷交的面向。其可能的做法策略為，全力遊說梵蒂岡與臺灣斷交，並承諾有關第二個原則皆可經由雙方談判達成。或是遊說梵蒂岡將中國代表權移至北京，臺灣仍保有一定的地位與代表性，當然同時承諾第二個原則可經由談判達成。實際上，待第一個原則取得，中共根本可以與梵蒂岡採取推、托、拉的和稀泥策略，仍可執

行其所謂「中國天主教會的獨立自主，天主教愛國教會掌控教會的角色」的基本宗教政策。

肆、新教宗上任後的臺、梵、中三角關係之未來發展

大體而言，新教宗選出及上任後，其對臺、梵、中三角關係之發展走向應不致於有重大的影響。有關中共與梵蒂岡的關係上，其中最關鍵的問題其實不在於與臺灣斷交的問題，反而是第二個原則較為棘手。就中共的宗教政策而言，他是比較從政治及國家統治的角度出發，認為教會必須以愛國、愛黨，之後才愛教為前提，中國天主教會應是「自立、自養、自傳」三原則，教會領導人應自行推選並經國家的任命，否則若接受梵蒂岡的指導與任命就是某種形式上干涉中國的內政。然而，就梵蒂岡而言，主要是從宗教及普世性原則為出發，除了確定天主教友能在中國大陸獲得信仰自由及傳教的保障之外，更重要的就是將所有的教會合一共融（不分愛國教會或地下教會）並由梵蒂岡統一任命主教，如此關係正常化才有意義。就目前的形勢觀察，雙方在此議題上的岐見仍非常嚴重，也是雙方關係的最大瓶頸，短時間不可能因新教宗上任而有所改變。誠如比利時籍韓德力神父所分析的，「中」、梵雙方應繼續對話，並「求同存異」，而且是要讓「凱撒的歸凱撒，天主的歸天主」，這也是雙方關係在短、中程階段難以正常化的困境。當然，就臺灣的角度觀察，我們希望梵蒂岡要能確定大陸上的老百姓皆真正享有宗教自由的時候才可與中共發展宗教上的正常關係。

論　壇

評析中共總理溫家寶的南亞之行：印巴平衡政策的再確認

Assessing Chinese Premier Wen Jiabao's Visit to South Asia: A Reconfirmation of China's Parallel Policy towards India and Pakistan

方天賜（Fang, Tien-Sze）

遠景基金會助理研究員

壹、前　言

中共總理溫家寶於 2005 年 4 月 5 日至 12 日走訪了巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡及印度 4 個南亞國家，並順道出席在巴基斯坦首都伊斯蘭馬巴德（Islamabad）舉行的亞洲合作對話（Asian Cooperation Dialogue, ACD）第 4 次外長會議開幕式[1]。這是繼朱鎔基於 2001 年及 2002 年間訪問南亞國家後，中共總理再次造訪此區域[2]。

在這次的訪問中，溫家寶與出訪國達成不少具體合作協議。在訪問巴基斯坦期間，中巴雙方簽署「中巴睦鄰友好合作條約」（Treaty of Friendship, Cooperation and Good-Neighborly Relations between the People's Republic of China and the Islamic Republic of Pakistan）等 22 項合作協議[3]。訪問孟加拉期間，中共與孟加拉有關部門和企業簽署了 9 項合作文件，涵蓋和平利用核能、經濟技術、農業、防洪和水資源

1　亞洲合作對話外長會議從 2002 年 6 月開始舉辦，目前有 26 個成員國。

2　朱鎔基在 2001 年 5 月訪問巴基斯坦、尼泊爾、馬爾地夫、斯里蘭卡 4 個南亞國家；接著於 2002 年 1 月訪問印度及孟加拉兩國。

3　"Pakistan, China sign trade and anti-terror agreements," *Daily Times*, May 4, 2005;「2005 年 4 月 12 日外交部發言人秦剛在例行記者會上答記者問」，中華人民共和國外交部（網站），2005 年 4 月 12 日，http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www1.fmprc.gov.cn/chn/xwfw/fyrth/t191219.htm.

開發等多個領域[4]。訪斯里蘭卡期間，中斯雙方簽署關於進一步深化雙邊經貿合作關係等 6 項協議和諒解備忘錄[5]。訪印期間，中印雙方則簽署和發表「解決中印邊界問題政治指導原則的協定」（Agreement on Political Parameters and Guiding Principles for the Settlement of the China-India Boundary Question）、「中印全面經貿合作五年規劃」等 12 項協議[6]。另外，中斯及中孟發表了聯合公報（Joint Communiqué），中印則以聯合聲明（Joint Statement）方式來總結訪問達成的成果（參閱表一）。

表一　中共總理溫家寶對南亞地區的訪問

日期	訪問國家	簽訂協議	夥伴關係
2005 年 4 月 5 日～4 月 7 日	巴基斯坦	雙方簽署了「中巴睦鄰友好合作條約」，並在打擊恐怖主義、海關、經貿合作等領域共簽署了 21 項合作協議。	發展和鞏固「睦鄰友好、互利合作的戰略合作夥伴關係」
2005 年 4 月 7 日～4 月 8 日	孟加拉	兩國政府有關部門和企業在和平利用核能、經濟技術、農業、防洪和水資源開發等領域簽署 9 項合作文件。	建立「長期友好、平等互利的全面合作夥伴關係」
2005 年 4 月 8 日～4 月 9 日	斯里蘭卡	雙方簽署關於進一步深化雙邊經貿合作關係等 6 項協議。	建立和發展「真誠互助、世代友好的全面合作夥伴關係」
2005 年 4 月 9 日～4 月 12 日	印度	兩國簽署和發表「解決中印邊界問題政治指導原則的協定」、「中印全面經貿合作五年規劃」等 12 項協議。	建立「面向和平與繁榮的戰略合作夥伴關係」

資料來源：同註 1～註 4。

合計溫家寶此行共簽署了 53 份雙邊文件，約三分之二是經貿合作方面的協議[7]。

4 「溫家寶與齊亞總理舉行會談」，人民日報，2005 年 4 月 8 日，第 1 版。

5 「中斯政府發表聯合公報」，新華網，2005 年 4 月 9 日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-04/09/content_2807989.htm.

6 「中華人民共和國與印度共和國聯合聲明」，人民日報，2005 年 4 月 13 日，第 3 版。

7 此數據是中共外長李肇星接受訪問時所透露的，見「溫家寶南亞四國行：友誼築和平　合作促發展」，人民日報，2005 年 4 月 13 日，第 3 版。不過，根據作者自行統計公開資訊後卻發現：中巴簽署 22 項協議、中斯簽署 6 項協議、中孟簽署 9 項協議及中印 12 項協議（資料來源參閱註釋 1-4），若加上中斯聯合公

但是除了強化經濟交流的用意外，鞏固與南亞國家的戰略關係，也是溫家寶此行的另一個任務。在訪問期間，中巴同意發展和鞏固「睦鄰友好、互利合作的戰略合作夥伴關係」（strategic partnership of good-neighborly friendship and mutually beneficial cooperation）；中孟同意建立「長期友好、平等互利的全面合作夥伴關係」（comprehensive partnership of cooperation featuring long-term friendship, equality, and mutual benefit）；中斯同意建立和發展「真誠互助、世代友好的全面合作夥伴關係」（all-round cooperative partnership featuring sincere mutual support and everlasting friendship）；中印則同意建立「面向和平與繁榮的戰略合作夥伴關係」（strategic and cooperative partnership for peace and prosperity）。其中，印度及巴基斯坦兩國南亞最大的國家，更是溫家寶南亞之行的訪問重點。由於美國國務卿萊斯（Condoleezza Rice）剛在三月的亞洲之行訪問了印度及巴基斯坦，中美兩國在南亞地區的戰略布局及對抗自然引起國際社會的注意。

因此，本文擬透過溫家寶訪問印巴兩國的作為，簡短地檢視中共的南亞政策。本文認為：為了回應美國勢力積極介入南亞，北京將繼續對印巴兩國採取平行交往（parallel）策略，目的是希望改善與印度的關係但同時維繫中巴的戰略合作關係，溫家寶的南亞之行便反映了此種政策趨勢。

貳、美國衝擊中共南亞政策

在冷戰時期，中共在南亞的主要政策是「聯巴制印」，利用與巴基斯坦的盟友關係，來防堵印度及反制印蘇聯盟。因此，在冷戰時期的印巴衝突中，中共的立場大多偏向巴基斯坦。在第二次印巴戰爭中，中共甚至以印度越過西藏與錫金（Sikkim）的邊境建立軍事設施為由，威脅介入印巴戰爭。但是隨著中印關係的逐漸緩和，中共對南亞的政策逐漸調整。中共不再一面倒向巴基斯坦，也無意利用印巴衝突來獲取利益。相反地，中共希望南亞地區維持和平與穩定，更無意捲入印巴之間的衝突，以免危及中共的周邊環境。最顯著的例子是中共在 1999 年的喀吉爾（Kargil）衝突中採取中立的措施，並未在外交上挺身支持巴基斯坦[8]。

報、中孟聯合公報、中印聯合聲明，合計僅有 52 項協議，與李肇星的 53 項協議說法不符。若非李肇星口誤或報導疏失，推測北京或許與其中一國另外訂有未便公開的協議。

8 印巴兩國於 1999 年夏天在喀什米爾的喀吉爾地區發生嚴重衝突，幾乎引起第 4 次印巴戰爭，國際社會憂慮雙方會爆發核子戰爭，要求雙方克制。一些印度學者亦將喀吉爾衝突視為第 4 次印巴戰爭。關於該衝突的背景與詳細討論，參閱 Kargil Review Committee, *From Surprise to Reckoning: The Kargil Review Committee Report* (New Delhi: Sage Publications, 1999)。

基本上，北京後冷戰時期的南亞政策是採取平衡策略，一方面與巴基斯坦維持原有的戰略關係，另一方面則希望與印度加強關係，防止印美聯盟圍堵中共的可能性。但是由於印巴關係基本上仍處於對立的狀態，北京必需要謹慎拿捏尺寸，避免在與印巴一方交好的同時，卻得罪了另一方。此外，中共的南亞政策也受到其它的因素挑戰，其中之一便是美國。事實上，就在溫家寶的南亞之行前，美國國務卿萊斯首次以國務卿的身分訪問亞洲，並以印巴兩國做為起點。外界關心的焦點之一是美國是否和印巴達成軍售 F-16 戰機等具體協議。

自從前蘇聯撤出阿富汗之後，巴基斯坦在美國外交政策中的重要性便迅速滑落。巴基斯坦原本在 1988 年與美方簽約購買 71 架 F-16 戰機。但是美國在 1990 年根據普雷斯勒修正案（Pressler Amendment），以巴基斯坦涉嫌發展核武為由，中止對巴基斯坦的軍事援助及軍備轉移。巴基斯坦當時雖然已經支付 6 億 5 千 8 百萬美元購買 28 架 F-16 戰機，但這項交易也被凍結。直到 1998 年 12 月時，美國和巴基斯坦雙方才就如何歸還巴基斯坦已支付的款項達成協議。可見美巴雙方當時已認為 F-16 戰機的交易不太可能復活，準備徹底放棄這項軍售案。

基本上，冷戰結束後美國在南亞的政策明顯地偏向印度。但是 911 事件的發生，扭轉了此種發展。美國一方面希望重建與巴基斯坦的戰略關係，以便確保巴基斯坦在美國反恐戰爭作為「前線國家」（frontline state）的地位及功能。另一方面，美國也需要拉攏巴基斯坦政權，避免造成核武經由巴基斯坦擴散到其它伊斯蘭國家。此外，如果巴基斯坦淪為「失敗國家」（failed state）），可能變成另一個阿富汗，成為恐怖主義及回教極端主義的溫床。所以，強化與巴基斯坦的戰略合作及幫助現任政權的穩定發展，攸關美國的重要利益。

在這些背景下，美巴關係在 911 事件後急速升溫。為了回報穆夏拉夫（Pervez Musharraf）政權對美國反恐戰爭的支持，美國給予大量的軍事及經濟援助，並解除因為巴基斯坦 1998 年核試所採取的制裁措施。2004 年 3 月，美國甚至宣布巴基斯坦為北大西洋公約組織以外的主要盟邦（Major Non-NATO Ally）。在新的戰略邏輯下，美國也以「反恐需要」為藉口，考慮恢復出售 F-16 戰機給巴基斯坦。事實上，美國已經交付巴基斯坦 C-130 運輸機等裝備，顯示美巴雙方關係逐步恢復到冷戰末期的水平。

但是美國與巴基斯坦重修舊好的舉動，卻引起印度的不快。印巴兩國自 1947 年獨立以來已發生過三次大規模戰爭及無數的邊界衝突。兩國在 1999 年及 2001 年的衝突，也讓外界擔心南亞將爆發核子大戰。巴基斯坦的軍備提升，對印度而言當然是新的威脅，印度的不滿可以理解。但是美國也不願破壞與印度的關係，因而對印

度採取了補償的手段。根據華爾街日報（The Wall Street Journal）的報導，美國準備出售巴國 24 架 F-16 戰機，但是如果印度有興趣，美國將出售印度 125 架[9]。因為，美國也希望強化與印度的關係。另外，美方也準備向印度推銷愛國者飛彈[10]。換言之，美國的想法是，美國可以出售更多的軍備給印度作為補償，使得印巴的傳統軍事平衡並不會因為巴國購買 F-16 而有所改變。

在萊斯訪問南亞之後，小布希（George W. Bush）總統正式致電印度總理，通知美國出售 F16 戰機給巴基斯坦的決定。為了平息印度的不滿，美國除了表示願意提供先進戰機或高科技武器給印度外，並強調將「幫助印度成為 21 世紀世界主要強權」[11]。

儘管印度方面對美國出售 F-16 戰機給巴基斯坦感到失望，但美國官方和智庫對美方這項新的南亞布局卻有相當有信心[12]。相對地，華府新的南亞措施則令中共相當尷尬。因為如果美國軍售巴基斯坦 F-16 戰機，除代表美巴戰略合作關係再度升級外，也會排擠中巴既有的軍事合作關係，進而影響到中共與巴基斯坦兩國之間所謂的「全天候」（all-weather）友誼。但是北京也不方便站出來和印度一起反對巴基斯坦取得 F-16 戰機，形成左右為難的局面。

另外，美國為了平衡巴基斯坦取得 F-16 戰機，決定幫助印度成為世界強權，更令中共感到不悅。事實上，中印兩國對於當前的國際體系及 911 之後的國際秩序都有微辭。一旦中印兩國聯手，首當其衝的將是美國的全球利益。因此，美國自然不會樂見中印兩國關係具體改善。就算印美短期內結盟的可能性不高，美國仍會利用中印之間的矛盾來離間中印關係。因此，美國看準印度想要成為世界大國的心態，承諾幫助「印度在 21 世紀成為世界強權」。從地緣政治的角度來看，如果美國確實將口惠轉變為具體政策，協助印度崛起，不可避免地將會擠壓中共。

911 事件後，由於中共支持美國的反恐戰爭，中美關係大幅改善。但是，一些分析家卻認為，若干跡象顯示，美國似乎準備重新對中共採取遏制的措施。美國國務卿萊斯在訪問亞洲行程中，於 3 月 19 日在東京上智大學（Sophia University）發表的外交政策演說便被視為是圍堵及遏制思考的重現[13]。萊斯在回答聽眾有關是否仍視

---

9 "U.S. May Sell F-16s To India, Pakistan," *The Wall Street Journal*, March 16, 2005, p.A3.

10 "India, US discuss missile defence shield," *The Press Trust of India*, March 4, 2005.

11 "US could sell India not only F-16s but F-18s too: official," *The Press Trust of India*, March 26, 2005.

12 參閱 "America, India and Pakistan: A new approach from Washington," *IISS Strategic Comments*, Vol. 11, No.2, 2 March 2005, pp.1-2.

13 關於此觀點及分析，參閱 Willy Lam, "Beijing's alarm over new "US encirclement conspiracy," *China Brief*, Vol.5, No.8, April 12, 2005, p.1.

中國為戰略競爭者（Strategic competitor）時表示，美日、美韓及美印關係建構的環境，將使得中共可能扮演一個正面（positive）而非負面（negative）的角色[14]。雖然萊斯補充說明這些聯盟並不是要反制中共，但顯然美國希望利用這些同盟關係來限制中共對美國的利益產生負面的效果。而萊斯將美印關係與美日及美韓關係等量齊觀，反映出美國希望拉攏印度的期望。因此，溫家寶的南亞之行勢必要對這些發展予以回應。

參、鞏固中巴盟友關係

911 事件後，巴基斯坦在美國外交政策中的戰略地位再度升高。美國對巴基斯坦重新給予經濟及軍事援助。冷戰時期，巴基斯坦曾經加入圍堵共產集團的「東南亞條約組織」（SEATO）和「中部公約組織」（CENTO）。雖然巴基斯坦未必會因為美巴關係升溫而切斷與北京的戰略關係，但是美國的介入多少減輕巴基斯坦對中共的戰略依賴，使中巴關係的發展面臨新的不確定因素。也因此，使得中共對於美巴關係的發展相當在意。

為了因應新的環境變化，溫家寶訪問巴基斯坦期間，中共和巴基斯坦簽署了「睦鄰友好合作條約」。其中最重要的應屬第四條的條文。兩國要求對方「不參加任何損害對方主權、安全和領土完整的聯盟或集團，不採取任何此類行動，包括不同第三國締結此類條約。[15]」由於中巴官方長期以來都強調兩國是「全天候」的盟友，這樣的聲明難免有些突兀，似乎暗示中巴自豪的夥伴關係已經鬆動。

事實上，中共的南亞專家便不諱言，這個條文「有非常重要的現實意義」，「有利於加強中巴戰略互信」，因為這個條文「實際上向外界發出信號，美巴關係不管恢復到什麼程度，都不會衝擊中巴戰略互信和戰略合作[16]。」換言之，這個條約明顯反應了北京對於美巴關係升溫的不安，希望藉此條約重新確認中巴的盟友地位。

此外，「睦鄰友好合作條約」的第 6 條條文也表示，「締約雙方將擴大和加強軍事和安全領域的信任和合作，鞏固締約雙方的安全。」中巴之間的軍備轉移及軍事合作關係一直是外界關注的焦點，也是中印關係的一個主要障礙。印度方面一直懷疑中共對巴基斯坦輸出核武及導彈相關技術，嚴重影響到印度的安全，也希望中共

---

[14] Secretary Condoleezza Rice, "Remarks at Sophia University," Tokyo, Japan March 19, 2005, http://www.state.gov/secretary/rm/2005/43655.htm.

[15] 條約全文見「中國和巴基斯坦簽署睦鄰友好合作條約（全文）」，人民日報，2005 年 4 月 6 日，第 3 版。

[16] 傅小強，「中巴簽署睦鄰友好條約深化戰略合作關係」，中國網，2005 年 4 月 7 日，http://www.china.org.cn/chinese/2005/Apr/832441.htm。

方面正視印度的感受。不過，北京方面雖有意改善與印度的關係，卻不願意為了迎合印度而放棄與巴基斯坦的軍事交流。這個條文便是重申北京的平行政策，中共並不會為了發展中印關係而犧牲中巴關係或巴基斯坦的利益。這個舉動或許可以讓巴基斯坦稍為寬心，也避免巴基斯坦完全倒向美國。

另一個有趣的發展是，在溫家寶訪問巴基斯坦期間，巴國總統穆夏拉夫特別參加中巴合作的 JF-17/雷鳴戰機（中共方面則命名為 FC-1/梟龍戰機）生產線開工儀式[17]。這樣的安排顯然是刻意討好北京當局，剛好與美國準備出售 F-16 戰機互為對照。但是另一方面，穆夏拉夫卻不願公開「睦鄰友好合作條約」的詳細條文[18]。顯然巴基斯坦也有自己的算計，不願意引起美國不快，因此中美巴關係的互動仍值得北京謹慎觀察。

肆、「爭而不鬥」的中印關係

溫家寶南亞之行引起最多報導和討論的，則是中印關係的發展。長期以來，外界一直認為中印兩個崛起中的大國，因為爭奪相關的地緣影響力及領導權，將不可避免地走向衝突及對抗。中印兩國的「低盪」（détente）或和解，常被認為是雙方短期的戰術性權宜措施，無法改變兩國對抗的本質。但是，外界較常忽略的是，兩國在崛起的過程中，也有共同的利益存在。換言之，只要控制得宜，縱使兩國之間的糾紛仍然難以解決，也不必然會走上對抗之路。相反地，兩國可能會在共同關切的議題上攜手，發揮影響力捍衛共同利益。

從北京的觀點來看，縱使印度並非中國的盟友，但仍有交往的必要。事實上，兩國已在 2005 年年初進行首次戰略對話，也有意加強中印俄三國的合縱連橫，以爭取更大的外交運作空間[19]。溫家寶的南亞行再度確認北京希望與印度擱置爭議、強化關係的期望。即使中印都在競逐影響力，兩國無意直接衝突對抗。換言之，中印之間是種「爭而不鬥」的關係。縱使邊界衝突等問題仍然無解，並不影響兩國在特定的議題上進行合作，來爭取更寬廣的外交空間。

溫家寶自己表示，印度之行達成的主要成就包括：中印宣布建立面向和平與繁榮的戰略合作夥伴關係、宣布中印「全面經貿合作五年規劃」、簽署解決兩國邊界問

---

17 中國航空工業第一集團公司副總經理耿汝光代表中方出席該儀式。

18 同註 13，頁 5。

19 關於中印兩國舉行首次戰略對話的分析，參閱方天賜，「中印兩國可以說不」，蘋果日報，2005 年 2 月 26 日，第 A22 版（北部版）。

題的政治指導原則等[20]。事實上，為了達成上述成果，中印雙方在檯面下都做出了讓步，這也顯示中印兩國願意跳脫對抗，發展關係的決心。

以邊界問題而言，中共和印度於 4 月 11 日簽署「關於解決中印邊界問題政治指導原則的協定」。對中共而言，這個協議算是一個不錯的收穫。因為中共長期以來一直要求以「互諒互讓、互相調整」的方式「一攬子解決」中印各段的邊界問題，但遭到印度拒絕。印度資深外交官員便曾反駁說，印度搞不懂北京「互諒互讓、互相調整」的真意[21]。但是在邊界問題的政治指導原則協議中，已經寫入「互相尊重及諒解」（mutual respect and mutual understanding）、「有意義及互相接受的調整」（meaningful and mutually acceptable adjustments）、「整體解決」（a package settlement）等接近中共主張的用語[22]。這顯示印度放棄了以往的堅持。

但是印度並非平白在邊界問題上讓步，而是爭取到北京支持印度成為安理會常任理事國。北京方面原本一直拒絕承諾支持印度爭取安理會常任理事國的舉動，但在這次的聯合聲明中，中共表示「瞭解並支持印度想要在聯合國扮演更積極角色的渴望」。法新社（Agence France-Presse, AFP）發出的獨家報導更透露，印度方面的文件已清楚載明，「中國理解和支持印度成為安理會常任理事國的願望。」，「就印度成為安理會永久會員這個議題，中國方面不會出現任何阻礙[23]。」中共之所以仍扭捏作態，主要是顧慮到巴基斯坦堅決反對印度進入安理會，但這已經是北京公開聲明最接近印度立場的一次。中共駐印大使孫玉璽之後也曾被印度媒體問及北京是否確定會支持印度成為聯合國安理會常任理事國，但孫玉璽不肯明言，表示「中國到目前為止尚未明確表示具體支持任何一個國家成為安理會常任理事國」。但他也補充說明：「中國希望聯合國改革應首先考慮發展中國家的代表權，中國願意看到印度在聯合國發揮更大的作用。一旦時機成熟，印度將會被列入中國優先支持的國家名單之內。[24]」這樣的轉變顯示，如果擴大安理會勢在必行，北京寧願選擇南亞的印度來排擠東亞的日本。相對於美國在安保聲明中支持日本進入安理會，中共顯然也有意藉

---

20 "Agreement between the Government of the Republic of India and the Government of the People's Republic of China on the Political Parameters and Guiding Principles for the Settlement of the India-China Boundary Question," http://www.meaindia.nic.in/treatiesagreement/2005/11ta1104200501.htm.

21 見 C.V. Ranganathan and Vinod C. Khanna, *India and China: The Way Ahead After "Mao's India's War"*(New Delhi: Har-Anand Publications, 2000), p.167. 作者 C.V. Ranganathan 曾任印度駐北京大使；Vinod C. Khanna 則是印度首任駐臺代表。

22 "India, China for early settlement of boundary question," *The Press Trust of India*, April 11, 2005; "India, China agree on 'political settlement' of border row," *Indo-Asian News Service*, April 11, 2005.

23 "China to support India for permanent UN Security Council seat," *Agence France-Presse*, April 11, 2005.

24 「孫大使向印新聞界介紹溫總理訪印情況並答問」，人民網，2005 年 4 月 19 日，http://world.people.com.cn/BIG5/1029/42354/3333679.html.

此來對印度示好並離間美印關係。另一方面，這也顯示中共對印巴兩國採取平行交往政策的決心。縱使盟國巴基斯坦反對印度進入安理會，但中共最終為了自己的利益考量，仍可能不顧巴基斯坦的意見而支持印度。

平心而論，溫家寶的訪問顯示中印關係確實有所提升，不過雙方離正常化仍有一段距離。事前曾有媒體報導，雙方可能討論締結中印自由貿易協定，結果證實是「雷聲大、雨點小」，雙方只同意指派工作小組「研究」（study）區域貿易協定（Regional Trading Arrangement）的可行性。

另外邊界問題的解決也不如外界想像那樣順利。「邊界問題的政治指導原則」協議被外界解讀為雙方在解決中印邊界問題上向前邁進一大步。不過，如果據此判斷中印邊界會在短期內解決，則是過於樂觀。中共外交部主管亞洲事務的副外長武大偉便表示，雖然確立了解決邊界問題的政治指導原則，但具體的劃界工作，需要雙方共同做出努力[25]。原因在於中印雙方究竟願意放棄和期望獲得哪部分領土，才是邊界談判的困難所在。因此，儘管外界高度評價中印簽訂邊界問題政治指導原則協定，換個角度看，真正的中印邊界談判現在才正要開始。[26]

但北京的務實想法是，即使雙方的爭議未解，不必要因此影響到其它領域的合作。較值得注意的是，北京有意利用經貿交流來作為中印關係的基礎。溫家寶抵達印度的第一站不是首都新德里（New Delhi），而是有「印度矽谷」之稱的班加羅爾（Bangalore），便有象徵意義。他在訪印期間呼籲中印聯手創造資訊科技（IT）的「亞洲世紀」，認為中印合作將可以在全球占有領導地位[27]。事實上，朱鎔基在 2002 年訪印時，也曾表示中印兩國合作可以雄霸世界資訊科技市場。顯示北京希望中印能夠合作爭取更大的利益。由於過去長期累積的不信任，中印兩國不太可能在一夕之間成為盟友。但是雙方確實已經展現決心，希望儘量擱置爭議，以便集中力量擴大在各個領域的合作。

伍、結　　論

南亞地區原本並不是中共外交的重點區域。但是印巴先後成為核武國家，加上印度的崛起以及美國因為 911 事件而強化與南亞地區的關係，使得南亞地區成為中共周邊安全的一個變數。特別是，中共需要謹慎看待美國在南亞區域戰略布署。

---

[25] 「中印簽署關於解決邊界問題政治指導原則的協定」，中國新聞網，2005 年 4 月 11 日。
[26] 參閱方天賜，「中印邊界談判　困難才要開始」，聯合報，2005 年 4 月 16 日，第 A13 版。
[27] "India, China together can lead world IT industry: Chinese PM," *Press Trust of India*, April 10, 2005.

環顧中國大陸的周邊地區，美國已利用美日及美韓軍事聯盟在東亞地區對中共形成制約。911 事件之後，美國進入中亞駐軍，並利用政權轉變扶值親美政府。如果美國再順利與南亞的印度結盟並破壞中巴的傳統戰略關係，就可能對中共形成有效的戰略夾擊，甚至是圍堵。正由於美國也加大在南亞地區的力度，北京必須要更審慎評估南亞在中共外交中的重要性。從另一個角度來看，美國或許反而成為促成北京與南亞國家關係升溫的因素。

溫家寶的南亞之行，充分反應中共以平行策略來處理中印及中巴關係的意願與期待。北京的基本想法是：繼續維繫與巴基斯坦的盟友關係；同時尋求機會發展與印度的關係。在「與鄰為善、以鄰為伴」和「睦鄰、安鄰、富鄰」的口號下，中共將更積極經營贏取南亞各國的信任，以便建立友善、和諧的周邊環境。溫家寶的南亞之行便再次確認這個政策基調。