

時評

美國調整全球軍事部署之意涵

Implications of the US Global Posture Re-deployment

丁樹範 (Ding Arthur S.)

國立政治大學國際關係研究中心中國政治研究所研究員

8月16日，布希總統在美國辛辛那提市的退伍軍人協會上指出，未來十年內，美國將從海外撤回六至七萬美國駐軍。連同約十萬名文職雇員及官兵眷屬，這個調整被認為是五十年來美國最大一次軍事調整計畫。這個政策宣示引起美國內部很大爭論，全世界的注意，及國人的關注。

布希總統的政策宣示有幾個重點。其分別是：在未來十年裡，美國軍事部署將講求靈活，不再將大量軍隊部署在上世紀打仗的地方，大部分軍隊將部署在國內；新的部署計畫將與全球盟邦加強合作，贏得21世紀的戰爭；美國將把某些軍力調到新地點，以快速動員因應不可逆料的威脅。

源起

小布希政府於2001年上臺以後就思考如何再繼續調整自冷戰時代以來已成形五十年的軍力部署。「九一一」恐怖事件以後及其後的反恐行動需求強化了此調整的腳步。美國2002年的國家安全戰略報告明確指出戰略目標的改變。報告指出：「保衛我們的國家防止敵人是政府的第一要務。今天，任務已經迥然不同了。過去的敵人使用大量的軍隊，輔以強大的工業能力以構成對美國的危險。今天，許多個人網路就能以低於買一輛坦克車的成本造成我們的混亂。恐怖主義分子以有組織的方式混進我們開放的社會，並以現代科技的力量對付我們。」

反恐的目標使美國必須集中所有的國內外資源來因應。國家安全戰略報告對此有明確說明：「為了打敗恐怖主義威脅，我們必須使用所有的工具，包括軍事力量，更好的國內安全措施，法律執行，情報，及有力的努力以切斷恐怖主義者的資金。全球範圍內的反恐戰爭是長時期的全球性工作。美國將幫助需要美國協助的國家以進行反恐。對於被恐怖主義為害的國家，包括收藏恐怖主義者的國

家，美國都會處理，因為恐怖主義者的盟友是文明的敵人。美國及和美國合作進行反恐的國家絕對不允許恐怖主義者在各國發展新的基地。我們將一起在任何時候把他們的藏身所切斷。」

美國更關心恐怖主義者和大規模殺傷性武器的可能結合。「美國面對的最嚴重的威脅是極端主義和科技的結合。我們的敵人公開宣稱要擁有大規模殺傷性武器，而證據也顯示他們決心這樣做。美國不會允許他們這麼做。我們會建立防衛導彈和其他發射工具的系統。我們會和其他國家合作以切斷圍堵敵人獲得危機技術的任何努力。基於自衛和常識，美國會在威脅形成以前採取行動。對於防衛美國和盟友，我們沒有幻想。所以，我們必須有所準備以打敗敵人的計畫，用最好的情報周詳的執行。…」

除了威脅因素改變外，其他二個因素也使美國考慮調整全球兵力部署。第一是遠程精準打擊武器的使用，使美國戰力已大幅提高。第二是美國軍事組織能力大增。資訊管理能力，情報收集能力，以及高尼法案（Goldwater-Nichols Act）使美國聯合作戰能力大幅增加。這也使美國戰力成倍數增加。

調整

美國軍方以改造（transformation）稱為這個包括東亞地區在內的軍力部署調整。改造內容包括全球軍力部署及聯盟／友邦關係內容的調整。在此背景下，美國進行了全球軍力態勢評估（Global Defense Posture Review）與相應的調整。

美國，或至少小布希政府的新認知是，未來影響美國國家利益的威脅因素是流氓國家、恐怖主義團體、大規模殺傷性武器擴散、失敗國家(failed states)、及其他突發事件。這些因素的共同特性是：因應的方式迥異於冷戰時期以蘇聯為假想敵的正面大規模面對面作戰方式；其可能在跨區域全球運作，而沒有固定的防線；更需要情報分享和綜合治理；一國內部治理的失敗使衝突擴散周邊區域國家等。

上述特性使美國必須放棄集兵力於固定區域的傳統部署方式，而改以強調靈活運用（agility）。部署於昔日可能軍事衝突區域的部隊因為冷戰的結束而不再有任務。另一方面，面對新的威脅必須有新的部署因應方式。但是，威脅的不確定性使固定部署方式沒有必要。因此，如何達成靈活、快速、跨越戰區（theater）性的再部署成為必要的能力。更何況，新軍事科技的發展使長程精準打擊成為可能，使固定式的部署沒有必要。

這個能力必須有配合措施。包括和盟邦重新議定盟約，以便使美國部隊能更自由且快速進出駐防國家而在其他地區再部署；盟邦提供美軍必要的支持能力；

及美軍戰鬥人員免於因為執行各種新任務而被國際刑事法庭控訴的權力；強化盟邦的軍事能力，及增加美軍和盟邦軍隊的相容性（compatibility）；甚至提升盟邦的國際地位等。

針對部署的改變，美國把對盟國的需求分為三個等級。其分別是維持與德國、英國、義大利和日本等傳統盟友的軍事協作，但是軍隊部署會調整；同時輔以在東歐等地區建立的「前方基地」，並在中亞地區設立「安全協作地區」——美國在此類國家不會保留駐軍，但會定期舉行軍事演習，發生衝突時，美軍可以迅速利用這些地區作為補給站。

「改造」概念也使軍種的地位和重要性發生變化。因為新科技在武器裝備上的運用，過去需要大規模部隊才能達成的任務，現在僅需要小規模兵力就可達成。因此，傳統陸軍重裝備部隊的重要性逐漸降低，配備精準打擊武器的特種部隊或輕裝部隊的重要性上升。此外，海空軍具備的機動和火力優勢也可以部分逐漸取代傳統陸軍部隊的任務。

全球新部署

針對新的威脅認知下，美國迄今和即將在包括東亞地區調整的做為包括以下：

- 1 2008 年以前，美國裁減 12,500 名駐韓美軍，但強化仍留在南韓的第二師兵力。另外，先自南韓撤出約 3,600 名陸軍戰鬥部隊，並將之轉往伊拉克。
- 1 至少裁減一半駐德國的 71,000 名美軍，但是增設小基地於保加利亞、羅馬尼亞、波蘭。
- 1 保留在烏茲別克、塔吉克和吉爾吉斯的基地。
- 1 美軍將自漢城和東京撤出，強化釜山和琉球基地的設施，以減少美軍基地和駐軍基地附近社區的摩擦，及減少美軍成為朝鮮半島人質的可能性；
- 1 持續強化關島的軍事設施建設和增加在關島的駐軍，使關島成為未來美軍在亞太的主要基地。這包括已派遣 B-52 和 B-1 轟炸機，「洛杉磯」級核子攻擊潛艇，和 AGM-86 巡弋飛彈等進駐關島；
- 1 和澳洲達成協議，在澳大利亞北部或東北部地區投資數千萬美元，建設一個永久的軍事訓練中心，用於美軍及澳軍進行海陸空全方位訓練。同時，美國還準備增加其在澳大利亞的駐軍。
- 1 和新加坡進行「戰略合作關係框架協定」談判，為美軍全球駐軍調整和戰略部署鋪路。也和越南與印度接觸，謀求設立軍事據點的可能性。
- 1 強化美國在海外地區的戰略物資預置（pre-position）準備，一旦有衝突發

生，美軍能立即進駐並利用這些物資發動打擊，以提高反應速度。關島是重要的戰略物資預置點之一。

- 1 可能增加一個航空母艦戰鬥群和另外三艘核子攻擊潛艇的部署，以因應陸軍兵力調整後的潛在朝鮮半島和臺海情勢。

調整特徵

上述調整顯示出的特徵主要有兩項。第一，撤回美國的部隊幾乎完全是陸軍。在短期的未來，美國非常可能以美國為基地，把撤回到美國的陸軍部隊分批輪調到伊拉克，以緩和美國駐伊拉克地面部隊的不足。

第二是反恐需求。這可從美國增設在東歐國家的基地，及保留在中亞國家的基地看出。反恐不需要運用大規模重裝備陸軍部隊；反而是需要情報，和運用具特殊高科技輕裝備的部隊，並輔以空中力量即可。其需要情報和靈活的反應。

第三是強化了在東亞地區的海空力量。這應該和因應北韓和臺海可能危機有關，以達勸阻（dissuade）、嚇阻（deter）、乃至於打敗（defeat）的目標。

對我們的影響

我們需要注意的是，這個調整是否代表美國國力的收縮。美國在越戰失敗後，國力下降而處於國力收縮狀態，而與蘇聯進行低盪（détente）和解。美國在伊拉克的失敗是否會產生相同效應值得我們密切注意，因為，這代表美國介入世界衝突的能力與意願降低。

和平處理臺海議題應該是美國國內的最基本共識。這涉及美國國內政治，美國在亞太地區的基本承諾與公信力，美國在亞太地區的領導地位，亞太地區內政治秩序的架構，及亞太地區的和平與穩定。另一方面，中國快速軍事現代化發展出的能力使美國必須要有所預防和準備。

要強調的是，美國的國家安全戰略仍然以反恐為第一優先。由此發展出的作戰要綱和部隊訓練配合此國家安全戰略，而沒有包括中國。換言之，中國的發展和軍事現代化固然是美國高度關切的議題，但是，還沒有上升到成為主要作戰對象的階段。然而，中國卻是已經以美國為主要假想敵而進行戰備操演。

美國期望的是，透過在東亞地區的新部署以勸阻（dissuade）及嚇阻（deter）中共勿在臺海主動製造危機。美國充分瞭解，中國軍事現代化使美國未來介入臺海衝突的難度越來越高，同時，美國需要付出的成本也會越來越高。這形成了非常微妙的對峙局勢。

另一方面，隨著中國的逐漸強大，美國和其亞太盟友在臺海用兵議題上可能產生越來越多摩擦，甚至損及聯盟關係。如果臺海發生衝突，美國可能需要運用

盟邦基地，甚至由盟邦提供後勤支援。然而，美國的盟邦可能在中共威脅與利誘下，在臺海議題和美國保持距離，而影響美國的兵力運用。

因此，美國雖然一方面強化在東亞地區的部署，但是，也透過增加對臺灣的軍售，和改善臺灣軍隊訓練作戰的各種軟硬體措施，從整體上強化臺灣自我防衛能力。使臺灣面對臺海衝突時得以自我防衛相當時間，而美國不必在第一時間立即派遣軍隊介入。

這也反映美臺軍事關係發展的先天限制。美國為了保持其臺海發生衝突時的自主性，從來沒有向我國提出明確的承諾，及說明臺海衝突時美臺軍事分工的做法。美國僅要求我國必須從整體進行軍事現代化。另一方面，美國對臺軍售設定諸多限制，主要是不希望臺灣發展攻擊能力，只希望臺灣採購防衛為主，或戰力倍增器性質的武器裝備系統。這使我國在軍事作為上只能採取被動式反應。

時評

敵乎？友乎？

——「冷和」局面下的「中」日關係

An Enemy or A Friend: the Sino-Japan Relations in the Aspect of "Cold Peace"

何思慎 (Ho Szu-Shen)

輔仁大學日文系所副教授、臺灣大學日文系所兼任副教授

行政院長游錫 日前在紐約提及中共海洋調查船在日本附近的活動有意挑戰美國在西太平洋的利益，直言中共是亂源。其實，中共早在 1995 年之後，即著手在日本近海進行海洋調查，主要集中在三處水域：一是東海的「中、日中線」正中央日方所屬的海域；二是從東海通過宮古海峽直到太平洋的海域；三是釣魚台群島周邊海域。

對此，日本著名軍事問題專家平松茂雄 (Shigeo Hiramatsu) 認為，中國大陸所以頻頻地在日本周邊海域進行調查活動，主要因為中國大陸現代化的速度過快，出現石油不足，因此進行海底探勘，再者，配合前「中央軍委會副主席」劉華清於 1993 年所提出的「遠洋海軍戰略」構想，即中共海軍必須從沿海防衛推進到第一島鏈—日本、臺灣、菲律賓、印尼，甚至在將來還要發展至太平洋西部的第二島鏈—南方諸島、馬里亞納群島 (Mariana Is.)、帛琉群島。顯然，中共正意圖將軍力投射至臺灣以東的太平洋，如此一來，核子動力潛艇的射程便可及美國本土，方便有效牽制「美、日同盟」。

中共建立「遠洋海軍」挑戰日本海權

剛問世的 2004 年版日本《防衛白皮書》中指出，中共近年來表現出擴大海洋活動範圍的動向。在日本近海，主要是在日本的排他性經濟水域 (exclusive economic zone, EEZ)，中共的海洋調查船不斷進行海洋調查，據統計，1999 年有

十二次，2000年達十八次，2001年降為七次，2002年復增為十七次，2003年雖只有八次，但今年截至五月底即多達十七次，其中十四次中共的船艦突破第一島鏈，漸趨往第二島鏈進逼。日本軍事專家分析，中共的海洋調查顯然為了解潛艦作戰必須的海流與水溫分布，並利用聲納蒐集海底地形等資訊，目的純為軍事，最終希望達到箝制太平洋的美國航空母艦介入臺海危機的目標。

其實，2002年10月，中共海軍飛彈驅逐艦自青島出發，在日本無法掌握動態的情況下，首度成功穿過沖繩與臺灣間的海域，顯示中共的海軍已有突破太平洋第一島鍊的能力，引起日本的緊張，展開對周邊事態反應能力的檢討，並強化與臺灣的軍事情報合作。日本交流協會臺北事務所所長（日本駐臺代表）內田勝久（Katsuhisa Uchida）表示，日本政府有義務掌握此狀況，而強化日、臺安保對話。更有甚者，2003年11月，日本首度發現中共「明級」潛艦浮出九州南端的大隅海峽水面航行，進一步證實中共海軍東出太平洋的意圖。《防衛白皮書》中直言，應注意未來中共將海軍作戰能力從沿岸外推至1,500公里的遠洋，建立「遠洋海軍」的可能性。

的確，隨著中國大陸經濟的不斷壯大，其強化在東亞影響力的意圖日明，加上面臨人口增長與環境惡化的生存問題，向海洋發展似乎是必然的選擇。1992年，中共制定「領海法」，即展現出前所未有的「海洋國土是中國重要的生存空間」的海洋觀。由地緣政治的因素分析，中國原本屬於陸權國家。自日本的九州至南西群島、臺灣、菲律賓群島，這一連串的島嶼將其與太平洋隔開，也阻斷其至東南亞各國、印度、巴基斯坦向印度洋發展的可能性。因此，若要成為海洋國家，乃至成為全球性的力量，中共必須突破此種地理上的不利因素，排除臺灣的掣肘，東出太平洋。如此一來，日本的「海線」（sea-lane）必遭威脅。對日本而言，南海與臺灣海域是日本運輸石油與其他重要戰略物資的生命線。據統計，日本進口原油的85%與四十項戰略進口物資中的二十項須經由南海海域。對此，日本防衛廳所屬防衛研究所於1996年《安全環境長期預測和日本防衛應有狀態》報告中即指出，中共將成為經濟、軍事和政治大國，對麻六甲海峽至巴士海峽的海上航道形成威脅。對日本而言，中共一旦對臺灣使用武力或在南海中的島嶼建立軍事前沿基地，勢將威脅日本的運輸船艦，對日本國家安全構成嚴重威脅。

日本強化政軍角色

面對中共為一成長中的區域勢力，如果日本繼續迴避成為區域主要軍事力量角色的話，預估中國大陸將具主導東亞國家勢力。美、日並不希望看到這樣的結局。1990年中期，美國的冷戰後東亞戰略逐漸成形，「美、日安保條約」的再定

義，意味著美國拉攏與中國大陸相鄰的日本，強化安全同盟關係，其主要目標當然不只是如布希總統所說的北韓此一「邪惡軸心」國家而已，似乎也具有遏制中共在區域內影響的擴大，防制中共成為地區性的不穩定因素的用意。為改變日本的角色，美國副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）表示，《憲法》第九條已成為強化美日同盟的障礙，日本必須透過修憲為全球和平扮演更大的軍事角色。阿米塔吉認為在日本 1951 年簽訂「舊金山和約」，繼之 1956 年加入聯合國後，即有權行使「集體防衛」，而不必劃地自限，堅守「專守防衛」原則。為使日本在區域安全中承擔更重要的責任，美國亦支持日本成為聯合國安理會的常任理事國。

在美國的期待與支持下，2004 年 6 月 14 日，「有事關連七法案」在國會參議院獲得通過之後，與 2003 年 6 月所通過的包括「應對武力攻擊事態法案」、「自衛隊法修改案」、「安全保障會議設置法修改案」在內的「有事三法」共同構成日本完整的有事法制體系，規定一旦日本周邊有事，日本如何組成與美軍聯合作戰部隊，建立從政治上能應付戰事的國家體制。自衛隊的活動區域也因此由「日本國內」擴展到「他國領土」。此外，日本防衛廳仍逐步推動自衛隊法修正，目的使其自衛隊在必要的情況下能以自衛為目的，實施必要的最小限度的對敵國飛彈基地的「先發制人攻擊」（preemptive strike），摧毀敵方的攻擊能力。而且，日本防衛廳修訂「防衛計畫大綱」時，亦將由冷戰時期阻止蘇聯侵略概念，改為防止游擊隊、間諜船入侵，以肆應中共在西南群島海域（琉球周邊）活動日趨頻繁的情勢，而軍隊部署重心也將因此由北往南移動。中國社會科學院日本研究所研究員兼對外關係研究室副主任姚文禮對此指出，日本的防衛政策正逐漸改變中，日本將採追隨強化單邊主義的美國，脫離「專守防衛」的方針。

顯然，中共憂心日本的軍事戰略將自過去的「本土防衛」轉為「海外干預」，並追隨美國加緊對其展開遏制，通過擴大美日軍事同盟的合作範圍，使美、日軍事同盟在中國大陸周邊三面築壘，對其安全構成嚴重威脅。中共認為，有事法制的整備已為美、日聯合介入臺海問題提供必要的法律基礎，使日本具備從經濟大國邁向軍事大國的條件，其不僅從政治上阻撓其臺灣問題的解決，而且與美國一起企圖將臺灣拉入准軍事同盟，使其在臺灣問題的解決上，面臨更大的困難。

「中」日關係的再思考

跡象顯示日本已意識到冷戰後的中共，經濟高速發展和綜合國力的上升，已在國際上崛起成為大國，今後如何妥善處理日、「中」關係的問題，將益發凸顯出來。著名的東亞問題專家哈佛大學教授傅高義（Ezra Vogel）認為，美、日、「中」

三邊關係在 1970 年代時因各自的戰略需要，曾有過一段「黃金歲月」，但隨著冷戰告終、東歐、蘇聯解體，過去的戰略聯盟基礎已產生變化。

此外，許多日本國民認為日本政府應對中共採取更為強硬的態度，尤其在對中共提供經濟援助時，應就中共軍費增加所構成對日本的威脅表態，這種論調有升溫的趨勢，未來勢將影響日本政府未來的對「中」外交。資料顯示，1989 年至 2004 年的十六年間，每年的國防預算幾乎皆呈現二位數字的成長，但中共的國防支出應遠超過其預算金額，美國所公布之「2004 中共軍力年度報告」(Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China, 2004) 即評算中共 2003 年度國防預算約達 500 億至 700 億美元之譜，僅次於美、俄兩國，為全球第三大軍費支出國。雖然，中共再三強調「和平崛起」，但其在軍事上的積極作為，引起日本等東亞週邊國家的關切。日本駐中共大使阿南惟茂 (Koreshige Anami) 即直言，在嚴峻的財政困難中，日本國內對政府開發援助 (official development assistance, ODA) 的批判聲浪日益高漲，且對中國大陸的強化軍事與宣傳日本提供之經援不力有所不滿。中國社會科學院日本研究所馮昭奎研究員對此坦承，天下沒有不散的筵席，從 1979 年開始的日本對「中」政府開發援助終究會走入歷史。

綜觀近年「中」日關係，「冷和」局面持續，雙方除過去的歷史問題、釣魚臺主權爭議與臺灣問題外，最近日本與中共在東海、西伯利亞與泰國克拉地峽 (Isthmus of Kra) 的能源爭奪戰逐漸浮上檯面。隨著中共的經濟發展，對石油的需求日益殷切，2003 年中共的原油進口約達 9 千萬噸，這約略是 1998 年進口量的三倍。日本知名外交專欄學者船橋洋一 (Yoichi Funabashi) 直陳，至 2010 年，中共的石油進口量將超過日本，「中」、日爭奪石油的時代正在到來。於此同時，日前的亞洲杯足球賽中，中國大陸球迷表現出的激烈反日情緒，透過傳媒的發酵亦深化日本人對中國的嫌惡感。看來，誠如大陸學者林治波所言，絕大多數的中國人無法認同時殷宏、馬立誠所提的「中日接近論」，此種提法不切實際，不可能解決「中」日關係中存在的問題。

時評

權力鬥爭還是權力監督？ 「電子民主牆運動」的政治效能

Power Struggle or Power Check?
A Commend on “Electronic-Democratic-Wall Movement”

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、中共開始利用網路言論進行民主監督

亞洲時報網路版在7月12日一篇《神秘網站專揭腐敗，疑得中央高層力挺》報導刊出後，引起各界對於中共發展「輿論監督」的廣泛注意。該報導指出，近期大陸出現一個稱為「中華投訴網」的網站；該網站把自己定位為「民意預警機制」；並指中華投訴網的建設及其推出，將預示著「人民民主監督將因此出現新的里程碑」，又表明網站是「應中央需要」而推出的。

這篇報導之後，中國大陸有關電子政務和互聯網民主監督的議題就一直不斷。中共官方新華網7月13日刊登了一篇題為《透視我國電子政務建設：電子無病，政務有恙》，痛批中國不少部委網站只是「首頁秀」，並呼籲各部委要改善電子政務。7月14日新華網又有一篇《與高木探討：用互聯網監督官員腐敗》的文章；到了7月15日，中國官方人民網首頁出現「人民網上看民意，14日熱點新聞網友留言選登」的欄目，「電子民主牆」的趨勢就更明顯。

以上「網路管制鬆綁」的現象與前此中共極力打壓網路言論的態度是不相吻合的。與此同時，另外一些放鬆言論管制的跡象也陸續出現，譬如：去年年底在網路上發表政見的女大學生，筆名「不鏽鋼老鼠」的劉荻，在經過一年多扣押後獲不起訴，現已回校上課；今年6月中國網路作家杜導斌被判刑三年緩刑四年，實際上是立即被釋放回家。去年底，被稱為報業變革和政治改改革先聲的「新京

報」在北京創刊，在創刊詞中顯示出強烈與「胡溫體制」改革大潮相呼應，強調要在「體制內行使媒體的權力」，開展建設性的「輿論監督」功能。

這幾次事件的核心關切點是：中共似乎開始重視，甚至參與輿論、網路言論與電子行政的建設。不僅署名「中央」，又提到「人民民主監督」。此一情勢的基本問題是：以胡錦濤為首的「中共中央」，其角色究竟是對「既有的權力結構」作制度性的「監督政策改革」，還是另外一場與江澤民政治權力路線鬥爭中的「意識形態領域戰役」？

二、意識形態論戰是權力鬥爭的前哨戰

眾所周知，中共在進行政治權力派系鬥爭之前，例行要進行某種形式的「意識形態鬥爭」。早期的毛、劉之爭，以文革初期的「海瑞罷官」作開場；鄧、華之爭，則是以「西單民主牆」的大鳴大放大字報，作為民主表現的方式。這次的「電子民主牆」主張，難免令人聯想到前幾次權力鬥爭之前的序曲關聯性。胡錦濤與江澤民之間尚未解開的權力分配關係，是否面臨攤牌，而必須利用「人民監督」的議題作為權力鬥爭的武器，當然值得密切注意。

然而，權力鬥爭之外，「電子民主牆」和「輿論監督」所暴露出對「民主監督機制」改革的強烈要求，似乎更值得吾人關切。中共政權和大陸社會從市場經濟體制「改革開放」以來，就長期為貪污腐敗現象所苦。一般分析大陸貪腐的原因不外乎是：尋租、行政特權、稅費攤派、審計制度不健全等等。不過，深刻的研究都一致指出：貪污腐敗最為核心的因素仍在於「監督機制不健全」。此處，「社會主義監督機制」的效能能否發揮、「人民民主監督制度」是否順利實施，是監督機制健全與否的首要議題。

三、民主監督機制的建立是「十六屆四中」的主要議題

為了解決長期存在且不絕如縷的貪腐問題，中共早在「十六大」中就已經指出：「不受監督和制約的權力必然導致腐敗，必然導致對民主的踐踏。要建立合理有效的權力運行機制，必須加強對權力的監督」。中共一方面批評西方三權分立與政黨輪替的監督機制為「有限民主」；另一方面則以「以黨內民主推進人民民主」為原則，提出疏通民主監督的渠道有五項：一是黨內監督，即黨員對黨組織的監督；二是群眾監督，即各級人民代表大會對行政部門的監督；三是法律監督，即各級人民代表大會在憲法和法律範圍內對黨組織的監督；四是加強民主黨派的監督；五是輿論監督，通過切實有效的輿論監督，確保黨員和各級黨組織時刻聽民聲、察民情、知民意。最近，中共黨校理論權威葉篤初更以「中共黨內自身淨化和完善監督機制」，作為中共十六屆四中是否成功的首要判準。

四、人民民主監督的本質就是以彰顯輿論為主調的意識形態鬥爭

以上所謂的人民民主監督，在制度上是根據民主集中制原則而來的「人民代表大會制度」；不過從學理上來看，前所列舉的所謂「監督五渠道」，在一黨專政的前提下，事實上也只有「黨內監督」能夠發揮作用。無論從理論上（如列寧的「進一步退兩步」）還是實際上（如毛澤東的文革運動和鄧小平的上訪與民主牆運動）來看，能夠在一黨專政之下的黨組織握有權力之後，還能牽制（監督）該一高度集中黨組織權力的，只有輿論上表現出來的「意識形態」力量。這就是為什麼毛劉、鄧華，與江胡之間，在權力鬥爭時必須要以意識形態作為先遣鬥爭工具的原因。

然而，過去的意識形態鬥爭必須透過無線電台和紙上出版物來表現，這兩者除了受到現有黨組織權力的宰制之外，也受到「疆界」的限制。早期的民主牆運動受制於時空，發揮的作用也只能限於北京或大城市。這就是為什麼文革前的毛澤東，必須到上海的《文匯報》藉姚文元發表《評新編歷史劇〈海瑞罷官〉》；而不能在劉少奇控制下的北京中央黨校或官方媒體發表的原因。鄧小平的民主牆若沒有黨內具有意識形態地位的「第二次歷史問題決議」的支援，不也早就被魏京生的「第五個現代化」所淹沒了嗎？可是電子媒體與網路網路時代來臨，意識形態的表現（與批判）再也無法受到黨組織和時空的限制了。毛澤東今若在世，相信也不會對劉少奇控制下的北京發出「針插不進，水潑不出」的浩嘆了。

正如中共理解及批評西方的民主政體，其權力抗衡及監督機制的基礎是「資本主義財力轉換」的政黨輪替，其本質既是「資產階級的一丘之貉」，又是「有限民主的」，因此對於西方的「三權分立」、「政黨輪替」的監督機制，社會主義體制是不會接受，更不會「照搬」的。因此，在社會主義一黨專政的原則下，中共一直堅持「從黨內監督促進人民民主監督」的社會主義機制，其本質就是「意識形態對黨組織權力監督的機制」。證諸中共過去的歷史，社會主義意識形態的監督機制，其效果表現在權力鬥爭上很有用（如毛劉，鄧華與江胡）；在正規化的組織權力制衡方面（如人民代表大會制），卻不發生任何有效的監督效力，因此才會有政府官員貪腐橫行，政權財政瀕臨崩潰的論述（如章家敦的「中國即將崩潰」）。

五、電子民主牆的網路輿論超越組織與空間的限制，能否發揮監督機制的效能，有待觀察。

可是「媒體傳播網路化」的新情勢出現了。中共集權化的黨組織面對此一「意識形態」的新集結地（網路平台），要不，就像過去幾年一樣「極力封鎖它」；要

不，就像現在胡錦濤的作法一樣「參加它、控制它」。事實證明，網際網路，尤其是「點對點」(point to point)的「原生性質」既是無法封鎖，也是無法壓制的。中共（組織權力）想要掌控新形式的意識形態（監督機制），只有包容「不銹鋼老鼠」這樣的「散兵游勇」，在「人民民主監督」包裝下，暗中發揮組織性（或稱社群性）網路宣傳的效力。這樣，中共最近在強調人民的「電子監督」的同一情境，又強調各政府機關要加強「電子政務建設」的舉動，就不難理解了。其理由就是：電子民主牆的作者，其實就是各電子政務單位的槍手寫作班子。

這樣，以社會主義為標榜的中國大陸就不一定要以西方形式的民主作為監督制衡的制度，而可以發展出另外一套「中國式」的輿論監督制度（以文化研究觀點著稱的石之瑜教授就對中共的民主體制持此一看法）。這樣的網路和輿論能否在一黨專政的體制下發展出「自己人監督自己人」的監督功效，一掃貪污腐敗和政治無能的行政弊病？還是在意識形態鬥爭的掩護下，只能發揮「黨外無黨，帝王思想；黨內無派，千奇百怪」權力鬥爭式的牽制功能？且讓我們拭目以待。

時評

由大陸觀光客脫團事件 論我國國境管理機制

The Analysis of Border Management Mechanism on Chinese Tourists Missing

謝立功 (Hsieh Li-Kung)

中央警察大學國境警察學系教授兼系主任、中華警政研究協會常務理事今（民國93）年7、8月連續發生兩次大陸觀光客「合法入境、集體失蹤」事件，令政府相關部門大為震驚與不解，也有人再度對臺灣的國境管理機制提出質疑。綜觀以往大陸人士以非法方式偷渡來臺之原因，不外乎打工賺錢、依親、畏罪潛逃、索討債務、請求庇護等各種內在主觀因素，也包括貧富不均、蛇頭仲介、管理漏洞、法制不夠完善、刑責過輕、執法不嚴打擊不力、觀念偏差包庇縱容等外在客觀因素。

一般而言，偷渡行為直接危害出入境國的國境管理秩序，間接影響國際關係、國家尊嚴與聲譽以及社會治安，更可能導致公務員腐敗，衍生各種意外事件、債務糾紛，甚至械鬥，而對國家、社會、家庭、個人均造成莫大的傷害。雖然各國國境警察的職權、執行查緝偷渡的能力不一，但偷渡者為降低風險，委由人蛇集團協助卻已成為普遍現象。換言之，偷渡已呈現「組織化經營」現象，即整個偷渡過程中，事先詳細規劃，成員更有所謂的「專業分工」。而兩岸間偷渡型態，早已從以往的單打獨鬥型態，逐漸演變成組織集團化運作，兩岸人蛇集團的合作，明顯提升偷渡的成功率。而近日以合法方式來臺觀光卻集體失蹤者，雖非偷渡但應屬非法移民，吾人實難相信渠等係突發奇想之個別行為，是否如傳聞亦有兩岸人蛇集團介入安排裏應外合，採取組織化之經營模式，而其目的究竟是否如報載僅係單純非法打工，或另有他謀，由於以往案例較少，如今卻又頻頻出現，其相關問題頗值深入探討，而國境管理機制亦再度成為國人關注之焦點。

據中國大陸公安部門及其學者估計，每年來自中國的非法移民人數約八至十

萬人，散居世界各國的中國非法移民總計約五十萬人，偷渡成功率約 20% 至 40%，但多數專家學者認為這一數字尚被嚴重低估。1995 年，美國情報機構即曾估算每年約有五萬中國非法移民進入該國。而臺灣與中國大陸僅一海之隔，語言、文字大都能相通，因此大陸地區偷渡來臺人數一直居高不下。以警政署近三年所查獲之大陸偷渡犯為例，分別是民國 90 年 1,213 人、民國 91 年 1,833 人、民國 92 年 2,345 人。而海巡署近三年所查獲之大陸偷渡犯，分別是民國 90 年 595 人、民國 91 年 877 人、民國 92 年 1,354 人。又依海巡署於去（92）年 9 月向行政院院會所提報資料顯示，中國大陸賣淫女子來臺管道中，依親占 32%、假結婚占 30%、偷渡占 28%、觀光占 1%。換言之，透過依親、假結婚、觀光等管道，即所謂以合法方式來臺者，反而較非法偷渡者更多，此種情形或可解讀為「以合法掩護非法」成為常態、普遍現象。

筆者以為，在全球化與國際化之趨勢下，跨國性的人口遷移，已成為世界各國普遍面臨的議題，惟考量我國當前之政經環境與地理條件，似乎不可能採取門戶大開之政策，故為確保國家安全，對於違反國境管理相關法規，非法出入國境之行為，必須嚴格查察取締。我國國境執法之重點，應在於海上安檢、商漁港安檢、海岸線安檢與機場航空安檢。因此，國境執法主要係指針對人員、物品、運輸工具進出國境之檢查，以及跨境犯罪之偵查。依性質區分，國境執法應包括行政檢查、刑事偵查兩大類。由於，現代法治國之基本原則，必須依法行政，但行政檢查顯屬干預性依法行政，而非服務性質之積極依法行政行為。因此國際機場之安檢，雖基於維護國家安全與社會治安之目的，也必須兼顧人權、便民等因素，故執法之技巧就顯得格外重要。

歸納而言，當前我國國境管理可能面臨之問題，不外乎人、物之非法進出國境與合法入國卻從事法未允准之活動，其中最令人擔憂者為恐怖分子攻擊、毒品槍械走私、大陸人士偷渡、非法移民等，有關部門無法有效防止國際間偽變造旅行證件、外來人口合法入國非法工作、逾期停居留及大陸人民偷渡活動等情事，嚴重影響國境安全，也暴露出現行管理上的諸多缺失。而上述問題之本質，亦遠非以往單純違法停居留之表象，其不僅衝擊我國的人口結構及社會秩序，對於經濟發展、社會資源及相關的就業、教育、治安等都帶來深遠的影響，政府為因應此種情勢，必須展現決心與魄力，提出具體解決方案。

由於我國目前處理入出國及移民問題之權責機關，自審核發證、入出國境查驗許可、入國後停居留管理與資料運用，分散於僑務委員會、內政部戶政司、警政署、警政署入出境管理局、警政署航空警察局、警政署港務警察局及各直轄市、

縣（市）政府外事警察單位，迄今尚未設置統合入出國及移民事務之專責機關，此種分工架構從簡政便民及提升行政效能觀點，非屬妥適之行政體制，更因執行之法令及人力配置由不同機關掌理，致難竟統合執法之成效。若論及與本案相關之政府機關，包括：內政部警政署之航空警察局、入出境管理局、交通部觀光局，以及陸委會、國家安全局，但亦可謂每個機關皆僅各負擔一部分責任，多頭馬車的結果必然是難以達到令國人滿意的程度，因此機關間的橫向協調聯繫與配合至為重要。有人認為可能是旅行業者惡性競爭、相互轉包所造成，但其實這恐怕僅是較細微的問題，有人認為旅行業者應設法掌控旅客行蹤，然而無公權力的業者，如何能限制大陸觀光客之行動自由？

因此為有效解決「假觀光真打工」之「合法入境非法打工」問題，治標方面例如對相互轉包、代替送件或發生脫團顯有疏失等違反規定之旅行業者採取加重罰鍰、記點扣分、暫停接團等重罰處分、或可參酌國外作法向觀光客收取高額保證金（甚至要求提出財力證明）、旅行證件裝訂成冊封臘後集中保管等，但必須思考是否符合國際慣例、是否影響來臺觀光意願，當然也可以限定由旅行公會全國聯合會為單一窗口統籌辦理大陸觀光客來臺旅遊事宜，透過業者自律先行過濾假觀光客，但亦必須考量是否易遭少數業者把持，而影響市場公平競爭與工作權。

而在治本方面建議可朝下列方向著手：加強來臺觀光大陸人士之事前審核，入境時安排特殊通關管道，入境後相關機關有效分工掌控其行蹤；國內各執法機關情資應充分交流，建立相關資料庫；兩岸簽訂旅遊協議，保障真觀光者之權益，要求大陸方面對出境者進行實質有效之查核；規劃逐步放寬大陸人士來臺觀光，增進彼此瞭解，亦可提振觀光產業；為改善國內勞工供需失衡現象，可考慮訂定配額開放部分大陸勞工合法來臺工作；儘速成立國境管理專責機構，整體擘劃具全面、宏觀、前瞻之國境管理機制。尤其是成立處理國境事務之專責機構，更係制度化、根本上、長期性解決問題之關鍵。相信只要我國生活條件、經濟實力繼續維持在一定水準之上，外來人口以各種合法、非法方式來臺之情形，必然有增無減，因此必須成立入出國及移民管理事務之專責機構，以因應其所衍生之相關工作。而為達成上述國境管理之任務需求，該專責機構未來即便定位為一純文職機關，仍應賦予查緝不法工作人員之司法警察身分及相關權限，並加強其教育訓練，以免發生類似面談時，侵犯人權之執法不當行為。該署未來正式成立除接收相關單位之移撥之人員外，新進人員以具有大學以上學歷且經三等移民特考及格、完成至少一年之相關訓練後方能任職為原則，以提升我國移民官之國際形象。若該機關編制依據《中央政府機關組織基準法》、《總員額法》草案之精神，

必須在二千人以內，未來更應加強與海岸巡防署、內政部警政署、法務部調查局、國防部憲兵司令部等相關機關之協調聯繫，並訂定合情合理、具體可行的職務協助協定，方能有效達成任務、減少權責不明之紛爭。由於大陸地區人民不斷以各種非法或看似合法方式來臺，已造成我方相當程度之困擾，因此未來該署應積極與對岸對口單位進行司法互助，並考量共同簽訂協議，以利事先情資交換、於國境線及時查獲與事後加速遣返他方違法人員。

專題研究

臺商大陸投資經濟意涵 與策略布局取向

Economic Implication and Taiwan's Investment in Mainland
China: Global Market and Regional Strategies

陳德昇 (Chen Te-Sheng)

國立政治大學國際關係研究中心研究員

摘要

經濟全球化不僅已成為現代經濟趨勢，且其對兩岸經貿關係的影響亦日益明顯。雖然政府部門對臺商大陸投資行為採取有限度開放措施，儘管中共當局對臺商大陸投資積極吸引與優惠，皆促成臺商大陸投資持續成長，但實際上經濟全球化趨勢、特質與現象，才能真正詮釋臺商大陸投資行為、策略與布局。

臺商與跨國企業策略聯盟不僅能發揮語言、文化優勢，且是進入大陸市場並與國際接軌的平台和介面。而結合本土化策略與多角化經營，亦有助於深耕大陸市場。臺商投資大陸區位變遷既反映中共區域發展政策調整，其所投資形成之集聚效應與產業鏈，亦有利在全球化激烈的價格與品質競爭中掌握優勢。

兩岸經貿行為實已跨越政策限制與主權意涵，但政治張力與衝擊仍將制約經濟資源使用效率的提升，並影響臺商投資行為的策略與布局思考。2004總統大選後臺商大陸投資強化西進與本土化作為即是實例。值得執政當局關注與省思。

關鍵詞：經濟全球化、策略聯盟、本土化、多角化、臺商

「世紀交替，全球最令人矚目的經濟現象，無過於中國大陸在經濟競逐過程所造成的風雲際會，所有關懷臺灣命運前途的臺灣人士都不能罔顧這一切身的變局。……在全球經濟的冬天看世界，儘管東方正紅，但關懷臺灣的心則更熾熱。大陸經濟崛起，對臺灣而言是挑戰，對有識者更是轉機，馭之則雙贏，失之則零和。」¹

——郭台銘

「怎麼樣參與大國的成長過程，從裡面我們可以得到一些大國資源的優勢，幫助我們全球化的布局。這畢竟是地球村，任何人都不能自外於一個地球的整體發展，尤其不能自外於隔壁一個的經濟成長，這是策略不得不的考量。——企業決策者是不會等政府的，這是企業自己生存的需求，政府的決策官員應該有機會多去看看人家，旁邊一隻大老虎在想什麼你不得不去瞭解，大老虎的腳步章法，政府都應該瞭解，現在政府禁止這些官員過去實是很奇怪。」²

——李焜耀

壹、前言

隨著經濟全球化風潮盛行，臺商大陸投資與運作亦對兩岸經貿關係產生實質與結構的影響。雖然兩岸現階段仍面臨政治抗衡與矛盾，但是兩岸經貿互動與行為則顯現經濟驅力與市場機能之脈動。如何解讀臺商投資大陸的經濟意涵，以及其投資策略和布局取向，是值得深入思考與關注的議題。

貳、經濟全球化特質與運作

全球化一詞，由於研究者的立場、觀點和方法的差異而難以界定。但是對於全球化，有若干公認的基本特點：全球化是現代高科技發展的結果，特別是資訊革命，使人類的行動日益超出時空的限制；經濟資源和生產諸要素，包括勞動、資本、產品、服務、科技，愈益跨越國界，在全世界範圍內自由流動，使得世界各國經濟愈益相互開放和融合；隨著經濟全球化，政治、社會、文化、思想、安全、環保等方面也跨越國界，而相互影響和趨向同一性。

¹ 郭台銘，國際化是臺灣成長之路，黃欽勇著，西進與長征（臺北：商周出版社，2003年），頁8-9。

² 李焜耀，「小國如何在大國旁邊生存」，高科技臺商蜂擁長江三角洲（臺北：天下遠見出版公司，2001年），頁2。

全球化涉及多元面向，但其中又以經濟全球化最受矚目且影響深遠。「聯合國」在題為《全球化與自由化》的討論會對經濟全球化定義如下：全球化是世界各國在經濟上跨國界聯繫和相互依存日益加強的過程，運輸、通訊和信息技術的迅速進步亦促進此一過程。其後「聯合國」報告亦指出：「全球化的概念既指貨物和資源日益加強的跨國界流動，也指一套管理不斷擴大國際經濟活動和交易網絡的組織結構的出現」。比較通用的是「國際貨幣基金會」(IMF)在1997年5月發表報告指出：「全球化概念是指跨國商品與服務交易及國際資本流動規模和形式的增加，以及技術迅速傳播，使世界各國經濟的相互依賴性增強。」³

另根據歐門(Charles Oman)教授的定義，「經濟全球化」係一種離心過程(centrifugal process)、一種經濟延伸過程(economic outreach process)，也是一種個體經濟現象(microeconomic phenomenon)。全球化表現在跨越國家和區域政治界限的經濟活動明顯成長、貿易和投資所帶動之有形或無形的商品或服務流通，甚至帶動人的流通。其中，各國政府減少對有形或無形的商品或服務流通之限制和科技進步(特別是通訊和運輸進步)，促進全球化的進程；而個別經濟體(如廠商、銀行、個人)追求利益的行為，則刺激了全球化的發展⁴。

就經濟全球化的特點而論，經濟全球化是一個歷史過程，是現代經濟發展的一種趨勢，而不是目標。此外，經濟全球化亦是市場經濟體系的全球化、全球市場經濟化、經濟運作規則全球化，以及全球利益結構重新調整的過程。經濟全球化的表現則包括：傳統的國際分工正演變為世界分工；貿易自由化的深度和廣度持續拓展；國際資本流動規模大增；金融全球化進程加速；跨國公司對世界經濟影響日益深遠；國際經濟組織協調作用不斷增強⁵。

儘管如此，經濟全球化對各國發展而言亦是一柄雙刃劍。一方面它能提供實惠與福祉。例如，經濟全球化為全球資源的有效分派提供新的有利條件；完全競爭市場有利於提升經濟效率和產出；加速世界性產業結構調整；有助於共同克服生態、環保與資源問題。此外，促成區域經濟合作與整合亦是經濟全球化後之趨勢。不過，在另一方面，全球化亦可能對一國之政經發展造成衝擊與風險。其中包括：由於經濟全球化各國貿易依存度大幅增加，世界經濟的景氣波動將產生直接衝擊；經

³ 吳興南、林善煒著，全球化與未來中國(北京：中國社會科學院出版社，2002年7月)，頁9。

⁴ Charles Oman, The Policy Challenges of Globalisation and Regionalisation, OECD Development Centre Policy Brief No.11, 1996, p.8.轉引自蔡宏明，「全球化時代下的兩岸產業分工」，全球化時代下的兩岸關係與中國大陸學術研討會(臺北：政治大學社會科學院)，頁1-1-1。

⁵ 同註3，第8-15頁。

濟全球化導致世界經濟發展的不平衡性，導致貧富差距擴大，並衍生社會危機⁶；經濟全球化使開發中國家面臨經濟安全之威脅，其中以金融市場之衝擊最為嚴重；經濟全球化導致主權觀的削弱⁷。經濟全球化對各國經濟主權產生限制作用，在國際範圍內，經濟問題不可避免的反作用於政治領域⁸。

對廠商而言，「全球化」是一種由企業策略與行為所帶動的個體現象，特別是企業面對管制解除和科技進步所帶來的全球競爭壓力，其競爭力高低決定於能否將分散於各區域或國家之工業、財務、科技、商業、行政與文化技能加以整合，而產生「綜效」(Synergy)⁹，亦即「全球化」是指企業對不同地區之產品、市場和生產等所從事的內部整合，而向全球市場進行擴張的策略¹⁰，其實際策略包括出口貿易、技術授權、對外投資建立零組件工廠、製造廠或銷售子公司，甚至於購併等方式，而使其市場領域(market coverage)提升至國際市場營運，或全球化經營。其管理哲學亦由「本國中心主義」(ethnocentrism)，提升至「當地(多元)中心主義」(polycentrism)，再擴大為「全球中心主義」(geocentrism)¹¹。

參、臺商投資大陸成因與背景

海峽兩岸自 80 年代即有投資與貿易活動，但因政治障礙與政策禁絕，因而雙方投資額與貿易量均十分有限。然而，自 90 年代以來，臺商大陸投資漸趨活絡（參見表一），其主因包括：國內產業結構調整、投資環境惡化所形成之「推力」，以及大陸投資環境之相對優勢，與中共對臺經貿政策運作所形成之「拉力」。此外，在兩岸政治逐步鬆綁背景下，資源、人員流動日益多元的經濟全球化趨勢，加之跨國企業布局大陸市場，亦促成臺商赴大陸投資。而由投資促成兩岸貿易關係深化，亦是兩岸經貿關係發展之特質（參見表二、三）。

⁶ 蘇帕猜、祈福德著，江美滿譯，中國入世—你不知道的風險與危機（臺北：天下雜誌股份有限公司，2002 年 4 月），頁 193。

⁷ 宋國濤等，中國國際環境問題報告（北京：中國社會科學出版社，2002 年 1 月，一版），頁 65-69。

⁸ 王和興，「全球化對世界政治、經濟的十大影響」，胡元梓、薛曉源主編，全球化與中國（臺北：創世文化出版社，2001 年 10 月），頁 27。

⁹ Thomas Hatzichronoglou, *Globalization and Competitiveness: Relevant Indicators* (OECD: 1996), p.7.

¹⁰ Papa constantinou G, *Globalization, Technology and Employment: Characteristic and Trends*, STI Review-Science/ Technology/ Industry, No.15 (1995), pp.177-235.

¹¹ 蔡宏明，「全球化時代下的兩岸產業分工」，全球化時代下的兩岸關係與中國大陸學術研討會（臺北：政治大學社會科學院），頁 1-1-1。

表一 歷年臺商大陸投資額統計表(1991-2003年)

年別	臺 灣 統 計			大 陸 統 計			
	件數	金額 (億美元)	平均 (萬美元)	件數	協議金額 (億元)	實際金額 (億美元)	平均實際 (萬美元)
1991	237	1.74	73.42	3,377	27.10	8.44	81
1992	264	2.47	93.56	6,430	55.43	10.50	86
1993	1,262 (8,067)	11.40 (20.28)	90.33 (25.14)	10,948	99.65	31.39	91
1994	934	9.62	103.00	6,247	53.95	33.91	86
1995	490	10.93	223.06	4,778	57.77	31.62	212
1996	383	12.29	320.89	3,184	51.41	34.75	161
1997	728 (7,997)	16.15 (27.19)	221.84 (34.00)	3,014	28.14	32.89	93
1998	641 (643)	15.19 (5.15)	236.97 (80.09)	2,937	31.00	29.15	100
1999	488	12.53	256.76	2,723	33.91	25.98	135
2000	840	26.07	310.03	3,108	40.42	22.96	130
2001	1,186	27.84	235.0	4,214	69.1	29.80	164
2002	1,490 (3,950.00)	38.59 (28.64)	259	4,853	67.4	39.71	139
2003	1,837 (8268)	45.95 (3,103.8)	250	4,495	85.6	33.77	190
累計	31,151	34,308.57	110	60,186	70	364.87	116

資料來源：兩岸經濟統計月報（臺北：臺灣經濟研究院，第140期，93年4月），頁26。

說明：臺灣地區依投審會統計；大陸地區依中共外經貿部統計；（）為當年補辦登記的案件；1991年統計含該年以前歷年數據。

表二 兩岸貿易統計(1991-2003年)

單位：百萬美元

年別	臺灣對大陸 出口	臺灣自大陸 進口*	臺海兩岸 貿易總額	臺灣經港對大陸之貿易 順差（陸委會估算）		臺灣對全球 貿易順差額
	金額	金額	金額	金額	比重(%)*	美元
1991	0.1	1,125.9	8,619.4			
1992	1.1	1,119.0	11,666.6	9,428.6	99.63	9,463.5
1993	16.2	1,103.6	15,096.7	12,889.5	160.51	8,030.3
1994	131.6	1,858.7	17,881.2	14,163.8	183.96	7,699.6
1995	376.6	3,091.4	22,525.2	16,342.4	201.54	8,108.8
1996	623.4	3,059.8	23,787.1	17,667.5	130.18	13,572.0
1997	626.5	3,915.4	26,370.6	18,539.9	242.68	7,656.0
1998	834.7	4,110.5	23,951.4	15,730.4	265.85	5,917.0
1999	2,536.9	4,522.2	25,834.7	16,790.2	153.48	10,939.8
2000	4,217.5	6,223.3	31,233.1	18,806.3	226.31	8,309.9
2001	4,745.4	5,902.2	27,847.9	16,043.5	102.46	15,658.7
2002	9,951.8	7,947.4	37,412.5	21,517.3	118.99	18,066.7
2003	21,448.1	10,962.0	46,319.7	24,395.8	143.66	16,931.0

資料來源：同表1資料來源1，頁22-23。

說明：*1993年以前採香港海關統計；1994年起採我國海關統計。

表三 臺灣對大陸貿易占我外貿之比重

單位：%

期間	香港轉口貿易統計			陸委會估算		
	出口比重	進口比重	進出口比重	出口比重	進口比重	進出口比重
1981	0.70	0.35	1.05	1.70	0.35	1.05
1982	0.88	0.44	0.68	0.88	0.44	0.68
1983	0.63	0.44	0.55	0.80	0.44	0.64
1984	1.40	0.58	1.06	1.40	0.58	1.06
1985	3.21	0.58	2.17	3.21	0.58	2.17
1986	2.04	0.60	1.49	2.04	0.60	1.49
1987	2.28	0.83	1.71	2.28	0.83	1.71
1988	3.70	0.96	2.47	3.70	0.96	2.47
1989	4.38	1.12	2.94	5.03	1.12	3.31
1990	4.88	1.40	3.32	6.54	1.40	4.23
1991	6.10	1.79	4.16	9.84	1.79	6.20
1992	7.72	1.55	4.83	12.95	1.55	7.60
1993	8.93	1.43	5.36	16.47	1.43	9.32
1994	9.15	1.51	5.50	17.22	2.18	10.02
1995	8.85	1.52	5.32	17.40	2.98	10.46
1996	8.38	1.56	5.20	17.87	3.02	10.95
1997	7.96	1.52	4.85	18.39	3.42	11.15
1998	7.56	1.58	4.65	17.94	3.93	11.13
1999	6.72	1.47	4.22	17.52	4.09	11.12
2000	6.47	1.41	4.01	16.87	4.44	10.84
2001	7.17	1.58	4.56	17.86	5.50	12.10
2002	7.90	1.52	4.94	22.56	7.06	15.39
2003	8.18	1.70	5.14	24.52	8.61	17.07

資料來源：同表 1 資料來源 1，頁 24；香港海關統計、財政部「進出口貿易統計月報」。

說明：臺灣對大陸出口比重係指臺灣對大陸出口金額占臺灣出口總額之比重，餘進口進出口、比重類推。

就「推力」而論，90 年代以來，國內勞動力成本持續上升、勞工短缺與工作倫理不振、土地價格上揚、臺幣升值、環保意識高漲，加之政治紛爭不斷與治安未獲改善，因而促使並加速廠商外移（參見表四、五）。尤其是勞動密集型與技術難以升級之產業，在臺灣經濟持續轉型的過程中生存空間萎縮，廠商赴海外投資便成為企業延續命脈之道。此外，國內部分投資案面臨官僚與法制程序的制約，以及政府改善投資環境績效不彰，亦促使廠商外移。

表四 臺灣地區廠商赴大陸投資動機順序表（1990-1992年）

投資動機	中經院 A (1990)	中經院 B (1991)	海基會 (1991)	工總 (1991)	高希均 (1992)
工資低廉、勞力充沛	1	1	1	1	1
語言、文化等背景相似	2	—	—	2	2
土地租金便宜、工廠用地取得容易	3	3	2	3	3
國外進口商的要求	4	—	—	—	—
分散母公司經營風險	5	—	—	—	—
為處置淘汰或閒置設備	6	—	—	5	—
獎勵投資與優惠租稅	7	—	5	7	5
爭取廣大內銷市場	8	2	3	4	5
享有最惠國待遇、GSP 和配額	9	—	—	3	6
取得原料供應	—	4	4	6	4

表五 臺灣地區廠商投資意願調查表（1992年）

單位：%

非經濟因素項目	極嚴重	嚴重	稍嚴重	不嚴重	無影響	未填答
政府安定問題						
統獨之爭	24.5	23.5	23.5	13.3	7.1	8.2
國會亂象	33.7	33.7	13.3	8.2	5.1	6.1
街頭抗爭泛政治化	28.6	30.6	24.5	5.0	5.1	6.1
政府公權力不彰	28.6	44.9	17.3	6.1	0	3.1
治安與社會問題						
勒索、綁架、竊盜、暴行	33.7	35.7	23.5	1.0	0	6.1
走私猖獗	20.4	36.7	23.5	7.1	2.0	10.2
投機風氣太盛	27.6	38.3	18.4	7.2	2.0	5.1
環保問題						
污染排放管制標準嚴苛	15.3	29.3	30.6	11.2	3.1	10.2
行政執行過於強烈	9.2	32.7	28.6	17.3	5.1	7.1
環保自力救濟層出不窮	37.8	35.7	15.3	4.1	2.0	5.1

環境影響評估公信力不足	17.3	39.8	18.4	14.3	2.0	8.3
勞工問題						
勞工短缺	46.9	29.6	13.3	4.1	2.0	4.1
勞資糾紛層出不窮	11.2	26.5	33.7	19.4	2.0	7.1
社會風氣不佳，缺乏工作意願	39.8	41.8	12.2	2.0	0	4.1
職業教育訓練缺失	10.2	37.8	25.5	12.2	1.0	13.3
企業道德問題						
挖角之風盛行	13.3	23.5	36.7	12.2	4.1	10.2
仿冒盛行，成果不易保密	15.3	35.7	26.5	11.2	1.0	10.2
違規工廠林立	30.6	34.7	22.4	8.2	0	4.1
基本設施問題						
水電供應不足	5.1	17.3	25.5	33.7	9.2	9.2
工業用地取得不易	24.5	33.8	22.4	8.2	7.1	4.1
通訊線路短缺與不便	2.0	8.2	26.5	37.8	10.2	15.3
交通設施不足	4.1	4.1	25.5	24.5	7.1	14.3

說明：本表資料為「工總」對 312 家會員廠商之調查。

就「拉力」而論，主要是大陸投資環境具備特質，尤其是大陸地方政府強烈爭取臺商投資的意願、大陸加入 WTO 市場潛在商機，以及 2008 年北京舉辦奧運與 2010 年上海博覽會衍生的經濟願景，皆是吸引臺商卡位大陸市場之因。此外，跨國企業亦在商業利益考量下與臺商策略聯盟，或基於成本與市場因素驅使臺商赴大陸生產與行銷。至於中共對臺經貿政策的運作，亦發揮吸引臺商投資的效果。

對企業經營者而言，如何尋求最低的生產成本，並獲取最大的利潤，始終是企業生存與經營的終極目標。因此，90 年代處於經濟轉型與生產成本高漲階段的臺商，勢必須以移動生產基地，尋求生產成本低廉、具高效率與經濟規模，以及廣大腹地之區位，以提升國際經濟競爭力。根據臺商對外投資金額比率顯示，臺商在近十餘年來經濟全球化激烈的競逐與區位選擇，主要是以中國大陸作為主要生產基地，臺商於 1992-2001 年對外投資比率金額，中國大陸地區即高達 42.55%，居所有對外投資比重之冠（參見表六）。

表六 臺商對外投資地區金額比率

年 別	美 國	日 本	香 港	新加坡	泰 國	大 陸
1992	17.2	0.47	4.80	0.77	7.34	21.78
1993	10.96	1.31	3.35	1.44	2.26	65.61
1994	5.58	0.88	4.94	3.91	2.22	37.31
1995	10.13	0.36	4.06	1.29	2.09	44.61
1996	7.99	0.20	1.77	4.86	2.10	36.21
1997	7.57	0.45	1.96	3.19	0.80	59.96
1998	11.23	0.56	1.29	2.97	2.46	38.17
1999	9.84	2.70	2.22	7.18	2.49	27.71
2000	11.21	4.06	0.62	2.86	0.65	33.93
2001	15.23	2.36	1.32	5.27	0.23	38.80
累計	10.64	1.67	2.06	3.64	1.60	42.55

資料來源：製造業對外投資實況調查（經濟部統計處，2002年）。

中共對臺經貿政策早於 1979 年發表「告臺灣同胞書」，即以訴求「三通」為重點。其後，陸續透過優惠政策提供、法規制定與政治籠絡落實吸引臺資政策。現階段中共對臺經貿政策與措施主要包括：提供優惠政策與政治禮遇，發揮引資效果；完善臺商投資法規，保障臺商權益；吸引大臺商、財團，擴大政經影響；積極吸引高科技產業，發揮政經效應；改善投資環境，設投資專區吸引臺資；促成兩岸直接「三通」（通郵、通商、通航），深化經貿關係；訴求民族主義，爭取臺商認同；彰顯「反獨」作為，發揮嚇阻臺商支持「臺獨」之效果；主動赴臺招商，擴大引資效果；組建臺商協會，強化掌控能力。明顯的，中共對臺經貿政策之運作並非全然是經濟因素與市場法則，亦具有政治功能性之訴求。

客觀而言，兩岸對臺商之經貿政策皆對臺商赴大陸投資產生催化效果。儘管臺灣當局對臺商大陸投資採取有條件開放，甚至在 1997 年採取「戒急用忍」階段性的管制政策，但仍難以結構性阻扼臺商赴大陸投資風潮（參見表一）。畢竟在經濟全球化與臺灣經濟管制能力侷限性下，顯難以抑制臺商投資行為與利益追求。反觀，中共當局則對臺商採取鼓勵、開放與政策優惠措施，在相當程度上降低了經營門檻與投資障礙，但仍不是臺商赴大陸投資的主導因素。經濟全球化條件下，低成本與利潤動機考量，應是臺商投資大陸的本質意涵所在。

肆、臺商策略聯盟、本土化與多角化經營

廠商在全球化競爭環境中，為了提供顧客更好的產品與服務，乃透過策略聯盟（strategic alliance）的方式，彼此資源互補以強化雙方之競爭，因此策略聯盟乃是一項重要，且必備的企業政策工具。一般而言，對廠商間的合作關係多以下列文字來描述，即合作（cooperation, collaboration）、合作協議（cooperation agreement）、聯盟（coalition, alliance）、聯結（link）、策略聯盟等。這些文字在意涵上皆有其共通之處，其主要目的是以各種形式的廠商聯結進而提升企業的競爭力¹²。

以臺灣地區跨國企業投資行為為例，在 70 與 80 年代跨國企業多以赴臺灣直接投資與生產為主，但隨著產業升級與優劣淘汰，個別產業的興衰起伏則呈現劇烈之變遷（參見表七）。近十餘年來，十大外商公司多以金融服務業與電子產業為主體，外商製造業轉移至中國大陸並與臺商電子產業策略聯盟居多。一方面，臺商電子產業在政策與人文優勢條件下，並結合產業集聚效益，因而能以低成本、高效率，掌握國際競爭主導地位。臺灣標竿企業鴻海與明基皆是最具代表性的個案。

表七 臺灣前十大外商公司營收排名（1975-1999 年）

公司	China American Petrochemical	1975	1980	1985	1990	1995	1999
臺灣美國無線電	RCA Taiwan	1	1	1			
艾德蒙海外	Admiral Overseas Crop	2		9			
臺灣增你智	Zenith Taiwan Corporation	3	3				
德州儀器工業	Texas Instruments	4					4
臺灣飛利浦電子	Philips Electronics Industries (Taiwan) LTD	5	2	2	4	2	3
臺灣凱普電子	Taiwan Capetronic	6	4				
臺灣通用器材	General Instrument	7	10	5		7	
臺灣飛歌	Sylvania-Philco (Taiwan)	8					
臺灣必治妥	Bristol-Myers (Taiwan)	9					
臺灣克林登	Cliton Taiwan Crop	10					
橡樹遠東電子	OAK East Industries		5				
臺灣飛利浦	Philips Video Products (Taiwan) LTD		6				

¹² 林昱君等著，「如何以企業聯盟開拓大陸市場之研究」，經濟部國貿局委託研究（民國 87 年 6 月），頁 1-3。

臺灣飛利浦建元	Philips Electronic Building Elements IND	7	6	5	3	2
臺灣有力電子	Uniden Corporation	8	7			
美商勝家縫紉機	Singer Sewing Machine Taiwan	9				
臺灣王安電腦	Wang Laboratories (Taiwan)		3			
迪吉多電腦 ¹	Digital Equipment (Taiwan)		4		8	
中美嘉吉飼料	Cargill Taiwan Corp		8			
臺灣慧智 ²	Wyse Technology		10			
福特六和汽車 ³	Ford Lio Ho Motor			1	1	10
臺灣松下電器 ³	Matsushita Electric (Taiwan) Co., LTD			2	5	
南山人壽保險	Nan Shan Life Insurance			3		1
中美和石油化學	China American Petrochemical			6	4	
臺灣山葉機車	Yamaha Motor Taiwan			7	10	
臺灣國際商業機器	IBM Taiwan			8		
美台電訊	AT & T Taiwan Telecommunications Co., LTD			9		
摩托羅拉電子	Motorola Electronics Taiwan LTD			10	6	8
臺灣恩益禧電子	NEC Electronics (Taiwan)				9	
美國安泰人壽	Aetna Life					5
臺灣東芝電子	Toshiba Electronic					6
家福	Presicarre					7
臺灣三星電子	Samsung Electronic					9

資料來源：中華徵信所，1990年；2000年。轉引自瞿宛文、安士敦著，朱道凱譯，超越後進發展：臺灣的產業升級策略（臺北：聯經出版公司，2003年9月），頁28。

說明：1998年被英業達收購。

1989年臺灣慧智被和信集團及行政院開發基金等所收購。

中華徵信所在1986年以前並未將臺灣松下電器及福特六和汽車列為外商公司，前者成立於1962年，後者成立於1972年。

另以奇異公司為例，該公司兩年前已將兩岸三地採購方式垂直整合，對臺採購將配合大中華市場的供應整體考量，並建議國內供應商將供應鏈移至中國大陸。就比較觀點而言，奇異與國內廠商合作，不僅提供商機，也幫助供應商技術提升，因而在短期內尋找大陸廠商配合，在成本與時間上確不划算，這顯然是臺灣目前的優勢。儘管奇異公司仍肯定臺灣供應商品質優於大陸，也未強迫供應商轉進大陸，但長期而言，在成本效率考量下，奇異仍可能在中國大陸尋找新合作廠商。這亦是迫使臺資企業外移大陸之考量因素¹³。以電腦製造業聞名的康柏公司，即曾要求採購主管須降低 15% 的採購成本，不能達成目標即撤換，亦加深臺灣電腦業者的憂患意識，加速西進的腳步¹⁴。

臺商與外商進行國際策略聯盟以開拓大陸市場，有如下的積極總體意涵：結合各國企業優勢，形成資源互補以創造經濟效益；臺商可視為外商進入大陸市場的中介橋樑（臺商與大陸同文同種，可提供市場資訊與經營管理）；臺商赴大陸投資可成為企業全球化、國際化發展的一環；將臺灣產業「大陸化」之趨勢引導至「國際化」之層次；國際策略聯盟可提高企業在大陸投資經營之議價能力與保障效果¹⁵。換言之，臺商在經濟全球化趨勢與利益驅動下，其作為多國籍企業進入大陸市場之介面與平台，顯有其特殊種族與區位優勢。尤其是臺商國際化程度較深，且具備掌控成本與管理能力，因而在大陸投資與國際策略聯盟之操作，展現較具體之績效。

事實上，在一些高科技產業及傳統產業中，國際品牌大廠因為逐漸放棄製造功能，而形成「中空型企業」。於是外包製造乃至於運籌服務給臺灣的供應商。因此，即使國際品牌大廠仍然會從事一些較基礎性的研究，但是在開發與商品化階段的研發工作，就仰賴與其關係密切的供應商。所以，無論他們要開發適合國際市場或中國大陸市場的產品時，跨國企業便須仰賴臺灣的供應商。尤其是在這些產業，大陸本土廠商實力仍然有限。再者，跨國企業也仍然會基於兩岸各自區位優勢與發展軌跡的考量，而在兩岸採取模組化分工的形式。因此跨國企業、臺灣與中國大陸三方，在以跨國企業為主的國際創新網路中，都能有其相當重要的角色，而使兩岸之間商業競爭不必然是零和關係¹⁶。

臺商赴大陸長期投資與深耕將無可避免面臨本土化（當地化）的思考與布局。

¹³ 洪正吉，「奇異對臺下單，採兩岸垂直整合」，工商時報，民國 91 年 11 月 6 日，第 5 版。

¹⁴ 臧聲遠、李欣麟著，深入中國（臺北：天下遠見公司，2001 年 2 月），頁 85。

¹⁵ 同註 12，頁 I-27。

¹⁶ 陳信宏，「旗艦級跨國企業在海峽兩岸的研究布局」，臺商電子報（2004 年 2 月 15 日），<http://News.cier.edu.tw/Y040202/101.htm>。

而本土化策略，是指跨國經營的企業為了在所在國或所在地區獲得最大化的市場利益，充分滿足本地市場需求，適應本地區文化，利用本地經營人才和經營組織生產、銷售適應特定地域的產品和服務，而實行一系列生產、經營、決策的總和¹⁷。而臺商採取本土化策略的成因主要在於：取得穩定的供應和接近目標市場，降低生產成本，大陸聯想集團即委託臺灣廠商為其代工生產筆記型電腦；歐美日跨國公司的驅動；藉助大陸市場創造國際品牌，如明基電腦開創 BenQ 品牌¹⁸。

儘管如此，本土化策略必須在人才引用，甚而在決策管理與文化層面落實政策才能取得成效。事實上，跨國企業若要在新興市場維持領導地位，培養當地經理人是關鍵要素之一¹⁹。企業決策與管理當地化，並擢拔人才與充分授權，皆是必要之考量²⁰。臺資企業中鴻海集團董事長郭台銘即曾詮釋「當地化」的概念指出：

「許多人以為去大陸、在當地蓋廠、找人就是當地化。以歐洲為例，許多大廠以一種『美式早餐』的作法，以為用幾種蛋的作法和火腿、培根重新組合，再移植就可以了。這種作法在歐洲其實是行不通的。真正的『當地化』是要帶技術和管理來教導當地人民，從培養當地幹部做起，再結合當地典雅細緻的文明水準。」²¹

臺商大陸投資本土化已在原材料供應、市場、人才、資金，以及研發本土化皆取得相當進展，進而使臺商大陸投資得以在經濟全球化的競爭中取得優勢。換言之，臺商在技術、管理與人才引用方面提升當地人才素質；臺商與大陸企業在生產經營方面的競爭與合作有助於區域人才、技術、資金等生產要素流動與優化。此外，臺資企業本土化，其工作態度、經營理念、刻苦務實精神，亦對大陸經濟發展與企業成長產生示範效應²²。儘管如此，臺商本土化仍有不同產業、地區文化與區位運作之差異性。雖然臺商本土化運作亦面臨信任、文化與思想觀念之落差，而存在「磨合期」，但是語言與民族的相對優勢，以及企業長期生根、內銷市場開拓、成本、人才取得與共同利益之思考，臺商投資本土化策略仍將是大勢所趨。

臺商大陸投資多角化經營（Diversification Strategy）亦成為重要之策略。多角化經營亦稱多樣化和多元化經營，主要是指企業擴增產品種類，跨行業生產經營多

¹⁷ 張遠鵬，「臺資企業大陸本地化戰略及影響」，現代臺灣研究（第49期，2003年10月），頁51。

¹⁸ 同前註。

¹⁹ 張玉文譯，「思考全球化，用人當地化」，莊素玉等著，高科技臺商蜂擁長江三角洲，頁285。

²⁰ 蘇育琪，與敵人共舞（臺北：天下雜誌，1998年1月15日，出版3刷），頁125-126。

²¹ 張成誼等著，三千億傳奇郭台銘的鴻海帝國（臺北：天下雜誌，2002年5月25日），頁188。

²² 同註17，頁53-54。

種產品和業務，亦即企業不再局限於原母體的產品或產業，以擴大企業生產與市場規模的策略。在市場競爭激烈的環境中，企業為分散經營風險，避免產品單一性，並提高企業核心競爭力便須從事多角化經營。不過，由於多角化經營可能導致企業資源分散，存在跨業經營之風險，以及經營管理成提升，皆可能影響企業經營之績效。

大陸投資鞋業的寶成集團即是多角化經營之範例。1969年，創立寶成工業由鞋帽外銷生意起家，歷經三十餘年成長，寶成由初期的OEM轉型為ODM，成立了七個研發中心，及十家製鞋廠、四家化工廠、一家皮革廠，完成鞋業上下游垂直整合的「花瓣型製鞋產業」。近幾年來，寶成除在本業外，展開多角化經營，2001年，完成集團垂直整合，所觸及產業包含電腦週邊、電腦軟體、多媒體資訊產業、電子零組件、生物醫藥科技、金融壽險、旅遊業等十餘項，集團板塊大致可分成傳統產業、電子科技及金融財務。此外，在臺灣以旺旺仙貝揚名的宜蘭食品工業公司，多年來行銷遍及兩岸、美加澳、東南亞等多國華人市場，業務也擴及飲料、酒類、醫院及相關商品，進一步發展為旺旺集團，成為世界最大米果產銷商，躋身亞洲百大企業之列，目前集團總部連同大部分生產設備、據點和市場都以中國大陸為主，藉由龐大的市場腹地和生產優勢為後盾，發展為國際性企業。

伍、布局區位與變遷趨勢

臺商投資行為經濟全球化策略的區位布局，顯然與成本、利潤、便利性與產業的集聚效應有關。此外，投資環境的良窳、政策的偏好與地方政府作為亦有關聯性。換言之，臺商投資區位的選擇與布局是一動態變遷與風險管理之考量，一旦主客觀環境與條件出現變化，臺商投資區位布局便可能進行調整。

以近二十年來臺商大陸投資區位變遷為例，80年代臺商投資是由福建地區起步，並漸密集於閩粵兩省。及至90年代則以福建、廣東為中心逐漸向長三角沿海地區擴散。本世紀初，長三角則成為大陸臺資最密集的地區²³。多集中於江蘇、廣東兩省（參見表八）。另據經濟部投審會今年第一季的統計亦顯示，臺商赴大陸投資仍維持小幅成長，但投資主要集中在江蘇省，占全部對大陸投資的54.64%²⁴。反觀與臺灣地理區位最鄰近的福建，臺商投資比重偏低，且有下滑的趨勢（參見表九），則可

²³ 洪世鍵，「臺商投資大陸區域的變化及未來趨勢預測」，現代臺灣研究（2003年12月，總第50期），頁54-55。

²⁴ 「臺商首季登陸投資54%在江蘇」，聯合報，民國93年4月21日，第C7版。

能與「三通」未通²⁵、政策執行不力，以及產業集聚效應不明顯有關。

表八 臺商對大陸投資統計—地區別

單位：百萬美元，%

年別 地區	1991-2003 年			2004 年 1-4 月			累 計		
	件數	金額	占總金額比重	件數	金額	占總金額比重	件數	金額	占總金額比重
江 蘇	8,589	14,189.7	41.36	231	965.5	55.57	8,820	15,155.1	42.04
廣 東	10,585	10,512.3	30.64	143	311.7	17.94	10,728	10,824.0	30.03
浙 江	1,622	2,051.3	5.98	44	185.8	10.69	1,666	2,237.0	6.21
福 建	4,194	3,031.8	8.84	242	120.6	6.94	4,436	3,152.3	8.75
河 北	1,999	1,665.3	4.85	15	45.8	2.63	2,014	1,711.0	4.75
其他地區	1,705	1,072.1	3.12	19	51.4	2.96	1,724	1,123.5	3.12
合 計	31,151	34,308.6	100.00	714	1,735.5	100.00	31,865	36,046.1	100.00

資料來源：同表1 資料來源1，頁27。

說 明： 依據「兩岸人民關係條例」第三十五條規定，給予赴大陸投資廠商補辦許可登記者已列入此一統計。

細項數字不等於合計數，係四捨五入之故。

現階段臺商投資集中在長江三角洲，主因在於：較佳的投資環境，亦即在自然環境、基礎建設、公共設施、社會環境與政法環境方面表現較佳，相對投資風險較小。此外，長三角的資源與人才提供亦有優勢；較好的區位優勢。長三角包括上海、江蘇、浙江二省一市，位處中國東部沿海中段成為外與國際接軌、內與內陸省份連結之渠道和平台；錯位發展和集聚效應顯現。基本而言，長三角臺資製造業多集中在蘇州、昆山、無錫集聚發展，商業與服務業以上海為主。錯位發展可以使臺商專業化從事特定產業，長三角具備之優勢投資環境、交通網絡與分工協作，終使臺資企業在長三角的集聚產生實質效益²⁶。此外，90年代中共當局在區域發展政策向長三角傾斜，所衍生之經濟與政策誘因亦有顯著的相關性。

從「集聚」(cluster)的觀點亦有助於分析臺商投資區位特徵與趨勢。「集聚」主要的概念有二。一是指某一特定領域內相互聯繫的，在地理位置上集中的公司和機構的集合。其二是為了獲取新的和互補的技術，從互補資產和利用知識聯盟中獲得收益、加快學習過程、降低交易成本、克服（或構築）市場壁壘、取得協作經濟效益、分散創新風險，相互依賴性強的企業（包括專業供應商）、知識生產機構、中

²⁵ 同註23，頁57。

²⁶ 同註23，頁57。

介機構和客戶通過增值鏈相互聯繫成網絡，這種網絡就是集聚。前者強調集聚的空間集聚特徵，後者強調集聚的網絡特徵，以及集聚形成的動機和功能。集聚具有三大特徵：空間集聚特徵，亦稱為機構稠密性；合作網絡特徵，亦稱學習和創新性；社會文化的特徵，也稱植根性（embedment）。大陸學者研究顯示，臺商投資大陸「集聚」特徵主要表現在：投資區域相對集中；臺商投資已初步形成臺資企業網絡，較典型的是東莞臺資製造業網絡和蘇州臺資高科技企業網絡；臺商投資區初步形成網絡，但仍未嵌入或植基於當地，主要反映在：制度與技術水準差異性與認知誤差；製造業採購非本土化，臺灣進口比重大；具產業關聯的供應鏈本土化程度不高；臺資企業投資技術溢出效果與學習效果不明顯²⁷。

然而，必須指出的是，臺商投資區位選擇並非一成不變。關鍵仍在於企業追求成本最低化、利潤最大化與風險管理之原則。換言之，隨著中共現階段區域發展政策與偏好的調整投資環境之變遷，以及分散風險之考量，其投資區位調整便有其機動性與必要性。明顯的，中共現階段採取區域平衡發展策略，振興東北，以及珠三角與香港 CEPA 的運作將得到更多資源分派與政策奧援，相對而言長三角將不再享有昔日政經優勢。加之，長三角經營成本高漲，近又有缺電危機²⁸，皆將影響臺商當地持續投資意願。此外，隨著大陸總體生產成本攀升，且日益趨近於東南亞地區之水準，促使臺商全球化布局更趨複雜，如何分散風險、有效分派企業資源，以發揮最大核心競爭優勢，便成為重要課題。

陸、評估與展望

在全球化國際競爭壓力下，對外投資已成為世界各國藉以維持競爭優勢、提升經濟實力，使自己立於不敗之地的重要政策手段²⁹。近十餘年來出現世界各國對中國大陸投資熱，主要即著眼於中國大陸優勢競爭力與廣大市場。雖然對外投資確具排擠國內投資的副作用，但在經濟全球化趨勢下，企業若不能善用各國優勢進行生產、行銷與布局，恐難以生存。事實上，在經濟全球化趨勢下，各國經濟低成長、高失業與產業微利化似已成常態現象，企業獲利途徑與結構亦產生變化。美國麻省理工學院教授梭羅（Lester Thurow）即曾指出：在全球化衝擊下，有兩種營利方法。一是及早至低工資國家投資生產以降低成本；二是發展知識經濟，生產外人無法生產

²⁷ 鄭勝利，「臺商在祖國大陸投資的『集聚』特徵分析」，臺灣研究（2002年2月，2002年第2期），頁71-73。

²⁸ 「昆山東莞溫州臺商停電苦」，聯合報，民國93年4月16日，第A10版。

²⁹ 顧瑩華，「透視全球投資趨勢變化」，經濟日報（臺北），民國93年2月22日，第24版。

的商品以提高商品的附加價值³⁰。基本而言，臺商過去十餘年在大陸投資主要即著眼於低成本優勢，然而臺商若長期沉緬於此，恐將難以維繫企業命脈。臺商唯有採取全球化策略思考，致力於研發、保持核心競爭優勢、提升產品附加價值與服務導向，並強化國際與本土之策略聯盟和資源整合，才可能在全球化競爭中獲取生機。

基本而言，雖然政府部門對臺商大陸投資行為採取有限度開放措施，儘管中共當局對臺商大陸投資積極吸引與優惠，皆促成臺商大陸投資持續成長，但實際上經濟全球化趨勢、特質與現象，才能真正詮釋臺商大陸投資行為、策略與布局。臺商與跨國企業策略聯盟不僅能發揮語言、文化優勢，且是進入大陸市場並與國際接軌的平台和介面。而結合本土化與多角化經營策略的落實，亦有助於深耕大陸市場。儘管臺資企業具優勢的經營能力與管理人才和經驗，在其西進大陸發展與大陸本土企業、人才互動過程中，有移植中國大陸的可能性，但具競爭力的臺資企業長期以來厚植的企業文化，恐難以在短期內模仿與學習。例如，台積電晶圓代工生產所須具備的資金、人才與技術，大陸並不缺乏，但是台積電長期以來形塑的高良率、高品質、應變能力強與顧客服務導向之企業文化，恐是中國大陸引進臺資較難以移植的。儘管如此，臺商投資大陸形成之集聚效應與產業鏈，將有助臺商在全球化激烈的價格與品質競爭中掌握優勢。

在經濟全球化的格局中，無論是資源與人員流動的障礙和阻力，皆將影響企業競爭力的提升，甚而在未來企業生存挑戰中遭淘汰的命運。明顯的，當前兩岸經貿交流中仍無法直接「三通」，並階段性出現政治對抗升高之態勢，以及基於市場保護與安全因素，仍未能促成經貿關係正常化，皆是違背經貿自由化運作，並有損經濟利益與福祉。例如，臺灣 IC 封裝業龍頭大廠日月光即苦於大陸科技人才、海外人力資源流動與政府對大陸投資的限制，而難以發揮其競爭優勢³¹。而兩岸面臨更嚴重之障礙，則在於政治矛盾難以化解，導致資源流動之實質障礙。儘管兩岸經貿行為實已跨越政策限制與主權意涵，但政治張力與衝擊仍將制約經濟資源使用效率的提升，並影響臺商投資行為的策略與區位思考。2004 年臺灣總統大選後，臺商估算「三通」短期無望，且兩岸關係與僵局難以逆轉，政治疏離感增強，已導致臺商西進腳步加快，並落實大陸投資本土化策略即為實例³²。值得執政當局關注與省思。

³⁰ 陳博志，臺灣經濟戰略：從虎尾到全球化（臺北：時報文化公司，2004 年），頁 129-130。

³¹ 張虔生，「不成為世界級，企業活不下去」，李明軒等著，WTO 與兩岸競合（臺北：天下雜誌股份有限公司，2001 年 1 月 31 日），頁 212-213。

³² 「乾脆加碼西進」，聯合報，民國 93 年 4 月 12 日，第 C7 版。「白領西進，選後調查意願更強」，聯合報，民國 93 年 4 月 12 日，第 C7 版。「臺商加速本土化進程」，工商時報，民國 93 年 3 月 28 日，第 9 版。「臺商恐根離臺灣」，中時晚報，民國 93 年 3 月 21 日，第 8 版。

專題研究

「九一一」事件對美國 兩岸政策之影響

The Impact on America's Cross-Strait Policy Since 911 Terrorists' Attack

郝志進 (Hao Jyh-Jinn)

淡江大學中國大陸問題研究所碩士班

摘 要

「九一一」事件後布希總統對中國大陸戰略清晰，包括：盟友優先而中國次要；防範中國但保持合作；勸阻動武但力求嚇阻；採取先制並保持主動。

「九一一」事件後臺美實質關係雖受到強化，惟布希總統對臺仍維持「一個中國」政策，並遵守「三個公報」及「臺灣關係法」，即「一中政策」與「遵守臺灣關係法之相關承諾」同時並存，並以和平解決做為美國對兩岸政策的最高原則。

「九一一」事件提供了中共與美國戰略合作的機會。面對此一新的國際形勢，我方可主動尋求美國主導之臺海安全結構，以避免於三邊關係中邊緣化，以區域安全架構取代兩岸「一中」爭議、強化軍事自衛能力、發展以臺灣為主體的開放經濟，審慎規劃兩岸「三通」以為因應。

關鍵詞：戰略清晰、戰略模糊、雙軌戰略

壹、前 言

九一一事件後，國際情勢產生重大改變，國與國間互動頻繁，彼此相互影響也日漸加強。美國與中共周邊（例如：中亞和西亞）國家關係不斷增強，以及美俄間

關係產生新的良性互動，迫使中共必須面對新的區域格局並調整其對外策略。在這種新的國際局勢錯綜複雜的發展下，使得美國的兩岸政策發生實質變化，也促使臺、美、中三邊關係發生變化，是以本文擬從「九一一」事件切入，就該事件對美國小布希總統的兩岸政策提出探討。

貳、「九一一」事件之影響

2002-03年，美國反恐行動持續擴大，各國在支持美國反恐的行動時，也面對各自不同的國內恐怖攻擊與反恐行動。2002-03年，國際恐怖主義活動依然猖獗，並呈現形式多樣化的特點，致使國際間安全形勢更加複雜多變，且產生了下列影響：

一、全球安全威脅性質轉變

「九一一事件」對全球安全所產生之影響，主要集中在以下幾項：

衝擊當前國際權力平衡，但「一超多強」的國際格局未發生變化。美國的獨強領導地位更形鞏固，並漸以強烈的意願及清晰的戰略來投注其優勢力量。

全球化的新安全觀獲得確定，調整了國際安全議程的內容，其次序也重新排列。

延緩甚或遲滯國際經濟復甦的時間。

「文明衝突論」的適用性更引人省思。

二、軍備競賽、領土糾紛、經濟發展的失衡、生態環境改變、自然資源缺乏、科技發展的負面影響，種族與宗教的衝突、跨國犯罪等，都是亟需人類運用智慧與耐心加以解決的難題。

三、「九一一事件」確立全球化的全球安全觀

亦即全球安全就是人類安全，雖有大國塑造安全議題，但沒有國家能夠憑一己之力達成全球安全，而也沒有國家能獨善其身，置身事外以自保；國與國之間安全上的互相連結已不可避免¹。

參、「九一一」事件後美國對華政策

後冷戰時期，美國亞太戰略主軸，是在對日本與中國兩條雙邊關係的辯論中逐步形成的²。柯林頓政府時期，構築了「美日安保合作新指針」與「美中建設性戰略

¹ 亞太綜合安全年報（2002-03）（臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會），頁181。

² 相關的討論請參閱 Douglas Johnston (eds.) *Foreign policy into 21 st century: the U.S leadership challenge*.

夥伴關係」同時存在之雙軌戰略，顯示柯林頓欲在二者間尋求平衡。但是他在進行平衡二者的過程中，時而造成另一方之疑慮，使美、日、中三邊關係時有波動，如1996年美日安保防衛新指針審議過程中，中國對其「周邊有事」之界定大加撻伐；1998年6月柯林頓訪問中國大陸，卻略過日本，造成日本極大反彈，這是柯林頓政府亞太安全戰略的一大矛盾。

布希政府上任後，其亞太政策明顯調整了柯林頓政府「親中抑日」形象，並強調「鞏固同盟」的重要性，卻對美、中關係採取「觀望」的取向，因而其對華政策有一個從模糊逐漸走向清晰的過程，這個過程從布希總統與江澤民總書記兩次會談，及美國政府所發表一連串的政策報告書中可見梗概。

反恐戰爭期間，布希與江澤民分別於2001年10月，2002年2月與10月進行過三次高峰會，第一次的布、江會晤是藉APEC這個國際場合在上海舉行（上海會晤），第二次則是布希訪問日、韓、中國的亞洲之旅（北京會晤），第三次是江澤民前往墨西哥參加APEC順道過境訪美（德州會晤）。在上海會晤中，江澤民強調願與美國發展「建設性的合作關係」，也願意跟美國發展「高層戰略對話機制」，布希則回以「坦誠性、建設性、合作關係」（candid, constructive and cooperative）作為兩國關係發展的方向；江澤民提出增進經貿等領域合作交流，強化在主要國際與區域問題上諮商協調等主張；布希反過來指出經濟自由與政治自由必須並行，強調反恐戰爭決不能成為迫害少數民族的藉口，江繼而宣稱希望美國打擊恐怖主義能有清楚界定之目標，並對之精確打擊，避免傷害無辜，且聯合國之角色應完全發揮³。

在北京會晤中，唯一成就是雙方確認擴展各層次交流的重要性，在共同打擊犯罪、防治愛滋病、緝毒等方面之合作，得到有限進展。

在德州會晤中，美方之關切焦點在於針對邪惡軸心之伊拉克用兵與北韓核武計畫，以及中國對此之立場；中國關切焦點則在雙邊關係再度正式回穩⁴。由於北京在伊拉克與北韓問題上亦未予任何明確承諾，在交集有限的情況下，雙方會面的象徵意義遠超過實質意義，對於雙邊關係之定位，並未突破上海高峰會的「三C」原則。惟畢竟在反恐合作以及恢復高層對話等事務上達成若干共識，使雙方關係回到相對

(Washington D.C.: The Center for Strategic and International Studies 1996)，頁43-47。

³ “Remarks by President Bush and President Jiang Zemin in Press Availability”, Western Suburb Guest House, (Shanghai, People's Republic Of China), October 19, 2001, see <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021025.html>.

⁴ 參閱“President Bush, Chinese President Jiang Zemin Discuss Iraq, N. Korea”, Remarks by the President and Chinese President Jiang Zemin in Press Conference, (Bush Ranch Crawford, Texas), October 25, 2002, see <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021025.html>.

穩定的位置。

從這三次高峰會結果來看，美國似乎並不期待中國會給予多少合作，布希的目的在於推動他的「全球反恐聯盟」，以鞏固美國在全球的優勢領導地位。這使中國的交易目的落空，顯示雙方對雙邊未來關係期待仍有差異，更重要的是未能確立美、中關係定位，雙方仍停留在「各說各話」的階段。

此外，美國國防部陸續發表 2001 年 9 月間的「四年期程國防檢討」⁵及 2002 年 1 月間的「核武態勢檢討報告」⁶，清楚陳述美軍的戰略理念在於建構成「能有效在海外達成任務，並維持美國本土安全」之部隊，其目標是固盟、嚇阻與擊退敵人。針對中國對臺飛彈威脅，美國亦視其為一種威脅的態勢，在「核武態勢檢討報告」中提及臺灣海峽的軍事衝突，對美國而言是立即之安全威脅。換句話說，美國有可能在臺海發生衝突之必要情況下，同時使用核子武器與非核子武器，以應付立即的威脅。換言之，美國國防部的這兩份報告，從全球的層面而言，已清楚呈現出對中國的戰略嚇阻態勢。

美國國防部於 2002 年 7 月間又公布「中華人民共和國軍力報告書」⁷，全篇關切臺海安全形勢，開宗明義即指出，北京對臺戰略以和平方式為優先的宣示已發生變化，解放軍的攻擊能力每年都獲得進展，不論是威嚇或實際攻擊臺灣，北京都獲得了越來越多的行動選項，臺海兩岸實力對比正在逐漸向中國傾斜。但該報告認為，中國對臺灣採取壓迫性作為的成敗關鍵在於國際，特別是美國支持臺灣的程度。綜合而論，該報告似乎在確認「中國威脅論」，提醒未來五到二十年間，將是中國軍事力量發展的關鍵時期，在面對難以完全圍堵的中國國力提升，美國在國際性及臺海事務上，將能採取什麼對策及選項，必須要有新的思考與準備。

布希總統在西點軍校畢業典禮演說中首次提及，美國冷戰時期的嚇阻與圍堵戰略無法因應新安全威脅，相互保證毀滅對於隱匿的恐怖組織產生不了功效，也無法予以圍堵，安全需要所有美國人民具有前瞻性與決心，一旦有需要，便能準備好進行先制行動，以防衛美國的自由與生命安全⁸。此一說法顯示美國雖未放棄嚇阻與圍堵，但已出現「先發制人」與「防衛性干預」概念之新戰略思維，做為對付決意以

⁵ US DOD, *Quadrennial Defense Review Report*, (Washington D.C., DOD, Sep. 2001), p.iii-iv.

⁶ US DOD, *Nuclear Posture Review Report*, 8 January 2002.

⁷ U.S. Department of Defense. "Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China," June 23, 2000, see <http://defenseink.mil/news/Jun2000/china06222000.html>.

⁸ *Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy*, June 1, 2002, see <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.mhtml>.

大規模毀滅武器攻擊美國之敵國與組織的正式選項⁹。

隨即在布希總統呈交國會的「美國國家安全戰略」報告中，正式提出「先制行動」想法，以做為進行全球反恐時使用武力之新原則。此篇報告稱美國仍在尋求與中國的「建設性關係」，清楚標定美、中關係中的合作層面（反恐、朝鮮半島穩定、經貿、阿富汗重建、健康和環保等）與深刻分歧部分（對臺安全承諾、人權、武器擴散等），雖並未點明中國是敵人，但卻提及「我們的軍力強大，足以使潛在敵國打消擴張軍備以超越美國或與美國並駕齊驅的意圖」¹⁰。至此，布希總統對中國戰略輪廓逐漸清晰：盟友優先而中國次要；防範中國但保持合作；勸阻動武但力求嚇阻；採取先制並保持主動。

從臺海政策的調整來說，承襲美國六任總統對臺海政策的架構，布希總統仍舊維持「一個中國」政策，遵守「三個公報」及「臺灣關係法」，並強調美國對臺海兩岸政策的最高原則是「和平解決」，至少要維持現狀。所以「大陸不動武，臺灣不獨立」成為主調，布希政府並據而提出「互不挑釁」為前提，而「一中政策」與「遵守臺灣關係法之相關承諾」則同時並存¹¹。此外，布希總統就任初期的對華政策明顯傾向臺灣，這包括對臺軍售的突破性發展，准許陳水扁總統過境美國的相關安排等。

美國政府持續的強化了美臺實質關係，從「九一一事件」後迄今，布希政府對臺關係的調整主要表現在下列五個方面：

第一：正視臺灣經驗的意識形態意涵，肯定「民主臺灣」的形象。

第二：謹慎地並有限度地接受臺灣對國際生存空間的要求。

第三：強化臺灣「可靠的戰鬥軍力」，提升美臺軍事合作。

第四：從「同盟」的立場出發，不把「臺灣問題」做為對中國談判的籌碼。

第五：以中國針對臺灣的軍事準備，尤其是大陸東南沿海的飛彈部署為由，凸顯「中國威脅論」。

肆、中共對美國政策調整之反應

在「九一一」事件前，布希總統對華政策明顯傾向臺灣，就已經使得中共外交部公開宣稱「對中、美關係造成破壞性損害」。「九一一」事件後，面對美國領導世

⁹ Thomas E. Ricks and Vernon Loeb, "Bush Developing Military Policy of Striking First: New Doctrine Addresses Terrorism", *Washington Post*, June 10, 2002, p.A01.

¹⁰ The White House, *The National Security Strategy of The United States of America*, Sep. 2002.

¹¹ 參閱美國國家安全顧問萊斯之布江會談說明會，中國時報（臺北），91年2月22日，第3版。

界地位的更加鞏固、對中共嚇阻戰略清晰、美臺關係逐步強化，中共的總體反應可以說謹慎低調，也可以說是被動防禦。

柯林頓政府時期，江澤民就擬定了對美外交「增加信任，減少麻煩，發展合作，不搞對抗」¹²的十六字方針，並且極力的說服美國把中共當做一個「大國」來看待。布希總統上臺以後，「中」美關係雖然經歷了軍機擦撞意外，及美國調整國防戰略與對華政策的影響；但是，中共迄今仍未放棄對美外交的基本方針，進入了一段「勸說等待」時期，對美國採取低調態勢。

對於布希政府上臺之後所造成的一連串波折，中共事實上早有心理準備，因為中共習慣從歷史的角度認識問題，認為從雷根到柯林頓，每一位美國新總統上臺都有一段所謂「中」美關係「磨合期」的存在，時間從一年到二年不等，此即為「好一陣，壞一陣；好不到那裏，壞不到那裏」的發展本質。總體來看，中共對美柔性宣傳的三個主軸為：主張從戰略高度與長遠的角度來看待「中」美關係；中國絕無意成為美國的威脅，中國也無意與美國對抗；臺灣是中美關係最重要也最敏感的問題。

儘管大陸媒體對布希總統的作為出現強烈地批評，也有許多大陸學者專家從對抗美國的角度出發，呼籲北京政府「清醒認識，及早因應，抵抗霸權」¹³，但是中共的反應分成兩種形式呈現，首先在正式對外官方政策中大多不變，即沒有改變對國際形勢及「中」、美關係基本框架的根本認識，亦即認為和平與發展仍舊是世界的主要潮流，仍會致力於經濟建設與現代化的發展¹⁴。對於美國的臺海政策，中共也認為目前為止布希總統並沒有改變「三個公報」、「一個中國」的基本框架¹⁵。

其次，「九一一」事件之前，中共外交部也曾公開批評：「個別國家依仗經濟、科技和軍事優勢，違背『聯合國憲章』和公認的國際關係準則，推行新『砲艦政策』企圖建立由其主導的單極世界，是違背歷史的潮流，也是注定要失敗的」¹⁶。在對內發言上，江澤民更加強調：「西方敵對勢力不願意看到社會主義中國發展壯大，加緊對我國實施『西化』、『分化』的戰略圖謀不會改變，我們與西方敵對勢力在滲透與

¹² 努力建立中美建設性的戰略夥伴關係：江澤民主席對美國進行國事訪問（北京：世界知識出版社，1998年），頁76。

¹³ 這些評論多集中在《世界知識》半月刊，「清華世界論壇」（北京：2002年16、17、18期），及《戰略與管理》雙月刊（北京：2002年總51、52、53、54期）。

¹⁴ 「江澤民總書記在中央黨校發展重要講話」（五三一講），2002年5月31日。
<http://www.peopledail.com.cn/GB/shizheng/16>。

¹⁵ 李肇星，「妥善處理臺灣問題是推進中美關係的關鍵」，2002年2月6日。<http://www.can.com/ciperad.php>。

¹⁶ 中華人民共和國外交部，「中國對多極化發展的看法」，2000，<http://www.fmprc.gov.cn/chn>。

反滲透、顛覆與反顛覆方面的鬥爭將是長期的複雜，有時甚至會是十分尖銳的」¹⁷。在「九一一」事件之後，江澤民於 2002 年「五三一講話」的公開版中沒有尖銳語句，中共外長唐家璇在專訪中則強調「以江澤民同志為核心的黨中央領導」以及「冷靜觀察、沈著應對、把握機遇、因勢利導」的外交工作方針¹⁸。

在具體作為上，2002 年 4 月，江澤民訪問被美國定位為「邪惡軸心」國家之一的伊朗，並宣稱北京的政策是反對美軍在中亞及中東駐軍；同時，中共人大委員長在會見伊拉克國會主席哈瑪迪時指出，中國永遠反對霸權、單邊主義以及強權政治。換言之，雖然中共努力鞏固與美國間的關係，但並不直接挑戰美國¹⁹。總體而言，中共所採取的多面向因應策略有五種：

正式外交關係仍為中共主要的因應管道，運用「元首外交」恢復「中」、美兩國高層的協商機制，藉此穩定雙邊關係。

採用「經貿利誘」策略，運用大陸市場與商機，引誘美國政府、國會與企業的經貿利益，遊說美國企業界與利益團體影響布希政府對華政策。

口頭採取「議題聯鎖，拒不合作」談判叫價，但實際上運用「議題脫勾、求同存異」策略，個別處理「中」、美關係衝突點；目前雙方衝突焦點為「六 T 二 H」問題（Taiwan、Tibet、Tech、Trade、TMD、Terrorism；Human Rights、High Seas：臺灣、西藏、高科技擴散、貿易、戰區導彈防禦系統、反恐、人權、公海航行權等問題）。

運用多極化的世界格局與國際法相關規範，依照不同性質的議題，在個別事件上聯合其他強國及第三世界國家抗拒美國。

保持內部社會穩定，避免內政受到影響並儘可能在對臺政策上做出新的策略調整，包括同時強化對臺的兩手策略，即對臺重彈威懾的老調，但也會軟性訴求自己的政治主張。

在戰術層次上，則有下列幾項引人注意的變化：

從第一次布、江上海會晤之後，中共對美國的宣傳主調既集中在「不要向臺獨勢力發出任何錯誤信號」。事實上，這是有技巧的向美國傳遞「中」、美兩國軍事攤牌出現的信號。

唐家璇在聯合國鼓吹「一中原則新三段論」，以杜絕臺灣對「一中原則內外有別」的指控，並且向國際社會表現中國對臺柔性善意的一面，顯示中共正尋找「一

¹⁷ 「江澤民同志在全國黨校工作會議上講話」，2002 年 6 月 9 日，<http://www.peopledaily.com.cn/GB/paper39>。

¹⁸ 「唐家璇外長接受人民日報專訪」，2002 年 12 月 20 日，2000，<http://www.fmprc.gov.cn/chn>。

¹⁹ 林中彬，「九一一後的北京外交反攻」，聯合報（臺北），2002 年 7 月 24 日，第 15 版。

個中國」原則與美國的「一個中國」政策的交集點。

國臺辦向我政府抗議法輪功蓋台事件，此處關係到兩岸競爭中所涉及的國際法準則問題。過去在兩岸問題上中共一向以「中國內政」及「中國人的民族感情」的態度來處理，但本次事件所顯示的意義，在於中共開始援引國際法及國際規範來處理兩岸關係的日常事務。

近期國臺辦對我總統大選發表聲明，在五一七言論中顯示強調一中、不同意臺獨、兩岸三通、追求和平以及說明兩岸未來的兩條路，其目的是表明中共立場，警告意味強烈；而五二四記者會內容特色仍是以堅定立場表達不容許臺獨及五一七適用未來兩岸關係，以及說明這種狀態下，希望經濟發展不受政治影響之和戰兩種手段。

伍、我方政策因應之建議

由於國際局勢的變化，「反恐」已成為多數國家的共識，美國藉助區域強權介入區域事務的政策似已底定，亞太安全情勢對我國家安全息息相關，面對中共身為安理會常任理事國，本身在國際社會中有其份量，美國賦予中共區域戰略角色對我施壓的籌碼亦有所增強。但由於兩岸問題已是整體國際關係中的一環，臺海局勢的發展，也成為各國評估國際局勢的一項重要因素。近幾年來，美國政府全球戰略新的走向，使東亞區域和平受到了強化。在此情況下，兩岸和平解決爭議的主張，已成為主流。雖然兩岸關係基本上無太大的變化，惟我政府對於部分議題的操作略有瑕疵，因而引起在野黨的不滿與批評，然政府多半將其塑造成對於政府政策的掣肘，雙方未能理性溝通以謀求妥善的國家政策。在此情況下，有助於中共對臺分化與統戰的實施，且更加激化了我國內政黨競爭的態勢。而中共亦因內部處於權力過渡期，對外政策可能因內部處於權力鬥爭有不理性的產出，有鑒於新形勢下中共亞太安全與對臺戰略，我方可由幾方面進行思考：

一、主動尋求美國主導之臺海安全結構，以避免於三邊關係中邊緣化

在美國強勢主導的國際格局下，中共之全球戰略選項略顯侷限與被動，相對的，臺灣運作新議題之空間亦屬有限，雖然中共對美在若干國際議題上有其發揮空間，但目前美國尚不需犧牲我之利益以換取中共的合作，臺、美、中三邊關係穩定結構尚不至失衡，美對華政策仍將以經貿促變與實力壓制雙線並行，臺海政策仍以「一個中國」為軸，強調「三報一法」、不支持臺獨、必要時協助我自衛、和平解決等基本內涵。然而，美國逐漸將「一個中國」政策和臺灣關係法掛勾，將「不支持臺灣

獨立」提升至與「三報一法」相同位階。面對美中關係的傾斜，基此，我國仍應著重在主動尋求打破目前美國對臺軍售僵局，增加臺灣在美國區域戰略布局中之角色，以避免我於三邊關係中邊緣化。

二、謹防中共蓄意挑釁，積極營造穩定的美中臺三邊關係

由於我正處於美、中、日亞太區域強權的競爭中心點，對我戰略利益最有利的環境便是，維護臺海安全與穩定美、中、日三角關係。我應慎防中共刻意凸顯我為區域麻煩製造者，在臺海議題展現我國理性自制的一面，避免與中共在國際場合上進行意氣之爭，強化與國際友人溝通，爭取支持，細密且謹慎地處理我與中共、我與美、日之間的雙邊關係，並求取一個維護臺海安全和平的平衡點。在不傷害我之國家利益下，從而促進美、中、日三邊穩定關係，此為我國家安全與國防政策之最重要目標。

三、以區域安全架構取代兩岸「一中」爭議

臺海安全與穩定仍是亞太安全問題的核心議題之一，我應避免兩岸關係兩岸化，擱置統獨爭議，加強臺灣對區域安全共識，以亞太島鏈國家為思考空間，透過美國全球戰略布局，主動提出維護臺海安全與穩定美、中、日三角關係的務實對策，尋求美國亞太其他盟邦的支持，促進亞太集體安全機制的建構與功能之發揮，進一步創造臺海長期的和平、安全與穩定。此一思維與政策，對於未來促進亞太集體安全機制之完善具有一定之參考性。

四、持續推動臺灣全面國際化發展，創造我參與國際社會的契機

身為國際社會成員之一，我國除了積極響應全球反恐戰之外，更須在國際新秩序中，參與各種活動、增加相關的責任分擔。過去臺灣「國際化」是指臺灣產品的國際化，但在全球潮流趨勢下，臺灣若要不被世界各國淘汰，就應該在各個層面不斷國際化並持續提升，不論是民主、文化、經濟、社會、教育、科技，國際化是唯一的選擇，「國際化」才能確保臺灣的安全，人民的福祉也才能增進。唯有經由「國際化」的刺激，臺灣的經貿、政治、社會發展才能夠更文明，臺灣也才能夠成為國際舞台的積極參與者，成為國際社會不可或缺的角色。也由於我國參與國際社會的正當性增加，兩岸間的外交互動面臨新的環境，雙方在國際場合的互動，已必需開始學習共存共容的新經驗。外交上的許多磨合，可望降低對兩岸關係的直接衝擊。

五、以世貿組織架構為經貿平台，審慎規劃推動兩岸「三通」

政府在兩岸經貿關係上由過去的「戒急用忍」改為「積極開放、有效管理」的政策，事實上是走向逐步開放。在此過程中，過渡性的管制是必要的，主要目的是在調節速度，但由於兩岸已加入世貿組織，我應以世貿組織的架構，創造我經貿契

機，降低中共對我經貿邊緣化之影響。而「三通」議題，亦是我全球布局戰略思考的一部分，但當前我們所面臨的不是要不要三通的問題，而是要如何處理及促成三通的問題，這是一個涵蓋範圍極廣且高度複雜的作業，而其中最重要的核心則是如何進行有效的協商，且要在考慮國家安全下進行。同時，我應避免在三通議題上，引入不必要的政治思考，使得將來兩岸三通談判上，創造有利於我之空間。

六、強化軍事自衛能力，發展以臺灣為主體的開放經濟

軍事自衛能力的強化是談判的後盾，軍事自衛能力是解決兩岸問題不可或缺的要件。在兩岸經貿、社會交流日趨頻繁的架構中，建立足以自衛的國防能力不但能增強我自信心，更能保障兩岸經貿交流的穩定性。然而，臺灣因地狹，國內市場經濟規模不大，很多產業發展有其限制，因此，臺灣應作為開放的經濟體，運用其他經濟體以產生綜合的規模效果，強化以臺灣為主體的經濟，整合其他市場資源，才能達到正面的效益。現在政府以建立大陸臺商與臺灣主體經濟的關聯性，產生互惠互補的功能；我們也希望同樣的模式可以運用到東南亞，甚至世界其他國家的臺商，也就是以全球性角度來思考，尋求提升臺灣經濟上的相對優勢競爭力，以避免在國際經濟環境中被邊緣化。值此以往，當臺灣經濟全球化開放至一定程度時，對於大陸之經貿依賴程度便能回復至一正常的範疇。

七、落實總體經貿政策，擬定我對外發展策略

兩岸先後加入 WTO 後，對臺灣產業結構與國際競爭力產生衝擊，我總體經貿策略歷來皆有完善的規劃，但整體政策實際執行效果不彰，我應在 WTO 與 APEC 的議題架構下，儘速加強落實財經法制之健全，提供適當的配套與調整之法源，以發揮我整體經貿利益。由於我多以家族中小企業為主，雖能針對當下危機作出立即的調整，但對我發展經濟總體戰略卻無法有效配合，我應輔導發展跨國性企業，以增加我對外發展策略籌碼，但亦須維持國內技術優勢，擴大市場利基以避免國內經濟空洞化。

八、擱置政治爭議，保持我內部社會穩定，避免增加對外政策不確定性

對臺灣而言，在國內政黨尚未對如何因應「一中原則」和「一國內部事務」建立共識之際，大陸對兩岸三通定位為國內事務，「一國內部事務」恐怕將衍生兩岸是否屬於「一個國家」的爭議。值得注意的是當前民間的態度要比國民黨時期來得直接，執政黨的壓力更大，所以我更應保持內部社會穩定，避免國內政治產生空轉，面對中共對我進行國際鬥爭的範圍擴大深化，採取寸土必爭、絲毫不讓的做法進行圍堵，雖然到 2008 年北京奧運之前對臺動武的可能性很小，但若對外政策持續受到國內政策影響而持續搖擺，依目前兩岸互動情況來看，北京有理由相信時間在他們

那邊，此將對臺灣造成很大挑戰，在談判上面居於劣勢，甚至被迫接受對方諸多條件。

九、密切關注中共權力過渡，區分其政策之差異，以增加我決策之空間

經過「十六大」和北京「兩會」之中國最高領導階層之新老交替，雖然中共外交與對臺工作基本上仍突出其對臺策略連貫性之特點，政治上，雖不斷表態願意與臺灣各黨派和各界人士就發展兩岸關係、推進和平統一交換意見，然當下分步驟進行兩岸談判、或三個可以談均僅是空話；經貿上，持續堅持業務性與技術性之「三通」商談而不予任何政治意涵之可能，以放任市場競爭之自發施壓，吸納臺灣企業自發性投入，仍為統戰之企圖；安全上，對於非傳統軍事衝突之「人的安全」等議題不吝提出互助表態，例如共同打擊犯罪；對於 SARS 病毒，亦提出要為港、澳、臺提供必要之協助，且必要時可與香港和臺灣有關的醫學專家共同商討對策，然仍是視為國家內部事務處理而不會給予臺灣登上國際舞台之機會。雖然目前中共對臺戰略短期間並無太大調整，但我仍須持續關注中共權力過渡，可能施壓臺灣之徵兆，區分其政策之差異，以增加我決策之空間²⁰。

陸、結 語

每一場戰爭的結束都預示著下一場衝突的開始，沒有一場戰爭可以終結所有的戰爭，這是因為衝突與戰爭就是人類歷史經驗的一部分。就中國大陸學者所言，「九一一」事件造成了三項的終結，分別是後冷戰時期的終結、全球化的終結以及地緣政治的終結，於是中共要在新時代當中尋求中國大陸的利益與地位，並且通過內部的穩定與發展改善和美國的關係，以爭取自身的國家利益及提升國際地位。因此，在後九一一時期，臺灣—美國—中共的三角關係已經面臨轉折。在美國以軍事全球化的收編動作之下，我方除了應善加運用此戰略機遇，更應力求減低中共對臺海關係的誤判，努力尋求解決兩岸問題的和平方式，以共創兩岸共榮共存雙贏的局面。

²⁰ 亞太綜合安全年報 2002-2003（臺北：遠景基金會），頁 263-270。

專題研究

中共和平崛起論之研析

An Assessment of the theory of PRC's Peaceful Rise

孫紹正 (Sun Shao-Cheng)

淡江大學美研所博士生

摘要

由前中共中央黨校副校長鄭必堅提出，強調中共崛起係以不稱霸、不靠軍事對抗方式，而採雙贏之和平策略，意圖對外化解中國威脅論壓力，對內則防止極左路線抬頭。強調中國崛起對亞洲週邊國家繁榮與穩定發揮有益作用，亦不會造成週邊國家之威脅，以消除中國威脅壓力。其手段運用著重與美關係以合作為主、積極參與多邊外交、經貿整合戰略規劃、以內需市場驅動發展、增加軍事透明化、軟殺將為建軍重點、對臺作戰尋求法源。在對臺策略上，加強以非軍事手段處理臺灣問題，以加大兩岸經貿合作、積極爭取臺灣民心。中共未來除強化對臺非軍事手段外，將持續隱密軍事武備作為、分化臺灣內部分歧、壓縮臺灣外交空間、經美制臺走向經外制臺。

關鍵詞：和平崛起、戰略機遇期、軍事透明化、中國威脅論

壹、前言

中共自 1980 年代起即致力於對內改革與對外開放政策，積極發展經濟，藉低廉勞工與廣大市場吸引大量外資，促使經貿大幅成長；挹注大量國防經費，研購先進武器裝備，加速國防現代化，此一趨勢已使週邊國家備受軍事與經濟威脅，導致「中國威脅」論調始終未減，為消弭此一負面聲浪，前中共中央黨校副校長鄭必堅提出「和平崛起的中國」理論（中共之崛起係以不稱霸、不靠軍事對抗，而採互利雙贏之和平策略），該論調受到中共國家主席胡錦濤青睞，遂令鄭氏組織理論團隊，有系

統地組建戰略方針，意圖對外化解中國威脅論與中國崩潰論壓力，對內則防止極左路線抬頭；同時胡錦濤亦有建構有別於江澤民「三個代表」之治國指導方針，使和平崛起論調更具宏觀治國藍圖¹。茲將中共「和平崛起論」之背景考量、主要論點、手段運用、對臺策略等分析如後。

貳、背景考量

一、利用世界和平環境

中共殷鑑近代歷史，咸認新興國家崛起無不與國內外環境相關，崛起大國凡挑戰世界強權皆以敗北收場，而當霸權國在權力式微時，則以禪讓之勢交出權力予崛起大國；亦體認服膺世界領導者雖將損及國家利益，惟若採對抗立場，必將斲傷國家安全²。冷戰後中共即建構「和平與發展」為對外關係理論，以爭取相對和平之國際環境³。針對中國大陸經濟蓬勃成長，整體綜合國力提升，國際地位崛起等現象，美、日、歐三邊委員會在 1994 年發表「在相互依存世界中崛起的中國」報告指出，當前世界正面臨迅速崛起之強大中國；2002 年美國防部發表之「中國軍力年度報告」與美國會美中安全評估委員會之「美中經濟關係對國家經濟安全影響」報告，均認為中共崛起之威脅不僅損及美國家利益，亦將威脅亞太與世界安全⁴。

二、中共戰略之機遇期

鑒於國際社會對「中國威脅論」疑慮，中共學者建議採取下列步驟因應，首須先蓄積國力，次者避免直接挑戰當今霸權國家，三者與當前霸權國家採合作態度，四者認清主客觀國際局勢且順勢而為，五者確定國家發展目標並量力而為⁵。前國務院總理朱鎔基於 1999 年在華府演講時稱「中國威脅論」應改為「中國機遇論」⁶。「十六大」期間官方瞭望雜誌專文指出，應把握當前「八大重要戰略機遇期」，集中精力進行經濟建設之「安寧期」；確立中國在世界新格局戰略地位之「孕育期」；在世界科技新高潮中加速之「推進期」；利用經濟全球化調整經濟結構之「成熟期」；實施「走出去」戰略之「磨合期」；加快制度創新之「突破期」；發揮人力資源優勢之「成

¹ 卮樂義，「和平崛起中共另覓對臺三戰」，中國時報，2004 年 4 月 19 日，第 A15 版。

² 時殷弘，「國際政治的世紀規律及其對中國的啟示」，戰略與管理（北京：1995 年 10 月，第 5 期），頁 1-3。

³ 「不容錯失的戰略機遇」，瞭望週刊（北京：2002 年 11 月 11 日，第 84 期），頁 10-17。

⁴ 陳子明、王軍濤主編，「解除終中國危機」，明鏡出版社（1996 年 6 月，第 1 版），頁 202。

⁵ 王在邦，「世界領導者地位交替與歷史的反思」，戰略與管理（北京：1995 年 11 月，第 6 期），頁 2-5。

⁶ 「中國威脅論『消』中國機遇論『長』」，人民日報，2003 年 1 月 2 日，第 2 版。

長期」；弘揚中華文化之「拓展期」⁷。

三、盱衡當前國際環境

中共咸認當前國際社會雖仍有爭端，惟各國均重視「和平與發展」，鑒此需利用世界和平大好時機，致力於國內各項發展，進而提升整體綜合國力，藉提出「中國崛起離不開世界」，營造和平崛起之環境，以漸進式發展方式逐漸厚植國力⁸。

四、和平崛起須長時間

中共鑒於「和平崛起」無法一蹴可幾，故而，中共總理溫家寶於今（2004）年3月14日人大記者招待會時表示，中國崛起需要長時間推行與幾代人之共同奮鬥⁹，顯示中共已對和平崛起有一段時間之規劃。

參、利益考量

一、國際環境有利崛起

中共體認冷戰結束迄今，總體國際形勢有利其國內經濟發展，實現全面建設小康社會戰略目標。從安全環境觀之，中共對外宣稱和平與發展係為當前發展主軸，認為「臺獨」勢力雖面臨挑戰，惟僅要國際社會對其國家安全利益給予支持，日後將有能力實現統一目的。從發展環境角度，中國大陸現有之科技發展水平雖與發達國家存有頗大差距，然隨綜合國力提升與市場經濟體系完善，未來仍可藉強化與國際合作，縮小此一差距。

二、標榜和平符合利益

中共之核心利益體表現在兩個基本方面，一是國家安全，即維護國家主權與領土完整；二是國家發展，係保障整體經濟持續發展。當前國際鼓吹和平與穩定，倘中共配合此一潮流將有利營造國內相對穩定局勢，有利其「聚精會神搞建設，一心一意謀發展」，加速各項現代化建設，符合國家利益¹⁰。

三、營造和平睦鄰優先

中共「十六大」將全面建設小康社會、推進祖國統一大業、維護世界和平與促進共同歷史作為在21世紀頭20年之目標，亦奠定和平崛起為未來國家戰略重要目標。近年來中共在「睦鄰」政策，提出「以鄰為伴、與鄰為善」與「睦鄰（政治）、富鄰

⁷ 同註3。

⁸ 同註3。

⁹ 「中共中央領導論中國和平崛起」，新華網（北京），2004年3月26日，
http://news3.xinhuanet.com/zhengfu/2004-03/26/content_1386611.htm。

¹⁰ 徐堅，「和平崛起是中國的戰略抉擇」，國際問題研究（2004年第2期），頁3。

（經濟）、安鄰（軍事）」¹¹，以降低週邊國家對中國威脅論之疑慮，刻意營造和平環境形象¹²。

四、積極倡導新安全觀

在國際安全領域大力倡導新安全觀，以互信、互利、平等、合作為基本內涵，解決與他國在領土與主權上之爭議，同時藉推進地區安全合作消除外部威脅，並積極倡導「互信」機制，強調大國間應以「非對抗性」與「非零和性」處理爭端。當前中共新安全觀已由口號轉向實踐，並獲取一定成效，諸如積極促成六方會談、成立上海合作組織等，使其大國地位更加提升；另藉推動國際多極化體系，鼓吹國際法與聯合國之權威，趁機反對美國單邊主義¹³。

五、實現跨越式之超越

改革開放 25 年來，中共已逐漸邁向制度化方向發展，大陸民眾素質亦隨之提升；未來在經濟全球化之條件下，順應國際經濟結構變化趨勢，並吸取國外高科技經驗與技術，此將可使中國大陸獲得後發優勢，以實現跨越式發展¹⁴。

肆、重要論點

一、前中共中央黨校副校長鄭必堅

鄭氏於 2003 年 10 月在博鰲論壇上曾提出三個「重要戰略」，一是，堅持政經改革為和平崛起提供制度保障；二是，弘揚中華文化作為和平崛起精神支柱；三是，統籌各種利益關係作為和平崛起之有利環境；鄭氏論點被視為中共「和平崛起」之理論基礎¹⁵。

二、中共國務院總理溫家寶

2003 年 12 月 10 日溫氏赴美在哈佛大學發表題「把目光投向中國」演講，強調中國「和平崛起」發展道路要義在於，中國發展不應依賴外國，需在擴大對外開放之際，依靠自身體制創新，依靠國內市場、民眾投資、國民素質、科技技術來解決資源問題¹⁶。另其於 2004 年 3 月 14 日在「十屆人大」二次會議記者招待會時，將「和

¹¹ 董國政，「中國的國際戰略選擇」，解放軍報，2004 年 4 月 5 日，第 11 版。

¹² 同註 10，頁 4。

¹³ 同註 10，頁 4-5。

¹⁴ 戴爾，「和平崛起有利於世界和平發展的戰略選擇」，解放軍報，2004 年 3 月 29 日，第 1 版。

¹⁵ 「胡錦濤命建構和平崛起論—鄭必堅提三戰略」，中國軍事天地，2003 年 12 月 17 日，
<http://www.excitecity.com/china/chat/military>。

¹⁶ 「溫家寶哈佛演講提出廣泛文明對話和文化交流」，新華網，2003 年 12 月 11 日，
http://news.xinhuanet.com/world/2003-12/11/content_1224824.htm。

平崛起」定義為，中國和平崛起係努力發展與壯大自身實力、不與世界脫節、仍需一段時間、將不會對任何國家形成威脅¹⁷。

三、中共國家主席胡錦濤

2004年2月17日胡錦濤在紀念毛澤東誕辰一一〇周年座談會時表示，中國大陸「要堅持走和平崛起道路，堅持在和平共處五項原則基礎上，積極開展與各國合作及交流」；繼續堅持走有中國特色之社會主義道路，以符合和平崛起目標¹⁸。

四、中共副外長王毅

中共中宣部與教育部近期舉辦之首都高校形勢會議，會中發表當前外交形勢，並提出實現「和平崛起」應有外交作為如下¹⁹：

具中國特色理論

形成有中國特色之外交政策與理論，尋求多種力量並存與發展，兼顧廣大發展中國家之合理要求，確保各個國家相互受益，尋求雙贏與共贏。

穩定與大國關係

在與美關係上，雙方在反恐、防擴散、經濟發展方面具共同利益，未來將在此一基礎持續發展；在與歐關係上，加強與歐洲國家在各項領域之交流與合作，並共同拓展多邊主義；在與俄關係上，雙方則建立「戰略協作夥伴關係」，進而維護各自利益。

深化睦鄰友好合作

構築地緣依託，堅持大小國家一律平等，進而深化與週邊國家友好關係；並加強與週邊國家經貿合作，當鄰國面臨困難時，應不吝伸出援手，履行應盡職責及義務，以帶動其它國家參與東亞經濟一體化進程之積極性²⁰，諸如亞太經合會、東協區域論壇等均獲得一定成效。

五、中共國防部長曹剛川

2004年4月訪泰期間於泰國國防研究院發表演說，強調中共綜合國力穩定提升，是走「和平崛起」道路，要點如次²¹：

中共現擁有崛起和平環境

¹⁷ 同註9。

¹⁸ 「中共中央舉行座談會紀念毛澤東誕辰110周年」，人民日報，2004年2月17日，第1版。

¹⁹ 王毅，「王毅談中國的國際地位和外交政策」，南方網，2004年4月9日，
<http://www.southcn.com/news/china/zgkx/200404090899.htm>。

²⁰ 同註19。

²¹ 曹剛川，「中國國防部長曹剛川在泰國演講闡述和平崛起道路」，中國網，2004年4月1日，
<http://big5.china.com.cn/chinese/PI-c/528462.htm>。

和平與發展仍是時代主題，雖局部戰爭、武裝衝突與國際恐怖活動時有發生，惟世界保持總體和平、穩定之基本態勢未變，為中共和平崛起提供發展空間。

決心以和平手段完成崛起

中共不會因循西方國家向外擴張方式，而是把發展基本之立足點放在大陸內部，對外則以合作方式獲取共贏。

中共和平崛起離不開世界

中共堅持對外開放政策，在平等互利上與國際上友好國家發展關係，亦需國際社會對中共維穩與祖國統一之支持。

中共崛起最終目標是和平

中共發展係和平力量增長，不僅無損週邊國家利益，還使渠等獲得不同程度利益，故穩定之中共將有利本區繁榮。

六、前中共軍事科學院副院長李際均

「瞭望」週刊發表題為「全球化時代的中共國家安全」文章指出，中共「和平崛起」係處於被地緣戰略包圍中之崛起，未來 10 至 20 年係追趕世界軍事變革、力求縮小差距時期，惟仍面臨侵略威脅風險，要點如次²²：

主要威脅

涉及國家領土、領海主權被侵蝕現實威脅，須具捍衛領土主權、制止分裂與外部干涉之國防實力，切實做好軍事鬥爭準備。

把握方向

須明確把握根本戰略利益與目標，按既定國家安全戰略，運用綜合國力籌畫與維護國家根本利益。

應對挑戰

應對全方位之安全挑戰，以國防為主導，包括軍事、政治與社會之傳統安全仍是國家安全支柱；以經濟為中心，包括科技與信息、金融、石油、生態與環境等非傳統安全係國家安全基石；文化安全是國家安全需堅守之精神陣地，固守文化疆域，才能在融入世界中不迷失。

七、南京社科院研究員、上海東亞研究所所長章念馳

在其所著之「中國和平崛起論」表示，「2004 年中美兩國有可能在臺獨勢力挑戰臺海情況下，形成某種共識與共同利益」，此一論調透露出中共將加大利用國際對臺施壓力度，尤其強化「經美制臺」手段；倘美未能有效處理臺灣問題，中共將自

²² 李際均，「全球化時代的中國國家安全」，瞭望週刊，2004 年 3 月 27 日，轉摘中國網，<http://news3.xinhuanet.com/zhengfu/2004-03/27/content.htm>。

行解決²³。

綜整上述渠等論點，凸顯中共和平崛起論之要點，係強調與周邊國家之睦鄰（政治）、富鄰（經濟）、安鄰（軍事）；同時為消弭中國威脅論調，而訴諸非對抗性手段，並推出重視理性與和平論調，以營造和平週邊穩定環境，進而致力發展國內經濟。

伍、理論內涵

一、重要內涵

中共當局考量中國大陸人口眾多、知識水準仍低、生活水平仍差，現今仍處於「社會主義初級階段」，今後相當長時間內仍將是一個發展中國家，要趕上發達國家尚需甚長時間，復於中共考量倘與現今國際強權相互對抗，可能造成西方國家圍堵，不利日後國家發展，故多次宣示倘未來強大，將不稱霸與不擴張，不會對外構成威脅，強調將致力經濟全球化與發展具中國特色之社會主義國家²⁴。

二、戰略方針

在制度保證上，將以社會主義市場經濟與社會主義民主政治為基礎，賡續推動國內經濟與政治體制改革，以確保社會主義制度永續執政；在精神支助上，中共未來整體國力發展之依據，除借鏡往昔人類文明發展成果外，並將持續堅持中國故有之文明發展；在社會環境上，中國大陸為形成穩定與和平之境內外環境，將統籌兼顧各種利益關係，包括城鄉發展、區域發展、經濟社會發展、人與自然和諧發展、國內發展與對外開放，進而逐步帶動整體綜合國力²⁵。

三、顯示意義

中國大陸近年快速崛起，吸納大量原應屬於亞洲國家資金與技術，已使週邊國家備受威脅，中共為消除該等國家疑慮，一方面藉參與區域組織強調共存共榮，一方面藉推動「和平崛起」論調，強調中國崛起對亞洲週邊國家之發展、繁榮與穩定，發揮有益作用，亦有利於世界經濟發展，宣稱中國和平崛起係亞洲和平崛起之一環，將會對亞洲之發展發揮更為積極作用，亦不會造成週邊國家之挑戰與威脅，以消除該等國家戒心與猜疑。

陸、手段運用

²³ 同註1。

²⁴ 「中國和平崛起的新道路」，文匯報，2004年3月21日，第A6版。轉摘自中國網，<http://www.china.org.cn/chinese/OP-c/520713.htm>。

²⁵ 同註24。

一、政略

與美關係以合作為主

中共鑒於美國未來仍在國際與亞太事務扮演極為關鍵角色，加之美方現今正致力全球反恐，單邊主義色彩濃厚，因考量美之超強地位甚難動搖，故強調中美合作大於分歧²⁶，未來在不犧牲中國根本利益前提下，同時亦可剷除境內分離勢力，積極強化與美實質關係，除有利中共加強吸收美經貿與科技壯大國力外，亦可要求美方堅持「一中」政策，恪守三個聯合公報，不干涉中國內政，不支持「臺獨」，順勢操作「經美制臺」策略。

積極參與多邊外交

自胡錦濤、溫家寶 2003 年 3 月「十屆人大」擔任國家領導人後，在國際間隨即採取改善友邦關係之外交新風格與訴諸柔性策略，諸如藉進行包括斡旋六國會談議題、提倡簽署東協貿易協定、在安理會扮演積極角色等之多邊新思維，有助其日後推動外交工作。

改變阻撓者角色

九一一事件後，中共改變數十年來所扮演之阻撓者角色，不但加入世界貿易組織，贏得 2008 年奧運主辦權，完成神州五號載人宇航任務，並完成多次高層互訪及加強亞洲國家的軍事合作，此舉不但獲得國際矚目，亦改變往昔在全球之負面形象。

主導亞洲事務

中共「和平崛起」理論之提出，旨在營造有利之週邊環境。據此，中共近來除全力改善與美等大國關係外，並宣揚「睦鄰、安鄰、富鄰」週邊外交主張，與中亞國家舉行反恐聯合軍演、促成召開「六方會談」、與印度簽署「中印關係原則與全面合作宣言」等，藉此主導亞洲事務，確保本世紀頭廿年之戰略機遇期。

擱置主權爭議

中共咸認當前在周邊發展之態勢為機遇大於挑戰，周邊國家亦有相同觀感，即便與日本及印度亦僅於「潛在威脅」而非「直接威脅」，而美國亦然，透露各國均希望維持和平與發展局面，鑒此中共亦以擱置主權爭議，藉經濟帶動合作，進而迴避領土問題²⁷。

二、經略²⁸

²⁶ 「和平崛起正逢時—中美合作大於分歧」，國際先鋒報，2004 年 4 月 14 日。轉摘南方網，<http://www.southcn.com/news/china/china04/200404140897.htm>。

²⁷ 同註 1。

²⁸ 時殷弘，「中國和平崛起需要五大平臺」，國際先驅導報，2004 年 3 月 22 日，摘自中國網，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanli/hp/531497.htm>。

經貿整合戰略規劃

中國大陸為維持經濟持續增長，勢將加大對私營經濟扶持力度，以接替國企成為未來大陸經濟發展主軸。同時在入世效應與國內政治環境相對穩定之有利條件下，對外進行經貿整合戰略規劃，冀使中共取得經貿主導地位，邁向區域性經貿強國目標前進，並在崛起中處理好與大國經貿關係，以及積極參與區域合作組織，發揮在區域之影響力。

以內需市場驅動發展

利用中國大陸龐大之國內市場、充足勞動資源與源源不斷之外資流入，持續推動對外開放政策，強調此舉將繼而帶動東南亞國家經濟發展，進而消弭以經貿威脅週邊國家聲浪²⁹。

外匯存底利於建設

中共對外貿易不斷增加，外匯存底快速累積，至今已迄 4,157 億美元，僅次於日本，為世界第二位，未來將以充裕資金為後盾，加速國家整體建設發展。

確保石油供應無虞

中共因國內油源日趨不足，在原油消費量每年增長 7% 幅度下，目前已成為世界第二消費國，未來隨著經濟持續成長，其能源需求量亦將逐日增加，和平崛起之建構成為獲取油源之最有力保障。

三、軍略

增加軍事透明化

中共於 2003 年以上海六國合作組織為名義，首次在中國大陸境內舉行多國聯合軍演；另邀請外國人士參觀中國境內演習，除有共同打擊恐怖組織外，亦凸顯中共有意增加透明化之意圖³⁰，此將有助外界對其窮兵黷武之負面形象。

中共未來建軍方向

在戰略思維，主導「遠戰速勝」與「首戰決勝」之戰略目標。組織再造，組建快速反應部隊戰力，強調針對性之小規模高強度局部戰爭。軍事手段，以多元化、靈活化之軍事施壓，加強對臺威懾。國防工業，將國防科技與國內工業相互結合，除可精進武器裝備效能外，亦可帶動國內工業發展，藉以提升其整體戰力。

對臺作戰尋找法源

中共為遂行對臺「平時阻獨與長期統一」，共軍於 2003 年 12 月公布之「中國人

²⁹ 「和平崛起—中國調整經濟戰略」，中國時報，2004 年 3 月 31 日，第 A13 版。

³⁰ Robert Sae-Liu, "China Looks outward with Its Exercise Programme", *Janes Defense Weekly*, 24 September 2003, p.16.

民解放軍政治工作條例」確立「三戰」（輿論戰、心理戰、法律戰）³¹，以達輿論掌控、心理威懾、法律施壓目的，企圖尋求以非武力方式奪取臺灣；近期更釋出制定統一法訊息與加大內部法律戰之學習，意圖為日後對臺動武尋找法源依據。

柒、對臺策略

中共在「和平崛起」之思維下，未來將加強非軍事手段處理臺灣問題，其策略概述如次：

一、加大兩岸經貿合作

中共未來為加深對臺經貿依存度，將持續推動兩岸三通，並提出「自由貿易協定」協議，深化兩岸經貿交流。同時祭出簡化兩岸人員往來手續與方便臺胞在大陸居留相關措施，內容包括大陸民眾往來臺灣手續、便利臺灣居民辦理居留手續、授權福建省公安廳簽發五年有效臺灣民眾來往大陸通行證、擴大臺商長期居留與多次入出境簽範圍，強調為頻繁往返大陸之臺灣居民提供便利³²，以強化兩岸經貿互動，俾利後續對臺經濟磁吸。

二、強化經外制臺策略

中共為反制我公投，於去（2003）年 11 月中旬向邦交國政府發出說帖，表示臺灣若不排除「統獨公投」臺海情勢將走向災難，要求各國明確反對公投立法與制憲，不以任何方式支持臺灣分裂行徑³³。年初北京高層亦先後派遣國臺辦官員分赴菲、澳，強調臺灣當局近期作為已使臺海局勢日趨緊張；胡錦濤藉元月底訪法期間成功促使席哈克總統公開反對臺灣公投³⁴。中共外交部亦多次表示，希望歐盟委員會以實際行動恪守一個中國原則，不同臺灣發展任何形式的官方關係。顯示未來中共將加大「經外制臺」策略。

三、積極爭取臺灣民心

中共為落實胡錦濤所提之「寄望於臺灣人民」策略，近期已著手多項爭取臺灣民心策略，諸如北京市提出未來 5 年內擴大對臺招生規模；歡迎民進黨員以適當身分到大陸訪問；建議北京奧運與上海世博會皆可成為兩岸合作機遇；大陸民眾來臺

³¹ 同註 1。

³² 「簡化兩岸人員往來手續」，人民日報，2004 年 2 月 11 日，第 3 版。

³³ 「北京認定美導演臺灣公投」，太陽報，2003 年 11 月 28 日，摘自多維新聞網，<http://www1.chinesenewsnet.com/MainNews/SinoNews/Taiwan/20031127.htm>。

³⁴ 何帆，「胡錦濤訪法重要成果」，新華網，2004 年 1 月 30 日，摘自中共駐舊金山領事館網站，<http://www.chinaconsulatesf.org/chn/zhuanti/t61214.htm>。

手續將簡化；擬增長臺商之簽證³⁵，胡錦濤並於去年親自接見近百名臺商協會會長時表示，將堅持不以政治分歧影響兩岸經濟合作主張³⁶，凸顯中共未來將致力改善臺灣民眾對中共觀點之形象工程，將持續祭出誘我人民之便利方案，以強化對臺統戰力度。

四、強化對臺反獨文攻

中共鑒於臺灣近年「去中國化、本土化」趨勢明顯，為防堵此一情勢發展，中共國防部長曹剛川曾表示決不允許任何人以任何方式把臺灣從中共分割出去；中共涉臺學者亦多次表示，不會因北京辦 2008 年奧運而承受臺獨；另全國臺研會副會長許世鈺針對「臺獨時間表」表示，中共維護一個中國的原則是不可動搖，若有「臺獨時間表」，自然就有「反臺獨時間表」³⁷。凸顯中共對臺海未來情勢仍表極度憂心，未來除將強化對臺非軍事統戰手段外，亦持續隱密其軍事武備作為。

五、分化臺灣內部分歧

中共為分化臺灣民心士氣，目前利用諸多手段，以加強我政府與人民間之相互對立，近期多次宣稱「一國兩制」在港成功，強調臺灣民主不可取。同時為抨擊我政府信用，曾於去年底主動公布七名臺諜名單，羅織渠等涉嫌在中國大陸蒐集軍事情報罪名，並史無前例安排接受海外與臺灣媒體採訪，唆使渠等發表不利於臺灣政府言論，批評我領導人不顧諜員安危³⁸，中共未來將藉各種心理謀略戰，刻意抹黑我政府施政作為，羅織我領導人為兩岸和平之破壞者，以深化臺灣朝野相互對立。

六、壓縮臺灣外交空間

中共現已打破往昔不締結政軍聯盟傳統，而以「對等、協作」新安全觀尋求國際合作，增加地緣戰略地位籌碼，迫使美國重視中共之重要性，此將有利其壓縮臺灣與美關係；另北京當局亦積極利用「六邊會談」與「上海合作論壇」之「啞鈴策略」提升國際地位，未來將積極參與更多地區性集體安全機制，此舉有助日後壓縮臺灣推動務實外交籌碼。

七、中共軍事反制措施

中共為因應漸進式臺獨而出現不同階段漸進式軍事反制措施，然此作為係不與美國發生戰略性衝突為原則，其作為有以下舉措：戰略上，由人大頒布「臺灣基本法」，提出有法源依據之兩岸統一綱領性文件，除可凝聚內部共識外，亦向國際展現

³⁵ 「臺灣民眾進出大陸手續簡化」，聯合報，2003 年 10 月 21 日，第 A13 版。

³⁶ 「胡錦濤見臺商」，BBC 中文網，<http://news.bbc.co.uk/chinese/news/33470.stm>。

³⁷ 「三名臺灣間諜分別被判刑」，華商網，摘自新浪網，2003 年 12 月 4 日，<http://news.sina.com.cn/c/2003-12-04/14171256628s.shtm>。

³⁸ 「許世鈺倡議反臺獨時間表」，中國時報，2004 年 2 月 14 日，第 A11 版。

對臺主權；戰術上，打破海峽中線默契，加強對臺偵監，壓縮國軍演訓空間，強化針對性演訓，展現「示強於敵」。共軍在「和平崛起」架構下正尋求軍事硬殺手段外手段，包括對「三戰」，中共軍事專家亦稱「純軍事手段的戰爭，是外行的戰爭。」換言之，硬殺僅可能為「臨門一腳」，若臺灣族群問題越撕裂，中共「三戰」發揮空間就越大。

八、經美制臺聯合經外制臺

中共強調堅決反對任何形式臺獨分裂活動，未來解決臺灣問題將採主動與靈活策略誘我接受「一中」政策。另中共已由「經美制臺」聯合前述「經外（國）制臺」，使我外交空間將大幅緊縮。

九、社會統戰

文化方面利用兩岸文化相近優勢，建構閩南文化圈；農業方面加強對臺灣農民宣傳，鼓勵農業赴陸投資；宗教方面積極鼓吹臺灣信眾，赴中國大陸祖廟進香；人才方面加強兩岸青少年交流活動，擴大對臺招生；學術方面邀臺灣學術界人士，赴陸進行學術研討會。

捌、結 論

中共為消弭中國威脅論調，以所謂「和平崛起論」亟欲隱瞞其欲成為霸權之實，近期陸續以斡旋區域爭端之姿，活躍在國際社會，此舉將有利其後續發展國內經濟與境內社會問題，對中共整體國力厚實應有相當助益。中共以將祖國統一一列為本世紀三大任務之一，未來中共對臺工作將著重「阻獨」，並將採取兩項主要攻勢；一是持續塑造國際反臺獨環境，抓緊對美與國際工作，間接牽制我可能「走獨」政策空間；二是強化「三通」攻勢，以民間拉力平衡臺灣在政治上日增之離心力。事實上，中共認為奪取臺灣以軍事手段實屬下策，而應透過政治、經濟、外交、社會等途徑達成統一目的，因考量軍事行動將造成臺灣民眾極度反感不利其後續統治；另臺灣基礎建設在攻擊後將遭損害，將來反需投入更多資源重建，故最佳方式係採「不戰而屈人之兵」之非軍事策略，而當前所建構之「和平崛起」國家戰略目標，將有利其達到預期目標。

專題研究

西藏流亡政府在印度的生存與發展

The Survival and Development of the Tibetan Government-in-exile in India

蘇嘉宏 (Su Chia-Hung)

輔英科技大學人文與社會學院副教授

摘要

長期以來，中原政情變遷影響西藏局勢。流亡伊始的達賴喇嘛對於他所領導的政治活動，就已經有著清楚的「為自由而鬥爭」的自我定位，他不是為了「恢復舊制度」，而是為了「西藏民族、國家和宗教權利與自由」而奮鬥，立意改革。達賴喇嘛總結了過去幾十年的成果，他認為流亡藏人最大的成果是建立了「流亡政府」、「定居點」、「學校」以及「寺院」。「政教結合」的西藏流亡政府在印度建立，有其延續歷史、文化的期許，西藏流亡政府對實行「政教結合」民主制度，做到一方面傳承文化與發展民主，另一方面也接受現實與準備妥協。西藏流亡政府的制度發展中的突出議題是達賴喇嘛的轉世傳承問題，這個問題必須放在與北京當局是和談中觀察。

關鍵詞：達賴喇嘛、西藏流亡政府、政教結合、轉世制度

壹、中原政情變遷影響西藏局勢

中國共產黨在中國大陸建立政權之後，解放軍開始入藏；中國共產黨在「民主改革」、「社會改革」等共產主義意識形態的口號、行動的驅使下，尤其是「文化大革命」期間所帶來巨大負面影響，這和歷史上中原政情變動牽連西藏情勢一般，但這次嚴重到了「文化大革命的暴虐，卻為西藏的民族主義打下了深厚穩固的基石」

的程度¹。

目前，流亡在印度的西藏人約有 13 萬人以上，他們大多在 1959 年達賴喇嘛從西藏出走後，陸續跟隨而至，做為西藏流亡政府的「統治對象」之「人民（流亡藏人）」，在過去幾十年中人數不斷成長，向心凝聚，從而使得達賴喇嘛所領導、所建立的西藏流亡政府因之而更加鞏固。13 萬流亡在印度的藏人和中國大陸的近 460 萬藏人數目懸殊，但是兩地兩種不同的政治地位、政治制度，其間關於舊時期種種流弊改革的訴求，雙方文件與政策中經常可見，彼此間存在著一種競爭關係²。

每一個流亡藏人身上都會有一個血淚交織的故事，穿過雪域後流亡藏人被視為「難民」，到達境外的第一個「轉運站」，通常最重要的是設於尼泊爾首都加德滿都的「聯合國難民總署（UNHCR）」。根據該署的統計，每年平均有 2,500 位藏人冒著性命危險，出亡境外。但是，由於晚近中國大陸和尼泊爾的關係改善，尼泊爾的邊界管理日趨嚴格，自 1991 年起，凡沒有簽證的外國人禁止進入或停留尼泊爾境內，以往雙方實質上幾乎不存在的國境線，已經被中尼雙方勾勒得越來越加清晰了。但是，聯合國難民總署跟尼泊爾簽訂一項「君子協定」，容許來自西藏的難民在此「轉運」，這項工作主要由美國政府出資辦的「西藏難民轉運中心」負責。其中流程通常是先輾轉再從尼泊爾出境，繼續投奔到印度的達蘭莎拉，在那裡的難民接待中心停留一段時間，接受了達賴喇嘛的親自祝福之後，才被分派到各個寺院、學校和定居點去。但是，最近尼泊爾因為王室內亂、毛派游擊隊猖獗等因素而政情混亂，尼泊爾已經開始直接遣返偷渡入境的流亡藏人。

相對於此，晚近的幾年之中，也開始有為數不少的流亡藏人陸續回流到藏地，這又反過來對西藏當地的統治當局心理上、安全上形成某種威脅。雖然，中國大陸「改革開放」至今雖已超過 20 年，儘管仍有許多藏人指控認為中國大陸「迫害西藏

¹ 董尼德（法）著，蘇瑛憲譯，西藏生與死——雪域的民族主義（臺北：時報文化出版企業有限公司，1994 年 4 月 1 日，第 1 版），頁 141。類似董尼德所指出「文化大革命」與「西藏民族主義」之間的因果關係的學者、相關著作甚多，大都一致地持贊成態度；但是，中國大陸學界的觀點則也相當一致地認為文革的受害者是不分漢藏的，這不應該是民族問題。例如：「文革十年浩劫是中國所有民族的災難，包括少數民族及漢族。」「這個動亂（指文革十年浩劫）不是因為種族的衝突，而是因為林彪和江青所領導的兩股反革命分子勢力，『向所有華夏各族的人民發動總攻擊的結果。』」，*Questions and answers about China's national minorities* (Beijing: New World Press, 1983), p.37。

² 根據中國大陸的資料，中國大陸的藏族目前人口為 4,593,330 人，仍普遍信奉喇嘛教（藏傳佛教）；主要聚居於西藏自治區，以及青海省的海北、黃南、海南、果洛、玉樹幾個自治州和海西蒙古族藏族自治州，甘肅省的甘南藏族自治州和天祝藏族自治縣，四川省的阿壩、甘孜兩個自治州和木裏藏族自治縣，雲南省的迪慶藏族自治州。藏族有自己的藏語與文字（藏文是西元七世紀時，參照梵文字體創制的自左向右橫寫的拼音文字），此外還有衛藏、康區、安多三種主要方言。三區組成的藏人族群，依然在印度的藏人社區繼續成為重要的結構因素。

人權」，並且「將漢人大舉遷入西藏，企圖消滅西藏文化」；雖然，西藏也確實在這「改革開放」、「輸血式經濟投注」的大環境中相當程度地受益，但從「改革開放」以來，北京當局的「治藏政策」卻反而日趨強硬。北京治藏始終置重於成效正面或負面難以評估的「經濟發展」，可是「西藏問題國際化」，或說是以西藏流亡政府所代表的歷史遺留問題，仍然沒有因此而獲得解決³。

貳、「政教結合」的西藏流亡政府在印度建立之意義

流亡伊始的達賴喇嘛對於他所領導的政治活動，就已經有著清楚的「為自由而鬥爭」的自我定位，他不是為了「恢復舊制度」，而是為了「西藏民族、國家和宗教權利與自由」而奮鬥，立意改革。他曾說：

「世界上喜歡中共的人有多少大家都一清二楚，如果能把我們的願望和利害好壞都毫無隱瞞地清楚表現出來，才能贏得世界上公正的廣大人民的支持，特別是我們有那些落後的舊傳統要心中有數。從西藏的國家獨立和民族自由的長遠利益考慮做出長遠的規劃，則可以證明我們反對中共不是為了恢復舊制度，而是為了西藏民族、國家和宗教權利與自由而進行鬥爭的事實得到證實。」⁴

達賴喇嘛在流亡初期（1960年以前）對於當時西藏流亡政府的公務員（主要還是舊西藏時期的貴族）的工作方式顯然極為傷心，從那以後達賴喇嘛開始逐漸起用民間有才識的人，舊西藏時期的那些貴族則逐步先後遭到汰換。達賴喇嘛至今在這個讓西藏流亡政府不斷自我完善的道路上，除了在發展方向上堅持民主、自由、人權理想之外，自己也實實在在地扮演起「主導者」的角色，歷數十年而不改其志。

達賴喇嘛在2002年9月23日在西藏人民議會第四次會議上的講話中，達賴喇嘛總結了過去幾十年的成果，他認為流亡藏人最大的成果是建立了「流亡政府」、「定

³ 中國大陸常見的宣傳認為，「1959年全面進行了民主改革，廣大藏族人民才真正獲得了新生。」在藏族人民的努力下，藏族地區在「社會主義革命和建設道路」上，「逐步擺脫了過去貧窮落後的面貌，呈現出一派欣欣向榮的興旺景象。」但是，現任西藏流亡政府首席內閣部長桑東仁波切顯然不這麼認為，最近他在印度達蘭薩拉接受美國之音記者專訪的時候，稱目前的西藏局勢是「文化大革命以後最差的時期之一」。桑東仁波切說：「目前的西藏形勢非常糟糕，因為最初，壓制行動只集中在政治、宗教和社會方面，現在已經擴展到經濟領域了。開發西部——特別是西藏——的經濟計畫，給漢人移居西藏創造了大量機會，使藏人在社會、文化和經濟方面處於邊緣地位。」顯然，對於「輸血式經濟投注」的評價，藏人的看法未必是正面的。資料來源：<http://observechina.net/info/da.asp?ID=17475&ad=7/4/2002>。

⁴ 達賴喇嘛1960年9月9日講話。這是達賴喇嘛在有代總理樂康瓦、噶倫索康、代理噶倫辛喀瓦、柳夏、玉妥，以及公務員代表扎薩克蔑巴、堪仲阿旺敦珠、孜仲阿旺曲松、孜仲香巴旺德譯三區議員11人的會議上講話。

居點」、「學校」以及「寺院」。西藏流亡政府認為，建立上述這些單位的結果是使得「西藏的自由鬥爭事業得到延續」；而且「政教結合」的西藏流亡政府之建立，可以使這種鬥爭一代接一代延續不斷地進行下去，同時定居點、學校和寺院是讓西藏難民不至於四處流散，藉此在印度這個多元民族、宗教複雜、人口眾多的國家中保持了西藏的民族特性和文化。寺院的建立對延續西藏文化和宗教而言，更是重要。在印度的藏傳佛教寺院為 80 年代以後，大量從西藏前來的僧侶提供學習場所，使在西藏曾經中斷幾十年的法脈很快地重新聯結上去，獲得延續。因此，達賴喇嘛和西藏流亡政府清楚地認知，其本身並非藏人政治事業的目的，只是一個爭取民主、自由、宗教和文化存續的方法。

對於西藏流亡政府的「政教結合」制度，達賴喇嘛受訪時表示，佛教就有民主的因素，他說：

「從佛教的觀點而言，大約也是有民主因素存在的，在兩千五百年以前，佛陀就提出在眾比丘中，有些事情必須要由五名以上的比丘做出決定，不能由一人決定。又如西藏引進比丘尼制度問題，中國有比丘尼傳承，因此很多人提倡引進，我個人完全贊同，但是這需要由持戒比丘討論決定，不是由達賴喇嘛說了算！因此，這一切雖然尚不能稱之為民主，但其實已經具有民主的形式，將此應用到政治上也就水到渠成。」⁵達賴喇嘛回憶，在十三世達賴喇嘛圓寂後，當時一些政府官員就提出應該在政府官員中推舉攝政，而不是選喇嘛擔任攝政，因為喇嘛雖然精通佛法，但沒有政治經驗。因此，在新的達賴喇嘛產生之前，應該選一位資深政府官員擔任攝政，這雖然不是全民直接選舉等一類的民主化方式，但其中已經表現了民主的思想或意識。臺灣的民主化過程相對平順，但仍艱苦，而且是人民跟政府爭取；但是，在西藏流亡社會，卻是由達賴喇嘛主動領導民主運動，而人民反而遠遠跟不上達賴喇嘛的民主化進程，最令世人矚目！

達賴喇嘛不能同意將「政教結合」簡化為「喇嘛掌權」。達賴喇嘛說：

「喇嘛掌權可能有有利的一面，但也出現了許多的麻煩！對『政教結合』有兩種解釋可能有有利的一面，但也出現了許多的麻煩！對『政教結合』有兩種解釋，一種是宗教領袖或其喇章⁶，擔任政治領導人，如八思巴；

⁵ 蘇嘉宏訪問達賴喇嘛紀錄（全文），2003 年 4 月 17 日下午 1 時至 2 時 10 分，達賴喇嘛在印度達蘭沙拉行轅接見、受訪；其中「部分內容」曾經摘要刊登於聯合報（臺北），民國 92 年 5 月 21 日，第 A10 版。

⁶ 指以轉世喇嘛為中心形成的一種體系，可大而成為一國之管理機構，可小而僅僅是轉世喇嘛的私人秘書處和勤雜人員系統。

另一種是有宗教信仰的人、由相信因果報應的人去掌握政治權力，如國王赤松德贊和松贊干布，他們是佛教徒，承認因果報應，行事公正，像赤松德贊，在寂護和蓮花生座前聽法受戒等，他雖然不是喇嘛，但卻是一個虔誠的佛教徒，同時也是西藏的國王，像是這一類的，我認為也是一種『政教結合』。八思巴式的『政教結合』，一方面是喇章組織，同時又是西藏的政治領袖，八思巴圓寂後，仍由薩迦喇章的人掌握權力，薩迦王朝以後的帕竹也是一樣，再後來就是五世達賴喇嘛的『政教結合』，就這類『政教結合』而言，由喇章掌握權力是錯誤的。因此，現在十四世達賴喇嘛就要改變這一點！但是，如果一個掌握政治權力的人是一個真正虔誠信仰宗教的人，則他在處理政治事務時就會遵循善惡因果而公正無私，不說假話，這種『政教結合』是好的。」⁷

達賴喇嘛認為，政教關係應該適當地分離，從制度層次而言，如達賴喇嘛的轉世傳承即使存在，他的喇章也不能就等同於是西藏政府當局，在任何地方，政府與宗教組織的型態要有所區別。未來西藏政府的元首是否一定要由僧人來擔任？達賴喇嘛認為：

「這要看選舉的結果，國家元首應該是通過選舉產生，如果人民支持和投票選舉薩迦法王擔任國家元首，那也是他個人的行為，跟喇章無關，如果達賴喇嘛的傳承還繼續存在，如十五世達賴喇嘛等，如果是一個有能力的人，也可以當選，但那時候的當選應該是通過政黨政治產生，現在我領導的西藏自由運動不屬於任何的政黨，未來，西藏真正實現民主後，則需要政黨，而我認為喇嘛加入政黨組織是不妥當的，我在拉達克和門達旺就常說，不要說轉世喇嘛，就是一般的僧人最好也不要參加政黨派別或去投票，僧人如參與政治，一個寺院就會有不同黨派的僧人，並產生不必要的糾紛，即使一個家庭，也會因為政黨歧見而在選舉期間相互攻擊，選舉結束後還不能釋懷，乃至互相不說話等等，這算什麼？又何必呢！當然，這是由於沒有形成一個成熟的民主政治生活習慣；因此，未來的西藏政治民主化以後，可能會遵循政黨政治的道路，需要不同的黨派，喇嘛僧人加入黨派可能會有不少麻煩！現在的（內閣首席部長）桑東仁波切，他不屬於任何的黨派，是以個人身分當選的。」⁸

達賴喇嘛說：

⁷ 蘇嘉宏訪問達賴喇嘛紀錄（全文）。

⁸ 同註7。

「在 40 餘年的民主化過程中，其最高的成就是兩千年由人民直接選舉產生了首席部長，也就是最高政治領袖，這是我們民主發展過程中的最高階段，對此我感到滿意和放心。現在，總的來說最重要的是教育和文化的發展，目前流亡政府 40 多歲以下的人中有很高的比例獲得了受教育的機會（助手補充說明：99% 以上），大概有這樣高。」⁹

參、西藏流亡政府對實行「政教結合」

民主制度的未來期待

一、傳承文化與發展民主

西藏流亡政府內閣首席部長桑東仁波切受訪時表示，達賴喇嘛返回西藏，要將現在在達蘭沙拉西藏流亡政府所實行的民主制度帶回去實行¹⁰。西藏流亡政府依法而治，完全根據流亡憲章所規定的框架而運作。對於「政教結合」的解釋有很多種，有人說「政教結合」就是「喇嘛可以當官」，「喇嘛當官」並沒有法律禁止，但「喇嘛當官」相對地也沒有任何特權，臺灣和西方民主國家也都如此。以桑東仁波切為例，他是現任西藏流亡政府的首席內閣部長，也就是噶廈主席，雖然西藏流亡政府刻意不稱總理，但其職權相當於總理，他是流亡藏人以「一人一票」的直接選舉方式產生的第一位首席內閣部長。

現在流亡憲章將內閣首席部長的產生方式改變為直接選舉，雖其法定職權並沒有任何改變，但在操作上則更具有民意基礎作為後盾。桑東仁波切指出：「西藏流亡政府的『政教結合』與中世紀西方的『神權政治』完全不同，是根據社會現實而制定法律，在法律上信仰與不信仰者，一律平等；所以，『政教結合』是『民主和佛法可以並行不悖，很好地結合。』對『政教結合』的批評很多，任何國家的總統、總理大都有自己宗教信仰，但不會因為他們的宗教信仰而不能從政。」¹¹

1990 年制定流亡藏人憲章時，當時的西藏人民議會以相對多數的些微差距取消原始規定的「政教分離」，反而恢復了「政教結合」，但除了這個條文以外，事實上以下與此有關的具體運作內容都沒有相應配套地改變，仍是「政教分離」的。對此，桑東仁波切說：「我們不否認西藏流亡政府是『政教結合』的，但『世俗政府（secular

⁹ 同註 7。

¹⁰ 桑東仁波切訪談紀錄（全文），2003 年 4 月 17 日下午 6 時至 7 時 30 分，桑東仁波切在達蘭沙拉噶廈內閣首席部長會客廳接見、受訪。

¹¹ 同註 10。

government)』的實際運作則是『政教分離』的。1990年我們制定流亡藏人憲章時，西藏人民議會以『24：22』取消原規定的『政教分離』，而恢復了『政教結合』，但事實上以下的具體運作內容都沒有相應的改變，仍是『政教分離』。至於出家僧人可以同時在『宗教代表』、『區域代表』兩種類別的選舉中各投一票，有違『一人一票』的民主原則，體制上這是議會應行『修法』的問題，這類似問題在印度的上議院也有碩士學歷以上選民，可以另再投票選出代表的規定。」¹²

二、接受現實與準備妥協

西藏流亡政府長期受到印度當局的寬容、保護，卻又始終不能得到印度政府的承認，地緣政治因素對於西藏流亡政府的存在、發展一直都是宰制性的力量。北京當局在西藏部署有廿多枚攜有核子彈頭的中程導彈，還有數量不詳的短程導彈，射程涵蓋印度大部分地區與南亞¹³。如果事實如此，即使西藏流亡政府與中國大陸之間關係全面改善，北京當局將來必定也不會放棄在西藏駐軍這個戰略需求與利益。未來，迫於現實，西藏流亡政府還是會採取妥協的立場，「容許解放軍繼續駐防」。因此，西藏流亡政府在這個攸關南亞次大陸戰略軍事均衡的問題上，也必須考量過自己可能扮演的角色。

未來，北京當局繼續在西藏「駐軍」，以及主導西藏的「外交」，循著「一國兩制」的思路，幾乎是毫無疑問的；達賴喇嘛在「史特拉斯堡建議」、「五點和平建議」中已經明確談過，未來可能還包括西藏的經濟問題。因為西藏的經濟基礎極為脆弱，現在西藏的經濟發展就彷彿是用汽車拉水在沙漠中營造出一片綠地，並不是西藏本身經濟發展的結果，而是北京當局花大錢，長期輸血營造出來的。因此，就維持這種對漢藏雙方而言都是必要的繁榮而言，仍舊需要北京當局的繼續參與。

「駐軍」和「外交」關係著一個國家的主權象徵，藏人在民族生死存亡的關頭，首先會理性地優先考慮到民族的生存及人民的權利，西藏流亡政府既然已經放棄了「主權獨立」的希望，當然就沒有理由拒絕北京當局在西藏駐軍與主導外交。因此，西藏流亡政府認為，西藏「高度自治」的首要問題，主要是「西藏的統一」、「藏語文的使用」、「人權保障與民主」等，如果實現並保障了這些議題，其他的都不是現階段迫切的問題。

雖然如此，西藏流亡政府和達賴喇嘛也明確反對北京當局在西藏「傾倒核廢料」和「部署核武器」。這不僅是有鑑於西藏是中原眾河之源，在西藏傾倒核廢料受害的不僅僅是西藏，還將會使河流中下游的中國大陸精華地區也跟著受害。因此，西

¹² 同註10。

¹³ 法國電臺，2003年1月26日。播報中說，印度將領幸哈如此表示。

藏流亡政府一方面設有專責單位長期持續關注雪域的環境保護，經常批判北京當局在西藏高原的制定、執行環保政策的缺失，但也相信北京當局應當不會在此失去決策應有的理性，危害到「漢藏環境生命共同體」。但是，就北京當局在西藏部署核武器而言，長期以來確實已經有很多的類似報導，西藏流亡政府的態度是可以想像的。在南亞次大陸，印度和巴基斯坦雙方面已經有效發展「核威懾」力量，尤其是可以長距離運送核彈頭的長程飛彈，雙方並一再地在大氣層試爆核彈，喜瑪拉雅山南北兩麓的國家或地區儼如一個緩衝區，隔離中國大陸和印巴雙方，西藏流亡政府現在和未來自然也不能置身事外於這一個國際戰略格局。

肆、西藏流亡政府的制度發展

1959 年流亡藏人剛到印度時，所熟悉的只有藍天和大地，當時的藏人只能將全部的希望寄託在達賴喇嘛一人身上。但是，達賴喇嘛也只比他的臣民稍微強一點，因為畢竟他還曾經去過中國和印度，但達賴喇嘛除此之外也沒有其他任何的優勢，他能夠依恃的依然是人民對他的無限忠誠和信仰。在當時印度政府和國際有限的支援下，達賴喇嘛和他所領導的西藏流亡政府逐步取得建立學校、定居點、寺院以及西藏政府民主改革等成就，這一切也反過來成為西藏流亡政府存在和延續發展所需要的最堅實基礎。另外，由於西藏藏傳佛教各教派的大部分領袖也同時都逃出了西藏，這些宗教與文化的相對優勢對於流亡藏人在其未來的流亡歲月中，既得以維持自己的文化，又能免於文革浩劫的磨難，在向國際社會介紹西藏現狀和文化時發揮了極為重要的正面作用¹⁴。

可是，除了藏人埋首於上述定居點、建校以及從事內部改革之外，當時的國際環境也不利於西藏的。當時，藏地已經處於北京當局的絕對控制下，流亡藏人對西藏內部的變化和決策等，完全無能為力，不能施加任何影響。當時處於冷戰時代二元對立的國際格局之中，藏族特殊的訴求還是被淹沒在冷戰的思維中。中國大陸不僅一度有冷戰雙方一極的支持，而且由於冷戰中，美蘇雙方都試圖「打中國牌」來牽制對方，這也使得中國大陸漁翁得利。

此外，由於北京當局事實上管領西藏，西藏又顯得那樣落後和微不足道，加上世界上的很多小國和弱國都將中國大陸從原來的弱國變成強國視為自己國家發展的典範或擺脫困境的一種光明途徑，因此，世界各地都有許多毛澤東主義的信奉者，

¹⁴ 本段以及以下的介紹，主要根據對西藏流亡政府外交與新聞部聯合秘書長達瓦才仁的訪談、說明。

加上中國大陸的宣傳力量強大、意識形態吸引人，西方的左傾文人、媒體也不斷地著書立說附和，一方面渲染新中國的平等、強大和繁榮，另一方面則一提到由喇嘛以「政教結合」型式統治的西藏，就以歐洲中世紀的「政教合一」之黑暗時代來比擬，對中國共產黨描述舊西藏之黑暗、落後和野蠻，以及解放後的西藏農奴翻身當家做主等宣傳幾乎毫不懷疑，全盤接受。事實上，當時西方世界沒有人知道西藏發生的任何事情，極少數曾經入藏的像韓素英這樣的外國學者，除了熱情地歌頌，並沒有告訴世人任何西藏真實的信息。

西藏由於幾千年來遺世孤立，開始流亡之際，先不論一般只會說自己地方方言的農牧民，即使是高層政府官員或菁英分子，他們對這個世界的所知也極為有限。形象地說，流亡藏人的流亡，不僅僅是從藏地進入印度，而且也是一下子從 19 世紀跳躍進入 20 世紀。落差既大又無人願意傾聽他們的聲音，因此即使是一些同情西藏的國際友人，也認為流亡藏人的努力幾乎等同於「醫死牛」一般，是一種毫無希望的掙扎。

上述的情況一直維持到了 80 年代，從那時候開始，西藏問題才逐漸引起世人的關注。2003 年 6 月，印度總理瓦傑帕伊總理訪問中國大陸，雙方做出中印聯合宣言。其中提到印度承認西藏是中國的一個自治區，印度方面重申不允許西藏人在印度從事反對中國的活動，還提到中印通過錫金進行邊貿往來。國際評論多認為作為對印度承認西藏是中國領土的回報，中方則承認錫金是印度的一個邦¹⁵。

國際情勢轉變，西藏流亡政府也必須做出因應。目前國際社會支持西藏的團體或力量，可以分為以下幾種：

一、政治上支持西藏的團體

這些團體是「西藏問題國際化」或西藏問題在國際上引起關注的主要力量。達賴喇嘛曾經說過：「我們西藏有三皈依，也是三個怙主，而國際支持西藏的組織是西藏的第四個怙主。」他們的重要性可見一斑！據介紹，這些組織成員都是自願組織和加入支持西藏組織的，他們通過資訊和親身體驗而了解西藏後，將幫助西藏作為自己的人生重要事業，主動出人、出錢、出力和出時間，西藏流亡政府堅決地說從未給過他們一分錢，而且西藏政府也說不清楚全世界究竟有多少個支持西藏的團體，他們估計認為大約有超過三百個之多¹⁶。可見西方支持西藏團體的廣泛性與草根

¹⁵ 但中國大陸官方對錫金問題的表態，還是比較保留的，認為錫金是一個歷史遺留問題，拖延時間較長，不可能在一夜之間、翻手之間得到解決，但還是希望這一問題逐步得到解決。

¹⁶ 其中包括分布世界各地的學生組織，支持西藏的學生組織在很多學校都存在，西藏流亡政府說，僅僅在美國據說就有五百多個，但在此計算時只算一個。

性。還有，世界上雖然有反對南非種族隔離和反越戰等世界性的支持組織或活動，但能像支持西藏的組織如此持續不斷，而又廣泛地在全球推動者，實甚特別。由於支持西藏組織都是自願自發成立的，不僅成員多寡和擁有資源的程度參差不齊，而且開始也沒有一個「統一的協調組織」，因之造成重複支持和資源浪費，以及不能形成可觀的力量，不能不說是一種損失。為此，西藏流亡政府迄今已先後召開過三次「國際支援西藏組織代表大會」，並成立了一個「協調小組」，這個小組的成員由各組織代表通過投票選舉產生。由於第一屆主席是英國人之故，目前的「協調小組」在英國設置有專門機構運作。但是，由於各支持西藏團體是自發建立的，在一些側重點和立場等方面也始終各有不同，據了解，目前只有百餘個組織接受這個小組的協調，其他的百餘個組織仍未加入這個「協調小組」。在接受採訪時，西藏流亡政府外交與新聞部的官員表示，第四次國際支持西藏團體代表大會將在 2003 年 10 月底在捷克召開，會中會進一步討論協調和統一力量的問題。

二、宗教上同根同源的團體

許多西藏的年輕喇嘛來到印度後，藉著學習、進修，藉著流利的英文融入印度和西方社會，其中又有不少人轉往歐美國家，並在這些國家的社區中建立藏傳佛教社團。據粗略統計，在主要以西方國家為主的全世界六十多個國家中，至少有五百多個西藏宗教團體，這些宗教團體都屬於藏傳佛教四大教派或苯教信徒，這些信徒在接受藏傳佛教後自然地關注西藏，並有不少人抱著回饋西藏的動念支持西藏。

三、理念上關注人權的團體

他們基於人權理念，強烈批判、譴責北京當局在人權領域對藏人的侵害，這些主要是由於西藏社會把個人的權利和信仰自由等視為天賦人權，他們像虔誠的宗教信徒對待宗教一樣，將其視為極為神聖的理念，特別是西藏面臨宗教、文化、民族、語言、環境等多重壓力，因此很多人權組織前往西藏了解情況，蒐集材料，研究西藏問題，並不斷地向國際社會提出有關西藏各方面人權狀況的報告，督促世界各國政府向中國大陸政府施加壓力，促使中國大陸改善西藏人權，其中以「國際特赦組織（又譯稱『大赦國際』，Amnesty International, A.I.）」最為著名。為了協調、聯繫與這一類的組織，西藏流亡政府成立了「非政府組織性質」的「西藏人權與民族促進中心」，負責向國際社會提供有關西藏人權的信息。另外，西藏流亡政府還主導成立了「非聯合國成員國組織」，以促使這種人權壓力能夠更加有系統地集中力量。

四、學術上的藏學研究機構、團體或個人

藏學領域的行程與發展，有其長遠的歷史。國際社會對西藏的關注始自 19 世紀，但真正形成一種比較具有普遍性影響力的學術領域，則是在 20 世紀的 50 年代

以後，隨著大量西藏民族菁英分子流亡海外，他們獲得一些國家的學術研究團體之邀請，前去擔任西藏研究之教席、講座等，而一些西方學者本身也開始有系統地長期研究西藏。由此開始，逐漸有一些「藏學專家」超越歷史上主要靠「遊記」、「傳說」解釋西藏的範圍，盡可能地用一種客觀的立場研究、介紹西藏，使西方世界對了解真實的西藏發揮了重要的作用¹⁷。中國大陸當局顯然也看到了這個領域的重要性，從1980年代以後，先後成立了西藏流亡政府眼中具有明確政治傾向的藏學研究機構，大量培養藏學人才¹⁸。

五、西藏文化圈

西藏文化圈指的是藏語區或藏傳佛教為主的地區，包括西藏、喜馬拉雅山區的不丹、尼泊爾、錫金、拉達克等為主的各國或地區，以及蒙古人分布的區域，包括俄羅斯的卡爾梅克共和國、布里亞特共和國等，以往這些地區的喇嘛都要在其中選派有志者為學僧前往西藏留學，西藏與前述國家或地區的文化聯繫，至為緊密。到了冷戰時期，蒙古、西藏大多陷於鐵幕之中，自顧不暇，但喜馬拉雅山地區的藏人則拜藏傳佛教中心轉移境外之賜，至今仍有成千上萬來自前述國家或地區的學僧在流亡藏人開辦的各種宗教學校和寺院中接受教育，他們自然地心向流亡藏人社區，在政治上支持西藏，在南亞次大陸穩固地支持流亡藏人社會的基本力量。目前，有總部設在德里的「印藏友好協會」和「喜馬拉雅佛教聯合會」等作為中心或協調機構負責協調工作。

六、利益團體和特殊訴求的團體

一些利益團體和特殊訴求的團體，例如：工會、環保組織、支持弱勢群體或文化的組織等，也有相當一部分支持西藏的。如因西藏地處世界屋脊，亞洲的大部分河流均發源於西藏，西藏環保直接影響到週邊很多國家和幾十億人口的生計，因此國際性環保組織為了抗議中國大陸政府的開發對西藏環境的破壞，轉而支持西藏。還有如在美國的「印地安人組織」也很自然地支持西藏，將西藏視為與其有著相同命運的國家或民族。另外，一些反對和抵制中國大陸商品以免影響當地工人飯碗的工會，也會支持西藏，他們雖然不是支持西藏的主要力量，但在一些抗議集會或遊

¹⁷ 其中約翰·F·艾夫唐的《雪域境外流亡記》成為西方世界了解現代西藏的入門讀物，西藏流亡政府接觸過很多西方人士表示，他們是在看了這本書以後才轉而支持西藏的；此外，還有董尼德（法國）的《西藏的生與死》也是著名的系統地介紹西藏內部情形的專著。

¹⁸ 根據中國藏學研究中心網站的介紹，目前中國已經擁有兩千餘名藏學人才，而且大部分都是漢人，出版的刊物有《西藏研究》、《中國藏學》等。2003年在英國牛津大學召開的第三次國際藏學研討會，四百餘名與會者中，中國大陸政府派出了六十多人的陣容，有二百餘人提交了論文，而流亡藏人派出的學者不過六、七人而已，由此可見國際社會對研究西藏的重視和研究陣容之結構。

說等的時候，多會積極參與。

七、西方知名政界人士和藝人

一些西方知名政界人士和好萊塢明星等國際名人對西藏的支持甚力，他們對西藏的支持雖然無疑地有些趕時髦的嫌疑，但對於千百萬他們的支持者、觀眾或一般人而言，卻會產生巨大的影響力，從李察基爾倡導和組織的「西藏年」活動，以及一些歌星組織的西藏演唱會等等，動輒都可以吸引幾十萬人參與。

伍、達賴喇嘛的轉世傳承問題

從某一世的達賴喇嘛圓寂後，到另一世的達賴喇嘛轉世、成人到足以擔當執政重任，這中間可能出現 20 年左右的「領導真空」；對此，西藏流亡政府的運作將會根據流亡憲章，在這段期間由「三人執政委員會」來主導一切。晚近內閣首席部長選舉方式改革，由流亡藏人以直接選舉的方式選出桑東仁波切出任的目的之一，也就是為了避免將來出現「領導真空」等類似問題。世人極為矚目達賴喇嘛的身體健康與傳承問題，臺灣人民非常地尊敬達賴喇嘛的同時，其實也多了一分關懷。

針對外界傳言達賴喇嘛的身體健康情況不佳一事，達賴喇嘛說：

「去年（2002 年）1 月，我在菩提迦耶時患病，病得還蠻重的，去孟買治療了一週左右，得的是肺炎，是發炎腫脹，醫生說病情嚴重，甚至可能會危及性命。但現在已經完全康復，沒有問題，因此也不要（臺灣方面提供）醫療方面的幫助。」¹⁹

外界傳言達賴喇嘛得了癌症，是否真實？達賴喇嘛說：

「我沒有得癌症！之前，中國方面就曾在西藏說我得了癌症，大約兩千年時，我的一個熟人，是個格西，他回西藏並在當地資助建立一個學校，他到家鄉時，很多人都問他達賴喇嘛是不是已經圓寂了？他說沒有啊！我來時還好好的。當地人說聽說達賴喇嘛得了癌症。不僅如此，我的座車有一次在菩提迦耶有輕微碰撞，在北京就被說成是我因車禍斷了肋骨，而且還血便等（笑）。去年我真的患病，在拉薩的一些中國官員卻說我是在裝病，說我因病取消時輪金剛法會等都是偽裝，是為了騙取國際社會對西藏的同情（笑）。就是這樣，我得病時說我是在裝病，我沒有病卻硬說我的了癌症、斷了肋骨什麼的。現在我是很健康，最近幾個月，我連續到各地去講經，

¹⁹ 同註 7。

在色拉寺、哲蚌寺、菩提迦耶以及達蘭沙拉等一場接一場地舉行法會，累計有很多時間（這時他與助手一起計算講經的時間），從去年（2002年）10月到今年（2003年）3月，我累計講經至少150多個小時，而且不感到一點的疲倦！所以，現在是很健康的！」²⁰

西藏流亡政府目前最大的期望可能是達賴喇嘛在世期間能夠返回西藏，如不能的話，以後的事情就不能回答了！畢竟，達賴喇嘛解決不了的問題，別人更解決不了！桑東仁波切不認為西藏流亡政府的「民主西藏」之現制能被北京接納，但是中國自己遲早也要走上民主的路，他深信事情會有轉機的！西藏流亡政府的民主化對不丹、尼泊爾也有影響，桑東仁波切說：「雖不知道他們會不會因此而感到不安，但不丹已意識到難以長治久安，正在一點一點地仿效，而尼泊爾現在還很難說，不穩定！」²¹直選產生內閣首席部長以後，在西藏流亡政府的現行決策過程中，達賴喇嘛是否仍有最後的否決權？桑東仁波切說明：「日常政務均由內閣自行決定，必須上報者越來越少；上報達賴喇嘛與否也沒有明確的標準，目前實務上是『與北京和談有關的問題』、『與印度當局互動有關的問題』兩者，均需呈報。」²²

參與西藏流亡政府的運作基本互動單位，並非一般民主國家常見「政黨」。流亡藏人社會雖然有許多的民間團體，但都不是政黨。青年會或許是其中最有可能轉型為政黨者，但這個團體本身有年齡限制，也並非以政治觀點相近而結合，主要是以活動，尤其是「西藏自由運動」為其特色。青年會曾經刻意用心輔導成立一個名為「民主黨」的政黨，但成立之後隨即自行退出該黨，希望能獨立地運作，但顯然「民主黨」並沒有成功地持續發展下去。

流亡藏人社會不認同政黨政治，以致其欠缺生根發芽所需的政治土壤，應是主因之一。桑東仁波切表示，他不認同西方的「多黨民主（multiparty democracy）」，認同的是「超黨派民主（partyless democracy）」。²³所以，桑東仁波切根本沒有領導籌組政黨的想法，但也不反對有人投入努力²³。值得注意的是，流亡藏人社會內部存在著反對達賴喇嘛的勢力，但卻是一個宗教團體，而非政黨。桑東仁波切說明，這個名為「雄天宗」的宗教團體反對達賴喇嘛，「在宗教上是信奉者自己的果報，他們雖然人數少，被中共利用，現退出印度，但在尼泊爾根據地，未來數十年人數會越來

²⁰ 提此問題之時，達瓦才仁拒絕翻譯這個「不敬」的問題，回過頭向訪問人蘇嘉宏以中文說：「這個我不翻！」，達賴喇嘛似乎看出達瓦才仁有不願翻譯的問題，對他以藏文說：「什麼事？你翻譯過來！」，達瓦才仁真情流露、眼泛淚光，勉強予以翻譯。蘇嘉宏訪問達賴喇嘛紀錄（全文）。

²¹ 同註10。

²² 同註10。

²³ 同註10。

越少！這是受到雄天附體，個人沒有自由所以故；佛教相信前世因，今世果，過去五世、六世、七世等多世達賴之短壽，也與此因果相連。」²⁴

西藏流亡政府的民主化，必須要仰賴一個獨立自主的財政，達賴喇嘛至今仍是西藏流亡政府最大的財政支持者，在可以預見的未來，如果這種狀況沒有辦法繼續維持下去的話，會不會對西藏流亡政府及其民主化帶來困擾？達賴喇嘛說：

「我們是流亡者，是寄居在印度的土地上，所以不可能有完全達到標準的民主制度，有關經濟狀況，我不是很清楚，政府的財政如果主要依賴外力，則這個政府就很難是一個自主的政府，（達賴喇嘛轉頭問幕僚：我每年給政府多少？但幕僚一時也想不起來！），反正給的不多，政府財政的來源主要是人民的稅款、捐助以及信託管理等，其中從人民中徵收的稅款是很多的，我給的並不多，很有限！」²⁵

其中大概有多少比例，達賴喇嘛針對此一追問回答說：

「我不知道有多少比例，有時候有一些建設，如寺院或教育方面，我就會直接捐款，另外我也給印度的一些團體捐款，如菩提迦耶有一個眼睛專科醫院，以前我曾捐過 50 萬，這次去時，我又將人民供養給我的 50 萬元捐給他們，因為人民供養的大多是小面額的紙幣，不是支票，因此，50 萬盧比有一大包，我看到由他們背著走了（笑）！這些我的辦公室應該會有紀錄，此外我還有版稅收入，臺灣人民對我的書買的越多我的收入就越多（大笑）！」²⁶

陸、北京當局眼中的西藏流亡政府

北京當局的領導人們對達賴喇嘛和他所領導的西藏流亡政府的立場，一直有兩派不同的意見：其中一派主張，只要耐心等到達賴喇嘛在外流亡期間自然去世，這終將使得達賴喇嘛領導的西藏獨立運動自然瓦解；另一派則是認為，達賴喇嘛在世時不能解決的問題，不會因為他的去世而自然消失，從而主張透過重建與達賴喇嘛的關係，並敦促他早日返回中國大陸停止流亡。達賴喇嘛最近數年來在許多不同場合中一再地公開表示，他尋求的是西藏更多的「自治權（高度自治）」，而不是「獨

²⁴ 同註 10。

²⁵ 同註 7。

²⁶ 同註 7。

立」²⁷；他也一直嘗試和北京當局進行直接對話。達賴喇嘛走的是不偏於極端的「中間路線」²⁸，「獨立」不該是藏族最高的民族價值，藏人的和平保障、人權實現才應是高於一切的理想；「獨立」不一定就能保證換來和平與人權，似乎達賴喇嘛已經深刻體會到這一點，才調整並放棄西藏獨立的決定。

北京當局對達賴喇嘛領導的政治活動和西藏流亡政府，官方媒體長期以來都是以「達賴集團」名之，一直把他定位為「一個決心分裂中國的分離主義者」。儘管達賴喇嘛已經多次重申，他和他領導的西藏流亡政府對西藏獨立或是從中國大陸分離不感興趣，要求的只是「藏人自治」，但以中國大陸全國政協新任委員、佛教協會新任會長一誠法師為例，他在批判法輪功時說：法輪功是邪教，盜用很多佛教術語，打著佛教旗號來迷惑群眾，佛教界對此堅決的抵制。同時，一誠法師並且還說，達賴喇嘛搞「西藏獨立」，我們堅決反對²⁹。西藏流亡政府相信一誠法師肯定知道達賴喇嘛已經不追求西藏獨立，而類似這樣的發言在整個中國大陸未來仍然會很常見；畢竟，西藏流亡政府知道，如果北京最高當局沒有明確地改變對達賴喇嘛被視為「分裂主義分子」的定性之前，政治人物恐怕還是會「寧左毋右」，誰也不願意「太過超前」的！

達賴喇嘛一貫主張和平非暴力，所以他曾經以公開聲明反對美國對伊拉克動武。達賴喇嘛要求通過談判來解決西藏問題，而且要求西藏三區的統一，任何把「達賴集團」歸類為恐怖組織的企圖，應該不會成功。達賴喇嘛回西藏後將不會擔任任何的政治職務，而是專心於宗教事務；他可能會去五臺山，但有消息傳說他會「另建行宮」，西藏流亡政府認為那當然是編造的。

西藏流亡政府於 1979 年開始和北京當局進行斷斷續續的對話，達賴喇嘛曾在 1979 年到 1985 年之間六度派團前往北京，但北京方面在 1993 年態度轉趨強硬，正式談判因此中斷，但仍維持了一部分非正式的接觸。2002 年 9 月、2003 年 6 月，北京當局和西藏流亡政府接連兩次恢復中斷了的正式對話，達賴喇嘛並派出代表進

²⁷ 西藏流亡政府首席部長桑東仁波切在接受美國之音記者專訪的時候表示，達蘭沙拉跟北京在西藏的地位問題上「沒有根本分歧」。他說，「北京的立場是：西藏是中國的一部分，必須保留在中國的版圖內。對此，我們表示贊同。」資料來源：<http://observechina.net/info/da.asp?ID=17579&ad=7/11/2002>。

²⁸ 對於「中間道路」的詮釋，可以參考王力雄，「逐層遞選制與民主制：解決西藏問題的方法比較」，多維周刊，總第 32 期，2001 年 1 月 5 日，資料來源：<http://www.future-china.org.tw/fcn/pr/pr20010105.htm>。王力雄認為，「中間路線」由四個因素構成，歸納為一句話就是：「留在中國以民主制實現整個藏區的高度自治。」其中「留在中國」、「整個藏區」和「高度自治」三點可被視為目標部分，「留在中國」是「整個藏區」（也稱「大西藏」，西藏流亡政府所指的西藏國土範圍包括西藏、青海、西康的全部及四川、甘肅、雲南的部分）與「高度自治」的交換；因此，「中間道路」能否實現，「留在中國」應該是前提。

²⁹ 自由亞洲之聲，2003 年 3 月 12 日報導。

京、訪藏，此舉可謂走出了歷史性的一步，這也表明北京當局的西藏政策在新世紀開始有了從「疏離對立」轉向為「關係重建」的跡象³⁰。

關於談判由誰主導一事，傳聞也甚多！達賴喇嘛的二哥嘉樂頓珠目前並不是達賴喇嘛的談判代表，所以將來即使雙方展開談判，也不會是由嘉樂頓珠主導，但過去嘉樂頓珠在為雙邊穿針引線方面，確實發揮過正面作用。桑東仁波切表示：「達賴的二哥嘉樂頓珠曾任西藏流亡政府內閣首席部長，1979 年開始因為鄧小平的『點名』，北京與達賴喇嘛的接觸才會都有他的參與，到 1994 年他辭職為止，雙方最後一次接觸也因為其他的一些因素斷掉。嘉樂頓珠退休後居住在香港，既沒有接觸西藏流亡政府的工作，1994 年以後再也沒有代表過達賴喇嘛！去年（2002 年）8 月嘉樂頓珠以個人身分前往中國訪問，回去家鄉探訪。但去年（2002 年）9 月，達賴喇嘛的代表團也去了中國，前後兩者的時間非常密接，雖然因此產生一些聯想、誤會，但對此西藏流亡政府也不想去否認或特別加以解釋！達賴喇嘛與北京當局接觸的管道，就是西藏流亡政府現任駐歐代表格桑堅贊、駐美代表洛珠堅贊兩位，別無他人！未來，任何西藏流亡政府卸任官員前去中國，都不會是達賴喇嘛的代表。嘉樂頓珠有與北京談判的豐富經驗，未來有可能，但目前仍沒有借重他的地方！至於嘉樂頓珠應該不會利用和談來和中國做生意，但中國方面可能會試圖利用他，我們如此懷疑！」³¹

無論雙方關係如何調整，達賴喇嘛在西藏和海外的藏族社會中普遍地擁有崇隆之威望是一個現實，很難想像北京當局能跳過達賴喇嘛，將來不與他進行任何形式的政治對話；而當對話之際，包括西藏流亡政府的現行政治制度在內的所有方案都應在落實民主原則下，實現藏人的願望。有一種意見認為，「最近印度的流亡藏人已經開始大量回流西藏，這使得達賴不得不開始和北京改善關係。」但是，事實如何？最近幾年流亡藏人回去西藏的的確不少，但西藏流亡政府內部普遍都認為，這和達賴喇嘛是否願意和北京展開談判，完全是不相干的。中國大陸其實並不歡迎流

³⁰ 達賴喇嘛私人辦公室的副秘書長丹增達卡拉指出，達賴喇嘛的特使和隨行的兩名助理，訪問西藏首府拉薩。他表示，達賴喇嘛很高興這支西藏代表團能夠進行這類訪問。資料來源：<http://observechina.net/info/da.asp?ID=18737&ad=9/11/2002>。美國也十分關注這次訪問，態度似乎相當開朗，美國國務院發言人包潤石 2002 年 9 月 9 日在華盛頓舉行的例行新聞發布會上應媒體記者的要求對達賴喇嘛特使訪問北京一事發表了評論。他表示：「我們高興地了解到，達賴喇嘛的特使嘉日·洛周堅贊先生 9 月 9 日在北京受到了接待，他還將訪問拉薩。布希總統和國務卿同江澤民主席等中國領導人討論過同達賴喇嘛或他的代表進行對話的必要性。我們相信，通過對話，由來以久的分歧可能得到解決，西藏人民將獲得更多的自由，包括宗教自由。」資料來源：美國參考，2002 年 9 月 10 日，本文網址：<http://observechina.net/info/da.asp?ID=18720&ad=9/10/2002>。

³¹ 同註 10。

亡藏人回去，他們認為這些回去的原流亡藏人會帶回一些外面的信息，屬於已經「中毒的人」；而西藏流亡政府長期以來的公開態度一直都是鼓勵流亡藏人返回西藏的，比如說從各級學校畢業的學生，如果願意返回西藏，每人可以拿到一萬元盧比的路費。這裡需要說明的是，這些回去的絕大部分都是上個世紀 80 年代以後逃出來的，當他們在印度完成學業後，很多人選擇回去，還有很多僧人也一樣。另外，藏人從西藏出來印度的人仍然遠遠多於返回西藏的人。這些數據很容易得到，達蘭莎拉的難民接待站即可輕易獲得過去或近期的數字。

其實現在對流亡社會威脅最大的是「出國」，或者說是「移民西方國家」的熱潮。1990 年代初期，西藏流亡政府通過合法途徑讓一千戶藏人移民美國，當他們從美國拿這美元回來探親，或他們為留在流亡社會的家人蓋起樓房以後，到西方去淘金的熱潮就一直是流亡社會揮之不去的陰影。比較可見，返回西藏的藏人相對而言，可以說是「寥寥無幾」。從西藏來的人大部分是年齡層較低的青年、兒童以及喇嘛，其中已經成年的人大都被集中送到成人學校，一般估計成人學校畢業的 40% 的學生回了西藏，成人學校的學生返回西藏的最多，其他的就是喇嘛。1950 年代流亡過來印度的人幾乎沒有幾個人回去，但也有不少人回去探親或做買賣，僅此而已。

柒、西藏流亡政府眼中的胡錦濤

中共十六大以後，擔任西藏自治區黨委書記出身的胡錦濤扶正，他對西藏的政策可能更加嚴厲，或是繼續江澤民與西藏流亡政府接觸的做法，深值關注？有一種悲觀的說法認為，「胡錦濤位子還沒坐穩以前，就必須要表現得更加嚴厲？」，但西藏流亡政府內部對胡錦濤會不會更加嚴厲？並沒有明確的評估結論，大多認為：現在似乎還言之過早，各種可能性都有！但是，比較各種可能性，西藏流亡政府內部認為採取更嚴厲政策的可能性不太高；1994 年 2 月 23 日，胡錦濤在與前來北京訪問的日本新黨廣報委員張海江田會晤時曾表示，北京同意達賴喇嘛回大陸的條件是再度確認「十七條協議」。這是中國大陸領導人首次表明，以「十七條協定」為達賴喇嘛回西藏的條件。如果對照「十七條協議」和達賴喇嘛提出的「史特拉斯堡建議」，就可以輕易發現，「十七條協議」書面規定的內容，對西藏人更加「優惠」。更主要的是，這是胡至今曾經公開提出的唯一的有關解決西藏問題的新建議。

達賴喇嘛怎麼看待胡錦濤？令人好奇！達賴喇嘛受訪時說：

「現在還難說，一般而言，研究中國的學者有兩種看法，一種認為胡在西藏待過，認識前世班禪喇嘛，了解西藏，因此認為是積極的看法。另

一種則認為胡平時不表達自己的意見，難於揣測。一般而言，在『集中制』的情況下，個人因素確實會影響整體的發展，但現在的中國大陸正在發生很大的變化，目前而言，獨裁的因素是在日漸減少，集體決定的成分在增加。現在中國大陸的整體都在發生變化中，信息渠道比以往更多，經濟狀況也較以往改善；因此，這種變化是正在進行中的，而且決不可能再倒退。江澤民的講話中也開始不斷講民主，地方選舉也開始在舉行，逐漸地發生變化是肯定的，中央的政策也肯定會變得越來越寬容和開放，思想不開放是不行的，以往的毛澤東時代，僅僅依靠鎮壓就可以維持，但是現在還繼續這樣肯定不行，應該已經意識到需要收攏人心。相應的，民族政策也應該會隨著中國大陸整體思想的相對開放和寬容而稍稍增加一點自由度。總之，中國大陸整體的變化將會影響到中國大陸的民族政策，不管是在西藏或新疆，一味的高壓政策肯定是難以為繼的，不論程度，總是要設法順應一點民意的。」³²

即使不考慮這些歷史緣由，至少西藏流亡政府認為胡錦濤曾在西藏工作過，終究比其他中國大陸領導人相對地更加了解西藏，江澤民等上臺之前其實對西藏毫無淵源，也沒有解決問題所需足夠的感性認識。若說了解西藏也都是上臺以後，幕僚作業所提供的書面資料、影像圖片等，有無時間消化都是問題。西藏流亡政府內部人士疑慮，這些資料都是通過在西藏的中國大陸官員所蒐集、研析的，可是在中國大陸那些中國大陸籍的駐藏官員由於在第一線直接承受藏人的反抗壓力，通常是最仇視西藏藏人的一個特定群體，最反對通過和談來解決西藏問題，也最強烈主張強硬鎮壓西藏。因此，過去江澤民、李鵬和朱鎔基等通過這個群體獲得的西藏的信息，絕對是負面的多於正面，中國大陸在這種決策資訊氛圍籠罩下，因而一直在西藏實施高壓的政策。

胡錦濤自己來過西藏、了解西藏，因此應該更有利於西藏問題的解決。西藏流亡政府一直認為和談解決西藏問題絕對符合中國大陸的國家利益，也符合西藏的民族利益；西藏流亡政府一般都相信只要中國大陸政府體認到這點，和談解決應該沒有很大的困難，這也是達賴喇嘛一直相信他能夠在有生之年帶領流亡藏人返回西藏的原因。至於說胡錦濤由於剛剛掌權可能會加緊鎮壓，其實沒有必要。因為，在西藏流亡政府看來，北京當局在西藏對藏人的高壓控制已經很嚴厲了，再加碼也沒有多少意思或必要了，而如果他僅僅想要拖過過渡期，只要維持現有的高壓力度即已

³² 同註 10。

足夠；因此，更加嚴厲的空間並不大，實際上對待西藏問題，中國大陸政府除了嚴厲鎮壓或是和談而外，幾乎沒有其他的出路。鄧小平、江澤民過去為了突破整個僵局，採取的是在高壓的同時投入大量的資金發展經濟，希望西藏藏人老百姓獲益後認同中國大陸，或以「經濟一體化」增加西藏分離的成本。但是，由於西藏幅員遼闊等現實原因，從中獲益的絕大部分依然是在城市的居民，郊區的農村所得不過是邊緣的、間接的、相對微薄的效益，而遠離城市的農村已經沒有從中得到任何的好處，反而會在拉長他們與城市的貧富差距後，效果很可能與中國大陸政府的原始期望顛倒。

所以，中國大陸政府雖然一直在尋求第三種途徑，如「修建鐵路」等也是其中的組成部分（但更主要的還應是軍事國防上的需要），強化中國大陸與西藏的關係。西藏流亡政府認為中國大陸政府做不到長期無限地高壓控制，西藏流亡政府相信中國大陸政府最後還是要回到談判桌上的。因為從一般的角度而言，鐵路的修建會有兩個明顯的效益，那就是帶動沿線經濟的發展和促進人口移民（就藏人而言，這是「殖民」），但是目前興建中的青藏鐵路經過的都是西藏北部荒無人煙的地區，在快到拉薩時才有一些人口比較集中的地區，這方面的效果相信將會非常有限。如果青藏鐵路到達拉薩繼續向西延伸，基於地理位置與人口分布交錯的政治經濟因素，則西藏自治區東部的藏族居民並不能從中獲益。比如從拉薩到昌都的距離應該比從成都到昌都的距離還要遠，而中國大陸西藏自治區目前人口不過 250 萬左右，其中昌都等地就占了相當大的比例；顯然，火車出現在拉薩所帶來的效益主要的是政治的、軍事的，而經濟的不過是其次。總之，除非中國大陸政府有能力將百萬以上的漢人送到西藏各地並使他們願意在當地定居，否則西藏問題的解決就只能通過「藏人自治」來實現。要實現真正的自治，而且還要保證這種自治不會邁向獨立，就必須要和達賴喇嘛以及西藏政府談判解決，這才是雙方在西藏真正較量的中心。

現在，中國大陸政府花了很多的錢把一些漢族幹部送到西藏來貫徹北京中央對西藏地方的統治，而且是三年一批地經常輪換，也就是說剛了解西藏一般的情況就輪調回去，下一批人還是得從頭適應。但是，藏人幹部「生於斯，長於斯」，會永遠留下來，長期的趨勢是漢人留下來的空缺會由藏人補上去，藏人幹部的比例只會越來越多；前述這種情況在平時尚無所謂，一旦中原政局出現動盪，這些西藏幹部就很有可能成為中國大陸政府的噩夢，而結局很可能是中國大陸永遠地失去西藏。西藏流亡政府認為，中國大陸一直找不到一個合適的藏人擔任西藏自治區的黨委書記，其實早就是意識到這種可能性了。但是，靠這種「花錢買人到西藏當三年幹部」的方式，把漢人幹部送進西藏本身毫無疑問地表明了中國大陸高層束手無策的窘

境，和針對解決存在問題的「一時性」。因此，中國大陸政府必須想出，但還沒有想出一個萬全之策；西藏流亡政府則相信這項萬全之策就是和談，只是西藏流亡政府還不知道胡錦濤是否已經意識到了這一點？

捌、結 論

——中印關係緩解牽動西藏流亡政府與北京當局的關係

面對遲遲不能具體開展的雙方談判、接觸，西藏流亡政府首席部長（總理）桑東仁波切一度提出警告，如果北京在 2003 年 6 月底之前，仍未與達賴喇嘛恢復談判，流亡藏人就要恢復全球各地的對中國大陸當局抗議活動。藏人將以「甘地式的非暴力運動」，抗議中國大陸當局的對藏政策。可以肯定的是，這項要求北京當局在一定的期限以前表現出誠意之前，西藏流亡政府也將會以「自制（針對流亡藏人內部的反對和中國大陸接觸的力量）」來表現出最大的善意。而「六月以前」之說主要是為了對西藏方面的善意（比如不組織遊行示威、中國大陸領導人出訪不進行抗議活動等）做出期限，以免流亡藏人的內部壓力過大，其實並不是針對北京當局的³³。這則報導證實了西藏流亡政府的向北京當局施壓的用意，以及對接觸、談判的急迫感！

長期以來，中原政情變遷影響西藏局勢。「政教結合」的西藏流亡政府在印度建立，有其延續歷史、文化的期許，西藏流亡政府對實行「政教結合」民主制度，做到一方面傳承文化與發展民主，另一方面也接受現實與準備妥協。西藏流亡政府的制度發展中的突出議題是達賴喇嘛的轉世傳承問題，這個問題必須放在與北京當局的和談中觀察。北京當局眼中的西藏流亡政府、西藏流亡政府眼中的胡錦濤都將影響雙方互動的走向，這一切過程在中印關係緩解中，西藏流亡政府與北京當局的關係勢必難以不被牽動。

³³ 自由亞洲電臺，2003 年 1 月 22 日報導。當時稍晚，桑東仁波切也在倫敦強調，這不是「最後通牒」，正是說明了這一點。

法律與法制

論大陸地區犯罪被害人在刑事訴訟上之法律地位

A Study of the Legal Status of Victims in P.R.C. Criminal Procedure

王永茂 (Wang Yung-Mao)

中國文化大學中山學術研究所博士候選人

摘要

由於被害人對刑事訴訟之運行，具有相當利害關係，因此如何界定其法律地位，並賦予其必要之參與訴訟機會，乃屬現代刑事司法亟待釐清之重要命題。

關此，大陸地區《刑事訴訟法》第八十二條第二項，將被害人定位為公訴案件之當事人，且據此架構諸多訴訟權利俾供行使，以增加其參與訴訟機會，並藉此提升判決正確性，從而實踐刑事訴訟發現真實、保障人權之基本理念，此固值予以贊同。惟就現行法制觀察，吾人認該法仍有相當不備：其一為未具體提供被害者人身安全保護措施；其二為允認被害人提起附帶民事訴訟之請求範圍過狹，筆者乃就此提出檢討，並試擬解決方案以為改革芻議。此外，目前大陸地區尚無對被害人提供補償措施，亦缺欠法律援助機制，凡此均有檢討改進之必要。

關鍵詞：被害人、法律地位、人權保障、訴訟權利

壹、前言

刑事訴訟之目的本在藉由實質真實之發見，獲致一體現實體刑法之正確、妥適判決，以維持法秩序安定，並回復法和平性，從而完成保障人權之法理念。因此，刑事訴訟之進行乃在解決因犯罪所產生之行為人、被害人與社會三者間之紛爭，藉

由國家對於該當刑罰權對象施加應然的刑事制裁，以滿足被害人與社會大眾之應報心理，從而達成刑事政策一般預防與特別預防功能¹。據此而言，不惟犯罪嫌疑人與被告於刑事訴訟實施具有緊密之關聯，即犯罪被害人亦與刑事訴訟之運行具有相當利害關係，是以自應在程序中賦予被害人相當之訴訟權能，始足以確實保障其應有權益。

惟問題在於，自採取國家訴追模式後，無論早先之糾問制度抑或現今之彈劾制度，刑事案件之訴追權幾由國家機關居於獨占地位，而僅在若干本國刑事訴訟法允認被害人提起自訴之案件中，於被害人依法提起自訴時，始得以自訴人身份作為刑事訴訟之當事人。至在公訴案件或者不採用自訴制度之國家（如日本），被害人即僅被定位為訴訟關係人²。然則依現行大陸地區《刑事訴訟法》（以下簡稱大陸《刑訴法》）第八十二條第二項規定：「『當事人』是指被害人、自訴人、犯罪嫌疑人、被告人、附帶民事訴訟的原告人和被告人」，其顯將公訴案件之被害人亦納入「當事人」之範疇。由於此等立法於一般法例尚屬罕見，是以本文乃欲藉此規定，探討犯罪被害人於大陸地區刑事訴訟上之法律地位。

貳、大陸地區犯罪被害人於刑事訴訟上之權能

按大陸《刑訴法》第一條明確宣示，本法之立法目的係為藉由《刑法》的正確實施，懲罰犯罪，以達成保護人民、保障公共安全，從而維持社會秩序。同法第二條並揭示，本法之任務在於保證準確、及時地查明犯罪事實，正確應用法律，懲罰犯罪分子，以維持法制，並保護公民的人身權利、財產權利、民主權利和其他權利，從而使公民自覺遵守法律以達成預防犯罪之目標。依上開規定可知，本法之立法精神原寓有保障人民合法權益之目的，而對法益遭受犯罪行為侵奪者，本法亦保證藉由刑罰權對犯罪人之犯罪事實正確、適當施加，以滿足被害人與社會大眾之應報心理，以回復法和平並維持法秩序。

而為準確、即時的查明犯罪事實，以保證正確的適用刑罰法律，第十四條第一款乃明文規定：「人民法院、人民檢察院和公安機關應當保障訴訟參與人依法享有的訴訟權利」。而所稱之「訴訟參與人」，依照同法第八十二條第四項，係指當事人、法定代理人、訴訟代理人、辯護人、證人、鑑定人和翻譯人員。至所稱「當事人」，

¹ 林鈺雄，刑事訴訟法（上冊）（臺北：自版，2003年9月，第3版），頁7-11。

² 寺崎嘉博、長沼範良、田中 開，刑事訴訟法（東京：有斐閣，2003年12月30日，初版第3刷），頁22-23。

依同法同條第二項，則包含被害人在內。據此可知，本法乃明文保障被害人之訴訟權利。

以下乃依大陸《刑訴法》之規定，簡述被害人於刑事訴訟上之應有權能如後：

一、報案或控告權

依大陸《刑訴法》第八十四條第二款規定：「被害人對侵犯其人身、財產權利的犯罪事實或者犯罪嫌疑人，有權向公安機關、人民檢察院或者人民法院報案或者控告」。同法同條第三款並規定：「公安機關、人民檢察院或者人民法院對於報案、控告、舉報，都應當接受。對於不屬於自己管轄的，應當移送主管機關處理，並且通知報案人、控告人、舉報人；對於不屬於自己管轄而又必須採取緊急措施的，應當先採取緊急措施，然後移送主管機關」。而於接受被害人之報案後，在具體處理上同法第八十六條則規定：「人民法院、人民檢察院或者公安機關對於報案、控告、舉報和自首的材料，應當按照管轄範圍，迅速進行審查，認為有犯罪事實需要追究刑事責任的時候，應當立案；認為沒有犯罪事實，或者犯罪事實顯著輕微，不需要追究刑事責任的時候，不予立案，並且將不立案的原因通知控告人。控告人如果不服，可以申請復議」。依上開規定可知，被害人於個人法益遭受侵奪時，得向公安機關、人民檢察院及人民法院請求訴究，而對於被害人之請求，上開權責機關必須予以受理，並從速進程序、實體審查。亦即權責機關必須首就程序上是否有管轄權進行審查，對於無管轄權之案件，應即移送有權管轄之機關辦理。惟於無權管轄之案件，對行將逃亡之犯人或即將滅失之證據，為保全刑事訴訟之順利進行，同法第八十四條第三款後段，乃賦予無管轄權之受理機關為急速處分之權能以濟其窮；對於有管轄權之案件，受理機關則應具體審查該案是否合於立案之標準—有無犯罪事實或犯罪嫌疑人（同法第八十三條參照），若其認為該案不成立犯罪，或犯罪事實輕微不具訴追之必要性者，即得不予立案並將理由通知被害人。

惟為防免訴訟中之違法行為、保證《刑法》的正確實施，並保障被害人之合法權益³，大陸《刑訴法》乃設立兩道監督措施。其一，若被害人對權責機關之不予立案決定不服者，得申請復議（第八十六條後段參照）；其二，由於第八條賦予人民檢察院得依法對刑事訴訟實行法律監督之權能，是若人民檢察院依職權認為公安機關對本應立案偵查之案件而違反者，或受理被害人因不服公安機關未立案偵查之救濟聲請者，人民檢察院應要求公安機關向其提出不立案之理由。對公安機關所提出之不立案理由，人民檢察院如認其所提出之理由不成立者，亦即，認為本案已該當實

³ 卞建林，「中華人民共和國刑事訴訟制度的重要變革」，月旦法學雜誌（第14期，1996年6月15日），頁102。

體上犯罪具體構成之規定，並於程序上符合管轄之規定，而公安機關不予立案顯然違反刑事實體法及程序規範者⁴，即應通知公安機關立案偵查。公安機關於接受人民檢察院之通知時，應即立案（第八十七條參照），此固為本法為加強人民檢察院監督地位與作用之當然結果⁵。另一方面，為強化被害人之訴訟權能，使其達成在實質上對犯罪提出控訴之目的，因此尚規定：被害人如對人民檢察院所為之不起訴決定不服者，得向上一級人民檢察院提出申訴，並請求其對本案提起公訴，若上級檢察院仍維持不起訴之決定者，被害人得向人民法院起訴；被害人亦得選擇不經申訴，直接向人民法院起訴（第一百四十五條參照），以使被害人對犯罪之控訴權能受到周密的保障。此外，復按《最高人民檢察院關於實行「人民檢察院控告申訴工作首辦責任制」的通知》，受理控告、申訴之檢察部門係「首辦責任制」的第一責任單位，首次處理控告、申訴案件之承辦人為第一責任人，其對受理案件必須依法辦理並負責到底。對於控告案件，須秉持「分級負責、歸口辦理」之原則，即時、正確的處理；對於申訴案件，須使該立案的確實立案，該糾正的確實糾正，並依其法定職權督辦、催辦，及時答覆控告人、申訴人，如此才能解決群眾「告狀難、申訴難」之問題，從而具體落實「首辦責任制」之精神⁶。

再者，為使被害人勇於報案、對其法益受侵奪之事實提出控告，以確實保障其訴訟權能，第八十五條第三款乃規定：「公安機關、人民檢察院或者人民法院應當保障報案人、控告人、舉報人及其近親屬的安全。報案人、控告人、舉報人如果不願公開自己的姓名和報案、控告、舉報的行為，應當為他保守秘密」，以避免犯罪者藉由對被害人或其家屬施以不正行為之威嚇手段，阻絕其向有關機關報案或提出控告之機會。

二、自訴權

由於大陸地區之刑事訴訟制度係採取以公訴為主、自訴為輔，是以被害人亦得選擇以提起自訴方式，對其法益受害事實請求救濟。

依照第一百七十條之規定，得提起自訴之案件類型有三：告訴才處理的案件⁷、

⁴ 王敏遠，「論我國檢察機關對刑事司法的監督」，中外法學（第12卷第6期，2000年6月），頁678。

⁵ 同註3。

⁶ 中華人民共和國最高人民檢察院公報（2002年第1號，2002年2月15日），頁26。

⁷ 依現行大陸地區《刑法》第九十八條規定，所稱「告訴才處理」，係指被害人告訴才處理。如被害人因受強制、威嚇無法行告訴者，人民檢察院與被害人之近親屬亦可為告訴。此等案件按同法規定包含：第二百四十六條之公然侮辱或誹謗罪（須不危害社會秩序與國家利益者）、第二百五十七條第一款之以暴力干涉他人婚姻自由罪、第二百六十條第一款之虐待家庭成員罪、第二百七十條之普通侵占罪與侵占遺失物或埋藏物罪等。

被害人得提出證據證明之輕微刑事案件⁸，以及被害人得提出證據證明被告侵犯其人身、財產權利之行為原應依法追究其刑事責任，而公安機關或人民檢察院竟不依法辦理之案件。按，之所以於公訴外允認被害人得提起自訴，本在防免因公安機關或人民檢察院濫權不立案偵查或不依法起訴，致使被害人喪失刑事救濟之途，是以乃有第一百七十條第三項之設⁹。至於前兩項之規定，則在合理限制自訴案件之範圍，以避免因濫行自訴致癱瘓刑事審判體系，是此規定尚值贊同。

其次，由被害人提起自訴者，第十八條第三款既規定自訴案件由人民法院直接受理，因此被害人自應向本案管轄之人民法院直接起訴。若被害人已死亡或喪失行為能力者，其法定代理人、近親屬亦有權向人民法院提起自訴（第八十八條參照）。

其三，關於人民法院對自訴案件之處理，應說明者有三： 人民法院於自訴案件繫屬後，應先對該案件進行審查，若其認本案缺乏相關罪證且自訴人無法提出、補充證據者，應曉諭自訴人撤回自訴或逕以裁定駁回自訴；若其認為本案犯罪事實明確且有足夠證據者，原則上即應開庭審判（第一百七十一條第一款參照）； 由於第一百七十條第一、二項之案件，一般均屬侵害個人法益之輕微犯罪，縱依法對其進行審判，其判決結果必多屬短期自由刑¹⁰。然則刑罰之目的本在藉由對犯人進行矯治與教化，以促其再社會化，惟短期自由刑不僅因執行期間短暫，難有效對受刑人進行矯治教化，尚因其將使受刑人與其他中、長期之受刑人雜處，導致諸多弊端。因此一般咸認短期自由刑乃弊多利少之刑罰手段，刑事司法應盡量避免使用¹¹。是對此等案件，即有設法使被告及早脫離刑事程序之必要。而依第一百七十二條規定，人民法院得對此等案件進行調解¹²，自訴人亦可於判決宣告前與被告自行和解。亦即對

⁸ 此等案件，依照《關於刑事訴訟法實施中若干問題的規定》第四條第一款規定，包含：故意傷害案（輕傷）、重婚案、遺棄案、妨害通信自由案、非法侵入他人住宅案、生產或銷售偽劣商品案件（嚴重危害社會秩序和國家利益者除外）、侵犯知識產權案件（嚴重危害社會秩序與國家利益者除外），以及屬於刑法分則第四章、第五章規定，對被告得判處三年有期徒刑以下刑罰之其他輕微刑事案件等。資料來源：大陸新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/legal/2003-01/21/content_699675.htm。

⁹ 楊旺年，「論刑事被害人的訴訟地位、訴訟權利及其保障」，法律科學（2002年第6期，2002年11月10日），頁63：「…這一類屬於公訴轉自訴案件。他對於防止偵查、檢察人員辦案不公，在實踐中存在的該立案的不立案，該追究的不追究，該起訴的不起訴以及被害人告狀無門現象具有重要作用。」

¹⁰ 大陸刑法第一百七十條第一項之案件，例如大陸《刑法》第二百四十六條公然侮辱或誹謗罪（最重本刑為三年以下有期徒刑）、第二百五十七條第一款以暴力干涉他人婚姻自由罪（最重本刑為二年以下有期徒刑）、第二百六十條第一款虐待家庭成員罪（最重本刑為二年以下有期徒刑）；同條第二項之案件，例如大陸《刑法》第二百三十四條第一款之輕傷罪（最重本刑為三年以下有期徒刑）、第二百四十五條非法侵入他人住宅罪（最重本刑為三年以下有期徒刑）、第二百五十八條重婚罪（最重本刑為二年以下有期徒刑）。

¹¹ 林山田，刑法通論（下冊）（臺北：自版，增訂七版，2000年12月），頁388、390。

¹² 本條之立法目的固在有效減輕法院審理案件之負擔與當事人須應訴之訟累，惟藉由調解之進行應亦可附帶達成減少短期自由刑弊害之功能。關於本條之立法與相關問題點，詳見：行政院大陸委員會編印，大

此等案件，法院及自訴人均得以司法外處理（Alternative Dispute Resolution 簡稱ADR）之方式，使被告及早從刑事程序中脫離，並達成加害者與被害人之和解，以平衡兼顧被害人與被告之利益¹³。至第一百七十條第三項之案件，其立法本藉由允認被害人以提起自訴方式救濟其合法權益，且此等案件隱然含有公安機關、人民檢察院於程序中違法、瀆職之因素¹⁴，自應使其接受人民法院對之進行高密度之司法審查，而不得以調解方式逕行結案（第一百七十二條後段參照）；為加速終結自訴案件，並提高審判效能¹⁵，第一百七十四條第二、三項乃規定屬於第一百七十條第一、二項類型之案件得適用簡易程序進行審判。此蓋因為此等案件本屬法院直接受理，則為合理分配司法資源、促進訴訟經濟，法院自有權決定使此類案件在審理上依循簡速原則為處理，以符合「明案速判、疑案慎斷」之刑事司法理念。惟為合理有效保障被害人之權益，乃賦予自訴人及其訴訟代理人得與被告及其辯護人於法庭上進行辯論之機會，以促使法院對被告之犯罪事實仍能為《刑法》的正確適用（第一百七十六條參照）。值得注意者乃有學者認為：由於此類自訴案件未經檢察官偵查蒐證及認事用法，則於片面追求訴訟經濟下快速結案，法院果能否發現真實、實踐正義，尚非無疑¹⁶。對此筆者認為上開質疑雖非無據，然此類得適用簡易程序審理者，原屬侵害法益輕微之案件，則一方面基於司法資源有效利用之考量，是否須使當事人及法院耗費大量的勞力、時間、費用進行通常審判程序，應非毫無斟酌之餘地；再者，於此等案件之審理中，既已賦予當事人雙方於法庭上辯論之機會，則對其等之應有保障可謂充足。是以乃認於此類自訴案件適用簡易程序審理，至少於各方利益衡量下，尚屬相當。

三、委任訴訟代理人之權

大陸《刑訴法》既已明文承認，被害人於刑事訴訟中係全面地居於當事人之地位，則於公訴案件，被害人亦有權表達其意見、提出申訴、就起訴之犯罪為陳述或向被告及證人鑑定人發問、申請調查證據、於法庭前為辯論等權利（第一百三十九條、第一百四十五條、第一百五十五條、第一百五十六條第一款、第一百五十七條、第一百五十九條第一款、第一百六十條參照）；於自訴案件，則被害人更須以一造當事人之身分，進行訴訟程序；而於附帶民事訴訟中，被害人亦須積極提出事實、擔

陸地區刑事程序法規之研究（臺北：行政院大陸委員會，初版，民國82年7月），頁159-160。

¹³ Adina Levinenl, "Current Public Law And Policy Issue: A Dark State Of Criminal Affairs: ADR Can Restore Justice To The Criminal "Justice" System", 24 *Hamline J. Pub. L. & Pol'y* 369, 2003, pp.389-90.

¹⁴ 現行大陸地區《刑法》第三百九十九條參照。

¹⁵ 蘇佩鈺，「兩岸刑事訴訟簡易程序之評析」，展望與探索（第1卷第8期，92年8月），頁75。

¹⁶ 同前註。

負舉證責任，以請求被告對其所受損害為完整之賠償。凡此均須具備專業的法律知識與實施訴訟能力，始得妥適為之。然被害人未必均嫻熟法律，亦少有具備實質之訴訟能力者，此時如不賦予其得委任具相當資格之人，於程序中輔佐其進行訴訟、主張自身權益，則縱以法律明文保障其作為當事人之地位，亦難免淪為形式。因此，乃於第四十條規定，被害人及其法定代理人（公訴案件尚含括第八十二條第六項之近親屬）得於公訴、自訴、附帶民事訴訟中，委任訴訟代理人為其進行訴訟、主張權利。

惟或慮及被害人之資力與信賴因素，大陸《刑訴法》並不採取強制律師代理原則，依第四十一條、第三十二條之規定，被害人除得委任律師為訴訟代理人外，尚得委任人民團體或被害人所在單位推薦之人、被害人之監護人或親友為其訴訟代理人。

四、申請迴避權

刑事訴訟之進行，本應使辦理本案人員秉持客觀、中立態度，妥為行使職務、發揮職能，始得使審判結果趨於正確，以達發見本案真實、平衡保障被害人與被告人權之訴訟基本價值。是若辦理本案之公務員如與本件當事人具有相當之利害關係，或曾擔任本案之證人、鑑定人、辯護人、訴訟代理人，抑或具有類此之關係者，如仍容認此等人員於該案件中執行職務，勢難期待司法之公允正確。因此，第二十八條、第三十一條乃規定具此等關係之人應自行迴避。若其不自行迴避，非惟被告，即被害人亦得請求其不得於本案中執行職務。為確實達成司法公正、審判正確之目的，第一百五十四條乃規定，開庭時審判長應公開宣布合議庭之構成員、書記官、公訴人、辯護人、訴訟代理人、鑑定人與翻譯人員之名單，並告知當事人於上開人員，除辯護人與訴訟代理人外，均得對之申請迴避。若法庭審判過程中，因當事人申請迴避而不能進行審判者，則可使本案延期審理（第一百六十五條第三項參照）。

若第一審未確實遵守相關迴避規定，而仍使應迴避之人員繼續執行職務並作成判決者，則於本案經上訴後，第二審人民法院應以裁定撤銷原判，發回原審人民法院重新審判（第一百九十一條第二項參照）。原審人民法院對於發回重審之案件，應另行組成合議庭，依第一審程序進行審判（第一百九十二條參照）。

五、訴訟資訊獲取權

為使被害人確實掌握訴訟現時進程，以便及時依法行使其訴訟上之權利，故乃有必要使其知悉關乎自身權益之訴訟資訊。

關此，第八十六條乃規定人民法院、人民檢察院、公安機關於決定本件不予立案者，應將其理由告知提出控告之被害人，以使其享有申請復議之機會；對已立案

偵查之案件，人民檢察院於決定不起訴時，應將不起訴決定書送達被害人，以便其提出申訴或逕向人民法院直接起訴（第一百四十五條參照）；若本件業經人民檢察院起訴，且人民法院決定開庭審判者，應於開庭前三日公布案由、被告之姓名及開庭之時間地點，並以傳喚之方式通知被害人參與訴訟（第一百五十一條第一款第四項、第五項參照）；於開庭之期日審判長尚須查明被害人是否到庭（第一百五十四條參照）；於本案審理完結作成判決者，應將判決書送達於被害人，俾其知悉法院對本案之判斷結果（第一百六十三條第二款參照）。

六、提起附帶民事訴訟之權

在犯罪發生後，被害人除於《刑法》所保障之法益遭受犯人侵奪外，通常亦因此受有財產權之損害，因此乃有向為侵權行為之人請求損害賠償之必要。然就同一被害事實若割裂由民、刑事法院分別審判，則不惟被害人須承受雙重應訴之煩，亦恐使法院因重複審理而有浪費司法資源之弊，且亦易生裁判矛盾之危險。故為求審理之迅速、便利，使民刑紛爭一次解決，乃有附帶民事訴訟之所由設。

而依第七十七條第一款規定：「被害人由於被告人的犯罪行為而遭受物質損失的，在刑事訴訟過程中，有權提起附帶民事訴訟」，可知被害人有就其因犯罪行為所生之「物質損失」，提起附帶民事訴訟之權利。

七、於訴訟中適時表達意見之權利

被害人既經大陸《刑訴法》承認其作為訴訟當事人之地位，則於整體程序進行，即應賦予其適時表達意見之權利，始足強化其實質參與訴訟機能。而此等權能於法條之具體化則包含：人民檢察院於審理案件時，應聽取被害人及其委任訴訟代理人之意見（第一百三十九條參照）；對人民檢察院之不起訴決定，得提出申訴或直接起訴（第一百四十五條參照）；於審判期日除得就起訴書所指控之犯罪為陳述外，被害人及其訴訟代理人如經審判長許可，尚得直接向被告發問（第一百五十五條第一、二款參照）；審判中被害人及其訴訟代理人得向證人、鑑定人發問（第一百五十六條第一款參照）；公訴人或辯護人所提出於法庭之證物，應使被害人辨認，對未到庭證人之證言、鑑定人之鑑定報告、勘驗筆錄或其他可作為證據之文書，被害人及其訴訟代理人均得陳述意見，且審判庭應聽取之（第一百五十七條參照）；法庭審理中，被害人及其訴訟代理人得申請新證人到庭、調取新證物、重新鑑定或勘驗（第一百五十九條第一款參照）；如經審判長許可，被害人及其訴訟代理人得對證據與案件情況表達意見，並與被告及其辯護人進行辯論（第一百六十條參照）；記載全部審判活動之法庭筆錄，應交被害人閱覽或對其宣讀，如被害人認記載有遺漏或錯誤者，得即時請求補充或更正（第一百六十七條第三款參照）；於案經上訴後，第二審合議庭

縱認本件事實已臻明確，仍應經聽取被害人意見後，始得決定以書面方式審理本案（第一百八十七條第一款參照）；由於第十四條第一款已課予辦理刑事訴訟人員應保障被害人訴訟實施權之義務，是若第二審人民法院發現，第一審之審理係在剝奪或限制被害人之法定訴訟權利下做成判決，致有影響審判公正之虞者，即應以裁定撤銷原判決，發回原審人民法院重新審判。原審人民法院並應組成合議庭，依第一審程序進行審判（第一百九十一條第三項、第一百九十二條參照）；被害人及其法定代理人、近親屬得對已確定之判決、裁定提出申訴。於有第二百零四條第一項至第四項之事由者，人民法院即應對本案重新進行審判（第二百零三條、第二百零四條參照）。

參、現行法制的兩個問題點

依前述可知，現行大陸《刑訴法》確在強化犯罪被害人之程序地位基礎上，架構其在訴訟上之各項權能，並賦予其實際參與案件處理之機會。惟就前揭各種權能所示，本文認為大陸地區現行法制尚有如下兩點應值檢討者：

一、未具體提供被害者人身安全保護措施

大陸《刑訴法》第八十五條第三款，固明文保障控告人、報案人與其近親屬之人身安全，以確保其在免於遭加害人威嚇、報復之恐懼下，勇於向司法單位申告犯罪事實，並請求訴究。惟就該條文內容，吾人所提出之質疑有二：

其一，本條款規定雖謂公安機關、人民檢察院或人民法院應保障被害人及其近親屬之人身安全。然而，究應於何時開始保障、以何等方式保障、由何一機關實施保障等具體事宜，仍未制訂相關規範。

其二，該條款後段允許被害人以匿名方式報案、控告，此固具有保護被害人之意涵存在。然於法治國家之刑事司法，所應追求之人權保障應在平衡保護被害人與被告之基本人權，而不應偏執其一。是以刑事訴訟在提升被害人之地位，並保護其訴訟權能之際，仍應注意對犯罪嫌疑人與被告之應有保障，否則在輕忽後者之程序基本人權維護下，難免使發現真實之功能有所減損，致影響《刑法》的正確適用。而大陸《刑訴法》僅因單執保護被害人之觀點，即允許其採取匿名方式報案、控告，則遭控告之對象如何即時、適當的行使其程序上防禦權？況查第九十三條，不但未賦予受偵訊對象緘默權，反要求受訊問人應「如實回答」；第九十六條第一款尚明定，犯罪嫌疑人須遲至偵查機關第一次訊問後，或遭採取強制措施之日起，始得委任律師為其行使訴訟上防禦權。是於大陸《刑訴法》本已對犯罪嫌疑人之程序基本人權

之保障密度不足在前，復允許被害人以匿名方式提出報案、控告在後，此將不惟與人權保障之實質意涵有違，亦與刑事訴訟應依循正當法律程序之基本原則有所悖離。甚者，若有不肖執法人員濫用該規定逕行拘捕無辜人民時，勢將引發嚴重戕害人權之危險。

筆者認為，對本則問題之終局解決，其重點應在於詳實規劃對被害人提供具體之保護措施。立法上或可考慮以法院核發民事保護令之方式，規範對被害人保護之方式、範圍、期間與執行人員等事宜¹⁷，以真正落實對被害者人身安全提供保護之理念。

二、允認附帶民事訴訟之請求範圍過狹

大陸《刑訴法》第七十七條第一款，固賦予被害人於遭受犯罪行為侵害時，得就其所受損害，提起附帶民事訴訟請求賠償。惟就該條款規定，認有以下兩點應行檢討：

其一，依該條款規定，被害人提起附帶民事訴訟之對象適格，似僅限於刑事被告。惟於本案存有其他不列入刑事共同被告之共同侵權行為人，或於無行為能力人或限制行為能力人犯罪時之監護人等，得否對之一併提起附帶民事訴訟，解釋上恐滋疑義。

其二，按本條款所示，被害人提起附帶民事訴訟之求償範圍，僅限於「物質損失」，而不及於「精神損害」。對於後者遭受侵害而提起附帶民事訴訟者，依照《最高人民法院關於刑事附帶民事訴訟範圍問題的規定》第一條第二款規定，人民法院並不受理¹⁸。惟被害人因犯罪行為所遭致之損害原不僅限於財產權損害，而往往連帶使其自由、貞操、信用等非財產權之人格法益同時受損。是以首揭規定既否定被害人提起附帶民事訴訟請求精神損害賠償之可能，致被害人無法循此程序達成完整求償之意旨，顯非適當¹⁹。

筆者認為，大陸《刑訴法》既在立法上全面強化被害人之法律地位，則基於此等保障弱勢一方之理念，即應使被害人於提起附帶民事訴訟時，能方便且完整的行使、主張其權利方屬正辦。故就本則問題之處理，考量上非僅應使被害人得求償之對象能適度的擴張，更應使其得就犯罪所致之全部損害一次性的獲得完整賠償，始

¹⁷ Michelle R. Waul, "Civil Protection Order: An Opportunity For Intervention With Domestic Violence Victims", 6 *Geo. Public Pol'y Rev.* 51, 2000, pp.54.

¹⁸ 中華人民共和國最高人民法院公報（2001年第1期），頁25。此一立場並經《最高人民法院關於人民法院是否受理刑事案件被害人提起精神損害賠償民事訴訟問題的批復》，確認在案。關於此一批復，請參考：中華人民共和國最高人民法院公報（2002年第4期），頁130。

¹⁹ 曲新久，「論刑事附帶民事訴訟中公權與私權的協調」，法學（2003年第8期，2003年8月10日），頁77。

足使被害人之權利受損受到實質之救濟。

對於上開問題之解決，立法上首應檢討大陸地區《民法通則》第一百十九條、第一百二十條之規定。蓋依前者，於傷害他人身體者，其賠償範圍僅及於醫藥費、減少之收入，及因此導致殘障之生活補助費。若不法侵害他人致死者，其賠償範圍亦僅及喪葬費、死者生前扶養之人之必要生活費。因此，其求償範圍本不及於非財產權之損害；而依後者，固規定不法侵害他人之姓名權、肖像權、名譽權及榮譽權者，被害人得請求停止侵害、恢復名譽、消除影響、賠禮道歉，並可請求賠償損害。然而，一方面由於本條款係採列舉方式之立法，因此除此以外之人格法益受損，本無請求權基礎存立；再者，該條款所定之賠償範圍，僅及於人格精神損害，而不及於人身精神損害²⁰，是以被害人就後者自無由請求賠償。惟就侵權行為法係以填補損害為其基本機能之觀點視之，損害之填補本應基於公平正義理念，使被害人就其所受損害獲得實質且完整之填補，而無論是財產權或非財產權所遭受之損害，被害人均應得請求加害人對其損失予以完全之填補²¹。據此論點而言，大陸地區《民法通則》第一百十九條、第一百二十條第一款所賦予被害人之求償範圍即顯然不足，而有重新檢討之必要。

其次，就附帶民事訴訟制度之請求範圍而言，臺灣地區《刑事訴訟法》第四百八十七條規定，被害人得提起附帶民事訴訟之對象適格除刑事被告外，尚及於「依民法負賠償責任之人」，因此凡依臺灣地區《民法》應對被害人負損害賠償責任者，被害人均得將之列為附帶民事訴訟之被告，以符合紛爭解決一次性之理想。至求償之範圍則明文曰「依民法之規定」。而依臺灣地區《民法》第一百九十四條、第一百九十五條可知，於不法侵害他人致死，或不法侵害他人之身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人均得就非財產上之損害請求加害人賠償。上開臺灣地區《刑事訴訟法》及《民法》之相關立法對被害人之保護堪稱周密，應足為日後大陸地區全面檢討附帶民事訴訟制度時之參考。

肆、結 語

自聯合國大會於1985年11月29日通過《為罪行和濫用權力行為受害者取得公理的基本原則宣言》（以下簡稱《宣言》）後，對犯罪被害人提供必要且相當之保護，

²⁰ 同前註。

²¹ 王澤鑑，侵權行為法（臺北：自版，初版7刷，2001年7月），頁8、209。

已成為世界各國之共識²²。依據《宣言》，任一國家均負有使被害人得到合乎公平正義之待遇、解決被害人因犯罪所蒙損害之賠償問題、先行代位犯罪者對被害人提供相當補償以及使被害人受到必要之援助等義務。就被害人保護之理念推展，首揭《宣言》無疑係一重要之里程碑，蓋其使得人權保障原則獲得更精緻之深化。

而《宣言》之精神，亦為大陸地區所承襲。因此若就現行《刑訴法》與 1979 年之舊法相較，當可明晰大陸地區被害人人權保護進展之軌跡。蓋依舊法第五十八條所示，被害人原僅居於訴訟參與人之地位，而現行法則不惟大幅提升被害人於訴訟上之法律地位，並將之定位為當事人，使其享有諸多之訴訟權能。

惟另一方面，大陸地區現行法制尚非全無檢討之空間。除於前述所提及之兩大問題點外，若對照《宣言》，吾人即可發現大陸地區除尚未建立對被害人提供補償之制度，亦未使被害人得到應有之法律援助。就前者而言，解決之道惟有賴立法予以補全；就後者而言，則有特別說明之必要。按依大陸地區《律師法》第四十一條規定，凡於刑事訴訟需要獲得律師協助，而無力支付律師費用者，得依國家規定獲得法律援助；同法第四十二條並課予律師承擔法律援助之義務。因此就理論而言，被害人本得循此規定獲得律師之法律援助。然而，在有關法律援助之相關規定中，卻從未設有對被害人施以援助之具體規範依據。他方面，大陸《刑訴法》第三十四條規定，於公訴人出庭公訴之案件，被告因經濟困難或其他原因；被告為盲、聾、啞、未成年人或可能被判處死刑，而未委託辯護人者，人民法院均應指定承擔法律援助義務之律師為其辯護。大陸地區並於 1997 年 5 月 26 日成立司法部法律援助中心，且同時成立法律援助基金會，負責募集、管理、使用法律援助基金。而目前負責法律援助之機構，則已形成四級組織之架構，分由律師、公證員、基層法律工作者擔當法律援助之任務²³。然而，儘管大陸地區之法律援助制度已屬相當完備，但其援助對象仍僅限於刑事被告，尚不及於犯罪被害人，此當屬其人權保障失衡之處²⁴，應有盡速檢討修正之必要。

最後，就現行大陸《刑訴法》之整體評估，其對被害人所建構之權利保障體系仍值吾人加以肯定。至就現行制度闕漏之處，隨著日後民主改革之進展與司法經驗之積累，未來應仍有進步之相當可能。

²² 關於此一宣言之全文可參考：香港人權監察，<http://www.hkhrm.org.hk/database/8o1.html>。

²³ 資料來源：大陸新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/legal2003-01/23/content_704789.htm。

²⁴ 張述元，「論司法體制改革的原則」，中國法學（2004 年第 1 期，2004 年 2 月 9 日），頁 29。

法律與法制

中共的檢察制度

The Procuratorial System of P.R.C.

邵天啟 (Shao Tien-Chi)

本刊特約研究員

壹、前言

檢察制度是指國家檢察機關的性質、職權、機構和組成人員、管理體制及工作程序等法律規範的總稱。中共檢察制度萌芽於所謂的革命叛亂根據地，1949年建政以後，它以人民民主專政理論為基礎，以列寧的法律監督思想為指導，並借鑑前蘇聯的經驗，結合大陸實際情況，逐步創建、發展，其間雖有波折，且一度中斷，但做為階級專政的工具則始終如一，無論是早期的鎮壓反革命、清算「四人幫」，還是目前的嚴打鬥爭、整飭貪污，檢察機關都發揮了重大作用。過去由於極權專制，在黨的領導、協調下，其制度缺陷尚未對檢察機關的運作造成太大的困擾，改革開放後，地方主義興起，檢察獨立的呼聲亦有所抬頭，弊病就一一顯現，尤其是1996年修改後的《刑事訴訟法》，移植了英美法當事人主義的一些理念和作法，檢察機關的性質定位與職能作用，引起了諸多質疑，檢方和法院雙方論戰，各執己見幾成對立，未來發展攸關大陸檢察制度的整體翻修與改造，值得注意。

貳、檢察機關的性質與地位

中共聲稱：檢察機關的性質是由國體、政體及國家機構的分工所決定，資本主義國家一般實行立法、行政、司法三權分立的政治體制，三者各自獨立又相互制約，國家權力是通過分權與制衡來達到監督的目的，沒有必要再另設一個專門機構，因此檢察機關多附屬於行政系統或法院內，主要在行使公訴職權。社會主義國家則認國家權力屬於人民，由人民選出並授權的人民代表大會集中掌握，人民代表大會行

使立法權，並透過經它產生，向它負責，受它領導的行政、審判機關來行使行政、審判權，所以人民代表大會在權力結構中居最上層，行政、審判機關在它的下位，不能與之抗衡，而必須接受它的監督。但人民代表大會是一種議事機關，其監督只能侷限於人事任免、聽取和審議工作報告、就重大問題作出決定等適合會議和表決的事項，這就需要有一經常的機構來對行政和審判作具體的、直接的監督，於是中共選擇設置了檢察機關，其《憲法》和《人民檢察院組織法》都規定：「人民檢察院是國家的法律監督機關」，這就是中共檢察機構的性質定位。

把法律監督做為一特殊、專門的國家職能，使人民檢察院成為最高權力機關的延伸和補充，對行政、審判機構的活動，公職人員執行公務及一般公民行為是否合法進行監督，大大提升了人民檢察院在中共國家體系中的地位。它不隸屬於任何政府或其他部門，而是與行政、審判機關平行，國家權力被劃分為立法、行政、審判和檢察四種，後三種由立法權產生，並受其領導監督，形成所謂人民代表大會下的「一府（國務院）兩院（最高人民法院和最高人民檢察院）制」，顯示中共對檢察機關的重視，目的在維護、鞏固無產階級專政。

參、檢察機關的設置與領導體制

大陸檢察機關的設置是與其行政區劃及審判機關的體系相對應，分最高、地方各級和專門人民檢察院。地方各級檢察院又分：省、自治區、直轄市人民檢察院；省、自治區、直轄市人民檢察院分院，自治州和省轄市人民檢察院；縣、市、自治縣和市轄區人民檢察院。此外，省、縣級人民檢察院根據工作需要，提請本級人大常委會批准，可以在工礦、農墾、林區等地設置人民檢察院，作為派出機構。專門人民檢察院目前有軍事檢察院和鐵路運輸檢察院，軍事檢察院分三級，即人民解放軍軍事檢察院、大軍區和軍級軍事檢察院。鐵路運輸檢察院分兩級，其中鐵路運輸檢察分院設在各鐵路管理局內，由所在省、自治區、直轄市人民檢察院領導並受理其上訴和抗訴案件；基層鐵路運輸檢察院則設在各鐵路分局內。

至於檢察機關的領導體制，中共曾多次變革，反覆擺盪在垂直領導和雙重領導之間，中共認為，沒有地方的支持和幫助檢察機關很難實行法律監督，但沒有縱向的領導，也不利法治的統一及檢察權的獨立。於是「文革」結束後，1982年的《憲法》規定：「最高人民檢察院領導地方各級人民檢察院和專門人民檢察院的工作，上級人民檢察院領導下級人民檢察院的工作」，以及「最高人民檢察院對全國人大及其常委會負責，地方各級人民檢察院對產生它的國家權力機關和上級人民檢察院負

責」，既受同級人大監督同時對上級負責，可說是雙重領導體制。在單位內部，檢察長做為機關的首長，理所當然領導檢察院的工作，但又謹守教條引進民主集中制，其《人民檢察院組織法》規定：「各級人民檢察院設檢察委員會，在檢察長主持下，討論決定重大案件和其他重大問題，檢察長如不同意多數意見時，可報請本級人大常委會決定」。如此不僅發揮了集體智慧，防止檢察長專斷，也尊重了檢察長的權威，突出檢察一體的要求，兩者結合，中共聲稱這是其檢察制度的特色之一。只是，何謂重大案件和重要問題，本身模糊不清，條文亦未明白限定，結果檢察長除了形式上對外代表檢察院外，其他權力都有可能受到檢察委員會的制約，況且人大常委會欠缺專業知識，司法案件竟由非司法部門作最終裁決，此種摧殘檢察功能的設計，實讓人費解。

肆、檢察官的資格與任免

中共在 1995 年制定《檢察官法》之前，一直把檢察官當作是一般公務員，以普通行政人員的模式來管理進用，未規定任何資格條件，以致大批無法律素養的人員混入，難以勝任檢察工作的需要。《檢察官法》頒布後始對學、經歷有所要求，明定需高等院校法律專業本科畢業或非法律專業本科畢業具有法律專業知識，從事法律工作滿兩年，其中擔任省、自治區、直轄市或最高人民檢察院檢察官，應從事法律工作滿三年；獲得法律專業碩士、博士學位或非法律專業碩士、博士學位具有法律專業知識，從事法律工作滿一年，其中擔任省、自治區、直轄市或最高人民檢察院檢察官，應從事法律工作滿兩年；適用前述學歷條件確有困難的地方，經最高人民檢察院核定，在一定期限內可放寬為高等院校法律專業專科畢業，此外，出任檢察官還要通過國家統一司法考試。乍看之下似乎頗為嚴謹，但應注意大陸「高等院校」除了普通大學外，還包括「夜大」、「電大」、「黨校」、「函授」等，交了錢可以不上一次課，考試靠舞弊、洩題或臨時抱佛腳也能拿到文憑，沒有院校式的人文環境和氣氛，沒有課堂上的切磋討論，難以形成系統的理論基礎及法律職業特有的邏輯思維，再加上統一司法考試錄取率偏高，不少人參加短期補習班學得一些應試技巧，死記硬背而過關。更特別的是，世界各國遴選檢察官大多「先考後進」，大陸卻反其向「先進後考」，統一司法考試僅僅取得成為檢察官的資格，之後如何進用則無規定，傳統上大陸檢察機關每年都要接收大批復員軍人和大學應屆畢業生，甚至還單獨招考一些沒有資格的人，這些人必須再加以培訓，直到他們考出資格為止，不僅耗費人力、物力，也讓他們占據著編制，使有資格者長期徘徊在外，結果即使有了學歷

限制和考試制度，檢察官的素質至今仍無明顯的改善。

大陸檢察官的任免，依其《法官法》規定分選舉和任命兩種，最高及地方各級人民檢察院檢察長由全國人大及地方各級人大選舉和罷免，但地方各級檢察長還需報上一級檢察長提請該級人大常委會批准；副檢察長、檢察委員會委員、檢察員則由最高和地方各級檢察長分別提請全國人大及地方各級人大常委會任免；在省、自治區內按地區設立和在直轄市內設立的人民檢察院分院檢察長、副檢察長、檢察委員會委員和檢察員由省、自治區、直轄市人民檢察院檢察長提請本級人大常委會任免；省一級和縣一級人民檢察院派出機構的檢察長、副檢察長、檢察委員會委員、檢察員，由派出的人民檢察院檢察長提請本級人大常委會任免；助理檢察員由本院檢察長任免。對不具備法定條件或違反法定程序被選為檢察長的，上一級檢察長有權提請該級人大常委會不批准；對違反法定條件任命檢察官的，一經發現，做出該項任命的機關應撤銷該項任命，上級人民檢察院發現的，應責令下級人民檢察院撤銷該項任命，或要求下級人民檢察院提請同級人大常委會撤銷該項任命；最高和省、自治區、直轄市人民檢察院檢察長可以建議本級人大常委會撤換下級人民檢察院檢察長、副檢察長和檢察委員會委員。

在專門人民檢察院方面，軍事檢察系統僅人民解放軍軍事檢察院檢察長由最高人民檢察院檢察長提請全國人大常委會任免，副檢察長、檢察委員會委員需經最高人民檢察院檢察長同意外，餘均按軍中幹部任免制度辦理；鐵路運輸檢察系統則比照地方各級人民檢察院。

伍、檢察機關的職權

檢察機關的職權除《人民檢察院組織法》第五條有明確規定，其他如《刑事訴訟法（以下簡稱刑訴）》、《民事訴訟法（以下簡稱民訴）》、《行政訴訟法（以下簡稱行政訴訟）》、《看守所條例》、《監獄法》和《關於勞動教養的補充規定》等均有述及，概括而分有三項，即有限的偵查權、完整的公訴權和訴訟監督權。

依照中共公、檢、法的職掌分工，刑事案件偵查由公安機關負責，但法律另有規定的除外，因此其《刑事訴訟法》第 18 條第二項明文貪污賄賂罪，瀆職罪，國家機關工作人員利用職權實施的非法拘禁、刑訊逼供、報復陷害、非法搜查等侵犯公民人身和民主權力的犯罪，由人民檢察院立案偵查；對國家機關工作人員利用職權實施的其他重大犯罪，需要人民檢察院直接受理的，經省級以上人民檢察院決定，也可以由人民檢察院立案偵查。顯然，自行偵查範圍只限於公職人員的職務犯罪，

無法與公安機關相比，所以稱之為有限的偵查權。

公訴權是檢察機關代表國家，請求審判機關對被告進行審判，追究刑事責任的權力，大陸刑事訴訟採「公訴為主，自訴為輔」的原則，告訴乃論和不需偵查的輕微案件人民可逕向法院提起，其餘一律由人民檢察院審查決定是否起訴。提起公訴後，除適用簡易程序且檢察機關認為不需出庭者外，否則檢察機關應派員以公訴人身分參與法院審判，進一步揭露犯罪，支持和維護自己的控訴。

訴訟監督則包括偵查、審判和執行三方面，偵查監督又分：一、立案監督，這是 1997 年大陸刑訴修訂後新賦予的一項監督職能，對公安機關應立案而不立案偵查的案件，一經被害人舉報或檢察機關主動發現，就可要求公安機關說明不立案的理由，若認理由不成立，應通知公安機關立案，藉以糾正公安機關有罪不究，以罰代刑的問題；二、對偵查活動的監督，中共《憲法》規定，任何公民非經人民檢察院批准或人民法院決定，不受逮捕，刑訴 136 條亦規定凡需提起公訴的，均由人民檢察院審查，因此，公安機關逮捕人犯前，或偵查終結發現有不應追究刑責逕予撤案者外，都應送檢察機關審核，而刑訴 76 條及 137 條又規定檢察機關在審查批捕時，發現公安機關偵查活動有違法情況，應通知公安機關予以糾正，及審查起訴時，必需查明偵查活動是否合法。可見，檢察機關不僅決定是否逮捕、起訴或不起訴，還藉此了解公安機關在偵查蒐證中有無違法亂紀的情事，當然，監督手段並不只限於審查批捕和起訴，檢察機關若從其他管道如人民申訴得知公安人員徇私舞弊，亦可糾正或依法究辦。

審判監督，內容有對審判活動和對審判結果兩種，刑事審判檢察官除以公訴人身分出庭，並以國家法律監督者角色監督法庭審判活動，發現案件審理違反法定的訴訟程序，如不遵守時限、法庭組成不合法等，有權向法庭提出糾正意見（刑訴 169 條）。對判決、裁定的結果檢察機關發現確有錯誤，如係未確定的第一審（大陸採二審終審），應向上一級法院提出抗訴，要求進行二審（刑訴 181 條），若已確定，上級檢察機關和最高檢察機關均有權向同級法院提出抗訴，要求重新審判（刑訴 205 條第三項）。民事和行政審判，法律雖規定檢察機關有權對民事審判活動及行政訴訟實行法律監督（民訴 14 條，行政訴訟 10 條），但檢察機關能否自任原告或從旁參與訴訟，均無規定，對審判活動和未確定裁判如何監督，不得而知，目前只有對已確定的違反裁判，上級和最高檢察機關有權按審判監督程序提出抗訴（民訴 185 條，行政訴訟 64 條）。

執行監督是對刑罰的執行與監獄、看守所的活動進行監督，主要包括：一、對死刑判決的監督，執行死刑時，檢察機關應派員在場，驗明正身，以防錯殺；二、

對監獄、看守所的執行措施，如行政管理、行刑管教、人犯處遇等進行監督，查處不法；三、對減刑、假釋、保外就醫、監外執行、緩刑等是否合法進行監督。此外，鑒於勞動教養限制人身自由與坐監無異，雖屬非訴訟領域，依《關於勞動教養的補充規定》第五條，檢察機關亦可對勞教機關活動進行監督。

陸、問題與改革

大陸檢察制度有為人詬病多年的沉痾，也有新近爭論不止的問題，具體而言，有下列三點：

一、檢察權地方化

大陸地方各級檢察機關是按行政區劃設置，司法管轄區從屬於行政管轄區，這就為地方干預埋下了伏筆。人員任免則無論選舉還是任命產生，人大及其常委會都僅是一種形式，起實質作用的是地方人事和黨政部門，人選由組織考核，黨委決定。領導體制方面，名義上雖只接受上級檢察機關和同級人大的監督，但人大監督限於開會質詢、巡視或調研，因針對性不夠或對情況不了解，浮於表面，難見成效，上級檢察機關管事不管人，業務監督與人事獎懲無法結合，也難防止抗命和扯皮。而檢察機關賴以運作的行政及辦案經費卻由同級政府劃撥，甚至連人員的福利、獎金都要看地方政府的臉色，這種機構、人員和經費的依附關係，使設在地方的國家檢察機關實際成為「地方的檢察機關」，行使檢察權不得不顧及地方利益，形成了地方保護主義。

二、內部管理行政化

這是大陸檢察隊伍整體素質不高所導致，為了因應不得不在辦案過程中設置眾多環節以便層層把關，防止錯案，連帶的對檢察官也只能採取行政化的管理模式。於是形成了兩條職務序列：一是檢察官職級，如檢察長、副檢察長、檢察委員會委員、檢察員、助理檢察員，另一是行政級別，主要包括院級領導（正、副檢察長）和中層領導（廳長、處長、科長等），兩者交織，行政管理關係與履行法律職責混同，結果，檢察機關雖有司法屬性，內部結構卻按行政體制來搭建，與以檢察官為中心，配備幾名輔助人員的國際通例，差別甚大。結構的行政化必然導致運作的行政化，「上命下從」的領導方式貫穿於整個檢察業務，檢察官承辦的案件由部門負責人審核，再交檢察長或檢察委員會決定，逐級審批，審者不定，定者不審，權責不分，錯案無法追究，且效率低下，助長辦案人員的依賴心裡，各層領導則案件纏身，窮於應付，管制品質的初衷亦難以實現。

三、監督職能形式化

大陸《憲法》及《檢察院組織法》均將檢察機關定位為法律監督機關，地位似乎十分崇高，但如何發揮作用，法律規定卻過於原則和抽象，可操作性不強，總括來講，就是監督的時間置後，方式單一、被動，手段不力，缺乏權威和強制性。

以偵查及執行監督言，由於立法上的缺陷，檢察機關一般不介入偵查活動，無從知悉公安機關是否立案或偵查中有無違法，儘管可以通過審查逮捕和起訴來間接瞭解，但只限於偵查機關報送的書面資料，很難想像會反映在案卷中。同樣的，刑訴也僅規定檢察機關可對刑罰的執行實施監督（刑訴 224 條），但如何發現不法，沒有規定，檢察機關自行訂頒的措施，執行機關以法無明文拒不接受，致使檢察機關除了被動的受理申訴、控告、檢舉外，別無他途，監督權的行使，其前提是要知道被監督對象的情況，否則，何處下手。其次是監督滯後，缺乏效果，只能對偵查執行的結果事後查處，侵害公民權益已成事實，無法對過程同步進行，難以預防和及時制止，尤其減刑、假釋、保外就醫等，罪犯若已被放出，要再收監，困難重重。更嚴重的是。除了追究刑責，不批准逮捕，不起訴外，制裁方法只有發出糾正違法通知書，但能否被接受，全看被糾正機關對違法行為的認知程度和自覺改正的行動，如果不予理睬，檢察機關亦莫可奈何，通知書實際成了勸告書，大大降低監督效果。

再就審判監督來看，刑訴規定較為詳盡，民訴和行政訴訟條文中檢察機關監督的方式只有一種，即生效裁判的抗訴，因此，檢察機關是在訴訟程序之外，對審判過程涉及重大權益事項的裁定及未確定的裁判，均無權置喙，而這唯一的手段亦因法條語焉不詳，如何開展，法院怎樣審理，法、檢怎樣配合，都是問題，十多年來法、檢兩家為調卷、調查取證、法院審級、出席法庭等爭執不下，從根本上動搖了民事及行政監督存在的價值。

上述種種帶來的影響是深遠的，檢察權地方化不僅形成地方保護主義，更因地方財政拮据或不重視，基層檢察機關辦案經費嚴重缺乏，設施、設備陳舊，辦公條件始終得不到改善。據統計，2001 年大陸有 683 個檢察院年人均財政撥款不足兩萬元，38%的幹警被拖欠工資，44.69%的檢察院年初預算沒有編列辦案費，屆時全靠借支和幹警自己墊付，有 228 個檢察院沒有電腦，232 個沒有傳真機，86 個沒有複印機，為了張羅資金不得不仰仗黨委、政府，平日匯報，請示不斷，有時難免要辦一些「人情案」、「關係案」。再加上內部管理行政化，領導和不正常干預無法劃清，檢察官任期終身制又未建立，法定的罷免懲戒事由十分寬泛，程序簡單、粗糙，欠缺充分的身分保障，使許多檢察官不得不俯首聽命於地方領導及內部上級指示，一但違犯，極有可能被處分、調離、甚至撤職，如此，期望檢察獨立，無異緣木求魚。

此外，偵查監督的空泛無力，使公安機關在案件的立案、偵查上基本處於放任自流的狀態，有案不立，檢察機關通知立案，要麼立而不偵，偵而不結，要麼應付了事，隨意報捕或移送起訴，讓檢察機關陷於兩難的處境，是同意還是不同意，為了避免尷尬，檢察機關在要求立案時，往往得先考慮案件能不能捕，能不能訴，有時眼睜睜地看著一個嫌犯漏網，就是不敢監督。更有的公安為圖私利或礙於人情、關係，越權插手民事經濟糾紛，不應立案而立案，使人無端受到刑事追究，侵犯人權莫此為甚。偵查中除逮捕外，其他涉及人身與財產的強制措施，如拘留、監視居住、取保候審、搜查、扣押、查封等，公安機關都可自行決定，為了及早破案，急功近利非法取證的情況十分普遍，所蒐證據亦難符定罪判刑的標準，到了法院發現問題卻為時已晚，漏證難補，證據汙漬難除，嚴重削弱檢方的控訴力量，無法達到打擊犯罪的目的。

在審判監督方面，由於檢察機關無權參與民事、行政訴訟，對一些涉及國家或公共利益的案件，如環境污染、消費者權益保護，尤其是經濟轉軌，國有企業公司化改造過程中所導致的資產流失，已達怵目驚心的地步，檢察官不能以公共利益代表的身分予以監督，無疑是一大缺陷。而對生效裁判抗訴這一民事、行政訴訟唯一及刑訴最常見的監督手段，則有濫用之虞。大陸三大訴訟法規定抗訴的理由均是籠統的「發現確有錯誤」、「適用法律確有錯誤」、「發現違反法律、法規」，以致檢察機關對法院的任何生效裁判幾乎都能提出抗訴，且可一抗再抗，沒有期限的限制，法院對檢察機關的抗訴必須重新審理，民事案件還應中止原判決的執行，這勢必導出「終審不終」的局面，嚴重破壞司法的權威性和正當性，影響整個社會對司法的信心。

鑒於問題的日益突出，這幾年中共也進行了一些改革如主訴檢察官辦案責任制、引導偵查取證等，將檢察長和部門負責人權力下放，由主訴檢察官獨立辦案，並要求檢察機關加強與公安機關的配合，積極引導公安以公訴為準，合法蒐集指控犯罪所需的證據，另外，最高人民法院亦發出通知，規定同一法院對同一案件原則只能再審一次。但這些都非全面且尚在試行階段，原則再審一次只適用民事、行政抗訴，引導偵查範圍亦限於重大、疑難或上級交辦，檢察機關立案監督的案件，主訴檢察官制度則僅在一審程序及起訴部門推廣，目前由於「錯案追究制」的存在，使主訴檢察官壓力大增，為轉移風險，有些已主動要求上級審批決定，效果大打折扣。

柒、結 語

大陸檢察改革已喊了多年，癥結亦人人皆知，只是檢察機關的領導、人事管理、物質保障等均與政治體制有關，政治僵化不變，檢察改革的諸多設想和措施就只能是紙上談兵。不過，為了順應潮流，1996年還是修改了刑訴，更加突出了檢察機關的公訴職能，於是檢察官一方面在法庭上與辯方對抗，希望法官採納自己的主張，同時又以法律監督者身分監督法官的作法就越來越遭到質疑。監督者的角色要求檢察官盡可能的保持中立、公正，而控訴者職責卻要他積極、主動去揭發犯罪，兩者根本不容，且現代訴訟的基本理念是當事人訴訟地位平等，利用訴、辯這矛盾對立雙方對勝訴結果的追求，來最大限度地發現事實真相，法官則居中裁判，法律監督權的行使完全打破了這一平衡結構，它在訴、辯、審三方之外另設置了一個監督者，就好像在法官之上還站著一個法官，既違背訴、辯雙方平等抗辯原理，也嚴重影響了法官中立裁判的地位。儘管如此，檢察機關仍堅持法律監督是《憲法》所賦予，且僅具程序性，沒有實體處分的效力，它是平行機關間一種提醒和防錯機制，並不侵犯法院裁判的終局性，但要求法院修改已做出的裁判就是不當干預，實例上大陸法院在證據不足情況下很少做出無罪判決，總是要商請檢察機關撤訴，這與法院擔心檢察機關因此而抗訴是分不開的，影響也就顯而易見。

其實，公訴權本身即帶有監督性質，它完全可以取代中共所謂的訴訟監督。為了保障公訴權的實現，世界上多數國家偵查活動都在檢察機關的指揮、控制下進行，當然也就監督了偵查機關的行為，而檢察機關加強對公務員職務犯罪的偵辦，更是最有效的監督方式，對偵查、審判還是執行機關的人員均有鎮懾作用，使其不敢以身試法。中共不檢討其檢警關係，「分工負責，相互制約」的原則，讓偵查機關可獨立行使職權，拒不接受檢察機關的監督，偵辦職務犯罪又有諸多顧忌，「黨委不點頭不敢辦，政府不高興不能辦，紀委不移送不好辦」，如此，只靠《憲法》和幾個法律條文的宣示及糾正違法通知書的道德勸說，能起監督作用，無異癡人說夢。

除此，國外檢察機關在行使公訴權時亦可對刑事審判活動，未確定判決及刑事、民事、行政的生效裁判進行監督，甚至基於公益原則可提起或參與民事、行政訴訟並從中監督，只不過它不是以高高在上的「法律監督者」身分，而係代表國家或公共利益的「訴訟一造」，方式則為抗告、上訴及條件嚴格的再審之訴等權利救濟程序，而非糾正、抗訴等權力監督程序。中共偏不承認檢察官是訴訟當事人，讓他擁有「法律監督者」的桂冠，憑著一己之見，在事實認定和法律見解上與法官爭高低，特別

是單純私人間的民事糾紛，因檢察機關的抗訴使原本居間裁判的法院成了衝突的一方，最終演變為檢、法兩家的權力之爭，最為世人所非議。而檢察機關熱衷於審查判決書的適法性，只顧追求抗訴的改判率，對造成錯判的原因及背後隱藏的枉法行為反疏於注意，根本是本末倒置，這也是中共再三強調要加強監督力度，法官違法卻不能有效遏制的主要原因。

從現代各國司法制度的設計來看，檢察機關基本上都是作為國家公訴機關而存在，離開了公訴，檢察機關即無立命之本，至於司法公正，原已體現在控辯平等、審判中立等訴訟原則中，控、辯、審三方互動，分權制衡就可達成，無需在訴訟機制之外另設一個監督者。因此，中共改革首要是建立以公訴為龍頭的檢察體系，而不是死守列寧法律監督的教條，奢望對一切執行和遵守法律的情況進行監督，這絕非檢察機關的人力、物力所能及，即便有此必要，也應借重公眾輿論這一利器，尤其是新聞媒體的作用，中共不從政治制度著手，遲遲不肯民主化，權力腐敗難以避免，縱有龐大的監督機構，也無法擺脫「誰來監督監督者」的惡夢，一切努力終將化為烏有。

論壇

中共加入核供應國集團之意涵

The Implications of China's Joining the Nuclear Suppliers Group

蔡裕明 (Tsai Yuh-Ming)

國立中山大學大陸研究所博士候選人

中共常駐聯合國維也納辦事處代表張炎於 2004 年 1 月 26 日致函核供應國集團 (Nuclear Suppliers Group, NSG) 輪值主席韓國 (南韓)¹，提出加入核供應國集團之申請，嗣於 2004 年 5 月 27 日獲准加入核供應國集團²。此舉代表著中共核不擴散政策趨於積極，並擴大中共在國際間核不擴散議題參與決策之空間以及分享情報，加入國際核能市場，甚至改變西方國家對於中共的武器禁運 (arms embargo) 政策。

中共此次加入核供應國集團，大致可以歸納兩種看法，較為正面的看法是認為可以強化國際間核不擴散的進展，減低大規模毀滅性武器 (WMD) 在失敗國家 (failed states) 或流氓國家 (rouge states) 擴散之機會，並降低危害國際社會安全之因素。另外一個觀點則是質疑中共的承諾，認為從過去中共出售敏感性武器給其他國家來看，中共是否有能力與意願遵守核供應國集團的規範？中共地方政府是否確實遵守中央之規定？證諸過去核武轉移之經驗，中共不只是轉移成套之裝配，也轉移與核武相關的技術支援，參見表一。

質疑中共對於核不擴散的努力並非沒有理由，中共在 1980 到 1990 年代曾經多次違背國際規範出售核武原料、技術或裝備給北韓、阿爾及利亞 (Algeria)、伊朗、伊拉克與巴基斯坦等國，甚至在 1992 年加入核不擴散條約之後，亦多次出口敏感性武器給巴基斯坦，而美國基此曾多次對中共進行經濟制裁，也利用各種公開與中共

¹ 「我申請加入核供應國集團」，人民日報 (中國大陸)，2004 年 1 月 28 日，第 4 版。

² 核供應國集團 (NSG) 成立於 1975 年，由加拿大、法國、德國、日本、英國、美國與前蘇聯所發起，該組織之宗旨為透過多邊出口管制機制，防止敏感物資或相關技術 (如後處理、濃縮鈾處理技術和重水生產技術) 出口至非「核不擴散條約」 (NPT) 之國家。「中共『加入』核供應國集團」，聯合報，2004 年 5 月 29 日，第 A13 版。

領導人會面的機會，要求中共遵守國際核不擴散的相關規範³。這使得核武擴散問題，成為中共與美國之間爭執的焦點或協調合作的內容，例如美國能源部要求中共國家原子能機構在今（2004）年 1 月 12 日共同簽署「意向聲明」（the Statement of Intent），未來將就核武擴散與安全採取一致性的行動，透過建立資訊分享與訓練計畫來強化出口管制、國際核子保障、核子材料實物保護、核子緊急管理與放射性來源安全等⁴。

表一 中共核武裝備、技術轉移之項目

軍民兩用技術：包含震動測試裝備、高強化鋁、濃縮鈾分離設備、爆炸裝置、內爆系統以及與重水相關的設備	核能電廠（如中共曾經轉移 300 兆瓦（MWe）的青山級核能發電廠給巴基斯坦）
電子設備	反應爐（reactor components）
天然鈾礦（natural uranium）	濃縮鈾（enriched uranium）
加工技術	加工服務
能源組裝裝置（reprocessing services）	反應器（research reactors）
重水（heavy water）	合金（metal alloys）
乏燃料（spent fuel）／處理核子廢料之服務	專案建造
技術支援：設計、建造	訓練：核子實物、工程與操作之訓練

資料來源：Center for Nonproliferation Studies at the Monterey Institute of International Studies, “China’s Nuclear Exports and Assistance,” February 6, 2004, text from <http://www.nti.org/db/china/nexport.htm>.

中共於 1992 年加入 NPT，並支持 NPT 延長至 1995 年，1997 加入桑格委員會（Zangger Committee），願採用 NSG 的軍民兩用管制清單。與此同時，中共本身也陸續訂立有關於核武材料管制、武器或軍民兩用（dual-use）的設施及相關技術出口管制條例等法規，希冀以實際的行動來化解國際社會對於中共的疑慮。中共關於加入核不擴散建制的協定，參見表二。

儘管如此，中共與巴基斯坦之間的軍事交流仍然受到懷疑。中共於 1992 年加入 NPT 之後，尚曾經在 1995 年出售磁環（ring magnets）給巴基斯坦以提煉濃縮鈾⁵。且中共今年 3 月 10 日又與巴基斯坦簽約，將在恰希瑪（Chashma）協助興建第二座

³ Erik Eckholm, “U.S.-China Tensions Ease Before Bush Trip,” *New York Times*, February 19, 2002, p.A.8.

⁴ Department of Energy (U.S.), “U.S., China Intensity Nuclear Nonproliferation Cooperation,” January 12, 2004.

⁵ 中共過去在核武擴散問題上，曾多次遷就美國之要求。但是中共對外軍備轉移中的例外，就是對於巴基斯坦的政策。同時，南亞的核武擴散，又讓中共過去「重印輕巴」的政策不得不做出調整。參見蔡裕明，「中共對巴基斯坦核武轉移之意涵與影響」，共黨問題研究（第 25 卷第 8 期，1999 年 8 月），頁 26-37。

發電量達 300 兆瓦 (MWe) 特核能電廠，此使中共對於國際核不擴散之承諾受到強烈質疑。西方國家始終認為中共對巴基斯坦提供核武彈頭設計、導彈以及鈾生產反應爐⁶。

表二 中共參與國際出口管制的情況

核不擴散建制	中共參與狀況	時 間
澳大利亞集團 (Australia Group)	未參與(1997 年 5 月美國曾經邀請中共參與)。	
導彈技術管制協定(MTCR)	正討論當中，2004 年 2 月與成員國開始進行討論。	2003 年 9 月致函給 MTCR。1992 年對美國提出書面保證。
「中」美飛彈擴散之聲明	遵循內在能力 (inherent capability) 的概念；討論成為 MTCR 之會員。	1994 年 10 月 4 日
「中」美聯合聲明	基於 1994 年的聯合聲明；重新確認 MTCR 的綱領。	1997 年 10 月 29 日
國際行為準則(International Code of Conduct)	未參與，尚在談判中。	
核供應國集團 (NSG)	已參與。	2004 年 5 月 27 日
瓦聖那協議 (Wassenaar Arrangement, 簡稱 WA)	未參與	
桑格委員會 (Zangger Committee)	已參與	1997 年 5 月成為觀察員，1997 年 10 月 16 日加入

資料來源：Center for Nonproliferation Studies at the Monterey Institute of International Studies, "China and Multilateral Export Control Regimes," February 20, 2004, text from <http://www.nti.org/db/china/intexcon.htm>；蔡裕明，「中共核不擴散政策的演變與現況」，共黨問題研究（第 26 卷第 10 期，2000 年 10 月），頁 65。

現今防止武器擴散的方式主要為防擴散 (nonproliferation) 與不擴散 (anti-proliferation) 兩種方式，前者主要透過傳統多邊條約的國際法之安排，以外交為手段，通過協商對話來解決問題。而不擴散之類的如 PSI 則是強調採取行動，成員國之間制訂相關配套的培訓、演習等具體時間表，具有軍事同盟的性質⁷。中共認為，武器擴散的最佳防止途徑應是磋商與對話。

⁶ David Rohde, Nuclear Expert Receives Pardon from Musharraf," *New York Times*, February 6, 2004. p.A.1.

⁷ 「『擴散安全倡議』評估」，現代國際關係（中國大陸，2003 年第 10 期），頁 48。

中國對於核不擴散承諾立場的改變，大致上有以下數項原因：中共與國際社會，特別與美國各持相異的觀點、缺少有效的國內出口管制體系以及中共本身善於使用議題連結的策略⁸。

第一，中共一直強調核武擴散之管制需要立足於平衡，同時重視核不擴散與國際核子貿易之正當性，並且中共指控多邊出口管制存在限制性與歧視性。多邊出口管制制度限制發展中國家在不擴散的前提下，取得有關於核武的相關技術，進而造成核武國的壟斷。例如中共認為其在 1991 年 11 月表示同意遵守導彈技術管制協定（MTCR），但是深感其不合理，因為 MTCR 只有限制導彈系統，不限制高性能飛機；只針對第三世界，而西方國家之間的武器轉移則不受限制⁹，因此成為在 1980 到 1990 年代期間，不承認 IAEA 的全面性防護協定（full-scope safeguards）之理由。

第二，中共改革的過程當中，不可避免的觸及國有企業的改革與地方自主權的下放事宜。也就是中共間接讓許多公司可以自主的參與國際貿易。儘管中共有許多國內的法規來限制敏感性武器輸出的規定，基於國際商業競爭的理由，有許多公司試圖規避中共當局限制，出口敏感性武器到其他地區，這些公司也常成為美國所制裁的對象。

第三，中共善於利用議題連結的方式，來創造與美國談判的籌碼。例如中共多次在與美國討論到武器擴散的議題時，常會引用 1992 年美國為何可以出售 F-16 戰鬥機給予臺灣，但為何不准中共出售武器給予其他國家。

1998 年南亞核武試爆、北韓的核武邊緣政策、九一一恐怖攻擊事件以及巴基斯坦的核武之父卡迪爾·汗（Abdul Qadeer Khan）轉移核武技術給利比亞、伊朗和北韓，讓中共警覺到核武擴散對於中共國家安全之影響，中共逐漸把武器擴散的問題當作國家安全戰略考量的議題之一。

2003 年 12 月，中共公布第一份防擴散政策與措施白皮書，提出中共的立場與看法。在該份白皮書當中，中共提及在核武材料管理上，中共從加入國際原子能組織（IAEA）之後，就建立了「核材料衡算和控制系統」，以及符合核子材料實物保護公約（Convention on the Physical Protection of Nuclear Material）所要求的核子材料保安系統。中共多次提出國內的不擴散措施，例如於 1987 年頒布核材料管制條例，對於核材料實施許可證制度；1997 年中共頒布「中華人民共和國核出口管制條

⁸ Yuan Jing-dong, "China Ready to Contribute to Global Nonproliferation Efforts," *Taipei Times*, June 2, 2004, p.9.

⁹ 潘振強，國際裁軍與軍備控制（北京：國防大學出版社，1996 年），頁 435。

例」，提出中共對於核武技術出口的原則¹⁰；1998年中共又頒行中華人民共和國核兩用品及相關技術出口管制條例，確立出口經營者登記制度；2001年12月通過中華人民共和國刑法修正案，將非法製造、買賣、運輸放射性物質的行為訂為犯罪¹¹。然而中央的制度在地方又落實多少，仍令人質疑。

美國本身也面臨著對於中共核武擴散行為之兩難。一方面，在九一一事件之後，美國為了要防堵所謂的邪惡軸心（axis of evil）國家擁有大規模毀滅性武器，在全球構築反擴散（anti-proliferation）的新型模式來阻止這些國家的武器擴散，遂有美國布希總統在2003年5月提出「擴散安全倡議」（Proliferation Security Initiative, PSI），在美國的政策考量當中，中共是參與國際核不擴散的夥伴，也是擴散安全倡議所限制的對象¹²，2004年6月美中經濟與安全審議委員會（US-China Economic and Security Review Commission）對國會所提交的報告當中指陳，出於中共逐漸依賴中東石油的原因，指責中共持續向巴基斯坦、伊朗、利比亞、古巴和北韓等國家提供核武或飛彈技術¹³。

另一方面，美國希冀在中共能源供需關係持續吃緊的預測下，參與中共未來核電廠的建設計畫。美國新世紀計畫（Project for the New American Century）執行長Gray Schmitt表示，中共在未來十年將預計花費350億美元來興建三十座的核電廠。美國副總統錢尼（Dick Cheney）於今年4月間造訪中國大陸的目的就是遊說北京購買美國公司的核電廠¹⁴。

中共參與供應國集團也讓中共得以政治參與國際核能市場。例如巴西正在考慮出售未經處理的鈾原料與相關提煉濃縮技術給予中共，或參與中國大陸境內十一座核電廠的興建工作。而美國等國家接受中共成為供應國集團之一員，將協助中共成為國際的核能重要者¹⁵。

對於我國而言，我國所需關注的是，中共是否可能在亞洲地區建立起關於核不擴散之主導地位？西方國家有否可能因為中共的「善意」而解除對其之軍售禁令？

¹⁰ 此原則為不主張、不鼓勵、不從事核武器擴散、不幫助他國發展核武器、禁止向未接受國際原子能組織保障監督的核武設施提供援助，不對其進行核武出口和進行人員、技術交流與合作的政策。

¹¹ 參見（中共）國務院新聞辦公室，「中國的防擴散政策和措施」，人民日報（中國大陸），2003年12月4日，第7版。

¹² 擴散安全倡議的提出代表美國軍備管制政策的變化，以及所帶來美國國家安全戰略之轉變。

¹³ US-China Economic and Security Review Commission, *2004 Report to Congress of the US-China Economic and Security Review Commission* (Washington, DC: US Government Printing Office, 2004), pp.Chapter 5; *BBC News*, "US Accuses China of Weapons Trade," June 15, 2004.

¹⁴ Gray Schmitt, Project for the New American Century, May 26, 2004, text from <http://www.newamericancentury.org/eastasia-20040526.htm>.

¹⁵ "Helping China Proliferate," *Washington Times*, June 1, 2004.

更進一步，中共有否可能在國際核不擴散的建制當中，獲致各國關於核能研究的相關資訊，進而參與國際核不擴散之決策參與？

筆者曾於 2000 年時提及，中共對於核不擴散選擇性的合作（selective cooperation）或是選擇性的核不擴散政策（selective nuclear nonproliferation policy）可能會有所改變，基本立論在於中共本身正在「學習」參與國際安全建制所獲得之好處，從而修正其安全觀¹⁶，並且不讓美國屢屢以核武擴散之名制裁中國大陸，或是中共周邊國家把中共核武擴散的歷史記錄，當作中國「三鄰政策」當中「安鄰政策」的質疑。在中共尚未參與的國際核不擴散建制當中，中共在未來幾年可能將陸續參與，目前中共內部正討論接下來是否以及何時參與導彈技術管制協定（MTCR）¹⁷，建立國際社會對於中共核不擴散政策之正面形象。而從這方面而言，國際的不擴散態度與政策並非中共的終極目標，它所關切的是能夠從中獲得多少國家利益。

¹⁶ 蔡裕明，「中共核不擴散政策的演變與現況」，共黨問題研究（第 26 卷第 10 期，2000 年 10 月），頁 68-69。

¹⁷ US-China Economic and Security Review Commission, *2004 Report to Congress of the US-China Economic and Security Review Commission*, p.127.

論壇

黨指揮槍與／或 Versus 槍指揮黨

The Party Commands the Gun and the Gun Commands the
Party Versus Non-the Party Commands the Gun and the Gun
Commands the Party or, Alternatively, the Party Commands the
Gun Versus the Gun Commands the Party

俞劍鴻 (Yu Kien-Hong)

銘傳大學國際事務研究所教授

中國共產黨總書記胡錦濤在位已有二年。除非出現意外，他成為中共中央與國家軍事委員會主席只是時間問題而已。大多數的觀察家認為他還要等個一、二年。看樣子，江澤民軍委主席會再度提攜曾慶紅國家副主席為中共中央與國家軍委副主席，因為曾在軍隊的高階層有其深厚人脈關係也幫助了江制定一些重要的軍事決策。

中國人民解放軍的歷史，依其過程，可分為四個時期：中國工農紅軍、八路軍和新四軍、野戰軍對抗中國國民黨政府軍隊以及國家防衛軍隊。

中外學者專家對中共與解放軍之間的關係已經研究了 77 年多。可是，至今似乎尚沒有一個人可以真正合乎邏輯地破解他們之間的錯綜複雜關係¹。這包括在海外工作的大陸人士。此話的意思就是說他們無法將千變萬化的現象簡化或濃縮為一個或一系列架構。畢竟我們人類無法記住那麼多的東西。也因為這樣，吾人看到了很多的矛盾。例如，一位臺灣的中央日報的觀察家說中共在第 13 次全國代表大會之後，「中共即將進入槍指揮黨的時代，也就是鄧小平的槍指揮趙紫陽的黨。」又拜讀中國「六四」真相後，吳稼祥說中共是槍桿子拜物教信徒而解放軍則為一個意識形態化的宗教軍隊。還有，一位臺灣的中國時報記者於 2003 年 3 月 15 日說兩個主席排排坐，還是「江澤民為重大政策的最後拍板者」。

¹ 據 2003 年 11 月 30 日的（臺灣）中國時報報導，瑞典的一位數學系女學生僅花了數月時間破解了第 16 題的第二部分。最偉大的德國數學家之一希爾伯特於 1900 年提出上世紀最棘手的 23 道數學難題。百多年後的今天，第 6、8 和 16 題仍未被破解。後兩題已列為本世紀 18 大數學難題內。

因為我懂中共中央的意識形態，我完全同意解放軍總後勤部文職幹部石炳毅於 2003 年 3 月 3 日所言，江澤民不是在幕後（垂簾聽政），而是在幕前。有觀察家曾指出一旦胡錦濤當上國家主席而且只是軍委副主席就會出現「兩方權力中心」。石指出：「軍隊會聽從總書記和黨中央軍委主席的命令，兩者將在中央軍委討論之後再下命令，所以不會有『不知聽誰命令』的問題。」其實，石所講的就是毛澤東於 1973 年 12 月 12 日在他的中南海書房裡召開的一次政治局會議所言：「政治局要議政，軍委要議軍，不僅要議軍，還要議政」。

搞政治不需要邏輯，只要達到目的，可以把黑說成白，反之亦然。只不過，有些政治人物認為對外包裝還是重要的，又對內要先用邏輯來進行溝通和完成說服工作以減少執行上的阻力。故，他們會依靠一套合乎邏輯的架構讓那些先強調邏輯的政治與非政治人物來接受他們，如果能做到這一點，就等於是成功了一半。

邏輯有辯證與非辯證。辯證架構有五種功能。第一類有自我保護以及合理化所有言行。第二類為控制和引導。最後一類就是把辯證架構當作一個鬥爭的工具，因為一旦出現合，就等是把對方打倒、收編等等了。

我完全同意說辯證法是非常科學的。除非中共消失了，它所套用的架構來描述與解釋其言行是不管怎麼說都是合乎邏輯的。於 2002 年 1 月和 2005 年 1 月，我分別在國外出版了 *The Crab and Frog Motion Paradigm Shift: Decoding and Deciphering Taipei and Beijing's Dialectical Politics* 和 *Hu Jintao and China's Ascendancy: A Dialectical Study* 這二本專書。我所強調的是搞辯證的兩岸中國政治人物的言行就像一隻螃蟹和一隻青蛙。前者是在兩點之間橫著走，而當這兩點架構無法運用時這位人物就會跳到另外一個辯證架構去。當然，筆者所建構的辯證模式要比前面幾行字所描述的複雜很多倍，又每個模式的邏輯和結構是一樣的（參閱下圖）。

1 2 3 4 5 A B C D E

時／空環境 (1)

時／空環境 (2)

.....

時／空環境 (n)

不幸的是，絕大多數的解放軍研究者採用的是非辯證邏輯，他們所得出的結果當然就是扭曲了事實。為了保護自己，不少的中外學者會先說他們是從支離破碎的

資料來進行研究的。國外有以下學者至少在他們的著作中提到辯證法：June Teufel Dreyer, David L. Shambaugh, Monte R. Bullard, Yitzhak Shichor², Robert Suettinger, Jorn Brommelhorster, John Frankenstein 和 Andrew Scobell。

當中共自從毛於 1929 年 12 月在福建省上杭縣古田鎮提出黨指揮槍這句名言或中共所講的定律後，它靠的就是一系列的辯證架構來先處理軍隊問題。由於篇幅關係，頭兩個極端重要的架構例如法治對抗（versus）人治，以及其它次要的架構例如民主與（and）集中，以及其他社會主義國家軍隊中也沒有完全實行過的黨委制、政治委員制和政治機關制就點到為止。不過，要提醒大家一點的是，這一些系列的辯證模式是環環相扣的，缺一不可。易言之，每位觀察家要懂得在什麼樣的時間與空間環境下指出那一個辯證架構的路線是主流的而且屬於安全地帶的。

槍桿子裡面出政權也是毛於 1927 年到 1930 年間受到慘痛教訓後，在 1927 年 8 月得出的一個結論。他的意思就是說沒有槍不能奪取國家政權。按照馬克思主義的原理，軍隊是國家機器的重要組成部分。但是，拿到政權後又必須要防著一些黨內或非黨內的軍人拿著槍來指揮黨。如果權力接班不順，其他政治力量就會向黨鬧獨立性或企圖分裂軍隊，要不然就是搞軍閥、分裂和動亂。

筆者的研究心得認為，對那些握有軍中實權（actual military power）的中共中央軍事委員會人物，不論是有軍事職務的文人（如自 1994 年 9 月也就是 14 大 4 中全會以後的江核心）還是軍人〔如毛、葉劍英（暫短）和鄧小平〕，他們所依賴的就是「黨指揮槍與槍指揮黨對抗非黨指揮槍與槍指揮黨」。前者告訴我們說黨（中央）或以胡錦濤為總書記的黨中央周圍和槍（軍委主席或以軍委主席為核心的軍委會）是一體的，不能分割開來的。換言之，如果在一些時空環境下沒有握有實權，他們即便是鐵腕人物也不能採用這個特殊的允文允武辯證模式。當然，槍指揮黨也可以指那些要叛變的軍事人物與／或非軍事人物。

雖然華國鋒在 1976 年 10 月 6 日之前當過解放軍政治委員，並在之後成為軍委會主席，但是他並沒有實權。換言之，他沒有所謂有無失去兵權或他的軍權被釋出的問題。故，他和其他人，如到目前為止的胡錦濤以及具有軍事職務的陳錫聯、趙紫陽、劉華清、張萬年（包括秘書長楊白冰）等人都要遵守「黨指揮槍對抗槍指揮黨」這個架構和其它的相關模式。

國防部長彭德懷並沒有觸犯「黨指揮槍對抗槍指揮黨」這個架構。他於 1959 年 8 月在廬山會議開會時是反對毛的無限上綱。所謂的綱指的就是毛所採用的（行動）

² 參閱他的論文，“Demobilization: The Dialectics of PLA Troop Reduction,” *China Quarterly*, No.146 (June 1996), pp.336-359.

綱領或共產主義對抗資本主義這個辯證模式的左極。對毛而言，於 1957 年下半年起，大陸朝野在「共產主義對抗資本主義」這個綱領要向左極靠攏。然而，毛指控彭離開右極亦即資本主義只有 30 公里。

須知，一字之差，其實就差很多。有「與」這個字的概念，其實是對立的統一，而有「對抗」這兩個字的則為統一的對立。換言之，毛、葉、鄧和 1994 年秋天開始正式成型的江核心可以遊走在「黨指揮槍與槍指揮黨」這個安全地帶。換句話說，「非黨指揮槍與槍指揮黨」就是危險地帶，去不得也。

但是，有軍事職務的華、陳、趙、劉、張和胡都要懂得把他們自己放置在「黨指揮槍對抗槍指揮黨」的安全地帶，亦即「黨指揮槍」。（華所犯的錯誤是於 1976 年 10 月後仍然停留在左極，亦即共產主義）。1989 年 5 月，中華人民共和國國務院頒布了戒嚴令。然而，身為軍委會第一副主席的趙卻仍然站在學生的那一邊，他在那個時間／空間環境就是大錯特錯了，因為對鄧而言，趙等於是進入了危險地帶來對抗黨、國。須知，早在 1932 年 9 月，紅軍總政治部首次在正式文件明確提出「絕對領導」的字樣。

當胡在 2002 年 11 月當上總書記又是國家主席之際，他也可以運用「黨指揮槍與槍指揮黨對抗非黨指揮槍與槍指揮黨」這個架構了，只要說他就一個軍事議題的想法和江是一致或差不多的。

雖然胡是一位工程師，但是他對理論很有研究。作為政治局常委，胡也參與了要求解放軍在期限內與所辦企業脫離的計畫。他當然知道說黨指揮槍為基本原則。這也就是說作為總書記，他的地位不但高於江軍委會核心而且他就是等於「黨指揮槍」的體現者。另外雖然只是一位黨員，江的位置則等於反映「槍指揮黨或槍桿子凌駕黨」。不過，因為雙方一開始都處在安全地帶，他們都知道說一旦面對的事務為軍事，江的聲音可以大些。當然，吾人不排除說在微觀層次胡，江之間偶爾會有摩擦、不愉快，例如在安排重要人事的事務上。畢竟大家都是有情緒的人。

1997 年 3 月，大陸的中國人民代表大會通過了第一部國防法。這表示說鄧也早就意識到說一旦他去見了馬克思，中共在很長的一段時間內不會有另一個強勢人物來貫徹上述以及其它的一系列架構了。因此，中共要依（而非以）靠法律特別是國家大法來貫徹同樣的架構，尤其是黨對軍隊的絕對領導這個軍魂。早在 1990 年初，江就簽署了一系列的軍事法規，對解放軍而言，這是一個大突破。2004 年 5 月，中共中央軍委頒發了第一部專門規範黨委工作的「中國共產黨軍隊委員會工作條例（試行）」法規，是軍隊各級黨委工作的基本依據並能貫徹民主集中制和 16 字原則為重點。簡言之，江是在貫徹鄧的方針、政策。

也因為這些模式是環環相扣的，解放軍報例如於 2001 年 6 月 6 日在頭版說只要解放軍被國家化了，以下的本質聯繫就會被割裂了：階級、政黨、國家、軍隊等等。不過，在「三個代表」，江把中共的軍隊如同工人和農民定位為與（有）中國特色的社會主義相呼應的第一個代表。

一旦掌握了以上的辯證邏輯思維，就可以知道說大陸不會出現純文人治軍這種西方的制度，因為江是以黨員的名義擔任軍委會主席。又胡和江都有分寸，後者喜歡搞調和，前者也不愛爭權奪利，他們之間也有分工。江掌握與控制軍事、外交、臺灣、香港與澳門和「重大輿論」³。故，外界不必老是喜歡從負面角度去說有兩個權力中心或雙頭馬車的問題或誇大現任中共總書記和軍委會主席之間的不良互動關係。2004 年 4 月 30 日的報導指出中共軍委會從 8 位增加了列席的海軍司令員張定發，空軍司令員喬清晨和第二砲兵部隊司令員靖志遠。這個主要的原因是衝著中國特色軍事變革和中華民國臺灣地區而來別無其它理由。

不過，我們不能誤以為說中共的軍隊是不會變質的鋼鐵長城或威武之師。早在 1928 年 7 月，周恩來在中共第 6 次全國代表大會上的軍事報告中說「黨對軍事工作還沒有系統的觀念與工作」。2000 年 8 月 30 日的解放軍報在第 6 版也承認在軍隊黨的建設他們碰到了問題。例如，「在治軍與治黨的關係上，有些同志的認識還不到位，往往把兩者等同起來，甚至顛倒了兩者的關係。」2001 年 6 月 6 日的解放軍報在第頭版再度抵制了以下三個謬論或三隻毒箭：軍隊非黨化，軍隊非政治化，和軍隊國家化。

總之，解放軍是黨與國的最後一道防線。由於中共的極端腐敗，有一天它是會下臺的。

³ 信報（香港），2004 年 4 月 21 日，第 12 版。

論壇

開放大陸學生來臺就學對臺灣 私立大學生存之助益

An Analysis of the Benefit to Taiwan's Private Colleges from
Allowing PRC's Students Studying in Taiwan

楊景堯 (Yang Ching-Yao)

淡江大學中國大陸研究所副教授

壹、前言

去年（2003）年底到西安參加一項關於民辦教育研討會，當時我所提出的論文，便是針對臺灣私立大學生存的危機與轉機；主要的論點就是：開放大陸學生來臺灣接受高等教育，將有助於私立大學的生存。今年7月28日報載陸委會考慮要開放大陸學生來臺灣修讀學分班，於是便想將自己的一些觀點提出來供大家參考。

臺灣現在的私立大學面臨的危機來自許多方面，包括臺灣高等教育的急速擴充；學生來源逐年下降；以及可能開放大陸學歷採認等等。

近十年來，臺灣的高等教育擴充的速度令人印象深刻。在1992學年度，全臺灣只有50所大學院校，有273,088個大學生（不包括研究生）。但是到了2002學年度時，大學院校增加到139所，在校大學生增加到771,035人。同一個時間裡，碩士班學生從24,711人增加到103,425人；博士班學生從6,560人增加到18,705人。幾乎所有高等教育在近十年來，都以極快的速度在成長。這是過去臺灣教育史上從沒有發生過的現象。

除此之外，從近十餘年來臺灣的出生人數演變，也可以很容易看出臺灣的人口呈現負成長的現象。在2004年5月，國中三年級參加基本學力測驗的應屆畢業生有31萬人；但是同一年看到出生人口統計只有20萬左右。當大學不斷增加，而學生人數又持續減少，所有的大學都會遭遇到招生的壓力。而其中，私立大學所遭受到的壓力又遠比公立大學來得大。

在 2004 學年度裡，臺灣的大學院校招生中，公立的占 30%，私立的占 70%。幾乎所有新生都會優先選擇公立大學，因為學費便宜，知名度普遍比較高。根據統計顯示，公立學校的學生單位成本是私立大學的兩倍左右。當然所有的公立大學在招生時就更占有優勢。因此，私立大學只能努力維持辦學績效來吸引那些可能進不了公立大學的學生。而對於新成立的私立大學，比較沒有知名度，招生會更加困難。據報導，2004 學年，佛光人文社會學院資訊系只招到五名，只有一名報到；文學系招到四名，只有兩名報到。

在不久的將來，如果臺灣政府改變政策，承認大陸大學學歷的話，那麼對於臺灣的私立大學而言，將又會是一次沉重的打擊。因為到時候可能會有不少臺灣的學生，放棄臺灣的大學就讀機會，到大陸選擇更好的大學。基本上，大陸的政策是歡迎臺灣的學生去就讀的。在大陸，臺灣學生通常可以選擇比他們在臺灣能就讀的更好的大學。因此臺灣學生會覺得比較容易選擇到理想的學校。在這樣的情況下，臺灣的私立大學危機已經是非常明顯。

貳、高等教育的本質

高等教育的本質與國民教育是不一樣的。高等教育的本質有三：高等教育是選擇性教育；高等教育是跨國性教育；高等教育是專業教育。這些乃是高等教育的本質。

首先，高等教育是選擇性教育。選擇性教育與非選擇性教育有什麼不同？顯然其中選擇的機會是主要的差異。從學生的角度來說，他們可以隨自己興趣與意願選擇自己想要的高等教育；從大學的角度來說，所有的大學都可以在不同的學術領域，設立門檻，選擇符合條件的優秀學生前來就讀。簡單講，這就是所謂的：雙向選擇。從這個本質上來說，不論是臺灣學生或大陸學生，當然也都有選擇高等教育的權利。

其次，高等教育是跨國性教育。在不同國家裡，基礎教育一定是強迫教育，也是國民教育。那是因為基礎教育有其基本任務，就是教導學生學習日後成為國家公民所必須具備的基本能力。因此，在國民教育裡，必須要有國家的意識形態在裡面。所有的國家，都可以根據他們的文化、傳統、政治情勢及其他的影響因素等等，去形塑他們所需要的國民。可是高等教育的任務與國民教育不一樣。高等教育的對象，可能是來自不同國家，在高等教育裡，是沒有必要去強調國民教育的重點。這就是為什麼我們說：高等教育是跨國性教育的原因。不論是在臺灣或大陸的學生，都不應該因為政治意識形態的不同，而對於高等教育的內容有所影響。

第三，高等教育是專業教育。高等教育既不是任何教育的預備階段，也不是通

才教育。它是專業教育。高等教育是設計來培養專業人才的教育。不論學生來自何方，高等教育的任務不會有所改變。兩岸的學生都會盡可能爭取高等教育機會，期盼未來能成為專業人才。事實上學生該關心的，不是政治上的問題，而是能否藉由高等教育，獲得個人的專業成長。

從以上的分析可以知道，高等教育事實上是一個全球化的市場。它是會流動的。自我封閉，與全球化市場隔絕意味著拒絕進步與成長。在高等教育方面，許多國家都可能相互影響。各大學必須盡可能維持既有的優勢，藉以吸引來自全球優秀的學生。沒有人願意失去優勢。包括兩岸的大學，都無法避免高等教育的共同情境。拒絕接受這項挑戰，可能會導致高等教育素質的破壞與瓦解。

參、有利於大陸學生來臺就讀的可能影響因素

首先，大陸充沛的人口乃是最顯著的一項。在大陸，每一個學齡層大約有兩千萬人。在 2004 年，大陸高等學校入學考試報考者有 723 萬人，預定錄取 400 萬人以上。表面上錄取率超過 50%，但是事實上是還有 1,600 萬人沒有接受高等教育。如果可能的話，相信大部分人也都希望接受高等教育。而每年只要這 1,600 萬人的 0.1%，就對臺灣私立大學生存的危機很有幫助。這項充沛的生源，對於臺灣的私立大學而言，無疑是具有極大的吸引力。

第二個影響因素是大陸當前風起雲湧的出國留學風潮。根據新聞報導，大陸出國留學有四個趨勢。出國的人數越來越多。在 2000 年有 39,000 人出國留學；在 2001 年是 84,000 人；在 2002 年增加到 125,000 人。這種增加的速度實在太驚人了。

大部分出國留學都是自費出國。這項自費出國所占的比率，在 2000 年時是 82%；2001 年是 90%；2002 年是 94%。出國留學的年齡越來越小。不只是出國接受高等教育，中小學生出國的也越來越多。以上海為例，中小學出國的案例在 1996 年時有 30 多個；到了 2001 年時已經有 1,500 多個。大陸學生遍布在全世界各地。在英國，大陸學生 2002 年增加了 70%；澳大利亞與加拿大，大陸學生 2002 年增加了 50%；在美國、日本、泰國還有許多國家，大陸留學生一直是居於第一位。即使是地中海的小國家塞浦路斯，大陸的留學生也超過 300 位。由此可見大陸出國留學的風氣有多旺盛。

第三個影響因素是，大陸對於臺灣的高等教育普遍存有正面的評價。基本上，臺灣高等教育的素質是被信賴的。大陸學生對於臺灣的高等教育擁有好的印象。因此，只要臺灣政府宣布開放大陸學生來臺灣接受高等教育，相信應該會吸收很多學生考慮來臺灣就學。

第四個影響因素是，大陸學生到臺灣來，比去其他國家可能遭遇到的文化衝擊要來得小。因為兩岸在語言、文字、生活習慣等方面都有很接近的地方，大陸學生要適應在臺灣的生活步調，比較不會有太大的困難。這一點對於留學生來講非常重要。

第五個影響因素是，臺灣的大學學費在國際上算是有競爭力的。比起歐美日等國家，即使是臺灣的私立大學收費，也是很有吸引力的。這項有利的條件，當然也會有助於吸引大陸學生來臺灣就讀。

以上這些影響因素，都是對於臺灣私立大學的生存，具有正面的意義。

肆、接受大陸學生來臺可能產生的衝擊

這個部分可以分別從正面與負面兩方面來看。在正面的方面，接受大陸學生來臺灣就讀，可以增進兩岸的交流與了解，這對於降低兩岸的敵對意識很有幫助。同時，這也會促進大學改革與競爭的壓力。只有持續不斷的進步，才能夠維持大學的競爭優勢。在負面的衝擊方面，外國的一些經驗可供借鏡。以日本為例，為數眾多的大陸留學生，素質參差不齊。有投入色情行業的，也有造成治安問題的。也有些學成希望留下來，不願意返回大陸的。這些在在都會招致反對開放者的強力攻擊。

而更令人擔心的是，兩岸青年人的民族意識都有日漸高漲的傾向。尤其是臺灣當前的民主政治制度以及政黨對立尖銳現象，恐怕大陸學生可能會不易適應；如果進而產生新的高等教育問題，應該也不會令人感到意外。因此，政府及教育單位在面對將來不能不開放的同時，對於可能發生的問題，也要預作準備與防範。

伍、結語

任何再好的教育理想，都必須經由真實的教育才能實現。高等教育學府，如果沒有學生，便無法培養專業人才。而臺灣的私立大學，正逐年在被逼近學生越來越少的嚴厲挑戰。任憑你有再偉大的教育理想，如果沒有學生嚮往而且願意前來就讀，再好的大學也只有關閉一途。根據新聞報導，在 2003 學年招生裡，有 11 所私立專科學校，出現超過 4,000 個缺額，以致必須要辦理二次招生。這對於臺灣的私立大學而言，就是一項警訊。到了 2004 年的招生，雖然沒有看到新的數字公布，但是沒有樂觀的理由。再好的私立大學，也不敢保證將來缺額不會發生在自己學校身上。開放大陸學生來臺灣接受高等教育，應該是符合世界潮流，也可以幫助臺灣的私立大學。如何因應開放之後可能帶來的衝擊，相關單位必須開始思考才是。