

時 評

中美紡織貿易糾紛 及對臺灣紡織業的影響

周 濟

（中華經濟研究院經濟展望中心主任）

一、事情經過

美國於 2003 年 11 月 18 日宣布對中國紡織品實施新的配額限制，規定未來每年自中國大陸的針織品、胸罩和睡衣三大類進口產品成長率不得超過 7.5%。美國此次採行紡品設限措施主要依據大陸在 WTO 入會工作小組報告中，同意各會員自大陸進口產品激增造成市場擾亂，威脅阻礙該等產品貿易之有序發展時，得依據紡織品防衛機制經磋商後對大陸紡織品及成衣採行防衛措施。

美國業者估計，自從 2001 年美國逐步放寬紡織品配額管制以來，中國出口的睡衣數量增加 905%，胸罩出口增加 382%，針織品出口更增加高達二百八十倍，成長幅度驚人，嚴重阻礙美國紡織業的發展，致該產業過去兩年減少三十萬個工作機會。而布希政府 2000 年上臺迄今，美國已有二百六十萬名製造工人失業，多數議員將製造工人失業的部分原因歸咎於中國貿易保護措施與人民幣緊釘美元匯價所致。

二、美國掀起貿易糾紛的原因

近年來美國對外貿易逆差嚴重，去年大陸對美順差 1,030 億美元，今年更將擴大，並惡化美國的產業及失業形勢。故採取嚴厲的保護措施，以有效地反制貿易逆差，並不令人意外。

為此，美國國內呈現兩極化反映，紡織業者對布希政府的宣布表示歡迎，認為這是保護被大陸貨淹沒的美國紡織產業。但批評者警告說，這項決策將導致物價走高，受害的是美國消費者。

唯就謀求繼續連任的布希而言，除非美國經濟和就業情況顯著改善，否則在明年 10 月美國總統大選前，保護主義恐怕還會陸續生波。因為貿易保護與美國

總統大選的勝選間存有相當緊密的關連，歷史上採取貿易保護主義的甘迺迪、尼克森、雷根，以及布希 2000 年那次選舉，都因採取為產業請命立場而勝選。

農產品、鋼鐵業以及紡織業向來是美國主要的保護對象。不論是 2002 年對鋼鐵業的保護，或者是 2003 年 11 月的對紡織業的保護，目標都是明年的總統大選。雖然來自幾個主要選區的強大壓力，讓布希政府不得不採取行動，拿中國大陸的紡織品開刀。但華府專家和支持自由貿易人士紛紛警告，美國這麼做不僅違反了自由貿易精神，同時可能讓更多的美國企業起而效尤，要求政府對大陸產品設限。美國被視為「貿易保護主義」的這一舉動，可能導致一場無法收拾的中美貿易大戰，同時也將影響金融市場和多邊貿易的穩定。

三、中國大陸的反應

由於美國對中國進口紡織品實施新的配額限制未事先諮商北京，故引起中國大陸強烈抗議，指「美國政府無視於中國方面的強烈反對作出此一決定，美國此舉違反世界貿易組織主張貿易自由化、透明化與一視同仁的原則。」馬上宣布原本預計啟程赴美採購大豆、小麥的採購團延遲出發，立即導致 CBOT（芝加哥期貨交易所）明年 1 月的大豆合約下跌 3.5%，小麥更創下今年最大跌幅 5.6%。接著中國商務部 11 月 22 日發布反傾銷裁決公告，決定對原產於美國、日本、韓國的進口甲苯二異氰酸酯，徵收反傾銷稅。11 月 27 日中國海關宣布在一批來自美國的黃豆中驗出黴菌，而使「中」美貿易摩擦更激烈。

中國相關的業界人士認為，頻頻遭到美國以反傾銷襲擊的情況，是中國產品在美國市場長期以單一的物美價廉形象出現，所導致的必然結果。尤其是家具、家電、玩具與紡織品等勞力密集型產品在美國的市場占有率日益提高，自然會引起當地相關企業的注意。

而中國最擔心的是，美國目前拿紡織品開刀只是美中貿易紛爭的序幕。由於美國國內失業問題嚴重，人民幣被低估、以及廉價的大陸產品充斥美國市場，都在在使得競爭力流失的美國企業以大陸為箭靶，對布希政府施加壓力。

四、美國的報復與國際間的反應

美國國際貿易委員會（ITC）接著通過決議，認為來自中國的可鍛鑄鐵管件，侵害了美國的工業利益，決定對中國的可鍛鑄鐵管件，徵收反傾銷稅。另外，布希政府也可能同意對中國進口家具產品課徵反傾銷稅。並將在 2004 年 4 月判決四家大陸彩色電視製造業者是否構成向美國市場傾銷產品的行為。一旦被認定，這幾家業者將分別被課以 28%至 46%不等的關稅。

而去（2002）年 3 月美國所採之鋼品防衛措施因 WTO 爭端解決上訴機構亦

於11月10日宣判美國鋼品防衛措施違反GATT 1994及WTO防衛協定等相關規定，建議美國修正該違法措施，在美國尚未依照WTO判決修正措施前，歐盟、大陸、日本及挪威等會員體紛表將進行報復。故當美國公布對大陸彩色電視機初裁傾銷成立，使國際間瀰漫濃厚貿易爭執之緊張氣氛。

面對貿易保護主義死灰復燃，在國際政經界最孚眾望的聯邦準備理事會主席葛林史班與國際貨幣基金首席經濟學家克魯格(Anne Krueger)日前都發出警告，這樣的情況會危害到全球經濟。克魯格表示，貿易是一頗具爭議性的國內政策議題，有時政府必須抗拒若干利益團體保護自身利益的壓力，不能輕易的對壓力妥協而重返貿易保護主義。

五、美國與中國大陸態度的軟化

所幸美國決定提前結束對進口鋼鐵課徵高達30%懲罰性關稅，才緩和來自歐洲、中國、日本等經濟大國的貿易報復。唯其背後原因還是選舉的考量是：一、貿易保護對國內產業是兩面刃，雖然讓從業人員不到十萬人的鋼鐵業獲得保護的好處，卻因鋼價飆漲，經營困難，威脅到一千三百萬名工人再汽車及中小型製造業的工作。二、貿易報復的結果，讓對手國開出一百多項貿易報復清單，將使國內各項產業受到嚴重的打擊。三、布希政府最近的國際處境會影響其選情，尤其是出兵伊拉克、阿富汗及隨之而來的秩序維持與重建問題以及國際反恐運動，迫切需要歐盟、中共、日本等國際社會重要成員支持，在貿易糾紛上讓步，尤其是WTO提出下臺階後，順勢而下，將減少布希政府在國際間的衝突。

隨著中國國務院總理溫家寶的訪美，中美紡織貿易糾紛也將告一段落。預料溫家寶將以中國在縮小美中經貿逆差上大幅讓步，換取布希明確表達反對臺獨及臺灣公投的言詞，並將尋求與美方建立貿易爭端的解決機制。因此這場劍拔弩張的貿易糾紛，因目前不是北京採取「最後貿易手段的時候」，中美貿易將不會演變為激烈的貿易大戰。

六、對臺灣紡織業的影響及其因應之道

從臺灣的角度觀察這場貿易糾紛，很清楚的看到各國的經濟、貿易、政治、和外交等事務糾結再一起的事實。因此需隨時密切注意國際政治環境的變化，才能主動地掌握對臺灣的最大利益。

就紡織業而言，雖然占我國總體出口比重下跌，但仍是我國前三大出口產品，國際競爭力也強，在美國市場中，以針織或針織成衣、人造纖維棉為主力產品。不過，胸罩與睡袍屬於下游產品，部分在大陸投資臺商將直接受到衝擊，且會間接波及臺灣出口至大陸的上中游產品。

工業局指出，雖然配額限制紡織品出口數量，但配額同時也形成紡織品出口的保護傘，擋掉來自低工資國家的強勁威脅。唯 2005 年配額取消後，臺灣紡織品與成衣勢必將面臨來自低工資國家更強勁的威脅，也將直接影響臺灣紡織品未來的貿易表現。

總而言之，雖然美國與大陸及其他國家貿易對峙中，我方固然可因部分訂單回流而獲得一些經貿利益，但部分臺商亦可能因而受波及。業者宜增加大陸地區以外國家之紡織品生產，進行全球化生產之布局；分散市場以降低被設限及被控反傾銷之風險。

根據統計，歐洲成衣服飾年成長率達 6%，且去年歐盟十五國包括紡織品及服飾出口分別為五百二十億美元及五百零四億美元，雙雙為紡織品及服飾全球最大貿易地區，市場潛力相當大。為分散市場，臺灣紡織廠應該積極開拓歐洲市場。

另外，紡織產業的發展趨勢，已不再僅注重穿著機能、舒適而已，當前创新的核心在於提高紡織品服裝新產品的研發設計水準，結合 IT 高科技及奈米機能技術，朝高機能、智慧化的紡品及產業用醫療紡品發展，同時透過產品差異，找出創立品牌的有利空間，開創紡織品服裝新的使用價值，業者應朝未來市場主流的產業用紡織品來發展。

時評

糧價波動警訊下的中國糧食安全評論

施正屏

(國立臺灣師範大學政治學研究所專任副教授)

2003 年上半年 SARS 疫情，使中國大陸第一季農民收入增長態勢發生重大逆轉。2003 年 10 月中國糧食大漲並帶動物價全面上揚，此次糧價波動係中國進入新的糧食短缺期前夕的一個警訊。由於中國龐大人口所需要的糧食穩定供給，是攸關其政治、經濟及社會穩定的重要國家安全因素。城市經濟在短、中期內無法吸收龐大的農村剩餘勞動力，中共必須依靠大力發展農業生產與增加糧食產量來解決農村勞動力的就業問題與農村居民的生活問題，如果農業與糧食生產萎縮或減產，中國就有可能出現嚴重社會問題，影響國家穩定。

一、入世後中國糧食減產效果浮現

中國以農立國，但農業部門卻長期約制著國民經濟體系的穩定與發展，是經濟發展過程中最重要卻又最薄弱的環節，糧食的生產與流通是中國大陸新領導班子急需解決「三農」問題的核心關鍵，也是中國加入世界貿易組織後最感棘手的嚴峻挑戰¹。三農問題未解決，將迫使經濟發達地區與經濟落後地區長期處於緊張的對立狀態。

2003 年上半年 SARS 疫情，使中國大陸第一季農民收入增長態勢發生重大逆轉。據中國國家統計局調查，SARS 疫情造成 700 至 800 萬農民工返鄉，使二季度農民人均現金收入減少 20 元。此外，全國約有 1000 萬外出務工農民暫時失去工作²。但在 10 月起，中國大陸小麥、玉米、水稻等主要糧食品種的價格在短期內猛然走高。糧食漲價，直接帶動麵粉、食用油及飼料等製成品價格上漲³。農產品價格在如此短期之內的大幅上漲是中國自 1997 年來的第一次。

此次中國糧價波動的因素主要係糧食供需關係的轉變，基本經濟因素可歸納

¹ 劉東昌，「糧食生產流通問題與改革出路」，農業經濟（2003 年第 10 期，2003 年 10 月 23 日）。

² 蕭俊彥，「2003 年上半年農村經濟運行環境分析」，中國經濟時報（北京），國務院發展研究中心農村經濟研究部，2003 年 9 月 24 日。

³ 華中燁，「糧食價格 6 年來首次全面上揚」，中國經濟時報（北京），2003 年 10 月 28 日。

為二點：

第一、是受到糧食生產週期之影響。根據統計資料顯示，中國糧食生產週期為4至5年，大體表現為兩欠一平一豐收，亦稱為小週期。另外，中國糧食生產還存在大週期。中國糧食生產在過去50多年間，經歷了短缺→緊張平衡→平衡有餘的三階段。兩個週期在短缺階段交錯，往往會加劇短缺程度或短缺發生的時間⁴。

中國自1995年起連續4年糧食豐收，再加上1995年至1998年糧食淨進口2500萬公噸，導致糧食總供給量大於消費量。中國糧食產量在1998年達到5.1億公噸的歷史最高水準後，開始出現階段性供過於求的局面，糧食價格步入長期低迷階段。1999年起中國糧食產量持續下降，進入新的變動週期⁵；1999至2001年間糧食連續3年減產，今年第三季以來水災嚴重，北方小麥播種區域受到極大影響，導致中國首度出現三大穀物同時減產的局面，預計今年糧食總產量將低於4.5億噸⁶。

第二、從消費需求面觀察：中國糧食需求自2000年以來大致保持在4.8億至4.9億噸間，供需缺口維持在0.25億至0.35億噸，其中差額均以過去數年庫存來平衡消費需求。惟受到消費習性改變的影響，一些糧食主產區糧食供需缺口正逐漸加大。

此外，中國糧食供給能力尚受到總體面及政策面因素的影響，其中包括：加入世界貿易組織後中國積極進行糧食生產結構調整、受第二及第三產業競爭的壓力使耕地面積與播種面積不斷縮減、稅費負擔沉重等因素影響，均嚴重挫傷農民種糧之積極性。

二、中共農業與糧食安全政策與思維

中國科學院國情分析研究小組曾於1989年發表：第一號國情報告「生存與發展」⁷，該報告公開指出，中國大陸在未來30-40年中糧食將出現供需失衡的基本格局，並會嚴重破壞社會的公平性與穩定性，對中國大陸長期發展將會是一重要約制力量。然而，該報告在當時並未引起中外學者的重視。直到1994年年底美國世界觀察研究所所長萊斯特·布朗針對中國大陸1985-1994年十年糧食綜合

⁴ 施正屏，「政策干預下中共糧食危機研究」，行政院大陸委員會，1999年2月。

⁵ 韓俊，「當前我國糧食供求形勢分析」，中國經濟時報（北京），國務院發展研究中心農村經濟研究部，2003年9月23日。

⁶ 同註3。

⁷ 中國科學院國情分析小組，「生存與發展」，國情研究第一號報告（北京），1989年。

生產力停滯不前的現象，提出「誰來養活中國」⁸一文後，才引起世界對中國大陸糧食問題普遍的重視。其後在 1995 年世界糧食面臨全面減產的局面，並引起全球糧價大幅上漲。1996 年 11 月 13 日至 17 日，聯合國於羅馬召開了世界糧食首腦會議，討論解決人口增長、糧食價格上漲與影響糧食保證供給問題，凸顯出此一問題的全球性與嚴重性。1997 年 7 月中國科學院國情分析小組特別針對此一問題提出第五號國情報告「農業與發展」⁹，針對 21 世紀中國糧食問題，提出糧食生產與農業發展之因應策略與政策建議。

2003 年 1 月 23 日，中國科學院可持續發展戰略研究組在十六大後，公布一份極為重要的報告：『中國現代化進程戰略構想』，該份報告主要的目的即為第四代領導班子勾勒出解決約制中國經濟發展的三農問題。2003 年 3 月 18 日中共新任總理溫家寶在首次記者會上，點出了新政府當前面對的五個主要問題¹⁰：其中第一項便是關於農業部門發展滯後問題及農民收入增長緩慢問題，已經成為制約擴大中共內需的一個重要因素¹¹。

2003 年 7 月 22 日中共十六屆三中全會召開前，中共國務院發展研究中心針對「完善社會主義市場經濟體制」，提出農村經濟體制改革八點建議，該報告認為完善農村社會主義市場經濟體制，必須對包括農村土地制度、糧食流通體制、農村稅費體制、國家對農業和農民的支持與保護制度等在內的農村經濟體制進行全面的綜合改革。並必須對整個農村的經濟體制和農村基層政權體制進行配套改革。逐步建立城鄉統一的勞動力市場，統籌城鄉義務教育和衛生事業的發展，逐步建立城鄉一體化的社會保障體系，從根本上改變長期以來形成的城鄉分割的二元結構體制¹²，確保農村部門在面對高速經濟改革過程中的穩定性。

三、糧食部門調整策略

針對此次中國糧價波動強度觀察，中國即使短、中期不致出現全局性的糧食短缺，但就糧食部門而言，由於受到下列三項因素的影響，仍存在糧價劇烈波動的風險¹³：

第一、中國糧食庫存管控單位對糧價波動調控能力薄弱。自 2000 年以來中

⁸ Lester R. Brown (1995), *Who Will Feed China?*, W. W. Norton & Company, New York, London.

⁹ 中國科學院國情分析小組，「農業與發展」，國情研究第五號報告（北京），1997 年。

¹⁰ 溫家寶在首次總理記者會上，點出了新政府當前面對的五個主要問題：第一、農業發展滯後；第二、部分企業經營困難；第三、下崗和失業人口不斷增加；第四、城鄉發展不平衡；第五、財政負擔沉重。

¹¹ 仝樂義、王緯中、王銘義，「胡溫體制上路聯手闖五座大山」，中國時報（臺北），2003 年 3 月 19 日。

¹² 韓俊、謝伏瞻、劉世錦，「『完善社會主義市場經濟體制』課題組」，中國經濟時報（北京），完善社會主義市場經濟體制研究報告之七，國務院發展研究中心，2003 年 7 月 22 日。

¹³ 同註 5。

國糧食供需缺口累計高達近1億公噸，每年均依靠庫存來填補供需缺口。但近年來國有糧食企業庫存變化與糧食供需關係變化間仍存在嚴重的問題：「雖然糧食減產，但國有糧食企業庫存數量卻仍居高不下」。由於受預期價格下跌心理因素的影響，糧食出現超額供給時，農戶、用糧企業與城鎮居民均減少存糧，以降低風險，因此，原來由民間儲備的糧食轉向國家糧庫。又由於政府對國糧企業的庫存提供保管費用和利息補貼，國糧企業也樂於增加庫存，更加速社會庫存流向國糧企業的力度。但由於國糧企業庫存中有相當部分屬滯銷品種，不符合市場的需求，庫存的地區分布極不平衡，一旦社會出現糧食緊張的預期心理，便會出現市場價格劇烈波動的情形。

第二、中國糧食的統一市場還未形成，缺糧區和餘糧區間尚未形成正常的貿易關係。缺糧區往往「買貴不買賤」，而餘糧區卻是「賣賤不賣貴」，在市場資訊不透明的情形下，一旦出現糧食供給偏緊的消息，各地貿易壁壘與諸侯經濟勢力就會急劇抬頭。而農戶對市場供求信號的反應具有盲目性，賣跌不賣漲的行為經過同步放大，亦迫使價格異常上漲，使國家對於糧食市場的宏觀調控益加艱困。

第三、國糧企業的逆向操作會加劇糧食市場波動。國糧企業和農戶一樣，存在賣跌不賣漲的做法。糧食供給一旦趨緊，國糧企業也不一定會大幅度減少庫存。1993年中國發生糧食搶購和價格暴漲，國糧企業跟著私商高價搶購糧食，甚至把國家為平抑糧價拋售的專儲糧也拿去高價銷售，而1996年下半年以來糧價持續下跌時，國糧企業不積極入市，收購農民餘糧，反而虧本銷售糧食，使糧價暴跌局勢急速惡化。

鑒於上述因素，中共高度關注近期糧食市場供需的變化，避免出現類似1993年秋冬市場糧價暴漲的局面。此外，由於中國目前糧食各個環節均存在市場發育度不高的問題，因此階段性調整糧食策略並構建現代化的糧食市場流通體系係中國糧食部門當務之急。建立糧食批發市場為主體，結合期貨和現貨的多層次糧食市場體系。政府應發揮政策指導作用，在生產方面制定耕地面積、糧田面積警戒線，增加對農業的投入，推動進場交易以調節供需。充分發揮市場調節在配置糧食中的基礎作用；真正建立糧企自主經營、自負盈虧的體制，才能確保糧食安全。

四、結論

21世紀中國大陸農業之發展不但受到美、日等國的密切注意，尤應值得我國密切注意，因為與其他國家不同的關切重點是：我國所處的國際環境與美、日不同。受到兩岸長期分裂分治的影響，在中共尚未解除對我方敵意的態勢下，中國大陸三農問題的變化更是值得我方密切注意的焦點問題。由於中國大陸是擁有

十二億人口的大國，是世界人口最多的國家，龐大人口所需要的糧食穩定供給，無疑是攸關其政治、經濟及社會穩定的重要國家安全因素¹⁴。中國大陸十二億人口中的八億六千萬人生活在農村地區，並有三億三千萬人直接從事於農業生產，而糧食生產更是農民的主要就業崗位與謀生手段。

在目前經濟情勢下，城市中有數百萬下崗國營企業工人，城市經濟與鄉鎮企業將在一段很長的時間內無法吸收如此龐大的剩餘勞動力，中共必須依靠大力發展農業生產與增加糧食產量來解決農村勞動力的就業與農村人口的生活問題，如果農業與糧食生產萎縮或減產，中國就有可能出現嚴重社會問題，影響國家穩定。管理大師彼得·杜拉克在 2002 年的新書「下一個社會」¹⁵中指出，三百年來中國每五十年即發生一次農民暴動，上一次是 1949 年毛澤東發動農民武裝鬥爭；目前時間又已成熟，而問題仍是一樣，就是有太多失業者找不到工作，而農民也無處可去。杜拉克認為依據歷史經驗，十年內中國可能會走向分裂。而這種分裂不會像大前研一所想像的那麼平順，因為分裂的動力是來自經濟上貧富和機會不均等的不平與不滿，而不是來自友好的分工合作。

對中共新一代領導針對處理三農問題時，所面對的挑戰不但來自共黨內部的既得利益，更嚴厲的挑戰其實是畏懼中國未來分裂的動力，源起於廣大基層農民對經濟上貧富差距的擴大和機會不均等的不平與不滿。為解決大陸城鄉之間的差距，中共新一代領導階層必將增加鄉村地區教育及健保支出，在內陸及鄉村地區推出更多公共工程以平衡城鄉差距。此外，中共需快速修正有關農民的稅制結構及調整農業及農村發展策略，方能有效提升農民所得並穩定農村經濟。

¹⁴ 施正屏，「入關後中共農業戰略調整與我國因應策略之分析」，行政院大陸委員會，2000 年 8 月。

¹⁵ Peter F. Drucker, *Managing in the Next Society*, Truman Talley Books, July 2002。

時評

中共與印度、巴基斯坦 分別軍演之戰略意涵

陳鴻瑜

（國立政治大學歷史學系教授）

近年南亞局勢出現微妙變化，印度改變戰略攻勢，積極向東南亞和東亞挺進，突破與中共的假想敵關係，進行軍事合作，國際戰略專家從未想到印度和中共會在如此短的時間內改變彼此的戰略思考。由於中共長期以飛彈技術，甚至以核武技術暗助巴基斯坦，都已經成為國際間週知的密聞。另因為中共在西藏部署針對印度的飛彈系統、修築從拉薩到青海、雲南、四川、甘肅的鐵路以及在緬甸的海恩基（Hainggyi）、可可群島（the Coco islands）（設立信號情報設施）、阿基雅布（Akyab）、札迪基（Za Det Kyi）、墨吉（Mergui）和高克皮猶（Khaukphyu）進行空中雷達監控和海軍設施建設，加強與印度周邊國家如巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡、緬甸、尼泊爾等國的軍事關係，引起印度高度警覺中共的企圖，雙方乃存在互不信任的關係。近年再加上巴國發展核子武器，在1998年5月進行核子試爆，南亞形成核子權力均勢狀態，南亞關係拉緊發條，中共也捲入該紛爭，被國際批評它暗中提供的核技術才會造成今天的緊張對峙。

孰料事隔五年後，南亞局勢有了明顯的轉變，印度總理瓦傑帕依（Atal Bihari Vajpayee）在今年6月訪問北京，10月，巴基斯坦與中共舉行海軍演習，印度總理瓦傑帕依又在11月11日前往莫斯科訪問，接著，印度和中共也舉行海軍搜救演習，印度展現了奮發突進的外交和軍事外交，改變了傳統老舊的刻板印象，中共和印度關係有了明顯的調整，中共和印巴兩國分別舉行軍演，也顯示中共對南亞兩大國採取平行關係，並不像過去偏袒巴基斯坦。印度在與中共改善關係時，亦前往其舊盟友俄國進行友好訪問，印度的禮數真是周到，消除了俄國對它的疑慮。而夾在中間的巴基斯坦，亦因為與中共舉行軍演，表示兩國關係如常不變，也吃下一顆定心丸。

一、印度的「東望」(Look East) 政策

印度是南亞的大國，人口已逾十億人，擁有核武器、三個航空母艦戰鬥群、核子潛水艇、驅逐艦和先進的俄製蘇愷戰略轟炸機和米格戰機，軍力排名全球第七位，過去因為與俄國關係密切，受到美國的壓制，讓印度無法表現出與大國相稱的實力。在爭奪聯合國安理會常任理事國的議題上，亦少見印度獲得西方國家的支持，日本的呼聲高過印度。在越戰和柬埔寨戰爭期間，印度也因為支持越南和越南扶植的金邊政權，而遭到東協集團的抵制。東協原擬邀請印度加入東協對話夥伴國，結果遭到拒發邀請的對待。

至進入後冷戰時期，東協國家倡議與各方勢力交好，才開始有馬來西亞和新加坡與印度發展經貿和軍事合作關係，但也只有該兩國有此意願，其他東協國家則興趣不高。東協為了讓中共成為東協對話夥伴國，乃同時邀請蘇聯和印度在 1996 年成為東協對話夥伴國，用以平衡與這三國的關係。2002 年中共與東協簽署自由貿易區協議，將在 2010 年完成該項計畫。東協也和印度在去年 11 月舉行東協—印度高峰會，會上印度提議雙方籌組自由貿易區。雙方將研究成立東協—印度區域貿易和投資區的可行性。東協已決定與印度在 2011 年完成經濟夥伴架構（即自由貿易區架構）。印度在近年順利地打入東南亞和東亞的勢力圈，真可謂意氣風發，完成了其「東望」政策的心願。

1994 年，印度總理拉奧（P.V. Narasimha Rao）訪越，簽訂軍事合作協議，展開印度的東望政策（Look East policy），加強與越南和其他東南亞、東亞國家的軍事和經濟合作關係。2000 年 3 月，印度國防部長費爾南德斯（George Fernandes）訪越，簽訂一項新的軍事合作議定書。在此一「東望」政策下，印度增加國防軍費，特別是增加海軍軍費（去年為 35 億美元）以及與東亞國家舉行海軍演習。過去印度的海軍是在印度洋活動，印度是印度洋的區域霸權國家，除了巴基斯坦外，似乎並未有其他國家加以挑戰。印度向來把開發、控制印度洋視為國家戰略的重要組成部分。長期以來印度領導人力圖恢復印度在歷史上海洋強國的地位。目前，印度海軍作為一支區域性的海軍力量，已取得印度洋北部地區的海上優勢，印度要實現的下一個戰略目標是建立一支能環行全球的遠洋艦隊。而印度的地理位置是一個有利因素，定位於印度洋中心，橫跨東西方貿易要道，且外圍島嶼又處於有利位置，孟加拉灣和阿拉伯海均在它的控制之下。

2000 年 3 月，印度和越南簽署了十五個項目的軍事合作協議，使印度首次將「東望」的觸角伸到南海。印度軍方近年提出了所謂「東方海洋戰略」，即印度要具備向太平洋西岸，特別是東亞地區投放海軍的能力。在不斷擴充潛艇、航

空母艦等先進海軍軍備的同時，2001年印度在孟加拉東部的安達曼—尼科巴群島設立東方海軍司令部，使其成為繼孟買、維沙卡帕特南之後印度海軍的第三個作戰中樞，更有效地保護了印度向亞太地區拓展軍力。

在2000年10月，印度海軍即與日本、南韓和越南舉行聯合海軍演習。越南對於與印度在南海舉行聯合海軍演習，對外稱是海上救難演習。這是值得注意的舉動，越南是東協成員國，也與俄國有軍事同盟關係，但越南並沒有與東南亞國家和俄國舉行聯合軍事演習，反而與印度進行聯合軍演，顯見越南還在遂行「遠交近攻」的策略。印度勢力從印度洋延伸至南海，益使東南亞區域情勢更為複雜。

今年7月3日，印度和摩里西斯簽訂協議，印度海軍可以進入摩里西斯專屬經濟海域活動。而在10月初，美國和印度在印度南部柯欽附近的馬拉巴爾海岸舉行了兩國有史以來最大規模的海軍聯合演習。

今年4月，印度國防部長費爾南德斯訪北京期間，印方就有與中共舉行聯合軍演的設想。在6月瓦傑帕依訪問北京時，印度乃向中共建議在馬六甲海峽舉行反海盜演習，印度稍早前也與印尼和美國的海軍在該一地區舉行類似的軍演。但中共軍方稱其海岸部隊正接受反海盜演習的任務，乃將演習內容改為搜尋和拯救演習。今年6月29日中共空軍亦率團訪問新德里，商談舉行聯合空軍演習。印度將派出蘇愷27和蘇愷30戰機。11月14日，印度與中共在上海外海舉行聯合海上搜救演習。至此，印度幾乎已完成從印度洋到越南外海、中國東海的軍演，其「東望」速度驚人。印度欲發展為亞太強國的企圖，表露無遺。

二、中共與巴基斯坦也舉行軍演

巴基斯坦是中共的長期盟友，雙方存在著密切的關係，在冷戰時期，中共為了維持其靠近南亞的邊境安全，防止印度入侵的威脅，在1962年與印度發生邊境戰爭後，與巴基斯坦發展出密切的戰略合作關係，中共利用巴基斯坦制衡印度，然後巴國從中共獲取軍經援助。為了平衡印度的軍力提昇，中共提供給巴國飛彈製造技術，甚至核武技術，卒使巴國成為核武國家。

中共在1990年代中葉後改變對東南亞和南亞的戰略部署，改以維持周邊國家友好關係為主，參加各種區域組織和活動。中共有意與印度改善關係，在今年6月邀請印度總理訪問北京後，中共也未忽略與巴國的關係。當時中共和印度已談妥要舉行聯合海軍演習，中共擔心巴國起疑，乃另與巴國協商，雙方決定在中共與印度舉行軍演之前先舉行軍事演習。於是雙方於10月21日起舉行聯合軍事演習，這次是中共海軍有史以來首次與外國海軍舉行聯合軍演。雙方海軍艦艇在上海附近的東海海域舉行了代號為「海豚 0310」的聯合搜救軍演，中共海軍東

海艦隊前線戰艦、水上飛機和艦載直升機，巴基斯坦海軍兩艘戰艦和 700 名官兵是這次演習的骨幹力量。演習內容涉及了消防、海上搜救、通信、反恐、聯合編隊等專案。整個演習僅歷時三個多小時便宣告結束。此次演習的目的旨在促進兩國之間的「防務合作」。

從中共如此的安排與巴國舉行軍演，即可知道中共正在對印巴兩國採取平行政策。但尚難稱之為等距政策。因為，隨後印度的動作頻頻，印度總理瓦傑帕依在 11 月 11 日前往俄國訪問，是他今年第二次訪俄，頗不尋常。

在冷戰時期，印蘇關係明顯帶有針對中共的色彩。中蘇關係正常化和冷戰結束後，俄羅斯再也不需要與印度保持這種戰略關係，而且俄羅斯把與美國等西方國家的關係放在優先地位，因此印度在俄羅斯對外政策中的地位下降，在新的國際形勢下，印度為維護自身利益和實現戰略目標，必須調整包括與中共關係在內的對外關係。此外，印度常規武器裝備的 70% 來自前蘇聯，現在極需俄羅斯等國協國家向它提供零件，但如何支付俄方所需的硬通貨，對外匯不足的印度來說，是一個非常困難的問題。在俄羅斯向印度出售低溫火箭發動機的問題上，由於美國施壓，俄方曾一度中止執行向印出售和轉讓技術的合約，後雖決定出售火箭發動機，但在轉讓技術問題上未能履約，引起印度的不滿。

瓦傑帕依訪俄，雖不能謂在聯合俄國包圍中共，但印度如此大力度展開外交活動，難免令中共不安，印度如變成南亞獨霸，對中共猶如芒刺在背。俄羅斯在太空專案上給予印度很大幫助，而印度也在積極參與包括石油專案在內的俄羅斯經濟計畫。印度之目的在取得聯合國安理會常任理事國之地位，此將與中共的利益衝突。基此，中共繼續維持與巴國的戰略關係應不會有大改變。

三、美國、中共、印、巴的關係

中共與印巴維持平行關係，並非是最近的戰略改變，而係在 1993 年即有跡象。在 1993 年，中共賣鈾礦給印度，在這之前亦賣給巴國，換言之，中共是同時對印巴提供鈾原料的，印巴會發展成為擁核國家，中共亦是主要貢獻國之一。此對於南亞之核子武器之發展造成了緊張，印巴兩國在 1998 年 5 月相繼進行核子試爆，使印巴兩國形成核子權力均勢狀態。

冷戰結束後，印度從自己的戰略利益出發，有意加強與美國的關係，印度認為大力加強印美關係，便可有效的遏制其對手巴基斯坦，減輕印度的防務壓力，爭取美國的投資和援助，提高自己的國際地位，為此，印度做出了一些向美國靠攏的姿態。例如，在經濟領域不斷放寬政策限制，擴大經濟自由化的幅度，努力開放市場，改善投資環境，在 1995 年與美國簽訂軍事合作協議，開始與美國建

立協作關係。但印美戰略利益有所不同，美國出於自身的戰略考慮，在防止核子和導彈技術擴散問題、人權問題及知識產權問題上，經常對印度施加壓力，在這種情況下，印度改善與中共的關係，可以增強它與美國打交道的地位，擴展外交上的迴旋餘地。

1992年5月，印度總理不顧國內一些反對黨抗議，與美國海軍進行聯合軍事演習。另外，印美兩國高級軍官互訪也相當頻繁，美國國防部負責安全事務的助理部長、海軍和陸軍參謀長、太平洋總部海軍和陸軍司令、以及海軍第七艦隊司令先後訪問印度。而印度國防部長、國務秘書、海軍參謀長也先後訪美。在經濟方面，印度擴大經濟自由化的幅度，採取措施以消除美國在知識產權及市場准入等問題上的不滿。改善投資環境，吸引美國企業投資及技術轉移，爭取以美國為首的西方財團的優惠貸款。

印度在1998年舉行核子試爆，遭到美國的經濟制裁，隨後巴基斯坦也進行試爆，同樣遭到美國經濟制裁。直至2000年11月，美國才恢復與印度的軍事合作關係，雙方在新德里舉行第一次戰略對話(India-U.S. Strategic Dialogue)，2001年2月15日，雙方在華府舉行第二次戰略對話。隨後印美軍事合作不斷升溫，陸、海、空三軍都先後進行了數次聯合軍事演習。今年6月初，美國允許以色列向印度出售空中預警飛機一事就是美印軍事關係發展的最好例證。

根據近年美印關係的增溫，一些印度的戰略學者乃倡議推動「亞洲版北約」計畫，他們主張美國應通過利用印度在南亞的戰略地位來制衡中共。他們也認為中共對美印加強關係感到不安，因此加強中印關係以作為平衡。然而，這種說法忽略了中共與印度進行軍演的起因，此一軍演是由印度主動提出，印度應有其戰略考慮，也就是前述提及的「東望」政策。因此，「亞洲版北約」計畫應是印度學者故意放出的空氣，營造印度與美國發展緊密軍事關係的氣氛。

1990年代以來，中共在陸海空三個方面積極武裝巴基斯坦，兩國先是簽署了中共向巴基斯坦出口最先進的FBC1戰鬥轟炸機的框架協議；巴基斯坦陸軍已經裝備了200輛先進的中共製T85IIM坦克，目前正在參加中共的新一代T90II坦克的研製計畫，並向中共支付研製經費，後者開始使用先進熱成像系統。不過，中共也透過巴基斯坦獲得西方的武器技術，包括：坦克發動機、火控系統、航空雷達、義大利的格魯夫-7機載雷達，從而研製成功了J7MG戰鬥機等等。中共繼續維持與巴基斯坦的關係，應是符合其戰略利益的。

四、結語

印度在1990年代中葉後，改變其戰略思惟，與中共同時加入東協對話夥伴、

在去年與東協發展雙邊高峰會、在今年與中共同時簽署東南亞友好合作條約，然後與越南、南韓、日本舉行軍演，再與中共舉行軍演，在這一連串外交攻勢下，中共只是順勢同意與印度軍演，而另與巴基斯坦舉行軍演，以消除巴國的疑慮。

從上述事態的發展來看，印度的積極外交作為，除了將其軍事影響力帶進東亞之外，另一個政治意義就是印度正在逐步向聯合國安理會常任理事國席位邁進，中共還能阻擋這一野心勃勃的後來者嗎？另一方面，中共的軍事外交，在近年亦有積極的進展，其向東南亞和南亞挺進，亦有跡象可尋，只是最近這兩次軍演都是在自家門外舉行，顯示了中共海軍從事遠洋軍演還有侷限性。

專題研究

兩岸關係中的國際反恐主義因素

高哲翰

黃秋龍

（中央警察大學教授）

（本社特約研究員）

摘要

由於國際反恐主義行動，已經在政治軍事甚至於是經濟或社會層面上，產生許多隱喻，並引起人們關切反恐行動是否流於泡沫化，以及對臺美中（共）三邊關係是否產生質變等的問題。對此，本文乃運用實力政治的概念，以國家行動之意願與能力，相互作用中的關係給予說明，讓吾人對國家的角色與功能更加容易理解。而在研究設計上，即以國際反恐行動的趨勢與現實做為經驗題材，接連國家實力政治選項之理性判斷，從而推論出實力政治中相關的國家行動現象與實質內容。如此，乃得以觀察美國與中共反恐行動互動下的兩岸關係，以及臺灣所擁有的區位優勢，期望進而能對所述問題給予初步之回應。

關鍵字：反恐主義（counter-terrorism）、實力政治（*realpolitik*）、兩岸關係（cross-straits relations）、區位優勢（positional advantage）

壹、前言

911 恐怖襲擊事件以來，各方識者對如何消弭恐怖主義，或持以理想主義、現實主義或建構主義觀點，總會有人強調運用軍事以外的手段，才是解決恐怖主義問題最理想的作法；或者認為現實的國際政治邁向多邊格局，把國家之間的安全利益重新分配，才是國際之間尋求安定必由之途；再者也有主張透過制度性的安排，以跨越國家主權既有障礙，建構彼此合作的積極回應（*responsiveness*）合作機制。為什麼本文議題有值得吾人研究之價值，就是因為臺灣雖然並非恐怖分子活躍的地區與被襲擊的對象，但卻會令人發現，當吾人身處國際反恐主義行動趨勢之中，即使吾人對恐怖主義欠缺認知之意願，甚至對反恐主義行動之能力有所隱諱，或者

原本對臺灣沒有多重要影響籌碼之因素，竟然會使得臺灣在不得不甚至於還會心甘情願的去受到它影響。也許正因為當今國際政治，存在著這些與吾人經驗世界與價值判斷的背反現象，所以才更加值得識者來認識與研究。尤其是當國際反恐怖主義行動，竟然已經成為影響兩岸關係的中介變數時，臺灣面對國際反恐行動的趨勢與現實，有多少國家實力以供給吾人作出政治行動選項？而臺灣又還能建構哪些區位優勢？無不令識者所關切。

即使有人認為國際反恐行動有流於泡沫化的趨勢，這可能是因為在臺灣感受不到反恐氣氛的關係使然。固然，自從 911 恐怖襲擊事件以來，就表面上看來，確實未曾發生更大規模的恐怖襲擊事件，但是恐怖分子對軟性目標之襲擊卻未見稍減，如對於疏於防備的旅遊勝地、社區、教堂等進行恐怖襲擊，即隱含著宗教種族歧見與對國際政治經濟秩序的憤懣。因此，無不令人感到國際社會仍然存在許多著亟待解決的經濟社會文化矛盾問題。而且，從美國對伊拉克採取軍事反恐行動以來，反而使得國際情勢越來越複雜，不僅美國被迫陷於泥淖，在國際社會上孤掌難鳴，甚至讓布希政府出現執政危機。顯而易見的，美國作為全球超級強國，固然有其理想性格，但卻也不得不面對其能力有所侷限的現實，而國際社會又是如何在受到美國因素影響下相互建構新的國際秩序，則是值得觀察研究的。因此，如何觀察國家之間交往與合作的內容與本質，進而了解自身國家的實力以及侷限所在，當然是比較務實而可行的。

貳、國際反恐行動的趨勢與現實

國際情勢越來越複雜，各國參與反恐行動也更加講究實力與實惠原則，如中共為維持與回教國家之良好關係，認為反恐怖主義不能等同於反對伊斯蘭教，而對美國出兵攻擊阿富汗與伊拉克之態度也不同，因為中共支持出兵阿富汗是有充分證據支持的，但出兵伊拉克卻闕如。當然中共與中亞國家的合作反恐，也都表現出如何在美國與俄羅斯的影響下，尋求各國自身的安全與利益，中共除在穩定新疆情勢外，也在藉以打擊「干擾正常社會秩序」的法輪功勢力；而東南亞國家甚至藉由參與反恐行動，鎮壓國內反對勢力。一時之間，各國似乎都學會轉向運用意有所指的隱喻（metaphor）方式來建構自身的主體性。所以，吾人可以清楚的看到，為什麼國際上對恐怖主義的定義都很難有一致的共識，其中的實質因素，就在於每個國家都有切身的安全與利益考量。因此對中共而言，「干擾正常社會秩序」的法輪功與涉及「主張分裂國土」的政治獨立情操，都可以被視之為恐怖主義。同樣的背反現象，也可

以見諸臺灣常把中共在福建沿海部署飛彈之行動視為恐怖主義，但中共則將之解讀為這是國家正當的軍事防衛，軍事嚇阻與恐怖主義是截然不同的指涉。面臨這種現實，值得臺灣省思的，不僅只是臺灣與國際交往的意願與能力問題，而應該是更進一步思索臺灣若要維持既有競爭優勢，還能創造出哪些新價值？

因此當吾人掌握了這樣的背反現象，就不難解釋為什麼美國出兵攻擊阿富汗與伊拉克，國際支持之程度截然不同的問題，也可以說明美國面對北韓核武危機，為什麼又不能完全按照其先發制人戰略對北韓採取軍事行動。就經驗事實看來，美國出兵阿富汗以後，中亞地區毒品走私問題反而更加猖獗；雖然對伊拉克之軍事反恐行動已經結束，但美國在國際社會上反而陷於孤立，更令人憂心的則是新一輪的恐怖主義已然崛起，美國布希總統還宣稱反恐行動將是長期的。所以，當美國即使再有意願打擊恐怖主義，但是恐怕已經無能為力的把反恐戰線更加拉長，其中對美國本身所造成的衝擊與傷害，才是真正令人憂心忡忡的。此刻陷於泥淖的美國，選擇與中共合作重建阿富汗與伊拉克以及處理北韓核武危機，彼此是否基於善意的利他？還是只是傳統的各盡所能、各取所需的現實反應而已？或者是另一種騙術下的相對獲利？然而，究竟又是什麼因素影響他們合作的意願與能力？當他們發展戰略性合作夥伴關係的同時，是否真如一般人所云，臺灣的國際地位已被邊陲化？抑或是臺灣因素，反而更讓美國與中共對臺海戰略安全認知更加趨於成熟與穩定呢？臺美中（共）三邊關係，是已經發生美國向中共傾斜呢？還是臺美與中（共）美關係，分別代表兩條濃淡不同的平行線關係？還是這三邊關係是彼此相互影響？抑或是彼此之關係是相對獨立與自主的？不論是如何狀態，那臺灣有多少實力作出政治選項，而吾人的臺灣區位優勢又在何處？

從 911 恐怖襲擊事件到美國對伊拉克採取軍事反恐主義行動以來，其中最值得注意的就是，恐怖主義攻擊目標將會更加游移，其攻擊目標可能是具有象徵性、異己性或報復性意涵的目標，甚至於是防範襲擊能力較薄弱的經濟社會性目標，而其危害性則是不同於一般犯罪對目標僅採取直接的危害為已足，前者如伊拉克對美軍採取恐怖自殺攻擊與肩射武器之襲擊；後者如恐怖分子對軟性目標之襲擊，以期使影響國際視聽擴大化。換言之，恐怖主義與反恐行動，還會再持續循環相生，它們將使得既有的國家行動原則產生變化¹。

隨著這些新的恐怖主義發展趨勢，不僅促動反恐行動與新的軍事革命，也使得

¹ Andrey Kurth Cornin, "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism", *International Security*, Vol.27, No.3 (Winter2002/03), p.42 & pp.46-49; Johanna McGeary, "Danger Around Every Corner", *Time*, Vol.162, No.16 (October 27,2003), p.24.

人們對國家安全與利益的認知逐步改變，而選擇以美國做為觀察的指標，應該是最具代表性的。

美國反恐戰爭由 2001 年 10 月 7 日攻打阿富汗正式開啟，它是同時通過政治談判、外交斡旋、經濟手段與迅速的作戰部署的戰爭，被喻為「21 世紀的第一場戰爭」、「歷史上最精確的戰爭」。直到美國出兵伊拉克，都可以觀察到美國藉由反恐戰爭加速了美軍新軍事革命的進程，建立在以資訊優勢、情報有效支援進攻與精確打擊能力基礎上的高技術聯合作戰理論，已被美軍具體實踐。其實美國出兵伊拉克之前，美國國防部向布希總統與國會提交的 2002 年度《國防報告》（“Annual Defense Report 2002”），就已經具體而微的將制敵機先確立為美軍的戰略行動方針（strategic course），嘗試建構出一種以基於能力（Capabilities-Based Approach）的戰略執行政策途徑（參見該報告第二章）。而在第三章，就以阿富汗戰爭的經驗來進一步論述制敵機先者，乃正是所謂的「良好的進攻是最好防禦」（best defense is a good offense）的道理。而恐怖主義固然是個致命的非對稱威脅（asymmetric threat），卻未必是國家安全的唯一威脅，未來它將會伴隨著飛彈與網路攻擊²。而這份報告正反應出美軍在新軍事革命所強調的有效與能力的觀念，首先是把軍事理論予以創新，放棄昔日大規模區域戰爭計畫，代之以在所有衝突中獲勝的計畫，讓軍事能力在美國將如何對付威脅與需要做那些行動上發揮最大效率³。其次就是針對美軍在因應未來戰爭不確定上，不斷增強力量投射與聯合作戰優勢之要求，進而逐漸實施非接觸性的戰爭，以減少傷亡降低成本縮短作戰進程；同時，也因此改變昔日美國軍事行動政出多門與封閉而結構多層次的諸多問題，從而引進先進的資訊管理技術與經驗，在指參系統的改革上，建構出全球矚目的新軍事革命模式。

阿富汗更證明了美軍戰略行動方針，將由基於嚇阻（Deterrence-Based）向基於能力（Capabilities-Based）的轉換，這種能力並不是來自於對國際政治權力平衡的破壞，而是透過雙重手段的交互運用所產生出來的。所以，美國不僅以窩藏恐怖分子與否做為重新界定敵我關係外，也以要求他國合作、現實的策略性勝利之政策與情報技術，共同打擊恐怖分子。之所以採取雙重手段，主要是因為一切國際情勢還在發展中，所以除了要為摧毀恐怖分子付出有形的行動之外，還得面對其他無形的潛在競爭壓力。而先發制人戰略，也就比較能適合這種講究實力政治（*realpolitik*）之需要⁴。故而，先發制人戰略乃是讓有形的反恐力量，與各種經濟、政治、文化等工

² “Annual Report to the President and Congress (2002)”, <http://www.defenselink.mil/execsec/adr2002/>

³ Donald H. Rumsfeld, “Transforming the Military”, *Foreign Affairs*, May-June, 2002, p.29.

⁴ Lowell Dittmer, “East Asia in the ‘New Era’ in World Politics”, *World Politics*, Oct.2002, p.41 & 57.

具更廣泛有效的（wield effectively）一種運用⁵。

因此，目前國際社會不僅普遍以雙重標準與講究實惠，又會向有實力一方傾斜的實力政治概念作為彼此交往的原則，而且實力政治也正成為國際社會邁向多極化的共同外交辭令⁶，臺灣面對這種趨勢應如何自處，無不值得重視研究。

參、國際反恐行動與國家實力政治選項

美國受到政黨政治傳統之影響，所以對先發制人戰略也有不同的主張與辯論，因為不論先發制人戰略究竟是否係美國新的國家安全戰略的全部，或者只是可供行動的選項之一，都得經過實際操作過程的檢證與進一步的觀察評估。因此，自然會有識者質疑美國對伊拉克及北韓的政策立場有雙重標準。實際上，這兩個國家的情勢大不相同，美國若對北韓採取先發制人的軍事行動並非適合的選項。因為，美國必須尊重盟邦南韓不願再見到朝鮮半島烽火連天的感受，而且美國與南韓相對於北韓享有經濟優勢，利用這項優勢解決北韓核武問題比較經濟而有效。

一、三邊相對獨立關係與自主的行動選項

顯然，先發制人戰略不僅會面對內部治理的問題，同時也已經對既有的國際政治秩序造成衝擊，挑戰國家自衛原則以及聯合國既有的衝突協調機制；甚至於，先發制人戰略的自我為義（self-righteousness）價值觀，很容易與自行其是、為所欲為相互轉換，造成新的衝突危機⁷。如自美國出兵伊拉克以來，印度即起而效之，對巴基斯坦不斷發出先發制人警告。然而，美國很清楚印、巴軍力之對比，與美國對阿富汗以及美國對伊拉克的對比有天差地別，而且巴基斯坦核武並不比印度遜色，印度真發動先發制人攻擊之可能性也偏低。所以在講究實惠有利因素與向有實力一方傾斜的實力政治現實下，美國並未如印度所願，對巴基斯坦採取高壓政策，甚至還要求以色列無限期推遲軍售印度雷達預警機⁸。而巴基斯坦支持美國反恐，進行阿富汗重建工作與軍事合作情報交換，也迫於實惠因素與向有實力一方傾斜的情勢，因為巴基斯坦亟需美國援助以改善其經濟困境，並協助其與阿富汗、土庫曼儘速簽訂

⁵ Daniel L. Byman, "Are We Winning the War on Terrorism?", <http://www.brookings.edu/view/op-ed/byman/20030523.htm>, May 23, 2003.

⁶ Joseph Y. S. Cheng & Zhang Wankun, "Patterns and Dynamics of China's International Strategic Behaviour", *Journal of Contemporary China*, Vol.11, No.31, 2002, p.259.

⁷ Christopher Dickey, "Is Rance Right?", *Newsweek*, Vol.CXLII, No.14 October 6, 2003, p.16.

⁸ Colin L. Powell, "Interview on Pakistan Television", <http://www.state.gov/secretary/rm/2003/19533.htm>, April 10, 2003

石油管道協議，同時達到鞏固其政權統治之目的⁹。然而，當印度與同樣擁有核武的中共，分別與東南亞國家協會積極進行簽訂互不侵犯條約時，固然可以讓印、中（共）兩國有所利得實惠，因為它可以發揮牽制美國藉反恐行動在東南亞的戰略部署行動，同時東協也歡迎分別與印、中（共）兩國接觸，以藉此方平衡彼方之影響力，同時發揮吸引俄羅斯之作用。

二、雙方因第三者的對比作用形成直接受惠的合作實力

由於中共先一步與東協於 2003 年 10 月 8 日簽訂「東南亞友好合作條約」、「中國—東盟戰略夥伴關係聯合宣言」，從實質面而言，中共是東南亞地區以外第一個加入該條約的國家，也幾乎等於成為東協第十一國¹⁰。所以，曾經是東南亞最大援助投資國的日本角色，以此對照看來顯然就相形見拙許多。再以東協與中共合作來檢視美國的強勢單邊主義角色，更可以凸顯出中共以大事小睦鄰政策的柔性與實惠。因此，也難怪布希總統在參加 2003 年亞太高峰會時，既有的美國外交政策—透過雙邊自由貿易協定與政治盟邦相掛，已經與東南亞區域國家之需求顯不對當。這具體說明了美國的單邊主義，已經使它的影響力逐步被侵蝕，因為美國以反恐做為優先選擇政治盟邦的行動，更使得美國失去與東南亞有意義的連結機會，東南亞需要的是真誠討論彼此經貿互賴之關係。顯然，東南亞對經濟繁榮之選項是優先於對政治盟邦之選項的，因此美國向東南亞施壓，要求禁用可攜式防空火箭，以免成為恐怖分子轉而襲擊美國之武器，自然也就得不到東南亞國家之具體合作。同理可證，日本或澳大利亞也都不能在此區域成為美國的代理人¹¹。而東協與中共合作機會，之所以大於與美、日、澳的合作，依時任馬來西亞總理馬哈地之說法，乃是因為中國不曾侵略或殖民他國以及中國大陸越富強週邊國家就更加受益¹²。馬哈地之說法之所以具有影響力，應該不僅只是因為他長期執政與主動退隱的關係，可能是因為他培養了馬來西亞中產階級與資本家，最終獲得華人擁護與多種族共治的，以及他所謂的「善治」（good governance）政權等的因素使然。也就是說，因著馬來西亞內部治理的轉變，讓他轉移來自國際社會對其藉反恐鎮壓異己的批評壓力，進而讓他擁有不同的外交發言權與影響實力¹³。

⁹ 中國現代國際關係研究所，國際戰略與安全形勢評估 2002／2003（北京：時事出版社，2003 年），頁 153。

¹⁰ “Press Statement The Chairperson of the ASEAN + China Summit, the ASEAN + Japan Summit, the ASEAN + Republic of Korea Summit, and the ASEAN - India Summit, Bali, Indonesia, 8 October 2003”, <http://www.aseansec.org/15286.htm>

¹¹ 南方朔，「亞太高峰會布希的單邊主義踢到鐵板」，新新聞周報（第 868 期，民國 92 年 10 月 23 日），頁 95；Jeffrey Garten, “Bush Behind the Smiles”, *Newsweek*, Vol.CXLII, No.17, October 27, 2003, p.33.

¹² 「簽署三條約中共東協空前密切」，中國時報（臺北），民國 92 年 10 月 9 日，第 A13 版。

¹³ 林友順，「馬哈迪揮別政治舞台功過誰與評說？」，亞洲週刊（第 17 卷第 44 期，2003 年 11 月 2 日），頁

以東協與中共之合作模式，即可做為觀察實力政治是如何作用的，它可以說明國家間的合作條件，並非一定基於彼此的互信與善意，而可能是因為對方較不具威脅感與可能產出實惠。同時，也因為出現了第三者的鮮明對比作用，進而讓彼此有直接受惠的利基。這不也正說明了成本的抽象意義，其實就是一種相對的概念運用，就是如此簡單而可行。

三、短期政治獲利並不等於戰略疑慮之消失

美國作為國際反恐行動的主導者，在許多行動上也可以觀察到其中實力政治運作的內容，諸如美國為爭取俄羅斯支持反恐，不僅對俄羅斯在解救莫斯科人質事件的強勢攻擊行動表示支持，對過去指責俄羅斯車城政策也大幅消音。但是，美國對俄羅斯依舊採取雙重標準戰略並未改變，因為在俄羅斯戰略核武削減未達到一定水準之前，美國仍視俄羅斯為北約之安全威脅。所以，對波羅的海三小國加入北約，壓縮俄羅斯戰略空間之問題上，美國卻不顧俄羅斯的反對，甚至指責俄羅斯與伊朗、伊拉克等國的能源、經貿合作政策，而繼續對俄羅斯實行貿易制裁。然而，俄羅斯與中共卻有雙方戰略合作的關係，尤其是針對美國既交往又限制之戰略，更讓俄、中合作關係顯得重要，因為只有彼此的合作，才能在牽制美國中讓俄、中獲利。

而歐盟也在與美國發展軍事同盟與支持北約持續擴展的同時，積極與中共以及俄羅斯謀求改善關係，以平衡美國的影響力，甚至法、德兩國在美國出兵伊拉克的反恐軍事戰爭問題上都持以相左之立場。且歐盟也逐步意識到，美國經由反恐軍事戰爭，處理全球事物的能力與意願已漸不可行，且總有相對的侷限性。所以，歐洲大可不必被美國拖累，應該走出自主的道路，才更能維繫自己的實惠。因此，當歐洲不再以美國的能力或意願馬首是瞻時，改採雙重的行動政策，將使得其在國際角色上的自主性更加突出。這由歐盟將由目前的十五國增加到廿五國，決定自行負起巴爾幹半島維和任務，自行發展伽利略衛星計畫，自設歐洲防衛指揮部等等，在安全事務上的「脫美化」傾向，以及與中共（亦受邀參與伽利略衛星計畫）、東南亞國協積極建立新夥伴關係等等趨勢，得到證明¹⁴。

四、講究雙重行動標準旨在使國家利益更加可預期

顯見，實力政治所講究的雙重標準，將使得國家利益更加有可預期性。當然，俄羅斯在講究實力政治的國際社會中，也懂得該如何擁有可以制衡美國的機制，甚

38；Simon Elegant, "Regime Change", *Time*, Vol.162, No.15, October 20, 2003, pp.35-36.; Melinda Liu, "The Mahathir Mystique", *Newsweek*, Vol.CXLII, No.18, November 3, 2003, p.30.

¹⁴ 「歐洲『脫美入亞』的新動力」，亞洲週刊（第17卷第42期，2003年10月19日），頁5。中共在2003年10月13日發布首份的「中國對歐盟政策文件」中，即宣示參加伽利略衛星計畫，希望加強國際大科學領域的合作（請參見註24）。

至連臺灣海峽兩岸關係也會影響到。比方說，當俄羅斯長期供給武器給中共時，自然會對美國亞太戰略以及臺灣安全造成威脅；同樣的，在去（2002）年 5 月引起國際矚目的美國與俄羅斯兩國總統記者會，當布希與普丁接受有關俄羅斯與伊朗核能合作問題之提問時，普丁則以美國與臺灣的飛彈合作計畫反擊布希，由於這是普丁首度在與非中共領導人場合中提起臺灣問題，自然具有其特殊意涵。可見臺灣問題一方面固然是美國與中共相互牽制的因素，同時也會成為講究實力政治下的中介變數，如同前述美俄較勁時，臺灣問題反而成為牽制美國的因素。雖然，媒體與學界識者對普丁外交政策，是否向美國傾斜問題仍爭論不休¹⁵。但是，國際反恐情勢更加說明了實力政治的現實基礎，甚至於可以觀察到新的國家安全威脅因素，可能就是來自由國家自身內部治理的問題，而國家安全的內、外部威脅已趨模糊，必須對外採取機先行動因應，因為這行動會與國家內部治理相關聯，使得國家安全政策之制定也將很難進行內外之區隔¹⁶。

再以此現實基礎來看，日本固然在外交政策上扮演美國追隨者的角色，但是在改善與北韓關係以及爭取俄羅斯天然資源的積極行動上，則可以觀察到日本在追求其國家目標與對他國可能採取行動的預期上，確實有其相對於美國的自主利益需求。再者，對於日本與美國關係上升，將會導致中共對日本除了歷史問題以外的更加不信任感，從而影響亞太安全，日本內部即有相當多數親中共立場者持有這種態度，認為日美關係升級是一種潛在軍事威脅¹⁷。國際社會為反恐行動的合作，看來多旨在透過合作，爭取各自有利寬鬆條件，同時又創造出新的國家安全戰略與外交迴旋空間，經濟利益、區域與國際安全合作才是彼此關係互動的主軸。

五、實力政治中的實惠隱喻

以目前情勢看來，因著國際反恐行動，也為國際社會世界對能源產地運輸通道問題更加關切，因為這些問題多與區域局部衝突或恐怖活動有所關聯，其特殊的地位，已經越來越受到大國之間的重視之外，也促使更多次級的國際政治系統之崛起，而區域組織也更加成為全球化與國際政治多極化中，各國相互合作與競爭的平台。這股新興的競合平台，更加凸顯反恐戰爭的特殊性，將已不再是侷限於傳統式的敵我對抗的軍事手段戰爭，它需要透過其他非軍事手段來進行，諸如透過外交手段，

¹⁵ Alexander LukinRussia Between East and West: Perceptions and Reality *Joint Session of the European Consortium for Political Research*, <http://www.brook.edu/fp/cnaps/papers/lukin20030328.htm>, March 28, 2003

¹⁶ Philip Zelikow, "The Transformation of National Security Five Redefinitions", *The National Interest*, Spring 2003, p.26.

¹⁷ Georgina Wilde & Ken Davies, 吳順虎、王檢貴譯，中國趨勢報告(China to 2010 Hong Kong after 1997) (北京：新華出版社，2000 年)，頁 88。

闡揚反恐政策、進行說服、尋求諒解或協議；或採取刑事司法制度，以利於在追訴、防制恐怖分子報復與鞏固國家情報安全工作上，尋求平衡點；再則，以金融控制、情報手段，來進一步阻絕恐怖組織金援與組訓管道¹⁸。

但大國關係涉及政治、經濟、軍事與安全與發展諸多層面，反恐畢竟屬於安全利益的一部分而非全部，即使在反恐領域，主要大國的利益交匯也並不意味著利益完全重合¹⁹。尤其中亞地區能源蘊藏多半未開採，卻與阿富汗等國做為恐怖主義的溫床問題相互糾葛，世界強國不得不改變對中亞之戰略抉擇。美國因為對阿富汗之反恐戰爭，而與中亞國家發展軍事與安全合作，因為有這種特殊需求，才使得美國在中亞地區的戰略影響力有機會得到上升。同時，在一定程度上滿足了中亞國家的現實需要，如藉美國勢力打擊伊斯蘭教極端勢力、壓抑國內反對派以維護其世俗政權、謀求美國經濟資助利益、減少對俄羅斯之依附等等。中亞國家不僅基於本國現實利益考量，在保持與俄羅斯以及中共的傳統關係中，同時也表現出與西方國家合作，參與各種多邊國際組織的態度，顯然也是藉由力圖擴大其外交自主活動空間中，調整與大國之間的互動關係²⁰。

而中共早在 1998 年亞洲金融風暴後，即調整以貿易培育中亞睦鄰友好關係的唯一政策取向，改採先發制人外交政策（preemptive diplomacy），即優先加強與天然資源豐富之中亞國家展開經濟聯繫²¹。美國戰略暨國際研究中心認為中共在中亞所展現的靈活程度與創意（agility and creativity）手段，不僅令人刮目相看，而且更以強健的交往（robust engagement）來形容中共與中亞關係發展之動向，尤其是在彼此的多邊組織、經濟、安全與交通基礎建設發展合作上²²。以此對照於美國等其他強國之中亞戰略，中共對中亞之戰略行動，顯然在 911 恐怖攻擊事件之前，就占有其他國家所欠缺的戰略地利之便。

六、實力政治中的相對安全利益層次性考量

再者，臺灣的安全利益，也會因為國際反恐行動，受到直接或間接的影響，正如同混沌理論中的蝴蝶效應（the butterfly effect）一般，若干不經意的事件或現象，由於它的敏感於初始條件（sensitivity to initial conditions），而扮演關鍵性的角色，讓

¹⁸ Peter Brookes, "The Anti-Terrorist Coalition in the Pacific", Apr.10, 2003, www.heritagefoundation.org/Research/AsianandthePacific/h1781.cfm

¹⁹ 同註 9，頁 8。

²⁰ 中國現代國際關係研究所，前揭書，頁 150；李慎明、王逸舟，前揭書，頁 89。

²¹ Georgina Wilde & Ken Davies，吳順虎、王檢貴譯，前揭書，頁 87。

²² Bates Gill and Matthew Oresman, China's New Journey to the West: China's Emergence in Central Asia and Implications for U.S. Interests, http://www.csis.org/pubs/2003_chinasnew.htm

整體系統之變遷是非線性與難以預期的，同時也讓系統獲得調適²³。譬如說，遠方的歐洲聯盟與中共反恐合作，就像是蝴蝶鼓翅，其所擾動的氣流就會就近影響到臺灣的利益。

江澤民於 2002 年 4 月 3 日會見歐盟外交委員會主席彭定康，使得彭定康於擔任香港總督長期批評中共人權問題，與中共之惡劣關係，幾乎全然翻轉，彭定康不僅不再對此批評，並致力於歐盟與中共關係之提升，江澤民更指出中（共）歐關係正是「處於歷史最好時期」（the best relationship ever existed），此外外交辭令也在隨後的中（共）美關係中多次被表述。緊接著，彼此除了在國家高層接觸、經貿合作、文化交流上，進行多邊對話合作之外，更在反恐問題與打擊海盜行為、跨國犯罪、環境保護等非傳統安全領域上，展開合作與協定。中共亦於 2003 年 10 月 13 日發布首份「中國對歐盟政策文件」，不僅對彼此的對話與交往做出政策性之宣示，中共也同時將此與「一個中國」政策掛鉤，甚至具體要求歐盟不與臺灣進行任何官式接觸與往來、不支持臺灣加入只有主權國家參加的國際組織、不對臺軍售武器設備技術。而中共也把國際反恐行動與國際軍控、裁軍、防擴散議題與歐盟關係相掛鉤²⁴。如此看來，這也就讓相對於美國的中共與歐盟的勢力，更成為具有主導全球安全議題自主性的國際行動者。中共與歐盟固然採取了合作戰略，卻也是讓彼此在相互牽制中，發揮制衡美國的戰略目的。

之所以如此，主要是因為中共與歐盟之間相較於美國與中共的關係，比較不存在難以化解的結構性矛盾與敏感的政治問題。然而，歐盟畢竟多係先進已開發的文明國家，對其安全利益問題自然也會有雙重標準考慮與行動方針。諸如，歐盟迄今未認可中國大陸企業的完全市場經濟地位，故而在對其反傾銷調查時會出現較強烈的歧視態度；而長期困擾歐盟各國的，還在於中國大陸的非法移民問題，歐盟急需與中共高層協商，展開內部合作以遏阻猖獗的非法移民與組織性犯罪以及毒品走私。而在政治層面上也經常會出現困擾中共之問題，近期者如今（2003）年 9 月 10 日歐盟執委會，遞交歐洲議會及部長理事會有關新的中國（共）政策文件，即對中國大陸人權問題繼續表達關切，強調以對話促進中共改善；同時也鼓勵中共與達賴喇嘛進一步接觸，特別是讓西藏獲得真正的自治；甚至歐盟以限制中共軍售來表達對八九天安門事件之抗議，不僅到今（2003）年 10 月 30 日在北京召開的「第六次中歐領導人會晤」都尚未解除，而這些彼此之間的文化與價值觀差異，則始終讓雙

²³ Zhaohui Hong & Yi Sun, "The Butterfly Effect and the Making of 'Ping-Pong Diplomacy'", *Journal of Contemporary China*, Vol.9, No.25, 2002, p.429.

²⁴ 「中國對歐盟政策文件」，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/zxxx/+27700.htm>

方政治關係屢顯尷尬。

比如稍早則曾在反對共產主義的歐洲自由黨與自由民主黨人士運作下，讓歐洲議會在 2000 年臺灣總統選舉以來，即陸續通過多項友臺決議，其中包括在兩岸關係上強調尊重臺灣人民的意願、支持臺灣參與亞歐會議（ASEM）、加入世界衛生組織（WHO），2002 年 9 月 5 日所通過的「對亞洲戰略報告」還稱臺灣為國家，要求簽發陳水扁總統與臺灣高層官員訪歐簽證。而在前述新的中國（共）政策文件中，也主張解決臺海問題應透過建設性和平對話，並認為增進兩岸經貿關係有利於改善政治氣氛。在 2003 年 10 月 23 日通過的「共同外交暨安全政策」年度報告決議文中，還進一步表達其對臺海安全之關切，要求中共撤除對臺部署飛彈之武力威脅²⁵。儘管歐洲議會並無執行權，要形成政策還須得到理事會之同意，但是不僅已經對中（共）歐關係形成消極作用²⁶；同時，若過於強調政治優先性，也會對臺歐關係發生不利作用。因為與美國的兩岸政策相較起來，歐盟一直以經貿利益為優先考量，其對兩岸關係之政治企圖則較不強烈且也欠缺積極的切入點，歐盟所需要的是兩岸間的實惠有利因素，所以不希望因為兩岸關係緊張而影響其利益，其所能扮演的角色則是理念型的調和者，同時在政治立場上向有實力的一方——中共傾斜。所以在上述「共同外交暨安全政策」年度報告中，仍然出現以強調增進兩岸經貿關係有利於改善政治氣氛的立場，這充分說明了歐盟講究多邊利益為優先選項的立場，顯然有別於與臺海兩岸有直接戰略安全利益關係的美國立場。

因此，以實力政治的觀點看來，臺歐關係在相對於中（共）歐關係而言，是處在較為脆弱狀態之下的，尤其臺歐之間的政治關係更容易受到經濟實惠因素之影響。所以，諸如臺灣高速鐵路、中華航空引擎歐洲採購案進行不利，都將使得臺歐關係易受到傷害，最直接的經驗就是，導致出像歐洲高鐵公司要求我國政府賠償，與歐盟向 WTO 航空委員會提出討論案（2003 年 11 月 12 日）等等糾紛。以此對照今（2003）年 9 月 10 日歐盟執委會，遞交歐洲議會及部長理事會有關新的中國（共）政策文件，其值得識者注意的是，該文件宣稱中（共）歐盟關係已發展為成熟的夥伴關係（maturing partnership）且分享利益與挑戰，並首度堅持在符合歐盟「一個中國」政策下，臺海兩岸和平對話，和平解決問題；至於在期待與臺灣發展非政治領域的雙邊關係的同時，該期待仍應符合歐盟「一個中國」政策。顯然，國際社會已更加善

²⁵ http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/03/123110IRAPID&lg=EN&display=;
http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/com_03_533/com_533_en.pdf (see ch.3); European Commission establishes European Economic and Trade Office in Taiwan, http://europa.eu.int/comm/external_relations/taiwan/intro/index.htm

²⁶ 同註 9，頁 275。

於運用實力政治的現實基礎，彼此依據自身利益與時代環境，彈性結合運用各種政策選項。

肆、美國與中共反恐行動互動下的兩岸關係

美中（共）兩國，在軍事反恐上有形的行動固然罕見，但彼此所建立的各級執法、情報、軍事等機構的實質合作機制，卻又不等於美國既有的民主政治價值已經消失。因為，美國內部的政治文化傳統與勢力，仍然存在著相當的監督制衡力量，對中共的人權狀況、大陸侵犯智慧產權、貿易障礙、開放市場、人民幣匯率、政策透明度等都經常表達高度的關切。這些關切，可以具體見諸最近美國商務部部長伊凡斯（Donald L. Evans），前往北京商談一系列敏感的美中（共）經貿議題之中；伊凡斯甚至還公開指出，中共固然在北韓等問題上對國際社會做出許多貢獻，但是中國（共）還有很多上述這些令人擔憂的問題²⁷。只是，過去美國對中共批評的態度，已經隱含著較多的鼓勵意義，希望中共成為負責任的大國，能在國際社會上將中共導引到美國同一邊陣線。

一、美中（共）彼此戰略疑慮與彼此短期獲利實力

美國對中共民族與宗教以及人權問題，尤其是在新疆、西藏與法輪功等具有高度地緣政治以及現實考量之議題上，美國國務院歷來的人權報告書，都會具體指陳中共實行集權主義、干涉司法審判、缺乏民主政治生活之情形。然而，反恐怖主義行動牽動中共與美國關係，不僅促使美國在反恐怖主義、反核子與大規模毀滅性武器擴散上，意識到與中共合作的必要性，對於維持亞太地區的戰略平衡穩定、推動經濟復甦等問題的性質，也發現與當年美蘇競爭之情況有所差異。因此，美國與中共兩國關係中的競爭因素受到抑制，合作面增大，中共的戰略壓力明顯減緩²⁸。

因此，短期間美國不再對中共的新疆問題橫加指責，反而是將活躍於中亞地區的東土耳其斯坦伊斯蘭運動（東突）（East Turkestan Islamic Movement）列入國際恐怖組織名單²⁹，美國布希總統並首次公開承諾反對臺灣獨立。這在美國 2002 年國家安全戰略報告中，更可看出美國與中共合作之意願，而且是自後冷戰結束以來，是最為樂觀與積極的。當然，美國與中共反恐合作之意願，也可能是與當前多邊國際

²⁷ <http://www.commerce.gov/opa/speeches/Evans/2003/Oct-28-Evans-AmChamChina.htm>

²⁸ 同註 9，頁 103。

²⁹ Counterterrorism Office,

Patterns of Global Terrorism 2002:East Asia Overview, <http://www.state.gov/documents/organization/20112.pdf>

政治格局相關的，也就是說由於多邊的趨勢，已經讓美國認知到無法再單方面的包圍中共。而且，中共已經顯然更加學會運用國際政治籌碼，如中共將反恐與反戰區別對待，迴避與回教國家的衝突，又同時穩住新疆分離勢力之衝擊，所以中共利用了聯合國協調機制，主張美國攻伊軍事行動應獲聯合國同意。換言之，相對於美國與歐盟而言，中共雖然是有限強權，但由於多極化格局之變化，卻使得中共發揮既能與美國合作又能牽制美國的實力，同時讓其獲得穩定情勢與發展經濟的利益。

顯然，中共與美國之合作，是受到相當條件制的，但是現在因為反恐行動增強了雙方關係。兩國交往的關係，已不再侷限於雙邊事務，而是擴及到區域與國際安全、經貿貨幣政策、反恐行動、北韓核擴散、病疫防制等多邊事務與非傳統安全威脅領域。美國副國務卿阿米塔吉（Richard L. Armitage）2003年8月13日在雪梨出席「亞洲協會論壇」時，就曾指出美國不以支持反恐做為盟友的唯一判準立場，亦即調整了所謂以反恐劃線的國際結盟外交政策，而是進一步的關切誰願意為了自身的安全與利益而採取反恐行動。而阿米塔吉在詮釋兩國的關係時，也宣稱中共國家主席胡錦濤所認為的，目前兩國正是處於歷史最好時期（the best relationship ever existed），這兩國關係狀態，可以看做是對美國國務卿鮑威爾（Colin L. Powell）同樣說法的再一次強調。阿米塔吉也更進一步指出，兩國之間雖然有些分歧，但也有共同利益，雙方希望以私下且安靜地（privately and quietly）外交途徑來處理問題，正如處理北韓核武問題一般³⁰。

二、中共內部治理與實力政治的作用

因為北韓核武問題，其實也正就是美國與中共關係的另一個罩門。由於中共是否願意完全配合美國的反武器擴散協定，約制其國有企業向第三世界（尤其是巴基斯坦），輸出飛彈、毀滅性武器設備技術，將成為兩國關係進一步交往之重要指標³¹。當然，有些識者以為這是因為美國布希政府對中共採取強硬態度所使然的，但是就彼此實際的實力與利益角度看來，則是因為中共對大規模毀滅性武器、軍備開始採管制行動，以及在聯合國給予美國政治外交支持、提供恐怖活動重要情報、協助美國阿富汗重建工作與共同處理北韓核武問題等的戰略戰術因素，與前述美國國家安全戰略利益，產生重合與共同作用，才有彼此合作之結果。換言之，是因為彼此在局賽報酬中都有獲利，才更使得中共贏得美國好感，雖然兩國戰略疑慮尚在，但中共長期以來的國際社會不安全感正在減弱，且中共也意識到與美國對抗並無益

³⁰ <http://www.state.gov/s/d/rm/23245.htm> & <http://www.state.gov/s/d/rm/23252.htm>

³¹ Bonnie S. Glaser（葛來儀），“The Best Since 1972 or the Best Ever?”，*An E-Journal on East Asian Bilateral Relation*, 3rd Quarter 2003, in Pacific Forum CSIS, <http://www.csis.org/pacfor/cc/0303Qus-china.html>

處，若開始接受美國主導的國際秩序規範，不直接挑戰美國霸權，將使中共感到自己擁有的槓桿一是否完全配合美國的反武器擴散協定一更加穩定，且足以用來應對美國的潛在壓力³²。

而中共也充分掌握國際反恐的局勢，一方面追求其國家目標，例如得到穩定的外部環境，以進一步實現其改革開放的國家目標。西方識者也因此會提出美國與中共安全關係互動順暢之原因，乃主要是兩國認知到當雙方能降低引發臺海問題衝突之風險時，彼此將在更多的國際安全議題上，獲得建設性的成果。換言之，維持臺海穩定的戰略架構，就是彼此有意淡化處理臺灣問題³³。正誠如阿米塔吉上述所稱的以私下且安靜地外交途徑來處理問題，以及美國官員不吝惜使用外交辭令，公開讚揚中共對臺灣公投立憲等所採取的克制立場。

顯而易見的，美國固然可以按照自己意願，在伊拉克採取幾近於單邊主義的先發制人戰略行動，但當在東北亞面臨缺乏採取軍事行動條件時，美國自然也會考量其能力，在東北亞採取多邊戰略，如處理北韓核武危機所採取的六邊會談。因此，在國際社會上，固然政治無所不在，卻也非無所不能的。因為，實力政治就是國家行動意願與能力的表現，它重新塑造了政治利益以及對此利益之理解；同時也改變了可供國家對外行動之政策選項，以及對這些政策的成本收益間的平衡。

三、臺美中（共）三邊關係的形式與實質的自主實力

可見，上述軍事實力與政治議題是會產生相互聯繫作用的，這對臺美中（共）三邊關係之影響，尤其明顯而重要。因此，美國對臺軍售的情勢，經常會產生意料外的政治性變數干擾或不可預期的影響，這是一方面因為美國原本就有法律上的設限，加以美國內部對加強臺灣自我防禦能力，是否會導致兩岸關係動盪仍有爭辯。所以當中共與美國關係改善時，美國對臺軍售自我設限的因素，就會使臺灣對中共有效嚇阻的能力下降，並使得中共在加強對美工作上產生相對的放大作用。可見所謂「對臺工作從華盛頓下手」的「經美制臺」行動，所產生的軍事政治聯繫效應，不僅會使中共與臺灣協商談判的意願下降，也會增強其對臺灣採取先發制人行動的意願。二方面，美國與國際社會對中國大陸的投資交往越頻繁，固然會給中國大陸帶來相對穩定的態勢，但當臺灣卻因此失去相對優勢時，則中共與臺灣協商談判的意願不僅會下降，且中共對臺灣採取軍事行動時，按實力政治的概念來判斷，國際

³² Michael Swaine, 「美中關係好轉與臺灣問題」, 戰略與管理 (2003 年第 3 期), 頁 46-48。

³³ Thomas J. Christensen, "PRC Security Relations with the United States: Why Things Are Going So Well", <http://www.chinaladershipmonitor.org/20034/tc.html>, China Leadership Monitor, Fall 2003: issue8

社會對中國大陸的支持會高於對臺灣的支持³⁴。

因此，在這種情境下，臺灣會被邊緣化的危機感會較強烈，同時所伴隨的政治路線也相對較為激進，如公投、制定新憲法等主張。儘管如此，美國先發制人戰略，已經給予中共對實力政治的認知具有相當啟發作用，中共與美國的國際反恐行動，使中共意識到，美國對臺灣是最有影響力的現實問題，也只有利用美國這個槓桿，才能達到中共所需要的最低限度目標，即防止臺灣獨立的發生與經濟上牽引住臺灣。同時，吾人可以觀察到中共在國際反恐行動中，依實力所採取的合作方式，反而更有利於中共的自我實現及其安全感的提升。對照臺灣兩次總統大選，中共對臺軍演與文攻武嚇的結果是，並未得到其想定報酬的教訓，而今透過美國對臺灣施壓，則可以使其報酬最大化。因為，臺灣與中共的矛盾會轉移到美國，也就是臺灣對中共施壓的回應與反擊，較不能直接面對北京，而必須考量美國的態度。所以，中共對美國邀請我國國防部長訪美、護照加註 **Taiwan** 等動作，並未如往昔一般事事都有必要的緊張反應，而臺灣公投問題、制定新憲法主張，北京不僅可以好整以暇的透過美國向臺灣表達關切或做禮貌性提醒³⁵，從而消解掉臺灣獨立與公投的政治壓力；或者，仍然運用傳統的文攻武嚇手段，以符合其內部政治需要。換言之，以實力政治的概念看來，中共對臺灣的策略可以有較多選項的。

雖然，當前美國與中共的關係改善，既有深度也有望持久，但促使這一轉變的基本因素並不等於彼此戰略利益的趨同，也不代表中共相信臺灣問題可以和平解決。而是在這關係轉變中，讓中共認定自己最終將獲得基本上按照自己的方案解決臺灣問題的必要優勢，不管是否以武力解決³⁶。

四、實力政治與臺灣政治文明的連結

所以，美國固然以國際反恐為名義，在中亞、南亞、東南亞持續增加軍事影響力，但是中共當然心知肚明這與美國傳統的對中共採取遏制行動之立場，基本上是相一致的，也就是美國維持對中共交往與遏止並行的戰略本質，並未因中共與美國的國際反恐行動合作，而有所改變。美國也以取消臺灣高級軍官赴美受訓限制、邀請我國國防部長訪美、增加對我軍售與戰略、作戰合作交流以及做出武力保衛臺灣

³⁴ Denny Roy, "Taiwan's Threat Perception: The Enemy Within", www.apcss.org/publications/pub.html, Mar.2003.

³⁵ 「專訪美中國專家孔榮傑 (Jerome A. Cohen): 新憲是政治招數」，蘋果日報 (臺北)，92 年 10 月 2 日，第 A7 版。孔榮傑認為美國國務院發言人包潤石，針對臺灣制定新憲法的主張，以陳水扁總統就職演說時的「四不一沒有」宣示，做為對臺灣的禮貌性提醒是非常有趣的，而此新憲法主張，是很好的政治武器，但卻缺乏政治家風範 (It's good political ammunition, but it's not good in a broader statemanlike sense.)。

³⁶ 同註 32，頁 47。

的承諾、鼓勵臺灣加入國際組織等方式，持續在臺灣關係上對中共施壓，並對中共的一黨專制、政治體制改革也經常給予批評或關切。或者，以支持臺灣的民主給中共政治體制改革壓力，用保衛臺灣自由反對中共對臺用武，同時主張兩岸應以和平民主的方式處理統一問題，並堅稱不願見臺灣因宣布獨立而引起兩岸動盪影響美國利益³⁷。美國處理兩岸問題，所持的這種動態平衡觀，也就是實力政治所講究的博弈者的報酬可以被預期，並非漫無限制或無限上綱。因此，中共對臺灣問題所採取的行動也必須考慮這項現實，中共並不能將所有行動與臺灣問題掛鉤；同理，中共處理北韓問題也就不必然會與臺灣問題掛鉤³⁸。否則將不利於中共與美國，對維持臺海穩定戰略架構的默契。

固然在美國與中共的大國戰略架構下，臺灣的地位與作用看似成之於人者多，操之在我者少。這主要是因為國際反恐行動，使美國對中國大陸的安全與利益大到相對優先於臺灣者為多，所以就這角度看來，美國對臺政策的調整，雖然是依據美國與中共兩國關係變動來定位的，但美國卻也要同時尋求其國家安全利益新的平衡。因此，美國對臺海兩岸政策的諸多擺盪，其實也就是其在政治民主、軍事戰略與經濟利益上不斷尋求新的平衡的反應。再者，美國的民主價值觀向來是其對外政策的重大支柱，現在更因為國際反恐的需要，其價值觀更成為說服他國支持反恐，以及做為堅持先發制人的基礎，因此美國更需要以臺灣的民主經驗成就做為推展美國民主的國際櫥窗³⁹。可見，實力政治還需要更深刻且有意義的政治文明連結，當然以臺灣對照起大陸現況，自然也就讓中共相形見拙。

五、實力政治概念認識下的臺美中（共）三邊關係

由此可見運用實力政治的概念，不僅可以讓吾人對國家之間的內外部行動趨勢得到進一步的認知，也可以幫助吾人理解國家行動選項之能力與侷限。實力政治其實充滿了非明示的他類隱喻，因為行動侷限顯然也是它的指涉意涵，可以指一種政治警覺或戰略認知高度。所以，美國不可能忽略因著國際反恐行動與中共的合作關係，會讓中共軍事實力大到成為亞太地區新的強權，使中共勢力直逼南海與太平洋地區；同時，美國也不願見因為臺灣問題之起伏與惡化，導致兩岸發生軍事衝突，讓美國蒙受經濟與安全利益之損失。因此，在美國的戰略安全與利益考量下，固然

³⁷ 湯本，「專訪：美國克萊蒙研究所所長萊恩·甘迺迪（Brain Kennedy）——中國政改有利美中關係」，亞洲週刊（第17卷第34四期），頁43；楊潔勉、趙念渝，國際恐怖主義與當代國際關係——“9-11”事件的衝擊和影響（貴州：貴州人民出版社，2002年），頁140。

³⁸ 「美專家：華府不會為反恐犧牲臺灣利益」，自由時報（臺北），92年9月30日，第2版。

³⁹ 李五一，大國關係與未來中國（北京：中國社會科學出版社，2002年），頁103；皮拉爾著，王淮海譯，恐怖主義與美國外交政策（北京：中國友誼出版社，2003年），頁80。

中共在亞太經濟社群中，是個具有價值與合作意願的建設性成員，但同時又是個可懼的有侵略性的軍事強權；兩國合作之利益需求，並不代表既有之深層安全疑慮已然消解，美國仍得另外與臺灣、日本、南韓發展關係新的極點，進而牽制中共⁴⁰。

所以，就美國整體戰略看來，中共是可以合作與必須防範的矛盾體，與中共接觸同時要更強化遏制一手，也就是一種既講原則與有條件的限制性接觸（*constrained engagement*）。換言之，至少是如果不能促使中共成為美國的朋友，也要避免中共成為美國的敵人，這一政策取向才最能符合美國的國家安全利益。因此，從克林頓政府與中共建立所謂的戰略夥伴關係，就可以看出美國願與中共發展合作接觸的一面；而當接續的布希新政府，宣稱兩國是戰略競爭對手關係時，其所凸出的則是對中共崛起遏制的一面⁴¹。美國國務卿鮑威爾對兩國關係定位為：中國（共）既非戰略夥伴，也非競爭對手，美國期待中國（共）在繁榮世界經濟發展、反恐行動與處理北韓核武等問題上，表現得更有責任感，為彼此建立一個正面的且具開創性的互動模式⁴²。這種定位並未背離接觸與遏制並重的政策，而是對符合兩國現狀的務實性描述，是在既有變革（*change*）又有所持續（*continuity*）中維護美國的國家安全利益。前美國在臺協會主席、現任美國布魯金斯研究所東北亞政策研究中心主任卜睿哲（*Richard C. Bush*），也曾經表述了美國對海峽兩岸關係的雙重戰略觀點，他指出美國的「一個中國」政策除了嚴謹的原則外，也保有彈性空間，它是由許多「不必然相互一致」（*not necessarily mutually consistent*）的要素、依據美國自身利益與時代環境，「彈性結合」各種選項所組成⁴³。

概括而言，由於臺美中（共）三邊關係，相互影響的形式，很容易讓人把彼此關係簡單化，而忽略了彼此相對獨立的關係，以及自主的行動選項內容，甚至於彼此所處的區位特性所存在的差異。

⁴⁰ John J. Tkacik, *Strategic Risks for East Asia in Economic Integration with China*, www.heritagefoundation.org/Research/AsianandthePacific/wm171.cfm; Lowell Dittmer, *ibid.*, p.64.

⁴¹ 中國現代國際關係研究所，*全球戰略大格局*（北京：時事出版社，2000年），頁58；張毓詩，*世紀之交的國際關係*（北京：時事出版社，2002年），頁396。

⁴² Colin L. Powell, "Changing Dynamics in the Asia-Pacific Region: Implications for U.S. Business and Policy", <http://www.state.gov/secretary/rm/2003/19919.htm>, April 24, 2003.

⁴³ Richard C. Bush, "The United States and Taiwan", <http://www.brook.edu/dybdocroot/views/speeches/cnaps/20030905.pdf>, September 5, 2003.

肆、國際反恐怖主義中的臺灣區位優勢

儘管臺灣並未直接身處國際反恐怖主義行動趨勢中，但是很現實的問題就是，原本對臺灣沒多少影響籌碼的因素，可能都會對臺灣造成影響；甚至臺灣自身沒有參與反恐的意願或能力，也不得不受到反恐情勢之影響，或在國際社會中造成意外的作用。基於這種以實力為出發的觀點，臺灣的反恐行動選項顯然會產生更多的隱喻意涵，其實在相當程度上也就是指臺灣所能發揮的區位優勢。現在，就以反恐怖主義行動中，必要的政策意涵考量，來說明臺灣可運用的實力與侷限，以及應有的戰略認知高度。

一、根源

指在如何切斷恐怖主義的根源，由於對美國而言，解決當下恐怖活動的危害，明顯的是比解決恐怖活動的根源問題還急要，再方面解決根源問題還牽涉到複雜的外交政策，並不是反恐官員所能解決的。因此，根源問題一般不被認為是美國反恐政策的要素⁴⁴。雖然，臺灣尚未成為恐怖主義攻擊之目標，但是並不等於臺灣不存在恐怖主義活動，也不意謂著臺灣可以置身在反恐活動與預防工作之外。因此，透過對恐怖主義攻擊發生根源之研究與理解，正是反恐活動預防工作之當務之急。以經驗證據看來，因貧困、失業與貧富兩極分化，以及社會心理上形成相對剝奪感(*relative deprivation*) 的怨恨，進而造成的階級(層) 矛盾之激化，往往是恐怖主義活動滋生與蔓延的主要根源⁴⁵。我國既然尚未成為恐怖主義攻擊之目標，所以恐怖主義的根源問題，理應成為我國反恐行動的優先政策選項，以收未雨綢繆防患未然之效。所以，要讓臺灣在國際反恐行動上，發揮意想不到但又是可以合理預期的成效，其方法簡單到只是就近取譬，也就是說以緩和貧富兩極分化、種族歧視、移民問題等勤修內政的方式，就足以讓臺灣的反恐美譽垂範全球。

二、能力

指減少恐怖組織發動襲擊之能力，這也是美國反恐政策的主要核心內容。固然美國的反恐防禦與攻擊行動以及相關設施始終是最令世人矚目的，然而美國內部反恐政策卻存在著政府綜合治理上的問題。

儘管每個國家都有其特定的歷史與社會因素，然而吾人進一步思考卻可以發

⁴⁴ 皮拉爾著，王淮海譯，前揭書，頁32。

⁴⁵ Danil Philpott, "The Challenge of September 11 to Secularism in International Relations", *World Politics*, Vol.55, No.1, Oct.2002, pp.92-93.

現，許多國家的行動能力已經不是意願的問題，而更多的成敗關鍵是在政府與公民對公共事務的參與以及管理上。其實，這也就是善治概念的前提：讓公共利益最大化的建構過程。若以善治概念所指涉的合法性（社會秩序與權威被自覺認可以及服從的性質與狀態）、透明性（政治訊息的公開性）、責任性（相連的職權與相應的義務）、法治（既規範人民行為也制約政府行為）、積極回應（對公民要求及時而負責任的回應）、有效（管理的效率）等等觀念看來，與「世界經濟論壇」（World Economic Forum）所公布的 2003-2004 年全球競爭力報告（World Economic Competitiveness Report 2003-2004）排名的指標，是可以做概略對比的。因為，透過必要的對比，可以協助吾人發現臺灣還有哪些努力的空間與相對優勢。臺灣的排名固然由 2002 年的第三名緩降到 2003 年的第五名，但仍然勝大陸一籌。臺灣的排名優勢則是依靠民間的科技部門，但是在公共部門之表現則落後於其他先進國家，但相對於大陸則仍呈現領先情勢。這些領先大陸的優勢主要表現在臺灣相對於大陸的政策透明性、媒體的自由、法治的公正、金融體制等等方面。尤其是與此相關的議題，就是洗錢犯罪與恐怖主義問題的關聯性已成為國際反恐的重要環節，而現在大陸在加大融入國際社會的步伐中，卻還有沉重的廉政貪腐與洗錢犯罪的包袱，從而使得大陸成為國際反恐行動上的一個漏洞。同時，也暴露出中共政權結構、金融法制體系與對外行動，並未有相對的透明度，對國際社會的主流價值與規範，接受程度仍有其侷限。由於，臺灣並非像美國與中共那般屬廣土眾民與政府機構龐大的國家，因此政府部門之間以及政府與民間部門的綜合、善治能力，應該足以表現得更加凸出，相對而言，對於防制恐怖襲擊之能力，理應會有較高的效能。而且，也比大陸更容易融入國際主流價值體系，尤其是在反洗錢切斷恐怖主義能力的表現上，會遠勝過大陸。

三、意圖

固然如何減少恐怖組織發動襲擊能力，是當前主要的政策思維方向，然而恐怖組織發動襲擊之意圖，則經常會成為反恐政策的成敗關鍵。一般而言，是以通過刑事追訴或快速報復性打擊恐怖分子首腦之手段，來達到嚇阻恐怖組織發動襲擊之意圖⁴⁶。如美國對恐怖主義即經常採用這種手段，且幾乎是堅守不與恐怖分子妥協之立場。然而，這會衍生許多不確定的風險，諸如對恐怖分子的強硬立場會與保護生命安全問題發生衝突，引發輿論批評；美國出兵伊拉克之合理性，迄今仍有識者以美國情報研判之能力與運用，對軍事反恐政策與經費支出提出質疑。

另外也會對反恐行動產生若干負面影響，諸如決策者、審檢與情報機關對刑事

⁴⁶ Daniel Byman, "Scoring the War on Terrorism", *The National Interest*, Summer 2003, p.76.

追訴之手段與效果，難免會有不同的判斷甚至產生磨擦，比如將恐怖分子處以死刑，就可能影響情報機關進一步掌控恐怖組織發展及其經費運用動向。而且，恐怖組織具有國際特性，追訴之手段可能會增加或減少恐怖報復，甚至轉移到反恐怖主義以外的國家，對其外交政策產生影響。因此，追訴之手段是對國家執行反恐政策與行動的智慧考驗，追訴之手段在本國進行未必符合國家最高利益，所謂運用法制不必然一定要運本國法律，才最能貼近國際政治的現實。

沙烏地阿拉伯首都利雅德於 2003 年 11 月 8 日午夜，發生外僑住宅區恐怖襲擊事件，識者推測可能係賓拉登所領導的蓋達組織，針對沙國政府對激進分子採取強烈鎮壓行動所做出的報復性襲擊，同時在向西方國家示威，甚至於是對特殊宗教、種族與國際秩序，隱含著象徵性、異己性或報復性的意涵。面對這些國家的反恐經驗教訓，可供臺灣借鑒思考者甚多！

四、防範

反恐安全防護措施無論在軟硬體資源開發運用或國家領導階層上，所受到的重視都已經大幅提升，尤其是在軍事與外交之安全措施方面。然而，要追求這項戰略擴張性的防範目標時，經常會發生財政支出與安全需求相互矛盾的現象。識者不僅會對可能受恐怖分子襲擊的目標，全面進行安全防護，是否係財政與人力資源所能負擔的問題提出質疑。同時，當恐怖分子發現目標因為安全防護措施而不利於發動襲擊時，就有可能對其他較易受到襲擊之目標採取行動，如因為嚴謹的安檢移民管制，使恐怖分子轉向對管制較薄弱的軟性目標進行襲擊。

可見任何一個國家在參與國際反恐行動之前，必定會先進行政策意涵上的考量。因此，經過上述的考量，就可以清楚發現臺灣行動選項的優先次序是與美國不同的，甚至於臺灣的內部治理的成就，就足以發揮切斷恐怖主義根源之效果；而臺灣相對於大陸的競爭優勢，讓臺灣更有條件轉而成為國際反恐行動的重要參與者。因此，臺灣應該把自己視為整體國際社會的行動者，不需要只侷限在結構功能式的思考模式，將自我與其他國家類比，直接套用他國法制模式與反恐部署。這樣將會扭曲了臺灣政策行動選項的優先性與戰略優勢，因為畢竟反恐牽涉的明喻或隱喻，不是一般因果關係或法理觀念所能解釋清楚的，它需要更多的戰略思考，是需要進一步思考如何創造有利條件與建構新的價值體系的。況且殷鑑不遠，美國因為以反恐做為優先選擇政治盟邦的行動，反而使美國失去與東南亞有意義的連結機會，故而，當美國不能充分創造新的價值體系時，不也就意謂著它的影響力正逐步被侵蝕。

既然臺灣相對於大陸的競爭優勢，可以繫於在國際社會創造新的價值體系。因此，臺灣參與國際組織的意願與能力將可以反應我國的實力。透過這種國際交往途

徑，政府除了可以善用民間與企業界之國際事務人才，創造實質參與聯合國體系活動的機會；再者，也可以鼓勵公教人員自主參與國際活動，一方面可以避免國家資源過度集中運用之風險與衍生弊端之問題，同時則也可以讓已經升遷不易的高級公務人力資源壓力有發揮作用之空間。由前述美國商務部部長伊凡斯，前往北京商談敏感的美中（共）經貿議題之中，吾人即不難發現美國政府與民間部門可取的互動經驗，伊凡斯的言行其實就是美國與中共交往以來，他們所共同創造出來新的價值體系的縮影。

因此，本文的目的並不是做為探討反恐行動的策略性著作，也不是像公共政策或實務界一般，為解決恐怖主義問題提出解決的方法，而是在於扮演好一篇論文最起碼的學術價值，就是在發現若干需要回答或解釋的提問，從理性判斷與經驗事實的認識論高度，來進一步思考臺灣的實力。

伍、結 論

國際合作雖並不必然基於善意，但卻更加講究實力，正如同北韓去核化問題，若欠缺足夠的實惠誘因以及足以使北韓生懼的軍力，則期望北韓的合作是不切實際的。再者，美國很清楚印度與巴基斯坦彼此實力是不對當，從而讓美國得到分別對待兩國之空間，使美國行動有更高的自主性。所以，實力政治是一項兩重性的概念，最起碼它可以為國家行動之意願與能力關係給予說明，讓自身的國家角色與功能更加容易理解。由此看來，相較於美、中（共）、北韓的關係，臺、美、中（共）三邊關係而言，是比較接近美、印、巴關係的，亦即彼此所擁有的實力，讓三邊各自具有獨立對待他國之空間。故而，臺灣的國際角色與功能，當然不同於香港或澳門等等情況。

由於國家行動之意願與能力，實際上是有許多隱喻的關係，因為自國際反恐行動以來，使得許多國際情勢還不斷在演變，一時間也不能驟下結論認為反恐已流於泡沫化。所以，美國在中亞建構反恐同盟外交政策，是否已實際衝擊上海合作組織成員國之間的團結合作，淪為徒具形式化的鬆散組織，就實力政治的觀點看來，可能會誤判中亞情勢。而大國間採取雙重行動標準之同時，也會向有利的一方傾斜，如同前述所見的彼此之間既有交往合作，也有限制與牽制，以期使自身的國家利益更加有可預期性，如歐盟「脫美入亞化」的隱喻。

所以國際反恐情勢，更加說明了實力政治的現實基礎，它不僅來自國家內部治理的問題，而國家安全的內、外部威脅已趨模糊，必須對外採取機先行動因應，因

為這行動會與國家內部治理相關聯，使得國家安全政策之制定也將很難進行內外之區隔。所以，反恐並未泡沫化，且有其特殊性，它將不是侷限於傳統式的敵我對抗的軍事手段戰爭，而更需要透過其他非軍事手段來進行，諸如透過外交手段，或採取刑事司法制度，以利於在追訴、防制恐怖分子報復與鞏固國家情報安全工作上，尋求平衡點；再者，運用金融控制或情報手段，以進一步阻絕恐怖組織金援與組訓管道。顯見，國際政治還在不斷的進行連鎖式的多次動態博弈，而不是一次靜態博弈。因此，實力政治的概念，也就更加貼近這個現實了。

而吾人也觀察到反恐行動若過於強調政治或軍事之優先性，也會出現不對當之情勢，如歐盟所需要的是兩岸間的實惠有利因素，所以不希望因為兩岸關係緊張而影響其利益，其所能扮演的角色則是理念型的調和者，同時在政治立場上向有實力的一方中共傾斜。再者，是美國以反恐做為優先選擇政治盟邦的行動，已經使它在東南亞的影響力逐步被侵蝕，相對於中共所採之「以大事小」的睦鄰政策，就能與東南亞產生更多的有意義連結。臺灣與東南亞合作之選項基礎，也就應該儘量避免會出現兩岸政治對抗升高的氣氛，否則臺灣會喪失與東南亞連結的意義，且失去優勢。

因此，國家間的合作是存在著差異的，不僅是文化與價值觀上的，主要還因為沒有任何國家希望他國成為國際犯罪與走私洗錢者的天堂，從而成為打擊犯罪行動的漏洞，而傷害到自身的安全與利益。所以，這種國際上出於自利的務實考量，並不同於國家內政之善治（good governance）理念。所以，共同利益的分享，卻不同於彼此的共同價值觀。儘管國際現實如此，但臺灣仍然不能成為國際反恐行動的缺口。

由此可見運用實力政治的概念，不僅可以讓吾人對國家之間的內外部行動趨勢得到進一步的認知，也可以幫助吾人理解國家行動選項之能力與侷限。實力政治其實充滿了非明示的他類隱喻，因為行動侷限顯然也是它的指涉意涵，可以指一種政治警覺或戰略認知高度。

專題研究

臺海兩岸的權力、差異與關係

包淳亮

（國立政治大學東亞所博士候選人）

摘要

本文從三個角度切入兩岸關係；他們分別是：一、兩岸的政治社會經濟文化差異，與差異性論述，即強調兩岸「中國人」之間共通性或「臺灣」的特殊性，以建構中國或臺灣國家「想像共同體」；其二、兩岸的國家實力以及權力論述，以臺灣與中國大陸作為兩個「政治實體」的現實為出發點，強調雙方的和戰，以及結盟、對抗的關係；其三、關係論述，強調兩岸應建立「一個中國」、「兩個國家」，「特殊關係」，或者企圖以其他各種方案，達成兩岸的政治和解。這三個不同的角度，構成了思考兩岸關係的不同立足點，且三者間也有著複雜的互動。由於兩岸關係的複雜性，如果雙方的民族主義問題未能妥善處理，則中國大陸「民主化」並不能保證兩岸關係得到輕易的解決。

關鍵詞：兩岸關係、臺灣民族主義、分裂國家理論、整合理論

壹、權力、差異與關係

不同的人，基於不同的國家認同與研究動機，在探討臺灣與中國大陸各自的未來與相互的關係時，會有不同的前提，產生不同的研究角度，與不同的思考路徑。各種不同的理論，乃是基於不同的旨趣關懷，其方法與理論焦點亦多有不同¹。例如「分裂國家理論」的韓德森（Gregory Henderson）與列波（Richard Ned Lebow）從歷史的角度指出，分裂國家的雙方（或各方）的未來關係，會經過初始、中程、和解、統一的四個階段²。與此相似，翁松燃則提出分裂國家由對立到緩和，會經過敵

¹ 張登及，「國內兩岸關係理論研究取向發展試析」，共黨問題研究（臺北：第27卷第3期，2001年3月），頁7-16。

² Gregory Henderson and Richard Ned Lebow, "Conclusion," in Henderson et. al., eds., *Divided Nations in a*

對、僵持、競爭、合作、溝通、安定等六個階段³。但要進一步回答分裂國家是在何種條件下可能「統一」，或者在何種條件下可能「安定」，或者為何分裂國家的其中一個政權傾向於放棄統一的訴求，為何分裂國家的另一個政權不願意放棄統一，都必須回到權力政治以及差異性的實然面。

與「分裂國家理論」類似，「整合理論」對於理解臺海兩岸的政策與關係走向，亦有侷限性。歐盟的整合是多個規模大小不一的國家的整合，臺海兩岸的狀況遠非如此；由於「整合」而喪失臺灣的「主體性」，正是當前臺灣兩岸政策的主要憂慮。不考慮兩岸大小差異的整合論，亦非探討兩岸關係的適合的理論。

然而，若是將兩岸關係視為單純的國際關係，從「戰略三角」之類的現實主義國際政治理論著手研究兩岸關係，或者強調兩岸的「抗衡或扞從」⁴，固然拋開了「分裂國家理論」和「整合理論」所蘊含的統一前景，甚至合理化自身的主權訴求，強化新的「國家認同」，但卻又難以回應「分裂國家」所意味的複雜民族情感糾葛，更難以回應兩岸關係可能由於雙方進一步的交流而改變的可能性⁵。

另一方面，出於解決兩岸現實主權歸屬不清的現實需要，並基於國內外的各種現實因素的不同判斷，用以「解決兩岸問題」的各種「關係論述」不斷產生，從獨到統，已有「一中一臺」、「兩個中國」、「兩個國家特殊關係」、「國協」、「邦聯」、「一中兩國」、「一個分治的中國」、「一個中國各自表述」、「一個中國的分治」、「一國兩制」等各種方案⁶，乃至於一國一制的方案，例如臺灣過去或迄今正式的官方立場的「民主自由均富的統一的中國」⁷等等。

Divided world (New York: David McKay Company, Inc. 1974), pp.422-454

³ Byron S. Weng, "The Evolution of A Divided China," in Zhiling Lin and Thomas W. Robin, eds., *The Chinese and Their Future: Beijing, Taipei, and Hong Kong* (Washington, D.C.: Publisher for the American Enterprise Institute, 1994), pp.345-385.

⁴ 吳玉山，「抗衡或扞從：面對強鄰時的策略選擇（下）」，問題與研究（臺北：第36卷第3期，民國86年3月），頁76-80。

⁵ 許多研究認為，臺灣確實可能由於與中國大陸關係的緩和，而實現「和解」，而此種和解往往意味臺灣在主權上的一定程度的妥協。例見：Morton Abramowitz and Stephen Bosworth, "Adjusting to the New Asia," *Foreign Affairs*, Vol. 82 No. 4, p.p. 119-131; Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations – Remaking of World Order* (New York: Touchstone, 1996), p.313。

⁶ 參：柳金財，「『一中一臺』架構下民主進步黨大陸政策分析—『泛美麗島系』與『泛新潮流系』政策爭論與政策選擇」，東亞季刊（臺北：1998年1月），頁180-208。沈富雄，賴祐民，「兩岸共組國協，臺琉同時廢武—解決臺海問題的新模式」，中國事務季刊（臺北：2001年7月），頁25-40。石之瑜，「正面辯論邦聯制」，共黨問題研究（臺北：2001年9月），頁101-106。張亞中，「對『一個中國架構下邦聯』的思考」，政策月刊（臺北：2000年9月），頁8-10。張亞中，「中國主權歸屬與兩岸國家人格的再詮釋—一個中國，兩個中國人國家（一中兩國）」，問題與研究（臺北：1994年10月），頁22-34。郭正亮，「國家聯合的政治類型」，朱浚源編，一國良制論文集（臺北：臺灣大學三研所等，1999年6月），頁248。

⁷ 行政院大陸委員會，「臺海兩岸關係白皮書」，http://www.mac.gov.tw/mlpolicy/mlp2_5.htm。

表一 兩岸關係理論主要研究取向

時期與時事	七〇～九〇年代初期	八〇年代中期至九〇年代中期	九〇年前後迄今	九〇年代後期	九〇年代初期迄今		
兩岸法統之爭							
國際：蘇聯瓦解、兩德統一、歐盟整合經驗、南斯拉夫內戰分裂 兩韓峰會							
中共：中共改革開放 中共政經軍綜合力量提升 「中」美俄夥伴關係 中共獲美最惠國待遇							
兩岸與臺灣：兩岸和緩 臺灣本土民主化 九六飛彈危機 「特殊國與國關係」提出 政黨輪替							
理論途徑	分裂國家理論	整合理論與統合論	國際體系理論、傳統現實主義理論	戰略三角模型、博弈理論	主權整合理論	結構—理性整合理論	批判性理論
理論焦點	在「一個中國」理念下解決兩岸法理正當性並存問題	研究平等國家間邁向功能性整合之過程	研究國際體系制約下的兩岸關係發展過程與趨勢	兩方或以上戰略互動情境中行為者的偏好與決策	以「一中兩國」論述作為兩岸主權之漸進整合基礎	解釋（一方）臺灣大陸政策之決定要素	理解、解釋影響兩岸關係的行動者主觀因素
方法	國際公法等法理與案例的規範性、制度研究	客觀的經驗實證之研究	結合客觀經驗資料與理論設定的定則 (axioms) 作出演繹	結合客觀（甚至量化）經驗資料與理論假定作出推論（或形式化計算）	公法案例規範性分析與政治現實的調適	結合客觀經驗資料與歷史性、類比性理論假定作出推論	反省主客對立式的「客觀」經驗研究，使用深入同情的心理理解分析或社會學的詮釋方法
旨趣關懷	預設統一，解決兩岸法統地位問題	保障多元社會在漸進整合中的自主與利益	在結構因素制約下，提供最能保障利益的政策建議	趨向「中立開放」	預設「主權統合」下漸進解決兩岸法統與現實問題	在有限選項中給予一方（臺灣）確保自主與利益之建議	批判現勢中反行動者主體 (agent) 的趨勢，促進互動雙方認知之調和

資料來源：張登及，「國內兩岸關係理論研究取向發展試析」，共黨問題研究（臺北：第27卷第3期，2001年3月），頁7-16。

此外，也出現直接跳過「國家」，顛覆原有關係論述的法律性與規範性，而訴諸於國際政治的權力運作與經濟利益的「功利主義」的關係論述⁸。此種關係論述從根本質疑主權的「神聖」地位，藉由「全球化」、「跨國界」等話語，對「主權」、「民族國家」進行解構⁹。

雖然理論龐雜、方案繁多，但影響兩岸關係的變動因素，仍是一些基本的問題。本文強調三個面向，其一是以貧富與政治體制為主的差異面，其二是以國家大小為主的權力面，其三是統獨的關係面。

進一步言，此三個面向亦是當前統獨雙方的論述焦點。對於在臺灣泛稱的所謂「統派」來說，兩岸關係是國共內戰歷史的延伸，因此也是一種由於內戰未結束而產生的「分裂國家」狀態，兩岸屬於同一個民族，兩岸關係的解決方案，就是如何和何時達成妥協的問題，而這個妥協往往意涵著某種形式的統一。然而，怎樣的國際環境或兩岸之間的權力關係，會促使「和解」、「統一」、「安定」等狀態實現？怎樣才能縮小兩岸人民的差異、隔閡感，以有利於和諧關係的建立？而又是怎樣的統一架構具有現實的可行性？

相反的，對於所謂的「獨派」臺獨建國理論家來說，他們則並不樂意引用前述的「分裂國家」歷史觀，而採取的是切割歷史的論述方式，強調兩岸事實上乃至於法理上的兩個國家的「現狀」。此派強調臺灣不屬於「一個中國」，兩者之間甚至存在著文化、血統等的差異，因此兩岸關係只有如何結束敵對狀態、建立雙方正常外交關係的問題；雖然考慮到國際政治的現實，獨派也並不排除在兩岸之間建立某種特殊的國家間關係，以換取「中國」對臺灣法律上的獨立地位的認可（recognize）。然而由於國際關係的現實上的壓力，獨派因此仍必須面對幾個與統派相似的問題，包括怎樣的國際現實與兩岸間的權力關係，可以使臺灣在法理上確立為一個獨立國家？兩岸之間的差異性要如何「塑造」，才能有利於國民意識的凝聚？最後，怎樣的「特殊關係」安排，能夠使臺灣達成「獨立建國」的目標等等。

由於臺灣內部存在著統獨爭議，才使兩岸關係不同於一般的國際關係，而必須就上述三個面向進行分析。因為多數臺灣民眾對於兩岸究竟是不是兩個國家，怎樣解決兩岸的國家權力衝突，兩岸要如何解決目前的不正常關係，都沒有明確的意見。臺灣民眾所關心的重大兩岸議題，似乎有強烈的功利取向，因此使兩岸的經濟政治

⁸ 例如許信良的「新興民族」論，認為全球化下「國家」的重要性降低，經貿利益上升，因此臺灣應爭取的不是名義上的國家主權，而是經貿利益。

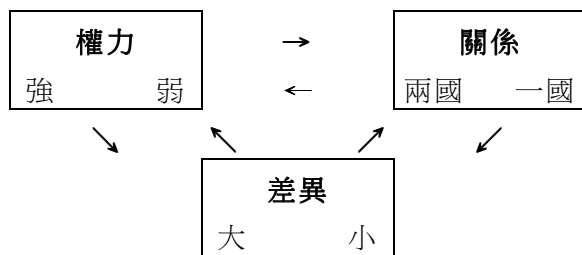
⁹ 例見：李英明，「全球化時代下的臺灣如何走出困境」，國政研究報告（臺北：民國 91 年 2 月 27 日），<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-R-091-019.htm>。

差異，使國家權力差異，使兩岸關係的學說論述，都似乎具有影響雙方的關係走向，並且反饋為政府的政策的可能。也因此上述「關係」、「差異」、「權力」的論述面，也能引起學者的投入。

此種「論述」的爭議，在「差異性論述」上，是強調兩岸「中國人」之間共通性或「臺灣」的特殊性，以建構中國或臺灣國家「想像共同體」之爭。在「權力論述」上，是以臺灣與中國大陸作為兩個「政治實體」的現實為出發點，強調雙方的和戰，以及結盟、對抗的關係。在「關係論述」上，是強調兩岸應建立「一個中國」、「兩個國家」，「特殊關係」，或者企圖以其他各種方案，達成兩岸的政治和解之爭。

從統獨雙方所必須處理的問題來看，雙方雖有情感與目標的差異，但無論雙方對兩岸未來的主張為何，其對問題的思考，都包含前述的差異、權力與關係三個元素。這三者之間，又具有一定的關連性，會互相影響。雙方的「差異性」是不是本質性的、固有的，兩岸是一個民族或兩個民族；在「關係」上，究竟是依靠建立穩定正常的外交關係或者準國內關係，或何種特殊關係。

過去談論兩岸關係或分裂國家的文章，通常只針對三種思路的其中之一進行探討；本文試圖建立一個初步架構，將三者的互動整合在一個分析架構下，其內涵略如圖所示：

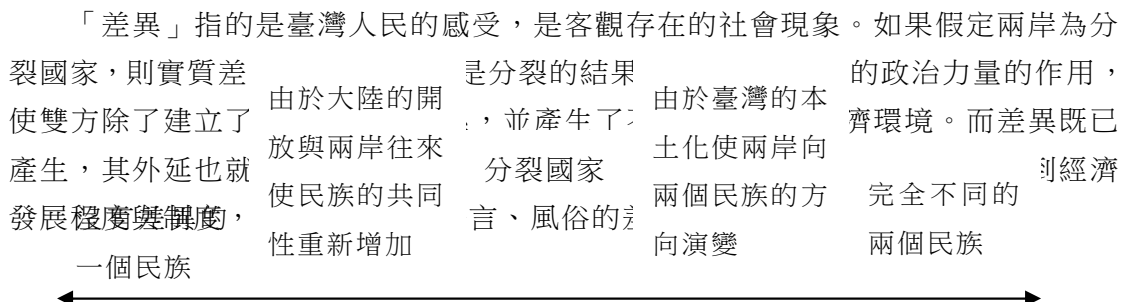


圖一 兩岸的權力、差異與關係之三邊架構

本文將在正文對這些假設進行更多探討。以此為基礎，文末並就大陸民主化與兩岸之互動之前景，做一簡略的分析，並以此推論現實的「統一政策」或「獨立政策」的可能形成過程與結果。

以下先就上述的「差異」、「權力」與「關係」的內涵與交互影響，做進一步說明；文末並就大陸民主化與兩岸之互動，做一簡略的分析，並以此推論現實的「統一政策」或「獨立政策」的可能形成過程與結果。

貳、人民的差異性感受



圖二 差異性與差異性論述的爭論

兩岸間的隔閡，由於時間前後總計長達百年，加上閩南語、客語與北方官話之間的差異，以及經濟發展程度、政治體制的不同，使當代中國大陸人對臺灣瞭解不多、臺灣人也不瞭解中國大陸。1980年代後期兩岸重新接觸以後，雙方人民都帶著過去的成見開始重新認識對方，並發現了彼此的異同。

從分裂國家的統一經驗來看，不管是德國或越南的統一，都對統一前擁有不同意識形態與經濟社會生活的雙方人民造成了衝擊。越南的南北方之間的意識與利益衝突，在統一後的十餘年間都未能消弭¹⁰，德東與德西之間的差異亦廣為週知，何況兩岸間的「差異性」更高於南北越與東西德。雖然如此，多數臺灣人民對兩岸關係的看法，很大程度上仍集中在兩岸經濟政治發展程度的差距，以及所謂「統」或「獨」所帶來的實質利益上¹¹；因此兩岸有多少差異，對於臺灣一般人民如何看待兩岸關係，將會造成很大的影響。

這種差距是極為明顯的。迄至 21 世紀初，中國大陸的人均國內生產毛額、大專

¹⁰ 傑若德·馬瑞，「越南統一之辯證」，趙全勝編著，分裂與統一（臺北：桂冠，1994 年），頁 179-201。

¹¹ 依據吳乃德的研究，臺灣的統獨兩端各有約二成的民眾，支持無條件的統一或獨立，但中間占一半以上的多數臺灣民眾則是有條件的統一或獨立，因此是「現實主義者」。

學生入學率、大專學生占總人口比率，以及許多社會與經濟發展指標，都仍與臺灣相差二十五年以上¹²。1980年代末，兩岸恢復交往之初，由於大陸與臺灣的每人平均國內生產毛額拉大到歷史性的二十餘倍，此種差距感更遠較1990年代末期強烈。

此外，西方國家，例如英國，對於持臺灣（中華民國）護照與持中華人民共和國護照者入境待遇的差異，仍激勵著年輕一代臺灣人對臺灣的向心力。2003年初，一位在英國劍橋大學攻讀博士的臺灣學生，由於護照上的「China」二字，被誤認為是來自中國大陸，被英國海關人員強制搜身體檢，就引起了臺灣留學生圈的很大迴響¹³。在這樣的情況下，具有更多國際經驗的臺灣年輕人，很容易就傾向於分裂的認同。

然而，隨著中國大陸經濟的逐步發展，中國大陸國家統計局國民經濟司司長許憲春估計，中國大陸（不含港澳）經濟總量將在2005年超過法國，2006年超過英國¹⁴，兩岸均勢似乎是確定向對彼岸有利的方向移動¹⁵。雖然兩岸生活水平的差距仍然巨大，但商機所在，商界著名人士乃更積極地表態自稱為「中國人」¹⁶，一些人已開始擔憂兩岸的差異即將消失，且將使臺灣人對臺灣的「土地認同」隨之降低¹⁷。

傳播與通訊的發達，也可能降低差異感。例如過去數年中國大陸「中央電視臺」第四套節目（CCTV4）可在臺灣有線電視台播放，一度據稱有350萬戶臺灣家庭可以收看此一頻道，許信良、林洋港、陳履安、謝啟大、李敖等等也都上過節目¹⁸。此外，網際網路、通婚、旅遊、宗教信仰的聯繫，也可能降低雙方人民的差異感。於是學者提出「泥石流上的建構主義」的說法，認為兩岸人民的往來將顛覆兩岸為「兩個國家」的對國家的「本體論」思維建構¹⁹。

在前述經濟形勢的轉變氣氛下，雖然經過十多年本土化的宣傳，當詢及前總統

¹² 參：王嘉州，「經濟發展與政治民主化的量化分析：臺灣經濟與大陸現況的檢視」，中國事務季刊（臺北：2001年10月，第6期），頁58-79。

¹³ 李明璁，「體檢我，我是不潔的異己？」，中國時報（臺北），2003年3月6日。

¹⁴ 新華網，www.xinhua.org，2002年10月15日。

¹⁵ 例見：吳玉山，「四大趨勢下的臺灣出路」，中國時報（臺北），民國92年3月9日。

¹⁶ 例如：長榮集團總裁張榮發主張「兩岸人民都是中國人，我是中國人也是臺灣人」，經濟日報（臺北），2001年3月23日。統一企業的高清愿稱「臺灣人也是中國人嘛」，東方企業家（上海），2003年3月5日。臺塑企業董事長王永慶表示：「臺灣人也是中國人，臺灣和中國大陸本來就是同一個國家，是一個民族」，中央社（臺北），2002年5月18日。施振榮、張忠謀、曹興誠、林百里、郭臺銘等企業界人士有類似說辭。

¹⁷ 某商業協會高級工作人員曾告知筆者，投資大陸的臺灣企業家「不要說根留臺灣，心留臺灣就不錯了」。

¹⁸ 吳俊剛，「臺灣為何封殺CCTV4？」，聯合早報（新加坡），2003年3月11日。這篇文章認為臺灣的政府在2002年底封殺大陸的「中央電視台」，乃是基於避免兩岸人民親近的政治原因。

¹⁹ 石之瑜，「泥石流上的建構主義——兩岸關係中的能動者與能動性」，中國大陸研究教學通訊（臺北：第48期），頁18。

李登輝所說臺灣是否會在 2008 年「建國」，仍有 67%的大學生認為不可能，認為可能的僅有 13%，同時仍有 47%大學生認為自己是中國人且是臺灣人，且仍有五成大學生同意兩岸在平等模式下討論統一問題²⁰。臺灣內部的政治社會氣氛雖然改變，但兩岸的經濟社會差距亦已開始縮小，政治與文化的「本土化」與經濟的「西進」似乎相互抵銷，使臺灣的統獨趨勢並未在近年有明顯的變化²¹，年輕人也似乎並沒有更多地支持獨立的前景；維持現狀仍為臺灣主流民意的選擇²²。

進一步言，如何描述兩岸異同之處，更將影響人們對差異的主觀看法。兩岸差異可以被誇大，也可以被忽略；可以被描述為「中華民族」的內部差異，也可以被描述為「中國人」與「臺灣人」之間的差異，乃至於對他方進行「東方主義」式的差異性描述。因此「差異性論述」往往比「差異」本身具有更大的影響。目前的差異性論述，主要仍集中在政治民主與經濟社會發展兩方面；但隨著「差異性論述」深化，逐漸以「臺灣認同」作為一種意識形態固定下來，「差異性論述」演變為「關係論述」，並產生「差異再生產」的動力，臺灣的「臺灣人」與「中國人」之爭，就深化為是否進行此種「差異再生產」之爭。

目前看來，不管是統派的差異性論述，或獨派的差異性論述，都尚未獲得其所期望的成果。但統獨雙方將繼續進行兩岸差異性的論述建構與宣傳，以影響臺灣人對兩岸關係的遠景想像；而臺灣人民在實際生活中對兩岸差異性的感受，更將成為此種宣傳、論述爭奪中的重要籌碼。

在此，我們可以有以下結論：差異性是兩岸關係的重要爭點；兩岸差異大小，會對臺灣的國家權力使用效果構成影響，且差異的大小會影響統一或獨立的趨勢；由於差異的重要性，建構或著顛覆「差異性」與「認同」的建構，以形成「軟權力」，就變得極為重要。

參、兩岸的權力對比

當代「分裂國家」的形成，主要在於冷戰因素，亦即美蘇對抗的權力與意識形態之爭。與一般的兩個國家間的關係不同，當人們使用「分裂國家」一詞界定兩個

²⁰ 大公報（香港），<http://www.takungpao.com.hk/news/2002-12-16/TM-86313.htm>。

²¹ 可參行政院大陸委員會民意調查，見：<http://www.mac.gov.tw/index1.htm>。

²² 劉義周，「統獨態度的世代差異」，兩岸關係問題民意調查學術研討會（臺北：政治大學選舉研究中心、行政院大陸委員會，民國 86 年），頁 4-3-9 至 4-3-18。陳義彥，「模稜兩可的態度還是不確定的未來：臺灣民眾統獨觀的解析」，兩岸關係：變遷、定位與策略學術研討會（臺北：臺灣大學政治系、新臺灣人文教基金會，民國 91 年 12 月 20 日），頁 13。

政治實體之間的關係時，其實要說的是目前的分裂僅僅是一種暫時性的狀態。分裂國家雙方既然有統一的意願，則除非雙方權力的差異不大，否則權力較大的一方，就會採用一切必要的手段以促使統一。

因此跳開「分裂國家」的理論，也可以用更直接的權力論述，赤裸裸地以國際關係的現實主義、權力平衡理論，來看待兩岸關係。在這樣的國際關係的權力論述中，兩岸的歷史、認同糾葛，以及各種「終局方案」的想像都不再重要，重要的是臺灣與中國大陸兩者間的政治現實，亦即雙方的國力、軍力，以及雙方的和戰、結盟與對抗。此種論述角度一方面強調臺灣人的國家認同，另方面亦可能使兩岸之間的衝突程度進一步提高。

此種權力的對比不僅是分裂雙方的對比，外國勢力亦扮演重大角色，因為分裂國家在分裂伊始即受到國際環境的強大影響。在談論分裂國家雙方的權力時，必須將分裂雙方的盟國的權力，以及同盟關係的穩定、堅定程度，作適當的分析。當外部勢力的因素被排除，那麼原先的分裂國家往往實現強勢一方兼併弱勢一方的統一。

從歷史來看，在越南，奠邊府之役後，北越已經占有優勢，極可能迅速實現越南的統一；但美國接替了法國進行干涉，造成了南越自 1950 年代後期到 1975 年的「內戰遺留」問題。由於越戰造成的美國國內壓力，使美國自 1972 年代初期自越南撤退，降低了美國對越南的援助承諾，因而使北越能夠發動 1975 年的春季攻勢，從而使越南統一²³。

在德國，由於蘇聯對東德的支持，因此雖然西德在人口、領土、經濟各方面都遠勝於東德，但兩德無法統一；也正是在這種背景下，德國提出「東進政策」，最終承認了東德的國家地位。然而，這種承認，是在蘇聯集團權力極大的背景下簽訂的，並非一個「統一架構」或「統一方案」。到 1989 年，由於蘇聯集團分裂，東德國家控制力下降，數十萬東德人逃往西德，此時西德就翻轉了東進政策的「一德兩國」方案，而提出了單一國家一體化的統一方案。

在朝鮮半島，由於中共維持對北韓的支持，因此雖然北韓的經濟與軍事實力明顯弱於南韓，但除非得到中共的認可，否則任何形式的朝鮮半島統一方案，都難以實現²⁴。

由上述歷史來看，到目前為止，「分裂國家」的統一，只有在實力較弱一方喪失

²³ 申相振，分裂國家—交叉承認模式（臺北：臺灣商務印書館，1987 年 8 月），頁 15。

²⁴ 雖然北韓的部隊人數仍較南韓為多，但南韓的軍備支出在 1980 年代開始即超過北韓，雙方的裝備良窳相差頗大。更重要的是，到本世紀初，南韓的國內生產毛額已達北韓的二十倍左右，雙方的國力完全不能相提並論。

了盟邦的穩定支持，造成權力落差較大的情況下實現過。

在臺海兩岸，中共對國府的軍事勝利更為明顯，權力明顯大於臺灣，但美國的干涉也使中華民國政府能在臺灣維持。因此在中國大陸學者看來，兩岸問題也是一個極為嚴肅的權力政治問題。臺灣能否獨立於中國大陸之外，乃是取決於臺灣海峽帶來的利守不利攻的軍事上的地緣戰略條件，美國的軍事干涉可能性，中國大陸與臺灣軍隊的力量對比。其中，特別是「在美國行政當局的心目中」，臺灣「提供了可用以阻礙中國繁榮富強並牽制中國世界作用的一大項政治和戰略資產」²⁵。

面對這樣的局勢，考慮到問題的根源來自於大陸方面實力不足，而且「從臺灣島內的民情和主要政治力量的政策主張來看，今後無論誰上臺，都不大可能心悅誠服地接受我方和平統一的主張，最多是爭取保持現狀，也就是繼續保留李登輝已取得的臺獨成果」²⁶，因此和平統一已逐漸失去基礎，大陸方面只有越來越強調累積實力，並認真考慮在未來使用武力的可能。而使用武力的判斷標準已經不是「中國人不打中國人」的感性訴求，而是「取決於一、遏阻或制止臺獨的效力，二、所需付出的生命犧牲和經濟、政治、外交代價，特別是對中國改革開放和社會主義現代化建設的負面影響」²⁷。

因此，雖然中國大陸溫和派的國際關係學者強調，「只要大陸方面堅持改革開放路線，保持過去二十年的發展勢頭，時間對我們是大為有利的」²⁸，但另一方面也指出，「如果我們擁有速戰速決地解決臺灣問題的軍事力量和對美國的戰略威懾力量，美國肯定不敢在軍事上介入臺海戰爭」²⁹，也就是說，如果中國大陸實力足夠強大，就不無可能在「條件成熟時」以武力「解決臺灣問題」。至於「一國兩制」等「特別制度安排」，只是用以降低臺灣民眾對於變動的恐懼。

大陸的此種權力現實的角度，固然由於容易在政策上演變為「人為刀俎、我為魚肉」的武力恫嚇，從而使臺灣民心與中國大陸的主觀期望漸行漸遠；於是權力論述下的政策運作，反而在現實中造成與其願望相反的結果³⁰。但從國際政治的現實主

²⁵ 時殷弘，「臺海之間：困難與選擇——關於當今臺灣問題的思考」，大公報（香港），1999年9月1日。

²⁶ 張祖謙，「國防現代化與臺灣問題」，戰略與管理（北京：1999年第6期），頁47。

²⁷ 見：時殷弘，前揭文。也因此，僅是由於考量到「絕對不能在沒有作好準備的情況下，輕率地因李登輝和西方反華勢力的挑釁就投入戰爭」，因此尚未對臺用武；見：張祖謙，「國防現代化與臺灣問題」，戰略與管理（北京：1999年第6期），頁49。

²⁸ 王逸舟，「面向21世紀的中國外交：三種需求的尋求及其平衡」，戰略與管理（北京：1999年第6期），頁21。時殷弘也認為，「只要我們堅持和發展改革開放，持之以恆地把經濟及國防建設置於首位，那麼時間就一定對我們有利，歷史就一定是在我們一邊」，見時殷弘，前揭文。

²⁹ 張祖謙，前揭文，頁49。

³⁰ 例如中共在1995、96年，希望藉由「文攻武嚇」壓迫「臺獨氣焰」，結果反而使支持臺灣獨立的民眾，從民調的個位數增加至二成以上。相關分析可參：「專訪林中斌——這樣的臺灣民意中共還能怎麼說」，中

義角度來看，卻亦有其合理性。以致於美國的國際政治理論家，亦多有從中國大陸國力上升的角度著眼，認為臺灣終將與中國大陸成某種妥協或統一者³¹。

相對於中國大陸的態度，臺灣也就更強調「國家認同」，建構「差異性」，以排擠強調兩岸「中國人」之間的共通性，顛覆中國的「想像共同體」，建構臺灣的國家「想像共同體」。因為「認同不僅是一種權利，它也左右個體對利益的認知；甚至於，對於認同的接受、排拒、或是錯誤認知，就是權力的來源」³²；換句話說，差異性論述在此成了間接的「權力論述」³³。

雖然人們習慣上認為臺灣各主要政黨的統獨傾向不同，但由於臺灣所面對的國際政治現實環境的侷限，對於上述的政策，臺灣主要政黨的態度仍極近似，都主張要維護中華民國（臺灣）主權、提升臺灣利益，並都否認臺灣屬於中華人民共和國的一部分。對此林濁水曾提出一種說法，認為臺灣民眾統獨意向有長期向獨的方向移動的趨勢，使國民黨不得不向獨的方向移動以追求民意³⁴，雖然從民調上看來，此種「民意移動」的解釋並不非常恰當，但此一觀點也指出了「臺灣獨立於中國（大陸）之外的現實」，對臺灣各政黨的兩岸政策的拘束力量。

表二 權力大小對關係論述與差異性論述的影響

	對自身權力的看法	對雙方關係的論述	對雙方「差異性」的論述
強勢	國力較強，或盟邦強力支持	單一國下的一體化或特殊行政區化	差異不影響統一，可為差異安排統一架構，或以權力強制弭平差異
弱勢	國力較小，或盟邦支持減退	兩個國家的法律化、安定化	差異影響統一，差異存在時不應統一

綜而言之，臺海雙方基於自身權力的理解，對於兩岸關係與差異性的論述，乃

央日報（臺北），民國87年8月10日，第2版。

³¹ 例如杭廷頓假設臺灣可能在2010年前接受一種在中國大陸監護下的準國家地位，見：Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations – Remaking of World Order* (New York: Touchstone, 1996), p.313。布熱辛斯基認為，美國可以中國的民主化為前提條件，「鼓勵兩岸就最後統一的條件進行認真的對話」，見：茲比格紐·布熱辛斯基(Zbigniew Brzezinski), *大棋局—美國的首要地位及其地緣戰略*（上海：上海人民出版社，1998年），頁247。

³² 施正鋒，臺灣人的民族認同（臺北：前衛出版社，2000年），http://www.wufi.org.tw/republic/no14_15.htm。

³³ 相對的，也有學者認為，目前臺灣這些不同民族主義陣營對抗的主要對象，其實並不是真正的「外『國』人」或「他民族」，而是「自己人」之間的民族主義意識形態之爭；見：王甫昌，「族群意識、民族主義與政黨支持：一九九〇年代臺灣的族群政治」，臺灣社會學研究（臺北：第2期，1998年7月），<http://www.ios.sinica.edu.tw/pages/publish/2nd/wang.htm>。

³⁴ 林濁水，梁文傑，「臺灣政黨轉型與民眾統獨意向的變遷」，中國大陸研究（臺北：第42卷第6期，民國88年6月），頁76。

有迥然不同的看法。在關係論述上，強勢一方提出的角度，是單一國方案，由單一國一體化，例如德國 1991 年的統一架構，或單一國的特殊行政單位，例如一國兩制之於臺灣。弱勢一方提出的角度是以兩個國家為處，然後逐步放寬，包括「兩個國家特殊關係」、「國協」、「邦聯」等等方案，都在於維持兩個國家的事實。同時，強勢一方不認為「差異性」會對統一構成影響，但為安撫弱勢一方對於改變的恐懼，因此會提出不強行製造「無差異」的承諾，在制度上有所安排。但對於弱勢一方，差異性與自身的國家認同已經成為抵制統一的動力，就是在認同差異不大的情況下，也得有更明確的利益，才能吸引民眾對強勢方所提出方案的支持³⁵。

在此，我們可以有以下結論：首先，由權力到差異，則權力的強勢一方將強調民族的一致性，認為差異不存在或不影響統一；弱勢一方強調各地區的差異性，並認為差異影響雙方永久關係的建立。其次由權力到關係，在則強勢一方的考量是如何實現統一，弱勢一方的考量是如何避免統一，因此就政策來說，強勢一方強調「實用性的統一政策」，即一國政策；弱勢一方強調規範性的「統一政策」與獨立政策（即兩國政策）。

肆、兩岸的關係論述

雖然多數民眾對於統獨並無明確一致的立場，但具有論述能力或廣泛社會影響的人士，則可能採取某種較為明確的立場，並將之廣泛宣傳。他們對於兩岸應建立「一個中國」、「兩個國家」，「特殊關係」，或者企圖以其他各種方案，達成兩岸的政治和解，有較為明確的意見，為此他們除了進行關於兩岸的「關係論述」之生產，還可以進行兩岸社會經濟與文化「差異性論述」，與國際政治的「權力論述」的生產。

區分不同關係論述立場的精英，最簡單的標準是「國家」與「民族」兩個選項。對於所謂獨派來說，如果能夠明確兩岸為兩個民族，則除非中共訴諸武力，兩岸的未來關係選項將排除「一國兩制」的可能。同時此舉也能在心理上產生若非「一臺一中」否則即是「中國併吞臺灣」的印象，有助於增強臺灣人「拒統」的心理。相對於說，建構嚴密明確的「一個中國」民族主義論述，對於所謂統派亦頗重要，因為藉此即可排除「一臺一中」的關係，並在國際上排除其對臺政策乃為「併吞臺灣」的指控。

表三 施正鋒的「民族與國家的關係」

³⁵ 參：陳義彥，前揭文，頁 7。

	一個國家	兩個國家
兩個民族	中國併吞臺灣	臺灣共和國 (一臺一中)
一個民族	中國 (一國兩制)	中華民國 (一中兩國)

引自：施正鋒，「民族與國家的關係」，臺灣獨立建國聯盟 http://www.wufi.org.tw/republic/no14_15.htm。

或許由於實際上兩岸互不隸屬，因此符合現實的「兩個國家」說法，比較容易得到臺灣民眾的支持。例如學者在兩國論發表後做相關的民調，發現 73% 民眾同意「兩國論」，74% 深信臺灣和大陸是主權獨立的兩個國家³⁶。另一調查則發現 80% 的臺灣民眾同意臺灣是主權獨立的國家³⁷。相對來說，「一個國家」的「一國兩制」在臺灣的接受度，根據陸委會的民意調查，長年都僅在一成左右，雖然潛在支持者約達三成³⁸。

在兩岸權力對比差距懸殊的情況下，現實中的兩岸關係仍是中共方面提出「一國兩制」，而臺灣不斷滑向兩個國家的論述；但作為建構的「關係論述」，目前似乎仍沒有實質的兩岸權力差異的影響大。重要的似乎是，「關係論述」將引導「差異性論述」的再生產。因為在臺灣，首先是 1980 年代初黨外政治反對運動人士提倡以一個相當於臺灣島嶼領土範圍的新國家，取代依照中國民族主義與大陸疆域所組織的中華民國；然後在這種「關係論述」的鼓動下，支持臺灣民族主義的人文知識分子的角色，才進而開始創造臺灣人集體象徵、重新詮釋臺灣文學（以及復興福佬臺語、改寫臺灣歷史），以建構臺灣民族認同感，支持政治上的認同主張與行動³⁹。

臺灣先出現「建國運動」，才開始創造臺灣人集體象徵、重新詮釋臺灣文學、建構臺灣民族認同感，從反面顯示了兩岸的「分裂國家」歷史背景，即臺灣作為弱勢一方，「不能代表中國」的認同困境，確實會促使許多臺灣人擁抱「新中原」、「新國家」的論述。而現在在臺灣反對此種「兩國」論述的，不是原有「一個中國」論述，

³⁶ 中國時報（臺北），1999 年 7 月 19 日。

³⁷ 聯合報（臺北），1999 年 8 月 2 日。

³⁸ 此一潛在人數，最早似乎是聯合報的民意調查所揭示，該次調查稱，接受一國兩制方案的臺灣民眾僅約一成八到二成五；但倘若提示「社會制度及生活方式不變的香港模式」，則願意接受的比率提高到二成五至三成一。聯合報（臺北），2000 年 1 月 5 日，第 13 版。其後，包括中國時報與 TVBS 民調中心也進行了一國兩制的支持度調查，接受者約為三成，但更有五成的反對者。見：陳義彥，前揭文，頁 2-5。

³⁹ 學者認為，這種過程顯示臺灣民族主義運動的發展序列，並不符合一般所認為的民族主義運動進程的三階段論。蕭阿勤，「1980 年代以來臺灣文化民族主義的發展：以『臺灣（民族）文學』為主的分析」，臺灣社會學研究（臺北：第 3 期，1999 年 7 月），頁 1，<http://www.ios.sinica.edu.tw/pages/publish/3rd/hsiau.htm>。

反而是顛覆性的對主權的解構論述。相對來說，中國大陸由於權力上的強勢地位，則一以貫之的強調「一個中國」，而不涉入、也難以理解臺灣的此種「關係論述」的建構與解構爭論。

表四 關係論述所建構的兩岸差異性論述

關係前提	兩岸定位	民族	歷史敘述	文化	語言	政治	經濟、社會
一個民族	大陸	中國人	五千年史	中華文化	中文、國語	共黨統治	雖貧窮落後，但開始迅速發展
	臺灣					多黨民主	富裕進步，但需藉由擴大與大陸交往來維持經濟榮景
兩個民族	中國	中國人	五千年史	一元、保守	北京話	共黨專制	貧窮、落後
	臺灣	臺灣人	四百年史	多元、現代	國語、臺語	民主自由	富裕、進步
功利主義	中國／大陸	不重要	不重要	不重要	不重要	不重要	新興市場
	臺灣						成熟市場

在此可以有以下結論：臺灣不同的「兩岸關係」主張中，傾向於「一個民族」的論述者，並不強調兩岸的文化「差異性」，但強調「制度之爭」的制度差異性，強調大陸民主化的重要性、藉由發現中共政權的「合法性」問題，降低其「權力」的實質威嚇性，並強調臺灣應爭取在大陸內部的盟友以從中國大陸內部尋求權力平衡。相反的，愈是兩國、「兩個民族」的關係方案，愈要強化差異性，「本土化」，以進行區別，藉此強化「權力」；同時強調在國際上爭取盟友的重要性，以從外部尋求權力平衡。

伍、中國大陸民主化與兩岸關係——代結語

上文已將「關係」、「權力」、「差異」三者意涵與彼此間互相影響的關係略做說明。這裡除將重點在做說明，並擬將中國大陸的「民主化」⁴⁰套入上文脈絡，作為結論。

⁴⁰ 兩個極為不同的範例可以作為中國大陸的民主化過程的參考，其一為蘇聯共黨崩潰模式，其二為臺灣漸進改革模式。此處假設中國大陸民主化過程將類似於臺灣，沒有帶來的政治危機與經濟崩潰。

一、差異性

差異性是兩岸關係的重要爭點；兩岸差異大小，會對臺灣的國家權力使用效果構成影響，且差異的大小會影響統一或獨立的趨勢。由於差異的重要性，建構或著顛覆「差異性」與「認同」，就變得極為重要。

在中國大陸民主化發生前，臺灣與中國大陸的經濟關係可能較今日更為密切，經濟發展程度的差異性將縮小。在這樣的情況下所出現的中國大陸民主化，意味著兩岸的差異性中，政治、經濟、社會層面的差異將更不顯著。因此，在中國大陸經濟持續增長帶來的民主化，臺灣對「統一」的拒斥程度，將決定於目前的臺灣民族主義的建構成果。

從過去幾年的發展狀況來看，很難估計屆時民眾的臺灣國家認同發展到何種地步。如果臺灣民族主義在屆時尚未定型，則中國大陸的民主化就將進一步縮小兩岸的差異性，增加臺灣人民與中國大陸的親近感，壓縮「獨派」對差異性的論述空間，使「統派」的論述空間增加。反之，以民族名義拒絕統一的臺灣，對於民主化後的中國大陸政府仍將是一個難以解決的問題。

二、權力

從「分裂國家」的研究觀點來看，當代的「分裂國家」的形成，主要在於資本主義與共產主義的意識形態差異。與一般的兩個國家間的關係不同，當人們使用「分裂國家」一詞界定兩個政治實體之間的關係時，其實要說的是目前的分裂僅僅是一種暫時性的狀態，因為一旦當雙方達成分裂或統一的共識，「分裂國家」的暫時性就宣告結束。由此暫時性來說，分裂國家之所以可能分裂，其原因無法跳開分裂雙方的權力的平衡。分裂國家雙方既然有統一的意願，則除非雙方權力的差異不大，否則權力較大的一方，就會採用一切必要的手段以促使統一。而就算不認為兩岸是分裂國家，僅僅基於「中國併吞臺灣的野心」，臺灣的存續就在很大程度上取決於臺灣能否維持足夠大的政治經濟軍事實力，維繫同盟的支持力量，以對抗中共政權。

權力大小的差異，也使兩岸對於差異、關係的看法都有不同。權力強勢一方強調民族的一致性，認為兩岸的差異不存在或不影響統一，弱勢一方則強調各地區的差異性，並認為差異影響雙方永久關係的建立；權力強勢一方考量如何實現統一，弱勢一方考量如何避免統一；強勢一方強調一國兩制之類實用性的統一政策，並貫徹一國論，弱勢一方強調自由、平等、均富之類規範性或條件性的統一政策，或轉變為「兩國論」。

由於中國大陸市場機制逐漸成熟，不無可能在經濟發展逐步成熟的過程中，讓民主逐步發展，這將意味兩岸的權力進一步向中國大陸一側傾斜。中國大陸的民主

化並不會使其強勢地位改變，甚至可能進一步提高。

由德國、越南的統一歷史來看，到目前為止，「分裂國家」的統一，只有在實力較弱一方喪失了盟邦的穩定支持，造成權力落差較大的情況下實現過。因此美國為主的外部平衡力量更為重要。但在中國大陸不民主時，美國會較強烈地支持民主的臺灣對抗中國大陸，但一旦中國民主化，則美國基於自由主義的對臺支持就可能降低，而單靠現實主義的美國對臺支持並不穩固⁴¹，因此美國等國際力量對臺灣的支持可能降低，於是臺灣的國際政治空間未必能夠增加。

如果臺灣在中國大陸民主化後仍不願意接受中國大陸的統一方案，兩岸關係在中國大陸的民主化初期未必能立刻好轉。而在中國大陸民主化初期，民族主義很可能上升，其對臺讓步的空間也未必很大；雖然民主化的中國若要對臺動武，更要師出有名，因此或會降低其對臺動武的可能，但倘若新生的民主政權是更加依賴民族主義，則此種「民主和平」的論點亦未必樂觀，雙方的政治衝突仍有可能發生。

三、關係

出於「解決問題」的需要，並基於國內外的各種現實因素的不同判斷，用以「解決兩岸問題」的各種「關係論述」不斷產生，從獨到統，已有「一中一臺」、「兩個中國」、「兩個國家特殊關係」、「國協」、「邦聯」、「一中兩國」、「一個分治的中國」、「一個中國各自表述」、「一個中國的分治」、「一國兩制」等各種方案。

對於臺灣的不同「關係」觀點者，則傾向於「一個民族」的論述者，強調「制度之爭」或「民族感情」，而非「民族鬥爭」，相對強調臺灣應爭取在大陸內部的盟友、強調大陸民主化的重要性，藉由發現中共政權的「合法性」問題，降低其「權力」的實質威嚇性，以從中國大陸內部尋求權力平衡。相反的，愈是兩國、「兩個民族」的關係方案，愈要強化差異性，「本土化」，以進行區別，藉此強化「權力」；同時強調在國際上爭取盟友的重要性，以從外部尋求權力平衡。

如果中國實現民主化，則上述主張兩岸為一個民族、願意建構某種兩岸特殊關係的論述，將變得較易實現。且由於在政治上整合的空間與可能性加大，對臺灣的政治獨立反而不利。此外，民眾對臺灣政治獨立的心理需求亦不無可能下降，使統派的「關係論述」的社會支持擴大。

⁴¹ 如果共黨的中國還會引起意識形態上的美中衝突，則一個民主的中國，至少有「民主和平論」可資背書，從而降低美中衝突的可能性。因此雖然根據現實主義理論，只要中國更加強大，則無論中國是否民主，美國都應該更加支持臺灣，以圍堵中國；但就像「攻勢現實主義」的米爾斯海默所說的，「國家偶爾會忽視它們所生活的無政府狀態的世界，因而選取不同於均勢邏輯的戰略」，「因為美國政治文化的深處是自由主義的，而對現實主義相當敵視」；見：約翰·米爾斯海默(John J. Mearsheimer)，大國政治的悲劇（上海：上海人民出版社，2003年），頁544。

但就目前來看，臺灣妥協的底限仍是以主權獨立國家為基礎的邦聯制關係，而不會是喪失主權的一國兩制或其他關係。這種態度是否會在新的政經軍權力比、新的差異認知與國家認同，在新的關係論述中找到出口，也仍未知。由此看來，中國大陸民主化後，兩岸關係在短期可能仍是現狀的繼續延續。

由上所述，以主權為思考的「關係論述」，仍然很難解決兩岸不同的國家認同與兩岸權力不平衡之間的張力，以至於中國大陸的民主化並不能保證兩岸關係就能得到輕易的解決。一個民族主義情緒較淡、合法性較高的民主化的中國，或許可使兩岸關係較易於處理，讓臺灣保有較大的彈性與自主性，使雙方在各種「關係論述」中尋找出一個滿足雙方底線的特殊關係。但一個民主化後民族主義情緒大幅上揚的中國，配上臺灣民族主義的臺灣，再配上對於民主化中國採取姑息態度的美國，則亦不無可能意味著一場悲劇。中國大陸的民主化可以為臺灣的「統派」創造空間，但「獨派」仍須解決中國大陸的民族主義問題。

專題研究

東北亞海軍合作之展望

黃恩浩

(國立政治大學東亞所碩士)

摘要

在東北亞地區，絕大多數國家瀕臨海洋，有的國家還是島嶼國家，維護其海洋權益和海上交通已經成為各國關係到國計民生的大事。東北亞地區的繁榮，主要取決於該地區人民是否能夠成功地規制區域衝突的潛在來源。這些衝突的來源包括強權的競爭、民族統一主義和領土爭端、軍備的建立和種族對立等，而對本區域內逐漸增長的人口而言，財富的建立與擴增這個重要的目標，則端賴這些對亞太安全構成挑戰的議題的解決。就軍事戰略而言，中國大陸急欲將南韓、北韓、日本、琉球、臺灣、菲律賓一線所形成第一島鏈內之海域，轉化成為其「內海」，以獲得其蘊涵之經濟、軍事力量的心態，已使亞太地區各國產生莫大的壓力，尤以靠海運為國家生存力的日本為最。而臺灣位於東北亞及東南亞地區之中央，為俄羅斯、日本、朝鮮半島與東南亞各國之中間橋樑。全世界主要航路中，有一最重要的航路，是通過巴士海峽、麻六甲海峽連接太平洋與印度洋的海上航路，這條航路正是日本宣稱一千哩海運的生命線，臺灣則位於巴士海峽與臺灣海峽水道之間。自琉球納入日本版圖後，臺灣也成為日本地理上最接近的鄰居，也成為日本海運生命線上重要的戰略位置。因為此地區的海域有著相當複雜的政治經濟、與歷史文化之衝突關係，所以本文試著從合作的角度進行探討此區域的海上合作之問題與可能性。

關鍵詞：海軍合作、太平洋艦隊機制、西太平洋海軍座談會、太平洋海面演習、避免海上事件條約、日美新共同防衛指針

壹、前言

這篇報告的主題是要探討，在存有或隱藏海軍衝突與緊張歷史背景的今日東北亞，於此區域中之各國間「海軍合作」(naval cooperation)的狀況。由於在此地區

各國海軍的數量大小與成長已經造成持續的海上不安全，所以在東北亞各國需要強調海軍合作，但是這些主要問題和困難則必須在海軍合作之潛在利益被了解以前先被克服。

由於東北亞國家對於海上安全的前景是不同的，而且有些國家對他們鄰國的能力與意圖感到懷疑，所以海軍合作在政治的與科技上的限制是顯而易見的。東北亞區域的各國海軍因為有著不同的科技發展水平，因此各國一起合作上會有先天的困難。在此區域沒有存在「夥伴」(partners)性質的海軍關係，而且在日本、南韓、中共與美國等國之間也沒有第一步試驗性質的海軍合作。除了這些限制與問題，海軍合作仍是需要繼續推行，此報告包括一些建議，目的在於擴大存在於東北亞相當狹隘的海軍合作網絡。

貳、歷史發展背景

在東北亞海上的歷史海軍合作的例子是相當罕見的，而海軍的對質與對抗的出現卻是相當顯著，並使得海軍衝突的後遺症延伸到很多國家。就當今很多觀光客到漢城會發現到，早在十六世紀，韓國海軍元帥李舜臣 (Yi Sun-Sin) 指揮世界上首艘裝甲艦隊又稱之為「烏龜艦」(turtle ships) 打敗了日本海軍，在當時衝突發生的六個月內，日本就已經損失高達約五百艘船隻。

於十九世紀末期至二十世紀初期的東北亞歷史，海軍衝突是其顯著的特徵。在這時期主要的海軍戰役，包括於 1894 年在鴨綠江上發生的日本艦隊打敗中國艦隊的史實¹，與在 1905 年的日俄戰爭的對馬海峽 (Tsushima) 戰役中，由羅日杰斯特文斯基 (Rozhestvensky) 元帥所領導的俄國太平洋第二艦隊，被日本海軍元帥東鄉平八郎 (Togo) 領導的一支技術精良的艦隊擊敗²。相對地，這種小海軍的軍事衝突到了二次大戰後的亞太地區便發展成了主要的海上衝突，此時期複雜的海上戰略關係更是前所未見³。

於冷戰時期，亞太地區海上勢力的興起是其特徵，尤其是在越南戰爭之後。這種區域海上勢力的特質大部分在美國海軍 (United States Navy, USN) 於 1980 年代中葉的海上戰略可以被證明。學者傑夫瑞 (Geoffrey Till) 就將這種戰略描述為「太

¹ Bruce Swanson, *Eighth Voyage of the Dragon—A History of China's Quest for Seapower* (Annapolis, Naval Institute Press, 1982), pp.106-110.

² 左立平、王校軒編著，世界海軍百年風雲（北京：國防大學出版社，2000年5月），頁11-26。

³ Eric Grove, *Fleet to Fleet Encounters* (London, Arms and Armour Press, 1991), pp.20-26.

平洋艦隊機制」(a Pacific Fleet formulation)，大意是「在兩造之間藉由海軍遂行運作，而造成的海基（海上基地）對峙，其主要方式是藉由部署大量海軍的核子嚇阻潛艇、前進部署兩棲部隊與航母戰鬥，以及需要基礎建設的增強的艦隊計畫。」⁴

在二十世紀與二十一世紀交錯之際，在東北亞地區中，隱性的海軍衝突與競爭比海軍合作更為明顯，而一些尚處於躊躇要朝向合作第一步者則為例外。這些試驗性質的第一步包括：公開的低程度合作、互惠性的港口參訪、以及低重要性的演習，例如日本海上自衛隊（The Japanese Maritime Self-Defense Force, JMSDF）與南韓海軍的低度聯合演習⁵；多邊海軍會談（包含美國海軍與區域海軍）；一百年以來俄羅斯海軍首次參訪日本港口⁶；關於海軍合作的日本、美國與南韓的三邊會談；以及簽署一些雙邊避免危機的條約⁷。然而，除了這些基礎的起始合作，在此區域仍然有著海上的不安全感與尚未消失的緊張一般氣氛。從一些方面我們可以發現，對於雙邊避免危機條約的需要比起對於海軍合作的期盼，更能說明此區域海軍可能產生衝突之危機。

參、發展合作之必需性

在東北亞區域，因為持續不斷的海上不安全，以及各國海軍的不斷增長，因此東亞地區對海軍合作的需要受到相當的重視。隨著中共持續且不確定的投射能力發展之可能企圖，海上不安全更是明顯⁸，因而此區域也就察覺到對「戰區飛彈防禦」（theater missile defense, TMD）能力之需要，這亦包括了北韓針對日本與南韓所造成的威脅與衝突。在東北亞地區海上的衝突實在相當明顯，尤其是這衝突存在北韓與南韓之間、俄羅斯與日本之間的南方四島問題、日本與南韓之間的竹島

⁴ Geoffrey Till, "Maritime Disputes in the Western Pacific," *Geopolitics and International Boundaries*, Vol. 1, No. 3 (Winter 1996), p.328.

⁵ Paul Bracken, "Maritime Peacekeeping in Northeast Asia," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 12, No. 3 (Summer/Fall 1998), pp.577-598; Paul Bracken, "Naval Cooperation in Northeast Asia," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 9, No. 1 (Summer 1997), pp.203-214.

⁶ Duk-Ki Kim, "Cooperative Maritime Security in Northeast Asia," *Naval War College Review*, Vol. 52, No. 1 (Winter 1999), p.66.

⁷ Paul Bracken, *op. cit.*, p.578. 目前在東北亞區域有簽訂海上雙邊避免危機條約（INCSEA）的有美國與中共、俄羅斯與日本、俄羅斯與南韓。關於亞太海上的信心建立措施，可參見 Peter L. Jones, "Maritime CBMs in the Asia-Pacific: The Application of the INCSEA Concept in the Region," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 8, No. 1 (Summer 1996), pp.7-30.

⁸ You Ji, "A blue water navy does it matter," in David S.G. Goodman and Gerald Segal (eds.), *China Rising — Nationalism and interdependence* (London, Routledge, 1997), pp.71-89.

(Takeshima)與獨島(Tok-do)的問題、也存在中共與日本之間的尖閣島(Senkaku)或釣魚台(Diayou)島嶼的問題等。

理論上，較小的刺激，就像韓國與日本均對竹島(Takeshima)與獨島(Tok-do)都聲稱擁有主權的衝突⁹，從雙方在此區域關係上的針鋒相對、國家主義升高至白熱化的狀態、以及以海軍能力為後盾的誘因上看來，這是相當的不協調的。海上不安全更表現在各國過度地宣告其海岸基線(baselines)¹⁰、海上安全領域(maritime security zones)的劃界¹¹、漁事糾紛、與不相容地使用海洋，特別是對於來自陸上的污染不予處理等行為上。又因為此區域的周邊國家未感到緊迫，並對其自身在海洋法下的主權權利(sov​er​eign rights)提出要求，所以這種局勢尚未改變。特別是「專屬經濟區」(exclusive economic zones, EEZs)的存在，又隨著一些在起初未建立專屬經濟區的沿海國家「為了經濟上與現實上(漁業)、實踐上(劃界)、科學上(資源管理)、政治上與戰略上(海事)的理由」，已經使得海洋「分裂多於整合」(more divisive than integrating)¹²。

在東北亞地區，各國海軍力量的擴張已經相當明顯¹³，日本現在已經是較少寄託於美國所提供的軍事力量的保護傘下，但因為基於強烈依賴能源與戰略物資的進口，日本必須不可避免地留意這超過幾千海里限制之外，當前日本利益之寬度與範圍，並且要求要有能力保護其海線交通(sea lines of communication, SLOCs)。就日本海軍而言，日本海上自衛隊(JMSDF)是相當訓練有素的，目前日本海上自衛隊共擁有四艘最新型的「親潮」級潛艇，六艘「春潮」級和六艘「夕潮」級潛艇。日本現役的十七艘潛艇中，建於二十世紀九十年代的「春潮」級潛艇被稱作「世界上最先進的常規動力潛艇」，而且日本平均每五年時間就建成一種新型潛艇，這種速度使日本的潛艇保持著服役年限最短的世界紀錄。其不僅擁有科技領先的武力，「事實上，日本海軍除了其名稱之外(海上自衛隊之名號)，在所有亞太地區各國的海軍中，

⁹ 關於獨島，韓國人以往將獨島稱為「三峰島」，詳見「南韓派大型巡邏船守獨島」，明報，民國90年7月18日，<http://news.sina.com.tw/newsCenter/global/mingpao/2001/0718/3654343.html>。

¹⁰ Jin Hyun-Paik, "Strengthening maritime security in Northeast Asia," in Bunn Nagara and Cheah Siew Ean (eds.), *Managing Security and Peace in the Asia-Pacific* (Kuala Lumpur, ISIS Malaysia, 1996), pp.182-183.

¹¹ 中共與北韓已經共同宣告其近海安全領域，這行為減弱了海洋上的「無害通過」(innocent passage)，可參見 J. Ashley Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, International Law Studies Vol. 66, Newport, Naval War College, 1994, p.106.

¹² Jin Hyun-Paik, "The fisheries Regime in Northeast Asia," in Dalchoong Kim, Jiao Yongke, Jin Hyun-Paik, Chen Degong (eds.), *Ocean Affairs in North-East and Prospects for Korea-China Maritime Cooperation* (Institute of East-West Studies, Yonsei University, Seoul, 1994), p.86.

¹³ 東北亞各國海軍發展與區域安全的關係，可參見 Sherwood, Dick (ed.), *Naval Power in China Seas*, Canberra, Australian Defense Studies Center, Australian Defense Force Academy, 1994.

其實力僅次於美國海軍。」¹⁴

南韓海軍（The Republic of Korea Navy, ROKN）擁有發展較大的海洋控制能力之重要建造計畫，包括：AAW 驅逐艦，此艦大部分等同於日本的金剛級（Kongo）驅逐艦、以及新一代的潛艦，這些計畫曾因經濟問題而遭到少許的抑制。基本上，南韓是為了以下原因：第一、獲得其所關心的海上運輸安全，第二、需要自立發展，並要脫離對當今美國在此地區的依賴，第三、長遠的看則是為了與北韓的統一，第四、對韓國周邊較大的兩個鄰國（日本與中共）動機的懷疑，仍緊緊把持不敢放鬆。

如同南韓海軍的發展，我國海軍現代化的計畫不斷進行當中，如今已有新的水面戰艦，正朝向建設一支強大的海上武力，以抵抗中共的任何登陸或封鎖。但是，從臺灣國際地位的角度看來，這是很難使我海軍能夠被包含在與其他國家海軍合作的地區之中，如果這樣做，也將不可避免地會受到中共的強烈反對與抗議。

對大多數人來說，中共海軍質量仍然是一個謎，儘管中共海軍（People's Liberation Army Navy, PLAN）擁有五十五艘主要水面戰艦、龐大的潛艇力量（包括核動力攻擊潛艇 SSNs）、與可能擁有航空母艦的企圖¹⁵。所以，區域海軍專家對於其效能的看法則有分歧，就學者葛艾瑞（Eric Grove）的觀察，其認為「有些傾向太過於高估中共海軍的武力。」¹⁶另一方面，儘管中共有科技水平、維持度、可靠性、與整體訓練的可能性問題，但是，海軍正向快速學習邁進，並與最近從臺灣海峽和南中國海所獲得的經驗中，了解到海權的重要性。然而，中共逐漸意識到在東北亞區域中其他國家正在成長中的海軍力量，這可能會導致中共長遠的安全問題，尤其是日本¹⁷。這是從中共最近幾年來，三大軍種其地位重要性已經有所改變的觀點之考量，而且，中共海軍地位在過去的重要性是微不足道的「如今，被認為最老的軍種，卻被空軍緊隨在後。」¹⁸

而在東北亞各國海軍中，俄羅斯海軍最重視潛艇研製。俄羅斯曾經生產了世界上型號和數量最多的潛艇。現在，俄羅斯海軍的規模由於財政和經濟的衰退，俄羅斯的大部分艦艇處於停航狀態，但潛艇部隊則一直處於良好的戰備狀態，而且核動

¹⁴ John Downing, "A Japanese Navy in all but name," *Jane's Navy International*, Vol. 104, No. 3 (April 1999), p.33.

¹⁵ Thomas J. Hirschfeld, "China's Carrier Program: A virtual Dragonfly?" *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 10, No. 1 (Summer 1998), pp.141-153.

¹⁶ Eric Grove, "Sea Power in the Twenty First Century," *Journal of the Australian Naval Institute*, Vol. 23, No. 3 (August/October 1995), p.11.

¹⁷ You Ji, *op. cit.*, p.75.

¹⁸ John Downing, "Maritime Ambition—China's naval modernization," *Jane's Navy International*, Vol. 103, No. 3 (April 1998), p.12.

力戰略導彈潛艇仍是俄海軍的支柱，全球各大洋中仍然隨處可見俄軍潛艇的身影，其海軍實力尚不可漠視。

從 2000 年至 2002 年，東北亞區域海軍武力的排列比較，請參見表一。雖然在資料上與 1995 年至 1996 年相似，但是有一些改變是可以從這六年裡頭發現到，除了俄羅斯太平洋艦隊的潛艦數量有大量減少外，其他海軍仍維持一定的數量。葛羅夫認為俄羅斯「在數量上大大的減少了現代驅逐艦與大量的反潛艦，同樣地也減輕了潛艦的效能。」¹⁹

從表一的數據可以了解到，中共海軍在此地區中是最大的海軍，擁有七十二艘潛艇與五十三艘主要的水面戰鬥艦；緊追在後的是日本，擁有十六艘潛艦與五十五艘主要的水面戰鬥艦；再次者是南韓，其擁有十九艘潛艦與三十九艘主要的水面戰鬥艦；再其次是俄羅斯，其擁有十七艘潛艦與十艘主要的水面戰鬥艦；最後是我國（擁有四艘潛艦與三十七艘主要的水面戰鬥艦）和北韓（擁有二十六艘潛艦與三艘主要的水面戰鬥艦）。其中有兩國的海軍似乎擁有兩棲登陸力量的發展計畫，一是南韓（近一兩年有取代俄羅斯成為此區域的第三大海軍之可能），另一則是我國。

從表一顯示，此地區海軍潛艦的數量已從 1995 年至 1996 年的一百三十六艘，到了 2000 至 2002 年已經提升到一百四十八艘。如果因為俄羅斯的太平洋艦隊潛艇還在移交當中不算的話，在此時期中，此區域的潛艦數量亦由一百零二艘增加到一百三十五艘，如果潛艦建造計畫繼續進行的情況之下，數目還會繼續增加²⁰。

大體上，各國海軍在此區域的活動是在增加當中，在過去十年裡頭，當俄羅斯海軍與美國海軍在東北亞水域的活動已經相對減少的情況之下，此地區的海軍包括中共、日本、韓國與臺灣，其海軍活動的增加乃是必然的結果。在東北亞海域的海軍活動比起過去而言是越來越複雜，又很多國家的海上武力，包括戰艦、潛艇與戰機在此相關範圍內的水域遂行相似的任務，因此有增加的危機事件發生。包瑞肯（Paul Bracken）就認為：「摩擦是可以被預期的，但不是在於艦隊的大小，而是在於他們可以運作之海洋空間的比例。」²¹衝突危機升高的潛在因素，亦有包括因為漁事糾紛而重疊的海上司法權、與潛艦在他國海域的出現、以及在海上的長程飛彈系統侵害到他國海域等。

¹⁹ Eric Grove, *op. cit.*, p.11.

²⁰ Prasun K. Sengupta, "Submarines for Asia-Pacific Navies: From SSK to SSN/SSBN," *Asia Defense Journal*, 2/1998, pp.50-54.

²¹ Paul Bracken, "Naval Cooperation in Northeast Asia," *op. cit.*, p.205.

表一 東北亞海軍的兵力序列 1995~2002

	中國	日本	南韓	北韓	中華民國	俄羅斯
核子動力彈道飛彈潛艇(艘)	1~3 (1)					6 (18)
攻擊潛艇(艘)	72 (50)	16 (18)	19 (3)	26 (25)	4 (4)	11 (34)
巡洋艦(艘)						1 (9)
驅逐艦(艘)	18 (18)	9 (8)	6 (7)		16 (22)	7 (6)
護衛艦(艘)	35 (32)	46 (55)	33 (33)	3 (3)	21 (16)	2 (34)
近岸或巡邏炮艇	676 (870)	3 (6)	84 (122)	309 (413)	104 (98)	41 (25)
掃雷(艦)	119 (121)	34 (38)	14 (14)	23 (25)	12 (16)	33 (53)
兩棲部隊(艦)	70 (54)	6 (6)	14 (15)	10 (231)	18 (21)	4 (14)
總兵員數(人)	240000 (260000)	43800 (43700)	65000 (60000)	46500 (46000)	68000 (68000)	尚不明確

船艦單位：以艘為單位。

資料來源：IISS Military Balance 2000-2002 與 1995-1996（括弧內）。

就美國的角度而言，美國軍事專家最近估計，亞太地區水下有近百艘潛艇在秘密活動。目前世界各國的潛艇加起來才七百餘艘，其中還包括在建未下水的。據 2002 年美國海軍「環太平洋」演習（RIMPAC02）的司令官馬克·愛德華海軍少將稱，由於太平洋地區各國擁有的潛艇數量眾多，且其中有一百九十六艘的所有者不是美國的盟國，美國及盟國海軍必須針對它們進行訓練，了解其性能特點，找到對付它們的辦法。

在上述的東北亞各國海軍發展趨勢，其是否亦暗示著在目前東北亞正在進行著海軍的軍備競賽？同樣的問題，在一般關於亞太地區海軍狀態中已經被提及²²，對此

²² Panitan Wattanayagorn and Desmond Ball, "A Regional Arms Race?" *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 18, No. 5 (September 1995), pp.147-174.

問題的回答都是消極的認為，與其軍備競賽，寧可限制武器的來源。不幸的是，現在東北亞地區的情況是相當不同的，那裡的情況均是互相競爭地發展武力以趕上其他國家的海軍為競賽之因素。當然，現在最強的因素是科技的現代化，但是這裡也包含著較大的競爭因素。

肆、發展合作之可能性

海軍的合作與對話，經常被認為是未來用以減少海軍衝突與緊張的可能性工具。海軍合作包含各種在海上軍事行動的聯合（亦准許一些在區域中的國家之海軍航空兵的任務遂行）。其任務遂行範圍之廣度是從低層次的信心建立活動（例如：軍艦參訪、艦隊檢閱、人員交換、海軍對等談話、以及多邊海軍會議）；再進入更高層次的活動（就像資訊與技術的交換、共同發表聲明為了於平時演習而制訂之標準作業模式²³、雙邊或多邊的演習、避免海上事件條約²⁴、海軍的維和行動、以及像海上科學研究與反海盜等海上合作任務）；到了最高階段就是聯合軍事行動（例如：共同海上監視、維持區域海軍武力、共同保護海線交通、以及海上掃雷等）。

特別為給予海軍對話與合作的主要論壇，可以由「西太平洋海軍座談會」（Western Pacific Naval Symposium, WPNS）得到證明²⁵。「西太平洋海軍座談會」使西太平洋各國海軍領袖齊聚一堂，並且討論其所共同關注的議題。其會員包含有東南亞國家協會（Association of South-East Asian Nations, ASEAN）的國家、日本、巴布新幾內亞、中共、南韓、澳大利亞、紐西蘭與美國。最近的「西太平洋海軍座談會」召開，是因為有安全上的議題要了解，並且集中討論會員內部的責任（例如：海上安全、搜尋與救援、災難救濟、以及保護海上環境等）。事實上，除了大部分亞太地區的國家與其他機構之外，沒有海軍會對這些事務懷有責任。這也就顯示出通常海軍偏好與亞太地區國家進行雙邊合作，尤其是中共與美國，因為在多邊論壇中不容易討論軍事與海軍活動方面的議題。

兩年一度在亞太地區的太平洋海面演習（Rim of the Pacific, RIMPAC）的活動，雖然因美國海軍離開夏威夷，但現在仍然留下主要多邊的海軍演習在此區域。這些演習牽涉到澳大利亞、加拿大、日本與韓國，這些演習主要的目標是要幫助美國海

²³ 標準作業模式(Standard operating procedures, SOPs.)

²⁴ 避免海上事件條約(Avoidance of incident at sea, INCSEA.)

²⁵ Dick Sherwood, "The Navy and National Security: The Peace time Dimension," *Canberra Paper on Strategy and Defense no. 109*, Strategic and Defense Studies Center, Australian National University, Canberra, 1994, pp.61-64.

軍來共同維持，但是事實上，某些限制就存在於一些個別的海軍是否願意與其他海軍一起遂行任務（例如：南韓海軍就明白說明在同一的團體中不會同日本艦隊作相同的事）。

東南亞國協論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）已經開始在該區域進行海上與海軍合作，就像很多國家代表已經出席於 1998 年在檀香山舉辦首次的東南亞國協論壇「海上專家官方會議」（Maritime Specialist Officials Meetings, MSOM），此會議討論的主題包括：國內 Y2K 對海上意外預防的影響、非常規艦艇的資訊分享、石油外漏的整頓、減少從船所產生的廢物、海上法規實施（特別是對海盜的控制），海事資訊資料的交換、與海上公約的批准。

伍、發展合作之限制

在可預見的未來，區域海軍合作的限制，最明顯的有政治上的層次與科技的發展。要各國海軍去討論其作戰與準則的議題是相當不容易，其寧可選擇深度的對話，並且是從安全光譜（security spectrum）中之最小的安全程度開始。這可能包括：例如環境保護與污染的議題，這不僅是其他機構的責任，也是亞太經濟合作會議論壇（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）與美國環境計畫中的區域海洋計畫（Regional Seas programs of the United Nations Environment Programme, UNEP）的責任。

「對於在東北亞的海軍合作，已存在有兩個或三個政治與戰略的立場。」²⁶一個處於領導地位的論壇，其三角合作關係已經被討論，而且也需顧慮到中共對這種合作潛在的反應，就日本、南韓與美國而言，來自中共的限制是很正常的。中共對於美、日合作的不安全感已經浮現，主要原因是「日、美新共同防衛指針」（new Guidelines for Japan- US Defense Cooperation）被中共視為是潛在的擴張日本支持美國對於與中共發生任何衝突時的軍事行動，也涵蓋臺灣²⁷。

另外的限制是，顧慮到美國海軍在區域海軍合作中的角色，對於此項有爭議的事，有些國家認為美國角色在合作中是一個領導的角色，另外其他國家則認為必須慎重的考量。包瑞肯認為一些謹慎的方式已經出現，其看法是「將這些不熟悉遠方軍事強權，又擁有各自戰略文化，並且行為可能受到歷史因素影響的國家引進，華

²⁶ Paul Bracken, *op. cit.*, p.213.

²⁷ Susan V. Lawrence, "Miles to Go," *Far Eastern Economic Review*, 26 November 1998, p.21.

盛頓當局應該要更為小心，免得升高了本區正在成形的安全困境。」²⁸例如南韓、美國、日本潛在的安全合作沒有敵意的話，中共也已經對其合作保持了高度的敏感。

幾世紀以來，東北亞海軍衝突的特徵，直到如今已經成為「海軍戰爭大變革」(revolution in naval warfare)的一個可能性因素。如韓國海軍元帥李舜臣(Yi Sun-Sin)的裝甲艦、在黃海戰役打勝俄國的日本艦隊、在二次大戰期間，美國在敵人面前展示其高科技優勢的航空母艦。擁有海軍科技的優勢，像是在區域內擁有AEGIS巡洋艦、TMD的概念、以及目前科技最先進的常規潛艇等，都是當代海軍發展的一個中心特徵。

因為北韓發展飛彈的能力而受到關注²⁹，因此推動了東北亞地區也集中焦點發展TMD³⁰。然而，日本、南韓與美國三角關係中關於海軍合作的會議卻不應包括三國追求發展TMD，因為中共的反應將是絕對的反對。特別是，中共害怕這TMD系統的部署將會協防臺灣³¹。通常TMD是被視為一種將來區域的海軍合作，但是在1999年的遠東經濟評論中卻有以下的見解，其看法如下：「因為美國對發展飛彈防護罩(missile-defense shields)的推動，竟然搞到使其主要敵人變大與次要敵人變小：使中共相當狂怒，只讓俄羅斯感到生氣……。」³²

陸、問題 (Problems)

在逐漸增強當中的東北亞區域海軍合作中要發現問題是不難的。在這個區域遍布著隱藏性的緊張情勢，有時則因為一些國家對其鄰國的能力與意圖感到懷疑，所以緊張的情勢就會變得明顯。在面對會造成雙方安全的可能威脅，一些國家已意識到無論哪兩個國家都要聯合一致對外（例如：日本與俄羅斯、南韓與日本、中共與俄羅斯等等，這種一系列的交錯將會造成潛在威脅的關係）。在此區域的國家之間的安全政策也有些差異，此乃「(海軍)聯盟的形成與發展最顯著的障礙。」³³

在東北亞區域沒有存在「夥伴」(partners)性質的海軍關係。然而，最近在日

²⁸ Paul Bracken, "Maritime Peacekeeping in Northeast Asia, *op. cit.*, p.580.

²⁹ Peter Lander, Susan Lawrence and Julian Baum, "Hard Target," *Far Eastern Economic Review*, 24 September 1998, pp.20-21.

³⁰ 對於戰術彈道飛彈防禦(Theater Ballistic Missile Defense, TBMD)與海軍水面戰艦角色之描述，請參見 Scott C. Truver, "The Threat is real ...," *Jane's Navy International*, Vol. 103, No. 9 (October 1998), pp.20-18.

³¹ Center for Naval Analyses, *Trilateral Naval Cooperation: Japan-US-Korea Workshop II*, p.5.

³² Jim Wolf, "Going Ballistic," *Far Eastern Economic Review*, 18 February 1999, p.26.

³³ Sumihiko Kawamura, "International Cooperation for SLOC Security," 12th International Conference on Sea Lanes of Communication (SOLC) Studies 6-7 April 1999, p.7.

本與南韓雙方企圖在其雙邊關係上，建立一種由兩國海軍為主加上美國海軍的海軍合作架構。雖然南韓海軍與日本海軍有交換軍艦參訪³⁴，但是他們對對方仍然存有「非常深的惡劣情感。」³⁵除了涉及到政治敏感度問題之外，亦存在關於抑制海軍合作範圍的實踐性問題，其原因在於此區域的所有國家面對勒緊的作戰預算、演習與港口參訪，與其他行動相較起來是比較昂貴的。

就共同的作戰準則、語言與共同操作的武器設備而言，也存有很多的問題。像此區域的海軍廣從其他資源獲得軍艦、潛艇與戰機，這個問題就涉及到較為敏銳的海軍科技水平增加之問題。東北亞區域海軍有著不同階段的科技發展，因一些國家科技的缺乏，可能會嚴重的抑制與擁有較先進海軍國家的合作，因為這些較落後的國家不願意在與他國的合作軍事行動中暴露其科技的缺乏，特別是在使用戰鬥資料系統層次的領域上，可能會自暴其短。一般而言，有力量去補助其他國家的軍事行動，比起有能力去整合海軍更有可能達成。

另外的問題是，海軍合作可能習慣於去獲得潛在敵人實力的情報。眾所皆知的，實際上也就是無害的海軍港口參訪行動，提供了身為東道主的國家去蒐集參訪國的軍艦情報的機會（包括：東道主國家用在港口的海軍通訊設備，以便獲得參訪國的訊號情報）。對於一個東道主國對此正常的運作慣例是，當「潛藏的資訊蒐集者（指海軍）」在港口的時候，就應該停止對到訪國情報的傳送作業。在其他海軍中很多重要的情報，例如武器資料、聲納和通訊系統（特別是包括：對可能支援資訊戰的高敏感頻率之鑑定），可能在與其他國家海軍進行軍事行動時被專門的情報蒐集者蒐集到資料。對於當今東北亞海上不安全的環境是無庸置疑的，因為這些合作演習所涉及的比基本的海洋訓練還要多，所以此區域的海軍對於太深入的聯合演習就顯得相當小心。

東北亞的海上地理的構成「一個狹小的海峽、阻塞的位置、最重要的是，很高程度地集中在商業航線上」³⁶，此並不適於海軍合作。軍事行動的海軍合作，特別是海軍的演習，比起在已界定的海域、重疊的專屬經濟區（EEZs）和主權上，這種合作在公海上則是容易的。以上是對於敏感的軍事行動上海軍合作所增加的考慮。

³⁴ Paul Bracken, *op. cit.*, p.203.

³⁵ Hyun-Ki Kim, "The Possibility of Naval Cooperation Between Korea and Japan," in Choon Kun Lee, *Sea Power and Korea in the 21st Century* (Seoul The Sejon Institute, 1994), p.184.

³⁶ Paul Bracken, *op. cit.*, p.205.

柒、未來展望

一個南韓國防分析家 Hyun-Ki Kim 曾提出建議說，美國應該領導南韓海軍與日本海上自衛隊，以便促成其間的海軍合作³⁷。這個合作是可行的，但是特別也有可能帶給中共錯誤的訊息。就中共的觀點而言，這種日本、南韓，與美國的三邊合作並非是「無害的」(Harmless)，實際上，在這種適度的合作形式中，也將被中共視為在日本海、黃海與東海上，對其合法利益的威脅。

海上貿易、航行的保護、及海線交通 (sea lines of communication, SLOCs) 的安全，這一直是大多數的亞太國家所堅時的共同利益，這個情況亦使得海軍合作變得更實在。從多方面看來，國際海上貿易是傳統的多邊海上安全利益，對此利益的保護，經常是至少涉及到兩個國家（例如：出口國與進口國），或許也會涉及到第三個（例如：正運送貨物的他國船隻）。就歷史上而言，於兩次大戰中的護衛軍事行動、北大西洋公約組織 (NATO) 海上準則的發展、以及對海軍控制與海運的保護之安排 (naval control and protection of shipping, NCAPS)，基本上已經給予了多邊海軍合作十分重要的基礎，這亦提供了一個國家海上安全利益的延伸超過其自身水域的基礎示範（例如：在東南亞水域中，日本海線交通的安全利益）。

水面下潛艇的軍事行動仍然沒有被包括在「避免海上事件條約」(Avoidance of incident at sea, INCSEA) 之中，但是從東北亞水域中，日益增加的潛艦數量看來，對於水面下潛艇的安全之顧慮也正在提升中。在該區域的反潛戰 (Antisubmarine warfare, ASW) 能力，也有可能因為隨著該地區海軍時常偵測到「入侵」(intruder) 的潛艇而逐漸提升。假如這緊張處於兩個或所有國家之間，或者假如在較敏感的區域，像是在接近海軍基地或是接近海軍演習的區域中被發現，這亦可能創造出一系列潛在的狀況。

從這篇報告中可以清楚的發現到，與其發生海軍合作進行的太深與太快的問題，倒不如在必須一開始的時候就謹慎小心。以下是海軍合作最低層次的措施形式：

一、海軍對海軍的接觸

在互惠的海軍港口參訪與海軍與海軍的接觸之外，一個另外已經增加的計畫就是包括：提供海軍參謀課程、海軍與海軍的對話、與交換講師計畫等。這最新的計畫會涉及到，例如：接待從另一個國家來的海軍著名「智庫」，並邀請這些人到海軍

³⁷ Hyun-Ki Kim, *op. cit.*, p.184.

總部與指參學院教授或演講一些有關海上戰略、安全展望與海軍準則等議題，這對來自不同國家的海軍專家定期的會面討論相互之間的利益是相當有幫助的。民間的在工作時的網絡關係，在特殊的領域應該被鼓勵，因為有好的民間關係與溝通是很重要的，雖然如此，這卻存在有語言上的阻礙。所以能夠擁有翻譯者並且靈巧的語言相互溝通，乃是海軍對海軍接觸之成功的基礎。或許一個區域的語言訓練學校也應該建立在合作的基礎上，並且用主要當地的語言與海軍學生接觸。

二、區域海軍艦隊檢閱

這必須藉由一個國家主辦之，並且組成一支特別的海軍，與區域內各國海軍艦隊一同出席參加檢閱，這必需是由參訪艦隊中的所有人員所支持的社交場合，這是藉由舉辦一些友善的活動或一些有關於共同利益主題的研討會所進行的互動。筆者認為第一次的海軍艦隊參訪是僅限於東北亞區域的國家以維持一個印象，以便各國海軍在參與檢閱時都是站在平等的地位進行交往。

三、海軍演習

演習會呈現出幾種機會，包括：例行地事先提供演習之消息（所謂的「透明化」（transparency）），以及在演習時交換觀察人員。因為在海上的實地演習、與建立在戰爭戰術軍事行動基礎上之戰術演習、以及軍事準則可能會被認為太敏感，但是對於搜尋救援（search and rescue, SAR）、人道協助、或是災難救濟等行動，要涉及到兩個或較多的區域國家則是較為可能，比較起敏感的行動，這些救援協助行動只需藉著共同組成「指揮所」（command post exercise, CPX），就能解決指管通情等問題。

四、加入訓練課程

一些國家在其認知到可能要以演習來應付一個威脅時，此情況之下也會傳送出差誤的訊息。但是「演習」缺乏一套推測敵人戰術的劇本（scenario）。所以加入一套訓練課程則可以視為是一種海上行為之基礎，就像進行海上補給、海上拖曳、與編制各種演習。然而這些必須要有事先的計畫與同意。

五、海軍維和行動

最近的區域論壇，包括「西太平洋海軍座談會」（Western Pacific Naval Symposium, WPNS）與日本、南韓、美國之間的談話³⁸，對於要有一個合作的海軍維和行動之概念，已經有所考慮。這在表面上相當引人注意，維和的概念也真實地說明「其中的主要問題與模糊」³⁹。在可預見的將來，與朝鮮半島聯合的行動已經被認為是領導對抗者以組成海軍的維和，特別是日本、美國與南韓之間的合作。

³⁸ Center for Naval Analyses, *op. cit.*, p.5.

³⁹ Paul Bracken, "Maritime Peacekeeping in Northeast Asia," *op. cit.*, p.581.

六、人道救援行動

部分的東北亞地區的國家易遭受潛在的自然災害，包括：地震、社會的大動亂、海嘯、與颱風等，所以需要人道或人質救援的行動可能性相當高，甚至是複雜性相當高的北韓也是需要⁴⁰。因為一些公共建設，例如機場、醫院、與通訊可能已受到破壞，因此海軍力量乃適合於災難發生之後提供救援。人道救援的海軍合作，應包括具備一支由區域各國海軍所組成的常備兵力，而海軍中的兩棲艦艇亦是相當適合於擔任救援常備兵力的角色。

七、搜尋與救援

目前關於搜救（SAR）的區域合作在東北亞地區是尚處於發展之狀態，搜救的區域責任尚未被這區域的國家所界定，所以每個國家都自己承擔著發生狀況的警覺心，保持以最敏捷的方式進行救援行動⁴¹。然而，在這個區域內所有國家的一個合作的基礎（除了我國與北韓例外），乃是1979年簽訂的海上搜救公約（Convention on Search and Rescue, 1979），這個特別的公約在1998年時則廣泛的被批准，而國際海上組織（International Maritime Organization, IMO）也採用了海上搜救公約闡明各政府的責任，並非常強調在區域海上與航空合作搜救的行為⁴²。只有當個別國家沒有使海軍在海上搜救的責任放在各自的國家層級時，在東北亞的海軍對於海上搜救的合作與履行才會有較高層次與大範圍的統合。

八、區域的海軍會議

最後一個建議是在此區域內的各國所有海軍派代表參加一個由區域海軍所組成的會議，這有可能是海軍合作的開始，但僅限於區域內，不包括區域之外的海軍。這個會議論壇的目標是確定相互之間的區域海軍活動範圍，並討論有關海上搜救活動、人道救濟與維和行動的共同程序的利益。然而，成立論壇的第一步有一些問題尚須克服，包括：模糊的界定會導致誤解與溝通不良，這些問題都有可能威脅到海軍的合作行動⁴³。所以於第一次會議舉行時就應該先確定所有的原則，例如使之共同都能了解到什麼是可以談論的，而什麼是不可以談論的。

不幸的是，在東北亞區域各國海軍的心中卻潛藏有反對，甚至是最低層次的海軍合作。這主要是由於這個區域有著一些歷史上的包袱，例如：衝突與對峙、政治上的敏感度、以及缺乏一個政治上的權威為領導海軍合作之初始作準備。從亞太安

⁴⁰ Paul Bracken, *Ibid.*, pp.584-588.

⁴¹ Admiralty Charts and Publications, *The World Maritime Search and Rescue Regions*, Chart published as an appendix to the 1998/99 edition of Admiralty List of Radio Signals Volume 5 (NP285).

⁴² "Priorities for Action," *IMO News*, Number 4: 1998, p.21.

⁴³ Center for Naval Analyses, *op. cit.*, p.32.

全合作會議（CSCAP）中海上合作工作團（MCWG）的討論中，可以發現其主要目的是為海上合作提出指導方針，而其代表幾個國家關注一些指導方針可能意味著暗示要減少他們聲稱的海上主權，因此指導方針就可能涉及到減少一些獨立運作的權力⁴⁴。中共的代表亦對此特別尋求並鼓勵海軍合作的指導方針感到不滿意，這都在在地顯示出中共不會加入海軍合作，而且在此區域中，若只有一些海軍加入其他則否的話，中共可能會對此感到威脅。

於本文中及一些關於海軍合作的文章報告，都有一個預測，就是海軍合作會有利於東北亞地區。但是，事實上卻未必如此。然而，這卻是建立區域安全的一塊「基石」（building block）。但是追求海軍合作可能會面對到的結果是變成一塊「絆腳石」（stumbling block），這會提升在區域中的海上不安全，並且增加區域內各海軍的緊張。這類可能發生事，例如逐漸察覺到彼此力量的消長，就會導致到海軍的軍備競賽，或者導致區域內的海軍聯盟。本文探討海軍合作也有可能變成沒有結果地強調對於此地區安全的展望與能力。但是，這並非說海軍合作不應該被提倡，應該說是在強調需要合作的過程中更要小心謹慎。

捌、結論（Conclusion）

當今的東北亞太平洋區域各國海軍都相信，這不確定的戰略環境，提供了各國有正當的理由去採購各式各樣的船艦、戰機與潛艇。似乎在過去東北亞歷史中的人物，包括李舜臣、羅日杰斯特文斯基、與東鄉平八郎等海軍元帥的幽靈，仍繼續在此區域各海軍總部的長廊上擾動，並提醒當代的海軍軍官們，在過去雖然擁有最大的艦隊，但在歷史上的恩怨包袱仍是要被解決。此區域海軍合作的推行是需相當小心的，以及仍要繼續去探索這潛藏在區域海軍中的信任與安全建立措施的存在，特別是要注意到透明化，並且要建立一個使海軍廣泛合作與對話過程的面向（dimension）。

海軍比起其他軍種而言，在促進區域安全合作上，包括國防或海防，都有著明確的優勢。海軍比起陸軍與空軍而言有著較少的政治「包袱」，而且較能夠因安全議題而發展各國對話，就像海軍維和、海上搜救與關於海上環境最基本的共同行動。除了海軍的軍事角色外，它於和平時期則履行警察與外交的重要角色，包括：能夠參與區域合作或者是對於維和行動的貢獻。

⁴⁴ The Guidelines for Regional Maritime Cooperation are available on AUSCSCAP Website at: <http://coombs.anu.edu.au/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Guidelin.mcw.html>.

除了海軍合作能夠擁有的利益之外，在東北亞逐漸提升的合作中，仍然存有許多的限制與問題。在可預見的未來，日本、南韓、美國之間的三國海軍合作正積極地被學習著，其可行性也將被證明；但就在此區域中的多數海軍而言，海軍合作卻是寸步難行。

總之，海軍合作要被落實就必須避開各國海軍實力發展速度不一的層面，因為這對於曾經擁有海軍衝突與緊張歷史背景的区域有是相當敏銳的，就如同學者 Jin-Hyun Paik 的觀點：「就處於後冷戰時期的東北亞國家而言，在海上信心的建立與安全的強化，這可能是一個無可避免的，且具有壓迫性的任務。」⁴⁵

⁴⁵ Jin Hyun-Paik, *op. cit.*, p.180.

專題研究

大陸網際網路發展現況之研究

江振昌

(國立政治大學國關中心第四研究所副研究員)

摘要

今(2003)年7月21日中共官方「中國互聯網絡信息中心」的調查統計，截至6月底止，大陸網民人數達到6,800萬人，較去年年底的5,910萬人，增加約九百萬人，僅次於美國，而高於第三位的日本。

大陸網民的特徵結構以男性、未婚、25歲以下、專科及以下教育程度、月收入不到二千元等成為主流群體。在職業方面，學生、專業技術人員仍然是網民主體。撥號上網是網民上網的主要方式，家裡則是網民上網的主要地點。

本文就中共官方過去六年多來，針對大陸網際網路事業的發展及上網用戶所做的十二次調查資料，整理出當前大陸網民結構的變動趨向，包括網民的特徵結構、上網途徑、上網行為，乃至於網民的地區差距等，作一綜合研析，藉以探索大陸網路及網民未來發展的可能方向。

關鍵詞：網民、非網民、網際網路、CNNIC

壹、前言

據今(2003)年7月21日中共「人民網」(www.people.com.cn)引述官方「中國互聯網絡信息中心」的調查統計，截至今年6月底止，大陸網民人數達到6,800萬人，較去年年底的5,910萬人，增加約九百萬人，繼續穩居世界第二位，僅次於美國，而高於第三位的日本。

報導又說，大陸網民係以撥號上網用戶為主體，達到4,500萬人，而寬頻用戶也由半年前的660萬增加到980萬；上網電腦已達2,572萬台，網站數量為473,000多個，分別比半年前增長23%和27%。

網際網路在中國大陸的發展不過才是近幾年的事，中共官方自1997年起每半年

公布一次網路發展的各項指標及網民使用網路的分布狀況。不過六年時間，大陸網民成長了 60 倍，從 1998 年 1 月的一百多萬人，到今（2003）年 7 月的近七千萬人，發展速度及後勢規模值得觀察。

中國大陸最早接觸網際網路的是中國科學院高能物理研究所，時間約在 1986 年，當時係以國際電話線路聯通國際的互聯網路，1990 年代初步形成區域網路，直到 1994 年中共才正式聯上網際網路，是進入國際網路的第 71 個國家。

1995 年 3 月，中共郵電部開通北京和上海兩個互聯網的國際出口，5 月開始提供網際網路服務，成為官方的網路供應商（ISP）。其後中國大陸的網際網路開始迅速發展，並且形成四大網絡：中科院中國科技網（CSINET）、中國教育和科研計算機網（CERNET）、中國公共計算機互聯網（CHINANET）及公用經濟信息通信網（CHINAGBN）。而民間的網路供應商也超過一百多個¹。

本文擬就中共官方過去六年多來，針對大陸網際網路事業的發展及上網用戶所做的十二次調查資料，整理出當前大陸網民結構的變動趨向，包括網民的特徵結構、上網途徑、上網行為，乃至於網民的地區差距等，作一綜合研析，藉以探索大陸網路及網民未來發展的可能方向。

貳、當前網路發展的概況

1997 年，中共為求對中國大陸上網電腦、用戶人數、用戶分布、資訊流量分布、名稱註冊等方面情況能充分掌握，決定在信息產業部下設立一網路管理機關——「中國互聯網路信息中心（CNNIC）」——來實施這項統計工作。CNNIC 於 1997 年 11 月、1998 年 7 月和 1999 年 1 月分別發布了「中國因特網（Internet）發展狀況統計報告」。在統計報告發表後受到各方面的重視，被國內外用戶廣泛引用。為了使這項工作制度化、正規化，從 1998 年起 CNNIC 決定將於爾後每年 1 月和 7 月推出新的統計報告²。

歷次統計調查的主要內容有：統計因特網上網用戶數量、上網電腦數量、功能變數名稱註冊數量及分布、各個互聯網路國際出口帶寬以及 WWW 站點數量；透過網上隨機調查對全體上網用戶的分布、基本情況和特徵等方面做出概括性的統計分

¹ 有關大陸網際網路的早期發展請參考：歐陽新宜，「中共網際網路的發展及其管制的困境」，中國大陸研究（臺北：民國 87 年 8 月），頁 41-57。

² 歷次統計報告可由 CNNIC 網址(www.cnnic.cn)下載。另參考：人民日報，2000 年 1 月 23 日，第 4 版。

析；透過網上隨機調查來了解網民對因特網的使用情況和行為習慣以及看法傾向³。

根據今年 7 月下旬「中國互聯網路信息中心（CNNIC）」公布有關大陸互聯網路發展報告的統計得知，目前大陸網際網路發展的宏觀狀況、上網用戶結構特徵、上網途徑及上網行為等，分別如下：

一、網路宏觀發展情況

上網電腦數

截至今年 6 月 30 日止，大陸上網電腦總數達到 2,572 萬台，同上一次調查相較，半年內增加了 489 萬台，增長率為 23.5%，與去年同期相較增長 59.5%，是 1997 年 10 月中共第一次調查結果 29.9 萬台的 86 倍，增長幅度驚人。

上網用戶人數

截至今年 6 月 30 日止，大陸上網用戶總人數為 6,800 萬人，與上一次調查相比，半年內增加了 890 萬人，增長率為 15.1%，和去年同期相比則增長 48.5%，是 1997 年 10 月第一次調查結果 62 萬上網用戶人數的 110 倍，上網用戶總數增長快速。

WWW 站點數

截至今年 6 月 30 日止，大陸 WWW 站點數為 473,900 個，半年內增加 102,300 個，增長率為 27.5%，和去年同期相比增長 61.6%。從 WWW 站點數的地域分布來看，華北、華東、華南的 WWW 站點數與過去歷次調查差不多，約占 85% 左右；相對的，東北、西北和西南的 WWW 站點數，如同過去調查結果，所占比例仍然偏少，這在某種程度上說明大陸地區之間資訊化水準的差距。

二、網民結構特徵

用戶性別

第十二次 CNNIC 調查結果顯示，男性網民占 60.1%，女性網民占 39.9%，男性依然成為網民群體的主流。和過去數次調查結果相較，女性網民在經歷從 1998 年到 2001 年的快速成長後，近二年內逐漸穩定在四成左右，目前大陸網民中的男女比例約為三比二。

用戶婚姻狀況

第十二次 CNNIC 調查結果顯示，未婚網民占 59.7%，已婚網民占 40.3%，未婚者目前仍是大陸網民的主體，未婚網民與已婚網民之比大約為三比二，這與大陸人口分布中已婚人口占據主體的情況不太一致。

用戶年齡

³ CNNIC 將中國大陸的網民定義為：平均每週使用互聯網 1 小時（含）以上的中國大陸公民。

第十二次 CNNIC 調查結果顯示，網民中 18 至 24 歲的年輕人所占比例最高，達到 39.1%，其次是 25 至 30 歲（17.2%）和 18 歲以下（17.1%）。至於 30 歲以上的網民則隨著年齡的增加，所占比例相應減少：31 至 35 歲的網民占 10.3%，36 至 40 歲的網民占 7.4%，41 至 50 歲的為 6%，而 50 歲以上的僅占 2.9%。整體言，35 歲以下的網民占 83.7%，35 歲以上的網民占 16.3%，網民在結構上仍然呈現低齡化。

用戶受教育程度

第十二次 CNNIC 調查結果顯示，網民中受教育程度為高中（中專）的比例最高，占了 30.9%，其次是二、三年制的大專（27.1%）和四、五年制的大學本科（25.5%）。整體言，大學本科及碩博士程度的網民為 28.1%，但專科以下教育程度的網民高達 71.9%。

用戶平均每月收入

第十二次 CNNIC 調查結果顯示，個人月收入在 500 元以下（含無收入者）的網民所占比例最高，達到 40.3%，其次是 501 至 1,000 元（18.3%）和 1,001 至 1,500 元（15.9%），而月收入在 2,000 元以上的網民總共才占 15.7%。此一結構分布或許與網民中年輕人及學生人數較多有關⁴。

用戶職業

第十二次 CNNIC 調查結果顯示，網民中學生所占比例最多，達到 30.1%⁵，其次是專業技術人員，占總數的 15.9%，排在其後的是商業與服務人員（9.1%），和辦事員等協助人員（9%）。至於農林漁牧工作人員和軍人所占比例最少，分別都不到 1%⁶。

三、網民上網途徑

用戶上網地點

第十二次 CNNIC 調查結果顯示，65.9%的網民在家裡上網，43%的網民在單位上網，其次是學校（22.6%），網吧、網校和網路咖啡廳（18.1%），同時還有 0.4%的人在公共圖書館上網，0.5%的人移動上網⁷。家庭電腦的增加、寬頻網路的普及，乃至網路使用成本的降低，使越來越多的家庭直接進入網路世界，家裡成為網民主要的上網地點⁸。

⁴ 與半年前相比，無收入的網民所占比例繼續增加，從 16.5%增加到 19.5%，它或許與 SARS 流行造成更多失業有關。

⁵ 如同往年調查，學生仍然高居榜首且穩步增長；由於學生較容易接受新事物，更易受時尚潮流的影響，加上網路學校、遠端教育的興起也對學生上網發揮一定的推進作用。

⁶ 農林漁牧工作者大多教育程度偏低，對使用電腦需要基本的英文常識顯然力有未逮。軍人上網者少，則因中共怕洩漏國家機密而加以限制。

⁷ 調查也顯示，在家上網的比例持續增加，而在單位上網的比例則持續減少。

⁸ 在單位上網，也因受到許多限制，如不能進入網站觀看等等，使網民偏愛在家中上網。

用戶上網設備

第十二次 CNNIC 調查結果顯示，大陸網民使用桌上型電腦的比例為 97.1%，使用筆記型電腦的比例為 16.6%⁹。目前，桌上電腦仍為用戶上網的主流，但使用筆記型電腦上網的人數在逐年增加中。

四、網民上網行為

用戶使用網路的時間

第十二次 CNNIC 調查結果顯示，凌晨一至七時是網民最少上網的時間，上午八時後開始上網的人數逐漸增加，十時達到當日第一個高峰（24.6%）。中午十一、十二時有小幅回落，從下午一時起繼續爬升，到下午三時出現第二次高峰（31.4%）。傍晚五、六點稍有回落，隨後七時起人數激增（44%），到晚上八、九點時達到頂峰（44%），其後上網人數又逐漸減少。可以看出，日常生活的作息在某種程度上影響人們使用網路的時間。

用戶每週上網時間

第十二次 CNNIC 調查結果顯示，網民每週上網 4.1 天，13 個小時。與過去幾年相比，網民上網總時數曾經高達每週 17 小時，之後降到每週約 9 小時的穩定期，近半年來又出現上升趨勢，或許與 SARS 疫情有關，人們較少外出而在家中上網與他人聯繫。

用戶每月實際上網費用

第十二次 CNNIC 調查結果顯示，每月實際上網花費¹⁰低於 50 元的網民最多，達到 35.5%，其次是花費在 51 至 100 元的網民，占 32.5%；此外有 21.8% 的網民花費在 101 至 200 元；至於每月花費超過 200 元的網民則很少，只有 10.2%。整體看，網民每月實際上網費用偏低，主要集中在一百元及以下。

用戶擁有 E-mail 帳號數

第十二次 CNNIC 調查結果顯示，網民人均擁有 1.5 個 E-mail 帳號，其中免費的 E-mail 帳號為 1.3 個，此一數據和半年前幾乎沒有變化。

用戶每週收發電子郵件數

第十二次 CNNIC 調查結果顯示，網民平均每週收到 7.2 封電子郵件（不含垃圾郵件），收到的垃圾郵件 8.9 封，每週發出電子郵件 5.3 封，網民每週收到的垃圾郵件仍然超過非垃圾郵件¹¹。

⁹ 有些網民同時使用桌上型及筆記型電腦。

¹⁰ 僅限於上網費及上網電話費，不包括使用網路服務的費用。

¹¹ 大陸垃圾電子郵件泛濫成災，中共有關部門卻未採取行動限制，迫使歐美數以萬家公司一度全面封鎖大

用戶上網目的

第十二次 CNNIC 調查結果顯示，獲取新聞資訊位居上網目的榜首，比例達到 46.9%，其次是休閒娛樂（28.6%），位居第三、第四的是交友和學習，分別占 7% 多，獲取資訊一直是網民上網的最愛¹²。

綜合上述可知，大陸網民的特徵結構以男性、未婚、25 歲以下、專科及以下教育程度、月收入不到二千元等成為主流群體。在職業方面，學生、專業技術人員仍然是網民主體。撥號上網是網民上網的主要方式，家裡則是網民上網的主要地點。又因疫情的影響，網民每週上網時間有較過往異常增多的情況。

參、網民結構的變化趨勢

綜合自 1997 年 10 月迄今年 7 月共十二次（1997 年 10 月、1998 年 1 月、1998 年 7 月、1999 年 1 月、1999 年 7 月、2000 年 1 月、2000 年 7 月、2001 年 1 月、2001 年 7 月、2002 年 1 月、2002 年 7 月、2003 年 1 月、2003 年 7 月）的統計數據，對大陸網路事業及網民個人資料的分析，大致得知如下的變化：

一、網路事業起步晚但發展快

大陸網路事業起步雖晚，但發展速度驚人。1997 年 6 月全大陸才僅有 15 萬人上網，當年底增加為 62 萬人，1998 年底為 210 萬人，1999 年底達到 890 萬人，2000 年增加到二千多萬人，2001 年為三千多萬人。據「中國互聯網絡信息中心（CNNIC）」統計，截至去年底，大陸網民達到 5,910 萬人，首度超越日本（5,400 萬人），僅次於美國（17,000 萬人）¹³。再迄至今年 7 月的統計，網民總數達到 6,800 萬人，穩居世界第二位。

有關過去六年多來大陸上網電腦數量、上網用戶、域名數量及 WWW 網站數的逐年變化情況（參考表一）。

「中國互聯網絡信息中心」預估，至今年底止，大陸網民將達 8,600 萬人；2005 年以前，大陸上網人口預估達到 12,500 萬人。同時，北京「中國網通公司」總裁田溯寧今年初在瑞士召開的一項會議上說，中共很快就會超越美國，成為全世界最大的網際網路和信息產業經濟體；他預測，到 2008 年前，大陸網民將達到二億至三億

陸的 IP 地址。見：王緯中，「中共網路經濟陷入十面埋伏」，中國時報（臺北），民國 91 年 3 月 3 日，第 11 版。

¹² 大陸網民上網的目的，以獲取新聞信息占首位，這或許與中共嚴格控制傳播媒體有某種關聯。

¹³ 「我國網民數量躍居全球第二」，光明日報（北京），2003 年 1 月 17 日，第 A1 版。

人之間¹⁴。

表一 網際網路在中國大陸的發展概況（1997-2003）

歷次統計	調查時間 (年/月)	上網電腦 (萬台)	上網用戶 (萬人)	域名.CN 數量 (個)	網站數量 (個)
一	1997/11	30	62	4,066	1,500
二	1998/ 7	54	117	9,415	3,700
三	1999/ 1	75	210	18,396	5,300
四	1999/ 7	146	400	29,045	9,906
五	2000/ 1	350	890	48,965	15,153
六	2000/ 7	650	1,690	99,734	27,289
七	2001/ 1	892	2,250	122,099	265,405
八	2001/ 7	1,002	2,650	128,362	242,739
九	2002/ 1	1,254	3,370	127,319	277,100
十	2002/ 7	1,613	4,580	126,146	293,213
十一	2003/ 1	2,083	5,910	179,544	371,600
十二	2003/ 7	2,572	6,800	250,651	473,900

資料來源：中國互聯網信息中心（CNNIC）每半年的調查結果（1997-2003）見：www.cnnic.cn
說明：1997-1999 年，CCIC 只統計以「.cn」為註冊域名的網站。但從 2000 年起，其站點統計範圍擴大到以頂級域名註冊的網站，因此網站數量在該年後暴增。

二、網民群體的年輕化特色

歷次 CNNIC 調查報告顯示，網民中以 18 至 24 歲的年輕人所占比例最高，遠遠高於其他年齡組；其次是 18 歲以下，和 25 至 30 歲的組別。30 歲以上的網民隨著年齡的增加，其所占比例相應減少。歷年統計都表明，35 歲以下的網民都在八成以上，而 35 歲以上則不到二成的比例¹⁵。

在所有網民中，以 18 歲以下的用戶增長速度最快，從 2000 年 1 月的 2.4%，到 2003 年 1 月已暴增到 17.6%，這與用戶中學生比例的增加有關；相對的，25 至 30 歲的年齡組用戶所占比例，在近三年則下降甚為明顯，幾乎減少了一半（32.8%、17%）。35 歲以上的用戶比例有起有落，變化不大，整體呈上升趨勢（參考表二）。總的看來，網民在年齡結構上多年來一直呈現低齡化的傾向。

¹⁴ 「專家預測：大陸將成全球最大信息經濟體」，中國時報（臺北），2003 年 1 月 27 日，第 11 版。

¹⁵ 江洛萍，「CNNIC 報告顯示中國互聯網四大趨向」，經濟日報（北京），2002 年 1 月 4 日，第 11 版。及：楊雄，「因特網對中國青年的影響及其對策」，上海社會科學學術季刊（2002 年第 2 期），頁 147-149。

表二 大陸網民年齡的變化趨勢（2000-2003）

單位：%

歷次統計	年／月	18歲以下	18-24	25-30	31-35	36-40	41-50	51-60	60歲以上
五	2000/1	2.4	42.8	32.8	10.2	5.7	4.5	1.2	0.4
六	2000/7	1.7	46.8	29.2	10.0	5.6	5.0	1.3	0.4
七	2001/1	15.0	41.2	18.9	8.9	7.1	5.7	2.0	1.2
八	2001/7	15.1	36.8	16.1	11.8	8.3	8.0	2.7	1.2
九	2002/1	15.3	36.2	16.3	12.1	8.2	7.6	3.2	1.1
十	2002/7	16.3	37.2	16.9	11.6	7.2	6.8	3.1	0.9
十一	2003/1	17.6	37.3	17.0	10.2	7.4	6.8	2.8	0.9
十二	2003/7	17.1	39.1	17.2	10.3	7.4	6.0	2.1	0.9

資料來源：中國互聯網信息中心（CNNIC）每半年的調查結果www.cnnic.cn

註：CNNIC第一至第四次統計報告分類，有時以15歲至50歲以上取樣，有時以16歲以下至60歲以上取樣。

表三 大陸網民教育程度的變化趨勢（1998-2003）

單位：%

歷次統計	年／月	高中（不含）以下	高中、中專	大專（二、三年）	大學本科（四、五年）	碩士及博士以上
二	1998/7	6.9	34.2		49.6	9.3
三	1999/1	11		77%		12
四	1999/7	2.0	12	27.0	48.0	11.0
五	2000/1	3.0	13	32.0	45.0	7.0
六	2000/7	2.5	12.79	32.81	45.9	5.9
七	2001/1	6.4	23.45	28.97	38.8	2.3
八	2001/7	8.7	28.8	26.7	33.6	2.2
九	2002/1	10.2	30.0	26.9	30.4	2.5
十	2002/7	11.5	30.5	26.3	29.2	2.5
十一	2003/1	12.9	30.6	26.1	27.6	2.8
十二	2003/7	13.9	30.9	27.1	25.5	2.6

資料來源：中國互聯網信息中心（CNNIC）每半年的調查結果，見：www.cnnic.cn

註：CNNIC第一次統計報告未列教育程度類

三、上網不再是技術精英和高學歷人群的專利¹⁶

從 CNNIC 歷年調查總結看來，網民中受教育程度為高中或中專的比例最高，近兩年都達約三成，其次是四年制的大學本科，再次是二或三年制的專科學校。整體看，大學及以上教育程度的網民約占三成，大學以下教育程度的用戶占約七成，而且後者有逐年增加的趨勢（參見表三）。它反映的意義是：網際網路內容日益豐富，操作更加簡便以及使用成本的降低，使它更具親和力，越來越趨於大眾化。

四、有錢不上網，上網沒有錢

近年來大陸社會流行的一句話「上網的沒有錢，有錢的不上網」的順口溜，從歷次 CNNIC 調查不難發現此一事實¹⁷。調查顯示，大陸網民每人每月平均收入在 500 元（包括無收入）者所占比例最高，近二年來它已從三成升到四成，其次收入在 501 至 1,000 元者也有二成多的比例，而收入在 1,000 至 1,500 元的比例也有約一成五；上述三者總共占了七成以上。相對的，個人每月平均收入在 2,000 元以上者，歷年調查總共不到一成五（見表四）。由此可見，低收入網民成為大陸網路使用的主體，這一結構可能與用戶中年輕人及學生較多有很大關聯。

表四 大陸網民個人每月收入的分布概況（2001-2003）

單位：%

	2001/1	2001/7	2002/1	2002/7	2003/1	2003/7
無收入者	16.4	13.3	12.3	13.0	16.5	19.5
500 元以下	15.3	20.0	23.6	24.8	23.5	20.8
501-1000 元	26.0	25.5	25.3	24.1	20.9	18.3
1001-1500 元	15.9	16.3	16.5	16.5	15.4	15.9
1501-2000 元	7.5	9.0	8.8	8.2	8.2	9.8
2001-2500 元	4.0	5.6	4.4	4.6	5.1	4.6
2501-3000 元	3.5	3.7	3.4	2.6	3.8	3.7
3001-4000 元	2.9	3.1	2.3	2.7	3.1	2.4
4001-5000 元	1.8	1.4	1.1	1.3	1.3	2.0
5001-6000 元	1.6	0.5	0.8	0.7	0.7	0.9
6001-10000 元	0.5	0.5	0.7	0.6	0.7	1.0
10000 元以上	0.6	1.1	0.8	0.9	0.8	1.1
不確定	4.0	---	---	---	---	---

資料來源：中國互聯網信息中心（CNNIC）每半年的調查結果，見：www.cnnic.cn

¹⁶ 參考：蕭華敏，「大陸網路熱潮方興未艾」，聯合報（臺北），民國 88 年 10 月 18 日，第 13 版。

¹⁷ 參考：蔣崢，「中國人誰在上網？」，經濟日報（北京），2000 年 1 月 6 日，第 13 版。

五、女性網民比例大幅增加

目前大陸 6,800 萬網民中，男性網民為 4,087 萬，是五年前 54.4 萬的 75 倍，女性網民 2,713 萬，則是五年前 7.6 萬的 357 倍，女性用戶所占比例呈現暴增的趨勢(見表五)。女性用戶從早期的一成多，增加到現在的四成，男性用戶則從九成降到六成。如今男女用戶比例差距日益縮小，從 1997 年的 7 比 1，到目前約 1.5 比 1。這一變化發生的原因與大陸網際網路的普及化有很大關係。

又據 CNNIC 調查結果顯示，預期未來可能上網的非網民之中男性占 60%，女性占 40%。而網民中男性占 59.3%，女性占 40.7%，預期可能上網的非網民與網民的性別結構極其相似。可以預見，近期內大陸網民的性別結構不會有太大的改變，男性仍將是大陸上網的主力。

表五 大陸網民的性別變化趨勢(1997-2002)

歷次統計	年／月	男 性	女 性
一	1997/11	87.7%	12.3%
二	1998/ 7	92.8%	7.2%
三	1999/ 1	86%	14%
四	1999/ 7	85%	15%
五	2000/ 1	79%	21%
六	2000/ 7	74.7%	25.3%
七	2001/ 1	69.6%	30.4%
八	2001/ 7	61.3%	38.7%
九	2002/ 1	60%	40%
十	2002/ 7	60.9%	39.1%
十一	2003/ 1	59.3%	40.7%
十二	2003/ 7	60.1%	39.9%

資料來源：中國互聯網信息中心（CNNIC）每半年的調查結果，見：www.cnnic.cn

六、上網不再是時髦流行，而趨於理性務實

大陸網民上網時最常用到電子郵件、新聞組與搜索引擎，其中電子郵件因具有便捷性和廣泛性，更是居於各項應用之首。CNNIC 報告顯示，在電子郵件應用上，大陸網民人均擁有 1.5 個電子郵件帳號，其中免費的電子郵件帳號為 1.3 個（參見表六）。網民人均擁有電子郵件帳號從初期較多到往後持續遞減的情況，表明網民對電

子郵件的使用趨於理性，逐漸使用固定的一至二個信箱¹⁸。同時最新調查顯示，對於電子信箱服務由免費轉向收費的看法，也有接近七成的人表示「完全接受」或「可以了解」¹⁹。

表六 大陸網民擁有 E-mail 的變化趨勢（2000-2003）

單位：個

	擁有 E-mail 數量	其中免費帳號數量
2000/1	4	3
2000/7	3.1	3.3
2002/7	1.6	1.4
2003/1	1.5	1.2
2003/7	1.5	1.3

資料來源：經濟日報（北京），2003 年 1 月 23 日，第 10 版。及：www.cnnic.cn

肆、網民、非網民與農民

當前大陸網民總數雖高居世界第二位，但網民占總人口比例明顯偏低。6,800 萬網民數只占中國大陸 13 億總人口的不到 5.3%，和美國、日本等已開發國家相比，不論在網民比例、技術或應用，目前仍相差甚遠，甚至比臺、港水準都差了一大截。顯示大陸儘管網際網路用戶總數很大，但網路普及的程度仍然偏低，尤其在廣大農村及內陸省區，呈現另外一種城鄉差距。

一、網路發展與地區差異

就地區差距看，根據 2001 年 1 月第七次 CNNIC 的統計報告，大陸 31 個省市自治區的 WWW 站點地域分布、域名地域分布，以及用戶地域分布的數據來看，網際網路發展程度由高至低排列大致劃分為三個集群：第一集群是北京；第二集群是上海、浙江與廣東；第三集群是福建、山東等 27 個省市區（參考表七）。

基本上，大陸網際網路發達的地區分布結構和其當地經濟發展是密切相關的，凡地方第二、第三產業發達者，當地互聯網路發展也較快²⁰。例如，北京作為中國政治、經濟、文化、教育的中心，是網路發展程度最高的地區。北京的域名、WWW

¹⁸ 「大陸網民超過日本，僅次美國」，聯合報（臺北），民國 92 年 1 月 17 日，第 13 版。

¹⁹ 秦海波，「網民躍居全球第二意味著什麼」，經濟日報（北京），2003 年 1 月 23 日，第 10 版。

²⁰ 王凡華，「網民特點研究」，科學對社會的影響（2001 年第 2 期），頁 62。

站點和用戶數量遠遠高於其他省份和地區；北京域名數量是最低省份青海的 518 倍，WWW 站點數量是最低省份西藏的 1,054 倍，用戶數量比西部邊遠省份西藏、青海、寧夏、貴州的總和高出 400 倍²¹。

表七 大陸三十一個省市區網際網路發展高低差異

網路發展程度高低		省 市 區 分 布
第一集群 [1]		北京
第二集群 [3]		浙江、廣東與上海
第三集群 [27]	第一級 [3]	福建、山東、江蘇
	第二級 [2]	四川、遼寧
	第三級 [5]	湖南、湖北、天津、河南、河北
	第四級 [10]	新疆、山西、陝西、雲南、江西、吉林、廣西、重慶、安徽、黑龍江
	第五級 [6]	海南、寧夏、貴州、內蒙古、青海、西藏

資料來源：經濟問題探索（2001 年第 8 期），頁 36。

此外從 CNNIC 過去十二次調查發現，北京、上海、江浙和廣東五地的網民之和達到六成以上，它說明這些地區在全大陸的資訊化程度是較高的。至於，大陸西北、西南等原來上網人數稀少的地區網，網民數量雖有小幅提高，但網民在地域上的分布仍然不夠平衡。基本上，華北、華東、華南的 WWW 站點數歷年調查都高達八成五，而東北、西北、西南所占比例不到一成五²²。

尤其在西部邊遠地區及海南省，無論在規模或數量上都與東部或沿海地區有較大差距；西部地區居民收入、購買力水準與消費程度都偏低，因而網際網路的軟硬體設備都極欠缺。雖然有人提議要調整地區結構，為西部大開發帶來機遇，應大力發展與信息技術有關的新興產業和基礎設施的建設，方能進一步遏止區域差距的擴大。但這一理想恐難順利達成，因為即令硬體條件（電腦、網路）可以解決，軟體條件（人才、教育）仍難配合。

二、網路發展與城鄉差距

廣大群眾無緣上網

由於個人上網費用相對要高於大陸民眾的收入水準，而且在家上網者必須擁有

²¹ 王曼華，「我國互聯網絡發現現狀的經濟計量分析」，經濟問題探索（2001 年第 8 期），頁 36。

²² 蔡虹，「中國的『數字鴻溝』」，文匯報（上海），2001 年 7 月 30 日，第 9 版。及：吳娟，「解讀 CNNIC 最新報告，關注『數字鴻溝』」，文匯報（上海），2001 年 7 月 19 日，第 4 版。

一台電腦，還需懂得一些電腦知識，因而上網者多為教育程度相對較高的白領階層、管理者和在校學生。雖然大陸網民規模近年來高速增長，但用戶的知識結構卻基本不變，高中（中專）以上文化程度的用戶始終占總數的八成左右，這充分說明全民教育程度是制約大陸信息化進程的一項重要因素，廣大工農階級仍無能力上網。

農民離「網」有多遠

中國作為一個農業大國，知識和技術的差距是大陸農村落後的根本原因。隨著大陸各地縣鄉政府上網工程的普及，農民離「網」似乎越來越近。但是統計顯示，大陸農村網民只占到全大陸網民總數的 1% 左右，除了少數種養大戶外，真正透過上網來指導農業生產和銷售的農民很少。

農民離「網」有多遠？大陸有關專家形象地說，從縣、鄉到農戶只差「最後一公里」，但廣大農民卻無法跨越這「最後一公里」，離「網」還很遙遠。河南省一位農業廳市場與經濟資訊處副處長說，農民不上網最重要的因素在於農戶種植規模較小，這決定了上網的回報率較低，農民不願上網；其次是因為一些農民受經濟條件制約，買不起電腦，也支付不起上網的費用；另外則是，絕大部分農民自身的市場意識較差²³。

總之，廣大農村等相對落後地區，目前的財政能力無法滿足網路發展的設施要求，居民的收入水準也不足以支付上網的相關費用，因而限制了這些地區信息化程度的提高與電子商務活動的開展。在此，城鄉差距又進一步擴大。

三、非網民的心聲

不懂電腦所以不上網

如前所述，大陸上目前約有九成五的人屬於非網民。據調查，非網民不上網的最主要原因是「不懂電腦網路」，其次是「覺得上網沒有必要」，第三個原因是「沒有上網設備」，第四個原因是「沒有時間」。此外，年齡太大或太小、不感興趣、上網費用過高、當地網路不發達上網不方便，以及擔心孩子受到不良影響等，都是造成龐大非網民的因素。

上網費用相對昂貴

長期來，大陸上網費用一直偏高，每人每月平均上網費用約二、三百元；即使近年經過幾次調降，實際上網費用與個人所得相比，花費之高在世界名列前茅。上網費用偏高，將嚴重影響網民數量和上網時間，對網路發展形成重大瓶頸²⁴。由於上網費用太高，在網際網路發展初期，大陸網民一度要「罷網」抗議，因為每月平均

²³ 新華社，2001 年 6 月 15 日。

²⁴ 于小航，「從 CNNIC 統計報告數據觀中國互聯網走勢」，人民日報（北京），2001 年 2 月 10 日，第 5 版。

三百元的支出幾乎占了網民四分之一的收入²⁵。近年來，雖然上網費用有所調降，但對工農普羅大眾，那種花費還是如同「資本主義的玩意兒」。

伍、結 論

網際網路（Internet）是繼報紙、廣播、電視之後的一項新的傳播媒體，有人稱之為「第四媒體」。中國大陸的網路事業近年來雖有快速發展，然實際上網人數仍屬十多億人口中的少數，網路推廣仍有待努力。

綜合相關報導，大陸網民的特點是年輕、教育水準高（相對一般普羅大眾言），但並非高收入者，平均月收入約在 500 至 2,000 元之間，而大陸收入最高的階層上網的比例卻相對偏低，形成「上網的沒錢，有錢的不上網」的怪現象。有關情況如下：

大陸網民中八成以上年齡都在 18 至 35 歲之間，其中又以 20 多歲的年輕人居多，包括在校大中小學生、工程技術人員，以及部分社會青年，他們有不少人常上「網吧」傳遞訊息。至於「文革」那一代的四、五十歲的中年人對新生事物的網際網路，心態上較為陌生或排斥。

過去，上網者大都具有大專以上學歷，而近二年來調查發現，高中（中專）及以下的用戶有逐年成長的趨勢，而碩士以上的用戶則在下滑中；其中成長最大的是屬於年輕人的高中（中專）與初中階段。

按地區而言，大中城市和經濟文化較為發達地區的網際網路普及率較高，而廣大農村及城鎮工人仍接受傳統的廣播電視或報刊雜誌來接受資訊，後者都屬非網民的範疇。

就性別比例看，網際網路不再是男性的世界，1999 年上網的男女性別比例約是九比一，而到 2003 年這一比例成為六比四，相對而言是趨於平衡，在可預見的未來，此一趨勢應該不變。

從用戶職業來看，大陸網民中學生所占比例最多，其次是專業技術人員，排名第三的是辦事員和服務員等。至於農林牧漁工作人員和軍人所占比例最少，分別只占 1% 左右。

目前大陸上網的費用仍高於世界上大多數國家，也高於香港和臺灣，而中國大陸平均收入仍低於港、臺，這是由於大陸的電信是官方壟斷的，即令是民間的網路

²⁵ 劉文雲，「從網民罷網看我國的因特網發展」，情報科學（1999 年 11 月），頁 673-675。「上網費用太高網民將罷網」，中國民營科技與經濟（1999 年第 2 期），頁 50。

供應商也必須向中共信息產業部所屬的電信總局租用線路。

最後，由於網路的多樣性，影響無遠弗屆，可能改變人們思考方式和成長經驗，甚者有人預言，網路興衰或將推動大陸平靜革命。當前大陸上網用戶（比一般工農群眾相對言）較樂於接受新事物，在政治和思想意識上有一定的敏感性；故而儘管他們只占大陸人口中的一小部分，但他們的特殊結構和傾向，卻使其影響力遠高於其他人口比例，此一趨向頗值得留意。

法律與法制

兩岸防制偷渡刑事法律之比較研究

周成瑜

(國立臺灣海洋大學海洋法律研究所副教授兼所長)

壹、前言

今(民國九十二)年8月26日六名大陸偷渡女子在苗栗外海,被臺灣蛇頭推入大海溺斃案件,引起社會高度關注。此案顯現兩岸間之不法出入邊境的活動,係有組織的犯罪行為。事實上,自近年來查獲的偷渡案件中,由偷渡者單獨實施之偷渡活動越來越少,以組織化犯罪方式,專門進行偷渡者確實越來越多,而且多屬兩岸不法集團相互勾結而從事組織性的犯罪活動。

以偷渡的方式而言,從海上組織偷渡仍是兩岸偷渡犯罪之主要途徑。尤其在鄰近臺灣地區的大陸地區福建、浙江沿海省分,歹徒利用兩岸政府對海上治安力有未逮、對海上監控以及船舶管理不夠嚴密之機會,組織人員從海上乘船偷渡進出彼此國境(或大陸稱為邊境)。如前述造成重大死傷的偷渡犯罪案件,經由海上組織偷渡的方式,不僅破壞兩岸間各自管理之出入國(邊)境秩序、制度和社會治安,也影響雙邊政府的形象。然而在雙方相互指責執法不力之餘,如何合作打擊此類犯罪,才是兩岸政府亟應思考的課題。

兩岸間對於防制偷渡犯罪行為雖然均有刑事處罰規定:我國分散規定於《刑法》、《國安法》、《兩岸人民關係條例》和《入出國及移民法》中,而大陸地區則集中規定於《刑法》內。但相關處罰規定內容及刑度為何?各有何特點?可否有效懲罰偷渡行為?此皆為比較法的研究重點。尤其是我國為防止類似「蛇頭丟包」殺人事件再度發生,而於今年10月28日修法通過之《兩岸人民關係條例》第七十九條中加重偷渡集團成員及共犯刑度之規定,是否適當,頗值得進一步研究。茲比較分析兩岸相關刑事法律不同點如下:

貳、兩岸法規之比較

一、偷渡者應否受刑事處罰，規定不同。偷渡者究應認為係受害者或犯罪行為人，兩岸法律規定並不相同：

大陸《刑法》對於情節輕微之偷渡者不受刑事處罰，嚴重時則否。如：大陸《刑法》第三百二十二條規定：「違反國（邊）境管理法規，偷越國（邊）境，情節嚴重的，處一年以下有期徒刑、拘役或者管制，併處罰金。」該罪僅對偷渡者之刑事處罰採嚴格之限制，只就情節嚴重的行為，有社會危害結果發生時，才予以刑事處罰。其立法理由在於偷渡者大多欲前往國（境）外尋求較好的經濟發展，改善家人在國內的生活水準，若受偷渡組織者之欺騙、引誘，本身雖是違法者，又是受害者，危害社會之犯罪動機並非明確，如：初犯、受騙等，雖然不法行為應受處罰，依大陸出入境管理法規之相關規定處以行政罰即可收儆戒之用，而無須追究其刑事責任。

至於何種情節屬「嚴重」應受刑事處罰，依大陸實務見解係指行為人非法入出國境時以暴力方法、逃避法律制裁、或被查出有多次紀錄而不知悔改，或因該行為致影響國家形象或引起涉外糾紛造成嚴重後果等等均屬之。然而條文規定並非明確，適用時恐仍生爭議。

我國相關法規：我國對於偷渡者是否處罰，可由不同的法規得知，似仍應依偷渡者之偷渡目的或本身所處情形認定，而不能一概以未依規定進出國境，即認為屬刑事犯而予處罰，分述如下：

偷渡者為受害者，如：《刑法》第二百九十七條第一項規定：「意圖營利，以詐術使人出中華民國領域外者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科三千元以下罰金。」及第二百九十九條第一項規定：「移送前條被略誘人出中華民國領域外者，處五年以上有期徒刑。」前者為意圖營利以詐術使人出國罪，後者為移送被略誘人出國罪，均只處罰載運者。對於偷渡者而言，因係被騙或被略誘之人，屬被害者身分，不受刑事處罰。

偷渡者為犯罪者，如：《國安法》第六條第一項規定：「違反第三條第一項規定，未經許可入出境者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科三萬元以下罰金。」該規定適用於大陸地區人民未經主管機關許可而入出臺灣地區者且僅罰既遂行為。雖然《兩岸人民關係條例》第十八條第一項第一款另有規定，治安機關得對偷渡者實施強制出境之措施，允許行政機關於案件進入司法程序前，可逕行遣返大陸人民，

而無須受刑事追訴。然依目前實務見解（法務部 92 年 9 月 22 日法檢字第○九二○八○四○一三號函示研究意見內容），大陸人民偷渡來臺，一律應適用《國安法》論處偷渡犯，似未能探討行為者之目的與手段間之社會危害程度，如僅屬單純偷渡者，未涉及其他犯罪情事，或屬初犯等情節較輕，可以行政執行逕予遣返，減輕我國司法資源或治安機關收容管理上負擔。實務上卻將偷渡者之行為不分情節輕重，一概視為偷渡犯，是否妥當？實值得考量。

偷渡者亦為犯罪者，只是規範對象排除大陸人民適用，如：《入出國及移民法》第五十四條規定：「未經許可入出國或受禁止出國處分而出國者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣九萬元以下罰金。」該規定雖同為未經許可入出國罪，惟依該法第三條之定義並不適用於大陸地區人民，僅適用於臺灣人民、外國人、或無國籍者之非法入出境之刑事責任。國內法關於管理入出境之相關規定體系混亂，多頭馬車，實非恰當之立法。

二、載運者之刑事處罰型態不同。此處所指載運者係指單純運送者之刑責部分：

大陸《刑法》第三百二十一條第一項規定：「運送他人偷越國（邊）境的，處五年以下有期徒刑、拘役或管制，併處罰金；有下列情形之一的，處五年以上十年以下有期徒刑，併處罰金：多次實施運送行為或運送人數眾多的；所使用的船隻、車輛等交通工具不具備必要的安全要件，足以造成嚴重後果的；違法所得數額巨大的；有其他特別嚴重情節的。」

第二項規定：「在運送他人偷越國（邊）境中造成被運送人重傷、死亡，或者以暴力、威脅方法抗拒檢查的，處七年以上有期徒刑，併處罰金。」；第三項規定：「犯前兩項罪，對被運送人有殺害、傷害、強姦、拐賣等犯罪行為，或者對檢查人員有殺害、傷害等犯罪行為的，依照數罪併罰的規定處罰。」等罪名可知：本罪分為下列四種類型，即：單純運送他人偷越國境罪、特別加重運送他人偷越國境罪、運送他人偷越國境加重結果罪及運送他人偷越國境結合罪等。此規定處罰行為人只要實施運送他人非法進出國（邊）境之行為，犯罪即已成立；至於犯罪人主觀上是否「以營利為目的」，並非本罪之特別要件。然而「多次、數額巨大、嚴重後果」等文字仍為不明確概念，刑事處罰以數量多寡作為犯罪成立之要件，仍屬大陸《刑法》之特色。其目的雖在凸顯行為人之社會危害性重大，卻與罪刑法定原則有違。大陸地區於 1979 年制定舊《刑法》第一百七十七條文中曾有「以營利為目的」之規定，作為主觀特別構成要件要素，由於行為者運送行為多為牟利，無特別訂明之必要，因而修法後，即刪除「以營利為目的」文字，只要行為人明知他人欲非法入出國境，也明知運送他人非法入出國境屬違法行為，而仍決意實施，即可構成本罪，不必探究

其是否為了謀取暴利。

我國對於運送偷渡者之處罰，因偷渡者身分及載運目的地不同而異其規定。如：《刑法》第二百九十七條第一項及第二百九十九條第一項規定意圖營利以詐術使人出國罪及移送被略誘人出國罪；《入出國及移民法》第五十三條規定運送他人至他國罪，以及偷運大陸或港、澳地區人民進出國境罪。本文僅就偷運大陸人民刑責部分，依進入我國或前往第三國（地區）而有不同之處罰規定，分述如下：

偷運大陸人民進入我國罪。《兩岸人民關係條例》第七十九條第一項規定：「違反第十五條第一款之規定者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。」第二項規定：「意圖營利而犯前項之罪者，處三年以上十年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。」上述二項規定係依行為人主觀犯意分為兩種類型：單純偷運大陸人民進入我國罪及意圖營利而偷運大陸人民進入我國罪，與前述大陸《刑法》羅列四種犯罪類型相較，立法體系顯得不夠完備。大陸《刑法》除純粹運送他人入出國（邊）境外，另有特別加重及結果加重之處罰要件，較能凸顯運送人之不法情節輕重程度，值得參考。至於大陸《刑法》有關偷運人民出入國另有重大違法情事之相結合罪名時，在立法形式上屬結合犯之規定，法條又稱可依數罪併罰，實無另立一項規定之必要，除非該結合罪之刑度訂明於條文中，可至無期徒刑或十年以上有期徒刑，否則即使載運人另有列舉以外之犯行，例如竊盜、侵占偷渡者之財物，仍須依數罪併罰規定處罰，自不待言。

而我國新修正之第二項規定以「意圖營利」為加重處罰要件，行為態樣卻未改變，與第一項之行為間亦未作區隔，似有不妥。蓋僅以行為人主觀意圖做為加重要件並無必要，反而增加適用上之困擾。換言之，於查獲載運人有違法行為時，尚須查明涉案載運人是否以牟利為主要目的，其犯案若無事實證明行為人主觀上有營利目的，設如行為人只是受託載運他人，並未參與組織成員，即非本罪處罰對象，將使本罪以處罰組織犯罪者之立法目的落空。故宜修訂為「組織而犯前項之罪者……」。

偷運大陸人民前往第三國（地區）罪。《兩岸人民關係條例》第八十條第一項規定：「中華民國船舶、航空器或其他運輸工具所有人、營運人或船長、機長、其他運送工具駕駛人違反第二十八條第一項或違反第二十八條之一第一項規定或臺灣地區人民違反第二十八條之一第二項規定者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬以上一千五百萬元以下罰金。但航行至大陸地區行為係出於船長或機長或其他運輸工具駕駛人自行決定者，處罰船長或機長或駕駛人」，第二項並規定法人之處罰：「前項航行至大陸地區之船舶、航空器或其他運輸工具之所有人或營運人為法人者，除處罰行為人外，對該法人並科以前項所訂之罰金。但法人之代表人對

於違反之發生，已盡力為防止行為者，不在此限。」分析其立法理由在於：由於我國籍漁船載運大陸地區人民偷渡外國事件一再發生，對我國國際形象造成嚴重傷害，再加上上開行為另涉及大陸地區人民利用我國籍船舶與臺灣地區人民共同參與偷渡行為，而衍生我國應否支付遣返大陸偷渡犯費用問題。因而除包含違反第二十八條第一項規定直航大陸地區罪外（本條規定：中華民國船舶、航空器及其他運輸工具，經主管機關許可，得航行至大陸地區。其反面解釋，未依規定，不得航行至大陸地區，若有違反即構成本條罪名），尚包含第二十八條之一私行運送大陸地區人民非法前往第三國或地區罪（本條規定：中華民國船舶、航空器及其他運輸工具，不得私行運送大陸地區人民前往臺灣地區及大陸地區以外之國家或地區。臺灣地區人民不得利用非中華民國船舶、航空器及其他運輸工具，私行運送大陸地區人民前往臺灣地區及大陸地區以外之國家或地區），此為境外運送人之刑事責任。雖然侵犯第三國之國境安全並未對我國有任何實質損害，然而因該行為影響國家形象，並會造成涉外糾紛，仍有處罰必要。就此，大陸《刑法》中並無相關處罰規定。推定其原因，可能未曾發生此等案例，而未做相關立法規定。

茲有疑義者，由於同條例第七十九條第四項訂有未遂犯處罰規定而第八十條則無，是以我國籍漁船船主（或船長）於我國鄰接區海域範圍內，被查獲意圖非法載運偷渡者入境或前往其他地區時，雖涉嫌觸犯運送大陸人民非法入境未遂罪名，被逮捕帶回偵訊，而隨船因案入境之大陸人民，於案發時尚未入境，不符合前述《國安法》第六條第一項規定之非法入境罪，屬不罰行為。其後續應如何處置，究應逕行強制出境？或暫予收留？即生法理上之爭議。

依行政院大陸委員會 92 年 10 月 29 日以陸法字第○九二○○二○○六八號函示內容，認為：「……大陸人民有已進入臺灣地區之事實，復經調查結果認有偷渡來臺或前往其他地區之犯行，自屬同條例第十八條第一項第四款所稱『有事實足認為有犯罪行為者』或第五款『有事實足認為有危害國家安全或社會安定之虞者』，治安機關得逕行強制出境，而於強制出境前，得依同條第二款規定暫予收容。……又，該十二浬外被查獲之大陸地區人民，如經司法機關將其作為載運其來臺或前往其他地區之漁船船主（長）所涉刑案關係人（證人），在司法程序未終結前，尚不得執行強制出境，亦得依第十八條第二項規定暫予收容。」據此，似有將大陸人民未遂偷渡行為等同犯罪行為處罰之違法侵權情事。茲因境外被查獲之大陸人民，《國安法》既未將之視為犯罪，何來危害國家安全或社會安定之虞，司法機關於偵訊後，應依同法第十八條第一項規定儘速將之強制出境始屬合法。退而言之，即使彼等經司法機關列為載運人（船長）所涉刑案之關係人，亦不得以行政函文違法指示「司法程序

未終結前，尚不得執行強制出境」，對無罪之人變相予以非法留置，實有侵害人權之嫌，且與第十八條第一項但書規定抵觸。依第十八條第一項但書規定，非法入境之大陸人民所涉案件已進入司法程序者，徵得司法機關之同意，猶可由治安機關執行強制出境，何以在本身未涉案情形下，一旦成為他案證人時，反而須留置更長時間，直至司法程序終結後始能遣返，與所謂「暫時」收容之意義背道而馳。延長證人收容時間與案件之真實發現實無必然關係，反倒滋生該項留置是否合法之疑慮，實應重作檢討。

三、對組織犯罪集團之處罰不同：

大陸方面基於偷渡行為多以犯罪集團為中心，專門從事有組織之偷渡活動，向偷渡者或其家屬收取高額偷渡費用，再由犯罪集團負責偽造、變造出入境證，甚或行賄主管部門取得真護照，偽造簽證，再由集團成員負責運送出境，情節十分嚴重。因此特於《刑法》第三百一十八條第一項訂明：「組織他人偷越國（邊）境的，處兩年以上七年以下有期徒刑，併處罰金」，對於具體事項另有加重之處罰，可處七年以上有期徒刑或無期徒刑，併處罰金或沒收財產。加重處罰要件為：

組織他人偷越國（邊）境集團的首要分子； 多次組織他人偷越國（邊）境或者組織他人偷越國（邊）境人數眾多的； 造成被組織人重傷、死亡的； 剝奪或者限制被組織人人身自由的； 以暴力、威脅方法抗拒檢查的； 違法所得數額巨大的； 有其他特別嚴重情節的。上述幾種情形均被認為危害社會性重大，而應予以處罰。至於第二項仍有結合犯之規定，卻依數罪併罰，其情形有：「犯前款罪，對被組織人有殺害、傷害、強姦、拐賣等犯罪行為，或者對檢查人員有殺害、傷害等犯罪行為的」，條文雖如此明列，但刑度並未加重，故與我國有關結合犯之立法原理不同。

我國新修正之《兩岸人民關係條例》第七十九條第三項規定關於犯罪集團之處罰，然卻只處罰首謀者，刑度可在五年以上有期徒刑，得併科新臺幣一千萬以下之罰金。與大陸刑法重處犯罪集團及其「首要分子」相比，我國規定顯得仍不周延。由於犯罪集團或「蛇頭」均利用手下人員負責策劃、聯絡、安排交通工具或確定偷渡時間及聯絡方式，分工明確。被查獲者往往只是犯罪集團之低層次人員和偷渡者，居於幕後之「蛇頭」惡性最為重大，卻難以繩之以法。將蛇頭作為處罰對象，固有必要，然而對於犯罪集團之成員未如大陸《刑法》訂於同條文中，再依情節輕重一併予以重罰，似無法有效打擊該類型之犯罪。

四、騙取出境證件及法人組織他人非法入出國境之處罰不同：

大陸《刑法》第三百一十九條第一項規定：「以勞務輸出，經貿往來或者其他

名義，弄虛作假，騙取護照、簽證等出境證件，為組織他人偷越國（邊）境使用的，處三年以下有期徒刑，併處罰金；情節嚴重的，處三年以上十年以下有期徒刑，併處罰金」，第二項規定：「單位犯前款罪的，對單位判處罰金，併對其直接負責的主管人員和其他直接責任人員，依照前款的規定處罰。」該條立法理由主要在於組織他人偷越國（邊）境之犯罪行為中，有法人參與其中，或完全由法人實施犯罪，以合法掩護非法，即以勞務輸出、經貿往來、旅遊或者其他名義，騙取主管部門批准，取得護照、簽證等出境證件，組織他人自邊境口岸非法出境，成為偷渡出國案件之大宗，方式既隱密、規模與個人實施同類犯罪相比，所造成之社會危害性更大，因此特別單獨立法處罰。其構成要件為：先行編造組織他人出境之虛假理由；騙取有關機關之批准，取得護照、簽證等證件，使組織他人出境之行為在表面上合乎規定；實際安排他人從邊境口岸出境。

我國並無相關規定，對於偽造身分證騙取護照、簽證，並持以使用而非法入出國境之行為人若為大陸人民，均依《刑法》「行使偽造文書罪」與《兩岸人民關係條例》「未經許可非法進出臺灣地區」罪（行為人若為外國人者，則適用入出國及移民法之「未經許可非法入出國」罪）以牽連犯論處行為人之刑事責任，而對幕後幫助者（偽造者另有刑責）、法人均無特別條文處罰，大陸《刑法》似值得我國立法參考。

五、有無規定提供偽造、變造或出售出入境證件罪之特別處罰不同：

大陸《刑法》第三百二十條規定：「為他人提供偽造、變造的護照、簽證等出入境證件，或者出售護照、簽證等出入境證件的，處五年以下有期徒刑，併處罰金；情節嚴重的，處五年以上有期徒刑，併處罰金。」該條立法目的在於：護照、簽證為國家主管機關製作、簽發作為出入境之重要證件，也是國家實際管理出入境事項之主要憑證及方式。因此不論偽造、變造出入境證件、為他人提供上開文件或出售出入境證件之行為，均屬侵害國家維護出入境管理之權益，製造更多危害社會之風險，惡性頗大，故有刑罰之必要。

我國並無相關規定，只依《刑法》之偽造文書罪處斷，刑度不高。刑法第二百一十二條規定：「偽造、變造護照、旅券、免許證、特許證及關於品行、能力、服務或其他相關之證書、介紹書，足以生損害於公眾或他人者，處一年以下有期徒刑、拘役或三百元以下之罰金。」即所謂單純之偽造、變造特種文書罪，刑度極輕，若提供他人偽、變造護照、簽證或出售上開證件，作為他人入出境之用，侵害國家或社會法益之嚴重性，應較普通偽造特種文書為大，卻反而未做加重處罰規範，立法似有不周之處。大陸立法內容相較之下，較我國周延。

六、公務人員違反職務辦理出入境證件及旅行偷渡者是否有處罰之規定：

大陸《刑法》第四百一十五條規範兩種罪名即：「辦理偷越國（邊）境人員出入境證件罪」及「旅行偷越國（邊）境人員罪」，為特別之公務人員瀆職罪。其規定為：「負責辦理護照、簽證以及其他出入境證件的國家機關工作人員，對明知是企圖偷越國（邊）境的人員，予以辦理出入境證件的，或者邊防、海關等國家機關工作人員，對明知是企圖偷越國（邊）境的人員，予以放行的，處三年以下有期徒刑或者拘役；情節嚴重的，處三年以上七年以下有期徒刑。」分析其立法理由不外：大陸方面認為某些地區偷越國（邊）境犯罪活動屢禁不止，應與主管人員縱容以及執法機關人員違反職務有密切關聯，因而欲防治此種偷渡行為，自亦不能忽略上開相關執法人員之刑責，對於參與、縱容、包庇偷越國（邊）境，或對偷渡活動涉及瀆職行為者，屬情節嚴重情形，科處刑罰，以杜弊端。因而該條規定處罰之犯罪主體並不相同：一為負責辦理前往外國護照或簽證、往來我國通行證或簽注的國家工作人員；一為邊防、海關等國家工作人員。二者之犯罪行為亦有區別：前者為知悉為偷渡者仍假藉職務之便辦理出入國（邊）境證件或簽注的行為；後者為明知為偷渡者而予放行。可知前者為積極包庇行為，後者為消極放行行為。

我國對於公務員涉及包庇或放行偷渡者之不法行為並無特別處罰規定，若公務員涉及不法行為時均依《刑法》第四章瀆職罪或特別法之貪污治罪條例處罰。與大陸《刑法》瀆職罪比較，我國有關規定似有不周之處，未能凸顯該類犯行雙重侵害國家法益之嚴重性，實非妥適。

以走私犯罪為例，於我國《懲治走私條例》第九條、第十條即分別規定稽徵關員或其他依法令負責檢查人員明知為走私物品而放行之行為，以及公務員、軍人包庇走私者之行為，其刑度均較一般公務員瀆職罪為重，最重可處無期徒刑或七年以上徒刑。同樣為防制不法入出境行為之執法人員，實不應因違法縱容進出國境者為走私物品或偷渡者而異其處罰，致生前者有罪，後者無法可罰之怪異情形。法律漏洞十分明顯，實應建全監督管制之機制，防止執法人員怠忽職守、知法犯法等不法行為。

七、是否有停航、廢止相關證照之行政罰規定不同：

我國新增之《兩岸人民關係條例》第七十九條第四項規定，為使行為人不能再利用該運輸工具或身分從事非法行為，可由主管機關即時作出停航、廢止證照、資格等行政處分。該條文規定為：「中華民國船舶、航空器或其他運輸工具所有人、營運人或船長、機長、其他運輸工具駕駛人違反第十五條第一款之規定者，主管機關得處該中華民國船舶、航空器或其他運輸工具一定期間停航，或廢止其有關證照，

並得停止或廢止該船長或駕駛人之職業證照或資格。」由於本項處分屬干涉行政，其構成要件即應作限制：犯罪主體限於我國籍人民；利用之運輸工具限於本國籍之船舶、航空器或其他運輸工具；而被載運人為大陸地區人民；目的地為進入臺灣地區（或進入領海）範圍內屬之。換言之，我國籍人民有上開行為時，除構成刑事犯罪外，另將受主管機關處分停航或廢止相關證照、資格。如此似較能收儆戒之作用。而大陸地區並無相關規定，我國立法似較為彈性。

八、是否有沒入偷渡用運輸工具之行政罰規定不同：

我國新增之《兩岸人民關係條例》第七十九條第五項規定，為斷絕行為人再利用船舶、航空器或其他運輸工具從事偷渡犯罪行為，可由主管機關將涉案偷渡用之運輸工具為沒入處分。該條文規定為：「中華民國船舶、航空器或其他運輸工具所有人，有第一項至第四項之行為、或因其故意、重大過失致使第三人以其船舶、航空器或其他運輸工具從事第一項至第四項之行為，且該行為係以運送大陸地區人民非法進入臺灣地區為主要目的者，主管機關得沒入該船舶、航空器或其他運輸工具。所有人明知該船舶、航空器或其他運輸工具得沒入，為規避沒入規定之裁處而取得所有權者，亦同。」藉以防止同一運輸工具反覆被運用為偷渡工具，特別規定得沒入該運輸工具之要件。由於該項規定屬財產法益之處分，其標準與前項所述內容相同（限我國籍人民利用我國籍運輸工具實施偷運大陸人民進入臺灣地區之不法行為）。不論載運人以營利為目的或為偷渡犯罪組織之首謀而負責載運大陸人民進入臺灣地區之行為，且不論偷渡行為既遂或未遂，均為本項沒入之處罰對象。為避免上開運輸工具所有權人惡意脫產，將運輸工具轉讓與知情之第三人，造成執法困擾，明定可追及惡意之財產受讓人，同樣可將運輸工具沒入。而大陸《刑法》對偷渡犯罪訂有沒收財產附加刑之規定者，僅刑法第三百一十八條之加重組織運送罪，即載運人組織他人偷越國境屬嚴重情節時，有併處沒收財產之可能，雖可沒收其所有財產之一部或全部，然依第五十九條沒收財產一般規定而言，若要沒收船舶，僅適用該運輸工具為犯罪人所有之情況，若犯罪人非該運輸工具所有人，或雖為所有權人卻於犯案後為規避沒收之處罰而轉讓知情之第三者時，將無法對之實施制裁，執行沒收之處罰，形成法律漏洞，自不若我國法律規定周延。

參、結 論

歸納兩岸有關防制偷渡犯罪之法律規定，大陸方面立法較我國集中，均訂明於《刑法》內，編於第六章妨害社會管理秩序罪範圍，其中第三節妨害國（邊）境管

理罪，以及第九章瀆職罪中的第四百一十五條，共計六條，內容卻極複雜。除有自然人犯罪外，另規範組織犯罪、法人犯罪及公務員犯罪等態樣，涵蓋面較廣。然而在條文中仍有諸多不確定法律概念，諸如：「違法所得數額巨大的」、「有其他特別嚴重情節的」或「情節嚴重的」用語，作為刑事處罰之構成要件，違反法治國家強調之「罪刑法定原則」基本原理，況於查獲後未訂有沒入船舶等運輸工具之行政處分，俟判決確定後之沒收處罰，被告恐已脫產，不能立即阻斷該運輸工具作為再犯案之用，嚇阻作用不大，尚待修法改進。

而我國相關立法分散，又因偷渡行為人為大陸人民或外國人而有不同的處罰，目的雖在區別大陸人民入出我國國境與外國人不同，但作用卻與大陸方面認為大陸人民往來我國，只能稱為「入出境」而非「入出國」似有相同之處。即使如此，在不同地區間人民往來仍須管制。相對於大陸規定，我國不論對偷渡者、組織犯罪集團或法人參與犯罪、公務員包庇或放行偷渡等規定不是規定太過簡單，就是未做規定，較不周延。而我國關於停航、廢止相關證照之行政處罰規定，以及以沒入該運輸工具作為阻斷一再被作為偷渡工具之相關規定，則值得大陸方面立法之參考。面對兩岸偷渡犯罪行為有增無減之現況，除加強雙方合作機制，共同查緝犯罪組織人員外，再次修正《兩岸人民關係條例》和《刑法》等相關規定，實係有效防制偷渡犯罪不二法門。

法律與法制

評中共加入「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約」對臺灣之影響

慶啟人

（法務部檢察司調部辦事檢察官）

壹、前言

「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約」（United Nations Convention against Transnational Organized Crime）於1999年起展開談判，自2000年12月12日至15日在意大利巴勒莫開放供各國簽署¹，故公約又名「巴勒莫公約」。中共簽署後，於本（2003）年9月23日向聯合國秘書處遞交加入之批准書²。迄至9月29日該公約已有一百四十七個國家簽署，其中批准該公約的有五十一個³，依規定該公約於同年9月29日生效⁴。

本公約要求批准國家以立法或採行其他必要措施，將洗錢行為、腐敗行為、參加有組織犯罪集團及妨害司法公正之行為定為刑事犯罪⁵，並以沒收犯罪所得、加強司法協助、執法合作及擴大引渡範圍等方式，共同合作打擊上述跨國犯罪。

貳、「巴勒莫公約」對中共之影響

在網路上觀察大陸媒體之報導，對於中共簽署此項公約所報持之態度，多數似

¹ 參閱聯合國打擊跨國有組織犯罪公約第三十六條第一項規定。

² 中共於公約在意大利開放簽署首日便已簽署，嗣經其國內立法程序，由中國全國人大常委會於2003年8月27日批准該公約（參閱多維新聞網頁 chinesenewsnet.com 庫存頁面：中新社聯合國9月23日電）。

³ 參閱網頁 sina 新聞中心—<http://china.sina.com.tw/news/w/2003-09-30/0332842281s.shtml>。

⁴ 依聯合國打擊跨國有組織犯罪公約第三十八條第一項之規定，本公約應自第四十份批准書、接受書、核准書或加入書交存聯合國秘書長之日後第九十天起生效。

⁵ 聯合國打擊跨國有組織犯罪公約第三條、第五條、第六條、第八條、第二十三條。

認為有助於遏止貪官外逃。統計顯示，中國大陸有相當數量的貪污、賄賂犯罪嫌疑人在逃，攜帶的贓款總額已超過五十億元人民幣，其中，有四千名犯罪嫌疑人已逃到境外⁶。由於「巴勒莫公約」要求締約國應將貪污犯罪視為其現行引渡條約中之可引渡之犯罪，並應在符合其內國法律之規定，努力加快引渡程序並簡化與之有關之證據要求⁷。中共為打擊貪污，追緝外逃之重大貪污罪犯，自可因簽署此項公約獲得來自締約國之司法協助。

惟「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約」，所規定之貪污犯罪，與中共《刑法》第八章所定之貪污賄賂罪及第九章之瀆職罪不盡相同，該公約並未囊括所有中共《刑法》之貪污罪，僅限於：直接或間接向公務人員承諾、提議（類似我國法上之行求）或交付不正當利益，使其於執行公務時作為或不作為；公務人員直接或間接要求或收受不正當利益，作為其執行公務時作為或不作為之條件；對於行賄外國公職人員，或國際間之公務人員涉及上述收受或行賄罪者；上述行為之共犯。對照中共《刑法》之相關規定，「巴勒莫公約」之適用限於賄賂罪，至於圖利或盜用（或挪用）公款、侵占公物⁸、濫用職權、徇私舞弊⁹等瀆職罪則不包括在內。且在引渡罪犯回國接受審判定罪方面，因多數國家之引渡條約多有死刑不引渡之條款，而中共《刑法》對於貪污犯罪情節重大者，定有死刑規定，即便外逃之貪污罪犯所在國為「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約」之締約國，並與中共定有引渡條約，亦可能因條約中之死刑不引渡條款而無法將其外逃罪犯引渡回國受審。故「巴勒莫公約」對於中共內部遏阻貪官外逃方面，其影響力尚屬有限。

此外，中共《刑法》關於洗錢犯罪之規定，其前置犯罪並未包括貪污罪¹⁰，惟「巴勒莫公約」要求各締約國應將洗錢行為罪行化，並儘可能地擴大構成洗錢犯罪之前置犯罪，其中公約中所定之重大犯罪（**Serious Crime**，係指最重本刑為四年以上有期徒刑之犯罪）、參與有組織犯罪、貪污犯罪及妨害司法公正之犯罪，各締約國均應以立法規定為洗錢犯罪之前置犯罪¹¹。中共既已加入本公約，為承擔其條約義務，自應將公約所規範貪污罪視為洗錢犯罪之前置犯罪。

⁶ <http://news.pchome.com.tw/crossstraits/can/20031004/index-20031004103515180037.html>

⁷ 參閱聯合國打擊跨國有組織犯罪公約第十六條之規定。

⁸ 參考中共刑法第三百九十六條之規定。

⁹ 參考中共刑法第四百零一至第四百零五條之規定。

¹⁰ 參考中共刑法第一百九十一條之規定。

¹¹ 參閱聯合國打擊跨國有組織犯罪公約第六條之規定。

參、臺灣未能加入「巴勒莫公約」之遺憾

經濟犯罪、毒品犯罪、人口販賣及組織犯罪等，通常具有跨國性，以遂行犯罪目的並掩飾其犯罪所得，「巴勒莫公約」之推動簽署，將強化締約國間以司法互助、引渡等合作打擊跨國犯罪，為逃避執法人員之跨國追緝，犯罪者勢必將資金移往非公約之締約國，或與其犯罪地所屬國無司法互助、引渡條約之其他國家，作為避風港。

我國非聯合國之會員國，並未簽署「聯合國打擊跨國有組織犯罪公約」，惟臺灣向來遵守國際公約之規範，不因是否簽署國際公約而對於應盡之國際義務稍有減損。實際上在參與國際合作打擊罪犯上，我國為亞太洗錢防制組織之創始會員國，提供會員國有關洗錢犯罪之情資向來不遺餘力，並密切注意國際間有關之立法趨勢，同時自 2001 年間起，遵照打擊清洗黑錢行動組織之金融行動小組（Financial Action Task Force）之四十點建議及修正之八點特別建議，修改《洗錢防制法》，並起草《反恐怖行動法》，以符合國際公約有關防制洗錢、遏阻資助恐怖分子之立法精神。

我國雖因國際政治現實之阻力未能加入聯合國之各項公約，惟自九一一恐怖攻擊美國事件後，全球致力反恐之努力，我國亦未缺席或懈怠，對於國際間凍結恐怖分子資金之要求，均積極予以回應，即使請求我國司法協助之國家與我國並無司法協助條約或協定，亦願本於平等互惠之基礎依法提供其調查犯罪所需之必要之協助。目前外國法院、檢察署，除條約另有規定外，均係依《外國法院委託事件協助法》規定辦理，依該法之規定，須符合以下要件始得為之，即 法院受託協助民事或刑事事件，以不牴觸中華民國法令者為限； 委託事件之轉送，應以書面經由外交機關為之； 委託法院所屬國，應聲明中華民國法院如遇有相同或類似事件須委託代辦時，亦當為同等之協助¹²。

雖然臺灣在打擊犯罪上極願克盡職責與國際合作，惟當我國之重大罪犯逃亡他國時，卻往往遭遇其他國家以與我方無條約、協定而無法提供關於調查證據、搜索扣押、沒收犯罪所得及引渡罪犯等司法協助。其實犯罪無國界，逃亡他國之重大罪犯，必然也危害所在國之社會秩序，而為隱匿並享受其犯罪所得，通常會於其所在國洗錢，某種程度亦擾亂當地之金融秩序，卻因限於無雙邊或多邊條約合作關係，

¹² 參閱外國法院委託事件協助法第一條至第四條之規定。

而無法將罪犯繩之以法。於全球合作打擊犯罪之網絡，因忽略我國價值而造成之漏洞，實深感遺憾。

肆、臺灣現行追緝外逃罪犯之措施

目前我國對於外逃罪犯之追緝係依引渡及遣返等作法為之。引渡應依條約，無條約或條約無規定者，即依《引渡法》之規定¹³。統計目前與我國簽有引渡條約之國家計有：多米尼克、多明尼加共和國、南非共和國、史瓦濟蘭共和國、馬拉威共和國與哥斯大黎加共和國共七國。外逃至上述國家之罪犯，自可依引渡條約之規定向各該國請求引渡。

若通緝犯外逃至未與我國簽署引渡條約之國家，一般實務作法係由司法或軍法機關通知外交部依《護照條例》第十九條第二項第一款之規定，將該通緝犯之護照撤銷，使其在外國之居留變成非法，再與當地執法機關聯繫，將該通緝犯驅逐出境，並於遣返前通知我國警察機關，俾適時至當地提解人犯。惟此一做法，於該通緝犯具有所在地國家合法居留權時，且當地國與我國並無邦交時，因甚難取得該國合作，難以將該外逃罪犯遣返回臺接受司法調查及審判，對於法律之公允性造成極大傷害。

有關追緝外逃罪犯面臨之困難主要在於無引渡條約之依據，無法向主要國家提出引渡罪犯之請求，其中尤以外逃至中國大陸之罪犯為然，其間因素乃因兩岸關係複雜多變，即使與中共間有「金門協議」，惟因該協定實務作法多用於偷渡犯，又仍視個案因素決定是否遣返罪犯，為此仍須在實務作法上另謀更有效的解決之道。

伍、結 語

我國近年致力於與國際合作打擊犯罪，甫於去（2002）年 3 月間與美國簽署之「臺美刑事司法互助協定」即為最佳例證，此協定之內容雖不包括罪犯之引渡，惟對於犯罪證據之取得及犯罪所得之沒收、凍結均在上開協定之協助範圍內，我國自可依此協定以凍結、沒收該外逃罪犯在美國之犯罪所得，再於日後取得有利之遣返時機時，再將其解返回國接受調查審判。

雖然刑事司法互助協定不若引渡協定得以直接將罪犯引渡回國，惟因其所涉之司法主權層次較低，且內容涵蓋沒收、凍結犯罪所得之部分，仍可追回外逃罪犯之

¹³ 參閱引渡法第一條之規定。

犯罪所得，進而迫使罪犯回國接受司法調查。在全球反恐、防制洗錢及懲治國際性重大犯罪之趨勢下，未來亦可以此「臺美刑事司法互助協定」為參考藍本，尋求與我國無邦交卻有實質關係之國家，簽訂類似之刑事司法互助協定。此外，歐洲理事會有關區域性司法合作之公約，諸如引渡、司法互助、沒收扣押洗錢所得及遣返受刑人返國執行刑罰等，均開放非會員國簽署，我國亦可嘗試與歐盟簽署上開公約，以取得與歐盟間之國際合作，共同打擊犯罪。

法律與法制

從兩岸共同打擊毒品犯罪 檢視信心建立措施的可行性

任海傳

（本刊特約研究員）

摘 要

「信心建立措施」(Confidence-Building Measures, 簡稱 CBMs) 所追求的, 就在於如何有效降低國與國間的敵對、衝突狀態, 以緩和彼此的緊張。本論文研究要旨, 側重兩岸在追求整體安全與利益共識的前提下, 先行擱置政治爭議, 從兩岸共同合作打擊非傳統性安全威脅—毒品犯罪的面向切入, 相信兩岸若能從理性面來建構互信基礎, 從共識中逐步架構非關軍事化、政治化的合作模式, 加速建立防制非傳統安全威脅的互信機制, 再經由近程、中程及遠程等階段的磨合, 有效拓展溝通管道, 循序漸進地走向務實合作的良性互動, 以降低雙方因不信任所可能引發的誤判或危機, 從而共締互惠、互信、互利與和平的雙贏新局, 並為未來結束敵對態勢鋪路, 當是兩岸人民企盼所冀。

關鍵字：毒品犯罪、信心建立措施、共同打擊犯罪、非傳統性安全威脅

壹、前 言

近日, 隨著國民黨主席連戰先生提出處理兩岸關係應秉持「暫時擱置主權」、「繁榮」及「和平」的原則, 以西德「空中安全走廊」模式來推動兩岸直航, 是建立兩岸軍事安全互信機制第一步的概念後¹, 關於兩岸間推動信心建立措施, 以建構互信機制的議題, 再度甚囂塵上, 成為眾所矚目的焦點。揆兩岸間囿於「一個中國」政

¹ 陳志平, 「連戰：空中走廊 兩岸安全第一步」, 聯合新聞網(臺北), 民國 92 年 9 月 10 日, 詳參閱：<http://archive.udn.com>。

治議題的難解，對統一臺灣的時間表是愈見急迫²；1996年臺海危機的發生，更突顯出兩岸實質的交流，不僅無助於彼此政治歧異的化解，也未緩和彼此間軍事的對立；又於中共始終未放棄以武力解決臺灣問題的前提下，持續在沿海部署飛彈及增長國防預算、擴充軍備³，對我軍事威脅是有增無減⁴，而解放軍軍力的現代化，除對我國軍事防衛形成新的挑戰與衝擊外，更對我政治與經濟安全造成嚴重威脅⁵，甚而直接或間接地衝擊到兩岸建構軍事互信的基礎。

國內許多學者、專家就兩岸間建構軍事互信機制的想定，雖有多層面的探討與研究，畢竟兩岸間不對稱軍備競賽，在中共積極追求其國防現代化、強調精兵建軍及調整軍隊結構等目標下⁶，已逐漸取得對臺軍事威懾的優勢，致使臺灣成為名列全球十五個戰爭可能爆發區域中的第八位「火山口」⁷。此刻，中共怎會輕意將其軍事活動及發展過程等，攤在陽光下、透明化，以釋出對我的善意呢？除非中共表明放棄對我「武嚇」誠意的釋出與落實，否則兩岸間薄弱的軍事互信度，勢必難有突破與進展，也為臺海安全局勢添加幾許弔詭。準此，筆者認為若能從兩岸共同合作打擊國際公罪、追求兩岸人民與社會安全的面向切入，與政治議題作脫離處理，嘗試建立能合於兩岸所適用，非關軍事化、政治化的信心建立措施模式，循序漸進而務實地推動兩岸在經濟、政治及軍事上的互信，逐步解決兩岸因長期對峙所產生的各類疑慮與誤解，以降低敵意、化解危機衝突，共創兩岸追求互利與和平的雙贏結局。

² 1994年8月，中共中央政策研究辦公室、國臺辦及中央軍委研究辦公室等單位，曾舉辦「對臺灣戰略工作會議」，明定解決臺灣問題的四個階段，分別為：1994-1999年、1999-2004年、2004-2009年及2009-2014年等階段，當進入第四階段時，中共的經濟水平應可與臺灣地區接近，將對兩岸統一產生強大推力，屆時若臺北仍反對和談、傾向臺獨，大陸採取軍事手段解決臺灣問題就更加有理。詳參閱：廖文義，「析論新世紀中共安全戰略之建構」，*展望與探索*（臺北：展望與探索雜誌社，第1卷第2期，民國92年2月），頁66&郭獻忠，「研析中共對臺的軍事戰略」，*中華戰略學會學刊*（臺北：民國83年冬季號，民國83年12月），頁159。

³ 倫敦國際戰略研究所發布2003至2004年全球軍事平衡報告指出，中國今年的國防預算比去年又成長11.5%。詳參閱：韓乃國，「英智庫報告：中國今年軍費增加11.5%」，中央社，民國92年10月16日，<http://news.yam.com/cna/international/news/200310/200310160010.html>。

⁴ 「寰宇軍聞」，*全球防衛雜誌*（臺北：全球防衛雜誌社有限公司，第223期，民國92年3月），頁14。

⁵ 張建邦總策劃、林中斌審校，二〇一〇中共軍力評估（臺北：麥田出版社，民國89年6月初版三刷），頁56-61。

⁶ 潘錫堂，「中共續增導彈危及臺海安全」，*中華日報*（臺北），民國91年4月22日，第9版。

⁷ 所謂「火山口」，是指具有戰爭爆發危險的國家。此項評比係由美國富比世雜誌，以恐怖主義發展的狀況、潛在核子化能力、區域衝突及內戰可能性等四項指標，所進行全球化的評比，而臺灣係因區域衝突及潛在核子化能力兩項評比指數偏高，而被列名全球15個戰爭可能爆發區域，排名第8，次於日、韓的第6及7。詳參閱：王平宇，「可能爆發戰爭區域 臺灣排第八；富比世雜誌評比 外交部擔心影響外資及旅客來臺意願」，*自由時報*（臺北），民國92年3月1日，第4版。

貳、信心建立措施意涵與內容

一、信心建立措施的意涵

「信心建立措施」，係指國家間用以建立互信、降低敵意及消弭衝突等諸項措施的實現，避免爆發戰爭危機的一種方法與措施，最初概念的形成與運用，是以軍事層面的議題為主軸、以軍事活動的實際經驗為依宗。狹義的定義，是關於如何透明化關係國間相關軍事活動的秘密，以降低彼此的敵意、誤判與威脅等，侷於軍事層面與安全直接有關實際經驗的意涵；而廣義的解釋，則涵蓋對任何會挑動兩國或多國間衝突所有因子的透明與檢證，這些因子雖與安全無直接關聯，卻間接或可能會對促進區域信心與安全建立有直接影響的作用，而不可稍有忽視，如政治活動、經貿外交、科技金融、能源問題、跨國犯罪及人權議題等⁸。美國智庫史汀生中心（The Henry L. Stimson Center）主任克蘭普（Michael Krepon）將 CBM 理論化作深入研究，藉由「衝突避免措施」（Conflict avoidance measures, CAMs）的實施，便有機會實現政治敏感度較高的措施，且經採用，即有助政治環境的改變⁹。

關於 CBMs，前聯合國秘書長蓋里指出，是預防外交的第一個步驟，透過互信與善意的建立，將可有效降低衝突之可能¹⁰；美國海軍退役少將麥克爾·麥克德維爾認為是在處理、防止或解決各國間的不確定的措施，包括有軍事和政治等面向，透過減少不確定性、錯誤的觀念和猜疑，以減少偶然性戰爭的可能性¹¹；戰略學者瑪森（Margaret Mason）則認為是政府間，在有關安全議題方面某種程度的溝通協調，目的在促進彼此間的互動與互信，以消除不確定性的危機，信心建立措施不僅是一種漸進的過程，也是一種自願性、自我約束限制與需要查證的措施¹²；寇薩（Ralph A.

⁸ 學者 Susan M. Pederson & Stanley Weeks 等對於「信心建立措施」狹義與廣義的定義詳有界定，可參閱：Susan M. Pederson & Stanley Weeks, "A Survey of Confidence and Security Building Measures", in Ralph A. Cossa ed., *Asia Pacific Confidence and Security Measures*, (Washington D.C.: The Center for Strategic & International Study, 1995), pp.82-83.

⁹ Michael Krepon, "A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security," 2nd ed., Michael Krepon, ed. (Washington D.C.: The Center for Strategic & International Study, 1995), 轉引自楊永明、唐欣偉，「信心建立措施與亞太安全」，問題與研究（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，第 38 卷第 6 期，民國 88 年 6 月），頁 3。

¹⁰ Boutros Boutros-Ghali, "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace-making and Peacekeeping," United Nation, June 17 1992. 轉引自郭臨伍，「信心建立措施與兩岸關係」，陳鴻瑜主編，信心建立措施的理論與實際（臺北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，民國 90 年 2 月），頁 165。

¹¹ 麥克爾·麥克德維爾，「論安全對話、建立信任措施和聯盟的作用」，中國評論（香港：第 13 期，民國 88 年 1 月），頁 20。

¹² Margaret (Peggy) Mason, "Confidence building in the Asia Pacific Region: Prospects and Problems," in Ralph

Cossa) 則以廣義的思維來詮釋, 包括有所謂正式的協議或非正式的諒解等, 不論是單邊、雙邊或是多邊關係的建立, 目的在於提出可預防、解決國家間所有不確定因素的發生, 涵蓋了軍事、政治及經濟等因素, 期能減少誤判及避免偶發性戰爭的發生等¹³。

國內學者林文程教授認為, 藉由區域內任何單邊、雙邊或多邊關係的建立, 用以因應、阻止或解決國家間不確定的正式或非正式措施, 像是「核武不擴散條約」(Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT) 等, 或是雙邊所達成的協定, 也可以是多邊或雙邊之正式或非正式作為, 如第一、二軌之雙邊或多邊安全對話等, 甚至可以是軍事或非軍事領域屬單邊的實踐, 以減少意外攻擊的可能性¹⁴; 臺大教授楊永明亦指出, 信心建立措施並不是直接用於解決已發生的衝突或對立, 而是在建立一套架構用以避免或降低, 由於不確定和誤解所產生的衝突或對立, 其功能在於增加軍事活動的透明化 (transparency), 以協助各國區分自己對於一個實在或潛在對手的意圖或威脅的恐懼到底有無根據, 是關於對事實的認知, 而非單純事實本身, 並經由相關措施與方法, 釐清各方彼此軍事作為意圖的目的, 避免不必要的誤會與對立¹⁵; 政大教授黃奎博則認為, 國際政治中的信心建立措施, 就是為了要追求國家更高的安全保障, 在冷戰方啟時, 主要是減少軍事上的不安全感, 但隨著世界局勢的演變, 已逐漸擴展為對經濟、社會、生態環境及科技資訊等「低階政治」(Low Politics) 安全範疇的追求¹⁶, 再加諸國際間互賴 (interdependence) 程度的大幅提昇, 使安全議題得以相互連結, 讓信心建立措施的運用範圍擴大許多¹⁷。

二、信心建立措施的內容

信心建立措施的理論是歐洲安全合作會議 (Conference for Security and Cooperation in Europe, 簡稱 CSCE) 的一項重大發展與成就, 對於維護歐洲安全與

A. Cossa ed., *Ibid.*, p.102.

¹³ Ralph A. Cossa, ed., *Ibid.*, p.18.

¹⁴ 所謂正式或非正式的措施, 包括有經由正式談判所獲致的結果, 也可以是非正式的協議, 但這些協議一定要具有法律的約束力, 方能因應、阻止或解決國家間不確定的安全威脅。詳參閱: 林文程, 「中共對信心建立措施的立場及作法」, 陳鴻瑜主編, 信心建立措施的理論與實際 (臺北: 臺灣綜合研究院戰略與國際研究所, 民國 90 年 2 月), 頁 112-113。

¹⁵ 同註 9, 頁 2。

¹⁶ 又稱為「低層政治」, 學者認為戰爭與和平的問題與外交、國際法和國際聯盟等與穩定和安全有關的問題, 同被多數權力政治學者視為所謂的「高層政治」(High Politics) 的研究領域, 而相對應的「低層政治」(Low Politics) 則係指對經濟、文化、貿易和跨國界交流等不具有傳統安全含義的研究課題。詳參閱: 王逸舟, 國際政治學—歷史與理論 (臺北: 五南圖書出版公司, 民國 88 年 2 月), 頁 81。

¹⁷ 黃奎博, 「當前信心建立措施與兩岸關係發展之研究」, 論文收錄於我國國防安全危機預判及信心建立錯失之研究學術研討會論文集 (臺北: 我國國防安全危機預判及信心建立錯失之研究學術研討會籌備會, 民國 91 年 11 月 18-19 日), 頁 1-2。

秩序的運用上，不僅提供了成功的經驗與模式，成為國際軍事安全的典則及預防軍事衝突發生的機制，且其相關措施與作為，更成為全球在追求安全議題時所關注的焦點。因而許多作法，即常被當作國與國或國家集團間建立友好戰略夥伴關係的手段之一，中共近年來所積極推動與周邊國家建立戰略夥伴關係，即為一例。

信心建立的過程

信心建立措施推動的過程，是循序漸進的。史汀生中心主任克蘭普將其過程區分為避免衝突（**Conflict Avoidance**）、信心建立（**Confidence—Building**）及強化和平（**Strengthening the Peace**）等三個階段¹⁸，凡任何信心建立措施的談判與執行，在不危及國家安全與不使現有衝突惡化的前提下，都必須要有政治意願的支持，但通常國內的政治意識、經濟或其他重大戰略問題等，都極易在信心建立的過程中，添增變數與高風險性，進而發生嚴重阻礙，造成雙方對立情勢的惡化，甚而爆發戰爭或升高非蓄意的危機情勢。準此，雙方要建立一個基本的安全網絡，防止突發事件造成全面性衝突，不僅應有妥適的衝突避免措施，更要提供較多的承諾與實踐，有效增加政治或軍事透明度，以取得雙方的了解與信任，復自和平條約的磋商訂定，到強化彼此間的和平基礎，從而擴大並深化既存的合作形式，儘可能創造出不可逆轉和平的實質進展。而前述三階段建構的前提，須在避免衝突階段已運作成熟後，始能推進到信心建立階段，當信心建立階段的基礎穩固後，方能進展至強化和平階段，從而促進區域間各國能保持恆常的和平與穩定。其中，從第一階段發展到第二階段係由衝突轉為互信，困難度較高，而第二階段進程到第三階段則屬互信機制的再強化，困難度較低，而這三個階段的發展，都是進階「預防外交」的必要基礎¹⁹。

信心建立的分類

克蘭普將信心建立措施區分為四類²⁰，分別是：

溝通性措施（**Communication measures**）：在有衝突傾向或緊張關係的國家間維持一個溝通的管道，當危機發生時，可適時有助於緊張狀態的解除。如領導人與指揮中心熱線的設置、定期首長間的溝通與對話、軍事人員及機構間的交流及意外通報制度等。

透明性措施（**Transparency measures**）：旨在適時公布軍事動態資訊，以消除各方的猜疑，是建立互信機制中最重要的關鍵，也是各國促進軍事能力與活動公開

¹⁸ 張哲銘、李鐵生，「信心建立措施概念的回顧與展望」，陳鴻瑜主編，信心建立措施的理論與實際（臺北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，民國90年2月），頁11。

¹⁹ 同註18，頁11-12。

²⁰ 詳參閱：<http://www.stimson.org/cbcbmdef.htm>。

性的措施。如國防白皮書的公布、邀請對方觀察員參觀軍習及軍事意圖、部署的適時公布等。

限制性措施 (Constraint measures)：用來使各國軍隊彼此間保持某種類型或程度的發展和行動，特別是在邊界附近地區。如限制大規模軍事演習、限制演習人員、武器及非軍事區的劃定等。

檢證性措施 (Verification measures)：以對方所認可監偵的方式，適時蒐集各種資料或確認某國對特定條約或協定的執行情形。如對方得對相關資訊提出現場查證要求、開放空中檢證及檢覈對方所提相關軍事資料是否正確等。

戰略學者亞倫 (Kenneth W. Allen) 除前述的四項分類外，還提出宣示性措施 (Declaratory measures) 及海上安全救援措施 (Maritime safety measures) 等，涵蓋有聯合救援協定的協調與進行²¹。揆國內戰略學者、專家，關於信心建立措施的分類也都有許多的見解與說明，而郭臨伍教授則參照歐安會議的經驗與一般國際間所進行信心建立措施的內容，特別將綜合性安全措施納入其中，把毒品犯罪及犯罪防制等防制跨國性犯罪的概念勾勒出來，不僅擴大了信心建立措施的範疇，還提供為兩岸間建構互信機制的另類思維方向 (詳表一)²²。

信心建立的功能

信心建立措施並不是直接用來解決已發生的衝突或危機，而是著重在建構一套機制與作法，來避免或降低各關係國間，因誤判或受不確定威脅所導致可能發生的衝突或對立，特別是雙方在政治意圖上，都必需要展現出誠意與共識。關於信心建立措施實踐的經驗，概可釐出幾項重要功能，分別是²³：

有助政治意圖的澄清。

宣示或訂定雙方交往的基本原則與規範。

開啟並增加溝通管道，透過協商、有效溝通、談判、對話等以解決紛爭，並建立協商、對話機制。

建立可預測的行為模式，經由軍事透明化，化解猜忌、加強互信及避免衝突，以降低敵對國間之敵意。

²¹ 所謂宣示性措施係指針對特定問題宣示本身的立場，可屬單方面或多方面的，也是具有象徵性及實質意義的；而海上安全救援措施 (Maritime safety measures)：涵蓋救援協定的達成與聯合演習之協調、進行等。詳參閱吳建德，「臺海兩岸建立軍事互信機制之芻議：信心建立措施之個案研究」，論文收錄於『2000年國家安全戰略情勢評估：不對稱戰略思考與作為』學術研討會論文集（臺北：淡江大學國際事務與戰略研究所，民國89年3月25日），頁28-29。

²² 同註10，頁168-170。

²³ 同註10，頁174。

透過檢證制度的建立，強化規範之遵守與資訊之可信度。

擴大交流、加強合作、適時公開各項資訊，緩和軍事緊張與對立，增進彼此間的了解，在衝突爆發前，消弭衝突的原因，開啟和平契機。

表一 郭臨伍教授對「信心建立措施」的分類

信心建立措施類別	詳 細 具 體 內 容	
宣示性措施	◎尊重現有邊界與現狀 ◎尊重雙方主權完整 ◎避免武力威脅	◎互不干涉內政 ◎和平解決爭端 ◎互不侵犯
資訊交換與透明化措施	◎軍事演習與活動預先通知 ◎演習時間、種類、內容、意圖的告知 ◎國防資訊交流 ◎國防白皮書的公布 ◎年度重要軍事活動行事曆的公布	◎軍事基地開放參觀 ◎武器發展計畫的公布 ◎武器系統與部署之公布 ◎自動邀請觀察員參加軍事演習
溝通性措施	◎設置熱線 ◎危險軍事意外通報制度 ◎軍事人員、專家與機構交流 ◎設立衝突防制中心	◎定期首長溝通與對話 ◎成立通訊與查證網路 ◎設制定期區域安全對話中心或會議
限制性措施	◎限制大規模軍事演習 ◎軍事中立區與非軍事區的劃定	◎演習人員武器限制 ◎武器部署類別與數量限制
查證性措施	◎邀請觀察員現場觀察演習的進行 ◎對相關資訊現場查證之要求	◎開放空中檢證
規範性措施	◎海上軍事遭遇行為準則 ◎不率先使用核武	◎核武不互相瞄準
綜合性安全措施	◎人權保障 ◎經濟合作 ◎海上搜索與救難 ◎共同維護海洋生態	◎共同科學研究計畫 ◎共同打擊海上犯罪 ◎天災相互援助與動員 ◎毒品、走私防制

資料來源：郭臨伍，「信心建立措施與兩岸關係」，陳鴻瑜主編，信心建立措施的理論與實際（臺北：民國 90 年 2 月），頁 170。

參、兩岸共同打擊毒品犯罪

長期以來，毒品一直是困擾世界各國的重大犯罪問題，屬國際公罪性質。毒品的氾濫，不僅是全球所必須共同面對的問題，其禍害也由國內問題轉變為國際問題，特別是犯罪情形愈來愈嚴重。年來，隨著兩岸交流的熱絡，毒品犯罪也愈形嚴重，兩岸司法單位不僅積極從事毒品的犯罪防制，且關於毒品防制策略與觀念等，也有相當程度的認知。若雙方能先擱置政治爭議，在共同打擊毒品犯罪的焦點上建立交流與共識，就必能在刑事司法的協助上求得新突破，從個案的實務作法及成熟經驗中，建構共同打擊其他重大犯罪的互動模式，按部就班地由點、線再擴及面的發展，以營造兩岸雙贏新局。

一、兩岸毒品主要來源

臺灣地區不生產毒品，毒品主要是來自境外，係以《毒品危害防制條例》中所列第一級毒品海洛因及第二級毒品安非他命為主，其他如大麻及其他新興合成毒品（如：FM2、MDMA 及 K 他命等）亦為當下受歡迎而常見的毒品²⁴。年來，從所查獲海洛因毒品的來源分析，主要為「金三角」地區，其他則來自中共，而 1996 年後，中共更進而取代泰國，成為臺灣地區海洛因毒品的主要來源地；至於安非他命的主要原料—鹽酸麻黃素（ephedrine）則大都來自中共，近期，原本自臺灣流竄到中共落腳的安非他命工廠，亦開始有回移臺灣的趨勢，此由法務部調查局及海岸巡防署等單位所陸續偵破安非他命工廠的實務案例明證。準此，雲南與「金三角」兩大海洛因毒區及福建冰毒區等，是為臺灣地區毒品氾濫的源頭²⁵。

目前全世界毒品的主要產地，概以「金三角地區」（指東南亞泰國、緬甸和寮國接壤的交界邊境地帶的金三角）、「金新月地區」（指東南亞阿富汗、巴基斯坦、伊朗三國交界處月牙形地區）及「銀三角地區」（指南美洲哥倫比亞、秘魯和玻利維亞三國交界處的安地斯山和亞馬遜河地區）等三個地區最負盛名²⁶。而造成大陸毒品氾濫的主因，便是「金三角地區」透過雲南保山、德宏等地入境，一由廣西、廣東到香港、澳門；一由貴州、四川南下廣東，沿線省分都成為毒品危害劇烈的地區，此外，泰國和緬甸的聯合掃毒行動，也迫使邊界製毒工廠北移，直接將雲南置入「金三角」

²⁴ 內政部警政署，警政白皮書（臺北：內政部警政署，民國 90 年 11 月），頁 87-88。

²⁵ 張起厚，大陸地區毒品氾濫情勢調查研究（臺北：法務部調查局，民國 89 年 2 月），頁 180-181。

²⁶ 張忠龍，海峽兩岸犯罪問題之研究（臺北：私立淡江大學大陸問題研究所碩士論文，民國 91 年 6 月），頁 50。

的外沿，迫使大陸的毒品問題日益嚴重²⁷。

二、兩岸毒品犯罪查緝

兩岸毒品犯罪問題，存在已久。而大陸面臨的毒品氾濫更遠較臺灣為嚴重，特別是隨著兩岸民間往來的日趨頻繁，犯罪態樣也益形複雜。從偵破案例研析，兩岸毒品犯罪係以走私為主流，貨櫃走私、漁船走私等為大宗²⁸，而夾帶闖關、郵包投寄為輔，這也常是臺灣地區人民前往大陸，或經由國際販毒集團安排，私運毒品回臺銷贓牟利的結果。我國的毒品防制策略，大抵遵循聯合國所頒訂反毒的相關規定，確立「斷絕供給」及「減少需求」為二大反毒策略，以「緝毒」、「拒毒」與「戒毒」為三大任務分工²⁹，而以「拒毒於彼岸」、「截毒於關口」、「緝毒於內陸」等為查緝原則，期有效查截毒品源頭，杜絕毒品流入國內³⁰。同時，配合整體緝毒策略需要，制定或修訂多項關於防制毒品犯罪的法律規範，藉由查緝、戒治、處分與宣傳等政策的推動，達到全民反毒的目標，更擴大加強與國際間有關緝毒單位的合作，積極擊劃加入國際性緝毒組織，以促進反毒資訊與情報的交流，並建立實質合作關係，有效防制毒品犯罪的氾濫。

當前大陸受毒品危害程度也極為嚴重，中共為加強對反毒、禁毒工作的落實，除在國務院成立國家禁毒委員會，統籌各項禁毒工作外，還負責協調有關重大議題的推展，一方面加強對邊境、航空站及海關等的管制，在重要邊區更建立三大防線³¹，防止毒品非法滲入，另方面積極研訂更為嚴格的法令規範，加重毒品犯罪者的刑罰，及對毒品犯罪之普遍管轄權³²，以適用外國人在大陸境內販毒的處分；另更制訂《強制戒毒辦法》，對吸毒成癮者進行戒治治療並作追蹤與監測。此外，中共除憑藉國際社會的力量，共同進行反毒工作，先後加入「麻醉品公約」、「聯合國禁止非法販運

²⁷ 范世平，「中共當前的毒品問題及其因應措施」，共黨問題研究（臺北：共黨問題研究中心，第21卷第11期，民國84年11月），頁23。

²⁸ 任海傳，「查緝煙毒工作中偵查技術之研討」，法務部調查局年度緝毒專報（臺北：法務部調查局，未出版，民國84年1月），頁7-11。

²⁹ 王毓仁，我國反毒政策之執行評估分析（臺北：國立中興大學公共行政研究所碩士論文，民國85年6月），頁50。

³⁰ 法務部調查局編，八十八年經濟、毒品及洗錢犯罪防制工作年報（臺北：法務部調查局，民國89年5月），頁203。

³¹ 「3大防線」係指，第1道防線的目標是將毒品堵住在邊境之外；第2道防線是對毒品入境後的流向，嚴密加以控制；第3道防線則是防止毒品流向鄰省或轉運出口。此3道防線與我國所定「拒毒於彼岸」、「截毒於關口」、「緝毒於內陸」等「緝毒」的原則，有異曲同工之妙。詳參閱：沈道震、劉進福、宋筱元、張增樑、謝立功等著，兩岸共同打擊犯罪之可能性研究（臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會，民國90年5月），頁90。

³² 諸如修訂刑法中關於對毒品犯罪過輕處罰的規定，及以1990年所公布「關於禁毒的決定」對相關毒品犯罪作出更完整、明確的規範等。同註31，頁91-92。

麻醉品和精神藥物公約」等外，更積極參與國際性合作緝毒的工作，以強化亞太區域內相關緝毒合作事宜。

綜上，兩岸在緝毒、拒毒與戒毒的策略上，不僅都採取積極而全方位的措施，以「嚴懲重罰」與「戒治觀察」手段來根絕犯罪源頭，也都用心在強化並制定相關法律規範的健全，更對參與國際反毒合作的作法等，有著相同的認知與共識，這都對兩岸合作共同打擊毒品犯罪，鋪陳有極為良好的基礎。儘管如此，國際間反毒最力的美國，目前仍因中共無法有效阻止海洛因毒品自香港走私流入美國的運輸管道，而深表不滿，更曾數度公開譴責，雙方在反毒問題上似還存有若干的歧見與衝突，對國際合作反毒的成效上，自有其相當的影響³³。

三、共同打擊犯罪基礎

國際性犯罪在後冷戰時期有逐漸增加的趨勢，其活動不僅已經干擾到國際秩序，也對國家安全造成威脅，原本屬於國內的犯罪事項，如毒品走私及洗錢犯罪等，儼然躍升為國際性議題，再加上國際恐怖組織活動的惡化，使得國際間協作共同打擊犯罪，成為追求安全的必要手段³⁴。放諸當前兩岸所面對關於內部安全的挑戰，若能經由理性溝通、摒除敵對心態，共同研擬兩岸打擊犯罪的可行模式，從對區際刑事司法認知的共識，及既有「金門協議」、辜汪會談的基礎切入，應可用為務實建構兩岸互信機制的推手。

兩岸對區際刑事司法的認知

兩岸間要開啟合作共同打擊犯罪的前提，首先必須在區際刑事司法協助的概念上，達成若干程度上的默契與共識。而兩岸對區際刑事司法協助所主張的原則，雖然在「一個中國」與「一國兩制」的問題上，暫時無法取得交集，但兩岸都對跨國性毒品犯罪不僅是國際公約中所規定危害人類共同利益和國際秩序的犯罪，同時也對兩岸地區人民的共同利益和兩岸正常交流秩序，造成嚴重的危害與衝擊等，明顯著有共識。若兩岸領導人能將兩岸人民的利益與福祉擺上第一位，擱置雙方僵持難解的政治議題，換以「人類安全」的普世觀³⁵，由符合現階段兩岸交流需求且從多管

³³ 同註 31，頁 93-95。

³⁴ 林碧炤，「總體國際形勢」，輯於 2001 年臺灣安全展望座談會論文集（臺北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究所和平論壇，民國 90 年 3 月 31 日），頁 1。

³⁵ 「人類安全」的範疇包括有：經濟安全、糧食安全、健康安全、環境安全、個人安全、社群安全與政治安全等，其特質則含括有：關切到全球所有人；組成要素（環保、經濟、疾病、恐怖主義等）相互關聯及依賴；早期預防較事後干預來得容易；以人為中心等。筆者認為「人類安全」所追求的，即在於維護「人」類生存所需的基本安全條件，因而不論在那個區域或處所，每個人都會有法律作為其行事的保障。詳參閱：林正義，「安全社群與信心建立措施：以歐安組織及東協區域論壇為例」，輯於人類安全與二十一世紀的兩岸關係研討會論文集（臺北：臺灣綜合研究院戰略與國際研究所，民國 90 年 9 月 14 日），

道、多方位建構互信的角度出發，增進彼此對刑事司法追訴上的了解與共識，進而透過非官方性學者、律師及官方性審、檢系統等的交流，藉由多層面、多管道學術座談、經驗交流等的溝通，以拉近彼此關於區際刑事司法協助的實務作法與認知，在兩岸司法機關處理跨國犯罪時，參照並適用普遍管轄原則（Principle of Universal Jurisdiction）³⁶，積極推動由簽訂對單一犯罪類型的司法互助為啟始，進而逐步建構並全面展開各項刑事司法的合作，並從國際刑事司法互助理論中，務實擷取雙方都能接受的合作模式，先解決不涉及主權的兩岸刑事司法事務，再藉由對案件的偵查默契、經驗累積與良性互動，為兩岸未來簽訂正式司法互助協議奠立基礎，這應是兩岸推動信心建立措施另類思維的關鍵所在。

「金門協議」與辜汪會談的基礎

1990年9月，兩岸紅十字會針對偷渡客遣返問題，在金門展開為期三天會談，並簽署有合作遣返偷渡客的協議，其中不僅沿用「華航事件」所建構的民間性質模式外，兩岸的紅十字會代表也務實而巧妙地避開了使用雙方正式名稱與職銜的爭議，促成兩岸間第一次正式簽署，關於刑事嫌疑犯或刑事犯等遣返司法互助的協議——「金門協議」³⁷。此後，兩岸政府為積極協助解決民間交流所衍生的諸多問題，建立正常交流秩序，並推動兩岸良性互動，1991年始末，陸續成立財團法人海峽交流基金會（簡稱海基會，臺北）與海峽兩岸關係協會（簡稱海協會，北京），作為協調處

頁 69-71。

³⁶ 所謂「普遍管轄原則」，亦可稱「世界性原則」（the Universaling Principle），係指不論犯罪人的國籍與犯罪行為發生在何地，也不論犯罪行為的直接受害者係何國或法域之人民，只要行為侵害了由國際公約、條約所保護的國際社會的共同利益，危害國際和平與安全，破壞國際社會秩序，危及人類的生命與健康，被眾多的締約國公認為構成犯罪，各國在其領域內一旦發現該犯罪，即有權適用本國刑法，對之進行審判與處罰之謂；在中華民國刑法總則第一章法例篇的第五條中就有明文規定，係指凡屬犯罪，不問犯罪地如何，犯人為何國人，其所侵害之法益屬於何人，為保護社會秩序與世界安寧計，各國皆得依本國之刑法處罰之。詳參閱：蔡墩銘，刑法總論（臺北：三民書局，民國89年10月），頁71 & 趙秉志、錢毅、赫興旺等著，跨國跨地區犯罪的懲治與防範（北京：中國方正出版社，1996年12月），頁35。

³⁷ 所謂的「金門協議」，係指海峽兩岸紅十字組織代表於1990年9月11日至12日，在金門進行兩日的工作商談，就雙方參與見證其主管部門執行海上遣返事宜，達成以下協議：一是遣返原則：應確保遣返作業符合人道精神與安全便利的原則；二是遣返對象：包括有遣返有關規定進入對方地區的居民（但因捕魚作業遭遇緊急避風等不可抗力因素必須暫入對方地區者，不在此列）及刑事嫌疑犯或刑事犯等；三是遣返交接地點：雙方商定為馬尾↔馬祖，但依被遣返人員的原居地分布情況及氣候、海象等因素，雙方得協議另擇廈門↔金門；四是遣返程序：首先是一方應將被遣返人員的有關資料通知於對方，對方應於二十日內核查答復，並按商定時間、地點遣返交接，如核查對象有疑問者，亦應通知對方，以便複查。其次，遣返交接雙方均用紅十字專用船，並由民用船隻在約定地點引導，遣返船、引道船均懸掛白底紅十字旗（不掛其它旗幟，不使用其它的標誌）。最後，遣返交接時，應由雙方事先約定的代表二人，簽署交接見證書；五是其他：本協議書簽署後，雙方應儘速解決有關技術問題，以期在最短期間內付諸實施，如有未盡事宜，雙方得另行商定，本協議書由兩岸紅十字會的陳長文與韓長林於金門簽字後，雙方各存一份備查。詳參閱：<http://www.mac.gov.tw/big5/negotiat/negotiate/gd.htm>。

理兩岸民間交流相關事務的對話窗口。特別是在海協會正式成立前，兩岸即曾針對共同打擊海上犯罪等議題進行過重要談判，惟困於「一個中國」原則、「臺灣海峽」及「海上區域」等定義無法獲有共識，導致談判結果功虧一簣，未簽署文件紀錄，但衡酌兩岸在事務性接觸都與刑事司法互助關聯的前提下，對於共同打擊犯罪的認知，顯然已具有相當程度的共識³⁸。近期，兩岸人民關係條例關於複委託機制的法源增訂，不僅可將兩岸事務性接觸的模式，推入新的里程碑，也對兩岸共同打擊犯罪模式的建構，適時提供了發展的空間。

四、兩岸合作反毒可能

毒品犯罪，使得兩岸在經濟與社會安全等方面，都受有極大傷害。為增進兩岸間國家安全與人民福祉等利益，如何結合兩岸力量，有效防制跨區性毒品犯罪的惡化，當有其必要性與急迫性，故兩岸合作共同打擊毒品犯罪的可能性是非常高的。謹就兩岸合作反毒可能因素，臚述如下：

兩岸反毒策略的共識

兩岸對於反毒法令政策的規定，都是以「嚴懲重罰」與「戒治觀察」手段，來根絕毒品犯罪源頭；在緝毒、拒毒與戒毒的策略上，也都採取積極而全方位的措施，查處供給面、以嚴懲販毒者，觀察勒戒成癮者、以斷絕需求面；同時也都積極參與國際社會關於反毒的各項活動。在諸多相同背景下，兩岸當然容易匯集合作反毒的共識，也易就兩岸合作打擊犯罪機制的建構，創造出默契與新機。

符合兩岸共同的利益

毒品犯罪嚴重危害人民身心，已是「國際公罪」，為國際社會所不容。年來，大陸地區的毒品犯罪不僅嚴重，關於轉運毒品部分，亦常遭到國際間反毒組織的抨擊與譴責，對國家的政治、經濟、社會與環境等安全利益，造成許多的衝擊與危害。美國更是年年將中共列入「國際主要毒品生產國暨轉運國」的黑名單，甚且以撤除貿易最惠國待遇的條件作為箝制籌碼，使中共飽受內外夾擊之憂。若中共能與我國就打擊犯罪進行合作，不僅可有效打擊毒品犯罪，亦可藉此減少大陸地區毒品的輸出，趁勢洗刷中國毒化其他國家的不良形象，兩岸合作反毒實有符合彼此共同利益的好處。

特殊法律規範的配合

³⁸ 在這次談判中，兩岸分別由陳長文及唐樹備為代表，臺北對「一個中國」的闡釋，是按照「國統綱領」中的「一個中國，兩地區和兩對等政治實體」來定位，而北京所認知的則是「中華人民共和國」；另北京對於犯罪區域的規範，堅持只限於臺灣海峽，但臺北是希望將區域擴大至「臺灣海峽及附近地區」海域，雙方在觀念認知上有些許的落差，仍待進一步的溝通與協商。詳參閱：邵宗海，兩岸關係—兩岸共識與兩岸歧見（臺北：五南圖書公司，民國89年10月），頁208-210。

兩岸能否共同合作反毒，關鍵在於兩岸間刑事司法互助的可否推動。揆「金門協議」、辜汪會談及之後多次的事務性協商，不僅尚未作出任何的協議與共識，我國目前也欠缺整體規範兩岸相關問題的法規，據以適用。邇來，許多學者均建議可參考東、西德分裂時期，西德「準用」國際司法互助原則，所制定《德國境內刑事司法及職務互助法》，與東德進行刑事司法互助的務實作法³⁹，由我國主動制定相關兩岸間司法協助的法律規範及提供大陸必要司法協助，從實務對毒品犯罪涉嫌人引渡、文書送達、情資提供及代為執行確定判決等著手，開展合作打擊毒品犯罪的關係，進而建立關於法律事務處理的默契，用為推動兩岸關於共同打擊其他犯罪的合作基礎，當是開啟兩岸互信的契機所在。

肆、發展兩岸互信機制構想

信心建立措施不僅可以提供雙方作為追取共同利益及減少對抗的緩衝橋樑，且在沒有受到時間限制的前提下，諸多非傳統性安全的面向，應該都是切入兩岸復談的空間與關鍵。目前，兩岸雖在軍事互信的建立上，受限政治歧見而有相當程度的困難，但現在未建立互信，並不表示未來不可行。若我們從階段性及功能性的角度著手，以兩岸合作共同打擊犯罪為基礎，就近程、中程及遠程等階段，採循序漸進而務實的作法，並確立防制非傳統安全威脅的共識，來建構兩岸增進信任與溝通的支架，有效降低彼此敵意與相互猜忌，化現階段的對抗、對峙態勢，逐步走向合作、互惠的雙贏，應是當前迫切重要的課題。

一、近程階段

以兩岸合作共同打擊毒品犯罪為兩岸啟動互信的基礎，從而建立兩岸共同打擊犯罪的安全對話、合作機制及管道，並簽訂相關協議，不僅有助於現階段兩岸關係的發展，並可開啟兩岸對話的契機。

宣示性措施

兩岸間追求和平統一，不僅是兩岸人民所期盼的目標，也是兩岸開啟互信、對話的起始。雙方應有尊重彼此現狀、主權的基本認知，中共更應主動放棄以武力解決臺灣問題的意圖，相信這也是中共與周邊國家推動建立信心措施，所揭櫫「和平

³⁹ 所謂「區際刑事司法互助」，乃分裂國家為解決兩邊領域之間的刑事司法互助問題，所創造出來的法律概念；臺北大學吳景芳教授更主張政府應即考慮制定「大陸地區委託刑事案件處理條例」，以作為我國政府處理涉及兩岸地區刑事案件的依據。詳參閱：吳景芳，「為兩岸區際刑事司法互助催生」，中央日報（臺北），民國 87 年 10 月 16 日，第 11 版。

解決爭端」的基礎。兩岸共同打擊毒品犯罪，不僅是在合作打擊「國際公罪」，更是在追求兩岸間共同的利益，雙方不應以主權爭議作為阻絕兩岸合作、對話的藉口，當先擱置政治議題，尊重彼此對打擊犯罪的誠意與努力，儘速簽署兩岸間區際刑事司法協助的相關協定，及雙方就打擊犯罪相互交往的基本原則與規範等，作為兩岸共同打擊毒品犯罪的依據。

溝通性措施

有效建置兩岸溝通管道，是雙方當前最重要的工作。兩岸可透過海基會、海協會、紅十字會或國內大專院校等學術團體的安排，經由學術機構的交流、兩岸間學術研討會、國際性學術研討會或是第三國（含東協區域論壇等）學術研究機構所舉辦的共同研究等方式，促進兩岸從事毒品犯罪防制學者、專家及在職司法人員等的意見交換，適時開闢能交流意見的第二軌道或第三軌道，針對彼此工作經驗、心得，甚至是國家安全的相關議題進行研究及討論，並可居間安排雙方司法人員的互訪，建立對查緝毒品定期或不定期諮商的機制或管道，我國高層警界人員即曾於 2001 年間，赴大陸就兩岸合作打擊犯罪的理論及實務進行過研討。此外，當可先於雙方層級、權限相仿的司法單位或指揮中心內，設置高層聯繫熱線保持定期或機動的通聯、對話，並視需要建置重大毒品犯罪案件通報制度，以加強雙方的溝通。

透明化措施

透明化措施是兩岸建立信心措施最重要的第一步，不論是傳統性安全的軍事部分，或屬非傳統性安全的犯罪防制等。雙方可以透過定期公布的毒品犯罪白皮書，來了解彼此對共同打擊毒品犯罪的意圖、人力及成效等情資。目前法務部、法務部調查局及內政部警政署等單位，不僅都有定期出版年報或白皮書，用以闡釋我國在打擊毒品犯罪上的努力及成果，同時也透過網際網路提供予國際社會有關機關的查閱。此外，我國亦可以透過雙邊或多邊方式，藉由第三國（如：美國緝毒局）的推動，定期或不定期召開兩岸間或國際性的研討會等，促進雙方對反毒意見的交換與溝通機會，特別是為表達彼此的善意及降低雙方的誤判，關於偵破重大毒品犯罪時，也可透過媒體作系列的報導與說明，使雙方都能了解彼此的意圖，凝聚共識、降低不必要的猜忌。

綜合性安全措施

從中共在國際間踐履信心建立措施的經驗分析，其以「宣示性措施」、「綜合性安全措施」及「溝通性措施」等被接受的可能性較高。復自兩岸互動現實觀之，「綜

合性安全措施」及「溝通性措施」所被接受的可能性最高⁴⁰，顯見兩岸間從「綜合性安全措施」中共同打擊犯罪的角度來看，打擊毒品犯罪確實是現階段突破兩岸關係發展的焦點所在。準此，關於雙方人權的保障、加強雙方經濟安全的對話及如何建構共同搜索、救難援助行動等措施，依漸進原則，俟兩岸共同打擊毒品犯罪制度性、常態性的模式建立後，即應會有相關互信、互惠的機制與作法，可資參據。

二、中程階段

兩岸間要降低彼此敵意，必須要有相當的時間與化解僵局的焦點，當兩岸間信心建立措施的推動進入中程階段，合作共同打擊毒品犯罪的機制勢必已經啟動，雙方應就區際刑事司法協助，簽署適合兩岸現狀且均能接受的司法互助協定，並就合作共同打擊毒品犯罪需要，訂定雙方交往的基本原則及規範，進而逐步在相關低政治性或事務性議題上，建立有相當程度的共識與信任。此階段重點，應該要將打擊毒品犯罪的範疇，漸次擴大為打擊影響兩岸間安全的各類型犯罪，自既有共同打擊毒品犯罪的基礎，進為更務實、更常態的步驟，適時加入查證性措施，來檢證兩岸對於彼此相對承諾的履行情形暨可預測性的行為模式等，作為擴展及提昇互信層次的依據。

宣示性措施

雙方更應認知現實、現狀，除尊重彼此為對等的政治實體外，並就各自司法管轄區域內行使當有的法律職權，在互不干涉對方內政前提下，尊重對方的司法管轄權，適時予以配合與協助；另就兩岸所簽署區際刑事司法協助協議部分，應作廣泛而務實的檢討，從以打擊毒品犯罪為基礎，擴大司法互助的層面與內涵，並將雙方關於打擊毒品犯罪交往的原則與規範等作更深入的修正，期符合兩岸關係進展的實況。

溝通性措施

架設雙方司法首長的熱線，定期或不定期召開相關犯罪防制的會議，適時提供雙方直接、正確且具時效性的情資，俾利彼此在溝通上的無礙。此外，亦可透過雙方司法單位、檢察系統或學術訓練單位的交流，利用對相關偵查技術、犯罪預防與趨勢等議題的探討，增進各司法層級間觀念的溝通，建立相互了解。就長期而言，可經由兩岸已設置的對口聯繫單位，作為兩岸司法人員平時定期對話場所，再藉由每年舉辦研討會的方式，邀請兩岸學者、第三國專家學者等，共同參與諮商並提供建議，使雙方更能進一步了解彼此意圖，排除進程中不必要的政治歧見，為遠程目

⁴⁰ 同註 10，頁 183-184。

標奠定基礎。

透明化措施

對於涉及兩岸跨區性重大犯罪防制的資訊，應透過管道事先告知對方。為利整體案件的掌控與偵破，更可主動邀請大陸派遣司法人員以觀察員的身分，從旁了解我方對案件查緝或審判的程序，從而有助化解彼此的猜忌或疑義。此外，亦可透過雙邊或多邊關於查緝作為、學術研討的機會，增進雙方對防制重大犯罪的意見交換與溝通機會，凝聚實務共識，切磋相關偵查技術，以減少不必要的誤會。

查證性措施

兩岸可透過對口聯繫單位，海基會、海協會、兩岸紅十字會或是經由第三國（如：美國）的協助，成立聯合查證或諮商小組，就雙方共同打擊犯罪的有關作為，進行驗證及監督。一方面檢證雙方是否確實並依約在履行相關協助措施，一方面亦可檢證兩岸間犯罪行為的擴張，是否有政府力的介入等，最重要的，還是檢驗雙方對彼此相互承諾的遵守與實踐，從檢證中強化彼此對規範之遵守與資訊的可信度，並測考兩岸相互合作的誠信，作為追求遠程緩和軍事緊張與對立目標的基礎。

三、遠程階段

兩岸間持續性在資訊交換、透明化措施及溝通性措施等的推動，除可將兩岸從低政治性或事務性議題的溝通，逐步向深度、廣度進行發展外，兩岸間共同打擊犯罪機制的建立與運作模式的熟稔，在彼此政治、軍事仍有意識認知的窒礙下，仍可提供為兩岸軍事互信機制建立的參考。畢竟，信心建立措施的對話在定位上，屬於輔助性質，非用以取代原有的正常管道⁴¹，且兩岸合作共同打擊犯罪是基於兩岸對共同安全與利益的結合，是用於兩岸開啟和平議程的觸媒。唯有兩岸政治議題獲得解決，方有可能推展至兩岸軍事互信的建立，也才能有效化解軍事緊張，降低可能發生的軍事危機。準此，本階段重點，在於從兩岸共同打擊犯罪互信機制的建立，藉時間變項化解政治歧議後，再銜接軍事互信機制的建立。

宣示性措施

雙方認知現狀、現實，尊重彼此為對等政治實體的關係，並比照兩岸所簽相關司法互助協定的內涵，逐項、循序簽署雙方互不侵犯、互不干涉內政及雙方願意以和平方式解決爭端等相關協定或公約。

溝通性措施

期望藉由雙方司法首長熱線建置標準，逐步建立經濟、文化等部門首長聯繫管

⁴¹ 同註 10，頁 189。

道，最終架設雙方軍事首長的熱線，除定期召開相關會議外，更進行雙邊或多邊性通訊與查證網路、區域溝通中心及經常性的磋商機制，並透過關於衝突預防中心的設置，能提供兩岸固定的軍事對話處所；適時舉辦相關學術性研討會，邀請專家學者參與諮商和提供建議，使雙方的協定承諾在第三者的約束與見證下，增加軍事方面的透明度，以促進彼此互信，解除不必要的政治歧見。

透明化措施

除定期出版國防白皮書，以解析雙方的軍事意圖外，亦可經由各部門白皮書的公布，將政治意圖完整透明化。至於軍演資訊宜事先公布，並交換年度計畫性軍演行程，對相關軍力部署資料及定期的武器發展計畫等，亦應擇時作適當公布，以增進軍事意圖的透明度。此外，積極安排多國或雙方的軍事人員、專家、學者等，相互參與有關軍事資訊與國防政策的研討會，加強意見溝通機會，適時釋放善意，以降低緊張與猜疑。

規範性措施

相關措施內容，有如：不就兩岸協議簽署國進行有針對性的軍事演習，也避免在兩岸間敏感地區進行軍事演習，同時也不從事可能被對方視為具威脅性的軍事活動，雙方互不攻擊對方在邊界的軍事武力，及雙方須簽訂臺灣海峽與空中中線軍事遭遇行為準則⁴²，作為兩岸間稍有逾越時相互約束對方的規範，避免因誤判導致軍事危機的發生等。

兩岸關於信心建立措施的踐履，各項制度必須是循序漸進、逐步建置的，沒有任何時間進程的限制，實務上，亦不見得會跟建立軍事互信內涵般的完整。畢竟，信心建立措施是追求和平與穩定的一種方法與過程，在兩岸軍事還未正式展開商談時，追求兩岸安全與利益的兩岸共同打擊毒品犯罪，應該是啟動互信對話的鎖鑰。也唯有從非傳統安全威脅的面向著手，方有可能打破當前遭受傳統安全威脅的窠臼；也唯有從兩岸共同打擊毒品犯罪的角度切入，建構兩岸合作的可行模式，才有機會逐步建構其他如環境、經濟方面的合作與溝通方式；也惟有兩岸政治爭議的緩解，才有機會將已熟稔的運作模式或機制，用以解決現實所遭遇到的諸多問題，緩和對峙的緊張情勢，進一步檢討軍事互信的建立，從而一一化解兩岸在政治、經濟、文化、環境、軍事及社會等方面的歧見與誤解，減少兩岸間可能因誤解、誤判，所會導致的軍事危機。

⁴² 同註 10，頁 184。

伍、結 語

自兩岸分裂分治後，雙方即展開了近五十餘年來的對峙。孫子兵法火攻篇載曰：「明主慎之，良將警之，此安國全軍之道也。」兩岸關係的互動，帶有兩岸人民希望的寄託，也由於兩岸人民有著相同的文化歷史與血脈淵源，只有合則兩利的雙贏目標，沒有走上兵戎相見的本錢，這應是兩岸互信、合作與互惠的基礎。困於中共對「一個中國」議題爭論不休，及從未放棄以武力解決臺灣問題的威嚇，企圖以經濟及軍事「和戰策略」，同時對我實施統戰與壓力，進而達其「以商逼政」、「以政促和」的戰略目標下，兩岸情勢，可說是在熱絡交流的氣氛中，夾帶有緊張與矛盾，並呈現著「動盪中有穩定、穩定中有危機；危機中有契機、轉機中有危機」的弔詭。然全球化趨勢已銳不可當，兩岸人民所關切的安全問題，不僅有共同性，更有依賴關係，復因兩岸文化往來與經貿交流的日益密切，關於臺海問題的解決，似已不再侷限於軍事對峙與競相嚇阻的賽局，要為兩岸關係帶來指引與希望，就勢必要劃開政治意識的隔閡，跳脫政治及軍事等狹隘領域的範疇，從兩岸追求「綜合性安全」與「人類安全」的面向切入，共同防制兩岸犯罪的惡化，並就非軍事與軍事議題交換意見，對共同安全問題的處理，達成相當程度協議，這些都有助於兩岸政治僵局的化解與追求和平的如願。

信心建立措施是開啟兩岸和平議程的一項重要觸媒。關於歐洲踐履的經驗，雖不全然適用於兩岸關係的互動，但其循序漸進的過程，可提供為兩岸劃破僵局、建立互信的重要參據。兩岸互信機制的建立沒有時間表，也沒有任何壓力困抑，兩岸就合作共同打擊犯罪而言，不僅是趨勢、更有其急迫性，且兩岸共同打擊犯罪更有為開啟兩岸軍事互信對話作先鋒的意義，唯有兩岸領導人對此認知的起而行，方有助於敵對關係的緩和，也才能營造出追求和平解決兩岸問題的氣氛。有效遏制非傳統性安全威脅的擴散，不僅可防制犯罪活動的蔓延與惡化，確保兩岸人民生活、生存環境的安全與舒適，也是兩岸共同打擊毒品犯罪所追求的目標，而所兼具較無政治意識的特點，除可作為未來兩岸建構互信機制的基礎與關鍵外，更是重啟兩岸協商對話與未來發展的趨勢所在。準此，兩岸共創互信、互惠的雙贏結局，絕對是兩岸人民殷切企盼之所冀。