

美、中關係：難解的結構性問題

時
評

Washington-Beijing Relations: the Thorny Structural Issues

吳安家 (Wu, An-Chia)

前北美事務協調委員會委員

中國共產黨總書記、國家主席、軍事委員會主席胡錦濤於今年4月18日至21日訪問美國，先到西雅圖，後到華盛頓。這是胡錦濤掌權後首次以國家領導人身份訪美。中國曾要求美國政府以「國是訪問」的名義接待胡錦濤，但美國僅以「工作訪問」名義待之，雖然予以高規格的21響禮炮歡迎，但未設國宴接待。訪美期間，胡錦濤除了參觀波音公司及到耶魯大學演講外，最重要的行程是與布希總統舉行正式會談及接受記者提問。對於布、胡會，國內外一般的看法是：儘管此一會面可能有助於美、中經貿關係的改善，但在會談過程中，布、胡往往各說各話，各取所需，對實質關係的改善不大。認為美、中雙方各說各話、各取所需是個相當貼切的描述，因為布、胡會並未根本改變兩國「既合作又鬥爭」的關係，雙方合作是暫時的、權宜的，而鬥爭卻是長期的、本質的。換言之，長期以來，雙方互動過程中的一些結構性問題仍然存在。

首先，就兩岸關係問題而言，胡錦濤希望布希公開表示「反對臺獨」，但布希僅以「不支持臺獨」回應。而在表達既有的立場時，布希重申「一個中國」政策、3個公報及臺灣關係法，胡錦濤則刻意不提《臺灣關係法》。布希重申反對兩岸片面改變臺海現狀，並要求中國與民選的臺灣執政黨接觸，不能僅與臺灣的反對黨往來，胡錦濤卻只強調反對臺灣片面改變現狀。從布希總統的談話可以看出美國支持「民主的臺灣」的立場未變，而且對於臺灣反對黨訪問中國且跳過臺灣政府與中國達成某些共識的作法不表苟同，認為此種接觸加速中國改變兩岸現狀的企圖。事實上，中國在拉攏臺灣反對黨的同時，卻沒有減少對臺的飛彈部署。中國對臺武力威脅愈強，美國對中國的疑慮也會愈大，美國因素在兩岸關係中所起的作用也會愈明

顯。

其次，就中國所謂的「和平崛起」而言，美國仍然強調「聽其言，觀其行」的立場。中國「全國人大」正式通過《反分裂國家法》後，美國對中國的軍力擴張增加了疑慮。對臺800多枚的飛彈部署及中國軍艦頻頻出現東海，增加了美、日軍事聯盟的強度以及美、日安保條約的內容與作用。當香港「鳳凰電視」記者問及美國國務院副國務卿佐立克提出的「利害關係者概念」時，佐立克指出，雖然世人希望中國能「和平崛起」，但許多人對中國崛起後的角色仍存疑慮，沒有人願意把他們自己國家的前途寄託在中國的「和平崛起」之上，除非中國能提出在國際體系中扮演建設性角色的保證。

第三、就「和平演變」中國的戰略目標而言，美國的決心始終如一。美國希望在太平洋社區（Pacific Community）構想下，與亞太地區國家協力創造一個支持自由的權力平衡，進而促進全球走向和平、繁榮、民主；維持臺海的和平與穩定，以確保美國的戰略利益；鼓勵中國逐步由經濟開放走向政治開放的道路。在此一構想下，美國希望中國加速民主化步伐。為了塑造自己的開明形象，胡錦濤曾當面向布希提出「沒有民主，就沒有現代化」的看法。白宮國家安全會議負責亞洲事務的代理資深主任韋德寧（Dennis Wilder）認為，這是非常有趣的提法，未曾看過中國領導人將民主與現代化連結在一起〔筆者按：趙紫陽曾提過〕。胡的提法可能出自訪美團成員、現任中共中央政策研究室主任的政治學者王滬寧的建議，因為王一向主張民主化改革且對美國民眾的心理甚為了解。美國一直希望胡錦濤成為「中國的戈巴契夫」，但胡掌握實權後，大力鎮壓異議人士、迫害法輪功信仰者及宗教人士、關閉許多媒體，嚴重干預人民的言論、集會及結社的自由，使美國對中國的未來走向感到憂慮。因此，布希在會談中多次提及言論、集會及信仰自由在中國經濟發展過程中的重要性。對於民主的界定，胡在記者會上強調中國走的是「社會主義民主」的改革方向（民主監督、民主管理、民主決策），以與美式民主作區隔。足見，美、中意識形態的認知差距仍大。

第四、就經貿關係而言，美、中經貿摩擦時有所聞。目前雙方採取且戰且走的策略。在會談過程中，美國的主要訴求包括：擴大開放市場，以減少中國對美的2千多億美金貿易順差；遵守加入世界貿易組織時所作的承諾（如政府採購協定等）；擴大內需市場，以扭轉外銷為導向的經濟發展策略；採取更具彈性的人民幣匯率；加強保護智慧財產權；發展核能發電，以減少兩國在國際油源方面的競爭等。在胡錦濤訪美前，吳儀曾率採購團到美國10餘州簽下總額162億美元共107項的商業合同或協議。與布希會談時，胡錦濤承諾在未來5年內逐步將中國出口導向的經濟轉變

為內需導向。他也承諾改變經濟結構，在未來2到3年內恢復對全球的貿易平衡。此外，他還承諾對人民幣匯率採取更具彈性的措施。從這些承諾可以看出，中國不得不遵守國際經貿規範。美國在布、胡會中算是贏面較大。未來，美國還會繼續在經貿問題上對中國施壓。布、胡會後，美國貿易代表署於4月28日公布的301名單中，中國仍列為優先觀察者就是一例。

最後，就國際問題而言，美、中仍然貌合神離。以伊朗及北韓的核武問題為例，中國持續反對美國對北韓及伊朗動武，強調中國會繼續促成六方會談並派人至伊朗斡旋，經由外交談判解決此一問題。

國共經貿論壇後的對臺政策與發展

時
評

Peking's New Policies toward Taiwan

陳德昇 (Chen, Te-Sheng)

國立政治大學國際關係研究中心研究員兼第四所所長

今年4月14-15日，北京舉行國共兩岸經貿論壇，兩岸企業與學術界數百人參加。論壇討論主題包括：在全球化浪潮下，兩岸經貿互動與影響、兩岸直航議題、兩岸農業合作前景、開放觀光旅遊以及兩岸金融交流互動。由於此次會議是國共領導人「連胡」第二次會面，且經貿層面的互惠，將有利於舒緩兩岸政治緊張關係。此外，兩岸政經生態急劇變遷，胡錦濤掌理對臺工作後，展現之具體作為亦值得觀察。

中共宣布十五項措施展現積極作為

此次會議主要重點是，中共中央臺辦主任陳雲林受權宣布大陸方面進一步採取的促進兩岸交流合作十五項政策措施。

經國務院批准的三項政策措施如下：

- 為擴大臺灣農產品在大陸銷售，自5月1日起，對臺灣水果檢驗檢疫准入品種由18種擴大到22種，新增柳橙、檸檬、火龍果和哈密瓜4種水果准入。
- 為幫助解決臺灣產蔬菜豐產季節出現的銷售困難，開放甘藍、花椰菜、絲瓜、青江菜、小白菜、苦瓜、洋蔥、胡蘿蔔、萵苣、芋頭、山葵等11種臺灣主要蔬菜品種檢驗檢疫准入，並實行零關稅。
- 為擴大臺灣捕撈和養殖的水產品在大陸銷售，對臺灣部分鮮、冷、凍水產品實行零關稅優惠措施和檢驗檢疫便利。

經國務院有關部門批准的十二項政策措施：

- 為進一步加強兩岸農業合作，新批准在廣東省佛山市和湛江市、廣西玉林市設立2個海峽兩岸農業合作試驗區；在福建省漳浦縣、山東省棲霞市設立2個

臺灣農民創業園。

- 為幫助臺灣農民解決水果、蔬菜豐產時出現的銷售困難，適時組織由有實力的農產品供銷企業和行業組織組成的臺灣農產品採購團，赴臺採購。
- 為方便原產於臺灣的水果進入大陸，降低臺灣果農和臺商的經營成本，福建省廈門市建立臺灣水果銷售集散中心，對入駐集散中心的進口臺灣水果經銷商，給予免交保鮮冷庫儲存使用費以及經銷場地免1年租金的優惠。
- 為降低臺灣農產品在大陸銷售的運輸成本，開放臺灣農產品運輸「綠色通道」；臺灣農產品在大陸運輸，享受部分地區過路、過橋費減免的優惠政策。
- 為進一步促進兩岸交流，決定自即日起，正式認可臺灣教育主管部門核准的臺灣高等學校學歷。
- 為促進大陸居民赴臺旅遊早日實現，國家旅遊局、公安部、國務院臺辦已制定《大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法》，於4月16日公布。
- 為進一步方便臺灣同胞來往大陸，公安部決定，在原有開放海口、三亞、廈門、福州、上海5個口岸簽註點（即「落地簽註」）基礎上，增設瀋陽、大連、成都3個臺胞口岸簽註點。
- 為滿足在大陸工作的一些臺灣同胞希望取得報關員資格的願望，海關總署決定，開放臺灣同胞參加報關員考試。
- 為了給在大陸居住的臺灣同胞提供良好、便利的醫療服務，衛生部採取積極有效措施，開展適合臺灣同胞就醫習慣和特點的服務。繼續在臺胞較集中的廣東、福建、江蘇、上海等地醫院指定相對固定的診區，為臺灣同胞提供醫療服務。接診醫師可以是大陸醫師，也可以是按規定經衛生行政部門批准、取得在大陸行醫許可的臺灣醫師。
- 為有利於兩岸醫療衛生交流合作、方便臺灣同胞在大陸就醫，將為臺灣同胞在大陸就醫後回臺灣報銷醫療費用提供便利。
- 繼續歡迎和鼓勵臺灣醫療機構與大陸合資合作興辦醫院。臺灣投資者最高股權可占70%，合作期限暫定20年，合作期滿可申請延長。
- 衛生部決定，准許符合規定條件的臺灣同胞在大陸申請執業註冊和短期行醫。臺灣同胞可在大陸申請參加醫師資格考試、註冊、執業或從事臨床研究等活動。

措施體現政經考量與影響

基本而言，中共提出之優惠措施，除反映爭取對臺工作重點對象——農民、漁民與醫生外，另在提升大陸產業發展、人才引進與管理水準亦可發揮效果。

換言之，在臺灣地區農民、漁民與醫生等職業群體，素為民進黨的主要支持者，中共當局透過經濟實惠與資源投入，將有助於改善中共刻板印象，並在一定程度上弱化執政當局之政治基礎。至於中國大陸經濟發展較弱勢之環節，如農業發展與科技創新、資金投入不足，以及醫療體系素質不佳與功能不足，臺灣專業人才與資源之挹注，亦有利於促進大陸經濟發展與競爭力提升。

對臺商而言，對兩岸政治冷暖領略最為深刻。明顯的，臺商對國共經貿論壇的召開、國共歷史恩怨的化解、以及中共經濟利多的釋放，多表肯定與認同。畢竟，對臺商而言，在商言商，將本求利本是商人之本質特性。儘管在中國經商仍有政治與經營風險，但無可否認的是，大陸仍是世界相對較易獲取商業利益的地區。臺商在兩岸政治夾縫中尋求最大利益，亦是其本能所在。事實上，商人獲取中共當局政策面的利益，多大於製造業產品所獲取之利潤。儘管如此，不依賴政治優惠與低成本條件，臺商正派經營、不斷提升競爭力，掌握大陸消費者偏好，仍是臺商大陸投資成功的先決要件。

政策執行績效受關注

中國大陸經濟持續增長，以及廣大且具潛力的消費市場，仍是臺商大陸投資趨之若鶩的主因。中國大陸在「十一五期間」，將有可能由世界製造工廠轉化為世界消費市場。雖然中國大陸採行「擴大內需」政策尚未落實，人民亦因為住房、教育與醫療保險支出，而有較保守預期，但人民一旦對未來的不確定感消除，以及社會保障制度漸趨完善，皆有可能引發大陸人民消費增長與內需市場的活絡。因此，對臺商而言，善於掌握大陸民眾消費偏好與脈絡，以及對市場行銷通路規劃與執行，皆有相當可發揮的空間。此外，在企業管理「微笑曲線」圖形的下端，製造業的微利化固然使企業發展面臨侷限，但臺資企業品牌、行銷與中國大市場之試煉，則有助於臺資企業跨國經營與國際化能力的提升。因此，臺商大陸投資與其說是中共吸引策略成功，不如說是經濟全球化下，臺商為獲取更大利潤所做區位選擇與經營試煉作為。

由於國共兩黨達成經貿合作交流協議，大陸提供兩岸經貿交流的優惠措施，固將使臺灣經濟受惠。然而，必須指出的是，優惠與良善政策的推動，必須要有配套措施與定期的政策檢討，才可能使政策運作趨於完善，並真正關照弱勢族群。換

言之，臺灣水果輸往中國大陸以高價格銷售，其中獲益者到底是中間商還是弱勢果農？偏高的臺灣水果價格，與大陸進口泰國水果相較，若其品質差異不大，但臺灣水果價格卻偏高，臺灣水果是否具有長期市場競爭力？便值得探討與關注。此外，臺灣留學大陸日益增多，但程度參差不齊，尤其是社會科學類留學生，並沒有得到較完整的學科訓練，且往往在專業培養不足與優惠庇護下獲取博士學位。其結果將導致其在大陸地區就業困難，回臺灣亦難有學術發展空間，其負面影響與衝擊值得關注。

臺灣發展經驗對大陸發展具啟發性

針對中共當局釋放之經濟利多措施，吾人不必全然以統戰觀點或政治企圖來解讀，如何因勢利導，並尋求臺灣經濟發展與政治自主的平衡點，應是吾人努力的方向。換言之，在產業政策的西進開放與防衛措施，便應依尋國家利益與市場法則規範，沒必要且無法限制，但能進軍大陸市場取得競爭主導地位者應採取開放作為。臺灣IC半導體、封測與石化產業未及時赴大陸發展，當前即面臨生存與競爭挑戰，錯失時機將可能機會不再。此外，由於臺灣提供優惠投資條件，近年部分臺商大陸經營亦面臨瓶頸，便將盈餘匯回國內投資高附加價值產業，此皆是臺商以市場利益為導向之案例。明顯的，在兩岸政經互動過程中，如何避免因中共政治因素而使臺灣經貿邊緣化，思考經濟全球化法則，並整合國際經貿優勢與槓桿角色，臺灣經濟前景仍有可為。

雖然中國經濟近年內仍將繼續保持高增長（今年第一季即高達10.2%，超過「十一五規畫」所設定7.5%成長率），但高增長產生的低效益、高耗能與低水平重複，皆使大陸經濟長期發展面臨隱憂與挑戰。客觀而言，臺商大陸投資，目前無論在資金與硬體投資基本已達相對高峰期，未來成長空間有侷限性，但「十一五期間」軟體投資（管理層面）與經驗性交流與傳承將有更廣闊之空間。事實上，臺灣在經濟發展高增長歷史階段，所體現的經濟效益、企業活力、政府運作經濟模式，皆有大陸經濟發展值得借鑑之處。尤其是記取臺灣經濟發展過程中的教訓，例如環境保護、生態維護與城鄉發展平衡、廢棄物處理與循環經濟概念等，皆有助於縮短大陸經濟發展與現代化摸索的過程。換言之，兩岸經貿交流，不應僅停留在硬體與實物互惠，亦應著力於軟體與管理經驗的總結與引介，才更具交流實質意義。

國共歷史恩怨解消與經驗總結

必須指出的是，中國之分裂與疏離，與國共數十年來以鬥爭與奪權為主軸的思路息息相關。兩岸近十餘年互動過程中，雖有階段性合作與互惠，但猜疑、對立與

矛盾，尤其是政治分歧擴大終導致兩岸階段性之緊張態勢。因此，兩岸如何總結經驗，善於把握稍縱即逝的兩岸發展契機，避免重蹈覆轍與糾纏歷史，應是值得關注課題。

基本而言，「連胡會」雖代表著國共歷史恩怨解消，但是國共間結構性的政治分歧仍有待化解，過度樂觀看待國共和解並不現實。儘管如此，兩岸經濟發展正歷經前所未有之繁榮期，因此兩岸確立以和平、互惠、包容、尊重與競合為內涵之交往策略持之以恆，諒能跨越歷史鴻溝，再現兩岸政經交融的新篇章。

關於「國共經貿論壇」的政治分析

時
評

The Political Analysis of KMT-CCP Economic Forum

董立文 (Tung, Li-Wen)

南華大學亞太研究所兼任副教授

壹、會前國共兩黨的目的宣示

中共國臺辦宣稱：「落實胡錦濤總書記與連戰主席去年會談新聞公報的重要舉措，是我們國共兩黨繼續交流和兩岸關係中的一件大事。這次論壇以兩岸經貿交流與直接通航為主題」；國民黨陸工會宣稱「民進黨做不到而又不願意做的事情，而對臺灣有利的情況下，由國民黨來推動」。而國共都宣稱由於「國共經貿論壇」不能在臺灣順利舉辦，所以移到大陸舉行。

從兩黨會前宣示來看，中共的目的有二：一是落實去年的連胡新聞公報（即國共共同反獨，此為國共第三次合作的前提要件），二是務實推動兩岸經貿與直航。而國民黨方面的目標則很單純，就是打擊民進黨，儘管「國共經貿論壇」內容繁多，卻也清楚反映出國民黨以打扁為主軸。從國共兩黨的角度來說，「國共經貿論壇」是兩黨行政階層延續去年「連胡共識」的工作而已。特別要注意到中共方面是在2個月前先答應「經貿論壇」，在約1週前才答應二次「連胡會」的時間次序。

貳、中共的戰略目標

一、本次「連胡會」的必要性？

(一)去年連訪中國之前，在朝野尖銳對立的議題中，有一個事先要不要跟政府報備以及是否先要有朝野共識的問題，因此才產生後面連戰用電話的方式向陳水扁總統「報他一備」的結果；今年的「連胡會」乃至於「國共經貿論壇」，則完全沒有這樣的問題產生。這個事實說明了，從民進黨政府的角度而言，本次

「連胡會」並不那麼具有政治衝擊力，因此才不要求是否先要跟政府報備，畢竟，現任國國民黨主席是馬英九先生。

- (二)從胡錦濤的角度來看，為什麼要舉行二次「連胡會」？「我的好處在那裡」？首先，連戰已經不是黨主席了，其次，所謂的「十五項開放措施」又沒有石破天驚到非總書記出面背書不可的地步，更重要的是，二次「連胡會」的內容根本是各說各話，除了罵扁之外，在實質問題上連胡的對話是沒有交集的。那麼，為什麼還有二次「連胡會」？

二、中共的戰略目標：

- (一)長期而言，對中共來說「國共共識」的目標是圈套住整個臺灣，這裡首先需強調的是，所謂長期目標的意思是「不重要的目標」，其次，「國共共識」優先於「連胡共識」，此意即「拉連戰牽制國民黨，拉國民黨牽制臺灣」，而能牽制臺灣的是國民黨而非連戰。
- (二)中期而言，是馴服國民黨。連戰在大陸的公開講話事先必須讓中共先看過，在連的講話中，有11次提到胡總書記，內容都是對胡總書記表達感激涕零；有3次提到臺灣，主要是講臺灣「自我的封鎖、自我的封閉，已經產生嚴重的所謂邊緣化的危機」，胡回了一句：「關鍵是自己不要把自己邊緣化了」。
- (三)短期而言，是制約馬英九。兩岸經貿論壇閉幕時，國民黨副主席吳伯雄發言，刻意強調了「馬英九主席尤其感佩連戰先生，去年做了一次和平之旅、破冰之旅，馬英九主席在這次在美國發表的重要演講，把中國國民黨的兩岸政策確定為『五不』、『五要』。所謂『五不』就是希望臺灣的領導人堅守誠信，過去信誓旦旦的『四不一沒有』不允許打折扣。而『五要』也就是以連先生和胡先生當時的5項願景作為基礎。所以，『五不』和『五要』可以說是和過去努力的結果前後連接、互相呼應」。換言之，對中共來說，本次「連胡會」最重要的目的是圈套住馬英九。
- (四)「五不」和「五要」的政治意涵：簡言之，「五不」和「五要」有利於中共一國兩制統一臺灣的立場，因為，它完全不觸及兩岸關係的「三大基本障礙」，即中華民國主權獨立、臺灣的國際生存空間及中共對臺灣的武力威脅問題。讓我們記憶猶新的是，「五不」曾被泛藍批評為「沒有表達臺灣要什麼」；「五要」曾被泛綠批評為「去政府化、去主權化與自我矮化」，假如藍綠互相批評都對的話，那麼「五不」和「五要」就是「沒有表達臺灣要什麼」和「去政府化、去主權化與自我矮化」，中共豈不快哉！

三、中共的操作策略

- (一)「九二共識」新說法：針對先前的「扁馬會」，胡的講話刻意調整了「九二共識」的說法。他說：「堅持『九二共識』，是實現兩岸和平發展的重要基礎。50多年來，雖然兩岸尚未統一，但大陸和臺灣同屬一個中國的事實沒有改變，兩岸同胞血濃于水的民族感情沒有改變。14年前，兩岸雙方正是基於這樣一個共同的認識，本著求同存異的精神，達成了『九二共識』，開啟了1993年的汪辜會談。去年，我們兩黨也正是在這樣一個共識的基礎上，達成了兩岸和平發展共同願景，並且提出了為兩岸同胞謀和平、謀福祉的一系列重要舉措。」顯然的，這種說法跟過去5個「胡四點」談「九二共識」的那一段話相比較，已經去除了「中國統一」與「一國兩制」這2個關鍵名詞，甚至清楚的用「兩岸同屬一中」取代「一個中國原則」，筆者相信，這似乎不是講給陳水扁總統聽的，而是胡錦濤故意做球給馬英九。
- (二)把中共對臺打壓除罪化。以連戰談到了臺灣邊緣化的問題時，胡補充說「自己不要把自己邊緣化了」為代表。
- (三)步步精算的對臺優惠政策，以15項措施為例，事實上只要詳細去讀其中任何一條，如果不是經濟意義不大，就是有條件的敘述，不能說這是空頭支票，但是要讓它兌現的話，肯定是要付出不小的代價。
- (四)放長線釣魚：宣稱未來的論壇歡迎兩岸各界人士參加。既可以通過舉辦兩岸經貿文化論壇，討論加強兩岸經濟合作的議題、加強文化交流的議題；也可以通過舉辦兩岸和平發展論壇，討論臺灣同胞關心的其他議題，營造無限想像空間。

四、對兩岸關係的影響

- (一)零售式的一國兩制，把臺灣地方化及殖民地化。原本中共的一國兩制方案是批發式的，即只要臺灣接受中國的統一條件，就可以享受一連串的待遇；現在則分割贈送，目標仍是把臺灣地方化。至於把臺灣殖民地化，則是中共玩得過頭的產物，聲稱臺灣人可以到大陸當醫生開醫院，這樣一來在大陸的還有很多項職業可以拿出來議價，唯獨參政不行（臺灣人只能參與議政），這樣跟日本殖民時代，臺灣人只能學農醫不能學法政有什麼不同？
- (二)兩岸關係「三大基本障礙」問題將日益突出。兩岸畸形和解也將挑動新形態的臺灣前途爭議。一方面中共在釋出所謂「軟的更軟」方案時，為了平衡內部反對聲浪，勢必也強化「硬的更硬」的手段。另一方面當泛藍與中共站在一起

時，泛綠也一定強調國家主權、政府公權力、臺灣主體性與國家安全。因此，總的結果將指向臺灣二千三百萬人有沒有權利選擇自己的未來。這不是民族統一或獨立的問題，而是民主自由與人權的問題。

(三)最後的國共論壇連胡會。中共從來就是一個冷酷的現實主義者，胡錦濤更是一個投機的務實主義者，對中共而言，連戰的剩餘價值已經利用完畢，以後連就跟季辛吉一樣，成為「中國的老朋友」，為其當說客。從國共關係而言，正式進入「馬胡時代」。

梵、中、臺三角關係 ——國家主權與宗教自由的競逐

Vatican, Mainland China and Taiwan Triangle Relation
— States Sovereignty and Religion Right Competition

張家麟 (Chang, Chia-Lin)

真理大學宗教學系所主任

一、中、梵建交的障礙已消除？

梵蒂岡外長勞耀樂日前接受外電訪問表示，教廷和中國建交時機已成熟，願意將大使館從臺北移至北京。教廷任命香港樞機主教陳日君，北京也採默認的立場，似乎認可了教廷拔擢中國主權範圍內的主教人事同意權。

這些舉措彷彿突破過去中、梵關係的藩籬，中共不再堅持主權完整，同意教廷逕自任命中國境內的主教或樞機主教，中、梵建交的障礙已經消除，兩國關係「正常化」指日可待。

然而最近3件主教任命的人事案卻又透露出不一樣的訊息，中共不理會教廷反對，於4月30日擢升教廷反對的馬英林出任雲南省昆明教區主教；5月3日任命劉信宏為安徽教區主教，及5月8日任命瀋陽教區助理主教斐軍民。而這3位人事任命，儘管教廷持反對的立場，中國政府卻堅持己見。

中、梵建交的坦途上，在此3件人事案的出現，似乎又走上了曲折蜿蜒的道路，中、梵兩國關係回到了過去的底線，即中國大陸境內天主教主教或樞機主教的任命，教廷無緣置喙，中國主權的完整不容教廷覬覦。

二、中國在中、梵建交堅持「國家主權」

中共政權自建國以來，對基督教會的要求始終堅持三自（自傳、自養、自治）的精神；「自傳」即由本國傳教士傳教，不容許外國人進入中土傳教，外國傳教士在全球各地的宣教自由的原則，不在中國適用；除非事先向官方申請，批准後，才得在特定的時間、地點宣教。「自養」即中國人的教會財務自給、自足，不接受境

外資金，境外捐助中國教會，也得事先得到批准。「自治」為本國教會自己管理自己，神職人員領袖由自己拔擢，拒絕境外的任命（包含教廷的任命）及外國神職人員對本國教會的管理。

中國境內天主教會的運作，中國政府反對教廷或任何境外勢力干涉，而中國政府透過「自治」的原則，在神職人員培養的過程，即可篩選出有利於中共統治，接受黨政策的「優質」神父為主教，天主教組織自然而然與黨形成「恩侍」（patron-client）關係。天主教三自愛國組織對共黨效忠，接受黨的領導，也從黨那邊擁有了全中國境內的「宗教市場」，包含獨斷宣教權利及宗教組織權利。

中國天主教會領袖不見得會支持梵帝岡，甚至於與梵帝岡唱反調，運用中國共產黨辦教的原則，聯手打擊地下教會。

三、梵帝岡企圖以「宗教自由」進入中國大陸宗教市場

相較於中國對國家主權的堅持，梵帝岡則強調民主憲政下的宗教自由，教廷依此原則，想要從中國身上得到「主教、樞機主教任命權」、「天主教教會運作的掌控權」、「廣大中國天主教徒的宗教市場」及「在中國的宣教自由權利」。

簡單來說，教廷披著「宗教自由」的神聖道袍，要求中共讓出對天主教徒及教會的宗教管轄權力；然而，這也是中國政府從過去到現在所堅決反對的。

當教廷宣稱擁有的「宗教自由」衝撞中國政府的「國家主權」時，踢到了鐵板，教廷在許多憲政民主國家擁有的宣教自由，民主國家的國家主權會大幅度退讓，該國人民宗教自由躍升，教廷對該國教會的影響力大增。但是對中共而言，中共並不給教廷這種方便，加上過去帝國主義侵華的歷史經驗中，船堅砲利與洋教士經常緊密結合，導致至目前為止，中共領袖不願讓包含梵帝岡的境外勢力插手中國的宗教活動，擔心境外勢力透過教會破壞社會穩定，顛覆中共政權。

教廷站在全球天主教組織利益及發展的角度，面對中國大陸幾千萬潛在信徒的廣大「宗教市場」，基於宣教的使命，當然得想盡辦法進入中國。當她必須在臺灣與大陸做理性選擇時，拋棄臺灣，選擇大陸的可能性就非常高。

四、教廷接受中國「國家主權」後，得承擔組織崩解的風險

然而，教廷選擇中國後，就可能承擔相當大的「組織崩解」的風險；如果接受中國自己任命主教、樞機主教，及同意三自愛國教會的原則，有可能造成其他國家地區天主教會與政府學習的骨牌效應。這些國家地區的主教及樞機主教再也不用教皇加冕，天主教會組織也可獨立於教廷外，梵帝岡在全球的聲望降低，教皇的權威蒙塵，最嚴重的情況是教廷在全球天主教會的官僚體系，可能因此土崩瓦解。

因此，當教廷接受中共依「國家主權」獨立完整的宗教自由條件時，就得盤算是否為了增加中國幾千萬信徒的「宗教市場」表面利益，而陪葬了梵帝岡與各國家地區天主教會嚴密官僚組織的優良傳統。

五、中、梵關係正常化，臺灣可用籌碼有限

對臺灣而言，面對中、梵關係正常化時可運用的籌碼就顯得相對有限。臺灣與中共政權的宗教自由度差異很大，臺灣同意梵帝岡對臺灣主教與樞機主教的任命權，認為這是宗教自由範疇，與國家主權無關。不僅如此，臺灣當局也尊重天主教會獨立於政權之外的宗教組織自由及宣教自由。臺灣宗教自由一如民主自由國家人民都能高度擁有，這對梵帝岡在臺灣的宣教與影響具正面意義。然而這些對梵帝岡有利的因素，不見得可以阻擋梵帝岡選擇中國大陸龐大的宗教市場。

當梵帝岡與中國達成「宗教自由」與「國家主權」妥協共識時，臺灣幾乎沒有任何能力加以阻擋；此外，臺灣在中、梵關係正常化過程，由於臺灣的「宗教市場」遠比中國大陸小，根本無法阻礙中、梵建交的可能。

尤其當中國在國際市場開出建交的條件，梵帝岡也得比照辦理，選擇了中國，就得和臺灣斷交，這也促使梵帝岡可能犧牲臺灣50萬天主教徒的利益，將大使館從臺北移向北京，只在臺灣保留「經貿辦事處」。

六、「越南模式」任命樞機主教是中、梵未來檯面下的交易重點

不過上述這些說法，得在下列兩種可能的任何一種狀況下才會出現：

第一，梵帝岡與中國達成主教任命的默契，未來的可能是採用「越南模式」，越南政府為了解決與梵帝岡關係正常化，將主教任命權切割為二，越南政府實質上擁有主教提名權，梵帝岡則擁有形式同意權。越南模式給足了梵帝岡面子，而越南政府透過主教提名，仍然牢牢掌握境內天主教會的組織。或許，中國可能在未來採取這項模式，對中國「國家主權」實質上沒有傷害，而對梵帝岡的主教任命傳統，也形式上尊重，達成雙方各退一步的雙贏局面。

其次，梵帝岡與中國有可能採用「香港模式」，即梵帝岡提名及任命香港樞機主教後，中國事後加以默認。雖然香港樞機主教陳日君並非中國政府提供給梵帝岡的名單，但是他也是中國政府勉強可以接受的人選，雙方因此達成樞機主教任命的共識。

當然香港模式對梵帝岡有利，越南模式則對中共有利；中共不太可能在中國境內採用香港模式，原因在於香港樞機主教的任命是中國政府在一國兩制下，對香港特區的尊重，中共當局勉強接受了梵帝岡任命香港樞機主教。

這個模式現在已證實在中國不適用，最近以來，中國逕自提名雲南、安徽主教，根本不理會梵帝岡的反應，可以說明中國仍然堅持國家主權的主教任命權，拋棄了香港模式。至於未來是否會採用香港模式，仍待觀察。

七、中、梵建交仍存障礙

對中國大陸而言，與梵帝岡建交是未來必走的路徑，但建交也沒有時間表；對梵帝岡而言，與中共建交所獲得的宗教自由利益，遠超過中共的付出，因此，反而梵帝岡有急於和中共建交的實質利益。

如果中國同意梵帝岡的「宗教自由」，將傷害中國「國家主權」完整，將可能引進外國力量進入中國天主教會，進一步造成中國共產黨無法掌控教會，而使中國教會形成反政府的勢力，對中國造成莫大傷害。因此，中共當局勢必評估此利害得失，將不會輕易接受梵帝岡開出的條件，打開中國大陸宗教自由的大門，讓梵帝岡勢力進入中國天主教愛國教會，控制中國教會組織，自由任命梵帝岡中意的主教、樞機主教人選，進而影響大陸宗教市場信徒的信仰。

美國對中貿易政策的檢討與分析

A Review and Analysis of the US Trade Policy toward China

張惠玲 (Chang, Hui-Ling)

臺灣經濟研究院兼任副研究員

摘要

隨著中美雙邊貿易關係的深化，中國成為美國最大的貿易逆差國，美國對與中國貿易缺少衡平基礎不滿升高。美國國會議員提出許多強硬措施，財政部也考慮在最近將中國判定為「匯率操縱國」。貿易代表波特曼在今年2月14日提交給國會美國首份全面性對中國貿易政策的陳述。這些行政與立法部門的動作，引起中美兩國民間與政府的關注。本文試圖在這兩個單位近年所提出報告中，進行美國對中貿易政策的檢視，並進而分析中美兩國的競合趨勢。

關鍵詞：中美關係、貿易政策、WTO、貿易代表

壹、前言

自2001年至今短短5年間，美國對中國的貿易輸出增加了5倍，中國也由美國的第9大出口市場晉升到第4大地位。隨著雙邊貿易關係的深化，中國成為美國最大的貿易逆差國，美國對與中國貿易缺少衡平基礎不滿升高。爭議問題包括市場開放承諾、智慧財產權（IPR）保護、勞工權利保障、對某些美國產品設障礙、貿易赤字及人民幣是否低估問題。許多美國國會議員將人民幣問題歸咎為影響美中貿易巨幅逆差的重要原因。根據美方數字，去（2005）年中美貿易逆差高達2,020億美元，超

過了美國貿易逆差總額的四分之一，引發國會議員的嘩然，國會也加大了對布希政府的施壓。有美國參議員拋出提案要求布希政府取消對中國「永久正常貿易關係」（PNTR）；也有參議員舒莫（Charles Schumer）揚言提出法案，對中國產品全面性徵收27.5%關稅¹。美國財政部原本避免與中國正面衝突，現也考慮將中國判定為「匯率操縱國」。

美國貿易代表波特曼（Rob Portman）在今年2月14日提交給國會對中國的貿易政策，這是自中國於2001年加入WTO後，美國首份全面性對中國貿易政策的陳述。波特曼的報告中指出，美國維持長達25年對中國的建設性經濟介入貿易政策（trade policy of constructive economic engagement）可能會對中美雙方都帶來危險。相關內容引發中美政府與民間的關注。「貿易代表」為美國總統的貿易顧問及重要貿易議題的發言人，因而，此報告對中美貿易關係的發展有相當的重要性。美國貿易決策權除了行政部門通過行政決議、執行命令或協議外，國會制訂法律與掌握預算也扮演重要角色。美國國會組織下的「美中經濟安全審議委員會」（U.S.-China Economic and Security Review Committee, USCC）成立至今（2006年）共發表過3份年度報告與給國會的立法建議。這兩個單位的報告書對美國行政與立法部門執行中國貿易政策有相當的重要性。

本文試圖在這兩個單位近年所提出報告中，進行美國對中貿易政策的檢視，並進而分析中美兩國的競合趨勢。

貳、美中貿易情勢

美國與中國的貿易平衡問題，隨著中美經濟關係的越趨緊密，矛盾問題也越加白熱化。90年代初期，中國成為美國輸出品成長最快速的國家，年成長率為21%，自1988年的50億美元到1995年成長到100億美元。中美經貿關係為兩國均帶來了絕對利益，但是由於美國對中國的出口擴張速度比不上中國對美國的輸出，從中產生了貿易不平衡問題。

中美兩國常對貿易赤字的數額有所爭議，主要原因是雙方所根據的貿易數字基礎不同。美國的數字並未包含美商銷往香港的產品約有一半是要再轉口中國，以及美國向中國購買的商品也有很大部分是透過香港企業。中國的統計資料也未加入中國產品由香港的再出口部分。商品經香港轉口赴美時，香港中介人往往多附加了利

¹ Greg Hitt and Murray Hiebert, "U. S. Trade Deficit Ballooned to a Record in 2005", *Wall Street Journal*, Feb. 11-12, 2006, pp.A1, A10.

表1 中美官方貿易統計數據

年度	美國官方 對中出口 資料	中國官方 從美進口 資料	美國官方 從中進口 資料	中國官方 對美出口 資料	美國官方 逆差數據	中國官方逆 差數據
1990	4.8	6.6	15.2	5.2	-10.4	1.4
1991	6.3	8.0	19.0	6.2	-12.7	1.8
1992	7.4	8.9	25.7	8.6	-18.3	0.3
1993	8.8	10.7	31.5	17.0	-22.8	-6.3
1994	9.3	14.0	38.8	21.5	-29.5	-7.5
1995	11.7	16.1	45.6	24.7	-33.8	-8.6
1996	12.0	16.2	51.5	26.7	-39.5	-10.5
1997	12.8	16.3	62.5	32.7	-49.7	-16.4
1998	14.3	17.0	71.2	38.0	-56.9	-21.0
1999	13.1	19.5	81.8	41.9	-68.7	-22.4
2000	16.3	22.4	100.1	52.1	-83.8	-29.7

1. U.S. Foreign Trade Highlights, U.S. Department of Commerce, various years; *China's Customs Statistics Monthly*, December, General Administration of Customs of the People's Republic of China, various years.
2. "-"表示美國貿易赤字；"+"表示美國貿易盈餘。
3. 參馮國釗、劉尊義，「中美雙邊貿易差額1990-2000年」，香港經濟研究中心，2001年9月1日。
<http://www.tdctrade.com/econforum/hkcer/chinese/hkcer010901c.htm>.

2 馮國釗、劉尊義將進出口數值以「離岸價格」作為基準，離岸價格包含產出廠的出廠價，以及在同一地區境內運輸和將商品裝上船的成本。但這裡有一個問題：美國用「船邊交貨價」（free alongside ship, 簡稱fas）計算出口價格，與國際習慣有別。未包含商品裝上船的成本，故數值略小於fob。馮國釗、劉尊義採用世界銀行等建議的方法，將美國的fas數據加1%作為fob。至於中國方面，由於出口數據按國際慣例以離岸價格計算，故毋須修訂。進口數據方面，中、美都以「到岸價格」計算。作者用IMF通用的計算方法cif減去10%作為fob。參馮國釗、劉尊義，「中美邊境貿易差額1990-2000年」，香港經濟研究中心，2001年9月1日。<http://www.tdctrade.com/econforum/hkcer/chinese/hkcer010901c.htm>。

表2 調整後之中美貿易數據

單位：10億美元

年	美國官方中美貿易差額	中國官方中美貿易差額	調整後之美方差額數據	調整後之中方差額數據
1990	-10.4	1.4	-5.6	-6.3
1991	-12.7	1.8	-6.2	-7.6
1992	-18.3	0.3	-9.1	-11.9
1993	-22.8	-6.3	-11.0	-20.3
1994	-29.5	-7.5	-15.8	-24.0
1995	-33.8	-8.6	-17.7	-25.8
1996	-39.5	-10.5	-21.6	-28.0
1997	-49.7	-16.4	-30.2	-35.5
1998	-56.9	-21.0	-37.4	-40.7
1999	-68.7	-22.4	-47.5	-42.6
2000	-83.8	-29.7	-58.9	-52.6

資料來源：

1. Department of Commerce, U.S., Hong Kong Census and Statistics Department, *Hong Kong Review of External Trade (2001)*, General Administration of Customs of the People's Republic of China, *China's Customs Statistics*, December 2000, Economic Information and Agency, Hong Kong.
2. "-"表示美國貿易赤字；"+"表示美國貿易盈餘。
3. 參馮國釗、劉尊義，「中美雙邊貿易差額1990-2000年」，香港經濟研究中心，2001年9月1日。
<http://www.tdctrade.com/econforum/hkcer/chinese/hkcer010901c.htm>.

自2001年12月中國加入WTO後，中美貿易逆差翻了一番，邁進千億美元，去（2005）年更進一步突破2,000億美元。（參圖1）自2001-2005年美國從中進口額從1,023億美元增至2,435億美元，增加了約138%。但相對的，美國對中出口貿易從192億美元增至418億美元，僅增加了約20.5%。中國並迅速從美國第4大進口市場成為第2大進口市場，僅次於加拿大。美國前4大進口市場中，只有中國在美國的市場占有率每年不斷擴張，自2001-2005年從8.96%增加為14.61%，擴張了1.63倍，其餘加拿大、日本、墨西哥均為負成長。（參圖2）

根據美國商務部資料，從HS兩位碼來分析，中國對美國的出口品第一大類是HS 85之電子機械、音響、電視設備等。第二大類是HS 84之核子反應器、鍋爐及機械等。（參圖3）以2005年為例，這兩類分別占了中國對美出口品的21.8%及21.7%。第三大出口類的HS 95之玩具、遊戲及運動機器設備占對美出口之7.9%，第四大類的HS 94家具、家飾用品占出口之7%。占第二大出口類別的HS 84，成長最為快速，自2001-2005年由137億美元成長到527億美元，成長約284.4%；成長第二快速的類別是占第一大出口的HS 85，成長約169.2%。

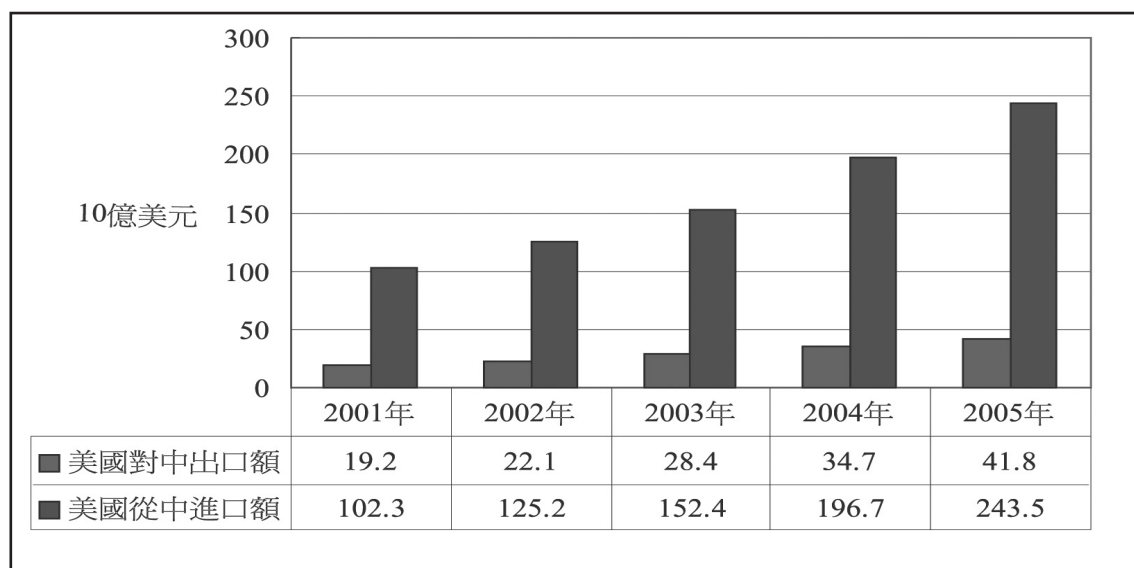


圖1 2001-2005中美貿易額

資料來源：美國商務部。<http://tse.export.gov/NTDMap.aspx?UniqueURL=ntxe3hnnk3esvrmkxxmtru45-2006-2-23-11-49-37>.

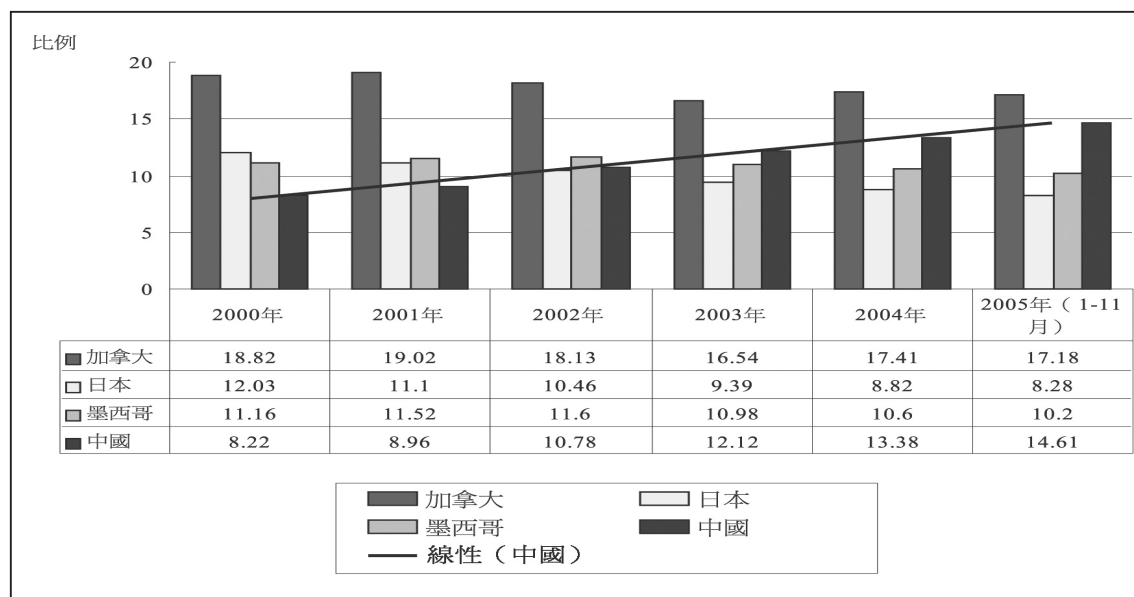


圖2 美國進口市場占有率

資料來源：美國商務部。<http://tse.export.gov/NTDMap.aspx?UniqueURL=ntxe3hnnk3esvrmkxxmtru45-2006-2-23-11-49-37>.

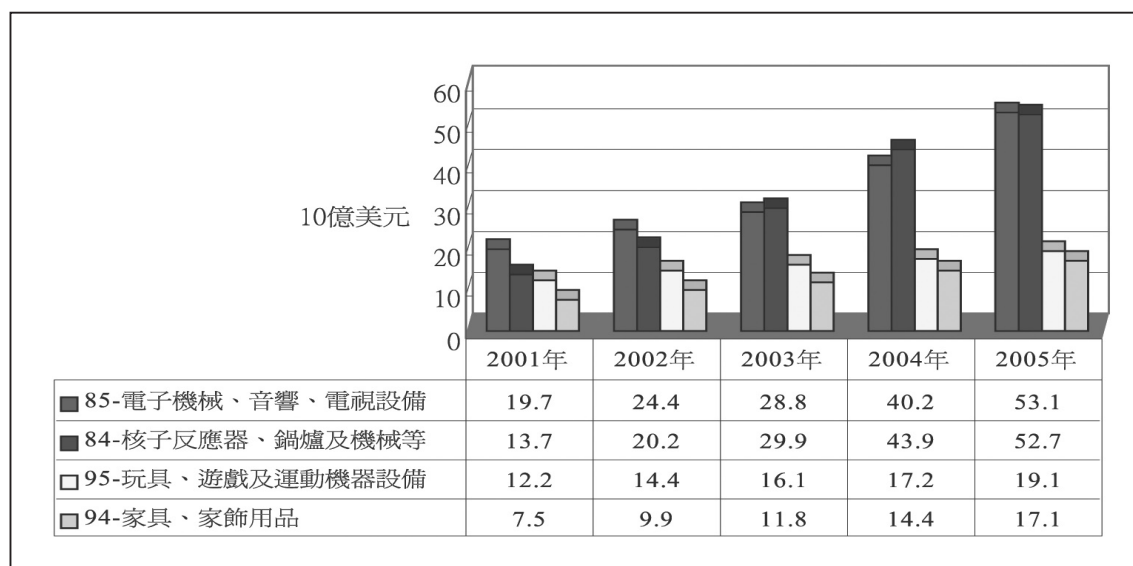


圖3 2001-2005年中國對美主要出口品

資料來源：美國商務部。<http://tse.export.gov/NTDMap.aspx?UniqueURL=ntxe3hnnk3esvrmkxxmtru45-2006-2-23-11-49-37>.

自2001年起，美國對中國主要出口項目為HS 85之電子機械、音響、電視設備等，及HS 84核子反應器、鍋爐及機械等。2005年HS 85出口額約有69億美元，HS 84出口額約64億美元，分占出口比重的16.4%與15.2%；占第三大出口項目的HS 88為飛機、航空器及零件類，占出口市場的10.5%，自2001年至2005年約成長80%，累計約有146.6億美元。占第四大出口比重之HS 90光學儀器及醫療手術工具等，自2001年至2005年約成長92.1%。（參圖4）相較於第一、二、四大類出口品的穩定成長，第三類飛機、航空器是單價高的商品，往往也涉入更多的政治因素。2005年中國方面根據布希訪華期間的承諾，與美國波音(Boeing)公司簽訂了首批70架737客機的購買合約並支付了定金。這70架飛機總價值約為40億美元，光這數額已近乎達到了2005年美國對中該項類別出口的水準。而根據波音公司高級副總裁迪克生(Larry Dickenson)指出，中國將落實一項口頭承諾，另外購買80架波音737系列客機。這可能在胡錦濤今年4月訪美期間作為送給美國的見面禮，總計150架飛機的交易，將是波音公司迄今為止在中國達成的最大一筆飛機出售交易³。

³ Bruce Stanley, "Beijing firms up plans to buy additional 80 jets from Boeing", *The Wall Street Journal*, Feb. 22, 2006, p.B8.

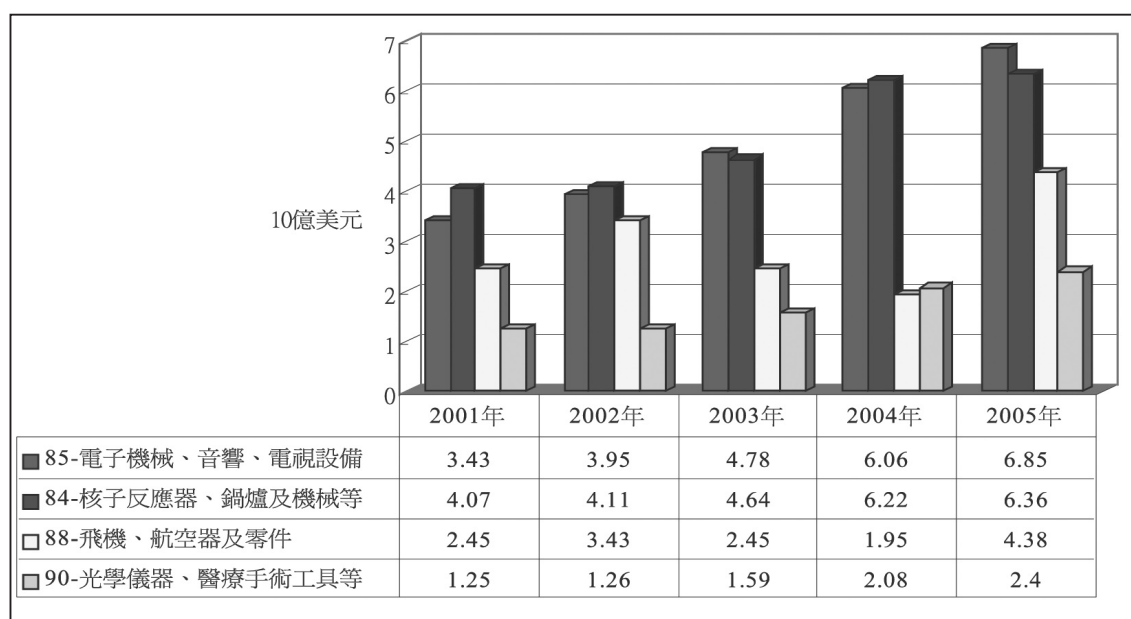


圖4 2001-2005年美國對中國主要出口產品

資料來源：美國商務部。<http://tse.export.gov/NTDMap.aspx?UniqueURL=ntxe3hnnk3esvrmkxxmtru45-2006-2-23-11-49-37>.

中美貿易衝突的主要問題是雙邊逆差不但龐大，更有增無減。對經濟學者來說，貿易赤字涉及儲蓄和投資的落差（imbalances）、以及財政預算赤字等宏觀因素。但決策者和貿易談判代表是把逆差當作與對方做生意的「虧損」，如何轉虧為盈往往成為施政的依據⁴。美國將與中貿易逆差的癥結主因歸咎於人民幣匯率、不公平貿易、執行IPR不力等因素，隨著貿易逆差擴增，美國對中貿易政策有了轉變，對雙方高層談判失去耐心，開始積極以法律途徑解決。例如：2005年7月，美國眾議院通過了旨在對中國產品徵收反補貼稅的「美國貿易權利執行政案」；對中國維生素C、鎂砂和鎂製品提起反壟斷訴訟，是中國首次面臨反壟斷訴訟。

⁴ 馮國釗、劉尊義，「中美雙邊貿易差額1990-2000年」，同前註。

參、美國對中貿易政策的轉變

一、1986-2001 年

1986年中國開始申請加入GATT，美國對中國也開始有了真正的貿易政策。自中國尋求加入GATT至後來的WTO的這15年，美國對中國的貿易政策主要是進行根本性的貿易協定談判。雙邊貿易額在這段期間從80億增加到1,210億美元，中國從美國第十八大貿易夥伴晉升到第四大貿易夥伴。此階段美國對中國的貿易目標因中國加入WTO可謂是順利達成。中國承諾進行一系列經濟改革以及降低貿易障礙，中國承諾提供美國和其他WTO成員國民待遇並改善商品貿易的市場進入限制。美國也從中國獲取一些讓步確保了國家利益。在這階段中，美國也促使中國基於雙邊IPR協議，對於國內違反情況進行制裁。雙邊貿易關係也影響到政治關係，例如，在天安門事件中美國對中貿易有所限制，但是國會仍然每年對給予中國「正常貿易關係」（Normal Trade Relations）進行討論。

二、2001-2005 年

自中國加入WTO後美國對中貿易政策進入新階段，至2005年中國加入WTO的義務生效止。在這段期間，中美雙方的政治和經濟關係在各層次都深化，雙方藉由對話和國際機制處理爭議的互動方式逐漸成熟。

這期間美國對中國的主要貿易政策是在監控中國加入全球貿易體系，確保中國加入義務的承諾，而評估重點是看中國執行WTO義務的情況，包括降低關稅的時間表、擴大服務業市場進入、保護IPR、改善透明化不足問題、減少非關稅障礙等。這段期間中美貿易額由1,210億美元增至2,850億美元，中國成為美國第三大貿易夥伴。美國也在促成中國進行經濟改革上取得一些成果：

第一，中國加入WTO並執行市場進入的承諾，降低了美國商品的關稅，工業類的關稅在1997年從平均25%降至現在的7%。

第二，中國加入WTO後，美國對中國出口增加了5倍，是相較其他國家最多的。中國從美國第九大出口市場提升至第四大。在美國政府的支持下，美國製造商和服務業打進中國市場。例如，中國成為美國第二大飛機出口市場。

雖然美國成功打開中國商品與服務業市場，但是許多案例的前提是美國威脅在WTO或美國貿易法下使用貿易救濟措施才能促成。美國對於中國有許多不滿，認為中國在執行WTO義務上仍有不足、中國不願做相較當初加入WTO義務更多的開放，美國也批判中國相對於其經濟力量及加入WTO後獲得的經濟利益，中國在強化全球

貿易體系中作為不夠。

三、2006 年起

在前一階段中，中國在WTO所做出的承諾是相對容易達成的，許多重要但較困難的義務，中國仍不願讓步。今年是中國履行加入WTO義務的最後1年，美國認為中國必須讓自己被國際社會認為是一個「成熟而成功」的會員。中國在加入WTO後在世界經濟中快速成長，但中美貿易的逆差不斷增加也成為中美間的重要問題。面對中美貿易現況，以及基於美國自二次大戰後不變的兩個貿易政策原則⁵，美國貿易代表在經過跨部會的溝通協調後，訂立致力對中國達成以下6項目標⁶。

(一)強化參與

將中國更全面的整合入以法規為基礎的國際貿易體系，並確保中國對更開放國際市場的支持。美國認為雖然中國已是WTO、亞太經濟合作（APEC）、世界智慧財產權組織（WIPO）……等許多國際組織的成員，但以中國的政治與經濟力，相對中國扮演的角色不夠。許多相關貿易的重要安排，中國仍未加入，包括WTO的政府採購協定（GPA）、WIPO的網路條約等。對於發展國際標準強化貿易的一些組織，中國有限參與，例如國際標準組織（ISO）、國際電訊聯盟（ITU）。美國對中國的優先目標是要達成：

1. 確保中國在WTO多哈發展計畫談判有更積極與建設性的參與，打破障礙，更大的促進國際貿易與繁榮。
2. 使中國加入WTO「政府採購協定」、WIPO「網路條約」及「動物健康世界組織」（World Organization for Animal Health, OIE）。
3. 確保中國更積極的加入國際標準建立組織，包括ISO、ITU、IPPC、IEC、IEEE、Codex。

(二)執行與承諾

監控中國是否嚴守對國際及雙邊貿易的義務，確保中國完全的執行與承諾。中國目前最全面性的貿易承諾是對加入WTO的相關承諾，對美國的貿易承諾則是在「美中商貿聯委會」（U.S.-China Joint Commission on Commerce and Trade, JCCT）的文獻。中國的IPR問題深受美國批判，在2005年4月中國再度被美國基於貿易法301條款列

⁵ 此二原則為：第一，促進持續性開放、以原則為基礎的國際貿易體系；第二，為美國人在更開放的全球市場中獲取利益。U. S. -China Trade Relations: Entering a New Phase of Greater Accountability and Enforcement Top-to-Bottom Review, United States Trade Representative, February 2006, P.7. http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Reports_Publications/2006/asset_upload_file921_8938.pdf.

⁶ U. S. -China Trade Relations: Entering a New Phase of Greater Accountability and Enforcement Top-to-Bottom Review, op. cit., pp. 11- 23.

入特別301優先觀察名單⁷。在去年7月的「美中商貿聯委會」中，中國同意改善在中國邊界的IPR執行，打擊影音、軟體盜版等行動。其他美國認為中國執行不力的項目有7項：

1. 服務部門因為管理政策非透明化，不利國外供應者完全進入中國市場。
2. 工業政策限制市場進入。中國藉由非中國原產產品或大量政府資源增加中國產品的出口。
3. 中國無完全執行WTO補貼政策。特別是在「禁止補貼」與「對WTO通知其補貼項目」上的義務。
4. 對於標準及相關技術規範的宣傳，有利於當地生產的產品。對於非中國生產產品執行上有歧視。
5. 在農業市場選擇性的介入。
6. 行政部門對於反傾銷法規與WTO要求不一致。
7. 管制上非透明化，非公平的適用法律。

基於對上述事項的不滿，美國將在以下領域確保中國在執行與承諾上有所改善：

1. 強化對IPR的保護。
2. 減少與WTO規定不符合的市場進入障礙。
3. 減少與WTO義務不符合的補貼與工業政策。
4. 確保標準與技術規範與WTO之規定相符。
5. 減少與WTO要求不符合的農業產品衛生與補貼障礙。
6. 確保中國行政部門的反傾銷法規與WTO規範一致。
7. 確保中國在法規適用的透明化與平等。

(三) 執行美國貿易法

確保美國貿易救濟和進口法規執行上的全面化與透明化，使中國進口商品受到公平對待，美國與中國商品在美國市場平等競爭。中國是受美國反傾銷控訴最多的國家，目前有70件反傾銷案件等待判決。美國並採取新政策：預防中國產品供應商轉換出口者來規避反傾銷義務；強化禁止進口產品是由囚禁人，如監獄受刑犯所生產。美國跨部會決議在以下項目是優先促成目標：

1. 確保美國貿易救濟法規全面與透明的執行。（如1974年貿易法的反傾銷規定

⁷ 1974年美國貿易法中的301條款，是國會授權有關解決貿易爭端與打開外國市場可藉由貿易制裁進行。其中的「特別301」(Special 301)條款授權USTR對不保護美國IPR的國家，或拒絕公平對待美國公司或個人進入該國市場者，進行貿易制裁。<http://www.ita.doc.gov/td/tradepolicy/special301.html>。

2. 確保中國對美國食品安全規範的承諾，包括在市場進入要求的動植物產品的危機分析、增加對中國食品體系的監控及強化中國農產品出口檢查，以預防輸入具侵略性生物。
3. 在美國邊界查扣仿冒品及逮捕以囚禁工生產之產品。

除了中國現有在WTO的承諾，確保進一步對於中國市場的進入和更多的市場改革，以使美國公司在中國得以平等競爭。在中國經濟體系中，非市場力仍扮演重要角色，政府決策也非完全符合市場原則，美國認為在WTO承諾之外，中國對於改革與開放國內市場努力有限，將在以下項目促成中國改善。

1. 促進以市場力量而非行政力配置資源（如鋼鐵和汽車產業）。
2. 促進中國以法規為基礎的競爭環境，適用非歧視性競爭法規與政策。
3. 擴大在IPR相關產業的市場進入。
4. 強調在電訊產業的市場進入障礙。
5. 擴大金融產業的市場進入與範圍。
6. 確保管理者的獨立性，尤其是郵政與電訊部門。
7. 減少製造業與農業的關稅與非關稅障礙。
8. 在透明化原則下促進保健體系的改革，支持革新與確保品質。

在中國有出口成長潛能的地區，努力的促進出口。在中國持續改善硬體建設下，促進出口政策可以增加美國對中國大城市的出口。但是美國中小企業普遍對中國市場瞭解不夠，當前努力目標為：

- 1.增加出口到中國非沿岸人口聚集的地方。
- 2.增進美國出口商（特別是中小企業）對中國市場與出口機會的瞭解。
- 3.在有適當安全考量下，增大美國高科技產品的出口。
- 4.集中推銷中國有潛在需求又美國有競爭力的商品與服務業的出口。
- 5.美國政府要確保中國對WTO承諾與雙邊義務的執行，在美國有競爭力的商品與服務業增加市場進入。

除了每年數以百計的相關工作小組對話外，目前重要的美中貿易的雙邊對話管道有5個，分別處理不同的貿易問題：

1. 「美中商業貿易聯委會」(JCCT)。成立於1983年，由中國對外經濟貿易部

與美國商務部組成，中國方面由副國務總理吳儀領導，美國則由商務部長與貿易代表參與。

2. 「美中聯合經濟會議」 (the U.S.-China Joint Economic Committee, JEC) 。成立於1980年，主體為雙方財政部，2004、2005年擴大參與成員加入中國人民銀行行長與「國家發展改革委員會」 (NDRC) ，及美中金融部門重要領導人。
3. 「聯合聯絡小組」 (the Joint Liaison Group, JLG) 。1997年由中國外交部與美國國務院法律顧問組成。
4. 「美中經濟發展與改革對話」 (the U.S.-China Economic Development and Reform Dialogue, State-NDRC Dialogue) 。2003年由中國「國家發展改革委員會」與美國國務院組成。
5. 「農業合作聯合會議」 (the Joint Committee on Cooperation in Agriculture, JCCA) 。2003年由雙方之農業部組成。

為了有效預防及解決美中貿易問題，美國跨部會需集結與執行以下要素：

1. 跨部會協調決定優先貿易目標，以使中國明確瞭解。
2. 有效監控與評估中國在特別義務上的承諾狀況。特別是在IPR項目。
3. 強化獲取與分析關於中國貿易體制與措施的能力。
4. 加強整合有關利益關係者的資訊與面臨之困難處。這些關係者包括議會、私人企業、中國政府所有層級及其他貿易夥伴。
5. 對於關注的問題，全方位進行處理，方式可透過包括：以能力建構促進雙方的雙贏；高層級與工作小組層級的交換意見；公私部門機制、雙邊與多邊機制。在美國貿易救濟法中公正的執行。尋求救濟的法律是基於WTO與美國法律。

四、重要行動項目

美國對中國訂立的6項目標中，因國情與經濟開放程度的不同將有許多困難與挑戰，因此貿易代表署設立10點初步行動計畫（如下），進一步的行動項目將與國會及其他利益相關者協調後再決定。

(一)擴大執行能力

貿易代表署將在美國國內設立「中國履行承諾小組」(China Enforcement Task Force)，處理在WTO下與中國有關問題。這是貿易代表署對單一國家史無前例的作法。在美國務卿萊斯(Condoleezza Rice)新宣布「轉型外交」(transformational

diplomacy) 政策下⁸，美國將在駐中國大使館增加至少7位中層級和資深層級官員、2位領事，針對與美國利益有關的經濟發展提出報告。美國「專利與商標辦公室」(the Patent and Trademark Office) 將會資助經費，在北京與廣州派遣2位美國人及招募當地員工，負責IPR事務。國務院也將另派遣領事人員至北京專責IPR事項。美國海關將會於中國相關單位合作，減少仿冒品的輸出。由上可以看出，美國對於中國智慧財產權問題尤為不滿，加大力度提升監控能力。

(二)擴大美國貿易代表獲取與應用資訊能力，包括對於中國貿易體制、措施以及美國貿易政策的執行

美國貿易代表將增加中國辦公室的人員，對現存及潛在的雙邊貿易問題進行資料蒐集與整合，並支援「中國履行承諾小組」。並增設「貿易政策談判顧問委員會」(The Advisory Committee for Trade Policy and Negotiation, ACTPN) 中國工作小組。ACTPN是由美國總統任命，負責提供貿易政策與談判立場建議給貿易代表。成員是由工業、農業、服務業及中小企業的資深領導人組成。

(三)擴大美國貿易政策及與北京的談判能力

波特曼承認貿易代表署沒有對中貿易談判人才。未來對中貿易談判人才必須切實瞭解中國情況，貿易代表署將與國務院駐北京資深貿易官員合作，共同尋求對美國有利的貿易政策，同時也參酌美國在中國商界人士的意見，以擬定對中國談判的策略。

(四)增加與其他貿易夥伴的協調。

美國將與貿易夥伴在基於對中國貿易上的共同利益緊密合作，例如與日本、瑞士、歐盟等合作，獲取中國未履行義務的證據。

(五)深化在區域的介入

美國將尋求與其他亞洲經濟體及APEC，增進貿易自由化與擴大貿易關係。如此才能在中國與這些亞洲國家強化經濟關係的同時，美國也可維持或強化與這些國家的利益。由此也可以看出美國對於近年中國在亞洲經濟整合角色凸顯，而美國漸漸被排除於經濟整合浪潮之外的擔憂。

(六)增加對中國法制改革的關注

為促進中國法制改革，美國行政當局將首先採取以下措施：

⁸ 美國國務卿萊斯(Condoleezza Rice)於本(2006)年1月18日提出「全球重新定位計畫」(plans for global repositioning)，為因應美國當前面臨的外交挑戰，繼續支持世界民主活動與機制的發展，終結暴政，美國外交不僅是要「指出」世界情勢，更重要的是去「改變」世界情勢，這就是所謂的「轉型外交」。重點是要「與夥伴」共同達成目標，不再是如過去「為夥伴」達成目標。“Transformational Diplomacy”，January 18, 2006. <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>.

1. 深化與增加國務院與中國有關結構改革的經濟計畫者之間的對話。
2. 繼續施壓中國執行符合WTO下補貼相關義務。
3. 擴大美國農業部領導下的改進中國透明化之相關措施，使之符合WTO相關義務。
4. 密集關注中國標準化與反壟斷法的發展。

(七) 增加與中國領導人高層級會議的有效性

貿易代表與中國商務部在雙方領袖對話前，將持續舉行JCCT的年度高層會議。同時JCCT在副部長層級處理定期檢討目標與進展問題。

(八) 在既有與潛在問題上強化雙邊對話

除了在各層級強化對話的效益外，雙邊對話議題包含有：全球機制參與的對話、服務業的對話、補貼與結構議題的對話、標準化議題對話、勞工議題對話、環境保護議題對話、關於中國行政部門反傾銷法的對話，以及對法規透明化及無差別適用的對話。

(九) 強化美國政府跨部會的協調

副部長層級的「貿易政策檢視小組」(Trade Policy Review Group, TPRG)和幕僚層級的「貿易政策幕僚委員會」(Trade Policy Staff Committee, TPSC)將進行按月檢視重要目標的策略與進展。針對特別的貿易政策或措施，將適當的建立跨部會工作小組。「貿易促進協調委員會」(Trade Promotion Coordinating Committee, TPCC)將與TPSC協調並指導美國促進出口至中國的措施。

(十) 在對中國貿易問題上，強化行政與立法部門的合作

貿易代表將定期對國會成員報告行政部門對中國貿易政策的進展與執行狀況，並確保國會的意見也能反映在其中。

肆、國會研究建議

過去美國對中國的貿易政策並無一致性的看法，貿易政策主要是出於總統的主張或透過秘密方式進行，缺乏與國會意見的協調。美國國會組織下的「美中經濟安全審議委員會」(USCC)成立後，負責監控、調查並提交國會美中經貿關係中的重要事項，同時對國會提出立法建議，有助於國會對中國政策的形成，並能助於行政部門的共識與執行。2000年成立至今，分別於2002、2004、2005年對國會提出3次建議書。

2002年USCC首度對國會提出立法建議。重要建議有：第一，國會應成立基金鼓勵美國大學強化中文研究。第二，要求政府列出有關雙邊政府合作或美國政府贊助項目的清單。第三，成立聯邦政府授權的「企業匯報系統」，收集在中國美商的相關資訊，提供美國對中貿易與投資政策的參考。第四，積極利用WTO特別防衛條款，促使中國遵守WTO協議。第五，重新啟動貿易法的超級301條款，確認可以促使中國市場開放的最有效方法。第六，國會應撥款加強商務部進行中國法制改革計畫，內容包括IPR、WTO執行以及中國國務院的法制人才培養計畫等。第七，改善中國以監獄勞工生產產品進口美國，並將舉證責任改為美國廠商。第八，要求USTR針對中國違反IPR事項於WTO爭端解決機制談判。第九，商務部對任何改變「非市場經濟地位」決定，需先得到國會認可⁹。

2004年USCC建議重點則為：第一，對中國在WTO的訴訟重點為IPR問題；第二，對人民幣低估問題感到不滿，要求透過雙邊談判方式解決；第三，對於政府補貼與技術移轉需嚴格限制在商業目的事項上表達關切；第四，重視與國際貿易夥伴如歐盟、日本共同合作在人民幣、IPR等有共同利益上，採取共同行動¹⁰。在2005年USCC提交給國會的建議書中重點如下：

一、強調人民幣操控問題

人民幣雖然升值2.1%，仍是高度低估的情況，USTR認為人民幣應至少升值25%或是成為透明化的國際貨幣，遂建議國會採取4步驟促使中國對人民幣重估。第一，國會應要求行政部門在WTO爭議機制中對中國人民幣問題提出訴訟；第二，國會應考慮對從中國進口商品課徵全面的關稅；第三，明確「貨幣操縱」的定義，以便財政部界定中國是否為藉由操控人民幣獲取貿易優勢；第四，國會應要求財政部對中國繼續施壓。若中國仍未改善，即將中國界定是在操縱貨幣，並提出雙邊和在國際貨幣基金會（IMF）的談判¹¹。

二、智慧財產權違反問題

USCC支持USTR基於美國貿易法在國際機制針對中國未能執行IPR有關義務採取行動。尤其是中國未能有效執行「貿易相關智慧財產權協議」（Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS）部分。

⁹ 請參考“U.S. - China Economic and Security Review Commission 2002 Annual Report to Congress”，http://www.uscc.gov/researchpapers/2000_2003/reports/anrp02.htm。 “2002 Annual Report Recommendations”，http://www.uscc.gov/annual_report/recommendations/02_website_reccomendations.pdf。

¹⁰ “2004 Annual Report Recommendations”，http://www.uscc.gov/annual_report/recommendations/04_website_reccomendations.pdf。

¹¹ U.S.-China Economic and Security Review Commission, *2005 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission One hundred ninth congress First session*, November 2005, p.201. <http://www.uscc.gov>.

三、強化美國貿易救濟

USCC建議國會：第一，訂立相關法律適用於「非市場經濟體」。第二，協助運用WTO之中國特別防衛條款第421條款¹²。第三，撤銷新的托運優惠（shipper bonding privilege）以避免中國進口廠商規避反傾銷義務。第四，儘管違背WTO協議，國會應繼續執行2000年的「傾銷與補貼補償法」（Dumping and Subsidies Offset Act, CDSOA）¹³。

四、對抗中國政府補貼與貿易差別待遇

國會應要求「政府解釋辦公室」（Government Accountability Office, GAO）調查中國政府對製造業的補貼情況。特別是針對國有企業和國營銀行對廠商提供之特別優惠措施。並要求USTR調查對中國補貼可以起訴的產業，在WTO爭議機制進行控訴¹⁴。

五、保留中國非「市場經濟地位」

要求貿易部在執行任何有關的產業部門給予中國「市場經濟地位」前，必須先獲得國會的同意。在2016年前，除非中國達到市場經濟地位條件¹⁵，國會將持續視中國為「非市場經濟地位」國家。

六、未來貿易談判原則

中國經濟發展比其加入WTO協議中被定位的更快，不公平的關稅待遇使美國商品處於劣勢，國會應要求USTR在多哈回合中檢視並改正此狀況。

七、提高美國競爭力

國會應要求商務部調查並減少美國有競爭力的技術移轉至中國，尤其是航太技術。並應促使行政當局與歐盟達成協議，對中國購買飛機採取一致的條件。召集紡織及相關產業高峰會，提出處理該等產業危機的政策建議。國會應發展長期國家競

¹² 中國承諾WTO會員可對於從中國進口產品有破壞市場之虞時提出限制，此條款有效期為自中國加入起的十二年。“Background information on China’s accession to the World Trade Organization”，December 11, 2001, http://www.ustr.gov/Document_Library/Fact_Sheets/2001/Background_Information_on_China's_Accession_to_the_World_Trade_Organization.html.

¹³ U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2005 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission One hundred ninth congress First session, op. cit., p.202.

¹⁴ U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2005 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission One hundred ninth congress First session, op. cit., pp.202-203.

¹⁵ 美國評估中國是否具「市場經濟地位」的要件主要是看中國是否能達到美國關稅法的六項要件：第一，該國貨幣的可兌換程度；第二，該國企業雇主與勞工間透過談判確定工資的程度；第三，外國公司在該國投資行為的自由度；第四，該國政府對生產企業所有權掌握程度；第五，該國政府對資源調配、企業產品定價、生產數量控制程度；及第六、其他美國調查機關考慮的適當因素。“Statement from Commerce Secretary Donald L. Evans on American’s Economic Relationship with China”，April 28, 2004, http://www.commerce.gov/opa/press/2004_Releases/April/28_Evans_China_stmt.htm.
請參張惠玲，「中國力爭『市場經濟地位』國家之議」，*展望與探索月刊*（第3卷第3期，2005年3月），頁18-19。

八、企業匯報體系

九、支援被解雇員工

十、在中國貿易與安全議題上協調歐盟和日本

從這3個報告中可以看出，中國加入WTO後，與美國的貿易逆差逐年遽增，從中引發美國更加正視與中國經貿關係的矛盾（參表3）。美國瞭解到對中國政府與社會環境的瞭解不足，不滿於中國市場開放程度不夠、人民幣低估、未有效執行IPR義務等問題。其中人民幣的低估，是美國認為造成兩國貿易逆差的主要原因，使美國廠商競爭力降低。在這3個USCC對國會的建議書中，可以看見美國對與中國談判效用的不耐，對於人民幣、IPR、政府補貼問題的立場越趨強硬，從主張透過政府談判到要求在WTO機制下進行訴訟。美國也注意到其競爭力受到中國的相對剝奪，對於技術移轉問題尤為警惕。相異於全球化下的「外包」（outsourcing）趨勢與比較利益，甚至要取消賦稅優惠，減少美商在中國生產。

重點／年度	2002	2004	2005
人民幣操控問題	×	1.財政部向國會報告，依IMF的定義，中國是否操縱匯率 2.財政部應透過雙邊談判促使人民幣價值重估 3.國會應要求行政部門在WTO對中國採取行動	1.以違反WTO義務提出訴訟 2.對中國進口產品全面課徵關稅 3.將「貨幣操縱」定義化 4.對中國提出雙邊及IMF中的談判

智慧財產權問題	要求WTO爭端解決機制調處	在WTO爭端解決機制提出訴訟	支持USTR在國際機制對中國採取行動
美國貿易救濟	1.積極利用WTO防衛條款，促使中國遵守WTO協議	1.國會應施壓行政部門多運用WTO爭端解決機制，矯正中國的不平等貿易行為 2.針對受中國進口影響嚴重的產業，多利用中國防衛特別條款 3.國會應要求商務部對非市場經濟國家採取對應措施	1.制訂對應「非市場經濟體」的法律 2.運用WTO之中國防衛特別條款 3.撤銷優惠避免中國規避反傾銷責任 4.繼續執行2000年「傾銷與補貼補償法」
政府補貼與差別待遇	×	要求USTR和商務部調查中國政府對製造業的補貼	積極調查補貼情況並進行訴訟
市場經濟地位問題	商務部改變「非市場經濟地位」的決定，需得到國會同意	×	至2016年前，美國將維持視中國為「非市場經濟地位」國家
貿易談判重點	IPR、市場開放問題	IPR、人民幣問題	改正不公平關稅情況
美國競爭力問題	1.鼓勵美國大學從事中文研究 2.匯集中美政府合作協議相關資訊	1.要求中國遵守WTO協議將技術移轉項目限制應用於商業目的	1.減少航太技術移轉至中國 2.對紡織業危機提出政策 3.提出長期國家競爭政策 4.取消賦稅誘因，減少美國公司生產外移
企業匯報系統	建構「企業匯報系統」以全面瞭解美商在中國投資情況	×	建構「企業匯報系統」以全面瞭解美商在中國投資情況
勞工權益	改進中國輸入監獄囚工的生產品，將舉證責任轉移至美國廠商	美國政府應強調執行「國際勞工標準」	公布失業救濟計畫，幫助受影響的失業勞工尋求補償
與貿易夥伴合作	×	應與歐盟、日本在WTO中強調IPR、人民幣、勞工標準、對出口產業補貼等問題	應與歐盟、日本合作協調IPR、人民幣及市場經濟地位問題

資料來源：張惠玲，本研究，2006年2月。

從建議書與USTR立場相較，除了減少美商在中國生產立場外，基本上2個單位都越來越重視中美間的貿易矛盾問題，立場與行動要求也越來越強硬與積極，重要目標可歸納為四點：第一，增加對中國法制與商業環境瞭解；第二，拉近兩國貿易條件趨向衡平；第三，要求中國力行WTO協議；第四，確保美國相對經濟利益。

伍、結 論

許多學者透過國際對比分析，認為貿易逆差或順差對國家的影響並不是絕對的。如美國與英國逆差很大，但整體經濟增長良好，而日本和德國順差很大但經濟不振。中美貿易逆差情況對美國的影響並非都是負面，從消費者的角度看，過去10年，中國產品為美國消費者節省了估計有6,000億美元。從投資者的角度看，美國500家大企業中，已有300多家在中國投資。美國商會2003年的調查顯示，75%的企業認為企業在中國投資盈利極佳或有盈利，71%的企業認為在中國利潤率高於或與全球平均利潤持平。2005年美國在中國企業利潤額達到了32億美元。這個調查突出了美國企業與政府對中國的不同態度。

因企業追求低成本往中國尋求代工所受害的失業族群，是美國政府重要的壓力來源，國會在選票壓力下，也必須對與中國貿易不平衡的問題表態。貿易代表並不會贊同部分國會議員主張對中國商品課徵關稅或配額的作法，因為這也將會有損美國利益，透過對中國施壓換取更多的經濟利益才是USTR的目的。從去年底到今年初，對中貿易逆差批判聲浪不斷被拉高，還有一個變因是基於，今年4月胡錦濤將繼續原訂去年就要舉行的「布胡會」，但因美國遭受颶風重大損害而推遲。美國深知胡錦濤重視這個訪問行程為其建立個人聲望，因此在會談前透過國會議員釋放出強硬立場、國務卿萊斯和布希也一再先拋出希望胡錦濤能對人民幣問題有具體措施，不過從4月20日胡錦濤在白宮草坪的致詞，以及「布胡會」後的記者會，胡錦濤緊守了人民幣匯率採取穩定調整的立場。所以美國官員也有因此認為，中美會談結果是失敗的。

美國對於與中國解決人民幣問題，採取雙軌政策，一方面希望藉由布胡會來取得進展，另方面，美國同時利用國際場合，繼續結合其他主要國家一起對中國的人民幣問題施壓。在中美會談的隔天，胡錦濤人還在美國國土上，7大工業國財政部長，包括美國財政部長在內，在華盛頓發表了一項共同聲明，敦促中國制定更加靈活的匯率政策，這是7大工業國至今對中國發表最強硬的立場。

不過，胡錦濤訪美對美國也不是沒有利益。之前中國國務院副總理吳儀率領

的大採購團在美國13州花了162億美元，這個數字占了去年中美貿易逆差的十分之一。胡錦濤在官方層次嚴守立場，但是對於緩和美國的不滿，仍舊沒有忘了採取以往「購買飛機」策略。胡錦濤在西雅圖繼去年購買波音70架飛機後，再購買波音公司80架飛機。購買飛機這個龐大又立即的利益，一方面讓美國企業界看到中國廣大的市場需求，另一方面，也可向美國政府示好或施壓。以往中國也常以購買飛機作為中美交往的獎賞或懲罰。例如：1990年天安門事件後美國宣布對中國經濟制裁，中國與波音簽訂了價值90億美元的36架飛機訂單，是當時中國最大筆民用飛機訂單；1996年臺海危機時，中國改與歐洲系統的空中巴士（Airbus）購買30架飛機，總值15億美元；1997年江澤民訪美後，訂購了50架飛機，價值30億美元；2001年布希總統決定對臺軍售，中國購買了30架飛機得到美國給予「永久正常貿易關係」的補償。中國飛機購買時機，往往有政治考量，附帶平衡貿易的意義。

此外，近年中國利用與美國的順差購買了大量美元計價資產，包括美國債券、聯邦機構債券，中國已是美國國庫券第二大外國持有人地位。這一方面是彌補了美國赤字，另一方面也成了中國的無形籌碼。如果美國與中國進行正面貿易衝突，中國拋售手中美國國債，將反造成美國經濟市場的動盪。現階段中國和平崛起戰略下無意與美國交惡，維持與美深化經貿關係才是中國的利益所在。對美國而言，背離貿易自由化的原則也非美國利益，但美國為了對國內受害的企業與人民有所回應，對中國貿易不平衡的問題是必須強調與譴責的，在這些強調的議題中，美國真正要想快速突破的應是嚴格執行IPR保護、人民幣要更有彈性問題。最易看到效果的是IPR問題，在USTR的一些大動作下相信今年即可看到一些執行成果。

從軍事觀點論中共石油安全戰略

China's Strategy on Oil Security: from a Military Perspective

張蜀誠 (Chang, Shu-Cheng)

國立中山大學大陸研究所博士生

摘要

自中共於 1993 年成為石油輸入國家，1996 年成為石油淨輸入國家，並於 2003 年超越日本成為全球第二大石油消費國家之後，能源，特別是石油安全便成為北京政府追求國家安全與發展目標中刻不容緩的挑戰。儘管，許多專家學者將石油安全定義為「在合理價格前提下，確保油源供應無虞。」同時，在探討中共石油安全策略時，主要著眼於其石油外交與經濟等策略面向，對於中共為確保石油安全所採取的「軍事策略」面向著墨不深。因此，本文主要目的即在於將石油安全定義為：確保石油供應無虞，並在必要時阻止敵對力量獲得相同能力。同時，藉著分析中共為確保油源與石油運輸管道所採取的軍事準備措施，以彌補這一方面不足的缺憾。

關鍵字：中共、石油、石油安全、軍事戰略

壹、前言

基於歷史與戰爭教訓，確保石油的掌握並在必要時排除敵對國家對於油源的掌握，都需要相應的軍事戰略與武裝力量¹。在亞洲許多國家透過海運來輸入石油，一旦海上交通線出現問題，立即就衝擊國家安全，因此該區域海軍軍備競賽正悄悄上演。就中國而言，北京認為中國在維護海外經濟利益方面的能力明顯不足。為了保

¹ Shibley Telhami, "The Persian Gulf: Understanding the American Oil Strategy", *Brookings Review*, Vol.20, No.2, Spring 2002, pp.32-5.

護中國的戰略機遇期及海上石油安全，共軍防衛作戰能力正不斷增強，目的在擁有懾止敵對力量對石油安全威脅和破壞的能力，打擊破壞中國石油安全的各種敵對行動，維護石油安全和經濟發展利益。其中，海洋在21世紀的地位日益重要，中國沿海蘊藏著豐富的石油和天然氣資源，海洋是中國石油的重要戰略接替地區。中國堅持認定按《聯合國海洋法公約》應歸中國管轄的300多萬平方公里的海域中有近一半存在爭議。中國海洋石油蘊藏量尚未完全探明，中國石油的海上開發和中國石油進口的海上運輸安全，都迫切需要強大的海軍和空軍力量進行保護。目前解放軍海軍、空軍力量與國家海上與海外經濟發展的需要還有差距。在這樣的情況下，北京採取以下謹慎措施以確保其國家安全與經濟利益。

貳、分散運油路徑風險

20世紀90年代以來，麻六甲海峽被認為是國際上最恐怖的海域，全球60%的海盜襲擊都發生在這裏。許多國家擔心恐怖組織會在麻六甲海峽劫持船隻、發動恐怖襲擊，導致該地區的恐怖威脅逐步提升，這些安全隱患使它已成了制約東亞發展的能源瓶頸。中國目前已經於2004年成為繼美國與德國之後的第三大貿易國家，90%的進口石油必須依靠海運，有高達60%的石油進口必須通過麻六甲海峽。光在2001年中東原油就占國內原油進口總量的56%²；其中，上海港甚至超越阿姆斯特丹成為全球第一大貨物進出港口處理超過3億8,200萬千噸貨物³，一旦遇到戰爭、海盜與其他外交方面風險，將使得其石油安全處於極度被動局面；因此，隨著中國石油運輸越來越依賴麻六甲海峽，北京開始關注此一區域的穩定與安全。美國決定在麻六甲海峽派駐海軍陸戰隊，以及日本企圖透過情報交換中心來監控麻六甲海峽的舉動⁴，尤其引起北京的極大關注與焦慮。就北京的認知而言，近年來，麻六甲海峽一直瀰漫著海盜與恐怖組織聯手製造恐怖事件的陰影，這是美國有意向麻六甲海峽派駐軍隊的直接原因。然而，從戰略角度來看，麻六甲海峽無疑也是美國推行全球戰略的一個強有力的戰略支撐點，是其搶占地緣戰略優勢、抑制中國崛起以及控制世界能源流

² 「中國石油安全形勢堪憂」，文匯報，2005年1月10日，版2；「中國石油安全形勢堪憂」，上海東方早報，2005年1月10日，版5。

³ China Becomes No3 Trading Nation, *Asia Times Online*, Jan.12, 2005, website: <http://www.atimes.com/05/01/0112spe.html>.

⁴ 「日本企圖通過情報交換中心監控馬六甲海峽」，中國國防報，2005年11月15日，版6。

向的關鍵水域⁵。

中國國家主席胡錦濤曾經指出，中國面臨麻六甲難題，也就是中國從非洲與中東進口石油的船運航線極易受到干擾。胡於2003年11月29日的中央經濟工作會議的閉幕會上，第1次提到了金融和石油兩大國家經濟安全概念，他提到了國內石油進口的一半以上都來自中東、非洲、東南亞地區，進口原油五分之四左右是通過麻六甲海峽運輸的，而一些大國一直染指並試圖控制麻六甲海峽的航運通道。因此，他要求必須從新的戰略全局高度，制定新的石油能源發展戰略，採取積極措施確保國家能源安全。2004年4月美國透露將在麻六甲駐軍以防止恐怖分子襲擊，大陸學術界質疑美國的「醉翁之意」其實是在搶占這塊戰略要地，並以「麻六甲之痛」形容中國在此問題上的困境。「南方都市報」引述雲南省社科院研究員王崇理表示，中國傳統的「一洋戰略」正在改變，通過打通這條西南通道，中國將在印度洋上獲得出海口；中國的東、西兩翼同時向「兩洋」，即太平洋和印度洋開放的格局。雲南省政府經濟技術研究中心研究員賴曉榕指出，這等於替中國「多提供了一條後路」，因為印度洋連接著亞、歐、非3大洲，石油的主要產地中東就在沿岸，對中、日、韓等國來說，大量的戰略物資都必須經由印度洋運輸，「誰掌握了印度洋，誰就控制了亞洲⁶。」目前大陸航船進出印度洋必須經西太平洋繞過麻六甲海峽，一旦麻六甲這條咽喉要道被「扼住」，對中國影響甚鉅。

顯然，要確保石油運輸安全，除了透過國際多邊組織與管道來確保海峽的安全與穩定⁷，對於印尼邀請共同防衛該海峽表達贊同之意外⁸，北京必須尋找比麻六甲海峽更便捷、更便宜、更安全的石油運輸線路，以分散過於依賴單一運油路線的風險；多元路線方案包括中哈油管、中俄油管及鐵路運油計畫及「印度洋航線」；其中「克拉運河」方案，目前由於成本太高，已經被無限期推遲。泰國計畫以管道代替運河，但2次中轉依然讓中國猶豫。

⁵ 盧國學，「中國的麻六甲之痛：遭遇能源安全潛在威脅」，*新民週刊*（2004年第6期，2004年6月19日），頁8-10。

⁶ 於慧堅，「中共開拓「油路」海陸雙管齊下」，*中國時報*，2004年8月1日，版11。

⁷ 「中外專家研討南海安全」，*文匯報*，2005年12月10日，版3。

⁸ 徐冰川，「印尼國防部長邀請中美日協防馬六甲海峽」，*世界報*，2005年12月22日，版8。

表1 中國分散油源運輸管道方案

方 案	具體內容與優勢	缺 點
中緬石油管道	合作提出了「關於修建從緬甸實兌到昆明輸油管道的建議」。該「建議」提出：將來自中東的石油從緬甸實兌港上岸，經雲南瑞麗到達昆明。中緬石油管道建成後，比繞道麻六甲海峽將原油運抵廣州上岸鐵路轉運，可以縮短里程1,820海浬，而且還避開了麻六甲海峽。	中緬石油管道的修建勢必將影響到新加坡的貿易，同樣受影響的還有泰國的克拉地峽運河與「海陸聯運陸橋」計畫。與此同時，中國與越南、印度之間也將發生一些微妙的變化。另外石油運到昆明後又如何送到中國其他地區是中緬石油管道的第二大疑問。
開鑿克拉地峽運河	該計畫是，在其南部地區沿克拉地峽開鑿一條長102公里、寬400米、深25米的「東方巴拿馬運河」。根據相關研究，運河開通之後，航程至少縮短700英里，可節省2-5天航行時間，大型油輪每趟航程預計可節省近30萬美元。從而，使貨輪能從泰國西海岸的安達曼海經由運河直達太平洋海域的泰國灣。根據泰國對外公布的資料，該石油運輸管線設計日輸送能力不低於150萬桶，儲藏能力合計2,000萬桶。計畫設立兩家煉油廠，日生產能力合計50萬桶。該計畫將動用投資資金2,000多億銖，2008年前開始建造。	該運河的開通需要10-15年，耗資至少200億美元，而且克拉運河的開通必然對一向受益於麻六甲海峽的馬來西亞、新加坡等國的利益造成衝擊，在東盟內部形成新的矛盾和衝突，也會影響中國與麻六甲海峽兩岸國家的關係。其中最關鍵的是泰國政府沒有足夠的經費來進行可行性研究和開工建設，而且泰南穆斯林聚居的5個府長期以來鬧獨立，最近愈演愈烈，運河預案剛好將這5府與國土主體隔開。 大陸擔心麻六甲海峽，實際上是擔心美國卡脖子，但改道泰國也不能解決問題，因為美國在泰國也有駐軍」。
興建泰國南部沿海海陸聯運陸橋	在設想中的克拉地峽運河線路上修建全長250公里的輸油管道。	該方案要求石油重複裝卸，還要在克拉地峽的兩端修建大型碼頭，占用的大型油輪要增加1倍，事實上對中國來說並不合算。 對參與緬甸、越南和泰國等周邊國家的油氣資源開發，中國並不看好，因這幾個國家油氣資源總量小，泰國和緬甸還是石油淨進口國，與越南合作開發還涉及敏感的南海爭端問題。

泛亞洲石油大陸橋	主要是利用目前準備修建的泛亞鐵路進行石油運輸。1992年10月，在亞行第1屆次區域經濟合作部長級會議上，中國政府代表團正式提出了修建泛亞鐵路的建議。隨後泛亞鐵路的東線、中線、西線3種方案相繼出臺。東線方案為：新加坡—吉隆坡—曼谷—金邊—胡志明市—河內—昆明（米軌方案）；西線方案是：新加坡—吉隆坡—曼谷—仰光—瑞麗—昆明；中線方案是：新加坡—吉隆坡—曼谷—萬象—尚勇—祥雲或玉溪—昆明。經過數次多邊高層討論，東線方案成為東盟諸國力推的路段，原因在於該線路有良好的底子。而中線沒有鐵路網路，將以亞洲公路網的規劃為主；西線的昆明—大理段鐵路也已建成。	要使石油運輸避開麻六甲海峽，則必須在安達曼海尋找一個有鐵路的港口卸載。而且鐵路的運量較小，效益相對較低，週期也長。
----------	--	--

資料來源：程必忠，「中國石油『三龍出海』突圍『麻六甲海峽困局』」，*新浪財經*，2004年8月7日，網址：<http://finance.sina.com.cn/g/20040807/1310932501.shtml>；楊謳，「各國博弈石油運輸新航線 泰國克拉運河意義凸現」，*人民日報*，2004年8月11日，版8。

其中，油管與運河以外的方案只能解決4,000萬噸左右原油的運輸問題，這與遠東國家需從中東進口4億噸左右的原油相比，作用相當有限。至於在克拉地峽開鑿一條亞洲的「巴拿馬運河」，一直是「撇開馬六甲」設想中最引人注目的方案。但泰國政府無力獨自承擔這項工程，中國對這個工程也猶豫不決。一個重要原因是考慮到克拉地峽運河工程一旦建成，必將對新加坡的航運業造成非常大的影響。此外，馬六甲海峽的其中一個擔憂是擔心美國「卡脖子」，但改道泰國也不能解決這個問題，因美國在泰國也有駐軍。於是，緬甸進入了中國專家的視線⁹。

綜合比較之下，修建中緬石油管道的優勢凸現。更且，該輸油管道比從吉達港到昆明也更具優勢。修建一條新的石油管道，首先要考慮的是這條管道的安全。而緬甸自1948年獨立以來，除了文革中的短短幾年之外，一直和中國保持著睦鄰友好關係，中緬關係曾被譽為不同制度的國家之間發展關係的典範。從地緣政治和地緣經濟的角度分析，未來的緬甸會繼續把鞏固和發展與中國的睦鄰友好關係作為其對

⁹ 「中國石油安全脆弱性急增」，*文匯報*，2004年7月15日，版6。

外關係的大局。中國和緬甸就這條管道的協商進行得很順利，一度曾到了要簽訂協議的地步，但由於印度的介入，目前事態發生了一些變化¹⁰。儘管如此，未來北京對這樣的管道修建仍抱持樂觀態度。2005年11月24日，中國海洋石油公司下屬的中海油田服務公司宣布，該公司與緬甸方面簽訂了在緬甸海岸鑽探石油的服務協議。該協議的簽訂意味著「中國大西南石油通道構想」，終於邁出了實質性的一步。此次中海油田服務公司與緬方簽訂的鑽探協議對中緬雙方關係而言主要有三個意義¹¹：一是拓展了中國與緬甸兩國間海底油田開發的合作紐帶，加強了兩國在這方面的合作；二是為已經浮出水面的中國西南石化基地打基礎；三是有助於促進中國能源安全。

參、發揮軍事外交功能，穩定周邊情勢

中共軍隊建設與組織變革方向，係配合其整體國家安全戰略，具有高度政治、外交的意涵¹²。它的對外軍事交流特色有：互訪層級高、次數頻繁；互訪對象與領域擴大；與周邊國家保持最密切往來；互訪性質側重功能與事務性；共軍將領參與範圍擴大。中共已有多例以軍區司令員身分，對邊境外軍進行訪問。1994年6月，中共成都軍區司令員李九龍訪問緬甸及寮國；1995年7月，中共蘭州軍區司令員劉精松訪問貝寧（Benin）、馬利（Mali）、幾內亞等西非各國，即為例子。特別是中共前中央黨校副校長鄭必堅在2003年10月在博鰲亞洲論壇首次提出「和平崛起」外交方針後，國務院總理溫家寶、中共中央總書記胡錦濤都在其後的訪談或發言，確認此一方針為中共第四代領導班子的「執政標誌」；於此同時，前中共中央軍委副主席兼國防部長曹剛川，也在出訪時說明中國和平崛起的要義。因此，可以看出中共對外的軍事交流已成為其「綜合性外交」的重要一環。

整體而言，中國對軍事交流的定位，是把它視為提升綜合國力的一環，不但具有幫助國防現代化建設的功能，更幫助中國外交戰略的實現。而隨著中國綜合國力提升，軍事交流又成為舒展軍力與國威的方案。事實上，軍事交流已逐漸成為中國舒展其自信心的重要指標，對於評估中國軍事力量是有相當重要的引用意義，特別是對於無形的綜合國力或軍隊軟體建設成果的舒展，軍事交流的觀察與分析將是對

¹⁰ 多年來，印度對緬甸一直實行制裁政策。不久前，印度放棄制裁，同意承建緬甸通往印度的鐵路工程。「中緬建油管突破馬六甲困局」，*文匯報*，2005年1月10日，版3。

¹¹ 「中國啟動構築印度洋油道」，*文匯報*，2005年12月12日，版7。

¹² 程海濤、常晟，「2005年解放軍五大變革配合國家外交戰略」，*新浪軍事*（2005年12月22日10：32），網址：<http://jczs.sina.com.cn/2005-12-22/1032339363.htm>。

中國軍事研究不可或缺的課題。

冷戰結束以來，中國對外軍事交流的形式與目的是息息相關，總體而言，是以睦鄰友好，穩定周邊環境，做為中國大陸經濟發展在安全方面服務的主軸。在這個戰略方針指導下，中國的軍事交流是有其優先順序，大體說來，中國與周邊國家的軍事交流按戰略功能別分，依序有下¹³：

- 一、安全威脅的戰略調整；
- 二、預防衝突與軍事現代化功能的交流；
- 三、拉攏性的軍事交流；
- 四、牽制性目的的軍事交流。

目前為止，中國已與100多個國家建立軍事關係，在100多個駐外使館開設武官處，有70多個國家在北京設立武官處。光是2001到2002年，解放軍便進行了130多項重要交流項目，軍事代表團出訪60多個國家，接待60多批重要軍事領導人的來訪，並舉行30多次安全磋商¹⁴。

中國近來積極鞏固周邊國家的軍事交流，包括東北亞的北韓與日本，東協與南亞的印度與巴勒斯坦，及中亞各國，特別是成立上海合作組織。2001年6月，中國、俄國、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦、烏茲別克斯坦6國組成的上海合作組織正式成立。2002年5月，中國時任國防部長遲浩田赴俄參加上海合作組織國防部長會晤。會員國同意打擊國際恐怖主義、民族分裂主義與宗教極端主義。與會國防部長在軍事領域合作充分交換意見，並簽署聯合公報。甚至於2003年起中國分別與上海合作組織、巴基斯坦、印度、法國等國家舉行聯合軍事演習。到了2005年中國軍事外交更加務實，為彰顯「和平發展」特色，在代號「北劍-2005」軍事演習中，更邀請24個國家的軍事觀察員與武官前往觀摩。8月與俄羅斯實施聯合軍演¹⁵與10月美國國防部長任職以來的首次訪問大陸，更成為中國軍事外交的頭等大事¹⁶；此外，也在北京召開「上海合作組織防務安全論壇」¹⁷，其目的除了反恐與人道救援演練之外，更重要在於穩住周邊政治情勢，防範美國及其盟國的軍事孤立，

¹³ 摘自FY04 REPORT TO CONGRESS ON PRC MILITARY POWER Pursuant to the FY2000 National Defense Authorization Act ANNUAL REPORT ON THE MILITARY POWER OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA.

¹⁴ 請參見「2002年中國的國防」，中國政府，網址：<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/244019.htm>。

¹⁵ 卞卓丹，「中俄軍事合作舉世矚目 聯合軍演折射大國政治」，新浪軍事（2005年8月31日14：31），網址：<http://jczs.sina.com.cn/2005-08-31/1413316883.html>。

¹⁶ 「中國軍隊加強與外軍務實性交流」，解放軍報，2005年12月29日，版6。

¹⁷ 「上海合作組織防務安全論壇在國防大學開幕」，新浪軍事，2005年11月7日，網址：<http://jczs.sina.com.cn/2005-11-07/1918329232.html>。

甚至是打擊，有利於中國與其他資源豐富或位於重要地緣政治地區國家之間的關係，在互信的前提下推動包括管道建設在內的能源合作事項。

中國正在整個波斯灣和中亞地區加強經濟和外交聯繫，並積極買進油氣田的大量股份。同時中國對非油源外交策略是多重的，除政治與經濟方式外，亦交互運用軍事及武器銷售等手段，與非洲原油供應國維持某種軍事合作關係，例如中國對安哥拉、蘇丹、奈及利亞、埃及等油源國均慷慨提供武器或合作研製軍事裝備¹⁸，對阿爾及利亞則輸出尖端核子科技（在中國協助下，阿國成為南非以外，唯一有能力進行核分裂實驗的非洲國家），除藉以加強雙方夥伴關係外，同時抵付購買或探採原油的費用¹⁹。根據Anne Korin的研究，原本中國待以冷漠態度的中東地區，隨著石油安全仰賴日益加深，除了經濟關係以外，也透過軍事外交手段確保石油取得的利益。為此，北京提供軍事武器貿易與軍民兩用科技。特別在最近幾年，中國提供敘利亞彈道飛彈，提供伊拉克具敏感性的飛彈與核子技術，輸出飛彈技術給利比亞。目前成為北京第2大石油來源國家的伊朗，中國則回報以彈道飛彈零部件以及陸基、海基與空基巡弋飛彈，讓伊朗能夠在波斯灣的關鍵性水域中，具備攻擊美軍艦艇的能力；更有甚者，北京提供了伊朗製造核子武器的重要零件，包括反應器與相當數量的鈾。至於石油供應首要國家的沙烏地阿拉伯，中國則早在1980年代便與利雅德進行軍事貿易，北京賣出36個中程導彈，在沙烏地阿拉伯首都南方建立起2個飛彈基地，同時派出武裝人員以維持其運作安全。隨著雙方在1990年代建立起正式外交關係與軍事合作關係之深化，中國也擴大對阿拉伯的軍售，其中最引人注目的包括射程3,500英里的固體動力洲際彈道飛彈²⁰。雙方軍事高層首長的往來頻繁，最終在1999年促成了中阿之間的「戰略石油夥伴」關係。顯現出，北京為降低對石油來源的依賴，目前在軍事外交方面，採取所謂「武器換石油」的策略²¹，並與美國所認定支持恐怖主義的國家結盟。

肆、藍色「珍珠鏈」戰略

對中國而言藍色戰略並非單指海洋戰略，而是一套關於人與經濟、自然、社會

¹⁸ 「中國埃及合作生產的最後一架K-8E下線」，*新浪軍事*（2005年12月12日19：13），網址：<http://jczs.sina.com.cn/2005-12-12/0913337118.html>。

¹⁹ 蔣忠良，「中共走出去…全球找油」，*聯合報*，2004年10月15日，版16。

²⁰ Anne Korin, "The Sino-Saudi Connection", *Commentary*, Vol.117, No.3, March 2004, pp.26-7.

²¹ Helen Kim, Annie Wang, "Can China Keep the Light On", *Fortune*, pp.116-7.

²² 藍色戰略研究中心，「藍色戰略」，*藍色戰略*（2003年第1期，2003年1月），頁1-4。

全面發展的系統理論²²；在國防安全上其主要內容和基本觀點具體來說，就是大力發展制空權與制海權。中國認為基於國家安全需要，海洋和天空、制空權和制海權必然是21世紀中國大陸安全的戰略重點。因為中國大陸將面臨的是在外太空衛星（繼而是深層海域）監控技術引導下的，以爭奪低層空間（制空權）和淺層海域（制海權）為主要內容的更為深刻的軍事革命。因此應迅速將以本土自衛為主的國防模式，調整為以制海權、制空權，甚至是制天權為主的國防模式²³。這樣，才能為中國大陸崛起創造一個安全的國際環境。

為了避免在軍事建設方面過於刺激其他國家，1990年代中國便試圖藉由尋求使用全球的商港設施，來控制所謂的「戰略咽喉」。與中國有密切關係的一家公司已經取得巴拿馬運河港口設施的長期租約。由此，中國可藉由軍事控制石油海運線，將可威脅船隻，進而製造出所有行經公海船隻對安全的高度不確定感²⁴。現在，為確保石油通道不受威脅，減輕美軍駐波斯灣及對麻六甲海峽的控制所造成的不安全感，中國更採取了「珍珠鏈（string of pearls）」方式，從地中海到南中國海設立軍事基地或提升投射軍力。中國相關部署如表2。

表2 中國「珍珠鏈」戰略的重點港口

港口或地區	具體作為與戰略功能
瓜達爾	在巴基斯坦的瓜達爾港建造新的海軍基地，並在該處設立電子監聽站，瓜達爾港位在巴國西南端最接近波斯灣之處，可監視從赫姆茲海峽到阿拉伯海之間的船行航行動態。
安格達旭	在孟加拉的吉大港建立貨櫃港，並加強和孟加拉海事關係及商業關係。
烏瑪	與仰光軍事政權發展密切關係，把緬甸當成中國接近麻六甲海峽的一處「衛星國」，中國大陸八成的石油船運進口需行經麻六甲海峽。
柬埔寨	2003年11月，與柬國簽署軍事協議，柬國並協助北京興建連接中國西南方至柬國海港的鐵路。
南中國海	中國在南中國海積極加強軍力，以期能夠從內地大陸與海南島投射海、空軍力。最近翻修了在Woody島的機場並且加強了探油平臺裝備及海洋調查船。 泰國：中國考慮資助在克拉地峽建運河，運河預計需要200億美元。有了運河後，船隻就不必再經過麻六甲海峽。

資料來源：「中共建『珍珠鏈』確保油源」，中國時報，2005年1月19日，版11。

²³ 藍色戰略研究中心，「藍色國家安全戰略的重點：制空權 制海權」，藍色戰略（2003年第1期，2003年1月），頁4-10；張向冰，「國家利益與海洋戰略」，中國海洋報，2004年5月14日，版2；翟曉光，「海洋、海權、海軍」，中國報導週刊（2003年5月1日），頁4-6。

²⁴ 周永旭，「確保油源控制戰略咽喉 中國從中東至南海廣建軍事基地」，東森新聞報（2005年1月18日20:57），網址：<http://www.ettoday.com/2005/01/18/334-1743329.htm>。

美國國防部一份評估報告指出，中國所採取的「串珍珠」策略，發展中國與海運沿線國家戰略關係，目的除了確保石油進口無虞之外，同時還有其他廣泛的安全目標。顯示出中國軍事發展的快速超乎預期，最終將會投射軍力，對亞洲區域的安全形成隱憂與衝擊。為此，中國積極發展與孟加拉之間關係，與仰光軍事政權發展密切關係，並把這個對中國有疑慮的國家變成北京接近麻六甲海峽的一處「衛星國」，與柬埔寨於2003年11月簽署軍事協議，柬國並協助北京興建連接中國西南方至柬國海港的鐵路。在南海部分，中國目的並不在維護領土主權，而是要「保護或阻止」行經南海的油輪。此外，中國在南海積極加強軍力，以期能夠從大陸與海南島投射海空軍。中國最近翻修了在永興（Woody）島的機場，並且加強了探油平臺的設置與海洋調查船的行動。最近，甚至傳出中國有意租借越南金蘭灣²⁵，因而引起國際輿論界的關注，不過這項傳聞已遭北京否認。

伍、以武裝力量確保油源安全與利益

全球幾乎已經公認，石油已成為了世界政治和軍事戰略的中心主題²⁶。根據一項研究指出，石油短缺將使石油蘊藏豐富地區引發暴力衝突的可能性比其他地區高出4倍之譜²⁷。石油成為影響中國安全的重要因素，外交以及軍事也在調整政策以適應新變化，但目前可見的起碼有兩大矛盾，難以在一時間調整過來。一是中國要與中東阿拉伯國家維持傳統的友好關係，在美國與阿拉伯國家之間的紛爭中保持中立立場，但另一方面又有迫切需要參加「石油消費國俱樂部」，就價格問題向出售石油的阿拉伯國家施壓，兩者如何選擇，至今未見端倪。另一個矛盾是，中國還是希望通過睦鄰與協商的方式解決矛盾，但非常困難。美國準備長期駐軍中東，就是希望將世界最新發現儲量最豐富的裏海石油向西而不是向東流；中國跟俄羅斯簽訂了從西伯利亞鋪設石油管道到大慶，日本不惜拋出巨額現金援助，加上美國的幫口，硬要將管道改為通向日本；南沙海底石油惹來東南亞多個國家虎視眈眈，至今開發無期。因此，北京一方面透過經濟與政治外交手段，爭取石油輸入與其他合作事項的順利進行，另一方面也逐步調整其軍事戰略，做好「軍事鬥爭準備」，以確保石油安全。換句話說，如何確保己方不論在和平或戰爭時期均能保障石油供應無虞，

²⁵ 晉咏，「外標不否認租借越南金蘭灣 百年軍港再受關注」，*環球時報*，2005年11月7日，版14。

²⁶ F William Engdahl，「顏色革命，地緣政治和石油管道(上)」，*亞洲時報在線*，2005年7月5日，網址：<http://www.atchiniese.com/2005/07/0705spea.htm>。

²⁷ Kagan Mcleod, "Adding Fuel to Iobal Fires: Energy Reserves and Conflict Can Go Hand in Hand", *Maclean*, October 11, 2004, pp.46-7.

並在必要時動用武力防止敵對國家獲得石油，就成為中國石油安全中軍事面向的主要任務目標；對此，制海、制空，甚至是制天權的掌握與運用能力，就成為其任務成敗關鍵。

一、在制海權方面

就海軍力量而言，海軍是國家海洋戰略力量的核心部分，是海權必須依託的兵種。中國認為要統一祖國，要解決海洋邊界爭端，攫取海洋經濟權益²⁸，甚至一雪過去遭受列強侵略恥辱²⁹，就必須發展海軍。隨著國家安全與經濟利益的需求，中共海軍於1985年將「近岸防禦」戰略轉變為「近海防禦」戰略³⁰。而「近海防禦」的範圍，主要為執行近海200海浬的積極防禦。未來，中共海軍戰略分為三階段向外擴展³¹：第一階段是在「第一島鏈」內擁有直接的海上控制，第一島鏈是從阿留申群島開始，向南延伸至日本、琉球、菲律賓，距大陸海岸約500至600海浬；2020年進入第二階段，再把範圍擴展為1,500海浬；在2050年，共軍海軍希望能夠進行全球的海上行動。因此，未來10年中共海軍將朝控制「500海浬」的目標邁進，並為此積極建造各種大型遠洋艦艇。顯示出中國已經隨著海軍實力的增加而對近海戰略進行修正，並擴大制海範圍以符合其國家利益與安全需求。

西方軍事評論人士指出，中共海軍已經由近岸海軍走向遠洋海軍轉變，而裝備上也展開相映的調整。根據歸納，共軍海軍的武器裝備籌獲有幾個部分的發展值得注意³²：

- (一)先進制海武器的籌獲；
- (二)提升海軍航空戰力；
- (三)建造新式攻擊潛艦；
- (四)發展新型大型水面艦艇；

²⁸ 楊金森，「戰略漫談：海洋的戰略地位和價值」，艦船知識網路版（2004年08月18日14:42），<http://jczs.news.sina.com.cn>；王沖、康子興、周鑫宇，「我國海洋開發及安全調查：有多少資源被掠奪」，中國青年報，2004年8月4日，版6。

²⁹ 林非，「甲午戰爭110周年 現實啟示我們紀念什麼？」，國際先驅導報，2004年8月4日，版2。

³⁰ 所謂「近海防禦」，據中國大陸內部解釋，就是將來犯之敵人在大陸沿岸海域予以殲滅或擊潰，而不及於內陸。廖文中，「中共21世紀海軍戰略對亞太區域安全之影響」，中共軍事研究論文集，（臺北：中共研究雜誌社，2001年1月初版），頁95。

³¹ 張蜀誠，「中共海軍戰略發展評估」，危機管理學刊（第1卷第2期，2004年6月），頁75-88。

³² Edward Cody, "With Taiwan in Mind, China Focuses Military Expansion on Navy", *Washington Post*, March 20, 2004; Page A12. David Lsenberg, "All eyes on Sino-Russian sub deal", *Central Asia*, 2002/06/02, http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/DG02Ag02.html；蔡森和、侯振瀚，「中共海軍魚雷發展現況與因應對策」，海軍學術月刊（第36卷第12期，2002年12月），國防部網站，<http://www.mnd.gov.tw/division/~defense/mil/mnd/mhtb/海軍學術月刊/36卷第12期/3612-6.htm>。

(五)擴張兩棲武器裝具。

上述海軍的發展，使其具備進行全天候、全潮時、全方位、全縱深的作戰能力，對於制海權的取得具有相當重要的意義。

二、在制空權方面

在制空權方面，中共空軍計畫未來不僅要執行本土防空任務，更可能成為一支戰略威懾與日常作戰功能兼備的力量。既可能參與到對大國的核與常規威懾中去，又可能遠離大陸遂行海上作戰任務，更有可能參與在國內的反恐怖、反分裂作戰行動。可以預計，經過若干年的發展，中國的空軍將依託基地網和水面平臺，憑藉空中加油技術，具備真正的全疆域、全天候機動作戰能力、遠程打擊能力和遠程力量投送能力。更有甚者，在空天力量的整合中，將防禦延伸到外空，達到航空航太一體偵察，一體作戰境地。為此，中國大陸必須「增大進攻性武器裝備的比重³³。」由此可見，其武器裝備研製已經順著「攻防合一」的建設思想，積極彌補過去防禦有餘、進攻不足的困境³⁴。值得注意的是，未來中國大陸完成空中預警管制機改裝後其戰管能力將大幅提升。同時，中國大陸計畫改裝24架轟油6加油機，其宣稱可搭載油量45噸，來為11架殲擊機實施空中加油；如此一來，將大幅度提升中共空軍的制空能力。

三、在制天權方面

除了海空軍外，中共軍方的作戰範疇隨著空間探索的擴張而延伸至太空，因此在制天權方面能力正逐年快速上升中。由於2次波灣戰爭與科索沃戰爭的經驗教訓³⁵，使得中共加緊各項軍事事務革命發展的腳步，其中航天科技的軍事運用成為主要項目之一³⁶。根據中共軍事專家指出，太空戰就是能夠利用衛星來增強指揮、管制、通信與情報、偵察與監視能力；在可見的未來最有可能發生的太空戰，也就是那種以太空為主要戰場，以天基兵力、兵器為主要力量³⁷；目前，中國發展出包

³³ 「解放軍專家：對臺戰力處於絕對優勢」，中國時報，2004年5月4日，版11。

³⁴ 鍾堅，「解放軍制空兵力現代化對我防衛作戰影響」，跨世紀國家安全與軍事戰略學術研討會論文集（1999年12月20日），頁89；陳敏雄，「中共空軍演變之研究(下)」，空軍學術月刊（第536期，2001年7月），頁8。

³⁵ 羅援主編，談兵論戰—伊拉克戰爭評點（北京：軍事科學出版社，2003年10月），頁108-110；有關波灣戰爭與科索沃戰中的太空能力教訓，請參閱李大光，太空戰，頁84-92。

³⁶ Willy Lam, "Beijing Studies the U.S. War in Iraq", *China Brief*, Vol.III, Issue 7, April 8, 2003, pp.1-3.

³⁷ 趙潯生主編，高科技對軍事的影響（北京：兵器工業出版社，1997年8月），頁58-61；於化庭、劉國裕主編，高技術戰爭與軍隊質量建設（北京：國防大學出版社，1995年2月），頁84-5；軍事科學院計畫組織部，國防建設研究（北京：軍事科學出版社，1988年6月），頁231-2；李雲芝、羅小明、彭征明、謝超，「航太裝備體系作戰效能評估研究」，裝備指揮技術學院學報（第14卷第2期，2003年4月），頁24。

括³⁸：

- (一)有助於優化C4I效能的通信衛星；
- (二)提升ISR功能衛星；
- (三)建立太空武器能量，包括³⁹：1.反衛星導彈；2.殺手衛星及；3.定向能武器。

此外，透過電腦的協助，中國將形成完整的C4KISR，也就是指、管、通、情、監、偵以及「毀殺（Kill）」的第六代作戰能力體系⁴⁰。下一步，中共軍事專家認為正如飛機的出現導致創建空軍一樣，軍事航天技術的發展也勢必產生一個新型軍種—「天軍」⁴¹，使得「誰掌握太空，誰就能控制世界」成為掌握制天權的最大動力。對北京而言，建設航天部隊已經成為維護國家安全的新途徑、是掌握戰略主動權的新舉措，因此是解放軍現代化的重要目標之一，而載人航天正是為建立航天部隊的基礎⁴²；在大陸一篇探討軍事航天體制的文章中，甚至直言不諱地提到，為了適應中國本身的特色與軍事鬥爭需求，已經建立起「航天試驗部隊」⁴³。其主要任務包括⁴⁴：

- (一)進行偵察、預警任務；
- (二)摧毀軍用衛星、太空基地；
- (三)攻擊地面軍事目標；與
- (四)攔截來襲導彈。同時，從事太空保障、破襲、防禦、封鎖、電子與突擊等類型作戰。

因此，從發展趨勢看，「天軍」將成為共軍未來太空戰場的主力軍，並將在奪取「制天權」中發揮重要作用。

³⁸ Mark A. Stoke, *China's Strategic Modernization: Implications for the United States*, p.47.

³⁹ 葉自強，「中共試射神舟三號無人飛船概況」，*海軍學術月刊*（第37卷第9期，2003年9月1日），頁37-49；鍾堅，「天眼：中共航太計畫對我國家安全之影響」，頁77；應天行，「珠海航展外一章：中共發射北斗一號導航衛星的展望」，*全球防衛雜誌*（第197期，2001年1月），頁30；廖宏祥、張國城，「中共解放軍隊資訊戰硬體建設的準備」，*全球防衛雜誌*（第189期，2000年5月），頁92-3。

⁴⁰ Eric Mcvaddon, "Chinese Reactions to New U.S. Initiatives on Missile Defense", Andrew Scobell, Larry M. Wortzel (ed.), *China's Growing Military Power: Perspectives on Security, Ballistic Missiles, and Conventional Capabilities* (Carlisle: Strategy Studies Institute (SSI), September, 2002), p.177.

⁴¹ 有關C4IKSR的第六代作戰型式，請參閱薛國安、王海編著，*世界新軍事變革熱點問題解答*（北京：解放軍出版社，2003年10月），頁108-118。

⁴² 吳晨光，「中國推進新軍事變革」，沈偉光主編，*論中國軍事變革*（北京：新華出版社，2003年8月），頁248-251；「國防大學專家認為：中國『天軍』初具雛形」，*新華社*，2003年10月20日電。

⁴³ 郝玉慶、蔡仁照，*科技強軍論*（北京：國防大學出版社，2003年11月），頁132-154。

⁴⁴ 母仕民、李勇翔、常顯奇，「關於確立軍事指揮體制的探討與思考」，*裝備技術指揮學院學報*（第14卷第4期，2003年8月），頁47。

四、在具體軍事行動方面

為了確保石油運輸與開採權益與利益，北京在90年代中期與美國石油公司合作開採南海石油時，表態必要時將動用海軍力量來維護開採作業安全。隨著中共海軍現代化工程顯現出亮麗的成就，中國透過武裝部隊來運用來伸張其領土主權，嚇阻可能危害其國家利益的敵對力量的活動，也隨之越見頻繁。例如，除了原有的「海監隊伍」進行東海海域的執法行動外⁴⁵，2005年9月中國透過「正常軍事訓練」⁴⁶，派遣包括排水量7,940噸的現代級驅逐艦和兩艘導彈護衛艦和海上補給艦、導彈觀測支援艦在內的5艘中國軍艦前往春曉油氣田附近巡視⁴⁷。這是中國軍艦首度被確認出現在這個油田附近，北京堅持該次中國軍艦巡視春曉油氣田也完全是正當的，符合國際法，不存在任何爭議，雖然並未越過日本所宣稱的「中間線」⁴⁸，但警告日本該海域為中國所有的意圖相當強烈。有報導指出，中國軍機接近日本九州領空，中國官方則予以否認⁴⁹。但依據日本防衛廳官方網站資料顯示，2005年上半年度，航空自衛隊機為驅逐中國軍機而緊急升空的次數高達30次，已達自有統計以來的年度最高次數。軍事專家指出，中國近來在日中邊界頻繁進行情蒐工作，為的是臺海發生戰事時，能儘速掌握制空和制海權⁵⁰。此外，我國海巡署多次派巡防船前往拍照瞭解中國在春曉油田活動情形，亦遭日本、大陸派船艦、飛機監控，大陸甚至以「主人」姿態，以無線電要求我巡防船「報告」來歷⁵¹。上述舉動均顯示出，中國軍方以武力確保領土主權與經濟利益的意願與能力明顯上升。

陸、結 論

由前述對中共海、空與天軍方面的分析可知，未來共軍建構起一體化的武裝力量後，將有可能跨軍種對所宣稱主權的海域與領土進行衛星或海洋性的資源探勘、監察、搜索、警戒等任務；並在和平時期對入侵船隻進行嚇止、搜查、驅趕等

⁴⁵ 耿海軍，「以宇宙空間為主要戰場的『天戰』欲悄然登臺」，*解放軍報*，2004年9月1日，版11。

⁴⁶ 陽妍，「中國海監執法能力提高 出動飛機船舶東海維權」，*中新網*（2005年10月25日17:02），網址：<http://jczs.sina.com.cn/2005-10-25/1702326715.html>。

⁴⁷ 「外交部稱我軍艦巡視東海油氣田為正常軍事訓練」，*世界新聞報*，2005年9月21日，版2。

⁴⁸ 「中共軍艦現身春曉油田」，*中國時報*，2005年9月10日，版11。

⁴⁹ 「外電稱中國出動5艘軍艦在東海油氣田附近巡航」，*重慶晨報*，2005年9月11日，版2。

⁵⁰ 「中共聲稱軍艦在油田附近〔是例行演習〕」，*奇摩新聞網*，2005年9月15日，網址：<http://tw.news.yahoo.com/050915/4/2ay8d.html>。

⁵¹ 黃菁菁，「逐中國軍機 日破緊急升空紀錄」，*中國時報*，2005年11月10日，版10。

法律所賦予的正當性武力使用；在戰時則能夠基於核子戰略嚇阻的優勢條件下，進行陸、海、空、天全相位的軍事行動，包括演習、巡行、伴護，甚至進行直接作戰行動，確保主權與利益不受侵略與損害。此外，根據David Zweig、Bi Jianghai 以及Matthew Yeomans等學者指出，中國目前已派出4,000名武裝人員進駐蘇丹油田，以確保油田設施與人員的安全⁵²。北京這樣的舉動打破過去對於不派軍隊駐紮其他國家的承諾，值得進一步觀察其未來發展與北京政策上變化所導致的影響。

然而，隨著「中國能源威脅論」的發酵⁵³，北京為石油安全所採取的軍事作為，同樣也已經引起國際社會的關注與焦慮。美國全球安全分析學會（IAGS）執行主任拉夫特（Gal Luft）在一篇論述美中會否因爭奪石油而爆發衝突的文章中稱，當美國正在全神貫注於反恐戰爭之際，那些可能會導致另一場戰爭的種子正悄然發芽，就是亞洲的經濟龍頭中國也在渴求著石油。拉夫特呼籲，美國政府應警惕中國在全球能源市場的擴張，尤其是在局勢動蕩的盛產石油的中東地區⁵⁴。就連美國中央情報局局長戈斯在首次公開提出中情局版本的「中國威脅論」時，也把中國「積極地在世界各地尋求更多的自然資源」作為「中國威脅」的證據之一⁵⁵。因此對於中國為了尋求能源穩定來源，所進行的政治、經濟與軍事援助等活動，均會產生高度不安，並認為北京上述舉動將危害美國在該地區，甚至全球的安全與利益遭到威脅⁵⁶；例如中國與阿拉伯國家之間日益密切的軍事關係，便引起美國媒體及政府高度關注⁵⁷。最近，日本新任外相麻生太郎更公開指出中國對於日本構成相當程度的威脅⁵⁸，讓本已呈現僵冷的雙方政治關係因此而更加雪上加霜。日本前防衛長官石破茂

⁵² 王貴郎，「我艦探查春曉油田 大陸關切」，中國時報，2005年9月27日，版3。

⁵³ David Zweig and Bi Jianghi, "China's Global Hunt for Energy", p.33; Matthew Yeomans, "Crude Politics", *Atlantic Monthly*, Vol. 295, No. 3, April 2005, p.48; Anne Korin, "The Sino-Saudi Connection", p.28.

⁵⁴ "Why Gas Won't Get Cheaper", *Time*, Vol.165, No.19, p.41.

⁵⁵ Travis Tanner, 「爭奪石油將導致中美衝突？」，亞洲時報在線，2004年6月23日，網址：<http://www.atchinese.com/2004/06/0623china3.htm>.

⁵⁶ 魏城，「透視：中美爭奪石油難免一戰？」，BBC新聞網，2005年4月3日，網址：http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_4280000/newsid_4283400/4283413.stm.

⁵⁷ 美國中情局局長哥斯在首次公開提出中情局版本的「中國威脅論」時，就把中國藉機在世界各地尋求更多自然資源做為證據。請參閱，魏城，「透視：中美爭奪石油難免一戰？」，BBC新聞網，2005年3月14日，網址：http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/chinese/simp/hi/newsid_4280000/4283413.stm.

⁵⁸ 「美報：中國與沙特能源合作使美國越來越感不安」，新華社（2004年4月27日14:56:05電），網址：http://news3.xinhuanet.com/world/2004-04/27/content_1442907.htm.

⁵⁹ 黃菁菁，「日外相明言 中國軍力是威脅」，中國時報，2005年12月23日，版10。
Sudha Ramachandran, 「印日關係在『中國陰影』下升溫」，亞洲時報在線，2005年3月29日，網址：<http://www.atchinese.com/2005/03/0329spe.htm>.

（Shigeru Ishiba）在亞洲安全會議上也對中國藍色海軍提出警告⁵⁹；日本防禦廳官員甚至稱，「中國離動用海軍到日本海域開採天然氣的日子不遠了⁶⁰。」更有甚者，中國的「珍珠鏈」戰略，被印度視為一種對其國家安全影響甚鉅的「包圍（encircle）」⁶¹。」因此，明顯影響雙方在政治上應有的互信，加劇區域各國對中國軍事威脅論的疑慮。

上述對於中國能源需求與隨之而來的軍事威脅疑慮，不僅引起國際與區域國家的戒心，同時也加速區域軍備競賽，使得中共過去所進行的軍事建設遭到抵銷的同時，其「和平崛起」的國家戰略目標亦遭嚴重打擊，折損其穩定周邊情勢的經濟發展需求與外交目標，更讓「新安全觀」受到強烈的不信任與反制而陷入「安全困境」；顯然，在國家意圖不透明的情況下，中共希望能在未來透過上述兵力整建措施，達到確保石油供應無虞，並在必要時防止敵對力量獲得相同能力，勢將面臨極為嚴峻的考驗與挑戰。

⁶⁰ 「泰國克拉地峽成為中日能源之爭的新戰場」，國際先驅導報，2004年6月14日，版3。

⁶¹ Chietigj Bajpae, India, China Locked in Energy Game, *Asia Times Online*, Mar. 17, 2005, website: http://atimes.com/atimes/Asia_Economy/GC17DK01.html.

改革開放後中國大陸人口問題淺析

專題研究

An Introduction of the Population Issue in Mainland China Since 1978

唐永瑞 (Tang, Yung-Jui)

本刊特約研究員

摘要

1978 年大陸實施改革開放政策後，人口一直扮演著大陸社會發展過程中的重要角色，同時也呈現出各種不同面貌，對社會發展有其多樣性的衝突和應面對的挑戰。本文針對改革開放後大陸社會結構的變化與社會不穩定的因素作一說明，包括改革開放的意涵，並敘述人口問題的起源、人口流動與社會經濟發展關係及人口失業等面向，以窺探大陸現今的人口問題。

關鍵字：改革開放、人口問題、人口流動、社會發展、失業問題

壹、前言

一個地區或國家的人口之所以會產生「問題」，主要係該地區或國家「人口」的發展與其居住的社會環境失調造成，進一步阻礙整個地區或國家的進步繁榮和人民生活的改善步伐。多年來大陸的人口問題大多集中在人口數量增加過快對經濟、社會及環境所造成的壓力。80年代以降，改革開放政策的深入推展，對大陸經濟發展與社會環境產生深刻的衝擊，在此一連串過程中，原有的人口問題與社會環境、經濟發展之間互動日益加深，新的人口問題也隨著一一浮現。

21世紀，實施可持續發展戰略已經成為世界各國共同選擇的道路。由於國情不同，因此各國面臨的難題和關心的面向亦有所差別，所以實施可持續發展戰略所選

擇的具體道路也就不盡相同。對於大陸而言，認為必須從中國處於社會主義初級階段的基本國情出發，並且走具有中國特色的可持續發展的正確道路，才能切入人口問題的核心，並試圖找出解決之道。

首先我們必須要瞭解什麼是中國特色可持續發展的正確道路？依照中共前總書記江澤民在「中國共產黨第十五次全國代表大會」報告中指出：「我國是人口眾多，資源相對不足的國家，在現代化建設過程中必須實施可持續發展戰略。堅持計畫生育和環境保護的基本國策，正確處理經濟發展同人口、資源、環境的關係」。1999年3月前總書記江澤民在中共召開的中央人口、資源、環境工作座談會上更指出：「人口、資源、環境的關係，人口是關鍵」。國務院前總理朱鎔基也指出：「人口和計畫生育問題是我國可持續發展的關鍵問題，我國人口基數大，人口增長壓力重，許多矛盾和問題都同人口問題分不開，必須把人口問題放到可持續發展戰略的首要位置，千方百計的抓好。」也就是說，人口問題是中國實現可持續發展面臨的首要問題，而資源的持續利用、生態環境的保護則是實現可持續發展的基礎。尤其在實施改革開放政策以來，接受西方思潮的薰染，以前對人口的舊思維、舊觀念，都必須接受到嚴峻的考驗，如果大陸當局對人口問題無法擬定一套有效的因應措施，人口問題將會成為阻礙大陸邁向已開發國家之林的最大絆腳石。

本文首先針對改革開放後大陸社會結構的變化與社會不穩定的因素作一說明，接著敘述人口問題的起源、人口流動與社會經濟發展關係及人口失業等，以窺探大陸現今的人口問題。

貳、改革開放後的大陸社會

在談論改革開放後的大陸社會之前，我們應對改革與開放的意涵有一個初步的認識，才能對大陸實施改革開放政策後的社會結構變化及不穩定的因素，有完整的概念，同時瞭解大陸的人口問題對整個社會發展的影響。

一、改革開放的意涵

(一)改革的意涵

「改革」從其字面意思而言，就是革去過去不好、落後的方法和僵化的制度，促使社會或國家的進步發展。然而從馬克思主義的觀念出發，改革被視為解決社會主義社會內部矛盾的一項行動。換言之，矛盾無須透過激烈對抗衝突方式來解決紛爭，只要透過社會主義制度本身的調整即可解決。因此，對於改革的說法，即是「社會主義改革從本質上來說，是生產關係一定要適合生產力的性質和上層建築一

定要適合經濟基礎這一客觀規律的要求，是規律起作用的必然結果¹。」從此可知，改革仍離不開社會主義精神的範疇。

從社會主義實踐的觀點來看，改革是為社會主義找「出路」，社會主義改革被視為人民對社會主義進行「再認識」的結果。而且要跳出過去對於蘇聯社會主義建設所產生的認識觀。因為這種認識「已經附加了馬克思主義原來所沒有的東西，甚至某些方面已經違背了馬克思主義的原理²。」所以，研究社會主義改革歷史的大陸學者，從上述論點，將社會主義國家的改革潮流，視為一種歷史必然性。但是，如果我們從權力「合法性」（legitimacy）的觀點深入探討，將會發現一個值得去研究與深思的議題，就是共產國家在經歷「建立政權」和「鞏固政權」，進而步入「管理政權」的發展階段時，改革幾乎成為當權者尋找其「權力合法性」的唯一來源³。

中共對於改革開放政策，可以說是「第十一屆三中全會」以來的總政策，尤其自1982年9月的「中國共產黨第十二次全國代表大會」後，將「建設有中國特色的社會主義」與改革作直接的聯繫，認為「建設有中國特色的社會主義」是改革的目標，而實現此一目標必須通過改革，才能做一個徹底的改變與實行⁴。依中共的詮釋，改革是指在堅持社會主義的前提下，改革那些不適應生產力發展的具體制度或體制，是社會主義制度的自我完善和發展，開放是指實行開放政策，主要包括二方面：一是對外開放，二是對內開放，而開放亦屬改革的範疇⁵。

(二)開放的意涵

根據大陸學者的定義：「對外開放是對閉關鎖國而言，它是主權國家的一種政策和一種行為。每個主權國家，作為國際舞臺上的一個主體，為了維護和實現自己的國家利益，在處理對外關係中奉行的一種政策和行為⁶。」在此，我們必須強調的是被稱為中共改革開放「總設計師」鄧小平的想法。鄧小平的對外開放思想，被視為「馬克思主義的普遍真理同中國具體實踐的結合」，對於大陸邁向改革開放的轉變，有決定性的作用。鄧小平關於對外開放必要性所作的論述，有下列四點可以具體闡述鄧小平的想法：

¹ 李宗杰、徐耀新、魏力，**社會主義改革史**（北京：春秋出版社，1988年2月），頁2-3。

² 同前註，頁5。

³ 吳人光，**中共改革開放與大陸社會發展——珠江三角洲個案研究**（臺北：國立政治大學三民主義研究所碩士論文，民84年1月），頁3。

⁴ 李英明，**現階段大陸政經社會發展與兩岸關係**（臺北：永然文化出版社，民83年），頁9。

⁵ 參閱曾俊仁，**鄧小平建設有中國特色的社會主義之理論與實際**（中國文化大學大陸研究所碩士論文，民85年12月），頁87。

⁶ 馮君特、王曉峰，**對外開放與今日中國**（北京：中國人民大學出版社，1991年5月），頁3。

第一是真實地指明大陸的落後狀況。

第二是大陸長期處於停滯和落後狀態的一個重要因素是閉關自守。

第三是沒有對外開放，大陸不可能實現四個現代化，達到既定的目標。

第四是社會主義的根本任務是發展生產力，對外開放是必經之路⁷。

總而言之，無論從馬克思、列寧的意識形態，或從毛澤東、鄧小平等中共領導人對於對外開放的詮釋來看，對外開放一詞帶有一股濃厚的經濟意涵。針對對外開放在認知上可能造成的偏差，中共當然要將對外開放限定在一種「有原則、有條件、有限度」的標準下進行，不容許對外開放有任何違背社會主義建設的大方向。

中共自從1978年「第十一屆三中全會」確立了改革開放政策後，不可諱言的，對大陸人民帶來了相當大的改變，尤其是生活水平的提高。同時對外開放政策也使原本處於封閉半封閉的大陸社會，在引進一股西方新的思潮後，打破了長久被壓抑的古板思想，直接或間接的對大陸的社會現代化產生了一定程度的影響。

社會問題會常隨著人、事、物及時空環境的不同而呈現多種面貌，其形成原因，往往是經由政治、社會、經濟、文化、歷史等等因素交錯累積而成，且有其特殊性與普遍性。大陸自1978年實施改革開放政策後，其所衍生的問題呈現不同的情形，社會問題錯綜複雜，而且包羅萬象、形形色色，諸如貪污、失業、民工潮、貧富差距等問題。尤其大陸人民長期處在中共一黨專政的統治下，鮮少有與西方世界接觸的機會，所以自改革開放後，整個社會面臨許多不同的挑戰與衝擊，而產生了許多的變化，對整個大陸社會環境的結構與社會的發展和穩定，都投入一個不確定的因素。而這些因素的主要來源，若說是因為人口的問題所衍變出來的，應不為過，所以本文在分析改革開放後的大陸人口問題之際，對於改革開放後的大陸社會，亦應有概括性且整體性的瞭解才行。

二、改革開放後的大陸社會

1978年中共實施改革開放政策以前，大陸社會在傳統體制下經歷了長期的矛盾、衝突與調整之後，一切均已按設計到位，人民對此種情景也都習以為常，社會形成了一種相對和諧與有序局面⁸。但改革開放後，西方國家就一直強烈地輸出他們本身的各種文化思想與技術，甚至包括政治社會組織，希望對大陸社會產生影響。中共也希望藉由此一管道得到西方國家的各種技術與資源，來加速改革開放的步伐。但同時對若干違背其基本思想的西方民主思潮卻極力反對，然而此一潮流是無

⁷ 同註3，頁5。

⁸ 程超澤，「轉型期中國大陸社會的不穩定性問題研究」，**中共研究**（臺北：中共研究雜誌社，民86年2月），頁74。

法避免的。所以漸漸對大陸社會的傳統政治、經濟組織與社會結構，都造成很大的衝擊。因此，大陸社會在經歷改革開放政策後，正處在傳統社會向現代化社會轉型的過程中。在此一時期，雖然經濟發展快速，但社會結構及文化都發生重大變革，連帶使得政治與社會存在著新舊差異的衝突點，嚴重者造成政治與社會的不穩定因素日增。

(一)改革開放後的大陸社會結構變化

改革開放使得大陸社會，無論是生產方式、生活方式、價值體系都發生顯著的變化，甚至衝擊到政治、文化、心理和意識形態各個層面，在諸多的變化中，其中最根本的，應該要算是社會結構的變化，而伴隨而來的，即是社會結構性的分化，再加上人是社會最基本的組成分子，使得人口成為關注的課題⁹。由於中共在改革開放期間所採取的發展策略強調「先讓一部分人先富起來」，造成社會成員間收入所得差距逐漸擴大、社會流動的加遽與社會角色內涵的多元化與複雜化。其中又以社會階層的分化、社會分配的不公及失業問題最為明顯。

第一：社會階層的分化。改革開放政策以來的社會階層分化，一方面是受到政府部門的行政干預，另一方面則是受經濟發展後所形成的市場力量之影響。而這種分化的現象，主要表現在二方面，首先是同一階層內部的分化。在改革開放前，大陸社會階層的構成形態，其特色是同一階層內部的同質性相當高，不同階層間則壁壘分明，差異性極為明顯。但自改革開放以來，同一階層內部就發生了顯著的分化現象，而其中最大的差異性就是所得差距的擴大。其次是在社會階層分化後，各階層間的社會成員流動的加速。改革開放前，階層間的流動性小，但在改革開放後，社會流動的頻率是空前的快速，這種現象主要是中共當局對「農轉非農」政策的放寬，同時藉由教育的普及而形成知識分子，都造成社會呈現一種更具活力和活潑的相對關係，從而打破階層間的藩籬¹⁰。

另就當前大陸社會結構變化的過程看來，此種社會分化現象所表徵的是政治與社會分離的大趨勢。除了代表國家機器的政治干預手段已經漸漸從社會層面中退縮下來外，同時也代表著人民自主的新生力量正在逐漸成長之中。這一切意謂著大陸社會不再是完全政治化的社會，政治力量對社會的控制與管理，勢必要以社會的真正需要為前提才行。

第二：社會分配的不公。收入分配不公的實質意義是指勞動者的收入與其所付

⁹ 陳重成，「改革開放後中國大陸社會分化之研析」，*共黨問題研究*（臺北：共黨問題研究中心，民81年6月），頁23。

¹⁰ 同前註，頁24-26。

出的勞動量不成正比的失衡現象。改革開放後，大陸社會上收入分配不公的現象，更加被突顯出來。首先在城鄉間居民收入差距的變化。改革開放前，中國大陸採行「重工輕農」的發展策略，在資金單向由農業部門流向工業部門與農村多餘勞力無法流動的雙重因素制約下，城鄉間居民收入差距逐漸擴大¹¹。後來因農村改革之進行，使得鄉村居民所得提高，而縮小城鄉間居民收入的差距。但到了1984年實行城市改革後，伴隨著城市改革的深化，又逐年拉大其兩者的收入差距¹²。其次在城市中居民由於平均主義現象，使得收入待遇差額極小，但部分人利用本身職權牟取不法暴利，因此分配不公情事此就日漸發生。

第三：失業問題的衍生。就社會發展的意義而言，人是社會發展的主體和動力，同時也是發展的目標和依歸。就是說人必須要能夠安身立命、維持生計，以確保做為人的基本價值和意義。然而在中共的改革開放過程中，如同前面所言，隨著社會結構的變化，有一部分人被迫從各類生產部門中擠壓出來，而形成了大陸社會嚴重的失業問題。（詳表1）

表1 中國大陸城鎮登記失業人數與失業率

年份	失業人數（萬人）	失業率（%）	年份	失業人數（萬人）	失業率（%）
1985	238.5	1.80	1995	520	2.90
1986	264.4	2.00	1996	553	3.00
1987	276.6	2.00	1997	570	3.00
1988	296.2	2.00	1998	571	3.10
1989	377.9	2.60	1999	575	3.10
1990	383.2	2.50	2000	595	3.10
1991	352.2	2.30	2001	681	3.60
1992	363.9	2.30	2002	770	4.00
1993	420.1	2.60	2003	800	4.30
1994	476.4	2.80	2004	827	4.20

資料來源：

1. 中華民國招商網（<http://investintaiwan.nat.gov.tw/zh-tw/env/stats/gdp-growth.html>。）
2. 中國統計年鑑-1993年（北京：中國統計出版社，1993年），頁119。
3. 中國統計年鑑-1995年（北京：中國統計出版社，1995年），頁106。
4. 中國統計年鑑-1998年（北京：中國統計出版社，1998年），頁127。
5. 中國統計年鑑-2004年（北京：中國統計出版社，2004年），頁119。
6. 中國統計年鑑-2005年（北京：中國統計出版社，2005年），頁117。

¹¹ 朱玲，「中國經濟改革中城鎮居民收入差距的變化」，社會科學輯刊（第1期，民80年），頁48-51。

¹² 同前註，頁53-54。

從表1我們可以清楚看出來，每年的失業人數和失業率都在逐年增加，從1984年城市改革後，失業人數和失業率從1985年的238.5萬人、1.8%，到了2004年，變為827萬人、4.2%。可見改革開放對大陸社會的結構確實造成很大變化。

總之，在整個社會分化的過程中，並非全然都是負面的，也有其正面的誘因。諸如在社會結構分化的過程中，同時衍生出一套客觀和具有相對自主的發展機制，而這套發展機制卻非中共所能完全控制，這也是造成中共當局必須從事改革開放深化工作的重要原因。這對大陸人民而言，是一件具有重大意義的事情。

(二)改革開放後大陸社會不穩定因素

在論及大陸社會不穩定因素之際，應從1978年大陸展開改革開放政策，實施一連串的經濟體制改革著手。大陸首先實行以農戶家庭作為生產經營基本單位的聯產承包責任制，這一改革突破了人民公社的管理體制，進而逐步建立起公有制為主體的所有制形式多樣化格局，將農村經濟由自由經濟推動向商品經濟的方向前進。到了1984年以後，又進行城市經濟體制改革措施，從此大陸社會由過去封閉的產品經濟型社會向開放的商品經濟型社會轉型，經濟體制也由單一的生產資料公有制變成以多種所有制並存的所有制形式，使單一經濟體制變成市場經濟體制。眾所皆知，中國大陸經濟體制的改革往往牽動整個社會的政治經濟活動關係，也就在此種多方制度變化下，產生了種種影響社會穩定的因素，例如¹³：

1. 城鄉經濟聯繫日益密切，農業人口勞動力大規模向非農業轉移，鄉村人口向城市遷移，增加了人口地理與職業流動性，出現了比較不發達國家普遍存在的社會現象，如城市過度膨脹、鄉村人口流失等情形。這對中共因改革開放政策而產生的社會流動現象，無形中增加了社會的不穩定性。
2. 隨著勞動制度改革不斷深化，失業勢將不可避免，高失業率產生了一系列尖銳的社會問題，造成更多的窮困、犯罪，給家庭、社會和國家帶來經濟的、心理的、技術的和政治衝擊。倘若就業競爭在無規則、不公平條件下進行，將會嚴重影響到政權與社會的穩定。
3. 中共自「第十一屆三中全會」以來，允許和支持部分地區先富起來，充分發揮各地的長處，由於對各地區政策有緊鬆之別，已經危及民族間與人民間互動關係。尤其是市場機制不健全、擇業與競爭機會不均等情況造成收入的極大差距，貧富分化加劇的狀況已使整個社會充滿怨言，導致社會不穩，人民生活水平的差距日益擴大。

¹³ 陳追翔，「論轉型期中國大陸社會的非穩定性」，中國大陸研究（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，民87年10月），頁83-85。

4.出現各種帶有濃厚新舊社會轉型期的文化衝突，如現代文化與傳統文化衝突，馬列主義信仰與宗教信仰衝突。而海洋經濟、文化的影響和滲透，則是更加深大陸社會各種文化間的衝突。

以上是大陸社會在改革開放政策實施後，呈現出來的幾種景象，中共當局可以視而不見，或者輕忽之，但其嚴重者，足以威脅政權的穩定性，使大陸面臨自改革開放以來的最大衝擊，同時也為大陸社會增添不安定的潛在因素。

參、大陸人口問題的起源

人既是生產者，又是消費者。發展社會生產力的目的，就是為了要不斷滿足人民日益增長的物質文化生活需要。這種需要的增長又同兩個方面的增長相伴隨，一方面是物質資料生產的不斷增長，一方面是人口的不斷增長。馬克思主義人口理論的一個基本觀點，就是物質資料的生產和人類自身的生產必須相互適應與協調。

社會主義的根本任務是發展社會生產力，大陸要發展社會生產力，但所面臨的是經濟、科技、教育和文化的落後狀況，且有人口增長的巨大壓力。中共1949年建政時期的人口數為5億4,167萬人，到了2004年年底為12億9,988萬人，足足成長了二倍多，時至今日，據中共統計，2005年1月6日在北平婦產醫院誕生的嬰兒，正式成為中共第13億的人口，當天被大陸定為「13億人口日」，人口數正式超過13億人，龐大的人口負擔仍是中共經濟發展的最大障礙。（詳見表2）

表2 中國大陸人口統計表（1949～2004年）人口數（萬人）、自然增加率（0/00）

年份	人口數	自然增加率	年份	人口數	自然增加率	年份	人口數	自然增加率	年份	人口數	自然增加率
1949	54,167	16.00	1963	69,172	33.33	1977	94,974	12.06	1991	115,823	12.98
1950	55,196	19.00	1964	70,499	27.64	1978	96,259	12.00	1992	117,171	11.60
1951	56,300	20.00	1965	72,538	28.38	1979	97,542	11.61	1993	118,517	11.45
1952	57,482	20.00	1966	74,542	26.22	1980	98,705	11.87	1994	119,850	11.21
1953	58,796	23.00	1967	76,368	25.58	1981	100,072	14.55	1995	121,121	10.35
1954	60,266	24.79	1968	78,534	27.38	1982	101,654	15.68	1996	122,389	10.42
1955	61,456	20.32	1969	80,671	26.08	1983	103,008	13.29	1997	123,626	10.06
1956	62,828	20.50	1970	82,992	25.83	1984	104,357	13.08	1998	124,761	9.14
1957	64,653	23.23	1971	85,229	23.33	1985	105,851	14.26	1999	125,786	8.18
1958	65,994	17.24	1972	87,177	22.16	1986	107,507	15.57	2000	126,743	7.58
1959	67,207	10.19	1973	89,211	20.89	1987	109,300	16.61	2001	127,627	6.95
1960	66,207	-4.57	1974	90,859	17.48	1988	111,026	15.73	2002	128,453	6.45
1961	65,859	3.78	1975	92,420	15.69	1989	112,704	15.04	2003	129,227	6.01
1962	67,295	26.99	1976	93,717	12.66	1990	114,333	14.39	2004	129,988	5.87

資料來源：

- 1.中國人口統計年鑑-2004年，中國統計出版社，頁240。
- 2.中國人口統計年鑑-2005年，中國統計出版社，頁250。
- 3.中國統計年鑑-2005年，中國統計出版社，頁93。

中共改革開放20多年以來，在建設有中國特色社會主義的實踐過程中，鄧小平與江澤民從社會主義初級階段的基本國情、主要矛盾和發展戰略出發，深刻論述經濟發展同人口、資源和環境的關係，科學地揭示了人口問題與可持續發展戰略之間的內在關係。可從下列三方面加以說明，這也可說是大陸人口問題一個很重要的起源¹⁴：

第一是社會主義初級階段的基本國情決定了計畫生育基本國策的地位。鄧小平曾言：「底子薄，人口多，耕地少，這是中國的基本國情。中國既是一個大國，又是一個小國。所謂大，就是人多，土地面積大，所謂小，就是比較窮。中國實現可持續發展戰略目標的最大難題就是人口太多，很多問題不容易解決。因此，實行計畫生育是中國解決人口問題重大戰略決策。」江澤民在「中國共產黨第十五次全國代表大會」的報告中對社會主義初級階段的基本國情、主要特徵和歷史進程做了全面系統的闡述，指出：「人口多，底子薄，地區發展不平衡，生產力不發達的狀況沒有根本改變，農業人口、文盲半文盲占很大的比例，人口增長和經濟發展帶給資源和環境巨大的壓力。所以，在社會主義初級階段，大陸必須控制人口增長、提高人口素質並重視人口老齡化問題。」這是中共體會到人口問題已經慢慢成為在推動各項經濟發展改革過程中一個重要的影響因素之一。

第二是社會主義初級階段的主要矛盾決定了必須堅持兩種生產一起抓。人口與計畫生育工作必須適應社會主義市場經濟的發展，適應民眾日益增長的物質文化需要。江澤民在「中國共產黨第十五次全國代表大會」的報告中指出：「社會主義初級階段，社會的主要矛盾是人民日益增長的物質文化需要和落後的社會生產力之間的矛盾，這個矛盾貫穿社會主義初級階段的整個過程和社會生活的各個層面。因此，在社會主義初級階段，尤其要把集中力量發展社會生產力擺在第一位。究竟要如何快速發展社會生產力？有些人把生產力的理解僅限定在『物』的範疇，這種理解是不夠全面的。人是最主要的社會生產力，發展社會生產力，除了物質資料的生產，還包括人類自身的生產。」就大陸實際本身而言，既要加速發展物質資料的生產，又要嚴格控制人口的增長，努力提高人口素質，兩者必須統一在以經濟建設為中心的生產實踐中才能獲得成果，否則將會徒勞無功。

第三是社會主義初級階段實施可持續發展戰略，決定了大陸必須堅持計畫生育和環境保護的基本國策，正確處理經濟發展同人口、資源、環境的關係。江澤民在「中國共產黨第十四屆五中全會」上把經濟建設同人口、資源和環境的關係作為

¹⁴ 張維慶，「人口問題是中國可持續發展的首要問題」，*人口研究*（北京：中國人民大學人口研究編輯部，2000年1月），頁1-3。

改革開放和現代化建設必須正確處理好的重大關係之一，強調指出：「人口增長要與社會生產力相適應，經濟建設要與資源、環境相協調¹⁵。」同時在第六次中央計畫生育工作座談會上指出：「在我國現代化建設中，必須把可持續發展作為重大的戰略方針。可持續發展是人類社會的必然要求，現在已經成為許多國家關注的重大問題，中國是世界上人口最多的發展中國家，這個問題更加具有緊迫性；必須把經濟發展同人口、資源、環境結合起來全盤考慮，統籌安排，努力控制人口增長，合理利用資源，確實做好環境保護，確保經濟持續發展和社會全面進步¹⁶。」大陸在1999年召開的中央人口、資源、環境工作座談會上，江澤民進一步指出：「人口、資源、環境這三方面的工作，是一個具有內在聯繫的系統工程；全黨同志必須從戰略的高度深刻認識處理好經濟發展同人口、資源、環境的關係重要性，這件事攸關整個國家生存和發展，堅持不懈地抓下去¹⁷。」

肆、人口流動與社會經濟發展關係

人口的流動對於中共本身的各項發展有著非常緊密的關係。中共實施改革開放前的30年間，實行的是中央計畫經濟體制，人口流動受到政府有計畫的管理和調處。人民要改變常住地，諸如農村人口遷入城市或農村與農村、城市與城市間遷移都受到相當嚴格的控制；因為中共把戶口與就學、就業、糧食及其他生活用品的定量供應等人民的社會經濟生活條件直接聯繫在一起。所以，人口的遷移流動在程度上受到限制，自建政至實施改革開放政策的30年間，社會上的人口流動基本上處於半封閉封閉狀態，規模極小。

到了實施改革開放政策以來，大陸社會進入一個嶄新的時期，伴隨著傳統的計畫經濟體制逐步向市場經濟過渡靠攏，以往封閉的人口遷移流動模式受到極大的挑戰，城鄉間、地區間人口遷移流動日益活躍起來。隨著經濟的迅速發展，地區間的互動不斷加強，促進了戶口遷移現象的增多，戶口已不再是一個人在某個地方生活的必要條件，大量的人口開始在地區間、城鄉間往返移動，從事務工經商、社會服務等各種經濟活動。

至於人口流動的動機性是多樣化的，有經濟原因，如外出務工經商；有社會原因，如婚姻而隨配偶居住。但是，無論如何，人口流動的原因是隨著時代變化而改

¹⁵ 「中國共產黨第十四屆中央委員會第五次全體會議文件」（北京：人民出版社），1999年。

¹⁶ 人民日報，北京，1999年3月9日，第5版。

¹⁷ 人民日報，北京，1999年3月9日，第5版。

變的，不同的歷史階段，產生人口流動的主要原因也不盡相同。諸如大陸社會在90年代以來隨著經濟發展而產生的大規模人口流動，完全不同於文化大革命時期所產生的人口流動。而中共改革開放政策的逐步深入，大陸人口流動的規模逐年擴大，人口流動的原因也從過去以社會原因為主體轉變為現在的以經濟原因為主軸，而經濟原因中相當大的比例是因為務工經商。具體而言，造成人口流動的原因包括如下：

一、地域和經濟結構的多樣化¹⁸

大陸人口眾多，地域遼闊，各地人口分布極不平衡，同時區域經濟發展也存在有很大的差異，各種政策、社會、經濟等因素對人口流動的影響，不僅表現在規模上，在流向上也非常顯著。例如東南沿海由於經濟發展快速，人口大量流入此一地區，相反的，中西部就相對的緩慢，此一趨勢有日益增強之勢。然而，近年來，隨著改革開放步伐的深入和市場經濟的發展，人口流動改變了以往主要向東南地區流動的狀況，開始出現了多元流向，意謂著大陸在改革開放政策實施以後，人口流動對於整個大陸社會所造成的衝擊是多面向的。相同的，無形之中對經濟、社會等方面的影響也是多樣化的。

二、地緣關係造成人口流動的地域性集中¹⁹

大陸民眾大部分外出是透過親友帶出或介紹，尤其久居農村的農民，對農村以外的情形知之甚少。訊息的主要來源不是政府、市場或大眾媒介，而是周遭的親友，其原因乃是親友提供的消息可靠，同時他們已經在外多時，有些更造就了可以作為借鑑的成功典範，有了這二種原因，自然就會減少流動風險，降低人口流動的不安和成本。另外，由於訊息主要是依靠以地緣、血緣和姻親為基礎的社會關係，人口流動正是利用這種社會關係獲取與外出就業有關的訊息，根據此一訊息而決定是否外出或從事何種工作，對於以往未曾外出就業的民眾而言，自然多了一層保障和信心，也正如此，人口流動往往容易形成相對集中的居住區。

三、城鄉差距和沿海與內地之間的差距逐漸拉大²⁰

長期以來，大陸的經濟社會結構呈二元化格局，城市發展水平較高，農村較為落後，城鄉差距很大，發展極不平衡。改革開放以來，雖然稍有改善，但根本

¹⁸ 游豐吉，「大陸流動人口對社會經濟影響之研究」，中共研究（臺北：中共研究雜誌社，1999年8月），頁39。

¹⁹ 同前註。

²⁰ 同前註。

情況卻未見有任何的改觀，其原因有：農業利益較低，對剩餘勞動力形成「推動效應」；城市就業機會多，收入水平高，生活條件好，對農村剩餘勞動力形成「拉動效應」；傳統的城市人口管理制鬆動，先行勞動者在農村中引起強烈的移動效應。過去城鄉界限分明，農村進城更是受到嚴格限制，然而受到改革開放和市場經濟的衝擊，使得城鄉隔絕被打破，農民的價值觀念也發生重大變化。

四、體制藩籬的打破，為人口流動提供現實的可能性²¹

中共在實施改革開放前，城鄉差距雖大，但由於有嚴格的戶籍制度的限制，農民根本沒有機會長期生活在城市中，在舊有的體制和政策下，大量剩餘勞動力只能在自我的農地中打轉。直到家庭聯產承包責任制的確立，取消了過去強加在農民身上不准離開土地的行政性限制，使農民有對自身勞動力的支配權；另外，城市勞動制度的改革，突破了勞動力配置城鄉封閉的模式，企業的大門向農村勞動者開啟，於是造成廉價的勞動力成為某些行業的首要選擇對象。

總之，大陸經濟體制改革以前，通過行政管理和計畫經濟制度，城市和農村是被分割開來的二元經濟結構，嚴格的戶口制度和城市就業制度以及糧食和副食品定量供給制度、住屋制度，在在都限制了城鄉人口的流動，因此，大陸社會在改革開放前可以說幾乎沒有人口流動的情形可言。

由於人口遷移流動與經濟發展是互動的社會現象，因此，自實施經濟改革以來，隨著農村經濟體制的改革，以及個體經濟的活絡，最重要的是人民公社的解體和在權力下放中戶口管制制度的逐漸鬆動，使過去隱藏在「大鍋飯」、「平均主義」、「低收入」下的農村剩餘勞動力，為追求更好的生活，從農村中轉移出來，流動乃逐漸湧現²²。

伍、大陸人口的失業問題

由於大陸人口多，再加上經濟相對的不發達，致使就業問題對大陸社會而言實際上不是一個新問題，而是一個「老、大、難」的問題。不過由於在中共的意識形態下，通過計畫經濟體制，以犧牲效率的方式將過剩的勞動力在生產單位內隱藏起來，而對外宣稱在中共領導下的社會主義社會沒有失業問題。但在改革開放過程中要求提高生產效率，追求經濟成長的前提下，市場經濟的推展無可避免的會將隱蔽

²¹ 同前註。

²² 1984年中共中央1號文件稱：允許農民自備口糧進城務工經商。農民雖仍不能將戶籍改為城市戶籍，但已不再能限制農民到城市中追求好的生活。

性的失業公開化，而使失業問題正式搬上檯面，然而中共卻一直不願用失業這一名詞來表現出社會主義社會的現象，直到1993年11月才突破禁忌，在通過「中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定」中才出現「失業」一詞，這是中共第一次在公開的文件中使用「失業」一詞²³。

改開放革前後失業問題最大的分野在於從隱蔽性失業轉為公開性失業，而最大的導因則為勞動管理體制的變革，由於改革開放的終極目標是要建立社會主義市場經濟，因此作為生產要素之一的勞動力市場乃有積極建立的必要，為此中共於1979年「擴大企業自主權試點條例」中規定，企業招收職員可擇優錄取，來作為滿足整個市場的需要²⁴。

改革開放必然會帶給大陸經濟結構，尤其是產業結構的調整，在生產要素重新配置下，一些新興產業部門逐漸發展，相對一些傳統產業逐漸衰落，而各產業的就業結構當亦隨之產生相應的變化，此時，勞動力的素質及新興產業是否能造出足夠的就業機會，則是勞動力能否順利轉移的關鍵所在，否則結構性失業將無法避免。改革開放以來的就業問題可略區分為各具特色的三個時期：

首先是80年代初期由於農民依戀土地的習性轉變緩慢，農村機械化水平低，規模經營的觀念尚未建立，農村改革所導致的農業勞動力特別是種植農業勞動力向非農業轉移的速度，因而並不大，此時期就業問題主要顯現在文化大革命時期被下放的知識青年回流城鎮要求就業，以及1960年代中期高生育下出生，現已進入勞動年齡的新增勞動人口的就業安置。其次是80年代中期，隨著改革開放的逐漸深入，農村過剩勞動力開始流向城鎮，「民工潮」問題是此時期就業問題的特徵。再者是90年代「減員增效」、「國企改革」以及企業的關、停、併、轉所產生的「下崗」再就業問題則為主要特點²⁵。

大陸的失業人員，1999年約為7百萬人，2000年將增至8百萬人，2004年增加至1,215萬人²⁶，如果不提早採取措施，「失業活火山」會加速爆發。因為失業人員問題日益嚴重，勞動就業壓力不斷增加，這與人民生活 and 社會穩定有密切的關係，絕對不可輕忽，否則將會對大陸社會造成不可彌補的後果²⁷。

中國大陸的人口成長一直是居高不下的，其間雖然有過一次人口的負成長期

²³ 胡堅，「中國經濟改革過程中的失業問題」，*勞動經濟學*（北京：1996年1月，第1期），頁29。

²⁴ 馮蘭瑞，「勞動就業問題六議」，*經濟研究*（北京：1980年10月，第10期），頁35。

²⁵ 方山，「生育轉型與改革形勢下的大陸人口新問題」，*中國大陸研究*（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，民87年12月），頁26。

²⁶ *中國統計年鑒-2005年*（北京：中國統計出版社，2005年9月），頁176

²⁷ *中國大陸大事紀1999年*（臺北：共黨問題研究中心，民國89年7月），頁223-224。

(1960年)，這是因為大躍進的結果，即使文化大革命時期，中國大陸的人口不僅未減，反而極速的增長，這一方面是因為文化大革命所造成的政治危機，無法帶動人口節育的措施，人口在無任何約制下大量增長；另一方面是文化大革命造成了人民危機感，事業上和政治上的挫折轉而尋求家庭的依靠慰藉，人民將希望放在子女身上，以求解脫，所以才會造成人口的急速增長。

1970年代初期，中共為了應付人口的壓力，曾經提出「晚、稀、少」的人口政策。晚是指晚婚，稀是兩胎之間的間隔要稀，少則是要生得少，然而，此項政策是一種消極性的人口控制策略，雖然把出生率和增長率減緩，但中國大陸的人口仍然持續地平均一年增加1千萬人口的數目增加。因此，從1980年代開始，中共採取「一胎化」政策。中共在第十一屆三中全會中指示黨員認真貫徹中共中央「關於控制我國人口增加問題致全體共產黨員、共青團員的公開信」中的指示，及中共國務院「關於進一步做好計畫生育的指示」的精神，把重點由「晚、稀、少」轉移到普遍提倡一對夫婦只生育一個孩子，堅決杜絕多胎化的工作，各級黨委、人大常委會和政府將計畫生育視為關於四化運動的成果²⁸。

中共希望藉由一胎化政策的猛藥，企圖把人口的增長速度控制下來，依中共「七五」計畫草案規定，到1990年年底，大陸人口數希望能控制在11億1,300萬人以內，人口增長平均每年增長在千分之12點4左右²⁹。然而，大陸在1989年的出生嬰兒高達9百萬之多，1990年更增加到950萬，實際上，我們從表2看出來，1990年年底的實際人口數為11億4,333萬人，超出期望值3,000萬人，11億的人口對世界上任何一個國家來說，都是一種非常沈重的負擔。近年來，中共當局一直認為，雖然改革開放促進了若干地區的繁榮，但建政之後的40年間，造成進步緩慢的原因歸究於人口壓力的沈重，但實際上這並不是真正的原因所在，主因本質是中共人口政策的不當，早期在毛澤東號召「人多好辦事」的放縱下，人口急速增加，給社會帶來巨大的壓力，後來一胎化緊縮政策，對社會長期發展帶來的衝擊更大³⁰。

陸、結 語

中共在1949年建政時期的人口數為5億4,167萬人，到了2004年年底為12億9,988萬人，2005年1月5日更突破13億人口，足足成長了二倍多，人口問題，一直

²⁸ Qian, Xinzong, China's Population Policy: Theory and Methods, *Studies in Family Planning*, No.14, 1984, pp.295-310。

²⁹ 國際日報，1986年4月3日，13版。

³⁰ 蔡文輝，發展的陣痛—兩岸社會問題的比較（臺北：三民書局，民84年），頁13。

是大陸社會發展過程中潛在的危機與必須面對的問題。所以，中共在「第十六屆五中全會」通過的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十一個五年規劃的建議》，對於人口問題提出二個人口政策的規劃方向，分別是以人為本、構建和諧社會，以及堅持與落實科學的發展觀，做為21世紀人口政策的指導方針，以因應未來的人口問題。

總之，水能載舟，亦能覆舟，相同的，人口自中共建政以來即扮演重要的角色，而人口數量的成長、地區人口的增長不均、人口素質應如何提高、勞動人口的就業壓力及老齡化人口的增加等等，都是中共應投入心力關注的焦點，如何才可使大陸從所謂的人口數量的大國轉變成人力資源的強國，否則，人口所衍生的相關問題將會成為影響中共邁向開發國家之林最為重要的課題之一。

中共《憲法》對於中央行政權 與立法權相關規定之評析

The Central Executive and Legislative Powers
under the PRC Constitution

張吉人 (Chang, Chi-Jen)

中國文化大學中山學術研究所博士候選人

摘 要

中共《憲法》設計立法權大於行政權，惟憲政卻違反民主法治國原則，原因包括：一、立憲：《憲法》序言第7項堅持黨的領導，使具有立法和行政機關雙重性質的全國人大及其常委會悉聽黨的指揮；又直接選舉僅限於縣、鄉、鎮級人大實行；二、行憲：黨高於國家主席及一切中央機關，尚未制定保障公民基本權利與自由的法律；三、護憲：黨政不分及黨包辦具體工作結果，公民、最高國家行政機關國務院和幹部的《憲法》意識淡薄。

本文採納文獻比較分析法，認為未來中共應放棄階級鬥爭意識形態與黨的人治思想，方能實踐《憲法》主權在民之原則，體現當代《憲法》限制政府行政權與發揮國會立法權，以維護公民權利及保障人權之意旨。

關鍵詞：黨的領導、全國人大、直接選舉、國務院

壹、前 言

中共《憲法》雖一直保留保護公民權利條款；惟在有《憲法》不一定有憲政的情況下，群眾及政治運動頻繁，導致平民百姓與知識分子喪失人權，甚至慘遭殺害，使《憲法》形如一紙空文¹。

再者，中共雖已批准或加入17個有關人權問題的國際公約²，但卻於2004年4月

¹ 劉金國，「人權入憲的法律價值」，法學雜誌（第25卷第2期，2004年3月15日），頁6。

² 同註1，頁7。

26日透過全國人民代表大會常務委員會（以下簡稱「全國人大常委會」）解釋《香港基本法》，扼殺香港2007年及2008年普選特首和立法會議席；從而，國際間皆認為中共違反與聯合國簽訂的《國際人權公約》與罔顧民意。2004年3月中共第10屆全國人民代表大會（以下簡稱「全國人大」）第2次會議通過《憲法修正案》，於第24條增加³：「國家尊重和保障人權。」惟該《憲法》原則仍應賴法律頒定與執行及具體的配套措施，方能予以落實；未來中共能否實踐「依法治國」和「黨政分開」理念，值得觀察，且《憲法》賦予全國人大及其常委會的監督權與全國人大代表選舉制度的公開性、公正性和競爭性，及國家主席的法律地位，學者亦提出質疑。基此，本文首先剖析中共《憲法》中央立法權和行政權之相關規定，提出完善全國人大及其常委會的監督權與改革選舉制度的具體建議，並探討國家主席的職權，其次研析中共《憲法》中央立法權和行政權之關係，再以結論予以評析。

貳、中共《憲法》中央之立法權

一、全國人大

（一）全國人大之性質

緣西方的立法機關皆是一國人民在地方普遍公開選出的代議士組織而成，稱為「代議機關」，亦名國會，國會分兩院制（Bicameral System）及一院制；中共《憲法》的全國人大與前蘇聯的「最高蘇維埃制」同一類型⁴，亦類似西方國家代議機關的一院制；但西方聯邦政府的國會各有其獨立的立法權力和立法範圍。中共《憲法》第57條規定全國人大是國家最高的權力機關，第58條規定全國人大和全國人大常委會行使立法權；惟第67條第2款規定全國人大常委會制定和修改除全國人大制定的法律以外的「其他法律」。第62條規定全國人大的職權包括：立法、監督、重大事項決定和人事任免等4權；惟中共崇奉馬列主義，因馬列主義否定西方「三權分立」理論；據此，中共並非如西方國家將該機能稱為立法機關或行政機關，而稱謂「最高國家權力機關」。換言之，依《憲法》立法權大於行政權之理論設計，國務院、最高人民法院、最高人民檢察院、中央軍事委員會（以下簡稱「中央軍委」）

³ 國內學者王文杰認為2004年3月14日中共第十屆全國人民代表大會通過《憲法修正案》，於第33條增加1款：「國家尊重和保障人權。」顯然與大陸學者黃子毅資料不符。參王文杰，「大陸《憲法》第四次修正簡析」，2004年《展望與探索月刊時評文集》（民國94年6月30日），頁205；207。黃子毅，「鞏固改革開放成果，保障公民權利」，法學雜誌（第26卷第2期，總第149期，2005年3月15日），頁12。

⁴ 劉清波，「論中共現行憲法上的中央政府」，共黨問題研究（第27卷第9期，民國90年9月），頁9。

⁵ 焦洪昌，「國家機構」，周葉中（主編），憲法（北京：高等教育出版社，2005年3月），頁319。

等人事皆由全國人大任命，在權力上亦皆從屬於全國人大。

全國人大及其常委會有監督、選舉、決定、罷免國務院、中央軍委、司法首長（《憲法》第62、63、67條與本條之6、9、10、11、12款）之權力；惟最高國家權力機關的執行機關國務院（同法第85條）、主席（同法第80條）、中央軍委主席（同法第93條），皆無任何制衡全國人大及其常委會的權力。從而，全國人大制是社會主義國家獨特的憲政制度。

（二）全國人大之職權

中共《憲法》第62條規定全國人大行使的職權包含：1.修改《憲法》並監督《憲法》的實施；2.制定和修改基本法律；3.選舉、決定和罷免國家機關領導人：全國人大有權選舉全國人大常委會委員長、副委員長、秘書長和委員（《憲法》第65條第3項），選舉國家主席、副主席（同法第79條第1項）、中央軍委主席、最高人民法院院長、最高人民檢察院檢察長；根據國家主席提名，決定國務院總理人選；根據總理提名，決定國務院副總理、國務委員、各部部长、各委員會主任、審計長、秘書長的人選；根據中央軍委主席提名，決定副主席、委員的人選；對以上人員，全國人大主席團或3個以上代表團或十分之一以上代表可提出罷免案，罷免案由主席團審議後，提請大會全體會議審議，經全體代表過半數同意即獲通過⁵；4.決定國家重大問題：包括審查批准國民經濟和社會發展計畫及計畫執行情況的報告；審查和批准國家預算與預算執行情況的報告；批准省、自治區、直轄市的建置；決定特別行政區的設立及其制度；決定戰爭與和平的問題；5.監督權：全國人大有權監督其他國家機關的工作，例如全國人大有權改變或撤銷全國人大常委會不適當的決定，全國人大常委會對全國人大負責並報告工作（同法第69條）；國務院最高人民法院和最高人民檢察院向全國人大負責並報告工作（同法第92、128、133條）；中央軍委會亦應對全國人大負責（同法第94條）；6.應當由最高國家權力機關行使的其他職權：此為全國人大全權地位的體現。

（三）全國人大代表之選舉

1979年7月第5屆全國人大第2次會議通過《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》，在選舉制度的主要發展是：1.進一步擴大普選範圍，除依法被剝奪政治權力以外，凡年滿18歲的公民皆有選舉權和被選舉權（第3條）⁶；2.直接選舉的範圍擴大至縣一級（第2條第2項）；3.實行差額選舉，規定

⁶ 張恒山，**法學基礎概論**（北京：中共中央黨校出版社，2000年12月），頁58。

⁷ 焦洪昌，「選舉制度」，周葉中（主編），**憲法**（北京：高等教育出版社，2005年3月），頁295。中

候選人名額應多於應選人名額（第30條第1項）；4.調整選區劃分方法，根據便於選民投票選舉原則，規定按居住狀況、生產單位、事業單位與工作單位劃分選區（第24條第1項）；5.改變推薦代表候選人的方法，規定選民或代表10人以上聯名可推薦代表候選人（第29條第2項）；6.規定對代表的監督與罷免和補選程序（第43條至第48條）。

《中華人民共和國全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》經過1982年、1986年、1995年及2004年4次修正，內容主要有⁷：1.進一步體現選舉制度平等性原則，將省級人大與全國人大農村每一代表所代表的人口數與城市每一代表所代表的人口數之比，一律改為「四比一」（第14條及第16條）；從而，縮小城鄉之間的差別；2.規定全國人大與地方各級人大代表中應有適當數量的婦女代表，並逐步提高婦女代表的比例（第6條第1項）；3.規定鄉鎮選舉委員會受上一級人大常務委員會的領導（第7條第2項）；4.規定香港特別行政區和澳門特別行政區應選全國人大代表的名額及其產生方法，由全國人大另行規定（第15條第3項）；5.規定代表當選與罷免代表的具體程序，強化了選舉制度的監督功能（第34條至第42條及第43條至第48條）；6.完善對妨害選民和代表自由行使選舉權與被選舉權的救濟制度（第52條）。

二、全國人大常委會和《憲法》解釋與違憲審查權

（一）全國人大常委會

全國人大負責刑事、民事、國家機構、公民基本權利義務等基本法律的制定，其常委會則負責基本法律以外的法律制定，且全國人大及其常委會分享國務院的部分行政權，具有國會與行政機關雙重性質（《憲法》第62條及第67條）。第68條第1項規定：「全國人民代表大會常務委員會委員長主持全國人民代表大會常務委員會的工作，召集全國人民代表大會常務委員會會議。副委員長、秘書長協助委員長工作。」同條第2項規定：「委員長、副委員長、秘書長組成委員長會議，處理全國人民代表大會常務委員會的重要日常工作。」大大強化全國人大常委會的權力。而《憲法》第84條第3項則規定國家主席、副主席缺位時，由全國人大補選；在補選以前，由全國人大常委會委員長暫時代理主席職位。

（二）《憲法》解釋與違憲審查權

中共《憲法》第67條第1款規定全國人大常委會行使《憲法》解釋權，《憲

⁷ 國憲政網，見<http://www.calaw.cn/document/default.asp?typeid=5>，檢索日期：2006年3月11日。

法》第64條規定：「《憲法》的修改，由全國人民代表大會常務委員會或者五分之一以上的全國人民代表大會代表提議，並由全國人民代表大會以全體代表的三分之二以上的多數通過。」如將全國人大常委會解釋《憲法》的權力理解為得超越《憲法》原意的解釋權力，即等於以解釋為名行修憲之實；從而，《憲法》解釋是不得超越《憲法》原意的嚴格解釋，且是根據具體情況而產生的事後解釋。基此，為使《憲法》解釋符合制憲目的、《憲法》的基本精神，應建立一套受理《憲法》爭議的程序，進而確保全國人大常委會正確的解釋《憲法》。而《憲法》第67條第1款規定全國人大常委會有權解釋《憲法》，監督《憲法》的實施，其原因為：1.全國人大常委會是最高國家權力機關的常設機關，行使立法權（《憲法》第57、58條）。由制定法律的機關解釋《憲法》，能保證《憲法》解釋的正確性；2.《憲法》第67條第1款規定全國人大常委會是《憲法》監督機關，監督權及解釋權的統一有利於《憲法》解釋的權威性；3.《憲法》解釋為一項經常性的工作，全國人大常委會組成人員具有合理的知識結構，可承擔根據社會發展需求解釋《憲法》的任務。惟中共的《憲法》解釋機關須進一步強化解釋功能，以《憲法》解釋權解決《憲法》與社會生活的衝突，規範《憲法》解釋的程序，提高《憲法》解釋的效能⁸。而中共《憲法》中不僅有《憲法》監督，且亦包括西方國家意義上的違憲審查及違憲責任，《憲法》第5條規定：「一切違反《憲法》和法律的行為，必須予以追究。任何組織或者個人都不得有超越《憲法》和法律的特權。」從而，違憲審查的目的即在追究違憲責任，制止違憲行為，進而保障《憲法》實施。例如《憲法》第38條規定：「公民的人格尊嚴不受侵犯。」一方面要求立法機關必須制定保護公民人格尊嚴的專門法律、法規或條款，另一方面，要求立法機關在制定的法律、法規中不得有侵犯公民人格尊嚴的內容和規定。否則便構成違憲，立法機關應承擔失職或其所制定的法律、法規無效的法律責任⁹。又全國人大及其常委會負責監督《憲法》實施（參第62條第2款及第67條第1款），亦享有違憲審查權；從而，全國人大及其常委會負責法律、行政法規和地方性法規的合憲性審查實現了制度化、規範化。《立法法》第90條第1項規定提出違憲審查要求的機關，即：「國務院、中央軍事委員會、最高人民法院、最高人民檢察院和各省、自治區、直轄市的人民代表大會常務委員會認為行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例同《憲法》或者法律相抵

⁸ 周葉中，「憲法解釋」，周葉中（主編），《憲法》（北京：高等教育出版社，2005年3月），頁389；393-394。

⁹ 秦前紅，「違憲審查制度」，周葉中（主編），《憲法》（北京：高等教育出版社，2005年3月），頁417；420。

觸的，可以向全國人民代表大會常務委員會書面提出進行審查的要求，由常務委員會工作機構分送有關的專門委員會進行審查、提出意見。」同法第90條第2項規定提出違憲審查建議的機關，內容為：「前款規定以外的其他國家機關和社會團體、企業事業組織以及公民認為行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例同《憲法》或者法律相抵觸的，可以向全國人民代表大會常務委員會書面提出進行審查的建議，由常務委員會工作機構進行研究，必要時，送有關的專門委員會進行審查、提出意見。」；惟仍有不完善之處，包括審查主體不明確和多層次，審查範圍狹窄，缺乏程序保障¹⁰。

再者，從理論或實務分析，中共《憲法》解釋的缺失原因包括¹¹：1.《憲法》文本：《憲法》限制《憲法》解釋的空間，例如《憲法》序言和總綱規定許多政策性及具體經濟制度的內容，一旦社會發展變化，只能不斷修憲才能解決，現行《憲法》經4次修正，絕大部分皆與《憲法》規定的經濟制度有關。中共應仿西方國家與50年不變的《香港基本法》、《澳門基本法》，《憲法》應為基本原理原則概括性規定，法律方就具體事項的國家社會生活作規定；從而，使《憲法》文本充分體現國家根本制度和人民基本權利義務，並儘量以《憲法》解釋實務中出現的新問題，則定能減少《憲法》修改的頻率；2.解釋主體：《憲法》第62條第1款規定全國人大具有制憲與修憲權，第67條第1款規定全國人大常委會具有《憲法》解釋權；惟全國人大常委會是全国人大的常設機構，致釋憲權被修憲權所吸收，完全違背法治國原則及保障人權之意旨，為保持《憲法》的穩定性、權威性與人民權益，應由專家、學者及法律實務界擔任全國人大常務委員並組成《憲法》暨法令監督委員會，負責《憲法》、法令解釋權及違憲審查權，全國人大更應制定《憲法監督法》及《人民法院違憲審查程序規則》，對違憲審查的範圍、時限、方式和步驟明確規定¹²。

三、國家主席

(一)國家主席之性質

國家主席對外代表國家¹³，係中共國家元首；惟因《憲法》第80條及第81條規

¹⁰ 同註9，頁423。

¹¹ 周漢華，2004，〈修憲與釋憲〉，「紀念五四憲法頒布暨全國人民代表大會成立五十周年理論研討會紀要」論文（9月5日），北京：中國社會科學院法學研究所，*法學研究*（第26卷第6期，總第155期，2004年11月），頁7。

¹² 同註9，頁424。

¹³ 胡鴻高，*中華人民共和國法律制度*（香港：三聯書店，2001年3月），頁203。

定主席行使職權須根據全國人大及其常委會的決定。從而，《憲法》上主席的地位雖類同總統、國王、君主一般民主國家的元首；但與一般民主國家元首的意義有別。

(二) 國家主席之職權與特徵

《憲法》第79條第1項規定主席、副主席由全國人大選舉，同條第2項規定候選人須為公民並年滿45歲，第3項規定每屆任期同全國人大每屆任期相同（5年，參第60條第1項），連續任職不得超過兩屆。主席的職權為：1.根據全國人大及其常委會的決定(1)公布法律；(2)任免國務院總理、副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長、秘書長；(3)授予國家的勳章和榮譽稱號；(4)發布特赦令、戒嚴令、宣布戰爭狀態及動員令（《憲法》第80條）；2.接受外國使節，根據全國人大常委會決定，派遣和召回駐外全權代表，批准和廢除同外國締結的條約和重要協定（第81條）。

中共國家主席的特徵包括：1.實行虛位元首制¹⁴：《憲法》第62條第5款規定全國人大根據主席的提名，決定國務院總理的人選，因主席行使職權須以全國人大和其常委會的決定為根據（參《憲法》第80條）；基此，主席雖有形式提名與任免國務院總理和國務院其他組織人員之行政權；但並非獨立任免權與實際行政權；2.與「54《憲法》」相比，主席不再統帥全國武裝力量（參《憲法》第93條第1項及「54《憲法》」第42條），不再召集和主持最高國務會議，主席實行任期限制；從而，主席已大權旁落，真正的權力則在「黨」的總書記及兼任中央軍委主席；3.主席無任何權力制衡全國人大，且須處處與全國人大常委會相配合，接受其決定；又不能對國務院總理及其各部會首長決定去留。據此，主席非行政首腦，僅為單獨一定形式的國家機關、權威性象徵、為國家機構分工和國際間交往所必須¹⁵。

參、中共《憲法》中央之行政權

由於具有「國會與行政機關雙重性質」的全國人大及其常委會和國家主席的職權已於上文探討之，從而，僅剖析中共中央行政機關的國務院。

一、國務院之性質與組織

中共國務院受全國人大常委會監督（《憲法》第67條第6款），行使最高國家

¹⁴ 同註5，頁329。

¹⁵ 王德祥，「試論我國國家主席制度」，人民日報，北京，1982年6月3日，第2版。李樹忠，「國家機構」，廉希聖（審定），憲法學（北京：法律出版社，2000年11月），頁498。

權力機關的行政權和執行權並領導國務院工作（同法第85條及第88條）。

中共所謂「一府兩院」於中央係指國務院、最高人民法院與最高人民檢察院，依《憲法》第86條第1項規定國務院由總理、副總理若干人、國務委員若干人、各部長、各委員會主任、審計長及秘書長組成。國務院總理的人選，取決於國家主席提名，經全國人大決定，並由國家主席任免；國務院副總理和國務委員則由總理提名，經全國人大決定，由國家主席任免（同法第62條第5款、第80條）；國務院其他組織人員，包括部長、主任、審計長、秘書長等，由總理提名，經全國人大決定，若全國人大在閉會期間，則由其常務委員會決定，由國家主席任免（同法第67條第9款、第80條）。國務院每屆任期與全國人大每屆任期相同，亦即國務院成員任期為5年，連選得連任；惟任職不得超過兩屆（同法第60條第1項、第87條）。國務院總理、副總理、國務委員、秘書長組成國務院常務會議，由總理召集和主持國務院常務會議及國務院全體會議（同法第88條第2項及第3項）。

二、總理負責制及職權

國務院總理既出於國家主席提名，經全國人大決定任命，國務院對全國人大及其常委會負責（同法第92條）。由該行政權與立法權的關係而言，國務院政治制度雖採內閣制精神；惟全國人大無法行倒閣權使國務院總辭，國務院亦不能解散全國人大；從而，中共非採內閣制。又《憲法》第92條規定：「國務院對全國人民代表大會負責並報告工作；在全國人民代表大會閉會期間，對全國人民代表大會常務委員會負責並報告工作。」惟《憲法》第86條第2項規定國務院實行總理負責制，由總理代表國務院向全國人大報告工作¹⁶，且國務院總理逕向全國人大報告者，為政府工作報告，而專門事項，則向全國人大常委會提出報告（同法第67條第6款）；但全國人大會議每年舉行1次（同法第61條前段），其常委會亦非像內閣制國家之議會，設有長年會期，總理責任如僅止於工作報告，則全國人大常委會監督國務院工作的職權（同法第67條第6款），亦僅止於接受報告和質詢（同法第73條），不如內閣制的內閣須對國會負責制；基此，所謂總理負責制者，並無政治上的結果責任¹⁷，且從第5屆全國人大起，即無由全國人大主動提議罷免國家機關人員的案例（同法第63條第2款），不過僅有2次是依據國務院總理提請全國人大常委會對國務院官員解職的要求¹⁸。又與國務院實行總理負責制一樣，國務院各部、各委員會實行部長或主

¹⁶ 同註5，頁332。

¹⁷ 同註4，頁15-16。

¹⁸ 尹中卿，全國人民代表大會及其常務委員會大事記：1949至1993年（北京：法律出版社，1994年），頁560。

任負責制（同法第86條第2項後段）。

中共國務院權大責重，依《憲法》第89條規定國務院的職權包括：

- (一)根據《憲法》和法律，規定行政措施，制定行政法規，發布決定和命令；
- (二)向全國人大或全國人大常委會提出議案；
- (三)規定各部會的任務和職責，統一領導各部會和不屬於各部會的全國性行政工作；
- (四)統一領導全國行政機關工作與規定行政機關職權；
- (五)編制及執行國民經濟社會發展計畫和國家預算；
- (六)領管經濟工作和城鄉建設；
- (七)領管教育、科學、文化、衛生、體育和計畫生育工作；
- (八)領管民政、公安、司法行政和監察工作；
- (九)管理外事與締結條約和協定；
- (十)領管國防建設；
- (十一)領管民族事務；
- (十二)保護華僑；
- (十三)改變或撤銷各部會不適當的命令、指示和規章；
- (十四)改變或撤銷地方行政機關不適當的決定和命令；
- (十五)批准區域劃分；
- (十六)決定戒嚴；
- (十七)審定行政機構編制，依照法律規定任免、培訓、考核和獎懲行政人員；
- (十八)全國人大及其常委會授予的其他職權。

肆、中共《憲法》中央立法權與行政權之關係

中共《憲法》全國人大立法權與最高行政機關國務院之間的職權關係分為2種，一為國務院向全國人大負責，另一為全國人大監督國務院。

一、國務院向全國人大負責

國務院必須受到全國人大的監督，並向其負責，而對全國人大負責的方式，一是提出各項工作報告及預、決算，交由全國人大審議（《憲法》第89條第2款、第5款）；一是至全國人大及其常委會中進行工作報告（同法第92條）。

- (一)提案立法：國務院的職權之一便是向全國人大及其常委會提出各項法案、議案，此亦為國務院與全國人大的關係中國務院得主動提出的；惟《憲法》並無

西方三權分立制的「覆議」規定，其原因在於全國人大是權力機關，國務院係全國人大的執行機關，權力從屬之下，當然無權力反對全國人大的議決。

- (二)進行報告、接受質詢或詢問：《憲法》第92條規定：「國務院對全國人民代表大會負責並報告工作；在全國人民代表大會閉會期間，對全國人民代表大會常務委員會負責並報告工作。」惟中共《憲法》實行總理負責制結果，係總理代表國務院向全國人大報告工作，且總理負責制並不意味總理能獨斷專行，而是應在民主的基礎上高度集中；從而，保證責任明確，行動果斷迅速，亦利於提高國務院的工作效率¹⁹。《憲法》第73條則規定：「全國人民代表大會代表在全國人民代表大會開會期間，全國人民代表大會常務委員會組成人員在常務委員會開會期間，有權依照法律規定的程序提出對國務院或者國務院各部、各委員會的質詢案。受質詢的機關必須負責答復。」又全國人大30名以上的代表聯名，得提出對國務院或國務院各部、委，最高人民法院和最高人民檢察院的質詢案，代表對受質詢機關的答復不滿意時主席團可決定由受質詢機關再做答復；詢問是代表就某一問題要求有關機關負責人說明情況，以便對報告或議案進行審議²⁰。

二、全國人大監督國務院

全國人大以4種方式對國務院進行監督，包括對其人事的任免、對國務院的決策進行同意、對國務院通過的法規與執行的工作進行監督、及全國人大及其常委會授權國務院所制定相關的暫行規定或條例進行審議；另質詢、詢問亦為全國人大監督國務院的方法之一。

- (一)人事任免：全國人大對國務院的人事具有絕對的權力，全國人大有權選舉國家主席（《憲法》第62條第4款），根據國家主席的提名，決定國務院總理人選；根據總理提名，決定國務院副總理、國務委員、各部部長、各委員會主任、審計長、秘書長的人選（同法第62條第5款）；對於以上人員，亦可提出罷免案。另在全國人大閉會期間，全國人大常委會根據國務院總理的提名，決定部長、委員會主任、審計長、秘書長的人選（同法第67條第9款）；惟全國人大常委會的人事任免權，並不包括國家主席、國務院總理、中央軍委主席、最高人民法院院長及最高人民檢察院院長（同法第67條第10、11、12款）；從而，在國家領導人員的任免部分，全國人大擁有最高的決定權。

¹⁹ 同註5，頁332。

²⁰ 同註5，頁324。

(二)決策之同意：全國人大有權審查和批准國務院提出的國民經濟和社會發展計畫及計畫執行情況的報告；審查和批准國家預算與預算執行情況的報告；批准省、自治區、直轄市的建置；決定特別行政區的設立及其制度（同法第62條第9、10、12、13款）。

(三)工作及法制監督：全國人大常委會有權撤銷國務院制定的和《憲法》、法律相抵觸的行政法規決定和命令（同法第67條第7款）；撤銷省、自治區、直轄市國家權力機關（即各級地方人大）制定的和《憲法》、法律與行政法規相抵觸的地方性法規和決議（同法第67條第8款）；依《憲法》第73條並可對國務院與所屬各部及委員會提出質詢、詢問案。

(四)授權：全國人大及其常委會可授予國務院其他職權（同法第89條第18款），最主要的是立法權的授予，1985年4月第6屆全國人大第3次會通過「決定」，授權國務院對於有關經濟體制改革和對外開放方面的問題，必要時可根據《憲法》，在同有關法律和全國人大及其常委會有關決定的基本原則不相抵觸的前提下，制定暫行規定或條例並報全國人大常委會備案。規定或條例頒布實施並經實踐檢驗後，在條件成熟時，再由全國人大或全國人大常委會制定為法律²¹。

緣中共全國人大與其常委會包含「立法和行政機關雙重性質」，行使立法權、監督權、重大事項決定權及人事任免等4四權，為「最高國家權力機關」，而國務院則為中共「最高國家行政機關」，在《憲法》的權力結構中，國務院與全國人大之間屬於從屬關係，國務院是全國人大的執行機關；惟中共憲政卻違反民主法治國原則，其原因為²²：

(一)立憲方面：《憲法》序言第7項與1989年12月中共中央通過的《關於堅持和完善中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度的意見》中規定堅持中國共產黨的領導²³，且全國人大包括軍隊代表名額，使全國人大悉聽黨與軍隊的指導，「黨」以政策控制全國人大《憲法》、基本法律的制定權與修訂權，及干預全國人大常委會一般法律的制定權與修訂權和法律解釋權²⁴；又依

²¹ 同註5，頁333。

²² 焦洪昌，2004，〈中國憲法與中國憲政〉，「紀念五四憲法頒布暨全國人民代表大會成立五十周年理論研討會紀要」論文（9月5日），北京：中國社會科學院法學研究所，*法學研究*（第26卷第6期，總第155期，2004年11月），頁8。

²³ 周葉中，「政黨制度」，周葉中（主編），*憲法*（北京：高等教育出版社，2005年3月），頁353。燕繼榮，「國家元首與國家中央軍事委員會」，謝慶奎（主編），*中國大陸政府與政治*（臺北：五南，2005年3月），頁253。

²⁴ 唐映紅，「國家性質」，劉茂林（主編），*中國憲法*（北京：中國政法大學出版社，2001年12月），頁94。許光泰，*中共法制論*（臺北：臺灣商務印書館，1989年3月），頁61。

《選舉法》第2條第2項規定普遍、直接的選舉只限制在縣、鄉、鎮級人大會實行，全國人大是多層間接選舉產生，喪失人民當家作主的政權組織形態，與民主國原則相違；

(二)行憲方面：未制定保障公民基本權利與自由的法律，亦無頒布全國性《監督法》，致地方性監督辦法的效力非常有限；

(三)護憲方面：黨包辦代替具體工作，未落實《憲法》保障人民應有權益。

從而，中共應放棄不屬於中國的馬列階級鬥爭意識形態，闡揚民主法治理念，實施軍隊國家化與政黨政治，廢除「黨」的人治思想，於開放黨禁前：

(一)「黨」對各級人大會僅有建議權，無指揮權；

(二)各級人大常委會的主要領導應擔任同級黨委的第一副書記，方能確立人大在國家事務中的領導權威。再者，為與當今世界各國議會普遍實行直接選舉相協調，及符合馬列主義實行普遍、平等、直接選舉原則的基本觀點²⁵，全國人大和各級人大會應由人民直選，使全國人大與各級人大會、人大常務委員會皆受人民監督、罷免，不受黨及軍隊干涉，此即人民代表「只盡其能，不竊其權」的原則；惟在擴大人大代表的直接選舉範圍以前應：

(一)修改《憲法》明訂全國人大代表不得擔任國家行政機關、審判機關和檢察機關的職務，以發揮全國人大實質監督功能；

(二)加強選民監督及撤換代表機制，擴大人大會開放程度，實行一定程度的競選制，允許公民旁聽會議，公開人大活動等²⁶。

再者，中共《憲法》中央政府體制立法權原本駕凌於行政權之上，但實際運作上卻背道而馳，其原因為：

(一)「黨」領導一切之意識形態，使國務院行政權與具有「國會及行政機關」雙重性質的全國人大，和國家主席形式提名與任免國務院總理及國務院其他組織人員之行政權，皆為「黨」所操縱，且主席亦無覆議權（或覆議核可權）與其它行政權和不再統率三軍；

(二)各級人大選舉之弊端：「黨」及單位領導深度介入各級人大選舉，造成選舉不公²⁷；

(三)黨政不分與職責不明的缺失²⁸。例如2004年4月15日中共與董建華訂出「第二

²⁵ 張英紅，「論人大制度創新」，湖南郴州師範高等專科學校學報（第1期，2002年2月），頁15。

²⁶ 陳興波，「對地方人大常委會制度中會議的探討」，法學雜誌（第26卷第4期，總第152期，2005年7月15日），頁75。

²⁷ 何深思，「以憲法的名義維護人大代表選舉的尊嚴」，法學雜誌（第26卷第4期，總第152期，2005年7月15日），頁77。

²⁸ 同註5，頁329。

號報告書」9大原則中皆無民意，只有官意²⁹，且依該「第二號報告書」的原則四卻用「行政主導」作為體制並加以鞏固，實際上是削弱立法會對行政機關的制衡³⁰，致《立法法》喪失約束國務院擴權的功能。中共以「黨」的意志控制國務院的行政權與全國人大的國會立法及行政權，不僅違背依法行政原則，而且踐踏全國人大和其常委會制定法規，及保障人權的功能。

伍、結 論

當代各國法制，中央政府體制大抵有4：

- 一、總統制（Presidentialism）；
- 二、內閣制（Parliamentarism）；
- 三、半總統制（英：Semi-Presidentialism；法：le régime semi-présidentiel）或雙首長制；
- 四、國務院制和前蘇聯部長聯席會議制或政務院制，如北京政府、北韓、古巴、越南等國。

中共未來應拋棄黨負責培養、選拔並向國家政權機關推薦幹部的黨管幹部之人治主義體系與階級鬥爭唯物史觀的意識形態³¹，方能確保人權條款入憲之目的，使《憲法》成為自由規範之法，落實全國人大及其常委會民主立法的功能，與對國務院不受干涉的人事任免和質詢兩項監督權，更應把政黨行為、軍事行為也列為人大監督的內容³²，以實踐《憲法》一切權力屬於人民的理念。

再者，全國人大各專門委員會應與法律委員會審議法案的法律位階處於相同的地位，以符合《憲法》第70條第1、2項規定與發揮立法效率和闡揚立法民主³³。如此不僅能達成中共將「國家尊重和保障人權」載入《憲法》修正案之目的，而且亦與《憲法》第57條規定全國人大是最高國家權力機關本旨相符；從而，「黨政分開」及「依法治國」方有實踐的可能。

²⁹ 谷飛俠，「中共罔顧民意否決普選」，爭鳴（總第319期，2004年5月1日），頁64。

³⁰ 梅幸河，「北京封閉香港普選之門」，爭鳴（總第319期，2004年5月1日），頁61。

³¹ 陳斯喜，2004，〈關於完善人民代表大會制度的幾點思考〉，「紀念五四憲法頒布暨全國人民代表大會成立五十周年理論研討會紀要」論文（9月5日），北京：中國社會科學院法學研究所，法學研究（第26卷第6期，總第155期，2004年11月），頁18。

³² 牛文展，「人大監督法律制度研討會綜述」，胡錦光、韓大元（主編），中國憲法發展研究報告：1982-2002（北京：法律出版社，2004年4月），頁690。

³³ 周偉，2004，〈改革全國人大法律委員會統一審議法律草案為各專門委員會分別審議的立法程序〉，「紀念五四憲法頒布暨全國人民代表大會成立五十周年理論研討會紀要」論文（9月5日），北京：中國社會科學院法學研究所，法學研究（第26卷第6期，總第155期，2004年11月），頁21。

中共法律援助制度初探

An Overview of the PRC's Legal Aid System

廖劍峰 (Liao, Chien-Feng)

本刊特約研究員

壹、前言

法律援助 (legal aid, 我方稱法律扶助) 是指在免費或收費很少的情況下, 對需要專業性法律幫助的窮人所給予之幫助。法律援助制度起源於15世紀英國, 自1495年起, 英格蘭就承認窮人享有憑其身分免付訴訟費的權利。世界上已有100多個國家以《憲法》或法律的形式, 直接、明確地規定法律援助的基本原則, 許多國際公約及司法協定也都將法律援助列入其中, 成為國際公認符合司法公正、保障人權的法律制度。至於中共法律援助制度遲至1996年才在司法部推動下, 開始進行試點工作。

從實現司法公平、保障人權的角度來說, 中共推行法律援助制度是符合現代潮流的作法。然而值得注意的是中共推動此項制度, 是否如其宣稱係因改革開放後, 社會關係變得日趨複雜, 訴訟案件迅速激增, 為體現《憲法》「公民在法律面前一律平等」的精神, 而推動此制度。為此, 本文除初步探索中共法律援助制度內容外, 也就中共投入的經費問題, 來檢視其推動法律援助制度的成效與誠意。

貳、中共法律援助制度的發展沿革

中共建政後, 隨著律師制度建立及其在司法體系中地位確立, 法律援助雖然尚未成為一項完整法律制度, 但是有關的一些基本內容已散見在相關法律法規中。例如, 1954年頒布第一部《人民法院組織法》中, 有關被告人的辯護權, 就規定人民

法院認為有必要時可以指定辯護人為被告人辯護。1956年司法部發布《律師收費暫行辦法》，規定律師給予免費或減費的具體案件範圍。1979年後陸續頒布《刑事訴訟法》、《民事訴訟法》、《律師工作暫行條例》和《律師收費試行辦法》等法律法規中，也都規定若干與法律援助相關內容。

1994年，司法部正式提出建立法律援助制度的構想，並先後在上海、廣州、武漢、北京、鄭州等大城市進行試點工作。1996年3月，中共修改《刑事訴訟法》，並隨即於5月頒布《律師法》，確立法律援助制度在法律體系中地位。同年6月、12月，司法部成立法律援助基金會及法律援助中心，並於1997年4月起，連續發布《關於刑事法律援助工作的聯合通知》、《關於開展法律援助工作的通知》及《關於開展公證法律援助工作的通知》。1999年5月，最高人民法院、司法部聯合下發《關於民事法律援助工作若干問題的聯合通知》。2000年4月，最高人民檢察院與司法部共同發布《關於在刑事訴訟活動中開展法律援助工作的聯合通知》。到了2003年7月，國務院終於頒布《法律援助條例》（下簡稱《條例》），解決過去法律援助工作沒有統一法規的狀況，成為目前法律援助制度實施的主要依據。

參、中共法律援助制度基本內容

一、法律援助機構的設置

中共各級政府行政區劃和人民法院、人民檢察院的設置由中央至地方均為四級建制，法律援助機構唯有與此相配合，才有可能使法律援助制度的實施覆蓋到基層及邊遠地區。

(一)中央一級機構設置。目前在中央一級設立2個機構：

- 1.司法部法律援助中心。為司法部直屬事業單位，在司法部指揮下行使對全國法律援助工作的指導和監督職能。
- 2.法律援助基金會：經國務院批准成立並在民政部登記註冊的獨立非營利法人。主要任務係籌募與管理法律援助資金，資金運用須受審計部門監督。

(二)省級地方的機構設置。省級地方設立法律援助中心，在業務上接受司法部法律援助中心的指導和監督，主要職能是對所轄區域的法律援助工作進行指導和監督；此外也承擔一部分法律援助工作職能。

(三)地市級機構設置。地市級成立之法律援助機構，除對轄區內的下級法律援助機構進行指導監督，本身也提供法律援助服務。

(四)縣級地方機構設置。縣（區）及地方設立的法律援助機構，以實施法律援助工作為主。至於暫不具備條件設立專門法律機構的縣（區），則由縣（區）司法局負責組織當地律師事務所、公證處和基層法律服務機構，進行法律援助工作。

除了司法行政系統的法律援助組織外，民間社會團體、院校，也成立為數不少的法律援助機構。中華全國總工會、中華全國婦女聯合會、中國殘疾人聯合會等社會團體都是準政府機構，有一整套自上而下的組織體系，各級都設有獨立機構、人員和資金，具有不小社會影響力，但由於《條例》並沒有硬性規定這些社團成立法律援助工作必須接受政府監督，因此也出現機構設立程序的多樣性，例如，有些地方司法行政機關明確規定社團設立法律援助機構須經當地司法行政機關的批准與指導；有些地方立法如《江蘇省法律援助條例》規定，社團設立法律援助機構只需報司法行政機關備案即可；另部分社團自行決定設立法律援助機構，不報同級司法行政機關批准或備案。

二、法律援助的主體

法律援助的主體分為責任主體與實施主體。

(一)責任主體：根據《條例》第3條：「法律援助是政府的責任，縣級以上人民政府應當採取積極措施推動法律援助工作，為法律援助提供財政支持，保障法律援助事業與經濟、社會協調發展。」明確規定法律援助的責任主體是國家、政府。

(二)實施主體：國家、政府做為一個集合體，不可能自己行使援助職能，必須要有一定組織和規範性程序，藉由法律服務人員提供法律援助。因此，法律援助的具體實施者就是法律援助之實施主體。

在實施主體方面，司法部在《關於開展法律援助工作的通知》中規定：「法律援助是指在國家設立的法律援助機構的指導和協調下，律師、公證員和基層法律工作者等法律服務人員為經濟困難或特殊案件的當事人給予減免收費提供法律幫助的一項法律制度。」因此，大陸法律援助的實施主體除了律師之外，還包括了公證員及基層法律工作者。此外，從廣義上來說，前述所提到從事法律援助工作的民間社團、學校等都可視為法律援助實施主體。

三、法律援助的受援人

法律援助受援人，是指符合法律援助條件，被批准給予法律援助之當事人。其中包含兩個要件，一是法律援助的對象；另一則是法律援助的條件。

(一) 法律援助的對象

現今世界已實施法律援助制度之國家，將法定自然人納入實施對象已成為立法通例。中共援此通例，規定只要是中華人民共和國公民皆為法律援助當然對象。而境內關於刑事訴訟之外國籍被告及被害人，由於事涉聯合國刑事司法標準和國際通行規則，也納入刑事法律援助範圍。

(二) 法律援助的條件

世界各國實施法律援助的國家，在有關法律援助條件的規定基本上大同小異，其一即：申請援助的事項具有合法性；其二，申請人確無經濟能力支付或不能完全支付法律費用。中共在此方面，主要係依據《刑事訴訟法》第34條：「公訴人出庭公訴的案件，被告人因經濟困難或者其他原因沒有委託辯護人的，人民法院可以指定承擔法律援助義務的律師為其提供辯護」、《律師法》第41條：「公民在贍養、工傷、刑事訴訟、請求國家賠償和請求依法發給撫恤金等方面需要獲得律師幫助，但是無力支付律師費用的，可以按照國家規定獲得法律援助。」及司法部《關於開展法律援助工作的通知》等相關規定，將法律援助的條件分為一般性條件和特殊性條件兩種。

1. 一般性條件：

- (1) 有充分理由證明為保障自己的合法權益確實需要法律幫助。所謂「合法權益」是指所申請援助的事項符合法律規定，是法律所應予保護或允許行使的權利。例如公民請求贍養、工傷索賠、因被侵權而請求國家賠償等，都是法律明文規定予以保護的權利；公民刑事辯護權，是法律允許行使的權利，都具有法律援助條件所要求之合法性。

再者所謂「有充分理由」，是指申請人能夠提供證明自己所主張利益請求的事實依據。而「確實需要法律幫助」，意指當事人自己不懂得法律，沒有參與庭審的相應法律知識和訴訟技巧，不借助專業法律人員的法律幫助就不能有效保障自身合法權益。如果當事人只是「想要」，但客觀上「不需要」，或者是客觀上「需要」，可是主觀上並不「想要」，均不能說是「確實需要法律幫助」。

- (2) 因經濟困難無能力或無完全能力支付法律服務費用。

此一條件反映了法律援助制度的本質。世界各國的法律援助立法中均規定只有經濟困難者方可申請獲得法律援助。因生理、身體殘疾等特殊條件而獲得法律援助只是經濟困難之延伸條件。目前《條例》對於「經濟困難」並沒有制定統一標準，因此衡量申請人是否符合經濟困難標準，各地方政府主

要係參照當地所訂定的「最低生活保障線」和「失業救濟標準」。

2. 特殊條件

特殊條件是指符合法律明文規定，無需審查當事人是否具備一般條件，即可經由法院指定獲得法律援助。例如，《刑事訴訟法》第34條規定的盲聾啞、未成年人、可能被判處死刑之被告，在刑事審判中如果沒有委託辯護人，人民法院應當為其指定法律援助。

四、法律援助的實施

法律援助的實施，是指法律援助機構完成對法律援助申請審查，並做出提供法律援助決定之後的階段。其中較為重要的包括法律援助人員選任和指派、人民檢察院、人民法院及公安機關的協調配合。

(一) 法律援助人員的選任和指派

法律援助機構決定對受援人提供法律援助後，首先是選任法律援助人員具體承辦受援助案件。一般而言，受援人不能自行選任法律援助人員；相對地，有關出庭辯護等案件，根據《條例》第6條規定，法律援助是社會執業律師的法定義務。因此，對法律援助機構的指派，被指定的律師不得無故拒絕，否則根據同法第27條規定「司法行政部門將會給予警告、責令改正；情節嚴重的給予1個月以上3個月以下停業整頓的處罰。」目前，大陸各地對律師每年承辦義務援助案件數量和費用減免程度的規定不盡相同；通常，地方規定每位律師每年要辦理義務援助案件1~3件不等，且辦理義務案件不能領取任何報酬，除非承辦數量超過規定件數，才有可能得到相應的補貼，但這種補貼相對民間收費相差甚遠，充其量僅可勉強支付最基本的差旅費、交通費及調查取證費用等辦案必要開支。

(二) 人民法院的配合責任

1. 對刑事法律援助的配合責任。依據《條例》第20條規定，人民法院對需要指定辯護的案件，應在開庭10日前將指定辯護律師通知書和人民檢察院起訴書副本送交所在地法律援助機構，以利指派辯護律師並為辯護工作準備。
2. 對民事法律援助的配合責任。根據最高人民法院、司法部《關於民事法律援助工作若干問題的聯合通知》規定，人民法院在民事法律援助訴訟代理實施中，主要有以下責任：
 - (1) 在訴訟費用方面：人民法院對於法律援助機構決定提供民事法律援助訴訟代理，經審查符合法律援助條件，應先行對受援人做出緩收案件受理費及其他訴訟費的決定，待案件審結後根據案件的具體情況決定訴訟費的支付。

(2)在法律援助人員辦案費用方面：人民法院對受援方列入訴訟請求的法律援助人員辦理案件所需之差旅費、交通費及調查費等必要開支，可根據具體情況判令非受援人敗方承擔。

(三)人民檢察院的配合責任

根據最高人民檢察院、司法部《關於在刑事訴訟活動中開展法律援助工作的聯合通知》的規定，人民檢察院在刑事法律援助實施方面有以下配合責任：

(1)履行告知義務。人民檢察院對刑事案件的犯罪嫌疑人及被告人，第一次訊問後或採取強制措施之日起，在依法告知其享有法定訴訟權利的同時，應當告知其如因經濟困難，無力聘請律師，可以申請法律援助。同樣對於被害人也應告知如因經濟因素，亦可申請法律援助。

(2)轉交法律援助的申請：人民檢察院自收到在押犯罪嫌疑人、被告人提交的法律援助申請之日起3日內，應當向所在地的法律援助機構轉交申請。

(四)公安機關的配合責任

根據司法部、公安部《關於在刑事訴訟活動中開展法律援助工作的聯合通知》規定，公安機關的配合責任為：

(1)告知申請法律援助：公安機關對犯罪嫌疑人第1次訊問後或採取強制措施之日起，對經濟困難者，應告知其有申請法律援助的權利。

(2)公安機關在收到犯罪嫌疑人提交的法律援助申請後，應當即時向所在地法律援助機構轉交該申請。

肆、問題與探討

中共法律援助制度經過10年的發展，各級法律援助機構從1997年底約100個，至2005年已達3,081個，目前專職律師約4,800名，從數量的增長來看，發展似頗為迅速。惟大陸地方政府為求績效，上報中央的數據常是加油添醋，致使中央公布之統計資料正確性常令人質疑，表面統計數字與實施成果非能等量齊觀。

大致上來說，經費缺乏、人才不足和法規制定相對落後為當前中共法律援助推動的三大難題。而其中經費問題又是對法律援助工作推動影響最大、最直接的因素，因此如何克服經費不足的困境，是法律援助制度能否健全發展的關鍵。

一、法律援助經費的現狀與問題

在法律援助的經費來源方面，《條例》第3條、第7條及第8條明定，來自於政府撥款和社會的捐助，但實際上由於《條例》第6條規定律師應當依照《律師法》

履行法律援助義務，要求每位律師每年需辦理1～3件無償的法律援助案件，這使得法律援助的責任本應是政府承擔，卻大部分轉嫁到律師；換言之，法律援助的經費很大部分是從剝削律師而來。即便如此，中共法律援助的經費仍嚴重不足，以2005年來說，各地方政府撥付法律援助經費為2億6,220萬元（人民幣，下同）左右，中央政府財政僅撥款50萬元，根據政治大學國際關係研究中心研究員許光泰教授的估算，以大陸每年需要法律援助案件約70萬件，每件案件1,000元，總數需7億元來看，上述政府的撥款尚未達到一半。

近年來中共每年全國預算編列約2兆元，法律援助所需的7億元相對只是九牛一毛，即使由中央全額撥付也是輕而易舉，由此可見其對法律援助的推動誠意與「十六大」所要求「積極開展法律援助」的指示相去甚遠。此外，《條例》雖將國家財政撥款做為法律援助資金的主要來源，但卻沒有硬性規定要列入年度的財政預算，這就造成地方政府基於施政績效的考量，亦不願意編列過多無法彰顯經濟效益的法律援助預算。因此，如果中共不能改變其施政態度，經費不足的困境將難以獲得解決。

二、經費不足的影響

（一）限縮法律援助的範圍

前已提及，法律援助對「經濟困難」的標準，各地方政府多是參照「最低生活保障線」和勞動部門制定的「失業救濟標準」來制定。但由於中央撥款不足，地方政府亦不願編列充足財政的情況下，多採取較嚴格的標準，以控制受援人數。例如，上海市浦東新區法律援助中心的要求是申請人必須提供「上海市社會救濟（補助）金領取證」或「上海市幫困糧油供應卡」等證明。而這些證明的發放標準是家庭人均月收入低於280元的市民，事實上，即使收入略高於此標準的家庭仍無力承受高額的律師費用。經費不足導致審核從嚴，嚴重限縮法律援助的範圍。

此外，各地政府以「最低生活保障線」和「失業救濟標準」做為法律援助的標準，也與實際上需要法律援助的對象有相當大的出入。因收入在此標準以下的人，多是貧病弱殘，這些人本身與社會上的聯繫互動並不多，產生糾紛的比例也就相對減低，反倒是收入略高於援助標準的工人，近年來因勞動權利意識高漲，經常發生勞資爭議等問題，但因收入高於貧窮標準，反倒無法獲得法律援助。

（二）訴訟費未列入援助範圍，窮人仍打不起官司

中共法律援助在內容上係側重於解決被援助者減、免費獲得法律服務的問題，包括訴訟和非訴訟的領域，但由於經費不足，未能比照世界各先進國家將受援者

訴訟費用列入援助範圍，以致於出現即使獲得法律援助卻還是打不起官司的現象。這主要是由於當前大陸民眾整體素質並不高，普遍缺乏法律知識，在法律援助的民事案件中，很難以非訴訟的方式解決，因此採取訴訟途徑的法律援助案件占絕大部分。然而通過訴訟程序則首先必須向人民法院繳納訴訟費用，否則人民法院不予受理。但獲得法律援助的當事人都是貧困者，幾乎難以負擔訴訟費用，導致有許多經濟困難的民眾即使獲得法律援助後，因繳不起訴訟費而被拒於法院大門之外。

為解決上述因繳不起訴訟費而被拒於法院以外的狀況，最高人民法院雖在2000年7月頒布《關於對經濟確有困難的當事人予以司法救助的規定》，要求人民法院對於民事行政案件中有充分理由證明自己合法權益受到侵害但經濟確有困難的當事人，實行訴訟費用的緩交、減收、免收。但是經過幾年的實施，司法救助與法律援助不協調的狀況仍相當明顯，許多獲得法律援助的民眾依然得不到司法救助。原因在於：一是法律援助中心與人民法院的審核標準難以統一。雖然兩種制度的條件和對象基本上是一致，但由於有各自獨立審查程序和標準，一個是由法院主管，一個是由司法行政部門主管，不同部門、人員審核，難免有主觀上認知差距。二是法院經費體制弊端。按照《最高人民法院、財政部關於加強訴訟費用管理的暫行規定》，各級法院依法收取的訴訟費用暫不上繳國庫，以彌補辦公經費、員工福利的不足，所以對受援人申請司法救助多從嚴審核，雖然司法部也曾就此事與最高人民法院進行多次協調，但仍無法從根本上解決此一問題。

(三)法律援助服務品質不佳

法律援助服務品質總體上低於一般有償法律服務，是目前普遍存在的問題，基本原因仍在於經費不足。就律師的立場而言，若其非法律援助機構的專職律師，承辦法律援助案件就非其本職工作，尤其是在缺乏合理的報酬情況下，很難要求每一位律師都具備奉獻的精神。又即便有辦案補貼，許多地方的法律援助機構因為欠缺經費，經常不能如數如期支付，難免出現敷衍了事的情形。甚至，有些律師為能儘早結案，竟要求受援人乾脆認罪，諸如此類荒謬的情形都能發生，案件的服務品質自然難以得到保障。

而就專職律師來說，理論上應較民間律師更能全力投注於法律援助工作，但法律援助機構欠缺經費，造成員額編制不足，律師還必須兼辦行政工作，經常無法專心於辯護的案件，進而影響服務品質。又其薪水收入遠低於民間律師，在利之所趨的情況下，法律援助機構留不住優秀人才，亦不易招募新血，只好又將案件委由民間律師承辦，法律援助服務品質在此惡性循環下，實難以提升。

(四)法律援助未能深入基層

在中共甫召開完畢的第十屆全國人大第4次會議上，汪曉村代表曾就法律援助制度問題向大會提出，法律援助制度雖已實施10年，但遠遠還沒有被社會所了解和接受，其中宣傳不力是主要原因，許多地方只停留在在辦公室接待或在法制宣傳日發放小冊子的方式上，且只侷限在城鎮地區。宣傳工作和民眾脫節，致使真正需要法律援助的人往往沒有機會和途徑知曉法律援助制度。乃建議宣傳應更深入基層，特別是在貧困農村、改制後的國有企業、建築工地和個體私營企業等弱勢群體集中的地方。

汪曉村認為法律援助制度未能深入基層是因宣傳不力，但此說卻忽略經費不足導致宣傳不力的結構性影響。說明白點，各地法律援助機構就是因為經費不足，幹部才不敢向外宣傳，以免求援人數過多，經費無法負荷，反遭致民怨。所以，以目前各地法律援助經費普遍欠缺的情形下，汪曉村的建議恐將是空談。

肆、結 論

改革開放後，中共國力在經濟帶動下迅速增長，然而其對人權維護的不良紀錄，卻始終為國際所詬病，甚至因此而受到抵制。為此，中共不得不設法在人權問題上做出符合國際間期待的動作，以求解套，而宣布推動法律援助制度，應也是基於此一理由。

從中共每年投入在法律援助的經費來檢視其推動的誠意，已不言自明。更進一步地說，中共在推動法律援助的考量，只是想藉此向國際宣揚其對人權的改善成果，以換取國際間更大的利益。法律援助的經費充其量只是宣傳費而已，根本不足以解決法律援助制度面臨的困境。

2006年3月召開的第十屆全國人大第4次會議批准《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》，雖將法律援助未來的發展目標，包括制定《法律援助法》等列入其中，不過中共若不改其心態，法律援助的成效仍難以樂觀。

美歐關係轉變與臺灣因應之道

論
壇

The Shift of US-EU Relations and Taiwan's Response

周 志 杰 (Chou, Chih-Chieh)

國立成功大學政治經濟學研究所助理教授

壹、美歐戰略互動的質變

自2000年小布希開始主政，單邊主義和保守主義成為美國外交政策的核心價值。此一發展不僅重創美國的全球形象，亦改變了向來以多邊架構的跨大西洋聯盟為基礎的美歐關係。過去，華盛頓認定美國與歐洲聯盟（以下皆稱「歐盟」）的合作與權力的分享，可維繫相對穩定且制度化的世界秩序。除了中情局所主導的針對第三世界國家的秘密行動，美國所主導的任何海外行動，若涉及歐洲盟邦所關切的利益（特別是歐洲的安全或地中海與中東的情勢），至少會尋求與盟國建立對相關行動的一致共識與支持。此一作法體現在多邊架構（北約、聯合國）授權的基礎上，並且儘可能以事前協商的方式來處理與盟國間的關係。

然而，小布希政府的外交思維在於：既然美國是全世界經濟與軍事實力最強的國家，因此既有的多邊主義架構實際上限制了美國的政策。換言之，美國的外交行動無法真正遂行美國的利益，反而像是在為他國的利益服務。特別在面對跨大西洋關係時，美國的全球利益因而受制於多邊協商的慣例與機制。因此，小布希政府宣布不加入針對全球暖化問題而規定減少溫室氣體排放的京都議定書，只是因為美國若遵行此一協議，則其經濟成本是不符合美國人的利益的。美國亦不遺餘力地抵制和質疑國際刑事法庭（ICC）的合法性。而該國際建制所代表的是一個有權審判踐踏人權的國際罪犯之多邊機制，並且是致力於國際法刑事化的嘗試。這些努力均是美國外交政策長期奉為圭臬的人權政策的一種國際實踐。此外，在俄羅斯與中國警告與反對之下，美國廢除了反彈道飛彈條約（ABM），為其國內發展國家飛彈防禦（NMD）技術撤除了該國曾宣示遵循之國際條約的制約。

2002年白宮所發表的美國國家安全策略（The National Security Strategy of the United States of America）中，明確顯示美國轉向單邊主義與黷武主義（militarism）的傾向¹。此一新策略包括美國保留可先發制人地攻擊任何被該國視為對其國家安全有威脅之國家或組織的權利。值得注意的是，美國也宣布不會讓任何國家挑戰美國未來在軍事上的主導地位。然而，霸權的全球戰略視野使美國在維繫各區域穩定以遂行其國家利益的同時，一方面必須監控區域強權的發展與可能構成的挑戰；另一方面又得仰賴區域強權的配合以解決紛爭、維持秩序。由於美國的全球戰略布局使得其軍事實力分散各地，因此華府勢必考量該區域在其戰略布局的重要性，來計算美國願意在該地區主導與維持秩序所需付出的成本，並且當機立斷地採取行動，即使在面對歐洲盟邦時亦然。

貳、歐洲的軟權力

華府朝向單邊主義、黷武主義，其實是冷戰兩極對立體系崩解後的必然結果，但911事件突顯了此一傾向。911事件發生之初，所有歐盟國家支持美國攻擊蓋達（Al Qaeda）組織和阿富汗的塔里班（Taliban）政權。但美國企圖對伊拉克用兵卻遭到由法國與德國為首的歐盟多數國家的普遍反對。因為美國無法提出令人信服的證據，顯示當時的伊拉克政權與蓋達有直接關係，甚至認為無論其引發何種威脅，美國都不該以戰爭的手段來處理。美國想贏得聯合國安理會對其入侵伊拉克的授權失敗後，仍採取行動剷除哈珊政權，並遊說若干歐盟國家包括英國、西班牙與在安全上極度仰仗北約的東歐國家支持。小布希政府更藉此將歐洲二分為「舊歐洲」與「新歐洲」²。顯然，美國在伊拉克的片面行動及其對歐盟的態度，已動搖美國與歐盟長期積累的合作關係與尋求共識的默契，以及由此所建立之互信基礎。德法等國顯然體會到一個奉行單邊主義與過度專斷的霸權對歐洲、對世界、甚至對美國本身都是危險的。由一個國家單獨來承擔與維護世界政經秩序的責任顯然太過重大。在國際體系中，只有歐盟有潛力在經濟、環境與軟性安全（soft security）等議題上成為分擔並制衡美國的夥伴。而且，對美國人而言，相較於不同制度與文化傳承的中國，歐盟崛起對美國的心理威脅要比前者弱的多。

歐盟在經濟統合上的成就已顯示出，歐洲所形成的超國家機制是可行而能夠充

¹ The National Security Strategy of the United States of America, September 2002; <http://www.whitehouse.gov/nsc/>.

² 美國防部長倫斯斐（Donald H. Rumsfeld）在2005年訪問歐洲時收回了此一說法。

分貫徹的。歐元的流通為國際貨幣體系提供了新的模式。針對全球環境合作，歐盟一向居於主導地位，而且凝聚全球公民社會的力量，對拒簽遵守相關多邊協定（如京都議定書）的美國形成強大的世界輿論壓力。在軟性安全方面，包括聯合國或多邊組織授權的維持和平行動與和平解決國際爭端的觀點，均是歐盟得以著力的軟性權力議題，進而成為制約美國強大軍事力量的有效途徑。歐洲正強化自身的安全體系也是著眼於此。歐盟所強調的人道救援與衝突預防，在相當程度上是從前南斯拉夫內戰中所獲得的啟示，軟性安全應是歐盟未來在區域衝突中所扮演的角色，一方面具有人道主義的正當性，另一方面平衡美國以快速反應能力為基礎的軍事行動。

以軍事實力而言，美國的霸權地位在相當的一段時間內難以挑戰。冷戰後，歐洲曾付出巨大的代價企圖在安全事務上建構完全獨立於美國影響之外的架構，但效果不彰。因此，歐洲仍然需要美國領導的北約。但歐盟能做的是將軍事防禦與集體安全的範圍侷限在維持和平的行動，並且是透過多邊協商與共同決議後的行動，並且獲得聯合國的授權。然而，歐盟在遭受任何嚴重的安全威脅之際，仍會持續依賴美國的保護。不過，如Kagan所言，由於對使用武力的動機、方式與作用的意見分歧，自然地創造了歐美之間在「戰略文化」（strategic culture）上的差異，從而形塑歐盟和美國在對外政策上的不同考量³。以此觀之，美國人傾向從非黑即白的角度看問題，進而將國際政治看成善與惡、自由與非自由、民主與非民主之間的對抗。相反地，歐洲人則認為他們是更為理性與細緻，並且能夠在決策時觀察到美國人常無法看到的非西方國家在歷史、文化與社會背景網絡的差異。從歷史發展的觀點看來，美國就像是一個養尊處優而狂放不羈的青年；歐洲則是歷盡滄桑而老成持重的中年人。因此，美國人缺乏耐心並急於採取軍事行動，而歐洲人會用更考量長遠的觀點，更傾向於協商而非動用武力，並且更相信應以勸說而非強制的手段做為解決爭端與問題的方法。

參、歐洲主導的戰略制衡

如前述之分析，美國對外政策的轉向（redirection），已成為跨大西洋戰略夥伴關係上的分水嶺。從911事件後美國對歐洲盟邦態度的轉變，使歐盟相信小布希的單邊主義其實預告了美國單邊主義的出現，它將逐漸形成美國今後外交決策上的經常性選項。這將導致美國成為一個不友善且不負責任的霸權。此一認知不拘限於

³ Kagan, Robert, "Power and Weakness", *Policy Review*, No. 113 (June/July), 2002, pp. 12-15.

決策者，學界與知識階層亦有同感。主導歐洲整合的法德兩國在美國處理伊拉克事務上的反對立場最為明確，加上中國與俄羅斯的配合，使美國儘管利用各種勸誘、威脅乃至恐嚇的方式皆無法支配聯合國安理會的多數。伴隨著德法反對立場而來的是從冷戰結束後未曾見過的反美風潮在歐洲各地蔓延。在戰略考量上，由德法領導的多數歐洲聯盟國家與其他區域強權（如俄羅斯與中國）結合，以制衡不友善的霸權。短期內，仍有若干歐洲國家選擇支持對外政策更加武斷的美國，但大西洋兩岸在戰略上的分歧傾向已逐漸明顯（參見圖1）。第一、法國、德國加上俄羅斯、中國（甚至印度與巴西）將強化在若干戰略議題上的合作，以制衡美國的影響力；第二、區域強權試圖藉由安全議題上的多邊合作來影響美國未來可能持續的片面行動。前者將採用軟性權力，如透過國際組織、國際建制與國際法來維繫「一超多強」體系中，「多強」（區域強權）對國際事務的發言權與對「一超」的行為制約⁴。換句話說，美國意圖在國際政治中遂行其任何作為的特權，迫使區域強權在戰略議題上尋求合作，並且以歐盟做為一個維繫多邊架構以對抗單邊行動的核心。即使各國在戰略上的合作是策略性的或暫時性的，但只要美國趨向成為一個獨斷的霸權，區域強權間橫向合作的誘因就一直存在。

長期而言，可以期待更多的國家在全球政經資源分配的問題上，尋求以多邊架構來維持自身的國家利益，並發展出因應美國霸權力量的方法。歐盟在近期內的目標不會是挑戰美國賴以稱霸的核心軍事與經濟利益（參見圖1），特別是要求分享美國對全球秩序的主導權，但會在若干戰略議題上展現其制衡的實力，並且與美國競爭在軟性議題上的影響力。例如，近來歐盟與中國關係的發展，就隱含濃厚的現實政治（realpolitik）色彩。法國急切地要求終止歐盟對中國的武器禁運，而且似乎獲得多數會員國的支持。美國人則強力反對，並遊說親密的歐洲盟友（特別是英國，以及荷蘭與北歐國家）來阻止任何現行政策的改變。歐盟內部正在尋求折衷的方案，希望在緊縮其對外軍售法規的同時，解除對中國的軍售禁令。此外，歐洲已邀請中國與印度一起加入歐洲所發展的全球衛星定位系統：「伽利略」計畫，以抗衡美國目前所壟斷的市場。此一舉動在戰略上的意涵不言可喻⁵。如Sciolino所預測的，「舊歐洲」將成為一個更緊密的夥伴，並且與其他反對美國出兵伊拉克的國家尋求符合彼此利益的合作模式⁶。觀察的指標在於歐盟內部德國、法國、盧森堡和比利時

⁴ Nye, Joseph, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, New York: Oxford University Press, (2002), pp. 1-23.

⁵ 美國的系統為 GPS。歐盟已於 2005 年 12 月發射第一顆伽利略計畫之人造衛星。

⁶ Sciolino, Elaine, "4-Nation Plan For Defense Of Europe," *New York Times*, April 30, 2003. p.A5.

等四國對新的合作防禦計畫投入的力度與資源。而隨著美國軍事力量已在中亞站穩腳步後，中國和俄羅斯或許能夠找到更多共同的戰略利益，以平衡逐漸厚植於兩國後院的華府勢力。再者，美國的黠武主義讓兩國體會到其在經濟發展和軍力投資上的急迫性。

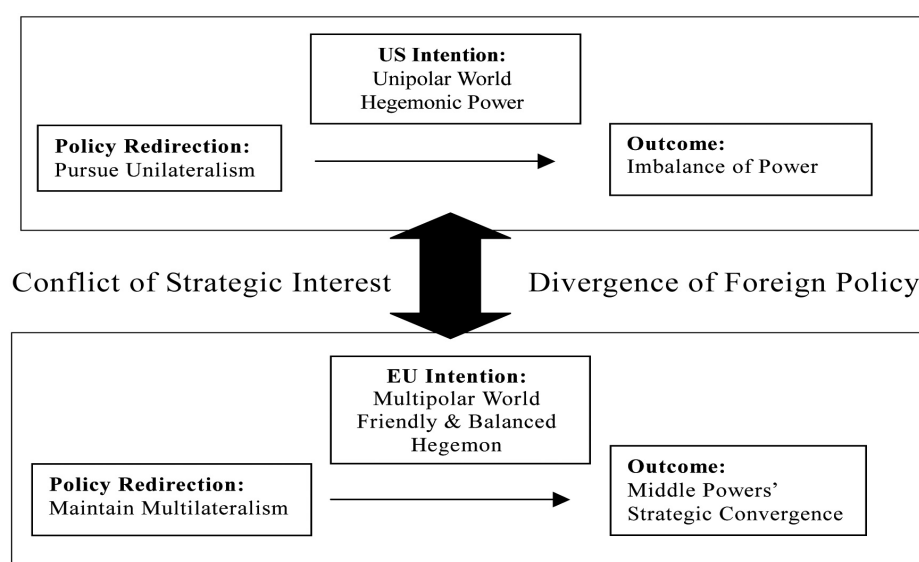


圖 1 跨大西洋戰略關係的轉變

資料來源：作者自繪

近兩年來跨大西洋關係的互動，給予歐洲一個明確的啟示與訊息，亦即：國際體系中只有一個超級強權，而且在它認為必要時，它可以單獨決策與對外採取行動。對歐盟而言，由區域強權所主導的跨政府主義（intergovernmentalism）與多邊主義的模式，是現階段中型強權國家維繫與鞏固其國際地位的最有效方法。這恰與霸權的政策考量相反。美國單邊主義傾向所寄望的是該國對外動武的決策能擺脫國際社會藉由多邊組織的授權，加諸在美國身上的合法性與道德性的束縛。是故，歐美戰略關係的趨於緊張由此產生。當法國和德國主導多邊制約機制的強化而鞏固其區域強權的地位時，美國則著眼於減弱聯合國在安全議題上，為動武之合法性與世界正義所樹立的合法性形象。因此，未來歐美關係的挑戰在於雙方如何處理霸權與區域強權在權力競逐上所產生的緊張關係。以及中型強權在橫向戰略合作上的進展，在何種程度上會影響或改變美國在外交戰略上的布局與作為。在「後伊拉克戰爭」

時期，如何參與重建伊拉克，並分享可能的利益，已非觀察歐美關係的重點。歐美雙方如何重新檢視彼此在冷戰後即已產生質變卻遲遲未能正視的夥伴關係，雙方對若干區域問題的態度，以及雙方與其他中型強權的互動，將是評估跨大西洋關係在戰略上分合的指標。

肆、臺灣的挑戰與對策

面對美國對歐洲的政策轉向而形成的戰略新局勢，臺灣能掌握的第一個對策即是避免在此一體系層次（systemic-level）的議題上採取特定的立場。臺灣應該關注的仍是歐盟與中國在特定議題上的戰略性合作，尤其是前者對我國利益的影響。臺灣長期以來表達加強與歐盟關係的企望，並投入一定的資源。然而，中國大陸對歐盟採取任何可能暗示中華民國是獨立國家的舉動與提議，皆表示強烈反對的態度。身為歐盟在亞洲的第四大貿易夥伴，臺灣在經濟層面上是無法被忽視的，雖然歐盟如同大多數其他國家一樣，奉行一個中國政策，但歐盟仍將臺灣認定為一個經濟實體。這定義讓臺灣得以創造一個灰色地帶，並採用彈性的方式來強化與歐盟的準官方關係。但即便如此，臺灣的第二個策略應是說服歐盟，在其與中國建立戰略關係時不需以犧牲其與臺灣的政經關係為代價。然而，當歐盟逐漸體會強化其與中國的關係，不僅具有經濟利益而更在戰略上有其必要性之際，歐盟在面對歐美關係的轉變時逐漸將中國視為一個平衡美國霸權的戰略夥伴，也就完全可以理解。歐盟因此更不可能與臺灣建立任何官方或半官方的關係，更令人關注的是，臺歐的經濟關係甚至可能成為祭品。臺灣目前已被排除在歐盟參與的任何歐亞區域合作架構之外。面對此一情勢，經濟實力仍是我國努力維繫與歐盟關係的最有力後盾。

臺灣未來主要的任務仍在於維護政治穩定來吸引投資與維持經濟競爭力。維持經濟實力是對抗在區域化中身陷孤立的重要基礎。中共仍然是我國參與國際社會與維持國際人格的最大障礙。在當前國際體系的制約之下，臺灣或許可以在大陸政策與拓展國際空間的策略上採取較務實的作法。我們無法再忽視這兩者間所具有的連動性。臺灣必須正視，未來歐盟與臺灣關係將無法脫離歐盟與中國的關係對前者的影響。雖然歐盟與中國接近的程度，仍取決於華盛頓在對外決策心態上的轉變，以及美國希望在建構符合其國家利益的世界秩序時，如何看待其他區域強權。但無論如何，臺灣仍是在強權權力競逐下一個可被交易的棋子。如何提高自身在經濟與戰略上的「份量」，並且重新界定我國在地緣政治上與兩岸關係上的相對位置，恐怕才是避免進一步被邊緣化，進而突破當前外交困境的唯一途徑。