

時 評

# 評中共的反腐敗法規

On CCP's Anti-Corruption Laws

董立文 ( Tung Li-Wen )

中華歐亞基金會副執行長

中共總書記胡錦濤在 2003 年 2 月中紀委第二次全體會議上，針對黨內反腐敗問題，強調「三個仍然」：現在一些腐敗現象仍然比較突出、反腐鬥爭形勢仍然嚴峻、反腐鬥爭任務仍然繁重。隨即在 2 月，中共中央連續公布了《中國共產黨黨內監督條例（試行）》與《中國共產黨紀律處分條例》全文內容（以下分別簡稱為《監督》與《處分》），引起各界廣泛關注。中國大陸政學界普遍將這兩項條例的公布，視為中共黨風廉政建設進入「制度反腐」階段的里程碑。

胡錦濤接任總書記以來，加強黨風廉政建設一直為其施政重點，承襲去年中共省部級高官有十四人因貪腐問題陸續受到判刑及查處，並獲得社會好評之後，今年加大力度迅速通過在江澤民手上積壓十三年的《監督》與《處分》兩項黨內法規，其背景原因並不單純，可以從以下三個方面評論：

## 一、關於腐敗的發展

日益嚴重的腐敗問題正在侵蝕中共政府的合法性基礎，造成亡黨亡國的危機，加劇統治者與人民的緊張關係。1989 年的「六四天安門事件」的起因即為「反官倒」，時隔十三年，據香港「亞洲週刊」的批露，截至 2004 年 2 月，因涉嫌經濟問題而攜款外逃的貪官有八千多人，被捲走的公款達一百三十多億人民幣。

不僅於此，據「二〇〇三年中國社會形勢分析與預測」報告書中指出，中國大陸的腐敗現象發展呈現三大趨勢：「一把手」腐敗的比重不斷上升，腐敗者的職位層次也在上升。瀆職腐敗的危害性日趨嚴重，貪污受賄往往與造成傷亡慘重、損失巨大的安全事故密切相關。親友、上下、內外、黑白等勾結現象越演越烈。

中共的腐敗現象不是個別存在，而是成串成面的發展，已經成為一個結構問題。從中共官員腐敗的程度及發展來看，中共中央現在公布了這兩項黨內法規，確實具有「時代意義」，它向中國大陸人民及國際社會發出的明顯訊號就是，中共新一代的領導人胡錦濤重視這個現象，並且以「求真務實」為指導方針，宣示了反腐敗的政治決心。

## 二、關於「制度反腐」的問題

2003年中共「十六屆三中全會」，提出建立教育、制度、監督並重的「三位一體」懲治和預防腐敗體系，以與社會主義市場經濟體制發展相適應。為避免以往「運動反腐」、「權力反腐」階段，隨領導人意志而存廢的人治反腐現象，轉而強調「制度反腐」。亦即仰賴各個領域的創新與制度化，例如陸續制訂並實施的《行政許可法》與《黨政領導幹部選拔任用工作條例》等法規，在行政審批、財政管理、投資體制、以及人事制度等方面，降低權錢交易發生的可能性。

顯而易見，整個反腐敗制度設計的指導原則仍是行政革新而不是政治改革。事實上，結構性腐敗發生的根本原因是黨具有優越地位及人民對政治的低度參與，換言之，是一個政治問題而不是行政事務。黨的領導地位優於法律與憲法，黨遵守法律是為了黨的基本路線及方針能夠得到貫徹落實，因此，黨享有「治外法權」，同時控制立法權、行政權及司法權，當黨享有絕對的權力之後，邏輯上的後果就是絕對腐敗，這是權力的真理。

從《監督》與《處分》這兩個法規內容來看，黨仍想保有優越地位的權力格局，首先，這兩個法規的根本目的是為了強化共產黨的執政能力，所以要「增強防腐拒變和抵禦風險的能力」，值得注意的是，這是江澤民的話，其原意是要防止西方國家對中共的「西化、分化與腐化」。其次，在《監督》條例的第四條、在中紀委吳官正的講話裏，都把黨章及黨內法規的地位放置在憲法及法律之前，因此，從根本的制度設計而言，黨的力量才是能否落實的決定性因素，使得「制度反腐」只能仰賴於黨的推動來進行。其結果就是那個腐敗的黨要監督黨的腐敗。

根據中共的宣傳，《監督》與《處分》特別要針對地方各級黨政「一把手」，亦即「黨政領導班子主要負責人」或「黨政機關及其職能部門的正職（國有企業的主要負責人）」，希望能做到事前監督。立意非常良善，但並沒有針對問題提出解決辦法，因為「一把手」腐敗的根本原因是個人權力集中、黨委包辦一切的後果，這個制度性的弊端存在於中共各個階層，它的解決辦法就是黨政分離及權力制衡，不做此想，那麼問題仍是誰來監督那個監督別人的人。

## 三、關於「權力鬥爭」的問題

中共的黨內反腐直接涉及權力鬥爭問題，典型的表現即為 1994 年「十四屆四中全會」，在正式對外宣稱「以江澤民為核心的第三代領導集體」已經完成從「以鄧小平為核心的第二代領導集體」的權力交接之際，北京爆發了「周北方、王寶森」經濟貪腐案件，使中共中央政治局委員、北京市市委書記陳希同被迫辭職受到查處。中共公開宣稱，這是為了「提高以江澤民為核心第三代的治黨治國威信」，換言之，這也是一次黨內的權力鬥爭，其目的是要「各級黨委同江澤民在政治上保持高度的一致」。

時至今日又到了中共權力移轉的敏感時刻，胡錦濤也挑選了反腐敗來做為權力繼承時期的施政重點，比江澤民尤有「建樹」的是，胡不但從人著手，也從制度面下手，在實際措施方面，確立中紀委為黨內監督專門機關；對省級領導班子及成員進行監督而設立的「巡視組」，性質則由原來的臨時巡視改為專門巡視，中紀委監察部對於派駐各級地方的機構亦統一管轄，避免此前條塊雙重領導相互扞格的情形。最後更將以往檢察、監察、公安等部門分別進行的信訪工作資源整合運用，為此直屬國務院辦公廳的國家信訪局剛於 2 月底更換局長。換言之，這是監督權的集中化，可以視為胡錦濤的個人擴權，客觀上就有「提高以胡錦濤為總書記第四代的治黨治國威信」及「各級黨委同胡錦濤在政治上保持高度的一致」的政治效果。

中國大陸學界以「十三年磨一劍」的說法形容《監督》與《處分》這兩部法規的出臺，並試圖將反腐行動劃分為「運動」、「權力」及「制度」三階段以擺脫以往雷聲大雨點小的負面形象，但事實上，從黨的法規層面來遏制腐敗行為延宕多年，卻在新領導人上臺之後迅途完成，此舉措對上海幫而言具有強烈針對性，尤其涉及上海幫核心人員的周正毅貪腐案正在僵持中，兩法規在胡錦濤手中得以迅速完成具體的制度設計與程序規範，似乎凸顯了江澤民無能、無心及作風不正。

中共的腐敗根源正來自於制度，在黨國體制下，公共權力成為一種可以交易的商品，在政治生活的主要領域，包括在幹部推薦、考察、醞釀、任免、提名、教育、交流、監督，由黨委包辦一切；在經濟生活的主要領域，包括公司的成立與審批、貸款的審批與擔保、公司間的資金流動、工業項目的上馬「制度反腐」、公司股票的上市、工程項目的承接、企業法人代表的任命、經濟糾紛的處理甚至企業購買商品的決定權等，公共權力的影響無處不在。這種制度性腐敗恐怕不是兩、三項黨內法規就可改正。

反腐敗關鍵首先在於還政於民，必須讓人民有制度化的參政管道，以人民的

參政權利約束政治權力，才是防止政治腐敗的根本辦法。權力的過分集中就是權力的不受限制，從這一方面來說，必須改變以黨領政的制度安排，實行能夠對權力加以制衡的民主制度，惟有經過由人民能夠直接表達意志的民主制度的考驗，並接受其監督，才能獲得更穩固的執政地位與合法性，才是根本的反腐敗。

時 評

# 2003 年兩岸經貿關係的回顧

## Review the Relationship of 2003 Cross-Strait Economic and Trade

徐東海 ( Sheu Don-Hay )

景文技術學院國貿系助理教授

兩岸分別在 2001 和 2002 年加入 WTO，這表示兩岸關係已進入一個新的互動模式，尤其是兩岸經貿關係已產生實質的變化。因為 WTO 這類國際經濟架構可以提供和建立兩岸經貿交流的組織制度基礎。

以 WTO 作為兩岸經貿關係的交流機制的制度基礎上，我們將 2003 年兩岸經貿關係分成貿易與投資兩方面探討：

### 一、貿易方面

依據 WTO 的最惠國待遇原則，臺灣必須開放中國大陸商品進口，這將對臺灣內部生產與就業造成影響。根據政府公布的資料，至入會（WTO）前，2001 年 6 月 15 日臺灣總開放進口的大陸農工產品項目有 5,815 項，開放比例為 56.3%。入會後，臺灣陸續放寬大陸產品進口限制，截至 2004 年 2 月 2 日止，准許進口之大陸農工產品已達 8,497 項，占全部貨品總數 10,992 項之 77.3%，其中農產品 1,397 項（占農產品 2,353 項之 59.37%；占全部貨品 10,992 項之 12.71%），工業產品 7,100 項（占工業產品 8,639 項之 82.19%；占全部貨品 10,992 項之 64.59%）。未來隨著加入 WTO 逐步履行進口自由化的承諾，還會進一步放寬大陸貨品進口管制。

依據國貿局的資料，92 年 1-12 月份我對大陸貿易總額估計為 463.2 億美元，較上年同期成長 23.8%，占我同期對外貿易總額 17.1%，比重較上年同期增加 1.7 個百分點；其中我對大陸輸出金額估計 353.58 億美元，較上年同期成長 20%，占我出口總額 24.5%，比重較上年同期增加 1.9 個百分點；我自大陸輸入金額為 109.62 億美元，較上年同期成長 37.9%，占我進口總額 8.6%，比重較上年同期增

加 1.5 個百分點；貿易順差達 243.96 億美元，較上年同期成長 13.4%。

兩岸貿易結構來看，由於臺灣還限制部分大陸貨品進口，加上兩岸貿易屬於產業內貿易型態尚未大幅改變，臺灣出口至大陸的商品多為工業製成品和半成品，而大陸出口至臺灣的商品，雖由早期農工原料等初級產品為主，近來工業半成品重要性逐年提高。兩岸加入 WTO 後這個趨勢特別明顯，以 2003 年為例，臺灣輸往大陸主要貨品項目為電機設備及其零件、機械用具及其零件、塑膠及其製品、光學儀器及零附件、鋼鐵、人造纖維絲、有機化學產品、銅及其製品、工業用紡織物、人造纖維棉、車輛及零件等，以上輸出貨品合計 301.19 億美元，占臺灣輸往大陸比重 85.2%。臺灣自大陸進口主要貨品項目為電機設備及其零件、機械用具及其零件、礦物燃料、光學產品及零件、鋼鐵、有機化學品、石料石灰及水泥、塑膠及其製品、無機化學品、鞋靴及配件，以上貨品合計 83.48 億美元，占臺灣自大陸進口比重 76.2%。

在投資帶動貿易的趨勢下，臺灣一直享有對大陸大幅的貿易順差，但在臺灣逐年擴大放寬大陸商品進口以及臺灣對大陸部分半成品需求增加情況下，臺灣享有貿易順差在絕對值雖有增加，但其成長率已呈下降，依中國海關統計，2003 年貿易順差成長率已由 2002 年的 41.2% 下降至 2003 年的 27.9%，國貿局的統計數字也呈現相同趨勢，由 18.5% 下降至 14.3%。

從兩岸貿易依存度的變化來看，在 2001 年臺灣對大陸的貿易依存度 13.02%，而大陸對臺灣的貿易依存度僅為 5.88%，顯示加入 WTO 前臺灣對大陸的依賴程度高於大陸對臺灣的依賴程度。在加入 WTO 後這個趨勢更為明顯，2002 年和 2003 年臺灣對大陸貿易依存度再分別提高為 15.4% 和 17.1%，反之，大陸對臺灣貿易依存度從 2002 年的 6.03% 下降至 2003 年的 5.4%（1-9 月）。這表示臺灣在擴展全球貿易市場中越來越依賴大陸市場，但臺灣市場對大陸而言，越來越顯得不重要。

## 二、投資方面

根據 WTO 架構下 GATS、TRIPS 的規則，臺灣不能不讓中國大陸的服務產業及智慧財產權產業，例如：銀行、保險、證券、通信等行業到臺灣來設立分行、投資設立子公司、或進行跨邊境的服務。同樣的中國大陸入會後將擴大開放服務業市場，金融、保險、電信、旅遊、商業零售和批發等第三產業給外商和臺商投資，這些產業將成為臺商投資的新領域；而內銷型投資亦逐漸成為新主流。

依據 GATS 原則，兩岸的投資互動有最新的發展。臺灣已有七家銀行到大陸設立辦事處，及允許三座八吋晶圓廠到大陸設廠，並已允許大陸的資金到臺灣投

資房地產業。

隨著兩岸加入 WTO，大陸經濟發展與開發重心的轉移，臺商投資大陸從 1999 年底掀起新一波的投資熱潮，2003 年政府核准對大陸投資案件，共 1,837 件，金額為 45.94 億，分別較上年成長 23% 和 19%。目前臺商投資出現下列趨勢：

投資區域更由華南地區轉向長江三角洲，並向華北和中西部轉移。以 2003 年分析，長江三角洲中的江蘇投資比重雖較上年減少 1%，但金額反而成長 16%，浙江投資比重較上微升 0.2%，金額成長 18%，反觀珠江三角洲的廣東投資比重比上年增加 2.2%，金額成長 25%，惟福建不僅投資比重下滑 5.3%，金額成長更下降 34%，河北地區投資則保持穩定狀況。

產業結構逐漸多元化，且技術層次逐年提升，服務業投資比重有增加趨勢。從 1990 年代起，化學品、基本金屬及其製品、電子與電器等資本密集程度較高的產業漸成投資主流，尤其是電子與電器產業投資規模大幅擴張，在 2000 年最高曾上升至四成以上。以 2003 年分析，電子與電器業由於市場競爭激烈，投資比重和金額均較上年分別減少 8.7% 和 11.2%，基本金屬業投資比重較上年維持不變，金額則成長 13%，化學品業投資比重比上年微升 0.7%，金額卻成長 25%，精密器械業投資比重較上年微降 0.2%，但金額卻成長 10%，非金屬製造業投資比重較上年增 2.7%，金額卻成長 110%。服務業投資比重 2002 年雖比 2001 年無論在投資比重和金額均有增加，惟 2003 年開始出現有下降的現象。

投資規模逐漸大型化。投資規模擴大包含多層意義，其一投資者原以中小型企业為多，其後大型企業、上市、上櫃公司前往大陸投資的情形愈來愈普遍。其二是單項投資金額超過千萬美元以上的案件愈來愈多。其三是在大陸投資設廠，因經營順利，出現由一個廠擴大發展成為多個廠的情形。除新的投資項目外，擴大投資規模的資金，有部分係利用在大陸的營利再投資的。

早期臺商投資平均金額很少超過 100 萬美元，但隨著臺商以大陸內銷市場為主的擴張性投資，投資金額漸趨擴大。從 1995 年以來都保持在平均在二百萬美元以上的規模，2000 年達到 310 萬美元新高後，投資平均規模再逐年下滑，2003 年為 251 萬美元。

不過，據中共新出爐的 2003 年臺商投資數字顯示，臺商投資合同金額雖為 85.5 億美元，較上年增加 26.9%，但投資項目 4,495 項和實際利用金額 33.7 億美元，卻分別減少 7.3% 和 14.9%。與臺灣出現增加數字截然不同，為何會出現兩岸投資數字大不同現象，這中間值得深入探究。

從統計方法來看，首先，大陸各地統計口徑不一，對於臺商認定的條件寬嚴

不同所造成；其次，大陸部分地方為拚業績，造成統計「含水分」，有灌水的可能；第三，這幾年臺商對外投資藉由維京和開曼群島等這些避稅天堂，利用此地再轉投資大陸，這些地方近來也成為大陸主要外資的來源，中共可能未將這部分投資轉換成臺商投資所致。從經濟面看，臺商投資減少，首先是因大陸投資環境在相對漸漸不如東南亞國家，尤其是東協 10 加 1 即將完成，大陸與東協將成為經濟共同體，這對不滿大陸投資環境的臺商具有相當吸引力，可能將新投資轉到東南亞；其次，臺灣努力改善投資環境，也吸引部分臺商回流或減緩臺商投資大陸；第三，在全球及臺灣內部不景氣、股匯市場蕭條的情況下，臺灣內部難有太充裕的資金到海外投資。尤其是當臺積電跟聯電已經半公開或公開到大陸投資或設廠之後，顯示臺商到大陸投資已達到了高潮，未來難再有像臺積電與聯電這麼大的投資案。



時 評

# 「中國農民調查」現象的評論

On “China’s Peasant Survey”

歐陽新宜 ( Ou-Yang Hsin-Yi )

中國文化大學中國大陸研究所副教授

陳桂棣和春桃合著的「中國農民調查」在2004年1月出版。他們從2000年10月開始，兩年時間跑遍了安徽省五十多個縣市的農村；又大規模的採訪了中央和地方「三農」研究者與政府官員，對中國的農民作了一次長期而深入的「田野調查」。或許是因為深入農村，對農民生活困苦實情報導的生動，對農村幹部橫征暴斂批判之翔實，以及對於農業制度改革的分析與期待，本書一出版就成為各界討論的話題，不僅在學界、新聞界蔚為風潮，甚至成為中共2004年農業政策辯論的主要焦點。一般認為兩位作者本於道德勇氣的良知良能，說出了大多數人「該說而沒有說」的真實。可是不旋踵，就在今年3月間，當人大、政協兩會開會期間，為免事端，這本「田野調查」的學術專書，卻又成為了當局管制銷售的禁書。可是網路上卻仍到處流傳，甚至整書文字還可用電子檔形式下載。到底，這本書是因為對三農困境講得太真，對農村幹部腐敗問題暴露得太多，對深化農村改革的政策太挑釁、對中共政權維繫不利？還是因為以管窺豹、局部放大、言過其實，渲染太過，對中國整體社會的穩定不利，才又受到中共當局的禁制？更有甚者，本書的出版、禁制與網路流傳，到底對於哪些政團有利，又對哪些對立政團有害，我們身處對岸，對於中國大陸的農民情勢，隨著一本調查報告的熱潮與禁制，又應該秉持如何的視角？

眾所周知，中國大陸的農民問題一直嚴重。早年被毛澤東批評的舊時代三大矛盾：「工業與農業」、「都市與鄉村」、「勞心與勞力」，其實都與農民的困頓有關。如今，社會主義在市場化的潮流中變成了中國式的社會主義；全國國民平均所得固然翻了幾番，城市居民的生活比市場化之前更是翻了幾十番，但是農民困頓的問題依然存在，甚至猶有甚之。毛澤東對於農村問題，在八十年前，當他還不是社會主義運動領袖時，就提出了「沒有調查，就沒有發言權」的名言。後來情勢

的發展與其調查結果符合，不僅使他成為中國農村問題分析專家，也成為掌握農民運動的導師和社會主義革命的舵手。陳桂棣和春桃合著的「中國農民調查」，之所以成為目前熱門的議題，從這個角度來說，就是這樣一個深入農村、「實地調查」，用20萬字寫出的一本書而爭取得來的「發言權」的地位。學界對於「發言權」大小的評估固然沒有一定的標準，可是用「中國農民調查」所作的 Google search 符合的網頁竟然高達37,300項，其議題影響力可見一般。一本由「人民文學出版社」聲譽背書的作品，其一禁一鬆之間的議題爆發力，更是不可小覷。

但是中國大陸農民的問題到底有多嚴重？是一直嚴重、一樣嚴重、還是越來越嚴重？中國現在的農村的問題，根據湖北省監利縣棋盤鄉黨委書記李昌平在2000年給中共國務院的報告中，提到：「農民真苦、農村真窮、農業真危險」，以致「三農」之說，甚囂塵上，更成為「黨的各項工作中的『重中之重』」。可是，三農問題真的比十年前嚴重嗎？比「文革時期」還嚴重嗎？比「三年災害時期」還嚴重嗎？比諾貝爾文學獎得主賽珍珠寫「大地」時期還嚴重嗎？絕對的嚴重與相對剝奪感之間的評量，哪一個變項才具有農民問題的真正操作性定義的地位？中國大陸研究中太多次的議題設定，讓我們學到了對於真實的認定需要更多的客觀材料才能判定。譬如，當中共中央在90年代須要提升整體國家能力時，就宣稱「諸侯經濟」、「地方主義」盛行，甚至有「地方割據」的現象，以致於必須提升中央汲取財政的能力，壓制地方財力。會不會正是因為這樣，讓何開蔭在90年代初期就倡議的，對地方農村有利的「農村第二步改革的出路何在」，以及「關於深化農村改革的一些設想」，如「土地永久承包」，如減輕農民負擔的「稅費改革什一稅」遭到了強力的打擊？

議題與真實的區別是社會科學界的常識，在中國研究的領域卻特別來得重要。前者，叫作「情勢分析」；後者，叫作「基礎研究」。一方面，基於理論、模式和客觀數據所呈現出來的科學知識，我們可以得出農民的絕對所得、絕對負擔、絕對受壓迫、絕對情緒發洩的客觀的水準。譬如，英國路透社對於中國大陸社會抗議事件的媒體分析，就是一例。和其他社會事件比較起來，中國大陸農村的社會抗議情緒，似乎也不比遼陽、大慶的下崗工人罷工事件來得更為嚴重？同樣的，中共社會科學院發表的客觀數據顯示，在1999年當工人失業成為熱門議題時，其實真正嚴重的貧富差距問題卻被擱置，直到十六大召開之前才又被部分學者誇張的提起。對於中國大陸近年來經濟成長率與能源消耗率的不一致性，西方學者不也早就提出質疑嗎？中共農業問題的關鍵，從基礎研究的角度看起來，根本不是農民、不是農業，更不是人口問題，而是包括中共是學者何開蔭自己也結論的：稅費改革其實是有著豐富內涵的。它上連著農村戶籍制度、農村金融體

制和糧食購銷政策的改革，尤其是最根本的土地制度的改革；下連著農村基層財稅體制、財務制度、農村義務教育和農村科技體制的改革，特別是最重要的鄉鎮村級機構的改革。總之，農村稅費改革是一場十分複雜而又深刻的社會變革。總的來說，就是計畫經濟與市場經濟過渡間的矛盾。此一問題，牽一髮動全身，不僅關係中國大陸經濟是否繼續發展的全局，更可能是資本主義與社會主義衝撞的火線。這樣的問題恐怕不是溫家寶：「共產黨人一定能走出黃宗義定律的怪圈」一句話就能解決得了的。

從田野調查的角度來看，本書以報告文學的形式展示了與史學在方法論上的共通性，那就是：「秉筆直書」。一般大陸學者討論此書時，也用了這樣的評價標準。在此書不畏強勢的「秉筆直書」中，在字裡行間強烈被感受到的訊息，有：苛捐雜稅過重、城鄉差距過大、「幹群關係」惡劣、農村制度改革力度不夠。其中，似乎也透露出新的「稅費改革」正在上路的期待。故事的真實性讀來生趣感動，是一篇好的文學作品。不過，以「三農」為經，以人物故事為緯的報告文學距離社會科學的「質化研究」，仍有方法論上的討論餘地。因為，質化研究中的「社會顯著性」調查原則，是不允許事先以「三農問題」中的苛捐雜稅過重、城鄉差距過大、「幹群關係緊張」作為前提的。這就好像一部設定「暴政必亡」為議題的「秦始皇」報告文學，無論其如何不畏強勢、「秉筆直書」，也不會得出「英雄」的結論來是一樣的。

無論如何，中國大陸的權威出版社能夠出版這樣一部「秉筆直書」的文學作品，毋寧是一種知識與道德上的進步。因為大膽、良心、「秉筆直書」而能產生轟動、感佩與慚愧，其事是彰顯了大陸學界與新聞媒體界過去的敷衍、苟且和「曲筆」；同時，道德良心的讚美不正也凸顯了大陸官場無論中央與地方長期對於農業問題的腐敗與壓制？至於為什麼此時此刻能夠出版，是否有新的「稅費改革」、「土地產權制度」、「整肅地方貪官」與「彰顯中央新氣象」的議題設定出臺？除此之外，加入WTO之後，中國三農問題的變化，本應才是重要的基礎研究；其對中共政治生態的影響更是重要的情勢分析，倒是值得大陸情勢觀察者的注意。

最後一個感想則是：如果本書作者陳桂棣，以安徽合肥市作協主席、國家一級作家，曾獲首屆魯迅文學獎的身分在作三農調查時都會被人跟監，甚至受到威脅，那麼非大陸的外地人到大陸農村作田野調查，將會得到什麼真實的結果？如果本書作者以道德勇氣秉筆直書地作了非官方式的報導，而讓大陸新聞人與作家感到自形慚愧與墮落，那麼「這塊、那塊」不離口，隨大陸官方文件議題起舞的非大陸外地產官學界，又將會有什麼樣的反省與感想？

專題研究

# 俄羅斯因應美國飛彈防禦建構 之外交戰略述評

The Exploration and Estimation of Diplomatic Strategy of  
Russia's Reaction to USA's NMD

林宗達 ( Lin Tsung-Ta )

馬偕護專兼任講師

## 摘 要

美國國家飛彈防禦 (National Missile Defense, NMD) 是人類有史以來最為龐大的軍事計畫，其不僅是針對流氓國家 (Rogue States) 之建構，亦是準備防衛強權國家挑戰美國霸權而準備者。故此一龐大軍事建構實已牽涉強權之間未來在國際政治中之角力，而俄羅斯正是主角之一。

1972 年美蘇簽署「反彈道飛彈」(Anti-Ballistic Missile, ABM) 條約，此條約諸多規定限制發展飛彈防禦系統的項目、部署數量與範圍，其目的即在遏止美蘇雙方對於軍備競賽之安全困境 (Security Dilemma) 的持續惡化。雙方雖曾在冷戰結束後協議修正，但是，這種修正後之「反彈道飛彈」(ABM) 條約，仍對美國研發與部署飛彈防禦系統有極大之約束。2001 年 12 月 13 日，美國總統布希 (George W. Bush) 正式對外宣布美國將在六個月之內從「反彈道飛彈條約」中撤出，以進行其飛彈防禦計畫之研發和部署。

此一宣示立即引起俄羅斯強烈反應，而且將受到俄國在國際上的反制作為之挑戰。本研究將從俄羅斯對「反彈道飛彈條約」有利條件之堅持與運用飛彈及其技術之擴散、暫停或降緩縮減戰略核武和核武擴散等議題作為反制美國發展國家飛彈防禦軍備建構之外交戰略。

關鍵詞：國家飛彈防禦 (NMD)、反彈道飛彈條約 (ABM Treaty)、飛彈管制機制 (MTCR)、戰略武器裁減條約一/二/三 (START I/II/III)、大規模毀滅性武器 (WMD)

## 壹、前言

當前美國為防範彈道飛彈擴散之威脅，正積極地研發和部署飛彈防禦系統。表面上，美國將諸如北韓等流氓國家（Rogue States）視為是飛彈防禦建構的主要目標，實際上，此卻隱含了許多以擁有核武的敵對大國為防禦之對象。然而，俄羅斯卻可能是美國飛彈防禦潛在之假想敵對國的目標之一。此可由部分的研究中，得知這種戰略對於俄羅斯等核武大國的實際威脅。

在西方學者的研究中，對於美國具有飛彈威脅的國家，並不僅侷限於美國所稱的流氓國家（rogue states）。還可能包括中共和俄羅斯在內的兩個大國，也是對美國甚具飛彈威脅者<sup>1</sup>。另外，美國政府的「國家情報評估」（National Intelligence Estimate, NIE）部門根據收集的資料進行分析，亦指出當前中共、俄羅斯和北韓是世界飛彈及其技術擴散的最為主要國家<sup>2</sup>。更有西方的學者提出，其實，俄羅斯的戰略核武攻擊武力對美國亦是一大威脅，此是令美國人民甚為擔憂者<sup>3</sup>。而美國「國家飛彈防禦」（National Missile Defense, NMD）體系不僅可以對抗美國最為關心流氓國家的飛彈攻擊，也可以用來對付中共，甚至於是俄羅斯<sup>4</sup>。

職是之故，俄羅斯對於美國的飛彈防禦仍然存有極大的憂慮，此與中共形成對於軍事安全威脅相同見解的戰略聚合，使雙方逐步展開相關的外交戰略之反制，而西方的軍事戰略專家則認為中俄這種外交戰略的聯合反制作為，已成為對美國安全威脅的重大危險之一<sup>5</sup>。

從樂觀的角度檢視美國政府的飛彈防禦計畫，或許俄羅斯並非是美國飛彈防禦計畫的目標，美國的「國家飛彈防禦」（NMD）計畫，對於俄羅斯亦將不會構成威脅。

<sup>1</sup> 中共可能是美國國家飛彈防禦體系建立的主要考量對象，可見於下列學者在西方重要期刊的探究中。Eliot A. Cohen, "Defending America in the Twenty-first Century", *Foreign Affairs*, Vol.79, No.6 (November / December 2000), p.45. & Charles L. Glaser and Steve Fetter, "National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy", *International Security*, Vol.26, No.1 (Summer 2001), pp.40-1.

<sup>2</sup> Paul Mann, "No Breakthrough On Chinese Proliferation", *Aviation Week & Space Technology*, Vol.156, No.10 (11 March 2002), p.58.

<sup>3</sup> Donald L. Berlin, "The Growing Nuclear Weapons Threat: An Assessment of U.S. Strategic Options", *Strategic Review*, Vol.XXIX, No.2 (Spring 2001), p.27.

<sup>4</sup> Charles L. Glaser and Steve Fetter, "National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapon Policy", *International Security*, Vol.26, No.1 (Summer 2001), p.40.

<sup>5</sup> Stephen Blank 原著，黃茂嘉譯，「中『共』俄合作關係對美國的威脅」，國防譯粹（第28卷第5期，2001年5月），頁65-8。

2001年5月1日，美國總統布希（George W. Bush）在國防大學發表演說，明確地指出美國正朝向建立以防衛美國及其海外駐軍與盟邦和友邦的彈道飛彈防禦國家邁進。總而言之，這是一個全球飛彈防禦（Global Missile Defense, GMD）<sup>6</sup>。這個全球飛彈防禦計畫是以美國既有和計畫中的盟邦和友邦為主，但並不排除（Not Excluding）俄羅斯，而且布希政府認為應該在全球飛彈防禦的最初發展時期，很快地即將俄國納入這個發展體系之中<sup>7</sup>。

美國之所以有如此巨大的戰略思維變遷，乃是因為布希政府認為俄羅斯已不是從前非民主、共產主義的前蘇聯，也不再是美國的敵人。俄羅斯正在轉型，並且有機會成為一個與美國和平共處的民主大國。在現今世界充滿危險的、不確定和不可預期的局勢中，更多的國家有核子武器和野心，此中亦有化學和生物武器，並且她們已經發展能夠遠距和快速投射這些大規模毀滅性武器的彈道飛彈技術。此外，這些國家正在擴散這個製造飛彈大規模毀滅性武器（Weapons of Mass Destruction, WMD）的技術。美國需要建立起新的安全環境，嚇阻這些國家無法使用這些毀滅性的武器。而且，要有新的嚇阻概念，然這個新的嚇阻概念即是嚇阻不再是單獨的基於核子報復之威脅，而是以減低擴散的防衛來增強嚇阻<sup>8</sup>。

從小布希對外的宣示中，或許可以撫平俄羅斯的疑慮。但事實上，對於現今戰略局勢的認知與國際安全形勢的理解，卻可能並非如人所願。實際上，俄羅斯對於美國建構飛彈防禦系統之計畫，尚存諸多疑慮，其中即不乏對於美國飛彈防禦的企圖，懷有安全之顧忌，故遲遲不願與美國修訂「反彈道飛彈」（Anti Ballistic Missile, ABM）條約<sup>9</sup>。

然綜觀而論俄羅斯對於美國飛彈防禦計畫企圖之存疑，主要是因美國飛彈防禦

<sup>6</sup> “Bush pushes ahead with plan global missile defense”, *Jane's Intelligence Review*, Vol.13, No.7 (July 2001), p.45.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> President George W. Bush, “President Bush's Speech on Nuclear Strategy: A Response From Senior Democrats”, *Arms Control Today*, Vol.31, No.5 (June 2001), pp.29-30.

<sup>9</sup> 綜觀而論，俄羅斯方面遲遲無法進行修訂「反彈道飛彈」條約之主因，乃在於彼此之間對此發展的認知和需求有落差所致，而主要關鍵在於，俄羅斯對美國的彈道飛彈防禦(Ballistic Missile Defense, BMD)之建構的立場、意圖與其自身實際的執行能力，尚有意見所致，此落差可從俄羅斯下列之考量中，略知其理，蓋俄羅斯對此條約暫不修訂之見解為：其一，俄羅斯懷疑美國的「國家飛彈防禦」計畫之意圖；其二，來自於大規模毀滅性武器(WMD)與彈道飛彈擴散的威脅範圍和本質的不同；其三，俄羅斯缺乏大量的資源來建立如此新的大型軍事計畫；其四，俄羅斯認為其繼承前蘇聯在莫斯科的國家飛彈防禦能力，是足以應付現在所關注和未來的威脅之挑戰，特別是來自於第三世界的國家之威脅。俄羅斯有如此之見解，難怪美國百般努力，終究難以達成修訂協議。Andrei Kortunov & Andrei Shoumikhin, “Current Russian Objection to U.S. NMD and ABM Treaty Revision”, *Comparative Strategy*, Vol.16, No.2 (1997 (Special Issue)), pp.157-8.

計畫之目標與威脅、美國從「反彈道飛彈」(ABM)條約中撤離所引起俄羅斯安全的疑慮和美國布希總統的「全球飛彈防禦」(GMD)的不明確宣示和作為所致。

雖然當前俄羅斯無法與美國並列為世界的超強，但是，其在軍事以及國防工業的發展上，實仍是強國中的強國，這是無可爭議之事實。而且在國際地位中，俄羅斯亦是現今可與美國在許多國際政治議題，尤其是軍事外交議題中，最能與美國一較長短之國家。正因為俄羅斯仍然具有這種強大的影響力。所以，其對於反制美國飛彈防禦及其從「反彈道飛彈條約」(Anti-Ballistic Missile Treaty)中撤離的外交戰略，將成為未來具有對世界局勢發展的重要影響。然此正是本文探求之重點。

## 貳、俄羅斯反制的有利條件——「反彈道飛彈」(ABM)條約的制約

雖然美國當前不顧其他大國之反對，汲汲營營並且處心積慮想要建立以維護其自身安全為主、護衛盟邦或友邦為輔的飛彈防禦系統，但是，這將會加深大國之間的安全顧慮與間隙，使保護國家安全的飛彈防禦系統，無法如美國人之所願，相反的，其可能將成為引起另一種強化武力的危險因子。因為，大國仍有其反制之籌碼，這是美國在建構飛彈防禦戰略之餘，所必須顧慮之事。

對於俄羅斯而言，若是美國未能善加處理飛彈防禦的問題，其因應美國的國家飛彈防禦戰略，除了在軍事有限的範圍內，進行因應的戰略部署之外，其在外交戰略上所能發揮的空間，仍然要比美國來得寬廣。俄羅斯可以運用 1972 年前蘇聯和美國所簽訂「反彈道飛彈」(Anti-Ballistic Missile, ABM)條約作為制約美國在發展和部署戰區飛彈防禦策略之憑藉<sup>10</sup>。然此，正是吾人所欲探究者。

美國和前蘇聯自 1960 年代起，在大力發展核子武器之下，戰略彈道飛彈和能攜帶核子武器的飛行載具日益增多，因此雙方均把戰略彈道飛彈之防禦，作為反彈道飛彈發展的重點，力圖在確保第一次核子打擊能力的基礎上，使自己免於遭受對方大規模的核子報復攻擊，於是雙方總共提出的彈道飛彈防禦方案，直至冷戰結束，共有三十餘種之多<sup>11</sup>。但是，美蘇雙方在構築戰略飛彈防禦計畫時，均同時體會到想要建構全面有效的反彈道飛彈防禦系統的困難度、投資和風險卻是相當的大，而且往往趕不及進攻彈道飛彈技術的發展。於是，在此情形下，美蘇雙方意識到不論如

<sup>10</sup> Ivo H. Daalder, James M. Goldgeier and James M. Lindsay, "Deploying NMD: Not Whether, But How", *Survival*, Vol.42, No.1 (Spring 2000), pp.7-8.

<sup>11</sup> 鄭治仁，「反彈道飛彈武器的發展特膽與趨勢」，兵器知識（141 期，1999 年 7 月），頁 16。

何地努力發展反彈道飛彈防禦系統，都不能保證大規模核武攻擊下，雙方的國家安全。在出於相互限制之下，美蘇雙方終於在 1972 年簽訂了「反彈道飛彈」條約<sup>12</sup>。

美蘇兩國在 1972 年訂定的「反彈道飛彈」條約，對二者發展反彈道飛彈系統，確實是一大限制。因為其條約中第一項第二條中規定：「任何一方均要承諾不能為防衛其領土而部署反彈道飛彈防禦系統，和提供如此防禦的基地，亦不能在其個別之區域部署反彈道飛彈系統，除了在第三項的另外規定之外，可以不在此限」。但是第三項之規定中，最重要的是「部署反彈道飛彈系統必須在首都的區域的半徑 100 公里和 50 公里之範圍內，而且部署的反彈道飛彈系統發射器和其攔截飛彈，均不得超過 100 具和 100 枚」<sup>13</sup>。

換言之，美俄兩國若要部署反彈道飛彈系統，必須在首都的半徑 50-100 公里之內，而且部署的反彈道飛彈之數量和發射器均不得超過 100 件，然此一數目和防禦範圍，均遠低於目前美國對於其「國家飛彈防禦」中所規劃的防禦數目<sup>14</sup>和範圍<sup>15</sup>，故此已使美國違反了條約之限制。

此外，此條約中的重要規定上載有：「雙方不得發展、測試或部署以海基、太空基地、空中載具或陸上機動之反彈道飛彈系統，亦不能改良反彈道飛彈系統之發射器和測試反彈道飛彈」<sup>16</sup>。故由此看來美國現今「國家飛彈防禦」武器系統中，不論是陸基、海基或是空載與太空衛星反飛彈系統之任何一項發展<sup>17</sup>，實均已經嚴重違反

<sup>12</sup> 鄭治仁，「反彈道導彈四十年」，兵器知識（140 期，1999 年 6 月），頁 9。

<sup>13</sup> “Appendix A: 1972 ABM Treaty and 1974 ABM Treaty Protocol”, *Comparative Strategy*, Vol.16, No.2 (1997 (Special Issue)), pp.205-6.

<sup>14</sup> 單就陸基系統而論，現今美國陸軍決定部署 PAC-3 反飛彈系統的數量，不僅未曾減少。而且是高達 2,200 枚，並於 2001 年 9 月 26 日宣布有限的 PAC-3 飛彈已經部署並可作為作戰之用。未來部署 THAAD 飛彈的總數亦可能大約在 1,272 枚，“U. S. Missile Defense Programs at a Glance”, *Arms Control Today*, Vol.32, No.6 (July/August 2002), p.33. & “DoD boosts THAAD development programme”, *Jane's Defence Week*, Vol.31, No.4 (27 January 1999), p.3.

<sup>15</sup> 美國「國家飛彈防禦」(NMD)的「戰區飛彈防禦」(Theatre Missile Defense, TMD)計畫中，有兩個主要的防禦層次，其一是低層的大氣層內的低空短程飛彈防禦，此計畫是以現有的愛國者型飛彈系統之提升計畫為主，另一則是以海軍的神盾級戰鬥系統(Aegis Combat System)與標準型飛彈(Standard Missile)之改良為主；其二則是上層的外大氣層的高空區域攔截(Exo-atmospheric Interceptor)長程飛彈，而此計畫則有陸基 THAAD 系統，和海軍的標準三型(SM-3)飛彈攔截系統。Richard A. Falkenrath, “Theatre Missile Defence and the Anti-Ballistic Missile Treaty”, *Survival*, Vol.36, No.4 (Winter 1994-95), p.142.

<sup>16</sup> “ABM Treaty's Key Provision”, *Aviation Week & Space Technology*, Vol.150, No.9 (1 March 1999), p.52.

<sup>17</sup> 美國的「國家飛彈防禦」(National Missile Defense, NMD)計畫包括：愛國者三型(Patriot Advanced Capability 3, PAC-3)飛彈及其系統：此為攔截攻擊部隊與固定設施的中、短程飛彈之陸軍系統；「海軍區域彈道飛彈防禦計畫」(Navy Area BMD Program)：此以海軍神盾級巡洋艦和驅逐艦為基礎的低空攔截系統，並使用 AN/SPY-1 雷達、神盾戰鬥系統(Aegis Combat System, ACS)的電腦及標準二型飛彈(SM-2 Block IVA)等，其目的主要是在對付中、短程飛彈之攻擊而設計的防禦系統；「戰區高空區域防禦」(Theatre High Altitude Area Defense, THAAD)計畫：此主要是在高空攔截長程飛彈的陸基系統(Ground-



了條約中之規定。

美國的「國家飛彈防禦」(NMD)和「戰區飛彈防禦」(TMD)部署計畫已經違反了彈道飛彈的規定，因此美國現今唯有力圖和俄羅斯重修當年所訂定的條約規定，但是現今俄羅斯對於修法並不積極，原因在於<sup>18</sup>：

其一，俄羅斯懷疑美國的「國家飛彈防禦」計畫之意圖<sup>19</sup>；

其二，來自於大規模毀滅性武器(WMD)與彈道飛彈擴散的威脅範圍和本質的不同；

其三，俄羅斯缺乏大量的資源來建立如此新的大型軍事計畫；

其四，俄羅斯認為其繼承前蘇聯在莫斯科的國家飛彈防禦能力，是足以應付現在所關注和未來的威脅之挑戰，特別是來自於第三世界的國家之威脅。

雖然美國在飛彈防禦之研究發展上，可以說是已經難以顧慮條約之限制，但是美國仍然極希望藉著條約的修訂，以作為因應未來飛彈威脅之基礎<sup>20</sup>。或認為美國基於彈道飛彈威脅的日益迫切，是需要發展和部署彈道飛彈防禦系統，只是，基於大國超強之間道德誠信之問題，美國應該謹慎考慮才是，以避免附帶的使兩國關係有

---

Based System, GBS)，採用外大氣層與內大氣層截殺方式來攔截飛彈；「海軍全戰區彈道飛彈防禦計畫」(Navy Theatre Wide BMD Program)：此為一海基系統(Sea-Based System, SBS)，使用海軍神盾系統與改良型長程飛彈(SM-3)攔截外大氣層的來襲飛彈；「空中雷射」(Airborne Laser, ABL)：此為美國空軍之計畫，係將高能雷射裝設於廣體飛機(波音 747-400F)內，運用作戰飛機上的高能雷射(High Energy Laser, HEL)攻擊加力階段的彈道飛彈，此不同於前面四者以飛彈作為防禦彈道飛彈的主要武器，而是以高能雷射(HEL)作為擊毀來襲飛彈的主要武器裝備；太空飛彈防禦計畫(Space-Based Missile Defense Program, SBMDP)：這是美國為求確立在太空控制權的優勢，於現今提出「2020 太空投擲」(Spacecast 2020)之研究發展計畫，其中將空中與太空權力的有利性，作為提供快速抵達地球表面與高地任何一處的軍事優越性，視為國家安全之所在的研究，其中並將太空當做為是反彈道飛彈(Anti-Ballistic Missile, ABM)的選擇戰場，更是未來「國家飛彈防禦」(NMD)的系統。高一中譯，「彈道飛彈的威脅和防禦」，國防譯粹(第26卷第2期，1999年2月)，頁40。& “Toward Fusion of Air and Space Power”, *Military Technology*, Vol.XIII, Issue.5 (May 1999) pp.15-9.

<sup>18</sup> Andrei Kortunov & Andrei Shoumikhin, “Current Russian Objection to U.S. NMD and ABM Treaty Revision”, *Comparative Strategy*, Vol.16, No.2 (1997(Special Issue)), pp.157-8.

<sup>19</sup> 美國和俄羅斯曾經於1995年的對於修正「反彈道飛彈」條約對發展戰區飛彈防禦系統的限制協議中，雙方均同意將發展戰區飛彈防禦系統界定為：對於測試攔截的彈道飛彈的極速上限為低於5公里/秒，最大射程不可超過3,500公里，而且防禦系統的飛彈攔截器最高速度不可超過3公里/秒。但是，美國持續進行海軍高層飛彈防禦的測試，此系統的攔截器即可能已經超過3公里/秒的限制。另外，「反彈道飛彈」條約中更規定，禁止發展、測試海基攔截器和系統，相同這對於發展太空與空基和機動式反彈道飛彈系統都是不被允許的。但是，這些卻都美國正在做的，故此能不引起俄羅斯的猜忌嗎？Holly Porteous, “China’s view of strategic weapons”, *Jane’s Intelligence Review*, Vol.8, No.3 (March 1998), p.135. & “Pentagon Puts off Missile Defense Testing, Citing ABM”, *Arms Control Today*, Vol.31, No.9 (November 2001), p.18.

<sup>20</sup> Gerg Seigle, “USA seeks renegotiation of ABM Treaty for NMD”, *Jane’s Defence Weekly*, Vol.31, No.4 (27 January 1999), p.3.

所變化或困擾，更不能因此而塑造了日後相互欺瞞的關係<sup>21</sup>。因此就「反彈道飛彈」條約這一面向而論<sup>22</sup>，俄羅斯的外交戰略空間仍然有很大的議價（Bargain）空間，然美國卻相對的因其發展的進展速度，而議論的空間相對地縮小。

於是應否尋求俄羅斯的支持，以修正「反彈道飛彈」條約，在美國亦產生不同之見解。溫和派者認為美國應該讓莫斯科領導人了解美國的飛彈防禦計畫之能力和用意是防範來自北韓與伊拉克等第三世界國家的潛在「有限度」彈道飛彈之威脅，主要並非針對俄羅斯，必要時美俄雙方進行合作；但是，強硬派者則認為基於戰略利益考量，美國的飛彈防禦計畫不應成為俄羅斯蓄意要脅與「反彈道飛彈條約」禁錮下的犧牲品，而寄望於莫斯科同意修改「反彈道飛彈」條約，此無異是緣木求魚。更有學者甚至建議華盛頓方面應給予莫斯科兩至三年的緩衝期間，若屆時仍無法獲得正面回應，則美國應該單方面考慮退出「反彈道飛彈條約」並暫時終止履行條約義務，另起爐灶<sup>23</sup>。

其實，美俄兩國的軍事專家認為美國和俄羅斯想要在「反彈道飛彈」條約之修訂中獲得共識，是相當困難的。其於 20 世紀末均指出，基於兩國總統在國會中的弱勢和其彼此國會議員都是極端的反對軍備管制的情形下，即使在 2001 年之前達成協議，恐怕是無望的<sup>24</sup>。

依此情勢看來，美國想以與俄羅斯修訂「反彈道飛彈」條約對其部署國家飛彈防禦系統的約束，以因應日漸迫切的飛彈威脅，應是困難重重。只是，飛彈威脅的迫近，並不會因為條約尚未修訂而停止，相反的，其趨近之腳步，則有越來越快、越來越大之趨勢<sup>25</sup>。然此，卻使得美國必須擺脫這一外交困境，尋求另外的策略，為其飛彈防禦之部署鋪路<sup>26</sup>。

<sup>21</sup> Michael Krepon, "Are Missile Defense MAD?", *Foreign Policy*, Vol.74, No.1 (January/February 1995), pp.23-4.

<sup>22</sup> 西方的學者認為在「反彈道飛彈」條約下，美國任何「戰區飛彈防禦」部署是必須俄羅斯的允諾方可進行。因此，俄羅斯可依此作為與美國在國際外交戰略上的一大籌碼。Christopher Bluth, "Russian attitudes to missile defence", *Jane's Intelligence Review*, Vol.8, No.1 (January 1996), p.17. & "Expounding Bush's Approach To U.S. Nuclear Security: An Interview With John R. Bolton", *Arms Control Today*, Vol.32, No.2 (March 2002), p.7.

<sup>23</sup> 李大中，「後冷戰時期美國飛彈防禦政策：爭辯與邏輯」，問題與研究（第 39 卷第 5 期，2000 年 5 月），頁 45。

<sup>24</sup> Paul Mann, "Mixed Prospects At Best For New START/ABM Talks", *Aviation Week & Space Technology*, Vol.151, No.7 (16 August 1999), p.75.

<sup>25</sup> "Bush Assembles Pro-Missile defense national Security Team", *Arms Control Today*, Vol.31, No.1 (January/February 2001), p.29.

<sup>26</sup> 美國總統布希曾於 2001 年 12 月中對美國提出警告，如果不能與俄羅斯達成「反彈道飛彈條約」之修訂，而這些飛彈防禦計畫是明顯，且又已經在進行之事，美國應該從此條約中退出，以求能進一步發展和測

2001年12月13日，美國總統布希正式宣布美國將在六個月內從「反彈道飛彈」條約中撤出，並且將這個聲明正式告知俄羅斯政府。布希總統在這份聲明中明確指出在現今的局勢發展下，已有三十年之久的「反彈道飛彈」條約大部分已無法適應時代的需求，美國已經在執行對於此一條約阻礙我們政府發展，保護美國人民未來免於遭受恐怖分子，或者是流氓國家飛彈攻擊的能力<sup>27</sup>。

西方的國防政策分析學者扁納（Charles Pena）和艾蘭德（Ivan Eland）認為美國布希政府單方面宣布從「反彈道飛彈」條約中撤出，是建構其國家飛彈防禦體系之必要作為。但是，基於以下三個原因，這樣的宣示在時機上，是有所不當的<sup>28</sup>。

其一，對於大部分戰略飛彈防禦技術的測試計畫是有限的，陸基飛彈防禦系統仍處於開發初期的發展，而現今已經發展的國家飛彈防禦武器系統在技術上，尚未證明其有效性。然任何高科技武器系統，其經由完整的測試是必要的。而「反彈道飛彈」條約中的規定是可以允許固定陸基反彈道飛彈的研究和系統的發展，包括增加更複雜和作戰的實際測試。

其二，布希政府聲明：「『反彈道飛彈』條約阻礙了美國發展一項保護全國人民免於遭受未來恐怖分子或者是流氓國家的攻擊」，但是，那些現今不存在的威脅，並不能使得美國從「反彈道飛彈」條約中撤出獲得正當性。彈道飛彈是恐怖分子最低可能用來作為武器發射載具以對抗美國的方式，因為，恐怖分子相對於其他方式而言，其極為困難去發展、取得和運用洲際彈道飛彈（ICBM）作為運載核生化武器的載具。

其三，雖然布希總統宣稱俄羅斯總統普丁（Valimir Putin）亦認同「美國從『反彈道飛彈』條約中撤出並不會破壞新的美俄關係或者是俄羅斯的安全」，但是，從「反彈道飛彈」條約中撤離（就如同北約擴張一般），可能是引起俄羅斯敵對意識加強的不必要的作為，並且美國這種無意圖的結果，將會使俄羅斯對於其國家安全和利益心存戒懼。一些俄羅斯強硬派者對於美國政府如此的作為之立即反應是俄羅斯應該保留更多違反第二回合限武談判之陸基洲際彈道飛彈和核子彈頭，作為因應。

雖然，布希政府單方面從「反彈道飛彈條約」中退出，但是這並不表示美國即可以不顧俄羅斯對於遵守條約規定的堅持，肆無忌憚地進行「國家飛彈防禦」計畫<sup>29</sup>。

---

試飛彈防禦系統。“No Bush-Putin Agreement on ABM Treaty, Missile Defense”, *Arms Control Today*, Vol.31, No.10 (December 2001), p.20.

<sup>27</sup> “U.S. Withdraw From the ABM Treaty”, *Arms Control Today*, Vol.32, No.1 (January/February 2002), p.21.

<sup>28</sup> Charles Pena and Ivan Eland, “Withdraw Is Premature”, *Arms Control Today*, Vol.32, No.1 (January/February 2002), pp.10-1.

<sup>29</sup> 俄羅斯對於美國要從禁止發展對抗長程彈道飛彈的廣泛國家防禦系統計畫的「反導飛彈條約」中撤出，

相反的，這將會引起俄羅斯和包括中共在內以擴增核武實力、和擴散大規模毀滅性武器與飛彈作為因應，最後使美國更加防不勝防<sup>30</sup>。

### 參、反制的戰略之一——飛彈及其技術之擴散

當前俄羅斯在外交戰略上，除了可以利用「反彈道飛彈」條約對美國「國家飛彈防禦」的發展與部署，產生制約作用的有利條件之外，其與美國在 1987 年所簽訂的「飛彈技術管制機制」(MTCR)亦是另一可作為外交策略運用的籌碼。中共的學者朱鋒即指出，如果中俄兩國在 NMD 問題上不斷地擴大，而美國一意孤行作出 NMD 的部署決定的話，那麼三方在 MTCR 問題上的合作將會進一步鬆散而不是加強<sup>31</sup>。

冷戰結束後，經濟面臨困窘的俄羅斯，對於輸出飛彈以換取經濟的支援，以至於其已經成為對世界飛彈和其製造技術擴散的一大來源。蓋俄羅斯為求紓解經濟壓力，不斷以大量的薩姆系列 (Surface-to-missile Serial, SAMS) 防空飛彈對外出售，其中包括遠程的 SA-10 (S-300) 防空飛彈<sup>32</sup>。購買國將這些防空飛彈改裝成對地攻擊的戰術彈道飛彈 (tactical ballistic missile, TBM)。例如安哥拉 (Angara) 將俄羅斯製造的 SA-5C (S-200V) 防空飛彈 (其射程遠達 240 公里)，改裝成可配載 250 公斤重的彈頭、射程遠達 350 公里的地對地戰術彈道飛彈 (5V28A 彈道飛彈)，而成了飛彈科技或彈道飛彈快速擴散的罪魁禍首<sup>33</sup>。

然俄羅斯不但出售遠程防空飛彈給其他國家而改裝成戰術彈道飛彈，為求經濟的獲益，更出售諸如 SS-21 短程飛彈<sup>34</sup>給世界上任何有意購買的國家<sup>35</sup>。

美國國會的前「彈道飛彈威脅評估委員會」(Commission to Assess the Ballistic

---

感到非常的懷疑。並且在美國多方協議下，仍然持續堅定支持遵守「反彈道飛彈條約」的規定。而美國則必須繼續加以疏導溝通和協商，以求獲得俄羅斯的對此諒解與共識。“U.S.-Russia Differences Remain On Missile Defenses, ABM Treaty”, *Arms Control Today*, Vol.31, No.7 (September 2001), p.23.

<sup>30</sup> Dean A. Wilkening, “Amending the ABM Treaty”, *Survival*, Vol.42, No.1 (Spring 2000), p.29-30. & Ivo H. Daalder, “A Consensus on Missile Defense?”, *Survival*, Vol.43, No.3 (Autumn 2001), p.61-5.

<sup>31</sup> 朱鋒，「TMD、NMD 與 MTCR」，彈道飛彈防禦計畫與國際安全（上海：人民出版社，2001），頁 307。

<sup>32</sup> “Russia and the International Arms Market”, *Jane's Intelligence Review*, Vol.7, No.4 (April 1995), p.154.

<sup>33</sup> “Back-door TBMs: the proliferation threat posed by converted SAMs”, *Jane's Intelligence Review*, Vol.11, No.4 (April 1999), pp.51-3. & “Russia Premier SAMs Seen Proliferating Soon”, *Aviation Week & Space Technology*, Vol.151, No.13 (27 September 1999), p.36.

<sup>34</sup> SS-21 戰術飛彈是一種短程的戰術彈道飛彈，其原型最大射程只有 70 公里，修改型則可達到 120 公里，發射重量只有 2,000 公斤，採用慣性導引系統，但其卻是一種攻擊精準度相當高的飛彈，其圓周誤差(CEP)只有 30 公尺，修改型 SS-21B 可作為反雷達飛彈之功用。“Russia Federation: Offensive Weapon: SS-21'Scarab' (OTR-21/9M79 Tochka)”, *Jane's Strategic Weapons System*, JSWS-ISSUE 25.

<sup>35</sup> “Russia and the International Arms Market”, *Jane's Intelligence Review*, p.154

Missile Threat to the United States) 主席倫斯斐 (Donald H. Rumsfeld, 現任國防部部長) 曾於 1998 年 7 月在華盛頓提出一項報告指出, 現今飛彈威脅的極機密情報中顯示, 伊朗和北韓對於美國情報單位所預測部署長程飛彈的時間還要早, 而且俄羅斯和中共一直對外出售飛彈科技, 是助長飛彈成長的主要原因<sup>36</sup>。

另外, 根據美國中央情報局指出, 中共和俄羅斯可能會輸出核生化武器給予伊朗、敘利亞和印度等國家, 而伊朗的中程飛彈製造技術即是俄羅斯所提供的<sup>37</sup>。

的確, 伊朗製造的地對地戰術彈道飛彈, 除了北韓的幫助外, 俄羅斯亦是一大技術供應國。現今伊朗正在研製的 Shaha-4 型地對地彈道飛彈, 即是以俄羅斯製造的 R-12 飛彈為基礎和改良製造的<sup>38</sup>。亦有學者指出俄羅斯是伊朗過去十年間先進武器的提供者, 其中包括飛彈技術在內, 而獲得這種武器主要是嚇阻包括美國在內的敵對國之威脅<sup>39</sup>。軍事專家認為如果伊朗能夠獲得外在力量的支持和技術的協助, 其將可以在 2005-2010 之間擁有發展洲際彈道飛彈的能力<sup>40</sup>。

再則, 俄羅斯對另一個企圖製造先進飛彈的國家—印度, 亦是美國認為其正在進行飛彈及其技術擴散的重要考量之一。蓋印度當前所發展的巡弋飛彈系統之技術是向俄羅方面取得的。

西方專家即認為以印度所發展的 PJ-10 巡弋飛彈為例, 其設計之初並非是用來配載核子彈頭, 這是可以符合「飛彈管制機制」(MTCR) 之限制者。但是, 根據先前印度發展反艦巡弋飛彈的經驗研判, 這種新型的巡弋飛彈將會攜帶核子彈頭, 且射程也會超越原本「飛彈管制機制」的規定之外<sup>41</sup>。

實際上, 俄羅斯對外的飛彈擴散並不只於上述的國家而已, 從「表一前蘇聯／俄羅斯對外輸出彈道飛彈概覽」之整理中可知, 前蘇聯和俄羅斯對外的飛彈擴散國家是相當廣泛, 即使當前世界上對外進行飛彈擴散最為嚴重的國家—北韓, 其許多飛彈來源和技術的取得, 都是來自於俄羅斯。因此, 美國在建立飛彈防禦計畫之際,

<sup>36</sup> 高一中譯, 「彈道飛彈的威脅和防禦」, 國防譯粹, 頁 32。

<sup>37</sup> 「中共可能從事武器擴散交易」, 中國時報 (臺北), 1999 年 2 月 11 日, 第 14 版。

<sup>38</sup> Shaha-4 型地對地彈道飛彈彈體長達 22.8 公尺, 彈徑寬為 1.65 公尺, 發射重量約為 42,000 公斤, 可裝載超過 1,600 公斤重的彈頭, 射程遠達 2,000 公里, 在俄羅斯的技術協助下, 此型飛彈的攻擊圓周誤差可達 2,400 公尺, 可能已經在 2001 年服役。"Iran's ballistic missile projects: uncovering the evidence", *Jane's Intelligence Review*, Vol.10, No.6 (June 1998), p.27.

<sup>39</sup> Michael Eisenstadt, "Russia Arms and Technology Transfers to Iran: Policy Challenges for the United States", *Arms Control Today*, Vol.31, No.2 (March 2001), p.15.

<sup>40</sup> Lt Col Charles E. Costaanzo, "Shade of Sentinel? National Missile Defense, Then and Now", *Aerospace Power Journal*, Vol.XV, No.3 (Fall 2001), p.63.

<sup>41</sup> Michael Jasinski, "Russia and India step up cruise missile co-operation", *Jane's Intelligence Review*, Vol.14, No.3 (March 2002), p.33-4.

對於俄羅斯的飛彈擴散作為，是相當關切的。

表一 前蘇聯／俄羅斯對外輸出彈道飛彈概覽

| 國 家                   | 系 統             | 發展情況    | 射 程<br>(公里) | 彈頭重<br>(公斤) | 飛彈來源        |
|-----------------------|-----------------|---------|-------------|-------------|-------------|
| Afghanistan           | Scud-B          | 已進入作戰序列 | 300         | 1,000       | 前蘇聯         |
| Armenia               | Scud-B          | 已進入作戰序列 | 300         | 1,000       | 前蘇聯         |
| Azerbaijan            | Scud-B          | 已進入作戰序列 | 300         | 1,000       | 前蘇聯         |
| Belarus               | SS-21           | 已進入作戰序列 | 120         | 480         | 前蘇聯         |
|                       | Scud-B          | 已進入作戰序列 | 300         | 1,000       | 前蘇聯         |
| Bulgaria              | SS-23           | 已進入作戰序列 | 500         | 450         | 前蘇聯         |
|                       | Scud-B          | 已進入作戰序列 | 300         | 1,000       | 前蘇聯         |
| Egypt                 | Scud-B          | 已進入作戰序列 | 300         | 1,000       | 前蘇聯         |
|                       | Project-T       | 已進入作戰序列 | 450         | 985         | 前蘇聯         |
|                       | Scud-C          | 已進入作戰序列 | 550         | 600         | 前蘇聯         |
| Georgia               | Scud-B          | 已進入作戰序列 | 300         | 1,000       | 前蘇聯         |
| Iran                  | Scud-B          | 已進入作戰序列 | 300         | 1,000       | 前蘇聯         |
|                       | Shahab-3        | 測試/發展中  | 1,300       | 700         | 國內生產/俄羅斯/北韓 |
|                       | Shahab-4        | 發展中     | 2,000       | 1,000       | 國內生產/俄羅斯北韓  |
|                       | Shahab-5        | 概念階段    | 3,000-5,000 | 1,000       | 國內生產/俄羅斯    |
| Iraq                  | Al Samoud       | 測試/發展中  | 150         | 300         | 國內生產/前蘇聯    |
|                       | Scud-B          | 已毀壞     | 300         | 1,000       | 前蘇聯         |
|                       | Al Hussein      | 已毀壞     | 600-650     | 500         | 國內生產/前蘇聯    |
|                       | Al Abbas        | 已毀壞     | 900         | 300         | 國內生產/前蘇聯    |
| India                 | Sagarika (SLCM) | 發展中     | 350         | 500         | 國內生產/俄羅斯    |
|                       | Surya           | 發展中     | 5,500+      | 2,000       | 國內生產/俄羅斯    |
| Kazakhstan            | Tochka-U(SS-21) | 已進入作戰序列 | 120         | 480         | 前蘇聯         |
| Libya                 | Al Fatah        | 測試/發展中  | 200         | 500         | 前蘇聯         |
|                       | Scud-B          | 已進入作戰序列 | 300         | 1,000       | 前蘇聯         |
| North Korea<br>(DPRK) | Scud-B          | 已進入作戰序列 | 300         | 1,000       | 前蘇聯         |
| Slovakia              | SS-21           | 已進入作戰序列 | 120         | 480         | 前蘇聯         |
|                       | Scud-B          | 已進入作戰序列 | 300         | 1,000       | 前蘇聯         |
| Syria                 | SS-21           | 已進入作戰序列 | 120         | 480         | 前蘇聯         |
|                       | Scud-B          | 已進入作戰序列 | 300         | 1,000       | 前蘇聯         |
| Turkmenistan          | Scud-B          | 已進入作戰序列 | 300         | 1,000       | 前蘇聯         |
| Ukraine               | SS-21           | 已進入作戰序列 | 120         | 480         | 前蘇聯         |

|                      |        |         |     |       |     |
|----------------------|--------|---------|-----|-------|-----|
|                      | Scud-B | 已進入作戰序列 | 300 | 1,000 | 前蘇聯 |
| United Arab Emirates | Scud-B | 已進入作戰序列 | 300 | 1,000 | 前蘇聯 |
| Vietnam              | Scud-B | 已進入作戰序列 | 300 | 1,000 | 前蘇聯 |
| Yemen                | SS-21  | 已進入作戰序列 | 120 | 480   | 前蘇聯 |
|                      | Scud-B | 已進入作戰序列 | 300 | 1,000 | 前蘇聯 |

資料來源：“Global Missile Proliferation: June 2001”, *Arms Control Today*, Vol.31, No.5 (June 2001), pp.33-4.

當前美國所面對的飛彈威脅其實並不止於其所認定的強權大國，有許多是一些地區性的中等國家，諸如北韓、伊朗、伊拉克等，但是如果飛彈製造技術持續的擴散和未能有效遏制的話，那麼美國中央情報局所認定的 2015 年時，現今已經擁有彈道飛彈的國家，將都會擁有洲際彈道飛彈的事實<sup>42</sup>，而這可能不會是虛構和憑空臆測的。

然而未來是否能有效遏制，美國和俄羅斯之間，毫無間隙的合作，卻是達成此目標的重要因素。軍事戰略專家認為美國在建立彈道飛彈防禦之際，其必須努力的是要盡力減少部署或發展此一計畫時，避免俄羅斯對美國的不必要疑慮和顧忌，以免扭曲了美國對於飛彈防禦努力的用意<sup>43</sup>。不過，依照現今的局勢看來，俄羅斯除了以經濟的需求擴散飛彈技術之外，未來很有可能再運用其飛彈技術管制鬆緊之外交戰略，作為對付美國飛彈防禦部署計畫的重要談判籌碼。

## 肆、反制的戰略之二——暫停或降緩縮減戰略核武

西方的國防政策分析學者扁納（Charles Pena）和艾蘭德（Ivan Eland）認為美國布希政府單方面宣布從「反彈道飛彈」條約中撤出，是建構其國家飛彈防禦體系之必要作為，但是，這是有所不當的。而一些俄羅斯強硬派者對於美國政府如此的作為之立即反應是，俄羅斯應該保留更多的違反第二回合限武談判之陸基洲際彈道飛彈和核子彈頭，作為因應。美國的這項作為將會阻礙美俄兩國對於恐怖主義的戰爭和處理俄羅斯囤積危險的大規模毀滅性武器看護<sup>44</sup>。

的確，美國單方面從「反彈道飛彈條約」中撤出，已經引起俄羅斯強烈的反應，

<sup>42</sup> Bryan Bender, “Any country can have ICBM by 2015, says CIA”, *Jane’s Defense Weekly*, Vol.31, No.16 (5 May 1999), p.8.

<sup>43</sup> Keith Payne & Andrei Kortunov, “Summary and Conclusion”, *Comparative Strategy*, p.203.

<sup>44</sup> Ibid.

不僅考慮暫緩與美國戰略核武裁減的協議，更有積極研發下一代戰略核武之作為。然除此之外，俄羅斯消極的不配合美國的反核武擴散政策，這些都是俄羅斯因應美國飛彈防禦建構的策略。

目前俄羅斯與美國尚有三項雙方的條約，是俄國可以作為對抗美國飛彈防禦外交戰略的議價籌碼。此包括「戰略武器裁減條約一」(Strategic Arms Reduction Treaty I, START I)、「戰略武器裁減條約二」(Strategic Arms Reduction Treaty II, START II)、「戰略武器裁減條約三」(Strategic Arms Reduction Treaty III, START III)。前者「戰略武器裁減條約一」(START I)雖然是在2001年12月即應該完成，但是，其有效的效力卻是到2009年12月才終止。中者「戰略武器裁減條約二」(START II)的原本執行期限是在2003年1月，但是在1997年的協議中，已經擴延至2007年12月。至於後者「戰略武器裁減條約三」(START III)，執行期限一樣是在2007年12月<sup>45</sup>。

另外，2002年5月24日美國總統布希(George W. Bush)和俄羅斯總統普丁(Vladimir Putin)在莫斯科，雙方共同簽署一項將美國和俄羅斯的戰略核子彈頭的數量減低至1,700-2,200顆的「戰略武器裁減條約三」(START III)條約三的修正版——「戰略攻擊武器裁減條約」(Strategic Offensive Reduction Treaty, SORT, 或稱為「莫斯科條約」)，但此條約仍須待雙方國會認可<sup>46</sup>。

由於其尚未獲得俄羅斯國會認可，而且俄羅斯總統普丁仍然相當在意美國在2001年12月宣布從「反彈道飛彈條約」中退出，並一直緊握對於修訂「反彈道飛彈條約」之意見，故其仍否能在俄羅斯國會獲得通過和切實施行，仍是一個變數，有待進一步觀察<sup>47</sup>。然從「表二戰略核武控制協議」之比較中可知，俄羅斯在未來對美國在飛彈防禦的外交議價籌碼和彈性空間，仍然很大。

事實上，美國的飛彈防禦計畫與從相關之「反彈道飛彈條約」撤出，實是一種「削足適履」的作為。因為，這種戰略和作為勢必會引起俄羅斯的反對和相對的戰略因應。西方大部分學者即認為美國現今若以發展「國家飛彈防禦」作為取代以縮減戰略核武器的安全計畫，其必須務實地考量這種防禦武器系統的既存技術限制、

<sup>45</sup> "U.S.-Soviet/Russian Nuclear Arms Control", *Arms Control Today*, Vol.32, No.5 (June 2002), pp.12-3.

<sup>46</sup> Ibid. & "Letter of Transmittal and Article-by-Article Analysis Of the Treaty on Strategic Offensive Reduction", *Arms Control Today*, Vol.32, No.6 (July/August 2001), p.28.

<sup>47</sup> "New Nuclear Accord Submitted To U.S., Russian Lawmakers", *Arms Control Today*, Vol.32, No.6 (July/August 2002), p.17. & John Holum, "Assessing the New U.S.-Russian Pact", *Arms Control Today*, Vol.32, No.5 (June 2002), p.7.



此建議性防禦系統的代價以及潛在敵對國家的軍備控制和作為<sup>48</sup>。在此之中，後者之潛在敵對國家的軍備控制與作為，可能是美國最得不償失的代價。

表二 戰略核武控制協議

|                   | SALT I   | SALT II                  | START I   | START II     | START III   | SORT        |
|-------------------|--|--------------------------|-----------|--------------|-------------|-------------|
| 部署彈頭的<br>限制       | 飛彈限制(非<br>彈頭部分)  | 飛彈和轟炸<br>機的限制(非<br>彈頭部分) | 6,000     | 3,000-3,5000 | 2,000-2,500 | 1,700-2,200 |
| 部署投射<br>載具的限<br>制 | 美國：1,710<br>枚(包括洲際<br>彈道飛彈和<br>潛射彈道飛<br>彈)前蘇聯：<br>2,347 枚(包<br>含洲際彈道<br>飛彈和潛射<br>彈道飛彈) | 2,250                    | 1,600     | 不適用          | 不適用         | 不適用         |
| 執行狀況              | 已終結  | 從未進入執行                   | 執行中       | 從未進行執行       | 尚未完成協商      | 簽署，等待認可     |
| 簽署日期              | 1972/5/26  | 1979/6/18                | 1991/7/31 | 1993/1/3     | 不適用         | 2002/5/24   |
| 進入執行<br>日期        | 1972/10/3  | 不適用                      | 1994/12/5 | 不適用          | 不適用         | ?           |
| 執行期限              | 不適用  | 1981/12/31               | 2001/12/5 | 2007/12/31   | 2007/12/31  | 2012/12/31  |
| 終止日期              | 1977/10/3  | 1985/12/31               | 2005/12/5 | 2009/12/5    | 不適用         | 2012/12/31  |

資料來源：引自“U.S.-Soviet/Russian Nuclear Arms Control”, *Arms Control Today*, Vol.32, No.5 (June 2002), p.13.

早在 2000 年之時，美國有意從「反彈道飛彈條約」撤出之際，即有學者警告這將會給予俄羅斯在遲緩或者是不執行「戰略武器裁減條約」(Strategic Arms Reduction Treaty, START)的藉口。

學者艾瓦諾夫(Igor Ivanov)即認為俄羅斯看待美國從「反彈道飛彈條約」中撤離，美國會被視為是一種違反規範，這將給予俄羅斯從「戰略武器裁減條約一」(START I)撤離的一種例外環境局勢之權利，相同的，這種影響，或將會轉移至俄羅斯國會所認可的「戰略武器裁減條約二」(START II)，以及直接連結到正在草擬

<sup>48</sup> Robert Kerry and William D. Hartung, “Toward a New Nuclear Posture: Challenge for the Bush Administration”, *Arms Control Today*, Vol.31, No.3 (April 2001), p.6.

的「戰略武器裁減條約三」(START III)之規範上<sup>49</sup>。

其實，這種觀點深為西方的許多學者所認同，並紛紛警告美國從「反彈道飛彈條約」中撤離，將會阻止俄羅斯對於裁減戰略核武的意願，以及完成拯救俄羅斯核子武器和素材這件困難工作的進行<sup>50</sup>。

故西方的觀察家認為從軍備控制的觀點而論，布希政府從「反彈道飛彈條約」中撤出，已經產生了一項嚴重災難。因為，除非美國能夠改變這個方向，否則其將破壞對於過去三十年解決戰略核武擴張的方式的武器管制機制<sup>51</sup>。因為，俄羅斯一再重申「反彈道飛彈條約」是戰略穩定的一項重要支柱，如果美國放棄它，那麼一個完整的軍備控制架構將會被破壞。

俄羅斯總統普丁 (Valdimir Putin) 如同前總統葉爾欽 (Boris Yeltsin) 的態度一般警告美國，指稱如果美國單方面進行「反彈道飛彈條約」的行動 (意指違反此條約之規範)，她將會收到俄羅斯的「適當因應」 (Adequate Response)。俄羅斯的分析家亦指出俄羅斯亦可對此作出「戰略武器裁減」 (START) 的新詮釋，並從這些條約中撤出<sup>52</sup>。

的確，俄羅斯對此戰略必會採取相關的戰略因應。其實，俄羅斯的核武政策和戰略已經與前蘇聯末期和俄羅斯獨立初期大不相同，為因應戰略局勢的變化，俄羅斯以公開明示放棄其對於不首先使用核武的承諾。美國的領導者認為這是俄羅斯為因應核武使用國和對抗大規模毀滅性武器的戰略宣示，對其而言不甚重要。而西方分析家則認為這是因為俄羅斯傳統武力的持續惡化，必須以戰略武力優勢支應，否則無法對付潛在的敵對者<sup>53</sup>。

上述之見解確實有其根據，亦是俄羅斯對於改變不首先使用核武承諾的主要考量之一。但是從另一戰略觀檢視俄羅斯對此政策之宣示，潛在或隱藏著俄羅斯的戰略觀中，其仍然深信戰略核子武力在後冷戰時期，無論是在軍事或者國際政治地位上，它在國際現勢中確有不可忽視的關鍵性地位。因此，在美國單方面宣布從「反彈道飛彈條約」中撤出之際，俄羅斯運用此一戰略武力為其議價籌碼，將是無可避

<sup>49</sup> Igor Ivanov, "The Missile-Defense Mistake", *Foreign Affairs*, Vol.79, No.5 (September/October 2000), p.16.

<sup>50</sup> An ACA Press Conference, "ABM Treaty Withdraw: Neither Necessary nor Prudent", *Arms Control Today*, Vol.32, No.1 (January/February 2002), pp.12-3.

<sup>51</sup> "The First 100 Days", *Arms Control Today*, Vol.31, No.4 (May 2001), p.2.

<sup>52</sup> Andrew C. Kuchins, "Explaining Mr. Putin: Russia's New Nuclear Diplomacy", *Arms Control Today*, Vol.32, No.8 (October 2002), p.3.

<sup>53</sup> Dr. Robert L. Butterworth, "Out of Balance: Will Conventional ICBMs Destroy Deterrence?", *Aerspace Power Journal*, Vol.XV, No.3 (Fall 2001), p.78.

免者<sup>54</sup>。

2000年11月俄羅斯總統普丁對外宣布俄羅斯在「共同或者平行」(Together or in Parallel)之下，已經做好裁減戰略核武之準備。普丁強調俄羅斯所要裁減戰略核武的預定目標將是從原先的2,000-2,500顆縮減至1,500顆或甚至是更低的數目，這是美國總統柯林頓(Bill Clinton)和俄羅斯總統葉爾欽(Boris Yeltsin)在赫爾辛基會議上對於「戰略武器裁減三」(START III)之目標<sup>55</sup>。

事實上，俄羅斯在2001年10月之前，已經按照美國與前蘇聯在1991年7月31日所簽訂的「戰略武器裁減一」(START I)之要求，進行戰略核武裁減。在《今日軍控》(Arms Control Today)期刊中，俄羅斯在2001年5月之前尚有核武彈頭6,094顆(此比起「戰略武器裁減一」所規定的6,000顆核子彈頭還多出94顆)，但在10月之時，此期刊所載俄羅斯已符合「戰略武器裁減一」之要求，將核子彈頭削減至6,000顆以下，僅存有5,858顆<sup>56</sup>。

但是，普丁卻在美國單方面宣布將從「反彈道飛彈條約」中撤出之後，威脅美國其將對於「戰略武器裁減」限制多彈頭飛彈增加的觀範中，會有與其相反的「進一步作為」<sup>57</sup>。

當前，美國已執意從「反彈道飛彈條約」中撤出，因此俄羅斯為求因應，在2002年6月14日對外宣布，俄羅斯將不再受「戰略武器裁減條約二」(START II)之羈絆，因為俄羅斯認為此一條約已經毫無效力了<sup>58</sup>。該條約規定部署戰略核武的數量不得超過3,500顆的彈頭，而且在洲際彈道飛彈(ICBM)上不得配載多彈頭獨立尋標之重返大氣層載具(Multiple Independently-targeted Re-entry Vehicles, MIRVs)，這使得與俄羅斯若欲美國在戰略核武上競逐，必須花費高價建構配載單彈頭的洲際彈道飛彈於一定實質上的數量。然在美國從「反彈道飛彈條約」中撤離後，並努力建設

<sup>54</sup> 近幾年來，軍控和核武裁軍一直是俄羅斯與美國鬥爭的焦點。布希政府主張儘早建立大規模的全國的飛彈防禦系統，甚至主張揚言若無法與俄羅斯達成協議，美國將單方面退出「反彈道飛彈條約」。俄羅斯的普丁政府對此反應強烈，堅決反對美國破壞全球戰略穩定、要求單方軍事優勢的企圖，嚴重警告美國，若一意孤行，勢必導致包括太空在內的新一輪全球軍備競賽。俄羅斯國防部長表示，若美國執意部署「國家飛彈防禦」，俄羅斯將採取包括終止執行《戰略武器裁減條約》(START)，並加強自身的核力量建設在內的一系列應對措施，並宣稱俄羅斯有足夠的導彈技術和能力對付美國引以自豪的「星球大戰」(Star War)計畫。張尊國，「俄羅斯挺起腰板向美國說不」，環球軍事(總第3期，2001年4月)，頁14-5。

<sup>55</sup> Rose Gottemoeller, "Offense, defense, and Unilateralism In Strategic Arms Control", *Arms Control Today*, Vol.31, No.7 (September 2001), p.10.

<sup>56</sup> "U.S. and Russia/Soviet Strategic Nuclear Forces", *Arms Control Today*, Vol.31, No.4 (May 2001), p.34. & "U.S. and Russia/Soviet Strategic Nuclear Forces", *Arms Control Today*, Vol.31, No.4 (October 2001), p.26.

<sup>57</sup> "U.S. Russia Agree to Codify Nuclear Reduction", *Arms Control Today*, Vol.32, No.2 (March 2002), pp.22-8.

<sup>58</sup> "Russia Declares Itself No Longer Bound by START II", *Arms Control Today*, Vol.32, No.6 (July/August 2002), p.16.

飛彈防禦計畫之際，此將會大幅增加美國對俄羅斯的威脅程度<sup>59</sup>。

然而，若無「戰略武器裁減條約二」之束縛，俄羅斯可持續發展和部署其正在研發的最新型 Topol-M (SS-27) 多彈頭洲際彈道飛彈<sup>60</sup>。這種俗稱「白楊」(SS-27) 的洲際彈道飛彈採用先進可靠的高科技，發射時間短、不易被監測、也不易被攔截，而且飛行速度快、突防能力強，可令敵方反飛彈系統防不勝防<sup>61</sup>。

俄國軍事專家透露，與外國同類飛彈相比，「白楊」洲際彈道飛彈的性能較為先進 5-6 年，美國的飛彈預警衛星至今仍難以跟蹤和測量其彈道參數，一旦美國部署「國家飛彈防禦」，其就會進行攜帶多彈頭作戰部署。此堪稱為俄羅斯戰略核之支柱，亦是挑戰和突破美國「國家飛彈防禦」之最佳戰略武器<sup>62</sup>。

其實，俄羅斯總統普丁早就曾明示將從「反彈道飛彈條約」撤離的美國，如此的行動將會引起俄羅斯從「戰略武器裁減條約二」中撤出，並重新思考對於「戰略武器裁減條約三」和「戰略武器裁減條約一」以及「中程核武條約」(Intermediate-Range Nuclear Force) 的承諾<sup>63</sup>。

西方軍事專家亦認為美國必須與俄羅斯協商如何去修訂「反彈道飛彈條約」，此不僅有助於「戰略武器裁減條約一」和「戰略武器裁減二」的實行關鍵要素，亦對於未來的武器控制的進行有所助益。而除非美國能提出新的安全概念能讓俄羅斯參與，否則美國拙劣的修正「反彈道飛彈條約」(更不用說是從「反彈道飛彈條約」中撤離)，將會促使俄羅斯進一步增加部署彈道飛彈數量的動機<sup>64</sup>。布希政府應會了解到在「反彈道飛彈」條約架構之下，美國應與俄羅斯總統普丁協商對於飛彈防禦測試與戰略攻擊性武器裁減的重要性<sup>65</sup>。

<sup>59</sup> 其實，與美國相較之下，俄羅斯核武安全威脅的另一項顧慮是來自於俄羅斯的核武儲存年限較美國的核武為短。這是因為俄羅斯的核武製造技術的問題，使得其核子彈頭的保存年限僅有 10-15 年而已。因此，裁減核武的另一考量是，俄羅斯必須顧慮到期限有核武彈頭的年限是否足以作為戰略武力所需。然此亦正是俄羅斯方面反對第二階段戰略武器裁減條約的原因之一。蓋持此觀點者認為，針對在 1991 年的二項武器限額，美國要達到這些固定上限要比俄羅斯快得多。萬一協定破裂，美國要恢復到他們在 1990 年間既有的實力，也會比俄羅斯快得多。Oleg Bukharin, "A breakdown of Breakout: U.S. and Russian Warhead Production Capability", *Arms Control Today*, Vol.32, No.8 (October 2002), p.8. & George Le Guelte 原著，王在斌譯，「美國戰略新思維」，國防譯粹（第 28 卷第 1 期，2001 年 1 月），頁 45。

<sup>60</sup> "Russia Declares Itself No Longer Bound by START II", *Arms Control Today*, p.16.

<sup>61</sup> 景欣，「『白楊』要穿透 NMD」，環球軍事（北京：總第 2 期，2001 年 3 月），頁 16。

<sup>62</sup> 參閱同上。

<sup>63</sup> "Campaign Promises vs. Real World Responsibilities", *Arms Control Today*, Vol.31, No.1 (January/February 2001), p.2. & Fonathan Schell, "The Folly of Arms Control", *Foreign Affairs*, Vol.79, No.5 (September/October 2000), p.27.

<sup>64</sup> Holly Porteous, "China's view of strategic weapons", *Jane's Intelligence Review*, Vol.8, No.3 (March 1996), p.135.

<sup>65</sup> "Fuzzy Nuclear Math", *Arms Control Today*, Vol.31, No.10 (December 2001), p.2.

的確，現今的局勢正是如同上述的發展所言。美國單方面從「彈道飛彈條約」中撤離和建構飛彈防禦體系，確實已嚴重影響美俄之間的關係，也引起俄羅斯單方面加強戰略核武能力，以確保摧毀這種飛彈防禦系統能力，作為其戰略之必要發展。

當前俄羅斯為因應美國從「反彈道飛彈條約」中撤出，和在因此解除「戰略武器裁減條約二」的限制之下，可能以每年 50 枚的平均速度增加 SS-27 多彈頭飛彈的部署，並且會延長擁有配備 10 顆彈頭的 SS-18 和擁有配備 6 顆彈頭 SS-19 洲際彈道飛彈（ICBM）的部署年限以為反制。這些多彈頭飛彈卻都是「戰略武器裁減條約二」中限制的項目<sup>66</sup>。此外，美國一旦違反「反彈道飛彈」（ABM）條約之規定，在飛彈防禦領域有所進展，相對地，此亦必會提供俄羅斯更多合理的理由去部署新型的多彈頭戰略彈道飛彈，而俄製之 Topol-M 則是將是俄羅斯因應的主要武力<sup>67</sup>。

再則，從「表三俄羅斯 2001 年部署的戰略武器」和「表四 2010 年俄羅斯的核武投射能力」之比較中可知，俄羅斯對美國從「反彈道飛彈條約」中撤出反制的最大籌碼即是停止戰略核武之裁減，和增強核武戰力。誠所謂「投鼠忌器」，這是美國所必須深思熟慮者。

事實上，美俄兩國雖然已簽署三種以上的「戰略武器裁減條約」，但是，由於雙方各懷鬼胎，故在執行上，其卻是處於模糊未明之狀況<sup>68</sup>。因此，美國對於單方面從「反彈道飛彈條約」中撤出，將給予已經對於戰略核武裁減處於渾沌未明的俄羅斯一個增強核武戰力的藉口。

美國戰略專家金柏（Daryl G. Kimball）認為布希政府如此的戰略作為是一個「新的戰略實驗」（New Strategic Experiment），將會創造一個新的不確定情勢，並對於美俄之間裁減囤積核武以減低危險之努力，憑添更多之障礙<sup>69</sup>。

<sup>66</sup> Joseph Cirincione and Jon B. Wolfsthal, "What If the New Strategic Framework Goes Bad", *Arms Control Today*, Vol.31, No.9 (November 2001), p.8. & John Holum, "Assessing the New U.S.-Russian Pact", *Arms Control Today*, Vol.32, No.5 (June 2002), p.7.

<sup>67</sup> Nikolai Sokov, "The Russia Nuclear Arms Control Agenda After SORT", *Arms Control Today*, Vol.33, No.3 (April 2003), pp.7-10.

<sup>68</sup> Lewis A. Dunn, "Coordinated Security Management-Towards a 'New Framework' ", *Survival*, Vol.43, No.3 (Autumn 2001), pp.87-8. & "Bush, Putin Pledge Nuclear Cuts, Implementation Unclear", *Arms Control Today*, Vol.31, No.10 (December 2001), p.19.

<sup>69</sup> "New Strategic Experiment", *Arms Control Today*, Vol.32, No.1 (January/February 2002), p.2.

表三 俄羅斯 2001 年部署的戰略武器

| 洲際彈道飛彈              | 發 射 器 | 彈 頭   |
|---------------------|-------|-------|
| SS-18               | 166   | 1,660 |
| SS-19               | 150   | 900   |
| SS-24 ( 基地 )        | 6     | 60    |
| SS-24 ( 鐵道 )        | 36    | 360   |
| SS-25               | 360   | 360   |
| SS-27 ( 基地 )        | 24    | 24    |
| 潛射彈道飛彈              | 發 射 器 | 彈 頭   |
| SS-N-8              | 36    | 36    |
| SS-N-18             | 128   | 384   |
| SS-N-20             | 100   | 1,000 |
| SS-N-23             | 112   | 448   |
| 轟炸機                 | 發 射 器 | 彈 頭   |
| Tu-95 ( ALCM )      | 63    | 504   |
| Tu-160 ( Non-ALCM ) | 2     | 2     |
| Tu-160              | 15    | 120   |
| 總 數                 | 1,198 | 5,858 |

資料來源：Joseph Cirincione and Jon B. Wolfsthal, "What If the New Strategic Framework Goes Bad", *Arms Control Today*, Vol.31, No.9 (November 2001), p.7.

表四 2010 年俄羅斯的核武投射能力

| 系 統    | 現今對 2010 年部署彈頭的<br>投射能力 | 最高上限之 2010 年部署的<br>彈頭數量 |
|--------|-------------------------|-------------------------|
| 洲際彈道飛彈 | 230                     | 2,652                   |
| 潛射彈道飛彈 | 616                     | 616                     |
| 轟 炸 機  | 240                     | 582                     |
| 總 數    | 1,086                   | 3,850                   |

註：此投射武力並不包括未來可能擴張的潛射彈道飛彈武力，因為未來的十年內，俄羅斯可能生產和部署下一代的核子飛彈潛艦—Borey-class。

資料來源：Ibid., p.8.

曾任柯林頓政府國家安全會議秘書處的國防政策與軍備室主任之安德列森（Steven Andreasen）則認為布希政府的這種新戰略作為將會使得美國和俄羅斯已經建立的戰略關係遭受破壞，而更令人擔憂的是，這對原本俄羅斯在「戰略武器縮減條約」之下，未來剔除加強核武的作為，提供一個合法性的障礙，並給予俄羅斯對於不持續與美國裁減核武合作計畫的一個良好的契機<sup>70</sup>。

### 伍、反制的戰略之三——核武擴散

事實上進行對外核武擴散，這種消極的抵制戰略，亦是俄羅斯對美國飛彈防禦反制具有相當作用的一個外交戰略。而美國對於俄羅斯的核武管制非常在意，並亟需與俄羅政府合作，方能有效防範此大規模毀滅性武器擴散之威脅<sup>71</sup>。因為，俄羅斯中有些城市和人員是靠核子工業生活的，若不加以管制和防範，則可能會成為世界核武擴散的主要源頭。

根據研究指出，俄羅斯核武專家經由訪問、開會和郵寄的方式將敏感的資訊與其他國家分享他們的知識，造成了核武知識的擴散。而根據美國中央情報局（CIA）的嚴謹調查報告中指出，實際上是有許多俄羅斯的科學家，正在幫助一些追求建立核子武器國家發展核武計畫<sup>72</sup>。

這些核武專家大部分是住在俄羅斯的 10 個城市之中，依照評估在 1980 年代末期大約有 150,000 人左右被聘僱於從事相關的工作。冷戰結束，前蘇聯瓦解之後，這些核武工程師，因為經濟生活狀況的惡化，或有諸多失去工作之威脅，更有許多已經領不到政府的薪水。於是，許多核科學家成了「核武企業者」（Nuclear Entrepreneurs）做起專門出售技術給支付最高價者或者是與這些單位（即是美國所稱的流氓國家或者是恐怖主義組織）偷取核武器或重要的核武成分<sup>73</sup>。

職是之故，美國和俄國之間的合作，即是要防範此一情形的持續惡化，然大部分的經費支出，卻是由美方來支付。

當前超過 30 個美俄之間的核武管制威脅縮減計畫由美國三個不同部門所管

<sup>70</sup> Steven Andreasen, "The Bush Strategic Plan", *Survival*, Vol.43, No.3 (Autumn 2001), pp.79-81.

<sup>71</sup> John Parachini, "Non-Proliferation Policy And the War on Terrorism", *Arms Control Today*, Vol.31, No.8 (October 2001), pp.14-5.

<sup>72</sup> Sharon K. Weiner, "Preventing Nuclear Entrepreneurship in Russia's Nuclear Cities", *International Security*, Vol.27, No.2 (Fall 2002), p.126.

<sup>73</sup> Ibid., p.127. & Senator Richard G. Lugar, "The Next Steps in U.S. Nonproliferation Policy", *Arms Control Today*, Vol.32, No.1 (December 2002), p.3.

轄，而且每年都要花費巨額來維持此威脅和安全的管制。根據評估，單就 2001 年的會計年度預算中，這樣的計畫即需花費 7 億 5 千萬美元<sup>74</sup>。在「911 事件」之後，美國為加強對恐怖分子的戰爭，害怕這些俄羅斯的核武受到恐怖分子的運用，於是提議在未來的 10 年之內，將增加百分之一的國防預算，其每年可能要耗費 30 億美元，10 年之內將達 300 億美元，作為減少和管制此威脅的措施之用<sup>75</sup>。

另外，俄羅斯所囤積大約有 1,000 噸可以作為生產超過 20,000 枚核子武器的原料，八大工業國（G8）亦決定在未來的 10 年內，將撥款 200 億美元的經費，作為安全解除莫斯科這些可以作為核子武器的原料之用<sup>76</sup>。

雖然，美俄之間對於俄羅斯在管制核武和專家的合作正在持續進行當中，但是，這其中仍有許多變數，最主要的即是美國決定放棄「反彈道飛彈」條約，俄羅斯將可能以此作為因應的措施。其持續與伊朗進行的核子工程合作，即是重要之一例<sup>77</sup>。

現今美國或認為中共和北韓已經停止對伊朗出售飛彈技術，但是，俄羅斯卻是在此關鍵時刻中，成為對伊朗出售先進的核子武器和飛彈技術的重要來源<sup>78</sup>。

學者愛森司塔德（Michael Eisenstadt）即指出俄羅斯是伊朗過去十年間先進武器的提供者，其不僅對伊朗輸出飛彈及其技術、出售化學和生物武器的計畫，更是伊朗獲得民用核能技術的唯一來源<sup>79</sup>。因此，美國即努力嘗試經由外交途徑，試圖阻止這種大規模毀滅性武器技術的輸出。

柯林頓政府與布希政府執政的第一年，華府和莫斯科均有關於處理這樣問題的努力。然儘管雙方的高層聯結協商頻繁，但是介於俄羅斯菁英與其他國家之間極為危險的合作，卻仍然持續在進行之中。此情況一直到「911 事件」之後，雙方才有了基本的關係變化<sup>80</sup>。

<sup>74</sup> Jame's Fuller, "Debt for Nonproliferation: The Next Step in Threat Reduction", *Arms Control Today*, Vol.32, No.1 (January/February 2002), p.22. & "News Briefs: More Security at Russia Nuke Facilities", *Arms Control Today*, Vol.33, No.3 (April 2003), p.42.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Mark Galeotti, "Russia's 'arsenal of megaterrorism' ", *Jane's Intelligence Review*, Vol.14, No.9 (September 2002), p.48.

<sup>77</sup> Kenneth N. Luongo, "The Uncertain Future of U.S.-Russian Cooperative Nuclear Security", *Arms Control Today*, Vol.31, No.1 (January/February 2001), p.3.

<sup>78</sup> Robert J. Einhorn and Gary Samore, "Ending Russian Assistance to Iran's Nuclear Bomb", *Survival*, Vol.44, No.2 (Summer 2002), p.52.

<sup>79</sup> Michael Eisenstadt, "Russia Arms and Technology Transfers to Iran: Policy Challenges for the United States", *Arms Control Today*, p.15.

<sup>80</sup> Robert J. Einhorn and Gary Samore, "Ending Russian Assistance to Iran's Nuclear Bomb", *Survival*, p.52. & Anatol Lieven, "The Secret Policemen's Ball: the United States, Russia and the international order after 11 September", *International Affairs*, Vol.78, No.2 (April 2002), pp.243-59.



但是，這種情況在美國片面對宣布將從「反彈道飛彈」條約中撤離之後，美俄兩國的戰略關係將會變得更為撲朔迷離，糾纏於既是聯合又是對抗的矛盾之中。蓋於美國自「反彈道飛彈」條約中撤出之後，西方觀察家認為俄羅斯將可能與伊朗、伊拉克和北韓加強合作關係，此對於西方國家正在發大筆金錢來拯救俄羅斯的武器和核子原料處理的合作，無異是開倒車的作為<sup>81</sup>。

其實，這是俄羅斯對美國飛彈防禦計畫的一種外交戰略反制，因為，美國的這種作為著實令人難以接受。誠如俄羅斯國會的國防委員會主席阿巴托夫（Alexei Arbatov）在 2002 年 6 月 13 日，接受電臺關於美國自「反彈道飛彈」條約中撤出議題之訪問時所論：「這是一個歷史進展中的極端負面之事件」<sup>82</sup>。

另外，值得關注的是，俄羅斯的核武向外輸出的部分不僅止於國家部分，而且美國最為忌諱的恐怖組織，亦從此中獲得製造核武的素材。2002 年 2 月，美國情報系統即向國會提報有關可以作為製造核武的材料是從俄羅斯國家機構偷出，然此亦獲得俄羅斯官方的證實之消息。偷此製造核武素材者，除卻國家單位之外，尚有令美國甚為擔憂的恐怖組織，而讓美國人極為痛惡的卡達組織，即是其中一<sup>83</sup>。尤有甚者，根據研究報告指出，不僅製造核武的材料已經流入恐怖組織手中，可能有數十個小型核武已經為恐怖組織所獲得，這著實引起了西方國家的嚴重關切<sup>84</sup>。

此外，俄羅斯雖然知道諸如伊朗、伊拉克、中共、以色列、南韓、北韓甚至於土耳其，都是其安全顧慮的考量，但是，與美國甚為不同的是，這些國家的傳統武器對於俄羅斯的威脅不大，亦不可能單獨運用核子武器作為與俄羅斯對抗的工具。因此，俄羅斯向外進行有限的核武擴散，這是在其在安全的顧慮範圍之內進行的。蓋俄羅斯的核武嚇阻重點是在因應主要的層級威脅而來<sup>85</sup>。而這個主要層級的威脅，可能就是美國戰略核武。故俄羅斯不顧及其他國家的潛在威脅，持續進行有限的核武擴散。其協助伊朗進行核子武器發展即是重要之例。

現今俄羅斯正持續在布希爾（Bushehr）協助伊朗建立一座 1,000 百萬瓦功率的動力反應爐。雖然俄羅斯官員信誓旦旦地表示，俄羅斯與伊朗的合作將僅限於布希

<sup>81</sup> Andrew C. Kuchins, "Explaining Mr. Putin: Russia's New Nuclear Diplomacy", *Arms Control Today*, p.3.

<sup>82</sup> "U.S. Withdraws From ABM Treaty; Global Response Muted", *Arms Control Today*, Vol.32, No.6 (July/August 2002), p.14.

<sup>83</sup> Jon B. Wolfsthal and Tom Z. Collina, "Nuclear Terrorism and Warhead Control in Russia", *Survival*, Vol.44, No.2 (Summer 2002), p.71.

<sup>84</sup> Alistair Millar, "The Pressing Need For Tactical Nuclear Weapons Control", *Arms Control Today*, Vol.32, No.4 (May 2002), p.11.

<sup>85</sup> Stephen Blank, "Proliferation and Counterproliferation in Russian Strategy", *The Korea Journal of Defense Analysis*, Vol.XI, No.2 (Winter 1999), p.152.

爾反應爐的建造計畫，但美國政府了解，甚多的俄國公司與伊朗所進行的合作，其內容實已超過了此一計畫的範疇。而伊朗的主要目的之一，是要獲取由重水加以緩和，且使用天然鈾原料的核子反應爐及相關設備，用以生產可供核武器應用的鈾元素。雖然布希爾的設施將受到「國際原能總署」(IAEA)的監督，但伊朗此刻正利用此一計畫向俄羅斯獲取更敏感的核武技術，並發展相關核子之專業知識。此等計畫勢將協助伊朗強化其核子技術基礎設施，並可望用以支持其核子武器的研究發展工作<sup>86</sup>。

美國國務卿包威爾(Collin Powell)在接受CBS電臺訪問時即表示：「是否為美國的朋友的一個方法即是剔除威脅，並不將危險的技術出售給對美國不友善國家」<sup>87</sup>。其言下之意，俄羅斯將核武及彈道飛彈技術出售給伊朗等對美國不友善的國家，增加美國危險，這是美國視其為威脅的認證之一。而美國國防部部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)更指出，俄羅斯是「積極的擴散者」(Active Proliferator)，並且是核武擴散「問題的一部分」(Part of the Problem)<sup>88</sup>。

## 陸、結 語

綜觀而論，美國的飛彈防禦戰略引起強權之間新的對抗，將是在所難免。然此強權之間在戰略上的較勁，無論是在外交或者是在軍事方面，都將是空前的激烈。此對於世界政治局勢之穩定，卻是一項嚴峻的挑戰。因為，當前美國的戰略布局很明顯的是既要部署飛彈防禦以對抗未來可能來自於流氓國家與恐怖主義組織的飛彈威脅，但卻又在暗地裡防範俄羅斯的軍事威脅，此使得美國在國際間要尋求俄羅斯這個世界強權對於反恐怖主義組織和反擴散的合作，會產生許多矛盾和衝突。

正因為上述這種矛盾和衝突的困境，使得美國的整體飛彈防禦戰略與其追求國家安全的最終目標，越離越遠。然此，亦正是其他主要國家，尤其是歐洲國家，所極為擔憂者<sup>89</sup>。

<sup>86</sup> 美國國防部部長辦公室原著，國防部史政編譯局譯，「中東與北非」，核生化武器擴散威脅與回應（臺北：國防部史政編譯局，2002），頁66。

<sup>87</sup> “NMD Gaining Ground in Europe; Russia Pushes Alternative”, *Arms Control Today*, Vol.31, No.2 (March 2001), p.24.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> 這種憂慮正如歐洲國家所擔心者，其主要展現於：減弱嚇阻的信心、破壞戰略穩定、減少在太空安全的信心、毀壞大規模毀滅性武器(WMD)的非擴散之原因，特別是它們的投射載具，以及遠離對於需要支持和提升全球非擴散機制(global non-proliferation regime)之廣泛的良善政策。Colin S. Gray, “European Perspective on U.S. Ballistic Missile Defense”, *Comparative Strategic*, Vol.21, No.4 (2002), p.299.

俄羅斯為求反制美國飛彈防禦之外交戰略力量的加強，其將持續加強與中共對於反對美國從「反彈道飛彈條約」中撤離，以及明示飛彈防禦是大規模武器擴散的主要源頭之立場，從而使美國喪失建構飛彈防禦之合理性與合法性之依據。另外，中俄兩國可能會加強在戰略武力及其防禦能力之合作。這是為因應美國飛彈防禦及其戰略核武攻擊的軍事戰略作為。只是，中共和俄羅斯受限於經濟的因素，因此其在此面向上之所為，可能採取的做法是有限軍事建構的戰略。即中俄可能在飛彈防禦系統和戰略核武攻擊方面的軍事建構，並非是列為第一優先與全面性的投入，而是依其實際戰略所需而進行者。

專題研究

# 中共與第二次北韓核武危機

## PRC and the Second North Korea Nuclear Crisis

張廖年仲 ( Chang-Liao Nien-Chung )

國立政治大學東亞研究所碩士生

### 摘 要

2002 年 10 月第二次北韓核武危機爆發，使朝鮮半島的和平與穩定又再度面臨考驗。中共也在此次危機中扮演關鍵的協調者角色，希望透過對話、談判的外交手段化解衝突，以維持有利其經濟建設的國際環境。中共在此次危機中對北韓的支持與影響力有所變化，反映其國家利益重心以及外交政策取向的轉變。然而，中共與北韓仍擁有共同的安全利害關係，使中共在處理對美國與對北韓的關係時面臨了兩難，但是中共也可以藉此次危機確保其國家利益與政策目標的實現。最後本文提出，核武危機有可能以重回 1994 年「框架協議」的架構而落幕，但有賴於美國、中共、北韓三方各退一步與東北亞區域各國的努力。

關鍵詞：中共、北韓、外交政策、核武危機

### 壹、前 言

距離第一次北韓<sup>1</sup>核武危機 10 年後，朝鮮半島又再度籠罩在核武擴散的陰影下。911 事件改變了美國對北韓的政策，將其視為「邪惡軸心」的國家之一；華府戰略轉變為先制攻擊，加深了平壤政權的危機感。在 2002 年 10 月，北韓承認秘密研發核武，繼而宣布退出「禁止核子擴散條約」，重新啟動核子反應爐，也開啟了一連串的

<sup>1</sup> 本文指涉北韓時，將交替使用北韓、朝、平壤；指涉美國時，也將交替使用美國、華府、美；指涉中共時，也交替使用中共、北京、中國、中國大陸。

危機升高的事件。於是，北韓核武危機再度將世人的焦點從美伊戰爭轉移到這一觸即發的半島上。

中共對於解決第一次核武危機，起了相當重要的作用<sup>2</sup>，本文假設在這次危機中，中共依然會扮演關鍵的角色。本文的目的即在分析中共在第二次北韓核武危機的作為，以瞭解其政策的持續與轉變，並探討中共在此次危機中的目標與利益所在。

本文採用國家利益的研究途徑，假設中共是以理性的態度，衡量何種情況最符合國家利益，以制訂其外交政策<sup>3</sup>。國家利益可分為：

第一、生存利益（*survival interests*）：指國家遭遇立即的、可信的以及大規模的攻擊而採取防衛的利益。

第二、重要利益（*vital interests*）：使國家的政經福利不致受到嚴重威脅、或是嚇阻假想敵的作為。第三、主要利益（*major interests*）：國家的經濟利益、政治穩定與人民福利是否受到影響。第四、周邊利益（*peripheral interests*）：不涉及國家福祉的利益均屬之<sup>4</sup>。

中共最首要的國家利益是維持國家安全與領土完整，現階段的具體作法，在於避免軍事衝突、避免與美國對抗、建立集體合作安全保障體系、維護周邊地區穩定，以及保持核子力量並且防止核子擴散，使能有一長時期和平之環境來進行現代化<sup>5</sup>。然而本文將分析，這樣的政策目標在北韓核武危機中出現了衝突，反映出新世紀中共外交政策取向的轉變。

本文第一部分略述此次危機的背景與過程，時間從 1993 年第一次核武危機的發生，到 2003 年 8 月底結束的六邊會談為止。接著分析北韓發展核武的意圖及中共的認知（*perceptions*）；再來探討中共在此事件中的實力（*power*），著重於中共的影響力層面；然後，再研究中共處理危機的政策（*policies*）與目標（*purposes*）。最後，本文提出核武危機可能導致的局面（*scenarios*），並從中共的觀點來評估其利弊與影響。

## 貳、第二次北韓核武危機的經過

### 一、第一次核武危機與日內瓦框架協議

<sup>2</sup> 邱坤玄，「中共與朝鮮半島核武危機」，韓國學報（第 14 期，民國 85 年 5 月），頁 239。

<sup>3</sup> 許志嘉，「中共外交政策的研究途徑」，問題與研究（第 36 卷第 4 期，民國 86 年 4 月），頁 51。

<sup>4</sup> Donald E. Nuechterlein, *National Interests and Presidential Leadership: The Setting of Priorities*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1978, pp.8-11.

<sup>5</sup> 閻學通，中國國家利益分析（天津：天津人民出版社，1996 年），頁 154。

1992-1993 年的第一次北韓核武危機，隨著 1994 年美國與北韓在日內瓦簽訂「框架協議」(Agreed Framework)而暫告一個段落<sup>6</sup>。根據這個協議，北韓同意重新加入「禁止核子擴散條約」(Non-Proliferation Treaty, 以下簡稱 NPT)，接受國際原子能總署(International Atomic Energy Agency, 以下簡稱 IAEA)的監督，停止興建能產生核武所需的鈾元素之石墨式反應爐。另一方面，美國則同意與日本、南韓、以及後來加入的「歐洲原子能共同體」(European Atomic Energy Community, EURATOM)，共同組成「朝鮮半島能源開發組織」(Korea Peninsula Energy Development Organization, 以下簡稱 KEDO)，負責提供北韓兩座輕水式反應爐，並在反應爐完成前，每年提供 50 萬噸原油做為替代能源及發電之用<sup>7</sup>。美國並承諾不對北韓使用核武，將放寬對平壤的經濟制裁及改善兩國關係。

然而，朝鮮半島的和平與安全並未因此而得到保障，平壤軍事挑釁、武器輸出的行為仍時有所聞；KEDO 對於協議的進程運作得並不順利，1997 年亞洲金融風暴影響資金籌措，導致反應爐工程進度落後。1998 年 8 月 31 日北韓發射「大浦洞一號」火箭(Taepodong-1)越過日本領空，加深了鄰國的緊張與不信任，也使美國國會對「框架協議」的質疑加劇<sup>8</sup>。不過，由美、中、南北韓自 1997 年起舉行了數次的「四邊會談」(Four-Party Talks)，成效雖不顯著，卻提供了緩和緊張局勢的對話管道<sup>9</sup>。1999 年 9 月，北韓與美國在柏林舉行雙邊會議，同意終止長程飛彈的測試，換取美國經濟制裁的取消<sup>10</sup>。2000 年 6 月，南北韓領導人在平壤召開兩韓高峰會<sup>11</sup>，發表共同宣言，似乎為朝鮮半島的和平統一帶來一絲曙光。

## 二、911 事件與美國反恐政策的影響

柯林頓政府處理第一次核武危機的政策，雖然達成凍結北韓核武發展的協議，卻無法有效地約束平壤，引起許多批評的聲浪；2000 年小布希政府上臺後，即聲明

<sup>6</sup> 關於第一次北韓核武危機的經過，請參閱朱松柏，「朝鮮半島的核武危機」，問題與研究(第 33 卷第 7 期，民國 83 年 7 月)，頁 1-5；黃鴻博，「中共與『北韓核武危機』」，共黨問題研究(第 22 卷第 2 期，民國 85 年 2 月 15 日)，頁 36-38。

<sup>7</sup> 關於框架協議的內容，請參閱朱松柏，「美國與北韓簽訂核子協議及其影響」，問題與研究(第 34 卷第 1 期，民國 84 年 1 月)，頁 13-14；關於 KEDO 的發展，請參閱李明，「朝鮮半島能源開發組織(KEDO)之運作和限制」，國際關係學報(第 16 期，民國 90 年)，頁 95-105。

<sup>8</sup> Bill Meldrum and James Cotton, "The U.S.-DPRK Agreed Framework, KEDO, and 'Four-Party Talks'—The Vicissitudes of Engagement," *Issues & Studies*, Vol.34, No.11/12, 1998, p.128-132.

<sup>9</sup> 關於四邊會談的過程，請參閱李明，「朝鮮半島四邊會談的功能與限制」，亞洲研究(第 40 期，民國 90 年)，頁 56-58。

<sup>10</sup> 李明，「朝鮮半島能源開發組織(KEDO)之運作和限制」，頁 112。

<sup>11</sup> 關於兩韓高峰會的背景與過程，請參閱劉德海，「兩千年兩韓高峰會對東北亞與兩岸關係的影響」，戰略與國際研究(第 3 卷第 2 期，2001 年 4 月)，頁 77-87；李明，「朝鮮半島四邊會談的功能與限制」，頁 58-63。

要重新檢視對北韓的政策，並採取更強硬的立場<sup>12</sup>，提高了對話的門檻。與柯林頓政府「接觸」(engagement)性質的預防性外交措施不同，小布希政府採取的是「遏止」(containment)性質的戰略；前者是一種妥協性的政策，後者則更強調平壤必須單方面讓步的對抗性政策<sup>13</sup>。

2001 年的 911 恐怖攻擊事件影響了小布希政府的北韓政策。美國誓言進行反恐戰爭，提出「先制攻擊」(pre-emptive strikes)的戰略思維<sup>14</sup>。在 2002 年 1 月的國情咨文中，小布希總統將北韓連同伊拉克、伊朗，列入「邪惡軸心」(axis of evil)國家的行列，引起平壤強烈的反彈，認為此舉形同宣戰<sup>15</sup>；6 月，美國廢除「反彈道飛彈條約」(Antiballistic Missile, ABM)，並在核子態勢檢討報告中，選定北韓為片面核子攻擊目標，廢止了美朝在 2000 年簽訂的書面協定——「雙方政府對彼此均無敵對之意圖」，刺激平壤追求安全保障<sup>16</sup>。

美國接連地對阿富汗、伊拉克發動戰爭的單邊主義行為，更加深了北韓受攻擊與政權更替(regime change)的威脅感。於是，平壤積極地與南韓、俄羅斯、日本展開外交活動，以擺脫被孤立的不安<sup>17</sup>，同時也暗中恢復核武計畫。

### 三、第二次核武危機的爆發

2002 年 10 月，美國助理國務卿凱利(James Kelly)前往平壤會晤北韓官員，恢復兩國中斷近兩年之久的對話。當凱利提出北韓秘密濃縮鈾計畫的證據來質疑時，北韓官員反駁並坦言過去數年來並未放棄核武計畫，而且擁有大規模毀滅性的生化武器，這項聲明引起軒然大波<sup>18</sup>。華府認為平壤此舉違反了「框架協議」，要求北韓遵守協議立即廢除核武計畫並接受檢查，才能進一步與之對話及改善關係；平壤則聲稱美國才違反協議，因為反應爐工程進度嚴重落後，且未能給予北韓安全的保障。北韓要求：第一、美國承認其主權，第二、保證互不侵犯，第三、不阻礙其經濟發展<sup>19</sup>。就在雙方你來我往、針鋒相對之中，核武危機也逐漸升溫。本文將此次核武危機較為重要的發展階段列於表一。

<sup>12</sup> 吳正偉，「北韓與美國核子協議的演變」，共黨問題研究(第 28 卷第 9 期，民國 91 年 9 月)，頁 112-114。

<sup>13</sup> 朱鋒，「布什政府的半島政策與朝鮮核危機」，現代國際關係(第 2 期，2003 年)，頁 3。

<sup>14</sup> Donald H. Rumsfeld, "Transforming the Military," *Foreign Affairs*, Vol.81, No.3, 2002, pp.24-29.

<sup>15</sup> 孫國祥等著，亞太綜合安全年報 2002-2003(臺北市：財團法人兩岸交流遠景基金會，民國 92 年 6 月)，頁 295。

<sup>16</sup> Yihong Chang and James Foley, "Pyongyang goes for broke," *Jane's Intelligence Review*, Vol.15, No.3, March 2003, pp37-38.

<sup>17</sup> 孫承，「第二次朝鮮核危機」，國際問題研究(第 3 期，2003 年)，頁 16。

<sup>18</sup> 朱松柏(主編)，「北韓核武發展與東亞區域安全」，新世紀亞太情勢與區域安全(臺北：國立政治大學國際關係研究中心，民國 92 年 6 月)，頁 7。

<sup>19</sup> Gary Samore, "The Korean Nuclear Crisis," *Survival*, Vol.45, No.1, Spring 2003, pp.12-16.

表一 第二次北韓核武危機發展時間表

| 年    | 月  | 日     | 事 由   |
|------|----|-------|---|
| 2002 | 10 | 3-5   | 美國助理國務卿凱利前往平壤會晤北韓官員，並提出北韓秘密發展核武計畫的證據，北韓官員坦言並未放棄濃縮鈾的計畫。美國 16 日才透露平壤承認暗中進行核武計畫。 |
|      | 11 | 11    | 美國與日本、南韓決定中止運送燃油給北韓。  |
|      | 12 | 12    | 北韓宣布計畫重新啟動寧邊的核子反應爐來發電，以彌補美國中止運交燃油所造成的電力短缺。                                    |
|      |    | 21-27 | 北韓拆除核子反應爐的封條與監視器，重新啟動核子反應爐，將庫存約 1000 根的核子燃料棒移至寧邊核電廠，並驅除 IAEA 檢查人員。            |
| 2003 | 1  | 10    | 北韓宣布退出「禁止核子擴散條約」。   |
|      | 2  | 5     | 北韓宣稱已重新啟動寧邊的反應爐並正常運作中。  |
|      |    | 18    | 北韓威脅若美國實施禁運，將廢止 1953 年的韓戰停戰協議。  |
|      |    | 24-25 | 就在南韓總統盧武鉉舉行就職典禮之前，北韓發射一枚飛彈至日本海。   |
|      | 3  | 2     | 4 架北韓戰機於日本海上空的國際領空攔截一架美軍偵察機，為 1960 年代以來，北韓戰機對美軍飛機首度的敵意行為。                     |
|      |    | 10    | 北韓兩週以來第二次在日本海試射飛彈   |
|      |    | 22    | 美國對伊拉克展開空襲行動，並與南韓進行軍事演習。  |
|      |    | 28    | 日本首次發射兩枚間諜衛星，平壤譴責其為敵意的行動。   |
|      | 4  | 23-25 | 在中共斡旋下，北韓放棄堅持雙邊會談，促成美、中、朝在北京舉行三方會談；美指平壤代表承認已擁有核武，會議提前結束。                      |
|      | 5  | 12    | 平壤宣布廢除 1992 年的「朝鮮半島非核化宣言」，其為最後一條限制北韓核武擴散的條約。                                  |
|      | 6  | 9     | 平壤警告將採取核子嚇阻政策。  |
|      | 7  | 9     | 南韓情報透露北韓開始核燃料棒提煉再處理。  |
| 2004 | 8  | 27-29 | 美、中、俄、日、韓、朝於北京舉行六邊會談，但無法解決美朝的歧見。  |
|      | 1  | 10    | 平壤同意讓美國專家所組成的非官方訪問團參觀其核子設施。   |
|      | 2  | 25-28 | 第二次六邊會談於北京召開，仍無突破性的進展。  |

資料來源：整理自“North Korea Chronology,” *Australian Broadcasting Corporation*，網址：<http://www.abc.net.au/4corners/content/2003/transcripts/s870388.htm> (2003/9/7)；“Timeline: North Korea nuclear crisis,” *BBC NEWS*，網址：<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/2604437.stm> (2003/9/7)；“Timeline: North Korea's Nuclear Weapons Development,” *CNN.com*，網址：<http://us.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/east/02/07/nkorea.timeline.nuclear/> (2003/9/7)；Dick K. Nanto 著，劉廣華譯，「北韓 1950-2003 年挑釁事件年表」，國防譯粹（第 30 卷第 7 期，民國 92 年 7 月），頁 64-65。



美國的策略是先尋求中國、日本、南韓的支持，給予北韓政治和經濟上的壓力，再採取強硬與拖延的態度，以致力於伊拉克戰爭中；北韓則不斷地將危機升級，以迫使美國重回談判桌。雙方對談判的立場也截然不同：美國要北韓先停止核武發展再進行談判，即以平壤承諾不搞核武為重新對話的先決條件；北韓方面則要求先重開雙邊談判，由美國做出安全承諾，再討論解決核武問題。華府著重以多邊方式解決問題，而平壤堅持只能通過美朝雙邊對話解決<sup>20</sup>。

在中共的居中協調下，北韓不再堅持只能雙邊會談，於是美、中、朝分別於 2003 年 4 月 23、24 日在北京舉行三邊會談；8 月 27 至 29 日再加入俄羅斯、日本、南韓形成六邊會談。美、朝皆未放棄對話，然而雙方在立場上存在著根本分歧：華府堅持平壤要先廢棄核武發展，方能討論予以安全保證與經濟援助；平壤則要求先有不侵犯協定，然後再進行核子檢查<sup>21</sup>。由於美朝的歧見，原訂再度召開的第二次六邊會談一直延遲到 2004 年 2 月 25 至 28 日才舉行，但是此次會談也沒有什麼突破性的進展，於是各方原則同意 6 月底前再召開第三輪的會談<sup>22</sup>。

從 2002 年 10 月第二次北韓核武危機爆發迄今，由於美朝雙方仍不放棄透過對話、談判來和平解決，所以目前危機似乎沒有再升高的跡象，然而卻有繼續拖延的趨勢。華府有意將問題留待美國總統大選和伊拉克局勢穩定後再來解決，而平壤則繼續發展核武以增加日後談判的籌碼<sup>23</sup>。因此未來危機是否會再度升高，甚至導致朝鮮半島的戰爭，值得更進一步觀察。

## 參、北韓的意圖與中共的認知

### 一、北韓發動核武危機的意圖

北韓在 60 年代自蘇聯引進核子反應爐；80 年代在蘇聯的協助下建造大規模的核能設施，中共也幫助訓練其核子專家。但平壤發展核武的計畫未能得到蘇聯與中共的支持，1985 年北韓在蘇聯的敦促下加入 NPT，與 IAEA 就核能防護措施的建制進行談判。然而在 1990 年及 1992 年，蘇聯、中共分別與南韓建交，使北韓失去中蘇的核子保護傘而獨自面對美軍的壓力；再加上內部面臨糧食短缺的問題，需要外部危機來鞏固金日成、金正日父子權力移轉的過程<sup>24</sup>，終於導致了第一次核武危機的

<sup>20</sup> 同註 17，頁 17。

<sup>21</sup> 「不侵犯協定換廢核 孰先孰後？」，中國時報（臺北），民國 92 年 8 月 29 日，第 A13 版。

<sup>22</sup> 「六方會談閉幕 六月底再聚」，中國時報（臺北），民國 93 年 2 月 29 日，第 A11 版。

<sup>23</sup> 「美意將朝核會議拖為長期例行會」，中國時報（臺北），民國 93 年 2 月 24 日，第 A13 版。

<sup>24</sup> Yossef Bodansky，新新聞編譯小組，北韓危機—金日成之死與核武威脅效應（臺北：新新聞文化，1994）。

發生。

此次北韓再度發動核武危機，推測除了是回應前述來自美國的壓力外，其意圖可以做出以下兩種假設：第一、發展核武並非平壤真正的目的，只是用來跟美國討價還價的手段；第二、擁有核武是平壤最終的目標，以此做為嚇阻的工具來確保政權的延續。這兩種不同的假設會導致處理北韓危機政策的不同：如果是前者，就必須去尋求雙方談判立場的相同之處；若是後者，則談判只是北韓藉口拖延的手段，以爭取時間來發展核子武器<sup>25</sup>。

第一種假設是由於對 1994 年「框架協議」的失望與對美國的不滿，使北韓領導人採取激進手段迫使美國談判，以獲得新的協議及保證；而北韓國內經濟改革失敗與糧食短缺的壓力，其嚴重程度更甚於第一次危機，使其迫切需要國際的援助。第二種假設為北韓擔憂美國的仇視與先制的戰略，加上意識形態與軍事戰略的需求，使北韓發展核武成為必要一藉以得到安全的保障，以免淪落到與海珊政權同樣的下場。

這兩種假設也可能是相互混和的。平壤若因美國的強硬態度而使第一種意圖失敗，極有可能轉向第二種意圖發展。然而，北韓國內情勢的嚴峻使它擁有的時間和籌碼不多：引進市場經濟與價格機制所引發的高度通貨膨脹，使經濟與社會體制隨時會瓦解；糧食與燃料的短缺，不僅民生凋蔽，甚至影響了軍備<sup>26</sup>。北韓發展核武的機會在此情況下變得較不可能，就算成功的話數量也有限，只會招致自身的毀滅<sup>27</sup>。然而，美朝雙方強勢的態度卻增加了誤判、誤讀彼此動機的空間<sup>28</sup>，因此，凸顯了中共在這場危機中做為協調的第三者之重要性。

## 二、中共對核武危機的認知

儘管中共與北韓過去曾有所謂的「血盟」、強調彼此唇亡齒寒的關係<sup>29</sup>，但歷經 1992 年中共與南韓建交、1994 年金日成過世後，雙方關係已大不如前。2000 年因為兩韓高峰會雙方關係有修好的跡象，但彼此的交往皆以各自利益為考量<sup>30</sup>，驗證了

年 9 月 25 日)，頁 198-199、233。

<sup>25</sup> James Cotton, "The Second North Korea Nuclear Crisis," *Australian Journal of International Affairs*, Vol.57, No.2, 2003, pp. 274-276.

<sup>26</sup> 同註 16，pp38-39.

<sup>27</sup> David Kang, "North Korea's Military and Security Policy," in Samuel S. Kim ed. *North Korean Foreign Relations in the Post-Cold War Era*, Oxford University Press, Hong Kong, 1998. pp.181-182.

<sup>28</sup> Yinhay Ahn, "North Korea in 2002: A Survival Game," *Asian Survey*, Vol.43, No.1, January/February 2003, p.62.

<sup>29</sup> 劉德海，「中共對北韓政策之變遷——從戰略合作到政治支持」，韓國學報（第 12 期，民國 82 年 11 月），頁 200。

<sup>30</sup> 劉德海，「一九九二年以來的中共與兩韓關係」，國際關係學報（第 15 期，民國 89 年 1 月），頁 232-233。

國際政治中沒有永遠的朋友，只有永遠的利益。

從北京的觀點來看，一旦北韓擁有核武，除了將來可能遭受平壤的核訛詐外，更擔心的是會導致東北亞的核武擴散，日本、南韓、臺灣也都會群起效尤；而一旦北韓崩潰，南韓將接收北韓的核武，出現在美國主導下統一又擁有核武的韓國，且美軍的勢力也會延伸到中國邊界<sup>31</sup>。此外，北韓的飛彈政策也更強化美國部署區域飛彈防禦系統（Theater Missile Defense，以下簡稱 TMD）的理由。

然而，中共卻只採取謹慎的態度與有限的作法來反對平壤發展核武，僅呼籲對話與緩和緊張以維持朝鮮半島的現狀。一方面，北京知道對倔強的平壤領導人實施制裁的效果有限，甚至可能會得到反效果，使其做出更激烈的動作；另一方面，北京絕不能讓平壤政權崩潰，因為維持北韓的存在做為緩衝地帶才是中國最高的戰略利益考量，遠比北韓擁有核武更重要多了<sup>32</sup>。

北京看待朝鮮半島時，把安全的顧慮放在最重要的位置，擔心某一大國可能利用韓國的領土來威脅，就像 1894 年的中日甲午戰爭，以及 1950 年的韓戰一樣<sup>33</sup>。中共憂慮美、朝彼此強硬的態度會演變成戰爭，一旦開戰，將有許多北韓難民進入東北衝擊當地經濟；北韓注定的滅亡將使中國失去緩衝地帶，導致美軍直接部署在中國邊境。此外，一個繼承北韓核武與飛彈的統一的韓國，將激起中國吉林省朝鮮族的民族主義，造成分離運動的產生<sup>34</sup>，這些都是中共不得不預防的課題。

中共認知到北韓的存在是攸關國家的重大利益，甚至影響到生存利益。然而，目前北京一方面支持平壤、一方面與美國修好的兩手策略，卻使自己陷入了困境。中共對北韓保守、模糊的態度使其有刺激美國的空間，影響自己和美國的關係。而面對國際上要求中共更強勢的作為，尤其是 911 事件後美國強勢的單邊主義，更增加中共處理北韓問題的壓力。於是，關鍵在於北京是否有足夠的能力來說服平壤接受其建議。

<sup>31</sup> 蔡裕明，「北韓核武變局東北亞安全」，展望與探索（第 1 卷第 3 期，民國 92 年 3 月），頁 91。

<sup>32</sup> David Shambaugh, "China and the Korean Peninsula: Playing for the Long Term," *The Washington Quarterly*, Vol.26, No.2, Spring 2003, p.44.

<sup>33</sup> Andrew J. Nathan & Robert S. Ross, *The Great Wall and the Empty Fortress: China's Search for Security*, W. W. Norton & Company, New York, 1997, pp.93-94.

<sup>34</sup> Jing-dong Yuan, "China and North Korea Nuclear Crisis," *Center for Nonproliferation Studies*, January 22 2003, 網址：<http://www.cns.miis.edu/research/korea/chidprk.htm> (2003/9/8)

## 肆、中共在核武危機中的影響力

在國際政治中，影響力表現於當 A 國透過非軍事性的直接或間接手段施加於 B 國時，B 國之行為有助於 A 國政策之利益。按這個定義，影響力本身是一種過程，另一方面也是一種觀察與評估其過程後的結果或產物<sup>35</sup>。朝鮮半島自清朝以降一直是中國與日本爭奪影響力的區域，1949 年後更成為中共與西方國家的緩衝區，對北京而言具有安全與戰略的重大利益，因而中共在朝鮮半島具有強烈的影響力展現企圖<sup>36</sup>。然而，在此次核武危機中，中共的影響力達到何種程度？本節將從兩個關鍵的問題來探討。

### 一、中共對北韓的影響力下降？

在第一次核武危機時，中共對於減緩北韓的侵略性與勸服其與美國談判，扮演著舉足輕重的角色<sup>37</sup>。因此，第二次核武危機發生後，相關國家也都希望北京能再度對平壤發揮影響力，以迫使其放棄核武計畫。然而，相對於北京謹慎的作風，有論者認為中共對北韓的影響力有下降的趨勢。的確，中共與南韓建交以及金正日去世之後，中朝關係即走下坡。在 1999 年，當時中共總理朱鎔基被問及為何不制止北韓的飛彈與核武計畫時，回答說，認為中共能影響北韓是「低估」了平壤政府<sup>38</sup>。

然而，下列因素說明中共比起其他國家更能影響北韓：首先，在 1999 年 6 月，北韓排名第二的最高人民會議委員長金永南率眾訪問北京，10 月中共外長唐家璇回訪，雙方高層重新開啟交流<sup>39</sup>，關係有回溫之勢；此外，自 90 年代以來，中共就是北韓最主要的經濟援助國與最重要的貿易國；更何況，中共擁有安理會否決權，能使北韓免於受聯合國的制裁；中共還能影響美國與北韓對話，這也是平壤對華府的要求，就像在第一次核武危機時，也是在中共的協調下美朝才重啟談話，進而促成日內瓦協議的誕生。

<sup>35</sup> Alvin Z. Rubinstein, *Soviet and Chinese Influence in the Third World*, Praeger Publishers, New York, 1975, p.10.

<sup>36</sup> 張雅君，「中共在朝鮮半島核武危機中的影響力」，中國大陸研究（第 37 卷第 8 期，民國 83 年 8 月），頁 44。

<sup>37</sup> Seongji Woo, "Adversarial Engagement and Alliance Relations: Triangular Politics on the Korean Peninsula, 1988-1994," *Issues & Studies*, Vol.37, No.2, March/April 2001, p.144.

<sup>38</sup> Xiaoxiong Yi, "Dynamics of China's South Korea Policy: Assertive Nationalism, Beijing's Changing Strategic Evaluation of the United States, and the North Korea Factor," *Asian Perspective*, Vol.24, No.1, 2000, p.89.

<sup>39</sup> 同註 28，頁 233。

中共曾在 2000 年 6 月南北韓高峰會中扮演重要的角色<sup>40</sup>，同時也影響了北韓領導人金正日推動經濟改革與成立特別經濟區<sup>41</sup>。所以，也許北京不能制止平壤發展核武，但是身為北韓唯一的政治與軍事同盟以及重要的經濟援助來源，中共對北韓確實能起到一些槓桿作用，至少平壤不得不先聽北京說些什麼。

## 二、中共對北韓的支持不在？

自從 1992 年中共與南韓建交以來，北京轉變過去「一個韓國」的政策，變成「政治北韓」、「經濟南韓」的「兩個韓國」的政策<sup>42</sup>。實際上，隨著中共以經濟發展做為優先目標，經貿取代安全成為主要利益，中共與南韓逐漸擴大交流，兩國並在 2000 年建立「合作夥伴」(Cooperative Partnership)的關係<sup>43</sup>，因此北京有朝向以漢城為中心的「一個半韓國」政策之趨勢<sup>44</sup>。

2002 年 10 月，中共逮捕了金正日指定的北韓新義州經濟特區特首楊斌<sup>45</sup>，使雙方關係出現緊張。胡錦濤上臺後，對平壤採取較為強硬的態度，曾終止供油給北韓 3 天，以迫其與美國談判。北韓遊走邊緣的行徑已經嚴重損害到中共的主要利益，中共內部甚至還出現要改朝換代的聲音<sup>46</sup>。種種跡象讓人覺得中共已改變以往對北韓的支持態度。

但是，雙方卻共同存在著安全上的重大利益。美國與南韓的軍事同盟關係仍使中共疑慮，尤其美國在南韓的駐軍、在日本 TMD 的部署，皆是北京與平壤相同的顧慮。皆擔心美國在東北亞的軍事霸權圍堵一形成所謂的「東亞的北約威脅」(East Asian NATO Threat)<sup>47</sup>。因此，基於上述考量，中共仍需要北韓做為它的安全緩衝區，不得不繼續支持平壤政府使其免於崩潰；同時，小心翼翼的周旋在「兩個韓國」之間，採取等距外交，避免激怒平壤使其再走偏鋒。所以，北韓仍是中共「不得不承受之重」。

<sup>40</sup> 「兩韓峰會北韓打中共牌美人不樂見」，中國時報（臺北），民國 89 年 6 月 14 日，第 14 版。

<sup>41</sup> 同註 30，p.48。

<sup>42</sup> 同註 36，pp.88。

<sup>43</sup> Alvin Y. So, "South-North Reconciliation and Prospects for North Korea-China Relations," *Asian Perspective*, Vol.25, No.2, 2001, p.62.

<sup>44</sup> 同註 36，pp.88-89。

<sup>45</sup> 中國時報（臺北），民國 91 年 10 月 5 日，第 11 版。

<sup>46</sup> 「北韓瘋狂行徑 中共也受不了」，中國時報（臺北），民國 92 年 6 月 5 日，第 A13 版。

<sup>47</sup> 同註 36，p.92。

## 伍、中共的政策與目標

若先從區域結構的層次分析，冷戰後中共對朝鮮半島的政策，是維持權力平衡的運作<sup>48</sup>，以創造有利其經濟發展的國際環境。所以中共一向扮演的角色為：第一、分別與南北韓維持正常關係，創造有利於操縱兩韓議題的建設性環境；第二、保持與北韓傳統上的情誼，提供有限但必要的經濟援助，並鼓勵平壤採取更積極的經濟改革和更務實的外交政策；第三、在「四邊會談」中成為有用的協調者，幫助建立朝鮮半島的和平機制；最後、支持兩韓在沒有外國勢力介入下的和平統一<sup>49</sup>。在這樣的架構下本文來分析中共在核武危機中的政策與目標。

### 一、中共處理核武危機的政策

第二次核武危機爆發後，中共反覆重申它的立場：第一、朝鮮半島非核化；第二、維持朝鮮半島的穩定與和平；第三、通過對話和平解決爭議<sup>50</sup>。可以說延續了處理第一次核武危機時的態度。

然而，美國攻打伊拉克之後，中共認知到華府下一個目標可能是北韓，一旦開戰將破壞區域內的平衡與穩定，於是改變以往低調、觀望的立場，以更積極的態度去促進美朝對話、緩和雙方的敵意，並拉攏區域內各國共同來解決紛爭。為了化解核武危機，中共所採取的政策如下：

第一、實行穿梭外交，扮演區域協調者的角色：中共為了召開能讓北韓與美國都接受的多邊會談，進行了在對外關係史上首見的穿梭外交<sup>51</sup>，派遣兩位外交部副部長王毅、戴秉國在平壤與華府間傳達訊息，並分別與漢城、東京與莫斯科召開諮詢會議。此舉緩和了美國與北韓的強硬態度，並促成4月三邊會談與8月六邊會談的召開。

第二、推動大國外交，維持區域各國的共同利益：中共支持南韓與俄羅斯對北韓溫和與務實的立場，旨在化解核武危機而非平壤政權的更替；日本也因顧慮到自身安全，而反對以武力解決北韓危機。因此，北京在解決核武危機的立場與東北亞各國一致，有助於建立其負責任大國的形象與信用。尤其是中共與俄羅斯關係的改

<sup>48</sup> 邱坤玄，「冷戰後中共與朝鮮半島的權力平衡」，中國事務（第4期，2001年4月），頁90-102。

<sup>49</sup> Xinbo Wu, "Managing the Korea Issue: A Chinese Perspective," *Korea and World*. Vol.24, No.1, Spring 2000, p.87.

<sup>50</sup> 「江澤民會見韓國當選總統特使」，人民日報，2003年2月14日，第1版。

<sup>51</sup> Jing-dong Yuan, "A Turning Point for Beijing: Shuttle Diplomacy," *International Herald Tribune*, September 2 2003, 網址：<http://www.ihl.com/ihlsearch.php?id=108434> (2003/9/8)

善，能在安理會合作否決可能進一步激怒平壤的決議，北京也不用單方面承擔縱容北韓的責任。

第三、與美國合作，促進雙方關係：胡錦濤主政以來，在化解核武危機上與美國配合發揮積極作用，贏得華府的好感。值得注意的是，中共並沒有將北韓問題與臺灣問題掛勾，而要求美方在臺灣問題上有所回報；中共主要是擔心引起美國反感，藉以贏得布希政府內保守派的好感，俾利將來華府制訂對臺政策時，能多考慮北京的利益<sup>52</sup>。因此，由於目前在北韓問題上的合作，雙方皆同意關係為歷來最佳<sup>53</sup>。

第四、對北韓施加壓力，迫其放棄發展核武：中共意識到北韓堅持發展核武所帶來的不良後果，開始對平壤施壓使其放棄。據報導戴秉國曾轉交胡錦濤的私人信函給金正日，表示北韓必須放棄核武計畫，以換取持續的經濟援助。北京曾停止供油給北韓以示警告，並言明若平壤挑起戰端，將不會為其打第二次韓戰<sup>54</sup>。中共的威脅與利誘，對於平壤重回到談判桌有一定的效果。

## 二、中共在核武危機中的目標

中共在北韓核武危機中積極的角色，反映其外交政策已起了深刻的變化，企圖使自己成為國際社會有影響力與負責任的一員，也讓朝鮮半島的發展符合國家現階段的利益與目標。中共在這次危機中欲達到的目標有：

第一、維持北韓的生存：這點可說是北京處理核武問題的底線，因為一旦北韓崩潰，對中共的影響太大。北京雖然與華府共同反對平壤的核武擴散，卻不贊成動用軍事手段；若爆發美朝戰爭，甚至啟用核彈，則整個東北亞地區都會籠罩在核落塵的範圍。因此透過非軍事方法解決核武危機，是中共與南韓、日本、俄羅斯一致的立場。

第二、使北韓走向改革之路：中共相信要迫使北韓放棄核武與飛彈計畫，長遠之計是協助其進行類似中共的經濟與社會改革，引進西方資金與技術，才能改變其好戰與挑釁的態度，致力經濟發展，減少軍備建設，在區域安全的議題上更具責任感與建設性。

第三、融入南北韓的整合過程中：中共希望透過危機的處理增加在朝鮮半島的影響力，進而在其他議題尤其是兩韓統一的問題上，能照自身的期望進行，以排除美國的主導。中共相信一個和平統一、包括南北韓的聯邦制韓國，一定會與中共的

<sup>52</sup> 臧國華，「新聞幕後」，中國時報（臺北），民國 92 年 7 月 23 日，第 A14 版。

<sup>53</sup> 「關係歷來最佳，美中皆同意」，中國時報（臺北），民國 92 年 8 月 15 日，第 A13 版。

<sup>54</sup> David M. Lampton, "China and the Crisis in Korea," *In the National Interest*, remarks at the July conference Crisis in Korea at the Richard Nixon Library & Birthplace. July 30 2003, 網址：  
<http://www.inthenationalinterest.com/Articles/Vol2Issue30/Vol2Issue30Lampton.html> (2003/9/9)

關係更加密切。

第四、美國與北韓關係正常化：2002年江澤民與俄羅斯總統普丁的高峰會議中，一致認為要解決核武危機，關鍵在於美、朝關係的正常化。華府降低對平壤的敵意與解除經濟制裁，才能加速北韓融入國際社會，減緩內部經濟與社會的危機<sup>55</sup>。

可以說，中共對朝鮮半島的政策目標有「五不」：朝鮮半島不動亂、北韓不崩潰、不要有核武、不要有難民及叛逃者、不要再升高衝突<sup>56</sup>。所以，北京認為要解決核武危機，必須要有一系列多邊的、配套的措施與機制，才能達成上述的目標，以確保朝鮮半島永久的和平與穩定。

## 陸、核武危機的可能發展（代結語）

中共處理北韓核武危機有其多重的政策考量，交織著不同的利益優先順序。為更進一步分析中共的政策，在本文的最後將對北韓核武危機可能導致的局面，提出四種較為概括的方案，並從中共的觀點來分析不同結果所帶來的影響。

### 一、重回穩定現狀

這種情況是假設美朝雙方重回1994年的「框架協議」中，朝鮮半島暫時恢復權力平衡的狀態，這樣的結果是北京所希冀的。北韓在危機最後屈服於國際壓力，放棄發展核武，重新遵守NPT的規定，美國也再次提供北韓援助；平壤政權仍須依賴國際和中共的經援才能生存，但美軍仍在南韓部署以防止偶發衝突。北京即使不滿意美國的駐軍，但也不否認其有維持朝鮮半島穩定的作用。

然而，美國強硬的態度，以及平壤的一意孤行，使中共扮演調人的角色益加困難。如何創造出讓美朝各自保全顏面的「雙贏」局面，將考驗北京領導人的智慧。

### 二、恐怖平衡

假設北韓跨過核子門檻，擁有核子武器；而美國在區域各國壓力下無法動武，只好轉變策略改以更嚴厲的制裁或封鎖對付北韓，避免其進行武器交易等活動。擁有核武與其他大規模毀滅武器的平壤，也變得更好戰、更具威脅性，隨時準備以武力突破國際的孤立。這樣的局面會使朝鮮半島變成一顆不定時炸彈，影響中共經濟發展所需要的穩定環境，為北京所不樂見。

中共為了經濟建設必須與美國維持良好的關係，而支持北韓將為中美關係投下

<sup>55</sup> 同註30，pp.45-54。

<sup>56</sup> Samuel S. Kim and Tai Hwan Lee, "Chinese-North Korean Relations: Managing Asymmetrical Interdependence," in Samuel S. Kim and Tai Hwan Lee ed. *North Korea and Northeast Asia*, Rowman & Littlefield Publisher, New York, 2002, p.110.



一層陰影。此外，北韓的核武又會導致東北亞的核武擴散、軍備競賽。中共將陷入兩難，重新思考是否要繼續支持擁兵自重的平壤政權。

### 三、北韓進行改革

若北韓與中共一樣進行經濟改革，將會導致國內政治與軍事層面的轉變，降低侵略與擴軍的意圖，融入國際社會的互賴體系中；同時，也會促進雙方的經濟利益，這樣的發展最符合中共的國家利益。中共能與兩韓加強經貿往來與互賴，擴大在朝鮮半島的影響力，進而使美軍的部署失去正當性，排除美國在朝鮮半島的勢力。

然而，北韓的改革難保不會失敗，導致自身的崩潰<sup>57</sup>。此外，中共要促成這樣的局勢難度相當高，除了要解決核武的問題外，最根本的是要化解美、朝彼此的敵意，使雙方關係正常化。中共除了要影響華府對平壤的政策外，甚至還要充當起北韓的保證人，確保進行改革，才能使其不自外於國際社會。

### 四、平壤政權更替

這種情況假設：北韓瓦解而由南韓統一。不論平壤是像前蘇聯或其他共黨國家一樣自行崩潰，或由美國等外力擊潰，都將由美國以及南韓來主導朝鮮半島的統一，這將深遠地影響中共、美國在東北亞區域的勢力消長。

如此一來，美國將駐軍在鴨綠江的邊界，強化在東北亞的影響力，並可將焦點集中在臺灣海峽與南中國海的事務上；相對地，中共在東北亞的影響力下降，還必須分兵駐守東北邊境。此外，中共將回想起在 1989 至 1991 年之間，處在國際孤立與共黨國家紛紛垮臺的氣氛之下，當時擔心自己成為西方國家「和平演變」的對象<sup>58</sup>。中共失去北韓做為緩衝而直接面對美國，會更加深對西方「中國威脅論」與美國圍堵的危機感。

按照以上四種假設來看，要解決北韓核武危機，以美、朝雙方重回 1994 年「框架協議」的第一種局面難度較小，也較為可能。美國可能要求對北韓停止發展核武更有效的查核措施，平壤可能放棄核武計畫以換取更多經援，朝鮮半島重回暫時穩定的狀態。這樣的結果對中共而言，雖然必須忍受美國駐軍對其國家安全利益的潛在威脅，卻也能享受到朝鮮半島穩定所帶來的經濟利益，所以三方皆各有所失，也各有所得。中共必須要持續扮演美、朝的調解人，提供對話的管道，並提出雙方都能接受的解決方案。只要三方各退一步，這樣的結果並非不可能。

<sup>57</sup> Tom Hart, "The PRC-DPRK Rapprochement and China's Dilemma in Korea," *Asian Perspective*, Vol.25, No.3, 2001, p.248.

<sup>58</sup> Avery Goldstein, "The Future of U.S.-China Relations and the Korean Peninsula," *Asian Perspective*, Vol.26, No.3, 2002, pp.123-124.

第一次北韓核武危機對中共來說是危機也是轉機，提供了良好的機會改善與美國的關係<sup>59</sup>，使中共成為整個事件中最大的受益者<sup>60</sup>。在處理第二次核武危機與對北韓的態度上，也可以看到中共政策的持續與轉變，反映出其國家利益的重心已轉變為以經貿安全為主，但如何兼顧國家安全仍是最大挑戰。此外，911事件改變了世界秩序，使得第二次核武危機的形勢更為險峻。因此，中共必須更審慎地處理這次危機，若處理得當，將穩固其大國的名聲與地位；否則的話，將成為僅次於北韓的最大輸家。

---

<sup>59</sup> Xiaoxiong Yi, "China's Korea Policy: From 'One Korea' to 'Two Korea'," *Asian Affairs: An American Review*, Vol.22, No.2, Summer 1995, pp.128-129.

<sup>60</sup> 黃鴻博，「中共與『北韓核武危機』」，頁46。

## 專題研究

# 中共改革開放後西藏自治區旅遊 經濟之限制與對策 (1978-1993)

Limitation and Policy of Tourist Economy of Tibet After  
China's Reform and Opening (1978-1993)

沈赫周 ( Sim Hyuk-Joo )

國立政治大學中山人文社科所博士班

## 摘 要

1978 年 12 月 18 日至 22 日，中共召開了中國共產黨十一屆三中全會，決定從 1979 年起，把全黨工作的著重點轉移到社會主義現代化建設上來，並提出了進行經濟改革的任務和決定實行對外開放的政策。

從 1980 年代中共實施西藏地區之對外開放政策開始，至 1990 年代西方世界以各種輿論與媒體（如電影：「小活佛」“The Little Buddha”、「火線大逃亡」“Seven Years In Tibet”、「喜馬拉雅」“Himalaya”等）造成一股「西藏熱」，西藏也漸為人所熟知。然而，中共政府對外開放與開發西藏高原世界的原因何在？從什麼時候開始積極的政策與決議呢？對外開放之代表性產業—旅遊經濟為中心的方向、政策、投資、設備，對西藏的開發有什麼限制；自「改革開放」至「西部大開發」中的西藏社會變遷面貌如何？「開放」、「開發」、「設備」、「利用」中的西藏其未來是否能保存和以往一般純淨的空氣呢？

關鍵詞：對外開放、西藏地區、旅遊經濟、現代化

## 壹、緣 起

一般學者同意，西藏自治區具有得天獨厚的、豐富的旅遊資源，其自然景觀和

人文景觀，有些甚至是舉世無雙，獨一無二的，甚具旅遊吸引力，極富旅遊開發之潛力。近年來，「旅遊致富」不僅是藏人普遍接受的觀念，甚至已成為當前西藏發展戰略之一。

中共自 1980 年開始致力於發展旅遊經濟。然而，西藏的旅遊經濟發展較遲，一直到 1984 年 2 月第二次「西藏工作座談會」後才被開發。1984 年 8 月，胡啟立等人於視察西藏 13 天後，提出所謂的「西藏經濟發展的指導戰略思想」<sup>1</sup>，強調發展西藏旅遊經濟的必要性。1985 年，李鵬在拉薩的一項幹部會議上指出，「發展西藏旅遊是發展西藏經濟的主要工作之一」<sup>2</sup>。

前已提及，「旅遊致富」已是藏人普遍接受的觀念，甚至已成為當前西藏發展戰略之一。追溯其原因，在 1990 年代初，中共中央主要領導之一陳雲在總結中國大陸東部農村和鄉鎮的經濟與社會發展經驗時，曾提出所謂「無農不穩，無工不富」的區域發展戰略。西藏在經濟發展的初始狀態方面和基本需求方面，與大陸東部農村有一定的相似之處；但在經濟資源和其他發展條件方面又與大陸東部農村有著較大差距。因此，西藏不必也不能完全照搬大陸東部的「無農不穩，無工不富」的發展戰略。依據西藏的獨特的自然資源和人文條件，西藏完全可以走出自己的一條發展道路，那就是大陸學者們所主張「無農不穩，旅遊致富」的發展戰略<sup>3</sup>。

1992 年，鄧小平「南巡」指示加速改革。「繼續深化改革，擴大對外開放」。「旅遊業成為中國第三產業中最具有活力和潛力的新興產業」<sup>4</sup>，表示將積極推進旅遊經濟的發展。從江澤民 1997 年元旦獻詞、朱鎔基特別關注邊疆旅遊經濟發展，到 1998 年中共中央政治局委員、國務院副總理錢其琛在全國人大九屆一次全體會議西部民族地區代表討論會議上，關於加快發展旅遊經濟的重點講話，到全國人大通過的《中華人民共和國國民經濟社會發展「九·五」計畫和 2010 年遠景目標綱要》中，把旅遊經濟列為第三次產業發展的第一順位，充分說明旅遊經濟是 21 世紀前景廣闊新興的產業<sup>5</sup>。錢其琛說：「當前，國民經濟正在實施調整，對外開放繼續擴大，這是加

<sup>1</sup> 廖淑馨，「中共中央『一九八四年中發廿二號文件』看當前西藏經濟」，西藏現況研究（第六集）（臺北：蒙藏委員會，1987 年），頁 31。西藏經濟發展的指導戰略思想：要解決西藏經濟的依賴性、供給性以及封閉性，必須要在指導思想上實現「一個解放，兩個轉變」。所謂「一個解放」，就是要消除「左」的思想影響，放開手腳，一切從西藏實際出發，發揮西藏優勢；「兩個轉變」就是從封閉式經濟轉變為開放式經濟，從供給型經濟轉變為經營型經濟。

<sup>2</sup> 廖淑馨，「西藏旅遊業發展的制約因素」，蒙藏現況研究論叢（臺北：蒙藏委員會，1981 年），頁 133。

<sup>3</sup> 如，現任職於中國社會科學院環境與發展研究中心的徐篤齡，即有此主張。參見西藏研究（北京：2001 年，第 1 期），頁 64-65。

<sup>4</sup> 參考鄧小平文選（第三卷）（上海：人民出版社，1993 年），頁 246。

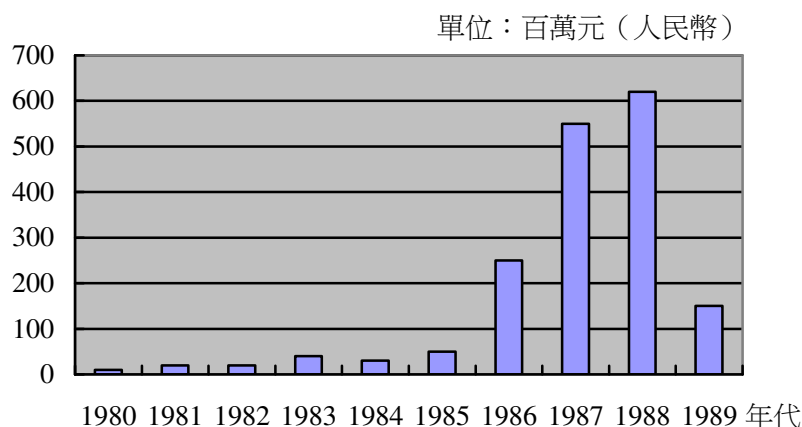
<sup>5</sup> 馬志福，21 世紀西部民族地區旅遊業的可持續發展（北京：中央民族大學學報，1999 年，第 4 期），頁 56。

快發展旅遊經濟的大好時機，各地區和有關部門要按照中央要求，抓住機遇，乘勢而上，努力開創旅遊工作新局面」<sup>6</sup>。

由此我們可知，中共政權對西藏旅遊經濟發展的重視和觀點。

事實上，西藏自治區自 1986 年以來，西藏旅遊經濟雖然成效顯著（參照圖一及表一），然而，西藏的旅遊經濟仍然有許多限制其發展的主客觀因素。換句話說，由於自然條件的特殊性，以及若干影響經濟運行的必要軟硬基礎設施的落後，使得其發展旅遊經濟會有一定的限制性，發展的成效與過程自然也未必盡如人意。中共政權雖吹噓這幾年已取得了歷史性的成果，但比較大陸其他各省市自治區而言，卻落後至少十年。就中共當前實現西藏跨越式發展的新政策而言，困難和問題依然不少。此點備受學界注意和觀察，爭論頗多，此將於下節中論述。

圖一 西藏旅遊經濟收入總額



資料來源：李竹青，西藏經濟的發展與對策（北京：民族出版社，1990年5月，第1版），頁255。

表一 1990年至1993年西藏旅遊業收入情況

| 年份   | 遊客人數<br>（萬人次） | 營業收入<br>（人民幣/萬元） | 創 匯<br>（美金/萬元） | 該年全區國民生產<br>總值（人民幣/萬元） |
|------|---------------|------------------|----------------|------------------------|
| 1991 | 16,755        | 7,848            | 924            | 253,500                |
| 1992 | 23,512        | 9,256            | 997            | 327,000                |
| 1993 | 24,778        | 9,347            | 816            | 326,000                |

資料來源：西藏自治區統計局，西藏統計年鑑1994（北京：中國統計出版社，1994年），頁330。

<sup>6</sup> 同前註。

因此，本文的問題意識主要源自於學界的論辯和想法，至於討論的重點集中在以下三個主題與範圍：了解中共對西藏開放經濟政策背景和內涵；分析西藏自治區旅遊經濟發展在政治、經濟、意識形態方面的限制是什麼？檢討中共旅遊經濟政策在西藏自治區施行現況與影響。

平心而言，筆者身為韓國人，因受到韓國教育環境的限制，有關西藏方面的片面性知識或消息，幾乎僅能透過新聞媒體或報紙取得。

事實上，任何國家或地區之新聞媒體或報紙的可信度也有待商榷。過去吾人研究西藏問題，常缺乏較客觀的事實分析方法。當然，我們所看到的事實、現象及資料分析，並非能夠完全描述整個真實世界，吾人以為西藏問題亦是如此。

最後則提出吾人對上述論述、政策解讀上的盲點與檢討，以提供讀者在討論此一課題時，較為不同的視野。

## 貳、文獻檢閱

自1980年代以來，有關「西藏經濟發展」的研究方面，無論在國內外學術界皆引起相當廣泛的討論，同時也累積了許多極具價值的理論性文獻和實證材料。

學界同時存在許多不同的觀點彼此相互激盪，根據吾人觀察，在有關「西藏旅遊經濟發展」的研究方面，備受學界注意的臺灣、大陸方面學者的觀點可以歸納如下：

臺灣學者主要代表，有廖淑馨、蕭金松以及楊嘉銘等人。首先，學者楊嘉銘就認為：政治安定是經濟穩定並持續發展的必要條件，一個政治紛爭的地區，是無法吸收外資及提高民間投資意願的，在有限的建設資金下，成長是緩慢的，提升人民生活水準亦是有限的。西藏與大陸其他地區比較相形落後許多，為振興西藏經濟發展，對具有投資少、成本低、見效快、利潤大和創匯多等特點的旅遊經濟遂成為「帶頭」行業。不過，由於政治上的考量，中共對西藏的旅遊事業一直施予較其他省區嚴格的管制。即使如此，在西藏旅遊經濟短短的發展過程中，還是曾經受到開放所引發的嚴重暴動事件的影響，導致業績急劇倒退的現象。此種存在於開放與穩定兩者之間的矛盾現象，正是中共統治下的西藏在實施改革開放時，所無可避免的一大阻礙。可見未來西藏旅遊經濟的發展，仍存在一定的侷限性。

其次，學者蕭金松的觀點是從意識形態方面來出發，改革開放以前西藏的經濟，受到自然環境的限制，基礎原本就很薄弱，而僧俗官員的剝削，使經濟更形凋敝，藏族生活困難，若非有精神生活的支撐，恐怕安定難圖。但就經濟角度而言，專心

學佛，造成非生產性人口增加，對經濟發展是一個不利因素。具體而言，藏區寺院的僧侶仍有基於傳統不事生產的習慣，對信教群眾的布施「來者不拒」，整日忙於「飲呷送食」和接受布施之中，更遑論討論旅遊業為帶動經濟發展。這種「只入不出」的純消費，對藏區經濟發展阻礙相當大<sup>7</sup>。

可知，宗教對西藏的政治、經濟和文化等方面都有深刻的影響，由於藏傳佛教已滲透和紮根於整個藏區，廣大藏族的社會生活和生產受到宗教的影響甚鉅。其實，藏傳佛教與藏區現代化，是一個充滿矛盾而又不斷解決矛盾的適應過程。

再者，學者廖淑馨在其所撰的一篇文章《西藏旅遊業發展的制約因素》裡，觀點為經濟建設需要大量的、各式各樣的人才。人才既為經濟建設服務，又要耗費經濟力。人才培養的經濟效果好，會加快人才的培養，反之則會浪費資金，浪費人才，耽誤建設的時間。尤其西藏在人才奇缺、經費短絀的情況下，講究人才培養的重要性，更顯得十分重要<sup>8</sup>。

毫無疑問，未來西藏旅遊經濟發展主要取決於人的質量，其次是資金流量和存量的多寡以及自然資源組合狀況。

其實，發展西藏的旅遊經濟，當前要做的事情很多。諸如增加各種飯店、賓館，建設維修風景區，發展旅遊交通，製造旅遊紀念品等，使遊客在「吃、住、行、看、購」等方面都感到滿意。但是在這些工作中，更關鍵的是培養旅遊專業人才，造就一批精幹的、有學識的從事旅遊工作的專業人員，這是國內外旅遊事業的共同經驗。世界上旅遊經濟興旺發達的國家都有眾多的專業旅遊人才。西藏的旅遊管理、服務人員十分緊缺。這不僅影響旅遊收益，也是限制西藏旅遊經濟發達的因素之一。

反觀中共方面，則有蕭曙和胡祖源兩學者最具有代表性。學者蕭曙在其所撰文章《從西藏召開「兩會」看中共治藏政策走向》裡有詳細的說明，西藏的經濟發展主要依靠中共中央與其他省市的支援，否則單靠西藏本身的財力是不可能期求有什麼奇蹟出現的。問題是即使有其他援助，一些地方發展所需，卻不一定就在中共中央的援助範圍內，基本上仍然需要西藏本身的財政支持。他指出，當前西藏財政工作所面臨的困難和問題仍然十分突出。具體而言，反映在財政支出方面：深化改革、促進發展和保持穩定，特別是實施西部大開發戰略和實現跨越式發展目標，對財力的需求將不斷增加，財政資金供需矛盾將會進一步顯現。而作者對政府要求儘快解決「交通不暢、能源不足等制約旅遊業發展的問題」。西藏自治區卻始終擠不出財力

<sup>7</sup> 蕭金松，「藏傳佛教與藏區現代化初探」，公元二千年兩岸藏學會議論（臺北：蒙藏委員會，2000年），頁7。

<sup>8</sup> 同註2，頁137-138。

來辦點實事，甚或即使籌足了錢也辦不了正事，影響所及，自難免扯住西藏經濟發展的進程<sup>9</sup>。

大陸學者丹增強調交通是西藏自治區旅遊經濟發展中的一個薄弱環節。現代旅遊是在現代交通業基礎上發展起來的，交通直接影響著旅遊活動的規模、形式和內容。沒有發達的交通系統就不可能有發達的旅遊經濟。截至目前為止，西藏是中國大陸唯一無法以鐵路直接對外聯繫，同時境內亦無鐵路交通建設的地區。雖然青藏鐵路已於1984年7月修築到格爾木，縮短格爾木到拉薩的時間為二十小時，及西寧到拉薩為三天。

西藏的對外交通問題固然與西藏旅遊經濟之發展息息相關，西藏境內的交通狀況亦將影響旅遊經濟的發展。因此，交通問題的改善是發展西藏旅遊的重要條件之一，否則反將成為旅遊經濟發展的障礙<sup>10</sup>。

從上述觀點和解讀過程中我們可以發現，他們均詳析觀察西藏經濟發展尤其是旅遊經濟發展的限制因素。學者胡祖源針對人才缺乏問題方面也做了呼應和補充說明：近五十年來，西藏的教育事業有了很大的發展，西藏教育從無到有，從小到大，其發展速度和變化程度在當代世界教育史上都是空前的。但是，西藏教育的發展水準同其他地區相比，差距還是不小，顯然西藏還不適應改革開放及現代化建設的形勢和任務的要求。所以西藏自治區當務之急在採取積極而有力的對策措施，加快管理人才的開發與培養，以實現西藏自治區旅遊業的振興<sup>11</sup>。

吾人深信，西藏自治區管理人才豐沛之時，乃是西藏旅遊經濟興旺發展之日。

## 參、影響因素分析

### 一、政治方面

政治安定是經濟穩定並持續發展的必要條件，政治紛爭的地區自然無法吸引外資及提高民間投資意願以刺激經濟發展。在經濟景氣衰退的情形下，薪資所得、可供消費額必減少，人民生活水準就難以提升。因此政治局勢安定與否對經濟發展而言有相當大的影響。相對地，經濟發展除了需要更多的投資，使產業升級外，亦要有政治制度的革新相配合，才能穩固經濟發展的成果。

中國經濟自1980年開放以來，對中國大陸影響極為深遠。在開放中，中國人開

<sup>9</sup> 蕭曙，「從西藏召開『兩會』看中共治藏政策走向」，中共研究（36卷9期，2002年9月），頁46。

<sup>10</sup> 丹增，當代中國的西藏（上）（北京：當代中國出版社，1991年），頁88-89。

<sup>11</sup> 胡祖源，「試論西藏旅遊業的優勢」，西藏研究（北京：第15期，1985年），頁34。



了眼界，解放了思考，改變了觀念，豐富了知識。

從中共實施改革開放以來，特別是 1984 年「西藏工作座談會」以來，西藏自治區的經濟發展快速。大陸學者認為西藏經濟產生快速成長對西藏的重要正面影響為：一，加強與國外的聯繫，擴大交流，增進互相了解；二，促進各項建設的發展；三，促進西藏經濟結構和產業結構的調整。同時，正面影響之外，正如臺灣學者廖淑馨認為，改革開放會帶來正面的經濟利益，但也會帶來不利的負面作用，如旅遊經濟的發展也給中共統治西藏帶來了一些不利的作用。最明顯的為藏族人與外國人接觸之後，外國旅遊者之穿著、裝備、消費支出等均顯示他們的富裕，與藏族絕大多數的貧窮兩相對比，藏族的生活的確相形見绌。

筆者亦認為，三十餘年之封閉，藏族遭受到中共「思想」、「精神」、「物質」三方面的禁錮，經濟改革開放使西藏社會變化，隨著對內各民族之間貿易交往、文化交流、觀光旅遊、宗教活動以及教育合作；對外與西方世界接觸機會大增，西方世界帶給藏族對自由世界的憧憬和嚮往，也深深地刺激了藏族思想的開放和物質的慾望。

另一方面，西藏情勢之穩定與否對當地之旅遊經濟也有相當重要的影響。例如：1989 年全年之內，西藏因為暴動頻繁，造成旅客止步，旅遊經濟也為之蕭條。自 1959 年至今，西藏抗暴運動接連不斷，計有五十餘次，最嚴重的六次如表二：

表二 中共入藏以來六次嚴重流血事件

| 時 間        | 摘 要  |
|------------|--|
| 1959.03.10 | 在彼此世界觀、政治觀、宗教觀差異巨大下，產生矛盾、摩擦，最後爆發「全面武裝抗暴衝突」，達賴喇嘛出走印度，藏民逃出西藏，寄居印度、尼泊爾、不丹、錫金等地。 |
| 1969       | 尼木縣一尼姑率眾千人攻打尼木縣委、縣政府武裝部、公安局等，又襲擊解放軍，「參叛縣」幾占三分之一。                             |
| 1987.10.01 | 二十餘名西藏喇嘛與藏民舉「雪山獅子」旗，高呼西藏獨立，與中共公安人員在拉薩市發生激烈衝突，藏民燒毀了當地的「八角街」派出所。               |
| 1988.03.05 | 「新禱大會」在大法會最後一天，一批年輕喇嘛呼喊「西藏獨立」口號，投石塊，與中共武裝激烈衝突。                               |
| 1988.12.11 | 一群喇嘛和藏民在大昭寺廣場前高喊「西藏獨立」口號，中共武警開槍打死一名喇嘛，另十三人受輕重傷，及一名荷蘭籍女子手臂中彈。                 |
| 1989.03.05 | 十三名喇嘛、尼姑打著「西藏獨立」旗子，沿八角街遊行，尾隨者近數百人，遭到中共戒嚴。                                    |

資料來源：中國時報（臺北），1989 年 3 月 7 日，第 10 版。

由圖一、表一顯示出 1988 年是西藏旅遊經濟的高峰，在旅遊人數方面為 43,500 人，是 1980 年的 41 倍，然而，自 1987 年底起接二連三的獨立運動，使旅遊經濟一落千丈，1989 年僅 3,603 人，與 1987 年相較，其降幅高達 91.71%。在旅遊收入總額方面，1987 年的 5,600 萬元為 1980 年 42 倍，但 1989 年與 1987 年比較，反而下降 72.87%<sup>12</sup>，可見，旅客明顯受西藏緊張局勢影響而裹足不前。

總之，政治安定是經濟穩定並持續發展的必要條件，一個政治紛爭的地區，是無法吸收外資及提高民間投資意願的，在有限的建設資金下，成長是緩慢的，提升人民生活水準亦是有限的。此外西藏地區存在開放與穩定兩者之間的矛盾現象，正是中共統治下的西藏在實施改革開放時，所無可避免的一大阻礙。可見未來西藏旅遊經濟的發展，仍存在一定的侷限性。

## 二、意識形態方面

觀念是在社會實踐中產生和發展起來的，任何人都是在一定的觀念支配下行動的。觀念對社會經濟發展會產生積極促進作用或消極的抑制作用。當觀念與社會經濟要求相一致時，就會促進社會經濟發展，反之，則阻礙社會經濟發展。觀念隨著社會經濟、政治制度的變化而變化<sup>13</sup>。

改革開放以前西藏的經濟，受到自然環境的限制，基礎原本就很薄弱，而僧俗官員的剝削，使經濟更形凋敝，藏族生活困難，若非有精神生活的支撐，恐怕安定難圖。但就經濟角度而言，專心學佛，造成非生產性人口增加，對經濟發展是一大不利因素。具體而言，藏區寺院的僧侶仍有基於傳統不事生產的習慣，對信教群眾的布施「來者不拒」，整日忙於「飲呷送食」和接受布施之中，更遑論研究科學技術為生產服務。這種「只入不出」的純消費，對藏區經濟發展阻礙相當大<sup>14</sup>。

西藏傳統經濟體系形態，以農牧業為主。在《西藏政治史》中，分析藏族職業分布：有 48% 的牧人，32% 的商人和農民（商人占極少數），20% 的僧尼（包括 18% 的男僧和 2% 的尼姑）。西藏的全部土地和大量牲畜，概為地方政府、寺院、貴族所有，其一般人民，分別隸屬於此三者，而為之耕種放牧，世守其業，不得擅離改隸，而仰其餘以為身家之生活，故有服從其主之絕對義務。其中地方政府是最大的領主，擁有土地的最高所有權，可以封賜、沒收土地、同時直接占有近 40% 的耕地和大部分牧場；寺院次之，占有 36% 的耕地和大量牧場；貴族占有 24% 的耕地和相當數量

<sup>12</sup> 西藏自治區統計局編，西藏統計年鑑 1994（北京：中國統計出版社，1994 年），頁 330。

<sup>13</sup> 扎嘎，「西藏農牧民傳統觀念變遷研究」，中國藏學（北京：第 37 期，1997 年），頁 140。

<sup>14</sup> 同註 7。

的牧場<sup>15</sup>。西藏宗教戒律規定僧尼不得從事生產事業，使得占五分之一人口的僧尼，成為不事勞動的受供養階級；而藏族視出家為神聖之觀念已根深蒂固。其實，大量的出家人口，直接影響於經濟的，是勞動人口的短缺，使勞動人力資源的農牧業發展處於停滯狀態。而一方面政府、寺院、貴族等大商家控制了全部的資源，民間缺乏足夠的資金，投資於較易獲利的貿易或手工業；一方面不合理的封建財產制度，又無法改善農牧業的經營方式；導致西藏財富分配更不平均，富者愈富，貧者愈貧。富者出家結合政教權勢，貧者出家希望改善生活條件，儘管動機不一，卻繼續導向「維護傳統宗教制度，大家才有希望」的一致看法，終於使西藏人口的長期減少和經濟衰退成了惡性循環<sup>16</sup>，影響了藏區的經濟發展。

可見，宗教對西藏的政治、經濟和文化等方面都有深刻的影響，由於藏傳佛教已滲透和紮根於整個藏區，廣大藏族的社會生活和生產受到宗教的影響甚鉅。其實，藏傳佛教與藏區現代化，是一個充滿矛盾而又不斷解決矛盾的適應過程。臺灣法光佛教文化研究所所長蕭金松先生在所著《藏傳佛教與藏區現代化初探》中的一段話，值得大家重視<sup>17</sup>：

藏傳佛教對藏人的影響將是長期的，通過制定法律、法規，制定政策和措施來規範宗教活動，減少或消除它的消極影響，也許短期是有效的，要長期引導它與藏區現代社會相適應，使之有利於藏區現代化社會的發展，只有真正落實保障宗教信仰自由，緊張對立自然就會消失。個人認為藏族文化之所以歷史悠久，而且是歷久彌新，主要是擁有盤根錯結的堅實基礎，這樣深厚的文化基礎，對於現代化的發展，也許真的會對改革產生很大的阻力，但如果善於揚長補短，應該是正面意義大於反面意義。例如過去大陸曾經雷厲風行的除舊佈新過一段相當長的時期，當時所期待的現代化不僅遙遙無期，甚且造成文化的停滯和倒退，就是一個鮮明的例證。反而是在改革開放的新時代中，隱隱約約地看到了藏族現代化的契機，但不可否認的，直到目前仍有很多人心存反宗教反傳統的想法，盡作反向的思考，認為藏族各方面的落後，主要的原因是太固守傳統和迷信宗教，我想這是仁智互見的問題，但我願肯定的是：藏族的現代化不是以棄置傳統，消亡宗教「才」達成，或「就」可以達成的。反過來說，唯有以更開明的態度，發揚傳統精神和珍視宗教文化，才可以遏阻物欲橫流的歪風，為藏

<sup>15</sup> 周加本，「西藏民主改革前的寺廟經濟」，西藏研究（北京：第2期，1985年），頁43。

<sup>16</sup> 蕭金松，「宗教對西藏社會的影響」，西藏專題研究（臺北：蒙藏專題研究叢書，1984年），頁15。

<sup>17</sup> 同註14，頁11。

族的現代化插上雙翅，使他平穩地飛行。

總之，1959年大批藏人逃離西藏後，中共在西藏1980年以來積極推動「對外開放」，急速現代化的衝擊下，使傳統西藏社會產生根本性的變化。從中共有關西藏現況的白皮書中所呈現的，或海外藏人眼中的傳統與現代西藏，西藏社會傳統與現代的對話正持續不斷，而且快速的進行，並造成了意識形態的變化；雖然到目前為止仍有許多的爭論，究其原因，不外乎是：千年來一直處於變遷遲緩的藏族社會，卻在近五十年內急速改變，而這種巨變，卻不是藏人社會內部自發的產物，而是外在環境所迫必須作的改變。無論其結果如何，藏人社會正朝向一條嶄新的路上邁進，這都是值得世人繼續關心的課題。

### 三、缺乏管理人才

經濟建設需要大量的、各式各樣的人才。人才既為經濟建設服務，又要耗費經濟力。人才培養的經濟效果好，會加快人才的培養，反之則會浪費資金，浪費人才，耽誤建設的時間。尤其西藏在人才奇缺、經費短絀的情況下，講究人才培養的重要性，更顯得十分重要。

毫無疑問，未來西藏旅遊經濟發展主要取決於人的質量，其次是資金流量和存量的多寡以及自然資源組合狀況。

其實，發展西藏的旅遊經濟，當前要做的事情很多。諸如增加各種飯店、賓館，建設維修風景區，發展旅遊交通，製造旅遊紀念品等，使遊客在「吃、住、行、看、購」等方面都感到滿意。但是在這些工作中，更關鍵的是培養旅遊專業人才，造就一批精幹的、有學識的從事旅遊工作的專業人員，這是國內外旅遊事業的共同經驗<sup>18</sup>。世界上旅遊經濟興旺發達的國家都有眾多的專業旅遊人才。西藏的旅遊管理、服務人員十分緊缺。這不僅影響旅遊收益，也是限制西藏旅遊經濟發達的因素之一。

眾所周知，教育與經濟關係是密不可分的，一個落後地區教育不發達，就不能啟迪人民智力，培養人才。教育程度低落，生產力水平自然無法提升，經濟效益也不能提高，嚴重影響了經濟發展。相對地，經濟發展落後，人民所得不多，政府財力不足，在智力開發上不能提供豐沛的資金，又限制了教育的發展。唯有兩者互為配合，才能得到良性發展。

事實上，舊日的西藏，教育的事實雖然存在，但卻沒有一個專司教育的機構。教育問題以及學識的傳授幾乎都在寺院中進行。寺院教育的內容雖然不限於佛學，但是由於傳統觀念的影響，所傳授的學識卻仍然是與佛教有關的周邊知識。寺院教

<sup>18</sup> 涂伯祥，「西藏旅遊業近況簡介」，西藏研究（北京：西藏自治區社會科學院，第3期，1987年），頁26。

育作為民族傳統文化繼承和傳播的具體形式，得到藏族的認同和保護，而來自於外界的現代學校教育，就容易引起自然的排斥和消極抵制。

社會生產水準的落後，使廣大農牧區民眾難以產生對現代科技、現代知識的需求，而在民族傳統文化完全能夠滿足日常生活所需的情況下，民族文化的創新自然缺乏內在的衝動。故而家長們對於什麼是美好生活的追求，以及什麼是孩子的前途和幸福都十分茫然。他們對兒童是否上學，以及學習成績的好壞不大關心，而對兒童入寺為僧卻很感興趣。

此外，藏區到處是寺院、佛塔、經幡、佛龕等，青少年從小就生活在濃厚的宗教氛圍中，不知不覺地就受到宗教的影響。有的學生每逢宗教節日曠課參加宗教活動，少數學生就退學出家，有的則在學校畢業以後不願繼續升學，而去寺院為僧為尼<sup>19</sup>。

1951年以後，中共進入西藏，在大陸的四百多萬藏族的傳統社會改變的腳步急速加快，西藏抗暴之後，達賴喇嘛等十餘萬藏人流亡印度，也立即面對異國文化的衝擊；傳統西藏社會在現代化與現實環境的挑戰下，政治力強過於宗教的影響。而現代世俗教育的普及，西藏的傳統宗教、寺院教育已不復以往之興盛，政教合一、轉世制度與社會階層的變遷成為不可避免的趨勢。

中共進藏以後，將藏人社會劃分為西藏自治區及分布於四川、青海、甘肅等的自治州、縣，極力推展世俗教育，除了公辦學校外，尚有適應西藏特殊情況而發展起來的民辦小學。同時，北京中央民族學院、西南民族學院、西北民族學院等高等學校降低錄取標準，招收西藏學生。教育工作線上的師資人才嚴重缺乏與流失成為西藏教育發展最大的制約因素，同時內部存在結構性的短缺，即某些學科師資過剩，某些學科師資嚴重不足等因素，都影響到教育的普及性<sup>20</sup>。

實際上，西藏在文革期間，教育亦受相當程度的破壞，由於「知識越多越反動」，故而知識分子被視為「臭老九」，大陸地區原有的十所民族學院也因此僅剩下中央民族學院與廣西民族學院兩所，其餘的全部被解散或合併。高等學校的少數民族教師人數也從1965年的3,331人減到2,600餘人，減少了21%<sup>21</sup>。但到1974年為補充西藏師資不足，由北京、上海、天津、江蘇、四川、山東、河南、湖北、湖南、遼寧等省市選派援藏教師，先後有3,000名教師和教育行政人員支援西藏教育。

<sup>19</sup> 同註7。

<sup>20</sup> 陳又新，「傳統與現代的對話——以西藏教育下的社會為例」，公元二千年兩岸藏學會議論（臺北：蒙藏委員會，2000年），頁9。

<sup>21</sup> 吳德剛，「中國少數民族高等教育的問題回顧與展望」，民族研究（北京：第3期，1988年），頁11。

近五十年來，西藏的教育事業有了很大的發展，西藏教育從無到有，從小到大，其發展速度和變化程度在當代世界教育史上都是空前的。但是，西藏教育的發展水準同其他地區相比，差距還是不小，顯然西藏還不適應改革開放及現代化建設的形勢和任務的要求。

中共為發展西藏教育，自 1977 年實行統一招生制度，在十一屆三中全會以後，更是為加速經濟發展，認識到學校教育的重要，進行一連串教育改革措施，1980 年「西藏工作座談會」紀要提到，要培養藏族和其他少數民族幹部，積極幫助他們把建設西藏的主要責任承擔起來。這是中共第一次教育援藏，目的為提高知識水準，作為提升生產力的基礎，因此 1980 年，西藏小學數目高達 6,266 所。而 1980 年開始，並進一步實施高校招生少數民族應占 60% 以上，中校招生少數民族應占 70% 以上的比例規定<sup>22</sup>。

1988 年到 1993 年底，西藏用於教育的經費達 9 億元（人民幣）。教育手段也得到了明顯變化，電化教育的規模和範圍不斷擴大。1993 年底，兒童入學率已較 1987 年增長 40%<sup>23</sup>。

目前資料顯示，1994 年 4 月 2 日，西藏有了第一部教育法規：《西藏自治區實施中華人民共和國義務教育法辦法》，這個辦法明確規定了西藏義務教育的原則、方針以及政府、社會、家庭、學校等的義務。之後，西藏還制訂了《實施義務教育規劃》，總體目標是：預計 2003 年，全區基本普及初等義務教育，小學入學率達到 85% 以上；2010 年，全區基本普及九年義務教育，而初等中學教育適齡少年入學率達到 85% 以上<sup>24</sup>。

1999 年，大陸西藏自治區的教育年度預算已達到全區的 17%，教職員工達到 22,279 人，共有大學 4 所、中等專業技術學校 16 所、中學 101 所、小學 820 所<sup>25</sup>。在內地 19 個省市開辦 16 個西藏中學班，3 所西藏中學；每年大約有一千餘名藏族學生到內地接受教育<sup>26</sup>。

西藏的文化水準一般公認較大陸內地為低，因此在發展旅遊方面所需的管理專業人才，極為缺乏。在發展旅遊經濟的資金方面，中共以合資經營的方式解決，但在管理人才方面，除少數國際級餐廳、旅行社，如「假日酒店」延用外籍經理策劃管理外，大部分的旅社及飯店從上到下全是本國人經營管理。管理專業知識之缺乏

<sup>22</sup> 周潤年，「西藏教育問題研究」，民族研究（北京：第 1 期，1990 年），頁 32。

<sup>23</sup> 國家統計局國民經濟綜合統計司編，中國民族統計年鑑 1994（北京：民族出版社，1994 年），頁 93。

<sup>24</sup> 孫克信，西藏之昨天與今天（臺北：唐山出版社，1997 年），頁 281。

<sup>25</sup> 參考西藏文化的發展白皮書（北京：中共國務院辦新聞室，1999 年 6 月）。

<sup>26</sup> 陳治世，西藏教育之研究（臺北：行政院大陸委員會，1995 年），頁 88。

以及外語能力不足等問題，都是關係旅遊經濟發展的重要因素。

吾人較傾向於層次化的人才培養方案，認為人才的培養需要分層次，多管道的培養旅遊人才，才是較適應旅遊經濟發展需要的人才培養方法。如下：

第一層次是基層服務員。(主要是景點、飯店的服務員)

第二層次是初級管理人員。(如各種旅遊企業中的主任)

第三層次是專業技術人員。(如廚師、司機和修理人員)

第四層次是翻譯和導遊人員。

第五層次是中高級管理幹部。(如飯店的經理)

第六層次是研究人員<sup>27</sup>。

根據上述理論，結合西藏自治區的實際情形，正確制定和實施人才開發與培養的對策措施，為管理人才的成長創造良好的西藏社會環境，使其更合時宜地為西藏自治區的開放與旅遊服務。所以西藏自治區當務之急在採取積極而有力的對策措施，加快管理人才的開發與培養，以實現西藏自治區旅遊業的振興。筆者深信，西藏自治區管理人才豐沛之時，乃是西藏旅遊經濟興旺發展之日。

#### 四、交通問題

交通是西藏自治區旅遊經濟發展中的一個薄弱環節。現代旅遊是在現代交通業基礎上發展起來的，交通直接影響著旅遊活動的規模、形式和內容。沒有發達的交通系統就不可能有發達的旅遊經濟。

表三<sup>28</sup>

|             |  |
|-------------|--|
| 川藏公路（成都至拉薩） | 川藏北路由成都經昌都到拉薩，全長 2,412 公里，川藏南路由成都到拉薩，全長 2,140 公里。川藏公路於 1954 年 12 月 25 日通車。   |
| 青藏公路（西寧至拉薩） | 全長 1,937 公里，亦於 1954 年通車，由於是入藏公路中最短的路線且與併入大陸地區鐵路運輸網的青藏鐵路（西寧至格爾木）連接，使得青藏公路成為一條和大陸地區鐵路運輸網息息相通的主要運輸幹線。西藏 80% 以上的物資經由青藏公路以汽車聯到拉薩。 |
| 新藏公路        | 起於新疆葉城迄於拉薩，全長 2,800 多公里，海拔 6,700 公尺，是世界上海拔最高的公路。   |
| 滇藏公路        | 由雲南昆明至西藏芒康，全長 1,112 公里，進藏後，須在芒康接駁川藏公路往拉薩，由芒康到拉薩的 1,241 公里，海拔 4,300 公尺，是進藏海拔高度最低的路段。  |

<sup>27</sup> 參見蒙藏地區現況雙月報（臺北：蒙藏委員會，第 9 卷第 2 期，1991 年），頁 135。

<sup>28</sup> 楊德麟，「西藏史地與交通概述」，西藏現況研究（第六輯）（臺北：蒙藏委員會，1986 年），頁 10-11。

|      |   |
|------|---|
| 中尼公路 | 是通往尼泊爾的要道，由樟木經友誼橋到尼泊爾邊界小鎮科達里，對西藏發展邊境貿易、旅遊經濟提供有利條件。            |
| 拉亞公路 | 1954年由中共修建完成。此路向南通至印度大吉嶺，也是藏印間最便捷的公路。中共控制西藏後，大批藏胞難民就是循此路逃往印度。 |
| 羊日公路 | 自羊八井（拉薩西北七十公里）經巴當至日喀則，全長 253 公里，1954年由中共修建完成。                 |
| 日帕公路 | 自日喀則經江孜至帕里，全長 253 公里，1954年由中共修建完成。                            |

西藏四境，崇山峻嶺，氣候嚴寒，已如前述。其道路之崎嶇難行，對內對外交通之閉塞，若不加以改善，直接影響的是入藏旅客人數以及對西藏物資的供應。中共目前的科技水準似乎尚未能克服西藏特殊地形及氣候的難題，因此西藏的交通改善仍受制於其自然環境的因素。西藏無鐵路，交通運輸一向以公路為主。故而西藏目前對外交通有川藏、新藏、滇藏、中尼等路線<sup>29</sup>（見表三）。其中，青藏和中尼兩條是最多遊客使用的路線。

為配合旅遊經濟的需求，西藏航空業於這幾年來有較大幅度的發展<sup>30</sup>，然而，現有運輸能力仍極不足，成為阻礙西藏旅遊發展的問題之一。航線方面，中共入藏後，隨即積極興建飛機場，於 1956 年首先興建完成拉薩之當雄機場（軍民兩用），至 1976 年 9 月又先後在日喀則、江孜、貢噶、亞東、黑河（那區）、工布江達、邦達、怒日附日（和平機場）、昌都、噶大克、羅多克、普蘭等地建成 12 處機場，其中除日喀則與貢噶兩機場為軍民兩用，其他均為軍用機場。至於主要航線，計有北京拉薩線、成都拉薩線、蘭州拉薩線、噶爾穆拉薩線等四條航線<sup>31</sup>。目前有拉薩至成都、重慶、北京、加德滿都之三條直達航線，和拉薩至上海、廣州兩條延伸航線<sup>32</sup>。雖每週各有一班機自北京及廣州直飛拉薩，但旅客利用最多的是每週至少十四班次的成都—拉薩航線。航行此路線的是西南航空公司。自成都飛拉薩的 1,310 公里的航程中，均有 1,210 公里飛機得飛在六千公尺的高山上，駕駛員無法在這些高山做緊急迫降。由於每一季及每一分鐘的氣候都有變化，而且上空氣流速度每分鐘在三百公尺左右，是駕駛員一向難以克服的挑戰，對旅客而言，恐怕也是一項身心的考驗。貢嘎

<sup>29</sup> 林至善，西藏地區經濟發展之研究（臺北：國立政治大學民族研究所碩士論文，1992 年 7 月），頁 73-74。

<sup>30</sup> 西藏自治區統計局編，西藏社會經濟統計年鑑 1990 年（北京：中國統計出版社，1990 年 10 月第 1 版），頁 26。1956 年 5 月首度客機試航拉薩，1960 年正式開闢民用航線，先後開闢了拉薩至北京、成都、西安、蘭州、上海、廣州等境內航線；拉薩至加德滿都國際航線。為提高航空貨物週轉量，中共投資貢嘎機場的擴建，1988 年民航貨物週轉量達 25 萬噸公里，提高空運能力，減輕公路進藏物資運送的壓力及幫助旅遊經濟的發展。

<sup>31</sup> 同註 29，頁 13。

<sup>32</sup> 楊嘉銘，從發展觀光事業看西藏的對外開放（臺北：蒙藏委員會，1994 年），頁 23。



機場是西藏最大的機場，中共於 1989 年投資二億人民幣擴建該機場，建成的新跑道長四千公尺，寬六十公尺，可以起降波音七四七客機。至於陸上交通，和中國內陸聯繫的兩條主要公路—康藏公路和青藏公路，是 1950 年代基於軍事需要而興建的<sup>33</sup>。過去由成都經康藏公路到拉薩須時半個月左右，如今情況改善，大約只要四整天的時間。但是此公路時常坍方，令多數旅客為自身的安全提心吊膽。中共已投資八億人民幣擴建及改善由格爾木到拉薩的 1,100 公里長的地段，但這項工程似乎未能明顯改善目前入藏交通的困難問題。1986 年至 1988 年間，只有 1,200 名外國旅客是經由青藏公路到西藏。以該兩年入藏的外國旅客人數計，這條公路在旅遊方面輸運旅客功用並不很大<sup>34</sup>。1991 年中共再次投資十三億人民幣分兩期進行整治研究，其中僅研究費用就達 850 萬元<sup>35</sup>。

截至目前為止，西藏是中國大陸唯一無法以鐵路直接對外聯繫，同時境內亦無鐵路交通建設的地區。已動工興建的青藏鐵路已於 1984 年 7 月修築到格爾木，縮短格爾木到拉薩的時間為二十小時，及西寧到拉薩為三天。

西藏的對外交通問題固然與西藏旅遊經濟之發展息息相關，西藏境內的交通狀況亦將影響旅遊經濟的發展。因此，交通問題的改善是發展西藏旅遊的重要條件之一，否則反將成為旅遊經濟發展的障礙。

#### 五、資金短缺，基礎設施不足

資金短缺基礎設施不足也是西藏旅遊經濟發展的「制約因素」，所以引進外資和合作是中共對外開放的重要工作之一<sup>36</sup>。西藏自治區資金主要有以下幾個來源：一是中共財政出資，主要用於農牧業、能源、交通等基礎設施建設和改善貧困地區群眾的生產生活條件；二是由中央貼息的銀行貸款，主要用於生產性建設和現有企業的技術改造；三是爭取國外資金和國際援助，主要用於生態環境改善、文化遺產保護等方面<sup>37</sup>。

其實，在面對不發達地區的經濟開發問題時，普遍有種習慣性的看法，即認為：必須由政府直接大規模的投資建設，以便儘快地形成強大的工業實力，帶動整個地區經濟起飛。

表四 中共中央財政補助情況（1980—1993 年）

<sup>33</sup> 同註 10。

<sup>34</sup> 廖淑馨，「西藏旅遊業發展的制約因素」，西藏經濟現況（臺北：蒙藏委員會，1989 年），頁 137-138。

<sup>35</sup> 蒙藏地區現況雙月報（臺北：蒙藏委員會，第 8 卷第 6 期，1999 年 11 月），頁 88。

<sup>36</sup> 同註 11，頁 34。

<sup>37</sup> 杜平、石培華，西土取金—西部大開發的政策背景與商業機遇（北京：中國言實出版社，2000 年），頁 354。

| 年 份  | 中央補助收入<br>(人民幣：萬元) | 定額補助    | 專項補助   | 中央補助收入占地方財政支出的比例<br>(%) |
|------|--------------------|---------|--------|-------------------------|
| 1980 | 60,104             | 49,609  | 10,495 | 129.0%                  |
| 1981 | 63,686             | 54,639  | 9,047  | 146.3%                  |
| 1982 | 67,830             | 60,472  | 7,358  | 135.3%                  |
| 1983 | 68,655             | 63,952  | 4,703  | 116.8%                  |
| 1984 | 77,974             | 70,347  | 7,627  | 76.2%                   |
| 1985 | 105,772            | 75,029  | 27,887 | 102.8%                  |
| 1986 | 94,559             | 82,513  | 13,315 | 105.4%                  |
| 1987 | 100,672            | 86,658  | 14,014 | 110.2%                  |
| 1988 | 103,077            | 89,800  | 11,891 | 98.4%                   |
| 1989 | 123,715            | 96,785  | 23,580 | 102.7%                  |
| 1990 | 124,389            | 96,126  | 23,507 | 96.2%                   |
| 1991 | 137,369            | 101,126 | 31,054 | 91.6%                   |
| 1992 | 144,865            | 107,126 | 37,739 | 87.2%                   |
| 1993 | 107,946            | 121,626 | 49,175 | 79.1%                   |

資料來源：西藏自治區統計局，西藏統計年鑑 1994（北京：中國統計出版社，1994 年），頁 144。

中共對西藏的經濟補助就是一個最好的說明（見表四）。中共對西藏五十餘年來實行「輸血型」、「供給型」的經濟政策，但卻造成愈輸愈貧的現象，且亦無法引起藏族生產和經營的積極性。中共為了解決此一問題，開始針對西藏經濟和社會發展的特點，制定適宜西藏的經濟發展對策，強調今後西藏的發展，當然離不開「國家」的支持，但更主要的是應該依靠本地區的力量。而西藏地區在制定經濟發展對策時，也逐漸強調「立足本地區為主，依靠國家為輔」的基本原則，嚐試轉變「輸血型」經濟的體質。只是長期以來的「輸血」政策，養成了西藏地區「等、靠、要」的依賴心理，如何擺脫這種「依賴」惰性，更新觀念，重建「自立」的根基，將「輸血」機制轉變「造血」機制，似非短時間內可達成<sup>38</sup>。所以，中共不得不尋求外來資金的挹注，這是中共要突破西藏「輸血」型的惡循環唯一的選擇。

根據西藏自治區政府的資料統計表示，自開放以來，到 1999 年為止，包括外商投資、外國政府貸款與國際援助項目，一共有 178 個，實際使用外資則達到 2 億 4

<sup>38</sup> 白水玉，「西藏經濟發展如何從『依賴』走向『自立』」，蒙藏現況研究論叢（臺北：蒙藏委員會，1991 年），頁 142。

千萬美元<sup>39</sup>。近年來的對外經貿表現，尤其是與尼泊爾、印度間的邊境貿易，已成了西藏經濟發展的過程中一個不可或缺的部分。

透過宗教的因素，自古以來西藏地區就與鄰近的印度、尼泊爾關係密切，雙方往來頻繁程度不亞於西藏與中原的漢族；在中國大陸改革開放後，不少大陸西南內陸省分製造的工業產品，就順著以往歷史古道，來到了這兩個古國。

由中國大陸源源不斷輸入南亞的工業產品，固然幫西藏建立了難能可貴的外向經濟，不過由印度、尼泊爾進入西藏的商品也不在少數；就以西藏各地上千座寺廟廣泛使用的酥油來說，幾乎都是來自印度，另外散布各地的觀光商品，多數也都是尼泊爾製造。不少尼泊爾的工藝師基於當地市場潛力，還大老遠跑到拉薩，成立個人工作室，承接當地商店的訂單；甚至還有大陸沿海，如上海、北京等經濟繁榮城市的單幫客前來訂貨，業務繁忙程度，已讓部分尼泊爾的個體戶，在西藏的發展有朝向企業型態的趨勢。

關於西藏自治區旅遊投資設施和合作，中共多方面尋求國際旅遊合作。1984年9月2日，西藏「外事局」副局長陳彬率領七人代表團前往尼泊爾進行為期13天的訪問，雙方就促進從尼泊爾越界觀光旅遊方面進行協商，並討論開放空中及陸上交通路線，加強彼此間的國際觀光旅遊<sup>40</sup>。初步決定，中共將陸續開放尼泊爾與西藏交界的17個隘口。1985年2月27日，尼泊爾旅遊代表團應邀赴藏訪問，雙方就旅遊合作問題達成協議，於3月6日在拉薩簽署「會談備忘錄」，其內容為：

雙方同意向外國旅遊者開放各自的邊境口岸科達裡和樟木，允許各自的旅遊社團到加德滿都和拉薩旅遊，在互利的基礎上，通過各自的徒步旅行社組織和帶領旅行團前往對方有關地區進行徒步旅行。雙方還就有步驟地開闢拉薩至加德滿都航線，開展更廣泛的旅遊合作等問題，達成協議<sup>41</sup>。

1985年9月，中共「中國旅遊總局國際旅行社」首次邀請，由9個國家的19個旅行社組成的旅遊考察團到西藏訪問<sup>42</sup>。旅遊考察團的20名成員，大都是各國知名旅行社的總經理和部門負責人，他們被安排在西藏拉薩、日喀則、山南等地進行為期9天的旅遊考察。透過此次交流活動，開拓了西藏的國際旅遊活動。

1985年拉薩飯店落成，1986年5月，西藏旅遊總公司與美國假日酒店有限公司合作經營，改名拉薩假日酒店，成為西藏與外國合作經營的第一個案例。其後，接

<sup>39</sup> 「神秘的雪山之都—西藏」，工商時報（臺北），2000年10月。

<sup>40</sup> 廖淑馨，「西藏積極開展旅遊業之現況」，西藏現況研究（第六輯）（臺北：蒙藏委員會，1986年），頁48。

<sup>41</sup> 同前註，頁50。

<sup>42</sup> 人民日報（北京），1985年9月12日，第6版。

受聯合國開發署兩次投資，金額達 27 萬美元，招標制定了 1991 年至 2005 年中長期旅遊規劃，預期將對西藏的旅遊發展大有助益<sup>43</sup>。

1986 年 1 月，西藏首次在香港展覽中心舉辦「西藏對外經濟貿易展覽洽談會」，在提出的 29 個合作項目中，尋求外資合作投資旅遊設施建設的項目，被列為優先考慮的重點。「西藏對外經濟貿易展覽洽談會議」中，其引進洽談的重點是一批旅遊賓館和飲料廠。包括下列項目<sup>44</sup>：

新建距拉薩 270 公里的江孜飯店，投資規模為能提供 200 個床位及其他服務設施的中檔飯店。

新建定日賓館，其規模為中檔民族式一百張床位的登山旅遊賓館及附屬設施。

新建樟木口岸賓館，規模為提供 200 個床位及附屬設施的中檔旅遊賓館。

新建拉薩甲瑪林卡河、公園，內部設別墅、酒吧間、飯館、遊藝廳、舞廳、網球場等。

少數民族地區與鄰國在旅遊經濟方面的合作，近年來已成為中共與鄰國發展友好關係的重要項目，在注重旅遊的西藏自治區亦不例外。1994 年 7 月，錢其琛由印度轉往尼泊爾訪問拜會國王。錢其琛表示希望加強「西藏和尼泊爾在開發旅遊業方面」的合作<sup>45</sup>。中共同意允許更多旅行團由尼泊爾進入西藏觀光。

雖然中共不斷加強西藏旅遊設施的建設，但由於財政困難，不得不尋求外來資金的投注，但是在商言商，如果投資風險大、利潤無保證，外商還是裹足不前，興趣缺缺，迄今中共仍未獲得有關外商願意在這些洽談項目上表達投資意願，即為明證。其原因已如前述，主要可歸納為三：西藏地理環境特殊，對外交通極端不便，旅遊最主要的空中交通嚴重不足，政治風險等，均使外商視為畏途，此為外資投資和合作的制約因素。

資金不足的問題將成為西藏旅遊經濟建設發展中的困難之一。從西藏的實際情形出發，審慎考量制約西藏旅遊經濟發展的因素，朝著創造良好的投資環境和條件、擺脫輸血型的依賴經濟，以逐步走上自立自足的經濟發展，才有可能談到旅遊經濟起飛的理想。

西藏在資金有限、投資環境不利的因素下，要發展旅遊經濟確實存有較內地省

<sup>43</sup> 同註 32，頁 31。

<sup>44</sup> 人民日報（北京），1986 年 1 月 9 日，第 6 版。

<sup>45</sup> 中國時報（臺北），1996 年 7 月 21 日，第 9 版。

市為多的困難與障礙。

## 肆、研究發現與結論

純粹就經濟的角度來看，中共一向強調旅遊經濟具有投資少、成本低、見效快、利潤大和創匯多的特點，非常適合西藏的客觀環境，所以把發展旅遊經濟作為振興西藏經濟的重要環節。事實上，西藏確實具有發展旅遊經濟的條件。就地理景觀而言，西藏高原上有 1,500 多個湖泊星羅棋布，個個風景秀麗奇特，其中納木湖、羊卓雍湖、奇林湖和瑪帕木錯湖是高原上四大湖泊、海拔在 4,700 多公尺的納木湖是世界上最高的湖泊，素有「天湖」之稱。朱穆朗瑪峰、希夏邦瑪峰是中共對外開放的五座邊境山峰的兩座。迷人的高原風光，遍布西藏各地的自然景觀令人嚮往。次就人文特色而言，西藏悠久的歷史及文化，特別是曆算、醫藥、手工藝、音樂、文學、宗教以及天葬風俗等等都是開發旅遊，吸引觀光客的豐富資源。其實，西藏開放及發展旅遊經濟迄今不過十六個年頭，西藏對旅遊經濟發展的投資雖已經開始回收，但不可諱言的，西藏的旅遊經濟仍然有許多限制其發展的主客觀因素。例如交通問題、西藏情勢之穩定與否、中共對藏政策、西藏旅遊專業管理人才的質與量等等問題，都是關係到旅遊經濟發展的重要因素。

實際上，西藏自治區是一個特殊且重要的戰略地區，對於西藏的開發，改革開放以前偏重於政治或戰略上的考量。但中共自 1984 年「西藏工作座談會」以後，決定了西藏自治區的開放政策，且以「旅遊經濟」為首要政策，其原因為何？吾人認為，有二種含意：其一，中共刻意從「特殊的戰略地位」轉換到「獨特的人文、自然資源西藏地區」，亦即從「政治」到「經濟」的政策大逆轉，是為了改變世界對中共的刻板印象。目前為止，國際之間或學術界對於西藏的地理概念仍停留在戰略的思考角度，中共此舉，就是希望逐步改變世人對於西藏地理環境的傳統思考模式。

其二，目前有一種治藏思路，是以推動西藏社會的現代化進程去爭取民心，瓦解宗教控制，以生活水準的不斷提高消解西藏分離主義的影響，同時，現代化經濟發展所帶來的西藏與中國內地一體化融合，也會成為對分離主義的制約。

學界頗有共識，中共改革開放以來，旅遊經濟的發展不但對西藏自治區藏族社會經濟的發展具特殊意義，也帶動其他民族地區的普遍重視，有些地區甚至提出把旅遊經濟作為「主導產業」的構想。不可否認，旅遊經濟的發展確能形成較大的連帶效應，構成較大規模的社會經濟效益。

目前，中共西部大開發的口號和經濟政策中，西藏自治區的旅遊經濟愈來愈被

重視和關心；「主導產業」、「帶頭產業」、「旅遊經濟中心地位說」等，幾年來已成為中共中央和西藏當局形容該地區觀光事業常用的詞彙。

吾人所知雖有限，然而配合大陸學者對於「旅遊經濟中心地位說」的各種看法，可知這個問題是值得進一步去觀察探討和評估的。

西藏旅遊經濟雖然經過二十年的發展，但對於其地位和作用的評估，莫衷一是，見解紛呈。

首先，必須了解若干基本概念問題。在區域經濟中，「支柱產業」與「主導產業」在概念上是不同的。作為支柱產業，它只要求其產值在區域經濟 GDP 中占有相當比重，而並不在意與要求它對其他產業的影響。然而，作為主導產業，它至少應包含兩種涵義：其一，主導產業的產值應在地區 GDP 中占有相當突出的地位；其二，主導產業應對區域經濟中其他產業的發展起引導性、支配性或制約性影響。可見，主導產業必定是一個支柱產業，但它又比支柱產業具有更大的經濟影響力。正是在這意義上，本文主張：旅遊業是西藏經濟的主導產業；而農牧業、礦業、能源業、製藥業等，是西藏經濟的支柱產業。

所謂「旅遊經濟中心地位說」目前有二種理論背景，其一為：旅遊業處於西藏經濟發展中心地位，這特別表現於西藏經濟發展的指導方針中，即：「以農牧業為基礎，以旅遊業為中心，以教育、能源、交通為重點」。「旅遊業的發展，不僅向農牧業和交通、能源、教育等行業提出了新的要求而且能為這些行業的發展積極募集資金，提供財力支持，帶動和促進其發展」。

其二：「旅遊經濟中心地位說」將旅遊業視為西藏產業經濟序列的帶頭產業，要求其超前發展，作為「龍頭」，以帶動「龍身」、「龍尾」的發展。從理論層面和西藏的實際情形來考量，西藏旅遊業適當超前發展並無不妥，但不容混淆的是，「適當超前」並不意味著旅遊業是西藏國民經濟發展的「帶頭產業」。

換句話說，不能期望旅遊業成為（西藏）將來的帶頭產業，或居產業結構的中心地位，應客觀冷靜地認識到旅遊業只是西藏一個有優勢和潛力的重要產業部門之一。具體而言，對於西藏的不同地區，會因旅遊資源的不同，而使「旅遊作為主導產業」的說法有著不同的涵義與地位。

對於藏東，如林芝地區，旅遊作為主導產業的涵義是絕對的，它既表現在旅遊業的產值方面，又表現在旅遊業對其他產業的支配性影響方面。

對於藏南（即三南地區）以及藏西南（即日喀則地區），這裡既具豐富的旅遊景觀資源，又具有傳統上相當發達的河谷型農牧業。因此，這些地區在發展旅遊業時，應同時發揮它們的農牧業優勢，並使其農牧業發展與旅遊業協調起來。這就是說，

一方面，這些農牧業提供具有西藏特色的農牧業產品；另一方面，它們自身又可以發展成為觀光農業，從而成為這些地區旅遊活動的一部分。由此可見，在這些地區，農牧業產值或許可以與旅遊業產值平分秋色。雖然如此，旅遊業對農牧業的發展仍起著明顯的支配作用。

對於藏北（即那區地區）以及藏西北（即阿里地區），這些地區的現有旅遊資源優勢雖不如藏東、藏南、藏西南，但亦有其特色，如羌塘自然保護區的草原與畜牧業。若將現有的景觀資源與新的旅遊資源結合起來，如美國西部的牛仔鬥牛、馴馬表演，紐西蘭、澳大利亞的牧羊、剪羊毛等活動，將可促使旅遊與原產業同時增長。在這些地區或許旅遊產值不如畜牧業產值，但旅遊在提高畜牧業生產與改善畜牧業質量方面的作用將是明顯的。

從上述分析中，可以看出：在產值方面，旅遊業或是第一產業，或是第二產業，其經濟的支柱作用是明顯的；在對其他部門的影響方面，旅遊均能促使這三類地區的經濟向著健康、高效和持續的方向發展。旅遊正是在這一意義上被視為西藏的主導產業。

談到西藏旅遊產業的前景，的確，中共自 1980 年「西藏工作座談會」至目前西部大開發，為享有雪域淨土美譽的西藏帶來了一次難得的歷史發展機遇。

中共對西藏實施對外開放和資源開發的總體設想是：根據西藏的資源與生產力發展狀況，按照突出重點、體現特色、持續發展的要求，遵循市場經濟規律，以經濟效益為中心，以基礎設施建設、生態環境保護、產業結構調整為重點，以關聯度強、帶動作用大、對全區經濟發展起推動作用的重大建設項目為依靠，採取切實可行的政策，充分發揮市場機制和非公有制經濟作用，積極吸納多種資金，實現西藏的資源開發和經濟發展。事實證明，以旅遊經濟為例，1980 年代以來，中共中央政府與西藏自治區政府以「旅遊經濟中心政策」、「旅遊產業西藏帶頭行業」為推動西藏經濟發展。實際上，西藏旅遊業在接待能力、外匯收入、旅遊設施建設、旅遊資源開發利用、旅遊人才的培養以及旅遊交通方面，獲得良好成效。可以說西藏旅遊業已成為西藏經濟發展的主導產業。但我們特別要注意的是，旅遊產業是西藏整個經濟發展中主導產業之一，不是西藏經濟發展唯一的希望。因為根據西藏實際情況來看，除旅遊業之外，還有西藏特色性很強且其潛力很大的產業，例如潛藏豐富的西藏藥材。著重臨床實驗的藏藥，不僅歷史源遠流長，並且由於 90% 以上的藥材、都是來自天然的野生動植物還有礦物，在目前全球大力提倡藥物取材自然化的趨勢下，藏醫藥近年來，除了中國大陸的醫藥界相當重視，並投入大量人力、財力研究外，國際上的一些跨國大藥廠，對於藏藥的特性也深感興趣，紛紛前往當地尋找製

藥配方的突破及尋求合作機會。目前在藏藥研究與生產方面，在官方的全力支持下，於拉薩建立了龐大的製造與研究中心，目標在促進神秘的藏藥能夠結合傳統配方與現代科技。

藏醫藥近四、五年發展的速度非常快，由於人類對天然藥品的需求量愈來愈大，雖然藏醫藥已成為西藏自治區支柱產業之一，未來發展趨勢將超過旅遊業。

吾人亦認為，「西藏經濟應以旅遊經濟為主」的說法，因為這符合西藏的實際情況。但另外，這個說法恐怕也易令人產生誤解，彷彿西藏經濟只有旅遊經濟最重要，其他產業、行業、部門可以忽視。實際上，西藏經濟是一個整體，各種產業、行業、部門之間均存在著直接或間接關係，或相互促進、或相互制約，只有分析和研究西藏整個經濟狀況，理清各產業、行業、部門之間的關係，才能看出旅遊經濟在西藏經濟中所處的重要實質地位，也才不至於走向西藏經濟政策的極端發展。



法律與法制

# 從韓國公職人員財產申報制度 檢視中共財產申報制度之問題

From the Property Declaration System of Korean's Public  
Servants to Review the Problems of Chinese Communist's  
Property Declaration System

翁源燦 ( Ueng Ysan-Tsann )

中國文化大學中山學術研究所博士生

## 摘 要

中共「十六大」報告中指出：「不堅決懲治腐敗，黨的執政地位就有可能喪失的危險，黨可能走向自我毀滅。」而要有效地遏制和減少腐敗現象，最具關鍵性和治本性的措施，就是要建立行之有效的監督制約機制。在許多國家，建立公職人員財產申報制度，被視為加強行政管理公開性的一項重要舉措。通過在一定範圍內公開公職人員的個人財產，一方面可以防止其利用職權牟取不正當的利益，另一方面有利於促進公職人員道德水準的自覺提高。中共於 1995 年雖在反貪政策上也注入了陽光法，但從文件的規定與韓國的財產申報制度相比較，不難發現尚有待進一步完善。本文透過韓國財產申報制度之介紹，突顯出中共反腐機制仍有相當改善空間。

關鍵詞：腐敗、監督、財產申報、公職人員

## 壹、前 言

腐敗問題既是最古老的政治弊端，又是最頑固的社會醜惡現象。正如學者阿拉塔斯 ( Syed Hussein. Alatas ) 所言：「腐敗是跨制度的；也就是說，它存在於所有的

社會制度—封建主義、資本主義、共產主義以及社會主義的制度之中。」<sup>1</sup>無論何時何地，也不管一個國家處於何種發展狀態，腐敗一經產生，就必然對社會和經濟兩方面的健康發展與福利造成損害。中共當前國家腐敗現象可謂日益嚴重，由「十四大」時期（1992-1997年）與「十五大」時期（1997-2002年）相比較，有兩個重要特點：一方面是腐敗問題越來越突出，呈現增長蔓延趨勢。根據中央紀委對黨的「十五大」和黨的「十六大」報告提供的數據計算，在「十五大」時期全國紀檢監察機關立案和處理的黨政幹部人員數都比「十四大」時期大幅度增加，其中縣（處）級以上幹部增長率相對高，約在 40%以上<sup>2</sup>（如表一）。可見中共反腐機制，有待進一步調整。

表一 全國紀檢監察機關立案情況比較

| 內 容           | 1992 年 10 月<br>至 1997 年 9 月 | 1997 年 10 月<br>至 2002 年 9 月 | 增長指數/% |
|---------------|-----------------------------|-----------------------------|--------|
| 立案            | 731,000                     | 861,917                     | 117.9  |
| 結案            | 670,100                     | 842,760                     | 125.8  |
| 給予黨紀政紀處分      | 669,300                     | 846,150                     | 126.4  |
| 開除黨籍          | 121,500                     | 137,711                     | 113.3  |
| 被開除黨籍又受到刑事處分者 | 37,492                      | 37,790                      | 100.8  |
| 在受處分的黨員幹部     | 22,046                      | 31,516                      | 143.0  |
| 縣（處）級幹部       | 20,295                      | 28,996                      | 142.9  |
| 廳（局）級幹部       | 1,673                       | 2,422                       | 144.8  |
| 省（部）級幹部       | 78                          | 98                          | 125.6  |

資料來源：胡鞍鋼，「防治腐敗是新一代領導人當務之急的重大政治任務」，第二次轉型國家制度建設（北京：清華大學出版社，2003年7月），頁250。轉引自中共中央紀律檢查委員會向黨的第十六次全國代表大會的工作報告，2002-11-19。

## 貳、財產申報的意涵和功能

規定國家某些公職人員的財產收入必須申報或公開，這種被稱為「陽光法」的制度，起源於英國 1883 年的《淨化選舉與防止腐敗法》。目前世界上有數十個國家

<sup>1</sup> Syed Hussein. Alatas, *Corruption: Its nature, causes and functions*, Vermont: Ashgate Publishing Company, 1990, p.11.

<sup>2</sup> 胡鞍鋼，「防治腐敗是新一代領導人當務之急的重大政治任務」，第二次轉型國家制度建設（北京：清華大學出版社，2003年7月），頁237。

和地區都確立了此種制度<sup>3</sup>。財產申報制度的具體功能運作是多方面的。歸納有如下：

### 一、增強政府信任

近年來，世界許多國家都程度不同地陷入某種「信任危機」之中，廣大民眾對於政府越來越失去認同感和凝聚力，這種信任危機與民眾的冷漠態度帶來了某些廣泛而深刻的影響。增強政府信任，必須從提高政府官員的道德水準開始，強化政府廉政建設。制定和實施財產申報制度，即是其中一項有價值的措施與手段。從最表層的意義上說，財產申報會起到一種政治宣示作用。強制公職人員申報其財產收入情況，並作為一種法律規定的公職道德準則要求遵守，是維護政府責任，爭取民眾信任的表現。因此，在當今世界，越來越多的政府開始引入更多內容、更多層次的公開申報制度<sup>4</sup>。

### 二、強化政府官員的自我約束

在政府反腐敗行動中，如果政府官員內心能夠對於公眾利益與私人利益作出清楚的區分，並且隨時想到混淆這種區分可能帶來的後果，以及可能承擔某種道德上、行政上、刑事上的責任，從而約束自己的行為。就會有效地抑制貪污舞弊行為的發生。要求政府官員定期地和及時地申報自己的財產變化情況，在一定程度上能起到這種警醒作用。

### 三、發現貪污行為

如果認為有了一項要求政府官員申報財產收入的法律，那麼，具有貪污行為的官員就會主動坦白交待他的一切違法罪行，那是不切合實際的。但是政府官員財產申報制度仍然是一件有價值的反腐敗的手段，它對於發現政府官員的貪污行為具有一些獨特的作用。這也是這項制度得以存在的一個基本點。

## 參、韓國公職人員財產申報制度

韓國早於 1948 年 10 月由國會審議通過修改政府官員行為準則法，這項法案的重要內容是公開政府高級官員的財產<sup>5</sup>。後至 1981 年 12 月 31 日頒布《公職者倫理法》，規定了國家公職人員財產申報制度。此後又經國會於 1993 年 5 月 20 日修訂<sup>6</sup>，於同年 6 月 11 日公布實施。從立法形式和內容看，與財產申報制度較為完善的美國

<sup>3</sup> 尤光付，中外監督制度比較（北京：商務印書館，2003 年 3 月），頁 200。

<sup>4</sup> 清華大學公共管理學院廉政研究室譯（Jeremy Pope 著），制約腐敗—建構國家廉政體系（北京：中國方正出版社，2003 年 1 月），頁 271。

<sup>5</sup> 楊五湖、劉明波，世界行政監督大辭典（北京：法律出版社，1990 年 12 月），頁 290。

<sup>6</sup> 謝瑤偉，貪污犯罪及其防制對策之研究（臺北：法務部，民國 84 年 6 月），頁 107。

<sup>7</sup>很相似。該法除規定了立法、行政、司法官員財產申報外，還對公職人員收受禮品、公職人員退職後的從業行為進行了規範。

#### 一、財產申報人員範圍

對這個問題上，韓國主要做了三個方面的規定：

統一的規定。所有的公職人員，凡符合下列條件者，都應當登記個人財產：

總統、國務總理、國務委員、國會議員等國家政務職的公職人員。

地方各級政府的首長和地方議會的議員。

四級<sup>8</sup>以上擔任一般職務的國家和地方公務員以及得到與此相當報酬擔任其他職務的公務員。

四級以上外交公務員和國家安全企劃部公務員。

法官和檢察官。

上校以上軍官以及與此相當軍務員。

教育公務員中的大學校長、副校長、研究生院院長、學院院長以及專科大學的院長、與大學相當的各類學校校長，漢城特別市、直轄市、各道的教育總監和教育長以及教育委員。

總警以上的警察。

由政府提供經費的機構正、副首長、常任監事，韓國銀行的總裁、副總裁以及監事，銀行的監察院長，農業合作組合中央會、水產業合作組合中央會、畜產業合作組合中央會的會長以及常務監事。

下列機關、團體中的任員<sup>9</sup>：由政府提供經費的機構和得到政府捐助、補貼的機構、團體以及接受委託執行政府業務的機構、團體。根據《地方公企業法》所建立的地方公社、地方公團和得到地方各級政府的捐助、補貼的機構、團體以及接受委託執行地方各級政府業務的機構、團體。在選任高級職員中，需要得到中央行政機關首長、地方各級政府首長承認的或由中央行政機關首長、地方各級政府首長選任的機構、團體。

特殊的規定。對一些特殊的部門（一般就是有權有勢的部門），降低職級界限，把更多的人納入申報人員的範圍。主要是：監察院所屬具有相當於五級、六級級別擔任「一般職」的公務員；警察的警正、警監；國稅廳和關稅廳具有相當於五級、六級級別擔任「一般職」的公務員；法務部所屬具有五級、六級級別的調查事務公

<sup>7</sup> 楊彧，社會轉型期反腐敗研究（天津：天津人民出版社，2001年9月），頁224。

<sup>8</sup> 韓國公務員分為九個級別，一級為最高級別。

<sup>9</sup> 在韓國，社會團體、企業中「任員」的身分較高，相當於高級職員。

務員。

公職人員的親屬規定。上述申報人員在申報財產時，不僅包括本人的財產，還包括其配偶、直系親屬的財產。但已出嫁女兒除外<sup>10</sup>。在登記義務者中，如果男方已入籍妻子家中，則女方的直系親屬均視為男方的直系親屬。

## 二、財產申報的主要項目

按照韓國《公職者倫理法》的規定，申報人員需要申報以下財產：

關於不動產的所有權、土地使用權和轉賣權。

礦業權、漁業權以及其他有關不動產規定所確定的可以使用的權利。其中，所登記的船舶、飛機、機械、汽車等，應包括其所有權和抵當權。

下列動產、有價證券、債權、債務以及無形財產權：

所有人持有的合計為 1,000 萬元韓幣（以下同）（約 30 萬新臺幣）以上的現金（包括支票）。

所有人持有的合計為 1,000 萬元以上的存款。

所有人持有的合計為 1,000 萬元以上的股票、國債、公債、公司債等有價證券。

所有人持有的合計為 1,000 萬元以上的債權。

所有人持有的合計為 1,000 萬元以上的債務。

所有人持有的合計價值為 500 萬元以上的黃金和白金（包括黃金和白金的製品）。

具有價值相當於 500 萬元以上的寶石。

具有價值相當於 500 萬元以上的古董和藝術品<sup>11</sup>。

具有 500 萬元以上高爾夫俱樂部等會員證。

具有一年內能夠有 1,000 萬元以上收入的無形財產權。

申報人在申報上述財產時，需要說明這些財產價值數額、取得的具體日期、財產來源和取得這些財產的過程。

韓國《公職者倫理法》同時還規定了上述財產事項的具體價值的計算方法。例如，土地，要按地價公告和根據對土地等級評價的有關法律所公布的地價計算；公寓等住宅，要按所得稅法的標準所確定的時價進行計算；國債、公債等有價證券，要按證券面額計算；上市股票，要按財產登記日股票交易所的最終價格計算；寶石

<sup>10</sup> 陳淞山，「我國公職人員財產申報與公開制度問題之研析」，立法院院聞（第 21 卷第 8 期，民國 82 年 8 月），頁 70。

<sup>11</sup> 魏鏞，「改革帶動了漢江風雲——南韓公職者倫理法的第一線觀察」，中國時報（臺北），民國 82 年 6 月 14 日，第 4 版。

類，要按種類、大小、色澤計算；古董和藝術品，要按種類、大小、作者以及製作年代等計算；會員證券等，其中只有高爾夫會員證按所得稅法確定的標準時價計算。

### 三、財產申報的時間、登記機關、審查機關

#### 申報時間

韓國公職人員財產申報時間基本分為三種情況：

任職時的申報。凡是公職人員因職級晉升或直接任命而屬於「申報義務者」的範圍時，應在一個月內向相關登記機關申報財產。

每年定期申報。公職人員必須在每年的1月份內，將上年度（1月1日至12月31日）財產的變化情況，向相關的登記機關申報。

退職時的申報。公職人員應當在退職後的一個月內，把本年度1月1日至退職這段時間內的財產變化情況，向退職時隸屬機關申報。

另外，凡是參加公職競選的候選人，應當將其正式宣布參加競選時的財產事項，向其所屬的選舉管理委員會申報。

#### 登記機關

在韓國，受理財產申報的登記機關是分散的，不同部門的公職人員向各自所屬機關申報財產。如國會議員以及其他國會所屬的公務員，向國會事務處申報登記；法官以及其他法院所屬的公務員，向法院行政處申報登記；政府的院、部、廳所屬的公務員，向所在的院、部、廳事務處申報登記個人財產。

#### 審查機關

在韓國，受理財產申報的登記機關與對財產申報的審查機關是分開的。根據《公職者倫理法》，在國會、大法院、中央選舉管理委員會、政府、地方各級政府，設立公職人員倫理委員會，分別對各部門公職人員的財產登記事項進行審查<sup>12</sup>，並作出公開等處理決定。中央一級的倫理委員會一般由九人組成，設委員長、副委員長各一人。其中，包括委員長在內的五人，必須在法官、教育工作者、學識淵博和德高望重的人士中選任。市、郡、區等倫理委員會，一般由五人組成。公職人員倫理委員會委員的任期、選任，分別根據各有關部門的人事規則進行，例如國會公職人員倫理委員會委員的任命，根據國會人事規則進行，大法院公職人員倫理委員會委員的任命，根據大法院人事規則進行。一般情況是，委員長任期兩年，可連任。

由於每個月可能都有人員因為職務提升等原因，成為需要申報個人財產的「登記義務人」，因此每個月的前十天，各部門的財產申報登記機關，都應當把上一個月

<sup>12</sup> 陳順煌，我國貪污問題與廉政制度之研究（花蓮：東華大學公共行政研究所碩士論文，民國91年12月），頁61-62。

財產登記情況，向公職人員倫理委員會報告。各部門的公職人員倫理委員會分別對所管轄的公務員財產登記事項進行審查。委員會為了審查，可以向登記機關要求送交必要的登記資料，登記機關應及時送交其管理的財產登記資料。具體說，公職人員倫理委員會主要負責三方面的工作：

將「高級官員」登記的財產對外公布。

在韓國，並不是把所有進行登記財產的公務員申報資料，都對外公開。只是一定級別以上「高級官員」的財產才對外公開。例如，總統、國務總理、國務委員、國會議員、部長、次長等國家政務職公務員，他們是國家最高級的官員，屬於「政治家」一類，他們的財產申報都必須對外公開；但對於一般職的公務員來說，就不是這樣了，四級以上的一般職公務員需要申報財產，但只是具有一級級別的一般職公務員的財產申報才對外公開。那麼，公職人員倫理委員會要做的第一件事，就是在財產申報和登記期限結束後的一個月內，將申報的財產資料進行整理，並將這些「高級官員」的申報資料在官報或公報上刊登，對外公開。

直接審查與委託審查。

公職人員倫理委員會有權對其管轄下所有公務員的申報財產進行直接審查。如果委員會認為有必要，也可以把那些不需要對外公開一般性公務員的申報資料，即上述「高級官員」以外的申報資料，委託給受理財產申報的登記機關或其他有關機關的首長進行審查，自己只是直接審查「高級官員」部分。在對申報資料進行審查時，委員會可以行使下列權力：

委員會如果認為財產申報者出於過失而漏報財產或計算財產的價值不實，可以指定期限，令其對財產登記資料進行補充。

委員會對財產登記事項進行審查時，可以向申報人提出書面質疑，要求其提供相關的資料，以便能夠對有關登記事項進行確認。

委員會對財產登記事項進行審查時，可以要求國家機關、地方各級政府、有關公共團體以及其他公共機關、金融機構的首長，提供相關的報告和資料；對於委員會的這種要求，機關、團體的首長不得拒絕。如果向委員會提供虛假報告、資料，對機關首長處一年以下徒刑或 1,000 萬元以下的罰款。

委員會可以依法舉行正式詢問談話，要求申報人以及申報人的配偶、子女、直系親屬、其他與財產登記有關的人員，到指定場所接受詢問，聽其陳述。這些人員如果無正當理由不到場接受詢問者，處六個月以下徒刑或 500 萬元以下的罰款<sup>13</sup>。

<sup>13</sup> 許濱松，「公務員貪污行為的成因及防治之道」，行政管理論文選輯（臺北：銓敘部，第 8 輯，民國 83 年 6 月），頁 380。

委員會經過審查，如懷疑某申報人進行虛假財產登記，有權要求法務部長官進行調查，如係針對軍人，則可要求國防部長官，並可以提出明確的調查限期。法務部長官或國防部長官在接到公職人員倫理委員會的調查要求後，應當立即命令檢察官進行調查，在調查中可以使用《刑事訴訟法》中關於搜查的規定；但是，不能使用關於人身拘束的規定。檢察官應當在公職人員倫理委員會規定的限期內完成調查，並向委員會提交調查報告。

公職人員倫理委員會應當在「高級官員」申報資料對外公開後的三個月內，將申報資料審查完畢。

財產申報的登記機關受委託對一般性公務員財產申報資料進行審查時，也可以運用上述權力。

向國會提交報告。

國會、大法院、政府等各部門的公職人員倫理委員會，每年應當將財產申報、收受禮品、限制退職人員的就業等情況，也就是執行《公職者倫理法》的情況，進行總結，並向國會提交報告<sup>14</sup>。

#### 四、財產登記的公開與保密

##### 財產登記的公開範圍

按照韓國《公職者倫理法》的規定，高級政府官員的財產登記事項，應當在登記和申報期限結束後的一個月內，由公職人員倫理委員會在官報或公報上進行對外公開<sup>15</sup>。這些「高級官員」除了上面提的總統等政務職公務員、具有一級級別的一般職公務員外，還包括地方政府的首長和地方議會的議員，特一級、特二級以及一級外交公務員，高等法院判事級以上的法官，檢事級以上的檢察官，中將以上將軍級軍官。大學校長、副校長、院長，治安監以上的警察，地方國稅廳長和具有二級或三級以上的關稅長等。

另外，競選總統、國會議員、地方政府首長、地方議會議員的候選人，應向所屬的選舉管理委員會提出財產申報的事項；管理委員會應在候選人的登記公告中公開候選人申報的財產。

在國會審查任命大法院院長、憲法裁判所所長、監察院院長等重要人事事項時，這些擬任人選應向國會提交財產申報清單，國會議長應立即將這些財產申報資料予以公開，以便在審查任命人事中參考。

<sup>14</sup> 張榮貴等，八十八年下半年及八十九年度考察「日本韓國廉政業務」報告（臺北：臺北市政府政風處，民國89年9月），頁27。

<sup>15</sup> 同註11。



#### 查閱財產登記資料的適用範圍

按照《公職者倫理法》的規定，任何人未經公職人員倫理委員會或財產申報的登記機關的首長許可，都不得查閱、複印財產登記資料。對於下列情況，公職人員倫理委員會或財產申報的登記機關的首長應當許可查閱、複印登記資料：

對登記財產的人進行犯罪搜查和違法調查以及與此有關的審判活動的需要；

國會議員根據《國會法》關於國政監察和調查法的規定，要求提供與國政監察或調查有關的登記資料，或者為了查明和議政活動方面特定的公務員是否與違法事件有關需要查閱登記資料<sup>16</sup>；

國家機關、地方政府和公職有關團體的首長，為了判斷所屬公務員是否與違法事件有關而需要查閱登記資料。

未經許可查閱、複印財產登記資料者，處一年以下徒刑或 1,000 萬元以下罰款。

嚴守秘密及其對違反行為的處罰

從事和曾經從事過財產登記的工作人員以及其他因職務上的關係而了解財產登記情況的人員，不得向他人洩露所知情況；登記工作人員不得利用職務上所知的秘密，獲得財物和財產上的利益。違反規定，洩露財產登記情況者，處一年以下的徒刑或 1,000 萬元以下的罰款；利用職務上得知的登記情況，獲得利益或者使第三者獲得利益者，處五年以下徒刑或 5,000 萬元以下罰款。

#### 五、對虛假進行財產申報行為的處罰

公職人員倫理委員會對財產登記的審查，如發現所登記的財產有虛假行為者，給予以下處理：警告或給予改正錯誤的處置；處以 2,000 萬元以下的過失罰款；通過報紙的廣告欄，公布其虛假的登記事實；要求其行政長官給予解任或懲處，行政長官有義務將處分結果報告公職人員倫理委員會。另外，對那些無正當理由拒絕登記財產的公職人員，處以一年以下徒刑或 1,000 萬元以下罰款。韓國對於公職人員財產申報之鉅細靡遺且罰則嚴厲，有效遏阻公職人員不當財產之增加，為其優點<sup>17</sup>。

#### 六、關於禮品的申報

《公職者倫理法》除規定了公職人員財產申報外，還對公職人員收受外國政府的禮品申報問題進行了規定。公務員、公職有關團體的任員和一般職員，接受外國政府或其職權有關的外國人禮品，必須立即向其所屬的機關、團體的首長申報，並上交禮品。他們的家屬接受外國政府或與公務員、公職有關團體的任員、一般職員有職務上關係的外國人禮品，按同樣規定處理。

<sup>16</sup> 韓大元，韓國國會（北京：華夏出版社，2002 年 1 月），頁 119。

<sup>17</sup> 王廣生，「日本、韓國廉政工作考察紀要」，研考報導（第 40 期，民國 86 年 10 月），頁 86。

### 七、關於公職人員退職後從業行為的限制

凡是符合財產申報登記人員範圍的公職人員，在退職前二年擔任的工作如果與有一定規模以上的營利為目的私營企業有密切的關係，那麼該公職人員退職後不能到此類私營企業就業<sup>18</sup>。

## 肆、中共財產申報制度之問題

中共於 1995 年 4 月 30 日在現行的法律和政策也注入了「陽光法」的成分，由中央辦公廳和國務院辦公廳聯合頒布了《關於黨政機關縣（處）級以上領導幹部收入申報的規定》<sup>19</sup>（以下簡稱《規定》），首次確立了國家公職人員財產申報登記制度。這一制度實施以來，在一定程度上增強了國家公職人員財產收入的透明度，對強化國家公職人員的經常性監督和預防腐敗，具有一定意義。但從 2000 年 7 月 31 日北京市第一中級人民法院宣判前全國人大常委會副委員長成克杰受賄人民幣 4,109 萬餘元判處死刑，為中共建國以來，第一大高級領導幹部貪污案，以及轟動一時的北京市原市委書記陳希同貪污被判 16 年有期徒刑案窺之<sup>20</sup>，可見財產申報登記制度，仍未得到一體遵循，而出現法規虛置現象，其之所以執行不力的原因，探究與《規定》本身存在著諸多缺陷與不足有關。

現行《規定》只有九條<sup>21</sup>，可以說，從立法與執法操作的要求上看，都存在一些問題。

### 一、申報主體範圍過窄

《規定》第一條關於申報主體的範圍為「各級黨的機關、人大機關、行政機關、政協機關、審判機關、檢察機關的縣（處）級以上（含縣、處級）領導幹部」，「社會團體、事業單位的縣（處）級以上領導幹部，以及國有大、中型企業的負責人」。上列規定將申報主體範圍僅確定為「縣處級以上領導幹部」，範圍顯然過小、過窄。因為鄉鎮一級基層政權機構，其負責首長最接近廣大民眾，擁有相當的權力，從近些年查獲的貪污案件，此級首長占有相當比例，為強化對此級首長的監督，亦應將

<sup>18</sup> 同註 12。

<sup>19</sup> 章育良、陳宗瑜，廉政建設論——市場經濟條件下廉政與反腐機制研究（湖南：湖南人民出版社，1998 年 9 月），頁 208。

<sup>20</sup> 張靜如，中國共產黨通史（廣州：廣東人民出版社，第 3 卷（下），2002 年 10 月），頁 899-902。

<sup>21</sup> 中央紀委法規室、監察部法規司，領導幹部收入申報、禮品登記、廉潔自律規定釋義（北京：中國方正出版社，1996 年 1 月），頁 86-87。

其列入財產申報的主體<sup>22</sup>。另外除應將易滋弊端如稅務、關務、司法調查、公安、地政、營建、採購等主管人員都成為財產申報的主體外，還有一種情況也應考慮，即對國家公職人員近親屬的財產也應申報，包括父母、妻子，共同生活的子女的財產，理當成為財產申報人申報財產的範圍。否則，國家公職人員的非法收入只要轉歸於親屬名下，就可以堂而皇之地規避法制監管，留下明顯的漏洞。其次，《規定》與中共《刑法》第三九五條規定的「國家公職人員巨額財產來源不明罪」的犯罪主體範圍不一致。根據《刑法》的規定，「巨額財產來源不明罪」侵犯的直接客體就是國家的財產申報制度。如果只規定一部分國家公職人員作為財產申報的主體，而另一部分國家公職人員卻不是財產申報的主體，既不符合法制平等原則，也與《刑法》的規定嚴重脫節，造成法制的混亂。因此，申報財產的國家公職人員的範圍，應與「巨額財產來源不明罪」的主體相適應。

## 二、申報財產範圍規劃不周，給規避者留有餘地

《規定》第三條列舉了申報財產的範圍：工資；各類獎金、津貼、補貼及福利費等；從事諮詢、講學、寫作、審稿、書畫等勞務所得；事業單位的領導幹部、企業單位負責人承包、承租經營所得。此條《規定》界定為「收入申報」而不稱「財產申報」，表明申報的只是申報主體個人的部分收入，而非全部收入，更非財產狀況<sup>23</sup>。基本上「收入」與「財產」是兩個不同的概念，前者是指未來的所得，後者是指過去收入的累積。「財產」當然包括「收入」，而「收入」不能涵蓋「財產」。上述四項申報範圍，既沒有包括申報主體收入的全部，例如繼承的遺產、受贈、偶然所得以及從事證券、股票等風險投資所得收入，更沒有包括申報主體財產的全部。根據中共《民法通則》的規定，財產包括動產和不動產，也包括債權與債務。僅僅申報個人的部分收入，而對家庭的全部財產不予申報，就不難理解《規定》為什麼在執行過程中流於形式、形同虛設了。

## 三、申報時機單一，制度設計不嚴密

《規定》第四條規定為一年申報兩次、半年申報一次的申報制度。縱觀國際其他國家立法例，國家公職人員的財產申報一般設有：任職申報，包括候選人在競選時的申報，即在競選時或者在出任某一職位時或者任職之後的法定期限內申報個人財產或者負債；現職申報，即在擔任某一職位期間定期申報上一年度的財產變動情況；離職申報，即在離職之後的法定期限內申報其截至離職時的所有資產、

<sup>22</sup> 劉艷紅，「香港、新加坡的廉政治治及其啟示」，清華法治論衡（北京：清華大學出版社，第3輯，2002年12月），頁509。

<sup>23</sup> 同前註，頁511。

負債情況<sup>24</sup>。韓國係採行此制。而《規定》僅規定例行定期申報，而不規定任職申報與離職申報，其不能將申報主體的財產狀況自始至終置於監管之下，不足之處非常明顯，可說客觀上給申報者留下了太多的游移空間，是一個比較明顯的疏漏。

#### 四、受理機構缺乏監管力度

《規定》第五條規定，各單位組織人事部門負責接受本單位申報人的收入申報，並按照幹部管理權限將申報材料送相應的上級組織人事部門備案。顯然，單位組織、人事部門是所屬申報人收入申報的受理機構。組織部門主要是指黨的幹部管理機構；人事部門主要是指國家機關、企業事業單位的幹部管理機構。按財產申報制度係屬行政監督的範疇，其受理申報機關應由法紀監督單位辦理為宜。我國即由監察院和政風機構負責。中共組織、人事部門作為收入申報的受理機構，雖然具有靈活、直接的優勢，但卻缺乏權威，間接影響申報財產的稽核工作。而負有監督檢查職能的黨的紀檢部門和行政監察部門並不受理申報，只對執行情況進行監督檢查，極大地降低了財產申報制度應有的功效。

#### 五、違反規定處分過輕，缺乏剛性

《規定》第六條對申報人不申報或者不如實申報收入者，由所在黨組織、行政部門或者紀檢監察機關責令其申報、改正，並視情節輕重給予批評教育或者黨紀政紀處分。黨紀處分包括警告、嚴重警告、撤銷黨內職務、留黨察看和開除黨籍等五種；政紀處分包括警告、記過、記大過、降級、撤職和開除等六種。不難看出，對違反《規定》的申報人，主要採取批評教育為主、紀律處分為輔的責任制度。這種責任制度過於「理性」和「溫柔」。而韓國對違反者除規定了相應的紀律、行政處分外，還規定了嚴格的刑罰制裁措施，違反財產申報制度的剛性很強。

#### 六、《規定》的內容載量過小，以致於對諸如申報資料是否公開與保密等必須規定的問題沒有規定

韓國對公職人員的財產申報資料是否公開均作了規定，如未經公職人員倫理委員會或財產申報的登記機關的首長許可，都不得查閱、複印。但遇特殊情況者，如國會議員要求提供、對申報人進行犯罪搜查等，是應許可查閱。中共財產申報制度對上述內容不加規定，對財產申報資料是否可以公開？在何種程度上公開？如果規定不能公開，但若造成了申報人財產申報資料的公開，應該承擔何種責任？等等，都形成立法上的空檔，因而缺乏可操作性。

<sup>24</sup> 劉守芬、李淳，新加坡廉政法律制度研究（北京：北京大學出版社，2003年3月），頁116。

## 伍、結 論

「陽光」是最好的消毒劑，財產申報法是陽光政治的一項重要標誌，是作為一種有價值的反貪倡廉的手段。近年來，中共查處的大要案中，涉案分子之所以能夠腐敗到令人髮指的程度，一個重要原因，就是他們的財產從未申報或未如實申報。如果建立一種有效的機制，將國家公職人員特別是各級領導幹部的財產，置於人民群眾和國家法律制度的監督之下，就會使腐敗分子難以為所欲為，從而有效地遏制腐敗現象的發生。因此，建立有如韓國之國家公職人員財產申報制度，加大財產申報的執法力度，將灰色收入、黑色收入、非法收入堵在家庭的大門之外，是標本兼治之舉。

法律與法制

# 大陸反洗錢措施之介紹

## ——關於帳戶的查詢、凍結與財產沒收

Anti-Money Laundering Measures on Mainland China-Refer to Identification and Seizure of Bank Account and Forfeiture

王重陽 ( Wang Chung-Young )

本社特約研究員

### 摘 要

金融機構因為保密性高、金融商品種類繁多及跨國移轉資金方便等因素，使金融機構成為洗錢者的最愛，雖說各國對於金融機構加重其防制洗錢之義務，但其成效卻遠不及洗錢的速度，再加上社會發展及財產犯罪型態的改變，利用金融機構進行財產的移轉為不可遏抑的趨勢，因此司法機關介入金融體系防制洗錢亦為不可避免的結果。大陸刑事訴訟法第一百十七條規定人民檢察院、公安機關根據犯罪的需要，可以依照規定查詢、凍結犯罪嫌疑人的存款、匯款，其立法及實務之作法，值得我國立法參考，惟其刑法財產沒收規定卻流於形式，無法滿足防制洗錢的需要。

關鍵詞：洗錢、查詢、凍結、沒收、刑法、刑事訴訟法

### 壹、前 言

洗錢 ( Money Laundering )，指將從事不法活動的資金或財產，經由金融或非金融機構管道之運作，掩飾其不法來源，用以避免執法機關的追查。而金融機構由於經濟規模擴大及資金供需多元的趨勢，在現代經濟活動扮演樞紐的角色，亦是資金和通貨合流遞遭之處，也因為金融機構有著金額龐大、流動快速及識別不易之特點，

智慧型經濟罪犯，往往利用金融機構進行洗錢，以規避司法機關的查緝。然魔高一尺，道高一丈，司法機關在與洗錢罪犯的競爭中，為避免金融機構成為防制洗錢犯罪的缺口，國際間無不積極研擬對策，一方面賦與司法機關更大的權力如財產的凍結，另一方面加重金融機構的防制洗錢義務，並透過司法與金融機構間的合作，期能有效打擊洗錢行為，而兩者間的互動除了金融機構可疑帳戶或交易的報告外，主要係協助司法機關為帳戶的查詢、凍結或扣押。我國雖於民國 92 年 2 月 6 日增訂洗錢防制法第八條之一，為洗錢交易的凍結提供法律上的依據，但大陸業已於 1996 年刑事訴訟法修訂時，在第一百十七條規定人民檢察院、公安機關根據偵查犯罪的需要，可以依照規定查詢、凍結犯罪嫌疑人的存款、匯款。大陸雖有查詢、凍結犯罪嫌疑人的存款、匯款的立法，是否足為我國的參考，是否足以滿足洗錢防制的需求，是否能和歐、美防治洗錢的措施接軌，為本文所欲研析的問題。又沒收來自犯罪不法所得之財產，足以降低犯罪的誘因，有利社會治安並維持公平正義，國際組織及協議或其他國家的立法例對用於洗錢的財產沒收，多有特別的規定，而大陸對於剝奪罪犯的洗錢收益，僅規定於其刑法第一百九十一條，沒收實施犯罪違法所得及其產生的收益，並沒有進一步對於違法所得與合法所得混合後如何處理及上開收益花費殆盡後可否追徵其價額等問題加以規定。

本文擬先論述國際公約或組織對金融帳戶的扣押或凍結及財產沒收的規定；其次介紹大陸反洗錢規定中，有關帳戶查詢、凍結及財產沒收的規定及實務看法，並比較兩岸的立法；最後結論提出淺見。

## 貳、有關帳戶凍結、扣押及財產沒收之條約

茲將歷來條約中有關帳戶凍結、扣押及財產沒收之有關規定，臚列如下：

### 一、1988 年聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約<sup>1</sup>

公約第一條（f）款定義「沒收」係指由法院或其他主管機關下令對財產的永久剝奪；第（l）款「凍結或扣押」係指法院或主管機關所為命令暫時禁止財產的轉讓、變換、處置或轉移，或對財產實行暫時性的扣留或控制之行為；第（p）款「收益」係直接或間接透過第三條第一款確定之犯罪而獲得或取得之任何財產；第（q）款「財產」係指各種資產，不論其物質或非物質、動產或不動產、有形或無形及包括足以證明對特定資產享有權利或利益之文書。

<sup>1</sup> 邵沙平著，*跨國洗錢的法律控制*（大陸：武漢大學出版社），頁 41-44。

公約第三條第一項（b）款是專門就有關毒品洗錢犯罪行為的規定。簡而言之即洗錢行為的罪刑化。

公約第五條規定，各締約國應制定可能且必要的措施，以便能夠沒收（a）從第三條第一款確定的罪犯中得來的收益或價值相當於此種收益的財產；（b）已經或意圖以任何方式用於依第三條第一款確定的犯罪的麻醉藥品和精神藥物、材料和設備或其他工具。公約所稱之犯罪收益包括從事國際毒品交易所獲得之收益，亦包括從事洗錢犯罪所獲得之收益，又因沒收犯罪收益與對犯罪收益的識別、追查和凍結有絕對的關係，所以公約同時要求締約國應制定可能必要的臨時措施，使其主管當局得以識別、追查和凍結或扣押上述收益、財產、工具或任何其他物品，以達到最終沒收犯罪收益的目的，而公約也強調為有效執行沒收措施，各締約國應授權其法院或其他主管當局得要求銀行提供或扣押銀行紀錄、財務紀錄或商業紀錄，任一締約國不得以保守銀行秘密為由拒絕上述防制措施。

針對洗錢者透過其他方式將犯罪收益加以改變或將犯罪收益與其他財產混同以逃避沒收的情形，公約採取了替代沒收及價值沒收原則。所謂替代沒收係指當應沒收的財產轉換成其他形式的財產時，國家可以沒收轉變後的財產；而價值沒收係指當應沒收的財產與行為人的合法財產相混合時，國家可以依照犯罪收益的總價值去沒收財產。如果犯罪收益與來自合法來源的財產相混合，則在不損害任何扣押權或凍結權的情形下，應沒收此混合財產，但以不超過所混合該項收益的估計價值為限。公約第五條第六款（c）項規定，對於由收益、由收益轉化或轉變成的財產或者由已與收益相混合的財產的收入或者其他利益得來的各種財產，與犯罪收益者同，應予以沒收。

公約第五條第七款規定，為了確保沒收非法收益，各締約國可以考慮採取舉證責任倒置的規定，即由被告負證明財產為合法來源的責任，如果不能證明其財產來源合法，即可推定為非法收益而予以沒收。

## 二、1989年世界七大工業國家經濟高峰會議建議書

該次會議在洗錢方面提出四十點建議<sup>2</sup>，其中與本研究有關之規定如下：

第八：所有國家應採取措施，授權得沒收洗錢財產、所得和已經使用或預備使用在洗錢行為的工具，而且足以識別、追查被扣押或凍結的財產或計算其價值。

第十九：若是不法行動已經出現，金融機構必須「拒絕對該客戶施予援助，並

<sup>2</sup> 蔡虔霖著，洗錢防制法之實用權益（永然文化出版股份有限公司，民國86年9月），頁93-107。



凍結該帳戶」。

第三五：各國當鼓勵各國間有關犯罪收益沒收的協定。

第三八：各國應當採行某些迅速回應外國要求指認、凍結及沒收與洗錢有關收益條款。

第三九：各國應採取一些方法以避免管轄權的衝突，並建立搜尋及沒收財產的程序。

七大工業國於 1995 年在日本東京所舉辦的第三屆防制洗錢研討會總結報告中，進一步對財產的凍結、扣押和沒收有以下的建議：

法律司法小組

6.各個國家或地區政府應授權執法或檢察機關在調查洗錢犯罪時，得強制取得金融、財產登記及稅捐資料。

執法小組總結報告

2.調查洗錢犯罪的權利與技能部分：取得及保留金融記錄為調查洗錢犯罪之重要關鍵；且推動國際合作，以方便取得外國金融記錄；調查洗錢必須齊備各方面專業技能。

5.犯罪所得沒收後之運用部分：多數國家認為沒收是國家所得的一般收入，但部分國家已將沒收財產用來執法單位從事防制毒品及洗錢工作。

6.訓練及技術協助部分：各國宜設立罪犯財產及沒收分享制度。

三、1990 歐洲共同體部長理事會有關犯罪收益洗錢、搜索、扣押及沒收協定<sup>3</sup>

第二條第一項規定，簽署國應立法或採行其他必要措施，以沒收下列財產：

以任何方式全部或部分供犯罪所用或意圖供犯罪所用之財產；

任何源自犯罪所得之經濟上利益，包括任何形式之財產；

與上述 2 源自犯罪所得之經濟上利益價值相當之財產。

第三條規定，簽署國應立法或採行其他必要措施，以識別及追查第二條應沒收之財產，並防止任何交易、轉讓或處置該財產。

## 參、大陸關於帳戶的查詢、凍結與財產沒收規定之介紹

大陸憲法第十三條規定「國家保護公民的合法的收入、儲蓄、房屋和其他合法財產的所有權。」而人民在銀行的存款屬於其個人的合法財產，受憲法的保障應無

<sup>3</sup> 謝福源著，防制洗錢之研究—理論與實務（金融研訓中心，民國 85 年），頁 35。

疑義，在憲法保留的前提下，如果沒有法律的依據所為之國家侵害人民財產行為，當然構成違憲，為法治國家所遵循不移的準則，所以國家行為倘涉及財產的凍結和沒收，必須具備法律上的授權，因此刑事訴訟法第一百十七條規定因應制定，至於查詢帳戶之行為，單純的查詢似乎對於人民的財產權不會造成干擾，惟依大陸商業銀行法第二十九條規定「……為存款人保密的原則。對個人儲蓄存款，商業銀行有權拒絕任何單位或個人查詢、凍結、扣劃，但法律另有規定的除外。」，第三十條規定「對單位存款，商業銀行有權拒絕任何單位或者個人查詢，但法律或行政法規另有規定的除外；有權拒絕任何單位或者個人凍結、扣劃，但法律另有規定的除外。」因此刑事訴訟法第一百十七條規定「人民檢察院、公安機關根據偵查犯罪的需要，可以依照規定查詢、凍結犯罪嫌疑人的存款、匯款。」即為檢察機關和公安機關查詢、凍結個人或單位存款或匯款的授權依據。至於沒收洗錢犯罪所得及其收益則規定在刑法第一百九十一條。

#### 一、帳戶查詢與凍結

查詢、凍結的主體：人民檢察院和公安機關。人民檢察院包括地方各級人民檢察院及專門人民檢察院，而依人民檢察院刑事訴訟規則第一九四條、第一九五條規定，人民檢察院根據偵查犯罪的需要，可以依照規定查詢、凍結犯罪嫌疑人的存款、匯款，向銀行或郵電機關查詢犯罪嫌疑人的存款、匯款時，應得檢察院檢察長批准，方得為之。公安機關的查詢係指公安機關依公安機關辦理刑事案件程序規定第二百二十五條「向銀行或者其他金融機構、郵電部門查詢犯罪嫌疑人的存款、匯款，應當經縣級以上公安機關負責人批准，制作「查詢存款、匯款通知書」，通知銀行或者其他金融機構、郵電部門執行。」、第二二六條規定「需要凍結犯罪嫌疑人在銀行或者其他金融機構、郵電部門的存款、匯款的，應當經縣級以上公安機關負責人批准，制作「凍結存款、匯款通知書」，通知銀行或者其他金融機構、郵電部門執行。」因此公安偵查作為之查詢和凍結必須得縣級以上之公安機關負責人批准方得為之，並且要以文書的方式<sup>4</sup>。

帳戶查詢：帳戶查詢係指向銀行進行調查和了解被查詢人帳戶存款情況的行為<sup>5</sup>，查詢係指查詢與存款人有關的線索，如存款人的姓名、存款日期、金額等，而查詢所得之資料僅為偵辦案件的參考，不能為其他的用途，且必須嚴格遵守保密之規定。查詢時應載明案由並詳列足以識別查詢對象身分之資料，包括姓名、性別、

<sup>4</sup> 張狄新著，警察實用百科全書（大陸：中國人事出版社，2000年10月），頁603。

<sup>5</sup> 劉玉生、李強、侯風坤、鍾慶明編著，查詢、凍結、扣劃銀行存款操作實務與政策法規手冊（大陸：中國方正出版社，2002年1月），頁44。

年齡、職業住址、身分證號碼等，記載查詢之原因、期日及法律依據等，最後取回執據以資證明<sup>6</sup>。依刑事訴訟法之規定，犯罪嫌疑人帳戶資料的查詢為刑事偵查手段之一，金融機關亦有配合協助的義務，惟在檢察機關的偵查實務上，仍區分查詢的對象為個別的犯罪嫌疑人或企業、事業單位、機關、團體之資料，分別為「查詢犯罪嫌疑人存款、匯款通知書」及「協助查詢存款通知書」，即在調查犯罪而查詢企業、事業單位、機關、團體之銀行存款時，必須要求金融機關協助查詢之<sup>7</sup>。

帳戶凍結：係指銀行或其他金融機構、郵電部門對犯罪嫌疑人停止支付其存款、匯款行為，簡而言之，即停止犯罪嫌疑人所屬帳戶之交易行為，以保全證據和執行的行為。檢察或公安機關偵查犯罪，固然有凍結犯罪嫌疑人帳戶的權限，惟仍因凍結對象不同而有不同的格式，基本上對於犯罪之個人係以「凍結犯罪嫌疑人存款、匯款通知書」，對於單位則以「協助凍結存款通知書」為之。人民法院因審理或執行案件，人民檢察院、公安機關因查處經濟犯罪案件，需要凍結企業事業單位、機關、團體與案件直接有關的一定數額的銀行存款，必須出具縣級（含）以上人民法院、人民檢察院、公安局簽發的「協助凍結存款通知書」及本人工作證或執行公務證，經銀行行長（主任）簽字後，銀行應當立即憑此並按照應凍結資金的性質，凍結當日單位銀行帳戶上的同額存款（只能原帳戶凍結，不能轉戶）。如遇被凍結單位銀行帳戶的存款不足凍結數額時，銀行應在六個月的凍結期內凍結該單位銀行帳戶可以凍結的存款，直至達到需要凍結的數額。

查詢、凍結的對象：依刑事訴訟法第一百十七條規定為查詢、凍結犯罪嫌疑人的存款、匯款。而犯罪嫌疑人的存款、匯款，不僅包括以犯罪嫌疑人本人真名、化名存入或匯入、匯出的款項，亦包括以其家庭成員、親屬及朋友名字為他存入或匯入、匯出的款項<sup>8</sup>。查詢、凍結的對象不以自然人之帳戶為限，非自然人之企業、事業、機關、團體等組織之帳戶亦可為查詢、凍結之。

凍結的期間與限制：凍結存款和匯款，對人民的經濟交易和財產的影響甚大，必須為一定的限制，因此根據公安機關辦理刑事案件程序規定第二百二十九條，凍結存款的期限為六個月，有特殊原因需要延長者，公安機關應於凍結限期屆滿前辦

<sup>6</sup> 最高人民檢察院法律政策研究室編著，檢察法律文書製作與適用（大陸：中國法制出版社，2002年2月），頁174-175。

<sup>7</sup> 中國人民銀行、最高人民法院、最高人民檢察院、公安部關於查詢、凍結、扣劃企業事業單位、機關、團體銀行存款的通知：一、關於查詢單位存款、查閱有關資料的問題：人民法院因審理或執行案件，人民檢察院、公安機關因查處經濟違法犯罪案件，需要向銀行查詢企業事業單位、機關、團體與案件有關的銀行存款或查閱有關的會計憑證、帳簿等資料時，銀行應積極配合。查詢人必須出示本人工作證或執行公務證和出具縣級（含）以上人民法院、人民檢察院、公安局簽發的「協助查詢存款通知書」……。

<sup>8</sup> 張狄新著，警察實用百科全書（大陸：中國人事出版社，2000年10月），頁603。

理繼續凍結之手續；至於檢察機關因法無明文，其凍結的期限係依據偵辦案件需要而為之。惟金融業者根據中國人民銀行、最高人民法院、最高人民檢察院、公安部關於查詢、凍結、扣劃企業事業單位、機關、團體銀行存款的通知，對於單位存款的凍結期限最長為六個月，但對於個人存款之凍結期限則未予明文，是否意指對於個人存款的凍結無期限，恐有疑義。又根據刑事訴訟法第一百十七條第二項規定，其犯罪嫌疑人的存款、匯款被凍結者，不得重複為之，人民檢察院可依人民檢察院刑事訴訟規則第一百九十六條規定，要求有關銀行或其他金融機構、郵電機關在解除凍結或為其他處理前通知人民檢察院。

解除凍結存款、匯款：大陸刑事訴訟法第一百十八條規定「對於扣押的物品、文件、郵件、電報或者凍結的存款、匯款，經查明確實與案件無關的，應當在三日內解除扣押、凍結，退還原主或原郵電機關。」人民檢察院依刑事訴訟規則第一百九十七條規定「對於凍結的存款、匯款，經查明確實與案件無關的，應當在三日以內解除凍結。」公安機關依公安機關辦理刑事案件程序規定第二百二十七條規定「不需要繼續凍結犯罪嫌疑人存款、匯款時，應當制作解除凍結存款、匯款通知書，通知銀行或者其他金融機構、郵電部門執行。」、第二百三十條規定「對於凍結的存款、匯款經查明確實與案件無關的，應當在三日以內通知原銀行、其他金融機構、郵電部門解除凍結，並通知被凍結存款、匯款的所有人。」帳戶查詢侵害人民隱私權、財產權，必須依法為之，而帳戶之凍結對人民的財產和經濟交易有嚴重的影響，因此，當檢察和公安機關查明案情，發現凍結的資金與犯罪無關者，或僅部分有關者，其無關的部分應儘速解除凍結回復人民權利，滿足憲法對人民財產權的保護。

#### 關於異地之帳戶查詢與凍結

作出查詢、凍結決定的人民法院、人民檢察院、公安機關與協助執行的銀行不在同一轄區的，可以直接到協助執行的銀行辦理查詢、凍結、扣劃單位存款，不受轄區範圍的限制。

#### 二、財產沒收

刑法第一百九十一條規定「沒收實施以上犯罪的違法所得及其產生的收益」，關於刑法第一百九十一條洗錢罪之沒收，其性質大陸學者有不同之看法，有認為刑法對於第一百九十一條之沒收，因其刑法典中並無特別之規定，認為沒收與追繳在本質並無區別，所以等同於刑法第六十四條「犯罪分子違法所得的一切財物，應當予以追繳」<sup>9</sup>。惟亦有認為該條規定為針對洗錢犯罪的特別沒收規定，因刑法第六十四

<sup>9</sup> 阮方民著，洗錢犯罪比較研究（大陸：中國人民公安大學出版社，2002年1月），頁206。

條為一般性之規定，而刑法第一百九十一條限定特定犯罪之洗錢，其範圍不同；而刑法第五十九條「沒收財產是沒收犯罪分子個人所有財產的一部或者全部」為刑罰之一種，與洗錢罪之沒收僅係措施而非刑罰者不同；又刑法第一百九十一條及第六十四條之沒收因規定不同，所以在處理洗錢案例時可同時適用，以合併之效<sup>10</sup>。

## 肆、兩岸帳戶查詢、凍結及財產沒收法令之比較

我國洗錢防制法於民國 92 年 2 月 6 日修正，其中增訂第八條之一明文「檢察官於偵查中，有事實足認被告利用帳戶、匯款、通貨或其他支付工具從事洗錢者，得聲請該管法院指定六個月以內之期間，對該筆洗錢交易之財產為禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他相關處分之命令。其情況急迫，有相當理由足認非立即為上開命令，不能保全得沒收之財產或證據者，檢察官得逕命執行之。但應於執行後三日內，報請法院補發命令。法院如不於三日內補發時，應即停止執行。前項禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他相關處分之命令，法官於審判中得依職權為之。前二項命令，應以書面為之，並準用刑事訴訟法第一百二十八條規定。對第一項、第二項之命令不服者，準用刑事訴訟法第四編抗告之規定。」規定檢察官於偵查中或法官於審判中，對於疑似洗錢交易帳戶、匯款或通貨以外之其他支付工具，得為凍結金融交易之命令；修訂第十二條「犯第九條之罪者，其因犯罪所得財物或財產上利益，除應發還被害人或第三人者外，不問屬於犯人與否，沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額或以其財產抵償之。為保全前項財物或財產上利益追徵或財產之抵償，必要時，得酌量扣押其財產。」增訂第十二條之一「依前條第一項沒收之犯罪所得財物或財產上利益為現金或有價證券以外之財物者，得由法務部撥交檢察機關、司法警察機關或其他協助查緝洗錢犯罪之機關作公務上使用。」此為學說上所調的「沒收財產分享」制度。分析上述國際公約、協定及大陸與我國洗錢防制的經驗、立法，其共通點可歸納以下數點：

一、財產沒收是防制洗錢的重要手段。由於販毒或財產犯罪的動機就是要獲取金錢，因此剝奪其所獲得的收益，足以遏止犯罪活動的發生。

二、保全措施的主要手段為司法機關對於洗錢交易的識別、追查、凍結和扣押及金融機構配合即時提供往來交易資訊，包括開戶及往來交易對象的查詢與通報，大陸刑事訴訟法第一百十七條及我國洗錢防制法第八條之一及第十二條之一等規

<sup>10</sup> 阮方民著，洗錢犯罪的懲治與預防（大陸：中國檢察出版社，1998 年 7 月），頁 363。

定，都是為保全交易紀錄及財產的立法。

三、沒收的對象是犯罪所得財物或財產上利益，包括物質或非物質、動產或不動產、有形或無形及對特定財產享有權利或利益之證書。

惟兩岸在帳戶查詢、凍結及財產沒收之立法上，仍舊有以下基本差異：

一、在立法方式上。大陸將帳戶查詢和凍結之相關立法，規定於刑事訴訟法中，視帳戶的查詢和凍結為犯罪偵查手段之一，並不區分是否為洗錢犯罪；我國實務過去對於帳戶之凍結係依刑事訴訟法上物件扣押之法理，對疑似洗錢的帳戶進行凍結，而在洗錢防制法修正通過後，則賦與檢察官和法官對疑似洗錢的金融交易進行凍結，其凍結之期限以六個月為限，並將帳戶凍結視為洗錢的獨立偵查手段。至於帳戶之查詢則法無明文。

二、執行的要件上。大陸對於執行的偵查主體規定為人民檢察院及公安機關，其前提為偵查犯罪之需要；而我國則以檢察官為聲請主體，並以法院命令為之，採令狀主義並經一定之程序，其前提為有事實足認被告利用帳戶、匯款或通貨以外之支付工具從事洗錢者。

三、在財產沒收規定上。大陸法上對於財產沒收似乎仍僅止於傳統沒收之概念，對於財產沒收並無詳細和明確的規定；而我國法上不僅對犯罪所得財物及財產上利益沒收，於全部或一部不能沒收時，以追徵價額或以財產抵償方式為之，此外，新修訂之洗錢防制法參考外國立法例，成立沒收財產基金及沒收財產分享等制度。

大陸地區對於防制洗錢雖然沒有專門的法律規定，僅於刑法第一百九十一條簡單規定，但其刑事訴訟法之帳戶查詢及凍結之立法卻為一進步而新穎之立法，雖為因應國情而在其要件上為寬鬆的設計，但對偵查機關而言確有明確的法律依據，為打擊貪污和經濟犯罪洗錢之絕佳利器；此外大陸在其查詢及凍結文書的製作上，簡單明瞭且便於填寫，有助於即時偵查或防止犯罪之發生。

相對於我國法制上，對於帳戶的查詢始終沒有法律的明文規定，司法機關對於犯罪嫌疑人的帳戶查詢，每每受到侵害個人隱私的批評及金融業者以保密規定的干擾，論者或謂個人帳戶存款或交易情形雖屬個人隱私及財產權的範圍，但偵查之查詢對人民而言，其侵害之強度遠不及凍結來的嚴重，不用法律授權，本文則以為查詢仍然屬人民隱私權的侵害，若謂單純的查詢無侵害之虞，則銀行保密規定將形同具文，因此對於查詢的主體、程序及要件等有必要以立法方式規定之。凍結依我國洗錢防制法第八條之一的規定，係指禁止或限制付款、轉帳、提款或交付等金融交易之命令，且依同條規定準用刑事訴訟法第一百二十八條之規定，如何準用及文書格式如何將有待實務具體為之。

防制洗錢的趨勢，從沒收犯罪所得及犯罪工具之傳統沒收概念，發展為替代沒收、價值（混合）沒收及利益沒收等作法。但大陸地區之法制似乎未能與該趨勢相結合，恐無法發揮以沒收遏止洗錢犯罪之發生，日後將是研究洗錢犯罪之重要課題。而我國雖在刑法及洗錢防制法中均有沒收之規定，但是否包括混合沒收之類型，亦有爭議。此外，犯罪所得沒收固屬國家財政收入一種，然事實上個人或家屬的合法所得與犯罪人所得財物或財產上利益甚難區分，如何具體區分合法財產與用於洗錢的財產將是未來實務執行防制洗錢工作所面對的問題，若為金錢或有價證券以外之財產，則可用於特定犯罪預防或洗錢防制工作上，至於各國間的沒收分享，則必須透過司法協助的方式為之。

## 伍、結 論

近來國內重大經濟或貪污犯罪之罪犯均避居大陸，並利用臺灣犯罪所得在大陸過著錦衣玉食的生活，經由媒體的轉載，讓國人產生追訴不利的負面看法，對防制洗錢工作而言更是一大挑戰，洗錢防制法於民國 85 年通過迄今已近七年，但國內洗錢犯罪仍層出不窮，尤其是利用銀行 ATM 轉帳詐騙更是犯罪的大宗，詐騙集團以人頭帳戶迅速進行轉帳和洗錢，讓偵查機關追查無門，雖然洗錢防制法有帳戶凍結措施，但必須為重大犯罪和經過一定之程序，在時效上似乎緩不濟急，相較大陸法制，不僅有查詢帳戶的刑事法明文，更將帳戶的凍結視為一般刑事案件的偵查手段，應可為國內立法之參考，至於其沒收制度則有進一步研究的空間。

論壇

# 中共成立 「海峽兩岸經貿交流協會」 所凸顯之意涵

The Implication of Mainland China's Establishment of "Cross Strait Economy and Trade Exchange Association"

張淑卿 ( Chang Shu-Ching )

立法院法制局簡任副研究員

## 壹、前言

中共為進一步促進三通，於本（93）年1月初在北京成立「海峽兩岸經貿交流協會」（簡稱海貿會），第一屆會長是曾經擔任中共新華社澳門分社副社長的李水林，常務副會長則由中共商務部臺港澳司司長王遼平擔任，以民間組織的名義，亦即「以官扮民」模式在大陸商務部主導下，從事未來協商兩岸通商與處理兩岸貿易糾紛等問題，成為負責兩岸直接通商交流與商談新的渠道。由於「海貿會」屬於社團法人地位的非營利性社團組織，在商務部指導下，促進兩岸經貿交流，在兩岸關係中是否具有戰略意義，實有必要從其成立背景、職能與所屬成員來分析其所存在的意涵。

## 貳、「海貿會」職能與組織

由於長期以來，「九二共識」與「一個中國」癥結無法解決，中共又不願重新開啟海基、海協兩會協商機制，為使未來能順利協商兩岸三通的角色，以及規避兩岸



在 WTO 架構上透過貿易爭端解決機制處理雙方貿易糾紛，於是積極推動此一組織。在名義上，海貿會係由大陸產官學各界所組成的非營利性質社團法人，以促進兩岸經貿交流發展為目的之民間團體。很顯然地，海貿會成立最重要的工作目標在於，儘速與臺灣建立直接通商商談的管道<sup>1</sup>，亦即中共為能促進兩岸經貿交流、早日實現兩岸直接通商，符合其推動兩岸三通「直接雙向、互惠互利、平等協商」精神所採取的另一較靈活務實措施。

海貿會成立之後隨即積極開展工作，一方面表明希望與我方有關之民間機構、工商團體建立聯繫，通過洽談會、研討會、專業交流、訪談等各種方式促進兩岸經貿交流合作，一方面訂定其工作項目包括：與相應的民間機構、工商團體研究交流兩岸貿易、投資有關問題；協商解決直接通商所涉及的有關技術問題，促進兩岸貿易便捷化與投資便利化；協助處理兩岸貿易、投資和勞務合作等方面糾紛，以維護兩岸工商企業及人員的合法權益；研究兩岸直接通商所存在的各種技術問題，俾向政府主管部門提出建議和意見；提供兩岸企業諮詢和服務。

至於海貿會組織方面，其會員雖來自「社會各階層人士」，包括企業領袖、社團負責人、學術界和政府部門，但擔任個人理事者卻是大多數具有官員身分，例如中共國家發展和改革委經貿司司長畢井泉、公安部港澳臺辦副主任王鋼、中國人民銀行國際司副司長劉連舸、海關總署監管司副司長黃熠、工商總局外商投資企業註冊局局長、商務部外資司司長胡景岩、商務部條法司副司長周曉燕、商務部公平貿易局副局長顧春芳、商務部投資促進局副局長顧傑等。

如上所述可以看出，中共成立「海貿會」在表面上雖是民間組織，但仍然脫離不開官方色彩，可以說是中共官方所管控的社會團體。

## 參、「海貿會」可能成為兩岸經貿協商替代機制

溯及上述，「海貿會」雖屬社團法人地位的非營利性社團組織，以促進兩岸經貿交流發展為主的民間機構，但未來仍將在商務部指導下，協助中國政府從事和我方溝通、交流、合作之任務。儘管「海貿會」與「海協會」的功能有頗多之重疊，然而在分工上卻不相同，「海協會」多在政策層面作業，「海貿會」則專注於兩岸經濟交流。國臺辦官員曾明確地表示，大陸對臺事務仍由國臺辦主管，亦即「涉及協商事宜必由國臺辦授權」<sup>2</sup>。由此可見，大陸成立「海貿會」是胡溫體制對臺政策的另

<sup>1</sup> 大陸成立海貿會，「推動兩岸直接通商」，經濟日報，2004年1月7日。

<sup>2</sup> 國臺辦，「海貿會為民間團體協商通商仍需授權」，中央社，2004年1月18日。

一策略，即在擱置「一個中國」政治爭議，以靈活運用兩岸經貿的主動權與控制權，全力推動兩岸三通直接通商與合作。如此一來，以目前的兩岸情勢來看，「海貿會」未來極有可能成為大陸與我方進行民間商談的「白手套」機構。

## 肆、「海貿會」成立所凸顯之意涵

### 一、經濟發展戰略方面

以「海貿會」已公布的組織成員來看，其理事均為經貿、銀行、海關、公安及司法等部門涉臺工作高層官員，在實質上乃是代表官方經貿協商管道，在促進三通為目的之前提下，中共仍將積極吸引臺資，將政府職能轉化為服務職能，運用兩岸非官方形式的交流、合作、服務來強化與臺商的關係，對於兩岸貿易、投資直接通商所存在的技術問題加以協助與協商，期能擴大臺商投資，俾以促進兩岸貿易便捷化與投資便利化。亦即透過對臺經貿關係持續擴大吸收臺商投資，除了有助於中共改革開放政策持續進行，以及促進中國大陸經濟發展，實現「社會主義現代化」的目的之外，更進一步造成臺灣經濟擴大依存。

### 二、經貿統戰意圖方面

迄今為止，中共對我統戰策略，主要是貫徹鄧小平「和平統一、一國兩制」的理念，以實現「統一」為目標。目前中共當局對臺策略作為可以分成政（外交）、經（經濟）、心（統戰）、軍（軍事）四大部分，在統戰策略上始終認為展開「對臺經貿工作，將使兩岸經濟密不可分，並能有效抑制島內分離傾向與臺獨勢力」，達到「以經促政」、「以商圍政」、「以民逼官」等效應。兩岸自從民國 84 年中斷兩會協商機制及 88 年阻隔兩會對話管道以來，中共為能在對臺經貿統戰中採取主動態勢及積極地透過經貿合作、交流方式，俾以更廣泛地爭取臺商與國內好感。

不可否認，由於兩岸「三通」礙於「一個中國」癥結未解，為此大陸一再強調可以採取「民間對民間」、「行業對行業」、「公司對公司」方式先通起來。因此，中共乃積極地推動在形式上由大陸產官學各界所組成，但實際上則是由商務部主導、國臺辦與民政部所支持的「以官為民」的「海貿會」，秉承國臺辦去（92）年 12 月 17 日公布兩岸三通白皮書說明書之中「民間協商」所提出「三通」三步驟（民間協商、達成共識、各自確認）的第一步，由此可以看出，中共積極圖以海貿會的管道，藉以達到「促通」之目的。

### 三、政治戰略方面

中共此時成立「海貿會」主打經濟目的，自有其政治戰略思考。首先，在面對

兩岸緊張關係的此時，意圖以經貿來包圍、反擊臺獨勢力，以大中華地區經濟融合的態勢與經濟利益的合作分享來反映國內的兩岸三通政策之僵硬與過時，引發臺商對沒有圍繞經濟中心制定內外政策和選戰訴求的不滿，以爭取臺商之好感。

其次，未來兩岸在經貿會談中，這種以非官方外在形式的官方實質接觸會談交流，不但可避免一個中國的爭議，亦可突破自兩會協商中止後的困境，緩和緊張。亦即顯示中共對兩岸三通的經濟議題，不再被動而是尋求主動積極的「以退為進」之戰略。

另外，對臺海危機的解決方面，中共先造聲勢，創造守規矩的形象，顯示其不是「麻煩製造者」，並以和平的經貿行動回應美國最近對臺較為強硬的態度立場，同時也落實胡錦濤與江澤民的「盡和平的努力」許諾，以爭取美國的支持。

#### 四、社會組織方面

依據大陸「社會團體登記管理條例」規定，雖成立社團是屬自願結成的不以營利為目的，但其社團人員編制與職權、收費標準等管理機制，仍受到行政命令管理。此一情形顯示，中共仍將社會團體視為政府附屬單位，為政府服務的，在中國共產黨直接領導下，為黨和政府聯繫各階層人民群眾的橋樑和紐帶<sup>3</sup>。由此可知，大陸所成立社會團體，皆是黨與政所控管的產物，從成立「海貿會」的組織功能與成員，即可證明。

### 伍、結 語

國內今年總統選舉之後，無論何人上臺，無法避免均需面對兩岸經貿問題。首先要注意的是，大陸「海貿會」未來可能擔任兩岸經貿協商管道的一步活棋，尤其是透過非政治爭議的經濟合作，提供兩岸臺商最大利益，直接與臺灣工商企業之對話。因此，我方對此情形，仍應儘早謹慎評估提出因應之道。

另一方面，如果未來兩岸三通協商，且又在中共規避與我方海基會之協商下，或許我方可以啟動人民關係條例所規範的「複委託」機制，有關委託民間團體進行有關兩岸經貿問題協商之時，應考慮採取「官方主導、民間輔助」之模式，委由半官方性質協會，例如「外貿協會」等出面與對岸的「海貿會」協商，兩岸海陸兩會以相關主管或顧問之身分出席談判，如此對等立場，對於兩岸如何淡化較敏感的政治議題，以及縮小推動三通認知差距，進而透過協商談判有效化解兩岸經貿投資糾紛及保障大陸臺商投資權益。

<sup>3</sup> 余光，「中國大陸『社團』剖析」，亞洲研究（33期），1999年12月。

論壇

# 北京籌備 2008 年奧運 與兩岸交流之推展

To Promote the Strait Exchange in View of the 2008 Olympiad  
Hosted by Beijing

蔡佩蓉 ( Tsai Pei-Jung )

中國文化大學中山學術研究所博士

## 壹、前言

臺海兩岸關係因 2004 年總統選舉而呈緊張狀態；但是否可能因北京正緊鑼密鼓籌辦 2008 年奧運而朝穩定發展？社會各界均密切觀察與注意中。至少從兩岸體育運動交流過程與成果，仍隱約可見雙方正常互動與未來良性循環之願景。

北京申辦 2008 年奧運成功，是全中國的大事，北京市民更為五年後的運動盛事整體動員，從決定 2008 奧運圖騰後，於去（92）年 10 月間配合第一位中國太空人楊利偉完成載人太空船繞地飛行的同時，也順利將其帶上太空；緊接著奧會組織委員會又舉辦盛大的奧林匹克文化節系列活動，以及逾一萬人齊聚萬里長城八達嶺表演太極拳，這些一個接一個大型造勢排場，不但壯大北京申奧成功之意涵，也象徵中國大陸努力改變世人對其專制、不民主之刻板印象，準備經由此次頗具規模的國際賽會向，全球展現另一面用心經營的傲人成就。

北京，已是全世界著名的歷史與文化城市，位處首善之區，具有若干指標性意義，為了走向國際化，正蓄勢待發以競技運動卓越成績讓世界各國刮目相看。從早期亞運會表現平平，瞬間進步到首屈一指，同時在奧運競技場上大放光芒，尤其經由國家體育總局訓練局培訓出的各項目運動員在世界三大重要賽會中，經統計共獲得 557 個世界冠軍、97 人、132 次打破 93 項世界紀錄。近年來為培養更多奪金運動員，以迎接 2008 年北京奧運再創新紀錄，更是積極著手訂定相關獎勵配套措施，有

計畫的鼓勵優秀運動員從小接受嚴苛的集中訓練，「這是可以出人頭地的大好機會！」許多生活在不同區域、不同生活水平的家長紛紛鼓勵子女依此作為改變一生的最高標的。

固然與臺灣相較之下，在地廣人稠的中國大陸確是處處臥虎藏龍，不乏有潛力的運動員，而隨著社會環境改變，民眾親眼目睹籃球國手姚明在 NBA 之旋風，深知身為國際知名運動員已可名利雙收，於是許多擬突破貧窮生活的家長割愛讓孩子從小接受魔鬼般的訓練，以求當選國手，實現運動明星夢。值得注意的是，中國大陸一方面獎勵外商積極開發投資經濟建設，一方面則希望以「淡化政治」手段贏得各國支持與認同，此次能夠爭取主辦國際賽會，就是最顯著實例。

## 貳、申辦 2008 奧運成功後之轉變

正因為中國大陸運動選手成績快速躍進備受世界各國矚目，尤其主辦 2008 奧運盛會，已依稀可見帶來的經濟效益與國家發展；當其努力目標明確且進展快速之情形下，有關兩岸問題之處理模式是否會因此更順暢或棘手？本文擬就大陸籌辦 2008 北京奧運期間出現之各種明顯轉變，略述其對日後兩岸關係之發展與解決途徑將產生那些影響層面。

### 一、強化第 29 屆奧林匹克運動會組織委員會

舉辦一次國際賽會可以帶來無數運動產業的蓬勃發展，同時創造就業市場與商機，也因此，許多國家莫不竭盡所能爭相取得主辦權。北京也不例外。第 29 屆奧林匹克運動會組織委員會 BOCOG (The Beijing Organizing Committee for the Games of the XXIX Olympiad) 於申奧前即組成，政府當局未雨綢繆，曾於 1996 年亞特蘭大奧運舉辦前特派一組人員前往觀摩實習近十個月，汲取寶貴經驗；申奧成功後，北京當局為強化組委會功能，現已擴充至 15 個部門，100 多位工作人員各職其所，預計至 2008 年前仍然呈快速增加，以因應日益繁雜的相關業務。為取得各項商標權，目前許多國家莫不積極遊說爭取，想盡辦法謀得利基，包括幾個大型的汽車、銀行、石化等廣告代理業，以及周邊相關商務。當組委會高層每日應付來自各國政商要人，一來一往的交易過程難免夾雜「利益共同體」，至於臺灣是否也有機會取得商標權？不僅在大陸的臺商十分關心，連國內的企業界也一再表達參與意願與必要性，「這對兩岸民族都有好處。」他們如此強調。

只不過，當組委會拋出要將帆船與滑雪兩項運動競賽移至臺灣舉行之議題時，又立刻引來國內不同聲浪，有人認為一旦同意，就表示我們是中國的一部分，所以

一味的反對；持不同看法者以為我國正可以藉此機會走入國際，向全球各地展露較不為人知的特性。固然這只是一句「非正式」話題，卻引來國內一陣騷動與議論，可知兩岸關係吊詭的一面。

## 二、資訊、傳媒普及化

為辦好奧運，北京當局展現將足跡跨向外太空之先例，配合第一位自行成功登上月球的中國人楊利偉之便，同時將 2008 年奧運圖騰也送上太空，無形中透露身為中國人的驕傲；不僅如此，中奧會並準備於 2008 年 5 月傳遞聖火時以現場實況轉播行經世界最高峰——珠穆朗瑪峰之創舉，這項將動員近 100 位 18 至 23 歲年輕登山者計畫在 11 天完成幾近不可能的任務，一方面對每位參與登山者都是莫大的挑戰與榮譽；一方面對電視從業人員更是一項艱鉅的重任，畢竟在零下 40 度低溫，連人都難以適應的環境下負責現場轉播工作，還得應付機器、電池對異溫的忍受度，相信這絕非僅一般難度的考驗，一旦轉播成功，勢必引來全球刮目相看。

事實上，北京當局為辦好奧運，已改變處處監控媒體作為，反倒是大力推向數位化年代，他們認為 2008 北京奧運不僅是國際運動賽會，也是國際媒體賽會，屆時將吸引來自 200 個國家或地區的兩萬名新聞記者，以及至少 40 億運動愛好者熱烈參與，「如何向全世界展現我們最好的一面，就在此時。」這已是北京上下普遍建立的共識與雄心。

其中有關打破時間與距離的電子化學習（E-learning），正於北京地區如火如荼開啟中，主要是讓人民透過資訊傳播、商業交流、娛樂事業，以及自我教育等，與電子化學習緊密結合，一旦普及化的結果，勢必縮短城鄉差距，加速鄉村城市化，並大量降低文盲比例，預料這將可加快中國大陸民主化的腳步，同時縮小兩岸人民長期分割所造成之歧見。而為達至 e 化目標，至少有六萬個工作人員將接受專業訓練。當然，配合數位化革命時代的來臨，北京地區不分男女老少全心投入學習英語的風氣令人望塵莫及，這股為迎接 2008 奧運的精神，已逐漸將北京推向國際化。

## 三、發行體育彩票提升全民運動

要發展體育運動，就必須有足夠的經費。與我國有明顯不同的是中共自 1994 年 3 月由國務院批准發行體育彩票，在全國 31 個省級體育彩票中心、615 個地市級體育彩票中心建立約五萬個銷售點，且市場規模持續擴大，銷售額自 1995 年 5 億元人民幣、1996 年 10 億、1997 年 15 億、1998 年 25 億、1999 年 40 億、2000 年 91 億、2001 年 149 億至 2002 年 217 億之成長曲線，可知幾年來業績均呈持續穩定發展，其中部分公益金即用於落實奧運爭光計畫，主要開支包括資助推展全民健身運動、補助大型體育運動賽會經費、興建及整建運動設施等。

也就是說，大陸在發展競技運動的同時，透過體育彩票公益金之分配予以補助興建大型場館，並提升全民健身運動，這對整體競技水準具實質助益。而這也是我國在發展體育運動卻經常苦於經費不足，無法廣增財源之下可參考的另一種解決途徑吧！

大陸體育彩票之發行共有兩大類，一是電腦體育彩票，一是即開型體育彩票，前者又分有數字型體育彩票、樂透型體育彩票以及足球彩票；值得一提的是，屬於全國性的足球彩票於 2001 年 10 月開始發行迄今，因為有雄厚的群眾基礎，無論是中國境內的足球聯賽還是國外的足球比賽，都相當吸引足球迷瘋狂採購，算是體育彩票發行最成功也最賺錢的一塊。

至於其組織架構，是由中國體育彩票管理中心統管全國的體育彩票發行銷售工作，隸屬國家體育總局，計有綜合、發行、銷售、印刷、技術、財務等六大部門負責體育彩票實際運作與經營管理。其是採取統一控管方式，舉凡遊戲規則、技術標準、印刷規格都力求一致，該中心主要任務包括：發行政策制定及操作管理；致力新式電腦體育彩票研發；協助維護和規範操作管理；彩票印刷市場與推廣宣傳管理。如此由政府「作莊」，一手包辦自負盈虧之經營模式，換成在我國需受國會層層監督之機制下，如要依法炮製，恐將困難重重，而非暢行無阻。

除了發行體育彩票有助競技運動推廣外，目前在大陸所出現的與發展體育相關的集團或是產業公司，諸如著名的中體產業、亞東集團的出現，在政府有條件的資源協助下快速成長，不僅每年業績呈倍數增加，市場占有率上揚，對大陸體育多邊發展亦有明顯績效與貢獻，此一經營模式對起飛中的大陸經濟十分看好。

## 參、結 論

自北京成功爭取到 2008 年奧運主辦權後，全國上下莫不為此欣喜若狂，並以辦好奧運為職志。相形之下，許多為迎接奧運的周邊設備與相關配套措施，自設計到完工，成果特別顯著。只要到過北京者均可感受其一年比一年「不同凡響」的改變。也因為中央政府視 2008 奧運為重要施政目標，並集中人力、物力務必達成，對世界各國（包括我國）而言，這兒正隱藏無限商機，將可全面帶動製造業、商業與服務業。

事實上，行動積極的臺商早已利用私人管道投入 2008 年北京奧運的建設並展開布局，所帶動的商機諸如場館建設、環境工程、道路交通、通信資訊、運動器材、金融保險、旅遊及各式各樣紀念品甚至於 2008 奧運商標權等，這些利基固然對臺商

能獲取多少實質利益仍是未知數，基於兩岸「共襄盛舉」辦好奧運之前提下，可以預期的是臺商在這項國際性活動應該不會缺席，也會更積極投入帶動週邊的商業行為，分享北京奧運大餅。此其兩岸關係友好態度之一。

為迎接來自世界各國運動好手集聚北京一較長短，政府當局大力推廣電子化學習，期縮短城鄉的知識與資訊差距；而傳播媒體無孔不入，形成各種資訊垂手可得，對長期處於封閉社會的中國大陸民眾，無啻邁向思想開放自由境界，如此發展結果將有利兩岸人民觀念之溝通。此其兩岸關係友好態度之二。

最重要的是，長期以來我國一直視奧運奪金為發展競技運動之首要目標，無奈此一目標尚未付諸實現，許多運動項目仍有賴大陸精英教練的技術指導，才易彰顯優異成績；而大陸方面也希望屆時臺灣共同參與奧運，一起拉抬聲勢。此其兩岸關係友好態度之三。

兩岸奧會於 1998 年起，進行有關兩岸體育活動交流已日益頻繁，多年來秉持平等、互惠、尊嚴基本原則，以「奧會模式」理性建立交流制度，執行重點包括：定期奧會座談，建立對話機制；利用各種兩岸體育活動，建立多管道交流；利用大陸優勢領域，強化我國運動發展；藉由互訪，傳揚我國社會制度及文化優點；依時代演進，檢討現行兩岸體育交流相關法規，充實交流內涵等。而兩岸體育專業人士依此模式進行檯面上「正式」交流互訪迄今，以及民間團體多年來良性互動的結果，成效還算不錯。

亦即撇開政治議題不說，從中共如火如荼籌辦 2008 年北京奧運之種種動作，可知其欲辦好國際賽會之決心與信心，而這些努力一方面快速帶動北京都會區現代化規模，一方面讓民眾與國際接軌，資訊普及，大力縮減城鄉差距。假以時日，對兩岸關係發展應是利多於弊，是助力而非阻力。畢竟以競技運動的公開、透明競爭，取代政治論戰的解決方式，是處理兩岸問題較有智慧的途徑。