時 評

香港訂定「國家安全條例」斲傷香港自由、人權與法治

施恆晴

前言

香港二月下旬開始爆發「非典型肺炎」病症流行，造成香港社會人心浮動，生活秩序混亂，但是香港特區政府根據基本法第廿三條訂定國家安全條例的工作卻未受影響，在親政府議員的配合下，香港立法會在六月廿六日完成審議工作(港府在二月廿六日始將條例送交立法會審議)，原預定在七月九日進行二、三讀的辯論及表決。惟在反對立法人士先後發動「七・一」五十萬人大遊行、「七・九」五萬人及「七・十三」兩萬人靜坐抗議等集會活動，以及行政會議成員兼自由黨主席田北俊辭去行政會議職務並要求延後立法程序，港府終於宣布延後條例的二讀程序，並強調無立法期限，而負責推動立法工作的保安局局長葉劉淑儀亦辭職獲准，期能撫平騷動。惟民怨已深，且港府危機控管機制失效，未能審度情勢，即時回應，故在每一階段最終雖做出退讓，卻已失時機，民眾的要求已又轉向且升高，以致港府進退失據。港府聲望在各項民調中均創歷史新低，港府管治威信面臨嚴峻考驗。特首董建華七月十九日赴北京述職，中共高規格接見，以示挺董決心，暫時壓制反董勢力，惟香港民眾爭取進一步民主化與「倒董」的聲浪，並未就此打住，特首及港府的管治危機尚未解除。大陸當局面對香港連串事件，亦調整對港工作部署，期能加強掌控，惟條例諮詢過程若仍草率，條例內容若不修正以符合港人訴求，港人終將再上街頭抗議。

中共調整對港工作領導體系

香港行政長官董建華七月十九日赴北京述職，此行受到各界關注，當日，除胡錦濤、溫家寶分別會見董建華，「國家副主席」曾慶紅、「國務院副總理」吳儀、「中共中央書記處書記、中央辦公廳主任」王剛、「國務委員」唐家璇、「國務院秘書長」華建敏和「國務院港澳辦主任」廖暉亦分別參加會見，傳媒分析中共以

如此罕見高規格接見董氏，除表示挺董的意志不變，亦反應中共提高對港事務的領導層次和統籌，有關傳媒報導及分析如下：

調整掌管港澳事務人事，曾慶紅兼管港澳事務：去年中共「十六大」及本年三月「人大及政協」兩會換屆時，已傳出曾慶紅在黨「中央」分管港澳事務，但一直未獲證實。本年四月底，「總理」溫家寶在曼谷宣布「國務委員」唐家璇為負責港澳事務的負責人。但傳媒分析，由於發生「七・一」大遊行等連串事件，中共被迫以更高層的官員「政治局常委」曾慶紅分管港澳事務。據傳，曾慶紅將任「港澳工作協調小組」組長，「國務委員」唐家璇、「國務院港澳辦主任」廖暉任副組長，如此，將改變以往沒有高層領導人分管港澳事務的情況，加強領導力量。

「中聯辦」擬歸「國務院」統轄：據香港成報報導，中共「中央」最近發出的內部文件透露，北京當局對港澳工作的現狀非常不滿。文件特別批評「中聯辦」駐港官員工作不力，懶散鬆懈，熱衷於社交應酬，忽視基層工作。同時，唐家璇之級別與「港澳辦主任」廖暉相等，使唐氏無法有效協調各部門運作，「港澳辦」與「中聯辦」兩個平行機構各自為政的弊病因而顯現。故當局擬將「中聯辦」重新劃歸「港澳辦」領導。

邀集香港團體赴京，了解香港情勢：報載中共「中央」為進一步蒐集香港民情，探究「為何不斷向香港送大禮，卻幫不到港人」；以及為近日受到「七・一」大遊行等事件衝擊的傳統親北京陣營，有策略的予以「打氣」及「團結」，將邀請香港社團赴京會談。

國家安全條例對香港發展的影響

儘管大陸調整工作部署，加強對香港的管控，但是，港人對國家安全條例破壞自由、人權與法治的疑慮仍在，條例諮詢過程若仍草率，條例內容若不修正，港人終將再走上街頭抗議。

如立法會議員吳靄儀所言，基本法第廿三條要求特區自行立法禁止的七種罪行，事實上在香港現行法例中，除「顛覆」及「分裂國家」罪外，均已有規範，而這兩種罪行只要在《刑事罪行條例》中明確定義，亦可有效規範。而今卻另外量身裁衣，固然引起對北京是否要緊縮「一國兩制」空間的疑慮，更由於草案內容涉及對個人自由、人權的新限制，除引發香港自「六四」以來最大的遊行活動，以表示對第廿三條立法的抗議；在國際上，英、美、加、澳等國政府及歐盟、聯合國、國際人權組織、國際傳媒聯合組織等或發表聲明或提出呼籲，希望北京及港府審慎處理立法事宜，顯示香港本地及國際社會對基本法第廿三條立法將威脅

及破壞香港「一國兩制」的高度關切及憂慮。這些憂慮包括：

對司法體制的破壞：國家安全條例草案原賦予警察調查權力的額外擴張，讓警察可以無需司法單位批核的搜索令就進入任何處所蒐證，侵犯司法權，後經港人極力反對，港府撤除此項權力，但是剩餘的秘密聆訊及缺席審訊的規定，損害被告人之權益，侵蝕司法威信。輿論普遍憂慮，將中國大陸的法制強行套入香港既有的普通法系中，會直接侵害「兩制」的承諾。

對新聞言論自由的箝制：條例草案中有關未經授權非法披露受保護資料的界定不清楚，容易促成媒體「自我審查」現象惡化；對「煽動」的定義過寬，容易「以言入罪」，造成對言論自由的變相阻礙。

對集會結社等人民基本權利的侵害：國家安全條例草案中有關禁止香港政治性組織與外國政治性組織的聯繫，以及保安局局長可以不用向法庭申請，即可用「合理的相信」的理由，逕行宣布禁止香港社團繼續運作，均侵犯了一般民主國家賦予人民的基本權利，同時也違反了基本法第卅九條所保障「公民權利和政治權利國際公約」、「經濟、社會與文化權利的國際公約」在港適用的規定。

違反港人意願：在港府即將結束三個月的諮詢期前，香港中文大學的香港亞太研究所做過一次民意調查發現，大多數（68.6%）受訪者認為現階段就基本法第廿三條立法並不適合，表示適當的只有不足兩成（19%）。有過半數（55.6%）受訪者表示不接受諮詢文件有關立法內容的建議，原因是立法建議不清晰、陷阱處處（38.6%）和自由人權受損害（29.6%）。在普遍認為不應立法的意見下，港府卻再再聲稱將如期完成立法，毋怪港人要上街抗議。

憂慮影響經濟發展：美國耶魯大學金融系教授指出，基本法第廿三條立法可能損及香港的新聞自由和資訊自由，將導致海外資金對香港投資環境的信心不足，造成香港經濟發展受阻。國際評比機構標準普爾，亦針對「七・一」大遊行，認為是香港未來管治的分水嶺。在其報告中指出，在「一國兩制」下，香港在經濟及財政上完全獨立，如今香港訂定國家安全條例，在條文上可能沒有直接觸及香港經濟及財政問題，但草案可能對這兩方面帶來間接的後果。港人或投資人可能擔心觸及國家安全條例而盡量變得「委曲求全」，自願減少自由，包括言論自由，這將可能降低資訊披露的透明度，並最終影響國際投資者對香港的信心與投資意願。

結語

香港獨立的司法體制、自由流通的資訊、逐漸民主的政治制度，以及自由的經濟體系向來被認為是香港能發展為國際金融商貿中心的關鍵因素，亦是大陸實

施「一國兩制」想要維持的香港優勢。然而國家安全條例草案對司法體系、新聞言論自由、基本人權、民主進程及自由經濟的威脅，不僅可能如曾經連續九年評比香港為全球最自由經濟體制的美國傳統基金會發出的警訊所指，認為條例草案妨礙經濟資訊自由的流通，將影響香港經濟體的自由度。在政治影響上，由於條例草案強調對中共「主權」的維護，以及引入大陸法治體系及觀念，更易引起背棄基本法所提的社會、經濟制度及生活方式五十年不變的承諾，而傾向於「一國一制」。國家安全條例草案如獲通過實施，對「一國兩制」的威脅與破壞力，應值北京及港府慎思。

時 評

投資中國大陸的風險

高為邦

自從鄧小平 1978 年掌權以後，他以智慧與務實，成功的運用了「招商引資」的政策，帶領中國一步一步走出毛澤東及馬列意識形態的緊箍咒，邁入了所謂的「中國特色的社會主義」，給一窮二白的共產社會注入了活水也給中國人帶來新的希望！

在中共中央及地方政府的共同努力下，中國大陸已成為最具吸引力的投資地方。七年來中國大陸一直蟬聯投資開發國家之榜首，去年更超越美國成為世界最具吸引投資的國家。在投資中國熱的情況下，臺商一直是勇往直前跑在最前面的，的確有不少臺商獲利，也使得臺灣對中國大陸每年有一百六十億美金以上的出超，中國大陸也取代了美國，成為臺灣的最大貿易對象。

但是令人擔憂的是，近年來臺商的權益屢被侵占、臺商的企業常被掠奪、臺商被殺害的案件更是頻傳。我們不僅要追究受害案件發生的原因，也應重新檢討臺商的西進政策，更要實際了解前往中國大陸投資的成功率到底有多少？甚麼樣的行業可以去投資？中小企業還能去嗎？

臺商西進　成少敗多

經濟部投審會曾經對大陸一萬三千多家臺商進行問卷調查，發現獲利的廠商占四成六，這是針對經投審會核准並營運滿一年以上的 13,038 家臺商企業所進行的調查，但是調查收回的有效問卷只有 1,644 份，回收率僅有 12.61%。為什麼有高達九成的問卷沒有回覆呢？是早已歇業關門？還是懶於破產沒有興趣答覆就不得而知了。所以這樣得來的統計結果是不正確的，投審會批准的都是頗具規模的企業，其結果尚且如此，那麼未經核准、單打獨鬥的中小企業更不用說了，所以投資大陸的成功率應遠低於這個數字。

全國工業總會也透過臺商協會做了一個調查，發出了萬份問卷，回收率同樣也僅有十分之一。根據該調查報告的分析，得到的結果是有三分之一的臺商賺錢，三分之一賠本，另三分之一在盈虧邊緣掙扎。對於這個調查我抱著相同的質

疑：為什麼問卷調查的回收率這麼低？所以這個結論亦不可靠，賺錢的臺商應遠低於三分之一。

專跑大陸財經新聞的記者及專寫投資上海經驗的臺商作家就曾表示：十個臺商九個虧，成功率不到一成，如果再問有經驗的老臺商，那數字就更低了。臺商失敗的最主要的原因是不了解大陸實況，被坑被騙的臺商多半是小企業或個體戶。東莞一位老臺商就說過：「僅東莞一地，目前就有近三萬名臺商淪落街頭，成了『流浪漢老闆』。（91 年 12 月 6 日自由時報）

誤判形勢是失敗的主因

一個新事業的投資，成功與失敗乃是兵家常事。但為什麼投資中國大陸失敗率會這麼高呢？因為在投資後，當一切運作走上軌道，企業開始賺錢時，常會因事業成功而招中共官員及地方人士的覬覦，接著他們就會利用各種方法強取豪奪，輕者侵占權益，重者掠奪企業，致使臺商血本無歸！最慘的臺商不是成階下囚便是被殺害。究其原因，是因臺商受到中共誇大不實的宣傳的誘惑，對真正投資的陷阱及失敗的案例毫無所悉，又因為臺灣主流媒體可能欠缺具體事證或懍於中共對媒體的箝制沒有真實報導，所以臺商看到的都只是好的一面，總以為中國大陸遍地黃金、商機無限，對中國大陸人心的險惡及官員的腐敗顢頇缺乏認知，在毫無戒心的情況下去投資，最後當然只好任其宰割了。

投資中國大陸的最大錯誤是：臺灣人民及海外華人錯估了大陸人心，總自認為彼此同文、同種、同語言、同文化，不同的只是大陸人民比較窮而已，這種想法其實大錯特錯！大陸與我們同文、同種、同語言沒錯，但在文化上早已產生極大的歧異。中國大陸歷經了共產黨五十四年的統治，在三反、五反以及文化大革命等無產階級鬥爭的衝擊下，個人為了的生存，朋友可以背叛，師長可以批鬥，父母可以出賣。人與人間充滿猜忌，缺乏信任，價值觀扭曲，法治觀念無存。在利慾薰心下，只有利害沒有是非，只有強權沒有公理。真實的情況是，你好意栽培一個大陸人，他卻會利用你對他的信任而欺騙你，你心軟原諒一個大陸人的錯誤，給他改過自新的機會，他卻反認為你軟弱好欺；你付出高薪邀一個大陸人入股，他想要的卻是你的整個企業。

第二個錯誤是：誤以為中共政府「招商引資」政策是基於善意，殊不知「三免五減半」等優惠措施，其實只是釣魚的餌，「請君入甕」的手段而已；更不明白《臺灣同胞投資保護法》及其實施細則，只是一個幌子，一種騙術，絕非為了保護臺商而訂定，其唯一目的只是要讓臺商解除戒心放膽前往投資，只要你去投資，就中了他們的圈套，屆時人為刀俎你為魚肉，誰也救不了你了。

第三個錯誤是：誤以為中共政府會維持社會基本的公平正義，孰不知中共地方幹部公然介入強取豪奪臺商行列的比比皆是！而中共高層更是視若無睹袖手旁觀，置國家形象、法律尊嚴、公理正義於不顧！

其實「掠奪他人資產」本來就是共產黨的本質，何況兩岸一直處於敵對立場，掠奪臺商財產削弱敵人力量也算大功一件！何罪之有？所以中共當局從不認真處理臺商受害案件，這也合理的解釋了為何數以千計的重大臺商受害案件，竟無一人能討回公道的真正原因。

投資風險　無所不在

臺商在大陸遭受巧取豪奪、司法迫害的事件可謂層出不窮，舉二例以見微知著，以我個人為例：在 1997 年底，我在北京東邊 30 公里的燕郊開發區，成立為邦複合材料公司，生產玻璃纖維強化塑膠花盆等產品，產品全部外銷美國。當時聘請了一位大陸青年曾念慶當經理。一年後，1999 年 2 月 21 日春節假期間，曾念慶趁著工廠只有三人留守，竟與中意玻璃鋼公司總經理岳紅軍聯手，將工廠內所有成品、半成品、原物料、模具、設備全部搬運一空，犯下了「假執法真搶劫」的重罪；且在搶劫的幾個月前，曾念慶還勾結銀行，以偽造的文件及無法處置的廠房〈因無土地所有權狀，正規銀行不會接受為抵押品〉向銀行貸得了 120 萬人民幣去另蓋他自己的工廠，然後將債留給公司，因此曾念慶又犯下「詐騙國家財產」的重罪。以上兩項皆為死刑的重罪，但是在河北省馮文海政法委一手遮天下，只以「尚有疑點有待釐清」為藉口，拖了四年就是不辦，然後還反過來以「莫須有」的罪名告我，欲將我打入大牢。

另有一位彭姓臺商在東莞設廠，員工超過二千人，因信任公司聘用的一位當地經理人而中了圈套。他為了賺取較高一點的利息，從東莞的中國銀行電匯了 700 萬元人民幣存入湛江的中國銀行，結果這筆錢竟被湛江中國銀行的職員及那位經理人瓜分了，他不堪損失，只好向湛江人民法院提出訴訟，涉案人員怕東窗事發，於是勾結當地公安，以協助辦案為由，欲綁架彭姓臺商，後來雖然經東莞公安營救，卻受到湛江公安威脅要活埋他。不管威脅是真是假，因為過去已有太多臺商被殺害的先例，所以他不得不忍痛放棄大陸的投資逃回了臺灣，後來他雖仍不斷地透過律師及中共高層人士介入此案，但至今已七年餘仍舊無法討回該筆存款。

團結受害臺商　討回公道

以上只不過是成千受害臺商中比較特別荒謬的案件而已。在臺灣我們只聽過搶奪個人財物，但從未聽過掠奪整個工廠後還敢換一個地方以搶來的模具與設備

繼續生產；我們聽過強盜搶銀行的錢，卻也不曾聽過銀行搶存款戶的錢！更荒謬的是在這樣明確「搶劫」、「詐騙」、「侵占」的犯罪行為下，中共地方政府居然能硬是拖著不辦達四到七年之久；而中共中央高層更是故意視而不見所有的投訴，執意放縱基層繼續胡作非為。這是一個什麼樣的國家？又是一個什麼樣的投資環境？因此個人得到一個結論：掠奪臺商企業侵占臺商權益是中共的國家政策！

因此，一群投資中國大陸受害的臺商乃於 7 月 15 日成立「臺灣投資中國受害者協會」，公開向國人呼籲：「中國大陸表面看去似乎時時有商機，但實際上卻處處是陷阱。因為中國不是一個法治國家，臺商又不似外商有強有力的政府做後盾，況且兩岸始終處於敵對狀態，所以臺商的風險是無所不在的，也因此已有上萬名臺商吃虧上當，可是當你向有關單位投訴時，他們總有一大堆藉口搪塞。經多年的蒐證，我們發現一個可怕的現象：到目前為止，沒有一個受害臺商能夠真正討回公道的！更有臺商因不知利害而到處投訴，繼續據理力爭，結果不是入獄就是落得被殺害的下場。」並希望藉此達到「敦促中國政府力行法治，懲治違法亂紀的官員，以確保臺商權益不被侵占，臺商企業不被掠奪。」

對臺商的忠告

對想要去大陸投資的朋友，在此個人誠懇地提出忠告：「能不去還是不要去吧！那是一個無法無天的社會，甚麼事情都可能發生，尤其對小企業或單打獨鬥的個人而言風險是無限大的！」，但如果你已箭在弦上不得不發，那麼請切記以下幾個原則：

一、改變你的思維模式，臺灣與大陸兩地的價值觀、倫理觀、法治觀完全不一樣，因此換了地方就得換腦袋，管理方法也得改變，要多研究失敗臺商的案例以為前車之鑑。

二、絕對不能合資經營，合資就等於引狼入室。不管對方是國營企業、鄉鎮企業、或私人企業，不管誰是經營者都一樣，最後你必定是輸家。也絕不能給員工股份，你的美意會給你帶來經營上無限的困擾。

三、重要職務〈財務、會計、生產技術、市場〉一定要用可靠的臺籍幹部掌控，一但讓大陸人知道了這些資訊時，就是企業結束的時候了。

四、保留部分盈餘，隨時給自己留一條後路。遇到重大「糾紛」時，走為上策。因為所有自稱「能」為你討回公道的人，都將只會再次榨乾你的錢財，讓你二度受害而已。

時 評

從華蘇關係到臺俄關係
——臺俄建立關係十年回顧與展望

郭武平

前言

1917 年俄國大革命後積極展開與中華民國之關係。直到 1991 年底蘇聯解體，近七十四年的雙邊關係（這時期以下簡稱華蘇關係），從來往建交到連串劇變，關係惡化反目成仇，到關係逐漸解凍，開始有商貿來往。蘇聯解體俄羅斯取代其國際地位後，中華民國在臺灣與俄羅斯聯邦再度積極展開經貿文化交流（這時期以下簡稱臺俄關係），雙方互設經貿文化協調委員會，將臺俄關係提升到前所未有的高度。在全球化聲中，雙方關係仍亟待克服困難突破現狀，迎向未來。

二戰後的華蘇關係

二戰末期，中華民國與蘇聯簽訂「中蘇友好同盟條約」，希望蘇聯當局能協助國民政府戰後重建工作，但是事與願違，蘇聯當時支持中國共產黨，升高中國內戰，中華民國政府退到臺灣後，並於 1948 年 12 月 21 日向聯合國大會控告蘇聯違反中蘇友好同盟條約。1952 年 2 月，聯大通過了控蘇案，譴責蘇聯破壞 1945 年「中蘇友好同盟條約」，並保留向蘇聯要求賠償之權，自此雙方成為仇敵。

中共政權於 1949 年 10 月 1 日成立，蘇聯即予承認。蘇聯除協助中共建政工作外，並支持中共取代中華民國在聯合國的代表權。此後中華民國在臺灣則推行「反共抗俄」政策，全面反共並視蘇聯與中共為同路人，施行「反共抗俄」教育政策。

當 1960 年代北京與莫斯科關係惡化，衝突對立升高後，蘇聯對臺北的態度有了轉變。在官方媒體上，出現有關中華民國的相關報導，以及中華民國的國號和國旗。1968 年 10 月 22 日，蘇聯記者維克多・路易斯（Victor Louis）來臺訪問，展開了中蘇間的祕密外交。路氏希望雙方在第三國建立大使級接觸，中方派新聞、商務或其他代表至莫斯科，並提出兩個中國的想法。且曾與當時的國防部

長蔣經國密談，提及雙方合作與交換情報之事。1969 年 5 月珍寶島事件發生後，當時的新聞局長魏景蒙與路易斯在維也納舉行第二次密晤。其後因北京與莫斯科當時關係緊張而未有進展。

1976 年 9 月毛澤東病故後，中共十一屆三中全會決定以經濟發展為中心的國家發展道路，為營造外部穩定環境，1979 年 11 月，中共與蘇聯在莫斯科開始了關係正常化談判，臺北與莫斯科之間的接觸暫時終止。

1970 年代，美蘇升高軍備競賽與核武對抗，北京與莫斯科關係持續交惡，華盛頓與北京乃萌生聯手制蘇全球戰略。一時之間形成美中蘇戰略三角關係，中共成為美國用以制衡蘇聯的王牌。在這種大戰略三角關係下，臺灣、美國、中共關係以及臺灣、蘇聯、中共關係，就成為戰略小三角關係，尤其是臺灣當局與蘇聯之間又有過去一段歷史淵源。蘇聯固可利用「臺灣牌」牽制中共，臺灣亦可利用「蘇聯牌」警示中共告誡美國，當美國與中共關係正常化之際，不可忽視在臺灣的中華民國之利益。

由於國際環境變遷快速，八〇年代中華民國政府揚棄過去「不是朋友，就是敵人」的觀點，改為「不是敵人，就是朋友」做法，對社會主義共黨國家開放直接貿易，對蘇聯等國家則採行間接貿易，臺灣各界開始注意蘇聯。1985 年 3 月，戈巴契夫（M. S. Gorbachev）出任蘇聯的最高領導人，對外推動「新思維」（New Thinking）理念，營造結束全球冷戰氣氛。美蘇緊張關係逐漸緩和，北京與莫斯科開始快速走向關係正常化，臺灣海峽兩岸關係也由緊張趨向緩和，對中華民國與蘇聯的關係提供新契機。

在蘇聯對外新思維政策下，臺灣社會開始出現「蘇聯熱」。臺灣商人與一般民眾開始前往蘇聯考察或經商。蘇聯公民或官員也開始到臺灣進行訪問。1990 年初，臺灣對蘇聯開放直接貿易與直接通郵，雙方經貿關係、林漁合作、科技文化交流於焉展開。

俄羅斯獨立後臺俄關係

1991 年俄羅斯獨立，蘇聯解體，俄羅斯在國舞台上正式取代蘇聯。本來新的政治環境應有利雙方實質關係的進一步發展，但是俄羅斯對臺灣關係基本上還是延續蘇聯末期的政策。

1992 年 9 月 9 日，臺俄雙方宣布，同時成立臺北與莫斯科間的「經濟文化協調委員會」，俄羅斯總統葉爾欽（Boris Yeltsin）任命總統專家委員會主席羅波夫（O. Lobov）為俄方經濟文化協調委員會主席，並於 15 日發布「俄羅斯聯邦與臺灣關係」命令，賦予雙邊互設非正式經濟文化代表處的基礎，但該命令指出：

「中華人民共和國是全中國唯一合法政府，臺灣是中國不可分割的一部分，俄羅斯聯邦不與臺灣維持正式的政府間關係。」將臺俄關係定位在非官方性質，使得臺俄關係發展受到諸多限制。16 日，羅波夫率領俄羅斯非政府代表團訪臺，舉行兩國「經濟文化協調委員會」聯合會議。雙方簽署了關於發展旅遊事業和航空運輸方面的協議，以及兩個委員會之間的協議書。1993 年 7 月 11 日臺北莫斯科經濟文化協調委員會在莫斯科設立代表處；1996 年 12 月 15 日俄羅斯在臺北設立代表處。至此，臺俄之間已建立了非政府的官方溝通管道。

俄羅斯對臺政策基本立場可由其多次聲明觀知。例如從 1992 年 12 月的俄羅斯與中共發表聯合聲明：「中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府，臺灣是中國領土不可分割的一部分。俄羅斯不同臺灣建立官方關係和進行官方往來。俄羅斯與臺灣之間的經濟、科技、文化等聯繫在非官方基礎上進行」，到 2001 年『俄中睦鄰友好合作條約』，「俄方重申 1992 年至 2000 年期間兩國元首簽署和通過的政治文件中就臺灣問題所闡釋的原則立場不變。俄方承認，世界上祇有一個中國，中華人民共和國政府是代表全中國的唯一合法政府，臺灣是中國領土不可分割的一部分。俄方反對任何形式的臺灣獨立」。期間歷次雙方公報聲明均一再表明俄羅斯支持中共維護國家統一和領土完整的一貫政策。

其實早在 1990 年，普京總統在擔任聖彼得堡副市長期間，與當時的臺北市長陳水扁總統曾有一面之緣，其後於 2000 年兩人雙雙當選為國家總統。1999 年臺灣發生九二一震災時，當時擔任總理的普京總統立即派遣八十三人的救難隊伍專機來臺協助救災，也是臺俄的首度「直航」，顯示雙方在許多領域仍有廣大的合作空間。

在經貿關係方面，臺俄經貿關係始於蘇聯末期，俄羅斯獨立後，繼續發展。1987 年，雙方貿易總額為 759 萬 8 千美元，次年增長三倍，至 1995 年已超過 18 億美元，次年降回到 12 億美元，歷年平均約在 12 億美元，且至今未曾超過此一數字。近十年，臺俄兩國貿易關係雖有進展但不穩定。在雙邊貿易上我國進口多出口少，互補性高。以 2002 年為例，臺灣對外貿易總額 243,129 百萬美元，其中出口總額 130,602 百萬美元，進口總額 112,526 百萬美元，臺俄雙邊貿易額約 11.7 億美元，其中對俄出口約 2.5 億美元，自俄進口約 9.2 億美元。對俄羅斯的出口只占臺灣出口總值的 0.17%，而進口只占 0.66%。而 2002 年俄羅斯對外貿易達 1518 億，比 2001 年增長 7%，出口 1058 億，進口 460 億，其中臺俄雙邊貿易額僅占俄羅斯對外貿易 0.7%。在投資方面，截至 2002 年底臺商在俄羅斯的投資廠商約有 25 家，金額約 350 萬美元。俄羅斯在臺灣投資的廠商亦僅有 7 家。相

對於兩國外貿總額與經濟實力，的確遠不成比例，明顯的還有相當大的發展空間。

在文化交流方面，臺俄文化交流，進展相對順利。臺俄雙方每年以公自費進修俄語華語，留學或遊學的人數也逐年增加。最近兩年來，實際上我國教育部每年公費選派赴俄進修的人數超過二十人，可以預期這些人都是未來臺俄文化交流的生力軍。目前臺灣地區各大學學習俄語的人數也經常維持在八百位左右。在俄語教學上，俄籍教授應聘來臺經常維持在十餘人以上，在教學上扮演重要角色。國內各大學不僅設有俄羅斯語文學系、研究所碩士班、博士班，而且也有專門研究俄羅斯問題的研究所。

兩國之間文藝團體的往來亦很頻繁。一般而言，臺灣人民很嚮往俄羅斯的古典藝術、芭蕾舞、交響樂、體育運動等。在最近一兩年內，就有不少芭蕾舞團、交響樂團、音樂家、民歌團體等來臺表演。也有不少俄羅斯科技人才應聘到臺灣工作，雙方公民營機構還相互簽訂不少個別合作協定。臺俄雙方學者經常出席在臺北莫斯科舉行的各項國際會議。但臺灣人赴俄羅斯觀光旅遊或求學者，每年不到 1 萬人次，俄羅斯人到臺灣者更少。若與歐美、日本、東南亞、中國等地與臺灣交流人數比較，顯然是還有很大發展空間。

展望未來十年臺俄關係

關於如何發展臺俄關係，莫斯科方面存有不同觀點：有認為與臺灣交往應面對臺灣，不受中國大陸北京的阻撓。另一觀點則認應持保守立場，此觀點是處在「一個中國」架構下，且大都是政府結構內的成員。至於未來俄羅斯會不會被捲入臺海兩岸問題衝突中，一般俄國學者多認為在目前情況下可能性不大。有的俄國學者認為即使中共以武力解決，也不會引起俄國的反對，莫斯科甚至可以從中、美之間的衝突獲得利益。臺海兩岸問題不可避免地使許多與兩岸有龐大經濟利益的國家陷於複雜的情況。現存狀況可能不僅被視為對次區域安全的威脅，在某種情況也可作為俄羅斯制衡中共的活棋，在重要關鍵時刻可能發揮意想不到的作用，這也是北京難以放心之處。但是基本上莫斯科支持「一個中國」立場是很清楚不變的，無形中也弱化了臺俄雙方積極制定有利臺俄經貿發展政策的態度。

2002 年 7 月，陳水扁總統在臺俄協會成立大會致詞時即曾強調，俄羅斯與臺灣互補性高，對臺俄雙邊交流充滿期待。近些年來臺俄雙邊關係雖有較往日活絡的趨勢，但在「俄中睦鄰友好合作條約」的大架構下，俄中關係明顯制約著俄臺關係。如俄羅斯不斷出售機艦給中共，不啻在強化中國大陸軍事對臺灣安全之威脅；普丁總統一再重申「一中」政策，不與臺灣建立官方關係和進行官方往來，俄羅斯代表在世界衛生組織（WHA）大會甚至發言反對臺灣入會。事實上這些都有礙於臺俄雙邊關係發展，如要突破臺俄關係現狀，尤其是經貿關係，臺俄雙

方當局就要先從這些基本面去思考。

基本上政經關係的不對稱，相互溝通的不順暢，是雙方實際交流受阻的主要因素。事實上，任何國家要把政治和經濟關係斷然分開是十分困難的。很多問題不能由兩國政府作正式協商，而由民間或非正式的談判常無結果，臺俄直航問題是一個具體而明顯的實例。更不必說臺俄這兩個隔絕對立數十年的社會，語言溝通不良，雙方人民很難推誠相見。

過去十年中華民國政府對一些俄羅斯左派勢力保持距離，特別是對俄羅斯共產黨未積極聯繫爭取。其實俄羅斯共產黨等左派政黨，在本質上已走向愛國的民族主義，跟許多民主化後的東歐國家的社會民主黨派相近。2002 年 1 月 20 日俄羅斯共產黨黨代表大會召開，當時普京總統曾拍電祝賀，稱許俄羅斯共產黨是代表俄羅斯社會許多人民利益的一個大型政治聯合組織，其活動具建設性和創造性。連普京總統都如此看待俄羅斯左派政黨，我們更應調整觀念積極爭取與俄羅斯一些主流政黨發展實質關係。

十多年來，中華民國與俄羅斯聯邦關係的發展是：有進步，但無突破。主要原因是「先天不足，後天失調」，未來雙邊經貿發展應從發揮經濟互補特點、加強科技合作、共同發展中小企業、直航與能源合作著手，甚至可在 WTO 與 APEC 等國際多邊貿易體制架構下，經由中國大陸發展正常的經貿關係，當然俄羅斯也應在改善商貿投資環境方面加油，這是一相當樂觀的期待，願雙方加油。

雖然，要拉近臺俄地理空間距離，只要飛機直航即可。但是要拉近臺俄雙方人民心理距離，恐非短暫時間能見效。臺俄關係目前基礎還相當薄弱，許多俄羅斯人根本不認識臺灣，未來應透過文宣、邀訪，以加強讓俄羅斯人認識臺灣。

俄羅斯國會通過決議「請議員儘可能不要赴臺訪問」，莫斯科對北京的「過度顧慮」，實為自我設限壓縮了臺俄合作的空間。臺灣官員及議員可以赴大陸訪問並受到熱情接待，臺灣在大陸的投資額已超過五百億美元，兩岸貿易額更超過臺俄貿易的二十倍以上，約達二百六十億美元。北京能與臺北經貿文化交流，卻阻礙臺灣與他國交流，俄羅斯是一個大國，俄羅斯對臺政策似可站在國家利益立場上作多面向思考。

結語

在全球化的二十一世紀初葉，國與國之間界線愈來愈模糊，全球各地區各民族，無不卯足全力想盡辦法以圖民族生存發展。歐盟之區域整合是一明顯案例，與十八九世紀時的歐洲發展成鮮明對比，且已成全球趨勢。對未來臺俄關係之發展，如何面對中國大陸「一個中國」政策，而不影響臺俄兩邊人民的生存發展，是一需要優先思考並找到出路的首要課題。

專題研究

911 後中共在中亞的戰略選擇

余莓莓

摘　要

九一一事件的發生，美國駐軍阿富汗，掌控中亞局勢，導致中共傳統的中亞戰略布局受到嚴重的挑戰，甚至有被美國「東西合圍」的危機。此外，美、俄在中亞的爭奪，也連帶地壓縮了中共在西部的戰略空間。中共的回應是：一方面把握機會大體改善和美關係，特別是反恐怖主義上積極與美國合作，以謀求中亞地區的穩定，並藉機整肅「疆獨」；另一方面，則採取與美國抗衡的方式，透過大國外交與多邊外交，強化與俄羅斯的戰略協作以及和中亞諸國的關係，冀望在中亞地區繼續加強合作，聯合反美。不過，無論如何，在大戰略上中共仍必須韜光養晦，力求在和平穩定的國際環境下，全力發展經濟。

關鍵詞：911、中亞、SWOT、分離主義

壹、前　　言

後冷戰時期的中國大陸國家戰略以經濟發展為中心，為持續經濟成長及改革，中國大陸必須有一個穩定的週邊環境。因此，保持中亞地區的穩定也是中國大陸營造有利發展週邊環境的策略之一。近年來，中國大陸認知到加快西部地區發展，關係著國家經濟發展、民族團結、社會穩定以及中國大陸與周邊國家的互動。同時，再換個角度看，藉著與中亞各國進行經濟合作交流，也有助於西部地區的經濟發展。中國大陸認為如能與中亞各國建立友好睦鄰關係，不僅對內可抑制伊斯蘭的分裂主義活動，穩定邊疆地區安定，也可以推動西部的經濟發展，獲得重要的戰略石油資源，乃至於突破美國對中國大陸的包圍，從而建立在中亞地區的影響力。然而，911 恐怖事件的爆發，美國強勁進駐阿富汗，不僅對中亞地區的政經情勢帶來重大的影響，同時也對中國大陸的中亞戰略產生一定程度的衝擊，在因應 911 之後中亞情勢

的巨變下，作為中國大陸全球戰略下的一環，中亞戰略也勢須相應調整。職是，筆者試以戰略評估上常見的「SWOT」的架構分析為本，理出 911 事件後，中國大陸在經營與中亞關係上的強項、弱項、機會與威脅各面向上的要素，對照中國大陸為達致其中亞戰略目的，而在上述要素與條件下所採取的回應與作為，加以評估。

一、在 S（strength），強項的面向上，中國大陸在中亞地區所擁有者： 在地緣政治上，中國大陸處在美、俄、巴基斯坦與土耳其之間，可作為中亞各國用以平衡各方勢力的力量，當然也可作為上述各方援引拉攏以牽制另方的力量，在中亞地緣政治權力平衡的槓桿上，中國大陸有其價值與重要性； 中國大陸、中亞各國、俄羅斯與美國，在反對恐怖主義、宗教極端主義上有共同的利益，可作為相互合作的基礎； 在抗衡美國的單邊霸權上，中、俄有共同的語言，同樣主張世界多極格局，在中亞地區攜手戰略協作夥伴關係，可增加對美國叫價的籌碼，也可防止美國藉 911 事件介入中亞事務，發展成為主導該地區的勢力； 中國大陸國家戰略以經濟建設為中心，並計畫大力推動「西部大開發」，中亞諸國作為中國大陸西部的前沿，不論是基於交通與產業互補的地緣經濟優勢，或是基於中亞能源豐富，在資源供需上可調和雙方利益的資源互補優勢，中國大陸廣大的市場能量對貧困的中亞諸國而言，實充滿巨大的誘因。

二、在 W（weakness），弱項的面向上，中國大陸必須注意： 中國大陸在中亞地區的影響力競爭上，在語言與文化認同方面遠不及中亞諸國周邊的伊斯蘭鄰國，在地區安全與經濟力量上，又不如俄羅斯與西方國家； 面對中國大陸不斷上升的國力，「中國威脅論」在中亞諸國有其一定的市場，顯現中亞諸國雖然對與中國大陸在地緣政治與地緣經濟上有其共同的利益基礎，但相對也有戒心； 美國的中亞戰略目標，在地緣政治上是不讓一國或國家組織能夠排除美國，支配該地區，並防止像中共這樣的地區強權在中亞建立新的勢力範圍；在經濟利益上是維護美國在中亞的能源利益。此二目標皆與中共的中亞戰略目標衝突，而目前中國大陸遠遠非美國的對手； 中國大陸與俄羅斯雖在中亞地區共同透過「上海合作組織」抗衡美國霸權，但中、俄之間在中亞利益的爭奪上仍有競爭關係； 美國作為世界超強，不論是政治、經濟、軍事、科技、文化上等力量，莫不獨步全球，中國大陸難望其項背，如美國介 911 之機全力介入經營中亞事務，並拉攏俄羅斯，則中國大陸原本所賴以切入與中亞諸國共同的戰略利益—地區安全、能源開發以及發展雙邊經貿關係，恐都將遭到美國的大幅削弱，屆時不僅中亞諸國「西靠」的傾向會更加突出，甚至中、俄之間的「戰略協作夥伴」關係也將受到影響，中共要經營與強化在中國大陸在中亞地區的影響力將更加困難。

三、在 O(opportunity)，機會的面向上，中共當局可把握者： 美國出現了新敵人，將注意力的焦點暫時從中國大陸轉移到別處，這不啻是天上掉下來的禮物[1]；「反恐」給予中共嚴厲鎮壓、打擊新疆分離主義的藉口，並減輕外國批評的壓力；塔利班政權垮臺，有利於中亞情勢的穩定，有助於中國大陸西境的安定。

四、在 T（threat）威脅面上，中國大陸恐將面臨： 美國駐軍中亞，在地緣戰略上對中國大陸形成「東西合圍」之勢； 美俄在中亞既合作又鬥爭的態勢，壓縮中國大陸在西部的戰略空間； 中亞情勢丕變，使得中國大陸西部的安全環境更形複雜，不利於中共早日實現邁向海洋的東進政策； 911 事件後美國領軍反恐，導致「上海合作組織」的功能與角色恐將流於邊緣化； 在能源開發與合作方面，中國大陸不論在資金與技術上都不是以美國為首西方世界的對手，屆時中亞的能源利益恐落入美方的掌控，使中國大陸的海上與陸上石油運送線面臨兩頭被控制，在能源安全戰略上陷入被動與依賴的情境； 在高舉大國外交的旗幟下，北京必須面對內部解放軍或知識界的鷹派，已推到自家後院的美國勢力的處理過於軟弱的指責[2]。當然，內政壓力這一點目前看來問題不大，大陸高層領導在外交政策的主導一直很強勢，對內部處理對美工作的操作技巧上，也有很豐富而純熟的經驗。無論如何，由於大國關係間的微妙作用，強項之所在難免威脅相伴，弱項之所存亦不乏機會相生。

總和上述架構分析，可知在歷經 911 震盪之後，中亞的權力格局產生位移。中亞一躍而成美國的優先戰略目標，牽動了中亞地區的國際關係與權力結構，從而也影響了中共在中亞的戰略處境。其原先所設定的四大戰略目標：開發能源、強化經貿、地區穩定與聯合反美上，各自受到程度不一的衝擊與影響，就此中共當局也必須重新思考可能的戰略選擇，並在戰略設計與目標上予以適切的調整和回應。以下茲分述之。

貳、在對中亞的能源布局上

在能源開發領域，中國大陸無論是經濟實力還是消費能力都難以與西方國家匹敵。西方承諾在能源領域對中亞長期投資。美國謝夫隆石油公司的進入，標誌美國

---

1 Richard McGregore, “US and Canada: US and China not Quite up Close and Personal,” *Financial Times.* 見：http://csin.mac.gov.tw/maccgi/ttsweb?5:3407:3:1:2

2 Willy Wo-Lap Lam, “Jiang Fears US Foothold in Central Asia,” *CNN*, 2001 年 10 月 10 日。http://csin.mac.gov.tw/maccgi/ttsweb?@5:3407:3:1:7

對中亞地區自然資源開發的開始。1993 年該公司與哈薩克簽訂了開採石油的協議，獲得石油工業超級巨人田吉茲油田的開採權。1997 年美國與亞塞拜然簽署了總價值約 100 億美元的石油合同，並在與外國開發裏海油田的幾個合同中占到 26%的份額[3]。而反觀中國大陸，則在 1997 年 6 月與 9 月兩度以優惠的條件，擊敗歐美的大型石油業者，取得哈薩克兩大油田的開採權，展現爭奪中亞能源市場的雄心，並引起美國相當的震撼。因為，中國大陸能源部門國際化將對美國利益造成三項潛在的挑戰： 中國大陸將排除美國的參與，形成自己的經濟圈和區域性經濟集團； 由於這些區域性的經濟合作欠缺透明度，這將使得美國在中亞地區的資源利益難有著力點； 中、哈的石油協議似乎夾帶的軍事議題，可能意味著軍事聯盟的興起[4]。更重要的是，中國大陸藉由鋪設哈薩克到中國大陸的輸油管道，與中亞地區的石油輸送管道網絡接軌，建立一個通向中東和裏海地區石油的陸上輸送線路，使中國大陸處於「泛亞全球能源橋樑」的樞紐位置，把現有的和將來的石油供應國（中東、中亞、俄羅斯）和亞洲的主要石油消費國（中國大陸、日本、韓國）聯接起來[5]。此舉不僅有期待透過中哈大油管的興建，提振新疆維吾爾族的經濟利益的構想，同時亦有減消疆獨壓力的附帶盤算。

然而，就在 1999 年 8 月，中共當局卻在因建造油管不符成本效益的情況下，宣布取消興建哈薩克到新疆輸油管的計畫。911 之後，美國進軍中亞，是否可能挾其政經優勢，在中亞能源利益的取得上排擠中國大陸，值得觀察。事實上，美國當年默認塔利班政權，在某一程度上是為了早日結束阿富汗內戰，同時盡快打通中亞通道，實現裏海石油輸出的阿富汗方案。過去中亞天然氣公司（該公司最大股東為美國加州聯合石油公司，持有 46.5%股份）即曾計畫建造一條由土庫曼至巴基斯坦，長達 1,271 公里，預計斥資 19 億美元的天然氣管道，最後因阿富汗局勢動亂而擱置，1998 年加州聯合石油公司決定撤資，並發布聲明指稱該項目必須等到阿富汗實現「獲得國際組織資助所需的和平與穩定，以及一個「得到美國和聯合國承認的政府」之後再談。而今，隨著美國攻打阿富汗，清剿賓拉登「凱達」組織，此一石油輸出路線又重燃希望[6]。同時，隨著美軍的進駐，美國空軍可以控制阿富汗、印度和巴基斯坦邊界、中亞五國，中國大陸新疆地區也處於其監視範圍內。因此，有專家認為由

---

3 黃俊堯，「析中國大陸中亞戰略的利益基礎」，參見 http://www.pen123.net.cn/readxrcon.asp?

4 林麗香，「中亞地區：中國大陸、美國的新勢力範圍」，共黨問題研究（臺北：第 28 卷第 1 期，2002 年 1 月），頁 23。

5 「中國大陸放棄中亞能源戰略 地緣政治還是經濟考慮？」，21 世紀環球報導，http://www.future-china.org.tw/fcn/ideas/fci20021127-2.htm。2002/11/27。

6 厚德，「透視美國的阿富汗戰爭」，http://www.zazhi2.org/2002/zs0203ta1.txt，2002/2/3。

於美軍在中亞的軍事存在促使中國大陸在中亞地區的暫時退卻，成為中國大陸暫時放棄「泛亞全球能源橋樑」戰略的一個重要因素[7]。

然而，隨著經濟的快速成長，中國大陸對石油的需求與依賴只會日趨強勁，在石油進口多元化的既定戰略下，中國大陸將能源進口的目光投注到俄羅斯身上。2001 年 7 月，江澤民訪問莫斯科時，中俄雙方簽署了興建中俄油管的戰略協議，然而未料就在俄國尤斯科公司與中國大陸石油天然氣總公司雙方皆投入大量人力、物力進行評估研究之際，俄國另一家大型石油公司俄羅斯石油運輸公司卻又於 2002 年 4 月提議與日、韓合作，提出從西伯利亞的安加爾斯克到遠東的納霍德卡石油管道方案[8]，估計日、韓兩國的大力支持是為制衡中國大陸掌握整個地區的燃料壟斷權，而俄羅斯石油運輸公司則有其商業利益上的考量，中、俄油管有可能因而改道的消息由是傳出，中、俄互信基礎受到衝擊。在幾經波折之後，2003 年 3 月 14 日，俄羅斯總理卡西亞諾夫終於宣布，俄政府決定鋪設安加爾斯克—納霍德卡石油主管道，同時建設至中國大陸大慶的分管道[9]。至此，「納霍德卡方案」與「大慶方案」之爭畫上了句號。如此，中、俄、日、韓四方因相互妥協而利益均沾。

但在此同時，中國大陸加緊分散油源行動，在石油進口多元化的既定戰略下，中國大陸於 2003 年 3 月，以六億一千五百萬美元入股英國北裏海油田，並預定建造輸油管將石油運往中國大陸[10]，由此可以看出其對能源的需求孔急，而裏海龐大的油源顯然仍將是中國大陸能源安全戰略中的一個重要目標。中國大陸透過入股與之前一度計畫鋪設經哈薩克到達中國大陸的東向管道石油路線，不讓西方國家的「西向路線」專美於前的作法，除為提高能源戰略安全外，也使人不由得憶起，2002 年 12 月下旬，哈薩克總統訪問中國大陸向媒體透露其此行的一個重要目的：與中國大陸領導人商談鋪設從哈薩克斯坦到中國大陸新疆的輸油管道專案[11]，是否意味中、哈之間將再度攜手泛亞戰略？911 之後，環繞能源利益為核心而開展的棋局競賽，或將是有形的反恐戰役外，另一個雖未見其名但影響卻更更見廣泛的無形戰爭。

---

7 「中國大陸放棄中亞能源戰略　地緣政治還是經濟考慮？」，21 世紀環球報導，http://www.future-china.org.tw/fcn/ideas/fci20021127-2.htm。2002/11/27。

8 「俄石油管道輸何方? 中日成競爭對手」，亞洲時報在線，http://www.asiatimes-chinese.com/commentary.htm。2003/2/20。

9 文匯報（香港），2002 年 3 月 16 日。

10 中國時報（臺北），2003 年 3 月 9 日，第 11 版。

11 吳敏傑，「長篇報導：中俄石油管道突現改線玄機」，21 世紀環球報導，http://www.wforum.com/shishi/posts/42212.shtml。2003/1/7。

參、在強化與中亞各國的經貿關係上

過去，中共經營與中亞各國的關係，一向是政治關係先行於經濟關係，這是因為中共在中亞戰略的考量上，著眼於政治層面高於經濟層面，然而，從中亞諸貧困小國的需要看來，與中國大陸發展關係，更多是源於經濟上的期待。更重要的是，隨著中國大陸改革開放經濟力量的提升，在市場能量的後盾下，中共逐漸發展出以市場為誘因、以推動和平、互利、平等的多極世界格局為主張的「經濟—政治—軍事」排序的全球擴展思維[12]。中共的中亞戰略既作為其全球戰略下的一環，其發展方向應也一致。證諸事實，則 911 之後中國大陸在與中亞諸國的互動關係上，也似朝此方向發展，經濟外交成為中共插足中亞地區，擴張其影響力的重要途徑。

首先，中共透過「上海合作組織」，加重經濟合作在該組織內的重要性，著力於發展地區的經貿合作。2002 年 5 月 28 日「上海合作組織」成員經貿部長會晤機制正式建立。中國大陸外經貿部長石廣生提出要進一步推進組織內區域經濟合作的構想，推動成立「自由貿易區」。與會成員國的經貿部長也都表示，希望進一步推進組織內區域經濟合作。包括吉爾吉斯副財長莫爾多庫洛夫表示，該國 50%的對外貿易是和「上海合作組織」成員國開展的，因此，對吉爾吉斯來說，加強該組織內經濟合作具有特別意義。塔吉克經濟和對外經濟關係部第一副部長博爾托夫指出，對於塔吉克而言，必須要找到一條通往外部世界的通道，「上海合作組織」在幫助塔國走向海外市場方面具有十分重要的作用。哈薩克經濟貿易部長葉先巴耶夫則對進一步發展區域經濟合作抱有期待，他強調，哈薩克石油儲量豐富，非常希望能擴展外銷市場，相信「上海合作組織」在這方面會對哈國有所幫助。俄羅斯經濟發展與貿易部副部長蘇哈帕洛夫和烏茲別克對外經濟聯絡部長加尼耶夫也表示，兩國政府非常重視參加上海合作組織的活動，特別是經貿領域；他們指出，交通運輸領域應是該組織加快發展的方向之一[13]。由「上海合作組織」成員國經貿部長的發言可以看出，發展區域內的經濟合作切合成員的利益，並為其所高度期待。

對於貧困的中亞諸小國而言，經濟上的利益符合其切身的主要需求。而中國大陸廣大的市場胃納、與中亞諸國在交通、資源與產業上的互補，似乎在在說明，透過強化與中亞各國的經濟聯繫，拓展雙邊的經貿關係，以獲取在政治與經濟上的利

---

[12] 參見王崑義，「全球化與臺灣／之六：中國大陸的『全球化』戰略」，ETtoday 東森新聞報，http://www.ettoday.com/2001/11/06/328-1217394.htm。2001/11/4。

[13] http://www.gddoftec.gov.cn/wjmxx/Detail.asp?ID=985。2002/5/30。

益，進而鞏固中國大陸在中亞地區的影響力，並降低中亞國家對疆獨運動的支持，應是中共在 911 之後，經營中亞國家關係的理想切入途徑，而事實也顯示，中共除在「上海合作組織」的未來功能導向，已有加強區域內經濟合作的構想，同時，在與中亞的雙邊互動上，也在經濟事務上多有著力。

其次，911 之後中國大陸在與中亞諸國的往來上，有關經濟合作的互動確有增加，不論是透過招商展示會、經濟論壇、資金與技術投資、推廣邊境貿易等各式管道，中國大陸與中亞諸國的經貿往來確有所成長，這其中又以作為中國大陸西北面向中亞的門戶—新疆地區的外貿成長頗為快速。以 2002 年為例，前 10 個月新疆外貿出口增速在中國大陸排名第二，主要是由出口帶動，在邊境小額貿易、一般貿易和加工貿易出口上增勢良好，在對外貿易國家中哈薩克為首要出口地[14]，可為標誌。而如果考量到中國大陸與中亞各國在 2000 年的進出口貿易總額只為 18.6 億美元，僅占中國大陸對外貿易總額的 0.31%，且中國大陸對中亞貿易逆差嚴重，在在顯示中國大陸與中亞諸國的經貿合作前景仍有待開拓。

值得探究的是，為何直到 2000 年，當年中國大陸與中亞五國進出口貿易總額為 18.6 億美元，僅占中國大陸對外貿易總額的 0.31%，而且其中 85%的比例集中於新疆地區？依據中國對外貿易經濟合作部國際貿易經濟合作研究院歐洲部副主任劉華芹的說法，中國大陸與中亞各國之間經貿規模微小的主要原因，還是在於雙方的貿易結構單一[15]。中國大陸西部地區的貿易模式接近中亞，同為輸出資源，輸入製成品。因此，中國大陸西部地區的商品進出口模式同中亞基本不是互補關係。這些年來，雖然新疆省區的外貿成長幅度快速攀升，然則這是基於中國大陸同中亞的貿易商品進出口模式乃互補，中國大陸需要資源並輸出勞動力密集型消費品，中亞需要勞動力密集型消費品並輸出資源，而新疆作為中國大陸西北地區面向中亞諸國的門戶，自 90 年代起，中國大陸實行沿邊大開放政策，憑藉地緣之便，新疆的邊境貿易頗有成長，然而其所轉口的產品仍是以中國大陸東部生產為主要大宗，未來即使中國大陸同中亞的經貿關係大幅開展，在產業分工與互補上，中國大陸東部還是起主要作用[16]。

而在投資方面，則由於因為中亞國家仍處於經濟的轉軌階段，不具備健全的市場經濟環境，並且面臨大量的社會和經濟問題，貿易投資環境不理想，貿易風險仍

---

[14] 「新疆出口外貿增速全國排名第二」，新華社，引自陸委會網站，http://csin.mac.gov.tw/maccgi/ttsweb？@8：24844：3：3：2。2002/12/12。

[15] 臺灣新生報（臺北），2001 年 10 月 22 日，第 3 版。

[16] [上海合作組織推動中亞地區經貿合作]，新華網，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2002-06/13/content_438460.htm。2002/6/13。

大。因此，中資在當地的投入規模實屬有限，未來，如果中亞諸國的市場經濟體制能走向成熟，則中國大陸與中亞諸國的雙邊經濟合作，可望較具有開拓潛力。以中亞諸國的個別需要而言，土庫曼與哈薩克在石油與天然氣資源上的開採與運輸、吉爾吉斯則對中國大陸推動西部大開發過程中，參與礦產開發和交通建設方面的合作抱有期待[17]；而中國大陸方面在中亞五國投資仍然不多，家數約有 400 多家，其中 370 家設在哈薩克以經營石油、農副產品、皮革業為主，投資項目甚少為大型項目，經濟技術合作水平偏低，雙方在經濟合作投資領域上應有其前景。相較於部分開發中國家如土耳其、印度、巴基斯坦等國，在中亞地區均投資多向大型合資項目，承包各種建築工程，而中國大陸則甚少大型項目[18]，此外，在北京亦曾思考，如何藉由落實「西部大開發」，透過與中亞的各國進行經濟合作交流為西部發展帶來幫助，創造西部人民的經濟機會。然而，由於「西部大開發」本身是個漫長的過程，最終尤其必須仰賴政府的全力投入，而在政府資源有限的情況下，在現實上卻有其難以克服的障礙。

由此觀之，中共強化與中亞經貿關係的結果，其主要的助益還是在透過經濟外交，以經濟拉動政治的戰略效果。對真正改善西部人民經濟生活所能發揮的作用，特別是所謂對「西部大開發」能夠發揮的積極作用，在 1999 年 8 月中共宣布停建中-哈油管，2001 年 10 月宣布由新疆到上海「西氣東輸」管線的延緩興建後，只是再次顯現理想與真實的差距，反映出中亞地區在經濟效益上所能確實帶給中國大陸西北邊區人民的經濟利益的有限性。就此看來，中國大陸與中亞諸國自發展雙邊關係以來，中國大陸多著眼於政治的考慮，而中亞諸國則對經濟上的利益懷抱期待，自有其現實的根據與需要。依此研判未來中國大陸與中亞諸國發展關係仍將依循這樣的規律，經濟因素在中國大陸中亞戰略的布局中，將指涉著更豐富的政治意涵，而這樣的策略，在 911 之後美國介入中亞的變局下，有可能被更廣泛的運用，經濟外交或將是繼中共與俄羅斯、中亞國家藉「上海合作組織」攜手地區安全合作，聯合抗衡美國的戰略部署後，另一波的新出擊。

---

17 「中國大陸與中亞五國經貿合作前景廣闊」，新華社，引自陸委會網站，http://csin.mac.gov.tw/maccgi/ttsweb?@8：24844：3：5：17。2001/10/15。

18 中共研究雜誌社編，2002 中共年報（臺北：中共研究雜誌社，2002 年 7 月），頁 5-159。

肆、在地區安全與穩定上

中亞諸國可說是因蘇聯解體下，在歷史的偶然間倉促獨立，缺乏國家建構的準備過程，也未擁有國家與民族的歷史記憶，更欠缺作為現代國家的經驗。在中亞各國的統治者中，除吉爾吉斯總統阿卡耶夫外，目前的統治當局幾乎都是前蘇聯時期的共產官僚，未曾浸染於民主政治與市場經濟的體制。是以其實行統治的手段、方式與效能，也大致保留舊蘇聯解體前的思維與積習：專制統治、欠缺統治能力、腐敗蔓延、大眾貧窮、犯罪猖獗與社會分裂，再加上複雜的族群分布、混亂的國家認同，中亞諸國的現況可說是如同危石下的累卵，在高壓統治下，伴隨行將到來的權力繼承危機，在中亞國家內部持自由主義思想主張西方民主路線者與另外一股代表回教反對力量的對立，未來可能在中亞地區引爆大規模動亂的衝突。

因此，如果不能從根本上解決中亞各國虛弱國家的內在脆弱性，則即使目前因美國強勢軍力的打擊，過去為中亞各國世俗政權所忌憚、隔絕的塔利班政權走入歷史，但並不表示從此中亞地區的情勢就能步入太平，中亞各國與相關強權仍要慎防宗教極端主義、分裂主義與恐怖主義轉入地下，四處流竄，形成中亞地區安全的暗流。畢竟，如果中亞國家不由內部改善其國家體質與統治效能的問題，則三股勢力與毒品問題，仍將擁有足夠的滋生土壤。特別是毒品問題已成為當前中亞地區安全的首要課題，誠如吉爾吉斯總統阿卡耶夫所言，「國際恐怖主義把中亞視為易於擴張的薄弱地區，其與宗教極端主義、毒品走私密不可分，用毒品收入來破壞地區的局勢穩定。」[19]，注意國際恐怖主義之際，也必須注意中亞地區的毒品問題，因為兩者具有一種共生結構的性質。可見，毒品問題在中亞地區之所以嚴重，主要還是在於金錢的誘因。國際恐怖主義依賴販毒作為組織發展的財源，一般貧苦大眾由於種植大麻和罌粟高利潤、低成本、又簡單，因此渴望高所得的人民都樂於種植毒品。再者，因為普遍生活窮困，所以官員收賄情形嚴重，尤其是是毒梟收買邊防官員和海關人員。而毒品氾濫的結果，不只影響中亞地區的安定，也影響了周邊國家的安全環境，包括中國大陸在內，目前新疆地區的販毒與走私問題嚴重。

特別是，對中共而言，安全與穩定是其整個中亞戰略的核心考慮。中亞的穩定及資源的開發關係著中國大陸的經濟發展能否持續，與中亞鄰接的新疆維吾爾獨立運動問題，更關係著中共在新疆地區的領導權威以及內部社會的穩定。同樣地，對

[19] 參見「分離主義、極端主義、恐怖主義及毒品對中亞區域安全的影響」，戰略國際，http://www.taiwanstrategy.org/show_form?sid=249。2003/2/6。

美國而言，中亞地緣戰略關係到美國的全球戰略布局、戰略能源確保與經濟發展需要，因此，在中亞地區的和平穩定的目標上，中共與美國具有共同的利益。和美聯合反恐，中國大陸可藉由美國打擊恐怖主義行動，並進一步消除分裂主義的威脅；而美國出兵攻打阿富汗，剷除地區恐怖主義大本營，也需要中共給予情報的合作與地緣上的配合。事實也證明，中共的確充分把握「反恐」的國際大氣候，不僅藉機在新疆展開大規模的鎮壓，打擊「疆獨」，並且巧妙地將恐怖主義與分離主義結合，要求西方世界不能對之有雙重標準，如此一來既減低了西方世界原先所持「人權」的角度對維吾爾少數民族獨立運動所抱持的潛在同情與支持，更進一步透過與西方在「反恐」上的軍事與情報合作，更有效地壓制疆獨勢力。2002 年 8 月份美國副國務卿阿米塔吉在訪問北京期間，宣布美國將「東土耳其斯坦伊斯蘭運動」（中共稱「東突」）組織（ETIM），認定為「恐怖組織」，在一定程度上，可將之視為美國為爭取中共對「反恐」合作所給予的妥協，也標誌著中共近年來在對疆獨鬥爭上的一次勝利。

然而，北京雖然巧妙地藉由國際「反恐」的大環境，藉機對新疆維吾爾獨立運動展開嚴厲的鬥爭與鎮壓，並獲得一定的成果，但這並不表示從此新疆地區及步入所謂的長治久安，因為失敗的治理新疆政策，仍將使新疆地區的安全問題成為中共當局的心頭之患。近年來，雖然北京領導階層積極推動「西部大開發」，但該一開發西部的構想卻相對引來更多漢人移民潮移入新疆，而對當地回族的生存構成威脅。新疆維吾爾族的人口已由 1949 年的 90%降到現今的 45-50%。漢人掌握商業優勢，其子女也都在黨、政府與軍隊中占有較好的工作機會。凡此種種皆導致新疆維族對北京政府的不滿。因此，北京如果不能對症下藥，釐定安撫維吾爾族的人心，那麼，北京在此地區所採取的反恐措施，將只會讓此地永無寧日[20]。

更何況，市場的原則是「助強，不助弱」，東南沿海仍是外商投資的最愛，到 1999 年底，全中國大陸累計實際利用外資金額 4,595.64 億美元，而西北五省區卻只達 86 億美元，只占全國的 1.87%，而以西北最具口岸優勢和開放地緣優勢的新疆來說，實際利用外資也只有 25.46 億美元，僅占全國的 0.55%[21]。「西部大開發」主要的建設資金來源幾乎必須要全數仰仗中央政府的投入，但國家的資源有限，要期望中國大陸當局傾全國力量投入「西部大開發」，不論在理論上或現實上都屬不可想像。因此，展望未來，東、西地區的失衡與差距極可能越來越嚴重，而如果不能在經濟

[20] Chien-peng Chung , "China's 'War on Terror': September 11 and Uighur Separatism," *FOREIGN AFFAIRS*, Vol.81, No.4, July/August, 2002, p.12

[21] 陳佳貴主編，西北開發報告（北京：社會科學出版社，2000 年 10 月），頁 227-228。

上確實改善西部地區的生活水準，特別是在少數民族的經濟自主權與經濟條件上提升到與漢人同等的地位，再加上在心理與文化層面上，不深入理解並尊重少數民族的文化傳統、宗教信仰，而依舊抱持以大漢中原文化為中心的沙文主義心態，則即使疆獨運動在一時之間氣勢與力量受挫，但長期來看，仍將成為中共治理新疆地區的難題。

另一方面，911 事件的爆發，相較美國快速集結反恐陣營揮軍阿富汗，「上海合作組織」在剷滅阿富汗塔利班政權的幾乎未能發揮作用，明顯暴露出該一組織結構鬆散，缺乏內在凝聚力的弱點。為免該一組織被美國所主導的反恐聯盟喧賓奪主，在地區安全事務上流於邊緣化，2002 年「上海合作組織」元首第二次高峰會於 2002 年 6 月 7 日在俄國聖彼得堡舉行，六國元首簽署「上海合作組織章程」、「關於地區反恐組織的協定」「上海合作組織成員國元首宣言」三份文件[22]，為維護地區的安全與穩定、聯合打擊「三股勢力」奠定法律基礎。2002 年 10 月，中國大陸與吉爾吉斯的跨境聯合軍事演習，即被定位為在「上海合作組織」框架下的雙邊軍事合作。依此看來，中國大陸在未來可能透過利用「上海合作組織」名義，進行雙邊軍事合作的方式，來因應該一多邊合作組織機制，在地區安全事務上遭美國以反恐之名行抵銷之實。

伍、在聯合反美的戰略構想上

1996 年 4 月 25 日，中國大陸、俄羅斯、哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯五國領袖會晤於上海，誕生了「上海五國」機制。該一機制最初是基於中國大陸、俄、哈、吉與塔之間為解決歷史遺留的邊界與邊境糾紛、推進邊境裁軍和信心建立措施、打擊中亞地區的恐怖活動的目標所形成和發展。另一方面，在某種意義上，該一機制的產生與中、俄攜手抗衡美、日在同年 4 月 17 日簽訂安保同盟新約有關。因此，該一集團的性格，初始只是相關各國國界地區的裁軍與信心建立措施（CBMs）組織[23]，經過良好成果的具體支撐，逐步發展成區域安全合作組織，其目標導向也由最初的尋求解決邊界問題到中、俄聯手抗衡美國的單邊主義，以謀求削弱，乃至最終排除美國在中亞的影響力[24]。而對於中亞諸國而言，這種結盟也有其戰略意義。中亞各國

[22] 人民日報（北京），2002 年 6 月 8 日，第 1 版。
[23] 張錫模，「俄羅斯與中國大陸：短期夥伴，長期對手」，和平論壇（臺北：臺灣綜合研究院，2001 年 7 月）。
[24] 張錫模，「中俄關係：管理俄羅斯的霸權衰退」，中國大陸事務季刊（臺北：第 7 期，2002 年 1 月），頁 26。

由於內政不修，又對於美國所提倡的「人權」與「民主」價值懷抱戒心，在維護政權的需要下，同時尋求在美、俄、中尋求戰略平衡，因而加入該組織[25]。

到 2001 年 6 月 15 日，中、俄、哈、塔、吉、烏六國元首在上海舉行會議，共同簽署「『上海合作組織』成立宣言」和「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」[26]，宣言中提出了「上海精神」，其主要的意涵被概括為互信、互利、平等、協商、尊重多樣文明、謀求共同發展，其針對美國單邊霸權而來的意涵不言可喻。「上海合作組織」是第一個由中國大陸所倡導，在中國大陸所成立，用中國大陸城市命名的國際性組織，是中國大陸新地區主義的代表性展現，北京當局對該組織寄予厚望，希望藉由其建構由俄羅斯經過中亞，到達南亞次大陸的穩定地帶，確保中國大陸的西部邊界以及保證「西部大開發」的經濟戰略，更可以穩固中國大陸的石油供應。於是中亞就可以作為中國大陸「新月戰略」的第一步，也就是向西鞏固中、俄、哈、吉、塔五國的合作，沿亞歐大陸橋發展，跨越中歐連結非洲大陸[27]。

而在西方媒體的眼中，「上海合作組織」則是一個以阻止美國建構國家彈道防衛系統（NMD）的新反美軸心[28]，此外，「上海合作組織成立宣言」內關於國際問題的闡述和主張，幾乎都與美國的單極世界和霸權主義針鋒相對[29]。在「上海合作組織」成立之際，六個成員國的國防部長譴責了美國的 NMD 計畫，並警告說該計畫會破壞全球和地區安全局勢的穩定。六國國防部長發表的一項聯合聲明敦促美國放棄 NMD 計畫，並遵守「反彈道導彈條約」（ABM），反映了該組織在裁軍與安全議題上之主張，係針對美國而來[30]。不只如此，對於美國的人權標準、美國在亞洲安全議題上的立場，都帶有與美國抗衡的議程與主張。由於中亞諸國基本上並不反美，因此，中、俄聯手主導，希望透過「上海合作組織」的架構，最終排除美國於中亞影響力的戰略意圖由此明顯可見。

然而，911 事件的發生，卻使得中、俄在中亞的原有戰略構想面臨嚴重的挑戰。對於美國號召反恐揮軍攻打阿富汗，烏茲別克、塔吉克、哈薩克立即回應，允許美

---

[25] 施子中，「911 事件對中共推動『上海合作組織』之影響」，戰略與國際研究（臺北：第 4 卷第 1 期，2002 年 1 月），頁 157。

[26] 人民日報（北京），2001 年 6 月 16 日，第 1 版。

[27] 蔡裕明，「後 911 時期中國大陸外交政策的持續於遞嬗」，共黨問題研究（臺北：第 28 卷第 10 期，2002 年 10 月），頁 53。

[28] 黃虹堯，「中國大陸亞太多邊外交的探討—以『上海合作組織』為例」，共黨問題研究（臺北：第 28 卷第 12 期，2002 年 12 月），頁 41。

[29] 李慎明、王逸舟主編，國際形勢黃皮書—2002 年：全球政治與安全報告（北京：社會科學文藝出版社，2002 年 2 月），頁 49。

[30] 同註 26，頁 139。

軍進駐，成為攻擊阿富汗的前進基地，其中又以烏茲別克的表態支持最為迅速、明確。事實上在 911 事件前，美國就積極拉攏烏茲別克，將其作為美國在中亞立足的戰略基地[31]。911 事件後，依據烏國總統府發言人羅斯坦．朱邁夫的說法，明確的軍事及情報合作「早在兩三年前即已開始」[32]。當「上海合作組織」於 2001 年 10 月 11 日至 12 日在吉爾吉斯首都比什凱克舉行非例行緊急會晤，商討當前局勢與加強反恐怖、反分裂合作事宜，身為該組織成員的烏茲別克卻未派遣執法安全部門代表參加此一緊急會晤。而自從美軍進駐烏國基地後，烏國即改變政治傾向，以美國為優先。

反觀身為「上海合作組織」發起國的中國大陸，不但未乘勢號召成員國展開支持「反恐」的協同行動，反而不時提出「美國發起的國際反恐怖主義行動，應該交由聯合國來主導」[33]，顯示中共對美國揮軍阿富汗以及對中亞國家支持美國軍事行動的疑慮，而烏茲別克的漸行漸遠與美親近，也印證了美國的建構反恐同盟已實際衝擊「上海合作組織」成員國之間的團結與合作。進一步而言，如果未來影響中亞穩定的宗教極端主義、民族分裂主義與恐怖主義，因美國消滅塔利班政權而泰半消失，則該組織將失去其原先所設定最主要的宗旨與目的，「上海合作組織」恐將淪為徒具型式的鬆散組織，如此一來，中國大陸原先所規劃的，透過該一組織加強合作、聯合反美的目標也將歸落空。更為嚴重的是，如果在未來，美國取得主導中亞地區安全事務的優勢，甚至中亞諸國加入以美國為首的北約組織，則中國大陸恐將陷入東西夾擊的圍堵架構。

為因應 911 之後美國力量強勁進駐中亞後的情勢丕變，中共一方面藉由「上海合作組織」架構進行成員國間的雙邊軍事合作，以維持在地區安全事務上的切入點，另一方面似正朝向透過將「上海合作組織」業務分化，加重該一組織在強化區域經濟合作上的設計，以持續壯大該組織；同時，中共當局也透過大國外交的方式，積極拉攏俄羅斯，鞏固中俄之間的戰略協作關係，避免俄羅斯因向美傾斜，而致中國大陸在大三角關係中邊緣化，以及在地緣戰略上落入不利的情境。在中國大陸與俄羅斯在地緣政治上互有依賴、在中亞地區利益爭奪上美國是俄羅斯的最大對手、再加諸中國大陸充分提供經濟利益上誘因的因素下，在經過一年多的戰略調整後，俄羅斯的外交政策已由 911 事件初始的迅速向美靠攏，逐步修正回擺至中線，2002 年 12 月初普亭訪問中國大陸，已為中俄戰略協作夥伴關係的強化做出動作。

---

[31] 朱聽昌主編，中國大陸周邊安全環境與安全戰略（北京：時事出版社，2002 年 1 月），頁 438。
[32] 中國大陸時報（臺北），2001 年 10 月 15 日，第 3 版。
[33] 人民日報（北京），2001 年 11 月 2 日，第 11 版。

陸、結　　語

中國大陸主流的分析家預測 15-20 年內美國的影響力將走下坡，其他國家所形成的多極力量已對美國產生抑制的作用，而 21 世紀中葉是中國大陸發展成東亞大國，並與美國在全球經濟上並駕齊驅[34]。在各種損益得失的估算後，中共對 911 的中亞戰略的衝擊之回應，乃以對應於美國當下的處境為其戰略架構的核心依據，並依之而進行調整。中共將一方面把握機會大體改善中、美關係，特別是反恐怖主義上積極與美國合作，以謀求中亞地區的穩定，並藉機整肅「疆獨」；另一方面，則採取與美國抗衡的方式，透過大國外交與多邊外交，增強與俄羅斯的戰略協作關係以及和中亞諸國的關係，冀望在中亞地區繼續加強合作，聯合反美，進而達到最終削弱美國在中亞影響力的目標。

而從 911 中亞震盪回頭在理論層次上審視整個國際關係的發展，我們將發現，911 的中亞震盪固然讓中國大陸陷入美國的戰略包圍，但實際上，其他強國又何嘗不是？從國際政治體系的理論來看，中國大陸固面臨挑戰與危機，卻也擁有不小的機遇與優勢。由美國的角度出發，在美國重構國際新秩序的過程，中共仍存有被尋求合作的價值；相對地，其他強國不願見到美國獨霸勢力的無限擴張的心理，也為中共提供了一個與各強國追求結盟的基礎。

以當前的格局來看，在美國優勢力量的主導下，中共仍將尋求與那些抗美的力量之間的聯合與集結，但其可能性與有效性，不宜高估。至於中共是否不改其戰略大方針，抑或是驟然改變其既定的立場與戰略想定？這是一個很值得進一步深思而細密觀察的課題。

---

[34] 麥克・皮爾斯伯力(Michael Pillsbury)，中共對未來安全環境的辯論(China Debates the Future Security Environment, 2000)（臺北：國防部史政編譯局，2001 年 1 月），頁 13-14；羅伯特・凱根(Robert Kagan)／威廉・克理斯多爾(William Kristol)，當前威脅：美國外交與國防的危機與契機（臺北：國防部史政編譯局，2002 年 2 月），頁 284-287。

專題研究

兩岸三通與臺灣經濟的發展

郭吉助

摘　要

由於兩岸長期處於敵對狀況，導致兩岸三通問題一直被延擱，而使兩岸間的往來成本提高，不利於國際競爭力的提升。兩岸關係的不確定，影響臺灣的長期性投資和經濟發展，從全球化的觀點而言，三通已是不得不然的趨勢，三通顯然已經成為臺灣經濟發展的關鍵議題，三通是臺灣掌握大陸市場商機的重要機制，其意義遠重於大陸對臺統戰的管道。

關鍵詞：三通、雙邊貿易、邊陲化、經發會、戒急用忍、國家安全、西進、南向、三多三少

壹、前　　言

當前的臺灣經濟正陷入前所未有之衰退，臺灣 2002 年與 2003 年（預估）的經濟成長率全部低於中國大陸、亞洲開發中的國家、東亞、東南亞各國的平均成長率[1]，臺灣民眾雖然可以感受到政府「拼經濟」的急切心理，但是一波接一波的振興經濟措施仍然擋不住股匯市的重挫、民間投資的遽減、失業率的高升，以及經濟信心的大幅流失。由於憂心臺灣經濟的向下沈淪，各界對政府的建言紛紛出籠[2]，前臺大校長孫震亦呼籲「臺灣經濟究竟能否發揮潛力，向上提升，重振往日雄風……或從此沈淪……基本上有三個關鍵性的因素……　兩岸關係是否和諧、通暢。　政府政策是否穩定、開放。　能否建立一個良好的經營與生活環境使近悅遠來[3]。另外，在野

1　高希均，「燕子，不會飛向麥當勞關閉處」，聯合報（臺北），91 年 12 月 19 日，第 15 版。

2　「對打開經濟困局的幾點看法」，中國時報（臺北），91 年 10 月 12 日，第 2 版。據統計，至 91 年 8 月止，國內失業率已上升至 5.35%，失業人口約 53 萬人，請參見江丙坤，「從臺灣經驗看當前經濟問題與對策」，立法院院聞（第 355 期，91 年 11 月），頁 30-44。

3　孫震，「臺灣經濟的提升與沈淪」，建華金融季刊（第 19 期，建華商業銀行印，91 年 6 月），頁 7-8。另

的國民黨亦提出振興國家經濟的十大具體主張，並呼籲兩岸全面開放三通，才有助於臺灣經濟的發展，兩岸簽訂五十年和平協定，共創經濟榮景[4]。

自從中共國務院副總理錢其琛在 2002 年 7 月 5 日會見臺灣到訪的「三三會」和「山盟」訪問團時對兩岸三通發表了談話，表示「兩岸談判與三通談判應加以區別，前者是政治問題、後者（三通）是經濟問題，而非政治問題，不必先承認一個中國」、「三通可以不必由兩岸官員直接談判，可以由民間來談判」，甚至可以不稱「特殊國內航線」而逕稱之為「兩岸航線」，亦即重新為「三通」定位，定位在純經濟與民間交涉的範圍內，「三通」在形式上似已澈底的脫政治化。三通問題在錢其琛談話之後，立法院馬上為三通議題展開一場大論戰，在野黨立委準備修改兩岸關係條例，為三通催生；而在民間，從學術界到企業界也都一面倒地支持三通。究竟應如何回應兩岸三通？已成為政府最大的課題。

一般所謂「三通」，其狹義範圍係指單純的直接貿易、直接海空運輸、直接郵政及通訊關係。若就廣義範圍加以界定，則 WTO 規範之貿易行為包括商品、農業及服務市場的開放，應屬「通商」的範圍；其他相關之人員、資金、資訊的雙向直接往來皆屬「三通」之範疇[5]。依據民調統計，臺灣民眾有超過六成主張「三通」，但也有超過六成認為大陸經濟的崛起與臺商至大陸投資乃是臺灣經濟惡化，以及失業最嚴重的原因[6]。也有企業家指出「兩岸三通茲事體大，……對國家安全來說，臺灣門戶洞開，馬上面臨迫切的危機，……兩岸三通後，臺灣資金可能更快速出走……」[7]。一年多前在經發會時，政府宣誓要鬆綁戒急用忍政策，訂出執行經發會三二二項共識的具體行動計畫，幾月前也說「三通是必走之路」，不久政策又轉為「南向」，後來又變成要「走自己的路」、又稱「兩岸直航不是經濟發展的萬靈丹」，提醒國人對三通不能有太天真的想法，政策反覆不一，國家經濟一直沈淪，發展的前途何在？令人擔心。究竟兩岸三通對臺灣經濟發展的影響如何？對於臺灣社會整體利益而言，政府的顧慮與實質障礙如何？實有深入探討必要。

本文首先介紹兩岸對外貿易狀況及臺商赴大陸投資概況，其次論述三通之經濟效益及對兩岸整體關係的衝擊，再談及經發會就兩岸三通之共識及辦理情形，然後

見孫氏著，臺灣發展知識經濟之路（第三章）（三民書局，90 年 1 月），頁 41-43。

4 中國時報（臺北），91 年 10 月 10 日，第 2 版。

5 見「三通對我國產業之衝擊」，行政院經濟建設委員會於 91 年 6 月 5 日在立法院第五屆第一會期經濟及能源委員會專案報告，頁 2。

6 南方朔，「臺灣已必須學著去說是」，中國時報（臺北），91 年 10 月 21 日，第 2 版。

7 「今週刊」發行人謝金河於 91 年 11 月 12 日，受邀在總統府中樞紀念國父誕辰典禮演講「新世紀的臺灣經濟戰略」，頁 29。詳情參見自由時報（臺北），91 年 11 月 13 日，第 2 版。

檢討如何落實三通政策，開展兩岸經貿方向，最後提出建言，政府應改善臺灣的投資環境，儘早促進兩岸三通。

貳、兩岸經濟交流現況

兩岸經貿自 1991 年開放以來，我對大陸地區無論在貿易、投資或相關交流活動，都呈擴張的趨勢。

一、兩岸對外貿易狀況

隨著兩岸貿易大幅擴張，一方面雖有效彌補我國貿易市場的缺口，維持我對外貿易與經濟的穩定成長，但也呈現出我對大陸出口依存度較高及兩岸產品競爭程度提高等問題。

2002 年第一季我對大陸地區貿易累計總額為 81.4 億美元，占我對外貿易總額的 15.3%，其中我對大陸地區輸出 65.8 億美元，成長 18.9%，占我對外總出口比重 22.6%；另我自大陸地區輸入為 15.5 億美元，成長 12.5%，占我進口總額的 6.5%，由於對大陸出口的大幅成長，使第一季我對大陸貿易順差高達 50.3 億美元，成長 21%。大陸地區已成為我第三大貿易夥伴，取代美國成為臺灣第一大出口市場（90 年 11 月自 91 年 1 月連續三個月躍居我第一大出口市場）及第二大進口來源地區[8]。兩岸目前的貿易總額暨貿易依存度逐漸升高，根據國際貿易局的統計，兩岸貿易總額已達三百億美元[9]。

以出口產品來看，過去十年中以電機設備及其零組件（ＨＳ八五）成長最為顯著，主要包括積體電路、有線電話器具、熱離子管、冷陰極管、半導體零件等產品，其占出口比重由民國 80 年的 16.1%大幅提升至去年的 31.7%。而過去占最大宗的機械用具及其零件（ＨＳ八四），包括電腦及其零組件、辦公室機械零組件的比重近年來則逐漸下降，此應與臺商逐漸將下游製造工廠的生產重心移至大陸就近供應有關[10]。

另外臺灣經濟研究院每月編撰的「兩岸經濟統計月報」數據指出[11]，在出口額方面，依海關統計，2002 年 1 至 6 月臺灣為 623.3 億美元。而據中共海關統計，2002 年 1 至 6 月大陸出口額為 1,420.5 億美元。

---

8 同註 5，頁 1-2。

9 蕭萬長，「木馬屠城或和平橋樑－論兩岸經貿」，中國時報（臺北），91 年 10 月 22 日，第 11 版。

10 同註 5，頁 3。

11 臺灣經濟研究院編撰，兩岸經濟統計月報（第 118 期，行政院大陸委員會印行，91 年 6 月），頁 7-8。

至於進口額方面，2002 年 1 至 6 月臺灣為 528.2 億美元。反觀中共，根據其海關統計，2002 年 1 至 6 月大陸進口額為 1,286 億美元。

此外，在貿易總額方面，據我國海關統計，2002 年 1 至 6 月臺灣為 1,151.5 億美元。但據中共海關統計其 2002 年 1 至 6 月之大陸貿易總額為 2,706.5 億美元。

在貿易順差方面，據我國海關統計，2002 年 1 至 6 月臺灣為 95.1 億美元。惟據中共海關統計，2002 年 1 至 6 月大陸貿易順差為 134.5 億美元。

綜上數據顯示可知，無論在貿易順差、貿易總額、進口額、出口額各方面，中共均呈強勁成長趨勢，臺灣雖有成長，但有所不及。

二、臺商赴大陸投資概況

據經濟部統計，自民國 80 年至 90 年，臺商赴大陸投資計 199 億美元，占我對外投資比重達 38.8%，為我國對外投資首要地區。惟一般咸信臺商在大陸設廠超過五萬家，約有 50 萬臺胞在大陸工作，而臺灣之資金流入大陸已逾 500 億美元[12]。

另據經濟部投資審議委員會統計，2002 年 1 至 6 月臺商對大陸經核准間接投資件數共計 611 件，總核准金額為 15.36 億美元，臺商投資主要集中在江蘇、廣東、浙江、河北、福建等地區[13]。

至於臺商投資行業主要分布於電子及電器、基本金屬製品、化學品、精密器械製造業、塑膠製品製造業等，投資金額依序為 7.68 億美元（占總金額 49.97%）、1.41 億美元（占總金額 9.15%）、0.74 億美元（占總金額 4.80%）、0.69 億美元（占總金額 4.47%）、0.68 億美元（占總金額 4.40%）[14]。

據經濟部投資審議委員會統計，2002 年 1 至 6 月我國核准對外投資（含對大陸投資）件數共計 1,039 件，金額為 30.66 億美元，其中核准赴大陸投資金額為 15.36 億美元，占我核准對外投資總額 50.09%，位居第一位。累計自 1991 年至 2002 年 6 月底止，臺商對大陸投資總核准件數 24,771 件，總核准金額達 214.23 億美元，占我核准對外投資總額的 39.45%，位居第一位[15]。即在投資方面，赴中國大陸投資占臺灣對外投資之第一位[16]。

由於兩岸經貿關係密切，人員移動也相當頻繁，據觀光局統計，去年我國出國赴大陸約三百萬人次。如每人每趟額外付出之旅費以新臺幣一萬元計算，則未能直

12 同註 5。
13 同上註，頁 3。
14 同註 12，頁 3。
15 同註 12，頁 4。
16 同註 9。

航所浪費的運輸成本即高達三百億元[17]。

目前臺灣經濟面臨的挑戰之一是大陸的磁吸效應，一年約吸納五百億美元的外資，根據經濟部「製造業對外投資實況調查」結果顯示，國內業者投資於中國大陸的比例，自前年起即已超過七成，且有漸增之趨勢。主要原因是大陸勞力充沛、工資低廉、市場潛力大及臺灣政黨輪替，新手上路經驗不足，加上意識形態治國，政經環境惡化，衝擊投資者及消費者信心，因此有人說：「大陸是世界的工廠，大陸也是世界的市場。」[18]。大陸經濟的崛起，已經成為世界的製造工廠，而且形成強烈的資金磁吸效應，還提供一個超級銷售市場，儼然成為東亞新經濟巨人，目前是世界第七大經濟體，也是世界第七大貿易國，不僅成為臺灣最大的出口市場，也提高臺灣對大陸經濟的依賴度。在全球五百大企業中，已經有四百家企業前往大陸投資[19]，其餘亦在評估中，因此有學者出現「臺灣經濟邊緣化」之強烈危機意識論調[20]。

參、三通的經濟效益及可能衝擊

目前在所謂的三通議題上，我國已開放直接通商，開放的項目已達 72.6%，且未來仍將持續檢討放寬；而通航中的海運影響較小，因此整體而言，空運的直航實是三通的關鍵[21]。

一、三通對兩岸整體關係的影響

從純經濟的觀點來看，臺灣和大陸在經濟條件上是可以互補的。臺灣是一個小島，自然資源有限，人口不多，人民有較高之知識水準，接受高等教育的人口比例較高；大陸土地廣闊，資源豐富，人口多，但教育不普及，因此兩地應該可以相輔相成的。所以全面開放對大陸投資，對臺灣本身是有利益的[22]。

另從自由貿易觀點而言，兩岸三通有助於兩岸降低企業運輸時間及通訊成本，增加營運效率，擴大雙邊貿易，提升資源使用效率。另一方面，若能藉由兩岸三通逐步建立正常化的經貿關係，加強雙方經貿合作，增進良性互動，則可以體現兩岸經濟的互惠雙贏，增進兩岸人民福祉，進而塑造永久和平與穩定的兩岸關係。

---

17 同註 5，頁 4。
18 江丙坤，「從臺灣經驗看當前經濟問題與對策」，立法院院聞（第 355 期，91 年 11 月），頁 37。
19 杜震華，「投資大陸是虧本生意？」，中國時報（臺北），91 年 10 月 5 日，第 15 版。
20 宋鎮照，「解析臺灣與大陸政經關係發展：臺灣經濟走向邊緣化？」，共黨問題研究（第 28 卷第 10 期，91 年 10 月 15 日），頁 11。
21 同註 5，頁 4。
22 吳元黎，「大陸經改與臺海兩岸關係的展望」，國際經濟專題研究（五南圖書出版公司印，82 年 8 月），頁 187。

二、三通的經濟效益

三通的利益，臺灣或許尚難想像，但是，不三通的巨大成本，臺灣卻已付出多年。以上述兩岸之間的貿易交流而言，去年一年的兩岸貿易總額已達三百億美元，中國大陸取代美國成為臺灣最大的出口市場，也是臺灣對外投資的最大對象，更是最大的順差來源。這樣密切的貿易關係，卻揹負了兩岸之間人員、貨物繞道而行的重大成本。也由於這種原先不必要的成本負擔，外銷廠商繼製造部門外移之後，連研發、設計、營運等部門也加速外移。在臺外資廠商也因未能通航而減少在臺活動，甚至撤離臺灣。今年上半年，「臺灣接單、大陸出貨」的比重已近 18%；其中單月最高比重達 20%，是四年前的兩倍。一旦走向「大陸接單，大陸出貨」的階段，外銷廠商連總部亦外移的的情況難以避免；政府勢將扛下「不三通逼人出走」的責任[23]。

根據行政院大陸委員會、經濟部、經濟建設委員會等有關機關在立法院第一會期經濟及能源委員會的專案報告指出，兩岸「三通」的經濟效益，大致歸納如下[24]：

「三通」可促進產業重新分工並加速產業升級；直接「通商」及「通航」將加速帶動兩岸之投資及貿易關係，一方面國內業者可利用大陸地區豐富的自然及人力資源，取得成本優勢；另一方面，部分企業可能基於掌握產品訂單，擴展大陸市場之考量，前往大陸投資，即有利廠商對全球市場之規劃與布局。

「通航」有助於節省人員往來、貨品運輸的時間和成本，可以擴大廠商發展運籌功能的利基，亦有利外商利用臺灣作為其經營大陸市場之跳板。根據中國時報於 2002 年 7 月 9 日所做的調查顯示，有 69%受訪民眾贊成兩岸直航，55%認為此舉有助於臺灣經濟成長，20.6%則認為不利臺灣經濟；32%則擔心影響國家安全，18.7%認為不會有明顯的危害，20.2%的受訪者認為兩岸交流密切，就愈不容易造成緊張和誤解，對國家安全反而有助益[25]。

「三通」有利於兩岸經營環境之改善，提升國內投資意願，並可吸引外商來臺投資或進行策略聯盟，以共同開發大陸市場。誠如國內有名的經濟學家孫震所指出的：「政府如以開放的胸襟，積極的態度，實施三通，不僅支援與便利兩岸貿易與臺商在彼岸之活動，也便利其他國家在大陸之經貿活動，雖然會有更多資金、技術和人才流向大陸，但也有更多資金、技術和人才流入臺灣，更高層次的技術在臺灣

---

23 聯合報（臺北），91 年 10 月 15 日，第 2 版。

24 「兩岸三通對國內經濟之影響」，行政院大陸委員會於 91 年 6 月 5 日在立法院第五屆第一會期經濟及能源委員會第十六次全體委員會議專案報告。頁 2。「三通對我國產業之衝擊」，行政院經濟建設委員會於 91 年 6 月 5 日在立法院第五屆第一會期經濟及能源委員會專案報告，頁 4。「三通對我國農經等產業之衝擊」，經濟部於 91 年 6 月 5 日在立法院第五屆第一會期經濟及能源委員會專案報告，頁 1-2。

25 中國時報（臺北），民國 91 年 7 月 11 日，第 2 版。

發展，使臺灣經濟更壯大、更提升。如不此之圖，封閉保守，俟臺商和大陸當地資源結合，產生群聚效果，形成自給體系，再無需要其原來母體的幫助，則臺灣優勢將喪失；其終被邊緣化，可能不過在三、五年之間！」[26]同時美國在臺協會處長包道格兩次發言敦促臺灣重視兩岸經濟交往問題，認為兩岸直航遲未開始，臺灣競爭力將逐漸喪失，例如美僑商會在臺會員約六百多家，兩年內已流失百家[27]。

「三通」可減少兩岸間的非法交易，有利經貿秩序的建立。隨著三通降低金錢及時間上的成本，預期將有助於外人增加對我國的投資，無形中也為臺灣帶來國防上的安全保障。

三通有助兩岸經濟整合，既然三通是兩岸發展不可迴避的議題，透過三通來進一步整合兩岸經貿關係，就臺灣來看，三通的重要考量是經濟利益不是政治自主。無論是要建立亞太營運中心，想留住外資企業，或是想讓高科技產業根留臺灣，甚至成為企業的亞太營運總部，或全球運籌中心，假如兩岸無法三通，臺灣企業加速外移到大陸、外資減緩臺灣投資、弱化臺灣全球布局的海運優勢，也使航空利益盡失，兩岸間的往來成本不下降，臺灣將萎縮在亞洲的經濟版圖，而加速臺灣經濟被邊緣化[28]。就大陸而言，三通對大陸的政治意涵遠高於經濟利益，將臺灣緊緊地整合到大中國的經濟體系，以及在三通交流下，兩岸關係更加密切，可以阻礙或避免臺灣漸進式臺獨的發展、或讓臺灣趨於經濟邊緣化、甚至邊陲化。兩岸三通對大陸而言是一種選擇，對臺灣來說卻是迫切需要三通，臺灣需要三通，大陸未必對三通具有迫切性[29]。

三、三通對臺灣經濟的可能衝擊

根據前述政府機關在立法院的專案報告指出，兩岸三通的經濟衝擊如下：

短期生產受到影響

大陸產品開放進口對國內生產可能構成威脅，因為臺灣自大陸進口占總進口比重較鄰近之日本、韓國乃至美國均低很多，一旦大幅開放，大陸廉價農工產品可能大量湧入臺灣，取代本地產品，尤其臺商若利用大陸生產再回銷臺灣，可能使衝擊擴大並造成產業空洞化，失業率繼續升高。茲就部門別分析如下[30]：

農業部門

大陸農產品種類與我類似，且兩岸的農業生產條件及消費習慣相近，但相對上，

---

[26] 孫震，「臺灣經濟的提升與沈淪」，建華金融季刊（第 19 期，建華商業銀行編印），91 年 6 月，頁 9。
[27] 楊永明，「包道格說出東亞走向—經濟優先」，聯合報（臺北），91 年 9 月 27 日，第 15 版。
[28] 「關鍵是臺灣更需要三通」，中國時報（臺北），91 年 7 月 8 日，第 2 版。
[29] 同註 20，頁 17。
[30] 同註 11。

大陸工資便宜，農產品生產成本低，因此，開放大陸農產品進口可能衝擊國內部分農業，其中影響較大者為生鮮果蔬、漁產品、畜禽肉等。尤其，大陸未來若能克服檢疫問題進口及臺商大陸生產回銷，其影響層面將更為擴大。

工業部門

開放三通後，兩岸商品往來之成本趨於低廉，往來更為便利，一方面恐衝擊國內部分傳統工業產品、勞力密集產品及次級產品，如飲料、煙酒、鋼鐵、家電、消費電子等產業。另一方面，我國部分自大陸進口原材料及零配件的產業則因為生產成本的降低而提升出口競爭力，例如紡織、資訊、電子等以出口為主之產業。此外，直航將使得電子零組件的運送更為便利，也將使得兩岸電子業的分工更為明顯。

服務業部門

開放三通可能加速陸資來臺從事服務業投資的意願，惟我服務業者經營及技術水準一般高於大陸，開放陸資來臺從事服務業投資，對國內業者尚無顯著的立即威脅。但從中長期來看，若陸資有計畫地投資特定服務業，則可能對國內業者構成競爭壓力；亦有陸資控制我關鍵服務業的可能性。

長期挑戰

兩岸三通將造成我產業發展及整體經濟結構的根本變化，全面加速兩岸經濟結合的深度及廣度，若未有計畫、有秩序地推動，嚴格把關，將會有可觀的負面影響。尤其非法偷渡、走私等行為恐怕不易因而停止，擾亂臺灣社經秩序。

大陸在加入 WTO 後，其經濟規模及實力將逐步擴大，區域影響力亦將提升，兩岸「三通」後，臺灣必須慎防產業的加速外移及經濟的「邊陲化」，並應全力推動「深耕臺灣，布局全球」的經濟發展戰略，才能確保經濟的持續成長[31]。

綜上所述，三通對於貿易，投資以及產業的影響應是利弊互見，惟目前兩岸只是未直接通航，而不是完全未通，因此三通對臺灣的影響或未如想像之大。但整體而言，鑒於經發會已就此議題達成「整體規劃兩岸通航事宜，並透過兩岸協商予以落實推動」之共識，未來開放三通除有賴大陸的善意回應外，臺灣必須做好相關的準備工作。若臺灣能營造良好之投資環境與居住品質，則兩岸三通不僅有助於節省運輸成本，進而建立兩岸分工體系，也將提高外國廠商在臺灣設立營運總部，將臺灣視為運籌中心的意願。

肆、經發會就兩岸三通之共識

[31] 同上註。

對於兩岸關係的矛盾發展及臺灣經濟的蕭條，陳總統於 2001 年 7 月間召開「經濟發展諮詢委員會議」，集合全國產、官、學界以及各黨派代表 120 人，獲致 322 項共識。最重要的是，「經發會」通過兩岸經貿政策將由「戒急用忍」調整為「積極開放，有效管理」，這是臺灣自 1996 年由前總統李登輝先生宣布「戒急用忍」政策以來，最大幅度的路線修正，也是陳總統執政後，在兩岸關係上所做最大的突破[32]。

陳總統曾表示：兩岸關係的正常化要先從經貿關係的正常化開始做起，而經貿關係要能正常化，則兩岸三通是無可迴避的課題，雖然兩岸三通涉及的問題非常複雜。但 90 年 8 月經發會就加入 WTO 與兩岸三通所達成之共識有[33]：

配合加入 WTO 進程，開放兩岸直接貿易及兩岸直接通郵、通訊等業務，並考量大陸降低貿易障礙，適度擴大開放大陸物品進口，同時規劃設立「兩岸經貿安全預警制度」，處理相關國家安全及產業風險等事宜。

兩岸「通航」部分

整體規劃兩岸「通航」事宜，並透過兩岸協商予以落實推動。

在兩岸簽署「通航」協議之前，採取過渡措施減少兩岸間接通航之不便，具體措施如下：

擴大「境外航運中心」功能及範圍，開放貨品通關入出境。

准許民間航運業者與大陸洽談航運業務合作事宜。

有關兩岸三通，行政院游院長亦曾在行政院院會有所指示，兩岸對話是必然的趨勢，政府重視制度化協商的管道，且對兩岸對話展現出比以往更開放的態度，對任何議題，包括分歧的政治問題與爭議，都準備與大陸當局展開全方位的協商談判。尤其兩岸三通的推動，其所涉及的司法等各項政府公權力行使的議題，均須透過雙方的對話與協商，方能有效處理。開放兩岸三通已是不可迴避的兩岸重要政策課題，也是目前政府改善兩岸關係的努力方向之一，政府相關部門必須趕快依據上述經發會共識結論，積極規劃三通事宜，以漸進的方式調整相關措施，透過兩岸協商予以落實推動。特別必須重視內部意見的整合，才能以一致的說法與行動展現在外，一方面可集中力量，同時可避免外界誤判[34]。

伍、檢討與展望

[32] 兩岸關係的結與解－總結報告（中華歐亞基金會，90 年 10 月），頁 3。

[33] 行政院大陸委員會副主任委員陳明通，兩岸關係與三通問題專題報告，91 年 5 月 29 日在立法院外交及僑務委員會。

[34] 見 91 年 5 月 20 日第二七八七次會議，行政院游院長提示意見。

一、循序落實三通政策，開展兩岸經貿新方向

兩岸加入世貿組織之後，使得臺灣與大陸經濟加速融入國際經貿體系之中，兩岸經貿關係也同時面臨一個新的局面；兩岸可以在互利互惠的基礎上，努力建構有秩序的經貿發展，並進行更密切的交流與合作。然而兩岸經貿發展也面臨若干結構性的問題，例如臺灣從傳統勞力密集到高科技產業的外移[35]、對大陸出口市場的依賴等，必須正視大陸經濟的磁吸效果，並考慮臺灣總體經濟與產業調適能力，必須強調風險分散及資源、人才雙向流動。

如前所述，目前政府對於兩岸「三通」政策，係從兩岸整體關係發展加以考量，並已體認到兩岸「三通」是非常重要、而且是兩岸經貿關係正常化不可迴避的重要課題[36]，有其必要性與急迫性。雖然兩岸「三通」所涉問題複雜，但可操之在我部分，包括兩岸貿易擴大開放，開放陸資來臺投資，擴大「境外航運中心」功能及範圍等政策調整，各相關機關應審慎規劃，積極落實推動；「通郵」、「通訊」及其他後續兩岸經貿政策因應調整亦應積極規劃，以彰顯政府務實、開放的新政策走向，以及兩岸經貿交流能邁入新階段。以往「戒急用忍」政策以阻止臺商西進，扁政府雖改為「積極開放，有效管理」政策，唯實際並未完全開放大陸投資，仍是重重限制，只能謂為「開而不放」的政策，令人扼腕。

事實上，企業到大陸投資乃是為了提高競爭力，世界上已有許多國家之大企業已投資大陸，臺商與這些國家的大企業在大陸競爭才能顯示出競爭力，才能永續發展，不被淘汰。因此政府對臺商大舉西進大陸投資，實不應視為不智抉擇，反而是提升臺灣競爭力的表現，當然臺商西進與臺灣投資環境惡化有關。面對國際經濟情勢的改變，政府必須脫離鳥籠或鎖國政策，如誤認為只要將臺商綁住，臺灣經濟就可提升，失業率就會下降，則臺灣經濟將陷入區域邊緣化之困境。隨著大陸成為我最大夥伴，政府應該體認此事實，把握機會，而非全力防堵產業外移。上述產業外移會加速失業率提升，其實是市場不開放的結果，如果市場全面開放，即能造就如同美、日、新加坡的自由環境，外資自然願意來[37]。由於我們產品競爭力強，所以貿易才能成長，也就因為貿易成長，臺灣經濟才得以成長。如果世界各國皆採取閉關

---

35 有關我國六十年代產業政策之檢討，從重化工業發展到科技產業，詳見 1.孫震，「從重化工業發展到科技產業」，國家發展專題研究—臺灣經濟發展重要課題探討（臺大國家發展研究所，91 年 10 月）。2. Li-min Hsueh, Chen-kuo Hsu and Dwight H. Perktins, Industrialization and the State, The Changing Role of the Taiwan Government in the Economy, 1945-1998. Harvard University Press, 2001.

36 蔡英文，行政院大陸委員會施政報告（91 年 10 月 9 日於立法院第五屆第二會期內政及民族委員會），頁 9。

37 「為臺灣經濟把脈」專題報導，中國時報（臺北），91 年 9 月 30 日，第 6 版。

自守保護主義的話，我們的經濟將面臨重大的困難[38]。

二、重啟兩岸協商，務實解決三通問題

三通不僅是技術問題，也必須正視安全與政治等相關問題，推動兩岸三通無可避免涉及兩岸協商，尤其是「通航」所涉國家安全、航運管理、司法、管轄權等各項公權力行使議題，均須透過雙方協商，方能有效處理相關問題。因此三通的實現，仍須靠雙方共同的努力打開僵局。尤須注意中共是否利用臺灣貿易過度依賴大陸，進而逼迫臺灣進行政治談判，以達成其「以通促統」之目標。政府在兩岸協商方面更須展現高度的善意與彈性[39]，甚至可在政府主導、參與的狀況下，委託民間協助辦理。當然希望大陸方面也能尊重民主制度的精神與法律規範，尋求雙方可以共同接受的協商模式，以利三通政策能夠全面落實推動。

三、三通為重大公共政策議題，宜透過政治辯論

三通問題為重大公共政策議題，宜及早透過政治辯論，才能整合內部的意見，以免引起困擾。因為只有透過政治辯論，賦予辯論寬廣的探討幅度，於討論過程中，對別人提出之合理見解予以吸納（涵融），使得各種意見，人類各個層面的知識，得以充分表達，政治辯論裡攸關意義與價值的探討，方得以浮現[40]。而且合理的論證為說服人及爭取方案出現的前提，擺脫錯誤的論證與不當思維的桎梏，方較有機會制定健全的政策[41]。

根據民調顯示，有 61.5%的受訪者認為，三通對臺灣的經濟發展有幫助；但也有 49.9%的受訪者認為，實施三通必會影響國家安全[42]，國家安全顯已成為朝野政治攻防之重點；按國家安全（national security）是第二次世界大戰之後廣被使用的名詞，傳統概念上，國家安全可說是國防（defense）的同義字，係指保護國家之人民與領土使免於受到外來攻擊或威脅[43]。然而，在冷戰時期，國際社會處於比較緊張狀態下，國家安全與國家生存幾不可分，在當時，國家非常重視國防，國家安全與軍事戰爭是一體的；隨著世界各國間互賴程度不斷提高，愈來愈多決策者及研究國家

---

38 參見高希均，「從臺灣經濟發展談大陸政策」，刊載於林聰標、洪家駿主編，國際經濟專題研究（五南圖書出版公司印行，82 年 8 月初版），頁 138-139。

39 陳總統日前已指示在堅持我方「不被矮化、不被地方化、不被邊緣化」之基本原則下，可以考慮採取彈性、務實的作法推動三通談判，見行政院大陸委員會蔡主任委員英文於 91 年 5 月 22 日在立法院內政及民族委員會專案報告「當前兩岸最新情勢發展」。

40 魏明德，「行政權立法權之爭—政治辯論滋養共同的未來」，聯合報（臺北），89 年 11 月 9 日，第 15 版。

41 林水波，公共政策論衡（智勝出版社，88 年 7 月），頁 61。

42 見中時晚報（臺北），91 年 11 月 24 日，第 4 版；聯合晚報（臺北），91 年 11 月 24 日，第 2 版。

43 林文程，「亞太安全體系與臺灣的國家安全」，理論與政策（第 10 卷第 1 期，84 年 12 月），頁 26。此外，有關「國家安全」之概念，可參見徐博生，「中華民國國家安全戰略」，理論與政策（第 10 卷第 1 期，84 年 12 月），頁 3。

安全的學者已不再純由軍事層面來看待國家安全。例如前西德總理施密特（Helmut Schmidt）認為，1970 年代所經歷之石油危機、貨幣不穩定、世界通貨膨脹等問題，顯示國家安全應加入經濟的面向（economic dimension）；美國學者布朗（Lester R. Brown）亦認為國防僅是國家安全所應考慮的問題之一而已，其他與國家安全有關者尚包括能源短缺、地球生態環境惡化、食物不足等問題，因此必要時，國家必須合作解決問題[44]。總之，移民、販賣人口、環境保護、打擊毒品走私、預防傳染疾病、人權等事項，均已納入國家安全考量[45]。後冷戰時期的安全面向已變得更廣，國家安全的概念非從綜合的角度去探討不可[46]。

總之，「國家安全」必須要以法律政策作為判別標準，要可經驗性、可操作性以及可服人性；不宜抽象化、無限上綱化[47]。按政策形成之重要基礎乃在「共識」，必須有理性論證的場域，溝通互異的見解，經由諮商、談判及互諒，始能達成協議，取得共識[48]。此外，「共識」必須能為他人所能接受、尊重、欣賞與理解；政策之形成，必須有多元觸角（多元化），政府必須儘速邀請立法院、行政院等相關機關參與修法，就國家安全大政方針的內容範圍，詳加討論，俾釐清其功能定位；避免在週延性、代表性、說服性與合憲性面均有不足之缺憾[49]。蓋專家決策有其侷限性，容易形成封閉性、一元化、強制性、集權化的決策傾向，與民主行政或決策民主化所強調的公眾參與精神背道而馳[50]。

此外，以往臺灣經濟有高度成長，絕非一般所謂，乃因「國人克勤克儉，限制人民消費，鼓勵儲蓄」所致，而係由於政府有良好的經濟政策所致[51]；兩岸直航不只

---

44 同上註，林文程，前揭文，頁 27。

45 林碧炤，「臺灣的綜合安全」，戰略與國際研究（第 1 卷第 1 期，88 年 1 月），頁 1。

46 有關「後冷戰時期」之意義，學者見解不甚一致，有謂「二次世界大戰之後，美、蘇兩強對抗的冷戰時代，終於在 1989 年底的東歐自由化、美蘇馬耳他會議之後日趨沒落；而東歐的民主化、兩德統一更加速東西兩元體系的瓦解。1990 年 11 月，歐洲安全合作會議的巴黎憲章，正式宣告冷戰的終結。」參見蕭全政，「後冷戰時代的兩岸關係」，理論與政策（第 10 卷第 1 期，84 年 12 月），頁 49。有謂「國際社會自 1991 年 12 月蘇聯解體後即正式邁入後冷戰時期，而國際體系的結構與特質也產生了相當程度的變化」，參見包宗和，「後冷戰時期國際環境對兩岸關係之影響」，後冷戰時期國家發展的見證與評析（翰蘆圖書出版公司，89 年 5 月），頁 201。

47 立法院第四屆第四會期法制委員會第七次全體委員會議，「健全國家安全組織體系」公聽會相關之書面資料，國安會，89 年 9 月 28 日，頁 44。

48 同註 41，頁 210。

49 例如以往「國家安全會議」只召集專家學者討論「國家安全會議組織法」修正案，並未邀集立委或社會各界人士，致其週延性與說服性不足，立委李文忠更明指與憲法規定有所抵觸。參見「健全國家安全組織體系」公聽會報告，立法院公報（第 89 卷第 55 期，89 年 10 月 21 日），頁 375。

50 林水波，公共政策新論（智勝出版社，88 年 9 月），頁 47。

51 Li-min Hsueh, Chen-kuo Hsu and Dwight H. Perktins, Industrialization and the State, The Changing Role of the Taiwan Government in the Economy, －1945-1998. Harvard University Press, 2001。第六章四、結論。

是國家安全的問題，也是臺灣經濟是榮是枯的抉擇，在國防安全可以解決的前提下，兩岸直航與否就只成為一個單純的經濟政策選擇題了[52]。

四、整體展望——政府必須儘速提出有效策略

經濟部最近完成一項調查顯示，國內所有對外投資的製造業者中，有高達 72.9% 的廠商在大陸進行投資，「西進」熱度居高不下，而對泰、馬、印、菲「南向」的投資則持續冷卻[53]。

近年來，臺灣企業大舉往大陸投資，令各界疑慮將導致臺灣產業空洞化，而使臺灣經濟失去成長動能；惟根據經濟部調查顯示，在民國 90 年有 71.2%之業者，其國內營收仍高於海外事業營收，此外，高達八成二的大企業國內事業營收仍高於海外，顯示企業對外投資雖逐年成長，但迄今國內仍是企業的生產營運中心[54]。

整體而言，「經發會」既已就三通議題達成「整體規劃兩岸通航事宜，並透過兩岸協商予以落實推動」之共識，未來開放三通除有賴大陸的善意回應外，政府若能做好相關的準備工作，例如營造臺灣良好之投資環境與居住品質，健全財政收支，促進金融革新[55]，則兩岸三通不僅有助於節省運輸成本，進而建立兩岸分工體系，也將提高外國廠商在臺灣設立營運總部，將臺灣視為運籌中心的意願。此外，政府對大陸經濟的崛起及其特質必須理解與提出有效策略，提出一套完整的邏輯；政府與政黨不能有各自零碎的見解，三通見解不能錯亂，邏輯與論述必須完整清晰，否則即是學者所謂的「在獨的意識形態下往鎖國方向移動」、「政經亂象，我自動邊緣化」[56]。

---

52 滑明曙，「三通四流定榮枯」，中國時報（臺北），91 年 11 月 29 日，第 15 版。

53 在李總統時代，政府鼓勵企業「南進」，但「南進」大多失敗，證明政府並不比民間更「英明」，更能判斷應投資何處。參見孫震，「臺灣經濟的提升與沈淪」，建華金融季刊（第 19 期，建華商業銀行編印，91 年 6 月），頁 9。

54 「為臺灣經濟把脈」專題報導，中國時報（臺北），91 年 9 月 30 日，第 6 版。

55 同註 18，頁 39。

56 同註 6。

陸、結語與建議

一、改善臺灣的投資環境

由於兩岸長期處於敵對狀況，導致兩岸三通問題一直被延擱，而使兩岸間的往來成本提高，不利於國際競爭力的提升。兩岸關係的不確定，影響臺灣的長期性投資和經濟發展[57]。但「政府如以開放的胸襟，積極的態度，實施『三通』，不僅支援與便利兩岸貿易與臺商在彼岸之活動，也便利其他國家在大陸之經貿活動，……如不此之圖，封閉保守，俟臺商與當地資源結合，產生群聚效果，……則臺灣的優勢將喪失，終被邊緣化……。」[58]在經濟發展策略上，必須以經濟發展為優先，減少政策的不確定性，恢復企業投資信心，任何影響經濟成長、衝擊民眾信心的措施不應提出，持續經濟發展，提升國家競爭力，才能創造就業機會，提升生活水準，今日兩岸才有談判協商之籌碼[59]。今日所有臺灣最具國際競爭力的企業，所有臺灣高科技產業在歐美最重要策略結盟夥伴，都異口同聲的指出，唯有盡速推動兩岸經貿關係正常化，才能有效扭轉歐美企業紛紛捨臺就上海，大量專業菁英選擇出走，臺灣大企業逐漸將營運重心西移之不利大趨勢[60]。因此如何改善國內投資與生活環境，重建企業與專業菁英對於臺灣經濟前景的信心，決策者必須展現智慧與魄力，將中國大陸經濟興起的挑戰轉化為臺灣的機會與助力。過去許多不合時宜的對外投資限制，應一一加以解除，尤其是對陸資的限制，要考慮鬆綁。因為臺商西進擋不住，可是大陸錢進不了臺灣，這種資金單行道式的外流，只有加速掏空臺灣而已。面對全球化的洗禮，臺商對外投資潮流抵擋不住，這個資金空檔必須積極吸引外資來填補[61]。加速自由化與國際化，提升競爭力，引進外資注入活水，才能改善目前資產縮水的情勢。

二、儘早進行三通談判

進入新的世紀，大陸的崛起，成為全世界共同面對的議題，大陸走上經濟改革之路，並加入世界貿易市場，提供低價勞工，廉價土地以及低廉的設廠成本，使大陸成為 21 世紀世界的生產基地，臺灣經濟的發展已難逃避大陸崛起之衝擊。臺灣必

---

57 孫震，臺灣發展知識經濟之路（第三章）（三民書局，90 年 1 月），頁 41。
58 同註 26，頁 9。
59 同註 18，頁 38。
60 朱雲漢，「臺灣如何避免『失落的十年』」，中國時報（臺北），91 年 10 月 28 日，第 2 版。
61 謝金河，「中國問題、黑金問題、金融改革考驗阿扁」，臺灣日報（臺北），92 年 1 月 2 日，第 4 版。

須利用大陸的資源和市場，充分實現全球化的利益[62]，三通是臺灣掌握大陸市場商機的重要機制，其意義遠重於大陸對臺統戰的管道，何況今日的大陸在追求資本主義市場經濟的影響下，也促使大陸政經結構的改變，舉凡人員往來、貨物流通、關稅減免、通航等問題都迫在眉睫，也有利於強化臺商與臺灣的關係鈕帶，不至於因為三通不便而使臺商與臺灣關係日漸行遠。因此，要有效擁有大陸商機，讓臺商根留臺灣，以及以「臺灣為總部，大陸為生產基地」的產業分工模式，三通是不可避免的捷徑。

臺灣應該以開放三通為基礎，讓金流、原物料流、商品流及人才流都能暢通，將臺灣建設為以大陸為腹地的國際企業運籌中心[63]。透過三通不但可以讓臺灣十足掌握大陸市場，更讓大陸納入臺灣全球布局、深耕臺灣的經濟策略裡，也可以開創臺灣經濟永續發展與經營的目標，保證大陸經濟成為臺灣的經濟腹地。透過三通積極整合兩岸經濟，也可以避免臺灣經濟的邊緣化。假如無法三通，臺灣根本就會被排除在自由貿易區之外，在區域內無法獲得比較優勢。

總之，從中共出招到臺灣民間的壓力，尤其是企業界與學術界一面倒地支持兩岸三通，三通已是一個擋不住的趨勢；若從全球化的觀點而言，三通也是不得不的趨勢，三通顯然已經成為臺灣經濟發展的關鍵議題，政府應該積極回應，從比較正面的立場來解讀錢其琛的談話內容，絕對不要陷入以往意識形態或統戰的思惟。面對三通問題立場，應該堅持陳總統的「三多三少」原則—「多經濟少政治、多接觸少誤會、多信任少打壓」。因此，政經分離策略是處理兩岸三通的最高原則，應掌握時機，儘早進行三通談判；為投資者描繪出一幅可堪信任的政經遠景，實在是政府要促進投資，搶救經濟，重振民間信心之鑰！畢竟，臺灣不論有多少隻燕子，在僵硬的教條（即選舉第一）與政治考量（如戒急用忍）下，也難以孤單地拼經濟[64]！再多的燕子也難在屋簷下結巢，而將繼續飛離。

---

62 孫震，「自然從不跳躍—臺灣發展知識經濟之路」，聯合報（臺北），90 年 1 月 3 日，第 15 版。經濟全球化的現象不僅是國與國之間、跨國公司之間、區域之間的競爭關係，也是國內企業與企業、人與人、階級之間的競爭。請參見宋鎮照，「解析臺灣與大陸政經關係發展：臺灣經濟走向邊緣化？」，共黨問題研究（第 28 卷第 10 期，91 年 10 月 15 日），頁 17。徐小波，「新全球競爭時代的新挑戰」，中國時報（臺北），91 年 11 月 7 日，第 2 版。

63 同註 52。

64 同註 1。

專題研究

共軍對「三個代表」思想的實踐與影響

沈明室

摘　要

共軍在軍隊政治工作上非常強調所謂「無產階級軍隊」的本質，就是無產階級政黨對軍隊的領導，任何時候不能脫離黨的領導，都不能離開保證黨對軍隊絕對領導這個原則。因為，如果放棄黨性原則，軍隊將被「自由化」的謬論擾亂思想，使軍隊建設遭到破壞，使軍隊喪失無產階級軍隊的性質，成為資產階級顛覆社會主義國家政權的工具。

共軍對於能夠使中共擺脫經濟發展困境「三個代表」理論的積極擁護，除了證明共軍原有從毛澤東以來的宣傳隊與工作隊的角色仍然未變之外，其對於政治運動的熱衷與政治意識形態的捍衛，使軍隊每逢中共重大政策或意識形態轉變，仍無法脫離被援引作為宣傳的工具與實踐的樣板等政治性的角色。這種工具性的角色，不會因為意識形態轉變趨向社會主義或資本主義而有所改變。

關鍵詞：三個代表、軍隊角色、軍隊國家化、意識形態

壹、前　　言

共軍從建軍以來，影響軍隊政治角色的組織制度雖然沒有發生重大的變化，但在意識形態基礎弱化與強人統治終結的情況下，軍隊政治角色逐漸發生變化，這種變化除了受到軍隊本身轉型與外部環境的影響之外，也取決於共黨本身的變化。換句話說，任何有關黨的轉型或變化，都不可避免的影響軍隊，尤其是黨意識形態的轉變，更會對軍隊既有的屬性發生影響。「三個代表」思想對中共而言，係為了解決改革開放新階段各項挑戰的新意識形態，亦即希望透過新的詮釋，指出共黨的目標與建設方法，以因應新的形勢變化，建立共產黨永續執政的的合法性基礎。依照中

共的觀點，則是「中國共產黨在新的世紀、新的時代永保生機活力，戰勝各種風險考驗的強大思想武器。」[1]

共軍在政治工作上非常重視「無產階級軍隊」政治工作，就是無產階級政黨為了實施對軍隊的領導，在軍隊進行的思想工作與組織工作，軍隊政治工作任何時候不能脫離黨的領導，都不能離開保證黨對軍隊絕對領導這個目的。因為，如果放棄黨性原則，軍隊將被「自由化」的謬論擾亂思想，使軍隊建設遭到破壞，使軍隊喪失無產階級軍隊的性質，成為資產階級顛覆社會主義國家政權的工具[2]。從中共軍隊政治教育的內涵與軍隊本質來看，無產階級與人民軍隊的屬性仍然是對於掌握軍隊最重要的理論基礎和依據，甚至是強化戰力的特有法寶。這樣的屬性雖曾面臨民運人士「軍隊國家化」、「軍隊非政化」、「軍隊非黨化」主張的衝擊，但仍然是軍隊政治工作的主要內涵。江澤民提出「三個代表」理論之後，開放企業家入黨，這些以往被視為「小資產階級」的私營企業主入黨之後，勢必改變了共黨原有無產階級政黨的屬性，這種意識形態與屬性的改變對軍隊可能產生何種影響？軍隊又如何踐履「三個代表」理論，而不觸及「軍隊國家化」的問題，對軍隊本身又將產生何種影響，都將是本研究探討的問題。

貳、「三個代表」理論的源起與內涵

江澤民在 2000 年 2 月 25 日於廣東考察時，首次提出「三個代表」，認為中國共產黨「總是代表著中國先進社會生產力發展的要求，代表著中國先進文化的前進方向，代表著中國最廣大人民的根本利益。」[3]之後，江澤民陸續對三個代表提出論述，並指出三個代表是中國共產黨的「立黨之本、執政之基、力量之源」[4]。在中共建黨八十週年的講話中，江澤民更對「三個代表」的內涵出更完整的詮釋[5]。此後中共黨內高層均發言呼應與闡釋，即接班人胡錦濤亦言必稱貫徹「三個代表」，[6]黨政軍亦

---

1 劉雲山，「堅持馬克思主義與中國實際相結合，不斷豐富和發展馬克思主義」，光明日報（北京），2002 年 7 月 10 日，轉引自著名學者論「三個代表」重要思想（北京：人民出版社，2001 年 8 月），頁 550。

2 裘克人，軍隊政治工作學理論新探（北京：軍事科學出版社，1993 年），頁 74。

3 江澤民，「在新的歷史條件下，我們黨如何做到『三個代表』」，刊於江澤民，論「三個代表」（北京：中央文獻出版社，2001 年 8 月），頁 2。

4 江澤民在江蘇、浙江、上海考察時，進一步強調，三個代表從根本上回答了我們應該建設一個什麼樣的黨、怎樣建設黨的問題，是我們立黨之本、執政之基、力量之源。參見新華社特約評論員，「立黨之本、執政之基、力量之源」，人民日報（北京），2000 年 5 月 23 日，第 2 版。

5 江澤民，「在慶祝建黨八十週年大會上的講話」，人民日報（北京），2001 年 7 月 2 日，第 1 版。此即所謂「七一講話」。

6 例如胡錦濤在 2002 年 12 月 17 日與中共全國組織工作會議代表座談時，強調「堅持用『三個代表』重要

發動各種輿論造勢，聲勢可比擬鄧小平的「南巡講話」後的政治風潮。

從內涵來看，「三個代表」主要在因應經濟的發展，對共黨的性質、宗旨和任務的理論做進一步發展。例如「三個代表」把「先進生產力發展要求」和「先進文化」前進方向作為共黨的性質，強調全心全意為人民謀利益為黨的宗旨，在最高綱領和最低綱領上，強調不要去對遙遠的未來做具體的設想和描繪，必須腳踏實地為實踐黨的基本綱領而奮鬥[7]，因為現在還處在中國特色社會主義很長歷史過程中的初始階段，因而深化對黨現階段任務的認識[8]。雖然對於江澤民提出「三個代表」目的有不同的說法[9]，但從江澤民三個代表的說法而言，其主要目的在意識形態重建、永續執政和強化黨的建設。

一、在意識形態重建方面

中共將意識形態視為治國的指導方針以及執政的合法性基礎，改革開放以來，中共以務實主義的態度從事經濟發展，並取得成就，但既有的意識形態在面臨經濟發展後的社會情況，產生阻礙經濟發展的困境。因為共產主義為其統治的「理論性合法基礎」，在不能全盤推翻的情況下，過度遷就這項理論基礎又會戕害經濟發展，破壞了中共統治的「現實性合法基礎」[10]。鄧小平雖然以其權威在實用主義的引導與運用下，暫時消弭「姓社、姓資」的爭議，但也使意識形態呈現弱化的趨勢。如意識形態逐漸失去控制社會的功能，演變成純為黨的意識形態。

其次，雖然中共在經濟發展方面，已經確立以市場經濟為核心，但此種轉變如何與政治意識形態相對應，仍無明確的方向。也因為上述意識形態的變化，使得經濟發達的社會與官方意識形態之間的矛盾越來越深，進而失去指導的功能[11]。「三個代表」的提出表明中共已經意識到黨和社會嚴重脫節的問題，並突顯依據客觀形勢的發展而調整意識形態的必要性。江澤民面臨此種困境，希望找出解決之道，並試圖希望以「法治」的方式改進，但在沒有顯著成效的情形下，江澤民以政治運動的方式提出「講政治」、「三講」等運動，爾後乃有「三個代表」的產生。

二、在永續執政方面

思想統領黨的建設」，解放軍報（北京），2002 年 12 月 18 日，第 1 版。

7 方立，「堅持黨的最高綱領和最低綱領的辯證統一」，光明日報（北京），2001 年 7 月 10 日，第 2 版。

8 屠紹土，「全面準確把握『三個代表』的豐富內涵」，解放軍報（北京），2002 年 11 月 26 日，第 7 版。

9 如鄭永年認為「三個代表」在彌補「三講」的不足；蘇紹智則認為目的在黨的建設；平可夫則認為是江澤民冀圖繼續掌權的理論依據；吳仁傑則認為在奠定江澤民的歷史地位；有學者則認為是政黨轉型的理論基礎；也有學者認為目的在鞏固中共的執政地位。相關學者觀點的整理引自王嘉州，「論『三個代表』與政治繼承」，中國事務（第 10 期，2002 年 10 月），頁 25-26。

10 吳國光，自由化、制度化、民主化（臺北：風雲論壇出版社，1997 年 5 月），頁 8-9。

11 鄭永年，江澤民的遺產：在守成與改革之間（紐澤西：八方文化公司，2002 年 1 月），頁 55-57。

江澤民提出「三個代表」主要在解決黨與現實發展不相稱的問題，避免黨的衰敗。所以「三個代表」除了替中共未來的發展奠定理論基礎之外，從江澤民的「七一講話」與「五三一講話」[12]的內涵可以看出，中共似乎已將自己定位為「執政黨」，為自己黨的未來發展畫出藍圖。在這兩次講話中，江澤民分別提到「執政」二字共十二次[13]。其中提到「黨必須始終緊緊抓住執政興國的第一要務」（五三一講話）、「改革和完善黨的領導方式與執政方式」（五三一講話）、「深化對共產黨執政的規律」（七一講話）、「黨執政後的最大危險是脫離群眾」（五三一講話）等，可見江澤民是以執政的角度談如何維持共產黨的領導，如何深化共產黨領導的規律，並進一步加強和完善黨的領導體制，改進黨的領導方式和執政方式。

三、在強化黨的建設方面

江澤民在「七一講話」中曾提及「必須堅持黨的工人階級先鋒隊性質，始終保持黨的先進性，同時要根據經濟發展和社會進步的實際，不斷增強黨的階級基礎和擴大黨的群眾基礎，不斷提高黨的社會影響力。」以及「必須堅持黨要管黨的原則和從嚴治黨的方針，各級黨組織必須對黨員幹部嚴格要求、嚴格教育、嚴格管理、嚴格監督，堅決克服黨內存在的消極腐敗現象。」[14]因此可以看出共產黨強化黨建的目的主要是為了因應經濟建設與發展，希望能夠擴大黨的階級基礎和群眾支持，並且保有黨的先進性，為了避免與日益增加的私營企業主脫節，乃以代表最廣大人民利益為由，將其涵括在內。

因此，「三個代表」與中共新時期黨的建設總目標是相一致的，必須把「三個代表」的要求落實到堅定正確的執行黨的路線方針與政策，落實到建設一支高素質的幹部隊伍，落實到從嚴治黨，以全面做好黨建的各項工作。

綜言之，江澤民提出「三個代表」並將其納入十六大黨章，發起學習這一政治理論的運動，是因為江澤民要把這一理論成為中共意識形態的一部分，俾能在退出權力之後，繼續影響第四代領導人的政策。所以「三個代表」不僅是中共意識形態改變的核心，也是一種對江澤民效忠宣示的政治運動，中共用來提升其統治合法性的政治論述，以根本改變中共體質，促進其轉型，以挽回中共統治的合法性危機。由於攸關黨的生存與發展，所以一向扮演黨工具性角色的軍隊，自然被要求必須積極的擁護與實踐「三個代表」。

---

12 「五三一講話」係指江澤民在中央黨校省部級幹部進修班畢業典禮上發表的談話。全文見文匯報，2002 年 6 月 1 日。http://www.wwpnews.net/category.phtml?news_id=YO0206010038&cat=001YO.

13 次數及內容參見王嘉州，「論『三個代表』與政治繼承」，前文，頁 32-33。

14 江澤民，「在慶祝建黨八十週年大會上的講話」，前文。

參、共軍對「三個代表」的實踐

中共積極的企圖以「三個代表」理論造成黨的轉變，容納私營企業主入黨，提高黨的代表性，其主要目的在維繫黨的執政地位和生存，並非基於黨務改造或是政治體制改革。雖然「三個代表」提出許多冠冕堂皇的論點，強調共黨處處為人民服務，代表人民的利益，然而，中共仍緊抓軍權作為黨體制面臨各種變化的後盾與穩定力量。中共一方面以「三個代表」來做為適應新環境與新挑戰的意識形態核心，另一方面卻又擔心在轉變的過程中發生動亂，因此需要軍隊的支持來維持穩定。

這從共軍對「三個代表」理論的呼應就可看出。中共前中央軍委副主席張萬年將落實「三個代表」理論引申為要「始終不渝的堅持黨對軍隊的絕對領導，不斷強化官兵的軍魂意識，堅決抵制『軍隊國家化』等錯誤的思想，確保部隊在任何時候，任何情況下都能高舉旗幟，維護核心，堅決聽黨的話，堅決聽黨中央、江主席的指揮。以強烈的責任感、使命感和急迫感，把各項工作抓緊、抓實、抓好，不負黨和人民重託。」[15]因此「三個代表」在中共軍隊的實踐就是加強軍隊黨的建設，而軍隊黨的建設就在強調「黨指揮槍」、「始終不渝的服從黨的絕對領導」，並聽從以江澤民為核心的黨中央的指揮[16]。「三個代表」原本是中共用來掙脫黨發展困境的法寶，但指的是經濟發展的向度；然就軍隊而言，「三個代表」反而是箝制軍隊思想的工具，兩者方向似乎相反，實際上卻是共同為中國共產黨的利益與永久執政設想。

一、作為軍隊的新意識形態

依據中共前總參謀長傅全有的觀點，中共「三個代表」在指明黨的建設和黨的事業前進方向，而共軍是執行黨政治任務的武裝集團，所以黨的旗幟就是軍隊的旗幟，黨的方向就是軍隊的方向，黨的先進性決定了共軍的先進性。所以「三個代表」對共軍意識形態強化具有下列三項意義：

「三個代表」是「堅持黨對軍隊絕對領導」的根本基石

面對來自各界軍隊國家化的呼聲，共軍認為必須按照「三個代表」的要求，堅決抵禦各種錯誤思潮的侵蝕和影響，始終不渝的堅持黨對軍隊的絕對領導，自覺貫徹軍事服從政治的原則，確保槍桿子永遠聽黨指揮。

「三個代表」是共軍履行職能、克敵制勝的強大武器

強調共軍是人民民主專政的堅強柱石，是體現黨和國家政治優勢的重要力量。軍事工作是黨的重要工作，是完成黨政治任務的特殊手段。做好軍事工作和軍事鬥

[15] 解放軍報（北京），2001 年 9 月 6 日，第 2 版。
[16] 解放軍報（北京），2002 年 10 月 28 日，第 3 版。

爭準備，最根本的就是要貫徹「三個代表」的要求。因為黨的先進性決定軍事戰略指導的正確性。因為只有以「三個代表」為指導，才能使軍事工作的戰略籌畫，合乎中共黨中央、中央軍委的決策意圖，自覺在大局下行動，並且從根本上凝聚軍心，激勵士氣，激勵鬥志，形成強大的戰鬥力。

「三個代表」是推進軍隊現代化建設的科學指針

強調科學技術是第一生產力，也是推進軍隊現代化建設、提高戰鬥力的重要動力。先進生產力在軍隊表現為打贏高科技戰爭的能力。隨著資訊科技的發展，共軍也面臨實現機械化與資訊化的雙重現代化任務。「三個代表」把代表先進生產力放在首位，為中共加強軍隊現代化建設指明了方向。因此，共軍主張牢固「三個代表」在軍隊建設的指導地位，全面貫徹科技強軍戰略，加快培養高素質新型軍事人才的步伐，不斷提高武器裝備的高科技含量，以努力實現共軍現代化建設的跨越式發展[17]。

也因為如此，共軍被要求「按照十六大的要求，高舉馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論的旗幟，自覺用『三個代表』重要思想武裝頭腦，指導行動。」[18]

二、作為軍隊的文化指針

共軍認為要落實江澤民「三個代表」中有關先進文化的要求，必須以三個代表思想為主導，深化軍事文化的研究，發展中國先進軍事文化，以提高共軍軍隊建設質量，並適應軍事鬥爭的準備和世界新軍事革命發展的需要。為此中共軍事科學院和南京政治學院於 2002 年 6 月 24 日至 26 日在南京政治學院上海分院聯合主辦「中國先進軍事文化理論研討會」，共有來自軍事科學院、國防大學、瀋陽軍區政治部、北京軍區政治部等十一個單位的專家學者，結合「三個代表」的理論，研討有關軍事文化的重大問題[19]。軍事科學院所出版的刊物《中國軍事科學》也分四個專輯刊登有關軍事文化的研究論文[20]。

中共學者認為江澤民的「三個代表」對中國軍事文化有偉大的創造與貢獻。強調其指出先進軍事文化在 21 世紀軍事鬥爭中的重要地位和作用，故須加強思想文化建設，使軍隊精神文明建設走在全社會前列，並實施科技強軍戰略，提升了軍事科技文化在軍事文化中的地位[21]。

---

17 傅全有，「學習實踐『三個代表』重要思想，有效履行人民軍隊根本職能」，求是雜誌（2001 年 15 期，總 967 期），頁 13。

18 解放軍報評論員，「做學習貫徹十六大精神的模範」，解放軍報（北京），2002 年 12 月 20 日，第 1 版。

19 馬根生、陳小明，「以『三個代表』思想為指導，深化軍事文化研究」，中國軍事科學（2002 年第 4 期，第 15 卷第 4 期），頁 148。

20 參見中國軍事科學（2000 年第 2 期；2000 年第 6 期；2001 年第 4 期；2002 年第 4 期）。

21 王日中、蘇建軍，「黨的三代領導核心對中國軍事文化的偉大創造和貢獻」，中國軍事科學（2002 年第 4 期，第 15 卷第 4 期），頁 16-17。

中共學者認為江澤民所提出的「五句話」是先進軍事文化在軍事活動各重要環節的具體展現，是構成軍隊戰鬥力各項要素的集中反映。因此必須要強調思想文化是軍事文化的主要內涵，軍隊的思想文化建設是共軍的政治優勢，因此必須將先進思想和革命精神灌注於軍隊之中，對官兵加強世界觀、人生觀、價值觀教育，不斷強化革命軍人的精神支柱，培養有理想、有道德、有紀律、有文化的「四有軍人」，使軍隊精神文明建設能夠做為全社會的模範[22]。

綜言之，共軍認為軍事文化對軍隊具有以下四種功能：即能夠科學地指導戰爭發展，提高部隊的戰鬥力，保持人民軍隊的性質，以及不斷滿足人民大眾尤其是共軍對軍事文化的需求[23]。

除此之外，對於「三個代表」中有關先進文化的論述，共軍也用來作為打造特色鮮明軍營文化的指導依據。因為軍隊文化建設既要從黨和國家事業發展全局的高度，充分認識文化建設的戰略意義，更要結合部隊的實際狀況，精心打造具有部隊特色的軍營文化[24]。共軍也強調「軍營文化建設一定要用『三個代表』重要思想和黨的十六大精神統一思想，注重從人民軍隊的宗旨、軍人的倫理道德、軍人的風尚、軍人的價值等方面入手，把打造具有鮮明特色的軍營文化作為加強部隊思想政治建設的基礎工程，才能建設出和社會發展進步相一致，又有個別特色的軍營文化。」[25]而這種優良軍營文化的鑄造又與「以德治軍」相結合，強調「一定要用文明健康科學的道德精神重塑和鑄就軍營文化，以防制各種精神上的污染」[26]。有關「以德治軍」部分則於第六項中說明。

三、強化黨對軍隊的領導

共軍認為在新的歷史條件之下，始終不渝的堅持黨對軍隊的絕對領導，對共軍的建設與發展，對鞏固黨的執政地位和實現國家長治久安，都有極為重大的意義。因為「黨的先進性決定著軍隊的先進性，黨『三個代表』的先進性和與時俱進的品格，是黨擁有對軍隊絕對領導權的根本依據，也是我軍建設不斷發展前進的根本動力源泉所在。」[27]因此中共把黨對軍隊的絕對領導提高到軍隊軍魂的高度，強調軍隊要聽從黨的指揮，也就是堅持黨對軍隊的絕對領導這個永遠不變的軍魂，在思想上、

---

22 同上註，頁 17。

23 王聯斌、徐星，「在創新中繁榮與發展中國先進文化」，中國軍事科學（2002 年第 4 期，第 15 卷第 4 期），頁 40。

24 黃達明，「打造特色鮮明的軍營文化」，解放軍報（北京），2002 年 12 月 20 日，第 5 版。

25 同上註。

26 溫宗仁，「認真貫徹『三個代表』的思想，努力加強『以德治軍』」，中國軍事科學（2001 年 24 期，總第 14 卷第 2 期），頁 67-68。

27 解放軍報（北京），2001 年 9 月 6 日，第 2 版。

政治上與黨中央保持一致，堅決聽從黨中央、中央軍委和江主席的指揮，並以「三個代表」的精神，推動軍隊之中黨的建設[28]。

共軍一向認為堅持黨對軍隊的絕對領導是共軍最根本的政治原則，因此，乃要求軍隊思想政治建設的一切工作和全部實踐，都要落實到黨對軍隊的絕對領導。根據共軍前總政治部主任于永波的說法，要確保及堅持黨對軍隊的絕對領導，必須遵循下列四大方針[29]：

擺正黨和軍隊的關係：強調黨指揮槍，軍隊是黨所創造的，離開黨的領導，軍隊就沒有正確的方向，就沒有根本的政治保證，就沒有人民軍隊的一切。因此，在「黨指揮槍」的問題上，就是要講無條件，就是要強調「絕對」二字，以「養成全軍服從黨的領導的天性。」

高舉鄧小平理論的偉大旗幟，堅決擁護以江澤民為核心的第三代中央領導集體的權威：強調維護以江澤民為核心的第三代中央領導集體的權威，是黨的根本利益所在，國家的根本利益所在，人民的根本利益所在。因此共軍必須牢固確立高舉旗幟，維護核心的觀念，確保共軍在思想上、政治上與黨中央保持一致。

堅定不移的貫徹執行黨的路線及方針：由於共黨對軍隊的領導首要在政治上的領導，就是以共黨的理論、路線、綱領、方針與政策的領導，使軍隊能夠始終與黨齊頭並進。因此，共軍仍強調共黨路線方針政策在軍隊的貫徹落實，並做為堅持黨對軍隊絕對領導的經常性任務。

堅持黨領導人民軍隊的根本制度：由於人民軍隊的根本制度是馬克思主義軍事理論與中共武裝鬥爭和軍隊建設的產物，因此決不能動搖，如果動搖其中一項，都會削弱和損害黨對軍隊的絕對領導。

四、作為軍事人才選拔的標準

中共認為要提高軍人的素質，必須按「三個代表」要求培養大批與時俱進的新型軍事人才，並且要認真學習「三個代表」的精神，深刻領會江澤民培養和造就新型軍事人才的思想，努力培養和造就具有高度政治覺悟、高昂士氣和掌握現代軍事技術、懂得現代戰爭指揮藝術的優秀人才。依照江澤民「三個代表」和「五句話」的要求，共軍培養軍事人才在素質上的要求，一是要有先進的政治素質，包括堅定的政治方向、堅定的政治立場、正確的政治觀念、模範遵紀守法和明辨是非的政治鑑別力和政治敏銳性，也就是在政治上必須是一個堅定的無產階級戰士。二是純潔的道德素質，軍事人才要具備愛國奉獻的精神、為人民服務的精神、集體主義的精

[28] 解放軍報（北京），2002 年 12 月 4 日，第 1 版。
[29] 于永波，「努力提高新時期軍隊思想政治建設指導水平」，求是雜誌（2001 年 17 期，總 1117 期），頁 27。

神、勇敢精神。三是要具備較高的理論素質，能夠真正掌握馬克思主義的立場、觀點、方法、及豐富的科學文化知識。要具備這些素質，就必須不斷的學習馬克思主義理論和科學文化。四是優良的戰略思維素質，就是在變化日益加劇、問題日益複雜的軍事實踐中，逐漸的使自己的思維品質具有辯證性、靈活性，要善於從實際出發不斷研究改革、發展、穩定中的重大問題。五是過硬的軍事素質，作為新型的軍事人才，必須適應高技術戰爭的需要，以具備過硬的軍事技術素質，認真學習軍事高科技知識，擔任指揮員還要具備高超的軍事指揮學能[30]。

由於共軍在從事政治工作時，經常運用模範典型來指導工作的進行，因此，在「三個代表」提出後，共軍各種報刊開始出現實踐「三個代表」的典範，所選拔出的典型主要以「打得贏」和「不變質」兩大歷史課題為基礎，必須能夠代表黨和軍隊的形象，必須能夠「鑽打贏、謀打贏」以及是「敢為人先、善於創新」的典型[31]。也有以永保共產黨人的先進性，「清正廉潔、一身正氣，為黨的事業乾乾淨淨地做人處事，為永保共產黨人的先進性發揮了榜樣作用。」[32]因而獲得軍區司令員與政委的推薦。除此之外，由於落實與貫徹「三個代表」需要積極推動「社會的全面進步，促進人的全面發展」，所以就軍隊專業人才的全面發展而言，共軍也強調要營造適於軍隊專業技術人才成長的生態環境[33]。共軍為了留住人才，注意到人才發展環境的重要性，而強調要做到四個尊重：尊重勞動、尊重知識、尊重人才、尊重創造，如此方能營造出滿足人才追求的價值環境。

五、以軍隊作為實踐模範的典型

中共強調軍隊是黨絕對領導下執行革命政治任務的武裝集團，所以黨的旗幟就是軍隊的旗幟，黨的綱領就是軍隊的綱領，黨的奮鬥目標就是軍隊的奮鬥目標。而且認為黨和人民歷來要求軍隊做學習何時建黨的基本理論、基本路線、基本綱領的模範。軍隊不僅要做「三個代表」的模範實踐者[34]，在貫徹十六大的精神上，軍隊更要走在前列[35]。

共軍具體實踐成為模範的方式，係以三個代表中的先進生產力、先進文化、廣大人民利益作為出發點，結合軍隊建設實況，致力提高軍隊戰鬥力，以先進文化武

---

30 楊春長、任振杰，「理性地認識高技術戰爭條件下人的因素」，中國軍事科學（2002 年第 4 期，第 15 卷第 4 期），頁 141。

31 李崗，「以三個代表重要思想為指導抓典型」，解放軍報（北京），2002 年 12 月 5 日，第 6 版。

32 梁光烈、雷鳴球，「永保共產黨人的先進性：關於范匡夫先進事蹟的思考」，求是雜誌（2001 年第 15 期，總 983），頁 29。

33 賈隨剛，「用『三個代表』重要思想指導人才隊伍建設」，解放軍報（北京），2002 年 12 月 3 日，第 6 版。

34 解里軒，「軍隊要做『三個代表』的模範實踐者」，求是雜誌（2001 年 11 期，總 702），頁 20-22。

35 王遠林，「帶頭深入學習『三個代表』重要思想」，解放軍報（北京），2003 年 1 月 15 日，第 7 版。

裝官兵思想，再強調保持人民軍隊的宗旨與特色。

以生產力提高軍隊戰鬥力

強調先進生產力是軍隊強大戰鬥力的泉源，軍隊的戰鬥力取決於國家的生產力，也得益於及時吸納社會生產力發展的最新成果。除此之外，軍隊的戰鬥力也體現生產力發展成果的精華。但中共也承認生產力的發展並不代表軍隊戰鬥力自然的強大，仍須堅持國防建設與經濟建設的協調發展，走科技強軍與質量建軍之路，以縮短與先進國家在軍隊建設上的差距[36]。根據共軍軍科院政委溫宗仁的觀點，社會生產力與軍隊戰鬥力間是一種「內核與外殼的關係」，一個國家如果只注意生產力的發展，而忽視戰鬥力的培養和提高，社會生產力就會像是缺乏硬殼保護的軟體動物，但是如果只強調軍隊建設，而忽視發展生產力，可能會拖垮經濟發展，因此軍隊應該不斷提高戰鬥力履行軍隊職責，以保衛社會先進生產力[37]。

以先進文化武裝共軍官兵思想

中共所指的先進文化是「以馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論為指導的文化，是服從和服務於黨在社會主義初級階段的基本路線，並為改革開放和現代化建設提供精神動力的文化，也是弘揚民族精神，凝聚各族人民的意志和力量，積極健康向上的文化，更是繼承和發楊中華民族一切優秀文化傳統，具有中國風格和中國氣派的文化，而且是博採各國文化之長，吸收一切優秀文化成果的文化，是面向大眾、服務人民、為廣大群眾喜聞樂見的文化。」[38]從上述的內涵可知，所謂的先進文化帶有意識形態的意涵，企圖以文化「為改革開放與社會主義建設服務」，所以強調以先進文化為武器，打好意識形態領域的主動仗，以堅決抵制各種反動錯誤的思潮，企圖用軍隊優良傳統和先進思想文化教育部隊，使官兵牢固樹立革命的精神支柱，培養良好的文化素養[39]。在中共人民軍隊發展歷程中，黨領導軍隊的思想文化建設，不僅將無產階級的思想意識形態運用於軍隊實踐，創造和發展具有無產階級政治本色的建軍、治軍的思想理論和價值觀念體系，而且隨著人民軍隊的不斷發展壯大和戰爭型態的發展演變，結合部隊武器裝備現代化水平的不斷提高，及時用相應的科學文化知識武裝官兵的頭腦，以實現人與武器的有機結合，來實現人民戰爭理論和靈活機動戰法的有機結合，並以最大限度的提高部隊的戰鬥力，從而能夠最有效的贏

---

36 同上註，頁 21。

37 溫宗仁，「始終堅持黨對軍隊的絕對領導，忠實履行『三個代表』的光輝思潮」，中國軍事科學（2001 年 4 期，總第 140 卷第 4 期），頁 4。

38 編寫組編著，以「三個代表」為綱領全面加強黨的建設（北京：黨建讀物出版社，2001 年 6 月），頁 111。

39 同註 34，頁 22。

得戰爭的勝利[40]。因此共軍認為思想文化建設不僅可以提高戰鬥力，軍隊更須成為建構先進文化的楷模。

保持人民軍隊性質

三個代表提出「代表最廣大人民的根本利益」在軍隊的實踐，並作為模範作用的，是因為其與軍隊為人民服務的宗旨是完全一致的。因為軍隊「作為黨的軍隊、人民的軍隊、國家的軍隊，只有做實踐『三個代表』的模範，將維護最廣大人民的根本利益作為最崇高的職責，才無愧於軍隊的稱號，保持軍隊的先進性。」[41]

六、以「三個代表」做為共軍的思想道德行為規範

由於江澤民在「三個代表」的論述中提出「以德治國」的觀念，就共軍而言，要具體實踐「以德治國」的思想必須先體現「以德治軍」，並且強調不僅要在政治上堅定不移的貫徹江澤民「三個代表」的思想，更要把「三個代表」的思想內化成為共軍思想道德觀念的根本精神力量[42]。

其具體做法，首先，將「始終代表中國先進生產力的發展要求」內化為共軍的追求目標，並貫徹於軍隊道德建設之上，為社會生產力的發展，創造一個穩定、安全、可靠的國內與國際環境，並把維護國家的長治久安作為崇高的道德目標。

其次，將「始終代表中國先進文化的前進方向」內化成為軍隊的道德標準，希望以馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論為核心，宏揚中華文化的優秀傳統，吸取外國文化的有益成果，不斷創造和推進有中國特色，有時代氣息的新型思想道德文化，並確立共軍新的思想道德體系。

最後強調要把「始終代表最廣大人民的根本利益」內化成為共軍的道德原則。共軍認為全心全意為人民服務，一切從人民的利益出發，是共軍的唯一宗旨，也是共軍思想道德體系的核心原則。共軍認為在新的歷史時期，軍隊的道德建設必須貫徹此一思想，始終牢記黨和軍隊的宗旨，始終保持人民軍隊的政治本色。為了強化「三個代表」與共軍思想道德建設的聯繫，解放軍報以五個月的時間，刊登了三十七篇「三個代表與思想道德建設」的文章，希望能在貫徹「三個代表」思想的同時，「提高共軍思想道德水平，在社會主義精神文明建設始終站在全社會的前列。」[43]

換言之，共軍強調良好的道德是先進文化的重要組成部分，也是軍隊戰鬥力的要素之一。因此，江澤民從「三個代表」的高度，深刻闡述了加強道德建設的重要

---

40 同註 37，頁 5。

41 同上註，頁 22。

42 溫宗仁，「認真貫徹『三個代表』思想，努力加強『以德治軍』」，中國軍事科學（2001 年，總第 14 卷第 2 期），頁 65-66。

43 解放軍報（北京），2001 年 12 月 10 日，7 版。

性，明確指出：「加強社會主義思想道德建設，是發展先進文化的重要內容與中心環節……要把依法治國同以德治國結合起來，為社會保持良好的秩序和風尚，營造高尚的思想道德基礎。」[44]這種以德治國的精神被認為對共軍增強部隊的凝聚力和戰鬥力，使共軍完成「打得贏、不變質」的歷史使命，具有重大的意義。

總之，「三個代表」在中共的觀念中除了可以為共黨提高領導與執政水平、增強拒變防腐和抵禦風險的能力，提供指導之外，更為軍隊解決「打得贏、不變質」兩大歷史性課題，提供做為的思想與意識形態上的武器。

肆、對共軍未來發展的可能影響

一、共軍仍為政治運動的先鋒

中共黨軍一體化的特性，具體表現在黨和軍隊兩大系統在組織上的相互交錯，形成「黨中有軍」和「軍中有黨」的結構。除此之外，共軍最特殊的是必須承擔軍事任務以外的廣泛性社會任務，也就是必須擔任戰鬥隊的角色。黨軍一體不僅使軍隊牢牢的控制在黨的領導之下，黨對軍隊的直接領導合法化的結果，也使軍人對參與黨內事務合法化[45]，此種特殊的一體化的關係，也使軍隊成為政治運動的先鋒。在江澤民提出「三個代表」之後，共軍極力「保駕護航」，強調「七一講話對新時期軍隊思想政治建設提出了新的更高標準和要求，也為軍隊思想政治建設發展前進，提供了根本依據和思想武器。而須按照『三個代表』的要求，努力把對軍隊思想政治建設的指導提高到新的水平。」[46]

掌控總政大權十餘年的于永波也強調「必須大力加強思想政治建設，確保我軍在新形勢下能夠經受住各種複雜鬥爭和政治風浪的考驗，始終保持人民軍隊性質、本色和作風永遠不變，保持部隊思想政治上的純潔，鞏固和高度集中統一。」[47]由此中可以看出，軍隊將三個代表視為重要的政治運動，進而採取積極擁護的行動。另可從江澤民多次言論可以看出，不論是要求「政治合格」或是將「思想政治建設擺在全軍各項建設的首位」，只印證共軍仍然是中共政治運動的先鋒。

二、軍隊仍為政治意識形態的捍衛者

鄧小平在九二年南巡時針對「什麼是社會主義，怎樣建設社會主義」問題，提

44 江澤民，論「三個代表」（北京：中央文獻出版社，2001），頁 159。
45 林長盛，「中共黨軍關係的模式與變遷」，林長盛著，解放軍的現狀與未來（臺北：桂冠出版公司，1993 年 5 月），頁 106-107。
46 同註 29，頁 27。
47 同上註。

出以經濟建設為中心的社會主義現代化建設成果，作為黨及其意識形態正當性的基礎。隨後，共軍在楊白冰等人的策動下，展開對改革開放的保駕護航。軍隊的擁護動作，除了保護其經商所獲既得利益之外，其所發出警告指出，「對一切偏離黨的基本路線的錯誤言行，我們都要站在國家和人民根本利益的立場上，堅決加以反對。」[48]以軍隊的支持捍衛政治意識形態，壓抑了左派對於改革開放實用主義所引發對社會主義的質疑。

同樣的，「三個代表」思想對中共而言，是新意識形態重建的內涵，透過新的物質、精神詮釋，以因應新的形勢變化，做為共產黨的領導創造新的合法性基礎。另外，「三個代表」對江澤民個人而言，不僅可以作為第四代思想與政治路線的指導，對中共黨而言，就是面對當代世界發展與中國大陸發展新局，回應社會主義現代化建設的要求，以因應可能面臨的衝擊。

「三個代表」在實踐的層面上，就是希望「用發展著的馬克思主義指導新的實踐」，強調要貫徹「三個代表」要求，「關鍵在堅持與時俱進，核心在保持黨的先進性，本質在堅持執政為民」。而保持黨及其思想的先進性，就是保證江澤民論述能夠延續馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論在新的歷史條件下的發展，既能因應社會主義現代化發展階段的新挑戰，又能奠定其在共黨歷史中的地位。既然「三個代表」思想具備如此高度意識形態的政治意涵，自然需要動員軍隊「走在前列」，全力動員擁護與支持。

無怪乎在 2002 年 1 月接任北京軍區司令員的朱啟，三月即在「求是」表態發表「不折不扣地落實『三個代表』重要思想」專文，認為「三個代表」思想集中體現了黨的最新科學理論成果，第三代中央領導核心的政治智慧和廣大人民群眾的根本願望，具有劃時代的政治思想和理論價值。貫徹此一重要思想，對於做好軍事工作，持續提升部隊戰鬥力，促進軍事鬥爭準備，快速發展有著重要現實意義和歷史意義。[49]可見軍隊對意識形態轉變的捍衛表現極高的忠誠度，即使意識形態內涵有重大轉折也不受影響，充分表現其工具性的角色。

三、「打得贏」和「不變質」兩大歷史任務的矛盾

江澤民強調「政治合格」[50]，又說要「講政治」，並且要求軍隊澈底學習「十六

---

48 「中共軍隊為改革開放『保駕護航』」，中國大陸研究（第 35 卷第 9 期，民國 81 年 9 月），頁 4。

49 他還認為把握三個代表政治要求，可以保持軍事工作發展正確方向；把握三個代表的先進性與要求性，緊緊抓住軍事工作發展主動權；把握三個代表重要思想的實踐要求，著力激發軍事工作發展活力。參見朱啟，「不折不扣地落實『三個代表』重要思想」，求是（2002 年 3 月 16 日），頁 14-17。

50 江澤民對共軍提出「五句話」的要求，即「政治合格、軍事過硬、作風優良、紀律嚴明、保障有力」，第一要求即為「政治合格」。參見解放軍報，1991 年 9 月 10 日，第 1 版。

大精神」和「三個代表」，在這種全軍一致強調政治工作是首要建設的情況下，共軍勢必傾全力在政治上表態支持「三個代表」，並致力各項政治學習活動，各重要將領也積極熱衷於軍內及黨內重要刊物，發表擁護「三個代表」的重要著述[51]。質言之，在共軍的兩個重大歷史課題中，實際上仍以政治上的「不變質」，擁護江澤民及中央軍委為首要。共軍對於一些例行性的演習或訓練，也會宣稱以「三個代表」的先進生產力培養戰鬥力。但軍事訓練係軍事專業事務，摻雜政治目的活動的戰備訓練，可能產生的後果是將著重形式上的過場，訓練成效將大打折扣。如共軍某部在野營拉鍊訓練中，每到一處休息地，就要派出宣講隊至地方宣揚「十六大精神」，徒然增加部隊許多無謂的訓練困擾。

另外，「三個代表」的政治研習活動隨著十六大的結束而暫歇，而緊接著兩會的召開，又開始熱絡，除了對中共政府與政治運作產生影響之外[52]，對於軍隊日常的戰備訓練必然產生影響。根據香港星島日報報導，第十屆全國政協及全國人大會議將於 3 月 3 日及 5 日揭幕，中共中央日前向中央委員與候補中央委員發出通知，要求他們從 2 月 12 日至 18 日集中到北京中央黨校，學習十六大文件及「三個代表」思想。為期一周的政治學習將由中共政治局常委、中央黨校校長曾慶紅主持。中共中央黨校的學習結束後，各委員將返回各自單位傳達學習精神，在組織所在省市及部委高層進行政治學習，各地方的政治學習將持續到二月底[53]。中共密集召集十六大中央委員與候補委員展開一週十六大精神的研習，等於將中共絕大多數的權力精英集中於一地做政治學習，對商業及地方發展可能影響不大，但對於軍隊來說，大軍區以上重要領導幹部幾乎都為十六大中央委員或是候補委員，長期不在崗位上，自然影響部隊正常運作。另外共軍總政治部也編組宣講團至各大軍區實施宣講，共舉辦四十六場，直接聽眾大多為重要幹部共約 12 萬餘人，爾後再由大軍區編組宣講團和宣講小組至各基層深入宣教共舉辦 280 場次，直接聽眾超過 100 萬人[54]。這種勞師動眾的學習對於江澤民要求的「軍事過硬」或「打得贏」都是一大諷刺，共軍的專業軍事訓練仍然脫離不了政治運動的干擾，很難兼顧軍隊「打得贏」與「不變質」的歷史任務。

---

51 如北京軍區司令員朱啟，雖非政工人員，但已在求是雜誌刊登兩篇有關擁護「三個代表」的文章。

52 例如章家敦在著作中提及在 1999 年夏天，中央政府幾乎已經唱空城計，以便黨員可以參加三講運動。北京地區的度假地區都空無一人，因為「大人都去學習三講了，小孩則去參加國慶遊行了。」參見章家敦，中國即將崩潰（臺北：雅言文化，民 91 年），頁 282。

53 中央社 2002 年 2 月 10 日電，http://tw.news.yahoo.com/2003/02/10/twoshore/can/3803705.html

54 解放軍報（北京），2002 年 12 月 23 日，第 1 版。

伍、結　　語

「三個代表」思想可以說是江澤民樹立自身領導政權正當性的同時，對於政治意識形態的操控與要求。除了延續鄧小平主政時期理論思想建構的核心外，江澤民的「三個代表」理論及接受私營企業主等新興階層的入黨等主張，證明了中共的意識形態結構逐漸向社會的既得利益者靠攏，也是一種以中國式社會主義建設，做為意識形態正當性的內涵，憑藉強調中國廣大人民群眾根本利益，爭取意識形態與共產黨執政的正當性與合法性。

在此種情況下，共軍對於「三個代表」的實踐與發展，乃難脫其工具性與政治性的角色，雖然「三個代表」是為了突破中共擴大經濟發展的窠臼，所提出在意識形態領域的修正，將來除了在經濟層面之外，勢必對中共原有政治、軍事、文化、社會等結構面產生影響。在軍事上，雖然經濟發展與國防或軍事現代化關係非常密切，中共軍隊對於「三個代表」思想的實踐，並未偏重在經濟方面，反而著重在軍隊意識形態的鞏固，引導軍事文化的發展，強化軍隊中黨的建設以及黨對軍隊的領導，並將之運用作為甄拔人才的主要標準，並以軍隊作為實踐的模範典型，希望軍隊走在前列，引導社會精神文明建設，最後則是以「三個代表」作為共軍本身思想道德行為的規範，從「以德治軍」落實「以德治國」。

共軍對「三個代表」的積極擁護，除了證明共軍原有從毛澤東以來的宣傳隊與工作隊的角色仍然未變之外，其對於政治運動的熱衷與政治意識形態的捍衛，使軍隊每逢中共重大政策或意識形態轉變，仍無法脫離被援引作為宣傳的工具與實踐的樣板等政治性的角色，這種工具性的角色，不會因為意識形態轉變趨向社會主義或資本主義而有所改變的。如此，勢必影響共軍在軍事專業的訓練，「三個代表」思想反而成為軍隊的負擔，而無法提升「高技術局部戰爭下的」戰鬥力。

專題研究

情報與倫理問題之探討

汪毓瑋

摘　要

對任何國家言，國家利益是排它的，是行動的唯一指導，此亦暗示了不排除使用計謀及武力對抗其它國家之可能，而賦予情報存在之合理化基礎。情報在「和平與戰爭間灰色地帶」遊走，有其獨特存在之運作邏輯。但人民構成之國家，其行為與結果之關係，應依於以倫理為判準之人民最大福祉的尋求。而情報與倫理互動的衝突，涉及了倫理的兩難，這些問題的複雜性，要想對所有情況發現簡單答案的挫折感，及情報與倫理可加以分離錯誤說法之辯駁。困難的倫理議題，可能無法由任何一個團體決定過程之任何定義的形式來加以解決，也不應是信任一個或兩個人單獨之決定，而應是將領導官員的所有道德判斷集合，而能有較好機會達到有價值的結果。因此，情報應促進依據倫理之民主價值及國際安全，如果情報官員基於其從事公職之早期承諾與遵奉之一些不良認知的觀念與信仰，而故意違背與忽視倫理與國家法律，那麼國家的未來將會遭受危難。或可試行建立一些標準而有助作出倫理指導下之決策，如正義的理由、正義的企圖、適當的授權、最後手段、有成功的可能、相稱的、區別與控制等。但是這些抽象原則仍需給予詮釋之限制，而避免藉以採取情報行動之急迫與必要性，卻合理化與寬容其可能不當作為。

關鍵詞：情報、倫理、秘密、國家利益、蒐情(collect)、分析、反情報、秘密行動

壹、前　　言

從十七世紀迄今，政治家概都同意國家理性（raison d'etat）引導國家行動。且其內涵有二，一是、國家的存在就包含了自身的目的；另一是，國家利益是排它的，是行動的唯一指導。此亦暗示了不排除使用計謀及武力對抗其它國家之可能[1]。而孫

[1] Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy* （Washington, D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc., 2000), p.187。

子兵法《謀攻篇》指出，不戰而屈人之兵，善之善者也。《用間篇》指出，先知者，必取於人，知敵之情者也。故有因間、內間、反間、死間、生間。又早在十六世紀英國女皇伊利沙白，即曾發展情報單位以補助其權力之不足。且美國的華盛頓總統與當時「秘密通信委員會」（Committee of Secret Correspondence）亦共同指出，國家需要良好的情報是顯而易見的，強調要將所有的事情儘可能保持秘密[2]。

若從組織建立角度言，情報機構對於國家安全之主要作用是維持資訊之秘密、需要與方法。情報之所以獨特，就是因為其秘密之特色。這是因為別的國家不會讓我們知道一些重要的資訊，而我們的國家也希望利用一些方法與必要之手段，對於某些類型之重要資訊，保持秘密而避免敵人取得。但是對於倫理學家言，戰爭時期允許以組織暴力打擊敵國之領土與人民，但和平時期，掌握、推翻與顛覆敵國政府之努力，是否可如戰時一樣被接受？又和平時期之冷戰階段，美蘇雖然互動，但實質兩國在所有層面上，都處於敵對狀態，只是未達到明顯衝突的階段。這種冷戰敵視之關係，實際上已造成和平與戰爭間之灰色地帶[3]。甚至冷戰後之今天，美蘇仍互逐情報官員[4]，顯見情報戰並不受限於戰爭與和平規律之限制，而有其獨特存在之運作邏輯。

人類組成之國家，其採取之行動自然會影響到國內、外之人民。因此，要思考善、惡與對、錯[5]。而行為與結果之關係，是依於以倫理為判準之人民最大福祉的尋

---

2 Allen Dulles, *The Craft of Intelligence* (Boulder and London: Westview Press, 1963), pp.7-8。

3 戰爭、侵略與顛覆，經常要求的是秘密，但這些事實卻使那些追求運用民主原則、與道德標準，以觀察個人與公共政策的人感到痛苦。在這些不法行為廣泛運用之環境下，創造了情報圈所描述的「在戰爭與和平間的灰色與陰影的世界」。而有兩種應對方式，一是民主社會對倫理之任何承諾，應聲明情報活動之無效。因此，對情報活動不適用的宣稱，將會帶來無限國際利益之更大道德鼓勵之行動。而這種使用秘密情報保護國家之作法，就好像在中世紀以水蛭來對高熱病患放血，以達到治療成效之結果。此用意雖在於治療，但是長期此種治療本身較疾病會更加造成致命之結果。另一是強調以結果來證明手段正當，任何服務於國家利益之情報活動，都應該被允許。強調情報作為應該更有效、更獨特，且必要的話必須對敵人無情。對於難和解的敵人沒有規範，因此接受人類行為之準則無法適用。假如國家要存活，長期「公平競爭」（fair play）之概念需要重新思考。必須發展有效之間諜與反間諜單位。必須學習顛覆、破壞，以更聰明、複雜及有效的方式來摧毀及反制敵人對我之作為。參考 Joseph Monti, *Ethics and Public Policy* (Washington, D.C.: University Press of America, 1982)。William Sullivan, *Reconstructing Public Philosophy* (Berkeley: University of California Press, 1982)。U. S., Select Committee to Study Intelligence, *Final Report*, Book I, p.9。Drexel Godfrey, "Ethics and Intelligence", *Foreign Affairs*, Vol. 56, 1978, p.626。Morton Halperin et al., *The Lawless State* (New York: Penguin Books, 1976), p.5。U. S., Select Committee to Study Intelligence, *Final Report*, Book I, p.50。Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy* (Washington, D.C. : A Division of Congressional Quarterly Inc., 2000), p.185。

4 因漢森(Robert P. Hanssen)案之影響，美俄各互逐 50 名具有情報身分之對方大使館外交人員。美國國務院發言人包潤石並於 2000 年 3 月 27 日表示，這場間諜驅逐戰應到此為止。中國時報（臺北），中華民國 90 年 3 月 29 日，第 10 版。

5 Stanley Hoffmann, *Duties Beyond Borders: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics*

求。其有兩個基本要件，一是限制，行動要有節制；另一是責任，而要對我們的選擇與造成之結果負責。民主社會之開放與多元辯論，企圖平衡競爭利益與價值，並決定了依於法律之行為的限制與責任。因此，行為之倫理標準是由法律來定義的，在一些限制與特定責任下，彰顯了可接受之行為。而這些法律適用於人民、國家，當然也包括了情報圈[6]。但是設定倫理標準是一個動態過程，涉及了不斷的測試，挑戰與再檢證。公共政策在正義、自由、民主價值之宣稱下，很容易被接受，但實踐下是否真的能貫徹不受干擾，此亦投射到對情報作為之合理性追求。又倫理經過一段時間會產生變化，那麼在法律授權下之情報活動，是否在倫理配合上亦應產生變化？如果是，那麼誰應該來決定這個改變，且什麼時候改變？倫理之改變要多快轉到政策與行動上？凡此問題均反映出對情報圈作為之界限關切與倫理標準之不易掌握。

本文設計上，直接從情報之內涵與功能著手，指出情報內涵之秘密特質，與蒐情、分析、反情報、及秘密行動之情報四項功能；進而據以論述情報內涵與功能可能引發之倫理相關問題；並舉出六個涉及情報與倫理衝突之實例來加以探討。而在研究限制與途徑上，並不特別討論倫理之內涵與定義，而概從在人群生活關係中，範定行為之道德法則。涉及行為與品性，道德與義務，判斷正邪善惡，人類幸福，道德事象，道德價值等範疇來指涉倫理[7]。並接受從情報實務之角度認知倫理，視其核心部分是分享價值概念與一致同意之程序，來處理逆境（adversity）與變化[8]。因此，國家為處理可能之逆境與變化，須探討在安全政策擬定中之情報四項功能；而為論證分享價值概念與一致同意之程序，就涉及了對該等功能與倫理關係之探討。

貳、情報內涵與功能

一、情報內涵

任何情報著作均有對情報之不同詮釋，且依作者研究旨趣而有不同層面之強調與操作[9]。而若以實用概念（working concepts）之途徑來看情報，情報指的是過程、

(Syracuse, N.Y. : Syacuse University Press, 1981), p.xii。

6 Alfred C. Maurer , Marion D. Tunstall and James M. Keagle ed., *Intelligence: Policy and Process* (Boulder and London: Westview Press, 1985) pp.69-83。

7 黃建中編著，比較倫理學（臺北：正中書局，中華民國 79 年 3 月），頁 21-36。

8 Paul G. Ericson, "The Need for Ethical Norms", *Studies in Intelligence*, Vol. 36, No.5, 1992, p.15。

9 其它有關情報定義之討論，可參考以下等書。Sherman Kent, *Strategic Intelligence* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1953), pp.3-11。Harry Howe Ransom, *The Intelligence Establishment* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971), pp.3-15。Roy Godson, Ernest R. May, and Gary Schmitt ed.,

產品、與組織。就過程言，可被認知為一種手段，其中提出攸關國家安全之特定資訊的需求、蒐集、分析、及分發給決策者；且對於一些類型之秘密行動加以構思及執行；及經由反情報活動對這些過程與資訊加以保護。就產品言，情報可被視為是前述過程之產品，是經由法律授權而要求之分析、行動等之實施。就組織言，情報可被視為是執行不同國家安全政策功能之單位[10]。

而情報和政府之外交、國防、運輸等其它功能之所以不同，是因為情報是秘密的。情報之部分本質，涉及了運用欺騙與依賴於誘引其它國家人民叛國來蒐情[11]。而情報存在的價值，在於政府想要對其它政府隱藏一些資訊；又想藉由一些手段，獲取他國所隱藏而欲保守秘密之一些資訊。且除了秘密之外，情報和一般資訊不同之處，在於資訊是任何可以知道的事情，而不論它是如何發現的；情報卻是決策者所需要瞭解之資訊，且是已被蒐集、修飾，窄化到符合決策者之需要。故所有的情報是資訊，但不是所有的資訊均是情報[12]。

二、情報功能

情報在國家安全政策之擬定中，有四項功能，分別是蒐情、分析、反情報、與秘密行動[13]：

蒐情—是從所有可能之來源蒐集資訊。且意味建立與維持一系列可控制之人員、科技、及公開來源之管道。具有公開與秘密兩個基本範疇之來源。公開來源資訊一般民眾亦可容易取得，包括報紙，廣播媒體，專業與技術性之雜誌、期刊、書籍，非機密性之政府報告，與眾所週知之各種不同國際行為者之活動等。另外，因為接近封閉與機密性之資訊來源是被拒絕的，故需要以秘密獲得之手段來進行，而由於「目標」企圖保護這些秘密資訊，因此必須經由對目標安全系統之穿透來取得原始情報，而此涉及了不同之情報技術。蒐集情報之方法概可分為人員情報（HUMINT）、訊息情報（SIGINT）及圖像情報（IMAGINT）。但科技革命已影響情

U.S. Intelligence at the Crossroads (Washington, London: BRASSEY'S, 1995), pp.3-28。Jeffrey T. Richelson, *The U.S. Intelligence Community* (U.S.: Westview Press, 1999), pp.2-3。Kristan J. Wheaton, *The Warning Solution: Intelligent Analysis in The Age of Information Overload* (Fairfax, Virginia: AFCEA International Press, 2001), pp.5-13。

10 Tomas F. Troy, "The Correct Definition of Intelligence", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Winter 1991-1992。Stafford T. Thomas, *The U.S. Intelligence Community* (New York: University Press of America, 1983), p.3。Mark M. Lowenthal，op, cit., p.8。

11 Abram N. Shulsky, *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence* (New York: A Maxwell Macmillan Company, 1993), p.188。

12 Mark M. Lowenthal, op, cit., p.2。

13 Pat M. Holt, *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy* (Washington, D.C. : A Division of Congressional Quarterly Inc., 1995), pp.3-4。

報之蒐集，因為國家機密之安全與對這些安全系統之滲透，均涉及了相關科技之設計與研發。因此，間諜活動由以往主要依賴於人員蒐情漸轉到大部分依賴科技蒐情。而此造成了究以科技蒐情手段所獲得之大量情報，抑或是經由人員蒐情手段所獲得之質優情報之比較問題。由於科技不像人員會抱怨之現實性，與既有工具就應加以使用之惰性，已增加了對科技手段之依賴[14]。但是「九・一一事件」後，又已增加對人員情報之要求與重視[15]。

分析—目的是使所蒐集之資訊對決策者之運用產生意義。是經由分析人員對模棱兩可之資料加以評估而提出。但不是僅止於分析之人員才從事此項工作，蒐情人員也必須從事初步之資料分析，且比較新蒐集之資料與現存資料之異同和價值，如此才可能證明新的資訊是重要的、且值得分送。另外要注意的問題是：

蒐情者與分析者之評論，不論是論證之報告或是提供資訊，均須注意其來源之可靠與精確。

素質不良或無經驗的分析者，或分析者與決策者間之不良的互動，均會降低情報效果，而導致不佳的政策。

不適當的分送，也可能導致不良之政策。由於安全的理由，情報是有區分的，愈敏感的情報其分發愈有限制。故不應分發給不適用之官員而延誤時效，致影響政策品質。

決策者盼有能使其作出完整決策之資訊，但由於決策者經常已有優先政策與結果，因此常盼情報能對其優先事項加以支持。且決策者可以忽視、不同意、甚至駁斥情報所提供之分析[16]。

反情報—是關於瞭解、及可能對所有外國情報活動之面向，加以抵銷之努力。

---

[14] 科技蒐情之效果常因下列不利因素而抵銷其作用： 科技蒐情能力經常破壞了蒐情需求； 科技蒐情經常導致情報之過量供應，致不能有效分析； 科技蒐情之花費較所能產生之效果快速。參閱 Roy Godson ed., "Human Collection in the 1980's", "Technical Collection in the 1980's", *Intelligence Requirements for the 1980's: Clandestine Collection* (Washington: National Strategy Information Center, Inc., 1982), pp.14-28, 38-50。

[15] 90 年 12 月 4 日，美國參、眾兩院情報委員會主席賈拉漢(Bob Graham, D- MI)與高斯(Porter Goss, R-Fla)，同意在 2002 年會計年度情報授權法中，增加 8%之情報預算，致總數可能達到 350 億美元左右。並置重點於四方面：重新恢復國家情報單位從廣播、電腦、及其它電子通訊手段之蒐集與分析資訊的能力，且改變以往截聽廣播之焦點為竊聽光纖通訊線；改善人員情報網之不完善處，要能處理許多不同文化與語言之目標：更正資訊蒐集與將資訊轉為情報的分析之不平衡，資料轉為有用情報的比率必須增加；挹入預算於研發創意，而改正此方面以往投資之減少。Washington Post, Dec. 5, 2001。實際上，在全球之諜員，是情報資訊主要的來源，只有透過有思想的個人，才能瞭解全球到底發生什麼事。Robert Lindsay, *The Falcon and the Snowman* (New York: Pocket Books, 1980), p.345。

[16] 相關內容，另可參閱 Mark M. Lowenthal, "Tribal Tongues: Intelligence Consumers and Intelligence Producers", *Washington Quarterly*, Vol.15, Winter 1992, pp.157-168。

是關係到資訊之蒐集與行動之執行，以對抗間諜，其它情報活動，代表外國政府、組織、個人之破壞行動與暗殺等[17]。有四項不同作用：

經由公開與秘密之來源，對外國情報與安全單位之資訊與行動的蒐集；

對可能背叛者之評估；

對於外國情報與安全單位結構、人員、與行動之分析和研究；

破壞與抵銷情報與安全單位，從事對國家敵對之行動[18]。

秘密行動[19]—經由不留痕跡的作為，企圖影響外國政府與團體。可能是秘密的出版文宣產品以促進特定之觀點；也可能是賄賂記者以影響新聞報導或相關評論；亦可能是支持暴動、或游擊隊等準軍事行動；及情報協助，以從事有利己方企圖之行動。惟冷戰後之秘密行動已不同以往[20]，不再有類似的全球性之意識形態衝突，然而支持政黨與民主宣傳之行動仍然凸出，且須不斷進行對巨大毀滅性武器擴散、恐怖主義、與國際毒品走私之跨國性打擊行動等，此也意味進行秘密行動之組織增加，且不再侷限於傳統之數個單位。

此種情報功能結構與國家安全政策結合之過程，可以下列圖表展現[21]：

---

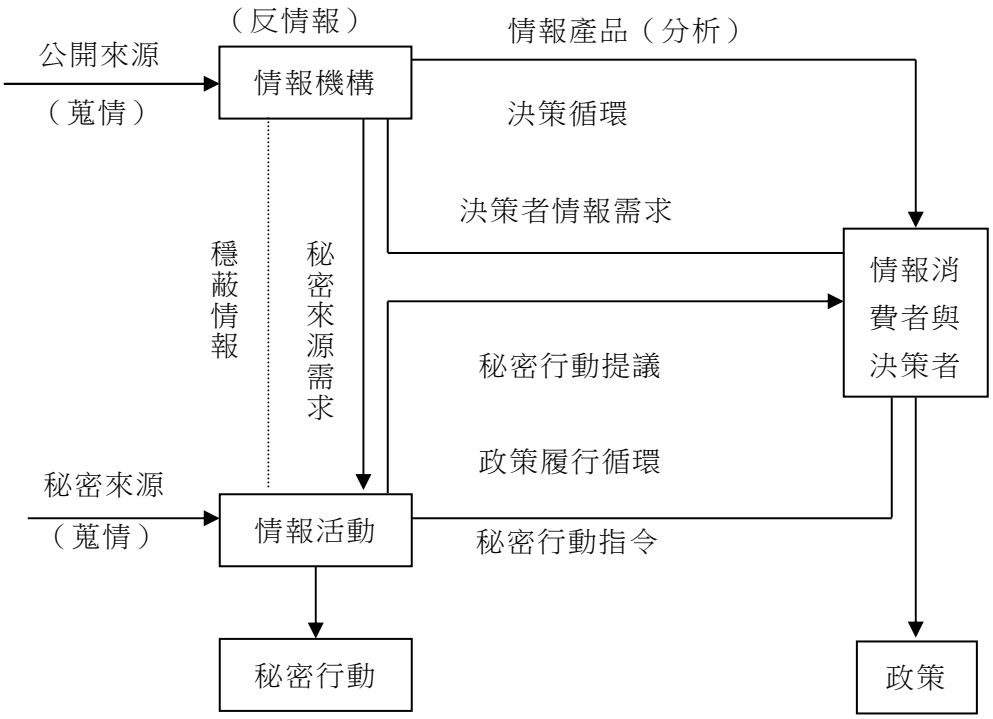
17 Ronald Reagan, "Executive Order 12333: United States Intelligence Activities", *Federal Register* 46, No.235, December 1981, 59941-55 at 59943。

18 Jeffrey T. Richelson, *The U.S. Intelligence Community* (U.S.: Westview Press, 1999), pp.332-333。

19 1991 年美國「情報授權法」中，將秘密行動界定為「美國政府為影響國外政治、經濟、或軍事情況而採取的單一或數個行動，同時刻意不彰顯或公開承認其中的角色」。秘密行動是獨特的美國名詞，在第二次世界大戰後開始使用。大多數國家並不嚴格區分公開或秘密作為，極少國家會特別獨立出一個秘密作為的範疇。一個國家也許會在政府系統中設立特別部門，負責某些方面的秘密諜報技術，以不同程度的秘密性質行使影響力，通常被視為政治手腕的一部分。Roy Godson, Ernest R. May and Gary Schmitt ed., *U. S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform* (Washington: Brassey's, 1995), pp.155-157。

20 冷戰時之秘密行動包括政治建議與忠告；對個人之補貼；對政黨或團體之財源支持與技術援助；對私人組織之支持包括勞工團體與公司；秘密宣傳；人員訓練；經濟行動；準軍事行動或政治行動以推翻或支持政權；及有企圖之暗殺。參考 Victor Marchetti and John Marks, *The CIA and the Cult of Intelligence* (New York: Knopf, 1974), p.387。

21 針對中情局結構及國家安全政策過程而加以修正提出。參考 Stephen J. Cimbala ed., *Intelligence and Intelligence Policy in a Democratic Society* (Dobbs Ferry, New York: Transnational Publishers, INC, 1987), pp.89-93。



參、情報內涵與倫理相關問題

雖然秘密不是情報定義之前題條件，但秘密仍是情報之必要本質之一。政府之所以有情報部門，是因為要保護攸關國家利益追尋之政策秘密、且欲尋求其它國家可能否認而攸關自身國家安全之資訊。因此，秘密之存在，不但是由情報部門所從事之蒐集與秘密行動等工作來彰顯，且由於其它國家對我們進行資訊之否認作為而需加以突破。但引發的關切，是此秘密環境的運作，對人們日常生活所造成的衝擊、及對人類社會據以存在之倫理的可能傷害。

對於一國之國際事務的安全推動並確保國內安全言，秘密是首要之本質[22]。要獲得這些資訊，情報單位必須使用秘密蒐集手段。1929 年 Hoover 總統之國務卿 Henry L. Stimson 反對以往對 20 個國家之竊聽行為，而終止「黑室」（Black Chamber）情報活動，認為紳士不應閱讀其他人之郵件[23]。但是第二次世界大戰時，他改變了想法，認為應有「其它的倫理標準」以保護人民之生活，而不能夠沒有秘密蒐集資訊之行

[22] 相關論述可參考 James Bamford, *The Puzzle Palace* (New York: Penguin, 1983)。
[23] Henry L. Stimson, *On Active Service in Peace and War* (New York: Harper and Brothers, 1947), p.188。

為。隨著科技進步，秘密蒐情之手段已更多樣。而涉及偷竊本質之倫理問題與濫用之可能性仍然存在。最高法院法官 Louis Brandeis 就曾公開的警告，提升政府間諜手段之科技進步，嚴重的威脅到開放、民主社會之個人自由[24]。

但是民主社會，秘密是否為原罪而須卸除？布克（Sissela Bok）定義秘密為有企圖之隱藏，涉及了對資訊的故意扣留、隱瞞、或藏匿，以避免其他人知道、利用或是洩露此資訊。顯欲給予其中性定義，而排除定義秘密為必然之不道德或負面的看法[25]。開啟了當擬定計畫時需要秘密之可能的討論，認為若把企圖予以透明化或是可以加以預測，該計畫就要有失敗之準備。因此秘密對計畫是必須的，不但是為了保護其形成，也是為了加以發展，或有時加以執行、甚至加以放棄之可能改變。

她討論政府秘密是基於三項前題，雖然個人可能有必須維持秘密之良好理由，但是不能夠因此就簡單的將這些辯解，轉移到團體或集體上運用；雖然秘密本質既不是好也不是壞，但是反對集體秘密合法性之假定，特別是秘密已經與權力執行相結合時尤其要注意；宣稱保護集體秘密之權利，要有伴隨特定責任之機制、及執行秘密之特定環境而不可濫用[26]。而對於如何給予國防、戰爭與自衛正當性之適當限制的問題，認為可採用兩種方式，第一、籍由秘密實際上可能不會對國家安全有所貢獻來展現。但必須提出秘密是反作用力，無助於所同意需求之達成；第二、不能排除道德考量，因此即使在國家存活的時候，必須要求軍事行為之道德辯護。不可以在國家安全的名義下，允許秘密去掩護不道德的行為。而凸顯了秘密之中性本質，及國家作為中秘密手段之可能運用不能排除，致有其存在之必要性，但同時也反對其無限制之濫用。

其它涉及研究秘密領域之學者，包括韋伯（Max Weber）[27]、季登斯（Anthony Giddens）[28]、傅柯（Michel Foucault）[29]、登第克（Christopher Dandeker）[30]等人，不相信秘密之問題可僅藉由勸阻精英或意見領袖採取對社會更「自由」（liberal）的觀點來達成，更何況彼此敵對之國家。而羅伯森（K.G. Robertson）等學者則以現實主義之途徑，認為秘密不是預設之信念問題，而是政治體系間不同力量之權力平衡問題，因此要改變秘密程度或掌握秘密作為，只有先改變權力平衡[31]。換言之，權力

---

24 Louis Brandeis, “Olmstead V. United States”, *U.S. Supreme Court Reports*, 277 (1927), pp.474-475。
25 Sissela Bok, *Secrets-on the ethics of concealment and revelation* (New York: Pantheion, 1982), p.9。
26 Ibid, pp.171-190。
27 相關論述可參考 Max Weber, *Economy and Society* (Berkeley, Calif.,: University of California Press, 1978)。
28 Anthony Giddens, *The Nation-State and Violence* (Cambridge: Polity, 1985), Vol.II, pp.2-47, 203-309。
29 Michael Foucault, *Discipline and Punish* (London: Allen Lane, 1977), pp.141-214。
30 Christopher Dandeker, Surveillance, *Power and Modernity* (Oxford: Policy, 1989), pp.37-59, 131。
31 K.G. Robertson, *Secrecy and Open Government: Why Governments Want you to Know* (London: Macmillan

未達平衡前，秘密就仍存在，此亦現實的反映到國際社會之國家間的互動，而不論彼等是否友好或敵對。但是民主社會之基本價值，認為公開是好的而秘密是壞的，因為一切可曝露在陽光下檢證自然不會悖離倫理原則，因此希望將秘密減低到最小程度。且由於政府是向人民負責，因此政府所有機構在實踐上均應公開其作為。而雖然可以有例外，但是這些例外必須被很小心的加以定義[32]。此種普遍性看法，持續反射到對情報作為之倫理面向檢討，從未間斷。

肆、情報功能與倫理相關問題

一、蒐情之倫理問題

人員情報之蒐情，基本上是藉由心理技巧以獲得不同布建對象之信任，包括移情作用、諂媚、同情等；也有以賄賂、勒索、或性來要脅獲得合作。此種實際操作與倫理規範之間的衝突，就政府言，包括對於敵人外的其它國家人民，是否亦要採取這些合法行動？政府是否能充分保護來源？被布建人員之義務有多深？如果布建人員遭受危險，則甄補者維持其安全之範圍有多廣，是否及於其家庭？如果一段時間，布建人員已不產情而欲結束此關係，則政府保護期之責任有多長？如果布建人員證明不能再產情，但可能是對其進入與能力之作假，則是否仍有義務呢[33]？

除了布建外，情報官員使用不同技巧以蒐集情報，包括竊取與竊聽。在日常生活中，這些行為是違法的，必須經由法庭同意才能行事，且有不同程序，以避免對人民之不當作為，然而是否完全遵守，而無「便宜行事」發生[34]？另情報官員或決策者對其所知情報而採取之作為，是否要負倫理責任？例如二次大戰期間英國與美國情報單位經由電訊情報，警覺德國人可能要大量屠殺猶太人。但是沒有採取轟炸鐵路線與軍營等行動之兩項理由，一是、相信純粹軍事目標行動，將會很快的結束戰爭而解救更多集中營的人；另一是要保護來源與方法。而並無太多道德與倫理之考量[35]。

二、分析之倫理問題

Press LTD, 1999), pp.9-10。

32 相關論述可參考 Paul Craig, "Public Law, Sovereignty and Citizenship", *Robert Blackburn ed., Rights of Citizenship* (London: Mansell, 1993)。

33 Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, pp.189-190。

34 「九・一一事件」後，儘管民權團體大力反對，美國會於 10 月 26 日仍通過反恐怖主義法，亦稱「美國愛國法」(USA PATRIOT ACT)允許聯調局增大權限，加強對恐怖主義嫌疑犯之監聽等作為。

35 Mark M. Lowenthal, Intelligence: From Secrets to Policy, p.190。

情報對於決策之主要作用在於轉換所蒐集之無數片斷資料，成為決策者可安心使用之一致與精練的報告[36]。而此產品是來自於將資訊轉換為情報之過程，涉及了數個產品發展之連續階段及重覆評估[37]。因此，情報工作是向決策者提出正確分析，而能形塑良好政策。但由於決策者經常已有優先政策與結果，因此常盼情報能對其優先事項加以支持，則如何能避免「情報政治化」之影響。

情報來源之多元特色，分析者經常會與其它分析者討論不同之觀點與妥協，但是有多大的程度，分析者願意與其他分析者妥協，且什麼樣類型的交易可接受、而什麼樣類型不能接受？什麼樣的妥協重點會影響到送出文件之完整性與有效性。假如明知妥協後之重點，會危及其有用與完整性，是否能堅持原先立場？且假如決策者拒絕這些分析，則是否仍會一本初衷認真作分析[38]？

三、反情報之倫理問題

反情報主要在於破壞與抵銷其它國家之情報與安全單位，從事對本國敵對之行動。因此兩項主要之工作，一是滲入敵體而能掌握政策與攻堅動向，另一是加強對組織人員之監視而防阻叛國，致除需明示之紀律規範外，兩者均依賴秘密手段之作為才能達成任務，而不可能完全符合法律之要求[39]。因此，在尋求反情報發揮作用之過程中，常會挑起敏感的合法與倫理問題[40]，且常被評斷為非法、不適當、與不符合倫理之作為[41]。

反情報單位常會運用謀略情報而找出敵國意圖，或誘出被外國吸收之叛國者。但是對於國外媒體發布之假情報，常可能會被國內不知情之媒體選用，而反轉影響國內相關部門間之協調配合。假如反情報單位告訴國內媒體真實狀況，則會冒洩露機密之危險，而使整個行動無效危及國家安全。若不告知，那麼這是否與民主國家所堅持之媒體獨立政策相違背，而實質有操縱輿論之嫌[42]？

---

36 Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy* (Princeton: Princeton University Press, 1949), pp.1-10。Harry Howe Ransom, *The Intelligence Establishment* (Cambridge: Harvard University Press, 1970), pp.1-15。

37 Thomas Powers, *The Man Who Kept the Secrets: Richard Helms and the CIA* (New York: Alfred A. Knopf，Inc., 1979), pp.3-19。

38 Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, pp.195-196。

39 不同於一般治安犯罪，在反情報方面，潛在的嫌疑犯已被情治相關單位指認，是否也需法律程序才能進行對其必要之監控？

40 U. S., Select Committee to Study Intelligence, *Final Report*, Book I, p.165。

41 U. S., Select Committee to Study Intelligence, *Final Report*, Book III, p.9。

42 又政府不能阻止媒體報導所獲得之資訊。但是公開的自由與人民有權利知道並不相同，在憲法中並未規定。且媒體有權利報導，並不意味政府官員有義務提供資訊，特別是秘密資訊。但是獲得有國家安全意涵之資訊，媒體有什麼樣的義務呢？Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall and James M. Keagle ed., Intelligence: Policy and Process (Boulder and London: Westview Press, 1985), pp.69-83。

四、秘密行動之倫理問題

秘密行動之設計，是用來作為秘密影響人民、組織、與政府之手段。它是作為外交抗議與宣戰之間的「第三種選擇」以履行政策[43]。它是情報圈可展示其獨特技巧之機會，且此技巧可作為一種相較其分析之反證、與另種選擇之領域。假如情報官員對於決策官員所要求的行動，認為成功率不高或是不適當，則是否有勇氣不同意此秘密行動？亦或故意配合決策者之要求，且方向與過程任由決策者決定[44]？

情報單位經常使用國家安全、國家利益、與國家防衛之概念，以支持秘密行動，但是這些概念浮動而可能濫用其合法性。且秘密行動也可能與個人之目標與信仰相衝突，其範圍無論從選舉支援與政治宣傳、經濟顛覆、到政變，無辜的市民均可能遭波及。人們很早就接受，戰時大規模轟炸城市而造成對市民之軍事攻擊為合法行為之觀念。那麼和平時期之秘密行動，有何不同呢？行動之倫理界限在那裏？

付錢雇傭兵之準軍事行動（Paramilitary operations）引發了支助者對這些戰鬥者之責任何在等倫理問題。例如美、英以往所支援之塔利班（Taliban）游擊隊將蘇聯趕出阿富汗並成立政權加以統治，但卻採行有違西方人民自由與婦女權利之嚴格回教管理措施；且支持恐怖主義，庇護賓拉登。又即使禁止暗殺令可選擇性之解除，但執行暗殺的標準如何定出？什麼層次之犯罪與敵對行動，可使一個人作為暗殺之目標，而不違一般接受之倫理標準[45]？

---

[43] Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall and James M. Keagle ed., Intelligence: Policy and Process (Boulder and London: Westview Press, 1985), p.79。

[44] 例如準軍事行動中，情報圈希望有更大之自由度，且行動停止之決定，亦不希望是有由決策與情報兩個單位共同作出之感覺。此種不被干涉之要求，才能建立與行動者之間的信心及單位權威。

[45] 例如伊拉克之海珊總統在 1980 到 1988 年是受到美國的支持以對抗伊朗，但是美國目前欲除之而後快，而他的行為是在入侵科威特之後才變的有問題的。且只有絕對保證所支持的人可獲得權利，及其行為完全符合要求，否則暗殺無用；亦會產生報復。另美國參院情報委員會欲加以限制，認為秘密行動必須是涉及重大威脅之極端環境下，且在極大限制下才可執行，且不包括政治暗殺，因為它違反了生活根本方式之道德訓誡。Mark M. Lowenthal, Intelligence: From Secrets to Policy, pp.190-192。U. S., Select Committee to Study Intelligence, Final Report, Book I, pp.446-448。U. S., Select Committee to Study Intelligence, Alleged Assassination Plots, pp.1, 157。

伍、案例探討與解析

一、1944 年 7 月 20 日，諾曼第登陸之前幾週，希特勒召集軍方與情報單位之高層官員會議。Claus von Stauffenberg 上校與情報首長 Wilhelm Canaris 等人認為，希特勒基於國家利益說詞的冷酷政策，實際上是與國家利益與基督教信仰相違背的。因此開會時將炸彈藏於手提箱內，欲炸死希特勒。最後失敗，Canaris 被判決前表示，「我以明確的良知，為國家而死」。今天，這些暗殺希特勒之官員，因其道德勇氣而犧牲生命，每年都接受德國政府的表揚[46]。

解析：不論是軍方或情報官員之工作誓詞，均是要保護國家且忠於領袖。此暗殺是良知與相對競爭倫理義務價值之決定。暗殺希特勒違反其忠貞誓言、使國家安全立即遭受危險、且冒背叛而被處死之風險、及違背不應殺人之宗教戒律。

二、1953 年至 1966 年間，中情局執行 MKULTRA 之「化學、生物、與放射原料，對於控制人類行為之秘密操作」研究，包括了 149 個子計畫，至少有 80 個機構與 185 個研究人員參與；且此計畫資金大部分是由中情局之掩護組織（front organization）來運作，因此許多參與之個人與機構明顯不知涉及與中情局之互動。且至少一些化學與生物次計畫之測試，用於其它個人，並至少有兩個人因為實驗而喪命。1977 年 8 月 22 日，律師賽蒙斯（John C. Sims）與醫師渥非（Sidney M. Wolfe）依據「資訊自由法」（Freedom of Information Act），具函要求公布涉及此計畫之所有名單，以瞭解真相。最後，最高法院接受中情局依據國家安全法（National Security Act），授權中情局局長保護（protect）「未經授權對情報來源（source）與方法（method）之揭露」的說法，裁決將此案件發回地方法院更審（remand），而終未揭露[47]。

解析：在國家安全之前題下，情報單位是否可承受因必要之欺騙而造成對人民之傷害責任？換言之，國家安全是否為情報倫理之充分指導？當然，一方面它是唯一的指導，如此合法政府的政策執行才有意義；但另一方面，合法政府，甚至那些遵守民主理念與原則的政府，是否它們的決定與行動在倫理上是完全無誤的？

三、1960 年 5 月 1 日，一架美國 U2 偵察機從巴基斯坦空軍基地起飛，在飛往車里雅賓斯克途中被蘇聯擊中，飛行員鮑爾斯（Francis Gary Powers）未依規定炸毀飛機及自殺，卻跳傘被俘。5 月 2 日，艾森豪總統宣稱，一架氣象機在飛越土耳其

---

46 Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall and James M. Keagle ed., *Intelligence: Policy and Process* (Boulder and London: Westview Press, 1985), pp.69-71。

47 File://C:\WINDOWS\Local%20Settings\Temporary%20Internet%20Files\Content.IE5\ETCBC。

邊境時，不慎墜毀在蘇聯境內。5 月 7 日，赫魯雪夫向最高蘇維埃會議宣布領土遭入侵。5 月 9 日，艾森豪總統向全國發表聲明，承認使用民用飛機偵察蘇聯。致美國人民大感震驚，因為所信賴的總統竟然說謊，並首次知道 U2 不是氣象機而是間諜機，且已在蘇聯上空偵察四年，及中情局擁有偵察機之事實。最後美俄換俘救回飛行員。但過程中，聯調局局胡佛大力反對，因為評估蘇聯間諜艾伯（Rudolf Abel）上校的價值較高，而不願釋放[48]。

解析：艾森豪辯解，美國不希望珍珠港事變重演，所以必須知道其它國家的軍事動態。然而此種尋求國家利益，並因應非急迫性威脅之作為，是否可為總統提供充分、正當之理由而欺騙人民？而其可能對市民社會之倫理觀又會造成什麼影響？又飛行員違背工作紀律跳傘，未炸毀飛機而使敵國知悉國家重要機密，是否與一般倫理價值相悖，且應遭受相關法律起訴？另胡佛局長以工具理性來衡量人之價值，是否符合倫理之要求？

四、1973 年，國家情報首長赫姆斯（Richard Helms）在參院外委會聽證會中，否認中情局曾介入智利政府之推翻行動。1977 年，司法部以其作偽證而欲將其起訴，認為即使情報官員亦無說謊的執照。但是起訴這種案子將會付出巨大代價且可能危害國家安全[49]，因此經由協調談判，赫姆斯以認罪換取罰款 2000 美元及緩刑兩年[50]。赫姆斯在此過程中表示，我發現自己處於衝突的立場，我曾誓言保護一些機密，我不想要說謊，我不想要誤導參議院，我只是透過不同的情境，試圖以發現我自己的方式來找尋自我[51]。

解析：在國家安全法下，國家情報首長有責任保護情報來源與方法。假如他承認中情局涉入，則是在公開的聽證會中洩露了機密行動；假如他要求私下或秘密聽證會中回答，也是等同於承認中情局涉入；於是他為了保守機密而否認中情局涉入。赫姆斯是否作了正確的選擇？在此環境下，他是否應為作偽證而被起訴？原先知情之參議員在公開的場合問如此的問題，應負何種責任？

五、東德情報首長 Markus Wolf 所領導之情報機構，在兩德仍分裂時，曾成功滲透西德總理辦公室，致西德政府欲除之而後快。東德跨臺後，西德以叛國罪將其審判，因為西德憲法宣稱，德國只有一個合法政府。在 1993 年他被定罪為間諜，但

---

48 林博文，「中情局間諜機侵蘇遭擊落，悍拒道歉換俘解決」，中國時報（臺北），中華民國 90 年 4 月 12 日，第 11 版。

49 "U.S. Defends Helms Deal", *Washington Post*, Nov.2, 1977。

50 Mark M. Lowenthal, *Intelligence: From Secrets to Policy*, pp.196-197。Alfred C. Maurer, Marion D. Tunstall and James M. Keagle ed., op, cit., p.71。

51 "Helms Pleads No Contest", *Washington Post*, Nov.1, 1977。

是 1995 年德國最高法院裁定判決無效，因為它是分裂國家之市民，他並沒有違反東德國家之法律。但是 1998 年他又下獄，因為拒絕指證記憶中之諜員[52]。

解析：Wolf 在冷戰時之行事符合東德政府規範，並願犧牲生命而表現其愛國情操。但是兩德統一是事實，則是否在事實發生後，應該建立新的倫理價值標準以判斷行為？又其遵守原先之工作紀律，不供出以往同僚甚或雙面間諜，但如何解決與現行政府法律要求之平衡？

六、1995 年，眾院情報委員會委員托里西里（Robert Torricelli）寫信給柯林頓總統，控訴中情局導誤國會其在瓜地馬拉之活動，並有瓜國官員涉入人權濫用之名冊。並主動將該信內容送給紐約時報公布。渠辯解此行為正當，因為作為國會一員，保持政府誠實之責任、大於作為情報委員會保守機密資訊之誓言；且強調沒有違反委員會之規範，因為此資訊是從國務員官員 Richard Nuccio 之個人辦公室中獲得，而不清楚此資訊是否已被適當的列入機密。情報委員會主席將托里西里移交紀律委員會（Ethics Committee）懲處。紀律委員認為眾院對於處理機密資訊之規範模糊，而下令未來眾院成員欲揭露資訊前，有主動之責任先加以探查是否為機密資訊。而最後情報首長道奇所指定之調查小組，以該官員未經過適當授權卻提供資訊，建請國務院革職。事件結束，亦只有他遭到懲處[53]。

解析：作為國會情報委員會之一員，負有調閱機密資料之特權，自然有守密之義務。然而涉及對國家、政府與個人之利益評估時，可能就必須在倫理兩難中抉擇。眾院在 1995 年 7 月公布「機密資訊誓言」（Classified Information Oath）指導，要求議員們遵守誓言；其後經過府會之多次辯論，在 1998 年「告密保護法案」（Whistleblower Protection Act）亦變成法律[54]，均反映國會對倫理方面之要求已落實為具體規範。

陸、結　　論

國際互動之常態下，政府不斷尋求保護甚至增強其權力，並合理化其作為不是

---

[52] Mark M. Lowenthal, Intelligence: From Secrets to Policy, p.188。

[53] ibid, pp.197-198。

[54] 此法律建立了處理程序，情報圈之工作人員可報告其抱怨與急迫性之關切，須先經由情報圈之管道，但是若情報圈在特定之時間內沒有採取行動，可自由的向情報委員會報告。但仍需通知行政部門官員已準備向國會報告，且要依據適當的安全程序處理此資訊。2001 年 10 月 12 日，眾院「公務行為標準委員會」(Committee on Standards of Official Conduct)再次發出備忘錄，要求所有議員遵守保護機密資訊之誓言。http://www.fas.org/sgp/congress/2001/oath.html。

達成對它國霸權或宰制地位之企圖，而是因為處於競爭利益之環境下基本自保之要求。誠然民主國家利益多樣與片斷的本質，造成對權力之焦慮，但是可能敵對的思考前題，彼此所接受之價值與行為規範間之鴻溝，致對敵人可能不當行動預設之情報作為反應，或將淡化倫理之要求。而若目的不能證明手段為正當，那麼什麼才能？可能沒有人能給予完全滿意之明確答覆。訴之於國家安全與國家利益之情報指導原則雖有其絕對必要，但同時也是不充分的。因此，在沒有與國家安全與利益充分結合之足資遵守的相對倫理標準下，決策者不得不經常面對目的與手段衝突之困難選擇。而過程中，實際上是考量了支持倫理原則，及開放被政治批判及可能有威脅之結果的問題。

要能提供國家決策者正確、及時、與持續的資訊，致情報單位必須儘可能的加以蒐集，而達成其廣度與深度之任務要求。獲得公開來源的資訊，不需要使用欺騙等手段，因此不會違反法律與倫理規範。但是只有依靠公開來源的蒐情是不夠的，特別是針對封閉的社會及因應隱匿、不確定之非傳統性安全威脅下之不同以往之國家安全環境需求[55]，此種侷限性就特別凸顯。雖然有時背叛者與自動投誠者（walk-ins）會成為志願提供情報者[56]，但對情報需求言，仍是不夠的。因為，在某些攸關下決心之案件或戰略研判中所需要的資訊，只有透過對於非自願來源（unwilling source）之不同手段操作，才可能取得。致經常會忽略現存倫理之規範，尤其當有立即之情報工作要達成，只會關心如何使其有效，而常不會問及為什麼是這個目的。誠如美國參院情報委員會之調查報告指出，我們的行動方向是否依據法律？是否合法？是否符合倫理？我們從未考慮到合理之界限，因為我們是務實主義者。我們關心的唯一事情，是這個行動方向是否能運作？是否能給我們所想要的？是否能達成我們所想要達成之目標[57]？在美國我們遵守美國的法律，而在國外我們支持美國的國家安全利益[58]。

實際上，情報與倫理互動的衝突，涉及了倫理的兩難，這些問題的複雜性，要想對所有情況發現簡單答案的挫折感，及情報與倫理可加以分離錯誤說法之辯駁。前述的實例，這些人的選擇，不是基於簡單的倫理與非倫理的考量，而是從複雜與競

---

55 George J. Tenet, “Worldwild Threat-Converging Dangers in a Post 9/11”, testimony before the Senate Select Intelligence Committee Hearing。Feb. 6, 2002。
http://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/senate_hearing_02072002.html。

56 相關論述可參考 William Hood, *Mole* (New York: Norton, 1982)。Oleg Penkovskiy, *The Penkovskly Papers* (Garden City: Doubleday, 1965)。

57 U. S., Select Committee to Study Intelligence, *Final Report*, Book III, p.968。

58 Benjamin Weiser, “Plea Ripples Through CIA”, *The Washington Post*, August 31, 1991。

爭倫理價值之間，其範圍從個人宗教信仰、到相對窄化基於命令與對同僚忠誠之職業倫理、到尊重今日社會之價值與制度之大眾倫理之選擇。困難的倫理議題，可能無法由任何一個團體決定過程之任何定義的形式來加以解決，也不應是信任一個或兩個人單獨之決定，而應是將領導官員的所有道德判斷集合，而能有較好機會達到有價值的結果[59]。或可試行建立一些標準而有助作出倫理指導下之決策，如正義的理由、正義的企圖、適當的授權、最後手段、有成功的可能、相稱的、區別與控制等[60]。但是這些抽象原則仍需給予詮釋之限制，而避免藉以採取情報行動之急迫與必要性，卻合理化與寬容其可能之不當作為。

民主之要求是避免極端，且其發展絕對是依賴於自由與安全兩者需求平衡之能力。情報應促進依據倫理之民主價值及國際安全，而要處理這個問題則必須回答情報之功能如何能被執行而最少危及其它之社會倫理價值？專業情報單位應如何運作，而使其工作人員能秉持著倫理態度以扮演其角色[61]？如果情報官員基於因為其從事公職之早期承諾與遵奉之一些不良認知的觀念與信仰，而故意違背與忽視倫理與國家法律，那麼國家的未來將會遭受危難。因此，不管那個部門之官員，且不論其職務大小，都應和其他人一樣必須守法與遵守相對公認之倫理規範。前中情局總檢察長 Lyman B. Kirkpatrick 指出，美國人民可以忍受為了保護國家而採行之情報必要作為，只要這些作為似乎不會摧毀所保護人民的那些東西[62]。因此，雖然非常時期可以容忍安全重於倫理之思考，但是只要人民與議員認知倫理標準門檻被打破，信任被破壞，那麼結果將會對社會有很大的衝擊。即點出了情報須兼顧倫理之民主發展需求，而須正視不能逃避，以努力尋求相對解決之可能。此亦反映出情報圈之作為必須負責任、要有規範及接受監督。

---

59 Loch K. Johnson, Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World (New Haven and London: Yale University Press, 1996), p.73。

60 James A. Barry, “Covert action can be just”, *Orbis*, No. 37, summer 1993, pp.375-390。

61 Drexel Godfrey, “Ethics and Intelligence”, *Foreign Affairs*, Vol.56, 1978, pp.627-628。

62 Lyman B. Kirkpatrick, The U.S. Intelligence Community (New York: Hill and Want, 1973), p.187。

法律與法制

兩岸刑事訴訟簡易程序之評析

蘇佩鈺

在法意識高漲之現代社會中，我國人民對自身權利之維護益徵重視，刑事案件之告訴與日遽增，在案件量大幅增加之同時，司法官因培訓過程之慎重，無法同步增員，相對法院及檢察署案件負荷日益沈重，造成審判工作遲滯，人民對早日實現正義殷切期盼，因此在犧牲相當程度程序利益之前提下，簡易程序應運而生。

我國刑事訴訟簡易程序施行多年來利弊互見，民國 92 年 9 月 1 日起新修正《刑事訴訟法》施行，案件經起訴採通常程序者，法院採取合議審判制度，檢察官則須全程蒞庭，造成檢察署及法院負荷更形吃重，降低案件起訴率，成為當務之急，而刑事訴訟簡易程序則成為目前實務上，降低案件起訴率之優先選擇，惟大量適用簡易程序之結果，是否猶能兼顧刑事訴訟保障人權，發現真實之宗旨，成為重要課題。我國刑事訴訟簡易程序適用範圍及審理程序，與外國立法例有所不同，本文乃參考中國大陸《刑事訴訟法》簡易程序之相關規定與我國《刑事訴訟法》進行比較，冀盼對於我國刑事訴訟程序之檢討或修正有所助益。

中國大陸《刑事訴訟法》將簡易程序規定於第一百七十四條至第一百七十九條中，另外中國大陸最高人民法院、最高人民檢察院及司法部在確保司法公正之前提下，為提高訴訟效率，實現懲罰犯罪與維護社會秩序，針對西元 1996 年《刑事訴訟法》中增訂之簡易程序，於今年 3 月 14 日聯合發布「關於適用簡易程序審理公訴案件的若干意見」（以下簡稱簡易程序處理意見），補充《刑事訴訟法》中簡易程序之適用規則。茲與我國《刑事訴訟法》簡易程序比較分析如下：

適用範圍

中國大陸《刑事訴訟法》第一百七十四條規定：「人民法院對於下列案件，可以適用簡易程序，由審判員一人獨任審判：　對依法可能判處三年以下有期徒刑、拘役、管制、單處罰金的公訴案件，事實清楚、證據充分，人民檢察院建議或者同意適用簡易程序的；　告訴才處理的案件；　被害人起訴的有證據證明的輕微刑事案件」。而我國依據《刑事訴訟法》第四百四十九條第一項及第三項規定，第一審法院

依被告在偵查中之自白或其他現存之證據，已足認定其犯罪者，得因檢察官之聲請，不經通常審判程序，逕以簡易判決處刑；又所科之刑以宣告緩刑、得易科罰金之有期徒刑及拘役或罰金為限，始得適用簡易程序。

觀諸上開規定可知其中最大差異有二：

法定刑度之有無及高低

我國刑法第七十四條規定，受二年以下有期徒刑、拘役或罰金之宣告，而未曾受有期徒刑以上刑之宣告，或前受有期徒刑以上刑之宣告，執行完畢或赦免後，五年以內未曾受有期徒刑以上刑之宣告者，法院認為以暫不執行為適當，得宣告二年以上五年以下之緩刑。又刑法第四十一條第一項規定，犯最重本刑為五年以下有期徒刑以下之刑之罪，而受六個月以下有期徒刑或拘役之宣告，得易科罰金。與中國大陸刑事訴訟簡易程序規定就公訴案件僅限於三年以下有期徒刑、拘役、管制、單處罰金之罪，大相逕庭。我國適用案件範圍較大，如檢察署審酌被告犯罪情狀及犯後態度良善，即使非輕罪案件，亦可向法院求處緩刑，以勵被告自新，減輕法院負荷。反之，法院對該類型案件所科之刑度受其拘束，否則應改依通常程序處理。適用範圍較大之優點在於減輕法院負荷，提高重大案件之審判機能，但缺點則為簡易判決範圍過大，法官或檢察官容易在減輕負擔之動機下，對被告犯行輕判，從而無法實現被害人或社會所期待之公平正義。

自訴程序適用與否

我國簡易程序僅適用於公訴程序中，不適用於自訴程序，而中國大陸簡易程序適用範圍及於自訴程序，其規定為：「告訴才處理的案件」及「被害人起訴的有證據證明的輕微刑事案件」，此二類案件均屬於法院直接受理的自訴案件，法院有權獨立做出適用簡易程序的規定。中國大陸此一制度有助法院加速終結人民自訴案件，提高審判效能。但其缺點即我國未將簡易程序擴及自訴案件之理由：自訴案件未經檢察官偵查蒐證及認事用法，在簡易程序迅速終結的要求下，法院是否能發現真實，實現正義，不無疑問。

審理程序

刑事訴訟簡易程序中有關法院審理程序，我國與中國大陸差別甚大，以下就法院須否開庭及辯論、案件審結期限、簡易與通常程序轉換之規定等主要差異處，予以比較、評析。

法院須否開庭及辯論

中國大陸《刑事訴訟法》第一百七十五條規定：「適用簡易程序審理公訴案件，人民檢察院可以不派員出席法庭。被告人可以就起訴書指控的犯罪進行陳述和辯

護。人民檢察院派員出席法庭的，經審判人員許可，被告人及其辯護人可以同公訴人互相辯論」，第一百七十六條規定：「適用簡易程序審理自訴案件，宣讀起訴書後，經審判人員許可，被告人及其辯護人可以同自訴人及其訴訟代理人互相辯論」，第一百七十七條規定：「適用簡易程序審理案件，不受本章第一節關於訊問被告人、詢問證人、鑒定人、出示證據、法庭辯論程序規定的限制。但在判決宣告前應當聽取被告人的最後陳述意見」。我國《刑事訴訟法》第四百四十九條第一項規定：「第一審法院依被告在偵查中之自白或其他現存之證據，已足認定其犯罪者，得因檢察官之聲請，不經通常審判程序，逕以簡易判決處刑。但有必要時，應於處刑前訊問被告」。

是從上開規定可知，我國就適用簡易程序審理之公訴案件，原則上法院除認為有必要者外，無庸開庭訊問被告，自無中國大陸所衍申法庭辯護之問題。另如前述我國自訴案件不採簡易程序，亦無法庭辯護之爭議。又我國法院在處刑前，無須訊問被告，逕為判決，與中國大陸於判決宣告前，保障被告最後陳述權有異。而我國上揭規定之立論點乃在信賴檢察官所為之偵查及判斷，同為司法官訊問下，在調查證據已臻明確，足以認定犯罪時，法院以書面審理方式為判決，其優點一則檢察官無庸蒞庭，減輕檢察署工作負荷，一則法官不必開庭重複訊問，確實達成疏減訟源之目的，再者減輕被告、辯護人及被害人等人一再跑法院之累，在刑事訴訟院、檢、辯三方關係上均同蒙其利。然缺點則於檢察官偵查終結後，被告與被害人達成和解，或被告已知悔悟時，檢察官原先之求刑過重，法院於判決前未經訊問被告，給予被告最後陳述權，則量刑上恐有失公平。

至我國實務上，部分案件法院認有開庭必要時，不見得通知檢察官蒞庭，自無與被告辯論之可能。倘有通知檢察官蒞庭者，雖法條中未明文規定，惟依據法院訴訟指揮權之行使，檢察官對於在法庭辯論陳述起訴論據，亦尋常可見，與中國大陸規定差距不大，均可讓起訴犯罪事實更加明確，被告自然服膺法院之判決，減少上訴之可能。

案件審結期限

中國大陸《刑事訴訟法》第一百七十八條規定：「適用簡易程序審理案件，人民法院應當在受理後二十日以內審結」，簡易程序處理意見第八條規定：「對於適用簡易程序審理的公訴案件，人民法院一般當庭宣判，並在五日內將判決書送達被告人和提起公訴的人民檢察院」。我國則無相關規定。該審結期限規定之優點為法院於二十日終結，可符合人民對訴訟程序迅速之期待，且法院於開庭即宣判，對當事人陳述印象深刻，記憶猶新下所獲得心證不易失真，被告即知判決結果，免除多日等候之焦慮，又判決書於五日內送達被告及檢察署，督促法院儘早完成書類之製作，刑

事訴訟程序早日終結。其缺點為法院受理後二十日內審結之硬性規定，對於被告因故無法出庭者，即喪失此程序利益，有待商榷，另我國實務上簡易庭法官並非全由資深法官擔任，倘無相當辦案歷練下，於當庭宣判之沈重壓力下，量刑是否適當，亦有存疑。

簡易與通常程序轉換之規定

中國大陸《刑事訴訟法》第一百七十九條規定：「人民法院在審理過程中，發現不宜適用簡易程序的，應當按照本章第一節或者第二節的規定重新審理」，簡易程序處理意見第四條規定：「對於人民檢察院沒有建議適用簡易程序的公訴案件，人民法院經審查認為可以適用簡易程序審理的，應當徵求人民檢察院與被告人、辯護人的意見。人民檢察院同意並移送全案卷宗和證據材料後，適用簡易程序審理」，第十條規定：「人民法院在適用簡易程序審理公訴案件時，發現有下列情形之一的，應當將簡易程序轉為普通程序重新審理： 被告人的行為不構成犯罪， 被告人應當判處三年以上有期徒刑刑罰， 被告人當庭對起訴指控的犯罪事實予以否認， 事實不清或者證據不足， 其他不宜適用簡易程序審理的情形。人民檢察院未派員出庭的，人民法院應當將上述決定書面通知人民檢察院。」第十一條規定：「轉為普通程序重新審理的公訴案件，人民法院應當在三日內將全案卷宗和證據材料退回人民檢察院。人民檢察院應當在收到上述材料後五日內按照普通程序審理公訴案件的法定要求，向人民法院移送有關材料」。

我國《刑事訴訟法》第四百四十九條第二項規定：「前項案件檢察官依通常程序起訴，經法院訊問，被告自白犯罪，認為宜以簡易判決處刑者，得不經通常審判程序，逕以簡易判決處刑」，第四百五十一條之一第四項規定：「第一項及前項情形，法院應於檢察官求刑或緩刑宣告請求之範圍內為判決。但有左列情形一者，不在此限：一、被告所犯之罪不合第四百四十九條所定得以簡易判決處刑之案件者。二、法院認定之犯罪事實顯然與檢察官據以求處罪刑之事實不符，或於審判中發現其他裁判上一罪之犯罪事實，足認檢察官之求刑顯不適當者。三、法院於審理後，認應為無罪、免訴、不受理或管轄錯誤判決之諭知者。四、檢察官之請求顯有不當或顯失公平者」，第四百五十二條規定：「檢察官聲請以簡易判決處刑之案件，經法院認為有第四百五十一條之一第四項但書之情形者，應適用通常程序審判之」。

從前開規定以觀，兩岸從簡易程序轉為通常程序方式有相當大差異，我國由法院簡易庭認定不適於簡易程序，直接改由刑事庭以通常程序進行審理即可，反之中國大陸人民法院應通知人民檢察院，並將全卷及證據退回檢察院，由檢察院於五日內依普通程序提起公訴，再行移送卷證至人民法院。此一制度上之差異係因中國大

陸《刑事訴訟法》於普通程序審理前，須由非審理庭的法官對該卷證審酌是否符合起訴法定要件以及證據是否充分，如認證據不足，可命人民檢察院補正，因此中國大陸人民法院認為不適於簡易程序之案件，必須退回人民檢察院，重新踐行上述法定程序。至於從通常程序改為簡易程序，我國法院訊問被告後，其自白犯罪，認宜以簡易判決處刑者，得逕以簡易判決處刑。而中國大陸則須經徵得人民檢察院及被告或辯護人之同意，始得轉換，此對已進入通常程序之案件，法院欲利用簡易程序加速審結之管道造成阻礙，相當程度影響簡易程序設置之功能。

綜上所述，我國與中國大陸刑事簡易程序有諸多差異，我國簡易程序適用範圍寬於中國大陸，審理程序亦較其簡便，如此固有利於簡易程序功能之發揮，加速法院審理案件之速度，面對新刑事訴訟制度之實施，有助於案源之疏減，但中國大陸簡易程序雖繁複於我國，但對於被告權利之保障及實體真實之發現，較為周全，可供我國來日檢討簡易程序，進行修法之參考。

法律與法制

從中共頒行《企業國有資產監督管理暫行條例》看大陸國企改革問題

徐東海

中共國有資產嚴重流失、國企運營效益低下等傳統國有產權制度下的弊病一直困擾著大陸的國有企業。該如何解決國有企業上述問題及重重難關，中共多年來一直不斷在尋求良方，根據「十六大」報告，中共將國企改革焦點轉向國有資產管理體制，在今（2003）年 3 月召開的十屆全國人大會上通過設立「國有資產監督管理委員會」（以下簡稱國資委），並在 5 月通過《企業國有資產監督管理暫行條例》，至此有人預言中共國有資產體制改革進入了新的階段。但隨著國資委的成立和暫行條例的出台，是否能解決中共國有資產管理的所有問題？如何分享投資收益？管理者的選擇依據是什麼？顯然這些難題是不會因國資委的成立而頃刻化解。

據統計，到 2002 年底，大陸國有企業的總量為 17.4 萬個，國有與國有控股的工業企業 14.27 萬個。目前國資委直接監管的企業 196 家，到 2002 年底擁有資產總額 6.9 兆元人民幣（下同），所有者權益 2.5 兆元。

中共「十六大」報告作出在堅持國家所有的前提下，建立中央政府和地方政府分別代表國家履行出資人職責，享有所有者權益，權利、義務和職責相統一，管資產和管人、管事結合的國有資產管理新體制的重大決策。從 1998 年的成立國家資產管理局和今年國資委的成立，從構架上基本解決了「政資不分」的問題；明確國資委主要根據公司法原則統一行使所有權職能，有利於建立「政企分開」、「所有和經營分離」、能有效保護國有股東權益的國有企業及國有資產管理體制。

國資委：老闆加婆婆？

根據中共黨代表大會以來歷次中央會議的決定，以及國有經濟改革面臨的任務，國資委的基本職能將是：一、繼續推進國有經濟的布局調整和國有企業的公司

化改制；二、在已經實現改制的公司（包括國有獨資公司、國有控股公司和國有參股公司）中代表國家行使所有者權利，在這些企業中建立起所有者與經營者之間的制衡關係，使得這些企業的法人治理結構（即公司治理結構）有效地發揮作用。

北京專家也認為，國資委的主要任務就是實現國有資產的保值增值，而只有股東追求資產回報最大化的性質，才能結束原來國有企業所有者缺位、有人拿好處卻沒人擔責任的局面。一個經政府授權，對國有資產進行監督、管理的機構，將使國有資產有了責、權明確的管理者和責任人，過去受詬病的國有資產所有者缺位的狀況，有了改變的條件和希望。

但大陸知名學者吳敬璉認為，國資委的成立並不意味著國有經濟的改革已經大功告成，而是意味著這一關係重大的改革將在一個全權履行出資人職責的權威機構的領導下更加有力地向前推進。

究竟國資委對國企改革會產生什麼作用？北大教授林毅夫有一個比較宏觀的看法，他表示，最重要的作用是用其統一的事權來解決國有企業的政策性負擔的問題。過去五龍治水，大家容易相互推諉責任，現在責任明確了，認準的事，幹起來就利索得多。例如，解決戰略性負擔的方法之一是和外國企業合資經營，過去有意合作的外資企業要和許多婆婆談判，現在只要國資委一家就能決定。

林毅夫表示，國有企業的政策性負擔消除後，國資委管理起這些企業來會非常容易。如新加坡有 500 多家國有企業，只有 3 家控股公司管理，每家十多個人，管理就看企業到底賺不賺錢，不賺錢就是企業領導者的責任，該怎麼懲罰就怎麼懲罰，權、責、利都很清楚。但是如果國資委不在消除政策性負擔上下功夫，不管這些企業到底進行了哪些方面的改革，都必須由政府繼續給與各種明的或暗的補貼，這樣要政企完全分開將如緣木求魚，國資委的成立將會像過去的許許多多的國企改革方案一樣，結果事與願違。

雖然中共國資委的成立對這種狀態將有所改變，但並不等於說，國資委就已經有了一套成熟並行之有效的措施。原因是，國資委的職能履行是一整套系統工程，絕不是靠下發幾個文件就能解決的事情。其難度，連國資委主任李榮融也不迴避。但我們仍然無從知曉其施政的具體方案，這就是國資委的問題所在：對國資管理的一整套制度措施是什麼，這套制度本身是什麼？李榮融說，「我們將用三年的時間來做好起步工作」，在回答外國記者有關國資管理目標的提問時，李榮融承認「現在還沒有一個數量化的目標」。

因此，新的國有資產管理體制有效運行還有大量問題需要解決。如出資人機構的定位和運行規則問題尚未解決。出資人機構是政府部門，事業單位，還是「運營」

機構？其職責是什麼？履行出資人職責的工具是什麼？除「監管」功能外它是否擁有「運營」的功能？如何集中統一行使所有權，做到不「缺位」又不「越位」？如何提高國有資產狀況的披露水平，接受各方面監督？出資人機構在創建和維護良好公司治理方面如何充當積極角色，有效推進公司治理的進展？這些重要問題都需要有配套的系統設計，邊探索邊實施，逐步解決。

因為《國有資產管理法》（以下簡稱國資法）還沒有出臺，一但《國資法》通過，「國資委的性質將被最終確定為獨立於國務院和人大的一個「法定機構」，它是不同於以往任何部門、單位性質的一個特殊機構，不受任何部門管理，直接對《國資法》負責。正是因為國資委的特殊性質，用行政單位或者事業單位來限定都不準確：放在國務院下面，有「既是老闆又是婆婆」之嫌；而放在人大下面，人大又沒有足夠的專業人才來保證國企改革的順利推行。

更重要在觀念上要分清，國資委的成立和國資改革並不是同一個概念。國資改革是一套複雜的系統工程，國資委的成立只是其中的一個步驟，成熟的國有資產管理體制和機制，還需要立法、會計制度、審計制度等多方面的完善和配合，僅靠成立國資委還遠遠不夠。

李榮融在中央企業負責人會議上曾明確表示，國資委正在起草和《企業國有資產監督管理暫行條例》配套的相關法規、規章，分別是《企業國有產權轉讓暫行辦法》、《上市公司國有股轉讓暫行辦法》、《產權交易管理辦法》、《企業國有資產產權糾紛調處辦法》、《企業國有資產經營業績考核暫行辦法》、《企業國有資產授權經營管理辦法》和《重要子企業重大事項管理辦法》等。

《國資管理暫行條例》：僅是初步框架，國企改革前途難料

《企業國有資產監督管理暫行條例》（以下簡稱暫行條例）共八章（總則、國有資產監督管理機構、企業負責人管理、企業重大事項管理、企業國有資產管理、企業國有資產監督、法律責任、附則）四十七條。

其要點有：一、暫行條例係為建立適應社會主義市場經濟需要的國有資產監督管理體制，進一步搞好國有企業，推動國有經濟布局和結構的戰略性調整，發展和壯大國有經濟，實現國有資產保值增值。二、國有及國有控股企業、國有參股企業中的國有資產的監督管理，適用本條例；但不包括金融機構中的國有資產。三、企業國有資產，是指國家對企業各種形式的投資和投資所形成的及依法認定為國家所有的權益。四、企業國有資產屬於國家所有。國家實行由國務院和地方人民政府（包括省、自治區、直轄市政府和設區的市、自治州級政府）分別代表國家履行出資人職責，享有所有者權益，權利、義務和責任相統一，管資產和管人、管事相結合的

國有資產管理體制。五、對企業國有資產的監督管理機構、企業負責人和重大事項管理、企業國有資產管理、企業國有資產監督、相關法律責任做詳細規定。

中共國務院發展研究中心企業所副所長張文魁表示，暫行條例只是為國有資產監督管理提供了一個初步框架，真正成熟、相對完備的國資監管制度要靠未來的《國有資產管理法》來確立。

可是國資委掌管超過 10 兆元的國有資產，新國資機構將會以「大東家」的角色出現，這種角色轉變如何不至於把企業「管死」，是業內人士普遍擔憂的問題。關於此點在暫行條例中只規定，主要通過同級人民代表大會來約束同級國資委，其手段是建立國有資本經營預算制度，即國資委應該每年編制國資經營預算，由同級人民代表大會審議通過。同時還規定建立人大對國資委的問責制度。這樣的監督機制恐怕無法保證國資委能依市場經濟規律管好企業。

另外，國資委也享有對國有獨資公司的人事任免權。張文魁指出，在《國資條例》的執行程序中應該避免國資委通過「管烏紗帽」，從而輕而易舉地影響企業的決策。所以，在國資委成立和開展工作以後，如何才能構建合理的公司治理，將是一個艱難的任務。

暫行條例中並沒有規定國有資產如何作價。這可能是現階段很難摸索出固定的國有資產作價模式。此外對於法律責任的一章規定過於籠統，尤其是對於國資委的法律約束，只限於一些行政責任的約束，還將靠未來的《國有資產管理法》來細化。

總而言之，隨著國資委的成立和暫行條例的出台，並不保證會解決中共國有資產管理的所有問題，新的國有資產管理體制要有效運行還需要解決許多問題，如立法、會計制度、審計制度等多方面的完善和配合，邊探索邊實施，逐步解決。而暫行條例出台只是為中共國有資產監督管理提供了一個初步框架，缺點不足之處尚多，還要靠立新法來改進和細化。最後國資改革不只是經濟問題，也是政治問題，未來的國有資產管理改革、產權交易、資產重組、企業兼併、破產都必須依法有序進行。過去中共常說大膽探索，推進改革，現在很多問題則應該納入法治框架內來加以改革，才能與市場經濟相呼應。

法律與法制

東西德、香港、澳門走私偷渡問題之歷史回顧

席代麟　翁宗堯

摘　要

走私偷渡已是世界性問題，儘管各國投下了很多人員、經費和心力全力防杜，然而富強如美國，專權如中國大陸仍無法避免如陳國霖「偷渡美國」書中所述及中共當局自己承認走私造成其稅收嚴重短少與貪污腐化等危害，「他山之石，可以攻錯」對於欲瞭解臺灣地區與大陸地區間走私偷渡問題之研究者，透過本文，蒐集國外分裂國家走私偷渡情況，提供實證參考資料，以及其走私偷渡發生的原因、特性、模式，可提供防杜走私偷渡之可行策略，吸取他人經驗，改善現存缺點，作最嚴密的防範取締，使走私偷渡危害減到最低，是本文最大目的。

關鍵詞：東西德、港澳、走私、偷渡

壹、前　　言

走私偷渡已是世界性問題：根據風險分析、推拉及供給等理論及國內外學者研究發現，走私偷渡具有國際性及流動性，在美國、西歐如此，在東南亞、臺灣等地亦不例外，因此，如何控制非法移民？如何加強緝私？已成為各接受國、轉運國和輸出國的移民局和執法界所面臨的主要挑戰。

根據研究顯示，走私活動之消長趨勢，走私對象之轉移，固受國家經濟政策之變化、社會之變遷、運輸工具之改變等之影響，但當中影響生產（供給）者及消費對象主要為經濟學上之「供需法則」。如何適當調控影響需求變動的因素：所得、相關物品的價格、偏好、對未來的預期、市場的消費者人數；以及影響供給變動因素：

生產技術、原料與生產要素的價格、其它相關產品的價格、預期的價格、市場的供給者人數，即屬政府應優先考慮項目。而在偷渡方面，根據「推拉理論」，某人或某些人之所以想離開原住地，可能因原住地之排斥力所致。排斥力種類繁多，每人承受能力也不同。相同之排斥力對於不同之人會產生不同之結果，則毋需訝異。若將推拉理論運用於研究各國非法偷渡問題上，吾人以為在推的力量方面有：輸出國的政治因素（政治滲透、輸出勞工政策）、經濟因素（社會分配失調、貧富差距懸殊、失業人口壓力）、地理因素、民族習性，這些方面所形成之排斥力（Push Force），使企圖賺錢改善生活的人民紛紛往外發展。而接受國方面具有經濟自由、政治民主、社會多元、勞力不足等特色所發散出的吸引力（Pull Force），適足吸引這些輸出國人民非法蜂擁地偷渡入境。因此「推拉理論（Push－Pull Theory）」在偷渡犯罪問題上應可助益於解釋其原因。

走私偷渡所造成的危害，各國皆然，儘管各國投下了很多人員、經費和心力全力防杜，然而富強如美國，專權如中國大陸仍無法避免。「他山之石，可以攻錯」，對於欲瞭解臺灣地區與大陸地區間走私偷渡問題之研究者，透過本文蒐集國外分裂國家走私偷渡情況，提供實證參考資料，以及其走私偷渡發生的原因、特性、模式，可提供防杜走私、偷渡之可行策略。

貳、東、西德間走私與偷渡

德國位於歐洲中部，原為統一的國家。1939 年，獨裁者希特勒引發第二次世界大戰，1945 年 5 月，德國被同盟國擊敗，無條件投降，而遭美、英、法、蘇四國依國際條約分區占領。1947 年 7 月美國鑒於實際需要而呼籲英法兩國將三國占領區合併，得到兩國同意，1947 年底至 1948 年初，決議整合美、英、法三個占領區，以建立自由民主的新德國，於是德意志聯邦共和國—西德在 1949 年 5 月成立；而蘇聯也於同年 10 月在其占領區建立德意志民主共和國—東德，從此德國正式分裂為東西德兩個國家。分裂後的西德是個民主憲政國家，經濟自由，生活富庶，政治民主；反觀東德，政府獨裁，人民自由權利處處受到共產黨鉗制，經濟困頓，生活窮苦，兩地人民原屬同一民族，彼此本就相互密切往來，分別建國後竟有天壤之別，故偷越國界、私下交易、互通有無的狀況自然而然發生，走私偷渡活動乃應運興起。

一、走私

形成之原因

東德自獨立後，經濟狀況一直不佳，其失業率從五〇年代的 7.8%到 1983 年至

1984 年達到最高峰 9.5%[1]；其勞工女多於男，教育程度低落，工作效益不好，年輕力壯或學有專精者皆消耗於軍警勤務；其經濟發展偏向重工業，輕忽民生需求，居住環境惡劣，向為當地人民所詬病；民生消費物資普遍缺乏，黑市交易猖獗，民怨甚深。又外匯存底不足，東德馬克對外流通性不高，信用度低，購買力弱。其經濟危機不僅動搖國內人民認同意識，且易造成其外交孤立的窘境。其農業政策自 1952 年 7 月 12 日第二次政黨會議決議以來，便由土地改革移轉為完全集團化政策，所有個人經營農業部分都被集合成消費性合作社形式，農民因厭惡集團化而逃至西德，隨之而來的是經濟更形惡化，再加上天候不順，農作短缺，經濟與社會更加混亂。

反觀西德經貿實力強過東德甚多，對東德有極大吸引力，除輸往西德的產品勿須繳納關稅外，並因西德屬歐市會員國，東德農產品可比照準會員國待遇銷售到歐市其他會員國，東德為滿足其經濟意圖，經常以各種管道將貨品輸往西德，此乃兩德走私的形成因素。

兩德之貿易模式

由於東德地區本身的工作就業機會增加緩慢，在經濟循環中生產少但消費多，形成其政府與（西德）納稅人的重大負擔，使得東西德人民之間產生了一座心理的圍牆。儘管如此，兩德由於血脈相連，經貿關係無法阻擋，而有建立一套運作規範之必要，故於 1951 年間，西德由聯邦經濟部下屬機關—「兩區工商信託局」【1982 年改為兩德貿易信託局】與東德（外貿部）簽訂「柏林協定」[2]，該協定具有相當之特色[3]。

兩德經貿關係是以柏林協定為基礎已如前述，在雙方協調的物品清單上，進行原產地為東西德物品的買賣。兩德貿易既非對外貿易，亦與國內商業交易不同，其

---

1 陸委會，德國統一前後的經濟問題（臺北：1994 年），頁 101。

2 「柏林協定(Berliner Abkommen)」係兩德於 1951 年 9 月 20 日簽訂，並於 1960 年 8 月 16 日修正。其規範內容包括貨品、服務業往來，以及付款方式。

3 其特色如下：

一、兩德皆非外國，而視同一國家的兩個貨幣區，期間貿易並非外貿，而是國內財貨流通，且西德對東德輸入貨物不徵收關稅（輸往東德之產品亦不徵收關稅）。

二、西德於 1951 年加入「關稅貿易總協定」，1957 年加入「歐洲經濟共同體」，「歐市」對東德銷西德的貨物不課以共同關稅，且東德農產品可以「歐市」保護價格輸入西德，東德農工產品因此較其他東歐國家享有額外優惠，利於競爭。

三、東西德馬克公定兌換率為一：一，不足以反映雙方實際的購買力。西德唯恐與東德貿易強勢流失，雙方約定不以現金結匯，而經由雙方中央銀行在帳面結算年度差額，以防劣幣驅良幣。

四、東德資金不足，外匯短缺，西德聯邦銀行每年提供東德中央銀行透支的債信額度，俾便東德進口部門延期付款，至每年會計年度清算時，再提供下年度額度。

以上參閱吳東野著，「東西德雙邊貿易模式之探討」載於問題與研究（第 28 卷第 1 期，77 年 10 月），頁 45-46。

間並無關稅問題。西德聯邦經濟部對各物品項目分別規定為「限額項目」與「許可項目」。為考慮自東德輸入對西德產業所造成的影響，故對輸入定有限額。限額項目之細目由聯邦決定，許可項目由各邦決定。配額項目依申請先後分配使用。統一之前對高科技產品及軍火等有限制。從東德對西德進出口的商品結構可以發現，東德的出口大部分為原料產品、工業品及礦產品，其次為消費品，至於進口大宗則為化學品、煤、非金屬及機械設備等。無論是出口貨物至東德，或西德進口東德貨物，事先皆先簽訂買賣契約，申請進口許可，並經一定程序檢查通關及付款手續，違反規定者視為走私。東德物品輸往西德由兩德海關依據符合規定的文件詳加規劃與控制，非如一般國內貿易自由往來，而是經由物品備忘錄的協議約定，亦即要經檢驗及檢疫手續。

對走私犯罪之查緝

根據雙方簽署之柏林協定，雙方必須有共同的規範，故西德政府針對區間貿易往來問題制定公布相關配套法規，以作為西德政府規範區間貿易的依據。首先於 1951 年 7 月 9 日以總理（兼財政部長）名義公布了所謂「德意志聯邦德國區域與蘇聯占領區間物品交流管制規定」，賦予西德緝私人員於沿東西德邊界十公里範圍內，對任何有非法嫌疑之經濟活動具有廣泛特殊搜查權。其後又發布「有關實施區間貿易管制規定之第一技術性法規」，詳列通關檢查哨之地點與通關檢查作業要點，此一技術性法規建立了西德對區間貿易往來的通關文件制度，如適用於進口品之「進口許可證」與出口所須知「運貨提單」，此一制度隨後為柏林協定所採納而成為東西德間的共通規定。1973 年 5 月 13 日，西德政府重新修訂營業稅法，根據新法規定，兩德貿易中的出口農產品免稅，其他商業產品分別徵收 3%或 6%的貨物稅；至於東德進口品除了免繳進口稅外，西德進口商尚可申請減免加值稅，商業產品可減免至 11%，農產品則可減稅至 2.5%。凡此無非是想藉較低稅率來減少走私狀況發生[4]。

由以上敘述得知，就兩德貿易整體而言，實質受惠程度東德優於西德（但西德政治考量多）。西德是東德所亟需而無法取得者如高科技產品等之主要來源。西德政府在幕後扮演雙邊貿易之重要推手。西德政府刻意降低雙邊關稅，縮短雙邊價差，是有效防杜走私之重要因素[5]。

二、偷渡

東德人民之偷渡情形

東德人口不超過二千萬，在經濟的基礎上根本無法立足，勞動力的缺乏也使得

4 參閱陳敏譯，德國租稅通則（臺北：財政部財稅人員訓練所，1985 年），頁 370-403。
5 同註 3，頁 52。

所謂的計畫經濟不能實現。但為追求美好之明天，有經驗之東德勞工、技師、科學家等人才不斷西向逃亡[6]，使得東德發展受到相當程度的影響。為了防止人才外流繼續擴大，東德在 1961 年建築柏林圍牆[7]。惟再如何之銅牆鐵壁也不能完全斷絕東德人民逃亡之決心與毅力[8]。但值得注意的是，柏林圍牆設立完成後，東德人口外流銳減，經濟才漸呈穩定。

東德人民逃至西德之主要原因

血濃於水之關係：三分之一西德公民在東德有親友，五分之一常與東德親友通信，八分之一有至東德探親訪友，在人道立場上，雙方人民的互訪，通信，資訊流通，乃是自然而然的現象。

西德之政策目的：西德政府基於「統一的德國國籍」政策，以及「基本法」對於人民居住與遷徙之自由保障，對於民眾之間探親、互訪無任何限制或規定。

兩德簽訂「交通條約」與「基礎條約」所致：在兩德關係正常化前，東西德交流過程中，東德處於弱勢，為求自保，東德往往採取各種抵制手段，試圖以「兩個國家，兩個民族」的觀念提高自己獨立自主的地位，希望藉此與西德分庭抗禮。因此或全面禁止、或極力限制其人民前往西德探親[9]。直到兩德簽訂「交通條約」與「基礎條約」後，東德政府才逐步放鬆民眾前往西德探親的限制。及至八〇年代，除退休老人外，一般民眾亦可因家庭事故，前往西德探親。而西德民眾可以探親或觀光名義入境東德，且停留的地點由原來親友所在地擴大到東德各地。至於東德有關當局邀請、或參加商業、文化、宗教或體育競賽活動申請入境者，均可毫無困難獲得東德的入境許可。

兩德生活水準落差太大：東德限制人民的交流，是為防止勞動人口的外流，經濟上的理由大於政治上的理由。因為自由富庶的西德提供東德人民生活方式的選擇，歷年來大量東德專業人才及年輕勞工出奔西德，是個人追求富裕、自由的最大希望。也使得原本人才匱乏、勞工短缺的東德經濟更形困難，亦加重留守崗位者的

---

6 從 1949 年到 1961 年（柏林圍牆成立那一年），將近有三百四十一萬九千零四十二人自東德逃往西德。其中也有極少數從西德移往東德的。

7 根據「Der Fischer Wele Almanach」分冊「DDR」—統一前後的東德，記載 1960 年 12 月底東德總書記烏布里希特在一項訪問中說明東德人民的大量逃亡已造成國家三百億馬克的損失。東德政府封鎖通往西柏林的邊界，是為了避免東德人民不斷逃往西方，危及其政權之不得已的措施。

8 本多勝一著，王中玉譯，統一前後之東德（臺北：暖流出版社，1991 年），頁 141。

9 在兩德「交通條約」簽訂前，東德當局准許西德民眾以私人性理由入境東德，並且只限於一、二等親屬的探望，每年一次，每次限四星期，限制甚嚴。西柏林居民則可前往東柏林作一日的旅遊或探親。1972 年 10 月 17 日「交通條約」生效後，探親限制逐漸放寬，東德人民每年可以一次或數次（期限三十天）赴西德旅行。但是，西德人士從事商務旅行、參加商展及接受官方邀請訪問則不在此限。

工作負擔，社會不滿情緒積醞變局[10]，尤其農民的外流，隨著農業集團化的推展比例而增加。特別是勞動力核心的中堅層，逃亡人數最多。而且雙方幣值相差一半，所以西德方面的不少投機行為，更使得東德遭受莫大的損害。1989 年夏天，東德的政治和社會的僵化情況已經到達頂點，人民對政府已經完全絕望，他們「用腳投票」，或直接穿過「圍牆」，或經由他國大批逃亡到西德，造成東德社會動盪不安的難民潮，接著各大城市不斷舉行示威，最後逼使其共黨總書記何內克下臺，及隔年兩德的統一。

德國處理有關偷渡問題之相關法令

德國處理有關偷渡問題之相關法令，其中較重要者有四：

護照法：適用對象主要為德國人。

外國人法：主要為外國人入出國及在德國居留問題。

庇護程序法：主要是適用申請政治庇護之外國人。

聯邦國境保護法：規定聯邦國境警察之任務、組織、職權，特別是執行國境保護任務之法律依據。

由以上敘述得知：德國入出國管理法制與執行之重點，皆置於外國人入國部分，對本國人入國部分，不但不管制，尚且明文強制規定，不得限制國人返鄉權。至於對於本國人之出國則原則採不管制，例外禁止出國，其禁止要件皆極為嚴格且易為一般人所接受。有關外國人之入國，則以許可制為原則，必須是先取得簽證居留許可，例外情形之下，才有不必許可之可能性。外國人申請政治庇護另有專法規定其處理程序，歐洲共同體人民進入德境則依相關之公約處理[11]。

參、香港、澳門走私與偷渡

香港和澳門分屬於廣東省寶安縣和中山縣。香港及澳門曾為殖民地（澳門曾遭葡萄牙占領四百多年，香港被英國占領一百五十多年）。香港和澳門同位於廣東省東南沿海地區，在珠江口東西兩側，部分土地與大陸相連。面向中國南海的一邊有島嶼拱衛，成為珠江口具有戰略價值的進出據點，可說是南中國的門戶。香港北面以深圳河與廣東省深圳經濟特區為界；澳門北面以關閘與廣東省珠海經濟特區為界。

---

[10] 彭滂沱，德國問題與歐洲秩序（臺北：三民書局，1992 年），頁 203。

[11] 該法最具啟發性者為國人返鄉權之保障。在我國尚有大陸人士來臺之問題，其與德國統一前所定「緊急收容入國德國人法」難以比擬，此方面實有賴兩岸關係條例等相關法令配合之。參閱李震山等著，入出國管理及安全檢查專題研究（桃園：中央警察大學，1999 年），頁 76。

尤其香港不僅是華南最重要港口，也處於亞洲航運和國際貿易的中心，位置相當重要。

港澳兩地不僅面積都很小，香港山巒起伏，平地很少；澳門也是丘陵地帶，平地有限，除了漁業和少量農田菜圃外，沒有值得一提的任何其他資源[12]。由於地理位置、物產資源等因素，雖然早在明、清兩代，澳門即被葡萄牙占領，香港劃歸英國殖民地，受該兩國管轄，但是兩地居民仍以中國人占大部分，尤其是兩地距英、葡本土遙遠，因此民生物資以就近進口採購較為經濟，是故走私偷渡向來一直無法避免。

一、偷渡

香港

移民及偷渡潮情況

香港可謂是由移民所組成的社會。每逢戰亂或中共經濟、政治出現問題時，即有大批中國大陸人口湧進香港。香港史上出現了數次移民潮，第一次移民潮可說是發生在 1949 年至 1950 年代初，此正值第二次世界大戰結束之際，當時很多在戰時回中國大陸避難的港人都紛紛從中國大陸返港，加上 1948 至 1949 年間，國共爆發內戰，大批內地居民湧入香港，造成人口大幅上升[13]。

在 1962 年及 1970 年代至 1980 年代初期，香港又相繼發生了兩次移民潮。1962 年 4 月下旬，中共邊境居民偷渡香港逐漸增多，港英當局迅即增派軍警佈防邊境，日夜巡邏，予以拘捕，然後集中押送回「內地」[14]。與此同時，大陸邊防部隊增強力量，防止偷渡，偷渡事件才漸平息。1970 年代香港經濟起飛，國民生產總值增長迅速，香港和中國大陸的生活水平也有一定的差距，遂吸引了不少大陸居民來港[15]。為此香港政府乃實施了一連串措施：包括取消抵壘政策[16]及立法要求十五歲以上人士攜帶合法證明文件並逐步替市民換領不易仿製的身分證。而非法入境的人數亦隨著抵

12 參閱薛鳳旋等著，香港與澳門（香港：商務印書館，1986 年），頁 3-11。

13 1950 年代，香港人口已由戰後初期的 60 萬上升至 230 萬。

14 港報曾引據港英官方數字：4 月下旬到 5 月 1 日止，從香港押送回大陸的約五千人；5 月 1 日後押回內地的約一萬人。5 月 17 日，港英當局在（中）港分界線上，建立一道高 10 呎，厚 20 呎的鐵絲網，以防越境。

15 由 1972 年開始，大陸居民來港的數字相當可觀，在 1978 年更上升至每天 310 人，由於大陸入境人數續增，1980 年 8 月，非法入境人數竟達每日 450 人（一年可達 16 萬人）。

16 指 1970 年代以前，只要能成功避過拘捕而進入香港市區範圍，即可被接納為香港合法居民。為了控制持續增長的中國移民數字，原來在 1950 年底，是採用配額制度限制內地移民入境，當時中國當局每天約簽五十個出境證，不過，雖云配額制度能限制內地移民入境，但如同上述，只要能成功避過拘捕而進入香港市區範圍的內地移民，皆可被接納為香港合法居民，故此，所謂的合法移民，實包括持入境證及成功抵壘的內地居民，至於闖境失敗的非法入境者，也一直為數不少。

壘政策的取消而由 1980 年之高峰回落，人口增長率亦相應下降。

由於香港的各項條件比起中國大陸實在好得太多，所以儘管有諸多的管制，還是擋不住偷渡的人潮。

1982 年 12 月，香港政府禁止持有雙程證的合法入境者申請延期居留；1982 年與中共當局曾舉行有關控制中國移民人數的雙邊討論，雙方商定每天的配額為七十五個，這個配額並沒有設定分配方法。自此以後，出境證成為中共居民合法來港定居的唯一途徑。

由此可見，來港的方式有合法和非法兩種，兩者均會對港造成壓力，尤其大陸偷渡來港的情況可謂無日無之，能避過港警而非法留港者數量不少，至於合法申請核准，持雙程證來港之後逾期不返者，為數亦相當可觀[17]。此批來自內地的新移民，給香港社會帶來不少壓力。基於人道理由，應讓港人在內地的配偶及子女來港團聚。然而，香港到內地娶妻的人多屬中下階層，他們的妻兒移居香港之後，香港在房屋、教育、就業、醫療、社會福利及市政設施等方面承受的負擔亦明顯增加，使得香港政府困擾不已。

作為一個自由港，香港對全世界（包括中國大陸）是開放的，但是，香港對大陸訪客比對其他地方訪客管制較嚴，這是由於憂慮大陸的非法移民進入香港。

由以上所述足見香港早期是有計畫的限制移民，此乃合法的方式，因為地狹人稠，立刻人滿為患，此些偷渡入境者，亦發現有以香港為跳板，轉往他國者[18]。

香港防制偷渡犯之作法

香港政府為了打擊非法入境，於 1994 年 7 月成立入境處特遣隊，負責執行打擊違反入境法例者的執法行動[19]。提高對於蛇頭之刑罰[20]。加強查緝偽(變)造證件者[21]。

---

17 港府統計，至 1993 年，持雙程證來港逾期居留的內地人共一萬零兩百個；到 1996 年 4 月，這類逾期不返的人上升到二萬四千六百個；這些大陸居民，有些是參加旅行團到香港旅遊的，其逾期留港情況不斷上升，1994 年是 636 人，1995 年升至 1,098 人，上升了七成。參閱余集文，「在移交前趕回來的海外港人」，九十年代雜誌（香港：1997 年），頁 98。

18 據香港入境事務處統計，從內地來港的非法入境者 1993 年有 38,793 人，1994 年有 35,367 人，1995 年有 30,927 人，1996 年有 25,651 人，1997 年有 23,132 人，1998 年有 15,010 人，1999 年有 14,892 人，2000 年有 11,070 人（2000 年與 1999 年比較以減少 26%），2001 年共計 8,896 人（2001 年與 2000 年比較已減少近 20%）。這些非法入境者大多數來港在建築地盤、工廠、酒樓或其他工作地點非法工作，而有部分則是為探親而偷渡來港。

19 原編四十六人，1995 年 10 月增至九十二人，他們曾到各建築地盤、工廠、酒樓、商業機構及住宅樓宇執行特別行動，

20 香港對於蛇頭之處罰，自 1995 年開始從六十五萬美元增加到二百萬元，甚至可能被判處無期徒刑。1999 年 2 月更修訂法例，要求不可雇用非法勞工，否則需要負上責任。凡聘用非法勞工的雇主，要遭受檢控和判處罰款，如案情嚴重，更會被判監禁，2000 年即拘捕 1,530 名違反入境法例人士，並有 391 名雇主因聘用非法勞工而被檢控。

為了突破此項不法，該處行動研究組負責蒐集、分析資料，密切注意偷運非法入境者慣技和使用偽造證件罪案之趨勢，同時也和其他政府機關交換情報，以擴大打擊效果[22]。在碼頭角，香港政府於 1998 年啟用拘留中心一處，同年共有 10,849 名違法人士在該處被拘留。

為防制偷渡香港政府採行以下三管齊下的機制：

海關除了實施一套行之有效的抽查貨物系統之外，配合警察及入境處人員嚴守所有要道，檢查所有可疑的飛機、船隻、汽車等，以確保它們不會被不法集團利用作為運輸工具。

與貨櫃碼頭及船務公司緊密合作，對所有可疑的貨櫃，特別是出口到熱門偷渡國家的貨櫃，作出嚴密的抽查[23]。

在國際上，香港政府亦與海外有關部門互相聯繫合作，互通情報，互相協助。如於 2000 年 11 月，香港和聯合國難民事務高級專員署及國際移民機構合辦第五屆亞太地區難民、流離失所人士及移民問題跨政府諮詢會議，就偷運人口、責任分擔問題交換意見。在工作層面上，尤其和中共的執法部門加強緊密的溝通和合作，並採取嚴厲措施，由香港入境事務處、海關和警方協力偵查和截堵，遏止非法入境者。

由於採取以上多種綿密的措施，已使偷運人口案數在過去數年不斷下降。

澳門

移民與偷渡潮情況

澳門華人人口增長因素與日軍侵華、中共政治局勢變動以及東南亞國家排華有相當之關聯。二次大戰日本侵華期間，澳門人口曾增至近三十萬人。戰後不少華人重回故鄉，澳門人口降至十多萬人。1960 年代至 1970 年代初，不少華僑遷至澳門定居，故在 1979 至 1981 年間，澳門和香港一樣，短短幾年亦增加了不少人口，其中很多是由中國廣東和其他地區來的非法移民。據估計，1982 年的澳門人口應有四十萬，比政府統計的數字還多，主要原因是「非法移民」沒有納入政府的統計數字內。這些「非法移民」是以偽造證件進入澳門的，這些偽造集團的證件計有大陸來澳的雙程通行證、澳門臨時逗留證、澳門身分證、澳門非本地勞工工作證、回鄉證

---

[21] 對偽造證件的調查工作亦不遺餘力，由於此項違法已成為全球性問題，需與本地及外國其他執法機關緊密合作，並採取果斷偵查行動，總計 2000 年入境事務處共識破偽造證件 3,669 本。對於使用、運送和供應偽造旅行證件的人士，採取嚴厲的檢控政策，凡安排未獲授權入境者至香港的，最高刑罰為五百萬元及監禁十四年。

[22] 2000 年對觸犯入境條例、人事登記條例等共提出 26,155 項檢控，被遞解出境及被遣送離境者有 1,482 人。

[23] 為了加強他們的緝捕能力，自 2000 年 1 月開始使用手提二氧化碳探測器，檢查貨櫃內有沒有生物的存在。同時，亦已經購買了價值七千萬元的超級流動 X 光機以作檢查之用。

及香港身分證等。而偽證集團以「套餐」形式在中國大陸物色想到澳門人士，包辦他們的偷渡、假證、安排住宿及介紹工作等事宜，通常費用是三萬元人民幣。由此可見有較多的大陸人民以偷渡、買假證等方式潛入澳門工作及發展，這可能是由於中澳兩地經濟發展程度的差異下，因此有不少大陸人民被澳門較好的經濟條件所吸引，爭取到澳門工作及發展，對於澳門之社會造成相當程度之影響[24]。偷渡人口中女偷渡客占 45%[25]。大部分偷運人蛇集團都採用快艇作為運輸工具，馬力往往較水警快艇還大，令水警追截工作增加困難，因此水警採取水路兩面緊密合作方式，即使偷運非法入境的快艇能成功抵岸，但偷渡犯較難逃過岸上兜截水警人員。鑒於非法移民為社會帶來很大負擔，因此，一直是澳門地區行政當局長期關注的問題。

防制偷渡犯之作法

為了查緝偷渡，澳門保安部隊與廣東省和香港同類機構間均作定期接觸，以加強彼此間的聯合力量和協調，打擊非法移民。同時，增加對企業檢查的次數，公眾地點和街道檢查身分證明文件的行動，改善邊境沿線較易到達的各點之鐵絲網，以及加強整個海岸的監視，要求內地居民要赴澳門特別行政區必須持有「中央人民政府」有權限機關發出之「前往港澳通行證」—俗稱單程通行證，獲批准來澳定居內地居民，應在入澳之日起十日內親身前往出入境事務廳轄下之居民事務警司處辦理居留手續，完成手續後，將獲簽發「居住證明」，以便呈交申領「澳門居民身分證」之用，違犯者並以刑罰對付之[26]，對於這些行動都有助於減少非法移民數目[27]。

---

[24] 據九十年代雜誌在 1997 年 4 月的報導，中國大陸勞工來到澳門當年便有三萬多，他們刻苦耐勞，薪水又低，搶走不少當地人的就業機會，以致一部分人士因為失業或薪水太低轉而往臺灣發展。

[25] 女偷渡客來澳是準備從事賣淫行業，一些在內地時已是從事色情行業，來澳只是想多賺些錢。由於這批女子沒有證件及旅遊證件「護身」，因此，他們大多會被賣淫集團操控，安排他們在別墅或私人處所內接客，以免他們外出時被警員揭發身分。

[26] 一、法令依據：1990 年 5 月 3 日制定澳門 2/90/M 號「非法移民」法律規定。

二、罰則內容：查處機關為「治安警察廳」，實務執行方式，如非法移民者係首次被查獲，且未涉及其他違法事由，其罰則為驅逐出境，並處以列管期限內禁止再入境。若另涉他案，則依偵辦事證移送司法機關。在澳門逗留逾越法定期限者，視為處於非法狀態。處於非法狀態人士，應被驅逐出境，但不免除其應負的刑則及法律規定的其他處分。引誘或慫恿他人進入或逗留澳門者，處二年以下監禁。協助或安排載運，或提供物質及其他方式令他人進入澳門者，仲介上項行為者，至少處以五年之監禁。庇護、收容、安置非法入境人士者，處二年以下監禁。仲介上項行為者，處二年以上八年以下監禁。雇用非法入境人士者，處二年以下監禁，再犯，從重處二年以上八年以下監禁。偽造身分證、護照、簽證等文件，處二年至八年徒刑。被驅逐人士再度違犯者，處最高一年徒刑。

三、對於未能於十日內到警司處辦理「前往港澳通行證」人士，每逾期一日將被科處罰款澳門幣二百元，最高可達五千元，且須在繳付罰款後方可獲簽發證明。而申請臨時居留證理由，則以家庭團圓、投資、專業技術人員身分提出申請，獲批准後向警司處申領「臨時居留證」。進入澳門須遵照上述手續，否則被視為非法入境。

[27] 陳欣欣，澳門社會問題（香港：廣角鏡出版社有限公司出版，1995 年），頁 78-79。

澳門警方近年來查獲非法入境者人數分別如下：1999 年共計 3,434 人；2000 年共計 2,843 人；2001 年共計 2,103 人。由於防制得宜，目前澳門偷渡案件已逐年減低，因此，澳門警方對此類案件，目前僅列為一般勤務查察。

除了以上所述打擊非法入境活動，不定期由政府保安部門加強查緝外，並定期舉辦「粵港澳三地警方刑偵主管工作會晤」，加強聯繫與合作。這項會晤係自 2000 年 8 月起，每四個月輪流在港澳粵三地舉行，至今已如期舉行多次會議，如 2001 年 9 月即在澳門舉行。該機制設立目的在於透過三地刑偵主管定期會晤，就罪案動態交換意見，並研商合作打擊犯罪之相關做法。討論範疇包括：打擊販毒、商業犯罪、偷渡、引渡、有組織犯罪等跨境非法活動。對加強三地打擊犯罪之合作深具成效。

二、走私

香港澳門走私活動情形

香港與澳門在地理上與中國大陸相近，地狹人稠，幾乎無物產。在中國統治管轄期間尚無問題，明、清時代為葡、英兩國占據，但與原屬國往來仍然相當密切，生活上所需大都由中國本土供應，而部分外國產品也經由此管道進入中國。

鴉片的走私是香港澳門走私史上大事件。這些鴉片走私活動，很多是從港澳輾轉運出的，因此在清道光 19 年（1838 年），林則徐為了杜絕澳門的鴉片走私，還會同當時兩廣總督鄧廷楨，命令澳門同知蔣立昂去會見澳門葡督委黎多，要他把隱藏在澳門的鴉片全部交出，可見走私毒品活動之嚴重。

民國以後，中、港、澳三地商業往來固有其正常的機制管道，但是不循正常方式為之的走私行為仍然存在，只是沒有引起廣泛注意。1949 年大陸淪陷後，港澳因鄰近大陸本土，商業往來自然較仰靠中國大陸，惟此段期間走私問題已逐漸嚴重，直至 1997、1999 年，兩地回歸中國大陸，走私問題未曾斷過，尤其是毒品走私。

港澳走私最大原因是中港澳三地邊界為河流和海洋而非山脈，走私向來是難於遏止，尤其展拓界址後問題會更為複雜，走私問題更難處理。

香港澳門查緝走私之作法

作法方面

統合相關單位，嚴厲打擊走私。

香港海關關長曾俊華強調，鑑於香港的地理位置，兼水路交通頻繁，目前已採取嚴密的執法行動，打擊走私及偷運非法入境者的活動，並一直與各有關部門合力對付這問題。例如香港海關與水警一同在香港水域巡邏，凡懷疑涉及走私活動的船隻，一律加以攔檢截查。

加強與友邦國家合作打擊犯罪

透過彼此情報之交換，全力防止、偵查、調查及打擊違反海關法例的罪行。

適時調整組織及作法。

香港方面，警務處在轄下的組織及三合會調查科特別設有一隊人員，負責蒐集情報，及向涉嫌走私的策劃人物進行調查，入境事務處轄下亦設有船隻搜查小組，在海港內搜查船隻。除全力緝私外，香港主管機關因應時勢隨時調撥人員。澳門方面，長期以來並未設置海關，僅由「水警稽查隊」執行各進出口檢查站之貨物及旅客檢查，至 2001 年 11 月始正式成立海關。

採用「風險評估」方法查驗貨物。

香港海關關長曾俊華說:「在檢查貨物打擊走私活動方面，香港海關的機制穩健周全，海關人員在抽查貨物時，採用「風險評估」的方法，事實證明這個機制十分有效」。

成果

2000 年上半年，香港海關檢獲超過三十五萬件共值數千萬元的冒牌貨品，並逮捕二百多人；在保護商標方面，法例亦明訂可就冒牌活動施加刑事制裁。任何人凡持有冒牌貨品作商業用途，一經定罪，最高可判處罰款五十萬元及監禁五年。在澳門方面，成果亦相當豐碩。

港澳兩地因為地利之便，尤其香港是國際自由港兼亞太金融中心，回歸之前與中國大陸間，固無法根絕走私，回歸後三地政府可聯繫合作打擊不法，展現不少成效。由於嚴查嚴禁，港澳的走私活動已稍得遏止。

肆、東西德、香港、澳門走私與偷渡問題分析比較

東西德、香港、澳門的走私偷渡問題中，因存在不同的歷史背景、目的，其處罰方式、防杜做法也產生差異，茲將其異同列表，並與臺灣地區現行做法作分析比較如表一。

由以下兩表觀之，兩德雖然已於 1990 年統一，大幅減降了走私偷渡問題，但是西德在統一前防杜走私偷渡的各項做法，如壓低物品進口關稅，降低價差減少購買力，訂定相互協定，加強邊界檢查等都足資參考。尤其德國模式在經濟上的安排，使得兩德發展出一套獨特的經貿關係型態，在這套特殊的貿易型態下，西德以政治考量，將雙方貿易視為其內部交易，並憑藉其強大經貿實力，給予東德種種優惠和補助，促成兩德間貿易往來蓬勃發展。

表一　走私問題分析比較一覽表

國家／地區／項目	東西德	香港	澳門	臺灣
背景	二次大戰後東西德分裂，西德政治民主生活富庶，東德共產獨裁生活落後。	回歸前為英國占領，距其本土甚遠，又地狹人籌，幾無物產，民生物資等須仰賴鄰國，回歸後走私問題依舊未斷，尤其是毒品。	回歸前為葡萄牙占領，距其本土甚遠，民生物資等須仰賴鄰國，回歸後走私問題依舊未斷，尤其與大陸有地利之便，水陸交通發達，利於走私。	臺海兩岸原為一國，同文同種相互依賴，分裂後因政治、經濟及地理等因素利於走私。
目的	改善生活、享受免稅及貨物流通。東德並利用西德取得先進科技及進入歐市。	大陸物產較豐，人民生活落後，走私販賣物品可增加收入，改善生活，而香港居民也有此需要。	大陸物產較豐，人民生活落後，走私販賣物品可增加收入，改善生活，而澳門居民也有此需要。	臺灣初採高關稅，大陸物品價廉，市場有需求又有厚利可得；另兩岸對峙，中共為行滲透私運槍毒時有查獲。
處罰	逃漏租稅罪（五年以下徒刑或罰金，情形嚴重者加重處罰）。	依「中華人民共和國」海關法及行政處罰實施細則處監禁及罰款，並重罰私梟。	依「中華人民共和國」海關法及行政處罰實施細則處監禁及罰款，並重罰私梟。	懲治走私條例處七年以下徒刑、罰金，常業犯加重處罰；海關緝私條例則僅沒入、罰金。
防制措施	以財政補助方式進口東德產品提升市場競爭力，壓低東德物品進口關稅，降低價差減少購買力。訂相互協定。	與友邦加強合作、交換情報，並採偵查、防制併重，強化海關檢查及海上攔檢。	加強清查，並採偵查、防制併重，抽查貨物採風險評估法，強化海關檢查及海上攔檢。	降低經濟管制，減少購買誘因，健全組織，調整體制，提高人員素質及獎金，增添裝備，嚴密情報部署。

表二　偷渡問題分析比較一覽表

國家／地區／項目	東西德	香港	澳門	臺灣
背景	二次大戰後東西德分裂，東德共產獨裁生活落後，失業率高，民生物資缺乏，黑市交易猖獗。	是移民組成之社會，每逢戰亂、經濟、政治出現問題，即有大批偷渡潮。又各項條件比鄰國好，就業容易，吸引鄰國居民前往。	與大陸部分土地相連，有地利之便，水陸交通發達，鄰近之大陸經濟條件不好，紛紛爭取前往工作、發展。	臺灣政治民主化、經濟快速成長，社會急遽變化，尤其開放大陸探親，海上旅遊，引起大陸人民嚮往。
目的	兩德本為同文同種，關係密切，互訪通信乃自然之事。東德生活落後，為了就業及追求富裕自由生活而越界。	謀生就業機會較多，又地狹人稠，無法容納過多人居住，必須嚴加限制遷入。	打工賺錢，謀取較好生活為主要目的，而地狹人稠，偷渡入境者形形色色，易生治安事故，造成不安。	打工賺錢，追求美好生活是偷渡者普遍目的，又中共仍未放棄武力犯臺，故其中不乏負政治滲透目的者。
處罰	聯邦國境保護法，違法者驅逐出境或遣送回國，交通費（工具）由原載運者負責。	重罰雇主蛇頭，凡安排未獲授權入境者至香港者，最高罰五百萬港幣，案情嚴重者最高監禁十四年。	首次查獲且未涉他案驅逐出境，犯他案要負刑責；協助安排、引誘、雇用均處監禁，偽造證件亦同。	國安法（三年以下徒刑），兩岸人民關係條例（收容、遣返），仲介處罰甚輕，警惕作用不大。
防制措施	建造柏林圍牆，封鎖邊界，並加強邊界檢查管制。	加強國際合作、交換情報，成立查緝特遣隊，調查偽造證件，把守要道加強檢查，引用先進儀器及重罰。	水陸緊密結合，加強檢查企業、身分證明，改善邊境守備，加強海岸監視，爭取鄰國合作。	添購先進裝備，補充查緝人力，提高查緝及檢舉獎金，加強海上圍堵。

香港在 1997 年，澳門在 1999 年回歸中共。香港與澳門在回歸前與國際友邦加強合作、交換情報，採偵查、防制併重（成立查緝特遣隊，調查偽造證件，身分證明），購用先進儀器，強化海關檢查及海上攔檢，抽查貨物採風險評估法，加強檢查企業，重罰雇主及協助安排、引誘、雇用與偽造證件者，尤其是採取嚴厲的檢控政

策，最高刑罰為罰款五百萬元和監禁十四年，以及實施嚴格的反走私法例，加強打擊跨境走私活動，使得走私偷渡案件逐年減少，都值得學習效法。

伍、結　　論

近幾十年世界歷史中，分裂國家與地區為例不多，研究者選擇了東西德、香港、澳門的走私偷渡，作為分析比較之對象，主要是此國家、地區，與當今臺灣地區與中共分裂對峙的狀況極為類似，其所面臨走私偷渡情形相近。雖然東西德已統一；香港、澳門亦陸續回歸中共，該國（地區）目前之走私偷渡或已不存在，或仍存在但已稍遏止，然而，其在統一、回歸前對走私偷渡所作的處罰與防杜措施，均足為臺灣地區解決問題之重要參考。

因此，參考上述國家、地區防制走私偷渡的處罰與做法，並研究發展，作出更完善的防備，仍應是當務之急。尤其臺灣地區民眾近年來似乎患了大陸「熱」，臺資登陸、三通、小三通等都使其迷惘，忽略了開放必須兼顧國際規範與國內經濟安全的原則，建立必要而有效的「防衛體系」刻不容緩，如在防杜走私偷渡方面，已成立專責查緝走私、偷渡的機構—海巡署；然而，以處罰力度而言，不似港澳等地強而有力，存在刑罰過輕，即使判刑也能易科罰金（偷渡犯、雇主或藏匿犯者案件也大都如此），加之國內民主法治之進步，走私偷渡的方式仍不斷的翻新，因此雖然在防杜走私偷渡方面投下了不少心力，效果方面仍然有限。

談到分裂國家地區，除了上述東西德、香港、澳門之外，尚有合併前之南北越及還對峙中之南北韓；南北越分裂對峙期間，美國為避免南越政府被北越赤化，於 1960 年代末及 1970 年代初大舉介入越戰，協助南越對抗北越共黨。1973 年，美國國會不同意繼續軍經援助南越，使南越陷入孤軍作戰困境中。1975 年西貢失陷，美軍倉惶退出越南，南越全部落入共黨手中，1976 年 7 月，南北越正式合併統一，此期間，免不了有走私偷渡的問題，但人們關注的是戰爭、淪陷、統一等，時隔久遠，已少有資料談到其走私偷渡了；南北韓則自 1950 年代韓戰後，以三十八度線分裂為南北兩個國家，目前在板門店一帶，雙方尚有重軍駐守對峙，惟走私偷渡問題仍時有發現，北韓政府且曾以挖掘地道試圖滲透南韓刺殺南韓總統情事，最近也常出現北韓人民偷渡中國大陸東北，向大使館請求政治庇護等情，但其嚴重性及受世人重視程度不若上提國家、地區，又資料找尋甚為不易，此部分有待爾後繼續蒐集充實，使本研究更臻完整。

法律與法制

中共國家公務員申訴制度之研究

沈建中

摘　要

中國大陸自改革開放後，政經體制開始進行變革。而法制化，更成為其發展的重要課題。中國大陸在 1993 年前，對國家公務員並無明確的界定，自頒布《國家公務員暫行條例》後，其公務員制度方法制化，而有關公務人員的權利義務事項，也紛紛予以明確規範；至有關渠等公務員保障的救濟，除前揭《國家公務員暫行條例》外，亦有《國家公務員申訴控告暫行規定》，本文主要就是探討中國大陸公務員申訴制度。

關鍵詞：公務員制度、公務員申訴、行政處分、救濟制度、複核程序

壹、公務員制度法制化

中共十一屆三中全會後，即大力推動改革開放，而各項法制也紛紛建立。1984 年底，中共中央組織部和原國家勞動人事部邀請有關單位與專家學者，開始研擬《國家行政機關工作人員條例》。1987 年依據鄧小平的建議，中共中央成立政治體制領導小組，下設人事制度改革專題組，該專題組根據公務員制度的普遍規律，結合中國國情，對《國家行政機關工作人員條例》作出重大修改，並更名為《國家公務員暫行條例》。1987 年 12 月召開的中共十三大和 1988 年 4 月召開的七屆人大一次會議作出重大決策，決定在中國建立和推行國家公務員制度。1989 年後，國家人事部在國家統計局、審計署、環保局、建材局、稅務總局、海關總署以及哈爾濱和深圳等八個部門和城市進行公務員制度試點。1992 年中共十四大又明確決定：「下決心對現行行政管理體制和黨政機構進行改革」並「儘快推行國家公務員制度」。1993

年 4 月 24 日，國務院第二次常務會議通過《國家公務員暫行條例》[1]。

對中國大陸而言，隨著改革開放與進入 WTO 的國際金融體系，如何建立有效率的公務人員隊伍，是其重要的政府議題。而公務員體系的建立，如何對渠等的權益進行保障，進行法制化的工作，亦成為其重點工作。

貳、公務員申訴的涵意

大陸現行的公務員制度，係根據國務院於 1993 年 8 月 14 日發布的《國家公務員暫行條例》。依該條例第三條規定，公務員的範圍為「各級國家行政機關中除工勤人員以外的工作人員」。也就是代表各級政府依法從事行政事務和社會公共事務管理，行使行政權力、執行國家公務的人員[2]。所以國家公務員制度是指通過制定法律和規章，對各級國家行政機關中行使國家行政權力、執行國家公務的人員，依法進行管理的制度[3]。

其對公務員的分類，依《國家公務員暫行條例》第九條分為領導職務和非領導職務。領導職務則是指行使一定管理職權，負責指揮、領導一定範圍內的人員的職位；如總理、副總理、部長、副部長、司局長、副司局長、省長、縣長等。非領導職務是指辦事員、科員、副主任科員、主任科員、助理調研員、調研員、助理巡視員、巡視員。

以國家機關而言，包括國務院及地方各級人民政府的職能部門、職能部門代管的行政機構、直屬機構、辦事機構及其派出機構的工作人員；國務院及地方各級人民政府的議事機構和臨時機構所設的辦事機構的工作人員；國務院及地方各級人民政府的職能部門、職能部門代管的行政機構、直屬機構、辦事機構。

在本文中要探討的是，中共國家公務員的救濟制度。所謂國家公務員的救濟，是指公務員的合法利益受到內部行政行為損害時的救濟。其救濟方式有二：申訴和控告；而本文係就中共國家公務員的救濟制度中的申訴進行探討，至有關控告部分，另文研究。

依中共法律對申訴的定義，係指公民和國家工作人員對國家機關作出涉及其個人權益的處理決定不服，依法向原處理機關或其上級機關或法定的其他專門機關聲

---

1 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮著，中國大陸政府與政治（臺北：五南出版社，民國 88 年 2 月，初版一刷），頁 394-395。

2 人事部考核培訓司編，國家公務員制度基礎知識（北京：群眾出版社，1997 年 10 月，第一版印刷），頁 1。

3 同註 2。

明不服、述說理由並請求複查和重新處理的行為；按照申訴的主體可分為公民和國家工作人員；按照是否涉及訴訟，還可以將其分為訴訟上的申訴和非訴訟上的申訴[4]。其中就國家工作人員而言，申訴制度成為國家公務員的救濟程序之一，即指國家公務員的合法利益受到內部行政行為損害時的救濟；就是公務員享有法定的保障自己的正當權利，不被侵犯的申訴辯護的權利[5]。另依中共在 1993 年 10 月 1 日《國家公務員暫行條例》實施前，所謂的申訴制度係為防止幹部貪污腐化而設計之行政監察制度[6]。

所以，公務員的申訴為非訴訟上的申訴，受理和處理都是依行政程序，而非訴訟法。

參、公務員申訴的條件

中共國家公務員申訴制度，是關於公務員對涉及本人的事處理決定不服，有權向原處理機關申請複核，或向同級人民政府人事部門和行政監察機關申訴理由，要求重新論處；受理機關必須按照有關規定作出處理的制度[7]。

依 1993 年 8 月 14 日大陸國務院第一百二十五號令發布之《國家公務員暫行條例》第八十一條：「國家公務員對涉及本人的人事處理決定不服的，可以在接到處理決定之日起三十日內向原處理機關申請複核，或者向同級人民政府人事部門申訴，其中對行政處分決定不服的，可以向行政監察機關申訴（第一項）。受理國家公務員申訴的機關必須按照有關規定作出處理（第二項）。複核和申訴期間，不停止對國家公務員處理決定的執行（第三項）。」再查 1995 年 8 月 11 日大陸人事部人核培發【1995】91 號公布《國家公務員申訴控告暫行規定》第五條：「國家公務員對國家行政機關做出的涉及本人權益的下列處理決定不服，可以向原處理機關申請複核，或者向有關機關提出申訴。　行政處分；　辭退；　降職；　年度考核定為不稱職；　法律、法規規定可以提出申訴的其他人事處理決定。」

按《國家公務員暫行條例》第八十一條第一項中的「涉及本人的人事處理決定不服的」，是指各級國家行政機關在公務員管理過程中，針對特定的公務員作出的關

---

4 王武齡、周俊英、沈計齡主編，國家公務員制度概論（北京：中國人民公安大學出版社，2000 年 12 月，第二版印刷），頁 249。

5 徐理明、徐頌陶主編，中國現代人事管理（北京：中國人事出版社，1996 年 10 月，第一版），頁 164-165。

6 趙其文著，蒐集研析大陸地區公務人員保障制度相關資料專案委託研究（臺北：公務人員保障暨培訓委員會，民國 87 年 6 月 10 日，研究報告，未出版），頁 35。

7 同註 6。

於人事問題的處理決定。亦即是指國家公務員申訴控告暫行規定第五條的行政處分、辭退、降職、年度考核定為不稱職及法律、法規規定可以提出申訴的其他人事處理決定。這也就是包括對公務員的行政處分決定，也包括關於公務員個人的定級、考核等次、降職、免職、迴避、交流、晉級增資、辭職、辭退以及退休等方面的處理決定[8]。

肆、公務員申訴的受理機關

依《國家公務員暫行條例》第八十一條第一項：「國家公務員對涉及本人的人事處理決定不服的，可以在接到處理決定之日起三十日內向原處理機關申請複核，或者向同級人民政府人事部門申訴，其中對行政處分決定不服的，可以向行政監察機關申訴。」

按照人事處理決定的不同類型，申訴的受理機關是不同的，即：一、對行政處分不服，有三種申訴形式：　先向原處理機關申請複核；如果對複核決定仍然不服，還可以向有管轄權的機關提出申訴。　可以不經申請複核直接向有管轄權的機關提出申訴。　可以直接向有管轄權的行政監察部門提出申訴。二、對辭退、降職或者法律、法規規定可以提出申訴的其他人事處理決定不服，既可以先複核後申訴，也可以直接申訴。三、對年度考核定為不稱職不服，必須先向原處理機關申請複核，只有當原處理機關作出複核決定後仍不服，才可以向有管轄權的機關提出申訴[9]。

所以，公務員申訴的受理機關計有：原處理機關、同級人民政府人事部門及行政監察機關。而申訴的理由，向行政監察機關提出申訴的範圍，只限於有關行政機關作出的涉及其本人的行政處分決定，對除此之外的其他人事處理決定如定級、降職、辭退等不服時，只能向原處理機關申請複核，或者向同級人民政府人事部門申訴，現說明如下[10]：

一、原處理機關：是指作出處理決定的機關，大部分公務員申訴案件應由原處理機關解決。因為，原處理機關對相關案情最瞭若指掌。

二、同級人民政府人事部門：人事部門是執行公務員法規單位，故如有關單位作出有違法或不當處理時，人事部門可以進行調查處理或請同級人民政府或者其他有關機關決定裁決。

---

8 行政院人事行政局編，中共國家公務員暫行條例（臺北：行政院人事行政局，民國 83 年，初版），頁 387。
9 孟鴻志等著，中國行政組織法通論（北京：中國政法大學出版社，2001 年 8 月，第一次印刷），頁 203。
10 同註 4。

三、行政監察機關：行政監察機關是中國大陸人民政府行使監察職權的專門機關，負責對國家行政機關及其工作人員和國家行政機關任命的其他人員執行國家法律、法規、政策和決定、命令的情況以及違法違紀行為進行監察。

伍、公務員申訴的受理原則

依中共國家各級監察機關或其他主管在受理公務員不服行政處分的申訴時應堅持實事求是、依法辦事；深入細緻、認真審慎；密切配合、及時高效等原則，現說明如下[11]：

一、實事求是、依法辦事

意即在受理申訴案件時，應廣泛聽取有關方面的意見。既要聽取申訴人的意見，又要聽取案件所涉及的機關的意見。注重人證、物證，對案件全面客觀地進行分析。對錯誤原處分的申訴案件要及時糾正，對無誤的申訴案件則堅持原決定，對有爭議的申訴案件，應對其爭議點認真複查。

二、深入細緻、認真審慎

受理公務員不服行政處分的申訴案件，本身就是一項政策性、技術性強的工作，這對被處分者的自身權益來說是至關重要的。因此，在受理申訴的過程中，要深入調查，全面瞭解，不可粗心大意。

三、密切配合、及時高效

受理公務員不服行政處分的申訴案件，往往涉及到幾個部門、不同層次，須與其他單位緊密配合，密切協作，以作到及時處理，儘快落實，避免推諉扯皮。

陸、公務員申訴的受理程序

一、申請複核的程序

複核程序是申訴的前置程序，即公務員對涉及自身的人事處理決定不服，向原處理機關陳述理由，並請求重新論處；原處理機關及時進行複核的過程。如果公務員的複核申請原處理機關不及時複核，或公務員對原處理機關的複核決定仍不服，可再向同級人民政府人事部門或行政監察機關申訴[12]。這所謂「涉及本人的人事處理決定」，是指各級國家行政機關在公務員管理過程中，針對特定的公務員作出的關於

[11] 李如海著，國家公務員管理學教程（北京：黨建讀物出版社，1997 年 8 月，第一版第一次印刷），頁 228。
[12] 同註 6，頁 38-39。

人事問題處理決定。包括行政處分決定，對公務員的定級、考核等次、降職、免職、迴避、交流、晉級增資、辭職、辭退以及退休等方面的處理決定[13]。

二、公務員提出申訴的時限

國家公務員申請複核，依《國家公務員申訴控告暫行規定》第六條的規定，應當在接到國家行政機關的人事處理決定之日起三十日內提出。至國家公務員申請複核，依《國家公務員申訴控告暫行規定》第七條的規定，應當遞交複核申請書，同時附上原處理機關的處理決定、複印件。複核申請書應當載明申請人的姓名、單位、職務及其他基本情況；申請複核的事項、理由及要求；提出複核申請的日期。

三、申訴程序

申訴程序即公務員向原處理機關的同級人民政府人事部門或行政監察機關提出申訴的過程，這過程分為立案、調查、審理與複議決定，現說明如下[14]：

立案

受理申訴機關收到公務員不服行政處分的申訴並決定受理公務員申訴後，應當組成臨時性的公正委員會，負責審理公務員的申訴案件。公正委員會一般由政府人事部門中與申訴事項有關的工作機構的負責人組成，必要時還可邀請其他部門的有關人員參加。公正委員會一般由三至五人組成。主任由政府人事部門中，負責受理公務員申訴的工作機構的負責人擔任。公正委員會的承辦人首先要看該申訴是否符合條件，即申訴書是否載明：申訴人姓名、性別、年齡、職業、住址，作出行政處分決定或者複審決定的機關名稱；申訴的請求和理由，提出申訴的日期等。

調查

公正委員會在受理公務員不服行政處分立案後，應在規定的期限內就申訴內容進行調查。調查活動主要有：　調閱原案的相關資料；　收集與該案有關資料；受理機關可向相關人士進行調查。

審理

受理機關在公正委員會調查的基礎上，依法律與政策對案件進行審理。審理過程中，應給當事人提供表達意見和新資料的機會。

複議決定

受理申訴的部門在調查審理的基礎上，對申訴案件認真進行複審和審核，作出複議決定並寫出複議報告。內容包括：原案處理的經過，原行政處分決定或者行政處分複查決定認定的事實和處理結論，申訴的請求和理由，複審和複核的情況和認

[13] 同註 8。
[14] 同註 11，頁 229-230。

定的事實、證據、定性以及適用的法律、法規和政策規定，複審或者複核結論等。

柒、公務員申訴的決定

複審或複核結論有三種情形：一是認定原處理結果有效。二是部分修改原處理結果，只對原處分不當部分予以糾正，作出修改原處分的新決定。三是撤銷原處理結果。複審要寫出複審決定書，由作出決定的機關直接送達申訴人和作出行政處分決定或者複審決定的機關，也可以郵寄送達或者委託其他監察機關、主管部門代為送達。但皆需有送達回證，由送達人在回證上（郵寄時在掛號回執上）記明收到日期、簽名或蓋章。複審決定書應註明是否允許繼續申訴。複議期間對原機關給予的處分一般應依「繼續執行原則」。但也有例外，即處分機關的上級主管機關在受理該申訴認為必要時，可依據自身職權和當事人申請，全部或部分的執行中止，或採取其他必要措施。但與處分機關無隸屬關係的其他管理機關欲將處分中止時，須事先徵求處分機關意見[15]。

公務員如對國家監察機關或其他主管機關，受理申訴的決定意見仍不服，可在接到通知後的一定期限內，向做出複議決定機關的上一級行政監察機關提出申訴。上一級行政監察機關接到申訴後，應在規定期限內，按程序作出最終裁決。這時，申訴程序即告完結。如果公務員對最終裁決仍然不服，可按國家信訪工作的有關規定，繼續反映，但這不再是屬於申訴程序，其受理機關將按信訪工作的辦法處理，而且最終裁決的結果也須繼續執行[16]。

[15] 同註 11，頁 230-231。
[16] 同註 11，頁 231。