

從全國臺辦主任會議 探討中共當前對臺政策方向

The New Orientation of China's Taiwan Policy of 2007

邵宗海 (Shaw, Chong-Hai)

中國文化大學中國大陸研究所教授

中共全國臺辦主任會議 2007 年 1 月 24 日在北京閉幕。根據新華社報導，會議主題是總結 2006 年工作報告，研究分析當前對臺工作面臨的形勢與任務，部署安排了 2007 年的工作方向。

從會議主題來看，就能了解全國臺辦主任會議事實上只是個內部共識整合的場合。再深入一層來看，會議是有效透過來自大陸各地臺辦負責官員的集會，將中央政策向下傳遞。如果還有功能，則是藉著這項會議，將各地臺商及臺胞所遭遇的一些癥結問題，能夠一次匯報至中央向上反應。

但是，由於擔任中共中央對臺工作領導小組的秘書長唐家璇蒞臨大會發表談話，這當然就表示中央重要的立場或政策需要向基層或地方宣導。因此唐家璇的談話重點到底是什麼內容，就成為北京當前對臺政策的重要風向。如果隨著這股嗅覺往上探究，當然就能夠掌握北京目前對臺的關注在那裡。

不過，大陸的新聞媒體只有報導唐家璇出席會議並講話，沒有說明他講話的內容，因此正確的引述顯然無法列出。倒是臺北的媒體有部分轉述唐家璇在會中的講話內容，比較近陣子唐的涉臺談話，發現是有某種程度的可信度。茲將唐家璇在會中的講話分為二個重點來說明：

第一，唐家璇強調，今年是反臺獨的關鍵年，各級對臺工作人員要把反對臺獨分裂工作，列為對臺工作重中之重。

在此之前，唐家璇對涉臺工作最新一次的談話，是去年 12 月 19 日在北京會見美國北加州和平統一促進會訪問團時。當時唐就指出：反對和遏制臺獨分裂活

動，是全體中華兒女當前最重要，最緊迫的任務。唐並強調，過去一年多來，在兩岸同胞共同努力下，兩岸關係朝著和平穩定方向發展的勢頭增強。同時必須看到，臺獨分裂勢力及其活動仍然是兩岸關係發展的最大障礙，是臺海地區和平穩定的最大現實威脅。

從上面的談話，大致可透露出中共今年處理涉臺工作的方向，大致擺在二個重點：

今年是反臺獨的關鍵年，關鍵重點就在臺灣的憲改。

兩岸是否走向和平穩定，臺獨分裂勢力與活動是最大現實威脅。

而執行中共中央對臺決策的國務院臺灣事務辦公室，則由其主任陳雲林細述了今年的工作方向，顯見是警惕重於期望。

在全國臺辦主任會議中，陳雲林的工作報告特別指出，在今年底臺灣立委選舉及明年領導人大選時，陳水扁與其主導的民進黨一定會拿修憲、制憲大作文章，加緊推動法理臺獨，謀求臺灣法理獨立的活動將進入實質階段，兩岸關係將面臨嚴峻挑戰。所以陳雲林特別強調，「堅決遏制臺獨分裂活動，維護臺海和平，是今年最重要、最緊迫的任務」。

此外，陳雲林在今年第一期「兩岸關係雜誌」發表名為「續寫兩岸關係和平發展新篇章」的新年賀辭一文中，也提到了類似內容的看法。他說：「2007 年將是臺灣政局演變十分關鍵的年頭，兩岸關係和平發展面臨重大機遇，也面臨更為嚴峻的挑戰……臺灣局勢依然錯綜複雜，『臺獨』分裂勢力通過『憲改』謀求『臺灣法理獨立』的冒險活動一刻也沒有修正，並且千方百計尋找機會，製造事端，甚至可能鋌而走險，孤注一擲，以求一逞」。

實際上，陳雲林二次的書面文件，都呼應唐家璇提出的涉臺工作方向：就是臺灣憲改可能導致臺灣走向法理獨立，今年會是關鍵。而年底的立委選舉與總統大選的熱身，都會使得陳水扁與民進黨尋找機會、鋌而走險，所以兩岸關係的和平發展，就會面臨更為嚴峻的挑戰。

「亞洲時報」在評析陳雲林「新年賀辭」一文時，亦提醒說：2007 年是臺局勢風險較高的時候。文章中並說，大陸擔心的是，臺灣的陳水扁今年會決心先行「凍憲」，使立法院的修憲門檻不復存在，然後通過「修憲會議」直接把修憲案交付公投。「亞洲時報」進一步分析這種可能性時，是引述北京有一部分看法是認為臺灣執政民進黨可能於 2008 年 3 月以修憲公投網綁總統選舉，借以轉移民眾視

線，讓陳水扁涉貪疑雲以及臺灣島內經濟不振議題不再成為焦點。所以，「亞洲時報」說，基於這種判斷，中國大陸方面開始調整做法，對臺灣事務作高調與快速的回應。

當然，最明顯的表現是在國臺辦的例行記者會上，不管是過去的李維一或是現在的楊毅，均嚴詞批判臺灣的「憲改」主張，並將「憲改」與「臺灣法理獨立」聯接在一起評論。而且明白的告知：今年既是反對臺獨，也是維護臺海和平的關鍵時期。言下之意透露出很多耐人尋的訊息。

而涉臺學界及智庫也一反往常只對兩岸關係和平發展的討論。除了「臺灣憲改」已成為大陸內部研討會的討論重點之外。一向不輕易接受臺灣媒體訪問的中國社科院臺研所所長余克禮，更於今年1月26日在北京接受聯合報訪問時指出：中共對臺灣當局謀求法理臺獨，絕不會坐視不管，就算停下來所有大陸經濟建設全力防堵臺獨，也在所不惜。

這樣的強調與強硬回應，更清楚的點出唐家璇的看法已適度反映了中共中央對臺工作的重點所在。

第二，唐家璇談及對臺工作的另一個重點，則是要求各級臺辦更要加強力度，爭取臺灣民心，加強與臺灣各階層人士交往，以最大誠意，盡最大努力爭取和平統一前景，維繫兩岸和平穩定的關係。

其實，這項政策方針早在胡錦濤於2005年3月4日提出新形勢下發展兩岸關係的四點意見就清楚說明，當時強調的，就是貫徹「寄希望於臺灣人民」的方針絕不改變。並且以四個「只要」來維護北京對臺灣人民的莊嚴承諾：「只要對臺灣同胞有利的事情，只要是對促進兩岸交流有利的事，只要是對維護臺海地區和平有利的事情，只要是對祖國和平統一有利的事情，我們都會盡最大努力去做，並一定要做好」。

這個被稱為「胡四點」的文件裡，也相當罕見以具體的建議希望中共上下能予貫徹，這包括「臺灣農產品在大陸銷售的問題」；「兩岸客運包機」；「兩岸貨運問題」以及「臺灣同胞關心的問題」。顯然的，在後續執行動作裡，是有看到有些問題的解決已經落實。

所以，陳雲林在全國臺辦主任會議中就繼續強調未來一年將貫徹此一政策方針。譬如說，他在報告如何「部署2007年對臺工作」時，就勾選出「大陸居民赴臺觀光相關配合的工作」、「包機周末化常態化爭取的工作」；「延續去年農業交

流，加強今年兩岸金融交流合作列入時程」等，在在看到中共對臺工作有灌入爭取臺灣民心的痕跡。

此外，在貫徹「寄希望於臺灣人民」的方針框架下，陳雲林也在今年「新年賀辭」中提到將「繼續加強與臺灣反對『臺獨』，認同『九二共識』的政黨、團體的交流與對話，加強與臺灣各界人士和各階層民眾的聯繫與交往」。這也說明國共交流與合作仍在北京對臺政策中居有重要的地位。

綜合上述，我們會發現北京的對臺政策，將繼續遵循「胡四點」的方針運作。在這次全國臺辦主任會議裡，只不過比較凸顯出中共「反對透過憲改進行臺灣法理獨立」的憂心而已。但是在反臺獨以及不排除會使用一些「非常手段」聲浪中，我們也看到北京聲言要維護兩岸與臺海和平穩定的無奈與矛盾。相信這也正好是此次全國臺辦主任會議召開的主要用意：那就是一方面告知各地臺辦主任要爭取臺灣民心，並維繫兩岸和平穩定關係的同時，另一方面也要他們同時注意兩岸在今年正面臨嚴峻的挑戰，因為臺灣正企圖透過憲改來進行法理上的獨立。這也暗示著，北京透過這次政策下達的途徑，來表達未來對臺的策略將採兩手方法。是軟的如爭取臺灣民心將做得更軟，而硬的如對付臺灣憲改將走更強悍手段。

對臺北來說，北京這套策略它也早就使用過。我們也可發現臺北在爭取民間行業協商之時確是善意出盡，而且一律採取彈性措施，但是另一方面在彼此定位與外交角逐中，臺北也從沒降低姿態，屈就過「一中原則」或「九二共識」，也許這是兩岸交流中不得不採用的兩手方法。不過，軟硬兼施固是兩造在接觸與談判中的手段運用，但傷害了彼此感情，傷害了互信基礎，就需要兩岸當局來多加深思。

「2006 年中國的國防」白皮書之評析

Analyzing the China's National Defense in 2006

黃秋龍 (Huang, Chiu-Lung)

本刊特約研究員

壹、前言

自中共 1998 年公布國防白皮書以來，識者不僅對政策報告書的學理依據更加重視，而且也就戰略層面與政策論述之關聯性進行多方探討。既然是國家的政策報告書，當然也就可做為公共議題來分析。然而，本文以為分析的旨趣，並不在於重複描述既定的經驗事實或轉述政策宣示，相對的是在於如何發現趨勢變動的因果關係，進而闡明觀察者的論點以及分析與運用之立場。

在主觀趨勢變動層面而言，中共近來不斷強化軍事行動與戰爭法研究，其實也直接關係到中共對臺灣問題採取軍事行動合法性的策略考量，因此有必要瞭解其國防政策發展的趨勢。同時，就客觀趨勢看來，當前國際情勢自美國採取軍事反恐怖主義行動以來也已發生相當變動，而該白皮書則反映了中共將軍事行動（如軍事外交、聯合反恐軍事演習、維和任務等）與外交路線交互運用的特性。也正因為如此，有關中共國防政策發展的動向，也就成為目前國際學術社群研究之重點。

貳、「2006 年中國的國防」所引起的關注

中共於 2006 年 12 月 29 日公布第 5 部國防白皮書—「2006 年中國的國防」，全文約 26,000 字，分別論述中共的安全情勢、國防政策、國防領導管理體制、人民解放軍、人民武裝警察部隊、國防動員和後備力量、邊防海防、國防科技工業、國防經費、國際安全合作等情況。其內容之所以引起識者關注，主要是因為該白皮書對於觀察中共對外採取軍事行動與其內部情勢發展之關聯愈加重要，而

且這種觀點也是目前國際社會判斷中共處理臺海衝突的重要視角。

一、凸出內外部安全情勢與其國防政策關聯性

該白皮書對於中國大陸內部發展與外部安定情勢相互影響的總體環境著墨甚深，它除了揭示大陸政治穩定、經濟發展、社會和諧等傳統安全領域，不僅要透過與主要大國的務實合作以及周邊國家的睦鄰友好來維繫；而且，傳統安全領域受到世界經濟發展不平衡、恐怖主義、跨國犯罪、自然災害、嚴重疫病、環境惡化等非傳統安全威脅因素的影響，也已經使得安全情勢更加多樣化和複雜化。而從白皮書中可以發現，中共認為雖然其西部與北部是相對穩定的區域，然而其安全威脅因素已轉移到東北亞情勢的變動，與美國、日本的軍事合作以及亞洲南邊地區的恐怖主義活動。

所以，白皮書透露了中共應對此安全情勢的認識態度與處理方法，除了與國際的「傳統安全領域的對話不斷增多，非傳統安全領域的合作深入發展，各國更加重視通過國際協調合作和多邊機制解決發展和安全問題」之外，也將處理臺海情勢中的臺獨分裂勢力，類比為「國內和國際因素關聯性增強，傳統和非傳統安全相互交織」的國家安全任務。換言之，也就是在這種關聯性與相互交織的條件下，形塑了中共現階段的國防政策特性—既要維護國家安全統一的傳統利益，也要保障國家和諧發展的非傳統利益。而其具體的方向則是將國防和軍隊現代化融入經濟社會的永續發展，加強以訊息化為主要標誌的軍隊質量建設。同時，在戰略層次上更著重創新發展人民戰爭的戰略思想，將傳統的軍事鬥爭與非傳統的經濟、外交、法律等領域密切配合，以「貫徹積極防禦的軍事戰略方針、堅持自衛防禦的核戰略、營造有利於和平發展的安全環境」。

二、回應國際對中共國防透明化的要求

相較於以往的國防白皮書，此次的國防白皮書首次公開中共陸軍機動作戰部隊共有 18 個集團軍，武警部隊有 66 萬人，每天有 26 萬名武裝警察部隊輪流執勤、維安反恐等軍事概略。同時，也首次專章介紹中共黨與政務部門的國防領導管理體制，即中共中央軍委、總部、軍區、軍兵種、省軍區、軍分區的基本構成與國務院的主要職能。而白皮書也以增加附錄表格的方式，將中共人民解放軍領導體制與 2005—2006 年中共軍隊主要對外交往、參與有關安全磋商情況，以及與外國軍隊舉行聯合演習、參加聯合國維持和平行動、頒發主要軍事法規等情況列舉。

另外，中共國防平時與戰時轉換的特色，除了反映在一般常見的國防動員和後備力量體制之外，武裝警察部隊在平戰轉換中也有專章描述，它平時主要擔負執勤、處置突發事件、反恐怖、參加和支援經濟建設，戰時則可以支援解放軍進行防衛作戰。再者，傳統的邊防海防體制與任務也逐步邁向規範化，它主要是透過陸地公安邊防部隊移交解放軍邊防部隊，統一了解放軍陸地邊境的防衛管理模式，使得公安邊防部隊專職於邊海防安全保衛和社會治安任務，並部署海警部隊。而在邊防海防任務中，還包括非傳統安全與利益的政策實踐，諸如頒行符合國際規範的海防政策，推動協商邊界海域劃界與妥善處理邊海防涉外事務的睦鄰政策，以及穩定邊疆的民族工作、經濟建設、反恐行動與防制跨境犯罪等非傳統安全政策。

從邊防海防的體制與任務，不僅反映出「國內和國際因素關聯性增強，傳統和非傳統安全相互交織」的趨勢，而且也說明了中共國防部門承擔了更多非傳統的軍事任務。這些非傳統的軍事任務，除了意謂著符合國際規範的國防政策與法制化要求，再方面則是在回應國際對中共國防透明化的要求。因此，在此次國防白皮書中，首度揭露前揭若干國防訊息。

三、營造有利於和平發展的國際環境

固然，中共在回應國際對其國防透明化的要求，可以被視為邁向全球治理（global governance）的一種嘗試。然而，它更主要的意圖還在於軍事與外交政策相互聯繫的戰略考量上，企圖營造和平穩定的國際環境、睦鄰友好的周邊環境、平等互利的合作環境與客觀友善的輿論環境。

中共為營造有利的國際環境，除了國防透明化的嘗試之外，在國防應對能力上也做出若干承諾。因此，在此次國防白皮書中的人民解放軍專章中，不僅開宗明義的以粗體字凸出「完成裁軍 20 萬」的任務，而在應對國際與區域的矛盾或衝突，也主張創新發展人民戰爭的戰略思想，以「主動預防、化解危機，遏制衝突和戰爭的爆發。」當然，中共藉此刻意淡化中國威脅論的影響並不僅及於此。因為，它在「堅持自衛防禦的核戰略」的政策中，已將「遏制他國對中國使用或威脅使用核武」、「不首先使用核武器」、「主張全面禁止和澈底銷毀核武器」、「中國發展核力量是極為克制」等傳統制式說法，首度載入國防白皮書中。同時，針對國際政治情勢在美國採取軍事反恐怖主義行動以來的變化，除宣示支持有效裁軍、軍備控制和反對核武與大規模殺傷性武器擴散政策之外，也主張遵守聯合國

憲章、履行國際義務、參加維和行動、開展國際掃雷、國際反恐合作和救災行動。

另外，與中國威脅論關係密切的中共國防經費支出議題，在此次國防白皮書中，則明顯加大合理化國防支出的論述。它認為國防經費的投量和投向，是以國防法與預算法為依據的，國防經費的增長是屬於彌補國防基礎薄弱的補償性增長。其投向則是以非戰爭為取向的，諸如用在改善軍人待遇、加大武器裝備和基礎建設、人才培訓、平抑物價上漲壓力與增加非傳統安全領域國際合作之費用。而中共也運用比較的方法，企圖降低其在國際安全上的威脅感。因此，它舉述 1994 年以來國防經費占國家財政支出比例逐年下降的趨勢，2005 年國防經費中裝備費、人員生活費與訓練維持費幾乎各占 30% 之數據，與中共 2005 年國防經費總額仍次於美國、英國、法國、德國、日本，以及國防經費占國民生產總額比例低於美國、俄羅斯、英國、法國，軍人人均國防經費亦均不及以上各主要國家等情形，來淡化中國威脅論。

參、「2006 年中國的國防」的進一步理解與分析

此次的國防白皮書，大多均係重複既定的經驗事實或政策宣示，然而本文以為透過分析方法，仍有助於吾人發現其中趨勢變動的因果關係，進而闡明觀察者的論點與運用之立場。

一、中共國防政策與其內外部情勢的戰略考量

自從美國對 911 恐怖襲擊事件採取軍事反恐怖主義行動以來，對於全球交往的經驗已經產生新的價值判斷。概括而言，全球的交往與衝突行動中，確實存在著激勵與制約作用並存的關聯性，它處在不確定的戰略關係與有限敵意（uncertain strategic and limited adversary relationship）同時相互作用的情境中。因此，各國的戰略關係雖然變得更為不確定，然而彼此的敵意卻是有限度的，所以，彼此未必要用傳統的手段來處理新興的安全利益問題，如此才有利於建構出許多不同的博弈選項，然而它的本質卻又在說明「非合作博弈」（non-cooperative games）的觀念，為人們提供具有啟發性的策略思考途徑。

「非合作博弈」的觀念比較能夠充分說明中共與美國戰略安全關係。因為，美國的軍事反恐行動，對中共調整軍事戰略最具有啟發意涵之處，並不在於如何研發精準打擊的軍事行動能力，或者企圖挑戰美國的軍事優勢，反而是在學習如何運用軍事行動，以削弱美國軍事優勢與牽制美國影響力。也就是說，給中共最

大的啟發，應該是軍事行動如何在非戰爭領域中發揮空間的能力上。因此，非合作博弈的觀念可以做為解釋中共與美國關係的認識基礎，而非戰爭性的軍事行動（Military Operation Other Than War）則在說明其行動方法的特性。

所以，中共已經調整軍事外交與戰略安全政策方向，只要在不挑戰美國強權地位，即便彼此互信基礎仍然不足，但為避免衝突與美國有條件合作以及和諧的外部環境，反而有助於中共在國際空間上發揮影響力。其更直接的影響力，則是反應在通過「和諧世界」外交政策，以降低傳統軍事行動在維護主權安全的作用，進而運用非傳統的手段，將臺海關係置於此新架構之中，期使產生「主動預防」臺獨的效果。另一方面，這項觀點也可以解釋為什麼軍事或衝突行動可以與非戰爭性因素相互轉換。例如，反恐聯合軍事演習、軍事外交、維和、人道救援、海事安全行動與導彈、核武試爆、航天科技等非戰爭性的軍事行動，當它產生一定的宏觀政治作用時，會使得傳統的強權均勢、對抗性質逐漸轉變；同時，也讓人們認識到即使彼此政治文明存在著明顯的反差，也可以進行戰略夥伴合作交往關係。甚至於，也可以藉由與該國對手或敵國之交往來改變強權均勢現狀，此即所謂的「敵人的敵人就是朋友」權變原則。這也就是中共積極從事國際安全合作與軍事外交，進而牽制美國的戰略考量。

二、中共軍事威脅已產生新的轉化作用

由此次的國防白皮書看來，中共不僅在淡化其軍事威脅，也給外界以為它正在轉向內向型的軍事戰略。然而，要充分解釋中共的軍事戰略的轉向，還必須視其社會實現條件而定。例如，隨著反恐敵我情勢與利益條件之不同，中共與國際的反恐行動也會產生差異。所以，在情勢較為有利的上海合作組織架構下，可以順利實現聯合軍事演習，但在情勢較為複雜又無法適用軍事反恐的東南亞、南亞等地區，只得改採「和諧世界」的政策性宣示。

可見，中共軍事戰略中已涵括了更多非軍事考量，讓其軍事行動與其國際影響力相互轉換，這儼然會對我國構成更多的威脅與攻勢效果。而且，從我國「2006 國家安全報告」已提出的中共對我軍事威脅能力，到隨後「九十五年國防報告書」所揭櫫的中共軍事戰略轉變趨勢—軍事戰略逐次調整、機艦活動範圍擴大、積極推動軍事外交，都足以說明中共軍事行動透過國際影響力，對我國構成更多攻勢效果的空間能力概念。因此，我國這兩件政策報告應該是有聯貫性的，而且對情勢變動的掌握與判斷也是值得肯定。

所以，即使有所謂的中共內向型軍事戰略說法，其實其軍事行動正透過國際影響力，對我安全與利益構成更多攻勢效果。尤其透過趨勢變動的因果關係分析看來，吾人也可以發現「2006年中國的國防」，不僅是更真確的攻防並重、外向型的軍事戰略，而且已經可以充分說明它的可操作性—通過「和諧世界」外交政策，將臺海關係置於此新架構之中。換言之，中共能對我安全與利益構成更多攻勢效果者，未必就只侷限在機艦、潛艦、戰機與第二炮兵等的軍事因素上。當然，這些有形的威脅與該白皮書所敘述的軍事訓練武器裝備，已經是外界或識者熟悉的基本常識。

然而，已知的中共軍事威脅不僅正在產生新的轉化作用，其他未知的武器裝備自主創新能力，例如傳聞中的無人飛機（unmanned plane）研發、高密度雷射照射衛星實驗、反導彈空間衝突能力，都對其國際安全情勢的影響力有加乘作用。而中共與國際主要大國甚至和我國友邦國家推動的軍事交流合作，也正在對我國外交安全利益產生逐步質變的影響。而最引人矚目的，則是中共於2007年1月11日，在西昌發射攜帶反衛星截殺彈頭的中程導彈飛彈，將其1995年升空離地約848公里的氣象衛星摧毀。由於這項非戰爭性的軍事行動，說明了中共在反導彈空間衝突與雷射光設施方面的能力，不僅會產生阻撓美國與我國情報合作以及介入臺海軍事衝突的時程，而且也具有強烈的政治與戰略意涵。因為，對大陸內部而言，只有自主創新發展航天科技的實力，才能受到國際尊重提升其政治和軍事地位。當然，中共此次試驗並無法造成美國軍事優勢的失衡，但中共將會藉此更積極的從事軍事外交以提升其綜合國力，進而達到牽制美國全球影響力與對臺灣問題的態度。

肆、對臺海情勢可能產生的影響（代結論）

「2006年中國的國防」反映了當前國際情勢中，不確定的戰略關係與有限敵意的特性，而這均衡概念也可以解釋為什麼避免臺海情勢發生衝突，符合中共與美國的共同安全利益。因為，在中共尚不足以挑戰美國在亞太區域軍事優勢的不變前提下，避免衝突不僅可以鞏固其「和諧社會」的執政基礎，也有利於「和諧世界」政策之遂行。所以，避免衝突看似消極保守內向，實際上是積極能動的外向型政策。其中，透過非戰爭性的軍事行動分析觀點，即可以為該等政策的原因與結果提供真實的說明。顯而易見，中共在臺海相對穩定狀態下，已經轉而利用反恐聯合軍事演習、軍事外交、維和等非戰爭性行動軍事，將「和諧世界」政策

相互聯繫起來，並在不挑戰美國強權原則下，取得牽制美國軍事優勢，讓美國無法再闢戰場或介入臺海軍事衝突，同時又產生應對內部和諧社會政策之需求。

在中共的軍事戰略觀點看來，即便未來戰爭將進入訊息化機械化複合發展形態，然而卻是創新人民戰爭戰略思想的機遇。該思想也就是「將傳統的軍事鬥爭與非傳統的經濟、外交、法律等領域密切配合」，它不僅會把臺海情勢中的臺獨分裂勢力，類比為國際安全威脅，也正在形塑反對和遏制臺獨，將是「國內和國際因素關聯性增強，傳統和非傳統安全相互交織」的國家安全任務。所以，中共近年來加強有關軍事行動與戰爭法制之研究，顯然都直接關係到中共對臺灣問題採取軍事行動，如何取得合理性與遏制國際勢力介入的戰略考量。

整體而言，「2006年中國的國防」對臺海情勢可能產生的影響，顯然應該以整體的觀點來判斷，而不必拘泥於該白皮書中有多少關於「遏制」臺獨的文字敘述。因為，該白皮書已在「遏制衝突和戰爭的爆發」、「遏制核戰」等多處使用「遏制」(deterrence)術語。而且，「遏制」臺獨只是中共轉化軍事威脅作用的部分。其實值得注意的則是，中共軍事對我國外交安全利益產生逐步質變影響的同時，卻又持續吸引我國資金、技術進入大陸，以強化其內部和諧社會政策之需求，才更能反映其人民戰略的思想。

第三屆香港行政長官選舉之選前觀察

The Pre-Observation of the 3rd Election for Hong Kong
Chief Executive

張五岳 (Chang, Wu-Yen)

林 海 (Lin, Hai)

中華港澳之友協會秘書長

中華港澳之友協會研究發展組組長

淡江大學中國大陸研究所教授

香港即將在 2007 年 3 月 25 日選出第三屆行政長官（特首），負責提名和選舉行政長官的「選舉委員會」也在 2006 年的 12 月 10 日投票產生，共選出 427 名委員。選前頻喊告急、大力催票的香港泛民主派共推出 137 位候選人，當選了 114 名，當選率高達 83%。這個結果除了令香港各界驚訝之外，恐怕連泛民主派本身都沒有預料到。再加上立法會議員的當然議席，泛民主派在 800 人的選委會中，共計有 134 席位，超出參與行政長官選舉所需的 100 張提名票甚多。代表泛民主派參選特首的公民黨立法會議員梁家傑，日前也已取得 111 張選委提名票入場券，正式成為特首選舉候選人，挑戰將尋求連任的曾蔭權。

香港行政長官選舉的提名權以及投票權，僅由一個「具有廣泛代表性」800 人選舉委員會所有，如同臺灣早期選舉總統時，由「國民大會」選出總統一樣，屬於間接選舉。但香港現時人口超過 700 萬，而具有選出所謂「選舉委員」投票權的，卻只有區區 20 多萬人，因此特首選舉會被香港人民稱為「小圈子選舉」。

在現行 800 人選舉委員會的小圈子選舉制度下，此次選舉不太可能會有出人意料的結局，曾勝梁敗將是可預見的結果。然而，這是香港回歸 10 年來，第一次建制派與民主派同場較量的特首選舉，帶有真正的競爭，是建制與在野陣營一次爭奪民意的大型社會工程，對推動香港民主進程，具有積極意義。

香港回歸後的兩次特首選舉和補選，基本上是官方全程包辦，香港民眾能參

與的機會並不多；爭取特首與立法會雙普選的民主派也一向反對這種小圈子選舉。因此這次梁家傑披掛上陣參與特首選舉，公民黨、民主黨推舉 137 人參加選舉委員會選舉，便被泛民主派中反對參與選舉的社會民主連線等政治團體斥為是妥協，是承認整個「小圈子選舉」的表現。

原先被泛民主派寄予厚望出馬競選特首的前香港政務司長陳方安生宣布放棄本次特首選舉之後，泛民主派立即改推梁家傑參選，為的便是不在這場小圈子選舉中缺席，而使香港市民習慣這種無競爭性的選舉，坐視中共中央屬意的候選人自動當選。事實上，泛民主派全力投入這場勝算微乎其微的選舉，代表著整體路線的轉變，希望藉由積極參選，強調要讓特首產生過程「有競爭」，代替了主張「杯葛小圈子選舉」的消極情緒，並且讓日漸邊緣的普選議題透過政綱的辯論，再次成為社會的焦點。

曾蔭權在 2005 年接替辭職的前任特首董建華所餘任期之後，再一次面對特首選舉。兩年前曾蔭權拿到 674 名選委的提名，是唯一獲得有效提名的候選人，毋須任何考驗，甚至一份完整的政綱也沒有，只拋出強政勵治的口號和改善管治的幾點建議，曾蔭權輕輕鬆鬆便自動當選行政長官。

即使面對泛民主派挑戰，曾蔭權現今仍顯得老神在在，完全依照平穩的步調行進。雖說從來無人會懷疑曾蔭權的參選意願，但曾蔭權硬是等到了 2 月 1 日距離選舉委員會開始提名前兩個星期才正式宣布參選，不希望過早與宣布參選已久的梁家傑進行地位平等的直接對壘，企圖令梁家傑陣營因找不著對手，失去競選的著力點而只能乾唱獨角戲。

相較於曾蔭權的低調，梁家傑在 2006 年 11 月就已經擺開陣勢，高調的參與特首選舉，在 2 月 14 日的提名日開始之前，就已積極走訪各選委會委員之間，爭取提名票。更在曾蔭權宣布參選的前一天，即宣布已經拿到 111 張選舉委員的提名票，從「參選人」搖身一變成為「候選人」，無疑的是向曾蔭權示威。

梁家傑宣布參選之初，除了提出「2012 雙普選」議題、欲令特首選舉有競爭性之外，最強調的一點是要透過參選特首去「凸顯現存制度的荒謬」。而要暴露出這個制度的荒謬，最簡單的方法就是在民意調查中戰勝曾蔭權。「贏得數百萬人的民意，卻在 800 人的選委會選舉中落敗。」這樣弔詭的結果，絕對足夠令關心香港政治的民眾去思考現行選舉制度的公平性。

但自從曾蔭權屢次帶有針對性地拋出「務實」的說法之後，梁家傑陣營似乎

就陷入了被動的陷阱，不只沒有大力提倡當選之後立刻實施雙普選之類的宏大願景，反而想處處證明自己其實也很務實。梁家傑宣布參選至今，已經提出了四份政綱，但曾蔭權任特首之前，已擔任香港政務官多年，同時有整個特區政府官員做為助手，在政府運作上的經驗、對香港政治的嫻熟程度，遠非梁家傑可比。故曾梁二人在 1 月 11 日本屆特首任內的最後一次立法會問答大會上初次辯論時，曾蔭權就以「我希望自己所提出的未來 5 年施政綱領不是只談願景，不講執行；或者只談開支，不理收入；只講理想，不顧現實。我會堅持我當特首的一貫原則，就是要講得出，做得到。」等言論暗諷梁家傑所提出的政綱不切實際。

梁家傑出馬的原意是要指出這場選舉從頭到尾就不是一場「有競爭的選舉」，凸顯出現行選舉制度的荒謬性，但現在看到的局面不是一個民主派領袖如何挑戰現有建制，而是兩個候選人正在認認真真地競選，並且最終會以曾蔭權勝出作為結局，這個又怎能叫社會民主連線、前線、街坊工友服務處等一向主張杯葛「小圈子選舉」的政治團體滿意呢？社民連等較為激進民主派等早已表明，基於一貫立場，即便梁家傑只差一票，都不會在選委會上提名他，並且指出，梁家傑參選的心態，已由「想令特首選舉有競爭」轉而變為「想當特首」。

儘管投入選舉的目的受到了各方的質疑，但是此次梁家傑的參選仍具有指標性的意義，首先，香港人民對於政治的關注程度，相對於臺灣來說是冷漠許多的，比起臺灣動輒 60%、70% 的投票率，而香港此次選委會選舉的 27% 投票率已是歷史新高。但這攀上新高的投票率，以及泛民主派取得超越預期的 114 個席次，或多或少都代表了，香港選民即使清楚知道最終的特首選舉結果，但仍然願意投票支持，希望將競爭者送入特首選舉，讓自動當選的情形不再發生。

對於泛民主派來說，這種在有限度的民主中積極爭取的務實轉變，顯然收到了相當大的成效，最起碼已經迫使現任特首曾蔭權在特首選舉提出更具吸引力的政綱，使選舉過程更加偏向政策取向。且即便是為了競爭而競爭，泛民主派至少已再次將爭取普選的觀念，藉由這次選委會選舉的大勝帶回給香港民眾。

其次，以現時香港選舉制度的限制來看，在即將到來的特首選舉中，梁家傑把選舉舞臺搭建在全體香港市民眼前，而不僅僅侷限在 800 人的選舉委員會，既讓沒有投票權的香港民眾有更深的參與感，也能名正言順的提出「2012 年普選」的政綱，藉由選舉活動傳達給香港民眾。並且一旦梁家傑選擇面向群眾的選舉，迫使曾蔭權為避免承擔民意壓力，而無法像 2005 年特首補選一樣，僅以選委會委

員作為爭取對象。

而在曾蔭權尚未公布政綱，甚至未宣布參選之前，親中的香港最大黨「民建聯」便已全力為他助選，也顯示出曾陣營和中共中央對於民主派在選委會的大勝以及梁家傑的參選抱持著重視的態度。香港政府日前公布的「十一五」經濟峰會「行動綱領」，就詳列不少政策方向與主張，顯示曾蔭權企圖讓香港民眾看到行動綱領與他們的切身性及可如何受惠，爭取一般民眾的認同與配合。

梁家傑要在即將到來的特首選舉中擊敗曾蔭權，勝算是微乎其微。雖然是明知不可而為之，但泛民主派致力推動一場有競爭的特首選舉是已有小成，接下來就看泛民主派怎麼將普選的概念更進一步的推銷給全香港 700 萬市民，對此，臺灣的總統選舉，或可提供香港作為參考。

反右五十年 三禁章詒和

Banning the Third Book by Jang Yi-He on the 50th
Anniversary of Anti-Right

宋如珊 (Sung, Ru-Shan)

中國文化大學中文系副教授

2007年1月11日，中共新聞出版署的例行工作會議上，副署長鄔書林公布「2006出版違規書選」八種，其中章詒和2006年10月出版的《伶人往事——寫給不看戲的人看》名列其三。這是章詒和作品在大陸第三度被禁，對於作品一再被禁，章表示「事不過三」，不願再以「不在乎」冷處理，改而發表措辭強烈的聲明，強調絕不放棄公民的基本權利——出版權：「祝英台能以生命維護她的愛情，我就能以生命維護我的文字」。章的反擊獲得各界回響，兩岸文化界如沙葉新、陳小雅、劉曉波、賈西津、孔慶東、尉天驄、邵燕祥等，以及海外民運人士，都紛紛齊聲抗議，聲援個人言論和出版自由。

在中共反右運動五十周年的開春，鄔書林對出版《伶人往事》的湖南文藝出版社表示：「這個人的思想有問題。我們已經反覆打過招呼，她的書不能出……你們還真敢出……對這本書是因人廢書。」章詒和身為被毛澤東欽點的「中國第一大右派」章伯鈞之女，鄔的「因人廢書」激起她的怒吼：「就算我是右派……在當代中國，一個右派就不能說，不能寫了嗎？……我們這個國家是不是只許左派講話、出書？廣大的中間派和右派只有閉嘴。」在這一來一往的交鋒中，透露出此次禁書的時機和尺度頗耐人尋味。

相較於前兩年《往事並不如煙》、《中國農民調查》、《為人民服務》、《十二個春秋（1975-1987）》等書的封禁，此次禁書數量之多，前所少見，但回顧新聞出版總署署長龍新民上任一年多以來的行事，如撤《新京報》總編、停《冰點》專刊、調《百姓》雜誌總編、關《世紀中國》網站等，這次同時查禁八書的作法，

並不令人意外。但值得探討的是此事件所呈現的民間想法和官方態度，即導致這些作品被禁的思想傾向、歷史觀點、讀者回響，以及在章詒和抗議效應擴大後，中共言論部門的因應方式。

壹、三禁章詒和

章詒和的作品連續3年遭禁，是中共近年禁書的代表案例。2004年1月，人民文學出版社出版《往事並不如煙》，章詒和透過六篇文字追憶史良、儲安平、張伯駒夫婦、康同璧母女、聶紺弩、羅隆基等人與章家的往來，其中有關史良和張伯駒夫婦的兩篇，曾先刊登於2002、2003年山東畫報出版社的《老照片》，獲得讀者熱烈回響。雖然人民文學的版本已刪除書中對毛澤東的批評、反右事件的細節等，但發行兩個月後，中共中宣部仍下令禁止重印。由於讀者的獵奇心理，中共的禁書令往往有助於被禁書籍的市場開拓，2004年3月和7月，該書便分別由香港牛津大學出版社和臺灣時報出版公司發行海外版本，中共禁令反倒成了向外拓展的助力和最具效果的宣傳，正如大陸網友的嘲諷：「不禁不知道，一禁全去找」。

2005年1月，《一陣風，留下了千古絕唱》由港臺率先發行，次月長江文藝出版社推出該書前，首印15萬冊卻受令封存，不得發行。這本文集包括人物速寫、戲曲論述、書評劇評、發言序言等，其中兩幅速寫之一的「一陣風，留下了千古絕唱——父親與馬連良」，因述及馬連良文革時期被迫害致死事件而遭中共當局查禁，但此文原已刊發於《中國青年報》的《冰點》專刊（2004年9月29日），且至今在網路上仍可搜尋，並被網友轉貼走告。中共的查禁方式，包括速禁與緩禁兩種，《一陣風，留下了千古絕唱》被迫封存為速禁，而《往事並不如煙》不得重印則屬緩禁，但在網路交流快速的今日，官方禁令難敵虛擬平台的傳播威力。

2006年7月，明報和時報在港臺同時出版《伶人往事》，10月由湖南文藝出版社在大陸發行，但今年1月又遭查禁，要求書店收繳該書，而章詒和的名字亦不得見報。這本憶往文集，描繪尚小雲、言慧珠、楊寶忠、葉盛蘭、葉盛長、奚嘯伯、程硯秋等7位梨園伶人的粉墨人生。綜觀章詒和被禁的三書，其文風特色在於追憶故人往事，她自謙這些只是片斷回憶和陳年舊事，稱不上回憶錄，但由於她個人的特殊背景，使她筆下知名人物的人生遭遇和生活側寫，成為吸引讀者的魅力，她透過文字書寫療傷，與讀者共鳴。

貳、2006 年的禁書

這次的禁書名單，除了《伶人往事》之外，還包括三部小說：《滄桑》（曉劍著，上海文藝出版社，2006 年 8 月），透過陝北漢子霍達東的命運浮沉，表現從辛亥革命到大躍進時期，在時代變動下，個人生存環境與自我意識的衝突；《如焉 @sars.come》（胡發雲著，中國國際廣播出版社，2006 年 10 月），由中年喪夫兒子離鄉的女人茹媽貫穿其中，透過網路推展人物的互動，並在 SARS 期間揭露生存危機下的眾生百態；《新聞界》（朱華祥著，中國廣播電視出版社，2006 年 10 月），描寫某報業集團在新聞體制改革中的人事紛擾，其間影射多起近年大陸媒體事件和官場內幕，猶如新聞界和官場的現形記。

兩部回憶錄：《一個普通中國人的家族史》（國亞著，中國廣播電視出版社，2005 年 1 月），藉由一個平凡中國家庭百餘年間（1850-2004）的真實經歷，刻畫歷史滄桑下小人物的生活圖像；《風雲側記——我在人民日報副刊的歲月》（袁鷹著，中國檔案出版社，2006 年 10 月），記述 1980 年代人民日報編輯部的故事，透過數十篇的回憶文字，描述袁與冰心、夏衍、周揚、胡喬木、鄧拓、趙丹等人的往來點滴。

一部報導文學《我反對：一個人大代表的參政傳奇》（朱凌著，海南出版社，2006 年 11 月），記錄民間獨立參選人姚立法的坎坷競選之路，他自薦競選十多年，屢戰屢敗，終於 1999 年當選湖北省潛江市人大代表。以及《年代懷舊叢書》（曠晨、潘良編，中國友誼出版公司）四種：《我們的五十年代》、《我們的六十年代》（2005 年 10 月出版），《我們的七十年代》、《我們的八十年代》（2004 年 8 月出版），收錄各年代重要的社會運動、新聞事件，甚至具影響力的文學和影視作品等。

分析這些作品，不難發現其中有三大共同特點：一是寫實風格，在作品體裁和寫作風格上，這些作品都如實反映生活的真實面貌，如《年代懷舊叢書》以圖文直接進行時代歷史的拼貼剪影；回憶錄和報導文學也以個人經歷或真實材料為基礎，國亞以「寫史」的態度寫作《一個普通中國人的家族史》，袁鷹以資深報人的身分回顧半世紀以來的文化界風雲，朱凌則辭去央視製片工作花 3 年時間準備寫作材料；《滄桑》、《如焉》、《新聞界》也都是緊扣時代背景的現實主義小說。二是人性反思，這些作品對時代歷史的呈現，都擺脫主流政治話語的觀點，由不同的視角反思過往經歷，在大時代的背景下，凸顯個人命運的小敘事，描摹人物在

政治風雲詭譎的生存環境中，如何堅持自我意識和抉擇人生道路。三是憂傷氛圍，這些作品的悲劇情調，主要來自殘酷歷史的挖掘、人物命運的多舛，這些作者都立足於個人存在價值進行歷史的重述，展現生命存在的荒謬和無奈。

簡言之，這些特色便是摒棄政治意識形態，凸顯人道主義精神，跨越左右立場的對立，回歸人類生存的根本，將小我的意義放大，凌駕大我的規範之上。如同曉劍在《滄桑》後記所說：「歷史在我眼中不是鏡子，不是長河，不是一件件發黃的紙，而是一個個活生生的人。」

參、抗議與澄清

此次禁書的消息，最早披露於1月19日的香港《南華早報》，1月20日章詒和發表第一份聲明表示抗議，接著來自各界的聲援不斷，支持言論和出版自由的效應持續擴大，連曾批評《往事並不如煙》的北大中文系教授孔慶東也在個人部落格發表聲明「堅決支持她的出版自由」。1月28日章詒和再次發表聲明，強調書籍確實被禁，因為在此之前，大陸網站上流傳著一份無署名的「關於刪除所謂新聞出版總署查禁八本圖書相關貼文的通知」，內容表示禁書消息嚴重失實。1月30日自由亞洲電臺播出中共新聞出版總署否認禁書的新聞，2月1日又透過新加坡《聯合早報》澄清並未查禁八書。這次禁書事件，中共官方先查禁後澄清的處理方式，令人想到之前的《冰點》事件，2006年1月《冰點》因發表袁偉時的文章「現代化與歷史教科書」，被迫停刊整頓，兩位主編遭免職，外界譁然，中共高層為沖淡此事件造成的負面形象，將團中央書記趙勇調職，3月1日《冰點》復刊，以頭版專文批駁袁文的錯誤。

由這次中共新聞出版總署否認禁書的滅火動作，可見三個觀察點：一是時機失當。去年11月13日，溫家寶才在中國文聯作協代表大會上發表「同文學藝術家談心」的講話，其中四大要點之二便是「繁榮文學藝術要解放思想，貫徹『雙百』方針」，強調「要在憲法規定的範圍內，保障學術自由和創作自由」，而這次禁書的動作明顯與溫的主張產生矛盾。此外，今年又逢中共反右運動五十周年，中共已在1981年「黨的若干歷史問題的決議」中定調，反右運動的錯誤在於「擴大化」，以致55萬人受冤枉，而當時章伯鈞在毛澤東「雙百方針」的「陽謀」下提出的批評意見，被登上《人民日報》，成為他的罪狀材料，值此時機，以「因人廢書」三禁章詒和的懷舊作品，不禁讓人聯想是否有重啟反右的意圖，而溫的「談心」也彷彿成了別有用心。

二是強勢反擊。在中共的思想言論控管下，查禁文藝作品歷年常見，但過去的作者大多默默忍受，即如章詒和之前的冷處理方式，鮮有作者發表聲明憤怒抗議。而且在網路流通的今日，消息傳播快速，影響力無遠弗屆，不只大陸內部輿論，連海外力量也都可輕易連結，如同章詒和所說「密不透風、一手遮天的時代，已經一去不復返了」。現在這股連結的力量，不僅出現在抗議禁書的聲浪中，也帶動起反右運動受害者和家屬的要求平反求償，這種強勢反擊是中共當局始料未及的。

三是意見分歧。由此事件的後續效應看出，意見的分歧不僅出現在官員和民眾之間，也出現在中共內部。例如袁鷹《風雲側記》中的一篇「筆名勾起的回憶」，便在遭禁後，轉載於1月23日的北京市委機關報《北京日報》，而北京和深圳的多家實體和網路書店，仍可購買到被禁入書，這些現象除了可以解讀為「無聲的抗議」，還意謂中共中宣部的視野追不上大陸市場化的速度。從民主自由的發展角度而言，這些分歧的意見，代表一股民間多元的力量，而推動改革的助力正在其中積蓄。

風雨欲來的兩岸外交大戰 ——從陳總統元旦文告與出訪尼加拉瓜觀察

The Upcoming Grave Diplomatic War between Taiwan and
China - Close Observation of President Chen's New Year
Speech and His Visit to Nicaragua

劉文斌 (Liu, Wen-Bin)

本刊特約研究員、輔仁大學兼任助理教授

摘 要

中共於 2006 年底起迄今，不斷加強與非洲國家關係並引發我方反擊，陳總統 2007 年元旦文告宣示加強對外拓展國際空間，及兩岸對尼加拉瓜邦交爭奪戰等的陸續展開，使新的一年兩岸在外交戰場上更激烈的衝突已隱然浮現，而 2007 年秋天中共即將舉行中國共產黨 17 次全國代表大會，2008 年必須承辦奧運，臺灣則於 2007 年將首次依據修憲後的立委選舉新辦法，選舉下屆立委，對臺灣政治版圖作出新的調整，與即將到來的 2008 年總統大選等各種因素，讓中共視 2007 年為反對臺獨的「關鍵年」，加緊對臺獨發展的封鎖，兩岸外交大戰因此一觸即發，我國在此危急存亡之秋，該如何在外交作為上與中共週旋，將成為 2007 年的重要議題。

關鍵詞：兩岸關係、外交競逐、元旦文告、中非合作論壇、關鍵年、尼加拉瓜

壹、前 言

新的一年，兩岸關係的發展，尤其是兩岸在外交關係上的更激烈衝突，已隱然浮現，尤其今年秋天，中共即將舉行第十七次全國代表大會，臺灣也面臨

修憲後立法委員單一選區兩票制的首次變革，及 2008 年總統改選的布局，兩岸都面臨新的政治局勢變遷，且 2008 年中共承辦奧林匹克運動會，早被支持臺獨人士認為中共為求穩定，不敢輕易發動戰爭，所以 2008 年前夕將是宣布臺灣獨立的最佳時機，中共也視 2007 年為反對臺獨的「關鍵年」¹。而臺灣獨立反應在國際舞臺上的表徵之一，就是不斷的擴大臺灣的國際活動空間，因此兩岸在 2007 年新的一年，在外交上的相互競逐與傾軋，就將成為兩岸重要的衝突點。

陳總統依慣例，於 2007 年發表元旦文告，因元旦文告具有國家往後一年重要發展的任務提示作用，因此廣受各界矚目，隨後陳總統於 2007 年 1 月 8 日至 13 日，以「嘉欣」專案為名，出訪中美洲友邦尼加拉瓜，參加尼國新任總統奧蒂嘉就職典禮，途經舊金山前往，並經由洛杉磯返臺過境，美方則依據一中、三公報及臺灣關係法的一貫政策²，提供陳總統安全、便利、舒適、尊嚴的過境相關協助和禮遇³，這種禮遇，在相當程度上，改善了去（2006）年 2 月間，在陳水扁總統提出「終統」後，陳總統外訪不被美國允許在美國本土轉機的惡劣狀態⁴，並暫時穩住了臺尼邦交。

此兩起重要事件，雖看似獨立，但因涉及加強臺灣未來一年對外關係的發展，也因此與中共強調對臺擁有主權，必然相互衝擊，因此可以預見兩岸未來一年內，在外交戰場上的衝突，必然又是另一個高潮。

¹ 中共國臺辦在 2007 年 1 月 17 日第一場記者會中宣布 2007 年是臺獨關鍵年。隨後中共於 2007 年 1 月 23、24 日，召開全國臺辦主任會議，國臺辦主任陳雲林向大陸各地方臺辦主任，傳達中央對臺工作領導小組今年對臺政策方針；即今年是反對臺獨、維護臺海和平的關鍵年，涉臺部門最重要的工作，是堅決遏制臺獨分裂活動。SINA 全球新聞網，2007 年 1 月 24 日，<http://news.sina.com/ch/phoenixtv/102-101-101-102/2007-01-24/01481727889.html>

² 王宗銘，「美准陳總統出訪過境強調一中、吳釗燮：被動回應中方要求」，2007 年 1 月 5 日，EToday：<http://www.ettoday.com/2007/01/05/301-2036920.htm>。

³ 中央通訊社，2007 年 1 月 9 日，http://www.cna.com.tw/personlist.php?date=1168272000&v_serialnum=2770

⁴ 聯合報，臺北，中華民國 95 年 4 月 21 日，第 A1 版。胡錦濤於 2006 年 4 月間訪美時，就陳總統的「終統論」引發中共領導人胡錦濤與美國總統布希會談時，獲致進一步箝制臺灣的結論：一、中國將以最大誠意及努力爭取兩岸和平統一，但絕不允許臺灣獨立；布希則說，美國對臺灣的立場沒有改變，不支持臺灣獨立。二、胡錦濤要求不希望臺灣當局改變現狀而影響中美關係，強調，臺灣是中國領土不可分割的一部分，中國堅持在一個中國基礎上維護臺海和平穩定，促進兩岸關係。三、布胡會還討論了中美貿易、人民幣匯率、北韓核武、蘇丹與伊朗問題。

貳、元旦文告與出訪尼加拉瓜所代表的意義

依據總統元旦文告的內容，約略可以歸納為以下幾個重點⁵：

一、取消「統一」為單一的國家方向

陳總統認為，半個多世紀以來，——臺灣的國家定位與未來發展的前途，始終被限縮在「一中」與「統一」這個狹小、虛幻的框架之下。不管是國民政府遷臺後對「反攻大陸、光復國土」的堅持，或是日後的「三民主義統一中國」、「國家統一綱領」，以及「九二共識」與「終極統一論」等，在本質上都預設了「統一」是未來唯一的選項，不但剝奪並限制了臺灣人民自由選擇的權利，更違反了「主權在民」的基本原則。

——2006年2月28日正式宣告「國家統一委員會」與「國家統一綱領」的終止運作與適用，——堅持要把決定國家未來前途與命運的權利，毫無保留的完整還給人民。

二、強調人民族群認同的轉變

陳總統強調，去(2006)年11月由「國立政治大學選研中心」所發表有關國家認同最新的跨國調查，自認是臺灣人大幅成長為61.1%、自認是中國人降到4.8%、兩者都是則為33.4%，——變化可以說非常的顯著。

三、強化國土疆域範圍設定

再一次的重申強調：臺灣是我們的國家，土地面積3萬6千平方公里。

四、推動全球化

我們沒有本錢自外於世界的潮流，——在全球化的賽局中，臺灣需要有世界級的企業參與競爭，但也必須思考可能的財富集中與財團壟斷。

五、強調臺灣主體意識的兩岸經貿政策

政府是一體的，所以目前有關政府的兩岸經貿政策，只有「臺灣優先」的路線、只有「臺灣主體意識」的路線，絕沒有所謂「蘇修」路線。

六、宣示未來施政主軸

展望未來，政府將繼續秉持著「堅持臺灣主體意識」與「落實社會公平正

⁵ 「元旦祝詞」，總統府新聞稿，

http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=28

義」兩大施政主軸，全力達成：「增加投資臺灣」、「創造就業機會」、「拉近城鄉距離」、「縮短貧富差距」四大目標。

七、持續攻擊國民黨基調

從「二二八」到「解嚴」，臺灣人民歷經了整整四十個寒暑的黨國體制與威權獨裁統治，期間所有的不公不義與加諸於臺灣人民身上的傷痛與裂痕，迄今仍沒辦法完全撫平與癒合。

——至今依舊還有太多歷史的真相始終無法大白，加害者與施暴者責任的歸屬也從未予以追究，更重要的是過去黨國體制威權統治所留下來的歷史遺緒，包括：「大中國」的意識形態與政治教條、對過去威權統治者個人崇拜的殘留，以及為絕大多數國人同胞所不能接受的「不當黨產」等重大轉型正義的問題，仍然未得到妥適的處理。

八、尋求加入國際社會機會

我們將倡議結合全球關注新興民主國家民主發展的力量成立「全球新興民主論壇」，做為彼此對話與交流的平台。於論壇正式成立之前，近期內也將舉辦「全球新興民主論壇」倡議大會，邀請歐、亞、非及中南美洲等新興民主國家卸任的國家領袖，針對各國共同面對的民主困境與難題，共謀解決之道，並進一步促成「全球新興民主論壇」的誕生。

對於陳總統的元旦文告，中共照例以反對的立場對待，但此次，中共對臺相關單位人員或單位的反應相較於過去卻有顯著減少現象，如：

中共國臺辦發言人，於 1 月 2 日批評臺灣總統陳水扁「蓄意毒化兩岸關係氣氛，破壞兩岸關係和平穩定發展」、「毫無誠信，唯恐天下不亂」⁶。中國社會科學院臺灣研究所綜合研究室主任彭維學則認為：是大肆鼓吹「臺獨」分裂主張，蠻橫限制兩岸經貿交流與合作，為新的一年兩岸關係的發展投下了濃濃的陰影。認為陳總統元旦講話的核心是鼓吹「臺獨」，培植「臺灣國家認同」，實質上是在否定「大陸和臺灣同屬一個中國」的事實，鼓吹「兩岸兩國」和「臺獨認同」，削弱臺灣同胞的中國認同，是陳總統綁架「臺獨基本教義派」、鞏固權位的重大舉措，以擺脫其家人弊案纏身的窘境。往後一年，陳總統的施政方向必然是：以此挑起兩岸衝突，撕裂臺灣社會，加劇族群對立，同時以

⁶ EToday，2007 年 1 月 2 日，<http://www.ettoday.com/2007/01/02/162-2035715.htm>

「臺獨」，取悅深綠支持者。雖元旦文告未提「新憲」、「正名」，但卻暗中執行，並預判在 2007 年立委改選及 2008 年總統選舉時，作為選戰炒作的議題⁷。北京資深涉臺學者李家泉則認為，陳總統的談話四面討好，但臺獨的基本本質並沒有改變⁸。而北京聯合大學臺灣研究院院長徐博東認為，陳總統的元旦談話是兩面手法。一方面支持蘇貞昌院長的兩岸經貿政策，一方面又強調臺灣主體性。顯示陳總統與蘇院長在唱雙簧，陳扮黑臉、蘇扮白臉；由陳總統穩固基本教義派，由可能參選總統的蘇院長爭取中間選票⁹。

大陸對於陳總統的元旦文告，都著重在陳總統對臺灣主權主張的批判。

臺灣內部在野黨對於元旦文告的反應，當然以持批判立場為常態，但值得注意的是，以國民黨發言人黃玉振¹⁰、立委蘇起及賴仕葆為代表的聯合記者會，是集中在元旦文告中有關推動臺獨綁架全臺人民、涉及國務機要費弊案未見檢討、國內經濟凋蔽未見振興方法等的內容，顯然元旦文告並無法在國家未來重要建設計畫上，尤其是國家定位與發展前途上取得最大在野黨的認同¹¹，在野黨對於陳總統追求獨立的主張，也深抱不以為然的態度，為國內持續政黨惡鬥，埋下另一個不確定因素。

除元旦文告透露出陳水扁總統的臺灣獨立堅定主張外，再就出訪尼加拉瓜事件上看，這雖僅是主權國家執行外交的權利，但這次出訪，又被不同立場者作不同的解讀。

尼加拉瓜左派「桑定國家解放陣線」領袖奧蒂嘉，2006 年 11 月初再度當選為尼加拉瓜總統，因奧蒂嘉曾經於 1985 年當選尼國總統後，對臺灣下令降旗斷交，所以奧蒂嘉再度就職尼國總統後兩國邦交能否維持無法確認，也因此由陳總統親自往訪，以穩定兩國邦交，雖達成目標，但未來發展仍令人憂心。

另，陳總統出訪，除穩固邦誼之外，更重要的是以是否過境美國本土，是否與美國政要會面，會在美國接受何種待遇，來作為測試與美國關係的指標，

⁷ 彭維學，「陳水扁再度鼓譟『臺獨』的背後」，新華網，2007 年 1 月 4 日，
<http://news.sina.com.tw/politics/xinhuanet/cn/2007-01-04/072312281473.shtml>

⁸ 中時電子報，2007 年 1 月 2 日，<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/newslist/newslist-content/0,3546,110501+112007010200008,00.html>

⁹ 同上註。

¹⁰ 黃玉振於元月中旬卸任國民黨發言人職務，在未卸任期間黃玉振以記者會方式表達對陳總統元旦文告的態度，可視為國民黨對陳總統元旦文告的態度。

¹¹ 大公網，<http://www.takungpao.com/news/07/01/01/TM-673038.htm>

甚至是作為我國對外關係的「政績」，或是「拼外交」的成果。因此，此次出訪也不能避免的在此問題上，廣受國內藍綠陣營與媒體的關注。依據陳總統此次出訪的過程發現，1月9日過境美國舊金山，除在下榻旅館會晤美國在臺協會主席薄瑞光、美國前國防部長培利等人外¹²，並無美國官員接機，僅有新任美國眾議院議長波洛西女士電話致意¹³。美國亦不讓媒體採訪陳總統，顯然美國政府對於陳總統過境是保持低調而謹慎的態度。甚至有輿論認為陳總統此次過境美國本土被限制在旅館內活動，雖已修補去年無法過境的僵持關係，實質上卻重回政黨輪替之初的過境窘境¹⁴。

顯然陳總統此次出訪，並無法在與美國關係上取得更進一步的突破，而在尼加拉瓜訪問期間，雖曾與友邦元首宏都拉斯總統賽拉亞（José Manuel Zelaya）、貝里斯總理穆沙（Said W. Musa）、巴拿馬共和國總統杜里荷（Martín Torrijos Espino）、尼加拉瓜現任總統博拉紐（Enrique Bolaños Geyer）、哥斯大黎加總統阿里亞斯（Oscar Arias）等人會晤，但也僅有禮貌性的交談¹⁵，並未見外交文書的簽訂或其他的突破。

對於陳總統的出訪，以中共認為臺灣是其地方政府的一貫思維，當然抱持反對的態度，但此次的反應也與對陳總統元旦文告的反應一般的稀少：

一、對於美方准許陳總統過境美國本土，在陳總統出訪之前，中共外交部

¹² 「薄瑞光與陳總統會晤、盼春節過後到臺灣」，中央通訊社，2007年1月10日，
<http://www.cna.com.tw/ciplist.php?date=1168394407&class=1PD>

¹³ 聯合報，臺北，中華民國96年1月10日，第A4版。

¹⁴ 中國時報，臺北，中華民國96年1月10日，第A4版。依據過去陳總統過境美國的資料統計與整理可以發現：

2000年陳水扁上任後第一次出訪，美方雖同意其在洛杉磯過境，卻嚴格限制陳水扁只能在旅館內會見僑胞，不准正式會見美國國會議員。

2001年陳水扁首度獲准過境紐約，並在下榻飯店與22位眾議員餐敘，被我方視為外交上的一大突破。

在2003年的「欣榮之旅」，因為AIT理事主席夏馨的鼎力相助，而接受備受禮遇的接待。當時陳水扁不但在下榻的華爾道夫飯店前與僑胞握手，發表公開演講，在紐約的所有活動也都開放媒體採訪。夏馨更在陳總統宴請美國僑胞時，公開宣稱「布希總統是臺灣的守護天使」；陳水扁又與美國國務卿鮑爾共同參加巴拿馬建國百年慶，回程過境阿拉斯加時由州長穆考斯基、夏馨陪同乘坐列車參觀冰河。在些風光的紀錄，讓陳總統在2004年總統大選前夕逐漸追上「連宋配」支持度。

此後陳水扁因推動公投引發美方不滿，夏馨也黯然下臺，2006年因「廢統論」引起美國不滿，使陳水扁出訪無法過境美國本土，更造成目的地不定的「驚異奇航」，更讓臺美關係繃到極點，直到此次出訪才又再度踏上美國本土。

¹⁵ 總統府新聞稿，中華民國96年1月11日，

http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?_section=3&_recNo=0

長李肇星就致電美國國務卿賴斯，表達關切，中共外交部也正式向美方提出交涉，要求美方遵守「一個中國」政策，中共外交部發言人劉建超，更於 1 月 8 日，在總統出訪前，在中共外交部記者會上回答記者提問時，表達中共堅決反對美方與臺灣進行任何形式的官方來往¹⁶。

二、在陳總統訪問結束返臺之際，中共對陳總統返臺路途經過的墨西哥施壓，致使墨國拒絕陳總統專機飛越墨國飛航情報區，而必須繞經公海飛往美國洛杉磯，使行程多花近 4 個小時¹⁷。

中共除此兩種「制式」的反應之外，並無進一步的表態動作。

參、兩岸外交衝突不斷升高

面對陳總統提出元旦文告強調臺灣主權、推動新興民主國家論壇及親自出訪強力維護我與中美洲邦交國的態勢，中共的各種反應僅能以出奇的低調與謹慎加以描述，其所代表的意義當然不會是因為中共可以容忍臺灣不斷擴展國際空間，那麼在近期，至少是 2007 年兩岸在國際舞臺間的鬥爭又會呈現何種詭譎的狀態與可能的衝突，就有深入研析的必要：

一、當前中共外交政策

過去中共依據其統戰的思維，在外交戰略上毛澤東將亞、非、拉當作共產黨與帝國主義的決戰場，因此，中共自早年開始就極重視亞、非、拉地區¹⁸，在冷戰結束後，縱使中共外交戰略已逐漸由過去「大國外交」轉向「和諧世界」(Harmonious World)，強調與世界各大國建立「戰略協作夥伴關係」，這種態勢也沒有改變的跡象¹⁹，甚至進一步認為建立和諧世界必須要立足於發展中國家，中共往後將以拉美、非洲、中東等地區為重點加強關係²⁰。如於 2006 年 11 月 4 日中共在北京召開「中非合作論壇北京高峰會議」，加強與非洲國家

¹⁶ 中華人民共和國外交部，2007 年 1 月 8 日，
<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www1.fmprc.gov.cn/chn/xwfw/fyrth/t287549.htm>

¹⁷ 中央通訊社，2007 年 1 月 12 日，<http://www.cna.com.tw/>

¹⁸ 尹慶耀，中共的統戰外交（臺北：幼獅文化事業公司，民國 77 年 7 月 5 版），頁 8。

¹⁹ 施子中，「從『大國外交』到『和諧世界』：中共外交戰略之轉變」，展望與探索（臺北：第 5 卷第 1 期，民國 96 年 1 月），頁 8。

²⁰ 同上註，頁 10。

關係就是一例。中共當然也可以透過這些對拉美、非第三世界國家的經濟援助手段掌握政治議題，如聯合受惠非洲國家在聯合國封殺日本成為常務理事國、封殺臺灣加入聯合國等²¹，甚至引領這些非洲國家在聯合國或其他國際事務上與美國等西方國家對抗，使中共在國際社會的霸權地位更形穩固。

當前的國際社會，基本上進入「一超多強」或「多極」的格局，中國大陸當然是多強中的一強或多極中的一極，這種格局以中國大陸的角度看所呈現的是²²：中國已成為大國中的一員；中國必須接受現行有利於和平發展的國際行為規則，又要改變某些反應西方利益、歧視發展國家的不平等遊戲規則；與美國的摩擦最為突出；多極化的國際環境，使中國擁有較大的迴旋空間以抗衡美國的壓力。對於臺灣問題的解決，中共自然可以大國姿態要求美國作出壓制臺灣獨立的承諾，甚或進一步要求美國對臺灣的國際活動空間的壓縮。

二、中共對臺政策的轉變

中共對臺政策，基本上是以「併吞」或「統一」臺灣為基調，再依據特殊時空背景改變其作為手段，學者陳慶曾於1976年，對中共所面臨的重要問題提出研究，認為中共對外問題依緊急性排序呈現出：蘇聯的壓力；經濟發展與現代化運動；臺灣問題的處理與中美關係正常化；日本的合作；內部安定、團結與權力的重整；對第二及第三世界國家的關係；臺灣的「解放」；顯然終極解決臺灣問題的「解放」臺灣，排在最後，明顯的表示，過去對中共而言解決臺灣問題並不急迫²³；但隨著特定時空的轉變，中共對臺問題的急迫性，確實有所提升，依據學者邵宗海的研究，認為中共對政策，約略可以分為²⁴：

1949～1978年：武裝解放開展到和平解放時期。

1979～1983年：三通四流，兩黨談判鼓吹時期。

1983～1994年：和平統一，一國兩制主張時期。

1995～2002年：一個中國原則下，任何問題均可談時期。

邵宗海甚至認為，在第四個時期，臺灣問題的解決已被中共排入時間表，

²¹ 白德華，「欠債一筆勾消，展現大國外交」，中國時報，臺北，民國95年11月5日，第A13版。

²² 陳啟懋，中國對外關係（臺北：吉虹文化，民國89），頁17-19。

²³ 陳慶，中共對臺政策之研究（臺北：五南，民國79年），頁31。

²⁴ 邵宗海，兩岸關係（臺北：五南，2006年），頁175-199。

隱約希望於 2014 年中共在相當部分地區經濟建設上與臺灣拉近時，一舉「解決」臺灣問題²⁵。這種局勢的演變態勢，也在某一種程度上代表中共必須加緊封殺臺灣國際活動空間，以防止臺獨活動最終造成臺灣宣布獨立的壓力，甚至有學者認為，因 2000 年政黨輪替後，中共面對臺獨實質走向的跡象，及為反制美國所制定「臺灣關係法」，或用來威嚇香港，而延續過去對臺政策的轉折制定出反分裂國家法²⁶，都代表著中共對臺問題的壓迫感，因為這種壓迫感，使中共對於臺灣國際活動空間的拓展抱持高度疑慮。

肆、2007 年兩岸在外交上的競逐

由陳總統談話內容及中共反應相較於過去的減少，甚至冷淡，其代表的意義似乎是中共對於陳總統的正式談話，不願意加以重視，而這種態度與當前兩岸局勢，可歸納出兩岸外交競逐近期內可能的發展方向：

一、中共對陳水扁總統定性並未改變

中共延續過去對陳總統積極推動臺獨的認知，並未改變，因此，不論陳總統所言內容為何，都持負面看法，除非有極大的不同談話內容，甚至必須見諸落實執行，才足以引起中共對陳總統「臺獨分子」、「不守誠信」印象的扭轉。這當然包含臺灣對外關係的拓展，也被中共解釋成追求臺灣獨立的手段。

二、中共對於兩岸關係自有定見

隨著中共國勢日強，目前已經足以影響美國約制臺灣追求獨立，及內部經濟建設需要安定的環境等要求，中共對於臺灣問題採取保持穩定、觀察、口頭警告，甚至是故意忽視的方式加以處理，但卻始終對臺灣內部政情變化與對外作為，保持警戒與冷靜的觀察。尤其是 2005 年 3 月 14 日中共全國人民代表大會通過「反分裂國家法」後，使得中共對臺作為有法可依，更讓中共對臺問題的處理與反應趨向規則化，相對的，中共也避免隨臺灣內部政情的一時變化而激動反應，甚至造成兩岸關係的不理性衝突。

三、中共不滿「堅持臺灣主體意識」兩岸對立難免

²⁵ 同註 24，頁 198。

²⁶ 同註 24，頁 242。

因為陳總統堅持臺灣主體意識，因此必然強調取消「統一」的國家方向，認為預設「統一」立場是違反「主權在民」的基本原則，同時強調臺灣人認同的大幅提升，並強調臺灣疆界等議題。

這種政策彰顯與進一步消除統獨的模糊戰略，及往後這些主張與宣示的進一步推動，如積極推動卸任各國家元首於2007年1月26日來臺參加「全球新興民主論壇」等²⁷，必然與中共對臺主權的主張有明顯的衝突，兩岸持續的尖銳對立無可避免。

四、中共加緊分化臺灣內部團結

陳總統攻擊在野黨的黨產取得不當、暗指應持續為二二八事件負責、為過去一切作為負責²⁸，對於國內朝野政黨相互鬥爭有進一步激化作用，甚且因相互的惡鬥，使對於國家認同等意識形態的相互堅持比過去更加激烈，致使臺灣內部更無法一致面對中共，使中共在對臺問題操作上，更為有利。

在陳總統先前宣稱「權力下放」，後有行政院長蘇貞昌連續對大陸經貿議題進行相對務實的調整，遂被媒體冠以「蘇修」路線²⁹，但在陳總統元旦文告中，脫稿指出政府是一體的，有關政府當前的兩岸經貿政策，只有「臺灣優先」、「臺灣主體意識」路線，絕沒有「蘇修」路線，似乎在宣布其權力下放並不包含大陸決策領域，同時也認為行政院長僅能執行總統的兩岸政策指令，並不能有自我的主張。

中共既然將陳總統定性為臺獨推動者並拒絕對其有所期待，那麼由陳總統

²⁷ 如臺灣民主基金會已經受託依據陳總統元旦文告指示，推動邀請新興民主國家卸任甚至現任領袖來臺參與有關新興民主國家論壇事宜，臺灣民主基金會於2007年1月26日（星期五）上午09:00至下午16:00假臺北君悅飯店，舉辦《全球新興民主論壇》倡議大會，邀請歐、亞、非及中南美洲等新興民主國家卸任的國家領袖齊聚一堂，針對各國共同面對的民主困境與難題，共謀解決之道，並進一步促成《全球新興民主論壇》的誕生。在此倡議大會之前一天（1月25日），為進一步了解新興民主國家的發展，民主基金會於臺北君悅飯店上午09:00至下午17:10先行舉辦一「新興民主國家轉型國際研討會」，邀請國內外學者專家及公民社會領袖，就新興民主國家在面臨轉型時期的主要挑戰進行討論，臺灣民主基金會：<http://www.tfd.org.tw/index.html>；另，臺灣民主基金會亦在國內各媒體連續刊登「『全球新興民主論壇』的內涵與展望」系列文章作為宣傳，中國時報，臺北，中華民國96年1月23日，第A10版；自由時報，臺北，2007年1月23日，第A9版；聯合報，臺北，中華民國96年1月25日，第A5版等。

²⁸ 陳總統出訪尼加拉瓜期間，卻逢力霸集團涉嫌金融犯罪案，牽涉層面廣而深，陳總統在尼加拉瓜當地與隨行記者餐敘，第一時間就強調，「那是國民黨籍的立委或中常委所主持的金融機構」發生的問題。卻不提力霸集團負責人王又曾曾是扁政府的國策顧問，這種作為又讓臺灣在野黨認為是在推卸執政六年無力解決國內重大弊端，卻只會推卸責任，讓國內朝野政黨的對立更添一樁，根據力霸集團案件發展的複雜態勢，決無法於一時一刻平息，朝野兩黨的鬥爭也難以迅速平復。

²⁹ 蘇貞昌院長主張開放八吋晶圓廠赴陸、加速開放大陸人民來臺觀光、放寬金馬小三通適用對象、研議開放人民幣在臺兌換等，被媒體形容為「蘇修」路線，以示與陳水扁總統的臺獨路線不同。

所主導的兩岸關係，自然也不被中共所期待。

基於中共對臺灣走向獨立的疑懼，及兩岸各自面臨今年下半年立委選舉、總統大選布局、中共十七大召開等重大政治情勢改變，終使兩岸外交戰無可避免的轉趨激烈。

五、未來一年，兩岸在外交競逐上的重點

在非洲的部分

2006年11月4日，中共在北京召開「中非合作論壇北京高峰會議」，給予非洲各參與國大量經濟、技術等支援，中共國家主席胡錦濤，於會議上宣布，中共將免除與中共有邦交關係國家的所有非洲重債窮國和最不發達國家，截至2005年底到期的估計約100億美元政府無息貸款債務，並宣稱今後3年，向非洲國家提供30億美元的優惠貸款，和20億美元的優惠出口買方信貸，和其他多種加強與非洲國家經貿關係的作為³⁰，隨後，中共外長李肇星自2006年12月31日至2007年1月8日前往貝南、赤道幾內亞、幾內亞比索、查德、中非共和國、厄利垂亞及波札那等7國訪問，大肆減債及提供援贈³¹；

³⁰ 聯合報，臺北，中華民國95年11月5日，第A14版。在北京召開「中非合作論壇北京高峰會議」時，胡錦濤宣布「向非洲國家擴大一倍援助規模」、「設立中非發展基金，總金額達50億美元」、「支持非洲國家聯合一體化進程」、「進一步向非洲開放市場，把同中共有外交關係的非洲最不發達國家輸大陸零關稅商品，由一百九十個稅目擴大到四百四十多個」、「今後3年內，在非洲國家建立3個到5個境外經濟貿易合作區」及「今後3年內為非洲培訓1萬5千名各類人才，向非洲派遣100名高級農業技術專家，在非洲建立10個有特色的農業技術示範中心，援助30所醫院，提供3億人民幣無償援款幫助非洲治療瘧疾，向非洲學生提供獎學金由2千人增至4千人」，中共總理溫家寶，並在同時舉行的「中非領導人與工商代表高層對話暨第二屆中非企業家大會」中，表示，爭取2010年中非貿易達1,000億美元的目標。

³¹ 依據我外交部所彙整李肇星前往非洲所作經援、減債等作為是：貝南：李肇星與貝南外長Mariam Diallo於2006年12月31日晚間簽署6項雙邊合作協定，其中包括減免積欠之外債147億西非法郎（約折合3,000萬美元）、貸款3,000萬人民幣（約折合380萬美元）及援助價值80萬人民幣（約折合10萬美元）之辦公設備乙批。赤道幾內亞：李肇星於2007年1月1日晚間抵達赤幾首都Malabo，並於3日離開前往幾內亞比索。訪問期間，李某曾拜會赤幾總統Teodoro Obiang Nguema及總理Ricardo Mangué Obama Nfunea，代表中方簽署數項合作協定，其中包括：減免外債7,500萬美元及承諾援贈250萬美元，並參加由中國無息貸款所建造之赤幾電視廣播電臺攝影棚開幕典禮。幾內亞比索：李肇星於2007年1月3日上午抵達幾比首都比索，拜會幾比總統維拉（Joao Bernardo Vieira）及外長蒙泰羅（Antonio Isac Monteiro），簽署多項合作計畫協定，承諾無償援助幾比政府400萬美元及給予幾比6,000萬美元農業貸款與442項商品享受優惠關稅待遇以及提供人事訓練獎學金。查德：李肇星於2007年1月4日抵達查德，就中查合作、聯合國改革、達佛（Darfour）危機、蘇丹與查德關係正常化及查德國內穩定等議題進行討論，並簽署多項合作協定，其中包括同意優惠貸款查方130億中非法郎（約折合3,000萬美元）；一項總額20億中非法郎（約折合460萬美元）之經濟技術合作協定；免除外債160億中非法郎（約折合3,600萬美元）；並進行「零關稅」特別優惠關稅之換文。中非共和國：李肇星於2007年1月5日抵達中非共和國，拜會中非總統François Bozize，簽署3項合作協定，其中包括：中方同意免除外債550億中非法郎（約折合1,100萬美元），並承諾給予商品免稅輸入中國及提供數項發展計畫無息貸款，總額190

中共國家主席胡錦濤也於 2007 年 1 月 30 日至 2 月 10 日前往非洲喀麥隆等 8 國訪問，加強與非洲關係。

為抵抗中共給予非洲各國大量經濟、技術等支援，積極與中共在非洲地區外交的週旋，在中共舉辦完「中非合作論壇北京高峰會議」對非洲國家大舉經援後，我經濟部長陳瑞隆率包括外交部、經濟部投資業務處、中小企業處、國際合作處、國際合作發展基金會及資策會等單位代表之代表團，前往我邦交國史瓦濟蘭，參加於 2006 年 12 月 11、12 日，在史瓦濟蘭首都姆巴巴內 (Mbabane) 舉行的第 10 屆臺灣與史瓦濟蘭經濟技術合作會議，加強與史瓦濟蘭經濟合作並鞏固邦誼外³²，我外交部更宣布，於 2007 年 1 月 5 日，糾集五十餘個團體成立「臺灣非洲經貿協會」(Taiwan-Africa Business Association, 簡稱 TABA)，以加強經貿關係方式加強與非洲友邦關係，也分別與 Feed The Children 及世界展望會等國際慈善機關合作，積極對非洲各友邦或無邦交國家提出下列援助³³：

對肯亞

肯亞北部地區連年旱災，世界糧食計畫 (WFP) 估計肯亞共有 350 萬人瀕臨死亡，又受水患，災情甚為嚴重，因此，外交部與美國慈善組織 Feed The Children 合作，援助肯亞食米 5,000 公噸。

對馬拉威

馬拉威連年經濟停滯不前、流行病盛行，致有 60% 民眾處於貧窮狀態，其中 40% 民眾處於飢餓狀態，故外交部與美國慈善組織 Feed The Children 合作，援助馬拉威食米 5,000 公噸。

對史瓦濟蘭

史瓦濟蘭貧困家庭、愛滋孤兒、單親貧童及老年持家者眾，我政府亦決定

億中非法郎 (約折合 380 萬美元)，另承諾援建一所鄉村小學。厄利垂亞：李肇星於 2007 年 1 月 6 日抵達厄利垂亞，拜會厄國總統 Issaias Afeweriki，討論技術支持及自由貿易協議。隨後，李某與厄國財政部長 Berhane Abrehe 簽署 3 項經濟合作協定，分別為：給予厄國商品輸出中國「零關稅」特別優惠關稅；免除部分外債；擴大技術援助計畫，特別是在衛生方面。波札那：李肇星於 2007 年 1 月 7 日抵達此次訪問非洲 7 國之最後一站一波札那，渠相關之拜會行程及承諾之援贈內容，尚未見報導，外交部仍透過管道積極查詢中。

³² 史瓦濟蘭是臺灣在非洲南部最重要經貿夥伴之一，臺史雙邊貿易額由 2000 年的 270 萬美元，大增至 2005 年 2,323 萬美元，短短幾年內成長近 9 倍，今年 1 月至 10 月臺史雙邊貿易總額 2,423 萬美元。大紀元時報，2006 年 12 月 8 日，<http://tw.epochtimes.com/bt/6/12/8/n1550194.htm>

³³ 外交部：<http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=23535&ctNode=185&mp=1>

透過世界展望會援助史國 7,000 公噸食米，預計於 2007 年 2 月陸續運抵。

在前述中共所舉辦的「中非合作論壇北京高峰會議」後，中共與非洲國家的關係必然加強，因為中共與非洲國家的關係，可能讓中共引領非洲國家對抗美日等西方國家，進而引起美日等西方國家的不安，因此，臺灣如何利用這種中共與美日等西方國家的矛盾與中共在非洲周旋，將是相關單位應該積極部署的關鍵。

中美洲的攻防必然是重點

在奧蒂嘉當選確定後，我外交部次長侯清山隨即率團前往尼國，對奧蒂嘉承諾，協助興建三座水力、火力發電站和配電系統，並配合解決亟需的學校校舍、村鎮簡易自來水供應、農業合作等項目，滿足了奧蒂嘉在就職演說時向民眾宣布期待多時好消息的心願。時任參謀總長的李天羽也隨後到訪，與曾與我國軍方交往，甚至曾前來我國參加「遠鵬班」訓練的桑定軍方人員達成合作協議，以影響桑定決策層³⁴，並消弭選前我國大使與參事警告選民勿支持奧蒂嘉所屬左派所引起的嫌隙³⁵，另時任國安局長的薛石民，也銜命前往協助穩固邦誼³⁶，為加強與尼加拉瓜的關係，此次出訪，陳總統更率領六名隨行企業人士：中華民國商總理事長張平沼、互助營造董事長林清波與副總經理廖愨勝、年興紡織副董事長陳朝國、中國唯一總經理游清泉、臺電總經理陳貴明等人，希望在經濟貿易議題上與尼加拉瓜建立更緊密關係。

雖然尼加拉瓜失業率高達六成，而目前臺商成衣業者提供約 3 萬名廉價勞工的唯一工作機會，正是奧蒂嘉承諾與臺灣維持關係的主因，但尼國電力嚴重短缺、成本激增和桑定工會即將捲土重來，將是臺商最大的隱憂³⁷，臺尼兩國的經濟關係是否可如預期般的維持並進而協助邦交的穩固，令人擔憂。

從另一角度看，雖當前臺灣擁有大量投資的實力，可提供尼加拉瓜許多經濟援助，這種態勢，終使桑定陣線內「向錢看」的務實派，擊敗了以馬列教條為基礎，要求與中共建交並與臺灣斷交的另一勢力主張³⁸，暫時穩住了臺尼邦交，陳總統也於與奧蒂嘉會晤後，第一時間轉述了臺尼邦交穩固的訊息，並證

³⁴ 中國時報，臺北，中華民國 96 年 1 月 11 日，第 A6 版；中國時報，臺北，中華民國 96 年 1 月 12 日，第 A8 版。

³⁵ 中國時報，臺北，中華民國 96 年 1 月 9 日，第 A5 版。

³⁶ 中國時報，臺北，中華民國 96 年 1 月 12 日，第 A8 版。

³⁷ 同註 35。

³⁸ 中國時報，臺北，中華民國 96 年 1 月 11 日，第 A6 版。

實了中共在此期間多所拉攏，但遭尼加拉瓜政府拒絕的事實³⁹，但這種發展，並不表示尼加拉瓜政治菁英就已斷絕與中共建交意圖，臺尼邦交就可完全確保，如尼加拉瓜內部桑定陣線第二把手、前公安部長托瑪斯·波爾黑，就是極力反對邀請陳總統往訪的實力派代表⁴⁰，顯示尼加拉瓜內部與我是否持續維持邦交勢力呈分庭抗禮態勢，北京也決不會隨意放棄封殺我與尼加拉瓜關係企圖。

尼加拉瓜新任總統奧蒂嘉，雖在此次總統出訪後表達與我維持邦交的承諾，但奧蒂嘉過去有主導尼加拉瓜與我中斷邦交的紀錄，且此次競選期間，也以當選後將與北京建交作為其政治主張之一，若奧蒂嘉日後突然以實踐政治承諾為由，與中共建交也不足為奇。

若臺尼邦交動搖甚至斷交，可能引發中美洲我邦交國與我相繼斷交的骨牌效應，連陳總統也證實了種種岌岌可危的趨勢⁴¹。為確保我國與尼加拉瓜的邦交，並避免因尼加拉瓜與我國斷交，推倒臺灣在中美洲外交板塊的第一塊骨牌⁴²，如何加強與中美洲國家的關係，尤其是現階段加強與尼加拉瓜的邦誼，以防止骨牌效應的發生，將是未來短期內外交工作重點中的重點。

中共對於陳總統 2007 年元旦文告的冷淡反應，充分展現中共對於當前臺灣主政者不再期待，只願在見到臺灣相關政策落實執行後，才願意回應的態度，對於臺灣所積極推動的維護外交關係作為，當然也抱持敵視態度，在陳總統宣示將於今年推動「全球新興民主論壇」及相關活動後，中共對臺外交活動空間的打壓，可能因為中共意圖利用與尼加拉瓜建交，與回應我拓展國際活動空間，而更加強烈，近期內兩岸外交戰的正面衝突升高似乎已無可避免。

中共國臺辦，2007 年 1 月 17 日的本年第一次記者會，就公開表示⁴³：

一、2007 年是反對臺獨、維護臺海和平的關鍵時期。指臺灣通過「憲改」謀求「臺灣法理獨立」的活動將進入實質階段，兩岸關係將面臨嚴峻挑戰。中共堅持絕不容忍「臺獨」，絕不允許任何人以任何方式把臺灣從中國分

³⁹ 總統府新聞稿，中華民國 96 年 1 月 10 日，

<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?Rid=12493>

⁴⁰ 同註 35。

⁴¹ 同註 36。

⁴² 同註 38。

⁴³ —中共同國務院臺灣辦公室新聞發布會實錄，2007 年 1 月 17 日，中共同國務院臺辦：
http://www.gwytb.gov.cn/xwfbh/xwfbh0.asp?xwfbh_m_id=73

裂出去。

二、在新的一年裏，將繼續堅持「和平統一、一國兩制」基本方針，繼續擴大兩岸人員往來，拓展兩岸各項交流與合作的深度與廣度，希望早日實現大陸居民赴臺旅遊，在兩岸直接「三通」方面取得新突破，繼續與反對臺獨、認同九二共識、主張發展兩岸關係的臺灣各黨派團體廣泛開展交流與對話；只要臺灣當局承認體現一個中國原則的九二共識，兩岸對話與談判即可恢復，而且什麼問題都可以談。

三、將積極落實兩岸經貿論壇和兩岸農業合作論壇取得的成果，把惠及廣大臺灣同胞的各項政策措施落到實處；繼續辦好兩岸電子資訊產業技術標準論壇，不斷深化兩岸電子資訊產業的合作；爭取儘快實現兩岸客運包機的週末化、常態化，以及貨運包機的便捷化；加強兩岸金融領域的交流與合作，推動兩岸以民間方式就建立金融監管合作機制和貨幣清算機制等問題進行溝通和研討；不斷改善投資環境，積極促進兩岸經貿交流。

中共國臺辦同時認為，2006年兩岸人員往來持續快速增長：臺灣居民來大陸全年預計突破440萬人次，大陸居民赴臺全年預計將突破20萬人次。而兩岸文化交流已成為「亮點」，大陸傳統劇碼、當代藝術、文物精品以及極具地域特色的文藝項目入島交流，受到歡迎。另外，兩岸交流的品牌專案，如兩岸青年論壇、海峽兩岸北國風情冬令營、海峽兩岸各民族中秋大聯歡等等⁴⁴，也將持續加強辦理，突顯中共利用文化對臺統戰，並利用兩岸相同文化的作為拉攏臺灣民心，輔以經濟交流作為，將在新的一年被持續加強⁴⁵。而國臺辦認為「2007年是反對臺獨、維護臺海和平的關鍵時期」更是令人印象深刻。

又依據國內學者蘇起的分類，兩岸關係可以有：軍事、外交、政治、經濟、文化等五個層面，其中政治面全由政府主導，軍事、外交幾乎亦由政府主導，是屬於硬的一面，而經濟、文化屬於軟的一面，在臺灣由民間主導，在大陸則仍受政府節制⁴⁶，軟的部分會不斷加強關係，硬的部分卻會更加尖銳對

⁴⁴ 同註43。

⁴⁵ 聯合報，臺北，中華民國96年1月19日，第A17版。中共國臺辦副主任孫亞夫，於2007年17日在紐約，參加中共駐紐約領事館所舉辦臺灣問題座談話中，也強調兩岸關係發展的未來，都要依靠中共的自我發發展，孫亞夫認為，中共要進一步促進兩岸經濟的共同發展，在經濟發展這種力量所能達到的地方，形勢通常都會發生有利於兩岸關係發展的變化。顯然中共利用經濟力量對臺做工作，也將是中共對臺工作的另一個重點。

⁴⁶ 蘇起，危險邊緣：從兩國論到一邊一國（臺北：天下文化，2003），頁66。

立，形成軟的愈軟、硬的愈硬態勢，但自 2005 年中起，國民黨主席連戰、親民黨主席宋楚瑜、新黨主席郁慕明相繼前往大陸與胡錦濤會面後，使得兩岸關係，「軟」的部分必須加上政黨交流一項，讓兩岸關係區分為，硬的是：政治、軍事、外交。軟的則是：經貿、文化與政黨交流等幾個層面，才足以更加週延的描繪目前兩岸關係。若執政者不斷的利用機會與在野黨鬥爭，只有徒然製造中共利用與在野黨的既有關係與在野黨的不滿，分化臺灣的團結，讓兩岸關係更形複雜，進而影響及臺灣的內政與外交作為。

大陸對臺的統戰作為，已然由國臺辦的記者會宣示可以了然，就是加強文化、經貿與在野政黨交流，同時配合對臺灣外交、軍事、政治的封鎖；而外交的封鎖與衝突，讓臺灣只能選擇親近大陸，無法走向世界，事實上，近年來中共政治菁英對臺灣問題的態度，已將臺灣問題視為「政權合法性存在與否的重要因素」、「是美國困擾中共和平統一，懼怕中國強大的策略之一」及「回應大陸內部強硬對待臺獨」的混合表現，更將臺灣問題的解決視為中國是否可真正成為世界強國的重要表現⁴⁷，而中共部分對臺學者更認為陳總統製造臺獨事端，愈來愈表現出只求過程不求結果，或者說只要過程不要結果的現象⁴⁸，但卻必須擔心因推動臺獨過程不受阻擾，終究卻成就了臺獨的實現，因此有效震懾臺獨勢力，成為改善與促進兩岸關係發展的重要推力⁴⁹，基於這種思維，近年北京對臺灣追求國際舞臺空間的態度轉趨強硬，可見一般。

伍、結 語

陳總統的元旦文告，強調舉辦「全球新興民主論壇」、強調臺灣主體性等，使追求臺獨的意向轉趨激烈；事實上拓展外交是一個主權獨立國家所應被賦予的「天職」，但若中共認定臺灣拓展外交就是為了臺灣獨立而準備，自然引發中共強烈的反制，若此假設是真，那麼以臺灣拓展外交空間及中共與臺灣雙方互相對於獨立或被「併吞」的猜忌，可由下列圖形加以表達：

兩岸關係

⁴⁷ 陳牧民，「當和平崛起遇上臺灣問題：菁英認知下的中國安全戰略」，中國大陸研究（臺北：第 49 卷第 4 期，2006 年 12 月），頁 19-20。

⁴⁸ 郭振遠，「兩岸關係：新形勢與新階段」，中國評論（香港：第 109 期，2007 年 1 月），頁 9。

⁴⁹ 同上註，頁 7。

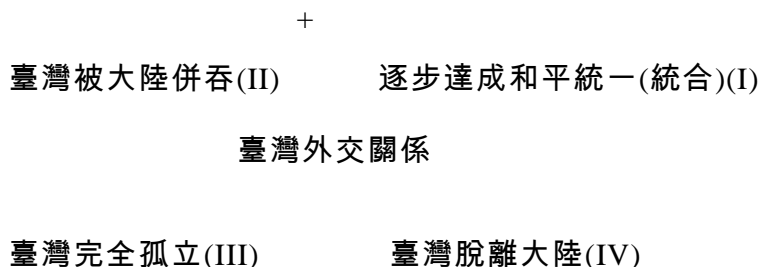


圖 1 兩岸關係與臺灣外交關係關聯圖

資料來源：In Yung Wei's "Unification or Separation: Assessment of Relations between the two Chinese Political Systems through the Concept of Multi-System Nations." (Paper delivered at Conference on China's Constitutional Systems, International Affairs Building, Columbia University, April 29, 1994) 轉注自 Wei Yung, "USA - ROC Relations and the Partition of China Parameters and Variables", in Marie-Luise Näth ed., *The Republic of China on Taiwan in International Politics* (Germany: Peter Lane, 1998), p. 85.

依此圖形，臺灣完全不發展外交關係的第II第III象限，必然造成臺灣被大陸的吞噬，或臺灣完全孤立於世界，這在現階段實際運作層面上都不可能被臺灣最大多數人民所接受，而第I與第IV象限，對外發展關係，自然是臺灣多數民眾追求的目標，但中共若認定臺灣對外發展外交，是為了追求臺灣獨立，自然引起中共全面的打壓，若中共認為是為了追求兩岸統一，則又另當別論，以臺灣的立場看，臺灣主流民意不可能以統一或獨立作為立即的選項⁵⁰，更何況，臺灣不同於西方國家之國家認同先於民主化出現的相對單純狀況，而是面臨民主化與國家認同兩個問題同時出現的窘況⁵¹，對於國家未來的發展方向更應謹慎處理，既然追求立即統一或獨立的選項，都被主流民意所排除，主政者實在不需要在國內與國際活動中突顯臺灣獨立的意志，讓中共不斷的認為臺灣參與國際活動是在追求臺灣獨立，是在意圖實現第(IV)象限的結果，若模糊臺灣獨立意向，則至少讓中共有機會「忽視」或在不受挑釁的狀況下，認為臺灣在發展國際關係的同時，仍有追求第一象限兩岸統一的可能，而減少對臺灣

⁵⁰ 依據陸委會95年12月15日至12月17日所做民調，顯示：主張廣義維持現狀（包括「維持現狀，看情形再決定獨立或統一」、「維持現狀，以後走向統一」、「維持現狀，以後走向獨立」、「永遠維持現狀」）的民眾仍占絕大多數（85.5%），而贊成儘快統一（2.2%）與儘快宣布獨立（6.1%）都僅為極少數，與歷次調查結果趨勢一致。<http://www.mac.gov.tw/>

⁵¹ Alan M. Wachman, *Taiwan: National Identity and Democratization* (New York: An East Gate Book, 1994), pp.4-5。

國際活動的打壓，對臺灣拓展國際活動就有極大的幫助。

依據Wei Yung的看法，過去美國克林頓政府的對中國大陸的政策，約略可以彙整如下⁵²：

- 一、吸納中國進入世界體系而不是圍困。
- 二、持續鼓勵中國大陸開放市場。
- 三、防止中國大陸散播傳統與核子武器。
- 四、吸納中國大陸進入 WTO 並要求其遵守國際經貿規則。
- 五、美國與中國大陸共同防止北韓核武與戰略武器發展。
- 六、要求中國大陸保護智慧財產。
- 七、歡迎中共參加太平洋經濟合作理事會 (APEC)、東南亞國協 (ASEAN) 等地區論壇或地區經濟組織。

這種將中共不斷吸納入國際體系的作為，至今看來似乎沒有改變，甚至更要求中共在提升國力的同時，應該在國際事務上扮演「負責任的利害關係者」(responsible stakeholder)⁵³，在某種程度上也是在要求中國大陸必須遵照國際規矩辦事的意思，那麼臺灣問題是應該依據國際上多數認可的臺灣是中國的一部分的規則辦事，還是依據美國的臺灣關係法規則辦事？兩強必然又有不同的見解，在此夾縫中，中華民國或許應該接受Wei Yung的看法，就是當中華民國面對中華人民共和國的壓力時，中華民國應該講求兩岸制度的對抗，而不是兩國的對抗，以延緩中共對此問題攤牌的時點，讓美國設計的以時間化解兩岸的差異戰略，更容易獲得應有的成果⁵⁴。而且這種定位兩岸不同制度對抗，而不是兩國對抗的戰略，將有效化解中共面對臺灣發展外交關係時，是否在追求臺灣獨立的疑懼，如圖 1 第IV象限，疑懼臺灣會因拓展外交關係而獨立，最後達成「以拖待變」，讓中共的質變使臺灣更能接受，或許是可被選擇的一個方法⁵⁵。

為避免中共加緊打壓臺灣的國際空間，同時保有我國際活動空間，執政的

⁵² Wei Yung, "USA - ROC Relations and the Partition of China Parameters and Variables", in Marie-Luise Näth ed., *The Republic of China on Taiwan in International Politics* (Germany: Peter Lane, 1998), p.19.

⁵³ *United States Urges China To Be Responsible World Citizen*, <http://usinfo.state.gov/eap/Archive/2005/Sep/22-290478.html>

⁵⁴ 同註 52, p.79.

⁵⁵ Jean-Pierre Cabestan, "Taiwan-Mainland China: Reunification Remain More Impossible Than Ever", in Marie-Luise Näth ed., *The Republic of China on Taiwan in International Politics*, p.69.

民進黨政府，理應減少對內對外宣稱追求臺灣獨立等刺激中共語言，如在元旦文告中不斷強調臺灣主權的確立、正名、制憲、第二共和及各級首長的類似言行⁵⁶，以避免對中共形成一種挑釁式的刺激，無益於臺灣國際空間的拓展；雖然民進黨黨章有「建立主權獨立自主的臺灣共和國」之主張，但過去，也可因應 2000 年的總統大選，經 1999 年 5 月民進黨全代會，通過臺灣前途決議文，主張臺灣住民可以公民投票方式決定自己前途，形同凍結「建立主權獨立自主的臺灣共和國」主張，顯然執政的民進黨對於臺灣獨立建國的訴求，可依據時空背景的不同而作出調整，在國際事務與國家生存空間的壓力下，民進黨政府對此問題理應有所調整，讓兩岸互信才能讓臺灣發展外交，而兩岸的協商交流，與停止刺激中共及中共停止刺激臺灣才能發展互信。如此作為，也可協助保有美國對臺海問題的模糊戰略，讓臺灣問題的解決更具彈性⁵⁷，另更要設法獲得在野黨的支持，以防堵中共對我內部的分化，才能獲得最大多數臺灣人民的真正認同。

由陳總統元旦文告所彰顯的追求臺灣獨立意旨、要求舉辦「新興民主國家論壇」擴大與世界其他國家的往來、急急前往中美洲穩住邦交、在非洲、中南美洲分別與中共展開拉攏邦交國的經援活動、國內朝野政黨持續惡鬥、中共視 2007 年為反臺獨關鍵年及與美國關係無法有效突破，新的一年兩岸外交戰已然無法避免，甚至可說再一次衝突的高潮已見露端倪，在中共面臨十七大即將召開，其領導人必須對臺灣問題有所作為，臺灣即將改選總統，各黨參選人對臺灣未來必須有所規劃的相互衝擊效應下，甚至被認為兩岸關係的化解，在新的一年里機會不大⁵⁸。在新的一年里，既然不能改善兩岸關係，中共至少得防止臺灣向獨立進一步靠近，因此，兩岸外交的競逐有愈來愈激烈之虞，國人應有所體認，外交相關部門更應有所因應。

⁵⁶ 聯合報，臺北，中華民國 96 年 1 月 18 日，第 A13 版。如 1 月 17 日在行政院參加臺灣撒奇萊雅族證明為臺灣第 13 個原住民族茶會時行政院長蘇貞昌，首次以行政院長身分公開表示，撒奇萊雅族經過一百多年的努力才「正名」成功，比臺灣正名快了一步，臺灣正名要繼續努力等。

⁵⁷ Nancy Bernkopf Tucker, "Strategic Ambiguity or Strategic Clarify", in Nancy Bernkopf Tucker ed., *Dangerous Strait* (New York: Columbia University press, 2005), p.210.

⁵⁸ 趙建民，「2006 年兩岸情勢與未來展望」，歐亞研究通訊（臺北：第 10 卷第 1 期，2007 年 1 月），頁 4。

臺海危機中中共 對臺軍經封鎖之國際法理研究

The PRC's Naval Blockade Against during the Taiwan Straits
Crises: A Theoretical Analysis of International Law

張怡菁 (Chang, I-Ching)

淡江大學歐洲研究所博士班、臺灣綜合研究院戰略與國際研究所兼任高級研究助理

摘 要

中共對臺灣歷年來的政治企圖，不曾因為美蘇冷戰的結束而終止。中共逼迫臺灣的各類行動中，要以「封鎖」(blockade)來遂其占領臺灣目的之手段，最為常見。本文就以中共對我國使用武力封鎖來進犯的四次臺海危機(Taiwan Straits Crisis)來分析中共運用經濟封鎖、經濟抵制、貿易戰或海事「封鎖」策略對我國的影響。為了有效反制中共對我國的威脅，政府必須讓民眾了解中共威脅的存在，凝聚國人共識。對外則需要尋求國際社會的關注，讓臺海問題國際化，讓國際社會與臺灣一起維護臺海和平，以免臺灣陷於孤立的狀態，如此方可打破中共直接及間接封鎖臺灣的神話。

關鍵詞：封鎖、貿易戰、臺海危機、臺灣關係法

壹、前 言

中共對「臺灣議題」¹的處理態度，自 1995 年及 1996 年兩次的飛彈危機以後，已經逐漸轉為「以商逼政」的封鎖政策。如中共經濟學家同時也是中共

¹ 中共視臺灣為「內政問題」，但是一般國際間將「臺灣問題」定義為「臺灣政策」(Taiwan Policy)的議題研究，中共定義的「臺灣問題」，在美國政府看來充其量也只是“Taiwan Issues”——臺灣議題。

政協委員的胡鞍綱在 2006 年 3 月 9 日接受《路透社》專訪時即指出：「臺灣要是宣布獨立，中國大陸根本不用出兵動武，只要發動『貿易戰』，就可使臺灣乖乖就範，根據其已實際模擬過的貿易戰，不到一周的時間就可奏效。」胡鞍綱並以「糖尿病病人每天必須注射胰島素」，來形容臺灣貿易對中國大陸的依賴，只要大陸停止對臺貿易五、六天，臺灣這個「糖尿病病人」就非屈服不可²。

胡鞍綱的一席話，是中共第一次透露對臺灣進行模擬貿易戰的作法。在歷經 2004 年中共《反分裂國家法》的「法理」威脅後，中共再度尋求影響臺灣政局的戰術，這次的想定劇本 (scenarios) 是企圖以「經濟制裁」或「經濟封鎖」來動搖臺灣經濟命脈的作法，逼迫臺灣接受其政治併吞目的。

根據 2005 年的經濟數據顯示，臺灣對中國大陸的貿易順超由 2004 年的 195.6 億美元增至 235.6 億美元，中國大陸躍居臺灣第一大貿易合作夥伴。而胡鞍綱的策略是想發動兩岸貿易戰，他的想定劇本是要透過「致命的一擊」，對臺灣發動一周的貿易封鎖戰，逼使臺灣屈服。

除了貿易戰封鎖臺灣的想定外，中共對我國軍力威脅也絲毫不減。2004 年底，中共漢級潛艦曾進入關島、臺灣和日本之間的海域活動，日本自衛隊發現後進入緊急警戒，而北京後來為此道歉³。2006 年 10 月 26 日，中共宋級柴油動力攻擊潛艦⁴在日本沖繩海域跟蹤美國小鷹號，直到小鷹號進入其魚雷和飛彈射程範圍內時才主動浮出水面，而小鷹號卻發生未察覺遭該艘潛艦跟蹤的嚴重威脅⁵。這在在都顯示中共的海事封鎖能力增進，使我國國家安全備受考驗。

中共對臺灣歷年來的政治企圖，不曾因為美蘇冷戰的結束而終止。中共逼

² 陳世環，「胡鞍綱：臺灣若獨立 大陸打貿易戰 一周內就可拿下臺灣」，鉅亨網（臺北：2006 年 3 月 9 日）。

³ 陳泓達，「中國潛艦跟蹤 美航艦不覺」，自由時報，臺北，2006 年 11 月 14 日，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/nov/14/today-t1.htm>

⁴ 宋級潛艦乃中共第二代自製傳統動力攻擊潛艦，擁有現代化新型聲納，能同時監控 5 個作戰目標，並配備有俄羅斯製造的尾跡歸航魚雷和鷹擊 82 (YJ82) 反艦巡弋飛彈。

⁵ Kuala Lumpur, "Commander: China Sub Stalked U.S. Carrier, *Washington Post*, November 14, 2006, on-line resource: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/11/14/AR2006111400026.html>. Mark Bendeich, "U.S. admiral urges closer China ties after sub scare", *Reuters*, November 14, 2006, on-line resource: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/11/14/AR2006111400197.html>.

迫臺灣的各類行動中，要以「封鎖」(blockade)⁶來遂其占領臺灣目的之手段，最為常見。本文就以中共對我國使用武力封鎖來進犯的四次臺海危機 (Taiwan Straits Crisis)⁷來分析中共運用經濟封鎖、經濟抵制、貿易戰或海事「封鎖」策略對我國的影響。這四次的臺海危機分別是：1954 年至 1955 年的砲轟金門與一江山戰役、1958 年至 1959 年的八二三戰役、1995 年至 1996 年中共飛彈試射危機、1999 年至 2000 年兩國論與臺灣政黨輪替大選危機。

貳、國際法之中對於封鎖法的規範

國際法中關於「封鎖法」的各類論述及相關條約規定並非成文法，而是依循國際法之慣例及傳統規範來定義，缺乏強有力的法律約束效力 (legal-binding)，其約束力之產生，大多依賴軍事行動為後盾。而國際法視封鎖為戰爭的部分手段。封鎖法是以海軍為主的軍事行動，封鎖國對於交戰國執行海事或經貿戰封鎖，運用軍艦及其他作戰工具 (如飛機、戰砲或布雷等)，作為切斷敵國對外聯繫之武力。

常態下對封鎖的定義是兩國在敵對的狀況下，一國對另一國的領空與領海進行封閉式的作為，企圖以封鎖的手法達到其政治或經濟目的。封鎖的使用時機，通常是運用在爭端調解破裂之際，而發展出來敵意的行為，因此封鎖國對被封鎖國所採取的封鎖行動，在國際法的角度來看，是具備侵犯領土主權的行為。

如果在兩國交戰狀態下，封鎖則可視為戰爭的手段。例如 1982 年福克蘭戰爭爆發時，英國處理阿根廷占據福克蘭群島的軍事行動，主要採用包括「封鎖」(Contain)，封鎖海岸線、港口、機場，劃定作戰範圍。英國在 4 月 12 日宣布福克蘭群島周圍 2 百海浬以內為海事作戰區域 (Maritime Exclusion Zone,

⁶ Andrew J. Nathan, "China's Goals in the Taiwan Strait", *China Journal*, July, 1996, No. 36, pp.87-93.

⁷ See http://www.globalsecurity.org/military/ops/quemoy_matsu.htm, 國際間常見定義之「臺海危機」有四次，分別發生在 1954 至 1955、1958 至 1959、1995 至 1996、1999 至 2000。而本文所指的臺海危機特指中共對我國發動軍事行為而論，故分別是 1954 至 1955 年的砲轟金門與一江山戰役、1958 年至 1959 年的八二三戰役、1995 年至 1996 年中共飛彈試射危機、1999 年至 2000 年兩國論與臺灣政黨輪替大選危機，共四次。

MEZ)，實行全面封鎖⁸，阻斷阿根廷本土對福克蘭群島的補給線，使阿根廷軍隊困守在福克蘭群島上。「護航」(Convoy)，為確保海上交通航線暢通，使軍隊能投入作戰，並繼續獲得增援。英國自宣布封鎖福克蘭群島後，兩艘核子動力潛水艇先後抵達福克蘭群島水域，執行截斷阿根廷海上交通補給或護航的任務，不讓阿根廷軍隊獲得後方奧援。同時，在英國特遣艦隊強大兵力抵達福克蘭群島海域後，更完全確立英國軍隊在海上的安全和作戰行動自由。5月中旬後，英國的其他部隊也陸續趕抵福克蘭群島，在歷經艱辛的登陸戰後，英國以強勁的火力攻勢，利用鉗字型包圍作戰，將阿根廷部隊困守史丹利港區，終於在6月13日，逼迫阿根廷以無條件投降。

封鎖在海軍戰術上亦指隔絕敵人對外之聯繫，圍困敵軍。主要實施封鎖者通常是海權及空權的優勢國家，封鎖者可獲得時間、空間、戰術等方面的優勢。封鎖戰的成功與否的因素取決於戰爭時間的長短、被封鎖國的經濟性質、被封鎖國是否有第3條補給線，以及是否有國際強權介入。

封鎖也可能是一種長期的軍事及經濟消耗戰，對於被封鎖國各方面影響甚鉅。根據第二次世界大戰的經驗分析，德國對英國實施無限潛艇制的封鎖方式，在1940年6月至1941年1月之間，曾令英國損失638艘船隻⁹。而且英國為了參戰花費了250億鎊的支出，國內資本減少了40億鎊，海外投資從戰前的35億減到19億¹⁰。而美國在這場戰爭中，對日本的海戰封鎖策略單以實施布雷而言，在日本近海即布署約2萬5千枚水雷，總計炸傷或擊沉日本2艘主力艦、2艘航母、8艘巡洋艦、387艘驅逐艦、護航艦、5艘潛水艇，以及34艘其他各類海軍船隻，對日本海軍造成嚴重打擊¹¹。

根據我國學者宋燕輝的歸納，關於海上封鎖的種類有分為「紙上封鎖」(paper)、「擬制封鎖」(fictitious blockade)、「近接封鎖」(close blockade)、「遠距離封鎖」(long-distance blockade)、「戰略封鎖」(strategic blockade)。

⁸ MEZ是英國所制定以福克蘭群島周圍兩百海哩為界線，如果阿根廷的軍事行動超越這條界線，則英國將以武力攻擊阿根廷的任何人員。

⁹ James L. Stokesbury, *A Short History of World War II*, William Morrow and Company Inc., New York, 1980, p.128.

¹⁰ 蔣孟引主編，*英國史*（北京：中國社會科學出版社，1988年），頁766。

¹¹ Charles W. Koburger, Jr., *Narrow Seas, Small Navies, and Fat Merchantmen: Naval Strategies for the 1990s*, Praeger Publishers, New York, 1990, p.44.

「平時封鎖」(pacific blockade)、 「戰時封鎖」(belligerent blockade)、 「強制封鎖」(coercive blockade)、 「隔離」(quarantine)、 「封鎖區」(blockade zone)、 「海上排他區」(maritime exclusion zone)、 「關閉港口」(enclosure of ports) 等等¹²。這些封鎖的戰略與戰術，其目的都是在爭端調解失敗之後，採取的武力手段。

根據聯合國大會在 1974 年 12 月 14 日第 2319 次全體會議通過的「侵略定義」決議案 (UN General Assembly Resolution 3314 : Definition of Aggression)，此決議第 1 條所指侵略的定義是指一個國家使用武力侵犯另一個國家的主權、領土完整或政治獨立、或以本「定義」所宣示的聯合國憲章不符的任何其他方式使用武力。侵略罪之管轄需以不影響聯合國安全理事會在憲章第 7 章下的權力為前提。聯合國憲章第 7 章第 39 條規定，安全理事會應斷定任何和平之威脅、和平之破壞、或侵略行為之是否存在。由於對侵略罪的定義並未詳加說明，因此造成軍事強國的爭議與質疑。侵略罪的認定完全交由安全理事會處理。雖然公約第 5 條需要對侵略進行界定，以利建構涉及侵略刑法的實施，但是該等條款必須與憲章第 7 章的條款一致。歷史上，核心罪行大多發生在武裝衝突和大規模暴力行為的環境，因此安理會在戰爭與和平事務的管轄權得以在許多情況下行使，即使是涉及國內衝突。

3314 號決議文要求所有國家不從事侵略和武力使用之行為，附件第 3 條列出被侵略的行為有 7 種包括： 一個國家的武裝部隊侵入或攻擊另一國家的領土；或因此種侵入或攻擊而造成的任何軍事占領，不論時間如何短暫；或使用武力併吞另一國家的領土或其一部分； 一個國家的武裝部隊轟炸另一個國家的領土；或一個國家對另一國家領土使用任何武器； 一個國家的武裝部隊封鎖另一國家的港口或海岸； 一個國家的武裝部隊攻擊另一個國家的陸、海、空軍或商船和民航機； 一個國家違反其與另一國家訂立的協定所規定的條件使用其根據協定在接受國領土內駐紮的武裝部隊，或在協定終止後，延長該武裝部隊在接受國領土內的駐紮期限； 一個國家以其領土供另一國家使用該國來對第三國進行侵略行為； 一個國家或其名義派遣武裝部隊、武裝團體

¹² 宋燕輝，「中共對臺實施海上封鎖之可能與國際法相關問題」，第三屆國防管理研討會封鎖與反封鎖（臺北：國家政策研究中心，1994 年），頁 5-5~5-11。

非正規軍或傭兵，對另一國家進行武力行為，其嚴重性相當於上述所列各項行為；或該國實質介入（substantial involvement）。值得注意的是，本決議案所提及之國家（state）不涉及國家被承認與否，亦未指明必須是聯合國會員國在內¹³。

參、中共歷史上犯臺之經驗

中共是否對臺灣採取過任何聯合國 3314 號決議文定義的「武力侵略」，我們可以從下述海峽兩岸多年來的交戰經驗檢視之。

中共對我國的政治企圖自 1949 年建國以來，只有增強沒有轉弱。而中共對我國採取的軍事手段多年以來，企圖以迅速攻擊加上軍事封鎖切斷進出臺灣的海上交通、占領金馬、澎湖，對臺灣轟炸強行登陸為終極目標。其中「軍事封鎖切斷臺灣的海上交通」這一手法，曾經出現在四次的臺海危機之中。

這四次的臺海危機分別發生在 1954 至 1955 年中共砲轟金門、1958 至 1959 年八二三炮戰、1995 至 1996 年中共飛彈試射危機、1999 至 2000 年兩國論與臺灣政黨輪替大選危機。

1949 年共產黨打敗國民黨，於 10 月 1 日宣布新中國（中華人民共和國——People's Republic of China）成立。這時，國府的代理總統李宗仁託病滯留美國。而早在 1949 年元月 21 日已經引退的蔣介石從成都飛到臺灣，於 1950 年 3 月 1 日以復行視事的身分治理臺灣，使臺灣成為中華民國的復興基地。國府帶領約 2 百萬部隊與難民抵達臺灣後，與中國共產黨的「內戰」因此無法停戰，1949 年時 10 月 17 日，中國人民解放軍攻克廈門，10 月 25 日，解放軍發動三個加強團約莫 9 千人登陸金門古寧頭、26 日再增派 1 千人持續增援¹⁴，中共未料到國軍在金門布軍約估 2 萬人，導致所謂的「古寧頭大捷」，我國以優勢軍力延緩葉飛渡海攻臺的計畫，但是除了保住金門及馬祖之外，海南島及其周邊小島陸續失守。國際間對國民政府沒有信心，認為中國共產黨應該很快可以統一¹⁵。然而，韓戰之爆發，保住了臺灣之生存，美國以第七艦隊巡防臺灣

¹³ See UNGA Resolution 3314, UNGA 2319, 14 December 1974.

¹⁴ 葉飛，葉飛回憶錄（北京：解放軍出版社，1993 年），頁 606-607。

¹⁵ 1950 年 4 月 14 日美國國家安全會議 68 號文件（NSC-68）開始把共產中國看做克林姆林宮控制下

海峽，促成了中華人民共和國與中華民國對立的交戰局面。

在韓戰期間（1953 年 12 月 18 日），臺灣正式向美國政府提交臺灣方面所擬定的《中美共同安全防禦條約》草案，但遭到推辭。據美國駐臺灣大使藍欽（Karl L. Rankin, 1898-1991）的分析，美國不想與國民黨政府訂約的原因，是美國認為條約應明確以防禦臺灣和澎湖為限，美國不希望因為簽約而約束了臺灣對中國大陸的襲擾，也不願意因支持臺灣反攻大陸使美國捲入中國的內戰¹⁶。藍欽身為美國駐臺大使，他對臺灣的主張與艾森豪、杜勒斯相左，他認為國民政府是沒有前途，但是為了抵禦中共勢力的擴張，他鼓勵美國政府應該善加利用臺灣的軍政潛能¹⁷。

1954 年毛澤東開始關注臺美雙方締結《中美共同安全防禦條約》的相關動向，認為這是「美蔣聯手阻止中國人民解放臺灣」，必須做出強烈反應¹⁸。

中國人民解放軍在 1954 年 9 月 3 日與 22 日對金門進行炮擊，引發第一次臺海危機。這是第一次金門炮戰，國際上稱為「第一次臺海離島危機」（First Offshore-Island Crisis）。這次炮戰未實現毛澤東預期的「破壞美國跟臺灣訂條約的可能」，卻催化了美國與臺灣之間對海峽危機的爭議及條約的簽訂。

為解決中共與臺灣的戰火，9 月 17 日，杜勒斯（John Foster Dulles, 1888-1959）到英國同首相艾登（Robert Anthony Eden, 1897-1977）商談。英國本來不希望美國為金門而戰，建議由紐西蘭出面向聯合國安理會提案，取名「神喻行動」（Oracle），俗稱紐案，以示行動機密¹⁹。

美國與國府妥協的結果，是《中美共同安全防禦條約》與「神喻行動」同時推進：《中美共同安全防禦條約》解決美國和國民黨政府共同防禦臺灣與澎

的共產主義在東亞的跳板。對此美國參謀長聯席會議主席布萊德雷（Omar Nelson Bradley）解釋道：「元月 5 日杜魯門聲明後幾項重大發展提高了臺灣對美國安全的重要性。第一是中國共產黨接管中國大陸比美國預期的要快；第二，蘇聯對共產中國政府的支配是全體性的。」

¹⁶ Karl L. Rankin, *China Assignment*, (Seattle: University of Washington Press, 1964).

¹⁷ Karl L. Rankin, *Rankin Diary*, February 22, 1951, 1951-June 1953, box 1, Rankin Papers, ML. 張淑雅，「藍欽大使一九五〇年代的美國對臺政策」，*歐美研究*（臺北：中央研究院歐美研究所，第 28 卷第 1 期，1998 年）。

¹⁸ 逢先知、金沖及主編，*毛澤東傳（1949-1976）*（上冊）（北京：中共中央文獻出版社，2003 年），頁 584。

¹⁹ “Foreign Office to New York”, September 18, 1954, FO371/110231; Dulles to Eisenhower, September 18, 1954, *FRUS, 1952-54*, V, 1227-28.

湖列島問題²⁰，「神喻行動」通過紐西蘭向聯合國安理會提案解決沿岸島嶼停火問題²¹。

《中美共同安全防禦條約》對臺灣的意義而言，美國承認國民政府的中華民國擁有臺灣和澎湖的國家主權，特別將中華民國的「領土」範圍載明寫入共同防禦條約第 6 條之內，使得美國協防臺灣有所依據。就條約而言，雖有共同防禦的保障，但依照美國參議院的「解釋」與美方的照會——「締約任一方自中華民國控制下的領土上採取軍事行動，需獲雙方一致同意。」這暗示臺灣若想反攻大陸，則必須獲得美國許可，無異又恢復杜魯門時期的「臺海中立化」政策。因此，臺灣與澎湖在安全上所獲得的保障，實質上是放棄對中國大陸沿海島嶼主權的一種交換，美國也相對承認中國共產黨政權事實上存在。在國際政治上，條約不僅表示美國對當時臺灣當局做出較長期的支持，也正式承認臺灣與南韓、日本、菲律賓、澳洲、紐西蘭等太平洋地區非共產黨國家一樣，享有美國盟邦的地位，這是國民黨撤退來臺後，即積極爭取的目標。

毛澤東察覺《中美共同防禦條約》有隙可乘，那個縫隙就是沿海島嶼。美國堅持不把沿海島嶼列入《中美共同防禦條約》防禦的「領土」範圍之內，是避免美國為沿海島嶼同中共打仗。美國把沿海島嶼的「停火」交給聯合國安理會去解決，並為此策劃了「神喻行動」，即紐西蘭的「停火」提案。但毛澤東在紐西蘭提案提到聯合國安理會之前，就開始發動新一輪對沿海島嶼的攻擊，這回從福建沿海的金門轉到浙江沿海的大陳島。

1955 年 1 月 10 日，中共空軍、海軍航空兵出動飛機約 130 架轟炸浙江沿海的大陳島，投彈約 709 枚，控制大陳地區的制空、制海權。18 日，攻占大陳群島中的一江山島。中國人民解放軍於 1 月 30 日下達準備進攻大陳島的命令。同日，美國第七艦隊接到幫助臺灣國民黨政府從大陳島撤退的命令。2 月 11 日，國軍 2 萬 5 千人與居民 1 萬 8 千人撤離大陳島到臺灣。2 月 12 日至 14 日中國人民解放軍占領上下大陳島，2 月 25 日占領浙東沿海全部島嶼。國民

²⁰ 根據《中美共同防禦條約》第 6 條的規定：「第 2 條及第 5 條所規定的適用上，所謂『領土』及『領域』，中華民國是指臺灣及澎湖諸島，北美合眾國是指在其管轄下的西太平洋屬領諸島。第 2 條及第 5 條的規定，也適用於互相同意所決定的其他領域。」

²¹ 張淑雅，「中美共同防禦條約的簽訂」，歐美研究（臺北：中央研究院，第 24 卷第 2 期，1994 年）。藍欽對於神喻行動的看法，他認為這是另一次雅爾達式的出賣，是美國為了姑息英國和共產黨，並逃避外島責任而想出的辦法，將會導致丟失外島，承認中國大陸，與自由中國的滅亡。

黨撤軍前，毛澤東曾批示彭德懷：「在蔣軍撤退時，無論有無美〔艦〕均不向港口及靠近港口一帶射擊，即是說，讓敵人安全撤走，不要貪這點小便宜。」

22

第一次臺海危機結束之前，通過簽訂美臺《共同防禦條約》保住了美國太平洋防線中的臺灣和澎湖列島。美國透過紐西蘭在聯合國的「停火」努力，事實上以失敗告終。正由於聯合國未能採取杜勒斯希望的行動，金門、馬祖的問題無論在條約或杜勒斯的聲明中仍然模糊不清。

為解決臺灣問題，毛澤東於 1958 年發動的第二次臺海危機——八二三金門炮戰，以探測美國對中華民國領土範圍的防衛界限，企圖瞭解金門、馬祖是否為中華民國領土範圍，美國是否會協防這兩大群島。這個時間點是在 1958 年 7 月中東發生伊拉克推翻費薩爾王朝 (Faisal)²³，美軍開赴黎巴嫩之際。8 月 20 日下午，毛澤東在北戴河再度召集軍事會議，決定「立即集中力量，炮打金門，不打馬祖。」²⁴

8 月 23 日下午 5 時 30 分，金門炮戰正式開始。大規模炮擊持續了一個多小時（約 85 分鐘），發射炮彈近 3 萬發，擊斃擊傷中將以下官兵 6 百餘人²⁵。金門防衛副司令趙家驥、吉星文、章傑均在第一波炮擊中陣亡，兩名美軍顧問也在炮擊中喪亡²⁶。

當時美蘇兩國都摸不準毛澤東的意圖，以為中共會占領金、馬，甚至攻打臺、澎。毛澤東責成中央軍委發出〈對臺灣和沿海蔣占島嶼軍事鬥爭的指示〉，作了四點規定：繼續炮擊封鎖金門，但目前不宜進行登陸作戰。炮擊封鎖金門的活動，必須有節奏，打打看看，看看打打。海軍、空軍不得進入公海作戰。蔣機不轟炸大陸，我也不轟炸金、馬；蔣軍轟炸大陸，我轟炸金、馬，但不轟炸臺灣。我軍不准主動攻擊美軍。如果美軍侵入我領海、領

²² 毛澤東，「關於蔣軍從大陳島撤退時 我軍不要向港口一帶射擊的批語」（1955 年 2 月 2 日），建國以來毛澤東文稿（北京：中央文獻出版社，第 5 冊，1987 年），頁 23。

²³ 伊拉克的費薩爾王朝於 1958 年遭到推翻，國王費薩爾二世 (Faisal II, 1935-1958) 被誅殺，王朝告終。

²⁴ 同註 15，頁 857-858。

²⁵ 當日適逢胡璉在金門翠谷廳準備豐盛的酒菜為國防部長俞大維接風，金防部副司令趙家驥、吉星文、章傑、張國英及參謀長劉明奎等二十幾位高官齊集恭候。炮彈落下時，章傑、趙家驥、吉星文三位副司令和劉明奎被炮彈炸死，遲到的國防部長俞大維受輕傷，胡璉僥倖免難。

²⁶ 張玉法，中國現代史（臺北：東華書局，1979 年），頁 660。

空，我必須堅決打擊²⁷。

這場「滑稽歌劇式的戰爭」，沒有贏家，也沒有輸家，結果是海峽兩岸展開「單打雙不打」有規則性的戰爭，開創了長達 20 年（1958 年至 1978 年）的鬧劇式戰爭，臺、美、中的三角平衡維持了臺灣海峽和平局面。美、臺聯盟，抗中保臺；以《共同防禦條約》和《聯合公報》明確表達保衛臺灣和澎湖列島的立場，逼使中共為避免同美國作戰而跨越臺灣海峽，同時確立了美臺兩國的聯盟事實及臺灣的國家主權地位²⁸。中共與臺灣的「特殊國與國關係」從此形成。1999 年 7 月 9 日，李登輝所談及的中臺特殊國與國關係，僅係宣示性追認數十年前的分立關係。

1958 年以後，除了 1960 年 6 月 17 日與 19 日毛澤東為艾森豪訪臺打炮「迎送」外，臺灣海峽基本上「風平浪靜」。葉飛說，「從此以後，炮擊金門不但變成單日打、雙日不打，而且炮擊實際上只是象徵性的。雖然雙方沒有什麼正式協議；卻變成了一種默契，我們向金門打炮，不打陣地和居民點，只打到海灘上；金門的大炮，同樣只打到我們海灘上。」1961 年 12 月起，中共明令停止對金馬實彈射擊，只打宣傳彈²⁹。

1958 年至 1995 年之間，正式的軍事武裝攻擊沒有再度發生，但是中共與臺灣改在國際外交空間的角力戰，由於政府堅持「漢賊不兩立」，臺灣的外交空間一再受到緊縮，時至蔣經國生命的最後兩年與李登輝於 1988 年 1 月 13 日接替蔣經國政權至 1996 年為止，臺灣對中共調整相對的態度，以積極革新保臺為主架構，讓臺灣走向全世界，以確立臺灣為經貿大國的國際地位。

1987 年臺灣對中國大陸進行開放的態度，海峽兩岸開始交流往來，但是中共對我國的外交攻防戰未有所鬆懈，反而更加努力破壞臺灣的外交空間，對臺灣的民主改革更是不看在眼裡。臺灣在 1980 年代至 1990 年代初期積極在政治、經濟革新，進行寧靜革命，使美國對臺灣的態度有所改變，雖然柯林頓總統（William Jefferson Clinton/Bill Clinton, 1946-）對臺灣不友善，但美國國會對臺灣的支持卻是有目共睹。美國與中共建交之際，美國國會甚至通過「臺灣

²⁷ 毛澤東，「中共中央軍事委員會關於對臺灣和沿海蔣占島嶼軍事鬥爭的指示」（1958 年 9 月 3 日），建國以來毛澤東文稿（北京：中央文獻出版社，第 7 冊，1987 年），頁 376-377。

²⁸ 阮銘、張怡菁，歷史的錯誤（臺北：玉山社，2006 年 2 月），頁 207。

²⁹ 同前註，頁 208。

關係法」(Taiwan Relations Act, TRA)，確保臺灣安全。

第三次臺海危機發生於 1995 年 6 月李登輝突破中共外交封鎖，抵達美國康乃爾大學進行校友訪問之際。時至 7 月初，中共歇斯底里的文攻武嚇旋踵而至。7 月 23 至 26 日，《人民日報》——新華社連續 4 天發表「評論員」文章，攻擊李登輝總統在康乃爾大學的演說³⁰。中共對我國的武裝威脅則是從 1995 年 7 月到 1996 年 3 月舉行一連串七波包括導彈的軍演。1995 年 7 月到 11 月期間有四次軍演是第一階段。1995 年 7 月 21 日至 28 日，在中國大陸的江西鉛山導彈基地試射東風 15 導彈³¹ 6 枚，命中區域是在我國富貴角北方約 70 海浬的目標區(中心位置 2622N/12210E)。7 月 21 日一時至五時之間，距離富貴角北方命中區 481 公里的鉛山基地以東某地點，先後發射 2 枚東風 15 飛彈；次日零時至二時之間，先後試射 2 枚東風 15 飛彈；24 日二時跟四時，先後發射 2 枚東風 15 飛彈，6 枚均命中目標區。

第二波進行海上攻防演練，從 8 月 15 日到 25 日，出動艦艇 59 艘，飛機 192 架次，在我國東引北方約 28 海浬處，進行海上攻防演練。這波演習是針對前副總統連戰的 7 月訪歐之行，中共認為連戰當時訪歐具有臺獨意涵。

第三波軍演是在山東青島以南海域展示武力，操演時間是從 9 月 15 日到 10 月 20 日，武力展示艦艇有 81 艘，飛機 610 架次，其目的是向我暨國際間展示海軍武力。

中共的動作使李登輝總統警覺到，組成「應變小組」處理 1996 年 3 月首次臺灣總統直選時中共可能採取的挑釁行為。這個「應變小組」提出的「應變計畫」，就是李登輝後來在競選總統時說的「十八套劇本」，這些「劇本」在三個月前已準備好，其中預測到中共可能在 1996 年 3 月 5 日再度宣布在臺海舉行軍事演習，果然一天不差³²。

1995 年 10 月 31 日到 11 月 23 日，中共對我國展開第四波軍演，在東山島舉行兩棲登陸作戰操演，出動兵力包括步兵第 91 師、艦船 63 艘、飛機 50

³⁰ 「一評：一篇鼓吹分裂的自由」，「二評：國際社會絕無臺獨生存空間」，「三評：推行臺獨的政治迷藥」，「四評：李登輝是破壞兩岸關係的罪人」，人民日報，北京，1995 年 7 月 23-26 日。

³¹ 東風 15 飛彈彈體長 9.1 公尺、彈徑 1 公尺、射程 600 公里、彈頭酬載 700 公斤；彈頭型式為高爆、子母彈頭；最大飛行速度約 7 馬赫；導引方式為慣性；推進系統維單級固態燃料火箭；發射方式為車載機動式。

³² 鄒景雯，李登輝執政告白實錄(臺北：印刻出版社，2001 年)，頁 273。

架，演習的目的主要是針對當年 12 月立委及省縣市長選舉，企圖影響選情。

美國眼見中共軍演恣意妄為影響東亞安全，在 1995 年 12 月 19 日由太平洋軍區先後派遣「獨立號」(USS Independence CVL-22) 和「尼米茲號」(USS Nimitz CVN-68) 兩支航空母艦戰鬥群，以及四艘隨行船艦通過臺灣東部海域，表示美國反對中共動武的立場。

隨著首次總統大選投票日的逼近，臺海情勢愈來愈緊繃，中共在 1996 年 3 月舉行外界所熟知的「九六飛彈危機」/「聯合九六」導彈射擊演習，其中第五波在 3 月 8 日至 15 日，共發射 4 枚東風 15 導彈，3 枚落於高雄外海西南 30 海浬目標區，另外 1 枚落在基隆正東 20 海浬目標區。其演習的目的展示其投射兵力、封鎖能力，企圖影響我總統選舉結果。

而美國表態的作法是在 3 月 11 日，決定再度派遣由尼米茲號航艦率領的第二支航空母艦戰鬥群與獨立號會合。獨立號航艦 3 月初即在臺灣與沖繩之間的公海部署。這兩艘航艦各攜帶多達 90 架戰機，總加起來，這兩個航艦戰鬥群是自從 1975 年越戰結束以來，美國在此地區所集結最大規模的海軍軍力。派遣核子動力的航空母艦尼米茲號，以及 5 艘包括裝備有戰斧巡弋飛彈巡洋艦在內的 5 艘護航艦艇，如此接近中共，並不違背國際法或任何條約，但警告中共不要輕易發動戰爭的意味很濃。

延續導彈試射演習，中共第六波展開海空實彈演習，地點在東山島地區，從 3 月 12 日開始到 20 日結束，共出動航空兵力之戰術操演和編隊航行、火炮、飛彈射擊及海空聯訓，該次操演的目的是展現其奪取制空、制海權，企圖影響我國總統大選³³。

第七波軍演的演習區域在平潭附近海域，從 3 月 18 日到 25 日舉行三軍聯合作戰演習，演練項目包括三棲登陸、空(機)降及山地作戰演練，其目的是企圖影響我總統大選及臺灣未來政策走向。

中共在 1996 年 3 月舉行軍事演習的目標均對準李登輝，圖謀以武力威脅手段配合臺灣內部親中勢力，嚇阻臺灣選民不要投李登輝的票，當時中共的口號是「把李登輝掃進歷史垃圾堆」；臺灣內部親中派的口號是：「飛彈頭上過，

³³ 王宗銘，「96 臺海中共軍演解密，國防部：威脅仍存在，絕無向臺示好」，東森新聞，臺北，2006 年 3 月 7 日，網址：<http://www.ettoday.com/2006/03/07/10844-1913459.htm>

老李闖的禍」，「李登輝下臺，共產黨不來」。然而事與願違。中共飛彈激發臺灣人民踴躍投票，以 76% 高投票率投入這次具有世界歷史意義的臺灣總統直選。在四組候選人中，李登輝以 54% 高得票率當選臺灣歷史上第一個全國選民選出的總統。3 月 23 日晚開票結果宣布時，舉國歡呼「選票對飛彈的勝利」³⁴。

第四次臺海危機是臺灣面臨 2000 年總統大選前夕，這次總統大選涉及政黨輪替，在大選前的 1999 年 7 月 9 日，李登輝接受德國之聲廣播公司專訪，談出了「特殊國與國關係」的臺灣主張。當記者問到中共視臺灣為叛離的一省，臺灣如何因應時，李登輝根據先前之智庫研究報告作了明確回答：

1949 年中華人民共和國成立以後，從未統治過臺、澎、金、馬。我國並在 1991 年修憲，增修條文第 10 條將憲法的地域效力限縮在臺灣，並承認中華人民共和國在大陸統治權的合法性；增修條文第 4 條明訂立法院與國民大會民意機關成員，僅從臺灣人民中選出。1992 年的憲改更進一步於增修條文第 2 條規定總統、副總統由臺灣人民直接選舉，使所建構出來的國家機關只代表臺灣人民，國家權力統治的正當性也只來自臺灣人民的授權，與中國大陸人民完全無關。

1991 年修憲以來，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國的關係，而非一合法政府，一叛亂團體，或一中央政府，一地方政府的「一個中國」的內部關係。所以北京政府將臺灣視為叛離的一省，完全昧於歷史與法律上的事實。也由於兩岸關係定位在特殊的國與國關係，因此沒有再宣布臺灣獨立的必要³⁵。

這本來只是追認一個簡單的事實，臺灣海峽兩邊是兩個關係特殊的國家：一邊是共產中國，一邊是民主臺灣。早在 1997 年 11 月，李登輝接受《華盛頓郵報》和倫敦《泰晤士報》訪問時就說過一樣意思的話：「臺灣自立於北京之外，是一個獨立的主權國家，像英國、法國一樣。」李登輝這次出手的意義，是打亂江澤民「聯美制臺」的戰略部署。江澤民果然氣急敗壞，一面宣布中止

³⁴ 阮銘等著，「飛彈下的寧靜革命」，民主在臺灣（臺北：遠流出版社，2000 年），頁 v-vi。

³⁵ 行政院大陸委員會，「李總統八十八年七月九日接受德國之聲專訪之中、英文全文」，網址：http://www.mic.gov.tw/big5/tpir/2nd1_1.htm

汪道涵訪臺、一面趕緊接上美國轟炸中共駐南斯拉夫大使館後斷線的柯江「熱線」，要柯林頓壓李登輝收回「兩國論」³⁶。

歷經了這四次相當規模的中共武力及外交封鎖臺灣，我們可以觀察到因為時空背景的不同，中共對臺灣所採取的武裝封鎖行動也採取不同的策略。

就戰術方面來說，以侵略的規模與武器分析，在第三與第四次的臺海危機當中，中共所動用的人數與規模都較第一、二次臺海危機空前盛大。在第一、第二次的臺海危機中，中共對臺灣主要的海上封鎖，是以傳統大量的炸彈炮轟臺灣外島，這種作戰方式是以制空、制海來動搖臺灣軍心，當時駐紮在金馬外島的軍人，人數一度高達 10 多萬人。美國為了防堵蘇聯紅潮的擴張，還進行暗中協防臺灣的工作。自 1950 年代美軍駐紮臺灣至 1970 年代末期中美建交，美中臺三國相互遵守默契，相互容忍，約莫 20 年。這 20 多年的金馬戍防，美中臺三邊很有默契地維持著虛構的海峽中線 / 戴維斯線 (Davis Line)，而這條海峽中線即是美國協防臺灣之軍事區隔線，三方都盡可能避開正面交戰的情況。2004 年 5 月 26 日國防部李傑部長在答覆立法委員有關戰機飛越海峽中線之質詢時，首度對外明確公布海峽中線之地理座標為北從北緯 26 度，東經 121.5 度 (甲點) 至北緯 24 度，東經 119.9 度 (乙點) 再南至北緯 23.7 度，東經 117.51 度 (丙點) 所連結的一條線，該線係由美國劃定，美、中、臺三方維持默契，當時規劃目的是互不侵犯³⁷。

在第三與第四臺海危機爆發之時，由於中美於 1979 年建交，美國只有依照 1979 年所訂定的臺灣關係法第 2 條規定，來協防臺灣³⁸。中共在這兩次危機爆發時，對國際媒體都宣布對臺灣海峽海域進行大規模軍事演習，但是這些大規模的軍演進行時，所展現的效果也就如同聯合國 3314 號決議文規定的

³⁶ 阮銘、張怡菁，《歷史的錯誤》，頁 435-437。

³⁷ 黃忠成，「臺灣海峽中線意涵試論」，海軍學術月刊 (第 38 卷第 10 期，2004 年)，網址：<http://www.mnd.gov.tw/publication/list.aspx?PerID=191>

³⁸ Taiwan Relations Act, Public Law 96-8 96th Congress, Section. 2: 維持及促進美國人民與臺灣之人民間廣泛、密切及友好的商務、文化及其他各種關係；並且維持及促進美國人民與中國大陸人民及其他西太平洋地區人民間的同種關係； 表明西太平洋地區的和平及安定符合美國的政治、安全及經濟利益，而且是國際關切的事務； 表明美國決定和「中華人民共和國」建立外交關係之舉，是基於臺灣的前途將以和平方式決定這一期望； 任何企圖以非和平方式來決定臺灣的前途之舉—包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視為對西太平洋地區和平及安定的威脅，而為美國所嚴重關切； 提供防禦性武器給臺灣人民；

維持美國的能力，以抵抗任何訴諸武力、或使用其他方式高壓手段，而危及臺灣人民安全及社會經濟制度的行動。

「國家的武裝部隊封鎖另一國家的港口或海岸」，而這兩次相當規模的軍事演習，不但對我國的海上通道封鎖，使臺灣的經濟命脈（能源、原料進口、加工品出口等）被截斷，影響一般民生的事實，包含我國沿海漁民無法順利出海捕魚，國際商船必須繞道行駛，對我國政治、經濟、心理、社會產生各方面的壓力。

在這四次的臺海危機中，中共曾經對我國施行的海上封鎖類型，約可歸納近似於以下三種形式，包括「海上隔絕」、「排他區」、「關閉港口」。

海上隔絕係「事實封鎖」(de facto blockade)³⁹，在第一跟第二次臺海危機時中共曾經採用過，當時中共炮轟金門、馬祖，切斷料羅灣的補給線，讓金馬處於孤島的狀態，連第三國船隻都無法靠近，後來是美國與蘇聯在華沙會議中的協商，同意由美國護航，給予金門適度補給，才使得臺灣本島與金門外島之間的補給串連起來。

「排他區」的情形，在四次臺海危機中都曾發生過。在第一、二次炮轟金馬的時候，中共將臺灣海峽納入排他區，金門與臺灣航線完全被中共切斷，金門的補給仰賴美國軍艦護航，未經中共允許的船舶皆不可以靠近臺灣海峽戰區的水域。就在 1958 年戰事爆發初期，一艘載送八位西方媒體記者前往金門的船隻，在靠近金門海域採訪時即遭到對岸炮擊，船械故障，外籍記者無一倖免。這一類排他區的封鎖方式，近似當年德國在第二次世界大戰時所使用的無限潛艇封鎖政策，英、美等國的商用船隻均曾遭到波及。而在第三、第四次的臺海危機時，中共以 M 族飛彈對臺灣海峽海域試射，逼得中國大陸沿海漁民與臺灣漁民皆不敢出海，外國商船繞道遠行。

「關閉港口」在第三次臺海危機中，由於中共對我國發布大規模軍事演習消息，而且對基隆港、蘇澳軍港、高雄港海域發射空包彈射擊，使我政府宣布關閉近海漁港船隻作業。

第三次臺海危機及第四次危機時，中共文攻武嚇均引發高度的緊張和危機，其間美國海軍第七艦隊航空母艦「尼米茲號」均率領戰鬥群穿越臺灣海峽，該艦隊之兩次通過可能存在兩個意涵：一是其所航行之水域為我國專屬經

³⁹ 用事實封鎖係以武力切斷敵方海岸或某一海區與外界海上聯繫的進攻性作戰行動。可分為全面封鎖、局部封鎖、水上封鎖和 underwater 封鎖。目的是限制敵方艦船機動，孤立敵方島嶼或海區的兵力，掌握制海權，阻止敵方的海上交通運輸，亦即使該海洋區域為己所用而不為敵所用。

濟海域，一貫主張之航行自由，1982年聯合國海洋法公約雖將專屬經濟海域規劃為介於領海與公海之間具有獨自特性（Sui Generis）的水域，但美國未簽署該公約，並主張對該水域仍享有航行和飛越自由（隔年美國神盾巡洋艦「摩比爾灣號」（CG-53 USS Mobile Bay）、小鷹號（USS Kitty Hawk CV-63）沿海峽中線穿越臺灣海峽，亦具有相同之意涵）；二是警示中共勿以武力犯臺，其軍事意義遠大於法律意涵。

四次臺海危機比較表

| | 時間 | 目的 | 軍力比較 | 戰術 | 結果 | 第三國勢力介入 |
|-------|-----------|----------------------------------|--------------|---|--|-----------------------|
| 第一次危機 | 1954-55 | 統一臺灣、攻占中國大陸沿海之大陳等離島 | 臺灣 + 美國 > 中共 | 中共：密集轟炸、海事封鎖。 臺灣：死守金馬陣地、撤退大陳列島。 | 臺灣優勢軍力死守金門獲得與美國簽署中美共同防禦協定 | 美國、英國、紐西蘭、蘇聯 |
| 第二次危機 | 1958-59 | 試探臺灣軍力虛實、測試《中美共同防禦條約》之結盟虛實 | 臺灣 + 美國 > 中共 | 中共：密集轟炸、海事封鎖。 臺灣：死守金馬陣地、重炮反擊。 | 臺灣優勢軍力加美軍協防阻斷中共之入侵 危機結束後，臺灣部署大軍駐守前線多年，浪費國防資源。 | 美國、蘇聯 |
| 第三次危機 | 1995-96 | 展示中共投射兵力、封鎖能力，企圖影響我國第一次民主總統直選 | 中共 > 臺灣 | 中共：飛彈試射、對金、馬、澎湖以空軍、岸基飛彈、水面艦艇進行局部封鎖、七次大規模軍演。 臺灣：訴諸外交手段。 | 民主選舉不受飛彈威脅，但經濟衰退。 | 美國、歐盟等近百餘國家外交譴責中共侵略行為 |
| 第四次危機 | 1999-2000 | 展示中共投射兵力、封鎖能力，企圖影響我國第一次政黨輪替之民主選舉 | 中共 > 臺灣 | 中共：大型軍演、威脅海事封鎖。 臺灣：訴諸外交手段。 | 選舉不受影響，經濟衰退更嚴重。 | 美國、歐盟 |

製表：張怡菁

肆、結論：臺灣因應之道與檢討

2000 年之後，陳水扁總統執政，面對中共軍事力量的外交封鎖發展，似乎困坐愁城。特別是中共軍事的崛起，臺灣在關鍵式防衛性武器上，卻無法自製，或得到軍購預算以外購更新的裝備，臺灣的安全因此遭受空前的威脅。

中共軍事戰略及軍力提升的變化，並非從中共制定《反分裂國家法》之後明顯轉變；中共的變化是長期性、根本性的軍力及戰略轉變，是從防禦轉向擴張，不但挑戰東亞與臺海安全，而且是一個新崛起的共產軍事政權對世界和平與自由的挑戰。

中共的軍事霸權擴張，在策略上同時運用所謂「非和平方式」與「和平方式」兩手。「非和平方式」就是使用武力或威脅使用武力。「和平方式」就是使用「統戰」手段，分化自由國家的政府和人民；例如在軍售問題上分化歐洲與美國，在對臺政策上分化各自由國家等。中共軍事擴張的第一個目標是臺灣。中共在全世界組織所謂「反獨促統國際統一戰線」，目的就是為了分化各自由國家政府和自由國家人民，製造「臺灣屬於中國」的論點，蒙蔽國際輿論，踐踏臺灣的自由、主權，在國際上孤立和封殺臺灣，以展現其侵略吞併野心⁴⁰。

根據我國國安會《2006 國家安全報告》的資料分析，中共軍力已因武器更新及國防預算持續攀升、解放軍編制的大幅調整，而躍升為東亞軍事強國及世界性軍事大國。至 2006 年年底，包含二炮的導彈數量已增至 8 百枚且射程涵蓋臺灣全島，另有百餘枚的巡弋飛彈可精準打擊臺灣重要軍事基地。中共的空軍距臺 6 百海浬內常駐新一代戰機可達 5 百架，新發展的空中預警、電戰機、精準遙控攻擊武器皆可對我國實施遠距精準打擊，威脅空防甚鉅。中共的海軍新型水面作戰艦艇將超過 50 艘、新型潛水艦有 40 艘，而且為監控臺灣海域發展，在臺灣本島周邊建立 16 個潛艦巡邏區，並以新一代潛艦對我進行長期水下封鎖⁴¹。

中共的軍力擴張速度受到國際間的關注，英國國會下議院外交事務委員會

⁴⁰ 阮銘、張怡菁，「中國戰略從防禦轉向擴張」，開放雜誌，2005 年 4 月號。

⁴¹ 「中華民國總統府國家安全會議」，2006 國家安全報告（臺北：中華民國總統府國家安全會議，2006 年 5 月 20 日），頁 35-43。

於 2006 年 8 月 13 日發布的《東亞》(East Asia—Seventh Report of Session 2005-06) 分析中共的軍力擴張來自經濟的高度成長，文中分析指出中共的軍力成長目標是以近 8 百枚飛彈瞄準臺灣，以及連結新一代海軍武器來控制臺灣海峽、西太平洋水域的優越性，逼使日本、南韓無法及時反應臺海危機，即使美國在東亞的發揮空間也受到擠壓⁴²。

面對中共對臺灣的安全威脅，聯合國的 3314 號決議文是否能保障臺灣安全，仍需要觀察臺灣是否在國際外交空間可以突圍。但臺灣自己本身應該注重的中共對我國海域威脅項目有 海域主權權利與資源衝突的威脅、 恐怖活動與走私偷渡的威脅等等⁴³。

就「海域主權權利與資源衝突的威脅」而言，由於臺灣所處的海域牽涉的水域面向有東海、臺灣海峽、巴士海峽、西太平洋，牽涉的國家眾多，除了經濟海域重疊的主權問題，尚有能源爭奪的問題。臺灣並非聯合國會員國，對於經濟海域的主張並不被周邊鄰國所接受，能源的爭端包含漁源、石油、天然氣、鳥糞、稀有金屬的開採，臺灣也無力跟日本、中共、菲律賓在東海（春曉油田爭端）、南海（南海海域劃界問題）一爭高下，臺灣在這片備受爭議的海域只剩下防衛自身安全的能力，無法主動出擊爭取自己的主張。一旦臺灣遭遇中共軍事封鎖，臺灣權益被威脅時，我國政府的首要工作應該是將臺海問題國際化，使多國涉入臺海紛爭，以期破解被封鎖切斷經濟命脈的命運。

就「恐怖活動與走私偷渡的威脅」而言，是因為臺灣位處東亞海運樞紐，打擊恐怖活動與走私偷渡問題是臺灣海巡工作的重心，特別是中國大陸民眾以各種方式偷渡抵臺，在臺灣製造社會問題、嚴重影響國家安全⁴⁴。日本政府對於中國大陸人士在日本進行恐怖活動與走私偷渡案件遽增，深表憂慮，而於 2006 年 3 月底全面換發新的生物晶片護照，澈底清查在日非法居留之中國大陸人士，以打擊犯罪。臺灣政府對於中國大陸人士在臺非法行為無力處理，並沒有展示執行貫徹打擊犯罪的決心。從新竹與羅東靖廬人滿為患來看，為保障

⁴² House of Commons Foreign Affairs Committee, *East Asia—Seventh Report of Session 2005-06 (HC-860-1)*, House of Commons, London, 2006, pp.35-57.

⁴³ 同註 38，頁 44-48。

⁴⁴ 「退伍解放軍 冒充漁工入臺」，自由時報，臺北，2006 年 11 月 9 日，網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/nov/9/today-so2.htm>

臺灣安全，政府仍須大力補強，以破解中共的封鎖前置作業。

中共軍力進入 21 世紀後已然遽增，對我國威脅更加明顯，目前我國對美軍事採購法案已遭立法院藍軍阻擋超過 60 次。我國家安全面臨海上、防空的威脅都是空前。臺灣的因應之道可能要從確保海域主權與海洋資源為優先，並且要積極參與國際間對海洋事務的區域對話與國際海事合作，同時有效經營海洋資源、發展海洋經濟、提升海上反恐維安效能，終極目標是加強海洋教育深化海洋立國的意識。

我國歷史上四次面臨中共以外交及海上武裝封鎖的攻擊之餘，幸賴外交人員及國軍官兵堅守抵抗，並且得到多方協助，獲得美國與國際社會的援助，有驚無險地度過難關。

中共於 1999 年後的軍力現代化計畫，包括部署鎖定臺灣為目標、且數量穩定增加的短程彈道飛彈，動搖了美國對中共承諾和平處理臺海情勢的信心，使美國必須依臺灣關係法採取適度之因應措施，提供臺灣適當的防禦性軍備。中共針對臺灣部署的飛彈每年增加 50 到 75 枚不等，中共在臺灣對岸的軍事集結正破壞臺海和平穩定。美國對於中共的「和平崛起」威脅臺灣與東亞安全之後，更看重《臺灣關係法》及三公報當中的《中美就解決美國向臺出售武器問題的公告》(簡稱《八一七公報》)，來做為美中臺三邊關係發展的衡量標準。

特別是《臺灣關係法》是美國的國內法，對增加所謂的臺灣安全條款，使美國協防臺灣法律化，在美國國內法體系上給予臺灣類似「國家」的地位，主張美國法律中提及外國、外國政府或類似實體時，「也適用於臺灣」；臺灣的地位不受「斷交」影響。臺灣駐美機構並保有「外交特權與豁免權」。

此外，《臺灣關係法》明白載出反對以「封鎖」手段，逼迫臺灣就範或接受強制和平統一的條文。臺灣關係法清楚指出「美國決定和『中華人民共和國』建立外交關係之舉，是基於臺灣的前途將以和平方式決定這一期望；任何企圖以非和平方式來決定臺灣的前途之舉——包括使用經濟抵制及禁運手段在內，將被視為對西太平洋地區和平及安定的威脅，而為美國所嚴重關切。」這是美國要打破中共企圖破壞臺海和平、對臺灣封鎖的法源。因此，胡鞍綱所提出的貿易戰，根本上是違反臺灣關係法的規定，理由在於貿易戰係「經濟抵制及禁運」的手段之一。在第三與第四次臺海危機，中共企圖影響臺灣選舉、對臺灣海域進行海事封鎖，切斷海運、空運的交通運輸，美國太平洋軍區則立即

依據臺灣關係法，派遣航空母艦協防臺灣，穩定臺海和平，對中共政府示警。

進入 21 世紀之後，中共對我國的外交封鎖、海事封鎖，以及軍力威脅日增之外，中共政協委員胡鞍鋼認為中共已經透過其他的手法來操控臺灣，包括在政治層面，發動國會議員反對軍購、建軍、發動輿論戰等。經濟層面，逼使臺商掏空臺灣、鼓勵臺灣農民到中國大陸耕作，然後控制臺灣農業發展技術、以外商與港資的面目操弄臺灣媒體及輿論，無所不用其極。社會層面，不斷放縱中國大陸漁民走私、讓海峽兩岸人蛇集團勾結，擾亂臺灣社會秩序。文化層面，以宗教信仰交流為幌子，吸引信眾，使臺灣民眾無法掌握中國共產黨的真面目。

此外，胡鞍鋼 2006 年 3 月在路透社宣稱可以對臺灣發動貿易戰的想定，認為中共只要對臺灣進行貿易封鎖，一週之內可以奪下臺灣。倘若中共果真對我國發動貿易戰、經濟封鎖，則此舉不但違反聯合國 3314 號決議文對於侵略的規定，也違反美國的《臺灣關係法》，同時是將臺灣問題推向國際化，讓國際注目中共是如何危害區域安全與迫害國際上的貿易夥伴。

臺灣在歷經四次武裝臺海危機之後，中共滲透及封鎖入侵方式所造成的危害，已讓臺灣腹背受敵，中共對我國的輿論戰、心理戰、法律戰、外交戰，在 2006 年之際四處蔓延。為了有效反制中共對我國的威脅，政府必須讓民眾了解中共威脅的存在，凝聚國人共識。對外則需要尋求國際社會的關注，讓臺海問題國際化，讓國際社會與臺灣一起維護臺海和平，以免臺灣陷於孤立的狀態，如此方可打破中共直接及間接封鎖臺灣的神話。

以全球慣用的國際法析論「封鎖」的規範與實踐，則在檢驗臺灣本身在歷史上展現的安全防衛決心，並觀察國際上對東亞安全的維護程度。然而，從臺灣立法院六十餘次封殺軍購的情形、以及從親中派崛起的事實來看，臺灣防衛本身安全的決心已經弱於國民政府時代，亦無李登輝時代走入國際社會之雄心。國際間對臺灣之外交支持，亦因中共之「和平崛起」而削弱，國際現實主義已經凌駕於臺灣民主安全之上。臺灣未來之安全，恐怕已遭遇到空前的挑戰，如果內鬥不止，國際支持不見，則以「封鎖」為手段之和平統一，可能將難以避免，這種現象，值得國人慎思，並速謀因應之道。

俄羅斯政黨政治的發展與特質 ——國家杜馬選舉之分析

The Development and Characters of the Russian Party
Politics - Analyses of the State Duma Elections

蔡秋如 (Tsai, Chiu-Ju)

元培科學技術學院通識中心專任助理教授

摘 要

政黨政治是民主政治的表徵，俄羅斯的民主化勢必會開放黨禁，打破過去共產黨一黨專政的局面，共產黨和國內政治勢力也必然會走向分裂與重整，但這又與政治權力的分配緊緊相繫，其發展動向是如何？值得探討。

在俄羅斯的歷史經驗裡，一黨專政抹煞了政黨多元化發展的機會，噤若寒蟬的異議政治力量只能被冰凍在長年的極地冰雪中，民主化與自由化溶化了這塊冰雪之地，但也攤開了熾熱的權力野心。權力大餅的爭食，表現了各黨派的雄心壯志—再造俄羅斯新局，結果換來的是總統與議會的嚴重對立，政局幾度陷入不穩定。經過幾年的痛苦與代價的付出，普京改變了先前的對立與廝殺，號召整合國內力量，支持「政權黨」產生，使總統、議會與政黨間的關係親密起來，政局走入穩定。這種轉變，更是值得我們多加探索的地方。為了有系統的瞭解俄羅斯政黨政治的發展與特質，擬從政黨的主要政治舞台—議會國家杜馬歷屆的選舉分析，期能提供研究心得供參考。

關鍵詞：俄羅斯、政黨政治、議會選舉、政黨體制

壹、前 言

政黨政治的發展是民主政治的最佳表現形式。根據歐美民主政治的發展經

驗，政黨是代議政治的產物，因選舉與民主政治的運作而變得更重要，可以說，政黨創造了民主政治，民主政治也因政黨而成長茁壯，政黨政治成為民主政治的表徵。政黨有動員、組織、整合民意，培訓與甄選政治人才，做為政府與人民中介橋樑，及建立責任政治、有效能的政治體制、法治政治的民主秩序等功能，政治空間的競爭與對抗，自然是其實現角色與功能的場所。既然，政黨是代議政治的產物，當然，其活動的政治空間主要在議會與擁有行政實權的政府部門，而兩政治空間的競爭規則與法制化，正是政黨政治成為民主政治代言的最佳評判標準。

蘇聯解體，俄羅斯進入民主化階段，民主化概念簡單的說，是一政治系統變遷從非民主朝向民主或更民主的方向進行，使政治系統的民主內涵不僅加深加廣，也變得更充實，亦即擴大了社會與政治系統內競爭、參與和民主自主性（democratic autonomy）的範疇。所以，民主化必然允許言論、集會與結社自由，允許多元社會的存在，即市民社會（civil society）的出現，這就免不了黨禁的解除。由民主化到民主成熟、鞏固（consolidation），政黨扮演起推波助瀾的關鍵角色，亦即政黨在民主化過程中能推舟亦能覆舟，具重要角色。學者杭廷頓（Samuel P. Huntington）指出：「在現代化的初期，避免因政治參與的擴大與意識形態的歧異而產生政治動盪，建立起現代的政黨制是必要的」，「政黨發展的過程歷經四階段：宗派期、兩極化、擴展期和制度化期」¹。國內學者蔡東杰亦提出了「階段式」的民主化概念，將民主的建立依階段區分成民主奠基期、轉型期與鞏固期。民主奠基期的政治黨派屬於花瓶式的政黨；轉型階段政黨已經開始轉型，反對派繼續擴張，增加參與，執政黨亦開始重組，政治權力分配出現另一種轉變；鞏固期的民主成為政治黨派慣常的依歸，競賽規則法制化，政黨輪替成為政治常態²。可見，民主化與政黨政治之關係，假若朝直線穩健進行，那麼兩者有相互推助效果；次者，在過去政黨政治經驗越少的國家，政黨政治的發展歷程越長。依筆者之觀察，俄羅斯的政黨政治發展經驗就屬於後者。不過，經過十幾年的轉型與經驗累積，目前俄羅斯的政黨政治發展已具雛形，「政權黨」已在普京總統的鼓勵與支持下呼之欲出，亦即中間路線

¹ 王冠華譯，變化社會中的政治秩序（北京：三聯書店，1992年），頁368、381。

² 蔡東杰，臺灣與墨西哥民主化之比較（臺北：風雲論壇出版有限公司，2002年），頁18-28。

政治黨派與勢力整合成的「統一俄羅斯」政黨。

為了一窺俄羅斯民主化以來政黨與政黨政治的發展面貌，筆者嘗試以「俄羅斯政黨政治的發展與特質」為探討主題，從國家議會杜馬歷屆（四次）的選舉分析之，試圖獲得俄羅斯民主化改革過程中政黨的多元化發展及政黨政治的發展特質（生態變化）之研究旨趣，窺得其當前的生態。為了完成該研究，擬借政黨理論，包括民主與政黨關係、杭廷頓的政黨發展階段、政黨體制、選舉制度等，以歷史回溯法就俄羅斯的民主改革與國會杜馬選舉、總統選舉等文獻資料分析之。

是故，本文結構包含三部分，首先為民主與政黨關係的理論分析；第二，俄羅斯政黨的多元化發展，包括葉爾欽與普京兩任總統的民主改革與政黨政治的發展；第三，俄羅斯國會杜馬政黨政治的發展特質，包括政黨發展階段的變化及國會杜馬選舉、選舉制度與政黨生態的變化等兩項分析。

貳、民主與政黨

根據古典民主理論，「民主」強調的是人民主權和人民的直接參與，即希臘式的直接民主（direct democracy）。但此民主有參與對象及範圍的限制，不適宜現代的民主環境。「現代民主」（modern democracy）強調的是代表（representation）不是直接參與（participation），是權力的委任（delegation of power）而不是權力的直接運用（direct exercise of power），是控制與限制政府的體制而不是自我統治（self-government）的體制³。但是不可否認的，兩者均承認民主是人民的權力（power of the people），是一個合法性原則（a principle of legitimacy），不論權力的直接運用或間接運用，只要權力的合法性來自人民的授權（the authority of the people）或人民同意（the consent of the people），皆是民主的表現。

由此延伸，民主最具現代規範的陳述性定義（description definition）是由熊彼得（Joseph A. Schumpeter）於 1942 年提出，被視為「另一種民主理論」

³ Giovanni Sartori, "Democracy," in David Sills, ed., *International Encyclopedia of the Social Science*, Vol. 4, The Macmillan Company and the Pree Press, 1968, p.115.

(another theory of democracy) 或「修正的古典民主理論」，彌補了古典民主理論的不足。熊彼得將民主視為一種政治程序與方法，一種選擇政治代表（領導）人物的機制。他認為：「民主是一種為了獲得政治決策權力的結構性安排，在此安排中，個人經由激烈的競爭爭取選票以取得決定權力」⁴。從類型學來看，民主是一種政治體制，包含了競爭（contesting）與參與（participation）兩面向，是屬於程序的、描述的與制度層面解釋的民主概念。此概念，後來由學者道爾（Robert A. Dahl）擴充解釋之，提出理想民主的八項要件：「參加與組織結社的自由；表達的自由權；平等投票權；參與服公職權；政治人物有爭取選票與選民支持的自由及權利；充分獲得資訊來源與瞭解的權利；自由公平的選舉；根據民意制定政策的制度」⁵。在這些條件中，除了涵蓋熊彼得的「競爭」和「參與」外，還包括了「公民表達、參加與組織結社的政治自由權」，道爾稱此民主為「現實主義的民主」（realistic democracy）或多元民主（pluralist democracy）。道爾解釋：「多元民主意味著一個國家內部存在多元化的自治組織或次級體系（subsystems），組織是自治的，可謂為多元的民主」⁶。

從以上民主概念中，可以看出民主的動力主要來自人民的組織、動員與參與。所以，民主要件中必然包含人民的言論表達、集會與結社自由。於此，民主化過程勢必會放寬言論、集會與結社的限制，允許多元的社會團體、政黨或市民社會（civil society）的出現或存在，讓其有更多的自由與自主性，但是，此可能是部分自由（民主）或完全自由（民主）⁷，學者歐當內爾（Guillermo O'Donnell）將此多元社會的出現稱之為「市民社會的復興」（resurrection of civil society）⁸。市民社會的復興，集結了社會各種利益與訴求，有宗教、政治、經濟、文化、種族、社會等等。然而，組織的出現與大量動員，會產生分合或原子化等的權力競合現象，對民主的發展可能有利，亦可能是阻礙，成為

⁴ Samuel P. Huntington, *The Third Wave*, Norman: The University of Oklahoma Press, 1991, p.6.

⁵ Georg Sorensen, 李酉潭、陳志瑋譯，*民主與民主主義*（臺北：韋伯文化事業出版社，1985），頁15。

⁶ Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1982, p.5.

⁷ 有關完全（自由）民主、部分民主之解釋請參閱David Potter, David Goldblatt, Margaret Kiloh and Paul Lewis, *Democratization*, Cambridge: Polit Press, 1997, p.5.

⁸ Larry Diamond, *Democracy in Developing Countries*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1990, p.234.

社會的亂源。於此，有利民主的最佳組織形式莫過於政黨。學者托克維爾（Alexis de Tocqueville）就說到：「讓政黨坐落在民間社團的塔尖，最澈底的民主莫過於此」⁹。如此一來，民主就與政黨劃上等號。由此亦見，民主建立於政黨之上，一套民主體制，就是一套政黨體制，由此，可以順理成章說，民主政治就是政黨政治¹⁰。

為何政黨能扮演起民主政治的挑樑角色？最基本的，因政黨有整合社會多元意見的功能。「以意見結合的政黨（opinion parties），將發展成有組織性的政黨（organization parties）」¹¹，也就是政黨可以發揮整合、組織、動員、擴大政治參與及補充制度力量等作用。職是故，學者杭廷頓認為在政治現代化與發展的過程中，建立政黨制度是必然的工作。他認為：「為了避免因政治意識和政治參與的擴大而產生政治動盪，必須在現代化的早期建立起現代的政治體制，即政黨制」¹²。學者雪滋乃德（E. E. Schattschneider）亦指出：「政黨的興起，是現代政府的主要特色之一。在民主政治體制下，沒有政黨，民主政治是不可思議的事」¹³。學者薩托里（Giovanni Sartori）則對道爾的民主政治修正為：「民主政治為一套經選出的多元政體」¹⁴。換句話說，政黨政治的合法性在選民的支持與認同，選民透過選舉制度的設計選出由政黨提名之候選人，由其組織政府來進行政黨輪替，政權和平轉移，是為政黨政治。

由以上分析，可歸結民主與政黨的關係：民主政治即政黨政治。政黨政治的合法性在於一套公平的選舉制度及選民的認同。選民透過公平的選舉選出政黨候選人並授權給他們，政黨即透過此選舉產生政權輪替，過程需民主、和平且無暴力，即為政黨政治。政黨在政治空間競爭以贏取政治權力。政黨應民主政治而產生，是選舉權擴大的產物，可謂為典型的政治團體，在政治空間中對抗與競爭，以找到存在與生命的源泉。當然，政黨競爭的動力來自吸收、動員和組織社會各領域的意見與利益，以爭奪政治權力，而政治權力的表現空間在政府的執政權與國會選舉上，因之，選舉為競賽勝負的合法仲裁之道。

⁹ Robert. A. Dahl, 李柏光等譯，論民主（臺北：聯經文化事業公司，1999），頁 101。

¹⁰ Sartori Giovanni, 淦克超譯，民主原理（臺北：幼獅文化事業公司，1971），頁 106。

¹¹ 同註 8。

¹² 同註 1，頁 399。

¹³ 黃炎東，新世紀臺灣體制與政黨政治發展趨勢（臺北：正中書局，2004），頁 111。

¹⁴ 同註 8，頁 110。

參、俄羅斯政黨的多元化發展

俄羅斯政黨的多元化發展至今，可分成葉爾欽 (Boris Yeltsin) 與普京 (Vadimi Putin) 兩時期，其發展與執政者的領導作風、當時的國內政經情勢及改革政策有關，茲分析如下：

一、葉爾欽時期

民主改革的癥結與轉折

蘇聯保守派發起的「819 政變」失敗後，被視為民主鬥士與民族救星的葉爾欽時代開始，同時也標誌著葉爾欽與戈巴契夫關係的決裂，蘇聯時代終止。然而，事實上不然。在民主化過程中，明顯可看出葉爾欽深受蘇聯統治影響的領導風格。權力取向的意識形態與改革策略，導致執政期間出現政治不穩定、內閣數次更替、經改政策搖擺不定、經濟成長大幅衰退、金權掛勾、政治鬥爭激烈等等亂象，更甚的是，這些變數嚴重影響了俄羅斯政黨與政黨政治的發展。為了釐清這些關係之端倪，須先對葉爾欽的民主改革做一概略分析，過程中有癥結與轉折，擬分三階段說明之。

第一、激進改革階段 (1991 年「819 政變」後 ~ 1993 年新憲法產生)。 「819 政變」後葉爾欽當選為俄羅斯總統，等於激進改革派的勝利。所以，葉爾欽一上台即以蓋達爾為總理，採西方之建議借波蘭震撼 (休克) 療法 (shock therapy) 經驗著手經濟自由化與私有化改革，但在政治上則呈現權力把持及與議會爭權的局面。在經濟自由化方面，自 1992 年 1 月 2 日起物價全面自由化，國家不再控制物價，一夕之間物價飛漲 (1992 年約高達 25 倍)、生產急速下降、社會秩序混亂。震撼療法產生的嚴重後果不僅惹來人民高度的抱怨與怒罵，同時也激起了以哈斯布拉托夫 (R. I. Hasbulatov) 為首的議會和葉爾欽間的權力鬥爭，並撤換蓋達爾總理，以切爾諾米爾丁 (Viktor Chernomyrdin) 代之。雖然切氏採納了議會經濟改革建議，但經濟狀況仍未緩轉，府會衝突愈增嚴重。自 1992 年 4 月起，兩者不僅在經改路線爭執，同時對國家體制的主張也產生嚴重分歧。葉爾欽主張總統制，而議會主張建立民主議會制。在對立不可緩解的情況下，1993 年 10 月葉爾欽決定以武力砲轟議會，強迫議會解散，結束了府會對立。1993 年 12 月俄羅斯舉行公民投票，新憲法通過，建立起「超級總統制」 (super-presidential system)。

第二、從激進轉向溫和改革階段（1993 年～1996 年總統大選結束）。1993 年新憲法一通過，不僅明確了國家政體、各權力機關的職權與國家未來發展的方向，同時亦將總統與議會間、各政治勢力黨派間的遊戲規則法制化，提供各政治勢力競爭焦點全面化、全國化。這似乎帶給大家喜悅，俄羅斯將進入政治穩定發展的階段。但事實不然，議會與總統的衝突仍檯面化，只是轉變成「超級總統」、「小政府」（state）與「弱議會」（weak parliament）權力不對稱的合法對抗局面¹⁵。話說如此，議會仍為各種力量的競技場，這期間國會經歷了 1993 年、1995 年的大選，從參選的政黨中，可看出，政黨的多元發展。依政治光譜（spectrum）大致可分民主派（包含葉爾欽總統家族與內部官員的派系）、保守左派、民族主義及愛國主義者，鬥爭焦點仍然持續國家改革政策與方向、執政權取得等。由於這時期的經改成效仍然不彰，國會與總統的權力鬥爭凌駕於經改議題上，導致議會對切爾諾米爾丁總理不滿，頻頻內閣改組。葉爾欽擔心 1996 年總統大選的失敗，並察見切爾諾米爾丁總理的野心，遂集結國內的金融寡頭（financial oligarchs）與金融工業集團（Financial-Industrial groups）勢力，保證大選勝利。選舉結果，葉爾欽再度蟬聯與持續強勢總統統治。至於國家發展方向、經改議題與改革速度等的激辯，隨著國會兩次的選舉、總統大選而冷卻，讓葉爾欽得以緩慢經改步伐，由激進轉向溫和路線。

第三、穩定曙光出現階段（1996 年～1999 年 12 月 31 日葉爾欽辭職）。兩次國會選舉和總統大選後，中間派勢力成為權力核心，葉爾欽的民眾支持率也大幅下降，加上 1994 年 12 月及 1998 年 8 月的車臣戰爭、1998 年 8 月金融風暴的影響，重挫了俄羅斯人的心，迫使葉爾欽於 1999 年 12 月以健康為由辭去總統職位，以普京做為代理總統（acting president）。普京代理期間，政治關係緩和，但是穩定度仍然脆弱；政府由切爾諾米爾丁後再四次更換總理——基里延科（Sergei Kirienko）、普里馬科夫（Yevgeny Primakov）、斯捷帕申（Sergei Stepashin）、普京等。此時，經濟指標亦停止負成長，於 1997 年出現改革六年

¹⁵ 總統掌握著人事、軍隊和外交大權，直接領導政府；議會除了對總理人事任命有同意權外，總統對議會還擁有強力的否決權及解散權，議會對總統的制約相當有限。有關 1993 年新憲法對俄羅斯政經結構的轉變，請進一步參閱李炳南主編，葉自成，*俄羅斯政府與政治*（臺北：揚智出版社，1997）。或邢廣程、潘德禮等編著，*俄羅斯議會*（北京：華夏出版社，2002）。

來的正成長；自稱「民選沙皇」、「鮑里斯一世」統治的葉爾欽時代結束¹⁶，俄羅斯民主化回潮（逆轉）結束，另一波民主化階段再啟動。

政黨政治的發展

從以上葉爾欽的民主改革論述，可以發現葉爾欽時期的政黨發展一部分是延續蘇聯共產黨內部的分裂，一部分是來自統治集團內部的分裂，呈現多黨體制。為了詳見此時期政黨政治發展的特質，筆者將其分成兩階段說明之：

政黨政治的萌芽期（1991年819政變後～1993年新憲法公布）。此時期的政黨大體上可歸類四派別：反改革的保守派、中間派、激進改革、民族分離和愛國主義派。由於處於萌芽期，大部分皆有組織鬆散、黨綱黨章不明確、鬆散、成員不定和穩定性不高等特質，為一種前政黨性的組織（preparty organization）或原始性政黨（proto-parties），只能扮演「破壞黨」的角色，不能承擔「建設黨」任務。政黨數，在1992年6月俄羅斯司法部登記者高達1,000多個，是世界上政黨最多的國家¹⁷。所以，據此可看出，此時的政黨制度不成熟，政黨政治處於街頭抗議、示威、集會抗議、或煽動群眾層次，未能將重心移向議會或其他的權力競爭場域。次者，此時各黨派系之勢力尚不能挑戰葉爾欽的權力。由於葉爾欽自稱是「俄羅斯沙皇傳統」、俄羅斯共產黨「元老」，正是銳氣鼎盛期，任何黨派或個人都不敢挑戰，一直到1993年新憲法公布，賦予政黨成立、活動與地位的法源基礎。根據憲法規定：承認政治多元化和多黨制；每個人都有結社自由；社會團體的活動自由受保障；社會團體法律前一律平等。從此，政黨競爭的場域才從「街頭抗議」走向議會，專注在總統和議會席位等權力的角逐競爭中，亦即帶領俄羅斯開始進入議會政黨制政治對抗期，即第二階段。

政黨政治發展期（1993年～1999年12月）。此時期的政黨政治發展表現在兩方面：

是國會杜馬在1993年、1995年、1999年舉行的選舉（見表1）。在三次選舉中，各黨派參選激烈程度已逐漸轉向理性、和平，更明顯見到政黨為了選舉而採取的聯盟策略。由表1數據，有幾點發現：第一、在參與政黨數方

¹⁶ 王立新，「俄羅斯民主與民主化解析」，世界經濟與政治論壇（第5期，2002），頁83。

¹⁷ 郭增棟，「淺析俄羅斯政黨政治特點」，山東教育學院學報（第1期，2004），頁58。

面，已由 1995 年的 43 個降到 1999 年的 26 個（1993 年為 13 個）。參與政黨數之減少，主要受選舉策略聯盟影響，以及參與政黨必須獲得 5% 最低有效票數的門檻限制影響。第二、在議會的政黨席位改變方面，明顯可看出，自由派在 1993 年國會占主導地位，民族主義愛國主義派、共產黨居二、三，清楚反映出俄羅斯初期的民主自由改革路線是受到選民支持的。在 1995 年選舉中，自由派已退居第三名，次於共產黨、中間主義派、民族主義愛國主義派。明顯反映出，選民對民主自由派改革造成經濟嚴重下降、秩序混亂、國際地位降低等後果，已開始對葉爾欽喪失信心、不信任，從而重新思考改革問題及對領導者的選擇。所以，在 1999 年國會大選時，中間派選民支持率大幅提升，成為國會第一大黨，共產黨、自由民主派與民族主義愛國派退居二、三、四名。第三、共產黨的支持率持續在下降中，而民主自由派與民主主義者派的降幅更大。這種轉變呈現出俄羅斯選民雖然歷經轉型階段帶來的痛苦與傷害，但也嚐到民主比共產主義更甜美的成果。第四、俄羅斯人民的民主及公民意識逐漸在覺醒中，尚且逐漸發揮作用，對俄羅斯而言，是件好事，是繼續推動民主化的動力。第五、中間溫和派在未來會是選民主要的路隊長，其組織與黨綱黨章的轉變會趨向於與選民及國家需求，將有更高的契合度。第六、1999 年的國會選舉等於是 2000 年總統選舉的初選（presidential primary）¹⁸。

是 1996 年的總統選舉。1995 年國會選舉結果，支持葉爾欽的自由派支持率陡降，共產黨勢力與中間派勢力突起，加上對車臣用兵的影響，讓葉爾欽感到惶恐，擔心權位不保，乃成立總統俱樂部（Presidential club）與金融寡頭結合。由於缺乏法制規範，使得金融寡頭與葉爾欽權力糾結，非正式的控制了政治遊戲規則，成為弱化和腐敗國家的源泉。除此之外，葉爾欽在改革政策與人事異動上亦對反對派做了讓步¹⁹。參與這次選舉的候選人有 10 位，其中以共黨領袖朱加諾夫（G. A. Zyuganov）為主要勁敵，選舉結果葉爾欽獲得

¹⁸ Yitzhak M. Brudny, "Continuity or Change in Russia Electoral Patterns? The December 1999-March 2000 Election Cycle" in Archie Brown ed., *Contemporary Russian Politics*, New York: Oxford University Press, 2001, p.177.

¹⁹ 在人事上撤換親西方的外長科濟列夫，由強調國家利益與平衡外交的普里馬科夫繼任，採取東西並重的均衡外交政策。在政策上傾向增加社會保障，增加對貧民的幫助；償還拖欠的工資、退休基金、軍餉等；整頓社會秩序，懲治腐敗。

53.2%選票，朱加諾夫獲得 40.31%²⁰。當然明顯可見，這次選舉不是各政黨公平競爭的結果而來，而是葉爾欽結合金融寡頭並集中所有財物力換來，明確反映出葉爾欽為保權力，帶頭將公權力與黑金結合，製造了無法受監督卻有無比影響力的另一種地下公權力，造成檯上與檯面下金與權的聯合壟斷；更暴露出葉爾欽無心治理國政及受共黨長期壟斷權力影響的統治風格，更何況葉爾欽有嚴重的心臟病，已無力再治理國事。這些加總結果，充分顯示出當初葉爾欽精心設計的「超總統權力」之用意，只是假民主外衣，包裹集權之實，可謂是「偽民主」。

表 1 俄羅斯國會杜馬選舉政黨獲得 5% 得票率情形

| 1993 年 12 月 12 日 | | | 1995 年 12 月 17 日 | | | 1999 年 12 月 19 日 | | | 2003 年 12 月 19 日 | | |
|------------------|----|-------|------------------|----|-------|------------------|----|-------|------------------|-----|-------|
| 政黨名稱 | 席次 | 得票率 % | 政黨名稱 | 席次 | 得票率 % | 政黨名稱 | 席次 | 得票率 % | 政黨名稱 | 席次 | 得票率 % |
| 俄羅斯選擇(RC) | 40 | 15.38 | 俄羅斯選擇(RC) | 0 | 3.9 | 共產黨 | 67 | 24.38 | 共產黨 | 40 | 12.61 |
| 俄羅斯自由民主黨(LDPR) | 59 | 22.69 | 俄羅斯自由民主黨(LDPR) | 50 | 11.2 | 團結黨(Unity) | 64 | 23.68 | 團結黨(Unity) | | 1.17 |
| 共產黨 | 32 | 12.35 | 共產黨 | 99 | 22.3 | 祖國俄羅斯(OVR) | 37 | 12.08 | 祖國俄羅斯(OVR) | 29 | 9.2 |
| 俄羅斯農民黨(APR) | 21 | 7.9 | 俄羅斯農民黨(APR) | 0 | 3.8 | 右翼聯盟(SPS) | 24 | 8.71 | 右翼聯盟(SPS) | | 3.97 |
| 俄羅斯婦女(WR) | 21 | 8.1 | 俄羅斯婦女(WR) | 0 | 0.46 | 蘋果黨(Yabloko) | 16 | 6.1 | 蘋果黨(Yabloko) | | 4.3 |
| 蘋果黨(Yabloko) | 20 | 7.9 | 蘋果黨(Yabloko) | 31 | 13.8 | 俄羅斯自由民主黨(LDPR) | 17 | 6.15 | 俄羅斯自由民主黨(LDPR) | 36 | 11.45 |
| 俄羅斯團結黨(PRES) | 18 | 6.76 | 俄羅斯團結黨(PRES) | 0 | 0.4 | 其他政黨 | 0 | 0 | 俄羅斯民主黨(DPR) | | 4.3 |
| 俄羅斯民主黨(DPR) | 14 | 5.5 | 俄羅斯民主黨(DPR) | - | - | | | | 俄羅斯農民黨(APR) | | 3.64 |
| 俄羅斯民 | 0 | 4.1 | 俄羅斯民 | - | - | | | | 統一俄羅 | 120 | 37.57 |

²⁰ 黃炳鈞，俄羅斯巨變（北京：經濟日報社，2001），頁 187。

| | | | | | | | | | | | |
|---------------|---|---|---------------|----|------|--|---|-----|---------|--|--|
| 主改革運動(RDDR) | | | 主改革運動(RDDR) | | | | | | 斯(PRES) | | |
| 我們的家園俄羅斯(NDR) | - | - | 我們的家園俄羅斯(NDR) | 45 | 10.1 | | 0 | 1.2 | | | |

資料來源：綜合以下而得

Yitzhak M. Brudny, "Continuity or Change in Russia Electoral Patterns? The December 1999-March 2000 Election Cycle" in Archie Brown ed., *Contemporary Russian Politics*, New York: Oxford University Press, 2001, p.164,

Tiffany A. Troxel, *Parliamentary Power in Russia (1994-2001, 2003)*, New York: PALGRAVE MACMILLAN, p.48-49,

A.I. Podbereskina, *Rossiya (sovremennaya politicheskaya istoriya)*, Moscow: BOPD: Duhovnoe nasledie, 2000, p.259, 311, 558.

http://gd2003.cikrf.ru/prot_fed_2003.doc

二、普京時期

民主改革的核心

普京於 2000 年 3 月 26 日總統大選成功後，一登上總統職位即宣誓其強國富民、維護國家利益、恢復俄羅斯大國地位為中心的治國理念，改變了葉爾欽一心掌權無心治政的心態與作法，轉向以國家利益、國民福祉為核心的領導與治國作風，兼具民主與市場的漸進改革方向。為了落實治國理念，在經濟方面，2000 年 6 月普京公布了《俄羅斯政府長期社會經濟政策基本方針》、2001 年 1 月又公布了《2002-2004 年社會經濟發展中期綱要》及一系列的經濟發展目標和政策措施。在政治方面，為了清除經濟發展的阻礙，開始打擊金融寡頭、壟斷集團；切斷葉爾欽家族班底的勢力；重劃俄羅斯聯邦行政區（8 個聯邦區），集中中央對地方的控制；提出強國意識、愛國主義凝聚民族的國家認同，打擊分裂勢力，維護國家主權；推動政黨政治的發展，鼓勵與扶持執政黨（the ruling party or the party of government）產生，通過「政黨法」（a law on political party），整合政治力量。在外交上，則展現其強勢又柔軟的外交手腕，為俄羅斯經濟發展創造出良好的外部環境。在國際油價上漲的受惠下，經濟成長逐步提升（1999-2002 年的國內生產總值分別為 5.4%、9%、5%、4%）。普京積極與強勢的作為下，提升了民眾支持度，終於於 2004 年總統大選成功蟬聯寶座，獲得高達 71.31% 選民的支持²¹。

政黨政治的發展

²¹

www.minijust.ru

根據前面所述，普京階段的政黨發展已經逐漸朝向比較穩定之政黨政治的競爭，只是仍缺乏執政的政黨出現。為此，普京積極整合國內各政治勢力，希望國內政黨只存在「2~3」個理想的政黨數，並建立起一個多數的執政黨，做為國家發展的支柱。這理念在普京出席「團結黨」(Unity, 或Idinstvo)第二次代表大會時得到確認，他指出：「俄羅斯經濟改革與制度改革需要有可靠的支柱」，「建設有效的政黨體系是一項重要任務」²²。此時期的政黨政治表現在兩方面：

第一是2000年、2004年的總統選舉。葉爾欽1999年12月31日辭職後由普京代理總統職位，隨後於2000年3月舉行總統大選。選舉結果，由中間派「團結黨」推舉的普京獲得52.9%選票，成功登上總統寶座。普京上台後開始展開整合工作，希望將國內政治勢力整合成一個中間路線傾向的執政聯盟(a ruling coalition)。作法是打壓製造國家社會分裂的勢力；使壟斷的寡頭遠離權威；推動政黨政治，鼓勵成立一個執政黨，來克服府會的衝突等等。普京驚人的支持率，主要是來自團結黨或中間派的聯盟策略成功。執政期間，普京的政績取信了選民與中間派分子，讓普京得以在2004年總統大選獲得空前的高票率71.31%，再度榮登寶座。

第二是在2001年7月11日《政黨法》(a law on political party)之生效。《政黨法》規定構成黨條件(包括黨分布範圍、黨員數)、參與選舉的基本門檻(threshold)與限制、政黨的作用、政府對政黨的撥款援助等等。《政黨法》的施行，代表著俄羅斯政黨政治的發展步入法制化和整合期。《政黨法》公布前，自2000年11月9日起各政黨已被要求在重新登記前必須完善組織，《政黨法》公布後，各政黨再度根據法中之規定加以組織調整。至2003年12月25日，在司法部登記之政黨有47個²³。明顯的，政黨的發展已從初期的1,000多個降低到47個，確實發揮了約束鬆散政黨在量與質的改變。再者，政黨的整合也在選舉與政治參與上發揮了作用。如中間派力量「團結黨」的整合，由2000年5月的「團結黨」改變成「團結及祖國聯盟」(Soyuz "Idinstvo I Otechestvo")，最後在2001年12月1日改組為「統一俄羅斯黨」(Idinaya Rossiya)²⁴。該黨在2003年國會杜馬選舉時成功獲得37.57%選票成為第一大

²² 李興耕，「統一俄羅斯黨的理念與實踐評析」，俄羅斯研究(第3期，2004年)，頁3。

²³ 同註18。

²⁴ www.edinros.ru

黨，超越左派共產黨。最重要的是，在 2004 年 3 月總統選舉時推舉普京為總統候選人，普京以 71.31% 的空前高得票率連任成功。從此次總統選舉，可看出執政的「政權黨」已有雛形，此中間派力量將凌駕左派與右派之影響力與主導角色，會依附著普京的人氣繼續升高；再者，中間路線的改革在未來仍是俄羅斯堅持的路線。至此，稍成熟的政黨政治已確立。

肆、俄羅斯國會杜馬政黨政治的發展特質

一、政黨發展階段的變化

俄羅斯的政黨制度延續了戈巴契夫時期派系林立的多元化發展，增長快速，屬於多黨體制 (multi-party system)，但是在葉爾欽與普京兩時期隨著總統與國會杜馬的選舉出現不同的發展。

葉爾欽時期：宗派化、兩極化階段

這時期的政黨一部分是源自蘇聯共產黨內部的分裂，另一部分是屬於葉爾欽改革陣營的分裂而來，再一部分是來自愛國主義、民族分離主義分子的組成。所以，大致可分類為反改革的保守派、支持激進改革的民主自由派、中間溫和派、民族主義與愛國主義派四類。這些黨派組織鬆散、黨綱黨章不明確、黨員忠誠度不穩定，係為填補蘇聯解體後權力真空下的產物。也因此，在 1993 年新憲法未公布前，各政黨派尚未能挑戰當時人氣正盛的葉爾欽權力，明顯的是派系型的多黨制。而圍繞葉氏身邊的派別是改革理念相近的民主者，不是一個執政黨，所以，在葉氏獨攬大權的優勢下，得以設計出「超強總統、弱議會」的新憲法。而此新憲法得以在 1993 年 12 月 12 日通過生效，也是與議會經過激烈衝突，並在關鍵時刻以軍隊砲轟議會 (1993 年 10 月 4 日) 後的結果。葉氏與議會的爭執，主要在權力分配上。議會主張議會制，而葉爾欽主張總統制，權力分配問題因而成為兩者對峙的重點，亦是造成當時政治極度不穩定之因。再者，超級總統的設計，使議會難以發揮監督政府的職能，也阻礙了政黨在議會發揮的空間。在無議會與政黨的監督下，葉爾欽得以明目張膽地與金融寡頭結合，以挽救因經改造成民意支持下降的困境，期望獲得 1996 年總統大選成功。結果，造成黑金政治，金融寡頭勢力深入政經、社會、媒體等各層面。惡性循環地，葉爾欽權力的合法性與能力反成為眾矢之的，再度陷各政治勢力於惡劣的權力鬥爭中。因此，在葉爾欽階段的政黨政治發展，並未對

政治穩定產生作用，反而成為政治不穩定的來源。

就政黨制度而言，屬於杭廷頓所提之宗派期 (factionalism)、兩極化 (polarization) 階段。宗派期政治制度化程度低，大都屬於政治幫派、朋黨、宗派、和家族集團，缺乏社會組織與社會支持，他們的存在是傾向於對議會、政府施展壓力，而不是在選區內活動以爭取選民支持，所以其權力總量有限，通常是支離破碎的。而兩極化階段則在政治參與擴大、新的社會勢力出現開始。此時各宗派與社會勢力逐漸產生聯繫形成政黨，但派別名目與數量仍然紛雜，目的在取得權力的分配，不是體系內的權力擴張。但權力的取得必須經由派別的聯合與兩極化，因此，權力分配與權力體制成為兩極化黨派的鬥爭核心。派別的兩極化和衝突的累積，再增長了派別與社會新勢力的關係。所以，政治意見兩極化的發展對於從派別政治到政黨政治的轉變是一個重要的先決條件²⁵。葉爾欽時期初期政黨處於黨派林立、社會新勢力突起的態勢，直到 1993 年新憲法通過。「超級總統」的設計產生了「強總統、弱議會」的政治體制，但是議會與總統的爭權不因新憲法生效而緩和，反而惡化。各政治黨派為了獲取權力，支持葉氏的改革派亦分裂出以歷任總理為首的政黨聯盟²⁶，並將權力鬥爭的場合從議會外轉到議會內。

普京時期：擴張、制度化階段

普京觀察到葉爾欽時代政治勢力的分散與對立，造成政經情勢極度不穩定，遂於 2000 年上台後，積極推動政治黨派的整合，以產生多數的政黨，做為克服府會衝突之道。遂此，有《政黨法》產生，以「團結黨」為核心結合中間力量成為「統一俄羅斯黨」，素有「普京政權黨」之稱，亦促成了 2004 年總統大選普京高票當選，蟬聯成功。此時的政黨制度雖然仍屬於多黨制型態，但因有《政黨法》規範及中間派、右派勢力的整合 (分別為統一俄羅斯、右翼聯盟 (the Union of Right Forces))，再配合打擊寡頭、重劃行政區為 8 大聯邦區、媒體整治等等，黨政關係處於穩定、和諧狀態。此外，亦可發現，普京帶有與葉爾欽相似的強人領導風格，加上高度人氣指數型的政黨依附關係，此會

²⁵ Samuel P. Huntington, *Political order in changing societies*, New Haven: Yale University Press, 1968, p.417、419.

²⁶ 這些黨派聯盟包括：以蓋達爾為首組成的「俄羅斯民主選擇」(the Democratic Choice of Russia；俄文簡稱DVR)、以切爾諾米爾丁為首的「我的家園俄羅斯」(Our Home is Russia；NDR)、以普里馬科夫為首組成的「祖國運動」(Fatherland Movement) 後整合改成「祖國全俄羅斯」(Fatherland-All Russia；OVR)、基理延科為首的「右翼聯盟」(the Union of Right Forces；SPS) 等。

影響這些黨未來的發展或聯盟策略。所以可以確切地說，此階段的政黨組合、聯盟、分化、競爭仍是權力傾向的，只是這段時期權力競爭的場域已從街頭對抗、示威、遊行轉到議會，對政黨政治的發展與政局的穩定有很大的助益。

根據杭廷頓的概念，普京時期的政黨發展已進入擴張（expansion）與制度化（institutionalization）階段。杭廷頓認為：「擴張階段是，當政治領袖認識到號召力和組織聯繫對他們實現目標是不可缺少時（這些目標通常為獲取權力和重建社會），才會在這兩方面用心」，「政治參與擴大的方式，會影響到隨後發展的政黨政治。反現存制度的革命或民族主義的最終目標，是建立一黨或以一黨為主的政治制度」²⁷。普京上任後，其中間溫和路線受到中間派者的支持，隨後並積極推動政治力量的整合及通過《政黨法》，促成了以支持普京的「團結黨」整合成為「統一俄羅斯」，右翼力量也進行了聯盟，成為「右翼力量聯盟」。政黨政治的雛形出現，正式進入制度化階段。

二、國會杜馬選舉、選舉制度與政黨生態的變化

政黨政治就是政黨參與政治，參與政治的管道即是熊彼得等民主論者所強調之程序，亦即選舉與選舉制度。於此，參與選舉是政黨最核心的活動，而選舉制度關係到政黨的發展。一般民主國家採行的選舉制度大致可區分為單一選區多數制或相對多數制（single-member district plurality system or majority system）和比例代表制（proportional representation；PR）兩類。單一選區多數制是贏者全拿（winner-take-all），只要在選區獲得多數選票即可贏得勝利²⁸，此制度有利於大黨及兩黨制（two-part system）的發展。相對地，PR是按政黨得票比率分配席次。得票越多者席位獲得越多；反之，得票越少者獲得席位越低。此種制度，對小黨有利，但容易造成政黨林立的多黨制。根據杜佛傑法則（Duverger's Law），兩黨制（two party system）優於多黨制，因兩黨制具有可提供明確政策供選民選擇，政策傾向溫和及偏中間路線，責任明確，內閣較穩定等優點，所以，學者羅威爾（A. Lawrence Lowell）視兩黨制為「政治上的金科玉律」（axiom in politics）²⁹。實際上，兩者孰優孰劣，無一定標準，只要能順應國情和有利政局穩定，對一國而言它就是好的制度。總而言之，在政治

²⁷ 同註 22。

²⁸ Arend Lijphart, *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries*, New Haven: Yale University Press, 1999, p.143.

²⁹ Larry Diamond, *Demoncracy in Developing Countries*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1990, p.64.

市場上，選舉是一個供給面，政黨是選舉市場的壟斷者，選舉的公平性、自由性、競爭性與結果的合法性皆繫於政黨的操守。

俄羅斯議會的選舉制度採取德國制，混合了單一選區多數制和PR制，學者李發特 (Arend Lijphart) 稱之為「混合的比例代表制」(mixed member proportional; MMP)。根據 1993 年 10 月葉爾欽公布之《俄羅斯聯邦聯邦會議國家杜馬代表選舉條例》及《俄羅斯聯邦聯邦會議聯邦委員會代表選舉條例》，俄羅斯最高立法機關為俄羅斯聯邦議會，由國家杜馬 (下院) (Gosudarstvennaya Duma, 英: state дума) 及聯邦委員會 (上院) (Sovet Federatsii) 組成。聯邦委員會的議員有 178 位，以 PR 方式從 89 個聯邦主體中各選出 2 位。國家杜馬由 450 位議員組成，其中 250 位以單一選區多數制選出；另外 250 位以 PR 選出，政黨得票率不得低於 5% 的選舉門檻 (electoral thresholds) 才有分配席次的資格。此門檻學者稱為「阻撓點」(cut-off point)³⁰，對小黨數目有明顯的限縮作用。在選區規模方面，PR 部分俄羅斯採取以全國性為範圍的單一大選區；而單一多數制則將全國劃分成 225 個小選區，每個選區選出 1 個名額。學者李發特認為：「在混合制中，大選區可以彌補小選區在席位上造成的失衡 (disproportionality)」³¹。

俄羅斯兩院選舉以國家杜馬選舉最為重要，政黨競爭也較為激烈。至今已舉行過四次，分別為 1993 年、1995 年、1999 年、2003 年。從表 1 中可以看出，參與選舉的政黨分別為 14、43、26、44 個³²，但能突破 5% 獲票門檻的政黨數分別為 8、4、6、4 個。相較下，1995 年參選政黨大量增加，原因主要是：參與政黨的連署時間延長，有足夠時間運作；個人和組織用錢買連署；政府給予符合參選資格條件的政黨財政支持；有使用電視媒體自由；政黨受支持程度不確定等 (Robert G. Moser, 198-200)。1999 年參與政黨數降低，主要是 1999 年 6 月的選舉法授權給中央選舉委員會有更多限制政黨參選資格的權限³³。而 2003 年參選政黨數又急增到 44 個³⁴，主要是因為 2001 年《政黨法》公

³⁰ 同註 28，頁 65。

³¹ 同註 28，頁 152。

³² 根據司法部公布，至 2003 年 11 月 16 日登記參選第四屆 (2003 年) 國家杜馬選舉的政黨有 44 個。這些政黨是依照《政黨法》規定重新登記完成。實際上，在司法部登記政黨數有 47 個。請參考網頁 <http://party.scli.ru>

³³ 參與資格限制條件有：確認政黨在其連署人數 200,000 人中，有 20% 的連署人是同一選區；需繳交所得和財產證明、犯罪記錄、及外國公民身分證明；政黨提名的前三名候選人或黨提名名單中有

布，規定各政黨必須在 2003 年國會選舉前依據《政黨法》重新登記完成及對得票率高於 3% 的政黨提供撥款補助。但選舉結果，能夠超過 5% 得票率的政黨只剩 4 個。

依照學者布朗戴爾 (Jean Blondel) 提出以政黨數目及大小 (relative sizes) 做為政黨制度的分類標準³⁵，以及前面表 1 俄羅斯各政黨的席位，可以得知 4 次杜馬選舉的政黨制度變化。

第一、1993 年的政黨制度屬於「一黨優勢政黨的多數制」，即以俄羅斯自由民主黨 (LDPR) 為首，俄羅斯選擇 (RC) 居次，俄羅斯共產黨 (KPRF) 位居第三。可見，改革初期改革派居優勢的主導地位，共黨勢力減弱。但是相對地，議會中多數政黨的存在，凸顯出俄羅斯議會各政黨的極端分歧及為權力激烈鬥爭的面貌。由此，亦說明葉爾欽為何設計出超級權力總統的原因，以及總統和議會權力鬥爭之焦點。這種性質的多黨制，明顯地對俄羅斯政局有不良的影響。

第二、1995 年國會選舉，明顯的，共產黨地位大幅提升，得票率達 22.3%，成為議會多數；自由民主黨派地位下降，屬中間路線的「我的家園俄羅斯」(NDR) 異軍突起，在 1995 年成立，即拿下 45 個席位。這種變化更明確表現出俄羅斯朝向以左派共產黨為主導優勢的多黨制，其原因歸根究底在於葉爾欽改革失敗。俄羅斯人對葉爾欽班底不再信任，對民主前途茫然，轉而回到共產主義懷抱。

第三、1999 年選舉國會出現一枝新力軍——「團結黨」，獲得 64 個席位與共產黨呈現勢均力敵的態勢。共產黨雖仍居國會第一，但主導的優勢地位在降低，而以普京為首的中間派地位突起，包括以普里馬科夫為首於 1999 年形成的「祖國俄羅斯」(OVR) 竄起，位居第三。所以說，此次的國會政黨制度仍延續「一黨優勢政黨的多黨制」，而此一黨優勢是中間溫和派。

第四、2003 年選舉結果更明顯的，支持普京政權的「統一俄羅斯」以獲得 120 席次 (席位占有率 53.33%) 躍居第一位，共產黨退居第二，其席位為 40 席 (占有率為 17.78%)；其次為 LDPR (36 席)、OVR (29 席)。由此看國

20% 的候選人不符合資格，將取消參選資格； 必許有 77,000 美金的保證金； 得票率低於 3% 者，保證金將被沒收。同註 18，頁 156-157。

³⁴ <http://party.scli.ru/document.html>

³⁵ 同 28，頁 67。

會的政黨生態，「一黨優勢政黨的多數制」仍繼續存在，中間路線的力量隨著普京政權的地位穩固、民眾支持率逐漸提升的情況下，仰仗著普京的魅力整合成功，遂有「政權黨」呼之欲出的癥象。但是此種現象，猶如 1993 年的改革派在葉爾欽魅力的加持下，占據國會杜馬多數席位，可是好景不長。所以，「統一俄羅斯」是否會在普京於 2008 年任滿後仍維持國會中的多數地位，仍是個未知數。所以，總體來說，俄羅斯在國會中顯現出的政黨生態已由激進改革派為首的多黨制轉成以溫和的中間派為首的「一黨優勢政黨的多黨制」。

伍、結 論

綜合以上研究，筆者提出幾點發現並做為結論：

一、俄羅斯民主化的過程雖幾經波折或說是回潮或逆轉（reverse），與權力的鬥爭，但是民主的經驗逐漸在累積，不僅改革政策趨向溫和穩健，而且政治權力的競賽規則亦漸法制化，公民意識也在覺醒與高漲中，對俄羅斯的民主發展是件好事。所以可肯定的說，在俄羅斯民主化過程中，民主化解放了黨禁，而各政治勢力黨派的出現與競爭又促成了民主化向前跨步，可以印證民主與政黨兩者關係，若朝向穩健和平路線發展，相互間具有正向的推進效果；反之，若朝激進與不民主的權力鬥爭，政黨的發展反成為民主的阻礙，最後兩者皆無法有所前進。次者，無歷史經驗的國家，兩者的發展越經波折，歷經陣痛期間越長，若無各方共識達成與公民意識的覺醒，無止息的政爭與政局不穩定將是最大的社會成本。

二、俄羅斯政黨發展至今已歷經學者杭廷頓所說的四階段，派系期、極化期、擴張期與制度化期，目前仍處於制度化期，但是，多黨制仍是俄羅斯主要的政黨體制類型。政黨在議會與總統選舉中的競爭已藉由新憲法、選舉法、政黨法等之適用，朝向更民主與和平的競爭，展現出議會政黨政治的輪廓。但是，可惜的是，執政的政權黨或政府黨並未產生。雖說中間派的「統一俄羅斯」在國會是多數黨，亦是支持普京總統政權的政黨，但它仍然不是「執政黨」，政府與議會間的親密關係能夠維持多久，仍得視普京總統如何善待「統一俄羅斯」而定，不過可以肯定地說，有「統一俄羅斯」政黨的支持，對俄羅斯或普京的未來民主化絕對有推進作用，對當前的政治穩定亦有相當助力。這誠如杭廷頓所說：「已經達到或正處於現代化中的國家，達到政治穩定的關鍵

在擁有一個強大的政黨。這些政黨，曾在一段時期內充當帶領國家現代化的有效政治組織的楷模」³⁶。「統一俄羅斯」被付託與自我期許該使命，但是否能完成，還得靠該黨菁英的自持、選民的監督及與執政者的合作無間。

三、俄羅斯未來仍朝一黨為主的多黨制或兩黨制則需要視政治市場的供給而定，將考驗著普京及未來政權者的政治智慧。再者，政治穩定繫於政黨制度的力量和適應性，不在於政黨數量的多³⁷，換句話說，在於政黨的共識、妥協、包容與法制精神的具備。俄羅斯政黨的民主政治素養是否會形成，還需一段很長的觀察時間（過去經歷至今已花上14年）。於此產生轉型的一個困局即時間問題（the issue of time）³⁸。當然，改革應選擇激進或漸進路線，在葉爾欽與普京任期中已找到相對的答案，因此，有學者將葉爾欽的改革型態喻為「革命的轉型」（revolutionary transition）³⁹。相對於葉氏，普京採取穩健理性作法，若未來的新執政者能持續，未來政黨政治的健全發展是可預期的。

四、議會已成為政黨政治的主要表現舞台。由於政權黨未出現，目前政黨只有在議會的不同階段中找尋自己的定位與方向。不合時局的政黨，有些被其他政黨吸收整合，有些已經成風中殘燭，中間派將成為政壇中的主流，而共產主義派將會逐漸修正懷舊傳統的部分，融合現代與民主的社會主義觀點來定位自己，生存下來。

五、行政與立法部門的對抗轉趨理性、民主與合作的必要。雙方意識到過去的對抗、權力鬥爭、暴力衝突只會讓雙方與國家俱傷，唯有讓步、談判、溝通合作與整合，才能達到各方共識與皆贏的境界。此由「統一俄羅斯」中間派政黨的產生，及其與總統普京政權的密切互動關係可看出，這正是俄羅斯政治菁英建立民主共識與素養的開端。

六、政黨政治活動對社會已具有教化的成效。不論從總統或國家杜馬選舉，可看出政黨對社會群眾的動員、組織與教化作用，俄羅斯人民的公民意識已在增長，公民社會已有雛形，相信未來對行政與議會部門將會出現更理性、更務實的選擇及監督，有助長政黨政治的建立及政局之穩定。

³⁶ 同註22，頁409。

³⁷ 同註22，頁420。

³⁸ 同註28，頁231。

³⁹ Michael McFaul and Markov Sergei, *The Troubled Birth of Russian Democracy: Parties, Personalities, and Program*, California: Hoover Institution Press, 1991, p.9.

中共黨對媒體的領導

——從國家領導人的新聞思想與政策內容出發

The Guidance of CPC (Communist Party of China) for the Media - Considering Successive China Leaders' Impressions and Policy in News

陳如音 (Chen, Ju-Ying)

劉家凱 (Liu, Chin-Kai)

弘光科技大學通識中心兼任講師
空中大學公共行政學系兼任講師

自由時報編輯

摘 要

不同於西方媒體擁有第四權之政府監督功能，中共新聞制度與理論基礎承襲蘇聯共產主義報業理論，並結合毛澤東與鄧小平的傳播思想，加以江澤民和胡錦濤對媒體管制和新聞監控的堅持，形成中共當前新聞管制及強烈威權色彩的媒體環境和報導生態。

所以基於對中共新聞政策，和對於威權國家媒體運作的關懷，筆者乃決定從中共歷任國家領導人的新聞思想與政策內容出發，用以探究中共黨對媒體領導的理論依據與運作，並以其平面媒體作為討論的重點，期能對中國新聞管制的理論與實務做一清楚論述。

關鍵詞：黨的領導、新聞管制、共產主義新聞思想、中共新聞政策

壹、前 言

不同於西方媒體擁有的功能，在中共媒體所扮演的功能，是在政治與特定傳媒政策引導下，準確且忠實反映國家既定的政策，其扮演的角色與功能，亦會隨著國家意識形態轉變、政策轉向而改變¹。根據相關研究論述，中共的新

¹ 王毓莉，中共改革開放政策對電視事業影響之研究（臺北：政大東亞所博士論文，1997年6月），

聞事業主要扮演的功能，包含了新聞與監測環境、宣傳理念、溝通情況、傳播知識、指導教育民眾、廣告功能、娛樂功能與發揮輿論監督作用等八個不同方向²。

中西方媒體的差異，是因中共新聞制度與理論基礎承襲蘇聯共產主義報業理論之故，並結合中共領導人毛澤東與鄧小平的傳播思想，形成獨特具有中國特色的傳播理論³。中共的新聞傳播理論思想強調，媒體具有強烈的工具性，屬「上層建築」意識形態的機構之一⁴。而在 1979 年改革開放前，中共對於傳播媒體更是採取「事業單位事業型管理」方式，也就是指媒體與政府機關一樣，不從事任何商業與廣告活動，傳媒資金由國家撥款運作⁵，經營項目和業務內容也由國家決定。

在以政治因素主導的傳媒體制發展情況下，中共的新聞傳播媒體特性亦多半與其政治理念相關，其依據的方向主要是以共產主義報業理論為主，認為新聞媒體必須以馬克思主義為指導原則，具有黨性⁶、階級性、思想性與特定的政治傾向，必須宣傳黨的政策方針，即使是強調的真實性概念，亦是強調根據黨的政策對於事件作出正確的解釋。

而江澤民在 1990 年任總書記之初，更在新聞工作的基本方針問題上，特別指出，在國際敵對勢力的經濟攻勢下，中國的經濟面臨困難。在這個時候，新聞工作要強調光明與成績，以提高人民的信心與勇氣，並且在全社會進行愛

頁 223。

² 劉淑美，海峽兩岸新聞交流之研究（1987 年～1996 年）（臺北：文化大陸所碩士論文，1996 年），頁 15-16。

³ 王毓莉，前揭書，頁 74。

⁴ 王毓莉，前揭書，頁 20。

⁵ 王毓莉，中共改革開放政策對電視事業經營之影響（臺北：新聞學研究，57 期，1998 年 7 月），上網日期：2001 年 7 月 3 日。[World WideWeb:http://www.jour.nccu.edu.tw/Mcr/0057/03.asp](http://www.jour.nccu.edu.tw/Mcr/0057/03.asp)

⁶ 中國媒體的一個顯著的特色在於對「黨性」的堅持，體現在以下方面：

黨的新聞事業必須服從黨中央和上級黨委的指導，遵守黨綱，宣傳黨線、方針、政策，並遵照中央及上級黨組織之決議。

宣傳政治傾向和新聞真實性的統一。黨報必須宣傳黨的政治主張，捍衛黨的原則，對重大事件的報導，必須明確的表示黨的立場、觀點、態度，從而引導讀者。

堅持維護黨的利益和人民利益的統一。黨和人民的利益、意願，是一致的。黨報宣傳黨的理論與政策，就是維護了人民利益。

堅持宣傳黨的政治原則，和掌握策略的統一。因應不同的實際情況，黨報在宣傳策略上要有所調整，才能收到實際宣傳效果。轉引自：潘家慶，大陸新聞學的發展與評估（臺北：行政院國家科學委員會專題研究計劃成果報告，1996），頁 90。

國主義的教育，激勵人民的民族自尊心與自信心。換言之，新聞媒體必須負起鼓舞民心士氣、激發愛國情操的功能。同時江還要求各級黨委的主要負責人要親自過問新聞宣傳，審閱重要的社論、評論與新聞稿⁷。同時還制訂一系列媒體管理的相關規範⁸，用以箝制新聞及言論自由。

自胡錦濤主政後，2004年中共十六屆四中全會後，中宣部召開全國媒體會議，提出「二十九不准」，包括農民上訪、土地拆遷、社會民生、政府與農民衝突等一律不能報導，有關蓄意爆炸、暴動、示威及罷工事件，要由新華社統一發稿，違反者嚴加處罰。中宣部副部長吉炳軒還在會上宣讀胡錦濤對上述文件的批示：「管理意識形態，我們要學習古巴和朝鮮。朝鮮經濟雖然遇到暫時困難，但政治上是一貫正確的。」⁹以中共當前新聞媒體的環境而論，選擇與政府合作，服從黨的領導，扮演好統治當局忠誠擁護者與宣傳者的角色，往往是其生存的必然考量¹⁰。

貳、中共新聞理論的探討

中共一向強調其所實行的是「有中國特色」的社會主義，雖一方面以馬列主義為最高指導原則，但另一方面則配合中國特有的國情與經驗加以修改。因此，中共的新聞理論，除了受到共產主義新聞理論影響外，更結合中共領導人的新聞思想；所以欲了解中國的新聞理論，就必先探究其領導人對於新聞的論述及政策內容。

一、毛澤東的新聞思想

毛澤東的新聞思想，相較於共產主義報業理論的諸位前輩，與史達林的觀點最為接近¹¹。將新聞媒體視為工具，並且具有黨性與階級性。他的觀點，可

⁷ 見：江澤民，*論黨的新聞工作*（北京：人民日報出版社，1990年）的內容。

⁸ 請見：本文表1的內容。

⁹ 參考自：林保華，「陰柔冷酷胡錦濤的真面目」，自由電子報，2005年1月10日。
<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/jan/10/today-int5.htm>

扭曲真相的新聞報導談什麼新聞交流，自由電子報，2005年4月12日，<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/apr/12/today-s1.htm>

¹⁰ 中國的媒體，一旦發布與黨不同調的言論，或對執政者提出批評、質疑，就可能被冠以危害社會秩序，破壞穩定團結，煽動叛亂、反黨、反革命的罪名，而遭查禁，或將其負責人和工作者逮捕、判刑。

¹¹ 康蔭，「毛澤東新聞理論的形成和發展」，北京廣播學院學報（北京：北京廣播學院，第2期，總55

做如下整理：

報紙是重要的工具

報刊是宣傳理念、教育黨員與群眾，以及攻擊階級敵人的重要工具¹²，為了讓黨的理念能透過報刊讓群眾接受，他也主張群眾辦報¹³，不使媒體成為少數人的工具。

強調媒體應具有黨性

要讓報刊具備黨性，服從黨的指示，就必須培訓出一批又紅又專的新聞人員¹⁴，因此他將辦好報紙、精於寫作社論、培養出色的編輯、記者和播報員，視為一個黨委書記必須做到的事¹⁵。

新聞報導具有階級性

毛認為新聞報導不可能是客觀的¹⁶，他認為報刊具有階級性，而在言論自由上，對於無產階級、人民群眾，以及對於資產階級、反革命分子等不同階級，就該存有不同的態度¹⁷，必須加以差別對待。

強調實地調查的重要

毛要求報刊宣傳必須言之有物、以理服人，而方法則是進行實地調查¹⁸不過毛所謂的新聞真實並非一般新聞理論講究的真實，而是要用馬克思主義的立場、觀點和方法去觀察世界、分析世界，選擇事物、報導事物¹⁹。

媒體宣傳要使用簡潔、生動的言詞

毛要求黨的宣傳必須釐清對象，使用簡潔與生動的言詞，他在自己的演講著作中，即經常使用俚語與歷史典故，此為其新聞思想的一項特色。

期，1992年），頁6。毛澤東，「關於正確處理人民內部矛盾的問題」，毛澤東選集（第五卷），頁391-393。

¹² 毛澤東，「對晉綏日報編輯人員的談話」，毛澤東選集（第四卷）（北京：人民出版社，1966年9月），頁1261。

¹³ 毛澤東，「對晉綏日報編輯人員的談話」，毛澤東選集（第四卷）（北京：人民出版社，1966年9月），頁1265。

¹⁴ 中共中央文獻室、新華通訊社合編，毛澤東新聞工作文選（北京：新華出版社，1983年12月），頁201。

¹⁵ 康蔭、傅俊卿，毛澤東新聞理論研究（北京：中國廣播電視出版社，1985年），頁296-298。

¹⁶ 中共中央文獻室、新華通訊社合編，前揭書，「同新聞出版界代表的談話」，頁191。

¹⁷ 毛澤東，「駁『輿論一律』」，毛澤東選集（第五卷）（北京：人民出版社，1977年4月），頁156-159。

¹⁸ 中共中央文獻室、新華通訊社合編，前揭書，「《興國調查》前言」，頁24-25。

¹⁹ 康蔭、傅俊卿，前揭書，頁52-53。

二、鄧小平的新聞思想

鄧小平時期力行改革開放政策，其新聞傳播領域也隨之產生變化。是將媒體視為加強領導、宣傳理念與思想教育的陣地，並以工具理性的觀點決定新聞內容²⁰。中共十一屆三中全會，重新確立了解放思想、實事求是的路線，強調「實踐是檢驗真理的唯一標準」、「理論聯繫實際」，將黨的工作重心轉到實現「四個現代化」²¹，並且允許一部分人先富起來²²。之後提出實現四個現代化，必須堅持四項基本原則²³，認為在這個重大轉折時期，思想理論工作戰線的任務特別重大，黨的思想理論工作者要更緊密地團結在黨中央的周圍，並且把全國人民更緊密地團結在中國共產黨的周圍²⁴。

他曾於文藝工作者會議上，要求包括新聞工作者在內，在意識型態領域中，同各種妨害四個現代化的思想習慣作鬥爭²⁵；也曾在中共中央工作會議上，批評宣傳工作還存在嚴重缺點，對一些反對四項基本原則的嚴重錯誤思想沒有進行有力的鬥爭²⁶。他也要求黨的報刊成為全國安定團結之思想上的中心，報刊、廣播、電視都要把促進安定團結，提高青年的社會覺悟，作為自己的一項經常性的、基本的任務²⁷。這一方針性講話影響力即使是今日，仍是當前中國領導人奉為圭臬的「新聞鐵律」。

鄧小平的新聞思想特點略述如下：

媒體必須為政治服務

強調報刊的工具性、黨性與階級性，必須為政治服務。且不時提及毛所提出辦好黨報、實現中央領導具體權威，需要的三個條件：結合實際、聯繫群眾、批評與自我批評²⁸。

²⁰ 鄧小平，「一二九師文化工作的方針任務及其努力方向」，鄧小平文選（第一卷）（北京：人民出版社，1994年10月），頁22-26。鄧小平，「在西南區新聞工作會議上的報告」，鄧小平文選（第一卷），頁145-150。

²¹ 農業、工業、科技、國防。

²² 鄧小平，「解放思想，實事求是，團結一致向前看」，鄧小平文選（第二卷）（北京：人民出版社，1994年10月），頁140-153。

²³ 四項基本原則：必須堅持社會主義道路、無產階級專政、共產黨領導以及馬列主義毛澤東思想。

²⁴ 鄧小平，「堅持四項基本原則」，鄧小平文選（第二卷），頁158-184。

²⁵ 鄧小平，「在中國文學藝術工作者第四次代表大會上的祝詞」，鄧小平文選（第二卷），頁209。

²⁶ 鄧小平，「貫徹調整方針，保證安定團結」，鄧小平文選（第二卷），頁251-255。

²⁷ 鄧小平，「目前的形勢和任務」，鄧小平文選（第二卷），頁364。

²⁸ 盛沛林，「談論鄧小平的新聞宣傳思想」，新聞學（北京：中國人民大學書報資料中心），頁58-59。

對於媒體發展呈現「兩手抓」的型態

隨其改革開放政策的原則而發展，媒體商業化的角色逐漸加重，廣告、節目版權等營收所占比重，逐漸超越政府支助，媒體已成為一項產業。鄧在南巡講話中也強調允許認識不一致，在總的方針政策下使新聞宣傳呈現一定的多樣化²⁹。

三、江澤民、胡錦濤的新聞思想

中國共產黨是非常重視「理論指導」的黨³⁰，中共歷代領導人提出一套思想，而自毛、鄧以降，言必稱遵循以往領導人思想的政治傳統，至江澤民、胡錦濤時期依然奉行³¹；而且相較以往領導人的思想，現任領導人在言論中對前一任領導人的思想更為推崇。此從中共的新聞政策及江澤民以後陸續出臺的各類新聞法令和規章觀之，其仍依循毛、鄧時所定下的框架，而未做調整。

江澤民的新聞政策

受到「六四天安門事件」後，中國政經環境緊縮等因素的影響，江澤民任總書記之初便強調媒體是黨、政府與人民的喉舌，並在論及天安門事件中媒體的角色時，指摘某些報紙散布「資產階級自由化」觀點，為動亂的策劃者與支持者提供了輿論障地，他要求黨在領導新聞工作上，要抓好新聞宣傳的政治方向，新聞工作的領導權一定要掌握在馬克思主義者手中，也要求各級黨委的主要負責同志要親自過問新聞宣傳，審閱重要的社論、評論與新聞稿³²。江認為以中國當前的環境而言，此時，新聞工作要強調光明與成績，以提高人民的信心與勇氣，並且在全社會進行愛國主義的教育，激勵人民的民族自尊心與自信心³³。除了前述的談話，江在中共十五大和十六大的報告中，對於新聞宣傳要求應堅持黨性原則，和加強對新聞出版業的管理等³⁴，與鄧小平在改革開放初

²⁹ 馬聞理，「談談改革開放時期的新聞宣傳——學習鄧小平同志南巡講話的體會」，北京廣播學院學報（北京：北京廣播學院，第4期，總57期，1992年），頁18。

³⁰ 江澤民在中國共產黨第十五次全國代表大會上的報告，1997年9月12日，人民網 <http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/252/5089/5093/index.html>

³¹ 中共第一代領導人毛澤東發言時多稱依據「馬列主義」，第二代領導人鄧小平則稱遵循馬列主義、「毛澤東思想」，至第三代領導人江澤民添加「鄧小平理論」，第四代領導人則再加上江提出的「三個代表」。

³² 同註7。

³³ 同註7。

³⁴ 同註30。江澤民在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告，2002年11月17日，人民網 <http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/16/20021117/868419.html>

期的講話要義幾乎雷同。

為進一步瞭解江澤民主政期間，中共新聞政策的概況，乃將中共黨政機關對於媒體和新聞管制的相關規定，做一整理，見表 1 的內容：

表 1 江澤民時期中共黨政機關對於媒體和新聞管制的相關規定

| 公布時間 | 發布單位 | 法規名稱 | 主要內容 |
|---------|----------------|--------------------------|--|
| 1989.7 | 中共中央 | 中共中央關於加強宣傳、思想工作的通知 | 傳達天安門事件後宣傳、思想工作的指導思想與堅持四項基本原則的根本任務。 整頓宣傳輿論文化陣地，要求各級黨委須加強對宣傳、思想工作的領導。 各宣傳輿論部門要加強以經濟建設為中心的宣傳報導。 繼續做好制止動亂、穩定局勢的宣傳教育工作，並加強對外宣傳。 |
| 1989.10 | 中共中央辦公廳、國務院辦公廳 | 關於壓縮整頓報刊和出版社的通知 | 對於報社和出版社做出撤銷登記、停辦或合併之壓縮處置。 對於現有報刊和出版社進行思想整頓、組織整頓。 |
| 1990.12 | 國務院新聞出版署 | 報紙管理暫行規定 | 依審批單位將中國報紙分類，並明確規範創辦條件、禁止刊載的內容、處罰等，此為中共管理報業的重要規範。 |
| 1991.4 | 中共中央宣傳部 | 關於認真貫徹「中國新聞工作者職業道德準則」的通知 | 強調中國新聞事業是由中共領導。 新聞工作者必須努力宣傳馬列主義、毛澤東思想，宣傳黨和政府的方針政策。 堅持新聞為社會主義服務、為人民服務的方針。 抵制資產階級腐朽思想的影響。 |
| 1992.6 | 國家保密局、中 | 新聞出版保密規 | 新聞出版單位對於將報導的資訊， |

| | | | |
|--------|--------------------------|-------------------------|---|
| | 央對外宣傳小組、新聞出版署、廣播電影電視部等單位 | 定 | 須自審是否合乎規定，如可能或確定涉及，則須送交主管部門審定。洩密者將受停辦等處罰，而該規定的條文適用，由國家保密局負責解釋。 |
| 1993.6 | 中共中央 | 關於出版單位的主辦單位和主管單位職責的暫行規定 | 要求創辦報社等出版單位，必須有確定的主辦單位和主管單位，主辦單位為出版單位的上級領導部門，主管單位為出版單位創辦時的申請者，並且是該出版單位的主辦單位的上級主管部門。 明確指出主管單位、主辦單位與出版單位之間必須是領導與被領導的關係，以及主辦單位與主管單位的權責。 |
| 1995.3 | 新聞出版署 | 「報紙質量管理標準」及其實行細則 | 強調報紙出版必須以鄧小平同志建設有中國特色的社會主義理論為指導，堅持為社會主義服務、為人民服務的基本方針，堅持四項基本原則和正確的輿論導向，堅持為全黨全國工作大局服務的思想，正確宣傳中國共產黨和國家的方針政策。 新聞出版行政管理部門可對報紙質量進行檢查、評定，並根據查評結果，對不符合質量標準的報紙進行整頓提高，對發現違規行為者可依據《報紙管理暫行規定》，給予警告、罰款、停期、停業整頓、撤銷登記等處罰。 |
| 1996.1 | 國務院辦公廳 | 關於堅決取締非法出版活動的通知 | 以保護國家安全和社會穩定為名，要求凡出版物的註冊、發行均需經新聞出版署的批准，如有洩漏國家機密、危害國家安全，或違反國家的宗教和對少數民族的政策者，可 |

| | | | |
|---------|----------------|--|--|
| | | | 在事前做內容檢查，或在出版後予以查禁。 |
| 1996.12 | 中共中央辦公廳、國務院辦公廳 | 加強新聞出版廣播電視業管理的通知 | 對於媒體刊載內容不健康甚至有嚴重政治問題的作品和節目，進行整頓。 |
| 1997.3 | 新聞出版署 | 關於報業治理工作的通知 | 提出 16 條治理報業的具體措施，針對不同類型以及違反規定的報紙，分別採取精簡、禁刊廣告、停辦等方式的整頓。 |
| 2000.5 | 中共中央宣傳部、新聞出版署 | 「關於建立違紀違規報刊警告制度的意見」以及「違紀違規報刊警告制度實施細則」的通知 | <p>加強對報刊特別是小報小刊等傳媒陣地的管理，是當前各級黨委宣傳部門和新聞出版行政管理部門的重要任務。</p> <p>對於觸犯否定馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論的指導地位，違背黨的路線、政策，洩露國家秘密，違反民族、宗教政策等錯誤的報刊，將發出「警告通知書」，該報刊主管、主辦單位要作出書面檢查，並對造成錯誤的報刊負責人和責任人，給予相應處分。</p> <p>新聞出版行政管理部門要將有關報刊發生的違紀違規情況，記錄在案，並將報刊提出警告的情況，統一刊登在中央宣傳部新聞局主辦的《內部通信》上，在新聞出版系統公布。</p> <p>一年內受到三次警告，給予停業整頓的行政處罰，並撤換該報刊總編輯或社長；違紀違規報刊停業整頓結束後，如再發生違紀違規問題，則將撤銷該報刊的刊號。</p> |
| 2001.6 | 新聞出版總署 | 關於進一步加強 | 對於 1988 年下發「關於加強對報 |

| | | | |
|---------|-----|--------------|---|
| | | 和改進報刊審讀工作的通知 | 紙、期刊、圖書審讀工作的通知」以來各級新聞出版管理部門的報刊審讀工作，要求加強與改進。 強調報刊是黨的重要宣傳思想文化陣地，審讀報刊是各級新聞出版行政管理部門的工作職責，各報刊社也需自審，並列出學術理論、時事政治、文化生活以及文摘類等報刊作為審讀重點，注意刊載的內容是否違紀違規，若發現錯誤，需由報刊社起層層向上級主管單位報告。 |
| 2001.12 | 國務院 | 出版管理條例 | 規定出版單位應遵從的指導思想與任務，設立出版單位應具備的條件、程序與相關主管機關，出版物內容、印刷、複製、發行與進口，所禁止刊載的項目與行為等規範。 |

資料來源：筆者自行製表，參考自：

新華社新聞研究所編，新聞工作文獻選編（北京：新華出版社，1990年），頁56-59。

中華人民共和國新聞出版署政策法規司編，中華人民共和國現行新聞出版法規匯編（北京：人民出版社，1991年），頁357-358。

社會科學院新聞所與中國新聞學聯合會，中國新聞年鑑（北京：中國社會科學社，1991年），頁12-14。

中共研究雜誌社編，中共年報（臺北：中共研究雜誌社，1996年），頁12-14。

報紙管理暫行規定，1990年12月25日，中國人大網。

新聞出版保密規定，1992年6月13日，中國人大網。

加強新聞出版廣播電視業管理的通知，1996年12月14日，中國人大網。

關於報業治理工作的通知，1997年3月10日，中國人大網。

關於建立違紀違規報刊警告制度的意見、違紀違規報刊警告制度實施細則，2000年5月29日，中國人大網。

關於進一步加強和改進報刊審讀工作的通知，2001年6月18日，中國人大網。網址為：

<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/home/index.jsp>

關於出版單位的主辦單位和主管單位職責的暫行規定，1993年6月29日，中國記者網。網址為：

<http://press.gapp.gov.cn/web/baokcb/1993-06-29/3188.htm>

報紙質量管理標準、報紙質量管理標準實施細則，1995年3月20日，中國記者網。網址為：

<http://press.gapp.gov.cn/web/baokcb/1995-03-20/3187.htm>、<http://press.gapp.gov.cn/web/baokcb/1995-03-20/3185.htm>

出版管理條例，2001年12月12日，中國記者網。網址為：<http://press.gapp.gov.cn/web/baokcb/2001-12-12/3248.htm>

胡錦濤的新聞論述

胡錦濤成為中共第四代領導核心後，其發表講話時仍稱依循「三個代表」等歷代領導人的思想以制訂政策，由此可見，中共當局對於政策的制訂，除非透過特定的程序³⁵，否則任何領導人都無法輕易更動之前所定的政策。

2003年12月，胡錦濤在全國宣傳思想工作會議上發表講話，其中對於宣傳思想工作所應堅持的指導思想、服務對象等，大致與江澤民掌權時期的發言相同³⁶。

2004年2月，中共制定《中國共產黨黨內監督條例》，亦規定在黨的領導下，新聞媒體要按照有關規定和程序，發揮輿論監督的作用；新聞媒體應當堅持黨性原則，遵守新聞紀律和職業道德，把握輿論監督的正確導向，注重輿論監督的社會效果³⁷。但仍強調媒體需堅持紀律，並服從黨的領導，與西方媒體扮演第四權屬於完全不同的範疇。

綜觀以上論述可知，中共歷代領導人皆秉持共產專制的新聞思想，將新聞媒體視為宣傳、教育的工具，而非第四權與社會公器。無一不顯露其威權政體的特性，和中共希望永遠操控並運用媒體，而使之成為統治者發聲、傳聲和對敵鬥爭的工具性武器。

參、中共新聞媒體管理機制的論述

中共將新聞媒體視為黨政的宣傳工具，屬公部門的一環，其管理機制是透過龐大複雜的各級權力機構，對媒體進行全面的、多重的、澈底的監控³⁸。

「全面的監控」是指，從中央到地方的各類型媒體都受到管控，無論是時間、內容、版面與程序，都經由組織安排或批准，新聞媒體在宣傳口徑上必須是一致的。

「多重的監控」是指除了中共中央政治局內有專門負責意識形態的常委，

³⁵ 透過理論、思想與路線的論戰，總結經驗，並制訂未來的方向。

³⁶ 胡錦濤：用「三個代表」統領宣傳思想工作，2003年12月7日，中共中央對外聯絡部
<http://www.idcpc.org.cn/zhonggong/031207.htm>

³⁷ 中國共產黨黨內監督條例，2004年2月17日，人民網
<http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/1026/2344222.html>

³⁸ 張多馬，大陸新聞事業概況（臺北：行政院陸委會，1995年6月），頁11-18。

媒體管理機制分為「黨」和「政府」兩大系統——黨的中宣部屬於宣傳「策略層面」，負責制訂傳播政策；國務院則屬於宣傳「技術層面」，所屬文化部、新聞出版總署等單位，負責處理宣傳業務和具技術性的工作，同時執行中宣部的政策³⁹。兩大系統除管理單位外，並設有直屬的新聞傳播機構，作為中央政策的宣傳工具，以掌控所有媒體的資產與稿源，中宣部其下有人民日報，國務院其下則設有新華社。

「澈底的監控」是指，中宣部設有中央報刊審讀組，負責審查國內各地方報紙，中共中央又掌控各媒體的人事任免權，此外，報刊雜誌發行，必須要去新聞出版總署登記，登記時還必須有確定的主辦單位和主管單位、由政府部門做擔保，才可出刊印行。

一、黨的媒體管理機構

中共中央宣傳部是負責全黨宣傳工作的部門，除中宣部，在各省級黨委、地委和縣委也設有宣傳部，形成金字塔式的管理架構。其主要任務是：

組織和檢查馬列主義和毛澤東思想的宣傳和群眾性的理論學習。

組織新聞、廣播、電視、文化、藝術、出版等單位，正確地即時地宣傳黨的路線、方針、政策。

協助中央審查需經中央審批的重要社論、文章、消息和文化、藝術作品。

瞭解各階級、各階層的思想動態，制訂一個時期或一個重大事件的宣傳意見、題綱和計畫。

組織和檢查群眾的時事政策教育、黨員的政治教育。

研究和提出中央各宣傳、文化、出版單位的具體方針、政策和各項事業的發展規劃⁴⁰。

國務院只負責技術性、業務性工作，必須執行中宣部的政策，由此可見中宣部的領導地位與重要性。至於中宣部如何領導並管理新聞媒體的運作，則可依循黨國體制的規範，透過對從政黨員之政治、組織和思想領導，再輔以黨紀

³⁹ 呂郁女，中共的廣播電視在其現代化過程中所扮演的角色（臺北：政大新研所博士論文，1992年），頁79。

⁴⁰ 景杉編，中國共產黨大辭典（北京：中國國際廣播出版社，1991年5月），頁215。

的權威和人事任免的制度安排⁴¹，自然可以確保中宣部之領導和控制的能力。因此，中共歷任中宣部部長均在黨內居於重要地位⁴²；現任中宣部長劉雲山同時也是中共中央政治局委員、中央書記處書記。

二、政府的媒體管理機構

政府的媒體管理機構分為文化部和新聞總署兩個部門，1986年1月第六屆全國人大常委會第十四次會議決議，將國務院文化部的電影事業管理局，劃歸國務院廣播電影電視部領導，原屬文化部的國家出版事業管理局的業務，劃歸新成立的國家新聞出版署領導。至此，文化部所管理機構則以文化、藝術單位為主⁴³。故此僅討論與新聞監督關係密切之新聞總署。

新聞出版總署是中國國務院主管新聞出版事業和著作權的直屬機構，先後頒布了《出版管理條例》、《音像製品管理條例》、《印刷業務管理條例》等政策法規，規範出版者、印刷者與發行時之權力和義務，以及各級出版管理機關的權力和職責。2000年，新聞出版署更名為國家新聞出版總署，升格為正部級，並在職能上加強了新聞出版和著作權管理方面的法制建設等兩項工作；增加審核互聯網從事出版信息服務的報批，對互聯網出版信息內容實施監督管理的職能；以及與直接管理的出版、印刷、發行企事業單位脫鉤。新聞出版總署現設有11個職能司廳局，其職責中與媒體管制和新聞檢查相關者列舉如下：

起草新聞出版、著作權方面的法律、法規草案；研究擬定新聞出版業的方針政策；制訂新聞出版、著作權管理的規章和重要管理措施並組織實施和監督檢查。

制定新聞出版業的發展規劃、宏觀調控目標和產業政策並指導實施；制定全國出版、印刷、複製、發行單位總量、結構、布局的規劃並組織實施；參與擬定新聞出版業的經濟政策和有關的經濟性宏觀調控措施；指導、推進新聞出版業的改革。

審批新建出版單位（包括圖書出版社、報社、期刊社、音像出版社、電

⁴¹ 有關中共黨國體制的運作內容請見：陳如音，中共黨國體制——論黨對政治運作的領導（臺北：展望與探索月刊，2003年4月），頁23-39。

⁴² 最早擔任部長的李達、蔡和森、瞿秋白、張聞天，皆具有馬列主義理論家的頭銜，而凱豐、陶鑄、胡耀邦和丁關根等人，則在中共黨內擔任過重要職務。參考自：王毓莉，中共改革開放政策對電視事業影響之研究，前揭書，頁81。

⁴³ 王毓莉，前揭書，頁81-82。

子出版物出版社等)和出版物(包括圖書、報紙、期刊、音像製品、電子出版物,下同)總發行單位;審批音像製品和電子出版物複製單位;審批著作權集體管理和涉外代理等機構;核准新聞出版外商投資企業和出版物進出口單位及其在境外設立的類似機構。

對新聞出版活動(包括出版物的出版、印刷、複製、發行、進出口貿易等)實施監督管理;查處或組織查處違禁出版物和出版、印刷、複製、發行、進出口單位的違規活動。

審核互聯網從事出版信息服務的申請,對互聯網出版信息內容實施監督管理。在新聞出版總署所屬的單位中,「報紙期刊出版管理司」負責制訂報紙、期刊總量、結構、布局的規劃並組織實施;承辦新辦報紙、期刊和建立報刊分支機構及報社主要項目變更的審批並對其出版活動實施監督管理;承辦報刊重大選題的備案工作;負責報社、期刊社年檢和報刊質量監督工作,組織對報刊的審讀;查處或組織查處違禁報刊和報社、期刊社的違規行為;調控報紙、期刊品種及刊號總量;管理、監製全國新聞記者證;負責在北京舉行新聞發布會的登記、備案工作⁴⁴,無一不見中共當局對媒體控制及監控新聞內容的用心與安排。

肆、中國媒體現況的分析

伴隨改革開放,中國媒體從單純政府的職能部門轉化為事業單位,進而組建企業化的媒體集團,廣告和商業行為,已然成為媒體經營的重要部分。而中共媒體的角色則從政府和黨的宣傳工具,逐漸演變為類似於「言官」的角色。

一、媒體發展的概述

中共建政後,建立了「條」、「塊」並存、足以重複動員群眾的黨國化報業結構,從中央到省(直轄市、自治區)、市(地)、縣的四級黨報,主要扮演由上而下的「條」的宣傳系統。與其他報紙相比,黨報在宣傳意識形態與路線上,極具權威性,並確保黨政的路線、政策與工作,能夠迅速且廣泛地令群眾

⁴⁴ 參考自:中華人民共和國新聞出版總署網站上的內容。
<http://www.gapp.gov.cn/GalaxyPortal/inner/zsww/frame.jsp>

知悉，尤其是人民日報社論，更直接承擔著宣傳中共意識形態理論、解釋方針與政策的責任，對下級黨報起著重要的指導作用。除了四級制黨報外，中共還針對不同職業、身分的民眾，出版行業報與對象報，以發揮「塊」的宣傳功能。這些報紙皆由其部門內的中共黨組織加以控管，在中共宣傳部門的領導下，按照黨的方針進行各自的宣傳任務。報社是純粹的事業單位，辦報經費由政府全額撥款，所需的人員、物資也都由政府配給，報社無須從事營利行為，而是擔任黨政機關喉舌、動員群眾的輿論工具，以及傳達行業政策訊息。

自 1978 年中共實行改革開放起，中國經濟體制由嚴格的計畫經濟逐漸轉向市場經濟，報社經營所需原料、設備與服務的價格，都開放由市場決定，人事與發行費用也大幅提高，致使報社普遍出現嚴重虧損。因此人民日報與北京數家新聞單位，於 1978 年聯合向政府提出，試行「事業單位、企業化管理」的經營方針——報社屬於事業單位的性質不變，但可以從事一定的經營活動，經營所得的一部分可以作為增加職工收入、提高職工福利待遇、改善辦公條件和技術裝備。此後「事業單位、企業化管理」成為一項被權威機構認可的正式提法⁴⁵。媒體經營和業務內容此時才由單一，而逐漸朝多元的方向發展。

該方針實施後，報社普遍恢復了廣告業務，部分報社開始嘗試自辦發行、增張擴版、兼辦市民報，為爭取讀者，編採制度與報導內容也逐漸學習西方報業。隨著改革開放轉變經濟體制，中央也逐漸將權力下放地方，地方政府擁有相對自主的財政權力後，主動或認可傳媒經由開放刊登廣告、改變採編方式與內容、發行市民報等作為，增加媒體進而增加地方政府的營收。在享受到機關報兼辦子報帶來豐厚的廣告營收、預期擴大規模可能獲得更大利潤，以及報紙刊號難求的情況下，地方政府開始兼併其他報紙，發展報業集團。中共中央也意圖藉由財勢雄厚的地方黨報收購所屬地區經濟效益差、政治失誤多的報紙，以改善報業規模效益與強化宣傳口徑⁴⁶；媒體企業化的態勢已然形成。

中國傳媒發展迄今，商業化已達一定程度，成為市場規模超過 3,000 億人民幣的產業。但另一方面，中共對於傳媒的編採主導權與報導內容，仍嚴格控管，不允許外資涉足傳媒編採部門，且對於認為報導內容不適當的媒體，可任

⁴⁵ 屠忠俊，論報社經營管理體制發展趨勢（上海：新聞大學，第 48 期，1996 年），頁 16。

⁴⁶ 張裕亮，變遷中的中國大陸報業制度圖像（臺北：晶典文化事業出版社，2006 年 1 月），頁 3-7、273-274。

意處以撤換人員、關閉媒體等處分。如此，足見中共至今仍不放棄「黨對媒體的領導」之傳統堅持，和權威當局對於媒體依舊握有十足控制力的一項具體事實。

二、媒體的商業化

許多報社將編採合一制改為「大夜編中心」與「大採訪中心」，提高時效性，並發行市民報，以民眾生活與消費的需求為重點，報導服務性、實用性的資訊，降低意識形態、黨政宣傳等硬性新聞。為獲得更大收益，中央與地方居領導地位的報社，開始組建報業集團，其中跨「條」、「塊」的報業兼併，打破了中共長期以來的報業體制，例如廣州日報報業集團兼併的廣州商報，原本是隸屬廣州市體改委的行業報，而該集團旗下還擁有老人報、現代育兒報、嶺南少年報等三家屬於對象報的報紙⁴⁷。由此足見相較於以往，現在的報紙已不再只是當局用以宣傳和鬥爭的武器。

2003、2004 年期間，中共相關主管部門陸續推出事業單位與企業單位分開、企業化轉型等政策，推動傳媒機構由事業單位向企業單位轉型。2003 年 7 月，中共中央辦公廳、國務院辦公廳發布《關於進一步治理黨政部門報刊散濫和利用職權發行，減輕基層和農民負擔的通知》，新聞出版總署隨後也印發了該通知的「實行細則」，同年 12 月，中國國務院頒發《文化體制改革試點中支持文化產業發展的規定》和《文化體制改革試點中經營性文化事業單位轉制為企業的規定》，國家各部委在財政、稅收、信貸、價格等經濟政策，以及社會保障政策、市場准入政策方面，為改革試點地區與試點單位提供助力。中共中央指定大眾報業集團、新華日報報業集團等新聞出版單位，作為文化改革試點單位，中央級新聞出版單位如中國青年報等傳媒也開始改革。

黨報也開始進行改革，人民日報開設了人民熱線，並新闢議政與建言週刊，以爭取群眾閱讀。中共中央於 2004 年陸續發出通知，允許中央重點黨報與省級、副省級黨委機關報可以在報攤零售，人民日報、光明日報等黨報開始在各大城市的報刊亭上銷售，甚至特製統一的「黨報銷售點」標示牌⁴⁸。而跨行業、跨地區與跨媒體的經營擴張，進一步衝擊「條」、「塊」分置、層級分明

⁴⁷ 張裕亮，前揭書，頁 6-7、276。

⁴⁸ 此標示著中共黨的機關報，不再享有閱報率和市占率的優勢，而必須參與市場競爭的規則，和其他報紙進行市場和讀者群的爭奪。

的中共報業體制，例如 2004 年 11 月 15 日上市的第一財經日報，為北京青年報社、上海文廣新聞傳媒集團、廣州日報報業集團等三地強勢傳媒集團聯合創辦，是中國第一份跨地區、跨媒體的全國性財經日報⁴⁹。至 2004 年，中國傳媒產業已達到 3,270 億元人民幣的市場規模，全年廣告營業額突破 1,200 億元。其中報紙家數自 1978 年 186 家，發展至 2004 年 2,119 家；報紙廣告營業額年年增長，自 1983 年的 0.73 億元，至 2004 年已為 265 億元。基於對資金的需求，儘管中共仍不允許國家以外的資本投入報業市場，中國的報業集團卻透過「借殼上市」、海外股票上市等變通方式集資，2004 年 12 月，北青傳媒在香港掛牌上市，即是中國內地在境外上市第一支股票，使得中國報業的所有制也開始產生變革⁵⁰，形成一種不同於以往之領導與管控的模式。

三、「輿論監督」的提倡

在毛澤東、鄧小平掌權時期，中共領導人即重視輿論監督的作用，毛曾說，黨報要發揮「組織、鼓勵、激勵、批判、推動的作用」；鄧也說過，監督來自三個方面，一是黨的監督，二是群眾的監督，三是民主黨派和無黨派人士的監督，新聞輿論監督是實現這三個方面監督的有效途徑⁵¹。伴隨改革開放後各方情勢的變化，為降低民怨、確保中共的長期執政，中共領導人開始積極提倡「輿論監督」。

江澤民曾在中共十三屆五中全會上強調為了維護黨的紀律，必須加強黨內監督、群眾監督、輿論監督⁵²，還強調唯有重申黨對媒體的領導，完善媒體之輿論監督和為社會主義服務的功能；並堅持新聞出版和廣播影視必須堅持正確導向，把社會效益放在首位⁵³。自十六大之後，「輿論監督」成為中共黨和政府領導人的重要講話、會議、決定和文件中的熱門詞彙。

溫家寶也在 2004、2005 年政府工作報告中指出，政府應自覺接受人民監

⁴⁹ 崔保國主編，2004~2005 年：中國傳媒產業發展報告，2005 年 6 月 30 日，中國網
<http://china.com.cn/chinese/zhuanti/chuanmei/903305.htm>

⁵⁰ 參考自：張裕亮，前揭書，頁 7、276。崔保國主編，前揭書。

⁵¹ 《瞭望》文章：實施輿論監督的十條主流意見，2005 年 4 月 25 日，人民網
<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2735013.html>

⁵² 江澤民在黨的十三屆五中全會上的講話，1989 年 11 月 9 日，人民網
<http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/252/5089/5106/5278/index.html>

⁵³ 同註 34。

督，因為只有人民監督政府，政府才不會懈怠⁵⁴。不過，前述中共領導人對於「輿論監督」的支持，目的僅限於為加強和完善黨的執政能力，與政府施政的有效落實，絕不是擁有「第四權」地位之社會中道力量的「代言人」。

中共中央與地方政府也跟隨領導高層的言行，開始推廣輿論監督。上海、廣州、深圳、海南等地相繼頒布相關的文件與地方性法規，如深圳陸續實施《關於加強和改進輿論監督工作的意見》、《行政機關政務公開暫行規定》、《政府信息網上公開辦法》等文件，以及海南省委發布《關於輿論監督工作的暫行規定》，都明確將輿論監督列入專門的規範性文件，要求所屬各級黨政機關應及時公開訊息，配合新聞媒體進行輿論監督⁵⁵。而深圳市研議的《深圳市預防職務犯罪條例》，則是率先以法律形式宣告新聞媒體對於公權機關的輿論監督權⁵⁶。但法律的制訂只能算是一種型式上的改革，因為如果執政當局不從觀念上做澈底改變，則媒體和輿論監督，所能發揮的作用仍舊相當有限。

儘管有中國學者認為，在中國民主法制尚待完善、政府執法部門自由裁量權過大之際，依靠媒體加強對政府權力運用的監督十分必要。然而媒體監督的作用，則僅限於維繫中共政權的領導地位⁵⁷。所以只要中共仍不放棄威權式的制度運作，中國的傳媒相較於西方多元主義和第四權的媒體價值，還有一段極長的距離。

54 同註 51。

55 參考自：

海南省委出臺關於輿論監督工作的暫行規定，2005 年 1 月 2 日，新華網

<http://politics.people.com.cn/BIG5/14562/3093876.html>

中國青年報：各地頻頻發出信號 中國正形成保護輿論監督氛圍，2005 年 4 月 25 日，人民網

<http://politics.people.com.cn/GB/1026/3346816.html>

中國青年報：視批評報導「整改通知書」 輿論監督激濁揚清，2005 年 4 月 25 日，人民網

<http://politics.people.com.cn/GB/30178/3346956.html>

56 中國經濟時報：從正確對待「輿論監督」說起，2005 年 3 月 29 日，人民網

<http://theory.people.com.cn/BIG5/40551/3277895.html>

57 參考自：

同註 55，中國青年報：各地頻頻發出信號 中國正形成保護輿論監督氛圍。中國青年報：視批評報導「整改通知書」 輿論監督激濁揚清。

深圳特區報社：輿論監督報導中記者應有的意識，2005 年 4 月 7 日，人民網

<http://theory.people.com.cn/BIG5/40551/3277895.html>

《深圳市預防職務犯罪條例》起草人解釋 為何刪去「知情權和無過錯合理懷疑權」，2005 年 4 月 25 日，人民網 <http://politics.people.com.cn/GB/30178/3346877.html>

《瞭望》文章：實施輿論監督的十條主流意見，2005 年 4 月 25 日，人民網

<http://www.people.com.cn/GB/shizheng/1026/2735013.html>

四、言論管制的堅持

雖然近年來中共開始強調輿論監督的重要性，但自毛、鄧以來，將言論自由做人民內部與階級敵人的區隔、新聞宣傳須由黨來領導等理論依然未變，在江澤民、胡錦濤掌權時代，管制言論、新聞報導與媒體的法規、通知甚至比以往更多，自 1990 年以後陸續頒布的各项法令⁵⁸，包括報社創辦條件、必須依循的指導思想與報導方向、保密的範圍、禁止刊載的內容、違反各項規範的處罰，以及主管機關的權力等媒體所有相關事項，皆納入管制。2001 年 8 月，國家新聞出版總署發出通知，強調嚴禁在報刊上登載七個方面的文字和圖片⁵⁹這「七個嚴禁」多為要求傳媒遵循中共的黨政方針，至於何為損害國家利益、危害民族團結或影響社會穩定等，亦由中共自行認定。

2004 年中共十六屆四中全會後，中宣部召開全國媒體會議，提出「二十九不准」，包括農民上訪、土地拆遷、社會民生、政府與農民衝突等一律不能報導，有關蓄意爆炸、暴動、示威及罷工事件，要由新華社統一發稿，違反者嚴加處罰⁶⁰。2005 年 3 月，中共中央宣傳部發出《關於新聞採編人員從業管理的規定（試行）》，要求新聞採編人員「要堅持以馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」重要思想為指導，擁護中國共產黨的領導，擁護社會主義制度，樹立政治意識、大局意識和責任意識，貫徹團結穩定鼓勁、正面宣傳為主的方針，把握正確輿論導向，支持改革開放和現代化建設，為人民服務，為社會主義服務，為全黨全國工作大局服務。要遵守憲法和法律，與共產黨的新聞宣傳紀律，維護黨和國家利益，維護人民群眾的根本利益。要嚴格保守黨和國家秘密。要依法維護公民個人隱私權，依法維護報導對象的合法權益。」

⁵⁸ 請見：本文表 1 的內容。

⁵⁹ 這七個方面的文字和圖片包括：
否定馬列主義、毛澤東思想、鄧小平理論指導地位的；
違背黨的路線、方針、政策的；
洩露國家機密，危害國家安全，損害國家利益的；
違反民族、宗教政策，危害民族團結，影響社會穩定的；
宣揚凶殺、暴力、淫穢、迷信和偽科學，政治導向錯誤和內容庸俗、格調低下的；
傳播謠言，編發虛假新聞，干擾黨和國家工作大局的；
其他違反黨的宣傳紀律，違反國家出版管理、廣告管理規定的。

資料來源：國家新聞出版總署將集中治理小報小刊，2001 年 8 月 8 日，人民網

<http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/3586/20010808/530716.html>

⁶⁰ 與註 9 同。

61。

對傳媒的宣傳指令，中宣部有每周一次的「通氣會」制度，會中最重要的任務就是下達指令，除了「通氣會」外，更多的是隨時通過電話、傳真等方式下達的各種禁令⁶²。例如 2005 年 9 月，17 個省市政府聯名上書中央，要求禁止媒體「異地監督」後，中宣部隨即加強對傳媒的管制，邀集各家媒體主管上京開會，勒令在年底前「緊縮言論」，否則會有另一波「整理」，許多媒體高層因此規定所屬記者不要報導「敏感」新聞，甚至要求記者不要外出採訪，待在報社⁶³。近年來造成影響最大的禁令，即為 2003 年初廣東爆發 SARS，廣東省委宣傳部一系列封鎖真相的報導禁令，導致中國疫情迅速蔓延，並經由廣州市民與外國遊客，傳播到香港與若干國家；曾下達禁令的新聞檢查官在 SARS 之後，反而升任《南方日報》副總編輯兼《南方周末》總編輯，去清算整肅該份時常抗拒禁令的報紙。2005 年發生禽流感時，中共仍對媒體採取高壓政策，指定了農業部的 6 名專家，統一口徑，所有報導都只能找此 6 人採訪。各類「腐敗案件」與「群眾性事件」的新聞，是中宣部主要的封鎖對象，甚至連官員辭職以挑戰黑暗官場文化、腐敗罪犯已遭逮捕等較具正面意義的事例，皆可能被中宣部禁止報導，或提出淡化處理、一律採用新華社稿件、主要報導政府正面措施、不許刊登反思與追究責任的報導等要求。此外，為避免誘發國內同類事件的國際新聞，也在管制之列。而每年 3 月，全國人大和全國政協大會召開前，由於必須「為兩會召開創造良好的輿論氣氛」，中宣部的禁令會更加頻繁⁶⁴。

除封鎖消息，對已刊載爭議性新聞的媒體，中宣部等機關也會施以處分。2005 年 5 月，中共共青團機關報《中國青年報》刊登臺灣作家龍應台的文章「你可能不知道的臺灣——觀連宋訪大陸有感」，內容談論臺灣轉型民主的過程，以及自由民主觀念融入日常生活的現況，三天內網路上相關報導與評論超

⁶¹ 「新聞採編人員從業管理規定」，人民日報，2005 年 3 月 23 日，第 4 版。

⁶² 凌卉，「禁令 中國傳媒的『緊箍咒』」(上)(下)，2006 年 2 月 26、27 日，聯合新聞網。
<http://www.udn.com/2006/2/26/NEWS/READING/X5/3184297.shtml>、
<http://www.udn.com/2006/2/27/NEWS/READING/X5/3185351.shtml>

⁶³ 「周刊爆 帝師抄襲遭撤版」，2006 年 1 月 1 日，蘋果日報。
[http://www.appledaily.com.tw/News/index.cfm?](http://www.appledaily.com.tw/News/index.cfm?Fuseaction=Article&NewsType=twapple&loc=TP&showdate=20060101&Sec_ID=7&Art_ID=2305613)

⁶⁴ http://www.appledaily.com.tw/News/index.cfm?Fuseaction=Article&NewsType=twapple&loc=TP&showdate=20060101&Sec_ID=7&Art_ID=2305613
與註 62 同。

過 141 萬則；儘管文章刊登時已刪去部分較敏感的內容，但中宣部仍對《中青》提出訓斥，且全面刪除網站上的討論文章⁶⁵。如何監控網路上的內容，向來就是中共當局最重視者，中國不僅有網路警察專司各類犯罪事件的查處，更有一批特定分子，用以監控網路上的信息，預防並隨時遏止「問題言論」的出現。

同年 12 月，《三聯生活周刊》由於多次報導中國醫療醜聞，遭到中共以「投資人非新聞專業人員」為由，勒令只能處理民生軟性議題。《時代人物周報》因連續刊出部分遭禁的「年度 10 大公開信」與「10 大敢說真話人物」，遭到停刊的處分⁶⁶。隸屬南方日報集團的《南方都市報》副總編輯夏逸陶，因以頭版大篇幅大標題處理廣東省副省長游寧豐因礦興寧災被記過處分的新聞，引起廣東當局不滿，而遭撤職。同時間《南方都市報》的姊妹報、由立場保守的光明日報與作風相對開放的南方日報兩大報團合辦的都市報《新京報》，也因多次「擦邊」報導，犯「政治錯誤」，又對中共中宣部的「打招呼」不加理會，在 6 月報導河北定州徵地興建電廠的血腥拆遷暴動事件、8 月揭露廣東興寧礦難背後有官商勾結之後，引起中宣部極度不滿，在會議中點名批判新京報，並稱應加強對新京報這類都市報的政黨控制，使之聽命於中宣部官員，隨即以「政治安全」為由下令改組，將《新京報》總編輯楊斌和兩名副總編輯撤職，並指派《光明日報》人員進駐接管。中宣部的命令引發《新京報》員工不滿而罷工，此為深受黨政控制的中國媒體罷工首例，「無國界記者」組織也發出新聞稿譴責中國打壓媒體，且找來《新京報》前總編輯，批評中共當局撤換報社總編副總編的舉動是「野蠻行為」。在罷工壓力下，中共同意只撤換總編輯，兩名副總編保留職位⁶⁷。2006 年 1 月，浙江省麗水市兩名媒體人因發行揭

⁶⁵ 「共青團報刊龍應台文遭斥」，2005 年 6 月 9 日，蘋果日報。

<http://www.appledaily.com.tw/News/index.cfm?Fuseaction=Article&NewsType=twapple&>

⁶⁶ 與註 63 同。

⁶⁷ 參考自

「肅《新京報》 記者罷工抵制」，2005 年 12 月 31 日，蘋果日報。

http://www.appledaily.com.tw/News/index.cfm?Fuseaction=Article&NewsType=twapple&loc=TP&showdate=20051231&Sec_ID=7&Art_ID=2304333

「新京報總編遭撤換 百人罷工」，2005 年 12 月 31 日，自由電子報。

<http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/dec/31/today-int2.htm>

「中共讓步 新京報罷工暫息」，中國時報，2006 年 1 月 1 日，第 A10 版。

發當地土地爭端的地下雜誌，而被法院指控非法商業活動、詐欺與勒索，判處 10 年徒刑⁶⁸。同時，《中青報》旗下的《冰點》周刊，也因連續刊載超越中宣部宣傳尺度的文章，而遭到以「共青團中央宣傳部」名義發出要求「停刊整頓」的通知，經 13 位具聲望的中共老幹部聯名發表公開聲明聲援《冰點》、眾多《中青報》訂戶明言退報、各地不滿意見湧向中央等輿論壓力下，《冰點》於 3 月復刊，但正副主編李大同、盧躍剛仍遭免職，改換較保守的人士接掌周刊⁶⁹。經由上述的內容可知中國新聞管制的嚴苛，這不僅反映出威權當局的不安，更表現出其對非控制性的言論，和突發事件的恐懼。

根據統計，2005 年中共箝制媒體的事件將近 30 起，中宣部查禁了 79 種報刊⁷⁰。而國際保護記者組織公布 2005 年監禁記者「黑名單」國家，中國及其在「管理意識形態上的學習對象」古巴，分列第 1、第 2 名，中國已連續 7 年名列榜首⁷¹。在中國可謂毫無新聞自由可言，其新聞管制的程度即使相較於極權國家亦不遜色。

從中國傳媒近年來的發展觀之，雖然為追求媒體產業的利潤，以及因應加入世貿組織後對外開放的壓力，中共逐漸放鬆對媒體經營的限制，允許非國有資本與外資進入經營，但範圍將限於廣告、分銷等純商業領域，與新聞言論直接相關的編採部門，仍緊抓不放。所謂輿論監督功能，亦是在允許尺度內，一旦報導內容有影響中共領導權之虞，則被當局認為是「站在黨與國家的對立面」，將即刻予以禁止。

伍、結 論

中共的新聞傳播理論思想強調，媒體應被定位為國家的言論武器與黨的喉舌，應為集體的鼓動者、宣傳者及建設共產主義的教育者，具有強烈的工具

⁶⁸ 「發行地下刊物 二中國媒體人判刑」，2006 年 1 月 19 日，自由電子報。
<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/jan/19/today-int7.htm>

⁶⁹ 「『冰點』反彈 恐掀傳媒整肅風」，中國時報，2006 年 1 月 27 日，第 A13 版。

⁷⁰ 「『人民很生氣』冰點下月復刊」，聯合報，2006 年 2 月 17 日，第 A10 版。
中國去年查禁 79 種報刊，2006 年 1 月 28 日，自由電子報。

⁷¹ <http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/jan/28/today-p7.htm>

「監禁記者 中共連 7 年居冠」，中國時報，2005 年 12 月 15 日，第 A13 版。

性，必須以馬克斯主義為指導原則，具有黨性、階級性、思想性與特定的政治傾向，如此才符合其理論的規範和傳統的價值。

若觀察中共歷代領導人對媒體的論述會發現，無一不顯露中共之威權政體的特性，及其希望永遠操控並運用媒體，使之成為統治者發聲、傳聲和對敵鬥爭的最有力武器。

不過伴隨改革開放的深化，商業化社會的逐漸形成，和與外界接觸的日益頻繁，中國的媒體比起以往，亦有相當的改變，而給外界一個「媒體改革、市場競爭及朝多元發展」的期待。

由於媒體商業化的加深及經營型態企業化的需要，中國的傳媒在報業集團形成後，更出現跨行業、跨地區與跨媒體的經營擴張，進一步衝擊原有之「條」、「塊」分置、層級分明的報業體制，2004年，中國傳媒產業已達到3,270億元人民幣的市場規模，全年廣告營業額突破1,200億元。其中報紙家數逐年遞增，報紙廣告營業額亦是年年增長，如此都使得中國報業的所有制產生變革。

改革開放帶給中國媒體的變革除商業化之外，加強輿論監督的作用，亦被認為是中國媒體當前的一項任務，然而中共官方甚至學界與媒體，至今仍將輿論監督的作用，限縮於為維繫中共政權的領導地位而存在，仍是官方與媒體共同的默契。所以即便中國傳媒的制度運作與內容設計，相較於以往有明顯的改變，但只要中共仍不放棄威權式的制度運作，和堅持一元化的意識形態，中國媒體的運作，仍會依循威權體制的規範，而與西方式的民主制度，存有相當的距離。

由前述可知，中共之新聞媒體，並非扮演「第四權」功能之社會監督者的角色，而是如同中國古代之「言官」的作用，雖可「風言文事」、彈劾百官，而不受朝廷追究，但其是否具實質作用，或者影響力如何，關鍵仍取決於威權當局的同意，和統治者個人的意志。所以除少數足可流芳史冊的人物之外，多數的「言官」仍會基於各方因素的考量，或是揣摩上意，積極配合於當局的意向，或者聽命服從，消極的不語抵抗，凡此種種都是合於其自身利益之理性選擇的必然結果。中國當前的媒體，正處於類似的環境，除非中共政權發生根本性的改變，在中國要談媒體自主或是新聞自由，仍屬於無法達成的理想。

兩岸公務人員考試 錄取人員訓練模式之比較與展望

The Comparison and Prospects of the Civil Service Training
Models between Taiwan and China

沈建中 (Shen, Chien-Chung)

臺北大學兼任助理教授、考試院公務人員保障暨培訓委員會秘書室主任

沈麗山 (Shen, Lih-Shan)

私立中臺科技大學講師、東海大學政治研究所博士班

摘 要

在進入 21 世紀全球化的競爭體系，且在知識經濟時代，數位科技快速發展，建立起一個無遠弗屆的網路生活新世界，公私部門益形重視人力資源發展。而在新公共管理學派、公共選擇理論學派、組織經濟學與企業管理理論對政府再造提出理論建構之際，學者皆認為 21 世紀的政府組織必須重整，政府職能必須重新界定，藉以提升政府的競爭力。因此，人力資源發展尤其是具有指標性的公務人力資源，成為各國政府重視的議題。對兩岸政府而言，因不同的意識形態而發展出的公務人員體系，在兩岸互競的過程中，彼此有頗多可值攻錯之處。兩岸公務人員的培訓制度，是一相當大的研究議題，本論文以教、考、訓、用架構，探討兩岸公務人員人力資源發展考試錄取人員訓練（初任培訓）模式。

關鍵詞：公務人員、人力資源發展、「教、考、訓、用」、考試錄取人員訓練、初任培訓、核心能力

壹、前 言

公務人員之訓練在 21 世紀的今天，成為一項非常重要的課題。依統計

1997 年美國企業公司花在員工的教育 (Education) 經費為 55 億美元，而訓練 (Training) 的經費為 60 億美元，相較於 1985 年增加 18% 的支出¹。可知，美國企業公司對教育與訓練的重視。

Ulrich 認為唯有人力資源管理制度與策略的連接，才能創造顧客與員工的一致性，進而創造組織的競爭優勢²。而這所指的顧客，對公務人員而言即是指民眾。

兩岸在面臨內外環境挑戰的同時，如何在國家的發展過程中，運用與發揮公務人力資源是一個絕對的關鍵因素。對於我中華民國而言，臺灣地區資源並不豐富，但是這不是成為我國家發展的阻力，以同為華人國家的新加坡而言，渠等資源更弱於我國，為何在全球競爭力總是排名在前，就是因為重視優質的人力資源。依據 International Institute for Management Development (IMD)，對全球 61 個國家與經濟體所作的競爭力調查指出，新加坡在華人國家中一直居於領先的地位。從表可見，國家的大小與國家競爭力無關。按 IMD 競爭力調查項目為：經濟表現、政府和企業效率、國家基礎架構 (包括教育、科技、衛生與社會服務)。與公務人力資源有關的為政府效率，新加坡在華人國家中仍一直居於領先的地位。就是在聯合國的統計國家人力發展指標趨勢 (United Nations Human development index (trend))，新加坡在 177 個國家中也排名 25，居領先的地位。所以，筆者假設在國家發展的過程中，公務人力資源在國家競爭力中占一定的角色功能，這也是本論文所要探討比較的兩岸公務人員人力資源發展模式與展望，但因這個範圍過大，筆者將其限縮在考試錄取人員訓練 (初任培訓)，因為對公務人力而言，這部分最具可塑性與前瞻性，也是兩岸型塑公務人力資源的基石。

貳、兩岸公務員培訓定義與各國「教、考、訓、用」發展

政府的管理運作良窳，其核心關鍵在於文官體系的運作，也就是一個國家是否建構健全而有效的公務人力體系。對國家而言，提升競爭力的指標，在文

¹ Whalen, T & Wright, D., *The Business case for Web-based training*, (MA: Artech House, Inc., 2000), p.1.

² Ulrich, D., "Strategic and human resource planning: linking customers and employees", (*Strategic and Human Resource Planning*, 15(2), 1992), pp.47-62.

官體系就是如何能充分運用每一位現有文官，而且隨時保持能提供高品質服務的能力水準。在策略性人力資源管理的課題中，人力資源的能力精進與改善是最核心的重點之一³。

兩岸政府在面臨 21 世紀的挑戰，對如何提升公務人力資源，成為政府的重要議題。依銓敘部對我國公務人力素質的分析統計，至 95 年 12 月底，全國公務人員具大專以上教育程度者約占 76.45%。其中研究所占 10.13%；大學占 31.62%；專科占 34.71%⁴。2006 年 12 月底全國公務人員之任用經考試及格占 80.76%，其中以特種考試為主要任用來源占 42.37%；其他考試（含升等考試及銓定考試等）19.04%次之；高、普考所占比率，分別為 12.18%及 6.26%；初等考試約占 0.91%；依其他法令進用占 19.24%⁵。從上述統計資料分析得知，我國公務人員甄補管道主流，是經過國家考試的大專生。中國大陸公務人力素質從學歷上看，大專以上人員占總數的比例由 1993 年的 32.1%，上升到 2002 年底的 69.2%，提高了 37 個百分點。兩岸公務人力，以具大專以上學歷為主要來源⁶。

所謂的「教、考、訓、用」是指，學校的教育、公務人員的考試、訓練與任用的結合。教、考、訓、用理念的提出，主要是規劃一個現代公務人員的養成。因此，教、考、訓、用理念，形成現代公部門人力資源發展的策略，而教與訓成為重要的因素。對於公務體系而言，如何經由訓練，將公務人力從教考甄拔出來的人才，轉換成適格的文官，這是「教、考、訓、用」的重要功能。所以，訓練的角色與功能就成為重要的議題。

一、公務人員訓練

I. L. Goldstein (1986)，認為所謂訓練係指學習者短期間內有系統地獲得增進工作績效的技巧、規則、概念與態度；其意謂著，並改變學習者認知、以及關於如何工作、對工作的態度、以及工作場所中有關其與上司、同儕之關係

³ 施能傑，「文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點」，強化文官核心能力 再造政府競爭力學術研討會（臺北：行政院人事行政局，2005）。

⁴ 銓敘部，公務人員人力素質統計季報中華民國 95 年第 4 季季報全國公務人員教育程度，<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>，取用日期：2007 年 1 月 31 日。

⁵ 銓敘部，公務人員人力素質統計季報中華民國 95 年第 4 季季報全國公務人員考試概況，<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>，取用日期：2007 年 1 月 31 日。

⁶ 中國大陸人事部，「國家公務員考試錄用 10 周年」（<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/gwy/385992.htm>，取用日期：2006 年 4 月 2 日）。

認知等⁷。Raymond A. Noe (1999) 對訓練的定義為，是指組織有計畫地協助員工學習有關工作所應具備的能力⁸。從訓練的面向而言，一般而言，依施訓的時間點區分，訓練可分為職前訓練及在職訓練兩種，職前訓練是任職前的訓練，其目的在使錄取人員具備任職的基本條件；在職訓練為任職後的訓練，目的則在補充工作所需的能力，促成能力的不斷提升，或為新職責或任務的賦予預作準備。

我國對公務人員訓練的定義

我國對公務人員訓練的定義，至於我國對訓練內涵的認定，考試院分別於1993年與1996年有所界定。1993年考試院第八屆第九十四次會議審查通過之「考銓制度研究發展小組培訓分組」對於訓練內涵的界定為：「訓練係基於組織業務目標，由機關供給特定的知識與技能」⁹。1996年考試院研究發展委員會曾對公務人員訓練定義更詳細規範其內涵為：訓練施行乃是對公務人員行為、知識、動機、態度等之增強或變革；上述增強或變革，必須以機關業務實際需求為基礎；整體訓練過程是一套有系統的過程；訓練之目的，不僅應滿足機關需求，亦應同時提升公務人員的觀念與能力。2002年1月30日我國制定公布的《公務人員訓練進修法》，與同年7月16日考試院會同行政院訂定發布的《公務人員訓練進修法施行細則》，在該細則第3條第1項明定訓練為：「本法所稱訓練，指為因應業務需要，提升公務人員工作效能，由各機關（構）學校主動提供特定知識與技能之過程。」¹⁰

中國大陸對公務人員訓練的定義

至於中國大陸在《國家公務員法》並未對培訓定義，只在該法第60條說明：「機關根據公務員工作職責的要求和提高公務員素質的需要，對公務員進行分級分類培訓。」但其學者如匡代科等定義為：培訓是對國家公職人員的一種再教育；認為它是一種有組織、有計畫的培養和訓練；強調通才教

⁷ Goldstein, I. L., *Training in Organizations: Needs Assessment, Development and Evaluation*. (Monterey, California: Brooks/Cole Publishing Company., 1986), p.3.

⁸ Noe, Raymond A., *Employee Training and Development*, (US.: The McGraw-Hill Companies, Inc., 1999), 簡貞玉譯，員工訓練與能力發展（臺北：五南圖書出版公司，2002），頁6-7。

⁹ 考試院考銓制度研究發展小組培訓分組，考試院訓練進修體制建立之研究（考試院，未出版，1993），頁17。

¹⁰ 考試院研究發展委員會，建立我國公務人員訓練制度之研究（考試院，未出版，1996），頁4。未出版。

育；認為公務員培訓的實質是根據公務員的職務和工作需要而進行的繼續教育的過程¹¹。

兩岸對訓練或培訓的用語，並不一致。在我國相關法規如《公務人員訓練進修法》，用的是訓練；中國大陸如《國家公務員法》，用的是培訓，在本文筆者將其視為相同詞使用。不過分析兩岸的觀點，不管對公務人員用的是訓練或培訓，指的都是經由訓練提升公務人員的知能與技能。

二、各國「教、考、訓、用」發展

學者研究亦指出，已開發國家與開發中國家之文官訓練制度主要差別之一在各國文官「教、考、訓、用」連貫程度之不同。已開發國家「教、考、訓、用」制度皆具連貫性，而開發中國家則多缺失而不足以相輔相成¹²。所謂的「教、考、訓、用」是指，大學的教育、公務人員的考選、訓練與任用。先進國家如英國、美國與德國就是這種情形。

英國的公務人員訓練體制強調「考選與訓練 (Recruitment and Training)」的配合，由此而擴充為「考、訓、用」合一。英國從 1855 年起設「文官考選委員會」確立「事務官考試制度」¹³。英國起初對初任公務人員的訓練係採 The Nothcote-Trevelyan Report (1853) 建議：「……延攬優秀大學畢業生，經由考試後訓練……」¹⁴，將「考、訓、用」合一的「行政通才」訓練，並由各部會自行辦理，中央並無統籌機關規劃辦理¹⁵。

1968 年 The Fulton Committee Report 建議文官應以「專業訓練 (Professional Training)」為主，建議中央政府成立訓練機關，並將考選與訓練 (Recruitment and Training) 合一¹⁶。

1987 年英國政府發表「管理憲章方案 (The management Charter

¹¹ 匡代科主編、雷樹標、楊敬東副主編，國家公務員制度概論（湖南省：湖南大學出版社，1988），頁167。

¹² 許南雄，「『已開發』國家文官訓練制度之探討」，中國行政評論（第8卷第4期，1999），頁1-62。

¹³ Drewry, G. & Butcher, T, *The Civil Service Today*. 2nd. Ed. (U.K.: Beachwell, 1995), p.34.

¹⁴ Maheshwari, Shriram., *The Civil Service in Great Britain*. (Delhi: Concept Publishing Company., 1976), p.134.

¹⁵ Robson, W. A. (ed), *The Civil Service in Britain and France*. (Connecticut, Greenwood Press Publishers., 1975), pp.170-184.

¹⁶ Central Office of Information, *The Civil Service*, (London: HMSO, 1995), p.17.; Pyper, R., *The British Civil Service*. (London: Harvester Wheatsheaf., 1995), p.10.

Initiative)」，宣示文官體系將發展一套「能力基礎訓練 (Competency-based Training)」計畫。該計畫針對英國「開放層級 (The Open Structure)」¹⁷中，每一職等工作所需須的能力要件，並給予訓練¹⁸。

美國對公務人員訓練制度的確立，約在 20 世紀 30 年代之後。1930 年以後，美國政府思考文官訓練與大學教育的關係。如 1931 年 7 月，美國各大學研究所與聯邦政府在米尼蘇達大學舉行「大學教育與公務人員訓練」會議，其後 1934 年與 1935 年，陸續在芝加哥大學與普林斯頓大學舉辦大學教育與文官訓練的配合研討會¹⁹。美國強調「勝任與培訓 (Best qualify and well trained)」的重要，由此而確立「訓練與人力發展 (Training and Development)」體制²⁰。美國政府認為「政府是眾多專業人才的主要雇主 (Governments are the principal employers of professionals.)」²¹，所以，它的體制強調考用合一，大學教育是與工作結合。

德國採嚴格教考訓用的方式。也就是說，德國文官制度特色，重視公務人員的考選與培訓。擔任國家公務員者要通過類似大學畢業考的國家考試，及格者要在政府部門先服務兩年半，服務期間只有生活津貼而無薪水。服務完畢再參加第二次國家考試，及格者才成為正式見習官，試用完成 (可能長達 3 年) 才成為常任文官。也就是一位大學畢業生必須通過兩次國家考試，及兩段長達五年半的試用，才能進入高級文官的服務行列²²。就是一般職公務人員實習期間也長達 1 至 3 年，職位越高實習期間也越長，實習期滿再參加考試，及格後方予試用任用²³。

新加坡非常重視公務員培訓，設有民事服務學院 (Civil Service College)，提供公務員訓練，新加坡政府於 2000 年規定公務員每年須接受 100

¹⁷ 開放層級係指第 7 職等科長至第 1 職等的常務次長。

¹⁸ 公務人員保障暨培訓委員會編印，美國、法國、英國、德國、日本及中共公務人員訓練制度及法規彙編 (臺北：公務人員保障暨培訓委員會，1999)，頁 255。

¹⁹ 同註 31，頁 14。

²⁰ Klingner, D. E. & Nalbardian, J., *Public Personnel Management-Contexts and Strategies*. 4th. ed. (N.G.: Prentice Hall, 1998), pp.250-252; Maranto, Robert and Schultz, David., *A Short History of the United States Civil Service*. (Lanham: University Press of America, 1991), pp.11-16.

²¹ Mosher, F.C., *Democracy and the public*. 2nd. ed., (N.Y.Oxford University Press., 1982), p.112.

²² Koh, B.C., *Japan's Administrative Elite*. (Los Angeles: University of California Press., 1989), p.118.

²³ 許南雄，「各國公務人員訓練制度比較研究」，行政暨政策學報 (第 1 期，1999 年)，頁 114。

小時的訓練。新加坡公務員的培訓分為五個層次，導引培訓 (Induction Training)：任職後 6 個月，讓新進公務人員對其工作、所屬機關及整個政府體系有充分了解；基本培訓 (Basic Training)：任職後 6 個月至第 3 年者，訓練公務人員具備基本的知識與技能，俾能有效的執行工作；進階培訓 (Advanced Training)：任職後第 3 年至第 7 年者，訓練公務人員進階的知識與技能；延伸培訓 (Extended Training)：任職後第 7 年至第 11 年者，訓練公務人員更先進的知識與技能，以備隨時擔任其他工作，或更高階工作；持續培訓 (Continuing Training)：與服務年資無關。自擔任公務人員開始，持續培訓終身學習，與工作無直接關係，目的在加強公務人員競爭力²⁴。分析新加坡公務員培訓制度，主要包括工作導引培訓、基本培訓、進階培訓、延深培訓及持續培訓等五大部分，不同層次的公務員，具有不同層次的訓練目標及內容，但主要區分為低階管理層級、中階管理層級與高階管理層級。在低階管理層級，以一般工作知能認識熟練為主，並以精進工作技能為主；在中階管理層級，使其有能力進行基本的分析、判斷、反映，並以工作技能和構思技能為主，人際關係為輔；在高階管理層級，深入理解並掌握判斷與決策層次，並以構思決策技能為主，人際關係為輔²⁵。

因新加坡係採菁英式的甄選公務人員，所以新加坡對初任公務人員只做對其工作、所屬機關及整個政府體系了解的訓練課程，新加坡強調對在職公務人員培訓，這可稱之為新加坡模式。

先進國家採用教、考、訓、用合一，其目的在使得公務人員能有完整的公務技能，在政府體系中，能很快的溶入工作中，而且政府對國家公務人力是採長期的規劃與訓練，將公務人力視之為國家資本，這也是這些國家具有競爭力原因之一，這是先進發展出培養公務人員的模式。不過這四種模式仍因其發展不同，而有些區別。英國模式是考取優秀人才後再加以訓練，強調「考、訓、用」合一。美國模式，則與大學教育相結合，強調「教、考、用」合一。德國模式則強調「考、用」合一。新加坡模式則為強調在職訓練。

²⁴ 公務人員保障暨培訓委員會，八十九年度赴新加坡與英國研習報告（臺北：公務人員保障暨培訓委員會，2001），頁 11。

²⁵ 江明修，公務人員各官等核心能力與訓練體系建力之研究（臺北市：公務人員保障暨培訓委員會，2002），頁 41。

上述四種模式，各有其歷史發展的因素與國情的需求，也各在其本國發揮功能。於此，本文要探討的即是，在兩岸公務人員考試錄取人員訓練（初任培訓）過程中，「教、考、訓、用」扮演的角色功能。

表 1 新加坡公務人員訓練內容概況

| 層級 | 低階管理層級 | 中階管理層級 | 高階管理層級 |
|------|---|---|---|
| 訓練目標 | 以一般工作知能認識熟練為主 | 使其有能力進行基本的分析、判斷、反映 | 深入理解並掌握判斷與決策層次 |
| 課程內容 | 主要以精進工作技能為主： 電腦資訊應用 人際溝通技巧 顧客服務、問題處理 群體建立與領導技巧 工作改進等 | 以工作技能和構思技能為主，人際關係為輔： 衝突的處理與協調 法律常識 財務及人事管理 群體與組織形象建立 目標管理 員工考核 激勵領導 組織與管理策略 面試與面談技巧等 | 以構思決策技能為主，人際關係為輔： 組織管理發展計畫策略 政策草擬、分析與實施 建立組織創新形象 談判溝通技巧 激勵領導 網絡建立 資訊應用與訊息交流等 |

資料來源：江明修，2002：41。

參、我國公務人員考試錄取人訓練模式發展

一、我國公務人員考試錄取人員訓練沿革 - 「教、考、訓、用」發展 考用合一

中華民國立國後，於 1931 年 7 月 15 日在南京舉行第一屆高等考試，係採分試淘汰制。依 1929 年 8 月 1 日國民政府公布並於 1935 年 7 月 31 日修正公布的《考試法》，在該法第 10 條第 1、2 款規定：高等考試分三試，第 1 試不及格者不得應第 2 試、第 2 試不及格者不得應第 3 試；普通考試分二試，第 1 試不及格者不得應第 2 試。考試及格發給證書任用，並無訓練程序。

考訓結合

其後，公務人員考試實行考訓結合，分為初試及再試，初試及格者須經訓練，再試及格者一律分發任用。依 1939 年 8 月 6 日國防最高委員會第 12 次常務會議通過之《高等考試分為初試再試並加以訓練辦法》第 1 條規定：「考試院規定若干種高等考試分為初試再試，初試及格人員經訓練期滿舉行再試，再試及格者方發給證書依法任用，其不及格者得補行訓練但以一次為限」。至於訓練係由中央政治學校負責，訓期 1 年（高等考試分為初試再試並加以訓練辦法第 3 條）。訓練期間供膳食、服裝、講義與津貼 30 元（高等考試分為初試再試並加以訓練辦法第 4 條）。訓練內容涵括操行、學科與實習，訓練成績與再試考試成績合併計算，決定及格與否（高等考試分為初試再試並加以訓練辦法第 5 條）。

政府來臺後，公務人員考試改為任用考試，考試及格後即分發任用，無訓練程序。

考試錄取人員訓練法制化

考訓用合一

1986 年《公務人員考試法》配合官職併立的兩制合一之新人事制度，於同年 1 月 24 日制定公布，揭示公務人員考試係屬配合任用計畫，以為事擇人、考用合一為本旨所辦理之考試，並明定高等考試與普通考試及格者，應按錄取類、科接受訓練，訓練期滿成績及格後，始予以分發任用；其訓練辦法由考試院會同關係院訂定。至其他公務人員考試，亦得比照辦理訓練。

因此，自 1986 年起考試錄取人員訓練再次法制化。考試院並於 1986 年 6 月 27 日會同行政院訂定發布《公務人員高等暨普通考試訓練辦法》，亦於各項特種考試規則中明定錄取人員訓練為完成考試之程序，並據以分訂各該考試錄取人員訓練（實習、學習）辦法，以為辦理各種訓練之準據。迨至保訓會於 1996 年 6 月 1 日成立，又配合 1996 年 1 月 17 日公務人員考試法之修正，研訂統合性之《公務人員考試錄取人員訓練辦法》，經考試院會同行政院、司法院於 1997 年 7 月 25 日訂定發布。

相關的訓練業務，在保訓會成立之前，考試錄取人員訓練相關業務，係由考選部主管，並設高普考訓練委員會負責訓練之協調、審議事項，經擬定訓練計畫、訓練課程、講授大綱，及遴聘講座後，即將訓練委託行政院人事行政局協調有關訓練機構與公立大學院校實施。1996 年 6 月 1 日保訓會成立，即統

由保訓會規劃辦理。

考試錄取人員訓練內容

依《公務人員訓練進修法》第 2 條第 1、2、3 項規定：「(第 1 項) 公務人員訓練進修法制之研擬，事關全國一致之性質者，由公務人員保障暨培訓委員會辦理之。(第 2 項) 公務人員考試錄取人員訓練、升任官等訓練及行政中立訓練，由公務人員保障暨培訓委員會辦理或委託相關機關(構)、學校辦理之。(第 3 項) 公務人員專業訓練、一般管理訓練、進用初任公務人員訓練及前項所定以外之公務人員訓練及進修事項，由各中央二級以上機關、直轄市政府或縣(市)政府(以下簡稱各主管機關)辦理或授權所屬機關辦理之。」再依《公務人員考試法》第 20 條第 1、2 項規定：「(第 1 項) 公務人員各等級考試正額錄取者，按錄取類、科，接受訓練，訓練期滿成績及格者，發給證書，分發任用。列入候用名冊之增額錄取者，經用人機關自行遴用後，其訓練程序，與正額錄取者之規定相同。(第 2 項) 前項訓練之期間、實施方式、津貼、請假、成績考核、獎懲、停訓、重訓、保留受訓資格、廢止受訓資格、訓練費用等有關事項之規定，其辦法由考試院會同關係院定之。」

從上開兩法只明定考試錄取人員須接受訓練，訓練內容則規範於《公務人員考試錄取人員訓練辦法》中。依該辦法，訓練之期間為 4 個月至 1 年(公務人員考試錄取人員訓練辦法第 8 條)。同辦法第 3 條，則規範訓練分為基礎訓練與實務訓練。基礎訓練以充實初任公務人員應具備之基本觀念、品德操守、服務態度及行政程序與技術為重點。實務訓練以增進有關工作所需知能及考核品德操守、服務態度為重點。所以，我國公務人員考試錄取人員訓練係兼採通才與專業訓練。

我國「教、考、訓、用」的運用

我國公務人員考試制度與大學教育、公務人員訓練與任用的關係，也就是所謂「教、考、訓、用」的關聯性，則可分為「先教後考再訓用」如警察大學與警察專科學校與警察特考；「先考後訓再用」，現行各種公務人員考試。

我國教考訓用之間的結合問題，學者的研究指出有下列的問題²⁶：在教

²⁶ 考試院，建立公務人員教、考、訓、用配合制度可行性之研究(87年度專題)(臺北：考試院研究發展委員會，2000)，頁 47-49。

育與考試之間產生無法銜接的問題。在教育與訓練之間的問題，學者認為：教育與訓練實為一體之兩面，就公務部門而言，訓練更應是學校教育之延續。然而觀諸我國現行運作情形，真可謂「教者自教」、「訓者自訓」，二者缺乏足夠之銜接與配合。在教育與任用之間的問題，學者認為：學校教育乃為國家選才之基礎與搖籃，是故教育與用人之間應取得合作與配合關係，然實務是「教者自教」、「用者自用」，而有「才無所用」或是「用人非才」的情況產生。

筆者認為要解決上述的問題，以核心能力訓練結合大學教育與公務人力資源，是一可行的方向。

二、建構以核心能力為基礎的公務人員訓練

Anders Drejer 在「策略管理與核心能力：理論與運用 (Strategic Management and Core Competencies : Theory and Application)」一書中指出，隨者科技、人力和經濟的發展，就必須建立合宜的核心基礎策略²⁷。Charles Handy在引述McKinsey的報告中說，在 2000 年時以運用知識為基礎的工作達所有職業的 70%，然而在 1950 年時只有 30%²⁸。

核心能力乃是策略性人力資源管理與發展的重要內涵，就人力甄補的層面而言，強調公務工作與公務人員能力之間的適宜性；另從教育與訓練的層面而言，在於精進公務上所應具備之知識、技能與能力，以便做好承擔更重要職責的準備。

就我國而言，《公務人員訓練進修法》於 2002 年 1 月 30 日由總統明令公布實施後。依該法第 2 條規定，公務人員訓練進修法制之研擬，事關全國一致之性質者，由公務人員保障暨培訓委員會辦理之。且依《公務人員保障暨培訓委員會組織法》第 4 條規定，保訓會負責關於公務人員訓練、進修政策之研擬規劃及協調事項；關於公務人員訓練、進修法規之研擬、解釋事項；關於公務人員考試筆試錄取人員、升任官等、行政中立或及其他有關訓練之研擬規劃、執行及委託事項；關於人事人員訓練、進修之研擬規劃及委託事項；關於公務人員培訓制度之研究事項。爰此，保訓會為公務人員訓練進修的主管機關。

²⁷ Drejer, A., *Strategic Management and Core Competencies: Theory and Application*. (Westport, CT: Greenwood Publishing Group Inc., 2002), p.xxii.

²⁸ Handy, C., *The Age of Unreason*, (London: Arrow, 1995). 原文引自同註 45., p.xxv.

保訓會既職司公務人員訓練進修並為法定主管機關，為因應人力資源管理發展與核心能力的世界性思維。爰乃整體建構我國公務人員核心能力，並就行政院所提主管核心能力外，就各官等非主管部分，建構渠等共通能力，以建構訓練體系，健全我國公務人員訓練，並於 2005 年研發完成我國公務人員考試錄取人員核心能力架構。

在薦任官等核心能力部分：計有「創新思考」、「方案設計」、「說服與協調」及「多元管理」等 4 項；在委任官等核心能力部分：計有「傾聽與表達」、「工作計畫」、「問題解決」、「資訊應用與處理」、「團隊合作」、「公務倫理」、「顧客服務」、「情緒管理」、「基本法律知能」等 9 項，並轉化成各種考試錄取人員訓練課程。

肆、中國大陸公務人員初任培訓模式發展

一、中國大陸公務人員考試制度的緣起與發展

中國大陸對於國家幹部原採由國家統一分配的畢業研究生和大中專畢業生擔任，並非由考試晉用²⁹。直到 1980 年，鄧小平就人事制度提出要進行改革，並提出考試制度，且明確指出：「將來很多職務、職稱，只要考試合格，就應當錄用或者授予」³⁰。勞動人事部爰於 1982 年 9 月 29 日以勞人幹【1982】147 號發布《吸收錄用幹部問題的若干規定》，該規定將幹部錄用首採公開考試，平等競爭方式。該規定中第 7 條第 1 項明訂：「國家機關、事業、企業單位吸收錄用幹部，由當地人事部門統籌安排，實行公開招收，自願報名，進行德、智、體全面考核，堅持考試，擇優錄用。」；同條第 5 項：「吸收錄用的幹部，根據需要進行一定時間的訓練。」

人事部、中共中央組織部並於 1989 年 1 月 9 日人錄發【1989】1 號發布《關於國家行政機關補充工作人員實行考試辦法的通知》，考試錄用國家機關工作人員的工作逐步開展。在該考試辦法中對考試的種類、方式和程式有所規

²⁹ 人事部、中共中央組織部 1989 年 1 月 9 日人錄發【1989】1 號「關於國家行政機關補充工作人員實行考試辦法的通知」

³⁰ 中國大陸人事部，國家公務員考試錄用 10 周年，2003 年，

<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/gwy/385992.htm>，取用日期：2006 年 4 月 2 日。

範，依該考試辦法第 3 條規定的原則為：「考試種類可暫時按照報考者文化條件的要求劃分等次；考試方法為筆試、面試，筆試內容為機關通用的基礎知識和業務工作必備的專業知識，面試內容可依據擬任工作崗位的具體要求確定；考試、錄取的基本程式是發布公告、公開報名、資格審查、組織筆試和面試、體檢、考核、確定合格者、審批錄取和張榜公布。」

具體的做法，如四川省人事廳、中共四川省委組織部於 1989 年 5 月 6 日川人發【1989】8 號貫徹《關於國家行政機關補充工作人員實行考試辦法的通知》的實施意見中第 5 條對於考試原則、科目、內容規定如下：「考試原則：無論筆試、還是面試，都應注重有效性、適用性和科學性，堅持「為用而考」的原則。在堅持命題標準，正確掌握命題範圍和深度的前提下，目前宜選擇合適題型，適當增加題量，使考試成績拉開檔次，達到擇優錄取的目的。

考試種類：暫為大專、中專（高中、職業高中）兩個等次。補充「行政執行類」科員以上崗位的，考試等次為大專；補充「行政執行類」辦事員和「後勤服務類」崗位的，考試等次為中專、高中；補充「專門技術類」崗位的，根據專業技術崗位的需要確定考試等次。考試方式為筆試、面試。筆試內容為機關通用的基礎知識和業務工作必備的專業知識；面試內容根據補充崗位的具體要求確定，並應量化、計分。考試科目：機關通用基礎知識考試科目暫為行政管理學、機關應用文寫作兩種（黨群部門為政治、機關應用文寫作），特殊需要的崗位應加試外語。專業知識的考試科目，由用人單位提出，報同級主考機關同意。成績計算：就考者的總成績為筆試與面試成績之和。筆試、面試成績之比，行政崗位按 7：3 掌握；專業技術崗位允許加大或縮小。」

二、中國大陸公務人員初任培訓制度 - 「學用一致、按需施教」

1993 年 8 月 14 日，國務院正式頒布《國家公務員暫行條例》。根據《條例》精神，人事部於 1994 年 6 月 7 日頒布《國家公務員錄用暫行規定》與同年 5 月 5 日頒布《國家公務員培訓暫行規定》，建構中國大陸國家公務員考試錄用培訓制度。

依《國家公務員暫行條例》第 13 條第 1 項：「國家行政機關錄用擔任主任科員以下非領導職務的國家公務員，採用公開考試、嚴格考核的辦法，按照德才兼備的標準擇優錄用。」同條例第 51 條：「國家行政機關根據經濟、社會發展的需要，按照職位的要求，有計畫地對國家公務員進行培訓（第 1 項）。國

家公務員的培訓，貫徹理論聯繫實際、學用一致、按需施教、講求實效的原則（第2項）。」

依《國家公務員培訓暫行規定》第6條：「初任培訓是指對新錄用人員，即經考試錄用進入國家行政機關，擔任主任科員以下非領導職務人員的培訓。初任培訓在試用期間進行，時間不少於10天。初任培訓合格者方能任職定級，不合格或未參加培訓的不能任職定級。」再依《中華人民共和國國家公務員法》61條前段：「機關對新錄用人員應當在試用期內進行初任培訓」。仍沿依前開法令的意旨。國家公務員對初任培訓，可分為培訓方式與培訓內容。

培訓方式可分為工作實習與專門培訓教育。工作實習，即在有經驗的公務員指導和帶領下，直接參加實際的行政工作，通過工作習得本職的公務知能。專門培訓教育，即由各單位自行開班授課，或送往專業訓練機關（構）培訓³¹。

培訓內容可分為公共科目和專業科目兩部分。為規劃初任培訓，國家人事部針對公共科目統編「國家公務員初任培訓」一書，總共分為十四講，分別為：「第一講 鄧小平理論和「三個代表」重要思想；第二講 公共經濟；第三講 中國政治制度與政府運作概況；第四講 依法行政；第五講 電子政務：嶄新的政府工作方式；第六講 公共政策；第七講 中國加入世界貿易組織；第八講 國家公務員制度；第九講 公務員義務權利與行為規範；第十講 國家公務員保守國家秘密行為規範；第十一講 機關公文寫作與處理；第十二講 公務員工作方法；第十三講 公務員心理調適；第十四講 公務員談成長」³²。可以視之為，對於通識觀念的建構。

以上海市為例³³，培訓的課程內容為：「培訓內容分公共科目和專題講座兩個部分。公共科目分為四個單元，其主要內容：第一單元：憲法；社會主義市場經濟和鄧小平理論；江澤民同志「三個代表」的重要思想；第二單元：上海市政府機構概況及其政府職能轉變；國家公務員制度基本知識；公務員行

³¹ 詹中原，中國大陸當代政府與行政（臺北：神州圖書出版有限公司，2002年），頁368-369。

³² 尹蔚民，國家公務員初任培訓（北京：中國人事出版社，2003年）。

³³ 2003年度上海市國家公務員初任培訓，滬人【1998】80號《上海市國家公務員初任培訓試行辦法》以及滬人【2001】112號《關於印發2001年—2005年上海市國家公務員培訓實施計畫》，

http://www.21cnhr.gov.cn/xinxi/file.jsp?f_ID=2520，取用日期：2006年4月2日。

為規範；機關寫作與公文處理；案例分析。第三單元：幹部創新能力。第四單元：依法行政和WTO基本知識； 專題講座： 反腐倡廉、弘揚正氣，做人民的好公僕； 牢固樹立全心全意為人民服務的思想。」

中國大陸所謂學用一致，強調的是初任培訓的訓用一致。如前文所述中國大陸在 1980 年代之前，對於國家幹部原採由國家統一分配的畢業研究生和大中專畢業生擔任。意即國家在分配工作的過程中，即考慮其專業知能。所以進入政府後，在黨管幹部與政黨協商體制所產生無所謂「政治中立」的文化下，所謂的初任培訓，偏重於意識型態的培訓，也就是說教考訓用是合一的。但隨著鄧小平提出的經濟改革開放，所形成的中國大陸內外環境的改變，對政府體系而言，建構專業化的國家公務員，取代舊有的政治性國家幹部的思惟，就是前文所提出的中國大陸建構國家公務員的法制化。最重要的是採取公開的考試，讓有資格的公民皆能參加考試。

在《國家公務員培訓暫行規定》第 6 條規定，初任培訓在試用期間進行，時間不少於 10 天。初任培訓合格者方能任職定級，不合格或未參加培訓的不能任職定級。惟在《國家公務員法》第 61 條只規定，機關對新錄用人員應當在試用期內進行初任培訓，至於初任培訓在試用所占的成績為何並未明定，同法第 32 條只規定，新錄用的公務員試用期為 1 年。試用期滿合格的，予以任職；不合格的，取消錄用。惟中國大陸仍強調「不經培訓不上崗，不經培訓不任職，不經培訓不提拔」。

伍、結 語

從下表可看出就兩岸國家競爭力而言，兩岸的差距越來越少，這是警訊也是更加努力的契機，實際上隨著地球村與區域整合的發展，中華民國要生存、要發展，在資源不充沛的臺灣就需發展優質的人力資源，這也就是我國現以研發高科技，作為經濟發展的主脈，不得不然的事實。就政府而言，優質的公務人力不但能提供政府周延的政策建議，也是引領社會發展的領頭雁，更是建構高績效政府團隊的基石。

表 2 IMD 的 1996 - 2006 年美國、英國、德國、新加坡、中華民國
與中華人民共和國競爭力排行表

| 國 名 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 美 國 | | | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 新加坡 | | | 2 | 2 | 2 | 3 | 8 | 4 | 2 | 3 | 3 |
| 中華民國 | 18 | 23 | 14 | 15 | 20 | 16 | 20 | 17 | 12 | 11 | 18 |
| 中華人民共和國 | | | 21 | 29 | 24 | 26 | 28 | 29 | 24 | 31 | 19 |
| 英 國 | | | | | 15 | 17 | 16 | 19 | 22 | 22 | 21 |
| 德 國 | | | | | 13 | 13 | 17 | 20 | 21 | 23 | 26 |

資料來源：IMD WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK 2004，<http://www01.imd.ch/documents/wcy/content/pastranking.xls>與IMD WORLD COMPETITIVENESS YEARBOOK 2005，<http://www02.imd.ch/wcc/factors/>與The WORLD Competitiveness SCOREBOARD 2006，<http://www01.imd.ch/documents/wcc/content/overallgraph.pdf>

在前文筆者就公務人員考試錄取人員訓練（初任培訓），提出歐美模式與新加坡模式。筆者試將兩者與國家的競爭力及人力資源發展結合。從下表聯合國所統計的國家人力發展指標趨勢，美國、英國、德國等國人力發展趨勢一直居領先地位，這對渠公務人力有正面的功能，對政府效率因素競爭力亦然。當然公務人員考試錄取人員訓練（初任培訓），屬於公務人力訓練的一環，而公務人力政府效率與國家競爭力的一部分，但就如前文所提 1980 年代以來，歐美先進國家的文官體系不斷採行廣泛的變革措施，就是體認公務人力在國家發展過程中的重要性。

表 3 美國、英國、德國、新加坡與中華人民共和國國家人力發展指標趨勢
(United Nations Human development index (trend))

| HDI Rank | Country | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2003 |
|----------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 10 | 美 國 | 0.867 | 0.887 | 0.901 | 0.916 | 0.929 | 0.938 | 0.944 |
| 15 | 英 國 | 0.845 | 0.854 | 0.863 | 0.883 | 0.921 | 0.948 | 0.939 |
| 20 | 德 國 | .. | 0.861 | 0.869 | 0.888 | 0.913 | 0.927 | 0.930 |
| 25 | 新加坡 | 0.725 | 0.761 | 0.784 | 0.822 | 0.861 | | 0.907 |
| 85 | 中華人民共和國 | 0.525 | 0.558 | 0.594 | 0.627 | 0.683 | .. | 0.755 |

Source: <http://hdr.undp.org/statistics/data/indicators.cfm?x=15&y=1&z=1>

表 4 IMD 的 1996 - 2006 年美國、新加坡、中華民國
與中華人民共和國政府效率因素競爭力排名表

| 國 名 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 美 國 | 7 | 7 | 5 | 10 | 8 | 8 | 5 | 10 | 10 | 16 | |
| 新加坡 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 2 |
| 中華民國 | 6 | 20 | 15 | 16 | 18 | 17 | 24 | 20 | 18 | 19 | 24 |
| 中華人民共和國 | 9 | 6 | 19 | 31 | 32 | 23 | 23 | 22 | 21 | 21 | |

資料來源：施能傑，2005：1-2-9；與行政院經濟建設委員會，「2006 年我國在IMD世界競爭力排名分析」
http://www.cepd.gov.tw/style1/style1_sec2.jsp?businessID=2968&linkID=194&parentLinkID=0&gosec2=y

如前文所述，英國模式是考取優秀人才後再加以訓練，強調「考、訓、用」合一，此種模式政府較強調職前訓練。美國模式，則與大學教育相結合，強調「教、考、用」合一。德國模式則強調「考、用」合一。美國、德國與新加坡模式則為強調在職訓練。實際上這四種模式，係配合各國的情形所發展。

上述四種何模式較優，如以培訓的觀點而言，「教、考、訓、用」合一，是最完善培訓初任的公務人力，當然尚需建構完善的在職訓練，如新加坡的在職訓練就相當完善。中華民國考試錄取人員訓練屬於「考、訓、用」合一的模式，中國大陸則較偏向新加坡模式。兩岸現行的公務人員考試錄取人員訓練與初任培訓，兩岸培訓的重點顯然有別，不過我國政府現已建構以核心能力為基礎的訓練，我國的公務人員訓練較貼近世界的脈動，但中國大陸近來亦加強公務人力的訓練，亦不容我等輕忽。我國每年約有一萬多人加入政府體系，這些人是政府的新血輪，也是明日政府人力的主幹。中國大陸從公務人員體系法制化後，亦開始經由公開考試甄拔年青人進入政府部門。正如前文所述，今天我們要在國際上生存，一定要有優質的人力資源；我國要具競爭力，優質的公務人力是必備的要素。因此，良好的培訓模式是學術界與政府皆應重視的議題。

當前中共偵檢機制問題淺探

An Initial Analysis of Current Investigation and Prosecution Mechanisms in China

林文軒 (Lin, Wen-Hsuan) *

中國文化大學中山學術所博士生

摘 要

中共《刑事訴訟法》修改後，對刑事審判方式進行了若干改革，連帶對刑事偵查工作產生重大影響。中共刑事程序中的偵檢（檢警）關係模式，是種建立在「分工負責、互相配合、互相制約」基礎之上的呈流線型結構模式，它迥異於西方諸多國家¹，既不同於偵檢獨立模式，也與偵檢一體模式有著明顯的區別。惟從偵查程序特點看，中共偵查活動仍具極強職權性，控制犯罪的目的壓倒了人權保障的理念，導致了許多侵犯人權的嚴重問題。本文針對目前刑偵工作中一些較突出問題作探討研究。

關鍵詞：偵查模式、調查取證、證據開示制度、舉證責任

壹、前 言

中共修改後的《刑事訴訟法（以下簡稱刑訴法）》，對其刑事審判方式進行重大改革。據宣稱，這些改革對於加強社會主義民主和法制建設有著重要作用

* 特此感謝匿名審查人的指正。

¹ 參見：黃素萍、楊德志編著，*司法機關組織法*（北京：中國政法大學出版社，2006年7月第1版），頁265。徐美君，「偵檢一體模式與刑事訴訟偵查程序改革」，*政法學刊*（第198卷第4期，2001年8月），頁63。徐美君指出，公檢法三機關的分工負責、互相配合和相互制約的基本原則，在《刑事訴訟法》中最突出的表現是偵查、起訴和審判並列為三大訴訟程序，並沒有形成以誰為中心的局面。

²。而刑事審判方式的改革，對公安機關刑事偵查工作亦產生重大影響。但是，中共現行法律規定的檢警關係的設計仍不合理，存在著偵查質量不高、法律監督乏力、人權保障脆弱、司法資源浪費、訴訟效率低下等諸多亟待解決的問題，尤其是與控辯式庭審方式、嚴峻的治安形勢等不相適應³。

貳、刑事偵查制度問題

一、審問式偵查模式內容

從立法上看，中共的刑事偵查制度基本屬於審問式（係大陸國家作法，以控制犯罪為基本思想），但也具彈劾式（係英美國家作法，以保障公民合法權利為重要目標）的若干作法⁴。而「審問式偵查模式」的內容，主要表現在幾方面：

其一，偵查手段的廣泛性、多樣性。根據《刑訴法》有關規定，偵查手段包括訊問被告人、詢問證人、勘驗、檢查、鑒定、通緝、搜查和扣押。同時，偵查機關還可採取拘傳、取保候審、監視居住、拘留和逮捕等強制措施。

其二，手段使用的非控性。除逮捕人犯必須經檢察機關批准外，偵查機關有權自行決定其他一切偵查手段，如拘留、搜查、扣押等等。

其三，手段適用條件的靈活性、寬鬆性。在各種強行偵查手段中，除逮捕外，法定條件大多非常寬鬆，如拘留；或者法律基本上沒有規定具體的適用條件，如搜查扣押。

其四，被告人權利的受限性。首先，被告人沒有沉默權，原《刑訴法》第 64 條（即修改後第 93 條）規定，被告人對偵查人員的提問，應當如實回答。

² 王萍，「刑偵工作與刑事審判方式改革」，雲南公安高等專科學校學報（1999 年第 3 期），頁 18。王氏指出，中共刑事審判方式進行之重大改革，其主要表現：改革審判組織，立法賦予合議庭對開庭審理的案件有獨立的判決權，重大、複雜、疑難的案件才需提交審判委員會討論決定；改革庭前審查程序，變實體審查為程序審查，避免「先定後審、先判後審」的錯誤作法，以加強庭審程序；在開庭審判程序上，吸收英美等國當事人主義對證據核查查的交叉詢問規則，加強控訴、辯護雙方的抗辯性；在證據的庭審調查方面，立法規定，於加強控方舉證責任的同時，賦予雙方當事人對各種證據的發問權、主詢權和反詢問權，尤其是賦予被告人對那些不利於自己的證人當庭作證而進行質證和反詢問的權利。

³ 劉月進，「我國現行檢警關係模式評析」，南京師大學報（社會科學版，2006 年 3 月第 2 期），頁 35。

⁴ 章武生、左衛民主編，中國司法制度導論（北京：法律出版社，1994 年 11 月），頁 143-147。

只有與本案無關的問題，才可拒絕回答。其次，律師不得介入偵查。根據原《刑訴法》第 111 條（見修改後第 96 條），只有在審判階段，被告人才可獲得律師幫助。但《刑訴法》修正後，仍需在被偵查機關第一次訊問後或者採取強制措施之日起，才可以聘請律師幫助。

針對中共偵查模式的缺陷，有學者歸納之有三：缺陷之一，是不能切實有效地保障被追訴者的權益；缺陷之二，是偵查權力行使的任意性；缺陷之三，是偵查重心化而非審判中心化⁵。

二、公安調查取證問題

修改後的《刑訴法》，以公正審判為核心，以訴訟中的人權保障為主題，對中共的刑事審判方式進行了重大改革。而審判方式改革對公安機關的執法活動帶來的直接影響是舉證責任加重。公安機關必須客觀全面的查明案件事實，廣泛地蒐集證明犯罪嫌疑人有罪無罪、輕罪重罪的各種證據，為正確處理案件提供客觀依據；公安機關對獲取的證據材料，應按照證據基本特徵進行審查判斷，去偽存真。但司法實踐中，公安機關在調查取證中卻出現以下問題⁶：

忽視對證據材料的客觀真實性審查。有的辦案人員取證時未進行深入細緻的調查研究，蒐集證據不客觀、不全面，未對所獲材料的真偽認真甄別，甚至先入為主將個人的主觀推斷作為證據使用。

未認真分析證據材料與證明對象之間的相互關係。例如，有的辦案人員未認真分析證據材料證明力的大小，以及該證據與案件之間的相互關係，取證時將所有的案件材料統統蒐集為證據，出現了「眉毛鬍子一把抓」的情況。

證據蒐集的主體、程序、手段違法的現象時有發生。諸如以刑訊逼供方法獲取口供，訊（詢）問案件當事人時由偵查人員單人進行，進行搜查和勘驗檢查時不辦理法律手續，等等，證據的效力因為違法蒐集而受到影響，甚至在訴訟中喪失應有的效力。

不及時蒐集和保全證據。一般說來，證據蒐集得越及時，其真實可信度就越高。但有些辦案人員出於工作拖拉，失去取證的良機，有的則因未及時採取妥善的保全措施，而使該項證據滅失。

⁵ 呂萍，「論我國偵查模式改革的社會基礎」，鐵道警官高等專科學校學報（2006 年第 16 卷第 1 期），頁 60。

⁶ 王萍，「刑偵工作與刑事審判方式改革」，雲南公安高等專科學校學報（1999 年第 3 期），頁 19。

使用證據時未認真審查。有些辦案人員定案時對證據未認真審查，造成日後檢察院將此案退回補充偵查或決定不起訴，即使勉強提起公訴，也可能造成法庭審理中因證據不足、指控罪名不能成立的結果出現。

三、偵查機關強制處分決定權問題

北京大學法學院的任寰透露，《刑訴法》賦予偵查機關，自行採取包括搜查、扣押、拘留、逮捕等強制性措施的決定權。依據《刑訴法》，公安機關（含國家安全機關）偵查的案件，除逮捕須經檢察機關批准外，有權自行採取搜查、扣押、拘留、逮捕等強制性措施。檢察機關「自偵」的案件，也有權自行決定拘留、逮捕以及採取搜查和扣押等強制性措施。這些規定，使偵控機關能夠充分發揮其主觀能動性和靈活性，以揭露犯罪，證實犯罪，有利於保證偵查、起訴任務及時順利的完成。

然而，由於搜查、扣押、拘留、逮捕等措施，絕不僅僅是偵查程序中偵查手段問題，而是涉及刑事訴訟、人權保障等重大問題。在當今世界主要國家，警察是無權決定搜查、扣押的，通常只有在獲得法官簽發有效令狀後方可實施。因之，中共這方面的作法，雖然有利於偵查活動的有效開展，但因缺乏有效的監督，對於犯罪嫌疑人訴訟權利及合法權益的保護，顯然是不利的。據任氏指出，其弊概有⁷：

強制性措施的隨意性

由於公安、檢察機關在刑事訴訟中負舉證責任，而拘留、逮捕不受司法審查，卻由偵查機關自行決定（公安機關偵查案件的逮捕，須由檢察機關批准除外，下同），偵控機關和人員追訴犯罪的職責和願望，使之有時單純從追究犯罪的效果出發，將強制性措施作為進一步蒐集證據、偵破案件的快捷手段，往往無限制地擴大強制處分的適用範圍，以致實踐中產生“以捕代偵”的現象。

有些情況下，由於偵查機關使用本無須使用搜查、扣押的措施，以致本應享有人身自由的犯罪嫌疑人被羈押，使在未被依法判決有罪之前，便失去社會生活和家庭生活，給其本人及其家庭帶來沉重心理負擔。即使事後證明係屬於錯誤使用強制處分、也予以相應的救濟，但對當事人所造成的名譽、尊嚴損

⁷ 任寰，「關於在我國刑事訴訟中建立司法審查制度的構想」，法學月刊（上海，2000年第4期），頁20-25。

害，以及在一定的社區和周圍群體中產生的影響，實非短時間所能消除。

甚者，因限制人身自由的措施，由追訴機關自行決定和執行，而缺乏必要和有效的制約，致使「超期羈押」現象在實踐中時有所見。從而損害法律的嚴肅性、司法的權威性，以及社會公眾對法律及司法機關所寄予的信任感。

另一顯而易見弊端是，中共目前尚未確立「沉默權」規則，而「逮捕」適用起來又較為方便，致使偵查機關在思想觀念深處、不自覺地偏重於對犯罪嫌疑人「口供」的獲取，也不利於偵查機關的偵查水平之提高。

再者，由偵查機關自行決定採取強制性措施結果，可能使公安機關在查明犯罪嫌疑人不構成犯罪、或者證據不足不能認定其（犯罪嫌疑人）有罪時，為了堅持或掩蓋其（公安機關）自行採取強制處分之錯誤，仍將犯罪嫌疑人移送起訴；在同樣情況下，作為偵查機關的檢察機關，對本應撤銷的案件或作絕對不起訴或存疑不起訴處理的，可能因此而對其（犯罪嫌疑人）作出相對不起訴甚或起訴處理，以致犯罪嫌疑人之權利受到侵犯、因而雪上加霜。

偵查階段之缺乏監督

在現代刑事訴訟中，犯罪嫌疑人、被告人已不再是單純地處於被追究的訴訟「客體」地位，係作為訴訟「主體」，其依法享有的基本權利必須得到尊重。故各國在偵查階段，均賦予犯罪嫌疑人一定的訴訟權利；而且，為防止追訴機關濫用權力，各國《刑訴法》都對偵查機關的權力作必要和適當的限制，並且建立司法審查制度。亦即，法律必須在「證實、打擊犯罪」與「保障人權」兩者之間進行平衡，甚至要求付出「不愉快的代價」。然而，中共的現狀是：

長期以來，由於在立法指導思想上，過分偏重於對犯罪的懲罰和對社會整體利益的維護，忽視對個人合法權益的保護。在現行偵查模式下，偵查機關擁有廣泛的偵查權，又缺乏必要和有效的監督，而犯罪嫌疑人在偵查階段只享有有限的訴訟權利，處於較弱的訴訟地位，容易發生偵查機關侵犯其合法權益問題。

公正是司法的生命，是訴訟程序的內在要求。無論是糾紛的解決、還是公正的實現，其基本前提是：必須有一個具有客觀、公正訴訟立場的中立的裁判者。在偵查程序中，僅有控辯雙方是不夠的，而應具備控、辯、裁三方，各自承擔相應的職能，才能維護程序的公正。因此，搜查、扣押、拘留、逮捕等

強制性措施的採用，原則上不能由承擔追訴職能的公安、檢察機關決定。否則，便無法維持程序中立性。

決定權和執行權的適當分離，是法治原則的一項基本要求。而中共在偵查程序中，對處於追訴者地位的偵控機關，法律賦予有權自行決定和執行強制性措施、因而擁有廣泛的權力；但另一方面，對偵查活動和行為，又缺乏有效的制約監督機制。除逮捕由檢察機關批准外，檢察機關基於其法律監督權，對公安機關所實施的搜查、扣押、拘留等強制性監督，只是具有滯後性的「事後監督」，而偵查人員之違法行為，卻多發生在偵查活動中，公安機關在移送案件時，也不可能主動記載偵查中的違法情況；兼又缺乏偵查監督的一整套制度，以致實踐中，偵查監督難以經常化、制度化，導致檢察機關對公安機關的偵查監督不力、乏力。

同時，檢察機關對公安機關偵查活動的合法性監督，因缺乏後續的制約措施，亦使得「糾錯機制」難以健全。如依據《刑訴法》，人民檢察院如果發現公安機關之偵查活動有違法情況，應當通知公安機關予以糾正，公安機關還應當將糾正的情況通知人民檢察院。但是，法律卻沒有進一步規定公安機關不糾正違法情況的「法律後果」；況且，檢察機關是公訴案件的起訴機關，與案件的結果有著直接的利害關係，在很多情況下，它與公安機關具共同的職業利益和傾向。這就決定檢察機關對公安機關所採取強制性措施，難以實施有效監督。再者，對檢察機關自行偵查之監督，也缺乏外部制約。

以上種種，致使中共「強制性措施」的實施，帶來過大的隨意性而偏離立法本旨。

缺乏程序性救濟權利

由於直接涉及公民基本人權的強制性措施一旦適用，勢必給嫌疑人和有關公民帶來非常不利後果，因此，法律應當賦予犯罪嫌疑人和其他公民以相應的程序性救濟權利。如英國法諺云：「無救濟即無權利」。但是，中共的現況是，這種程序性救濟權利，在現行《刑訴法》中未有設立相應規範，如對搜查、扣押等；或雖有規範，但嫌疑人和其他公民，卻難以獲得有效救濟，也無法體現程序的公開性，如對拘留、逮捕等。情況如次：

例如，據《刑訴法》規定，被羈押的犯罪嫌疑人及其法定代理人、近親屬，有權申請取保候審（第 52 條）。犯罪嫌疑人被逮捕的，聘請的律師可以為

其申請取保候審（第 96 條）。這些申請只能向作出羈押、逮捕決定的機關或執行機關提出。在一般情況下，決定和執行機關，正是承擔追訴職能的公安、檢察機關，是否會基於自身的職業利益和傾向，公正地對待嫌疑人所提出之申請，不無疑問；對其申請而進行審查的實際操作過程，也缺乏有效的制約和最低程度的公開性。嫌疑人也無權申請中立的第三方對逮捕、羈押的合法性進行審查，並作出改變、撤銷等相應的決定。

再者，依據《刑訴法》第 70 條規定，公安機關對人民檢察院「不批准逮捕」的決定，認為有錯誤時，可以要求「復議」，如果意見不被接受，還可以向上一級人民檢察院提請「復核」。據稱，立法設立之「復議」、「復核」制度，僅對檢察機關「不批捕決定」進行有限之制約。相比之下，對於事關公民人身自由的「批捕決定」，卻沒有為嫌疑人設置相應之法律救濟程序。即使嫌疑人一方對「批捕決定」持有異議，也無從獲得救濟程序。顯然，檢察機關的「批捕決定」缺乏必要的制約，其實際操作過程亦缺乏應有的公開性。檢察機關自行決定的「逮捕」，也同樣不可能例外。

依據《刑訴法》第 75 條規定，犯罪嫌疑人、被告人一方，對於人民法院、人民檢察院、公安機關所採取強制措施，超過法定期限的，有權要求解除強制措施。但這僅僅包含程序救濟的一小部分內容，並未具體規定提出請求和進行審查的具體程序要求，更未賦予被羈押者一方、可要求對羈押的合法性進行審查的權利。

此外，從中共現行法律對程序性救濟權利的設定情況看，對於行政機關作出的具體行政行為，公民、法人和其他組織有提起行政訴訟的救濟性權利；對於法院作出的刑事判決，有關公民和單位有上訴、申訴的權利。惟就偵查程序中的強制性措施言，儘管它屬於非懲罰性的，但其給嫌疑人造成的實際後果、有時則類似於實體法適用的法律後果，尤其拘留、逮捕這類限制人身自由的措施，其法定期限往往長於行政拘留、有時甚至超過刑罰中的拘役；但《刑訴法》卻沒有賦予嫌疑人一方有效的程序性救濟權利。學者任寰即認，這一「空檔」的出現，不能不歸結於立法的疏漏。

四、設立證據排除規則問題

非法證據，係指以非法的行為、方式、途徑所獲取的證據，包括言詞證據和實物證據；前者如刑訊逼供獲取的口供，後者如非法搜查、扣押獲取的物

證。中共的刑訴立法，並未明確設立證據排除規則，但對證據的內容和形式、獲取證據的程序和方法，都作嚴格規定，尤其是對刑訊逼供，或脅迫、利誘、其他非法獲取證據方式，明文禁止，此則說明中共刑訴立法在字裡行間已體現與證據排除規則大致相近的內容⁸。

北京大學法學院的任寰認為，《刑訴法》第43條規定，嚴禁刑訊逼供和以威脅、引誘、欺騙以及其他非法的方法蒐集證據；最高人民法院關於執行《中華人民共和國刑事訴訟法若干問題的解釋》第61條規定「嚴禁以非法的方法蒐集證據，凡經查證確實屬於採用刑訊逼供或者威脅、引誘、欺騙等非法的方法取得的證人證言、被害人陳述、被告人供述，不能作為定案的根據⁹。」這說明中共已經確立非法證據的排除規則，但並不完善。最核心的表現是：對非法所取得的證據之排除，只限於言詞證據，對於非法羈押、非法搜查、扣押所獲得的證據，並未列於排除之內，仍可作為定案的根據。同時，對於適用排除法則的舉證責任，亦未作規定，導致在實踐中對舉證責任的確定，作法不一。

當前，中共學者對「證據排除規則」之研究，主要有四種觀點¹⁰；但總的看來，是各彰其說，各表其理，似乎又都無法自圓其說。

湖南省高級人民法院劉慶富、谷國文指出，依據證據的「三性」一體原理（即集客觀性、關聯性、法律性於一體），非法證據不能被法庭採納，應予拒斥。但卻認仍有值商榷之處¹¹：

由於對證據的採信是體現實體真實與正當程序的對立統一，排斥非法證據固是著重證據之合法性，而強調正當程序與被告人權利的保障，卻不免在這種保障中流失了個案的真實性。

法律並非事無鉅細、包攬無遺，也並不是以百分之百準確性、揭示社會現象及隱蔽於現象之下的本質。故僅依合法性標準，對證據作出取捨判定，難

⁸ 劉慶富、谷國文，「我國刑訴法應設立證據排除規則」，人民司法月刊（北京：最高人民法院機關刊，2000年第8期），頁52-53。

⁹ 任寰，「關於在我國刑事訴訟中建立司法審查制度的構想」，上海法學月刊（2000年第4期），頁25。

¹⁰ 據指，包括：真實肯定說（只要證據是真實的就予以採納，而不問其來源是否合法？）；全盤否定說（只要證據為非法所得就予以排斥，而不問其是否真實？）；折衷說（把毒樹與毒樹之果相區分，採摘其果實而不問其是生在毒樹上）；利益權衡說（通過對證據取捨的利弊權衡，決定是否採信）。參見：劉慶富、谷國文，「我國刑訴法應設立證據排除規則」文，頁52-53。

¹¹ 同註8。

免會存在一定誤差。

司法機關作為對證據進行審查、判斷、採信的主體，為及時獲取對個案較為清晰認識，在緊急狀態下之取證行為，若只是「輕微地」背離法律規定，在充分衡量容許這種證據得失利弊後而採信還是可能的；只要這種採信不悖於訴訟精神，即有助於實現刑事訴訟的宏觀目標。

劉慶富等人還指出，與西方國家的證據制度相比，中共證據規則不健全之缺陷特別明顯。為此，主張：「對個別非法證據的排除與否，應著眼於證據的法律性與有限的司法裁量權的結合，採信主體在權衡個別非法證據採信的利弊之後，方可作出對法律和事實高度負責的審慎決定。」因而，極力倡導應借鑒西方證據制度的合理內核，立足於本國司法實踐，設立一個一般意義上的證據排除規則。但基於兼顧正當程序與實體真實、人權保障與控制犯罪的雙重需要，在設立證據排除規則之同時，還要兼顧一些特殊原則；即應設置補充性原則，以彌補設立證據排除一般規則所產生的不足。

參、證據開示制度建立與改革

證據開示¹²，是「當事人主義」刑事訴訟實質化所不可缺少的制度，是現代當事人主義刑事訴訟之必備程序。西南政法大學副教授孫長永指出，刑事審判方式由「審問制」向「對抗制」轉變，已經得到新《刑訴法》的確認，但相關制度建設尚未跟上改革進程，其中之一便是證據開示¹³。亦即在《刑訴法》中雖有一些類似證據開示的規定，但並沒有建立與庭審訴辯對抗式相配套的證據開示制度¹⁴。這些「制度欠缺」問題的出現，已經嚴重影響刑事訴訟制度的合理而有效的運行。相關情況如次：

一、新庭審方式改革問題

¹² 證據開示 (discovery)，又稱「證據展示」，在刑事訴訟中是指控辯雙方在開庭審判前、或者審判過程中，按照一定程序和方式，相互披露各自掌握或控制的訴訟證據和有關資料之活動。法治國家關於證據開示的爭論，已經得出利大於弊的結論；實踐亦證明，檢察官的當事人主義性與其證據開示責任並不矛盾。參見：孫長永，「當事人主義刑事訴訟與證據開示」文。

¹³ 孫長永，「當事人主義刑事訴訟與證據開示」，法律科學雙月刊（西安：西北政法學院學報，2000年 第4期，0710出版），頁83-95。

¹⁴ 薛榮等，「試論我國刑事訴訟中的庭前證據開示制度」，載：政府法制半月刊（2002年第2期），頁36-37。

中共刑事訴訟有重視實體真實的傳統，因之庭審方式的改革，旨在解決長期存在「先判後審」、「先定後審」等程序嚴重不公問題，為此，在檢察院提起公诉程序上，限制向審判法院移送案件材料的範圍，改「案件移送主義」為「複印件主義」，期能實現庭前審查的程序化和庭審程序的實質化。但就現行立法規定以及司法實務言，新的庭審方式迄未達到對抗制程度：既未在起訴方式和庭前審查程序上實行「起訴狀一本主義」和預斷排除原則，也沒有在庭審過程中實現澈底的、平等的控辯對抗。而且，與此形成鮮明對比的是：「被告人的辯護權因刑事庭審方式的轉變、而較舊法制度下有所削弱，其突出表現就是辯方在審判前再也看不到控方的全部案卷，而只能看到控方移送法院的「主要證據的複印件」和偵查、起訴階段蒐集的「證據目錄和證人名單」，實務中檢察院也不允許辯護人到檢察院查閱其沒有向法院移送的證據材料。」

對此，學者孫長永認為，既然已經決定要向當事人主義學習，要以對抗制代替審問制，就必須把握現代對抗制審判程序的基本精神，堅持程序公正與實體真實的統一；並應該透過建立專門的證據開示制度，擴大辯護一方查閱控方案卷材料的範圍，藉以有效保障被告人在審判階段的辯護權。這是中共刑事審判方式下一步改革重要內容。

二、檢察官地位與證據開示問題

現代刑事訴訟的一個重要特徵是，把代表政府行使訴權的檢察官作為訴訟當事人，同時承認被告人的訴訟主體地位；雙方平等對抗，由獨立的法院居中裁判，檢察官作為控方當事人，對所指的犯罪事實，負有證明責任。但目前為止，中共訴訟法理論通說和檢察機關，仍然拒絕把檢察官當事人化¹⁵，主要理由之一是：認為檢察官在刑事訴訟中必須一併考慮有利於被告人的事實和證據，如果把檢察官當事人化，似乎與追求客觀真實（實質上只能是實體真實）之訴訟精神不符。因而，「一旦涉及到辯護一方查閱控方案件材料的權利時，檢察機關卻又以實行對抗制審判為由，要求在立法上加以限制，並在實踐中通過刑訴法第 150 條規定的「靈活運用」，千方百計地讓辯方少看證據，甚至連法律明文規定的「主要證據」也不願移送法院供辯護人查閱。」孫長永認為，這是一種典型的自相矛盾作法，更是對檢察官的當事人性與客觀義務的極大誤

¹⁵ 陳衛東、李訓虎，「檢察一體與檢察官獨立」，載：法學研究（2006 年第 1 期），頁 3。

解。還說，隨著庭審方式改革的深入，把公訴人的訴訟地位當事人化，而檢察機關的這種「官方當事人」，仍然應當依照法定程序全面開示有利於和不利於被告人的各種證據，以確實、充分、合法的證據提出指控；但「如果為了給被告人定罪而在審判前盡可能少地向辯護一方披露證據，甚至隱藏有利於被告人的證據，那麼，這樣的指控以及審判程序不可能是公正的。」因此，他主張：在剛剛由「職權審問制」轉向「控辯對抗制」的刑事訴訟中，更應當強調檢察院的證據開示義務；「要求檢察院在審判前向辯方開示一切與定罪量刑有關的證據，不僅與其作為公訴機關或原告一方當事人的地位不相矛盾，恰恰是其公正地執行公訴職能的固有要求！」

三、證據開示相關法規與問題

孫長永還指出，《刑訴法》沒有規定專門的證據開示程序，但關於審查起訴階段辯護人的權利以及提起公訴的程序之規定，都有涉及辯方查閱控方案件材料的內容。但從這些規定可以看出，立法者要求公訴機關在審查起訴階段及審判開始以前、甚至於審理過程中分別向辯方公開一定的證據，並給予辯護律師一定的調查取證和申請權利。就此點而言，這些規定帶有一定的證據開示性質；然而，《刑訴法》並沒有確立嚴格意義上的證據開示制度，因為它沒有規定公訴機關直接向辯護人開示證據的義務，辯護人查閱案卷原則上只能在法庭，而且能夠看到的材料也非常有限，連控方準備在法庭審理中使用的證據、都不能全部看到；即使是為了法庭質證或反駁控方在法庭審理中宣讀、出示的證據，仍然只能通過法院去向檢察院調取。他承認：「這些限制明顯地反映了立法者對控方利益的過分偏重，以及對於全面開示證據所可能產生的不利後果的過分擔心！」

四、證據開示的程序與範圍

孫長永繼指出，未來，在肯定控方全面開示證據必要性之前提下，應考慮到控方在新的審判方式下完全履行證明責任的艱鉅性。從原則上說，必須通過立法措施強調：檢察院在提起公訴後應當全面地向辯護人直接開示一切證據，即檢察院在總體上應當負有全面開示一切有利和不利於被告人的證明的一般義務，而不能由它任意性地決定公開部分所謂的「主要證據」。但鑒於目前檢察人員的實際素質和各方面條件，短時期內可以考慮通過司法解釋和地方規則形式，逐步擴大控方開示證據之範圍，要求檢察院在起訴後、開庭前一定時限

內，直接向辯護人和被告人公開其準備在法庭審理中使用之一切控訴證據，以及可用來反駁這些證據的彈劾證據；對於審判前開示確有可能危及重要證人安全的證人證言，則可經法院許可後在控方舉證後才向辯方開示。因之，具體設定開示範圍和程序時，必須明確以下幾點：

第一，必須強調控方在審判前對於辯方直接開示證據的義務，而不能把證據開示過多地移往審判過程中，更不能時時刻刻依賴法院出面調取控方證據，以體現對抗制審判的民主精神。

第二，必須強調檢察院對於證據開示負有主要責任。

第三，必須強調法院對於證據開示爭議的裁決權和證據開示的命令權。

孫長永認為，證據開示制度之建立，還需要一系列配套措施，諸如對出庭證人的保護制度、強制證人到庭的制度、審判前的準備程序、違反程序法的制裁規則等。而這些制度和規則都需要在刑事審判方式改革中逐步加以完善，並透過「審判中心原則」的確立，和澈底的實行「司法獨立」原則而加以保障。

肆、舉證責任分配問題

中共當前的刑事訴訟領域，正在發生著一場深刻而久遠的變化，主要表現在「刑訴機制」正經歷著由舊到新、由立法層面向司法實踐的雙重轉變¹⁶。南京師範大學法律系、河北省勞動廳技工學校的郭雲忠、吳春峰、侯懷群等人撰文指出，近年來，隨著刑事訴訟制度的改革與推進，其刑訴機制亦發生了深刻變化，如控辯雙方對抗制的引入庭審過程，法官由主動舉證、積極訊問角色轉變為居中的裁判者等。這種刑事訴訟中「控審分離」、「控辯對抗」機制之形成，已表明刑訴機制對「超職權主義」的弱化，和對「當事人主義」合理因素的吸收。然而，現實情況是：

一、舉證責任與刑訴機制脫節

¹⁶ 郭雲忠、吳春峰、侯懷群，「論刑訴機制轉型與配套制度的建立——以我國舉證責任分配制度與刑訴機制的銜接為例」，河北法學雙月刊（石家莊，2000年第4期，0705出版），頁117-120。這種新的刑訴機制形成「以法官居中裁判、控辯雙方積極對抗的基本格局。」但順利轉變仍有賴諸多因素的合成，如：《刑訴法》對刑訴機制的肯定是原因一；刑訴機制在刑事訴訟活動中的實際運作是原因二；針對立法與司法現狀，及時制定和完善與其相配套的制度是原因三。當然還有更為深層的，如大眾觀念的更新、訴訟主體素質與意識的培養，及法律文化的融合等原因。

舉證責任之分配，是刑事訴訟活動的基礎與核心。但中共刑事訴訟活動中，舉證責任與刑訴機制卻產生嚴重脫節。如司法制度內部和外部各種功能銜接、及利益與資源的分配與調適等，迄未能平穩轉換。這一現實不利於刑訴機制的轉變與刑事訴訟活動的優化。亦即，「在舊刑訴機制下形成的舉證責任分配，並未順應刑訴機制的轉換而作相應的變化，在事實上卻陷入了機制已轉換、主體職能已改變，而具體舉證責任卻不變的尷尬境地！」由於舉證責任分配在立法上的滯後狀態，實際上已造成了立法與實踐兩個層面脫節。

第一，對舉證責任的分配，在立法上缺乏規範、嚴密的制度性。新的刑訴機制，要求在控辯審三方對舉證責任進行具體而規範的分配；要求各方在訴訟活動中的證據蒐集、提出證據及運用證據進行證明等訴訟行為，必須按照法律具體規定。但《刑訴法》對舉證責任規定，則籠統而零散，對舉證責任的分配亦未細化，在舉證責任實踐中更是處於一種混亂狀態，各訴訟主體的任意性，尤其司法機關之任意性更強。這一現象有損於刑訴機制的運轉，危及司法公正的實現。

第二，新刑訴機制要求審判人員由「控審結合」的角色，回歸到只審不控的位置，因為法官承擔一定的控方責任，便會在具體履行的過程中不自覺地偏向一方，極易造成裁判不公。但從《刑訴法》規定看，似仍要求法院在履行舉證責任時、充當控訴方的輔助力量。法院基於犯罪控制的價值觀，新刑訴法儘管在制度層面上已表現出否定法院承擔舉證責任傾向，但事實上卻仍承擔舉證責任。「法院承擔的舉證責任與以往相同，又如何保證法院在履行舉證責任時既與以往相異，又與新刑訴機制的運轉銜接？」

第三，在價值取向上，新刑訴機制雖加大對公正價值的維護和追求，然而，在舉證責任分配問題上，立法給犯罪嫌疑人、被告人賦予的舉證責任，就沒有與刑訴機制很好地銜接，不能體現出價值理念的一致性。這是刑訴機制價值遷移與配套制度設計相脫節的一個典型例子，事實上亦導致刑訴機制內部的價值衝突與紊亂。

再者，根據《刑訴法》規定，檢察機關在庭審中使用的證據，必須在庭審結束後移交法院，但對未在庭審中使用的其它證據，卻沒有具體規定。「這在制度上無法保證檢察機關忠實履行其全部舉證責任，導致有些證據、有時甚至是比較關鍵的證據，無法提出進入審判過程，更無法對之進行質證和辯論。」

「控訴方承擔舉證責任卻不去全面舉證，辯護方雖想舉證卻又無法獲得證據，刑訴機制的要求與舉證責任的分配不相一致，形成司法實踐中的困境！」學者認為：被告人一方閱卷權的萎縮，以及由此導致的當事人舉證能力的弱化，有可能使改革後的「辯論式」審判方式，重新退回傳統的「強職權主義」審判方式中去。推其原因，只能歸咎於制度缺陷，是立法中舉證責任分配不當，舉證責任分配與刑訴機制在制度設計相脫節所造成¹⁷。

二、刑訴機制與配套制度脫節原因

中共舉證責任分配制度與刑訴機制脫節，有其表象原因，也有內在原因；有獨特原因，也有法制現代化進程中暴露出的共同原因。表象原因為，立法層面上舉證責任分配與刑訴機制的脫節；內在原因是，立法時的價值期望與刑訴目的的紊亂；共同原因表現為，法律制度的創制，缺乏較充分的前期準備；獨特原因則是，舉證責任分配制度與刑訴機制本身及相互銜接的複雜性。

學者郭雲忠等人指出主要表現在三大方面：

首先，對舉證責任分配制度及刑訴機制的轉型，缺乏詳實的理論研究。

其次，法律制度的創制缺乏秩序性、系統性。

最後，傳統價值觀對制度創制的影響，實際上亦指導舊刑訴的立法及機制創建。經濟關係的遷移，促使與之相應的新刑訴機制的產生。但制度易建、觀念難變。新刑訴機制的運作過程中，傳統價值觀依然具有很大的影響。

三、刑事證明責任分配制度缺陷

儘管《刑訴法》及相關司法解釋對刑事訴訟證明分配制度做出相應的規定，惟據研究指出，它存在一些明顯的缺陷¹⁸：

讓辯方承擔證明犯罪嫌疑人、被告人無罪的責任，明顯與「無罪推定」原則的精神相衝突。因《刑訴法》規定辯方的證明犯罪嫌疑人、被告人無罪的證明責任，明顯與無罪推定原則的精神背離。

賦予犯罪嫌疑人、被告人指證自己犯罪的義務，與無罪推定原則的精神

¹⁷ 郭雲忠、吳春峰、侯懷群，「論刑訴機制轉型與配套制度的建立——以我國舉證責任分配制度與刑訴機制的銜接為例」，河北法學雙月刊（石家莊，2000年第4期，0705出版），頁117-120。轉引自：唐永祥、劉克強，「我國新刑事審判方式面臨的問題及對策」，法商研究（1998年第3期）。

¹⁸ 陳歡水、夏晨珍，「論我國刑事證明責任分配制度的完善」，牡丹江師範學院學報（哲學社會科學版，2006年第1期），頁9-10。

不符，更是有違「反對強迫自證其罪」的原則。《刑訴法》及其相關的解釋、規定，就存在許多與此相背離的條款，強行規定犯罪嫌疑人、被告人自證其罪或者協助追訴機關證明自己有罪的義務。

規定人民法院及其審判人員蒐集證明案件事實的的證據的義務，背離了控、辯、審職能分離原則和審判中立的理念，有違立法、司法公正。

賦予控方負有客觀證明責任義務，沒有規定控方未正確履行此義務時，控方要承擔什麼法律責任，難以保證控方依法履行此義務。

四、採行對策與建議

基於以上分析，郭雲忠等人主張應採行以下四點對策：

第一，制定具體的可操作的舉證責任分配制度，同時完善與刑訴機制相應的其他制度、規則。

第二，通過法制宣傳及司法實踐活動，來推動人們價值觀念的更新。

第三，完善立制度與法律監督制度。

第四，應推動法學理論研究，尊重法學人才，重視法學學科建設，從而為法律制度的發展創建良好的理論基礎，提高社會認同的程度。

針對刑事證明責任分配制度的缺陷，貴州省委黨校的陳歡水等人主張，應賦予辯護人在刑事訴訟中的拒絕作證特權¹⁹，和犯罪嫌疑人、被告人的沉默權。另則，還必須建立一系列沉默權的保障機制。

伍、結 語

一般認為，中共刑事程序中的偵檢關係模式，是一種建立在分工負責、互相配合、互相制約基礎之上的呈流線型結構模式²⁰。這種模式的一個明顯弊端是，僅強調偵查、起訴不分主次的配合、制約關係，而未賦予檢察機關指揮、

¹⁹ 參見：「淺論我國刑事訴訟證人出庭作證制度」，載：民主與法制（2006年第2期），頁64。

²⁰ 朱林兵，「偵檢關係改革：構建我國偵檢一體模式」，載：理論與改革（2006年第2期），頁138。
《刑訴法》第7條規定公、檢、法三機關之間「分工負責、互相配合、互相制約」的基本原則，有學者將之比喻為「流水作業式」構造，它們是刑事訴訟這一流水線上的三個主要「操作員」。這種偵檢關係模式既不同於偵檢獨立模式，也與偵檢一體模式有著明顯的區別，從而導致偵查機關「超糾問式」的偵查構造。這與正推行中刑事程序訴訟化、正當化的趨勢格格不入。

控制偵查的權力，使得偵檢關係嚴重不順，偵查監督更是形同虛設²¹。其中較明顯的有²²：「公安機關偵查階段的完全獨立，致使檢察機關不能對偵查進行有效控制，使得偵查中濫用職權，徇私舞弊和侵犯人權的現象更加嚴重，難以避免對法律的踐踏和對公民合法權益的侵害！」「偵查和起訴的完全分離，使得偵查階段公安機關的偵查活動除提請批捕以外，幾乎是完全封閉、獨立進行的，不利於提高公安機關偵查人員的素質。」

另一方面，公安機關主要負責刑事案件的偵破及預審工作，處於刑事司法鏈條的第一個環節。而偵查工作是否符合法定程序和要求，對整個訴訟活動起著至關重要的作用。所以，《刑訴法》明確規定公安機關進行刑事訴訟應當接受人民檢察院的監督和制約；但由於監督途徑只有審查批捕和審查起訴兩種，檢察機關對於偵查活動中的許多違法行為往往無法獲悉。又從偵查程序的特點看，中共的偵查活動具有極強的職權性，控制犯罪的目的壓倒人權保障的理念，在實際運作中，偵查權總是過於強大，而犯罪嫌疑人和被告人的防禦權總是過於弱小，導致了許多侵犯人權的嚴重問題²³；加之公安機關作為行政機關行使司法權，其權力的司法監督本身就存在著先天不足²⁴。這種公安機關偵查權的濫用及缺乏有效的監督，便成為產生刑訊逼供²⁵的重要因素，程序公正也得不到應有的體現。

總之，中共新的刑事審判模式雖也反映了當今世界兩大訴訟模式相互吸收、融合的趨勢，但令人憂慮的是：「立法上設置的具有對抗意味的庭審模式與我國傳統的訴訟觀念、社會基本價值取向、法律文化、刑事政策、司法制度和長期超職權主義的司法實踐之間的衝突和矛盾，很可能會使新刑訴法設置的庭審模式扭曲、變形²⁶！」

²¹ 同上註，頁 137-138。現行法律規定存在明顯缺陷：檢察機關沒有完全偵查權；檢察機關不享有完全的立案控制權；檢察機關不享有偵查指揮權；檢察機關不享有對公安機關違法偵查人員的處罰權。

²² 朱林兵，「偵檢關係改革：構建我國偵檢一體模式」文，頁 138。

²³ 李彩君、劉國華，「控辯平衡的起點建構——聚焦偵查程序的修改」，載：江西公安專科學校學報（2006年1月），頁 51。

²⁴ 戚丹，「刑事司法活動中的人權保護——遏制刑訊逼供對策淺議」，載：北京人民警察學院學報（2006年3月，第2期），頁 50。

²⁵ 顧一莎，「淺論刑訊逼供的原因、危害及其廢除」，載：甘肅農業（2005年第11期），頁 171。

²⁶ 秦緒才，「我國刑事訴訟結構的類型屬性和運作中存在的問題及其完善」，載：河北法學（2000年第3期），頁 56。