

## 「第十屆兩岸經貿文化論壇」研析

### An Analysis of the 10<sup>th</sup> Cross-Strait Economic, Trading and Cultural Forum

邵宗海 (Shaw, Chong-Hai)

中國文化大學社科院院長兼兩岸關係研究中心主任

#### 壹、前言

「兩岸經貿文化論壇」的舉行，起源於2005年「連胡會」五點共同願景的共識，最早的名稱是「國共論壇」，於2006年開始舉行，最初只是聚焦在兩岸經貿、直航議題的探討，並且有意推動為一年要舉行兩場的設計。直至2009年在湖南舉行的第五屆，由於討論的議題增列了「推進和深化兩岸文化教育文流合作」，加上臺灣方面參與的政黨不再侷限在國民黨，因此名稱就改為「兩岸經貿文化論壇」，至今仍在沿用。

比較具有特色的，是2012年在哈爾濱舉行的第八屆「兩岸經貿文化論壇」，除經濟與文化外，增列了「兩岸關係和平發展」的組別，把較具政治意義的議題全數放進這個組別來討論。這一屆由於有政治議題，整場討論得轟轟烈烈，是參與前八屆從沒有缺席過的賈慶林告別之作，他在開幕式上的致辭中曾經指出：「兩岸雖然尚未統一，但中國的領土和主權沒有分裂。一個中國框架的核心是大陸和臺灣同屬一個國家，兩岸關係不是國與國的關係」。「大陸和臺灣同屬一個國家」的說法與「大陸和臺灣同屬一個中國」的用辭，到底在內涵上有什麼差異，或者說在策略上有什麼樣的不同效果，就關係到兩岸之間的政治互信是否可以深化的關鍵所在，也關係到兩岸之間是否能跨入政治議題「深水

區」的門檻所在。

當然這屆也是國臺辦主任王毅即將轉任外交部長前的嘔心代表之作。可惜的是，「兩岸關係和平發展」這一組別，既是首創，也最短暫，到了第九屆南寧會議，「兩岸經貿文化論壇」又恢復到經貿文化兩組，政治這個組別以及議題，就交由另行創立的「兩岸和平論壇」來承接。

2014 年臺灣舉行地方性「九合一選舉」，國民黨在這場選舉中遭遇到重挫。輸掉縣市長多數席的結果：讓馬英九辭去了黨主席的兼職，由新北市長朱立倫接任。由於國民黨在外部仍然面臨嚴峻挑戰，加上內部也需急待整合，連帶影響，這一年的「兩岸經貿文化論壇」竟然就宣告推遲。

因此今年的「兩岸經貿文化論壇」，嚴格來說只是補充前一年的「缺席」。而且議題仍在鎖定在經貿與文化層面，給外界的觀感不會覺得兩岸關係會存在有所突破的期待。但是不可諱言的，由於今年臺北方面由朱立倫首度率領代表團會前去，加上雙方在這次均刻意安排了朱立倫與習近平在北京會晤，這一場「朱習會」，不僅揭起了兩岸及國共關係在近幾年發展的高潮，同時隱隱約約的，也為臺灣 2016 年的總統大選注入了另一個影響的因素。到底老套在身的「兩岸經貿文化論壇」，今年的戲碼是否有了翻新，讓國共關係尋找到新的動力泉源？還是說因論壇而衍生的「朱習會」，可能產生了兩岸關係新的發展方向？這應該是臺灣多數人關注的動向，值得對它深入分析，來讓大家分享。

## 貳、第十屆「兩岸經貿文化論壇」，是否有了新的動力？

第十屆「兩岸經貿文化論壇」於 2015 年 5 月 3 日正式在上海舉行，這次國共論壇由於由甫告接任中國國民黨主席的朱立倫率團參加，備受外界重視，並被視為是國共之間 10 年來的一大盛事。比較 10 年前的「連胡會」，如被視為是奠定了國共兩黨推動兩岸和平發展的基礎，那麼這次的國共論壇，則是在為未來 10 年的兩岸發展規劃新的藍圖。

在「兩岸經貿文化論壇」開幕典禮上，國民黨主席朱立倫為了兩岸紅利能惠及臺灣所有人民，提出「三個必須」，就是兩岸交流必須傳承、深化、普及。他說，未來兩岸交流有三個重點需思考：第一是「必須要傳承」，10 年對於人生來講不短，但歷史上只是短短一刻，年輕世代必須要交棒，兩岸交流必須不斷

傳承，希望讓新世代用創新為兩岸發展提出貢獻。第二是「必須要深化」，需要更多層面積極投入，相信定可讓大家感受到正面成果。第三是「必須要普及」。過去很多人對兩岸交流有不同意見，大家希望和平紅利屬於全民分享，這是人民的心聲與權利，應讓更多民眾能感受兩岸和平紅利。

除了呼籲兩岸和平紅利需全民分享，朱立倫也希望能讓臺灣在國際空間有更積極作為。尤其朱認為，廿一世紀是區域經濟發展的世紀，不管是亞投行、一帶一路或 RCEP，都和區域經濟發展密不可分，必須靠大家一起努力。

大陸「全國政協」主席、也是中共政治局常委俞正聲在致詞時，則回以「四個建議」：第一是繼續堅持兩岸關係和平發展。堅持「九二共識」、反對臺獨的政治基礎，這是論壇的立身之本。沒有這基礎，論壇將無以存續，基礎不牢、地動山搖。第二，繼續聚焦增進兩岸共同福祉。要重視兩岸基層民眾感受，為擴大參與受益面，繼續支持大企業發展，也應關心維護增進中小企業與農漁民，讓他們分享兩岸和平發展的成果。第三，注意兩岸青年實現人生夢想，論壇應更關注兩岸青年交流感情，擴大交流規模，推動符合年輕人志趣，探討兩岸青年人才培育合作機制。第四，繼續推動兩岸各界人士廣泛參與。

到了下午閉幕典禮，中共中央臺辦主任張志軍概括了論壇提出的政策建議，主要涉及九個方面：1、是繼續推動兩岸經濟融合發展，提升兩岸經濟合作制度化水平；2、是在繼續支持大企業良性發展的同時，更積極地為兩岸中小企業合作搭建平臺；3、是加強兩岸農漁業合作，增加電商通路，幫助臺灣農產品拓展大陸市場；4、是更多關注兩岸基層民眾的感受，促進更多民眾投身兩岸關係和平發展，並從中受益；5、是擴大兩岸青年交流規模，豐富、創新內容和形式，為兩岸青年學生就學、實習、就業、創業創造條件；6、是進一步深化兩岸文化、影視產業的交流合作，探討分類逐項商簽相關領域交流合作協議；7、是進一步深化兩岸教育交流合作，商簽兩岸教育交流合作協議；8、是繼續推動研究盡快解決大陸旅客在臺灣中轉和進一步便利兩岸同胞往來的問題；9、是建立溝通平臺，務實研究探討臺灣參與「一帶一路」建設、區域經濟合作和亞洲基礎設施投資銀行的方式等問題。

國民黨政策會執行長賴士葆則在小結中表示，四個分組針對兩岸中小企業、青年與基層、經貿科技、文化教育方面的交流合作，進行了直接溝通和對話，揭示了兩岸未來可以繼續合作、增進交流的方向，對未來兩岸進一步合作

提出了許多具體可行的建議，可以作為兩岸有關方面在規劃未來雙方擴大交流、加強合作的依據。

綜合臺灣媒體在上述開幕式致詞與閉幕典禮總結後的評價，大致上有列三點特色：

(一) 從朱立倫和俞正聲在國共論壇談話內容觀察，都將此次兩黨高層會晤，定調為承接及延續過去 10 年交流成果，藉此迎接下一階段的兩岸新時代到來。

(二) 朱立倫不管是在復旦演講、與俞正聲會面或出席國共論壇等場合，一再強調兩岸紅利分配不均問題，並提出「三個必要」，盼兩岸和平、交流能不斷傳承。此舉頗有擱置政治爭議，留待下一代解決，但兩岸可在「九二共識」上，向下深化、拓展彼此間合作關係的弦外之音。

(三) 不同於過往，本屆論壇閉幕式上大陸不再宣布最新「惠臺措施」及共同建議，改由賴士葆與張志軍分別代表雙方進行會議小結。這在另一方面也顯示了國共兩黨尋求共識結果有其困難度，但各自表述自家的小結論，或許另有一種運作的空間。

## 參、首次「朱習會」，是否產生了國共與兩岸關係新的發展方向？

### (一)「朱習會」舉行之前的背景分析

5 月 3 日登場的第十屆國共論壇在今年特別受到外界關注，原因正是被視為 2016 總統大選熱門人選、目前擔任新北市長兼國民黨主席的朱立倫親自率隊訪問中國大陸，以黨主席身分出馬的他此行有什麼樣的政治含義？能夠獲得何種成果？又能為明年的國、民、共三黨發展將帶來什麼影響？朱立倫出訪前夕的一舉一動備受討論。

2005 年，當時的國民黨主席連戰訪中並與大陸主席胡錦濤會面，被認為是兩岸在近六十年的敵對狀態後首度破冰，而「連胡會」後，雙方並發表了五點共識，主旨除了重申「九二共識」、促進雙方各層面的交流外，還訂下設立國共兩黨定期溝通平臺的共識，因此有「兩岸經貿文化論壇」、又稱國共論壇、國共平臺的產生，扣除 2014 年停辦一次之外，2015 即將迎來第十個年頭。

作者基本上認為，身為國民黨主席的朱立倫此次赴陸參加國共論壇，只能

說「賦有特殊政治意義」，但對於改善、解決兩岸現況或是現實政治問題來說，成果應相當有限；首先，是因為國臺辦與陸委會在國民黨的執政下，官方交流已有增進，因此以黨對黨設立的兩岸溝通平臺，其功能性便相對減低，其次，目前馬英九還有一年任期，而民進黨也「看得緊」，加上明年適逢大選，時機敏感，此次朱立倫訪大陸勢必也「不能說太多」，除非是朱此行提出超越「九二共識」的論述，否則也不太可能有特別突出的成果。

另外，馬英九總統在朱立倫訪問前夕接見，並未看出有特別交代給朱立倫任務，只有前往陸委會再度重申「九二共識」基礎。而特別的是，2012年的國共論壇曾設立和平發展小組探討政治議題，2013年便宣告停止；加上由朱立倫岳父高育仁在2013年主導並舉辦首屆的「兩岸和平論壇」，去年卻因「太陽花學運」的爆發，導致和平論壇至今尚未能邁入第二屆，因此推論兩岸目前要進入「深水區」，或是「朱習會」會討論實質政治議題，恐怕仍有困難。

因此，朱立倫此次的訪問大陸，並會見習近平，只能代表他在上任黨主席後，兩黨的交流還在、關係仍好、平臺持續，接下來就看朱立倫在5月16日前是否會表態參選總統，如果一旦成真，那此次的訪大陸行才能顯得舉足輕重。

## （二）「朱習會」舉行之後的內涵分析

中共總書記習近平，在2015年5月4日上午10時30分，於北京人民大會堂會見到訪的中國國民黨主席朱立倫。這是國、共兩黨新一屆領導人上任後首次會面，全程共計約一個小時，但只開放雙方致詞部分供媒體採訪。因此，臺北雖在事前標明過程將全部透明公開，但實際上的運作，還是有「閉門會談」。

習近平首先致詞，再次強調「九二共識」，反對臺獨，是兩岸發展的正確方向。整個致詞部分最為外界看重的地方，是習近平稱「當前兩岸關係處於新的、重要的節點上，兩岸關係的路應該如何走，是擺在兩岸所有政黨跟所有社會各界的重大問題，攸關中華民族和國家未來，攸關兩岸民眾福祉，需要大家認真思考」。

習近平的說法，明顯是針對蔡英文在2015年4月15日發表參選聲明所說的一段話，蔡說：下一任總統必須肩負「超越既有國共關係框架，建立常態化兩岸關係」的使命。她一再強調兩岸關係不是國共關係，「未來也不會是民共關係」。但是習再次提醒「兩岸關係的路應該如何走，是擺在兩岸所有政黨跟所有社會各界的重大問題」，擺明了就是告知蔡英文及民進黨，今後無論情勢如何發展，都將無法迴避「九二共識」的認同問題。

至於朱立倫致詞部分的亮點，是提到「兩岸同屬一中」的說法，整句話的原文是說：「1992 年在海基海協很多前輩大家非常辛苦的努力下，雙方達成兩岸同屬一中但內涵意義有所不同的九二共識」。在記者會上朱再度強調「九二共識」是有很多不同的詮釋，包括臺灣所熟悉的「一中各表」在內，但是他採取了其中最完整的一段敘述。

這也是朱立倫個人或國民黨對「九二共識」立場很重要的說明，那就是 1992 年以來，在臺灣內部或兩岸之間，或對「九二共識」有許多不同的解讀，但他最後還是選擇了一個定義清晰而且立場堅定的說法：那就是「兩岸同屬一中」，只不過兩岸對其「內涵意義」還是有所不同。這樣說法，在政治意義上已超過「一中各表」，因為後者常給對岸帶來疑惑；另外，在政治意義上也可說已是進入「深化九二共識」階段。

當然，朱立倫在致詞中是有提及「深化九二共識」一語，不過那並不是他出發前外界對他的期待，更多的是他自己偏重在來來兩岸關係發展的步驟，之所以如此解讀，是因為文字前後曾有如此般的敘述：「對未來推動兩岸關係發展，或者是兩岸間在九二共識的基礎上，深化九二共識，推動兩岸關係的未來新世代合作上可以有所貢獻」。而且前提也是說到臺灣與大陸「能在區域和平上不管它的機制或是相關活動，當然也包括大家最重視的區域經濟整合，不管是亞投行、一帶一路或者 RCEP，當然也包括其他亞太地區的經濟整合組織」，或者是「對於資訊分享、災害防救或是資源開採，當然也包括很多環境議題，我們能夠一起在亞太地區提出理想跟貢獻」。

不過，朱立倫對他最重視的區域經濟整合，不論是亞投行、一帶一路或者是 RCEP，臺北都能予加入或參與，並希望北京能在「朱習會」上有所正面回應。但習近平在會見朱立倫致詞時，並沒有在談話中有所著墨，這或可解釋因是習致歡迎詞在前，朱提出呼籲在後，習不及正面回應。不過根據與會者透露，在閉門會談時，習近平對於「亞投行」，曾正式回應時說：「我們願意深入研究，正面看待這個問題，對臺灣加入亞投行表示歡迎的態度」；至於對於「一帶一路」，習近平則回應說：「我們願意與臺灣分享，優先對臺灣開放，我們應該要大器一點」。事實上，就在前一天「國共論壇」上俞正聲已有善意表達：「論壇可深入研究，探尋可行參與和合作方式，讓兩岸攜手開拓國際市場新空間」。

總的來說，朱立倫此行，首先是國共論壇舉行平順，在會見習近平時，又得到中共中央高層對臺灣加入「亞投行」，與參與「一帶一路」的正面肯定答覆，加上來自己本身不卑不亢的表現，確有令人激賞的成果出現。

## 大陸籌設「亞投行」與 臺灣加入「亞投行」之意涵

### The Implications of China's Establishing AIIB and Taiwan's Joining AIIB

高 長 (Kao, Chamg)

國立東華大學公共行政研究所教授

近月來，大陸倡議設置的亞洲基礎設施投資銀行 (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB；簡稱「亞投行」)，由於是由大陸發起、主導，且旨在對亞洲國家和地區的基礎建設投資提供資金融通，國際社會關切該區域多邊金融機構可能會對現行國際金融體制和金融秩序造成衝擊，因而受到矚目；在臺灣，也成為朝野各界議論的焦點。

### 壹、「亞投行」為一區域多邊金融機構

籌設「亞投行」之倡議，最早是在2013年10月間，大陸國家主席習近平訪問印尼時提出，翌年4月中，大陸國務院總理李克強在博鰲亞洲論壇年會開幕時，指出「中」方正爭取早日成立亞洲基礎設施投資銀行，作為區域內發展中國家基礎設施建設資金融通平臺，以促進本地區互聯互通建設和經濟一體化進程。2014年10月24日，包括大陸、印度、新加坡、哈薩克等21個國家，在北京正式簽署《籌建亞投行備忘錄》。隨後，陸續召開多次談判代表會議，除商定接納新的意向創始成員國之程序和規則，並審議「亞投行」章程草案，預計於今(2015)年中確定章程的終稿且完成簽署，同年底前正式成立。

根據目前章程規定，「亞投行」法定資本為1,000億美元，初始認繳資本額

目標為 500 億美元左右，實繳資本額為認繳資本額的 20%。涉及「亞投行」治理最核心的「投票權」，目前章程規定，其中有關股權分配，亞洲區域內國家和地區將占 75%，區域外非亞洲國家和地區占 25%；而亞洲區域內國家和地區的投票權，將通過按 GDP、人口等一系列指標來決定，這個部分與世界銀行、亞洲開發銀行等現行國際金融機構，根據出資占股比例決定投票權的做法截然不同。

大陸之所以倡議籌設「亞投行」，與其稍早提出的「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」，所謂的「一帶一路」戰略密切相關。大陸試圖藉由該項戰略之實施，建構橫跨歐亞非大陸的區域合作平臺，以突破美國所壟斷的海上航道，破解美國主導、將大陸排除在外的「跨太平洋戰略經濟伙伴關係協定」(The Trans-Pacific Partnership, 簡稱 TPP) 和跨大西洋貿易與投資伙伴協定(Transatlantic Trade and Investment Partnership, 簡稱 TTIP) 等區域貿易合作架構。當然，該項被外國媒體形容是「中國版馬歇爾計畫」還有一項重要意涵，那就是有助於消化大陸長期以來面臨的產能過剩問題，通過自身在海外創造需求，將大陸經濟拉出通縮的陷阱，並且在中長期創造一個新的穩定的經濟增長點；同時，還可以藉此強化與區域內成員國的經濟連結，提升國際影響力。

然而，「一帶一路」將帶動區域內，特別是亞洲開發中國家基礎設施建設投資，其衍生的資金需求規模非常龐大，「亞投行」的主要目標是在為「一帶一路」的基礎建設提供資金融通。根據亞洲開發銀行估計，2010～2020 年的 10 年間，亞洲國家和地區想要維持目前的經濟成長水準，區域內基礎設施的投資至少需要 8 兆美元，平均每年需投資 7,300 億美元。如此巨額的融資需求，單靠商業運作難以得到滿足，即便是在現有的多邊開發性金融機構，譬如，亞洲開發銀行和世界銀行的資本分別只有 1,600 億美元和 2,230 億美元，兩家銀行每年能夠提供給亞洲國家和地區的融資規模，合計只有約二百億美元左右，對於挹注「一帶一路」的資金缺口，可說是杯水車薪。

## 貳、大陸倡議籌設「亞投行」的企圖

因此，大陸官方強調，「亞投行」將專注作為亞洲基礎設施建設的專項投融資平臺，可以補充世銀、亞銀提供基建融資不足問題；相互合作，協助提升能量，而不是相互競爭，更無意取而代之。此外，大陸官方也指出，未來「亞投

行」的運作將以市場為導向，有別於世銀、亞銀濃厚的政治屬性，對改善貸款國別失衡問題、提高投資效率等具有正面意義。

大陸積極倡議「亞投行」和「一帶一路」的另一項動機，是提升人民幣國際地位。大陸官方曾公開表示，將鼓勵「亞投行」使用人民幣作為結算貨幣，或直接以人民幣放款，以提升人民幣在國際上的使用與接受度。

大陸推動人民幣國際化已持續多年，透過實施跨境貿易結算、開放跨境投資、支持境外發展人民幣離岸市場、簽署雙邊本幣互換協定等舉措，迄今已取得不錯的成果。譬如，以人民幣結算的大陸對外貿易量，已從2009年的35.8億元（約占0.02%），上升到2014年的6.55兆元（占24.6%）；迄目前，大陸已經在世界各地15個據點建立人民幣清算機制，包括俄羅斯、英國、澳洲、歐盟、加拿大等二十多個國家央行，都與大陸簽訂雙邊本幣互換協定，總值超過3.1兆人民幣。如今，人民幣已成為全球第二大貿易融資貨幣，也是全球第五大結算貨幣，市場占有率達2.17%。

「一帶一路」和「亞投行」之實施，有可能帶動人民幣跨境使用，擴大在亞洲地區甚至在全球流通，創造更多人民幣金融市場商機。表面上，「亞投行」的註冊資本為1,000億美元，主要的結算貨幣為美元，但未來在實際運作時，一定是投資組合，譬如，區域內某個國家要做基礎設施建設項目時，除了從「亞投行」融資，該國政府也會投資一部分，而在建設過程中很可能有大陸企業參與，作為創意發起者，大陸勢必會鼓勵「亞投行」直接以人民幣放貸款，也會藉參與投資或貨物出口的機會，鼓勵優先使用人民幣結算，這些運作必將擴大人民幣在國際上使用，並提升國際社會對人民幣的認同。

「亞投行」與「一帶一路」戰略，象徵著大陸資本輸出，人民幣的國際地位將水漲船高，美、日等國都抱持高度疑慮，主要原因在於，一方面是認為「亞投行」對既有的亞洲開發銀行、世界銀行、國際貨幣基金等開發性金融形成競爭，大陸意圖改變既有的國際金融秩序，另一方面則認為，大陸積極倡議「亞投行」與「一帶一路」戰略，為的是要建立以大陸為主導的新歐亞聯盟，孤立或抗衡美、日等國所主導的地緣政治體制。此外，美、日等國也認為，「亞投行」在營運與貸款基準方式等，仍然存在許多不透明之處，尤其從「亞投行」的股權分配來看，大陸幾乎確定可以取得最大的股權、投票權和管理者的位置，必然掌握營運主導權，「亞投行」可能淪為主要為大陸政治服務的多邊開發銀行。

## 參、國際社會對「亞投行」議題的反應

由於美、日等國認為「亞投行」的成立與渠等之國家利益相衝突，因此抱持保留態度，並積極勸說其盟友不要加入，職是之故，在亞投行倡議初始，加入者大都是亞洲開發中國家，已開發國家並不熱衷。直到今年 3 月 12 日英國公開表示有意加入後，才引發法國、義大利、德國等重量級已開發國家跟進，韓國、俄羅斯、巴西等區域內國家和重要新興經濟體，也在開放申請截止日期 3 月 31 日前相繼提出申請，從此，美國積極部署的抵制措施宣告功虧一簣。

截至目前，「亞投行」創始成員國確定為 57 個，其中亞洲區域內國家 37 個，區域外國家 20 個；東協 10 個國家全數加入，金磚 5 國也全部擠入首創陣營；擁有 28 個成員國的歐洲聯盟（即歐盟）有 14 國已加入，20 國集團（G20）中也有 14 國加入。尚有香港、匈牙利、臺灣等三個國家和地區已提出申請，但未被確認為意向創始成員，未來只能等待創始會員國協商完成組織章程後再處理，並且也只能以普通會員身分加入。

「亞投行」得到國際社會的回響超乎預期，其中英國率先表態加入，發揮非常關鍵的帶頭作用。英國之所以甘冒得罪以美國為首等盟邦之風險，積極表態加入，部分評論認為，在美國與歐洲的 TTIP 談判中，美國不同意金融服務業開放，令英國十分不滿，因而英國想藉著「亞投行」議題給美國難堪。不過，英國的官方說法，指出既然美國那麼擔心「亞投行」治理問題，與其在外面放話批評，不如積極加入，在體制內影響遊戲規則之制訂，並藉以掌握可能的新政經結構變動趨勢。對英國而言，「亞投行」的正式章程草案還有待進一步協商確定，此番表態只是意向的表達罷了，最終仍有決定參加與否的自主空間。

「亞投行」之所以吸引許多區域外、先進國家積極參與，主要是追求務實的商業利益，英國是其中的典型案例。「一帶一路」戰略之實施，將在區域內創造龐大的基礎建設投資機會；同時，「絲綢之路經濟帶」沿線國家所串起的幅員，人口總計占全球比重超過 60%，等同為全球最大的內需市場，其經濟不斷成長可能衍生的新增需求，給人無限想像空間，其中龐大的商機令人垂涎。

此外，大陸將人民幣國際化政策融入「一帶一路」和「亞投行」計畫中，看好人民幣國際化發展前景，希望在人民幣國際化的金融市場中搶占先機，也是各國對「亞投行」趨之若鶩的重要原因。

各國對「亞投行」持正面回應，大都以符合其國家利益為前提，戰略上，

主要著眼於在可能形成的新興國際政經板塊中擁有發言權和影響力，以及替自己的廠商爭取參與基礎建設專案的門票。美國錯估形勢，吃了悶虧之後，態度已有所調整，3月底美國財長訪問大陸時曾釋放「隨時準備歡迎亞投行」的正面訊息；無獨有偶的是，近期包括世界銀行和亞洲開發銀行等，也都對「亞投行」表達加強合作的友善立場。看來，美國最終選擇加入的可能性極大。

## 肆、「亞投行」設立後對國際政經的可能效應

「亞投行」議題引起的國際政經效應，近期成為國內外媒體議論的焦點。首先，有論者認為，大陸試圖透過「亞投行」機制，支配亞洲地區基建項目融資市場大餅，擴張大陸資本在全球的影響力，美國在二戰後所主導確立的世界金融秩序，以及美國的國際金融霸權地位，將面臨嚴峻挑戰，美國的「亞太再平衡戰略」也可能受到衝擊。其次，人民幣將會是「亞投行」和「一帶一路」的主要使用貨幣，歐盟國家積極參與，更將使得人民幣國際地位的提升如虎添翼，在中長期或將稀釋美元獨霸地位。

持平而論，「亞投行」成立的宗旨，在於為亞洲地區基建投資項目提供資金融通，與現有國際開發性金融體制，具有相輔相成的效果，有其可取之處，這是「亞投行」得到國際熱烈支持的主要背景因素之一。不過，從另一個角度看，「亞投行」由大陸主導，其遊戲規則不同於現行世銀、亞銀等國際金融機構，其彼此間勢必也會出現競爭，只是在短期內，「亞投行」的規模仍然無法具有相抗衡的實力。尤其，美國不太可能坐視大陸主導的「亞投行」快速茁壯，傷害了美國的國家利益。

可以肯定的是，「亞投行」與「一帶一路」戰略逐步實現，勢必造成全球政經利益重分配，美國超級強權的地位雖然不致被撼動，但手上的大餅難免遭到分食，因此，未來美國可能選擇採納英國的觀點，申請加入，並積極參與「亞投行」的運作，同時，也有可能領導改革與強化現行亞銀、世銀等國際金融機構的能量，積極面對「亞投行」帶來的挑戰，甚至有可能加速完成 TPP 談判，以制衡大陸不斷擴張的經濟影響力。

「亞投行」之籌設已成氣候，臺灣是否應跟進這一股國際潮流，申請加入，朝野各界曾有過一番爭辯。行政院長毛治國在立法院公開表示，臺灣趕在意向創始成員申請日期截止前一刻提出申請，主要的考量在於爭取商機和避免被邊緣化。

## 伍、臺灣應跟進國際潮流，追求存在的價值

支持者認為，「亞投行」是一個國際多邊機構，加入肯定可以增加國際能見度，同時，該機構將聚焦支持亞洲地區基礎建設項目，包括能源電力、交通電信、農村農業、供水淨水、環境保護等基礎設施發展，將創造龐大商機，臺灣不能輕忽各國爭相投入的事實，而應積極尋求加入，以避免被邊緣化。臺灣若能加入「亞投行」，將有助於融入亞洲區域整合體系，增加參與國際事務的機會，提高未來參與其他國際經貿組織的可能性。

不過，反對者認為，加入「亞投行」能夠為臺灣創造的政經效益非常有限，也不確定，若因加入而必須付出被矮化或國家安全的代價，更是得不償失。純從經濟面而言，由於持股不多，發言權有限，加上產業技術難與歐洲大國競爭，價格則難與大陸匹敵，在大陸控股、可能獨攬組織權力，其他國家也可能順勢合謀的前提下，臺灣在「亞投行」機制下可以獲得的商機不容樂觀。臺灣參與亞銀快 40 年，相關產業究竟因此得到多少商業利益，只要稍加盤點整理即不難理解。

再從非經濟面觀察，反對者指出，根據過去參與亞銀運作的經驗，包括名稱、議事參與等環節，未來在「亞投行」，大陸會給臺灣多大的國際空間，令人質疑；想藉此作為加入亞太區域經濟整合的跳板，強化與會員國家的政經關係，擺脫邊緣化困境，恐只是一廂情願的想法。在經濟效益不明確，國際空間也難望因此得到突破的情況下，投資「亞投行」的回報可能利大於弊。

持平而論，臺灣加入「亞投行」不可能一本萬利，當然是有機會，但也有風險。臺灣的主流意見認為，如果加入「亞投行」讓臺灣的處境變得更糟，則寧可放棄；反之，則應該多從正面思考，在有尊嚴、平等的前提下積極爭取加入，因為「存在」且能夠實質公平參與國際事務，對臺灣而言即具有重大意義。

## 習近平赴印尼出席「亞非領導人會議」 與「萬隆會議」60周年活動評析

An Analysis of Xi Jinping's Attending the Asian-African Summit and Activities Commemorating the 60<sup>th</sup> Anniversary of the Bandung Conference in Indonesia

陳鴻瑜 (Chen, Hurng-Yu)

淡江大學亞洲研究所教授

大陸國家主席習近平於4月20日至21日訪問巴基斯坦，接著於21日至24日轉至印度尼西亞出席亞非領導人會議和萬隆會議60週年紀念活動。此一會議標誌著亞非國家再度集會宣示團結與合作的意義。

### 壹、萬隆會議之背景

二戰結束後，許多亞非國家剛從戰亂中獲得獨立地位，無論政治和經濟各方面都還在建設階段，甚至有些國家仍然有國內叛亂活動、政治貪污、社會治安不靖、人民貧窮等問題。換言之，這些亞非國家應付內部問題已感力不從心，遑論團結形成一股國際勢力。當1954年法國在越南奠邊府戰役失敗後，美國積極籌組東南亞公約組織（SEATO），企圖取代法國退出印度支那後留下的權力空檔。在東南亞地區逐漸形成對共產勢力擴張的「圍堵」政策，參加該「圍堵」行列的國家有菲律賓、泰國和南越等東南亞國家。

面對東南亞新興的區域組織集團，有些國家為了避免再度捲入該種意識形態的對抗，開始倡議採取中立化和不結盟路線，最有名的人物包括印尼的總統蘇卡諾、印度總理尼赫魯、緬甸總理吳努、埃及總統納瑟、迦納總統恩克魯馬。由印度、印度尼西亞、緬甸、錫蘭（斯里蘭卡）、巴基斯坦5國發起舉行亞非會

議。此外，再加上阿富汗、柬埔寨、「中華人民共和國」、埃及、衣索匹亞、黃金海岸（迦納）、伊朗、伊拉克、日本、約旦、寮國、黎巴嫩、賴比瑞亞、利比亞、尼泊爾、菲律賓、沙烏地阿拉伯、蘇丹、敘利亞、泰國、土耳其、越南民主共和國（北越）、越南國、葉門等國參加。

亞洲有 23 國、非洲 6 國，共 29 個亞非洲國家於 1955 年 4 月 18-24 日在印尼萬隆集會，標誌著這些亞非發展中國家在二戰後首度團結集會。儘管該項集會標榜中立不結盟，但參加國有左派的大陸、右派的日本、泰國和菲律賓，還有南北對抗的南北越。基本上是一個左右派國家的大集合。

該項會議最大的成就是會後發表的公報強調經濟合作、文化合作、人權、民族自決、互利及相互尊重主權、反殖民主義、反種族主義等十項原則。萬隆會議所留下的精神是「求同存異、協商一致」。此一會議無疑提升了印尼的國際地位，印尼儼然成為中立不結盟國家的發言人。

此項會議對於大陸亦極具重要性。第一，大陸在建立政權後，未能加入聯合國，且介入朝鮮半島和印度支那半島的戰爭，國際間對於大陸的印象是好戰分子。因此周恩來率領代表團出席萬隆會議，是大陸在戰後參加國際活動的重要機會和場合，周恩來在會上的表演成為國際媒體的焦點。

第二，周恩來在會上推銷「和平共處五項原則」，包括互相尊重領土主權、互不侵犯、互不干涉內政、平等互惠、和平共處。此五項原則成為日後對外政策的核心原則。

第三，4 月 23 日，周恩來與可倫坡五國（印度、巴基斯坦、印尼、緬甸和錫蘭）、泰國和菲律賓代表舉行非正式會議，他表示：「中國不希望與美國打戰，願意坐下來與美國政府談判，討論遠東消除緊張關係的問題，特別在臺灣地區。」美國國務院在當天回應說：「美國堅持自由中國平等參與有關該地區之討論。共黨中國若有誠意，有各種步驟可行，其中之一就是立即停火。另外是立即釋放美國空軍人員和其他人員，他們是非公道地被共黨中國拘禁。此外，是接受聯合國安理會之邀請，參與討論結束該一臺灣地區的敵對。」在 4 月 26 日，美國國務卿杜勒斯正式回應周恩來的提議，同意與「中華人民共和國」就臺灣海峽停火問題舉行會談，促成了以後美國和「中華人民共和國」在波蘭華沙舉行會談。

第四，當時印尼對於內部的華裔的國籍政策，猶豫不定，華裔人數高達四、五百萬人，有許多人同時擁有大陸和印尼雙重國籍，印尼政府想解決此一問題，因此利用周恩來參加萬隆會議之機會，雙方簽署了「關於雙重國籍問題的條約」，規定印尼華裔只能選擇一個國籍。以後大陸即採取單一國籍政策。

此次會議後，亞非洲國家即未再舉行類似的團結會議，主因是這些亞非洲國家大都是發展中國家，缺乏資金及技術，若過分集結成小團體，不過是一個滿足個別自我意識的窮國俱樂部，對本身發展並無益處。其次，是參加亞非會議的國家意識形態懸殊各異，聚在一起開會猶如同床異夢。萬隆會議的精神是「協商一致」，但面對各種的意識形態問題，是無法「協商一致」的。在萬隆會議上各不同意識形態國家還出現互相批評聲音。以後南斯拉夫的狄托為了擺脫蘇聯的束縛，在1961年倡組「不結盟運動」，被認為是萬隆會議的後續機制，雖曾盛極一時，在1990年代進入後冷戰時期後亦趨於衰微。

## 貳、2005年召開的亞非高峰會議

阿爾及利亞原先預定在1965年舉行第二次的亞非會議，但因該國國防部長胡瓦里·布邁丁於6月19日發動政變，推翻艾哈邁德·本·貝拉總統，致使該項會議未能召開。

以後印尼也在1965年9月30日發生印尼共黨政變事件，導致總統蘇卡諾被蘇哈托軟禁，印尼懷疑大陸是這次政變背後的黑手，故在1967年與大陸斷交。由於蘇哈托總統個性低調，無意透過大型國際會議彰顯印尼的國際地位，再加上和大陸斷交，故以後很長的時間，印尼皆未提起萬隆會議。

直至印尼於2004年換了民選的尤多約諾總統，才開始籌備召開亞非高峰會議。2005年4月22-23日，在南非總統姆貝基的提議下，印尼於萬隆會議50週年之際，在雅加達舉行了第二次亞非高峰會議，總共有106個國家的領導人與會。當時大陸國家主席胡錦濤也率團出席。這次會議通過《亞非新型戰略夥伴關係宣言》，宣布建立亞非新型戰略夥伴關係。

亞非國家領導人在宣言中就支持巴勒斯坦獨立、支持和加強多邊主義、全球化的共同受益、不同文明之間的對話、亞非之間的區域合作、探索合作新

方式、促進亞非經濟發展的緊迫性等問題提出了一系列的觀點和主張。宣言強調，必須推動兩大洲在貿易、工業、投資、金融、旅遊、資訊和通訊技術、能源、衛生、交通、農業、水資源和漁業等領域的務實合作。最重要的，要促使這類會議常態化，領導人決心通過召開以下會議促進亞非新型戰略夥伴關係的機制化：4 年一次的國家或政府領導人峰會，兩年一次的外長會，以及視情況需要而召開的各部門部長級會議和技術層會議。每四年舉行國家或政府領導人峰會時，還將同時召開商業峰會。

儘管該次會議洋洋灑灑發表了動人的宣言，重申要建立團結合作的戰略夥伴關係，但 10 年過後，重新檢視這次會議所提出的各項主張，幾乎沒有一樣實踐。最大的原因是印尼、大陸等東亞國家，在近十五年中，將全副心力放在東亞或亞太自由貿易區的建構上，無暇顧及亞非發展的議題。東協集團要拉攏合作的對象，是歐盟和拉丁美洲，所以舉辦有定期的亞洲與歐洲高峰會議、東亞與拉丁美洲外長會議。

## 參、2015 年亞非領導人會議

2015 年 4 月 21 日至 24 日，在雅加達舉行亞非領導人會議和萬隆會議 60 週年紀念活動。亞非一百多個國家的官員和 30 位國家領導人與會。印尼總統佐科威、大陸國家主席習近平、新加坡總理李顯龍、日本首相安倍晉三等亞非國家領導人與會併發表演講。6 個國際組織即亞洲開發銀行、非洲聯盟、東協、聯合國、阿拉伯國家聯盟和南方中心出席峰會。美國當天也派出代表與會。

習近平在會議上發表題為「弘揚萬隆精神推進合作共贏」的演講，他就弘揚萬隆精神提出三點倡議：

第一，深化亞非合作。強調：好夥伴、好兄弟、互利共贏、共同發展，對接發展戰略，把亞非經濟互補性轉化為發展互助力，深化區域和跨區域合作，推動貿易和投資自由化便利化，構建寬領域、多層次、全方位的亞非合作新格局。在求同存異大陸同前進。

第二，拓展南南合作。亞非國家要加強同拉美、南太及其他地區發展中國家團結合作，擴大在治國理政方面的對話交流，密切在重大國際和地區問題上的溝通和協調。大陸將支援印尼建立「亞非中心」的倡議。

第三，推進南北合作。要推動發達國家切實履行官方發展援助承諾，在不附加政治條件基礎上，加大對發展中國家支援力度，建立更加平等均衡的新型全球發展夥伴關係，縮小南北差距。

在會後簽署「2015萬隆公報」、「重振亞非新型戰略夥伴關係宣言」、「巴勒斯坦問題宣言」3個文件。

總結這次亞洲領導人會議的特性和成果如下：

第一，東道國印尼總統佐科威在會議上說，管理全球經濟不能只依賴由世界銀行、國際貨幣基金組織(IMF)和亞洲開發銀行主導的金融體系，而必須推動全球金融架構的改革。

美國作為IMF的最大股東國，其國會一直未批准IMF董事會2010年通過的份額和治理改革方案，以加重新興經濟體在IMF的分量。佐科威的演講無疑對於美國是一大壓力，同時也是對大陸的支持。最近大陸領導人提出的「一帶一路」等戰略倡議，積極搭建和運用絲路基金、亞投行等新型投資開發機制，吸引57個國家加入「亞投行」，佐科威的講話無疑地是對於大陸擬改變國際金融體制做了支持的表態。

就在印尼總統佐科威22日亞非領導人會議發出上述呼籲後不久，印尼國企部長莉尼·蘇馬爾諾(Rini Soemarno)在雅加達表示，大陸的銀行將為印尼的電力、鐵路和冶煉專案提供500億美元貸款。其中，大陸國家開發銀行將提供300億美元貸款，包括為印尼國家電力公司Listrik Negara提供100億美元。此外，大陸工商銀行亦將對印尼提供200億美元貸款。

除去計畫中為印尼國家電力公司提供貸款外，剩餘的400億美元貸款將給予印尼國營礦業公司Aneka Tambang、國營建築公司Adhi Karya和國有港口管理公司Pelindo II等國企。根據目前大陸對印尼之投資而言，數額將越來越多。過去5年，大陸向印尼投資的領域中比重較高的依次是：電力部門、水力和天然氣合計占23%，採礦占21%，金屬行業占16%。大陸民生投資股份有限公司宣布將與數十家國內優勢產業龍頭民營企業一起，共同在印尼投資50億美元建設中民印尼產業園，且投資規模短期內將超過百億美元。

習近平與佐科威單獨會見時，談到了「一帶一路」、基建合作和產能合作，大陸和印尼還達成了開展雅加達—萬隆高速鐵路專案的框架安排。

第二，公報中強調將繼續發揚萬隆會議通過「十大原則」所體現的萬隆精

神，諸如尊重基本人權、尊重國家主權和領土完整、通過談判解決國際爭端、促進相互利益與合作等等，這些原則對於亞非國家的生存和發展仍具意義。

第三，習近平承諾，大陸將加強同非洲國家和平安全合作，幫助非洲國家增強維和、反恐、打擊海盜等方面能力。大陸願同亞非國家開展產能合作，支援非洲國家建設高速鐵路、高速公路、區域航空網路，推動亞非工業化進程。大陸將於年內對已建交的最不發達國家 97% 稅目產品給予零關稅待遇，並將繼續向發展中國家提供不附加任何政治條件的援助。大陸願同有關各方一道推進「一帶一路」建設，共同建設好亞洲基礎設施投資銀行，發揮好絲路基金作用。習近平還宣布了一些新貢獻倡議，如未來 5 年內提供 10 萬名培訓名額；邀請 2,000 名亞非青年至大陸訪問，成立「中國—亞非合作中心」。

習近平利用這次亞非領導人會議的機會，宣布了多項利多的優惠措施，藉以拉攏亞非國家。若說其在為即將開張的「亞投行」鳴鑼開道亦不為過，亞非會議成為展示「亞投行」之重要平臺。

第四，習近平在雅加達會見伊朗總統魯哈尼時表達了希望雙方在基建領域進一步加強合作的願望。他仍是強調要以「一帶一路」為主線，以互聯互通和產業合作為支點，推動雙方務實互利合作向寬領域發展。大陸願在能源領域開展長期穩定的合作，擴大在高鐵、公路、建材、輕紡、通信、電力、工程機械等領域合作，實現兩國優勢產業、優質資源、優良市場對接。希望推動儘早達成一項公正平衡、互利共贏的全面協議。

伊朗是大陸在中東地區重要的夥伴國家，大陸對伊朗提供核技術和飛彈技術，在伊朗投資開發岸外天然氣田以及輸送管線；此外，還投資了地鐵系統、堤壩、漁業和水泥工廠等。伊朗則提供給大陸石油、天然氣、煤、鋅、鉛、銅等。大陸部分行業正處於嚴重產能過剩，輸出至伊朗成為最好的選擇，因為可經由伊朗延伸至其他中東國家。近年在茉莉花革命下以及美國的刻意經營下，許多中東國家開始轉向，大陸唯有透過「亞投行」和「絲路基金」才能將其過剩的產能投射到中東國家。

第五，長期以來，大陸向亞非發展中國家提供不附加條件的援助。在最近的 30 年，大陸在非洲的經濟版圖日益擴大，支援非洲國家建設高速鐵路、高速公路、區域航空網路，推動非洲工業化進程，例如，在安哥拉，由大陸企業承建鐵路修復工程，橫穿安哥拉東西部；大陸企業在坦尚尼亞承建光纜骨幹傳輸

網；大陸企業在赤道幾內亞承建馬拉博燃氣電廠；在衣索匹亞的斯—阿達瑪建設高速公路；在喀麥隆克里比建設深水港；大陸大型商業銀行信貸給迦納建電網、衣索匹亞建水電站、阿爾及利亞建東西高速公路；大陸企業在尚比亞建設道路和礦山醫院房舍，捐贈社區體育設施並積極響應慈善募捐活動。大陸還取消了33個非洲國家對大陸的債務以示友好。為了鼓勵大陸對非洲的投資，大陸政府還設立了「中非發展基金」作為財政上的支持。大陸正在尚比亞、模里西斯、奈及利亞、埃及和衣索匹亞等非洲國家建設6個經貿合作區。為了取得非洲之石油，大陸與安哥拉等多個油氣生產國簽訂了「貸款換石油」協議，與安哥拉、奈及利亞、赤道幾內亞等國進行油氣合作。

第六，4月14日，印尼最大英文報紙《雅加達郵報》舉行紀念亞非會議60週年研討會，印尼外長蕾特諾在會上表示，應基於萬隆會議精神，推動務實合作，促進共同發展。她強調要持之以恆推進亞非新型戰略夥伴關係，賦予其具體內涵並採取切實行動。此外，她說要建立「亞非中心」，並將在今年首次召開亞非商業峰會，以後使之常態化。上次的亞非會議是十年前，曾宣示將成立常態化機構，包括民間商業峰會，都沒有實現。不過，既然印尼外長如此說，若真能推動成立民間的亞非商業峰會，毋寧是好的開始。

第七，這次會議跟十年前的會議一樣，再度提出支持巴勒斯坦獨立，希望以巴和平解決衝突。巴勒斯坦已獲126國承認，因此亞非會議支持巴勒斯坦對於美國和以色列亦形成另一股壓力。

## 肆、結語

嚴格而言，亞非會議只是一個宣示亞非國家團結的場域，並無實質的作為。1955年的亞非會議給予了周恩來表演的舞臺，讓世界認識了大陸的外長表述其外交觀點。六十年後，正當大陸經濟實力起飛，其國際經貿政策已從過去單靠以出口帶動經濟增長，轉向要加大投資及技術和產能輸出到亞非國家，習近平之參加亞非會議，可謂是宣揚大陸新國際經貿政策之良機，他在會上多次提及亞非國家「命運共同體」主張，此很類似臺灣李登輝總統執政時期的用語，是該次會議別有意義的弦音。

## 大陸公布《2015 中國禁毒報告》之評析

An Analysis of “Annual Report on Drug Control in China 2015”

朱蓓蕾 (Chu, Pei-Lei)

中央警察大學公共安全學系教授

### 壹、前言

毒品犯罪為萬國公罪、萬惡淵藪，毒品走私是毒品犯罪日益猖獗之罪魁禍首，是跨境犯罪、跨國犯罪、國際組織犯罪活動之一。由於毒品市場潛力龐大、利潤豐厚，據統計，全球毒品貿易總額每年約高達八千億美元以上，毒品走私又與其他跨國犯罪相結合，例如與洗錢、軍火買賣、槍械彈藥等輕型武器走私、組織犯罪、貪污腐敗、非法移民以及恐怖主義活動等連結在一起。此外，毒品的濫用與消費、衍生的暴力犯罪、影響消費者健康、愛滋病毒的傳播、弱化家庭結構及形構地下經濟等，毒品犯罪被視為社會安全威脅。

毒品走私及其所衍生的犯罪屬於非傳統安全議題，對個人、社會／國家、國際體系安全等三層次的安全構成威脅。毒品走私及犯罪的影響對於毒品生產、轉運、銷售和濫用，以及毒品走私路線經過國家、地區，在政治、軍事、經濟、社會、環境等五大國家利益層面造成不同程度的衝擊與危害。對毒品生產國家地區而言，毒品走私及犯罪對政治、軍事、經濟、社會等安全領域，會產生重大威脅，對於環境安全也造成危害。對毒品走私經過國家地區而言，經濟安全的威脅最大，其次是政治與社會安全。對毒品銷售、濫用國家地區而言，以經濟安全、社會安全層面的影響最大，其次為政治安全。

有鑑於此，大陸於 1991 年成立國家禁毒委員會（以下簡稱禁毒委），並自 1998 年公布首份《1998 年中國禁毒年度報告》；隨後，自 2008 年起施行《禁毒法》。今（2015）年 3 月，國家禁毒委員會辦公室公布《2015 中國禁毒報告》（以下簡稱《2015 禁毒報告》），是連續第 18 年公布的年度《禁毒報告》。與歷年《禁毒報告》相較，《2015 禁毒報告》最值得重視的是，大陸首次將毒品問題提升至國家安全戰略層次，亦即將禁毒工作納入並提升到「國家安全戰略和平安中國、法治中國建設」的重要內容與位階。換言之，毒品問題已然成為「總體國家安全觀」重要內容之一環。

## 貳、《2015 禁毒報告》之意涵與特點

大陸《2015 禁毒報告》總結 2014 年禁毒工作，內容涵蓋中共中央、大陸國務院關於禁毒工作重要指示、2014 年大陸禁毒宣傳教育、禁吸戒毒、打擊毒品犯罪、抑制毒化學品管制、禁毒國際合作、禁毒基礎建設、禁毒情報技術、國家毒品實驗室建設、毒情形勢及附錄等共 12 部分，全文含附錄約二萬二千餘字，其意涵與特點分析如下：

### 一、禁毒工作提升至國家安全戰略層次

《2015 禁毒報告》開宗明義指出，根據 2014 年 6 月 25 日，中共中央、大陸國務院印發《關於加強禁毒工作的意見》（中發〔2014〕6 號，以下簡稱《意見》），指出「將禁毒工作提升到『國家安全戰略和平安中國、法治中國建設』的新高度」。要求各地區、部門要堅持「預防為主，綜合治理，禁種、禁製、禁販、禁吸並舉」的工作方針，創新禁毒工作體制機制，完善毒品問題治理體系。

該《意見》是第一次以「中發文件」形式，下發有關加強禁毒工作的指示，強調要按照「源頭治理、以人為本、依法治理、嚴格管理、綜合治理」的基本原則，開展各項禁毒工作。並將禁毒工作提升為黨委政府深化改革、社會治理和公共服務的重要施政內容。此外，建立禁毒工作考評和責任追究制度，將禁毒工作列為黨政領導幹部政績考核項目。

從《2015 禁毒報告》和《意見》內涵觀之，大陸首次將禁毒工作提升至國家安全戰略層次，反映中共高層重視毒品問題對國家／社會之危害性，可視為

禁毒工作史上的重要里程碑。再者，毒品犯罪是滋生社會治安不穩定因素的根源，屬於非傳統安全議題，應是具體落實習近平所提「總體國家安全觀」重要施政作為之一環。

## 二、打擊毒品犯罪仍是治理毒品問題的重中之重

眾所周知，毒品是滋生搶劫、竊盜等犯罪的溫床，「槍毒同源」成為影響社會治安穩定的重要因素。因此，《2015 禁毒報告》強調，2014 年大陸禁毒執法部門將打擊毒品犯罪作為治理毒品問題的首要環節，強化執法打擊和堵源截流工作。相關工作重點為：(1) 加強毒品來源省份的毒品查緝工作；(2) 對物流業實施嚴格禁毒管理；(3) 構建覆蓋陸海空郵及互聯網的毒品立體堵截體系；(4) 打擊製毒、跨境跨區域販毒和互聯網涉毒等犯罪活動；(5) 打擊幕後組織者、團夥骨幹和「保護傘」；(6) 打擊毒品洗錢犯罪提供毒品犯罪資金的活動等。

公安部禁毒局有關打擊毒品犯罪作為，以打擊製販毒團夥、網絡和毒梟為工作重點。加強對目標案件的偵辦工作，並建立「十大案件」直接指揮偵破機制，其中，僅「中」印（尼）聯合偵破「11.22 跨國走私販毒案」1 件為跨國案件，其餘均是大陸各地重大毒品犯罪案件。據統計，2014 年共破獲公安部目標案件 684 件；全陸共破獲毒品犯罪案件 14.59 萬件，各類毒品 68.95 噸。

## 三、毒品問題治理攸關「平安中國、法治中國」建設成效

大陸改革開放三十餘年來，伴隨著經濟發展與社會轉型，社會差距擴大、各種深層利益關係矛盾激化和公共安全等因素，所蓄積的社會風險因素和不穩定能量增加；使得社會的脆弱性加劇，隱含潛在的發展風險，社會變遷已漸從階級社會發展為風險社會。因此，中共中央積極推動「建設平安中國、法治中國」，期能因應社會失衡、失序問題，有效防控各類社會風險。

《2015 禁毒報告》指出，截至 2014 年底，全陸累計登記吸毒人員 295.5 萬人，其中濫用鴉片類毒品人員 145.8 萬人（占 49.3%）、合成毒品人員 145.9 萬人（占 49.4%）。相較於《2014 禁毒報告》截至 2013 年底登記吸毒人員 247.5 萬人，新增 48 萬人。公安部指出，根據世界通行的顯隱比例估算，實際吸毒人員可能超過 1 千萬人。另據估算，全陸每年因毒品造成的直接經濟損失高達數千億元人民幣。凡此反映，毒品問題嚴重影響社會治安、社會穩定及人民健康安全，更攸關「平安中國、法治中國」建設成效。

## 參、大陸毒品問題治理策略

毒品走私、濫用及其衍生的犯罪問題究其本質屬於非傳統安全議題，在「槍毒合流」的趨勢下，不僅嚴重影響當地國的經濟發展、社會福祉、政治安定，甚至會對各國的國家安全利益與發展造成挑戰與威脅，美國等西方先進國家將其提升為國家安全政策議題以為因應。此外，毒品問題對區域安全，乃至於國際安全皆產生影響與威脅。

大陸向來認為「種毒、製毒、販毒、吸毒」互有關聯、互為因果。改革開放後，隨著經濟發展和社會轉型導致毒品問題日趨嚴重，呈現境外毒品滲透加劇、境內製毒販毒猖獗、製毒化學品走私嚴重、吸毒人口不斷擴大等特點。有鑑於此，大陸自 2005 年開展禁毒人民戰爭；《2015 禁毒報告》更將毒品問題提升至國家安全戰略層次，反映毒品問題的危害相當嚴峻，大陸積極強化懲治管理。根據大陸《禁毒法》，明定禁毒工作包括：宣傳教育（第 2 章）、毒品管制（第 3 章）、戒毒（第 4 章）、國際合作（第 5 章）等 4 項。第 4 條規定禁毒工作實行「禁種、禁製、禁販、禁吸」四禁並舉方針。

一般而言，毒品治理問題從防毒到遠離毒害的健康社會，包括拒毒、戒毒、緝毒等面向。揆諸《2015 禁毒報告》內容，大陸目前毒品問題治理工作，已涵蓋教育、宣傳、緝毒、戒毒等層面，但是仍以緝毒工作為重點。

### 一、對內治理層面

#### （一）建構禁毒工作體制和毒品問題治理體系

##### 1、禁毒工作體制機制方面

大陸於 1991 年成立禁毒委，統一領導禁毒工作。1998 年公安部將刑偵局緝毒處升格為禁毒局，反映大陸對毒品危害的重視與查緝決心。1998 年公布第一份年度《禁毒報告》，2000 年發表《中國的禁毒白皮書》，2008 年起實施《禁毒法》是禁毒工作最重要的專責法律。2008 年 6 月，公安部成立禁毒情報技術中心，負責國際情報交流，擴大與各國禁毒情報交流管道，並回應有關國家提出的涉毒情報線索核查請求，及時開展涉毒情報線索轉遞和核查。

##### 2、毒品問題治理體系方面

所謂預防重於治療，毒品預防教育實乃毒品問題治理的治本之道。大陸毒品治理要點為：一是，加強毒品預防和禁毒宣傳教育。重視禁毒宣傳教育頂層

設計，構建禁毒宣傳教育新平台等。二是，推動禁吸戒毒管控機制和醫療康復系統。加強吸毒人員動態管控機制、強制隔離戒毒、社區戒毒康復和戒毒醫療等；旨在強制勒戒和矯治，協助吸毒人員重返社會，減少毒品對個人和國家／社會的危害。

## （二）打擊毒品犯罪是禁毒工作首要任務

當前大陸毒品問題治理仍是以緝毒工作為重點，強化執法打擊和堵源截流工作。據《2015 禁毒報告》指出，打擊毒品犯罪是治理毒品問題的首要環節；毒品犯罪的主要形式是販賣和運輸毒品犯罪，龐大的毒品消費需求和鉅額暴利促使毒品走私販運活動持續增加。大陸打擊毒品犯罪之具體作法為：

### 1、遏制境外毒品入境滲透

針對「金三角」、「金新月」地區等毒品來源地，強化堵源截流、查緝行動，期能有效攔截西南境外毒品入境內流。在「金三角」地區，實施「中」越邊境地區聯合掃毒，在廣西建立「中越邊境聯合掃毒行動指揮部」，部署廣西、廣東、雲南等 17 個重點省份公安禁毒部門參與行動。在「金新月」地區，展開「中」塔聯合查緝行動，經禁毒辦與塔吉克禁毒署共同協商，在新疆烏魯木齊市建立聯合行動指揮部，開展打擊跨國毒品犯罪聯合查緝行動。此外，推動百城禁毒會戰專項行動，堵截毒品入境內流，共破獲毒品案件 134 件，毒品 137.28 千克。

### 2、加強目標案件偵辦

大陸以打擊製販毒團夥、網絡和毒梟為重點，以目標案件工作機制為主，建立「十大案件」直接指揮偵破機制。2014 年全陸共破獲毒品目標案件 684 件。此外，大陸與印尼實施「控制下交付」聯合偵查行動，聯合偵破「2014-828」特大跨國走私毒品案。「中」韓首次開展重大毒品專案「2014-706」特大跨國走私毒品案聯合偵查行動。

### 3、打擊互聯網涉毒違法犯罪活動

大陸為遏制網絡毒品犯罪活動日趨猖獗的趨勢，公安部禁毒局以打擊製販毒團夥、網絡和毒梟為重點，由公安部禁毒局和網絡安全保衛局部署聯合查緝行動。

## 二、對外治理層面

當前全球毒品生產、製造、走私及濫用日趨嚴重，伴隨著全球化趨勢的

發展，毒品走私路線和生產、製造、供應、銷售已然形成全球毒品犯罪網絡，毒品儼然成為一個無國界的全球性行業。有鑑於此，遏制毒品製造、打擊毒品走私成為國際社會的共同任務。美國國務院公布的年度《國際毒品控制策略報告》(International Narcotics Control Strategy Report, INCSR)，強調毒品不僅是對生產國具有深遠影響，甚至對轉運國、目的國，以及走私路線經過之國家與地區的政治、經濟、社會安全形成威脅。該報告每年均會提列世界主要毒品生產國及轉運國名單。大陸一直被列為毒品生產和轉運地區之一，反映大陸在全球非法毒品走私活動中，有關毒品產、製、運、銷和濫用等環節，均占有一席之地。

就實而論，大陸自 1998 年起每年公布的《禁毒報告》，均宣稱加強禁毒國際合作，對於推動世界禁毒和解決大陸毒品問題均屬必要。其中，除了彰顯大陸在禁毒方面的決心、具體措施與成效之外，更向世界各國展現其在國際禁毒合作方面，作為負責任大國之具體作為。與此同時，大陸更藉由國際禁毒合作，拓展雙邊、多邊外交活動，形塑其在國際和區域安全事務上具有舉足輕重的地位與影響力。

綜觀歷年《禁毒報告》可知，大陸禁毒國際合作原則為參與和推動禁毒國際合作，持續加強與聯合國禁毒機構和有關國家的雙邊、多邊及區域性合作。具體作法如下：

#### (一) 參與和促進聯合國主導的國際禁毒事務和區域禁毒合作

大陸已加入及實施以聯合國《麻醉藥品單一公約》、《精神藥物公約》和《聯合國禁止非法販運麻醉藥品和精神藥物公約》等三個公約為核心的國際禁毒體制。由聯合國主導的禁毒國際合作方式，主要是支援和促進區域禁毒合作。大陸為杜絕「金三角」和「金新月」地區等境外毒源，除支援和促進「金三角」次區域合作和周邊國家雙邊、多邊合作；更主導並加強與上海合作組織成員國的次區域合作，以及「金新月」周邊國家的雙邊、多邊合作。

有鑑於「金三角」地區產製的傳統或新興毒品，迄今仍是大陸最大的毒品來源地，因此大陸禁毒國際合作的重中之重，就是加強「金三角」次區域合作和周邊國家的雙邊合作。《2015 禁毒報告》指稱，承辦東亞次區域禁毒諒解備忘錄簽約方第一屆緝毒執法會議，為大陸、柬埔寨、寮國、緬甸、泰國、越南等六國搭建中長期全方位跨國執法合作新平臺等。

根據聯合國毒品控制和犯罪預防辦公室（United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC）指出，「金新月」地區主要所在地 -- 阿富汗仍是全球罌粟種植和鴉片產量最大的國家，2014 年罌粟種植面積 22.4 萬公頃，鴉片產量 6,400 噸。「金新月」地區產製的海洛因部分流入大陸，新疆為中轉站，再至廣東、上海。值得注意的是，受到國際恐怖主義、民族分裂主義和宗教極端主義「三股勢力」的影響。阿富汗情勢衍生的毒品恐怖主義（Narcoterrorism），其危害性不僅因種植罌粟與毒品非法交易規模，也伴隨跨境組織犯罪、武器買賣、恐怖襲擊暴亂，在全球非傳統安全領域造成新興危害。

此一情勢發展，促使大陸針對「金新月」周邊國家，加強與上海合作組織成員及阿富汗、巴基斯坦合作，堵截「金新月」毒品入境，開展情報交流、執法合作，並援助資金、設備、技術和人員培訓。基於此，《2015 禁毒報告》指稱，大陸持續推動賦予上海合作組織地區反恐怖機構禁毒職能、參與上海合作組織成員國杜尚貝峰會、在莫斯科召開的首屆國際禁毒合作部長級會議等，以為因應。

## （二）加強與重點國家的執法合作

大陸依據《禁毒法》第 56 條規定開展禁毒執法合作，加強與重點國家的禁毒執法合作，開展人員培訓，暢通情報交流和資訊通報管道，完善辦案協作和司法互助機制，協調開展跨境聯合行動。綜觀歷年《禁毒報告》可知，大陸禁毒執法合作重點國家為：與美國、加拿大、澳大利亞等西方國家的業務合作，例如參與「中美執法合作聯合聯絡小組禁毒工作組第十二次會議」和「第五屆中美禁毒情報交流會議」；與俄羅斯、巴基斯坦、塔吉克、蒙古、菲律賓、印尼等周邊國家的緝毒執法合作，舉辦「第十屆中俄禁毒合作部長級會議」；與越南、塔吉克等開展打擊跨國毒品聯合查緝行動等。

凡此顯示，大陸將禁毒國際合作作為對外執法合作的重要內容，積極參與聯合國禁毒機構倡導的活動，建立與世界各國和國際組織多層次、全方位的禁毒國際合作格局。大陸禁毒國際合作目標聚焦在「遏制境外毒品來源」，加強跨國、跨境合作打擊毒品犯罪，強化國際合作緝毒，其主導性已超過配合性，影響力不斷增強，值予重視並持續關注其後續發展。

## 肆、兩岸強化合作打擊毒品犯罪（代結語）

毒品走私犯罪的危害性並非單一國家政府所能夠獨力對付因應，而是全球皆須面對與設法解決的共同議題。因此，不僅各國緝毒、治安機關從事查緝工作，甚至各國情報安全機關亦相繼介入，同時輔以其他執法機關協同查緝，積極推動跨境、跨國、跨區域、全球性的國際合作，聯合國、國際刑警組織、世界衛生組織等國際組織均列為嚴查追緝的目標，期能有效控制並遏止毒品走私犯罪對人類安全的危害。

有鑑於此，兩岸共同打擊毒品犯罪對維護兩岸社會安全、人民健康與福祉、確保區域安全與穩定，具有指標性意義。觀察兩岸共同打擊毒品走私犯罪活動，2006 年之前兩岸緝毒機關並無往來；2006 年 4 月下旬，調查局與大陸地區福建省緝毒機關循小三通模式建立緝毒合作機制後，始逐漸開展緝毒情資交換、案件偵查合作之里程碑。尤其是，2009 年 4 月第三次江陳會，兩岸於 4 月 26 日簽署《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》，建立制度化合作機制，為兩岸合作打擊毒品犯罪開啟新的里程碑。6 年來，兩岸在「全面合作，重點打擊」原則下，共同打擊毒品走私犯罪績效顯著。據統計，兩岸共同打擊毒品犯罪案件，2009 年 6 月至 2015 年 3 月共計 63 件，查獲毒品數量屢創新高。

值得注意的是，《2015 禁毒報告》特別提及與我方法務部調查局毒品防制處禁毒執法合作，顯示陸方相當重視兩岸緝毒合作。就實而論，全球化時代，相互依賴程度與日俱增，形成全球風險社會。兩岸宜從全方位綜合性安全與非傳統安全概念為出發點，以兩岸人民福祉為依歸，共同面對與處理日益蔓延的毒品走私、跨境犯罪等非傳統安全問題，採取「合夥關係治理」(partnership governance) 策略，以合作取代競爭，共同謀求解決之道。

基於此，展望未來兩岸應在《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》基礎上，進一步強化合作防制毒品犯罪活動，從毒品產、製、運、銷四階段，加強兩岸毒品犯罪問題情資交換和緝毒合作，期能在既有緝毒合作的基礎上，遏制毒品犯罪活動；並進一步積極擴展與各國進行跨國合作，期能有效因應各類非傳統安全威脅之挑戰，共創對等、互惠、雙贏的局面，確保兩岸社會安全與人民福祉。

## 近期美國表態支持臺灣加入 TPP 談臺美「中」關係

US support of Taiwan's entry into the TPP : Trilateral Relations  
among the Taiwan, US, and China

廖舜右 (Liao, Shunyo)

國立中興大學國際政治研究所副教授

### 壹、前言

美國國務卿凱瑞 (John Kerry) 在 2015 年 4 月 15 日答覆美國眾議員「臺灣連線」共同主席康諾里 (Gerald Connolly) 就《臺灣關係法》36 周年質詢的書面答覆表示，對於臺灣有興趣加入《跨太平洋夥伴協定》(TPP)，美國表示歡迎。這是繼 2014 年 3 月亞太事務副助理國務卿梅健華 (Kin Moy) 在國會表示美國對臺灣有意參與 TPP 表示歡迎之後，又一次層級更高、立場明確，意涵清晰的重大政策宣示。除行政部門之外，2015 年 3 月美國眾議院外交事務委員會主席羅伊斯 (Ed Royce) 也聲明支持臺灣加入 TPP。同時，今年 3 月底，臺灣透過意向書申請加入「亞洲基礎設施投資銀行」(AIIB) (以下簡稱亞投行)，已證實未獲得接納成為亞投行創始會員國資格。針對這兩項經濟區域整合的風向顯示，區域戰略的變化已出現值得重新檢視的指標與方向。首先，美國透過戰術反應的支持臺灣加入 TPP，並將臺灣列為 TPP 第二波談判的對象，顯示不再質疑臺灣推動經貿自由化的決心；其次，美國透過《美日防衛合作指針》的再次修訂，明確界定美日共同介入亞太地區的範圍與事務。此種調整均可視為回應大陸籌辦「亞投行」的戰略考量措施。

## 貳、現階段 TPP 談判動向

美國國內對「貿易促進授權」(TPA) 法案雖尚未達成整體共識，但有跡象顯示可能的走向已經出現。美參議院財政委員會 4 月 16 日提出 TPA 草案，並於 22 日完成審議，以 20 票贊成、6 票反對通過。同時，美眾院歲計委員會 (House Ways and Means Committee) 於 4 月 23 日展開審議，以 25 票贊成、13 票反對通過該法案。下階段程序為兩院各自進行全院審議及表決，如獲議決，將加速 TPP 談判的進程。然而，亦有值得憂慮的因素存在，如美國國會要求貿易夥伴避免操縱匯率、要求貿易夥伴不得限制跨境數據流通，以及要求數據的儲存處理方式等措施，都涉及他國對於貿易政策的改變。另一方面，針對勞工規範、授權年限的延長與限制，都將影響談判的策略與手段。又如必須防止政府涉及智慧財產權侵權行為如網路竊密與盜版、促進尊重人權、促進環境保護的標準，則將同步提高他國加入的標準。另外，其餘多數重要國家願意參與和支持亞投行的設立，讓美國面臨失去亞太經貿規則主導權的競爭。因此，美國國會是否通過 TPA 將是 TPP 能否快速減少會員國間差異的重要關鍵。TPA 的演進時程，在 2015 年的 6 月，也就是美國國會開議後，將會有較明確的態勢和發展。

檢視經濟部資料，可發現當前我國參與 TPP 的策略分為三方向進行，首先，TPP 為高品質區域自由貿易協定，也是亞太地區最重要經濟整合之一，目前雖仍在談判中，我國將確實瞭解 TPP 內涵，以利相關單位研擬具體策略及因應措施；其次，為達到 TPP 高標準，我國將持續規劃國內因應自由化趨勢之中、長期調整方案，俾使我國逐步具備加入 TPP 之條件，降低加入 TPP 可能造成之負面衝擊；最後，要參與 TPP 須經過 TPP 成員共識決同意後始得加入，我國應多元接洽，尋求成員支持我國加入 TPP。簡言之，必須透過了解 TPP 標準，持續規劃國內因應自由化趨勢期調整方案，用以獲得其他成員之接納。同份資料顯示，TPP 被 APEC 定位為促使亞太地區進一步經貿自由化、加速區域整合以達成「亞太自由貿易區」(FTAAP) 的途徑之一，其「高品質、高標準」的協定，為追求全面自由化 (fully liberalization)、法規鬆綁 (deregulation)、全面性 (comprehensive) 及與時俱進 (living) 等精神的基礎。談判諸國尚未將我國納為談判成員國，惟當前會員國達成共識，任何新加入成員談判須全盤接受迄今成員國已達成之協議內容，俾確保談判進程不致發生倒退，其目標原本擺置在讓任何擬加入 TPP 之新成員須能實踐，並展現目前成員所建立具企圖

心之開放政策及自由化決心外，也同時提高擬申請加入新成員的限制，故亦造成我國在申請參與 TPP 的困難。

## 參、臺灣加入 TPP 的歷程

經濟部在去年向立法院提出「我國加入 TPP 其成員國對我國加入資格（中華民國 Republic of China、臺灣 Taiwan、中華臺北 Chinese Taipei）及困境因應對策報告」，可歸納出我國參與 TPP 的策略：

（一）創建符合 TPP 條款的國內環境：TPP 對未來新成員擬申請加入 TPP 之條件須先獲 12 個成員國之同意，亦須承諾能實踐 TPP 成員所建立具企圖心之開放政策，且須全盤接受 TPP 成員達成之協定。當前 TPP 談判尚未有明確結果，故未有明確之條件限制，但調整國內環境用以創造開放之經濟政策為當前我國政策。

（二）與 TPP 成員國簽署經濟合作 / 夥伴協定：我國於 102 年 7 月 10 日與紐西蘭簽署「臺紐經濟合作協定 (Agreement between New Zealand and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu on Economic Cooperation, 簡稱 ANZTEC)」，同年 11 月 7 日與新加坡簽署「臺星經濟夥伴協定 (Agreement between Singapore and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu on Economic Partnership, 簡稱 ASTEP)」，這是我國與 TPP 成員國創造同步經貿規範的主要策略，期望透過雙邊貿易關係的建立以開創多邊貿易關係的連結。

但除政府推動之政策外，民間對於 TPP 仍有部分歧異看法。2014 年年初，前副總統蕭萬長成立民間推動委員會，邀集在野黨及工商團體參與，並廣泛徵詢各界寶貴意見，期望凝聚共識，建立加入 TPP 的堅實基礎。另外亦有不同意見者認為，經貿區域的參與程度與授權，需要受到更多民意的監控，如去年國內對於「快速貿易談判授權」相關法律的要求變得更加嚴格，因此不論是與大陸簽署的服貿或未來可能加入 TPP 的簽訂，都將有更加明確、精密的發展目標與策略。

另外，智庫部門方面，臺灣經濟研究院亦多次就 TPP 議題提出相關建議：首先，臺灣是否有能力面對「完全自由化」、「TPP 是一個涵蓋廣泛領域、高標準的 FTA，當我國想要參與並享有其他成員國的廣大市場之際，也必須開放本國市場給其他成員國，但問題是我國準備好了嗎」、「加入 TPP，農業市場就必須全面開放，將來不止是美國農產品，甚至澳紐越農產品將大軍壓境，屆時臺

灣農業豈能抵擋得了」。也因此，參與 TPP 不將只是立場宣示，更必須有精準的評估、改善產業的相關政策以及配套措施，倘若因為國際現實結構的考量，也應該說明我國需求以滿足人民對於政策的理解。迄今，政府並沒有明確的說明國家發展策略，僅由以總統宣示方式說明臺灣想要加入 TPP 的期待，但在國內政策沒有改變以因應高標準，外加以國際環境戰略變遷快速的情況下，臺灣參與 TPP 談判的可能因應選項確實不多。

財政部長鄧振中在今年 2 月間訪問美國，期望爭取美國認同加入 TPP，並強調臺灣參加「區域經濟整合」的明確立場，多邊和雙邊主義的方式都應該採用，倘若讓政治權力影響經濟發展戰略的執行，將導致臺灣無法在第一時間加入。當前 TPP 成員國可達 27 兆美元的經濟規模，約占全球生產總值的 38%，臺灣必須慎重檢視未能參與之損害。只是，參加與否的主動權不在我方，而取決於國際政經環境的兩大要素，一為信任，二為需求。前者為美方對我國推動自由化的決心與力道是否有足夠信心，後者是在美「中」競合的亞太區域結構下，美方是否需要臺灣加入。

## 肆、亞太政經結構的演變

傳統亞太區域國際關係，因為地緣政治與歐美強權國家長期位居世界領導地位，在發展上產生較大落差，二戰後亞非國家在世界政經組織位居弱勢。但大陸經濟地位的提升與不斷倡言的「中國崛起論」，讓亞太區域政經關係在美國倡議「重返亞洲」後再次獲得世界關注。2009 年 11 月 14 日，美總統歐巴馬 (Barack Obama) 訪問日本並於東京發表公開演說，宣示新任政府將會重視並強化與亞太盟邦的合作關係。其後，時任美國國務卿希拉蕊 (Hillary Clinton) 於夏威夷與對外關係委員會等地發表的公開演說，強調美國對亞太地區的高度重視。2011 年希拉蕊再以〈美國的太平洋世紀〉(America's Pacific Century) 為題在《外交政策》(Foreign Policy) 指出，強化在亞太地區外交、經濟與戰略等面向的投入，將成為美國未來十年中最重要任務之一，加強參與經貿關係參與區域多邊機制、調整戰略規劃與執行、維護區域安全加強區域合作、以及增加跨國交流成為美國政府當前亞太區域政策重點。

同時期的大陸，在時任國家副主席的習近平《華盛頓郵報》(Washington Post) 專訪中，對於美方高調重返亞洲表示，「中國歡迎美國在亞太地區扮演和平、穩定和繁榮的建設性角色，並希望美國完全尊重並容納區域國家的主要利益，減輕各方憂慮。」習近平也指出，「寬廣太平洋足以容下中美兩國，中方歡迎美國在亞太促進和平、穩定和繁榮方面發揮建設性作用；中方也希望美國充

分尊重和適應亞太國家的重大利益和合理關切。」大陸外交部部長助理樂玉成對此亦曾表示，「美國從未離開亞太，也談不上『重返』。大陸無意也無力在亞太排擠美國，希望美國在亞太發揮建設性作用，包括尊重中方的重大關切和核心利益。太平洋足夠寬廣，應能容得下中美兩個大國的共存與合作。」

根據 IMF 對全球 GDP 的長期預期，大陸將在 2025 年成為全球最大經濟體，屆時大陸在全球 GDP 中將占 19.9%。從金磚五國建立的新開發銀行 (NDB) 初始資本為 500 億美元，到承諾出資 400 億美元用以建立絲路基金，或最高提供 500 億美元的初始資本建立「亞投行」，以及創建上海合作組織的融資機構皆顯示，未來大陸對於亞太地區的經濟影響。因此，在可預見的近期內，大陸將獨自透過此前三項新的開發機構，投入約一千億美元的資金挹注，讓迫切需要基礎建設亞洲地區的國家同樣面臨大陸經貿戰略的壓力。另外，經濟部資料顯示，2014 年經濟規模占全球 GDP 約 29% 達二十三兆美元，成員包含東協 10 國、大陸、印度及日本等亞太地區重要經濟體的 RCEP，更在大陸與東協的大力推廣下加速談判，預計於 2015 年完成談判簽署，並於 2017 年經各國國會批准生效後發揮實質效益，因此一個涵蓋貨品貿易、服務貿易、投資、經濟與技術合作、智慧財產權、競爭政策以及爭端解決等議題項目的龐大經貿框架正在東亞地區成形，而美國並未被包含在此框架中。

檢視當前亞太區域的發展，美國重返亞太區域論調得以存在的理由在於，大陸崛起後其龐大的經濟影響力，雖讓大陸受到亞太區域其他國家歡迎，但與此同時，卻又擔憂大陸壯大的實力影響國家安全，因此提供軍事屏障的戰略性發展，讓美國有機會能夠介入亞太區域事務。美國重返亞洲雖然受到亞太區域國家歡迎，只是在選向上顯然較為偏重軍事戰略的合作，證明美國重返亞洲的經貿策略與軍事發展沒有獲得平衡。現實的國際社會中任何一個國家都無法忽視大陸經濟實力的影響，導致東亞各國在經濟的發展策略與戰略選擇大相逕庭，特別是與大陸有著地緣相關聯性的東亞以及亞太區域內國家。當代國際社會防範大陸經貿投資對國家安全的影響是個可以被討論的議題，但並不足形成拒絕大陸的理由。美國與大陸的發展策略各有其特色，但將導致亞太區域的「極化」更趨嚴重，在各類議題上，非「中」則美的選項使本區域內國家互動更為複雜。

## 伍、美國對臺加入 TPP 的立場調整

從 2014 年 3 月美國國務院亞太事務副助理國務卿梅健華，對臺灣加入

TPP 表示歡迎後，近兩年來公開其正面的態度多有所在，美國國務院經濟和商業事務局首席副助理國務卿唐偉康 (Kurt Ton) 在 2014 年 11 月亦表示「美國歡迎臺灣加入 TPP 協定的談判，也願意和臺灣一起探討加入的可能性。」2015 年 3 月，回應我團參與「投資美國高峰會」時，美國商務部次長塞里格 (Stefan Selig) 亦對我國參與 TPP 持正面態度，未來可能可以納入次輪參與談判。次月，亞利桑納州州參議會通過支持中華民國加入 TPP，同時附帶通過支持臺美洽簽雙邊投資協定 (Bilateral Investment Agreement, BIA) 或自由貿易協定 (FTA)、臺灣參與 WHO、UNFCCC 及 ICAO 等國際組織之相關決議，對我國爭取參與 TPP 相當友善。而美國國務卿凱瑞 2015 年 4 月 15 日的公開支持，更為關鍵。顯示支持臺灣加入 TPP，已經為美國政府具有一致性共識的政策。

換言之，從過去模糊不清的立場到現階段正式表態支持，美國的立場顯然已有調整，從國務院亞太事務官員、國際商務部官員、商務部次長，以及國務卿的發言顯示，我國加入 TPP 申請已經從區域事件，轉變成為美國國家綜合性事務的考量，同時也是美國因應國際政經環境變化的需求，所共同形成的對於我國參與 TPP 的明確政策。

## 陸、結論

在美「中」競合日趨激烈的亞太地區，美國除提供軍事安全的保障與承諾外，同時也需要運用經濟網絡的連結，促使美國重返亞太政策能夠順暢遂行。東亞結構的兩極化氛圍，使美國不僅需要更緊密團結的軍事盟友，也需要更密切互賴的經貿夥伴，而臺灣當然成為戰略選項之一。就外交戰略而言，美國必須避免臺灣對大陸過度依賴，但也不能使臺灣議題影響美「中」整體互動，因此支持臺灣加入 TPP，而非使臺灣成為軍事盟友的陣營，就在此種戰略考量與思維下，成為理所當然的選擇。

就大陸而言，如日中天的「亞投行」倡議，使得美國的重返亞洲政策黯然無光。這固然是大陸政經實力的具體呈現，卻也迫使美國產生東亞政策再調整的契機。同時，拒絕臺灣成為「亞投行」成為創始會員國，或是在參與的名稱、位階等事項缺乏對臺灣特殊地位的尊重，可能使大陸的「一帶一路」政策，在重建「中國夢」的同時，也動搖了兩岸互信的基礎與信任。

對我國而言，認清臺灣在 TPP 當中的角色與加入後的實質利益，是臺灣應當審慎加以釐清確認。掌握美「中」競合的結構動能，將臺灣利益最大化，是臺美「中」關係中我們應最重視的關鍵本質。

## 誰偷了我們的水？ 關於大陸「水十條」的一些迴響

Who Stole Our Water? Echoes of China's "Action Plan for Water Pollution Prevention and Control" (Aka: Ten Articles on Water)

歐陽新宜 (Ou-yang, Hsin-yi)

中國文化大學中山學術與中國大陸研究所副教授

### 壹、前言：三污凌駕三農，成為當前社會問題的焦點

最近三十年，不同面貌的社會問題總是如影隨形的與快速增長的經濟發展同步出現。中國大陸社會主義市場化以來，我們可能還是可以用三十年前的那句老話——「運行機制矛盾」，來概括大陸那些層出不窮的社會問題。不久前大家耳熟能詳的「貪污腐敗」、「貧富差距」和「三農問題」的根子都尚未剷除，而今被「穹頂之下」披露的「環境污染」問題，又被重磅提出。十五年前，當李昌平提出「農民真苦、農村真窮、農業真危險」的三農問題時，大家都被農村殘破的真相嚇了一大跳；如今「三污問題」（空氣、土壤、水）真相被披露時，被運行機制矛盾所剝削的對象，就遠遠不只是那些「掉渣的農民」，而是「有中國夢想的全民」了。

## 貳、三污問題的真相

### 一、大陸的環境問題，即所謂的「三污問題」，到底有多嚴重呢？

空氣：二氧化硫和氮氧化物排放量是發達國家的8～9倍。根據美國太空總署2010年9月公布的全球空氣品質地圖，目前大陸已是世界上空氣污染最嚴重的國家，4億城市人呼吸不到新鮮空氣。2006年，世界上污染最嚴重的20個城市大陸占了16個。

土壤：全大陸三分之一的土壤被酸雨覆蓋。大陸國家環保總局2006年透露中國大陸受污染的耕地超過有1.5億畝，污水灌溉的耕地3,250萬畝，固體廢棄物堆存占地200萬畝，合計超過1.8億畝，占耕地總面積的10%以上。今年大陸官方發布的《全國土壤污染狀況調查公報》，目前大陸土壤總超標率已達到16.1%，耕地的受污染率更是達到19.4%，主要污染物為重金屬鎘、鎳、銅、砷、汞、鉛，以及有機物滴滴涕（DDT）和多環芳烴。

水：大陸住建部的全大陸城市普查，自來水合格率只有50%。全大陸有3.2億農民喝不到清潔的飲用水，其中1.9億人飲水中的有害物質含量超標。大陸每年因水污染而致病的人有1.9億，因飲用被污染的水而發病致死的有9.56萬。

大陸國土資源部4月22日發布的公報，在全大陸203個地市級行政區4,778個監測點開展的地下水水質監測中，近六成的監測結果為較差級或極差級。31個大型淡水湖泊中，17個為中度污染或輕度污染。大陸監察部統計，近10年來水污染事故近幾年每年都在1,700起以上。水利部數據顯示，目前大陸水庫水源地水質有11%不達標。環保部數據也顯示，大陸有2.5億居民的住宅區靠近重點排污企業和交通幹道，2.8億居民使用不安全飲用水。

根據英國醫學雜誌(Lancet)發表的(2010 Global Burden of Disease Study)的研究，2010年中國大陸有120萬人(大陸官方統計為50萬人)因戶外空氣污染而過早死亡，占全球總數的40%。此一數字意味著，中國大陸人口為污染付出的代價是2,500萬年的健康壽命。2013年2月，大陸環保部終於承認「癌症村」的存在。據民間專家估計，大陸地區有高達450個癌症村，且有逐漸擴散的跡象。

### 二、「水十條」政策出臺及各方的反應

為了解決日益嚴重的環境生態與污染問題，大陸國務院繼規劃空氣污染治

理的「大氣十條」之後，於 4 月 2 日印發了「關於印發水污染防治行動計畫」的通知。這份文件列出了治理和預防水污染的 10 大項、35 款政策目標，238 項具體措施，簡稱「水十條」。總目標是為大陸人民提供「安全、清潔、健康」的水，為「藍天常在、青山常在、綠水常在」的美麗「中國」而奮鬥；分目標則是：到 2020 年，全大陸水環境質量得到階段性改善，污染嚴重水體較大幅度減少，飲用水安全保障水平持續提升，地下水超採得到嚴格控制，地下水污染加劇趨勢得到初步遏制。到 2030 年，力爭全大陸水環境質量總體改善，水生生態系統功能初步恢復。到本世紀中葉，生態環境質量全面改善，生態系統實現良性循環。

在主要指標方面，設定了 2020 年，七大重點流域水質優良比例總體達到 70% 以上，地級及以上城市建成區黑臭水體均控制在 10% 以內，集中式飲用水水源水質達到或優於 III 類比例總體高於 93%，全大陸地下水質量極差的比例控制在十五個百分點左右，近岸海域水質優良比例達到 70% 左右。京津冀區域喪失使用功能的水體斷面比例下降十五個百分點左右，長三角、珠三角區域力爭消除喪失使用功能的水體。到了 2030 年，全大陸七大重點流域水質優良比例總體達到 75% 以上，城市建成區黑臭水體總體得到消除，城市集中式飲用水水源水質達到或優於 III 類比例總體為 95% 左右。

文件中提到的「行動計畫十措施」分別是：一、全面控制污染物排放、二、推動經濟結構轉型升級、三、著力節約保護水資源、四、強化科技支撐、五、充分發揮市場機制作用、六、嚴格環境執法監管、七、切實加強水環境管理、八、全力保障水生生態環境安全、九、明確和落實各方責任、十、強化公眾參與和社會監督。

根據大陸中央電視臺新聞，當局預計為此投資 4-5 兆元人民幣。

### 三、對「水十條」的正面反應

關於剛頒布的「水十條」，各方面的正反意見都有。在正面意見方面：

- 一、綠色和平污染防治項目組主任杜莎表示，水污染防治行動計畫「抓到了重點」。跟以往通篇空話的政策文件相比，這份「水十條」文件制定得較為具體、每項政策相對應的負責部門也都明確列出，所以這份文件作為一份行動計畫還是有目標、有方案的。

- 二、公眾與環境中心主任馬軍表示，環保法確立了環境信息公開以及公眾參與的程度，「在這一方面還算是很進步的。」但是他強調，環保法最終還是需要落實才能發揮效果，而環境信息公開和公眾參與能施加壓力，督促官員確實執法，而不是保護污染企業。
- 三、人民網指出，「水十條」不再停留在減排量、排放標準等舊手段上，而直接將河流等水體的改善程度作為考核標準，標誌著以環境質量和環境效果為核心的環保時代已經到來。
- 四、新華社評論：十個關鍵字讀懂「水十條」：1. 關—「十小」污染企業項目，將全部取締；2. 治—整治十大重點行業；3. 除—清除垃圾河、黑臭河；4. 禁—禁養區內不能有養殖場；5. 調—實施「階梯水價」倒逼節約用水；6. 保—從水源到「水龍頭」無憂；7. 責—因水可能被摘「烏紗帽」；8. 節—到2020年，全大陸用水總量控制在6,700億立方公尺以內；9. 曬—給排污企業和最差城市「亮牌」；10. 獎—「以獎促治」找到「領跑者」
- 五、神州股票資訊指出，「水十條」刺激的投資需求應該不止2兆，可能帶動GDP5.7兆的增長；強調水質改善是「水十條」的出發點，導向是以改變水環境質量為核心。
- 六、大陸環保部表示，實施「水十條」，預計可拉動GDP增長約五點七兆，增加非農就業約三百九十萬人，使服務業占GDP的比重增加2.3%，帶動環保產業新增產值約一點九兆，其中直接購買環保產業產品和服務約一點四兆。

#### 四、對「水十條」的負面意見

負面意見方面，則普遍有對「徒法不足以自行」的疑慮：

- 一、民間環保人士吳立紅認為，出臺一個強硬的規定是好事，關鍵要看能不能落實。「以前也出臺過好多治理大氣污染，土壤污染，跟水污染的很多條例。但是為甚麼越治越污呢？」
- 二、原「全國人大」環資委主任委員曲格平表示，「上有政策下有對策」，環保法規條例是一回事，到了地方真正涉及到要關閉某些污染廠家的時候，卻是另一番景象。
- 三、紐約時報：大陸早在1984年就通過了《水污染防治法》，但大陸的水

污染程度卻愈加嚴重。以地下水為例，2000 年 37% 的地下水已不能飲用。2011 年，全大陸地下水質監測「較差—極差」比例為 55%。最近數據顯示約有 64% 的城市地下水遭受嚴重污染，33% 的地下水受到輕度污染，基本清潔的城市地下水只有 3%。《水污染防治法》被束之高閣，任由地下水被肆意污染。法律不彰到這種程度，當初立法修法何用？

四、北京清華大學經濟管理學院院長錢穎一認為，「法治」的第一個作用是約束政府；第二個作用是約束經濟人行為。但僅僅從最近曝光出來的地下水污染事件，就能清楚看到，大陸的「法治」沒有約束好政府行為，也沒有也約束好企業等經濟人行為。

五、德國之聲觀點「穹頂之下，無處可逃」：大陸一直有環保方面的法律法規，只不過並沒有得到真正的執行。污染環境的企業雖然被罰款，但罰金遲遲不交。直到 2004 年，霧霾還仍然被宣傳描述成為一種正常的天氣現象。

六、紐約時報中文網國際縱覽「長治排污，邯鄲斷水」指出，環境惡化讓很多中國人開始質疑共產黨對國家經濟增長的管理。共產黨新任領導人習近平的政府所面臨的最大挑戰之一，就是處理這個問題。

七、《人民日報》刊登了環保法專家嚴厚福的評論文章，文中稱 5 萬元到 50 萬元的罰款，不會產生多大效果。「現實中，環保部門有意無意地執法不嚴。」

## 五、發展模式的選擇問題——那一種社會主義？

確實，單純從改善水質、維持水量的角度來看，「水十條」的 238 項治理措施堪稱完備，各項措施的量化指標，治理期限和相對應的問責制和輿情監督，也算得上具體。可是這個「水十條」如果不對「運行機制矛盾」的基本問題提出對策，不對「權為民用、利為民謀、情為民繫」的水治理提出配套的制度規劃，那麼水污染問題就會像三農徵地問題一樣，雖然政府廢除了農業稅、提高了農民收入、增加了徵地補償費，卻因為徵地價格仍離市場價格天差地遠，農民不買單，政府還是吃力不討好。問題的關鍵還在於：大陸現行的水治理、大氣治理，土壤治理在運行機制上到底出了什麼問題，大陸當局應該如何化解人民要求喝「一杯乾淨水」的矛盾？

首先當然是個發展模式的態度問題。其實就算在社會主義國家中，經濟發展與環境保護的矛盾，都不是不可以克服的。許多資本主義專家相信「環保概念是隨著富裕程度的提高才出現的」。德國馬堡大學的經濟學教授帕克就說：「在德國，環保開始於上世紀七十年代，在中國，環保的理念剛剛產生，而在印度，出現的時間可能還會更晚。」但是同樣是德國水利環保生態學專家王維洛就曾批評新任大陸環保部長陳吉寧的資本主義經濟發展思維：「環保部長說，每一個國家都會經歷污染增長強度的這麼一個曲線，這條曲線是英國，德國，法國，美國，這些資本主義國家在工業革命初期、中期和現在的曲線。（所以意味著中國大陸目前正在經歷這個曲線高點的中段，也很正常）。但是世界上也有很多國家它沒有經歷過這條曲線，新加坡、北歐那些發展國家、瑞典、芬蘭、挪威，它就沒有經歷那條曲線。就是蘇聯，它也沒有經歷過那條曲線，蘇聯人把他們的環境保護得很好」。因此我們好奇，大陸的經濟發展和環保政策，到底是效法「華盛頓共識下」<sup>1</sup>的資本主義國家模式，還是「北京共識下」<sup>2</sup>的社會主義國家模式？

大陸在2013年頒布了號稱史上最嚴厲的《大氣污染防治計畫》，簡稱「大氣十條」。不過柴靜的紀錄片《穹頂之下》不久之前才讓人們看到，大陸經濟發展的優勢地位和環境保護監管部門的無奈。

《穹頂之下》柴靜與環保官員有一段對話。柴靜：「（排污鋼鐵廠）怎麼關不了呢？」熊躍輝：「你開玩笑，一千萬噸鋼是多少人就業？十萬人就業。河北的鋼鐵是到了甚麼程度？已經到了你取締不了的程度。」（按：Too big to fall）柴靜：「你們執法連點牙齒都沒有？」丁焰：「我現在都張不開嘴，我怕人家看見我沒牙。環保尷尬不就尷尬在這兒嗎？」和號稱史上最嚴厲的「大氣十條」一樣，剛剛出爐的「水十條」如果要實施，同樣面臨經濟下行和執法監管的壓力。吳立紅認為，治理水污染，必須解決中國大陸社會的五個問題。一、是企業主的社會道德責任感；二、是監管部門的領導與企業官商勾結；三、中國環境監測機構，數據造假嚴重；四、中國大陸新聞媒體在專制體制下不自由，弄虛作

<sup>1</sup> 「華盛頓共識」是由威靈遜 (John Williamson) 於 1989 年提出來的，強調發展的財政紀律、公共支出優先順位、稅務改革、金融自由化、匯率、貿易自由化、外國直接投資、私有化、解除管制以及財產權。

<sup>2</sup> 「北京共識」(Beijing Consensus) 是美國高盛公司顧問、清華大學教授雷默 (Joshua Cooper Ramo) 於 2004 年 5 月提出來的觀點。「北京共識」的內容包含三項：第一是創新的價值，以利減少改革摩擦所造成的損失；第二是永續發展與公平是首要考慮，重要性超過繁華；第三是自決，運用桿槓作用，藉以排除強權對自己的影響。

假；五、民間的非政府組織工作力度有限，在當局的掌控下，無法出聲，有些 NGO 已經變調。這說明了大陸很多地方政府只顧經濟發展，忽略了水源地的保護和安全，同時也認為環保人士是「境外敵對勢力派來的搗蛋分子」。

## 六、專業管理能力與民眾的知情權的不足

「樂水行」民間水專家張峻峰認為，污水治理不僅是技術和投入問題，更多的是認識和管理的層面。援助組織 CARE 的專家基羅特也認為要解決水資源日益缺乏的問題，除了技術措施，還需要相應的政府結構。研究指出，發展中國家解決飲用水的問題的並不是錢，而是專業知識和技術。維滕 / 黑爾德克大學的環保技術和管理學院，對來自非洲、亞洲、歐洲、大洋洲和拉丁美洲的大型國有水廠的 150 名管理人員進行了調查，就得出了這個結論。

尤有甚者，民眾的知情權，對於污染防治更重要，寫《中國水危機》的馬軍認為，治理地下水污染最大的困難在於沒有足夠公開的信息，即使制定有利的措施，落實也會非常困難。大陸長期受制於執法不嚴、環境訴訟難等問題，背後又有地方對污染方的保護。要突破這個深層的矛盾，就需要社會的廣泛參與。而參與的前提就是對環境狀況的知情。

大陸中國疾病預防控制中心、中國科學院地理科學與資源研究所和協和大學醫學科學院基礎醫學研究所於上個月聯合推出《淮河流域水環境與消化道腫瘤死亡圖集》數字版，包括淮河幹、支流水環境變化、水污染頻度時空變化以及淮河流域人群消化道腫瘤死亡率分布等 108 幅地圖。雖然這樣的資訊對於民眾的環保意識有極大的提升作用，在大陸卻不常見。關注環境問題三十多年的吳立紅說，儘管環境和政治沒甚麼關係，但在大陸，「往往一去關注環境，一隻腳就已經走向了監獄。」

國際上，企業經營事業體對環境所產生的危害，無論多久，都有返回賠償的義務。「在德國，一百年以後，你的房子下沉了，你還能找煤礦公司賠錢；公司倒閉了，他還有一個基金在那裡留著。中國的國有公司，一個關門他就跑了，好像他就認為事情就了結了」。美國 1993 年的真實故事，由於 Erin Brockovich 的努力（永不妥協），受水污染罹癌的辛克利鎮民，控告太平洋瓦電公司，終讓居民獲賠 3.33 億美元。在臺灣，21 年前美國無線電公司 RCA 來臺設廠，爆發有機溶劑毒害廠區工人案，上千名員工罹癌，逾 216 人死亡；自救會集結 529 名被害人及家屬，提告求償 27 億元，歷經 15 年纏訟後，臺北地院於判 RCA 與

購併 RCA 的法商湯姆笙，須連帶賠償 445 人共 5.6 億元。我們在「水十條」則還沒有看見對企業造成污染危害的追溯條款。

### 七、「一杯乾淨水」的思想問題——誰是環境資源的剝削者？

大陸水資源總量居世界第六位，人均占有量只有 2,500 立方公尺，約為世界人均水量的 1/4，在世界排第 110 位。今年大陸發表的「水源調查報告」指出，自 1990 年以來，有 28,000 條河流消失，現在僅剩下 23,000 條。「水十條」提到，2020 年全大陸用水總量控制在 6,700 億立方公尺以內；2030 之前每年需水量也將維持在 7,000 億噸至 8,000 億噸之間。大陸的水供給量的變化，固然與氣候變遷有關，但是水資源的保存和分配問題卻更為嚴重。

南京大學研究工業影響環境的專家周磊說「中國水源缺少的問題不是來自氣候的變化，而是來自不健康的城市化建設」。「南水北調」造福了北京和省會城市卻犧牲了其他地方。目前人均 2,100 噸的水量（國際水平的 28%）仍然會隨著人口的增加而下降。「中國一直希望建巨型大壩，而不是從根本原因上下功夫。」南水北調工程只能暫時緩解問題，但它卻是一條破壞水源的歧路。馬軍說認為「這一巨大工程的負面影響可能轉移到其他地區，尤其是西部。」大陸在技術工程上投入太多，如越挖越深，修築大壩，改道河床，但是「我們更需要的是在蓄水上下功夫。」

大陸非政府組織「創綠中心」發布對全大陸 11 個省市 78 個村莊的實地調查的「一杯乾淨水」項目報告，發現 78 個村莊中有 20 個水量不足；67 個村莊水質達標率不到一半，飲水細菌超標狀況普遍。依據 2004 年的數據，大陸農村地區因自然地質原因造成飲用水氟超標、砷超標、苦鹹水三類問題，受此影響的人口有 9,229 萬。「一杯乾淨水」項目的調研發現，工業產生的新污染源，對農村飲水環境的破壞尤其巨大。

相對於大陸城市水議題獲得的關注，農村飲用水的問題和社會資源的投入還是非常少。早在「十一五規劃」結束時，大陸水利部就宣布已經解決一半農村人口飲用水安全問題，這相當於 1.6 億農村人口飲水得到保障。但是到了「十二五規劃」時，農村飲用水不安全人口卻又新增了 2 億。

雖然類似「創綠中心」這樣的非政府組織近幾年間也有些進展，比如「母親水窖」「蒙牛愛心井」「壹基金安全飲水項目」等，但是他們的績效實在有限。「一杯乾淨水」項目截至目前，只解決 7 個村莊、2 所學校的日常飲用水問

題，受益人數達 6,500 人左右。

看到大陸水資源如此不平均的分配方式（城市 vs. 鄉村；富人 vs. 窮人），讓我們聯想到北京霧霾下的大陸家長，「毫不猶豫地帶著孩子轉學去另一所擁有『防污穹頂』的國際學校。」「防污穹頂」是一個大巨蛋式的運動泡沫罩，用氣閘入口來確保空氣的純淨。更多的富人，用罐裝、瓶裝水刷牙、洗臉。這又讓我們不禁要問：在標榜社會主義理想的大陸政府，為了區區一杯乾淨的水，還要仰賴非政府組織。那麼被馬克思在「共產主義宣言」中批判的「布施的社會主義」，又為什麼要讓位給「科學的社會主義」去專政呢？

## 參、結論：中國的夢裡有沒有一杯乾淨的水？

德國之聲最近有篇報導的主題是「為何如此多的中國人想離開祖國？」其中提到：北京的黨和國家領導人習近平呼籲實現「中國夢」。就是要恢復到明朝鄭和下西洋以前的中國光榮；要推動唐朝絲綢之路以來就開展過的「一帶一路」。可是大陸的一些城市人卻在做著自己的夢：「乾脆離開這裡」。離開的原因是什麼呢？文章引述移民機構負責人的話說，「主要原因有三個：空氣，食品和不安全感」。

「一些社會學者稱中國現在正出現歷史上的第三次大移民潮。第一次發生於明朝崩潰的 1644 年。第二次發生在 19 世紀末。現在看到的是，急著離開中國的不是貧窮的難民，而是生活在中國上流社會的人。他們之中有很多人屬於國家精英以及最富有的人。他們有房，有車，有一份很好的工作，但是他們還是時時刻刻都在擔憂。在北京、在上海，無論我遇到誰，無論是朋友、客戶還是大學生，談論的話題都是移民。」

最後用一句話作為本文的結束：如果標榜「科學社會主義」的中國大陸，底層的農民連一杯乾淨的水都不可得，上層的精英人人都想移民，那麼就算成就了成吉思汗式橫跨歐亞的大帝國，又有什麼意義呢？

# 2014 年下半年兩岸關係 突變及其影響之研究

Study of a Sudden Change of Cross-Strait Relations in the  
Second Half of 2014 and Its Influence

范世平 (Fan, Shi-Ping)

國立臺灣師範大學政治學研究所教授

## 摘要

從 2000 年到 2008 年民進黨執政時期兩岸關係進入低潮期，直到 2008 年國民黨重新執政才重新恢復，並且快速發展。正當兩岸領導人對於未來都高度樂觀之際，2014 年卻出現戲劇性的轉折，除了上半年在 3 月 18 日發生的「太陽花學運」外，下半年一連串的突發事件，造成兩岸關係的互信基礎迅速崩解。這包括張顯耀洩密事件、馬習 APEC 會面破局、習近平對臺強調「一國兩制」、馬英九總統支持香港占中事件引發北京不滿、大陸環球時報多次對臺灣進行嚴詞批判等。而 11 月 26 日的臺灣「九合一大選」國民黨慘敗，也被外界解讀為國民黨兩岸政策的不得民心。這一連串突發事件，對於日後兩岸關係、中共對臺政策、兩岸各自內部的政經變化與東亞區域情勢，都產生了深遠的影響。

關鍵詞：中共對臺政策、兩岸關係、一國兩制、九合一大選

## 壹、前言

2014 年，對於兩岸關係來說，是「突變」的一年。2008 年國民黨重新執政，兩岸關係揮別了從 2000 年以來民進黨執政時期的低潮，海基與海協兩會重新恢復協商，兩岸關係得以迅速發展。2012 年，馬英九總統連任成功，兩岸關係前景一片光明。特別是 2013 年 10 月在印尼峇里島舉行的 APEC，我方陸委會主委王郁琦首次與大陸國臺辦主任張志軍見面，這場在 10 月 6 日所舉行的「王張會」，不但是 1949 年以來兩岸部長級官員的首次正式會面，也是雙方主管兩岸事務部門最高主管的首次見面，雙方更公開以「主委」、「主任」的官銜相稱。

隨後，王郁琦在 2014 年 2 月 11 日前往大陸訪問，這是 1949 年兩岸分治以來的最大政治突破。王主委成為第一位以正式官銜赴大陸訪問的現任部長，並進行首次兩岸部長級官員磋商。

然而，3 月 18 日的「太陽花學運」發生後，澈底改變了此一發展格局。為了表達對於「兩岸服務貿易協議」簽署後的憂慮，臺灣的大學生們占領了立法院，更有 50 萬人為此上街頭。立法院決議在「兩岸協議監督條例」未通過前，暫停一切兩岸相關協議的審查，這使得兩岸關係出現停滯。雖然張志軍仍然在 6 月 25 日來臺訪問，成為首位訪臺的國臺辦主任，創造歷史地位。但卻於 27 日在高雄面臨嚴重抗爭，使得隔日行程多數取消，徒留遺憾。

而從 8 月份開始，一連串兩岸所發生的突發事件，使得兩岸關係發展出現戲劇性的轉折。這種「突變」的情勢，對於兩岸關係來說影響深遠。

## 貳、2014 年下半年兩岸突發事件之影響

2014 年下半年共有五起突發事件，引發兩岸關係的緊張。包括張顯耀洩密事件、馬習 APEC 會面破局、習近平對臺重申「一國兩制」、馬總統支持香港占中事件引發北京不滿與環球時報多次對臺進行嚴詞批判。

### 一、張顯耀洩密事件讓北京詫異

8 月 16 日行政院突然發表內閣人事異動，陸委會特任副主委張顯耀因「家庭因素」請辭獲准。由於張顯耀自 2012 年 2 月擔任副主委後工作態度積極，

2014年2月剛兼任海基會秘書長一職，等於實質掌握海基會，加上去職理由甚為牽強，因此外界多所揣測。

17日張顯耀發表聲明，稱自己並未請辭，而是「被長官告知」請辭。<sup>1</sup>陸委會則指出，張顯耀是「因工作有疑點尚待釐清，必須調離現職，接受調查」。<sup>2</sup>之後法務部調查局即將張顯耀以「洩露國防以外機密罪」之罪嫌法辦，外界据此直指張顯耀可能為共間諜。之後，張顯耀又多次召開記者會與接受媒體訪問，使得這起洩密案，不但引發臺灣內部一連串的政治風暴，更造成兩岸關係的緊張。

### （一）北京質疑為何藍營主動掀出此一事件

北京對此事件始終保持靜觀其變的態度，直到22日國臺辦才正式作出回應，發言人馬曉光說「我們注意到近日臺灣一些媒體的有關報導，希望不要作不負責任和子虛烏有的猜測，以免對兩岸關係造成負面影響」。<sup>3</sup>

相較於318學運爆發後，北京直到4月9日張志軍才對外回應看來，這次的反應較快。由於當時該起事件仍在進展中，事實尚待釐清，北京對於此一臺灣內部事務大可表示「沒有評論」，然而卻「有所回應」，顯示他們的焦慮。

大陸萬萬沒想到，過去會給人「戴紅帽子」的，誇大中共對臺滲透破壞的，製造兩岸交流威脅論的，大多數是綠營的政治人物，或是民進黨，如今何以換成是藍營自己製造此一風波？如此豈不是藍營「自打嘴巴」，承認藍營執政下的兩岸關係充滿危機與風險嗎？

而大陸不解的是，馬政府在此案真相未明之前，為何不能更圓融的予以處理，例如讓張顯耀留在原職，先告知原委與政府必須處理之難處，令其暫不接觸機密公文，不參與兩岸協商，並進行必要調查。倘若結果只是坊間謠傳，可還其清白，避免一場兩岸的不必要波瀾；若真有此事且證據確鑿，再令其去職亦為時不晚。但結果馬政府卻是急於讓張去職，引發張的不滿與一次次的反撲，造成對於兩岸關係的嚴重傷害。

<sup>1</sup> 賴錦宏，「張顯耀聲明，『被告知』請辭陸委會」（2014年8月18日），2015年2月2日下載，《聯合新聞網》，<http://web.archive.org/web/20140819080525/http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS6/8877638.shtml>。

<sup>2</sup> 尹俊傑，「陸委會：張顯耀須調職接受調查」（2014年8月18日），2015年2月2日下載，《中央社》，<http://web.archive.org/web/20140819083411/http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201408180004-1.aspx>。

<sup>3</sup> 藍孝威，「國臺辦：別作子虛烏有猜測」（2014年8月23日），2015年2月2日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140823000324-260102>。

## （二）張顯耀事件證明兩岸互動的撲朔迷離

事實上，不論張顯耀事件最後如何落幕，對於兩岸關係都產生負面影響。大陸憂慮的是，這起事件似乎證明，當初「318 學運」的抗爭是有道理的，兩岸談判果然是撲朔迷離，中共對臺的滲透更是撲天蓋地。因此，臺灣民眾勢必支持未來的兩岸談判與協議簽署，要有更嚴格的監督機制與相關條例；臺灣社會對於兩岸交流也會產生更保守的思維。因此，除了服貿與兩岸互設辦事機構等法案難以在立法院通過外，將來的兩岸協議都將難以簽署，兩岸關係將會不進而退。

## （三）兩岸談判的互信基礎受挫

該事件使得兩岸談判在未來，將被尷尬氛圍所籠罩。由於張顯耀近年來均擔任我國與大陸談判之首席代表，與國臺辦人員互動頻繁，彼此具有相當之默契與互信。根據媒體報導，張顯耀交付機密的對象是大陸對臺工作之高層官員。<sup>4</sup> 因此未來的兩岸協商，我方談判代表恐怕都要極力證明自己「不是共諜」，而陸方也必須撇清絕不會吸收我方談判代表。在這種「寒蟬效應」下的兩岸協商，彼此都緊張兮兮，誠惶誠恐；雙方都缺乏私誼，互信薄弱，則談判效率可想而知，彼此要獲得共識也更加困難。

## （四）北京認為張顯耀事件恐有美國因素

根據臺灣媒體指出，此案是美國向我國示警張顯耀有問題。雖然美國在臺協會發言人對此強調，此案美國沒有任何涉入。<sup>5</sup> 但事實上，2010 年 8 月我國陸軍司令部通信電子資訊處處長羅賢哲少將，就是在美國聯邦調查局的調查下發現將重要軍事機密洩漏給中共，馬政府才進行調查並於 2012 年將其判處無期徒刑。<sup>6</sup>

由此可見，美國向臺灣告知高官擔任北京間諜一事，並非無例可循。但北京不滿的是，馬政府未經明確調查，就完全聽信美國的意見，顯然其所謂的

<sup>4</sup> 尹俊傑，「張顯耀案衝擊，官員：仍要面對」（2014 年 8 月 24 日），2015 年 2 月 2 日下載，《中央社》，<http://www.cna.com.tw/news/aip/201408240136-1.aspx>。

<sup>5</sup> 林楠森，「臺灣來鴻：『太離奇』的張顯耀共諜案」（2014 年 8 月 28 日），2015 年 2 月 2 日下載，《BBC 中文網》，[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/taiwan\\_letters/2014/08/140828\\_tletter\\_zhangxiaoyao](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/taiwan_letters/2014/08/140828_tletter_zhangxiaoyao)。

<sup>6</sup> 林楠森，「臺軍少將羅賢哲間諜案被判無期徒刑定案」（2012 年 4 月 27 日），2015 年 2 月 4 日下載，《BBC 中文網》，[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese\\_news/2012/04/120427\\_taiwanspyluo\\_byjames.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/chinese_news/2012/04/120427_taiwanspyluo_byjames.shtml)。

「親美、友日、和陸」政策，仍把美國擺在首位。另一方面，胡錦濤的外交政策被內部最為詬病的就是過於軟弱，故被稱之為「缺鈣」，因為「骨頭不夠硬」。所以此案胡錦濤時期或許可以接受，但習近平時期卻不能苟同。特別是習近平上臺之後，在 2013 年 11 月 23 日不顧美國、日本的反對，悍然劃出「東海防空識別區」，展現強硬態度。因此中共不能接受美國在習近平時期繼續對兩岸關係「指手劃腳」，故對馬政府處理此案的方式無法苟同。

## 二、馬習 APEC 會面終告破局

馬總統在 2013 年 12 月下旬接受香港「亞洲週刊」專訪時指出，希望參加 2014 年 11 月中旬在北京所舉行的 APEC，並能與習近平見面。<sup>7</sup> 此話一出，吹皺了兩岸一池春水，也成為 2014 年兩岸關係的重大議題。如果馬總統與習近平能夠見面，對於兩岸關係來說具有歷史意義。

當王郁琦與張志軍在 2013 年 APEC 會面時雙方互稱官銜，我方認為是「治權互不否認」的實踐；但國臺辦發言人范麗青於 2013 年 10 月 16 日卻稱，兩人見面寒暄，交換看法，增進了解，寒暄的意義在此，不必作其他方面的解讀；她又說，兩岸領導人會見「不需借助國際場合」，<sup>8</sup> 這顯示原本外界認為北京 APEC 將可能舉行的「馬習會」，恐怕難以實現。

基本上，北京對於馬習 APEC 會面，出現了正反不同的意見，分別敘述如下：

### （一）北京支持馬習 APEC 會面的觀點

基本上，在大陸有若干涉臺學者，基於兩岸關係的未來發展，對於馬習 APEC 會面是持正面看待與支持的態度。

#### 1. 兩岸協商從「事務性」邁向「政治性」

兩岸關係從 2008 年開展以來，藉由海基會與海協會的「事務性」協商模式，簽署 19 項協議。但隨著協商內容日益複雜，這個機制逐漸不敷使用，層級需提升至「政治性」。這正是大陸同意王郁琦在 2014 年 2 月登陸的原因，而陸

<sup>7</sup> 邱立本、童清峰，「獨家專訪：中華民國總統馬英九兩岸高峰會懸念馬英九爭取 APEC 會晤習近平」，亞洲週刊（香港），第 28 卷 1 期（2014 年 1 月），頁 12-16。

<sup>8</sup> 王銘義，「國臺辦：不需借助國際會議，陸排除 APEC 馬習會」（2013 年 10 月 17 日），2015 年 2 月 4 日下載，《中時電子報》<http://www.chinatimes.com/newspapers/%E5%9C%8B%E5%8F%B0%E8%BE%A6%EF%BC%9A%E4%B8%8D%E9%9C%80%E5%80%9F%E5%8A%A9%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E6%9C%83%E8%AD%B0-%E9%99%B8%E6%8E%92%E9%99%A4APEC%E9%A6%AC%E7%BF%92%E6%9C%83-20131017000597-260108>。

委會與國臺辦也建立了直接溝通管道。在此情況下，兩岸領導人見面已是水到渠成。

特別是 2013 年 6 月 21 日兩岸簽訂了「服貿協議」，但該協議在 318 學運後卻躺在立法院而無法通過。臺灣民眾擔心該協議簽署後，陸資與陸商可能入臺，相對的臺灣民眾要前往大陸發展服務業卻困難重重，因此產生極大的憂慮。另一方面，有關兩岸之海基會與海協會互設辦事機構的法案，大陸始終不願意開放我方駐大陸機構能具有人道探視權與核發旅行證件。<sup>9</sup> 這顯示前述之協議與法案已經遇到瓶頸，海基會與海協會的兩會談判方式已不敷使用，兩岸必須脫掉各自的「白手套」，由陸委會與國臺辦以最低交易成本的方式直接溝通。所以習近平才會在 2013 的 APEC 中向我方代表蕭萬長表示：「對兩岸關係中需要處理的事務，雙方主管部門負責人也可以見面交換意見」。<sup>10</sup> 因此，兩岸的許多問題，已經從「事務性」走向「政治性」，兩岸領導人見面對兩岸建立互信有非常重要的意義。

## 2. 兩岸需要新的動力走出深水區

當「兩岸服貿協議」與互設辦事機構法案難以通過，兩岸關係陷入了「深水區」，需要新的動力，「馬習會」提供此一能量。其中，若干兩岸爭議，例如兩岸兩會互設辦事機構的人道探視與核發旅行證件權，牽涉到有關兩岸是否相互承認治權的問題，這需要馬習兩位高層當面說清楚。

## 3. 為兩岸政治談判鋪路

2013 的 APEC 習近平向我國代表蕭萬長表示，「我們已經多次表示，願意在『一個中國』框架內就兩岸政治問題同臺灣方面進行平等協商，作出合情合理安排」；並強調兩岸長期存在的政治分歧問題終歸要逐步解決，總不能將這些問題一代一代傳下去。<sup>11</sup> 基本上，這是習近平上任以來，首次提出較為具體的對臺政策主張，也是首次針對兩岸政治談判提出看法。如果馬習能在 APEC 見面，就立下了兩岸政治談判的基礎。

<sup>9</sup> 所謂人道探視權，是指我方海基會駐在大陸之單位，能夠探視遭大陸公安單位逮捕之我國民眾，以確保我國民眾在大陸之人權。但由於這是屬於國與國間大使館的特權，因此大陸始終不願意開放。

<sup>10</sup> 楊毅、連雋偉，「習：政治分歧 別代代相傳」(2014 年 10 月 7 日)，2015 年 2 月 4 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20131007000290-260102>。

<sup>11</sup> 楊毅、連雋偉，「習：政治分歧 別代代相傳」(2014 年 10 月 7 日)，2015 年 2 月 4 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20131007000290-260102>。

#### 4. 深化兩岸互信緩解區域危機

美國在歐巴馬當選總統後積極重返亞洲，目標針對大陸，而「中」日間因釣魚臺問題又相爭不下，北京正面臨外交與軍事上的美日聯手圍堵。特別是2013年11月大陸宣布劃設「東海防空識別區」後，除遭致美國、日本與澳洲的反對外，連就任總統以來積極親「中」的朴槿惠也擺出不滿姿態，甚至劃出與大陸重疊的「韓國防空識別區」。東協各國更擔心大陸將防空識別區擴大至南海，將造成東南亞的不穩定，因此大陸被迫暫緩宣布「南海防空識別區」。此外，與中共有兄弟同盟關係的北韓，屬於「親中派」的張成澤也遭到新領導人金正恩整肅。這使得北京的「睦鄰外交」面臨前所未有的考驗，兩岸關係也就不能再低潮下去。否則，當對內的「和諧社會」做不到，對外的「和平發展」達不成，則對臺的「和解兩岸」就不能再失守。因此「馬習會」可充分穩定兩岸關係。

#### 5. 建構東亞區域和平形象

習近平接班之後對外相當強勢，不斷整軍經武，卻讓國際有炒作「中國威脅論」的機會，而「馬習會」代表大陸是亞太和平的締造者。雖然冷戰已經結束，但臺灣海峽迄今仍被視為可能發生戰爭的地區，「馬習會」可帶來兩岸和平，這將使得習近平有機會獲得諾貝爾和平獎，有利於大陸的國際形象與習近平的歷史地位。

#### 6. 有利 2016 年國民黨選情

「馬習會」，可凸顯國民黨在兩岸關係上的強項，與民進黨在兩岸事務的缺陷，此有利於國民黨在 2016 年的選情。

#### 7. 奠定習近平的歷史地位

「馬習會」是兩岸領導人歷史上的第一次見面，習近平將獲得歷史之地位。而如果此時馬習不會，2016 年若是民進黨執政，則兩岸領導人的見面將更為困難。

#### 8. 馬總統的身分大陸對內可以交代

馬總統公開表示，他參加 APEC 是以經濟體領袖而非總統的身分與會，此與香港特首目前參加 APEC 非正式領袖高峰會議的身分一樣，所以沒有「兩個

中國」、「一中一臺」與「臺灣獨立」的問題，大陸對內能夠交代。

## （二）北京反對馬習 APEC 會面的觀點

另一方面，許多非涉臺體系的學者，以及軍方與外交體系的官員，對於馬習 APEC 會面則持反對的意見，分別敘述如下。

### 1. 擔心臺灣問題的國際化

根據 1993 年 APEC 所決議的「西雅圖模式」，規定臺灣不能由總統參加 APEC，迄今最高層級是前任副總統。倘若此例一開，臺灣的國際活動空間大增，有將「臺灣問題國際化」的疑慮。特別是馬總統屆時在 APEC 與歐巴馬、安倍晉三等各國元首見面，若雙方互稱官銜，大陸處境將相當為難。

### 2. 大陸將「只能放，不能收」

我國總統參加 APEC 的此例一開，日後將成為慣例，大陸若開此例日後沒有阻擋的理由，否則臺灣民眾勢必反彈，但如果是民進黨執政那該如何？大陸將面臨「只能放，不能收」的困境。

### 3. 臺灣必須拿出交換條件

我國總統參加 APEC 這個「大紅利」，臺灣要拿什麼來換？總不能都是臺灣發球，大陸接球。因此大陸認為「馬習會」不能只是單純見面，還必須有政治上的突破，例如對於「一中框架」的確定，簽訂具政治意味的共識協議，對於兩岸政治談判進行準備等。但馬總統卻始終不願意對此有所回應，特別在 2011 年 10 月 17 日其在總統大選前，提出兩岸應就十年後可能簽署「和平協議」，進行初步準備的構想；並表示在「國家需要、民意支持與國會監督」的前提下，不排除在十年內與大陸進行政治對話。<sup>12</sup> 但隨即遭致民進黨的批評，認為馬總統想進行兩岸政治談判，使得馬政府 20 日不得不提出「公投說」來止血，強調兩岸和平協議必須經過公投；25 日更進一步提出所謂「十大保證」，強調「我們不會去跟大陸談統一問題」。<sup>13</sup>

### 4. 「馬習會」是否真能提振國民黨選情

<sup>12</sup> 慶正，「總統：10 年內簽兩岸和平協議」（2011 年 10 月 18 日），2015 年 2 月 4 日下載，《旺報》，<https://tw.news.yahoo.com/%E7%B8%BD%E7%B5%B1-10%E5%B9%B4%E5%85%A7%E7%B0%BD%E5%85%A9%E5%B2%B8%E5%92%8C%E5%B9%B3%E5%8D%94%E8%AD%B0-213000531.html>。

<sup>13</sup> 呂雪慧，「馬英九：十大保障為前提」（2011 年 10 月 25 日），2015 年 2 月 4 日下載，《工商時報》，<http://news.chinatimes.com/focus/50109848/122011102500194.html>。

「馬習會」是否真能有助於國民黨尚有疑問，能為馬政府加分多少北京也沒把握，特別是「馬習會」後臺灣將在 2014 年 11 月舉行九合一大選，如果國民黨大敗，豈不是顯示臺灣民眾不買「馬習會」的帳？民進黨會如何數落？是否凸顯兩岸因素對 2016 年總統大選的影響正式微中？這些都讓北京躊躇不已。

#### 5. 馬總統與臺灣民眾是否真的有感

北京思考的是，馬總統參加 APEC 這個「大紅利」，現在是給臺灣的最佳時刻嗎？馬總統與臺灣人民是「感念在心」，還是覺得「理應如此」？如何使這個政治紅利讓臺灣人民「有感」，讓邊際利益最大化，是北京考慮的關鍵。

#### (三) 習近平最終拒絕馬總統參加 APEC

基本上，大陸雖然希望進行「馬習會」，但 APEC 絕非最佳選擇，最好能另闢蹊徑，然而馬總統已經宣示「給我 APEC，其餘免談」，這使得雙方的議價空間有限。

誠如前述，范麗青於 2013 年 10 月 16 日稱，兩岸領導人會見「不需借助國際場合」。2014 年 1 月 15 日國臺辦發言人馬曉光在記者會上被問及「馬習會」時曾表示，臺灣方面人士參加亞太經合會領導人非正式會議的問題，應根據亞太經合會有關諒解備忘錄的規定處理；王郁琦於 2 月 14 日在大陸表示，張志軍與他在 13 日的茶敘中，明確表示 APEC 舉行「馬習會」並不適當，但也並未提出其他建議；<sup>14</sup> 范麗青 2 月 17 日在例行記者會上再次指出，對兩岸領導人會面，大陸「一直是持積極開放的態度」。不過，APEC 會議有其自身的規定，應根據 APEC 相關諒解備忘錄規定來處理，「也就是臺灣只能派經濟部門官員與會，馬總統作為政治領袖將難以參與」。<sup>15</sup>

由此可見，北京的態度非常清楚，就是馬總統要參加 APEC 這種國際組織的活動，仍然被視為「禁區」。

#### (四) 北京不解為何馬總統執意參加 APEC

<sup>14</sup> 汪莉娟、林則宏、黃國樑，「和平飯店茶敘，王張上海會談『馬習會』」（2014 年 2 月 14 日），2015 年 2 月 4 日下載，《聯合報》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAIN1/%E5%92%8C%E5%B9%B3%E9%A3%AF%E5%BA%97%E8%8C%B6%E6%95%98%20%E7%8E%8B%E5%BC%B5%E4%B8%8A%E6%B5%B7%E6%9C%83%20%E8%AB%87%E3%80%8C%E9%A6%AC%E7%BF%92%E6%9C%83%E3%80%8D-8484778.shtml#ixzz2tJ7VIsOW>。

<sup>15</sup> 陳柏廷、王銘義，「博鰲馬習會？國臺辦保留」（2014 年 2 月 18 日），2015 年 2 月 4 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140218000478-260108>。

當北京在 2014 年上半年不斷釋出馬總統無法參加 APEC 的訊息後，馬政府不但沒有停止推動，反而透過各種管道向大陸表達希望參加的期待，或者透過學者在媒體發表文章，強調馬總統參加 APEC 對兩岸關係的幫助。

北京對於馬政府的「不解風情」，從不解，轉化為不耐。2014 年 9 月 25 日「中國社會科學研究院」臺灣研究所副所長朱衛東於臺北表示，「馬習 APEC 會面」將「難以成局」；他指出，「馬習會」無法成局的信號，大陸早就透過外交部、國臺辦多次清楚表達，但因中國人表達方式較含蓄，不能直接說「不行」，但「訊號很明確」；他認為 APEC 是一國際場合，臺灣應遵守 APEC 諒解備忘錄，大陸也不能因此破例，擔憂造成「兩個中國」或「一中一臺」的形象。<sup>16</sup>

### 三、習近平對臺重申「一國兩制」

習近平在 2014 年 9 月 26 日在北京會見了臺灣統派團體聯合參訪團，當兩岸關係出現一連串瓶頸之際，他的講話備受矚目。

#### (一) 習近平對臺較為明確的講話

習近平自 2012 年 11 月擔任中共中央總書記以來，包括 2013 年 2 月 25 日與連戰的「連習會」，4 月 8 日與蕭萬長的「蕭習會」，6 月 13 日與吳伯雄的「吳習會」，對於臺灣問題並無新的論述。雖然 10 月 6 日的在印尼 APEC 的「蕭習二會」與 2014 年 2 月 18 日的「連習二會」、5 月 7 日與宋楚瑜的會面，習近平都提出了「兩岸一家親」的概念，但基本上都是延續胡錦濤時期的對臺工作基調，新意較少。

事實上，自從習近平上臺後，將打貪防腐與權力集中視為重中之重，而在對臺工作上著墨較少，因此「926 講話」可說是他對臺政策較為具體而明確的論述。

#### (二) 展現習近平對臺之強硬立場

習近平的講話中展現了對臺工作的強硬態度。他表示，在涉及國家統一和中華民族長遠發展的重大問題上，大陸旗幟鮮明、立場堅定，不會有任何妥協和動搖；「和平統一、一國兩制」是大陸解決臺灣問題的基本方針，這也是實現

<sup>16</sup> 陳君碩，「學者：APEC 馬習會難成局」（2014 年 9 月 26 日），2015 年 2 月 4 日下載，《聯合報》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/%E9%99%B8%E5%AD%B8%E8%80%85%EF%BC%9AAPEC%E9%A6%AC%E7%BF%92%E6%9C%83%E9%9B%A3%E6%88%90%E5%B1%80-8960630.shtml>。

國家統一的最佳方式。<sup>17</sup>

### 1. 胡錦濤時期鮮少對臺提出「一國兩制」

事實上，在胡錦濤時期，除了在內部會議相關文件還看得到「和平統一」與「一國兩制」等敘述外，對於臺灣已經很少提到這些字眼。因為大陸知道臺灣民眾對於「一國兩制」素無好感，對於兩岸統一更缺乏興趣。

### 2. 習近平對臺高談統一與反臺獨

習近平在講話中不斷提到「統一」二字，他強調「統則強、分必亂」，而「臺灣的前途繫於國家統一」。此外，他指出所謂「對臺四個不會」，也就是「推動兩岸關係和平發展的方針政策不會改變，促進兩岸交流合作、互利共贏的務實舉措不會放棄，團結臺灣同胞共同奮鬥的真誠熱情不會減弱，制止臺獨圖謀的堅強意志不會動搖」。<sup>18</sup>

### 3. 習近平對臺強勢以展現領導力

值得注意的是，習近平明知臺灣的主流民意是「拒統」，卻在此時大談「促統」，顯然他要展現與胡錦濤時期不同的對臺立場，從「懷柔」走向「強硬」。事實上，習近平上臺之後，對外不論是東海或南海問題都立場強硬，尤其對日本更毫不退讓；對內除了嚴厲整肅薄熙來、徐才厚、周永康、令計劃等高官外，打擊貪腐毫不手軟，對於新疆、西藏問題更是「露頭就打」。他藉由「強硬」，凸顯了胡錦濤對外的弱勢，展現超越胡錦濤的領導力，讓權力更為集中，更讓黨內各山頭無話可說，對他完全服從。

## （三）習近平對臺提出「一國兩制」的原因

雖然有人認為習近平 926 講話是針對來訪統派團體的「應景之詞」，但恐怕並非如此單純。習近平絕對知道「一國兩制」在臺灣的負面評價，說出此話對於參加此次會談的新黨來說，實在情何以堪，因為對該黨在之後的「九合一大選」中並無加分作用，反而減分。此外，也會因而失去多數的臺灣民心。因此，習近平談「一國兩制」，若被解讀只是在統派團體前所說的「場面話」，恐怕是窄化了 926 講話的意義。

<sup>17</sup> 汪莉絹，「習近平首提一國兩制：非領土和主權的再造」（2014年9月26日），2015年2月4日下載，〈聯合晚報〉，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8961473.shtml>。

<sup>18</sup> 汪莉絹，「習近平首提一國兩制：非領土和主權的再造」（2014年9月26日），2015年2月4日下載，〈聯合晚報〉，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8961473.shtml>。

### 1. 凸顯習近平對當前兩岸面臨低潮的不耐

對於習近平來說，馬政府沒有處理好「318 學運」，不但「服貿協議」過不了，日後兩岸各項協議都將面臨立法院的積極監督，要過關都甚為困難。而 6 月 27 日國臺辦主任張志軍訪臺時遭油漆潑灑，導致取消後續行程，北京也頗有微詞。8 月 16 日又發生張顯耀洩密事件，讓陸方大感意外，這使得習近平覺得馬政府似乎不想推進兩岸關係。而臺灣屢屢因自己內部的政治問題難以解決，卻影響到兩岸關係的發展，還將北京拖下水，讓陸方更感不滿。既然如此，北京也可以往後退，甚至提出臺灣人都不喜歡的「一國兩制」。因此，「926 講話」凸顯習近平對於近來兩岸關係波折的不耐，甚至是不滿。

#### (1) 設下臺灣領導人參加 APEC 的底線

誠如前述，雖然「中國社科院」臺研所副所長朱衛東在 9 月 25 日於臺北表示，馬習 APEC 會面「難以成局」，但我方還是對於習近平的 926 講話寄予厚望，希望他會針對馬習 APEC 會面提出特殊而具創意的安排。可惜的是習近平除對此議題隻字未提外，還意有所指的說「臺灣同胞也需要更多瞭解和理解大陸 13 億同胞的感受和心態，尊重大陸同胞的選擇和追求」。<sup>19</sup>顯然對於臺灣近來仍積極推動馬習 APEC 會面，表達了大陸的立場，希望臺灣不要一廂情願。

因此，臺灣領導人要參加 APEC，就只有接受「一國兩制」一途。因為誠如前述，目前香港特首就是在「一國兩制」的基礎上，以特區領導人的身分，參加 APEC 的非正式領袖高峰會議。所以，除非馬總統願意以「中國臺灣特別行政區行政長官」的身分與會，否則不可能參加 APEC。

#### (2) 對於蔡英文講話表達難以接受

2014 年 7 月民進黨主席蔡英文在接受「天下雜誌」專訪時表示，「民進黨最大的挑戰，就是 14 年（九合一大選）一定要打好。如果打好，連中國都會朝民進黨方向來調整。如果他們覺得，16 年最有可能贏的是民進黨的話，他們自動會去創造那個條件」。<sup>20</sup>此言一出讓北京甚為不滿，認為蔡英文似乎「吃定」習近平，只要民進黨「九合一大選」大勝，中共就必須被牽著鼻子走。

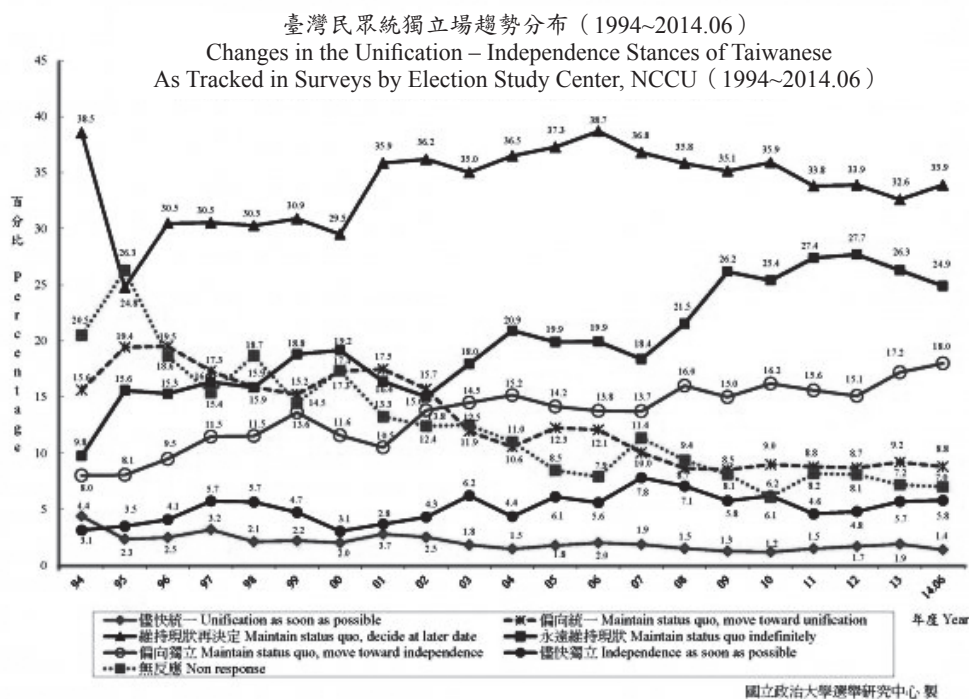
<sup>19</sup> 汪莉絹，「習近平首提一國兩制：非領土和主權的再造」（2014 年 9 月 26 日），2015 年 2 月 4 日下載，*《聯合晚報》*，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8961473.shtml>。

<sup>20</sup> 吳琬瑜、何榮幸、王曉玟，「專訪蔡英文：打贏九合一，中國也會轉向民進黨」，第 551 期（2014 年 7 月 9 日），2015 年 2 月 4 日下載，*《天下雜誌》*，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5059698>。

7月20日民進黨全代會對於「凍結臺獨黨綱」的提案，僅決定送交中執會研議，<sup>21</sup>顯示蔡英文對此問題的態度消極，也代表近年來北京積極推動的民共交流效果有限，由失望走向絕望。

### (3) 對於臺灣民眾的反應感到失望

北京認為從2008年以來，雖然對臺「讓利」不斷，但臺灣民眾卻沒有正面的回應。根據陸委會於2014年7月公布委託政治大學選舉研究中心所進行之民調，誠如圖1所顯示，儘管半數民眾認同兩岸維持現狀，但是近2年偏向獨立的臺灣民眾不斷增加，達23.8%，創歷史新高。而如圖2所示，臺灣民眾「認為自己是臺灣人」的比例達到歷史新高的6成（60.4%），反之「認為自己是臺灣人也是中國人」的民眾，卻從4-5成逐漸下降。

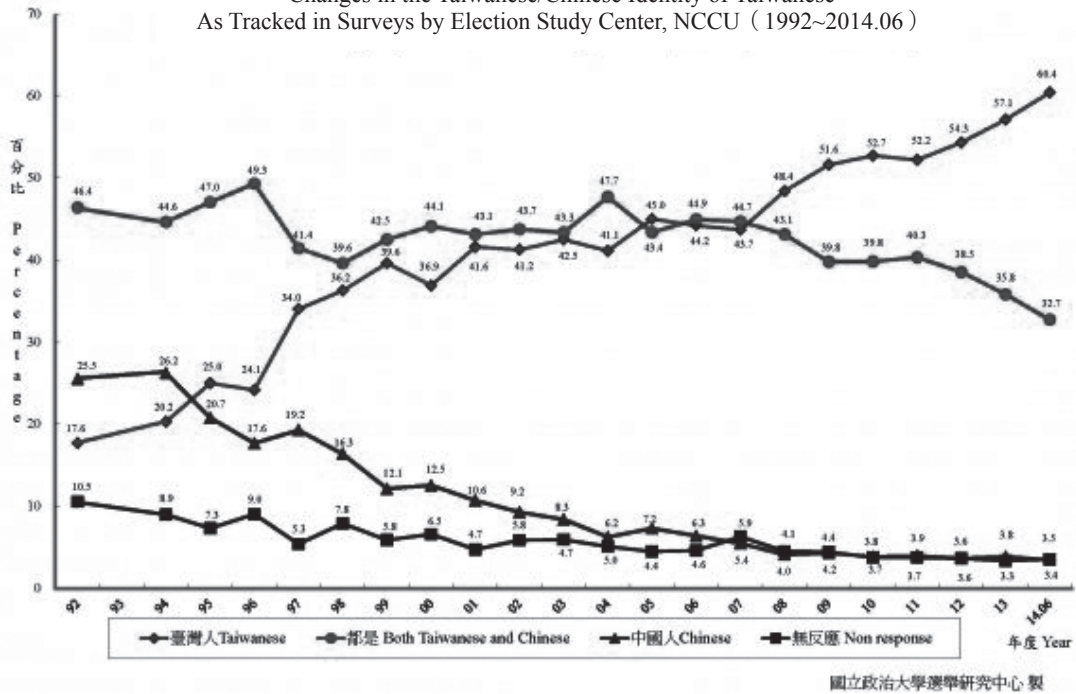


資料來源：「臺灣民眾統獨立場趨勢分佈(1994年12月~2014年12月)」，政治大學選舉研究中心(2014年7月9日)，2015年2月4日下載，<http://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=167#>。

圖 1 臺灣民眾統獨立場趨勢分佈圖

<sup>21</sup> 社評，「臺獨黨綱的真實與虛幻」(2014年6月27日)，2015年2月4日下載，《旺報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140627002146-260310>。

臺灣民眾臺灣人／中國人認同趨勢分佈 (1992~2014.06)  
Changes in the Taiwanese/Chinese Identity of Taiwanese  
As Tracked in Surveys by Election Study Center, NCCU (1992~2014.06)



資料來源：「臺灣民眾臺灣人／中國人認同趨勢分佈 (1992 年 06 月 ~2014 年 12 月)」，政治大學選舉研究中心 (2014 年 7 月 9 日)，2015 年 2 月 4 日下載，<http://esc.nccu.edu.tw/course/news.php?Sn=166>。

圖 2 臺灣民眾臺灣人／中國人認同趨勢分佈圖

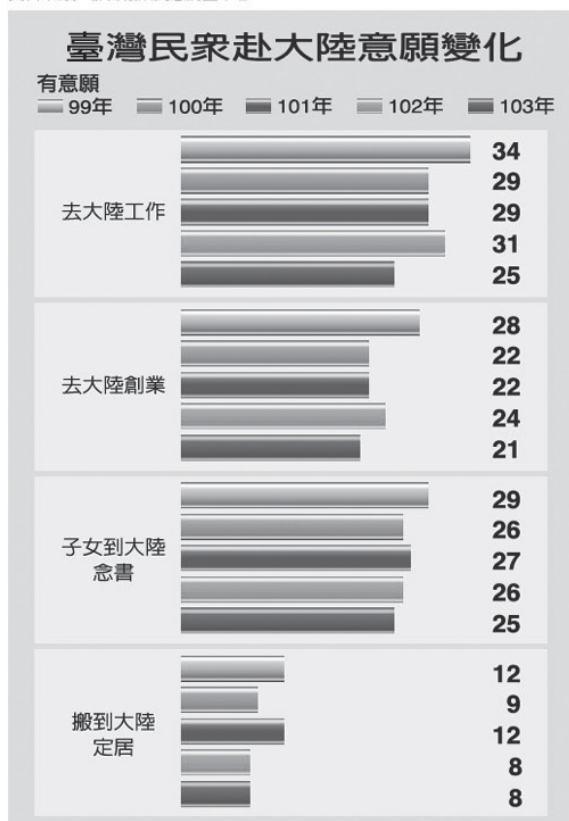
另一方面，根據 2014 年 9 月「聯合報」所公布的民調，誠如表 1 所顯示，2010 到 2014 年臺灣「廣義」支持統一的民意（包括儘快統一與先維持現狀再統一），從 14% 降到 12%，「廣義」支持臺獨卻從 31% 增到 34%（包括儘快獨立與先維持現狀再獨立）。

表 1 臺灣民眾對於兩岸關係態度之調查統計表

民眾對臺灣前途的主張					
	儘快 獨立 (急獨)	先維持現狀 再獨立 (緩獨)	永遠 維持 現狀	先維持現狀 再統一 (緩統)	儘快 統一 (急統)
99年	16	15	51	9	5
100年	14	15	52	10	4
101年	18	13	48	10	5
102年	20	13	47	10	5
103年	19	15	47	8	4

註／表中數字為百分比，不含無意見及未回答的比率  
資料來源／聯合報系民意調查中心

■聯合報



註／表中數字為百分比，僅列出有意願者之比率  
資料來源／聯合報系民意調查中心

■聯合報

資料來源：聯合報系民意調查中心，「臺灣前途，47%盼永遠維持現狀」，聯合報（2014年9月15日），2015年2月4日下載，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATSS5/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E5%89%8D%E9%80%94%2047%25%E7%9B%BC%E6%B0%B8%E9%81%A0%E7%B6%AD%E6%8C%81%E7%8F%BE%E7%8B%80-8936190.shtml>。

此外，根據前述聯合報所公布的民調，誠如表 2 所顯示，從 2000 年到 2014 年，臺灣民眾對於大陸政府的負面印象，從 54% 增加到 57%；正面印象卻從 33% 降低到 26%。對於大陸人民的負面印象，從 47% 增加到 54%；正面印象從 38% 降低到 36%。顯示兩岸交流越頻繁，並未增加臺灣民眾的正面觀感。這些對於臺灣年輕族群也產生相當大的影響，特別是大陸政權的專制極權、強勢霸道、獨裁、不民主與貪腐等印象，成為他們「反中」的原因。

表 2 臺灣民眾對於大陸印象之調查統計表



註/1.表中數字為百分比，不會無意見及未回答的比率  
 2.正負印象只列出比率最高前五項，不提示選項  
 資料來源/聯合報系民意調查中心

資料來源：聯合報系民意調查中心，「臺灣前途，47%盼永遠維持現狀」，(2014年9月15日)，2015年2月4日下載，《聯合報》，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS5/%E5%8F%B0%E7%81%A3%E5%89%8D%E9%80%94%2047%25%E7%9B%BC%E6%B0%B8%E9%81%A0%E7%B6%AD%E6%8C%81%E7%8F%BE%E7%8B%80-8936190.shtml>。

這使得中共內部的強硬派認為，不管大陸怎麼做，臺灣人就是不買帳，顯示懷柔的對臺政策已經走到盡頭，必須強硬以對。因此，習近平開始漸漸不在乎與不遷就臺灣人的感受，不管你喜不喜歡「一國兩制」，我就是要講。這顯示，過去以來「寄希望於臺灣人民」的對臺工作方針，逐漸轉變為「寄希望於自身魄力」。

#### (4) 反制蘇格蘭公投所可能產生的效應

2014年9月18日蘇格蘭獨立公投的結果揭曉，雖然決定仍留在英國，但北京對此十分關注，因為中共也面臨著臺獨、疆獨、藏獨，甚至是港獨的問題。

事實上，臺灣各界與媒體非常關注此次公投，特別是支持臺獨的團體，因為蘇格蘭公投如果通過，對於臺獨來說具有相當高的「垂範效果」。加上臺灣並非中共之行政權所能管轄，因此有可能與條件舉行「獨立公投」。故北京擔心臺灣會仿效蘇格蘭而「有樣學樣」，故必須藉由提出「一國兩制」來進行反制。特別是北京近年來甚少對臺提及「一國兩制」，為了避免臺灣人淡忘，必須重申。

#### 2. 顯示北京對於香港占中問題的基本底限

習近平一方面對臺灣大談「一國兩制」，另一方面他在9月22日接見李嘉誠等香港富豪時，對於香港當前的局勢，也不斷強調「一國兩制」的重要性。

特別是當8月31日大陸「全國人大」常委會通過「香港行政長官普選問題的決定」，否決了港人期盼的「公民提名特首候選人」，<sup>22</sup>身兼國民黨主席的馬總統在9月2日主持黨內中山會報時，特別表達關心立場；他強調，民主和法治是臺灣和香港的核心價值，呼籲香港政府及大陸當局應該「發揮智慧，包容異見」，回應香港多數人民訴求。他並指出「我們會持續關心香港情勢發展，同時表達我們對香港人民追求民主法治的支持」。然而，當天大陸國臺辦發言人馬曉光對於馬主席的談話立即回應表示，香港特首選舉辦法符合「一國兩制」方針

<sup>22</sup> 汪莉娟，「國臺辦：臺灣少數人抹黑一國兩制」(2014年9月3日)，2015年2月4日下載，《聯合報》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAIN1/8911890.shtml>。

和香港基本法，「希望臺灣有關方面尊重香港的政制發展」；馬曉光指出，臺灣少數人藉題發揮，試圖抹黑「一國兩制」方針，損害香港繁榮穩定，阻礙兩岸關係發展，是不得人心的。<sup>23</sup>

由此可見習近平對臺重彈「一國兩制」，一方面是藉此警告香港，我明知臺灣人不喜歡「一國兩制」，但我依舊對臺灣大談，所以香港也不可能違逆「一國兩制」，休想搗亂。另一方面，也在警告臺灣，不要繼續破壞香港「一國兩制」的活動，臺灣與香港一樣，未來都必須實施「一國兩制」。

### 3. 展現「鄧規習隨」的態度

「一國兩制」是鄧小平為了解決臺灣問題所提出的政策，而習近平上臺之後不斷正面肯定鄧小平，除了依照鄧小平 1992 年南巡的路線重走一次外，2014 年 8 月開始在中央電視臺播出了長篇電視劇「歷史轉折中的鄧小平」，高度讚揚鄧小平。<sup>24</sup> 而從習近平上臺後的一連串作為可以看出，他依循著鄧小平「政左經右」的路線，經濟上堅持改革開放，但政治上絕不搞西方的議會政治與三權分立，甚至在言論的掌控上比胡錦濤時期更為嚴厲，意圖成為第二個鄧小平。如今，在對臺政策，採取「鄧規習隨」的態度，一方面更完整繼承了鄧小平的歷史地位，另一方面也絕不會在立場上出錯。

#### （四）習近平「926 講話」對兩岸關係的影響

習近平的「926 講話」，對於臺灣社會與兩岸關係來說產生了以下的影響。

##### 1. 正中民進黨與獨派的下懷

習近平針對臺灣大談「和平統一」與「一國兩制」，正中民進黨與獨派的下懷，因為這正好凸顯北京迄今仍無法正視中華民國的存在，仍將臺灣視為地方政府，這將使得臺獨的訴求更具合理性。

##### 2. 臺灣人更傾向拒絕統一與公民自決

對於臺灣來說，習近平的「926 講話」高談「一國兩制」，但 9 月 28 日卻發生香港政府強力鎮壓占中事件，催淚彈四射、辣椒水齊放，香港猶如戰場。

<sup>23</sup> 李明賢、楊毅、陳柏廷，「馬英九：支持港人爭普選 國臺辦：盼臺尊重港政制」（2014 年 9 月 3 日），2015 年 2 月 4 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140903000567-260108>。

<sup>24</sup> 「歷史轉折中的鄧小平」（2015 年 2 月 26 日），2015 年 2 月 4 日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8E%86%E5%8F%B2%E8%BD%AC%E6%8A%98%E4%B8%AD%E7%9A%84%E9%82%93%E5%B0%8F%E5%B9%B3>。

除讓臺灣人對「一國兩制」更加恐懼，兩岸統一更成為票房毒藥外，臺灣人勢必將更支持臺灣前途應該由自己決定的「公民自決」立場。

### 3. 北京對臺「鷹派」凌駕國臺辦之「鴿派」

由於習近平上臺後的打貪是針對江系人馬，其中徐才厚曾任中共中央軍事委員會副主席，長期主導軍中人事；而周永康掌握國安體系多年，也控制著升遷與甄拔。在胡錦濤任內，對於解放軍與國安領域無法掌控，幾乎被徐與周架空，而徐才厚與周永康這些人掌握大權，甚至是買官賣官，造成軍中貪腐成習，這造成內部許多人的不滿，特別是充滿理想性的少壯將校。他們認為徐、周兩人及其團夥，在忙於撈錢與擴充勢力之際根本無暇顧及本業，造成胡錦濤時期的對外與對臺政策過於軟弱，無法展現中國大陸的崛起角色與發揮國際影響力。

而習近平上臺後深感不能繼續受制於江系人馬，其中特別是徐才厚與周永康。加上外傳包括徐才厚、周永康、薄熙來與令計劃等「新四人幫」曾意圖「謀反」習近平，使得習上臺後全面進行剷除。而他所仰賴的力量，就是當初反對徐才厚與周永康的少壯將校。

由於少壯將校多是對外「鷹派」，當看到 318 學運後的兩岸情勢深感憂慮，也對臺灣產生不滿，因此要求在對臺立場上更為強硬。由於習近平必須仰賴他們以維持軍心與國家穩定，加上本身的強勢作風與「中國夢」理想，雙方一拍即合。因此，習近平對臺重申「一國兩制」，屬於「鴿派」的國臺辦體系恐怕是「狀況外」。即便參與意見，也難以改變大局，角色逐漸「邊緣化」。

### 4. 北京對臺工作路線已陷入矛盾

雖然北京不斷解釋 926 講話是出於善意，「一國兩制」是大陸對臺工作的一貫立場，過去少提並不表示放棄，如今只是重提，並無新意，臺灣毋須過度解讀。此外，習近平的「926 講話」指出，「大陸所追求的國家統一，不僅是形式上的統一，更重要的是兩岸同胞的心靈契合，我們理解臺灣同胞因特殊歷史遭遇，和不同社會環境而形成的心態，尊重臺灣同胞自己選擇的社會制度和生活方式，願意用真誠、善意、親情拉近兩岸同胞的心理距離」；<sup>25</sup> 由此可見，習近平所強調的「心靈契合」是長期工程，因此兩岸統一絕不是現在，而是未來，

<sup>25</sup> 汪莉娟，「習近平首提一國兩制：非領土和主權的再造」（2014 年 9 月 26 日），2015 年 2 月 4 日下載，〈聯合新聞網〉，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI1/8961473.shtml>。

這是對於臺灣的一種善意。但是，臺灣各界卻認為習近平的「926 講話」是不友善舉動。由此可見，北京過去批評綠營，如今又對藍營缺乏善意，其對臺路線已陷入自我矛盾。

#### 5. 「926 講話」對於臺灣統派團體並無幫助

對於聆聽習近平這次「926 講話」的臺灣統派團體來說，原本在臺灣的支持度就不高，其過去的「緩統」立場尚能被部分民眾接受，但經過習近平的「加持」後，如今「急統」色彩增加，恐怕他們在臺灣的工作將更難推動。

### 四、馬總統支持香港占中引發北京不滿

2014 年 6 月 10 日北京發布的「一國兩制白皮書」，闡明了香港的自治來自於北京的授權，威嚇意味濃厚；8 月 31 日誠如前述「全國人大」通過了「香港行政長官普選問題的決定」；之後，北京啟動各種宣傳機器，透過習近平的對港講話，不斷恫嚇港人；9 月 22 日習近平會見李嘉誠等香港富豪，意在警告展開罷課的香港大學生。

因此，在這種「寧左勿右」的政治氛圍下，當 9 月 28 日香港群眾聚集中環後，特首梁振英展開的是強勢的驅離行動，員警不但對於群眾直接在臉部噴灑辣椒水，更施放影響層面較大的催淚彈。然而，此一強勢鎮壓不但效果有限，反而刺激更多港人湧上街頭，引發國際輿論同情，使得梁振英又退縮了回去。由此可見，不論是梁振英、中聯辦、中共港澳工作領導小組，都誤判了香港的情勢。一開始過於緊張的發動強勢鎮壓，造成難以解決的僵局；過程中更低估港人的怒火，造成日後長達一個月的「占中」（占領中環）活動。

#### （一）國民黨支持香港占中言論顯示對習近平「926 講話」的不滿

事實上從 2008 年馬政府執政以來，對於香港民主議題是採取冷處理的態度，以避免刺激北京，造成兩岸波折。但從 9 月 28 日香港發生占中活動後，包括馬總統、副總統吳敦義、行政院長江宜樺都公開發言力挺。

針對 9 月 28 日香港的警民衝突，馬總統在 9 月 30 日國民黨的中山會報中強調，自由民主是國民黨一貫堅持的核心價值，國民黨對香港民眾爭取普選的訴求完全理解，並且支持。國民黨呼籲大陸當局，展現更多包容與自信，以和平、審慎、自制的態度處理普選問題。馬總統還指出，「港人治港」、「高度自治」、「普選行政長官」是大陸當局長期以來對香港民眾的承諾，香港若能早日

實現普選，對香港與大陸都是雙贏，對於縮短兩岸民眾的心理差距，也有很大幫助，有利兩岸關係朝正面發展。反之，則可能會加深臺灣民眾的反感，不利兩岸關係的未來。<sup>26</sup>

而吳敦義在 10 月 2 日也表示，港人的要求是實現鄧小平當初的一國兩制承諾，也就是「港人治港、高度自治、首長民選、最少 50 年」，如今北京當局違反當初承諾，弄一個篩選制度，由大陸篩選候選人，「這不是真正的普選，所以難怪香港人會覺得有點打折」。吳敦義也表示，北京根本沒有實踐 1985 年的「中」英諾言；大陸當局應該要和平、雍容大度，「這樣雙方才有可能達到和平落幕的機會」。<sup>27</sup>

吳敦義的講話，可說是我政府對於香港占中運動中最強力的支持言論，也是對於中共當局最嚴厲之批判。顯示這是國民黨對於習近平 926 講話的不滿，所產生的一種情緒反射。

## （二）馬總統「雙十講話」引發北京高度疑慮

10 月 10 日馬總統在國慶演說中指出，基於「讓一部分人先民主起來」的概念，大陸應實現 17 年前對香港「普選特首」的承諾。馬總統強調，「此時此刻，正是中國大陸走向民主憲政最適當的時機」，大陸與香港的民主發展，取決於領導人面對改革的智慧與度量；而他更指出臺灣之民主成就與對大陸、香港的示範意義。<sup>28</sup>

另一方面，過去一向對於香港政治事務十分低調的臺灣駐港機構，2014 年的國慶酒會也公開支持香港特首普選。我方駐港代表的「臺北經濟文化辦事處」處長嚴重光說，香港民眾能普選，不僅讓大陸與香港雙贏，對兩岸關係的發展也大大有利。他「衷心期盼，不論是港澳，還是大陸，都能一步步實現國父孫中山先生一生追求的民主理想」。而包括香港民主黨創黨主席李柱銘、前律政司司長梁愛詩、新民黨副主席潘國山、立法會議員謝偉俊等支持香港民主人

<sup>26</sup> 政治中心，「香港普選問題，馬英九籲大陸和平、審慎、自制處理」（2014 年 9 月 3 日），2015 年 2 月 8 日下載，《NOWnews》，<https://tw.news.yahoo.com/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E6%99%AE%E9%81%B8%E5%95%8F%E9%A1%8C-%E9%A6%AC%E8%8B%B1%E4%B9%9D%E7%B1%B2%E5%A4%A7%E9%99%B8%E5%92%8C%E5%B9%B3-%E5%AF%A9%E6%85%8E-%E8%87%AA%E5%88%B6%E8%99%95%E7%90%86-232013699.html>。

<sup>27</sup> 李明賢，「馬政府拉高聲援基調」（2014 年 10 月 3 日），2015 年 2 月 8 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141003000880-260102>。

<sup>28</sup> 楊湘鈞、李順德、林河名，「國慶演說：馬挺港民，讓部分人先民主起來」（2014 年 10 月 11 日），2015 年 2 月 8 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/8992016.shtml>。

士都到場參與，增加此次活動的高度政治性。<sup>29</sup>

### 1. 北京擔心臺港兩地民主運動形成「共伴效應」

基本上，這些臺灣言論都讓北京覺得刺耳，甚至認為臺灣試圖對香港「輸出民主」。特別是香港的占中運動中，許多領導者都到過臺灣的 318 學運「見習」過，他們也都與 318 學運的領導者，如林飛帆、陳為廷等人熟識，彼此交換學運心得。因此可以發現，香港占中運動的口號與動員模式，都與 318 學運雷同。馬總統的雙十講話，等於是臺灣官方對於香港占中運動，展現最有力的支持信號。

事實上就在 10 月 10 日，屬於大陸官媒「人民日報」旗下的「環球時報」就發文批評大陸的「民國熱」，<sup>30</sup> 是挑戰社會的主流史觀和政治現實的「病態」，是對中華民國的「病態緬懷」。該文批判大陸有人不認「十一國慶」，卻只過「雙十節」。<sup>31</sup> 這顯示北京相當憂慮臺式民主與「民國熱」、香港占中，可能出現合流與共伴效應。

### 2. 北京的「說三道四」說法引發爭議

當臺灣各界表達對於香港占中運動的高度支持，大陸國臺辦發言人范麗青在 10 月 10 日立即措詞強硬地回應，「對於香港政改，臺灣方面不應說三道四」。范麗青還表示，兩岸選擇不同的政治發展道路，臺灣同胞對於社會制度和生活方式的選擇，大陸予以尊重；對於臺灣政治發展道路對其自身社會政治穩定、經濟發展帶來的影響，大陸無意評論，但希望臺灣方面尊重大陸十三億人民的選擇與追求。<sup>32</sup>

這顯示，北京當局認為馬總統「撈過界」，不應該對於香港占中運動介入過多。但事實上，范麗青的「說三道四」一詞實為不妥，因為此話通常適用在外國勢力干涉「中國」內政之用。而馬總統基於「中華民國憲法」，將大陸地區與

<sup>29</sup> 李春，「雙十活動，我駐港代表公開挺普選」（2014 年 10 月 11 日），2015 年 2 月 8 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAIN2/8992057.shtml>。

<sup>30</sup> 所謂「民國熱」，是近年來大陸社會對於 1911-1949 年中華民國在大陸統治時期的一種懷念，他們認為民國時期雖然經歷軍閥割據與日本侵略，但當時中國的思想多元，政府允許左派、右派的言論併存，容許新、舊思潮的共生；加上教育非常重視倫理與道德，民心善良而純樸，因此有一種「清新感」。但民國熱也被批評為「以古諷今」，是以過去來否定當前大陸的言論控制、思想掌控、道德淪喪與人心不古。

<sup>31</sup> 汪荊絹，「大陸吹『民國熱』，環球時報批病態」（2014 年 10 月 11 日），2015 年 2 月 8 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MA11/8992054.shtml>。

<sup>32</sup> 汪荊絹，「國慶演說，國臺辦：臺灣勿說三道四」（2014 年 10 月 11 日），2015 年 2 月 8 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT11/8992017.shtml>。

港澳地區視為中華民國之主權行使範圍，因此對於「領土」內的香港民主運動發言支持，這是屬於「內政」的範疇。另一方面則凸顯兩岸關係絕非是「國際關係」與「國與國關係」，而是「一國之內」的關係。也因為如此，我方派駐港澳之機構都隸屬於陸委會，而非外交部。

但北京的「說三道四」說，卻顯示將臺灣視為「外國勢力」，試圖對於香港事務「指手劃腳」。這與北京的「兩岸同屬一個國家」之對臺立場產生矛盾，也顯示兩岸高層的政治互信出現警訊，彼此都開始惡意解讀對方的言論。

### （三）兩岸高層出現相互叫陣的情況

馬總統在 10 月 31 日接受美國「紐約時報」專訪時再次重申支持香港民主運動，他指出香港學生「爭取普選，換句話說是爭取民主」；<sup>33</sup> 強調「我認為我們對香港民主化的支持，並不會損害兩岸關係」。<sup>34</sup> 馬總統還表示，如果大陸在香港實踐民主，或是大陸本身更加民主，將會縮短兩岸之間人民的心理距離。至於對於習近平在 9 月 26 日重提一國兩制，馬總統則直接予以拒絕。<sup>35</sup>

#### 1. 「環球時報」嚴詞點名批判馬總統

針對馬總統的講話，11 月 4 日「環球時報」再度罕見在社論中點名直接批判馬總統，指出「大陸社會不欠馬總統什麼，他應自重些」。該文認為，香港占中的做法，很大一部分是從臺灣「太陽花學運」模仿來的。<sup>36</sup> 而在涉及香港的重大問題上，「臺灣作為整體絕不能扮演突出的破壞性角色」，並要求馬總統「克制並慎重處理其對涉及大陸和香港政治事務的表態」。<sup>37</sup> 該文還指出，馬總統若在任內最後兩年，反覆表現在政治上挑釁大陸的姿態，便是在創造「壞的先例」。<sup>38</sup>

<sup>33</sup> 盧素梅，「評馬英九挺占中，陸媒：大陸不欠你什麼，望自重」(2014 年 11 月 3 日)，2015 年 2 月 8 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20141103002217-260409>。

<sup>34</sup> 閻紀宇，「馬英九挺香港占中，陸媒痛批『應該要自重』」(2014 年 11 月 3 日)，2015 年 2 月 8 日下載，《風傳媒》，<http://www.stormmediagroup.com/opencms/news/detail/03e8e697-6361-11e4-ba60-ef2804cba5a1/?uuid=03e8e697-6361-11e4-ba60-ef2804cba5a1>。

<sup>35</sup> 潘勳、丁世傑，「紐約時報專訪馬總統：太陽花與占中不同」(2014 年 11 月 1 日)，2015 年 2 月 8 日下載，《中時電子報》，請參考 <http://www.chinatimes.com/realtimenews/20141101000017-260407>。

<sup>36</sup> 盧素梅，「評馬英九挺占中，陸媒：大陸不欠你什麼，望自重」(2014 年 11 月 3 日) 2015 年 2 月 8 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20141103002217-260409>。

<sup>37</sup> 閻紀宇，「馬英九挺香港佔中，陸媒痛批『應該要自重』」(2014 年 11 月 3 日)，2015 年 2 月 8 日下載，《風傳媒》，<http://www.stormmediagroup.com/opencms/news/detail/03e8e697-6361-11e4-ba60-ef2804cba5a1/?uuid=03e8e697-6361-11e4-ba60-ef2804cba5a1>。

<sup>38</sup> 徐尚禮，「陸媒要馬自重，陸委會籲自制」(2014 年 11 月 3 日)，2015 年 2 月 8 日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20141103004622-260409>。

從該文可以發現，大陸還是認為香港的占中運動背後，臺灣所扮演的積極角色。表面上是臺港民間團體或學生間的合作，背後卻可能有臺灣政府的介入。另一方面，這可以說是有史以來，大陸媒體直接點名批判馬總統本人。顯示從 2008 年以來國共間的蜜月期，正式劃上了休止符。特別是該文指出「馬總統的執政水平真讓人不敢恭維，他的民調支持率長時間走低反映了他的『實際成績』」，<sup>39</sup> 這些批評基本上都是屬於「人身攻擊」，顯示北京對於馬總統的不滿與不耐，甚至是輕蔑。

## 2. 「環球時報」的批判也凸顯北京立場的矛盾

在「環球時報」11月4日對於馬總統的批判中指出「在整個東亞，沒有一個正兒八經的國家級領導人以如此明確的態度支持香港占中，只有他這位戴著『中華民國總統』頭銜的人說了這樣的話」。<sup>40</sup> 但誠如前述，馬總統對於香港占中運動發言，正是基於「內政」的立場。至於其他國家領導人不願意對香港占中運動發言，則是擔心被扣上「干預中國內政」的帽子。由此可見，連「環球時報」都把馬總統與其他「外國」領導人並列，甚至將他等同於「國家級領導人」，顯示北京的對臺政治立場，內部也出現無法整合的矛盾現象。

## 3. 馬政府的苦衷北京無法體諒

北京對於馬總統有諸多不滿，但馬政府也有許多委屈。首先，馬總統之所以對於立法院院長王金平不滿，公開指責王金平關說民進黨立委柯建銘的司法案，甚至將其開除黨籍，就是懷疑王金平與民進黨立法院總招柯建民暗通款曲，阻撓「兩岸服貿協議」的通過。他們兩人為了讓馬總統的兩岸政策受阻，造成政績不彰，雙方在互蒙其利下進行私下合作。然而北京不但不肯定馬總統的作法，反而聽從連戰陣營的意見，指責馬總統搞黨內鬥爭，分散國民黨在立法院的力量。

其次，318 學運有一定的民意基礎，而臺灣是選舉社會，國民黨不可能強行鎮壓，必須有所妥協。至於張志軍在 6 月下旬訪臺時受到激烈抗爭，也非馬政府所樂見；至於張顯耀案則攸關臺灣的國安問題，加上美國的壓力，因此不能

<sup>39</sup> 閻紀宇，「馬英九挺香港佔中，陸媒痛批『應該要自重』」（2014年11月3日），2015年2月8日下載，《風傳媒》，<http://www.stormmediagroup.com/opencms/news/detail/03e8e697-6361-11e4-ba60-ef2804cba5a1/?uuid=03e8e697-6361-11e4-ba60-ef2804cba5a1>。

<sup>40</sup> 盧素梅，「評馬英九挺占中，陸媒：大陸不欠你什麼，望自重」（2014年11月3日），2015年2月8日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20141103002217-260409>。

不處理。然而北京不但不體諒馬政府的難處，還對臺灣提出「一國兩制」，拒絕馬習的 APEC 會面，甚至阻撓我國與澳洲、馬來西亞等國簽署自由貿易協定。<sup>41</sup>

由此可見，兩岸高層已出現相互叫陣的狀況，顯示當前兩岸領導人彼此的互信基礎出現動搖。

### 五、「環球時報」指責我方情治單位吸收陸生

「環球時報」10月27日報導在臺陸生遭我方情治機關吸收，要求他們回到大陸之後協助蒐集情報。<sup>42</sup>原本外界以為這僅是陸媒的誇張報導，特別是「環球時報」的言論一向較為激進，然而當國臺辦發言人范麗青提出「我們高度關注有關報導。臺灣間諜情報機關的策反活動嚴重危害青年學生安全和健康成長，嚴重干擾兩岸教育領域交流合作。臺灣有關方面應立即停止此類行為」，<sup>43</sup>顯示此事並不單純。

首先，大陸官方作出如此嚴厲而明確之指控，顯示兩岸關係的確出現了變化。這次的「陸生臺諜案」，大陸已經「養案」多時，卻在兩岸關係低迷之際對外公布，凸顯兩岸的互信基礎出現動搖。

其次，此一報導，對於在臺灣之陸生勢必產生「寒蟬效應」，擔心日後回到大陸是否遭到特別調查，或者影響自身未來發展，包括報考公務員的機會。而此一事件，也將降低日後陸生來臺就學之意願，避免惹禍上身。

第三，此一報導將涉及此案的我方情治人員相關基本資料，鉅細靡遺的進行描述，顯然此非被吸收之陸生所能瞭解，而是我方情治機構可能遭到滲透，進而有資料外洩之虞。倘若真是如此，對於我國國家安全來說是一大隱憂。

## 參、「九合一大選」結果凸顯兩岸關係的質變

臺灣的「九合一大選」在2014年11月29日結束，雖然是一次地方型的選舉，但由於2016年臺灣將舉行總統大選，所以外界無不將這次選舉視為總統大選的「前哨戰」，因此備受矚目。

<sup>41</sup> 邱琮皓、王玉樹，「杜紫軍證實：陸阻撓我與澳簽FTA」（2014年10月5日），2015年2月8日下載，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141005000363-260108>。

<sup>42</sup> 劉暢，「臺灣間諜策反大陸學生，鼓動回大陸報考黨政機關」（2014年10月27日），2015年2月8日下載，《環球時報》，<http://news.sina.com.cn/c/2014-10-27/080731049647.shtml>。

<sup>43</sup> 新華社，「國臺辦：臺灣有關方面應立即停止策反陸生行為」（2014年10月27日），2015年2月12日下載，《臺灣網》，<http://taiwan.huanqiu.com/roll/2014-10/5181028.html>。

## 一、「九合一大選」對於兩岸關係的意義

此次選舉結果，國民黨大敗而民進黨大勝。六都中國國民黨只在新北市獲勝，<sup>44</sup> 卻是僅以兩萬票險勝，其他包括臺北市、桃園市、臺中市、臺南市與高雄市都敗北。全國 22 縣市長中，國民黨也只獲勝 6 個。這次選舉結果對於兩岸關係來說有幾個特點值得關注，分述如下。

### (一)「本土首投族」凸顯年輕世代的兩岸觀

本次選舉中最受矚目的是剛滿 20 歲，而且是第一次參與投票的「首投族」。他們大約是 1994 年出生，進入小學時是 2001 年左右，此時剛好是民進黨執政初開始，當時的學校教育逐漸開始朝向「本土化」與「在地化」發展，社會氛圍也朝向「去中國化」。所以這一批年輕人可說是臺灣本土化教育出來的第一屆，具有濃厚的在地認同。

#### 1. 有利民進黨選情

2014 年 7 月 20 日民進黨召開全國黨代表大會，討論是否「凍結臺獨黨綱」的議題，但主席蔡英文卻在 19 日表示，隨著臺灣民主化，認同臺灣、堅持獨立自主的價值，已經變成年輕世代的「天然成分」，這樣的事實與狀態，如何去「凍結」（臺獨黨綱）？<sup>45</sup> 如何去「廢除」（臺獨黨綱）？由此可見，這些「本土首投族」，的確有利於民進黨的選情。

特別是隨著老一代的凋零，年輕世代的意見逐漸顯現。而臺灣年輕人在統獨立場與民族認同上，開始從量變走向質變，並且具體反映在這次選舉結果上。這也使得當當兩岸的交流越緊密，卻出現越疏離的反差現象。

#### 2. 青年學生積極參與此次選舉

這些「本土首投族」從小的教育，就十分強調民主政治的重要性，所以可以發現他們對於這場選舉的參與程度甚高，甚至對外募款並藉由網路來組織同學返鄉投票。這些「本土首投族」從 2014 年開始會逐年增加，對於 2016 年總統大選的影響程度會大幅提升，成為各政黨與政治人物不能忽視的政治力量。

### (二)「兩岸牌」、「經濟牌」對於選舉的影響逐漸下降

<sup>44</sup> 所謂「六都」，是指臺北市、新北市、桃園市、臺中市、臺南市與高雄市等「院轄市」。

<sup>45</sup> 胡健森，「蔡英文：堅持獨立自主已是『天然成分』，如何凍結廢除？」（2014 年 7 月 19 日），2015 年 2 月 12 日下載，〈今日新聞網〉，<http://www.nownews.com/fifa2014/n/2014/07/19/1329625>。

事實上，這些「本土首投族」就是「318 學運」的參與者，甚至是主導者。他們呈現了兩大趨勢，一是「反中」，另一是「反商」，其中特別是厭惡所謂的「兩岸政商買辦權貴」。他們認為當前臺灣社會的貧富差距與年輕人就業不易，是因為經濟大局被「兩岸政商買辦權貴」壟斷所致，除造成貧富差距外，更嚴重傷害社會的公平正義。

此外，他們擔心隨著大陸的崛起，兩岸經貿互動越緊密，將使得臺灣經濟越依賴大陸，越邊緣化，最後被迫與大陸統一。特別是隨著大陸資金的引進臺灣，將使得此一情況更為嚴重，而所謂的「兩岸政商買辦權貴」正扮演著「牽線人」的角色，並從中牟取巨大利益。

### 1. 兩岸「紅頂商人」的選舉魅力大減

在這次選舉中，包括郭台銘等遊走於兩岸的「紅頂商人」，積極為國民黨的連勝文、胡志強等候選人站臺，公開表達日後會在這兩地大力投資，結果卻是適得其反。顯示所謂「財經大老」的魅力，雖然曾經在 2012 年的總統大選中發揮作用，但目前看來邊際效益迅速遞減。

事實上，當中產階級看到這些「紅頂商人」與兩岸政商買辦權貴為國民黨聲嘶力竭的助選，不但會有「相對剝奪感」，也產生更深層的警惕，擔心他們是北京「以經促政」、「以通促統」的馬前卒；如此對於「兩岸服貿協議」，甚至是兩岸交流都會產生更大的質疑。

### 2. 國民黨的經濟威嚇不見成效

這次選舉中，國民黨不斷藉由電視廣告強調南韓已經與北京達成簽署「自由貿易協定」(FTA) 的共識，但民進黨卻阻撓「兩岸服貿協議」的通過，造成臺灣競爭力不如南韓。但此一宣傳結果卻無法吸引所謂「經濟選民」，連臺北市這種經濟城市的效果都十分有限。

### 3. 「經濟牌」、「兩岸牌」對 2016 年大選的影響受到質疑

「經濟牌」、「兩岸牌」過去以來一直是國民黨的「票房良藥」，但從這次選舉看來反而成為「票房毒藥」。包括臺北市長候選人連勝文的父親連戰，桃園市長候選人吳志揚的父親吳伯雄，新北市長候選人朱立倫的岳父高育仁，近年來都積極往來於兩岸，他們也都強打經濟牌，但這些候選人不是落選，就是得票不佳。

當臺北市的經濟選民無法動員，而連勝文又被塑造成兩岸政商買辦權貴，柯文哲則成為本土的代表，這使得兩人在形象上形成巨大反差。由於臺北市是首都，加上選情激烈，因此完全壟斷全臺的選舉新聞，而柯文哲的現象也「外溢」到臺北市鄰近的基隆市、新北市、桃園縣，甚至是新竹市、臺中市，產生「漣漪效果」，造成國民黨候選人的得票均不理想。

而此一現象對於 2016 年總統大選來說也至關重要，因為過去的候選人與大陸關係密切、互動頻繁，是正面因素，如今可能成為負面因素。

### （三）臺商對於選舉結果的影響出現式微現象

臺商是否仍是主要的選舉力量，從這次選舉結果來看是每下愈況。過去幾次大選，在大陸的臺商協會，都會藉由低廉機票與增加航班，來鼓勵臺商回臺投票，並且建議把選票投給國民黨。但是由於近年來大陸勞工薪資與土地成本的提高，加上出口優惠的取消，使得臺商逐漸離開大陸。特別是這次「九合一大選」中，雖然國民黨不斷前往大陸與臺商聯繫，但臺商回臺投票的人數大不如前。

### （四）兩岸關係緊張引發臺灣選民的疑慮

從 2014 年「318 學運」發生之後，誠如前述兩岸關係出現了一連串的风波，大陸所展現的強勢態度，讓臺灣民眾對於中共對臺政策產生疏離感，甚至是反感。另一方面，選民認為過去幾年來國民黨積極促進兩岸交流，結果卻反遭大陸的強勢批判，顯然國民黨的兩岸政策出現問題。因此，「兩岸牌」在這次選舉中，對於國民黨選情並無正面幫助，反而有利於民進黨。

### （五）眷村與外省族群的結構出現改變

過去以來的眷村住戶與外省族群，也面臨世代交替的挑戰。隨著眷村與外省族群第一代的逐漸凋零，第二代的興起，甚至是第三代的出現；隨著臺灣教育的本土化與在地化，使得他們逐漸脫離過去「大中國意識」下的民族認同，在投票行為與政黨認同上也更為多元。

特別是當前許多眷村在改建成高樓大廈後，原本的眷村組織出現變化；加上許多住戶開始轉賣房地產，使得眷村的住戶背景相當複雜，政治認同也日益多元。因此，過去以來藉由在眷村鄰里長的組織動員，面臨新的挑戰。

## （六）國民黨的老式打法不受新世代青睞

在這次選舉中，國民黨不斷打出「經國牌」，例如認為應該將臺北市的市府路改為經國路。但國民黨卻無法理解，為何年輕人對蔣經國相當「陌生」，顯然這出現世代間的差異。

加上國民黨大老郝柏村批評柯文哲的祖父，是日本殖民統治下的「皇民」；<sup>46</sup> 連戰暗指柯文哲現象是「暴民政治」，批判柯文哲是「混蛋」，是「青山文哲」，是「官二代」、「官三代」，是「皇民後裔」。<sup>47</sup> 然而，臺灣社會長期以來，對於日本有較高的正面評價，多年來的民意調查都顯示，臺灣人最有好感的外國是日本，最喜愛出國旅遊的國家也是日本，年輕人更是如此。另一方面，臺灣人對於日本的殖民統治也多是「褒多於貶」。這使得國民黨對於柯文哲的批判，不但效果適得其反，也與臺灣社會的主流價值相違背，更凸顯國民黨之大老思維與年輕世代間的巨大反差。

而在這次選舉中，國民黨依舊相信所謂的組織戰、動員戰、造勢晚會、官員加持、競選廣告，卻與現在年輕人的網路動員大相逕庭。最明顯的例子是連勝文花費鉅資推出各種平面與電視廣告，但柯文哲卻沒有太多媒體的廣告，反而是以網路的輿論代之。結果，連勝文的廣告一出，就遭到支持柯文哲的網民在網路上不斷批評，引發年輕世代的迴響。

## （七）統派在臺灣更邊緣化

在政治光譜上屬於深藍與統派的新黨，在這次選舉中更為泡沫化。新黨共提名 19 位縣市議員，結果只在臺北市當選 2 席，包括屬於新生代王炳忠都票房低迷。顯示臺灣的統派團體，在吸引不了年輕選民的情況下，未來對於臺灣政治的影響將更為式微。

## 二、「九合一大選」後對兩岸關係之影響

臺灣「九合一大選」後，對於兩岸關係之日後發展產生了以下影響。

### （一）北京仍堅持對臺政策的正確性

這次選舉結果基本上是「318 學運」的延續，年輕世代扮演重要角色，象徵

<sup>46</sup> 「柯母批郝柏村皇民說，反嗆：誰把臺灣割讓給日本？」（2014 年 11 月 19 日），2015 年 2 月 12 日下載，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1161600>。

<sup>47</sup> 王鼎鈞，「連戰護勝文火力全開，砲轟臺獨掩護體『青山文哲』混蛋！」（2014 年 11 月 16 日），2015 年 2 月 12 日下載，《今日新聞網》，<http://www.nownews.com/n/2014/11/16/1508146>。

臺灣社會對於兩岸關係的疑慮。事實上，北京對臺從 2005 年以來，一味強調經濟讓利，卻迴避臺灣人的國家意識、主權堅持與民主價值；著重「三中一青」，卻忽視臺灣人對兩岸交流的憂慮；深信藍綠板塊，卻漠視臺灣新興的公民力量。

但迄今，北京不願意面對其對臺政策的問題，加上習近平上臺後對臺更趨強硬，不願示弱，因此堅持過去路線是正確的，反而把責任歸咎在國民黨的執政不力與沒處理好兩岸關係。

## （二）國共關係出現急凍現象

11 月 29 日的臺灣「九合一大選」國民黨慘敗，原因之一被解讀為是國民黨兩岸政策的不得民心，這使得從 2005 年開始舉辦的「兩岸經貿文化論壇」，也就是俗稱的「國共論壇」，在舉辦 9 年後第一次在 2014 年停辦。而 2013 年在上海舉辦的首次「和平論壇」，當時成為兩岸二軌與學界的交流平臺，原本預計於 2014 年在臺北續辦，結果也面臨中斷的命運。

## 肆、結論

由此可見，在 2014 年下半年兩岸關係出現突變之後，國共之間的關係出現了嚴重變化，但另一方面民共之間的關係也未見改善。

### 一、國共關係的可能發展

國民黨在九合一大選慘敗後，馬總統辭去了黨主席，2015 年 1 月 17 日由新北市長朱立倫當選新任主席。<sup>48</sup> 對於未來的國共關係，朱立倫會採取消極的態度。

首先誠如前述，這次九合一選舉國民黨的慘敗，許多人歸咎於 318 學運後臺灣社會的「反中」、「反商」氛圍，特別是對於所謂「兩岸政商買辦權貴」的批判。所以，國民黨日後會與大陸保持適當距離。

其次，這次朱立倫只贏對手 2 萬餘票，也有人將此意外結果歸咎於兩岸關係。誠如前述，由於朱立倫的岳父高育仁，近來積極往返兩岸，其所屬的「二十一世紀基金會」，在 2013 年還是兩岸政治對話中「兩岸和平論壇」的重要參

<sup>48</sup> 晏明強，「朱立倫拿下 9 成 9 超高得票率當選黨主席」（2015 年 1 月 17 日），2015 年 2 月 12 日下載，〈蘋果日報〉，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150117/543890/>。

與者；外傳 2014 年的該論壇若在臺北舉辦，會由該基金會主辦。雖然後來該論壇未舉辦，但看得出高育仁在兩岸的地位。如今這項「優勢」，卻成為朱立倫的「劣勢」。

第三，朱立倫本身為外省籍，「賣臺」成為他的原罪，所以在兩岸事務上，朱立倫從過去以來就相當低調，甚至刻意迴避。

第四，當陸委會與國臺辦都已經建立了正式溝通管道後，國共關係已經是聊備一格。從 2008 年之後，「國共論壇」的功能大不如前，僅具有形式意義。加上從 2005 年舉辦以來首次在 2014 年停辦，卻對兩岸關係的影響有限。所以朱立倫應該會改變「國共論壇」的形式，從過去的「政商大拜拜」，走向專業性與學術性導向。

## 二、蔡英文擬召開「國是會議」以主導兩岸關係

蔡英文在 2014 年 12 月 13 日主張，將在 2015 年上半年召開「國是會議」，邀請各政黨及公民團體，針對憲改、國會改革、公民權參與及其他人民關心的重要議題，尋覓共識。<sup>49</sup> 顯示民進黨挾著九合一選舉大勝，已展現「準執政格局」。而前述所謂的「其他人民關心的重要議題」，恐怕難以避免兩岸關係。

### （一）蔡英文化被動為主動處理兩岸關係

目前兩岸議題的僵局，正是民進黨在立院阻擋「行政院版」的「兩岸協議監督條例」與「服貿協議」等法案，蔡英文如果能藉由國是會議此一平臺，一邊請來反「服貿協議」的公民團體，另一邊又邀請陸委會等政府官員，一夕之間「事主變公親」，成了調和鼎鼐的「公道伯」。

即便最後沒有結果，只要有前述動作，蔡英文就能揮別 2012 年總統大選時因迴避兩岸議題而被譏為「空心菜」的批評，也能一駁過去「逢中必反」的印象。他能「化被動為主動」的面對兩岸事務，中間選民會相信她有能力處理好兩岸；也不會重蹈 2012 年美國表態不支持她的覆轍，這些都有利於她 2016 年的大選。

由於目前「學運版」的「兩岸協議監督條例」，強調立法院嚴格的監督角色，被指為「通不過協議的監督條例」，即便民進黨執政也難以通過任何協議。

<sup>49</sup> 蘇聖怡、吳家翔，「蔡英文：將邀各界召開國是會議」（2014 年 12 月 13 日），2015 年 2 月 12 日下載，〈蘋果日報〉，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20141213/523691/>。

倘若蔡英文真能使學運團體讓步而通過此條例，他將收割 318 學運以來的所有政治果實，讓國民黨在兩岸事務中由主角淪為配角。而民進黨最在意的還是海基、海協兩會互設辦事機構的法案，如果能在 2016 年前通過，則我國首位派駐北京的代表，可能是由蔡英文任命。他更可藉此告訴選民，兩岸關係已完全制度化，即便民進黨執政也不會產生變化。

當蔡英文開始主導兩岸政策，北京要如何因應？當臺灣真的凝聚了兩岸關係共識，北京過去「藉藍打綠」或「藉綠打藍」的手法，將難以再用。

## （二）「國是會議」若牽涉統獨將衝擊兩岸關係

然而讓人憂慮的是，「國是會議」若討論兩岸關係，勢必會碰觸兩岸政治定位的問題。北京認為「九二共識」在 2008 年馬英九當選總統時已經「定樁」，但目前卻有被「拔樁」的可能。除了民進黨迄今仍不承認有此共識外，北京只承認「一個中國」卻反對「各自表述」，讓國民黨的「一中各表」難自圓其說。而國民黨認為「中華民國主權及於全大陸」的「憲法一中說」，也在臺灣內部面臨質疑，認為與事實不符，因此也可能面臨藉由修憲來予以根本解決的問題。至於學運版「兩岸協議監督條例」中提出兩岸是「中華民國政府」與「中華人民共和國政府」的「兩府論」關係，是否會成為蔡英文「臺灣共識」的具體內容，也引發外界高度關注。但這些都將牽動兩岸最敏感的神經，更觸及北京的底線。因此，蔡英文如何因應將成為他 2016 年可否當選的關鍵因素。

## 三、北京恐提前「冷處理」兩岸關係

大陸認為當前國民黨要在兩岸關係有所突破相當困難，而蔡英文在 2016 年的具當選勝算，如果等到民進黨上臺才「冷處理」兩岸關係，除顯示對臺工作過於被動外，更凸顯習近平對臺工作的失敗。倒不如早一點降溫，讓北京在 2016 年大選中「完全脫身」，將對臺工作成敗與國民黨勝選與否脫鉤。因此，2016 年之前的兩岸關係，恐怕會是「溫而不熱」與「談而不判」。

# 建構兩岸軍事互信機制 所面臨問題之探討

## A Research of Building Mutual Trust Mechanism of Cross-Strait Military Affairs

陳興國 (Chen, Hsing-Kuo)  
國立政治大學國家發展研究所博士生

### 摘要

兩岸若以和平與安全為前提，則建立軍事互信機制是一項重要的選項。然而，從 2000 年陳水扁總統提出兩岸可以建立軍事互信機制至今，兩岸軍事互信機制僅止於論述而未見具體成效。究其原因，兩岸軍事互信機制首重雙方彼此的信任，這是兩岸必須共同努力的目標；此外，國際上的美國與鄰近的日本，亦同時扮演著關鍵的戰略角色。因此，兩岸軍事互信機制並不單純僅是兩岸雙方的信任與意願，尤其我國與美、日關係緊密，更不可避免要受到美國在亞太地區戰略佈局的影響。本文研究認為，兩岸軍事互信機制面臨國際與國內的窒礙因素，解決之道，即以和平為前提、以安全為考量的置高立場與「第三選擇」，免除陷入非此即彼的二分對立，在和平與安全的立基上，共同加強彼此及多邊的交流與認識，建立良善的互動關係，方能促成建立互信的信任基礎，達成軍事互信機制之建立。

關鍵詞：兩岸、軍事互信機制、軍事安全互信機制、一個中國原則

## 壹、前言

美國社會學者奧森 (Mancur Olson) 認為：團體的目標與進行方式，如果有一致的看法，大家就會有所行動。<sup>1</sup> 兩岸之間自從 1996 年 3 月的臺海飛彈危機後，因為體認到戰爭可能爆發的危機，認為雙方應建立軍事互信機制。然而，至今卻未進入具體的行動。<sup>2</sup>

2009 年 4 月 22 日，總統馬英九透過網路視訊，同步參與美國智囊機構「國際戰略研究中心 (CSIS)」在華盛頓舉行的「紀念臺灣關係法 30 周年」大型研討會中說：「我們認為，建立互信機制，尤其在軍事領域，這些問題是相當困難和敏感的。目前，我們主要解決的是經濟問題，這些問題不僅緊迫，而且與民生息息相關。」<sup>3</sup> 馬總統又在 2009 年 10 月 17 日國民黨第 18 次全國代表大會記者會上，表示兩岸的《經濟合作架構協議》是非走不可的路，但兩岸和平協議、軍事互信機制的談判時機未到。<sup>4</sup> 雖然馬總統明指兩岸商議軍事互信機制尚未成熟，但是我國在 2009、2011 年的「國防報告書」中，仍將建立兩岸軍事互信機制列為國防戰略目標。<sup>5</sup> 並且時任陸委會主委賴幸媛於馬總統 2012 年當選連任後在 2 月訪美時表示：「未來四年我們有責任鞏固制度化協商，把兩岸『不武』加以制度化，打造不可逆轉的兩岸和平局勢。」<sup>6</sup> 然而，在「102 年國防報告書」中卻載明：「因應中共提出建立『兩岸軍事安全互信機制』議題，當前我政府兩岸政策係依『先急後緩、先易後難、先經後政』原則，以經貿、文化及民生議題為主軸，逐次推動兩岸交流，累積互信；就此議題目前主客觀條件尚未成熟，未來將配合政府兩岸政策，審慎研議推動。」<sup>7</sup> 由上述可知，「兩岸軍事互信機制」這項議題在我國目前馬英九政府的認知中，雖然是有必要推動的，但是因為其條件尚未成熟，並且是困難、敏感的，必須要安排在經濟交流發展之後才有可能進行的一項施政措施。

<sup>1</sup> Mancur Olson 著，董安琪譯，*集體行動的邏輯*（臺北：允晨文化實業股份有限公司，民國 73 年 11 月），頁 49。

<sup>2</sup> 吳傳國，「兩岸軍事互信機制的推動與促進」，*中華戰略學刊*，春季刊（民國 103 年 3 月 1 日），頁 68。

<sup>3</sup> 中華，「馬英九：建立兩岸軍事互信機制還太早」（2009 年 4 月 23 日），2014 年 1 月 22 日瀏覽，*《大紀元新聞網》*，<http://www.epochtimes.com/b5/9/4/23/n2504318.htm>。

<sup>4</sup> 王高成，「兩岸軍事互信機制與美中臺三邊關係」，*戰略與評估*，第 1 卷第 4 期（2010 年），頁 9。

<sup>5</sup> 國防部，*中華民國 98 年國防報告書*（臺北：國防部「國防報告書」編纂委員會，民國 98 年 10 月），頁 75。國防部，*中華民國 100 年國防報告書*（臺北：國防部「國防報告書」編纂委員會，民國 100 年 7 月），頁 84。

<sup>6</sup> 黃國樑，「賴幸媛：不武制度化打造不可逆轉的和平」，*聯合晚報*（臺北），2012 年 02 月 7 日，第 2 版。

<sup>7</sup> 國防部，*中華民國 102 年國防報告書*（臺北：國防部「國防報告書」編纂委員會，民國 102 年 10 月），頁 65-66。

既然臺海兩岸領導人以及有識之士，都認為「兩岸軍事互信機制」的推動，是有助於和平，符合兩岸利益的，卻在提出這項議題的十多年後，為何還一直原地踏步，未有新的進展？因為軍事互信機制是一套相對完整的機制，必須要兩岸雙方經由一定的程序，以具備約束力的協定、協議的形式簽訂，這期間必須經過逐步墊高互信的基礎以及研討與談判才能夠達成。此外兩岸目前除了在政治信任上的基礎尚不穩固外，彼此內部還有些政治上的不確定因素。而就兩岸建立軍事互信機制的掣肘因素而言，主要有以下三點：就中國大陸而言，主要的問題在於其長久以來所堅持的「一個中國原則」是否受到挑戰？臺灣內部主要的癥結在於「是否對等以及主權是否受到侵害」以及「中國大陸始終不放棄武力犯臺」的爭議。而國際環境因素則主要是美國與日本的態度，基本上美國並不願意在兩岸建立軍事互信機制中扮演過重的角色。因此，筆者以為，應從國際間，尤其是大國的利益關係、兩岸內部以及其互動關係等面向去觀察，始能窺知其梗概。因為無論是在國際或兩岸間的關係是變動的，兩岸關係的動向，固然與兩岸政治、經濟發展、領導人意志、朝野互動以及人民情感等有莫大的關係並且也牽動著國際間的戰略利益。因此，誠如馬總統所言，兩岸建立軍事互信機制是困難、敏感且時機尚未成熟。

## 貳、建構兩岸軍事互信機制所牽動的國際因素

基於自身的利益，美國與日本在兩岸互動中扮演著重要的角色。尤其是美國，在中國大陸崛起之後，已將其視為主要假想敵，《美日安保條約》的強化，即為對抗中國大陸的產物，而臺灣也成為美國圍堵中國大陸戰略島鏈上之重要一環。然而臺海穩定之和平，符合美國最大的利益，美國各界也一再的希望兩岸能儘快的建立互信機制。<sup>8</sup> 但我們必須考慮到，美國是否因兩岸雙方「軍事互信機制」之達成，或為促使兩岸儘速達成，而片面減少對我軍售。畢竟，唯有堅強的武力才是「軍事互信機制」談判之後盾，如果美國停止對我軍售，或我因此而鬆懈國防並「偃兵廢武」，則上談判桌時將毫無籌碼。其次是日本，與大陸及臺灣有釣魚臺領土爭議，另與尚有東海經濟海域劃界之問題，如果兩岸達成軍事互信機制之協議，日本將會有兩岸雙方共同對抗日本而腹背受敵之疑慮。而最後，尤須注意的是建構兩岸軍事互信機制對大陸本身在區域與國際

<sup>8</sup> 蘇進強，「從全民國防看兩岸建立互信機制之可行性」，尖端科技（臺北），1999年7月，頁82。

的地位和影響，以大陸現今領導人習近平的最新對臺政策「基礎不牢，地動山搖」看來，<sup>9</sup>強硬的「一個中國」原則，讓兩岸建構軍事互信機制更生變數，而捍衛中共「一個中國」的主權觀，形塑區域強權與走入國際大國之貌。

### 一、美國國家利益的考量

2008 年政治大學國關中心研究員丁樹範曾指出，「影響兩岸建立軍事互信的因素除了雙方面的政治主權與內部政治因素外，還有國際面向。坦白來說，就是美國的問題。」<sup>10</sup>近十餘年來，美國政府積極建議臺海兩岸建立軍事互信機制，也鼓勵透過非官方的「第二軌道」與臺海兩岸分別討論海峽情勢。只是美國希望所擔任的角色是「提供便利者」(facilitator)、「觸媒者」(animator)，而不是「調停者」。<sup>11</sup>而兩岸相關參與「第二軌道」研討的與會代表，均盼美國施壓另一方，使美國想在兩岸協商扮演中立的第三者愈來愈難。<sup>12</sup>因此，兩岸均對美國在兩岸關係發展或協商建立軍事互信機制的過程中，有一定程度上的期待。然國防大學國家戰略研究中心研究員陳漢華指出「由於兩岸實力懸殊，政治發展落差大之特殊情況，目前由兩岸雙方本身之努力來籌建信心建立措施之可行性甚低。較有希望的是透過比中華人民共和國還要強大且與其本身利益密切關聯的第三國，基於多邊共同利益的考量，主導並全面介入兩岸信心建立措施的推動，方有可能實現。也唯有如此，中華民國才能有機會處於一個平等的地位與中華人民共和國進行信心建立措施之討論。」<sup>13</sup>陳漢華的觀點，在一定程度上顯示出臺灣在兩岸雙邊對話的立足點上是無法處於平等的地位，並且點名只有美國才是臺灣在與中國大陸對話時的保險，陳漢華稱之為「仲裁代理人信心建立措施」(Third Party CBM)。他強調這是一種「以超級強權運用科技優勢及強大嚇阻武力來達成介於兩個具有不對稱國力，政治認知差異大，傳統主權主張糾紛複雜的兩岸之衝突預防設計。」<sup>14</sup>這是一種買保險的想法，在兩岸建立軍事互信機制的思維裡加入仲裁的角色，以預防中國大陸不遵守彼此的約定，而按照陳漢華的說法美國正是我們可以買保險的唯一對象。這使得美國的角色除了是兩岸「提供便利者」(facilitator)、「觸媒者」(animator)外，還可能是

<sup>9</sup> 王毓雯，「全面解讀 - 野心皇帝習近平」，商業周刊，第 1426 期 (2015 年 3 月)，頁 98。

<sup>10</sup> 丁樹範，「臺灣內部政治複雜，兩岸要建立軍事互信不樂觀」，中國評論月刊，第 130 期 (2008 年 10 月)，2008 年 12 月 11 日瀏覽，〈中國評論月刊網絡版〉，<http://hk.crnnt.com/crn-webapp/zpykpub/docDetail.jsp?docid=21614&page=2>。

<sup>11</sup> 林正義，「美國與臺海兩岸信心建立措施」，問題與研究，第 44 卷第 6 期 (民 94 年 11、12 月)，頁 9。

<sup>12</sup> 林正義，「美國與臺海兩岸信心建立措施」，頁 12。

<sup>13</sup> 陳漢華，「兩岸信心建立措施及美國角色之評估」(2004 年)，2015 年 1 月 10 日瀏覽《臺灣和平論壇網》，[http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=33333330::&webitem\\_no=635](http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=33333330::&webitem_no=635)。

<sup>14</sup> 陳漢華，「兩岸信心建立措施及美國角色之評估」。

兩岸之間信心建立措施的「仲裁代理人」，當然這個「仲裁代理人」也就負有監督的責任了。也因此我們可以瞭解，建立軍事互信機制，恐難缺少美國的角色扮演。

由於兩岸建構軍事互信機制，將有利於降低兩岸軍事衝突的可能性，因此美政府對於兩岸建立軍事互信機制抱持正面態度。例如，2009年9月24日美國副國務卿史坦伯格（James Steinberg）在華府智庫「新美國安全中心」（Center for a New American Security）演講時表示，兩岸若能建立軍事互信機制，代表兩岸關係的穩定。<sup>15</sup> 美國雖然支持兩岸建立互信機制，但內涵僅止於穩定雙邊的軍事關係。若兩岸發展到軍事的合作，美方恐持反對態度。首先，軍事基地的互訪、重要武器的展示、軍事情報交換，甚至聯合舉行軍事演習等，美方將擔心對臺軍售武器，以及共享的敏感軍事情資，可能會流漏給大陸。其次，兩岸進行軍事聯合演習，將形成「準軍事同盟」的關係，臺灣將脫離美國的影響，而整合入大陸的勢力範圍。最後，兩岸聯手在南海與東海護衛所共同宣稱的領土主權，也抵觸美國的戰略利益。因此，美國對於兩岸的軍事互信機制發展，目前應僅樂見兩岸維護臺海的穩定和平，而不願見到擴及更深的軍事合作。<sup>16</sup> 因此，馬總統才會在2009年4月22日與美國「戰略暨國際研究中心」視訊座談時表示，兩岸建立軍事互信機制為時過早、過於敏感，目前僅希望與大陸優先處理經濟議題。<sup>17</sup>

大陸學者也指出美國不希望兩岸發生衝突或戰爭，同時又不希望兩岸走得太近，最好兩岸能維持分離現狀以便其牟利。<sup>18</sup> 大陸軍方更是直指臺灣向美國購買武器不利於兩岸軍事互信，「臺灣的安全不是靠武器來保護的，臺灣安全的真正保證是承諾堅持一個中國，一個中國的承諾勝過幾十萬大軍」。<sup>19</sup> 馬總統認為：「美國對臺灣的軍售，不但是《臺灣關係法》所規定的義務，另一方面，也有助於臺海的穩定，使得臺灣與中國在和解過程當中更有信心」。<sup>20</sup> 美國在臺協會理事會主席薄瑞光表示：「美國依據《臺灣關係法》有義務對臺軍售，以使臺

<sup>15</sup> James B. Steinberg, "Administration's Vision of the U.S.-China Relationship," Keynote Address at the Center for a New American Security, Washington, DC, September 24, 2009.

<sup>16</sup> 王高成，「兩岸軍事互信機制與美中臺三邊關係」，*戰略與評估*（臺北），第1卷第4期（2010年），頁21-22。

<sup>17</sup> 劉屏，「馬回應胡六點兩岸先經濟再軍事」，*中國時報*（臺北），2009年4月23日，第14版。

<sup>18</sup> 陳先才，「兩岸軍事互信機制：理論建構與實現路徑」，*臺灣研究集刊*（廈門），第1期（2009年），頁26。

<sup>19</sup> 孫冬雪，「適時探討建立兩岸軍事安全互信機制—專訪陳興國和彭光謙」，*兩岸關係*（北京），第6期（2010年8月），頁16。

<sup>20</sup> 李淑華，「總統：樂見美臺軍售新發展有助臺海穩定」（2010年01月12日），2011年10月20瀏覽，*《奇摩理財網》*，[http://tw.money.yahoo.com/news\\_article/adbf/d\\_a\\_100112\\_1\\_luo6i](http://tw.money.yahoo.com/news_article/adbf/d_a_100112_1_luo6i)。

灣的領導人在與中國談判的過程中，更顯得自信，事半功倍」。<sup>21</sup>

因此，隨著臺海兩岸互動關係的質量俱進，擁有關鍵性指標作用的臺美軍售關係，在兩岸建構軍事互信機制的複雜過程中將益顯敏感。首先，從臺灣利益角度觀之，臺美軍售與軍事合作關係的維持，是保障臺海和平穩定與軍力動態平衡的重要支柱，當馬政府積極推動兩岸經貿互動交流之際，臺灣仍然需要獲得美國在軍事上的支持與協助，以確保兩岸互動能維持在「互利雙贏」的軌道上前進。不過，我政府在國家安全戰略的選擇上，遲早都必須面對「臺美軍售及軍事合作關係」的形勢變化；一旦選擇逐步與大陸進行政治經濟融合，美方勢必會調整其對臺軍售的政策與質量；另若選擇繼續保持美「中」臺軍力動態平衡的現狀，則兩岸軍事互信機制的建立仍將遙不可及。<sup>22</sup>

最後，從美國利益的角度觀之，美國為確保臺海地區的和平穩定，並朝向和平解決的方向努力，仍有必要繼續依據《臺灣關係法》，對臺灣提供防禦性的武器和適當的軍事合作關係，其一方面可以維護美國在此地區的影響力，同時也可以保證臺海兩岸的歧見，必須以和平的方式化解。然而，美國也會擔心，一旦兩岸從經貿融合進入政治性整合階段，臺美軍售與軍事合作關係在新形勢中，將面臨調整。<sup>23</sup>

## 二、日本與東亞區域安全的威脅

日本對於「兩岸」政策基本上是依循美國的方向而定，也是就以維持兩岸現狀為最大的國家利益。然而面對大陸逐漸挑戰美國在亞太地區的強權地位，日本也不免有所恐慌。其中為了能使其國防武力（日本自衛隊）更具自主性，在 2003 年 6 月正式通過包含「武力攻擊事態法」、「自衛隊法修正案」及「安全保障會議設置法」的所謂「日本有事三法」，使日本自衛隊獲得反擊外來攻擊的法源。<sup>24</sup> 日本與美國在大陸公布「反分裂國家法」之際，於 2005 年 2 月 19 日，發表「美日安全諮商會議聯合聲明」，宣布兩國在亞太地區的戰略目標，對於兩岸的部分則包含：發展與大陸的合作關係，歡迎大陸在地區及全球扮演一個負責任及建設性的角色、鼓勵和平解決有關臺灣海峽的問題、鼓勵大陸改善軍事事務的透明化、勸阻造成不安定的武器買賣和技術轉移等。學者林正義認

<sup>21</sup> 范曉鵬，「美臺學者稱軍售有助加快兩岸談判」（2010 年 04 月 28 日），2013 年 10 月 30 日瀏覽，《多維新聞》，<http://politics.dnews.com/big5/news/2010-04-28/55906520.html>。

<sup>22</sup> 曾復生、何志勇，「臺海兩岸建構軍事互信機制的關鍵要素」（2010 年 3 月 15 日），2015 年 1 月 10 日下載，《國政基金會》，<http://www.npf.org.tw/getqr/71820>。

<sup>23</sup> 曾復生、何志勇，「臺海兩岸建構軍事互信機制的關鍵要素」。

<sup>24</sup> 張茂森，「日通過『有事三法』自衛隊戰時權限擴增」（2003 年 6 月 7 日），2014 年 1 月 22 日瀏覽，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/3/6/7/n325190.htm>。

為，此一聲明代表日本已經公開認知「臺灣海峽」為其「周邊」區域，也是安全事態的一環。<sup>25</sup>

廿一世紀的國際情勢，以加強雙邊、多邊合作關係，為減少衝突、促進安全的必要措施。美、日已建構長期「美日同盟」，美、臺安全合作，就等於美日臺安全合作。加強美日臺三邊安全合作關係，「發展軍事合作與整合機制」，符合美國《臺灣關係法》規範與《美日安保條約》之「周邊有事」範圍。是以，「臺日關係」，是我國在亞太地區僅次於「臺美關係」的外交重心。《美日安保條約》是我國區域安全的重要機制，美、日軍事合作關係的存在，確可對中國大陸形成牽制作用。而美、日兩國基於政治現實不致於公開宣布將我國納入《美日安保條約》；然而我國如果運用其實質效力的《臺灣關係法》下的「準同盟關係」，建立「美日臺集體防禦結盟」的安全合作關係，或可加入情報交換運作，持續二軌交流、三邊安全對話機制，提升軍事事務合作，以嚇阻大陸進行軍事冒險行動。<sup>26</sup> 如此，也符合日本的利益。

惟日本在 2012 年 9 月 11 日將釣魚臺「國有化」，導致「中」、日關係緊張。針對釣魚臺的主權，多年來「中」、日、臺三方都主張具有主權，因而爭議不斷。尤其釣魚臺附近海域是我國漁民的傳統作業海域，因此我國與日本亦因我漁民捕魚問題，發生多起爭端。在日本宣布釣魚臺「國有化」之後，中共針對日方的「侵權」行為，不斷祭出機海與船海戰術，在釣魚臺附近海空域活動，<sup>27</sup> 中國大陸民間也掀起了高漲的反日情緒。日本深怕此次事件傷害日本的經濟利益，甚至引發更大的軍事衝突，非但對日本不利，也影響到美國的戰略利益。因此，逼使時任日本首相野田佳彥於 2012 年 9 月 19 日藉著接受朝日電視專訪時，公開承認錯誤。<sup>28</sup> 就日本的利益言，野田佳彥內閣的「國有化」釣魚臺，因而引致中國大陸的飛機船艦以「巡弋中國釣島領海領空」為常態，日本的「實效管理」已面臨壓力。因此，日本立即感知，倘若不果斷開放臺灣漁船進入其所謂的「專屬經濟海域」，未來一旦形成中國大陸船艦護衛臺灣漁船的態勢，局面將難以收拾。於是，「臺日漁業協定」在經過我國與日本 17 年來經過

<sup>25</sup> 林正義，「美日中臺的戰略新局」，中國時報（臺北），2005 年 3 月 15 日，版 A15。劉坤原，「美日安全諮商會議聯合聲明全文」（2005 年 2 月 20 日），2014 年 1 月 22 日瀏覽，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/5/2/20/n818310.htm>。

<sup>26</sup> 陳子平，「911 後臺灣安全環境研究」，國立政治大學外交學系戰略與國際事務研究所碩士論文（2004 年 1 月），頁 170。

<sup>27</sup> 陳佩如，「釣魚臺國有化 1 週年日擬派人員駐紮」（2013 年 9 月 11 日），2014 年 1 月 22 日瀏覽，《TVBS 新聞》，<http://news.tvbs.com.tw/entry/503233>。

<sup>28</sup> 黃瑋玲，「釣魚臺國有化 日首相野田佳彥首度承認誤判」（2012 年 9 月 20 日），2014 年 1 月 20 日瀏覽，《東森新聞雲》，<http://www.ettoday.net/news/20120920/104880.htm>。

了 16 次的談判之後，終於在 2013 年 4 月 10 日第十七次的談判中應運而生。雖然馬總統英九在 2012 年 8 月 5 日提出「東海和平倡議」，呼籲相關各方：一、應自我克制，不升高對立行動；二、應擱置爭議，不放棄對話溝通；三、應遵守國際法，以和平方式處理爭端；四、應尋求共識，研訂「東海行為準則」；五、應建立機制，合作開發東海資源。<sup>29</sup> 正好提供了日本此時解決困境的出口，然而真正促使日本正面回應我方要求的原因，是大陸在武力、經濟上的威脅。日本面對軍事、經濟力日漸強大的大陸，已經備感威脅。如果因為此一事件，可能將我國再推向大陸的一方，聯手起來對付日本，則日本情勢會更加危急。總統馬英九此時提出「東海和平倡議」，正符合日方的利益。因此，乃催生出「臺日漁業協定」。

由是觀之，若因為日本「國有化」的動作，給予大陸出兵的藉口，導致東海緊張情勢升高，甚至演變成武裝衝突的局面，則絕非日本所樂見。尤其，若挑起兩岸間的仇日情緒，迫使我國與大陸在軍事上合作，共同對抗日本，則未來不但釣魚臺的主權歸屬問題會變得更複雜，也對東亞安全局勢，以及日本國家利益造成重大損失。兩岸間若維持分離但是和平的局面，基本上對日本有利。但是如果兩岸間因為軍事互信機制的建構，最後進展到軍事合作，日本將會遭受到更大的壓力，這是日本所憂慮而極不樂見的結果。

### 三、美、「中」、臺三邊的博奕運籌

2012 年 11 月 15 日中共領導人習近平正式上任，即在回覆馬英九的賀電中，表示：「期望把握歷史機遇，深化互信，築牢兩岸關係和平發展的政治、經濟、文化和社會基礎，推動兩岸關係和平發展不斷取得新成果，共同開創中華民族美好未來。」<sup>30</sup> 這其中隱含的政治訴求即為中國大陸所堅持的「一中」原則，而臺灣內部的政治因素主要是指藍綠陣營的持續對立。國內學者丁樹範即指出，針對軍事互信的部分，北京要的很簡單，就是政治意義。這個政治意義是「一個中國」，而且是邁向統一的「一個中國」。而臺灣的訴求則不同；臺灣強調透過建立軍事互信發展出可預測，沒有意外的行為準則，為兩岸和平穩定發展奠定基礎。<sup>31</sup>

事隔兩年後，習近平在 2015 年 3 月 4 日政治協商會議表示，「九二共識」

<sup>29</sup> 馬英九，「東海和平倡議—合作開發東海資源」（民國 101 年 8 月 5 日），2014 年 1 月 20 日瀏覽，《中華民國總統府網站》，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=1103&itemid=27867>。

<sup>30</sup> 「習近平首對臺釋善意，兩岸或啟軍事互信」（2012 年 11 月 15 日），2015 年 3 月 22 日瀏覽，《多維新聞》，<http://taiwan.dwnnews.com/big5/news/2012-11-15/58961338.html>。

<sup>31</sup> 丁樹範，「臺灣內部政治複雜，兩岸要建立軍事互信不樂觀」。

是與臺灣當局、各政黨開展交往的基礎和條件，核心是「認同大陸和臺灣同屬一個中國」，但若「兩岸共同政治基礎遭到破壞，兩岸互信將不復存在，兩岸關係將重回動蕩不安」，習近平更指出，「基礎不牢，地動山搖」，臺獨是兩岸關係和平發展的最大障礙，是臺海和平穩定最大威脅，必須堅反對。<sup>32</sup> 恰此時機，美國在臺協會前執行理事施藍旗發表談話，要民進黨正視「九二共識」的嚴重性，<sup>33</sup> 再對照到，2014年已同意與美國建立軍事互信機制，兩國國防部已經簽署《重大軍事行動相互通報機制》，以及《公海海域海空軍事安全行動準則》，兩軍將在高層交往、機制性交流、聯合演訓等方面不斷取得新進展，以深化交流、互信與合作，同時也要求美國停止對臺軍售，以實際行動支持兩岸關係和平發展。<sup>34</sup> 這之間，不難發現，在利用美國爭取其國際地位與維護其國家利益。是以美國前國務院亞太助卿坎貝爾（Kurt Campbell）即指出，對大陸而言是不希望在美國的亞洲政策框架中被視同冷戰時期的蘇聯，但又希望大陸強大的軍事力量被嚴肅看待，所以習近平同意與美建立軍事互信機制，以符合大陸利益，同時也展示習近平對「解放軍」有實質的控制力。<sup>35</sup>

以此觀察，美國希望兩岸和平但非統一，大陸終極目標在求兩岸統一，而兩岸所討論的軍事互信機制在原始的起點與目的上就有所不同，<sup>36</sup> 臺灣在馬總統以「不統、不獨、不武」為目的的和平穩定思維以及追求臺海長久和平做為建構兩岸軍事互信機制的出發點。<sup>37</sup> 也就是我們希望「維持現狀」，<sup>38</sup> 而中國大陸則強調「終局安排」，此間的落差相當明顯。處在美、「中」、臺三邊的博奕運籌中，兩岸軍事互信機制的建立更添變數。

<sup>32</sup> 何豪毅，「談九二共識，習近平：基礎破壞，兩岸將重回動蕩」（2015年3月4日），2015年3月20日瀏覽，《民報》，<https://tw.news.yahoo.com/92-150035958.html>。

<sup>33</sup> 「蔡英文打不打藍旗」，《聯合報》，2015年3月24日，第A2版。

<sup>34</sup> 曾復生，「名家—中美戰略互信步履維艱」（2014年11月17日），2015年3月20日瀏覽，《中時電子報》，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20141117000867-260310>。

<sup>35</sup> 曹郁芬，「學者評軍事互信機制：習怕『出意外』」（2014年11月13日），2015年3月20日瀏覽，《自由時報》，<http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/829705>。

<sup>36</sup> 陳錫蕃、李正修，「解析習近平的兩岸新局」，國政分析（2014年3月31日），2015年2月21日瀏覽，財團法人國家政策研究基金會，<http://www.npf.org.tw/post/3/13425>。

<sup>37</sup> 繆宇綸，「一江山一甲子，總統：尋求和平、遠離戰火」，中廣新聞網（2015年1月20日），2015年2月21日瀏覽，鉅亨網新聞，<http://news.cnyes.com/20150120/N0015f%5c71N00u32%5b50~3d%7d71-%5c0b142T8c%5e73--%9060%96e2b30p6b-142958934098710.shtml>。

<sup>38</sup> 中央社，「馬：不統不獨不武是最大公約數」，中央通訊社（2014年4月19日），2015年2月21日瀏覽，Yahoo 奇摩新聞，<https://tw.news.yahoo.com/%E9%A6%AC-%E4%B8%8D%E7%B5%B1%E4%B8%8D%E7%8D%A8%E4%B8%8D%E6%AD%A6%E6%98%AF%E6%9C%80%E5%A4%A7%E5%85%AC%E7%B4%84%E6%95%B8-111727836.html>。

## 參、兩岸軍事互機制在國內朝野認知之歧異

2010年1月1日，馬總統在元旦文告中表示，政府不會一廂情願，將臺灣對外關係完全寄託於兩岸關係的發展，會採取平衡原則，讓兩岸關係與對外關係相輔相成，同步前進，不會有所偏廢；同時，馬總統強調，兩岸關係在中華民國憲法架構下，維持「不統、不獨、不武」狀態，並在「九二共識」基礎上，推動兩岸交流與合作，這不是消極地維持現狀，而是積極地爭取「一段足夠長的時間」，讓兩岸人民透過經貿、文化各方面的深度交流合作，並在中華文化的基礎上，為兩岸爭議尋求一條務實可行的出路。

探討臺海兩岸建構軍事互信機制的議題，必須關注一個關鍵性的變數，也就是臺灣人民意願的變化。面對大陸經濟發展的磁吸效應，臺灣的經濟與政治結構，已經遭逢巨大而且前所未見的結構性挑戰。這種肇因於兩岸經貿互動所產生的變動與衝擊，對於臺灣的主流民意而言，是既有期待又怕受傷害。一方面，臺灣的主流民意期待兩岸能在良性互動的基礎上，擴大經貿的交流與合作關係，達到兩岸雙贏的目標；另一方面，其對大陸的一黨專政體制，仍然充滿不信任感，因此對維持臺灣的政治自主性亦相當堅持。

換言之，臺灣主流民意支持臺海兩岸「不統、不獨、不武」現狀的心理基礎，確實有其務實面的政治經濟考量。更值得重視的是，這種「不統、不獨、不武」的內涵，反映出臺灣民眾「有些人不想統一、有些人不想獨立」的多元性，而其間最具有影響力的關鍵要素，就是中國大陸政治經濟發展的速度、程度、深度，以及廣度。倘若中國大陸的經濟發展深度與廣度，能夠進一步帶動政治體制朝民主化的方向改革，讓大陸的生活方式、生活環境、政治制度、經濟機會等，都能逐漸形成對臺灣人民的吸引力，屆時，兩岸在共創雙贏的格局下，進一步協商建構軍事互信機制和簽署「和平協議」的政治議題，才有水到渠成的落實機會。

### 一、臺灣歷史發展與民意的趨向

臺灣四百年歷史發展，大多身處異族統治及遠離中原核心，形成一個「邊陲化」、「殖民化」的社會。西班牙人、荷蘭人、鄭成功、日本人以及後來的國民黨政府，在在使這一片土地的人民面對所謂「外來政權」充滿了不確定感。

然而形成今日的現象並非是一夕所成，必須從歷史發展過程做一整體審視。清朝末年，當權政體的顛覆與西方帝國主義的侵略，造成 1894 年的「甲午戰爭」後，日、清政府簽訂的「馬關條約」，讓臺灣受到日本 50 年的殖民統治。50 年的歲月，中國歷經孫中山革命成功建立民國、軍閥割據、二次世界大戰中日兵戎相見。儘管日後對日抗戰中國獲得慘痛的勝利，「國、共內戰」卻讓當時的中央政府偏安於此，始終與中原隔絕的臺灣，最終成為兩岸關係中重要的角色。數百餘年的分離，造就彼此間主觀價值的隔閡。

1947 年的「228 事件」就在於生活在同一地方的彼此對雙方錯誤的認知，更對於臺灣爾後的政治、社會、文化，埋下衝突的因子。至此，歷史對於臺灣埋下一連串的有幸與不幸。如果在 1949 年當時的中央政府無法轉進至臺灣，或許就沒有「兩個中國」的現象。1950 年發生韓戰，更迫使美國體認到維護一個「自由中國」，是保障亞洲權益的重要選項。進而在 1954 年九三砲戰後，與我簽訂「中美共同防衛條約」。使我國在美國的條約保障下，維護了近數十年的安全。不幸的是，韓戰發生當時美國為了維護在日本的既得利益，以及希望產生一個「圍堵」效益，在 1952 年由美國主導的「舊金山和約」，使「臺灣地位未定論」的困擾延宕至今。<sup>39</sup> 1971 年我國被迫退出聯合國，兩岸之間在國際間形成一個「漢賊不兩立」的「零和競爭」。彼此之間隨著時間及歷史事件發展，隔閡已從地理上進入到心理層次上。尤其是我國在國際社會間遭到處處打壓，使全島人民產生了「集體憂鬱」及不滿。

四百年的臺灣歷史，可說是遠離「中原」而獨力發展。儘管兩岸同屬一源，但是在地理的邊陲效應下，與中國大陸之間，僅是依靠家族或宗族的血脈相聯繫而非「國家意念」。但是這一段所謂臺灣「主體歷史」，其實是存在太多的「主觀意識」。其中最重要的是，四百年並不代表這個土地的所有歷史。大多數人的論述或以「中國人」自居，或以「臺灣人」自處，其實都是「漢文化」的意志延伸（有人稱之漢人沙文主義）。其中有意無意的將四百年以前的歷史，刻意遺忘或者不願承認。所以形成外人自稱「正統」，而主人（原住民）卻被棄置一旁的「誤謬」。無怪乎在此一錯誤的主觀歷史認知下，有人視之為「臺灣為中國不可分割的一部分」，另有人稱臺灣與大陸為「一邊一國」。

## 二、兩岸對等與主權爭議

對臺灣內部政治氛圍來說，中國大陸的「一中原則」向來是兩岸協商過程

<sup>39</sup> 朱高正，「舊金山合約五十一週年反思—強權政治下的對日合約」，中國通財經月刊（臺北），第 106 期（2003 年 4 月），頁 24。

中，臺灣內部藍綠陣營的主要爭議點。儘管中國大陸對「一個中國」的定義有其說法上的改變，甚至「一個中國原則」的「新三段論」在 2002 年 11 月 8 日也正式成為中國共產黨的重要文件。<sup>40</sup>對於中國大陸來說，「一個中國原則」的「新三段論」代表了相當的柔性，比起「舊三段論」而言，已然並無矮化臺灣的意涵。但是對臺灣內部堅持臺灣主權不容侵害的人來說，「一個中國原則」絕對無法接受，臺灣內部泛綠陣營基於「一邊一國」的思維，認為只要在「一中原則」下展開任何的對話或談判，就是政治地位不對等的開始，也就是對臺灣主權的侵害與賣臺的行為。有關中國大陸「一個中國」原則內涵變遷，如表 1。<sup>41</sup>

表 1 中國大陸「一個中國」原則內涵變遷

時間	發表人	主要內容
1979.1	全國人大常委會	告臺灣同胞書：世界上普遍承認只有一個中國，承認中華人民共和國是中國唯一的合法政府。
1990.9	楊尚昆	論祖國統一：臺灣本來就是中國的一部分，是中華民族大家庭的一員；中國只有一個，就是中華人民共和國，中國只有一個政府，在北京，臺灣歷來是中國的一個省，這是不可改變的。
1993.8	國臺辦	臺灣問題與中國統一白皮書：中華人民共和國政府是中國唯一的合法政府，臺灣是中國的一部分。
1995.1	江澤民	堅持一個中國原則，中國的主權和領土絕不容分割。
1996.1	李鵬	世界上只有一個中國，臺灣是中國不可分割的一部分；祖國大陸與臺灣尚未能實現統一，但臺灣是中國不可分割領土的一部分，中國擁有對臺灣無可爭辯的主權。
1997.1	陳雲林	儘管兩岸尚未統一，但臺灣作為中國的一部分，作為中國行政區劃中的一個省的法律地位從未改變。
1998.1	錢其琛	一個中國原則獲得國際社會的普遍承認。
1999.7	錢其琛	世界上只有一個中國，臺灣是中國的一部分。
2000.1	錢其琛	堅持一個中國原則，意味兩岸雖然沒有統一，但都承認中國只有一個，中國的領土和主權不容分割。
2001.7	錢其琛	世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割，我們主張的一個中國，是包括大陸和臺灣在內的一個中國。

<sup>40</sup> 張亞中，全球化與兩岸統合（臺北：聯經出版社，2003 年），頁 271。

<sup>41</sup> 蔡東杰，當代中國外交政策，（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2008 年 3 月），頁 97

時間	發表人	主要內容
2002.1	錢其琛	世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割，這是海峽兩岸堅持一個中國的共同基點。
2003.1	錢其琛	世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。
2004.1	唐家璇	世界上只有一個中國，大陸和臺灣同屬一個中國，中國的主權和領土完整不容分割。
2005.1	賈慶林	儘管兩岸迄今尚未統一，但大陸和臺灣同屬一個中國的事實從未改變，這就是兩岸關係的現狀。
2005.3	胡錦濤	胡四點：儘管兩岸迄今尚未統一，但大陸和臺灣同屬一個中國的事實從未改變，這就是兩岸關係的現狀。
2008.12	胡錦濤	胡六點：兩岸在事關維護一個中國框架這一原則問題上形成共同認知和一致立場，就有了構築政治互信的基石，什麼事情都好商量。
2012.3	賈慶林	要鞏固大陸和臺灣同屬一個中國的框架，努力增進兩岸政治互信，繼續反對和遏制「臺獨」分裂活動，使臺灣民眾進一步認識到臺灣和大陸不能對立和分割，維護兩岸關係繼續穩定發展的宏觀環境。
2012.11	胡錦濤	兩岸雙方應恪守反對「臺獨」、堅持「九二共識」的共同立場，增進維護一個中國框架的共同認知，在此基礎上求同存異。
2013.7	張志軍	我們積極評價國民黨方面明確表示兩岸各自法律和體制均實行一個中國原則，都以一個中國架構定位兩岸關係。
2013.11	習近平	近年兩黨（國、共）共同努力，推動兩岸關係和平發展，期望繼續往開來，鞏固既有共同政治基礎，繼續維護「一個中國」共識。

資料來源：一、摘自蔡東杰，當代中國外交政策，頁 96。

二、周建閩，「一中框架是核心議題」（2014 年 01 月 5 日），2015 年 2 月 21 日瀏覽，《中央日報網路報》，[http://www.cdnews.com.tw/cdnews\\_site/docDetail.jsp?coluid=107&docid=102598237&page=2](http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=107&docid=102598237&page=2)。

三、廖乙臻，「國民黨全代會落幕，習近平賀電『一個中國』」（2013 年 11 月 11 日），2015 年 2 月 21 日瀏覽，《BBC 中文網》，[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/11/131111\\_taiwan\\_president\\_kmt\\_chairman](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2013/11/131111_taiwan_president_kmt_chairman)。

因此「胡六點」的第六點「結束敵對狀態，達成和平協議。」中對於「兩岸可以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題。」<sup>42</sup>的建

<sup>42</sup> 胡錦濤，「推動兩岸關係和平發展，同心實現中華民族偉大復興—在紀念『告臺灣同胞書』發表 30 周年座談會上的講話」（2008 年 12 月 31 日），2014 年 1 月 20 日瀏覽，《新華網》，[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/31/content\\_10586495\\_1.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/31/content_10586495_1.htm)。

議，如果真的在所謂的「一中原則」下，由政府就和軍事互信機制進行協商，也就可能如蔡英文所謂「默認一中原則，令人真正害怕之處」而引發臺灣內部的衝突。面對臺灣內部因為政治立場不同所引發的紛擾，淡江大學公行系教授施正鋒就指出「雖然就二階競局而言，究竟要先內後外、還是先外後內，並沒有一定的章法；不過，反躬自省，如果我們內部都無法和顏悅色對話，又如何奢求對外立場的共識？」<sup>43</sup> 兩岸不論是要藉由雙邊或多邊模式建立軍事互信機制，如果臺灣藍綠陣營連內部都無法整合立場與原則，建立共識的話，只是徒增彼此相互的對立與爭議。

也就是因為國內政局在政治意識形態上的壁壘分明，使得國防部在 2009 年「四年期國防總檢討」中謹慎強調，兩岸建立軍事互信機制須「俟國內外及兩岸環境成熟後，以「穩健、務實、循序漸進」方式，區分近、中、遠程三階段，逐步建立兩岸軍事互信機制」，此一以「形容詞」來帶出「動詞」的詞句修飾，道盡了兩岸建立軍事互信機制的問題所在。而由於「四年期國防總檢討」中針對兩岸建立軍事互信提到「俟國內外及兩岸環境成熟後」的前提，也引起媒體的興趣，國防部戰略規劃司司長李喜明在面對媒體詢問時，也特別解釋何謂環境成熟。他指出，第一是國際環境；第二是要考慮到區域上的朋友，要瞭解他們的想法與看法；最後則是要看國內是否對此已有共識。<sup>44</sup> 李喜明的說法在一定程度上點出兩岸要建立軍事互信機制所必須考量的複雜因素，不僅是國際大環境適不適合談，還要看亞太地區朋友們的想法，以及國內複雜的政情。

此外，就兩岸對建立軍事互信機制的態度來看，臺灣所強調的是追求區域和平穩定以及臺灣海峽的長久和平；而中國大陸雖然基本上視信心建立措施為國與國關係的一環，但是隨著「胡六點」<sup>45</sup> 提出後，兩岸建立軍事互信機制就成了可行的方案，然而「胡六點」中，建立軍事安全互信機制是第六點，而如果我們將「胡六點」的第一點當作是後續五點意見的前提來看的話，「一中原則」就成了必然要面對的爭議，而此一爭議的基本點就凸顯出兩岸不同的訴求，能

<sup>43</sup> 施正鋒，「政治菁英與一般民眾對和平穩定架構」(2006 年 11 月 21 日)，2014 年 1 月 20 日瀏覽，《施正鋒政治學博士網站》<http://mail.tku.edu.tw/cfshih/politics%20observation/%E5%85%B6%E4%BB%96%E6%96%87%E7%A8%BF/20061130/20061130.htm>。

<sup>44</sup> 洪浦釗，「國防部：兩岸互信，政治先於軍事」，臺灣時報（臺北），2009 年 3 月 17 日，第 4 版。

<sup>45</sup> 2008 年 12 月 31 日，中共中央總書記、國家主席胡錦濤在紀念「告臺灣同胞書」發表三十週年座談會上發表了「攜手推動兩岸關係和平發展，同心實現中華民族偉大復興」公開講話，提出了六點對臺政策方針，被視為兩岸關係進入和平發展時期後中共對臺政策的新綱領。這六點對臺政策方針就是所謂的「胡六點」；其主要內容如下：1. 恪守一個中國，增進政治互信。2. 推進經濟合作，促進共同繁榮。3. 弘揚中華文化，加強精神紐帶。4. 加強人員往來，擴大各界交流。5. 維護國家主權，協商涉外事務。6. 結束敵對狀態，達成和平協議。

否順利擱置「一中原則」的爭議，就成了兩岸能否建立軍事互信的關鍵。

## 肆、結語

綜上，欲建構兩岸軍事互信機制，在主觀上必須兩岸雙方有意願，且要有共同的認知與共識；然在客觀上，必須有時空環境的配合。進言之，兩岸軍事互信機制的建立，是在兩岸主、客觀條件的變動局勢中，尋求契機。本文前揭，欲建立兩岸軍事互信機制所面臨到的客觀環境，有來自美國戰略的考量、臺美軍售的改變、日本可能面臨的挑戰等國際因素，也有來自國內對中共認同的歧異，而更有中共難以捉摸的盤算，再加上兩岸彼此之間就已缺乏互信的基準與溝通協商的機制，兩岸軍事互信機制的建立，在現階段只有「雷聲大、雨點小」的發展。

惟本文認為，正因為遲滯不前，也才有向前發展的空間。尤其，近年來的東海、南海等主權衝突，以及臺海新航線的需求與爭議，在在顯示，兩岸確有需要互信機制來預防衝突。客觀條件上，或許時機尚未成熟，然在主觀的能動性上，是可以突破而向前邁進。因此，筆者認為可以從以下著手：首先，國內必須求得共識，藍綠對峙的劃分彼我，實阻礙國家發展，故應以「我們」的整體思維來尋求「第三選擇」（這次北市市長選舉結果即是一種「第三選擇」），亦即找到共識或是培養共識，而這一共識就是「國家安全」，在此共識上，群策群力，來面對中共，開啟對談，逐次建立互信與機制。其次，巧妙運用與美、日建立的良善關係，將軍事安全議題納入美、「中」、日、臺多邊合作與互信機制的範疇，亦即不只談兩岸的互信機制，而是談多邊的互信機制。最後，兩岸仍必須持續的在經濟、文化、旅遊等層面加強交流互動，甚至逐步放寬至政治及軍事層面的互動，讓兩岸人民能夠更加認識彼此，而相互發揮影響來增進彼此認同與接受彼此。兩岸都各有堅持的原則和立場，惟有增進更多的交流與互動，才能從中尋求與形成「第三選擇」——兩岸之「我們」的共識。

## 山東共黨之建立與早期發展： 從「五四運動」開始說起（1919-1937）

The Establishment and Early Development of the Shandong  
Communist Party : Discussing from the May Fourth Movement (1919-1937)

蕭玉龍 (Hsiao, Yu-Lung)

中國文化大學中山與中國大陸研究所博士候選人

### 摘要

「五四運動」發生之導火線，起源於「山東問題」，影響所及，山東乃成為中國共產黨發展最早的幾個地區之一。王盡美、鄧恩銘等人於 1921 年春，在濟南成立了「共產主義小組」，是為中共山東地方黨組織的發端。山東原是孔孟故鄉，儒家思想濃厚，本與中共階級鬥爭的觀念格格不入；又民國以來，山東歷任主官皆由舊式軍人擔任，他們的地域觀念濃厚，對共黨的取締甚為嚴厲，因此山東共黨初期的發展並不順利。惟舊式軍閥的統治多以集團利益為出發點，甚少改善人民生活的措施，長期累積的民怨，實已埋下 Lloyd E. Eastman (易勞逸) 所謂的「毀滅的種子」(Seeds of Destruction of Nationalist China)。待抗戰爆發，山東共黨乃趁勢發展，建立龐大的「根據地」，為日後的「革命奪權」奠定基礎。

關鍵詞：五四運動、山東問題、山東共黨、山東解放區

## 壹、前言

近代西方社會主義思想發源於 16 世紀，其間經 17、18 世紀的發展，到 19 世紀 3、40 年代，才形成具有國際主義意識的社會主義運動，並且建立國際性的社會主義組織。至 19 世紀 70 年代初的普法戰爭和巴黎公社事件發生後，社會主義思潮開始傳入中國，對中國思想界和政治界發生相當程度的影響。20 世紀 20 年代初，中國的馬克思主義研究組織及共產黨的出現，就是此一影響的重要結果。至於直接導致此種結果的重要因素之一，乃是 1917 年俄國發生的「十月革命」。<sup>1</sup> 當然，共產主義以及共產黨組織之所以能夠在中國生根發展茁壯，除了上述共產國際運動的發展之外，清末中國民族意識的覺醒，也是一項重要的因素。

如眾所周知的，20 世紀的民族主義，乃是西方帝國主義國家侵略的產物。近代中國自 1840 年「鴉片戰爭」之後，遭受到前所未有的動盪，嘗盡了帝國主義國家無情的劫掠，誠如滿清大臣李鴻章所驚呼的，「這是中國三千年來未有之變局。」<sup>2</sup> 在一連串的內憂外患之下，中國乃逐漸淪為「次殖民地國家」（或中共所稱的「半殖民地國家」）。而中共就是在國際共產主義運動向東方發展，以及近代中國變局的歷史背景中所創建出來的。就國際共產主義運動向東方發展而言，清末以來積弱不振的中國，自然是其發展之理想目標；就近代中國變局所產生之救亡運動而言，1919 年 5 月 4 日，在北京爆發之「五四學生愛國運動」（「五四運動」），則為近代中國「在激進主義的發展過程裡，發生了某種典範的變遷（paradigmatic change）」作用。<sup>3</sup>

「五四運動」，發生之導火線，起源於「山東問題」，影響所及，山東乃成為中國共產黨發展最早的幾個地區之一。「運動」當時，學生提出的口號是「外爭主權，內除國賊」，要求「取消二十一條」、「誓死收回青島」、「拒絕在巴黎和會簽字」等等，這股風潮很快就蔓延到山東，讓反日情緒本已濃厚的山東民憤更為高張。具有理想性之愛國學生，對於北洋政府的腐敗無能也益形厭惡。在新思潮的衝擊之下，復加以俄國於「十月革命」成功後，在中國所做之種種反帝國主義宣傳，以及願意放棄在華特權、協助中國統一等等誘因，馬克思主義在當時中國反日本帝國主義風暴中心—山東省的傳播，自然就容易為青年學生

<sup>1</sup> 蔡國裕，「中國大陸意識形態」，中國大陸研究（臺北：五南圖書出版有限公司，1993 年），頁 33。

<sup>2</sup> 轉引自金耀基，中國的現代轉向（香港：牛津大學出版社，2004 年），頁 3。

<sup>3</sup> 余英時，「文藝復興乎？啟蒙運動乎？一個史學家對五四運動的反思」，「五四」八十周年紀念論文集：五四新論（臺北：聯經出版事業公司，1999 年），頁 17。

所接受，成為「愛國主義」及「救國主義」的一種選項。

俟山東共黨建立，一直到 1949 年 10 月中共建政為止，歷經多次「曲折發展」的過程。包括有：抗戰之前受到舊式軍閥嚴厲的取締，發展困難；抗戰期間與國民政府爭奪敵後戰場的領導權，並不時遭受日軍對敵後「根據地」的「掃蕩」與「蠶食」；戰後與國民政府進行奪權鬥爭，「山東解放區」一度面臨瓦解等等。然

而山東共黨最終還是突破困境，贏得山東戰場的勝利，並對中共在全中國的奪權鬥爭做出重大的貢獻。有關這段歷史進程，目前國內的研究多偏重於抗戰期間和國共內戰時期的探討，對於山東共黨早期發展的研究則比較缺乏；又考察中共方面的文獻，由於意識形態的關係，其論述又往往失之偏頗，難為國人接受。因此，如何以客觀的態度，重新審視這段歷史的原貌，是為本文寫作之動機。

## 貳、問題的提出與說明

針對上述，本文研究之主要目的，即在探討山東共黨建立之緣起與其發展過程。研究時間則界定於 1919 年起至 1937 年抗戰爆發為止。此外，對於山東共黨發展較為重要、並對爾後「全面奪權」階段影響較為深遠的抗戰時期和戰後山東共黨之發展歷程（1937-1949），則將以另文探討之，以兼顧文章之篇幅與研究之連貫性。

至於本文之主題，目前國內相關研究較為缺乏，已如前述。而中國大陸方面的著作，基於其一貫的「人民革命」、「人民戰爭」和「反帝」、「反封建」等論述立場，多以意識形態取勝，難謂中肯。例如由山東省政府（省長韓寓群）主導，集多位學者傾三年之力，新近完成之鉅著「山東通史」而論，即曰：

寫史書，應反映這段歷史全貌是不言而喻的。山東現代史雖僅 30 年（按：指 1919-1949），一般還不抵一個封建皇帝的年代，但卻內容繁複。……其中最重要的是中國共產黨山東組織的產生和活動，他是推動歷史前進的發展的主流。<sup>4</sup>

對於這段論述，我想熟悉中國現代史的臺灣讀者一定很難認同。因為自

<sup>4</sup> 安作璋主編，山東通史現代卷，上冊（北京：人民出版社，2009 年），頁 4。標題為：「山東現代史的內涵和特徵」。

「五四運動」以降，以迄抗戰爆發前夕，其間發生之所有重大事件，舉凡「國民運動在山東的開展」、「青島罷工及青島慘案」、「濟南慘案及其後的交涉」、「國民革命軍北伐以及中國的統一」、「中原大戰及其後地方派系勢力的重組」、「山東鄉村建設的推動」、乃至抗戰前夕包括山東在內之整個華北地區的抗敵禦侮活動等等，並無任何一項是由中共所主導的。且以當時中共地下小黨的地位，自求生存尚且困難，又豈能成為「推動歷史前進的發展的主流」。

這種以中共意識形態為中心的論述，往往偏離史實，並對中華民國在大陸的統治多所醜化。在長期積非成是之下，更容易造成外人的誤解。因此，本文之寫作，就是希望能夠藉由當時歷史時空背景的重建，重新探討山東共黨建立之緣由及其早期（抗戰之前）的發展狀況。既不否認民國時期山東軍閥統治之黑暗，又同時述明自民國成立以來山東一直處於舊式軍閥統治的原因；既不否認山東共黨建立及其艱苦奮鬥之努力，但也同時呈現中共暴力革命的本質。

### 參、「山東問題」與「五四運動」

山東共黨發展的緣起，可追溯於1919年爆發之「五四運動」。「五四運動」是近代中國「啟蒙運動」中一項重要的政治運動，「啟蒙運動」內容廣泛，而引發5月4日北京學生愛國示威遊行活動的導火線，則是因為「二十一條」和「巴黎和會」對山東問題的決定所激起的。<sup>5</sup>山東人民對「山東問題」有切膚之痛，因此甚為關心「巴黎和會」中有關「山東問題」處理之進展。迄我（北洋段祺瑞）政府在「巴黎和會」中外交失敗，不能爭回山東主權，致引起各界輿論普遍的不滿，而又以山東地區為甚。俟「五四運動」爆發，並有多人被捕的消息傳到濟南，山東各界人士更是異常憤慨，集會、遊行、街頭宣傳演講、請願、罷課、罷工、罷市、抵制日貨等風潮不斷。<sup>6</sup>其中，又以學生運動的廣泛發展，以及馬克思主義等新思潮在山東的發展，對山東共黨組織之成立影響最大。

<sup>5</sup> 張玉法，中國現代史，第九版（臺北：臺灣東華書局股份有限公司，1997年），頁256。

<sup>6</sup> 請參閱安作璋主編，山東通史現代卷，上冊，頁14-21；朱玉湘，「五四運動在山東」，中國近現代史論叢，頁273-284。

## 肆、中共山東地方黨組織的創立

1920年初，李大釗、陳獨秀等人開始醞釀成立中國共產黨。5月，在共產國際代表維丁斯基（Grigori N. Voitinsky, 1893-1953）協助之下，陳獨秀於上海發起組織「馬克思主義研究會」，探討社會主義學說和中國社會改造問題。<sup>7</sup>同年8月，陳獨秀等人在上海成立了第一個「共產主義發起小組」（名稱就叫中國共產黨），並成立中共臨時中央，推陳獨秀為書記，並即向國內外發展組織；10月，李大釗也在北京成立「共產主義小組」（後改稱共產黨支部）。陳獨秀透過新文化運動的關係，隨後又約請山東省議員王樂平在濟南籌建中共組織。王樂平是老同盟會會員，與國民黨淵源深厚，不願脫黨，<sup>8</sup>乃介紹了濟南的「三個青年學生」（按：王盡美、鄧恩銘、王翔千），而他本人則沒有從事建立共產黨的工作。<sup>9</sup>之後，在李大釗的協助下，<sup>10</sup>王盡美、鄧恩銘等人於1921年春，在濟南成立了「共產主義小組」，並組「社會主義青年團」。<sup>11</sup>「濟南共產主義小組」是濟南地區共產主義者的啟蒙組織，也是中共山東地方黨組織的發端。

1921年7月20日，中共「一大」在上海召開，王盡美、鄧恩銘兩人代表「濟南共產主義小組」與會，成為出席中共「一大」之13名元老黨員中的兩位。而當時王盡美不過只有23歲，鄧恩銘也只有20歲。<sup>12</sup>「一大」之後，王盡美、鄧恩銘兩人回到濟南，於1921年秋成立「馬克思學說研究會」，積極吸收會員，人數由19人一度發展到近60人。其中許多人後來都成為中共黨、團組織的骨幹。1922年5月，「濟南共產主義小組」改組為「濟南共產黨小組」（或稱「中國共產黨濟南獨立組」），由王盡美擔任組長，直屬中共中央。6月上旬，依據「中國勞動組合書記部」的指示，「濟南共產黨小組」成立「中國勞動組合書記部山東支部」，王盡美兼任支部主任。7月9日，「中國勞動組合書記部山東支部」創辦「山東勞動週刊」，成為山東共黨進行勞工運動的教育宣傳刊物。<sup>13</sup>工人運動是中共建黨初期主要的鬥爭模式，山東共黨自不例外。然由於缺乏群眾基礎，在1925年「五卅運動」爆發之前，始終擺脫不了青年知識分子小團體的面

<sup>7</sup> 胡繩主編，中國共產黨的七十年（北京：中共黨史出版社，1991年），頁22。

<sup>8</sup> 陳永發，中國共產革命七十年，上冊，第二版（臺北：聯經出版事業公司，2001年），頁73。

<sup>9</sup> 安作璋主編，山東通史現代卷，上冊，頁25。

<sup>10</sup> 陳獨秀組黨後，即約請李大釗擔任中共北方黨務的開拓工作。

<sup>11</sup> 張玉法，中國現代史，第九版，頁376。

<sup>12</sup> 王盡美，出生於1898年；鄧恩銘，出生於1901年。

<sup>13</sup> 請參見「山東勞動週刊宣言」，1922年7月9日，山東勞動週刊，山東檔案館藏。

貌。<sup>14</sup> 1922年7月16日，中共「二大」在上海召開，王盡美再度與會，這時山東中共黨員只有9人。「二大」之後，王盡美回到濟南，改組「中共濟南小組」為「中共濟南支部」，仍直屬中共中央。8月16日，又在濟南建立「社會主義青年團」，最早的團員也僅有王盡美、王用章、王復元、郝永太及賈乃甫等5人。<sup>15</sup>

1923年6月，中共「三大」在廣州召開，王用章代表「中共濟南支部」參加。這次大會中共決定全體黨員以個人名義加入國民黨，同時保持中共在組織上、政治上和思想上的獨立性，以建立「各民主階級的統一戰線」（或謂「民主聯合戰線」）。<sup>16</sup> 遵照中共中央指示，10月6日，「中共濟南支部」召開黨員大會，將支部改組為「中共濟南地方委員會」，由王盡美擔任書記，王翔千為組織委員，此時黨員人數為13人。至11月時，黨員數增加為16人。<sup>17</sup> 另根據中共「三大」與國民黨進行「聯合戰線」之決議，王盡美、鄧恩銘、王翔千、賈乃輔、馬克先、王用章、王復元、莊龍甲等中共黨員以個人名義加入國民黨。1924年1月，國民黨「一大」之後，山東的國民黨在共產黨員加入之下進行改組，山東各縣市國民黨黨部陸續成立，國共兩黨合作的局面在山東基本形成。

在「中共濟南小組」改組為「中共濟南支部」之後，乃至「中共濟南地方委員會」與山東的國民黨進行合作的同時，山東共黨亦積極向濟南以外發展，其發展狀況概略如下：<sup>18</sup>

- 一、鄧恩銘在青島發展，<sup>19</sup> 於1923年春建立中共青島支部，並任書記，直屬中共中央領導。
- 二、王復元在張店（火車站）發展，於1923年下半年建立中共張店鐵路工人支部，並任書記，直屬中共中央領導。
- 三、王用章在淄川地區發展，於1923年下半年成立淄川支部，並任書記，直屬中共中央領導。
- 四、延伯真在壽光發展，於1925年初成立中共壽光支部。

<sup>14</sup> 請參見陳永發，*中國共產革命七十年*，上冊，第二版，頁49-51。陳永發教授的觀點，適足以駁斥中共方面「自濟南共產黨小組成立了中國勞動組合書記部山東支部之後，山東工人運動就在山東地方黨的領導下轟轟烈烈地開展起來」的偏頗說法。（權恩奉，「黨的創立和第一次國內革命戰爭時期的山東地方黨組織」，*理論學刊*（濟南），1984年第1期（1984年1月），頁63。）

<sup>15</sup> 安作璋主編，*山東通史現代卷*，上冊，頁26-27；權恩奉，「黨的創立和第一次國內革命戰爭時期的山東地方黨組織」，*理論學刊*（濟南），1984年第1期（1984年1月），頁63。

<sup>16</sup> 王邦佐主編，*中國共產黨統一戰線史*（上海：上海人民出版社，1991年），頁17。

<sup>17</sup> 權恩奉，「黨的創立和第一次國內革命戰爭時期的山東地方黨組織」，*理論學刊*（濟南），1984年第1期（1984年1月），頁64。

<sup>18</sup> 安作璋主編，*山東通史現代卷*，上冊，頁29；權恩奉，「黨的創立和第一次國內革命戰爭時期的山東地方黨組織」，*理論學刊*（濟南），1984年第1期（1984年1月），頁64。

<sup>19</sup> 青島與膠濟鐵路於1922年12月由日本歸還中國。期間交涉過程可參閱吳滄海，*山東懸案解決之經緯*，頁72-155。

五、莊甲龍在濰縣（濰坊）發展，於 1925 年初成立中共濰縣支部。

六、1925 年初，在青州（益都）的共產主義青年團團員杜華梓等人成為正式黨員，並成立中共青州（益都）支部。

這些發展，大都是得利於國共合作之賜，使中共的黨組織得以逐漸向濟南以外擴張。不過礙於人力不足、長期受到儒家思想影響之山東民眾對「階級鬥爭」的疑慮、以及國民黨（孫中山）當時在國人心目中的地位遠遠高於共產黨等等因素的影響，發展的規模遠遜於國民黨革命運動在山東的發展。

1925 年 1 月，中共「四大」在上海召開。「三大」、「四大」之間，約一年半的時間，在此期間國共合作雖已形成，然中共仍不停地加強各地組織之發展，出版刊物，開設書局，提高理論宣傳。<sup>20</sup> 在各地共黨支部相繼成立之後，中共中央為了便於統一山東共黨的領導，先於 1924 年派遣尹寬前來山東巡視；復在尹寬的主持之下，於 1925 年 2 月，即中共「四大」之後，召集「濟南地方委員會」和青島、張店、淄川三個支部於濟南舉行聯席會議，成立「中共山東地方執行委員會」（簡稱「山東地委」），由尹寬擔任書記，王盡美負責組織工作，王翔千負責宣傳工作，劉俊才負責職工工作。這是中共創建的第一個以「山東」為名的全省性領導機構，山東的共黨組織從此有了全省的統一領導。

1925 年 8 月初，「山東地委」書記尹寬調離山東，返回上海中共中央工作。8 月 19 日，王盡美病逝於青島。<sup>21</sup> 山東共黨乃於 8 月下旬，在濰縣二十里堡舉行會議，成立新的「中共山東地方執行委員會」（「山東地委」），由鄧恩銘任書記，延伯真負責組織工作，孫秀峰任巡視員兼職工工作，丁君羊負責共青團的工作，王崇武負責工運工作，朱岫榮負責婦女工作，張裕弟負責交通工作。<sup>22</sup> 11 月，新組成之「山東地委」在濟南進行紀念「十月革命」的籌備活動時，被張宗昌當局破獲，鄧恩銘等六人被捕。<sup>23</sup> 鄧被捕後，「山東地委」改為「山東臨時地委」，由孫秀峰等三人主持工作。12 月，中共中央派遣張昆弟至山東，重新恢復「山東地委」，由張昆弟擔任書記。<sup>24</sup>

在張昆弟擔任書記期間，憑藉「國共合作」的關係，繼續發展組織。除

<sup>20</sup> 段家鋒，「中共歷屆『全國代表大會』簡析」，中國大陸研究（臺北：三民書局股份有限公司，1991 年），頁 58。

<sup>21</sup> 中共山東省委黨史資料徵集研究委員會編，中共山東黨史大事記（濟南：山東人民出版社，1986 年），頁 32。

<sup>22</sup> 王崇武、朱岫榮為夫婦，1928 年被張宗昌政府逮捕後脫離共產黨。

<sup>23</sup> 鄧恩銘後以「保外就醫」名義出獄，這是鄧第一次被捕。1929 年 1 月，鄧恩銘第二次被捕，關押期間曾兩次越獄未果，後於 1931 年 4 月 5 日在濟南被韓復榘政府處決。

<sup>24</sup> 中共山東省委黨史資料徵集研究委員會編，中共山東黨史大事記，頁 32。

原有之濟南、青島、淄川、張店支部外，在濟南又成立了婦女支部，以發展婦運；在青島成立四方支部；另成立膠濟、津浦鐵路工人支部，以發展工運。此外，在膠濟鐵路沿線的益都、壽光、廣饒、濰縣以及魯西北地區，亦先後建立若干農村支部，企圖開展農民運動，以肆應「五卅運動」後國內的政局發展。惟當時共黨領導力量甚為薄弱，雖利用國民黨的經濟力量和名義派員到各地巡行演講，但仍無法有力的領導此一運動的開展。<sup>25</sup>

1926年9月，張昆弟調離山東，中共中央另派吳芳接替。鑑於其組織發展不但已經在濟南、青島、淄博、張店等工商業發達的城市建立支部，並且在益都、壽光、廣饒、濰縣、以及魯西北等地建立了農村支部，全部黨員數也發展到了五百餘人，「山東地委」乃於10月份在濟南附近的龍洞（屬歷城縣）召開會議，改組為「山東區執行委員會」（簡稱「山東區委」），由吳芳擔任區委書記，委員有鄧恩銘、王復元、林禮周等人。<sup>26</sup>此期間，國民革命軍北伐順利，國民黨在山東的活動也日趨活躍，山東共黨趁勢繼續發展，除建立了濰縣、益都、張店（包括淄川、博山）、魯北等4個地委，濟南、青島2個市委，還建立了中興煤礦、臨城、大汶口、兗州、曲阜、泰安、東昌（聊城）、曹州、陽谷、臨清、曹縣、齊東、沂水、日照、高密等百餘個支部（含「山東區委」直屬支部），至1927年5月，全山東省的中共黨員已有一千五百餘人，中共山東黨史稱之為「山東黨組織大發展時期」。<sup>27</sup>惟由其總黨員人數來看，要在廣大的山東地區推展工作，<sup>28</sup>似仍嫌薄弱。綜合而論，從山東共黨建立直到1927年國民黨「清黨」和「分共」之前，其發展的規模尚小，黨員人數也不多，還只能算是一個（地下）小黨。

## 伍、山東共黨發展的挫敗

自國民黨南京政府於1927年4月開始「清黨」，以及武漢政府8月初正式實行「分共」之後，國共第一次合作完全結束。之後，國民政府改採反共、剿共的策略。中共則一方面著重在農村發動武裝暴動，建立自己的武裝力量（「紅

<sup>25</sup> 請參閱朱玉湘，「第一次國內革命戰爭時期山東的農民運動」，中國近現代史論叢（濟南：山東大學出版社，2006年），頁313-327。

<sup>26</sup> 中共山東省委黨史資料徵集研究委員會編，中共山東黨史大事記，頁33。

<sup>27</sup> 權恩奉，「黨的創立和第一次國內革命戰爭時期的山東地方黨組織」，理論學刊（濟南），1984年第1期（1984年1月），頁65。

<sup>28</sup> 山東省面積約15萬平方公里，大概是臺灣的4.5倍。

軍」)；另一方面繼續在國民政府控制地區進行地下鬥爭。從 1927 年 8 月至 1937 年國共第二次合作前，中共山東地方組織的發展，也因不能再打著國民黨的旗號而受挫，進入中共黨史中所謂之「曲折發展」時期。

1927 年 8 月至 1928 年 4 月，山東仍處於奉系軍閥張宗昌統治之下，這時山東共黨主要是貫徹中共中央「八七會議」和 11 月「臨時擴大會議」的精神，改造各級黨組織和發動各地農村的武裝暴動。1927 年 10 月 10 日，中共「山東區執行委員會」在郭店召開擴大會議，進行組織改組，成立中共「山東省執行委員會」(簡稱「山東省委」)，選盧福坦、鄧恩銘、王元昌、丁君羊、傅書堂等 5 人為常委，盧福坦為書記。<sup>29</sup> 11 月 9 至 10 日，中共中央臨時政治局在上海召開擴大會議，「山東省委」派鄧恩銘與會。此次會議雖是在湘、鄂、贛、粵四省秋收暴動失敗後召開的緊急應變會議，然仍錯誤的認為「現時全中國的狀況是直接革命形勢，……中國革命帶著長期的性質，但是是無間斷的性質。」<sup>30</sup> 鄧恩銘於 11 月中旬返回山東後，「山東省委」進行組織調整，原 5 人常委改為鄧恩銘、丁君羊和王元昌 3 人。鄧恩銘任書記，丁君羊任組織部長，王元昌任宣傳部長。<sup>31</sup>

為貫徹中共中央「11 月臨時擴大會議」的決議，「山東省委」在進行組織改組的同時，並召開了「省委」擴大會議，制定「關於今後工作方針的決議」，提出「要急速進行武裝工作，發動農村武裝暴動」。<sup>32</sup> 隨後派人至各地傳達指示，改組各地共黨組織，並開始組織農村武裝，準備進行暴動。這時，在膠東高密一帶發生了大刀會和土匪武裝的暴動，當地共產黨派人參加，但很快就被(張宗昌)政府軍擊潰。12 月 13 日，「山東省委」乃發出「膠東暴動大綱」，提出：「農民革命委員會是暴動的領導機關；暴動擴大到城市時，可組織工農兵革命委員會。」另發出三封指示信，分別為：<sup>33</sup>

- 一、關於陽谷暴動給東昌縣委(又稱魯西縣委)的指示信：提出「我們應準備參加紅槍會首領發動的暴動，在暴動中公開打出共產黨的旗幟，組織群眾殺土豪，分地主的糧食。」「利用土匪作發動者，依靠他們進行暴動；要向群眾宣傳我黨的主張，以鼓動起真正的貧農暴動。」

<sup>29</sup> 中共山東省委黨史資料徵集研究委員會編，中共山東黨史大事記，頁 41。

<sup>30</sup> 中共中央臨時政治局擴大會議，「中國現狀與黨的任務決議」，1927 年 11 月 10 日。轉引自郭華倫，中共史論，第一冊，第四版(臺北：國立政治大學國際關係研究中心，1982 年)，頁 294。

<sup>31</sup> 中共山東省委黨史資料徵集研究委員會編，中共山東黨史大事記，頁 42。

<sup>32</sup> 安作璋主編，山東通史現代卷，上冊，頁 108。

<sup>33</sup> 中共山東省委黨史資料徵集研究委員會編，中共山東黨史大事記，頁 43-44。

- 二、給壽光縣委的指示信：批評縣委工作中「仍帶有機會主義的餘毒」，「完全沒有注意到怎樣宣傳土地革命，奪取政權以及怎樣煽動貧民暴動等等客觀上急需的工作。」
- 三、關於陵縣暴動給陵縣縣委的指示信：提出「奪取政權」及「沒收地主土地」等問題。

接著，在1927年底（農曆11月下旬），由中共魯北縣委（書記李宗魯）部署的陵縣暴動，因為爭取士兵做為內應的計畫未能實現，已經集合的暴動隊伍被迫解散。這時，「山東省委」認為魯西北地區災情嚴重，農民生活困苦，在1927年上半年曾發生過多次自發性的農民暴動，從而確定暴動區域以聊城、博平、陽谷、堂邑、茌平等五縣為中心點。隨後，在1928年1月14日晚，由東昌縣委策劃，以土匪武裝韓建德、王朝舉為首、中共黨員聶子正為輔的數十名土匪暴民，攜帶手槍、大刀等武器發動陽谷玻里暴動。暴民首先攻入玻里教堂，繳獲教堂自衛用步、手槍數十枝及一些彈藥。隨後，中共東昌縣委書記張幹民、「山東省委」委員王寅生和黨員宋占一、郭慶江、申仲銘等十數人，以及若干農民協會之會員進入教堂，組成暴動指揮機構，由韓建德任司令、王朝舉任副司令、聶子正任政治部主任。東昌縣委還以東臨地區革命委員會的名義發布「告民眾書」，將教堂內的糧食分給貧苦農民，並收繳附近村莊的地主武裝，暴動隊伍很快發展到三百餘人。後在軍警及地主民團約千餘人的大力圍剿下，於2月7日退出教堂，經過25天的陽谷玻里暴動宣告失敗，暴動隊伍亦四處潰散。<sup>34</sup>

另於1928年2月1日，根據中共中央指示，「山東省委」在坊子召開第二次全體執委會會議，改組省執委領導幹部，選盧福坦、王雲生、劉俊才為常委，由盧福坦擔任書記並兼任工委。<sup>35</sup>此次會議對過去的工作進行批判，認為：常委輕視工人運動，把職工運動委員會取消了；常委的改組不合法（即原來的5人常委縮小為3人），常委提出把流氓、地痞、無賴等作為黨的階級基礎之一等等。而這些措施，都是錯誤的。會議決定對鄧恩銘等全體常委給予嚴重警告，並撤銷吳芳、王寅生省委委員職務。<sup>36</sup>4月中旬至5月初，國民革命軍攻入山東。中共魯北特委鑑於張宗昌所部已被擊潰，而國軍剛到山東立足未穩，乃策動高唐縣谷官屯的「農民自衛團」（由綠林組織「紅團」改編）於5月4日進

<sup>34</sup> 安作璋主編，山東通史現代卷，上冊，頁108-109。

<sup>35</sup> 「五三慘案」後，王雲生不再任常委，增加了顧作霖、楊世昌、李振瀛等3人，恢復為5人常委。

<sup>36</sup> 中共山東省委黨史資料徵集研究委員會編，中共山東黨史大事記，頁46。

行暴動，惟因消息外洩，當日凌晨「農民自衛團」團部即為高唐警備隊和地方仕紳自衛武裝包圍殲滅，魯北特委書記李春榮、副團長姜占甲和團員十餘人斃命，暴動流產。<sup>37</sup> 由於發展困難，至「六大」期間（1928年6月18日－7月11日），<sup>38</sup> 全省黨員下降至千人左右。<sup>39</sup>

1928年10月，參加「六大」的山東代表丁君羊、盧福坦從蘇聯返回，傳達「六大」把工作中心「從千方百計地組織暴動轉到從事長期的艱苦的群眾工作，確定以爭取群眾為黨的首要任務」之指示，要黨員「把左傾作為主要危險來反對」。<sup>40</sup> 基於中央的指示，「山東省委」乃決定當前的任務不是進攻，而是爭取群眾，準備暴動。然由於當時國民革命聲勢正隆，山東共黨發展委實不易。在1928年11月9日，省執委又進行改組，正式成立「中共山東省委員會」（亦簡稱「山東省委」），由盧坦福擔任書記。此時，「山東省委」所能領導的各地組織，僅有濟南、青島、濰縣、諸城、高密、莒縣、廣饒、淄川、即墨、煙臺、昌邑、章丘、張店、鐵山、泰安、平原、禹城、高唐、博平等19個特支和支部，黨員人數則繼續下降為四百二十人左右，<sup>41</sup> 頗有每下愈況之勢。

另一方面，自「濟南慘案」發生後，蔣中正一方面指揮國民革命軍繞道濟南繼續北伐，一方面派員和日方進行談判，同時在山東開始建立政權。6月1日，在泰安設立「山東省政府」；7月在泰安設立「國民黨山東省黨部指導委員會」；復在濟南設立「市黨部指導委員會」；開始有計畫的破壞共黨組織。由於環境惡劣，中共黨員向國民政府辦理自首、退黨、脫黨者所在多有。據統計，自1929年初至1933年底，中共山東省委機關共被國民黨政權破獲12次，<sup>42</sup> 全省已經沒有共黨的統一領導機構。雖然中共中央不斷派人前去山東重建一些地方黨組織，但是各地方共黨組織，大都已經失去與中共中央的聯絡，只能各自為戰。

<sup>37</sup> 安作璋主編，山東通史現代卷，上冊，頁109-110。

<sup>38</sup> 胡繩主編，中國共產黨的七十年，頁99。

<sup>39</sup> 權恩奉，「第二次國內革命戰爭時期的山東地方黨組織」，理論學刊（濟南），1984年第4期（1984年10月），頁50。

<sup>40</sup> 胡繩主編，中國共產黨的七十年，頁100。

<sup>41</sup> 權恩奉，「第二次國內革命戰爭時期的山東地方黨組織」，理論學刊（濟南），1984年第4期（1984年10月），頁50。

<sup>42</sup> 請參見安作璋主編，山東通史現代卷，上冊，頁149-158。

而 1928 年底資深中共黨員王復元、王用章兄弟的反正，<sup>43</sup> 則是開啟中共黨員脫離共黨之先聲，對山東共黨傷害頗大。此舉導致「山東省委」及各地共黨組織多次遭山東省政府（韓復榘）破獲，黨員人數更是急遽減少。中共山東創黨元老鄧恩銘亦因此被捕，後於 1931 年 4 月 5 日在濟南被韓復榘政府處決。

在暗中發展了二年，並大抵平安地度過以李立三、向忠發為首之「左傾冒險主義」路線的山東共黨，<sup>44</sup> 至 1931 年 1 月「六屆四中全會」之後，復受王明更「左」之「冒險主義」的領導。為了推行王明之命令，中共中央將原「山東省委」書記胡萍舟調離山東，另派武平接替。<sup>45</sup> 1932 年 6 月，中共中央在上海召開北方各省委代表聯席會議，「山東省委」武平出席會議。會議通過了「開展游擊運動與創造北方蘇區的決議」。這次會議及其通過的「決議」，直接促成了山東各地農村暴動的開展，形成了 1932 年 8 月至 1933 年 7 月，山東農村武裝暴動的第二次高潮。其中較為重要者有博興暴動、益都暴動、日照暴動、沂水暴動、蒼山暴動、龍鬚崗暴動等，<sup>46</sup> 但為期均甚短暫，暴動範圍亦不大，很快便在軍警及地方民團、聯莊會等武裝圍剿下平定。

1932 年 10 月 5 日，即日照暴動發起之前，中共「山東省委」書記武平、組織部長兼青島市委書記湯美亭，在青島召開魯東各縣黨代表會時被捕。<sup>47</sup> 之後，組成了以任作民為書記的「山東臨時省委」。1933 年 2 月 29 日，任作民被捕，又組成了以張恩堂（張北華）為書記的「山東臨時省委」。「臨時省委」成立後，繼續發動農村武裝暴動。1933 年 7 月 2 日，「山東臨時省委」組織部長宋鳴時反正，省委又遭破獲，張恩堂等三十餘人被捕，青島、泰安、沂水、壽光、益都、濰縣等地的中共黨組織也被破獲。這次是山東共黨建立以來，黨機關所受最大的一次破獲，損失甚鉅，總共約有三百多名黨、團成員及其同路人

<sup>43</sup> 王復元、王用章兄弟均為 1922 年加入共黨，並為早期山東共黨之主要領導人，國共合作期間曾以中共黨員身分加入國民黨。反正後，王復元於 1929 年 8 月 16 日，在青島被中共暗殺；王用章則先後擔任國民黨山東省黨部組織部調查科幹事、國民黨膠濟鐵路黨務整理委員會委員、國民黨江蘇省政府調查員、國民黨組織調查科組員、國民黨陝西財政部稅局分局長。大陸陷共後被中共逮捕，1957 年死於濟南獄中。

<sup>44</sup> 楊奎松，*國民黨的聯共與反共*（北京：社會科學文獻出版社，2008 年），頁 270。1930 年 6 月之後，「山東省委」為執行李立三「左傾冒險主義」路線，曾準備各條戰線的「同盟罷工」和發動「武裝暴動」。但這些準備中的暴動尚未發起，即因李立三的路線被糾正而終止。

<sup>45</sup> 楊鳳城主編，*中國共產黨歷史*（北京：中國人民大學出版社，2010 年），頁 83。中共「六屆四中全會」之後，「左傾教條主義」和「冒險主義」方針開始在各地貫徹。中共中央派遣許多中央代表或新的領導幹部到各地去改造地方黨組織，對懷疑、不滿或不支持者，動輒扣上「右傾機會主義」、「富農路線」、「兩面派」等帽子，加以殘酷鬥爭。

<sup>46</sup> 請參閱安作璋主編，*山東通史現代卷*，上冊，頁 111-116。

<sup>47</sup> 武平、湯美亭兩人，隨後向國民黨辦理自首。

被捕。<sup>48</sup> 經此打擊，中共「山東省委」形同瓦解。

1933 年 9 月，中共青島市委書記李俊德（李大章）去上海和中共中央上海執行局取得聯繫，建議中共中央派人至山東恢復、整頓黨組織，並建議把「省委」設在青島。中共中央於 11 月 13 日，派張曄（張德一）至山東工作，於當月下旬在青島，以青島市委為基礎，組成中共「山東省工作委員會」（簡稱「（山東）省工委」），張曄任書記，李林（李仲翔）任秘書長。當時「省工委」所能聯絡的地方黨組織只有青島和魯東幾個縣。1933 年 12 月底，「省工委」聯絡員徐培元反正，張曄、李林等多人被捕。<sup>49</sup> 中共「山東省工委」遭破壞後，山東省境內已無中共的統一領導機關。

1934 年初，中共中央「北方局」派常子健至膠東，組成「膠東特委」，並擔任特委書記。是年冬至 1935 年 1 月，由於向國民黨自首的中共黨員告密，常子健在膠東無法立足，乃調往上海，由張連珠接任特委書記。1935 年 11 月 29 日，「膠東特委」發動「膠東暴動」，歷時 12 天被平定，正、副總指揮張連珠、程倫 2 人被俘正法。<sup>50</sup> 這也是山東共黨在抗戰之前，所發動的最後一次農村武裝暴動，從此只能在地下活動，處境艱難。（請參閱附表）

附表 1928-1935 年山東共黨發動的農村武裝暴動一覽表

名稱	地點	時間	領導人	結果	備註
陽谷坡里暴動	陽谷縣	1928/1/14 - 2/7	韓建德 聶子政	被地區警備部隊擊潰逃散。	張宗昌時代
高唐谷官屯暴動	高唐縣	1928/5/4	李春榮 金谷蘭	因洩密，當日即被政府剿平。	張宗昌末期
博興暴動	博興縣 臨淄縣	1932/8/4 - 8月中旬	張仿 馬千里 王醒九	因獲悉國軍前來圍剿，就地「插槍」解散。	韓復榘時代
益都暴動	益都縣	1932/8/18 - 8/19	鄭心亭 冀虎臣	被民團打散，餘眾各自逃散。	同上
日照暴動	日照縣	1932/10/13 - 10/26	安哲	南、北二路均被國軍包圍擊潰。	同上
沂水暴動	沂水縣	1933/5/29 - 7/3	謝梅村	失敗後逃往沂山打游擊。	同上
倉山暴動	倉山縣	1933/7/2 - 7/8	郭雲舫	被國軍擊潰。	同上

<sup>48</sup> 請分別參見中共山東省委黨史資料徵集研究委員會編，中共山東黨史大事記，頁 73、75-77。

<sup>49</sup> 中共山東省委黨史資料徵集研究委員會編，中共山東黨史大事記，頁 79-80。

<sup>50</sup> 請參閱安作璋主編，山東通史現代卷，上冊，頁 116。

名稱	地點	時間	領導人	結果	備註
龍鬚崗暴動	新泰縣 蒙陰縣	1933/7/16 - 7/28	王德一	被國軍擊潰。	同上
膠東暴動	榮成縣 牟平縣 海陽縣	1935/11/29 - 12/10	張連珠 程倫	被國軍擊潰，少數逃至崑崙山打游擊。	同上

資料來源：整理自安作璋主編，山東通史現代卷，上冊（北京：人民出版社，2009年），頁108-118；中共山東省委黨史資料徵集研究委員會編，中共山東黨史大事記（濟南：山東人民出版社，1986年），頁45、48-49、71-74、76-78、84-85。

## 陸、中共藉抗日的機會建立「山東解放區」

美國學者 Perry Anderson 曾謂：若非 1936 年的「西安事變」與 1937 年的「七七事變」，則無論被中共謳歌成一篇壯麗史詩的「長征」，曾體現出何等的英雄主義，國民政府也一定早在 1930 年代末就把中共掃蕩殆盡了。<sup>51</sup> 然由於日本侵略中國所激起的高昂抗日民族主義情緒，卻正好成為中共起死回生的救命丹。「西安事變」後中央政府「安內攘外」政策改變，又對韓復榘的對日態度有所影響。而隨著對日態度的變化，韓復榘對共產黨人的鎮壓也有所緩和。

1936 年 6 月至 11 月，中共膠東特委書記理琪（游建鐸）等多人被捕；9 月，中共山東省委組織部長兼濟南市委書記趙健民<sup>52</sup> 在濟南被捕，均未循往例判處死刑，而是交由法院拘留所監押。韓復榘的目的，乃是根據今後時局的變化再作定奪。<sup>53</sup> 而中共也利用其「抗日民族統一戰線」的策略，對韓復榘進行統戰。<sup>54</sup> 當時，在這種抗日民族主義的大氛圍之下，中共的組織活動也從 1935 年下半年起逐漸開始恢復。當時山東共黨重要的恢復過程略為：<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Perry Anderson 著，章永樂、葉蕙譯，「兩場革命」，中國：革命到崛起（臺北：聯經出版事業股份有限公司，2011年），頁155。

<sup>52</sup> 趙健民（1912-2012），原山東冠縣人（現屬河北省），1932年11月加入中國共產黨。中共建政後歷任山東、雲南省長；第三機械工業部（航空工業部前身）副部長、黨組副書記；「十二大」、「十三大」中顧委等職務。曾在1958年「大躍進」時受到鬥爭批判，1963年「平反」；1968年「文革」期間，又遭到康生誣陷，入獄8年，至1978年9月始獲「平反」（即所謂之「趙健民冤案」）。請參閱「錚錚鐵骨忠於黨 一生奮鬥為人民：深切懷念航空工業老領導趙健民同志」（原載於中國航空報，2012年4月19日，第2版），中國共產黨新聞網，網址：<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/18107524.html>（2015年3月8日瀏覽）。

<sup>53</sup> 安作璋主編，山東通史現代卷，上冊，頁162、168-170。

<sup>54</sup> 王邦佐主編，中國共產黨統一戰線史，頁201。

<sup>55</sup> 安作璋主編，山東通史現代卷，上冊，頁159-161；中共山東省委黨史資料徵集研究委員會編，中共山東黨史大事記，頁84-86；權恩奉，「第二次國內革命戰爭時期的山東地方黨組織」，理論學刊，1984年第4期，頁54-55。

- 一、1935 年秋，趙健民至濮縣尋找上級黨組織，在古雲集小學見到了「直南特委」代表劉耀先（劉晏春），並要求北方局派人到山東工作。初冬，趙健民、劉仲瑩、黃仲華等人重組「（山東）省工委」，由劉仲瑩任書記，趙健民任組織部長，鹿省三任宣傳部長，黃仲華任農民部長。12 月，趙健民得到濮縣方面的回應，乃再度前往濮縣，會見北方局代表、「直南特委」書記黎玉，終於和上級黨組織取得聯繫。
- 二、1936 年 4 月，中共北方局派黎玉到濟南，於 5 月 1 日「勞動節」時又重建了「山東省委員會」（「山東省委」，對外仍稱「省工委」），由黎玉<sup>56</sup>任書記、趙健民任組織部長、林浩任宣傳部長。創辦「團結」刊物。這時全省可聯絡的中共黨員約有 500 餘人。
- 三、在「山東省委」之下，又先後建立了「魯西北地區特委」、「魯東特委」、「魯北地區特委」、「淄博礦區工委」等。
- 四、「七七事變」之後，「山東省委」又陸續與膠東、青島、魯南地區的失聯組織取得聯繫，並領導其工作。此時，全省大部分地區的共黨組織又重新活躍，可聯絡之黨員增加為千餘人。

此後，中共藉日軍侵魯的機會，得以在山東大肆擴張，於許多偏遠的鄉村、山地建立起廣大的「根據地」，中共名之為「山東（敵後）抗日根據地」，或稱為「山東解放區」，名號雖異，但自外中央、裂土為王的本質卻是一致的。抗戰期間山東共黨之得以迅速發展，其因素雖多，但與山東省長期處於北洋軍閥的暴虐統治密切相關。北伐前後，國民政府都未能真正統治山東，民生主義的理想無由實施，農民的困苦無法解決，長期積累的民怨，乃成為中共成長的最大助因。只待抗戰爆發，國民政府自顧不暇之際，中共藉由「減租減息」、「土改分田」等措施爭取貧農的認同，群眾基礎逐漸擴大，終能在山東占有優勢。

## 柒、發展因素探討

### 一、「未完成的革命」帶來的後遺

<sup>56</sup> 黎玉（1906-1986），又名李興唐，山西崞縣（今原平縣）人，1926 年加入共產黨，1936 年由「北方局」派往山東工作。中共建政後歷任第 1 機械工業部副部長；農業機械部（後改為第 8 機械工業部）第 1 常務副部長、黨組副書記；第 3、5、6 屆全國政協常務委員等。1947 年擔任「華東局」副書記期間，曾遭受饒漱石（「華東局」書記）、康生等人批鬥，指其犯了「富農路線」的錯誤，並扣以「地方主義」、「山頭主義」、「宗派主義」、「右傾機會主義」等帽子。這些帽子不但限制了黎玉未來的政治前途，更使其在「文革」中遭到無情的迫害，一直到 1986 年 3 月才獲「平反」。請參見「黎玉」，百度百科，網址：<http://baike.baidu.com/view/286534.htm>（2015 年 3 月 9 日瀏覽）。

就革命之目的而言，推翻滿清、建立民國，達到了民族、民權主義的初步理想，這是辛亥革命的成就；但就孫中山所倡導的民生主義（社會主義）革命部分，則並無多大成就。因此，史學界常以「未完成的革命」稱之。辛亥革命未盡全功，革命主張未能完全貫徹，最後走上與舊官僚妥協的道路，致革命的果實係由妥協而得，對民國建立後的政治局勢以及社會穩定影響甚大。誠如美國學者 William C. Kirby（柯偉林）教授所言，「辛亥革命導致了中華民國和中華人民共和國的成立」，<sup>57</sup> 一場「未完成的革命」導致另外的一場革命，乃有共產中國的成立。

## 二、北伐完成前的山東政局

由於辛亥革命幾乎沒有改變農村的社會關係，許多社會連續性依然存在。<sup>58</sup> 滿清政府雖被推翻，但孫中山先生的民生主義理想仍在原地踏步，除了對改朝換代的認知之外，一般廣大的貧苦民眾，完全體會不到辛亥革命具有何等不尋常的意義。內憂外患，乃成為民初政局的主流，並未因民國之成立而稍有減少。清代中葉以後所日益增長的地域主義則開始蔓延。有武力之人乃割據一方，自樹勢力，終成軍閥林立的局面。<sup>59</sup> 由於北洋軍閥的權力鬥爭，連帶影響山東的政局，在山東的軍政長官也不斷更換。北洋軍閥對內實行獨裁統治，欺壓人民；對外則依賴列強支持，出賣國家利益與主權。再加上天災人禍不斷，山東的社會秩序更加混亂，匪患發展到空前嚴重的地步。匪患之外，重稅、戰爭對社會秩序與經濟生活的破壞更大。農村凋敝，農民無法謀生，社會變亂叢生。而一個民生凋敝的社會，正是共產主義孳生的最好溫床。

## 三、北伐完成後山東仍由舊勢力把持

如辛亥革命一般，北伐最後的成功並不澈底，部分是由武力，部分也是和軍閥妥協的結果。許多舊軍人，他們投靠國民政府只因個人或集團一時的利害，並非是基於對三民主義的信仰，而且大多對國民革命運動的思想意識漠不關心。<sup>60</sup> 因此，他們的歸順只是名義上的，國民政府並無法對歸順的各軍做實質的掌握。故在北伐成功之後，國家實際上還是分裂的。一旦牽扯到各自集團的利益，往往即以兵戎相見。飽受北洋軍閥黑暗統治的山東人民，曾對國民

<sup>57</sup> William C. Kirby, 「辛亥革命與中國的共和世紀」, 未完成的革命—辛亥革命論壇演講錄 (臺北: 新銳文創, 2012年), 頁129。

<sup>58</sup> John K. Fairbank, Albert Feuerwerker 編, 劉敬坤等合譯, 劍橋中華民國史: 1912-1949, 下卷 (北京: 中國社會科學出版社, 1994年), 頁9。

<sup>59</sup> 張玉法, 中國現代史, 第九版, 頁180。

<sup>60</sup> John K. Fairbank, Albert Feuerwerker 編, 劉敬坤等合譯, 劍橋中華民國史: 1912-1949, 下卷, 頁125。

政府寄予厚望。但是由於北伐後與部分軍閥妥協的結果，山東仍在舊軍閥統治之下。他們的舊社會思想並無助於社會之改革，加上連年的戰亂，更加速了社會的崩解。走投無路的貧苦農民，在中共的拉攏之下，最後只得投向共產黨一邊，走上「農民革命」的道路，而與國民政府漸行漸遠。

#### 四、中原大戰後山東繼續由舊軍閥主政

中原大戰期間，山東亦為重要戰場之一。蔣中正為了借重原馮系將領韓復榘的力量，曾許下「戰爭勝利後委以山東省政府主席的諾言」，<sup>61</sup>以堅定其為中央軍出力的決心。1930年8月下旬，山東戰事大致結束。9月5日，國民政府任命韓復榘、李樹椿、何思源等9人為山東省政府委員，韓復榘兼任主席。一直到抗戰爆發，韓復榘不戰而失山東，凡7年有餘，山東仍舊處於舊軍閥統治之下，人民的生活依然難以改善。破產的農民，在走投無路之下，或從軍（各地大小軍閥）或淪為盜匪，社會革命的火種隨時都有可能引爆。美國學者Lloyd E. Eastman（易勞逸）所謂的「毀滅的種子」（Seeds of Destruction of Nationalist China）在此時已經埋下，只待有人點火引爆，「星火燎原」之勢便一發不可收拾。

#### 五、「七七事變」後山東被日軍占領

抗戰爆發，韓復榘不戰而失山東。日軍雖然占領山東，但其力量只能控制大、中城市和鐵公路交通線，對於廣大的農村並無法有效的控制。山東共黨則利用抗戰的時機，開始在農村大肆發展，以「減租減息」較為溫和的「土改」政策拉攏民眾，一則爭取廣大貧苦農民的認同，一則兼顧與地主仕紳的「統戰」關係，逐步擴大群眾基礎，終於後來居上，建立起一片廣大的「山東解放區」。

## 捌、結論

山東省是中共建立黨組織最早的幾個省份之一。山東共黨發展的緣起，可追溯於1919年爆發之「五四運動」。「五四運動」是近代中國「啟蒙運動」中一項重要的政治運動，「啟蒙運動」內容廣泛，而引發5月4日北京學生愛國示威遊行活動的導火線，則是因為「二十一條」和「巴黎和會」對山東問題的決定所激起的。「五四運動」激起的反帝國主義情緒，讓當時中國各界有識之士不斷思考、尋找中國未來的出路，適逢蘇俄「十月革命」成功，馬克思、列寧主義

<sup>61</sup> 安作璋主編，山東通史現代卷，上冊，頁89。

乃成為一種選項，隨著各種新思潮廣泛傳播，山東方面自不例外。學生運動的廣泛發展和馬克思主義新思潮的傳播，對山東共黨之成立影響最大。

1921年春，王盡美、鄧恩銘等青年學生，在濟南成立了「共產主義小組」，並組「社會主義青年團」。「濟南共產主義小組」是濟南地區共產主義者的啟蒙組織，也是中共山東地方黨組織的發端。1921年7月20日，中共「一大」在上海召開，王盡美、鄧恩銘兩人代表「濟南共產主義小組」與會，成為出席中共「一大」之13名元老黨員中的兩位。之後，中共在山東開始發展組織，但起初的發展並不順利，到1923年6月中共「三大」召開時，山東省的黨員也不過只有十數人而已。

1924年1月，國民黨「一大」之後，「聯俄容共」政策形成，中共黨員以個人名義加入國民黨，並可保有原來的共產黨員身分，這種「並不禁止跨黨」之規定，實乃國民黨「聯俄容共」政策在執行上之一大失策。中共拜國民黨「聯俄容共」政策之賜，開始大肆發展組織，山東地區的共黨發展也日益蓬勃，至1927年5月，全省中共黨員已有一千五百餘人。待國共合作破裂之後，從1927年8月至1937年抗戰爆發前夕之10年間，山東共黨因不能再打著國民黨的旗號，又在山東省主政的北洋舊軍人張宗昌、孫良誠、陳調元、韓復榘等人強力鎮壓之下，發展困難，遂進入中共黨史中所謂之「曲折發展」時期。

「七七抗戰」爆發之後，由於韓復榘不戰而失山東，頓使山東廣大農村成為權力之真空地帶。山東共黨藉此良機，不但組織得以恢復，並且有了很大的發展空間。「山東省委」遵從中共中央「洛川會議」提出的在敵後開展游擊戰爭、建立「抗日根據地」的指示，遂逐步開始發展地盤，最終建立了廣大的「解放區」。

總之，山東共黨之早期發展實可歸納出以下兩點特色：第一，「五四運動」是由於「山東問題」所引起的，由是之故，山東乃成為最早建立共黨組織的幾個省份之一。其二，山東共黨早期的發展並不順利，除了北洋軍閥的強力鎮壓外，山東儒家思想的根深蒂固也是重要原因。山東為孔孟故鄉，禮教觀念甚濃，與主張「階級鬥爭」的共產黨是格格不入的。因此，相較於南方各省中共勢力之蔓延，真不可同日而語。「山東解放區」之建立，亦是因為日本入侵山東，摧毀了山東原有的社會組織結構，仕紳階級無以為繼而有以致之。