

釣魚臺爭議對臺日中三方的影響

The Diaoyutai Dispute and Its Impact on Trilateral Relations among Taiwan, Japan and China

何思慎 (Ho, Szu-Shen)

輔仁大學日文系(所)教授兼外交與國際事務學程副召集人

9月7日，大陸「閩晉漁5179號」漁船與日本海上保安廳巡邏船在釣魚臺列嶼附近發生碰撞，日本石垣簡易法庭扣押中國大陸漁船船長與14名船員；隨後僅釋放船員，仍扣押船長。期間，中共高層五度召見日本駐北京大使表達關切，要求日方立即送還大陸漁民與漁船。其中，9月12日清晨，中共國務委員戴秉國不尋常地夜半召見丹羽宇一郎大使，嚴詞告誡日本政府勿誤判情勢。中共以層級較外長高的戴秉國深夜電召丹羽大使，傳達中共的要求，頗有對日下最後通牒的態勢，希望此事件能在不損及雙方關係實質利益的情況下儘速平息，以免社會輿情失控，再現2005年日中關係的緊張低潮。

此外，中共亦推遲預定9月中旬召開的第二次日、中共同開發東海油氣田的締約談判，取消全國人大副委員長李建國訪日，加大對日本的外交壓力。中共總理溫家寶也親自出面抨擊日本，期望迫使日方讓步。在「918事變」七十九週年當天，北京、上海、深圳出現小規模的反日示威，而日、中亦一反常態，不安排9月23日菅直人與溫家寶出席聯合國大會之際舉行首腦會談。短期內，日中關係難免受釣魚臺問題影響，但從日、中處理此事件的態度觀之，雙方政府目前雖仍各自堅持立場，但不願事態擴大，危及2006年以來持續改善當中的日中關係應是日、中的共識。在兩國皆以雙邊關係大局為重的前提下，此事件目前的發展呈現外張內弛的現象。9月25日清晨，日本終在中共強大的壓力下，以「處分保留」的方式釋放船長詹其雄，讓事件迅速緩和，

日、中最後應能在各自堅持釣魚臺主權立場，保住「面子」但不損及「裡子」的途徑中，和平落幕。迄 10 月 5 日，菅直人與溫家寶始在布魯塞爾舉行的歐亞峰會會場處走廊「不期而遇」，會談 25 分鐘，同意重開民間交流，恢復部長級對話。

壹、「釣魚臺水域紛爭事件」凸顯日、中海洋利益衝突

整起「釣魚臺水域紛爭事件」反映出日、中兩國在海洋利益上的矛盾未因雙方近年經貿關係的深化而緩解。在釣魚臺問題上，30 年前鄧小平在《中日和平友好條約》於東京換約儀式的記者會中曾表示，「兩國政府應把這個問題避開是比較明智的。這樣的問題放一下不要緊」。如今，中共一改過去對釣魚臺的消極態度，值得我方重視。

90 年代之後，由於陸上能源的漸趨枯竭，日、中、韓等東北亞域內國家積極在東海探勘新的能源來源，加上中共崛起後揚棄過去的陸權思想，提出建構「深水海軍」的海洋戰略，情勢逐漸出現變化，東海也成為兵家的必爭之地。關於東海蘊藏的油氣，日本政府探勘的結果，春曉、天外天、斷橋與龍井油氣田地底構造與日本所主張專屬經濟海域的境界線「日中中間線」位於日方的部分是相連的，自此日本主張中共應與日本分享位於「日中中間線」附近的油氣能源。為解決此爭議，2008 年 6 月，日、中雖達成「東海共識」，簽訂《中日關於東海共同開發的諒解》，宣布兩國一致同意在實現劃界前的過渡期間，在不損害雙方法律立場的情況下進行合作，承諾「共同開發」橫跨「日中中間線」之油氣田；但兩年來，日、中雙方在主權問題上立場迥異，對「共同開發」之海域範圍認知不同，日、中雙方至今未達成具體的「共同開發」方案。或許「東海共識」中，日、中的唯一共識是「沒有共識」。

據悉，在此次「釣魚臺水域紛爭事件」後，中共除推遲預定 16 日舉行的「共同開發」締約談判外，更將開採機具運入「春曉油氣田」，有重啟該處油氣開發的跡象，此舉頗有藉釣魚臺挑戰「東海共識」，提高其在東海問題上的外交姿態。其實，根據探勘數據評估，整個東海油氣蘊藏量估計僅有 32 億 6 千萬桶（約合 4.35 億噸），只能供日、中兩國不到 3 年的消費，相當於中共新探勘的冀東大油田儲量的 43.5%，而與總儲量高達 57 億噸的中國大陸最大油田——大慶油田相較，東海油氣田的蘊藏量更不顯目。

顯然，日、中在東海油氣田開發問題上斤斤計較，除反映出兩國在能源安

全上之競逐外，更暴露雙方在海洋利益上的衝突。近年，中共解放軍隨中國大陸的經濟成長，實力大為提昇，其中海軍向東海、南海甚至中西太平洋投射的能力更令人側目。從中共反對美、韓在其鄰近的黃海進行軍事演習即可窺知中共逐步將其鄰近海域視為禁臠的戰略安全意圖。日本不欲其戰略安全縱深受到中共的擠壓，在東海問題上更是寸土必爭，除油氣田外，釣魚臺列嶼更是日本在東海卡位的灘頭堡。因此，日、中在釣魚臺列嶼周邊海域出現緊張應非偶發事件，今年4月，中共海軍的艦載直昇機亦在此海域接近日艦，東海儼然成為考驗日、中「戰略夥伴關係」的試金石。

在中共對日接二連三祭出外交手段，最後以暫停「稀土」(rare earth)輸日相逼的情況下，日本決定釋放船長，試圖息事寧人。中共外交學院國際關係研究所教授周永生表示，中國大陸未來反制日本的制裁措施，可能主要集中在經濟領域，而此透露出在未來的日中關係中，中共已化被動為主動，扭轉1874年「牡丹社事件」後，日、中互動的頹勢，亦改變1980年代以來日中關係影響兩國經貿往來的模式，「釣魚臺水域事件」已悄然開啟中共利用經濟手段主導日中關係的途徑。對中國大陸逐漸產生經濟依賴的日本，在外交上受制於中共的經驗，足堪我國借鑒。

貳、中共積極經營東海，日本防衛政策轉向

為因應中共強化對東海的經營，近年日本防衛政策調整中，有意強化對西南群島等離島的控制，其中包括釣魚臺列嶼等無人島。今年12月，日本防衛省將首度依據新制定之《沖繩・西南群島防衛警備計畫》(沖繩・南西諸島の防衛警備計画)，在大分縣內陸上自衛隊的日出生臺(Hizyudai)演習場，由負責衛戍九州、沖繩的陸地自衛隊「西部方面隊」為主力，聯合海上自衛隊的P3C偵察機與具強大對艦、對地攻擊能力空中自衛隊F2戰機，實施陸海空自衛隊「離島奪回訓練」，而據瞭解此演訓更將成為美、日聯合演習的一環，由「第七艦隊」協同參加。日本此舉有意試探美國是否決心將釣魚臺納入的共同防禦範圍之內，並在行動上支持日本對釣魚臺的有效控制。

在日本自衛隊的防禦中，西南群島極可能成為中共解放軍突破「太平洋第一島鏈」的缺口。西南群島緊鄰臺灣，扼住日本南疆，此區域中的離島約2,500座，其中僅200座島嶼為有人島，而衛戍此群島的陸自「西部方面隊」目前僅在沖繩本島常駐「第15旅團」。「西部方面隊」總監部位於九州熊本市

健軍，其守備範圍極為遼闊，自長崎的對馬至沖繩的與那國島，正面南北 1,200 公里，縱深東西 900 公里，但其作戰基本部隊僅二個師團（第 4、第 8）與一個旅團（第 15），編制 2 萬 8 千人，在 24 個駐屯地與 8 個分屯地展開，除沖繩本島外，西南群島中的離島由駐紮於長崎縣佐世保市的「西部方面普通科連隊」（西普連）負責防衛，戰力十分吃緊。

此外，日本陸自的步兵連隊有「陸戰隊化」的趨勢。為因應西南群島廣域的戰略需求，自衛隊自 2006 年 1 月，即將陸自第 8 師團¹與第 15 旅團中的「普通科連隊」派赴美國加州，進行移地訓練，意圖師法美國陸戰隊，將其改編為「水陸兩用部隊」，以投入「離島奪回」的兩棲登陸作戰任務。日本防衛省政務官（當時）長島昭久（Akihisa Nagashima）表示，為離島防衛任務，部分的陸自戰力須承擔陸戰隊的功能。再者，為提昇陸自防衛西南群島之動員能力，在《防衛計畫大綱》修訂時將擴編陸上自衛隊由現時 15 萬 5 千人增至 16 萬 8 千人。近年來，日本為擴大配合美國的反恐任務與維護日本海上運輸安全，將重點置於提昇海上自衛隊的能力，陸自在自衛隊中遭到冷落。至此，陸自若進行 1972 年以來首度的增員，將非傳統陸自戰力的充實，其戰略目的是滿足「陸戰隊化」功能目標，投入「離島防衛」的任務需求。

參、美國支持日本控制釣魚臺海域

在釣魚臺主權爭議上，美國為因應冷戰後東亞的局勢，表面上雖保持中立，但現階段美國不欲見中共成功突破太平洋第一島鏈的意圖，卻也十分明顯。對於臺、日、中在釣魚臺的爭端，美國亞太事務助理國務卿康貝爾（Kurt Campbell）於 1996 年任職柯林頓（Bill Clinton）政府國防部副助理部長時曾發言指出，《美日安保條約》適用日本「施政下的領域」，「釣魚臺列嶼置於日本施政下」，暗指釣魚臺適用《美日安保條約》。此外，美國前副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）亦認為，釣魚臺是日本統治下的領土，該地若受到攻擊，美國將負有條約上的防衛義務，此點無庸置疑。很清楚地美國繼續支持將釣魚臺列嶼之行政權置於日本之下的現狀，而反對東亞國家中的任何勢力意圖打破現狀之行為。9 月中旬，阿米塔吉在訪日的記者會中表示，中共在釣魚臺問題的強硬姿態，頗有「敲山震虎」的意味，在美日關係因沖繩美軍基地問題

¹ 駐屯地為熊本市。

不睦下，中共亦藉機測試美國對其在東海的行為之容忍程度。

因此，日本外相原前誠司再三強調，在東海不存在主權爭議，亦即釣魚臺列嶼非屬《美日安保條約》排除適用的爭議領土。9月23日，在紐約登場的美、日外長會談中，美國國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）重申，釣魚臺列嶼屬日本統治下的領域，適用《美日安保條約》第5條，亦即此區域若遭武力攻擊，美、日將共同應對。希拉蕊的表態將是今後美國因應此問題之準據。

肆、東海攸關臺灣利益，不應置身事外

日本民主黨上臺後，意圖以日中關係平衡美日關係的「小澤外交」一度令日中關係急速增溫，加上近年日、中兩國經貿往來熱絡，中國已取代美國，成為日本最重要的貿易對手國，兩國似乎想走出日本侵華歷史的陰霾，落實「戰略互惠關係」，尋求雙方在區域政治中雙贏的機會。然而，經濟的利益敵不過地緣政治上的競爭關係，日中關係仍無法跨越兩國安全戰略的矛盾，菅直人內閣的外交思維已將前任首相鳩山由紀夫的「友愛外交」束之高閣，在防衛政策上逐漸回到自民黨過去的路線方向。而「華爾街金融風暴」後，全球霸權地受到挑戰的美國亦想藉捍衛「太平洋第一島鏈」的決心與行動，證明其寶刀未老。其間，美、日找到重新拉緊兩國冷戰以來同盟關係的機會，「美日同盟」可望脫離「普天間基地遷移問題」的風暴。

目前，美、日的對中政策清楚的採取「政經二元路線」，兩國雖不至於貿然與中國進行軍事對抗，但美、日對中缺乏戰略互信的情勢下，將限縮臺灣在兩岸關係發展中，跳脫「美日同盟」，繼 ECFA 後，與北京發展安全互信機制的戰略空間。在此種外在環境下，我國須步步為營，在兩岸關係發展過程中與美、日建構更直接之「準官方對話管道」（1.5 軌），維持良好的溝通，避免美、日誤判兩岸情勢，造成我國在美、日、中三邊關係中進退失據。此外，東海在日、中兩國的安全戰略競爭中，已成兵家必爭之地，此海域攸關我國的釣魚臺列嶼主權與廣大的「專屬經濟海域」（EEZ），在日、中重兵壓境的情況下，臺灣無法置身事外，放任日、中雙方在此海域的較勁，須以實力與決心支持我國在東海的權益主張，並獲得域內各方尊重，否則臺灣易淪為大國角力下的犧牲品。

三個海洋的戰爭： 中共海洋戰略的轉向與美中碰撞

Three Maritime Wars: China's Catalytic Ocean Strategy
and Confrontation with US

王崑義 (Wang, Kun-Yi)

臺灣戰略學會秘書長、淡江大學戰略所兼任教授

2010 年 9 月 7 日，一艘大陸籍漁船在釣魚臺海域與兩艘日本巡邏船相撞，大陸船長遭到日本法院判決延長拘留。中共總理溫家寶出面嚴詞抨擊日方，要求日方負起全部責任，並無條件釋放船長，否則將對日本進行報復。9 月 25 日，日本政府態度軟化，終於釋放大陸船長，然而中共的動作並未就此停止，還進一步要求日方道歉賠償，這項要求立即遭到日本政府拒絕，讓兩國的外交危機頓時升高。

這一次中共與日本所發生的「釣魚臺事件」，若由最近美國整個東亞戰略的轉變來看，顯然並非是單一事件。從 2010 年 7 月開始，美國與南韓軍隊在黃海舉行一連串的聯合軍演，8 月 11 日美國與越南軍隊也在南海舉行為期一週的聯合軍事演習，兩次的聯合軍演，加上這一次發生在東海的「釣魚臺事件」，以及後續美日也將在釣魚臺列嶼附近進行聯合軍演，顯然美國已經在黃海、東海和南海三個海域找到南韓、日本與越南做為代理人，讓他們分別在鄰接中共的海域採取強力的戰略壓制行動，整個東亞的戰略情勢未來勢必也將演化成黃海、東海與南海「三個海洋的戰爭」。

東亞地區會出現此一變局，顯然是美國衝著中共海洋戰略的調整而來，那麼中共海洋戰略的轉向為何會造成美中的強烈戰略碰撞，確實值得討論。

壹、冷戰以後中共海洋戰略的想定

從 1993 年中共中央軍委會副主席劉華清提出「遠洋戰略構想」之後，中共即積極改變過去海洋戰略的假定，並且不斷的從事由近海防禦跨向遠洋防禦的戰略部署。劉華清當時的說法是：「近海是中國的黃海、東海、南海、南沙群島及臺灣、沖繩島鏈內外海域，以及太平洋北部的海域。海洋戰略是國家戰略的重要組成部分。…根據新的國際海洋法，中國可以劃定三百萬平方公里左右的管轄海域，這些海域和大陸架，構成了中國海洋國土」。這項構想被提出之後，1990 年代中期開始，中共即不斷派遣潛艇試探性的從第一島鏈跨越到第二島鏈，而且還積極的在周遭海域從事海洋調查活動。

隨著中共遠洋戰略構想的出臺，進入 21 世紀前 10 年，有關中共如何發展新的遠洋戰略，即不斷有新構想推出，其中最主要的有四種戰略構想：

一、面向三大洋，實現跨洋作戰的能力。

三大洋指的是北冰洋、太平洋與印度洋。中國大陸內部近年來不斷的有人主張，中共應該強化現有三大艦隊跨洋作戰的能力，讓北海艦隊有能力推向北極地區的北冰洋進行作戰，部署在東海地區的東海艦隊則應該有能力前進太平洋，部署在南海的南海艦隊，也必須有能力向印度洋海域發展。這就是所謂面向三大洋，實現三大艦隊跨洋作戰能力的想定。

在這項想定之下，2008 年 12 月中共派遣三艘艦艇赴亞丁灣加入全球緝捕索馬利亞海盜行列，這一次行動一直被大陸軍事專家看成是解放軍實現跨洋作戰的起步。

二、與美國「劃洋而治」，實現分享太平洋海權的戰略目標。

這是美軍太平洋總部司令基廷（Adm. Timothy J. Keating）在一次訪問中國大陸時，解放軍將領曾經向基廷所提出的建議。解放軍的建議是希望在反恐時代，中共可以分擔更多的責任，所以期望中、美兩國能夠「劃洋而治」，分管東、西太平洋。

中共將領的提議在美國內部引起爭辯。美國政府和情報部門一些親中的官員欣然贊同，但國防官員則強烈反對，指這種做法將鑄成大錯，等於讓中共有機會稱霸西太平洋，這不只侵蝕美國在此一地區的聯盟基礎，也可能威脅西太平洋地區重要航道的安全。

雖然這項建議並未被美國所接受，但中共逐鹿太平洋的企圖心已經暴露無

遭，這使美國防衛太平洋的信念更為增強。

三、發展航空母艦，強化遠洋作戰能力。

中共有意發展航空母艦的企圖，進入 21 世紀以來已經是從傳言到逐漸被中共專家所證實。2009 年 11 月 17 日英國《金融時報》訪問中共國防部外事辦公室主任錢利華少將，就已經間接證實這項說法。

錢利華當時的說法主要有：「那些擁有十個以上航母戰鬥群、有著戰略軍事目標的大國海軍，與僅有一、兩艘航母、用於近海防禦的國家海軍有著不同目的」、「即便有一天我們擁有了一艘航母，也與別的國家不同，我們不會將其用於推行全球部署或全球影響力」，他並聲稱「臺灣的分離主義」是中國當前面臨的「最大威脅」。

《金融時報》還報導指稱，錢利華少將明確表示：中國完全有權這樣做。如果中國建造一艘航空母艦，世界不應對此感到意外，但中國將僅把這種軍艦用於近海防禦。報導並據此認為，此一消息是「中國暗示，它已決定建造並部署其第一艘航空母艦」。

一般認為，唯有中共建造出航母戰鬥群，共軍才會真正建構出跨向北冰洋、太平洋與印度洋之遠洋作戰能力，讓中共海軍不會繼續成為停留在「內海」的「困龍之師」。

四、突破 C 形包圍，改變中美軍事不均衡的戰略態勢。

2010 年以來美國對中共採取「C 形包圍」，實現「亞洲版北約」的概念，已經廣為中共軍事專家所接受，大陸坊間更有專家出版《C 形包圍：內憂外患下的中國突圍》專書，宣揚美國對中共新的圍堵戰略。

特別是在 2010 年中以後，C 形包圍的概念更深植人心，中共軍事專家相信美國透過美越建交 15 周年，在南海地區舉行美越聯合軍演；借助「天安艦事件」，美韓在黃海舉行聯合軍演，用以鞏固美韓同盟；抑制日本美軍基地搬遷等，逐步形成「南北圍堵」中共的態勢，這也是 C 形包圍的主要戰略構圖。

為了突破美國的 C 形包圍，大陸軍事專家倪樂雄認為：「儘管近期中美大規模衝突不會出現，但任何衝突在跨入戰爭前都會有一個明確的假想敵。我還是堅決主張中國要有強大的海軍，在南海保持威懾，才能改變中美軍事不均衡的戰略態勢，鞏固中國海疆。」

從上述四種新的海洋戰略構想來看，中共軍事專家普遍認定儘管東亞戰略情勢有所轉變，但中共仍然需要維持向遠洋擴展的戰略，才能讓中國大陸不會繼續處於挨打的局面。

貳、中共的海權觀及其問題

當然，討論中共遠洋戰略能否實現，有必要從中共「制海權」的觀念談起。「制海權」(command of the sea)依照「百度」的解釋，它是交戰一方在一定時間對一定海區的控制權。而由張煒所主編的「國家海上安全」一書中，對「海上安全」概念的解釋是，行為主體是國家，國家從根本上主導和支配海上安全實踐，調動一切國家資源和手段實踐海上安全的能力。

所以，不管是「制海權」或「海上安全」的控制權，一個國家是否有足夠的能力主導或支配海洋，這是一個國家能否成為海權國家的主要因素。這方面的主張最早是由美國的海軍專家馬漢(Alfred Thayer Mahan)所提出，馬漢認為海權對一個國家力量最為重要。海洋的主要航線能帶來大量商業利益，因此必須有強大的艦隊確保海權，以及足夠的商船與港口來利用此一利益。

馬漢提出的海權觀念不只影響後來美國海洋戰略的制定，中國大陸的許多專家也據此提出各種海權觀，所以冷戰後中共不斷的思考遠洋戰略，其實也是意圖掌控制海權的觀念所影響。

然而，中共想要掌控制海權最大的問題又在哪裡呢？主要問題有二：

一是中共透過遠洋戰略的構想企圖掌控制海權，必然碰撞美國在東亞的利益。所以從2010年7月以後，美國聯合盟國在中共周邊海域進行聯合軍演，就是意圖把中共想要對外擴張的海洋戰略，重新把它壓縮回到中共的近海。所以野心太大的海洋戰略構想，容易形成類似「安全困境」的問題，引起遭到威脅的周邊國家群起攻之。

二是中共發展遠洋戰略的實力原則問題。就以發展航空母艦戰鬥群為例，美國海軍軍令部長羅格海(Gary Roughead)就說，很多人關切中共發展航母戰力，不過「現實是要熟練運用航母戰鬥群的各種戰術，需要很多年」，所以各國也不必太擔心。航母艦隊戰術「非常、非常複雜，需要時間，不是說有了航母，有了飛機，就有用處」。就像美國使用航母已經超過七十五年，可是各種戰術「至今仍在繼續演進」。

所以發展制海權只是一種觀念，要實現這個觀念，卻不是一蹴可及，中共

雖然投入許多資源去建造航母，但真正能夠運用去主導或支配海權，近期內恐怕還是遙不可及的事。

參、中共海洋戰略轉向所造成的碰撞

就因前述兩個戰略觀所呈現的問題，在中共的實力原則還無法實現掌控制海權的情況下，卻已引發美國採取「先發制人」的戰略，快速改變它在東亞的戰略構想。

其實，美國對東亞戰略的新構想從冷戰結束後就已經開始，1990 年代美國推行「戰略東移」的戰略之後，美國已經把具攻擊性核潛艇的力量部署進行大規模調整。一是將潛艇部署重點從大西洋轉移到太平洋，將 60% 的潛艇部署在太平洋，在大西洋只保留 40%，這和冷戰時期美軍潛艇的部署分布完全相反。美軍潛艇部署的這一變化，折射出美國軍事防禦重點的轉移。

另一個是在夏威夷和關島增加潛艇部署。美國將在夏威夷珍珠港增加一艘核潛艇，從而使潛艇總數增加到 18 艘；而部署在關島的核潛艇將從目前的 3 艘增加到 10 艘。針對這一部署趨勢，國際安全專家普遍相信太平洋已經成為美國的主戰場。

雖然美國「戰略東移」的趨勢並未停止，但過去美國很少在中共的近海區域直接進行軍事大動作，而 2008 年全球金融海嘯發生以後，中共與美國之間的實力發生根本性的變化，在國際間不斷宣揚美、中 G2 格局已經形成之時，更加深美國對中共在海上崛起的疑慮。一些美國專家就擔心，如果美國航母不能自由進入中共近海，美軍將來在東亞海上的行動就要受制於中共，這直接威脅到美國對西太平洋海域的控制權。

為此，2010 年 7 月 22～25 日美韓在黃海舉行首度的聯合軍演，美國原先預定把華盛頓號航空母艦戰鬥群開入黃海演習，在中共抗議之後雖然美國把演習的範圍分散到日本海，但美國藉由這次演習遏制中共北海艦隊向北冰洋擴展的企圖就相當明顯。如果中共的北海艦隊無法跨出黃海，他們想向遠洋擴展的想定，只會是一種海市蜃樓，難以實現。

同樣的，在南海方面，2010 年 7 月美國國務卿希拉蕊在越南舉行的「東協區域論壇」上就說，和平解決南沙群島和西沙群島爭端是美國的「國家利益」。而 8 月 11 日開始，美國和越南也在南海舉行為期一週的聯合海軍演習。9 月 24 日在紐約舉行的美國與東協 10 國領袖高峰會中，美國總統歐巴馬也宣

稱：「作為一個太平洋國家，美國與亞洲人民及未來利害攸關。我們需要與亞洲國家建立夥伴關係」。美國並與東協國家發表聯合聲明，強調海上安全、自由航行的重要性，並對中共發出強硬信息，要求保證中共聲稱擁有主權之海域的航行自由。

從 2010 年 7 月以後，美國高調強化在南海的利益，其間並沒有偶發的衝突事件引爆，美國又所為何事？顯然是有意遏制中共南海艦隊推向印度洋的戰略構想，如果南海出現「多事之秋」，中共南海艦隊想要跨向印度洋的野心，必然會受到牽制。

從美國在黃海和南海項莊舞劍的用意，再檢視 9 月間中共與日本所出現的「釣魚臺事件」，那麼就應該是同理可證了。過去一段時間，日本在南端的沖之鳥島舉行軍事演習，有意擴大與那國島接鄰臺灣的防空識別區；外加日本「產經新聞」報導，日本將在美國總統歐巴馬 2010 年 11 月抵日出席亞太經濟合作會議（APEC）後舉行日美聯合軍事演習，演練奪回釣魚臺群島的作戰計畫，均顯示日本具有強烈聯合美國牽制中共的用意。

從美國在黃海、東海、南海大動作舉行聯合軍演來看，美中在東亞海域上的碰撞，2010 年或許只是一個開端。美國為了遏止中共在海洋戰略上的擴張，未來美國把東亞海域裂解成「碎片化」的「三個海洋的戰爭」，應該是可以預測的趨勢。

兩岸金廈搜救聯合操演的意涵

The Implications of Search and Rescue Joint Exercise on
the Kinmen and Xiamen Area

沈明室 (Shen, Ming-Shih)

國防大學戰略研究所助理教授

壹、前言

今(2010)年9月中旬，臺海兩岸在金門及廈門海域舉行船難搜救的聯合操演。由於這項操演是在2008年兩岸關係趨向和緩之後，第一次由兩岸官方主導及合作，針對兩岸三通可能產生的船隻意外事件所進行的演練，非常具有指標性的意義。尤其是在兩岸仍然存在主權爭議的情況下，這次聯合操演刻意收起主權象徵的旗幟，而以搜救的共同旗幟替代，而能以實質互利的方式，執行人道救援的工作。這不僅已成為具體落實擱置爭議的作為，也為兩岸未來執行搜救防護演練，以及進行非傳統安全領域的合作，提供新的運作模式。

貳、金廈搜救聯合演練的項目及內涵

有鑑於兩岸大三通之後，不論空中或海上航運質量日益頻繁與密集，一旦發生任何海上安全事件，可能會因為安全與搜救機制的尚未建立，影響搜救效率，造成人民生命與財產的無謂損失。尤其根據我國交通部的統計，兩岸自2008年12月15日開放直航以來，至今(2010)年6月底為止，進出臺灣方面的港口船舶共一萬八千多艘次，貨櫃裝卸量累計約二百五十三萬個20呎貨櫃；另外，根據金門縣政府的統計，金門、廈門及泉州的小三通來往輸運的人數，直到2009年時，已經達到128萬人次。若依照目前人數的發展趨勢，今年有可能會突破到140萬人次。在此種密集與頻繁的往來情況下，任何海上或空中的交通意外，都可能造成重大傷亡。若無既定的合作與協調模式，也會影

響兩岸救災效率，由此凸顯建立兩岸聯合搜救機制的重要性。也因為如此，今年的兩岸聯合搜救操演，就是以兩岸緊密海空航運互動過程中，萬一發生意外災害為主要的設想。

一、演習項目及想定

根據海巡署提供媒體的資料，此次聯合搜救操演的演練項目總共有八項，分別為遇險通報、緊急通聯、應變啟動、搜救分工、人命救助、後送就醫、船舶消防、善後恢復。因此，在演習想定上，則假設一艘往來金門與廈門之間的小三通客輪「虹達號」與貨船「暢和輪」，因為天候或其他人為因素相撞，結果造成了客輪「虹達輪」13人落海，10名旅客輕傷，1名重傷，並且隨時會有沉沒的危險，狀況非常緊急。另外，貨輪「暢和輪」也因此受損失火，向兩岸發出緊急求救信號。

因此，整個演習狀況就從接獲求救信號開始，演練位於廈門與金門大二膽島嶼之間海域的船隻意外事件，兩岸如何在接獲救援通報後，進行一連串的緊急通聯與救援整備，並啟動兩岸的應變救援機制，密切協調兩岸救援的分工，落海及輕傷人員的急救及後送，失火船隻的消防處理，後續善後處理等。在實際演練過程中，兩岸海上搜救部門獲得通報後，立即啟動危機與災害情報查證機制，向對岸災害救援單位通報，並立即調動船艦及直升機趕赴發生事故的現場。一方面掌握情報訊息，另一方面建立指揮體系與海空救援網路，根據兩岸建立的海上搜救協調機制，使用指定的通訊頻道，整體實施指揮和救援協調工作。

在緊急救援完成後，則演練受傷人員送醫，失事船隻消防演練，而且兩岸相互通報搜救訊息，並且在清理事故現場後，即時發布航行通告，解除航運交通的管制，恢復正常的航班往來。

二、參與演習機艦

為了因應救援與消防等狀況的處理，兩岸分別出動具相關救援功能的船隻，例如臺灣方面，動員海巡署金門艦等四艘船艇、金門港務處「金港一號」拖駁船和空中勤務總隊一架救難直升機；大陸方面則出動福建省及廈門市的海上搜救中心、海事局、救撈局九艘船艇及東海第二救助飛行隊兩架直升機。雙方另有扮演事故的船隻兩艘、現場維持警戒及航道安全的船隻十艘，其他相關工作船隻七艘參加。若加以對比分析，可以發現兩岸投入救援的機船數量大致

對等，且包括了地方政府與中央主管機關的層次，應該是經過縝密協商的結果。

參、金廈聯合搜救演練的特色

從這場聯合搜救演習來看，因為具有指標性意義，因而呈現出在規格、宣傳及政治性等不同特色。

一、以民間身分實質進行官方互動

此次兩岸聯合搜救演練均派出中央層級的政府官員出面擔任救援指揮官，但刻意降低官方色彩可能引發的爭議，而以民間的身分參與互動。如臺灣派出的海巡署副署長鄭樟雄，他的民間身分是臺灣中華搜救協會名譽理事長；中國大陸派出的是交通運輸部副部長徐祖遠，他的民間身分是大陸海峽兩岸航運交流協會名譽理事長。他們對內以正式官銜，擔任救援指揮官，指揮所屬船艦飛機進行救援，但是在與對方協調及互動時，則是透過民間身分，而以民間身分促成實質官方互動。以往兩岸在澳門進行航權談判時，係委託民間旅遊單位出面，擔任白手套，才達成貨運包機直航的談判。然而在指揮機船進行救援時，必須要由官方來執行。未來類似以同時具備官民身分的互動，將成為兩岸從事非傳統安全救援，或甚至進行軍事互信往來的主要模式。

二、大陸注重媒體宣傳效益

就宣傳規格而言，臺灣採訪記者約有二十餘人，但是中國大陸派出 3 層樓高的廈門遊艇，載運了近百個新聞媒體記者，而且當天，中國大陸中央電視臺在上午 11 時就已播出這則新聞，顯見中國大陸對此次演習的重視。就宣傳效益而言，2008 年 1 月 31 日，中共總書記胡錦濤在北京人民大會堂發表紀念《告臺灣同胞書》發表 30 周年重要講話，明確提出，為有利於穩定臺海局勢，減輕軍事安全顧慮，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。從胡六點提出兩岸可以進行軍事安全互信的接觸之後，中國大陸有關軍事互信的討論越來越多，當然不會放過任何一個可以宣傳兩岸緊密互動的機會。由於臺灣海巡署具有準軍方的定位及象徵，大陸必然認為透過兩岸聯合搜救操演的互信及合作，可以為將來軍事安全互信奠定基礎，而且透過輿論宣傳也可以向國際社會傳達兩岸合作與互動的現況，有利於大陸的國際形象宣傳。

三、政治性主題的運用

此次演習主題為「保障兩岸三通、共建平安海峽」，由此可以看出大陸對此次操演的政治意圖。基本上，兩岸金廈搜救聯合操演有其實際的功能與意義，透過相關的演練可以強化兩岸救援的合作，避免意外傷害的形成。然而大陸所注重的不僅是實質功能而已，而是在增加與強化兩岸聯合搜救對兩岸進一步互動的影響與效益。金門與廈門之間目前還有建構金廈大橋、大學生交流等議題，海西經濟區又是大陸正在積極建構用以吸納臺灣的發展模式，所以兩岸金廈的聯合搜救演習，不僅是兩岸搜救合作的開始，大陸必然更會操弄成為金廈政治統合的先聲。

肆、金廈聯合搜救演練的意涵

一、兩岸搜救經驗的交流

平心而論，受到歷史經驗與傳承的影響，兩岸進行海上安全救援的模式及程序並不盡然相同。尤其是在一些救援概念與專有名詞的運用，兩岸也有差別。如大陸所稱的應急預案，就是臺灣所稱的應變計畫；臺灣所稱的應變標準作業程序，大陸則稱為應急處置程序。透過兩岸的聯合救援演練，可以讓兩岸彼此熟悉對方的作業程序與專有名詞，在首次同臺指揮、觀摩及演練的全方位海陸空立體搜救情況下，促進兩岸救援經驗的交流。

二、建立人道救援合作管道

人道救援本來就是普世價值，縱使原本敵對的國家也可以透過人道救援的合作，促進雙方的合作，以降低雙方的敵意。這次兩岸聯合搜救演練已踏出兩岸合作救援的第一步，相信未來兩岸搜救單位在現有兩岸關係氛圍中，將會持續的以維護航行船舶、人民性命及海上安全的前提下，加強兩岸之間救援科技交流、緊急通報聯繫、緊急動員搶救等合作機制，以澈底落實海上安全救援的目標與信念。尤其在此次聯合救援演練中，兩岸搜救單位已確定救難共同無線電頻率，並建立相關的聯繫機制，如果發生緊急意外事故可由金門海巡隊與廈門搜救中心直接構成通聯，並得以緊急派員搶救。

三、建立海上救援合作機制

事實上，這次演練是根據 2008 年第 2 次江陳會談的內容，並且在海基會與海協會簽署的《海峽兩岸海運協議》第 7 點的共識「雙方積極推動海上搜救、打撈機構的合作，建立搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全。根據此共識的內容，兩岸一旦發生海上意外事故，雙方應及時

通報，並按照就近、就便原則及時實施救助」，所以兩岸金廈的聯合搜救演練就在此共識下所形成，讓這次演練建立兩岸海難救助機制，為兩岸救難合作建立新的里程碑。

伍、結語

在兩岸互動過程中，尤其是從經濟議題要進入政治議題時，兩岸都主張「先易後難、循序漸進」，但是切入途徑不同。臺灣主張以解決實務問題為先，可以先擱置爭議。大陸則希望先建立「一個中國」的政治框架。但是在處理合則兩利的非傳統安全議題時，雙方堅持的態度也會有所調整。如同此次的兩岸聯合搜救演練就是一次以解決實質問題需求為優先，因而在主權問題上擱置爭議的顯例。只要能夠實質的解決紛爭與衝突，以官民兼具的身分接觸，並不會矮化臺灣主權，反而可以透過特殊化的方式，合則兩利的有助問題解決，兩岸金門協議及澳門航運協商就是過去成功的具體案例。

對臺灣而言，能夠實質解決兩岸三通所可能出現的意外災害，維持臺海和平與安全，又不會陷入「一中原則」的政治框架，當然是最有利的；就中共來說，既不違反「一個中國」原則，又能使其認為兩岸情勢往其所預想方向發展，當然也會樂觀其成，更何況透過聯合救援的演練，也能夠衍生出對臺灣及國際社會的宣傳實質效益。

從「兩岸文化論壇」 探討兩岸文化交流

Discussion of Cross-Strait Cultural Exchange from the
Cross-Strait Cultural Forum

蔡國裕 (Tsai, Kuo-Yu)

淡江大學中國大陸研究所兼任教授

壹、前言

由「沈春池文教基金會」和大陸「中華文化聯誼會」聯合舉辦的「把握契機·開創新局—2010年兩岸文化論壇」於9月6日在臺北喜來登酒店舉行。行政院前院長、文化總會會長劉兆玄，文建會主委盛治仁，大陸文化部部长、中華文化聯誼會名譽會長蔡武等一百五十多位學者、專家及相關部門首長、代表參加論壇。由這場「文化論壇」之舉辦，顯示出兩岸文化交流的相關問題殊值探討。

貳、「兩岸文化論壇」的內容與意義

「兩岸文化論壇」的開幕式，先後有劉前院長兆玄、大陸文化部部长蔡武、盛主委治仁等三人上臺致詞，提出具前瞻性，甚至政策性的重要看法和意見。

一、具前瞻性的重要講話

主辦單位為表示對劉前院長兆玄的尊重，特別請其先上臺致詞。劉前院長在致詞時表示，今天的「文化論壇」在兩岸互動發展中，可以說是一個「里程碑」，因為在這個「論壇」中，兩岸主管業務的首長同臺致詞，這是前所未有的，代表兩岸關係發展的「重要一步」。劉前院長認為，兩岸文化交流與合作的成果，不僅對兩岸發展會產生正面意義，更重要的，對全世界文化和人類文

明也會做出更大貢獻。

劉前院長致詞後，接着由大陸文化部部長蔡武致詞。

蔡武在致詞中提出如下四點意見和建議：（一）凝聚共識，推動兩岸文化交流制度化；（二）深化交流，共同推動中華文化的傳承與發展；（三）搭建交流平臺，不斷拓展交流領域；（四）加強產業合作，增強兩岸文化產業的國際競爭力。在蔡武的致詞中，最引人關注的是公開表示：「我們期待雙方積極為協商簽署兩岸文化交流協議，創造各種有利條件。」

文建會主委盛治仁在致詞時強調，兩岸最大的合作基礎在於文化，但兩岸交流最艱難的障礙也在於文化。因此，盛主委認為，如何能夠求同存異，彼此包容，互相欣賞，甚至截長補短，達到雙贏，是兩岸文化交流「最重要的課題」。在盛主委的致詞中，最受重視的是，他在列舉未來兩岸文化交流具體項目時提出：雙方互設「官方辦事處」，將文化交流制度化、透明化。

二、「四項議題」與「八大共識」

開幕式結束後，參與論壇的學者、專家們隨即就（一）文創產業與市場；（二）有形與無形文化資產；（三）視覺藝術與表演藝術；（四）文學與社區總體營造四項議題，進行討論。經充分討論後，大陸文化部港澳臺辦副主任、中華文化聯誼會副會長侯湘華在主持論壇綜合報告時指出，這次論壇共達成如下八大共識：（一）儘快商簽兩岸文化協議；（二）互設民間文化辦事機構；（三）擴大文創產業合作；（四）共同打造優秀劇目；（五）漢字推廣；（六）對有形與無形文化資產的傳承與利用；（七）建立資源共享平臺；（八）加強博物館、美術館等交流。

論壇結束後次日，即 9 月 7 日中午，海基會董事長江丙坤會見並宴請蔡武，陸委會主管文教業務的副主委趙建民、文教處長陳會英也參加這場會見。江董事長表示，文化在「存異求同」當中，可以發揮很重要的角色，他相信這次蔡武訪臺是兩岸文化交流的「里程碑」，後續應該會有更多的發展。江董事長認為，這次兩岸文化論壇達成的八項共識，應該是兩岸共同努力的方向，他表示願意看到「提早實現」。蔡武也表示，他一定會以這次參訪作為一個新的起點，推進兩岸文化交流更加廣泛、深入地開展。

三、具「里程碑」的重要意義

此次論壇在兩岸文化交流過程中，有其一定的意義。誠如劉前院長兆玄所

說，它是一個「里程碑」，代表兩岸關係發展的「重要一步」；江董事長丙坤也用「里程碑」來肯定此次論壇的意義，江董事長充滿信心地認為，後續應該會有「更多的發展」。有媒體甚至把這次論壇稱之為「第一屆兩岸文化論壇」，其意甚明，即未來還會有第二屆、第三屆……，持續進行下去。在這次論壇中，最受矚目的是兩岸主管文化的首長，文建會主委盛治仁與大陸文化部部長蔡武同臺致詞，兩人均為兩岸政府現任的部長級官員，這是前所未見的，甚具政治意義。

再者，在論壇進行中，大陸文化部部長蔡武所提的協商簽署「兩岸文化交流協議」，以及文建會主委盛治仁所提的雙方互設「官方辦事處」，最具有前瞻性與政策意義。在論壇的「八大共識」中，將蔡武所提的「兩岸文化交流協議」精簡為「兩岸文化協議」，幾無改變；至於盛治仁所提的雙方互設「官方辦事處」，則被改為互設「民間」文化辦事機構，其因乃時機尚未成熟。惟倘兩岸繼「經濟合作架構協議」(ECFA)之後，果能接着協商簽署「兩岸文化協議」，並互設文化辦事機構，不論是「官方」或「民間」，都將開啟兩岸文化交流的新階段，其意義自是重大。

參、兩岸文化交流相關問題探討

兩岸文化交流早已開始，而「兩岸文化論壇」此時此刻在臺北首次舉行，自有其值得重視的意義。「兩岸文化論壇」閉幕後，在兩岸關係現有條件不變的情況下，兩岸文化交流將朝着論壇的「八大共識」方向發展，預期兩岸文化交流的廣度與深度將邁入新的階段，對兩岸關係發展也將產生重大影響。謹就兩岸文化交流相關問題，探討如下：

一、文化的定義與文化交流的功能和成效

文化的定義很多，不同的人對文化有不同的定義。一般而言，文化指人類活動的模式，以及給予這些模式的重要性之符號化結構。至於文化的範圍，包含很廣，一般而言，包括語言、文字、文學、音樂、繪畫、雕塑、戲劇、攝影、電影，以及人類的遺物、遺跡，和思想、制度、習俗等。

在人類發展史中，不同國家、不同區域、不同民族、不同族群的不同文化間的交流，以各種不同形式、不同強度，不停地進行着。一般而言，自然的、自願的文化交流（非文化殖民或文化侵略），其功能和成效，概括而言，主要有以下三者：（一）促進瞭解彼此的文化，乃至尊重彼此的文化，包括相同與

不同部分；(二)吸收、學習對方優良或實用的文化，同時檢討、改進自身不良或不合時宜的文化；(三)促進彼此的文化融合與文化發展，進而發展出豐富、燦爛、多彩多姿的多元文化。

二、中共積極推動兩岸文化交流之目的與策略

兩岸關係在中國歷史上是特殊歷史階段的特殊關係，對兩岸文化交流問題的探討，應切合這個特殊關係的性質。近年來，中共積極推動兩岸文化交流，來臺文化團體與人數，數量逐年增加，頻率與層級也逐年提高。

中共為何積極推動兩岸文化交流？從兩岸同文同種、同為傳承中華文化發展的特殊關係來看，依筆者的觀點，其目的為：以中華文化為紐帶，通過兩岸文化交流，促進兩岸人民的相互瞭解、信任、尊重與認同，減少或化解兩岸多年來形成的隔閡與誤解，為兩岸經濟關係之發展提供更有利的人文環境，並為兩岸政治難題之化解營造更良好的社會氛圍，最終達成兩岸和平統一的目標。

中共在推動兩岸文化交流時，其對臺策略如何？綜合相關資料，歸納如下：(一)「寓政治於文化交流」：通過文化交流，增強臺灣人民對中華文化與中華民族的認同，首先達到「人心統一」，進而實現「政治統一」。(二)「機制化、制度化、正常化」：積極推動實現兩岸文化交流的機制化、制度化、正常化，如協商簽署「兩岸文化協議」，互設文化辦事機構，消除各種障礙與限制，增加與提升文化交流的量與質。(三)從「歷史淵源」、「文化源流」及「感情聯繫」切入，務必做到「入島、入戶、入心」與「向下紮根」：不僅要進入臺灣島、進入每家每戶，還要進入每一個人的心中，深入基層社會，發揮廣度與深度的效果。

三、我們期望經由兩岸文化交流達成的效果

我們既然瞭解中共積極推動兩岸文化交流，雖有其正面效果，但也有其政治目的與策略運用，那麼我們為何不排斥、不阻止，反而因勢利導，甚至有些還主動、積極促進交流？當然是因為我們期望經由交流達成若干效果，分述如下：

(一)對內方面。臺灣本為多元文化融合的社會，經由兩岸文化交流，可以持續注入文化的活水，豐富文化的內涵，逐漸融合並發展更精彩、更燦爛的多元文化。

(二)對大陸方面。經由兩岸文化交流，將臺灣的精神、價值、理念與人

文生活之美等傳入大陸，可以增進大陸人民對臺灣的認知，並對大陸的社會發展，甚至政治發展，產生潛移默化、軟性導引的作用。

- (三) 對兩岸關係方面。經由兩岸文化交流，可以增進兩岸人民彼此的瞭解，促進兩岸文化的融合，縮短兩岸間的差距，對兩岸關係的穩定和兩岸的良性互動，具有正面、積極的作用。

四、兩岸文化交流中我們具有的優勢

相對於大陸，臺灣是個「小而美」的社會，大陸則是正在崛起中的強權。在硬實力或有形力量方面，我們雖遠遠不及大陸，但在軟實力或無形力量方面，如文化、創意、價值觀、精神、態度等，臺灣具有許多優勢，甚至可以說比大陸強很多。因此，在兩岸文化交流中，我們一方面具有優勢，得以發揮其作用；另方面卻又面臨許多問題，必須去應對和克服。

在兩岸文化交流中，我們具有哪些優勢呢？依筆者的觀點，我們的優勢，不僅表現在文化領域方面，也表現在整個社會和政治環境當中。列舉於次：

- (一) 文化方面：多元文化的包容、融合與發展；各種文化創意與藝術創作的的能力；傳統與現代結合的各種表演藝術；具臺灣特色的傳統戲曲與民俗表演；具有悠久歷史的中華文化資產，如：珍貴的故宮文物。
- (二) 社會方面：逐漸形成的公民社會；善良、正直、勤奮、誠信、包容、進取的臺灣精神；尊重人性、崇尚理性、多元融合的環境；活躍於海內外各種民間組織，尤其公益慈善團體；自由的宗教信仰與活動；新聞自由與媒體監督。
- (三) 政治方面：保障自由、維護人權的政治環境；日漸成熟的民主機制與運作；法治、依法行政與司法獨立。¹

五、兩岸文化交流中我們面臨的問題

在兩岸文化交流中，我們雖具有許多優勢，可以發揮正面功能與效果，但難免也會產生負面影響及須要面對的若干問題，包括挑戰、衝擊與威脅等。謹就個人的觀察與理解，將兩岸文化交流的負面影響，及我們須要面對的問題，歸納如下：

¹ 有關民意機關的議事效率與紀律，及司法人員的風紀與操守問題，還有待改進。

- (一) 不對稱的交流態勢。兩岸文化交流，不論從可運用的資源，含經費與人力，或從中央政府的重視程度與整合能力，以及國人的普遍支持和參與程度等作對比，兩岸間都呈現嚴重的不對稱。大陸方面，既多且強；臺灣方面，既少且弱。這是我們在兩岸文化交流中面臨的最大問題，也是最大的挑戰。
- (二) 中華文化「話語權」將逐漸易手。來臺的大陸文化團體、文化人士、歷史文物，無論人數、件數、次數或頻率，都呈現逐漸增加的趨勢。其表演或展覽的內容均屬中華文化的範疇，或與中華文化之組成部分有關，其對我可能造成的最大衝擊是，原本掌握在臺灣的中華文化「話語權」，將逐漸落在中共手中。亦即中共將會逐漸增強其對中華文化的「話語權」，而臺灣則將逐漸弱化。
- (三) 一體兩面的文化交流影響。兩岸文化交流越來越頻繁，對臺灣而言，將增強臺灣民眾對中華文化與中華民族的進一步瞭解與認同，因而可能產生兩個影響：其一、對本土的臺灣意識或臺獨意識的排斥與反對；其二、逐漸鬆懈對中共的戒心，不利於臺灣主體性及民心士氣的凝結與強固。
- (四) 臺灣文化產業優勢地位將受到威脅。中共以其豐富的資源與優厚的條件，吸引大量的臺灣文化團體與文化人士前往大陸發展，近年來，其數量呈現越來越多的趨勢。此一發展趨勢，對臺灣可能產生的威脅是，它將使原本居於領先地位的臺灣文化產業，面臨競爭力與優勢地位逐漸下降的危機。

肆、結論

「兩岸文化論壇」閉幕後，兩岸多數人民都期望兩岸文化交流能更廣泛、更深入地發展。筆者認為在兩岸關係現有條件與氛圍不變的情況下，這個期望是可能實現的。誠如劉前院長兆玄與江董事長丙坤所說，此次論壇在兩岸文化交流過程中將是一個重要的「里程碑」。值此兩岸文化交流即將進入新階段之際，謹提出以下三點意見，作為本文的總結：一、兩岸文化交流有其一體兩面及正反兩面的作用與影響，我們要仔細研究、評估文化交流對兩岸可能產生的正面作用與負面影響，尤其要着重研擬如何提升對臺灣的正面作用，降低對臺灣的負面影響？以及如何發揮臺灣文化對大陸的影響力？二、兩岸之間的問

題，政治不能解決的，經濟可以解決；經濟不能解決的，文化可以解決。兩岸在文化方面，本有很多相同之處，可以進行互動。因此，我們要更積極、更有自信地推動文化交流，促進兩岸互動朝和平、理性、互利、雙贏的方向發展。

三、文化是國家軟實力的主要組成部分，我們應全面盤點臺灣具有的各項文化軟實力，仔細評估各項文化軟實力對大陸可能發揮的影響力，進而研擬「走進大陸」的具體計畫，落實執行，並定期檢討改進。

中共網際網路控制作為研析*

An Analysis of PRC Web Control

劉文斌 (Liu, Wen-Bin)

孔懷瑞 (Kong, Huai-Rui)

本刊研究員，輔仁、醒吾兼任助理教授

本刊研究員

摘 要

眾所周知，中共對於網際網路的控制，比世界上大多數國家在廣度與深度上都嚴格，甚至引起國際間許多負面評價。

面對網路的快速發展，中共縱使有心於加強對網路的監控，但突破監控作為的方法亦推陳出新，讓中共對於網路的監控捉襟見肘，且中共為配合其快速的國力發展，亦必須依賴網路的便利性，更需要透過網路瞭解大陸民情，以穩固其統治合法性，使得中共對網路控制形成兩難局面。

關鍵詞：網際網路、網路控制、蛻變式管理

壹、前 言

網際網路日益發達，造成新的輿論力量，為國家社會的安定，連號稱保障

* 對於 Internet，我方慣用語為「網際網路」，中共慣用語為「互聯網」或「因特網」；我方慣用語為「網路」，中共慣用語為「網絡」；我方慣稱「資訊」，中共慣稱「信息」；我方慣稱「電腦」，中共慣稱「計算機」。本文在撰述上，若係中共原文或法令名稱，保持「互聯網」、「網絡」、「信息」、「計算機」用語，若係我方論述則採用「網際網路」、「網路」、「資訊」、「電腦」名稱。

言論自由典範的美國，亦對違反公序良俗的網際網路內容進行管理，¹在共產黨一向以監控、引導輿論作為統治重要手段的傳統下，中共進行網路監控自不例外，但其範圍、力度和標準卻超越各國對於公序良俗的維護標準，而被認為是為了封鎖新聞言論、侵犯言論自由，故引起爭議並有許多負面評價。²

依據中國互聯網絡信息中心（CNNIC），³於 2010 年 1 月 15 日在北京發布的《第 25 次中國互聯網絡發展狀況統計報告》，中共網路使用者近年呈現快速增長的趨勢。⁴中共更設定於 2010 年必須讓每村都有電話，讓 92% 的村有網路，使大陸的網路建設快速膨脹。自 2008 年起，中共明顯加強控制快速發展的網路負面訊息，且中共在四川地震開放訊息的教訓中，學會「以公開訊息，以控制訊息」的技巧（control the news by publicizing the news），同時輔以「權威訊息引導輿論」的作法以控制網路；不論中共以引導或防堵方式，控制已成為公共意見重要平臺的網際網路，已成為中共積極應對的重要問題。⁵

立志於監視國際間網路運行狀況的「開放網路促進會」（OpenNet Initiative；ONI），⁶在扣除部分沒有資料的俄羅斯等數各地區監控資料後，以

¹ 邱觀史，「世界各國如何加強網路監管 有害資訊明確界定限制」（2010 年 1 月 25 日），2010 年 3 月 10 日下載，《國際在線》，<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2010/01/25/4865s2741246.htm>。

² s. v. 「中華人民共和國網絡審查」，2010 年 3 月 9 日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E7%BD%91%E7%BB%9C%E5%AE%A1%E6%9F%A5%E6.B3.95.E5.BE.8B.E3.80.81.E6.B3.95.E8.A7.84.E7.A6.81.E6.AD.A2.E7.9A.84.E7.BD.91.E7.BB.9C.E5.86.85.E5.AE.B9.E5.92.8C.E7.BD.91.E7.BB.9C.E8.A1.8C.E4.B8.BA>。

³ 中國互聯網絡信息中心（China Internet Network Information Center，CNNIC），成立於 1997 年 6 月 3 日，是中國大陸的一個非盈利管理與服務機構，是經中共國務院主管部門批准，於 1997 年 6 月 3 日組建的網際網路管理和服務機構。s.v. 「中國網絡信息中心」，2010 年 6 月 1 日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E4%BA%92%E8%81%AF%E7%B6%B2%E7%B5%A1%E4%BF%A1%E6%81%AF%E4%B8%AD%E5%BF%83>。

⁴ 「CNNIC 發布《第 25 次中國互聯網絡發展狀況統計報告》」（2010 年 2 月 22 日），2010 年 3 月 10 日下載，《中國互聯網絡信息中心》，<http://www.zhengzhou.gov.cn:82/gate/big5/www.cnnic.net.cn/html/Dir/2010/01/15/5767.htm>。截至 2009 年 12 月，中國大陸網民規模已達 3.84 億，較 2008 年底增長 8,600 萬人，年增長率為 28.9%；網際網路普及率達到 28.9%，手機網民一年增加 1.2 億達 2.33 億人，規模已占整體網民的 60.8%，手機上網已成為中國大陸網際網路用戶的新增長點。農村網民的規模也持續增長，達到 10,681 萬，占整體網民的 27.8%，同比增長 26.3%。2009 年網路應用使用率排名前三，分別是網路音樂（83.5%），網路新聞（80.1%），搜索引擎（73.3%）。

⁵ Stephanie Wang, “China”, (2009/2/15), 2010/3/11 download, *OpenNet Initiative*, <http://opennet.net/research/profiles/china>。

⁶ “About ONI”, 2010/3/10 download, *OpenNet Initiative*, <http://opennet.net/about-oni>。ONI 係由加拿大多倫多大學、美國哈佛大學及渥太華 SecDev 集團所組成。

圖形顯示全球各地網路控制的鬆緊情況，顯示中國大陸與中東地區並列為被政府高度過濾、監控與滲透的網路使用地區，如圖 1：

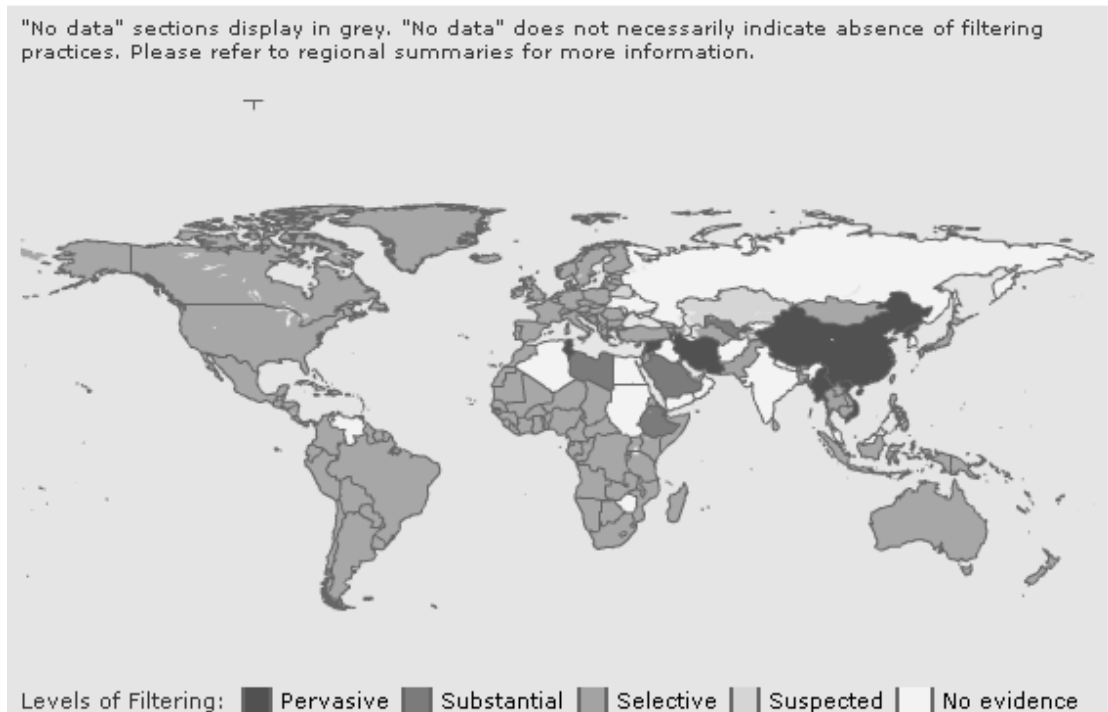


圖 1 ONI 全球網路控制圖

Data source: "Global internet filtering map", 2010/3/11 download, *OpenNet Initiative*, <http://map.opennet.net/filtering-pol.html>。

中共對於網際網路的嚴密控制，業已引發諸多國際事件，近期如：國際最大網路搜尋引擎公司谷歌（Google），於 2010 年 3 月 23 日，因難以配合中共長期以來網際網路控制等因素，而將目前在大陸的部分業務轉接香港，此舉不僅引發世人矚目，更引發美國與中共的相互指責。⁷網際網路的控制由商業糾紛演變成國與國間糾紛，充分顯示在全球化（globalization）狀態下，網路的政治內涵。因此，對於中共對網際網路的控制詳加研究，將有助於瞭解中共控制此新興「傳媒」的作法；又因輿論與政治發展有密切關係，是以，研究中共對網際網路的控制，亦有助於預判中共政治發展的新趨勢。而中共對網際網路

⁷ 連雋偉，「谷歌中國 夜奔香港 大陸痛批」，*中國時報*，2010 年 3 月 24 日，第 A1 版。

控制又可分為政策面與技術面兩個範疇加以研析。

貳、政策面控制

中共控制網際網路的政策面，主要依靠立法支撐，以法律為後盾，再藉由「行政手段」及「技術手段」互相配合，從上而下，由點到線，由區域到全面。以多手段、多途徑、多層次、分散式的處理，實現國家網路開道的 IP 封鎖、主幹路由的內容監測、域名劫持、內容發布過濾、瀏覽過濾等技術，把大多數網民能接觸到的信息控制在一個嚴格的環境中。

中共現行網際網路控制政策面的控制，可從制訂相關法令、內容禁忌與監管執行 3 個層面觀察。

一、制訂法令

中共對網路內容進行審查的原因和方式是多樣、多層次、跨部門的，除中央頒布的法律計有三十餘種外，⁸另尚有諸多地方立法，如：2007 年 12 月 20

⁸ (一)《中華人民共和國計算機信息系統安全保護條例》(1994 年 2 月 18 日，國務院令第 147 號公布並施行)；(二)《中華人民共和國計算機信息網絡國際聯網管理暫行規定》(1996 年 2 月 1 日，國務院公布並施行)；(三)《計算機信息網絡國際聯網出入口通道管理辦法》(1996 年 4 月 9 日，原郵電部公布並實施)；(四)《關於對〈中華人民共和國計算機信息系統安全保護條例〉中涉及的「有害資料」問題的批復》(1996 年 5 月 9 日，公安部公布)；(五)《計算機信息網絡國際聯網管理暫行規定》(國務院 1997 年 5 月 20 日公布，1997 年 5 月 20 日實施)；(六)《中華人民共和國刑法》(1997 年 7 月 14 日，全國人民代表大會修訂，1997 年 10 月 1 日施行)；(七)《計算機信息網絡國際聯網安全保護管理辦法》(1997 年 12 月 11 日，國務院批准，1997 年 12 月 30 日公安部公布並實施)；(八)《中華人民共和國計算機信息網絡國際聯網管理暫行規定實施辦法》(1998 年 2 月 13 日，國務院信息化工作領導小組公布並實施)；(九)《計算機信息系統國際聯網保密管理暫行規定》(1998 年 2 月 26 日，國家保密局公布並實施)；(十)《關於加強國際聯網備案管理的通告》(1998 年 2 月 26 日國家保密局發布)；(十一)《計算機信息網絡國際聯網保密管理規定》(國家保密局公布，2000 年 1 月 1 日實施)；(十二)《計算機信息系統保密管理暫行規定》(2000 年 1 月 1 日，保密局公布並實施)；(十三)《計算機病毒防治管理辦法》(2000 年 4 月 26 日，公安部公布並實施)；(十四)《關於審理擾亂電信市場秩序案件具體應用法律若干問題的解釋》(2000 年 5 月 12 日，最高人民法院公布，2000 年 5 月 24 日施行)；(十五)《互聯網絡信息服務管理辦法》(2000 年 9 月 20 日國務院第 31 次常務會議通過)；(十六)《中華人民共和國電信條例》(2000 年 9 月 25 日，國務院公布並實施)；(十七)《互聯網絡信息服務管理辦法》(2000 年 9 月 25 日，國務院公布並實施)；(十八)《互聯網絡電子公告服務管理規定》(2000 年 11 月 6 日公布並實施)；(十九)《互聯網電子公告服務管理規定》(2000 年 11 月 7 日，信息產業部公布並實施)；(二十)《互聯網站從事登載新聞業務管理暫行規定》(2000 年 11 月 7 日，國務院新聞辦公室、信息產業部公布並實施)；(二十一)《全國人大常委會關於維護互聯網絡安全的決定》(2000 年 12 月 28 日第九屆全國人民代表大會常務委員會第十九次會議通過)；(二十二)《中國互聯網絡行業自律公約》(2002 年 4 月 24 日，中國網際網路協會為公約的執行機構，負責公約組織實施)；(二十三)《互聯網絡出版管理暫行規定》(2001 年 12 月 24 日新聞出版總署第 20 次署務會和 2002 年 6 月 27 日信息產業部第 10 次部務

日，廣東省 10 屆人大常委會第 36 次會議上通過《廣東省計算機信息系統安全保護條例（草案修改三稿）》、⁹《重慶市計算機信息系統安全保護條例》¹⁰等，達數十項法規來規範網際網路活動。

中共對於網際網路的控制，除制訂法令作為依據外，更因中共內政外交的需要，隨時空環境不同而改變，如：對法輪功與「六四」事件比現在更為敏感年代的 2000 年前後，中共對於網路上流傳有關法輪功與「六四」事件內容控制趨嚴，而隨著時空環境的開放，中共於 2004 年起則開始大力打擊網路色情。¹¹

二、禁止內容¹²

法律、法規禁止的網路內容和網路行為，大略包括：

- (一) 反對憲法確定的基本原則；
- (二) 危害國家統一、主權和領土完整；
- (三) 煽動抗拒、破壞憲法和法律、行政法規實施；

會審議通過，2002 年 8 月 1 日起施行)；(二十四)《關於互聯網絡中文域名管理的通告》(2002 年 9 月 30 日公布)；(二十五)《互聯網絡上網服務營業場所管理條例》(2002 年 9 月 29 日，國務院公布，2002 年 11 月 15 日施行)；(二十六)《互聯網絡文化管理暫行規定》(2003 年 3 月 4 日文化部部務會議審議通過，自 2003 年 7 月 1 日起施行)；(二十七)《互聯網絡站禁止傳播淫穢、色情等不良信息自律規範》(2004 年 3 月 29 日，網際網路新聞信息服務工作委員會公布)；(二十八)《互聯網絡藥品信息服務管理辦法》(2004 年 5 月 28 日，國家食品藥品監督管理局局務會議審議通過公布並實施)；(二十九)《互聯網絡 IP 位址備案管理辦法》(2005 年 1 月 28 日，中華人民共和國信息產業部第 12 次部務會議審議通過，2005 年 3 月 20 日施行)；(三十)《非經營性互聯網絡信息服務備案管理辦法》(2005 年 1 月 28 日，中華人民共和國信息產業部第 12 次部務會議審議通過，2005 年 3 月 20 日施行)；(三十一)《互聯網絡著作權行政保護辦法》(2005 年 4 月 30 日，國家版權局、信息產業部公布，2005 年 5 月 30 日實施)；(三十二)《關於網絡遊戲發展和管理的若干意見》(2005 年 7 月 12 日，文化部、信息產業部公布實施)；(三十三)《中國互聯網絡網絡版權自律公約》(2005 年 9 月 3 日，網絡公司集體簽署)；(三十四)《互聯網絡視聽節目服務管理規定》(2007 年 12 月 20 日，國家廣播電影電視總局、信息產業部令第 56 號公布，2008 年 1 月 31 日實施)。s.v. 「中華人民共和國網絡審查」(2010 年 3 月 10 日)，2010 年 3 月 14 日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E7%BD%91%E7%BB%9C%E5%AE%A1%E6%9F%A5>。另參閱：2010 年 3 月 9 日下載，《德陽市公安局信息網絡安全報警服務網》，<http://110.deyang.gov.cn/declare.asp>。「計算機信息系統保密管理暫行規定」(2007 年 4 月 12 日)，2010 年 3 月 18 日下載，《廣東省新聞出版局》，<http://xwcbj.gd.gov.cn:82/gate/big5/www.xwcbj.gd.gov.cn/news/html/bmxc/zcfg/article/4811422047962.html>。

⁹ 《計算機信息系統保密管理暫行規定》。

¹⁰ 《重慶市計算機信息系統安全保護條例》(2006 年 12 月 31 日)，2010 年 3 月 24 日下載，《重慶市公安局攻固信息網絡安全報警網站》，<http://www.cqnet110.gov.cn/ShowPage.Asp?id=280>。

¹¹ s.v. 「中華人民共和國網絡審查」。

¹² s.v. 「中華人民共和國網絡審查」。

- (四) 洩漏國家秘密，危害國家安全或者損害國家榮譽和利益；
- (五) 煽動民族仇恨、民族歧視，破壞民族團結，或者侵害民族風俗、習慣；
- (六) 破壞國家宗教政策，宣揚邪教、迷信；
- (七) 散布謠言，擾亂社會秩序，破壞社會穩定；
- (八) 宣傳淫穢、賭博、暴力或者教唆犯罪；
- (九) 侮辱或者誹謗他人，侵害他人合法權益；
- (十) 危害社會公德或者民族優秀文化傳統；
- (十一) 損害國家機關信譽；
- (十二) 煽動非法集會、結社、遊行、示威、聚眾擾亂社會秩序；
- (十三) 以非法民間組織名義活動；
- (十四) 含有法律、行政法規禁止的其他內容。

依據這些管理內容規定，除防止危害公序良俗者可以被外界大致接受外，其他如大陸人民將被禁止在網路上討論，有關中共憲法規定之「中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度將長期存在和發展」，¹³將使中共的統治合法性不准被民眾討論與質疑；禁止對宗教的討論，則不僅危害人民信仰的自由，更加諸中共對何種宗教係「邪教」的審查權力，違反中共憲法信仰自由之規定；¹⁴對於國家機關信譽討論的禁止，更使人民喪失監督政府施政的權力；¹⁵而對於非法民間組織的禁止，當然損及人民集會結社的自由，也違反中共當前憲法的相關規定。¹⁶

三、監管執行

(一) 以行政和司法手段威嚇

中共對於發表、製作被其認為不良信息者，主要以罰款、撤銷網站、刑事拘留等為處罰手段，甚至閱覽、下載相關信息者亦同。

¹³ 《中華人民共和國憲法（全文）》，2010年3月12日下載，《人民網》，<http://www.people.com.cn/GB/shehui/1060/2391834.html>。

¹⁴ 《中華人民共和國憲法（全文）》第36條：「中華人民共和國有宗教信仰自由」。

¹⁵ 《中華人民共和國憲法（全文）》第27條：「一切國家機關和國家工作人員必須依靠人民的支持，經常保持同人民的密切關係，傾聽人民的意見和建議，接受人民的監督，努力為人民服務」。

¹⁶ 《中華人民共和國憲法（全文）》第35條：「中華人民共和國公民有言論、出版、集會、結社、遊行、示威的自由」。

(二) 引導網上輿論方向

除封網作為之外，中共也大力發展官方網站，積極進行網上宣傳。政府亦聘用網絡評論員，由他們以普通網友的身分，引導輿論，替黨和政府的方針政策辯護。¹⁷如：從 2006 年 5 月起，各級政府部門分別招募的網路評論員（又名五毛黨），¹⁸渠等定期接受相關部門的指導，利用業餘時間監察網路出現的「不文明行為、違法和不良信息」，及時通過電話、電子郵件、不定期參加會議等方式，向相關單位提出監察意見。中共並命令網路公司幫助政府過濾「敏感」與「不法」言論，發現後，立即停止傳輸，保存有關紀錄，並向有關機關報告。

(三) 實施實名登記與備案制度

中共規定網際網路用戶在 ISP 辦理接網手續時，用戶須填寫真實姓名備案表，留存個人與單位信息，由 ISP 業者將資料交給公安部門備案。2005 年 2 月起，中共信息產業部（工業和信息化部前身）更要求境內所有「網站」主辦者必須經由為網站提供接入、託管、虛擬主機等服務的 IDC、¹⁹ISP 業者提供有效證件備案登記，否則不得在大陸境內從事互聯網信息服務。²⁰

(四) 約束 IDC 及各網站業者²¹

如：2010 年 4 月 29 日在江蘇泰興發生幼稚園遭血腥襲擊案，造成 32 名成人及幼童輕重傷的慘劇。中共迅速封鎖消息隱瞞壓制報導，在網上披露事件者，則遭到警告與騷擾。另外，新浪等門戶網站收到相關部門指令，關於泰興幼稚園傷人事件，一律採用新華社通稿，²²統一對外訊息發布口徑。

¹⁷ 「中共忌憚網際網路民主力量」（2005 年 9 月 30 日），2010 年 3 月 12 日下載，《大紀元》，<http://news.epochtimes.com.tw/5/9/30/12234.htm>。

¹⁸ s.v. 「網路評論員」（2010 年 3 月 15 日），2010 年 4 月 25 日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E7%BD%91%E7%BB%9C%E8%AF%84%E8%AE%BA%E5%91%98>。網路評論員，指專受雇傭或指導，以網路發表評論為全職或兼職的人員。他們以普通網民的身分，發表評論，來試圖達到影響網路輿論之目的。因每發表一篇支持中共的網路文章，中共就支付人民幣 5 毛做為酬勞，故被戲稱為「5 毛黨」。

¹⁹ 「IDC (Internet Data Center)」網路資料中心。指業者對客戶提供主機代管、儲放場地出租、資料備援、系統管理等，提供專業及安全的管理，藉以降低企業客戶成本的一種服務。

²⁰ 「個人辦網站採用實名制備案」（2010 年 2 月 25 日），2010 年 3 月 14 日下載，《BTV 在線新聞》，http://www.btv.org/btvindex/xw/content/2010-02/25/content_693650.htm。

²¹ 「工業和信息化部關於進一步落實網站備案信息真實性核驗工作方案」（2010 年 2 月 23 日），2010 年 3 月 12 日下載，《中國互聯網絡信息中心》，<http://xtlv.cn/html/Dir/2010/02/23/5785.htm>。

²² 「幼稚園血案 萬人上街討真相」（2010 年 5 月 2 日），2010 年 5 月 2 日下載，《聯合新聞網》，

(五) 要求國內外公司配合

中共要求國內公司及在境內設立的國外網路公司幫助過濾敏感言論。如 Google 在 2006 年 1 月推出 Google.cn 時，任何有違中共規定內容都被要求自行過濾；²³「雅虎中國」更被指幫助中共當局調查網上異議人士。另中共以法規的形式要求 ISP 廠商及 ICP 廠商不得製作、複製、發布、傳播任何「有害」信息。如發現，應當立即停止傳輸，保存有關紀錄，並向有關機關報告。²⁴

(六) 網咖管理

中共要求網咖上網者以真實姓名登記，並要求網咖必須安裝安全管理軟體，控制並及時封鎖任何對當局不利的言論。²⁵

(七) 網路舉報

各級政府和部門如：公安部、中國互聯網協會等，紛紛建立舉報網站及電話，用來接收對政治、色情暴力等有社會危害內容的網站進行舉報。公安部更提供網路虛擬警察程式（警警、察察），讓各網站或使用使用者免費下載，如果發現不良言論、圖片或狀況，可點擊該動態圖示，直接連往各地公安局網監隊報案。²⁶

這些禁止作為，顯然與當前國際朝向民主多元、政府為人民而存在、政府必須保證民意糾集與反映，及政府施政依民意為依歸的發展方向不相吻合。²⁷

(八) 管轄機關²⁸

目前中共轄下公安部門（主要是網警）、國家安全部門、新聞管理部門、通信管理部門、文化管理部門、廣播電影電視部門、出版部門或保密部門的工作人員，都有各自的職責在監控全中國大陸的論壇、網誌、聊天室和私人的即

<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI2/5572653.shtm>。

²³ 2010 年 3 月 23 日谷歌（Google），宣布不再自我審查「中國 Google」的搜尋結果，並正式關閉中國大陸 google.cn 的網頁、新聞及圖片的搜索服務，只要連接進入 google.cn，會被自動導向 google.com.hk 也就是香港 Google 網站。

²⁴ 「深度解析—Google.cn 事件進程完全節點」（2010 年 1 月 20 日），2010 年 3 月 12 日下載，《天涯來吧》，<http://laiba.tianya.cn/laiba/CommMsgs?cmm=13628&tid=2714271674408272001>。

²⁵ 「北京市網吧年內實現電子實名登記上網」（2008 年 2 月 22 日），2010 年 3 月 12 日下載，《人民網》，<http://media.people.com.cn/BIG5/40606/6914569.htm>。

²⁶ 「深圳網警公開上網巡邏」（2006 年 1 月 3 日），2010 年 3 月 10 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/6/1/3/n1175726.htm>。

²⁷ Robert A. Dahl, *Poliarchy—Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), pp.2-3.

²⁸ s. v. 「中華人民共和國網絡審查」。

時通訊、電子郵件、網頁等網際網路流通信息，但各單位均各自為政，至今尚未發現全國性的統一網路監管機構。各單位網管人員，嚴格禁止並刪除網路上「有害」信息，²⁹同時對特定人群實行網路監視，並阻斷敏感人士的網路通信。

眾所周知，中共極其重視宣傳工作，以中共中央宣傳部的任務可見其端倪，³⁰中宣部對於網路的管理，屬於其引導輿論的重要工作之一，如中宣部於 2009 年中，要求各媒體不得質疑中共工業和信息化部（工信部）要求強制預裝上網過濾軟體（即「綠壩-花季護航上網過濾軟體」），並要求各媒體對所屬網站加強管理，對論壇貼文中出現攻擊性言論，及時予以封堵刪除。³¹顯見，中共將網路視為重要傳媒加以控制，或轉化為「黨的喉舌」企圖極為明顯，其作為當然亦極為積極。

參、技術面控制

網路依覆蓋範圍可分為：區域網路（local area network，簡稱 LAN）及都會網路（metropolitan area network，簡稱 MAN）和廣域網路（wide area network，簡稱 WAN）。最為一般人熟知的廣域網路就是 Internet 網際網路。它由全球成千上萬的 LAN、MAN 和 WAN 串聯而成。而在實體的運作中，骨幹網路（backbone）是極重要的一環。³²在大陸有省級和國家級的骨幹網路之

²⁹ 查禁、封堵和阻斷可能會「利用網際網絡造謠、誹謗或者發表、傳播的有害信息」，例如關於「煽動顛覆國家政權、推翻社會主義制度」、「煽動分裂國家、破壞國家統一」、「煽動民族仇恨、民族歧視，破壞民族團結」、「竊取、洩漏國家秘密」、邪教和淫穢的信息

³⁰ 「主要職能」，2010 年 3 月 15 日下載，《中國共產黨新聞》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64114/75332/>。
中共中宣部任務係：負責指導全國理論研究、學習與宣傳工作；負責引導社會輿論，指導、協調中央各新聞單位的工作；負責從宏觀上指導精神產品的生產；負責規劃、部署全局性的思想政治工作任務，配合中央組織部做好黨員教育工作，負責編寫黨員教育教材，會同有關部門研究和改進群眾思想工作；受黨中央委託，協同中央組織部管理文化部、新聞出版署、中國社會科學院的領導幹部，會同中央組織部管理人民日報社、廣播電影電視總局、新華社等新聞單位和代管單位的領導幹部，對省、自治區、直轄市黨委宣傳部部長的任免提出意見；負責提出宣傳思想文化事業發展的指導方針，指導宣傳文化系統制定政策、法規，按照黨中央的統一工作部署，協調宣傳文化系統各部門之間的關係；完成黨中央交辦的其他任務。

³¹ 「中宣部禁止批評『綠壩』」（2009 年 6 月 14 日），2010 年 3 月 12 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/9/6/15/n2558218.htm>。

³² 「什麼是骨幹網路（backbone）」（2006 年 12 月 16 日），2010 年 4 月 25 日下載，《Phorum 論壇大師》，<http://phorum.com.tw/ShowPost/6038.aspx>。網際網路的架構中，個人或家庭電腦使用者必須透過 ISP 供

分；目前大陸有 9 個全國性的骨幹網，分別為：³³一、中國公用電腦互聯網（CHINANET）；二、中國金橋資訊網（CHINAGBN）；三、中國聯通電腦互聯網（UNINET）；四、中國網通公用互聯網（CNCNET）；五、中國移動互聯網（CMNET）；六、中國教育和科研電腦網（CERNET）；七、中國科技網（CSTNET）；八、中國長城網（CGWNET）；九、中國國際經濟貿易互聯網（CIETNET）。

上述的骨幹網路及重要的 ISP 的網路路由閘道，就成為中共控制網際網路的關鍵核心節點（Node）。³⁴掌握住這些節點，經過節點的信息就可能受到控制。所以中共就藉由控制全國境內的網際網路核心節點路由，過濾、限制、封鎖、追蹤絕大部分網路信息的流動，達到控制網際網路訊息流通目的。

一、控制網路的系統

中共控制網路的技術手段主要透過 3 大系統，分別是：「防火長城」（Great Firewall，簡稱 GFW）、「金盾工程」與「綠壩」過濾軟體（控制個人電腦）。

GFW 是中共宣傳系統掌控，金盾是公安系統的掌控，綠壩則由工信部掌控。

GFW 主外，作用就像是網路海關，它在國內、外的資訊經過國家路由閘門時進行過濾、篩檢產生阻隔、屏蔽、封鎖的作用。GFW 主要依附於國家級網際網路交換中心，以進行過濾審查及入侵防禦，或封鎖 IP，位置集中，設備數量少。金盾主內，目的在偵查取證。金盾進駐國內各大 ISP 中心、ICP 資料中心，無處不在，數量巨大。³⁵綠壩則是直接安裝在用戶個人電腦內，攔截管制的文字、圖片。

（一）防火長城

應商，取得上網的帳號與 IP，連上 ISP 的線路。小的 ISP 可能再連接最上游的 ISP。這些最上游，服務一個大的地區如省或國家的 ISP，就必須提供一個主線路，讓這些支線一一的接上來。這些最上游的網路線，我們就稱為骨幹網路。所以簡單的說，骨幹網路就是最上游 ISP 的網路。

³³ 「國內的 Internet 九大骨幹網是哪些網路」（2009 年 10 月 28 日），2010 年 4 月 25 日下載，《天涯問答》，<http://wenda.tianya.cn/wenda/thread?tid=650c859e55904e7e&clk=wttpts>。

³⁴ 在網路上只要擁有自己唯一網路位址且有數據傳入和輸出設備的點都可以叫網路節點，節點可以是個人電腦、工作站或伺服器甚至印表機和其他網路連接的設備。

³⁵ 「閱後即焚：GFW」（2009 年 08 月 30 日），2010 年 3 月 14 日下載，《自由新聞》，<http://freemorenews.com/2009/08/30/burn-after-reading-gfw/>。

「防火長城」，也稱長城防火牆或國家防火牆，是中共對其境內網際網路所建立的多套網路安全防護及網路審查系統的俗稱。³⁶主要對公共網路系統監控，尤其是對大陸境外涉及敏感內容的網站、IP 位址、關鍵字、網址等的過濾。

中共約在 1999 年前後，開始構築「防火長城」進行網路審查。當時主要鎖定監控民運人士聚集的網站及 Wikipedia、Youtube 等資訊型網站，採用將伺服器列入黑名單、過濾網頁關鍵字等方式進行控管。³⁷

(二)金盾工程

1993 年開始，中共為了建設信息化電子政務，陸續推出 12 個重要系統建設金字專案工程（又稱十二金工程），³⁸其中「金盾工程」由公安部規劃，目標是提高工作效率和偵查破案水準，同時也是中共全國公共信息網絡安全監控中心的建設，因此具有網路審查功能。³⁹

估計「金盾工程」大約有三萬名「網絡警察」，主要是現職員警。⁴⁰該工程使用更精密的封鎖、過濾機制，可以用來設定過濾網址中的特定網域與路徑字串。⁴¹是一個比「防火長城」更嚴密的網路安全監控過濾系統，「金盾工程」已於 2008 年北京奧運會前完成所有工程建設。⁴²

(三)綠壩

2009 年 6 月 9 日中共工信部，以「為構建綠色、健康、和諧的網絡環境，避免互聯網不良信息對青少年的影響和毒害」為由，要求在境內生產銷售的電腦出廠時預裝「綠壩」軟件；進口電腦在國內銷售前也應預裝「綠壩」軟

³⁶ 「人類又一大奇蹟：中國防火長城」（2008 年 8 月 26 日），2010 年 3 月 14 日下載，《環球博客-夏伯陽》，<http://blog.huanqiu.com/?uid-31736-action-viewspace-itemid-18282>。

³⁷ 「閱後即焚：GFW」。

³⁸ 「十二金工程」，2010 年 4 月 26 日下載，《中國電子政務網》，<http://www.xinhui.gov.cn/export/xhcyj/xxh/dzzw/nw20080311090635.html>。金監（金融監管）、金融（金融信息）、金卡（電子貨幣）、金稅（稅收）、金財（財政管理）、金農（農業信息）、金盾（公安部）、金保（社會保障卡）、金關（外貿關稅）、金審（審計信息）、金水（水利信息）、金質（品質監督）。

³⁹ 「金盾工程」（2003 年 2 月 27 日），2010 年 3 月 12 日下載，《中國網》，<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/283732.htm>。

⁴⁰ 「加國報告 Skype 助中共監控網上通訊」（2008 年 10 月 4 日），2010 年 3 月 10 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/8/10/5/n2286109.htm>。

⁴¹ 「金盾工程」（2009 年 6 月 7 日），2010 年 3 月 12 日下載，《Willin Kan 的博客》，<http://willin.heliohost.org/?p=1254>。

⁴² 「防火長城（GFW）」。

件，電腦生產及銷售企業應於 2009 年 6 月底完成「綠壩」軟件預裝測試等相關工作，2009 年 7 月 1 日後出廠和銷售的電腦應預裝「綠壩」軟件，以過濾個人電腦上網行為。⁴³

工信部稱，2009 年 5 月底，全大陸已有 106 家網站提供「綠壩」軟體下載，完成全大陸 36 個省區市 20,967 所校園的安裝使用工作，總裝機數量達到 261.8 萬臺。原計畫 2009 年 7 月 1 日起將此建構「綠壩」工作推展至全國，後因受到國內外強大反彈，2009 年 8 月 13 日，工信部表示放棄在所有電腦上強制安裝「綠壩」軟體。⁴⁴但有中共官員又宣稱不可能完全放棄，安裝只是時間問題。目前包含中國聯想、海爾、臺灣宏碁、華碩、明碁，日本新力及東芝 7 家電腦製造商，仍繼續銷售安裝有該軟體的電腦，以換取參與政府的電腦下鄉補助計畫。⁴⁵

二、控制網路的技術

GFW、「金盾工程」與「綠壩」的運作方式，其控制技術方法可以細分如下：

(一) IP 封鎖

1990 年代初期開始，中共對認為違反國家法律法規的網站進行 IP 封鎖。目前中共網路安全部門通常將其認為特別反動的網站 IP 位址列管，一概中斷其網際網路通訊，以防止民眾透過海外代理伺服器連接。⁴⁶

(二) 網頁關鍵字封鎖

若是網站上的某一頁面內容含有不當關鍵字，如：河殤、疆獨、藏獨、自

⁴³ 「關於計算機預裝綠色上網過濾軟件的通知」(2009 年 6 月 9 日)，2010 年 3 月 14 日下載，《中央政府門戶網》，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2009-06/09/content_1335703.htm。

⁴⁴ S.V.「綠壩-花季護航」(2009 年 10 月 26 日)，2010 年 3 月 14 日下載，《互動百科》，<http://www.hudong.com/wiki/%E7%BB%BF%E5%9D%9D-%E8%8A%B1%E5%AD%A3%E6%8A%A4%E8%88%AA>。該軟體主要功能如下：(1) 圖像攔截：能自動識別、攔截不良圖片。(2) 語義分析：能自動對網頁及本地文字即時檢查。(3) 時間控制：可對上網時間進行時段限制。(4) 內容選擇：可增加或刪除需要攔截的不良信息內容。(5) 自定義黑名單、白名單、關鍵字的攔截。(6) 禁止上網程式：可對 MSN、QQ、網遊等程式控制。(7) 螢幕監控：可定時對螢幕進行抓屏(抓屏：指複製螢幕畫面)。(8) 日誌查看：可以方便地察看上網紀錄和抓屏紀錄。(9) 推薦大量精彩網址，引導瀏覽健康網站。(10) 密碼卸載：管理員憑密碼可對軟體進行設置和卸載。

⁴⁵ 「安裝綠壩 宏碁等被控侵權」(2010 年 1 月 6 日)，2010 年 3 月 12 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/10/1/7/n2778596.htm>。

⁴⁶ 「人類又一大奇蹟：中國防火長城」。

由、人權、民主、國家、政府、基督教會等等，那麼該頁面就可能被阻絕，無法顯示該頁面內容。「金盾工程」在網際網路連線中，會即時掃描每一網頁的內容，如果頁面中含有特殊字詞，就會中斷連線，一般約三十分鐘。⁴⁷

(三) 域名解析控制

域名解析控制又稱「域名劫持」，就是在所能控制的網路範圍內（國境內）攔截該地區所有電腦上網時發出的域名解析請求，然後分析提出請求的域名，是否在封鎖範圍內，如果屬於封鎖範圍以外的，就放行讓其連接該網站或網址，否則就不執行任何的工作，使請求逾時而失敗或直接導向假的 IP 位址。其效果就是讓特定的網址，不能被連接瀏覽或使對該網址的瀏覽被導向一個事先設定的假網址，防止一般民眾瀏覽不被允許的網站。⁴⁸

(四) 用戶端瀏覽過濾

安裝在網民個人電腦的反色情過濾程式「綠壩」。該軟體採用圖像內容和語義識別技術，過濾文字和圖像，⁴⁹可直接封鎖海外反政府網站，進行關鍵詞內容過濾，鍵盤記錄密碼，每 3 分鐘對「螢幕拍照」⁵⁰一次，並記錄用戶所有網上活動等。有大陸網民破解「綠壩」程式，發現關鍵詞分為：色情和非色情兩類，色情類有二千七百多個，非色情類卻有六千五百多個。非色情關鍵詞，與法輪功相關的占絕大多數。⁵¹顯與中共官方宣稱「綠壩」程式，旨在過濾色情、保護使用者的目的不符。

(五) 內容發布過濾

這是預審行為技術，即過濾關鍵詞，例如論壇、聊天室、QQ、Tom-Skype 等的網站或軟體對關鍵詞進行預先過濾、延後發布、警告等。⁵²

(六) RST 信號干擾

2002 年前後，中國大陸研發關鍵字過濾系統，主要是架構在高級路由器。此種過濾是雙向的，就是，境內含有關鍵字的網站在國外不可瀏覽，國外

⁴⁷ 「金盾工程」。

⁴⁸ 「人類又一大奇蹟：中國防火長城」（2008 年 8 月 26 日），2010 年 3 月 14 日下載，《環球博客-夏伯陽》，<http://blog.huanqiu.com/?uid-31736-action-viewspace-itemid-18282>。

⁴⁹ S.V. 「綠壩-花季護航」。

⁵⁰ 「銀幕拍照」系統自動將電腦螢幕操作畫面拍下存檔，可以追查該臺電腦曾經做過的事情。

⁵¹ 「綠壩被破解」（2009 年 6 月 11 日），2010 年 3 月 12 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/9/6/12/n2555591.htm>。

⁵² S.V. 「中華人民共和國網絡審查」。

含有關鍵字的網站在境內不可瀏覽。一般認為，GFW 是直接建構在國家骨幹網路的路由器（Router）上，⁵³進行過濾解析封鎖。但依英國的研究推測：GFW 可能獨立於路由器之外，ISP 的出口路由器上並不存在 GFW 這個系統，僅存在一個「封包轉發器」。用戶端發出封包，主幹路由接收到後，並不會對這個封包做任何處理。這個封包無論是否存在非法內容，都會被傳送到伺服器端。但與此同時，路由器會把這個封包複製一份到 GFW。收到拷貝的封包之後 GFW 就使用關鍵字過濾系統，進行 TCP/IP 資料封包內容的過濾、掃描指定的關鍵字，並進行智慧識別，檢查網路中是否有違反安全策略的行為。如果發現有符合既定的違禁內容（封鎖的關鍵字），就分別向用戶端和服務端的電腦發送欺騙的 RST（Reset the connection）復位封包⁵⁴加以干擾，導致用戶端及服務端訊號異常而中斷連線，用戶電腦螢幕會顯示連接失敗訊息。⁵⁵

此過程可從英國劍橋研究小組對中共 GFW 干擾技術的測試結果，如表 1「GFW 關鍵字過濾 RST 技術測試資料」加以觀察。該實驗從英國劍橋（牆外）的機器連接了大陸境內的一個網站（牆內）。並在兩個方向上檢測內容並進行過濾。實驗使用 netcat（nc）程式，沒有使用網頁流覽器，以避免無關細節。報文用 ethereal 程式截取，並用一般格式顯示出來。開始時實驗先以正常模式瀏覽一個中國網頁並記錄雙方的報文。接下來發起一次有意觸發封禁的請求，觀察連接是如何被 RST 復位報文關閉的。

⁵³ 「路由器」是一種連接多個網路或網段的網路設備，它能將不同網路或網段之間的資料資訊進行「翻譯」，以使它們能夠相互讀懂對方的資料，從而構成一個更大的網路。路由器有兩大典型功能，即資料通道功能和控制功能。

⁵⁴ 「RST（Reset the connection）」收到 RST 復位訊號就表示網路連接發生了某種錯誤，要求電腦重新連接，這樣就會導致原先的連線中斷。

⁵⁵ 「防火長城架構」，2010 年 3 月 21 日下載，《探微網》，http://images.google.com.tw/imgres?imgurl=http://lh4.ggpht.com/_Zi7jT0-Iak4/SX6xIao4H_I/AAAAAAAAABAI/vyCjabK6N44/s400/firefos.jpg&imgrefurl=http://tanwei.tv/Articles/ArticleArchive/proxy-vpn7a81783491d176fe5de57a0b6280672f52066790&usq=kDxpfbqabqRGqPZLkihsk0fN36oY=&h=400&w=324&sz=28&hl=zh-TW&start=196&um=1&itbs=1&tbnid=jwPBY8-flEgUtM:&tbnh=124&tbnw=100&prev=/images%3Fq%3D%25E9%2587%2591%25E7%259B%25BE%25E5%25B7%25A5%25E7%25A8%258B%26start%3D180%26um%3D1%26hl%3Dzh-TW%26sa%3Dn%26rls%3Dcom.microsoft:en-US%26rlz%3D117GGLL_zh-TW%26ndsp%3D20%26tbs%3Disch:l。

表 1 GFW 關鍵字過濾 RST 技術測試資料

正 常
cam(53382) → china(http) [SYN]↓ china(http) → cam(53382) [SYN, ACK]↓ cam(53382) → china(http) [ACK]↓ cam(53382) → china(http) GET / HTTP/1.0<cr><lf><cr><lf>↓ china(http) → cam(53382) HTTP/1.1 200 OK (text/html)<cr><lf>↓ china(http) → cam(53382)其餘頁面內容↓ cam(53382) → china(http) [ACK]↓接下來這個頁面就完整了。↓
干 擾
cam(54190) → china(http) [SYN]↓ china(http) → cam(54190) [SYN, ACK] TTL=39↓ cam(54190) → china(http) [ACK]↓ cam(54190) → china(http) GET /?falun HTTP/1.0<cr><lf><cr><lf>↓ china(http) → cam(54190) [RST] TTL=47, seq=1, ack=1↓ china(http) → cam(54190) [RST] TTL=47, seq=1461, ack=1↓ china(http) → cam(54190) [RST] TTL=47, seq=4381, ack=1↓ china(http) → cam(54190) HTTP/1.1 200 OK (text/html)<cr><lf>↓ cam(54190) → china(http) [RST] TTL=64, seq=25, ack zeroed↓ china(http) → cam(54190)其餘頁面內容↓ cam(54190) → china(http) [RST] TTL=64, seq=25, ack zeroed↓ china(http) → cam(54190) [RST] TTL=47, seq=2921, ack=25↓

資料來源：「如何忽略防火長城」（2009 年 7 月 30 日），2010 年 3 月 18 日下載，《探微網》，
<http://tanwei.tv/Articles/ArticleArchive/proxy-vpn7a81783491d176fe5de57a0b6280672f52066790>。

從上表中可以看出，cam 測試方提出（falun 法輪）的關鍵字以後，立刻收到，3 個 RST 復位訊號。其來源與原來連線的大陸服務端 TTL 相差 8 跳。並且連線被打斷後，cam 方仍然收到從 china 服務器發來的一部分頁面資料。由此推斷 GFW 未採用將有問題的資料封包丟棄方式，而是不論封包內容為何，均任由其經過路由傳送，GFW 只是利用「RST」訊號使雙方連線中斷達到封鎖的目的。

(七) 攔截電子郵件通訊

2007 年 7 月 17 日，大量使用大陸內部郵件服務商的用戶與國外通信出現退信、丟信等現象。推測其原因是 GFW 過濾進出郵件，當發現敏感（關鍵）字後，往兩邊各發送三個偽造的 RST 訊號以中斷連接，通常都發生在資料傳輸中間，因此干擾信件內容。⁵⁶

(八) 手機上網封鎖

手機上網相關信息同樣受到中共的過濾、封鎖。如：2010 年 3 月 30 日媒體報導，中國移動取消在網頁上使用 Google 搜尋。Google 的可用服務展示頁（Service Availability Dashboard）顯示，中國連到該公司手機服務（Mobile Service）的連線部分遭到封鎖，而其他部分服務也早被封鎖至今持續不變，如：Docs、Groups and Picasa、Blogger、Sites 和 YouTube 等。⁵⁷

肆、網民對網路控制之反制

大陸網民面對中共各種各樣的網路控制，也以各種方式突破，目前重要「破網」技術運用簡述如下：

一、使用代理伺服器

域名劫持手段只能在所能控制的特定網路範圍（國境）內進行，在此範圍外的域名解析伺服器（DNS）⁵⁸能夠送回正常的 IP 位址訊號。代理伺服器（Proxy）允許客戶端透過它與另一個網路服務進行非直接的連線，也稱網路代理，也可達成「破網」效果。⁵⁹

破網工具擅長於代理的搜索、校驗和動態切換。2002 年中共採用關鍵字過濾技術後，各種加密的代理也應運而生。其中較著名的如 SSL⁶⁰加密頁面代

⁵⁶ s.v.「防火長城」（2010 年 3 月 16 日），2010 年 3 月 17 日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%98%B2%E7%81%AB%E9%95%BF%E5%9F%8E>。

⁵⁷ 「Google Mobile 服務在中國疑遭封鎖」（2010 年 3 月 30 日），2010 年 4 月 28 日下載，《網路資訊》，<http://news.networkmagazine.com.tw/trends/2010/03/30/18468/>。

⁵⁸ 「DNS（Domain Name System）」主要網域名稱系統，作用是將網域名稱和翻譯成 IP 地址。使我們能夠方便的瀏覽網頁，不用去記住只能被機器直接解讀的 IP 位址。

⁵⁹ s.v.「代理伺服器」（2010 年 3 月 16 日），2010 年 3 月 18 日，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%BB%A3%E7%90%86%E4%BC%BA%E6%9C%8D%E5%99%A8>。

⁶⁰ 「SSL（Secure Socket Layer）」安全套接層協議。可以在網路上提供秘密性傳輸。

理，使用這些代理伺服器技術的軟體包括「自由門」、「無界瀏覽」、「花園軟體」、「世界通」、「火鳳凰」等等。它們的工作原理基本上一樣，就是運用軟體自動尋找預置軟體伺服器列表中的代理伺服器，通常尋找最快的那幾個，連接成功後自動設置 IE 網頁瀏覽器，使 IE 成為代理瀏覽模式，如此就可直接用 IE 瀏覽幾乎任何網站。通過代理返回的資料包經過加密，可以有效穿過關鍵字的過濾，達到可以瀏覽任何資料的目的。⁶¹

二、採用加密技術

中共網路控制主要是依靠關鍵字過濾，資料加密後因監控程式對資料內容無法判斷，網監不進行（或不能）解密就無法直接審查用戶瀏覽的內容，就可躲過封鎖。目前較常用的加密類型有如下幾種：⁶²

（一）使用 https 安全網頁

網控系統會掃描用戶瀏覽網頁時傳遞內容的關鍵字，但採用 https 的安全性網頁經過加密演算法，將用戶瀏覽的網頁加密傳送，網控程式在資料傳遞過程中，無法用關鍵字檢查過濾，即可躲過封鎖。

（二）使用加密的即時通訊軟體

大陸目前常用的如：MSN、QQ 等未加密通訊工具無法躲開網監人員直接審查。但 Skype 即時通訊軟體的官方國際版（不包括中文版的 Tom-Skype），其特色就是「文字聊天內容加密」，網監無法透過關鍵字直接監察用戶聊天內容，所以能夠躲避封鎖。

（三）電子郵件加密或拆字

郵件審查主要也是依賴關鍵字封鎖，如果將電子郵件附件採用程式加密，使用者收到信以後再進行解密即可；或將敏感文字拆開或加入標點符號等方式，傳送時就可穿過防火牆的封鎖。

三、用 SSH 程式穿越 GFW

傳統的網路服務程式，如 FTP、Pop 和 Telnet 在傳輸機制上沒有考慮安全機制，它們在網路上使用明文傳送資料，包含用戶帳號和密碼。而且，這些網路服務程式的簡單安全驗證方式很容易受到攻擊。SSH（Secure Shell）安全外

⁶¹ 凹建勳等，「穿越 GFW 技術及其控制方法」，2010 年 3 月 18 日下載，〈GFW BLOG〉，

<http://course.ccert.edu.cn/wiki/index.php/Talk:Group8>。

⁶² s.v. 「中華人民共和國網絡審查」。

殼，是一種標準協定，可對特定電腦和伺服器之間的通信內容進行加密，可以防止通信內容被網路運營商查看或修改，而且還能夠防止域名劫持和 IP 欺騙。大部分 Unix、Linux 和 Mac OS 電腦上已經預裝一個稱做 OpenSSH 的 SSH 程式。Windows 用戶也可以使用 PuTTY 的免費 SSH 工具。所有新版 SSH 都支持防火牆安全會話轉換協定（SOCKS）代理，允許網頁瀏覽器和很多其他軟體通過加密 SSH 鏈結使用未經遮罩的網路。⁶³

四、過濾 RST 封包

「防火長城」部分的工作原理是「關鍵字過濾-RST 技術」。據測試，GFW 並沒有將原報文加以阻擋、竄改或丟棄，原報文仍然會完好的通過防火牆。根據其架構性缺陷，如果用戶端和伺服器端利用簡單的報文防火牆過濾系統，或在高級防火牆上設立此項規則，過濾 REST 封包，雙方完全忽略 GFW 的 RST 復位訊號，就可使 GFW 防護失效，網路連接將可順暢進行，網頁就不會被封鎖。⁶⁴

五、點對點傳輸技術

點對點技術（peer-to-peer，簡稱 P2P）又稱對等網際網路技術，依靠網路中參與者的計算能力和頻寬，而不是把依賴都聚集在較少的幾臺伺服器上。因此，當有節點加入且對系統請求增多，整個系統的容量也增大。點對點網路沒有用戶端或伺服器的概念，只有平等的同級節點，網路上的其他節點（電腦）既是用戶端也是伺服器。這種網路設計模型不同於用戶端-伺服器模型，在用戶端-伺服器模型中通信通常來往於一個中央伺服器。⁶⁵兩者結構對比如圖 2：

⁶³ 「Open SSH」是 SSH 的替代套裝軟體，而且是免費的，預計將來會有越來越多的人使用它。

⁶⁴ 「如何忽略防火長城」，2010 年 3 月 20 日下載，《探微網》，http://images.google.com.tw/imgres?imgurl=http://lh4.ggpht.com/_Zi7jT0-Iak4/SX6xIao4H_I/AAAAAAAAABAI/vyCjabK6N44/s400/firefos.jpg&imgrefurl=http://tanwei.tv/Articles/ArticleArchive/proxy-vpn7a81783491d176fe5de57a0b6280672f52066790&usq=kDxpfbqabqRGqPZLkihsk0fN36oY=&h=400&w=324&sz=28&hl=zh-TW&start=196&um=1&itbs=1&tbnid=jwPBY8-flEgUtM:&tbnh=124&tbnw=100&prev=/images%3Fq%3D%25E9%2587%2591%25E7%259B%25BE%25E5%25B7%25A5%25E7%25A8%258B%26start%3D180%26um%3D1%26hl%3Dzh-TW%26sa%3DN%26rls%3Dcom.microsoft:en-US%26rlz%3D117GGLL_zh-TW%26ndsp%3D20%26tbs%3Disch:l。

⁶⁵ s.v. 「點對點技術」（2010 年 3 月 13 日），2010 年 3 月 19 日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%BB%9E%E5%B0%8D%E9%BB%9E%E6%8A%80%E8%A1%93>。

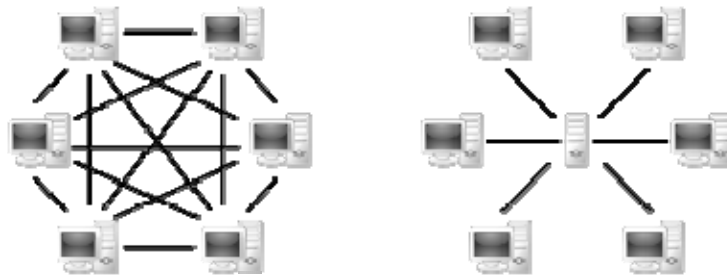


圖 2 點對點傳輸網與有主機伺服器網路結構對比圖

資料來源：「點對點技術」（2010 年 3 月 13 日），2010 年 3 月 19 日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%BB%9E%E5%B0%8D%E9%BB%9E%E6%8A%80%E8%A1%93>。

說明：左方係傳輸網路結構；右方係主機伺服器網路結構

使用這種點對點方式的代理軟體如 TOR (The Onion Router)，TOR 的使用者自己組成一個網路，用戶的每一個網路瀏覽都會經過 3-5 個其他 TOR 用戶的中轉，傳輸的資料也都加密，安全性良好。TOR 利用一種路由演算法在眾多 TOR 節點中找到一條可達路徑。經過幾「跳」以後，最終能夠到達一個可以瀏覽目標資源的 TOR 節點。TOR 能與現有的許多應用程式配合工作，包括 Web 瀏覽器、即時通訊用戶端、遠端登錄和基於 Internet 的 TCP 協定的其他應用程式。⁶⁶

六、虛擬私人網路 (VPN)

VPN 是用正常的通道建立一條專屬的加密通道。VPN 可以將國內客戶電腦連上海外的某個伺服器，客戶電腦的下載及瀏覽請求就會傳送到海外的伺服器，其後這個伺服器去尋找並將客戶電腦要找的訊息加密傳輸回來，GFW 無法阻止這種經過加密的通信。目前，在大陸的外國公司大都使用此類網路。⁶⁷

從技術上講，GFW 可以隨時切斷所有代理伺服器和 VPN 連接，但這種做法的後果極其嚴重。因為像銀行、境內外國廠商及與國外有業務往來的單位或部門，其彼此的信息交流，都需要成功穿越 GFW 的應用技術才能存在；如果

⁶⁶ 凹建勳等，「穿越 GFW 技術及其控制方法」。

⁶⁷ 凹建勳等，「穿越 GFW 技術及其控制方法」。

為了封鎖網路信息，要求金融系統等商業用的資料不能使用加密傳輸，而須使用明文信息通過公眾互聯網或 GFW 傳送，資料隨時會被有心人攔截串改，其後果不堪設想。所以技術是一回事，現實面又是一回事，因此 GFW 必須在採取的封鎖措施中允許例外，這就為破網軟體提供發揮的空間。

伍、中共控制網際網路之趨勢

隨時空環境轉換及中共對網路控制的需要，中共對網路控制發展趨勢，也呈現不同方式，但面臨的挑戰卻方興未艾，其現象呈現如下：

一、中共網路控制將更趨嚴密

美國國務院 2010 年 3 月 11 日發布 2009 年度「各國人權報告」指稱：中共持續管控網路及言論，對於網路活動的管控也越趨嚴厲，除了國家層級，省市地方政府也持續監控電子通訊、管制發言內容，並限制國內外網站的瀏覽，如：2009 年 1 月，中共官方以整治網際網路低俗之風為名，關閉封鎖 1,250 個網站，刪除 320 萬條訊息；外國的新聞媒體、衛生研究機構、政府單位、教育機構、社群活動、搜尋引擎等網站持續遭到封鎖；天安門事件 20 週年等敏感訊息也不得流通。⁶⁸在 2009 年中，中共又關閉微博客，封鎖「翻牆」（牆指的是中共當局為過濾網際網路內容使用的防火牆）軟體，試圖啟動「綠壩」監控軟體。近期中共又採取一系列措施控制網路，主要有推動「白名單（實名制）」制度；⁶⁹申辦網站拍照備案；⁷⁰取締網路記者等，⁷¹顯見中共箝制網路自由手段益趨嚴密。

二、矛與盾的對抗將更趨激烈

中共箝制網路作為，由「防火長城」到「金盾工程」再到「綠壩」是採取從上而下，由點到線，由區域到全面的控制。為對抗此種作為，大陸網民就出

⁶⁸ 「美國人權報告：中國管制言論壓迫少數民族」（2010 年 3 月 12 日），2010 年 3 月 12 日下載，《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/world/0,5246,50403056x132010031200575,00.html>。

⁶⁹ 「白名單」是相對於黑名單的說法，主要是指中共推動網站登記制度，凡經過審查合法通過的就可以開放聯網，沒有登記或審核不通過的就是不合法，一律封殺使外界無法連網瀏覽。

⁷⁰ 中共工信部在有關整治手機淫穢色情活動中，要求電信企業和接入服務商對網站申辦者身份信息、證件進行核對審查，向各地通信管理局備案。同時曾經凍結辦理個人域名申請手續（凍結個人網站辦理）。

⁷¹ 「中國宣稱取締網絡記者」（2010 年 2 月 23 日），2010 年 3 月 12 日下載，《大紀元》，<http://www.epochtimes.com/b5/10/2/23/n2826020.htm>。

現「翻牆」的行為。⁷²要破解網路封鎖，最有效的辦法，是採用加密技術及透過代理伺服器（Proxy）和虛擬私有網路（VPN）等方式。對網頁內容進行壓縮、加密和變換後，可增加防火牆的過濾難度。經過另一臺國外的代理伺服器（Proxy）轉發網路信息，藉以掩藏使用者 IP 位址，或是在虛擬私有網路（VPN）上加密資料，使網控系統無從辨識信息內容都可以躲過防火牆的封鎖。中共針對網上突破防火長城的各類破網軟體，也在技術上做了應對的反制措施以減弱破網軟體的穿透能力，因此形成矛與盾的對抗。網路控制若是想要以強硬的手段，滴水不漏地控制所有網路信息，其成本太過高昂；且在現實面難以執行。隨著網路及通信技術不斷的快速發展，網路封鎖的面對的挑戰也將更強。因為網路技術不斷的進步而且速度極快，想要完全封鎖網路極為困難，攻防二者不斷相互競逐以求超越對方，這場網路戰爭將會隨著中共管制手段日趨嚴密而越來越激烈。

三、組建全國統一網路管理機構

2010 年 3 月中共第 11 屆第 3 次全國人大會，有人大代表提案，要求成立「中國信息監管委員會」（簡稱信監會），並在各省市設分支機構。負責監管互聯網、手機、電視等，負責規劃產業，制定有關規章、制度等，依法對資訊領域和監管範圍的相關違法違規行為進行調查、處罰等。⁷³加上三網融合的趨勢，⁷⁴中共對資訊的控制勢必調整與加強，未來有可能組建全國統一的網路管理機構。

隨著中共對外開放對內改革，中共的媒體自然必須與時俱進的進行變革，才得以生存，並從中發揮為黨喉舌的功用，以中共近年對各類媒體的管制而

⁷² 「翻牆」指大陸網民為了避開中共設置的防火牆，想辦法繞過阻隔與海外連網的行為。

⁷³ 「重慶代表團熱議網絡文化建設」（2010 年 3 月 14 日），2010 年 4 月 25 日下載，《中國人大網》，http://www.npc.gov.cn/huiyi/dbdh/11_3/dbtzy/2010-03/14/content_1563773.htm。

⁷⁴ 「三網融合並非三網合一 差異化融合業務才是主流」（2010 年 3 月 11 日），2010 年 4 月 25 日下載，《C114》，<http://market.c114.net/181/a488617.html>。當前中共的網路已朝「三網融合」方向發展。2010 年 1 月 13 日，中共國務院常務會議決定加快推進廣播電視網、電信網和互聯網三網融合進程。所謂「三網融合」，就是指電信網、廣播電視網和電腦通信網的相互滲透、互相相容、並逐步整合成為全世界統一的資訊通信網路。最簡單的體現就是三屏融合，即手機、電視和電腦螢幕的融合。以後的手機可以看電視、上網，電視可以打電話、上網，電腦也可以打電話、看電視。融合並不意味著網路的物理合一，而是業務的相互滲透，打破各據一方的態勢。即在同一個網路上可以同時開展語音、資料和視頻等多種不同業務。進入網路電視時代後，未來只需要買一臺網路電視，就可享受電視和網路的雙重功能。這種集各類資訊通路於一體的趨勢，在某種層面上，是讓中共對網路控制更加集中與嚴格。

言，已然出現連人民日報在 1990 年至 2005 年發行量下跌 40%，而被迫必須反映市場需求，才足以生存的現象；⁷⁵其他平面媒體對於市場需求反應的敏感度，自然不在話下。而中共對於廣播、電影、電視等的管理，也逐漸出現由中央、省、市及縣 4 個層次分層負責的方式，愈低層級，中共的管理力量愈薄弱，使得愈低層級對市場的反應也愈敏銳；連中央電視臺都必須讓反映社會負面消息有高達 3 億收視人口的「焦點訪談」節目存在，可見其情勢轉變的一斑。⁷⁶因此，中共對於各類媒體由中央至地方逐次減少管理力度的不得不退卻，呈現出「同心圓模式」(concentric circle)，愈靠近中央管理愈緊，愈遠離中央管理愈鬆。⁷⁷雖然中共對於媒體的管制出現力有未逮的現象，但在有特殊需求時，則加緊媒體控制，成為中共必然的選擇，⁷⁸此種趨勢也呈現於網路控制中。

面臨大陸網路的蓬勃興起，總理溫家寶在處理重大事務時，都要以網路對話作為與民眾溝通及親民的表徵；以 2010 年 3 月上旬召開的 13 屆第 3 次全國政協會議與全國人民代表大為例，就出現所謂「信訪不如信網」的說法，大陸全國人大代表多數認為，網路是一個很好的民意表達平臺，網路監督的引入對社會發展大有裨益。⁷⁹中共對於網路的管制，有以加強法令建置作為管制基礎的傾向，而就西方經驗而言，法律的建構在某一種程度上是政治民主化的前兆，但就中共的法律建構而言，離民主化卻相去甚遠，甚至有研究直指，中共建構相關法律，只是為了用法律控制其黨國體制，讓黨國更有效統治，與民主化前兆的「法治」(rule of law) 沒有直接關係；⁸⁰甚至在法律建構賦予人民權

⁷⁵ Richard Baum, "Political Implication of China's Information Revolution: The Media, the Minders, and Their Message", in Chen Li ed., *China's Changing Political Landscape—Prospect for Democracy* (Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 2008), p.163. and Wei-Wei Zhang, *Transforming China* (New York: ST. Martin's Press, 2000), p.103.

⁷⁶ Baum, "Political Implication of China's Information Revolution: The Media, the Minders, and Their Message", pp.165-166.

⁷⁷ Baum, "Political Implication of China's Information Revolution: The Media, the Minders, and Their Message", p.168.

⁷⁸ Baum, "Political Implication of China's Information Revolution: The Media, the Minders, and Their Message", p.170.

⁷⁹ 徐尚禮、韓化宇，「網路熱議：信訪不如信網 反映民情絕佳平臺 但虛假民意和網路暴力不利穩定」，旺報，2010 年 3 月 11 日，第 A3 版。

⁸⁰ Jacques Delisle, "Legalization without Democratization in China under Hu Jintao", in Chen Li ed., *China's Changing Political Landscape—Prospect for Democracy*, pp.191-192.

力的立法，也必須儘可能排除對於黨的行動、法律行為或其他不正確的政府作為的挑戰。⁸¹更進一步說，不論如何保護人民權益，都必須以維持共產黨的權威為前提；⁸²法律的加強與實施，若欠缺民主化，不僅無法進一步實現民主無法反而可能拖延民主化的實現。⁸³換言之，中共對於網絡加強管理（包含以法律、行政手段與科技技術），以免因網路盛行，影響及中共暨有的統治，是現階段中共所最在意的關鍵，更是中共當前網路管制的核心思想。

陸、結 語

學者賀德（David Held）的研究認為，人民對政府統制的合法性，源自包含「根據訊息做出最有利決定」等因素，⁸⁴其意，是指由現有的訊息決定未來的服從。⁸⁵因此，中共若能控制媒體、控制輿論、控制網絡，將可利用人民的「無知」或「誤知」，讓人民繼續服從中共的統治；而中共黨國體制的統治合法性，是建立在受治者相信統治者比受治者更瞭解真理，並接受其統治，不提出異議的基礎上，⁸⁶其合法性更遭受 3 方面的挑戰：⁸⁷

- 一、內部與外部的異議；
- 二、不斷發展的變遷；
- 三、兩者的綜合力量。

中共若能控制網絡，以避免內部的異議及因變遷所造成的需求，同時控制外部的壓力，則對中共的統治自然有極大的幫助。

但統治合法性的建立，除相關政策成功外，仍必須具備道德的正當性，如

⁸¹ Delisle, "Legalization without Democratization in China under Hu Jinto", p.194.

⁸² Andrew J. Nathan, "China's Political Trajectory", in Chen Li ed., *China's Changing Political Landscape—Prospect for Democracy*, p.29.

⁸³ Delisle, "Legalization without Democratization in China under Hu Jinto", p.197.

⁸⁴ David Held, "Power and Legitimacy in Contemporary Britain" in George McLennan, David Held, and Stuart Hall ed(s), *State and Society in Contemporary Britain: A Critical Introduction* (New York: Polity Press, 1984), pp.301-302, cited by Rodney Barker, *Political Legitimacy and the State* (New York: Oxford University, 1990), p.35. Held 認為維持統治合法性的要項包括：一、被鎮壓沒有選擇；二、傳統；三、人民冷漠；四、雖不喜歡卻默認；五、為長遠利益因此服從；六、蕭規曹隨；及七、根據訊息做出最有利的決定。

⁸⁵ Barker, *Political Legitimacy and the State*, p. 36.

⁸⁶ Barker, *Political Legitimacy and the State*, p. 84.

⁸⁷ Barker, *Political Legitimacy and the State*, p. 103.

修訂社會主義的反市場作為成為支持市場競爭，以達成經濟的改革等。⁸⁸中共自改革開放至今，因經濟的發展，使人民物質生活得以改善，加上中共對內有效的控制，使人民對於中央政府的信任度偏高，且對於中央政府政治權威的挑戰也極低；⁸⁹但對於與民眾接觸密切，甚至有利益糾葛的基層政府信賴度卻極為低落。為控制地方（甚至是為尋求道德的正當性），中共不僅必須改變黨國體制與社會的關係，其地方政府更必須與地方勢力妥協，使得中共對地方政府的控制力量有日益減弱的趨勢，⁹⁰造成中共中央必須放權地方，且必須與地方政府妥協，甚至已然成為實質聯邦制國家的現象，早被學界注意。⁹¹

這種妥協，必須符合當前中共改革開放的需求，就是不僅在經濟事務上必須擺脫過去大鍋飯的教條，在其他領域也必須如此；尤其樂觀者一般認為經濟自由將逐漸擴充至政治領域自由的論調隨處可見，⁹²就中共對於網路的控制而言，則再多的法令規定與控制手法，在上有政策下有對策及市場利誘之下，中共對網路的控制將更加困難，尤其是地方政府所設定的網路控制法令，是否可有效執行，更是被外界懷疑。

更進一步說，中共因改革開放使中國大陸內部增加與外界的接觸機會，並使中共社會變得更加多元，甚至已發展至社會階層因經濟、政治資源的爭奪而可能進行另一型態階級鬥爭的程度。⁹³中共面對如此情勢，其管理上必須因應自不待言，而對於中共面對新形的社會控制研究發現，當前中共對於社會活動空間控制相對鬆散，有學者認為應該用蛻變控制（graduated control）模式加以描述。簡言之，就是中共將各類社會團體加以分類，讓有助於中共統治的團體儘量活動，卻嚴密監控有可能挑戰中共統治的各類團體，⁹⁴前者如商業團

⁸⁸ Zhang, *Transforming China*, p.54.

⁸⁹ Joseph Fewsmith, "Saying in Power: What Does the Chinese Communist Party Have to Do" in Cheng Li ed., *China's Changing Political Landscape—Prospect for Democracy*, pp.214-217.

⁹⁰ Fewsmith, "Saying in Power: What Does the Chinese Communist Party Have to Do", pp.223-224.

⁹¹ Zheng Yongnian, *De Facto Federalism in China*(Singapore: World Scientific publishing, 2007), pp. 14,39,61,83.

⁹² Robert D. Grey, "Introduction: How to Understand the Probable Political Future of the Formerly Communist States", in Robert D. Grey ed., *Democratic Theory and Post-Communist Change* (New Jersey: Prentice Hall, 1997), p. 19. and John H. Mutti, "Economic Political and Democratization in the Former Communist State", in Robert D. Grey ed., *Democratic Theory and Post-Communist Change*, p.217.

⁹³ 蘇子宏，「當前大陸階層結構變遷趨勢及影響」，發表於中共見證記兩岸分治 60 年學術研討會（臺北：政大東亞所、中共研究雜誌社、展望與探索雜誌社，2009 年 9 月 24 日），頁 181-193。

⁹⁴ Kan Xiaoguang and Han Heng, "Graduated Controls: The State-Society Relationship in Contemporary China",

體，後者如政治異議團體等，⁹⁵其控制概念顯然是在政府控制下，壓迫各類社會團體被政府所用，讓中共穩於繼續統治。⁹⁶因此，形成中共對於不敏感、離中共核心遠的議題或團體，其控制的力道將降低，相對的也使這些控制力較弱的範疇可增取更多的活動空間，網路的控制亦復如此，加上網路技術的不斷進步，使中共對於網路的控制，因政策上必須與外界保持聯繫及技術上不足，出現力有未逮的現象將難以避免。

常被各國政府作為施政參考資料的「國際政治及經濟風險顧問公司」，於 2006 年初曾發表調查報告稱：企圖控制信息自由流傳的亞洲各國政府正面臨一場苦戰，因為愈來愈多的亞洲公民轉向網路取得不同的觀點。該調查報告認為，由於網際網路的滲透率不斷增加，因此亞洲各國政府，包括中共在內，都發覺愈來愈難以應付網路信息帶來的政治挑戰。尤其是在政府採取更嚴格控制傳統媒體的措施後，迫使更多人轉向網路取得他們需要的信息，其內部異議人士使用網路論壇的程度，超過有新聞自由的國家。⁹⁷在當前網路技術與方便性更加提升的時代，中共所面臨網路訊息的壓力，可見一斑。

中共面臨信息爆炸的時代，一般判斷其短期內雖不易崩解，但中共對訊息的強力鎮壓所引發中共的合法性問題，可能長期存在，而 1989 年至 1991 年發生的列寧式政黨大滅絕（mass extinction），也明顯的指向若中共不加以改變，則中共也必然要接受滅絕的命運，⁹⁸中共相關單位為其政權的長存，在深入研究蘇聯解體的原因後，發現蘇聯的解體大致分為經濟、政治壓迫、社會文化及國際因素 4 大類，其中社會文化類裡，尚包含蘇聯領導人戈巴契夫（Gorbachev）放縱媒體多元化的結果，因此對於媒體（包含新興媒體：網路）的掌握，自然被中共極為重視，而中共也同時研究北韓、古巴、越南等列寧式政黨至今仍持續存在原因，與 2003 年至 2004 年盛行於中亞各國的「顏色革命」，發現大致能回應民意要求，並對非政府組織等社會力量可有效掌控

Modern China, Vol.34, No.4 (2008/1), p.38.

⁹⁵ Xiaoguang and Heng, "Graduated Controls: The State-Society Relationship in Contemporary China", pp.40-49.

⁹⁶ Xiaoguang and Heng, "Graduated Controls: The State-Society Relationship in Contemporary China", p.52.

⁹⁷ 「網際網路使亞洲各國政府面臨政治挑戰」（2006 年 1 月 4 日），2010 年 3 月 10 日下載，《大紀元》，<http://www.gapochtimes.com/b5/6/1/4/n1178111.htm>。

⁹⁸ Baum, "Political Implication of China's Information Revolution: The Media, the Minders, and Their Message", p.180-181.

者，都得以繼續保有政權；⁹⁹因此，透過網路瞭解民情，以利因應，又是中共所不敢忽視的作為。

「開放網路促進會」於 2009 年 1 月 15 日，對中共網路控制的研析總結認為，中共面對網路發展，呈現運用極多的資源建構全球最大、最複雜的網路過濾系統，以防止網路上的爭論與討論等對中共統治威脅的現象；¹⁰⁰同時對中共對於網路控制的細節加以研析，發現中共對於政治事務的敏感度高於對社會事件的敏感度，以表 2 呈現：

表 2 中共過濾網路類別一覽表

過濾項目 FILTERING	沒有證據顯示被過濾 No evidence of filtering	懷疑被過濾 Suspected filtering	選擇過濾 Selective filtering	實質過濾 Substantial filtering	全面過濾 Pervasive filtering
政治類 Political					●
社會類 Social				●	
衝突與安全類 Conflict/Security					●
網路工具 Internet tools				●	

Data source: “China” (2009/2/15), 2010/3/11 download, *OpenNet Initiative*, <http://opennet.net/research/profiles/china>。

中共對於網路的控制，雖與其是否持續掌握政權有密切的關係，但也發現中共對於網路的控制，以選擇敏感性議題為主，相對放鬆對不敏感議題的控制，更何況，中共必須適應網路在經濟層面、社會層面上的便利性與不可或缺性，甚至在政治層面上必須依賴網路收集相關民情反應，使其施政更貼近民意，使共產黨獲得更多統治合法性。因此，中共必須面對網路對其統制的威脅並積極控制化解，但網路技術日新月異，縱使中共不斷提升其網路控制能力，仍會有諸多中共無法控制或放鬆控制的縫隙出現，這些控制縫隙，將成為進一步促進中共社會、政治、經濟質變的溫床。

⁹⁹ David Shambaugh, “Learning from Abroad to Reinvent Itself: External Influences on Internal CCP Reforms”, in Chen Li ed., *China’s Changing Political Landscape—Prospect for Democracy*, pp. 287-292.

¹⁰⁰ Wang, “China”.

臺日空防劃界爭議對臺美中戰略 布局之影響：以與那國島為例

The ADIZ Dispute between Taiwan and Japan and Its
Impact on the Strategic Planning of the US, China and
Taiwan: A Case Study of Yonaguni

高武銘 (Kau, Wu-Ming)

王冠雄 (Wang, Kuan-Hsiung)

國立臺灣師範大學政治學研究所博士生

國立臺灣師範大學政治學研究所專任副教授

摘 要

與那國島係位於日本最西端國境之島，距離臺灣花蓮市僅 110 公里，與臺灣有深遠的歷史淵源，行政圈上雖屬沖繩縣八重山郡，然生活圈卻與臺灣緊密相依，惟隨著其國境線受阻後，島民生活漸生困頓，人口急遽流失。鑑此，冀望在全球化的發展下，透過與臺灣地域間的住民交流，進而連結亞洲各國，促進整體經濟發展。因此，近年島民不斷向日本政府提出自治、駐軍、開港、直航等要求，但屢遭擱置與漠視，進而內部出現主張獨立及併入臺灣之聲浪，引起日本高度關切，致衍生臺日防空識別區劃界問題，此舉或意在將美駐軍普天間基地撤離沖繩，然卻隱含著日本軍事戰略的轉型—擴張政策，亦為日後島上駐軍預留伏筆。若果，恐將影響我國家利益與安全，並形成對中國島鏈封鎖及監管臺灣戰略態勢，進一步牽動東北亞安全情勢，以及對美中臺三邊戰略布局產生一定程度之影響，已引起各方密注。

關鍵詞：與那國島、全球化、國境交流特區、防空識別區

壹、前言

本文意在探究與那國島為求生存與發展，採取多重策略，包括在政治上，倡議國境交流特區；在經濟上，構建東臺灣生活經濟圈；在安全上，爭取國家自衛隊駐軍，以達促進地區經濟發展，改善島民生活之目的，最終獲致日本政府重視，惟卻因此觸動臺日兩國五十多年來，一直不願碰觸之敏感空防戰略議題。由於該島正對蘇澳港及花蓮佳山軍事要地，此攸關臺灣國家利益與安全，果若日駐軍該島不僅造成臺灣安全疑慮，亦可能影響現階段兩岸和平發展與互利合作之勢。因此，對與那國島東臺灣生活圈醞釀、臺日防空識別區劃界爭議及島上駐軍問題的探討，將有助於排除兩國政經障礙、增進互信及建構臺灣新安全觀，以及謀求相應對策，俾在對陣過程中，爭取最大權益、尊嚴與安全。

貳、與那國島與臺灣關係的歷史與現況

一、歷史背景

與那國島是日本最西端的島嶼，它在地理與歷史上和臺灣關係密切，在地理位置上，其屬於八重山群島之一。¹與那國島距離該國最近的城市石垣市有 117 公里；距離所屬的沖繩縣首府那霸約 550 公里；距離福州有 370 公里；距離廈門有 400 公里，此均比不上其與臺灣花蓮市的距離僅 110 公里。與那國島，即一島一町，在行政上是屬於沖繩縣八重山郡，不過以生活圈而言，是最靠近臺灣東部的經濟圈。²

二次大戰前，臺灣因屬於日本領土一部分，與那國島遂享有國內自由貿易的權力，雙邊貿易活絡及人員互動頻繁，誠如澎湖與臺灣一樣，屬於臺灣周邊的一個島嶼，島上的居民大都來臺灣求學、就業及生活。嗣因日本戰敗，國境線被劃分，致生活物資大為缺乏，與那國島與臺灣之間，形成一條人為的軍事

¹ 八重山群島係由石垣島、鳩間島、西表島、竹富島、小濱島、黑島、鳩間島、新城島、由布島、波照間島、與那國島等有人島及大地離島、平離島、川平灣小島、真謝離島、嘉彌真島、仲之神島、內、外離島、烏離島、鳩離島、赤離島、祖納地崎島 12 個無人島所形成的群島。

² 大城肇、陳延輝，「日本沖繩縣與那國島國境交流特區構想的政經考察」，*臺灣國際研究季刊*（臺北：臺灣國際研究學會出版），第 5 卷第 1 期（2009 年 3 月春季號），頁 82。

國境線，³但雙邊貿易仍相當的繁盛，惟這個一般平民交換有無的經濟活動，被美國軍事當局稱為「走私貿易」，而被視為非法，並加以禁止，⁴此舉嚴重阻礙了與那國島與臺灣的經濟交流。

戰後由於東、西方意識形態的強烈對立，亞洲的一些國家在民主自由的美國領導下，與主張共產主義的前蘇聯及其附庸對抗下，使東亞的國境線變得非常敏感。直到 90 年代初東歐共產政權崩潰後，如何解決敏感的國境問題，變成東亞各國面對的主要工作之一。而與那國島在經過六十多年來的沈寂之後，希望以其地理上的接近，與臺灣恢復過去經濟上的往來。臺灣東部地方亦需要與該地區臨近的國家城市保持密切的交流，以共存共榮；與那國島推進與花蓮市往來，不僅可確保日本領土主權外，也能促進島上經濟繁榮，⁵雙方可謂互蒙其利。尤以在全球化（globalization）發展下，透過地域之間的住民互相往來，像花蓮市及與那國島以締結國際姐妹市的緊密關係，進一步深化雙邊合作利益，對促進東亞地區國際合作關係的維護，意義重大。⁶

二、現況發展

由於日本政府長期忽視島上發展，為求生存與推進地方發展，與那國島議會於 2005 年 4 月通過「與那國自立展望」，以達經濟自立及提昇島民生活水準之目標。⁷冀望在全球化的發展下，能透過與臺灣地域之間的住民交流，進而連結亞洲各國，促進整體經濟發展，以解決財政日益惡化之窘境。

（一）發展策略

與那國島早在 2004 年 8 月成立「與那國島自立展望策定推進協議會」，這是由島民各階層參與的協議會。與那國島的自立有其航海圖，基本理念是「自立、自治、共生－亞洲連結的國境之島與那國」。該「自立展望」就是與那國島的將來形象，想把該島變成一個「自治與自律之島」、「交流之島」、「自立經

³ 大城肇、陳延輝，「日本沖繩縣與那國島國境交流特區構想的政經考察」，頁 82。1945 年 10 月戰後臺灣在盟軍最高統帥麥克阿瑟指令下，由中華民國政府派軍隊接受日本軍隊的投降後治理。而與那國島則由美軍占領，直到 1972 年隨同琉球群島歸返日本管轄。

⁴ 大城肇、陳延輝，「日本沖繩縣與那國島國境交流特區構想的政經考察」，頁 83。在 1952 年舊金山和平條約還未簽訂之前，在法律上根本沒有所謂真正的國境線存在。

⁵ 洪致文，「五島醫生今天不在家－日本沖繩與那國島」（2008 年 6 月 12 日），2010 年 6 月 8 日下載，《自由電子報》，<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jun/12/today-travel1.htm>。

⁶ 大城肇、陳延輝，「日本沖繩縣與那國島國境交流特區構想的政經考察」，頁 84。

⁷ 大城肇，「与那国の国境交流特区構想と国境政策」，*島嶼科學*（日本創刊号），2006 年 1 月，頁 65-73。

濟之島」、「環境共生之島」、「IT 活用之島」、「安心之島」、「癒療之島」、⁸「長壽之島」。簡言之，它有三大策略：1.住民主體的自治、即造島及造鎮；2.透過國境交流，使地方和住民活化起來；3.強化資訊系統的基礎整備，提昇居住條件和保全國土。⁹

(二) 具體作為

1. 倡議國境交流特區之構想

鑑於國境開港要件與直航面臨法律限制與政治障礙等多重因素，與那國島和福山海運合資公司於 2005 年 6 月 30 日向內閣官房構造改革特區推進室提出與那國「國境交流特區」之構想，要求特例事項，包括國境離島型開港，如祖納港，為其尋求開港可行之必要條件與配合該地域實際情況的特例措施；花蓮直航一要求關於國境島嶼之間短程海上客運、貨運的航海許可，或者含有地域性條件及緩和短 60 哩航行許可等；免簽證一對臺灣觀光客免簽證入出境管理，已於 2005 年 8 月 5 日通過及實施。¹⁰

2. 推進交流再生計畫

與那國島國際交流特區構想雖迄未全然被日政府接受及採用，但 2005 年復提出都市再生計畫，以此策定「交流再生計畫」，並通過「與姐妹城市的花蓮市國境交流和多樣的觀光交流而建設新的城市」調查報告書，俾建立一個東臺灣生活經濟圈，其要點包括：與花蓮市締結姐妹市的推動，促進相互往來，包括未來人才的培育、超越國境性的行政交流、推動經濟活化物資的交流等；推動觀光交流和地域共生，包括資訊提供和待客服務的提升，增加停留空間及創新觀光行程；結合成一個「觀光生活共同圈」，以吸引臺灣、亞洲及世界各國觀光客赴與那國島觀光，進而增進兩地的經濟發展。¹¹

3. 爭取國家防衛自衛隊駐島

2008 年 9 月間，與那國島議會曾謀藉人口數量的增加，以擴大地方財稅收入，向日本中央提出自衛隊駐軍該島之要求，並已開始可行性評估，但當時

⁸ 即所謂的年輕休閒人及老年人療養之島。

⁹ 「日本沖繩縣與那國島國境交流特區構想的政經考察」，*臺灣國際研究季刊*，頁 84。

¹⁰ 大城肇（琉球大學副校長），「東臺灣生活圈的建立—從與那國島談起」（國立臺灣師範大學：政治學研究所，2009 年 11 月 27 日來臺演講會），頁 5。

¹¹ 大城肇，「東臺灣生活圈的建立—從與那國島談起」，頁 7-8。

日相鳩山執掌政權後，乃唯恐引起中國、臺灣等周邊國家疑慮與反彈，遂未輕言在該島駐軍。惟近年中國海軍軍力逐漸強大，屢次挑動日本海域利益之敏感神經，此由中國艦隊繞行沖之鳥礁可見一斑；在維護國家利益之驅使下，促使日本加速「防衛計畫大綱」和「中期防衛力整備計畫」，並積極推動西南島嶼聯防之構想，並計畫未來分階段在宮古島、石垣島及與那國島部署駐軍。由是，臺日防空識別區劃界爭議再起，儼然是其謀劃島嶼駐軍之策略作為。

(三) 成效評估

與那國島及東臺灣花蓮兩地於 4 年內（2007-2010），在面對諸多困境與挑戰下，成效雖未能如預期有效彰顯，但仍獲致某些進展如次：

1. 2007 年與那國島全島十分之一島民包機直航花蓮，進行兩地聯誼 5 天；2008 年花蓮亦包機直航與那國島，開創歷史性國際首航紀錄。¹²
2. 2008 年與那國島成立國境交流特命事務局，專責推動「花蓮-與那國島共同觀光生活圈」之計畫。¹³
3. 2009 年 3 月間，獲得雙方政府許可，並將進行高速客船開港直航，原預定各自約六百名觀光客作為首航見證，然多次排定航程，均因海象及氣候不佳而未能成行，最終改以 3 航次飛機直航才順利完成。¹⁴
4. 花蓮市和與那國島姐妹市（1982 年 10 月 8 日建立）學界、產業界等積極開創合作，引起新聞注意與大篇幅深入報導，致八重山諸島、石垣島、竹富島、臺灣東部宜蘭及臺東市相繼要求擴大區域合作。¹⁵
5. 2009 年在花蓮市首次召開「臺灣東部—沖繩八重山諸島觀光經濟圈」國境交流推進會議；2009 年 11 月 26 日至 27 日，日本政府亦提案討論，關於沖繩八重山諸島—臺灣東部觀光經濟共同圈之國境交流推動所召開的會議。¹⁶
6. 臺日雙方共同規劃完成花蓮市及與那國島直飛航線，並於 2010 年 7 月 28 日生效，原飛行路線要從花蓮市到與那國島，一定要先到石垣島上

¹² 大城肇，「東臺灣生活圈的建立—從與那國島談起」，頁 8。

¹³ 大城肇，「東臺灣生活圈的建立—從與那國島談起」，頁 8。

¹⁴ 大城肇，「東臺灣生活圈的建立—從與那國島談起」，頁 9。

¹⁵ 大城肇，「東臺灣生活圈的建立—從與那國島談起」，頁 9。

¹⁶ 大城肇，「東臺灣生活圈的建立—從與那國島談起」，頁 9。

空再往西飛，飛行路徑約 320 哩，航線變直後，可先直接往北飛再往東飛，飛行路線縮短至 190 哩，大幅減少約 130 哩，航程時間可減少 30 分鐘。¹⁷

(四) 問題與挑戰

1. 現存之問題

(1) 日本政府體制的掣肘

日本政治結構改造尚未完全落實，以當前日本自治條例中所賦予地方的權限，中央與地方分權不清，致地方島嶼自治權力受到中央很大的限制，又對與那國島過於親近臺灣有所顧忌，故想要儘早實現「與那國自立展望」，困難度相當高。

(2) 地方財政困窘

由於近年來日本推行「三位一體改革」，即國庫補助負擔金（即地方補助金）、地方交付稅（即如同我國之中央統籌分配款）及稅源移讓（中央不再大力支援地方財政，各地方自拓財源以謀發展經濟及島民福祉）等三位一體的中央與地方財稅改革。自 2003 年所提出的改革基本方針，推行至今，因將部分所得稅改為「個人住民稅」，也就是以「所得讓與稅」的方式，以增加地方上的財源。惟此種依人口與所得多寡來分配財源的方式，促使農業及偏遠地區的小型或貧困地方自治團體，發生嚴重的財政問題，與那國島財政亦遭受到強烈影響。¹⁸加上地方產業不發達，財政困窘，致目前大多數島民都只能依靠日本政府的補助金過活。

(3) 開港要件不完全符合日本法規

當前日本國境離島型開港的相關法令是規定在關稅法第 2 條第 1 項和船舶法第 3 條和「1974 年國際海上人命安全條約」（International Convention for the Safety of Life at Sea, SOLAS），前日本大藏省內規定的開港要件是：依照關稅法第 2 條第 1 項，其有關開港的定義：開港者，是在政令下指定，貨物的輸出和輸入，以及外國貿易船隻的入港和出港及其他事項稱之。而祖納港不是政令

¹⁷ 「花蓮石垣島航路變直飛行省 13 分」（2010 年 5 月 21 日），2010 年 6 月 2 日下載，《中央社即時新聞網》，<http://203.75.155.20/gb/www.cna.com.tw/ShowNews/Detail.aspx?pNewsID=201005210021>。

¹⁸ 陳延輝、吳建忠，「全球化下邊境城市的復振——以與那國島與花蓮市姐妹市為例」，發表於地方自治與民主發展：臺灣經驗的省思研討會（東海大學：臺灣民主基金會，2007 年 6 月 16 日），頁 6。

指定的港口，故不得開港，但是在關稅法第 20 條規定有不開港的出入規定，即外國貿易船等的船長及機長在稅關長的許可之下，得出入不開港的港口。另外，船舶法第 3 條在不開港的之下的寄港要件為：只有日本的船隻可以在不開港的祖納港進出，但外國的船隻也可以寄港。¹⁹

(4)自然環境變遷的影響

季節氣候變化大，包括颱風；另除 4 月至 5 月或 9 月至 11 月外，海上風浪大，船運常常因此而停駛，尚有黑潮，海上風險高。

(5)距離日本本土遙遠

與那國島距離日本最近的城市石垣市有 127 公里；距離所屬的沖繩縣首府那霸約 550 公里；距離日本東京有 2,030 公里，遠不及與花蓮市的距離僅 110 公里，距離的問題顯而易見。

(6)人口急速驟減

戰前與那國島的人口有五千餘人，1947 年因海上經貿繁盛，促使人口升至 12,000 人。1950 年以後，因國境線劃分，原合理無國境經濟行為，轉而成為非法走私貿易；日本政府從初期的漠視，人口一度達約二萬人，到加強取締違法交易，致島民生活漸生困頓，人口急遽外流，至 2009 年 11 月 1 日止，全島人口統計僅剩 1,624 人。²⁰

2.面對之挑戰

(1)物產特色不鮮明，行銷策略難以彰顯

與那國島的特產，包括花酒、黑糖、長命草、與那國織、鹽、海產物、辣椒醬等，均非高經濟價值的商品，主要是利用島上自然資源，製造出多種多類傳統食品或手工藝，尚無具足夠吸引力的產品。

(2)觀光旅遊動線不佳，致缺乏成本效益

由於與那國島係日本的最西端國境之島，不僅地理位置不佳，甚至領土幅員小，相較石垣島每年約八十萬人觀光客，有日本夏威夷島之稱號者，自是無法比擬。再加上旅遊航線屬國際航線，不論是所花費的金錢與時間，均不符成本效益，因此與臺灣觀光直通路線，即飛機與船運直接往來，是亟待努力爭取

¹⁹ 「船舶法」(2009)，2009 年 1 月 20 日下載，<http://www.houko.com/00/01/M32/046.HTM>。

²⁰ 大城肇，「東臺灣生活圈的建立—從與那國島談起」，頁 3。

之面向。

(3)離島建設不足，有礙觀光發展

與那國島雖有民俗文藝表演、祭典、森林公園、生物生態、海洋生態等自然之美，但島上民宿與飯店，以及基礎及重大公共建設與休閒設施，均嚴重缺乏，如何說服日本中央並爭取財政補助，以提昇島內旅遊環境及設施，拓展觀光事業，實為極具挑戰的任務。

參、臺日空防爭議事件之緣由

一、事件始末

臺灣與日本的防空識別區（ADIZ），²¹現以東經 123 度為界線，左邊為臺灣戰管範圍，右邊屬日本領空，但因歷史的「陰錯陽差」，這條線剛好劃在與那國島中間，讓臺灣防空識別區「延伸」到日本領土（見圖 1）。此係由美國占領琉球時設定，琉球及與那國島仍由美國代管，1969 年由當時的日本防衛廳加以追認。²²美國於 1972 年將琉球行政權交還給日本，在美軍主導下，臺日協議以東經 123 度為兩國防空識別區的界線，沿用至今。²³直至 2010 年 5 月底日本經媒體披露後，同時透過外交管道告知臺灣欲重新調整臺日防空識別區界線，期間根本未經雙方磋商，隨即於 6 月 25 日逕自決定與那國島防空識別區向左延伸 2 浬，而我外交部對於日本片面宣布防空識別區重新劃界一事，表達絕不接受之嚴正立場。

²¹ 「臺日防空識別區 畫在與那國島中間」（2010 年 5 月 27 日），2010 年 6 月 8 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/5626382.shtml>。防空識別區（ADIZ）是各國為防備來自外國的侵犯領空行為，而在領空外側所設置的區域，如果有不明飛行體沒有通報就進入某防空識別區，該防空識別區管轄國可派遣戰機緊急升空攔截。各國基於空防需要，所劃定的空域，以利軍方定位管制，任何其他國飛機要進入他國防空識別區內，都要先提出申請，否則將被視為非法入侵，該國戰機將會升空警示。空軍負責的「防空識別區」，與民航使用的「飛航情報區」（FIR）不同，所劃定的區域也不一樣，臺灣的飛航情報區從東經 118 度到 124 度間，所有民航機走國際民航組織登記過的航路飛行，臺灣防空識別區則以東經 123 度為界線。

²² 「臺日防空識別區 畫在與那國島中間」（2010 年 5 月 27 日），2010 年 6 月 11 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/5626382.shtml>。

²³ 「防空識別區重劃 軍方：審慎研議」（2010 年 5 月 27 日），2010 年 6 月 2 日下載，《中央社即時新聞網》，<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=201005270099>。

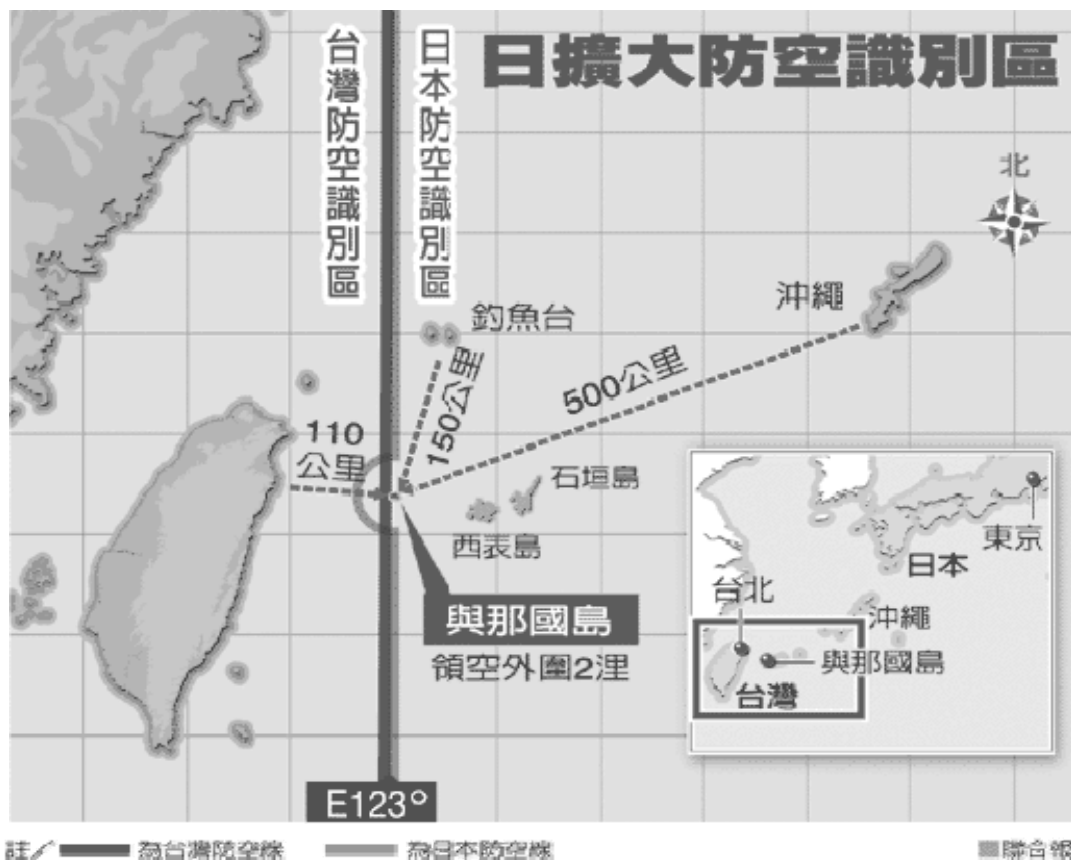


圖 1 臺日防空識別區劃界爭議示意圖

資料來源：「日本執意擴防空識別區 我不接受」（2010 年 6 月 25 日），2010 年 6 月 25 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/5685561.shtml>。

二、發生原因

（一）政治因素考量

日本是一個島嶼眾多的國家，組成約計有 6,852 個島嶼，單就與那國島而言，重要性並不高，遂長年未受重視，導致島民生活漸生困頓，年輕人紛紛遠赴日本或國外都會區進修及謀生，加速當地人口流失及老人化情形更加嚴重。為求生存與發展，該島曾出現主張獨立及併入臺灣之聲浪，引起日本政府高度關注。²⁴

²⁴ 「日與那國島鬧獨立 想與花蓮共通貨幣」（2006 年 1 月 8 日），2010 年 6 月 8 日下載，《自由電子報》，<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/jan/8/today-int3.htm>。

(二) 經濟因素考量

由於日本政府長期忽視島上發展，為求推進地方發展，與那國島議會於 2005 年 4 月通過「與那國自立展望」，其理念是「自立、自治、共生—亞洲連結的國境之島與那國」，並於 2005 年 6 月向日本政府提出「國境交流特區」之構想，以達經濟自立及提昇島民生活水準之目標。²⁵另則意欲藉由與臺灣的發展，進而連結亞洲各國，以帶動觀光事業、地方產業及促進經濟發展，惟迄受制於日本政府體制的掣肘，難以落實並發揮成效。

(三) 安全因素考量

2008 年 9 月間，與那國島議會曾要求日本派自衛隊駐軍該島，積極爭取國家防衛自衛隊駐島，此舉意在藉著人口數量提高，增加稅收財源，擴大週邊相關事業發展，以改善財政窘境。近年島上居民不斷向日本中央政府提出地方自治、駐軍、開港、直航等要求，但屢遭擱置與漠視，惟隨著中國海軍軍力快速提升，為保障日本海洋戰略及經濟利益，進一步防範中國艦隊突破第一島鏈封鎖，轉而態度積極慎思當地駐軍問題，致衍生出臺日防空識別區劃界爭議之問題。

肆、防空識別區之國際法層面探討

一、防空識別區法理定位模糊有爭議

領土為國家定義的要素之一，而領土（陸）、領海及領空共同形成領域。領域在國家的「領土主權」之下。基於對領土的主權，因此，國家得對領土實施管轄。「領土主權」並不等於「管轄」，前者是一種權利，而後者是指基於此種權利而為之的國家活動。²⁶由於領空係構成國家「領土主權」之一部分，受國家主權之管轄和支配；而所謂「防空識別區」係指國家基於安全考量，在其領空之外，劃定一定空域作為安全保護區，²⁷並基於國家安全的理由行使部分的管轄行為；由於防空識別區所劃定之區域，在國際法上非屬國家領空之一部

²⁵ 大城肇，「与那国の国境交流特区構想と国境政策」，頁 65-73。

²⁶ 黃異，國際法（臺北：啟英文化，民 89 年再版），頁 96。

²⁷ 簡朝興，論平時、戰時空域使用之法規範（臺北：國防管理學院法律研究所碩士論文，2005 年 6 月），頁 27。

分，基本上國家應不得於其領域外實施管轄的。

因此，藉防空識別區而將其管轄的行為延伸至領空以外之空間，部分學者對其合法性表示異議。然而「管轄」與「管轄權」兩者係截然不同之概念；所謂「管轄」係指國家實際所為之行動，而「管轄權」則指行使管轄行動所依據之權利。²⁸在國際法領域中，國家的行動符合國際法，謂之「合法管轄」。反之，國家行動不符合國際法，謂之「不法管轄」或「違法管轄」，但「管轄」本身是一個中性的概念，它的內涵並不具有合法或不合法的意思在內。²⁹換言之，在國家的行為中，「管轄」未必有合法的基礎，然即使沒有合法的基礎，「管轄」亦會出現。一個國家對於領域（領陸、領海及領空）之管轄，係根據國際法上所賦予對領土之主權，惟對於領域外之管轄，究竟根據為何？若國際法未賦予管轄之「能」，則其管轄即不具備合法之基礎。因此，設立於領空外之防空識別區，其合法性之所以遭到部分學者質疑，就在於其欠缺國際法所賦予之管轄基礎。³⁰

根據前述之討論，防空識別區的法律地位是否已不存在任何探討的空間？其實不然；自 1950 年開始，美、加、日、法等沿海國分別設置所謂的防空識別區，其他國家亦相繼仿效，而各國依據其國內法或行政命令所主張之防空識別區不一，而美國是最先行使防空識別區概念的國家；1950 年 12 月 2 日美國發布一項有關「航空安全管制」的行政命令，並據以對其領海以外的公海上空，行使一定的管轄權。凡是外國航空器在進入該區時，須向航管單位報告其位置及飛航目的，以便進行監控；³¹加拿大政府亦以相同方式於 1951 年 5 月發布相同命令，惟兩國所規定之範圍大小不同。³²我國基於國防安全考量，亦

²⁸ 黃忠成，**海軍與海洋法論文集**（臺北：浩理法律事務所，2006 年 9 月），頁 209。

²⁹ 黃異，**海洋秩序與國際法**（臺北：學林，民 89 年 3 月），頁 523。

³⁰ 胡志泓，「海上機動之國際法探討—以防空識別區為例」，**國防雜誌**，第 23 卷第 6 期，頁 86。

³¹ 黃異，**國際法**，頁 220。有些國家的國內法甚至對於不受監控之航空器人員定有制裁的規定，以及在防空識別區中對航空器行使攔截之規定。此種國家實踐，在國際法上一直沒有根據。此點可由 1982 年聯合國海洋法公約中未曾納入此種規定即可推知。此外，各國雖然對於防空識別區之設置採容忍態度，但若其所屬航空器在他國防空識別區中遭到攔截或擊落時，則仍經常提出抗議。

³² 簡朝興，**論平時、戰時空域使用之法規範**，頁 28-29。美國對於其防空識別區之範圍規定如下：一、在大西洋方面，自海岸起算 200 浬以內；二、在太平洋方面，自海岸起算 75 至 100 浬以內；三、距離海岸 1 至 2 小時的航空器航行，亦須向美國飛航管制當局報告其位置及飛航目的。換言之，依照現行航空器飛行速度觀察，實際上美國的管制區域遠大於上述實際的距離。而加拿大則規定其範圍為距其海岸 30 浬以內。

引進此一概念，頒布「臺北飛航情報區航空器飛航管制規則」規定臺灣附近防空識別區之範圍。時至今日，在各國紛紛跟進的情況下，這種對於防空識別區內行使管轄權的「實踐」，被宣稱國認為已成為「國際習慣法」，而成為國際法中「公海飛越自由」的限制作為。但關鍵在於「公海自由原則」係《國際海洋法公約》所規定的「強行法」，³³若防空識別區的「管轄行為」必須成為「公海自由原則」的例外，則防空識別區的作法必須成為國際法上所謂的「普通習慣法」，³⁴其管轄的實踐才能合法的限制「公海自由原則」，這可能還存在著許多爭議。³⁵

二、防空識別區與飛航情報區存在差異性

「飛航情報區」(Flight Information Region)係依國際民航組織規定，當航空器獲准進入某一飛航情報區後，該管飛航情報單位，應提供有關飛航情報，包括氣象、通訊、飛航管制及搜尋救護等資訊與服務。³⁶民國 42 年 3 月，國際民航組織第十八屆理事會批准我國成立臺北飛航情報區，成為東南亞與太平洋地區間國際民航重要的一環，分別與香港（西），馬尼拉（南），那霸（東），大邱（北）飛航情報區銜接。³⁷而飛航管制的目的，在提供安全有秩序之作業，確保各航機間之飛航安全。就空域的使用而言，幾乎是以民用航空器及軍用航空器的使用為主。以我國目前的狀況而言，在飛航管制的實務上，主要區分為民航管制及軍用機戰鬥攔截管制兩大空域管制分工。民航管制負責臺北飛航情報區內「航路」引導所需各項之飛航情報資料提供任務；戰鬥攔截管制則是負責防空識別區內飛行器管制作業，其所負責之空域主要為「航路」以外之空域。³⁸

因此，有鑑於民航與軍用航空器在相同的區域內有兩種不同管制單位與方

³³ 姜皇池，國際海洋法，頁 593-594。1958 年「公海公約」第二條明文規定：所有國家於公海中，應享有航行、捕漁、公海上空飛行和鋪設電纜與管線之自由，又稱作「公海四大自由」；1982 年「海洋法公約」第八十七條除再次重申前述傳統四大自由外，復加上「科學研究自由」與「建設國際法所容許人工島嶼和其他設施自由」之規定，成為所謂「公海六大自由」(six freedoms of the high sea)。

³⁴ 黃異，國際法，頁 14。所謂「普通習慣法」簡單的說是指必需適用於全部國家的習慣法。若只適用於特定國家的習慣法則稱為「特別習慣法」。

³⁵ 胡志泓，國防雜誌，頁 87。

³⁶ 趙明義，當代國際法導論（臺北：五南，民 92 年 8 月），頁 250。

³⁷ 簡朝興，論平時、戰時空域使用之法規範，頁 30。

³⁸ 魏靜芬，「就國際法評海峽中線之適法性，避免軍事衝突之研究」，國防部委託研究報告（臺北：國防部編印，2006 年 11 月 16 日），頁 35。

式，一般國家被國際民航組織所律定的飛航情報區及自行基於軍事需求所設立之防空識別區的範圍是一致的。然而我國與臨近之日本因歷史之因素，³⁹使得兩國之間的飛航情報區（以東經 124 度為界）與防空識別區（以東經 123 度為界）邊界不同，造成的現況是我國空軍在東部地區演訓時，戰機只要一升空即容易進入日本的防空識別區，引起日本航空自衛隊及戰管單位之警告與戰機之攔截。相較於屬於我國管制範圍較大（向東多一個經度）的飛航情報區，因其僅提供民航飛行器空中飛行導航等民間飛航服務，由國際民航組織統籌規劃管理，較不具國家主權管轄之性質。

日本之所以堅持其防空識別區之領域範圍，實乃防空識別區所著重的國家主權概念與飛航情報區所著重的國際民航交通概念是截然不同，雖然防空識別區目前並未具備國際法上所認定之國家領空主權範圍，惟各國基於國土防衛安全需要，沿用防空識別區的概念已逾五十餘年，尤其在日本面對與我國之間有關釣魚臺主權之問題上，更凸顯其防空識別區範圍的重要性，乃因釣魚臺的位置正位於東經 123.3～123.35 度、北緯 25.45～25.50 度（位於我國飛航情報區內、防空識別區外），一旦我政府同意或默許日本防空識別區重新劃界，則將不利於我對擁有釣魚臺主權之聲明。⁴⁰

由上述之例證，顯而易見防空識別區可以自己劃定，沒有國家法律事實與依據，並可以相互否認，但飛航情報區則是國際民航組織批准的民用航空器的飛行航線，兩者功能不同，對於維護國家主權上亦存在差異性（見表 1）。

³⁹ 胡志泓，國防雜誌，頁 87。目前我國之「飛航情報區」與「防空識別區」的範圍略有差異，不同之處除在於 FIR 東界為東經 124 度，ADIZ 僅達 123 度外，且從北緯 23 度 30 分東經 124 度至北緯 21 度東經 121 度 30 分之斜線形成東南缺角之情形。

⁴⁰ 簡朝興，論平時、戰時空域使用之法規範，頁 39。

表 1 防空識別區與飛航情報區差異性分析

區 別	防空識別區	飛航情報區	備 考
決 定	國家自行決定	經國際民航組織批准	國際民航組織為聯合國外圍組織
目 的	維護國家安全	促進國際民航合作	
內 涵	要求外國航空器報告航行位置及目的	提供飛航情報氣象通訊等	
事 故	外國航空器自行負責	航管區有搜尋救護義務	
意 涵	有管轄行為	無管轄行為	
國際法定位	模糊有爭議	清楚	

資料來源：轉引自趙明義，〈當代國際法導論〉（臺北：五南，民 92 年 8 月），頁 250 及胡志泓，「海上機動之國際法探討—以防空識別區為例」，〈國防雜誌〉，第 23 卷第 6 期，頁 88。

伍、各方對臺日空防爭議事件的態度

一、臺灣拒絕接受，內部一致反對與批判

（一）外交部

針對日本片面將防空識別區西移一事，外交部長楊進添表示，國際法未規範防空識別區的劃定，是當事國的國內法可以做的決定，但此次日本政府以與那國島居民的要求為由，要將與那國島西側 12 浬領空線外加 2 浬緩衝區，此舉將影響臺灣防空，應該與臺灣充分溝通。因此，對於日本決定，外交部已表達無法接受的立場；⁴¹針對日本政府在事前未與我國協商之情況下，片面決定自 6 月 25 日起實施重劃臺日間之防空識別區（ADIZ）界線之舉措，中華民國政府除表示極度遺憾外，並再次重申我國不接受日方此一決定之一貫立場。未來臺日雙方 ADIZ 範圍將在與那國島上空產生部分重疊之現象，我政府將堅持在該空域現行之相關作業方式，並確保我方航管及飛航安全。⁴²

⁴¹ 「日擬擴 ADIZ 楊進添：國際法未規範」（2010 年 5 月 31 日），2010 年 6 月 11 日下載，〈中時電子報〉，<http://news.chinatimes.com/politics/html>。

⁴² 「我國重申不接受日本片面重劃臺日之防空識別區界線」（2010 年 6 月 24 日），2010 年 6 月 25 日下

(二) 國防部

國防部副部長趙世璋則表示，正與相關單位研議，絕不會影響國防安全及國家權益，已與相關單位審慎研議中，不會犧牲臺灣利益與安全。⁴³

(三) 國家安全會議

國安會認為在臺日海空域主權爭議上，外交部應第一時間做出明確回應，尤其防空識別區怎可以日方說了算，亦認為外交部反應慢半拍。⁴⁴

(四) 國會

國民黨立委張顯耀指出，與那國島正對蘇澳港及花蓮佳山基地，日本駐軍不僅引起臺灣安全疑慮，也無助於釣魚臺問題的解決，日要求重新劃定防空識別區，應斷然拒絕。國民黨立委林郁方則說，日本駐軍後可能會壓縮臺灣在釣魚臺海域的活動空間。⁴⁵民進黨立委彭紹瑾則表示，日本防空識別區重新劃界事件，質疑是否為美日對中國勢力侵入的反應措施，並認為外交部回應是否亦太慢。⁴⁶

(五) 學者

淡江大學戰略研究所教授王崑義則謂，外交部一開始就應表態，不論日本意見如何，涉及國際領土間糾紛，不是小國能決定，要靠國際間協調，不是臺灣願讓出界線就能讓，日本這次動作，背後可能也有美國因素。⁴⁷

二、日本不顧外界反對而執意重新劃界

日本官方未有公開表達看法與其他後續動作；惟「日本經濟新聞」報導指出，日本政府原則決定對位於與那國島上空的臺日防空識別區加以修改，已經通知臺灣方面，在較靠近臺灣一側上空重新劃線；並指出，沖繩縣（琉球）知事仲井真弘多曾要求日本政府重新檢討與那國島上空臺日防空識別區，前首相

載，《中華民國外交部網站》，<http://www.mofa.gov.tw/webapp/content.asp?culitem=45359&mp=1>。

⁴³ 「日將重劃與那國島臺日防空識別區」（2010 年 5 月 27 日），2010 年 6 月 8 日下載，《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/world/0,2010/05/27/5246,50403641x132010052700772,00.html>。

⁴⁴ 「日重劃防空識別區抵中勢力入侵？楊進添：沖繩當地反映」（2010 年 5 月 31 日），2010 年 6 月 10 日下載，《今日新聞網》，<http://www.wretch.cc/blog/pump168/786030>。

⁴⁵ 「日本計畫駐軍與那國島 外交部：此舉非針對台灣」（2009 年 7 月 3 日），2010 年 6 月 8 日下載，《今日新聞網》，<http://nownews.com.tw/2009/07/03/11490-2473329.htm>。

⁴⁶ 「日重劃防空識別區抵中勢力入侵？楊進添：沖繩當地反映」（2010 年 5 月 31 日），2010 年 6 月 10 日下載，《華視新聞網》，<http://news.cts.com.tw/nownews/politics/201005/201005310485059.html>。

⁴⁷ 王崑義，「來硬的應驅離」（2010 年 5 月 30 日），2010 年 6 月 8 日下載，《蘋果動新聞網》，http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32549487/IssueID/20100530。

鳩山由紀夫 2010 年 5 月 23 日訪問沖繩時，即表明將儘早重新檢討。⁴⁸隨後日本防衛省 6 月 24 日發布，自 2010 年 6 月 25 日起，目前止於國土最西端沖繩縣與那國島上空的防空識別區，擴大至該島以西領空外側兩哩、靠近臺灣海域上空。⁴⁹

三、中國官方冷處理，但學者及傳媒多表不滿

針對日本片面擴大防空識別區之事件，中國外交部發言人秦剛表示，希望日方的有關舉動，能夠有利本地區的和平穩定；⁵⁰有中國學者表示，此事件說明日本對中國的和平發展戰略依然缺乏信任，同時顯示美、日同盟在軍事上仍扮演遏制中國海軍走出去的角色，這種遏制傾向不利於中、美、日三方的互信。另媒體則報導，日本逕自宣布防空識別區的重劃，當然期待主權的擁有，周邊利害相關國家若無異議，幾乎等同默認日本在此擁有主權、擁有琉球主權。兩岸應該有警覺，要及時提出抗議，更何況還有釣魚臺的問題未能解決，這不是防空識別區的問題，而是從琉球到釣魚臺的主權歸屬問題，是兩岸和「一個中國」的利益。另日本會在此時有此主張，或謂係出於美日為了琉球普天間基地的遷址爭執，前鳩山政府在退讓的同時，意圖從與那國島取得防空空域的識別權以為利益的補償。⁵¹

四、美國對此爭議事件尚未明確表態

由於此爭議事件相當敏感，美國自不願表態，以免落人口實，況且該地區非屬其主權與管轄權範圍，因而至今只有日本單方面表示，對於重新檢討與那國島防空識別區劃界一事，已知會美國並獲得認同此項調整，⁵²但美國尚未對此事件有任何看法，其態度曖昧更耐人尋味。

⁴⁸ 「日將重劃與那國島臺日防空識別區」(2010 年 5 月 27 日)，2010 年 6 月 8 日下載，《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/world/0,5246,50403641x132010052700772,00.html>。

⁴⁹ 「日本執意擴防空識別區 我不接受」(2010 年 6 月 25 日)，2010 年 6 月 25 日下載，《聯合新聞網》，<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NAT1/5685561.shtml>。

⁵⁰ 張麟徵（臺灣大學榮譽教授），「突破與反制-從與那國島駐軍到沖之鳥礁軍演談起」，海峽評論，第 224 期，2010 年 6 月 10 日下載，<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/224-7656.html>。

⁵¹ 「世界日報：與那國島和天安艦的陰影籠罩臺灣」(2010 年 5 月 31 日)，2010 年 6 月 8 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1013/4/2/7/101342728.html>。

⁵² 「防空識別區西移 日擴空域 我拖 2 天才說不」(2010 年 5 月 30 日)，2010 年 6 月 8 日下載，《蘋果動新聞網》，http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32549487/IssueID/20100530。

陸、顯示意涵

一、日本執政者擴張與那國島防空識別區意在鞏固領導地位與政權

當前南北韓正值多事之秋，天安艦遭擊沉事件險些引起兩韓交戰危機，促使日本前鳩山政府近來在琉球及與那國島等海域動作頻頻，固然與中國的崛起，特別是中國艦隊進出南海，以及臺灣與中國改善關係，讓東亞地區第一島鏈的戰略地位出現變化，有直接的關係。但前鳩山政府所採取的作法，顯然是政治目的，在激起日本國內的民族主義，藉對外鞏固內部，而不是真正要解決問題。⁵³另則應與其沖繩問題有關，在實踐競選前承諾，要將美軍普天間基地遷離沖繩，但美軍對日本不遵守協議非常不滿，施以強大壓力讓鳩山怯步，也讓鳩山招來政策跳票的罵名。在內外交迫下，鳩山決定先滿足沖繩居民長久以來的要求，讓與那國島的領空獲得完整。⁵⁴此舉不僅可獲致政治、經濟、安全、戰略等多重利益，更有助藉著爭議事件轉移焦點，凝聚國內向心力，進一步鞏固日本政府領導地位與政權。

二、日本若駐軍與那國島形同美國縱容日本違法毀約

按照開羅、波茨坦宣言、日本伏降文書、金山合約等，日本的領土本來就應該侷限在本土四大島。但是美國破壞了法律與政治約定，在 1969 年宣稱，基於日本之「剩餘主權」，將 1972 年戰後由美國託管南西群島（北緯 29 度以南包括琉球群島、大東群島）、南方諸島（孀婦巖以南包括小笠原群島、西之島、硫黃列島）及沖之鳥礁與南鳥島等歸還日本。美國上述表態引起兩岸政府與日本的釣魚臺列嶼主權之爭（美國把釣魚臺列嶼含括在琉球群島內一併交給日本）。幾經交涉之後，美國才說其只將釣魚臺列嶼的行政權移轉給日本，至於主權誰屬，由中日自己解決。追本溯源，其實首應討論美國此一決定有無法律依據，有無不經盟國討論議決，不經託管理事會的同意，剝奪被託管地人民的自決權，逕行以「剩餘主權」為由，將上述託管地交還日本之權力。因此，如果美國以「剩餘主權」為由將託管地移交日本的法律基礎有問題，那這些島

⁵³ 「防空識別區我不排除與日談」（2010 年 5 月 31 日），2010 年 6 月 8 日下載，《自由電子報》，<http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/may/31/today-fo3.htm>。

⁵⁴ 「我口頭強硬就夠了」（2010 年 5 月 30 日），2010 年 6 月 11 日下載，《聯合新聞網》，<http://www.udn.com/2010/5/30/NEWS/NATIONAL/NAT1/5632143.shtml>。

礁主權是否歸屬日本當然也有問題，日本派軍駐留與那國島的正當性當然也有問題。⁵⁵

鑑於日本不顧國際法及國際慣例已有先例，諸如中日東海「中間線」以西防空識別區的界線認定問題及釣魚臺主權歸屬爭議，並於 2010 年 5 月 26 日國會通過「離島保全法」將沖之鳥礁劃歸日本，均是其例。此次日本政府以與那國島居民的要求為由，將與那國島西側 12 浬領空線外加 2 浬緩衝區，美國會否基於美日安保總體戰略考量，默許日駐軍與那國島造成「既定事實」，此舉將影響臺灣國防安全，我允宜密注後續發展動向。

三、美日對中國海軍實力增長的反制

近年中國海權力量大增，從派船艦到亞丁灣護航，參與國際共同打擊索馬利亞海盜，至 2009 年 4 月以海軍建軍 60 週年為由，在青島舉行多國參與的海上閱兵來看，中國海軍實力已經不斷增長。美國所以不斷在中國沿海各地進行情蒐，引起多起衝突，就是要瞭解中國海軍實力。尤其近幾年，中國潛艇從日本沿海一直到南中國海，都有其身影。同年 6 月 11 日美國驅逐艦「馬侃號」在菲律賓外海航行時，其拖曳聲納陣列遭到一艘中國潛艇撞擊，事後雙方都低調處理，但也證明美艦事前顯然不知道被中國潛艇尾隨。

美國藉由美日、美韓、美菲、美澳紐等盟約，以及與臺灣的特殊軍事關係，企圖把中國封鎖在第一島鏈內，但中國海軍的軍演證明，目前不僅已經突破第一島鏈的封鎖，還向第二島鏈挺進。美日等國對中國海軍，特別是潛艇的發展十分憂心，並認為如果聽任情勢發展，到 2050 年時，美中潛艇數量之比會成為 1：3。此種對中國的恐懼，使冷戰時期美國領導在此區域所簽的雙邊及多邊軍事同盟條約，輔以新發展出來的多種軍演，顯係針對中國而來，而其圍堵的態勢並已悄然成形。⁵⁶綜上對中國海軍之言，或有些誇大，但中國海軍實力日益增長，且具有遠洋能力，已是不爭之事實，並引起美日關切與防制。

四、美日對之中國之島鏈封鎖具聯防戰略作用

近來前日外務相曾在視察與那國島時表示，對在該島駐兵持積極態度，並

⁵⁵ 張麟徵，「突破與反制—從與那國島駐軍到沖之鳥礁軍演談起」（2009），《海峽評論》，第 224 期，2010 年 6 月 10 日下載，<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/224-7656.html>。

⁵⁶ 張麟徵，「突破與反制—從與那國島駐軍到沖之鳥礁軍演談起」（2009），《海峽評論》，第 224 期，2010 年 6 月 18 日下載，<http://www.haixiainfo.com.tw/SRM/224-7656.html>。

透露在年底發布的「中期防衛力量整備計畫」將寫入有關在與那國島部署自衛隊一事。此舉顯示維護第一島鏈體系⁵⁷的完整是日本駐軍與那國島的一個支點，而日本此舉與臺灣在美國全球戰略中的分量正在下降不無關係。面對臺灣在遏制戰略中所發揮的作用越來越有限，美日可能尋找臺灣的「替代品」，以達未雨綢繆之效。為此，作為距離臺灣僅僅 110 公里的「近鄰」，與那國島替代臺灣來發揮作用，正是在這種形勢下出現的產物。

由此觀之，日本從軍事上經營與那國島是美國全球戰略的需要，也是為彌補美國在西太平洋地區兵力調整過程中出現的真空做出的一個切實努力，駐軍與那國島同時也是日本利益拓展之舉。隨著蘇聯的解體，美國在西太平洋的戰略重心南移，日本的戰略重心也逐漸南移，美國將沖繩的一部分駐軍調往關島，日本隨即將一部分兵力派駐沖繩，為了在東亞地區「有事」時發揮作用，日本將沖繩的駐兵繼續南伸也就成為必然，而且日本駐軍與那國島可為日本發展軍力提供口實，作為軍事聯盟國家，在與那國島駐軍對美日兩國都有利的情況下，日駐軍該島就成了必然趨勢，何時駐軍只是時間早晚的問題。⁵⁸因此，與那國島駐軍構想不僅代表日軍事戰略的轉型—擴張政策，亦可作為美、日維繫安保聯防完整性及對中國島鏈封鎖的重要戰略之一環。

柒、對美中臺三邊戰略布局之影響

一、對美國亞太戰略具有正面積極效益

2008 年 6 月，即臺海局勢微妙期間，兩艘美軍掃雷艦曾秘密從日本本土基地前往沖繩，最終停靠在與那國島港口。美軍此舉既是為了蒐集臺海情報，更是為可能發生的臺海變故作最壞打算，防止中國以水雷封鎖臺灣東部海區，為臺灣的軍隊甚至美日增援部隊掃清雷場做好準備；另則亦計畫駐沖繩普天間基地的美軍阿帕奇直升機部隊部分移駐與那國島，讓該島成為前進菲律賓的中

⁵⁷ 第一島鏈是指北起日本群島、琉球群島，中接臺灣島，南至菲律賓、大巽他群島的鏈形島嶼帶。這個島鏈是美國和日本在冷戰期間共同構築起的一條遏制線，臺灣則被美國視為第一島鏈中的關鍵。一旦臺灣在這條島鏈中失去作用，第一島鏈就成為一個有缺口的鏈條。該島鏈的遏制價值也就大打折扣。儘管冷戰早已結束，但第一島鏈在美日兩國戰略制定者的戰略思維中仍起一定之作用。

⁵⁸ 「美日加強對中國島鏈封鎖 與那國島成重點」（2010 年 4 月 16 日），2010 年 6 月 2 日下載，《中國評論新聞網》，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1012/9/1/6/101291608.html?>。

繼基地。目前美軍尚未對日本考慮派兵與那國島一事做出任何反應，乃因從美軍的角度而言，此舉有利無害，就待時機成熟，既可省下美軍的人力財力，亦為日後可能戰事提供前進基地。然長遠觀之，日本持續的海空軍事力量膨脹與擴張，遲早會超出美軍的掌控範圍，最終對整個亞太地區的和平與安全構成嚴重威脅。⁵⁹縱使如此，美國並不擔心日本就此脫美而出，尤以當前日本不論在政經、安全及戰略等均依賴美國甚深，故美國並不急於表態，就在此等複雜戰略層面，況且美日兩國利益一致，因而無必要出面制止對其有利局面，便可解決爭議已久之普天間撤軍問題，甚或多出一處戰略要地，對美在第一島鏈封鎖中國之戰略布局可謂更添利器。

二、對中國海洋戰略造成嚴重衝擊

針對日本擬在與那國島駐兵，中國學者及傳媒反應激烈，紛紛撰文抨擊，甚至建議兩岸聯手抗議，其外交學院教授周永生接受香港《明報》採訪時指出，日本早於 20 世紀 90 年代末已加強在沖繩、釣魚臺等西南前沿區域的防禦能力，此次舉措雖只屬其戰略轉移的小動作，象徵意義多過實質，不會影響中日關係大局，然其單方面改變當地軍事現狀，不利東海地區穩定與和平解決釣魚臺問題。日本自衛隊近年不斷進行現代化改造，經常將駐紮在北海道的部隊拉到西南島嶼上演習，加強與那國島所屬的先島群島的補給基地建設，以提高快速補給的能力，並計畫在沖繩部署射程達 300 公里的導彈，以提升島嶼地區的精確打擊能力。⁶⁰從地緣戰略角度分析，其意圖盯防中國及擠壓其戰略空間相當明顯，對中國海軍在該海域軍事演訓及其擴展遠洋戰力目標，以及整體海洋戰略布局影響頗鉅。

三、對臺灣政經、國防、安全總體戰略形成威脅

此次臺日防空識別區劃界爭議，觸動兩國五十多年來，一直不願碰觸之敏感空防戰略議題，我政府雖表達嚴正拒絕立場，但後續行動卻無聲無息，若不積極面對處理，日後空域爭執情形將紛現，勢必對雙邊關係產生一定程度之影響。另日本刻意選在兩岸簽署 ECFA 協議之前，逕自宣布與那國島防空識別區重新劃定，針對性與警示意味濃厚，恐不利政府欲透過 ECFA 而邁向與世界各

⁵⁹ 「日本駐兵釣魚島附近 臺軍基地盡納日方眼底」(2009 年 7 月 7 日)，2010 年 7 月 1 日下載，《新華網》，http://news.xinhuanet.com/mil/2009-07/07/content_11665529.htm。

⁶⁰ 「日本駐兵釣魚島附近 臺軍基地盡納日方眼底」(2009 年 7 月 7 日)。

國商定 FTA 之經濟戰略，若未妥善處理，亦可能影響現階段兩岸和平發展與互利合作之勢。加以與那國島上兩座海拔分別為 231.3 米、188 米山峰，是監控臺灣及其附近海域的絕佳陣地，倘若日本在該制高點架設雷達，臺灣東部花蓮、蘇澳、佳山等重要海空基地將被監視。不僅臺灣東部的重要海空基地將盡收日本人眼簾，臺灣軍事活動範圍勢必也會被大大壓縮。此攸關臺灣國家利益與安全，不僅造成臺灣安全疑慮，對該地區例行之軍演及巡航警戒活動空間亦將受到限縮，上述不利情勢均可能對我政經、國防、安全總體戰略造成嚴重影響與威脅，勢將迫使我重新調整戰略布局，以為因應。

捌、政策建議

一、持續向日本政府提出嚴正抗議

在國際法的概念中，抗議係對於他國的行為後果會影響本國利益時，本國政府所為之反對作為，可以分為言辭上的抗議或行為上的抗議。同時，抗議的目的在於不使他國行為造成既定的現狀，而使得本國日後的行為成為破壞現狀的理由。當前在兩國未曾進行溝通與協商之下，日本逕自對防空識別區重新劃界，此作為已影響我國安全與利益，我國政府應當提出抗議，除此之外，很難有其他選擇可行。過去國際間並不缺乏此種抗議的案例。反觀當前的情勢，在美國無聲的默許下，對我可說是極為不利，唯有持續抗議，方能在日後爭取並保障我方之利益。⁶¹

二、透過外交及多重管道進行磋商

防空識別區在國際法上卻無明確規範，係根據一國空中防禦所需而劃定，實與侵略領空不同，也不屬主權範疇，但臺灣面積幅員狹小，限縮防空識別區，對我空防戰略縱深及國家安全影響甚鉅，保有與那國島航空識別區，有助增加我空中預警時間。此外，若日駐軍該島亦會影響漁民作業空間，致漁民憂心衍生更多糾紛，對我恐造成極大損失。此次日本片面宣布重新劃界與那國島防空識別區，由於我方與日本並無邦交，故首要應堅定立場，強調防空識別區等同國家主權，無從退讓，再借助亞東關係協會、日方友我政要、團體、人士

⁶¹ 王冠雄，「中、日東海海域爭議對我國之影響—國際法觀點」，戰略安全研析，第 12 期，頁 14。

等多重管道進行遊說，以及透過正式外交進行磋商，以確保國家利益與安全，萬不可姑息養奸，面對問題不去處理，造成「既定事實」而悔不當初。

三、爭取臺日防空識別區互不越界之默契並加大雙方合作力度

對日本以與那國島居民訴求為由，並宣稱已得到美國支持，而逕自重新劃定與那國島防空識別區，其背後或許可能隱含美國普天間駐軍移防因素，然亦有為其駐軍島上預留伏筆。果若如此，為免得罪美國及影響臺日兩國友好關係下，以不讓此一事件擴大為處理原則，積極取得日方諒解，我係基於國家利益與安全，仍循例對我防空識別區進行警戒任務，盼續遵守臺日防空識別區互不越界之默契。此外，為避免紛爭擴大，可參照臺日經濟海域重疊問題之解決模式，劃設暫定執法線，彼此遵守長期在重疊區內相互通報位置的慣例，和平共處。另則主動釋出善意，擴大區域經濟合作，並加大和島上居民經貿往來，以共同形塑東臺灣生活經濟圈繁榮景象。

四、採取空防劃界及釣魚臺主權歸屬爭議與中國妥適分進之策略

眾所周知，日本在處理領土相關爭議問題，經常表現極為蠻橫無理，恣意而為，導致與周邊鄰國均存在領土爭端，如北方四島（日俄）、獨島（日韓）、釣魚臺（中日臺）、東海油氣田（中日）等，凸顯其迄今仍存有擴張領土及掠奪海資源之心態。加以釣魚臺侵占事件歷史教訓猶記，日本先以鼓動其右翼分子登島私設燈塔，再逐步轉為官方介入之手法，最終禁止臺灣漁民在該海域附近作業，迄今主權歸屬問題未決。鑑此，一旦進入談判階段，萬不可心存軟弱，重蹈覆轍，或許可採取臺日防空識別區劃界及釣魚臺主權歸屬爭議與中國妥適分進之策略，一併處理；另則加強與美溝通，並取得諒解與支持，減少外在阻力，迫使其讓步、交換或妥協。

五、以積極態度面對與鄰國間的海洋衝突

我國於 1979 年以總統令宣布領海為 12 浬，並設置 200 浬專屬經濟海域後，即未再就海域立法事務上出現任何作為。對於民眾來說，只見海域糾紛不斷，舉其大者，有與日本的釣魚臺主權爭端、有與菲律賓的漁業糾紛，至於南海地區的島礁糾紛更是層出不窮，而與中國之間的漁事案件，更是屢見不鮮。凡此種種，政府當時的反應幾乎都歸咎於國內欠缺一套適當的海域立法，而使官員在執法時「無所適從」。間隔將近 20 年之後，政府於 1998 年公布施行《中華民國專屬經濟海域及大陸礁層法》與《中華民國領海與鄰接區法》，這

種「無法可依」的問題應該早已獲得解決，再加上我國已有海岸巡防署的設立與「暫定執法線」的公告，目前所恃者即在不斷充實實際案例的累積，以彰顯我國國內立法的效力。

另回顧 1997 年底中國與日本所簽訂之漁業協定中，將位於北緯 27 度至北緯 30 度 40 分之間的東海海域劃定為暫定措施水域。該漁業協定開始執行後，我國漁船在此暫定措施水域內作業時，遭遇許多困擾，迫使我國漁民轉至該水域之外作業，對於我國漁民利益造成損害。「前事不忘，後事之師」，中、日雙方在採捕漁業資源上的合作，嚴重影響我國在相關海域捕魚作業的利益，此次臺日防空識別區劃界爭議，該地區在缺乏共識與漁業協定下，對我國主權、漁權、經濟、國防及戰略等國家利益必將造成更深一層的侵蝕。⁶²鑑此，建議我國目前即應在擁有國內海域立法與強烈維護我國國家利益之基礎上，推動與鄰國進行海域劃界談判的工作，或是對於爭端海域的共同開發與利用，如此不僅可以有效維護本國國家利益，並可藉此強調我國存在的事實與價值。⁶³

六、建構臺灣新安全觀以突出臺灣戰略地位與價值

由於與那國島與中國、臺灣都非常接近，具有重要軍事戰略價值，日本駐軍與那國島實有軍事戰略考量，尤其過去美、日為了防堵中國，將臺灣置於其第一島鏈防線上，關島及琉球還有美日駐軍聯防，尤以日本 90% 航運行經臺灣海峽，中國 4 大外貿航線中，有 3 條要南下通過臺灣海峽，中國本身貨物資源調節亦要通過臺灣海峽，只剩臺灣可自由進出太平洋。如今兩岸關係和緩，中國軍力不斷提昇，又加上日本東海、釣魚臺及沖之鳥礁附近海域時有中共潛艦騷擾及窺探情資事件，此逆轉之情勢發展，令美憂慮安保防線漏洞，恐怕才是美默許日駐軍與那島的背後主因。鑑此，建構臺灣新安全觀益顯重要，並應善用我有利之地緣戰略地位，以發揮關鍵性角色。

玖、結 論

受到全球化的影響，與那國島為求生存與發展，仍亟欲借助外部交流與合作，帶動地方建設與商機，促進地區經濟發展，縱然對日本中央政策的制約及

⁶² 王冠雄，戰略安全研析，頁 13-14。

⁶³ 王冠雄，戰略安全研析，頁 15。

財政不支援而產生不滿，以及內部出現反對獨立之聲浪及自立自治等舉措，多係為了地方發展之策略運用。再者，與那國島基於文化、語言、宗教、血統等，清楚自己的定位是日本人，為謀求生存之道，對內、對外採取各種手段，意在力爭出路一走出去戰略。另再從全球化的角度而言，物流、人流、金流、資流、慾流等，可謂一切都無所不流通，加上與那國島與臺灣深厚的歷史淵源，應對東臺灣生活經濟圈的建立起一定的正面效益，只要能排除障礙，包括兩地互免簽證、飛機直航、開設客貨渡輪航行及加強島上軟硬體建設與設施等，重新恢復往日兩地的繁榮景象應屬可期。

面對當前全球化趨勢發展，各國政府都更應重視海洋政策，給予偏遠島嶼特別的措施，提昇其競爭力，以解決島民生活的困境，否則為了謀求生存與發展，仍不排除出現獨立之選項，縱然前任與那國島町長曾因獨立傾向之主張，導致選舉大敗，但難保經濟持續惡化後，不會再出現異議的聲浪。臺灣與之相比，固然有諸多優勢，包括兩岸互動頻密、戰略地位、競爭力、經濟穩定成長等，但現存臺灣主權定位不清、國際承認及內部認同定位之問題，以及兩岸錯綜複雜關係，難保因誤解而交惡。因此在謀求發展之際，如何定位及發展的同時兼顧國家安全與利益，亦是我國重要的課題與挑戰。

在面對臺日防空識別區爭議問題上，顯係日本以與那國島之要求為藉口，圖謀其醞釀已久之島嶼戰略，以防堵中國突穿第一島鏈，進而保護海洋資源及經濟利益。惟由於與那國島正對蘇澳港及花蓮佳山基地等軍事要地，島上又具有機場與港口，果若日在該島建立空軍基地及部署兵力，不僅嚴重威脅臺灣國家利益與安全，亦可能影響現階段兩岸關係，並形成對中國島鏈封鎖及威脅臺灣之戰略態勢，進一步牽動東北亞安全情勢及美中臺三邊戰略布局。

此外，隨著鳩山宣布辭職，菅直人執政後，此等爭議問題並未就此打住，反而執意而為，逕自劃定其所屬防空識別區延伸2浬之範圍，可見日本對兩岸和解的疑慮，更憂心未來兩岸聯手面對及解決與鄰國間的海洋衝突問題，屆時勢將衝擊日本海洋戰略之拓展，並打亂其一手自編、自導及自演將附近島嶼劃歸為其經濟主權之謀略，再加上美韓、俄羅斯及中國近紛紛在亞太地區密集海上軍事演習，此種大國軍演輪番登場，更凸顯大國在東亞地區權力競逐已有日趨白熱化之現象。鑑此，政府宜正視此一問題之發展，積極面對與鄰國間的海洋衝突，以及後續在該海域所衍生出來的爭執效應，亟謀對策，俾進一步爭取最大利益，並維護國家安全。

從全球治理觀點 論兩岸共同打擊電信詐欺犯罪

A Study of Cross-Strait Cooperation in Fighting against
Telecom Fraud: A Global Governance Perspective

章光明 (Chang, Kuang-Ming)

中央警察大學警察政策研究所教授

張淵崧 (Chang, Yuan-Song)

中央警察大學警察政策研究所博士生

摘 要

在兩岸頻繁往來的互動過程中，引發許多類型的跨域犯罪問題，而隨著吾人享受現代化高科技之便利的同時，亦產生跨域電信、網路詐欺犯罪的嚴重問題。兩岸雖然經過多年來的努力，終能簽定彼此所樂見之「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」成果，惟此一框架性的協議，僅屬原則性規範，雙方合作平臺的建立仍須本治理概念進一步細化落實相關措施，方能提高兩岸共同打擊詐欺犯罪之成效。本文跳脫過去國際治理的傳統思維，試圖從全球治理的觀點，回顧過去兩岸共同打擊跨域犯罪之治理角色，並選擇兩岸合作個案進行分析，同時分析過去專家學者有關此議題之參考對策，最後，構築未來兩岸共同打擊詐欺犯罪之初步合作參考架構。

關鍵詞：全球化、全球治理、國際治理、跨域犯罪、詐欺犯罪

壹、前 言

全球化浪潮下，區域整合已成趨勢。區域整合下，臺灣經濟發展須重新定

義戰略位置，才能找到利基，兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement）只是其中一環。治安問題亦然，兩岸共同打擊詐欺犯罪議題，也應從全球治理、區域整合的角度出發，才是正確的策略思維。

全球化效應勢不可檔，在此大趨勢中，形成全球相互依賴，亦形成諸多效應與問題，在全球化十大趨勢中，¹跨國犯罪所形成的全球問題為六大重大危機的其中一環。²跨國犯罪由於跨國商務活動、人口移動的日趨頻繁，在世界各國尚缺乏大規模合作（如資訊交換、跨國追訴）之際，甚至因各國政治目標不同，而對跨國犯罪採取包容的態度，致使跨國犯罪成為全球化趨勢之重大危機，而各國政府亦逐漸意識跨國犯罪對於國家治理的威脅。

臺灣與中國大陸交流日益頻繁，衍生了包括治安在內的許多問題。中國大陸從 1979 年的改革開放開始，過去 30 年來，一方面透過快速的國際化，另一方面由於教育的普及，使得中國大陸的政府與人民對於思想解放的速度可以說是前所未見。在經歷文化大革命的長期思想控制後，整體社會思想受到壓抑的壓力，在一經思想的解放後，其創造出的爆發力令人震驚，尤其經濟的快速崛起，順應全球化的趨勢，各國勢難忽略中國對於世界的影響。³然而中國大陸在經濟快速發展，整體提升國民生計的同時，由於國家社會與世界的接軌，亦衍生諸多新型態的治安問題，尤其近年來中國大陸與臺灣地區，基於地理、歷史、文化及經濟上等因素，雙邊頻繁的互動往來，引發許多類型之跨域犯罪問題。

臺灣自 1987 年開放民眾赴大陸探親後，歷經二十餘年廣泛而全面的交流，由於雙方主權意識的敏感，提供兩岸犯罪分子和犯罪組織之有利條件，致使兩岸跨域犯罪事件顯著遞增。兩岸犯罪分子基於共同利益的驅使，利用兩岸區域犯罪防制的灰色地帶，經由「策略聯盟」途徑形成共犯共構結構網絡進行跨域犯罪，對兩岸治安問題造成相當程度之困擾，亦增加臺灣及大陸維持社會

¹ 所謂全球十大趨勢係指：「全球氣候變遷及環保問題危及全人類生存」、「愛滋病等傳染病及跨國犯罪形成全球問題」、「中印等亞洲勢力崛起、全球秩序重組」、「宗教、文化、資源、人道及反恐衝突是全球衝突主源」、「全球人口快速增加且老化」、「國家、政黨及政府功能削弱」、「國際 NGO 日趨活躍、影響力日增」、「全球區域政經合作體系強化」、「民主人權優先、獨裁專政退位」、「全球經濟舞臺形成、多國籍企業為全球經濟主角」等趨勢，其中前六大問題係全球化六大重大危機。

² 陳春山，2020 全球趨勢與全球治理（臺北：聯經出版社，2007 年 11 月），頁 19-20。

³ John Naisbitt 等著，侯秀琴譯，中國大趨勢（臺北：天下文化出版社，2009 年 10 月 26 日），頁 19-52。

安全與秩序的社會成本，影響兩岸人民的安寧與福祉。

本文嘗試在全球化架構下，運用全球治理的觀點與特質，著重「低政治、高功能」的合作關係，以兩岸共同打擊詐欺犯罪為例，具體探討兩岸未來合作可發展的模式，提出兩岸共同打擊詐欺犯罪的治理策略，冀盼能積極尋求跨域詐欺犯罪的解決之道，共同維護兩岸地區人民的生命財產安全。

貳、全球化發展的跨域犯罪趨勢

在二十世紀的最後 10 年，新創意和新科技的浪潮超乎世人的意料，影響各地的政治、經濟、社會及文化，數十億人的生活隨之轉型。這股極具威力而強大的動力就是全球化。學者 Keohane & Nye 曾經寫道：「我們生活在一個相互依賴的時代」，⁴而這句名言，也就常出現在許多與全球化相關的文獻中。全球化宛如一句流行語（buzzword），常出現在各種不同的報章雜誌與媒體，政治人物、企業家、學者及學生都能朗朗上口。但是全球化究竟意指為何，可就見仁見智了，目前在學術上並未有一個眾人認同的定義說法。它是國際社會中最重要的趨勢，相對地也構成每一個國家最大的挑戰和機會。

隨著全球化的進展，有關全球化的討論及研究，可謂如雨後春筍般的湧現，儘管全球化討論及研究文獻正急遽的成長，對於全球化的定義或觀點卻是眾說紛紜，惟就過去文獻內容可將全球化的意涵歸類下列四點：⁵

- 一、因國際經貿頻繁互動而產生的國際之相互依賴（international interdependence）現象。
- 二、因科技日益發達、資訊流頻繁、文化交流日增等因素，而產生國界模糊的觀點。
- 三、因國界模糊而產生地球村（global village）的觀念。
- 四、因市民社會（civil society）與非政府組織（NGO）之功能日增及 NGO 在國際事務之大量涉入而產生國家主權式微的觀念。

⁴ Keohane, Robert O & Joseph S Nye 著，林茂輝、段勝武、張星萍譯，**權力與相互依賴—轉變中的世界政治**（北京：中國人民公安大學出版社，1992 年），頁 1。

⁵ 宋學文，「非政府組織（NGO）在全球治理中之機會與限制：一個政治學的觀點」，**中國行政評論**，第 13 卷第 1 期（2003 年 12 月），頁 127-158。

此一意涵既指「全球化」係世界各地相互依存性的增加。⁶過去由單一國家所處理的事件與活動，正趨向國際化（internationalization）與區域化（regionalization）。全球化使「金錢、技術、貨物、有毒物質越過邊界，似乎邊界根本就不存在。甚至各國政府想拒之於境外的東西、人員和觀念，都能得其門而入」。⁷Held 與 McGrew 認為：全球化是一個過程或許多的過程，體現在社會關係與事務處理的空間組織中的轉型現象，而能產生跨越洲際大陸或區域之間相關生活行為、互動影響與權力關係的流動與網路。⁸

全球化結果使得國家之間的相互依賴關係更為密切，事實上，數位戰爭（cyberwar），國際生物恐怖主義（international and ecological terrorism）、跨國組織犯罪（transnational organized crime）等，都不能再以傳統的軍事武器或是單一國家架構來解決。這樣的改變也形成了新的全球/區域危機，並且也出現了多邊的行動，目前國際間的反暴力或反恐怖主義政策都與全球化的發展有緊密的關係，由傳統的軍事手段或是單憑在國家架構下的運作無法做到令人滿意解決的程度。⁹

由於全球化、國際化概念的興起，以及知識經濟所帶來的智慧價值，跨域犯罪的非法活動範圍擴大，犯罪的結構及運作已經進入到企業化的經營規模，各個環節鏈均透過相對而緊密的連結，在原屬於國家治安面的組織犯罪又跨越國界，與國際犯罪組織連結成一條戰線（front），衍生成為國際安全或全球性安全威脅的新挑戰與議題。¹⁰這波全球化浪潮除了帶給我們新的生活、新的便利和新的問題外，也帶來了更多的非法活動，全球的跨域犯罪問題隨著全球化而發展，已成為全球化的重要趨勢之一。聯合國預防犯罪和刑事司法委員會第 18 屆（2009）會議即以國際合作打擊跨國組織犯罪、貪污及經濟詐欺等為討論議題，顯見跨域犯罪問題的嚴重性已迫切危害到國際社群的安全。

海峽兩岸隨著經貿關係和人員往來的日益密切，輔以高科技現代化的密集運用，涉及兩岸的各類跨域犯罪問題不斷增加，雖然過去透過兩岸紅十字會及

⁶ Anthony Giddens, *Sociology* (Cambridge: Polity press, 1993), p. 528.

⁷ Ulrich Beck 著，孫治本譯，*全球化危機*（臺北：臺灣商務出版社，1999 年 9 月 15 日），頁 30。

⁸ David Held & Anthony McGrew, "Globalization", *Global Governance* 5, 1999, pp. 483-496.

⁹ Held & McGrew, "Globalization", *Global Governance* 5, pp. 483-496.

¹⁰ 劉世林，「911 後我國國家安全的新思維——警察組織在國安體系中的角色」，*警學叢刊*，第 36 卷第 5 期（2006 年 3 月），頁 1-22。

海峽兩岸關係協會（簡稱海協會）與財團法人海岸交流基金會（簡稱海基會）簽訂「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互動協議」，但礙於政治、意識形態、歷史及現實狀態的因素，對於兩岸跨域犯罪之問題，仍存在諸多障礙，影響打擊犯罪的成效，尤其跨域詐欺犯罪的特質完全符合全球化的意涵，而且發展的情勢日益嚴重，除了影響兩岸地區的治安維護工作外，更逐步衝擊亞太地區治安環境，顯見全球化的過程中，跨域犯罪的問題，已成為兩岸必須正視與面對的威脅趨勢。

參、全球治理的挑戰

在本質上，學者將 20 世紀定為一個以聯合國系統或政府組織為中心的「國際治理」時代，¹¹而 21 世紀是一個全球治理開展的新紀元，¹²在二次世界大戰後的半個世紀裡，以國際治理處理人類所面臨的核心問題受到不少的限制，加上科技革命與全球化的挑戰，甚至在冷戰結束後，世界和平籠罩在所謂「非傳統安全」的威脅下，而此類安全又不是聯合國系統規範的內容，因之種種新形勢的出現皆迫使聯合國的功能與任務必須有所調整，才能因應邁向 21 世紀全球治理開展的新里程。

國際治理之所以導向全球治理實因國際治理在機制上出現了所謂治理缺口（governance gap），其導致缺口原因分別為：(1)科技革命：特別是資訊與傳播的革命；(2)全球化趨勢的展開：此為最重要的挑戰，全球化已改變國家與政府間組織、市場、公民社會這三類行動者之間的關係；(3)冷戰結束重整國際的均勢：此為歷史的轉捩點，它擴大國家與政府間組織、市場、公民社會三者的行動範圍，形成三個角色的鼎立，即全球治理的重要元素。

針對全球治理的三個角色鼎立的結構，係說明了非科層網絡的概念，此一

¹¹ 學者每將全球治理（global governance）與國際治理（international governance）混淆在一起使用，其實，全球治理可以包含國際治理，但國際治理卻不能包含全球治理。因為國際治理的內涵並不存在全球治理的要素。國際治理的論述以聯合國系統或政府組織為中心，而全球治理則跨越這個範域，包納私部門與第三部門相關組織。引自曹俊漢，*全球化與全球治理：理論發展的建構為詮釋*（臺北：韋伯出版社，2009 年），頁 205。

¹² Tanja Bruhl & Volker Rittberger, "From international to global governance: Actor, collective decision-making, and the United Nations in the world of the twenty-first century", in Volker Rittberger, ed., *Global Governance and the United Nations System* (New York: United Nations University Press, 2001), p. 1.

概念的重要性在於區別傳統公共行政或公共政策強調「科層的結構」(hierarchical construct)。科層(hierarchical)與網絡(networked)，是相對的概念，本質上，全球治理是一個網絡型的體系，¹³非科層體系。

在此概念下，全球治理就是跨國組織和非科層的、網絡的產出，其不僅指非政府組織(NGOs)和國際體系，而且包含了跨國性的國際系統治理角色的行為。相較於國際治理，全球治理的特徵即在減少國家的特性和增加非國家角色的關聯、規範和規則制定的過程和遵從執行的監控。事實上，全球治理是等同於多層次的治理，換言之，這個治理的發生，不只在國家和國際的層次上，而且也在次國家(sub-national)，區域(regional)和地方性的(local)層次上。在國際治理上，國家和國際政府組織是規範(norms)和規則(rules)的提出者與制定者；但是在全球治理，除了包括上兩者之外，非國家角色亦是規範和規則的提出者與制定者，這種結構說明了全球治理是非科層的，具有網絡的特質，¹⁴亦即全球治理在處理問題時缺少了一個中央權威的存在，而需要政府與其他機制在全球議題上作共同的努力與合作。

過去由於國際治理體系面臨科技革命、全球化及冷戰結束的挑戰，長期以來無法處理複雜性日益升高的全球問題，特別是反應在「跨國主權問題」(trans-sovereignty problem)上產生治理的窒礙難行，因為，就全球化衍生的問題內容與影響本質而言，均具有延伸並跨越國家疆界的效果，無論是環境威脅、難民潮、核武走私或國際犯罪活動等都是例證。Brunhl 與 Riggberger 認為，由於國際治理出現的侷限性，因而產生兩種類型的治理缺口，即「產出正當性的缺口」(output legitimacy gap)，與「投入正當性的缺口」(input legitimacy gap)。¹⁵所謂產出正當性的缺口，係分別指「管轄權的缺口」(jurisdiction gap)、「功能性的缺口」(operational gap)及「誘因性的缺口」(incentive gap)；而投入正當性的缺口係指「參與性的缺口」。

一、管轄權的缺口

¹³ Volker Rittberger & Helmut Breitmeier, "Environmental NGOs in an Emerging Global Civil Society", in Pamela Chase ed., *Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation* (Tokyo: United Nations University Press, 2000), pp. 130-163.

¹⁴ 曹俊漢，*全球化與全球治理：理論發展的建構為詮釋*，頁 206。

¹⁵ 曹俊漢，*全球化與全球治理：理論發展的建構為詮釋*，頁 229-230。

即使今天許多政治挑戰是全球性的，但公共政策的制定仍停留在以國家為焦點與範疇來支配掌控的領域內。最明顯的例子便是反映在跨越邊界或與全球相關的問題上，例如環境惡化問題，它涉入到溫室效應的全球威脅，不能僅以國家政策協調來克服，而必須要有一個全球氣候政策來管制所有國家以及非國家參與行動者的行為，才能達到成效。不幸的是，國家在管轄權的關口把持甚為嚴密，不輕易放手。而現行跨域犯罪之問題，亦是組織犯罪集團洞悉國際治理之間管轄權的缺口，深知目前國際治理係以國家疆界為政策觀照之焦點，因此，得以遊走於各國管轄權之間的缺口，實施犯罪行為，此亦為目前兩岸四地面臨跨域犯罪事件不斷增長的困境之一。

二、功能性的缺口

所謂「功能性的缺口」是指政策制定者與公共機構缺少政策相關資訊與分析，以及必要時的政策工具以回應日益複雜的政策議題。公部門對於目前新興的跨域治安或犯罪問題還沒有頭緒時，又經常因為另一個更急迫的跨域治安問題的發生而受到衝擊。為了要應付這類狀況，建構一個常態的資訊掌控與政策調整過程顯有必要。因此，專業領域的科學家及非政府組織在決策過程中扮演一個重要的角色。許多全球性的問題幾乎都與科學有關，在處理過程上必經科學的分析，然後將科學分析的結果轉換成相關政策資訊或方案，並建議適當的政策以為回應，更重要者，這個功能性的過程，必須要有一個全球性的機制來作業，但是過去國際治理以國家為中心，無法發揮跨領域的治理能力，因此，如何運用全球治理的方法，超越國際治理的限制，建立跨領域的治理平臺，誠為全球面對跨域犯罪的共同問題，而此亦為目前兩岸四地面對跨域犯罪的困境在所。

三、誘因性的缺口

國際合作在國際關係層面上變得日益顯著，因而國際協定的執行變得非常必要。但是在現今的國際舞臺上，後續國際協定運作的執行過程依然未能有充分發展，各國每因利益的考量而使執行問題面臨挑戰，此種以國家道德順從為中心的國際制度，很難有效達成治理目標，如果國際治理缺少一個國家參與治理行動的誘因，則治理的成效是有限的。¹⁶雖然目前跨域犯罪為各國因全球化

¹⁶ Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stem, "Introduction", In Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and Marc A.

而共同面臨的問題，而各國在意願上亦認會有合作共同打擊犯罪的認知，但是就犯罪的認定上，因各國的法律制度規範的差異，造成各國間參與共同打擊犯罪的行動落差，降低合作的誘因性，是以如何透過全球治理的方法，以提升參與合作的誘因，亦為未來全球治理的挑戰之一。

四、參與性的缺口

愈來愈多的公共政策是在國際機構內部制訂的，一般國際社會的大眾或特殊的利害關係團體通常會被排除在商討與決定之外，於是投入的正當性也同時降低。當國際治理的決定源自參與者積極一致的同意時，則投入的正當性就會產生。「參與」及「同意」是投入正當性中最主要的要素。行動者是否接受規範與規則的約束，要依他們在政策制定與執行過程中參與的程度而定。根據 Seymour Martin Lipset 的說法，有效的治理要依靠兩種條件：一是對急迫的社會需求要創造有利的解決方法；一是要創造參與的機會讓大眾對治過程有普遍的接近管道。要獲得人民的忠誠支持，唯有在政治決策過程中保留人民參與的權力才能達成。只有在政治決策過程上參與的權利獲得保障，才能獲得人民的忠誠支持。¹⁷全球打擊跨域犯罪問題若僅只於政府間的協同合作，缺少投入的正當性（私部門、第三部門及人民的參與），便會產生參與性的缺口，對於全球治理而言，可謂另一挑戰。

全球化對於安全領域的意義，在於打破以往對於安全的傳統概念，使得各個國家的安全議題變成全球公民社會的議題，由於過去國際治理在面對全球問題時產生治理上的四大缺口（管轄權的缺口、功能性的缺口、誘因性的缺口及參與性的缺口），因此，未來面對全球跨域犯罪問題，各個國家片面性與局限性的政策產出變成了不可能，於是許多地域和國家的安全議題，就不能擺脫全球性的範疇來進行思考，運用全球治理的特質與優點，彌補國際治理的缺口，融合兩者的優勢，以迎向全球化的挑戰，誠為兩岸未來共同打擊跨域犯罪的重要課題。

Stem, ed(s), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. (Tokyo: United Nations University Press, 1999), pp. 450-507.

¹⁷ 曹俊漢，*全球化與全球治理：理論發展的建構為詮釋*，頁 233。

肆、全球治理的特質

全球治理與世界政府並不是同一的概念，與國內治理也不盡相似，在全球的層面上，我們看不到所謂世界政府，我們所看到的僅是規範、規則、與制度的規制的存在（existence of regimes of norms, rules and institutions），管理著世界政治舞臺上數目讓人吃驚的各種不同的問題，這些規制是由國家政府、私部門及非政府組織所共同發展而生，而此即為學者 Rosenau 所認為全球治理的特質是「互賴」（interdependence）與「擴散」（proliferation）的寫照。¹⁸

各國政府對於全球化不斷發展的回應，不意味著要起動或支持建構全球範圍的多邊性規制的方式來體現。事實上其他種不同形態的反應機制也明顯地存在：包括單邊回應、雙邊或多邊合作回應規制，以及區域性的合作回應機制。然而學者 Keohane 與 Nye 認為 20 世紀的下半期仍是以多邊合作為骨幹的世界合作，而此一現象因全球化的快速發展，在全球治理的過程中，必須正視網絡的特質——即國際與跨國家的公共政策的實際運作者，以及多邊合作的規範問題。¹⁹

一、網絡（network）

傳統研究國際政治中的角色僅限定為國家（state），在全球網絡中出現了新的機構（new agents），有力地促進了全球主義的進程，這一新的機構包括私部門及第三部門，涵蓋非政府組織（NGOs）以及各地方政府等，扮演著獨立或準獨立性的角色。而這些新機構會產生和加重由權力分散、透明度及僵局等所導致的國際組織問題，它們在治理方面也扮演著十分關鍵的作用。當它們發揮作用時，就成了網絡的一部分，與政府部門共同形成全球治理的模式。原先由政府行政機關或立法機關扮演的角色，也因為快速與價廉而使其他的角色能容易地進入許多政府的治理範圍內。公部門、私部門與第三部門之間的伙伴關係也變得愈來愈明顯，政府與私部門和第三部門之間，存在一種即競爭又合作的關係，這種競爭和合作的關係為全球治理的某些問題提供了治理的形式。

Keohan 與 Nye 認為在治理架構上，我們必須正視所謂的「網絡效應最小

¹⁸ James N Rosenau, "Governance in the Twenty-first Century", *Global Governance* 1, 1995, pp. 15-16.

¹⁹ Robert Keohane & Joseph S. Nye Jr., "Introduction", in Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue, ed(s), *Governance in Globalizing World* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), p. 21.

主義」(networked minimalism)，也就是說，網絡的效應僅在最低層次上或最小幅度上解決問題，對涉及到主權或中央權限不作積極地干預。科層結構的治理模式係指從最高級政府，按層級至下級政府間的治理，而全球治理的範疇卻涵蓋了私部門及第三部門等這些高度異質性組織的參與，故層級式的治理模式是不會被全球主義所接受，也不可能有其效果。而全球性的最大特點即是網絡性，因此，全球治理機制也應當是網絡性 (networked)，而非科層式 (hierarchies)。²⁰

二、規範 (norms)

網絡性的全球治理機制，必須藉由規範的規則作用，才能發揮其實質功能，而規範並非自動發生作用 (norms do not operate automatically)，它的作用主要是透過網絡中的各種行為角色者互動或活動所產生的。Keohane 和 Nye 特別以「軟性權力」(soft power) 一詞，說明規範影響力與效力，這與第三造警政 (The Third Party Policing) 的概念相近。

軟性權力是來自某些行為角色散發出的魅力，特別是以它們奉行的原則對其它行為角色產生吸引力。而軟性權力與規範存在緊密的關係，是因為那遵守普遍信奉規範的行為者，最終將獲得對他們有影響力的規範作為回報。任何國家為了某些政策上的利多，會願意去遵守一些規範，或加入國際規範，其目的也在避免對其不利的衝擊，國家願意這樣做，或願意加入國際條約，發揮對其他國家的影響力，這就是規範能發揮軟性力量的基礎。

過去由國家主導的多邊合作俱樂部模式 (club model)，主要係以國家為主體，由於缺乏多元網絡的特質，而且規範的建立僅表彰了富有國家或已開發國家的利益，在欠缺透明度 (transparency) 及課責性 (accountability) 不足的窘境下，備受質疑。因此，如何大幅提升透明度及課責性對於全球治理而言，甚為重要，Keohane 與 Nye 認為，公部門、私部門與第三部門之間的密切合作，而且混合結盟都是對提升透明度與課責性有用的工具，他們所提出的治理九層矩陣 (nine cell matrix) 詮釋了 21 世紀全球治理的網絡結構 (如下表)，對於兩岸共同打擊跨域犯罪之問題，具有啟發性的思維。

²⁰ Keohane, & Nye, "Introduction", in Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue, ed(s), *Governance in Globalizing World*, p. 14.

表 21 世紀治理活動模式

	私人部門	政府部門	第三部門
超國家層次	跨國公司	政府間組織	非政府組織
國家層次	公司	中央政府	非營利組織
次國家層次	地方	地方政府	地方

資料來源：作者轉譯自 Keohane, Robert & Joseph S. Nye Jr, "Introduction", in Joseph S. Nye Jr. and John D. Donahue, ed(s)., *Governance in Globalizing World*, p. 13.

全球化呈現的無疆界發展，造成主權國家（sovereign state）在國際政治上的重要性逐漸遭到稀釋或邊緣化的危機，然而此並非意謂者主權國家的地位與重要性褪色，無論是 Nettle 所主張的國家中心論述，²¹亦或是 Evans 的國家侵蝕論述，²²均說明主權國家在全球治理的問題上，仍扮演一定的角色地位，但是國家的功能角色，卻不得不隨著全球治理的需求而做適當的調整與重組，自從 1980 年治理概念的興起後，公私部門決策的權威在地理面向上已出現向下移轉給次層級國家政府、向上移轉至區域或全球、向外側轉至私部門或自願組織，²³因此，各國政府必須經過重組過程，向上整合國際或區域，向下整合地方社區，向外整合市場與自願組織，方能因應全球化趨勢所面臨的各項挑戰，彌補過去國際治理所產生的治理缺口。

伍、兩岸共同打擊跨域犯罪之治理角色回顧與個案分析

「全球化」是一個多面向的過程，發展到了 20 世紀後半期，單一民族國家的作用在複雜的框架中，逐漸受到挑戰及弱化，21 世紀全球治理的參與

²¹ Nettle 認為國家是一切引導發展或轉型的重要力量，沒有國家居中的作用，一切的發展過程便沒有可能發生，或雖能發生，其作用或影響也是微弱的。

²² Evans 認為 Nettle 的國家中心概念（stateness）是一項時代錯誤，因為他忽略了全球化系絡下一些影響國家發展的重要因素，例如：全球政治經濟、全球化意識形態、公民社會等等，國家固然可以成為一個討論世界大事的概念變項，但在國家以外卻有太多的因素操控了人類的公共福利與政策，甚至許多世界大事國家無能為力，反而要向其他因素求之，例如私部門或第三部門，這是一個二十世紀以後全球化浪潮下出現的新形勢或新現象，最起碼國家與其他因素的結合是處理國際事務重要的基礎。

²³ 章光明，「社區警政的全球在地化」，*警學叢刊*，第 32 卷第 5 期（2002 年 3 月），頁 15-32。
Elke Krahmann, "National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?", *Global Governance* 9, 2003, pp. 323-346.

者，包括了公部門（政府部門）、私部門（私人團體）及第三部門所形成的治理網絡。過去兩岸共同打擊跨域犯罪的發展過程中，已逐漸發展治理的網絡，惟全球網絡的構築非一朝一夕即可成形，必須經過長期漸進發展而逐漸成熟，過去歷史發展的回顧及成功個案的分析，有助於建構更趨成熟的合作架構。

一、兩岸共同打擊跨域犯罪的治理角色回顧

（一）兩岸紅十字會代表簽定「金門協議」

海峽兩岸共同打擊犯罪最早活動追溯至 1990 年 9 月，由當時雙方紅十字會秘書長在金門簽訂協議，並獲兩岸當局認可據以執行，此即所謂「金門協議」。根據「金門協議」舉凡違反有關規定進入對方區域的居民或刑事嫌疑犯與刑事犯，經一方將查獲的待遣反人士造冊後，經由兩岸紅十字會傳送到另一方主管部門，經查核無誤後，依協議內容執行遣返。此一協議主要係透過兩岸第三部門（紅十字會）簽定，而後續執行作業亦透過該會協助處理。

（二）中華民國刑事偵防協會透過紅十字總會開啟兩岸警政交流

1993 年「中華民國刑事偵防協會」榮譽理事長盧毓鈞情商「中華民國紅十字總會」協助，與「金門協議」主持人之一樂美真會面，促成兩岸警方初步交流的開端，而無論刑事偵防協會或紅十字總會均屬於第三部門，該等 NGO 組織促成兩岸打擊犯罪主體的初步交流。

（三）兩岸民間學術機構熱絡交流

由於兩岸對於共同打擊犯罪各有所需，藉由中華民國中央警察大學及刑事偵防協會等學術與民間單位，與大陸進行學術交流與參訪，研商兩岸共同打擊犯罪工作，逐步建立雙方合作共識。

而 2001 年 12 月刑事警察實務人員藉由刑事偵防協會名義，前往北京、上海、廣東、福建等地進行高層參訪，藉以強化兩岸合作共同打擊犯罪情誼。

另外，自從 2004 年以來，由臺灣、韓國及香港等地警政學者所發起的「亞洲警察學會」（Asian Association of Police Study, AAPS）每年均邀請大陸學者及實務人士參與警學討論，該學會曾分別在臺灣（2009）、大陸（2005）、泰國、韓國、香港、美國等地舉行年會，這也是兩岸警政學者及實務人士的互動平臺之一。

兩岸之間藉由民間及學術機構，針對共同打擊跨域犯罪議題的互動與交流，牽引警察實務人員的接觸，彼此建立非正式的互動情誼。

(四) 兩岸警政單位建立個案合作模式

近年來，兩岸實質共同打擊合作模式持續進行，譬如，2008 年 7 月由刑事警察局派員前往大陸福建地區洽談兩岸共同打擊跨域電信詐欺犯罪，與大陸公安部、福建省公安廳達成加強個案合作、優先打擊跨境電信詐欺犯罪之共識。2008 年 10 月刑事警察局協同刑事偵防協會，前往大陸北京、上海、蘇州等地區，與大陸公安部及各省級公安單位，研商兩岸共同打擊犯罪相關事宜。2009 年起，兩岸陸續個案合作偵破詐欺犯罪，在兩岸共同打擊跨域犯罪的實務上，兩岸執法人員已開始合作並產生初步成果。

(五) 海基會與海協會簽定「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」

2009 年 4 月 26 日江陳第三次會議於大陸南部地區正式簽署「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」，構築兩岸常態化合作平臺，建構民、刑事司法互助機制，擴大雙方合作打擊跨域犯罪的類別，更進一步強化彼此合作的基礎。

從上述兩岸共同打擊跨域犯罪之治理角色回顧可以發現，兩岸由於政治的影響因素，在共同打擊跨域犯罪的合作上，產生治理的缺口，讓跨域組織犯罪集團便於遊走雙邊治理的漏洞。然而，即便主權意識形態的隔閡，仍無法阻擋兩岸社會在治安上合作的需求，因此，兩岸執法單位在第三部門的協助下，漸進的構築了初步的合作平臺，顯見在兩岸共同打擊跨域犯罪問題上，第三部門扮演了重要的角色，這些部門包括文前所介紹的紅十字會、海基會、海協會、亞洲警察協會、中國警察協會、中華民國刑事偵防協會等，而政府與這些第三部門之間亦已形成一定的網絡關係；此外，兩岸民間學術機關熱絡的往來互動交流，亦牽引雙邊警察實務人員的交流，雖然有學者認為兩岸執法機關的合作，實係彼此運用海基會與海協會的白手套機制，國家及政府仍是主要核心，第三部門即民間團體在此議題上，未見角色，惟除了兩會之外，其他亞洲警察學會、中國警察協會及中華民國刑事偵防協會等非政府組織，在構築兩岸執法機關的合作上，仍難否定過去其所扮演的媒介角色，藉由長期的互動了解，才能逐漸建立兩岸執法機關現行實務合作的現況，縱使這些第三部門仍受兩岸政府委託進行交流。再進一步觀察近年來臺灣地區為防制詐欺犯罪，成立跨部會合作平臺，協同電信、金融業務調整各項申辦管制作業等措施或政策，公私部門之間建立夥伴協力關係，亦已顯示臺灣地區在面對跨域詐欺的問題上，已建

構了公私協力（public-private partnership）的區域治理的特質，唯跨域詐欺犯罪的手法不斷翻新，影響的地域也不斷的擴大，未來如何使現行區域治理的架構，藉由網絡連結的效應，使之更加成熟與擴充，為未來兩岸必須共同努力的方向。

二、兩岸警方同步打擊跨域詐騙集團之個案分析

最近以來，在兩岸合作下，屢破臺海兩岸之間的重大詐欺犯罪，破案過程均隱含區域治理的精神，然不可諱言，其中仍有諸多困境有待全球治理概念的進一步深化與落實，茲舉最近兩起個案為例分析如下：

（一）案例摘述

1. 2010 年 4 月 29 日兩岸警方同步打擊跨境詐騙集團利用網路洗錢案²⁴

大陸民眾陳○○接獲冒充大陸電信局、公安局、檢察院之詐騙電話，以其電信欠費並涉及洗錢為由對渠詐騙，致被害人陳○○等人被騙共計新臺幣四千餘萬元，匯款至嫌犯指定之大陸銀行帳戶內。經大陸福建省泉州市公安局調查發現，前述詐騙用銀行帳戶內之款項遭人以網路銀行轉帳功能進行轉帳至其他一百多個銀行帳戶內，再由大陸共犯分別在山東德州、陝西西安、貴州畢節、廣西南寧等地車手將錢提領。複查登入網路銀行轉帳之 IP 均屬臺灣地區所有。另據大陸泉州市公安局查嫌犯使用詐騙電信門號於案發期間與臺灣 4 手機門號聯絡頻繁，顯示本案係屬兩岸跨域詐欺犯罪手法，案經大陸泉州市公安局透過兩岸合作機制，請我刑事警察局共同協助查緝。

經查大陸提供之臺灣地區門號係為阿貓集團成員所使用，阿貓集團提供車手及大陸人頭帳戶供各詐騙機房使用，並從中抽取詐騙金額之 15 至 12% 不等之手續費。綽號阿德為本案另一集團，渠亦提供人頭帳戶及車手供機房使用，因渠所有之人頭帳戶均為實體卡（匯款額度低，俗稱小咯），故與阿貓集團合作當渠配合之詐騙機房有被害人欲匯款大筆金額時，在向阿貓集團索取高額度帳戶（匯款額度高，俗稱大咯），交由阿貓集團取款。阿貓集團於臺灣派遣兩組（每組約三至四人）車手前往大陸，由臺灣地區綽號阿凱負責聯繫詐騙機房對口與大陸之車手頭，當有小額詐騙金額（人民幣約五萬元以下），由車手以

²⁴ 「兩岸警方同步打擊跨境詐騙集團利用網路洗錢案」（2010 年 4 月 29 日），2010 年 4 月 29 日下載，《刑事警察局新聞快訊》，http://www.cib.gov.tw/news/news01_2.aspx?no=2827。

提款卡方式轉帳及領款，若有大筆金額時，則由詐騙機房騙被害人匯款至有網路轉帳功能之高額度帳戶，再由臺灣阿貓集團成員綽號香腸等人網路轉帳至已設定好之數帳戶（每一帳戶不超過人民幣五萬元）內，並通知車手頭通知車手前往轉帳及 ATM 領款。車手取款完畢後，再轉存至臺灣阿貓集團指定之安全帳戶內，再利用旅行社地下匯兌方式轉匯回臺灣，親自取款後再轉匯予詐騙機房指定之帳戶；於搜索逮捕後，於電腦 skype 中發現阿貓集團配合之詐騙機房共約有七至八組不同詐騙集團，且部分位於東南亞地區。另綽號阿德之詐騙集團，渠亦有配合之車手派駐於大陸，及配合之詐騙機房，惟渠配合之詐騙機房均位於泰國、越南等地區；另渠之模式與阿貓集團相似，由配合機房詐騙被害人匯款後，再由車手領款後，存至高雄地區旅行社之地下匯兌帳戶內，再由旅行社派人交付當天詐騙金額予阿德，後再由集團成員以轉帳或面交方式交付機房人員在臺成員。兩岸經協調後同步收網，刑事局在偵辦檢察官的指揮下，於 2101 年 4 月 29 日在臺中、臺南、高雄等地查獲主嫌（綽號阿貓）及涉案嫌犯 13 人（其中大陸籍 2 人）；大陸公安單位亦同時於福建、江蘇、湖北、貴州省等地，查獲主嫌許○仁及涉案嫌犯 23 人（其中臺灣籍 11 人），並循線查獲嫌犯以合法旅行社掩護地下洗錢管道。本案犯罪組織成員均已順利緝獲到案，並查扣操作網路銀行之認證 U 盾卡 100 餘張、電腦主機及週邊設備 4 臺、帳冊 1 批、郵銀簿 1 批、匯款紀錄、手機及 SIM 卡 1 批、臺胞證等不法贓證物。

2. 兩岸 1011 專案聯手打擊詐騙大行動偵破治安史上最大規模跨境詐欺犯罪集團案²⁵

在大陸經商之嫌犯賴○宏等利用 VOIP Gateway、軟體（VOS2009）及電話線路、替兩岸詐欺集團規劃並架設詐騙電信平臺，協助設定相關路由及 IP 後，再將 VOIP Gateway 寄送至臺灣、越南、泰國及大陸等地區，供詐欺集團嫌犯（機手）以路由器發送電腦語音予不特定之臺灣及大陸地區民眾，詐稱有信件未領或遭人冒名申請人頭帳戶，俟民眾信以為真，回撥電話給第一線假冒客服人員之共犯後，將電話轉接至第二線假冒警察、公安或銀行人員共犯套出民眾基本資料後，最後交由第三線假冒金融局官員或檢察官共犯指導民眾持金

²⁵ 「兩岸「1011」專案聯手打擊詐騙大行動：偵破治安史上最大規模跨境詐欺犯罪集團」（2010 年 6 月 22 日），2010 年 6 月 22 日下載，《刑事警察局新聞快訊》，http://www.cib.gov.tw/news/news01_2.aspx?no=2886。

融卡至提款機操作匯款以騙取金錢。詐騙集團得手後，再透過網路電話連繫在臺之江○吉主持之洗錢犯罪管道，將贓款利用每張提款卡 400 人民幣、U 盾 800 人民幣代價蒐購之大陸人頭帳戶，以網轉帳方式，逐層轉帳、匯款，達到洗錢目的。賴○宏、江○吉等人提供電信詐騙路由及洗錢拆帳管道，結合詐欺犯罪集團，不斷複製翻新詐騙手法，除在臺灣設置機房詐騙大陸人民外，渠等如法炮製在大陸浙江、廣東等省份設立機房，反過來詐騙臺灣民眾，遭該詐欺集團詐騙之被害人，在臺灣地方遍及臺北、臺中、桃園及高雄等地區，大陸地區被害人更遍布 29 省份，總計兩岸被害民眾高達 1300 人以上，被害金額至少達新臺幣 15 億元，嚴重危害社會。

本案源於大陸浙江省公安廳於 2009 年 10 月查緝某假冒大陸公案詐欺案件，經追查發現有一龐大且組織分工嚴密的兩岸跨境詐欺集團涉嫌於幕後操控指揮犯案，受害民眾遍達二十餘省，大陸遂於 2010 年 1 月 1 日成立「1011」專案，商請臺灣共同組成專案，合作偵辦，案經兩岸專案小組成員多次會商進行情資交換，在偵辦檢察官的指揮下，展開長達半年之縝密偵查蒐證後，兩岸動員中央與地方近千名警力，於 2010 年 6 月 21 日就 42 個詐騙集團據點進行同步查緝行動，展開大規模拘捕搜索，無論是動員警力、查捕對象或搜索據點，均堪稱兩岸治安史上查緝詐欺集團最具規模之打擊行動。

(二) 案例分析

從犯罪的主要特點、破案關鍵分析：

1. 犯罪特點

(1) 科技犯罪

跨域詐欺犯罪主要係結合電話、網絡及金融等現代化科技設備，突顯科技為人類帶來便利性的同時，亦提供犯罪者有利的犯罪工具。

(2) 組織犯罪

本案件之犯罪成員係屬縝密的犯罪集團，而且經由各集團之間的連結，形成龐大的犯罪組織，可謂組織犯罪的顯例。

(3) 洗錢犯罪

詐欺犯罪主要獲利目標係以詐騙被害人損失之金錢，並經由快速的流匯、提領及合法旅行社掩護地下洗錢，達到犯罪目的，可謂標準的洗錢犯罪。

(4) 風險分擔

在案例中，犯罪集團之首腦，運用為數眾多，且快速變換的手法，大量使用不同的 IP、帳戶、人員等，以分散風險，防止警察的追緝。

(5)主嫌隱藏境外

詐騙犯罪集團之主嫌運用網路、電信科技的優點，藏身於犯罪地之境外，讓犯罪發生地之警察不易查緝主嫌，必須透過跨域合作的執法方式，大大提高警察犯罪偵查的成本與難度。

(6)詐騙者所編造之內容欺騙性強

詐騙集團所編造之內容，手法不斷翻新，而且經常配合社會脈動，編造受害者不易查覺之內容，具有高度欺騙性。

(7)贓款流匯快速

從案例中可以發現，詐騙集團在獲取贓款後，即刻會將已事先設定好之帳戶，快速將贓款分批切割轉匯至為數眾多的不同帳戶中，以規避金融機構的查覺。

2. 破案關鍵

(1)執法機關的打擊決心

1011 專案的受害民眾及地區遍及大陸 29 省份及臺灣 12 縣市，對於兩岸社會治安造成嚴重的威脅，引起兩岸執法機關的重視，展現強烈的執法決定，為雙方合作打擊跨境詐欺犯罪的重要起始。

(2)兩岸犯罪情資的交換

本案例在兩岸警務人員的合作過程中，由於雙方相互提供充分的犯罪情資，充分掌握案情的發展，為破案的關鍵起始。

(3)執法機關的跨部門合作

本案例在追緝犯罪主嫌的過程中，雙方均動員中央與地方執法機關（包括臺灣地區之檢察署、調查局、中央刑事警察局、各縣市警察局、憲兵隊等；大陸地區公安部刑事偵查局及各省公安廳等）採取跨部門合作模式，方能有效掌握主嫌行蹤，在關鍵時刻緝捕主嫌到案。

(4)私部門的配合

除了警察部門的內部合作外，私部門之電信、網路及金融機構，於偵查案件過程中，適時提供警方偵辦案件之重要資料，亦為破案之關鍵所在。

(5)兩岸同步採取逮捕行動

由於詐欺犯罪集團亦屬於一個龐大的網絡連結組織，雖然所屬人員分散於各地，惟彼此間隨時保持密切聯繫，在偵辦過程中，必須採取同步逮捕行動，否則在詐欺犯罪集團網絡連結出現斷訊時，即可能錯失將之一網打盡的機會。

從上述之個案摘述與分析可知，兩岸跨境詐欺犯罪的特性融合了科技犯罪、組織犯罪、洗錢犯罪、流動快速、受害地區廣及被害者眾等多元特質，因此，執法部門若仍援引傳統僅由警察單方面的執法偵查技巧，恐難應付詐欺犯罪的多元特質，尤其詐欺犯罪案件事涉洗錢及地下通匯之違法情事，在兩岸交流日益頻繁下，根據聯合國所屬之亞太防制洗錢組織（APG）2005 年發布的調查，每年透過兩岸地區通匯轉移的現金高達 7 百億美元，²⁶因此，執法機關在面對未來跨境詐欺犯罪時，必須跳脫傳統思維，採取跨域治理模式，整合相關執法機關（檢察機關、調查局及警察機關等）及私部門之電信、金融、網路等業者，建立伙伴關係，方能達到跨域詐欺犯罪問題之治理的可欲性。

陸、結 語

全球治理著重公部門、私部門與第三部門之間的伙伴關係，全球治理的挑戰係關閉或縮小國際治理的缺口，兩岸之間自從簽訂「海峽兩共同打擊犯罪及司法互助議」以後，在共同打擊犯罪的努力上，已初顯成效，顯見全球治理模式可提供未來兩岸共同打擊犯罪參考。

過去兩岸跨域打擊犯罪，因政治因素限縮彼此合作的空間，藉由海峽兩岸「海基會」、「海協會」及其他非政府學術組織的中介團體，為兩岸跨域打擊犯罪，建立交流、溝通與協調的管道，避免因政治問題帶來不必要的困擾，才能逐步建立目前兩岸執法機關的合作現況，雖然第三部門在兩岸共同打擊詐欺犯罪的偵查工作上，已完成建立雙方執法機關實務合作的歷史任務，惟兩岸之間的跨域犯罪問題會隨著社會脈動而動態變化，仍必需藉助於非政府組織之學術研究單位，提供兩岸政府共同打擊詐欺犯罪的策略思維、科技諮詢與協助等。此外，兩岸跨域的電信、金融及網路等公司，將因區域經濟合作而逐漸擴大經

²⁶ 「兩岸地下通匯盛行」（2010 年 09 月 07 日），2010 年 09 月 07 日下載，《中時電子報》，<http://news.chinatimes.com/mainland/0,5245,50504755x112010090700515,00.html>。

營規模，兩岸共同打擊詐欺犯罪仍需結合電信、金融及網路等私部門的協力合作，才能有效治理跨域的詐欺犯罪問題。

全球治理強調網絡、規範、互賴及跨域（部門）合作等特質，近年專家學者對於兩岸共同打擊犯罪的思考，強調建立雙方互助與合作的機制，無論是「建立合作平臺」、「促進雙方合作」、「強化互信基礎」及「運用網路數位化的優勢」等重要的核心概念，均與全球治理的概念相呼應。若從兩岸合作打擊跨域詐欺犯罪的成功個案觀察，破案的關鍵亦符合全球治理的概念，過去的經驗已初具跨域治理的形式，唯在互助合作的過程中，仍有許多困境仍待克服，這也必須藉由全球治理或跨域治理的概念，經由操作化的過程逐步發展兩岸合作的細緻作為。

基於全球治理對於跨域犯罪問題具有問題解決的可欲性，因此，兩岸應以全球治理的思維，建構一個跨越主權及意識形態，以「南京協議」為基礎，發展著重功能性為主的初步合作平臺（如下圖），運用全球治理所強調的網絡、規制的特質，於各層次整合公部門、私部門及第三部門力量，形成抗制詐欺犯罪的區域連結網絡，跳脫過去層級制的思維，使合作平臺的機制具備高透明度，整合犯罪情諮、問題諮詢、教育訓練、研究發展、問題解決及宣導等多元功能，達到「互賴」與「擴散」的效用，發揮未來兩岸共同抗制跨域詐欺犯罪問題治理的可欲效果，進而擴大此合作平臺，吸納更多抗制詐欺犯罪需求之會員，構築全球性的抗制詐欺犯罪的合作網絡。

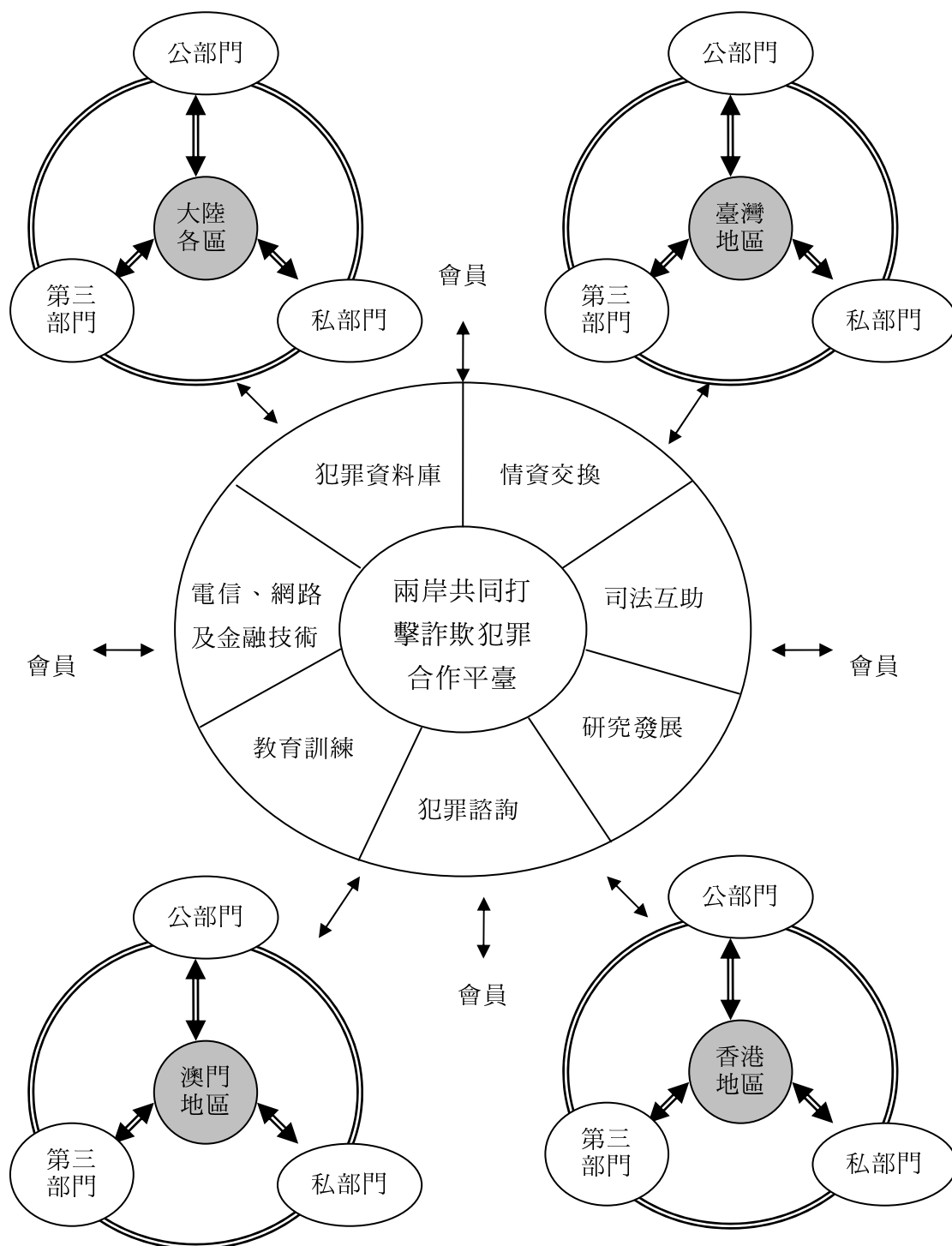


圖 兩岸共同打擊詐欺犯罪合作參考架構

資料來源：自者作製

史料

Historical Archives

共黨互濟會之調查（續）

An Investigation into Chinese Communist Party Fraternity
（ II ）

調查科特務組編*

Edited by KMT

中國革命互濟會調查報告

（ 民國 20 年 ）

第二節 偽八七會議後之該會活動

清共以後之濟難會與其黨同遭覆滅，自其黨的暴動政策失敗，認為目前中國已無革命高潮，不能暴動後始從新整理該會工作，其整理計劃首先是將尚有一部份該會組織之省市如湖南、湖北、江西、四川、江蘇、浙江、廣東、廣西、北平、天津等該會組織加以整理，建立省市濟難總會組織一然後再派人到

* 1. 調查科特務組係指中國國民黨中央組織委員會調查科特務組，本件原始文件封面名稱為「共黨互濟會之調查」，內文則以「中國革命互濟會調查報告」為銜，為手抄本，全一冊。原件現存法務部調查局局史館。

2. 「史料」之轉載以忠於原始文件為原則，對於內容之正確性未做鑑別，筆誤部分亦未校正。部分明顯錯誤處之研判，以括號楷體字標示；原件不清楚部分，以●標示。

未有組織之省份如河南、山東、山西、東三省、福建及三特別區域等省建立該會組織，民十六年十二月一日該項計劃得共黨中央常會認可後，即從事活動，惟是時，彼等之環境已大非昔比，雖力爭半公開運動，而加入者殊寥寥無幾，即共黨領導之下群眾，亦畏麻煩而不願加入互濟會，雖經一年後，猶無相當成績，即有建立者，亦無非為其黨的附屬品，並無完全獨立行動與組織，各級組織僅少數黨委包辦，開開會而已。

民十七年十月十七日，共產黨中央鑒於濟難會工作之不振作，以為係一般赤色份子不明瞭濟難會之作用，乃重新申述濟難會之任務，規定工作方針，通告其各級黨部及濟難會，並限定各級組織於十月十五日根據其通告原則改組，茲將原文摘述如下：

一、任務：

1. 給被難者以精神和物質上的安慰，以堅定其決心與勇氣。
2. 組織廣大群眾，團結到黨的周圍。
3. 擴大白色恐怖的宣傳，引起社會人道運動。

二、工作方針：

1. 深入工農群眾建立濟難會工作。
2. 深入社會各層，特別是小資產階級，徵（爭）取會員以擴大濟難會在社會上之地位和物質基礎。
3. 擴大白色宣傳。
4. 促進黨領導的群眾之決心和團結力。
5. 改造濟難會本身組織和宣傳工作方式。

三、組織方針：

1. 使濟難會和工會農會一樣有其獨立性及組織系統，禁止其黨部代辦互濟會和包辦濟難會形式。
2. 在群眾團體的運用，不一定叫濟難會，叫人道會、慈善會亦可，縣市組織盡可能做到半公開地位。
3. 省市縣組織須有工農份子參加。
4. 在各級濟難組織，該黨須成立支部。

執行上項通告結果，又發生兩項弊端，即：一、各級黨團只受當地黨部的指揮，而不與上級濟難會發生組織和工作關係一破壞組織系統；二、或只執行

上級濟難會的指導，而不接受當地黨部的決議——與黨的關係不正確，此兩種弊端又造成該會日增糾紛現象，使該會不能進展，於是偽共黨中央又發出一通告，特意糾正以上兩項缺點，並規定辦法如下：

- 一、濟難會組織獨立，與黨明白劃分，黨只能在濟難會中組織黨團，經過黨團作用而指揮濟難會工作。
- 二、屬於各地黨部範圍以內工作，當地黨部可以自由決定經過黨團執行，但不能違反上級濟難會的決定。
- 三、各級濟難會向上級經常作報告；黨團向本地黨部作報告。
- 四、各級黨部向濟難會借款，必須經過黨團，得濟難會委員會之通過；不能私相接受。
- 五、濟難會在不違反上級決定範圍內，關於當地濟難會工作，必須接受當地黨部的指揮。

自此通告發出後，該會工作仍不能有所進展，於是有所謂互濟會第一次代表大會之召集。

第三節 互濟會第一次代表大會之召集

大會召集之原因，據其通告所說：「帝國主義正加緊進攻蘇聯，世界大戰危機更加緊迫，因（國）內軍閥混戰日益延長與擴大，殘酷的災禍有加無已，工農群眾的失業，青年學生失學，一般勞苦的破產；此這些客觀形勢，都便於濟難會的發展與生長，尤其是革命復興之際，兩個壁（壁）壘的短兵相接，更需濟難會工作之建立與宣傳組織之深入與擴大」因此必須召集一次代表大會；但此實非該會召集最大原因，至其最大原因，適如其中央通告五十六號所說：「糾正過去束縛在黨內與工農赤色會範圍內的狹隘工作方式，堅決消滅濟難會變成黨內救濟部的現象。」蓋濟難會之作用，除在救濟其群眾被難者之外，其最大目的，在團結同情於共黨的群眾，環繞於黨的周圍，使黨易於經過濟難會而吸收入黨，今該會兩年來，既未能充分施行救濟工作而在組織上又僅能在赤色組織內活動，並不能號召與抓住其他黨外廣大群眾，於量大失所望，乃擬召集代表大會，圖該會加以整頓，而完成其作用與企圖，此實為該會召集之最大原因也。

該濟難代表大會預定於十八年廣暴紀念一十二月十一日舉行，十月廿四日共黨中央發出通告，命各級黨部對大會之準備工作如下：

- 一、立刻動員全黨向群眾宣傳濟難會的意義，利用群眾中可以發生「救濟」與「互助」的機會，去發（展）濟難會組織。
- 二、首先以支部活動，吸收支部周圍的群眾加入濟難會。
- 三、這些組織不拘任何形式與名稱。
- 四、加入份子不擇任何政治派別。
- 五、經過黨團活動，盡可能的召集地方代表大會成立各地濟難會組織，同時產生出全國濟難會全國代表大會的代表，並準備全國代表大會的提案。
- 六、各級黨部須經常注意濟難會問題的討論。
- 七、堅決督促每個同志繳納會的會費，執行濟難會的決議和通告。

第四節 大會通過之綱領及其他

大會是否於廣暴紀念日召集？大會之詳情又如何？固無材料，不得詳知。茲僅將該大會通過之綱領錄下：

一、總的綱領：

1. 反對白色恐怖。
2. 援助被壓迫群眾鬥爭。
3. 救濟革命鬥爭中的革命戰士。
4. 號召貧民救濟運動。
5. 反對欺騙慈善事業與偽人道宣傳。
6. 號召援助紅軍及救濟蘇維埃運動。

二、十人團：

十人團隸屬於濟難分會，作用在吸收分子，擴大組織運動。過去並無此種組織，該大會始決定者，並決定十人團之綱領如下：

1. 援助工人鬥爭；組織工人糾察隊。
2. 援助農民要土地；組織農民自衛軍、組織地方暴動。
3. 援助士兵要餉；
4. 號召並援助飢民索食運動；
5. 號召並援助失業者要救濟運動；
6. 號召並援助慘死者家屬要救濟運動；
7. 援助監獄中難民改善待遇運動；
8. 援助學生減學費要自由運動；

9. 援助婦女的平等待遇運動；
10. 援助弱小民族獨立運動；
11. 號召革命群眾及同情被壓迫者加入中國革命互濟會；
12. 大家組織「援助被壓迫者十人團」。

三、其他：

1. 該會又通過將「中國濟難會」改為「中國革命互濟會」。
2. 通過宣傳大綱。
3. 通過工作大綱。
4. 組織家屬聯合會。

第四節 大會後半年來之互濟會（與目錄不同）

民十九年西北叛亂，共黨得乘勢猖獗，互濟會在立三路線領導之下，積極活動，亦（以下斷文）

第四節 大會後該互濟會之主要活動（與目錄不同）

一、「三一八」工作：

互濟會代表大會，決定於「三一八」紀念日舉行擁護（護）紅軍，反對××黨進攻蘇維埃區「宣傳週」。廿年一月該總會即發出通告命各下級從事「宣傳週」之準備工作。屆時各地舉地（行）者僅天津、香港、上海、廈門、武漢等地，計發出宣言、傳單、特刊、畫報、標語約八十萬張。

二、訓練與招攷工作人員：

1. 自「三一八」後，該會為欲擴大組織，該會遂成立「幹部人員訓練班」以造成幹部人員，命各省市選派代表來該總會訓練，計前後開辦四次，畢業約九十六人。
2. 除訓練幹部人員外，該會又發佈條例為紅軍招攷指揮員、宣傳員及軍醫等，分上海、香港、天津三處攷試，計宣傳員錄取一百五十人（？），軍醫取錄三十餘人（？）投攷多係赤匪份子。

三、監獄鬥爭：

對監獄鬥爭，該會係以要求通訊、讀書、接見自由、反對腳鐐手拷、增加飯量、葷菜、吃水次數等口號，以鼓動監獄中一切犯人及監外群眾起來鬥爭，用罷餐絕食紛鬧等鬥爭方式以達到舉行破監運動，用群眾力量奪取被難赤色份子，計作此種鬥爭者有上海、蘇州、杭州、廈門等，以廈門破獄運動為該會最

卓著之成績（績）。

四、幾個主要鬥爭的援助：

援助鬥爭為該會主要綱領之一，自大會後該會所援取（助）之鬥爭如下：

上海愛迪生電泡廠慘案

拜昌棉織廠慘案

南京和記蛋廠慘案

五一勞動節和五卅紀念

其援取（助）的方法：

1. 公開宣傳鼓動罷工，罷課起來援助。
2. 派代表召集鬥爭工人，公開慰問並鼓勵工人繼續鬥爭。
3. 募捐救濟鬥爭死者及其家屬。
4. 五一、五卅等紀念則聯合各團體成立籌備會。

五、宣傳工作：

1. 發行「海光日報」內容專載白色恐怖消息及互濟會發展狀況，每日出版一張，約一萬二千字、印刷八千份，可銷到上海、廈門、天津、香港、杭州、安慶、漢口等地。
2. 發行「中國通訊」每月出一冊，約五萬字，內容述紅軍蘇維埃發展情形，及互濟會會務等，每期印二千份。
3. 十日評論每期約一萬字，對內該十日評論是日報的副刊，對外係專從理論上從事煽動宣傳。

第四節 互濟會在大會後半年來之情勢（與目錄不同）

民十九年，西北叛亂，本黨傾全力於討逆，對共黨之活動，防範稍疏，於是在立三路線領導下之中國共黨，覺得有機可乘，遂高唱革命高潮已復興，直接革命形勢已成熟，乃鼓動其黨徒，大肆活動，而革命互濟會在此種情勢之下，遂亦獲得相當之發展，茲據共黨第七十六號通告，將其發展情形摘述如下：

一、工作進步的：

1. 會員發展到三十萬。
2. 路線上逐漸由狹隘的秘密範圍轉變到公開路線上去。
3. 互濟會基礎，漸由黨內發展到黨外群眾。

4. 各種鬥爭中，互濟會相當表現他的作用。

5. 各級互濟會機關，有少數黨外群眾參加。

以上這些進步，自然是共黨誇大主義表現，實際究竟如何？從其缺點方面可以看出。

二、缺憾（憾）方面：

1. 全國卅（？）萬會員除蘇維埃區域外，僅僅三萬人（？）

2. 中心城市中，組織依然微弱。

3. 各級互濟會負責人，仍舊多半是黨員。

4. 許多群眾中無分會組織。

5. 互濟會宣傳及（沒）有以綱領為中心。

6. 互濟會的經費，不能出自群眾的捐助。

7. 特別是紅五月，互濟會發展異常之慢。

三、以後工作路線：（此路線係共黨中央決定者）

1. 組織工作

a. 使互濟會的數量百倍於黨的數量。

b. 盡量吸收黨外群眾參加各級互濟會工作。

c. 首先注意中心城市工作，然後逐漸普遍到鄉村兵營、監獄裡去。

d. 互濟會的基礎，須建築在團體會員與個人會員的單位上，赤色的工會、農會、學生會、紅軍、士兵委員會以每個基本單位整個組織加入互濟會成為一個基本單位。

2. 宣傳工作

a. 宣傳必須以綱領為中心。

b. 目前中心口號是：1.反軍閥混戰，2.反白色恐怖，3.爭自由，4.號召米荒等。

3. 救濟工作

a. 救濟要絕對公開。

b. 不公開的只有黨在必要時可以採用。

c. 互濟會要請律師為被難者辯護。

d. 互濟會要被難者號召群眾起來抗議與援救。

e. 救濟費要出自群眾的捐助。

f. 打破津貼制度。

g. 互濟會須抓緊救濟運動發展組織與宣傳工作。

4. 工作區域：

工作區域首先是上海、武漢、香港、廣州、天津、唐山、北平、南京、奉天、哈爾濱、青島、濟南、太原、鄭州、開封、信陽、廈門、福州、南昌、九江、蕪湖、安慶、杭州、重慶、長沙、昆明等中心城市，在每一城市中應有成千成萬會員。

第六節 互濟會第一次擴大會議（與目錄不同）

民二十年五六月，正討伐馮閻，戰爭吃緊之際，共黨活動愈趨積極，紅軍方面亦獲長足之發展，該會在此順利情勢之下，以為機不可失，乃圖擴大該會組織，並擬各種暴動，遂發出通告於七月十七日召該會第一次擴大會議，以決定擴大組織與參加暴動計劃。

七月十七日該大會在鄂西（？恐怕還是在上海）開幕，到會者除該總會執監委二十八人外，各省有江蘇、浙江、滿蒙、順直、山東、安徽、福建、廣東、湖南、雲南及自由大同盟、第一軍、第五軍、第八軍、第十一軍等代表數人與會，（人名不知）其通過之重要決議案如下：

一、目前嚴重任務與總的工作方針：

1. 任務：打倒白色恐怖、消滅白色組織者。
2. 總的工作方針：參加並號召工農群眾準備武裝暴動，推翻本黨統治建立蘇維埃政權，根本消滅白色恐怖之組織者。
3. 實現任務與方針的中心方法是動員全部組織及所有力量去與白色恐怖鬥爭，及參加工人政治罷工、參加農民地方暴動、鼓動士兵暴動、援助紅軍擴大與發展、號召廣大貧民饑民及軍閥混戰下死亡士兵的家屬傷兵要救濟、要飯吃。
4. 號召工人鬥爭：動員該會會員到各個工廠實際活動，以幫助工人組織赤色工會、組織糾察隊、打倒黃色工會。
5. 號召地方暴動：動員該會會員不僅到農村中去宣傳，並要組織僱農工會、農民協會及農民自衛軍，並加入這些組織。
6. 鼓動士兵暴動：動員會（員）去當兵，在軍隊中吸收會費（員），成立士兵小組作士兵委員會基楚（礎）。

7. 參加並號召青年和婦女運動：幫助青工出單獨要求，反對壓迫童工與學徒，對革命學生會援助形成全國的革命學生會，總組織及各學校分會組織；對婦女，在組織上介紹工廠中及被僱傭的婦女加入赤色工會，學校中女學生加入革命學生會，或援助婦女形成獨立婦女協會。

二、工作具體方法：

1. 爭取「公開」的號召群眾作反對白色恐怖運動。
2. 加緊主要城市工作，同時不放棄地方工作。
3. 一切工作建立在組織上，不建立在個人身上（因個人被捕，整個機關亦將破壞）。
4. 反對用隱瞞行動施行救濟。

三、組織工作方法：

1. 分會有組織的自動工作：該分會日常工作是，吸收新會員、宣傳白色恐怖、募捐救濟戰士、組織群眾團體，這些工作，均須該分會自動加緊工作。
2. 規定每個會員起碼的任務：是吸收新會員，此外並募捐繳納會費、散（發）宣傳品、搜集白色恐怖材料、執行分會決議等。
3. 加緊白色區域組織，現該會在白色區域只有會員四萬（？），連接近赤色者，亦不過十萬（？），今後在上海、武漢、香港、哈爾濱、青島、廈門、杭州、鄭州、西安、成都、長沙、安慶、南昌、梧州、廣州、太原、昆明、唐山、天津、北平、保定、濟南、開封、重慶、漳州、福州、九江、蕪湖、南源、長春、南京等地，圖在最短期間取得二百萬以上會員發展。
4. 提拔新的幹部份子，分配到各地建立組織。
5. 吸收看守警兵、法庭公丁加入該會，以便施行救濟工作；
6. 發展團體會員及個人會員，組織分會；
7. 加緊發展街道分會；
8. 組織鐵路、海員中，航空、電話、電報中的分會；
9. 吸收女會員提拔女會員作幹部。

第七節 互濟會半年之經費（與目錄不同）

該會之經費，自該大會後半年，除各地強迫捐募及匪劫掠來之款項外，由

各國捐募寄來者，其數目如下：

德國一七千元

俄國一一萬元

美國一八千元

英國一五千元

法國一八千元

合計三萬八千元

以上數目，係總會在其擴大會議中所報告者。至其用途，據該會規定，應百分之六十用於救濟方面，然按之實際，其施於救濟者，不過百分之九，其百分之九十，則陷於烏有之鄉也。

第八節 立三路線崩潰中之互濟會

民十九之下半年，立三路線失敗，互濟會亦隨其黨之組織而動搖，其活動即無形中停止，及廿年陳韶至（玉）得勢，派別叢生，互濟會以經費充足之故遂為各派角逐之中心目標。初該會在戴曉雲則克敵領導之下，戴係參加右派何夢雄、羅章龍之組織與活動者，故該會遂在何羅把持之下用其經費以作右派之種種活動，及陳韶至（玉）等動員特務隊以威嚇戴曉雲，戴屈服而該會遂轉落於陳韶至（玉）派之懷，該會在各派之角逐當中，經費既為各派作裂黨之活動，會務自不能有所（發）展。直至右派不能立足而潛逃；該會括由共黨中央決定計劃急圖恢復與發展，其計劃如下：

- 一、在群眾中公佈立三路線，使互濟會脫離群眾之錯誤及戴曉雲（少安）到（？）克敵之罪惡，執行互濟會工作之轉變。
- 二、命互濟會捐募到之經費百分之八十以上用於救濟方面。
- 三、在白色區中之上海、天津、香港、武漢、滿州（洲）等大城市中擴大募捐運動及救濟工作及發展該會會員—取團體會員組織方式。
- 四、在赤色區域組織慰勞隊、救護（護）隊、募捐隊。

此一計劃竟不能發展該會組織，於是偽中央又決定根本改革該會計劃如下：

- 一、重新頒佈該會章程與細則；
- 二、重新規定救濟條例；
- 三、組織特別營救委員會；

四、計劃在兩月內創設幼稚園兩處醫院一處小學校一所；

五、組織被難家屬監獄探望隊、出獄迎接隊。

其計劃除如此，然大敗壞之餘，即其黨亦不易恢復，況組織不十分健全之互濟會乎？故該會不但未能發展，而在資望淺薄之陳韶至（玉）指揮下，且愈趨愈下，彼陳韶至（玉）不量德不量力不審客觀之革命形勢，雖欲擬定計劃推動該會之發展，徒見其心勞日拙而已。

第九節 互濟會工作恢復後之工作計劃

互濟會經立三路線欲懷之影響及共黨內部派別角逐之破壞，直至廿年五六月，該會始漸恢復工作，然猶未能有所發展也。六月該會監的常委始決定至八月之工作計劃如下：

一、組織方面：

A.關於白區方面者：

1. 在八月底前爭取四千人以上加入互濟會；
2. 發展分會三百，有群眾基礎者，占百分之六十；
3. 詳細調查各級指導機關成份及能力，充實各級指導作用，首先是蘇州、武漢、北平、香港、滿洲等；
4. 運用上海工作經驗迅速傳達到各省；
5. 調各省工作者來個別訓練或分配參加上海工作，各省調來者至少廿人，上海派出者至少十五人；
6. 選四個至六個巡視員到各地幫助工作，首先是北平、福建、滿洲等巡視工作；
7. 各分會須訂競賽條例，此條例須於六月十八日頒佈；
8. 征收會員至遲在七月即須開始；
9. 上海須完成五個中心分會，其他各重要城市至少一個；
10. 選擇一人至三人到武漢、九江、南昌、蕪湖、杭州、廣州、天津、哈爾濱等地建立互濟會工作；（足見該會發展不大，以上重要城市均無基礎）
11. 調動幹部擔任工作，並介紹工農加入紅軍；
12. 督促各級按月報告上級；
13. 統計會員數目成份，編定每週訓練大綱。

B.關於蘇區方面：

1. 蘇區訓練班須於六月十一日開課，二十六日結束；
2. 未開課前須詳細檢查技術課程及學生成績；
3. 組織部在六月廿日前須擬工作計劃；
4. 根據蘇區目前工作佈置及每個學生能力，確定工作支配；
5. 組織特別局統一特別工作。

二、援救方面：

A.關於全國方面：

1. 運用新經驗指導各地援救工作；
2. 完成政治犯統計工作；
3. 輸送出獄戰士參加工作，至少三百元；
4. 督促家屬援救工作，河北、滿洲、山東、廣東三十家以上，南京、蘇州、長沙、武漢、開封等地十家以上，上海八十家得該會的援救與慰問；同時每一監獄至少有兩隊探望隊組織；
5. 派人到滿順作特別營救工作，同時幫助該地分會建立社會關係，如律師、看護、記者、戲劇家、攝影家等；
6. 有計劃的進行南京、蘇州、上海、鎮江、武漢、長沙的特別營救工作；
7. 搜集各地白色恐怖的事實和材料；
8. 創辦幼稚園一所，至少收容被難兒童二十人；
9. 代紅軍籌備醫院一所；
10. 檢查各地救濟工作是否有濫支、舞弊或適當情形。

B.上海方面：

1. 加緊工作指導；
2. 完成各獄政治犯調查統計工作；
3. 輸送大批衣服、書籍、藥品到監獄中去；
4. 攷察中心分會工作；
5. 至少建立六個至八個鋪保關係；
6. 至少建立八個醫生關係，及六個律師關係；
7. 建立小學校一所。

三、宣傳方面：發行以下刊物：

1.週刊 2.月刊 3.國際通訊

此計劃發下去後，其執行之結果如何？因無報告，無從揣悉，惟可段（斷）言，此計劃亦實行不通者，蓋共黨慣習，常持誇大主義，以便向第三國際報功，故該計劃雖娓娓動聽，而實則並不如是，此該計劃亦已自承者。

第十節 組織的發展及各省互濟會活動概況

在民十八年十二月該會第一次代表大會前，該會僅有會員一萬五千人（據其報告）自大會後一年來，即發展至四十萬人，惟其中十分之九為蘇區會員，非蘇區者，僅十分之一，因蘇區由其蘇維埃政府迫令所有農民一律加入，故其會員較多也，茲先述非蘇區互濟會會員散佈及活動之概況：

江蘇：

江蘇為共黨之模範省區，故互濟會之發展，亦較他省為有成績，據其在該代表大會報告，該省有會員五千餘人，縣組織十餘縣，茲將該省分區敘述於後：

1. 上海：上海市共會員五百二十八人，分會四十八個，曾相幾（機）作幕（募）捐運動與救濟工作，並組織家屬歡迎出獄共黨及追悼死者。
2. 蘇州：蘇州僅有會員六人，據互濟總會報告，該地分會似已與總會脫離關係，原因係該地分會，不能活動，工作亦無法進行，惟在民十九年曾作一次傷兵鬭爭。
3. 南京：民十九年南京互濟分會，曾鼓動和記工廠作一次鬭爭，惟組織遭破壞，至今猶未能建立。
4. 無錫：該縣有會員七個，但無活動。
5. 婦女：該省對吸收婦女會員，過去不大注意，故無甚發展，民十九年該省省總成立婦女委員會，始從事發展婦女工作，然結果無甚成績，僅上海吸收婦女會員三十個。

此外各縣會員之散佈及活動情形，因無材料故畧，惟吾等根據以上各縣市互濟會會員之散佈數目，足証該會，在江蘇之會員絕無五千之數也。

安徽：

安徽該會會員約三百廿餘人，有組織之縣為安慶、蕪湖、英山、霍山、太湖、休寧等十餘縣，但組織並不健全，會員數目極少，曾作幾次鼓動農民搶米

及兵變鬧爭，但結果，無甚成績。

福建：

福建為接近匪區之省，其有蘇維埃組織之縣，則由其政府命令強迫農民加入互濟會，故該會在該省有會員三千八百六十四人，過去曾作一次監獄鬧爭，驚動全國，此外其他鬧爭並無結果。

浙江：

該省互濟會工作，至民十九年二月開始建立，現有會員二千七百餘人（據其代表向代表大會報告者）成份以農民為最多，過去曾作一次反對開除工人鬧爭及饑民鬧爭。

山東：

山東互濟會自民十九年四月始開始組織，二十年八月該會吸收會員，在青島有三十六人，其組織有青島市總，濟南市總，但民二十年秋又復遭壞，故現已瓦解。

順直：

據其代表在第一次代表大會中報告，該省有會員三千人（？）多係團體會員，個人會員甚少，且多在大城市中，在各地者甚少，婦女會員，該省有四十餘人，為婦女協會成立後活動之成績。

滿州（洲）：

在滿洲方面，除中東路共黨較易活動外，餘均無法進行其工作，故除中東路外整個之滿洲，僅瀋陽有其會員十餘人，民十九之上半年該省原有“省總”之組織，至下半年，因會太多，遂改省總為工作委員會，至中東路，係蘇俄直接經營，詳情不甚清楚。

河南：

該會在河南組織狀況，不大明瞭，據其宣傳，該省有其會員二千五百人，此數自屬誇大，但河南接近匪區之縣，吾等料想其發展較為容易，半數會員或有可能。

陝西：

該省因防共不力，共黨異常猖獗，該會因之在該省亦有相當成績，據其報告，其省總所屬之寧夏、陝北均有該會之組織。

湖北：

該會在湖北之發展，以匪區及接近匪區者為最有成績，至非匪區方等，僅武昌有五個分會，會員廿八人，民廿年該分會，亦甚破壞，會員多逃逸，晉武漢者僅會員三人而已。

湖南：

該省民十九年共匪猖獗最甚，互濟會在該省亦較發達，有組織者約十三縣，會員七萬四千餘人，但非匪區方面，僅有會員二百三十餘人，民二十年，該省努力清共，該會已逐漸瓦解。

四川：

據其宣傳，該會在該省有會員只千餘人；但詳情不知。

雲南：

互濟會在全省之發展，以雲南為最落後，故該省僅有會員四十五人，亦未有何種積極活動。

廣東：

該會在廣東之發展，以海豐為大本營，有會員一千餘人，此外僅始興有三百餘人，香港有二百餘人，民十九年，廣州本有該會會員八百餘人，但香港、廣州之組織已破壞，現在發展情形不知。

以上為非匪區互濟會之發展情形，至匪區方面，此處不必詳述，因匪區之加入互濟會者，全係其偽蘇維埃政府通令強迫加入，無詳述之價值也。

互濟會在紅軍中之發展，亦與匪區中之發展情形相同，係由其紅軍長官通令全軍官兵加入，現紅軍中之有互濟會組織者為第一軍、第五軍、第八軍、第十一軍等。

結論

統觀互濟會數年來之成績，其活動可謂完全失敗，蓋共黨組織互濟會之作用與目的，一在謀內部之團結，以防其赤色份子對共黨之失望，而至脫離共黨，覺悟自新，二在圖抓住盲目群眾，以作其搗亂之工具，但其施行之結果，內部則日益潰散，群眾則日漸隔離，分子則趨新如潮，至於今日其會務日趨寂沉，有不能進行發展之勢者，攷其失敗原因客觀上自囑（屬）必然，勿足怪者。

夫“救濟”固為團結內部之良方，奪取群眾之妙策，然必有救濟之實，乃能有如上之效，查互濟會之於救濟事業，據其自認，其用於救濟事業者之經

費，不過佔其整個經費百分之九，此與其規定「用於救濟者必百分之八十」之數相較，則何啻天遠，以此區區之數，作擴大之救濟事，其使被難者之失望，不問可知，其使被難者之覺悟，自屬自然，被難者既發覺其欺騙，加入者乃從而裹足，捐款者更從而唾棄也，此共黨組織革命互濟會謀內部團結與抓取群眾之根本失敗原因矣。

何以互濟會用於救濟事業之經費僅佔百分之九？細推其故，亦屬必然，觀何夢雄、陳韶至（玉）等之爭奪互濟會，可知互濟會為共黨組織中之一財政機關，共產黨既為著名之“盧布黨”，加入者自然為奉行馬克斯主義而來，夫以彼等把持機關，自必欲保（飽）私囊，安能以巨大之款項，作無聊之救濟事業？是以各級互濟會負責人，或中委而兼濟總書記，或省委而兼省總委書記，或省總負責人而兼市總負責人，此皆所以謀操縱把持之道者，至其藉口秘密救濟，則直是抓款入袋也。

把持之人如此救濟之事遑論，是其今後之發展，吾等敢斷言必趨於崩潰與沒落也。

～全文刊完～